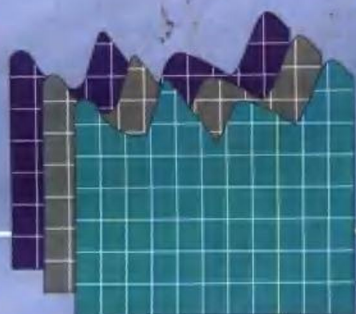


中国社会保险

的

改革与探索

ZHONGGUO
SHEHUI
BAOXIAN
DE
GAIGE
YU
TANSUO



郭士征 著
葛寿昌

上海财经大学出版社

中国社会保险的改革与探索

郭士征 著
葛寿昌

上海财经大学出版社

中国社会保险的改革与探索

ZHONGGUO SHEHUIBAOXIAN DE GAIGE YU TANSUO

郭士征 葛寿昌 著

责任编辑 黄 磊

封面设计 周卫民

出 版 上海财经大学出版社

(上海市中山北一路 369 号 邮编 200083)

发 行 新华书店上海发行所

印 刷 上海印刷十厂

装 订 上海浦江装订厂

开 本 850×1168mm 1/32

印 张 8.75

字 数 227 千字

版 次 1998 年 4 月第 1 版 1998 年 4 月第 1 次印刷

印 数 1—3000

书 号 ISBN 7—81049—203—9/F·156

定 价 16.00 元

前 言

正如人们所知,建立社会主义市场经济,不仅需要独立的市场主体、统一的市场体系和灵活有效的宏观调控体系,而且还需要有健全的多层次的社会保障制度,其中特别是要有健全的社会保险制度,因为这是改革和发展的安全网和减震器。

随着经济体制改革的深化,以及国有企业改革力度的加大,建立与社会主义市场经济体制相适应的、新型的社会保险制度的迫切性更为突出,尤其是党的十五大已把社会保险改革摆到了重要位置,因此,当务之急是必须坚定信心,克服困难,进一步加快社会保险制度改革的步伐。正如前劳动部李伯勇部长所说:“力争用三年左右时间,基本建立起以养老、医疗、失业保险制度为主要内容,与我国现阶段经济承受能力相适应,覆盖城镇所有从业人员,能够保障劳动者基本需求,具有中国特色的社会保险体系。”

本书正是从上述要求出发,结合当前社会保险改革进程中所出现的大量问题,进行有益的深入探讨,期望通过研究探索,深化改革成果,进一步推动一个崭新、完善的社会保险制度能在我国尽快建立。

由于改革仍在进行之中,鉴于改革所呈现的复杂性,以及新问题的不断产生,所以研究探索也是一个积沙成塔的过程,我们希望本著作能为这一宏伟的社会工程添砖加瓦,为社会保险事业在我国的更快发展提供一些启发。由于实践经验不足,不完善及不成熟之处在所难免,恳请读者指正。

本书1~6章由葛寿昌执笔,7~13章由郭士征执笔,全书由郭士征修订、总纂定稿。

本书在撰写过程中,参考了一些出版的论文、翻译资料等,从中吸取了若干教益,在此表示感谢。

著者

1998年3月

目 录

第一章 中国社会保险体制的形成和发展	(1)
第一节 旧中国的社会保险	(1)
第二节 新中国社会保险体制的形成	(2)
第三节 新中国社会保险制度的发展	(4)
第四节 新中国社会保险制度的初步改革	(6)
第二章 社会主义市场经济体制下的社会保险	(16)
第一节 社会主义市场经济与社会保险	(16)
第二节 新型劳动制度与社会保险	(19)
第三节 现代企业制度与社会保险	(21)
第三章 中国原有的社会保险体制的特点和弊病	(24)
第一节 原有的社会保险体制的特点	(24)
第二节 原有的社会保险体制的依据	(28)
第三节 原有的社会保险体制的弊病	(31)
第四章 中国社会保险体制的改革	(34)
第一节 社会保险体制改革的理论依据	(34)
第二节 实现观念转变,促进社会保险改革.....	(39)
第三节 国际社会保险经验的借鉴	(40)
第四节 中国的国情和现实依据	(42)
第五节 中国社会保险制度改革的基本原则	(44)

