

# 国有企业 改革中的 社会保障制度 建构

◎詹明月 著

2.1

中国书籍出版社

617

96-1

376

# 国有企业改革中的 社会保障制度建构

詹明月 著

中国书籍出版社

2000年8月

## 图书在版编目 (CIP) 数据

国有企业改革中的社会保障制度建构/詹明月著. 北京: 中国书籍出版社, 2000.8

ISBN 7-5068-0867-6

I. 国… II. 詹… III. 国有企业-社会保障-研究-中国 IV. D632.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2000) 第 37257 号

书 名 / 国有企业改革中的社会保障制度建构

书 号 / 7-5068-0867-6/F·47

责任编辑 / 海 心

责任印制 / 王大军 刘颖丽

封面设计 / 罗 洪

出版发行 / 中国书籍出版社

地 址 / 北京市丰台区太平桥西里 38 号 (邮编: 100073)

电 话 / (010) 63455164 (总编室) (010) 63454858 (发行部)

经 销 / 全国新华书店

印 刷 / 北京京海印刷厂

开 本 / 850 毫米 × 1168 毫米 1/32 9.375 印张 234 千字

版 次 / 2000 年 8 月第 1 版, 2000 年 8 月第 1 次印刷

定 价 / 18.00 元 (册)

版权所有 翻印必究

# 第一章 国企改革： 社会保障制度先行

## 一、社会保障的内涵界定与正确理解

### （一）社会保障的基本内涵

社会保障制度是现代工业社会的产物。18 世纪欧洲产业革命的兴起，机器大生产取代手工业生产方式，迅速扩张的城市化浪潮形成后，家庭保障功能日渐削弱，劳动力扩大再生产获得保障的要求日盛，在全社会范围内建立安全保障体系成为有可能，并逐步变成现实。国际上对于社会保障的内涵，较为公认的权威性的定义，即社会通过一系列处置经济和社会灾害的公共措施，为其成员提供保护。“社会保障”一词首先使用于 1935 年美国的“社会保障法案”，虽然该项法案创建的计划仅仅与老年、死亡、残废和失业有关。1938 年新西兰通过的一项法案，将一些现行的和新的社会保障补助金合并在一起。在 1941 年著名的战时文件《大西洋宪章》中，也使用了社会保障一词，后来国际劳工局也采用了这一专门用语。需要指出，国际劳工局使用的“社会保障”一词借鉴于美国的社会保障定义。国际劳工局对社会保障下的定义为：社会通过一系列的公共措施来向其成员提供保护，以便与由于疾病、生育、工伤、失业、伤残、年老和死亡等原因造成停薪或大幅度减少工资而引起的经济和社会贫困作斗争，并提

供医疗和对有子女的家庭实行补贴的方法。日本学者井森利夫在其所著的《社会福利的理论和实践》一书中对社会保障作了如下的概括：社会保障是指对于疾病、负伤、分娩、残疾、死亡、失业、对子女及其他原因造成的贫困，从保险立法和直接的国家负担上，寻求经济保障的途径。

## （二）对社会保障范畴的正确理解

从定义规范和准确的要求出发，我们认为，在定义社会保障范畴时，应注意以下几个问题：第一，应区分社会保障与社会福利的不同。尽管社会保障是从属于社会福利的一个范畴，但保障不能覆盖福利。例如，幼儿园、健身房、游艺场所、影剧院、浴室、工作餐、制服等等，虽然可以提高公民的物质文化生活，但不能认为是社会保障，可以划在社会福利范围内。事实上，由各单位和社会提供的集体事业甚多，均不能作为社会保障。所以社会保障与社会福利相比，前者属于“低层次”的，应指基本生活需要；而社会福利既可以是低层次的基本需要，也可以是较高层次的生活享受。第二，社会保障作为一种特殊的分配形式，只能针对一部分特殊的社会成员，即以特殊对特殊，更确切地讲，是针对一般个人消费品分配所无法“关照”的那部分社会成员。他们因各种原因，如先天无劳动能力、后天因天灾人祸而失去劳动能力，有劳动能力但暂时无法发挥出来（自然灾害、疾病、失业），虽有劳动能力但有限的劳动能力一时无法完全养活自己或家庭，因自然规律尚未形成劳动能力（未成年）或已丧失劳动能力（老年）而无法保障其基本生活需求时，国家和社会给予物质生活帮助。因此，对不属于这些范围的其他社会成员，即有劳动能力、能发挥劳动能力者，社会保障制度通常是不予“保障”的，也就是说，社会保障的对象不可能是全体公民，而只能是一部分特殊公民。从这个意义上讲，这部分公民是“享有特权”的阶层。第三，社会保障的对象虽然是一部分特定的社会成员，但

