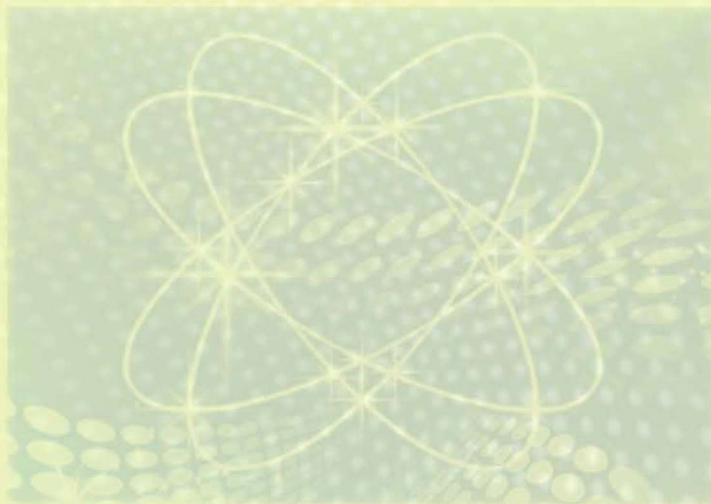


中国社会保障创新与发展

(中卷)

主 编 邹小钢



经济日报出版社

中国社会保障创新与发展

(中卷)

主 编 邹小钢

经济日报出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国社会保障创新与发展 / 邹小钢主编. --北京:经济日报出版社, 2014.12

ISBN 978-7-80257-735-0

I. ①中… II. ①邹… III. ①社会保障-研究-中国 IV. ①D632.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 274790 号

中国社会保障创新与发展

主 编	邹小钢
责任编辑	陈 悦
责任校对	张 敏 施 琳
出版发行	经济日报出版社
地 址	北京市西城区右安门内大街 65 号(邮政编码:100054)
电 话	010-63567684 63516959(发行部)
网 址	www.edpbook.com.cn
E-mail	jjrb58@sina.com
经 销	全国新华书店
印 刷	武汉贝思印务设计有限公司
开 本	787mm × 1092mm 16 开
字 数	1 800 千字
印 张	85
版 次	2014 年 12 月第一版
印 次	2014 年 12 月第 1 次印刷
书 号	ISBN 978-7-80257-735-0
定 价	598.00 元(上、中、下卷)

版权所有 盗印必究 印装有误 负责调换

目 录

第二篇 完善社保制度 构建城乡一体社会保障体系

第一章 社会保险制度	567
第一节 社会保险权	567
第二节 社会保险的特征、功能与发展趋势	570
第三节 社会保险法及其制度创新	576
第四节 社会保险费的缴纳与征收	581
第五节 商业保险与社会保险的关系	584
第二章 养老保险制度	590
第一节 养老保险的特点及模式	590
第二节 城镇职工基本养老保险制度	595
第三节 机关事业单位养老保险制度	603
第四节 新型农村社会养老保险制度	609
第五节 部分发达国家的养老保险制度	615
第三章 医疗保险制度	624
第一节 医疗保险与医疗保险制度	624
第二节 城镇职工基本医疗保险制度	630
第三节 城镇居民基本医疗保险	633
第四节 新型农村合作医疗制度	636
第五节 部分发达国家的医疗保险制度	639
第四章 工伤保险制度	648
第一节 工伤保险的类型及原则	648
第二节 我国的工伤保险制度	651
第三节 工伤保险争议及其处理	660
第四节 部分发达国家的工伤保险制度	663
第五章 失业保险制度	669
第一节 失业保险的类型、地位与功能	669
第二节 我国的失业保险制度	674

