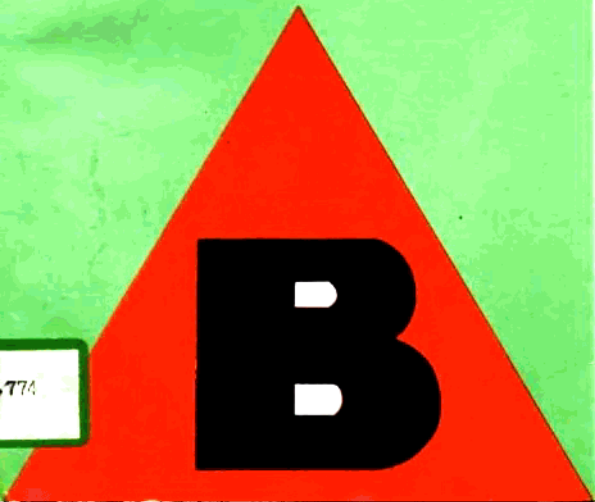


震荡与稳定

——云南民族地区社会保险问题研究

主 编：余慧生 云南民族出版社

副主编：赵 京



B

774

序

朱应庚

党的十一届三中全会是中国社会主义建设的重大转折点，第一放弃了以阶级斗争为纲，提出经济建设是中心，政治是保证，明确了政治与经济的关系；第二认定自留地、家庭副业、集市贸易是社会主义经济的必要补充，从而为农村剩余劳动力开辟了广阔的就业门路；第三实行对内搞活经济、对外实行开放的方针。十一届三中全会的精神，极大地调动了全国人民特别是工农大众的积极性，使国民经济日益健康地发展，城乡面貌日新月异。党的十二大公布了《中共中央关于经济体制改革的决定》，强调社会主义商品经济发展是一个不可逾越的历史阶段，是中国实现“四个现代化”的必要条件。党的十三大阐明中国现阶段处于社会主义初级阶段，在这个阶段中，公有制是基础，其他多种所有制形式不但容许存在，而且要与公有制一道，共同得到发展。党的十四大进一步提出中国经济改革的目标是社会主义市场经济。十多年来，在邓小平同志建设有中国特色社会主义理论的指引下，我们突破了许多传统观念，取得了举世公认的伟大成就。

在党的十一届三中全会以前，中国实行中央高度集中的计划经济体制。在这种体制下，不能够很好地处理国家、集体和个人的利益关系；财政实行统收统支，企业利润上缴财政，亏损由财政补贴；生产资料由计划部门统一分配，物资部门统一调拨；企业产品由商业部门统购包销；调节经济的手段主要是依靠行政命令而不是利用经济的内在动力。这种高度集中的计划经济体制在

解放初期曾起过良好的作用。在集中财力、物力、人力的情况下，我们取得了土地改革、抗美援朝、第一个五年计划的胜利，但随着时间的推移，高度集中的计划经济日益暴露出不少弊端，例如厂长（经理）不负任何盈亏责任，对企业兴衰成败不够关心；没有竞争意识，产品更新换代进展缓慢，以致经济发展缓慢，与国际上先进国家和地区的差距逐渐拉大。

自十一届三中全会以来，邓小平同志不断总结国内国际建设社会主义的经验和教训，结合自己的国情，不断突破某些传统理论的束缚，提出走建设有中国特色社会主义的道路，实行由计划经济向社会主义市场经济转轨，并努力使中国经济与世界经济接轨。于是我们的道路愈走愈宽，经济出现了高速增长的势头，人民生活普遍得到了不同程度的改善。

在这种大好形势下，历史形成的某些矛盾也随之暴露出来，例如我们对国有企事业单位职工的“四包”，即包工资、包公医、包劳保、包住房，对离退休人员发放养老金，对职工工伤事故由国家包医和抚恤等。由于近几年来物价上涨，各单位的公费医疗等费用，赤字很大。国家包得太多，实为财力所不允许。这类矛盾，只有通过改革，才能逐步得到解决。

云南是一个多民族的省份，由于历史和地理环境等原因，经济不但落后于沿海和内地先进省区，而且省内各地发展也不平衡。

在建立社会主义市场经济新体制的条件下，如何使各企业摆脱历史遗留下来的“四包”包袱？如何使生产要素特别是劳动力实现优化组合？等等，就成了必须解决的重大问题。

奉献给读者的这本《云南民族地区社会保障问题研究》，从保障职工基本生活，维护社会稳定出发，结合云南实际，对建立云南民族地区保障制度的原则，提出了权利与义务统一，公平与效率结合，由国家、集体和个人都承担社会保障义务的办法，先开展养老、失业、医疗、工伤、生育五个系列的社会保障，取得经