其中某些项目如养老，享受保障和参与积累的过程相对分离，在职职工进行养老积累时，他们具有现实的劳动能力。这时，他们只是一般劳动者，而非无劳动能力者。而现收现付时，资金提供者也是在职职工，具有劳动能力。不过，养老保障仍然没有改变其受益人是特定社会成员的事实。第四，政府是社会保障的组织者和提供者之一。但若将政府视为社会保障的唯一提供者，就有可能产生个人不重视自我保障，企业不重视保护员工，从而过分依赖政府，使政府不堪承受，反过来，又损害社会保障制度的完善。这也就是为什么将保障制度称之为“社会保障”，而非“国家保障”或“政府保障”的原因所在。

综上所述，我们可以将社会保障的内涵定义为：政府依据法律和法规，组织国民收入再分配，向一部分暂时或永久丧失工作能力、失去工作机会，或收入不能维持必要的生活水平的社会成员提供基本物质生活保障的一项福利制度。这一内涵的基本要点是：（1）社会保障依法建立，符合全体社会成员的共同愿望，强制实施；（2）政府依法组织实施，保障资金来自国家、企业和个人三个方面。政府具有重大责任，但不排除企业和个人的义务；（3）向一部分社会成员提供，适用于全体社会成员。任何社会成员只要其符合“一部分社会成员”的标准，即可成为被提供对象；（4）保障所提供的只是或原则上是基本物质生活所需，理论上不承担“享受资料”和精神生活的提供责任；（5）社会保障是国家社会福利之组成部分，也是正常的社会化生产、交换、分配活动的一个组成部分。从可支付的经济价值的流转过程看，社会保障体系大致处于社会劳动的生产支出与劳动者自身的成长性消费之间。不同的经济发展水平和国情（如人口、地理条件等）会制约社会保障的发展，因此，不同的国家、不同的地区以及同一国家的不同历史时期，其社会保障体系的覆盖范围有着较大的差异。社会保障体系的发展，大致可以划分为三个层次：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；对全体国民的保障。从实施社会保障的范围考察，先以病、残、老、死及生育为主要内容，以后逐步扩大到对失业者的生活保障、社会性救济和社会福利等方面。无论是哪一个工业化国家，基本上都是遵循这样的途径发展社会保障事业的。这种划分，可以从社会保障的产生与发展的历史进程中得到印证。

## 二、社会保障制度的产生与发展

现代社会保障制度首先产生于欧洲，至今已有 150 多年的历史。它是西方资本主义工业革命和社会化大生产的产物，也是资本主义社会阶级矛盾发展的结果。社会保障制度的发展大体可分为五个阶段：

### （一）社会保障制度的萌芽阶段（19 世纪 30 年代）

社会保障制度首先是从社会救济萌发的。英国资产阶级工业革命后，大批破产农民流入城市，城市贫民剧增，同时，工人阶级队伍迅速壮大，工人运动日益发展。在这种背景下，英国于 19 世纪 30 年代颁布了《济贫法》，规定各教区负责向居民和房地产所有者征收济贫税，用以救济无力谋生的贫民，并组织失业者从事劳动等内容。虽然这项法案不能等同于现代社会保障制度，但作为一项新的社会政策，开始初步发挥社会保障的某些作用，因此可以视为现代社会保障制度的萌芽。

