

了解中国丛书



宋晓梧

了解中国丛书

「中国社会保障制度改革」



清华大学出版社 <http://www.tup.tsinghua.edu.cn>

了解中国丛书

中国社会保障制度改革

宋晓梧

清华大学出版社

(京)新登字 158 号

内 容 简 介

本书是《了解中国丛书》之一册。本书重点阐明了我国社会保障制度改革的必要性、迫切性,介绍了社会保障制度改革的进程和成果;同时,也简要地分析了当前我国保障制度改革面临的诸多问题和困难,以及改革的思路。本书包括的内容:中国社会保障制度改革的原则、目标和框架;职工养老保险制度改革;失业保险制度改革;职工医疗保险制度改革;社会救济制度改革;其他社会保障项目改革;关于社会保障制度改革的几个综合性问题。

本书适用于对我国社会保障制度有兴趣的中等文化程度以上的读者阅读。

书 名: 中国社会保障制度改革

作 者: 宋晓梧

出版者: 清华大学出版社(北京清华大学学研大厦,邮编 100084)

<http://www.tup.tsinghua.edu.cn>

印刷者: 北京人民文学印刷厂

发行者: 新华书店总店北京发行所

开 本: 850×1168 1/32 **印张:** 6.625 **字数:** 166 千字

版 次: 2001 年 10 月第 1 版 2001 年 10 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 7-302-04651-4/D·33

印 数: 0001~4000

定 价: 12.00 元

《了解中国丛书》编委会

主 编：朱育和

副主编：张步洲

编 委：吕 嘉 欧阳军喜

写在前面的话

“人贵有自知之明”。无疑地，作为中国人，自当了解中国。

中国是中国人的，中国需要全体中国人来共同建设发展。对中国有了共同的了解，才能对办好中国的事有共识。有了共识，才能协力同心，建设发展好我们的国家。同时，中国又是世界的一部分，中国要走向世界，世界也需要了解中国。了解和介绍中国，在今天已是时代的需要。

凡中国人，对中国当然都有所了解，但又都不能说很了解。这不仅是由于中国历史久，地方大，人口多，更重要的是因为近代以来中国变动得太快，太深，太广！时至今日，这种变动之迅疾深广，真正是史所罕见，世所罕见。了解历史的中国难，了解今日之中国更难。而我们正是要立足于当今之神州，奋力建设好今日与明日之中国。我们必须历史地了解中国，把中国的昨天、今天与明天联系起来作纵贯的了解；我们必须多层面、全方位地了解了中国，把东西南北中的经济、政治、文化等各个领域，以至把中国与世界联系起来作横通的了解。事实上，非如此，也不能真正了解了中国。当然，这里说的是，了解中国。应当这样，并不是说，以个人之力，就都能够这样地了解中国。相反，要取得有助于建设中国的真知真识和共知共识，需要各方协力同心、相互沟通才能有成。正是出于这样一些想法，我们决意编辑出版这套丛书。

在这套丛书中，我们敦请不同领域、不同学科对中国深有所知

N 中国社会保障制度改革

的专家、学者,分别以其专长,就中国社会的方方面面,从历史到现实,作出简略而翔实、详备而显豁、既概括又具体、既浓缩又生动的介绍。我们力求呈现在读者面前的都是大手笔的小作品,都力图做到“尺幅见千里”。

当然不能说,读了这套丛书就了解了中国。但我们相信,读了这套丛书,将大有助于了解中国。了解中国,是无止境的。我们衷心期望,这套有助于海内外中华儿女了解中国的丛书,能得到各方面的认可与支持,从而获得旺盛的生命力。我们乐意为此竭尽绵薄。

朱育和

前 言

“大道之行也，天下为公”，“故人不独亲其亲，不独子其子，使老有所终，壮有所用，幼有所长，鳏、寡、孤、独、废疾者，皆有所养”。这是中国民众几千年来美好而难以实现的愿望。在计划经济体制下，国家也曾力图包揽城镇的教育、就业、养老和医疗等事务，实际却形成了“企业自保”的局面。事实证明，国家包揽与“企业自保”是不成功的，不能适应我国社会主义初级阶段生产力发展的需要。改革开放后，特别是党的十四届三中全会明确提出社会保障制度是社会主义市场经济体制的重要组成部分以来，这方面的改革取得了一定成绩。

近年来，随着改革的深入，长期积累的国有企业冗员显性化，出现了大量下岗职工，失业率逐年上升，养老保险、医疗保险以及社会救济等方面的问题也日益突出。涉及亿万群众生活，关系国家、企业和职工三者利益调整的社会保障制度，已成为关系改革、发展和稳定的一项极为重要又十分迫切的任务，其复杂性、重要性得到社会共识。

作为世界上人口最多的国家，中国能否在前所未有的经济转轨过程中保持社会稳定，在很大程度上取决于能否适时建立适应社会主义市场经济要求的社会保障制度。现在，社会保障制度改革不仅成为国内各界关注的焦点，也引起了境外华人和许多外国学者的关注。

