

Case Analysis on Social Security

社会保障案例评析

Case Analysis on Social Security

龙玉其 主编

Analysis on Social Security



经济管理出版社
ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

社会保障案例评析

Case Analysis on Social Security

龙玉其 主编



经济管理出版社
ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

社会保障案例评析/龙玉其主编. —北京: 经济管理出版社, 2016.3

ISBN 978-7-5096-4267-2

I. ①社… II. ①龙… III. ①社会保障—案例—中国—高等学校—教材 IV. ①D632.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 037654 号

组稿编辑: 梁植睿

责任编辑: 梁植睿

责任印制: 黄章平

责任校对: 超凡

出版发行: 经济管理出版社

(北京市海淀区北蜂窝 8 号中雅大厦 A 座 11 层 100038)

网 址: www.E-mp.com.cn

电 话: (010) 51915602

印 刷: 保定市嘉图印刷有限公司

经 销: 新华书店

开 本: 710mm×1000mm/16

印 张: 26.75

字 数: 450 千字

版 次: 2016 年 3 月第 1 版 2016 年 3 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978-7-5096-4267-2

定 价: 69.00 元

·版权所有 翻印必究·

凡购本社图书, 如有印装错误, 由本社读者服务部负责调换。

联系地址: 北京阜外月坛北小街 2 号

电话: (010) 68022974 邮编: 100836

前言

Preface

社会保障是关系国计民生的重要问题，事关个人的生存与发展，事关家庭幸福，事关国家经济社会的发展。随着改革开放程度的进一步加深，我国社会保障制度改革也随之逐步推进，从作为经济体制改革的配套转变为一项相对独立的社会事业。改革开放以来，我国社会保障制度的发展取得了巨大成就，尤其是进入21世纪以来，我国社会保障改革与发展的步伐进一步加快，为保障和改善民生、促进经济社会发展发挥了重要作用。

在社会保障改革与发展的过程中，除了加强制度建设和资金、设施投入外，还需要培养大量的专业人才，包括社会保障的政策研究人才、行政管理人才、经办服务人才、基金投资人才、养老服务人才等。各种专业人才的不足在一定程度上制约了我国社会保障的持续健康发展，因此，随着社会保障覆盖面的扩大和社会保障水平的提高，未来我国需要加大社会保障专业人才的培养力度。伴随着社会保障人才需求的增长，社会保障专业的学生面临着良好的就业机会和发展前景。

劳动与社会保障专业是一个实践性、应用性很强的专业，在社会保障的人才培养和课程教学的过程中，应该紧密结合这一特点，提高学生的社会保障实践能力与应用能力，全面提高学生的专业能力和综合素质，使学生更好地适应劳动与社会保障的岗位需求。因此，案例教学、案例研讨成为劳动与社会保障课程教学和人才培养的重要方式。在劳动与社会保障课程教学过程中，不能局限于理论知识的讲解，而应该理论联系实际，尤其是要结合我国社会保障改革与发展过程中

遇到的各种实践问题进行分析,培养学生发现问题、分析问题和解决问题的能力。

我国社会保障的改革与发展为社会保障的人才培养和课程教学提供了大量的实践素材,呈现出了各类社会保障案例,既有关于社会保障发展成绩与经验方面的案例,也有关于社会保障问题的案例。我们发现,在各种媒体的报道中,经常会出现关于社会保障问题的各种报道。近年来,关于机关事业单位养老保险制度改革、养老保险模式选择、退休年龄调整、养老服务、住房福利、教育福利、全民免费医疗、医疗保险费用控制、职业病、工伤维权、社会保障法制建设、社会保障的公平性等方面的案例经常见诸各种媒体,引起了社会各界的广泛关注与讨论。

我很荣幸能够进入大学从事劳动与社会保障专业的教学与研究工作,为劳动与社会保障专业的学科建设和人才培养效力。除了讲授《社会学》、《劳动社会学》课程之外,我还承担了《社会保险》、《社会福利与社会救助》、《社会保障仿真实训》等本科生课程的教学和研究生课程《社会保障实务与实训》的教学工作。在各门课程教学中,我在讲解社会保障基本理论知识的基础上,特别强调提高学生的专业能力,积极探索案例教学的方法,运用大量最新经典案例引导学生更好地了解社会保障现状、分析社会保障存在的各种问题,让学生积极参与案例研讨和案例分析,撰写案例分析报告。