### （二）社会保障制度的产生阶段（19 世纪 80 年代到 20 世纪 20 年代）

德国现代社会保障制度始于德国“铁面宰相”俾斯麦（1815～1890）时期。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。为了缓和阶级矛盾，瓦解工人自助组织，俾斯麦政府不得不从镇压工人运动转而采用安抚政策，提倡通过国家立法兴

办社会保险。俾斯麦公开宣称：社会保险是消除革命的投资，一个期待养老金的人是最守本分的，也是最容易被统治的人。1881年11月，德皇威廉一世向国会发了一个有名的阐述社会保险和社会援助的必要性的诏书，被称为德国社会政策的“大宪章”。1883年德国制定了世界上第一部《疾病保险法》，1884年又颁布实行了《工伤保险法》，1889年又实行了《养老、残废、死亡保险法》。这部法律草案的主要内容是：（1）对工人和低级官员一律实行老年和残废社会保险；（2）保险费用来自国家、工人和企业三方；（3）退休工人的退休收入按照工人原有工资等级和地区等级而定；（4）只有证明确属失去谋生能力，才有权享受残废社会保险待遇，而且要交纳5年的保险费；（5）凡年满71岁，交纳保险费30年以上者，才有权享受退休保险待遇。

随后，欧洲其他国家也相继在有限的范围内建立起初步的社会保险制度。英国在1886年发生了伦敦失业者的暴乱，经过多年广泛的关于失业保险的讨论，于1905年通过了《工人失业法》，并在伦敦等城市推行，但因经费原因未能坚持下去。1911年英国又通过了《失业保险法》，这是世界上第一个全国性的又是强制性的失业保险法。这项法律规定，保险费由雇主、工人和国家三方面共同承担。但这项法律适用范围仅限于造船、机器制造和建筑等部门，后来由于复员军人和工人罢工，英国议会于1920年通过了修正的失业保险法，进一步扩大失业保险范围。除失业保险法外，1911年英国还通过了《国民健康保险法》，参加保险的人在生病时可获得最低收入，并可免费治疗。

瑞典社会保障制度的建立，也是工人运动和罢工斗争的结果。1909年爆发了瑞典历史上有名的全国总罢工，为了缓和阶级矛盾，取得社会和平，瑞典统治阶级1912年制定了《老年和残废人年金法案》，并于1913年1月在议会通过，保险范围扩大到18~66岁的所有公民。

### (三) 社会保障形成体系阶段 (20 世纪 20 年代到 40 年代中期)

在 1929 年 ~ 1933 年世界资本主义经济大危机和第二次世界大战期间, 由于大危机造成了巨大的社会震荡, 受害最深的是劳工、老年人, 特别是失业者, 他们要求实行社会变革、获得社会保障, 从而形成进一步建立社会保障制度的压力。为了摆脱危机、缓和劳资矛盾, 1933 年, 美国总统罗斯福提出由国家出面实施社会救助、社会保险和社会福利。美国国会同年通过了联邦紧急救济法案, 拨款 5 亿美元补助各州进行劳动和失业救济。1935 年 8 月, 又通过了《社会保障法》, 这是第一个由联邦政府承担义务的全国性的社会保障立法, 是配合罗斯福新政实施的法律, 主要用于解决失业和老年问题。以此为标志, 比较完整的现代社会保障制度体系诞生了。

30 年代的经济大危机, 在欧洲各国也造成了极为严重的社会问题, 失业人数剧增。在英国, 1933 年失业人数达到 375 万人。这促使英国扩大和完成了有关失业的社会保障立法, 1934 年后, 先后通过了《失业法》、《农业失业法》和《国有健康保险法》。1936 年, 英国参加失业保险的人数达到 1090 万人, 而且对于未参加失业保险的公众, 可按照规定予以救济。与此同时, 瑞典执政的社会民主党也实行了一系列福利保障措施, 实行国民收入再分配, 缩小收入差距。这些措施成为瑞典后来推行“福利国家”的理论基础。