第三节 部分发达国家的失业保险制度	680
第六章 生育保险制度	687
第一节 生育保险的特点及给付	687
第二节 生育保险的国际公约	690
第三节 我国的生育保险制度	693
第四节 部分发达国家的生育保险制度	698
附 探索·实践	
加快发展养老服务业 成为未来经济增长的重要引擎	蒋同进 702
制定高含金量政策 助推养老服务业发展	
——对《关于加快养老服务业发展若干政策》的解读	林 洋 705
政府主导 社会参与 山东养老服务业加速发展	苏道义 邢洪瑞 708
创新思路 深化改革 推动甘肃养老服务业转型升级	
.....	王进才 杨彦波 张志宏 711
广西深化养老服务改革的几点思考	曾凡明 714
试论规范医保定点医疗机构管理	李 娟 张成利 汤贵新 李 强 718
湖州市城乡居民大病保险制度试点情况及对策建议	
.....	丁会强 宋国兴 高 伟 金斌斌 720
统筹推进城乡居民养老保险一体化建设	刘学杰 赵 莉 723
“单独二孩”给生育保险带来影响的预测分析	李才让卓玛 张 颖 726
开拓创新 务实为民 积极推进城乡居民共享医疗保险改革成果	
——长沙市医疗保险城乡统筹实践情况介绍	文丽霞 罗 昶 729
推进养老保险经办工作“五个社保” 切实提高养老保险运行质量和服务水平	
.....	李 悦 734
精心策划 紧密配合 让城乡居民社会养老保险政策惠及群众	
.....	谭红兵 李小军 谭 军 房义贵 737
完善稽核职能 发挥稽核功效	张成利 杨 翀 何濡冰 739
科学测算 统筹规划 稳步推进	
——阳泉市城镇居民大病保险工作情况汇报	朱风雷 李沛锦 741
打造为老服务网络平台 推进居家养老创新发展	郭传来 陈 峰 744
养老服务业发展实践与探索	周万利 王伟林 747
建一流窗口 创一流服务	朱风雷 宋晓红 李瑞卿 马晓华 752
关于逐步解决重特大疾病患者“因病返贫、因病致贫”问题的探索	郑寿庆 756
创新为养老服务发展注入新活力	
——成都市加快推进新型养老服务体系建设的	詹 庆 759
率先推出“三办”服务工作模式更加方便快捷地为参保群众服务	
.....	王耀丽 肖家铨 763
完善政策 强化措施 努力做好职工基本养老保险工作	宋启龙 767
基本医疗保险基金绩效管理探索	朱文华 刘 莲 吴 蔚 张佳梁 771

张家港市城乡社会保障一体化发展解析	黄亚红	776
站在三明医改光环下的思考	余建平	780
实施付费总额控制 确保基金安全运行	王耀丽 李佑生	784
走可持续的居家养老之路	陈同舟 范雅茹	787
医疗工伤生育稽核工作运行分析	张成利 孙永宝 李 娟	790
大病保险再补偿后个人医疗负担再分析	孙 卫	795
红花岗区贯彻执行《社会保险法》情况的调研报告	马丰民 于 影	800
特殊工种提前退休存在的问题及建议	郑贵伦	805
清河区事业单位养老保险完成“六个100%”	谷 珊	807
加强领导 抓好落实 扎实做好医疗保险两定单位管理工作	叶兴权 李 娜	809
望城区城乡居保经办管理服务实践及思考	雍翠化 毛朝阳 周 垚	812
北塔区城镇居民医疗保险调研报告	蒋承哲	817
新型农村社会养老保险推进中的思考	姜丽丽	820
加大力度 推进养老事业新发展	徐 艳	823
关于为年满90周岁以上高龄老人购买居家养老服务情况的汇报	何 萍 喻 琪	826
七里河区多措并举全力推进城乡居民 社会养老保险工作跨越式发展	郑兴华	829
邵阳市城镇职工医疗保险征缴工作调查与思考	唐足平 何 慧 胡红艳	832
开展居家养老护理服务工作的实践与思考	韩洪林 郑绪峰	836
多措并举 强化落实 巴南区创建全国和谐社区建设示范区	杨 毅	840
城镇职工基本养老保险待遇水平与经济发展情况分析 ——基于成都市温江区2009~2013年的数据	伍嘉裕 屈 阳	843
巴南区实施社区养老服务设施工程的做法及成效	杨 毅	847
贯彻国家方针政策 机关事业单位社会保险工作与时俱进	戚良荣 朱凌静	849
整合统一城乡医保制度的实践和思考	张学杰	852
统筹城乡医疗保险 提升医疗保障水平	刘志平 徐厚彩	856
对规范医疗保险服务流程的几点思考	马向东 李茂斌 龚节刚	860
加快推进养老服务体系建设的对策建议	四川省成都市青白江区民政局	862
浅谈医保机构如何做好联网医院住院医药费用审核	高爱菊	868
在改革探索中完善城乡居民基本养老保险制度	王胡祝	870
立足实际 突出重点 大力推进机关事业单位养老保险工作更好更快发展	于永卫	872
强化基金监管措施 提升经办服务水平	彭承麟 江 燕	875
科学发展 保障民生 全面推动游仙社会保险事业再上新台阶	王云海 陈建军	878
建立健全资金风险防范机制 确保职工医疗保障基金安全运行	吴纯朴 徐七松 童 鹏	883

