

中华人民共和国

经济发展全史

中国经济文献出版社

第十三章 建立和完善社会保障制度

自新中国成立初期起,党和政府就着手建立适合我国国情的社会保障制度。经过50年的努力,特别是改革开放20年来的探索,社会保障体制的建设取得重大进展,以养老、医疗和失业保险以及最低生活保障为重点的社会保障体系的总体框架基本形成。

第一节 传统社会保障制度的形成和演变

从新中国成立到1956年的这段时间里,国家相继制定了关于社会保险、社会救济、社会福利和优抚安置等一系列法律法规,社会保障制度在我国基本建立起来。从1957年到“文化大革命”之前,国家对已经形成的社会保障制度进行了局部调整和整顿,形成了社会保障体系。

社会保障制度

关于社会保障,国际上尚无统一定义。根据国情,我国通常将社会保障理解为:社会(国家)通过立法,采取强制手段对国民收入进行分配和再分配,对基本生活发生困难的社会成员给予基本生活保障,以保证社会安定的一系列有组织的措施、制度和事业的总称。在五六十年代,我国通常将社会保障的几个组成部分分别称为劳动保险、社会救济、社会福利等。在第七个五年计划中,开始使用“社会保障”一词。

社会保障具有以下四个特点:(1)社会保障的责任主体首先是国家。在现代社会里,社会保障制度通常是国家的社会政策和社会立法的重要组成部分。但是国家和政府不是社会保障唯一的责任主体,社会组织和社会团体在社会保障中所起的作用和应担负的责任也是很重要的。因为一方面社会保障体现的是社会整体利益,另一方面社会本身具有寻求社会稳定和发展的内在动因。社会保障制度必须通过社会组织这一“社会载体”去贯彻、落实,同时社会组织也应主动发挥自我调节机制,只有这样,才能造就与现代社会相适应的真正有活力的社会保障制度。(2)社会保障是市场经济和社会化大生产的一个不可缺少的配套工程。社会化生产使整个社会从生产方式到生活方式都发生了根本的变化。社会保障就是以社会化的保障手段适应这种时代的要求。它通常使用的方法是以再分配方式转移支付,但是这不是唯一办法。随着社会的发展,更多的社会化保障手段将会采用,譬如,自愿保险、储蓄账户、有偿服务、纯粹市场手段等。(3)社会

保障作为经济福利制度，其目标是保障社会成员的基本生活需要。从这一意义上说，社会保障是面向一个社会成员的，而且是按“需”分配的。但这里所说的“需”，仅仅是也只能是生存需求和安全需求等较低层次的基本需求。国家和社会仅仅保证满足人们这些最低层次的需求，是与当时社会的生产力水平和实际供给能力相一致的。因此，社会保障的作用只能是“保底”，要与整个社会经济发展水平相协调。(4) 社会保障的出发点和初衷是为了补偿现代社会中被消弱的家庭保障功能，但决不是取而代之。社会保障必须成为一个开放的系统。随着形势的变化而调整本身的结构和功能，从而更全面地帮助社会成员对付现代社会中的各种经济风险。

一、城市社会保险制度的建立和演变

(一) 社会保险制度的建立

1. 企业职工劳动保险制度的建立。我国的劳动保险事业是从东北地区搞起来的。1948年东北全部解放后，东北行政委员会于1948年12月颁布了《东北公营企业战时暂行劳动保险条例》，并于1949年4月在国营的铁路、矿山、军工、军需、邮电、电气、纺织等行业实行，这是我国劳动保险工作的开始。随后，华北各省市和铁路、邮电两行业以及西北、西南、中南个别地区及企业都纷纷仿照东北条例的规定，实行了劳动保险。截止1951年2月，全国实行劳动保险的企业共计1213个，职工人数1427519人。

根据中国人民政治协商会议第一届全体会议通过的、起临时宪法作用的《共同纲领》第32条“逐步实行劳动保险制度”的规定，参照东北劳动保险暂行条例和各地实行劳动保险的经验，中央人民政府政务院于1951年2月颁布了《中华人民共和国劳动保险条例》，并决定从1951年3月1日起开始实施。这是新中国历史上第一部社会保险法规，它对企业职工在遇到生、老、病、死、伤、残等困难时所获得的补助、抚恤和救济，都做出了相应规定，为全面建立社会保险制度奠定了基础。

