

深圳 与 香港

社会保障法律制度的比较研究

李继霞 著

宁夏人民出版社

深圳 香港

社会保障法律制度的比较研究

李继霞 著

宁夏人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

深圳与香港社会保障法律制度的比较研究 / 李继霞著.
银川: 宁夏人民出版社, 2009. 6
ISBN 978-7-227-04203-7

I. 深… II. 李… III. 社会保障—比较法学—深圳、香港
IV. D922. 182. 3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 103515 号

深圳与香港社会保障法律制度的比较研究 李继霞 著

责任编辑 景 岚

封面设计 党学军

责任印制 石 军

宁夏人民出版社 出版发行

出 版 人 杨宏峰

地 址 银川市北京东路 139 号出版大厦 (750001)

网 址 www.nxcbn.com

网上书店 www.hh-book.com

电子信箱 nxhhsz@yahoo.cn

邮购电话 0951-5044614

经 销 全国新华书店

印刷装订 银川宁峰彩色印务有限公司

开 本 880mm × 1230mm 1/32

印 张 7.125

字 数 200 千

印 数 1000 册

版 次 2009 年 6 月第 1 版

印 次 2009 年 6 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978-7-227-04203-7/D·289

定 价 26.00 元

版权所有 翻印必究

目录

深圳篇

第一章 新中国社会保障法律制度的历史沿革 /003

第二章 深圳养老保险法律制度 /009

第一节 深圳养老保险法律制度的形成与发展 /009

第二节 深圳经济特区企业员工社会养老保险法律制度 /013

第三节 深圳农村城市化人员养老保险法律制度 /024

第四节 深圳市农民工养老保险法律制度 /027

第三章 深圳医疗保险法律制度 /034

第一节 深圳医疗保险法律制度的形成与发展 /034

第二节 深圳现行医疗保险法律制度 /036

第三节 深圳市医疗保险法律制度改革评述 /052

第四章 深圳工伤保险法律制度 /059

第一节 深圳工伤保险法律制度的形成与发展 /059

第二节 深圳工伤保险法律制度评述 /061

第三节 深圳工伤保险法律制度实施中的特色 /066

第五章 深圳失业保险法律制度 /075

第一节 深圳失业保险法律制度的形成与发展 /075

第二节 深圳现行失业保险法律制度 /076

第三节 深圳失业保险法律制度的完善建议 /082

第六章 深圳社会救助法律制度 /090

第一节 深圳社会救助法律制度的形成与发展 /090

第二节 深圳最低生活保障法律制度 /092

第三节 深圳道路交通事故社会救助法律制度 /100

第四节 深圳流浪乞讨人员社会救助法律制度 /105

002

香港篇

第一章 香港社会保障法律制度概述 /113

第二章 政府全额补贴的社会保障项目 /121

第一节 综合社会保障援助计划 /121

第二节 综援长者广东及福建省养老计划 /129

第三节 公共福利金计划 /132

第四节 暴力及执法伤亡赔偿计划 /135

第五节 交通意外伤亡援助计划 /138

第六节 紧急救济 /142

第七节 社会保障上诉委员会 /144

第三章 雇主责任项目 /148

第一节 《雇佣条例》/148

第二节 香港工伤保障制度的立法发展 /156

第三节 《雇员补偿条例》/164

第四章 雇主和雇员供款的社会保障项目 /175

第一节 职业退休计划 /175

第二节 强制性公积金计划 /181

第三节 强积金计划与职业退休计划的衔接 /191

启示篇

启示一 香港多重措施构建养老保障体系 /199

启示二 香港工伤保障制度的特色及其启示 /205

启示三 香港社会保险基金监管模式及其启示 /213

后记 /223

深圳篇

SHENZHENPIAN





第一章 新中国社会保障法律制度的历史沿革

我国的社会保障实践由来已久,国民党政府曾于1937年颁布了一部社会保险法,却始终没有付诸实施,只是在一些较大的工矿企业,由于工人的斗争而实行了部分残缺不全的保障项目。中国共产党在革命根据地和解放区也曾颁布了一些社会保障法令,但直到中华人民共和国成立后,才开始对社会保障进行制度化建设。纵观新中国社会保障制度的发展历程,可分为以下几个时期。

