

ZG SHBZ

中國社會保障
制度改革

邵雷
陳向東
編著

中国社会保障制度改革

邵 雷 陈向东 编著

经济管理出版社

责任编辑：汪美美
责任校对：孟赤平
技术设计：王忠民

中国社会保障制度改革

王德信 著

经济管理出版社出版

(北京阜外月坛北小街2号)

(邮政编码：100638)

新华书店北京发行所总发行 各地新华书店经售

通县向阳印刷厂印刷

787×1092 1/32 印张9.25 204千字

1991年2月第1版 1991年2月北京第1次印刷

印数：1~9000册

ISBN7-80025-380-5/F·293

登记证号：(京)029号

定价：4.80元

前 言

社会保障制度是社会工业化的产物，是人类社会利用法律、公约、政令等手段，从政治、经济上对社会劳动者实行身心保障的体系，也是一种人类社会文明的建设。不同结构的社会保障制度，反映出了不同国家的国体结构。

社会保障制度的发展与社会经济的发展密切相关，社会经济的发展，要求社会保障制度与之配套发展；社会经济水平的提高，又为社会保障提供物质保证。而社会保障制度、政策、形式的变化，直接关系到社会劳动者积极性的发挥，从而影响着社会劳动生产率提高，影响着社会经济的发展。社会保障制度作为一种关系着全社会劳动者利益的社会公益性体系，还会影响到人们社会生活观念的变迁，影响到社会风气、风俗以至人们的精神状态。因此，社会保障制度和社会经济发展体系，是人类社会前进的相辅相成的两个方面。

我国是社会主义国家，在社会保障制度的建设方面，突出体现了党和政府对全国广大劳动群众和各阶层社会成员的关怀。随着社会主义建设的发展、国家经济实力的增强，我国的社会保障制度也相应得到补充、完善。特别是党的十一届三中全会以来，我国实行“对外开放、对内搞活”的方针，社会经济发展水平显著提高，社会保障制度也随之进一

步完善。但是，随着经济体制改革的不断深入，社会保障制度方面遇到了一系列新问题，诸如：人民生活水平提高了，原有的社会保障水平应否也相应提高；物价调整后，社会保障如何保证人民的最低生活需要。此外，社会经济结构的变化，多种经济形式并存，人才流动等等，也都要求对社会保障制度进行相应的改革。

通过回顾我国社会保障制度建立和发展的历史，研究它与经济发展水平的关系，根据新时期的要求，尽可能提出一些或许有价值的观点和建议，以促进我国社会保障制度的改革与发展——这就是作者编写此书的初衷。

目 录

前 言

第一章 社会保障制度概述

- 第一节 社会保障制度的起源……………(1)
- 第二节 社会保障的基本概念及其内涵……………(4)
- 第三节 不同社会制度国家社会保障制度
的比较……………(7)

第二章 我国社会保障制度的沿革

- 第一节 国民党统治时期的社会保障……………(12)
- 第二节 革命根据地和解放区的社会保障……………(23)
- 第三节 新中国的社会保障制度……………(36)

第三章 我国的社会保障体系及其结构

- 第一节 我国社会保障体系的组织
管理结构……………(73)
- 第二节 建立我国社会保障体系
的方针和原则……………(75)
- 第三节 我国社会保险的体系……………(82)
- 第四节 我国社会福利事业的特点与结构……………(109)
- 第五节 我国社会救灾救济情况……………(120)
- 第六节 我国的优抚、安置工作……………(126)

第四章 我国社会保障制度存在的问题

第一节	社会保险制度面临的难题.....	(131)
第二节	社会保险制度存在的问题.....	(144)
第三节	社会福利制度存在的问题.....	(146)
第四节	优抚安置工作中的问题.....	(147)
第五章	我国社会保障制度改革的方针和政策探讨	
第一节	我国社会保障制度改革 的社会基础.....	(151)
第二节	我国社会保障制度改革 的方针和政策.....	(184)
第六章	我国社会保障制度的改革	
第一节	社会劳动保险制度的 改革.....	(217)
第二节	社会救济、福利、优抚事业 的改革及其发展.....	(246)
附 录:		
	各国社会保障制度的特点及其问题 和改革趋向.....	(264)