《中华人民共和国劳动保险条例》主要内容

这是我国政府于1951年颁布的新中国成立后的第一个关于社会保障的条例。

其主要内容是：(1) 实施范围：雇佣员工100人以上的国营、公私合营、私营及合作社经营的工厂、矿场及附属单位；铁路、航运、邮电的各企业单位与附属单位。(2) 实施对象：凡在实行劳动保险的企业内的工人与职员（包括学徒），不分民族、年龄、性别和国籍，均适用本条例，但被剥夺政治权利者除外。(3) 劳动保险金规定，劳动保险的各项费用均由企业行政方面或资方以直接支付与缴纳劳动保险金的方式负担。劳动保险金须将相当于各该企业全部工人与职员工资总额的3%按月缴纳，而且不得在工人与职员工资内扣除，并不得向工人与职员另行征收。(4) 规定的主要险种有：工伤、残废、疾病、死亡、养老与生育保险。条例中同时还对劳动模范和转入企业工作的战斗英

雄享受优异劳动保险待遇作了规定,对转入企业工作的残疾军人的劳动保险待遇也作了规定。(5)关于组织管理,各工会基层委员会为执行劳动保险业务的基层单位。中华全国总工会为全国劳动保险事业的最高领导机关。中央人民政府劳动部为全国劳动保险业务的最高监督机关。

《劳动保险条例》是在国家财政经济没有全面恢复的情况下制定的,有些保险待遇规定得较低,在实施范围上先采取了重点试行的办法。随着国家财政经济状况的根本好转和大规模经济建设工作的开展,政务院于1953年1月对劳动保险条例作了若干修改,并决定自1953年1月1日起施行。《政务院关于中华人民共和国劳动保险条例若干修正的决定》主要在两个方面对《劳动保险条例》进行了完善:一是扩大了实施范围,除了原已施行劳动保险的铁路、邮电、航运及有职工100人以上的工厂、矿场外,将实施范围扩大到工矿交通企业的基本建设单位 and 国营建筑公司;二是提高了劳动保险待遇,即废止“停工医疗以6个月为限”的规定,适当提高职工疾病医疗期间待遇标准,规定贵重药费的酌情补助,增加养老补助费,放宽养老条件,其它如生育待遇,丧葬费、丧葬补助费,非因工死亡家属救济费也酌量增加。

劳动保险条例的实施,体现了人民政府对工人与职员的疾苦和困难的关心,大大鼓舞了他们的劳动热情,得到了广大人民群众的拥护。对于暂不实行劳动保险条例的企业,其职工的劳动保险待遇,采取由行政或资方与工会组织双方,根据劳动保险条例的原则与本企业的实际情况进行协商,通过签订集体劳动保险合同的办法解决。

1956年,根据国家财政经济的可能和国民经济发展的需要,劳动保险条例的实施范围又扩大到商业、外贸、粮食、供销合作、金融、民航、石油、地质、水产、国营农牧场、造林等产业和部门。这样,全国按照劳动保险条例实行劳动保险的职工人数达到了1600万人,比1953年增加了近4倍;通过签订集体劳动合同实行劳动保险的职工有700万人,比1953年增加了10倍。享受劳动保险待遇的职工人数,相当于当年国营、公私合营、私营企业职工总数的94%。

2. 国家机关和事业单位工作人员社会保险制度的建立。按照劳动保险条例的规定,凡是以工资收入为生活的全部或主要来源的工人与职员,都有享受劳动保险的权利。但是,除了业务管理机关以外,当时一般的行政机关的公教人员并没有实行劳动保险。原因是一般的行政机关的经费都由各级财政机关直接拨付,即由国库负担,公教人员的数量很多,在新中国成立初期,国家财政经济情况还没有根本好转,国库难以负担公教人员的劳动保险费用。因此,对国家机关、民主党派、人民团体和事业单位工作人员的社会保险问题,国家采取以单项法规的形式进行了规定。

对国家机关工作人员的医疗、生育、养老保险规定

根据《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》和《关于国家机关工作人员子女医疗问题》这两个文件,全国各级人民政府、党派、工、青、妇等团体,以及文化、教育、卫生等事业单位的工

作人员和残废军人，都享受公费医疗。而且门诊费、住院费、手术费、诊疗费、药费，均从医疗费中拨付。至于子女的医疗问题，可在两种办法中任选一种来解决。一种是参加医疗费统筹，每人每月按规定缴纳医疗费，由机关统一掌握，使用时从统筹费内开支；另一种由本人自理，对确有困难的，从机关福利费内给以补助。