一、创建时期(1949年~1956年)

1949年新中国成立后,面对国民党遗留下来的经济凋敝、失业众多、民不聊生的境况,即开始了对社会保障制度的创建工作。1949年10月至1956年年底,主要是制定全国统一的社会保障制度,颁布基本法规。

1949年9月通过的《中国人民政治协商会议共同纲领》中明确规定,要在企业中“逐步实行劳动保险制度”。这是制定全国统一的企业社会保险制度的法律依据。1950年6月,政务院颁布《救济失业工人暂行办法》,对失业工人给予物质帮助。1951年2月,政务院颁布《劳动保险条例》,对职工的养老、医疗、伤残、生育、死亡保险等均作了全面的规定。这是新中国成立初期最重要的一项社会保障立法,对创建我国的社会保障制度起到了极大的促进作用。加上此前建立的优待抚恤制度,以及以后施行的救灾救济、公费医疗政策和国家机关工作人员退休、退职制度等,到1956年年底,已初步创立了以国家为责任主体的社会保障制度。这套制度对于医治战

争创伤、巩固新生政权和稳定社会秩序起到了重要作用。但这一时期社会保险制度还不完善或不够合理,如在公费医疗中还存在浪费现象等。

二、调整时期(1957年~1966年)

这一时期为适应新形势的发展,中央决定对社会保障制度进行调整与完善。1958年2月,国务院公布实行《关于工人、职员退休处理的暂行规定》,实现了企业单位和国家机关、事业单位之间在退休条件、退休待遇、工伤退休和补贴待遇等方面的一元化。可以说,该规定是我国第一部统一养老保险制度的单独立法。卫生部于1957年颁发了《职业病范围和职业病患者处理办法的规定》,首次将职业病伤害列入了工伤保险的范畴,实现了工伤保险和职业病的融合。

大幅度调整公费医疗和劳保医疗制度。1965年9月,卫生部和财政部联合发出《关于改进公费医疗管理问题的通知》,第一次在医疗保险中引入个人承担挂号费机制,明确规定营养滋补药品除经医院领导批准外,一律自费。1966年4月,全国总工会和劳动部联合发布《关于改进企业职工医疗制度几个问题的通知》,进一步规范了劳保医疗制度。

国务院于1962年与1965年分别颁发《关于精简职工安置办法的若干规定》和《关于精简退职的老职工生活困难救济问题的通知》,初步建立了被精简职工的社会救济制度。劳动部、内务部等亦发布有关决定,对农村五保户保障和军属优待制度等进行相应的调整。

这一时期的成效是退休制度趋向正常化、社会保险覆盖面扩大,但因受当时政治上日益趋“左”的影响,对社会保障的调整任务并未完成。

三、挫折时期(1967年~1977年)

“文化大革命”使新中国的社会保障事业遭受了重大挫折。1968年12月,当时主管救灾救济、社会福利、社会安抚等事务的内务部被撤销,社会保障工作陷入了停滞甚至倒退的地步。

1969年2月,财政部发布《关于国营企业财务工作中的几项制度的改革意见》,规定国营企业一律停止提取劳动保险金,企业支付的退休金在营业外列支,劳动保险业务由各级劳动部门管理。至此,劳动保险从此失去统筹机能并蜕变为企业或单位保障制。作为企业职工劳动保险统筹管理部门的工会组织亦停止活动,其直接后果就是企业办社会保险和社会保障单位化,并最终使我国的社会保障制度成了相互分割的板块结构状态,即国家保障制、企业保障制和乡村集体保障制三个相互封闭、脱节的板块组成的社会保障模式。

这个时期社会保障遭受了重创,虽然在以后相当长的时间内进行了修复,但遗留的许多社会问题至今也难以解决,给社会保障立法带来了相当大的难度。

四、恢复时期(1978年~1984年)

党的十一届三中全会的召开,为扭转社会保障领域的混乱局面创造了较好的政治、社会条件。1978年五届人大决定重新设置民政部,结束了全国社会救济、社会福利、优抚安置事务无主管部门的局面;1980年3月,国家劳动总局和全国总工会联合发布了《关于整顿和加强劳动保险工作的通知》,对整顿的目的、内容、业务分工等问题作了规定。之后,全国国营企业开始对停滞、中断多年的企业社会保险管理工作进行了全面的整顿和恢复。该通知的发布,连同之前公布的退休、退职暂行规定,使得《劳动保险条例》的贯彻执行得到全面恢复,但是,社会保险基金的社会统筹却一直没有得到恢复。

