

探讨内地社会保障改革的发展 ——与莫泰基博士对谈

五, 04/16/2010 - 08:14 — Admin

林静

编按：蕴酿多年的《社会保险法》草案终于在 2009 年 12 月底的第十一届全国人大常委会第十二次会议上通过了三审，进入了立法的最 后阶段，外界预期草案将于本年内提全国人大议决，成为正式法例。劳工世界网特别邀请了长期关注中国社保发展的莫泰基博士进行对谈，探讨社保改革对中国社会 的影响。

莫= 莫泰基博士

香港社会保障学会成员

前香港浸会大学社工系主任

梁= 梁宝霖先生

香港社会保障学会主席

莫：

城市职工的养老问题

新中国成立以后，于 1951 年推出了「劳动保险条例」，而受这个条例保障的大部份都是城市职工，例如工伤、退休、医疗、生育等方面，可是当时还没有 失业方面的保险。由文革后至 1990 年代，内地社会保障的各个方面开始逐步发展起来。例如 1997 年起，在企业职工的养老问题上开始有了一个新的统一做法，就是工人方面要供款。以前一向都只有企业方面供款，工人是不用交钱的。97 年起，工人的养老问题变成由三方面共同处理，主要是政府作为领导负责具体管 理，工人及老板就负责供款给养老基金。男的在 60 岁以后、女的 50 岁以后便可以拿退休金。同时亦成立了个人账户的制度，形式就好像往银行定期供款，有利 息，然后到退休年龄便可以分期拿回这些储蓄。

从营利性质转向公益性质的医疗服务

医疗方面，在九十年代开始讨论要建立一个保险制度。98 年起出现了一个具体的供款制度 就是企业方面要交总工资的百分之六，而职工则需要交百分之 二，作为医疗保险的基金。工人看病后可以将费用报销，可是报销的比例不定。事实上由八十年代起，医疗集中在私营机构的方向发展，出现了普通人「看病难，看病贵，多检查，多开药」的问题。直到去年四月份开始才有公营医院／诊所服务的发展，从以往营利性质为主的私营医疗机构，转向到公益性质的医疗。可是医 疗保 险制度还没有改变过来，我期望日后城市跟农村的医疗保障制度可以均等化，例如实行按人口比例划一建设公营诊所或医院。

失业及工伤问题

至于失业保障方面，失业工人最多可以拿二年的失业保险金，不过只有已供款超过一年以上的工人才可享有这个待遇。不过实际上工人拿到的失业保险金是很少的，只有工资的百分之三十。至于工伤保险方面，由九十年代初起成立了一个工伤保险基金，工人是不用交费的，企业供款额则按行业的风险来订定。工人若

遇工伤按理可以获得基金赔偿。可是由于企业及社保单位欠缺规范，于是工伤者要获得赔偿一般都是困难重重，例如要花好几年的时间来做工伤的认证、劳动力鉴定，或要经过法律的诉讼才有机会获得赔偿。在去年八月份起政府在工伤保险条例方面作了一些改革，希望可以解决上述问题。

追求城乡待遇一体化

社保改革近期的一个试点，就是在去年九月份起于农村推行养老保险金，中央人民政府答应给所有60岁以上的农民每月55元的养老金。东部地区的农村养老金是由中央跟地方政府来分担，而中部、西部地区则由中央政府负责支付。在55块钱的基础上，如果地方政府能够承担，这个养老金则可以再增加，目标是在2020年时达到全覆盖，即是所有60岁以上的农民都可以有养老金。只要是年过六十便可以拿养老金，即使以前从没有向基金供款的人，都可以享有这个待遇。可是子女是要供款的，并且有所谓「多缴多得」的制度。可是现阶段还是相当欠规范化，按年供款由100至500块不等。至于是如何去「多缴多得」，这个我并没有详细的资料。

不过我以为这是一个好事，因为以往农民没有多少的社会保障，例如工伤、失业、生育（产假）、医疗方面都没有保障。养老方面这个试点是好的，有助打破城乡的二元化。不过现时最大的一个问题是碎片化，不同的团体都自己弄一套社保的计划，弄得很复杂。这些基金又经常遭到挪用，欠缺监管。现在一般都是部门自我监管的。

另一个问题就是，城乡结构的二元没有仍未得到改善。因此我们香港社保学会希望中央能实施城乡待遇一体化，订立城乡的平均工资，做到农民跟城市的工人都享有同等的社保待遇。我们社保学会已经研究出这个工资的具体计算办法，此外我们亦正在研究一个过渡期的方案。