验后再逐步扩大保障范围。这种设想不但具有科学性，而且具有可操作性。本书的作者，曾花大力气，深入实际进行艰苦的调查研究，然后去粗取精，从感性材料上升为改革的理论思路。全书内容丰富，资料翔实，所提出的社会保险实施方案，有理有据，对建立民族地区社会保障制度具有很大的参考价值，同时对实际工作部门作决策时具有指导意义。

1995年元旦 于云南大学

目 录

序	朱应庚 (1)
第一章 总论	(1)
第一节 社会保险的基本原理和方法	(1)
一、社会保险的特征与功能	(2)
二、社会保险的属性与原则	(6)
三、社会保险与相关问题的区别联系	(11)
四、社会保险的类型	(16)
第二节 云南省社会保险的历史沿革与实践	(18)
一、云南省社会保险的历史沿革	(18)
二、云南省社会保险的改革实践	(23)
第三节 建立完善社会保险体系的重要意义和应遵循的原则	(35)
一、建立完善社会保险体系的重要意义	(35)
二、建立完善社会保险体系应遵循的原则	(41)
第二章 云南省社会保险的现状、问题和建议	(46)
第一节 养老保险	(46)
一、养老保险的现状	(46)
二、现阶段养老保险的问题和难点	(52)
三、养老保险的建议	(54)
第二节 失业保险	(58)
一、失业保险的现状	(58)
二、现阶段失业保险存在的问题	(62)

三、失业保险的建议	(69)
第三节 工伤、医疗、女工生育社会保险	(73)
一、工伤保险	(73)
二、医疗保险	(87)
三、女工生育保险	(97)
第三章 构建云南省社会保险体系的背景和依据	(100)
第一节 构建云南省社会保险体系的背景条件	(100)
一、改革的立足点	(100)
二、市场经济对社会保险的要求	(103)
第二节 构建云南省社会保险体系的依据	(108)
一、民族地区的特殊性	(108)
二、可行的经济条件	(110)
第四章 建立云南省社会保险体系的对策和总体设想	(117)
第一节 建立云南省社会保险体系的对策	(117)
一、理顺社会保险的内外部关系	(117)
二、强化政府职能	(123)
第二节 建立云南省社会保险体系的总体设想	(133)
一、原则和目标	(133)
二、社会保险项目	(134)
三、社会保险范围	(135)
四、社会保险的结构层次	(136)
五、基金筹集模式	(138)
六、基金管理	(140)
七、社会保险水平	(142)
八、社会保险待遇	(143)
九、社会化服务	(144)
十、管理体制	(145)
[附录] 世界部分国家社会保险与福利情况	(147)

一、实行收入关联保险制度的国家·····	(147)
二、实行普遍保险制度的国家·····	(160)
三、实行储蓄保险基金制度的国家·····	(163)
四、一些发展中国家的社会保险制度·····	(166)
五、原苏联的主要保险福利制度·····	(169)
六、罗马尼亚的主要保险福利制度·····	(173)
七、波兰的主要保险福利制度·····	(174)

第一章 总 论

第一节 社会保险的基本原理和方法

社会保险是国家通过立法建立的一种社会保障制度。目的在于当劳动者因年老、疾病、生育、伤残、死亡等原因暂时或永久丧失劳动能力以及因失业中断劳动而失去生活来源时，其本人和家属能够从社会获得物质帮助来维持正常的生活。这种物质帮助既包括现金补助，也包括提供社会劳动服务以及预防丧失劳动能力和失业的各种措施。从理论上讲，社会保险是国家通过立法，采取强制手段对国民收入进行分配和再分配，从而形成一种专门的消费基金，当劳动者丧失劳动能力和失业时，对其基本生活在物质上给予社会性的帮助。

