

我国经济不发达地区 社会保障问题与对策研究

许琳等著



陕西人民出版社

序

社会保障与社会化大生产相伴而生,随着社会发展进步而完善。市场经济的发展,优胜劣汰的竞争机制必然导致被淘汰者基本生活需求受到影响,他们在劳动力市场上的进进出出和饥寒困苦将严重影响社会安定,而没有安定的社会环境又会阻滞经济的发展。因此,客观上必然要求有一定的社会保障与之相适应。现代化社会保障制度是市场有效运行和社会稳定机制的重要组成部分,也是社会发展、社会进步的重要尺度。由于这一制度保障了社会成员的基本生活,从而起到了社会稳定机制的作用,所以社会保障制度被称为社会“安全网”和社会“稳定器”。

逐步完善社会保障体系,是现代社会的一个重要标志,也是推动企业改革,适应人口老龄化以及促进计划生育的一项重要措施,更是建立社会主义市场经济体制的重要环节。党的十四大、十五大都特别强调建立多层次的社会保障体系,对于保持社会稳定,深化改革,顺利建立社会主义市场经济体制,乃至整个国家的长治久安都有重要的现实意义和深远的历史意义。我国社会保障制度涉及的内容很广泛,既包括社会保险,又包括社会救济、社会福利、优抚安置和社会互助、个人储蓄性积累等保障项目,而社会保障制度改革同样既包括完善社会保障管理体制、建立健全社会保障管理机构,又包括完善社会保障立法以及社

会保障业的经营,内容相当庞杂,社会保障是一个庞大的社会系统工程。

1949年以前,现代意义上的社会保障在中国还不存在。1979年以后,社会学开始恢复学科研究,老年社会学的研究工作推动了社会学界在社会保障方面的研究。80年代初,社会学界对社会保障的研究刚刚起步,不论对社会保障的理论方面还是对国内外的实践方面都欠缺研究,而改革大潮涌动,迫切地呼唤社会保障体制的改革。1984年以后,我国对社会保障制度进行了一些改革尝试。在此前后,我国理论界与实际工作部门共同开展了研究,用于指导社会保障改革实践。90年代以后,逐步开展了各国间的社会保障制度的比较研究,加强了中国社会保障制度改革如何借鉴国外经验教训的研究。我国社会保障改革的实践推动研究者紧密联系实际进行研究,提出改革方案、改革中的问题及解决办法等,同时,对社会保障理论的研究也逐步展开。

《我国经济不发达地区社会保障问题与对策研究》系国家社会科学基金资助课题。西北大学许琳同志率几位中青年教师近几年来潜心研究社会保障问题,在此之前已圆满完成了陕西省教委专项科研课题“陕西省社会保障制度研究”,已发表有关社会保障问题研究的论文20余篇。本书写作之前,他们又赴西部不发达地区进行艰苦、广泛、细致的调研,获取了大量第一手资料,为本书的写作奠定了基础。就目前而言,对我国经济不发达地区社会保障制度做专题研究的在全国尚不多见,此书的出版无疑在我国经济不发达地区社会保障问题的研究方面填补了空白。几位教师勇于探索的精神实为难能可贵。本书不仅探讨了不发达地区的社会养老保险、失业保险、医疗保险,还探讨了经

济不发达地区农村社会保障、社会救济与扶贫问题,既分析了不发达地区的社会福利,又重点研究了理论界长期忽视的残疾人社会保障问题,包括残疾人就业保障、教育保障、及残疾人康复扶贫。这方面的探索丰富了社会保障理论的内容,同样具有填补空白的意义。

本书有两个显著的特点,一是内容较为全面,对社会保障体系所涉及的内容均有较全面的论述;二是全书是在深入广泛调研的基础上完成的,对不发达地区社会保障制度存在的问题,面临的困难,以及完善不发达地区社会保障制度的思考及对策均作了具有针对性的分析,使理论研究与对实践的探索较好地结合在一起,避免了泛泛理论的倾向。这无疑是青年理论研究者应持的取向。希望他们能沿此路继续发展。

通读全书后,我们有理由相信,这本书的出版将对我国社会保障事业的发展,社会保障理论的完善,特别是对经济不发达地区社会保障制度的改革与完善起到积极的推动作用。

西北大学校长

博士生导师 王忠民

教 授

1997. 12. 22

前 言

《我国经济不发达地区社会保障问题与对策研究》系国家社会科学基金资助课题，本书是该课题的最终成果。

随着市场经济的发展，社会保障制度的建立及完善直接影响到企业经营机制的转换、社会的安定与发展、经济的增长以及人民群众基本生活的保障和社会福利的增进。面对滚滚而来的“白发浪潮”，面对伴随企业改革而出现的日益庞大的失业大军，面对步履维艰的医疗制度改革，面对尚不健全甚至空白的农村社会保障现状，面对两极分化而日渐加剧的社会贫困问题，尤其是面对我国广大经济不发达地区社会保障的滞后局面，作为社会科学理论工作者，我们感到了肩头担子的沉重。要推进社会保障这一庞大而复杂的社会系统工程，需要我们深入研究和积极探索。我们几位高校青年教师带着十二分的赤诚和热情，又带着几分责任和沉重，投身于该领域的研究、调查、探索，并写下了我们的思考，用心血凝就了这本书。

