

论我国社会保险制度改革

胡永霞 著

LUN WOGUO SHEHUI BAOXIAN ZHIDU GAIGE



WUHAN UNIVERSITY PRESS

武汉大学出版社

作者简介

胡永霞，女，武汉大学法学学士，华中师范大学法学硕士，现任湖北经济学院法学院专职教师，副教授。长期从事劳动与社会保障法的教学与研究工作，并发表论文十余篇。

论我国社会保险制度改革

胡永霞 著

LUN WOGUO SHEHUI BAOXIAN ZHIDU GAIGE



WUHAN UNIVERSITY PRESS
武汉大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

论我国社会保险制度改革/胡永霞著.—武汉:武汉大学出版社,
2020.10

ISBN 978-7-307-21790-4

I.论… II.胡… III.社会保险制度—保险改革—研究—中国
IV.F842.61

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2020)第 178347 号

责任编辑:郭 静

责任校对:汪欣怡

版式设计:马 佳

出版发行: **武汉大学出版社** (430072 武昌 珞珈山)

(电子邮箱: cbs22@whu.edu.cn 网址: www.wdp.com.cn)

印刷:广东虎彩云印刷有限公司

开本:720×1000 1/16 印张:14.25 字数:196千字 插页:1

版次:2020年10月第1版 2020年10月第1次印刷

ISBN 978-7-307-21790-4 定价:43.00元

版权所有,不得翻印;凡购我社的图书,如有质量问题,请与当地图书销售部门联系调换。

目 录

第一章 社会保险之征缴制度改革	1
一、社会保险与社保缴费	1
(一) 社会保险	1
(二) 社保缴费	9
二、社保费率改革	12
(一) 调整社会保险费率的国际借鉴	15
(二) 我国社保费率改革的情况	16
(三) 完善我国社保费率改革的若干建议	21
三、社保征缴方式改革	25
(一) 社会保险费征缴模式概述	25
(二) 双重征缴体制存在的问题	26
(三) “双重征缴”的终结	27
(四) 养老保险收不抵支加速社保征缴方式的改革	28
(五) 税务部门统一征收的必要性	29
(六) 税务机关征缴社会保险费存在的问题	30
(七) 税务部门的应对建议	33
四、外国社保征缴制度的情况和启发	35
(一) 美国的社保征缴制度	37
(二) 英国的社保征缴制度	38
(三) 日本的社保征缴制度	39

(四) 德国的社保征缴制度	40
(五) 社会保险征缴制度的国际比较	40
第二章 养老保险之退休年龄制度改革	44
一、养老保险与退休年龄	44
(一) 养老保险的概念	44
(二) 养老保险的结构	45
(三) 养老保险的法律意义	47
(四) 养老保险与退休年龄制度的关系	48
二、外国的退休年龄制度	49
(一) 美国	49
(二) 英国	50
(三) 德国	50
(四) 法国	51
(五) 日本	51
(六) 挪威	51
三、我国退休年龄制度概况	51
四、我国退休年龄制度存在的主要问题	53
(一) 情势变迁, 原有的立法依据已经发生改变	53
(二) 法定退休年龄过低, 弊端越来越明显	53
(三) 退休年龄标准单一, “一刀切”的做法有失公允	55
(四) 男女退休年龄不同, 相差较大	56
(五) 提前退休现象严重	57
五、我国退休年龄制度改革的必要性	58
(一) 退休年龄制度改革是应对人口老龄化的必然要求	59
(二) 退休年龄制度改革有利于缓解养老金的支付不足	59
(三) 退休年龄制度改革有利于减少人力资源的浪费	59
(四) 退休年龄制度改革有利于减轻社会赡养负担	60

六、我国退休年龄制度改革的探讨和实践	61
(一)我国退休年龄制度改革的方向	61
(二)我国退休年龄制度改革的实践情况	63
七、我国退休年龄制度改革的设计和建议	65
(一)改革应遵循的基本原则	65
(二)改革方案的设计及其建议	65
第三章 医疗保险之个人账户改革	72
一、中国特色的医疗保险个人账户模式	72
(一)我国医疗保险制度引入个人账户的背景	72
(二)我国医疗保险制度引入个人账户的目的	74
(三)设立医疗保险个人账户的理论依据	76
(四)我国医疗保险个人账户模式的建立	80
二、我国医疗保险个人账户的实施情况	84
(一)医疗保险个人账户的划拨比例	85
(二)医疗保险个人账户资金使用及结余	85
(三)医疗保险个人账户的变化	87
三、我国医疗保险个人账户运行中存在的问题	88
(一)没有互助共济功能	89
(二)个人账户资金大量沉淀	89
(三)个人账户门诊保障不足	90
(四)个人账户资金浪费严重	90
(五)个人账户资金面临贬值	91
(六)个人账户管理成本增加	91
(七)医疗保险部门监管不力	91
(八)违规处罚力度不够	92
(九)个人账户政策缺少宣传	93
四、我国医疗保险个人账户改革的途径	93