社会保险是社会化大生产的产物。社会保险作为立法制度的出现，始于19世纪80年代的德国，至今已有100多年历史。在1883年至1889年之间，德意志帝国在宰相俾斯麦主持下对疾病、工伤和老年三项社会保险立法，从而建立了世界上第一个社会保险制度。这一制度强调权利与义务的关系，以交费为享受条件，待遇与收入相联系，费用由国家、企业、个人三方面负担，它为以后许多国家的社会保险制度的建立和发展奠定了基础。第一次世界大战之前，社会保险只在欧洲少数几个国家实行，二战以后，特别是60年代以来，在全世界范围内得到广泛的发展。迄今为止，已有140多个国家建立不同程度的社会保险制度。

一 社会保险的特征与功能

1、社会保险的基本特征表现为强制性、保障性、互济性、福利性和普遍性五个方面。

强制性是由国家立法并强制实行的措施。保险待遇的享受者(投保人)及其所依附的单位(承保人)双方必须按规定的费率交费,不能自愿,这是实现社会保险的组织保证。社会保险涉及到单位和个人利益的调整 and 收入再分配,所以必须通过国家立法,强制实施。这种强制性旨在当劳动者暂时或永久丧失劳动能力以及失业时,能够获得生活保障,达到安定社会秩序,顺利进行生产和维护正常的社会、政治、生活秩序。社会保障的强制性主要是保障劳动者的收入安全,否则,就不能保障所有因故不能获得劳动报酬的劳动者的基本生活,就不利于社会的安定和经济的发展,也就无法实现社会保险的目的。同时,社会保险的强制性对于使用劳动力的单位和企业同样具有法律约束作用,即用人单位必须依法为劳动者交纳社会保险费,以维护劳动者的基本权益。

保障性是保障劳动者的基本生活,从根本上安定社会秩序,这是实施社会保险的根本目的。随着生产社会化程度的不断提高,给劳动者带来了一系列问题,其中最大的问题莫过于劳动者一旦丧失收入,生活将陷于贫困。社会保险就是要对劳动者的收入安全起到保障作用,使其在失去收入后,仍能生活。社会保险的保障水平至少要维护劳动者最低的生活水平,即在领取社会保险金后,一般不应再去申请社会救济。同时,社会保险不仅仅是保障少数人,也不是对一时一事的保障,它至少应该对某些劳动群体(如产业工人)提供保障,其保障水平也要对物价、工资、生产水平的变化作出反映。

互济性 社会保险是按照社会共担风险的原则组织进行的。

社会保险费一般由国家、单位、个人三方分担，建立社会保险基金。社会保险机构通过统一调配、用互助互济的办法支付保险金和提供服务，实行收入再分配，使社会上参加了社会保险的劳动者（或公民）在基本生活方面都能得到切实保障。

福利性，就是社会保险不能以盈利为目的，必须以最小的开支解决最大的社会保障问题，这是社会保险的基本要求和基本作法。由于社会保险费来自国家、单位、个人三方面，所以个人的负担不会太重。根据国际劳工大会的规定，社会保险费个人最多只能负担一半，这是极限。另外，社会保险的福利性还表现在除了对受保人支付各种保险金外，还要按照实际需要提供社会劳动服务，如医疗护理、伤残重建、职业康复、职业介绍以及老年活动等方面的服务。

普遍性，指的是社会保险的实施范围很广，具有社会性，即社会保险应该在全社会普遍实施，使所有的社会成员都能得到保障，但由于受到经济条件的制约，一个国家往往不能一时办到，需要逐步实现，在政治经济条件尚不具备的时候，可以选择最需要保护的群体首先实行社会保险，如选择最容易发生收入损失的雇佣劳动者等。随着政治经济条件的发展，把社会保险逐步扩大到所有的劳动者，以至社会全体成员。另外，社会保险的普遍性还表现在它的国际性，随着国际交往的增多，国际间移民和人员的往来越来越多，社会保险的实施已扩大到国家境外，许多国家彼此间都订有双方互惠协议，以保护旅居国外的本国入平等享受旅居国社会保险的权力与义务。