值得指出的是, 这一时期的社会保险理论也随之产生, 其中影响最大的是著名的《贝弗里奇报告》(又称《社会保险与相关服务报告书》)。该报告对战后英国实行的社会福利计划提出具体的改革方案。报告提出了社会保障的三项立论原则: 一是在计划未来时应参照过去的经验, 但又不受过去经验的局限; 二是社会保障是消灭贫困的有效武器, 而贫困、疾病、愚昧、肮脏、懒惰

等五种社会病害是重建社会保险的障碍；三是实现社会保障理想，有赖于政府与个人的合作。基本这三项原则，贝弗里奇建议新的社会保障制度应以社会保险为核心形成一整套改革措施：（1）凡是有收入的人都必须参加社会保险，按照同一标准缴纳保险费，也按同一标准享受保险给付；（2）把分散管理的制度改为全国统一的制度；（3）保险给付应以保障国民的基本生活为目标，享受时间应以领取人的需要为准；（4）社会保险应包括国民生活基本需要的各个主要方面；（5）因无收入而不能参加社会保险的人，国家应制定公共救助法来保障他们的基本生活需要，使其生活水准达到国民最低生活标准。

（四）社会保障制度的成熟阶段（20 世纪 40 年代中期到 70 年代末）

二次世界大战结束后，西方国家的社会保障制度得到进一步发展，进入成熟阶段。美国政府特别是肯尼迪政府的社会保障政策，与奉行凯恩斯主义相联系，着眼于扩大社会总需求，以引导经济走出衰退，促进经济复苏。到 60 年代美国已形成了比较完善的社会保障体系，各项保障项目约 300 多种。美国联邦政府用于社会保障的开支，1950 为 105 亿美元，占国民生产总值的 3.7%，占联邦预算支出的 26.2%。

西欧国家在经济发展的同时，也积极开拓与发展社会保障事业，加之各国政党在竞选中都以社会福利作为赢得选票的重要手段，因而从 50 年代到 80 年代，西欧各国的社会福利开支的增长速度超过了国民生产总值和政府支出增长的速度。西欧六国（英国、法国、西德、意大利、荷兰和比利时）的社会福利开支占国民生产总值的比重，在 70 年代初平均约为 20%，而到 80 年代初，已提高到近 30%；福利开支占政府财政支出的比重，1957 年平均为 55%，而 80 年代初已高达 70% 左右。

与此同时，东欧和亚洲的社会主义国家则仿照苏联模式，建

立起以国家保险为特征的社会保障制度。前苏联在取得政权后，逐步建立起新的社会保障制度，其特点是：社会保险适用于所有职工及其家属；集体农庄社员与职工统一保障制度；保险费用由企业和单位支付，不从工资中直接扣除社会保险费；社会保障费用由社会总产品中扣除并由国家实施，建立统一的机构办理。此外，许多发展中国家也根据本国特点先后建立了社会保障制度。

在这个时期，社会保障制度在许多国家朝着普及化、全民化的方向发展。同时，对社会保险金也实行随通货膨胀而调整的办法，以保障保险金享受者不因物价上涨而降低生活水平，使人们都能享受经济发展的成果。由于西方国家把社会保障制度作为缓和社会阶级矛盾、促进社会和经济稳定的手段，因此，社会保障制度在西方国家又称之为“社会安全网”或“社会稳定器”。从人类社会经济的发展历史来看，现代社会保障制度的建立、形成和普遍发展，是社会历史的一种进步的表现，因而其中某些有关社会保险、社会福利和社会救济的一般原理原则和实施方法，如果撇开其特定的资本主义关系，同样可以为社会主义建立新型的社会保障制度所借鉴。