在案例教学的过程中,本人意识到,应该编写一部案例教材,将最新的经典案例进行汇集和分析,使之更好地服务于今后的课程教学。这部案例教材的编写工作准备了三年多,是本人教学实践和教学改革成果。在这部案例教材的编写过程中,我充分发挥了学生的作用,一些学生直接参与了案例编写工作,一些案例已经在课程教学中被多次运用,并产生了较好的教学效果。

目前,市场上已经有一些学者编写了相关的社会保障案例教材,特别是中国人民大学劳动人事学院的老师们编写的系列案例教材,为国内劳动与社会保障专业的课程教学发挥了积极作用。但是,随着我国社会保障改革与发展进程的加快,很多新的社会保障政策出台,原有的社会保障制度得到不断完善,社会保障改革与发展的经济社会环境发生了变化。目前,相关案例教材中部分内容已经有些滞后,有的已经过去了近十年时间,而这十年恰恰是我国社会保障发展最快的十年,迫切需要进一步更新和完善。

因此,结合教学实践和劳动与社会保障专业的特点和人才培养需求,我对社

会保险、社会福利、社会救助的案例进行整合，精选了近 100 个案例，这些案例都是社会保障实践过程中的重要问题。每个案例的编写包括案例背景、案例描述、案例评析三个部分。案例背景主要交代案例选择的原因、重要性和经济社会背景；案例描述是对案例事实的准确描述，包括案例的演进过程、来龙去脉；案例评析是案例的落脚点，主要是通过案例总结成绩与经验，分析问题及其原因，提出相关完善建议。这些案例，既有积极的正面案例，也有更多反映问题与不足的案例，有利于为学生提供全面的参考，希望有利于促进社会保障体系的完善。

本案例教材主要适用于劳动与社会保障专业的本科学生学习参考，也可以供社会工作、公共事业管理、社会学等本科学生使用，还可供公共管理类专业的硕士研究生学习参考。尽管我们对案例进行了一些评论，但还是比较粗浅的，只是抛砖引玉，希望读者们通过不同的视角以更宽广的思维展开讨论和学习。

龙玉其

2016 年 3 月

目 录

Contents

第一部分

社会保险案例

养老保险案例 / 003

养老保险制度模式之争 / 003

机关事业单位养老保险改革破冰启航 / 008

农民抢劫入狱为养老 / 013

北京率先统一城乡居民养老保险制度 / 018

农民工养老保险状况 / 023

养老保险“弃保”是个大问题 / 028

养老金屡屡被冒领 / 032

养老保险基金入市 / 037

个人账户“空账”何去何从 / 041

养老金债务有多高 / 046

关于延长退休年龄的讨论 / 051

医疗保险案例 / 056

医保支付方式改革探索 / 056

异地就医报销难 / 061

医疗保险“骗保”现象频发 / 065

神木“全民免费医疗” / 069

医保卡竟然变成购物卡 / 075

虚高了的药品价格 / 079

医疗保险基金结余多 / 082

积极探索医疗保险城乡统筹发展 / 086

大病医疗保险的“太仓模式” / 090

失业保险案例 / 095

- 大学生失业保险怎么办 / 095
- 农民工可否参加失业保险? / 099
- 失业保险的就业促进功能 / 103
- 失业保险基金结余居高不下 / 106
- 一些情况难领失业保险金 / 110

工伤保险案例 / 114

- 农民工工伤维权难 / 114
- “过劳死” 应不应该算工伤 / 118
- 这些情况是否算作工伤? / 123
- 上下班途中的工伤 / 127
- 深圳市的工伤预防 / 131
- 工伤康复有待完善 / 135

生育保险案例 / 139

- 农民工生育保险 / 139
- 男职工生育保险待遇 / 142
- 延长女职工产假 / 145
- 城乡居民的生育保险 / 149
- 生育津贴争议 / 154

第二部分

社会福利案例

老年人福利案例 / 161

- 常回家看看 / 161
- 别忽略了“精神养老” / 166
- 家庭养老功能减弱 / 170
- “空巢老人”的生活令人堪忧 / 175
- 失能老人养老遭遇多重尴尬 / 179
- 居家养老的“太仓模式” / 184
- 我的社区能养老吗? / 189
- 北京公办养老机构入住要久等 / 193
- 政府购买养老服务 / 197
- 江苏省农村居民养老服务调查 / 202

