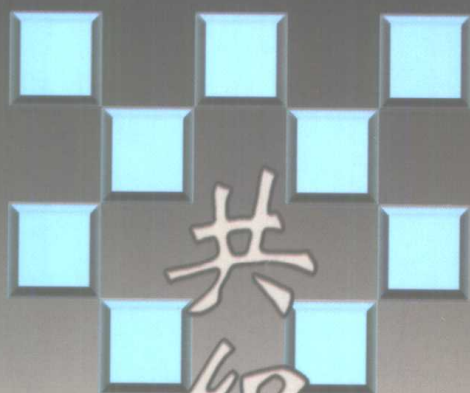


劳动与就业丛书

我国社会保险覆盖面有多大
怎样打破“画地为牢”的格局
养老保险会不会断炊
医疗保险保不保险
民营部门能否介入社会保险
养老基金与住房基金
能否互相融通使用

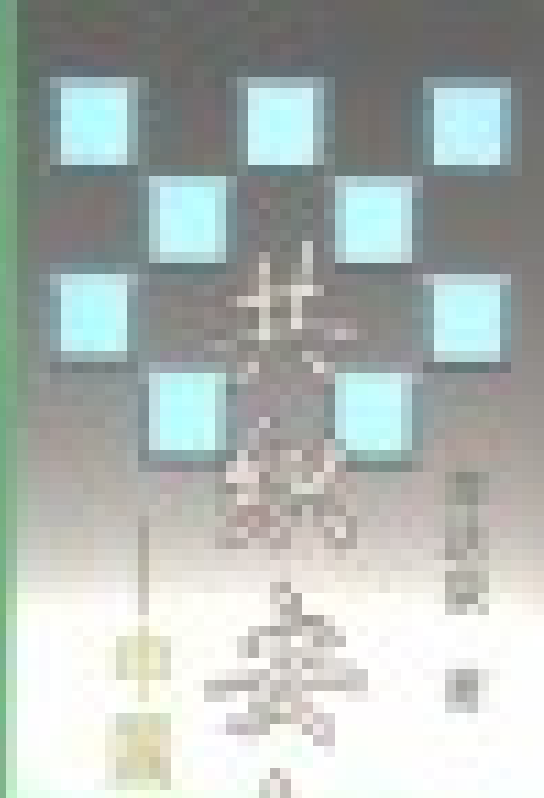


共织安全网

牟达泉 著

——
中国社会保险趋势

经济科学出版社

[illegible]

劳动与就业丛书

共 织 安 全 网

——中国社会保险趋势

牟达泉 著

经济科学出版社

责任编辑:莫霓舫

责任校对:杨晓莹

版式设计:周国强

技术编辑:刘 军

共织安全网——中国社会保险趋势

牟达泉 著

*

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

北京印刷一厂印刷

出版社电话:62541886 发行部电话:62568479

经济科学出版社暨发行部地址:北京海淀区万泉河路66号

邮编:100086

*

787×1092毫米 32开 4.5印张 100000字

1998年5月第一版 1998年5月第一次印刷

印数:0001—6000册

ISBN 7-5058-1428-1/F·1014 定价:8.30元

丛书序言

改革，体制转轨抑或社会转型，是我国发展的必然前提。它意味着过去我们所熟悉的社会经济生活环境要发生剧烈的变化，意味着我们将获得不断增加的选择机会，也意味着将会给人们带来一定的社会经济压力。今天，在改革日益深入推进的过程中，在我国改革的攻坚阶段，这些问题比以前任何一个时期都更为真实、深切而又广泛地摆在了我们的面前。如何看待改革大潮中劳动者所面临的种种问题，如何化解压力并带动整个社会经济的变革，如何为劳动者创造更加合适的社会经济条件等等，已成为广大老百姓、政府及社会各方面普遍关注的一个重大课题。因此，本套丛书的主题是很有意义的；当前及今后一段时期改革与发展的基本趋势也使得本套丛书的出版较为及时。

本套丛书以“下岗就业”为主题，并涵盖劳动领域的若干重要的内容和社会各界十分关心的不同侧面。由于大多数作者长期从事劳动领域研究工作，

对有关政策理论非常熟悉，对实践中的情况也较为了解。因此，本丛书包含的相关信息与情况是全面而真实的，对问题的分析较为透彻，也提出了不少新鲜的见解。

本套丛书有如下几个基本点：

1. 非常赞赏政府当前推进改革的基本思路和魄力。

2. 改革的推进在总体上和长期来看，是有利于全体劳动者利益和社会经济发展的。

3. 转轨时期政府要为劳动者及其家庭提供支持，保障最基本的生活，保护劳动者的权益。但这种支持不应该，也不可能过于“慷慨”。

4. 在“不同种类”的“遭遇”变化的劳动者之间，除了要激发其创造力和活力之外，更应注意为他们参与统一劳动力市场的竞争在改革体制方面创造公平的条件。不能将他们人为地分为几种类型。

