

## 第一章 社会保障制度建设总论

我国社会保障制度建设从 1978 年到 1998 年取得了突破性进展。这 20 年里，社会保障制度的建设可以用一句话概括，即改革计划经济体制下的传统社会保障制度，探索和建立适应社会主义市场经济的现代社会保障制度。我国社会保障制度改革是从本国国情出发，借鉴国际经验，在计划经济体制转向市场经济体制的渐进过程中逐步实施的。这一改革的起点是计划经济条件下长期形成的单一国家保障模式，目的是建立符合社会主义市场经济的社会保障体系。改革不是从抽象的教条出发，也不是照搬国外的某种模式，而是具体针对我国传统保障制度的弊端和市场经济体制的要求确定社会保障制度建设的目标、原则和框架。因此，在总论这一章中，有必要简要回顾传统社会保障制度的形成与发展，它在我国社会生活中曾经发挥过的积极作用，及其在计划经济转向社会主义市场经济过程中日益暴露出的弊端。本章还概括介绍了近 20 年来社会保障几个主要项目的改革脉络，并对涉及社会保障制度改革与建设的一些综合性问题，如管理体制、覆盖范围、统筹层次、属地原则、基金管理、多层次保障和社会保障立法等进行了总结和探讨。

## 第一节 我国计划经济体制 下的社会保障制度

从 1949 年中华人民共和国建立到 1978 年改革开放之前总的说，我国社会保障制度都处在计划经济体制之下。与这期间我国政治经济形势的变化相对应，社会保障制度的发展变化还可以大致分为三个阶段：1949 年到 1957 年，是社会保障制度的创建阶段；1958 年到 1966 年，是社会保障制度的完善发展阶段；1966 年到 1976 年是社会保障制度的停滞倒退阶段。

### 一、新中国社会保障制度的建立

中国共产党在未取得全国政权之前，在革命根据地也实施过保护劳动者的保障制度。如 1931 年在中央苏区颁布的《中华苏维埃共和国劳动法》，1940 年前后各革命根据地颁布的《陕甘宁边区劳动保护条例》、《苏皖边区劳动保护条例》、《晋冀鲁豫劳动保护条例》，1948 年东北行政区颁布的《东北公营企业战时暂行劳动保险条例》等等。在此基础上，全国解放后，我国在很短的时期内就颁布了《劳动保险条例》，在全国范围内逐步建立起了以国家保障为主要形式，以全民所有制单位职工为主要对象，以企业和机关事业单位为基本管理单元的社会保障制度。

当时，新中国面临着百年战乱后百废待举的局面。旧中国遗留下来的经济萧条、通货膨胀、工人失业等问题十分严重。政府在集中人力、财力、物力进行大规模经济建设的同时，颁布实施了一系列社会保障法律法规，对保障职工生活、稳定职工情绪，继而调动职工的社会主义建设积极性起了巨大的作用。这一点，在今天

也不能否定。

1951年2月，我国颁布了《劳动保险条例》，具体规定了职工在疾病、伤残、死亡、生育以及养老等方面可以享有的保险待遇。考虑到当时多种所有制经济形式存在的情况，《劳动保险条例》在制定实施范围时，是从企业职工人数出发的，没有过于偏重从所有制出发。该条例规定，开始只在100人以上的国营企业、公私合营、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、附属单位实行。暂不实行《劳动保险条例》的企业则可以采取由企业行政或资方与工会协商、签订集体合同的方式，规定适当的保险待遇。《劳动保险条例》除失业保险外，对养老、工伤、疾病、生育、遗属等保险项目都做了具体规定，构筑了我国社会保险制度的基本框架，是我国社会保障制度建设的重大举措，成为后半半个世纪内我国社会保障制度发展演变的源头。

