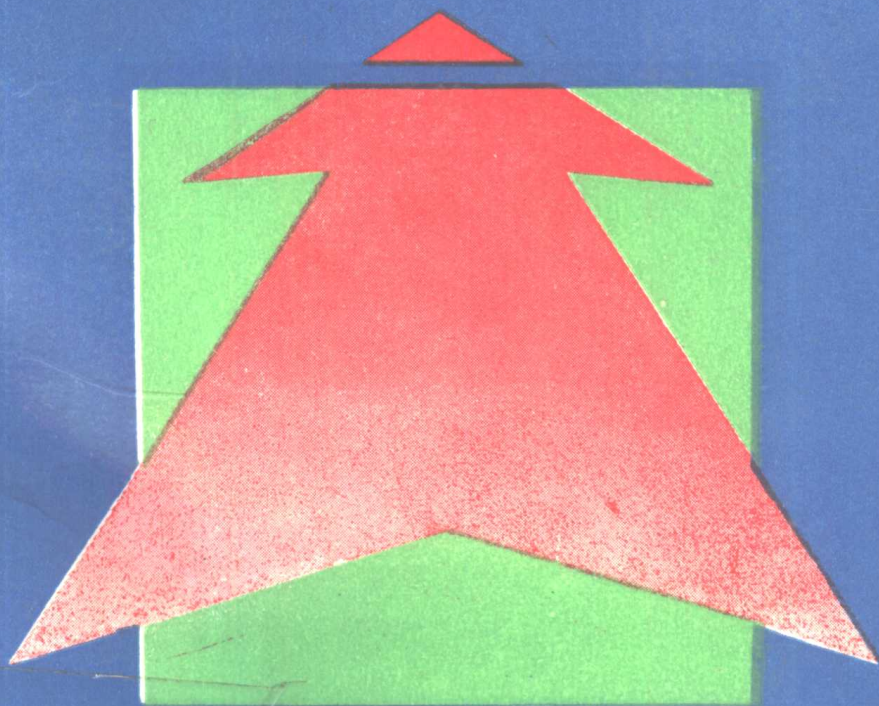


中国社会保险 问题与对策研究

■ 李树廷等 编著



北京航空航天大学出版社

C07503

中国社会保险问题 与对策研究

李树廷等 编著

北京航空航天大学出版社

(京)新登字 166 号

内 容 简 介

本书阐述了社会保险的一般理论,介绍了我国现行社会保险制度并分析了其需改进之处,揭示了我国社会保险基金管理中存在的问题,提出了我国社会保险改革的设想及其监督保险体系,还有重点地介绍了外国社会保险情况。

本书材料详实、丰富,内容全面,观点严谨,具有很强的资料性、学术性和权威性。它是社会保险管理部门、劳动管理部门、经济界有关人士的重要参考书;是从事社会保险工作的人员、从事劳动管理的工作人员的必读书;对从事社会保险研究、经济研究、社会研究的人也具有重要的资料价值;对所有行业工薪阶层了解社会保险以维护自身权益,具有相当的实用性。

中国社会保险问题与对策研究

ZHONGGUOSHEHUI BAOXIANWENTI YU DUICEYANJU

李树廷等 编著

责任编辑 张元杰 娄铁军

北京航空航天大学出版社出版

新华书店总店科技发行所发行 各地新华书店经售

朝阳科普印刷厂印装

850×1168 1/32 印张:17.5 字数:470千字 插页:3个
ISBN 7-81012-518-4/F·037 定价:17.50元 印数:12000册

95-1

序

随着我国经济体制改革的深入发展,建立健全社会保险制度越来越显示了其迫切性和重要性,可以说没有完善的社会保险制度就无法建立真正的社会主义市场经济体系。但是目前社会保险管理中还存在着许多问题,诸如管理体制不顺、社会保险的社会化程度还很低、保障能力不高、社会保险基金被任意大量挤占挪用、保值增值措施不力、企业不能及时足额交纳社会保险基金,等等。尤其重要的是对于我国未来社会保险总的目标和模式还没有形成统一的认识。这些问题严重阻碍了我国社会保险事业的发展,解决这些问题需要社会的共同努力。