第一章 社会保障制度概述

第一节 社会保障制度的起源

社会保障制度作为一种社会意识的产物，是伴随着近代大工业的发生发展而出现的。所以说，它是工业社会的创造者——工人阶级、劳动阶层的独立意志的体现。社会保障的实行和发展，既非来自某个帝王的恩赐，也不是局部的地域性帮会式的利益联系，而完全是通过大工业的触角带向整个社会的一种基本需求。

19世纪末叶，欧洲的工业生产已经由家庭手工业时期过渡到机器生产的大工业时代，而工人的劳动条件则日益恶化，生活水平低下。劳动者为了维护自身利益，开始组织起来进行斗争。其中，必要的社会保障就是工人阶级所要争取的基本权利之一。这种呼声，最先在德国变成了现实。19世纪70年代，德国经济不景气，劳动人民生活每况愈下，工人运动愈演愈烈，于1875年成立了社会主义工人党。工人阶级开始参与政治斗争，严重地威胁着资产阶级和地主阶级的统治利益，迫使当时的俾斯麦政府不得不从镇压工人运动转而采用安抚政策，提倡通过国家立法来兴办社会保险，以缓和阶级矛盾。1881年11月，德皇威廉一世向国会发了一个有名的阐述了社会保险和社会援助的必要性的诏书。该诏书被称为德国社会政策的“大宪章”。俾斯麦政府于1883~1889年

间，先后实行了疾病、工伤和老年三项保险，成为世界上首次实施社会保障制度的范例。其保险经费的来源是：疾病保险费由雇主负担三分之一，雇员负担三分之二；老年保险费由雇主和雇员平均分摊；工伤保险费则根据对事故应负的责任情况，并考虑互济互助的原则，由雇主承担必需的部分，并每年进行一次估价和调整。在俾斯麦政府看来，规定雇主缴纳一定的保险费，有利于雇主在社会保险的行政管理方面取得与雇员同等的发言权，从而有利于企业的经营管理。

以后，欧洲各国迫于工人斗争的压力，也纷纷仿效德国，先后实行了不同项目的社会保险。英国1911年的铁路工人大罢工，迫使政府通过了《国家保险法》，开办了失业保险、老年保险和疾病保险；瑞典于1891~1913年间实行了疾病、工伤和老年三项保险；法国于1898~1910年间实行了工伤、失业和老年三项保险，1928年又制定了有关养老金和疾病强制保险的计划。美国则在30年代以美国为中心的 global 性经济危机时期，由罗斯福总统主持制定了美国的《社会保障法案》，其中只包括了很有限的老年、残废和失业保险。第二次世界大战以后，社会保障制度在西方各国逐渐普及起来，以英国为首的“福利国家”也盛行一时。

西方资本主义国家建立和发展社会保障制度的过程，实际上也就是这些国家发展资本主义经济的过程。正如列宁所指出的：雇佣工人以工资形式取得的那一部份自己创造的财富，非常之少，刚能满足最迫切的生活需要，因此无产者根本不能从工资中拿出一些钱储蓄，以备在伤残、疾病、年老、残废丧失劳动能力时，以及与资本主义生产方式密切相联的失业时的需要。因此，在上述情况下对工人实行保险，

完全是资本主义发展的整个过程决定的改革。

由上述社会保障的发展过程，可以总结出三个特点：

首先，在资本主义经济的发展中，可以说，社会保障形式的每一步社会化，都是工人阶级斗争的结果。比如，在欧洲大陆，阶级矛盾比较尖锐的国家和地区，实行社会保障的形式和种类所兼顾的社会面就比较宽，体现的劳动阶层的利益就比较多；而在那些资产阶级统治力量强大，工人阶级政治力量相对弱小的国家，社会保障的种类和形式所能兼顾的社会面就比较窄。例如美国1935年通过的《社会保险法》中，其保险对象，最初只限于联邦政府的工作人员，后经多次修改，范围才有所扩大。