(一) 一步到位改革个人账户	94
(二) 渐进式改革个人账户	94
(三) 保留个人账户, 拓展账户功能	94
(四) 取消个人账户, 实行家庭联保	94
五、各地医疗保险个人账户改革的实践	95
(一) 北上广的医疗保险个人账户改革	95
(二) 大连、青岛医疗保险个人账户改革	97
(三) 苏州、镇江医疗保险个人账户改革	98
六、我国医疗保险个人账户改革的建议	100
(一) 加强舆论引导, 形成取消个人账户的社会共识	100
(二) 完善法律法规体系, 加大对统筹基金监管力度	101
(三) 坚持平稳过渡、合理转换、政策协同等原则	101
(四) 优化功能, 扩大现有个人账户结余的使用范围	102
(五) 借鉴经验, 建立个人账户分级管理制度	102
(六) 积极探索, 创新医疗保险个人账户监管方式	103
(七) 建立门诊统筹制度, 逐步取代个人账户功能	104
(八) 将门诊和住院纳入同一基金池, 统一管理和使用	105
(九) 个人账户的改革, 与支付政策改革同步进行	105
(十) 探索长期护理保险等相关制度安排	106
(十一) 加快推动补充医疗保险市场化发展	108
第四章 工伤保险之工伤赔偿责任改革	111
一、我国工伤保险赔偿责任的立法情况	111
二、工伤保险赔偿责任的基本原则	113
(一) 国家立法、强制赔偿原则	113
(二) 区别因工伤残与非因工伤残原则	114
(三) 无过错赔偿责任原则	114
(四) 风险分担、互助互济原则	114

(五)经济赔偿与事故预防、职业病防治相结合原则	115
(六)一次性补偿与长期补偿相结合原则	115
(七)确定伤残和职业病等级原则	115
(八)区别直接经济损失与间接经济损失原则	116
三、工伤保险赔偿责任的界定	116
(一)工伤保险赔偿责任的构成要件	116
(二)工伤赔偿责任界定的法律规定	118
(三)工伤保险赔偿责任界定中的几个问题	119
四、工伤保险赔偿责任的划分	126
(一)用人单位参加工伤保险的情况	126
(二)用人单位没有参加工伤保险的情况	127
(三)几种特殊情况下的工伤赔偿责任	128
(四)私了的工伤赔偿协议的效力问题	130
五、工伤保险赔偿责任与民事赔偿责任竞合的问题	133
(一)工伤赔偿责任与民事赔偿责任竞合的法定情形	133
(二)工伤保险赔偿责任与民事赔偿责任的比较分析	134
(三)对工伤赔偿责任与民事赔偿责任竞合的处理模式	136
(四)工伤赔偿与民事赔偿竞合的立法和司法实践情况	140
六、工伤保险赔偿责任改革和完善的建议	146
(一)完善社会保险法的规定	146
(二)扩大工伤保险覆盖范围	146
(三)增强工伤保险费率与行业相关性	147
(四)提高工伤保险待遇标准	147
(五)规范工伤保险统筹和管理机构	148
(六)简化或调整工伤赔偿程序	148
(七)构建“三位一体”工伤保险制度	149
(八)推行工伤保险附加险,优化工伤保险结构	149
(九)提升整体服务质量,构建人性化服务体系	149