#### （五）社会保障制度的改革阶段（20 世纪 80 年代至今）

日益完善的西方社会保障制度一方面在客观上促进了社会的进步和稳定，另一方面，“高福利”的社会保障政策，使社会保障费用占国民生产总值的比重大幅度增长，超出了国家经济的承受能力，因此，进入本世纪 80 年代以后，西欧许多发达国家的“普遍福利”政策先后遭到挫折，社会保障标准居高不下，国家财政不堪重负。据统计，1960~1990 年，包括西方主要发达国家在内的世界经合组织（OECD）成员国，社会保障开支占国内生产总值的比重从 7% 上升到 15.4%；医疗保障开支比重从 3.9% 上升到 7.8%；政府公共开支的增量中，有 25% 以上是用于支付养老金。以美国为例，1950 年，联邦政府用于社会保障的开支

占联邦预算支出的 26.2%，到 1980 年，这种支出就上升到 54.4%。社会保障费用负担过重，形成了庞大的预算赤字。以这种“普遍高福利化”为特征的社会保障制度所逐渐暴露出的弊端，引发了改革的呼声。近年来，许多国家在进行经济和政治体制改革的同时，对实行多年的社会保障体制也进行了改革。其中最具代表性的是英国保守党和美国总统克林顿对社会保障进行的改革，其改革的基本思路是社会保障不应由国家包揽，应当公私协作，不能养成单纯依赖国家给付的懒汉思想，鼓励个人用劳动争取福利，适当减少一些福利项目和降低保障标准，以力图减轻社会保障对国家财政的沉重压力。但是，由于社会保障制度具有向下刚性的特征，其改革涉及到许多人的共同利益，这又直接影响到政党竞选的支持率，因而改革的难度相当大，这也是为什么西方福利国家虽然意识到现行社会保障制度的弊端，但改革的效果却并不理想的原因之一。

### 三、新中国社会保障制度的历史沿革

我国社会主义条件下的社会保障制度，是在中华人民共和国成立之后逐步建立和发展起来的，大体经历了以下四个阶段：

#### （一）社会保障制度的初创阶段（1949 年 10 月～1957 年）

1949 年 9 月，在北京召开的全国人民政治协商会议上，通过了具有宪法作用的《中国人民政治协商会议共同纲领》，其中第 32 条明确规定：“逐步实行劳动保险制度”，为在全国建立统一的劳动保险制度确立了法律依据。从 1951 年起，致力于建立全国统一的社会保障制度的政策措施相继颁布实施。主要内容集中于下面几个方面：

##### 1. 《中华人民共和国保险条例（草案）》的制定实行。

1951 年 2 月政务院颁布了全国统一的《中华人民共和国劳动保险条例》，这是建国后在社会保障制度方面第一个重要措施，

也是我国历史上第一部全国统一的社会保险法令。其内容包括了对保险费的征集、保管和支配,保险的项目和标准,保险事业的执行和监督等。全国总工会是全国劳动保险事业的最高领导机构,劳动部是全国劳动保险工作的最高监督机关。劳动保险金一部分由企业直接支付,一部分由全国总工会统筹。由于当时国家财力有限,加之缺乏广泛实施的经验,这个条例最初只在100人以上的国营、公私合营、私营、合作经营的工矿企业实行。1953年1月政务院又在这一条例的基础上通过了《关于中华人民共和国劳动保险条例若干修正的决定》,进一步扩大了劳动保险的实施范围,提高了若干劳动保险待遇的标准。暂不实行劳动保险的职工,也采取了企业行政或资方与工会协商,签订集体合同的方式,规定适当标准的保险待遇。必须指出,《劳动保险条例》的颁行,确立了我国企业社会保险体系的框架结构,标志着除失业保险外,我国的职工老年、工伤、疾病、生育、遗属等基本社会保险项目的建立,为我国新型社会保障制度的发展奠定了基础。