1980年2月,财政部和国家劳动总局颁布了《关于城镇集体所有制企业的工资福利标准和列支问题的通知》。这一通知的意义在于:统一了“十年动乱”期间被搞乱了的计提和列支办法,使职工福利基金和劳动保险费用的提取走向了正轨。国家劳动总局在职工社会福利方面,也进行了一系列恢复工作,先后发布通知,对职工的劳动保险待遇、退休职工的退休费及生活费进行了调整。

这一时期社会保障立法工作的重点,主要是为了解决历史遗留问题和恢复正常的退休制度,是对挫折时期造成的某些后果进

行挽救性的修补,同时也是为20世纪80年代后社会保障制度的全面发展和改革奠定基础。

五、创新改革时期(1984年至今)

随着经济改革的不断深化,建立社会主义市场经济体制被确定为我国经济改革的目标,从而在根本上触动了板块式结构的传统社会保障制度。传统社会保障制度的弱点和不足越发凸显,越来越不适应改革后出现的经济主体多元化、劳动力市场化的局面,也难以应对失业下岗和人口老龄化等新旧问题。1985年9月《中共中央关于制定国民经济和社会发展第七个五年计划的建议》,第一次明确提出了“社会保障”概念,并将社会保险、社会福利、社会救助和社会优抚等制度,统一纳入了社会保障的体系,社会保障制度及其立法活动开始从自身的运行机制、模式类型、项目构成等方面进行较深层次的改革和调整。可以说,20世纪80年代后,中国的社会保障制度及其立法进入了全面改革和发展期,主要立法涉及社会保险、社会福利、社会救助和社会优抚等社会保障的各基本领域。

1. 养老保险制度

我国于1984年开始在全民所有制企业建立社会统筹试点,在市、县级国有企业按以支定收、略有结余的原则实行养老金的统一收缴以及对职工养老问题的统一管理。20世纪90年代,国务院连续颁布了三个重要文件,即《国务院城镇企业职工养老保险制度改革决定》《国务院关于深化企业职工养老保险制度改革的通知》和《国务院关于建立统一的企业职工养老保险制度的决定》。这三个文件被称为中国养老保险改革的三个里程碑,指导着中国城镇职工养老保险制度的重建。1998年12月,国务院发布《关于建立城镇职工基本医疗保险制度的决定》,确立了“统账结合”的基本养老保险模式。2005年12月,国务院发布了《关于完善企业职工基本养老保险制度的决定》,为今后的城镇职工养老保险制度的实施提供了最新的法律依据。

农村社会养老保险是在20世纪80年代末至90年代初开始

进行试点的。目前,农村养老保险模式采取的是个人账户式。

2. 医疗保险制度

1989年,国家确定深圳市和海南省为试点,进行社会保障制度综合改革,开展了大病医疗费用社会统筹和离退休人员医疗费用社会统筹的尝试,标志着医疗保险开始朝着社会化方向发展。从1994年至今,城镇医疗保险的改革经历了从国家试点的选定、推广,到以“统账结合”为基本医疗模式的多层次医疗保障体系框架的确立过程。

2003年1月,国务院转发卫生部、财政部和农业部发布的《关于建立新型农村合作医疗制度的意见》,同年12月,在湖北宜昌召开了全国新型农村合作医疗试点工作会议。至此,农村地区进入了建立“新型合作医疗”制度的时期。

3. 失业保险制度

我国的失业保险制度真正开始于改革开放后,其标志是国务院于1986年7月颁布的《国营企业职工待业保险暂行规定》。1993年4月,国务院发布了《国有企业职工待业保险规定》,对1986年的暂行规定作了进一步的修改和完善,标志着我国失业保险制度进入了正常的运行期。1999年《失业保险条例》中正式使用了“失业”一词,标志着失业保险制度又迈入了一个新时期。为保障《失业保险条例》的顺利实施,国家又先后颁布了一系列的法律文件。可以说,从20世纪80年代至今,失业保险制度一直处于逐步依法完善的过程中。