(十) 尽快明确“过劳死”的工伤性质	150
第五章 生育保险之合并改革	152
一、生育保险制度概述	152
(一) 生育保险的概念	152
(二) 生育保险的法律特征	153
(三) 生育保险与医疗保险的区别	156
(四) 生育保险的法律意义	159
二、我国生育保险制度的发展历程	161
三、我国生育保险制度的主要内容	164
(一) 生育保险的覆盖范围	164
(二) 生育保险资金的筹集	165
(三) 享受生育保险待遇的条件	165
(四) 生育保险待遇标准和支付项目	165
(五) 生育保险的经办管理	170
四、我国生育保险制度存在的问题	171
(一) 立法层次低, 法律约束力不强	171
(二) 参保人数少, 覆盖范围小	172
(三) 参保率低, 费用征缴难度大	172
(四) 支付方式不科学, 补偿水平低	173
(五) 统筹层次低, 发展不平衡	174
(六) 生育保险待遇不统一, 差别巨大	174
(七) 生育成本分担不够合理, 用人单位负担较重	174
(八) 津贴发放不到位与结余严重并存	175
(九) 配偶护理假没有得到全面落实	175
五、国外生育保险制度的学习和借鉴	176
六、我国生育保险与医疗保险合并的合理性和可行性	177
(一) 生育保险与医疗保险合并的合理性	177

(二) 生育保险与医疗保险合并实施的可行性	179
七、生育保险与医疗保险合并改革的探讨和试点	180
八、生育保险与医疗保险合并改革的思路与安排	184
(一) 两项保险合并实施的总体思路	184
(二) 两险合并实施的工作安排	185
九、生育保险与医疗保险合并改革中存在的问题与完善建议	189
(一) 立法问题	190
(二) 生育保险与医疗保险的衔接问题	191
(三) 保险基金统筹问题	192
(四) 保险基金征管问题	193
(五) 保险基金支付问题	193
(六) 生育保险待遇问题	194
(七) 协同管理的问题	197
(八) 对“小微企业”的特殊对待问题	197
(九) 探索建立健全基金风险预警机制	198
主要参考文献	199

第一章 社会保险之征缴制度改革

一、社会保险与社保缴费

(一) 社会保险

1. 社会保险的概述

社会保险是一种由国家强制社会多数成员参加的，在社会成员永久丧失劳动能力、暂时失去劳动岗位或因健康原因而导致失去生活来源时，可以从国家和社会获得物质帮助，具有社会收益重新分配功能的非营利性的一种社会经济制度。

社会保险是现代社会保障体系的重要组成部分，关系到社会成员生老病死的各个方面，是解决社会成员后顾之忧的长效机制，主要涉及社会成员的生育、就业、医疗、工伤、养老及护理等方面。社会保险制度在 19 世纪 80 年代诞生于德国，其基本原则是责任分担主体多样化，权利与义务相结合，通过法律建立制度。

中华人民共和国成立初期，我国开始探索建立社会保险制度。1951 年 2 月，政务院颁布了《中华人民共和国劳动保险条例》，该条例建立了我国社会主义公有制为基础的计划经济体制的劳动保险制度。但是随着 80 年代改革开放的深入，这种单位保障制度下的组织机制和单一责

任主体的制度，变得无法适应社会的发展，失去了存在基础，我国劳动保险制度进入了全面而深刻的制度变革期。为适应市场经济的发展需要，我国的社会保险制度已经从免费的单位保障制到多方缴费的社会保险型，取得了较大的成效。但是，我国的实践现状，执行依据主要是政策性文件，法制建设相对滞后，在一定程度上制约着我国社会保险制度的发展。2011年7月实施的《中华人民共和国社会保险法》的相关条款规定，受当时条件的影响，存在一定的局限性，至今未颁布新的相关法律规定，与其他实体法律的更新速度相比具有严重的滞后性。由于社会在进步，新的纠纷不断出现，但是法律对此未规定，或者规定的不具体。司法机关在审理案件时，由于缺乏统一的法律规定，导致同案不同判，司法不统一。

2. 社会保险的种类

我国社会保险制度包括养老保险制度、工伤保险制度、生育保险制度、医疗保险制度和失业保险制度以及2016年启动的长期护理保险制度，共同构成了我国社会保障制度体系；2019年国家出台《关于全面推进生育保险和职工基本医疗保险合并实施的意见》，其中规定将生育保险并入职工基本医疗保险统一征缴，原来的“五险”合并为“四险”。

养老保险，又称社会基本养老保险金，是为了解决劳动者因年老丧失劳动能力或者达到法定的退休年龄而退出劳动岗位后的基本生活问题而建立的一种社会保险制度，为老年人提供基本的生活来源。养老保险由社会统筹基金支付的基础养老金和个人账户养老金组成，是五大社会保险中最重要的险种。

我国建立了具有强大生命力的养老保险体系。习近平总书记在十九大报告中提出：“全面建成覆盖全民、城乡统筹、权责清晰、保障适度、可持续的多层次社会保障体系。全面实施全民参保计划。完善职工基本养老保险和城乡居民基本养老保险制度，尽快实现养老保险