这本《中国社会保险问题与对策研究》从比较客观的角度分析研究了我国社会保险管理中存在的问题,并提出了解决问题的办法,对于管理部门具有一定的参考价值。同时它起到了一定的宣传作用,向社会宣传社会保险,使广大劳动者及有关方面对社会保险有一个比较正确的认识,有利于我国社会保险事业的发展。

希望这是一个良好的开端,使社会各方面都来关心社会保险,都来帮助研究解决目前社会保险中的问题,共同把我国的社会保险事业办好。

李成 95.1

前 言

经过两年多的努力,这本《中国社会保险问题与对策研究》终于和读者见面了。尽管由于时间仓促,理论水平和实践经验所限,本书的结构和内容还存在一定的问题,但是毕竟比较系统和全面地阐述了社会保险的一般理论和我国社会保险管理中存在的主要问题,并提出了解决问题的方式和方法。希望通过这本书能引起社会各方面对我国社会保险问题的关注,增加了有关部门以及企业和广大劳动者对社会保险一般问题的了解,以此推动我国社会保险事业的发展。

社会保险是国家制定的一项社会保险制度,不仅与人民群众的生活密切相关,而且是我国建立社会主义市场经济体系,保证经济体制改革的深入发展,促进企业转换经营机制的一项重要配套措施,已经引起党和国家的高度重视。但是目前在社会保险工作中存在的最突出问题是人们对社会保险缺乏应有的了解和认识,对于广大劳动者来说,多数人不懂得什么是社会保险,对管理部门和企业来说,许多人对社会保险存在着种种扭曲的认识。如果这个问题不解决,我国的社会保险工作不可能取得突破性的进展。基于这一点,我们对我国社会保险的管理现状进行了比较深入的调查,在掌握大量第一手材料的基础上,完成了本书。

国家有关管理部门及有关学者对该书给予充分肯定。全国政协副主席长马文瑞、著名经济学家、国务院发展研究中心主任孙尚清为该书题辞,劳动部部长李伯勇为该书作序。

本书主要分为六个部分,第一部分研究社会保险的一般理论问题,包括社会保险的产生、特点、作用及对国民经济的影响等,尤

其阐明了社会保险中国家、企业和劳动者个人的权利、义务关系；第二部分讨论社会保险的管理体制与模式问题，重点研究管理体制、保障范围、保障体系、服务体系等问题；第三部分研究社会保险基金管理问题，重点讨论社会保险费用的合理分摊、社会保险的待遇标准、基金保值增殖以及财务管理问题；第四部分具体讨论不同劳动者的社会保险问题；第五部分研究社会保险的立法和监督问题；第六部分介绍国外社会保险问题。

本书由李树廷全面筹划，负责提纲的设计、理论观点的把握以及修改和统稿工作。具体章节执笔作者如下：概论、第五章、第十一章、第十七章、第二十二章、第二十四章、结论由李树廷执笔；第一章、第二章由褚志德执笔；第十章、第十八章由钟万俊执笔；第三章由李树廷、胡少明执笔；第四章由刘亚平、程乐华执笔；第六章由朱玉增执笔；第七章由曲莉执笔；第八章由郭英执笔；第九章由王文婷执笔；第十二章由李树廷、王广林执笔；第十三章由王世华执笔；第十四章由涂莹执笔；第十五章由闵爱诚执笔；第十六章由金光红、李树廷执笔；第十九章由廖兰章执笔；第二十章由郝素珍执笔；第二十一章由赵金静执笔；第二十三章由苗增国执笔；附录由张庚辰、宋晓梧、吕小平执笔。

本书部分章节经孙光德教授、师继承审阅，并提出了重要意见，另外在本书的写作过程中还得到王净、邓余平、杨瑞和、韩曦玲、孙刚、江命友、王桂琴、张雁森、伍金条等的帮助，在此一并表示感谢。

编著者

1994年7月

建立社会保障体系，利國利民。

為《中國社會保險問題與對策研究》題

馬文瑞

一九九四年五月一日

改革社会保险制
度，促进社会主义市
场经济体系的形成
和完善。

孙方清

一九九〇年
三月

城市計監部作用
促進保險事業發展

沈仲友題五九三年三月

目 录

序

前 言

概 论	(1)
一、社会保险概念	(1)
二、社会保险的特点	(2)
三、社会保险的产生和发展	(4)
四、社会保险对国民经济的影响	(8)
五、在社会保险中国家、企业和个人的权力和义务	(16)
六、社会保险的作用	(18)

