

《社会保障学》案例集

上海财经大学项目组

2017 年 2 月

《社会保障学》案例集

负 责 人：杨翠迎

主要成员：李 华 郑春荣 宋健敏 陶 勇
于 洪 谌 伟 冯广刚 王国洪

上海财经大学项目组

2017 年 2 月

目 录

一、养老保险案例及分析	1
案例一 养老保险制度城乡二元及“碎片化”	1
案例二 养老保险中企业责任	4
案例三 养老保险中财政责任	7
案例四 养老保险中参保群体-制度全覆盖	9
案例五 退休年龄与养老金领取年龄——延迟问题	11
案例六 养老保险待遇	15
案例七 养老保险基金	17
案例八 养老保险关系转移衔接	21
案例九 养老保险群体差异——“双轨制”	30
案例十 3600 万农民工群体的养老问题	33
案例十一 社会保障税	36
案例十二 社会保险法	38
二、企业年金案例及分析	42
案例一 什么是企业年金	42
案例二 企业年金实例	44
案例三 企业年金的税收优惠	46
案例四 企业年金基金管理	48
案例五 企业年金基金投资	50
案例六 美国 401K 计划	52
三、养老服务案例及分析	56
案例一 养老服务方式——家庭养老和社会养老	56
案例二 养老服务方式——居家养老	58
案例三 养老服务主体——政府责任	61
案例四 养老服务对象：城市“空巢老人”孤死	65
案例五 养老服务内容——经济及精神	67
案例六 农村传统养老服务——养儿防老	69
案例七 养老服务——护理人员	72
四、医疗保险保障案例及分析	74
案例一 城镇职工基本医疗保险个人账户	74
案例二 困难企业职工医疗保险	78
案例三 医院骗保问题	81

案例四 大学生的医疗保险.....	84
案例五 城镇居民基本医疗保险问题.....	88
案例六 城镇居民医疗保险与新农合统筹.....	91
案例七 商业保险参与新农合制度建设.....	94
案例八 新农合筹资水平提高.....	96
案例九 先住院后付费.....	98
案例十 异地就医报销问题.....	101
案例十一 3.1 万困难群众实现“一站式”医疗救助.....	103
案例十二 医疗救助制度的建立.....	106
案例十三 补充医疗保险的发展.....	109
五、工伤保险案例及分析.....	113
案例一 工伤认定时效（时限）规定.....	113
案例二 工伤及视同工伤——上下班途中.....	120
案例三 视同工伤——“48 小时”之辩.....	128
案例四 工伤不予受理情况——学生实习期间工伤？.....	131
案例五 工伤保险待遇.....	134
案例六 外来从业人员(含农民工)工伤保险.....	137
案例七 上班时死于地震算不算工伤.....	138
案例八 工伤保险——企业责任视角.....	141
案例九 自杀不能认定为工伤.....	143
案例十 职业病——“开胸验肺”.....	145
六、失业保险案例及分析.....	148
案例一 失业保险基金结余问题.....	148
案例二 政府在失业保险中的角色.....	151
案例三 失业保险缴费率问题.....	154
案例四 中国城镇失业保险制度的改革.....	157
案例五 国外失业保险制度.....	160
案例六 高校毕业生失业保险问题.....	162
七、生育保险案例及分析.....	166
案例一 生育保险中企业责任.....	166
案例二 产假.....	167
案例三 生育保险待遇.....	169
案例四 男职工的生育保险.....	171
案例五 特例：未婚生育、流产、违反计划生育政策.....	172

案例六 生育女性劳动合同的保护.....	174
八、社会救助（含低保）案例及分析.....	177
案例一 追索最低生活保障金.....	177
案例二 八旬老翁奔波申请执行 司法救助抚慰丧子之痛.....	178
案例三 烟台两套办法救助困难学生 不用再为学费犯愁.....	180
案例四 城市流浪乞讨人员救助管理.....	183
案例五 白血病少年获新农合医疗救助.....	185
案例六 灾害救助 释放法治的力量.....	187
九、社会福利案例及分析.....	190
案例一 儿童福利-儿童免疫和诱拐儿童.....	190
案例二 老人福利-高龄津贴.....	193
案例三 老人福利-服务及优待.....	196
案例四 老人福利-社会福利院.....	197
案例五 残疾人福利-智障务工事件.....	200
案例六 母子福利.....	203
案例七 残疾人福利-无障碍建设.....	205
案例八 国外社会福利.....	207
十、住房保障案例及分析.....	213
案例一 限价房：看上去很美.....	213
案例二 江苏三道保底线保障“住有所居”.....	214
案例三 农村困难群体的住房情况.....	217
案例四 重庆公租房建设.....	218
案例五 香港的公共房屋援助.....	220
十一、国外案例及分析.....	223
案例一 印度尼西亚社会保障制度.....	223
案例二 印度养老金改革.....	225
案例三 美国的养老问题.....	227
案例四 法国建立 www.mon-enfant.fr 网站.....	228
案例五 丹麦灵活安全型（Flexicurity）就业政策.....	231

一、养老保险案例分析

案例一 养老保险制度城乡二元及“碎片化”

【案例介绍】

案情 1：“碎片化”成体制之痛¹

“我国现行的养老保障制度体系，总体上处于一种‘碎片化’状态，过度分割、杂乱无章、漏洞巨大，这是现阶段这一制度建设面临的最紧迫问题。”郑秉文说。

据了解，我国不仅有城镇职工基本养老保险制度、机关事业单位退休养老制度，各地还有形式多样的农村养老保险、计划生育夫妇养老保险、失地农民养老保险、村干部养老保险、老年津贴制度、农村五保户制度、优抚制度和城市孤寡老人福利制度等，过度分割的格局造成社保制度的“碎片化”。

“碎片化”造成的最直接影响是各类人群退休待遇不公。在人民网的调查中，有网友表示，“退休待遇双轨制是最大的分配不公。为什么同等学历、同等职称、同等职务、同等技能、同等贡献的人们，退休后不能得到同等待遇？为什么企业退休人员比政府机关和事业单位同等资职退休人员的退休金低两至三倍？为什么农民的养老起步待遇仅为每月 55 元？差距之大，实在是绝无仅有！”

“‘碎片化’除了导致退休待遇不公，还容易造成中央财政持续加大支出。”首都经贸大学社会保障研究中心副主任朱俊生解释说，因为待遇低的群体势必攀比待遇高的群体，促使财政支出不断攀高，为中央财政带来压力。

此外，制度“碎片化”还直接导致各地养老保险费率负担轻重不一，进而损害市场经济的公平环境，而且影响劳动力的自由流动，直接阻碍全国劳动力市场的统一；因基金不能统收统支而直接导致部分地区养老保险基金结余和全国范围内财政补助同时存在，资金无法调剂使用，严重损害了基本养老保险制度的健康、持续发展；“碎片化”还是造成流动人口养老保险权益丧失和农民工大规模退保等现象的根本原因。

专家分析指出，不解决制度“碎片化”问题，就不可能真正获得解决现阶段劳动力市场不统一、劳动者养老保险权益受损、养老保险费率总体偏高、各地负担轻重不一以及制度自身难以健康发展等问题。

“因此，实现制度统一和全国统筹，不仅是推进并完善基本养老保险制度的治本之计，而

¹ 陈圣莉. 重塑社保须从“碎片化”到“大一统”[DB/OL]. 经济参考报. 2010 年 7 月 20 日. http://dz.jjckb.cn/www/pages/webpage2009/html/2011-03/08/content_23697.htm?div=-1

且已经刻不容缓。”郑功成说。

案情 2：上海市基本养老保险及保障制度内容

表 1-1 上海市基本养老保险及保障制度体系

制度	建立年份	制度类型	覆盖人群	缴费基数	缴费比例	领取年龄
“城保”	1993 年	统账结合模式	本市范围内城镇的机关、企业、事业单位及其在职人员、退休人员，还包括个体工商户及其帮工、自由职业人员、非正规劳动组织从业人员、非全日制劳动者、失业人员以及社会团体和民办非企业单位专职人员等	职工本人上年月平均工资性收入确定	单位 22% 个人 8%	男：60 女：50/55
“农保”	1996 年	完全积累的养老保险模式	农、副业从业人员，年满 18 周岁且有劳动收入的，均可参加社会养老保险。	一般按 5% 的比例缴纳养老保险费	个人 700 单位 3600 元/人·年	男：60 女：60/55
“综保”	2002 年	“政府推动、商业化操作”	本市各类单位使用的外来从业人员（其中主要是农民工）	当年缴费基数为上年度全市职工月平均工资的 60%	单位/个人 12.5% （养老 7%）	男：60 女：50
“镇保”	2003 年	“25%+X”模式	本市郊区范围内用人单位及其具有本市户籍的从业人员，以及经市政府批准的其他人员（主要为被征地人员）	按上年度全市职工月平均工资的 60% 乘以本单位应当缴费的人数来确定	单位缴费养老 17%	男：60 女：55
“高保”	2006 年 9 月	社会福利	本市城镇户籍，在上海工作、生活满 30 年，且年龄满 65 周岁以上的无任何养老保障人员。	无需缴费		65

注：数据来源相关政府文件，其中农保缴费基数和缴费比例是以青浦区为例来说明。

案情 3：重庆市城乡居民社会养老保险²

截至目前，重庆市已经在西部率先实现了城乡居民社会养老保险全覆盖，全市 40 个区县参保人数突破 1000 万，其中老年人员达到 340 万人，做到了应保尽保。

重庆市人力社保局有关负责人介绍，2009 年以来，按照国家总体部署，立足作为统筹城乡综合配套改革试验区的实际，重庆创新制度设计，在新型农村社会养老保险试点的基础上，按照“保基本、广覆盖、有弹性、能结转、可持续”的原则，探索推行城乡居民养老保险制度，把包括全体农村居民、城镇灵活就业人员，及城镇年满 60 岁以上没有享受基本养老保险待遇或退休待遇人员在内的城乡居民，全部纳入参保范围。

【相关知识点】

我国现行的社会保障制度体系，总体上处于过度分割的状态。具体到各地的实践来看，我

² 重庆在西部率先实现城乡居民社会养老保险全覆盖[DB/OL]. 新华社. 2011 年 04 月 21 日. http://www.cq.xinhuanet.com/business/2011-04/21/content_22576790.htm

国不仅有城镇职工基本养老保险制度、机关事业单位退休养老制度，各地还有农民工养老保险、农村养老保险、计划生育夫妇养老保险、失地农民养老保险，以及老年津贴制度、农村五保户制度、优抚制度和城市孤寡老人福利制度等，过度分割的现实格局造成了制度“碎片化”现象。城乡二元从某种意义上来说只是“碎片化”在地域上的体现。

【案例分析】

案情 1 说明我国养老保险制度“碎片化”的现状，形成社会养老保险政策碎片化的成因是多方面的。而现行企业职工基本养老保险制度（以下称现制度）基本养老保险的概念、长期习惯对施保对象定式分类的方法、筹资的方式、对全体施保对象的内涵属性和公平与效率对社会养老保险作用等认识的偏颇，是形成养老保险政策碎片化的主要成因。

成因之一，是没有明确基本养老保险的概念所致。自国务院《关于企业职工养老保险制度改革的决定》（国发[1991]33 号）开始出现基本养老保险这个名词后，直至国务院《关于深化企业职工养老保险制度改革的通知》（国发[1995]6 号）、国务院《关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》（国发[1997]26 号）、国务院《关于完善企业职工养老保险制度的决定》（国发[2005]38 号）、《中华人民共和国社会保险法（草案）》都有这个名词出现，但一直未明确基本养老保险的定义，至使保基本的目标不明确。

成因之二，是对施保对象长期习惯的定式分类方法所致。由我国建国以来实行二元结构的人口管理模式，长期习惯于将施保对象定式的分为农业户口与非农业户口两大类。对属农业户口的又分为农村农民与被征地农民和农民工。而对非农业户口人员又分，机关与事业单位工作人员；再就是各类企业供职人员和无雇工的个体工商户、非全日制从业的人员等。这种长期定式按职业状态与人员身份分类的方式，是形成政策碎片化的成因。

成因之三，是捆绑征收单位与员工或个人账户与统筹部分的筹资方式所致。现制度的筹资方式是按照国家、单位和个人共同负担的原则，实行用人单位与员工或个人账户与统筹部分捆绑征缴。而相当多的非国有企业以种种理由和方式规避缴费，大部分非国有企业当期应缴部分养老保险费难以征缴。又因相当多无工薪收入的人员，没有用人单位为其缴纳统筹部分的养老保险费，因缴不起统筹部分的养老保险费而被游离在现制度门外。因而单位、集体应缴统筹部分的养老保险费，已成为现制度扩大覆盖面的最大障碍。

成因之四，是没有厘清施保对象的内涵属性所致。事物的内涵是属性，外延是范围。属性越多，则符合属性越多的事物外延就越小；属性越少，则符合属性越少的事物外延就越大。现制度未能厘清施保对象的内涵属性，在机关、事业单位和各类企业供职人员，具有工薪收入和供职单位缴纳部分养老保险费的属性特征，只占全体施保对象的小部分。而大部分的施保对象不具有这种属性特征。前者的属性特征只是蕴含在全体施保对象中的一种特性，不具普遍性。

成因之五，是把公平与效率对社会养老保险的作用混为一谈所致。如果避开有工薪收入的特性，全体施保对象的内涵属性是相同的。按施保对象属性越少外延越大来设计的制度，制度

适用的范围就能够普遍覆盖。所谓的国民待遇应该是国家公平对待守法国民，尽到保基本的责任。至于效率问题是国家难以掌控和判断的，只有通过具体的用人单位才能对效率做出判断。因此，在制度设计时，不能把公平与效率的作用在同一种养老保险制度中混为一谈。国家对国民讲的是公平，用人单位对员工讲的是效率，只有区别对待才能实现公平与效率的有机统一。

而具体到某个省市，如案情 2 中的上海。其社会保障制度建设城乡二元分割的状态还十分明显。尤其是面向劳动者的社会保险制度城乡严重分割，与上海市劳动力市场近乎一体化的情况极为不相适应。如基本养老保险，城镇职工参加的是职工基本养老保险，实行的是企业和个人共同承担责任的统账结合模式；农民参加的是农村社会养老保险，实行以劳动者自我缴费积累为主，集体补贴和互济为辅的模式；而在乡镇，被征地农民和乡镇企业职工参加的是小城镇保险，实行社会统筹和个人账户相结合的社会保险基本制度，个人账户只是作为补充保险。又如医疗保险，城镇职工参加的是城镇职工基本医疗保险或者小城镇保险，而农民参加的是农村合作医疗，等等。这种城乡制度严重分割，制度模式差异较大，操作方法各异，目前又尚未缺乏制度衔接转换机制，极其不利于城乡劳动力的流动，严重限制了劳动力市场自由配置资源的能力和效率。

根据国际社会保障协会(ISSA)的统计，全球大约已有 170 多个国家和地区建立起不同程度的全民养老制度。从国际趋势来看，覆盖率较高、体系较为成熟的国家的养老保险大都采用统一制度和全国统筹模式。现阶段，我国部分省市结合城乡居民养老保险制度或者新型农村社会保障制度建立的契机，也在尝试性走出养老保险城乡一体化的第一步——城乡统筹的目标，如案情 3 中的重庆在西部率先实现城乡居民社会养老保险全覆盖。

案例二 养老保险中企业责任

【案例介绍】

案情 1：保费未缴够年限 退休难享养老金³

陈某已过退休年龄，却无法领取养老金，原因是他服务了十几年的工厂仅为他缴纳了两年的养老保险费。陈某把工厂告上法庭，要求工厂为其支付退休养老金。到底工厂是不是应该负责陈某的养老保险待遇呢？案子的详情如何呢？

63 岁的陈某已过退休年龄，现在却仍享受不了相关退休养老待遇。这主要是因为他从 1988 年 3 月起就开始服务的工厂仅为他购买了 2001 年 9 月至 2003 年 11 月这段时间的社会养老保险。陈某无奈之下将工厂告到龙岗法院，请求判令工厂为自己办理退休手续，并按社保标准支付退休养老金。一审法院判决驳回其全部诉讼请求。陈某不服判决上诉到深圳市中院。近日，市中院经审理后作出终审判决，维持原判。

³养老保险缴纳年限不足，能否享受养老待遇？[DB/OL]. 向日葵保险网. 2010-10-13. <http://www.xiangrikui.com/yanglaobaoxian/changshi/64762.html>

退休无养老待遇，陈某不服仲裁起诉，一审落败

被告龙岗区横岗甲厂是一家来料加工企业，陈某于1988年3月10日起受聘于该厂，从事园林绿化和清洁工作。双方签订了劳动合同，最后一份劳动合同的期限从2003年3月1日起至2004年12月31日止，合同约定陈某的月薪为1379元。2001年9月，被告开始为陈某办理社会养老保险，现仍为陈某缴纳养老保险费用。陈某现已年满63周岁，原、被告双方现仍保持劳动关系。

2003年11月，陈某作为申诉人向深圳市龙岗区劳动争议仲裁委员会申诉，请求裁决：1. 被申请人（即横岗甲厂）为申诉人办理退休手续，使申诉人享受退休养老待遇；2. 仲裁费由被申请人承担。

2004年仲裁委作出仲裁裁决：1. 申诉人与被申请人横岗甲厂解除劳动合同，被申请人横岗甲厂协助申诉人到当地社会保险管理部门办理养老保险金领（转）手续，具体金额和处理方法由社会保险管理部门核定；2. 仲裁处理费480元由被申请人承担。

陈某不服上述裁决，遂诉于龙岗法院，请求判令被告为陈某办理退休手续，并按社保标准支付给陈某退休养老金，由被告承担本案仲裁费500元及诉讼费。龙岗法院作出一审判决，认为陈某系被告横岗甲厂聘任的临时工，不符合法律法规规定的办理退休手续享受养老保险待遇的条件，且陈某要求被告支付退休养老金的请求也没有法律依据，遂判决驳回陈某的全部诉讼请求。

法院终审判决维持原判

陈某不服该院判决，上诉于深圳市中级人民法院，请求撤销一审判决，按一审诉讼请求判决。深圳市中级人民法院经审理后作出终审判决维持原判。

法院认为，因陈某系被告横岗甲厂聘用的临时工，不属于《国务院关于工人退休、退职的暂行办法》第一条规定“全民所有制企业、事业单位和党政机关、群众团体的工人”范畴。

法院还认为，陈某自2001年9月起才开始办理社会养老保险，其社会养老保险缴费年限不满10年，陈某的情况也不属于《广东省社会养老保险条例》第十五条、《深圳经济特区企业员工社会养老保险条例》第二十三条规定情形，陈某不符合法律法规规定的办理退休手续享受养老保险待遇的条件，陈某要求被告为其办理退休手续没有法律依据，法院不予支持。

【相关知识点】

《社会保险法》中关于基本养老保险中企业责任的规定如下：

第十条 职工应当参加基本养老保险，由用人单位和职工共同缴纳基本养老保险费。无雇工的个体工商户、未在用人单位参加基本养老保险的非全日制从业人员以及其他灵活就业人员可以参加基本养老保险，由个人缴纳基本养老保险费。

第十二条 用人单位应当按照国家规定的本单位职工工资总额的比例缴纳基本养老保险费，记入基本养老保险统筹基金。

无雇工的个体工商户、未在用人单位参加基本养老保险的非全日制从业人员以及其他灵活就业人员参加基本养老保险的，应当按照国家规定缴纳基本养老保险费，分别记入基本养老保险统筹基金和个人账户。

【案例分析】

庭审的争议焦点是：用人单位没有依法为临时务工人员办理社会养老保险，劳动者能否请求用人单位支付退休金？

陈某认为，被告作为在中国境内的企业，应当遵守中国有关法律法规规定，从自己到该企业工作的1988年3月10日起，就应该为自己办理社会养老保险、缴纳社会养老保险费用。但被告在1988年3月至2001年8月长达13年零5个月的时间，不履行法定义务，未为自己办理社会养老保险，仅仅为自己办理了2001年9月至2003年11月的社会养老保险，导致自己不能享受社保部门支付《广东省社会养老保险条例》及其实施细则规定的退休养老待遇，被告存在主观上的过错、节约了开支获取了非法利益，应当承担未履行法定义务而产生的法律责任，即由被告依照《国务院关于工人退休、退职暂行办法》第二条：工人退休以后，每月按下列标准发给退休费，直至去世为止：连续工龄满15年不满20年，按本人标准工资的70%发给，或视同缴费年限已满15年。法院认为，被告未按法律法规规定为陈某办理社会养老保险，陈某可依法向社会保险管理机构请求处理；现行劳动法律法规规定有关用人单位不按规定缴纳养老保险费应承担法律责任的规定中，没有规定用人单位必须承担支付劳动者退休养老金的法律义务，陈某以被告未按规定为其办理社会养老保险致使其不能享受退休养老待遇的理由，要求被告按社保标准支付给陈某退休养老金的诉讼请求没有法律依据，法院不予支持。

另外陈某无法依据社会保险法的规定要求用人单位给予赔偿。用人单位没有缴纳养老保险费用致使劳动者丧失养老保险待遇的现象时有发生，该行为给劳动者造成很大的损害，有个别地区的养老保险立法已经明确规定，如果用人单位没有缴纳养老保险费用给劳动者造成损失的，劳动者可以要求用人单位予以赔偿。例如《北京市企业城镇劳动者养老保险规定》第52条规定：“企业违反本规定，不按期缴纳、拒缴、漏缴或者少缴基本养老保险费的，由社会保险经办机构限期催缴，并从逾期之日起，按日加收欠缴金额2%的滞纳金。滞纳金并入养老保险基金。企业违反本规定不参加基本养老保险或者由于第一款的原因给被保险人造成损失的，被保险人有权要求企业补交基本养老保险费或者赔偿损失。”但该规定只是北京市的地方性法规，在全国养老保险法没有做出类似规定，而广东省、深圳市的地方性养老保险法也没有借鉴该规定之前，陈某只能望法兴叹。

需要值得注意的是，即使借鉴北京市的有关规定，要求用人单位在未缴或少缴养老保险费给劳动者造成损失的情况下对劳动者承担赔偿责任，在理论上和具体适用中仍存在一些有待理清的问题。首先，在理论上必须解决该赔偿责任的请求权基础问题，即劳动者请求用人单位承担赔偿责任的基础是什么是违约责任、侵权责任还是独立的请求权基础。如果将该规定视为是

将用人单位承担的公法义务转化为劳动合同内容的转介条款，则用人单位承担的缴费义务成为劳动合同内容之一，用人单位没有履行该义务给劳动者造成损害的，要承担违约责任。如果将该规定视为是将劳动者所享有的社会保险权益作为侵权行为对象的特殊规定，则用人单位没有履行缴费义务给劳动者造成损害的，要承担侵权责任。如果将该规定视为是特殊的请求权基础，用人单位只要违反该规定就应该向劳动者承担赔偿责任。其次，在实践中也必须解决一些操作性问题。比如：劳动者如果在多个用人单位参加工作，各个用人单位都没有为其缴纳养老保险费，具体的责任承担该如何分担；该用人单位承担赔偿责任的构成要件和计算标准是什么如果采违约责任说和侵权行为说，是否必须适用违约责任和侵权行为的有关规定用人单位的行为是否只有符合违约责任或者侵权责任的构成要件时才承担赔偿责任赔偿范围的计算是否适用过错相抵等规定劳动者违反劳动合同义务的情况下是否可以减轻用人单位的赔偿责任、用人单位是否能够以劳动者没有履行劳动义务而拒绝履行该义务等。

案例三 养老保险中财政责任

【案例介绍】

案情 1：“新农保”-财政补贴

《国务院关于开展新型农村社会养老保险试点的指导意见》（国发〔2009〕32号）中第四款明文规定：“新农保基金由个人缴费、集体补助、政府补贴构成。”

其中“政府补贴。政府对符合领取条件的参保人全额支付新农保基础养老金，其中中央财政对中西部地区按中央确定的基础养老金标准给予全额补助，对东部地区给予 50% 的补助。

地方政府应当对参保人缴费给予补贴，补贴标准不低于每人每年 30 元；对选择较高档次标准缴费的，可给予适当鼓励，具体标准和办法由省（区、市）人民政府确定。对农村重度残疾人等缴费困难群体，地方政府为其代缴部分或全部最低标准的养老保险费。”

案情 2：上海市城镇养老保险基金缺口-财政托底

据有关统计，2003 年至 2007 年，本市财政对城镇养老保险基金累计补贴额达 112.81 亿元，其中 2007 年为 49.81 亿元，2008 年更是高达 91.50 亿元⁴。另外有数据显示 2008 年上海市社保基金托底为 170 多亿元，占当年地方财政支出 2201.92 亿元约 7%，占上海市市级财政收入 1083.05 亿元的 15.70% 之巨，如果 2009 年继续增发养老金，加上这次金融危机的影响，财政托底可能达到 230 亿元之巨。

【相关知识点】

《社会保险法》第十三条规定：

⁴ 上海市人力资源和社会保障局，《2008 年度本市社会保险基本情况》，2009 年 08 月 18 日。

“国有企业、事业单位职工参加基本养老保险前，视同缴费年限期间应当缴纳的基本养老保险费由政府承担。基本养老保险基金出现支付不足时，政府给予补贴。”

一般来说，政府承担养老保险责任的原因有三点：从个人角度分析，个人通常是短视的和非理性的；从市场角度分析，市场失灵现象的存在；从社会角度分析，基于社会公平的考虑。而具体到财政责任体现在三方面：第一，养老制度实施时财政补贴，这里包含中央政府补贴和地方政府补贴；第二，养老基金缺口时财政的托底责任，某种意义上来说全国社会保障基金也是这类性质；第三，政府在管理养老制度和养老基金时的费用等。

【案例分析】

案例中设计两个方面，案情 1 是“新农保”实施过程中的财政补贴。为了支持新农保制度的建立，中央和地方都将加大投入力度。对新农保既补“入口”，又补“出口”。所谓“补入口”，就是在农民参保缴费环节给予财政补助；所谓“补出口”，就是在新农保养老金待遇支付环节给予财政补助。⁵

（一）中央财政补助政策。新农保是城乡社会保障体系建设的攻坚战，今后会成为最大的财政支出项目之一。为了确保试点成功并能顺利推进，中央财政加大了补助力度。中央财政主要负责“补出口”，即对国务院统一确定的基础养老金部分，对中西部地区给予全额补助，对东部地区给予 50% 的补助。补助基数每人每月 55 元，即每年 660 元。这是目前的补助水平，今后国家将根据经济发展和物价变动等情况适时调整。应当说，此项中央财政补助政策，其力度是财政支出补助政策中前所未有的，充分体现了党中央、国务院对新农保工作的重视，对各地工作的支持，对广大农民的关怀。

（二）地方财政补助政策。地方财政补助政策主要分“补入口”和“补出口”两部分：

1. “补入口”。为激励农村居民参保缴费，《指导意见》规定，地方政府对个人缴费给予补贴。具体讲，主要有三项政策：一是对农村居民个人缴费每人每年至少补 30 元。举例来说，农村居民个人每年缴费 200 元，地方财政每年负责补助至少 30 元，都计入其个人账户，作为将来计发个人账户养老金的基数。是否高于 30 元，高多少，由地方政府根据自身情况确定。二是为鼓励参保农村居民多缴费，地方财政按照“多缴多补”的原则，对选择较高档次标准缴费的，给予适当鼓励，具体办法由地方政府确定。三是对农村重度残疾人等缴费困难群体，地方财政代其缴纳部分或全部最低标准的养老保险费。这部分保险费也将计入个人账户，作为将来计发个人账户养老金的基数，具体办法也由地方政府确定。这样规定，较好地体现了统一性和灵活性相结合的原则，既明确了基本要求和主要政策，又给予了各地结合实际和财力状况制定具体办法的较大空间，可以有效地解决试点地区间经济发展水平、农民收入水平和政府财力水平差异较大的矛盾，从制度设计上确保新农保试点能够取得好的成效。

2. “补出口”。具体有三种情况：第一种情况是，对国务院统一确定的基础养老金部分，东部地区需要安排 50% 的补助资金，中

⁵ 新农保：财政补贴“出入口”[N]. 邯郸日报. 2009 年 9 月 10 日. 第 4 版

西部地区因中央财政全额补助则毋须再安排补助资金。第二种情况是，鉴于各地经济发展水平、消费水平等存在差异，地方政府可以根据实际情况提高基础养老金标准。第三种情况是，为鼓励参保农村居民长期缴费，增加个人账户积累，对缴费超过一定年限的，地方政府可适当加发基础养老金，具体政策由地方政府确定。

案例 2 是在某养老制度实施过程中的政府财政托底责任，则在人口老龄化不断加剧的中国，特别是养老保险制度内抚养比不断扩大的趋势下，这部分基金更由隐蔽向表面的趋势，并且不断加剧。

案例四 养老保险中参保群体-制度全覆盖

【案例介绍】

案情 1：基本养老保险制度全覆盖

“十二五”期间要基本建立覆盖城乡的社会保障体系。首先，制度从无到有。其中最重要的是建立城镇居民养老保险制度。城镇居民、城镇职工、新农保三项养老保险制度可做到全覆盖。二是覆盖人群由少到多。要着力解决农民工、灵活就业人员的养老保险历史遗留突出问题。三是保障水平由低到高。这当中既包括养老保障的待遇，也包括医疗保障的待遇。

案情 2：上海“城保”制度内覆盖群体

上海市基本养老保险制度由城镇基本养老保险制度，建立于 1993 年，适用于本市范围内城镇的机关、企业、事业单位及其在职人员、退休人员，还包括个体工商户及其帮工、自由职业人员、非正规劳动组织从业人员、非全日制劳动者、失业人员以及社会团体和民办非企业单位专职人员等⁶。

案情 3：海南基本养老保险制度内覆盖群体扩大

海南省人民政府提请今天召开的省三届人大常委会第三十一次会议审议的《海南省城镇从业人员基本养老保险条例修正案（草案）》（以下简称《修正草案》），扩大了基本养老保险的覆盖范围。基本养老保险覆盖范围扩大。根据《修正草案》，灵活就业人员将纳入我省基本养老保险覆盖范围，自此，我省基本养老保险覆盖范围包括：企业及其从业人员；民办非企业单位及其从业人员；按规定不参加国家公务员制度管理的事业单位、社会团体及其从业人员；国家机关及按规定参照国家公务员制度管理的其他机关、单位中应当签订劳动合同的从业人员；部队所属用人单位中无军籍的从业人员；城镇个体工商户和灵活就业人员。

案情 4：特殊群体

日前，《今日说法》版接到广东韶关市某县退休老人老罗的来信。6 年前，老罗到了退休年龄，单位给他办理了退休手续，从此赋闲在家。不料好景不长，2001 年 8 月的一天，他就犯事

⁶ 外商投资企业的外籍人员以及国家另有规定的单位和人员不适用“城保”。

了，因涉嫌写匿名信诽谤他人，老罗被逮捕了。因诽谤被判刑宣告缓刑。法院后来认定老罗构成诽谤罪，判处有期徒刑一年，缓刑两年。老罗不服，提起上诉，在上诉期间，老罗家属以他的身体原因向韶关市中院提出申请，将老罗保了出来。2001年12月12日，中院作出终审判决，维持原判。老罗每月的养老金分为两块，一块是单位发的615元，另一块是社保局发的470元。还在关押期间，老罗就发现社保局停发了自己的养老金，单位这边不仅不发养老金，甚至连其他一些待遇都没有。

老罗找到社保局，社保局说，你被判刑了，按照规定，应当停发养老金，如果交来释放证就可以发了。老罗又去找单位交涉，但次次空手而返。后来，老罗向社保局提交了自己被宣告缓刑的材料后，社保局一次性补回了7个月（2001年12月-2002年6月）的养老金给单位，由单位补发给了老罗。老罗有糖尿病，社保局每月发的养老金除了买药外，所剩无几。如今已经过去一两年了，单位那边应给的养老金部分依旧没有着落。在来信中，老罗说自己不懂法，他了解法律上对被判处徒刑宣告缓刑的退休人员养老金发放有哪些规定。

【相关知识点】

《社会保险法》关于参保群体的相关规定：

第十条 职工应当参加基本养老保险，由用人单位和职工共同缴纳基本养老保险费。

无雇工的个体工商户、未在用人单位参加基本养老保险的非全日制从业人员以及其他灵活就业人员可以参加基本养老保险，由个人缴纳基本养老保险费。

公务员和参照公务员法管理的工作人员养老保险的办法由国务院规定。

【案例分析】

案例中主要讨论是养老保险覆盖群体的问题，最终目标分为两个层级，一是人口全覆盖；二是制度全覆盖（群体全覆盖）；案例重点讨论养老保险制度上全覆盖。

案情3讨论一些特殊群体的处理，其分析如下：关押期间养老金暂停发放。记者为此采访了广东某律师事务所廖立民律师。廖立民律师说，在老罗被关押期间，暂停发放养老金是有依据的，劳动和社会保障部办公厅2001年3月8日发布的《关于退休人员被判刑后有关养老保险待遇问题的复函》规定：“退休人员因涉嫌犯罪被通缉或在押未定罪期间，其基本养老金暂停发放。如果法院判无罪，被通缉或羁押期间的基本养老金予以补发。”根据这个规范性文件的规定，在关押期间的停发基本养老金，仅仅是一种临时性措施，是否予以补发，完全取决于当事人本身是否构成犯罪。所以说，社保局在老罗关押期间暂停发养老金，后来又补发，这是有根据的。被判缓刑仍可享受待遇。老罗最后被宣告缓刑，那他能否享受养老金待遇呢？廖律师认为，缓刑不是一种刑罚，而是对被判处拘役、三年以下有期徒刑的犯罪分子，根据其犯罪情节和悔罪表现所规定的一个考验期。而且，国家推行养老保险制度，其目的是保障丧失劳动能力的职工的基本生活。为了不致影响被宣告有期徒刑缓刑的退休职工的生活，我们国家法律规定，

退休职工在被宣告缓刑考验期内，没有被剥夺政治权利的，可以继续享受原退休待遇。也就是说，老罗是可以享受基本养老金待遇的。

案例五 退休年龄与养老金领取年龄——延迟问题

【案例介绍】

案情 1： 上海“柔性退休年龄”

2010 年 09 月 06 日，上海市人力资源和社会保障局颁布了《关于本市企业各类人才柔性延迟办理申领基本养老金手续的试行意见》（沪人社养发（2010）47 号），规定符合条件的男性可申请退休年龄延长到 65 周岁，女性可延长到 60 周岁，相关条款如下：

为了充分发挥本市企业各类人才的作用，结合本市企业发展的实际需要，现就本市企业各类人才柔性延迟办理申领基本养老金手续有关问题提出如下试行意见：

一、范围对象

参加本市城镇养老保险的企业中具有专业技术职务资格人员，具有技师、高级技师证书的技能人员和企业需要的其他人员，到达法定退休年龄、符合在本市领取基本养老金条件，如企业工作需要，本人身体健康，能坚持正常工作；经本人提出申请，与企业协商一致后，可以延迟申领基本养老金。

二、延迟期限

符合本试行意见的人员，延迟办理申领基本养老金手续的年龄，男性一般不超过 65 周岁，女性一般不超过 60 周岁。

五、延迟期间社会保险费缴纳和待遇

按照本意见规定延迟申领基本养老金的人员，男年满 60 周岁、女年满 55 周岁的，延迟期间社会保险费缴纳和待遇自办理延迟申领基本养老金申报备案手续的次月起按以下规定处理：

（一）延迟期间社会保险费缴纳

企业及个人按规定缴纳基本养老保险费和工伤保险费，不再缴纳医疗、失业及生育保险费。

（二）延迟期间社会保险待遇

1、医疗保险待遇按照到达法定退休年龄领取基本养老金人员的医疗保险待遇规定执行。

2、延迟期间发生工伤事故的，按照本市工伤保险有关规定享受相应工伤保险待遇。

3、延迟期间因病或非因工死亡的，丧葬补助金按照本市企业退休人员因病或非因工死亡后相关规定执行，所需费用由本市城镇基本养老保险统筹基金支付。

案情 2： 解决老龄化之道：让老人有资产

2012 年，北京清华大学公共管理学院教授、就业与社会保障研究中心主任杨燕绥警告说，中国在 2010 年之前已进入深度老龄化社会，未富先老已成为巨大的社

会问题，中国应尽快实现即老即富，让老年人有资产，年轻人有人力资本。

杨燕绥说，国际上通常认为，当 65 岁的人口占总人口 7% 的时候，这个国家就进入老龄化，占 14% 的时候是进入深度老龄化社会，20% 则进入超级老龄化社会，中国在 2010 年之前进入深度老龄化社会，预计 2035 年前后，中国和英国等欧洲国家将一起进入超级老龄化社会。

她指出，现在留给中国改善公共政策的时间非常短而且迫切，有一个问题掩盖了中国的矛盾，就是老年人消费水平特别低，如果老年人消费水平永远低下去，当老年人口占的比例越来越大的时候，如何拉动内需？她比喻说：这好比给你一个枕头睡觉，而明天房子塌了，更大的问题在后头。

她补充说：新加坡在人均国内生产总值(GDP)达到 2 万美元(2.4 万新元)的时候进入老龄化，而中国则是在 GDP 达 1000-2000 美元的时候就进入老龄化。她以一条消费曲线来说明中国人的消费状况：中国人第一次消费高峰出现在基础教育阶段，也就是初中到高中的时候，第二个消费高峰在结婚的时候，因为结婚必须有房，而到 40-50 岁处于人力资本高峰的时候，却没有钱去继续接受教育和搞好自己的健康，只是在退休的时候可能有一次旅游，这使消费的后曲线一直下降，直到寿终正寝的时候再上来。

杨燕绥指出，中国到现在还没有一个社会保障法，也没有为社会保障而做的一个公共预算并进入人民代表大会去讨论，而是还由财政部门做规划，然后相关部门与财政部门谈判，这种筹资计划是不可持续发展的。

虽然中国政府已经建立了社会保障基金，已有 9000 亿人民币(1746 亿新元)的规模，但还在积累的阶段。

她指出：中国老龄化问题上面临两个挑战，一是有一个好的养老金结构，二是让老年人有资产，可以买单，年轻人有人力资本。老年人的资产包括他们的养老金、一个好的社会医疗保险计划、一个好的房产政策，而中国现在的房产基本掌握在 50 后、60 后的人身上，以及一些成功的企业家手里，年轻一代买不到房子，也买不起房子，中国现在需要设计房产作为两代人之间财富分享的制度安排。

——来源：网易财经综合，2012-10-06

案情 3：清华方案的焦点：早退休与延迟领取养老金

2013 年 9 月，清华大学养老改革方案设计专家团队教授杨燕绥在接受媒体采访时表示：50 岁退休 65 岁才领取养老金的人，中间 15 年可以去一些养老院做义工，可以去陪陪老人，帮他们做做饭、洗洗衣服。网友纷纷表示难以认同此言论。网络上流传的视频截图是否对杨教授的观点有曲解？园丁及做饭洗衣这些工作是否适合“40、50 后”来做？

后来，杨教授对这段引起很大争议的视频在人民网强国论坛做了回应和解释。

杨教授表示，为什么“40、50后”不可以做上面提到的那些工作？“一说做园丁就是错误的吗？帮老人洗洗衣服做做饭就错了吗？”杨燕绥教授还表示，此前她曾经参观过国内某养老社区，其中的管理人员很少，大部分是做清洁与贴身服务的工作人员，他们基本都在50-60岁左右，月收入大概在3000元人民币，能够保证生活的需求。

——来源：人民网强国论坛，2013年09月12日

案情4：老年群体患病率高

2012年10月，卫生部疾病预防控制局副局长孔灵芝指出，中国60岁以上老年人近半数患有高血压等慢性病；根据2011年北京市卫生与人群健康状况报告，北京市18~79岁常驻居民高血压患病率为33.8%；随着年龄增长而升高，50岁及以上中老年人群高血压患病率超过50%。

——来源：四川在线一天府，2013-09-13

【相关知识点】

我国法定的退休年龄是男职工年满60周岁，女干部年满55周岁，女工人年满50周岁。从事井下、高空、高温、繁重体力劳动和其他有害健康工种并在这类岗位工作达到规定年限的职工，男性年满55周岁、女性年满45周岁退休。

实际上，我国现行退休政策源于20世纪50年代。1951年政务院颁发的《劳动保险条例》中规定：男职工的退休年龄为60周岁，女职工为50周岁。1955年国务院颁发的《关于国家机关工作人员退休暂行办法》中把女干部的退休年龄提高到55周岁。从此，退休年龄便有了“女职工”和“女干部”之分。后来，又对某些特殊情况做了规定：连续工龄满10年可以退休，高级知识分子中的少数高级专家可延长5-10年退休。个别行业或单位根据具体情况可延长退休年龄，因此退休年龄各不相同。

半个世纪过去了，经济、社会已得到飞跃发展，人口的老龄化也日益凸现严重。当前，国际人口组织和欧美大多数发达国家的人口学者，把65岁作为人口老龄化的起始年龄，把65岁以上人口占总人口7%作为衡量老年型国家或地区的标准。

【案例分析】

一般认为，现有退休制度与人口老龄化之间的矛盾如下：⁷

第一，退休年龄偏低与人口预期寿命提高的矛盾。我国现行退休制度规定的退休年龄为男60周岁，女55/50周岁。50多年来，我国的人口平均寿命已从50年代的50岁左右，上升到2000年的70岁。偏低的法定退休年龄和提高的人口预期寿命之间就存在较大反差。目前的养老保险测算假定的领取年限仅为10年，而超过10年部分的养老金从何而来？女性的平均寿命

⁷ 绍国栋，聂素芳．人口老龄化挑战我国传统退休制度[J]．宏观经济管理

一般都超过男性，1990 年平均寿命男 66.84 岁、女 70.47 岁，2000 年平均寿命男 69.63 岁、女 73.33 岁。女性的平均寿命至少高于男性 3 岁。男性相对女性的高退休年龄和其相对于女性的低预期寿命，会影响到女性退休后领取的养老金低于男性，造成新的男女不平等，有违社会保障公平正义的原则。

第二，退休年龄虚低与老龄劳动人口实高的矛盾。我国有一种怪现象：提前退休的人很多，提前退休后参加工作的人也很多。一些未满国家法定退休年龄的职工，提早进入退休行列，表面上看，可以为青年人提供就业岗位，减轻了企业改革的负担，实际上，这对新增就业没起太大作用，更多的是受到稳定退休金的诱惑。企业将负担转移给社会的行为是极不负责任的表现。据劳动保障部门的调查，近年提前退休人数占离退休人数的比例已超过 1/3。退休人数的增长已快于从业人员的增长，势必会使职工负担率上升。与此同时，大量老年人在劳动，尤其是提前退休者隐性就业。据三普、四普、五普的统计资料，60 岁以上老人就业人数分别为 2430 万、2768 万和 1280 万，占全部老年人比例为 31.71%、28.55%和 9.85%。这无疑会加剧新失业群体的失业问题。

第三，退休年龄固定性与人力资本周期性的矛盾。我国退休年龄的规定搞“一刀切”，没考虑到劳动者本人的人力资本随时间的变化而发生着变化。青年人处于体力最佳期，易接收新技术、新工艺、新知识，有利于生产发展和科技进步。而老年人体力、耐力、承受力弱化，掌握新技术、新工艺、新知识的能力减弱，但经验丰富。大批老年人技术熟练，专业基础扎实，在单位能做到独挡一面。这些恰恰是青年人无法达到、企业却急需的。

第四，退休年龄的统一与地区老龄化差异的矛盾。各地区的退休年龄规定是统一的，均为国家法定退休年龄男 60、女 50/55。步入人口老龄化和老龄化严重程度存在明显的自西向东呈“阶梯式”分布格局：西部边远省区步入老龄化时间较晚，达到的程度较低；中部次之；东南沿海率先进入，20 年代左右即可达到严重阶段。如：2003 年 65 岁以上人口居首位的地区为江苏，占其总人口的比例为 11.34%，居末位的地区为西藏，占其总人口的比例为 6.07%；老年人口抚养比第一位是上海，为 21.88%，最后一位是新疆，为 7.78%，全国老年人口抚养比平均为 11.96%。

那么延迟退休会给我们带来那些好处呢？首先，随着老龄化加剧，延迟退休可以在一定程度上增加就业人数；其次，延迟退休可以在一定程度上缓解养老资金的压力；第三，可以在一定程度上减少人们的逆向选择，激励人们积极工作。

尽管延迟退休，会带来诸多的好处，然而，结合我国目前的现实，要延迟退休年龄，似乎时机还不成熟，主要原因如下：

(1) 中国虽然进入老龄化社会，但由于中国人口较多，中年劳动力目前供给充足；

(2) 中国养老资金的压力主要来源于我国上世纪养老制度改革的转轨成本，并不是因人们工作年限不够而导致的问题，所以，解决目前养老资金短缺的问题应从根源入手，把转轨的成本分摊到更多代人的身上，而不是都由现在工作的这一代人承担，可以通过发行债券等方式

解决。

(3) 根据中国的实际,大部分退休的人退休后,一般都选择了再就业或帮助儿女照顾小孩,所以,延迟退休对劳动力市场的影响并没有那么明显。

(4) 中国目前老龄人身体健康状况与国外发达国家相比,还有一定的差距,延迟退休的条件还不成熟。

【案例拓展】

有几个问题需要进一步思考?

1. 需要延长退休年龄吗, 延长退休年龄的原因和困难有哪些? 现在时机合适吗?
2. 上海市“柔性退休年龄”是最好的方式吗, 有可能在全国范围内推广与否?
3. 与延长退休年龄相关的另一个重要话题: 我男女退休年龄不同。
4. 实际退休年龄和法定退休年龄的差异, 我国各群体的意见如何?
5. 延迟退休可能带来那些好处?
6. 中国目前是否应该延迟退休年龄?

表 1-2 部分发达国家逐步提高退休年龄的实施方案比较

国 家	现行退休年龄	提高后的退休年龄	实施方案
美 国	男 65 周岁 女 65 周岁	男 67 周岁 女 67 周岁	从 2000 年到 2007 年, 退休时每年推迟 2 个月, 中间停 8 年再继续推迟两个月, 至 67 周岁为止。
澳大利亚	男 65 周岁 女 61 周岁	男 65 周岁 女 65 周岁	女性从 2013 年 7 月 1 日起, 每两年延长 6 个月, 直到 65 周岁为止。
德 国	男 60 周岁 女 60 周岁	男 65 周岁 女 65 周岁	从 2000 年到 2007 年, 每年延长 2 个月、3 个月、4 个月不等, 至 65 周岁为止。
意大利	男 60 周岁 女 55 周岁	男 65 周岁 女 60 周岁	每 18 个月延长 1 年, 至男 65 周岁、女 60 周岁为止。

数据来源: 吴鹏森. 现代社会保障概论 [M]. 上海人民出版社, 2004 年版, 第 191 页。

案例六 养老保险待遇

【案例介绍】

案情 1: 北京市基本养老保险待遇规定⁸

第二十三条 1998 年 7 月 1 日以后参加工作, 符合按月领取基本养老金条件的被保险人,

⁸养老保险缴纳年限不足, 能否享受养老待遇? [DB/OL]. 向日葵保险网. 2010-10-13. <http://www.xiangrikui.com/yanglaobaoxian/changshi/64762.html>

其基本养老金由基础养老金和个人账户养老金组成。

基础养老金月标准以本市上一年度职工月平均工资和本人指数化月平均缴费工资的平均值为基数，缴费每满1年发给1%。

个人账户养老金月标准为个人账户储存额除以国家规定的计发月数。

案情 2：上海市社会保障水平及相关标准

表 1-3 2008 年上海市社会保障水平及相关标准

项目	水平
“城保”	1538 元/月
城镇基本养老金最低标准	460 元/月
“镇保”	447-670 元/月 ¹
“农保”	340 元/月 ²
“综保”	-
城镇居民生活保障最低标准	400 元/月
农村最低生活保障标准	3200 元/年（274 元/月）
最低工资标准	960 元/月

数据来源：2009 年上海统计年鉴，由笔者计算所得，部分数据收集于政府文件；

1 择自章惠琴：如何完善上海社会保险体系 [J]，党政论坛，2008（1）；

2 2010 年青浦区“农保”基础养老金水平，详见《青浦区调整农村社会养老保险缴费标准及养老金标准》，2010 年 3 月 30 日。

案情 3：上海养老金水平为何低于全国⁹

截至 2010 年 8 月，占上海市退休人员 89.12% 的 302 万企业退休人员，养老金低于全国社会保障的平均水平，全国平均退休养老金与在职收入比为 0.64，上海市企业养老金与市平均工资五年间的平均数为 0.449。通常标准是，退休养老金与在职收入比处于 0.6 时社会相对稳定，达到 0.8 时相对和谐。

广州市企业平均养老金 2008 年为 1547 元，比上海高 46 元，2009 年广州三次调整企业养老金后，企业平均养老金达 2057 元，比上海高 386 元，差距扩至 8.39 倍。另一则数据是：从 2000 年至 2005 年，全国机关、事业单位退休费年均增长 13.07% 和 11.48%，而同期企业养老金年均增长率仅为 6.92%。

案情 4：养老金待遇之差惊人

据最新数据报道，目前，我国收入最高 10% 群体和收入最低 10% 群体的收入差距，从 1988 年的 7.3 倍已经上升到 23 倍，行业差距达到 8 倍，地域差距近 3 倍。其中收入差距中，矛盾最尖锐的是养老金。就目前全国情况来看，机关事业单位的退休金约为企业退休职工的 2~3 倍，即使是国有大型企业，养老金也是比较低的。另据

⁹ 上海养老金水平为何低于全国？[DB/OL]. 2011-01-10. <http://www.xiangrikui.com/shehuibaixian/yanglaobaixian/20110110/85400.html>

地方数据显示，2007 年底北京市企业退休人员的养老金平均 1380 元，而机关干部养老金平均则在 4000 元以上。前者约是后者的 1/3。2008 年陕西省企业人均养老金为 1000 多元，事业单位养老金为 1900 多元，公务员养老金为 2000 多元，事业单位是企业的 0.8 倍，公务员是企业的 1.1 倍。

——来源：人民网，2012-10-24

【相关知识点】

《社会保险法》第十六条 “参加基本养老保险的个人，达到法定退休年龄时累计缴费满十五年的，按月领取基本养老金。参加基本养老保险的个人，达到法定退休年龄时累计缴费不足十五年的，可以缴费至满十五年，按月领取基本养老金；也可以转入新型农村社会养老保险或者城镇居民社会养老保险，按照国务院规定享受相应的养老保险待遇。”

第十七条 “参加基本养老保险的个人，因病或者非因工死亡的，其遗属可以领取丧葬补助金和抚恤金；在未达到法定退休年龄时因病或者非因工致残完全丧失劳动能力的，可以领取病残津贴。所需资金从基本养老保险基金中支付。”

【案例分析】

案情 2 中上海社会保险体系是典型的“一城四制”，各类制度之间待遇差距明显，2006 年“城保”的养老金水平最高已达 4252 元/月以上，最低为 460 元/月；比较“镇保”养老金水平最高不超过 670.5 元/月，约占“城保”水平的 15%左右，最低则为 447 元/月。由于农村社会保险由于实行的是区级统筹，存在各区域间的不平衡¹⁰。如表 2.4 给出 2008 年上海市社会保障制度水平及相关标准，可以看出城保平均退休金水平为 1538 元/月，社会平均工资 3292 元/月的替代率为 46.74%；明显高于“镇保”和“农保”水平。

案情 3 和案情 4 中差异源于企业与机关事业单位实行“双轨制”养老制度。这一“双轨制”因为养老制度改革、养老目标设定、养老待遇计发办法、资金来源、调整增长机制等“五不同”导致企业与机关事业单位间养老待遇差距拉大。这些差异造成相同工龄、资历、职称的企业退休人员养老金往往是机关事业单位同类人员的 1/2—1/3。九三学社市委在调研中发现，从 1993 年到 2003 年，本市养老金调整增加额度按“本人养老金数额乘以相同的调整比例”计算。这一结果直接造成养老待遇越高的人加得越多，养老待遇越低的人加得越少。

案例七 养老保险基金

【案例介绍】

¹⁰ 章惠琴．如何完善上海社会保险体系 [J]，党政论坛，2008（1）．

案情 1：广州 10.18 亿元涉案社保基金大半投向房地产¹¹

曾轰动一时的“广州 10.18 亿元社保基金遭挤占挪用”一案详情，经公诉机关的起诉后呈现于众。日前，该案又一主角刘雨宏在广州市越秀区人民法院出庭受审。

根据广州市越秀区人民检察院的指控，1993 年到 1996 年，刘雨宏任广州市社会保险公司经理期间，未经上级领导批准，擅自违规审批社保基金约 7.5 亿元，并在市场上进行非法运营，造成损失大约 5.2 亿元。

刘雨宏原为广州市社会保险公司（广州市社会保险基金管理中心前身）经理。1996 年 5 月，刘雨宏因“生活作风问题”被社保公司免职；2006 年 5 月，广州社保向有关部门举报；2006 年 12 月，刘雨宏被捕。

大半涉案资金被投向房地产项目

公诉材料显示，1993 年 1 月至 1996 年 2 月期间，刘雨宏经手审批的项目共计 14 个，主要是房地产行业、银行借贷、承销国库券等项目。其中，涉及金额达千万元以上的有 9 笔，涉及金额超过亿元的有两笔。

在两笔涉案金额过亿元的项目中，广州市海珠广场附近的亿安广场烂尾楼项目可谓尽人皆知。1994 年初，刘雨宏经手审批社保基金 2.69 亿元，投入到广州亿安广场房地产发展公司的亿安广场项目，后因发展商改变规划等原因，最终烂尾。

直到去年底，亿安广场因种种纠纷被拍卖，广州社保基金才从拍卖款中收回了一小部分损失，目前尚有 1.27 亿元本金未收回。

社保公司委托广州珠江信托投资公司将社保基金指定贷给广州恒源房地产开发有限公司用于房地产开发，投资失败，至案发时止，造成直接损失 1.42 亿元。

此外，经过刘雨宏违规审批的重大损失项目还有，委托广东华侨信托投资公司将 9500 万元社保基金指定贷给广州冠华房地产开发有限公司用于房地产开发；通过广州保达工贸发展公司将 5000 万元社保基金用于房地产开发等，这些项目因投资失败，至今本金都尚未收回。

刘雨宏在法庭上辩称，这批资金不叫“挪用”，而是“在外营运”。在被指控的 14 个项目中，有 3 个项目是提交书面报告给上级领导审批过的，而未上报领导审批的项目，都是根据上级部门相关的文件精神 and 批示作出审批的。

政府承诺财政填补缺口

据广州市劳动和社会保障局局长崔仁泉今年 4 月 2 日介绍，截至 1999 年底，广州市发生“在外营运”社保基金的项目 25 个，共计 10.18 亿元，其中 86% 投放在房地产市场。

去年，广州市当年共收回“在外营运”养老保险基金 1.096 亿元，收回工伤基金 2.53 亿元。截至 2007 年 2 月，广州市尚有“在外营运”的 6.6 亿元养老保险基金和 0.27 亿元工伤保险基金暂未收回。

事实上，因广州社保基金遭挤占挪用问题“落马”的负责人还不止刘雨宏一人。广州市社

¹¹ 黄树辉. 广州 10.18 亿元涉案社保基金大半投向房地产[DB/OL]. 第一财经日报. 2007-11-01. <http://money.163.com/07/1101/03/3S6D6VTM0025245C.html>

保局原副局长蔡耀坤、广州市社保实业公司总经理刘捍东等人违规将社保资金数千万元存入银行。2003年，蔡耀坤涉嫌从中收受贿赂和挪用公款，被一审判刑10年。

对于可能无法追回社保基金，广州市市长张广宁以前曾公开表示，广州已累计在财政专户储备了11亿元的社会保险风险准备金，如果社保基金无法追回，就由政府财政填补缺口。

案情2：社保基金收益跑输CPI¹²

“2009年，中国养老金累计结余1.25万亿，五险累计结余1.93万亿，但中国养老金账户投资的收益率不到2%，面对高于收益率的CPI，形成了福利的巨大损失。”郑秉文针对上述数字分析称，过去9年里，CPI平均为2.2%，意味着每年损失几十亿。同时，由于城镇社会平均工资过去10年平均15%的增长率，使得养老金的实际购买力下降。郑秉文呼吁，尽快出台养老金的投资运营办法，以解决收益率跑不过CPI的问题。

按照规定，目前我国的基本养老保险基金只能存入银行或购买国债。如果以一年期、三年期银行存款和三年期国债为参考，在扣除通货膨胀率后，个人账户基金投资从1994年到2008年的平均利率水平分别为-0.11%、0.73%和1.25%。

而比较而言，企业年金可以利用有限的市场工具进行投资运营，自2005年以来的投资收益率为14.26%；全国社保基金的投资渠道更宽些，至2009年底，全国社保基金成立9年来累计投资收益为2448亿元，年均投资收益率为9.75%。

单看2009年，社保基金实现收益率16.1%，企业年金收益率为7.78%，中国养老金账户的投资收益率不到2%。

数据显示，2000-2008年的CPI平均为2.2%，而养老金账户的年均收益率不到2%，按照超万亿的基金收入，意味着每年就有几十亿元的损失，其中，2004年CPI为3.9%，2007年为4.8%，2008年为5.9%，意味着损失上百亿元。

案情3：财政专户管理的社保基金收益率跑不过通货膨胀率¹³

今年2月，江西省鄱阳县财政局一经建股长盗取9400多万元专项资金逃往境外的新闻震动了全国。各地各部门纷纷行动起来，清理各项资金账簿，查找资金管理上的漏洞。笔者所在的江西省丰城市抓住机会清查了社保基金管理情况，从收入户、支出户到财政专户，虽然没有发现什么漏洞，但对财政专户管理的社保基金缩水问题颇为担忧。2010年，丰城市1.95亿元的养老保险基金结存，全年利息收入仅73万余元，其中还包含工商银行补的2009年优惠利息差17万余元，近两亿元的社保基金结存收益只相当于同期银行活期存款利息。而2010年全国的通货膨胀率为3.3%，由此可见，养老保险基金一年缩水近3个百分点。

清查情况显示，丰城市今年2月底社保基金财政专户存款达1.91亿元，其中养老保险基金1.82亿元、工伤保险基金0.08亿元。近两亿元的财政专户存款中，活期存款9365万元，占总金额的49%，定期存款9762万元，占总金额的51%。在9000多万元定期存款中，全部都是一年

¹² 我国养老金空账约1.3万亿 收益连年跑输CPI [DB/OL]. 南方周末报. 2010-07-14. <http://www.infzm.com/content/47589>

¹³ 熊超英. 财政专户管理的社保基金收益率跑不过通货膨胀率[DB/OL]. 中国劳动保障报. 2011-04-19. <http://news.xinmin.cn/domestic/gnkb/2011/04/19/10326970.html>

期存款,而且设定了到期自动转存模式,其中最早的一笔存款是2006年2月13日存入的,2007年2月13日已到期,由于每年都是自动转存,至今仍是一年期存款。其他都是2008年以后的存款,但却找不到一份两年或三年期的存款,更没有购买国债的记录。按照基金管理规定,丰城市养老保险基金只需留4000万元活期存款以备保发放之用,另外一亿多元基金可以分别存1年-5年期的银行存款或购买国债。如果这样管理的话,一年的利息额就可达300多万元,而不是六七十万元,起码可以跑赢通胀率,不至于使社保基金缩水。

【相关知识点】

《社会保险法》第六十四条规定“社会保险基金包括基本养老保险基金、基本医疗保险基金、工伤保险基金、失业保险基金和生育保险基金。各项社会保险基金按照社会保险险种分别建账,分账核算,执行国家统一的会计制度。社会保险基金专款专用,任何组织和个人不得侵占或者挪用。基本养老保险基金逐步实行全国统筹,其他社会保险基金逐步实行省级统筹,具体时间、步骤由国务院规定。”

第六十八条 “社会保险基金存入财政专户,具体管理办法由国务院规定。”

【案例分析】

案例中主体是社会保障基金安全和收益悖论,一方面国家明文法律规定社会基金投入财政专户,另外一方面社保基金在财政专户内收益性令人担忧。更不可思议的是那些被违法挪用的社保基金的收益远远高于财政专户收益。

案情3中详细介绍如下¹⁴:社保基金财政专户像一个蓄水池,一方面要保障安全不漏水,另一方面要保障各项社保待遇发放。尤其是养老保险基金,未来一二十年将是国人退休养老的高峰期,适当储备点养老保险基金是必要的。但对结存的养老保险基金应该如何管理呢?财政部、原劳动部、中国人民银行、国家税务总局《关于印发〈企业职工基本养老保险基金实行收支两条线管理暂行规定〉的通知》第11条规定,基本养老保险基金结余额除预留相当于两个月的支付费用外,应全部购买国家债券和存入专户。对这一点,我们只是按规定存入了专户,近年来还没有买过国债。问题是社保基金存入财政专户后,出现了管理缺位情况。财政部门只有代管意识、安全意识,保值增值与他们无关。社保经办机构则认为,财政专户是财政部门开设和管理的,其他人无权介入,至于社保基金购买国债或存几年期限那都是财政部门的事,社保经办机构参与管理只会引起财政部门的反感。其实,中央早有文件规范,社会保险经办机构负责基本养老保险基金结余额存期和购买国债的安排。但在实际工作中,我相信还没有哪个地方的社保经办机构真正参与了社保基金的管理工作。

将于今年7月1日实施的《社会保险法》第70条规定:社会保险经办机构应当定期向社会公布参加社会保险情况以及社会保险基金的收入、支出结余和收益情况。法律再一次明确了

¹⁴ 熊超英. 财政专户管理的社保基金收益率跑不过通货膨胀率[DB/OL]. 中国劳动保障报. 2011-04-19. <http://news.xinmin.cn/domestic/gnkb/2011/04/19/10326970.html>

社保经办机构管理社保基金的职责。针对此，笔者提出以下几点自己的思考：

首先，社保经办机构要积极参与基金财政专户管理。现行体制是财政部门一家独管社保基金，社保经办机构很难打破这种管理模式。希望中央或省级有关主管部门出面协调，为加强社保基金管理，财政专户要在协商一致的基础上设立，银行印鉴不仅要有财政部门的，还要有社保经办机构的，要保证每存取一笔钱都要见双方印鉴才能办理。社保经办机构参与社保基金管理，是出于社保基金安全和保值增值的需要。

其次，社保经办机构要科学测定基金存款期限与额度。最近几年，社会保险扩面征缴工作取得很大成效，尤其是养老保险基金结存与中央转移支付力度逐年加大。人力资源和社会保障部部长尹蔚民在 2011 年全国两会期间答记者问时说到，2010 年末全国养老保险基金累计结存 15000 亿元左右，可支付全国 15 个月以上的养老金。笔者所在的丰城市，养老保险基金支撑能力也可以维持 10 个月。如何确保养老保险基金保值增值？作为基层社保经办机构来说，主要是购买国债和选择银行存款。我认为，如果有 10 个月的养老金结存，可以留 1 个月的活期存款保发放，另 1 个月的养老金存 6 个月定期存款，另两个月的养老金存一年期存款，再拿两个月的养老金存两年期存款，还有两个月的则存 3 年期存款，最后两个月的存 5 年期存款。如果有国债，也可以适时购买国债。这样安排财政专户基金，可以保证每年都有到期存款，随时应付突发事件，确保养老金按时足额发放。

最后，社保经办机构要努力敦促各商业银行执行活期存款优惠利率政策。中国人民银行在 1997 年明确规定：养老保险基金存入各商业银行的活期存款，从 1998 年 1 月 1 日起，按 3 个月整存整取定期存款利率计息。据了解，这一政策在许多地方没有得到贯彻落实。一是社保经办机构管理的基金不多，主要在财政专户。二是商业银行层层推诿，态度不明。丰城市社保经办机构去年到各商业银行敦促落实，只有工商银行同意按上述规定执行，其余几家商业银行一直推诿，致使大部分基金没有得到优惠利率。希望中央或省里能统一行动，与各商业银行协商统一的优惠政策，确保社保基金保值增值。

案例八 养老保险关系转移衔接

【案例介绍】

案情 1：62 岁老人的尴尬——我的养老金在哪里？

2004 年 6 月 9 日，南京市白下区法院一审判决蒋乃群诉南京市社保局不履行办理退休手续法定职责案败诉。”按照国务院有关规定，我的养老金视同缴费和实际缴费年限累计达 37 年。可为什么我就领不到养老金呢？现在法院判我败诉。我在哪里能领到养老金呢？难道我工作了一辈子，到头来却是老无所养？”两年来，60 多岁的蒋乃群一直在为自己的养老金苦苦奔波于深圳、南京和北京三地，而问题至今没有得到解决。

两地”踢皮球”

2002年4月7日，年满60岁的蒋乃群收到了深圳市社保局的退休通知：他已到退休年龄，该局停止收取其社保费。蒋乃群本以为自己从此可以过上‘老有所养’的休闲生活，没想到，麻烦才刚刚开始。很快，深圳市社保局通知蒋乃群：根据《深圳经济特区企业员工社会养老保险条例》第23条规定，非深圳户籍员工必须及时缴费累计满15年，才能享受按月领取养老金的待遇，而他在深圳的实际缴费年限只有7年，因此，他不具备在深圳市按月领取养老金的条件。

蒋乃群的户籍在江苏南京，1962年起他在南京汽车制造厂任职，为全民固定工，连续工龄30年。在此期间，他于1987年随企业参加南京市的社会统筹。1992年，50岁的蒋乃群从南汽办理离职手续，南下深圳，应聘于一家外企。同时，他的档案也从南汽调入南京市人事局人才服务中心。

按照深圳有关地方的规定，蒋乃群从1995年6月开始在深圳参加社会保险，缴纳社保费，直到2002年4月正式退休。”我在南汽工作的30年，按照国务院的规定是‘视同缴费’，再加上在深圳缴费的7年，累计37年，现在却领不到养老金！这晚年生活怎么过呢？”为了争取自己晚年的生活保障，蒋乃群开始一次次到深圳市社保局上访、求情，未能解决问题。

2002年5月，蒋乃群找到南京市劳动和社会保障局，要求解决其退休养老问题，但得到的答复竟是“无法办理”，该局养老处负责人告诉蒋乃群，按照劳动部的说法，在哪里缴纳社保费就应该在哪里领取养老金，所以，他应该在深圳领取养老金，因为南京没有他的社保号码。

皮球又被踢回深圳

无奈之下，蒋乃群所能做的就是将南京市劳动和社会保障局的答复意见反馈给深圳市社保局。同时，他还向深圳市社保局表明，根据《国务院关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》第5条的规定，他此前在南汽工作的30年应视同缴费30年，这已大大超过了深圳方面缴费15年的规定。

但深圳市社保局答复蒋乃群，按照《〈深圳经济特区企业员工社会养老保险条例〉若干实施规定》，非深圳户籍员工未在深圳缴费的工作时间不视为缴费年限。因此，他不符合在深圳按月领取养老金的条件。如果其户籍所在地社保机构不接受其交保费的积累额（即个人账户），只能将该个人账户一次性退还给本人，就此结束社会保险关系。蒋乃群7年的个人账户积累额大约有1万多元。

对于这样的处理结果，蒋乃群当然无法接受。他告诉记者：“我参加社会保险的目的就是为了退休后能老有所养，现在如果一次性退还社保金，不但违背了劳动者参加养老保险的初衷，而且也令养老保险失去了其应有的意义。何况，1万多元怎么解决我在深圳的养老问题呢？”“深圳市社保局不承认我在南京的视同缴费年限，那南京市劳动保障局总该承认吧！”2002年6月，蒋乃群又找到南京市劳动保障局。

这一次，南京市劳动保障局告诉蒋乃群，国家劳动和社会保障部办公厅2002年5月30日给上海社保部门的一份《关于对户籍不在参保地的人员办理退休手续有关问题的复函》中有关

于他这种情况的答复：1 参保人员因工作流动在不同地区参保的，不论户籍在何处，其最后参保地的个人实际缴费年限，与其在其他地区工作的实际缴费年限及符合国家规定的视同缴费年限，应合并计算，作为享受基本养老金的条件；2 参保人员达到法定退休年龄时，其退休手续由其最后参保地的劳动保障部门负责办理，并由最后参保地的社会保险经办机构支付养老保险待遇。

拿到这份“红头文件”，困扰已久的蒋乃群如获至宝。时隔两年后，他仍清晰记得自己当时的喜悦心情，“我以为有了劳动保障部的文件，我的问题应该不难解决了。”然而，残酷的现实再一次击碎了蒋乃群短暂的喜悦。

当蒋乃群拿着上述文件再次来到深圳市社保局讨要自己的养老金时，该局工作人员却说，该文件发出日期是 2002 年 5 月 30 日，而他的退休日期是 2002 年 4 月 7 日，文件内容对其不发生效力。当年 11 月，深圳市社保局在《关于蒋乃群养老保险待遇问题的答复》中更进一步表示：劳社厅函[2002]190 号文件和《深圳经济特区企业员工社会养老保险条例》的规定直接相冲突，按照《立法法》第 65 条规定，特区法规在经济特区范围内适用，而该文件仅仅是劳动和社会保障部办公厅对上海社保部门发出的一个复函，并非是具有普遍约束力的法规，在法律效力上远远低于作为特区法规的条例。因此，对于蒋乃群的养老保险待遇问题只能适用《条例》，而不能适用劳社厅函[2002]190 号文件。绕了一大圈，蒋乃群的养老金问题又回到了原地。两地社保机构都引法据规，而个人的无奈和愤懑在政策法规面前显得苍白无力。但蒋乃群还是要问：“那我该去哪领我的养老金呢？”

2004 年 3 月 29 日，蒋乃群向南京市白下区法院递交了诉状，起诉南京市社保局不履行办理退休手续的法定职责。同时，他还将市人才服务中心作为第三人起诉到法庭，他认为“当年人才中心和其签订的托管合同中有代办养老保险的规定。但 10 年来，该中心只管每年收取管理费，没有尽到通知义务，致使原告在不知情的情况下，只在深圳参加了社会养老保险”，因此，该中心对他领不到养老金的问题应负主要责任。蒋乃群要求法院判决南京市劳保局立即为他办理在南京的退休手续并按月计发养老金，同时补发拖欠的养老金本金和利息及精神损失费 1 万元。4 月，白下区法院开庭审理了此案。6 月 9 日，该法院作出一审判决，驳回蒋乃群的诉讼请求，因为他没有证据证明他及相关企业按规定为其缴纳了养老保险费用。

另外，记者调查得知，蒋乃群是高级工程师，20 世纪 80 年代是南京汽车制造厂常驻意大利业务代表，负责南汽依维柯有关技术引进项目；2000 年，作为中方首席设计师，负责上海 APEC 会议主会场的照明工程。现在，由于退休养老没有解决，他不得不继续工作，2003 年全年长期出差。就这样还要到北京上访，身体受损很大。谁不想有个安详的晚年，但他工作了一辈子，到头来还是老无所养啊！

——摘自：南方周末 2004 年 7 月 1 日

案情 2：换一个城市就得退一次保¹⁵

¹⁵ 李红. 河南养老保险转移细则出台 可实现“全国漫游”[DB/OL]. 2010 年 04 月 19 日. <http://www.chinane>

在银行里边存了钱，跨省之后却无法支取，听起来有些不可思议，而之前的养老保险转移接续，就处于这样的窘境之中。

今年 40 多岁的王岩，老家在信阳潢川县，他在广州、上海、郑州、南京都做过厨师，一直希望把自己的养老保险关系固定在一个地方，但由于现行的社会养老保险制度以行政区划为边界，采取个人缴费加地方统筹的方式，地方统筹的养老保险金归当地所有参保人共有，所以参保人跨地区转移养老保险时，不能转走企业缴纳的那部分资金。为此，每一次流动到别的地方打工时，王岩都只能选择退保，他的养老保险也一次又一次归零。“比如我在南京打工三年，退保只能拿到个人账户上的 4000 多元，单位帮我缴的 1 万多元就拿不到了，而且退休后，也无法享受这 3 年的养老保险待遇。但是我到别的地方打工，不可能每月回来缴费，不退保，这 4000 元也没了。”王岩说。

正是这样的转移障碍，造成了每年年底，南方一些打工者聚集的城市出现大规模的退保潮。

而今年 1 月 1 日起开始实施的《城镇企业职工基本养老保险关系转移接续暂行办法》，明确规定了全国统一的养老保险转移接续程序和转移资金量，这使王岩再次看到了希望，“养老保险这个‘地方粮票’，现在终于可以在全国‘通存通兑’了”。

案情 3：苏州开出社保跨省转移第一单¹⁶

2010 年 1 月 4 日下午 2 点 36 分，湖南在苏州务工的赵晶在苏州市社会保险基金管理中心办事窗口领到了一张《基本养老保险参保缴费凭证》，“有了这张单据，跑到哪里都可以接上养老保险，不用再退保了。”这是自 1 月 1 日施行《城镇企业职工基本养老保险关系转移接续暂行办法》以来，苏州开出的养老保险跨省转移第一单，也是我省“第一笔”业务。

从赵晶的缴费凭证上看到，他于 2003 年 4 月起在苏州市盈科电器有限公司参保缴费，到 2010 年 1 月 4 日向该社保中心申请办理跨省转移手续，要求将社保关系转移到湖南怀化，他已在苏实际缴费 81 个月，个人账户储存额为 8242.2 元。据苏州市社保中心主任谭国明介绍，参照《暂行办法》，赵晶现在“转保”的话，统筹基金账户（单位缴费）以其实际缴费工资为基数的 12% 也可以一起转，也就是 8242.2 元+10771.92 元，总共可转移 1.9 万余元。也就是说，转移后赵晶的养老保险账户总额接近两万元，比“退保”足足多了一万多元，非常划算。

赵晶说，新年打算回老家发展。今后，赵晶在老家找到了工作，就可以拿着这张缴费凭证继续参保，个人账户及缴费年限就可累计计算，好比银行储蓄中的“零存整取”，等到了退休年龄，在最后一个就业地办妥退休手续，即可享受相应养老保险待遇。

像赵晶一样急于转移社保的人还不少。据介绍，苏州市社保中心这两天都要接到上千次相关咨询电话。昨天下午，记者在十梓街社会保险基金管理中心二楼服务大厅看到，前来咨询、办理养老保险跨省转移的参保人员络绎不绝。在一家外地驻苏公司工作的上官女士拿着《职工养老保险手册》来咨询转移社保的事。她告诉记者，自己 2003 年 9 月来苏打工，已缴了 6 年社

ws.com/gn/news/2010/04-19/2234116.shtml

¹⁶ 桂姬．苏州开出社保跨省转移第一单[DB/OL]．江苏经济报．2010 年 1 月 7 日．<http://xw.2500sz.com/news/szxw/wmks/2010/1/7/80763.shtml>

保，个人账户储存额已有1万多元，“想把社保转到老家福建省三明市，不知手续怎么办。”听窗口工作人员说“按新规定，养老保险能跨省转移，缴费年限可累计”，她开心地说“这样好，自己回家后再缴9年就满15年了”，并立马填写了《苏州市区参保职工异地流动社保关系申请表》。

谭国明表示，为保障参加城镇企业职工基本养老保险人员的合法权益，确保参保人员跨省并在城镇就业时基本养老保险能顺畅转移，苏州已全面执行新出台的暂行办法，各级社保经办机构不再办理外地农民工退保手续。记者了解到，按有关新规定，对男性年龄已满50周岁、女性年龄已满40周岁的非本市户籍参保人员，从外省流动到苏州市就业的，只建立基本养老保险临时缴费账户，不办理转移接续手续。

【相关知识点】

2009年12月22日，国务院第93次常务会议审议通过了《城镇企业职工基本养老保险关系转移接续暂行办法》（国办发〔2009〕66号文），并从2010年1月1日起实行。其中第一条规定“为切实保障参加城镇企业职工基本养老保险人员（以下简称参保人员）的合法权益，促进人力资源合理配置和有序流动，保证参保人员跨省、自治区、直辖市（以下简称跨省）流动并在城镇就业时基本养老保险关系的顺畅转移接续，制定本办法。”

【案例分析】

案例中涉及《城镇企业职工基本养老保险关系转移接续暂行办法》实施前后的状态，案情1中说明在制度实施之前存在的一些问题，特别是对于农民工输入地和输出地之间的一些博弈，导致“退保”现象的不断加剧；而且再考虑到统筹层次的差异，案情2中“换一个城市就得退一次保”不可避免的会发生；上述两种情况也是暂行办法实施的背景，可以说是现行基本养老保险制度统筹层次难以提高导致妥协的产物。下面分析下其实施过程中需要注意到问题：

一、制度设计的复杂性容易造成制度碰撞

《城镇企业职工基本养老保险关系转移接续暂行办法》制度设计上本身就很复杂，既要考虑理想的制度设计愿景，又必须正视严重的碎片化现状；既要平衡转入地与转出地的基金收支，又要保证不同身份不同户籍人员之间的公平，难度可想而知，执行实施中很容易发生制度碰撞。

社保制度碰撞第一个方面的集中反映就是地域差异：我国各省、市、区、县的社会保险条块分割严重，各地政策存在一定的差异；等到社保跨统筹区转移时，这些问题就暴露出来了。

社保制度碰撞另外一个方面的集中反映是制度盲区：社保制度发展过程中，本身也试点和探索了一些制度，这些制度之间如何衔接也是一个大问题。例如，外来从业人员、农民工等特殊群体，各地一度实行过“双低政策”即“低基数缴费，低待遇享受”，优先保障工伤和大病风险，如北京允许农民工先上工伤、大病医疗两险，暂不纳入养老保险体系。现在城乡统筹、全国转移的大背景下，那些与基本养老保险制度不一致的特殊阶段的灵活制度能否转移、如何

衔接以及有否救济途径都成了摆在眼前的疑难问题。

二、社保数据信息标准不统一阻碍转移

如果简单理解社保转移的话，我们可以把他分为两个层面，一个层面是资金的汇寄接收，另一个层面是数据信息的传递转移，后者尤为关键。

实现数据信息传递转移的一个基础条件是社保数据信息标准的统一，而目前这个基础条件还不够充分。我国各地社会保险业务操作并不统一，所使用的软件也多为当地开发，体系不尽一致，系统版本繁多，各地区间数据标准并不统一。即便是人保部规定了基本养老保险关系转移接续信息表的统一格式，如果不对其中底层的记账方式、计息方法等统一规范的话，结果仍然会由于数据标准不兼容而导致资金汇寄到账而账务无法补填录入转入地系统的尴尬现象。

“技术手段不难解决，难的是信息传递内容的规范和统一。”湖北省养老保险局核定处处长余晓明这句话说的正是这个问题。如果接收到的表格五花八门，不但耗费沟通成本、降低效率，而且还会造成错误甚至阻碍转移。社保数据信息标准不统一是一个亟待解决的突出问题。

三、部分转移机制调动转入地积极性有限

这不是个新话题，一直以来就存在这个问题。社保转移新政的具体转移办法中，统筹基金按 12%而不是全部缴费的资金转移是针对现实情况的一个平衡。相较之前的单位缴费部分完全不转移的办法来说，考虑了接收地利益，但是仍然较难调动接收地的积极性。

转出地和转入地作为两个独立的主体，如果没有其他配套手段来调整的话，单纯从利益上考虑很容易出现“转出容易转入难”的困境。事实上，在今年社保转移新政之前，很多地方普遍对转入设限，譬如附加户籍条件，只受理在本地长期工作或居住、有本地户口的参保人员等。

今年的社保转移新政要想真正实现全国自由转移，必须打破这些藩篱，防止地方保护抬头。但仅凭 12%的机制，吸引力还是有限。

四、一般民众对社保办理流程不熟悉

年初人社部副部长胡晓义谈到养老保险关系转移接续的办理流程有四个环节：一、发凭证；二、拨电话；三、办手续；四、转资金。这个流程设计相较以前的转移办法来说已经大为简化，但是对于一般民众来说，仍然会觉得困难。因为一方面他们对社保经办机构还相当陌生，另一方面社保办事难事各地普遍的一个难题。

社保经办机构大部分业务只针对单位经办人员，所以普通民众对社保经办机构是较为陌生的，只有那些在职介或人才按个人灵活就业等缴纳社保的人才会有所了解。而目前各地社保经办机构情况相差较大，有的按险种分属不同部门管理，有的流程仍然较为繁琐，而且社保经办机构是典型的业务繁忙机构，电话“热线”难打进，办业务需要约号或排队。这些对单位经办人员来说都已经很复杂，更不用说平时几乎不实际接触到社保机构的一般民众。这样很容易造成理解偏差，经办障碍。在一些模糊情况下如果转出地和转入地说法不一，民众更是无所适从。

从某种角度上看，社保转移新政更多的是对劳动保障系统的挑战，尤其在目前很多基础条

件都还不完善的时候。无论单位还是个人，都对社保转移新政充满期待，但是当他们发现实际操作时并未像宣传的那样简便，甚至最终不得不放弃转移、被迫“退保”时，无论是失望还是愤怒，最终都会或多或少影响到制度本身。

【案例拓展】

社保转移分析一：为什么《暂行办法》规定自 2010 年 1 月 1 日后不允许参保人员退保不退保，是否会给参保人将来争取更大的权益

凡是参保人员个人缴纳的养老保险费，不论什么时候，都会保全其权益。现在不退保是为了使参保人将来获得更大的利益。即使从此以后再不参保、不续缴，又不符合 15 年可享养老金待遇的条件，凡是个人缴费的部分在将来到达退休年龄后，也全部会退给本人，包括期间的利息收入。另外，深圳市的养老保险政策规定，不符合在本市按月领取养老待遇的人员，达到法定退休年龄时退保除了可以一次性领取个人账户积累额外还可以领取一次性生活费，标准为每缴费满 1 年，支付一个月的退休时本市月最低工资。

假定：一个在深圳工作的农民工每月工资收入为 1000 元，养老保险个人需缴纳 8%，单位缴纳 12%。也就是农民工个人每月要缴 80 元，一年 960 元。如果该农民工年年参保、年年退保，15 年他一共缴费 14400 元，单位缴纳部分为 21600 元，退保时只会退个人账户的 14400 元，单位缴纳的 21600 元不退还。选择退保，参保人的损失会更大。

但如果不退保，会是另一种结果。

首先，这 15 年的 14400 元仍然是该农民工的。到了符合领取条件的时候，男性会按 139 的系数除，得到每个月个人账户养老金 103 元。

其次，如果当地的平均工资或者单位缴费平均工资是 2000 元，而单位是按照其本人工资 1000 元钱的 20%来缴纳养老保险费，单位每月要缴 200 元，15 年共要缴 36000 元钱。到符合领取条件时，按照缴费工资基数 1000 元，当地社会平均工资 2000 元，合并计算缴费基数大体是 1500 元，每缴费一年是一个百分点的权益，缴费 15 年的话，那等于每个月该农民工可以领取 225 元的基础养老金。个人账户养老金加基础养老金，大体是每月 330 元，一年 3960 元。换言之，如果按个人 15 年缴 14400 元来算，该农民工只用三年多的时间就把这些都拿回来了。现行办法规定缴费年限越多、待遇越高。如果这一过程中该农民工工资增加，将来养老金也会更高。

第三，养老金是终生支付的，不管活到多大年龄，不管个人账户是不是支付完了，这个标准会永远支付下去，社保基金不足支付时，不足部分按规定由地方财政予以补足。而且政府建立了养老金的调整机制，每年按照物价指数和工资增长的一定比例予以调整增加。

社保转移分析二：为什么对部分年龄较大的参保人员设临时养老保险缴费帐户

由于年满 50 岁的男性和年满 40 岁的女性，在跨地区就业直至其达到法定退休年龄时，其新的就业地参保已不可能再满十年，一般不能再在当地领取养老待遇，因此，没有必要再把

养老保险转移到临时缴费账户所在地。

但是，不能因此剥夺这些劳动者继续参保缴费的权益，所以《暂行办法》采取了建立临时养老保险账户的措施，保障劳动者临时养老保险账户所在地的工作年限得到转移。劳动者可以到任何一个新的地方就业，不管是 58 岁还是 59 岁都可以，但是不转养老保险关系，只是会在当地建立一个临时养老保险缴费账户，建了这个账户就可以继续缴费、参保，继续累加权益，等达到退休年龄时再按照规定在养老待遇领取地领取养老金，并把这个临时缴费账户的资金全部转到那个地方。这样一是有利于使劳动者的权益得到保障，二是避免出现“趋富效应”，防止部分临近退休的参保人，仅仅是为了得到中心城市比较高的养老金的待遇而转移就业，缓解中心城市的参保压力。

社保转移分析三：参保人一生在多个地区流动就业并参保缴费，当达到待遇领取年龄时，应当在哪里领取基本养老保险待遇

过去，由于地区之间职责不清，个别转出地和转入地有相互推诿的现象。《暂行办法》按照“唯一性”原则，依次确定了相关地区的责任，即：参保人员户籍所在地与最后参保地一致时，在户籍所在地办理待遇领取手续，享受基本养老保险待遇；当户籍所在地与最后参保地不一致时，如果在最后参保地参保满 10 年，则在最后参保地领取待遇；如在最后参保地参保不满 10 年，依次向前推至满 10 年的参保地办理待遇领取手续；各地参保都不满 10 年，则在户籍所在地办理待遇领取手续。总之，要让每一个缴费满 15 年以上的参保人员都能在一个地方领到基本养老金。

比如，一个江西的农民工，先后在福建、广东、浙江的城镇就业，参保缴费各 5 年。当他达到国家法定待遇领取年龄时，由于累计缴费年限满了 15 年，因此可以按月领取基本养老金。由于他在 3 地参保都不满 10 年，就由他的户籍所在地江西省负责发放基本养老金，而 3 地社保经办机构应按规定把相应的资金转到江西省。但如果他在达到领取待遇条件之前，已把户籍转到了最后参保地浙江，那么就由浙江省负责发放基本养老金，其他两省应按规定把相应的资金转到浙江省。