其次，大多数资本主义国家的社会保障制度，都是在国家经济面临困境时建立的。德国作为社会保障制度的创始国是这样，英国、法国、美国等国家也都如此，甚至连日本的社会保险事业，也是在第二次世界大战后的困难时期迅速发展起来的。这就证明，社会保障制度的建立和发展，在客观上起着稳定经济发展、安定社会局面的作用，与社会经济的增长是相辅相成的。事实上，19世纪60年代以来，世界上经济发达国家积极发展社会保障体系和福利设施，已显示出“安全网”和“减震器”的作用。美国社会保障制度建立五十多年来，虽然经济危机此起彼伏，失业率一直很高，但穷人受打击的程度已不象30年代那么严重，社会也能相对地保持长期稳定，应当说，社会保障制度在其中起了相当大的作用。

第三，社会保障制度本身的发生发展，还与工业化带来的物质性、器械性和精神性因素有关。比如，科学技术的发

展，给社会带来了巨大财富，使人们对生活和工作条件的要求提高了；同时，科技和工业的发展，又给人们带来了许多新的疾病和灾难，尤其是大都市，面临着污染、疾病、老龄化、失业、工业和交通事故、工伤以及精神性创伤等等困扰。因此，人们客观上期望建立社会性的保障制度，以对付自然界以及非自然灾难的挑战。

由于上述特点，各国的社会保障制度都在迅速发展，不断改进。据有关资料，到1981年，已有139个不同社会制度和不同经济发展水平的国家，不同程度地建立了社会保障体系。

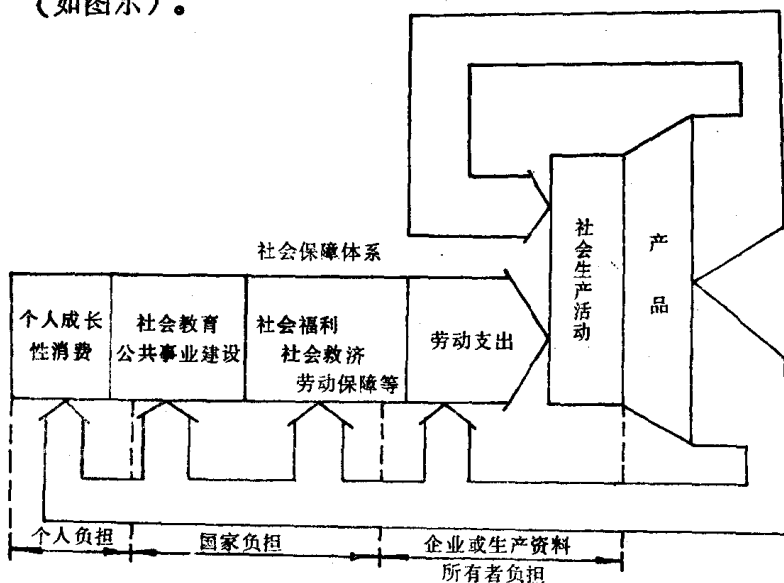
第二节 社会保障的基本概念及其内涵

概而言之，社会保障是国家以法律、政策、规章的形式赋予以劳动者为主的社会成员的一种基本权利，其目的是要保证劳动者从事社会劳动和社会生活的正常的身心状态，从而保证整个社会经济的正常发展。

具体地说，在社会劳动方面，社会保障体制应当保证劳动者在暂时或永久丧失劳动能力时，能够利用赋予他的权力，取得相应的物质帮助，来维持他自己及其家属的正常生活。其中，一时丧失劳动能力事故可能有：疾病、伤害、生育等；持续丧失劳动能力事故可能有：衰老、残废、死亡等。此外，尚有丧失发挥劳动能力事故，如失业等。以上这些事故，都会直接导致劳动者及其家庭收入的减少和支出的增加。因此，这一方面的社会保障的基本项目包括了医疗、养老、伤残、生育、死亡及遗属抚恤和失业等。同时，

在社会生活方面，社会保障体系亦应保证劳动者及一定范围的社会成员在遭受自然的和人为的伤害及经济损失之后，能够维持正常生活的权利和能力。因此，这一方面的社会保障的基本项目包含了救济、救灾，依照国家政策实行的优抚，以及社会福利事业。