国家机关工作人员的生育待遇是根据《关于女工作人员生育假期的通知》确定的。其中的生育假期，生育假期工资及怀孕、分娩时的检查费、接生费等与《保险条例》的规定相同。

养老待遇是按照《国家机关工作人员退休处理暂行办法》实行的。它所规定的退休条件，与劳动保险条例的规定大体相同，待遇标准略有不同。《暂行办法》将因工残废退休的待遇规定为本人工资的70%—80%，符合其它条件的则为50%—70%；而对那些有重大功绩或贡献的退休人员，只规定可酌量提高，没有规定具体数额。

政务院于1950年12月批准的《革命工作人员伤亡褒恤暂行条例》，对国家工作人员的伤残和死亡待遇作了规定。这个条例经过1952年、1953年和1955年的三次修改，待遇标准逐步提高；1952年6月颁布的《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》，对国家工作人员和革命残废军人的医疗待遇作了规定；1952年9月12日颁布的《关于各级人民政府工作人员在患病期间待遇暂行办法的规定》，以及于1955年12月29日颁布的《国家机关工作人员病假期间生活待遇试行办法》，对国家工作人员患病期间的待遇也作了规定。国务院于1955年4月26日颁发的《关于女工作人员生产假期的通知》，对国家机关工作人员的生育待遇作了规定；于1955年12月29日颁布的《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》，对国家机关工作人员的养老待遇和退职待遇作了规定；于1956年7月26日颁布的《关于处理牺牲、病故的国家机关工作人员的补助问题的暂行规定》，对国家机关工作人员牺牲或病故后所供养的家属享受补助待遇作了规定。此外，财政部、卫生部和国务院人事局于1955年9月17日联合发布的《关于国家机关工作人员子女医疗问题》，对国家机关工作人员子女医疗待遇作了规定。

截止1956年底，国家对国家机关工作人员在遇到生、老、病、死、伤、残等时所享受的保险待遇作出了相应规定，这标志着国家机关工作人员社会保险制度的建立，它同企业职工劳动保险制度，一起构成了新中国的社会保险制度。

（二）社会保险制度的调整

社会保险制度的建立基本是正确的，但由于某些保险待遇不切合实际和不合理，国家决定对其进行调整和整顿。

1. 统一退休和退职规定。由于企业和机关分别按照劳动保险条例和《国家机关工作人员退休处理暂行办法》办理退休养老手续，这两项法规对企业工人与职员和国家机关工作人员的退休待遇规定不统一，因而使一部分年老体衰人员不能够或不愿意退休，直接影响了就业。为了把企业和国家机关的退休制度统一起来，并适当放宽退休条件，

适当调整退休待遇，劳动部草拟了《国务院关于工人、职员退休处理的暂行规定》，经全国人大常委会原则批准、国务院全体会议修改通过，于1958年2月公布施行。该项规定对退休条件和待遇标准作了调整，对企业和机关实行了统一的养老保险制度，相应建立了因工因病完全丧失劳动能力的退休办法。

关于退职制度，国家机关工作人员和企业职工也是分别按两项规定执行，前者按《国家机关工作人员退职处理的暂行办法》执行，后者是按政务院财政经济委员会于1952年1月发布的《国营企业工人、职员退职处理暂行办法（草案）》执行。由于企业和机关实行两种不同的办法，加上有些规定不尽恰当，职工对此有意见，不利于退职工作的开展。为此，劳动部在起草企业和国家机关统一的退休办法的同时，还草拟了《国务院关于工人、职员退职处理的暂行规定（草案）》，1958年3月，经全国人大常委会原则批准，由国务院公布施行。这个规定统一了企业和国家机关的退职办法，并适当放宽了退职条件，提高了退职待遇标准，因而解决了原来企业和国家机关退职办法中的矛盾。

2. 改进医疗制度。由于制度不合理，管理不善，公费医疗中浪费是极其严重的。不仅经费上浪费很大，而且在医疗力量、设备和药品上浪费更大。为了改变这种不合理的状况和克服浪费现象，周恩来在中国共产党八届三中全会上所作的报告中，提出了“劳保医疗和公费医疗实行少量收费（门诊、住院和药品），取消一切陋规（如转地治疗由医院开支路费，住院病人外出由医院开支车费等）”等措施。这个报告虽然在全会上通过，但由于批判反冒进及随后的“大跃进”，这些措施并没有推行下去。