第五章 中国社会保险体制模式的选择	(47)
第一节 国际上几种主要保险模式的评价	(47)
第二节 确定社会保险模式需处理好几个关系	(51)
第三节 中国社会保险体制的模式	(53)
第六章 中国养老保险制度的改革与探索	(61)
第一节 改革与完善我国养老保险制度的紧迫性	(61)
第二节 我国养老保险的改革及其相关问题的探讨	(63)
第三节 国外养老保险制度的发展与改革	(76)
第七章 中国医疗保险制度的改革与探索	(82)
第一节 改革我国原有医疗制度的主要动因和深化改革 的思路	(82)
第二节 我国医疗保险改革的主要模式及其评价	(105)
第三节 国外医疗保险的近期发展特点和控制费用的经验	(117)
第八章 中国失业保险制度的改革与探索	(124)
第一节 我国失业保险的发展现状及其改革中的问题分析	(124)
第二节 继续推进我国失业保险改革的具体思路以及 相关问题的探讨	(130)
第三节 国外的失业保险及其实施经验	(141)
第九章 中国工伤保险制度的改革与探索	(153)
第一节 工伤保险制度的初步改革和尚存的主要问题	(153)
第二节 工伤保险改革及其问题探讨	(160)

第三节	国外工伤保险制度的主要经验与发展趋势·····	(169)
第十章	中国生育保险制度的改革与探索·····	(180)
第一节	生育保险在我国的发展和改革中的问题·····	(180)
第二节	改革生育保险的现行要求和相关问题的探讨 ·····	(185)
第三节	国外生育保险的发展特点和若干趋势·····	(193)
第十一章	中国老年护理保险制度的改革与探索·····	(198)
第一节	发展我国老年护理保险及服务的指导思想 和发展目标·····	(198)
第二节	发展我国老年护理保险及服务体系的基本框架 和当前方案·····	(203)
第三节	国外老年护理保险及服务的发展现状与经验教训 ·····	(210)
第十二章	中国社会保险基金管理的改革与探索·····	(222)
第一节	社会保险基金管理运行中存在的问题 及其原因分析·····	(222)
第二节	改进社会保险基金管理运行的对策与思路·····	(231)
第三节	国外社会保险基金管理的若干经验教训 与国际趋势·····	(243)
第十三章	中国社会保险管理体制的改革与探索·····	(258)
第一节	我国社会保险管理体制的现存问题和面临 的改革要求·····	(258)
第二节	我国社会保险管理体制的改革和机构设置·····	(261)
第三节	国外社会保险管理体制的发展现状和今后走向 ·····	(267)

● 第一章

中国社会保险体制的形成和发展

我国社会保险体制的改革正在深入地展开。社会保险制度的改革,既要有理论指导和国外经验的借鉴,同时又要紧密联系中国的实际,并且要回顾和总结中国社会保险制度形成和发展的历史过程,以便汲取历史经验,更好地推动社会保险制度改革的深化。

第一节 旧中国的社会保险

国民党统治的旧中国,是一个经济十分落后的半殖民地、半封建国家。国民党反动政府代表帝国主义、封建主义和官僚资本主义的利益,不可能为劳动者建立社会保险制度。中国共产党成立后,领导了工人阶级为争取社会保险的权利进行了长期的不懈的斗争。中国共产党领导召开的历次全国劳动大会,在会上通过的《劳动法大纲》和斗争纲领及决议案中,都明确地提出实行社会保险的基本主张和具体要求。例如提出:“应实行社会保险制度,以使劳动者在疾病、伤亡、失业以及女工生育时得到生活保障。”“对于需要体力女子劳动者,产前产后应给予 8 个星期的休假,其他女工给 5 个星期休假,休假期间工资照发。”“资本家为工人设立医院,工人因病 3 个月内不能工作时仍照发工资;因工切断手足残废时,终身发原来工资”,“工人病亡时,按照其工资的 3 倍发给家属作为抚恤金;因公死亡时,资本家按死亡工人原来工资发给其子女抚恤