社会保障体系从属于社会的经济循环过程，它是人类社会进行正常的社会化生产、交换、分配活动的一个组成部分。从可支付的经济价值的流通过程看，社会保障体系大致处在社会劳动的生产支出和劳动者自身的成长性消费之间（如图示）。



当然，不同国家、不同地区以及不同国家的不同历史时期，其社会保障体系的涵盖范围都是很不相同的，这也是由于不同的经济水平和国情（如人口、地理条件等）对社会保障

障体系在程度和范围方面的制约所致。这种制约的结果是，随着经济的发展，其涵盖范围有逐渐向左方发展的趋势。

但是，建立、发展社会保障体系，与发展经济的体系又是截然不同的两回事，不能施用同一的发展原则。社会保障体系对于发展经济的贡献，只能通过本身适时的物质保证，以焕发社会成员热爱社会、从事社会劳动的积极心态这种潜在的方式表现出来。

社会保障体系的发展，大致可划分为三个阶段：对能从事生产的劳动者的保障，对全体劳动者（包括潜在的劳动者）的保障和对全体国民的保障。在社会保障体系的发展史上，首先出现的是以体力劳动者为对象的劳动保障；其后则以一般劳动者为对象，扩大了保障范围；进而又把劳动者以外的一般市民，如个体企业的经营者、依赖财产收入和养老金、年金收入维持生活的无业者等，都包括在享受保障的范围之内。

从施行社会保障的项目看，也是先以病、残、老、死及生育为主要内容，以后才逐步扩大到对失业后的生活保障、社会性救济和社会性福利等方面。无论哪一个工业化国家，基本上都是遵循这样的途径发展其社会保障体系的。

目前，社会保障所包括的业务内容，也大致以这几个阶段的内容作为分类标准。

比如，按照由生产而及社会的层次分为三类：

①劳动保障。包括对劳动者工伤、疾病、死亡、生育及失业的保障，以及对其家属的津贴和伤残、退休之后的生活保障等等。

②社会性生活保障。如对社会成员遭受自然灾害，不可

预见性灾害的救济，老年保险等。

③社会性福利事业。如对社会成员实行的公费医疗制度、福利休养设施、特殊教育等等。

亦可作如下划分：

①与社会生产相关联的保障制度。如根据劳动者工龄长短和收入水平发展的年金、养老金、伤残恤金，遗属恤金和定期补助——如家属津贴、失业救济金、病残补助、生育补助、工伤补助等。

②普遍保障制度。如对所在国或地区的一定居住年限以上的人实行养老、伤残、孤儿恤金、家属津贴；以及根据经济情况调查，对贫穷或低收入的人或地区给以生活补助；对不可预见性的自然灾害和人为灾害的救济，等等。

③全民的福利性保障制度。如社会性的伤残康复、公费医疗、福利设施以及弱智、残疾人教育项目等等。

第三节 不同社会制度国家社会保障制度的比较

当前，不论是社会主义国家还是资本主义国家，都不同程度地实施了社会保障的措施和制度。当然，在不同国家和社会制度下实行社会保障的出发点不同，性质有区别，因而在具体做法上，如社会保险的范围、项目，保险资金的来源，给付保险金的条件和数额等等，都很不一样。

资本主义国家发展社会保障制度的目的，在于缓和阶级矛盾和经济危机，其实质仍然是要维持资产阶级的统治。现代资本主义改变了过去那种单纯用支付工资购买劳动力的形

式，而是采用工资、社会保险和某些福利待遇三种费用来获得劳动力。按照列宁的分析，这些费用仍然是劳动力价值和价格的转化形式。今天资本主义国家的社会保障，主要是通过社会保险、职工福利和贫困救济几方面来体现的，其中主要是社会保险。社会保险一般由国家立法建立，分项规定保险的实施范围、项目和待遇等。保险资金多数由劳动者和资方共同负担，国家定比或定额给以补贴。收费多采用按照工资的一定比例征收社会保险税（亦称工资税）的办法，给付的保险金也多以工资为计算标准，有的还随着一定时期的生活指数的升降进行调整。保险项目一般有老年、医疗、残废、死亡、遗属、生育、失业、以及家属津贴等福利性保障项目。范围一般以雇员为主（全体劳动性雇员中又以企业雇员及公职雇员为主）；在医疗、家属津贴等方面，某些国家的保障范围已扩大到全体国民，甚至包括居住一定期限以上的一切居民。不过，不同国家实施的社会保障项目存在着很大差别，保障的待遇亦有不小差距。