1965年9月，中央在批转卫生部《关于把卫生工作重点放到农村的报告》的批示中指出：“公费医疗制度应做适当改革，劳保医疗制度的执行也应当适当整顿。”根据中央的批示，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》，对国家机关工作人员的公费医疗制度作了适当改进。其主要内容，一是看病要收挂号费，二是营养滋补药品除医院领导批准使用的以外，一律实行自理。1966年4月，劳动部和全国总工会联合发出了《关于改进企业职工劳保医疗制度几个问题的通知》，本着逐步对劳保医疗制度进行整顿的精神，提出了具体措施：企业职工患病和非因工负伤，在指定医院或企业附设医院医疗时，其所需的挂号费、出诊费均由职工本人负担；职工患病所需贵重药品的费用，改由行政方面负担；职工服用营养滋补药品的费用，改由本人自理；职工因工负伤或患职业病住院期间的膳费，改由本人负担1/3，行政负担2/3。

3. 规定被精简职工的保险待遇。60年代初，由于我国经济建设遇到了暂时困难，国家不得不从1960年秋季开始按“调整、巩固、充实、提高”的方针调整国民经济、精简职工，减少城镇人口。从1961年至1963年的3年中，全国共压缩全民所有制职工1751万，精简比例高达34.7%。

本着对精简职工负责到底、妥善安置的精神，国务院于1962年6月发布了《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。其中家庭生活有依靠的，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于本人原标准工资40%的救济

费；他们的家属生活有困难的，另按社会救济标准给予救济。《规定》还对下列特殊人群做出了特殊规定：对于1945年8月底以前参加革命工作的干部和副教授以上的高级知识分子，因年老、体弱不能工作，又不宜作退休退职处理的，列为编外，按照《国家机关工作人员病假期间生活待遇试行办法》的规定发给待遇。对于精简下来回乡、下乡的职工，凡1957年底以前参加工作的，发给退职补助费；对于安置到外乡的职工，原来生活在城市自愿下乡落户的职工，以及因工部分丧失劳动能力、原来享受因工残废补助费的回乡回家职工，除发给生产补助费或退职补助费外，另酌情一次加发1~3个月的个人标准工资的安家补助费；职工本人及其随行供养家属回乡下乡时所需的车旅费和途中伙食补助费，由原工作单位按照规定标准发给。这些规定对当时顺利完成精简任务起了积极的作用。

（三）社会保险事业的停滞

从1966年到1976年“文化大革命”期间，我国的社会保险事业遭到了严重破坏。工会组织被迫停止活动，社会保障机构被撤销，劳动保险金统筹调剂被取消，基金积累制被废除，劳动保险变成了“企业自保”。

1. 管理机构被撤销。劳动保险条例颁布后，从中央到地方都建立了比较健全的劳动保险管理机构，并配备了经过专业培训的专职人员。但是，“文化大革命”开始不久，当时管理企业劳动保险业务的工会组织被停止活动，国家机关管理工作被削弱，使整个社会保险工作一度处于无人管理的局面，社会保险事业受到了很大的冲击。

2. 劳动保险变成企业保险。在“文化大革命”中，由于生产遭到破坏，有些企业资金不足，缴不起劳动保险金，有些企业受无政府主义思潮的影响，不缴纳劳动保险金，加上劳动保险管理机构被撤销，劳动保险金统一征集、管理、开支的制度难以继续执行。

二、农村社会保障制度的建立

（一）农村合作医疗制度的建立

合作医疗是我国农民在实践中创造出来的适合我国农村的医疗保健制度，它通过互助共济，共同抵御疾病的风险。早在40年代，陕甘宁边区群众为解决看病难，采取了“凑份子”的办法建立了“医药合作社”。1950年前后，合作社性质的农村卫生组织，在东北地区得到发展。到了50年代，群众为了同贫困和疾病作斗争，迫切要求改变农村缺医少药的状况，山西、河南、湖北等地农民在集体的扶持下，自愿组织起来实行集体医疗保健制度，这种制度形式被称为“合作医疗”，得到了党和政府的肯定和支持。1959年11月，卫生部在山西省稷山县召开了全国农村卫生工作会议，肯定了农村合作医疗制度。此后，这一制度在广大农村逐步推广。到1965年，全国已有山西、湖北、江西、江苏、福建、广东、新疆等10多个省、自治区、直辖市的一部分县实行了合作医疗制度。但是，合作医疗在“文化大革命”中受到了“左”的影响，出现了平均主

义、一刀切、超越客观可能性等弊端。

（二）农村“五保”制度的形成

“五保”制度是农村集体福利的重要形式。所谓“五保”，就是对农村中无劳动能力、无经济收入和无法定或义务抚养人的老年人、未成年人以及生活无人照顾的老复员退伍军人等，实行保吃、保穿、保住、保医、保葬（未成年人保教），享受这项集体福利的对象，称为“五保户”。