5. 许多政策体制更应“市场化”一些，不能画地为牢，自扫门前雪，或采取过多的行政手段。在面临压力的情况下，要将化解压力的过程变为培育市场和完善市场化管理手段的过程。

本套丛书的目的之一是希望读者能了解到更多的情况，或从作者的描述、观点及建议中得到一定的启发。

丛书编委会

1998年4月

前 言

社会保险是现代经济与社会发展的必然产物。建立科学的、有利于推动本国经济与社会健康发展的社会保险制度是全球社会保险事业发展的总趋势。社会保险作为人力资源保护与开发的重要手段，在抵御收入损失风险，消除贫困，实现社会公平与稳定等方面发挥了重要作用。

我国在建国初期就建立了比较齐全的社会保险体系，表明党和政府历来重视公民享受社会保险的基本权利。经过近半个世纪的曲折发展，社会保险制度日趋完善。目前，已建立了养老保险、医疗保险、工伤保险、失业保险和生育保险五大险种。为适应社会主义市场经济的发展和国有企业深化改革的需要，政府已出台了一系列社会保险法规，尤其是建立了社会统筹与个人账户相结合的全国统一的养老保险制度。由于人口老龄化的速度加快，养老保险的负担将越来

越重，这势必要求扩大社会保险覆盖面，延长退休年龄，增大养老金的投资回报率。随着国有企业的改革、改组、破产和兼并，失业下岗人员不断增加，失业保险任重道远。同时，失业下岗人员的贫困问题和医疗保险问题已成为困扰社会保险的首要难题。有鉴于此，国务院已作出决定，对医疗保险制度进行全面改革。按照党的十五大精神，借全国九届人大一次会议的东风，政府将着手把我国的社会保险制度推向 21 世纪。

此书在撰写中吸取了同仁的一些营养，目的在于引起更多的社会关注，推进我国社会保险制度的改革，促进经济与社会的持续健康发展。

车达泉

1998 年 3 月

目 录

一、中国社会保险的发展历程	(1)
统包统筹——苏联模式的建立	(2)
十年“文化大革命”——国家不管，企业自己 保险	(9)
改革开放求发展——社会统筹与个人账户相 结合	(12)
二、中国社会保险的困惑	(21)
与生俱来的歧视性——部分职工享受社会保险	(22)
一花独放——政府独揽社会保险事业	(26)
本是同根生，苦乐何不均——行业和地区差异	(31)
不进则退——养老基金呼唤高回报率	(38)
清算债务——到底有多少养老金变成国有资产	(45)
巧妇难为无米之炊——企业效益低，保险费 收缴难	(51)
抹不干的眼泪——城镇贫困程度加剧	(59)
三、社会保险面临的挑战	(65)
世纪难题——中国人口老龄化	(66)
红杏出墙——无法回避的失业现象	(72)

一道难解的方程——医疗保险不保险	(78)
并非不合理的负担——企业包袱越背越重	(86)
大批“中人”退休——隐性债务显性化	(97)
四、社会保险展望	(103)
撑开庇荫的巨伞——扩大社会保险覆盖面	(104)
全球的共同趋势——建立多支柱社会保险体制 ...	(110)
流动自如——加强统筹的可转移性，促进 劳动力流动	(117)
百花齐放——发挥私营部门的保障力量	(123)
移花接木——住房与养老保险协调互补	(129)

一、中国社会保险的 发展历程

统包统筹

——苏联模式的建立

不折不扣的苏联模式

1949年，中华人民共和国成立。1951年2月，政务院公布统一的《中华人民共和国劳动保险条例》。中国从建国初期就制定了比较齐全的社会保险制度，建立了相互独立的生育保险、疾病保险、工伤保险、老年保险、死亡保险等险种。这些险种之所以称为“劳动保险”，一是因为劳动人民群众翻身作了国家的主人。“劳动”在中国第一次成为光荣、受尊敬和令人自豪的字眼，值得颂扬；二是认识的局限性，未考虑保险覆盖面扩及全社会范围。中国建国初期的社会保险带有苏联特色，即：社会保险由工人阶级管理；国家举办的社会保险覆盖全体工人及其家属；国家对暂时或永久失去劳动能力的工人提供物质保障；国家、企业负担全部社会保险支出。为了显示社会主义制度的优越性，当时的社会保险待遇偏高，受保人不缴纳任何保险费，保险待遇与受保人的劳动贡献紧密挂钩，各级工会组织代表国家政权机构管理职工社会保险。