全国统筹。”中华人民共和国成立 70 年来，中国养老保险法治建设发生了巨大的结构性变革。70 年改革主要历经 3 个阶段，从完善劳动保险过渡到改革职工基本养老保险，再到推进全社会养老保险统筹，取得了令人瞩目的成绩^①。中华人民共和国成立以来的成就表明，我国养老保险的法治建设离十九大报告的要求越来越近，体现在以下几个方面：建立了“统分结合”的多层次养老保险制度体系；努力实现养老保险全民参保计划；解决养老保险制度“碎片化”以促成全国统筹。

工伤保险，一般是指在工作时间、工作场所内因工作原因受到事故伤害，或者在工作时间前后在工作场所内，从事与工作有关的预备性或收尾性工作受到事故伤害的，患职业病以及其他法律、法规规定应当认定为工伤的情形下，导致劳动者暂时或永久丧失劳动能力以及死亡时，劳动者或其家属从国家或社会获得物质帮助的一种社会保险制度。

工伤保险是一种保障劳动者权益、促进社会经济协调稳定发展的制度安排，只有符合时代发展的要求才能顺利推行并实现其作用。改革开放以来，伴随着工伤保险的制度变迁，我国经历了由计划经济向市场经济转轨，建制理念、法律体系、管理体制以及待遇水平的历史发展变迁^②。虽然工伤保险的理念不断先进化，立法主体和层次不断提升，内容不断扩展，管理体制不断科学化、规范化，工伤保险待遇标准明显提高，但是随着社会的发展，劳动者的安居乐业离不开工伤保险的保护，同时为工伤保险提出了新的要求与挑战。改革开放后，我国经济迅速发展，而工伤保险待遇却一直沿用中华人民共和国成立初期的标准。工伤保险待遇长期偏低损害了工伤职工及其家属的权益。经济社会的发展为工伤保险的变革提供了条件和基础。工伤保险通过支付工伤保险待遇以实现其调节收入再分配的功能，随后，工伤保险增设了一次性伤残补助

① 杨复卫. 新中国养老保险法治建设 70 年：变革、成就与启示[J]. 现代经济探讨, 2020(02).

② 孙树菡, 朱丽. 中国工伤保险制度 30 年：制度变迁与绩效分析[J]. 甘肃社会科学, 2009(03).

金和一次性抚恤金，提高了工伤待遇标准，增强了工伤保险待遇的合理性。工伤保险还能够起到分散企业风险、促进企业生产和经济发展、缓和劳资矛盾、平衡双方利益的作用。在社会保障体制改革的过程中，工伤保险最先定型，国务院颁布了效力仅次于法律的《工伤保险条例》，这使得工伤保险成为立法层次最高的社会保险项目之一，参保人数迅速提高，促进了社会保障制度扩大覆盖面的目标的实现，成为社会保障体制改革过程中的推动力量。虽然工伤保险作为强制性的社会保险，用人单位为其员工缴纳工伤保险是法律规定的强制性义务，但是在实践中，仍有不少企业不按照《工伤保险条例》的相关要求为其员工缴纳工伤保险，也有的是员工本人出于某种原因与企业协商不让企业缴纳工伤保险，法律明确规定了这种约定属于无效约定，一旦员工发生工伤事故，用人单位不仅不能规避民事赔偿责任，还将遭受行政处罚。

我国社会保险法律制度最初的适用对象为企业及其固定职工，1951年的《劳动保险条例》对享受工伤保险待遇的对象限定较为狭隘。^①传统意义上社会保险的对象与劳动关系下的单位“职工”相契合，在医疗保险、养老保险等领域，其对象渐渐趋向“公民化”，覆盖所有的人群。当前我国的工伤保险制度没有将灵活就业人员、农业劳动者、公务员等“非职工”群体纳入其中，造成不同群体的差别对待，这与社会保险制度分散风险的初衷相背离。工伤保险制度应借鉴其他社会保险制度的经验，减弱社会保险与劳动关系的关联性，将“非职工”纳入工伤保险体系，使更多群体因工作损害享受工伤待遇。^②

生育保险是专门针对女性劳动者在怀孕或分娩后一定时间内暂时中

^① 《中华人民共和国劳动保险条例》(1951年)第2条规定：“本条例的实施，采取重点试行办法，俟实行有成绩，取得经验后，再行推广。其适用范围，暂定为下列各企业：甲：雇用工人与职员人数在一百人以上之国营、公私合营、私营及合作社经营的工厂、矿场及其附属单位与业务管理机关。乙：铁路、航运、邮电的各企业单位及附属单位。”

^② 陈敏.“非职工”群体纳入工伤保险制度保障探析[J].政治与法律,2017(02).