残疾人福利案例 / 206

- 残疾人难圆上学梦 / 206
- 残疾人就业受歧视 / 210
- 残疾人康复服务的“龙岗模式” / 214
- 残疾人无障碍设施有“障碍” / 218

让残疾人融入社会 / 222
让残疾人公平享有社会保障 / 226
妇女儿童福利案例 / 231
女职工劳动保护 / 231
女性农民工的生存状况 / 235
农村留守妇女不堪重负 / 239
贫困儿童成长之困 / 243
留守儿童问题值得关注 / 247
让孤残儿童同享一片蓝天 / 251
流浪儿童救助保护 / 255
住房福利案例 / 258
广州披露保障房资格违规问题 / 258
农民工住房状况不理想 / 262
谁来关心住房“刚需夹心层” / 266
保障房空置现象严重 / 270
随意套取住房公积金 / 274
各地积极推动农村危房改造 / 278
保障房质量得不到保障 / 282
教育福利案例 / 286
上幼儿园真难 / 286
两地高考生上北大机会相差几十倍 / 290
农村孩子艰难的上学路 / 294
进城农民工子女上学难 / 298
国家学生资助政策体系 / 302

第三部分

社会救助案例	贫困与反贫困案例 / 307
	民族地区的贫困问题 / 307
	农村扶贫开发 / 313
	广西“五保村”建设 / 318
	公益组织扶贫 / 323
	最低生活保障案例 / 327
	低保骗保现象比较严重 / 327
	最低生活保障对象的收入核定 / 331
	最低生活保障退出机制 / 336
	最低生活保障城乡统筹发展 / 340

流浪乞讨人员救助案例 / 345

孙志刚死亡事件 / 345

流浪乞讨人员救助乱象 / 349

流浪者为何不愿意进救助站 / 354

形形色色的流浪乞讨者 / 357

流浪儿童救助 / 361

医疗救助案例 / 365

重大疾病呼唤医疗救助 / 365

慈善医疗救助 / 369

儿童大病医疗救助路在何方 / 373

青岛大病医疗救助实现城乡统一 / 378

自然灾害救助案例 / 383

自然灾害频发呼唤灾害救助 / 383

汶川地震抗震救灾款物管理 / 390

灾害救助中的心理干预 / 394

民间组织参与灾害救助 / 399

汶川地震的国际大救援 / 404

参考文献 / 409

后 记 / 417



第一部分 社会保险案例



养老保险案例
医疗保险案例
失业保险案例
工伤保险案例
生育保险案例

养老保险制度模式之争

一、案例背景

随着经济体制改革的逐步进行，我国养老保险制度改革也随之展开。尤其在 20 世纪 90 年代，国务院颁布了一系列关于养老保险制度改革的文件，并进行养老保险制度改革的探索实践。在改革探索过程中，充分借鉴国际经验，并与国情紧密结合，形成了“社会统筹与个人账户相结合”（下称“统账结合”）的养老保险制度模式，并写入了中共的文件中。经过二十多年的改革实践，我国的养老保险制度模式基本成型，并逐步趋于稳定。同时，“社会统筹与个人账户相结合”的制度模式在实践中依然存在诸多问题，比如个人账户空账问题，引起了学术界的高度关注。许多学者提出了完善我国养老保险制度模式的诸多建议，一些学者甚至认为需要对现有的制度模式进行全面改造，主张实行“名义账户制”。无论如何，我国的养老保险制度模式还需要继续完善。因此，有必要明晰养老保险制度的模式之争，对完善我国的养老保险制度模式有一个科学、理性的认识。

二、案例描述

“中国社会科学院社会保障国际论坛 2014 暨《中国养老金发展报告 2014》发布式——‘三中全会的理论突破与名义账户研讨会’”于 2014 年 12 月 28 日在北京召开。会议发布了以“向名义账户制转型”为主题的《中国养老金发展报告 2014》。作为将“名义账户制”引入中国的第一位学者，中国社科院美国研究所

所长郑秉文教授介绍道,中共十八届三中全会提出要完善个人账户制,养老保险要遵循精算平衡原则,这是中国养老金改革的重要理论突破。在这一指导思想下,世界社会保障研究中心研究团队提出“名义账户制”改革方向。