金。”“政府设立劳动保险局，由资本家每月缴纳工资总额 3% 为基金，此外，政府从预算中拨出若干，以充做工人失业救济及养老金。”

在共产党的领导下，工人阶级为争取社会保险权利进行了一系列的激烈的斗争。在工人阶级斗争的压力下，国民政府颁布了含有社会保险条文的劳工立法（如 1929 年 12 月 30 日颁布的《工厂法》第 45 条），但没有通过统一立法建立社会保险制度。因此，少数企业只是在工人罢工的压力下，部分答应了工人提出的某些社会保险要求，实行一些零星的标准很低短期医疗补助、病伤赔偿和一次性的死亡抚恤。

1929 年以后，中国共产党在其领导的中央苏区颁布和实施了《中华苏维埃共和国劳动法》，其中对疾病、年老、残废、失业、死亡、遗属等社会保险项目及待遇作了规定。在抗日战争时期，党领导的各个根据地曾相继制定和颁布过一些项目不多、标准较低的社会保险法规和制度。解放战争时期，在东北地区解放以后，1948 年 1 月在哈尔滨召开了第六次全国劳动大会，大会的决议中规定：“在工厂集中的城市或条件具备的地方，可以创办劳动的社会保险。”1948 年 12 月，东北行政委员会颁布了《东北公营企业暂行劳动保险条例》。这一条例对疾病、伤残、养老、生育、死亡、遗属等社会保险项目的待遇以及保险基金的筹集、管理等作出了规定。这个条例是我们党颁布和实施的第一部较为完整的专业性的社会保险法规，也是我国第一次在较大地区内实行的社会保险制度。这一条例的制定和实施，也为全国解放后制定统一的社会保险制度积累了经验，奠定了基础。

第二节 新中国社会保险体制的形成

中华人民共和国成立后，即于 1951 年 2 月 26 日颁布实施了《中华人民共和国劳动保险条例》。该条例对生、老、病、死、伤残、医

疗和集体保险等保险项目作了具体规定。其适用范围包括国营、公私合营、私营和合作社等多种经济形式。当时由于条件的限制,首先在职工人数 100 人以上的工厂、矿场及其附属单位和业务管理机关,以及铁路、邮电、航运三个产业的企业及其附属单位实行。100 人以下的企业,根据条例的原则和本单位的情况,采取签订集体劳动合同的办法,规定适当标准的保险待遇。劳动保险条例的公布实施,初步形成了我国除失业保险外,包括了老龄、工伤、疾病、生育、遗属等社会保险项目的企业职工社会保险体系的框架。

随着国民经济的发展,1953 年和 1956 年先后对劳动保险条例进行了修订,扩大了实施范围,调整和提高了一部分劳动保险待遇标准。

国家机关、事业单位职工的社会保险,因历史条件等原因没有执行《中华人民共和国劳动保险条例》,而是通过颁布单项法规和条例的办法逐步建立适用于机关和事业单位的社会保险制度。国家机关、事业单位的职工,在解放初期,多数人员实行供给制。改为工资制后,国家有关部门即陆续为国家机关、事业单位职工规定了病假、生育、退休、伤亡等保险项目的执行办法。如 1950 年 1 月 2 日政务院批准内务部颁发《革命工作人员伤亡褒恤暂行条例》,规定了工作人员的伤残、死亡待遇。1952 年 6 月政务院颁发《关于人民政府、党派、团体及所属事业单位的国家机关工作人员实行公费医疗预防措施的指示》,规定了医疗保险的待遇。1952 年 9 月政务院颁发了《关于各级人民政府工作人员在患病期间待遇暂行规定》,该办法于 1954 年 7 月和 1955 年 12 月两次作了修改。在生育保险方面,1955 年 4 月,国务院颁发了《关于女工作人员生育假期的通知》。同年 10 月,财政部、卫生部和国务院人事局联合颁发了《关于国家机关工作人员子女医疗问题》规定。1956 年又颁发了《中华人民共和国女工保护条例》(草案)。1955 年 12 月国务院颁发了《国家机关工作人员退休处理暂行办法》和《国家机关工作人员退职处理暂行办法》,规定了退休退职的待遇标准。至此,国家机