1996年9月本课题开题后，课题组曾赴陕西、青海、宁夏、甘肃的省会及部分市、县，深入有关部门及基层单位，对几个不发达地区的失业保险、医疗保险、养老保险、扶贫、社会救济、社会福利、残疾人事业等社会保障的各个方面进行了全面的考察，搜集了大量的第一手资料，为研究工作打下了坚实的基础。

保持社会良性运行和协调发展的社会保障制度被称做为社

会的“安全网”、“减震器”，现代社会保障制度的建立，是人类文明和进步的产物与标志。没有完善、健全、适合中国国情的社会保障制度，社会主义市场经济体制就无法建立和运作。同时，解决地区发展差距，坚持区域经济协调发展是今后改革和发展的一项战略性任务。

为实现加快不发达地区经济发展步伐，缩小东部与中西部地区差距这一长远目标，在不发达地区经济发展起步之时，就应高度重视经济发展与社会发展的协调问题，以及宏观社会环境对经济发展的影响问题。承担促进经济发展，化解矛盾，提供安定的社会环境这一重要任务的社会保障制度，在我国经济不发达地区还较为薄弱。面对我国东西部差距逐渐拉大的现实，研究我国中西部不发达地区对社会保障的迫切需求，中西部不发达地区社会保障的现状、特点、存在问题及如何加快中西部不发达地区社会保障制度建设，并对我国发达地区的社会保障与中西部不发达地区的社会保障作比较研究，等等这一系列有益的研究工作，便是本书的基本定位。我们试图做到理论研究与实践探讨的有机结合。但愿我们所作的努力能实现我们的初衷，能对推进我国不发达地区社会保障事业的发展尽一份绵薄之力。

对不发达地区社会保障问题做专门研究，这在我们还是刚刚起步，只是做了初步尝试，本书仅作为抛砖引玉，我们愿意与学术界广大同仁一道为我国社会保障理论的完善和发展继续进行不懈的努力与探索。

许琳

1997年12月20日

主编：许琳

作者：许琳 薛新亚 薛许军

钟晓滨 马小勇 刘健

目 录

前言	(1)
第一章 我国经济不发达地区的社会保障	(1)
第一节 现代社会保障制度的产生与发展 ...	(2)
一、社会保障制度的产生及原因	(2)
二、现代社会保障制度发展的历史过程	(5)
三、我国社会保障制度的产生	(10)
第二节 社会保障制度的功能与原则	(12)
一、社会保障制度的概念	(12)
二、社会保障的对象	(14)
三、社会保障的特征	(15)
四、社会保障的功能	(18)
五、社会保障的原则	(24)
第三节 我国社会保障制度的改革	(26)
一、改革前我国社会保障制度的特点	(26)
二、我国原有社会保障制度的主要弊端	(27)
三、我国社会保障制度的改革	(29)
第四节 经济不发达地区与社会保障	(33)
一、发达地区与不发达地区日趋扩大的差距	(33)
二、不发达地区对社会保障的特殊需求	(36)
第二章 经济不发达地区的城镇社会养老 保险	(43)

第一节 建立社会养老保险制度的必要性	… (44)
一、我国人口老龄化的趋势	… (44)
二、建立我国社会养老保险制度的必要性	… (46)
第二节 现行制度的成就与不足	… (48)
一、建国后我国养老保险制度的历程	… (48)
二、现行养老保险制度的主要内容	… (49)
三、近年来我国养老保险制度改革的主要成就	… (57)
四、养老保险制度改革中存在的主要问题	… (59)
第三节 经济不发达地区养老保险制度改革	
存在的障碍及解决办法	… (62)
一、经济不发达地区养老保险制度改革存在的	
障碍	… (62)
二、经济不发达地区养老保险制度改革的对策	… (64)
第三章 经济不发达地区的失业保险、工伤	
保险和生育保险	… (68)
第一节 经济不发达地区建立失业保险	
的必要性	… (68)
一、我国失业保险概况	… (68)
二、经济不发达地区建立失业保险制度的必要性	
	… (73)
第二节 经济不发达地区失业保险的现状	
及面临的困难	… (77)
一、城镇失业下岗职工陷入贫困境地的问题在经济	
不发达地区更为严峻	… (77)
二、经济不发达地区失业保险制度改革中遇到的	