新政策的内涵

新中国成立以后，随着经济的发展，建国初期推出的社会保险几经修改。1951年社会保险仅覆盖100名职工以上的国营、公私合营、私营和合作社的工厂、矿场及其他附属单位，以及在铁路、航运、邮电三个产业所属企业和其他附属单位。到1956年，国民经济得到恢复和振兴，国家财政经济力量增强，社会保险覆盖面扩大到外贸、商业、粮食、金融、民航、石油、地质、水产、供销合作社、国营农牧场、造林等产业部门。社会保险覆盖的职工人数由302万增到1956年的1600万人，增加了4倍。至此，覆盖的职工人数已占国营、公私合营、私营企业全体职工人数的94%。如果把享受社会保险利益的家属也包括进来，覆盖面要大得多，覆盖约6000万人。

在社会保险项目方面，中国实施的社会保险制度，一起步便具有项目齐全的鲜明特色，除了失业社会保险，其他像生育社会保险、疾病社会保险、工伤社会保险、残障社会保险、老年社会保险、遗属社会保险都同时出台了。这在世界上还是鲜见的。之所以没有推出失业社会保险，归根是个认识问题、理论问题，也有仿效前苏联模式的问题。1950~1957年之间，盛行于学术界并占统治地位的理论观点是，社会主义制度的建立意味着失业现象的消灭，认为失业仅仅是资本主义制度固有的。既然中华人民共和国的建立意味着社会主义制度的产生，那么，与它水火不容的失业现象自然不复存在。当时城市存在的失业现象，认为是国民党政府造成的，并

且认为很快便可消灭。加之，当时学习的榜样——前苏联，也未建立失业社会保险，所以，把失业社会保险排除在中国社会保险制度之外，也就是自然而然的事情了。

在社会保险待遇方面，尽管国家的财力不足，但推出的社会保险待遇，就当时社会生产力水平讲，算是相当优厚的，以致博得受惠职工的一致欢迎，那些曾在国民党政府统治时期工作过的人感受尤深。以企业职工的社会保险待遇为例，便可窥一斑：

1. 生育社会保险。规定女职工享受工资照发的 56 天假期，孕产检查费和接生费一概由企业支付，同时，还享受一定款额的生育补助。

2. 疾病社会保险。规定，患病不超过三个月的职工，可享受本人 50%~100% 不等的工资照发假期；患病超过三个月，享受本人工资 40%~50% 不等的带薪假期，此外，患病期间的治疗、住院和普通药品费用，一概免缴。因病负伤所享受的生活待遇和医疗待遇，与疾病社会保险的待遇相同，此外职工直系亲属患病，免费享受所在企业的挂钩医院提供的诊断治疗服务，并享受手术费和药费的 1/2 优惠。

3. 职业伤害社会保险规定，因工负伤职工，医疗期间工资照发；治伤期间的一切费用，包括治疗、住院、药品、饮食、交通等费用，均由企业支付。规定，因工伤致残职工，若完全丧失劳动能力，且饮食起居需要扶助，按本人工资的 75% 发付残障恤金；饮食起居不需照顾，恤金按本人工资的 60% 给付。对于因工致残，但仅丧失部分劳动能力的职工，发予残障补助，后者相当于本人工资的 10~30%。

4. 老年社会保险规定，男 60 岁、女 50 岁且有 5 年企业连续工龄并有 20~25 年一般工龄（男 25 年，女 20 年）的职

工，以及从事有害健康工作的男 55 岁、女 45 岁的职工，享有本人工资 50%~70% 不等的退休金，因工作需要而留任的，发予本人工资 10%~20% 的补助金。

5. 遗属社会保险规定，因工死亡的职工，享受企业 3 个月平均工资的丧葬费，以及按直系亲属人数计算的恤金，恤金相当于死者工资的 25%~50% 不等。职工非因工死亡，享受丧葬费补助和恤金，丧葬补助相当于企业 2 个月的平均工资，恤金相当于死者工资 6~12 个月不等。此外，职工直系亲属死亡，也给予丧葬补助，10 岁以上付给企业月平均工资的 1/2。1~10 岁付给 1/3，周岁以下不给付。

