

总 论

建设有中国特色城市 社会保障体制的构想

城市社会保障事业是在城市社会保障体制运行中不断发展变化的。在人类即将进入 21 世纪之际，我们应以创新的精神来构造有中国特色的城市社会保障体制，把我国的城市社会保障事业推向一个新的发展阶段。

一、中国城市社会保障体制的创建与发展

1. 中国城市社会保障体制的创建

1949年到 1958 年，是我国城市社会保障体制的创建阶段。新中国成立前夕在 1949 年召开的中国人民政治协商会议通过的《共同纲领》中明确规定“必须在企业中‘逐步实行劳动保险制度’”。这是制定全国统一的企业社会保险制度的法律依据。中华人民共

和国的成立，为中国城市社会保障体制的创建和发展奠定了坚实的基础。

1949 年到 1952 年是我国国民经济恢复时期。为了完成经济恢复的繁重任务，这个时期城市社会保障主要做了四项工作，其重点是创建并实施企业劳动保障制度。

1.1 企业劳动保障体制的建立

国家劳动部和中华全国总工会于 1950 年年底根据政务院的决定，在总结革命根据地和解放区举办社会保险事业经验的基础上拟定了《中华人民共和国劳动保险条例草案》(以下简称《劳保条例》)，1950 年 10 月 27 日经中国人民政治协商会议同意公布并组织全国职工开展讨论。《劳保条例》公布后引起全国职工极大的反响和欢迎。经过 3 个月的讨论提出修改意见，国家劳动部和全国总工会进一步修改后提请政务院第 73 次会议批准，于 1951 年 2 月 26 日正式颁布实施。这是我国第一部全国统一的城市社会保障法规。《劳保条例》具体规定了职工在疾病、伤残、死亡、生育及年老时所获得的帮助及职工直系亲属可以享受的一定的保险待遇。《劳保条例》规定开始只在 100 人以上国营企业、公私合营、私营、合作社营的工厂、矿场及附属单位和铁路、航运、邮电三个产业的各企业单位及其附属单位实行。据统计，到 1952 年 11 月全国实行《劳保条例》的企业为 2860 多个，职工达 320 万人。其间尚未实行《劳保条例》的企业，采取由劳资双方或资方与工会协商以签订集体合同的方式，规定适当标准的保险待遇。

在党的领导下，全国人民经过 3 年的努力，于 1952 年我国国民经济得到全面恢复。为了迎接经济建设的高潮，1953 年 1 月 2 日政务院修订公布了《中华人民共和国劳动保险条例实施细则修正草案》。修正案与草案相比进行了两方面的重大修改：一是扩大

了劳动保险实施的范围，即由过去实施的范围扩大到一般工厂、矿场和交通事业的基建单位，国营建筑公司；二是劳动保险待遇标准普遍有所提高。退休费替代率由过去的 35%—60% 提高到 60%—80%；短期病假（6 个月以内）待遇由过去的 50%—60% 提高到 60%—100%；长期病假（6 个月以上）待遇由过去的 27%—30% 提高到 40%—60%。同时，职工死亡丧葬费和非因工供养直系亲属救济费都有所提高。我国城镇集体所有制企业职工的社会保险亦参照国营企业实行。到 1956 年 在国家经济进一步好转的形势下 企业社会保险的实施范围进一步扩大到商业、外贸、粮食、供销合作、金融、民航、石油、地质、水产、国营农牧场、造林等 13 个产业和部门。这时全国企业职工实行社会保险的人数达到 1600 万人，签订社会保险集体合同的职工达 700 万人。这些职工占当年全国企业职工总数的 94%。

随着我国工业生产的发展，职业性疾病日益突出。为加强对我职工的 职业性伤害保障，1957 年 2 月 23 日 由国家卫生部制定和颁发了《职业病范围和职业病患者处理办法的规定》。这个《规定》把职业中毒、矽肺等 14 种与职业工作有关的疾病正式列入职业病范围，并相应地规定了待遇标准和生活福利内容。这个制度，丰富了我国城市社会保险的保障项目，使职业病防治工作得以全面开展。此外 早在 1956 年就颁发了《中华人民共和国女工保护条例（草案）》。这个《条例》对女工怀孕、小产、生育、哺乳期等方面的待遇均做出明确规定。