1953年1月，政务院根据当时恢复国民经济发展任务基本完成国家开始社会主义建设的情况修订了《劳动保险条例》劳动部颁布了《劳动保险条例实施细则修正草案》。与1951年的《劳动保险条例》相比，修订后的条例和实施细则草案把实施范围扩大到一般工厂、厂矿和交通事业的基本建设单位、国营建筑公司；同时提高了部分劳动保险项目的待遇水平，如退休费替代率由原来的35—60%提高到60—80%，因工死亡丧葬费由2个月的企业平均工资提高到3个月，等等；还规定合作社经营的工厂、矿场及其附属单位按国营企业办法，实施劳动保险待遇，后来许多社会保障方面的法规规定集体企业参照国营企业执行，可以说是这一条款的摹本。1956年，在国民经济进一步好转的情况下，企业社会保险的实施范围扩大到商业、外贸、粮食、供销合作社、金融、民航、石油、地质、水产、国营农场、造林等13个产业和部门，社会保险覆盖了当时各类企业职工的94%。

在企业社会保险建立的同时，适用机关事业单位的社会保险也逐步建立起来。如 1952 年政务院颁布的《关于对人民政府、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》、1955 年国务院颁布的《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》、1956 年颁布的有关女工保护条例等使养老、疾病、死亡、生育等主要社会保险项目基本建立起来。

此外，在社会救济、社会福利和优抚安置等方面也有一系列的制度建设如 1950 年内务部公布的有关革命军烈属优抚工作的 5 个条例、1950 年颁布的《工会法》中对工会在改善职工福利方面的有关规定、1956 年全国总工会颁布的《职工生活困难补助办法》、1957 年国务院发出的《关于职工生活方面若干问题的指示》，等等。到 1957 年末，我国社会保障制度建设取得了重大进展，社会保险和社会救济、社会福利、优抚安置等一系列法律法规都基本建立起来，对当时保障职工权益、稳定社会生活、促进社会主义建设起了重要的作用。这一阶段，存在的主要问题是在确定具体政策时，有不少是从原则或教条出发，有的因经验不足，照搬了前苏联的作法，与中国的实际情况脱离，有许多不切实际的地方。

## 二、传统社会保障制度的发展与完善

1957 年到 1965 年，我国社会保障制度虽然受到“大跃进”和“三年自然灾害”的干扰，总的看，还是不断发展和完善的。这一阶段，我国社会保障制度建设基本遵循 50 年代初期建立社会保障制度时确定的原则，但在一些方面做了更符合中国实际的改变。

在养老保险方面，1958 年国务院通过了《关于工人、职员退休处理的暂行规定》，制定了职工因工作致残完全丧失劳动能力后退休的待遇；增加了因身体衰弱可以经医生证明提前退休的规定；适

当放宽了退休的一般工龄；对有特殊贡献职工的退休待遇提高 5%；进一步把退休制度扩大到供销合作社和部队无军籍职工。此外，1958 年国务院还制定了《关于工人职员退职处理的暂行规定》，统一了工人和职员的退职条件和退职待遇标准。

在医疗保险方面，1965 年中央在批转卫生部党委《关于把卫生工作的重点放到农村的报告》的批示中指出“公费医疗制度应当适当改革，劳保医疗制度也要适当整顿”。其后，卫生部和财政部发出了《关于改进公费医疗管理问题的通知》，劳动部和全国总工会发出了《关于改进企业职工劳保医疗制度几个问题的通知》。这两个文件开始着手解决传统医疗保险存在的严重浪费问题，规定看病要收挂号费，营养滋补药品费用一般自理，职工因工负伤和因职业病住院本人要负担膳费等。另外，1963 年，国务院在批转劳动部的有关报告中，对硅肺病人的生活待遇和保险福利等做了具体规定。

在精简下放职工的安置方面，1962 年国务院颁布了《关于精简职工安置办法的若干规定》，规定凡精简下来的老弱残职工，符合退休条件的作退休安置，不符合退休条件的作退职处理。对家庭生活有依靠者，发给退职补助费；家庭生活无依靠的，由当地民政部门按月发给相当本人原工资的 40% 的救济费。同时对大量大跃进时期从农村招收的工人也采取了精简回乡的措施，规定了相关的待遇。这些措施，对缓解 60 年代初期的严重经济困难起了积极作用。