断劳动，离开工作岗位后为其提供医疗服务、生育津贴和产假的一种社会保障制度，其内容一般包括生育津贴，指在法定的产假期间对生产者的工资收入损失给予经济补偿；医疗护理，即由国家负担与生育有关的医护费用(含产前检查费)；生育补助，指对生育保险对象及其家属的生育费用给予经济补助；生育休假包括妇女产假及其配偶的陪产假。

生育保险的宗旨在于通过国家和社会向职业女性提供一定的物质保障，帮助其恢复劳动能力，重返工作岗位，体现了国家和社会对妇女在特殊时期的爱护。生育作为一种人口再生产，为整个社会的发展做出贡献，因而不能让生育造成的负担只由家庭负担，而应该将生育给家庭带来的负担社会化^①。生育保险的建立，使得女性可以更加安心地照顾子女，有利于女性职工更好地恢复身体，以保障社会劳动力的可持续发展。

关于生育保险的享受主体，不仅针对女职工，还包括男职工。在我国，投保男职工在其配偶生产时，可以享受一定的“产假津贴”和生育补贴。在国外，男性雇员是享受生育保险待遇的，其中，最普遍的生育保险待遇之一就是育儿假，此外，男性雇员还享受领取生育津贴的权利^②。

我国生育保险从无到有，其政策变迁具有以下特点：从政治作用为主向社会经济作用为主转化；从单一低水平向多样高水平转化；覆盖面从国企、事业单位职工向全面化转变；法律依据从体现在其他法律法规中向立法专门化转变。尽管我国生育保险制度一直处于不断完善的过程中，但是随着社会经济的发展，生育保险制度仍然存在一些突出问题，诸如女职工生育保险未实现统一、女职工生育保险金负担途径单一、女职工生育保险落实范围较小、补偿水平低、统筹层次低、发展不平衡与

① 乔宁波. 中国生育保险政策变迁探析[J]. 保定学院学报, 2015(03).

② 冯祥武. 男职工生育保险待遇问题的探讨[J]. 河南省政法干部学院学报, 2011(03).

缺乏法律强制性、女职工生育待遇的享受与国家计划生育政策相联系等问题,^① 因此,我国的生育保险制度仍需要进一步改革。

失业保险是对因失去工作而导致暂时中断生活来源的劳动者提供物质帮助,以保障其在失业期间的基本生活,促进其再就业的一种社会保险制度,依照国家相关法律规定强制执行。对于已经按照规定缴纳失业保险满一年,并且非因本人意愿中断就业,已经在有关部门办理失业登记,且其本人有求职意向的失业人员可享受失业保险待遇。失业保险具有“保生活”“促就业”“防失业”三位一体的功能,对于缓解就业紧张问题具有非常重要的作用,

《失业保险条例》规定,城镇企业事业单位应按照本单位工资总额的1%到1.5%缴纳失业保险费。单位职工按照本人工资的0.5%缴纳失业保险费。城镇企业事业单位招用的农民合同制工人本人不缴纳失业保险费。失业保险待遇由医疗补助金、失业保险金、抚恤金和丧葬补助金、职业培训和职业介绍补贴等构成。失业保险金是失业保险待遇中最主要的一项,失业人员只有在领取失业保险金期间才能享受到其他各项待遇。

2017年《人力资源社会保障部财政部关于调整失业保险金标准的指导意见》提出要逐步将失业保险金标准提高到最低工资的90%。这一调整既保障了失业人员的日常生活,又能够充分使用失业保险基金结余,缓解失业保险基金结余利用效率低的问题。2018年《人力资源社会保障部财政部关于使用失业保险基金支持脱贫攻坚的通知》指出,要重点提高贫困地区失业保险金待遇标准并放宽领取失业保险金待遇的条件,该通知使失业保险制度更加合理。随着国家政策的不断完善,失业保险制度存在的不足在一定程度上得到解决,但是现行政策在实际生活中仍然存在一些问题,这些问题导致我国失业保险基金结余较多的现象较为突出。所以,想要进一步发挥失业保险的功能,要以解决失业保险基金大

^① 庄渝霞. 国内生育决策理论研究脉络及评述[J]. 科学发展, 2009(03).