

国家教委、联合国人口基金会 P04 项目

“妇女就业与生育率”课题丛书

生育保障 改革新思路

中华全国总工会女职工部 编
西安交通大学人口研究所

中国工人出版社



序 言

章瑞英

近年来，妇女问题在我国和国际上日益受到广泛的关注。目前我国已有女职工5600万人，占职工总数的38%。这支队伍在社会主义现代化建设中起着举足轻重的作用。对这样一个庞大的群体，如何保护她们的利益，调动她们的积极性，是我们必须注意认真研究并重视解决的一个问题。

改革开放为女职工施展才干提供了广阔的天地，但也给妇女运动提出了一些新的问题。例如，随着用工制度的改革和企业竞争机制的引入，社会上出现了妇女就业难、女职工被编余多和女大学生分配难的问题。这对于妇女的劳动权力无疑是一种剥夺或侵犯。用人单位何以不愿用女性呢？究其原因，除了少数人残存着重男轻女的陈腐观念，以及女性自身条件的限制等因素外，一个重要的客观原因是，根据现行规定，妇女生育期间的费用全部由所在单位支付，为了减轻负担，许多单位就采取了最简单的办法——将女性拒之门外，或将女职工编余。另一方面，女职工较多的企业因负担沉重，难以与其他企业在同一起跑线上竞争。

现行的女职工生育保险的政策法规，源于建国初期实施

的《中华人民共和国劳动保险条例》，以后又多次作了调整和补充。几十年来，它同我国其他各项劳动保险事业（如养老、医疗、工伤、疾病、保险等）一样，为保护劳动者的健康，维护社会的安定和促进生产的发展起到了重要的作用。但这些政策法规大多是在过去高度集中的计划经济体制下形成的，尽管当初不乏合理性，却难以适应现在经济体制改革的要求，急需加以改革和完善。

党的第十四次代表大会明确指出，建立社会主义市场经济新体制是我国经济体制改革的基本目标。这一重大突破为建立和完善我国新型的社会保障制度提供了重要的依据。在市场经济条件下，我国传统的社会保障制度的弊端更加突出，这一领域的改革显得日益紧迫。

社会保障制度的改革是深化经济、政治体制改革的重要前提。实现我国经济体制改革的目标，建立社会主义市场经济体制，客观上要求建立与之相适应的社会保障制度，这是我国市场经济建立和发展的重要社会条件。社会保险是社会保险制度中的基本组成部分，也是当前我国社会保障制度改革的重点。加快和搞好这项改革，对保障人民生活，维护社会安定，促进改革开放和经济发展有着极为重要的意义。

近期社会保险的改革，是以养老保险、待业保险、医疗保险的改革带动其他社会保障事业的改革和发展。女职工生育保险制度的改革是其中一个必然涉及的问题。几年来各地工会组织、政府有关部门及科研部门的同志，从解决生育费用必须实行社会补偿这一基本思路出发，对生育保险改革的必要性、可行性和具体的目标模式进行了多方面的研究和探讨，为推动各地生育保险改革方案的出台做了许多有益的工

作。从1988年南通市率先试行企业女职工生育费用社会统筹至今，全国已有16个省的150多个市、县对现行生育保险制度进行了改革，即对女职工生育费用实行了社会补偿，具体做法有实行社会统筹和夫妻双方单位分担两种。从目前各地情况看，这项改革进展较为顺利，经费收缴和回拨情况正常，社会效益较好。

实行女职工生育费用社会统筹，相对均衡了企业的负担，改善了企业公平竞争的外部环境，在一定程度上缓解了妇女就业难和女职工被编余多的矛盾；妇女生育的社会价值得到肯定，激发了广大女职工的生产和工作热情；有利于计划生育基本国策的落实和《女职工劳动保护规定》的贯彻落实，有利于优生优育和人口素质的提高。我相信它所产生的积极影响将会随着时间的推移越来越充分地显示出来。

生育保险制度的改革牵涉面广，不仅涉及劳动、卫生、财政、金融等诸多部门的配套改革，需要相关部门的积极支持，还涉及国家、集体和个人利益格局的调整，不仅影响现在，而且关系未来经济、社会的稳定和发展，具有政策性强，工作难度大的特点。我国幅员辽阔，经济发展很不平衡，地区、行业、企业间的情况千差万别，各地应从实际出发，因地制宜地制定生育保险改革方案和实施细则。