社保转移分析四：流动就业人员在多个地区参保，各地的工资水平高低各不相同，最后的基本养老金应当如何计算

我国城镇企业职工的基本养老金，包括基础养老金和个人账户养老金。其中，个人账户养老金按本人个人账户累计储存额除以一定系数计算，这对流动就业和稳定就业的劳动者都是一样的，只要多缴费，个人账户储存额多，这部分养老金水平就高。对基础养老金的计算，2005 年《国务院关于完善企业职工基本养老保险制度的决定》统一规定，即以本人各年度缴费工资与本地各年度在岗职工平均工资对应计算其缴费工资指数，由此计算出本人指数化缴费工资，再与本地上年度在岗职工平均工资计算出平均值，作为计发其基础养老金的基数；缴费满 15 年发给基数的 15%，多缴费 1 年多发 1%。《暂行办法》坚持了这一计发办法，只是进一步明确了流动就业人员在各参保地的各年度缴费工资要与最后待遇领取地对应的各年度在岗职工平均

工资计算其缴费工资指数。这既保证了全国政策的统一，又是一种相对简便的方法。

社保转移分析五：养老保险跨地区转移，单位缴费大约为 20%，但是目前规定只转移 12%，这是不是意味着参保者的权益会损失 40%呢

单位缴费跨地区的转移，是为了平衡地区之间的资金关系，不影响个人养老保险权益的累积，也不影响个人养老金的计算。

按照国务院的规定，职工符合领取养老保险条件之后，其养老金计算分成两部分。一部分是个人账户养老金，计算方法是按照其个人账户全部的储存额，包括本息，除以一个系数，如果是男性除以 139、女性除以 170，计算出其每个月应该领取的个人账户养老金的标准。另一部分是基础养老金。大体上是按照本人缴费工资基数和当地的社会平均工资基数的相互关系确定最终领取待遇的基数，然后缴费满 15 年，就领这个基数的 15%，在此基础上如果多缴费一年就再多领一个百分点。也就是说缴费 20 年就领 20%，缴费 30 年就领 30%。

这就意味着，最终领取的养老待遇只和本人缴费的多少、本人缴费年限的长短相关，至于省对省、市对市的资金是怎么转移的、转移多少跟个人没有直接关系。

社保转移分析六：

户口在湖北的周先生今年 51 岁，在深圳工作并参保 8 年。他反映，最近他终止了与深圳一家电子厂的劳动关系，准备去外地和朋友创业，但是到社保部门办理养老保险关系转移时却被告知，由于超龄不能办理。

转移办法规定，凡是男满 50 周岁，女满 40 周岁的，他(她)到新的社保机构参保以后缴费年限达不到 10 年，是不可以办理养老保险转移的。而是在原参保地继续保留基本养老保险关系，同时在新参保地重新参保，建立临时基本养老保险缴费账户，记录单位和个人全部缴费，建了这个账户参保人就可以继续缴费、参保，继续累加权益。该参保人到达法定退休年龄，确定了退休地以后，在各地的保险关系再转到退休所在地。由退休地的社保机构向各个地方社保机构发转移函就可以了，本人不需要亲自办理。

社保转移分析七：

市民马先生非常关注参保人去世后的养老权益问题。他说：“比如有一名参保人 60 岁退休，但 61 岁就去世了，领取养老金的时间很短，那他养老保险个人账户的钱怎么办”

参保人个人账户余额可以依法继承。按照我国的规定，个人账户的金额是可以作为本人的财产依法继承的。另外，按照深圳市的规定，在本市享受按月领取养老金的退休人员死亡或已参加基本养老保险的在职员工非因工死亡的，其死亡时符合供养条件的供养亲属享受丧葬补助费和一次性抚恤金。丧葬补助费和一次性抚恤金的标准为：丧葬补助费为其死亡时本市上年度在岗职工月平均工资的 3 倍；一次性抚恤金以其死亡时本市上年度在岗职工月平均工资为基数。供养亲属为 1 人的，支付上述基数的 6 倍；供养亲属为 2 人的，支付上述基数的 9 倍；供养直系亲属为 3 人及以上的，支付上述基数的 12 倍。丧葬补助费、一次性抚恤金从基本养老保险基

金中支付。¹⁷

案例九 养老保险群体差异——“双轨制”

【案例介绍】

案情 1：一辈子不缴社保退休金却拿最高

公务员不仅退休金拿得最高，而且在长达 30 年的时间内不缴纳养老保险，这是双轨制另一个为网友所诟病的矛盾。相对而言，企业职工只能拿公务员退休金的三成，却要多缴纳十几万的养老保险，自然愤愤不平。有的网友更是直截了当地说，退休金双轨制是最典型的造成贫富差距的不合理政策，呼吁废除。

仅仅养老保险，企业职工一生要多缴十余万

对于企业职工来说，养老保险是退休金一个组成部分。而公务员不用上缴养老金，这就意味着企业职工在工作时就要比公务员多缴费用，这个费用少则几万元，多则十几二十万元。

陈小姐是广州市属某企业现任职工，现在每个月要缴的养老金是按照平均工资 4000 元的 8% 的比例来缴的，即每个月要缴 320 元的养老金。按照相关政策规定，缴满 15 年就可以领退休金，而有些人为了退休金能够拿多一点，养老金一直缴到退休。如果按 15 年的期限、4000 元的 8% 这个基数来算，那么 15 年后，陈小姐将比公务员多缴 57600 元；而如果以 30 年工龄计算，那么，陈小姐将要多缴 115200 元的养老金。陈小姐说，随着经济社会的发展，工资待遇的提高，缴费的基数也会越来越大，因此，多缴 115200 元应该只是一个最低的数据，而公务员在工作的 30 当年却一分都不用缴。

案情 2：基本养老金“七连调”¹⁸

国务院总理温家宝 12 月 22 日主持召开国务院常务会议，决定继续提高企业退休人员基本养老金，将未参保集体企业退休人员纳入基本养老保险。

会议决定，自 2011 年 1 月 1 日起，继续提高企业退休人员基本养老金水平，提高幅度按 2010 年企业退休人员月人均基本养老金的 10% 左右确定，全国月人均增加 140 元左右。对国家设立机关事业单位艰苦边远地区津贴的省份，适当提高企业退休人员调整水平。在普遍调整的基础上，对具有高级职称的企业退休科技人员和高龄人员等再适当提高调整水平，对基本养老金偏低的企业退休军转干部按有关规定予以倾斜。

实际上，自 2005 年以来国家连续六年提高基本养老金，企业退休人员的总体待遇水平翻了一番。

¹⁷ 深圳养老保险转移专题案例分析（汇总五）[DB/OL]. 2010 年 7 月 20 日. http://life2v.szonline.net/bsy/work_index.aspx?BSGautoid=1106

¹⁸ 企业退休人员养老金第七次上涨 月均增加 140 元[DB/OL]. 中国广播网. 2010 年 12 月 23 日. <http://sc.sina.com.cn>

案情 3： 网友列举“双轨制”的“十宗罪”¹⁹

〔第 1 宗〕这个政策显失公平，由于差距过大，使贫穷的国企人员（垄断行业除外），特别是退休与下岗人员更为贫穷，富有的机关与事业单位人员以及退休人员更为富有，使分配政策更加不公平、不合理、不协调、不公正；

〔第 2 宗〕破坏和谐，由于差距过大，使各方面矛盾增多，使得这个社会越来越不安宁，而且由于严重超过两极分化的警戒线，也极易造成社会秩序的混乱与动荡；

〔第 3 宗〕严重的伤害了弱势群体的感情。由于差距过大，必然使曾经为四个现代化做出重大贡献的国企退休与下岗职工，有一种被冷落、被歧视、被贬损、被欺侮、被剥夺的感觉。同时，也严重挫伤了在岗的企业职工、干部与科技人员的积极性；

〔第 4 宗〕阻碍了经济的快速发展，由于差距过大，只能使少数人掌握资金而使绝大多数人的生活不能富裕，这就很不利于刺激消费，使经济发展的速度得不到提升；

〔第 5 宗〕影响了党的形象与政府威信，差距悬殊的分配政策，严重的违背了“三个代表”的重要思想和“执政为民”的执政理念，使党与政府的政策在威信上大打折扣、使“权为民所用”，“利为民所谋”成为一句空话；

〔第 6 宗〕搅乱了就业秩序，由于差距过大，而且公务人员的工作既稳定、收入又很可观，可谓权、利俱佳，这就极易造成千军万马都挤独木桥的态势（每次报考公务员都会出现挤破头的局面，这已成为事实），弄得别的行业人员工作很不安心，特别是年轻人恐怕更是这样；

〔第 7 宗〕不利于机关与事业单位人员的思想建设，差距过大的结果，很容易造成公务员与事业单位职工队伍，养尊处优、工作涣散、相互推诿、人浮于事、优越感很强的、工作效率低下的、严重脱离群众的、不怎么样的特殊人群；

〔第 8 宗〕影响社会治安秩序，由于悬殊差距的存在，容易导致穷人受气、富有者神气、互相伤和气的怪毛病，出现人与人之间的不团结，甚至一切以金钱摆平、不顾一切的大案、血案，威胁和影响了社会治安；

〔第 9 宗〕违背了小平同志的愿望与教诲，小平同志曾说“社会主义的目的就是要全国人民共同富裕，不是两极分化。如果我们的政策导致两极分化，我们就失败了”，那么在事实面前，我们的政策到底是正确呢还是错误呢？这已经很清楚了；

〔第 10 宗〕有“虐待”衣食父母之嫌，人人都知道，社会的财富是企业创造的，企业职工与退休人员可以说是社会的衣食父母。如果没有企业所作出的卓越贡献，这个社会就不能生存，更谈不到什么发展。可是竟然把社会上低得可怜的待遇给了衣食父母，这不是虐待吗？

【相关知识】

“养老金双轨制”是计划经济时代向市场经济转型期的特殊产物。所谓“双轨制”是指不同用工性质的人员采取不同的退休养老金制度。

¹⁹ 公务员一辈子不缴社保 网友列“双轨制”十宗罪[DB/OL]. 向日葵保险网. 2011 年 04 月 19 日. http://www.xiangrikui.com/shehuibaoxian/yanglaobaoxian/20110419/106410_4.html

目前中国机关事业单位人员的退休金由财政统一筹资、统一支付，标准远远高于企业退休人员。这就造成了公务员不需缴纳养老保险费而享受高额养老金，而企业职工缴费负担沉重但养老金水平却远远低于公务员。

用李玉和当年的那句名言说，机关事业单位退下来的养老金和企业人员退下来的养老金，是两股道上跑的车，走的不是一条道。具体讲表现为三个不同。一是统筹的办法不一样：企业人员是单位和职工本人按一定标准缴纳，机关事业单位的则由财政统一筹资；二是支付的渠道不一样：企业人员由自筹账户上支付，而机关事业单位则由财政统一支付；三是享受的标准不一样，机关事业单位的养老金标准远远高于企业退休人员，目前差距大概是 3~5 倍。

【案例分析】

案例中给出了我国现行的退休金制度是双轨制，其存在诸多不合理，正如案情 3 中诙谐的总结。首先公务员个人无须缴纳社保基金，由国家全数为其退休金买单（实际上也是用纳税人的钱为其买单），而退休时能领取比企业和社保人员更高退休金。企业人员要缴纳社保才能在退休后领取养老金，而且比公务员少得多。在个人缴不缴养老金、养老金领取多与少和用纳税人的钱为部分人缴养老金之间，这是三重不合理。双轨制退休金体制还造成社会资源浪费。双轨制使大量人员对机关事业单位趋之若鹜，持续不断公务员招考热便是明证。不仅导致机关事业单位难以裁减冗员，加重负担，而且阻碍和抑制大量有才能和创造性的公民投身于企业、服务业，以及能直接创造财富的其他行业中。双轨制的退休金制度也使贫富差距有所拉大。一部分人随着社会改革在大幅增加收入的同时又不负担缴纳个人养老金，而另一部分人则常年要缴个人养老金，使得富者越富，贫困者越来越穷。仅仅是靠小幅提高企业人员的退休金，根本不可能扭转两种退休金体制的极大差异，更何况公务员和事业单位人员在不断加工资和提高养老金。

正如案情 2 中论及到，国家已注意到两者的差距，自 2005 年起连续六年提高企业退休人员基本养老金水平，可“养老收入鸿沟”依然存在。从 2000 年到 2005 年，机关和事业单位的退休金年均增长 13.07% 和 11.48%，同期企业退休职工的收入年均增长仅 6.92%。然而笔者认为这仅仅是扬汤止沸，其费时费力、不痛不痒的搞年年调整，还不如快刀斩乱麻、釜底抽薪，狠下心来与“双轨制”拜拜。对于如何解决基本养老保险双轨制，现有观点不同：

社会保障专家金维刚研究员说：“应进一步完善城镇企业职工基本养老保险制度，并积极探索和推进机关事业单位养老保险制度改革，逐步建立统一的、公平的、可持续的城镇职工基本养老保险制度，从根本上解决上述问题，依法保障城镇各类退休人员的基本生活，维护社会和谐与稳定。”

周天勇指出，养老收入的差异实际上相当复杂。比如有的事业单位完全由国家财政承担，不纳入社保体系；有的事业单位进行了企业化改革，通过市场运作自行缴费。在企业中也有类似情况。因此，同样是事业单位、企业单位，也有不同标准，内部也需要逐渐拉平。

范谊代表与黄文仔委员等指出，养老保险是财富再分配的一个内容，而再分配原本是用

于校正分配差距过大的救济手段。因此，退休金发放应该一视同仁。首先，应尽快建立全国统一的退休金保障制度，把财政提供的公务员退休金纳入社保基金统一管理使用；其次，应建立区域内统一的退休人员退休金发放标准；此外，退休金制度实行国家财政兜底的补贴政策，确保退休金足额、按时发放。

赵林中代表建议，要研究制订更为合理、可操作的企业退休干部、职工养老金计发办法，结合现行退休人员养老金计发的多层次、多元化实际，增加调节金，提高基础养老金比重。

傅企平代表指出，养老金的发放必须注重低收入群体，尤其是城市中拿着最低工资水平并处于最低生活保障线的职工、农村处于贫困线水平的群体。从中央到地方根据财力增加的情况，把“低水平、广覆盖”的养老保障体系逐步变成“中水平、全覆盖”。

代表委员认为，社会对“养老待遇公平”期待已久，无论从社会公平角度考虑，还是从财政负担考虑，养老制度改革都必须在“深水区”继续推进。

各类人员都针对于双轨制献计献策，然而究竟如何制度政策，如何保证顺利实施是需要进一步研究的问题。

案例十 3600 万农民工群体的养老问题

案情 1：50 岁以上农民工已突破 3600 万 农民工养老困局不容忽视

据国家统计局发布的《2011 年我国农民工调查监测报告》显示，我国农民工总量达 25278 万人，其中 50 岁以上的农民工占 14.3%，已经突破 3600 万。

2013 年 2 月 17 日（正月初八），农民工返城高峰即将到来之际，记者来到全国第一劳务大县——重庆开县，聚焦这一 3600 万人群体的打工生活、背后的辛酸以及即将到来的养老困局。

59 岁的谢国万说，64 岁的老伴身子不好，去年得了一场大病还动了手术，如果在家陪老伴不去打工，就断了家里的生活来源。为此，他很纠结。

谢国万是开县团凤村人，36 岁开始外出打工。打工所得占谢国万总收入的比重一直在攀升，2012 年已高达 90%，若停止打工的脚步，就只剩下 960 元/年的养老金，1000 元/年的低保，外加 500 元/年的土地收益（算上其爱人 1000 元/年的低保，两人一年的收入只有 3500 元），根本难以维持夫妻俩的生活。为此，年近六旬的他还是想着咬牙再赚几年 100 元/天的苦力工资。

团凤村一份 2013 年 1 月的统计表显示：1576 人在外打工；其中，不到年龄参加劳动的有 18 人，超过年龄参加劳动的有 196 人。所谓“超过年龄参加劳动”的分界线是男性 60 岁，女性 55 岁。

“不打工，哪来的钱供儿子读大学？”为了供 20 岁的儿子读大学，63 岁的向可平依旧在工地挥洒着血汗。

不幸的是，也有“超龄”农民工倒在了异乡。2012 年，62 岁的村民陈昌全在新疆突发脑溢血，医疗费花了好几万元，“花光了打工的所有积蓄”。如今虽已基本康复，但他 26 年的外出

打工生涯也基本宣告结束。

记者在团凤村随机采访的 72 人中，就有 19 名 50 岁以上的农民工，最小的 50 岁，最大的已 65 岁，60 岁以上的“超龄”农民工有 5 人。在这 19 名农民工中，只有陈龙源一人的单位曾给其缴纳了企业职工基本养老保险，2013 年 7 月后每月可领 700 多元的养老金，其余 18 人除了 80 元/月的新型农村社会养老保险外，只能依靠子女赡养。

开县劳务办主任袁万祥接受采访时表示，农民工“退休”后的养老困局是一个社会问题。此前，因欠薪、工作环境差等问题突出，养老困局未得到普遍重视，而随着农民工年龄的递增，第一代农民工“退休”后的养老问题将会日益凸显，而 30 年来农民工福利拖欠累积的问题，将在 5 年内集中爆发。

——来源：新华报业网—新华日报，2013-02-27

案情 2：养老问题或 5 年内爆发 谁来为第一代农民工养老

据媒体统计，中国 50 岁以上的“老年”农民工数量已经达到 3600 万。此前，因欠薪、工作环境差等问题突出，养老困局未得到普遍重视，而随着农民工年龄的递增，第一代农民工“退休”后的养老问题将会日益凸显，而 30 年来农民工福利拖欠累积的问题，将在 5 年内集中爆发。

改革开放已经走过 30 多个年头，第一批农民工也到了知天命的年龄。由于收入低、故土难离等原因，他们中的绝大多数不会在城市颐养天年，大都会选择落叶归根，回到农村。然而，随着计划生育政策的实施，越来越多的“四二一”家庭结构难以单独支撑起养老重任；同时，多数农村人多地少，有限的土地资源又不断被城镇化发展蚕食，老人想完全依靠土地生活也是十分困难的。于是，许多超龄劳动力只得继续打工挣钱，在无形中增加了健康和安全风险，一旦有个闪失，无疑提前透支了本就不宽裕的养老钱。

当养儿防老、土地养老的传统模式逐渐褪色，就需要社会养老承担起更大的责任。尽管我国养老保险体系已经实现全覆盖，但保障的含金量还远远不够。

俗话说，“老者非帛不暖、非肉不饱”，目前每月 55 元的新农保基础养老金，也就够买几斤肉，如何维持一个老人一个月的生计？而 2011 年度人力资源和社会保障事业发展统计公报显示，2011 年年末全国参加城镇基本养老保险的农民工人数为 4140 万人，只占农民工总数的约 1/6，相当一部分农民工无法享受养老福利的阳光雨露。

如果说，此前我们更多关注的是农民工欠薪、工伤、职业病等话题，那么随着第一代农民工整体步入老年，养老问题必须摆上议程，通过养老体制配套改革，为广大农民工提供更有保障的养老福利。

其一，动态调整养老金。2009 年国务院下发《关于开展新型农村社会养老保险试点的指导意见》，在确定每人每月基础养老金 55 元的同时，也明确提出了“国家根据经济发展和物价变动等情况，适时调整全国新农保基础养老金的最低标准”。然而，4 年时间过去了，这一标准依然在原地踏步。养老金尤其是新农保基础养老金过低，从根本上制约了社保的普惠。因此，有必要将养老金与物价挂钩，根据物价涨幅动态调整，确保养老金保底功能的发挥。

其二，推动养老保险并轨。对于农民工来说，养老保险异地转移、不同养老保险之间的制度壁垒一直阻碍着他们参保的信心。去年人社部就《城乡养老保险制度衔接暂行办法》征求意见，让农民工看到了解决问题的希望。不过，目前衔接转换方案仍有诸多限制，加之农民工流动频繁的特性，不停在不同保险制度之间穿梭也是一大麻烦。这就需要尽快推动新农保、城镇居民养老保险并轨，实现全国统筹，让农民工只需要持社保卡，到哪里都能自由缴费、领取养老金。

其三，完善农村养老服务。养老不仅是钱的事情，对于一些偏远农村，养老资源匮乏，“有钱难买老来乐”。各地应依托乡镇敬老院等机构，在保障服务五保老人、“三无”老人的基础上，面向全体农村老年人开展延伸性服务、上门服务等，同时鼓励民间养老机构发展，探索供养型、养护型、医护型等多样化养老服务。

——来源：西安晚报，2013-02-27

【案例分析】

这两个案例是涉及我国养老金制度不健全的问题。目前我国实行三主体养老金制度，由于制度设计缺陷，出现了制度模式差别大、待遇不公平，尤其农村人口的养老金待遇非常低下，加上由于自愿参保机制和覆盖面不足，导致相当多的流动人口尚未进入养老金体系。为此才出现了农民工养老问题的凸显。

80 后外来人口近乎占到外来人口的一半，超过户籍人口。从养老保险的角度看，80 后外来人口增多会有积极影响，其对本市养老保险基金缺口的改善利好，而且这种改善会相对持久。

外来人口增多会直接改善城镇基本养老保险（简称“城保”）的参保人口结构，加上年轻的 80 后人口增多，则对参保人口结构的改善会更加持久，而参保人口结构的改变会直接影响养老保险基金的运行。

近期上海财经大学社会保障研究中心对本市外来人口的综合保险（简称“综保”）和小城镇社会保险（简称“镇保”）的制度整合做过预测分析，结果表明，两个制度整合到“城保”，对本市养老保险基金的影响有显著差异，其中，“综保”对基金缺口的改善要比“镇保”程度大，而且相对持久。整合“综保”的初年即 2011 年，统筹账户基金收支由整合前的 53 亿元缺口变为整合后的 142 亿元结余，改善程度为 368%，而且在整个观察期（2011-2050）虽然改善程度逐年在降低，但是一直处于正影响状态，而整合“镇保”，对基金的正影响在 2034 年开始消失。整合“综保”的正影响主要在于，外来从业人员对整合后的“城保”基金有持续性贡献，特别是对统筹账户，即使外来人员存在高频率的流动，会引发对统筹账户基金的转移，但是现行转移政策规定，个人转移时仅可以转移统筹账户基金中 12% 的比例，其总体上对缓解基金缺口还是有很有强的作用。不过，从长期来看，随着时间的推移，该改善效果也会随之减弱，除了制度整合的短期集聚效应释放外，外来从业人员在本市退休的人员也会逐年增加，其退休金需要从制度内支付，从而会降低对基金的改善程度。

制度整合对基金运行的改善主要源于对参保人口结构的改善。整合“综保”的初年即 2011 年，使得制度内赡养率（领取养老金人数/缴费人数）由整合前的 0.66 下降为 0.37，改善程度

为 44%，到 2013 年改善程度提高到 46%，到 2050 年改善程度提高为 54%。而整合“镇保”，在整合初年，由整合前的 0.66 下降为 0.53，改善程度约 20%，到 2013 年改善程度降为到 19%，到 2038 年正的影响消失。

如果 80 后外来人员增多，这无疑对基金影响会有极大的正效应。

不过，从另一方面来看，也会对养老保险制度管理提出挑战，尤其是养老保险关系的转移问题会更加突出，它不仅仅涉及到跨统筹地区的“城保”制度之间的转移，更多的会涉及到跨地区的“新农保”和“城居保”的关系衔接问题。而目前我国在三类制度之间的衔接转移办法还在征求意见中，这无疑对本市所面临的接收外来人员社会保险关系提出了挑战。

案例十一 社会保障税

【案例介绍】

案情 1：中国“开征社会保障税”²⁰

中国关于“开征社会保障税”提法早在 1996 年已经出现。在当年国民经济和社会发展“九五”计划和 2010 年远景目标纲要中提出，要逐步开征社会保障税。在这之后，财政部门相关负责人在不同场合也曾表示过，将研究开征社会保障税。

2010 年 4 月 1 日，中华人民共和国财政部长谢旭人在《求是》发文提出，“完善社会保障筹资形式与提高统筹级次相配合，研究开征社会保障税。”近十几年来，开征社会保障税是政府官员、学者和公众讨论的热门话题。但作为具体主管财税政策的部门高官，谢旭人是首位明确提出要开征社会保障税者。

在发达国家和大部分发展中国家，普遍设有社会保障税这一税种，以征收社会保障税的方式筹集社保资金，并在全国范围内统筹。而中国的养老、医疗和失业等社会保障，主要是以收取社会保险费的形式构成社保基金，大多是在省一级统筹。因为各省自己分别在做，筹集和发放的标准也不一样。如果按社会保障税筹集资金，就要全国统筹。

对于开征社会保障税后，全国各地的征收水平和保障标准是否应一致，目前存在争议。比如，在中国台湾地区，社会保障税在不同地区有差异，但社会保障支出的标准是一样的，以起到了一个平衡的作用。

但是中国内地的情况比较复杂，因为地区经济发展差异很大，目前社会保险收费和社会保障支出的标准，各省的差异很大。统一社会保障税水平和社会保障支出标准，都面临很多难题，也存在很大的争议。

【相关知识点】

²⁰ 什么是社会保障税？[DB/OL]. 向日葵保险网. 2011 年 04 月 13 日. http://www.xiangrikui.com/shehuibaoxian/yanglaobaoxian/20110413/105206_2.html

社会保障税也称“社会保险税”，主要是指以企业的工资支付额为课征对象，由雇员和雇主分别缴纳，税款主要用于各种社会福利开支的一种目的税。此税 1935 年起始于美国，现在已成为西方国家的主要税种之一。在税率方面，一般实行比例税率，雇主和雇员各负担 50%。个别国家雇主和雇员使用不同的税率。社会保障税目前已成为西方国家的主要税种之一。凡是在征税国就业的雇主和雇员，不论国籍和居住地何在，都要在该国承担社会保障纳税义务。

社会保障税的课税范围

社会保障税的课税范围通常是参加本国社会保险，并存在雇佣关系的雇主和雇员在本国支付和取得的工资，薪金及不存在雇佣关系的自营业主的所得，雇主和雇员的纳税义务一般以境内就业为标准，即凡在征税国境内就业的雇主和雇员，不论国籍和居住地何在，都必须在该国承担社会保险纳税义务。而对于本国居民为本国居民雇主雇佣但在国外工作取得的工资、薪金，则除个别国家外一般不列入课税范围。

社会保障税的课税对象

与社会保障税的课税范围相适应，其课税对象主要是雇主支付的工资薪金额、雇员取得的工薪收入额及自营业主的事业纯收益额。在具体实施中，尽管各国社会保障税的模式不同，课税对象规定有所差异，但其基本内容是相同的。一是课税对象不包括纳税人工资薪金以外的其他收入。即不包括由雇主和雇员工资薪金以外的投资所得、资本利得等所得项目，但作为税基的工资薪金既包括由雇主支付的现金，还包括具有工资薪金性质的实物性及其他等价物的收入。二是应税工资薪金通常规定最高限额，超过部分不缴纳社会保险税。三是一般不规定个人宽免额和扣除额。因为社会保险税实行专税专用原则，筹集的保险基金将全部返还给纳税人。

社会保险税的征收方法

由于社会保险税主要纳税人为雇主和雇员，因而雇员税款大多实行源泉扣缴法，即由雇员所在公司负责扣缴，雇主应纳的税款由公司直接缴纳；而对于自营业主及其社会成员应纳的社会保险费，则实行纳税人自行申报缴纳的方法。

社会保障税的特点

社会保障税作为一种特殊形式的所得税，其税收收入专门用于社会福利、保障等支出，与一般税相比，具有三个主要特点：

（1）累退性。社会保障税采用比例税率，一般没有扣除额和免征额，同时规定有课税上限，也不考虑纳税家庭人口的多寡和其他特殊情况，而具有强烈的累退性；

（2）有偿性。社会保障税一般由政府成立的专门基金会管理，指定用途，专款专用，因而带有有偿性质；

（3）内在灵活性。社会保障税的支出同一定时期的经济形势紧密相关，当经济繁荣时，失业率下降，社会保障支出，特别是失业救济支出减少，有利于抑制社会总需求；反之，当经济衰退时，失业率上升，社会保障支出，特别是失业救济支出增加，有利于刺激社会总需求，所以说社会保障税及其社会保障制度具有内在灵活性特点，它与所得税相配合，可以起到对经济

的自动稳定作用。

【案例分析】

要认识案例中涉及的“税费之争”，首先需要了解“税和费”的基本概念。所谓税就是通过纳税，使纳税人获得一项权利，这个权利与其纳税额度的联系不是很大，主要与证明他是否纳税，以此获得权利这个事实有关。所谓费就是“强制性提取款”，注重征缴数量的多少，强调缴款与权利的对等。

区分税和费的标志是看个人账户是否存在。社保实行社会统筹和个人账户结合，个人缴费与个人账户一一对应，当前缴款与未来待遇之间存在对等补偿，因此社保费是费而不是税。“税费之争”的焦点问题是社保费改成社保税，认为社保税与个人所得税的税基密切关联，税务部门统一征缴，便于同步征收管理，又节约成本，可减轻劳动部门的事务性工作，提高社保部门的社会化服务与管理水平。从理论上没有问题，但实际运行中会出现下列问题：

一、实行费改税，要对现行社保制度重新调整，社保和税务部门职能重新划分，谁负责制定标准，谁负责执行标准；社保税基和税率如何确定，谁来测算，准确一点说是精算，因为社保涉及未来年度的支出，是需要精算的。征收的社保税和个人账户怎样通过两个部门的整合归集能做到账实相符；转移接续和死亡支付、退休待遇支付怎么处理，是否需要两个部门的报批。

二、社保税是属于国税还是地税，征缴主体是国税还是地税，实现省级统筹和全国统筹，该如何在国税和地税分配，以及与社保部门的哪个层面建立协调运行机制，确保钱账分管的同时钱账相符。

三、费改税不符合当前社保制度处于初创阶段的要求，因为税的刚性大于费，做实账户刚刚铺开，统筹与账户的关系还没理顺，费改税就“人为缩小”了改革空间，个人参保、农民工、农村居民参保问题难以在缴税制条件下予以解决。

四、不利于社保统筹层次的提高。社保部门可以实现省级垂直管理，确保政令畅通，实现社保转移接续，社保费的统筹使用和安排，但不能做到征缴社保税的税务部门也实现垂直管理，以及社保税的统筹安排和使用，其结果还是回到“双重征缴”的特殊循环中，直接妨碍了省级社保统筹，以及全国社保统筹目标的实现。

“税费之争”的另一焦点问题是谁是真正的征收主体，是社保部门还是税务部门，现行的双重征缴模式已经阻碍着社保统筹层次的提高，影响省级统筹和全国社保统一的进程，即将出台的社会保险法必须明确征收主体及权责，有效解决实际问题，理顺社保运行机制，促使双重征缴模式尽快转型。

案例十二 社会保险法

【案例介绍】

案情 1： 中国的社会保险法²¹

社会保险法从 2007 年开始审议，历经 3 年 4 审，昨日终获通过，该法自 2011 年 7 月 1 日起施行。社会保险法规定，国家建立基本养老保险、基本医疗保险、工伤保险、失业保险、生育保险等社会保险制度，保障公民在年老、疾病、工伤、失业、生育等情况下依法从国家和社会获得物质帮助的权利。

社会保险制度坚持广覆盖、保基本、多层次、可持续的方针，社会保险水平应当与经济社会发展水平相适应。

养老保险 取消一次性领取养老金 规定：参加基本养老保险的个人，达到法定退休年龄时累计缴费不足 15 年的，可以缴费至满 15 年，按月领取养老保险金；也可以转入新型农村养老保险或者城镇居民社会养老保险，按照国务院规定享受相应的养老保险待遇。 解读：全国人大法律委员会解释，此前三审稿规定，参加基本养老保险的人，达到法定退休年龄时累计缴费不足 15 年的，可以缴费至满 15 年，按月领取基本养老金；也可以领取一次性养老保险待遇。四审稿中，删去了“领取一次性养老保险待遇”的相关规定。三审稿的分组审议中，常委会委员、代表提出，养老的目的是保障退休人员的基本生活，一次性领取养老保险待遇起不到养老保障的作用，应当允许按照“多缴多得、少缴少得”的原则享受养老保险待遇。

人力资源和社会保障部经研究后提出，目前我国新型农村社会养老保险正在积极推进，城乡居民社会养老保险也在许多地方开始实施，一些地方（如北京）已经采取这种转移接续办法，效果是好的。 医疗保险 异地就医建立结算制度 规定：社保行政部门和卫生行政部门应当建立异地就医医疗费用结算制度，方便参保人员享受基本医疗保险制度。 解读：全国人大法律委员会解释，审议过程中有常委会委员提出，医疗保险关系的转移接续是社会关注的焦点，目前存在异地就医难的问题，其中一个重要的原因是异地就医报销医疗费难，影响了参保人员享受基本医疗保险待遇，应当予以规范。

同时，有关部门正在大力推进基本医疗保险区域统筹，并建立异地协作机制，方便确需异地就医参保人员的医疗费用结算。 社保基金 “保命钱”不得挪作他用 规定：社保基金不得违规投资运营，不得用于平衡其他政府预算，不得用于兴建、改建办公场所和支付人员经费。 解读：人大代表刘晓武在分组审议时提出，社保基金是老百姓的“保命钱”，要确保基金的安全和保值增值，必须加强监督，而目前社会保险行政部门集行政监管与投资运营于一身，自己监管自己，这是制度的一个极大隐患。全国人大法律委员会解释，审议过程中有不少常委会委员提出，目前社保基金累计结算数额较大，又比较分散，为了保障基金安全，应当严格规范，加强监管。

【立法背景】

“广覆盖、保基本、多层次、可持续”被草案确定为社会保险制度的方针，以适应我国经

²¹ 社会保险法 3 年 4 审获通过 五大热点解读[DB/OL]. 华龙网-重庆商报. 2010-10-29. <http://www.51labour.com/show/157062.html>

济社会发展水平。目前我国社保体系已初步建立，但各项社会保险分别通过单项法规或政策进行规范，缺乏综合性统一法律；社会保险强制性偏弱，一些用人单位拒不参加法定社保，或长期拖欠保费；城乡之间，地区之间，机关、事业单位、企业之间社保制度缺乏衔接。劳动和社会保障部部长田成平作社会保险法草案说明时指出，社会保险制度是完善社会主义市场经济体制、构建社会主义和谐社会和全面建设小康社会的重要支柱性制度，社会各界对制定社会保险法的呼声越来越高。

【案例分析】

单位不缴或少缴社保费咋办？可申请法院拍卖单位财产抵缴

记者：单位有意规避或者逃避缴纳保险费，会采取什么措施？

人力资源和社会保障部副部长胡晓义：关于社会保险强制手段的问题，社会保险法第 63 条规定：当用人单位没有足额缴纳社会保险费，而且没有提供担保的，社会保险费的征收机构可以申请人民法院扣押、查封、拍卖其价值应当缴纳社会保险费的财产，以拍卖所得抵缴社会保险费。之所以这样规定，是因为在过去二十多年的社会保险制度实施过程中，确实出现了大量社会保险费征缴困难的问题，其中有一些企业是因为客观原因，比如经营困难、濒临破产，确实没有能力缴纳，但是也有一些是因为社会保险意识淡漠，有意规避或者逃避缴纳社会保险费的问题。而如果没有强制手段的话，劳动者和其他公民的权益就难以得到真正的保障。

养老险全国统筹有没有时间表？不是一步到位要逐步完善

记者：养老保险全国统筹有没有具体的步骤和时间表？有一种意见认为养老保险缴费的标准有些高，而相对享受的保障又偏低，将如何改善？

胡晓义：社会保险法社会保险基金一章中第 64 条规定：基本养老保险基金逐步实行全国统筹。关于时间表的问题，十七届五中全会通过的关于“十二五”规划建议中就提出“实现基础养老金全国统筹”。我理解这是中共中央提出的一个时间表。到去年底，全国所有的省级行政区都制定了省级统筹的制度，但是出台了方案不等于就实施到位了。经过评估，全国已经有 25 个省级单位达到了省级统筹的标准。在这个基础上我们会研究基础养老金全国统筹的方案。当然这个方案涉及到各方利益，也会通过各种形式广泛听取各方面的意见。在统筹过程中，以及在整个养老保险制度实施过程中，肯定会涉及到缴费标准和支付水平的问题。要实现养老保险全国统筹不是一步到位，要逐步完善。

养老险为何缴费高保障低？缴费高是因为要承担历史包袱

记者：有一种意见认为养老保险缴费的标准有些高，而相对享受的保障又偏低，如何改善？

胡晓义：我们现在规定的缴费标准确实不低，这是因为这个制度现在承担着过去计划经济时期没有缴费这样一个沉重的历史包袱。而我们享受的保障水平应该说确实不算高，但是最近 6 年以来，我们都在连续不断地提高企业退休人员的基本养老金水平，养老金的水平翻了一番。为此，中央财政每年要拿出 1500 亿以上的资金来支持这个系统的运行，这实际上也是在减轻企

业和个人的缴费负担。随着社会保险法的颁布实施，参保的积极性会更高，那么更多的人参保也会进一步扩大基金规模，按照大数法则，相应的负担也会有所减轻。

对公职人员参保是否回避？ 没有刻意回避任何问题

记者：此次的立法当中为何没有提及公务员、公职人员参加社会保险的问题？是否采取了回避的态度？

胡晓义：社会保险法已经确立了一个覆盖城乡居民的社会保险体系的总体框架，也对城乡统筹问题作出了方向性的规定。在这个框架之下，我相信过去按人群来建立社会保险制度、以及地区分割的状况会得到更好地改善。本法没有刻意回避任何问题。本法立足于长远、立足于所有劳动者和公民都能平等享受社会保险权利，同时也履行社会保险义务这样一个基本点来设定它的法律条款的。随着这部法律的实施，所有的劳动者和公民都能够平等享受这种权利。

社保费如何统一征收？ 将分析不同机构征收利弊 记者：社会保险费统一征收，具体由哪个部门负责？

胡晓义：现在是由社会保险经办机构和地税机构分别征收的。按照 1999 年国务院社会保险费征缴暂行条例的规定，是由各省级人民政府决定由哪个机构征收。这次社会保险法规定统一征收，这是一个重大的决定。这些年来，国务院有关部门也在为这件事情做调查研究，分析各地不同机构征收的利弊，寻找更好的管理体制。

授权条款太多是否回避矛盾？ 有些过渡性措施难用立法固定

记者：社会保险法中有多次明确授权的条款，如涉及公务员养老保险办法、社会保险费征收办法等，由国务院另行规定。问题是授权的条款较多，是否会造成社会保险权利集中在基层，从而导致各地差异大，带来保险转续更加困难的问题？同时，授权条款是否回避了很多棘手的矛盾？

全国人大常委会法工委副主任信春鹰：这些授权规定并不是空的，多数已经有规定。确实还有一些条款是授权国务院规定的，这个原因主要有以下几个：第一，社会保险制度正在快速发展和变化的过程中，新的机制正在建立，有的制度正在探索，所以很难用法律的形式固定化。第二，我国幅员比较大，社会保险制度的形成和发展历史又比较短，所以本着发挥中央和地方两个积极性的原则，国家立法确定大原则的基础上要给国务院和地方一些空间。第三，现在社保制度不断地发展完善，有一些阶段性、过渡性的措施很难用立法的形式把它固定下来，我们要给改革和发展留下空间。你也提到授权过多会不会影响法律的实施。我可以负责任地告诉你，不会的。法律通过以后，我们要督促国务院有关部门对于那些还没有制定配套规定的要尽快地制定配套规定，也不会产生你担心的把权力集中到地方。社保法最大的意义就在于从大的法律层面把一些基本的制度确定下来了。

中国社会科学院研究员郑秉文认为《社会保险法》主要存在以下三大困难：第一，在制度运行中存在很多问题尚未定论，难以立法的形式固定下来；第二，在激烈的博弈过程中，利益格局正在形成，需要极大勇气才能重新理顺利益关系，进一步完善社保制度；第三，在一些重大制度设计和模式选择上还存在较大分歧，远没达成广泛的社会共识。²²

²² 社会保险法 3 年 4 审获通过 五大热点解读[DB/OL]. 华龙网-重庆商报. 2010-10-29. <http://www.51labour.co>

二、企业年金案例分析

案例一 什么是企业年金

【案例介绍】

案情 1：企业年金：退休以后拿双薪²³

50 岁我们靠什么活着？

靠基本养老保险金？靠现在省吃俭用加上精打细算？靠儿女的赡养？

忙忙碌碌的上班族总是对于“退休”这个话题退避三舍，“我用青春赌明天”，而明天在哪里？明天的日子是否幸福？

在养老保险中，有一个专业术语叫做“替代率”。“替代率”指养老金收入占退休前收入的百分比。根据统计，养老保险制度改革以后参加工作的员工，30 年后退休，个人按缴费基数 3000 元，缴费比例 8% 缴纳养老保险。工资增长率和通货膨胀率相抵，个人积累按照同期存款利率计息，“替代率”只有 30% 左右。而事实上，替代率在 70%~80% 之间，才可能让你的生活水平与退休前大体相当。

这么一算，惊出一身冷汗，原来今日的忙碌依然不能换来明日的潇洒。那么 50 岁我们究竟靠什么活着？一种新的补充养老保障——企业年金开始越来越受到关注。

上企业年金纯属自愿

所谓企业年金，是指企业及其职工在依法参加基本养老保险的基础上，自愿建立的补充养老保险。员工退休后可一次性或多次等额领取。

中国劳动和社会保障部出台了《企业年金试行办法》和《企业年金基金管理试行办法》后，一些大企业开始尝试将企业年金作为员工的薪酬福利计划之一。根据规定，建立企业年金，应当由企业工会或职工代表通过集体协商确定，并制定企业年金方案，设定诸如缴费比例，理财产品选择等参数。方案审批通过后，企业年金将为员工的退休生活增加一笔不菲的收入。

30 年工龄可多拿几十万

人力资源总监汪小姐给记者算了一笔账。假设一位员工去年一年的工资总额是 72000 元，现在每月从工资中划出 100 元存到其个人的企业年金账户中，同时企业为他存 300 元。如果不计年收益，不计工资涨幅，那么 30 年后，这位员工退休，一次性可以拿到 $100 \text{ (元)} \times 12 \text{ (月)} \times 30 \text{ (年)} + 300 \text{ (元)} \times 12 \text{ (月)} \times 30 \text{ (年)} = 144000 \text{ 元}$ 。而事实上，企业年金是按照前一年平均

m/show/157062.html

²³ 郑秉文. 社会保险立法面临三大困难[DB/OL]. 中国证券网-上海证券报 2009 年 05 月 27 日. <http://finance.sina.com.cn/review/yjfx/20090527/04286276474.shtml>

工资的比例划走，工资随着职工工龄、级别等每年上涨，年金缴存也会上涨；另外企业年金以信托的形式进行市场化管理。投资管理人会根据企业的特征为企业设计年金投资方案，比如稳定收益债券型年金产品等。这无疑会让职工的企业年金逐年的水涨船高。

基本不受跳槽影响

招商银行被国家劳动和社会保障部确定为企业年金账户管理首家试点银行。相关负责人告诉记者，企业年金还有一个好处是，如果员工跳槽，新进入的企业也建立了企业年金，他可以办理转移；如果没有建立，该员工可以继续放在原账户中，和原公司其他员工一样，享受投资收益。因为投资管理人对应的是整个企业的大账户，所以离职员工不需要缴纳投资管理费用，只是承担账户管理人的费用，而这部分费用相对投资收益微乎其微。

有一说二年金虽好还需政策到位

据悉，目前为止，北京已上企业年金的企业有建设银行、中远集团、首钢集团、华夏银行、联想集团。年金方案获批的企业有中国人民财产保险公司、中国银行、光大银行。相对于北京数以万计的企业来讲，显得杯水车薪。采访中记者了解到，对员工利好的企业年金，在一些政策规范上还是稍显落后。

在国外，企业年金之所以能够成为稳固的职工退休金第二支柱，避税是直接驱动器。但目前国内并没有统一的企业年金税收优惠政策，北京只针对中关村高新技术企业，可以有4.2%税前列支，其他企业尚无特别明晰的政策可依据。企业顾及利润，在没有优惠的政策出台前，自然不会对补充养老保险那么积极；另外个人缴纳企业年金的部分也没有免税，运作收益还需要缴纳利息税。

企业年金本来是件好事，相当于退休后可以领双薪，但现在看来是员工的热情已经高涨了，企业却还有无数苦衷。所以我们也呼吁国家尽快出台相关支持政策，毕竟谁都要面临退休，而谁都不愿意退休后的日子与现在有天壤之别。

【案例分析】

企业年金(Enterprise Annuity)，是指企业及其职工在依法参加基本养老保险的基础上，自愿建立的补充养老保险制度。是多层次养老保险体系的组成部分，由国家宏观指导、企业内部决策执行。正如案例中论及的，企业年金是由国家宏观指导、企业内部决策执行的补充养老保障。

企业与工会或者职工代表在集体协商的基础上，制定企业年金方案，确定企业缴费和职工缴费的规模。这种规模可以是工资的某个固定比例、某个固定金额，还可以是逐步变化的比例或金额。其中企业缴纳的部分计入职工企业年金个人账户，个人缴纳部分计入本人企业年金个人账户，通过信托化运作模式由受托人委托具备资格的账户管理人进行账户管理，积累形成的企业年金基金也由受托人委托具备资格的托管人负责托管，具备资格的投资管理人进行专业化投资来获得保值增值。职工只有在达到国家规定的退休年龄时，才可以从个人账户中领取企业年金，领取的方式可以是一次性领取也可以定期领取。企业年金主要有三大作用：激励作用，

规避作用、增值作用。

根据法律规范的程度来划分，企业年金可分为自愿性和强制性两类；根据待遇计发办法来划分，企业年金可分为缴费确定和待遇确定两种类型。企业年金与基本养老保险的异同：二者都是社会保障制度，社会功能类似；资金筹集方式不同，前者是自愿，后者是强制；管理方式不同，前者是个人账户完全积累，后者是统筹与个人账户相结合。

【案例拓展】

2003 年 12 月 30 日，劳动和社会保障部通过《企业年金试行办法》，自 2004 年 5 月 1 日起施行。意在通过国家政策规范企业为个人进行的补充型养老保险福利，并大力推行此类型的养老保险，以缓解基本养老保险领取额较低的局面。

第二条“本办法所称企业年金，是指企业及其职工在依法参加基本养老保险的基础上，自愿建立的补充养老保险制度。建立企业年金，应当按照本办法的规定执行。”

案例二 企业年金实例

【案例介绍】

案情 1：某外资企业企业年金计划案例²⁴

企业基本情况

A 企业是行业内合资最早、规模最大的企业，也是国内最早的一批合资企业之一。A 企业一向关注员工福利，已经建立了比较完整的员工福利保障计划，同时，企业内部通过互助形式建立医疗保障基金。

与大多数成熟企业一样，A 企业面临的退休保障问题也较为紧迫：5 年内退休人员占比近 10%，10 年内退休人员占比超过 20%；但同时，A 企业的员工构成基本呈金字塔状，稳固的底部构成为解决员工的养老保障问题提供了充分的时间缓冲。

方案设计

参加资格：签订 1 年（含 1 年）以上劳动合同的在职员工自计划实施起有权参加企业年金计划，新员工须在试用期满后参加，但其缴费可追溯到入司的次月。方案可接受调入员工在其他企业年金计划的个人账户基金。

缴费方案：企业和职工共同承担企业年金缴费，缴费分为每月计提的正常缴费和不定期的特殊缴费。不定期缴费是指：到经营年度末由企业执行层根据企业经营状况和绩效考评情况为全体或有特殊贡献的职工缴纳的一次性企业缴费作为年度奖励。

企业年金的缴费基数由员工的基本工资、岗位工资和浮动工资确定。

企业年金的缴费比例根据计划启动时每名职工距离退休的年限确定（3-6%）。此为固定比率，

²⁴ HRoot. 某外资企业企业年金计划案例[DB/OL]. 2008-12-09. <http://www.hroot.com/contents/115/88492.html>

并不会随着今后职工距离退休年限的变化而自动调整。但公司决策层可以根据企业经营状况确定交费比率的调整。

管理监督：成立企业年金管理委员会，代表企业和职工全权行使企业年金相关事务的决策权。管委会的组成、职责和议事规则等由《企业年金管理委员会章程》规定。

归属计划：服务年限不满 5 年的，归属比例为零；服务年限满 5 年，可拥有 30% 的归属权，并且每增加 1 整年，可增加 10% 的归属权，直至归属权达 100%。

供应服务模式

受托人：太平养老保险股份有限公司

投资管理人：太平养老保险股份有限公司

账户管理人：中国工商银行股份有限公司

托管人：中国工商银行股份有限公司

【案例分析】

表 2-1 上述案例中一些亮点分析及评价

难题	解决方式	点评
临近退休员工积累期短，方案中如何体现近期问题和长期公平？	退休年限确定固定缴费比例 不定期调整机制	积累期的长短是企业年金受益的重要决定因素之一，方案中充分考虑积累期问题并以此作为缴费比例设定的唯一指标，体现了企业对员工的人文关怀，这既是对中老员工的照顾，也是对所有员工的公平。 同时，根据企业实际经营情况保留了对这一组比例的调整机制，可谓考虑长远。
设定缴费比例的因素众多，如何实现科学和简单的平衡？		
大型企业一定要设立理事会来管理企业年金计划吗？	企业年金管理委员会	建立企业年金管理委员会是一举两得之措，既把握了企业年金计划的重大决策权，又避免了专业管理要求很高的日常工作。 制定明确的《企业年金管理委员会章程》，可以通过制度保证企业内部对计划的决策机制，保证计划的长期有效管理。
企业的主营业务与养老金没有任何关系，专业人才、管理经验没有任何积累，如何控制企业年金的管理决策权？		
4 个管理资格分散和集中各有利弊，如何实现安全和效率的平衡？	2+2 供应服务模式	2+2 模式的最大好处在于保证关键职能独立性的基础上，整合管理人的内部资源为客户提供高效的管理和服务，同时两个管理人之间的沟通效率和后台运营管理配合更加默契。

【案例拓展】

企业年金案例分析²⁵

一家已经成立 6 年的高科技设备制造公司，现有员工 110 人。公司自成立以来一直保持快速增长，公司员工平均年龄 35 岁，其中 50% 员工年龄在 30-39 岁，50 岁以上员工仅占 5%，2002 年平均月工资为 4000 元。公司为全部员工办理了社会养老保险，还希望通过建立企业年金计划提高员工的退休收入，并要求这个企业年金计划能体现岗位差别，提高重要岗位员工队伍的稳定性。

该公司年金方案为企业单方缴费的确定缴费型计划类型，公司在职的参加计划的员工及合法继承人为计划参加人和受益人。

缴费及收益测算：

为员工的缴费比例将按照年龄分为四个等级，每个等级分别为员工工资总额的一定比例：50-59 岁为 25%，40-49 岁为 20%，30-39 岁为 15%，20-29 岁为 10%。

根据确定的缴费数额，假定员工在职期间工资年平均增长率为 5%，在职期间年平均投资收益率为 5%，退休后年平均投资收益率为 4%。以下举例说明各年龄段员工的缴费额，退休后企业年金月支取额及替代率。

A：男，29 岁，月工资 4000 元。按工资额 10% 缴费，月缴 400 元，缴费期 31 年，退休后每月可从企业年金账户中支取 6864.93 元，替代率为 38.34%。

B：男，39 岁，月工资 6000 元。按工资额 15% 缴费，月缴 900 元，缴费期 21 年，退休后每月可从企业年金账户中支取 6527.38 元，替代率为 38.96%。

C：男，49 岁，月工资 10000 元。按工资额 20% 缴费，月缴 2000 元，缴费期 11 年，退休后每月可从企业年金账户中支取 4636 元，替代率为 27.21%。

D：男，55 岁，月工资 10000 元，按工资 25% 缴费，月缴 2500 元，缴费期是 5 年，退休后每月可从企业年金账户中支取 1935.59 元，替代率为 15.46%。

（企业年金替代率：从年金账户领取的养老金占退休前工资的比例。）

归属和支付：方案规定，员工自退休之日起，分 10 年从企业年金账户中按月领取。员工在职期间不得领取企业年金。

案例三 企业年金的税收优惠

【案例介绍】

案情 1：税务总局《关于企业年金个人所得税征收管理有关问题的通知》，就企业年金个人所得税征收管理的相关问题进行了明确。

一、企业年金的个人缴费部分，不得在个人当月工资、薪金计算个人所得税时扣除。

²⁵ 中国光大银行企业年金管理中心，企业年金案例分析[DB/OL]。http://ea.cebbank.com/servlet/Category?node=39557&language=1

二、企业年金的企业缴费计入个人账户的部分（以下简称企业缴费）是个人因任职或受雇而取得的所得，属于个人所得税应税收入，在计入个人账户时，应视为个人一个月的工资、薪金（不与正常工资、薪金合并），不扣除任何费用，按照“工资、薪金所得”项目计算当期应纳个人所得税款，并由企业在缴费时代扣代缴。

对企业按季度、半年或年度缴纳企业缴费的，在计税时不得还原至所属月份，均作为一个月的工资、薪金，不扣除任何费用，按照适用税率计算扣缴个人所得税。

三、对因年金设置条件导致的已经计入个人账户的企业缴费不能归属个人的部分，其已扣缴的个人所得税应予以退还。具体计算公式如下：

应退税款=企业缴费已纳税款×（1-实际领取企业缴费/已纳税企业缴费的累计额）

假设某企业职工年金账户中每月个人缴费 100 元、企业缴费 400 元，其 100 元的个人缴费不得在工薪所得税前扣除，属于个人税后工薪的缴费；企业缴入其个人账户的 400 元不并入当月工资、薪金，直接以 400 元对应个人所得税工资、薪金所得税率表的适用税率计算应扣缴的税款。

【相关知识点】

企业年金是指企业及其职工按照《企业年金试行办法》的规定，在依法参加基本养老保险的基础上，自愿建立的补充养老保险。

一国政府对于企业年金的课税，可以选择在以下三个环节进行：第一环节，当企业雇主为职工向职工年金计划缴费时，是否免征企业所得税，是否允许企业对该项费用税前列支；职工缴费时，是否可从应纳税中扣除，免征个人所得税。第二环节，投资取得收益之时，是否征收所得税。第三环节，在养老金支取时，是否免征个人所得税。以 E 代表免税，T 代表征税，针对三个环节形成了 EET、ETT、TEE、TTE、EEE 等不同税收优惠方式。

【案例分析】

目前国家尚未出台统一的税收优惠政策，地方政府参照辽宁试点方案并根据自身的情况制定配套税收优惠政策（4%——8.33%不等）。例如重庆市目前的企业年金税收优惠是 6%。

最新的企业年金税收优惠的规定是《关于补充养老保险费补充医疗保险费有关企业所得税政策问题的通知》：“自 2008 年 1 月 1 日起，企业根据国家有关政策规定，为在本企业任职或者受雇的全体员工支付的补充养老保险费、补充医疗保险费，分别在不超过职工工资总额 5% 标准内的部分，在计算应纳税所得额时准予扣除；超过的部分，不予扣除。”

【案例拓展】

企业年金的适用条件

企业在实际操作中尤其需要注意的是，可以采取年金计算方法的应为符合《企业年金试行办法》中相关条件的部分，并非所有的补充养老保险都可以采用年金的方法去进行计算缴纳个人所得税。

此外，根据《企业年金试行办法》（中华人民共和国劳动和社会保障部令第20号）第八条“企业缴费每年不超过本企业上年度职工工资总额的十二分之一。企业和职工个人缴费合计一般不超过本企业上年度职工工资总额的六分之一。”对企业按季度、半年或年度缴纳企业缴费的，在计税时不得还原至所属月份，均作为一个月的工资、薪金，不扣除任何费用，按照适用税率计算扣缴个人所得税。

美国在401(K)计划中规定，员工最高可以列支的缴费额为10500美元，而不能超过年薪的25%；英国规定雇主和雇员总缴费率不能超过17.5%；瑞典缴费上限是13%，其他很多实行养老保险计划的国家都有不同程度的税收优惠和适度的限制。

案例四 企业年金基金管理

【案例介绍】

案情1：2011年1月11日，人力资源和社会保障部通过《企业年金基金管理办法》，对企业年金基金管理中“信托——委托”关系链中的委托人、受托人、账户管理人、托管人和投资管理人等作出规定。

【相关知识点】

企业年金基金管理涉及的主要当事人：

1. 委托人——企业和职工

《企业年金基金管理办法》(下同)第三条“建立企业年金计划的企业及其职工作为委托人。”

2. 受托人——企业年金理事会、具备资格的法人受托机构。

根据委托人意愿全权管理企业年金基金财产，如：选择账户管理人、托管人和投资管理人等。

第十四条“本办法所称受托人，是指受托管理企业年金基金的符合国家规定的养老金管理公司等法人受托机构（以下简称法人受托机构）或者企业年金理事会。”

3. 账户管理人——具备资格的法人账户管理机构。正确记录职工的缴费情况、企业年金基金财产的增值情况、企业年金的待遇支付情况、提供账户查询。

第二十七条“本办法所称账户管理人，是指接受受托人委托管理企业年金基金账户的专业机构。”

4. 托管人——具备资格的法人托管机构。安全保管企业年金基金财产，具体包括通过开立独立的账户保管基金财产；根据受托人的指令，向投资管理人分配基金资产；按照投资人的指令，及时办理清算、交割；进行会计核算和估值，对投资进行监督。

第三十二条“本办法所称托管人，是指接受受托人委托保管企业年金基金财产的商业银行。”

5. 投资管理人——具备资格的法人投资管理机构。对委托的企业年金基金财产进行投资运

作，为企业年金基金财产的保值增值服务。

第三十九条“本办法所称投资管理人，是指接受受托人委托投资管理企业年金基金财产的专业机构。”

《企业年金基金管理办法》，对企业年金基金管理各方主体的规定：

第三条“建立企业年金计划的企业及其职工作为委托人，与企业年金理事会或者法人受托机构（以下简称受托人）签订受托管理合同。

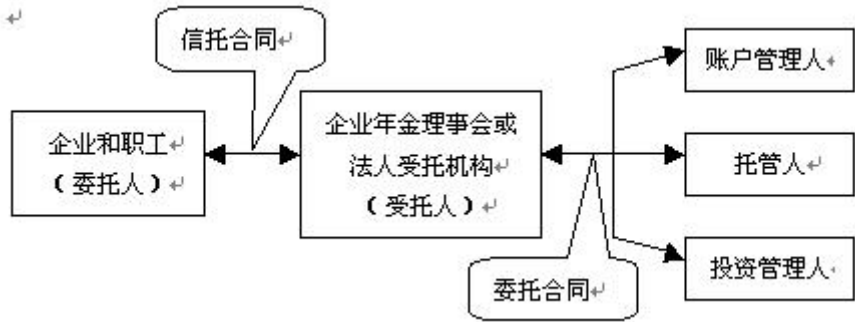


图 2-1 企业年金管理方式

受托人与企业年金基金账户管理机构（以下简称账户管理人）、企业年金基金托管机构（以下简称托管人）和企业年金基金投资管理机构（以下简称投资管理人）分别签订委托管理合同。”

第五条“一个企业年金计划应当仅有一个受托人、一个账户管理人和一个托管人，可以根据资产规模大小选择适量的投资管理人。”

第六条“同一企业年金计划中，受托人与托管人、托管人与投资管理人不得为同一人；建立企业年金计划的企业成立企业年金理事会作为受托人的，该企业与托管人不得为同一人；受托人与托管人、托管人与投资管理人、投资管理人与其他投资管理人的总经理和企业年金从业人员，不得相互兼任。

同一企业年金计划中，法人受托机构具备账户管理或者投资管理业务资格的，可以兼任账户管理人或者投资管理人。”

【案例分析】

《中华人民共和国信托法》（中华人民共和国主席令[2001]第 50 号令），第二条“本法所称信托，是指委托人基于对受托人的信任，将其财产权委托给受托人，由受托人按委托人的意愿以自己的名义，为受益人的利益或者特定目的，进行管理或者处分的行为。”

上述定义基本体现了信托财产的独立性、权利主体与利益主体相分离、责任有限性和信托管理连续性这几个基本法理和观念。一般来说信托有以下几个特点：第一，管理内容上的广泛性：一切财产，无形资产，有形资产；自然人、法人、其他依法成立的组织、国家。第二，管理目的的特性：为受益人的利益。第三，管理行为的责任性：发生损失，只要符合信托合同规定，受托人不承担责任；如违反规定的受托人的重大过失导致的损失，受托人有赔偿责任。第四，管理方法的限制性：受托人管理处分信托财产，只能按信托目的来进行，不能按自己需

要随意利用信托财产。

案例五 企业年金基金投资

【案例介绍】

案情 1：2011 年 1 月 11 日，人力资源和社会保障部通过《企业年金基金管理办法》，其中关于企业年金基金投资的相关规定：

第四十六条 “企业年金基金投资管理应当遵循谨慎、分散风险的原则，充分考虑企业年金基金财产的安全性、收益性和流动性，实行专业化管理。”

第四十七条 “企业年金基金财产限于境内投资，投资范围包括银行存款、国债、中央银行票据、债券回购、万能保险产品、投资连结保险产品、证券投资基金、股票，以及信用等级在投资级以上的金融债、企业（公司）债、可转换债（含分离交易可转换债）、短期融资券和中期票据等金融产品。”

第四十八条 “每个投资组合的企业年金基金财产应当由一个投资管理人管理，企业年金基金财产以投资组合为单位按照公允价值计算应当符合下列规定：

（一） 投资银行活期存款、中央银行票据、债券回购等流动性产品以及货币市场基金的比例，不得低于投资组合企业年金基金财产净值的 5%；清算备付金、证券清算款以及一级市场证券申购资金视为流动性资产；投资债券正回购的比例不得高于投资组合企业年金基金财产净值的 40%。

（二） 投资银行定期存款、协议存款、国债、金融债、企业（公司）债、短期融资券、中期票据、万能保险产品等固定收益类产品以及可转换债（含分离交易可转换债）、债券基金、投资连结保险产品（股票投资比例不高于 30%）的比例，不得高于投资组合企业年金基金财产净值的 95%。

（三） 投资股票等权益类产品以及股票基金、混合基金、投资连结保险产品（股票投资比例高于或者等于 30%）的比例，不得高于投资组合企业年金基金财产净值的 30%。其中，企业年金基金不得直接投资于权证，但因投资股票、分离交易可转换债等投资品种而衍生获得的权证，应当在权证上市交易之日起 10 个交易日内卖出。”

第五十条 “单个投资组合的企业年金基金财产，投资于一家企业所发行的股票，单期发行的同一品种短期融资券、中期票据、金融债、企业（公司）债、可转换债（含分离交易可转换债），单只证券投资基金，单个万能保险产品或者投资连结保险产品，分别不得超过该企业上述证券发行量、该基金份额或者该保险产品资产管理规模的 5%；按照公允价值计算，也不得超过该投资组合企业年金基金财产净值的 10%。

单个投资组合的企业年金基金财产，投资于经备案的符合第四十八条投资比例规定的单只养老产品，不得超过该投资组合企业年金基金财产净值的 30%，不受上述 10%规定的限制。”

【案例分析】

目前，全球范围内在企业年金投资管理行业基本形成了数量限制和审慎人制度两种模式。数量限制模式下，有关投资有明确的严格的数量比例限制，对投资收益形成刚性制约。在审慎人制度下，投资管理人可以根据市场变化，在维护委托人利益的前提下，灵活调整资产配置的比例，进而控制风险提高投资收益。

正如案例中指出，我国的企业年金制度实行的是数量限制模式，对企业年金投资收益目标形成了刚性的制度的制约。从长期来看，权益类资产的投资收益率是最高的。而货币类资产和固定收益类资产的投资收益率都非常有限，而且还面临通货膨胀的风险。

从企业年金规模来说，我国企业年金市场发展迅速。2000 年底，我国还只有 1.6 万多家企业建立企业年金，参加企业年金的人数只有 560 万人，基金积累 191 亿元。到 2009 年底，我国已有 3.35 万家企业建立了企业年金，缴费职工人数为 1179 万人，基金规模达 2533 亿元，9 年时间基金积累额增长了 1226.18%，年均增长率达到 33.27%，大大高于我国 GDP 的增长率。截至 2010 年底，企业年金基金法人受托机构管理的建立企业年金的企业为 33210 个，参加职工为 563.45 万人，受托管理金额为 1474.65 亿元。托管机构管理的企业年金基金规模为 2809.24 亿元，投资管理机构实际运作的企业年金基金为 2452.98 亿元，投资组合数为 1504 个。2010 年，企业年金基金加权平均收益率为 3.41%。

在欧美国家，其养老基金的资产配置，50%左右的资产投向了权益类资产。我国的企业年金制度限定权益类投资比例不超过 30%，高达 70%的投资限定在货币类资产和固定收益类资产，从制度上刚性地决定了企业年金的制度目标并不是追求过高的投资收益率。

【案例拓展】

结合国外企业年金管理经验，遵循企业年金投资管理的安全性、流动性、收益性和长期性原则，平安推出了系列年金基金投资组合账户，满足不同客户的各种风险收益需求。根据不同投资策略，平安企业年金基金投资组合账户分为：

表 2-2 平安年金基金投资组合账户

产品名称	适合客户群	投资目标	资产配置	业务基准
信心进取型	中等风险承受能力的投资者，账户注重通过动态的资产配置，为投资者提供长期稳定的增值。	通过分散化投资，动态调整资产配置，在控制风险的前提下获得资本的长期稳健增值。通过适当投资于权益类资产，投资者有机会获得相对较高的收益水平。	权益类+固定收益类+货币市场工具	中信标普 300*15%+ 中信全债指数*35%+ 同期银行活期存款利率*50%
舒心平衡型	较低风险承受能力的投资者，账户注重于投资固定收益类资产，辅助	投资具有固定收益性质的资产，并辅助以适当的资产配置调整，实现账户	权益类+固定收益类+货币市场工具	中信标普 300*10%+ 中信全债指数*35%+ 同期银行活

	适当的资产配置，以提供稳健的净值增长为投资目的。	内资产净值的稳健增长。		期存款利率*55%
省心收益型	低风险承受能力的投资者，账户完全投资于固定收益类资产和货币市场，不介入权益类投资，为投资者提供持续稳定的收益回报。	完全投资于固定收益类资产和货币市场，避免股票市场的波动，并结合债券估值技术，争取为投资者提供持续稳定的收益回报。	固定收益类+货币市场工具(不得投资于权益类资产(申购新股和可转债除外))	中 信 全 债 指 数*35%+ 同期银行活期存款利率*65%
安心回报型	绝对收益型产品，目标是获取风险控制下的收益。适合追求绝对回报的客户。	在追求价值稳定的基础上通过主动式管理及量化分析，降低波动风险，获得高于业绩比较基准的投资回报。	权益类+固定收益类+货币市场工具	同期三年定期银行存款利率

注：笔者收集资料于中国平安网站。

表 2-3 上述表格中，资产配置中包含的资产类别和各自的投资范围

资产类别	投资范围
权益类	股票、股票基金、权益类投资性保险产品等
固定收益类	国债、信用等级在投资级别以上的金融债和企业债、可转换债券、银行定期存款（含协议存款）、债券基金、固定收益类投资性保险产品等
货币市场工具	活期存款、短期债券回购、央行票据、货币市场基金、货币类投资性保险产品等

案例六 美国 401K 计划

【案例介绍】

案情 1：美国 401K 养老计划，也被称为延付税款雇员储蓄计划或雇员薪金递延计划。此名称来源于美国《国内税收条例》第 401 条之 K 款，该税法条款为雇主和雇员的养老金存款都提供了税收方面的优惠。

按照此计划，职工可为养老设立专门的“401K 账户”，由雇主和雇员共同向该账户存款，职工在领取工资时自动将一部分工资存入账户，由雇主向职工提供相应的配套资金，即按照职工存款比例由公司拿出一定资金存入职工 401K 账户。对于账户上的存款，由职工自己选择投资方式，可以购买股票、债券或进行专项定期存储等。职工到 59 岁半时允许提取账户上的钱款，在提取存款时交纳个人所得税。如果欲提前提取养老金计划的存款，则提取的存款要视同为一般收入所得，按 20%的税率预交所得税，另外还要征收 10%的惩罚税。

401K 计划在美国公司和职工看来，都是最佳的养老金投资方式，因为该计划的好处是显而易见的：它与其他养老金计划相比成本较低，雇主为职工的存款可以按工资的 15%取得税收扣除；职工的存款及其收益都延期缴税，等于减免了当期的税收，十几年或几十年以后，当职工

从该计划中取款时，个人所得税税率可能更低。401K 机动性较强，雇主和职工每年都可调整存款额，存款可以在任何时间停止、增加或减少；如果雇员离开雇主，他在 401K 账户上的存款将跟著他一起转移。它的透明度也很高，存款从工资中自动扣除，免去职工自己去银行存款的麻烦（一般说来，要美国人自己去银行存款非常困难）；职工每次领取工资单时，都可以看到雇主在他们的养老金账户上存了多少钱，增强了职工与企业患难与共的主人翁意识。此外，它还有助于公司在劳动力市场上获得最称职的员工，吸引并留住有用人才。

【相关知识点】

通常将养老金系统划分为四个支柱，即：第一支柱的由国家提供的社会保障型养老保险计划；第二支柱的补充养老保险计划，这种基本养老保险计划通常是与劳动力的经济活动相联系的，而且这类计划可以由雇主创办的是职业年金年划或个人养老保险计划；第三支柱的个人储蓄和第四支柱的退休后的继续工作的工资收入。

【案例分析】

案例中，美国 401K 计划是一种缴费确定型（DC）计划，实行个人账户积累制，其建立需符合一定条件。401K 计划由雇员和雇主共同缴费，缴费和投资收益免税，只在领取时征收个人所得税。雇员退休后养老金的领取金额取决于缴费的多少和投资收益状况。401K 计划养老金领取条件是：年满 59.5 岁；死亡或永久丧失工作能力；发生大于年收入 7.5% 的医疗费用；55 岁以后离职、下岗、被解雇或提前退休。一旦提前取款，将被征收惩罚性税款，但允许借款和困难取款。雇员在年满 70.5 岁时，必须开始从个人账户中取款，否则将对对应取款额征税 50%，这一规定目的在于刺激退休者的当期消费，避免社会落入消费不足的陷阱。

【案例拓展】

南欧国家以及当前的中东欧国家的模式（尤其是在意大利、希腊、西班牙和葡萄牙）由第一支柱的社会保险计划承担退休后收入替代以及退休职工死亡及伤残情况下的其它费用这一主要职责。这种社会保险计划的保险金是与个人工资收入相挂钩的，通常有一个挂钩上限工资。而且这一挂钩工资通常是与退休工人在职业生涯后期的工资水平挂钩。由于这些国家社会保障计划的保险金水平一般都很高（与这些国家的经济发展水平相比），因而私营第二支柱养老保险计划就变得没有必要，因而这类计划实际上凤毛麟角，仅部分公司的高级执行人员才有这样的第二支柱保险计划。国家社会保障计划多采取现收现付制做法，因而实帐类型的私营养老保险计划和年金计划也就只有很小的市场占有率。

一些欧洲大陆国家也开展类似的现收现付、保险待遇与工资收入相挂钩的社会保障养老保险计划，但待遇水平要相当低。德国的社会保障计划的保险待遇水平定在一个能够鼓励雇主建

立养老金年金安排的水平上。这些养老金年金计划通常是与社会保障计划的保险待遇是相互补充的，以使最终养老金领取人员的养老待遇水平能够较为充分。到目前为止，这些职业年金计划还是雇主提供的保险承诺，是由雇主通过建立税务当局允许的单独的公司资产平衡表会计帐目来予以支持的。这样的职业年金计划可以视为以公司为本单位的现收现付保险模式。或者可以更为准确地描述为将基金结余 100%投资于本公司的实帐养老金计划。因而如果公司陷入财务困境，这些保险计划的参保人员的养老权益就有受到侵害的风险。因而这些以公司帐务形式运作养老金计划的德国公司都要向一个破产保险公司缴纳保险费。这样的话，当这家公司破产时，这一破产保险公司就可以保证那些有 10 年以上补充保险关系的破产公司职工的养老权益。

法国第二支柱的补充养老保险计划采取的是现收现付制，实行的是全行业的保险统筹而不是低层次基于单个公司的做法。因而公司破产的风险可以被全行业统筹予以防范。甚至于在某一行出现整体不景气时，还可以行业间的互济支持。法国的补充养老保险计划是强制性的，这些行业保险计划所采取的是通用的框架结构。因而这些行业保险计划的执行效果就好像是一个国家基本现收现付制体系一样，当然这些保险计划的经办机构都是非政府机构。这些补充养老保险计划在设计上是缴费确定型模式。但这些计划采取的现收现付制做法，而不是建立基金结余。许多人认为这样的保险计划所支付的养老待遇是与工资收入相挂钩的保险计划。

丹麦采取的是另一种模式，其第一支柱养老保险计划一种全民平均化的、无须缴费型的保险计划。养老金按居住地领取，并且资金的筹集靠国家财政/税收。就业人员经常都有一份实帐形式的私营养老保险计划。这些私营养老保险计划通常是由行业集体谈判而确定的，而且这些保险计划也是这种集体谈判协议所规定的强制参加的保险计划。这些私营养老保险计划通常是缴费确定型计划，是与专业性的养老保险公司订立的。

英国的第一支柱养老保险计划是一种平均发放的基本养老保险制度。其第二支柱养老保险计划是一种对于所有职工强制参加的保险计划，既有国家保险计划又有私营养老保险公司开办的第二支柱保险计划。每一个有收入的职工都是英国国家与工资收入挂钩养老保险计划的成员。当地这一保险计划的成员也可以将这一保险计划外包。外包的话可以参与职业年金缴费确定型保险计划、个人缴费确定型保险计划。那些选择外包的职工在其社会保障养老保险计划缴费方面可适当降费，这样能帮助他们更有能力向其实帐型补充养老保险计划缴费。职业年金计划或是个人养老金计划都可供投保人选择。

澳大利亚有着更进一步的养老保险计划，其基本养老保险计划是全民性的计划（无须缴费），但养老待遇的发放有家计调查（按工资收入和家庭经济状况）这一先决条件。其第二支柱养老保险计划以向私营养老保险机构缴纳一定程度的保险费这一强制性做法为特点。这一私营养老保险机构可以是职业年金保险计划，也可以是个人养老金计划。待遇确定型保险计划正在逐步

为有一定强制缴费水平的缴费确定型保险计划所取代。

另外还有一些国家在历史上开办了全国缴费确定型计划，也就是众所周知的全国公积金计划。在这方面新加坡有着最为成功的经验。在正规部门就业的每一位职工都要按收入的一定百分比向全国公积金缴费，这些缴费会不断积累并累计每年由此形成的利息。这样的话在参保人员退休时就可以一次性领取所积累的全部养老金。在一些情况下也提供购买年金计划的可能。并不是世界上所有的公积金计划都是令人满意的。在一些情况下，过高的公积金管理费是一个问题，并且基金投资回报还不能抵消通货膨胀，这主要是由于投资回报不充分。新加坡的公积金计划是一个全国统一的基金。然而在世界其它一些地方（如印度），这些公积金计划是由雇主运作管理的。

三、养老服务案例及分析

案例一 养老服务方式——家庭养老和社会养老

【案例介绍】

案情 1：虚拟养老院²⁶

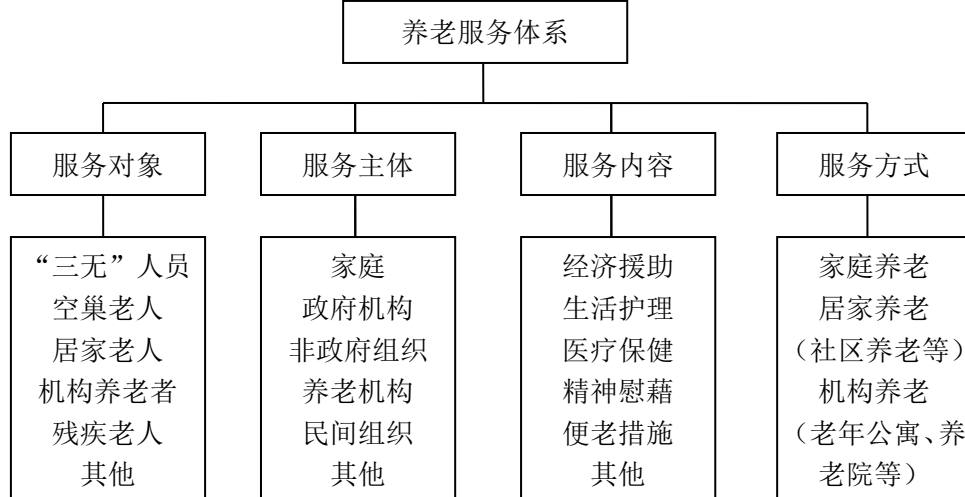
家住甘肃省兰州市城关区草场街社区的 80 多岁老人牛秀清，原来由社区工作人员负责照料生活，但感觉总有不周之处。自加入城关区虚拟养老院后，被列为 A 类服务对象，服务员每天上门服务。老人生病住院后，服务人员 24 小时陪护，擦洗身体，清洗脏衣，端水喂饭。老人病愈出院后，将“不是儿女，胜似儿女”的锦旗送到了虚拟养老院。

成立于 2009 年 12 月的城关区虚拟养老院是由区委、区政府建设的一座“没有围墙的养老院”。它通过接待中心、呼叫指挥中心和管理体系组成一套完整的服务系统，采用政府引导、企业运作、专业人员服务与社会志愿者服务相结合的方式，为全区老年人开展服务。目前，已有约 5 万名老年人自愿加入虚拟养老院，近万名老年人直接享受到服务。牛秀清老人就是其中一个。

据介绍，虚拟养老院根据老年人经济状况、家庭状况、身体状况以及服务需求的不同，将服务对象划分为 ABC 三类：A 类为无劳动能力、无法定赡养人、无经济来源的“三无”老人和生活困难、子女不在身边的困难“空巢”老人，政府不但为他们免费安装和使用“一键通”电话，而且每月给予 180 元至 700 元不等的服务补贴，还可享受每年 500 元的免费门诊医疗；B 类为重点优抚对象、90 岁以上高龄老人、市级以上劳模、有突出贡献的老专家、部分离退休的省市人大代表、政协委员等，政府给予每月 50 元的服务补贴；C 类服务对象为经济收入或生活条件较好的老年人，自己出钱购买虚拟养老院的服务，服务价格比市场价优惠 20%，市场价补差由财政承担。

“目前，老年人入住虚拟养老院的费用一般每月在 300 元左右，最低的只有 20 元，即使生活不能自理的老人也不超过 800 元，比起住养老院经济实惠得多。”城关区民政局局长邓海燕介绍说，“只要老人拿起电话，拨打服务热线 965885，贴心服务就会立刻送上门来。”邓海燕说，根据老年人日常生活需求，虚拟养老院主要提供生活照料、医疗保健、心理慰藉、法律咨询、家政便民、娱乐学习、日常陪护七大类 170 项服务，还充分利用节假日，组织开展形式多样、丰富多彩的老年人文化娱乐活动。

²⁶ 卫敏丽，“居家养老、上门服务”：让老年人在家中颐养天年新探索[EB/OL]．新华网．2011 年 03 月 13 日 http://news.xinhuanet.com/society/2011-03/13/c_121181335.htm



【案例分析】

图 3-1 养老服务体系

如图 3-1²⁷，养老服务方式一般可以分为家庭养老、居家养老和机构养老三种。其中家庭养老是中国传统养老方式，以中国传统的孝道文化为依托，老年人以和家庭成员共同生活的方式在家庭及子女供养照料下度过晚年。机构养老分有民政福利社会养老和商业性社会养老两种，前者主要包括由民政福利机构开设的面向“三无”老人（无法定赡养人、无经济收入、无劳动能力）等特殊群体的各种民政敬老福利院；后者指由社会各种经济组织开设的面向全社会的各类商业性养老服务机构，包括各种不同等级标准的社区商业性养老院、护老院、敬老院与老年公寓等。社区居家养老有效结合了家庭养老与社会养老的优势，既保持了居家环境的亲情氛围，又具有社会化养老服务的专业性和灵活性，老人既不必离开熟悉的家庭及社区环境，又可以享受到由第三方提供的紧急救助、日常照料、康复护理、保健治疗、心理咨询与精神慰藉等社会化专业养老服务。

随着我国“老龄化”、“少子化”现象的剧增，我国“421 型”家庭（一对夫妻、4 个老人、1 个小孩）的不断增多，传统的家庭养老模式功能逐渐削弱并日趋社会化的趋势。与此同时机构养老也快速发展，然而还是存在不少问题，公办老年公寓距市中心近、收费低，入住率就高；各类民办、集体办的老年公寓因政府补贴少、收费高，入住率就比较低。正如案例中提到的居家养老，结合家庭养老和机构养老的优势，以社区为依托，养老服务可以由社会提供；可以说社区居家养老是我国城市养老今后最值得提倡和积极发展的养老模式。

【案例拓展】

表 3-1 养老方式选择的 SWOT 分析²⁸

养老方式	优势(Strength)	劣势(Weakness)	机遇(Opportunity)	威胁(Threat)
------	--------------	--------------	-----------------	------------

²⁷ 注：图来源于黄丽娟的《人口老龄化背景下养老服务体系研究——以常州市为例》。

²⁸ 王瑞华. 家庭养老、机构养老与社区养老的比较分析[J]. 重庆工商大学学报(社会科学版). 2010 (4) P70

家庭养老	家庭亲情； 体现美德； 发扬传统……	家庭负担； 老人寂寞； 医疗服务……	子女关爱； 和谐孝道； 老人体面……	工作压力； 职业竞争； 社会转型……
机构养老	同龄娱乐； 医疗照顾； 专项服务……	资金投入； 疾病传染； 美德弘扬……	政府重视； 社会支持； 特殊照顾……	适用范围； 机构定位； 统一管理……
社区养老	专业服务； 社区力量； 缓解矛盾……	家庭观念； 传统势力； 现实制约……	广泛重视； 符合潮流； 专业发展……	农村养老； 范围拓展； 事业产业……

2015年北京市老人将达340万。市政协社会和法制委员会近日对本市养老问题进行了调查，4134位网友参与了网调。其中，一半以上的“80后”还需父母资助；74%的人表示生活工作压力大，照顾父母力不从心；50.1%的人表示生活两地，无法把父母接到身边。据了解，截至去年年底，本市户籍老人为226.6万，预计到2015年将增长到340万。

47万老人将需护理型养老。调查显示，全市户籍80岁以下的老人为194万，占本市老人总数的85.6%；80岁以上的高龄老人为32.6万，占14.4%；生活不能自理和半自理的老人32万，约占14%。“十二五”期间，将会有47万老人需要护理型照顾。参与调查的网友中，希望将来入住养老机构的占24.5%，远高于政府预期的4%；选择依托社区居家养老的占53.3%，明显低于政府所预期的90%。

多数只能接受1500元以下养老费。调查显示，76.6%的人可承受1500元以下的养老机构服务费用；20.7%的人可承受1500-3000元的养老机构服务费用。据了解，西城一小型养老机构对生活不能自理老人的收费标准是2400元/月，在城区中属较低价位，但仍高于多数老人的退休工资。²⁹

案例二 养老服务方式——居家养老

案情1 农村地区启动居家养老服务试点

2010年青岛有60岁以上户籍老年人131.8万，占全市总人口的17.29%，高出全国平均水平4.79个百分点。80岁以上高龄老人达23万，占老年人口的17.45%，高出全国平均水平6.08个百分点。2009年，民政部将青岛市列为全国养老工作观察点和实验地，而青岛自2006年以来实行的居家养老制度颇受关注。2010年青岛市区、市两级财政投入资金3600多万元，为1万余名老人提供居家养老服务，其中对5200多名市内四区60岁以上“三无老人”、低保和低保边缘家庭中的老年人以及“三老”优抚对象无偿提供家政、康复、精神慰藉等居家养老服务。

符合免费条件的老年人，每户每月可享受一定时间的送时服务，包括照料和精神慰藉。其中，半自理老人每月享受45个小时，不能自理的困难老人每月享受60小时。市北区登北社区

²⁹ 周超.“十二五”期间 本市将有340万老人 47万人需护理型养老——本市研究试点“养老护理保险”[N]. 法制晚报. 2010年11月19日 A03版

的徐主任说，对于上门为老人提供服务的护理员，社区会为他们开展岗前培训、提供办公场所，保证他们能为老人提供优质的服务。

2010 年底，青岛农村地区已全部实施政府购买居家养老服务或试点工作。市民政局社会福利处负责人告诉记者，青岛 2008 年在莱西市开展城镇居家养老试点，2009 年在城阳区、莱西市进行农村试点均取得成功，颇受群众欢迎。

——资料来源：青岛新闻网，2010-09-17

案情 2 居家养老服务政府买单（1）

2013 年 2 月 21 日，青岛将启动新一轮扶持养老服务业发展政策。在居家养老上，青岛将采取“政府购买服务”的方式，对全市范围的半失能和失能困难老年人，分别给予每月 45 小时和 60 小时的政府购买居家养老服务，按照城镇每小时 15 元，农村每小时 10 元的标准给予财政补助。