为了加强企业社会保险工作的管理 按照《劳保条例》规定 国家劳动部为全国企业劳动保险业务的最高监督机关，负责贯彻《劳保条例》的实施，检查全国劳动保险业务的执行；各级劳动部门负责监督检查劳动保险金的缴纳和业务的执行，处理有关劳动保险

的申诉。中华全国总工会为全国企业劳动保险事业的最高领导机关，统筹全国劳动保险事业，督导所属各地方工会组织、各产业工会组织有关劳动保险事业的发展；各工会基层委员会为实施和落实劳动保险业务的基层单位。到 1954 年 政务院决定把整个企业劳动保险事业的管理交中华全国总工会。国家劳动部与全国总工会根据政务院的指示，在 1954 年 6 月 15 日发出了《关于劳动保险业务移交工会统一管理的联合通知》，从此企业的劳动保险业务，由各级工会统一管理。这样，在全国形成了一个统一的企业社会劳动保险管理体制。

1.2 国家机关和事业单位社会保障体制的建立

根据国家机关、事业单位和党派团体工作人员的工龄计算、工资标准和社会保险费用开支渠道诸方面的特点，国家建立了人事方面的社会保障体制。

从 1950 年起，国家在原有供给制待遇的基础上，通过单项法规形式逐渐对国家机关工作人员的疾病、养老、生育、死亡抚恤做出规定。在伤亡抚恤方面，1950 年 12 月 11 日经政务院批准内务部颁发《革命工作人员伤亡褒恤暂行条例》对工作人员伤残、死亡有关待遇做出明确规定。在医疗方面，1950 年 6 月 27 日政务院颁发《关于人民政府、党派、团体及所属事业单位的国家机关工作人员实行公费医疗预防措施的指示》。这个《指示》规定在报销范围上高于企业，但在供养直系亲属方面则低于企业，不享受供养直系亲属医疗补助。在病假待遇方面，1952 年 9 月 12 日政务院颁发《关于各级人民政府工作人员在患病期间待遇暂行办法》。这个《办法》于 1954 年 7 月 24 日和 1955 年 12 月 29 日两次进行修改。上述原《办法》和修改后的《办法》在待遇标准上都略高于企业。在生育待遇方面，1955 年 4 月 26 日国务院颁发《关于女工作人员生

产假期的通知》。同年 9 月 17 日 国家财政部、卫生部和国务院人事局联合颁发《关于国家机关工作人员子女医疗问题的规定》。在退休待遇方面,1955 年 12 月 29 日国务院颁发《国家机关工作人员退休处理暂行办法》和《国家机关工作人员退职处理暂行办法》。这两个退休退职办法规定的退休退职条件,与企业大体相同,在待遇标准方面某些项目略低于企业。1954 年 6 月 12 日 国家内务部、劳动部发布《关于经济建设工程民工伤亡抚恤问题的暂行规定》;1954 年 8 月 8 日,中央人民政府、人民革命军事委员会颁发《抗美援朝无军籍工资制人员病伤、残、亡优抚暂行办法》。这样到 1955 年年末,国家机关工作人员的社会保障体制基本建立。同时,建立了以国家人事局为领导的各级人事部门主管的社会保险管理体制。

1.3 社会救济、社会福利和优抚安置保障体制的建立

从 1949 年起,国家在创建社会保险体制的同时并着手建立和健全一系列的社会救济、社会福利与优抚工作各项制度,使我国城市社会保障诸方面的工作逐步形成具有明确目标的保障网络。

在社会救济方面,当时由国家内务部主管这方面的工作。在城市的主要任务是对不够维持当时基本生活水平的城市贫民进行救济。1950 年 5 月 19 日 中央人民政府政务院通过一项《救济失业工人暂行办法》共计 10 章、42 条。《暂行办法》对城镇失业工人进行救济的范围、救济标准、方法及资金来源等均做出明确规定。为落实各项规定,各大城市劳动部门普遍建立失业工人救济委员会 通过救济、职业介绍等手段解决失业问题。

在社会福利与职工福利方面,当时国家进行了两方面的工作:一方面制定发展社会福利与职工福利的方针政策;另一方面通过各种措施为举办福利事业提供资金。在社会福利方面,为解决城