社会主义国家的生产目的是保证最大限度地满足整个社会经常增长的物质和文化生活需要。因此，一方面按照“各尽所能，按劳分配”的原则实行社会分配；另一方面，又根据社会经济发展的水平和劳动者的需要，有计划地建立和完善社会保障制度和体系。从实质上说，它是在社会主义条件下消费基金的一种必要的辅助分配方式。其分配原则，主要是保证劳动者在失去劳动能力后的基本生活需要，同时，也适当照顾劳动者过去劳动贡献的大小。这是与共产主义的“按需分配”原则或社会主义的“按劳分配”原则都不同的。社会主义的社会保障，是社会主义制度的一个组成部分。

分，它充分体现了国家对劳动人民的关怀和社会主义制度的优越性。

社会主义国家的社会保障体系，通常涵盖范围都比较宽，国家负担的比例也比较大。同时，由于社会主义国家的大部份工业企业属于全民所有，由企业支付的用于劳动保险、职工福利的资金份额，是由国家间接地承担的。

近年来，各社会主义国家都在不同程度地实行经济体制改革，社会经济成份趋向多元化，企业在国家的财政收支方面有了相对的独立性，社会保障的体系和形式也随之有了变化。

目前，不同社会制度国家的社会保障体系，在表现形式上出现了相互渗透的趋势。

总之，在不同制度的国家中，社会保障体系性质不同，表现也有所不同。但在社会劳动保险、社会福利、社会救济等方面，却又存在着一些共同点：

在社会保险方面

(1)首先保证以劳动者（被雇人、雇员等）为主的受保权利。因为虽然疾病、伤害、死亡以及有害健康的各种事故不是劳动者所特有的，但劳动者比其他人遭遇这种事故的可能性更大。

(2)保险基金一般由企业或国家财政积累作专项支出，或办理强制保险，组织国营保险或公营保险。因为普通劳动者只靠工资生活，如发生损害健康的事故以致不能劳动，则将丧失部份或全部工资收入；又由于工资数量有限，缴纳保险金的能力也很低，所以现在各国实行的社会保险，都由国

家统一管理，通过国家立法强制实施，凡符合法律规定的人都必须参加。至于个人是否缴纳保险金，以及应缴纳的数额和保险的待遇等，都由国家规定，个人不能随意选择。国营的各种保险事业，一般由国家财政或企业以某种形式建立该项基金。在某些情况下，投保人丝毫不必分担任何资金。这是一切社会保险的共同点。

(3)国家和企业担负社会保险金的份额，依照特定要求而有所差异。一般来说，以被雇人为对象的保险，应负责分担保险金的首先是企业；而在某些需要国家支持的经济行业中，以及对某些工业化、现代化的进程中必然发生的普遍性社会保障问题，国家则承担较多的责任。

(4)社会保险以社会大多数成员最迫切的共同需要为其保险项目，以基本的生活需要为其保险待遇的标准。

在社会福利方面

社会福利事业，包括政府部门在城市为社会孤老残幼兴办的各种救济福利设施和社会性服务机构（如社会福利院、儿童福利院、精神病院等），组织兴办的社区服务工作，以及社会福利性生产等等。

社会福利事业服务的对象和范围，在不同的历史阶段有所不同，但其宗旨始终是为那些无家可归、无依无靠、无经济来源的老人、残疾人、残疾儿童、精神病患者等等提供经济保障和服务保障，以及对一般社会劳动者组织必要的社会性服务等。这是一项为社会上最困难的人排忧解难的高尚事业。