中国社会保障制度改革

本书的重点是阐明我国社会保障制度改革的必要性、迫切性,介绍社会保障制度改革的进程和成果,而不是详尽说明社会保障制度的具体规定。同时,作者并不回避当前改革仍面临的诸多问题和困难,对进一步改革的思路,也尽可能做了简要的分析和概括。对于一般读者来说,读读本书就能够大致了解中国社会保障制度改革的概况了。作为《了解中国丛书》中的一册,受读者对象和篇幅的局限,本书对于专门从事社会保障研究的专家学者,或从事社会保障实际工作的人员来说,就显得不那么够用了。港澳台以及国外学者或有关人员如果愿意更深入地研究中国的社会保障问题,可以从本书的参考文献中找到一定线索。

目 录

前言	VII
一、中国社会保障制度改革的原则、目标和框架	1
(一) 计划经济体制下的社会保障制度	1
(二) 中国社会保障制度改革的目标和原则	8
(三) 社会保障制度建设的基本框架	12
二、职工养老保险制度改革	15
(一) 传统养老保险制度	16
(二) 中国的人口老龄化	22
(三) 企业职工养老保险制度改革	28
(四) 机关、事业单位职工养老保险制度改革探索	48
(五) 建立和完善职工养老保险体系	54
三、失业保险制度改革	66
(一) 失业概况	67
(二) 失业保险制度的建立与发展	73
(三) 深化失业保险制度改革	85
四、职工医疗保险制度改革	100
(一) 传统职工医疗保险制度	100

中国社会保障制度改革

(二) 职工医疗保险制度改革探索	109
(三) 建立统一的城镇职工“统账结合”医疗保险制度 ...	128
五、社会救济制度改革	137
(一) 城市居民最低生活保障制度试点	137
(二) 在全国范围内建立城市居民最低生活保障制度 ...	146
六、其他社会保障项目改革	153
(一) 工伤保险	153
(二) 生育保险	158
(三) 优抚保障	164
(四) 社会福利	169
(五) 职工互助保险	173
(六) 农村社会保障	177
七、关于社会保障制度改革的几个综合性问题	183
(一) 社会保障管理体制	185
(二) 多层次保障体系	187
(三) 社会保险与商业保险	189
(四) 社会保障覆盖范围	193
(五) 城镇社会保障与农村社会保障	195
(六) 社会保障法制建设	198
主要参考文献	201

一、中国社会保障制度改革的原则、 目标和框架

改革开放以来,中国社会保障制度建设取得了很大进展。这一进展如果用一句话概括,就是改革计划经济体制下形成的社会保障制度(下面简称为传统社会保障制度),探索和建立适应社会主义市场经济的社会保障制度。中国的各项改革都是从本国国情出发,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。社会保障制度改革也不例外,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多层次社会保障体系。改革不是从抽象的教条出发,也不是照搬国外的某种模式,而是具体针对中国的传统社会保障制度的弊端和市场经济体制的要求确定改革的目标、原则和框架。因此,在介绍社会保障制度改革的原则、目标和框架之前,有必要简要回顾传统社会保障制度,分析其弊端,认识这一改革的必要性。

(一) 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,中国社会保障制度都处在计划经济体制之下。与这期间中

国政治经济形势的变化相对应,社会保障制度的发展变化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。

1. 传统社会保障制度的沿革

中国共产党在未取得全国政权之前,在革命根据地就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,新中国成立不久就颁布了《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方式,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层次的社会保障制度。

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。1951年2月颁布了《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并存的情况,《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,没有局限于企业的所有制性质。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,构筑了中国社会保险制度的基本框架,是中国社会保障制度建设的重大举措,成为其后半个世纪内中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。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의 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年国务院发布的《关于职工生活方面若干问题的指示》,等

4 中国社会保障制度改革

等。到1957年末,中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,照搬了苏联的做法,与中国的实际情况脱离,有许多不切实际的地方。

1957年到1965年是传统社会保障制度发展和完善时期。其间虽然受到“大跃进”和“三年自然灾害”的干扰,总的看,社会保障制度还是不断发展和完善的。这一阶段,中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;增加了因身体衰弱经医生证明可以提前退休的规定;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组《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。

1966年到1976年是新中国历史上的特殊时期。其间极左思想横行,中国的政治、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,经历了长达十年的停滞、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、卫生部和人事部门长期处于瘫痪状态,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,致使中国社会保障事业倒退。

2. 传统社会保障制度的弊端

现在回顾中国计划经济体制下的社会保障制度,既要肯定 20 世纪 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,在中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。

(1) 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。20 世纪 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,传统社会保障的覆盖范围,必然也只能主要局限于国有企业和部分集体企业。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和部分集体企业,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他经济类型的企业平等竞争。

(2) 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由高度中央集权带来的种种问题,如国家负担过重、平均主义盛行、运转机制僵化等。

(3) 缺乏社会共济。本来国家保障方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,就是在计划经济条件下,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,只不过是由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