社会保险统计三度空间拓展刍议	王 琦 于 鑫	886
县域城镇化进程中社会保障问题调查与对策	吉拥庆 王 琦	891
开拓创新 稳妥推进 大力做好城乡居民社会养老保险工作	万喜成	896
工伤保险“伤不起” ——湖南省邵东县工伤保险十年工伤保险基金现状调查	李义伟 宁汉文	899
响水县城镇基本医疗保险运行中存在的问题	郁利华 王 翊	901
说说机关事业单位养老保险制度“并轨”	崔亚平	906
关于当前城乡医保工作的几点思考	付自武 杨代云	909
临湘市医疗生育保险市级统筹调研报告	何庆伟	911
潼南县养老业发展的探索	周永安	914
夯实医保工作基础 不断提高医保经办机构管理水平	刘艳丽	918
武胜县推行指静脉生存认证杜绝冒领养老金	金 丹 梁太祥 滕春燕	921
关于提升社会保险经办能力的思考	伍志荣	924
紧抓作风树形象 改善服务赢口碑	胡培国 张守国 孙岩智 曲增辉	930
关于应对当前城镇职工基本医疗保险统筹基金收支缺口的几点思考	刘 振	932
金湖县农林场圃参保情况调查与思考	陈 亮	934
事业单位离退休人员领取养老金资格认证方式探讨	戚晓虹	937
企业退休职工养老保险待遇调整问题之分析	胡培国 张守国 孙岩智	940
机关事业单位养老金虚报冒领成因及对策	陈 亮	943
机关事业单位养老保险当前存在的问题及思考	王绪文 关洪海	946
临邑县倾力编织医保“健康网”	王树根 宫庆才 廉鸿鹤	950
关于完善机关事业单位养老保险制度的几点思考	孙佩凯	952
构建公正和谐医保 探索实行城乡医保待遇同等的路子	游林生	955
规范档案管理 服务参保群众	邱康凌 牟兴然 郭林平	957
积极发展 勇于创新 全力推进事业养老保险工作	刘 庆 薛童文	959
浅析如何建立城镇居民基本医疗保险门诊统筹支付政策	孙兰英 曾玉芳	962
做实机关事业单位养老保险“个人缴费账户”优点、难点及解决办法	薛童文 刘 庆	965
创新思路 扎实工作 上犹县社保基金征缴再创新高	罗 聪 陈昌前 张 海	968
即墨市城乡居民养老保险工作稳步前行	王德高 刘宝壮 于兆吉	970
重庆市巫山县社区老人精神慰藉问题实证研究	龚榆林 汪 泉	971
县级机关事业单位养老保险若干问题及改革对策思考	阮彦才	979
浅谈医疗保险待遇稽核常见问题及对策	吕宏业	984
稳中求进 狠抓落实 以群众满意为标准全心全意为人民服务	万喜成	987
一步之遥 百倍努力 ——湘潭县城镇医疗体制改革参与全面建设小康社会掠影	王 睿 黄 芳	992

坚持“四个结合” 推进农保事业健康发展	孔令炜	994
简化流程 提升服务 沧县医保以“五全”目标促管理成效显著	王向力	996
机关事业单位养老保险工作存在的问题与对策建议	王春晴 唐 跃	998
企业欠缴养老保险费的调研报告	冯建伟 陈皓琰	1000
合江县统筹推进城乡社会保障体系建设工作浅析	徐清平 张志慧 穆历冰	1003
浅议当前城镇职工医保运行困境及对策	王波勇 李忠诚	1006
浅析企业职工养老保险扩面征缴工作存在的问题及对策	王晓峰	1011
规范实施 优化服务 让广大群众共享改革发展成果	祝 丽 吴继成	1014
浅析事业单位养老保险改革	孙玉江 李新国	1017
宜城市社会化养老服务体系建设的实践与思考	张晓坤 隗 激	1020
以人为本 强化管理 切实推进全县养老事业发展	罗方飞	1025
提升服务增效能 共圆城乡养老梦	赵 文 袁 勇	1028
失地农民就业和社会保障的调查与思考	董大伟	1030
真抓实干 锐意进取 不断提升医疗保险服务水平	程广文 余 辉	1034
瑞昌市城乡居民养老保险工作亮点突出	李洪发	1036
科学管理 和谐服务 工伤保险成绩显著	王能忠	1038
浅谈旌德县城乡居民社会养老保险基本现状及积极影响	朱晓勇 孔德宏	1040
城乡经办一体化 快捷服务零距离 全面提升城乡居保“四个不出村”服务内涵	彭金标	1043
心系社保谋福祉 情牵民生促发展		
——沾化多管齐下做好城乡居民社会养老保险工作	王向阳	1046
聚力推进社保全覆盖 倾情打造民生幸福工程		
——如东县社会保险工作推进现状及存在问题分析	沙美林 吴庆飞	1048
承诺在心中 落实在行动 服务无止境		
——富平县养老保险经办服务大厅工作小记	刘忠让	1053
扎根基层 服务群众		
——安化县社会劳动保险所近年工作情况汇报	肖克忠 胡文力	1057
抓“五个一工程”完善工伤保险体系 多措并举助推工伤保险征缴扩面	刘建中 刘日升	1061
城镇居民医疗保险“门诊统筹”有关问题调研	姬 磊 乔 明	1063
基金征缴持续增长 待遇发放及时准确 麻城市城乡居保工作彰显亮点	周 强	1066
团结协作 共同努力 滦县基本医疗保险成绩显著		
.....	刘焕顺 赵民祥 闫子海 杨占国 张 龙	1068
不断完善医疗保障体系 保障参保人员医疗待遇水平	王晓光 郑 南	1071
城镇职工基本医疗保险统筹基金运行绩效分析	徐乔华 郑 兴	1073
秉持文明服务 打造政务品牌 推动宁乡社会保险事业稳健发展	刘轶军	1076
深化服务 保障民生 祁县扎实开展各项医保工作	张智锋	1081