社区养老方面，青岛将把社区养老机构一次性建设奖励，调整为按照服务数量和效果给予每年最高 10 万元的运营补助，促进社区养老机构的可持续发展。

在机构养老上，青岛将优化财政投入模式，将政府和社会力量以建设、租赁等形式兴建养老机构财政补助标准，统一提高到每张床位最高 1.2 万元。同时，将养老机构运营补助标准由每人每月 100 元，提高到自理老人每月 200 元、失能老人每月 300 元，并规定补助资金主要用于提高护理人员工资待遇水平，吸引更多专业人才投身养老服务。

为了保障政策实施，从 2013 年 2 月开始，青岛每年将安排专项资金 1.7 亿元，到“十二五”末，预计将为 7 万名老年人提供居家养老服务，扶持设立 1700 个社区养老服务场所，新增养老床位 2 万张。

——来源：民政部社会福利与慈善事业促进司《每周养老动态》，2013 年第 6 期 总第 36 期

案情 3 居家养老服务政府买单（2）

2013 年 9 月 21 日，合肥市财政决定投入资金 9000 万元，通过政府购买服务的方式，在城区推行居家养老，为 1 万多名老人提供优质保障服务。

合肥市政府购买服务试水居家养老，先行在城区开展试点。市区 70 周岁以上低保老人、70 周岁以上无子女老人、90 周岁以上高龄老人，可以得到优先保障。据初步统计，试点期间，市区享受购买服务的保障对象超过 1 万人。“市级投入资金 9000 万元，按照市、区 1:1 配套，为保障对象每月提供 600 元标准的服务内容。”

试点的居家养老购买服务内容包括家庭访视、家政家务、生活照料、健康康复、综合维修等相关服务方式。针对这些服务内容，合肥市前期依托社区开展了服务对象需求调查，结合老百姓需求，现已初步建立起以生活、医疗保障为重点，家政、精神慰藉服务为辅助的三级服务目录。

在服务商选择上，合肥市采取市场化运作，面向具备相应资质的社会组织实行公开招标，引导专业化社会组织参与提供优质高效服务。“我们实行市、区、街道三级审核，双月结算，

通过发放服务券方式，杜绝现金和实物交易。”市财政局有关负责人说，合肥市将同步建立绩效管理指标体系，以群众满意度、服务质量为核心，实行全过程跟踪绩效管理，并探索建立第三方评价机制，为择优选择服务供应商提供参考。

对于家住常青街道金寨南路社区的空巢老人朱三涛来说，这种居家养老服务方式让他大开眼界，生活也充满了乐趣。“寂寞时候有人过来聊聊天，需要帮忙时有人照顾，还能出去参加点活动。”朱三涛说，以前就是送粮送油，现在不同了，还能送快乐，大家都能感受到实实在在的变化，“对于今后的生活，我们也更有信心了。”

——资料来源：合肥日报，2013年09月21日

案情4 居家养老惠及农村老人

2012年10月10日中午11点，家住宁波北仑区小港街道红联社区的87岁独居老人陈承法，在家中从社区送餐志愿者手中接过了当天的午餐。自从2012年5月28日社区居家养老服务中心开办了爱心食堂以来，行动不便的他再也不用像以前一样中餐吃咸菜将就了。爱心食堂里专业厨师做好适合老年人口味的饭菜，中午时分由送餐志愿者送到家里，他足不出户，便吃上了按原料采购成本价计算的午餐。社区今年还成立了银发雷锋团天天敲门组，每天早上8点多，有志愿者来他家敲门，以防他病倒在家中。天气好时，他还常到社区老年活动室和其他老人看电视、聊天，居家养老的日子过得舒心。

2011年底，宁波市有60万城乡老人享受各式各样的居家养老服务，90%以上的城市社区和43%行政村开展了居家养老服务，269个社区和1146个村建有居家养老服务中心，2100多名专兼职居家养老服务员向老人提供服务，服务内容涵盖生活照料、家政服务、探望看护、卫生保健、精神慰藉、文体娱乐等方面。有些居家养老服务中心还开办了老年人食堂。所有居家养老服务中心实行非营利性运作，管理运作费用由各级财政或村集体资金补助。

2012年9月，宁波市出台了《关于深化完善社会养老服务体系建设的意见》，推出了多项利好居家养老老人的政策。最大的利好莫过于宁波市在全国率先建立了居家养老服务机构运营补贴制度，市级财政对市辖六区的城市居家养老服务中心(站)给予每个每年2万至4万元的运营补贴，农村居家养老服务中心(站)给予每个每年1万至2万元的运营补贴，各区按不低于1:1的比例配套。已经建成的居家养老服务机构不仅年年有运营补助，而且新建设的还可额外获得一次性补助。根据居家养老服务机构的规模、设施、功能、投入等实际情况，市级财政对市辖六区新(改、扩)建的城市居家养老服务中心(站)给予每个5万至10万元的一次性补助，农村居家养老服务中心(站)给予每个3万至5万元的一次性补助，各区按不低于1:1的比例配套。

宁波市在全国率先推出政府为养老服务特别困难的居家老人向社会购买养老服务的制度，2011年共有7000多名特别困难的居家老人享受政府或村集体购买或补助的养老服务。依托“81890”信息服务平台建立了24小时不间断无偿服务的老年人应急求助信息系统，去年起为符合条件的老年人免费安装“一键通”电话机。2011年，全市已有2万多户老年人家庭享受到

这项政策。宁波市还探索老人精神关爱机制。全市现有近3万名长期助老服务志愿者，6万多名居家老人获得志愿者结对服务。

——来源：《宁波日报》，2012年10月11日

案情5 缓解“一床难求”问题

宁波养老机构“一床难求”问题将大大缓解。根据宁波市规划局2013年9月发布的《宁波市养老服务设施布局专项规划》，到2020年，宁波将形成90%的老年人通过社会化服务实行家庭自助养老，5%的老年人通过政府购买服务等实行社区帮扶养老，5%的老年人入住养老机构实行照护养老的格局，最终实现“城市十分钟，农村二十分钟”养老服务圈。

——来源：《宁波日报》，2013-9-16

【案例分析】

1、什么是居家养老？居家养老服务的主要内容包括哪些？

居家养老是指以家庭为中心、以社区为依托、以专业化服务为依靠，为居住在家的老年人提供以解决日常生活困难为主要内容的社会化服务。居家养老服务的主要内容包括生活照料、医疗服务与精神慰藉。

2、结合材料，谈谈居家养老与家庭养老、机构养老相比，有哪些优势？

居家养老、家庭养老和机构养老是目前最主要的养老模式。目前，中国主要以家庭养老为主，这三种养老模式适用不同的人群，且各有优点。

机构养老服务的主要对象是孤寡老人或丧偶等情况的老年人，养老的舒适度与养老院的级别息息相关，且养老院的自由度不高，人性化关怀较低，但社会总成本最小。

家庭养老是目前中国最主要的养老模式，服务对象包括中国大约90%的老龄人口。家庭养老的主要优点是人性化程度高，老年人精神生活丰富多彩，但社会总成本也最大。

居家养老模式服务的对象包括大多数家庭和老人，是目前比较适合中国国情的养老模式，他能让老年人在日常生活中可以不受时间和地理环境的束缚，在自己家中过上高质量高享受的生活。社会总成本比完全的家庭养老模式要小，而人性化程度较高。

案例三 养老服务主体——政府责任

【案例介绍】

案情1：浙江省社会化养老服务体系建设³⁰

浙江省老年人口达700万，占总人口的15%。目前，全省共有各类养老机构1600余所，床

³⁰ 资料来源于浙江省民政厅“创新思路 城乡统筹——加快推进社会化养老服务体系建设”

位数约 16 万张；农村五保和城镇“三无”人员集中供养率分别达到 95%和 99%。主要做法如下：

一、完善政策，从制度上推进养老服务体系的建设。今年，省政府印发了《关于加快推进养老服务体系建设建设的意见》，明确到 2012 年，全省城乡社区居家养老服务实现基本覆盖，机构养老服务床位数保持年均增长 10%以上，享受机构养老服务人数达到老年人口总数的 3%以上。并进一步明确了财政补贴、税收优惠、优先供地等扶持政策，鼓励社会力量多形式、多渠道参与养老服务事业发展。

二、搭建平台，构建覆盖城乡的社会化养老服务体系。以实现老有所养和提高城乡老年群体生活质量为目标，搭建市、县（市、区）、街道（乡镇）三级养老服务平台，建立覆盖城乡、适度普惠的养老服务体系。以建设“星光老年之家”为抓手，统筹规划，整合资源，建立多形式、广覆盖的居家养老服务网点，为社区居家老人提供生活服务、文化教育、休闲健身等活动场所、服务设施和服务项目；街道（乡镇）改善、提升敬老院基础设施和服务功能，实现敬老院向区域性社会养老服务中心转型，拓展服务对象，扩大服务范围，向农村社会老人提供寄养代养、日间托养、家庭护理、配送餐等服务；市、县（区）公办养老机构在确保“三无”人员集中供养的基础上，重点向最低生活保障老人、生活困难老人、高龄老人以及重度残疾老人等特殊困难老人提供养老和护理服务。以此为依托，建立具有组织、指导、服务、培训等功能的社会养老服务指导中心，强化对居家养老服务和养老服务机构的行业管理和指导。

三、政策扶持，加快推进民办养老机构发展。立足浙江民营经济相对发达，民间资本较为充裕的实际，大力推动养老服务投资主体多元化。各级政府积极支持以公建民营、民办公助、政府补贴、购买服务等方式，以及实施财政补贴和税收优惠等措施，鼓励社会资金兴办养老服务机构。今年，省政府专门出台政策，对用房自建、床位数达到 50 张以上的非营利性民办养老服务机构，省财政给予每个床位 3000 元补助，对租房且租期 5 年以上、床位数达到 50 张以上的非营利性民办养老服务机构，省财政给予每个床位 2500 元补助。在政策的大力扶持下，我省民办养老机构不断发展壮大。据不完全统计，近三年全省社会力量兴办养老服务机构的资金达 9 亿元，目前，全省民办养老机构床位数达 4 万张，约占床位总数的 30%，宁波、温州等地床位数已经接近或超过 50%。同时，温州市鹿城区“品牌服务连锁经营”的发展模式、诸暨市乡镇敬老院委托企业集团养老中心实行统一连锁管理的模式及东阳市探索建立公、民办混合型养老机构等做法，为进一步做大做强民办养老机构提供了宝贵的经验。

四、创新方式，大力发展居家养老服务。以建设城乡社区“星光老年之家”为抓手，全面推进居家养老服务。“十五”期间，我省启动实施了城市社区“星光计划”，共投入资金 7.68 亿元，建立城市社区“星光老年之家”1400 多个；2006 年将“星光计划”向农村延伸，结合农村社区建设，新建了 4000 多个具有生活服务、文化活动、老年教育、日间托管等基本养老服务功能的农村“星光老年之家”。计划到 2012 年，全省城市社区普遍建立“星光老年之家”，农村社区建立 15000 个。省财政给予每个“星光老年之家”1 至 2 万元建设资金补助，市、县（区）给予相应的配套补助。城乡“星光老年之家”有场地、有队伍、有制度、有经费，实行非营利

性运作，根据不同对象、不同类别的老人，实行无偿、低偿的福利化服务，对缺乏生活自理能力、经济困难、无子女、或子女不能实施有效照顾的特殊困难老人，采取政府购买服务的形式，提供基本生活照料服务。各地还积极发挥社区老年协会等群团组织的作用，建立城乡社区服务志愿者注册制度，鼓励和引导企事业单位、社会组织及社区党员、爱心人士、老人邻里参与居家养老服务，探索完善“义工银行”等新型志愿者登记和管理制度。如嘉善县实行养老服务职业资格管理制度和持证上岗制度，设立社区志愿者管理服务站，积极鼓励引导志愿者加入为老服务队伍，探索“服务今天、享受明天”的社区志愿者阶梯式服务模式。同时，依托“96345”或“81890”等信息平台，在社区建立为老服务热线和“一键通”紧急呼叫系统，使居家养老服务主体、服务对象有机联系，形成网络。目前，城乡社区初步建立了以“星光老年之家”为依托，以社区服务为平台，以信息服务系统为纽带，专业队伍与志愿者队伍相结合的居家养老服务体系。

【相关知识点】

养老服务主体包括：家庭、政府机构、非政府组织、养老机构、民间组织等。实际上，养老服务也是一种公共产品，政府的基本职能中应该包括部分养老“公共物品”的供给，因此可以说养老服务社会化工作作为一项福利工程，离不开政府的高度重视和大力支持。

【案例分析】

正如案例中指出，浙江省各级政府不仅仅直接提供养老服务，通过优惠政策来扶持社会力量兴办养老机构（民办公助）等。全国其他地区还有公建民营；政府购买、第三方提供等方式来提供养老服务。在此过程中需要注意一下几个问题：第一，科学界定，养老服务有谁来提供，提供何种服务，以何种方式来提供等问题。第二，“人财物”三要素的处理，注重经济投入的同时如何解决具体养老服务操作人员问题等。有数据显示，倘若老年人与护理员的比例要达到 3:1，全国最少需要 1000 万名养老护理员。而来自国家民政部门的数字显示：目前全国老年福利机构的职工只有 22 万人，取得养老护理职业资格的仅 2 万多人。第三，财政投入效果，需要建立相应的评估和绩效制度。上海市长宁区统一引入评估机制，改过去按年龄段实施补贴的简单操作为按身体实际评估等级给予不同标准补贴，使政府补贴更趋合理。浦东新区采取通过整合资源，招募具有医学、康复、护理专业的人员，建立起了一支 24 人的专业、职业化的养老服务需求评估员队伍，形成了“区级+街镇”的两级评估网络。目前，已为 1.23 万名社区老人提供了需求评估，并在 10 家养老机构中试点开展了机构养老服务需求评估。

【案例拓展】

北京市顺义区按照该区 60 周岁人口数每人每年 30 元且逐年增加 10 元的标准安排专项经费，2007 年安排专项经费 246 万元，到“十一五”期末，将达到 600 万元。西城区形成了由财政资金、福彩资金和社会捐赠资金合力支持的资金保障机制，已投入 130 万元用于对困难老人

的补贴服务，投入近 1000 万元支持居家养老服务。

天津市和平区三年拨款 240 万元，用于组建养老服务专业队伍和政府买单送服务项目。天津市居家养老服务政府补贴所需资金，由市、区（县）财政按 1：1 比例承担。

辽宁省大连市沙河口区财政每年对居家养老的补贴都在 130 万元以上。鞍山市民政局每年拿出 250 万元的福利金，作为居家养老服务工作的启动资金和政府为困难老人购买服务的费用。营口市已在全市 2 市（县）4 区中 22 个街道的 111 个社区中开展了居家养老服务，仅 2006 年至今，投入资金就达 380 多万元，今年市本级福彩公益金下拨 72 万元用于居家养老补贴，市（县）区级财政投入资金达 119 万元。

上海市长宁区 2004 年投入居家养老补贴经费为 72 万元，到 2007 年补贴经费为 689 万元，政府投入比 2004 年增长了 857%。普陀区 2008 年预算的民政事业经费将达到 1.6 亿元，其中绝大部分经费用于老年建设项目和居家养老服务补贴。

江苏省无锡市滨湖区 2006 年各级共投入资金 1114 万元，建成 22 个总建筑面积达 1.48 万平方米的社区居家养老服务中心，2007 年，投入 613 万元建设 10 个居家养老中心。无锡市滨湖区给每个社区居家养老试点单位拨付 5 万元的一次性建办补贴，每年视规模和运营情况给予 4—6 万元不等的运营补贴。无锡市 2007 年开始，市财政每年安排资金 100 万元、市福彩公益金和慈善资金配套投入 200 万元用于扶持居家养老事业发展。太仓市加大对居家养老服务的资助力度。2007 年，市财政列入居家养老服务资金 300 万元，实际使用 210 万元，其中资助镇（区）养老服务社会化办公设施建设和工作经费 87 万元，资助社区（村）居家养老服务站工作经费 32 万元，用于政府援助服务费用 91 万元。

浙江省宁波市加大财政扶持和资金投入，仅 2006 年至 2008 年，市、区（县、市）两级财政共投入 4000 多万元用于居家养老服务，其中，市财政投入 1400 万元，主要用于补助市区的居家养老服务工作。2007 年和 2008 年市民政局下拨了 532 万元本级福彩公益金对各地居家养老服务中心建设进行资金补助。

河南省郑州市金水区将为居家养老购买服务所需资金列入年度财政预算，拨给民政部门。

广东省汕头市金平区为确保居家养老服务工作能长期持久开展，将养老服务专项经费列入年度预算，并从市、区本级留成分配的福利基金中，按每年不低于 10% 的比例，安排部分资金用于资助居家养老服务社会化活动。汕头市从市本级福利金中安排 116.2 万元，为 188 名居家老人免费提供上门护理服务。广东省近几年来加大在居家养老服务方面的投入，2005 年和 2006 年省级福利彩票公益金共投入 390 万元，资助试点单位开展居家养老服务工作。广州市越秀区政府补贴 357.8 万元为 1284 名居家老人购买服务。深圳市从市本级福利彩票公益金中安排 5200 万元，对老人实施直接分类资助。东莞市从市本级福利金中已安排 160 万元，为资助对象每月提供价值 400 元的服务时间。

广西省柳州市柳北区政府给 8 个试点社区下拨工作经费 32000 元，解决了试点社区居家养老的前期工作经费。

重庆市渝中区将居家养老所需经费列入财政预算，每年从福利彩票公益金中安排专项经费60余万元，确保了居家养老工作的持续、稳定开展。

陕西省宝鸡市渭滨区按照全区老年人人均3元的标准落实老年事业经费，按照老年人口人均10-30元以上标准落实老年事业发展基金，并根据工作需要逐年增加，建立起发展养老事业正常投入机制。

新疆自治区乌鲁木齐市水磨沟区建立居家养老服务工作专项经费。区财政将养老服务资金纳入财政预算，有力保障了养老服务工作的开展。克拉玛依市克拉玛依区2006年划拨工作经费96万元，其中：居家养老专项经费14万元，占14.58%；2007年划拨工作经费1464万元，其中：1214万元用于政府购买服务及居家养老服务中心（站）基础设施建设、设备购置经费，占82.92%。

案例四 养老服务对象：城市“空巢老人”孤死

【案例介绍】

案情1：上海：2009年5月15日，一名小区施工人员在安装水管时，意外发现176号楼一户居民家中有一堆骨骼。警方到场后确认，这具骨骼属于1947年生的居民胡阿姨，尸体已高度腐败，但排除他杀可能。事情发生在上海市上南路4265弄金光新村，2009年综合整新工程，王师傅在居民楼天井中安装水管时，发现176号楼一楼居民天井中的水龙头一直在漏水，连续几天都没有关闭；工人推开半掩的房门，才发现这位在邻居口中“时髦、漂亮、高挑”的老太太，早已死于床边，化为了一堆白骨。因去世时间太久，遗骨已成胶质，与家中地板粘合在一起。死亡多时的胡阿姨今年62岁，在小区居民印象中干练、时髦，为人也非常和气。对于她生前的情况，居民了解不多，只知道她和前夫生有一个儿子。她的第二任丈夫几年前过世，留下的两名成年子女，平日也很少来往。“她说自己是做化妆品生意的，经常出去旅游，有时候好久都见不到她。”与她相熟的吴阿姨说，胡阿姨是个闲不住的人，常骑着自行车穿梭在小区里面，碰到熟人就打招呼。尽管声称自己经常吃“几百元的营养品”，但邻居们印象中的她身体并不算好：“听她说起过有高血压，另外心脏也不好。”

吉林：2010年3月2日8时许，长春市开运街市政大酒店对面的一栋居民楼4楼发生火灾，在火灾现场发现一名老人，经确认已经死亡。知情人介绍：老人双手腕上都有被利器划破痕迹，但割伤不深。附近居民猜测老人可能是自杀。“头一天晚上听到屋内老爷子喘得特别厉害。”据邻居们介绍，死者姓张，今年60多岁。“老张有哮喘病，天天晚上喘得厉害，我们住在楼上楼下的邻居能听见。”附近不少居民都认为老人可能是自杀，由于病常年不好，也没有人来照顾他，便产生了自杀的念头。据邻居们介绍，张老汉当时躺在里屋床边的地上，身上没烧伤，只是床上着了火，床边还有个吊瓶。消防员仅几盆水就把床上的火浇灭了。另居民们称，张老汉住在这里已经很多年了，平时不怎么爱说话。他生前没有结婚，所以没有子嗣来照料老人，只

有一个弟弟时常来看老人。

江西：2010年11月22日，江西南昌市南钢小区25栋1楼一名独居的65岁的老太太，被发现在家中阁楼上去世。在去世前几天，女儿也以为她失踪了，最后却还是在家中厨房的阁楼上发现了老太太的尸体。

【案例分析】

“空巢老人”，一般是指子女离家后的中老年夫妇，其中也包含：寡居(单身)老人是指单独一个人生活的老人；独居老人是指两个老人单独生活。正如案例中全国各地发生的一些极端案例，随着社会老龄化程度的加深，空巢老人越来越多，已经成为一个不容忽视的社会问题。

“空巢老人”分析从心理上考虑比较多，一般认为当子女由于工作、学习、结婚等原因而离家后，独守“空巢”的中老年夫妇因此而产生的心理失调症状，称为家庭“空巢”综合征。家庭“空巢”综合症主要的症状是心情郁闷、沮丧、孤寂，食欲减低，睡眠失调，平时愁容不展，长吁短叹，甚至流泪哭泣，常常会有自责倾向，认为自己有对不起子女的地方，没有完全尽到做父母的责任。另外也会有责备子女的倾向，觉得子女对父母不孝，只顾自己的利益而让父母独守“空巢”。当然究其原因可能有很多：养老院价格偏高难以负担，社区居家养老服务迫在眉睫；家庭老人设备不够完善，没有针对性的助老设计；邻里关系逐年淡薄，社区基层组织难以面面俱到；“二小养四老”局面加剧，年轻人养老压力增大等。

现在的情况可以总结为政府“从上而下”来弥补传统社会的“从下而上”的结构，对应的解决思路除了从各种技术上来解决，另外需要注意一下几点：首先，老人要从思想上摆脱中国传统文化影响，建立新型的家庭关系。其次，老人要及时地充实新的生活内容，尽快找到新的替代的角色。再次，儿女应加强对老人的“精神赡养”，常回家看看。特别是对于身在异地的子女，除了托人照顾父母，恐怕更加要注重对父母的精神赡养了。子女要了解空巢老人在情绪上容易产生不良情绪，应经常与父母通过电话进行感情和思想的交流。

【案例拓展】

一般来说，发展中国家，包括中国是以60岁作为一个标志。60岁以上的占10%，65岁以上占7%，叫做老龄化社会。我国发展速度非常快，1982年，我们老年人口只占5%，还是一个成年型的国家；1999年，仅仅过了17年，就进入到人口老龄化，就是10%。同样一个过程，西方老龄化国家要走几十年到一百多年的时间。有预测显示2014年我国60岁以上老龄人口会达到两个亿。再往后，基本上每十年增加一个亿，2026年是三个亿，2037年就是四个亿，到2050年本世纪中叶达到峰值，4.37亿，这意味那个时候每三个人当中就有一个是老年人。我国老龄化另外一个特点老龄化、高龄化、空巢化同时发生。其他国家是先老龄化，逐步是高龄化，我们是一个快速老龄化，“三化”同时发生、同时叠加，给我们应对人口老龄化增加了难度。³¹

³¹ 吴玉韶，全国老龄办副主任吴玉韶谈中国老龄化[EB/OL]. 人民网. 2011年04月20日 http://live.people.com.cn/note.php?id=743100919142435_ctdzb_003

案例五 养老服务内容——经济及精神

【案例介绍】

案情 1：老伯为“情”所困，起诉养女³²

老伯为“情”所困，起诉养女要求支付赡养费，法院支持老伯请求，但养女对老伯的痴“情”行为失望至极，不愿履行义务。日前，虹口法院执行员经多方协调巧妙执行，终使林老伯老有所养。

林老伯中年丧妻，在与妻共同生活的岁月中，虽未生育，但收养了一女。妻子故去，养女出嫁，林老伯顿感生活寂寞。一次在公园散步，林老伯偶遇张阿姨，两人一见如故，相谈甚欢，林老伯为此欣喜不已。于是，常送礼物给张阿姨。张阿姨倒也爽气，礼物来者不拒。相处时间长了，还不断向林老伯借钱，林老伯有求必应，但毕竟林老伯是靠每月 1200 元的退休工资生活的，很快身边的积蓄就要用光了。当张阿姨再次向林老伯借钱时，林老伯表示已无积蓄，无钱可借。张阿姨以林老伯对其不真诚、不信任为由，欲断绝两人的交往。林老伯为再博张阿姨的温存，变卖了房子，自己住进了养老院。房子变卖所得，大多花在了张阿姨身上。养女林女士知道后，大感吃惊，于是苦劝林老伯离开张阿姨，并希望林老伯要回借给张阿姨的钱。但林老伯却为“情”所困，听不进林女士的劝，反而骂其不孝。本来，林女士就对林老伯变卖房产一事无法理解。一气之下，便与林老伯不相往来了。此后，林老伯与张阿姨继续往来着。

终有一天，当林老伯发现无力全额支付养老院费用时，便开始向养女林女士索要赡养费。林女士不同意，于是 2008 年 4 月老伯一纸诉状将林女士告上了法院。法院经审理，支持了林老伯的诉讼请求，判决林女士每月支付 600 元赡养费给林老伯。判决生效后，林女士念及旧情，开始每月支付赡养费给林老伯。但不久，林女士发现问题又来了，林老伯拿到赡养费不是先用于养老，而是将钱又花在了张阿姨身上。甚至有几次养老院还找到林女士要求其支付林老伯的部分养老费用。林女士见养父林老伯这般无可救药，决定不再履行义务。

不久，林老伯向法院申请了执行。执行员了解纠纷情况后，分别与这对养父、女进行了谈话，林老伯表示一定要林女士每月将 600 元赡养费交到他手上。而林女士则表示，判决书她愿意遵守，但不可能将赡养费直接给林老伯，因为她担心林老伯不会将这些钱用于养老。执行员明确双方态度后，又找养老院了解了情况。最后，在多方面的协调下，林女士得到了养老院的帮助，双方协商，由林女士每月定期将 600 元赡养费打入养老院帐户，以作林老伯养老的费用。

案情 2：“90 岁太婆摆摊养 72 岁瘫痪女儿 ”

背景材料：2009 年 8 月的一份报道称，“90 岁的李婆婆是黄冈人，72 岁的女儿一直未嫁。16 年前，李婆婆带着女儿来到武昌紫荆村以摆摊为生。李婆婆说，那

³² 陈鑫. 老伯诉养女 法官巧执行[EB/OL]. 解放牛网. 2010-03-18 <http://news.xinmin.cn/rollnews/2010/03/18/4063739.html>

时年轻，进点货还卖得动。因为是农村人，既没有养老金，又没有退休金，所以李婆婆不得不靠摆摊养活自己和72岁瘫痪在床的女儿。每天下午6点，李婆婆会准时来到胭脂路用一块蛇皮布铺在地上，然后摆上剪刀、指甲剪、电池等小五金。记者发现，这一带只有李婆婆一人在摆摊。粮道街城管执法中队队长周树荣告诉记者，李婆婆太可怜了，我们不忍心去管。李婆婆说，城管不但没有管她，队长还“暗中”帮她，时不时还给点钱给她。”可是在随后的今日说法栏目中纠正了网络新闻的真相：李婆婆有六个儿女，除了瘫痪的女儿外，其余五人经济状况良好，而且他们都不定期的给李婆婆供应钱物，但是李婆婆觉得自己在家里孤单，希望利用在大家上摆摊的机会和行人说话。

【案例分析】

养老服务的内容一般可以概括为物质服务和精神服务两类，具体包括经济援助、生活护理、医疗保健、精神赡养、便老措施等。其中精神赡养，一般指在家庭生活中，赡养人理解、尊重、关心、体贴老年人的精神生活，在精神上给予其慰藉，满足其精神生活的需要，使其愉悦、开心。我国相关法律对精神赡养只是作出了一个原则性的规定，对赡养人不履行精神赡养的义务，应承担何种法律责任并未作出规定。

《婚姻法》第二十一条第一款“父母对子女有抚养教育的义务，子女对父母有赡养扶助的义务。”

《中华人民共和国老年人权益保障法》第十一条第一款“赡养人应当履行对老年人经济上供养、生活上照料和精神上慰藉的义务，照顾老年人的特殊需要。”

我国随着物质生活水平的不断提高，老年人的赡养内容也在不断发生变化，一些老年人在追求物质生活需要的同时，注重追求精神生活需要。而且正如上述老年人权益保障法第十一条也规定了精神赡养的内容，因而，目前出现了不少精神赡养的诉讼案件。实际上精神赡养的范围很广，一切事关老年人的精神愉悦与否的赡养内容和方式，都可能涉及精神赡养问题。因而分析，至少下列几个方面的精神赡养，完全具有可诉性：1.物化的精神赡养；2.必要的探望；3.子女有条件者，老人要求与子女同居；4.子女“分爹分妈”赡养，当子女有条件时，老人要求夫妻同居者；5.子女限制老人精神生活或自由，老人要求排除或停止侵权者；6.子女对老人进行精神虐待，老人要求停止侵权者等等。

案例六 农村传统养老服务——养儿防老

【案例介绍】

家住江苏省泰兴市马甸镇永新村的林兰珠现年 89 岁，生有两儿三女。老人含辛茹苦将他们拉扯大，如今儿女们也已儿孙绕膝，四世同堂的林兰珠老人一度让村民们很是羡慕。林兰珠性格刚强，老伴儿去世后，她不想拖累儿女，一直一个人生活。然而岁月不饶人，两年前，已经 87 岁高龄的林兰珠生活渐渐不能自理，只得求助于儿女们。³³

无奈的轮养协议。农村有句俗语：嫁出去的女儿，泼出去的水。出嫁的女儿一般不负责赡养老人。为此，赡养母亲的任务就落在了林兰珠的长子陈丙生和次子陈建国肩上。本是天经地义的事，两兄弟却吵得不可开交，甚至闹上了法庭，后经多次调解协商，由长子陈丙生和次子陈建国按农历隔月轮流赡养母亲。

协议虽然签订了，但长子陈丙生的心气并不顺，赡养母亲对他来说情非所愿。母亲的养育恩情他记不得，但一些点滴过节他却记恨至今。几年前，陈丙生准备砌三间楼房，想要砍掉一棵祖传的、有数十年树龄的银杏树，林兰珠怕坏了风水，坚持不同意。为此，陈丙生一直耿耿于怀。轮到陈丙生赡养母亲时，陈丙生和妻子李华对母亲漠不关心，动不动就恶语相加。林兰珠饱一顿饥一顿，还要看儿子媳妇的脸色，稍不留神，就会遭到大声呵斥。林兰珠有苦难言，时常一个人躲在墙角啜泣，陈丙生和李华看到后，并不反省自己对母亲的刻薄，反认为林兰珠在家哭泣不吉利，对林兰珠的嫌恶之心日甚一日。同村的大女儿陈新女知晓母亲的遭遇后，在村里控诉陈丙生的忤逆行径。陈丙生对大姐怀恨在心的同时，又将这笔账记到了母亲的身上。

2009 年农历七月初一，又到了“轮养”的日子，仅仅因为林兰珠在家多吃了顿午饭，陈丙生竟夺过母亲手中的饭碗，猛地摔碎在地，咆哮着赶林兰珠出门。看着凶神恶煞般的儿子媳妇，林兰珠泪流满面，卷起铺盖卷前往小儿子家中。

凄惨的七天七夜。一个月后，当林兰珠再次回到大儿子家时，陈丙生和妻子李华像对乞丐一样，厉声驱赶道：“不是让你不要来吗？还来干什么，快走，这里没有你睡的地方。”随后“咣”地一声将大门关上。见儿子媳妇如此绝情，林兰珠老人哭着跌坐在院门外。村妇女主任张洁得知情况后，连夜赶到陈丙生家中做思想工作。然而陈丙生和李华无动于衷，坚决不让母亲进门。张洁无奈，又叫来村支书和会计站长共同做工作。然而陈丙生仿佛一块顽石，丝毫不为所动。看着年老体弱的林兰珠老人，张洁流下了同情的眼泪，随即安排老人到自己家中暂歇。说理不通，村支书又请镇政府司法所的工作人员到陈丙生家说法。哪知陈丙生闻讯来了个“铁将军”把门，两人吃了闭门羹，无功而返。镇派出所的尤警官听说后找到陈丙生，严肃地告诫其不赡养老人属于违法行为。陈丙生听一跳三丈高，叫嚣着：“你们有本事就抓我，我还没有吃过公家饭，想吃几天公家饭！”

林兰珠清楚儿子的德行，不想拖累妇女主任张洁，悄悄离开了张家。张洁放心不下，到陈丙生家门外看望老人时，遭到了李华不堪入耳的辱骂。夜晚来临，陈丙生夫妇大门紧锁，林兰珠只能以墙角的一堆花生藤做铺盖，蜷缩在儿子的屋檐下。看着屋内温暖的灯光，寒风中瑟瑟发抖的林兰珠老人泪如雨下。见陈丙生夫妇如此狠心，善良的村民们纷纷指责二人的不孝行径，

³³ 89 岁老人被儿子关在门外 7 天后死亡 悲剧之后疑问[EB/OL]. 检察日报. 2010-07-01 http://www.tianjinwe.com/rollnews/sh/201007/t20100701_1132487.html

并给林兰珠老人送来食物，但都遭到李华恶毒的辱骂。渐渐地，邻居们也不敢“多事”了。此后的几天里，林兰珠无助地蜷缩在儿子家的屋檐下，路人看了无不摇头叹息。

第七天晚上，雷电交加，暴雨如注，林兰珠度过了人生中最凄凉、最漫长的一个夜晚，冰凉刺骨的雨水不仅摧残了她虚弱的身体，也浇熄了她仅存的一丝生存欲望。一墙之隔的陈丙生视若无睹，似乎并不知道生他、养他的白发娘亲正在暴雨中痛苦挣扎。次日凌晨，早起下田的村民发现林兰珠倒卧在陈丙生家屋檐下，脸如白纸，气息微弱，赶紧找来医生诊治。直到此时，陈丙生夫妇才在众人的强烈指责下，勉强同意将母亲安置在院内车棚内。然而，一切为时已晚，饱受屈辱、寒冷、饥饿的林兰珠老人于当天上午离开了人世。老人双目圆睁，嘴唇微张，似乎想要说些什么，在场的村民们心酸不已。一些妇女当场哭出声来。

事后，义愤填膺的村民们将陈丙生夫妇的忤逆行径告到了司法机关。夫妇俩被警方刑事拘留后，依然振振有词地质问办案人员：“不让母亲进门是我的家务事，怎么就犯法了！”

悲剧之后的疑问。事后，不少村民提出疑问，陈丙生夫妇将老母亲关在门外七天七夜，其他的一子三女哪儿去了，为什么不出面干预，或者将母亲接回照顾呢？

据了解，陈丙生和兄弟姐妹矛盾重重，平时互相很少来往。在村里，陈丙生以霸道著称，村里人都“怕”了这对夫妻。马甸镇派出所的民警介绍，和陈丙生相比，陈丙生的弟弟陈建国赡养母亲还算尽责，对于母亲被陈丙生关在屋外的这七天七夜，陈建国解释道，其间他正在城里照顾重病的小舅子，等他知晓时，母亲已经去世。

林兰珠的女儿们则称在农村女儿没有赡养老人的义务，又怕接回母亲后，万一有个三长两短，陈丙生会变本加厉地无理取闹。二女儿陈新华本想将母亲接来照顾，但考虑到自己羸弱的身体，陈丙生夫妇的凶悍，又望而却步。林兰珠被关在门外的第二天，她和大姐陈新女商量后，决定由陈新女的媳妇赵凤将林兰珠接回家中照顾。赵凤来到陈家，只见林兰珠脸色蜡黄，头发蓬乱，蜷缩在花生藤做成的铺盖上，嘴里嗫嚅道：“他们不让我进门，也不给我东西吃。”见此，赵凤将林兰珠扶起，搀扶到自己家中住下。次日上午，李华冲到陈新女门口嘲讽道：“说儿子、媳妇没人性，不养老人，女儿怎么也丢手，让外孙媳妇养啊？”陈新女毫不示弱，回骂道：“儿子都死光啦，还要女儿来养。”两人针锋相对，大打出手。陈丙生见状，帮助李华将姐姐摁倒在地，一腿跪在姐姐腹部，李华趁势对陈新女拳打脚踢。为怕陈丙生夫妇再次上门闹事，陈新女将林兰珠从赵凤家送回到陈丙生门外。中午，赵凤不放心老奶奶，煮好午饭送给林兰珠。老人目睹了清晨的姐弟相争，噙着眼泪摇头拒绝了：“孩子，以后别送饭来了，他们不讲理的！”林兰珠的小女儿陈新兰远嫁外地，逢年过节才能回去看望母亲。去年农历七月十五，陈新兰回来给父亲上坟，林兰珠拉着小女儿的手边哭边说：“下个月又要到丙生家生活，我又没好日子过了！”看着哀伤的母亲，想到蛮横的哥哥，陈新兰无计可施，只能陪着掉眼泪。面对孤苦无依的母亲，面对陈丙生的遗弃行为，女儿们选择了沉默和避让。

迟来的悔恨泪水。2010年2月25日，经泰兴市检察院提起公诉，泰兴市法院公开审理了这起社会影响极其恶劣的弃母致死案件。

法庭上，陈丙生百般辩解，企图逃避罪责。面对陈丙生的辩解，公诉人问道：“被告人陈丙生，请你扪心自问，是谁带你来到这个世界，是谁给了你生命？”陈丙生无言以对。公诉人继续问：“‘百善孝为先，生我者父母’。1951年10月，你的母亲林兰珠，在艰苦的条件下，历尽分娩的痛苦，将你带到人世。经历重重磨难，将你抚养长大，帮你娶妻、生子，组建自己的家庭。而你却将高龄老母拒之门外，连一口茶水都不送，一床御寒取暖的被子都不给。你这样对待生你、养你的母亲，于情何忍？于心何安？你的人性究竟在哪里？”

公诉人的话掷地有声，如一把利剑直刺陈丙生夫妇的心窝，他们原本昂着的头无力地垂了下去，悔恨的眼泪夺眶而出。在作最后的陈述时，陈丙生呜咽着说：“娘，我错了，我对不起您呀！”然而，远在天堂的母亲已听不到儿子忏悔的声音，看不见儿子自责的眼泪。陈丙生夫妇错了，遗弃老人并非家务事；“女儿没有赡养父母的责任。”同样也错了，赡养老人，儿女都有义务。遗弃老人，既要受到道德的谴责，还要承担相应的法律后果。

弃母致死的陈丙生、李华夫妇最终被泰兴市法院以遗弃罪分别判处有期徒刑三年和有期徒刑一年零六个月，缓刑一年零六个月。其他儿女因为不是直接责任人，均由公安机关给予一定的行政处罚。

【案例分析】

案例中的故事触目惊心，不禁反思中国传统孝道何在？“羊有跪乳之恩，鸦有反哺之义。”孝敬老人是中华民族的传统美德，善待老人，关爱老人，让老人安度晚年，这是做儿女的本分，更是于情、于理、于法不能推卸的责任。

一直以来对于农村老人的养老问题的重视程度是低于城市，然而随着社会化、市场化化的大背景，以及家庭、土地规模狭小使家庭养老功能弱化，同时农村社会保障制度的缺失，农村老人即得不到家庭足够的养老资源，又得不到社会资源的有效补助，生存风险很大。大部分农村老年人经济来源不安稳，生活状况堪忧；大部分高龄体弱多病的老年人生活极其艰难；部分老人甚至被子女遗弃，日常生活无人照料。对此，《国务院关于开展新型农村社会养老保险试点的指导意见》（国发〔2009〕32号）决定2009年在全国10%的县（市、区）开展新型农村社会养老保险试点。

然而上述新型社会养老保险仅仅是经济保障，养老服务内容包含经济援助、生活护理、医疗保健、精神赡养、便老措施等，因此如何更好的解决农村老年人的养老问题很值得研究。

【案例拓展】

2009年9月，国务院印发了《关于开展新型农村社会养老保险试点的指导意见》，中国正式启动新农保试点，首批确定了320个试点县区，全国覆盖面达11.8%，大约有1500万左右的60周岁以上农村老年人领到基础养老金。农村“老有所养”有了制度性保障。

从2010年10月1日开始，中国“新农保”国家级试点又新增了500多个试点县区，到目

前为止，已在 820 多个县区开展了新农保试点，大约有 24% 的年满 60 周岁的农村老人每月至少能领取到 55 元的基础养老金。“十二五”期末新农保试点将覆盖至全国所有县区。

案例七 养老服务——护理人员

【案例介绍】

龙福宫老人院是天津市一家知名的民办养老机构，经过十余年的发展，已成为横跨五区连锁经营的民营养老机构，目前入住老人 500 多人。说到养老护理人员短缺问题，龙福宫老人院院长张文革一脸无奈地说：“现在老人院共有养老护理人员 100 多名，但绝大多数是下岗失业的 40、50 人员，这些人再过几年就干不动了，而后续的养老护理员又招不上来，真是着急啊！”张文革告诉记者，近两年，在努力提高待遇的基础上，他们陆续招聘了一些人从事养老护理工作，包括一些大学生，但短则一两天，长则一个月，很多人因为脏、累、苦、枯燥乏味等原因都离开了。

新落成的天津市养老院新公寓为例，新增的 400 张床位至少需要 150 名专业护理人员，但经长期招聘目前只招收到 30 人，虽然新增床位已被预订一空，但至今仍无法实现入住。新建成的本市第五老年公寓也遇到了同样的问题，该公寓有床位 100 张，但因难以招到养老护理人员，已“空床”多日。

2007 年 9 月，天津鹤童老人护理职业培训学校接受甘肃定西市卫生学校送来的 39 名该校实习生，进行了为期 12 天的国家养老护理员职业资格的培训。但遗憾的是，培训结束的当天，仅有 5 名学生留下实习，其余的学生全部走掉，出现了“集体大逃跑”。

一些养老机构负责人反映说，由于护理员的配备数量不足，很难进行八小时工作运转。一般护理员平均一人要照料多位老人，许多养老院的护理员甚至需要工作 12 个小时以上。³⁴

全国老龄委办公室副主任阎青春表示，《养老护理员国家职业标准》颁布实施 8 年来，我国仅有 2 万多人取得了养老护理员的职业资格证书。民政部社会福利与慈善事业促进司司长王振耀也表示，我国人口老龄化现象日趋严重，但养老护理人员不论是规模还是专业水平都不能适应这种严峻的现实，目前我国最少需要 1000 万名养老护理人员。

【案例分析】

老年市场供给缺乏，一方面说明养老产业潜在需求巨大，另一方面又说明有效需求不足。养老护理行业市场可谓潜力巨大。但面对如此巨大的市场需求，养老护理员岗位为何少人问津？

第一，养老护理员岗位还没有被人们正确认识，完全停滞在一种传统落后的观念上，简单地将养老护理员等同于喂水、喂饭、擦屎倒尿的工作，而没有认识到养老护理员是在人口老龄

³⁴ 周润健，天津：养老护理员短缺达千万 养老院告急声声[EB/OL]．新华社．2009-09-19 http://www.xinhuanet.com/chinanews/2009-09/19/content_17746429.htm

化背景下出现的一种高尚的职业。在龙福宫老人院南开院工作的张军，今年 40 岁了，她下岗失业后就来这里当了一名养老护理员，如今已 8 个年头了。“这个行业没人干，我觉得主要还是社会上对这个行业有偏见，对养老护理人员存在歧视。”张军感慨地说，“在世俗观念中，养老护理就是伺候老人吃喝拉撒，是低人一等工作。记得有一次，我和爱人去参加一个亲友聚会。当亲友知道我干这样的工作后，很多人都是一脸的不屑，认为干这个工作很丢人，让我不要干了。我当时心里特别难过。”张文革无奈地表示，养老护理行业确实很辛苦，脏、累、苦、待遇差、工资低不说，有时碰到那些脾气古怪的老人，确实很难伺候。第二，养老护理员现有素质问题。通过培训和鉴定取得资格走职业化、专业化、年轻化道路，让受过专业培训的护理人员照料老年人，是解决这一难题的有效途径。因此，有关部门应加强相应的培训工作，培训出更多高水平的养老护理人员，满足社会的需要。为了提高养老护理人员的整体素质，应该尽快在行业中推行《养老护理员国家职业标准》。³⁵

另数据显示，倘若老年人与护理员的比例要达到 3:1，全国最少需要 1000 万名养老护理员。而来自国家民政部门的数字显示：目前全国老年福利机构的职工只有 22 万人，取得养老护理职业资格的仅 2 万多人。因此，老年护理产业的发展是有很大的潜力。

【案例拓展】

长期护理保险产品 20 世纪 70 年代起源于美国，随后进入法、德、英、爱尔兰等欧洲国家和南非。在亚洲，日本于 2000 年将长期护理保障作为公共服务产品引入国家社会保障体系，要求 40 岁以上的人都要参加新的长期护理方案。

日本老人正在回归家庭养老。自从 1982 年日本出台了全面推广老人保健设施的《老人保健法》，日本老人福利政策的重心开始转移到居家养老、看护的方向。比如，政府出资培训了 10 万名家庭护理员，负责看护老人，处理家务；普及托老所，提供短期入住、看护、治疗；开发了一批低价位的“三代同堂”式住宅。近年来，一项名为“地区综合护理服务系统”的新举措实行。政府着力打造“30 分钟养老护理社区”，即在距离大概 30 分钟车程为半径的社区内，建设配备小型养老护理服务设施的新型服务社区。

日本的养老护理制度是一种“按需养老护理”，护理人群被分成不能站立、不能步行、不能脱穿裤子、不能排便、不能用餐、不能吞咽食物、不能记忆等各个级别，有关机构按照不同的级别提供登门访问、短期入住、入住特别养老机构、入住老人福利院等不同服务。

³⁵ 周润健，天津：养老护理员短缺达千万 养老院告急声声[EB/OL]．新华社．2009-09-19 http://www.xinhuanet.com/chinanews/2009-09/19/content_17746429.htm

四、医疗保险保障案例分析

案例一 城镇职工基本医疗保险个人账户

【案例介绍】

案情 1：镇江医保新政：个人账户全家通用

个人医保账户上的余额用不完，可以给直系亲属看病，早报记者昨日从镇江市医保局获悉，该局近日出台新政，将于下个月实施将医保个人账户向家庭账户过渡，先在全国实行“家庭账户”模式，使医保的共济功能发挥更大的作用。

父母退休可享子女医保

据介绍，作为 1995 年全国医保改革试点城市，镇江的个人账户经过 15 年运行已具有一定积累，积累期相比于其他城市长 3-5 年。从 2008 年起该市将个人账户分设一、二级，初步解决了账户积累性不够、有积累的发生较高费用后一次性被释放的问题。

该市在通道式统账结合方式下，个人账户是一种“个人所有”的统筹基金，只能在参保状态下用于规定的医疗消费。个人账户用完后可以进统筹报销。个人账户分设一级账户和二级账户，二级账户为上年度积累额超过 3000 元以上的部分，其余为一级账户。当年补缴、继承、受赠的账户基金划入一级个人账户。

“从医保改革至今，二级账户积余基金在 3000 元以上的就有 4 万多人，比例还算比较大，使得保险的共济功能难以体现。”据镇江市医保中心工作人员王翔介绍，此次镇江参保人员可以将直系亲属的二级账户资金，划转到自己的一级账户用于医疗支付。

比如参保人员父母退休了，因为年老体弱经常看病，每年划入的个人账户肯定不够用。这种情况下，子女可在每年初，从自己的二级账户划出资金给父母，帮助父母支付医疗费用，减轻他们的医疗负担。

可为失业配偶缴费参保

王翔表示，今年出台的新政就是在二级账户原有使用功能基础上，拓展二级账户的使用范围。参保人员二级账户资金可用于为自己或家人缴纳保费、支付医疗费用、抵冲个人支付、参加健康维护“套餐”等，并逐步向家庭账户过渡。

镇江的参保人员本人或直系亲属在领取失业保险金期间，以个人方式参加统账医保的，可用二级账户资金互相帮助缴纳参保费用（包括大病医疗统筹金、特殊医疗补充保险金、住院医疗补助保险金、个人补中断部分费用等）；当二级账户资金不足所缴保费数额时，可先使用二级账户资金缴纳，余额由参保人员自行补足。比如一个家庭中，丈夫在单位参保，个人二级账户有结余，而妻子因为失业个人缴纳参保费用，这时丈夫可以从二级账户中划出资金，帮助妻子缴费参保。需要强调的是，二级账户资金不得缴纳以单位方式参保的医疗保险费。

据该市医保局负责人介绍，二级账户的拓展使用遵循自愿、使用账户实际结余资金及直系

亲属原则。

——来源：东方早报，2009年6月5日

案情 2：医保卡竟成购物卡 想买啥就买啥

众所周知，医保卡用于药房买药、医院看病，可一些医保定点零售药店却像超市一样，卖起了日用百货。这些与药品毫不相干的商品，都能用医保卡购买，医保卡简直成了“购物卡”。2010年5月11日，记者对此现象进行了采访。

日用百货都能刷卡

当日，记者来到铁东解放路地区的一家药店，只见柜台货架上摆放着肥皂、洗衣粉、洗发水等日用百货。“肥皂多钱一块？”“3元。”“超市里这样的肥皂才两元一块，你这儿怎么这么贵？”售货员解释说：“这里所有的日用百货都可以用医保卡购买，由于药店从医保卡里返钱有扣点，因此，这里的百货要比超市里稍贵一些。”

该售货员还表示，家里需要什么东西都可以在药店里订货，比如电饭锅、洗脚盆、豆浆机、电磁炉等都可以用医保卡购买。

随后，记者又走访了几家医保定点药店，发现这种现象很普遍。

营养品店也可刷医保卡

采访时记者惊奇地发现，不仅药店里可以用医保卡买到日用百货，一些营养品店也可以用医保卡购买各种补品。

在站前地区一家营养品专卖店，记者表示要购买海参，售货员马上热情地说：“这里的東西都可以用医保卡购买。”当记者购买了300元钱的海参后，该售货员拿着记者的医保卡到别的药店刷卡后，把结账小票和医保卡还给了记者。

用医保卡买杂货有市场

采访时发现，很多人认为用医保卡买日用百货及补品很实惠，因此，可以用医保卡买杂货赢得了很多消费者的青睐。

在事业单位工作的王女士说，这些钱存在医保卡上，虽然可以累积，但没有利息，又不能任意支取，现在有了提取的渠道，而且便于生活开销，干吗不用？前不久，她就用医保卡刷了一台电磁炉。周先生同样认为，自己身体好，医保卡放着也是放着，倒不如买些日用品。

也有人对此现象难以理解。他们认为，国家花大力气推行医保制度，就是要让这些钱成为百姓的不备之需，提前支取“救命钱”，无异于透支自己的生命。

用医保卡买杂货违规

据一位不愿透露姓名的药店负责人介绍，零售药店竞争压力很大，再加上药品价格越来越透明，利润较以往少之又少，于是很多药店开始在医保卡上做文章，这样不仅能吸引更多的顾客，而且药品的资金周转更快。

而据记者了解，医保卡内的钱是参保人用于门诊普通疾病、急诊的基本医疗费用。而且，医保卡是用来支付参保者治疗、购药费用的，只能用来购买国药准字号的药品，而化妆品、保健品等均在禁买之列，因此，持医保卡买杂货或者套现都是违规的行为。

——来源：鞍山日报，2010年5月14日

【相关知识点】

1. 个人账户定义

个人账户指的是一个人在年轻、年轻时将一部分资金储蓄起来，等到将来年老、发生大病时才用于支付自己的医疗费用的账户³⁶。

2. 个人账户功能

我国医疗个人账户的功能有三个方面：一是支付功能。用于支付现时的门诊或小病医疗费用；二是约束功能。通过明确个人账户的个人所有权来促使个人约束自己的医疗行为，同时明确个人责任，控制医疗消费支付；三是积累功能。通过个人节约使用账户资金，从而促进个人账户的不断积累，以应付将来年老、大病时的医疗费用支付风险。在这三个功能中，支付现时医疗费用，特别是到药店购药是个人账户的直接功能，也是最主要的功能，而约束和积累功能则是派生的、间接的，是个人账户所承担的责任对参保人的医疗行为所产生的影响。

【案例分析】

以上两个案例都与城镇职工医疗保险个人账户的功能和管理有关。案例 1 反映的是个人账户的功能拓展使得参保人及其家庭提供更多的保障和便利。案例 2 反映的是医保卡功能异化，参保人用医保卡当购物卡用。

近年来，医保卡用来购买的现象在媒体报道中屡见不鲜，对于这个问题，社保机构呼吁要加强监管，严厉杜绝“医保卡”变“购物卡”的做法。很多专家学者多次强调此种做法会给医保基金及参保人带来潜在的风险。而对于参保人来说，他们并不觉得这种做法有什么不妥，反而觉得购物比购药更合算。

（一）城镇职工医疗保险个人账户的设计初衷

我国“统账结合”基本医疗保险制度改革是在 1994 年“两江”（镇江、九江）试点基础上陆续启动的，并作为一项制度写进了 1998 年颁布的《国务院关于建立城镇职工基本医疗保险制度的决定》（以下简称《决定》）。《决定》规定，基本医疗保险基金由统筹基金和个人账户构成，职工缴纳的基本医疗保险费全部计入个人账户，用人单位缴纳的基本医疗保险费一部分划入统筹基金，一部分划入个人账户（划入比例一般为用人单位缴费的 30%），个人账户专项用于本人医疗费用支出。

医保“个人账户”的设计出于以下 3 点考虑：第一，体现权利与义务的统一性，强化参保人的自我保障意识。有助于使个人和用人单位按时足额缴纳保险费，减轻国家财政负担；第二，个人账户能够增强参保人的医疗费用意识，提高个人责任感，强化医疗消费行为的自我约束，在就医过程中，对不必要的药品和诊疗项目，尽可能避免使用；第三，通过个人账户的建立，可以使职工在发病率较低的中青年时期产生一定的资金积累，以备年老多病时所需，减轻个人年老时的经济负担。

（二）个人账户运行效果分析

³⁶ 基本医疗保险个人账户的成效、问题与出路，王宗凡，中国卫生经济 2005 年 3 月第 3 期

个人账户主要的三个功能是支付功能、约束功能、积累功能。

1. 从支付功能看，个人账户支出占总体医疗费用的比例逐年递增。以福建省为例，福建省从 2001 年到 2005 年，个人账户支出占参保人员总体医疗费用支出的比例每年依次为 20.92%、25%、26.23%、28.14%、29.42%。³⁷医保个人账户的实行实际上减轻了个人看病的现金负担。

2. 从约束功能来看，个人账户的存在的确使个人承担了部分医疗费用，减少了医疗过度消费。以福建省为例，个人账户支出中用于定点零售药店购药的比例逐年上升，2001 年到 2005 年分别为 3.76%、13.13%、13.8%、24.23%、29.95%。相比之下，个人账户中用于门诊的支出比例则从 2001 年的 87.20% 一直下降到 2005 年的 63.82%。³⁸个人账户用于定点药店购买和用于门诊支出比例一升一降，表明越来越多的参保人选择在药价更便宜的零售药店购药，这也体现了个人账户对医疗消费行为产生了一定的约束作用。

3. 从积累功能看，个人账户的积累作用非常有限。这一方面是由于个人账户金额本身就不多，另一方面是由于个人账户不能用于投资。个人账户划入资金减去个人支出得到账户结余，但账户结余往往很少。这就意味着个人账户的积累功能很有限。

（三）个人账户运行中存在的问题分析

当前个人账户存在的问题主要表现为：

1. “医保卡”变身“购物卡”。这个现象的背后，一方面是由于参保人对个人账户的理解不足，很多参保人认为医保卡里的钱是个人财产，反正卡上的资金一年内消费不完也是闲置，还不如买点有用的东西。另一方面，定点药店为谋求利益，默许甚至有道参保人刷卡购物。

2. 总量上个人账户资金沉淀较多，但是却不能被有效利用。目前，个人账户资金沉淀两非常大，然而这部分资金既不能用于非医保方面的支付，又不能用于投资增值，造成资金的闲置，从而在资金的使用效率上产生浪费。

3. 个人账户的支付范围较窄。很多患者到医院看病，但是许多想买的药品都不在医保的范围内。而到药店买这些药，又需要有医院的处方，有时候及时开了处方也买不到自己需要的药。另外，许多地方还存在医保卡刷卡难的现象。例如，一些药店规定持卡人必须达到最低消费金额或者在最高金额一下才可以刷卡。以上这些情况都给参保人带来了诸多不便，甚至产生了有钱花不出去的尴尬境地。

（四）针对个人账户运行中问题的对策分析

针对个人账户运行过程中产生的种种问题，应当加强个人账户的管理和使用，充分发挥个人账户应有的功能。

1. 加强宣传和监管，规范医保卡的使用方式。对参保人员进行宣传教育，让他们了解医保卡上资金积累的重要意义，从而减少“医保卡”变“购物卡”的错误行为。同时，加强定点药店的监管，禁止定点药店诱导参保人购买日用消费品等行为。对定点医院医生的处方权进行监管，杜绝随意开药的现象。

³⁷ 韩朵朵. 完善医保个人账户管理. 发展研究. 2006, 6

³⁸ 韩朵朵. 完善医保个人账户管理. 发展研究. 2006, 6

2. 尝试探索个人账户资金保值的途径。尽管单个账户上资金不多，但整个统筹地区内所有个人账户上的资金非常巨大。如何管理这笔巨额资金，是社保机构有必要考虑的问题。例如，可以和银行合作，使参保人员的医保卡具有活期储蓄功能。也可利用精算技术，在留有充足的准备金的前提下，将部分用于投资，投资收益按一定比例回馈参保人。

3. 积极拓展个人账户的其他功能。例如，案例2中镇江的做法，个人医保账户上的余额用不完，可以给直系亲属看病，医保个人账户向家庭账户转变；鼓励参保人将个人账户上的富余资金购买补充医疗保险，以减少遭遇重大疾病风险时个人的经济负担，等等。

案例二 困难企业职工医疗保险

【案例介绍】

案情1：济南12万困难职工7月1日起全部享医保

2007年7月起，济南市1010家特困和破产关闭企业的12万名职工，开始享受医保待遇。其中，5.3万退休职工将不受企业欠费影响，正常享受基本医疗保险待遇。

本报济南5月23日讯济南市劳动保障局局长王玉振在23日召开的新闻发布会上说，6月30日之前，济南市将全面解决破产关闭企业和特困企业参加医疗保险的问题，从7月1日起，实现用人单位在职职工与退休人员的分离参保。这意味着，从今年7月份起，济南市1010家特困和破产关闭企业的12万名职工，开始享受医保待遇。

济南市要求，仍未参加基本医疗保险的用人单位，于今年6月30日前办理参保手续，享受基本医疗保险待遇。对无缴费能力的用人单位，经济南市劳动保障部门确认，医保经办机构明确缴费责任、办理参保手续后，退休人员纳入基本医疗保险统筹范围，随全市统一享受基本医疗保险待遇；用人单位依法参加基本医疗保险后，因生产经营困难等原因无力正常缴费的，其退休人员也享受基本医疗保险待遇。

对于已经参加基本医疗保险的用人单位，自今年7月1日起实行在职职工与退休人员分开参保的办法。退休人员与在职职工分开参保后，全部设立个人账户。参加基本医疗保险的退休人员与在职职工分开参保后，全部设立个人账户，每月按其本人月基本养老金(退休费)的4%注入个人账户金。用人单位在职职工与退休人员分开参保后，在职职工的基本医疗保险待遇不变。

据悉，经过前期摸底调查，济南市共有1010家破产关闭和特困企业，12万名职工。其中在职职工6.7万，退休职工5.3万。截至4月份，济南市已经解决9.4万人的参保难题。此次划出6月30日的截止日期，旨在将济南市12万名困难企业职工的医保问题全部解决。为确保正常支付，济南市将从结存的医保基金中，每年调出一定比例作为风险基金，额外增加大约1亿元的支出。

——来源：齐鲁晚报，2007年5月24日

案情2：沈阳市困难集体企业职工入医保 工会给补助

为破解困难集体企业在职职工无法参加基本医疗保险的难题，2009年12月7日，记者从沈阳市总工会获悉，沈阳市总工会将对困难集体企业中参加医疗保险缴费困难的在职职工予以

补助。凡符合补助条件的在职困难职工，按照当年本市城镇户籍成人缴费标准缴费参加居民医疗保险或按照灵活就业人员参加医疗保险，工会将给予每人 200 元补助。

根据沈阳市《关于调整完善城镇职工基本医疗保险有关政策的通知》规定，“困难企业在职职工可自愿选择参加灵活就业人员医疗保险或居民医疗保险”，解决了困难企业无力缴费，在职职工个人不能参加医保的问题。为帮扶困难企业在职困难职工参加医保，关注困难群体，让每位困难职工都能享受到医保，沈阳市总工会对困难集体企业中参加医疗保险缴费困难的在职职工予以补助。

此次享受工会补助的职工必须符合，未参加基本医疗保险的困难集体企业在职职工；且已纳入工会困难职工档案管理的；参加居民医疗保险或灵活就业人员医疗保险的困难职工。

据悉，为确保困难企业在职困难职工参保的连续性，沈阳市总工会把此项支出列入经常性预算。如遇国家、省政府相关政策调整时，工会的补助规定随之调整。

——来源：沈阳晚报，2009 年 12 月 8 日

【相关知识点】

医疗保险的性质是普遍性、强制性、互济性、补偿性、福利性、经济性、公益性。

医疗保险的功能：稳定社会经济生活，促进公平和效率的统一，扩大有效需求，保障社会再生产，降低或消除疾病经济风险，保障居民健康，规范卫生服务供方和需方的行为，促进医疗卫生服务社会化。

【案例分析】

此二案例都与困难企业职工参加医疗保险有关。案例 1 是实现在职职工与退休人员分开参保，解决退休人员因单位欠费停止享受医疗保险待遇问题。案例 2 是通过工会补助的方式，为困难企业在职职工提供医疗保险。

近年来，关于困难企业职工参保困难的问题一直是大家议论的焦点。各地政府也积极出台相关政策，努力解决困难企业职工的医疗保障。

（一）困难企业定义

困难企业是指企业生产经营在较长时间内不能正常进行，职工工资不能正常发放，收支严重失衡，短期内又难以转入正常，无法按现行规定比例足额缴纳医疗保险的亏损企业和长期停产半停产的特困企业。

从医疗保险角度来看，困难企业划分为两层含义，一是企业缴纳能力不足；二是医疗机构承接有困难。医疗制度建设中所提及的困难企业，主要是指无能力按规定足额按时缴纳本地区基本医疗保险费。

（二）解决困难企业参加医疗保险难题的意义

1. 解决困难企业参加医疗保险问题是维护职工基本权益的需要

大部分困难企业都是有一定历史的老国有企业，这些老国有企业曾经为新中国夯实了经济

基础，为国家创造了巨大的财富。同时，老国企的职工特别是推销职工一生都奉献给了企业，为企业和社会做出了很大的贡献。因此，他们有资格分享经济发展的成果，必须保障他们的权益。

2. 解决困难企业参加医疗保险问题是政府应当承担的责任

应该说，大多数国有企业的困难都是历史原因产生的，他们背负着沉重的社会负担，而这种负担的产生于计划经济体制是分不开的。对于老工业基地以及特殊行业的国有企业，这种情况更严重。因此，国有企业改革的成本和代价绝对不能由企业员工去背，政府必须承担相应的责任。

3. 解决困难企业参加医疗保险问题是构建和谐社会的必然要求

随着城镇职工基本保险、新型农村合作医疗以及城镇居民基本医疗保险制度的相继建立，全民医保的目的正逐步实现。相比其他企业而言，困难企业职工对医疗保险的需求更迫切。一方面，困难企业职工收入很低，看病就医给他们带来沉重的经济负担；另一方面，能够留守在困难的收入很低，多为年龄偏大、社会竞争和再就业能力较弱的人员，他们本身就属于需要社会扶助的弱势群体。因此，给予困难企业职工更多的关爱，也符合构建和谐社会的内在要求。

（三）困难企业参保的政策建议

针对困难企业职工参保难的问题，结合部分地区的时间经验，给出以下建议。

1. 扩大参保覆盖面，提高基金的运行效率，增强医保基金的共济能力

无论是商业保险还是医疗保险，都遵循“风险分散”和“大数法则”原理。即“风险池”越大，风险单位数量越多，统筹基金的互济性就越强。因此，积极扩大医疗保险覆盖面，吸纳更多经济效益好的企业参保，有利于提高统筹基金的共济能力。同时，要积极探索提高医保基金运行效率的方法，如果在保持较高医保待遇的前提下，能够使基金结余，就为接纳困难企业参保提供了可能。

2. 政府要切实承担责任，给予一定的财政支持

对于财政充裕的地方，政府应帮助困难企业职工参加医疗保险。如果统筹地区内困难企业有部分缴费能力，则可以结合财政支持，为困难企业职工建立个人账户，使困难企业职工享有与其他企业职工同等的待遇。如果统筹地区内困难企业较多，缴费能力较弱，则可以由地方财政出资，建立大病统筹或保障一定的病种。如果地方财政确有困难，则只能采用个人缴费，或个人与企业共同缴费的形式参保，建立大病统筹或保障一定病种。

3. 通过破产清偿，解决破产企业退休人员参保问题

对于医改前破产企业的退休人员，一方面，可以按照个人，财政、主管部门三方分摊的原则，参加基本医疗保险；另一方面，可以按照自愿原则，选择一次性缴纳全部医疗保险费用，从此享受大病统筹或基本医疗保险待遇。对于医改后破产企业的职工，在变现资产时，应先清偿欠缴的基本医疗保险费，并为退休人员一次性缴纳医疗保险费，从而解决他们的医疗保险后顾之忧。

4. 实行在职职工与退休人员分开参保

案例 1 中的做法是将在职职工与退休人员分开参保，从而解决退休人员因单位欠费停止享受医疗保险待遇问题。这一做法是一种有效的探索和尝试。济南给所有苦难企业退休职工建立个人账户，使得这些职工享受与其他企业同等的医疗保险待遇。值得注意的是，困难企业职工个人账户上的资金由医保资金填补，因此，这种做法是以医保基金大量结余为前提的。

案例三 医院骗保问题

【案例介绍】

案情：石家庄部分医院骗医保 过度医疗成最大“漏洞”

据石家庄市医保中心主任张玉海介绍，医保基金的最大“漏洞”还不在于这些区级医院或厂矿职工医院的骗保，而各大医院医疗费用虚高——药价虚高、检查费用过高造成职工医疗统筹基金流失，才是医保资金的最大“漏洞”。

过度医疗是最大“漏洞”

据张玉海主任介绍，石家庄市医保统筹基金近 10 亿元，70% 以上都流向了省级大医院，因为规模大、治疗水平相对高，参保职工住院首先就考虑这些三甲医院。而医院的药价虚高、不必要的检查费用过高，直接影响了整个医保基金的大盘子的正常运转。如果是正常检查治疗，当然花多少都是可以的，但问题是这些医保住院费用都是必需的吗？

不该拿的药拿，本来三只青霉素几块钱就能治好的病，非要用头孢“三代”、“四代”，一用就是一星期以上，一天就三五百元。按卫生部门的考核，医院业务收入药品费用要小于等于 45%，但实际上，所有的大医院都超过这个标准，有的医院这一块儿高达 67%。检查也是，有的医生见到医保病人，不问青红皂白，查完 B 超，查彩超，做完 CT，再做核磁共振。这些不必要的检查，既是医疗资源的极大浪费，更加重了患者的负担。目前存在的不负责任或以“负责”为借口开的“大方子”、“大检查”是当前老百姓最痛恨的，医保部门最头痛而又无法彻底解决的。

张玉海主任介绍说，医疗价格高低决定医保金支出的多寡，因此医保中心的工作重点就是控制药品费用和检查费用上，用这两项费用的比例约束医院的过度医疗行为，减少医保基金的损失、浪费。

大医院也存在违规现象

据了解，石家庄市一些医院造假病历骗取医保金的现象，在各大医院不能说完全杜绝，但相对少，医院也不鼓励这样的做法，但在药品费用、检查费用控制方面确实达不到医保中心的要求。据悉，2007 年，石家庄市医保中心共有 3800 多万元医保违规扣款，大头还是各大医院，其中两家医院，都达 400 多万元，而此前一家省级医院一年这方面的扣款就近 1000 万元。

河北医大一院，是 2007 年度受石家庄市医保中心重点表彰的唯一一家省级医院，因为该院重视医保管理，一年的违规扣款仅 2.5 万元。

——来源：天天商报，2009 年 7 月 3 日

【相关知识点】

医疗保险的基本原则：社会化原则；广覆盖，强制参保原则；保障基本医疗需求原则；公平和效率相结合的原则；财政专户管理、专款专用原则；费用三方分担原则；以支定收，量入为出，收支平衡，略有结余原则，权利与义务对等原则；属地化管理原则。

【案例分析】

案例反映出医院的骗保行为导致医院的过度医疗行为，使医保基金大量的损失、浪费。

医疗资源是稀缺资源，医保基金更是有限。如果是少数医院偶尔违规骗保，可以视为个案问题，如果在较长的时间内、一个较大的空间内，医院骗保层出不穷，被发现后还屡教不改，甚至医院领导层亲自组织、参与骗保，这些问题的出现无疑就需要从机制和体制上反思内在原因。

（一）骗保行为产生的原因

1. 医保的第三方付费制

骗保的根本原因在于医疗保险服务实行的是“第三方付费制”。医疗保险领域所涉及的医院（医生）、患者、医保三方都非常清楚自己的利益所在，追求的利益目标不完全相同，医院和医生总希望凭借自己的专业性和垄断性获取最大经济利益，参保患者总希望得到更好的医疗服务，反正是花第三方的钱，作为供方的医院可以尽量满足患者的要求，需方也可能提供一些更高的要求，在医疗保险关系中，医院双方的利益趋同，为骗保的发生创造了条件。不仅如此，三方都在尽量维持自己的利益，这就形成了一个微妙的博弈关系，于是，道德风险问题就随即产生了。

2. 利益驱动

骗保的直接原因是利益驱动。随着医疗体制的改革，国家对医院的转移支付减少，财政投入严重不足，加上医院管理模式陈旧，难以适应竞争格局的变化，有的医院为了谋求发展，取得更大经济利益，直接受经济利益的驱动大肆骗取医保基金。

3. 监管体制不合理

骗保的间接原因是监管体制不合理。在现行的医保制度的设计中，医院双方之外还有医保部门，医保部门是劳动和社会保障部门下面的二级行政机构，之中跨部门的管理，在现行官场“潜规则”之下，常常只能是“隔靴搔痒”。实际上由于医疗服务的特殊性（技术垄断、病人病情个性化特征等）也很难有效判断服务和费用的合理性。

4. 制度设计的缺陷

骗保的深层次原因是制度设计的缺陷。这主要体现了费用补偿机制的不合理。医保制度设计上，住院就可报销，不住院就不可以报销，这本身就是鼓励住院，鼓励小病大治。将不符合住院标准的患者按住院收治，医院可获得基金收入，病人可得到报销，损失只能是医保基金。

5. 结算方式的不完善

医保经办机构和定点服务机构结算，实行“以收定支、收支平衡”的原则，当医院统筹消

费记账超过基金收入时，负担就会由医院承担。在基金有结余时，医保给付标准也值得研究，尤其是三甲医院和一些专科医院，收治疑难杂症的患者多、重危病患者多，治疗费用往往高于医保的给付标准。结算办法单一，只重视费用控制，忽视对诊疗行为的影响，客观上导致医院想设法增加收入，弥补承担医保服务的收入亏欠，因而就出现虚假住院、分解住院、降低标准收治住院病人等骗保行为。

6. 医保报销的审查机制存在漏洞

骗保行为的频发，说明对医保报销的审查机制也存在漏洞。医保报销的审查机制大致分为两种：一是包干制；而是细目审查制。由于医保报销的热源众多，在我国现有的情况下，很难做到对每一位医保病人的治疗情况进行逐一的细目审查，全国大多数地区实行的是包干制，即医保办根据各个医保定点医院的人均住院费用，想医保定点医院拨付相关费用。有关医保管理专家认为，包干制虽然较好地解决了医保基金透支风险，但却给挂床和分解住院等骗保方式留下了空间。

政策法规效率低下，相关立法滞后。我国现行医保制度法律效力层次低，对公众和医院的约束力差，违规医院和患者很难受到应有的惩罚。一旦查出医院违规，最严重的处罚也只能是取消定点资格，停止支付医药费。至于摘牌少的原因，主要因为在确定定点医疗机构时，未能严格实行资格准入和退出制度，尤其是公立医院，几乎不会被摘牌，因为他们基本上是当地最好的医院，没有替代的医疗机构，无法形成竞争压力。在处罚方面，没有力度。换个角度说，医疗机构在医疗保险方面的违规行为，主要不构成犯罪，就几乎没有风险。

（二）政策建议

医院骗保现象屡禁不止，无疑让医院陷入了前所未有的诚信危机。从表面看，医院是问题的源头，但是实质上是医院经费补偿机制决定了医院的行为，医院骗保现象一定程度上也反映了政府的医疗改革中的责任缺失。

1. 强化政府责任

（1）立法先行。立法先行是世界各国推行医疗保险制度的通例。缺少立法，即便是查处违规操作的医院或医生，制度也显得软弱无力，大多数只是停留在行政处理上。唯有通过法律约束，才能达到对医院骗保行为的有力震慑。为例确保社保基金的安全完整和保值增值，我国已在2010年10月28日通过《中华人民共和国社会保险法》，自2011年7月1日起实施；《社保基金监管条例》草案也在审议中。法律的出台对社保基金实施了有效的监管。

（2）增加财政投入。保障卫生投入，确定政府法定的卫生投入水平，完善问责机制，改变医院创收机制，从而改变当前政府投入比例下降所引起的群众负担上升，医院公益性质淡化的恶性循环的局面。

（3）推行医疗保险体制、医疗卫生体制和医药体制“三改联动”。第一，政府对公立医院或其他非盈利医疗机构正确定位，通过适当的补偿机制转变医院“以药养医”的经营模式；第二，政府要下决心彻底解决医药生产和流通环节中的问题，扭转药品虚高定价的局面；第三，

调整好医疗保险供、需、保方利益。

2. 医保经办机构体制改革

医保经办机构实行管办分离管理医保。管办分离的核心是转变政府职能，将卫生局原来既“管医院”又“办医院”的职能一分为二。这样就砍断了卫生局和市属医院之间的利益链条，有利于公平竞争，从根子上为百姓创造了一个健康的就医环境。

3. 建立和完善医疗保险机制

实行“收支两条线”。把公立医院从医药费的利益中剥离出来。医院应该把所有的收入全部上缴国家财政，所有的开支也由国家财政拨款，即严格实行“收支两条线”。这样医院才能回归公益性。

4. 建立有效的监管手段

对医疗骗保的监管确实有难度，但不是没有方法，而是缺乏有效的监管手段。第一，加强监管，引入“第三方审查部门”。建立科学的医疗费用审查和评估体系，在目前主管部门与监管部门存在千丝万缕联系的情况下，建立一个“第三方审查部门”，并赋予其相当的权威性。第二，制定专门的惩处“骗保”政策，加大执法力度，建立遏制医疗骗保行为的新型防范机制。应加大对骗保行为的处罚力度。一旦违规，医院、药店、骗保的具体实施人——医生、参保人都将受到严厉惩处，如骗保的医院可能被取消医保定点资格。由于各医院医保定点医院收入中约三分之一来自于医保患者，被取消医保定点资格的医院将损失惨重。

案例四 大学生的医疗保险

【案例介绍】

案情 1：上海实施新规定 51 万大学生医疗保障有望全覆盖

2007 年 4 月 4 日上午，本市召开完善大学生医疗保障制度工作会议，部署 4 月 1 日起正式实施《关于完善本市普通高等院校学生医疗保障制度若干意见》。这是本市切实保障普通高等院校学生的基本医疗，实现各类普通高等院校学生统一医保待遇的一项重要举措。副市长周太彤出席会议并讲话。

据悉，现行公费医疗制度只覆盖 31 所公办高校及 20 所科研院所的本专科大学生（含研究生）约 37 万人，而民办高校、系统行业办高校的本专科生以及各高校的高职生等近 14 万普通高等教育学生未纳入制度性医疗保障。同时，由于原公费医疗实行高校自管的办法，各高校学生实际享受的医疗待遇差别也比较大。

新实施的《若干意见》将大学生医疗保障制度覆盖到本市各类高等院校、科研院所中接受普通高等学历教育的全日制本科学士生、高职高专学生以及非在职研究生（简称“大学生”），实现本市 51 万普通高等教育大学生医保制度全覆盖，并将保障方式由原来的学校保障转型为社会保障。《若干意见》统一规范了大学生医疗保障待遇：住院（含急诊观察室留院观察）医疗费用，首先由个人支付起付标准（三级、二级和一级医院分别是 300 元、100 元和 50 元），起付标准以

上部分由统筹资金支付。大学生因重症尿毒症透析、恶性肿瘤、精神并血友并再生障碍性贫血门诊治疗(简称“门诊大病”),发生的医疗费用,由统筹资金支付。大学生普通门诊急诊医疗费用,在院校内医疗机构就诊的,由院校支付不低于90%;在院校外医疗机构就诊的,由院校支付不低于80%。同时,大学生的住院和门诊大病实行全市集中统筹管理,普通门诊沿用原公费医疗制度的学校管理方式,并实行本院校医疗机构首诊制度。

《若干意见》要求各院校建立大学生医疗帮困互助金,或将医疗帮困纳入院校帮困助学的补助范围,对个人自负医疗费用困难的大学生给予帮助。同时,鼓励大学生自愿参加商业保险。

——来源:中国新闻网,2007年4月5日

案情2: 高校大学生被纳入城镇居民医保试点范畴

国务院办公厅于2008年10月25日下发了《国务院办公厅关于将大学生纳入城镇居民基本医疗保险试点范围的指导意见》。意见规定大学生住院和门诊大病医疗,按照属地原则通过参加学校所在地城镇居民基本医疗保险解决。

《指导意见》提出,首先要按照规定及时足额安排大学生参加城镇居民基本医疗保险所需补助资金。《指导意见》规定,大学生参加城镇居民基本医疗保险的个人缴费标准和政府补助标准,按照当地中小学生参加城镇居民基本医疗保险的相应标准执行。考虑到目前城镇居民基本医疗保险一般实行地市级统筹,为了减轻高校比较集中地区政府的负担,《指导意见》明确要求按照高校隶属关系,由同级财政按照当地学生参保的政府补助标准安排补助,中央财政对地方所属高校学生参保按照现行城镇居民参保补助办法安排补助。

其次,《指导意见》要求考虑经济困难家庭大学生的医疗救助需求,通过医疗救助制度、家庭经济困难学生资助体系和社会慈善捐助等途径,解决好家庭经济困难学生个人应缴纳基本医疗保险费和按规定应由个人承担的医疗费用。

——来源:《国务院办公厅关于将大学生纳入城镇居民基本医疗保险试点范围的指导意见》

案情3: 长沙近50万大学生参加居保正式启动

2009年11月17日,49.3万驻长高校大学生参加城镇居民基本医疗保险工作正式启动。长沙市委副书记文树勋在启动大会上表示,今年内长沙各高校的大一学生参保率要达到100%,其他年级学生参保率要达到80%以上。

长沙市内40多所中央部属、省属、市属高校和众多科研院所,在校大学生达49.3万人。大学生参加城镇居民基本医疗保险按照每人每年120元筹资,其中政府补助80元,个人缴费40元,家庭经济困难大学生由长沙市财政安排专项资金再补助10元;低保家庭学生和重度残疾学生,政府补助104元,个人缴费仅16元;无劳动能力、无生活来源、无法定抚(扶)养义务人(“三无”人员)的学生由政府全额补助,个人不缴费。

大学生住院,由医保统筹基金支付部分费用,支付比例为:一级医院(含社区卫生服务机构)70%、二级医院60%、三级医院50%。大学生门诊医疗办法暂按每人每年30元的标准实行“总额包干、定点门诊”管理。各大学可指定所属医疗机构或就近的社区卫生服务机构负责实施大学生门诊医疗管理,大学生门诊医疗费用报销原则上不低于70%。

此外,大学生异地实习期间、寒暑假及法定假回家探亲期间,因疾病可在当地住院就医,医疗费用可纳入支付范围;参保后办理了休学、退学手续的,在参保时限内仍享受相关医疗待

遇。

——来源：湖南日报，2009 年 11 月 17 日

【相关知识点】

医疗保险的特征：医疗保险对象的普遍性；医疗保险涉及面的广泛性和复杂性；医疗保险赔付的短期性和经常性；医疗保险补偿形式的特殊性；医疗保险费测算的复杂性。

中国的医疗保险体系分为城镇职工医疗保险、城镇居民医疗保险和新农村合作医疗。城镇职工医疗保险的参保对象为城镇企事业单位（包括非国有企业、外资企业等）职工；城镇居民医疗保险的参保对象为城镇非就业人员、老年人等；新农村合作医疗的参保对象为农村居民。三大基本医疗保险都没有将大学生纳入到基本医疗保险体系中，虽然某些地方政府出台相关政策要将大学生纳入城镇居民医疗保险，但国家始终没有出台相关政策以解决大学生医疗保险问题。

【案例分析】

两个案例都与大学生的医疗保障有关。案例 1 中，上海市率先将辖所有大学生纳入医疗保险体系，使大学生在患重病大病时，能够及时获得医疗救治。案例 2 是 2008 年出台的关于大学生医保问题国务院出台的相关政策，将大学生纳入城镇居民基本医疗保险制度。案例 3 是长沙高校大学生参加城镇居民基本医疗保险制度的正式实施。

近年来，随着城镇职工医保、新农合以及城镇居民医保等制度的相继建立，大学生医疗保障问题越来越突出，从而引发社会各界的热烈讨论。

（一）大学生公费医疗遭遇的困境

目前大学生实行的公费医疗制度面临诸多问题，主要表现在：

1. 多数公办高校财政拨付的公费医疗经费不足，学校自筹经费压力较大。大学生参加城镇居民基本医疗保险的个人缴费标准和政府补助标准，按照当地中小學生参加城镇居民基本医疗保险相应标准执行。

2. 民办高校学生不能与公办高校学生同等享受医疗待遇。数据显示，2009 年民办高校 658 所（含独立学院 322 所），在校生 446.14 万人。³⁹民办高校的规模如此庞大，他们的医疗保障问题不容忽视。另外，公费医疗只覆盖高校计划内招收的学生，委托培养、自费等类别的学生不在保障范围内。

3. 公费医疗的保障水平低。公费医疗水平筹资水平从根本上决定了其医疗待遇的低水平。尽管享受公费医疗的学生在校园就医价格比较便宜，但医疗服务质量却不能让人满意。高校普遍存在“小病看不好，大病看不了”的问题。另外，患大病的学生所需的昂贵的治疗费用，公费医疗所能报销的费用是杯水车薪。

39 参见《2009 年全国教育事业统计公报》

（二）部分地区和高校尝试的不同模式

针对大学生医疗保障不足的情况，不少地区和高校开始进行不同模式的尝试。归纳起来，下面几类。

1. 引入商业保险

目前，很多高校都将商业保险引入校园，从而为学生提供更充足的医疗保障。有些院校是公费医疗与商业保险并存，公费医疗报销以外的个人支付部分，有保险公司支付；有些院校是以商业保险取代公费医疗，商业保险的保费由公费医疗的财政拨款以及学校自己补贴组成；还有相当一部分院校并不统一为学生安排商业保险，而是允许保险公司在学期初期在校内设立服务点，便于有需要的同学参保。

2. 设立救助基金

为了给患大病的学生提供保障，一些院校设立了医疗救助基金。但是，不同学校之间，医疗救助基金的筹资渠道也有不同。例如，有的院校采用社会捐助和学校拨款的办法筹集资金，而有的学校是通过向学生额外收费来筹集大病互济基金。

3. 设立大学生医疗保障制度

部分省市已建立了大学生医疗制度。例如，案例 1 中，上海出台《关于完善本市普通高等院校学生医疗保障制度若干意见》，开始推行大学生医疗保障制度。上海各类高等院校、科研院所中的全日制本科学生、高职高专学生以及非在职研究生，都被纳入这个医疗保险制度。其中，制度待遇方面，对于住院费用，学生只需支付起付线以下部分，以上部分由统筹资金支付；对大病门诊费用，全部由统筹资金支付；对于普通门诊急诊费用，个人最多负担 20%。

4. 参加城镇居民基本医疗保险

在出台《国务院办公厅关于将大学生纳入城镇居民基本医疗保险试点范围的指导意见》后，一些省份高校已经开始实施了大学生参加城镇居民基本医疗保险制度。例如，案例 3 中，长沙市中央部属、省属、市属高校和众多科研院所的大学生参加城镇居民基本医疗保险，按照每人每年 120 元筹资，其中政府补助 80 元，个人缴费 40 元。对情况特殊的大学生，政府也有特殊的补助。

（三）总结

经以上不同模式的分析，并结合社会医疗保险与商业医疗保险的优势，在大学生纳入到城镇居民医疗保险的政策背景下，需要建立一套完善的大学生医疗保险制度，即应该强制在校大学生参加城镇居民医疗保险，鼓励在校大学生参加商业补充医疗保险。以城镇居民医疗保险体系为大学生提供基本的医疗保险保障，以商业医疗保险作为补充提高保险保障的程度。