生育保险制度的改革是一项新的事业，在许多地区尚处于学习经验、研究探讨的阶段。各地已出台的方案也还需要积累经验，进一步修改和完善。为了使从事这项工作的同志更全面地了解情况，相互交流和借鉴，全国总工会女职工部和西安交大人口研究所联合编辑了《生育保障改革新思路》一书。这本书比较系统地论述了我国女职工生育保险制度的产

生、发展和现状，辑录了各地的改革方案和实施细则，同时介绍了其他国家实行生育保险的有关情况。本书内容丰富翔实，读后将有助于扩大视野，开阔思路，对于深化生育保险制度的认识和研究，将会有所启迪。希望本书的出版发行能够推动各地生育保险的改革更好地总结经验，进一步推广和完善。

1993年5月

章瑞英同志系全国总工会副主席、
全总女职工委员会主任、全国人大
常委全国人大法律工作委员会委员

目 录

序 言	章瑞英 (1)
-----------	---------

建议·讲话

全国总工会关于女职工生育保障制度改革问题 的建议	全国总工会 (3)
对全国人大八届一次会议第 1067 号建议的答复	劳动部 (6)
全国总工会副主席罗干在全总女职工部和 《工人日报》联合召开的七城市女工部长 座谈会上的讲话	(9)
南通市市长张佑才在全总女职工部和《工人日 报》联合召开的女职工生育补偿办法交流 会上的讲话	(13)
全总书记处书记李雪莹在全总女职工部和《工人 日报》联合在南通市召开的女职工生育补偿 办法交流会上的讲话	(21)
全国总工会副主席章瑞英在女职工生育费用社会 补偿问题研讨会上的讲话	(25)
劳动部副部长李沛瑶在女职工生育费用社会补偿 问题研讨会上的讲话	(31)
昆明市市长王廷琛在女职工生育费用社会补偿	

问题研讨会上的讲话	(40)
全国总工会副主席章瑞英在女职工生育价值学 术讨论会上的讲话	(45)

理论·调查

对江浙两省试行女职工生育费用社会补偿办法 情况的调查报告 全国政协提案委员会 全国总工会	(53)
女职工生育保险制度改革的基本思路、现状及 发展前景..... 郭 彤 汪林仙	(59)
生育价值分析与生育补偿理论研究 朱楚珠 王海涛	(83)
生育保险的国际比较及对我国生育保险制度的 评述	朱楚珠 王海涛 (117)
加快建立和完善社会保险制度适应市场 经济的 发展	韩良诚 (140)
论建立与完善生育社会保障的新体制 胡立群	(147)
维护妇女生育权益, 提高妇女社会地位 熊 郁	(177)
关于开展“在发展商品经济中, 如何认识女职工 生育价值”大讨论的回顾	张淑华 (183)

工 作 经 验

改革现行女职工生育保险制度势在必行 何晓劲、毛湘君	(193)
------------------------------------	-------

- 实行女职工生养基金统筹探索生育保险制度改革
革新路 南通市总工会 (203)
- “女职工生养基金统筹”施行后子代效应观察
..... 南通市妇幼保健所 (217)
- 关于我省女职工生育保险制度改革的情况
..... 浙江省总工会女职工部 (223)
- 绍兴市对企业女职工实行生育休假和生育基金
社会统筹的探索
..... 绍兴市劳动局 绍兴市总工会 (228)
- 努力开拓杭州市女职工生养基金统筹工作新局面
..... 杭州市劳动局 杭州市总工会 (239)
- 女职工生育保险在广东的实践与思考
..... 陈丽珠 (246)
- 推行女职工生育社会保险保障妇女合法权益
..... 佛山市社会保险事业局
佛山市总工会 (252)
- 坚持改革, 巩固完善生育保险基金统筹
..... 昆明市总工会女职工部 (257)
- 积极进取, 勇于探索, 开创企业女职工生育
保险工作新局面
..... 江西省劳动厅 江西省总工会 (265)
- 关于女职工生育保险社会统筹工作的调查
..... 山东省总工会女职工部 (274)
- 努力开拓生育保险社会保险事业
..... 山东省滨州地区工会办事处
山东省滨州地区劳动保险处 (283)