关、事业单位职工的社会保险制度也基本建立。同企业职工劳动保险制度相比较,保险项目和保险待遇基本相同,具体标准互有高低。

至1957年末,我国城镇职工的社会保险制度基本形成了,为以后我国社会保险的发展奠定了基础。

第三节 新中国社会保险制度的发展

1958年至1983年二十多年中,政府对社会保险制度进行了发展和完善,陆续颁发了大量法规、规定,对享受范围、保障水平、实施办法等方面作了许多改进,在十年动乱中,一度受到干扰和停滞。

1957年6月和9月,周恩来总理在一届人大四次会议的《政府工作报告》和党的八届三中全会所作的《关于劳动工资和劳保福利问题的报告》中,在充分肯定劳动保险制度的巨大成绩的同时,指出了劳动保险和公费医疗的待遇方面存在不切实际和不够合理的地方,需要改进,并提出修改《保险条例》的建议。根据周总理的指示,劳动部与全国总工会等有关部门对职工的社会保险制度作了改进、补充和完善。

1958年初制定了工人、职员退休和退职的两个暂行规定,修改补充了干部、工人退休退职的规定,使退休退职制度更为健全。1962年6月国务院制定和颁布了《关于精简职工安置办法的若干规定》,对精简职工规定分别发给救济费、退职补助费和生产补助费等。此外,国家还规定了职业病范围和对职工患病者的处理办法,对矽肺病的防治和保险待遇等,充实了工伤保险制度。对公费医疗和劳保医疗也作了改进,规定职工看病要交挂号费和出诊费,机关职工实行贵重药品和营养滋补品费用除特批外一律自理,把工伤职工住院伙食费全包改为本人适当承担,单位补贴三分之二。

1966年5月至1976年10月十年动乱期间,我国社会保险制度受到严重的干扰和破坏。劳动部门、工会组织被冲击,劳动管理机构被撤销,劳保基金和统筹制度被废除。财政部于1969年2月颁发了《关于国营企业财务工作中几项制度的改革意见》(草案),规定:“国营企业一律停止提取劳动保险金,企业的退休职工工资、长期病号工资和其他劳保开支,在营业外列支。”这就是说要由企业自己解决本企业职工遇到的生、老、病、死以及伤残问题,费用由企业自负,取消了社会统筹,使社会保险倒退为“企业保险”,造成企业之间在社会保险费的负担上不平衡。

十年动乱后,由于原退休退职办法在许多方面已不能适应新的形势要求,因此,国务院于1978年6月颁布了《关于安置老弱病残干部的暂行办法》和《关于工人退休、退职的暂行办法》。这两个暂行办法是对1958年的退休办法作了较大的修改,如将老弱病残干部和工人的退休分开来拟定办法;规定工人符合条件的可在退休后顶替一名子女到国营企业工作;在退休待遇上也进行了较大修改。1983年1月,劳动人事部颁发《关于建国前参加工作的老工人退休待遇的通知》,规定建国前参加工作的老工人的退休待遇可按100%领取。

1980年3月,国家劳动总局、全国总工会联合发出《关于整顿与加强劳动保险工作的通知》。之后,企业对社会保险管理工作进行了全面的整顿和恢复,纠正了十年动乱期间各种不符合国家社会保险政策规定的错误支付,健全企业社会保险机构,培训社会保险专业干部,整顿各种管理资料等。