市烈属、军属、城市贫民开办的福利工厂生产、经营、税收优惠和原材料供应问题 国家内务部、财政部、中国人民银行、商业部、食品工业部、重工业管理局于 1957 年 1 月 21 日和 1957 年 3 月 12 日联合发布《税收减免和贷款扶助的通知》规定了解决烈属、军属、城市贫民的安置和生产自救诸方面困难的办法。在职工福利方面，1950 年 6 月颁布的《中华人民共和国工会法》中规定 工会有改善工人、职员群众物质生活与文化生活各种设施的责任；1954 年、1955 年全国总工会女工部两次召开全国重点城市托儿所工作会议 1956 年，国家教育部、卫生部、内务部联合通知就积极发展托儿所、幼儿园问题做出明确规定。1957 年 国务院发出《关于职工生活方面若干问题的指示》对职工住宅、上下班交通、职工生活必需品、困难补助诸方面的问题都做出硬性规定。在发展职工生活福利事业的费用方面，国家从 5 个来源给予提供和保证：一是国家提供的各单位基本建设投资中，已包括与职工生活福利有关的非生产建设投资 主要包括食堂、托儿所、幼儿园、文化宫、俱乐部、职工住宅的投资。二是建立职工福利费提供制度。机关工作人员福利费提取在 1954 年前 是按国家财政部规定的 根据享受供给制人员人数提取一定的资金；1954 年后 政务院将若干项补助费合并统称工作人员福利费；1956 年规定，区以上工作人员福利费标准按工资总额的 5% 提取，乡镇干部按 3% 提取。企业职工的福利费，1953 年国家财经委员会规定，国营企业可以按工资总额 2.5% 提取福利补助费，用于企业各种福利开支不足的补贴。这些制度在后来又进行了补充和调整。三是工会会费收入的 20% 部分可用做职工困难补助。四是从单位行政管理事业费中的开支。五是文娱设施的收入。1956 年，全国总工会颁发《职工生活困难补助办法》对困难补助的原则、对象、经费来源、补助办法均做出明确

规定。

在国家关于职工福利方针和政策指导下，职工福利事业的各项制度和设施都从无到有，从少到多，逐步建立起来。据统计，到1957年年底，全国共建立医院、疗养院、门诊部、专科防治所、卫生防疫站、妇幼保健机构 12.3 万个，在岗卫生技术人员 125.4 万人，拥有卫生机构床位 46.2 万张。

在优抚工作方面，新中国成立初期为解决大批伤残军人、牺牲病故革命军人及其家属的保障问题，国家相继颁发了有关的法规，使这一工作制度化、规范化。当时国家颁发的主要法规是 1950 年 11 月 25 日由政务院批准的 5 个条例：《革命烈士家属革命军人家属优待暂行条例》、《革命残废军人优待抚恤暂行条例》、《革命军人牺牲、病故褒恤暂行条例》、《革命工作人员伤亡褒恤暂行条例》、《民兵民工伤亡抚恤暂行条例》。这些基本法规对革命烈士家属和革命军人家属的优待标准、办法和残废军人残废等级均做出明确规定，使优抚工作实现了全国统一，有章可循。此后，国家不断发布有关指示和通知，指导和推动优抚工作顺利进行。

1.4 商业保险体制的建立

根据国家对私营保险企业的登记，在 1949 年 7 月 5 日按数缴纳保证金的保险机构为 104 家，其中华商 63 家，外商 41 家，但有 50% 左右的保险企业被淘汰。

国家为创建和发展商业保险事业，于 1949 年 8 月在上海召开的第一次全国财经会议上提出建立中国人民保险公司，经中央人民政府政务院批准，中国人民银行总行在同年 9 月 25 日召开了第一次全国保险工作会议，确定公司的任务是“保障生产，促进物资交流，保护国家财产，并提高劳动人民商业福利”。在同年 10 月 20 日中国人民保险公司正式营业，这标志着中国现代商业保险事

业的创立，为中国商业保险事业的发展打下基础。中国人民保险公司初期经营的主要是财产保险，并有人寿保险。从 1949 年 12 月起，政务院相继颁布一系列强制保险的决定和条例，主要有《关于实行国家机关、国营企业、合作社财产强制保险及旅客强制保险的决定》、《铁路车厢强制保险条例》、《船舶强制保险条例》。因保险业务的蓬勃发展，保险费收入得到迅速增长。

总之 经过 8 年的艰苦工作 到 1958 年年初，我国基本完成了城市社会保障体制创建阶段的任务。在范围上，不仅根据经济力量，在有能力保障的人员范围力所能及地建立了基本的社会保障制度，而且在保障内容、保障项目方面均初步纳入法制轨道，这就为我国城市社会保险事业的发展从体制上奠定了良好的基础。