在社会福利和社会救济、优抚方面，1963 年将国家机关工作人员的福利费从 1958 年按工资总额的 1% 提取提高到 2%；60 年代初期，国家有关部门要求整顿安置残疾人员的福利工厂；1962 年内务部和财政部颁发了《抚恤、救济费管理使用办法》对合理使用抚恤、救济费起了很大作用；1965 年国务院发出通知，要求对精

简回乡的职工进一步做好生活困难救济工作 等等。

### 三、传统社会保障制度的停滞与弊端

1966 年到 1976 年，我国经历了一个特殊历史时期。这一时期极‘左’思想横行，我国的政治、经济、文化和社会生活各方面都遭到了严重的破坏。社会保障事业也不例外，经历长达了十年的停滞、破坏阶段：一是各项管理机构被撤消，如当时负责职工社会保险事务的工会被停止活动，负责社会保障行政管理的劳动部、民政部、卫生部、人事部门等长期处于瘫痪状态，社会保障工作基本无人管理；二是建国以来建立的各种社会保障法律法规和制度实际被废止，有的被批判为资本主义，有的被批判为修正主义，社会保障工作无章可循；三是退休费用的社会统筹被取消，1969 年，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》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。”从此逐步形成了企业自保的格局，社会保险的统筹调剂、社会共济职能难以发挥，致使我国社会保障事业倒退。

现在回顾我国计划经济体制下的社会保障制度，既要肯定 50 年代和 60 年代初这一制度所发挥过的积极作用，更要清醒地认识到，传统社会保障制度是计划经济的产物，在我国确定了从计划经济转向社会主义市场经济的方向后，传统社会保障制度的弊端日益显露。这些弊端可大致归纳为以下四个方面：

一是覆盖范围狭窄。从所有制角度看，建国初期社会保障制度的覆盖面并不狭窄，但工商业社会主义改造完成后，社会保障的覆盖面就主要集中在全民企业了。60 年代中期以后，在“以阶级斗争为纲”的左倾思想指导下，私营企业不复存在，个体工商业被当作“资产阶级的尾巴”割掉，在这种政治经济背景下，传统的社会

保障覆盖范围必然，也只能主要局限于国有单位和部分集体企业。改革开放以来，私营企业、个体经济组织和外商投资企业以及各种混合所有制企业迅速发展，现在已经明确非公有制经济是社会主义市场经济的重要组成部分，再把社会保障覆盖面局限在国有企业及部分集体企业，显然不适应多种经济成分共同发展的需要，也不利于劳动者在不同所有制之间流动，更不利于国有企业同其它经济类型的企业平等竞争。

二是保障层次单一。计划经济下的分配理论认为，职工工资中不包含社会保障的费用，养老、医疗等社会保障费用是被国家在确定职工工资前就扣除了的，社会保障费用自然应当全部由国家或国家通过国有企业来承担。马克思在《哥达纲领批判》中指出，社会主义社会从国民收入中扣除用于扩大再生产的积累基金、为应付意外情况如自然灾害的准备基金这两项后的剩余部分形成消费基金。而消费基金中还要再扣除与生产非直接有关的一般管理费、国防费用、无劳动能力的社会成员的生活保障基金、满足社会普遍需要的医疗教育等基金这四项，最后剩余才是职工个人消费基金，即后来我们所说的职工工资奖金。所谓按劳分配，是指国民收入作了 6 项扣除之后的个人消费基金而言，它并不包括社会主义制度下分配方面的全部关系。一定数量的社会财富是通过社会消费基金提供给社会成员的。社会消费基金的分配特点是社会全体成员，均可以从社会消费基金中得到自己应得的养老、医疗、残疾、遗属以及教育等福利，而且是免费的。但事实证明，职工不投保，社会保障费用都是国家支出，长期这样搞，职工必然缺乏自我保障意识和费用节约意识，造成社会保障支出，例如药品等支出的严重浪费。此外，这种单一国家保障的模式还难以避免高度中央集权产生的种种问题，如国家负担过重、平均主义盛行、运转机制僵化 等等。