“五保”政策

我国对农村无儿无女、无经济来源、孤寡无靠的老人由集体经济组织实行社会保障政策。“五保”指的是保吃、保穿、保住、保医和保葬，享受“五保”待遇的老人家庭称为五保户。

五保户的供养经费，在公社、生产队统一经营时期，主要从公益金中开支；实行联产承包责任制以后，供养五保户的款物，一般都列入各户的承包合同，有些地方还从乡镇村办企业中提取一定的经费用于“五保”开支。

五保户的实物供给以及日常生活的照料，是通过集体组织实施。实行联产承包责任制以后，有些地方兴办了农村敬老院，对五保老人实行集中供养，使孤寡老人们在衣食、医疗和娱乐等方面得到更好的保障。

1956年6月，第一届全国人民代表大会第三次会议通过的《高级农业生产合作社示范章程》规定，“农业生产合作社对于缺乏劳动能力或者完全丧失劳动能力、生活没有依靠的老、幼、孤、寡、残疾社员，在生产和生活上给以适当的安排和照顾，保住他们的吃、穿和柴禾的供应，保证年幼的受到教育和年老的死后安葬”。根据这一规定，随着农业合作化和人民公社的实行，“五保”制度逐步在农村普遍实行，成为我国农村社会保障的一项重要内容。到1958年，农村敬老院发展到15万所，收养老人300余万人，更多的“五保”老人则采取集体供给，分散或专户赡养的形式，保障其基本生活。

（三）农村救灾救济制度的形成

为了解决由于旧社会造成的破产农民和被遣返回农村安置的城市流民及失业人员，从1950年至1953年，国家发放了近10亿农村救济款。三年自然灾害时期，农民生活严重困难，从1960年到1963年，国家在财政极端困难的情况下，共下拨4.8亿元，用于保障贫困对象的生活。对精简回农村的城市职工，国家制定了一系列政策，解决他们因年老体弱、丧失劳动力或无依无靠等原因造成的生活困难。

救灾工作形成了“依靠群众，依靠集体，生产自救为主，辅之以国家必要救济”的救灾工作的方针，在实践中积累了发动群众生产自救、互助互济的救灾工作经验。从1950年到1978年，国家共下拨救灾款94.5亿多元，有效地保障了群众的生产和生活，促进了社会的稳定。

三、城镇住房福利制度的形成

在新中国成立初期，人民政府拿出一定的财力和物力兴建工人住宅，这对于尽快解决当时工人群众关注的问题，安定人心，促进工业生产的迅速恢复与发展，都起到了重要作用。但是，由于公房的房租政策和管理制度很不合理，公房房租偏低，国家出资为工人建住宅这样一件得民心的好事，却渐渐演变为国家的沉重包袱。

根据国家统计局 1956 年职工家庭收支调查，住公房的职工平均每户每月负担房租 2.1 元，占家庭收入的 2.4%，占本人工资的 3.2%。国家收回的租金，一般只达应收租金的 1/3 到 1/2 左右。由于公房房租低，加上公房条件好，水电费有补贴，导致职工都向公房挤。有的职工说，“给我一间房，等于提一级”；职工中产生了“谁不带家属谁吃亏”的思想；还有部分职工把自己的私房卖掉，要公家给他房子。同时，由于私房房租一般要比机关宿舍高 2 倍左右，为了平衡职工的房租负担，有些单位对住民房的职工发放房租补贴。

党和政府对城镇住房问题存在的弊端，有着深刻的认识。1957 年 9 月，在中国共产党八届三中全会上，周恩来所作的《关于劳动工资和劳保福利问题的报告》，重点谈到了城镇住房问题。报告指出：必须适当地提高职工住公房的收费标准。租金一般应当包括折旧、维护、管理三项费用。此外，对住民房的职工的房租补贴，也应该采取措施，逐步取消。必须制定严格的房屋分配制度和管理制度，并且运用群众路线的办法，依靠群众力量来监督这些制度的贯彻执行。但是，由于后来的批判反冒进，这些措施并没有得到贯彻。相反，“大跃进”中供给制的分配方式和扩大社会福利被看成是共产主义，按照等价交换的原则收取公房房租的主张化为泡影。

1965 年 4 月，国务院批转国家房产管理局《关于制止降低公有住宅租金标准的报告》时规定，公有住宅租金标准应当贯彻执行“以租养房”的原则。现行公有住宅租金标准符合“以租养房”原则的，不能降低；不能做到“以租养房”的，更不能降低。遗憾的是，一直到改革开放开始时，不少城市或单位以减轻职工负担或调整租金标准为由，任意降低公有住宅租金。城镇住房福利制度就这样延续下来，成为造成分配不公的因素之一。