## 2. 国家机关、事业单位的社会保险

这方面的社会保险制度是以单行法规的形式逐步建立起来的。1950年后,国家在供给制待遇的基础上,通过单行法规逐渐对国家机关工作人员的死亡抚恤、医疗、养老、生育等作了具体规定。由于国家机关、事业单位工作人员的工龄计算、工资标准和社会保险费用开支渠道与企业不同,因而执行一套与企业不同的社会保险办法。1950年12月,内务部公布《革命工作人员伤亡褒恤暂行条例》,对工作人员的伤残、死亡待遇作了规定,并于1952年、1953年、1955年、1957年多次对该条例作了修改,提高了待遇标准。在医疗方面,1952年6月,政务院公布了《关于全国各级人民政府、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》,同年8月政务院批准了《国家工作人员医疗预防实施办法》,9月政务院又颁发

《各级人民政府工作人员在患病期间待遇暂行办法》。总的来看，干部公费医疗条例所规定药费报销的范围大于企业职工，但在供养直系亲属待遇上低于企业，不享受供养直系亲属医疗补助。在干部退职退休方面，1952年10月，中央人民政府人事部正式颁布了《各级人民政府工作人员退职处理暂行办法》，共12条，系统规定了享受退职待遇的条件、工龄计算办法、应领取的供给和补助、退职安家时当地政府应给予的帮助和照顾等。1955年12月，国务院又颁布了《关于国家机关工作人员退休处理暂行办法》等四个条例。到1955年底，国家机关、事业单位工作人员的社会保险制度基本建立，与企业职工的劳动保险制度在项目、待遇上大致相同。

## （二）社会保障制度的发展阶段（1958年~1966年）

1957年6月和9月，周恩来总理在一届人大四次会议的《政府工作报告》和党的八届三中全会所作的《关于劳动工资和劳保福利问题的报告》中，在充分肯定劳动保险制度巨大成绩的同时，指出了劳保医疗和公费医疗方面存在不切实际和不够合理的地方，并提出修改保险条例的建议。根据这些意见，国家劳动部与全国总工会等有关部门对职工的社会保险制度作了改进、补充和完善。

1. 统一退休、退职制度。1958年3月国务院公布了《关于工人、职员退职处理的暂行规定》，放宽了退休条件，适当提高了待遇标准，从而解决了企业和机关人员退休退职办法不统一的矛盾。

2. 改进公费医疗、劳保制度。针对公费医疗和劳保医疗中存在的浪费现象，1965年颁布了《关于改进公费医疗管理问题的通知》，1966年4月劳动部和全国总工会发出《关于改进企业职工劳保医疗制度几个问题的通知》。这两个文件对医疗体制的改进措施主要有：看病要收挂号费；营养滋补药品除特批外，一

律自理；职工因公负伤、因职业病住院，本人适当负责膳费等。

3. 调整学徒工的社会保障待遇。1958年2月，国务院颁发《关于国营、公私合营、合作社经营、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》，把学徒工工资制改为生活补贴制，相应调整学徒工社会保险待遇：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，以后招收的学徒工，6个月以内病假期间待遇与正式职工相同，其他适当降低。

4. 改进职工生活困难补助工作。1963年7月国务院批转《劳动部、财政部、全国总工会关于职工生活困难补助的情况和今后意见的报告》，指出目前这种由国家增拨困难补助费的办法，只是一种临时措施，随着国家经济状况的好转和职工收入的增加，用这种办法增拨经费将逐渐减少以至停止，各单位的困难补助费，将逐步做到完全由各单位的福利费、企业奖励基金和工会会费中解决。

5. 非国营企业职工的退休问题。1965年1月，第二轻工业部、全国手工业合作总社颁发《关于手工业厂、社职工、社员退职福利统筹办法（试行草案）》和《关于手工业厂、社职工、社员退职处理办法（试行草案）》，针对轻工业、手工业集体所有制企业的特点，对职工退职、退休的实施范围、条件、补助标准以及统筹基金的来源和征集及其使用都做了明确具体的规定。

6. 制定了社会保险的管理和方便职工领取的制定和办法。主要方面包括：《批准工作、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月颁布执行），1960年7月颁布《关于享受长期劳动保险待遇的异地支付试行办法》等。这些规定和办法的颁行，使我国社会保障日益走向制度化。