三是缺乏社会共济。本来国家保障模式是在全社会分担社会保障的风险，应当说共济性很强。之所以 60 年代中期形成的“企业自保”可以维持多年，就是因为计划经济条件下，国有企业是政府机构的附属物，盈利上缴国家，亏损政府补贴，企业吃国家的“大锅饭”。国有企业的社会保障负担最终还是国家的负担，只不过是企业代为管理这部分资金，国家仍然起着在盈利和亏损企业之间调剂社会保障费用余缺的作用。但是，随着国有企业改革的深化，企业成为自主经营、自负盈亏的经济组织，“企业自保”就会造成新老企业间社会保障负担畸轻畸重，亏损企业无法保证职工的基本社会保障待遇。至今许多困难企业的职工报销不了医药费，在差额拨付养老金的企业拖欠养老金，还是企业自保的弊端没有根本解决。与此同时，一些带有垄断性质的行业或企业却可以利用企业自保的旧机制过分提高本企业、本行业职工的各种社会保障待遇水平。这就使得本来应当通过社会保障共济作用加以缩小的工资分配差距，由于行业或企业间社会保障待遇水平悬殊而进一步扩大了。这违背了国家举办社会保障事业的初衷。此外，保障费用和管理服务工作由企业承担，促成企业办社会，影响企业集中力量从事生产经营。

四是保障项目不全。社会保障应当包含哪些项目，各国并不一致。国际劳工组织 1952 年通过的《社会保障最低标准公约》对医疗、疾病、失业、养老、工伤、生育、残疾和家庭津贴等 9 个项目作出了规定，应当说，这些是最基本的社会保障项目。我国的社会保障项目比这一国际公约更宽，如包括了社会救济、优抚安置、社会福利等。可是，长期以来我国社会保障中缺少失业保险项目，这不仅使我国社会保障体系不全，更重要的是在社会经济生活方面造成了严重的后果。尽管刚刚建国的时候，1950 年政务院曾发布过有关救济失业工人的暂行办法，但那只是针对旧中国遗留的失业

工人而言。由于传统的社会主义政治经济理论认为计划经济条件下不存在失业，当 50 年代中期我国社会主义建设取得了巨大成就，城镇失业问题得到缓解之后，1957 年我国宣布消灭了失业，之后 20 多年里，虽然也发生过 60 年代初和 70 年代末、80 年代初的严重“就业问题”，失业一词却从没有被用来描述我国社会经济现象。传统的社会保障体系中没有失业保险，一方面使国有企业职工增易减难，逐步积累起大量的冗员，至今是国有企业的沉重负担；另一方面使职工形成终身就业的观念，缺乏自我择业的意识，至今还是国有企业职工下岗分流的思想障碍。

## 第二节 我国社会保障制度的改革与发展

1976 年十年动乱结束，经过短暂的徘徊，1978 年党的十一届三中全会确定了改革开放的方针政策，我国的政治经济形势从此发生了根本性的变化。改革最早从农村起步，1984 年党的十二届三中全会通过了《中共中央关于经济体制改革的决定》，开始了以搞活国有企业为中心环节的经济体制改革，社会保障体制的改革也相应提到议事日程。20 年来我国社会保障体制改革大致可以分为两个阶段：第一阶段从 1978 年党的十一届三中全会到 1992 年党的十四大，是社会保障制度改革的探索时期。其特点是主要作为国有企业改革的配套措施，在关系国有企业改革的各单项项目上分别进行了探索；改革的指导思想局限在计划经济与市场调节相结合的框架内。第二阶段自 1993 年至今，是社会保障制度改革取得突破性进展时期。其特点是在继续为国有企业改革搞好配套的同时，明确了社会保障制度是构筑我国社会主义市场经济框架的五大体系之一；在社会保障项目单项改革继续深化的同时，初