在全民参保的背景下，把大学生纳入到社会医疗保障体系中，是必然的趋势和要求。但是简单的把大学生纳入社保而没有其他的安排，仍然不能够解决其医疗保险问题。以强制原则要求在校大学生参加城镇居民医疗保险体系以获得基本的保险保障，鼓励参加补充商业补充医疗保险以获得较高层次的保险保障。以此路径选择建立大学生医疗保险，利用社会医疗保险和商

业医疗保险的费用分担机制，大学生可以获得全面充足的保险保障、分散健康风险。

案例五 城镇居民基本医疗保险问题

【案例介绍】

案情 1：清远市城镇居民基本医疗保险推进遇阻

记者近日从市劳动和社会保障局了解到，清远市城镇居民基本医疗保险的参保工作 2008 年 6 月启动以来，进展比较缓慢。目前，城镇居民参保率仅为全年任务量的 23.2%。

市劳动和社会保障局相关负责人表示，接下来的工作任务繁重，但将全力以赴，争取 11 月底前完成 90% 的参保率，12 月底前完成全年参保工作。据了解，部分居民已参加新型农村合作医疗，加上“空挂户”难以找到促其参保，是造成这一现状的两大原因。

仅完成全年指标的 23.2%

城镇居民基本医疗保险试点工作今年 6 月在我市铺开，省政府今年给清远下达了 41 万人参保的任务指标，截至 9 月 12 日，清远参保总人数 95141 人，仅完成全年任务的 23.2%，其中情况最好的英德市完成年度任务的 35.46%，最慢的连南县只完成 11.34%。市劳动和社会保障局副局长谢万成表示，接下来的工作任务繁重，计划在 9 月底前完成年度任务 60%，10 月底前完成 80%，11 月底前完成 90%，12 月底前完成 100%。

自 6 月份以来，各级劳动保障部门，加强了与民政部门的合作，落实财政补助资金。到目前为止，全市有 10595 困难群众参保，各级财政补助资金共 132.06 万元，全市享受待遇总人数 614 人，累计医疗保险基金支出 64.44 万元。

居民参保积极性不高

据介绍，城镇居民参保率低，主要是因为部分失地居民已参加“新农合”以及“空挂户”难以找到。参加“新农合”的失地居民，主要包括失地农民和华侨农场的居民，由于城镇居民医保个人缴费比新型农村合作医疗缴费高，导致部分居民更愿意参加“新农合”，参加城镇居民医保的积极性不高。而“空挂户”是指为便利孩子上学，由甲地迁往乙地或外地，以及外省人员因买户口迁来本地的居民，由于难以找到这些居民，增加了推进城镇医保工作的困难。

据市劳动和社会保障局介绍，社保局将与公安、卫生部门配合，切实把“空挂户”和居民参保“新农合”的底数摸清，同时利用媒体、手机短信等方式加大宣传力度，提高居民参保积极性，并强化基金监管，管好市民的“救命钱”。

——来源：南方日报，2008 年 9 月 23 日

案例 2 九江市吉水县城镇居民医疗保险参保率很低

从 2007 年国务院开始在全国开展城镇居民医疗保险试点至今，城镇居民医疗保险已经运行了两年。被江西省列为城镇居民基本医疗保险试点的吉水县居保运行现状如下：

政策方案：吉水县居民医保于 2007 年 7 月 1 日开始试点。覆盖人群为城镇职工基本医疗保险制度外的城镇户籍居民以及国有农林水企事业单位和困难大集体退休职工，失地农民等（但在实际参保中，凡未参加职工医保的居民都可以办理参保），参保以家庭为单位进行，筹资标准

成年人每人每年 150 元，未成年人 50 元，其中成年人个人缴纳 90 元，未成年人个人缴纳 30 元，其余由省、市、县财政分别按 7：1：2 比例分担。低保对象、农林水国有困难企事业单位和大集体单位退休职工和其他特殊人群个人不缴纳费用，全部由财政负担。待遇支付上分家庭补偿金和住院补偿，门诊家庭补偿金按筹资标准的 15%划入，用于门诊补偿；统筹金用于支付慢性病特殊病种门诊和住院医药费补偿及未成年人风险补偿和在校内意外伤害补偿。在补偿方案上不同级别的医疗机构设立了不同的起付线并按级别分段设立了不同的补偿比例：一级、二级、三级（含县外）医院起付线分别为 150 元、350 元、600 元，2008 年一、二级医院其付线分别调整为 100 元和 200 元，具体如表 4—1 所示。

表 4—1 2008 年吉水县居民医保住院补偿标准

医药费用	补偿比例		
	一级医院	二级医院	三级医院
起付线—5000 元	60%	50%	40%
5001 元—10000 元	70%	60%	50%
10001 元—24000 元	80%	70%	60%

居民医保经办由劳动保障部门下属的医疗保险局负责，基金结算模式采用与职工医疗保险相同的按项目付费模式。

参保情况：根据统计局的数据，吉水县有城镇居民 12.63 万人，其中非从业人员 6.2 万人。目前城镇职工参保人数为 2.2 万人；城镇居民基本医疗保险参保登记人数为 38411 人，其中成年人 19535 人，未成年人 10477 人，成年低保 5081 人，未成年人低保 1947 人，六类参战人员 60 人，国有农林水和大集体退休职工 1301 人。按照城镇居民医疗保险实际操作覆盖范围，应参保居民有 10 万余人，目前城镇居民医疗保险的参保率只有 38.4%。

——来源：王心耕：《城镇居民医疗保险存在的问题与对策的思考》，2009 年 9 月 14 日

【相关知识】

医疗保险的特征：医疗保险对象的普遍性；医疗保险涉及面的广泛性和复杂性；医疗保险赔付的短期性和经常性；医疗保险补偿形式的特殊性；医疗保险费测算的复杂性。

医疗保险的基本原则：社会化原则；广覆盖，强制参保原则；保障基本医疗需求原则；公平和效率相结合的原则；财政专户管理、专款专用原则；费用三方分担原则；以支定收，量入为出，收支平衡，略有结余原则，权利与义务对等原则；属地化管理原则。

城镇居民医疗保险制度始于 2007 年，其参保对象为城镇非就业人员、老年人等。城镇居民医疗保险为自愿参加。

【案例分析】

2007 年 7 月，国务院出台《关于开展城镇居民基本医疗保险试点的指导意见》，提出 2007 年开始，通过试点和探索，逐步开展城镇居民基本医疗保险工作，并提出 2010 年在全国全面推行城镇居民基本医疗保险制度。城镇居民基本医疗保险制度的实施，为城镇非从业居民提供了

医疗保障制度安排，至此，我国已经形成了由城镇职工基本医疗保险、城镇居民基本医疗保险和新型农村合作医疗三大基本制度构成的，能基本覆盖所有城乡居民的基本医疗保障制度体系。

随着城镇居民医保制度的深入推进，一些问题也逐渐显现，从两个案例中可见一斑。

（一）城镇基本医疗保险制度运行中的问题

以下分别从参保人、医疗服务机构、医保经办机构三个角度分析。

1. 参保人

（1）城镇居民医疗保险参保待遇低。案例 1 中反映，部分失地农民更愿意参加新农合，而不是城镇居民医保，原因就在于他们觉得新农合性价比更高。案例 2 中城镇居民医疗保险筹资成年人每人缴费 90 元，未成年人 30 元，住院最高补偿为可报销医疗费用 2.4 万元。相比新农合每人缴费 10 元，最高报销 2 万元来讲，居民医疗保险既显示出了保障待遇水平的低下，又反映了缴费与待遇不相一致。如此低的保障待遇，对大病的保障和缓解“因病返贫、因病致贫”的作用不大，同时也挫伤了居民参保的积极性。

（2）以家庭为单位参保，给流动人口带来不便。不少试点地区的城镇居民医保，明确要求以家庭为参保单位，以便防止“逆向选择”问题的发生。但是这给流动人口带来了不小的麻烦。一方面，参保时需要提供省份证、户口复印及家庭参保人员的参保证明等一系列证件，这给外出务工人员带来不便。另一方面，外出务工人员由于常年在外出，参加城镇居民医保后可能根本享受不到相应的医保待遇。因此，他们参保的积极性不高。

2. 医疗服务机构

（1）卫生资源配置不合理，社区卫生医疗机构不健全。目前的社区医疗卫生机构在设置上不合理，设备简陋，技术水平低下，其现有规模和水平无法实现“小病在社区、大病到医院、康复回社区”的诊疗模式。

（2）医疗机构之间缺乏竞争、就医人员的逐年增加以及政府过度控制医院机构医务人员的考入。使得大医院人满为患，医务人员紧缺，从而导致医疗服务水平和服务质量下降，看病难问题得不到解决。

3. 医保经办机构

（1）推进指标不切实际

在案例 1 中，省政府清远市下达了 41 万人的参保指标，要求 12 月底前全部完成。然而，城镇居民医保启动之后 3 个月里，清远市才完成指标的 23.2%，离原定的进度相差甚远。这种现象不仅仅存在于清远市，在全国很多试点地区都普遍存在。主要有两方面原因：一是上级领导追求政绩，以理论上符合参保条件的人数下达指标任务，不考虑实际能够参保的人数；二是城镇居民医保在推进初期，遭遇到一些困难。

（2）政府财政投入工作经费不够，基层经办人员待遇过低。而且经办机构人员编制和办公场所没有充实和落实。这种情况下难以适应城镇居民医疗保险服务社区化、社会化管理的需求。

（二）政策建议

1. 合理的推进城镇居民医保

上级部门在推行城镇居民基本医疗保险政策时，不能采用简单的工作方式，仅仅以参保人数多少作为对下级绩效考核的指标。即便是下派指标，也要综合考虑各种因素，是指标有一定的合理性。否则，在“任务重，压力大”的情况下，下级部门或人员在工作过程中就可能只追求数量，不注重质量，甚至会出现弄虚作假的情况。

2. 增加经办人员和经费，提高宣传力度和经办水平

相关部门要积极解决经办人员紧缺和经费紧张的问题，一方面，要加大宣传力度，对城镇居民医疗保险制度实施的意义、筹资标准、享受待遇等进行广泛而深入的宣传，提高群众的参保意识；另一方面，加强基层经办服务的能力建设，为参保人员提供便捷、周到的个性化服务。

3. 统筹“城乡居民”医保保障

目前，城镇居民医保是社保部门负责，而新农合由卫生部门负责。中经办管理体制上的不统一，给两大医疗保障制度带来了诸多问题。例如，两大制度缴费和待遇的不公平引发群众不满情绪，经办工作中人力、财力和物力的浪费会引起部门利益冲突。可以尝试将新农合工作移交社保部门负责。

4. 建立健全社区卫生生服务平台，提升医疗服务质量

一方面要合理配置卫生资源，健全社区卫生医疗服务机构。当前的社区医疗机构无论机构布局还是医疗设备技术水平、服务能力上都远不能承担城镇居民医疗保障的医疗服务，必须加快社区卫生医疗机构的建设，合理设置卫生机构，培训专业技术人员，增加卫生检查设备，提高基层卫生医疗服务水平，使“小病在社区、大病进医院、康复回社区”的就诊就医规程成为可能，从而达到分流病源，降低医疗费用，解决“看病难”问题；另一方面要增加政府财政对卫生事业的投入，改变医院以药养医的现状，改善就医环境，重构良好医患关系。

案例六 城镇居民医疗保险与新农合统筹

【案例介绍】

案情：杭州城居医保与新农合明年合并

2011年1月1日起，杭州市医保政策有新调整，把城镇居民医疗保险和新型农村合作医疗，整合为城乡居民基本医疗保险。住院医疗费的最高支付额，门诊医疗保障待遇等，也都有提高。

住院医疗费超15万可报销70%

新出台的城乡居民医保，把符合原来城居医保、新农合参保条件的人员，纳入参保范围。

城乡居民医保的筹资标准，设每人每年1200元和800元两档。

按每人每年1200元标准筹资的，城乡居民个人缴纳400元；按800元标准筹资的，个人缴纳200元。其中，城镇非从业人员由个人全额缴纳医保费。

调整后，城乡居民医保的住院医疗费，统筹基金最高支付限额统一调整为15万元，比原新农合政策提高5万元。

如果住院医疗费超过 15 万元, 将由市财政报销 70%, 而调整前, 超过部分全部由个人承担。
如果选择社区卫生服务机构定点就医, 不用承担 300 元的门诊起付标准。

——来源: 杭州网, 2010 年 12 月 1 日

【相关知识点】

经全国人大常委会的两次审议,《社会保险法(草案)》自 2008 年 12 月 28 日至 2009 年 2 月 15 日对外公开征求意见。其中草案第二十四条规定:“省、自治区、直辖市人民政府根据实际情况可以将城镇居民基本医疗保险和新型农村合作医疗统一标准合并实施。”

广东省从 2004 年开始探索医疗保险城乡统筹, 是全国推进速度最快的省市之一。全省 21 个地级市中, 已经有深圳、珠海、东莞等 10 个市开展医疗保险城乡统筹探索, 清远、阳江、梅州等市政府已经决定将新农合移交社保部门统一管理。福建省明确了人力资源社会保障厅统筹城乡医疗保障工作的职能, 要求新农合信息系统依托职工医保信息系统, 省政府每年拿出 200 万元专项经费对开展医疗保险城乡统筹的地区进行奖励。目前, 厦门市和邵武、上杭等 20 多个县实现了医疗保险城乡统筹。福州市政府常务会议决定, 积极创造条件将新农合移交社保部门管理。江苏省无锡、镇江、苏州、常州、泰州等城市积极开展城乡统筹的探索, 各城市都十分注重制度衔接, 出台了转移接续办法; 同步提高医疗保险统筹层次, 提高基金共济能力。四川省成都、乐山、广元苍溪等城市都对医疗保险城乡统筹进行了积极探索。据有关部门统计, 目前已全面开展医疗保险城乡统筹的地区有天津、重庆和宁夏 3 个省级行政区、21 个地级城市和 103 个县(区市)。这些地区除浙江嘉兴和 33 县(区、市)城乡居民医疗保险由卫生部门统一管理外(职工医保仍由社保部门管理), 其余地区均由社保部门统一管理。

【案例分析】

(一) 新农合与城镇居民医保两项制度比较

1. 相同点

(1) 基本原则统一。都以广覆盖、保基本、可持续为基本原则, 从重点保障大病起步, 向门诊小病延伸, 逐步提高整体保障水平;

(2) 筹资机制统一。均建立起各级财政、家庭和个人, 责任明确, 分担合理的多渠道筹资机制, 尤其是中共中央、国务院印发的《医药卫生体制改革重点实施方案(2009-2010 年)》明确提出, 到 2010 年城镇居民和新农合各级财政的补助标准都要达到 120 元, 三年内各级财政投入医疗保险的补助资金将达到 8500 亿元, 其中很大一部分将直接投入到基本医疗保险领域, 将进一步强化社会互助共进的能力, 为提高统筹层次, 缩小待遇保障水平差距, 最终实现制度框架的统一创造了积极条件。

(3) 基本药物统一。国家部委将统一制度和发布国家基本药物目录, 定点生产, 直接配送。按要求基层卫生医疗机构应全部使用基本药物, 其他各类机构也要将基本药物作为首选药物, 并确定比例, 基本药物将全部纳入医疗保险的药品目录, 为城乡参保居民统一用药创造了条件。

(4)管理思路统一。无论是农合办还是医保所都是地方政府负责城乡居民医疗保险组织实施管理的经办机构，在管理理念和服务模式上都坚持以人为本，重点保障参保人员的医疗待遇，同时兼顾好定点医疗机构的服务补偿，而且费用结算办法也基本统一。

2. 不同点

(1)筹资标准不同。新农合的筹资标准简单直观，不论是成年人还是未成年人都是一个缴费标准，每人年缴纳 30 元。而城镇居民成年人的个人缴费远远高于新农合，城镇居民中成年人一年需缴纳 60 元，未成年人缴纳 30 元。

(2)组织程度不同。农民的组织程度远远高于城镇居民，农村的号召力大于社区的号召力，在农村可以通过完善的基层组织把农民宣传发动组织起来。而城镇居民流动性强，而且没有政策要求强制参保，更多的依赖于居民的自我保障意识。

(3)参保人员结构不同。新农合覆盖了各个年龄层次的农村人口，而且要求以家庭为单位参保，人员规模大，基金共济能力强。城居医疗保险覆盖的范围主要是“老、小、病、残”，人员规模远远小于新农合，基金的共济能力有限。

(二) 两项制度管理运行中存在的问题

1. 在参保人群设计上缺乏总体规划

参保范围存在交叉。按规定城居医保的覆盖范围应该是城镇非就业人口，进城务工农民和失地农民，新农合的覆盖范围是农村人口，而在实际操作中，一是部分农业户籍从业人员在参加城镇职工医疗保险的同时又在户籍所在地参加了新农合；二是城镇居民就业后，未及时退出城镇保险；三是农村户籍的中小学生在城镇中小学读书的是参加新农合还是参加城居没有明确的政策界定；四是在对待失地农民问题上，新农合和居民医保都有权办理，但责任主体不明确。

2. 制度之间缺乏有机衔接

一是城镇居民和新农合在医疗保险待遇标准上，没有进行统筹规划，保障的侧重点各自不同，城居医保对住院保险补偿的重点放在二级以上医疗机构，新农合对住院补偿的重点放在一级和乡镇卫生医疗机构；二是两项制度之间参保人员的身份发生转换后，保险关系的接转没有统一的政策规定，缴费年限的认定没有政策依据，直接影响到参保人员的待遇。

3. 存在多头管理，资源浪费

目前，城居医疗保险、新农合分别由劳动、卫生两个部门管理，管理办法、操作程序各不相同，增加了管理运行成本，加重了财政负担，而且业务出现交叉，增加了管理难度。突出表现在一是两项制度的信息网络都是单独开发，增加了管理成本；二是两项制度参保人员的基础数据库分开运行，无法实现信息资源共享，造成资源浪费。可能出现一个人参加两项保险，在统计参保人员时出现重复，重复享受各级财政补助资金；三是参加两项保险的人可能会出现双重享受保障待遇的现象；四是定点医疗机构要成立单独的城镇职工（含城居）医疗保险管理科室和新农合管理科室，分别应对医疗保险经办机构和农合办的管理和费用结算，导致行政成本高、行政效率低，加重了医疗机构的运行成本。而且，医保经办机构和新农合的管理尺度、考

核方式也不一致，有可能导致定点医疗机构对两项制度管理的不适应。

（三）新农合与居保统筹的意义

1. 降低管理成本，提高运营效率

新农合由卫生部门管理，而居保由人力资源与社会保障部门管理。如果将两大保险整合在一起，交由一个部门管理，势必会降低医疗保险的管理成本，提高医疗保险的运营效率。

2. 有利于人口流动

新农合与居保的统筹不仅仅是将两大保险整合在一起，也意味着两大保险统筹层次的提高，例如从县级统筹提高至省级统筹甚至全国统筹，那么对于那些流动人口来说，其就能够使用医疗保险，流动人口的医疗保险问题就能够得到解决。

3. 保险共济能力增强

以往，新农合和居保都是县（区）级统筹，保险的共济能力较弱。如果提高保险的统筹层次，那么在一个统筹区域内，参保（合）人数增加，那么保险的共济能力增强，保险降低疾病风险的能力也增强，保险的缴费率自然就会增加。

4. 保险的融资效率增强

以往，新农合和居保都是县（区）级统筹，流动人口无法带走医疗保险，那么流动人口的保险资金就留在了当地，保险资金的融资效率偏低，如果保险的统筹层次提高，那么流动人口也可以使用医疗保险，保险的融资效率增加。

案例七 商业保险参与新农合制度建设

【案例介绍】

记者从2010年12月23日卫生部和保监会在广州联合召开“商业保险机构参与新型农村合作医疗经办工作交流会”获悉，2010年全国新农合参合农民8.35亿，参合率达到95%，当年筹资总额超过1200亿元，政策范围内住院补偿比超过65%。

2011年将是医改三年方案的“收官之年”。卫生部副部长刘谦表示，卫生部明年将进一步提高筹资水平，并重点提高新农合运行绩效。

据卫生部新农合技术指导组专家、中国人民大学公共管理学院教授李珍介绍，中国的新农合制度以人均年150元的成本，为8亿多农村人口提供了基本的医疗保障，投入少、见效快。

在会议上，卫生部宣布将广东省广州市、江苏省江阴市、福建省泉州市和河南省洛阳市确定为新农合经办工作国家级重点联系地区。四地的共同经验之一是将新农合的经办管理外包给专业的商业保险机构，利用市场机制提供公共服务。

“积极提倡以政府购买医疗保障服务的方式，探索委托具有资质的商业保险机构经办各类医疗保障管理服务”是医改方案中的一项重要内容。据统计，2010年1-9月，商业保险机构参与新农合经办业务的县（市、区）数128个，参合人口3455万，累计新增委托管理资金27.3亿元，赔付与补偿975.3万人次，赔付与补偿金额18.2亿元。

刘谦认为，不只是新农合，目前在各类医疗保障管理经办中，已逐步形成了卫生部门监管、多种形式经办的机制，促进了补充医疗保险的发展和多层次医疗保障体系的建立；更重要的是商业保险机构的风险管理、精算技术优势得到发挥，帮助政府改进和优化新农合统筹补偿方案设计，提高了新农合运行管理水平。

——来源：新华网，2010年12月23日

【相关知识点】

医疗保险属于公共产品的范畴，理应由政府来提供。政府提供可以分为公共生产公共提供 and 私人生产公共提供。两种方式没有绝对的优势或劣势。公共生产公共提供是指由政府生产公共产品，同时由政府提供公共产品。私人生产公共提供是指由私人厂商生产公共产品，再由政府提供公共产品，商业保险参与医疗保险制度建设是私人生产公共提供一个例子。

【案例分析】

本案例介绍了我国政府对商业保险参与新农合这一运行方式的和规范和支持，这说明国家有关部门希望能够借助商业保险的力量促进新农合发展，采用政府购买服务的方式，也有利于政府从既是政策制定者又是实施者，而且也是监督者这样的尴尬境地解放出来，有利于转换政府职能。另外，这一运行方式也能更加有效的整合社会资源。目前在城镇有专设的社会保险经办机构和一支专门的人才队伍在运作城镇社会保险事业，而新农合主要在农村地区实施，如果由政府管理，就需要专门设立一整套行政和经办机构或者让一部分公职人员兼任，前一种方式会造成人力、物力、财力的浪费，以及政府机构的扩张；后一种会造成一部分人工作压力超负荷，影响工作质量。而让商业保险公司参与则能很好的整合市场资源，达到双赢。同时有利于控制运行风险。商业保险公司作为经营风险管理的专业机构，运用保险精算技术提高新农合方案的合理性和科学性，有利于将基金支出控制在合理范围内。商业保险公司利用专业的风险管控制度、理赔管理经验和财务管理手段，规范审核、报销、支付等业务流程，有利于防止人为干扰因素，降低不必要、不合理的费用支出。通过商业保险公司承办各地的农村合作医疗业务，可以提高农村合作医疗的整体抗风险能力。此外，充分利用商业保险有利于为农民提供更加便捷的服务。商业保险公司为在市场竞争中取胜，在服务流程、服务手段上不断优化，可以较好地满足农村合作医疗的服务需要。在人员相对分散的农村地区，通过商业保险业务机构延伸服务触角的(一站式)服务使农村居民得到方便迅捷的理赔补偿。同时，设在定点医疗机构的专职人员由商业保险公司进行严格培训和管理，可以有效保证服务的效率和质量。在资金安全性上也能够确保更安全。新农合资金由商业保险公司按照收支两条线的原则管理，接受保险监管部门和合作医疗监管部门的双重监督，从而保证了新农合的资金安全。在新农合中引入商业保险来管理合作医疗基金，资金运作相对规范，国家和有关方面对其监督和制约也相对健全，有利于克服传统合作医疗管理上的弊端，有效保障农民的权益。

但是，在看到新农合充分利用商业保险整合资源等种种优势的同时，也应看到确实还存在

一些风险和问题。具体体现在以下几方面：

1. 缺乏政策支持和法律保障

现行保险法规对保险公司参与新农合业务没有明确定性，造成保险公司参与新农合的定位不明。保险公司能否持续参与新农合受制于当地政府的政策、政府换届、领导更换等因素增加了保险公司参与的不确定性。缺乏法律保障也造成了部分地区新农合资金不到位或不足额到位，这样从短期来看，保险公司可能因考虑社会效益等因素积极参与。但从长远而言，由于保险公司权益难以保证，其参与的积极性肯定会受影响。

2. 医疗体制不够完善

目前政策规定不报销自费药品费用，农民、保险公司和有关监督机构要求医疗机构更多地使用公费药品，影响了医疗机构的盈利性，部分医疗机构对商业保险参与新农合存在较大抵触情绪。此外，医疗体制中的不规范现象也导致赔付率人为上升，增加了合作医疗基金经营管理风险。

3. 保险公司承担风险较大

一是目前相关政策法规不配套，地方政府控制风险措施力度不到位，逐级转院制度不严，道德风险难以控制，小病大治等问题都会造成保险公司经营上的风险。二是由于农村地区疾病发生率和疾病平均医疗费用数据不完善。医疗费用的持续增长。由保险公司完全承担基金亏损。责任风险较大，在契约型模式中尤为突出。这样由谁来承担基金的最终风险，这是地方政府与经办公司博弈的焦点。

4. 理赔时效较长

由于县支公司人力有限，保险公司提供的医保服务有时还不能及时到位，同时在工作流程和服务规范上，也缺乏统一的标准，个别地区由于结报点铺设不足、网络系统不健全，导致结报效率不高，从而导致理赔时效较长。

无论从试点情况看，还是从理论上分析，商业、保险参与新农合尽管有种种不利的因素，但是，总体而言，是可行的、互利的、双赢的。商业保险公司参与“新农合”制度建设，属于整合资源、优势互补的一种市场取向，并且将成为全国“新农合”制度建设发展的一个新趋势，它为建立中国特色的“政府放心、群众满意、医疗机构受益”新农村社会保障体制提供了很好的思路。

案例八 新农合筹资水平提高

【案例介绍】

2010年12月15日记者 温淑萍 据近日卫生部公布的数据显示，目前，新型农村合作医疗保险的参保人数已经达到8.35亿人，成为世界上覆盖人数最多的医疗保障制度。

卫生部新闻发言人邓海华表示，“十一五”期间，新型农村合作医疗制度作为一项重大制度

创新，实现了从试点到全面覆盖的转变，取得了明显成效，参合率达到 95%左右，成为世界上覆盖人数最多的医疗保障制度，这促进了城乡医疗保障体系的完善。

而且，“十一五”期间的人均筹资水平较“十五”末期有明显提高。目前，新农合的人均筹资水平为 150 元左右，“十五”末期为 30 元。

且目前统筹基金最高支付限额提高到当地农民人均纯收入的 6 倍左右，政策性住院费用报销比例也已达到 60%左右。

此外，超过 60%的地区实行了门诊统筹，参合人口受益面不断扩大。部分地区还开展了提高农村儿童大病医疗保障水平试点工作。

“新型农村合作医疗制度以较低的筹资水平有效保障了农村居民的健康权益，切实减轻了参合农民的就医负担，改善了农民就医状况，为促进农村经济社会发展发挥了重要作用。”邓海华说。

——来源：经济观察网，2010 年 12 月 15 日

【相关知识点】

医疗保险的目的是为了降低参保人的医疗费用。医疗保险筹资水平低，参保人自负水平就会提高；反之，医疗保险筹资水平高，参保人自负水平就会降低。医疗保险筹集资金的原则是“以支定收，量入为出”。

【案例分析】

本案例是关于新农合筹资水平提高的新闻报道，肯定了我国新农合从覆盖面到筹资水平都得到了切实的提高，保障了农民的健康权益。我们可以看到筹资水平的提高更多的是依靠各级政府的财政加大投入，相对而言，农民个人缴费水平增长幅度不大，这体现了政府在解决农民医疗保障的责任和义务。但是新农合筹资还面临着以下问题：

1 政府的责任问题

对于新农合的筹资，在政府财政补助的这个层面上，国家逐步加大了中央和地方政府的财政补助标准。对于这个方面，中央的财政补助可以较为顺利地实现。但是，地方政府财政补助的实现就存在地方政府包括省、市（地区）、县三级机构，对于中央规定的地方政府对新农合的财政补助标准与其具体财政分担比例如何划分的问题，在《卫生部、财政部关于做好 2007 年新农合工作的通知》中是这样规定的“地方财政增加的合作医疗补助经费，应主要由省级财政承担，原则上不由省、市、县按比例平均分摊，不能增加困难县的财政负担”。从中可以看出，这个通知在实际操作中存在着一定的模糊性，因为其中有这样的字眼“主要由”、“原则上”。地方政府在实际执行中，如果本级政府的财政困难或者存在其它原因，那么，筹资的任务将会不可避免的向下一级政府分担，将会增加下一级政府的财政负担。尤其是当这种政府财政补助指标分配到财政困难的地方政府头上时，就会出现以下情况：地方政府财政补助不到位；地方政府财政出现“拆借”现象；地方政府直接向农民身上摊派资金或者延迟补偿受保群众。

2. 个人筹资问题

在农民筹资方面，尽管筹资难度逐年下降，但农民自愿缴费仍然是工作难度最大的环节。根据调查结果，仅有 5% 的农民认为目前筹资水平过高，因此，我们认为目前并非是农民负担不起，而是受农村经济、社会文化特点、农民的价值观、合作医疗制度的实施等各种因素的影响，在相当长时间内采用农民自愿缴费的方式进行筹资仍然存在一定的难度。国家在增加财政的补贴之外，有关的政府部门应加大宣传力度，正确引导农民自愿出资参加合作医疗。在实际工作中，既要大力做好宣传发动，又要辅以必要的行政动员，积极引导群众，转变思想观念，使更多的人增加健康投入，参与到其中来。随着经济发展水平的提高，在政府财政不断加大投入、农民收入逐步增长和医疗费用自然增长的情况下，农民筹资水平理应有所增加，否则，保障水平就会相对降低。但是目前采用绝对数额的筹资方法，会导致合作医疗筹资水平相对降低，使保障水平难以提高，甚至逐年降低。

3. 新农合的补偿水平

目前我国新农合筹资水平不高，补偿水平不高，保障水平有待提高，距离帮助农民摆脱因病致贫的目标还有一段相当大的距离。

筹资水平低，补偿水平低，也意味着保障能力比较弱，这不仅影响合作医疗的保障水平，也影响新农合制度运作的质量和效果，并成为不同收入水平农民受益不均的主要原因之一。新农合制度的建立确实改善农村人口对基本医疗服务的可及性，也在一定程度上起到了保障的作用。但是某由于提供补偿的资金有限，能获得补偿的对象也有限，仅有 15% 的救助对象能够获得 60% 以上的医疗费补偿。尤其是对于特困家庭，连两三百元的现金都拿不出，即使参加了合作医疗吗，但是在目前较低补偿水平的情况下难以利用合作医疗所覆盖的医疗服务。卫生部统计信息中心的报告这样表述：当前在参合农民对医疗服务需求迅速释放利用水平增加而筹资和补偿水平较低的情况下，合作医疗对降低农民总体医疗服务经济负担和减少大额医疗费用发生方面的作用有限，由于起付线、封顶线、报销比例、定点医疗机构就医等方面的约束，并不是所有就医的参合农民都能得到经济补偿。

因此，一是要根据参合农民所处地区的经济发展水平差异、个人收入水平的差异确定恰当的筹资标准；二是要根据政府出资能力不同确定不同的政府筹资标准，特别是应注意根据县级地方政府的财力差异确定筹资标准在各层级地方政府间的不同分担比例。

案例九 先住院后付费

案情 1：浦东试行“先住院后付费” 就医零门槛助患者过坎

东方网 2012 年 11 月 8 日消息：据《浦东时报》报道，办住院手续时要交押金——行使多年的住院流程在浦东率先打破了。新区卫生局透露，今年 7 月开始，新区精神卫生中心开始试行“不交押金住院”。试行以来情况良好：南、北两院共入

院 66 例，其中 28 例已出院，无一例拖欠及拒付住院费用。

“要是没有‘先住院、后付费’，我家就过不了这个坎。”陈女士眼眶泛红，她告诉记者：“我和女儿的生活全靠老公摆摊，今年夏天他突发精神病，如果住院的时候就要交 3000 元押金，我是拿不出的。”陈女士的丈夫有上海医保，住院时几乎没掏个人腰包，等到出院时，根据有关规定给予他的补助也到位了。“自费部分的钱八成减免了，只需要自己交几百元。”陈女士说。

据悉，浦东现有在册精神病人占全市的 1/5，精神疾病患者呈隐形上升趋势。精神病患者是社会的弱势群体，属于残疾人，也丧失了劳动能力。由于患者长期患病给家庭带来极大的经济负担，因病致贫的现象十分突出。

“先住院、后付费”服务模式打破了住院交押金制度，患者就医实现了“零”门槛，让众多的贫困精神病人在第一时间得到了及时有效的治疗。此举体现了公立医院的公益性，体现了“以人为本”、“以病人为中心”的服务理念，也体现了医院和医护人员对病人的尊重，对生命和健康的尊重。据了解，新制度试行以来，院方已为病家垫付医疗费 19.8 万元。

目前，“先住院、后付费”模式还仅限于精神类专科医院，服务对象也只针对城保、镇保、居保、新农合、大学生、少儿医保人员，以及“110”送来的无监护人患者。外地患者只有与上海医保有合作的，才能享受这一待遇。

——来源：东方网，2012 年 11 月 9 日

案情 2：先住院后付费 无逃费获双赢

近年来，随着新型农村合作医疗的开展，农民看病难问题在一定程度上得到了缓解。为了进一步方便农民看病，山西太原市卫生部门于今年 8 月起在全市 150 余家定点医疗机构中启动新农合“先住院后付费”服务模式，让广大农民充分感受到了新医改带来的实惠和方便。看病难，农民看病更难。近年来，随着新型农村合作医疗的开展，农民看病难问题在一定程度上得到了缓解。为了进一步方便农民看病，山西太原市卫生部门于今年 8 月起在全市 150 余家定点医疗机构中启动新农合“先住院后付费”服务模式，让广大农民充分感受到了新医改带来的实惠和方便。

10 月 12 日，周五。晚上，太原市小店区红寺村姚国胜一家人正在其乐融融地看着电视。忽然间，姚国胜的母亲感觉喘不上气来，全身乏力，躺倒在沙发上不能动弹。事发突然，姚国胜立即让家人把家里所有的钱拿出来，大家七手八脚地把老人抬到车上，风风火火地赶到了太原市第二人民医院。“大夫，救人啊！”车一停下，姚国胜就大喊起来。当时值班的内科医生刘梦华听到喊声，立刻跑下来，问明情况后，马上把老人推进抢救室进行抢救。

在等待的过程中，姚国胜忽然想起来还没去交钱，他怕不交钱的话，医院不给

好好治病。他马上跑到交费窗口，把能找到的钱都掏了出来：“要交多少钱？”工作人员得知姚国胜的母亲是农村户口后，告诉姚国胜不要着急，先救人，治完了再交费。

10月16日上午10时许，在太原市第二人民医院内科病房外，姚国胜向记者讲述了当时的情况。“以前听说过医院因为病人没交钱就耽搁抢救的事，所以俺就急着要先交钱，要不然不放心啊！”姚国胜说，工作人员随后向他解释，现在参加新农合的农民可以先住院治疗，治疗完了再收费。姚国胜还不放心，又问了两次，才确定了不用先交钱，这才回到抢救室门口和家人一起等待。“到了半夜11点，老母亲终于抢救过来了。”姚国胜说，母亲被确诊为肺炎合并心衰，还有Ⅱ型糖尿病。经过这几天的治疗，病情已经稳定下来。

姚国胜说，从抢救到住院，医院的医生、护士态度都非常好，也从来没有人向他家人提过钱的事儿。“倒是俺们自己问过几次，医院总是说出院再交费”，说到这里，姚国胜又补充说：“新农合还报销一部分，所以出院交费时，把报销的那部分就直接抵了，不用像以前一样回去才报销，这样交的费用就更少了。”

太原市第二人民医院有关负责人告诉记者，出院时，新农合大约可以给姚国胜的母亲报销60%的医疗费用，也就是说，自己只要承担40%就行了。

姚国胜由衷地说：“真是做梦也想不到，俺们农民享受到了城市居民都享受不到的特殊待遇。”

——资料来源：中国消费网，2012-11-19

【相关知识点】

本案例主要涉及医疗保险的付费方式问题。

【案例分析】

从目前各地医疗保险实施情况看，我国现行医保制度还存在诸多问题，具体表现如下：

（1）中国现行的医疗保险制度缺乏公平性。城市和农村采取不同的模式，采取不同的医疗保险制度，农村合作医疗就只能承担很少一部分费用。

（2）中国现行的医疗保险制度缺乏效率。

（3）中国现行的医疗保险制度缺乏激励医生积极工作并提高服务水平的机制。

为此，在全国推广先住院后付费的做法，值得推崇。主要理由是，先住院后付费体现了以人为本、尊重生命的原则，能有效避免不必要的一些事故。当然，要加强先住院后付费做法的规范管理，以防止出现不必要的医患纠纷。

【拓展思考】

1、我国现行医保制度的费用支付方式存在哪些问题？

2、在我国全国实行先住院后付费，是否可行？

案例十 异地就医报销问题

【案例介绍】

案情：异地就医报销 仍然麻烦多多

屈大爷退休后从湖南来到北京，和儿子生活在一起。离开老家，他感到最不方便的就是医保报销，“为了报销，每年至少要回去一趟。”对于两地间医疗费用、报销比例的差距，屈大爷也很不满。”北京看病，检查费高、药价高，但北京当地的报销比例也高。我在北京看病回湖南报销，湖南的报销比例低，非常不合算。”

据了解，目前医保异地结算虽然明确了“全国漫游”的大方向，但实际运行中让医保关系“转得出，接得下，可操作”还是障碍重重。

这其中最难平衡的是各地的实际利益。目前各地在医保的缴费年限、缴费比例、享受待遇方面有很大差别。北京、上海等地认为，如果实现“全国漫游”，经济欠发达地区的人得了大病，可能就会想着立刻将医保关系转到医疗条件好、报销水平高的地方，这样转入地肯定“吃不消”。

对此，熊先军认为，关键是政府要明确自身的责任，不能光看“是否吃亏”。如果单看医保，实现“全国漫游”可能会给经济发达地区增加一定负担，但西部省份大量年轻劳动力到发达地区打工、纳税、为当地繁荣做贡献，年老后再回到西部养老，可能西部省份会觉得自己“吃亏”了。

此外，解决这个问题还可以通过逐步提高统筹层次来实现，即先力争做到地市级统筹，然后实现省级统筹，再逐步向“全国漫游”发展。

——来源：人民日报，2010年12月22日

【相关知识点】

医疗保险异地转移就医指的是基本医疗保险参保人员因为异地工作、异地安置、转外就医等原因在参保统筹区域以外的医疗机构就医或购药的行为，是一种跨统筹区的就医行为。异地就医的主要流向集中在大城市和经济发达地区。

【案例分析】

本案例主要讲述了参保人员异地就医报销所面临的种种问题，异地就医问题设计到医疗保险体制本身，尽管今年7月份我国政府已出台了对于流动就业人员医疗保险关系转移接续暂行办法，但是要想在全国范围内短时期解决异地保险转移的难题还有很长的一段路要走。目前现阶段中国的基本医疗保险异地转移人员的构成主要有以下几种：(1)异地安置。由历史原因造成的部分国有企业职工(或者离退休人员)在企业改制后回到原居住地生活，也有一部分职工离退休后随子女前往外地居住，其医疗行为主要发生在外地，但是其医疗保险关系仍然在原工作地。

(2)异地工作。一些企事业单位在外地设立营销机构,或者政府、国有企业设驻外办事机构,其职工需长期在外地工作,医疗行为同样也发生在外地。(3)转外就医。因参保人员病情特殊、危急或是长期治疗效果不佳,本地医保定点医院医疗技术水平难以解决,由初诊的医保定点医院出具转院证明,经当地医疗保险管理部门审批同意后,前往外地综合性大医院就医。(4)其他类型。一部分人员在本地以灵活就业者身份参加医疗保险,工作地变换频繁,又或者没有固定的工作地点。也有一部分参保人在外短期出差或者旅游时出现身体不适,其就医行为均多发生在外地。基本医疗保险异地接续主要面临的问题主要有:

1. 基本医疗保险统筹部分转移困难

中国的医疗保险实行着统帐结合的资金筹集模式,个人账户部分的资金属于参保人个人所有,社会统筹部分的资金属于统筹地区所有,所有参保人员的统筹账户都是一起核算的。但目前的缴费水平不一,给付待遇大为不同,造成各地收缴的社会保险资金和结余也参差不齐,结余多的统筹地区不愿被统筹掉,且享受待遇高的地区的居民也不乐意因统筹水平下降而降低原有的福利水平。因此,在医疗保险关系跨统筹地区转移时,个人账户部分的资金可以顺利转移,也可以一次性取出,而社会统筹部分则不易带走。各地之所以不轻易转移统筹基金,且不对缴费年限进行累加,是因为中国实行的是基本医疗保险基金收支自求平衡的财政体制。如果参保人员要在不同统筹地区间转移医疗保险关系,就必然会同时影响到两个统筹地区医疗保险基金的征缴和使用。因此,大多数统筹地区都不十分支持医疗保险关系的“无障碍”转移,即使允许转移也会附加一定条件,减少可能的损失,尤其对于经济发达地区。

2. 异地医疗费用报销范围狭窄

现行医保卡是由各统筹地区分开发放的,医保卡的刷卡、结算只供在参保地进行,加上国内医疗资源分配不平衡,中小医院的医疗设施、医生水平远比不上著名医院或大医院,这更是在一定程度上增加了异地就医的发生率。参保者在异地看病时,仍需先自付医疗费,再带凭证到参保地的社保部门报销,回参保地报销又涉及到报销范围的问题。各统筹地区在对门诊或住院报销比例、药品目录、封顶线等规定上不一致,有时是同样药品但因品名不一致,也无法得到报销。各地为了自身利益,便开始对异地报销筑起“高墙”。加上许多老年人的大病、重病都没纳入到可报销的范围内,给异地医疗带来了极大的不便。有资料显示,参保者为了能在异地得到及时的治疗,在用药和服务项目上都不可避免的出现了超规定报销范围的情况,真正拿到手的报销费用也只有垫付额的50%左右。

3. 异地医疗费用报销手续繁杂

异地医保报销手续复杂的主要原因是:转移经办手段落后,各地操作口径不一,对接困难。由于基本医疗保险信息管理系统尚未实现全国联网,其关系转移的相关信息只能通过人工传递,效率低下,在转移过程中还可能发生信息失真或者丢失的情况。现今,异地看病,回原参保地报销,还是须有充足资金垫付这一前提条件,报销也要自己亲自回原参保地,委托亲朋好友办理会因手续不全而变得较为不便。对于转往统筹地区以外的医院进行治疗的人员,一般是要报

经办机构核批，才可转往外地治疗。而转往外地就医的通常是由治疗性质一般的医院转往高级医院。

为了有效解决医疗保险异地转移接续问题，具体可以通过以下几个方面来改善：

(1) 统一政策。由于我国各地医疗保险政策不统一，使得医疗机构不能实现对参保人员信息的共享，严重制约了决策水平的提高。因此，如福建省一样，统一医疗保险政策标准，通过与物价、医疗机构、网络信息开发公司协作，统一全省药品目录编码、诊疗项目和诊疗服务及大病特殊药品编码，使医保业务水平向更高层次发展，更利于实现省内“一卡通”。

(2) 与异地定点医疗机构合作。与定点医疗机构签订协议，将异地就医人员纳入管理服务内容。湖南省的做法是，对异地就医人员进行集中归口管理，专门设计一套管理模式，以暂时缓解因政策不统一和经济不平衡所引起的支付待遇差异。

(3) 实现省级联网，建立结算模式。在异地就医的费用普遍偏高一直是对薄弱医保资金的一大冲击，而异地医疗机构之间就医的费用结算一直是情况比较复杂的问题。个人先垫付医疗费用，事后再凭相关医疗文书和票据回参保地医疗保险经办机构办理报销，不仅加大了医保工作人员的工作量，也加重了异地就医人员的经济负担。长三角地区在这一方面有着新的突破。通过计算机处理能力为切入点，利用先进技术，实现各地区的联网，做到信息互享，确定异地就医人员和定点医疗机构管理的基本信息，建立双方委托代理机制，互设服务窗口，让异地就医人员可在就医地直接报销。

案例十一 3.1 万困难群众实现“一站式”医疗救助

【案例介绍】

因病在山东宁阳县第一人民医院住院治疗的东疏镇王楼集村低保户刘汝让 21 日病愈出院。出院结算时总共 5594.8 元医疗费用，他只需缴纳 1881.12 元——在医疗救助服务窗口，工作人员已将 2773.96 元新农合报销款和 939.72 元的医疗救助款直接扣除。

“用不着自己先垫钱，再村里、镇里来回跑腿儿找人报销了。”刘汝让说。目前宁阳县已有 3.1 万城乡低保户、农村五保户、享受抚恤定补的重点优抚对象享受这样的“一站式”报销服务。

2010 年 9 月，宁阳把原来城市和农村两项医疗救助政策融为一体，实现了城乡困难居民大病医疗救助全覆盖。但救助过程中他们发现，低保户就医后要凭医疗单据层层上报，由村委、乡镇、县民政局再层层审批，一个救助程序下来大概需要一个月时间。为缩短救助流程，宁阳县研发了“民政医疗救助综合信息管理系统”，并于 11 月 1 日在全县的 14 家定点医院试运行，和新农合系统实现联网运行，实现了医疗报销和医疗救助“一站式”即时结算。

记者了解到，救助对象只要持相关证件到定点医院进行登记，民政部门就可即时了解患者情况，实行网上审批，审批程序由繁变简。困难群众就医后，通过医疗救助信息平台自动生成有关数据，新农合报销多少、民政医疗救助多少、个人自付多少，一目了然，实现了新农合报

销、医疗救助金同步结算，过去很长时间才能办完的事，现在几分钟就可以办结，免去了救助对象的奔波之苦。自 11 月 1 日以来，已有 279 名困难群众享受了“一站式”救助服务，累计报销医疗费 61.07 万元。

——来源：新华网，2010 年 12 月 25 日

【相关知识点】

医疗救助是政府通过提供财政和技术上支持，及社会通过各种慈善行为，对贫困群体中因病而又无经济能力进行就救治的群体，或因支付医疗费用数额庞大而陷入困境的群体，实施的专项帮助和经济支持，使他们获得必要的卫生服务，得以维持其基本生存能力，改善他们健康状况的一种医疗保障制度。医疗救助既是医疗保障体系中的重要补充，又是社会救助体系中的重要内容。目前，我国的医疗救助制度有了一定发展，但尚无行政立法及相关的行政法规，全国也无城乡统一的医疗救助计划。大多数省份、市结合本地区实际对贫困群体进行医疗救助并进行了积极探索，但是在救助标准、水平、资金投入及管理方面存在很大差异。

【案例分析】

本案例主要介绍了一个医疗救助及时结算的成功案例，也说明了我国的医疗救助事业得到了迅速发展，取得了可喜成果，而且本案例还有一个非常值得借鉴的地方就是融合了城市医疗救助和农村医疗救助，并研发了“民政医疗救助综合信息管理系统”，这为需要医疗救助的人员消除了城乡救助差异，缩短了救助申报流程，使他们确实得到了实惠。但是，目前我国医疗救助体制还存在一些问题。

1. 我国医疗救助存在的问题

第一，医疗救助法律法规不完善。法律法规是行为约束和制度施行的强制性力量。医疗救助在我国还只是以一种政策来贯彻落实，导致有些救助项目无法可依、无章可循。医疗救助法律方面的不完善使得医疗救助在实施过程中较为脆弱，易遭受在骗取救助金、救助制度运行不稳定时面临法律真空的风险。

第二，救助范围狭窄且救助水平低。我国医疗救助资金主要是以政府财政拨款为主，救助资金来源渠道少；另一方面，我国贫困人口多且贫困程度深、应受救助的范围广。同时，因为资金瓶颈，各地都相应设置了享受医疗救助权利的关卡，或者是设置高起付线、低救助限额，或者采取事后救助，或者救助病种少。这种粥少僧多的矛盾造成了救助水平居高不高，特别是对于病情严重且家庭特困的患者来说，当前的医疗救助金额简直是杯水车薪，根本解决不了看病问题，有的甚至因为无能力支付救助起付线而无奈放弃救助权利。

第三，救助资金筹集水平低。医疗救助资金的筹集主要以中央、地方财政为主，红十字会及其他各种社会慈善组织捐助为辅，财政拨款数额相对于庞大的救助群体显得微薄，且社会捐助尚未充分发挥作用。以重庆为例，从 2007 年的医疗救助资金筹资构成来看，2/3 来源于中央财政，只有 1/6 来自区县财政，而社会资金的流入屈指可数，如此一来，有限的筹资能力

根本无法满足贫困患者的医疗救助需求。目前，一些地方的医疗救助资金不少采用临时救济的形式，由当地财政定额包干下拨到下一级政府，根据患病贫困者的治疗支出情况进行补助性救助，如果上一级财政资金不能及时下拨，下一级政府辖属的救助对象就不能及时得到救助。

第四，医疗救助资金的需求和供给矛盾。医疗救助资金不足阻碍了医疗救助制度的发展。2009

年，医疗救助的资金总量约为 93.9 亿，城市 35.3 亿，农村 58.6 亿，人均均为 195.8 元。显然，对于他们庞大的医疗费用开支总量来说，很难得到及时有效救助。尤其在部分偏远的农村地区，配套的医疗救助资金不足甚至不到位是司空见惯的事。这些偏远地区不发达地区，本来就财政紧张，就更不可能在医疗救助方面的加大投入。其次，对于贫困群体的城乡水平差距大，救助水平低。2009 年，农村贫困群体的人均救助水平为 133.8 元，城市贫困群体的救助水平为 846 元，当他们真正患病时，这点救助资金与高额的医疗费用相比他们只能是望医却步，放弃治疗。第三，医疗费用价格上涨，也使得医疗救助费用增加。

第五，医疗救助与医疗保险项目不相符。目前，医疗救助与医疗保险还不能很好的衔接、门诊费用一般还得自己承担。所以，贫困群体在就诊时，住院医疗救助应该不限病种，只要救助对象患病需住院治疗且发生的医疗费用符合医疗保险药品、诊疗项目和服务设施标准目录即可享受救助。

第六，医疗救助管理中的问题。首先，医疗救助的管理主体应该是民政部门，要与财政部门、卫生部门和劳动社会保障部门相配合。但是现实中，由于部门之间的协调往往不够及时，往往出现资金不能够按时到位，数据平台不能够通畅共享等问题，导致医疗就诊延误。其次，由于对医疗救助的政策宣传不到位，贫困群体很容易将医疗保险与医疗救助混淆。

2. 对我国医疗救助发展的几点看法和建议

医疗救助有别于基本医保，救助方案应首先解决贫困人口最为迫切的疾病问题，构建城乡一体的社会医疗救助制度就是要做到统一政策、统一待遇、即医即补、救助及时、公平公正，对城乡困难人群参保及其难以负担的医疗费用提供补助，筑牢医疗保障的底线。

(1) 建立全覆盖的困难群体信息库。困难群体符合救助条件的，直接进入医疗救助体系。在救助对象上，扩大到城市低保人员、三无（无生活来源、无劳动能力、无法定赡养人）人员、特困职工家庭成员、农村低保人员、农村五保户及其他城镇困难人员。建立动态的医疗救助对象确定机制，由居委会、单位对居民的健康、家庭收入等基本情况定期核查，对不符合救助条件的对象要及时核减；按病种分级和健康状况建立弱势群体卫生信息检测机制，便于分类施保。

(2) 多渠道筹集救助资金。坚持以政府为主导，努力拓展其他筹资渠道，并通过完善制度保障资金到位，建立救助资金的增长机制。借鉴江苏镇江模式，成立慈善总会，每年开展“慈善一日捐”活动，机关干部、企事业单位职工每年捐出一天的工资收入，使“慈善助医”成为现实。同时，培育民间爱心志愿者，利用网络便捷的优势，发动民间组织为弱势群体定向捐款。

(3) 医疗救助与医疗保险相结合。由医疗救助资金为所有医疗救助对象参加社会基本医疗

保险缴纳需个人缴纳的费用，在医疗机构就诊或医保定点药店购药时，享受规定的医药费用优惠减免。其他居民医疗费用个人负担过重时，由医疗救助资金给予适当补助。对救助对象实施健康管理，可以借鉴江苏镇江基本医疗服务包的救助办法，医保部门与社区卫生服务机构签订合同，按人头付费方式对救助对象发生的医疗费用进行结算。社区卫生服务机构为退休老人、救助对象甚至参保人员进行免费的健康体检，完善健康档案，采取有针对性的预防措施，使救助资金得到合理分配。

（4）慈善助医与医疗救助相结合。一是统一救助对象范围。凡是医疗救助对象都作为慈善救助对象，患者既能享受医疗救助也能享受慈善救助。二是统一救助政策。医疗救助对象在医疗救助定点医疗机构就诊时，个人支付部分先由医疗救助资金给予补助，剩余部分再由慈善救助资金给予规定比例的补助。

（5）降低医疗救助门槛。在救助程度上，从主要救助大病逐渐扩展到常见病和慢性病，逐步降低乃至取消起付线；在救助形式上，采取参保费用资助、医疗费用直接减免和增加报销额度、免费健康体检等多种形式，努力实现城乡困难人员应保尽保，病有所医，负担适度；扩大医疗救助定点医疗机构范围，各地至少应有一家三级医院在医疗救助定点名录中，可根据病种、病情制定不同的救助比例，引导救助对象慢性病、常见病在二级医院或社区卫生服务机构治疗。

案例十二 医疗救助制度的建立

【案例介绍】

民政部、财政部、卫生部、人保部等四部委日前联合下发《关于进一步完善城乡医疗救助制度的意见》，提出用3年左右时间，在全国基本建立起资金来源稳定，管理运行规范，救助效果明显，能够为困难群众提供方便、快捷服务的医疗救助制度。

《意见》提出，在切实将城乡低保家庭成员和五保户纳入医疗救助范围的基础上，逐步将其他经济困难家庭人员纳入医疗救助范围。其他经济困难家庭人员主要包括低收入家庭重病患者以及当地政府规定的其他特殊困难人员。在资金筹措方面，《意见》强调，要强化地方政府责任，地方各级财政特别是省级财政要切实调整财政支出结构，增加投入，进一步扩大医疗救助基金规模；中央财政安排专项资金，对困难地区开展城乡医疗救助给予补助；各地要动员和发动社会力量，通过慈善和社会捐助等，多渠道筹集资金。

对于资金的管理和使用，《意见》明确，要加强对城乡医疗救助基金的管理，在确保基金安全的前提下，做到基金收支基本平衡，略有结余。基金结余较多的地区，应积极采取措施，逐步降低基金结余率，到2011年，各地累计结余的资金一般应不超过当年筹集基金总额的15%，且要按规定及时结转下年使用，不得挪作他用。对于结余资金过多的，上级财政、民政部门应根据情况减拨或停拨补助资金。

《意见》还强调，各级民政部门要会同有关部门，建立医疗救助定点医疗机构的准入和退出机制，实行动态管理。定点医疗机构原则上在城镇居民基本医疗保险和新型农村合作医疗确

定的范围内选择。各级卫生部门要加强对医疗救助定点医疗机构的监管，规范定点医疗机构的医疗服务行为和基本药物目录、诊疗目录的使用，鼓励并引导定点医疗机构优先、合理使用国家基本药物和适宜诊疗技术，控制医疗费用的不合理增长。

——来源：民发〔2009〕81号

【相关知识点】

医疗救助是政府通过提供财政、政策和技术上的支持以及社会通过各种慈善行为，对贫困人群中因病而无经济能力进行治疗的人群，或者因支付数额庞大的医药费用而陷入困境的人群，提供专项帮助和经济支持，使他们获得必要的卫生服务，以维持其基本生存能力，改善目标人群健康状况的一种医疗保障制度。它既是社会救助体系中的重要内容，又是医疗保障体系中一个重要组成部分，它与城镇职工基本医疗保险、城镇居民基本医疗保险、新型农村合作医疗一起构成我国的基本医疗保障体系。《中共中央国务院关于深化医药卫生体制改革的意见》明确提出“城乡医疗救助制度覆盖到全国所有困难家庭”的目标。

医疗救助主要包括以下几个特点：首先是政府主导和社会广泛，其次面向贫困群体中因疾病致使生活陷入困境的人群，再次以帮助恢复健康、缓解疾病对家庭生计造成的负担为政策的目标，体现得更多的是对公民健康权的保护。目前，我国城乡医疗救助制度基本建立，农村医疗救助制度在全国所有涉农的县（市、区）全部建立的基础上，不断规范和完善。

【案例分析】

本案例是一则关于完善城乡医疗救助制度意见的报道，提出三年左右的时间在全国基本建立起资金来源稳定，管理运行规范，救助效果明显，能够为困难群众提供方便、快捷服务的医疗救助制度。这一政策的出台表明了我国政府高度重视弱势群体健康保障的状况，并切实的提高和改善他们看病难看病贵的困境。政策规定要加大政府投入力度，兼顾慈善社会捐助等多渠道筹资，扩大救助范围和对象，加强救助资金的管理和发放，这些细则将有助于我国医疗救助体系的完善。同时，我们也可以借鉴一下国外，尤其是美国的医疗救助的经验和不足，来进一步完善制度体系的建设。

1. 建立专门的医疗救助管理机构

美国的医疗救助制度主要由联邦政府的卫生和人类服务部门的下属机构——卫生保健财政局（HCFA）管理。在州一级，管理机构各不一样，一般为卫生和人类服务。美国医疗救助的资金筹集全部由国家财政统筹安排，卫生部具体负责。1965年美国的Medicare由社会保险处（Social Security Administration, SSA）负责。而目前我国医疗救助工作缺少一个全国统一的、专门的、具体负责医疗救助工作的管理机构。在工作意见中建议成立由当地政府分管领导任组长，民政、卫生、劳动保障、财政等部门负责同志参加的“城市医疗救助试点工作协调小组”，负责指导和协调本地区城市医疗救助试点工作。对民政部门要牵头研究拟定城市医疗救助政策，建立健全城市医疗救助管理有关规章制度，认真组织实施；卫生部门要加强医疗服务行

为监管；劳动保障部门要配合做好医疗救助制度试点与城镇职工基本医疗保险制度的有关衔接工作；财政部门要研究制订城市医疗救助基金管理办法，加强对医疗救助基金的管理和使用情况的监督检查。但事实上，医疗救助工作程序只是各部门的机械组合，还不是一个运行有效的有机体。

2. 明确政府的医疗救助资金支持责任

联邦与州财政的资金支持是美国医疗救助制度获得成功的关键。缺乏资金支持则是我国医疗救助制度发展滞后的重要原因，目前各级政府的医疗救助筹资责任尚未通过法律确认。

从政府医疗救助投入总量看，2006 年我国城市医疗救助人均筹资额为 112.56 元，仅为同期城镇职工基本医疗保险人均筹资额 1119.37 元的 1/10；2008 年中央和地方财政对医疗救助的投入为 139.93 亿元，无法满足庞大的医疗救助服务需求。从医疗救助资金来源比例看，地方财政承担了主要责任，2008 年中央医疗救助资金仅占政府医疗救助资金的 36.06%，不仅对经济发展相对落后的中西部地区地方财政造成巨大压力，也导致区域间医疗救助投入的巨大差距，弱化了社会救助制度的再分配功能。

我们认为，为了保证医疗救助资金来源的稳定性及制度运行的可持续性，应该以法律形式确立稳定和制度化的医疗救助筹资机制。

首先，明确中央政府的医疗救助责任。鉴于医疗救助制度的公平性价值理念与再分配特征，应由中央政府承担主要筹资责任。原则上，中央政府对医疗救助的补偿比例不低于 50%。中央政府医疗救助资金的补偿可采取两种方式：其一，通过预算拨款为低收入人群的医疗救助服务提供资金补偿，该项支出根据各省上一财政年度相关医疗救助项目支出额进行核算，并对人均收入水平低于全国平均水平的省份给予倾斜，如可参考我国东、中、西部经济发展水平，分别给予不同比例的预算拨款（如东、中、西部可分别给予 50% - 70% 的中央预算补偿），从而确立有利于落后地区的医疗救助财政转移支付制度。其二，根据医疗救助服务的实际需求，通过专项医疗救助基金对特定疾病患者以及年内发生灾难性健康支出的家庭提供专项补偿，补偿金额由中央政府与地方政府协商确定，待地方政府资金到位后，方可获得中央政府的专项医疗救助补偿。

其次，明确地方政府的筹资责任。在目前我国财政分权模式下，地方政府的权利与义务不断强化，对医疗救助的投入也成为地方政府义不容辞的责任。与中央医疗救助资金拨付方式相对应，地方政府应通过预算拨款、医疗救助专项基金等方式对医疗救助进行补偿，并承担兜底责任；此外，地方政府还应该承担制度运行的行政成本。

再次，中央与地方政府在提供医疗救助资金的同时，为了有效控制成本，两级政府应在对相关医疗保健服务成本合理预期的基础上，对医疗救助服务单项费用规定支付上线，以制约医疗服务提供者的过度医疗行为、避免医疗救助基金的过快增长。

3. 统筹兼顾基本保健与大病服务

美国医疗救助制度根据不同类型脆弱人口的特点及医疗保健需求为受益人提供广泛、全面

的保健和诊疗服务，不仅避免了其因经济原因无法获得医疗服务的困境，甚至得到比其他低收入群体更完善的医疗保健服务。

我国医疗救助制度提供的服务内容相对有限，基本上依据城乡社会医疗保险制度的保障原则，主要对重大疾病进行共付补偿，对于初级健康服务、门诊服务、康复性锻炼以及精神障碍等疾病的救助十分有限，从而导致尽管有医疗救助制度，但是仍然有大量脆弱人群无法获得医疗服务的现状，这是我国医疗保健服务可及性低的重要原因。

我们认为，我国医疗救助福利包的设计，在尊重国家与地方政府财政负担能力的基础上，应该充分考虑脆弱人群的健康服务需求，统筹兼顾基本保障与大病服务。鉴于脆弱人群收入低、健康状况差以及医疗保健知识欠缺的现实，建议将基本卫生保健服务（例如预防、门诊治疗、康复治疗）纳入医疗救助服务范围，以提高脆弱人群医疗服务可及性、改善其健康状况；同时，扩大脆弱人群重大疾病的保障范围，确保医疗救助受益人病有所医。

在借鉴美国医疗救助制度成功经验的同时，我们也应该看到该制度存在的一些缺陷：医院与州政府合谋套取联邦政府匹配资金，导致医疗救助制度成本不断攀升，对联邦财政造成巨大压力；医疗救助支出对老年群体的过度倾斜导致医疗救助资金配置缺乏效率，等等。在我国医疗救助制度建立和完善的过程中，我们应该尽量避免及控制类似情况的出现。

案例十三 补充医疗保险的发展

【案例介绍】

案情：湛江的补充医疗保险模式

广东省湛江市在具体实施城镇医疗卫生体制改革时在城乡一体化基本医疗保险中引入商业保险，放大保障效应，减轻政府负担，并方便参保群众看病就医，提高医疗保障管理水平和运行效率，实现参保人、政府、医院、保险公司四方共赢，成为商业保险参与新医改建设的典型样本，被业界称为“湛江模式”。

发展历程：

“湛江模式”并非一蹴而就，而是经过整整十年的探索和推动才形成。其发展历程大致可分为三个阶段。

2000年国务院颁布《关于城镇医疗卫生体制改革的指导意见》之后，湛江市就开始尝试在公务员基本医疗统筹中补充商业医疗保险。但因承接商业医疗保险公司管理不善，连续五年处于严重亏损状态。

2005年湛江市政府对该业务进行重新调整，工作初显成效，当年盈利1500万元。政府明显感到，由政府主导、商业保险企业负责具体运作是一种可行的模式。

2009年1月，湛江市开始新农合和城镇居民并轨运行，并建立城乡居民统一参保的全民医保体系，商业保险公司与政府合作范围从30多万公务员迅速扩展到全市600多万城乡居民，至此，“湛江模式”实现了“全民医保”的重要跨越。

主要做法：

（一）统筹覆盖“城镇+农村”，惠及城乡居民。湛江市政府于2009年1月实现新农合和城镇居民医疗保险并轨，建立起城乡居民统一参保的全民医保体系。截至2009年11月末，全市已有85%以上居民参保，保险企业累计承担医疗保障责任2500多亿元。

（二）缴费拆分为“管理+经营”两部分，放大保障效应。在政府财政支出和个人缴费标准不变下，个人缴费85%继续用于基本医疗保险支出，其余15%用于购买保险公司大额医疗补助保险服务，保障限额由原来的1.5万元提高到3.5万元和6.5万元，服务范围扩大至城乡所有居民和多元化健康管理。

（三）推进“基本+补充”一体化管理，降低运行成本。在政府部门主导下，建立以基本医疗为主、大额补助为辅的全民医疗保障体系，保险公司参与基本医疗和补充医疗管理服务，对基本医疗和补充医疗业务进行一站式业务受理。

（四）实施“信息+资金”全程监控，提高管理水平。建立市社保部门、医保定点医院和人保健康的合作机制以及风险防范机制，通过信息管理系统，对参保患者从入院到出院进行全程监控，对定点医院采取“总量控制、按月预付、年终结算”的“三位一体”医疗风险控制。

初步成效：

（一）群众保障程度提高。在不增加财政和居民缴费压力下将保障限额由原来每年1.5万元提高到3.5万元和6.5万元；参保群众可就近就医，并通过异地和双向转诊、全国性合作医疗服务网络、诊疗绿色通道等服务享受到更全面医疗服务。

（二）政府机构负担降低。保险公司接受社保部门委托，开展全部基本医疗就医巡查、现场监督和费用审核工作，减少社保工作负担和行政成本支出。

（三）医疗资源充分利用。通过对不同级别医院起付标准、报销比例等进行差别规定，引导参保群众根据需要就近就医，既缓解重点医院就医压力，降低人均住院费用，也在一定程度上解决了基层医疗机构病源不足、资源闲置问题。

（四）保险行业加快发展。全市85%以上城乡居民参保，有效扩大保险覆盖面，为长期可持续发展培育了坚实基础；初步扭转过去长期亏损局面，实现了微利经营；培养了专业队伍，初步形成以信息技术为支撑的专业化经营模式。

“湛江模式”的实践证明，在全民医保体系建设中广泛运用现代保险机制，有利于促进政府转变职能，提高管理效率，完善监督机制。

——来源：北京市公共卫生信息中心，2010年5月19日

【相关知识点】

补充医疗保险作为我国多层次医疗保障体系重要组成部分，是随着我国城镇职工基本医疗保险改革而来的新兴事物。它既不同于以往的公费劳保医疗保障制度，也不同于职工基本医疗保险，而是基本医疗保险基础之上的其他医疗保险形式。补充医疗保险是一种自愿性的辅助医疗保险。其主要特征是被保险人在享受了基本医疗保险待遇后，再次获得进一步的医疗保险待遇的补助。

【案例分析】

本案例介绍了湛江模式将商业保险参与到基本医疗保险的成功典型案例,“湛江模式”建立覆盖城乡医疗保障体系需要社会医疗保险、商业健康保险、医疗救助等协调发展和共同推动。专业健康保险公司可以借助新医改政策全面参与医疗保障体系建设,为民众提供多层次、多样化健康保障和健康管理服务,分担社会医疗保险压力,有效控制不合理医疗行为,提高医疗保障体系运行效率。商业补充保险在提高参保人理赔额度,尤其对那些罹患大病的参保人,尤其实用,民众切实得到了实惠,基本缓解了城乡居民看病难、看病贵问题,实现了参保人员、政府、医院、保险公司的四方共赢。这种多层次的医保制度建设能够满足不同层次人员的需求。其实商业补充医疗保险早有先例,即“厦门模式”。关键是这种商业医疗保险参与到基本医疗保险中是否具有可持续性,在全国范围内是否能够广泛的借鉴和开展,这是一个值得思考的问题。但基本医疗保险制度为商业医疗保险的发展提供了发展空间,主要有以下几个方面:

第一,社会医疗保险“起付线”以下部分的保障。减轻更多参保住院病人的医疗负担,就必须降低个人自付比例或提高报销比例。这是医保机构责无旁贷的责任。

第二,社会医疗保险“封顶线”以上的部分的保障。解决好超封顶线以上大病人员医疗负担过重的问题。各地目前的基本医疗保险封顶线一般是当地社会平均工资的6倍左右,对高于封顶线的医疗费用不予报销,不能彻底缓解“因病致贫、因病返贫”现象的发生,因此在基本医疗的基础上建立大病统筹是大病患者医疗保障和生活保障的客观需要。

第三,社会医疗保险个人自付部分的保障。社会医疗保险的住院费用的自付部分,商业医疗保险也给予保障。

第四,社会医疗保障未覆盖的人群和不提供保障的部分。

补充医疗保险的具体管理运营模式有两种:

第一种方式是将补充医疗保险分为三个管理层次。一是有关补充医疗保险的政策、立法和监督,由政府有关部门承担。二是补充医疗保险的具体经办业务由社会承担,即目前的社会保险事业经办机构负责。该机构是社会保险政策和法律的执行机构和具体业务经办机构,其主要职能包括:基金收缴、待遇给付、基金管理等。这类机构是现行社会保险体系中已经存在的管理机构。在下一步的社会保险立法中,应当将其主要职能进一步规范,使该机构具有法律上的经办独立性和经办的非盈利性。三是补充医疗保险基金,可由其经办机构委保险公司或其他有经营许可的金融机构具体运营补充医疗保险的基金。但是,法律要将此种运营置于社会保险监督管理的统一体系之下。

第二种方式也是分为三个管理层次。所不同的是,补充医疗保险的待遇给付业务由商业保险公司承担。商业保险公司和社会保险机构之间存在两重关系:一是商业保险公司执行社会保险机构的政策;二是由于商业保险公司的盈利性,其并不总是完全被动地执行社会保险机构的指令。例如,关于补充医疗保险费、补充医疗保险赔付标准、赔付最高限额的调整,要经过社会保险机构与商业保险公司的协商和当地人民政府的批准。但由于目前我国整个商业医疗保险的发展还处于起步阶段,广大职工和单位对保险公司的信任度不高,对其支付能力还不放心。

这是商业保险公司在设计补充医疗保险产品时应当加以考虑的因素。

由于补充医疗保险特别是商业医疗保险，既具有更直接的投保人利益约束，又具有更内在的机构利益约束，因而更有利于控制不良医疗消费和不合理的医疗费用支出。而基本医疗保险本身的福利性，则缺乏这一内在的利益约束作用。因此作为一种政策选择，基本医疗保险的福利性程度应有别于其他社会保险，必须尽可能降低其保障范围和支付水平，而更多地通过发补充性医疗保险，强化患者的自我约束和医患制约，以及补充医疗保险机构对医疗服务的监督和对医疗费用的控制。

总之，补充医疗保险作为我国多层次医疗保障体系的重要组成部分，国家在政策上的支持主要体现在财政和税收方面。用人单位的补充医疗保险费可以在成本中列支，个人缴费可以免征个人所得税。但是补充医疗保险必须接受政府宏观政策的指导和制约，在一定程度上要考虑团体公平与参保单位的承受能力。

五、工伤保险案例及分析

案例一 工伤认定时效（时限）规定

【案例介绍】

案情 1：杨庆峰诉无锡市劳动和社会保障局工伤认定行政纠纷案⁴⁰

原告：杨庆峰，男，19岁，无锡市机关汽车修理有限责任公司职工，住无锡市机关汽车修理有限责任公司职工宿舍。

被告：无锡市劳动和社会保障局，住所地：无锡市南苑新村。

法定代表人：钱宗建，该局局长。

第三人：无锡市机关汽车修理有限责任公司，住所地：无锡市清扬路。

法定代表人：王国强，该公司董事长。

原告杨庆峰因与被告无锡市劳动和社会保障局（以下简称无锡市劳动局）发生工伤认定纠纷，向江苏省无锡市南长区人民法院提起行政诉讼。

原告杨庆峰诉称：原告于2004年3月进入无锡市市级机关汽车修理所（以下简称汽车修理所）从事汽车修理工作，后汽车修理所改制为第三人无锡市机关汽车修理有限责任公司（以下简称汽车修理公司）。2004年6月某日，原告与师傅王继聪拆一辆汽车的拉杆球头，用榔头敲打球头时铁屑溅入原告左眼中。当时原告只是感到左眼疼痛，视物有点模糊不清，随即停下手中的工作，但并没有特别在意，汽车修理所也没有及时送原告就医诊治。2006年10月3日，原告左眼突然剧烈疼痛，感到视觉模糊，10月4日左眼即看不到任何东西。原告由父亲陪同到医院诊治，确诊为陈旧性铁锈症，经过手术治疗，虽然病情趋于稳定，但造成左眼永久性失明，而且，根据医生的陈述，从医学的角度看，此类陈旧性铁锈症如果造成一眼失明，则很有可能会进一步感染发展，导致另一眼的失明。原告于2006年12月21日向无锡市南长区人民法院提起民事诉讼，请求判令第三人汽车修理公司及其上级主管部门赔偿原告因涉案事故受到的损失，并承担后续治疗费用。法院经审理认为原告系因工伤事故受到人身损害，应请求工伤保险赔偿，裁定驳回了原告的起诉。原告遂于2007年4月9日向被告无锡市劳动局提交工伤认定申请。被告于2007年4月11日以原告的工伤认定申请已超过法定的申请时效为由，作出了《不予受理通知书》。原告认为，根据《工伤保险条例》第十七条的规定，工伤认定申请时效的起算时间应为事故伤害发生之日，而不是被告所称的事故发生之日。涉案事故虽然发生在2004年6月，但当时伤害结果并没有实际发生，至2006年10月3日原告眼疾发作时，才是涉案事故伤害发生的时间，2006年10月13日原告在医院手术后取出铁屑之时，才是最终确诊涉案事故伤害的时间，也是原告得知自己所受伤害系由涉案事故所致的时间。因此，原告提出工伤认定申请的时

⁴⁰ 公丕祥．案例审判经验[M]．北京：法律出版社．2009：P407-413

效，应从2006年10月13日医院确诊开始计算。综上，被告作出的《不予受理通知书》违反了《工伤保险条例》关于工伤认定申请时效的规定。请求依法撤销被告作出的[2007]第0003号《不予受理通知书》。

原告杨庆峰提交以下证据：

1. 被告无锡市劳动局作出的[2007]第0003号《不予受理通知书》一份，用以证明无锡市劳动局作出的、被诉具体行政行为的内容；

2. 杨庆峰的身份证复印件，用以证明杨庆峰的身份及其诉讼主体资格；

无锡市南长区人民法院根据原告杨庆峰的申请，调取了该院(2007)南民一初字第2号案件卷宗内的以下证据：

1. 两次庭审笔录以及证人王继聪、傅生龙、周仁良的当庭证言，用以证明涉案事故发生的情况；

2. 杨庆峰的医疗费凭证、出院记录，用以证明杨庆峰因涉案事故受到的伤害后果、该伤害后果与涉案事故之间的因果关系，以及杨庆峰为此所支出的医疗费用；

3. 无锡市南长区人民法院最初对杨庆峰主治医生王祥群所作的调查笔录，用以证明杨庆峰眼睛所受伤害在病理上的特殊性。以及铁屑溅入眼睛后因受伤部位的不同和病人感觉情况的个体差异，可能导致伤害潜伏期，并证明涉案事故与杨庆峰所受伤害之间存在必然联系；

4. 杨庆峰的工资表，用以证明杨庆峰与第三人汽车修理公司存在劳动关系；

5. 企业转制材料，用以证明汽车修理公司应对涉案事故负责；

6. 无锡市南长区人民法院(2007)南民一初字第2号民事裁定书，用以证明原告就涉案事故提起民事诉讼，被法院依法裁定驳回。

被告无锡市劳动局辩称：2007年4月9日，原告杨庆峰以第三人汽车修理公司职工的名义，申请被告对其在2004年6月从事汽车修理工作时发生的事故进行工伤认定。被告受理后，经调查取证，查明原告确于2004年6月在工作中发生事故，但原告直至2007年4月9日才提出工伤认定申请，已经超过法定的工伤认定申请时效。故被告根据《工伤保险条例》第十七条和《江苏省实施〈工伤保险条例〉办法》第十二条的规定，于2007年4月11日作出涉案《不予受理通知书》，决定不予受理杨庆峰提出的工伤认定申请，理由如下：

1. 根据《工伤保险条例》第十七条的规定，工伤职工或者其直系亲属、工会组织在事故伤害发生之日或者被诊断、鉴定为职业病之日起1年内，可以直接向用人单位所在地统筹地区劳动保障行政部门提出工伤认定申请。涉案事故发生于2004年6月份，原告于2007年4月9日才向被告提出工伤认定申请，早已超过了工伤认定申请时效。根据《江苏省实施〈工伤保险条例〉办法》第十二条的规定，申请人不具备申请资格的或者提出的工伤认定申请超过规定时效的，劳动保障行政部门不予受理。因此，被告作出的涉案《不予受理通知书》完全正确。

2. 原告关于《工伤保险条例》第十七条规定的“事故伤害发生之日”的理解是不正确的。这里的“事故伤害发生之日”是针对工伤认定申请时效起算时间的规定，强调的是“日”这一固定的时间点，即事故与伤害有直接因果关系的那一日；原告认为应认定2006年10月13日最终确诊之日为涉案事故伤害发生之日，并认为其工伤认定申请时效应从该日起开始计算。其诉讼主张并无法律依据。没有事故就没有伤害，事故与伤害密切相关，事故发生之日也就是伤害发生之日，这一时间点应当是固定的，不是随意可以变动的。《工伤保险条例》之所以规定工伤

认定申请时效，就是要在最大限度保护劳动者合法权益的同时，对工伤职工怠于申请工伤认定作出一定的限制，以节约行政管理资源，提高办事效率，便于劳动保障部门及时、准确地查明案件事实。

综上，被告作出的不予受理杨庆峰工伤认定申请的具体行政行为，事实清楚，证据确凿，适用法律、法规正确，程序合法。请求法院依法维持被告的具体行政行为，驳回原告的诉讼请求。

被告无锡市劳动局提交以下证据：

1. 被告作出的[2007]第 0003 号《不予受理通知书》，用以证明被告作出的涉案具体行政行为的内容；

2. 《工伤认定申请表》、原告杨庆峰的工资表、身份证、医疗证明复印件，用以证明被告审核杨庆峰提出的工伤认定申请所依据的材料；

3. 被告对原告的调查笔录，用以证明被告在涉案工伤认定程序中进行了调查并形成相关材料；

4. 《无锡市职工工伤认定申请材料接收单》、涉案《不予受理通知书》交寄邮件清单、送达回执，用以证明被告作出涉案具体行政行为的程序合法。

第三人汽车修理公司述称：同意被告无锡市劳动局的答辩意见。

第三人汽车修理公司提交以下证据：

1. 企业法人营业执照、单位组织机构代码证，用以证明第三人的法人资格；

2. 单位转制批复，用以证明汽车修理所改制为第三人的情况。

【相关知识点】

根据《工伤保险条例》41第十七条第二款的规定：用人单位未按前款规定提出工伤认定申请的，工伤职工或者其近亲属、工会组织在事故伤害发生之日或者被诊断、鉴定为职业病之日起 1 年内，可以直接向用人单位所在地统筹地区社会保险行政部门提出工伤认定申请。

上述案例中主要争议点在于事故发生 VS 伤害发生：工伤事故发生时伤害结果尚未实际发生，工伤职工在伤害结果实际发生后一年内提出工伤认定申请的，属于还是不属于超过工伤认定申请时效的情形。通过法院判决可以看出“事故伤害发生之日”应当包括工伤事故导致的伤害结果实际发生之日。

申请时限：

30 天——用人单位；

1 年——职工本人、近亲属和工会。

救助办法：

一个电话——遇有特殊情况，经报劳动保障行政部门同意，申请时限可以适当延长。

工伤认定三大原则

(1) 无责任认定；

⁴¹ 《工伤保险条例》2010 年国务院第 586 号令修订，下同

(2) 待遇区分原因;

(3) 举证责任倒置;

用人单位应当承担举证责任,并在区、县劳动保障行政部门规定的时限内提交证据。用人单位拒不举证的,劳动保障行政部门可以根据受伤害职工提供的证据依法作出工伤认定结论。

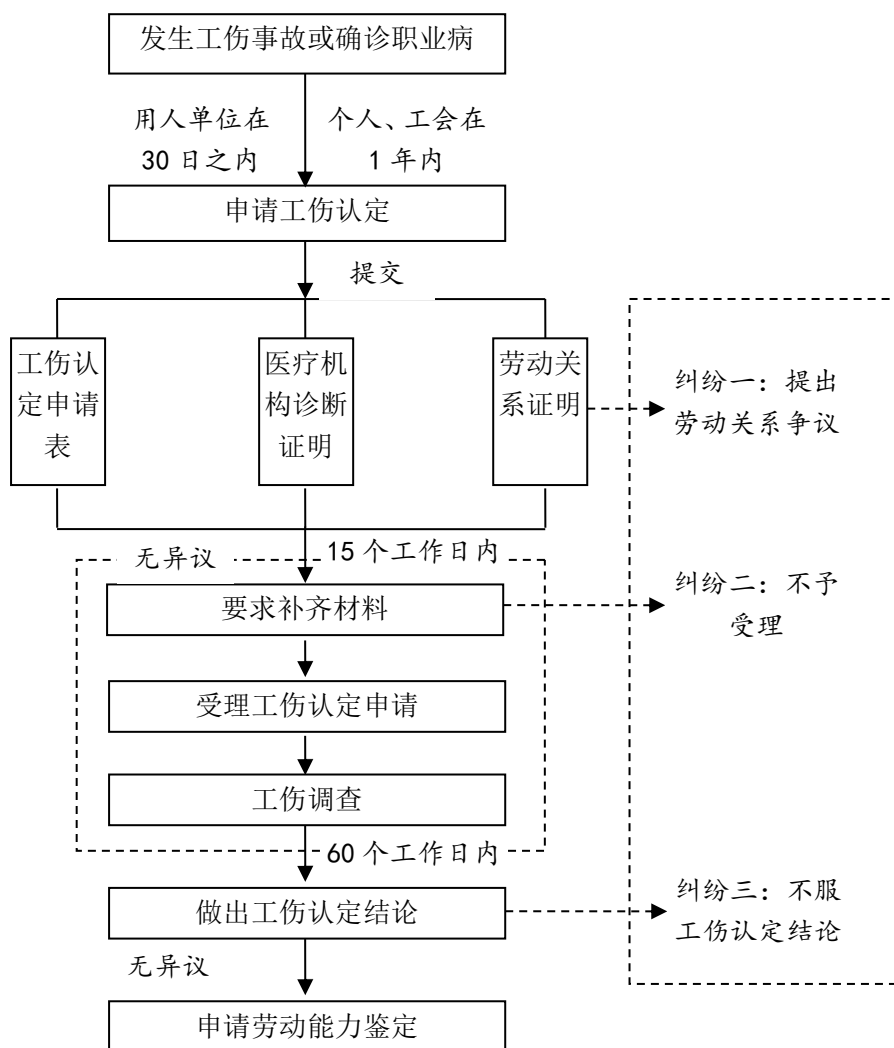


图 4-1 工伤认定流程图⁴²

【案例分析】

无锡市南长区人民法院一审查明:

原告杨庆峰于 2004 年 3 月进入汽车修理所(该单位于 2005 年 6 月因改制变更为第三人汽车修理公司)从事汽车修理工作,2004 年 6 月,原告与其师傅王继聪共同拆卸一辆汽车的拉杆球头,王继聪用榔头敲打球头时导致铁屑溅入原告的左眼中。原告当时感觉左眼疼痛,滴了眼药水后疼痛缓解,故未去医院检查、2006 年 10 月 3 日,原告感觉左眼剧烈疼痛,视觉模糊,于

⁴² 杨泽斌. 五险一金索赔技巧和赔偿计算标准[M]. 北京: 法律出版社. 2009

同年10月5日到无锡市第二人民医院诊疗，同年10月11日至13日经医院手术治疗，诊断为：1. 左眼外伤性白内障；2. 左眼铁锈沉着综合症；3. 左眼球内附异物。虽经治疗，原告的左眼视力明显减弱。医生诊断认为杨庆峰左眼所受伤害与涉案事故存在因果关系，从医学角度看此类事故伤害可以存在较长的潜伏期。2007年4月9日，原告向被告无锡市劳动局提出工伤认定申请，被告根据《工伤保险条例》第十七条和《江苏省实施〈工伤保险条例〉办法》第十二条的规定，于同年4月11日以原告提出的工伤认定申请已超过规定的申请时效为由，作出了[2007]第0003号《不予受理通知书》，并于同年4月17日邮寄送达给原告和汽车修理公司。原告不服，于2007年4月25日提起行政诉讼，请求撤销被告作出的涉案《不予受理通知书》。

另查明：2006年12月21日，原告杨庆峰以人身损害赔偿纠纷为由起诉无锡市市级机关事务管理局(系第三人汽车修理公司的上级主管部门)、汽车修理公司，要求两被告赔偿原告因涉案事故伤害就医诊疗所支出的医疗费人民币10,718.29元并承担后续治疗费用。案经无锡市南长区人民法院审理，认为根据《最高人民法院关于审理人身损害赔偿案件适用法律若干问题的解释》第十二条第一款、《中华人民共和国民事诉讼法》第一百四十四条第一款第(三)项之规定，劳动者因工伤事故遭受人身损害的，应当请求工伤保险赔偿，不能直接对用人单位提起民事诉讼，故于2007年4月26日作出(2007)南民一初字第2号民事裁定书，驳回了原告的起诉。