同学：

农村合作医疗保险的实行问题

莫老师刚提到要解决城乡二元的社保体制问题，在改革农村医疗方面我有一点看法。以我妈妈安徽的农村为例，新近推出的农村合作医疗保险是要农民每年供十块钱，地方政府补贴二十块，中央政府补贴二十块，一共是五十块钱。在具体实施上，我留意到一些问题。第一是农民不愿交费，他们大多没有保险这个概念。他们想：既然不一定会生病，为何要我交费呢？

第二，要是他们病了，他们也不懂怎样报销，因为手续太麻烦，尤其是老人家多数不懂那些规定，而村里多数只剩下老的小的，年轻的都在城市打工。再者，他们对能报什么不能报都不认识，于是他们更加不肯去参保。

另外，医疗机构在农村是十分缺乏的。要是小病的话，村里的诊所还可以，不过费用太少的话，保险是不给包的；大病的时候，便要到镇上的医院，费用会很贵，因此他们都尽量拖着不看病。现在报销的制度是要自己先付费的，然后才按单据报销，可是很多农民没有留单据的习惯，因此他们很少用到保险。这次农村合作医疗保险作为一个试点可能会有些成效，但具体实施上存在着重大的困难。最大

问题是，要先拿出钱来才可以看病，对很多农民来说是很困难的。他们不去看病，不是因为他们的健康不珍惜，只是拿不出钱来。

莫：

医疗保险 vs 全民健康服务

我很同意你的说法。在九十年代初跟内地交流经验时，我也指出过，香港的医疗制度是很好的。它是按照英国的全民健康服务制度来做的，基本上人民都是不用交医疗保险费的。看病只需要交挂号费，住院、做手术都不用交费的。

内地主要有两派的争论，一方是主张医疗保险制的，另一方是主张全民健康服务的。医疗保险有个重要的制度性问题，因为它是先付款的制度，所以病人会要求医生做好一点，就算是健康问题不大的都经常看医生，而医生为了满足病人及赚钱，便会多检查、多开药，最后造成三层的浪费。

采纳全民健康服务制的好处是不会浪费资源，因为看病要交挂号费，而挂号费本身是很低廉的，在香港的普通诊所只需要40元一次，大概占平均入息的百分之零点四。住院、手术费是由政府的负担的，以税收来处理。这个制度的另一个好处是不用报销，省掉很多行政费，将资金都放在实际的医疗方面。同时，医生有绝对的权力去决定用多少药。内地现时的情况使医生有很大的压力要多检查、多开药、多收费，因为政府对医院诊所的补贴很少。

我们之前做了一个比较不同国家的医疗制度的研究，当中显示推行保险制的医疗开支高于推行全民健康服务制的三分之一，开支是多了，可是成效是一样的。至于农民交不起钱的问题，按照国际的惯例，我们建议收入在平均工资四成以下的人，医疗费用全免。这个建议是根据国家宪法第45条的规定，就是所有中国公民都享有社会保险和救助的机会。

梁：

工伤保险基金应先垫支诊疗费

最近接触了很多职业病的个案，很多工友拿不到赔偿。我们现在争取目标是，工伤保险基金应先垫支职业病工友的医药费，而不是先搞劳资关系或职业病认证等。现在国内职业病的工友就好像皮球一样，在政府、老板及保险基金三者之间被踢来踢去。近来看了一个工伤个案，工友要经过三十多个手续才可获得赔偿。我们认为这是不合理的，治好工人的病是首要的，基金应先垫付医疗费，其他的步骤，包括向老板提出诉讼等，都是其次。

莫：

争取工伤基金全覆盖

我以为基金先垫付医疗费的做法是可行的，因为国家已实行了低保，没有工人会那么蠢将自己弄伤来骗钱的。另一方面是诉讼的责任问题，我们认为在工伤事件上，不应将工友变成诉讼的主体。假如在赔偿方面，资方有任何不满，在诉讼的过程中应由基金或用人单位负上据证的责任。而不是要工人据证，要透过自己打官司来争取赔偿及医疗费。因为工伤者已经有病，仍要他们花几年的时间来争取赔偿是不合理的。

此外，有关个体户及农民的工伤问题，既然他们都是劳动者，我们期望国家能做到全覆盖。可是他们没有相对的用人单位，那怎么办呢？我认为基金应接纳他们参保及供款，如果劳动者的收入低于平均工资的四成便不用供款，由国家补贴。