1977年12月,轻工业部、财政部和国家劳动总局规定,手工业合作社职工的社会保险待遇标准,可以按照国家和省、自治区、直辖市对国营企业的有关规定执行。1979年9月,卫生部、财政部、国家劳动总局发出《关于集体卫生人员退休退职有关问题的通知》,使合作商店职工、集体卫生人员的退休退职可以分别参照国营企业和国家机关的有关退休退职的规定执行。这些规定使集体

所有制职工的社会保险制度得到了补充和完善。

第四节 新中国社会保险制度的初步改革

进入 80 年代以后,由于经济体制和劳动制度改革的全面展开,社会保险的地位与作用日益受到党和国家的重视,并相应地进行了全面、系统的深入改革与完善。

一、建立了失业保险制度

长期以来,我们受传统的理论的束缚,一直认为社会主义社会不存在失业,也不应该有失业现象,因此也就没有建立失业保险制度。改革开放以来,在理论上逐步认识到在商品经济和市场经济条件下失业是难以避免的。在实践中,由于改革了统包统配、终身固定的劳动制度,实行企业自主用人、劳动者自主择业的双向选择、自由结合,并以劳动合同来确立和调整劳动关系的就业用工制度,劳动力流动和失业现象逐渐增多。同时,又颁布了《企业破产法》。为了配合劳动合同制的实行和《企业破产法》的实施,国务院于 1986 年 7 月 12 日颁布了《国营企业职工待业保险暂行规定》。《暂行规定》的颁布和实施,标志着我国失业保险制度的正式建立。这一制度的主要内容是:(1)实施范围是国营企业的职工,非国营企业的职工及机关事业单位的职工均不包括在失业保险的范围之内,其实施范围是不广的。(2)实施对象为:宣告破产企业的职工;濒临破产的企业法定整顿期间被精减的职工;企业终止、解除劳动合同的工人;企业辞退的职工。这一制度没有把占职工总数 90% 的固定工包括在内,其实施对象的范围也太窄。(3)待业保险基金按全部职工标准工资总额 1% 缴纳。(4)待业救济金的标准为:工龄在 5 年以上的最多发给 24 个月的待业救济金,其中第 1 个月至第 12 个月,每月为本人标准工资(离开企业前两年本人月平均标准工资)的 60%~75%;第 13 个月至第 24 个月,每月为本人标准

工资的50%。工龄不足5年的,最多发给12个月的待业救济金,每月为本人标准工资的60%~75%。

1995年5月1日国务院又颁布实施了《国有企业职工待业保险规定》。这一规定的实施范围虽然仍确定为国有企业职工,但省、自治区、直辖市人民政府可以根据本规定制定实施办法。这就将实施范围扩大权交给了省、自治区、直辖市人民政府。实施对象由原来的4种扩大为7种,即新增加了按照国家有关规定被撤销、解散企业的职工;按照国家有关规定停产整顿企业被精减的职工;依照法律、法规规定或按照省、自治区、直辖市人民政府规定,享受待业保险的其他职工。企业辞退的职工一条中又增加了除名或者开除的职工的内容。待业保险资金筹集改为企业按全部职工工资总额的0.6%缴纳待业保险费,最多不能超过1%。待遇标准改为按相当于当地民政部门规定的社会救济金额的120%~150%。以后又改为按当地法定最低工资的60%~80%发给。

有些省、市、自治区在制定的待业保险的规定和实施办法中,将实施的范围扩大到城镇集体所有制企事业单位、外商投资企业、股份制企业、联营企业、城镇私营企业和国家机关与团体。实施对象扩大到在职期间被劳动教养、判刑,现被解除劳动教养或刑满释放的人。

1993年11月14日党的十四届三中全会通过的《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》,已明确将劳务市场更名为劳动力市场,同时将待业保险正名为失业保险。这是劳动经济理论上的一大突破和发展。此后,有的省市已将待业保险暂行规定修改为失业保险办法。

现有的失业保险制度还存在着适用范围狭窄,资金渠道单一(个人未缴纳),统筹程度不高,救济水平较低,监督机制不健全,促进再就业工作难以落实等问题,需要进一步加以改革和完善。