第一编 我国现行社会保险制度

第一章 我国社会保险的历史发展过程	(23)
第二章 我国现行的社会保险制度	(44)

第二编 我国社会保险的管理体制

第三章 社会保险的管理体系	(62)
第四章 社会保险的社会化程度	(88)
第五章 社会保险的保障范围	(103)
第六章 社会保险的多层次保障体系	(116)
第七章 社会保险的险种设置	(134)
第八章 社会保险的服务体系	(147)
第九章 计算机在社会保险管理中的应用	(162)

第三编 社会保险基金管理

第十章 社会保险基金的征集	(181)
第十一章 社会保险基金的支付	(211)
第十二章 进一步发挥失业保险的作用	(239)
第十三章 社会保险的管理成本	(263)
第十四章 社会保险的减免制度	(281)
第十五章 社会保险基金的增殖	(293)
第十六章 社会保险基金的财会管理	(316)

第四编 不同劳动者的社会保险

第十七章 国有企业职工的社会保险	(355)
第十八章 集体企业职工的社会保险	(367)
第十九章 涉外企业中方职工的社会保险	(381)
第二十章 农业劳动者的社会保险	(393)
第二十一章 行政事业单位职工的社会保险	(411)
第二十二章 城镇私营企业职工和个体劳动者 的社会保险	(425)

第五编 社会保险的立法

第二十三章 社会保险管理法制化	(436)
-----------------------	-------

第六编 社会保险的监督

第二十四章 社会保险的监督体系	(468)
-----------------------	-------

结 论	(500)
-----------	-------

附 录 国外社会保障体制	(504)
--------------------	-------

概 论

本书的重点是分析我国社会保险管理工作中存在的问题，并研究解决问题的对策。开篇设概论一章，集中介绍和探讨社会保险的一般理论问题，它是我们以后分析和解决社会保险问题的基础理论。但是如果认为这一章仅仅是本书的内在逻辑需要，也是不全面的。社会保险在我国仍然是一个新的领域，在社会保险工作中存在的许多问题，与我们对社会保险的一般理论问题认识不够全面有直接的关系。因此这一章的现实意义是：通过探讨社会保险的产生、发展以及社会保险在国民经济中地位和作用等理论问题，力图使全社会对社会保险工作有一个比较正确的认识，以便能够更好地推动我国社会保险事业的发展。

一、社会保险的概念

所谓社会保险是指国家通过立法手段，在劳动者因年老、患病、工伤、失业、生育及死亡等原因，暂时或永久失去生活来源的时候，由社会给予一定的物质帮助的社会保障制度。

社会保险区别于社会保障，社会保险仅仅是社会保障体系中的一种形式，除社会保险外，社会保障还包括社会福利和社会救济等内容。社会保障和社会保险的目的是相同的，都是为了保障社会成员的基本生活需要，但二者在保障对象上有所区别。社会保障的对象是每一个社会成员，而社会保险的对象仅仅是社会成员中的劳动者，因此我们国家习惯上也称社会保险为劳动保险。

社会保险也区别于人身保险。人身保险的经营者是商业性质的保险公司，它以盈利为目的，而社会保险的管理者一般是指国

家，以保障保险对象的基本生活为目的。这也就决定了二者在实施方式上的不同，人身保险主要采取自愿的方式，通过投保人和保险人之间的合同建立权利和义务的关系，其保险金的来源完全是投保人的投保费，而且保障水平与投保人交纳的投保费数额大小有直接的联系。但是社会保险则不取决于投保人的意愿，通过国家立法强制实施，其保险金来源除劳动者个人的缴费外，还有劳动者所在企业或单位交纳的保险基金以及政府的财政补贴，其中企业或单位交纳的保险基金目前在我国的社会保险制度中占主要部分，其保障水平与劳动者的个人缴费没有直接的联系，而是国家根据一定时期的社会保障能力，制定统一的保险水平。