步形成了我国社会保障制度改革的总体框架；改革的指导思想明确为建立适应社会主义市场经济的社会保障体系。

与我国经济体制改革的进程，特别是国有企业改革的进程相适应，社会保障制度改革的重点在 80 年代中后期主要放在养老、失业保险项目上，80 年代末和 90 年代以来，养老保险改革有很大进展，同时医疗保险得到重视，失业保险的重要性更加突出，社会救济制度改革也取得了显著成就。党的十五大报告中提出社会保障制度改革和建设的重点项目是养老、医疗、失业保险和社会救济四个方面。

### 一、养老保险制度改革的主要进展

我国养老保险制度包括企业职工和机关事业单位两类。除企业化管理的事业单位近年来参照企业职工养老保险制度进行改革外，机关事业单位职工的养老保险制度基本上与传统制度没有多大区别。20 年来，企业职工的基本养老保险制度已经取得了突破性的进展：

一是突破了过去每个企业自己负担本企业职工退休费用的“企业自保”的模式，推行了退休费社会统筹，使得新老企业在职工养老方面相互共济，以利于企业平等竞争。1984 年起，部分地方开始在国有企业和一些集体企业探索实行企业职工退休费用社会统筹制度。1997 年底，全国参加基本养老保险费用社会统筹的企业职工达到 8671 万人，企业离退休人员 2533.4 万人，已分别占企业职工总数的 80% 和企业离退休人员总数的 98% 以上。

二是突破了原来现收现付、代际转移模式，改变为部分积累模式。所谓现收现付、代际转移，就是退休人员在退休前本人没有任何养老金积累，其所需的养老费用完全由在职职工负担，年轻一代养老，一代。如果在职工与退休人员的比例总是保持在目前的约

4.5:1 左右,那么现收现付、代际转移模式可以继续维持下去,但我国正处于人口老龄化高峰到来之际,据预测到 2030 年退休人员将达到高峰。如坚持现收现付,那时约 2 个在职职工就要负担一个退休人员的生活,企业和职工将不堪重负。为此,现在在职职工就要为将来退休积累部分养老金,以渡过我国迅猛到来的人口老龄化高峰。部分积累制从 80 年代中期开始探索,1991 年颁发的《国务院关于企业职工养老保险制度改革的决定》中明确指出基本养老保险实行社会统筹和部分积累。到 1997 年,全年企业职工基本养老保险基金收入为 1337.9 亿元,支出 1251.3 亿元,当年结余 86.6 亿元,历年滚存结余 682.9 亿元。

三是改变了过去退休费用由国家、企业包揽的办法,实行国家、企业、职工三方合理分担费用,并明确了企业职工基本养老保险制度实行社会统筹和个人账户相结合的原则。这是我国养老保险的制度创新,较好地界定了国家对职工养老所应负的有限责任,确定了职工个人应负担的养老保险责任;既体现了社会互济,也突出了自我保障;既讲究公平,又注重了效率,通过个人账户把职工养老待遇水平和在职时的贡献大小紧密联系起来。1991 年颁布的《国务院关于企业职工养老保险制度改革的决定》规定基本养老保险费用由国家、企业、个人三方共同负担,1995 年颁布的《国务院关于深化企业职工养老保险制度改革的通知》则进一步明确了党的十四届三中全会提出的养老保险实行社会统筹和个人账户相结合的原则,形成了两个具体实施办法。

四是统一了企业职工基本养老保险制度。1994 年以来,各地在积极探索社会统筹和个人账户相结合的基本养老保险制度方面做了大量工作,但由于缺乏经验,在实际工作中形成了多种个人账户规模,有的个人账户为职工个人工资的 16%,有的是 12%,有的只有 3%。不同的个人账户规模给职工合理流动增设了障碍,还