（三）社会保障的挫折和停滞时期（1966年~1976年）

“文化大革命”期间，我国社会保障制度的发展遭到严重的

挫折和破坏，管理机构被取消，工会组织被迫停止活动，退休费用社会统筹被撤消，社会保险变成了企业保险。由于政党的社会保障业务被破坏，大批具有退休退职条件的职工该退不退，使劳动力不能及时更新，给国家财政和企业造成困难。1966年2月财政部颁布《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出劳动保险金，企业的退休职工、长期病号工资和其他劳保开支在营业外开支”。这一规定使社会保险丧失了统筹调剂的功能，变“社会保险”为“企业保险”，使不同企业间的负担畸轻畸重，以致出现一些负担过重的企业连退休金都无法支付的情况。这种改变，断绝了社会保险金办集体福利事业的资金来源，严重影响了职工疗养休养事业的巩固和发展。

#### （四）我国社会保障制度改革发展时期（1976年以后）

十年动乱结束以后，特别是党的十一届三中全会决定将工作重心转移到社会主义现代化建设上来，随着各方面工作的拨乱反正，社会保障事业的地位和作用也得以重新确立，并随着改革开放的深入而越来越显示出其重要性和紧迫性。

1985年9月公布的《中共中央关于制定国民经济和社会发展的第七个五年计划的建议》，第一次在中央文件中明确提出“社会保障”的概念。《建议》强调指出：“适应对内搞活经济、对外实行开放的新情况，认真研究和建立形式多样、项目不同、标准有别的新的社会保障制度。要逐步建立机关事业单位、全民企业、集体企业、中外合资企业职工的各种社会保险制度，特别是职工待业保险制度。”《建议》从整体上对我国社会保障制度作了全面的阐述，指出这是保证经济体制改革顺利进行和取得成功的重要条件，也是社会安定和国家长治久安的根本大计。1990年12月通过的《中华人民共和国国民经济和社会发展十年规划和第八个五年计划纲要》也指出：“努力推进社会保险制度改革，

要以改革和建立养老保险和待业保险制度为重点，带动其他社会保险事业和社会福利、社会救济与优抚事业的发展。按照国家、集体和个人共同合理负担的原则，在城镇各类职工中逐步建立养老保险制度，扩大待业保险范围，完善待业保险办法，实行多层次的社会保险。同时，努力改革医疗保险和工伤保险制度，继续推行合作医疗保险。”这些方针政策为中国新型社会保障制度的建立与发展确立了基本原则框架。从 80 年代开始，我国的社会保障从运行机制、模式类型、项目构成等方面开始进行深入的改革与创新。

### 1. 国有企业失（待）业保险制度的建立

为了促进劳动力的合理流动和劳动合同制的实行，1986 年 7 月国务院颁布了《国营企业职工待业保险制度暂行规定》。这一规定的颁发，标志着我国失业保险制度的正式建立，也是我国首次从社会保险立法角度考虑暂时失去就业机会人员的保障问题。这一制度的建立，不仅完善了我国社会保险体系，为国有企业劳动用工制度改革的顺利进行创造了条件，也是对日益发挥更大作用的市场调节机制深化认识的结果。这一制度的内容要点是：（1）实施范围是国营企业的职工；（2）实施对象为：宣告破产企业的职工，濒临破产的企业法定整顿期间被精减的职工，企业终止、解除劳动合同的职工，企业辞退的职工；（3）待业保险基金按全部职工标准工资总额的 1% 缴纳；（4）待业救济金的标准按工龄长短发给，最多发给 24 个月。1995 年 5 月 1 日国务院又颁布实施了《国有企业职工待业保险规定》，将实施范围仍然确定为国有企业职工，实施对象由上述的 4 种扩大为 7 种，即新增了按照国家有关规定的被撤销、解散企业的职工；按照国家有关规定停产整顿企业被精减的职工；依照法律规定或政府规定，享受待业保险的其他职工。待业保险基金筹集改为按全部职工工资总额的 0.6% 缴纳，最多不超过 1%。待遇标准改为按相当于