二、社会保险的特点

可以从许多方面概括社会保险的特点，这里我们主要归纳为以下几点：

1. 社会保险仅仅满足劳动者的基本生活需要

基本生活需要是一个相对的概念，是同一个国家或一个地区在一定时期内的经济发展水平相联系的。它可以根据同一时期劳动者的平均工资水平而定，一个劳动者从社会保险中获得的物质补偿不能超过自己在业时的工资收入，这是量的规定性。就其内涵而言，社会保险要保证劳动者在失去工资收入时，能够基本维持生计。在具体量上各个国家的社会保险各不相同，有的国家补偿部分占原工资的比重很高，有的则比较低，而且社会保险的每个险种的补偿水平也不一样，如养老保险就比较高，失业保险就相对比较低。退休是受人的生理因素支配，与劳动者个人的劳动技能和劳动态度没有必然的联系，因此社会保险应该保障劳动者退休后，生活水平不能受到太大的影响。但失业除与整个社会经济发展状况有关系外，还与劳动者个人的劳动技能和劳动态度有直接联系，劳动者应承担一定的责任，因此保障水平不会很高，这

样也可以鼓励劳动者不断提高劳动技能，勤奋工作。

社会保险的这一特点表明，劳动者不可能通过社会保险得到更大的生活满足。

2. 社会保险具有强制性

社会保险是一种政府行为，是国家的一项政策，通过立法手段在全社会强制推行，任何单位和个人都不能根据自己的意愿决定是否参加社会保险。国家作为社会全体成员的代言人，有责任保障每个劳动者的基本生存权利，而且劳动者又是社会财富的创造者，社会财富是国家乃至全社会赖以存在和发展的物质条件，所以国家应采取强制手段保障劳动者的根本利益。

由社会保险的这一特点决定，社会上每个企业和每个职工都应自觉地按照国家的有关政策参加社会保险。

3. 社会保险具有均衡收入差别的性质

任何社会的分配制度都不能认为是完全合理的，即使在理论上是合理的，在执行中也会出现偏差。社会保险在一定的范围内调剂企业之间、劳动者个人之间高收入和低收入的差别，以保证每个劳动者的基本生存条件。表现在社会保险基金的征集上，以企业或单位的工资总额为计征对象，而不是按照实际发生的社会保险费用征集；考虑劳动者的收入水平，确定职工个人交纳社会保险费用的多少，收入高的多交一些，收入少的少交或免交，在一定程度上达到均衡收入差别的目的。均衡收入差别是社会保险制度的一个特点，而不是实行社会保险制度带来的后果，承担社会保险费用较多的企业和个人对此应有一个比较正确的认识。

4. 社会保险的社会属性

社会属性是指将部分劳动者因失去劳动收入需要补偿的费用社会化，而且社会保险的保障能力取决于社会化程度，社会化程度越高，保障能力就越强。因此从这个意义上说，社会保险的“保险”来自于“社会”，没有社会属性就谈不上保险。根据这一

特点，社会保险必须扩大覆盖面，以提高保障能力。

5. 社会保险是对劳动者采取的一种保障措施

社会保险的保障对象是劳动者，而不是所有社会成员。社会成员中还包括没有任何收入，靠其他人抚养的人，如儿童、学生、残疾人等。解决他们的生活保障问题靠社会救济和社会福利部门，他们自身没有自我保障能力，或者说他们不能承担任何社会保险费用，只是被动地接受保险。但劳动者则不同，他们有劳动收入，只是在发生意外失去劳动收入时才需要接受社会保险。因此在他们有劳动收入时，有义务分担社会保险费用，或者说劳动者有自我保障义务。

这一特点表明，社会保险费用不能由国家包下来，应由国家、企业、劳动者共同负担，这不是哪一个国家的特殊规定，而是由社会保险的特点决定的。

三、社会保险的产生和发展

1. 社会保险实质上是一种社会互助行为

这种社会互助所以必要，是因为劳动者仅仅靠自身的劳动收入无法承担在劳动过程中，可能遇到的种种人身不测而带来的巨大的开支，以及每个劳动者在丧失劳动能力之后，为维持基本生活的开支。