第二节 社会保险制度改革

我国社会保障体系包括社会保险、社会救济、社会福利、优抚安置和社会互助、个人储蓄积累保障，其中，社会保险是社会保障的“重中之重”。改革开放以来，国家相继出台了一系列的社会保险改革政策，养老、医疗和失业等社会保险制度改革都经过了几轮，并取得了长足的进展。

一、城镇养老保险制度改革

我国养老保险制度改革基本上是按照城乡有别、企业先行的原则分层次展开的。城镇企业职工养老保险制度改革起步较早，基本养老保险推出了全国统一制度，企业补充养老保险和个人储蓄性养老保险正处于试点探索阶段；机关事业单位职工的养老保险制度改革相对滞后，企业化管理的事业单位参照企业职工养老保险制度改革进行了改革，其余事业单位以及机关职工的养老保险制度改革，虽然在一些地区进行了探索，但还没有形成统一的方案，从全国来说，基本上沿用过去的办法。

（一）企业职工养老保险制度改革

企业职工养老保险制度改革是从退休费用社会统筹起步的。进入90年代，国务院在6年之内先后3次颁布了旨在推动养老保险制度改革的有关规定，即1991年6月发布的《关于企业职工养老保险制度改革的决定》、1995年3月发布的《关于深化企业职工养老保险制度改革的通知》和1997年7月发布的《关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》。这些改革措施的相继出台，使企业职工的基本养老保险制度发生了很大变化：一是企业职工养老保险从“企业自保”逐步转向社会共济，为企业公平竞争创造条件；二是企业职工养老保险模式从现收现付、代际转移转向预筹积累，为平稳渡过人口老龄化的高峰提供了物质保障；三是企业职工退休费用从国家和企业包揽转向国家、企业和个人三方共同负担，并明确基本养老保险实行社会统筹和个人账户相结合（简称“统账结合”）的原则；四是基本养老保险“统账结合”的实施办法从两种并存转向制度统一，即统一了企业和职工个人的缴费比例，统一了个人账户规模，统一了基本养老金计发办法。

1. 实行退休费用社会统筹。80年代初，随着企业退休人员逐年增加，退休金支出增大，新老企业之间退休费用负担畸轻畸重的矛盾越来越突出，退休费用由企业单位直接支付的办法，已经难以保障退休人员的生活。特别是一些严重亏损的企业，因无力支付退休费用，不得不减发、停发养老金，经常引起退休人员上访，影响社会安定。此外，80年代推行企业经营承包制和租赁制，但一些老企业因退休人员多，退休费用背不起，因而没有人愿意去承包或租赁经营。还有一些企业，为了照顾在职职工的利益，采取了降低甚至取消退休待遇的错误做法，引起退休人员及其家属对改革政策的不满。

从1984年开始，国家有关部门在全民所有制企业范围内，进行了以退休费用社会统筹为主要内容的改革试点。试点工作首先在广东省江门、东莞、四川省自贡、江苏省泰州、无锡以及辽宁黑山等市（县）进行，初步取得了成功的经验。1986年又扩大了试点范围。

全民企业职工退休费用实行以市县为单位统筹，缓解了企业之间退休费用负担不均衡的矛盾，基本保障了退休职工的生活。但是，以市县为单位进行退休费用社会统筹，还存在一些问题，主要是社会化程度不高，养老保险基金管理分散，调剂功能不强，抵御各种风险和自然灾害的能力较弱。

1991年6月,国务院在总结部分省市实行退休费用社会统筹试点经验的基础上,作出了《关于企业职工养老保险制度改革的决定》,明确提出要提高退休费用的社会统筹层次,即从市县统筹逐步过渡到省级统筹。到1995年底,全国实行省一级社会统筹的省、自治区、直辖市有13个;国有企业全部实现了市县级以上的社会统筹,集体企业参加社会统筹的市县达到了2219个;全国共有8738.2万职工和2241.2万离退休人员参加了社会统筹。

2. 探索“统账结合”的基本养老保险制度。企业职工养老保险过去实行的是现收现付制,如果在职工与退休职工的比例不发生急剧的变化,实行现收现付制是完全可行的。但是,由于中国的老龄化迅速到来,城镇退休人员在本世纪末和下世纪初将达到高峰,实行现收现付制将给企业和在职职工带来极大的负担。从中国国情出发,借鉴发达国家和一些新兴工业化国家的经验教训,国家决定把现收现付制转为部分积累制,探索社会统筹与个人账户相结合的养老保险制度。