着力统筹惠民生 真抓实干谋发展	杨进平 刘轶军	1085
当阳市城镇职工基本医疗保险基金风险预警及对策研究	孙万新 朱琴丽 向 娥	1090
对嘉禾县事业保险运行情况的调研分析和探讨	胡 剑 萧成选	1094
思想政治工作是助推新农保的强大动力	沈在春	1099
古蔺县统筹城乡社会保险事业发展思考	曹洪中	1102
探索健康养老产业发展过程中退管服务新模式	许映彬 石锦胜 朱凤萍	1104
坚持送服务下去 努力带满意回来 ——记中共通江县城城乡居民社会保险局支部委员会	李 兵 郑克书 张庆海	1108
团风城乡居保一切为了广大人民群众的根本利益	胡 民 付建平 孙 铮	1111
完善服务措施 提升服务理念 ——乾安县医疗保险经办中心开展优质服务基本情况	吉林省乾安县医疗保险经办中心	1114
优化管理 不断探索 进一步加强医疗保险基金管理	高 鹰	1118
大胆探索 扎实推进 全力构筑补充工伤保险防线	刘忠列 许品甲	1121
关于中方县城乡大病医疗保障的调研报告	李 凌 廖新宇	1125
建立更加公平可持续的全民医保制度 全民医保呼唤城乡统筹和制度统一	蔡 浩 王绪磊	1129
全面统筹 规范管理 大力促进养老服务 ——记重庆市酉阳土家族苗族自治县养老服务工作	周 胜 冉思波	1133
城口县敬老院建管用面临的主要问题和对策	李海波 邓道平 成 胜	1136
夯实基础 完善设施 规范经办 统筹兼顾 凤凰县全力推进城乡居民养老保险发展	林小波	1138
练好内功 服务群众	顾舒文	1141
城口县养老服务业现状及对策思考	李海波 邓道平 黄定超	1144
企业职工基本养老保险供养比与社保基金收支情况的分析	李鹏军 韩德荣	1147

第二篇

完善社保制度

构建城乡一体社会保障体系

第一章 社会保险制度

社会保险制度是社会保障制度的核心,是最基本的社会保障,其原因有二,一是社会保险制度覆盖人数最多,其对象主要是雇员(劳动者),他们是人口中最能创造财富的那部分,且占社会保险对象的绝大部分;其二是社会保险支出巨大,占社会保障日常收支的绝大部分,是社会保障中的最大子项目。目前世界上已有180多个国家或地区建立了社会保险制度,社会保险制度已经成为一个国家或地区现代文明进步的重要标志。

第一节 社会保险权

社会保险权又称劳动保险权或社会福利保险权,是指劳动者由于年老、疾病、失业、伤残、生育等原因失去劳动能力或劳动机会而没有正常的劳动收入来源时,通过国家社会保险制度获得物质帮助的权利,是我国《宪法》和《劳动法》赋予劳动者的一项基本权利。《社会保险法》的基本理念与核心价值正是在于确认和维护公民的社会保险权。社会保险权是一种由公权与私权属性结合而成的社会权,也同时具有受益权的性质。具体而言,社会保险权是指公民在年老、患病、工伤、失业、生育等情况下依法从政府和其他社会主体获得经济补偿或物质帮助的权利。社会保险权作为劳动者基本人权的构成部分,其社会意义在于保障劳动者的生存权。社会保险权作为典型的生存权,是生存权体系中具有实质意义的权利,对于生存权的保障和实现具有重要意义和关键作用,这些已被国际社会所公认。