本案一审的争议焦点是：工伤事故发生时伤害后果尚未发生，伤害后果发生后经医生诊断证明确系工伤事故导致的，应当如何确定工伤认定申请时效的起算时间。

无锡市南长区人民法院一审认为：《工伤保险条例》第十七条规定：“工伤职工或者其直系亲属、工会组织在事故伤害发生之日或者被诊断、鉴定为职业病之日起1年内，可以直接向用人单位所在地统筹地区劳动保障行政部门提出工伤认定申请。”《江苏省实施〈工伤保险条例〉办法》第十二条规定：“申请人不具备申请资格的或者提出的工伤认定申请超过规定时效的，劳动保障行政部门不予受理。”根据本案事实，原告杨庆峰于2004年6月在工作中发生事故，至2006年10月事故伤害结果实际发生，经医生诊治认为杨庆峰所受伤害确系涉案工伤事故导致。被告无锡市劳动局认为《工伤保险条例》第十七条规定的“事故伤害发生之日”就是指“事故发生之日”，据此将2004年6月发生涉案工伤事故的时间作为杨庆峰工伤认定申请时效的起算时间，没有考虑涉案工伤事故的特殊性，是错误的。根据医生的诊断证明，杨庆峰所受伤害在临床上称之为铁锈沉着综合症，该症具有一定的特殊性，即受伤后可能暂时不发生伤害后果，伤害后果的发生可以存在较长的潜伏期。本案中，涉案工伤事故发生两年多以后，伤害结果才实际发生，在此之前杨庆峰并不知道自己在涉案工伤事故中受到了伤害，当然也就不可能在涉案工伤事故发生后及时提出工伤认定申请。因此，被告以2004年6月涉案工伤事故发生的时间作为工伤认定申请时效的起算时间是错误的，不利于保护工伤职工的合法权益。本案应以伤害结果实际发生的时间作为工伤认定申请时效的起算时间，杨庆峰提出的工伤认定申请并未超过规定的申时效，被告作出的涉案《不予受理通知书》适用法律、法规错误，原告的诉讼请求应予以支持。

综上，无锡市南长区人民法院于2007年7月19日判决：一、撤销被告无锡市劳动局于2007年4月11日作出的[2007]第0003号《不予受理通知书》；二、被告无锡市劳动局在本判决发生法律效力后60日内对原告杨庆峰的工伤认定申请重新作出具体行政行为：案件受理费人民币50元，由被告无锡市劳动局负担。

无锡市劳动局不服一审判决，向无锡市中级人民法院提起上诉，主要理由是：1.《工伤保险条例》第十七条规定的“事故伤害发生之日”是针对工伤认定申请时效起算时间的规定，强调的是“日”这一固定的时间点，即事故与伤害有直接因果关系的那一日。没有事故就没有伤害，事故与伤害是密切相关的，“事故伤害发生之日”就是指“事故发生之日”，这一时间点应当是固定的，不是随意可以变动的。2. 上诉人作出的不予受理被上诉人杨庆峰工伤认定申请的具体行政行为，事实清楚，证据确凿，适用法律、法规正确，程序合法。3. 一审判决对于《工伤保险条例》第十七条规定的“事故伤害发生之日”的解释没有法律依据。综上，请求依法撤销一审判决，维持上诉人于2007年4月11日作出的[2007]第0003号《不予受理通知书》。

被上诉人杨庆峰辩称：上诉人无锡市劳动局认为《工伤保险条例》第十七条规定的“事故伤害发生之日”就是指“事故发生之日”，是对该规定的误解。《工伤保险条例》第十七条明确规定“事故伤害发生之日”为工伤认定申请时效的起算时间，而不是上诉人所称的“事故发生之日。”“事故伤害发生”和“事故发生”为两个明显不同的概念，事故发生时并不一定同时发生事故伤害，事故对人的伤害也不一定在事故发生当时就明显表现出来。本案中，被上诉人因涉案工伤事故所受的伤害具有一定的潜伏期和隐蔽性，涉案工伤事故发生当时并未马上出现伤害后果，直至2006年10月3日被上诉人的眼疾才开始发作，2006年10月13日在医院手术后取出铁屑，此时被上诉人才知道自己在涉案工伤事故中受到伤害，才可能提出工伤认定申请。故应当认定该时为“事故伤害发生之日”，并以之作为工伤认定申请时效的起算时间。请求二审法院驳回上诉人的上诉请求，维持一审判决。

一审第三人汽车修理公司述称：同意上诉人无锡市劳动局的上诉意见。

各方当事人在二审中均未提交新的证据。

无锡市中级人民法院经二审，确认了一审查明的事实。另查明：

2006年10月11日至13日，被上诉人杨庆峰在无锡市第二人民医院接受治疗，该院医生经手术从被上诉人的左眼底部取出一铁屑。2006年10月26日被上诉人出院，医生作出的诊断结论为：1. 左眼外伤性白内障；2. 左眼铁锈沉着综合症；3. 左眼球内附异物。出院时检查被上诉人的左眼视力为手动30CM，矫正无提高。

本案二审的争议焦点仍然是：工伤事故发生时伤害后果尚未发生，伤害后果发生后经医生诊断证明确系工伤事故导致的，应当如何确定工伤认定申请时效的起算时间。

无锡市中级人民法院二审认为：

工伤认定是工伤职工享受工伤保险待遇的基础，而提出工伤认定申请是启动工伤认定程序的前提。《工伤保险条例》第十七条第二款规定：“工伤职工或者其直系亲属、工会组织在事故伤害发生之日或者被诊断、鉴定为职业病之日起1年内，可以直接向用人单位所在地统筹地区劳动保障行政部门提出工伤认定申请。”该规定明确了提出工伤认定申请的主体、申请时效及其起算时间，以及受理申请的行政部门。其中的“事故伤害发生之日”，即是关于工伤认定申请时效起算时间的规定。在通常情况下，工伤事故发生后，伤害结果也随即发生，伤害结果发生之日也就是事故发生之日，故对于“事故伤害发生之日”的理解不会产生歧义。但在工伤事故发生后，伤害结果并未马上发生，而是潜伏一段时间后才实际发生，即伤害结果发生之日与事故发生之日不一致的特殊情况下，“事故伤害发生之日”应当理解为伤害结果发生之日，并以之作为工伤认定申请时效的起算时间。

首先，文义解释是正确理解法律条文的首选方法。《工伤保险条例》第十七条第二款规定的“事故伤害发生之日”，从字面含义上看，“事故”是对于“伤害”的修饰和限制，即这里的“伤害”是基于工伤事故而发生的。伤害结果与工伤事故之间存在因果关系。据此理解，“事故伤害发生之日”就是指伤害结果发生之日，而不是事故发生之日。

其次，工伤职工或者其直系亲属、工会组织提出工伤认定申请的前提，是工伤事故伤害结果已经实际发生。工伤事故发生后，如果伤害后果尚未发生，上述工伤认定申请主体无法预知是否会产生伤害后果、会产生什么样的伤害后果，也无法预知伤害后果会引发什么样的损失，当然也就无从提出工伤认定申请。因此，正确理解《工伤保险条例》第十七条第二款规定的“事故伤害发生之日”，应当认定“事故伤害发生之日”即为工伤事故伤害结果实际发生之日，而不是工伤事故发生之日。

第三，根据《中华人民共和国民事诉讼法通则》（以下简称民法通则）第一百三十七条的规定，诉讼时效期间从知道或者应当知道权利被侵害时起计算。最高人民法院《关于贯彻执行〈中华人民共和国民事诉讼法〉若干问题的解释》第一百六十八条规定：“人身损害赔偿的诉讼时效期间，伤害明显的，从受伤害之日起算；伤害当时未曾发现，后经检查确诊并能证明是由侵害引起的，从伤势确诊之日起算。”工伤认定申请时效虽然与民事诉讼时效不同，但在判断时效起算时间时，应当参照上述关于民事诉讼时效起算时间的规定。劳动保障部门在确定工伤认定申请时效的起算时间时，应当以工伤事故伤害结果实际发生的时间为标准。

根据本案事实，被上诉人杨庆峰于2004年6月在工作时发生铁屑溅入左眼的事故，但当时并未实际发生伤害后果，而是直至2006年10月才病情发作，经医生确诊为左眼铁锈沉着综合症。根据医生诊断证明，该病具有潜伏性和隐蔽性，与2004年6月被上诉人在工作时发生的事故具有因果关系。鉴于涉案工伤事故发生时伤害后果尚未实际发生，伤害结果发生后经医生确诊证明明确系因涉案工伤事故所致，故本案工伤认定申请时效应当从伤害后果实际发生之日起算，被上诉人提出涉案工伤认定申请时，尚未超过申请时效。

上诉人无锡市劳动局认为《工伤保险条例》第十七条第二款关于工伤认定申请时效的规定是为了防止工伤认定申请的提出没有时间上的限制，并因此导致浪费国家行政管理资源，影响办事效率，妨碍劳动保障部门及时、准确地查明事实。上诉人还认为上述规定中的“事故伤害发生之日”应当理解为事故发生之日。其上诉理由不能成立。如果不对提出工伤认定申请作出时效限制，确实可能造成行政管理资源的浪费，影响劳动保障部门的工作效率，也不利于劳动保障部门及时、准确地查明事实。但是，规定工伤认定申请时效，更为重要的是充分保障工伤职工的合法权益。另一方面，如果将事故发生之日作为工伤认定申请时效的起算时间，则劳动保障部门在工伤事故发生后，伤害后果没有马上出现的情况下，也无法及时、准确地查明事实，无法作出正确的处理，反而必将造成行政管理资源的浪费，影响劳动保障部门的工作效率，也不利于工伤职工合法权益的保护。

综上，正确理解《工伤保险条例》第十七条第二款的规定，应当认定“事故伤害发生之日”就是指伤害结果实际发生之日。被上诉人杨庆峰提出的工伤认定申请没有超过申请时效。一审判决认定事实清楚，适用法律正确，审判程序合法，应予维持。

据此，无锡市中级人民法院依照《中华人民共和国民事诉讼法》第六十一条第（一）项的规定，于2007年10月12日判决：驳回上诉，维持原判。二审案件受理费人民币50元，由上诉

人无锡市劳动局负担。

据此，无锡市中级人民法院依照《中华人民共和国行政诉讼法》第六十一条第(一)项的规定，于2007年10月12日判决：驳回上诉，维持原判。二审案件受理费人民币50元，由上诉人无锡市劳动局负担。

本判决为终审判决。

案例二 工伤及视同工伤——上下班途中

案情 1：北京国玉大酒店有限公司诉北京市朝阳区劳动和社会保障局工伤认定行政纠纷案

原告：北京国玉大酒店有限公司，住所地：北京市朝阳区安外慧忠里。

法定代表人：韩国全，该公司董事长。

被告：北京市朝阳区劳动和社会保障局，住所地：北京市朝阳区霄云路。

法定代表人：吕明杰，该局局长。

第三人：余秀兰，女，43岁，奥士凯连锁公司退休职工，住北京市朝阳区大屯路南沙滩小区。

原告北京国玉大酒店有限公司(以下简称国玉酒店公司)因与被告北京市朝阳区劳动和社会保障局(以下简称朝阳区劳动局)发生工伤认定行政纠纷，向北京市朝阳区人民法院提起行政诉讼。朝阳区人民法院认为余秀兰与本案有法律上的利害关系，依法通知余秀兰作为第三人参加诉讼。

原告国玉酒店公司诉称：陈卫东原系北京馄饨侯餐饮有限责任公司(以下简称馄饨侯公司)员工，下岗后到原告单位任临时工，从事停车场管理员工作，但其劳资、社保关系仍由馄饨侯公司继续管理并负责缴纳相关费用。2006年9月20日早晨，陈卫东在朝阳区北辰西路安翔北路东口因交通事故受伤，经抢救无效死亡。陈卫东之妻即第三人余秀兰向被告朝阳区劳动局提出工伤认定申请。被告朝阳区劳动局受理后，无视涉案交通事故发生日是陈卫东的休息日而非工作日、事故发生地不在陈卫东上下班途中等客观事实，作出了京朝劳社工伤认(1050T0085586)号《工伤认定结论通知书》(以下简称工伤认定书)，认定陈卫东于2006年9月20日死亡符合工伤认定范围，认定为工伤。该工伤认定书认定事实不清，证据不足，适用法律不准确，请求法院依法予以撤销。

原告国玉酒店公司提交以下证据：

1. 原告制作的从陈卫东住处到国玉酒店公司的交通路线图一份，用以证明陈卫东并非在上班途中发生交通事故；

2. 馄饨侯公司人力资源部于2006年3月30日出具的证明一份，用以证明陈卫东系馄饨侯公司职工，现已待岗，其养老保险、工伤保险金由该公司负责缴纳。

被告朝阳区劳动局辩称：陈卫东系原告国玉酒店公司员工，但国玉酒店公司未

给其缴纳工伤保险。2006年9月20日晨，陈卫东上班途中发生机动车交通事故，受伤后经抢救无效死亡。事故发生后，国玉酒店公司没有就此向我局进行工伤认定申请。陈卫东之妻即本案第三人余秀兰于2006年11月24日依法向我局申请工伤认定。我局受理后，按照法定程序通知原告并展开调查。调查中，国玉酒店公司不但不予以认真配合，反而向我局提供伪造的考勤簿、排班表、员工考勤记录表，另有三名国玉酒店公司员工向我局作虚假陈述，意图作伪证证明陈卫东死亡当日不是其工作日，涉案交通事故并非发生在陈卫东上班途中。我局经仔细勘察、全面了解情况并认真分析，认定陈卫东当日应上早班，上班时间为早7时而非早8时30分，涉案交通事故发生在陈卫东的工作日而非休息日，陈卫东是在上班途中因机动车交通事故受伤经抢救无效死亡。为此，我局依据《工伤保险条例》第十四条第(六)项的规定，于2007年1月16日作出涉案工伤认定书，认定陈卫东于2006年9月20日死亡，符合工伤认定范围，认定为工伤。原告不服，向北京市劳动和社会保障局(以下简称北京市劳动局)申请行政复议。北京市劳动局于2007年4月26日作出京劳社复决字[2007]12号《行政复议决定书》，维持了我局作出的工伤认定。综上，我局作出的涉案工伤认定结论事实清楚、证据充分、程序合法、适用法律正确，请求人民法院依法判决维持我局作出的涉案工伤认定书。

被告朝阳区劳动局提交以下证据：

1. 第三人余秀兰于2006年11月24日向被告朝阳区劳动局申请工伤认定时提交的材料一组，包括《工伤认定申请表》、北京市公安局公安交通管理局交通事故鉴定中心出具的陈卫东死亡证明、北京市公安局公安交通管理局朝阳交通支队(以下简称公交朝阳支队)出具的京公交朝认字[2006]第204号《交通事故认定书》、陈卫东与余秀兰的结婚证及余秀兰的身份证件、原告国玉酒店公司企业信息查询结果等，用以证明陈卫东与余秀兰系夫妻关系，余秀兰提出工伤认定申请，陈卫东发生涉案交通事故的基本事实及事故责任认定等情况；

2. 第三人余秀兰于2007年1月15日向被告朝阳区劳动局补充提交的陈卫东门诊费用清单及医院收费票据共12张，上述票据均显示陈卫东于周一到医院看病，用以证明周一系陈卫东工休时间；

3. 原告国玉酒店公司在被告朝阳区劳动局调查过程中提交的材料一组，包括国玉酒店公司企业法人营业执照(副本)复印件、国玉酒店公司与陈卫东签订的劳动协议书及聘用协议书、2006年9月PA组考勤表、公共区域9月份排班表、《关于陈卫东同志遇交通事故死亡我单位认为此事故不属于工伤情况的说明》、《情况说明》、《国玉大酒店考勤管理制度》、客房部员工2006年6月27日至2006年9月26日的考勤记录表、食堂饭卡记录、客房部签到本、指纹手工记录表，用以证明国玉酒店公司在工伤认定行政程序中向朝阳区劳动局主张陈卫东每周周三工休，其死亡当

日并非其工作日，陈卫东因涉案交通事故死亡不应属于工伤等情况；

4. 被告朝阳区劳动局对相关人员进行调查形成的调查笔录一组。根据上述笔录，被调查人均证明陈卫东是原告国玉酒店公司员工，与该公司签有劳动合同，但几名被调查人关于陈卫东上班时间及工休时间的陈述不一致，杨莉、郑全称陈卫东早晨上班时间为8时30分，工休时间为每周周三，发生涉案交通事故当日系陈卫东休息日；余秀兰、苗连平称陈卫东早上7时上班，周一休息；于海龙、薛进平称陈卫东早上7时上班。此外，杨莉还陈述了国玉酒店公司未给陈卫东缴纳工伤保险，该费用由陈卫东原单位馄饨侯公司缴纳的情况；

5. 被告朝阳区劳动局工作人员制作的勘察笔录，用以证明经勘察，认定原告国玉酒店公司客房部员工于每日早7时前到酒店保安室进行考勤；

6. 被告朝阳区劳动局作出涉案工伤认定书所依据的法规《工伤保险条例》和涉案《工伤认定申请受理通知书》及送达回证、《工伤认定调查通知书》及送达回证、《工伤认定结论通知书》及送达回证，用以证明被告具有受理工伤认定申请并作出结论的法定职责，其作出的涉案工伤认定程序合法，认定结论符合法律规定。

第三人余秀兰述称：本人在行政机关调查中以及法庭上的陈述句句属实。同意被告朝阳区劳动局作出的工伤认定结论，请求法院予以维持。

第三人余秀兰向法院提交以下证据：

1. 张振英于2007年5月30日作出的书面证言，内容主要是陈卫东2006年9月20日早晨在住房楼下取车(小三轮)准备上班的情况，用以证明第三人余秀兰向被告朝阳区劳动局作出的陈述属实；

2. 穆近芝于2007年6月13日作出的书面证明，主要内容是苗连平与陈卫东不是亲属关系，余秀兰与陈卫东均不认识苗连平。用以证明苗连平的证言属实。

朝阳区人民法院依法组织双方当事人进行质证。

对于被告朝阳区劳动局提供的证据，原告国玉酒店公司的质证意见为：1. 第三人余秀兰关于陈卫东上班时间、上班路线及休息时间的陈述不属实；2. 苗连平因违纪被国玉酒店公司开除，其所作陈述对国玉酒店公司不利，缺乏可信度；3. 于海龙及薛进平均与陈卫东工种不同，工作时间亦不同，他们关于陈卫东上早班时间为早7时的陈述不属实；4. 陈卫东医疗就诊情况不能证明每周一为陈卫东的公休日；5. 朝阳区劳动局工作人员制作的勘察笔录不能证明陈卫东的上班时间。国玉酒店公司对余秀兰提供的证据1、2的真实性均不予认可。

对原告国玉酒店公司提供的证据，被告朝阳区劳动局认为：1. 国玉酒店公司自行制作的路线图不准确，不能证明陈卫东发生涉案交通事故时不是在上班途中；2. 关于馄饨侯公司出具的证明，国玉酒店公司未在工伤认定行政程序中提交，故不影响我局作出的工伤认定。朝阳区劳动局对第三人余秀兰提供的证据没有异议。

朝阳区人民法院对被告朝阳区劳动局提供的证据材料认证如下：1. 证据 1、2 能够证明陈卫东于 2006 年 9 月 20 日因涉案机动车交通事故受伤，经抢救无效死亡，以及陈卫东之妻、第三人余秀兰于 2006 年 11 月 24 日申请工伤认定的事实；2. 证据 3、4、5 能够证明朝阳区劳动局履行职责就涉案工伤认定申请进行调查的情况，证据 4 所涉调查笔录，能够证明陈卫东与原告国玉酒店公司存在劳动关系，对余秀兰、苗连平、于海龙、薛进平等人的调查笔录与朝阳区劳动局制作的勘察笔录互相印证，能够证明陈卫东的工作内容及其上上班时间为早 7 时的事实；3. 证据 3、4、5 中，关于陈卫东工休时间的表述存在明显差异，朝阳区劳动局在涉案工伤认定行政程序中依职权对上述证据材料进行分析，认为国玉酒店公司自行提供的相关证据与证人陈述存在矛盾，余秀兰及苗连平关于陈卫东休息日是周一的证言证明效力高于与国玉酒店公司有利害关系的杨莉、郑全等人所作的陈述，且余秀兰、苗连平的陈述能够与陈卫东就医证明材料相互印证，故而认定陈卫东休息日为周一而非周三。在国玉酒店公司与陈卫东签订的劳动协议书未对工休时间进行明确约定的情况下，国玉酒店公司所提交的相关证据及其所认可的证人陈述均不足以推翻朝阳区劳动局关于陈卫东休息日的认定。国玉酒店公司虽然对苗连平的证言及陈卫东就医证明材料的真实性不予认可，但没有提供充分证据予以推翻，对其主张不予采信。朝阳区劳动局在涉案工伤认定行政程序中对于相关事实的认定证据充分，予以确认；4. 证据 6 能够证明朝阳区劳动局处理涉案工伤认定的情况，予以采信。对国玉酒店公司提交的证据，朝阳区人民法院认为：证据 1 系国玉酒店公司自行制作的交通路线图，该路线图不能证明陈卫东发生涉案交通事故时不是在上班途中，故不予采信；证据 2 系馄饨侯公司出具的书面证明，该证据能够证明陈卫东系该单位待岗职工，但不能否定国玉酒店公司与陈卫东之间的劳动关系，不能作为免除国玉酒店公司依法应当承担的工伤赔偿责任的依据，与本案关联性不足，不予采信。对于余秀兰提交的证据，朝阳区人民法院认为：证据 1、2 均与本案被诉具体行政行为没有关联性，不予采纳。

朝阳区人民法院一审查明：

陈卫东系原告国玉酒店公司职工，双方签订有书面劳动协议，但该协议书未明确约定每日工作时间及工休时间，国玉酒店公司亦未给陈卫东缴纳工伤保险费，该费用一直由陈卫东下岗时所在的馄饨侯公司负责缴纳。2006 年 9 月 20 日晨，陈卫东自其住处骑一辆三轮车前往国玉酒店公司上班。当日 6 时 5 分，陈卫东行至朝阳区北辰西路安翔北路东口时，发生机动车交通事故受伤，经抢救无效死亡。公交朝阳支队对此次交通事故作出责任认定，结论为陈卫东无责任。2006 年 11 月 24 日，陈卫东之妻、本案第三人余秀兰向被告朝阳区劳动局提出工伤认定申请。朝阳区劳动局于同年 12 月 6 日正式受理，同时依据《工伤保险条例》的规定，向国玉酒店

公司下发了《工伤认定调查通知书》，并对相关人员进行调查核实。2007年1月16日，被告作出涉案工伤认定书，认定陈卫东于2006年9月20日死亡，符合工伤认定范围，认定为工伤，并于2007年1月22日将涉案工伤认定书送达原告。国玉酒店公司不服该工伤认定，向北京市劳动局申请行政复议。北京市劳动局于2007年4月26日作出京劳社复决字[2007]12号《行政复议决定书》，维持了涉案工伤认定书。

【相关知识点】

符合工伤认定的三个基本要素：工作时间（时间界限）、工作区域（空间界限）和因工致伤（因果关系）。本案例存在两点争议：

第一，职工在两个或两个以上用人单位就业时，工伤事件应该如何处理？

用劳动和社会保障部《关于实施<工伤保险条例>若干问题的意见》(劳社部函[2004]256号)第一条规定：“职工在两个或两个以上用人单位同时就业的，各用人单位应当分别为职工缴纳工伤保险费。职工发生工伤，由职工受到伤害时其工作的单位依法承担工伤保险责任。”

第二，“上下班途中”发生事故，满足什么条件才算做工伤？

根据《工伤保险条例》第十四条第(六)项的规定，职工有下列情形之一的，应当认定为工伤：“在上下班途中，受到非本人主要责任的交通事故或者城市轨道交通、客运轮渡、火车事故伤害的”。

根据《工伤保险条例》第十四条，工伤七大分类：

（一）在工作时间和工作场所内，因工作原因受到事故伤害的；

职工参加本单位(本单位部门之间组织的除外)利用工作时间组织的运动会及体育比赛或者代表本单位参加上级单位举办的运动会及体育比赛中受伤？违章受伤？串岗受伤？私活？吃饭、洗手间等需求？联谊活动（中秋联谊抢椅子）⁴³？

（二）工作时间前后在工作场所内，从事与工作有关的预备性或者收尾性工作受到事故伤害的；

（三）在工作时间和工作场所内，因履行工作职责受到暴力等意外伤害的；

（四）患职业病的；

“职业病”的疾病符合《职业病防治法》相关规定。

（五）因工外出期间，由于工作原因受到伤害或者发生事故下落不明的；

争议1，因工外出期间的界定；

争议2，工作原因的界定：上班期间被小偷或盗贼砍伤？上班期间因别人报复被砍伤？上班期间上厕所滑倒摔伤？

（六）在上下班途中，受到非本人主要责任的交通事故或者城市轨道交通、客运轮渡、火

⁴³ 李华龙. 工伤保险相关内容讲解及其案例交流[DB/OL]. 2008-11-04 . <http://wenku.baidu.com/view/289bb111cc7931b765ce15e7.html>

车事故伤害的；

（七）法律、行政法规规定应当认定为工伤的其他情形。

【案例分析】

本案的争议焦点是：被告朝阳区劳动局作出的涉案工伤认定书是否合法。

朝阳区人民法院一审认为：

一、关于被告朝阳区劳动局作出涉案工伤认定的程序是否合法的问题。

《工伤保险条例》第五条规定：“……县级以上地方各级人民政府劳动保障行政部门负责本行政区域内的工伤保险工作。……”根据该规定，被告朝阳区劳动局作为工伤保险主管部门，对其主管的行政区域内企业职工的工伤认定申请具有审查并作出工伤认定的职责。《工伤保险条例》第十七条规定：“职工发生事故伤害或者按照职业病防治法规定被诊断、鉴定为职业病，所在单位应当自事故伤害发生之日或者被诊断、鉴定为职业病之日起30日内，向统筹地区劳动保障行政部门提出工伤认定申请。遇有特殊情况，经报劳动保障行政部门同意，申请时限可以适当延长。用人单位未按前款规定提出工伤认定申请的，工伤职工或者其直系亲属、工会组织在事故伤害发生之日或者被诊断、鉴定为职业病之日起1年内，可以直接向用人单位所在地统筹地区劳动保障行政部门提出工伤认定申请。”根据该规定，用人单位未按时提出工伤认定申请的，工伤职工或者其直系亲属、工会组织可以直接向用人单位所在地统筹地区劳动保障行政部门提出工伤认定申请。根据本案事实，在原告国玉酒店公司不按规定提出工伤认定申请的情况下，朝阳区劳动局受理陈卫东之妻、本案第三人余秀兰提出的工伤认定申请，符合法律规定。

《工伤保险条例》第十九条规定：“劳动保障行政部门受理工伤认定申请后，根据审核需要可以对事故伤害进行调查核实，用人单位、职工、工会组织、医疗机构以及有关部门应当予以协助。”朝阳区劳动局受理涉案工伤认定申请后，审核了余秀兰提交的工伤认定申请表、死亡证明等材料，又向国玉酒店公司下发了《工伤认定调查通知书》，依法向用人单位、有关人员进行调查并制作调查笔录，处理程序符合法律规定。朝阳区劳动局作出涉案工伤认定书后，依法分别送达申请人余秀兰及用人单位国玉酒店公司，亦符合法律规定。综上，可以认定朝阳区劳动局作出涉案工伤认定的程序合法。

二、关于被告朝阳区劳动局作出的涉案工伤认定书的内容是否合法的问题。

《工伤保险条例》第十四条第(六)项规定，职工在上下班途中，受到机动车事故伤害的，应当认定为工伤。因此，判断涉案工伤认定书合法与否的关键，就在于陈卫东的死亡是否构成工伤，亦即陈卫东是否在其上班途中因机动车事故伤害致死。

判断陈卫东是否在上班途中因机动车事故伤害致死，首先要确定涉案交通事故发生的时间是否在陈卫东前往上班的时间段内。被告朝阳区劳动局就此依法进行了调查。调查中，原告国玉酒店公司提供了考勤簿、排班表、员工考勤记录表，意图证明涉案交通事故发生当日正值陈卫东的休息日；同时，接受调查的国玉酒店公司的员工就该公司上班时间是早晨7时还是8时30

分的问题作出的陈述亦不一致。最高人民法院《关于行政诉讼证据若干问题的规定》第六十三条第(二)项规定：“鉴定结论、现场笔录、勘验笔录、档案材料以及经过公证或者登记的书证优于其他书证、视听资料和证人证言。”该条第(七)项规定：“其他证人证言优于与当事人有亲属关系或者其他密切关系的证人提供的对该当事人有利的证言。”该条第(九)项规定：“数个种类不同、内容一致的证据优于一个孤立的证据。”朝阳区劳动局经实际勘查，结合第三人余秀兰提供的陈卫东就医证明材料以及其他证人证言，在对所有证据进行全面分析的基础上，根据能够互相印证并形成完整证据链条的证据材料，得出了陈卫东的工休日是周一而非周三，其上班时间为早晨7时而非8时30分的结论，进而认定涉案交通事故发生的时间在陈卫东前往上班的时间段内。根据本案现有证据，可以认定涉案交通事故发生之日是陈卫东的工作日，陈卫东当日上早班，上班时间为7时，而涉案交通事故发生于当日6时20分。据此可以认定涉案交通事故发生于陈卫东前往上班的合理时间段内。

判断陈卫东是否在上班途中因机动车事故伤害致死，还必须判断前述涉案交通事故发生的地点是否位于陈卫东的上班途中。原告国玉酒店公司制作了一份从陈卫东住处到国玉酒店公司的交通路线图，并以涉案交通事故发生的地点不在该图所示路线上为由，认为被告朝阳区劳动局认定陈卫东在上班途中因机动车事故伤害致死不当。对此法院认为，《工伤保险条例》关于“在上下班途中受到机动车事故伤害”的规定，没有对“上下班途中”作出具体的解释。正确理解该规定，应当从有利于保障工伤事故受害者的立场出发，对“上下班途中”作出全面、正确的理解。所谓“上下班途中”，原则上是指职工为上下班而往返于住处和工作单位之间的路途之中。但根据社会生活的实际情况，职工不一定只有一处住处，因工作性质的不同，其工作场所也不一定仅有一处。即使住处和工作场所仅有一处，职工往返于两地之间也不一定只有一条路径可供选择。因此，只要是在职工为上下班而往返于住处和工作单位之间的合理路途之中，即应认定为“上下班途中”。对“上下班途中”不能作过于机械的理解，不能理解为最近的路径，也不能理解为职工平常较多选择的路径，更不能以用人单位提供的路径作为职工上下班必须选择的唯一路径。因此，根据本案事实，可以认定涉案交通事故发生于陈卫东上班途中，国玉酒店公司以涉案交通事故发生的地点不在其自行制作的交通路线图上为由，主张涉案交通事故不是发生在陈卫东上班途中的理由不成立，不予支持。

综上，被告朝阳区劳动局认定陈卫东与原告国玉酒店公司存在劳动关系，陈卫东于2006年9月20日在上班途中因机动车事故受伤，经抢救无效后死亡，符合《工伤保险条例》第十四条第(六)项的规定，据此作出的涉案工伤认定书，认定事实清楚、适用法规正确、程序合法，依法应予维持。朝阳区人民法院依据《中华人民共和国行政诉讼法》第五十四条第(一)项的规定，于2007年10月18日判决：

维持被告朝阳区劳动局于2007年1月16日作出的涉案工伤认定书。

国玉酒店公司不服一审判决，向北京市第二中级人民法院提出上诉，请求撤销原判，依法改判撤销涉案工伤认定书。主要理由是：1. 陈卫东是馄饨侯公司的下岗职工，到上诉人国玉酒

店公司任临时工，其工伤保险金仍由馄饨侯公司缴纳，故被上诉人朝阳区劳动局作出的涉案工伤认定与上诉人无关；2. 根据上诉人制作的从陈卫东住处到国玉酒店公司的交通路线图，涉案交通事故发生的地点不在陈卫东上班途中，因此陈卫东因涉案交通事故死亡不构成工伤，朝阳区劳动局作出的涉案工伤认定书不合法。

上诉人国玉酒店公司没有提交新的证据。

被上诉人朝阳区劳动局辩称：一审判决认定事实清楚，审判程序合法，适用法律正确，应予维持。上诉人国玉酒店公司的上诉应予驳回。

被上诉人朝阳区劳动局没有提交新的证据。

原审第三人余秀兰述称：一审判决正确，请求依法驳回上诉，维持原判。

原审第三人余秀兰没有提交新的证据。

北京市第二中级人民法院经二审，确认了一审查明的事实。

本案的争议焦点是：一、陈卫东身为馄饨侯公司的下岗职工，到上诉人国玉酒店公司担任停车场管理员，在国玉酒店公司未给其交纳工伤保险费的情况下，如果发生工伤事故，应由谁承担工伤保险责任；二、陈卫东是否在上班途中因机动车事故伤害死亡。

北京市第二中级人民法院二审认为：

一、关于第一个争议焦点。

劳动和社会保障部《关于实施<工伤保险条例>若干问题的意见》(劳社部函[2004] 256 号)第一条规定：“职工在两个或两个以上用人单位同时就业的，各用人单位应当分别为职工缴纳工伤保险费。职工发生工伤，由职工受到伤害时其工作的单位依法承担工伤保险责任。”根据该规定，下岗、待岗职工又到其他单位工作的，该单位也应当为该职工缴纳工伤保险费；下岗、待岗职工在其他单位工作时发生工伤的，该单位应依法承担工伤保险责任。本案中，陈卫东从馄饨侯公司下岗后，到上诉人国玉酒店公司担任停车场管理员，并与该公司签订了劳动协议。陈卫东作为劳动者，国玉酒店公司作为用人单位，双方的劳动关系清楚。因此，国玉酒店公司也应当为陈卫东缴纳工伤保险费。如果陈卫东在国玉酒店公司工作期间发生工伤事故，国玉酒店公司应依法承担工伤保险责任。据此，被上诉人朝阳区劳动局作出的涉案工伤认定当然与国玉酒店公司有关。国玉酒店公司未给陈卫东缴纳工伤保险费已违反了相关规定，又以陈卫东系馄饨侯公司下岗职工，其工伤保险费由原单位馄饨侯公司缴纳为由，主张涉案工伤认定与其无关，意图逃避应负的工伤保险责任，其该项上诉理由没有法律依据，不能成立。

二、关于第二个争议焦点。

根据《工伤保险条例》第十四条第(六)项的规定，职工在上下班途中受到机动车事故伤害的，应当认定为工伤。对该规定所指的“上下班途中”应作全面、正确的理解。“上下班途中”应当理解为职工在合理时间内，为上下班而往返于住处和工作单位之间的合理路径之中。该路径可能有多种选择，不一定是固定的、一成不变的、唯一的路径。该路径既不能机械地理解为从工作单位到职工住处之间的最近路径，也不能理解为职工平时经常选择的路径，更不能以用

人单位提供的路径作为职工上下班必须选择的唯一路径。根据日常社会生活的实际情况，职工为上下班而往返于住处和工作单位之间的合理路径可能有多种选择。只要在职工为了上班或者下班，在合理时间内往返于住处和工作单位之间的合理路径之中，都属于“上下班途中”。至于职工选择什么样的路线，该路线是否为最近的路线，均不影响对“上下班途中”的认定。本案中，根据行政机关的调查以及现有证据，2006年9月20日早晨，陈卫东从自己的住处出发，前往上诉人国玉酒店公司上班。陈卫东的住处位于北京市朝阳区大屯路南沙滩小区，国玉酒店公司位于北京市朝阳区安外慧忠里。从北京的实际地形看，陈卫东的住处为国玉酒店公司的西北方向，涉案事故发生于朝阳区北辰西路安翔北路东口，在国玉酒店公司的西方，该地点虽然不在国玉酒店公司自制的从陈卫东住处到国玉酒店公司的交通路线图上，但亦位于陈卫东上班的合理路线之内。因此，可以认定陈卫东系在上班途中因机动车事故伤害死亡，被上诉人朝阳区劳动局作出的工伤认定合法，应予维持。

综上，上诉人国玉酒店公司的上诉理由均不成立，一审判决认定事实清楚，适用法律正确，审判程序合法，应予维持。据此，北京市第二中级人民法院依据《中华人民共和国行政诉讼法》第六十一条第(一)项的规定，于2007年12月18日判决：

驳回上诉，维持原判。

本判决为终审判决。

案例三 视同工伤——“48小时”之辩

案情 1：加班昏倒 7 天后身亡不算工伤⁴⁴

曹军生前是安徽省定远县农发行职工。2009年4月16日，曹军加班。20时许，其妻李女士接到丈夫同事的电话，说曹军突然昏迷。到医院后，李女士被告知，丈夫被诊断为脑干出血，存活希望只能以分秒来计算。深度昏迷的曹军只能靠呼吸机维持生命。4月23日，苦苦支撑7天后，44岁的曹军停止了呼吸。

曹军去世后，生前所在单位及时给予李女士慰问。李女士说，追悼会上也提到丈夫是“因公殉职”。可李女士填完工伤认定申请表，准备请丈夫单位加盖公章时，却遭到拒绝。“说他不够工伤认定标准，只能按照职工因病死亡进行抚恤补偿。”这让李女士无法接受。

据悉，此事还惊动了该银行安徽省相关负责人。在表示同情的同时，银行也给予了一些补偿和抚恤，“按最高标准发放抚恤金”。但认定工伤的事情，该负责人表示爱莫能助，“国家有规定，48小时内经抢救无效死亡的才算工伤”。

据了解，根据《工伤保险条例》第15条规定，“在工作时间和工作岗位，突发疾病死亡或者在48小时之内经抢救无效死亡的”，才能视为工伤，享受工伤待遇。

⁴⁴ 加班昏倒 7 天后身亡不算工伤[N]. 现代快报. 2010-12-30 (A4)

李女士说，如果不是靠呼吸机支撑，丈夫当时就可以宣告不治。就在抢救超过 48 小时前，主治医生还曾委婉地向她提到工伤认定标准，并说曹军医治无望，“除非有奇迹出现”。医生的话让李女士陷入痛苦抉择，救还是不救？李女士还是选择继续治疗，“不能认定工伤，就因为他多撑了 5 天？”

相关案例：前不久，四川宜宾的一名公交车司机在上班开车途中突发疾病昏迷，抢救 11 天后宣告死亡，公交公司及家属都认为属于工伤，但劳动部门却作出“不属于因工死亡”的决定书，其依据就是现行《工伤保险条例》的规定。

四川人小慧原来在佛山市一家工厂做装配工。2003 年一天下班前，小慧看到一位同事不慎受伤流血后，突然晕厥，栽倒在地。经诊断，为高血压突发及恶化。术后 8 天，不治死亡。家属申请要求为工伤。日前，佛山中院终审认定：女工从事的工作对一般人而言并不紧张，其病发系因自身身体状况导致，不算工伤。

2010 年 8 月 4 日，39 岁工程师刘海在工作中突发脑溢血，被送入医院抢救，35 小时后停止了呼吸。为了抓住最后那丝希望，太太邓女士恳求医生为丈夫装上呼吸机。然而，奇迹并没有出现，8 月 7 日 17 时 50 分，刘海被宣告死亡。深圳福永医院出具的《疾病诊断证明书》记录，刘海系“左颞顶部自发性脑内出血”死亡。至此，刘海整个抢救时间为 77 小时。丈夫死后，邓女士向深圳市人力资源保障局申请工伤，让她没想到的是，依靠呼吸机拖延的这“42 小时”，成了她为丈夫索赔的最大“门槛”，她被告知，由于突发疾病至死亡超过 48 小时，因此无法认定工伤，并拿到了一份“非工伤认定书”。由于工伤的认定与否牵涉到 20 多万元的保险赔偿差异，因此，邓女士向深圳市福田区人民法院提起行政诉讼，要求深圳市人力资源保障局做出工伤认定的结果，但被裁定败诉。日前，她又向深圳市中级人民法院提起上诉。

2008 年 4 月，厦门建安集团有限公司工程师肖文旭开会发言时突发脑溢血，抢救无效 3 天后死亡，也因工伤认定发生争议。该局工伤认定部门负责人阮春来表示，他们已接到家属的工伤认定申请，但无法对肖文旭进行工伤认定。根据《工伤保险条例》第 15 条规定：在工作时间和工作岗位，突发疾病死亡或在 48 小时之内经抢救无效死亡的，视同工伤。根据医院开具的死亡证明，肖文旭从发病、抢救到死亡的时间已 3 天，超过了规定的 48 小时，因此，肖的情况不在工伤认定范围之内。目前，他们能做的就是严格执行《工伤保险条例》的规定，不予认定。工伤保险与康复科××科长认为，以肖的情况，无法认定为工伤，现在只能是在刚性规定下，看能否做些协调工作⁴⁵。

【相关知识点】

《工伤保险条例》第十五条规定，职工有下列情形之一的，视同工伤：

⁴⁵ 林宏杰、林森。抢救超过 48 小时，不能认定工伤[N]。东南快报。2008-5-14（A31）

(一)在工作时间和工作岗位，突发疾病死亡或者在 48 小时之内经抢救无效死亡的；

(二)在抢险救灾等维护国家利益、公共利益活动中受到伤害的；

(三)职工原在军队服役，因战、因公负伤致残，已取得革命伤残军人证，到用人单位后旧伤复发的。

职工有前款第(一)项、第(二)项情形的，按照本条例的有关规定享受工伤保险待遇；职工有前款第(三)项情形的，按照本条例的有关规定享受除一次性伤残补助金以外的工伤保险待遇。

《工伤保险条例》第十六条规定：职工符合本条例第十四条、第十五条的规定，但是有下列情形之一的，不得认定为工伤或者视同工伤：

(一) 故意犯罪的；

(二) 醉酒或者吸毒的；

(三) 自残或者自杀的。

【案例分析】

上述案例都是涉及到《工伤保险条例》第十五条第一款关于 48 小时的规定，下面给出各方观点作为参考：

××专家：这样的规定很荒唐

对于 48 小时限制，早有法律界专家提出质疑，一名不愿透露姓名的律师表示，这样的规定有点荒唐，不知道 48 小时是依据什么制定的。他说：“工伤的本意是对工人在工作期间受到的伤害进行赔偿。按这种规定，48 小时内人死了算工伤，48 小时以外人死了反而不算工伤，这太荒唐了。”由于每个人受伤原因不同、症状不同，身体状况也存在差异，因此 48 小时并不应该作为一般因工死亡的标准。众所周知，因为每个人受伤原因不同、症状不同，而且每个人的身体状况也存在差异，把 48 小时定为工伤标准毫无科学依据可言。另外，呼吸机是外助呼吸设备，谁都知道一旦取下，患者很快就会失去生命体征。用呼吸机的目的，一是急救，二是维持生命等待奇迹出现。所以，有研究人员认为“经抢救后依赖呼吸机等辅助设备维持生命的，不受 48 小时的限制”。我以为，只要确认在 48 小时内经抢救后回天无力死亡的，即可认定为工伤，还有，如果是连续的不间断的抢救，即使超过 48 小时死亡的，也应认定为工伤。

律师说法

反方：超过 48 小时应“视同工伤”

在工作场所突发疾病，经过抢救，即使超过了 48 小时才死亡，也应当“视同工伤”。还有人提出“取消 48 小时的限定”，直接规定“工作时间工作岗位发病，经抢救无效死亡的”都“视同工伤”。

正反：“48 小时限定”有其合理性

“48 小时的限定”有其合理性，它是在企业和劳动者之间寻求一种相对公平的平衡。假设不限定“48 小时”，任何在工作场所发病的都算“工伤”，那么所有有疾病的人，都可以说“我

是在工作时间工作岗位发病的”，这样，就无限扩大了工伤保险的范围。

折中：执法过程中应该具体分析

“48 小时”的限定是法律的一个刚性规定，但在实际执法过程中，应该具体个案具体分析：患病了十几年，最后因病死亡还认定为“工伤”，这显然不合理；但仅仅因为使用了呼吸机，而超过了几个小时就不认定为工伤，这也不合理。

“48 小时”的规定本意如何？

“48 小时”的时限规定是为了避免将突发疾病无限制地扩大到工伤保险的范围，但由于我国没有脑死亡的具体标准，用人单位完全可以凭先进的医疗技术将病人的死亡时间拖至 48 小时以后，如果 48 小时之内不死亡，而是 48 小时 01 分死亡，并不能改变因工作而死亡的性质，但处理的结果却有了天壤之别，这显然令人难以接受；况且，由于每个人受伤原因不同、症状不同，身体状况也存在差异，因此“一刀切”的把 48 小时作为一般因工死亡的标准也是很不科学的。；另一方面，如果明知患者抢救无效，家属可能会在 48 小时之内放弃治疗，以取得工伤认定。这两者无疑都是对社会道德的挑战。

另外，工伤认定应该没有时间的概念。应当说，《工伤保险条例》把疾病也纳入工伤是突破和超前的。但我们有关部门应该体会这样的精神，当造成死亡的致害因素和工作有关，如工作强度大、工作时间长、工作环境引起的，那么无论抢救时间有多长，都应认定工伤。当造成死亡的致害因素难以认定和工作有关时，可以以死亡时间来认定是否是工伤。

案例四 工伤不予受理情况——学生实习期间工伤？

案情 1：实习生在实习单位实习时受伤不享受工伤保险待遇⁴⁶

原告廖尚军系成都交通学校 2001 级 1 班的学生。经学校安排推荐，于 2003 年 9 月到被告汽运四分公司参加汽车维修实习。2003 年 12 月 26 日下午，廖尚军在实习单位上班工作时，被实习单位的驾驶员何林倒车时撞伤。廖尚军随即被送往医院救治。成都市劳动和社会保障局于 2003 年 12 月 30 日认定廖尚军受伤属工伤性质。2004 年 7 月 27 日，成都市劳动能力鉴定委员会确认廖尚军的伤残等级为七级。2004 年 9 月 23 日，廖尚军以工伤待遇争议为由，向成都市劳动争议仲裁委员会提请劳动仲裁。成都市劳动争议仲裁委员会以双方未形成劳动关系，该争议不属于劳动争议为由决定终止审理。2004 年 11 月 4 日，原告向成都市武侯区人民法院起诉，请求判令四被告连带赔偿其医疗费、残疾赔偿金、误工费、精神抚慰金等共计 71 417.40 元。

成都市武侯区人民法院认为：廖尚军在实习单位虽然是因实习受伤，但不能享受工伤待遇，其所受损害应按一般民事侵权纠纷处理。据此，成都市武侯区人民法院依法判决被告汽运公司向原告廖尚军偿付人身损害赔偿金共计 32762.81 元。

案情 2：无锡实习生期满遇工伤 未签合同公司也要赔⁴⁷

⁴⁶代万旭．实习生在实习单位实习时受伤不享受工伤保险待遇[N]．四川科技报．2009 年 7 月 23 日（8）

⁴⁷ 马毅萍、李正晖、路若愚．无锡实习生期满遇工伤 未签合同公司也要赔[DB/OL]．新华报业网-扬子晚报．2011

无锡某技师学院与某机械公司约定，学生实习考核合格并取得毕业证书后，可作为公司正式员工签订劳动合同。学生在实习期满后发生工伤，公司以未签劳动合同为由拒赔。近日，无锡市滨湖区人民法院一审审结了这起工伤保险待遇纠纷，判令公司作出工伤赔偿的同时，赔偿未签订劳动合同双倍工资差额，合计人民币 7.5 万余元。

2008 年 4 月，王某以技师学院学生的身份到机械公司实习，校方与公司签订了书面用工协议，双方约定如实习学生在公司实习考核合格并取得毕业证书后，可作为公司正式员工并另行签订劳动合同。3 个月后，王某从技师学院毕业，但公司却迟迟未与其签订劳动合同。2009 年 8 月，王某在工作中意外遭遇了工伤，经劳动保障部门认定为十级伤残。此后，其多次向公司主张工伤保险，公司均置之不理。王某无奈提起了劳动仲裁，滨湖区劳动仲裁委员作出仲裁裁决，确认双方存在事实劳动关系，要求机械公司作出工伤和双倍工资差额的赔偿。

随后公司不服裁决，以王某受伤时仍是在校学生，且一直未向其提供毕业证书，导致双方未签订劳动合同为由否认存在劳动关系，并起诉至法院要求撤销仲裁裁决。

法院经审理后认为，王某在工作时受伤，并经劳动部门鉴定为十级伤残，公司未按规定支付工伤保险待遇，侵害了其合法权益。公司以王某未提交毕业证书导致双方未签订劳动合同的抗辩意见不能对抗《中华人民共和国劳动合同法》第十条“建立劳动关系，应订立书面劳动合同”的强行性规定，法院不予采信，遂作出上述判决。

【相关知识点】

一般情况下，不予受理的工伤申请有以下四种情况：

- (1) 自事故发生之日或者被诊断、鉴定为职业病之日起超过 1 年提出申请；
- (2) 受伤害人员是用人单位聘用的离退休人员或者超过法定退休年龄的；
- (3) 无营业执照或者未经依法登记、备案的单位以及被依法吊销营业执照或者撤销登记、备案的单位；
- (4) 在校学生到用人单位实习期间发生伤亡事故的。

【案例分析】

第一个案例的主要说明实习生在实习单位实习时受伤是不可以享受工伤待遇。目前对这个问题主要争论点在于实习生不属于劳动者。劳动部《关于贯彻执行<中华人民共和国劳动法>若干问题的意见》第十二条明确规定：“在校生利用业余时间勤工助学，不视为就业，未建立劳动关系”。在校学生并不具备这些“劳动者”的条件，所以在校学生在实习过程中受伤，不具备工伤保险赔偿的主体资格，不享受工伤保险待遇。

追溯相关法律，1996 年颁布《企业职工工伤保险试行办法》第六十一条规定：“到参加工伤保险的企业实习的大中专院校、技工学校、职业高中学生发生伤亡事故的，可以参照本办法

的有关待遇标准，由当地工伤保险经办机构发给一次性赔偿。工伤保险经办机构不向有关学校和企业收取保险费用。”然而但 2004 年开始实施的《工伤保险条例》（经 2010 年修订）第三十条规定：“职工因工作遭受事故伤害或者患职业病进行治疗，享受工伤医疗待遇。”该条例的规定明确了享受工伤的前提必须是劳动关系确立。国务院颁布的《工伤保险条例》系行政法规，劳动部门颁布的《企业职工工伤保险试行办法》属部门规章，行政法规的效力应大于部门规章的效力，《工伤保险条例》实施后，《企业职工工伤保险试行办法》即不应再使用。

这并不意味着实习生在实习过程中受伤不受劳动法调整，受害人可以以人身损害赔偿起诉，这可以参考民法通则中有关人身损害赔偿司法解释。但是需要注意到是，两者之间的区别：第一，举证责任不同。人身损害赔偿是一种过错责任，而工伤是无过错责任。第二，民事赔偿认定范围与工伤相比范围要小一些。工伤保险规定，职工在上下班途中遇到机动车事故而受伤、突发疾病经抢救无效死亡等，都可以认定为工伤，而实习生在上述两种情形中发生伤害的，就不能以工伤来起诉，应以人身损害起诉⁴⁸。

实际操作中，各地方政府针对这个问题也作出相应的解决。河南省在 2007 颁布实施的《河南省工伤保险条例》第四十六条规定：“大中专院校、技工学校、职业高中等学校学生在实习单位由于工作遭受事故伤害或者患职业病的，参照本条例规定的标准，一次性发给相关费用，由实习单位和学校按照双方约定承担；没有约定的，由双方平均分担。”

广东省《广东省高等学校学生实习与毕业生就业见习条例》第二十九条规定：“实习协议确定的投保人，应当及时为学生办理意外伤害保险等相关保险。”通过商业保险来保证实习学生的权益。

第二个案例中学生实习可以获得工伤保险待遇的特殊性在于学生最初是以实习名义到单位工作的，实习期满单位应与其签订劳动合同但未签订，在此情况下发生工伤事故，单位是否应承担赔偿责任。根据《劳动合同法》第十条的规定，“建立劳动关系，应当订立书面劳动合同”。但劳动关系的认定并非单纯以是否签订劳动合同为依据。在未签订书面劳动合同的情况下，工资支付凭证或记录、缴纳各项社会保险费的记录、“工作证”、“服务证”等能够证明身份的证件、劳动者填写的用人单位招工招聘“登记表”、“报名表”等招用记录、其他劳动者的证言等都是证明劳动关系成立的重要证据。第二个案例中公司以学生未提供毕业证书作为未签订劳动合同的理由，并不能否认事实上的劳动合同关系，更不能据此规避未签订劳动合同导致的双倍工资差额的赔偿。同时，承办法官提示，若校方未与单位签订实习期满可作为正式员工签订合同的协议，在校学生在实习期间发生工伤，按照一般的人身损害赔偿案件处理，不适用工伤保险的相关法律规定。

⁴⁸ 孟国庆. 说法：学生实习期间受伤 算不算工伤[DB/OL]. 2009-5-19. <http://news.lyd.com.cn/content/2009/5/19/558473.shtml>

案例五 工伤保险待遇

案情 1：工伤保险和商业保险：黑龙江新兴煤矿事故⁴⁹

2009 年 11 月 21 日 2 时 30 分，黑龙江鹤岗新兴煤矿发生特大瓦斯爆炸事故。27 日，最后一位遇难者遗体找到，最终确定该事故共造成 108 人死亡。

新兴煤矿已制定了“11·21”爆炸事故遇难矿工的两套赔偿方案，一次性赔偿和定期供养两种赔偿方案，遇难矿工家属可以选择其中一种。首先，每位遇难矿工家属都可以获得一次性工亡补助金和丧葬金共计 10.26 万元；其次，遇难矿工家属还可选择一次性或供养两种赔偿方案两种方案中的一种，一次性赔偿金额 20 万元，如果选择供养可每月领取 531 元、708 元不等的抚恤金。签署赔偿协议书的遇难矿工家属中多数选择了一次性赔偿，得到了 30.26 万元的赔偿金，其中包括一次性遗属赔偿金，丧葬补助金，一次性工亡补助金等相关费用。少部分家中儿女较多的老人选择了每月发放抚恤金的赔偿方式。

11 月 26 日，中国人寿公司开通理赔绿色通道，当日下午，将赔款 3 万元送到遇难者保单受益人手中，这也是鹤岗矿难的第一笔赔款。11 月 27 日，公司又给另外两位遇难客户的保单受益人，送去了 40486 元保险金。截止 12 月 20 日，中国人寿共为鹤岗矿难的 8 名客户赔偿保险金约 23 万元；另外还有 1 名客户因理赔资料不全正在处理中，保险金额约 12 万元。

案情 2：国外工伤保险：华人装修工工伤获赔 450 万房东没保险钱难到手⁵⁰

一位华人装修工在布碌仑一个工厂里施工时从高处坠落，造成左盆骨碎裂，他通过律师向工厂房东索赔，官司拖了近十年，前后两次审判，上周陪审团判受伤者胜诉，判赔 450 万，但由于房东没有购买意外伤害保险，如何拿到赔偿还是个未知数。

事件发生在 2001 年 11 月 12 日，当事人姓胡，现年 40 多岁，事发当天他到位于 Varet 街 184 号的一间工厂做装修，工厂房东名为 DelandEng。施工过程中胡先生没系安全带，他从大约 18 英尺高的地方摔下来，左盆骨碎裂，医生在他身体里打入 19 个钢钉，虽然现在他能走路，但失去了工作能力。胡先生委托戴禹索大卫律师楼打民事赔偿官司。戴禹说，根据纽约劳工法，包工头和物业房东有责任向装修工人提供安全设备，包括安全带，否则便是失职。胡先生的雇主有工伤保险，保险公司支付了胡先生的医药费和部分工资损失，因此不能再告包工头。

2006 年，纽约民事法庭判胡先生胜诉，房东必须赔偿 200 余万。房东随后上诉，理由是房东对工人受伤不必负任何责任。上级法庭把案件再打回来，直到今年 1 月民事法庭再举行审判，陪审团判房东败诉，必须赔偿胡先生 450 万。但房东没有购买意外伤害保险，如何拿到赔偿还是一个问题。戴禹说，房东为了省一年几千元，导致工人受了伤却无法拿到赔偿，是对工人来说不公平。他指出，该工厂是登记在房东个人名下，因此可以追房东的个人财产。

案情 3：工伤保险和民事损害赔偿：已获交通损害全额赔偿还能不能认定工伤？

郭某系某化工厂职工，平时都是乘坐单位班车上下班。1999 年 9 月 17 日，郭某因送孩子上学未能赶上班车，便乘公共汽车上班，中途换车时被一辆出租车撞倒，左腿受伤，住院治疗 20 多天。事故发生后，经交通部门鉴定，出租车司机对事故负主要责任，并按《道路交通事故

⁴⁹ 黑龙江鹤岗煤矿爆炸[EB/OL]. 2009. <http://news.sina.com.cn/z/hljhgmkbz/>

⁵⁰ 林菁. 华人装修工工伤获赔 450 万 房东没保险钱难到手[N]. 侨报. 2011-02-07 http://chinese.usqiabao.com/2011-02/07/content_731564.htm

《工伤保险条例》全额赔偿郭某医疗费、护理费、误工费共计 5988.74 元。郭某出院后，要求所在单位按工伤发给一次性伤残补助金，并支付住院期间工资。而化工厂认为，郭某上班不是单位班车行驶路线，因而不是在上下班的必经路线上，不能享受工伤待遇；即使认定工伤，由于郭某已经获得交通事故损害赔偿，工厂也无须再给郭某工伤赔偿。郭某不服，诉诸仲裁和法院，您认为该如何判？

【相关知识】

具体到工伤保险待遇内，《中华人民共和国社会保险法》第三十八条规定：因工伤发生的下列费用，按照国家规定从工伤保险基金中支付：

- （一）治疗工伤的医疗费用和康复费用；
- （二）住院伙食补助费；
- （三）到统筹地区以外就医的交通食宿费；
- （四）安装配置伤残辅助器具所需费用；
- （五）生活不能自理的，经劳动能力鉴定委员会确认的生活护理费；
- （六）一次性伤残补助金和一至四级伤残职工按月领取的伤残津贴；
- （七）终止或者解除劳动合同时，应当享受的一次性医疗补助金；
- （八）因工死亡的，其遗属领取的丧葬补助金、供养亲属抚恤金和因工死亡补助金；
- （九）劳动能力鉴定费。

《中华人民共和国社会保险法》第三十九条规定：因工伤发生的下列费用，按照国家规定由用人单位支付：

- （一）治疗工伤期间的工资福利；
- （二）五级、六级伤残职工按月领取的伤残津贴；
- （三）终止或者解除劳动合同时，应当享受的一次性伤残就业补助金。

工伤保险待遇和民事赔偿关系。下面给出的条文仅作为参考，《江苏省城镇企业职工工伤保险规定》第二十二条明文规定“同一工伤事故兼有民事赔偿（包括交通事故赔偿）的，按照先民事赔偿、后工伤保险支付待遇的顺序处理。民事赔偿已给付了医疗费、丧葬费、残疾用具费、误工工资（相当于工伤津贴）、一次性工亡补助金（死亡补偿费）和一次性伤残补助金（残疾生活补助费）的，工伤保险不重复支付相应待遇，民事赔偿支付的上述待遇标准低于工伤保险的，由工伤保险补足差额部分。本规定中的其他工伤保险待遇照发。”

工伤保险待遇和工资、养老金关系。《中华人民共和国社会保险法》第四十条规定：工伤职工符合领取基本养老金条件的，停发伤残津贴，享受基本养老保险待遇。基本养老保险待遇低于伤残津贴的，从工伤保险基金中补足差额。

【案例分析】

工伤保险与商业保险待遇的关系：工伤保险作为一种社会保险与商业保险具有不同的目的、

实施方式、项目和水平、管理体制等，所以其待遇之间不存在冲突。

工伤保险与民事损害赔偿的关系：从性质上看，工伤保险属于社会保险范畴，与民事损害赔偿性质上存在根本的差别。但是，由于工伤保险赔付是基于工伤事故的发生，与劳动安全事故或者劳动保护瑕疵等原因有关，因此，工伤事故在民法上被评价为民事侵权。这就产生了工伤保险赔付与民事损害赔偿的相互关系问题。对此问题世界国有四种处理模式：第一，工伤保险取代民事损害赔偿；第二，受害人可以同时获得工伤保险待遇和民事损害赔偿，但劳动者个人需交纳高额保险费。第三，受害人可以选择获得工伤保险待遇或者民事损害赔偿；第四，民事损害赔偿与保险待遇实行差额互补。基本结论：发生工伤事故，属于用人单位责任的，工伤职工应当按照《工伤保险条例》的规定享受工伤保险待遇，不能再通过民事诉讼获得双重赔偿。但如果劳动者遭受工伤，是由于第三人的侵权行为造成，第三人不能免除民事赔偿责任。例如职工因工出差遭遇交通事故，工伤职工虽依法享受工伤保险待遇，但对交通事故负有责任的第三人仍应当承担民事赔偿责任。

郭某应认定为工伤，并享受相关工伤保险待遇。而且尽管由于郭某已经获得事故赔偿，故对郭某请求单位发给工伤补助金和住院期间工资仍予以支持。理由如下：根据《工伤保险条例》第十四条第六款“在上下班途中，受到机动车事故伤害的”，应该认定为工伤。根据原劳动部《企业职工工伤保险试行办法》第28条的规定，由于交通事故引起的工伤，交通事故赔偿已给付了医疗费、丧葬费、护理费、残疾用具费、误工工资的，企业或者工伤保险经办机构不再支付相应待遇（交通事故赔偿的误工工资相当于工伤津贴）；已给付死亡补偿费或者残疾生活补助费的，工伤保险的一次性工亡补助金或者一次性伤残补偿金不再发给（但死亡补偿费或者残疾生活补助费低于工伤保险的一次性工亡补助金或者一次性伤残补偿金的，由企业或者工伤保险经办机构补足差额部分）。根据上述规定，员工因交通事故引起的工伤，工伤待遇与交通事故赔偿是不能重复享受的。但2004年1月1日起施行的《工伤保险条例》对此不再作相应规定。而2003年12月26日公布，2004年5月1日起施行的《最高人民法院关于审理人身损害赔偿案件适用法律若干问题的解释》第12条规定，劳动者因工伤事故受到人身损害，按《工伤保险条例》处理；因用人单位以外的第三人侵权造成劳动者人身损害的，劳动者可请求第三人承担赔偿责任。所以法院认为，工伤保险关系与交通事故损害赔偿关系是两个不同的法律关系，当《工伤保险条例》不再规定“取得了交通事故赔偿，就不再支付相应工伤待遇”时，劳动者完全可以既依《工伤保险条例》的规定享受工伤保险待遇，又依《道路交通事故处理办法》的规定获得交通事故损害赔偿。即工伤待遇与交通事故赔偿可以兼得，本案中的郭某可获得工伤和交通事故损害的双重赔偿。

案例六 外来从业人员(含农民工)工伤保险

案情 1：外来从业人员的工伤待遇⁵¹

熊某系外省市来沪从业人员，于 2008 年 7 月进入上海某机械有限公司（以下简称“机械公司”）工作，双方签订了期限为 2008 年 7 月 2 日至 2009 年 6 月 30 日的劳动合同。机械公司按照相关规定为熊某缴纳了上海市外来从业人员综合保险费，2008 年 10 月 31 日，熊某在机械公司车间工作时受伤。2009 年 3 月 19 日，经劳动部门认定为工伤，2009 年 6 月 5 日经区劳动能力鉴定委员会鉴定为因工致残程度八级。后熊某领取由中国平安财产保险股份有限公司支付的上海市外来从业员工工伤保险一次性工伤待遇 52000 元。熊某认为，根据《工伤保险条例》的规定，用人单位应支付员工工伤后的一次性工伤医疗补助金、伤残就业补助金。因此，熊某与机械公司之间的劳动合同到期后，熊某于 2009 年 8 月 24 日向劳动争议仲裁委员会提出仲裁申请，要求机械公司支付一次性工伤医疗、伤残就业补助金 49378 元。

劳动争议仲裁委员会对熊某的仲裁请求不予支持。熊某不服，遂诉至法院。一审法院经审理后认为，现机械公司已经为熊某缴纳上海市外来从业人员综合保险费，熊某也已经按照规定领取一次性工伤保险待遇，故熊某要求机械公司支付一次性工伤医疗补助金、伤残就业补助金的诉讼请求于法无据，法院不予支持。熊某不服，遂上诉至二审法院，最后二审法院判决驳回了熊某的上诉，维持原判。

案情 1：外来劳动力受工伤一次性买断有效吗？

陈海是四川到上海务工的农民，他在上海一家私人企业内工作。这家企业很不正规，没有给陈海合法的用工手续，也没有与其签订劳动合同。陈对此毫不知情，一直在这家私人企业里老老实实地做工。2004 年 9 月 25 日夜，陈在加晚班时由于操作不慎，左手的 5 个手指以及手掌被机器绞断，企业老板立即将陈送往医院诊治。尽管医生尽力抢救，但还是由于伤势严重，陈丧失了劳动能力。住院期间，老板经常来看陈海，给其不少照顾。

出院后，企业老板找陈解决工伤补偿的问题。老板答应依据天津市的工伤标准给陈工伤补偿，开出的金额是 57700 元，但他要求陈要写份证明，证明自己的伤情是自己造成的，和老板没有关系，所以医疗费用 32500 多元要陈自己来承担。这样陈拿到的只有 2 万多元的补偿，陈觉得太少，便不同意与老板私了。于是私企老板就对陈海施加压力，并且一再劝阻，但是经过几次交谈，二人意见不统一，所以陈海向劳动争议仲裁委员会提起劳动争议仲裁。

【相关知识点】

根据《上海市外来从业人员综合保险暂行办法》及关于贯彻《上海市外来从业人员综合保险暂行办法》的实施细则之规定，外来从业人员发生工伤后，可以享受的待遇主要包括：医疗

⁵¹ 唐付强，外来从业人员的工伤待遇[EB/OL]．2010 年 09 月 02 日．http://news.xinhuanet.com/legal/2010-09/02/c_12508961.htm

费用、辅助器具费用、停工留薪期待遇、伤残补助金、伤残津贴、生活护理费和工伤复发医疗费等各类费用。

其他省市在《劳动和社会保障部关于农民工参加工伤保险有关问题的通知》（劳社部发[2004]18号）的指导下，维护农民工的工伤保险权益，采取相关举措。如广州市人力资源和社会保障局也针对农民工发布《关于农民工参加工伤保险有关问题的通知》（穗人社发〔2010〕82号）。根据通知，公司注册地与生产经营地不在同一城市时，农民工可以异地参保。如果在公司注册地为农民工办理了工伤保险参保缴费的，应向公司生产经营地社保机构提交在注册地为农民工办理工伤保险的相关材料。

【案例分析】

第一个案例是一起典型的外来从业人员因工伤保险待遇与用人单位发生的劳动争议，其中第四项，缴纳综合保险的外来从业人员与缴纳上海市城镇社会保险的劳动者差异较大。缴纳上海市城镇保险的劳动者发生工伤，按照不同的伤残等级，工伤保险会支付相应的一次性伤残补助金。如果是一至四级伤残的，则退出工作岗位，由工伤保险基金按月支付伤残津贴；如果是五至六级伤残的，则保留与用人单位劳动关系的，由用人单位安排适当工作。难以安排工作的，由用人单位按月发给伤残津贴。经工伤人员本人提出，该工伤人员可以与用人单位解除或者终止劳动关系，由用人单位支付一次性工伤医疗补助金和伤残就业补助金。如果是七至十级伤残的，则由用人单位安排工作，支付劳动报酬。劳动合同期满终止，或者工伤人员本人提出解除劳动合同的，由用人单位支付一次性工伤医疗补助金和伤残就业补助金。如果工伤复发，经鉴定委员会确认需要治疗的，还可以依法享受相关工伤保险待遇。

而对于缴纳综合保险的外来从业人员来说，发生工伤后，按照工伤人员的伤残等级和年龄确定的伤残补助金、伤残津贴、生活护理费和工伤复发医疗费等各类费用，由相关保险公司一次性支付，不再享受工伤医疗补助金、伤残就业补助金、工伤复发待遇。因此，在本案中，熊某系外来从业人员，机械公司依法为其缴纳了综合保险，在工伤发生后，熊某已经从相关保险公司领取了伤残补助金、伤残津贴、生活护理费和工伤复发医疗费等一次性费用 52000 元，熊某无权获取一次性工伤医疗、伤残就业补助金。

案例二中，尽管陈没有与企业老板签订劳动合同，但是依法已经形成事实劳动关系，应当遵循劳动法。根据《企业职工工伤保险试行办法》，发生工伤以后，企业应当向劳动部门申报，并申请工伤鉴定，对受伤职工的有关问题可以进行协商。本案的企业并没有依法处理，所以这份协议从整体上讲没有效力，是非法协议陈可以拒绝履行，向法院起诉撤消，并依法处理工伤待遇。工伤发生以后，受伤职工享受保险协议所规定的伤残补偿金标准低于法定标准而无效。

案例七 上班时死于地震算不算工伤

案情 1：上班时死于地震算不算工伤

周女士和苟女士均在 5·12 地震中死亡，当时前者正在工作，后者则在工作地午休。成都化妆师周女士应客户要求赴青城山外景拍摄婚纱照不幸遇难，被成都市劳动和社会保障局认定属于工伤；龙门山某酒店后勤工作人员苟女士干完活回寝室休息，因地震房屋倒塌死亡，被认定不属于工伤。日前，成都市金牛区法院同时收到两份行政诉状，周女士的老板要求撤销属于工伤的认定，苟女士的丈夫却要求撤销不属于工伤的认定。

周女士在金牛区一家照相馆工作，负责给客人化妆造型。地震当天，她正应客户要求到青城后山为两对新人进行外景婚纱艺术摄影。突然，大地震发生，周女士不幸遇难。事发后，周女士的丈夫汤某向劳动部门申请了工伤认定。2008 年 7 月 24 日，成都市劳动和社会保障局作出裁定，认定周女士的意外死亡属于工伤。照相馆老板袁某不服，他认为，周女士和他之间没有签订正式的劳动合同，因此双方没有劳动关系，“工伤应该是在工作时间和工作地点内发生，事发地点是在青城山，又不在照相馆里面。而且当天她是应客户要求去的，她的车票和门票都是客户负担，所以她的人身安全和损失应该由客户或者景区负责。”于是，袁某向省劳动和社会保障厅上诉。但是，11 月 22 日省劳动和社会保障厅裁定仍维持该决定。袁老板还是不服，日前，他向金牛区法院递交了行政起诉状，要求撤销此前的工伤认定。

苟女士是成都某酒店龙门山镇项目部的后勤人员。2008 年 5 月 12 日中午，她干完活便回到自己寝室内午休，然而，突如其来的地震造成房屋突然倒塌，苟女士被压死在房中。去年 8 月，苟女士的丈夫何某提出工伤认定，9 月 27 日，成都市劳动和社会保障局核实查明：当天，苟女士完成食堂工作后在寝室休息时遇地震死亡，休息时间死亡，不符合《工伤保险条例》的条件。最后，苟女士被裁定不属于工伤。裁定书下达后，何某不服，并于日前向金牛法院递交了行政诉状，要求法院撤销成都市劳动和社会保障局的裁定。何某认为，妻子的工作内容是食堂买菜做饭和记账，还包括打扫办公室和客房，工作时间从早上 6 点到晚上 7 点，寝室也在办公区域内。何某说：“虽然她死亡地点是在寝室内，但寝室不完全是休息的场所，里面存放了米、油等，兼具库房功能，同时也是记账的场所，所以她应该算是在工作地点死亡，可以算作工伤。”

52

北京首起四川地震工伤索赔案在法官主持下达成调解协议，入川公干时遇地震罹难的北京阳光智典市场顾问有限公司(简称阳光智典公司)员工徐铁家人，共获得 40 余万元的补助金和抚恤金。2008 年 5 月，受公司委派赴川策划奥运大熊猫认养活动的徐铁，在四川卧龙遭遇地震不幸身亡，后被认定工伤，但公司未给他办理工伤保险。2009 年 3 月，经朝阳区劳动争议仲裁委员会仲裁，阳光智典公司被裁决一次性支付 2 份丧葬补助金及抚恤金近 20 余万元，并按每人每月 1650 元支付徐铁女儿和父母的供养亲属抚恤金。该公司不服裁决诉至法院，认为死者父母有退休金，无须再向死者父母每月支付抚恤金。根据 2009 年 5 月 11 日达成的调解协议，阳光智典同意给付徐铁的妻子、女儿和父母共 4 位亲属一次性工亡补助金和丧葬补助金共计 17.9 万余

⁵² 四川新闻. 上班时死于地震算 不算工伤?两不同判决引争议[EB/OL]. 2009-02-13. <http://so.scol.com.cn/cgi-bin/getcache.cgi?words=上班时死于地震算&url=http://sichuan.scol.com.cn/sczh/20090213/200921375103.htm>,

元，给徐铁不满9岁的女儿抚恤金21万余元、徐铁父母抚恤金3万元。双方再无其他纠纷。⁵³

2008年汶川特大地震中，四川省有4000余名职工死亡，一万余名职工受伤。灾难发生后，劳动保障部门规定了认定工伤的政策界限，为3862名已认定的地震工伤人员支付工伤保险。针对灾区工伤保险基金不足的情况，四川省本级和15个非重灾区市(州)，调剂出6亿余元基金支持重灾区。人力资源和社会保障部动用了全国社保基金支援灾区填补了基金缺口，保证了工伤人员待遇的支付。⁵⁴

【相关知识点】

国际劳动组织关于工伤(Occupational injury)、职业事故(Occupational accident)、视同事故(Commuting accident)的定义⁵⁵:

An Occupational injury is any personal injury, disease or death resulting from an occupational accident; an occupational injury is therefore distinct from an occupational disease, which is a disease contracted as a result of an exposure over a period of time to risk factors arising from work activity.

An Occupational accident is an unexpected and unplanned occurrence, including acts of violence, arising out of or in connection with work which results in one or more workers incurring a personal injury, disease or death. As occupational accidents are to be considered travel, transport or road traffic accidents in which workers are injured and which arise out of or in the course of work, i.e. while engaged in an economic activity, or at work, or carrying on the business of the employer.

Commuting accident: an accident occurring on the habitual route, in either direction, between the place of work or work-related training and:

- (i) the worker's principal or secondary residence;
 - (ii) the place where the worker usually takes his or her meals; or
 - (iii) the place where he or she usually receives his or her remuneration;
- which results in death or personal injury;

关于工伤事故，不同的国家有不同的称谓。我国国家标准《企业职工伤亡事故分类标准》(GB 6441—86)中指出，伤亡事故指企业职工在生产劳动过程中发生的人身伤害、急性中毒。根据损伤原因划分，工伤事故类型可以分为物体打击、车辆伤害、机械伤害、起重伤害、触电、淹溺、灼烫、火灾、高处坠落、坍塌、冒顶片帮、透水、放炮、火药爆炸、瓦斯爆炸、锅炉爆炸、容器爆炸、其他爆炸、中毒、窒息以及其他伤害。

【案例分析】

案例中争议的重点是在地震中或抗震救灾中出现的伤亡是否属于工伤？在此问题上，专家

⁵³ 新京报．北京首起四川地震工伤索赔案达成调解协议[EB/OL]．2009-05-12．<http://www.cworksafety.com>

⁵⁴ 刘宏．3862名地震工伤人员已享受工伤保险待遇[EB/OL]．2009年04月07日．<http://news.qq.com/a/20090407/000719.htm>

⁵⁵ the Sixteenth International Conference of Labour Statisticians (October 1998), page 2

有三方面观点：

第一种观点：工作场所为了工作都应是工伤。四川铸信律师事务所律师彭彩明：按照《工伤保险条例》，职工在工作时间和工作场所内，因工作原因受到事故伤害，应该为工伤。工作场所并不局限为办公室，周女士在工作时间内，应客户要求因履行工作职责，因而受到意外伤害，属于工伤，应按照规定享受工伤保险待遇。至于苟女士，她在办公区域内休息，其目的也是为了工作。

第二种观点：遭遇不可抗力力量都不是工伤。四川大学法学院副教授武长康：《工伤保险条例》规定，认定为工伤的基本条件有4个：1.主体是单位的职工。2.客观上是发生了事故，而不是不可抗力。3.条件是在工作时间和工作场所内。4.后果是受到了伤害。由于地震属于法律规定的不可抗力情况之一，所以周女士和苟女士都不是工伤。⁵⁶

第三种观点：地震属自然灾害，职工在工作时间和工作场所因此死亡，不应属工伤，但是基于人道原因可以认定属工伤（工亡）。根据“特事特办”的原则，《关于认真做好地震灾区救灾期间基本医疗保险和工伤保险工作的紧急通知》（人社部〔2008〕5号）第三款规定：要及时做好参加抗震救灾工作人员的工伤认定工作。凡参加此次抗震救灾的干部职工，包括国家机关、各类企事业单位工作人员、医疗卫生工作人员和其他职工，在抗震救灾工作中伤亡的，要及时认定为工伤。要切实简化工作程序，积极主动为工伤人员的工伤认定和待遇支付等提供全面高效的服务。

案例八 工伤保险——企业责任视角

案情 1：用人单位撤销后能否认定工伤⁵⁷

易某是某个体工商户的雇工，晚上住宿于个体户提供的宿舍（与工作场所相连）。2009年3月19日深夜，有小偷到宿舍盗窃财物时被易某发现，易某在阻止过程中被小偷刺成重伤。小偷被抓获后对事实供认不讳。2009年5月，易某申请工伤认定。工伤认定部门受理后，以案件事实需待法院判决书确定为由，中止认定程序。2010年4月，法院判决确认上述事实。工伤认定部门恢复工伤认定。此时得知，该个体户已于2009年12月注销。工伤认定部门能否继续认定程序，并作出工伤认定？易某的工伤权益应如何保护？

案情 2：公司应该保护自己，避免不必要责任

某公司员工2007年12月1日因机动车事故死亡，赔偿按照交通法和商业保险解决。因该员工死亡后公司判断不是工伤，故未向劳动局申报工伤，继而便在社保中心为该员工做死亡清算。一年内死者家属向劳动局提出工伤认定申请。劳动局只能依据现有证据得出结论，若公司方提供不出有效的该员工死亡不是工伤的证据。一旦该员工死亡被认定为工伤，相关工伤待遇还将由公司承担。

⁵⁶ 四川新闻. 上班时死于地震算不算工伤?两不同判决引争议[EB/OL]. 2009-02-13. <http://so.scol.com.cn/cgi-bin/getcache.cgi?words=上班时死于地震算&url=http://sichuan.scol.com.cn/sczh/20090213/200921375103.htm>,

⁵⁷ 用人单位撤销后能否认定工伤, 中国社会保障, 2010年第11期, P62-63。

“无过失补偿”原则指工伤事故的发生，不论是雇主还是雇员，或是双方共同的过失，雇主都应负责，并依照法律给予工伤者补偿经济损失。因此凡发生职工伤害事故的，无论用人单位认为本次伤害是否属于工伤事故，都要在规定的时限内向劳动保障行政部门提出工伤认定申请，以避免以后担责不必要责任。

案情 3：工伤发生后参保工伤待遇由谁付⁵⁸

2009 年 9 月 8 日，××乘坐同事的摩托车外出办公事，途中发生车祸造成多处骨折。2010 年 4 月，被当地劳动保障部门认定为工伤，鉴定为十级伤残。伤愈后我回单位上班，要求单位报销医药费及支付十级伤残待遇，单位却称 2010 年 1 月已为全体职工参加了工伤保险，让××去找社保部门。

依据《工伤保险条例》第六十条规定：未参加工伤保险期间用人单位职工发生工伤的，由该用人单位按照本条例规定的工伤保险待遇项目和标准支付费用。××受伤时间是 2009 年 9 月 8 日，此时属于未参加工伤保险时期。因此，××的工伤待遇应由单位支付。

【相关知识点】

《中华人民共和国社会保险法》第三十三条规定：职工应当参加工伤保险，由用人单位缴纳工伤保险费，职工不缴纳工伤保险费。

【案例分析】

观点一：工伤认定部门不能继续进行工伤认定。

理由《工伤保险条例》第六十三条规定：“无营业执照或者未经依法登记、备案的单位以及依法吊销营业执照或者撤销登记、备案的单位的职工受到事故伤害或者患职业病的，由该单位向伤残职工或者死亡职工的直系亲属给予一次性赔偿，赔偿标准不得低于本条例规定的工伤保险待遇”。劳动保障部也制定了《非法用工单位伤亡人员一次性赔偿办法》。该雇工可以依照这些规定向被撤销了营业执照的“个体工商户”要求一次性赔偿，有争议的，按照劳动争议处理。另外，易某还可以通过民事诉讼，要求由小偷承担民事赔偿责任。工伤认定是一项具体的行政行为，必须要有明确的、独立的行政相对人，缺少此点，该具体行政行为会因程序错误而被撤销。个体工商户被撤销营业执照以后就不能再称为个体工商户了。对非法用工单位发生的工伤性事故是不能进行工伤认定的。本案的特殊之处在于，该工伤事故发生时，雇工（易某）所在的单位是有法律主体资格，可以进行工伤认定，但等待法院判决后，恢复工伤认定程序准备工伤认定时，易某所在的单位已经成为非法用工单位。就象法院对已死亡的犯罪嫌疑人不追究刑事责任一样，所以此种情况不宜进行工伤认定。

从一般法律程序来说，这一观点是有道理的。由于相关当事人缺乏相应的主体资格，无论是做出具体行政行为，还是随后的司法救济程序，都难以处理。但是，工伤认定具有特殊性，在参加了工伤保险的情况下，工伤认定的相对人（用人单位）和工伤保险责任的主要承担主体

⁵⁸ 中国人力资源社会保障

（工伤保险经办机构）是分离的，因而继续进行工伤认定有更为充分的理由。我们赞同下述观点。

观点二：工伤认定部门可以继续认定程序，并作出工伤认定。

社会实践中经常有此类似情形，工伤职工或其家庭在这种情况下能否获得保障，往往困惑着人们的思维。对于这类案件，我们要吃透法律原理，最大限度地保护劳动者的合法权益。首先，个体工商户在《工伤保险条例》的适用范围内。其次，用人单位要合法，这主要指的是发生事故时。第三，符合工伤认定的7种条件之一。第四，用人单位与劳动者存在劳动关系，包括事实上劳动关系，这也是指事故发生时。本案易某在用人单位提供的宿舍区内阻止小偷而受到伤害，是在与用人单位劳动关系存续期间发生的，符合工伤的条件。工伤认定应该按发生工伤时的事实及程序办理，与工伤后公司的存在状况没有关系，也就是说工伤发生后公司虽然注销了，但是公司存在时没有处理完成的法律义务、责任和相关事宜应该延续，这样也就避免了因注销公司而逃脱相关的责任和债务等。雇主在工伤认定期间注销个体营业执照，显然意在逃避赔偿责任。个体工商户作为一种民事主体，实际上就是持有营业执照的自然人，承担的是无限责任。营业执照注销只是表明其自注销之日起丧失了经营资格，在营业执照注销前该个体工商户应当承担的工伤赔偿责任并不会消失，仍应由这个自然人承担。个体工商户在民事诉讼过程中有其特殊性。《最高人民法院关于贯彻执行〈中华人民共和国民事诉讼法〉若干问题的意见》第41条规定，“起字号的个体工商户，在民事诉讼中，应以营业执照登记的户主（业主）为诉讼当事人，在诉讼文书中注明系某字号的户主。”《最高人民法院关于审理劳动争议案件适用法律若干问题的解释（二）》（法释[2006]6号）第九条规定：“劳动者与起有字号的个体工商户产生的劳动争议诉讼，人民法院应当以营业执照上登记的字号为当事人，但应同时注明该字号业主的自然情况。”因此，个体工商户在法律上来说，其法律责任应该全部由营业执照登记的户主承担，即便工商登记注销后，也应由业主继续承担相关法律责任。

虽然该个体户已经注销，工伤认定部门应继续认定程序，并作出工伤认定，不能因此剥夺易某享受工伤保险待遇的权益。因为，《工伤保险条例》就是为了保障工伤职工的合法权益的，不能因为发生工伤事故后，用人单位的撤销，就因此而影响工伤的认定，进而影响工伤职工的工伤保险待遇。这与《工伤保险条例》的立法精神是严重违背的。如果发生工伤事故后，因用人单位撤销，工伤职工不能得到工伤的认定，享受工伤保险待遇也就无从谈起。从另一方面来看，也就意味着免除了用人单位的工伤保险责任。如果这样下去，发生了重特大事故后，用人单位就可以利用这一漏洞，以企业撤销来免除自己的工伤保险责任，谈何保障工伤职工的合法权益。

案例九 自杀不能认定为工伤

案情 1：自杀不能认定为工伤？

2006年12月15日凌晨，北京铁路局职工杨涛在自己家中，将妻子和儿子砍伤后，他又举刀自杀，最终割腕而亡。案发后，警方委托精神疾病司法鉴定中心对这起少见的案件进行司法精神医学鉴定，鉴定结论指出杨涛作案时存在严重的抑郁情绪，他的作案动机受情绪障碍的影响，在抑郁情绪影响下发生扩大性自杀。杨涛死后不久，他的妻子向海淀区劳动和社会保障局提出申请，要求将杨涛的自杀死亡认定为因公死亡。案发前半个月，杨涛参加单位组织的更换混凝土轨枕施工过程中，被一根10多公斤重的铁撬棍击中头部。单位立即送杨涛到卫生服务站。卫生站诊断为头顶部3厘米皮裂伤，并为杨涛进行了简单的包扎，打了一针破伤风疫苗，没有进行影像学检查。12月14日，回到家中休养的杨涛曾前往卫生院就诊。当时他自述说，头部受了外伤，最近总感觉头晕、恶心、头痛、而且总睡不着觉，当天夜里就发生了杨涛砍伤妻儿后自杀的惨剧。

杨涛的妻子认为，杨涛是在单位施工中头部受伤后造成的外伤性精神病，并最终导致扩大性自杀的严重后果。但是，我国《工伤保险条例》明确规定，“自残或自杀”不得认定为工伤。海淀区劳动局据此认定杨涛“自杀”不属于因公死亡。杨妻不服，提起行政复议与行政诉讼，却一败再败。

案件结果：北京市尸检中心在《尸体解剖报告书》中得出的结论是，杨涛是由于脑外伤病变引起的死亡。结合多份司法鉴定，法院终审判决指出，现既无证据证明杨涛在头部受伤后还受过其他伤害，也无证据证明杨涛受伤前有精神疾病，应认定杨涛自杀时的精神状态是由于他的头部受伤引起的，在该精神状态下杨涛的自杀行为与他在工作中受到的头部伤害存在因果关系，应认定为工伤。

【相关知识点】

《工伤保险条例》第十六条规定：职工符合本条例第十四条、第十五条的规定，但是有下列情形之一的，不得认定为工伤或者视同工伤：

- （一）故意犯罪的；
- （二）醉酒或者吸毒的；
- （三）自残或者自杀的。

【案例分析】

法院判决推翻了“自杀不能认定为工伤”的习惯性理解，认为《工伤保险条例》第十六条关于自残或者自杀不得认定为工伤的情形，应指并非因工作和工作事故受到伤害的情况。而杨涛的自杀行为是他在工作中头部遭受事故伤害后，导致精神障碍所表现出的一种后果，与《工伤保险条例》第十六条所规定的情形并非同一性质。⁵⁹

⁵⁹ 李华龙. 工伤保险相关内容讲解及其案例交流[DB/OL]. 2008-11-04 . <http://wenku.baidu.com/view/289bb111cc7931b765ce15e7.html>

案例十 职业病——“开胸验肺”

案情 1：多家医院诊断为尘肺却被职防所推翻 工人挨刀求真相⁶⁰

新密市一企业工人张海超工作 3 年多后，被多家医院诊断为尘肺，但企业却拒绝为其提供相关资料，在向上级主管部门多次投诉后，他取得了去做正式鉴定的机会，但郑州职防所为其做出了“肺结核”的诊断。为寻求真相，28 岁的他跑到郑大一附院，不顾医生劝阻，坚持“开胸验肺”，用一个人的无奈之举，揭穿了谎言。

张海超是新密市刘寨镇老寨村村民，2004 年 6 月，他到新密曲梁乡的郑州振东耐磨材料有限公司（下称振东公司）上班，先后从事过杂工、破碎、开压力机等有害工种。2007 年下半年，他感到身体不适，主要表现为胸闷、咳嗽，他也没太在意，一直当做感冒来治，但效果不好。2007 年 10 月，张海超从振东公司离职不久，又到郑州市第六人民医院检查，医生怀疑他是肺结核，但不能确诊。此后，意识到问题严重性的张海超先后去过郑州市二院、省胸科医院、省人民医院、北京协和医院、首都医科大学朝阳医院、北京大学第三附属医院等数家医院检查，医生们都给出了一致的结论：职业病——尘肺。

单位私扣“尘肺”复查通知

2007 年 1 月单位曾在新密市卫生防疫站为职工做过体检，还拍了胸片。“今年 1 月 6 日，我到新密市防疫站查询，防疫站说 2007 年拍胸片时就发现我的肺有问题，并通知单位让我去复查，但单位并没有通知我。”张海超说，他又找到单位询问，才知道单位私自扣下了复查通知。对此，新密市卫生防疫站耿站长接受记者采访时称，职工体检是受企业委托，检查结果也只对单位，不对个人。

郑州市职防所鉴定为“肺结核”

据了解，按照国家职业病防治法的有关规定，职业病的鉴定由当地职业病防治所进行。职业病诊断、鉴定需要用人单位出具相关证明，譬如，组织机构代码、职工工作时间、从事工种等。由于振东公司单方不配合，张海超无法到职防所进行鉴定，而其他综合类医院又无权对职业病进行鉴定，无奈，张海超于今年 2 月 7 日到新密市政府有关部门求助。“直到今年 5 月，新密市信访局终于表态，由郑州市职防所为我的病情进行鉴定。”张海超说，5 月 25 日，郑州市职防所出具了诊断证明，让他震惊的是，鉴定结果是“无尘肺 0 期（医学观察）合并肺结核”。给出的意见是：进行肺结核诊治，建议到综合医院进一步诊治。

铁了心“开胸验肺”弄清病情

“这个结果我无论如何也不能接受，郑州和北京的各大医院都认定我是尘肺。”张海超说，“而且就在去郑州市职防所正式鉴定前，我曾拿着胸片找那里的工作人员，当时他们看后也说是尘肺。你说这是不是有人捣鬼？”张海超决定“开胸验肺”，弄清自己的病情。6 月 1 日，张

⁶⁰ 申子仲. 多家医院诊断为尘肺却被职防所推翻 工人挨刀求真相[DB/OL]. 东方今报. <http://www.jinbw.com.cn/jinbw/xwzx/zsx/2009071025.htm>

张海超来到郑大一附院门诊，6月9日住院，6月22日不顾医生劝阻，他铁了心要开胸。“当时郑大一附院的医生劝我说，凭胸片，肉眼就能看出你是尘肺，从技术上讲，职防所也不可能做出这么低级的误诊。你为啥非开胸？这很危险。”张海超说，在他的一再要求下，郑大一附院为他做了手术。结果胸部一打开，医生就发现了他肺上的大量粉尘，肉眼可见。医生还为张海超做了肺部切片检验，排除了肺结核的可能。在郑大一附院出具的张海超的“出院诊断”中载明：“尘肺合并感染。”医嘱第1条就是：“职业病防治所进一步治疗。”（按照规定，郑大一附院尽管是河南省最好的医院之一，却不具备做尘肺诊断的资质。）

“职防”鉴定有空子可钻

自今年3月接到张海超的投诉，记者数次与振东公司联系未果。而在郑州市职防所鉴定张海超为“肺结核”的诊断证明中，有三个人的签名，其中王晓光为医技科主任。7月7日下午，记者电话采访了王晓光，王说给张海超做鉴定的不是他一个人，他们是从胸片上得出张海超患的是肺结核的结论，如果张海超认为是误诊，需要提供切片检验。而如何纠正这个“误诊”，不归他管。职业病防治法规定，当事人对市级职业病鉴定结论不服的，可向上一级卫生行政部门申请再鉴定。然而经历了这么多，张海超已无力应付了。

近两年维权求医，张海超花费近9万元，早已是债台高筑。为了省些医药费，张海超现在只好转院到县级医院，虽然他入了农村医疗合作保险，但医院认为他是工伤，不在医保范围。

“开胸后我找过新密市信访局，一位科长说，他们只认郑州市职防所的鉴定结论。振东公司是个大企业，我这是一个人在战斗！”张海超说，在那个企业里，与他有相同遭遇的工友，绝不止他一个。而对于张海超的遭遇，不少医生认为：“得了职业病，还得单位开具证明才能鉴定，说是让高污染企业凭良心办事，其实恰恰给企业留下了能钻的空子。”

2009年9月16日，张海超证实其已获得郑州振东耐磨材料有限公司各种赔偿共计615000元。

【相关知识点】

根据《职业病防治法》的规定，职业病是指企业、事业单位和个体经济组织的劳动者在职业活动中，因接触粉尘、放射性物质和其他有毒、有害物质等因素而引起的疾病。其特征是在有毒有害的环境下工作所患的疾病。按照卫生部、劳动和社会保障部2002年4月发布的《职业病目录》（卫法监发〔2002〕108号）的规定，职业病包括如下10类：尘肺、职业性放射性疾病、职业中毒、物理因素所致职业病、生物因素所致职业病、职业性皮肤病、职业性眼病、职业性耳鼻喉口腔疾病、职业性肿瘤以及其他职业病，共115种。

国际劳工组织关于职业病(occupational disease)的定义：

The term occupational disease is linked to the identification of a specific cause-effect relationship between a harmful agent and the affected human organism. However, it is not easy and considerably more difficult than in the case of accidents to prove that a disease is occupationally

conditioned, i.e. caused by conditions at, not outside work.⁶¹

【案例分析】

具体到张海超之个案，一方面，表现为相关法律有漏洞可钻。根据《职业病防治法》的相关规定，职业病诊断应当综合分析病人的职业史，分析职业病危害接触史和现场危害调查与评价，需要用人单位提供有关职业卫生和健康监护等资料。然而，从实际效果看，用人单位很少愿意“自证其罪”。如有医生指出，“得了职业病，还得单位开具证明才能鉴定，说是让高污染企业凭良心办事，其实恰恰给企业留下了能钻的空子”。在切身利益面前，企业良心靠不住。另一方面，则是法治与社会之阙如。值得追问的是，为什么类似个案时有发生？为什么自救者时常走投无路，不得不采取极端方式？为什么原本由全社会担负的自救成本，却要由一位孤苦无告的农民承担？在人类还没有完全放弃“以暴易暴”的思维前，人们在张海超身上也看到了一种“让人含泪的暴力”，一种并不施害于他人，而是加诸自身的暴力。为证明自身清白(得的是职业病而非普通的传染病)而“开胸验肺”，又何尝不是一种无可奈何的“自残”？

2010年，卫生部向社会公布了《2009年全国职业病报告情况》：新中国成立以来至2009年年底，累计报告职业病722730例。有专家指出，由于现在发布的职业病新发病例数是从覆盖率仅达10%左右的职业健康监护中发现的，因此实际病例远远高于有关报告数字，专家估计尘肺病实际发生的病例数不少于100万人。据估算，中国常年接触职业病危害人群超过2亿人，今后10~15年，中国职业病发病还将继续呈现上升趋势。卫生部部长陈竺说：“一些省份一半以上的县还没有职业健康检查的机构，全国有60多个地市没有职业病诊断机构，个别省全省范围内只有1家职业病诊断机构。我国已进入职业病高发期和矛盾凸显期，防治工作十分严峻和紧迫。”⁶²

⁶¹ OECD Employment Outlook, July 1990, Chapter 4, Occupational Illness in OECD Countries, page 105.