二、工伤保险制度的改革

我国的工伤保险制度是根据 1951 年颁发的《劳动保险条例》建立实施的。在此之后,政府有关部门又颁布了一系列有关工伤保险的政策法规。但是,随着经济体制改革的深入,原有的工伤保险制度存在着不少弊病,如覆盖面不广,范围过窄,实际上只有国家机关和国有企业的职工才能享受;待遇水平偏低,支付标准不一;缺乏一次性补偿待遇;没有形成统一的工伤保险基金,缺乏应有的社会调剂;尚未形成社会化管理体制,长期以来由企业自管,形成“企业保险”,使企业负担沉重。

1989 年以来,不少省市以及县市进行了工伤保险制度改革试点。广东省于 1992 年 1 月 17 日颁布和实施了《广东省企业职工社会工伤保险规定》。该规定将实施范围扩大到所有企业及城镇个体工商户及其所属全部职工,并实行差别费率,提高了待遇标准。1996 年 8 月 12 日劳动部颁发了《企业职工工伤保险试行办法》(该办法于 1996 年 10 月 1 日起试行)。该办法适用范围确定为中华人民共和国境内的企业及其职工;实行社会统筹,设立工伤保险基金,并实行社会化管理服务;强调工伤保险要与事故预防、职业病防治相结合。该办法在待遇标准上,提高了水平,并发给相当于伤残职工本人 18 至 24 个月工资的一次性伤残补助金。工伤保险费根据各行业的伤亡事故风险和职业危害程度的类别实行差别费率,同时,根据企业发生工伤和职业病及使用工伤保险基金低于或超过控制指标的情况,在行业标准费率的基础上降低和提高费率,实行浮动费率。

三、生育保险制度的改革

生育保险制度包括产假待遇和产假期间的基本生活保障两部分。我国原有的制度规定女职工生育时,产前产后共给假 56 天,显然是偏短了。为此,国务院于 1988 年 7 月 21 日颁布了新的规定,

将女职工的产假延长为 90 天,难产的增加产假 15 天。生育保险费原来是由企业筹集和负担的,造成了由于女职工人数的不同导致生育费用畸轻畸重的问题。为了均衡企业女职工生育费用负担,许多地区试行了女职工生育费用社会统筹制度。在各地试点的基础上,劳动部于 1994 年 12 月 15 日颁发了《企业职工生育保险试行办法》。办法规定企业按照其工资总额的一定比例(最高不得超过 1%),向社会保险经办机构缴纳生育保险费,建立生育保险基金。职工个人不缴纳生育保险费。女职工生育按照法律、法规的规定享受产假,产假期间的生育津贴(按照本企业上年度职工月平均工资计发)、检查费、接生费、手术费、住院费和药费均由生育保险基金支付。

四、医疗保险制度的改革

我国原有的医疗保险制度虽然对保障广大职工身体健康,促进经济和社会的发展,维护社会安定等方面发挥了重要的作用。但是,这一制度存在着覆盖面不广,医疗费用增长过快,由国家和企业包下来,个人不负担,缺乏有效的制约机制,企业医疗保险的社会化程度低,企业医疗费负担畸轻畸重等弊端。为了解决企业医疗保险缺乏统筹互济的问题,不少地区实行大病医疗费社会统筹的改革。为了解决医疗费缺乏有效制约、增长过快的弊病,有的地区和企业实行了部分医疗费个人包干,结余归己,超支不补或给予全部或部分报销的改革。

1993 年 10 月 8 日劳动部颁发了《关于职工医疗保险制度改革试点的意见》。该《意见》提出,要逐步建立起医疗费用由国家、用人单位和职工三方合理负担的,社会化程度较高的,覆盖城镇全体职工的医疗保险制度。《意见》规定医疗保险基金由个人医疗保险专户金、单位医疗保险调剂金、大病医疗保险统筹金三部分组成。大病医疗保险统筹金按照单位职工工资总额的 3%~5%计提,由市县劳动部门统一管理,集中调剂使用。单位医疗保险调剂金按照