一、社会保险权的形成过程

现代社会保障制度或称社会安全制度,基本是以社会保险制度为主体。西方发达国家均已建立了较为完善的社会保险制度,社会保险权作为人权(生存权)的重要内容,已为各国宪法、法律所普遍确认。社会保障制度,是由其最初阶段对于社会贫困群体的扶助救济,逐步发展为以人的生存权利保障为基本理念的法律制度。1531年,英国制定了第一部由政府救济贫民的法律,1671年英国《济贫法》的问世,确认了穷人享有获得救济的权利。1942年,英国将救济贫民扩展为保障国民的最低生活保障。美国经济学家西奥博尔德指出:“社会对穷人的资助是穷人的权利。”《世界人权宣言》更明确地将社会保障作为人权的重要内容,该宣言规定:“每个人,作为社会的一员,有权享受社会保障。”1966年12月16日,联合国大会通过的《经济、社会、文化权利国际公约》的第九条规定:“缔约各国承认人人有权享受社会保障,包括社会保险。”

社会保险权的权利理念经历了从“自由权”观念向“社会权”观念、从私法调节向社会法调节的转变。自由权首先是在1776年美国《弗吉尼亚州宪法》的人权宣言中得到保障

的,接着是《合众国宪法》,进而是1789年的《法国人权宣言》将此继承了下来,并且在自由主义和个人主义的思想基础上进一步发育成熟,形成了具有完整体系的基本人权。因此,自由权是资本主义形成阶段的产物。

社会权是与福利国家或积极性国家的国家观相对应的基本人权。其目的在于消除伴随资本主义的高度化发展而产生的贫困和失业等社会弊病,为此要求国家积极地干预社会经济生活,保护和帮助弱者。在社会权理念支撑下的社会保险权与以往的权利相比较,其最大变化表现在下述方面:社会保险法上的权利观,从注重“消极权利”转向注重“积极权利”,更多地强调国家和社会的义务和责任;权利保护所采用的方法,突出“社会本位”的观念,从强调“自发性调节”到国家积极地干预社会经济生活;从单纯追求形式自由到主要追求社会正义(特别是“分配正义”)价值目标,也就是说从私法调节转向社会法调节,从而保护和帮助面临年老、患病、工伤、失业、生育等社会风险的社会成员。在这一理念指导下,社会保险权权利义务主体及其权利法律保护也就极为清晰化了,进而带来了许多相关的全新的理念和制度。社会保险权义务主体包括:国家(主要通过社会保险行政机构体现)、用人单位、社会保险经办机构、社会保险基金运营机构、社会保险监督机构等。国家是社会保险权的第一义务主体。保障劳动者社会保险权,首先是国家的责任,所谓国家责任,既包括国家有责任建立起完善的社会保险制度,以保障公民享受社会保险的权利;也包括国家必须承担必要的财政支出,以及通过行政手段具体实现劳动者社会保险权利的义务。用人单位是社会保险权的第二义务主体,主要履行为劳动者依法申办社会保险登记并缴纳社会保险费的义务。社会保险经办机构负责筹集社会保险基金,确认社会成员享受社会保险待遇的资格,给付社会保险待遇,组织社会保险服务;社会保险基金运营机构专门负责社会保险基金投资运营等。社会保险法的目的是为了保障全体社会成员(主要是劳动者)的社会保险权利,因此,在社会保险法律关系中,全体社会成员(主要是劳动者)的身份主要是权利主体,而且这种主体身份是贯穿始终的。

二、社会保险权的法律特征

社会保险制度是社会保障制度的重要组成部分,因为这一制度所救助的对象,一般是指劳动法意义上的劳动者,即现代社会的劳动关系中的劳动者。劳动者群体,是社会生产关系中的直接生产者,是现代社会中社会财富的直接创造者,他们人口众多,其基本生活能否得到保障,直接关系到经济发展和社会稳定。

社会保险制度作为一种具体的法律制度,是与劳动法律制度直接联系和交叉的。在一定意义上,社会保险法律制度也是劳动法律制度的构成部分,具体表现为:第一,社会保险法保护的对象与劳动法保护的对象同是现代劳动关系中的劳动者;第二,社会保险关系的主体构成为劳动者、雇主和政府。而这一构成正是社会劳动关系,或称产业关系的基本构成。正是在这个意义上,社会保险制度在传统上又被称为劳动保险制度。