中国当前的基本养老保险实行“社会统筹与个人账户”相结合的模式。在制度建立之初,由于政府财政并未负担转制成本,个人账户的资金普遍被挪用于当期养老金的发放,个人账户长期空账。自21世纪初,做实个人账户的试点工作逐步推开。但做实资金的规模十分有限,且迫于财政压力,做实个人账户的试点没有进一步扩大,陷入停滞状态。

在这种情况下,“名义账户制”受到学界追捧。该方案的核心在于放弃做实个人账户,延续“现收现付”的基本格局,但个人收益与缴费直接挂钩,即每个参保人享有一个“名义账户”,独立记账。这一方案的优势在于,可缓解当前做实个人账户试点中的财政压力,减轻资金保值增值的负担,有利于整合制度,形成“多缴多得”的激励机制。据了解,中国社科院、世界银行、国务院发展研究中心等机构均支持“名义账户制”。这也是养老保险改革中,各家机构分歧最大的地方。

对于这一分歧,人力资源和社会保障部发言人尹成基表示,“我国基本制度模式还要坚持,要改革完善”。他表示,“统账结合”的制度确实还不完善,一些制度要求还没有实现。“但是,基本制度的改变是一个重大的问题,要慎之又慎。”

关于做实个人账户,多年来中央和国务院的文件口径均无变化。尹成基表示“中央关于养老保险制度改革的要求是一贯的”,重点在于,“如何推进这些改革,完善这些制度,这需要进行具体深入的研究和论证。”

(案例来源:人民网, <http://world.people.com.cn/n/2014/1229/c190970-26294047.html>; 财新网, <http://china.caixin.com/2013-10-25/100595728.html>。)

三、案例评析

科学的养老保险制度模式是开展正确的养老保险制度设计的基本前提。根据不同的标准,养老保险制度可以划分为不同的类型。以筹资方式划分,养老保险制度可以分为现收现付型、完全基金积累型、部分积累型三种模式。这三种模式在世界上都有其代表国家,比如在北欧国家等主要实行现收现付型模式,拉丁美

洲、东南亚一些国家主要实行完全基金积累型模式，大多数国家实行的是部分积累型模式。这三种模式各自具有不同的特点：现收现付型模式主要追求短期的财务平衡，一般是在年度内保持收支平衡，是年轻一代对退休一代的代际赡养；完全基金积累型模式实行长期收支平衡的原则，事先精算出一定的缴费水平，个人在就业期间为将来的养老进行缴费积累，实行完全的个人账户积累，基金由相关机构进行管理和投资；部分积累型综合了现收现付制和完全基金积累制的特点，个人缴费部分用于支付当前的养老金支出，部分用于个人账户积累，是养老保险的代际平衡和个人不同年龄段的横向平衡的综合。一般而言，现收现付型模式更加强调公平，完全基金积累型模式更加强调效率，部分积累型模式则是综合考虑公平与效率。现收现付型模式的收入再分配效果较好，基金保值增值的压力较小；基金积累型模式的收入再分配效果较差，对个人的激励性较强。现收现付型模式主要面临着人口老龄化的风险，而基金积累型模式主要面临着较大的市场风险和保值增值压力。

我国目前“社会统筹与个人账户相结合”的模式实际上属于部分积累型模式，这一模式首先在城镇职工基本养老保险制度中实行，随后逐步推广到了农村社会养老保险制度、城镇居民社会养老保险制度、机关事业单位人员养老保险制度。“社会统筹与个人账户相结合”的养老保险模式考虑了我国养老保险制度实行现收现付的传统，又形成了责任共担的筹资机制，同时考虑了公平与效率的因素。经过近二十年的运行，这一模式已经基本稳定。当然，任何制度都不是完美无缺的，制度模式的选择需要充分考虑一个国家的现实国情与未来发展趋势，充分考虑政治、经济、文化、社会等因素，养老保险制度既要适应这些因素，又要促进这些要素的发展，实现良性互动。