4. 工伤保险制度

改革开放后,国家颁布大量法律文件对20世纪50年代建立起来的工伤保险制度的内容进行了调整,主要包括:调整了伤残职工的退休及护理待遇、对抚恤困难遗属给予困难补助及扩大职业病范围等。21世纪以来,社会发展要求进一步完善工伤保险制度。2003年4月,国务院颁布《失业保险条例》,并于2004年1月实施。在《失业保险条例》实施过程中,针对具体问题,政府进行了不同层面的立

法及司法解释工作。

5. 社会救助制度

20 世纪 80 年代以后,许多地区通过地方立法建立了最低生活保障制度。21 世纪以后,社会救助立法也得到了进一步的发展,2003 年 8 月,《城市生活无着的流浪乞讨人员救助管理办法》出台,对社会特殊救助制度赋予了时代的特色。2006 年的《农村五保供养工作条例》,使农村五保供养制度的性质发生了根本变化。此外,在救灾、扶贫制度的建设方面,也取得了一定的进展。

2008 年 8 月 15 日,国务院法制办全文公布了《中华人民共和国社会救助法》(征求意见稿),向社会公开征求意见。这是我国首次为构建社会救助体系立法。随着社会救助法进入立法程序,涉及 1 亿多人的社会救助,将有望获得稳定而持续的财政保障。

从社会保障制度的历史沿革过程可以看到,我国的社会保障制度的立法工作落后,尤其是基本立法不足,缺乏系统性,没有形成应有的法律体系。以前社会保障制度的运行主要依靠行政手段,依靠颁发大量的通知、规定、复函实行调控和管理。近年来,政府加大了社会保险方面的立法力度,但以行政法规、部门规章及地方法规为主,法律法规层次低、立法分散,难以形成体系,甚至不同规章之间相互矛盾,缺乏可操作性,因此,必须上升到法律层面。2008 年全球金融危机的爆发,凸显了建立完善的社会保障体系的重要性,制定一部社会保障领域内的“基本法”更显迫切。

《社会保险法》立法始于 1994 年,在立法之路上蹒跚前行 14 年之后,草案终于在 2008 年 12 月 28 日向全社会公开征求意见。不过,这并不是一个完善的草案。为了能够尽早提交人大审议,在草案中设置了大量的授权性条款。争议突出的问题,均未在草案中给出具体方案,而是把矛盾留待今后的“国务院有关规定”来解决。如果以一部社会保障“基本法”的标准来衡量,《社会保险法》草案仍有大量悬而未决的问题,如,社会保险法的适用范围、社保费的征收主体、个人账户的存在方式等。

第二章 深圳养老保险法律制度

第一节 深圳养老保险法律制度的形成与发展

人类养老制度经历了家庭养老和社会养老两个阶段。家庭养老机制具有很大的不稳定性,家庭中主要劳动力的病残或子女的早逝,都可能导致家庭养老机制的瓦解。因此,伴随着工业革命所发生的经济、政治、社会、法律和人口结构的变化,在工业化国家,家庭养老保障制度逐步瓦解,在相当程度上被社会养老保险所取代。德国于 1889 年颁布了《残疾和养老保险法》,被认为是现代意义上的养老保险立法的开始。目前,世界上许多国家和地区都建立了社会养老保险制度。

我国城镇职工养老保险制度,建立于 20 世纪 50 年代初期。农村社会养老保险是在 20 世纪 80 年代末至 90 年代初开始进行试点的。企业职工基本养老保险,一直是我国养老保险制度改革的重点。到目前为止,我国社会化养老保险体系的建立,从立法情况来看,还相对滞后,主要的法律文件是国务院于 2005 年 12 月发布的《关于完善企业职工基本养老保险制度的决定》。

深圳市养老保险制度改革开始于 1982 年 1 月,随后分别在 1983 年至 1987 年间,建立了合同制工、全民工、临时工和集体工养老保险。按照《深圳市临时工社会劳动保险试行办法》规定,从 1987 年 3 月起建立深圳特区社会劳动保险体系,使临时工在年老丧失劳动能力的情况下获得物质帮助,临时工包括了深圳市户籍和市外户籍的临时工。农民工也作为临时工被纳入了社会养老保险范