80年代末、90年代初,我国一些省市如上海市、深圳市、海南省等,开始探索“统账结合”的养老保险制度。1993年11月,中国共产党十四届三中全会通过的《关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》,明确了城镇职工养老和医疗保险实行“统账结合”的改革方向;1995年3月,国务院颁布了《关于深化企业职工养老保险制度改革的通知》,推荐“统账结合”的两个实施办法供各地选择。

基本养老保险实行“统账结合”,是我国社会保障制度改革上的一项重大制度创新。国务院《关于深化企业职工养老保险制度改革的通知》发布之后,“统账结合”的原则逐渐深入人心,职工的自我保障意识有所增强,职工督促企业按时足额缴费的机制开始形成,企业瞒报少缴养老保险统筹基金的现象减少,同时促进了职工养老保险管理水平的提高。

3. 建立城镇职工统一的基本养老保险制度。各地在贯彻国务院《关于深化企业职工养老保险制度改革的通知》过程中,也暴露出一些问题。主要是各地在设计“统账结合”的方案时,出现了多种个人账户比例。有的地方统筹基金的比例大一些,希望多体现社会保险的共济性原则;有的地方则强调个人账户的激励机制,个人账户在养老保险基金中占的比例大一些。总的看,全国出现了由3%到16%不等比例的个人账户。由于各地的个人账户比例不同,职工在地区之间调动时,个人账户转移困难的问题就暴露出来了,这给劳动力的合理流动制造了障碍,不符合社会主义市场经济建立统一的劳动力市场的要求。此外,各地的基本养老保险实施不同的方案,基本养老保险待遇水平相差过大,造成不同地区职工之间相互攀比,也给未来养老保险制度的立法带来困难。

为了解决这些问题,1997年7月,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》,在三个方面实现了基本养老保险制度的统一:

第一,统一规范企业和职工个人的缴费比例。企业缴费比例一般不超过工资总额的20%,具体比例由各地政府根据实际情况加以确定,确需提高缴费比例的,应报劳动部和财政部审批;个人缴费比例1997年不低于本人工资的4%,以后每两年提高一个百分点,最终达到8%。

第二,统一个人账户规模。各地都应按职工本人工资的11%为每个职工建立个人账户,个人缴费全部记入个人账户;不足部分由企业缴费中划入,随着个人缴费比例的提高,企业划入部分应降到3%。

第三,统一养老金计发办法。养老金支付分为两部分,第一部分是基础养老金,月标准为当地职工上年度月平均工资的20%;第二部分是个人账户养老金,月发放标准为个人账户累计储存额除以120。

4. 养老保险实行属地化管理。由于历史等方面的原因,社会保险制度改革中的条块分割问题也很突出。养老保险的行业统筹,不仅影响了这项保险在更大范围的风险共担,而且影响了统一的社会保险体系的建立。为了改变养老保险的条块分割局面,1998年8月初,国务院发出了《关于实行企业职工基本养老保险省级统筹和行业统筹移交地方管理有关问题的通知》,要求把实行行业统筹的11个部门所属企业的基本养老保险工作,全部移交地方管理,并在8月底前全部完成。行业统筹移交地方管理后,企业和职工个人缴纳的基本养老保险费比例在1998年内不变;从1999年起开始调整,纳入属地管理的原行业统筹企业缴费比例不低于13%,职工个人缴费按各地确定的统一比例执行;经过3~5年的过渡,逐步调整到与地方企业缴费比例统一。

经过大量艰苦细致的移交接受准备工作,11个行业统筹部门所属的2263个企业的基本养老保险工作,如期整体移交给了各省市区的社会保险经办机构,共涉及原行业统筹的1375万在职职工和415万离退休人员。从1998年9月份起,由各地负责收缴这些企业的养老保险费和支付其离退休人员的养老金。基本养老保险属地管理的实施,标志着养老保险制度在统一规范方面前进了一大步。

(二) 机关、事业单位养老保险制度改革

建国初期,机关事业单位职工的养老保险与企业职工的养老保险是分开管理的,1958年把两者合并起来,但在改革开放以后又把机关、事业单位职工的养老保险和企业职工的分开了。与企业职工养老保险制度相比,目前机关、事业单位职工的养老保险制度改革滞后,还处在初期探索阶段。