带来其他种种问题。在总结各地经验的基础上，1997 年国务院颁布了《关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》，统一规定企业缴费率一般不超过 20%、职工缴费率从 4% 逐步提高到 8% 统一规定按职工本人工资的 11% 设立个人账户；统一规定基本养老保险待遇按 20% 的当地社会平均工资加个人账户储存额  $\div 120$  计发。决定还进一步明确了养老保险制度改革的目标、原则 对有关养老保险的主要问题 如多层次保障体系、统筹层次、属地管理、基金管理等都提出了指导意见 是我国养老保险制度改革的一个重要里程碑。

## 二、失业保险制度的建立和主要进展

改革开放以来，其他社会保障项目都面临着改革传统制度，建设新制度的任务，而失业保险制度面临的则是建立与发展的任务。按说没有旧制度的约束，应当从一开始就建立一个符合社会主义市场经济要求的失业保险制度。但由于理论上对社会主义社会是否存在失业长期争论不休，实际上把国有企业的隐性失业转化为社会公开登记失业也很难一步到位，所以在充分肯定失业保险成绩的同时 要看到 20 年来这一保险项目的建立和发展同其他保障项目一样，也经历了曲折的历程。

一是从实际出发，建立失业保险制度，填补我国社会保障体系中的空白。在理论界仍对社会主义社会是否应存在失业进行争论的时候，1986 年，国务院从经济体制改革的实际需要出发，颁布了《国营企业职工待业保险暂行规定》这一规定是 1986 年国务院颁布的有关国有企业对新招职工实行劳动合同制的四个文件之一，可以说是当时国有企业改革的一个配套措施。当时使用“待业”一词可以避免关于失业问题的理论争论。尽管这一暂行规定只适用于国有企业的合同制工人和破产及濒临破产企业的部分职工，覆

覆盖面很小，但它开创了我国社会保障体系中的失业保险，具有重要意义。

二是逐步扩大失业保险覆盖范围，为所有制结构调整和产业技术结构调整所必然要求的劳动力结构调整提供社会保障。进入 90 年代，国有企业改革逐步从改革初期力求搞好每一个企业转向从整体上搞活国有经济。这样，国有经济内部的产业和技术结构调整就突出出来。同时 90 年代以来非国有经济组织的快速发展客观上也提出了劳动力在不同所有制之间的流动问题。为适应经济改革深化的要求，国务院于 1993 年颁布了《国有企业职工待业保险规定》，把失业保险的范围扩大到所有国有企业的合同制职工、破产企业及濒临破产企业的职工、撤消和解散企业的职工、停产整顿企业精减的职工、企业辞退和除名的职工以及国家地方法律法规规定的其他职工。应当指出的是 90 年代以来劳动体制改革已经要求在国有企业实行全员劳动合同制，这样，1993 年的失业保险规定实际上可以覆盖全体国有企业职工。1993 年劳动部还下发了《关于实施〈国有企业职工待业保险规定〉的意见的通知》要求各地在扩大国有企业失业保险范围的同时，把非国有企业职工的失业保险制度摆上议事日程。根据这一精神，一些省市逐步将失业保险的覆盖范围扩大到城镇集体企业、私营企业职工、三资企业的中方职工和国家机关、事业单位、社会团体的部分职工。1986 年到 1996 年，11 年来，共为 900 多万人次提供失业保险。1997 年底，全国参加失业保险的职工人数为 7961.4 万人，全年共有 319 万人享受了失业救济。

三是把失业保险和促进就业有机结合起来，在稳定社会的同时进一步促进经济发展。一些福利国家曾经单纯搞失业救济，且救济水平偏高，致使一些人满足于拿失业救济金而不愿工作。我国失业保险制度的建立与发达国家相比，虽然建立较晚，但记取了

