

福建社会保障建设

FUJIAN

SHEHUI

BAOZHANG

JIAN SHE

王克勤
主编

中国劳动社会保障出版社



福建社会保障建设

王克益 主 编

徐志箴 主 笔

中国劳动社会保障出版社

版权所有

翻印必究

图书在版编目(CIP)数据

福建社会保障建设/王克益主编. —北京:中国劳动社会保障出版社, 2003
ISBN 7-5045-3949-X

I. 福… II. 王… III. 社会保障-体制改革-研究-福建省 IV. D632.1
中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2003) 第 009924 号

中国劳动社会保障出版社出版发行

(北京市惠新东街 1 号 邮政编码: 100029)

出版人: 张梦欣

*

北京北苑印刷有限责任公司印刷 新华书店经销
787 毫米×960 毫米 16 开本 33.75 印张 618 千字
2003 年 4 月第 1 版 2003 年 4 月第 1 次印刷

印数: 3100 册

定价: 68.00 元

读者服务部电话: 64929211

发行部电话: 64911190

出版社网址: <http://www.class.com.cn>

前 言

社会保障制度是伴随着生产社会化和市场经济的形成建立起来的，已经存在和发展了 100 多年，它是社会进步的一种表现。市场经济开创了现代社会保障的先河，国家通过立法建立保障公民在年老、疾病、失业、工伤、生育以及遭遇意外灾害的情况下，可以得到经济补偿的社会保障制度，使社会保障成为政府管理事务，并使之具有强制性、普遍性、互济性和社会性。为此，当今世界上所有现代化国家，都把实施和完善社会保障制度作为自己的一项基本国策。

党和政府一直重视劳动人民的社会保障问题。早在建国前，就把为劳动者争取社会保障权利的斗争和为劳动者争取自身解放的斗争紧密结合起来。新中国成立后不久，1951 年，政务院即发布了第一个劳动保险法规《中华人民共和国劳动保险条例》，逐步建立了以社会保险和职工福利为主要内容的劳动保险制度，以后又多次修改、不断充实和完善。改革开放以后特别是党的十四届三中全会以后，对我国社会保障制度改革的认识在理论的高度上不断深化，认识到社会保障制度是我国社会主义市场经济基本框架的重要环节，是我国一项基本的社会经济制度。党的十五届四中全会更进一步提出了我国社会保障体系建设的总体工作目标：建立与社会主义市场经济体制相适应，独立于企事业单位之外的资金来源多元化、保障制度规范化、管理服务社会

2 前 言

化的社会保障体系。1998年以来，以江泽民同志为核心的党中央从改革、发展、稳定的高度把社会保障看做是社会主义市场经济的重要支柱，国家长治久安的根本保证。从此，我国社会保障制度建设进入了建国以来发展的最快时期，在以“两个确保”为重点，狠抓社会保障体系的完善，为国有企业三年脱困目标的实现，为维护职工切身利益，促进经济发展、社会稳定发挥了重要作用。

改革开放以来，伴随着福建省经济体制改革步伐，在福建省委、省政府的正确领导下，福建省社会保障体系建设不断完善。一是全省社会保险制度不断完善，社会保障体系框架初步形成。福建省通过“养老、失业、医疗、工伤、生育”五大社会保险以及实施“三条保障线”的制度，对没有生活来源、失业等弱势群体和遭遇不幸者以及一切工薪劳动者，在失去劳动能力和工作岗位后，给予经济等方式的救助，满足其基本生活需要，消除社会成员的不安全感。特别是福建省城镇企业职工基本养老保险1985年率先在全国实行了省级统筹，为社会稳定发挥了巨大作用。二是“两个确保”成效显著，国有企业下岗职工和离退休人员基本生活得到保障。福建省的“两个确保”为建立和完善福建省的社会保障制度，为促进下岗职工基本生活保障向失业保险“并轨”探索了途径，积累了经验，赢得了时间。三是就业总量进一步扩大，就业局势相对稳定，市场就业机制初步建立。随着福建省统一的社会保障网络的逐步建立，打破了劳动者自我保障或企业保障的局限，使劳动者在更换劳动岗位和流动时没有后顾之忧，促进了全省劳动力的合理流动和合理配置。此外，福建省劳动关系处理、社会保险基金监督、社会保障法制建设、劳动保障信息网络建设等也取