社会保险法就其性质而言,并不是社会保险管理法或社会保险行政法,而是社会保险权利保障法。这一法律直接的社会目的是保障劳动者的社会保险权利。社会保险作为劳动者的一项重要权利,是现代经济社会发展的客观要求,也是社会公平价值在社会立法和劳动立法中的体现。

社会保险权作为劳动者基本人权的内容,主要体现在劳动者的生存权的保障上。生

生存权是人的生命安全和生活保障的权利。生存权是最基本的人权,是享受其他人权的前提。实现人的生存权,必须要保障人的基本的生活条件。在现代社会中,人的工作权或就业权的实现,是实现生存权的前提,但是,一部分劳动者或由于经济衰退而失业;或由于年老而退休;或由于疾病、工伤而丧失劳动力,对于这部分无法实现劳动权的社会困难群体,必须要社会来救助,来保障其生存的权利,这种救助不是社会施舍。还应该看到,救助社会贫困者,也是救助社会本身。因为社会贫困正是造成社会动乱的重要原因之一。特别是失业及所形成的社会贫困,更是社会不安定的重要因素之一。一个专门研究社会问题的美国社会学家指出:“长期失业可能将个人推向厌烦、绝望、脾气恶劣、冷漠无情,也许还会导致家庭内部的冲突或酗酒,这种情况屡见不鲜。甚至那些保住了自己工作的人也受到失业率的影响,因为他们开始为自己的前途担心。”

三、社会保险权的实现途径

国家应该承担社会保险基金筹集的主要责任。我国的《社会保险法》明确了公民实现社会保险权的国家责任。所谓国家责任,既包括国家有责任建立起完善的社会保险制度,以保障公民享受社会保险的权利,也包括国家必须承担必要的财政支出,以及通过行政手段具体实现劳动者社会保险权利的义务。国家建立社会保险制度,即意味着国家要加大财政支出中社会保险基金的比例。以实现劳动者的社会保险权。确保公民社会保险权的实现,做到“应保尽保”,这是社会保险法的核心价值所在。国家增加对于社会保障的投入,是国家在社会保障法律关系中的义务。

对于劳动者而言,在一般的意义上,权利与义务的一致当然也是适用的。但在社会保险法律关系中,这种权利义务对应,简单地看成是劳动者的缴纳社会保险费用义务和享受社会保险待遇权利的对应,则是不正确的。因为在社会保险关系中,有的需要劳动者缴费,有的如工伤保险则不需要劳动者个人缴费。而且,社会保险关系是与社会劳动关系直接相连,在一定的意义上也是社会劳动关系的一个组成部分。劳动者的权利义务关系,必须从整个劳动过程来分析,即劳动者履行劳动义务,才是劳动者在社会保险关系中首要的义务。而劳动者按规定缴纳社会保险费用,只是筹集社会保险基金的一种手段。

雇主和用人单位缴纳社会保险基金的责任应该强化。对于雇主而言,缴纳社会保险基金是其直接的义务,因为劳动者是直接为其企业或单位提供劳动。但在现实中,企业和用人单位不交或少交社会保险费用的情况非常普遍。对于企业和用人单位,则必须加大执法力度督促其缴费,对于有意拖欠或赖账者,应从银行账户强行划拨并提高滞纳金比率。另外,还可借鉴国外的经验,通过所得税和营业税来筹集基金,并将现收现支的方式逐步改为资金积累的方式。总之,不能由于雇主不承担缴费的责任,而让劳动者承担无法享有社会保险权利的后果。

劳动者缴纳社会保险费用是其应尽的义务,但对于在传统经济体制下已经度过了整个或大部分劳动时间的劳动者,即所谓国有企业的“中人”或“老人”,则应具体分析。由于当时他们所处的时期是实行“低收入、高积累”政策,这部分人为国家和社会做出的贡献,已经超额履行了自己在社会保险法律关系中的义务。而目前这些人由于年龄和体力技能的关系,大部分处于低收入的弱势群体中。对于他们的历史贡献,国家和社会应该承认并给予相应的补偿。作为一种制度性补偿,解决企业与职工之间的债权债务关系,

所需资金的大部分应取自国有资产的存量或增量部分。其具体方法可以采用国有股减持、企业资产变现、将职工的债券部分转为社会保险费用或对企业投资等。我国前些年国有企业改革中,很多地方正是采取了这种方式,较好地解决了转制和下岗职工的社会保险问题。