苏州市女职工生育费用补偿办法	方 颖 (291)
关于“女职工哺乳假工资由双方单位共同承担” 方法的试点情况及对策思考	鞍山市财政局 (294)
结合农垦实际, 试行女职工生育基金统筹	黑龙江省农垦工会女职工部 (300)
四川省女职工生育社会补偿工作及其发展方向	四川省总工会女职工部 (312)
对上海市女职工生育社会保障问题的思考与实践	上海市总工会女职工部 (323)

法规·政策

中华人民共和国劳动保险条例 (摘录)	(331)
中华人民共和国劳动保险条例实施细则修正 草案 (摘录)	(333)
女职工劳动保护规定	(337)
劳动部关于女职工生育待遇若干问题的 通知	(340)
劳动部关于印发《女职工劳动保护规定问题解答》 的通知	(341)
南通市全民、大集体企业女职工生养基金统筹 暂行办法	(345)
南通市女职工生养基金统筹计算办法	(348)
《南通市全民、大集体企业女职工生养基金统筹 暂行办法》有关问题的解释	(350)
安徽省铜陵市企业女职工生养基金社会统筹	

暂行办法.....	(352)
福建省龙海县全民、集体企业女职工生育基金统 筹补偿暂行办法.....	(354)
江西省井冈山市全民和县以上集体企业及非财政 拨款事业单位女职工生育保险基金社会统筹 实施办法.....	(357)
广东省省属、中央、部队驻穗企业、事业单位女 职工生育保险办法.....	(360)
广东省肇庆市直属企业、事业单位社会保险一体 化管理暂行办法.....	(363)
山西省河津县劳动局关于对离退休费用和生育费 用全面实行社会统筹的(试行)办法.....	(368)
河北省威县女职工生育基金统筹试行办法.....	(372)
河南省开封市企业女职工生育保险基金统筹试行 办法.....	(375)
后 记.....	(377)

080296

建议·讲话



全国总工会关于女职工生育保障制度改革问题的建议

工发函〔1992〕95号

劳动部：

女职工的生育保障问题历来得到党和政府的重视和关心。早在建国初期，国家就制定了一系列有关女职工生育保障的政策和法规，得到了广大女职工的拥护，为调动女职工的积极性，保护女职工及其下一代的健康起了积极的作用。但是，随着改革的深入，特别是企业经营机制的转变，现行的女职工生育保障制度的弊端越来越明显地暴露出来。按照国家的现行规定，女职工生育期间的费用，包括产前工间休息、产假、哺乳误工等工资及与生育有关的医药费，全部由女职工所在企业支付。这就造成了企业因招用女职工的数量不同，经济负担畸轻畸重，影响了企业之间的平等竞争，造成一些企业不愿招用女职工。在当前企业用工制度改革中，一些企业女职工被编余过多的现象比较普遍，有些企业由此引发女职工集体上访。

为此，全总女职工部1987年曾对全国11个省市自治区的10个行业660个企业进行了调查。据对660位企业领导调查，对男女都适合的工种，有88.2%的企业领导表示不愿招

用女职工。其重要原因是女职工生育期间的多种费用由所在企业负担，影响了企业的经济效益。苏州市曾对职工人数均为 7000 多人的苏纶纺织厂和苏州钢铁厂进行了对比调查。1988 年两厂女职工之比为 3.82 : 1，生育人数之比为 10 : 1，实际承担生育费用之比为 15.88 : 1。

为了解决这一问题，各地有关部门都进行了积极的探讨研究和实践。1988 年，南通市率先提出和试行企业女职工生育费用社会统筹。这一突破对其它地方产生了积极的影响，各地纷纷效法。到今年 6 月，全国已有 12 个省的 90 个市县对现行的女职工生育保险制度进行了改革。具体做法有两种：

一是女职工生育费用社会统筹。也就是将女职工生育费用由所在企业支付改为社会统筹支付。具体办法是由企业按职工人数交纳统筹费，女职工生育时，再将所需费用回拨给企业。统筹金和生育补偿费用的标准，根据国家和地方有关法规，由当地政府制定统一标准。女职工生育期间仍在本单位领取工资和报销与生育有关的医药费。杭州、广州、昆明等 80 个市县都在试行这一办法。