2. 中国城市社会保障体制的发展

在我国城市社会保障体制初步建立的基础上，随着 1958 年国民经济发展的第二个五年计划开始，城市社会保障事业进入了一个发展阶段。这个阶段大体可以分为三个时期。

2.1 第一个时期 从 1958 年到 1966 年是我国城市社会保障体制修订完善时期

首先，国家在这个时期修订和健全了城市社会保障体制。

在退休制度方面，于 1957 年 11 月 16 日 国家劳动部拟定了《国务院关于工人、职员退休处理暂行规定 草案》并在 1958 年 2 月 9 日国务院全体会议上修改通过。这个《规定》与原《规定》相比做了以下五方面的修订：一是制定了工人、职员因工作致残完全丧失劳动能力后退休待遇的内容；二是放宽了退休条件，“一般工龄”的年限减少五年；三是增加了因身体衰弱和丧失劳动能力，经医生证明不能继续工作的可以退休的内容，使一批身体衰弱，不具备劳

动能力的人员可以提前退休；四是对于有贡献人员的退休优惠提高了 5% 五是取消了 1953 年《中华人民共和国劳动保险条例》中规定的在职养老补助费的规定，使达到退休年龄的老职工能及时撤离工作岗位。同时，这个规定对退休费的标准也做出调整。修订后的退休有关规定，不仅适用于一般国营企业，亦适用于供销合作社和部队无军籍职工。

在退职制度方面，1952 年年初，国务院财政经济委员会曾制定过《国营企业工人、职员退职处理暂行办法 草案》。于 1955 年年末，国务院又制定了《国家机关工作人员退职处理暂行办法》。这两个文件均未公开发布。1958 年 3 月 7 日全国人大常委会第 94 次会议原则批准了《国务院关于工人职员退职处理的暂行规定（草案）》接着于 3 月 8 日公布试行。这个《规定》对工人职员的退职条件和退职标准进行统一，并明确了退职费总额以 30 个月的本人工资为最高限额，使工人职员的退职问题得以妥善解决。

在疾病保险方面，制定了改进公费医疗与劳保医疗制度的文件。当时针对企业职工的劳保医疗制度和国家机关工作人员公费医疗制度中存在的管理和浪费问题，1965 年 9 月 21 日中央在批转国家卫生部党委《关于把卫生工作的重点放到农村去的报告》批示中指出：“公费医疗制度应做适当改革，劳保医疗制度也应适当整顿。”为此国家卫生部和财政部联合颁发《关于改进公费医疗管理问题的通知》国家劳动部和全国总工会于 1966 年 4 月 15 日联合发出《关于改进企业职工劳保医疗制度几个问题的通知》。这两个文件分别对国家机关工作人员的公费医疗和企业职工的劳保医疗整顿问题提出具体意见。其内容主要有：看病要收挂号费；营养滋补药品除特批外，一律自理 职工因工负伤、因职业病住院 本人要适当负担膳食费。在职业病保险方面，1963 年由国家劳动部与

有关部门共同召开了防止矽尘危害工作会议。同年 2 月 9 日国务院批转了这个会议的报告，对矽肺病人的生活待遇、还乡休养待遇以及一、二、三期矽肺病职工的有关社会保险待遇做出具体规定。

在社会保险业务方面，制定了有利于社会保险管理和方便职工待遇领取的制度及办法。这主要有：《批准工人、职员病伤、生育假期的试行办法》、《医务劳动鉴定委员会组织通则》（1957 年 2 月 26 日发布试行）。对职工生病、生育假期批准手续期限和对超过一定期限病假由医务劳动鉴定委员会审批等办法公布实行。《关于享受长期劳动保险待遇的易地支付试行办法》于 1960 年 7 月 6 日颁布，1963 年 1 月 23 日修订颁布。该《办法》规定职工、家属在转移居住地点时，退休费、因工残废抚恤费、非因工残废救济费和因工死亡供养直系亲属抚恤费可以易地领取。在这个期间，还调整了学徒工的社会保险待遇。新中国成立初期学徒工实行工资制，与职工同样享受企业社会保险。1958 年 2 月 6 日国务院颁发《关于国营、公私合营、合作社营、个体经营的企业和事业单位的学徒的学习期限和生活补贴的暂行规定》，把学徒工工资改为生活补贴，并调整学徒工社会保险待遇：主要是以前招收的学徒工，本人和供养亲属仍按原有社会保险待遇办理，此后招收的学徒工，6 个月以内病假期间待遇与正式职工相同，其他适当降低。