得了积极的进展。

为认真贯彻党的十六大精神，落实“三个代表”的重要思想，全面贯彻实施福建省建设小康社会的宏伟目标，我们希望通过系统地回顾福建省社会保障体系建设的历史发展进程，在客观分析福建省社会保障体系建设面临的形势和存在问题的基础上，进一步研究和探讨福建省社会保障体系建设的思路和具体实施方案，力求不断完善和健全福建省社会保障体系建设，为福建省的改革、发展、稳定更好地发挥“安全网”和“减震器”作用。

2002年4月13日，福建省劳动和社会保障厅与福建省社会科学界联合会在福州联合举办《福建省社会保障体系研究》研讨会，邀请了中国社会科学院、南开大学、厦门大学、福建师范大学、福州大学、福建省委党校、福建省社科院等省内外十几位教授、专家、学者以及福建省委宣传部、省委政策研究室、省人大财经委、省政府经济发展研究中心、省发展计划委员会、省改革开放办、省财政厅、省地税局、省总工会等有关部门领导，对2002年福建省社会科学重点研究项目《福建省建立统一完善的社会保障体系研究》的课题主报告《福建社会保障研究》进行研讨和评审。在有关领导、教授、专家的关心和支持下，我们对《福建社会保障研究》作了进一步的修改和完善，编写出版了《福建社会保障建设》一书。

本书在编写的过程中，欣得辽宁大学副校长穆怀中教授，中国社会科学院欧洲研究所所长郑秉文教授，南开大学法政学院副院长、社会学系主任关信平教授和厦门大学人力资源研究所所长廖泉文教授的指导和评审，以及福建省省委宣传部、省委政策研究室、省人大财经

4 前 言

委、省政府经济发展研究中心、省发展计划委员会、省改革开放办、省财政厅、省地税局、省总工会等有关部门的关心和支持。同时，让我们难以忘记的还有在全省劳动和社会保障战线辛勤工作的广大干部职工，他们的辛勤工作是《福建社会保障建设》出版的基础，他们是建设和完善福建省社会保障体系的忠实实践者。在此一并表示诚挚的感谢。

由于水平限制，本书缺点、错误难免，请读者给予指正。

编 者

2003 年 3 月于福州

目 录

第一部分 国家社会保障制度建设与政策导向

第一章 国家社会保障制度建设的目标任务与政策导向	(3)
第一节 完善的社会保障制度是我国社会政治活动的重要基础	(3)
第二节 完善社会保障体系是社会进步和经济发展的现实需要	(5)
第三节 我国社会保障制度建设的主要成就	(8)
第四节 我国社会保障模式的发展演变	(11)
第二章 我国社会保障体系框架的确立	(18)
第一节 建立城镇企业职工社会养老保险制度的政策导向	(19)
第二节 我国医疗保险制度的改革	(65)
第三节 我国再就业与失业保障制度的改革与发展	(71)
第四节 我国的工伤保险	(89)
第五节 积极推进我国生育保险制度改革	(94)
第六节 我国社会保障体系的宏观分析	(100)

第二部分 福建省社会保障体系模式

第三章 福建社会保障体系的基本模式	(107)
第一节 社会保障体系的基本模式	(107)
第二节 建立广覆盖的社会保障体系	(110)
第四章 建立福建省多元化的社会保障体系	(114)
第一节 以人为本的社会保障制度的基本特征	(114)
第二节 多元化社会保障模式的框架设计	(116)
第三节 建立多层次的社会保障体系	(118)

II 目 录

第五章 建立福建省高层次的社会保障体系	(126)
第一节 建立省级统筹模式	(126)
第二节 建立独立于企事业单位之外的社会保障体系	(130)
第三节 建立规范安全的社会保障基金管理模式	(134)
第四节 建立法制化的社会保障体系	(139)