二是女职工生育费用由夫妻双方所在单位分担。其费用的计算与统筹法大体相同。当女职工生育时，由男方所在单位支付一半金额补偿给女方单位。苏州等 10 个市县正式在试行这一办法。

目前，全国还有福建、四川、上海等 5 个省市和大连等 50 多个市仿照以上办法制定了生育保险制度改革方案，有的已上报待批。

据调查，这项改革进展较为顺利，经费收缴回拨情况良好。有的市县、如绍兴、曲阜等市统筹率和收缴率均达 100%。

这项改革的效果是好的：它较好地均衡了企业间的负担；有利于计划生育基本国策的落实和人口素质的提高；在一定程度上缓解了妇女就业难和女职工被编余多的矛盾；推动了《女职工劳动保护规定》的贯彻落实；促进了职工思想观念的转变。

为了调查和论证这项改革的可行性和科学性，1990年我们和全国政协提案委员会组成联合调查组赴江苏、浙江进行调查，去年与劳动部保险福利司联合召开专题研讨会，今年和西安交通大学人口研究所联合召开学术讨论会。参与调查和研讨会的同志一致认为：这项改革带来的社会效益是好的，改革的办法符合我国国情，实践证明两种办法都是可行的。两种办法相比较，大家认为统筹法更符合社会、企业、个人三方合理负担的原则，加以完善，可以形成较合理的女职工生育保障制度。统筹金一般占工资总额的1%左右，同医疗、养老保险金相比要少得多，不影响国家财政收入，操作也比较简便，推行的难度不大。把它同其它社会保障制度的改革配套进行，对于推进整个改革的顺利进行，维护女职工队伍乃至整个职工队伍的稳定，都具有重要意义。为此，我们提出以下建议：

一、建议将此项改革纳入社会保障制度改革总体规划，有计划地分期分批地在全国推行。

二、建议各级政府劳动部门把这项工作统管起来，加强对女职工生育保障制度改革的研究和指导。各级工会组织将继续会同劳动部门和有关方面，加强调查研究，总结经验，推动这项改革的健康发展。

1992年8月29日

对全国人大八届一次会议 第 1067 号建议的答复

劳险案字〔1993〕21 号

章瑞英代表：

您提出的关于“深化女职工生育保险制度改革”的建议”收悉，现答复如下：

女职工生育保险制度改革是近年来我国社会保障制度改革的一个重要方面。目前，全国已有江苏、浙江、山东、河南、江西、云南等 15 个省的 116 个市县开展了女职工生育保险制度的改革试点工作，其中大多数市县建立了生育基金制度。实行生育费用的社会统筹，在一定程度上均衡了企业的负担，缓解了女职工就业难的矛盾，收到较好的社会效果，但也存在一些问题，正如您反映的那样，有些地方部门对这项改革不了解，认为是给企业增加负担，是乱摊派，将它作为“三乱”来治理，等等。我们将进一步作好宣传工作，也需要各部门、社会各界人士积极配合与支持，广泛宣传这项改革的意义和成效。

目前，我们已经把这项改革列入了我国社会保障制度改革的总体规划之中，准备有计划地逐步在全国推行。但鉴于有关部门认为目前由国家立法来建立妇女生育基金制度的条

件尚不成熟，因而我们还需要作大量的调查研究和宣传解释工作，在积极推动各地劳动部门在当地政府的领导下做好女职工生育保险制度改革工作的同时，努力争取有关部门的支持和配合，为国家立法创造条件。

感谢您对我们工作的关心和支持。

中华人民共和国劳动部

1993年6月10日

〔附〕 章瑞英代表在全国人大八届一次
会议上的建议书

关于深化女职工生育保险制度
改革的建议

随着改革的深入，劳动用工制度改革的全面展开，企业经营机制的转变，以及市场经济的逐步建立，现行的女职工生育保险制度的弊端越来越明显地暴露出来。企业因招用女职工的数量不同，经济负担畸轻畸重，影响了企业之间的平等竞争，造成一些企业不愿招用女职工和女职工被编余多。

为解决这一问题，1988年南通市率先提出和试行企业女职工生育保险费用社会统筹。到今年2月，全国已有江苏、浙江、