2、社会保险的功能

社会保险作为社会的一种机制，它的建立和健全对社会的发展有着极为重要的政治和经济意义，其功能主要体现在以下几个方面。

(1) 维护社会稳定的功能

社会的协调发展和良性运行，既需要强大的动力机制，还需要有赖于可靠的稳定机制，二者互为条件，相互作用，社会保险就是一种重要的社会稳定机制，这种稳定机制的功能是通过保障社会成员的基本生活来实现的。在任何一个国家，都不会把有限的资金全部用于生产和国民经济增长方面，而必须扣除一部分资金用于解决劳动者不可避免的生、老、病、死、伤、残等社会问题。只有当劳动者的基本生活需要得到保障时，社会的稳定才具备了必要的基础。如果劳动者中一部分暂时或永久丧失劳动能力，又得不到社会的帮助，基本生活得不到保障，不仅影响到这些劳动者本身，而且影响到他们的家庭以及社会，长此下去，就会积重难返，势必影响社会的安定。所以，社会保障的首要任务就是保证劳动者基本生活来源的安全，特别是对丧失劳动能力或暂时失业的劳动者提供基本生活保障，这不仅能减轻劳动者的痛苦，也对消除社会不安定因素起到重要作用。所以在外国，社会保险被称为“社会安全网”和“减震器”，把社会保险的安全作用与需要程度比作维持生命的面包、盐和水，如英、美等国，虽然周期性的经济危机不断出现，失业率一直很高，但是社会能够长期保持比较稳定，应当说社会保险制度起了很大作用。

(2) 保障劳动力再生产的功能

人的一生中，生、老、病、死、伤、残在所难免，社会保险为在生产中造成暂时或永久丧失劳动能力者及其家属提供物质帮助，解决了靠个人和家庭难以解决的困难，使社会保险待遇享受者得以繁衍生息，如医疗、疾病保险的实施，使劳动者患病后能得到及时治疗并早日康复，保证了劳动力再生产的顺利进行；生育保险保障了女职工的身心健康，减轻了繁衍后代时所带来的经济困难，使劳动力再生产得以延续；失业保险使暂时失去工作的劳动者的基本生活得到维持；对死亡职工的遗属给予长期抚恤，并

提供相应的社会服务，也为其劳动力再生产创造了条件。劳动力再生产是社会再生产的基础，生产的发展和劳动生产率的提高，不仅取决于劳动力的维持和延续，还取决于劳动者素质的提高。社会保险使劳动者的生、老、病、死、伤、残都能得到帮助，这样就减轻了享受者家庭的经济负担，从而能把一部分收入用于本人和家属子女的智力投资以及提高劳动者素质方面。

(3) 调节社会经济关系的功能

社会保险基金来源于国民收入的分配与再分配，因而社会保险体现了社会的分配属性，这种分配实际上是对社会经济关系的调节，也就是说，社会保险的调节功能主要是通过筹集基金和分配基金来实现的。从许多国家社会保险的实践看，筹集基金有三条原则：一是统筹原则，即由国家（社会）统一征集、统一管理。二是多方筹集原则，即由劳动者、企业（单位、社区）、国家共同筹集基金。三是法制化原则，即通过社会保险立法，以法规形式明确各方的权利和义务。分配社会保险基金一般也遵循三条原则：第一是保障基本生活的原则，社会保险最基本的功能就是保证劳动者基本生活的需要，而基本生活保障又是保证劳动力再生产的物质基础。社会保险的体系及其内容无不体现保障劳动者基本生活这样一个特点。第二是权利与义务相结合的原则，劳动者享受社会保险权利的前提条件是自身必须为国家、社会尽到自己应尽的义务，只有这样，失去生活来源的劳动者才有资格和条件从社会上得到相应的物质帮助。第三是分享社会经济发展成果的原则，社会保险制度构成国家社会政策的重要部分，所以国家政权机构必须把自己执政的目的放在满足社会成员日益增长的物质和文化需要方面，必须在不同的阶段，根据经济发展的程度，对劳动者的生活福利予以增进，社会保险待遇要随着社会经济的发展和劳动者平均工资的提高而作相应增加，使社会保险待遇的享受者都能够分享到社会经济发展的成果。可见，社会保险基金的筹集与

分配过程，实际上是在社会制度相对稳定的条件下，调节分配关系的过程，这种调节大致有三个方面：第一，对不同阶层、不同类型的社会成员之间的分配关系进行调节。第二，对职工与企业之间的分配关系进行调节。第三，对代际之间（如养老保险）的分配关系进行调节。这些调节有助于克服社会的分配不均，缩小贫富间收入差距，从而有助于缓解社会矛盾，减少社会磨擦。