第三部分 福建省社会保障制度建设与历史分析

第六章 福建省机构改革与社会保障制度管理平台	(143)
第一节 改革社会保障机构,建立社会保障制度新平台	(144)
第二节 国有企业改革与社会保障制度建设	(146)
第三节 实现税务代征,规范社会保障基金管理体制	(149)
第七章 深化福建省国有企业改革与再就业工作	(156)
第一节 深化国有企业改革的基本导向	(156)
第二节 《福建省企业职工失业保险条例》与失业保险制度改革	(159)
第三节 “九五”期间,失业保险制度的实施情况	(166)
第四节 完善就业管理机制和失业保险制度	(176)
第五节 新世纪建立失业保险新制度	(185)
第六节 再就业工作状况	(191)
第七节 再就业工作的问题分析	(193)
第八节 全省再就业工作会议精神	(200)
第九节 做好就业和再就业工作的基本要求	(205)
第八章 福建省企业职工基本养老保险制度改革进程	(215)
第一节 “六五”“七五”和“八五”期间社会养老保险 制度的改革	(216)
第二节 “九五”“十五”期间社会养老保险制度的改革	(225)
第三节 促进社会保险基金征缴,确保养老金发放	(238)
第四节 巩固和完善社会养老保险制度	(244)
第五节 积极扩大外商投资企业养老保险覆盖面	(248)
第六节 健全企业年金制度,建立多层次养老保险体系	(255)
第七节 机关事业单位养老保险制度的改革	(265)
第八节 农村社会养老保障体系的建设	(278)

第九章 积极推进福建省医疗保险制度改革	(286)
第一节 医疗保险制度改革前的基本情况及改革必要性	(286)
第二节 医疗保险制度改革试点情况	(291)
第三节 医疗保障制度改革基本方向	(296)
第四节 推进医疗保险制度全面改革	(302)
第五节 建立多层次的医疗保险制度	(307)
第六节 完善医疗保险管理的制度体系	(310)
第七节 健全医疗保险制度的配套措施	(315)
第八节 完善医疗保险的医药管理机制	(321)
第九节 建立补充医疗保险制度	(324)
第十章 建立健全福建省企业职工工伤保险制度	(327)
第一节 工伤保险制度改革的进程	(327)
第二节 新世纪工伤保险制度改革的具体措施	(332)
第十一章 积极推进福建省生育保险制度改革	(335)
第一节 生育保险制度改革的探索	(335)
第二节 深化生育保险制度的改革	(341)
第十二章 福建省城市居民最低生活保障	(351)
第一节 城市居民最低生活保障制度的实施情况	(351)
第二节 建立最低生活保障制度的基本要求	(353)
第十三章 健全和完善福建省社会保障的基础管理平台	(359)
第一节 建立街道社区劳动和社会保障服务管理平台	(359)
第二节 社会保障法制建设与发展	(361)
第三节 加强社会保障信息化建设	(365)

第四部分 社会保障体系理论研究的重大成果

第十四章 当前社会保障制度存在的问题分析	(371)
第一节 福建省社会科学重点研究项目	(371)
第二节 当前社会保障制度存在的共性问题	(373)
第三节 人口老龄化高峰带来的社会保障制度与管理问题	(379)
第四节 宏观经济政策调整对社会保障制度的影响	(382)
第五节 优化社会公平与个人效率,完善社会保障制度	(385)