难题	(80)
第三节 解决经济不发达地区失业保险难题	
的主要途径	(89)
一、实行多元化筹资方式	(89)
二、国家给予政策倾斜,减轻不发达地区失业与 贫困的压力	(90)
三、加大宣传力度,使失业保险基金的筹资法制化、 规范化	(91)
四、调整失业保险基金的支出结构,压缩管理费用	(92)
五、进一步完善不发达地区失业保险的法制法规	(93)
第四节 经济不发达地区的工伤保险和生育	
保险	(95)
一、经济不发达地区的工伤保险	(95)
二、经济不发达地区的生育保险	(98)
第四章 经济不发达地区的职工医疗保障	(102)
第一节 西方国家医疗保障及对我国的启示	(102)
一、西方国家医疗保障制度类型及评述	(102)
二、西方国家医疗保障制度对我国的启示	(107)
第二节 我国职工医疗保障的历史发展	(108)
一、我国职工医疗保障发展的历史回顾	(108)
二、公费医疗制度的改革势在必行	(109)
三、我国现行公费医疗制度存在的主要弊端	(109)

第三节 我国职工医疗保障制度的改革	(112)
一、职工医疗制度改革的目标和原则	(113)
二、改革的主要内容	(117)
三、有关的政策性问题	(119)
第四节 经济不发达地区医疗保障制度改革	
.....	(120)
一、经济不发达地区医疗制度改革面临的困难	(120)
二、经济不发达地区医疗制度改革对策	(122)
第五章 经济不发达地区农村社会保障	(126)
第一节 农村社会经济的变迁与农村社会 保障	(126)
一、农村社会保障制度的社会经济背景	(126)
二、传统农村社会保障的基本内容及特点	(127)
三、农村社会经济的变迁及对建立新型农村社会 保障制度的迫切需求	(128)
第二节 农村社会养老保险	(129)
一、建立农村社会养老保险的重要意义	(129)
二、农村社会养老保险制度应坚持的原则	(131)
三、中国农村社会养老保险制度的特色	(132)
四、农村社会养老保险与已有的养老办法的衔接	(133)
第三节 农村医疗卫生保障	(134)
一、农村合作医疗的重建	(134)
二、开展合作医疗的基本政策和措施	(135)
第四节 农村“五保户”的生活保障	(136)
一、“五保”的涵义	(136)

二、“五保”供养的对象	(137)
三、“五保”供养的内容	(137)
四、“五保”供养的形式	(138)
第五节 经济不发达地区农村社会保障面临的 困难及应坚持的原则	(138)
一、我国农村社会保障体系建设	(138)
二、经济不发达地区农村社会保障制度建设面临 的困难	(140)
三、经济不发达地区建立农村社会保障制度应坚持 的原则	(142)
第六章 经济不发达地区的社会救济	(145)
第一节 我国社会救济制度的现状与改革	(146)
一、社会救济的涵义与特点	(146)
二、我国城乡社会救济工作的基本内容及其形式	(148)
三、我国社会救济工作存在的问题	(152)
四、我国社会救济制度改革的思路与对策	(155)
第二节 经济不发达地区的救灾救济	(159)
一、自然灾害与社会影响	(159)
二、自然灾害救济	(161)
三、经济不发达地区救灾扶贫的大胆实践与对策 研究	(164)
第三节 城市最低生活保障线制度	(171)
一、城市扶贫迫在眉睫	(171)
二、建立城市最低生活保障制度应解决好的问题	(176)

三、建立城市最低生活保障制度已成为我国社会	
保障制度改革的“重头戏”	(184)
第四节 经济不发达地区的扶贫	(186)
一、扶贫的提出及涵义	(186)
二、中国贫困人口分布特征	(189)
三、扶贫的奋斗目标及基本途径	(189)
四、西南、西北不发达地区的扶贫实践及经验教训	
.....	(191)
五、对经济不发达地区扶贫的思考	(200)
第七章 经济不发达地区的社会福利制度	(204)
第一节 我国社会福利制度概述	(204)
一、社会福利的涵义及对象	(204)
二、社会福利与社会保险的区别	(206)
三、社会福利的功能及作用	(207)
第二节 我国社会福利制度的改革与完善	(208)
一、我国社会福利制度的历史回顾	(208)
二、目前我国社会福利制度存在的问题	(209)
三、改革和完善我国社会福利制度的方向及对策	(210)
第三节 社会服务与社区服务	(214)
一、社会服务	(214)
二、社区服务	(215)
第四节 优抚安置	(217)
一、中国人民解放军成员的社会保障	(217)
二、优待抚恤的内容	(218)
三、安置制度	(220)