⁶² 陈龙. 沈进进泪撒两会：不要让GDP粘上职业病的血色[DB/OL]. 职业病网. 2011年03月09日
<http://xwdt.zybw.com/jdpl/grpl/2011/03/09/09473825310.shtml>

六、失业保险案例分析

案例一 失业保险基金结余问题

【案例介绍】

案情：失业保障范围水平低下 全国失业保险金结余 1200 亿⁶³

一方是就业紧张，另一方确是大量的失业保险基金累积，这是非对称现状。

2007 年末全国失业保险基金累计结存 979.1 亿元，到 2008 年 9 月全国失业保险基金已经结余 1200 亿元，“全国每个省都有结余，东部七省市（上海、江苏、浙江、安徽、福建、江西、山东）结余都多达几十亿元，其中有 3 个省基金结余超过百亿”。首都经济贸易大学劳动与社会保障系主任、博士生导师吕学静告诉《21 世纪经济报道》记者。

最新数据显示，广东 100 多亿失业保险基金结余中，仅广州市就占 85 亿元，而广州市每年的失业保险基金支出仅维持在 3 到 5 亿元。

结余原因并非地方“失责”。吕学静称，90 年代末失业保险制度出台时，主要基于当时大规模职工下岗失业的特殊背景，当时的功能定位主要是保障基本生活，对促进就业作了比较严格的限制，只有职业培训和职业介绍两项补贴，促进就业的资金支出因而非常有限。

“不是我们不想用，而是正式的红头文件还没下来。”一位地方政府的劳动保障部负责人表示。

一边是基金的大量结余，一边是失业保障范围和水平的低下。

2007 年底，城镇就业人数为 29350 万人，而失业保险参保人数仅为 11645 万人，不足城镇就业人数的一半。这是吕学静告诉《21 世纪经济报道》记者的一组数据。

“由于我国的失业率计算并未将大量农民工群体、城镇待业青年纳入其中，失业保险享受的人群范围就很有限”，吕解释称。

从水平上看，现有失业保险金水平通常为最低工资的 60%-80%之间，“工资水平本来就低，这个保障水平不能较好地保障失业者本人和家庭成员的生活需求”。

面对着大量的失业保险基金结余以及失业人数的增加，政府部门是否采取相关行动呢？2008 年 12 月 11 日，《21 世纪经济报道》记者从人力资源和社会保障部（以下简称“人社部”）失业保险课题组专家处获悉，一份有关失业保险制度全面改革的方案目前已提交决策层。

改革方案建议，在金融危机影响下的就业形势面前，大量结余的失业保险基金使用正当其时，建议将失业保险的功能从主要“保生活”扩大到稳定就业和促进再就业。方案还建议对失业保障制度进行系统变革，扩大覆盖面，将原来仅覆盖城镇企业扩大到城乡各类企业，着重解决乡镇企业及其职工参保问题，并将农民工正式纳入失业保险。将原来授权地方规定是否将城镇个体经济组织、民办非企业单位和社会团体及其劳动者纳入参保范围，调整为统一规定。

⁶³ 注：根据 2009 年国家统计局统计年鉴显示，2008 年末失业保险基金累计结余 1310.1 亿元

《21 世纪经济报道》记者获悉，围绕上述方案及建议，相关政策目前已经在紧张酝酿中。人保部副部长张小建也在此前透露，在支持企业稳定员工队伍方面，正积极研究如何运用失业保险预防失业、促进就业。人保部一位官员向记者表示，可能的政策包括把失业保险基金的支出范围扩大到培训补贴、岗位补贴等领域；对企业暂缓征收失业保险金，结合实际降低企业缴费标准等等。

——来源：21 世纪经济报道，2008 年 12 月 12 日

【相关知识点】

失业保险基金筹措的基本原则是：基金筹集与基金支出平衡。失业保险基金提取率是根据以往的经验数据和当前的经济发展、就业状况的预测分析确定的。

失业保险的功能，主要有⁶⁴：

1.保障基本生活功能

失业保险的保障功能一方面体现为生活保障功能，即失业保险机构通过向符合条件的失业者支付失业保险金，保障了失业者失业期间的基本生活，维持了劳动力的再生产；另一方面其就业保障功能愈来愈突出，通过加大再就业培训支出的比重、建立就业导向的机制来促进失业者再就业，这一保障功能有逐渐增强的趋势。

2.合理配置劳动力功能

这体现在两方面：一是由于失业保险的存在，失业者在寻找新的就业岗位时获得了经济保障，免除了后顾之忧，失业者也就有条件寻找尽可能与自己的兴趣、能力相符合的工作岗位，从而有利于劳动力的合理配置；二是由于失业保险的存在，用人单位减轻了想外排斥冗员的经济、社会两方面的压力，从而有利于单位制定理性的、合理的用人决策，从而也更有利于劳动力的合理配置。

3.促进就业功能

促进就业功能是失业保险就业保障功能的必然效果，鉴于其重要性，再谈之也不显赘述。失业保险促进就业的功能不仅体现在上述两个功能中，如通过生活保障和劳动力的合理配置简介促进了就业，而且体现在失业保险机构对职业培训、职业介绍的重视及就业信息的及时有效沟通对再就业的直接推动上面。

4.稳定功能

稳定功能一是体现为社会稳定功能；二是体现为经济稳定功能。失业保险为失业者提供生活保障，不会使其因无法生存铤而走险或心理上严重失衡而危害社会，维持社会的稳定；失业保险金的筹集及发放具有抑制经济循环的作用，是“减震器”，减轻了经济波动的剧烈程度。

5.调节功能

失业保险可以通过向失业者提供物质资助来调节社会上的贫富差距，通过劳动力更合理的配置、更高的劳动生产率来调节经济的运行。

⁶⁴ 《社会保障学》，郑功成主编，中国劳动社会保障出版社，第 345 页

【案例分析】

根据 1999 年 1 月 22 日颁布的《失业保险条例》（以下简称“条例”）第一条，失业保险是“为了保障失业人员失业期间的基本生活，促进其再就业”。条例第十条规定“失业保险基金用于下列支出：失业保险金、领取失业保险金期间的医疗补助金、领取失业保险金期间死亡的失业人员的丧葬补助金和其供养的配偶、直系亲属的抚恤金、领取失业保险金期间接受职业培训、职业介绍的补贴等”。前三项用于保障失业人员失业期间的基本生活，而仅最后一项是促进失业人员再就业，而促进失业人员再就业的方式仅仅是通过发放职业培训和职业介绍补贴。可以看出，到现在为止，失业保险的功能仍定位在保障失业人员的基本生活，对促进就业方面规定较为严格。自 1999 年条例颁布以来，国家并未对条例进行修改，虽然 2010 年 10 月 28 日《中华人民共和国社会保险法》（以下简称“社保法”）颁布，但其中关于失业保险的规定与条例的规定无异，可以说社保法中关于失业保险的规定全部来自于条例。另外，条例第二条规定“城镇企事业单位失业人员享受失业保险待遇”，而乡镇企业失业人员、个体工商户、灵活就业人员等被排除在保障范围之外，2008 年失业的主体是农民工、乡镇企业人员等，这就是为何失业人数增加而失业保险基金大量结余的重要原因之一。因此，现在失业保险制度并不完善。

根据《2010 年中国统计年鉴》，2009 年末全国失业保险基金累计结余 1523.6 亿元，2008 年末累计结余 1310.1 亿元，为何失业保险会结余这么多呢？原因有以下几种：

第一，城镇失业率低。失业保险的保障对象为城镇企事业单位失业人员，2005 年至 2009 年，城镇登记失业率维持在 4% 左右，因此，城镇失业率偏低是导致失业保险基金结余的一个重要原因。

第二，保障范围狭窄。失业保险仅对失业人员的基本生活进行了保障，而对其他方面的保障做了较为严格的规定，因此，失业保险保障范围狭窄也是失业保险基金结余的一个重要原因。

第三，保障水平低下。以 2009 年为例，年末领取失业保险的人数为 235.3 万，基金支出为 366.8 亿元，那么 2009 年人均可以领取 1558.6 元，每月可以领取 1299 元。2009 年城镇居民可支配收入为 17175 元，也就是说 2009 年人均领取的失业保险金只是人均可支配收入的 90%，还未达到人均可支配收入。因此，失业保险保障水平低是失业保险基金结余的一个重要原因。如何改善失业保险基金大量结余，下面将提出一系列政策建议。

第一，提高失业保险基金保障水平。目前，全国平均失业保险金水平为 1299 元/月，不到全国城镇居民人均可支配收入的 90%。应尽快提高失业保障水平，改变目前失业保险金与最低工资标准挂钩的办法，而按失业者失业前工资的一定比例确定，同时对最高和最低标准进行适当控制。

第二，进一步完善失业保险的功能，从仅仅保障失业人员基本生活转变为保障失业人员的基本生活与促进失业人员再就业。在失业保险促进就业方面，除针对(将)失业者本人的生活救济外，还要针对企业推出工资性补贴及培训补贴。前者用于对参保缴费达到一定期限的企业，在其生产经营不景气，通过缩短工时、降低工资等措施实行岗位共享不裁员的，给予一定期限

（最长6个月）的工资补贴。后者用以鼓励企业长期履行参保缴费义务，当企业出现内部结构性调整时，不将职工推向社会，组织职工培训，给予培训补贴。比如，按照失业者失业前一定时间平均工资的50%确定其失业保险金标准，不低于最低工资标准的70%，不高于150%，实行差别待遇。

第三，扩大覆盖范围。从覆盖面上，将失业保障仅覆盖城镇企业扩大到城乡各类企业，着重解决乡镇企业及其职工参保问题。将原来授权地方规定是否将城镇个体经济组织、民办非企业单位和社会团体及其劳动者纳入参保范围，调整为统一规定。还应完善农民工享受待遇的政策，农民工在城镇就业可以按照城镇职工的参保缴费政策，缴纳失业保险费。

第四，失业后符合条件的，按规定享受与城镇职工统一的待遇；或是用人单位缴费，个人不缴费，缴费满1年并终止或解除劳动合同的，领取一次性生活补助费。如果失业者选择创业，可以将他没有领取的失业保险金一次性支付，使其有更多资金投入创业。

第五，调整缴费率。对于失业保险基金的管理，改变目前全国统一的基础费率，不同统筹地区实行差别费率，在程序上，由各统筹地区通过测算，说明适用相关费率的理由，报省级相关部门批准后执行。此举将解决各省基金结余不平衡的问题，避免一些经济发达地区基金大量结余。

第六，增加失业应急处理机制。由于现行失业保险政策缺乏紧急情况的应对处理机制，增设应急机制也被提上议事日程：当出现全国性或区域性重大事件，造成就业压力增大，失业人员明显增加时，临时延长失业保险待遇期限，提高待遇标准。考虑到雇主经济损失，在一定时间内还可以降低失业保险费率或缓缴失业保险费。比如针对目前陷入困境的中小企业，可以授权当地政府实行降低失业保险费率措施，建议降低一半费率，即企业交1%，个人交0.5%。

案例二 政府在失业保险中的角色

【案例介绍】

案情1：甘肃省拟建立失业预警制度

2009年11月23日，在甘肃省十一届人大常委会第十二次会议上，省政府向人大提交了一份关于提请审议《甘肃省就业促进条例（草案）》的议案。这部正在审议之中的地方性法规，将近年来甘肃省已开始试试的一些就业醋精政策上升为法律规范，以便更好地保就业、促就业。

记者在采访中了解到，该条例草案正对农村富余劳动力转移就业和高校毕业生就业等社会热点、难点问题，制定了很多具有甘肃特色的扶持内容。条例草案规定，县级以上人民政府应当建立失业预警制度，对可能出现的较大规模的失业试试预防、调节和控制。当失业率达到预警线时，人力资源和社会保障行政部门应及时向同级人民政府报告，并提出采取相应措施的建议。

根据最新消息，《甘肃省就业促进条例》由甘肃省第十一届人民代表大会常务委员会第十四次会议审议通过，已于2010年5月1日正式实施。

据分析，今后几年，甘肃省城镇有就业需求的劳动力每年将保持在 40 万人以上，农村富余劳动力在 450 万人以上。受经济社会发展水平影响，劳动力供给量较大和就业供给不足的矛盾仍将十分突出。以高校毕业生、农民工和城镇就业困难对象为重点人群，就业难度还会不断加大。因此，这部促进就业条例，更加强调了政府的责任。

——来源：兰州晚报，2009 年 11 月 24 日

案情 2：广东开设失业保险“绿色通道”应对部分企业倒闭

在国际金融危机影响下，珠三角部分企业正经受着打击。记者 2008 年 11 月 5 日从广东省劳动保障厅获悉，广东队部分企业倒闭引发欠薪事件已提出多项应对措施，引导员工通过法律途径追讨欠薪，确保工资优先得到支付，并开设失业保险“绿色通道”，让工人快速得到失业救济。

近期珠三角部分企业陆续发生了倒闭引发的欠薪事件，广东省劳动保障厅负责人表示，对此，各级劳动保障部门高度重视，积极介入，及时稳妥做好倒闭企业的劳动保障工作。

据介绍，劳动保障部门将密切关注事态发展，防止引发群体性事件。对可能因企业倒闭发生群体事件的，迅速启动处置元，积极、深入、主动做好职工情绪疏导和维稳宣传工作，避免因处置不当引发群体性事件。

记者了解到，对已经参加失业保险的劳动者，社会保险经办机构开设“绿色服务通道”，以最快时间依法支付失业保险待遇，全力帮助倒闭企业职工尽快实现再就业。此外，积极为倒闭企业职工提供职业培训、职业介绍等援助服务，通过入场发布用工信息、组织企业入场招聘、召开专场招聘会等方式实施就业援助，帮助职工尽快实现再就业。

——来源：新华网，2008 年 11 月 5 日

【相关知识点】

失业保险是国家通过立法实施的，当法定范围内的劳动者因失业而丧失收入来源时，为其提供物质帮助、就业帮助，以保障其基本生活需要的社会保险项目。

失业社会保险具有如下几个主要特点：

- 第一， 失业社会保险普遍性，即失业保险的对象只是劳动者
- 第二， 失业社会保险强制性，即失业社会保险是通过国家制定法律、法规来强制实施的。
- 第三， 失业社会保险互助性，即失业保险基金主要来源于社会筹集，由国家、单位和个人三方共同负担。
- 第四， 丧失劳动机会的前提性，即失业保险的实施前提是劳动者失去工作的机会，而不是失去劳动能力。
- 第五， 保障形式的多样性，即失业保险不是单纯的经济救济和帮助，更重要的是通过职业培训、职业介绍，提高失业人员的劳动技能和竞争能力。
- 第六， 保障行为的短期性，即失业保险属于短期保险待遇。

【案例分析】

案例 1 与案例 2 都是关于政府介入失业保险的案例。案例 1 讲述的是甘肃省省政府积极建立失业预警制度，案例 2 讲述的是广东开设失业保险绿色通道应对部分企业倒闭，为何政府要介入失业保险领域，政府的责任越来越强，原因有以下：

第一，失业风险属于基本风险，每个劳动者都会面临失业风险，只是风险程度不同而已，基本风险是由非个人的或至少是个人往往不能阻止的因素所引起的、损失通常波及很大范围的不确定性状态，基本风险不仅仅影响一个群体或一个团体，而是影响到很大的一组人群，甚至整个社会。由于基本风险主要不在个人的控制之下⁶⁵，因此，应当由社会而不是个人来应付它们，这样就产生了失业保险—社会保险的一种，所以政府往往会干预失业保险或直接提供失业保险。在中国，失业保险由雇主缴费，个人不缴费，基金由政府监管，失业保险的待遇也由政府来规定，并且政府会出台一系列政策来干预失业保险领域。

第二，失业保险属于社会保障，社会保障又属于准公共产品，如果完全由市场来提供准公共产品是会产生效率损失的，因此失业保险不应该完全由市场来提供，政府应干预失业保险的提供或介入失业保险领域。

第三，如果失业率偏高，而政府不采取任何措施，整个社会势必会产生动荡，影响社会的经济发展和稳定。因此，为了预防可能出现的社会动荡，政府会介入或干预失业保险领域和劳动力市场，如建立失业预警制度、开通失业保险“绿色通道”等。

综上所述，政府理应干预失业保险领域和劳动力市场，干预的方式可以是出台公共政策、法律法规、改变失业保险的待遇水平和缴费率等等。在以上两个案例中，政府的做法都是非常正确的。

那么参加失业社会保险的职工，到底可以享受什么待遇呢？

第一，失业保险金。根据规定，缴费年限满 1 年不满 2 年的保险金的期限为 2 个月，以后缴费年限每增加 1 年，期限增加 2 个月，以此类推，但一次核定领取的期限最长不超过 24 个月。

第二，经济补偿金。根据规定，经济补偿金是指解除劳动合同后，用人单位给劳动者的经济上的补助。根据《中华人民共和国劳动法》第 28 条、劳动部《关于贯彻执行〈中华人民共和国劳动法〉若干问题的意见》及《违反和解除劳动合同的经济补偿办法》，劳动者在用人单位根据《中华人民共和国劳动法》第 24 条、第 26 条、第 27 条的规定，解除劳动合同时，可要求用人单位给予经济补偿。所在单位因生产经营状况发生严重困难，必须裁员时，用人单位应按失业者在用人单位工作的年限支付经济补偿金。

第三，医疗补助金。如果在领取失业保险金或失业补助期间患病，还可以到失业保险管理部门指定的医院就诊，同时可以按照规定向社会保险经办机构申请领取医疗补助金。医疗补助金的标准根据所在的省、自治区、直辖市人民政府规定的标准执行。如医疗费用较高，当地的失业保险法规规定还可以增加的，那么根据当地的有关规定，还可以申请适当增加。

第四，在领取失业保险金期间，还可以参加劳动保障行政部门所属的就业训练机构组织或

⁶⁵ 《保险学》，第四版，孙祈祥著，北京大学出版社，第 6 页。

者认可的职业培训，以及经失业保险经办机构同意后参加其他形式的职业培训，接受职业指导和职业培训，并且可以接受职业介绍和职业培训补贴。

第五，如果实现再就业的，按照再就业的相关规定可以享受就业服务减免费用以及税收、金融等各项优惠政策。

第六，如果符合城市居民最低生活保障条件，还可以按照有关规定享受城市居民最低生活保障待遇。

案例三 失业保险缴费率问题

【案例介绍】

案情：“三保”⁶⁶，是否需要降低失业保险费率？

2008年12月，人力资源和社会保障部、财政部、国家税务总局发出《关于采取积极措施减轻企业负担稳定就业局势有关问题的通知》，强调帮助企业渡过难关，稳定就业局势，减轻企业负担，保增长、保民生、保稳定（“三保”）作为头等大事来抓。《通知》指出，经省级人民政府批准，“统筹地区在确保参保人员社会保险待遇水平不降低，保证社会保险制度平稳运行、基金不出现缺口的前提下，可在2009年之内适当降低城镇职工基本医疗保险、失业保险、工伤保险、生育保险的费率，期限最长不超过12个月”。与此相适应，2009年5月，原福建省劳动和社会保障厅（现福建省人力资源和社会保障厅）、财政厅、地方税务局发出关于《关于减轻企业负担稳定就业局势有关问题的通知》，按照国务院《失业保险条例》和《福建省失业保险条例》相关条款内容，明确指出：2009年在全省范围内，单位缴纳的失业保险费率由2%降为1%。

失业保险是由国家确定的一种社会保障制度，被视为社会的“减震器”和“安全网”。由于失业保险费率事关中低收入群体的基本生存状况，因此一直被视为是社会保障体系健全与否的标志，其政策定位与实施的社会影响相当敏感。失业保险金缴纳的费率不仅与单位和个人的经济利益密切相关，而且直接影响基金的支付能力，应当采取慎重的态度。

曼昆经济学的第一条原理——人们面临权衡趋势。这就是说，当人们得到一些东西的时候，必须要放弃另一些东西。服务“三保”大局，是否真的需要降低失业保险费率？政府同样面临权衡取舍。降低失业保险费率，就意味着要放弃部分失业保险费。而放弃部分失业保险费究竟对“三保”有何利弊，则是政府部门选择降低失业保险费率，理应是在权衡各方面利弊因素之后做出的艰难抉择。为何政府降低失业保险费率，是本案例重点讨论的内容。

——来源：人力资源和社会保障部网站 2008年12月20日、福建省人力资源和社会保障厅

网站 2009年4月29日

【相关知识点】

失业保险的意义：

⁶⁶ 注：“三保”指的是保增长、保民生、保稳定

1. 失业保险是发展市场经济的前提和保证；
2. 保护劳动者合法权益，维护社会安定；
3. 有利于经济稳定增长；
4. 有助于现代企业制度建设。

【案例分析】

为何降低失业保险费率，降低失业保险费率对社会有哪些好处，本案例将讨论这个原因。

第一，降低企业失业保险费率，减轻企业负担，实现“保增长、保民生、保稳定”。

2008年下半年以来，全球经济衰退和人民币升值、劳动成本上升等因素抑制了中国的出口增长，收入增长缓慢与社会保障的缺失压抑了消费欲望，而通缩阴影则降低了民间消费热情。一些企业，特别是中小制造企业，由于市场需求萎缩、资金链紧张、经营状况困窘、再加上劳动力成本上涨、原材料价格上涨、外部经济下滑等问题的集中出现，又放慢了经济增长放缓的速度，因此中国需要重建经济增长的支柱。要想把消费需求变成经济增长的拉动因素，就要维持收入稳定增长，那么，就要维持就业水平。保增长与保就业是两大并行不悖的主题。

另一方面，克服经济困难更需要采取有力措施完善社保体系。完善社保体系才能进一步刺激经济、拉动内需、扩大消费，才能保增长。降低企业缴纳的失业保险费率，其无疑是促“三保”的一项重要举措。企业缴纳的失业保险费过多，会提高企业产品成本，进一步挤占企业的利润，影响到企业的经济效益和企业的市场竞争力，严重的甚至可能影响到企业的生存。

就业乃是民生之本。实现社会就业更加充分是经济发展和社会进步的重要标准，是实现全面建设小康社会的重要目标。在今后一个较长的时期，我国都面临着沉重的就业压力。按照党的十七大和十七届三中全会提出的要求，必须把扩大就业摆在经济社会发展更加突出的重要位置，作为经济社会发展和经济结构调整的重要内容，实现经济增长与扩大就业的良性互动。通过我们的扎实工作，努力实现城乡劳动者就业机会更加均等、就业结构更加优化、就业环境更加宽松、就业保障更加健全、就业岗位更加稳定的目标。

经济增长是拉动就业的主要因素，受国际金融危机的影响，目前中国经济增长速度放缓，对就业工作产生了直接的影响。通过降低企业缴纳的失业保险费率，一定程度上保企业，通过保企业来保岗位，通过稳定劳动关系来稳定就业，老百姓就有了收入，也才有了民生；有了民生就有稳定。

降低企业缴纳的失业保险费率，给企业减压，也同样给政府减压。选择降低企业缴纳的失业保险费率，其目的不单纯是为了降低企业生产成本，缓解企业经营的压力，真正用意是为了降低失业率，减少政府的失业保险金支付的压力。

当国际金融危机乍起的时候，温家宝总理曾经说过：“信心比黄金更重要”。降低企业失业保险费率，更多的是给中小企业一种心理上支持。社会保障的要求是，在正常景气的时候应该严格要求，而在非常时期就应该相对宽松一些。“适当调整本行政区域失业保险的费率”一事，

既符合法律的规定，也符合经济规律。

第二，降低企业失业保险费率，减轻企业负担，体现“公平与效率并重”或“公平与效率优化结合”

从社会整体发展来看，市场是讲竞争讲效率的，但它必然拉大贫富差距，造成一部分社会群体在资源配置上的弱势和不利地位及基本生活的无助和窘迫。所以需要通过二次分配实现“兼顾公平”，缓解社会矛盾，维护社会安定。社会保障制度就是二次分配的重要组成部分，所以，社会保障制度应以“公平优先”。社会保障制度要讲效率是指社会保障制度对社会效率的影响和社会保障制度本身的效率问题，而不是指望社会保障本身产生多少直接的经济效益。

曼昆认为，失业保障政策“对实现更大的平等有好处，但它以降低效率为代价”。失业保障政策对失业者再就业行为有负的影响，即失业保险金的存在一定程度降低了失业保险者寻找工作的积极性。

当然，随着失业待遇标准的提高，可能导致失业者拒绝低工资和劳动条件艰苦的工作，延长失业时间，但失业保险金的逻辑就是失业救济，即在保证市场经济配置资源的效率的同时，兼顾公平，使失业者对市场经济机制提倡的“效率优先”所带来的不公平能容忍。即只要是失业者，不管其过去交纳的失业保险金有多少，他都有权利领取失业保险金。与此同时，使之明白，领取了失业保险金，获得了失业保障，实际上也就分享了社会经济发展和增长所带来的社会公平。

公平与效率，尽管在一定时期内会有所取舍，但不能每次都“舍公平而取效率”或“舍效率而取公平”。我们必须从现在起进一步重视社会公平问题，调整效率与公平关系，加大社会公平的份量。因此，应该淡化“效率优先，兼顾公平”或“公平优先，兼顾效率”的口号，逐渐向“公平与效率并重”或“公平与效率优化结合”过渡。

降低企业失业保险费率，减轻企业负担，不是以牺牲公平换取效率，而是实现真正意义上的公平，做到公平与效率的优化结合。

总之，降低企业失业保险费率，可以减轻企业负担，为实现“保增长、保民生、保稳定”作贡献。但还是回避不了因减少企业缴纳的失业保险费，可能影响失业保险基金的支付能力，影响职工的基本生活，从而影响社会安定稳定，进而使社会保障制度是去了存在的意义。从这个角度而言，确定失业保险缴费水平的一句是企业、职工乃至国家财政的承受能力，这需要管理者审慎地做出具体科学的量化分析。适度地降低企业失业保险费率有助于企业发展。正因为如此，相关着眼于企业解困的政策调整才具有现实的积极意义。

必须看到，无论是为了应对当下的阶段性时艰，还是实现长期经济增长方式的转变，实施长期稳定的失业保险费率仍然是不可或缺的政策导向。为保持基本的就业率而适当降低失业保险费率，只是短期推行的权宜之计。

令人欣慰的是，国家和省级政府在出台相关政策时握住了上述两个方面，权衡取舍的结果是：

1. 只降低单位（含企业）缴纳失业保险费的费率；
2. 适度降低——由 2%降为 1%；
3. 时限规定——2009 年之内。

案例四 中国城镇失业保险制度的改革

【案例介绍】

案情：中国城镇失业保险制度的改革

2008 年 1 月，国家劳动保障部（现人力资源和社会保障部）失业保险司司长吴道槐向媒体介绍说，我国失业保险制度建立以来，在计划体制向市场机制转换、国有企业大规模结构调整和并轨时期，为保障下岗失业人员基本生活，发挥了安全阀和减震器的重要作用，在促进市场就业机制的建立发展，维护社会稳定方面做出了重要贡献。他在海口举行的全国培训就业系统工作会议上介绍说，自 1999 年《失业保险条例》颁布实施 8 67 年来，全国累计有 2400 万失业人员获得了基本生活保障和再就业服务支持。

吴道槐同时指出，现行失业保险制度还存在着一些矛盾和问题需要认真加以研究解决。例如，目前失业保险基金滚存愈来愈多与制度功能发挥不充分的矛盾十分突出。一方面，全国失业保险基金余额达 90068 亿元；另一方面，按现行制度规定，全国月均失业保险金水平只有 300 元，失业保险保生活的水平还不高。此外，用人单位长期参保交费却得不到失业保险支持的矛盾也亟待解决。许多用人单位长期交费而没有裁减人员，对这些履行缴费义务的企业，现行制度没有对其予以支持的功能，不利于调动用人单位参保的积极性。

他还介绍说，劳动和社会保障部门已经根据新颁布的《就业促进法》进行专题调研，以改革完善失业保险制度，《失业保险条例》将在充分征求意见的基础上进行修订。

——来源：祥荣，《我国有 2400 万人获益于失业保险制度 国家劳动保障部拟修订〈失业保险条例〉》，改革完善失业保险制度》，载《劳动保障世界》2008（1）

【相关知识点】

失业保险是国家通过立法实施的，当法定范围内的劳动者因失业而丧失收入来源时，为其提供物质帮助、就业帮助，以保障其基本生活需要的社会保险项目。失业保险的基本功能是保障基本生活功能、合理配置劳动力功能、促进就业功能、稳定功能和调节功能。失业保险的对象是劳动者。

【案例分析】

截止至 2011 年 1 月，《失业保险条例》修订稿仍未出台，虽然 2010 年《中华人民共和国失业保险法》出台，但其中关于失业保险的条款与 1999 年颁布的《失业保险条例》无异，因此现

⁶⁷ 注：截止至 2011 年，《失业保险条例》已颁布 11 年

⁶⁸ 注：根据根据《中国统计年鉴 2010》，2009 年末全国失业保险基金累计结余 1523.6 亿元

行的《失业保险条例》和《中华人民共和国失业保险法》失业保险部分仍存在很多问题。

一、中国的失业保险制度存在的主要问题

1. 失业保险覆盖面较窄

《失业保险条例》第二条规定：“城镇企业事业单位、城镇企业事业单位职工依照本条例的规定，缴纳失业保险费。城镇企业事业单位失业人员依照本条例的规定，享受失业保险待遇。”在市场经济中，每一个面临事业风险、或已成为失业者的劳动者都应该享有失业保险制度规定的权利与义务，这样才能体现社会保障的“国民待遇”均等原则。然而我国目前失业保险的实施范围主要限于城镇经济范围内企业事业单位的失业者。现在，虽然一些地方政府将实施范围扩大到非国有企业，但实际情况是，大多数国有企业的职工参加了失业保险，而大多数非国有企业的员工却还没有纳入失业保险的范畴之内。失业保险的覆盖范围大小与一个国家或地区的经济发展水平有很大关系，在我国的现实国情下，失业保险也不可能覆盖全部劳动年龄人口，但失业保险的发展严重滞后于城镇就业格局及就业式的重大变化已是不争的事实。

2. 统筹层次低

社会保障基金的运行规律是：风险的承受能力与基金的统筹层次呈正比，统筹层次越高，社会保险的互济性越有保证。我国的失业保险基金绝大部分是由市县统筹，而从西方实行失业保险的国家看，大部分是由国家统筹。失业保险范围过窄，导致地区之间的调剂作用没有发挥出来。如在一些经济不发达地区，失业保险费征集困难，一旦出现问题又很难调剂使用，而地方政府的财政往往也都比较困难，没有能力对匮乏的救济金予以补助，致使一些地区不能按期支付失业人员的救济金。

3. 失业保险基金筹集不足，管理不善

首先表现在失业保险基金的筹集率偏低，不能满足支出需要。1999年颁布《失业保险条例》后，失业保险基金费率提高到3%，保险基金规模有了较大幅度的增长。但是，相对于真实的城镇失业率，3%的征缴比例显然不能完全满足需要，只能采取严格限制发放范围的办法，保证失业保险基金的运行。其次失业保险基金的支出不合理。现行制度规定失业保险基金用于下列支出：失业保险金；领取失业保险金期间的医疗补助金；领取失业保险金期间死亡的失业人员的丧葬补助金和其供养的配偶、直系亲属的抚恤金；领取失业保险期间接受职业培训、职业介绍的补贴，补贴的办法和标准由省、自治区、直辖市人民政府规定。从以上支出的项目可以反映出，现行失业保险虽然也规定了失业保险待遇中还包括职业培训和职业介绍的费用，但是费用的多少并不明确，而是“由省、自治区、直辖市人民政府规定”。这一“自行规定”的结果就是从实施《失业保险条例》以来，提供给失业人员基本生活保障金的支付占了绝对的比重。效益较好的企业很多不愿缴纳。而且失业保险基金的支出结构不合理，管理缺乏有效地监督机制，一些地方挪用、侵吞、浪费现象。最后失业保险的基础数据不真实，给失业保险的管理和决策造成不少失误。

二、中国失业保险制度改革的建议

1. 扩大失业保险的覆盖面，加大保障力度

按照国家劳工组织公布的《国际劳动条约》的约定，失业救济保险适用于所有工薪人员。社会保险制度比较成熟的国家，失业保险的覆盖面很广，几乎覆盖了全社会所有劳动者。我国必须扩大失业保险的覆盖面，逐步建立覆盖全社会的失业保险制度。凡是可能失业的劳动者，无论是国有企业的职工，还是集体企业的职工、外资企业的中方职工、私营企业的雇员、事业单位中订立了劳动合同的职工，都应纳入失业保险制度的保障范围。

2. 适时提高统筹层次。失业保险基金应实现在省级统筹基础上逐步过渡到国家统筹。考虑到中西部地区比较困难，尤其是目前基金不足的问题十分突出，有必要建立失业保险中央调剂金，在全国范围内实行地区间的调剂，保证失业负担重的地区基金的支付能力。中央调剂金的资金来源可以从各省市失业保险基金中筹集一部分，但主要的应当通过变现国有资产和增加中央财政预算补贴等措施来筹集。

3. 逐步地适当提高失业保险金水平

我国可以适当提高失业保险金标准，以维持失业者的基本生活。当然，提高失业保险金标准会涉及很多方面。首先要考虑失业保险水平是否与经济增长相适应，一旦失业保险待遇水平的提高超过了经济增长的承受能力，那就会出现西方福利国家的“失业陷阱”。再有，失业保险金标准的提高还要考虑是否会加重企业的负担。

4. 进一步完善劳动就业服务体系

应加快劳动就业服务体系的建设，不断完善就业信息网络，通过失业保险信息化建设来加强失业保险与就业服务的联系，进一步完善信息公布制度，为失业人员提供及时便利的就业服务。优化现有的各项传统就业服务活动，如职业培训、职业介绍、就业指导、就业咨询及职业规划等等，切实提高这些服务的质量和效率。

5. 强化制度和法制，确保失业保险基金的征收和管理

失业保险基金是保障失业人员基本生活需要的物质基础。对这项基金不仅要征集好，而且也要管好、用好。这就需要通过加强制度工作和法制工作来实现，强化制度和法制是发展失业保险的重要保证。我国的失业保险基金征集，有关制度与法规还不够严谨，强制的力度和手段还缺乏，使管理机构和企业有可乘之机 and 侥幸心理。针对这种状况，必须加强法制的力度，完善有关制度和法规。同时要通过立法来规范失业保险基金的管理，不仅要明确有关机构的权利和义务，还要严格各项管理办法和有关制度，对各种违纪行为依法严加惩处。

6. 加强就业服务和职业培训，完善市场就业机制

失业社会保险制度需要健全的职业培训和就业服务制度与之配套。一是要建立多元化培训投入机制，加大对培训的投入，充分利用城市社区、高等院校及相关科研院所的人力资源。二是要切实保证职业培训质量。以提高劳动者素质，培养一技之长为目标，以引导性培训为基础，职业培训为重点，突出实用性、时效性，多形式、多层次、多渠道开展培训工作。

案例五 国外失业保险制度

【案例介绍】

案情：德国失业保险制度改革

1990年5月18日，两德在签署了关于建立统一的货币、经济、社会联盟的国家条约之后，实现了国家统一。尽管在极短的时间内确实将两个经济体融合成了统一的“社会主义市场经济”体制，但这却为德国带来了激烈的震荡，首先集中体现在就业问题上。在统一后，长期实行计划经济体制的德国东部地区企业在成本、价格等方面的竞争中完全处于劣势，出现了经济严重衰退，失业无法避免。由于德国政府采取了统一的社会市场经济体制，民主德国地区的企业迅速私有化，形成了严重的失业问题。1990年底新加入的东部五个州失业人数已经64.2万人，失业率为7.3%。此后，德国政府加大了对东部地区的财政投入，而由此引发的两德地区经济发展的不平衡又加剧了就业（见下表6—1）⁶⁹。由于民主德国地区经济体制改革形成的结构性失业是德国失业问题的主要原因，此外，原有失业保险政策也使一部分劳动者不愿意重返劳动力市场，这促使德国政府改革失业保险体系⁷⁰。

表 6—1 德国 1993—2008 年失业情况一览表

年份	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
失业人数	3799	4160	4035	3473	3890	3849	3503	3127	3150	3486	4023	4388	4583	4279	3602	3141
失业率(%)	9.5	10.3	10.1	8.8	9.8	9.7	8.8	7.9	7.9	8.7	10.0	11.0	11.1	10.3	8.4	7.3

注：失业人数单位为千人

——来源：刘跃赋、黄琳：《德国的失业保障研究》，载《德国研究》，2003（3）

【相关知识点】

失业保险的基本功能是保障基本生活功能、合理配置劳动力功能、促进就业功能、稳定功能和调节功能。失业保险的对象是劳动者。

失业保险的管理体制类型分为：1. 由政府设立专门机构直接管理模式，代表国家有英国、美国、日本等；2. 政府监督下的社会管理模式，代表国家有丹麦、瑞典、芬兰等；3. 政府监督下的老子双方联合管理模式，代表国家有法国、德国、意大利等。

失业保险的特点是普遍性、强制性、互助性、前提性、多样性、短期性。

【案例分析】

针对严重的失业问题，德国政府在统一后逐步对原有的失业保障体系进行改革，对原有的失业保险和失业补助政策进行调整，弱化消极的失业保险和失业补助方式，降低失业保险的给付水平，严格给付条件，同时，通过立法和改革失业保险管理体制，将就业促进和培训作为失

⁶⁹ ILO, Statistics Databases

⁷⁰ 参见丁纯：《90年代以来德国的失业状况及对策初探》，载《德国研究》，2004（1）

业保险机构的核心功能，以帮助失业人员再就业，实现失业保险的保障功能。

1. 调整失业保险和失业补贴给付条件

德国于 1996 年颁布《就业促进法》，其对失业保险和失业救助进行了详细的规定，严格失业保险的申请和给付条件，以强化失业者的工作、求职意愿。如果一个失业者想得到失业保险金或失业救助金，那么他必须接受职业介绍员介绍的“合适的职业”。而所谓候补资格就是说：失业者必须在失业前的一定时期内从事某项工作，并履行了缴纳失业保险费得义务，即在失业前的 3 年内，累计缴纳失业保险费不少于一年。

在新的《就业促进法》中设置了失业保险的“封锁期”。在一定时期内，由于失业者自身的过失，劳动局拒绝发给他所应享受的失业保险待遇，这被称为失业保险的封锁期，他享受的失业保险期限就要缩短。

在德国还有一种因报到延误，而被扣减失业保险待遇的情况。《就业促进法》规定，凡申请失业保险待遇的失业者，必须按照要求定期到职业介绍员那里报到。如果失业者没有正当理由而延误报到，就进入“报到延误期”。在“报到延误期”内，失业者还不到职业介绍员那儿报到，就要加重处罚。

2002 年后，受德国政府委托，哈茨专家委员会草拟了一系列就业和社会保障的改革方案。在失业保险待遇水平方面，哈茨委员会建议：领取失业金的最长时间由 32 个月缩短到 12 个月，同时，将目前失业金给付水平由平均工资的 60%下降到 57%。

2. 建立以就业服务为核心的失业保险管理体制

（1）改革失业保险和失业救济制度。哈茨委员会建议，将失业救济和社会救济合并，以减少社会上养懒汉的现象，将现行的失业保险金改称为“失业金 I”，而失业救济金将被称为“失业金 II”，它的使用对象包括全部具有工作能力的失业者。“失业金 II”的数额按需发放，同时考虑到领取者是否拒绝工作中介或者再就业培训。

（2）改革失业保险管理体制。德国队劳动机构改革的核心是把失业保险合并到职业介绍部门，将职业介绍员和失业保险工作者组成一个工作队，这样可以方便失业者求职和领取失业保险金，并将使失业保险更多地发挥促进再就业的功能。

哈茨委员会建议，在两年时间内完成对联邦劳动局的改组工作，将各地方劳动局改造成为 181 哥“就业中心”。每个中心负责解决当地所有失业人员的问题。这些问题包括发放救济金、开放新的就业岗位、提供再就业培训、提供心理咨询与治疗、指导失业者投资创业与失业者贷款等。就业中心中，安置就业的工作人员每人每年负责二百名失业者，收入与其业绩挂钩。此外，就业中心还必须在工作人员中，为每个雇主挑选一名固定的联络人。

3. 加强职业培训，提高劳动者素质

联邦劳动局还实施促进职业培训措施，资助失业者参加培训，增强其就业能力。职业培训资助（BAB）是劳动局对国家认可的企业内部、外部职业培训班的资助，学员每月可得到 1100

欧元的资助，但不是直接发放，只能以规定的项目报账或申领⁷¹。

经过上述改革，但德国的失业问题仍未得到明显改观，失业率仍在 10%以上，因此，也有学者对积极的就业政策表示质疑。尽管备受怀疑，以就业服务为核心的失业保险政策对劳动力市场仍产生了积极的影响，对稳定和促进就业具有一定意义。

德国失业保险制度的改革对我国失业保险制度改革的启示：

第一，失业保险给付水平要与国家经济发展水平相适应，低水平，广覆盖。中国是一个发展中国家，社会保障水平必须严格控制在经济条件允许的范围内。如果起点过高，就会骑虎难下，最终给财政背上沉重的包袱。在德国，失业保险是一种强制性的保险，只要收人在 400-5600 马克的雇员，都要参加法定义务失业保险。而我国失业保险的覆盖面很窄，只在国有企业和企业化管理的事业单位实行，相当一部分非国有企业以各种理由拒绝参保，许多企业，包括国有企业，即使参保也只是为部分职工投保。就城镇而言，个体经营者和学生不在保险范围之列，私营企业、农民工基本上也没有失业保险，这就使失业保险缺乏普遍性。所以，我国应扩大失业保险的覆盖面，让更多的人参与其中，使失业人员的基本的生活得到保障，从而有利于维护社会的稳定。

第二，失业保险费率要适中。德国一直享有很高的失业保障，所以相应的失业保险费缴费率高。近几年来，由于经济的缓慢发展，失业率居高不下，这种高的保险费率不仅给企业增加了成本，而且给政府带来沉重的财政负担。因此，我国应从中吸取教训，失业保险费率应与当前的经济发展水平相适应，既不能太高也不能太低，相反，如果保险费率太低，就不能发挥失业保险的效力，对失业人员不能起到很好的保障作用。

第三，失业保险应由国家统一管理，减少分散管理带来的混乱。我国目前的失业保险管理水平相对滞后，失业保险金的发放也存在着许多不合理的现象，失业保险的监管机制尚未有效建立，挪用、挤占失业保险金的现象时有发生。由于对下岗职工、失业人员、参保标准多个重要数据统计不准确，统计手段落后，也使得失业保险管理所处理的信息有误，妨碍了失业保险管理的有效性。另外，失业保险基金的运作效率低下，失业保险基金保值、增值困难。为了使失业保障制度实现有效地运行，必须统一失业保障的管理机构和提高管理水平，具体地讲，就是要建立一个由国家统一协调，各级政府的人力资源和社会保障部门利用先进的管理水平实施专业管理的分层次的失业保障体制。

案例六 高校毕业生失业保险问题

【案例介绍】

目前我国高校毕业生就业正处于扩招后压力急剧的困难时期，大学生失业已经成为不可回

⁷¹ 这些项目包括：（1）学习期间的住宿费（不超过 348 欧元，如住在父母家可得 192 欧元补贴）；（2）学习资料费、实习劳动服装费（19 欧元/月）；（3）学习期间儿童照顾费（不超过 130 欧元/月）；（4）交通费；（5）培训管理费；（6）家庭困难补助。

避的话题。为什么在大学生眼里，就业的一半序列总是：行政单位、事业单位、企业、最后才是自主创业？失业与就业是相对的，如果社会保障不完善，那么就业聚到就不通畅。由于缺乏良好的失业保障，所以，大学生择业时就特别看重职业的稳定性。不解决这些问题，就业渠道难免越堵越小。

职场中有多少人社会保险？如果单位不参加社会保险又会怎么办？为此，《人才周刊》与河北搜才网联合推出“职场人，你有社会保险吗？”专题调查。本次调查的一周时间内共有 359 人参加，其中年龄在 24-30 岁的占近 70%，1-3 年工作经验者占近 50%，他们正是活跃在职场的中流砥柱。调查的结果是：四成人没有上社会保险。而多数调查者认为，单位不残暴，不是一个人能解决的，这需要国家的强制和全社会的共同努力，个人苛求只能成为牺牲品。现在很多单位都没参加社会保险，自己也不能因为保险问题去找单位理论，弄不好会丢掉“饭碗”。

上述调查的结果基本上能代表大学毕业生就业初期 3-5 年内的社会保险情况。“五险”之一的失业保险也符合以上特点。

——来源：<http://club.chinaren.com/345/109949238>

【相关知识】

失业保险的参保对象是劳动者，高校毕业生和大学生是介于劳动者与非劳动者之间的一个群体，中国现在还没有出台任何法律法规或政策来规范大学生和高校毕业生的失业保险制度。

【案例分析】

一、高校毕业生失业保险中存在的问题

（一）已就业高校毕业生中存在的问题

高校毕业生可分为两大类，一类是已就业的毕业生，另一类是未就业的毕业生。对于已就业的毕业生来说又可以分为两种情况：第一种情况是在正规单位就业的毕业生，第二种情况是在非正规单位就业的毕业生。正规单位的特征是工作相对稳定、工资和福利比较好、具有较完备的社会保障，主要包括政府机关、事业单位、国有企业、少数大型外资企业等单位。非正规单位的特点是工作相对不稳定、工资和福利一般、没有什么社会保障，主要包括私营企业、中小企业、部分外资企业等单位。目前部分正规部门雇佣的合同工、临时工，也应该属于非正规单位就业人员，两个部门劳动力的收入具有天壤之别。

对于已就业的毕业生来说，其中一部分进入了比较正规的单位，他们的社会保障需要进一步完善；另一部分在非正规单位就业，其社会保障面临着完全或部分缺失的局面，如何加强治理、监督以保障毕业生权益，是政府部门和学术界面临的一大课题。

（二）未就业高校毕业生中存在的问题

对于未就业的毕业生，他们中的一部分试图自主创业。虽然目前国家给予了优惠政策，如小额贷款等，但其创业期间，由于资金的匮乏，社会保险费的缴纳成为难题；另一部分属于失业期间较长或家庭生活困难的毕业生，在国家给予了低保政策、职业培训的基础上，如何加强援助，帮助其尽快就业也是建立和完善毕业生失业保障制度的重要方面。目前未就业毕业生的

失业保险存在以下问题：

1. 大学生失业不能领取保险金

随着大学毕业生数量的逐年递增，一次就业率也在逐年下降，由于实践能力和社会经验的不足，越来越多的大学生一时之间难以找到稳定的工作。

根据国家的有关规定，每年9月1日起，仍未就业的高校毕业生，可到户籍所在地劳动保障部门办理失业登记，通过失业登记，大学生可领到一张“失业证”，凭证可享受免费求职登记、免费职业指导等。但政策规定，失业人员享受失业保险待遇需具备三个条件：缴纳失业保险费满一年；非因本人意愿中断就业；已办理失业登记并有求职要求。由于没有缴纳过失业保险费，使得登记失业的大学生于失业保险金无缘。

2. 大学生中灵活就业人员难参保

大学生中的灵活就业人员是社会保险扩大覆盖面工作的另一个重点。目前，中央和地方队灵活就业人员参加养老保险的缴费比例等方面已经有了相对具体的规定。然而，灵活就业人员参加失业保险仍然没有明确规定，各省也缺乏确切界定，这给灵活就业人员参加失业保险带来难度。

我国《失业保险条例》和《中华人民共和国社会保险法》规定，城镇企业事业单位、城镇企业事业单位职工依照本条例的规定，缴纳失业保险费。城镇企业事业单位失业人员依照本条例的规定，享受失业保险待遇。其中，城镇企业是指国有企业、城镇集体企业，外商投资企业、城镇私营企业以及其他城镇企业。由于缺乏相关政策，灵活就业人员无法参加失业保险。在现实操作中，也很难界定什么是灵活就业，究竟是每月收入达到一定数目还是劳动时间达到一定长度，目前政策不明确。

3. 失业保险费征缴缺乏激励机制

失业保险费征缴缺乏激励机制，也是影响失业保险覆盖面的因素之一。失业保险征缴工作中存在奇怪现象：拖欠保险费的有处境艰难的亏损企业，也有经营良好的盈利企业。效益好的单位觉得参加失业保险是为别人“做贡献”，是“劫富济贫”，效益差的单位需要保险却又往往缴不起。征缴难的背后有失业保险制度本身存在的问题，目前既没有根据失业保险的强制性设计出很好的强制征收的方式，也没有针对失业保险的互助性建立相应的激励机制。失业保险没有实行个人账户，甚至没有个人缴费记录，缴纳的义务和权益失衡，许多企业和个人由此认为缴纳的失业保险费只有付出没有回报，所以不愿缴纳失业保险费。再者，许多地方失业保险待遇与城市低保待遇的差别不大，体现不了参保的优越性。《失业保险条例》和《中华人民共和国社会保险法》只规定失业保险待遇要高于城镇低保待遇，究竟高多少没有具体标准。

二、政策建议

（一）扩大失业保险的覆盖面

失业保险最终要覆盖所有社会劳动者，这样才能最大限度发挥劳动力资源的作用。关于大学生纳入失业保险体系，有关专家提出建议，在大学生中试行失业保险金制度，将大学生纳入失业保障管理体系。具体的操作方式可由劳动和社会保障部门将大学生纳入失业保障管理体系，

采取财政拨款的方式，在大学生进校时，由政府帮大学生购买失业保险，缴纳失业保险金，毕业后不能就业的大学生，可到劳动就业机构进行失业登记，享受失业保险待遇。

（二）失业保险制度需要建立激励机制

失业保险制度需要建立激励机制，才能调动单位入保的积极性。比如，对缴费者可采取对按时缴费，并且缴费数量大的企业给予一定程度的返还；个人缴费的也可以考虑建立个人账户，将个人缴纳的失业保险金全部记入到个人账户上，个人账户的资金只能在失业和退休期间才可以动用。此外，许多地方的失业保险待遇往往五六年都不变，应该及时随着物价水平和低保待遇的变化而进行调整。

（三）完善失业补助金制度，帮助家庭困难的高校毕业生就业

2007年9月5日，原河北省劳动和社会保障厅（现人力资源和社会保障厅）、河北省民政厅等部门联合出台《河北省应届高校毕业生失业补助金申领发放暂行办法》，这是一种可行的办法，值得推广。

1. 领取失业补助金要先进行失业登记

《办法》规定，生源地为河北省户籍，经相关部门认定为困难家庭，当年底未就业并进行失业登记的普通高校应届毕业生可申领失业补助金。依据该办法，高校毕业生应持身份证等有效证明，到户籍所在地公共就业服务机构进行失业登记，领取就业失业登记证。劳动保障部门设立的失业保险经办机构受理高校毕业生领取失业补助金的申请，审核确认领取资格，核定失业补助金，负责发放失业补助金和调查统计、咨询服务等工作。

2. 失业补助金最长可领6个月

高校毕业生申领失业补助金时间为毕业后第二年1-6月，每月10日（遇公休日顺延）前向户籍所在地的市、县（市、区）经办机构提出申请，初次申领失业补助金的，应填写失业补助金申领登记表，并出示身份证、毕业证书、就业失业登记证、困难家庭证明文件、档案等证明材料。失业补助金标准为高校毕业生户籍所在地的市、县（市、区）失业保险金最低标准的90%，但不得低于同级民政部门规定的城镇居民最低生活保障标准。失业补助金的领取期限最长为6个月。

（四）进一步发挥失业保险的促进就业功能

促进失业人员再就业，是建立失业保险制度的最终目的。从各国失业保险制度的发展看，失业保险制度已从传统的单一失业救济功能向失业救济和就业促进相结合的方向转化。以德国为例，德国在1969年颁布的《劳动促进法》中明确规定，劳动促进的主要任务是在整个经济、社会政策范围内争取达到和保持较高的就业水平，不断改善就业结构，以避免、减轻或消除因失业给国民经济及个人利益带来的不利影响。促进就业与失业保险密切联系在一起。在德国的失业保险基金中，由相当部分用于各种促进就业的措施上。如1993年德国联邦政府用于失业保险的基金预算为1137.4亿马克，其中将近1/2是用于积极的劳动力市场政策，主要包括职业介绍和咨询、创造就业岗位、职业培训中的失业补贴以及劳动局系统人员的开支等。

七、生育保险案例及分析

案例一 生育保险中企业责任

案情 1：不给买生育保险 淮南女工把单位告上法庭⁷²

淮南一家事业单位未按规定给职工购买生育保险，导致职工孙女士生育费用无法经社会保险报销，孙女士一纸诉状将单位告上法院，要求单位给报销相关生育费用，2010年10月11日，淮南市田家庵区人民法院作出一审判决，支持了孙女士的诉讼请求。1998年，孙女士进入这家事业单位工作，2010年5月，她在淮南市妇幼保健院剖腹生下一女婴，共花去5723元医疗费用。然而，孙女士所在的单位没有为孙女士办理生育社会保险，花去的生育费用不能由生育保险基金中支付。孙女士出院后，拿着住院发票找到单位报销，可单位又以没有报销生育费用的先例为由，不愿支付这笔费用，双方由此产生争议后，孙女士将单位告上法院，要求单位支付相关生育费用。淮南市田家庵区人民法院审理后认为，依法保障女职工生育期间的基本生活和基本医疗保健需要是各单位应尽的职责，孙某已在单位工作数年，单位就应按《劳动法》的相关规定为孙女士缴纳生育保险费用，而单位在没有为职工参加保险的情况下，不能以没有报销先例作为不支付女职工生育费用的理由，故法院依法判决孙女士所在单位在判决生效后10日内一次性支付孙女士5000余元的生育费用。

案情 1：不为职工缴社保 自付生育保险待遇⁷³

由于山东某科技公司未为职工孙某缴纳社会保险费，孙某生育后，科技公司自行支付了其生育医疗费和生育津贴。孙某于2007年5月28日到科技公司工作，双方没有签订书面劳动合同，科技公司也未为孙某缴纳社会保险费。孙某2008年的月平均工资为1500元。2009年1月，孙某开始休产假，2009年2月4日，孙某剖宫产生育一女孩。2009年1月至2009年5月，科技公司每月向孙某支付工资1000元。2009年6月17日，孙某以科技公司未为其缴纳社会保险费为由书面通知其解除劳动关系。同日，孙某向济南市市中区劳动争议仲裁委员会提起申诉，要求科技公司支付未签劳动合同的双倍工资、经济补偿、产假待遇等。仲裁委作出裁决后，双方均不服，诉至市中区法院。法院认为，《劳动合同法》第82条规定，用人单位自用工之日起超过1个月，不满1年未与劳动者订立书面劳动合同的，应当向劳动者每月支付2倍的工资，故科技公司应支付孙某2008年2月至12月2倍的工资。孙某以科技公司未为其缴纳社会保险费为由解除劳动关系，科技公司应向孙某支付2个月工资的经济补偿3000元。

《济南市城镇企业职工生育保险暂行办法》规定，用人单位按时足额缴纳了生育保险费的，其符合计划生育政策规定的女职工生育医疗费，由生育保险基金按标准支付。生育保险费实行

⁷² 不给买生育保险 淮南女工把单位告上法庭[DB/OL]. 2010-10-14 <http://www.vobao.com/>

⁷³ 高原不为职工缴社保 自付生育保险待遇 [DB/OL]. 山东工人报 2010-5-19 <http://www.labour-daily.cn/Web/NewsDetail.aspx?IssuanceID=185919>

社会统筹，女职工正常生育产假为 90 天，难产的增加 15 天。晚育的，除按国家规定的产假外，增加产假 60 天。济南市人民政府《关于进一步做好企业职工生育保险工作有关问题的通知》规定，女职工生育时已按照规定参加生育保险并连续足额缴费 1 年以上，女职工享受生育津贴。生育津贴为女职工生育前 12 个月的平均月缴费工资×产假天数/30 天。女职工领取生育津贴后，用人单位不再支付其产假期间的工资。女职工生育医疗费实行定额包干。剖宫产的，由生育保险基金支付生育医疗费 3800 元。本案中，孙某于 2009 年 2 月 4 日剖宫产生育一女孩，由于科技公司未按规定为孙某缴纳社会保险费，孙某应享受的生育保险待遇应由科技公司承担。科技公司应支付孙某生育医疗费 3800 元；孙某系晚育，按规定享有 165 天产假，孙某要求按月均工资 1500 元的标准支付 5 个月的生育津贴，理由正当。但科技公司已向孙某支付的 4000 元应予以扣除。据此，法院判决：科技公司于本判决生效之日起 10 日内另行支付孙某 2008 年 2 月至 12 月份工资 16500 元、经济补偿 3000 元、生育费 3800 元、生育津贴 3500 元；驳回孙某的其他诉讼请求。

【相关知识点】

我国 2010 年颁布的《社会保险法》第五十三条明文规定：“职工应当参加生育保险，由用人单位按照国家规定缴纳生育保险费，职工不缴纳生育保险费。”

【案例分析】

上述两个案例都是生育保险的案例，分别从生育保险缴费和生育保险待遇两个方面来说明企业在生育保险⁷⁴中所应该承担的责任。由于我国的生育保险政策是地方统筹，政策由各地方政府制定。第二个案例当中是发生在山东省济南市，因此给出相关的政策来说明企业在生育保险中所应该承担的责任，《济南市城镇企业职工生育保险暂行办法》：

第五条 生育保险费实行社会统筹，由用人单位按照上月职工工资总额的 0.8% 缴纳，职工个人不缴费。

第十五条 用人单位未按规定办理生育保险登记、申报应缴纳生育保险费数额或者未按时足额缴纳生育保险费的，由劳动保障行政部门责令限期改正；逾期不改的，可对直接负责的主管人员和其他直接责任人员处以 1000 元以上 10000 元以下罚款。欠费的，除补缴欠费数额外，自欠缴之日起，按日加收 2% 的滞纳金。

案例二 产假

案情 1：是休产假还是旷工？⁷⁵

某公司行政人员侯某临近预产期。遵医嘱，在预产期前 15 天经公司批准开始休产假。不想好事多磨，侯某 30 天后才产下一男婴，比预产期整整晚了 15 天。产后第 60 天，侯某的产假已

⁷⁴ 注：这里生育保险待遇不一定由生育保险基金负担，可能直接由公司或者企业承担。

⁷⁵ 女职工生育产假和各种待遇[DB/OL]. 首都劳动纠纷法律网. 2009-9-27 <http://bj.9ask.cn/laodongjiufen/laodonggfachanjia/200909/234780.html>

经休了 90 天，公司发通知要其上班，并称如到期不上班，将按旷工处理。候某接通知后没去上班。公司作出违纪辞退的决定。候某认为，产假 90 天，其中产前休假 15 天，产后休假 75 天，现在其产后假未休满 75 天，所以没去上班不能认定其为旷工。公司则认为，产假总共 90 天，候某已休满，且在接到单位通知后仍不上班，按照公司规章制度，连续旷工 3 天可以辞退。

案情 2：剖宫产一胎 最多可获得 165 天产假⁷⁶

某超市罗小姐 26 岁生育，且系剖宫产，但所在的超市只同意给其 90 天的产假。罗小姐发帖询问像她这种情况法律规定到底应当享受多少天的产假待遇？，山东省烟台市医疗保险事业处有关负责人表示，根据规定，已婚妇女年满 23 周岁妊娠生育第一个子女的为晚育。女方晚育的，除国家规定的产假（90 天）外，增加产假 60 日。也就是说，女职工生育产假为 90 天，剖腹产的，增加产假 15 天，如生育属晚育的，再增加产假 60 天。罗小姐生育时已达 26 岁，故根据法律规定，其可以享受到 5 个半月共计 165 天的产假。

【相关知识点】

《女职工劳动保护规定》第八条规定：“女职工产假为 90 天，其中产前休假 15 天。难产的，增加产假 15 天。”对此，劳动部又对此条款作出进一步解答：“女职工产假 90 天，分为产前假、产后假两部分。即产前假 15 天，产后假 75 天。若孕妇提前生育，可将不足的天数和产后合并使用；若孕妇推迟生育，可将超出的天数按病假处理。”

表 7-1 亚洲部分国家生育产假的情况

国家	生育产假标准
印度	正常支付 12 周（产前不超过 6 周），小产支付 6 周。 如因医疗原因，必要时可延长 4 周
印度尼西亚	3 个月 7（12 周）
日本	14 周：产前 42 天（多胞胎者 98 天）和产后 56 天
韩国	90 天 8（约 13 周）
马来西亚	至少 60 天 9（8 周以上）
中国	不少于 90 天
巴基斯坦	12 周（产前至多 6 周）
菲律宾	非剖腹产 60 天，剖腹产 78 天（8-11 周）
新加坡	8 周
泰国	至多 90 天（少于 13 周）

注：来源于蔡凤梅《欧亚国家生育保险制度安排及比较分析》。

【案例分析】

案例一涉及到《女职工劳动保护规定》第八条规定。候某由于超过预产期生产，虽然总的时间已满 90 天，但产后假未满 75 天，根据劳动部的规定，可将超出部分按病假处理；其公司

⁷⁶ 专家为您细算生育保险待遇帐[DB/OL]. 水母网. 2010-02-09 <http://www.shm.com.cn/>

将其超出部分算作旷工是不合理的。

案例三 生育保险待遇

案情 1：生育津贴与产假工资可同时拿吗？⁷⁷

江汉区王惠（化名）女士在一家民营企业上班，去年 8 月因生育小孩休产假 4 个月，期间每个月 800 元的基本工资单位照发，但占主要收入来源的绩效奖金却没有，单位认为已给予王女士在产假期间的工资保障，但其产假期间毕竟未工作，绩效奖金理应扣除。起初听说生育保险还包括生育津贴后，王女士满心欢喜，并未计较奖金得失。可产假结束返岗后，单位却告知生育津贴是补给单位的，属于其个人的工资已经发放。女职工领取了产假工资，还能再领生育津贴吗？

案情 2：产假工资不发、生育费用不报“无情”公司败诉⁷⁸

女职工陈某自学校毕业后就与江宁某电子有限公司签订了劳动合同，且一直在该公司工作，至今有 7 个年头。2003 年 9 月陈某向公司请假回家待产，10 月生育一子，为此花费医疗费 1617.22 元。2004 年 2 月，休满 3 个月产假的陈某回单位上班，却被告知该公司不是国有企业，其休产假 3 个月期间的工资停发。当她要求报销生育医疗费时，该公司又以同样理由拒绝报销生育医疗费。无奈之下，陈某于 2004 年 5 月申请仲裁，但因超过期限仲裁委未受理。后陈某向江宁区人民法院起诉，要求公司支付医疗费和生育津贴 3732.02 元。法院审理认为，我国劳动法明确规定，女职工怀孕、生育、哺乳期间，依法享受特殊的劳动保护。《城镇企业职工生育保险规定》又规定，女职工所在单位应按规定向社会保险机构缴纳生育保险费。符合计划生育的女职工，产假期间原工资照发，女职工所在单位支付工资后，再由生育保险基金以生育津贴形式对企业予以补偿；因生育所需符合规定项目和标准的检查费、接生费、手术费、普通病房住院费和医疗费等生育医疗费以及因生育引起疾病的医疗费等也由生育保险基金支付。陈某符合计划生育政策，其 3 个月产假工资用人单位应予发放。由于陈某所在单位未缴纳生育保险费，故陈某的生育医疗费应由用人单位支付。据此，法院于 2004 年 6 月 25 日缺席判决某电子有限公司支付陈某生育医疗费和生育津贴共计 3732.02 元。

案情 3：自行要求剖腹产 按顺产标准报销⁷⁹

谢晓楠是市区某酒店餐饮部的服务员。2 月 3 日，在谢晓楠休完产假后，酒店方面将经医保报销后的生育费用共计 8100 元交付给谢晓楠。但谢晓楠认为自己系剖宫产，住院期间共花费医疗费近万余元，自己的生育保险待遇不应是 8100 元。谢晓楠认为是酒店方面擅自截留了医保报销的生育费用，按照山东省烟台市的现有标准剖宫产按照目前的规定到底应当报销多少钱？

【相关知识】

⁷⁷ 生育津贴与产假工资可同时拿吗？[DB/OL]. 向日葵保险网 2011-02-18 www.xiangrikui.com

⁷⁸ 产假工资不发、生育费用不报 “无情” 公司败诉[DB/OL]. 天津市汇丰劳务服务有限公司 2008-11-28 <http://www.huifeng1997.com/html/36/200811281507440.html>

⁷⁹ 专家为您细算生育保险待遇帐[DB/OL]. 水母网. 2010-02-09 <http://www.shm.com.cn/>

生育保险待遇包括两项内容：生育津贴、生育医疗费用。各地标准政策和标准不相同，下面给出即将实施的《社会保险法》中相关的条款作为参考。

第五十五条 生育医疗费用包括下列各项：

- （一）生育的医疗费用；
- （二）计划生育的医疗费用；
- （三）法律、法规规定的其他项目费用。

第五十六条 职工有下列情形之一的，可以按照国家规定享受生育津贴：

- （一）女职工生育享受产假；
- （二）享受计划生育手术休假；
- （三）法律、法规规定的其他情形。

生育津贴按照职工所在用人单位上年度职工月平均工资计发。

【案例分析】

生育保险待遇有一定的福利色彩。生育期间的经济补偿高于养老、医疗等保险。生育保险提供的生育津贴，一般为生育女职工的原工资水平，也高于其他保险项目。本案例中武汉市医保中心相关负责人介绍，生育保险是为了保障职业女性不因生育而减少收入。根据《武汉市职工生育保险办法》第十五条规定：社会保险经办机构按照本办法规定标准拨付给用人单位的职工生育津贴、护理假津贴，用人单位必须用于职工在生育、产假、护理假期间内应当享受的工资及福利待遇。拨付的费用低于职工本人工资、福利标准的，其差额由职工所在单位补足；高于职工本人工资、福利标准的，其结余归入职工所在单位的职工福利费。因此，本案例中单位支付了产假工资就无需再向个人支付生育津贴。但产假工资低于生育津贴，按照本人工资发放，若产假工资高于生育津贴，单位需补足。

第三个案情中，山东省烟台市市医疗保险事业处生育保险科科长×××表示，医保保险已足额支付，谢晓楠获得 8100 元是完全合理的。结合本案，因谢晓楠提供的住院病历复印件上，无剖腹产指症且是自己要求“剖腹产”的等字样，故谢晓楠的生育医疗费和生育津贴应按照顺产的标准支付。对于女职工的生育津贴，《烟台市城镇职工生育保险试行办法》规定“女职工在规定的产假期间，享受生育津贴。生育津贴以职工本人上年度月平均缴费工资为标准，按应享受的生育产假天数计发。”谢女士 2008 年度月平均缴费工资为 1320 元，故谢女士应获得 1320 元×5 个月共计 6600 元的生育津贴，生育医疗费及生育津贴二者相加恰好为 8100 元，故谢女士获得 8100 元的生育报销费用是合情合理的。

案例四 男职工的生育保险

案情 1：成都：丈夫享受生育保险⁸⁰

2005 年 2 月 14 日，四川守民律师事务所律师石焱的妻子生下了一个孩子，由于妻子失业，无法享受生育保险待遇，石焱向社保局申请生育保险待遇 3659 元，他同时提交了从 2002 年 11 月参加职工生育保险的证明。2005 年 4 月 14 日，青羊区社保局作出“未参加生育保险的人员，不能享受生育保险待遇”的审批决定。该社保局表示，按照《成都市企业职工生育保险暂行办法》的规定，持有生育证的女职工在生育 60 天内，由其所在企业持有关证明到社保机构办理生育保险待遇拨付手续。石焱不是女职工，所以不应该享受生育保险待遇。

石焱向青羊区法院起诉。在同一个问题上，石焱引用省上规定，而社保局引用成都市规定，造成了双方理解上的巨大分歧。青羊区法院审理后认为，成都市的规定是地方性政府规章，效力高于省上的规范性文件，因此社保局依照成都市的规定来作出决定是正确的，一审判决驳回石焱的诉讼请求。

石焱又向成都中院上诉。成都中院审理后认为，成都市的规定与省上规定并无冲突，省上的规定更加详细，终审判决撤销青羊区法院的一审判决，撤销青羊区社保局作出的石焱不能享受生育保险待遇的决定，责令社保局 30 日内重新作出新的决定。

案情 2：北京市：男职工的生育保险⁸¹

如具有北京市常住户口的男职工，单位为其缴纳了包括生育保险在内的五险一金，而且已经缴费 2 年以上。其妻子是外地户口，没有参加生育保险。现在他们有了小孩，其妻子的孕期检查以及生育等费用是否也可以在北京由生育保险报销呢？

案情 3：广州市：老公生育保险 老婆可以享受吗？⁸²

谭先生在广州工作已经两年，交了一年半的生育保险，去年上半年，从原单位辞职，今年 1 月份，又找到了一家新公司。因无固定工作单位，辞职这半年没交生育保险。和妻子结婚后，妻子没有外出工作，去年年底她怀孕了。眼下还有几个月就要生了，但由于她没有工作，谭先生重新交生育保险也没有多久，不知生育保险能否使用？如果能用，谭先生的生育保险妻子可以使用吗？

【相关知识点】

将于 2011 年 7 月 1 日正式实施的《社会保险法》第五十四条明文规定：用人单位已经缴纳生育保险费的，其职工享受生育保险待遇；职工未就业配偶按照国家规定享受生育医疗费用待遇。所需资金从生育保险基金中支付。生育保险待遇包括生育医疗费用和生育津贴。

享受生育保险的对象主要是女职工，因而待遇享受人群相对比较窄。然而随着社会进步和

⁸⁰ 首例“丈夫享受生育保险”案例分析[DB/OL]. 2010-08-19 <http://www.1000bx.com/HP/20100819/DetailD1376873.shtml>

⁸¹ 男职工生育保险也可惠及妻[DB/OL]. 向日葵保险网 2011-01-29 <http://www.xiangrikui.com/shehuibaoxian/shengyubaoxian/20110129/90431.html>

⁸² 朱宏. 老公生育保险 老婆可以享受吗？[DB/OL]. 信息时报. 2010-03-09 <http://www.chinanews.com/life/news/2010/03-09/2158697.shtml>

经济发展，有些地区允许在女职工生育后，给予配偶一定假期以照顾妻子，并发给假期工资；还有些地区为男职工的配偶提供经济补助。

【案例分析】

从上述案例中可以看到，在现有生育保险个地方统筹的情况下，男职工的生育保险能否惠及配偶各地政策各不相同，下面给出各地的相关政策作为参考。《成都市生育保险办法》第八条（男职工配偶补贴）规定：参加生育保险的男职工按规定不间断、足额缴纳生育保险费满 12 个月，其配偶属于未参加生育保险的非城镇人口、城镇无业人员或已参加生育保险但缴费不满 12 个月的人员，符合计划生育有关规定生育的，按女职工生育医疗费费的 50% 给予一次性生育补贴。

而北京市和广州市的男职工的“生育保险只能本人使用”，针对案例中的情况两地的解释如下。北京市劳动和社会保障局：如果其爱人在北京的企业工作，按照相关规定，女职工怀孕，在指定的医疗机构检查和分娩时，其检查费、接生费、手术费、住院费和药费由所在单位负担，费用由原医疗经费渠道开支。如果其爱人在北京没有单位，就不享受生育保险的待遇，其妻子是否享受生育保险与其本人生育保险无关。广州市劳动保障局：生育保险费由企业按月缴纳，职工个人不缴纳生育保险费。中间停止缴纳生育保险，重新缴纳满 1 年的谭先生就可以重新享受生育保险。谭先生的生育保险只能其本人使用，他妻子不能使用谭先生的生育保险。但谭先生可以在妻子产后，向公司申请十天的看护假期。

案例五 特例：未婚生育、流产、违反计划生育政策

案情 1：未婚先育不享受生育保险待遇⁸³

女职工陶某因未婚先育被公司拒付生育保险待遇和带薪产假，遂向劳动仲裁部门提出申诉。日前，烟台市芝罘区劳动争议仲裁委员会驳回了其诉讼请求。芝罘区某公司出纳陶某和男友一同居住，2009 年 8 月怀孕。由于种种原因，直到孩子出生，陶某和男友也没有登记。事后，陶某到公司要求单位支付相关生育待遇。单位经理称，陶某未婚先育，不符合休产假的条件，休产假期间按事假处理，不支付工资，陶某也不能享受任何与生育相关的待遇。陶某不服，诉至劳动仲裁部门。仲裁委经审理，认定陶某系未婚生育，违反了国家有关计划生育的相关规定，没有办理准生证，不符合享受生育待遇的条件，依法不享受相关的生育保险待遇。最终，仲裁裁决驳回了陶某的仲裁请求。

案情 2：未办理结婚登记手续生育 享受产假不享受生育保险待遇⁸⁴

沂水县某公司职工小刘，与男友同居后一直未办理结婚登记手续，在未取得准生核准的情

⁸³ 企业经理人。未婚先育不享受生育保险待遇[DB/OL]。中国人力资源网。2011-2-23 <http://www.hnrlzy.com/html/Article/html/13765.html>

⁸⁴ 金丽华。未办理结婚登记手续生育 享受产假不享受生育保险待遇[DB/OL]。山东工人报。2009-1-4 <http://www.worker.cn/>

况下生育一子。生育后单位告知小刘既不准休产假，也不能享受生育保险待遇。小刘觉得委屈，认为有病都可以请病假，何况是生孩子，自己也参加了生育保险，怎么就不能享受生育保险待遇呢？一气之下，小刘到当地劳动争议仲裁委员会提请仲裁。仲裁委最终裁决：单位不让小刘享受生育保险待遇的决定，符合生育保险政策规定，但单位要批准小刘休产假，产假不得少于90天。

案情 3：女工流产后在家休息被单位按旷工处理⁸⁵

刘某怀孕3个月后不慎造成流产，医生建议在家休息。单位称工作任务繁忙，无人顶刘某的岗位，不同意刘某休假，并称流产又不是正常生产，应当坚持正常上班；且单位经常有女职工流产，都正常上班，单位如果给刘某假，会造成不平等。刘某在单位未准假情况下，考虑到身体状况，自己决定在家休息了半个月。到月底支付工资时，单位发现单位以其旷工半月为由，扣除了其本月全部工资。刘某找单位交涉，认为自己有权利休假，要求单位为其补发工资。但单位坚持按内部规定对其按旷工处理。刘某该怎么办？单位扣发工资的做法侵犯了刘某的合法权益，刘某可以向劳动争议仲裁委员会提起劳动争议仲裁，要求单位撤销错误决定。

案情 4：女职工不符合计划生育政策是否依然有权利休产假？⁸⁶

我单位某已婚女职工，2006年生有一女孩，并依法享受了国家规定的产假。2009年2月，该职工又怀孕，且其夫妻双方不符合我们当地生育二胎的条件。自2月份开始，该职工以医院证明自己是高龄产妇，不能从事正常劳动为由持续休病假。2009年7月，该职工休病假期间流产。之后该职工持医院出具的流产证明要求休产假，并要求我单位支付产假期间的工资待遇。请问：女职工不符合计划生育政策是否依然有权利休产假？

【相关知识点】

从生育保险角度考虑，“未婚先育”可休无薪产假，即不能享受生育保险待遇；“先婚后育”未缴生育保险，也可以享受生育保险待遇；“流产、难产”均可以享受生育保险待遇；最重要的前提是不违反国家计划生育政策。（这里也有个问题，如果已经生育孩子，且不满足生育第二个孩子的条件，在第二个孩子流产时，可否享受生育保险待遇或者产假？）