其次，国家在这个时期修订和完善社会福利、社会救济和优抚安置制度。

在 1958 年全国掀起“大跃进”运动的形势下，把社会福利工作称为社会主义优越性的表现而广为宣传。这个时期，城市职工食堂和幼儿园一哄而起，企业实行的福利待遇过高，脱离当时的实际，造成严重浪费。接着，我国发生严重自然灾害，这就给职工生

活带来较大问题。国家为帮助职工克服困难，采取了有力措施。

1962年中共中央、国务院召开的城市工作会议，对职工生活困难补助工作做出专门研究和布置，要求各地加强困难补助工作，适当提高补助标准。同时采取措施，开展农副业生产，改善职工食堂。

1963年，中央国家机关工作人员福利费从1958年按工资总额的1%提取提高到按2%提取；1965年，国家内务部关于国家机关事业单位福利费使用的通知规定，福利费仍以解决工作人员及其家属生活困难为主，有结余时可以补贴统筹医疗费、托儿所、幼儿园等集体福利设施费用的不足。在企业行政、工会、妇联组织的共同努力下，职工食堂、托儿所、幼儿园均得到改善和发展。

在社会福利方面，国家有关部门相继颁发加强城市福利事业的政策法规，保护和扶持社会福利生产，做好城镇待业盲、聋、哑、残青年的就业安置工作，并发出通知对福利工厂进行整顿。在当时对于困难时期精简的职工，国家多次发出通知要求做好精简职工的生活救济工作。1965年6月9日国务院专门发出通知，要求做好精简时期精简下来的老职工生活困难救济工作。1966年2月1日中共中央、国务院发出通知，转发黑龙江等5省精简安置巩固工作座谈会纪要，对解决好精简职工遗留问题，做好安置巩固工作提出具体要求。

在社会救济方面，1962年国家内务部、财政部曾颁发《抚恤、救济事业费管理使用办法》，对合理、及时地使用抚恤费、救济事业费和推动城市社会保障工作起到积极作用。

2.2 第二个时期 从1966年到1978年是我国城市社会保障体制遭受严重破坏时期

1966年“文革”爆发，林彪“四人帮”的极左路线把城市社会保障制度视为“修正主义”并进行批判，从而使我国城市社会保障

事业出现异常混乱的状态。这种状况直到 1978 年党的十一届三中全会才结束。

首先，工会组织瘫痪，各级工会干部受到打击和迫害，甚至企业的劳动保险档案被焚毁。为了挽救这种危局，1968 年国家计委、劳动局联合通知各级劳动部门把劳动保险工作统管起来，各级劳动部门根据工作的需要，逐步建立起劳动保险业务的工作机构。同时，我国城市社会保障制度的发展受到严重破坏，特别是城市社会保险制度和资金筹集方式上有所倒退。1969 年 2 月国家财政部颁发《关于国营企业财务工作中几项制度的改革意见草案》规定：国营企业一律停止提取劳动保险金，企业的退休职工、长期病号工资和其他劳保开支在营业外列支。这些情况使我国城市社会保障事业的发展产生了严重的后果：一是城市社会保险金的统筹调剂工作停止，社会保险的统筹调剂职能无法发挥作用；二是城市社会保险金停止基金积累，实行实报实销，造成企业负担不平衡，畸轻畸重。由于未进行必要的资金积累，使即将到来的人口老龄化社会保障问题陷入困境。

在“文革”的干扰破坏下，1969 年国家内务部被撤销，中央政府主管民政范畴社会保障的专职机构不复存在，民政工作分别交给国家财政部、卫生部、公安部和国务院政工组管理。各地民政机构亦被冲垮，社会福利事业单位被撤销，部分民政干部和优抚对象遭到诬陷，给城市社会保障事业带来重大损失。

其次，这个时期商业保险事业严重萎缩。1966 年“文革”的爆发，使商业保险遭受到毁灭性的打击。在极左思想的影响下，商业保险被诬蔑为资本主义的制度，保险公司是“剥削公司”。因此国内保险业务被迫停办，甚至有人提出要停办国外业务，在周恩来总理的制止下才得以保存。这时中国人保公司只留下 7 人进行清理