四、优抚安置的作用	(220)
第五节 经济不发达地区的社会福利制度	
面临的困难	(221)
一、经济不发达地区的社会福利事业面临的困难 ...	(221)
二、经济不发达地区深化社会福利事业改革的实践	(226)
第八章 经济不发达地区的残疾人社会保障	(228)
第一节 残疾人社会保障的内涵	(228)
一、残疾人社会保障是人权保障和人类解放的重要	
内容	(228)
二、残疾人社会保障是人类社会文明和进步的	
必然要求	(230)
三、残疾人社会保障是社会主义本质的体现	(232)
四、残疾人社会保障的内涵	(232)
第二节 经济不发达地区残疾人就业保障	(237)
一、残疾人就业保障的意义	(237)
二、多层次、多渠道、多种形式的残疾人就业保障	
模式的探索	(239)
三、福利企业集中安置残疾人就业的必要性及	
局限性	(241)
四、分散按比例安置残疾人就业	(246)
五、残疾人就业保障金	(253)
六、残疾人的失业保险	(255)
七、经济不发达地区残疾人就业保障的探索与	
实践	(259)

第三节 经济不发达地区残疾人教育保障	(262)
一、残疾人教育保障的内涵和意义	(262)
二、“八五”期间我国残疾人教育保障的长足发展 ..	(267)
三、经济不发达地区残疾人教育保障的现状	(267)
第四节 贫困地区的残疾人康复扶贫工作	(270)
一、残疾人康复及康复工作的内容	(270)
二、残疾人康复扶贫的涵义	(274)
三、贫困地区残疾人康复扶贫的实践	(275)
四、贫困地区残疾人康复扶贫的意义	(278)
第九章 经济不发达地区的商业保险制度	(283)
第一节 商业保险与社会保障的关系	(283)
第二节 商业保险简述	(285)
一、建立商业保险制度的必要性	(285)
二、商业保险制度的内容	(286)
三、商业保险的特点	(287)
四、商业保险的职能和作用	(289)
第三节 经济不发达地区积极发展商业 保险的必要性	(292)
一、经济不发达地区经济主体力量薄弱的状况 要求大力发展商业保险	(292)
二、经济不发达地区自然灾害频繁的状况要求大力 发展商业保险	(294)
三、经济不发达地区经济体制改革和对外开放要求 大力发展商业保险	(295)
四、经济不发达地区财政困难的状况要求大力发展	

商业保险	(296)
第四节 商业保险对狭义的社会保障体系的	
补充作用	(297)
一、人身保险对经济不发达地区社会保障体系的	
补充作用	(297)
二、财产保险对经济不发达地区社会保障体系的	
间接补充作用	(299)
第五节 建立社会保险与商业保险有机结合	
的目标模式	(300)
一、目标的总体方向	(300)
二、符合经济不发达地区实际的目标模式	(301)
三、必须遵循的几项原则	(302)
四、运作方法及政策建议	(304)
第十章 社会保障基金财务管理	(307)
第一节 社会保障基金概述	(307)
一、社会保障基金的特点	(307)
二、社会保障基金的作用	(309)
三、社会保障基金财务管理的基本原则	(310)
第二节 社会保障基金的筹集、支付和运营 ...	(311)
一、社会保障基金的筹集	(312)
二、社会保障基金的支付	(316)
三、社会保障基金的运营	(318)
第三节 社会保障基金财务管理制度	(322)
一、企业职工养老保险基金财务制度	(323)
二、企业职工失业保险基金财务制度	(326)

三、职工医疗保险基金财务制度	(328)
四、社会保障机构财务管理方法	(330)
第四节 社会保障基金财务管理中应注意的	
问题	(332)
一、提高对社会保障基金财务管理工作重要性的	
认识	(332)
二、做好社会保障基金财务管理的基础工作,健全	
社会保障财务会计制度体系	(332)
三、建立健全社会保障基金监督管理体系	(333)
第十一章 社会保障制度的比较与启示	(334)
第一节 国外社会保障制度的发展	(334)
一、现代社会保障制度初创时期的特征	(335)
二、二战后社会保障大发展时期的特点	(336)
第二节 现代社会保障制度的比较	(342)
一、现代社会保障模式的比较	(342)
二、现代社会保障制度管理模式的比较	(345)
三、社会保障基金运营管理方式的比较	(346)
四、现代社会保障金筹集方式的比较	(347)
五、发达国家与不发达国家社会保障制度的比较 ..	(348)
第三节 我国经济发达地区与不发达地区社会	
保障制度的比较	(350)
一、社会保障总水平的比较	(350)
二、社会保障待遇的比较	(351)
三、社会保障覆盖面的比较	(351)
四、社会保障管理体制的比较	(352)