中国之所以选择“统账结合”的部分积累型养老保险模式，主要原因可以归纳为：一是应对人口老龄化的挑战。既强调社会统筹，注重社会互助共济，又强调个人账户的积累，发挥个人责任，可以缓解人口老龄化带来的养老压力。二是适应经济体制转轨的需要。从原有的“国家保险”、“单位保险”转变为“社会保险”，是经济体制转轨的必然要求，“统账结合”的养老保险模式适应了经济体制转轨的需要。三是强调个人责任，建立责任共担机制。“统账结合”的部分积累制模式，需要个人履行一定的缴费义务，尤其是个人账户的设立，这既是个人责任的体现，也是个人权利的体现，有利于增强个人的责任意识，提高制度的效率，

促进制度的可持续发展。四是国外养老保险制度改革的经验借鉴。20 世纪 70 年代以后,随着经济环境的发展变化和政府财政支出压力的增大,很多国家对养老保险制度进行了改革。中国在充分借鉴这些国家改革经验的基础上,结合中国国情,提出了社会统筹与个人账户相结合的模式,并提出要建立多层次的养老保险制度。

在养老保险制度改革与运行实践的过程中,由于各种人为与非人为的因素,出现了一些违背改革初衷的问题,其中一个重要的问题就是个人账户“空账”运行的问题。在制度改革实施过程中,由于没有将社会统筹与个人账户两个部分分开管理,导致了社会统筹对于个人账户基金的侵占,即用当期个人账户积累用于当期的养老金发放,导致了个人账户有名无实,不符合养老保险制度改革的目标预期,甚至引起了许多民众对于制度的不信任,影响到制度的可持续发展。

个人账户“空账”问题背后的实质原因是养老保险的债务问题,在制度改革过程中,由于需要对改革之前已经参加工作、改革之后退休的“中人”进行利益补偿和养老金支付,实际上形成了对这一部分人的债务。在制度设计中,并没有明确养老保险债务的偿还办法,甚至连养老保险债务的具体数额也不清楚。养老保险债务问题不可避免,越往后越被动,问题越复杂,改革的成本越高。

也正是因为这些问题的出现,许多专家学者对此积极建言献策,主张改革和完善现有的养老保险制度模式。一些人主张对现有的养老保险模式进行彻底的变革,比如建立“名义账户制”;大多数人则是主张在坚持现有的“社会统筹与个人账户相结合”养老保险模式的基础上进行完善,比如做实、做小个人账户,加强对个人账户的管理。

应该说,目前“社会统筹与个人账户相结合”的养老保险模式基本符合我国国情,不宜完全推倒重来。名义账户制在避免转轨成本和实现收支平衡上具有一些优势,但也存在不可忽视的问题:名义账户制度下个人的养老金待遇完全由个人缴费水平决定,因此失去了在参保者之间进行收入再分配的功能,从根本上动摇了国家基本养老保险制度的互助共济性与公平性;名义账户制下由于缴费率确定不变,养老金水平下降之势几乎不可逆转;由于名义账户制下影响记账利率的因素是多元的,养老金增长率的波动性增大,结果必然削弱基本养老保险制度的稳定安全预期。特别是在自动平衡机制启动并采用特殊记账利率时,会出现养老

金增长率大幅度波动。^①因此,名义账户制不适应中国的国情,应该继续坚持“社会统筹与个人账户相结合”的模式。

当然,不主张实行“名义账户制”并不是故步自封,而需要在现有的制度模式框架内总结制度运行中存在的诸多问题,寻找背后的实质原因,采取积极、有效的改革举措。我们认为,可以从以下几个方面继续完善:一是在降低基本养老保险缴费率的同时,继续缩小个人账户规模。目前城镇职工基本养老保险的个人账户规模为8%,完全由个人缴费进行积累,有些过高,应该进一步缩小规模,可以下降到5%甚至3%,其余部分实行社会统筹。二是积极处置养老保险债务问题,需要加强债务精算,并且提出具体的筹资办法,尤其是要完善通过国有资产进行补偿的办法来解决养老保险的债务问题。当然,债务问题的解决需要以政府为主导,坚持责任共担,多渠道化解。三是加强个人账户的科学管理,严格做到“统账分开”,坚决防止个人账户“空账”问题。四是建立和完善养老保险基金投资体制,遵循独立性、专业化原则,建立科学、高效的养老保险基金投资体制,促进个人账户基金的保值增值。五是加强养老保险基金的监管,增强养老保险基金收支的信息透明度,完善监管模式与监管体制,确保基金安全。

① 杨俊:《全面认识名义账户制》,《人民日报》,2015年3月2日。