工作。

2.3 第三个时期 从 1978 年到 1984 年是我国城市社会保障体制恢复时期

1976 年 10 月，“四人帮”垮台，百废待兴，百业待举。1978 年党的十一届三中全会的召开，使党和国家把工作重点转移到经济建设上来。在邓小平“解放思想、实事求是”的思想路线指导下我国城市社会保障体制的地位和作用重新被确立起来，城市社会保障事业得到恢复。这项工作大致于 1984 年告一段落。

重新建立社会保障管理机构。1978 年 2 月全国五届人大通过新宪法，决定设立民政部。国家民政部成立后，及时地把工作重点转移到为经济建设服务的轨道上来。为了做好企业的劳动保险工作，1979 年 7 月国家劳动总局设置了保险福利局，全国各地劳动部门相继建立了保险福利处（科），1978 年 10 月在全国第九次劳动代表大会上决定恢复劳动保险工作。工会的各级组织陆续重建。同时，国家劳动总局与中华全国总工会通过协商，于 1980 年 3 月联合发出了《关于整顿和加强劳动保险工作的通知》，《通知》要求各级劳动部门与各级工会互相配合、密切协作，使劳动保险政策顺利落实。1982 年 5 月，本着重叠的机构撤销、业务相近的机构合并的原则，国家将国家劳动总局、国家人事局、国家编制委员会和国务院科学技术局合并为劳动人事部。国家劳动人事部下设保险福利局，综合管理社会保险及职工福利事宜。

恢复和补充城市社会保险制度。在城市社会保险领域内，这个时期所颁布的法规基本上是属于恢复性和补充性的。1978 年 6 月 2 日国务院颁布了《关于安置老弱病残干部的暂行办法》和《关于工人退休退职的暂行办法》。这两个《暂行办法》与 1958 年的退休办法相比有较大变化，主要表现在四个方面：一是对老、弱、病、

残干部和工人的退休分别拟定办法。二是对老、弱、病、残干部做了5种安置:当顾问,担任荣誉职务,离职休养,退休,退职。三是规定工人符合条件的可以有一名子女顶替到国营企业工作。四是在待遇上做出较大的修改:①把按工龄领取退休待遇的方法改为新中国成立前参加革命工作的按革命时期领取退休待遇;新中国成立后参加革命工作的干部按工作年限领取退休待遇;工人按连续工龄领取退休待遇;退休费的标准有所提高;规定了退休费最低保证数。凡因工致残,完全丧失劳动能力的可按退职办理,饮食起居需人扶助的加发护理费。把过去的退职职工待遇一次性支付,改为按月发给。对社会有特殊贡献的干部、工人的退休费可酌情按不超过本人标准工资15%的标准提高。对离休干部、退休退职职工易地安置做了规定。⑥修订了干部离职休养制度。1980年10月7日国务院颁布《关于老干部离职休养的暂行规定》。1982年1月4日国务院、中央军委颁发《关于军队干部离职休养的暂行规定》。1982年4月10日国务院又颁发《关于发布老干部离职休养制度几项规定的通知》。这些规定与1978年6月2日国务院所颁发的干部和工人两个退休办法相比,基本上没有变化。1983年1月15日,国家劳动人事部颁发《关于建国前参加工作的老工人退休待遇的通知》该《通知》规定1949年以前参加工作的老工人的退休待遇可按退休前工资的100%领取。1980年3月14日,国家劳动总局、全国总工会联合发出《关于整顿与加强劳动保险工作的通知》对整顿的目的、内容、业务分工等问题做出规定。此后,全国国营企业开始对中断的企业社会保险管理工作进行全面的整顿和恢复。整顿工作主要有三个内容:其一是纠正十年动乱期间各种不符合国家社会保险政策规定的错误支付;其二是健全企业社会保险的管理机构,整理各种管理资料;其三是培训

社会保险专业干部，提高其业务和管理能力。在遗属生活补助方面，1980年2月3日国家民政部、财政部发出《关于国家机关、事业单位工作人员死亡遗属生活困难暂行规定》。新《规定》在遗属生活照顾方面较原《规定》有所放宽。1981年4月6日国务院颁发《国家机关工作人员病假期间生活待遇的规定》该《规定》主要是提高待遇标准。对新中国成立前参加革命工作的干部，其待遇可按不同级别分别从优。