【案例分析】

本文四个案例主要讨论生育保险中的一些特殊情况的处理，包括流产、未婚生育、违反计划生育政策等，这涉及到生育保险待遇享受的条件。生育保险待遇享受条件各国不一致。有些国家要求享受者有参保记录、工作年限、本国公民身份等方面的要求。我国生育保险要求享受对象必须是合法婚姻者，即必须符合法定结婚年龄、按婚姻法规定办理了合法手续，并符合国家计划生育政策等。

第一个和第二个案例说明了女职工因为不能满足上述除了“合法婚姻者”条件而不能领取

⁸⁵ 观海铭志. 女工流产后在家休息被单位按旷工处理，怎么办？[DB/OL]. 2007-01-23 <http://033115569.blog.163.com/blog/static/4331254200702385158667/>

⁸⁶ 中国劳动保障报[N]. 2009-8-18 http://bx.iyaxin.com/content/2009-10/22/content_1305165.htm

生育保险待遇，注意这里仅仅说明不可以享受生育保险待遇，但是合法的享受产假。以案例二作为分析重点，《山东省企业职工生育保险规定》第十条规定：“具备下列条件的职工，享受生育保险待遇，（一）符合国家计划生育政策或者实施计划生育手术；（二）所在单位按照规定参加生育保险并为该职工连续足额缴费一年以上。”据此，小刘休产假的请求应当批准。但由于她在未办理结婚登记手续、未获取计划生育服务手册的情况下生育，不符合国家计划生育政策，因此不享受生育保险待遇。

第三个案例中涉及到较为特殊的状态，无论女职工妊娠结果如何，均可以按照规定得到补偿。也就是说无论胎儿存活与否，产妇均可享受有关待遇，并包括流产、引产以及胎儿和产妇发生意外等情况，都能享受生育保险待遇。按照《女职工劳动保护规定》第八条规定：“女职工怀孕流产的，其所在单位应当根据医务部门的证明，给予一定时间的产假。”《关于女职工生育待遇若干问题的通知》更进一步规定：“女职工怀孕不满4个月流产时，应当根据医务部门的意见，给予15-30天的产假；怀孕满4个月以上流产时，给予42天产假。产假期间工资照发。”除了产假时间长短不同外，其他待遇与正常生产时的产假完全相同，用人单位仍应支付流产女职工产假期间的基本工资，并承担医疗费。如果用人单位参加了生育保险，那么女职工产假期间的津贴与医疗费将由社会保险机构支付。

第四个案例说明违反计划生育政策时的情况。对于女职工的生育保护，我国《女职工保护规定》和《劳动合同法》都规定了其孕期、产假、哺乳期的特殊待遇与解雇保护政策。但是女职工的生育保护应当有一个前提；即该女职工的生育是符合国家计划生育政策的。我国的计划生育政策目前有两个基本原则：一是生育以结婚为前提；二是一对夫妻只能生育一胎，除非符合当地生育二胎的条件。违反这两个原则的，则应当属于违反计划生育政策。因此案例四中的用人单位的职工违反了计划生育政策，其没有权利再休产假。如果用人单位对女职工违反计划生育政策有纪律处分的规定，还可以对其进行处分。这里需要注意如果第二胎是符合国家计划生育政策的，也就是给发了准生证的，生育保险正常参保且满足最低缴费期限，同样享受产假期和生育保险待遇的，报销的流程应该和第一胎是一样的。

案例六 生育女性劳动合同的保护

案情 1：合同期满单位解雇生育女工被判违法⁸⁷

2002年4月24日，女工王若与某食品公司签订了为期4年的劳动合同，合同约定了劳动条件、工作岗位、工资报酬、福利待遇等条款。2005年6月王若怀孕，2006年4月4日分娩。某食品公司认为王若分娩以后不能正常上班，会给公司造成经济损失，而且王若与公司签订的劳动合同于2006年4月24日到期，应该按照双方签订的劳动合同的约定办理。因此，某食品公司以与王若签订的劳动合同已到期，不再续签为由，通知王若双方的劳动合同到期并解除与

⁸⁷ 合同期满用人单位能解除与怀孕女工的劳动合同吗？[DB/OL]. 工人日报. 2007-12-10 <http://news.sohu.com/20071210/n253894891.shtml>

王若的劳动合同关系。

王若则认为，双方的劳动合同虽然已经到期，但自己在劳动合同有效期限内怀孕，目前正在休产假，而且自己的产假期、哺乳期限未满，根据国家法律规定，女职工有休 90 天产假的权利。劳动合同虽已到期，但法定产假期、哺乳期限未满，劳动合同是不能解除的。因此，某食品公司擅自解除与自己的劳动合同是违反法律规定的。于是，王若向其所在地劳动争议仲裁委员会提出仲裁申请，请求撤销某食品公司单方解除终止劳动合同的决定，并续签劳动合同。

劳动争议仲裁委员会依法受理了该案，并最终裁决该食品公司违法，支持了女工王若的仲裁请求。

案情 2：对“三期”内的女工用人单位就一定不能解除其劳动合同吗？

女工西某系南京某通讯公司员工，与公司签订有至 2005 年 12 月的劳动合同。2003 年 2 月份以来，通讯公司因经营业务的调整，与奚某就工作岗位变动问题多次协商，均未能达成一致。奚某对此表示不满，在此期间多次与公司领导吵闹，后在没有办理任何请假手续的情况下，连续几天不到公司上班，通讯公司人事部多次电话通知奚某到单位，并警告如果连续 15 日不请假又不到公司上班，公司将解除与其的劳动合同。奚某在电话里向公司表明，自己已怀孕 2 个月，有医院的诊断证明书。但之后奚某既未向通讯公司提交医院的建议休息证明书，也未到公司上班。

2003 年 5 月 30 日，在奚某连续 15 日未到公司上班后，公司以其严重违反劳动纪律为由，按照本单位的规章制度解除了与奚某的劳动合同，奚某不服向劳动争议仲裁委员会申诉，要求撤销通讯公司解除其劳动合同的决定。经调解无效，劳动争议仲裁委员会根据《劳动法》第二十五条第（二）项、第二十九条第（三）项的规定对奚某的申诉请求不予支持，仲裁费由奚某全部承担。

【相关知识点】

我国《劳动法》第二十九条第（三）项规定：“女职工在孕期、产期、哺乳期内，用人单位不得解除劳动合同。”《劳动合同法》第四十二条规定：“劳动者有下列情形之一的，用人单位不得依照本法第四十条、第四十一条的规定解除劳动合同：（四）女职工在孕期、产期、哺乳期的。”《妇女权益保障法》第二十六条规定：“任何单位不得以结婚、怀孕产假、哺乳等为由，辞退女职工或者单方解除劳动合同”

但是需要注意到《劳动合同法》规定，“如果女职工在孕、产、哺乳期内，符合劳动合同法规定的用人单位不得解除劳动合同的情形，但同时女职工又存在该法第三十九条规定的用人单位可以解除劳动合同的情形之一，即存在劳动者在试用期间被证明不符合录用条件；或者严重违反用人单位规章制度；或者严重失职，营私舞弊，给用人单位造成重大损害的；或者劳动者同时与其他用人单位建立劳动关系，对完成本单位工作任务造成严重影响，或者经用人单位提出，拒不改正的；或者以欺诈、胁迫手段或者乘人之危，使对方在违背真实意思的情况下订立或者变更劳动合同的，致使劳动合同无效的；或者被依法追究刑事责任的，用人单位也可以解除劳动合同。”

【案例分析】

用人单位不能单方解除孕期女工的劳动合同

女职工在产期、哺乳期限未满而劳动合同期限已到期时，用人单位单方解除劳动合同是否符合法律规定？第一个案例中女工王若正处于法律规定的产假期内，其合法权益应受到法律的保护。某食品公司以双方劳动合同已到期为由，通知解除和王若签订的劳动合同，违背了《劳动法》、《劳动合同法》等法律、法规的规定，侵犯了王若的合法权益。本案中的用人单位某食品公司，出于自身利益的需要，以王若的劳动合同已到期为借口，在王若产期、哺乳期内通知其解除劳动合同的做法，显然违反了上述法律的规定，侵犯了王若的合法权益。因此，劳动争议仲裁委员会对王若要求续签劳动合同的请求予以支持，撤销某食品公司做出的解除和王若的劳动合同的错误决定是正确的。

第二个案中奚某虽处孕期内，但其不履行请假手续，在公司多次通知其上班的情况下，无正当理由仍然连续 15 日不到公司上班，其行为已构成长时间旷工。

八、社会救助（含低保）案例分析

案例一 追索最低生活保障金

【案例介绍】

城乡最低生活保障制度是社会救助的主要内容之一，其救助对象是收入低于贫困线或者最低生活保障线的居民，以维持其最基本的生活水平。在实施过程中，往往由于信息方面不对称或者低保对象本身就处于弱势地位等方面的原因，导致出现像案例中出现黄女士向法院提起诉讼追索最低生活保证金的情形。我国“低保”制度建立时间比较短，存在的问题还很多，需要结合实践不断地来完善。

案情：追索最低生活保障金

北京的黄女士与其夫蔡先生生育两女，均为在校学生。黄女士无劳动收入，其夫每月从单位领取劳保工资。

1996年12月12日，黄女士全家向其户籍所在地居委会申请城镇居民最低生活保障金。经当地居委会审核，报当地区街道办事处核查同意，当地区民政局于1997年1月在“城镇居民最低生活保障金申请审批表”民政局审批意见一栏中作出审批决定，同意给其两个女儿发放全额最低生活保证金340元。黄的两个女儿自1997年1月至5月每月从街道办事处领取340元。1998年5月6日，当地民政局根据其夫的工资把黄女士作为差额发放对象，批准给黄一家增加74元。自1999年10月起，当地区民政局将黄作为全额发放对象，为黄一家发放了3口人的最低生活保障金。

黄自1999年10月领取了全额最低生活保障金后，认为当地区民政局未依法为其发放从1997年1月至1999年9月的最低生活保障金，向当地区政府申请行政复议。区政府作出行政复议决定，维持当地区民政局的具体行政行为。黄不服，于2000年1月26日向法院起诉，要求法院判决当地区民政局为其补足1997年1月至1999年9月的最低生活保障金。

北京市第一中级人民法院终审认为，黄女士一家4口人只有其丈夫有固定的劳动收入，该收入的人均值低于当地市政府确定的最低生活保障线，符合国务院《关于在全国建立城市居民最低生活保障制度的通知》中确定的发放对象。当地区民政局在受理申请后，首先应当按照该通知的规定，区分保障对象的类型，对于无生活来源、无劳动能力、无法定赡养人或抚养人的居民之外的人员，应当依法在审查该家庭收入后，把家庭人均收入低于当地最低生活保障标准的非农业人口确定为发放对象，并按照实际情况，对此类人员进行差额发放。当地区民政局割裂黄女士一家属于有劳动收入的实际情况，将黄女士独立对待，要求黄在提供丧失劳动能力的医院证明的情况下，才能将其作为全额发放对象的诉讼主张缺乏法律依据。因此，北京市第一中级人民法院终审责令区民政局对黄女士作出是否补足1997年1月至1999年9月期间的社会最低生活保障金，以及补足标准的行政决定。

【案例评析】

最低生活保障制度属于民政行政范畴。在这种法律关系中，当事人的地位在大多数情况下是不平等的，民政局作为行政主体往往处于主导地位，而民政行政行为的相对人则处于被动的管理地位。本案涉及的社会救济制度，是国家通过发放最低生活保障金，给予城市生活困难的贫困人口的一种行政保护的法治措施。社会救济是国家为了保障社会救济对象生活的同时，帮助他们从根本上摆脱贫困的积极制度。社会救济是对鳏寡孤独和生活困难户等社会救济对象的衣食住行病等方面的物质接济。

根据国务院《关于在全国建立城市居民最低生活保障制度的通知》中确定的发放对象有三类人员属于最低生活保障金的发放对象：

第一类：无生活来源、无劳动能力、无法定赡养人或抚养人的居民；

第二类：领取失业救济金或失业救济期满仍未能重新就业，家庭人均收入低于最低生活保障标准的居民；

第三类：在职人员和下岗人员在领取工资或最低工资、基本生活费后，以及退休人员领取退休金后，其家庭人均收入仍低于最低生活保障标准的居民。

根据该通知的规定，说明最低生活保障金的发放是根据家庭和人员构成全面考虑，对不同的家庭，按照实际情况进行发放。该通知规定，对于第一类人员按照最低生活保障标准全额发放。对其他保障对象均按其家庭人均收入与最低生活保障标准的差额发放。

黄女士一家4口人只有其丈夫有固定的劳动收入，该收入的人均值低于北京市确定的最低生活保障线，符合第二类人员，属于差额发放的对象。

当地区民政局接到黄女士的要求补发1997年1月至1999年9月期间的差额保障金申请后，理应向黄女士作出直接明确的答复。但当地区民政局割裂黄某一家属于有劳动收入的实际情况，将黄独立对待，要求黄在提供丧失劳动能力的医院证明的情况下，才能将黄作为全额发放对象的诉讼主张缺乏法律依据。而当地区民政局提出其向黄发放的费用，体现了政府对生活困难户的体贴与关怀，为其发放的部分生活费用并不属于城镇居民最低生活保障金范围的诉讼主张无法可依。

【案例思考】

- 1、试述我国城镇最低生活保障制度建设的背景和过程。
- 2、结合案例分析我国城镇最低生活保障制度中存在的问题及解决的思路。

案例二 八旬老翁奔波申请执行 司法救助抚慰丧子之痛

【案例介绍】

2010年5月28日上午，陕西省永寿县人民法院执行法官吕刚将3.16万元的案件执行款悉

数交给了申请执行人巨厚礼，至此，这起长达四年之久的硬骨头案件得以圆满执行和解。由于一场车祸，八旬老翁走上了漫长的讨要赔偿金的道路，最后在司法部门的援助下，案件圆满解决。

案情：司法救助抚慰八旬老翁的丧子之痛

2006年4月24日早7时20分许，永寿县渠子乡渠子村村民张志亭驾驶陕D—G0730号农用三轮车行至永寿县城新永路东段二中坡处时，制动失效，车辆失控顺坡冲下，致巨春县、严小琴（二者系夫妻关系）当场死亡。后经永寿县公安局交警大队认定，张志亭负本次事故的全部责任。

2006年6月19日，永寿县人民检察院以交通肇事罪向永寿法院提起公诉。在诉讼过程中，巨春县之父巨厚礼同时提起刑事附带民事诉讼。

法院经审理后认为：被告人张志亭违反交通运输管理法规，驾驶安全机件不符合要求且超载的车辆，因而发生重大交通事故，致2人死亡的严重后果，情节特别恶劣，其行为构成交通肇事罪，判处有期徒刑四年，并赔偿附带民事原告人生活费及死亡赔偿金共计39.47万元。

判决生效后，附带民事原告人巨厚礼于2006年8月6日提出执行申请。案件受理后，执行法官了解到被执行人属于村上低保户，家庭困难，无固定经济收入，申请人也无法提供可供执行财产的线索，且被执行人张志亭正在服刑，确无财产可供执行。针对该种情况，执行法官采取了集约四查等各种措施均未发现可供执行的财产，在穷尽各种法律措施后，永寿法院于2007年9月22日将该案退出了执行程序。

2009年6月，被执行人刑满释放后，申请执行人巨厚礼申请恢复执行。在执行过程中，执行法官多次前往被执行人家中做其思想工作，希望其理解申请执行人丧失亲人的痛苦和生活的艰辛，尽最大可能履行执行义务，并告知其不履行判决书所确定义务所要承担的法律后果。同时，执行法官不厌其烦地向申请执行人讲明被执行人确无财产可供执行的情况，希望取得其谅解，并邀请村干部及申请执行人亲属做其思想工作。多方努力后，申请执行人巨厚礼被法官的真情感动，对他们所做工作表示理解和感谢，主动提出3.5万元的和解方案。

执行法官及时向院领导汇报了该情况，考虑到该案在当地的影响较大，且为了防止申请执行人涉诉上访，院领导对此高度重视，多次召开执行工作会议，研究执行方案。并及时协调各方力量，积极为巨厚礼申请政府救济，并在第一时间启动了执行救助程序，提供了1.6万元的司法救助资金，后被执行人主动履行了1.56万元的执行款项，申请执行人巨厚礼表示接受，遂于2010年5月28日领取了总计3.16万元的执行款项，至此，该案得以圆满执结。

2009年7月，司法部下发《关于加强和改进法律援助工作的意见》，要求各级司法行政机关认真贯彻落实党的十七大和十七届三中全会精神，进一步增强做好新形势下法律援助工作的责任感和使命感，切实做好新形势下法律援助工作，努力为“保增长、保民生、保稳定”服务。

意见提出，加强和改进法律援助工作总的目标是：法律援助覆盖面进一步扩大，提供能力进一步增强，更好地满足困难群众的法律援助需求；法律援助网络进一步健全，质量进一步提高，为困难群众提供更加优质高效的法律援助服务；法律援助经费投入进一步增加，基础设施进一步完善，物质保障水平明显提高；法律援助队伍进一步壮大，法律援助工作者政治业务素质进一步提高，法律援助工作水平显著提高。

意见强调，要着力提高新形势下法律援助工作水平。

一是进一步做好为困难群众及特殊群体提供法律援助的工作，积极为符合条件的困难群众提供诉讼和非诉讼代理，促进解决涉及基本生存、生产生活方面的问题，当前要特别围绕特殊群体的法律援助需求，努力做好下岗失业人员、零就业家庭、返乡农民工等法律援助工作。认真办理好刑事法律援助案件，依法为经济困难的刑事案件当事人提供辩护和代理。广泛开展法律援助咨询服务，切实做好法律援助专线咨询工作。

二是不断扩大法律援助覆盖面。鼓励、支持有条件的地方，综合考虑公民法律援助需求、法律援助资源状况等因素，适度放宽法律援助经济困难标准，逐步降低法律援助门槛。适应困难群体的法律援助需求，将就业、就医、就学、劳动报酬、社会保障等与民生问题紧密相关的事项，纳入法律援助补充事项范围。推动政府建立法律援助“三项标准”动态调整机制，促进法律援助工作与经济社会协调发展。

三是健全完善法律援助便民措施。建立健全法律援助便民服务窗口，扩大基层法律援助服务网络覆盖范围，拓宽法律援助申请渠道。简化法律援助受理审查程序，为符合条件的特定困难群体发放法律援助卡(证)，免除经济困难审查，对情况紧急的案件，可以先行受理，事后补办手续。建立完善法律援助异地协作机制。选择有利于受援人的服务方式，提高服务效果。

四是切实提高法律援助工作质量和效率。完善法律援助受理、审批、指派、承办等各个环节的工作程序、工作制度和服务标准，提高法律援助规范化水平。健全完善法律援助服务质量监督机制，建立健全服务质量检查公布制度、质量跟踪检查制度、投诉处理制度，探索建立法律援助服务质量评估体系，提高办案质量。推行限时办结制度。加快法律援助信息化建设。

五是全力维护社会和谐稳定。坚持把维护社会和谐稳定作为第一责任，充分发挥法律援助工作在党和政府主导的维护群众权益机制中的积极作用，在党委和政府的领导下，努力做好化解社会矛盾纠纷的工作，促进社会和谐稳定。坚持把调解优先原则落实到法律援助工作中，引导当事人采取调解、和解等非诉讼方式解决纷争，化解矛盾。在法律咨询、案件办理等工作中开展法制宣传教育，引导公众理性表达利益诉求，依法维护自身合法权益。

六是积极服务农村改革发展。把服务“三农”放在更加突出的位置，及时为农民、农民工提供法律援助服务。重点做好涉及农村土地承包经营权流转、农村土地征用、资源纠纷和拖欠农民工工资、工伤赔偿等的法律援助工作，促进农村社会和谐稳定。探索建立法律援助与人民调解等其他纠纷调处手段的衔接机制，增强农村法律援助服务的实际效果。

——来源： 中国法院网咸阳频道

【案例思考】

- 1、试述司法援助在社会救济项目中的重要性。
- 2、为什么法律援助制度是世界各国普遍采用的一种司法救济制度？

案例三 烟台两套办法救助困难学生 不再为学费犯愁

【案例介绍】

为了保障贫困学生获得接受教育的机会,我国各地方政府纷纷出台了相关的教育救助方案,如案例中烟台市在2010年8月出台了两套救助困难学生上学的办法,有效地解决了贫困学生由

于没钱交学费而辍学的问题，很好地完善了社会救助制度。

案情：烟台的困难学生不用再为学费犯愁

又到一年升学时，为了让所有贫困学子都能上得起学，今年烟台市对困难学生爱心救助工作从本周已全面启动。烟台市将有两套办法救助困难学生：城乡低保家庭高等教育新生入学将享受省市两级补助；其它范围内的困难学生由市里出台相关救助政策。

市民政局救灾救济科负责人表示，调查摸底工作将在8月20日结束，救助工作力争9月底完成。希望相关家庭的家长在摸底工作结束前主动到户籍所在地提出书面申请。

一、城乡低保家庭高等教育新生救助

1、救助对象及条件：

根据《城乡低保家庭高等教育新生入学救助办法》规定，城乡居民最低生活保障家庭中参加当年全国普通高等教育入学考试，经山东省教育考试院高等学校招生办公室正式录取的全日制本科教育大学新生，可以申请一次性新生入学救助。

考取师范、军校等专业免交学费的学生不享受此项救助。

2、救助标准：

凡符合省规定救助条件并经审核批准的城乡低保对象，每人一次性救助不低于4000元。

3、救助程序：

（1）申请

8月20日前，符合救助条件的低保家庭高考（论坛）录取新生向户籍所在地街道办事处（乡镇人民政府）提出书面救助申请，同时提交以下证明材料：

居民户口簿、居民身份证及复印件；

城乡居民最低生活保障证原件及复印件；

高等院校录取通知书原件及复印件；

民政部门认为需要提供的其他证明材料。

（2）受理及审核

街道办事处（乡镇人民政府）直接受理救助申请，并根据现有低保档案资料及时审核申请人相关材料，了解申请人家庭和高考入学情况。符合救助条件的，填写《山东省高等教育新生入学救助申请审批表》（以下简称《申请审批表》），由主管领导签署意见后，于8月底前报县（市、区）人民政府民政部门。

（3）审批

县（市、区）人民政府民政部门根据现有低保档案资料对上报材料进行二次审查和审批。符合救助条件的，由主管领导在《申请审批表》上及时签署审批意见，并将救助名单上报市级民政部门。市级民政部门汇总后，于9月5日前报省民政厅。

（4）发放。救助金要于9月10日前，由县（市、区）人民政府民政部门全部足额发放到救助对象手中，确保每一名受助学生入学前领到救助金。

反馈。享受教育救助的低保家庭高考录取新生，在领取救助金后，应及时报到入学，履行学费缴纳手续，并在入学后一个月内，将学校出具的收费证明复印件或者原件寄回户籍所在地的县级民政部门备案。领取救助金后无故不按时入学的，应当追回其领取的救助金。

（5）救助资金

资金来源通过烟台市爱心捐助资金以及省福彩公益金给予补助，不足部分由市、县多渠道筹集解决。

补助办法：凡人均救助金额达到 4000 元的地方，省按照每人 2000 元的标准予以补助，于每年 9 月底前拨付到位。省补助资金到位前，由当地先行垫付发放。各地自行扩大救助范围和提高救助标准所需资金，由当地负责解决。

（6）提示：

申请人不如实提供相关情况，骗取教育救助金的，由县（市、区）人民政府民政部门取消其救助资格，追回救助金，并将有关情况通知录取高校。

二、其它情况困难家庭各年龄段全日制学校救助

为帮助我市城乡困难家庭成员解决上学困难，确保不因家庭困难而辍学，确保困难学生都能得到救助，我市特针对全市各年龄段低保及低保边缘家庭学子，出台爱心救助困难学生办法。

今年的救困工作，按照省、市的有关要求，由各县市区结合本地实际情况制定实施意见，统一部署安排、监督检查；以镇（街）为单位具体组织进行，确保在 9 月底前完成。整个工作分为以下几个步骤：

1、救助对象：

城乡低保、农村五保和城乡低保边缘家庭（家庭人均收入高于当地城乡居民最低生活保障标准 30% 之内的家庭）成员在全日制学校就读的，可申请教育救助。

2、救助标准：

具体救助标准为：

（1）小学在读学生，按每人每年 350 元的标准给予救助。

（2）初中在读学生，按每人每年 550 元的标准给予救助，在校住宿生增加 500 元救助金。

（3）普通高中在读学生，按低保家庭子女每人每年 1500 元、低保边缘家庭子女每人每年 1000 元的标准给予救助，在校住宿生增加 500 元救助金。中专、职校在读学生，按每人每年 650 元的标准给予救助，在校住宿生增加 500 元救助金。

（4）大学（含大专、高职）在读学生，按低保家庭子女每人每年 2000 元、低保边缘家庭子女每人每年 1000 元的标准给予救助，其中高中毕业考入大学当年每人给予 3000 元救助。

3、审批程序

申请教育救助的家庭，由户主于 8 月 20 日前向户籍所在地村（居）委会提出书面申请。经村（居）委会调查核实、张榜公示，乡镇人民政府（街道办事处）审核，县（市、区）民政部门批准后，委托乡镇人民政府（街道办事处）发放。特殊情况下，由县（市、区）民政部门直接发放。

4、资金来源和管理

教育救助资金从市、县（市、区）每年接收的爱心捐助资金中列支。市和各县（市、区）教育救助资金的拨付和管理，按照现行的城乡居民最低生活保障资金管理程序进行。市级按一定比例负担中心区所需救助资金，并对其他县（市、区）给予适当补助。

5、调查摸底阶段（8 月 20 日前完成）

按照省、市爱心救助困难学生调查摸底的总要求，在广泛宣传动员的基础上，由镇（街）组织普查人员会同村（居）有关人员对本辖区内现有的学生进行全面的入户调查摸底，属于省

救助范围的困难学生，填写《山东省高等教育新生入学救助申请审批表》，此表于8月20日前报市局救灾科，以便市里汇总后报省。

其他困难学生填写《爱心救助困难学生资金发放花名册》，同时将《花名册》上报镇政府（街道办事处）；镇政府（街道办事处）对基层上报的《花名册》及相关材料进行审核，并把《花名册》输入微机，建好困难学生救助档案，同时将《花名册》上报县市区民政局。各县市区要严格执行有关政策规定，在调查摸底过程中，确保救助对象不错、不漏、不重复。

6、汇总阶段（9月10日前完成）

各县市区民政局将镇政府（街道办事处）上报的《花名册》进行复核，确定需救助的困难学生数量，汇总填写《爱心救助困难学生资金发放情况统计表》，上报各县市区社会性救助帮扶困难群众工作领导小组，决定救助困难学生的人数及所需的爱心捐款数。

7、组织发放阶段（9月20日前完成）。

各县市区民政部门按照领导小组批准的《花名册》将爱心捐助资金直接拨给镇（街），由镇（街）组织发放到户，提倡社会化发放。

——来源：www.360gaokao.com

【案例思考】

- 1、试述我国教育救助制度的主要内容。
- 2、结合案例思考如何进一步完善我国教育救助制度。

案例四 城市流浪乞讨人员救助管理

【案例介绍】

从2003年的“孙志刚事件”的悲剧到2010年的“犀利哥事件”的圆满解决，无疑反应了我国在对城市流浪乞讨人员的救助方面取得了不少的进步。在这两个典型关于城市流浪乞讨人员救助的案例中，媒体和一些非政府组织发挥了不小的作用，对我国社会救助制度体系的完善具有重要的借鉴意义。

案情：城市流浪乞讨人员的救助管理

孙志刚，男，1976年生，湖北黄冈人，2001年武汉科技学院（原武汉纺织工学院）艺术系艺术设计专业毕业，2003年春节后来到广州，案前任职于广州市达奇服装公司。

3月17日：孙志刚因无暂住证在广州街头被带至广州天河区黄村街派出所。3月18日：孙志刚被黄村街派出所送往广州收容遣送中转站。3月18日：孙志刚称有心脏病被收容站送往广州收容人员救治站。3月19-20日：孙志刚在救治站遭遇无情轮番毒打。3月20日：救治站宣布孙志刚不治死亡。4月18日：尸检结果表明，孙志刚死前72小时曾遭毒打。后来广州市公安局(2003)穗公刑法字4号刑事科学技术法医学鉴定书，证实被害人孙志刚系因背部遭受钝性暴力反复打击，造成背部大面积软组织损伤致创伤性休克死亡。

4月25日：南方都市报刊登《一大学毕业生因无暂住证被收容并遭毒打致死》一文。5月14日：华中科技大学法学院法学博士俞江与腾彪、许志永两位法学博士以中国公民的名义，向

全国人大常委会上书，建议对《城市流浪乞讨人员收容遣送办法》进行违宪审查。“上书”指出人身自由是由《宪法》所固定的根本权利，是神圣不可侵犯的。

5月18日：孙志刚的遗体在广州火化。5月23日：我国著名法学专家贺卫方、盛洪、沈岍、萧瀚、何海波联合上书全国人大常委会，提请就孙志刚案及收容遣送制度实施状况依照《宪法》启动特别调查程序。6月5-6日：广州市中级人民法院公开审理乔燕琴等12人伤害（致死）孙志刚一案。6月6日：孙志刚被故意伤害致死案在广州市中级人民法院继续开庭进行补充情况的调查。由于提出了一些新的情况，法庭需要进行进一步的核实，故该案将改日公布审判结果。6月7日：孙志刚被故意伤害致死案定于9号下午15时宣布判决结果。6月9日：广州市中级人民法院（2003）穗中法刑初字第134号《刑事判决书》，就孙志刚被故意伤害致死案做出一审判决：主犯乔燕琴被判处死刑；第二主犯李海婴被判处死刑，缓期两年执行；其余十名罪犯胡金艳、乔志军、李文星、何家红、韦廷良、李龙生、吕二朋、张明君、周利伟、钟辽国分别被判处有期徒刑三年至无期徒刑。6月9日：孙志刚案涉及的原广州市公安局天河区分局黄村街派出所民警李耀辉，原广州市脑科医院江村住院部副主任张耀辉，原广州市收容人员救治站负责人彭红军，医生任浩强，护士邹丽萍、曾伟林等6人，以玩忽职守罪，被广州市天河区人民法院和白云区人民法院分别判处有期徒刑2年至3年。6月10日：孙志刚被故意伤害致死案中涉及的其他23名违反党纪政纪的有关责任人员，经广州市委、市政府同意，已由广州市纪委、市监察局和有关单位给予党纪、政纪严肃处分。6月20日：国务院总理温家宝签署国务院第381号令，公布施行《城市生活无着的流浪乞讨人员救助管理办法》，该办法自2003年8月1日起施行。1982年5月12日国务院发布的《城市流浪乞讨人员收容遣送办法》同时废止。6月22日：新华社受权播发《城市生活无着的流浪乞讨人员救助管理办法》全文。6月27日：孙志刚案件终审裁定在广东省高级人民法院公开宣布，（2003）粤高法刑一终字第387号刑事裁定书裁定孙志刚案维持原判。7月21日：国务院民政部门发布《城市生活无着的流浪乞讨人员救助管理办法实施细则》（民政部令2003年第24号），本实施细则自2003年8月1日起施行。8月1日：《城市生活无着的流浪乞讨人员救助管理办法》及其《城市生活无着的流浪乞讨人员救助管理办法实施细则》即日起正式实施。从收容遣送到救助管理的转换折射出了人权保障的光芒，体现了法治进程中的人性关怀，是我国社会的一个巨大进步。“犀利哥”是幸运的，幸运的还有许许多多的“犀利哥”。

然而近几年，各地繁华闹市区还是随处可见流浪乞讨人员的身影，但这些流浪乞讨人员多半属于职业乞讨人员。例如，有的乞讨模式是由一个大人带着一两个未成年人沿街乞讨，大人乞讨未果，一般会另寻目标；未成年人一般会使用“抱腿拉衣术”，而路人也不好意思拒绝，都会丢下几角钱以摆脱纠缠，而这无形中助长了乞讨人员的“气焰”。还有的是老人或者是残疾人，跪在路边向路人行乞。曾有救助人员上前询问，当被问及需不需要救助时，往往都表示不愿意，然后拿起东西匆忙离去。随着城市乞讨人员的增多，乞讨已向职业化发展。这些职业行乞人员一般是通过偏取社会慈善人士的爱心，达到使自己富裕的目的。乞讨方式和乞讨行为纷繁复杂且有违法犯罪的倾向，造成了一定的社会危害。在有的城市，随着街头流浪流浪乞讨人员的增多，组织、胁迫、诱骗、利用未成年人流浪乞讨和组织未成年人违法犯罪等侵害未成年人权益的现象十分严重，严重侵害了公民权利、扰乱了公共秩序、危害着社会稳定。

有关研究人员指出，对于不愿到救助站求助的流浪乞讨人员，特别是职业乞讨，关键是要

加强管理，对于操纵流浪儿童及老弱病残等进行乞讨的行为更应加强打击。民政、建设、公安等部门也要立足自身职能，加强协作，促进和完善救助方式，从而有效预防和控制流浪乞讨的现象。

2009年7月，民政部、财政部、公安部、住房和城乡建设部、卫生部联合发出《关于进一步加强城市街头流浪乞讨人员救助管理和流浪未成年人解救保护工作的通知》，以加强城市街头流浪乞讨人员的救助和管理工作的，维护城市正常运行。

【案例思考】

- 1、结合案例试述我国城市社会救助制度的发展历程。
- 2、城市流浪乞讨人员救助存在哪些困难？有何对策？
- 3、谈谈对城市流浪乞讨人员乞讨职业化的看法。

案例五 白血病少年获新农合医疗救助

【案例介绍】

14岁的宜都男孩张学鑫因患急性淋巴细胞白血病，2011年成为湖北省首位农村参合儿童白血病医疗救助对象。去年底，湖北省正式启动农村参合儿童白血病医疗救助保障试点工作，将武汉市蔡甸区、宜昌宜都市纳入试点。今年对儿童急性白血病两个病种的救助有望在湖北省全省展开。

案情：白血病少年获新农合医疗救助

今年14岁的张学鑫，家住宜都市松木坪镇茶园4村。去年十月份，张学鑫发热持续一个月未退，左腿疼痛，当地医院诊断因感染引起，今年2月5日才确诊为急性淋巴细胞白血病。得知孩子患上白血病，他的妈妈林启秀一听就傻眼了。“听说白血病要花不少钱，我们山里人哪里治得起。”夫妻俩都在打零工，一个月收入加起来才两千元。一家人四处筹钱。

工作人员告诉林启秀，湖北省即将出台政策，于是无奈之下，他们找到宜都市政府，得知省卫生厅和省民政厅去年12月1日开始实施《湖北省提高农村儿童白血病医疗保障水平试点补充方案》（以下简称“方案”）。根据相关政策，张学鑫可以获得救治。2月23日，张学鑫父母来到武汉协和医院接受治疗。因病情、年龄等均符合大病救治条件，他顺利成为湖北省首位农村参合的白血病患者大病救助对象。目前，正在进行第一阶段治疗。

去年12月1日，湖北省卫生厅启动农村参合儿童白血病医疗救助保障试点工作，对0—14周岁（含）儿童急性淋巴细胞白血病、儿童急性早幼粒细胞白血病两个病种实行大病救助。武汉协和医院、同济医院、武汉大学人民医院、武汉市儿童医院成为定点医疗保障单位。

湖北省白血病救助试点组组长、中华医学会儿科学会主任委员金润铭教授说，协和医院每年接诊近200名白血病患者，其中近八成是急性淋巴细胞白血病。这种病的治疗技术较为成熟，只要坚持两年至两年半的全疗程，九成患儿可以治愈，但是约20万元的治疗费让不少农村家庭望而却步，往往半途而废。刚刚施行的《方案》让很多白血病患儿的家长看到了希望。目前，蔡甸区和宜都市是《方案》的试点地区，该地区0—14岁的急性淋巴细胞白血病和急性早幼粒

细胞白血病参合农村患儿，全程可获得8万—12万元的治疗费用。试点地区患此病且并未进入治疗周期的参合农村儿童，可向县级新农合管理经办机构 and 县级低保经办机构提出治疗申请。

金润铭教授说，在北京、上海等大城市，儿童白血病已纳入大病救助保险。武汉专家曾多次呼吁将该病纳入大病救助保险，作为政府大病救助政策的辅助手段，让更多的白血病患者得到及时救助。

金润铭说，一个急性淋巴细胞白血病患者如果完全治愈则至少需要30万。他呼吁提高白血病患者救助标准或免费救治，希望将救助政策在全省范围内推广，将所有儿童的大病重病纳入到医疗保障中。

在医疗救助方面，湖北省在2005年全面启动了城乡贫困群众医疗救助，出台了《湖北省城乡贫困群众重大疾病医疗救助试行办法》，期望建立起城乡一体化的医疗救助制度。这意味着农村特困群众将和城市低保对象都可以享受医疗救助。

根据湖北省民政厅、卫生厅、财政厅联合下发的《湖北省城乡贫困群众医疗救助实施方案》，医疗救助对象主要是患大病负担医疗费用过高、影响家庭基本生活的城乡贫困群众，如城市低保对象、农村五保和特困优抚对象、农村特困户等。救助方法包括：资助农村五保户参加当地新型农村合作医疗；资助城市低保对象参加重大疾病医疗保险；对重大疾病给予适当救助等等。

县（市、区）可在中心城区确定1—2所医院为定点医疗救助单位，远离城镇的乡（镇）可以将乡镇卫生院作为定点医疗救助单位。医疗救助对象持相关证件（低保证、五保供养证、特困救助证等）到定点医疗救助单位就诊，可免收挂号费，大型检查优惠10%—20%，普通住院床位费减半收取，规定范围内药品费用按正常销售价一定比例优惠后收取。

2010年，湖北省民政厅又着力解决医疗救助中的程序繁琐的问题，全面推进医疗救助一站式即时结算便民工程，所有定点医疗机构都通过统一的信息网络平台进行在线业务处理。救助对象入院时可在线完成审核审批，出院时只要在系统自动生成的结算单上签字认可，就由医疗机构实时垫付医疗救助补助金。垫付的救助资金由定点医院定期向低保机构结算，经低保机构审核审批后协同财政部门向定点医院结算拨付。

即时结算服务不但使救助对象免除了先筹钱再看病的困扰，能及时领到医疗救助资金，还极大减轻了各级低保机构医疗救助工作量，提高了医疗救助效率。目前，湖北省医疗救助管理信息系统实现全覆盖，所有县市区中心城镇定点医院“即时结算便民工程”提前实现，其中有23个县市区即时结算服务延伸到了乡镇卫生院。

而温总理在今年的政府工作报告中提出，要完成农村三级卫生服务网络和城市社区卫生服务机构建设任务，今年全国人均基本公共卫生服务经费标准提高到25元。还提出人均预期寿命要提高1岁。这些无不体现政府将有限财力用在民生难点上，彰显对公民个体生命价值的尊重，是社会全面进步的象征。相信随着医改的不断推动，社会救助的阳光将普照每一个民众，使人们不再为看病难、看病贵而发愁。

——来源：2011年03月05日长江商报

【案例思考】

- 1、城乡医疗救助的内容和重要性。
- 2、试述城乡医疗救助的主要问题和不足。

案例六 灾害救助 释放法治的力量

【案例介绍】

近几年来，雪灾、地震、洪涝、泥石流等自然灾害频发，给人民群众的生命及财产造成了重大损失。9月1日起施行的《自然灾害救助条例》，对自然灾害的救助准备和灾后救助都做了明确规定，这对减轻灾害损失、提高我国防灾减灾水平有着重要意义。

案情：灾害救助 释放法治的力量

我国是世界上自然灾害最为严重的国家之一，自然灾害种类多，除了现代火山活动外，几乎所有的灾害类型都在我国出现过。同时，我国自然灾害发生的频率高，大陆地震占全球陆地破坏性地震的1/3，局部性或区域性干旱灾害几乎每年都会出现。此外，我国自然灾害的分布地域广，全国各省（自治区、直辖市）均受到过灾害不同程度的影响。频发的自然灾害，给我国造成巨大损失。据相关统计，1990年至2009年20年间，我国平均每年因自然灾害造成3.9亿人次受灾，直接经济损失达2300多亿元人民币。今年以来，我国已经发生诸如新疆等地寒潮冰雪、西南旱灾、玉树地震、南方暴雨洪涝和泥石流等重特大自然灾害，严重危害了人民群众的生命财产安全，影响了人们的生产、生活秩序。

为了有效应对自然灾害，我国制定出台了一系列有关自然灾害防御的法律法规，如防洪法、防震减灾法、气象法、水土保持法等，这些法律法规大多只是针对洪涝灾害、地震灾害、地质灾害、气象灾害、森林草原火灾等单个灾种的防御和应对工作，涉及保障受灾人员生存权益和基本生活权益的专门法规一直没有制定，灾害救助工作仍处于无法可依的被动局面。在自然灾害救助实践中，面临灾害救助准备措施不足、应急响应机制不完善、灾后救助制度缺乏、救助款物监管不严等问题，急需通过制定自然灾害救助方面的法规，规范自然灾害救助工作，保障受灾人员的基本生活。

解决这些问题，需要制定专门的自然灾害救助方面的法规，以规范自然灾害救助工作，保障受灾人员的基本生活。为此，2010年6月，国务院出台了《自然灾害救助条例》，并于2010年9月1日起施行，从而使得自然灾害救助工作有法可依。

一、政府主导 分级负责

政府制定相应的自然灾害救助应急预案

“政府在进行灾害救助时，要以保障人民群众的生命财产安全为首要任务，树立‘生命至上’的理念。”参与《自然灾害救助条例》制定工作的国务院法制办政法司副司长彭高建认为，《自然灾害救助条例》第二条规定，灾害救助工作应当遵循“以人为本、政府主导、分级管理、社会互助、灾民自救”的原则。

“应对重大自然灾害，一个运转高效的‘中枢机构’是重中之重。”在中央层面，国家减灾委员会为国家自然灾害救助应急综合协调机构。在地方，全国已有22个省市区、2个计划单列市成立了减灾委员会，上海市、浙江省、河南省、广西壮族自治区和青海省等5个省市区和深圳市成立了应急救助综合协调机构。一些多灾易灾的市县也成立了减灾委或减灾救灾综合协调机构。

根据自然灾害影响范围、危害程度的不同，灾害救助工作由不同层级的人民政府负责。一

般较大的自然灾害救助工作，由发生地县级和设区的市级人民政府统一领导；重大和特别重大自然灾害救助工作，由发生地省级人民政府统一领导，其中影响全国、跨省级行政区域或者超出省级人民政府救助能力的特别重大自然灾害救助工作，由国务院统一领导。

在灾害发生前，各级人民政府要根据灾害预警和风险评估结果，及时转移处于危险区域和地段的群众，充分利用各类避灾场所进行妥善安置；灾害发生后，要及时组织救援力量，迅速解救被围困的群众，使之及时脱离危险，并安置到安全地带，给予临时生活救助。

应对自然灾害重在预防，“未雨绸缪”才能“防患于未然”。为了做好自然灾害救助准备工作，《自然灾害救助条例》第八条规定，人民政府制定相应的自然灾害救助应急预案；第十三条规定，自然灾害救助应急综合协调机构应当根据自然灾害预警警报启动预警响应。如果自然灾害发生后，达到应急预案启动条件的，根据《自然灾害救助条例》第十四条的规定，人民政府就要“紧急转移安置受灾人员；紧急调拨、运输自然灾害救助应急资金和物资”。而这些救助准备和应急救助都需要有相适应的资金、物资保障机制，所以第十条明确规定“国家建立自然灾害救助物资储备制度”，要求县级以上人民政府根据本地自然灾害救助工作的实际和需求，提前安排一定数量的自然灾害救助资金和物资，确保自然灾害发生后，在第一时间为受灾人员提供资金和物资援助，保障受灾人员的吃、穿、住、医等基本生活。

二、捐赠款物 公示透明

实现公民知情权，便于监督政府

2008年“5·12”汶川地震、2010年“4·14”玉树地震等灾害发生后，除了国家及时拨付救灾款物外，社会各界也积极参与，开展了声势浩大的救灾捐赠活动，为灾害救助工作作出了突出贡献。据统计，汶川大地震后，全国共筹集社会捐赠款物790多亿元；玉树地震后，全国筹集社会捐赠款物100多亿元，所有这些款物都有力地支援了灾区的救灾工作。

为保障自然灾害救助工作有力有序有效地开展，《自然灾害救助条例》规定了保障机制的“三个纳入”和“一个建立健全”，即将自然灾害救助工作纳入国民经济和社会发展规划，将人民政府安排的自然灾害救助资金纳入财政预算，将人民政府安排的自然灾害救助工作经费纳入财政预算，建立健全与自然灾害救助需求相适应的资金、物资保障机制。

作为受灾人员的“救命钱”，灾害救助款物的使用范围一直是社会各方面都高度关注的焦点。为了规范自然灾害救助资金的管理使用，《自然灾害救助条例》规定，由县级以上人民政府民政部门负责调拨、分配、管理自然灾害救助物资。条例还明确要求：“自然灾害救助款物应当用于受灾人员的紧急转移安置，基本生活救助，医疗救助，教育、医疗等公共服务设施和住房的恢复重建，自然灾害救助物资的采购、储存和运输，以及因灾遇难人员亲属的抚慰等支出。”

每当自然灾害发生后，社会各界纷纷慷慨解囊，这有利于共同应对自然灾害，帮助受灾群众重建家园，但如果没有对捐赠物资的有效监管，捐助款物就有可能被私吞或者去向不明，将极大打击和挫伤大家的捐助热情。增加救灾工作的透明度，让捐助款物的使用接受全社会的监督，在进入网络信息时代的今天，显得尤为必要。因此，条例第二十六条规定，自然灾害救助款物的管理机关和有关社会组织，要主动公开接受的自然灾害救助款物和捐赠款物的有关情况，灾区村民委员会和居民委员会要主动公布救助对象及其接受救助款物的数额和使用情况。

“对自然灾害救助款物进行公示，有利于提高政府工作的透明度，充分发挥政府信息对人民群众生产、生活和经济社会活动的服务功能。公示是实现公民知情权的重要方式，便于社会

各界对政府工作进行监督，这对于促进依法行政、建设社会主义法治国家，具有重要的现实意义。”彭高建认为。

——来源：新华网 2010-09-01

【案例思考】

- 1、试述灾害救助的内容、特征。
- 2、试述灾害救助不同于其他社会救助的特征。
- 3、如何理解我国灾害救助的完善及发展方向？

九、社会福利案例及分析

案例一 儿童福利-儿童免疫和诱拐儿童

【案例介绍】

案情 1：山西近百名儿童疑因注射问题疫苗致死致残⁸⁸

山西，近百名儿童不明病因致死、致残或引发各种后遗症。家长伤心欲绝、四处求治、负担沉重。导致如此惨剧的病源何在？锲而不舍的患儿家长纷纷质疑：“接种了乙脑疫苗怎么又会得乙脑？”“急性播散性脑脊髓炎难道不是接种疫苗所致？”……矛头直指用来保障人民生命健康的疫苗！

突发：四个孩子不明病因死亡

2008年8月22日，31岁的山西省柳林县农民王明亮失去了自己9个月的儿子。这个名叫王小儿的孩子，是王明亮唯一的儿子。2007年11月24日，王明亮盼来了“自己的命根子”。孩子出生当天，医院即为新生儿接种了卡介苗、乙肝疫苗。剖腹产子的同时妻子做了绝育手术。孩子满月后不久，2008年1月2日下午，柳林县柳林镇青龙村卫生所医生杨桂兰来到王明亮家，为孩子接种了第二次乙肝疫苗。一周后，“孩子开始抽搐，不断出现，我们以为可能孩子冷着了。”一个月后，“大年初三的夜晚，吃完奶后，孩子便开始呕吐，两个眼睛往上翻，脸上、身上发青。”正月初四，即2008年2月10日1时许，孩子被送到吕梁市人民医院抢救，救治11天后没有效果，转入山西省儿童医院治疗，该院的出院诊断为：吸入性肺炎伴中毒性脑病。2008年3月26日晚，山西省儿童医院神经内科主任医师韩红偕同一名护士，一路护送孩子赴国内神经内科最权威的北京大学第一医院，但也没能留住孩子的生命。与王小儿一样，经历过“接种疫苗—抽搐、发烧—救治—诊断不明—死亡”的孩子，在山西境内记者还发现了3人。

记者在山西调查了解到，除上述4户家庭的孩子因病死亡外，还有74户家庭的孩子“因病致残或因病受重大影响”。记者先后访问了其中的36户，发现他们有一个共同特点，“发病前不久，均接种过疫苗。”在山西，不单单是王小儿的父亲王明亮，记者见到的死亡、致残、发病孩子的家长们都在质疑与求证。

案情 2：湖北男子寻找失踪三年儿子⁸⁹

2007年3月15号，一家三口从湖北来到深圳关外公明镇合水口社区，在一家大型的超市门口开了家话吧。省吃俭用把孩子送进附近一所民办幼儿园，让孩子从小就接受教育。

⁸⁸ 钟欣. 山西近百名儿童疑因注射问题疫苗致死致残[N]. 都市女报. 2010年3月18日. 第10版

⁸⁹ 邓飞. 湖北男子找到失踪三年儿子 记者披露相认经过[EB/OL]. 凤凰网. 2011年02月08日
http://news.ifeng.com/society/special/jiejiuqitaortong/content-2/detail_2011_02/08/4580558_2.shtml

2008年3月25日19时许,和往常一样,孩子上完幼儿园回家,在自家电话超市门前和其他的小朋友在一起玩耍,转眼彭高峰就看不到自己的孩子了。后调查,深圳光明新区公明街上,一个黑夹克男子趁彭和妻子不注意,强行抱走在父母经营的电话超市前玩耍的三岁多的彭文乐,一路狂奔。据警方十几天以后提供的街上六个监视器拍下的镜头,孩子在男子手上拼命挣扎,哭喊,甚至一度挣脱到了地上,想逃脱,但在众目睽睽之下,男子又一把抱起孩子,跳上一辆正好开过的大巴上,扬长而去。老家在湖北潜江的彭高峰在深圳光明新区公明镇开了家电话超市,而儿子的突然失踪,让原本幸福的家庭濒于崩溃。为了寻找儿子,彭高峰不放过任何一条线索,电话超市外悬挂着“寻亲子,悬赏10万”的灯箱和横幅,还在网上开起了“寻子博客”,写下的“寻子日记”,记录着他这三年来艰难寻子的一步步。2010年9月27日媒体人××帮助彭高峰发出寻子微博,经过6000多次转发,终于找到了孩子彭文乐。2011年2月1日,大年二十九,彭高峰接到一位大学生的电话,说回江苏邳州老家探望亲戚,见到了一个小孩长得很像微博上流传的小乐乐的照片。接到电话时,彭高峰并没有什么感觉,因为这3年来很多人打电话给他说找到儿子,其实都是骗他的。那位大学生当即就把新拍的照片传给了彭高峰,彭高峰一看,当场就懵了,那不就是乐乐吗?他立刻打电话给当地派出所,警方决定马上到徐州找孩子。2011年2月6日,也是中国农历大年初四的新年,彭高峰在邳州市与依旧带着湖北口音的儿子重逢,父子终于在家家团圆的时刻团圆。深圳市公安局通报初步确认,这个小孩就是彭高峰失踪三年之久的儿子。

案情3:12岁男孩被拐四处行乞两年⁹⁰

石鹏,四川云阳县人,1998年出生,石鹏2岁时,石先生就与妻子离婚了,一个人带着石鹏。2008年,石先生从四川远赴浙江丽水打工,石鹏跟随打工的父亲,就读于丽水市三岩寺小学三年级。

2009年一个下午,石鹏放学后坐公交车回家时,在车上吃了一个男子给的蛋糕后不久就开始沉睡。他醒来时发现自己在一辆大篷车上,车上到处放着钢圈、板凳等卖艺用的道具,铁丝笼里则是几条大蟒蛇,一个壮汉说:“跟着我们,有吃有喝,如果想逃跑,就打断你的腿!”原来石鹏被卖给了一个到处流浪演出的戏团。大篷车共有两辆,有10余人,大多是残疾人和小孩,其中最小的一个小女孩只有5岁,几乎都是被拐骗来的,每辆车上均有一个壮汉时时看着他们。就这样,在那两名男子的胁迫下,两辆大篷车载着10余人一路流浪。在流浪的这两年里,石鹏跟随大篷车,沿途乞讨、卖艺,先后到过湖北、河南、安徽、广西、海南等地。每到一处停留的时间不会超过3天,又会马上转移到另外一个地方。石鹏曾尝试着逃跑,但被两个壮汉发现后,痛打了一顿,从那以后,如果没有绝佳的机会,石鹏再也不敢逃跑了。

2010年12月底,在跟随两辆大篷车从海南流浪到深圳沙井的时候,机会终于出现了。那一天是其中一个看管他们的男子的生日,破天荒地晚上给大家放假,不用乞讨,也不用卖艺,还有肉吃。当晚,两名男子喝得酩酊大醉,石鹏找准机会一个人偷偷跑了出来,上了一辆大巴

⁹⁰ 钟润生. 父亲一把抱起儿子“我不敢相信这是真的”[N]. 深圳特区报. 2011年03月02日 第A17版
http://sztqb.sznews.com/html/2011-03/02/content_1461702.htm

车，几经周折，到了深圳机场候机楼。在候机楼，他得到了两年多来一直未曾得到过的温暖。白天，他就在候机楼里闲逛、看电视，晚上就睡在一个大电视墙的后面，机场的工作人员给他买衣服，送饭给他吃，还有好心人给他买来了棉被。对他最为关心的人是一个叫“李大哥”的咖啡店工作人员，还有一个就是“露露”姐姐。石鹏说，“李大哥”几乎每天都要送饭给他吃，还买一些书给他看；“露露”姐姐是一个空姐，东北人，个子很高很漂亮，不仅经常给他买好吃的，还给他买了衣服，在去年冬天还给他买了羽绒服。尽管李大哥和露露姐曾多次问起过石鹏的家庭情况和来历，但石鹏心存戒心，一直拒绝透露自己的过去，他们也曾尝试过要将石鹏送到救助站，但石鹏一直拒绝离开，直到2月24日，在李大哥的一再追问之下，石鹏消除了戒心，说起了被骗的经过，李大哥遂打电话报警。

2011年2月24日，福永派出所接到李先生报警，称有一名被拐骗、和家人失去联系两年多的12岁小男孩，希望得到派出所的帮助。民警赶赴现场，在兴围社区见到了这名小男孩。福兴警区民警和案件侦查队介入调查，并采集DNA样本，设法寻找其家人。最终联系到云阳县公安局栖霞派出所谭姓警员，经谭姓警员证实，确实在当地有一个叫石鹏的男孩在两年前失踪了，同时，谭警员设法与远在上海工作的石先生取得了联系。在得知石鹏可能已在深圳被找到的消息后，石先生立即从上海赶赴深圳福永，并于2011年3月1日凌晨赶到福永派出所。

2011年3月1日上午10时，在宝安福永派出所一楼大厅，从浙江赶赴深圳的石先生紧紧抱着已失散两年多的儿子，痛哭失声：“儿子啊！你知道爸爸这两年多来是怎么过的吗？你去了哪里？”两年多来，为了寻找失踪的儿子，石先生寝食难安，历尽辛苦，一次次寻找，又一次次失望，当他从报纸上看到深圳彭高峰寻回儿子的消息时，他也希望奇迹能发生在自己身上。没想到奇迹很快就出现了，他在深圳找回了日思夜想已经长高了的儿子！

【相关知识点】

儿童的界定。《儿童权利公约》(Convention on the Rights of the Child)，第一条规定：“A child means every human being below the age of eighteen years unless under the law applicable to the child, majority is attained earlier.”

《儿童权利公约》是第44届联合国大会第25号决议通过，可以说是中国儿童福利政策中，最高层次、最为宏观的法律。其儿童福利相关规定中，与案例相关列举如下：

Article 24 “States Parties recognize the right of the child to the enjoyment of the highest attainable standard of health and to facilities for the treatment of illness and rehabilitation of health.”

(a) To diminish infant and child mortality;

(c) To combat disease and malnutrition ……

Article 26 “States Parties shall recognize for every child the right to benefit from social security, including social insurance, and shall take the necessary measures to achieve the full realization of this right in accordance with their national law.”

Article 35 “States Parties shall take all appropriate national, bilateral and multilateral measures to prevent the abduction of, the sale of or traffic in children for any purpose or in any form.”

【案例分析】

三个案例刚刚好从正反两个方面涉及到儿童福利。第一个案例涉及“儿童计划免疫”，结合《儿童权利公约》Article 24 论及的原则，我国《全国计划免疫工作条例》第十条规定：“我国实行儿童基础免疫，所用制品包括：百日咳菌苗、白喉类毒素、破伤风类毒素混合制剂（简称百白破混合制剂），卡介苗，脊髓灰质炎活疫苗，麻疹活疫苗。”案例反应的问题是，如何有效保障及实施相关保护儿童福利政策。后两个案例都涉及“儿童诱拐”，不同的是被拐后的遭遇不相同，一种是“无知”的收养，另一种是“恶意”的牟利。无论是那种，都明显的侵犯了儿童的权利，损害儿童身心；从另外一方面考虑，我国在保障儿童权利方面有待改善。

【案例拓展】

上海市常住人口儿童计划免疫接种率达到 99%以上的同时，外来人口儿童“五苗调查接种率”（卡介苗、脊灰疫苗、百白破疫苗、麻疹疫苗、乙肝疫苗）已从 2001 年的 50%左右上升到 95%以上。

2009 年 4 月，公安部宣布启动第五次打拐专项行动，投入更大力量来打击儿童拐卖，后来延至 2010 年。行动以来，全国破获拐卖妇女案件 6574 起，拐卖儿童案件 4595 起，打掉 2757 个犯罪团伙，刑事拘留拐卖犯罪嫌疑人 17486 人，抓获此类在逃人员 3044 人，解救被拐卖儿童 6785 人、妇女 11839 人。

案例二 老人福利-高龄津贴

【案例介绍】

案情 1：上海高龄无保障老人社会保障

2006 年 8 月，上海市出台了《上海市人民政府关于将本市城镇高龄无保障老人纳入社会保障的通知》，将符合条件的高龄无保障老人统一纳入社会保障，由政府筹资提供给高龄无保障老人相应的基本社会养老金待遇及基本社会医疗保障待遇。无保障老人享受社会养老金要符合四项条件：一是年满 70 周岁；二是在上海居住、生活满 30 年；三是解放后户籍制度建立起就是本市城镇户籍；四是未纳入基本养老、医疗保险制度以及未享受征地养老待遇。每人每月 460 元，门急诊医疗费报销 50%，住院医疗费报销 70%。

2008 年 11 月，上海市人力资源和社会保障局等部分印发了《关于完善本市城镇老年居民养老保障若干问题处理意见的通知》，计划从 12 月 1 日起实施。城镇高龄无保障老人纳保范围扩大，将规定的年龄从 70 岁降到 65 周岁。

案情 2：城乡无社会保障老年居民福利养老金

北京市 2008 年 1 月 1 日起实施《北京市城乡无社会保障老年居民养老保障办法》，明确规定：凡具有北京市户籍，年满 60 周岁以上的无社会养老保障的城乡居民都可以享受每人每月 200 元的福利养老金。不论是城市户口还是农村户口，只要年满 60 周岁以上、且无社会养老保障的北京老年人，每月可领 200 元福利养老金。

2010 年 12 月 30 日，福利养老金由目前的每人每月 200 元，提高到每人每月 230 元。每人每月增加 30 元，增幅 15%。明年全北京市将有 60 万人享受福利养老金，预计需要区县财政增加投入 2.16 亿元。

案情 3：宁夏“高龄老人津贴”

宁夏从 2009 年 5 月开始按年龄分类分档发放“高龄老人津贴”：年龄在 80 周岁至 89 周岁的城市低收入老年人每人每月按当地低保标准发放；年龄在 80 周岁至 89 周岁的农村老年人每人每月按当地低保补助水平发放；年龄在 90 周岁至 99 周岁的城市低收入老年人、农村老年人每人每月按当地低保标准的 130% 发放；年龄在 100 周岁以上的城乡老年人一律按每人每月 300 元标准发放。

宁夏属于西部少数民族地区，经济发展水平在全国居于中等偏下，为解决发放“高龄老人津贴”所需资金问题，宁夏要求区、市、县三级政府将“高龄老人津贴”纳入各级财政预算，列入社会救济专项资金支出科目。自治区财政按比例对县（市、区）予以补助。宁夏由此成为全国第一个建立普惠型高龄老人津贴制度的省区，实现了老年人社会福利由低水平救助向高标准保障的突破。

案情 4：香港公共福利金计划⁹¹

本计划的目的是为年龄在 65 岁或以上或严重残疾的香港居民，每月提供现金津贴，以应付因年老或严重残疾而引致的特别需要。申请人无须供款。

这项计划包括普通伤残津贴、高额伤残津贴、普通高龄津贴（俗称“生果金”）及高额高龄津贴。除普通高龄津贴外，在本计划下发放的津贴均无须申请人接受经济状况调查。公共福利金计划的申请人必须符合下列规定，才有资格领取津贴。

（一）符合下列居港规定：

（1）已成为香港居民最少七年；及

（2）在紧接申请日期前连续居港最少一年（在该年内如离港不超过 56 天，亦视为符合连续居港一年的规定）。

（二）于领款期间，继续在香港居留；

（三）没有领取本计划下的其他津贴或综合社会保障援助；

（四）并非受合法羁留或在惩教院所服刑；及

（五）符合下列个别津贴的条件：

⁹¹ 资料来源于香港政府网站

(1) 普通高龄津贴。年龄在 65 至 69 岁之间而收入及资产并没有超过规定的限额(有关入息及资产限额的资料, 可向本署的任何一间社会保障办事处索取)。

(2) 高额高龄津贴。年龄在 70 岁或以上。

(3) 普通伤残津贴。经由卫生署署长或医院管理局行政总裁(或在极为特殊情况下由私家医院的注册医生)证明为严重残疾; 及其严重残疾情况将持续不少于六个月。

(4) 高额伤残津贴。除要符合上述普通伤残津贴的资格外, 还须经由卫生署署长或医院管理局行政总裁(或在极为特殊情况下由私家医院的注册医生)证实在日常生活中需要他人不断照顾; 及并没有在政府或受资助院舍(包括政府在合约院舍内的资助宿位及透过改善买位计划下购买的安老院舍宿位)或医院管理局辖下的医疗机构接受住院照顾, 或在教育局辖下的特殊学校寄宿。

【相关知识点】

老人福利 (Old Age Welfare) 以老年人为对象的社会福利项目, 其主要内容包括: 老年人福利津贴、社会养老、老年保健、老年人再就业等。

【案例分析】

上述案例中, 上海市高龄无保障老人社会保障、北京市福利养老金、香港的“生果金”都是老人福利中的福利津贴, 是老人福利中的经济保障。上述对老人的福利性政策和政府的责任是分不开的。“养老不仅仅是家庭的责任, 也是社会责任、政府责任。”我国以往都是根据家庭收入的高低来确定救助对象, 属于补缺型福利。而高龄津贴制度按年龄确定津贴对象, 覆盖了所有农村高龄老人和城市低收入家庭中无固定收入的老年人, 普惠型社会福利制度, 准确来说我国的“福利化”向前迈进一步。

【案例拓展】

民政部将推动 80 岁以上老人纳入高龄补贴保障范围⁹²

2010 年, 民政部继续推动建立高龄老人补贴制度, 高龄补贴制度在 7 个省份全面建立。目前已有北京、天津、吉林、黑龙江、上海、云南、宁夏等省(区、市)出台了高龄津(补)贴政策。

与此同时, 2010 年, 我国基本养老服务体系建设工作继续推进, 试点范围从 5 个省份扩大到 12 个省份, 试点地区在规划编制、设施建设、管理模式、政府责任、拉动内需及促进就业等方面进行了积极探索。

河北、黑龙江、江苏、浙江、江西、山东、云南等地出台了鼓励发展社会养老服务的政策措施。北京实施了“九养政策”, 大力发展居家养老服务, 支持社会力量兴办养老机构, 全年新

⁹² 卫敏丽、刘娟。民政部将推动 80 岁以上老人纳入高龄补贴保障范围[EB/OL]. 新华网. 2011 年 02 月 26 日 http://www.chinadaily.com.cn/dfpd/2011-02/28/content_12085026.htm

增养老床位 1.58 万张。天津建立了根据申请资助对象经济状况和身体状况，按照自理、介助和介护的不同等级，给予差别化资助的养老服务机制。吉林全面启动城市社区居家养老服务站建设。黑龙江、江西等地采取多种办法推进居家养老服务。安徽省人大常委会就推动老龄事业发展和养老服务体系作出决议，相关政府部门正在落实决议。四川推动了养老服务社会化示范社区创建工作。宁波出台文件力促民办养老机构发展。

案例三 老人福利-服务及优待

【案例介绍】

案情 1：香港老人福利⁹³

香港老人福利是指香港政府或慈善团体为 65 岁或以上香港市民提供的福利。根据香港统计处(2006)的统计，2006 年香港有 852,100 名 65 岁或以上的老人，占总人口 12.4%。

早在 1970 年代，香港房屋协会便在葵涌祖尧邨兴建全球首幢专为长者而设的住屋：松龄舍。自 1973 年开始，香港政府每月会发放高龄津贴（俗称“生果金”）予 65 岁或以上老人，70 岁或以上老人在更无需经入息审查，直接获得高龄津贴。由 1990 年代开始，政府开始重视老人在社会的重要性，大力推行老人福利，除了推行俗称生果金的高龄津贴外，更推行长者卡制度，65 岁或以上长者可免费申请，长者卡持有人可以用半价乘搭地铁、九铁（已合并为港铁）、巴士以及小轮（老人可免费乘搭天星小轮）等公共交通工具（由 2004 年起，每年 11 月的第三个星期日长者日更可免费乘搭相关公共交通工具），亦可享有购物折扣以及优先享用政府服务。近年，有社会机构更推出了专为独居老人而设的“平安钟”，如有突发事件发生，老人可按动“平安钟”求助。65 岁或以上的独居老人可免费使用此服务。

香港在 1997 年主权移交中国后，注重老人福利的特区政府把大量资金投放在安老事务上，以设立更完善的长者福利制度。香港房屋协会及香港房屋委员会兴建大量长者住屋，以极度低廉的价钱售予老人。同时，政府及社会各界人士亦大力资助香港多间老人服务组织，如由一群致力促进老人福利的社会人士所组成之香港长者安居服务协会等。

学校、社区中心亦鼓励鼓励年青人服务老人。香港大部份中学设有义工队，定期探访老人中心和独居老人，并为长者装修及打扫家居。

【案例分析】

老人福利（Old Age Welfare）以老年人为对象的社会福利项目，其主要内容包括：老年人福利津贴、社会养老、老年保健、老年人再就业等。具体按照福利具体表现形式可以分为经济保障、服务保障和精神保障。

本案例中香港老人福利除了涉及最为基础的经济保障之外，更多的是服务保障，这里的服

⁹³ 本资料来源于维基百科。

务保障包含很多内容，如公共交通、公共设施、旅游景点的老人优惠等。

【案例拓展】

国外老人福利拾趣⁹⁴

老人乘车帽：匈牙利海泽士尔市向每位年迈老人颁发了一顶精工制作的老人帽。老人们外出时戴上这种帽子，可免费乘坐市内的公共交通工具。

老人商店：前苏联莫斯科郊区有一家老人商店。该店分售货部和订货部两个厅。服务对象是参加过卫国战争的已退休的老人和受伤致残的老战士。

老年电台：法兰西广播电台开办了一个老年电台。它的节目是根据老年人的需要而设置的，有音乐、电影剪辑、各地风光、园艺知识、生活顾问、法律常识等。主要目的是丰富老年人的精神生活，增添他们的生活乐趣。

敬老邮票：1988年印度发行了一枚敬老邮票。票面上用印度文及英文写着“爱护和照顾年长者”。图案的设计富有新意，它用漫画式的笔法描绘一名儿童张开双臂来拥抱一对老年男女。

老人旅馆：法国戛纳市老人旅馆专门为80岁以上老人服务。内有120间卧室，备有轮椅、手杖、信号显示大号字体，沿墙有扶手，洗浴间用防滑玻璃纤维修建，备有软垫长椅。

老人读物：日本现有70岁以上老人800万，被称为“老人时代”。出版商根据日本老人喜欢读书的特点，大量出版“老人书”。如今老人读物在日本纷纷问世，深深吸引着老年人。

托老所：新加坡人民协会创办了这座托老所。托老所内设有游戏、休息室和物理治疗室。有专人指导老人进行物理治疗，医生定期为入托者检查身体。有趣的是，院内开辟了一块小菜园，为老人提供适当的劳作机会。

案例四 老人福利-社会福利院

【案例介绍】

案情1：上海市某区社会福利院其他人身损害赔偿纠纷案⁹⁵

原告张某某诉被告上海市某区社会福利院（以下简称某区福利院）其他人身损害赔偿纠纷一案，本院受理后依法适用简易程序审理，后转为普通程序审理，并依法追加张某某、张某某、张某某为本案原告参加诉讼，于2009年7月2日、8月27日公开开庭进行了审理。原告张某某及其委托代理人朱某某、蔡某某（暨原告张某某、张某某、张某某的共同委托代理人），被告某区福利院的委托代理人许某某、叶某某到庭参加诉讼，本案现已审理终结。

原告张某某、张某某、张某某、张某某共同诉称，原告与张某某系兄弟、姐妹关系。张某某

⁹⁴ 生活报。国外老人福利拾趣[EB/OL]。2006年10月15日 <http://news.sina.com.cn/c/2006-10-15/112010238872s.shtml>

⁹⁵ 上海市浦东新区人民法院。张某某诉上海市某区社会福利院其他人身损害赔偿纠纷案[EB/OL]。 http://www.110.com/panli/panli_3088214.html

生于某年，终身未婚育。2006年1月20日，原告张某委托女儿朱某某为张某办理了入住被告处的养老手续，双方约定护理等级为专级护理（包括张某需喂食）。2009年5月27日16时35分许，张某在被告处自行进餐时突然死亡。根据浦东新区人民医院对其死亡原因的调查显示，该院抢救过程中在张某的气管内吸出一块约5×6cm大小的肉块，推断死亡原因为肉块导致窒息而亡。之后，原、被告多次交涉未果。原告认为被告因护理不规范、喂食及抢救措施不当，致张某死亡，被告应承担全部侵权赔偿责任。故原告起诉，要求被告赔偿死亡赔偿金人民币373,450元（26,675元/年×14年，以下币种同）、丧葬费19,751元、精神损害抚慰金50,000元及律师代理费20,000元。

被告某区福利院辩称，被告是有资质的养老机构，所有的护理工作均符合规范要求。张某入院时双方约定是自助用餐，护理人员帮助进餐，每月的护理费用800元，不是全护理的标准。事发当日，张某在自行进食过程中，被告护理人员发现张某有气急症状时，立即采取急救措施，同时拨打120急救，但张某终因抢救无效而身亡。另张某入院时就已患有高血压、中风后遗症、前列腺炎及帕金森病。帕金森病会造成吞咽困难，因此张某自身的健康状况与死因存在一定的关系，与被告护理行为无直接因果关系，被告没有过错，不应承担赔偿责任，原告的诉请应予驳回。

经审理查明，原告与死者张某系兄弟、姐妹关系。2006年1月20日，原告张某某女儿朱某某与被告签订《上海市某区社会福利院入院协议书》一份，约定张某自2006年1月20日起入住被告处，确定护理等级为专级护理，月床位费500元、月护理费800元、月伙食费250元。入院时原告确认张某患有高血压、脑梗、中风后遗症、前列腺炎、帕金森病。张某入院后性格内向寡言，不能自力活动，进食需护理人员协助。2008年3月31日，张某在吃馒头时突然出现面色青紫、呼吸困难，经福利院医生抢救，张某咳出一小块馒头等食物后获救。2009年5月27日16时35分许，张某在自行进晚餐时，又突然发生呛咳、脸色发紫、呼吸困难，在场的护理员马上用手指刺激其喉部、拍背，并立即呼叫120将张某送至浦东新区人民医院抢救，终因抢救无效死亡。抢救过程中医院为张某实施气管插管时，吸出一块约5×6cm的肉块，该院推断死因为窒息（肉块）。原、被告对该死亡推断均无异议。之后双方就赔偿事宜多次协商未果，遂原告向本院起诉，诉请如前。

另查明，根据上海市养老机构管理和服务基本标准（暂行）规定，专级护理内容包括饭菜、茶水供应至床边，按时喂饭、喂水、喂药。

上述事实，有入住协议、护理指导书、入院告知单、收据、抢救记录、职业资格证、死亡医学证明、户籍证明及当事人的陈述等证据在案佐证。

本院认为，公民的生命健康权受法律保护。本案争议的焦点在于被告对张某的死亡是否存在过错。首先造成食物堵塞气管的原因很多，其中有食物反流、吞咽反射功能减退等。根据本案查明的事实，张某年老体衰，其自身的咀嚼、吞咽功能减退，是导致其食物堵塞气管窒息而意外死亡的主要原因。被告明知张某入福利院后曾经有过类似情况，但未引起足够的重视，且

在事发当时，被告未能对张某进食的肉块帮助分割成小块，造成张某当场呛咳致死亡。被告在此护理上存在一定的瑕疵，因此被告对张某的死亡应给予适当赔偿，具体数额由本院根据侵害人的过错程度酌定。

综上，依照《中华人民共和国民法通则》第一百零六条之规定，判决如下：被告上海市某区社会福利院应于本判决生效之日起十日内赔偿原告张某某、张某某、张某某、张某某死亡赔偿金、丧葬费、精神损害抚慰金、律师代理费合计人民币 78,000 元。负有金钱给付义务的当事人，如未按判决指定的期间履行给付义务，应当依照《中华人民共和国民事诉讼法》第二百二十九条之规定，加倍支付迟延履行期间的债务利息。案件受理费人民币 8,248 元，由原告张某某、张某某、张某某、张某某共同负担 4,124 元，被告上海市某区社会福利院负担 4,124 元。

【案例分析】

上述案例中涉及到老人福利中一个重要的载体——社会福利院(Social Welfare Institutions)。社会福利院主要服务对象一般包含：“三无”老人，孤残儿童、弃婴等。

随着社会经济不断发展，老人、孩子的需求在不断发展和变化，服务更要不断创新和发展，福利院的工作不仅仅是满足老人孩子的基本生活需求，还要进行延伸服务，满足老人孩子不同层次的多方面需求。注意到社会福利院的发展离不开社会，福利院的奉献和服务也是社会生活的组成部分。社会福利院同样离不开政府，正如案例中论及的社会福利院中纠纷的处理。相关部门需要对老年人的特殊生理状态作出界定，特别是对一些生活不能自理的老人的安全、服务、建筑等给出科学的标准。避免诸如案例中的社会服务院护理上问题、以及吉林辽源老年公寓大火悲剧。

【案例拓展】

表 9-1 我国现行社会养老服务保障项目

保障对象	城镇	农村
“三无”、五保”人员	社会福利院（“三无” 人员）	农村敬老院（“五保” 人员）
困难老人、独居老人、空巢老人	依托社区居家养老	家庭养老、自我养老
普通老人	社区养老、老年公寓、多数以家庭养老	老年公寓（个别地方）、主要以家庭养老为主
优抚老人	光荣院、荣誉军人康复医院、复员军人慢性病疗养院、复退军人精神病院	

案例五 残疾人福利-智障奴工事件

【案例介绍】

案情 1：新疆工厂用智障人做工 老板称让他们做苦力是行善⁹⁶

砖厂雇佣大量智障工人

2010 年 12 月 9 日，有知情者向媒体反映：托克逊县库米什绿色建材化工厂从四川渠县带来一些“智障工”，充当建材厂的苦力，建材化工厂只管“智障工”能够填饱肚皮，除此以外几乎不需支付任何报酬。知情人透露，该厂打出“残疾人自强队”的旗号招人做工，残疾人一旦进厂，不仅得不到任何报酬，而且在毫无防护措施的条件下没日没夜从事超负荷的劳动，稍有懈怠，就会遭到监工皮带的抽打，或者是体罚、饿饭等形式的惩戒。建材化工厂只管“智障工”能够填饱肚皮，所发“工资”全部被汇往四川渠县“残疾人自强队”负责人曾令全的手中。这位知情人透露，库米什绿色建材化工厂的老板宣称工人们是“智障工”，怕出问题实行集中管理，平时不能让工人走出厂门。因为吃不饱，导致有些“智障工”逃出厂门，到周围厂里要饭吃，剩饭，馒头屑……“逃跑者”抓回来后会在毒打后用铁链锁住，让其以后“听话”。

没有工资领的“劳动机器”

12 月 10 日，冬天的戈壁滩十分苍凉，冷风打在脸上像刀割一样。托克逊县库米什镇工业园区内大部分厂子已经歇工，工人都回家了……但在托克逊县库米什绿色建材化工厂“智障工”依旧在工作。附近的一家工厂的看门人告诉记者，工业区的工厂一般每年的 10 月份就会停工，来年三月份才会复工，因为劳动强度大，工人的每天的工资最少要 150 元，否则根本没人干，但是库米什绿色建材化工厂几乎是全年生产。“他们厂里的工人不需要付工钱，吃的也差，很惨。”说这话时，他的眼神充满了怜悯。

记者在现场看到，工厂内粉尘飞扬，工人破旧的衣服上落了厚厚的一层粉尘，工人在没有任何保护的情况下，用锤子把石料敲成小块，然后用车将石料送到粉碎机……简单、重复的劳动，呆滞的眼神，没有一个人说话。

老板：用智障人做苦力是行善

对于托克逊县库米什绿色建材化工厂使用“智障工”的行为，该厂老板李兴林表示，在这里可以吃上饭，从某种程度上说，还是行善。

当记者问到这些工人是从那里来的？库米什绿色建材化工厂厂长李兴林说：“2008 年，10 个人全都是从四川省渠县残疾人自强队一个叫曾令全的人手下招过来的。”随之，李兴林向我们展示了曾令全一同在四川省渠县残疾人自强队挂牌下照的相片和一张打款收据。记者问他们每个人叫什么名字，李兴林笑着说，他们傻乎乎地说不清楚，怎么能知道他们的名字，说着还用双手向记者进行比划。这些人在外边得不到温暖，在这里有饭吃，我们还有监护权。一天不停

⁹⁶ 人民网. 新疆工厂用智障人做工 老板称让他们做苦力是行善[EB/OL]. 2010 年 12 月 13 日. http://news.ifeng.com/society/2/detail_2010_12/13/3484267_0.shtml

地看着他们才安全。丢了，还得自己出去找。万一出去冻死了怎么办？李兴林说，这些人既没有办残疾人证，也没有身份证，保险公司不敢担保。自己想给办个团体残疾证，因为万一出上个事情就麻烦了。没有身份证就不了了之。李兴林说：“这些人，站时是个光鸡蛋，死了就是方块块。”记者说没明白这句话的意思时，李兴林补充道：“活着的时候不值钱，死了就值钱了。”李兴林表示自己工厂内现在一共 10 个人，每天实行两班倒，这些都是经过一段时期的使用符合劳动条件才留下来的。记者问给工人是否发放口罩以及棉衣棉裤等越冬的必备品时，李兴林的妻子从一个房间里拿出两只口罩说：“口罩有，他们就是不习惯戴。”

李兴林带着记者来到工人们居住的房屋，记者看到一间不到 10 平米的房间，冰冷而简陋。5 个房间，每间摆放着两三张床。或用木头拼搭，或是简易的钢丝床。凌乱蜷缩着的肮脏被子，轻轻一提就能拎起来；有些床上的褥子就是一层薄薄的床单，有的就只是铺了层硬纸壳。

利益驱使构成非法用工链

对非法用工的问题，李兴林主动表明自己手续齐全，与四川省渠县乞丐收养所(也称四川省渠县残疾人自强队)，签订过用工协议。

李兴林拿出 2008 年 9 月 9 日，李兴林和曾令全签订的《劳务协议》，上面没有任何公证机关的证明，只有两人的指印。在“协议书”上，赤裸裸显示着一条令人震惊的黑色“财富链”：经甲(李兴林)、乙(曾令全)双方协商，甲方用乙方(渠县残疾人自强队)第二批队员 5 名。而此协议上，前面的人员按前面订的协议不变，继续实行。在签字之日起，一次性支付 5 名队员半年工资 9000 元，所欠工资于 2008 年 10 月 15 日起，每月付 750 元，到 2009 年 9 月 15 日付完。第二批队员 5 人，每月每人工资 300 元。第二批 5 名队员，2008 年 9 月 15 日至 2009 年 9 月 15 日期间，每人工资 3600 元，不论在任何情况下，也不管有没有活干。甲方必须给乙方付清工资。

在这条充满血泪的财富链条的一端，是四川省渠县一个名叫曾令全的“渠县残疾人自强队”负责人。此人从社会上“收集”流浪汉后送到建材厂当工人，这些人的工资全由其代理人领取后汇到他的账户上。而在链条的另一端，建材厂的老板可以用比市场低得多的人工成本，来完成生产任务。

从《劳务协议》中我们看到，2008 年年初，李兴林夫妇承包了托克逊县库米什绿色建材化工厂，同年 9 月，李兴林同曾令全签订了劳动合同，由曾将渠县“残疾人自强队”的 5 名流浪乞讨人员带到托克逊县库米什绿色建材化工厂做工，委托李兴林负责管理。

连线：四川渠县民政局

2010 年 12 月 13 日，四川省渠县乞丐收养所(四川省渠县残疾人自强队)到底和四川省民政局有什么关系？记者拨通了四川省渠县民政局的电话，询问渠县是否有“渠县残疾人自强队”、“渠县残疾人收容所”两个单位。

渠县民政局相关负责人告诉记者，该局没有渠县乞丐收养所(渠县残疾人自强队)来登记注册过。他们不知道曾令全这个人，如果有，它属于个人行为。

据《中国青年报》2007 年报道，2006 年湖南来阳市因一名无名乞丐的死亡而牵出过四川省

渠县乞丐收养所，经警方调查了解，这个收养所是靠收集并控制众多残疾人做工牟利，该乞丐是做工时被毒打致死的。渠县民政局相关负责人当时在接受记者的采访中表示，该县没有任何民间的乞丐和残疾人救助组织来登记注册过，且他们并不认识曾令全这个人。而警方称，未阳市无名乞丐案发后，曾令全已潜逃。

【相关知识】

根据全国人大常委会关于 1990 年 12 月 28 日通过的《中华人民共和国残疾人保障法》第二条的规定：“残疾人是指在心理、生理、人体结构上，某种组织、功能丧失或者不正常，全部或者部分丧失以正常方式从事某种活动能力的人。残疾人包括视力残疾、听力残疾、言语残疾、肢体残疾、智力残疾、精神残疾、多重残疾和其他残疾的人。”

有关残疾人抚养机构的相关条例如下：

第四十九条 地方各级人民政府对无劳动能力、无抚养人或者抚养人不具有抚养能力、无生活来源的残疾人，按照规定予以供养。

国家鼓励和扶持社会力量举办残疾人供养、托养机构。

残疾人供养、托养机构及其工作人员不得侮辱、虐待、遗弃残疾人。

【案例分析】

我们可以说，无论是从人权、人性还是法律上考虑，残疾人作为社会中弱势群体，政府和社会有责任为其建立相关保障。案例中涉及到是残疾人中较为特殊的一类——智障，被恶意的残疾人收容机构所利用从事非法劳动。这里不仅要深思其本质上的原因是什么？

事实上，自 2007 年山西砖厂黑窑工事件以来，全国各地不断爆出智障人“被奴工”事件。单纯追讨一起事件的责任人“意义不大”，需要从制度层面解决问题，建立智障人士福利体系。根据 2006 年的一次抽查数据，我国智障人士总数近千万。其中有较好工作能力并处于就业年龄段的 150 万人。而因智障人士福利制度缺失，他们大多处于无机构庇护，无机会获取劳动知识甚至被遗弃的状态。也因此有“被奴工”的风险。如何从制度上保障智障人士的尊严、安全和发展，成为渠县奴工事件背后更紧迫的命题。⁹⁷

【案例拓展】

在四川渠县渠江镇一个叫“幸福坝”的地方，一个两层楼的院落，走廊和阳台全由钢筋封闭，大铁门紧锁。这个院子，曾叫做“渠县乞丐收养所”，后改名“渠县残疾人自强队”。院子的主人、“渠县残疾人自强队”负责人叫曾令全，一名 46 岁的农民，他的另一身份是渠县工商联执委。

其母俞必珍介绍，曾令全以前种地、养猪。约 1993 年，他去县城农贸市场捡菜叶子回来做

⁹⁷ 新京报，各地频曝智障人成黑奴工事件 专家吁建福利体系[EB/OL]. 2011 年 01 月 12 日. http://news.ifeng.com/society/special/xinjiangzhizhangzhe/content-2/detail_2011_01/12/4235317_0.shtml

饲料，“捡”回一个蓬头垢面的“讨口子”（方言，指流浪乞讨人员），名为李兵，留下来帮着养猪。随着养殖业扩大，曾令全又“捡”回两名智障人员，李小平和朱国庆。曾令全收养“讨口子”的“事迹”在当地流传开来。其弟曾国华说，1997年，四川日报以《一个猪倌和三个乞丐》为题报道。曾令全的举动也得到当地政府肯定，县领导多次到曾家“现场办公”。