IV 目 录

第六节 健全社会保障法制, 应对加入 WTO 后宏观经济活动的要求	(388)
第十五章 完善福建省社会保障基金的监督与管理机制	(398)
第一节 加强社会保障工作的监督机制	(398)
第二节 社会保障基金来源及其监管问题	(400)
第三节 充实社会保障基金与国有股减持	(402)
第四节 健全社会保障基金的运营机制	(404)
第十六章 社会保障制度发展趋势分析与对策研究	(410)
第一节 近期趋势分析与政策建议	(410)
第二节 中长期社会保障制度改革建议	(433)
 第五部分 福建省完善社会保障体系的建设目标与具体实施方案	
第十七章 福建省完善社会保障体系的建设目标	(453)
第一节 建立福建省完善的社会保障体系	(453)
第二节 国务院《关于印发完善城镇社会保障体系试点 方案的通知》	(458)
第三节 全国及福建省社会保障事业“十五”规划纲要	(460)
第十八章 健全福建省社会保障业务制度	(464)
第一节 健全社会保障的基本业务制度	(464)
第二节 “十五”期间健全社会保障的主要任务	(467)
第三节 完善社会保障的管理机制	(473)
第十九章 实现福建省社会保障体系管理目标	(477)
第一节 分阶段实现福建省社会保障体系管理目标	(477)
第二节 近期福建省社会保障制度建设的具体措施	(484)
第二十章 福建省社会保障信息化基础管理	(492)
第一节 总体目标与规划	(493)
第二节 综合技术环境与系统应用平台	(495)
第三节 劳动和社会保障电子政务信息网站	(500)
第四节 数据信息库建设与开发	(503)
第二十一章 建设福建省社会保障基层社会化服务体系	(506)
第一节 社区服务的理论	(506)

第二节	强化社会保障事务社区化的服务管理功能	(507)
第三节	建设福建省社区服务社会保障基层体系	(512)
第二十二章	规范福建省社会保障法制的体系建设	(518)
第一节	社会保障法制建设的基本理念	(518)
第二节	建立福建省社会保障法规体系	(522)

第 一 部 分

国 家 社 会 保 障 制 度 建 设 与 政 策 导 向

第一章 国家社会保障制度建设的 目标任务与政策导向

全面建设小康社会，实践“三个代表”重要思想，是健全和完善我国社会保障体系的重要政治思想基础。进入 21 世纪，应该牢牢把握“三个代表”的精神实质。当前的主要任务是如何与时俱进，怎样审时度势，这也是新世纪摆在我们社会保障理论与实践工作者面前的重要课题。

全面建设小康社会，以“三个代表”的重要思想为指导，是实现全面建设小康社会的基本要求。从促进社会生产力发展、维护和体现最广大人民群众的根本利益、代表社会主义先进文化现象和特征等三个角度，以及社会保障应对我国人口老龄化危机，适应加入 WTO 后的国际化经济趋势，完善社会主义市场经济体制等方面的重要基础作用，进行科学分析与探讨。

第一节 完善的社会保障制度是我国社会 政治活动的重要基础

完善的社会保障体系，是促进先进生产力发展的重要条件，是维护和体现最广大人民根本利益的重要方式，是社会主义先进文化的重要组成部分，也是落实“三个代表”精神实质的实践要求和重要体现。建立和完善社会保障体系，是社会主义市场经济的重要支柱和应对我国人口老龄化的迫切需要，将成为我国政府的社会经济活动中的首要任务。

健全社会保障体系和千方百计扩大就业是我国建设小康社会不可避免和必须解决的问题。在分析我国面临的人民群众日益增长的物质文化需要同落后的生产力之间这一主要矛盾时，有几个方面的问题。其中，就业和社会保障是一大难题。在就业方面，长期面临的是劳动者充分就业的需求与劳动力供给总量过大、

4 福建社会保障建设

素质不相适应的矛盾。在社会保障方面,我国面临的是人民群众对社会保障的迫切需求与人口老龄化加快,社会保障资金、工作压力加大的矛盾。建设小康社会,必须解决好这些问题。十六大报告在总结 13 年实践经验时指出,“要在经济发展的基础上,促进社会全面进步,保证人民共享发展成果,要把不断改善人民生活作为正确处理改革、发展、稳定的关系的重要结合点”。下一步在全面建设小康社会的过程中,进一步处理好改革、发展、稳定之间的关系,更要搞好就业和社会保障工作。