一些国家“失业救济促进失业”的教训，从一开始就明确规定把失业保险和促进就业工作相结合，并在管理体制和基金的运作方面都作了具体的规定，以利于两者的结合。我国在工业化过程中面临着巨大规模的产业结构、技术结构的调整，这必然要求劳动力结构的相应调整。加强转业培训，促进再就业，是适应劳动力结构调整、减少失业的重要环节。1994年以后，国家正式提出实施再就业工程，突出了失业基金促进失业人员再就业的作用，在失业救济与促进就业的有机结合上取得了明显进展。据劳动部门统计，1986年到1996年，共帮助500多万人实现再就业，其中享受失业救济人员的再就业率为54%。

四是失业保险与下岗职工最低生活保障相结合，在建立规范的适应市场经济要求的失业保险的同时，处理好经济转型期间国有企业大量冗员下岗的特殊问题。国有企业深化改革面临的突出问题是如何消化长期积累的大量冗员。这个问题在90年代中期，由于国有企业的经济效益下滑而日渐严重，企业冗员已达2000万—3000万。用市场经济的常规做法，以失业保险全部容纳这批冗员是十分困难的。在总结一些地方解决下岗职工问题经验的基础上，中央决定建立下岗职工基本生活保障制度。1998年6月中共中央国务院发布了关于做好国有企业下岗职工基本生活保障和再就业工作的通知，指出建立再就业服务中心是保障国有企业下岗职工基本生活和促进再就业的有效措施，是当前一项具有中国特色的社会保障制度。进入再就业服务中心的下岗职工在再就业服务中心的期限一般不超过3年；3年期满仍未再就业的，应与企业解除劳动关系，按规定享受失业救济或社会救济。下岗职工在再就业服务中心期间的基本生活费，原则上可按略高于失业救济的标准安排并按适当比例逐年递减，但最低不得低于失业救济水平，具体标准由各地根据实际情况确定。这样，下岗职工基本生活保

障的规定与失业保险制度之间就大致衔接起来了，发展方向是通过 3—5 年的努力，逐步将下岗问题纳入失业保险的规范管理，缓解经济转轨时期的特殊就业压力。1997 年通过各种途径，共分流国有企业职工 639.8 万人，全年下岗职工约 1200 多万人，到年底国有企业还有 634 万下岗职工未找到就业岗位。

### 三、医疗保险制度改革的主要进展

针对传统医疗保险制度存在的种种弊端，1988 年，经国务院批准，由卫生部牵头，成立了国家医疗保险制度改革研讨小组，开始探讨我国的医疗保险制度改革。1993 年后，医疗保险制度改革由国家体改委牵头，劳动、卫生、财政等部门参加。经过十多年的努力，医疗保险制度改革目前虽然还没有象养老、失业保险那样形成全国性的改革方案，但经过不断试点，在探索符合社会主义市场经济要求的医疗保险制度方面也取得了较大的进展：

一是改变过去公费医疗、劳保医疗费用由国家或单位包揽的办法，探索医疗费用与个人适当挂钩。1989 年在《国务院批转国家体改委关于 1989 年经济体制改革要点的通知》里，批准在丹东、四平、黄石和柳州四个城市进行医疗保险制度改革试点。试点的基本内容是建立职工医疗保险基金，由国家、单位、个人共同筹集，原则上按工资总额的一定比例筹集，将过去通过医疗费用报销给予职工的暗补转为公开的职工医疗保险基金，并规定职工看病时少量负担医药费。到 1993 年，医疗费与职工个人工资适当挂钩的办法在公费医疗单位则普遍得到推广，80% 以上的国有企业劳保医疗也实行了这一办法。此外 1989 年以后，部分省市还开展了离退休人员的医疗费用社会统筹，对保障离退休人员的医疗需求和平衡企业的医疗保险负担起了一定的作用。