畴。该阶段,一系列的改革使深圳市建立起了适应不同所有制形式、不同用工身份的基本养老保险制度,消除了企业负担畸轻畸重的不合理现象,保障了劳动者退休后的基本生活。

1992年5月,《深圳市社会保险暂行规定》出台,启动了社会保险制度综合改革。1996年7月,深圳市政府颁布实行《深圳市基本养老保险暂行规定》,在总结以往十多年改革经验的基础上,结合深圳市实际情况,将所有不同性质的企业和职工纳入统一的养老保险制度,建立养老保险个人账户,将社会共济与自我保障相结合,在全国首创社会共济与个人账户相结合的新型养老保险模式。

1998年10月,深圳市人大颁布了《深圳市经济特区企业员工基本养老保险条例》,第一次以地方法规的形式,全面规范了深圳市经济特区内企业员工基本养老保险的基本原则、缴费比例、养老保险待遇等。2001年2月和2002年9月,深圳市分别颁布实施《深圳经济特区企业员工社会养老保险条例》及其《若干实施规定》,在肯定社会共济与个人账户相结合的新型养老保险模式的基础上,规定了深圳市养老保险结构多层次,具体包括:基本养老保险、地方补充养老保险及企业年金等。明确规定“市人民政府建立基本养老保险和地方补充养老保险;鼓励、支持企业和员工参加企业年金和个人储蓄性养老保险”。

2005年年底,国务院发布实施了《关于完善企业职工基本养老保险制度的决定》(以下简称决定),决定对改革、完善企业职工基本养老保险制度提出了明确思路 and 具体要求,主要包括扩大基本养老保险范围、改革基本养老金计发办法、统一个人账户的规模、做实养老保险个人账户、建立养老保险缴费的激励机制、保证新老政策平稳过渡等要求。同时,随着深圳市就业形式多样化和农村城市化的发展及退休人数逐渐增多,原有的企业员工养老保险制度也逐渐显示出一些与社会经济发展不相适应的问题。主要表现在:养老保险个人账户没有完全做实,难以应对人口老龄化对基金的需求;劳务工养老保险缴费基数偏高,与实际工资水平差距较大;

待遇计发办法不尽合理,参保缴费的激励约束机制不足。这些都影响到制度的平稳运行和可持续发展。为贯彻落实国家关于基本养老保险制度改革的要求,结合深圳市的实际情况,深圳市对原有的《深圳经济特区企业员工社会养老保险条例》进行了修改完善,分别于2006年7月、12月,颁布实施了新的《深圳经济特区企业员工社会养老保险条例》及其实施规定。

深圳市企业员工社会养老保险制度改革,经过20多年的探索实践和发展,基本完成了由企业化走向社会化的过程,也形成了自身的特征,包括:①覆盖率高。至2006年8月底,深圳企业基本养老保险参保人数达到402万。②养老金水平较高。有力地保障了企业退休人员的基本生活需要。③缴费比例低。2006年6月30日前,基本养老保险缴费比例为13%。新条例对缴费比例进行调整后,基本养老保险缴费比例虽提高为18%,但依然低于全国平均28%的水平,是全国缴费比例最低的城市。④社会化管理服务程度高。深圳早在1992年就通过银行向企业离退休人员发放养老金,是全国最早实行养老金社会化发放的城市。多年来,一直做到了离退休人员养老金100%按时足额发放。迄今,深圳市已在全市整合建成了51个街道“劳动和社会保障事务所”和622个社区“劳动和社会保障服务窗口”,企业退休人员社会化管理服务工作一直都在有条不紊地开展。

从1950年《中华人民共和国劳动保险条例(草案)》的制定到今天社会保障制度的全面改革,我国的社会保障制度一直是由城市和农村两个相对独立的体系组成,养老保险制度也不例外。这两个体系分别与我国城乡的二元制经济格局相适应。深圳市在建立养老保险制度初期,也是按照城市、农村两个体系来设计的。于1992年8月,按照国务院民政部《贯彻农村社会养老保险基本方案(试行)》的规定,深圳市在宝安、龙岗两区农村普遍建立了不同于深圳经济特区企业员工养老保险制度的农村养老保险制度。

随着经济发展,宝安、龙岗两区农村已发生了翻天覆地的变