健全社会保障体系和千方百计扩大就业是完成我国建设小康社会目标任务的重要基础。我国在新世纪头 20 年,全面建设惠及十几亿人口的更高水平的小康社会,并把“社会保障体系比较健全”、“社会就业比较充分”、“人民过上更加富足的生活”作为具体目标。建成高水平小康社会,要求有效地解决中国就业和社会保障问题,并且能够取得明显成果。这是人民过上富足殷实生活的标志和基础。

健全社会保障体系和千方百计扩大就业是贯彻落实“三个代表”重要思想的具体体现。就业是民生之本,建立健全社会保障体系是社会和国家长治久安的重要保证。在中国现代化建设中,必须围绕人民群众最关心、最迫切需要解决的问题做好工作,就业和社会保障工作是事关亿万人民切身利益、长远利益的工作。

健全社会保障体系和千方百计扩大就业是当前调动一切积极因素,调动全社会和全民族积极性、创造性的动力源泉。“要鼓励社会各阶层人的创业精神,保护他们的合法权益”,“努力形成全体人民各尽其能、各得其所而又和谐相处的局面”。从实践中看,扩大就业门路、提供社会保障是人们充分发挥积极性、创造性的基础和保证。

健全社会保障体系和千方百计扩大就业是落实十六大报告和实践“三个代表”的具体要求。建立健全与经济发展相适应的社会保障体系,并完善城镇职工基本养老保险制度、基本医疗保险制度,健全失业保险制度和城市居民最低生活保障制度是社会保障制度最基本的业务制度。实行促进就业的长期战略和政策,把改善创业环境和增加就业岗位作为重要职责。广开就业门路,积极发展劳动密集型产业。对提供新岗位和吸纳下岗失业人员再就业的企业给予政策支持。引导全社会转变就业观念,推行灵活多样的就业形式,鼓励自谋职业和自主创业。完善就业培训和服务体系,提高劳动者的合法权益。依法加强劳动用工管理,保障

国家财产和人民生命的安全。

在 2001 年初，国家统计局城调队对 10 个城市的典型调查表明，老百姓当前最关注的问题，第一是医疗卫生体制改革（占 87%），第二是社会保险制度（占 81.8%），第三是失业与就业（占 68.1%），说明完善社会保障体系确实成为关系到国家经济发展的全局性问题。

第二节 完善社会保障体系是社会进步和经济发展的现实需要

到 20 世纪末，我国已经建立起适应社会主义市场经济体制要求，适应城镇各类企业职工和个体劳动者，资金来源多渠道、保障方式多层次、社会统筹和个人账户相结合、权利与义务相对应、管理服务社会化的社会保障体系的基本框架。社会保障制度要贯彻社会互济和自我保障相结合、公平和效率相结合、行政管理与基金管理分开、基本保障制度只能保障基本生活等原则，基本养老保险的保障水平要与我国社会生产力发展水平及各方面的承受能力相适应，要把改革社会保障制度与建立多层次的社会保障体系紧密结合起来。

一、完善的社会保障体系是社会主义市场经济的重要支柱

完善的社会保障制度是社会主义市场经济体制的重要支柱，关系改革、发展、稳定的全局。完善的社会保障体系是产业结构调整 and 国有企业深化改革的重要条件。经济结构调整，是当前我国国民经济保持持续快速健康发展的主线，在这个调整过程中，必然要进行劳动力结构的优化和调整。国有企业要不断提高市场竞争力，应对加入世贸组织的挑战，必然会分流富余人员，降低人工成本，这就要解决“人往何处去”的问题。解决这些问题的关键是要建立健全完善的社会保障体系。有了完善的社会保障体系，企业能进能退，人员能进能出，职工在岗位转换和失业时有基本生活保障，经济结构调整和国有企业改革才能顺利推进。

完善的社会保障制度是加强宏观调控、促进经济平稳发展的重要手段。为了保持经济的平稳发展，政府必须对经济运行进行宏观调控。宏观调控的手段，除了财政政策和货币政策之外，社会保障政策也是有效手段之一。在经济发展强劲、就业增加、居民收入提高、社会需求旺盛时，政府可以适当减少社会保障的支出，把节省的费用用于社会保障的积累，以便控制社会需求的过度膨胀，防止