曾国华介绍，约1999年，曾令全收养的智障人达到十来名。这时期，新疆一家猪场老板看到报道后，联系了曾令全。曾带着5个智障人员去新疆帮忙养猪。后来这名老板又把曾的工人介绍给另一老板。曾令全从中获得一些回报。他发现，这远比养猪来钱，自此开始了收养、培训、输出“智障工”的“生意”。曾的培训手段是：不听话就打。邻居称，常在夜里听到基地传出惨叫声。

据记者调查，为扩大“智障工”来源，曾令全向渠县三轮车和出租车司机打招呼，以每人100元—300元的价格，“收购”智障人员。他还成立“抓捕队”上街抓人。后来被解救的奴工之一的李红阶，能清晰地与人交流，可以工整地写出姓名和家庭地址。他告诉本报记者，他2009年正月到渠县，在县城捡破烂时，突然一辆车停下将他强拉进去。在接受了“培训”13天后，他们一行13人被送到西宁一个工地背沙。干了一整年，没有一分钱工资。

在上述奴工案中，渠县救助站也牵扯其中，被爆出与曾令全一样输出“智障工”赚钱。据曾国华向媒体介绍，渠县救助站站长刘定明曾多次将智障人员送到曾令全处，并收取费用。刘定明则称，自己将救助站安置基地以3000元每年的价格转包。记者获知，目前渠县民政局长王勇、救助站站长刘定明等人已被免职。

17年来曾令全到底控制了多少智障人员目前尚无数据。在一份材料中，曾令全称1993年至2006年收养137人。这些人被编成8个小组，分别在北京、天津、深圳、新疆、西宁等地“打工”。

案例六 母子福利

【案例介绍】

案情1：早产女婴不幸夭折 亲生父亲领遗弃罪⁹⁸

因无力承担早产儿治疗费用，伤心父亲竟将刚出生仅2斤多重的女婴抛弃在寒冷的荒郊野外，该女婴后经医院抢救无效死亡。昨天，浦东新区法院开庭审理并当庭以遗弃罪判决被告人刘某有期徒刑一年六个月，缓刑一年六个月。

1969年出生的安徽人刘某初中毕业后前往浙江参军，退役后在老家务农十年，后于2001年与妻子一道来沪打工。其间，刘妻怀孕多次，只有一女存活，目前9岁的女儿在老家农村由刘某年迈的双亲抚养。

2010年初，36岁的刘妻再次怀孕。11月，刘妻在医院检查时被告知需马上进行手术，

⁹⁸ 陈颖婷：早产女婴不幸夭折 亲生父亲领遗弃罪[N]．上海法治报．2011年2月22日．第A07版

不然胎儿将面临危险。2010年11月18日下午，刘妻在医院经剖腹产手术生下一名体重仅有2斤多的女婴。医院随后将早产女婴转入暖房进行监护治疗。当得知治疗早产儿需要一笔很大的费用且存活机率不大时，面对巨大的经济压力，刘某思索再三后决定放弃对女儿的治疗。

11月18日晚，刘某将女儿从医院抱走，瞒着妻子将其抛弃在郊外农田边。临走前，刘某还将100元塞在女儿的襁褓里，希望有好心人可以收养她，如果没人收养，这笔钱可以作为日后处理死婴的费用。翌日中午，遗弃女婴经好心人发现后被送往医院进行救治。三天后，该女婴因继发新生儿硬肿症、肺出血致呼吸循环系统衰竭经抢救无效死亡。当天，刘某在医院病房陪伴妻子时被民警抓获。

法庭上，刘某认罪，并表示深深自责和内疚。旁听席上的刘妻时而掩面而泣，时而低头不语。检察机关指出，被告人刘某经济困难的处境值得体谅，但是法律要制裁的是刘某极端自私的遗弃行为。浦东法院经审理后认为，刘某归案后交代、认罪态度较好，自愿认罪，酌情从轻处罚。

案情 2：少女意外怀孕救助中心⁹⁹

2004年底，在昆明悄然成立的未成年少女意外怀孕救助中心让少部分人嗅到一丝“危险气息”：救助固然值得称道，但它免费而迅速地“善后”是否会鼓励更多青少年发生没有安全措施的性行为？是否会纵容青少年一再偷吃禁果？

在一片争议与质疑声中，未成年少女意外怀孕救助中心度过了它一周岁生日。去年，它为1000多名18岁以下女孩提供了及时的意外怀孕救助，这样一个来自“民间”的机构在唾沫和冷眼中显示出令人惊讶的生命力——让意外怀孕远离未成年少女，这是它最大的心愿。“未成年少女意外救助中心”并非一个独立机构，而是由云南妇产科医院、云南现代妇产科医院和云南妇女儿童医院等三家医院携手发起、建立。这三家规模较大的民营医院均匀分布在昆明西、南和北市区，刚好在昆明地图上划出一个等边三角形。尽管在三家医院都没法找到救助中心的牌匾或科室，但只要提及，导医小姐都会面带笑容地说：对，我们的确有这样一个中心。

16岁女孩小梅（化名）成为第一个被救助者。她意外怀孕的故事颇有普遍性：父母在她很小的时候离婚了，她初二辍学，离开家在外面租房住。不久认识了一个男青年，后者在一次饭局中把她灌醉，醒来后小梅发现自己睡在一家小旅馆里，下身隐隐疼痛，男青年也早已不知去向……她怀孕了，却没钱上医院把孩子“做掉”。在困境中痛苦挣扎的她曾几度想到自杀。幸运的是，通过本地媒体公开的救助热线，她在云南现代妇产科医院顺利引产并得到护理。

【案例分析】

一般界定母子福利包含：妇女就业福利、妇女生育保障、妇女儿童健康和儿童成长保障。案例中分别涉及婴幼儿照顾和妇女生育保障，这里需要注意到母子福利不仅仅是由政府或者社会提供，也可能是非赢利组织甚至是私人提供。

⁹⁹ 新晚报。“少女意外怀孕救助中心”现身[EB/OL]. 2006年02月06日. <http://www.sina.com.cn>

【案例拓展】

生孩子丢位子

今年毕业的大学生孙琳琳在一次人才交流会上，对一家公司的财会职位很感兴趣。然而负责人却在面试时向她提出，必须五年内不得怀孕，否则将不予录用。为了防止口说无凭，对方还提出将以书面的形式签订一份协议，孙琳琳因为求职心切最后还是答应了这个要求。

当记者问到这家公司时，得到的回答是：公司原来录用了一名女会计，可不到一年她就怀孕了，给单位造成了巨大的损失，因此这次提出这样的招聘条件也实属无奈。据业内人士透露，一些企业要求女职工在一定期间内不得怀孕已成为不成文的规矩，因为考虑到生育子女而离岗、抚养孩子影响企业工作的连续性，会增加了单位的成本支出。

案例七 残疾人福利-无障碍建设

【案例介绍】

案情 1：盲人亲历盲人出趟门 一路多艰难¹⁰⁰

缺少语音提示，坐电梯过马路搭公交处处“摸盲盲”

陈泽桦是东升医院的盲人按摩师，家住员村生活区，是楼梯房。走楼梯，穿过小区，倒一趟车，走台阶，上电梯——这一连串动作，对普通人来说毫无难度。然而，上周五，在记者陪同陈泽桦下班回家走了一趟之后，才发现在这座正在整饰的城市里，在缺乏无障碍出行设施的道路上，这段行程对盲人来说显得此如艰难。

电梯：没提示难辨楼层

陈泽桦在东升医院 5 楼工作，下班时，他拄着拐杖走到电梯前，摸索着寻找按钮，摁“下”键等待。

“有些电梯按钮是触摸式的，和墙连为一体不突出，分不清上和下，出门在外最怕遇到这类电梯，看似很方便，其实仅仅对于普通人而言。”陈泽桦开始讲述自己乘电梯的经历，“东升医院的电梯有语音系统，到几楼会报，就不用问其他人了。但不少宾馆及公共场所的电梯都没有语音提示系统，判断上下行不方便”。根据相关规定，建筑物新建电梯须带有语音识别系统。“很多老建筑没有，但不少新建筑也没有。”陈泽桦一脸无奈。

过街：无语音提示难行

东升医院前面的人行横道没有设置红绿灯，陈泽桦一般往北走到儿童医院过马路。“其实在人行横道也应该有语音提示的，也就是平常你们听到的‘嗒嗒’声，儿童医院的人行道上有红绿灯，可是语音提示有时响有时不响，我一个人‘摸盲盲’过马路还是挺担心的”。

¹⁰⁰ 羊城晚报. 广州大修损毁无障碍设施 记者体验残疾人出行难[EB/OL]. 2010 年 05 月 17 日. http://news.xinhuanet.com/society/2010-05/17/c_12110640_2.htm

人行横道交通灯位设置盲人按钮，这是国际上通行的无障碍设施之一。但陈泽桦表示，在广州生活几十年，曾去过的地方甚少装有类似交通灯语音提示；曾记得广州新建以秒计算红绿灯和行人通行时间时，各交通路口都曾听过“嗒嗒”的声音，这种令某些普通人认为烦躁的“噪音”，却是盲人朋友的“福音”，可惜现在却几乎听不到了。

乘车：盼普及语音遥控

这是哪个公交站点？这个站点有哪几路公交车？现在进站的是几路车？它停在站牌前何处？盲人乘坐公交车遇到的困难真不少。

“只能靠询问一同等车的人才知道车到了没。”幸好，陈泽桦每天都在东升医院公交站坐车，能准确地判断出车站的位置。一位好心人陪陈先生等来了2路车，扶他上车。“这样好心的人并不多，能告诉我等的车到了没，我就很感谢了”。

陈泽桦在中山纪念堂站换乘284路公交车，上车后连连有人让座。“在这换乘久了，认识了一帮好心的朋友帮助我。”陈泽桦笑着说。公交车一般都有语音报站，如果报站系统坏了，“就只能问身边的人，再大声叫司机停车”。

陈泽桦非常希望公交车设置语音识别系统，“连接我们手中的感应遥控器，车一来我们就知道了。”

步行：盲道多了些路障

除了盲杖，盲道是盲人步行最重要的指引工具。可是盲道既方便了盲人又“伤害”了盲人。此话怎讲？“顺着盲道走，如果前面有障碍物，就直接被引过去了。”

到站下车后，陈泽桦顺着盲道往家走。短短几百米的人行道，就遇到好几处“路障”：自行车和机动车停放在盲道上，盲道遇到井盖便中断，路灯或电线杆也“占道”，铺设盲道的砖块破损或不平整，拐进巷子的坡道有台阶却没有提示……“主干道还好，像东风路的盲道是较好的，小路小巷就难说啦。”陈泽桦表示，不少小路盲道路砖与普通路砖凹凸区别不明显，表示停止的圆石坡道“停步块”也常常没有，铺得不平的盲道在雨天又会成为积水“重灾区”。晚上8时，冒着雨往家赶的陈泽桦，只好踩着水中的盲道向前走。

【相关知识点】

学术上关于残疾人社会福利的理念有三种。

供养理论：家人和社会通过对残疾人的供养而表示对残疾人的责任和爱，一般来说，这种供养大多限于经济方面或物质方面。供养理论是对早期残疾人社会福利影响较大的一种理念。

回归社会理论：20世纪50年代美国社会学家戈夫曼在研究精神病人的庇护所后提出的，认为由于庇护所中精神病患者处于不良的同伴关系和“监护”关系之中，精神病患者的病情有可能加重；基本方法是使精神病患者走出封闭状态，进入社会。影响较大的有英国的社区照顾。

增能理论：站在人的发展立场上，认为通过一定的方法可以使残疾人在一定程度上恢复失

去的机体的、社会的功能，并有助于他们进入一般的、正常的社会生活。它以人的发展理论为基础，关注人的基本价值的实现。增能理论的典型例子：残疾人职业康复（通过帮助残疾人就业来促进他们康复和社会功能恢复、发展）等。

【案例分析】

上述残疾人福利理论转化为具体政策包括很多，本案例中涉及无障碍环境：包括物质环境、信息和交流的无障碍。无障碍设施不仅有利于残疾人，也为老年人、孕妇、儿童甚至携带重物者提供了便利。一个国家、一个城市无障碍环境的好坏，直接体现了这个国家、城市的人权状况和文明水平。

案例八 国外社会福利

【案例介绍】

案情 1：看看外国的社会福利¹⁰¹

近日，“提高福利会养懒汉”的话题，在国内引起了激烈争论。有人说，我们“还没吃饱呢，就怕撑着”现在，世界多数国家都建立起覆盖所有国民的社会福利制度，我们看看一些国家的社会福利是怎样的

一、法国：种 1 公顷农田补贴 400 欧元，社会福利开支占 GDP 的 34.9%

在法国，公民从娘胎到死亡受到 400 多种福利的保护。法国社会福利的特点是不管国籍，只要在法国有合法居留身份，就可享受。笔者在法国留学时，照样享受他们的住房补贴和育儿补贴。

法国医疗保险全民享有，根据个人收入情况，公民每年仅交几百欧元的医保费，大致是一个星期的最低工资，失业者则免交此费。家庭如果只有一人工作，可将配偶及子女纳入自己的保险中，交费不变。病人每看一次医生只交 1 欧元的挂号费，其余所有费用在自己的保险账户上由社保机构划拨。

在法国，农民每种 1 公顷农田补贴 400 欧元(1 欧元约合 8.9 元人民币)，每养 1 头牲畜补贴 300 欧元，补贴农产品要求符合环保生产标准。

对无工作或低收入家庭，根据家庭人口数每月领取 405.62 欧元到 851.81 欧元的最低生活保障金，如果有两个以上的孩子，则每增加一个孩子，每月加 162.25 欧元。

孩子从在娘胎里的第 5 个月起到满 3 岁，如果父母收入低于一定标准，每个孩子每月可领取 156.31 欧元的幼儿补贴。如果父母为照顾孩子而停止工作或减少工时，则每月可领取 320.67 欧元到 484.97 欧元的育儿补助。

如果雇用保姆照看小于 6 岁的孩子，并且收入低于一定标准，每个孩子每月可享受 65.46

¹⁰¹ 刘植荣．穷人优先是基本准则——看看外国的社会福利[N]．羊城晚报．2010 年 12 月 13 日．第 B05 版

欧元到 199.78 欧元的补贴。如果家庭有两个孩子，每月补助 108.86 欧元，以后每增加一个孩子增加 139.47 欧元。孩子长到 11 岁时，每月补助再追加 30.62 欧元，16 岁时每月再追加 54.43 欧元。此项补助直到孩子找到工作为止。

法国国民教育从小学到大学一路免费，如果家庭收入低于一定标准，孩子每个学期开学时可领取 249.07 欧元的补助。从初中到大学，学生可获得每个学期 54.9 欧元到 3456 欧元的助学金。

残疾人根据残疾情况，每月可获得 109.40 欧元到 1025.72 欧元的补助。

法国一些城市对收入低于一定标准的人提供免费公交服务，有的城市则对所有人提供免费公交服务，或提供免费自行车。

二、美国：穷人医疗政府买单，社会福利开支占 GDP 的 21%

一位在美国加州的华人在这次经济危机中失业，可他一点也不感到恐慌，因为他可以领一年的失业金，然后再申请政府的救济金，救济金每月 1600 美元(1 美元约合 6.7 元人民币)，房贷供不起，不要紧，也由政府无偿补助，日子照样过得很体面。

研究数据显示，1995 年夏威夷一个有两个孩子的母亲领取的福利相当于年薪 36000 美元的工人。

美国的小学到高中教育免费，大学教育经费主要由政府负担，学生只负担一小部分。社区大学的学费低于每年 1500 美元，约是美国从业人员平均年收入的 1/30。为确保条件具备并且愿意读书的孩子能读大学，政府对贫困家庭提供各种形式的资助。

美国有专门为穷人提供医疗服务的医疗救助(Medicaid)系统，为买不起医疗保险的低收入家庭提供优质的医疗保障，所有费用由政府支付。医疗救助预算占州 GDP 的 22%，其中联邦政府补贴 57%。

2008 年，美国共有 4900 万人享受到了医疗救助，联邦政府支出部分为 2040 亿美元。由于经济危机，美国不少家庭收入降低，享受医疗救助的人数剧增。2009 年，美国有 9 个州享受医疗救助的人数达到州总人口的 9%。

2010 年 3 月 23 日，奥巴马总统签署法案，将医疗救助的标准降低到贫困线的 133%(2009 年，美国多数州贫困线为：一口之家年收入 10830 美元，两口之家年收入 14570 美元，三口之家年收入 18310 美元)，这样，将有更多的人纳入医疗救助体系。

美国医疗制度的着眼点是，对任何危及生命的疾病，不管有钱没钱，先看病，后买单。你有钱，那你就自己掏腰包或由保险公司支付；你是穷人，就由政府买单，连住院的伙食费都由政府出。

三、英国：难民也享受高福利，社会福利开支占 GDP 的 25.9%

英国实行全民免费医疗。笔者有个朋友在英国生孩子，从入院到出院不用花一英镑，伙食费都由政府买单，出院时，政府还给买好了婴儿车。

英国大学阶段以前的教育均免费，大学阶段也有 90% 的大学生可获得政府津贴。所以，对

低收入家庭来说，从幼儿园到大学教育是一路免费的。

英国的社会福利覆盖所有在英国居住的人。笔者采访过一名在英国的难民，他在英国享受很舒适的福利住房，居住面积约 80 平方米(与另一人合住)，洗衣机、电冰箱、煤气灶、电视机等家电应有尽有，想要什么生活用品，跟福利官说一下，也会免费获得，床单、毛毯定期免费换洗。英国政府每周给他发生活费，第一周是 90 多英镑(1 英镑约合 10.5 人民币元)，从第二周起，每周 35 英镑。他照样享受与英国国民同等标准的免费医疗，他不会英语，看病时由政府出钱为他聘请翻译。

四、德国：买“伟哥”也报销，社会福利开支占 GDP 的 27.6%

德国人一生下来就享受抚育金，第一个和第二个孩子为每月 184 欧元，第三个孩子为每月 190 欧元，从第四个孩子开始，每月 215 欧元，这笔钱一直领到 25 周岁或有了固定收入为止。

对困难家庭来说，社会福利几乎包办了一切，领取的救济金只是“零花钱”，购买价值超出 30.68 欧元的日用品由社会福利局支付账单。

德国《图片报》的一个记者走访了一个拿救济金的家庭，男主人 30 岁，妻子 23 岁，他们有一个出生不久的孩子，这个家庭几乎所有用品，从拖鞋、衬衣、小孩床，到洗衣机、电视机、炉灶都是由社会福利局付款购买的。除此之外，他们每月还能领到 350 欧元的房租补贴、385 欧元的生活费。

德国黑森州有位弗先生靠社会救济生活，每月从社会福利局领取 350 欧元的救济金和 112 欧元的养老金，社会福利局同时还要为他支付居住面积 100 平方米的住房的房租。弗先生由于靠服用性刺激药物才能过正常的性生活，政府还必须为他每年支付购买“伟哥”的 4900 欧元费用。

五、加拿大：穷人教育一路免费，社会福利开支占 GDP 的 23.1%

在加拿大，如果没有收入来源，单身可每月领取 500-700 加元(1 加元约合 6.6 元人民币)的生活保障金，三口之家每月可领取 1100-1300 加元的生活保障金，如果一直没工作，这笔钱可以一直领下去，直到死亡。任何 65 岁以上的公民不管过去工作与否或工作时间长短，均可申请联邦养老金。

对低收入家庭，政府提供廉租金住房，保证人人有房住。租金不是按照房子大小收取，而是按照工资收入收取，基本上用 25%-30%的工资就能住上宽大舒适的房子。

如果父母收入低于一定标准，不满 18 岁的孩子每月可领取 100 加元到 200 多加元的牛奶金。加拿大从小学到高中的教育(12—13 年)，学费是分文不收的，大学教育有的社区学院也是免费的，学前教育虽然不是免费，但对低收入家庭的孩子，根据家庭收入情况，由政府部分或全部支付教育费。

六、瑞典：丈夫有 9 个月的全薪产假，社会福利开支占 GDP 的 38.2%

瑞典 1847 年通过了《济贫法》，为低收入家庭提供帮助。瑞典把福利当作公民的基本人权作出法律上的承诺，当公民应该享受的社会福利不能实现或受到侵犯时，可以向地方公共保险

法院或高等公共保险法院申诉。

在瑞典，老婆生孩子，老公也跟着休 9 个月的全薪“产假”。在孩子年满 16 岁以前，父母均可获得生活津贴；年满 16 岁以后，完成 9 年义务教育的青年，如继续读大学则领取教育津贴，这样，大学也和免费差不多。

在瑞典看病个人只掏 60 瑞典克朗(1 瑞典克朗约合 1 元人民币)的挂号费，其他一切费用都由政府买单。

瑞典的失业保险分两部分，即基本失业保险和自愿失业保险。所有 20 岁以上的失业者，可领取每日 320 瑞典克朗的基本失业保险金。

除此之外，自愿失业保险职工参加全国 36 个失业基金，如果失业，在头 200 天里，可以领取过去 12 个月平均工资的 80%，第 201 天到 300 天(有未满 18 岁的孩子为 450 天)期间减为 70%，超过这个期限则由工作发展保险支付。

2006 年，全国有 90%的工人加入了失业基金，553000 人受到了失业基金的资助，平均每人得到 54069 瑞典克朗。失业基金的资金主要由政府提供，会员费只占基金的 9.4%。

七、挪威：带全薪休病假，社会福利占 GDP 的 33.2%

挪威实行全民免费医疗，所有公民都享受毫无差别的高品质的医疗服务，病假期间的工资与正常工资分文不差。

产妇有 42 周的全薪产假，生产之前的 3 周也是法定产假。产妇的丈夫享有 4 周的全薪“产假”。瑞典实行包括托儿所、幼儿园在内的所有等级的全民免费教育，不满 2 周岁的婴儿如果不去托儿所，可以获得最高每月 3000 挪威克朗(1 挪威克朗约合 1.1 元人民币)的现金补贴。

八、丹麦：全民免费医疗免费教育，社会福利开支占 GDP 的 37.9%

丹麦的社会福利覆盖所有在丹麦居住的人，不分国籍，只要在丹麦的领土上，就享受他们的各种福利。

丹麦实行全民免费医疗，看病、住院分文不花，连住院伙食费都由政府买单。病房一切生活设施应有尽有，病人住院空手进去即可。

丹麦从小学到大学一路免费，学生就近选择学校，如果选择私立学校，则政府按公立教育标准报销一部分学费。

孩子从生下来到 18 岁的牛奶费也由政府支付。低收入家庭孩子的学前教育也由政府买单，学生每月还可以拿到生活补贴。

失业人员在失业后的 4 年里，可领取相当于失业前工资 90%的失业金。如果 4 年内还找不到工作，则领取每月约合 14000 人民币元的失业救济金。

九、澳大利亚：低收入者购药 2.6 澳元封顶，社会福利占 GDP 的 22.5%

当今澳大利亚的福利制度是 1910 年建立起来的，覆盖所有国民。

澳大利亚对所有国民免费医疗，如果自己到药房买药，家庭收入低于 24000 澳元(1 澳元约合 6.6 元人民币)的公民只需要支付药房 2.6 澳元，余款不管多少，均由政府买单。孕妇分娩时，

可获得 950 澳元的分娩津贴，以帮助为新生儿添置用品。

如果在工作年龄内失业，每年可获取 1.5 万澳元的失业救济金。女性公民从 60 岁、男性公民从 65 岁开始，不管过去的工作经历如何，如果个人收入或资产低于一定标准，都可领取政府养老金。

澳大利亚实行 12 年免费教育，学生在 18 岁前还可享受学习补贴。大学生可以获得政府的无息贷款。

十、日本：医院不得盈利，社会福利开支占 GDP 的 18.6%

日本早在 20 世纪 20 年代就通过了几个社会福利法案，基本上采用欧洲模式。

日本的医疗保健系统覆盖所有国民，日本的所有医院必须是非赢利性质的。每个公民必须享有一种医疗保险，保险费的多少根据个人或家庭收入情况而定。

按照现有的医疗保险制度，69 岁以下的人自我负担的医疗费占所需医疗费费的 30%，70 到 74 岁的人负担 20%，75 岁以上的人负担 10%。

为了对疾病做到早发现、早治疗，日本对 40 岁以上的公民实行完全免费的预防诊断、检查和保健治疗。

日本县市政府为低收入家庭提供福利住房，如果申请福利房的人多，为体现公平，则用抽签的方式分配。房租根据收入定，收入高，房租就高些，收入低房租就低些甚至全免。政府福利房的房租每两年调整一次，根据收入变化情况决定房租是上调还是下调。

日本的幼儿园到初中实行免费教育，低收入家庭(年收入约 25 万元人民币)的婴儿在托儿所的费用全免，每个 18 岁以下的孩子可增加约合人民币 2.5 万元的个人所得税免税额，地方政府向不满 9 岁的儿童发放育儿津贴。

十一、非洲：不少国家实现了免费教育和免费医疗

非洲不少国家实现了免费教育和免费医疗，肯尼亚等国还为所有中小學生免费提供营养午餐、免费住宿。

南非政府规定，所有公立医院无偿为穷人、老人、孤儿、残弱人员提供免费医疗，由卫生部统一结算费用。

埃及对没有医疗保险的人提供免费医疗，无业人员可到公立医院免费就诊，农村每三四个村庄设有一个医疗中心，农民在医疗中心免费看病。

埃塞俄比亚是世界上最穷的 10 个国家之一，但他们早就做到了从小学到大学一路免费，连教材都由政府免费提供。学生读大学，食宿都由政府“垫资”。学生大学毕业，工作一年半后开始在 10 年内还清政府“垫资”(4 年约合 8000 元人民币)，如果毕业后找不到工作，国家不向学生索要这笔费用。

埃塞俄比亚还对穷人实行免费医疗，拿着“贫民证”就可以在村镇诊所享受免费医疗。

喀麦隆从小学到大学也一路免费，在大学阶段只收取每年 20000 中非法郎的注册费(约合 270 元人民币)。

十二、拉美：社会福利覆盖所有穷人

拉丁美洲国家的社会福利制度在上个世纪 80 年代进行了较大的调整,使社会福利覆盖所有穷人。拉美国家的福利由三部分构成:工人和雇主共同支付的社会保险,政府负担的穷人社会救助,劳动保护法规规定的福利。

拉美国家社会福利制度的特点是:有条件的货币转移支付,对需要救助的家庭直接给予现金;定位家庭户,在物价上涨期为使公民的生活水准不下降,对所有家庭户给予补贴;对极度贫穷的人给予一揽子全方位救济。

【案例分析】

一般来说社会福利包含两种“补缺型”和“适度普惠型”两种。上述案例给出了全球范围内的一些国家的社会福利,在某种意义上来说其是“补缺型”,认为社会福利是给最需要的人的,也就是给穷人的,其目的是弥补第一次收入分配的差距,让所有国民生活得有尊严,增进社会和谐。

未来福利事业的发展一个主要转变就是推进社会福利由“补缺型”向“适度普惠型”转变,补缺型的福利针对老年人、残疾人、孤儿,在转变过程中,要由特定的服务对象,向全体老年人、残疾人和处于困境中的儿童转变,同时在服务项目和产品的供给上,要满足他们不同层次的多样化的需求。

十、住房保障案例及分析

案例一 限价房：看上去很美

【案例介绍】

限价房最早由宁波于 2003 年推出，2006 年杭州、青岛、大连等也推出了类似政策，尤其以宁波的成效明显。广州市限价房销售办法规定，限价房销售价格定位在公开出让时同区域、同类型商品住宅价格的 70% 左右；户型严格控制在套型建筑面积 90 平方米以下。但是这些限价房对抑制房价以及中低收入者的住房保障似乎并没有起到有效作用。

案情：看上去很美

广州乃至国内到 2008 年 1 月为止最大的一个限价房项目，竟然优先甚至定向销售给单位内部员工的单位自建房，并且其豪华程度，更可算是“史上最豪华”单位自建房，这种嬗变令人颇为咋舌。仅这一个项目，按建筑面积占比看，本来旨在向中等收入家庭公开出让的广州 10 个限价房项目中，20% 可能无奈成为特定群体的福利房。

广州 10 个限价房项目中，规模最大的花都区新华街风神大道北项目，开发主体为广州风神汽车房地产开发有限公司，项目案名“风神公社”。资料显示，该项目用地面积超过 25 万平方米，建筑面积超过 38 万平方米，均为 10 个项目的最高数额。以建筑面积计算，项目占 10 个限价房房源总面积的 20% 以上。若限价房统一以 90 平方米以下户型为标准，该项目应该为 20% 以上的申请购房的中等收入家庭解决住房问题。

这个叫做“风神公社”的项目并不是向所有有条件的申购者开放，甚至也并非官方口径所称“优先”销售给某公司员工，而更类似于“定向”销售。风神公社项目在土地出让时约定，“该地的限价房将优先销售给东风日产乘用车公司员工”。

但是，根据风神公社官方网站资料，“风神公社”项目建设单位——广州风神汽车房地产开发有限公司是由广州风神汽车有限公司工会出资成立的，于 2006 年 12 月 6 日正式运作。“是东风日产乘用车公司为解决东风日产乘用车公司员工居住问题，支持东风日产汽车事业发展，顺利推进‘风神公社’项目的各项开发建设任务，经集体决策成立的项目公司。”另外，“小区的建设不以营利为目的。”东风日产乘用车公司目前员工 6000 余人，而在广州花都新厂，员工总数 4000 余人。根据初步统计，该项目总提供房源数约 2700 套，且项目周边目前没有任何可选楼盘，员工充分吸纳供应的可能很大。

东风日产和风神公司创造了广州花都区一半的产值，地方政府对公司一直十分看重。在 2007 年 7 月进行的风神公社开工仪式上，东风日产乘用车公司党委书记赵战国称“项目受到市区两级政府领导的鼎力支持”，并“要将风神公社小区建设成为广州领先，花都第一的小区。”

据了解，当时该区域房价大概在 3000 元至 4000 元/平方米，因此次建造的风神公社地处相对偏远，价格可能再低一些，但当地居民认为，2800 元的均价对于风神员工来说实属实惠。

除了价格便宜外，风神公社的规划堪称“豪华”。据了解，除了在公开限价房用地市场拿到的廉价土地外，目前小区仍有占地 136.8 亩的金钟水库和占地 154.7 亩的教育及体育配套用地正在办理征地手续。加上风神汽车有限公司现有的工业用地约 104 亩小山，这个总占地 779.48 亩的巨无霸项目可称汽车产业基地的“独立山庄”。

根据初步统计，在 2700 多套房源中，70%以上为三房、四房、复式和别墅房型。“项目定位为花都汽车城的第一个高档、大型、综合性、多元化的欧洲小镇风情山水园林式居住小区。小区建筑设计力求展现高贵且贴近生活气息的后花园品质。”风神公社网站介绍。

实际上，从 2007 年 4 月，广州掀起的单位自建房之风，在广钢集团均价 2050 元/平方米的单位自建房面市后，广州造船厂、广州铁路集团、广州羊城铁路实业发展公司等多个企业获批建设单位自建房。此后，单位自建房应否鼓励成为市场热议话题。

从单位自建房性质看，风神公社基本符合“定向销售”、“单位出资”等多个特征，唯一不同的是，以往自建房的土地多是单位自有，此次更是首涉招拍挂市场，而且是限价房地块。

一些地方主管部门很聪明，他们动了单位自建房这个脑筋，是为了借企业力量解决弱势群体的住房问题。但是，如果大型企业员工福利很好，不符合弱势群体特征，这种初衷就会变味。定向销售的单位自建房充抵限价房任务，有偷换概念之嫌。这样表面看，限价房的指标超额完成了，严控自建房的政策法规又能轻易规避，还能从公开市场拿到低价的限价房用地，一举三得。但是，这样不能完全对外公开销售的限价房，又能有多少实际意义呢？

尽管广州市国土房管局特别回应此事，称重点发展产业员工住房问题可优先解决，并强调东风日产员工在购房时也要符合《广州市限价商品住宅销售管理办法》规定的四项申购条件。但是，从互联网上查找到的有关评论和反应看，少有附和者。

各地限价房的推出对抑制房价上涨并没有起到明显作用。这是因为，一些地方利用限价房取代经济适用房，实际上是在变相推卸自己的责任。因为经济适用房是享受诸多优惠政策的社会保障性住房。比如，经济适用房的建设用地采取行政划拨方式供应；免收城市基础设施配套费等各地各种行政事业性收费和政府性基金；经济适用住房项目外基础设施建设费用由政府负担等等。而对于限价房政府则不需要承担如此之多的责任，并且政府照样可以保持稳定的收益。

来源——上海证券报，2008 年 02 月 28 日

【案例思考】

1. 本案例中限价房对抑制房价上涨是否有作用？是否保障了中低收入者的利益？为什么？
2. 限价房及两限房与商品房的区别。

案例二 江苏三道保底线保障“住有所居”

【案例介绍】

江苏省三道保底线保障“住有所居”的做法，充分体现了政府在建立健全多层次住房保障体系方面的不懈努力和积极探索。住房保障制度是世界各国普遍采用的一项公共政策。

案情：江苏三道保底线保障“住有所居”

近日，江苏省对国家提出的“住有所居”的民生目标，作出了有江苏特色的安排：使低保家庭住得上廉租住房，低收入家庭住得起经济适用房，新就业人员租得起房……

1. 让低保家庭住得上廉租住房

2007年，江苏省政府立下“军令状”：县城以上城镇全部建立廉租住房制度。土地拍卖时，土地出让金中净收益的10%要用于廉租房建设；住房公积金增值净收益除风险准备金和管理费等必要的开支外，要全部用于廉租住房制度建设。只要符合当地条件，只要提出申请，就要保障。由此，各地廉租住房建设开始加快速度。

尽管江苏廉租住房建设步伐加快，但由于廉租住房保障方式以租金补贴为主，实物配租只占已保障对象的10%左右，一些符合保障条件的家庭无法在市场上找到合适的廉租住房源，仍被“挡”在政策门外。为让更多的低保困难户尽快享受这一“福利”，江苏在去年年底召开的住房工作会议上再提要求——在经济适用房、普通商品房小区中配建廉租住房。到2010年，全省所有城市低保无房家庭及其他低收入特殊困难家庭，全部实行实物配租。

考虑到苏北一些城市廉租住房资金来源有限，从2007年开始，省政府决定：每年安排不少于5000万元资金，专项用于支付经济薄弱地区的廉租住房建设。

2. 让低收入家庭住得起经济适用住房

统计显示，从2005年至今，江苏省经济适用住房开工面积占整个商品房新开工面积的比例逐年上升。到2007年，所占比例首次超过了10%，全省新开工经济适用住房面积达770万平方米，全年经济适用住房竣工面积达409万平方米。

对符合经济适用住房购买条件而短期又买不起、享受廉租住房也不够格的“夹心层”，江苏从2006年起启动经济适用住房“共有产权”试验。“主要是解决住房困难家庭的燃眉之急，有多少钱出多少，在产权上注明，每个月出几百元钱买几平方米回来。”

与此同时，建立低收入住房困难家庭住房档案，将编制完成城市低收入家庭住房困难发展规划、制定解决城市低收入家庭住房困难的年度计划。而这一年度计划，将成为省政府考核市、县（市）人民政府住房保障工作的重要内容和依据。

2008年初，江苏召开的全省住房工作会议上传来更具量化指标的消息：完善城市低保家庭廉租住房保障体系，努力实现应保尽保，力争到2010年年底全省所有城市低收入家庭住房人均建筑面积达到15平方米左右。

3. 让新就业人员租得起房

在江苏，进城务工人员现已达到903万。苏州、无锡、常州几市及其所辖县市进城务工人员甚至超过了当地常住人口。“各地要把解决长期在城市就业与生活的农民工居住问题，纳入城市住宅建设发展规划。开展建设‘民工公寓’试点，为进城务工农民提供廉租住房。”

南京、无锡、南通等地正多方筹集资金建设一批务工人员公寓。常州还出台了新规，凡是在该市居住半年以上且有稳定工作的务工人员，就可以申请提取住房公积金用于“民工公寓”租住。

近几年，江苏城镇新增就业人数连续突破百万。在数以百万计的就业大军中，除外来务工者外，还有众多高校毕业生的身影。高房价、高租金，对于人才落户、就业，形成不小阻碍。江苏省建设厅厅长周游说，发展住房租赁市场，能够最大限度地利用房屋资源，有利于解决城镇暂住人口、流动人口和新就业人员的居住问题，也是住房供应体系中的重要一环。

根据国际经验,住房保障大致可分为三个层次:一是救助性保障,就是政府对社会最底层的特困群体实行救助,对其无力达到社会最低住房保障标准的部分由政府“包下来”,廉租住房形式的公共住房等是这类保障的典型方式。二是援助性保障,政府通过一定的补贴方式使住房消费能力较低、迫切需要改善的人群及时获取住房,贴息、贴租、个税返还、贷款担保、经济适用房、部份产权房等都属于此类。三是互助性保障,政府通过强制雇主补贴、减免个税、规定政策性优惠利率等方式提高社会中等阶层的购房能力,使他们合理的住房需求及时得到满足,公积金、住房储蓄银行(住房储蓄账户)等是这类保障的典型形式。江苏省的做法给了我们很大的启示:

1. 廉租住房应当首先保障住房特困家庭。

廉租住房保障要逐步扩大覆盖面。廉租住房应在实现对住房特困家庭保障的基础上逐步扩大到住房困难家庭以及其他阶段性住房支付能力严重不足的人群,如刚毕业的大学生,未来收入预期较高,虽即期收入高于最低工资标准,但住房支付能力的积累不够,短期存在住房困难,低租金的廉租住房可以解决他们在成家立业或异地居住初期面临的经济困境,激励他们努力实现人生目标。

廉租住房建设需要建立稳定的财政支持渠道。住房保障属于公共产品,其资金安排应该出自财政。

经济适用住房的产权应有政府和受助购房人共同拥有。经济适用住房是保障性住房,享受了政府免收土地出让金、税费减免等优惠政策,这部分优惠可以视为政府的投资;对于用货币补贴方式扶持低收入家庭购买的住房,政府的补贴更直观地反映为政府的投资。实际上,政府占有了经济适用房的部分产权,所以,经济适用住房的产权应是政府和受助购房人共同拥有的产权,即这类住房的产权是政府与受助购房人的共有产权。

注重解决好进城农民工的住房问题。改革开放以来,我国城乡分割的状态已经基本打破,农村剩余劳动力向城镇转移已如破堤之水。在一定意义上可以说,中国城镇化的核心就是农村人口向城镇的不断转移和聚集。在农村劳动力向城镇转移的过程中,首当其冲的就业问题和随之而来的社会保障问题已经引起人们的普遍注意。但应当看到的是,在就业、保障等问题之后,农民工的住房问题也已经提上我国城镇化的战略议程。新时期的“农民工”,不应当是随时准备返回农村当农民的“工人”,而是新型的城市居民和城市劳动力。这是我国城乡协调发展战略的题中应有之义。如果说,中国前期城镇化的主要任务是打破城乡分割,实现人口流动,那么今后一个长期的战略任务,就是如何进一步解决好从“流动”到稳定居住的问题。农民工住房问题将是我国住房制度完善过程中不可避免的一项战略任务。

——来源:经济参考报,2008年01月08日

【案例思考】

1. 结合上述江苏的三道保底线保障“住有所居”的案例,谈谈如何进一步深化我国住房社会保障制度改革?
2. 评述当前我国多层次住房保障体系实施状况。

案例三 农村困难群体的住房情况

【案例介绍】

目前，我国农村住房大为改善，但是，农村困难群体的住房困难仍较为突出。

农村困难群体住房问题主要包括两类：一是非贫困县地区中的一般住房困难户，包括农村低保户、五保户、重点优抚对象；二是贫困县地区住房困难户。

案情：农村困难群体的住房情况

根据 2000 年人口普查资料，我国 2000 年农村住房困难户比例各地相差较大。

长沙市，2000 年，城乡居民人均住户建筑面积超过小康水平，但仍有一部分住房困难户，全市共有 79903 户住房困难家庭，人均住房面积在 8 平方米以下，占全市家庭总户数的 5%。分城乡来看，城市住户困难户占到城市家庭户数的 10%，农村住户困难户占到农村家庭总户数的 1%。

安徽省，2000 年，全省无房户共 3.86 万户，占家庭户总数 0.24%。人均住房面积在 8 平方米以下的住房困难户，共有 129.3 万户，占全省家庭户总数的 7.93%，分城乡看，城市住房困难户占到城市家庭户总数的 11.17%，农村住房困难户则占到农村家庭户总数的 6.66%。

2005 年，黑龙江省农村无房户的比重大约为 0.2%。黑龙江省 14 个国家级贫困县（市），农村居民住房面积人均只有 17.44 平方米，比全省平均水平低 11%。

2007 年，贵州省遵义市农村无房户占总户数的 0.5%，危房户总户数的 3.2%，二者合计总户数的 3.7%。

总体来看，我国郊区农村住房状况要好一些，乡村住房困难户大约占乡村总户数的 5%。

目前，许多省市制定了财政补助农民建房的政策，这是一个自古以来未曾有过的政策创新。

2008 年初，黑龙江省制定出台了《黑龙江省农民改造补助资金管理办法》，决定设立农房改造专项补助资金。对每户农民改造的农民最高可给予 5000 元的补助资金。补助金在房屋竣工验收合格后，一次性直接补助给农户。2008 年全省计划新建和改造农村住房 10 万户以上新建节能住房 2.4 万户。大庆、齐齐哈尔、绥化等茅草房集中市和县，在 2008 年要完成改造总量的四分之一以上。

吉林省，据初步统计，2007 年以前，吉林省有泥草房住户 74 万户，部分村屯的泥草房比重超过 90%。农村泥草房户主要集中在贫困县，这些农户基本没有能力筹措泥草房改造资金。为了改善这部分农民的居住条件，从 2007 年开始，吉林省在总结部分市州实施农村房屋改造经验的基础上，启动了农村泥草房改造工程。2005 年全省启动试点户数 3.7 万户，每户由省政府补贴 2000 元，县政府补贴 2000 元，并积极动员党政机关、企事业单位等社会各方面的力量开展献爱心活动，支持农村泥草房改造。2008 年吉林省制定下发了《农村困难户泥草房改造安居工程帮扶意见》，在整体实施农村改造过程中，将把农村困难户作为重点扶持对象。

沈阳市政府，在 2007 年为农村贫困户兴建的 1483 套补贴住房相继完工，该市已累计为农村低保户、五保户、重点优抚对象新建和维修住房 7240 套、14480 间，切实解决了困难群体的安居难题。近年来，沈阳市从健全农村社会救助体系、完善农村低保配套制度的需要出发，把解决贫困户住房难纳入救助体系之中。2001 年至 2007 年底，已累计为贫困户新建和维修住房

7240 套、14480 间，市、区县两级财政已累计投入资金 5863 万元。据了解，沈阳市 2008 年继续为贫困户建 1000 套住房。

四川省泸州市，2006 年全市共完成农村贫困人口住房困难户改建 2112 户，超计划 312 户，超额完成了省市下达的“2006 年帮助 1800 户农村特困群众解决住房困难问题”的实事目标任务。其中，残疾人住房改建 570 户，少数民族住房改建 717 户，一般农村贫困人口住房改建 825 户。实际投入资金 695 万元，占计划的 117.79%，比计划增加投入 105 万元，其中：泸州老窖义卖资金 220 万元，省煤电股份公司捐赠 100 万元，以工代赈资金 100 万元，民政卖福利彩票收入 50 万元，市级少数民族发展资金 30 万元，扶贫资金 90 万元。实际增加投入 105 万元，其中残疾人扶贫资金 35 万元，少数民族发展资金 70 万元。

浙江省杭州市，对农村住房困难户实施救助福利制度。

救助对象：凡本市行政区域内符合下列条件之一的农村家庭均可获得住房救助。

第一，不宜实行集中供养的农村五保户。

第二，农村最低生活保障家庭中无房户或住房困难户。住房困难户是指人均住房建筑面积在 12 平方米以下或住房残破简陋、不御寒冷和风雨、不具备基本居住条件的家庭。

第三，因灾倒房户。即因自然灾害（含火宅）造成房屋倒塌或严重损害不能居住或急需搬迁，且无自救能力的受灾家庭。

第四，县级以上政府规定的其他家庭。

自 2004 年起，该市开始全面实施农村贫困家庭危房改造工作，至 2006 年，全市完成 3955 户农村贫困家庭的危房改造。

建筑标准：新建、改建、扩建建筑面积以救助对象实际在册人口数计算，1 人户一般不超过 40 平方米，每增加 1 人可增加 20 平方米，每户原则上不超过 100 平方米。修缮的，按现有住房面积进行。置换、租用的面积，按上述标准掌握。具体标准由各地根据实际确定。

【案例思考】

1. 根据各地的住房救济福利措施的经验，我国农村住房补助政策是否还有进一步完善的必要？如何完善？
2. 农村住房建设是不是会成为“政绩”的形象工程？

案例四 重庆公租房建设

【案例介绍】

近几年来，全国各大城市的房地产状况成为困扰很多人的重大问题，房价节节高升，一辈子的收入都难以买一套房，政府多次艰难调控，成效不大；便宜的房子大都在远郊区，给城市交通带来巨大压力；年轻人在现行经济制度下不得不成为房奴，严重阻碍了很多年轻人的自主选择业发展。这种现象在全国非常普遍，我们可以说，它是改革开放三十年来已有的发展模式造成的。很多人指出，这一模式的关键在于政府的经济发展主导方针，因此，要改变民众对于住

房问题的担忧，政府就需要转变经济发展方式。这一点，习近平副主席在重庆调研时已经明确地指出了。那么，政府如何改变呢？重庆近年来的实践是一种有益的探索，它能否成为不同于以往发展模式的“重庆模式”，关键在于，我们需要观察重庆的一系列实践能否被广大民众接受，同时又不影响经济的长远发展。住房问题只是重庆实践中的一部份。

案情：公租房建设

2010年初，重庆做出重大决策，在全国率先开展主城区2000万平方米公共租赁住房建设，建立一套有重庆特色的住房保障体系。此举引起了社会各界和广大市民的广泛关注，并在两会期间受到热议。

公共租赁房是重庆市政府推出的重大民生德政工程，解决不属于廉租住房保障对象、又暂时买不起房的中低收入人群和新就业人员等“夹心人群”的住房问题。2010年春节后的市政府第62次常务会议就重点研究了公租房问题，提出今年开工建设500万平方米公租房，年底向社会投放20万平方米公租房。

公租房建筑面积控制在35~80平方米之间，不得转让、出借、出租和改变住房结构或使用性质。

市政府常务会议对公共租赁房给出了定性，即政府提供政策支持、限定套型面积和提供优惠租金价格、面向在本市就业的无住房人员或住房困难家庭供应的住房。具体来讲，公租房有以下几个突出特征：一是限定套型面积，建筑面积控制在35~80平方米之间。二是优惠租赁价格。其按建设成本利息+维护费计算，控制在市场租金的60%以内。三是不得转让、出借、出租和改变住房结构或使用性质。

公租房的平均容积率为3.8，毗邻轻轨沿线，今年先期启动500万平方米，选址在鸳鸯、大竹林、华岩、西永、蔡家五个片区。

重庆的规划是，到2020年，全市将建成4000万平方米公租房，主城和远郊区县各2000万平方米。

主城区公租房布局在一、二环线之间规划的21个聚居区中，计划分前三年、后七年各新建1000万平方米，今年先期启动500万平方米，明年启动500万平方米，初步选址在茶园新城、钓鱼嘴、龙洲湾、悦来、空港片区。今年底向社会投放20万平方米公租房；明年底竣工300万平方米并投入使用。到2012年底，全面完成主城区1000万平方米的建设任务。

特别值得一提的是，公租房的平均容积率只有3.8，而目前主城有名的加州花园小区的容积率为6.8，而且公租房都靠近规划建设中的轻轨沿线，出行方便，学校、医院、商业设施等公共配套也一应俱全，并由专业物业公司实施管理。

更令社会关注的是，申请公租房不受户籍限制。办公会明确，无住房或家庭人均住房建筑面积低于13平方米的本市中低收入住房困难家庭；年满18周岁，具有租金支付能力的新就业大中专及职校学生、进城务工人员、区县以上政府引进的专业人才、外地来渝工作人员（含外籍人士），只要在本市无住房、有稳定就业岗位和收入来源均可申请，不受户籍限制。

目前，各大城市的保障性住房都局限于当地户口的城市人员，并限定了很多附加条件。如北京、上海、深圳、厦门、常州等开展试点的城市，均有户口、居住年限或工作年限等限制条件。

重庆这一重大决策无疑对我国住房规划政策提出了新的议题。首先，公租房的作用突出却

供给不足。公租房是政府以租金补贴或实物配租的方式，向符合城镇居民最低生活保障标准且住房困难的家庭提供的社会保障性质住房，通常被视为城市低收入家庭实现“居者有其屋”的“桥梁”。但是，由于种种原因，公租房在我国房地产市场体系中地进展仍然较为缓慢。数据显示，到2006年底还有145个城市没有建立公租房制度，2006年全国开工建设和收购的公租房只有5.3万套，建筑面积293.68万平方米，仅完成计划的三分之一。政府提供住房保障，不仅能够解决低收入家庭住房问题，还会产生一个重要的作用——制衡房价。有研究表明，公租房供给和房价成反向关系，公租房供给每增加5%，就会使房价下降3%~4%。因此，建立健全公租房制度，意义不言而喻。其次，土地瓶颈和地方政府不积极。有评论指出，在房价高涨的今天，同样一块土地，在地方政府手里，到底是盖公租房，还是开发商品房？所带来的GDP和财政收入肯定不是一个数量级。如何在经济利益和社会公平之间作出选择，成为摆在地方政府面前的一个现实问题。有专家在论述该问题时直指核心：政府转让土地获取高收益，土地高价格带来高房价，开发商与政府构成一个外循环；而房价上升导致更多的人买不起房。政府又要抑制房价；同时还要无偿划地减射公租房增加开支，形成一个内循环。两种循环的结果造成一些地方在公租房建设上缺乏主动性。同时，一些地方出于自身利益，依赖房地产业对GDP的拉动，不重视公租房建设，使公租房政策“悬空”。

【案例思考】

1. 重庆的公租房建设优势何在？为何能受到社会的广泛关注？
2. 我国的廉租房、经济适用房政策是否解决了问题？我国住房规划贯彻情况如何

案例五 香港的公共房屋援助

【案例简介】

香港为没有能力租住私营房屋的低收入家庭提供公共房屋资助，简称公屋。通过公屋制度，帮助普通市民安居乐业。

1998年，居住在香港出租公屋的人口有241万，占总人口的36.7%，居住在出售居屋的人口有87万，占总人口的13.4%，两项合计为327万人，占总人口的49.9%。截止2004年3月底，香港约201.9万人（占香港总人口的30%的居民）居住在香港房屋委员会提供的公屋中，公屋单位数目为64.8万个，占全港房屋单位总数的30%左右。到2005年，在全港近700万人口、230万个家庭中，近60%的港人通过公屋政策及政府资助解决住房问题。目前，香港大约有一半的人口住在公屋中，其中约30%的人口住在出租公屋，另外约20%的人住在政府出售的公屋，申请入住公屋的轮候时间不超过3年。

案情：香港的公共房屋援助

20世纪50年代中期，香港开始实施“公营房屋制度”，至今，香港公屋体系已经发展了五十多年。其间，政府持续大规模地提供公屋，也不断提升公屋的居住质量和管理水平。

香港公共房屋分为租屋和居屋。居屋拥有非完全产权，只能由房屋委员会回购，不能在市

面上转让；租屋完全没有产权，政府控制租金，轮候租住。政府对公共房屋的户型标准进行严格控制，全部在 100 平方米以下，多数是 50-60 平方米，有的只有 20-30 平方米。申请公屋时，4 口人只能申请 30 多平方米的公屋，7-8 口人可以申请 60 平方米以上的 3 室公屋。

公共房屋的配售实行轮候册制度，由房屋委员会公开编号，实行统一轮候、按号入住，或者公开抽签挑选的制度。申请人必须通过收入以及资产限额的审查，在香港住满 7 年，并且没有私人住宅物业。一般住户如果在公屋住满 10 年以上，需要申报其家庭收入，如果家庭总收入超过规定限额的 2 倍和 3 倍，就要分别交纳 1.5 倍和 2 倍的租金另加差饷（对楼宇或物业征收的间接税）。如果家庭总收入超过限额的 3 倍，而家庭净资产又同时超过有关限额，住户必须迁出公屋。若住户虚报资料，房屋委员会可终止其租约，并可根据法律规定予以检控。故意虚报资料属违法，一经定罪，对其可判罚款 2 万港元及监禁 6 个月。2005 年，房屋委员会的资助房屋小组委员会规定，对于欠租、违反租约规定或被扣分等情况的申请人，在公屋轮候册的安排上会受到相关惩处，如不被获准在公屋轮候册上登记，不会获编配地理位置、楼龄和楼层较佳的公屋等。

申请入住公屋的家庭分两大类，一是受清拆、重建、天灾等影响而无家可归者；二是因体恤理由而需要房屋安置者。两者中以后者为主。体恤安置个案由社会福利署署长推荐，这类个案的申请人一般都有个别困难，诸如有严重疾病、弱能或社会问题，属于初级公务员及退休公务员，有调迁及舒缓挤破居住环境的需求，以及不能负担租住私人物业昂贵租金的家庭。这类家庭需要在公屋轮候册上登记，接受家庭收入和资产审查。但对所有家庭成员均年满 60 岁或以上，全家领取综合社会保障援助金的住户，豁免申报入息。

同时，政府特别照顾破产、领取综援金、离婚、家庭经济困难、家庭有健康或个人问题等人士申请公共房屋，对高龄人士、高龄单身人士、非长者单身人士及家有长者住户，采取优先配屋计划。

房屋委员会每年检讨轮候册、收入及资产限额的规定，确保真正有需要的人申请公屋。

20 世纪七八十年代，香港政府不断提高公屋租金，要求住户承担更多的财政责任。1976 年房屋委员会将租金水平与成本价格脱钩，1984 年将租金提升到住户入息的中位数的 15% 的水平。1987 年政府推行公屋租户资助政策，向有经济能力的住户减少房屋资助，确保房屋资助给真正需要的人，只资助公屋居民 10 年。居民入住公屋 10 年后，须两年申报一次家庭收入，不申报收入或家庭收入超过所定限额的租户要缴付额外租金；1991 年容许迁入公屋者选择较大单位，租金与入息中位数比例提高到 18.5%；1966 年，要求“富户”每两年申报一次资产，该年又进一步实施维护公屋资源合理分配政策，规定收入和净资产值超过所定上限或不申报收入和净资产的租户，须缴付市值租金并于 1 年内迁出所住的公屋单元

同时，政府对低收入家庭实施租金援助计划。1992 年，政府以宽减租金的方式，援助有暂时经济困难的租住房屋及中转房屋住户。租金援助计划自 1992 年推出后，其申请资格曾先后与 1995、2002 及 2005 年被修订，在 2007 年 8 月，房屋委员会进一步放宽申请资格，让更多有需要的租户获得援助。获得租金援助有 4 项资格限制，包括收入限制（分非长者家庭与长者家庭，获援助比例不同）、住宅物业限制、租房面积规定以及没有领取包括租金津贴的综合援助金。在综合社会援助保障计划中，在特别津贴项目下，设立租住公屋的租金补贴，目前的津贴额为 3500 元/月，以现金形式发放。因此，租金援助计划不能与综援金的特别津贴重叠。此外，还规定了

在 8 种情形下，住户可获减 1/4 或一半租金。

2007 年 4 月，约 65 万个公屋住户中，有 13.2 万户（约 20%）领取综援，其中 4100 户拖欠租金。因此，政府决定，2007 年 6 月以后，凡领取综合社会保障援助的公屋租户和中转房屋居民其综援金额中租金津贴由现金发放改为通过社会福利署直接过户给房屋委员会。

【案例思考】

1. 香港公共房屋有何特点？
2. 香港的公共房屋对我国的住房保障政策有何借鉴意义？

十一、国外案例及分析

案例一 印度尼西亚社会保障制度

【案例简介】

案情: **Reforming the Social Security System in Indonesia**

For more than three decades, Indonesia has made significant progress in its economic and human development. This has resulted in poverty reduction, better health conditions for Indonesians, and longer life expectancy. Despite this encouraging success, persistent efforts are required to ensure that economic growth benefits the poor segment of the population. In 2007, about 37 million or 15.8% of Indonesians were living below the poverty line. Furthermore, the population is aging rapidly. It is estimated that by 2020, about 11.3% of the population will be over 60 years old. The rapid aging of Indonesia's population within the next three decades will create various public policy implications, including greater demand for social security for the elderly.

The Government recognizes that while economic growth remains fundamental to reducing poverty, improved social service delivery and better targeted public expenditure through modern social protection systems are also essential to counter income and non-income poverty. Hence, the Government has undertaken several steps to improve social service delivery under the fiscal decentralization policy.

For social protection, the country has two types of public intervention. The first type consists of targeted efforts to provide economic or social support for the poor, such as an ad hoc social safety net introduced after the crisis, cash transfer scheme, and other pro-poor programs. However, these programs have shown mixed results due to weak targeting and leakages. The second intervention is through contributory social insurance and mandatory saving for civil servants and formal sector employees.

But this system suffers from a number of weaknesses, including low coverage. Out of 100 million workers, only about 16 million workers are covered by fragmented schemes; the informal sector, employing more than 65% of the total workforce, is largely excluded from the existing system.

National Social Security System Law

The enactment of the National Social Security System (SJSN) Law 40/2004 provides an opportunity to undertake a comprehensive reform of the existing system. The law is set to implement a viable, efficient, and transparent SJSN that serves the needs of all Indonesians. The scope of the law covers five social security programs, namely: health insurance, employment injury, old-age (provident fund), pensions, and death benefits.

The law was a major legislative achievement and provided the basic framework in the development of a national social security system in Indonesia. As an umbrella law, it does not provide transition measures from the existing segmented schemes to the ultimate system, thus a number of

substantial issues remain to be resolved. In particular, the following issues need to be addressed:

- There should be a road map defining the process of implementing the SJSN Law in every stage. Specifically, the road map should clarify the organizational structure of the SJSN and its impact on the existing social security schemes. In line with the road map, strategic action plans should be developed that describe the goals to be achieved for each stage of implementation. The National Social Security Council should monitor and evaluate the implementation of the SJSN law in line with the road map and action plans.
- Detailed provisions of social security programs have to be determined in the Presidential Regulations. This will involve the development of policy options for the benefit design (including the determination of the benefit parameters and the adjustment of the possible duplication of old-age benefits and pension benefits), determination of the contribution rates based on actuarial projections, financing mechanisms, and organizational arrangements.
- The administrative capacity for existing social security organizations should be strengthened to improve workers' compliance in the formal sector and to prepare the expansion of workers in the informal economy.

——来源：亚洲发展银行网站，<http://www.adb.org/SocialProtection/insur.asp>

【案例思考】

1. 阅读资料，谈一谈资料里介绍了印尼社会在经济增长下还面临哪些亟待解决的社会保障方面的问题。

答案要点：虽然印尼近年来经济增长较快，但是整个社会贫困率依然很高，社会老龄化的速度也很快，经济增长不能自动解决这些问题，关键是印尼政府必须通过适当的政策安排将经济增长的成果转化为有效的社会与公共服务，从而减少各类型的贫困。

2. 印尼政府现有的两类社会保障方面的公共干预分别指的是什么，各有什么不足之处？

答案要点：第一类干预是指在危机发生后为穷人提供经济和社会救助社会安全网，如现金补贴安排和减贫计划。这类干预由于难于确定救助对象和资源流失等原因，往往不能提供及时、有效的服务。第二类干预是指通过缴费型社会保险和强制型储蓄保障政府和其它正式就业单位的员工的福利。这类干预的弱点是覆盖人群有限，超过 65% 的受雇佣的人口工作于非正式就业单位，他们没有包括在这类型的计划之内，同时，现有的项目存在条块分割的问题，不利于管理成本的控制、效率及公平性的提高。

3. 印尼政府希望通过立法来为了解决社会保障方面的问题，但是立法的不足之处是哪些，亚洲发展银行提出的建议是什么？

答案要点：印尼政府希望通过立法来推动现有的社会保障改革，2004 年开始实施的《国家社会保障制度法》就是为了能够建立可行、有效和透明的社会保障法律体系而作的努力。但是该法律本身还存在一些重要问题：印尼现有的社会保障计划存在条块分割的问题，《国家社会保障系统法》并没有为这些不同的社会保障计划的整合提出方案。针对于此，亚洲发展银行认

为未来在社会保障法案制定和实施中值得关注的地方有：（1）法律实施对现有社会保障计划的影响，相应的机构特别应该制定“路线图”来指导法律的实施，并监督法律实施的效果；（2）法律实施中对社会保障组织机构的安排、收益和给付的精算计算、以及相应的金融管理都应作出明确的规定；（3）还需要加强法律在各个正式和非正式就业领域的实施。

4. 谈一谈你对经济增长和一国社会保障体系建设关系的认识。

答案要点：经济的增长通常指一国国内生产总值或人均国内生产总值的增长，是可以被直接测量的经济指标。经济增长能为社会提供更多的可分配资源来提高社会经济的发展水平，是社会保障水平提高的必要前提。同时，经济增长并不能自动保证社会经济的发展水平必然提高，在经济高增长的国家，同样会存在贫富差距加大、公共服务发展滞后等问题，这就需要政府通过使用包括社会保障政策在内的一系列政策进行调节。而社会保障政策从其产生初期为人们的生活基本生活提供必要保障逐渐演变为承担更多社会经济功能的社会再分配机制。

案例二 印度养老金改革

【案例简介】

案情：Implementing Pension Reforms in India

India has a complex system of provident fund and pension schemes, targeted at different segments of the labor force. The country's social security system has seven components—the Employee Provident Fund Organization schemes, the civil service schemes, the schemes of public enterprises, superannuation plans of the corporate sector, voluntary tax advantaged schemes, social assistance schemes, and micropension schemes. However, formal retirement provisions cover less than 12% of India's 450 million active work force. Traditionally, access to formal retirement benefits for Indian workers has been restricted to salaried employees of the central and state governments and those of the larger private and public sector companies. Most of India's workforce is employed in the informal sector and hence most Indian workers are excluded from access to formal retirement programs.

Two principal concerns have driven India's pension reform. The first was a fiscal imperative to truncate the unfunded defined benefit civil service pension scheme that covers nearly 25 million central and state government employees. The second was a social imperative to provide a sustainable and scalable pension system to India's informal sector workers who have not, until the present, enjoyed the benefits of a government sponsored retirement income arrangement.

Reforming the Pension System

On 1 January 2004, upon the recommendation of the Project Old Age Social and Income

Security Committee, the Government of India embarked on an ambitious pension reform agenda that sought to replace the traditional defined benefit civil service pension scheme with a new defined contribution scheme for government employees by installing the new pension system (NPS) and establishing an interim Pension Fund Regulation and Development Authority (PFRDA). The government also decided to extend the NPS to India's 400 million informal sector workers, making a unified pension arrangement mandatory for government employees and voluntary for others. Currently, 23 state governments have introduced the NPS scheme for their new employees.

Supporting the Implementation of Pension Reforms

To help the government implement pension reforms, the Asian Development Bank (ADB) provided its first pension reform-related technical assistance (TA) in 1999 to cover the overall legal, regulatory, and tax frameworks for the pension and provident funds, and support the strategy for modernizing the EPFO. Subsequently, ADB provided two TAs: (i) pension reforms for the unorganized sector in 2003 and (ii) state-level pension reforms in 2004. These were aimed at designing a legislative regulatory framework and incentive structure to promote the orderly development of the pension system for the unorganized sector and to assist selected state governments in measuring and reforming their civil service pension. The unorganized sector pension TA included a national level survey on a stratified random sample of over 40,000 informal sector households across all 28 states in India. The survey provided the government with direct consumer feedback on the proposed features of the NPS. The state-level pension reforms TA, which is still ongoing, has assisted the selected states in developing the data and payroll administration management information system and in evaluating their unfunded pension liabilities.

Based on the success and the recommendations of these two TAs, ADB provided a follow-on TA in 2008 to support the Government of India in designing and implementing the NPS to provide the informal sector with broad voluntary coverage across geographical, income, and occupational distribution. In this context, the TA helps formulate strategies and measurable action plans, and develop and test pension products before their rollout to the formal and informal sectors. The TA will also help the government and PFRDA develop a database to determine the informal sector workers' demand and ability to pay for voluntary retirement contributions, and the nature and the size of the excluded funds. Conferences and workshops will be held to disseminate and discuss TA findings, and makes take holders sensitive to potential reforms.

——来源：亚洲发展银行网站

<http://www.adb.org/SocialProtection/insur.asp>

【案例思考】

1. 阅读案情材料，谈谈当前印度养老金和退休金存在的主要问题。

答案要点：印度拥有大量不同的公积金和退休金计划，覆盖不同的就业人群，造成了管理和运营的条块分割。同时，正规的退休金覆盖人群较少，为就业人口的12%，广大的在非正规企业和小型企业中工作的就业人口不能享受正规的退休金。条块分割还会造成公积金和退休金管理成本过高，也会使得社会保障不能履行降低社会贫富、促进社会公平的功能。

2.印度推行退休金改革的直接动力是什么？

答案要点：印度推行退休金改革的直接动力分别是：印度政府面临对2500万中央和地方政府员工的退休金给付承诺没有对应的基金的问题，政府必须就此削减承诺的退休金给付金额；印度政府还需要为广大的在非正规部门里工作的就业人口提供退休金保证。

3.印度政府如何来实施他们的养老金改革计划？

答案要点：印度政府决定改变政府雇员过去给付确定型退休金为缴费确定型退休金，新的计划名称是“新养老金制度（NPS）”，同时政府希望把4亿在非正规行业就业的人员也纳入到这种缴费确定型退休金计划中。这个计划对政府雇员是强制参加，但是对非政府雇员则采取自愿参加的形式。在计划实施过程中，还成立了过渡型机构“养老金基金规则和发展局（PFRDA）”。

4.亚洲发展银行在印度养老金改革中起了什么样的作用？

答案要点：亚洲发展银行为印度的退休金改革从法律法规以及税收框架的制定方面提供支持。通过一系列针对非正规行业就与人口、以及政府雇员的调查，亚洲发展银行为印度的退休金改革提供了有关如何建立养老金体系的建议。这些建议包括（1）确定养老金体系建立的战略和可量化的计划；（2）对养老金产品在正式发行前进行必要的测试；（3）建立数据库对非正规行业的就业人员进行管理，以测算他们的规模、缴费能力和给付水平；（4）通过学术会议等形式发布最新的研究成果。

案例三 美国的养老问题

【案例简介】

案情：美国97岁老太和两个年过六旬的儿子

2009年11月9日，美国《洛杉矶时报》报道：美国有一名97岁的老太，在4年前失去了栖身之所之后，开着一辆破旧的老爷车，带着两个年过花甲、或残疾或失业的儿子在洛杉矶过起了流浪生活。老太太白天有时会在街头乞讨，晚上就生活在这辆破旧汽车的前座中。这名97岁“无房老太”的新闻曝光后，震惊了整个美国。流浪老太名叫贝茜·梅尔·伯格，她一生结过3次婚，丈夫们已去世。贝茜一共有11个儿女，其中8个儿女还活在世上。然而这些年来，贝茜只和其中两个儿子——现年62岁的查利·威克森和60岁的拉里·威克森保持着联系。其中：

查利，油漆匠，因为患上增殖性关节炎，丧失了工作能力，靠每月637美元的残疾救济金生活；

拉里，厨师，患上了背部和脖子疾病，无法继续工作成了一名失业者，靠每月 300 美元的失业救济金生活。

贝茜每月有 375 美元的养老金。

——来源：新华报业网-扬子晚报，2009 年 11 月 10 日

【案例思考】

1. 该案例隐含的社会保障问题是什么？

反映了：（1）人口老龄化是带来的养老压力，是全球性问题。（2）该压力不仅仅是养老金问题，更重要的是养老服务缺失的问题。

2. 产生这些问题的原因是什么？

该案例充分说明了无论是发达的美国，还是发展转型的我国，均存在养老服务体系不健全，养老服务功能不足的问题。这些问题是出现部分老年人得不到安全保障的重要根源。

3. 阐述解决这些问题的思路及对策。

在未来，加强社会化养老服务体系的无缝对接和覆盖面具有重要的意义。首先，完善现有的养老金体系，为老人提供足额的老年经济生活保障，不致于让老年人去乞讨；第二，完善养老服务体系，让困难老人能够获得应有的服务照顾；第三，建立老人的住房保障制度，让无房、无能力租房老人有栖身之所。

案例四 法国建立 www.mon-enfant.fr 网站

【案例介绍】

A key to balancing parenting with work outside the home is the availability of, and accessibility to, quality childcare. Recognizing this, the National Family Allowances Fund (Caisse nationale des allocations familiales (CNAF)) in France launched a new Website, www.mon-enfant.fr, which provides comprehensive information on childcare in France. With over 85 per cent of French families using childcare, the Website responds to a clear need. In 2010, the Website was the joint winner of the ISSA Good Practice Award for Europe.

案情：法国建立 www.mon-enfant.fr 网站的简介

Assisting families through improved childcare support

Falling birth rates and continued obstacles to female employment in many countries point to the need for family policies to shift their emphasis from cash benefits to other forms of family support, such as childcare. The CNAF has made childcare a priority in much of its work. It has implemented financing arrangements for childcare facilities which, with the support of local and regional authorities, have resulted in the development of a national childcare network which is upheld as a

model by many.

To encourage freedom of choice, the CNAF also provides a range of services to improve the information available to families on their rights and to facilitate their search for childcare solutions. The mon-enfant.fr Website, launched in March 2009, provides families with personalised information 24 hours a day, regardless of their home or work address, and includes information on over 10,000 collective childcare centres, almost 2,500 childminding teams and hundreds of childcare facilities. A collaborative project, dozens of partner administrations, federations and networks contributed to the site's creation and continue to provide updated information.

The contact details of the childminders are included on the Website and a cost simulator for collective childcare is available. The Website provides regularly-updated information regarding the number of places available, which enables families to make the most appropriate choice according to their personal circumstances and the local context. The Website is constantly updated with the aim of improving the service provided to parents.

In addition, this new information platform helps to reduce pressure on the family allowance fund offices, as users find information online instead of contacting the CNAF offices in person or by telephone. Last but not least, the creation of this national information Website enables important economies of scale, as local authorities will not need to develop their own childcare information systems.

Innovative approach

The mon-enfant.fr Website is a particularly innovative and useful tool for the various partners involved in childcare policy (local and regional administrations and councils, associations, companies, and other social security institutions). It meets the needs of childcare professionals by providing them with accurate and comprehensive information for their activity, and it enhances the service provision of the family benefit fund. Above all, the www.mon-enfant.fr site meets the needs of parents wishing to reconcile their family and work lives: Prior its creation, parents had to consult a number of different sources to obtain the necessary information for their choice.

Key factors for success

One important element contributing to the success of this unique Website was the involvement of a wide range of partners at the national and local level, who contributed to the design and implementation of this major project. The CNAF experience highlights the importance of partnership, particularly at the local level, as a factor in a project's success.

Another important factor was that its implementation had a solid legal basis and the data collection was subject to a precise and secure process in full conformity with France's stringent privacy legislation. Eight local user groups were charged with monitoring the functionalities and reporting back on the developments and adjustments.

Feedback

Media reports confirm overall user satisfaction with the Website, which now attracts over 100,000 visitors each month, and the launch of a new version in June 2010, combined with new

functionalities in the coming months, is expected to attract increasing numbers of users.

As a result of feedback from users, more detailed statistics are being made available to the information providers to assist in the targeting of data, which is largely contributed at the local and regional levels. Increased attention is also being given to highlighting local and innovative childcare solutions on the Website.

CNAF managers recognize that new challenges remain. France's relatively high birth rate (800,000 births per year) coincides with the expected retirement of a significant proportion of childcare professionals before 2015. The Website is therefore expanding the information aimed at future childcare professionals, as this is an area with strong job-creation potential.

The importance of “good practice”

Although major differences in national contexts exist and although the driving forces behind choices concerning programme delivery can be varied and complex, information sharing on “good practices” presents, at the very least, opportunities for learning about specific solutions to what may be considered common problems.

The collection and dissemination of good practice examples enables actors involved in social security to build a culture of exchange about “what works” and, equally important, to diffuse understanding about “why, how and under what conditions”. However, and cognizant of their own specificities, it remains with national authorities to decide on what is worth learning from such examples, and how such learning should ultimately inform choices about policy design and implementation and programme delivery.

Importantly, by providing ISSA member organizations with greater access to knowledge about the experiences of others, organizations should be better able to reach informed decisions on the choices appropriate for their own circumstances.

——来源：国际社会保障协会网站，

<http://www.issa.int/News-Events/News2/Assisting-families-through-improved-childcare-support>

【案例思考】

1. 阅读案情材料，谈一谈 www.mon-enfant.fr 的功能是什么。

答案要点：www.mon-enfant.fr 是由法国国家家庭福利基金建立的、专门提供与儿童保育服务有关的信息的网站，需要儿童保育的父母，可以通过该网站找到合适的儿童保育服务的提供者。

2. 谈一谈法国国家家庭福利基金建立 www.mon-enfant.fr 的原因是什么。

答案要点：研究表明到单纯的现金福利对于解决出生率下降、妇女就业障碍问题是不够的，人们逐渐认识到儿童保育的质量是影响家庭成员如何在职业工作和家务之间进行时间分配的重要因素，而不能得到满意的儿童保育服务会使得家庭成员不得不离开劳动力市场。基于此认识，如何为有需要的家庭提供高质量的儿童保育服务成为法国社会福利关注的一项重点。

3. 谈一谈 www.mon-enfant.fr 网站所提供服务的优点有哪些。

答案要点：www.mon-enfant.fr 网站提供 24 小时全天候、个性化服务，拥有 10000 个儿童保育中心、2500 个儿童看护团队以及数以百计的儿童保育设施的资料。网站还提供儿童保育成本的估计，同时这些信息还会得到及时更新。因此，这个网站能够帮助家庭找到最合适自己的儿童保育服务。

4. 谈一谈 www.mon-enfant.fr 网站对参与其中的各方，包括全国家庭福利基金、地方政府、家庭和儿童看护服务的提供方的好处有哪些。答案要点：首先，这个网站减轻了全国家庭福利基金的工作压力，第二，地方政府也不再需要建立自己网站提供类似的服务，这无疑减轻了地方政府的财政支出压力，第三，这也大大削减了家庭在寻找合适的保育服务时所花费的时间和经济成本，第四，儿童看护服务的提供方也获得了一个展示自己服务的优质平台。

5. 谈一谈 www.mon-enfant.fr 网站获得成功的原因。答案要点：首先，该网站的建立服务于需要儿童看护的家庭，具有很强的针对性，其服务的内容也很具特色。第二地区行政机关和议会、各种协会、公司以及其它社会保障机构都参与到网站的建设中，而国家家庭福利基金也十分强调不同机构合作的重要性。第三，这个网站也十分注意涉及到个人隐私的数据和信息的保密，减少了法律纠纷带来的困扰。

案例五 丹麦灵活安全型 (Flexicurity) 就业政策

【案例介绍】

案情 1: Susanne's Employment Status

After graduating from high school, Susanne Olsen spent 10 years at the local slaughterhouse. It was arduous, unskilled work that left her ill-equipped for most other jobs. Then the slaughterhouse closed down last year, leaving 500 people without jobs. But unlike laid-off workers in similar circumstances elsewhere in Europe, Ms. Olsen was sure she was going to find a new job. Now she's an apprentice golf landscaper, with her salary subsidized by the state while she takes four years of training paid for by the government and her new employer.

Most of Western Europe is fighting to hold on to its traditionally strong job protections. Denmark has gone the other way. The government allows liberal hiring and firing as in the U.S. And it has imposed limits on the duration of its high unemployment benefits. But it also invests more than any other country, as a percentage of its gross domestic product, in retraining the jobless -- a combination it calls "flexicurity." Its unusual mix of the free market and big government has helped Denmark cut its unemployment rate in half, from about 10% in the early 1990s to U.S.-style levels of under 5% now. The economy has been relatively robust, growing 3.4% last year. Meanwhile, France and Germany are at or above the Danish jobless rate of a decade ago.

Even though Danes are among the most easily laid-off workers in Europe, polls show the country's workers are the most secure about their future. Danes change jobs more frequently than any

workers in the developed world except Americans and Australians. But fewer than 10% say they're concerned about job security, compared with nearly 40% in Germany and more than 60% in Spain. Most Danes believe they can always find work... In the interim, they get security from a dole that replaces up to nine-tenths of their last wage, the highest level in Europe.

Critics say the experiment might not be easy to replicate. For one thing, Denmark is small, with just 5.4 million people. And close-knit Scandinavian countries historically have had a higher tolerance for taxes. The system isn't cheap: Denmark spends about 4.4% of its GDP every year on supporting and retraining the jobless, the most expensive labor-market policy in the world.

Ten months after the slaughterhouse closed, some 300 ex-workers have found new professions in addition to the 80 who got other jobs as meatpackers. Others from Hjørring are in full-time education, or chose retirement. Today, only 60 of the 500 laid-off workers from Hjørring are still on unemployment benefits.

Not everyone benefits equally. Annabeth Garvold, a university graduate who was jobless for much of 2003, says the state computer- training course she took was too basic to be useful, though the program did place her in three months of subsidized work at a tech company, through which she found a job. Workers retrained for new industries also aren't guaranteed to find salaries as good as their old ones. Ms. Olsen's golf-course wage, which started at \$20 an hour, won't rise as high as the nearly \$30 an hour she made butchering pigs, she says.

Meanwhile, immigrants, including many Muslims, have significantly higher unemployment rates and are unemployed for longer than the native-born, just as in other European countries. Such tensions boiled over when a Danish newspaper published provocative cartoons of the prophet Muhammad, a controversy that has become global.

——来源：华尔街日报 Soft Landing: For the Danish, A Job Loss Can Be Learning Experience; Ambitious Retraining Program Keeps Unemployment Low, Even Amid Mass Layoffs; A Drawback: Very High Taxes, Marcus Walker. Wall Street Journal. (Eastern edition). New York, N.Y.: Mar 21, 2006. pg. A.1

案情 2: Flexicurity and Employment

● What is flexicurity

Flexicurity is an integrated strategy for enhancing, at the same time, **flexibility and security** in the labour market. It attempts to reconcile employers' need for a flexible workforce with workers' need for security – confidence that they will not face long periods of unemployment.

● What is the EU doing

Common principles of flexicurity

Working with national governments, social partners and academics the EU has identified a set of common flexicurity principles and is exploring how countries can implement them through four components:

- flexible and reliable contractual arrangements
- comprehensive lifelong learning strategies

- effective active labour market policies
- modern social security systems

In the European Employment Strategy

Flexicurity is a crucial element of the Employment Guidelines and the European Employment Strategy as a whole. Integrated flexicurity policies play a key role in modernising labour markets and contributing to the achievement of the 75% employment rate target set by the Europe 2020 Strategy.

Measures taken or initiated in this context include:

- Agenda for new skills and jobs: for reducing segmentation and supporting transitions by strengthening the flexicurity components and implementation; equipping people with the right skills for employment; improving job quality and the working conditions; and supporting job creation
- New skills for new jobs: for upgrading, anticipating and better matching skills and jobs
- Youth on the Move: to help young people acquire skills, qualifications and experience
- anticipating, preparing and managing company restructuring
- strengthening public employment services such as job search support, career analyses, validation of experience, etc.

Promoting flexicurity at national level

Under the initiative "Mission for Flexicurity", EU representatives, together with the social partners visited 5 EU countries and discussed with them how they have been setting up and implementing flexicurity policies.

——来源：欧盟委员会 <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=102&langId=en>

案情 3：Denmark's flexicurity model: ready for export

Some European politicians are turning to the Danish 'flexicurity model' - a combination of easy hiring and firing, generous unemployment benefits and an active labour market policy - in an attempt to reinvigorate their sluggish labour market. This week French PM Dominique de Villepin, for example, announced measures to boost youth employment that seem to have been inspired by the 'flexicurity' model.

But if it's such a great system, why haven't other European countries adopted it already? After all, the model has been around for over a decade and has been actively touted by the European Commission. Two French labour economists, Yann Algan and Pierre Cahuc, attempt to explain this puzzle. In a new IZA discussion paper, *Civic attitudes and the design of labor market institutions: Which countries can implement the Danish flexicurity model*, they argue that the generous unemployment benefits that form part of the Danish model can only work in a high-trust society where few cheat the system:

We argue that the flexicurity model is hardly sustainable in countries displaying weak public-spiritedness because the unemployment insurance design raises moral hazard issues that are much more difficult to overcome in countries where individuals are more prone to cheat over government benefits.

Besides, we are also able to document that civic attitudes cannot be systematically changed quickly just by changing institutions. This result has far-reaching consequences for the policy reforms agenda. It indicates that civic attitudes impose real constraints on the choice of labor market institutions. From this point of view, it is unlikely that countries with weak public-spiritedness can implement the Danish Model without specific action aimed at changing the values of their citizens.

This analysis suggests that public-spiritedness is a key ingredient in the possibility for a society to implement efficient public unemployment insurance. To that regard, a country may be unlikely to succeed in its labor market reforms without a comprehensive policy affecting civic behavior of its citizens.

France is not such a country. The authors demonstrate that it has a much less generous unemployment benefit system than the Danes, and the French are much more accepting towards welfare cheating. On that evidence no sane French politician would want to import the flexicurity model. The authors conclude:

This analysis suggests that public-spiritedness is a key ingredient in the possibility for a society to implement efficient public unemployment insurance. To that regard, a country may be unlikely to succeed in its labor market reforms without a comprehensive policy affecting civic behavior of its citizens.

This is an interesting proposition. While it doesn't wholly resolve the policy question, it takes us some of the way there. It also helps answer the vexed debate over whether the Nordic model is exportable.

——来源：New Economist Blog

http://neweconomist.blogs.com/new_economist/2006/01/denmarks_flexic.html

【案例思考】

1.Susanne Olsen 高中毕业后的第一份工作对她寻找新工作有什么影响，她得到了什么样的帮助？

答案要点：根据案情 1 的信息，Susanne Olsen 高中毕业后在当地的屠宰场工作了十年，屠宰场关闭后，当她希望寻找新的工作时，发现自己并不具备的市场上大多数工作需要的技能，这使得她很难找到合适的工作。但是，Susanne Olsen 通过政府的帮助，成为一名高尔夫球场的实习园艺师，在她四年的实习期间，政府和她的新雇主将会共同支付为她支付工资。

2.从宏观经济、企业和雇员利益三方面谈谈丹麦的灵活安全性就业政策的优点。

答案要点：根据案情 1 的信息看，从宏观经济方面，和欧洲主要国家如法国和德国相比，丹麦的失业率很低，同时，经济增长依然强劲。从企业方面看，丹麦允许他们在雇用和解雇员工上拥有比其它大多数欧洲国家都大的自由度，这有利于企业根据市场要求和自身发展状况，灵活调整人员结构，以更好适应市场竞争。从员工方面看，丹麦劳动力市场的流动性在发达国家中是非常高的，但是，对于失业和工作权利保障的担心又是非常低的；同时，失业的员工能

够获得带薪培训的机会，在培训期间的工资最高可达其失业前的 90%。该失业福利是有严格时间限制的，从而既解除了失业人员的后顾之忧，也提高了他们为获得新技能参加培训的积极性。

3.请从国家财政支出和失业人群福利的角度谈一谈灵活安全性就业政策的缺点有哪些。

答案要点：根据案情 1 的信息看，批评家认为灵活安全性就业政策造成了沉重的财政负担，每年消耗了国家 GDP 的 4.4%，这需要通过高额的税收来弥补，这要求国家的发展达到相当高水平才行。丹麦国家规模小，人们的社会关系紧密，对于高税收的容忍度较高，这也不是每个国家都能具备的条件。首先，Annabeth Garvold 经验表明对于那些在失业前已经有一定专业技能的人来讲，政府提供的培训水平较低，不能有效地帮助他们获得满意的工作；第二，Annabeth Garvold 和 Susanne Olsen 的经验表明，存在新工作提供的报酬低于他们原来报酬水平的问题；第三，灵活安全性就业政策对于改变穆斯林新移民的工作习惯作用并不明显，这就容易造成只享受福利不积极参与再就业的社会问题，进而有可能引发种族矛盾。

4.阅读材料二，谈一谈欧盟对于灵活安全性就业政策的见解和评价。

答案要点：根据案情 2 的资料，可以看出，欧盟认为灵活安全性就业政策指在劳动力市场上兼顾企业用工的灵活性和员工所需的职业保障的安全性的政策。灵活安全性就业政策特点包括灵活的、有保障的就业合同；全面的、终生的学习规划；有效的、主动的劳动力政策；现代的社会保障制度。欧盟拟推行灵活安全性就业政策，认为这是实现劳动力市场现代化和其拟定的 2020 年就业目标的关键。

5.谈一谈 Yann Algan 和 Pierre Cahuc 关于在法国实施灵活安全性就业政策的意见。

答案要点：根据案情 3 的资料信息，Yann Algan 和 Pierre Cahuc 认为在那些缺乏高度互信机制和公德心的社会里，灵活安全性就业政策通常会导致通过欺骗的手段获得政府福利，从而导致整个政策的失败，而建立整个社会的高度互信机制和公德心则是相当困难和需要长期努力的巨大工程。按照作者的观点法国正是这样一个缺乏高度互信机制和公德心的社会，这也就是为什么法国不能建立灵活安全性就业政策的原因所在。作者的观点提醒我们整个社会的习俗和传统通常会影响到一个社会政策是否获得成功。