因此劳动者需要得到社会补偿。无法承担意外事故的巨大开支，取决于多种因素：社会经济状况，通货膨胀等等。民间互助形式，可以说是社会保险的原始雏形。而且这是一种自发的行为，只在一定的范围内发挥极为有限的作用。经济进一步发展及发展经济的客观要求便产生了社会保险，通过国家立法，强制推行社会保险政策，要求国家、雇主和劳动者共同负担社会保险费用。

社会保险的产生仅仅是19世纪末，20世纪初的事情。社会保险最早以立法的形式出现的是19世纪80年代的德国，由国家提

出了一些社会福利措施，制定了疾病、工伤和养老三项社会保险立法，从此社会保险正式产生。

接着，许多国家纷纷效仿德国。例如法国于1898年制定工伤保险法，1905年制定失业保险法，1910年实行养老保险；奥地利于1908年实行养老保险制度；英国分别于1908年、1911年建立了老年保险和失业、疾病保险制度；比较晚的是美国，于1935年才开始建立社会保险制度。至1940年，世界上有57个国家实行了不同类型的社会保险制度。1944年国际劳工组织在美国费城召开第26届国际劳动大会，发表《费城宣言》，将扩大社会保险措施确定为国际劳工组织的目标，从而大大推动了世界社会保险事业的发展。

2. 随着社会化大生产的发展，以家庭为单位的经济形式开始解体，转向协作性的社会化生产

社会成员中以血缘关系为纽带的相互扶持和救济的生活保障体系淡化，使劳动者来自家庭方面的物质保障减少，因而需要社会提供生活保障。

社会化大生产，使社会关系发生了深刻的变化，血缘关系的约束力下降，劳动者成为真正的社会成员。一个人一旦成年便一切依赖社会，自食其力，从家庭方面获得的生活保障就越来越少；同时劳动者本身除对未成年子女应尽扶养义务外，对家庭其他成员没有更多的经济责任。在封建的自然经济条件下，劳动者的生活保障主要依靠家庭，因而一个家庭中劳动力的多少是家庭保障能力大小的主要标志。为了提高家庭的保障能力，便尽可能多地繁衍后代，这便是中国典型的“养儿防老”的传统的保障意识。而社会化大生产打破了这种家庭保障体系和社会意识，削弱了家庭的自我保障能力，一方面几世同堂的大家庭不存在了，另一方面多子女的家庭减少了，因而劳动者对社会的依赖性增强了，这样客观上要求社会提供必要的生活保障。在我国因农村和城市经济

形式的差别，从而导致对社会保障的不同需要就是一个明显的例证。目前国家在农村推行社会保险在很大程度上可以说是国家主动提供多于农民的自觉要求。因为中国的大多数农村还处于自然经济和半自然经济状态，传统的家庭保障体系还在发挥作用，所以在这些地区开展社会保险有一定的困难；而农村经济比较发达的地区，特别是乡镇企业发展比较快的地区，对社会保险的要求强烈，因此社会保险发展就会快一些。

3. 现代文明的发展，也是社会保险产生和发展的一个重要原因

社会保险既属于经济范畴，也属于道德范畴。现代经济的发展，也发展了现代文明。尊重个人的权利，强调人与人之间的友好相处，互相关心，互相爱护是现代文明的主要内容。因此可以说社会保险是现代文明的重要体现。不论人们对“人权”的解释如何不同，每个国家的政府都把保障本国公民的基本生存条件作为其主要职能之一。随着世界各国的广泛联系和交往，经济文化相互牵制，道德的影响已经超越国界。特别是各种国际性的政治、经济组织的建立，加大了这种影响，并在不违反国际准则的条件下，进行直接的国际干预。所以现代文明作为一种无形的力量，推动着社会保险在世界范围内发展起来。

4. 社会保险归根结底是社会化大生产的产物

(1) 社会化大生产加深了劳动者之间的社会联系。大机器在生产中的运用，使得生产规模不断扩大，数以万计的人同时从事同一生产过程，社会分工加细，每一个劳动者在一个生产过程中，仅仅从事某一项工作或某一道工序。一件产品的完成要求众多的劳动者相互配合、通力合作。每一个人的劳动在某件产品的生产过程中可以说是微不足道的，但每件产品又是这些微不足道的劳动的集合，因此每一个人的劳动又不是可有可无，而是必不可少的，缺少每一道工序，产品都不可能最终完成。劳动者之间生产