二 社会保险的属性与原则

1、社会保险的属性

(1) 社会保险的一般属性和社会属性

社会保险的一般属性是指国家通过立法，采取强制手段，统筹集中一部分资金，对丧失劳动能力或失业的劳动者在物质上给予帮助和保障，以适应社会化生产和劳动力再生产的要求。社会保险的一般属性在所有国家都是相同的，但是社会保险的社会属性在不同社会制度的国家之间却有很大区别，因为社会保险是个人消费品的一种分配形式，它从属于生产关系，其社会属性是社会生产关系在社会保险领域的体现，因此，社会主义国家的社会保险与资本主义国家的社会保险在社会属性上有本质的区别。资本主义社会保险的实施，并非出于资本主义国家的本来意愿，而是工人阶级同资本家长期斗争的结果，是工人群众积极争取改善生活和工作条件，资产阶级政府被迫让步的产物。这从19世纪德国第一次颁布社会保险法案中可以得到证实。资本主义国家的社会保险是资本主义生产关系在分配领域的体现，它服从于资本家对剩余价值追求这一根本目的。在社会主义国家，生产的目的是为了不断满足人民日益增长的物质文化需要，包括暂时或永久丧失劳动能力者的生活需要。所以，社会主义国家的社会保险制度是为促进和巩固社会主义经济发展和政治安定、维护劳动人民根

本利益而实行的，它充分体现了劳动者是生产资料的主人，体现了劳动者之间平等互助合作的关系。

(2) 社会保险的劳动属性

社会保险是保证劳动者恢复和延续劳动力，或者丧失劳动能力时，获得生活必需资料的一种措施。从社会保险的实质来看，它是劳动力再生产费用的一部分，是劳动者物质文化需要的一部分，是必要劳动的一个组成部分。必要劳动是指劳动者为个人及其家属谋取劳动力再生产费用而付出的劳动，同时，物质生产部门的劳动者提供的社会保险基金，既包含必要劳动又包含剩余劳动；既有为自己，也有为他人，为非物质生产部门劳动者提供的劳动。国家用于物质生产部门劳动者的社会保险金，其中有的是劳动者必要劳动的扣除返还，有的则是国家以剩余劳动的形式集中起来的一部分国民收入，用以补足社会保险基金的不足，这部分社会保险金就由剩余劳动转化为必要劳动，也就是说，社会保险基金在提取和使用过程中，在形式上存在着两种劳动相互转化的情况。

(3) 社会保险的分配属性

社会保险虽然是根据丧失劳动能力的劳动者的基本需要进行分配的，但它与“按需分配”是根本不同的，不能把社会保险视为按劳分配的“继续”和“延伸”。“按需分配”是在劳动成了生活的第一需要之后，随着个人的全面发展和生产力水平的提高，社会财富的一切源泉都充分涌流之后才可能实现。“按需分配”的“需要”是劳动者全面发展、高度发展的需要，是最大限度满足的需要，而社会保险所保障的需要，只是在生产力发展水平还不高的情况下，有限度满足的低标准的需要，社会保险待遇的享受者也只限于发生了生、老、病、死、残、伤等特殊情况的劳动者。

社会保险也不是按劳分配的继续。按劳分配是劳动者在能够劳动时，以劳动为尺度分配个人消费品，把劳动者的劳动量同其所得到的报酬量密切地联系起来。劳动者的劳动既是其取得消费

本利益而实行的，它充分体现了劳动者是生产资料的主人，体现了劳动者之间平等互助合作的关系。

（2）社会保险的劳动属性

社会保险是保证劳动者恢复和延续劳动力，或者丧失劳动能力时，获得生活必需资料的一种措施。从社会保险的实质来看，它是劳动力再生产费用的一部分，是劳动者物质文化需要的一部分，是必要劳动的一个组成部分。必要劳动是指劳动者为个人及其家属谋取劳动力再生产费用而付出的劳动，同时，物质生产部门的劳动者提供的社会保险基金，既包含必要劳动又包含剩余劳动；既有为自己，也有为他人，为非物质生产部门劳动者提供的劳动。国家用于物质生产部门劳动者的社会保险金，其中有的是劳动者必要劳动的扣除返还，有的则是国家以剩余劳动的形式集中起来的一部分国民收入，用以补足社会保险基金的不足，这部分社会保险金就由剩余劳动转化为必要劳动，也就是说，社会保险基金在提取和使用过程中，在形式上存在着两种劳动相互转化的情况。