进入21世纪,我国社会保险制度也越来越引起党和政府的高度重视,包括社会保险在内的社会保障制度的建立及完善更是被提上了重要议事日程,其根本目的在于保障全体公民学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居,保障社会的安定和谐,促进经济良性循环和社会可持续发展。社会保障支出在GDP中的比重已经有了大幅提升,以保障劳动者社会保险权的充分实现。

第二节 社会保险的特征、功能与发展趋势

社会保险作为保险的一种,它是基于一定的经济风险存在的,作为一种物质帮助形式,是国家对于劳动者承担的一项义务,也是劳动者享受的宪法所赋予的一项基本权利。相对于其他保险而言,社会保险承担的风险最多,它为劳动者一生可能遇到的所有风险提供保障,对劳动者而言,社会保险已是一个较为牢固的安全网。

一、社会保险的涵义

社会保险(Social Insurance)是由国家通过立法形式,为依靠劳动收入生活的人员及其家庭成员保持基本生活条件、促进社会稳定而举办的保险。社会保险是一种特殊的强制性保险,它是在商业性保险的基础上产生的,其主要内容包括养老、残障、遗属、医疗(疾病和生育)、失业、工伤和家庭津贴等保险。由于社会保险带有部分社会福利性质,所以,有的国家称社会保险为社会福利保险。我国在计划经济条件下,习惯上叫劳动保险。在这里,社会保险就其含义而言,除了具有商业性保险的某些特征(如社会经济互助性质,风险预警、规避与管理,保险关系的实质与当事人之间权利与义务的关系等)以外,还反映出社会保险多由政府举办,并具有强制性或准强制性和安全性的特征。

社会保险的构成要素包括如下五个方面。

(1)社会保险是社会保障制度的一种。社会保障制度是由社会保险、社会救助、社会福利和社会优抚构成的社会基本制度。其中,社会保险制度又是核心,它主要包括养老保险制度、医疗保险制度、失业保险制度、工伤保险制度和生育保险制度等。

(2)社会保险的对象通常是社会劳动者,而且社会保险实行的是强制保险,被保险人没有选择的余地。这一含义明确了社会保险的属性,界定了社会保险的范围。

(3)社会保险以建立保险基金为物质基础。建立保险基金,是社会保险得以正常进行的必要条件,是实现社会保险的关键所在。

(4)社会保险的目的在于使劳动者在遭受劳动风险,即在劳动者暂时或永久丧失劳动能力以及失业而丧失生活收入来源时,从社会得到基本生活的物质帮助和补偿。

(5)社会保险是强制保险。它通过国家立法强制实施。获得社会保险是每个社会劳动者的权利,而缴纳社会保险费则是其义务。

二、社会保险的特征

1. 社会保险是在商业性保险基础上发展起来的

社会保险始于19世纪80年代的德国,迄今仅有百余年历史,而商业性保险中最早的海上保险立法,可追溯到12世纪意大利的《康索拉都海事法条例》,距今已有700多年的历史。商业性保险的产生远远先于社会保险。正是传统社会救济机制和以近代精算技术为基础的民间及商业保险形式的充分发展,成为现代社会社会保险制度安排的两个基本条件。商业保险市场中存在着逆向选择、道德风险、老年储蓄不足等情况,还有诸如政治、经济、社会、自然和战争等风险,商业保险机制无法安全和妥善处理,从而造成商业保险市场失灵,在此情形下,需要通过政府干预,实施强制性的社会保险来解决。也就是说社会保险是在商业性保险已建立的基础上产生和发展起来的。

2. 社会保险是一种强制保险

所谓强制保险,就是指由国家通过立法强制实施的保险,它要求凡是法律规定应参加某一社会保险项目的人们,必须一律参加,并按规定缴纳社会保险费,享受规定的待遇。这种强制性,同样适用于用人单位和社会保险机构,用人单位必须依法为职工(雇员)缴纳社会保险费,维护职工的基本权益。社会保险机构不得拒绝符合条件的人参加社会保险,或者随意更改社会保险项目或标准。而商业保险,一般是具备了投保条件的单位和个人参加,并且保险公司与被保险人双方建立的是一种经济合同关系,在保险水平、费率标准、交费方式以及是否投保等方面均可自由选择,有讨价还价的权利,除少数险种外,大多数险种在法律上没有强制规定。