社会保险的调整与充实

1958 年，中国大地掀起一个以“大跃进”和“人民公社化”为口号的群众性运动。几年来的事实证明，这是当时经济指导思想上的“左”倾错误所致，以致高指标、瞎指挥、浮夸风、“共产风”泛滥，给国家的各项事业和人民生活都带来严重的不利影响。1961 年，为了消除这些不利影响，中国共产党八届九中全会决定对国民经济实行“调整、巩固、充实、提高”。这个八字方针显然也适用于社会保险领域。于是，社会保险便按照这个决策展开了自己的活动。现在可作出的结论是：1958~1966 年这个阶段，中国的社会保险工作在巩固已有成绩的基础上进行了一些调整，作了一些补充，也获得了一定的提高。

在调整方面，主要是指统一了企业职工和国家机关人员的老年社会保险制度，包括统一了退休金给付标准。显然，这

有助于加强不同劳动群体之间的相互关系。调整活动还表现为对大批被精简的职工给予适当的收入补偿，使之继续享有一定的生活水平。调整活动还表现为，对 1958 年以后招收的徒工，规定了新的社会保险待遇，因为从 1958 年起把学徒的工资制改变成了生活补贴制。调整后学徒享受的社会保险待遇是：（1）学徒患病或非因工负伤期间，若连续时间不超过半年，生活补贴照发；若超过半年，生活补贴不再发予；（2）因病或非因工负伤后，治疗期间所需医药费用、住院费以及住院期间膳食费，若学徒本人负担有困难，应由用人单位酌予补助；学徒因病休学，则停止给付医疗补助；（3）徒工直系亲属，只有权享受徒工因工死亡的恤金，而无权享受其他保险待遇。

在充实方面，主要作了两点补充：

第一，建立了易地支付社会保险金的办法。

为了确保迁移职工享有在迁出地获得的社会保险待遇，并且，也为了减少迁出地用人单位邮汇退休金和其他社会保险金的差错，1960 年 7 月，中华全国总工会制定《关于享受长期劳动保险待遇的易地支付试行办法》。《办法》规定，举凡享受退休金、因工致残恤金的职工，以及享受遗属恤金的家属，若已迁移，到居住地的工会组织领取原有的社会保险金，如果迁入新地区的职工死亡，迁入地区的工会组织负责向遗属支付丧葬费和遗属恤金。迁入新区的职工患病，有权在新区指定的医疗机构就医，所需医疗费用由给付待遇的工会组织报销。

第二，规定了职业病范围。根据职业结构和具体内容，规定了危害职工健康，以及影响劳动比较严重，且职业性比较明显的 14 种职业病，作为职业伤害社会保险制度必须覆盖的

职业病。并且规定，职工患职业病后，用人单位的医疗机构或指定医疗机构的医师须负责确诊，若无法确诊，可由本单位医务劳动鉴定委员会予以确诊。职工确诊为职业病，应发予职业病证明书。患职业病的职工在接受医疗或休养期间，以及医疗终结确定为残障或治疗无效而死亡，按《劳动保险条例》规定的标准给予保险待遇。

尽管当时中国的社会保险制度是从苏联搬过来的，但也有其自身的特点。首先，中国一开始就建立了独立的生育保险险种，这在世界上是独一无二的。表明我国政府历来重视维护妇女的合法权益，提高母婴的身体素质，以调动广大女职工的积极性。其次，在退休的待遇方面，替代率与工作期间的工资收入呈正相关。苏联以及其他国家在此方面与中国相异。第三，50年代对国营企业规定的社会保险基金形成方式，充分体现了社会保障制度的互济互助功能，也表明工会组织在社会保险方面的巨大作用。当时实施的国有企业《劳动保险条例》规定，社会保险支出，一部分由企业自行负担，另一部分由企业定期向工会组织缴纳保险费来解决。企业的保险费缴纳，每月一次，相当于企业职工工资总额的3%。在企业解缴工会组织的保险费当中，规定其中的30%须上缴全国总工会，作为统一调剂使用于全国国有企业的社会保险总基金；另外的70%留在企业工会基层委员会，作为企业社会保险基金，用于给付本企业需要的社会保险金。企业社会保险基金，规定每月结算一次，若给付各项保险金后有盈余，必须解缴上一级工会组织，作为本产业或本地区的社会保险调剂基金。如果发现，企业社会保险入不敷出，则由社会保险调剂基金给予弥补。产业工会和地区工会组织掌握的保险基金，按照规定，除用于弥补某些企业保险金入不敷出外，还