（3）社会保险的分配属性

社会保险虽然是根据丧失劳动能力的劳动者的基本需要进行分配的，但它与“按需分配”是根本不同的，不能把社会保险视为按劳分配的“继续”和“延伸”。“按需分配”是在劳动成了生活的第一需要之后，随着个人的全面发展和生产力水平的提高，社会财富的一切源泉都充分涌流之后才可能实现。“按需分配”的“需要”是劳动者全面发展、高度发展的需要，是最大限度满足的需要，而社会保险所保障的需要，只是在生产力发展水平还不高的情况下，有限度满足的低标准的需要，社会保险待遇的享受者也只限于发生了生、老、病、死、残、伤等特殊情况的劳动者。

社会保险也不是按劳分配的继续。按劳分配是劳动者在能够劳动时，以劳动为尺度分配个人消费品，把劳动者的劳动量同其所得到的报酬量密切地联系起来。劳动者的劳动既是其取得消费

(2) 先尽义务后享受权利的原则

社会保险不是在福利原则基础上建立起来的，所以被保险人及其所依附的单位（雇主）必须先尽缴纳保险费之义务，然后被保险人才能享受社会保险所给予的权利，也就是说，社会保险待遇的享受者和他所服务的单位只有参加了某项保险并缴纳了保险费，当被保险人符合规定条件时，才有资格享受该项保险待遇，如用于养老保险的专门基金是由加入这项保险的单位和个人，向社会保险机构交纳的养老保险费构成，只有缴纳了养老保险费的个人和单位才能享受养老保险待遇。按照福利原则举办的社会保障项目，如社会救济，凡符合国家规定条件的困难家庭，都可以得到政府或社会福利机构的补助和救济，不需具备任何前提条件。社会救济是社会对受难者单方面的无偿援助，其来源可以是国家拨款、社会捐助和群众支援。受难者接受救济可以不承担任何义务，不受任何约束。明确保险原则与福利原则，对于研究改进社会保险待遇的给付办法将会有所裨益。

(3) 统一立法和强制执行原则

社会保险的保障作用来源于强制性。社会保险是国家的社会政策和劳动政策，是国家法令规定的一种保护劳动者利益的保障制度，它由中央或地方政府集中领导，以国家为实施主体，由社会保险机构组织管理。为了发挥保障职能并使其公平合理，立法应该集中统一，待遇应该基本一致，在社会保险法令规定范围内的单位和劳动者，不管是否愿意都要强制参加。社会保障制度关系到所有劳动者的生活和健康，关系到国家经济的发展和安定，因此，社会保险政策的制定只有高度集中，才能协调好各方面的关系，这在世界上任何国家都不例外。

(4) “大多数原则”和“平均原则”

“大多数原则”和“平均原则”是社会保险建立的基础，是社会保险动力的源泉。社会保险是集合社会力量保障社会安全的，只

有集合社会上多数的人和单位组成较大的社会保险集团，才能根据风险分散的原则，将发生于少数人、少数单位的风险转为由多数人和多数单位共同分担其损失，只有这样才能使社会风险系统处于正常运转状态。集中人和单位数量越多，越能发挥风险分散的作用。大多数原则可使风险分担达到最大程度的均衡，统筹面越大，保险费率就越能降到最低限度，接近平均线。

(5) “公平合理”原则

“公平合理”是社会保险待遇区别于其他待遇的一个重要标志。公平合理的社会保险制度要作到以下几点：

第一，主要的社会保险待遇要规定最低保证数，这是世界各国社会保险制度具有的共同性。国际劳工组织早在 50 年代初期就规定“最低保障公约”，该公约对一些主要社会保险待遇项目都规定了最低保障标准，参加国际劳工组织的国家都要遵守公约的规定。

第二，要保证养老、残疾、遗属等年金，并随着物价上涨，社会经济发展和人民生活水平提高的同时，在一定时期内有所提高，以保证这些年金享受者的实际生活水平不至下降，并适当分享社会经济发展的成果。

第三，计算社会保险待遇的基数，要反映劳动者长期劳动所得到的实际水平。

第四，社会保险属于国民经济收入再分配，有些项目的分配虽与劳动者个人的劳绩有一定的联系，但不完全是投保多少，返还多少，社会保险机构要进行一定的协调后，再统一作分配，保险收入要适当均等化，在一定程度上要照顾低工资者的实际需要，如美国的退休金相当于本人原工资的比例，低工资者为 50%，中等工资者为 31%，从而使收入均等化；再如有些国家对于因工伤或职业病而永久致残的学徒工和新参加工作的工人，要推算出假定性的终生工资或以伤残者所在产业部门普通工人的平均工资为