3. 社会保险费通常由个人、企业和政府三方负担

社会保险解决了商业保险机制无法解决或者不能完全解决的风险,这些风险一旦发生,不仅危害特定社会中的个人和经济单位,也会波及政府,造成社会动荡。因此,这类风险的成本必须由个人、企业和政府三方共同负担。与此相对应,社会保险金不能转让或赠与他人,必须由合法的受益人申领,以达到确保被保险人及其家庭生活稳定的目的。而商业性保险的保险费,不仅全部由被保险人负担,而且保险企业的营业和管理费也在所收保费项下开支。因此,商业性保险的收费标准在理论上相对高于社会保险。在保险金给付方面,商业性保险是以保险合同事先约定的标准为原则,享领人可由被保险人任意指定或转让他人,保险人一般无权过问。

4. 社会保险以保障劳动者的基本生活水平为标准

社会保险从消费的角度来考察,是一种具有社会福利属性的准公共产品,因此,必须以能保障劳动者的基本生活水平为标准。如果保障水平过低,不能达到社会保险的目的,发挥不了保障基本生活、稳定社会、刺激经济增长的作用。如果保障水平过高,就会造成滥用社会保险资源,导致社会保险支出压力过大,企业人工成本上升,道德风险增加等。对于较高的保障要求,可以通过诸如个人储蓄、商业保险等形式解决。

5. 社会保险具有储蓄性

社会保险,从收取保费到保险金给付的全过程看,带有事先储蓄以预防意外需要的性质。但它与纯粹的储蓄是有区别的。第一,只有在法定范围以内的人,才有义务按规定缴纳保费,参加保险。储蓄存款却无特定对象,任何人都可以自由存款。第二,社会保

险收集的保费,属于公共准备基金,任何个人不能自行处理,被保险人如遇有保险事故,只能按照规定的保险项目、支领条件和给付标准,领取应得的给付金额。储蓄则是个人单独形成的准备金,根据个人需要,随时都可以提取和自行处理,不受其他限制。第三,社会保险范围内的保险事故发生后,被保险人领取的给付金额与所缴纳的保费数额没有绝对的联系。而个人储蓄,在提取存款时,只能以自己的本金加利息为限。

6. 社会保险具有救助性

这一特点突出表现在社会保险和社会救助共同构成社会保障制度的主体,其目的都是为了保障人们遭遇事故、收入中断时,维持最基本的生活水平,免除人们的后顾之忧。不过,社会保险与社会救助也存在着差别。第一,社会保险的主要对象是有固定职业和正常收入的劳动者或其他工作人员,而社会救助的主要对象则是无力谋生的老弱病残(包括聋哑盲、残废军人和烈军属)者,或者无固定职业和正常收入、生活困难的人。第二,社会保险给付金依靠个人、企事业单位缴纳和政府的资助,绝大部分来源于劳动者的必要劳动。社会救助金的大部分则是由政府拨款,小部分由某些专项基金支拨,它完全来源于劳动者提供的剩余劳动。第三,参加社会保险者,必然先尽缴纳保险费的义务,然后才享有领取给付金的权利,权利和义务关系十分密切。社会救助则不同,救助金领取者通常享有受益的权利,无缴费义务。

三、社会保险的基本功能

1. 维护社会稳定

劳动通常是人们获得物质生活来源的主要手段。劳动者在身体健康并从事相应的职业时,可以通过劳动获取一定的报酬,来满足本人或家属的生活需要。但社会成员的老、弱、病、残、孕以及丧失劳动能力,是在任何时代和任何社会制度下都无法避免的客观现象。当风险事故发生时,许多社会成员因灾害事故损失和丧失收入而难以维持基本的生活条件,成为社会的一种不安定因素。社会保险就是当社会成员遇到这种情况时给予适当的补偿以保障其基本生活水平,从而防止不安定因素的出现。所以,社会保险在西方国家被称之为社会运行的“安全网”和“稳定器”。

2. 确保劳动力再生产顺利进行

劳动者在劳动过程中必然会遇到各种意外事件,如疾病、伤残、失业等。当遭遇这些事情时,劳动者的身体健康或劳动收入将不可避免地受到影响,这样就会使劳动者失去正常收入,造成劳动力再生产过程的停顿。社会保险就是劳动者在遇到上述风险事故时给予必要的经济补偿和生活保障,使劳动力得以恢复。由此可以看出,社会保险对劳动力的再生产起着保障和促进的作用。

3. 有利于实现社会公平

人们在文化水平、劳动能力等方面的差异,会造成收入差距。社会保险可以通过强制征收保险费,聚集成保险基金,对收入较低或失去收入来源的劳动者,给予不低于社会救济水平的保险津贴。可以保证他们的基本生活不致陷入经济困境,从而在一定程度上实现社会的公平分配。

4. 促进国民经济健康发展

社会保险是国民经济的“减震器”,是国家干预国民经济的重要手段。保险具有互助