二是改变企业各自负担医疗保险费用的企业自保模式，探索

职工大病医疗费用社会统筹。1992 年劳动部下发了《关于试行职工大病医疗保险费用社会统筹的意见》，要求各地结合实际情况试行。各地探索大病统筹的具体办法不尽相同，总的做法是根据医学上划分大病的种类，选择当地某些医疗费用开支较大的病种，由企业主管部门或劳动部门在一定范围内筹集大病统筹医疗保险基金，在职工患大病或有大额医疗费用支出时给予补助。试行大病统筹在一定程度上缓解了个别职工的大额医疗费用支出对本企业的压力，同时对保障职工的基本医疗也起了积极作用。

三是改变公费医疗经费管理办法，探索将公费医疗费用包给医院管理。一些省市为控制医疗经费的过快增长，在医疗保险改革中除了加强个人的医疗负担外，还探索改变对医院的经费管理办法，希望建立对医患双方的医疗费用支出制约机制。主要的办法是按人员定额将公费医疗经费的全部或部分包给定点医院管理，实行超支分担、结余留用的政策。经费超支由医院、职工所在单位财政部门三者合理负担，经费节约了，由医疗单位用于改善自身的医疗条件。把医疗费用的支出同医院的经济责任联系起来，有利于促进医务人员在保证患者基本医疗的同时，尽量控制医疗诊断、服务和药品的支出。在一些地区，实行医院对公费医疗费用包干的办法对抑制医疗费用的过快增长起了明显的作用。

四是探索社会统筹和个人账户相结合的职工医疗保险制度。80 年代后期和 90 年代初期，各地在医疗保险制度改革方面进行了不同方式的实践探索，取得了一定成绩。但总的看，缺乏统一的政策指导，传统医疗保险制度的弊端还没有从根本上解决。在总结各地经验的基础上，国务院决定在镇江、九江两市进行社会统筹和个人账户相结合的职工医疗保险制度改革试点。1994 年经国务院批准 国家体改委、财政部、劳动部、卫生部印发了《关于职工医疗制度改革的试点意见》，明确提出职工医疗保障制度改革的目的

标是建立社会统筹医疗基金与个人账户相结合的社会保险制度，并使之逐步覆盖城镇所有劳动者。镇江、九江的医疗保险制度改革取得了显著成绩，也暴露出一些深层次的矛盾和问题。鉴于医疗保险制度改革的复杂性，1996年国务院总结了镇江、九江两市探索社会统筹和个人账户相结合的职工医疗保险制度的经验，批准了国家体改委、财政部、劳动部、卫生部《关于职工医疗保障制度改革扩大试点的意见》，在各省市区又选择了五十多个城市进行统账结合医疗保险制度的探索，使我国职工医疗保险制度的改革进入了一个新阶段。在国务院进行医疗保险制度改革试点的同时，一些省市在国务院确定的医改目标、原则指导下，结合本地情况，探索了与镇江、九江医改方案不完全相同的统账结合办法。

目前，从全国看，形成了二种统账结合的具体办法：一种是以镇江、九江为代表的“三段通道式”，即医疗费用先由个人账户支付，个人账户一般相当于职工本人工资的5—6%。超出个人账户的部分由个人自付一定的数额，一般为职工本人年工资的5%；超过本人自付的部分，由社会统筹医疗基金按比例支付。镇江、九江等大多数国务院试点城市采用了这种办法。一种是“板块结合式”，即门诊医疗费用主要由个人账户支付，个人账户支付完了，基本由个人支付；住院医疗费用主要由社会统筹基金支付，同时个人要负担一定比例，个人账户结余也可以抵付个人负担的部分。海南省和深圳、珠海等市采用了这种办法。一种是“三金模式”即将部分社会统筹基金交企业作为调剂金管理；小额医疗费用由个人账户支付，不足部分由企业调剂金支付，超出企业调剂金支付额的由社会医疗机构管理的统筹基金支付。青岛、塘沽等地采用了这种办法。此外，上海等地还探索了先从住院医疗起步，再逐步建立个人账户的办法。三种统账结合的办法对抑制医疗费用过快增长、保障职工基本医疗都起了一定的积极作用，但在实践中也分别