在完善与补充集体所有制企业职工社会保险方面，1966年4月第二轻工业部、全国手工业合作总社曾制定《关于轻、手工业集体所有制职工、社员退休统筹暂行办法》和《关于轻、手工业集体所有制职工、社员退职退休处理暂行办法》。两个《暂行办法》颁发后，其他系统的县、区以上集体所有制经济组织亦陆续参照执行。1977年12月4日国家轻工业部、财政部和国家劳动总局制定的《关于手工业合作工厂劳动保险福利待遇标准和劳保福利费用列支问题的通知》规定：手工业合作社职工的社会保险待遇标准，可以按照国家和省、自治区、直辖市对国营企业的有关规定执行。此后，各地区对县以上和区县一级的集体企业职工相继比照这一规定办理。1978年8月19日国家交通部、财政部和国家劳动总局又发出通知允许县（市）成立的统一核算的运输公司和县（市）主管部门统负盈亏的集体交通企业，可按当地国营企业的规定实行社会保险。1978年9月29日国务院批转商业部等四单位《关于合作商店实行退休办法的报告》。1979年9月1日国家卫生部、财政部和国家劳动总局发出《关于集体卫生人员退休退职有关部门的通知》，使合作商店职工、集体卫生人员的退休退职可以分别参照国营企业和国家机关的有关规定执行。这些措施使我国集体所有制企业职工的社会保险事业得以发展。

完善城市社会福利、社会救济和优抚安置制度。随着党的十一届三中全会以后国家工作重点转移到以经济建设为中心的社会主义现代化建设上来，国家大力完善城市社会福利和职工福利制度。在职工福利方面，1976年以后，修改和增设了取暖补贴、上下班交通费补贴、职工探亲假等若干项职工福利补贴制度。各地普遍提高了职工生活困难补助起点标准，并对在职职工福利基金提取和使用方面进行修订，主要是增加职工福利基金的来源，为改善职工物质文化生活创造了条件。据统计，到1978年年末，全国职工年保险福利费用总额达78.1亿元，占当年全国职工工资总额的13.7%。优抚和社会救济对象得到的优待、补助金额达10.9亿元。同时，国家针对当时实际工作中存在的问题，在具体业务、方针政策上进行一系列的调整：诸如大力加强军队离休干部的安置与管理，加强城镇社会困难户和60年代精简职工的救济以及社会福利工作。

1978年12月20日，国家民政部、财政部重新印发1962年国家内务部、财政部的《抚恤、救济事业费管理使用办法》，重申执行该办法中抚恤、救济费的使用原则、使用范围、发放管理办法。在死亡抚恤待遇方面，1979年1月8日，国家财政部、民政部联合发出《关于调整军人、机关工作人员、参战民兵民工牺牲、病故抚恤金标准的通知》，《通知》所规定的抚恤标准比1955年规定的标准有所提高。1980年6月4日，国务院颁发的《革命烈士褒扬条例》规定，国家机关工作人员因公牺牲被批准为革命烈士的可发给800—1000元一次性抚恤金。这一标准在1984年、1985年又分别加以调整和提高。

重新振兴商业保险建制。党的十一届三中全会后，于1979年全国银行行长会议上，把重新振兴国内商业保险建制问题列入议

事日程。1979年国务院99号文件批转了这次行长会议纪要。同年4月25日中国人民银行就关于恢复国内保险业务和加强保险机构建设事宜正式发出通知。当时国家为扶植现代保险业做出两项重大决策：一是恢复中国人寿保险公司的建制，恢复国内业务，积极发展对外业务；二是把中国人民保险公司回归金融体系，并升格等同于国家专业银行，使中国的保险事业进入一个空前发展的时期。

二、中国城市社会保障体制的改革与现状

在建设有中国特色社会主义理论的指导下，从80年代起我国实行全方位改革开放。1984年10月党的十二届三中全会所做的《中共中央关于经济体制改革的决定》，把经济体制改革的重点由农村转移到城市，并明确提出企业改革是经济体制改革的中心环节。随之我国城市社会保障体制改革拉开序幕。这个时期，我国城市社会保障体制改革可以分为两个阶段：第一个阶段，从1984年到1992年是城市社会保障体制改革的探索阶段；第二个阶段，从1993年到现在，是城市社会保障体制改革全面铺开的阶段。

1. 中国城市社会保障体制改革的起因

1.1 传统的城市社会保障体制存在着弊端

传统的城市社会保障体制是计划经济的产物，在我国确定大力发展社会主义商品经济特别是转向社会主义市场经济的形势下，传统的城市社会保障体制的弊端日益暴露出来。其弊端主要有以下五点：