目前,全国已有20多个省、100多个地(市)、400多个县(市)进行了不同形式的养老保险改革的试点。山东、福建、江苏、上海、广东、海南、辽宁、山西、四川、云南等10多个省已经出台了地方性改革办法。湖北、河南、黑龙江、浙江、江西、陕西、新疆、河北、天津、广西等省市,也不同程度地进行了改革试点工作。大部分地区是先从机关、事业单位合同制工人和部分不需要财政拨款的事业单位工作人员的养老保险制度起步,而后再逐步开展财政拨款的事业单位和机关工作人员的养老保险制度改革。上海、海南等个别省和江苏省镇江市、四川省阆中市等一些地、市、县进行了机关、事业单位全体工作人员参加的养老保险制度改革。

各地区在进行机关事业单位养老保险制度改革试点中,借鉴企业职工养老保险制度改革的做法和经验,针对机关事业单位的特点,大都坚持了以下原则:一是养老保险费用由国家、单位和个人共同负担,逐步实行个人缴纳养老保险费。二是基金筹集以支定收,略有结余,逐步积累。三是为职工建立养老保险个人账户或手册,探索基本养老保

险实行社会统筹与个人账户相结合的办法。四是养老金由离退休人员原所在单位支付逐步改为由机关、事业单位社会保险经办机构直接发放或委托银行代为发放。

机关、事业单位职工养老保险制度改革基本作法：一是确定养老保险缴费基数。大多数地区是按在职职工工资总额为基数提取，少数地区是按在职职工工资总额和离退休费总额为基数提取。二是确定单位和个人缴费比例。单位缴费比例一般在 20% 左右。只开展合同制工人、自收自支事业单位人员改革试点的，缴费比例低一些。进行机关事业单位全员养老保险改革试点的地区，由于离退休人员所占比例大，赡养率高，缴费比例也高一些。少数实行个人缴费的地区，缴纳比例起步一般为 1% 或 3%，最高限定在 8%。三是建立养老保险个人账户。目前全国有北京、天津、上海等 15 个省、区、市在不同范围内进行了建立养老保险个人账户的试点。记入个人账户的比例不尽相同，高的为 16%；低的只记入了个人缴费部分。四是加强养老保险基金管理和监督。大多数省、区、市养老保险基金由社会保险经办机构负责管理，并逐步建立起了各项规章制度。五是探索社会保险经办机构管理费的来源。大多数地区从养老保险基金中提取，有的地区提取比例要经同级财政部门审核同意，提取比例一般在 3% 左右，最低的地区为 1%，高的地区为 7%。

机关、事业单位养老保险制度改革试点开展时间比较短，工作中还存在着一些问题。主要是国家尚未出台总体改革办法，各地工作还不够规范；工作发展不平衡，山东、上海、江苏等省市已在较大范围开展了机关、事业单位职工全员保险，而西北的一些省区还基本没有起步；目前的改革与企业养老保险制度仍然衔接不够、人员在机关、事业单位和企业之间流动时养老保险关系转移比较困难。

二、城镇医疗保险制度改革

城镇职工医疗保险制度改革从 80 年代开始进行试点探索，试点工作主要由部门、地方或行业以及企业组织，试点内容包括职工个人少量负担医疗费、医疗费用随工资发给职工个人包干以及大病医疗费统筹和离退休职工医疗费统筹等。进入 90 年代，国务院出面组织改革试点工作。从 1994 年开始，国务院先后在江西省九江市、江苏省镇江市等 40 多个城市组织进行了社会统筹与个人账户相结合的改革试点。海南、深圳、上海、青岛等地按照社会统筹与个人账户相结合的原则，积极探索了不同方式的医疗保险办法。各地的改革试点为在全国范围内建立城镇职工基本医疗保险制度积累了经验。为了进一步推动城镇职工医疗保险制度改革，1998 年 12 月，国务院发布了《关于建立城镇职工基本医疗保险制度的决定》，确定这项改革从 1999 年初开始启动，1999 年底基本完成。这标志着医疗保险制度改革进入了全面实施阶段。

（一）医疗保险制度改革试点探索

从 80 年代初期开始，我国职工医疗保障制度在一些地方和企业进行了初步改革探索，全国普遍实行了公费、劳保医疗费用和个人挂钩，挂钩面已达到享受对象的 80% 以上，普遍实行了职工看病自负一定比例的医疗费；部分省市对企业在职职工进行了大

病医疗费用社会统筹和离退休人员医疗费用社会统筹；改革公费医疗办法，由过去公费医疗管理部门统一管理公费医疗经费发展到多种管理形式并存；部分省市进行了社会保险改革试点等。这些改革都取得了一定的成效。

从1993年起，我国的医疗保障制度改革进入了新阶段，其特点是探索建立统筹医疗基金和个人医疗账户相结合，简称“统账结合”的医疗保险制度。1994年初，国务院决定选择江苏省的镇江市和江西省的九江市两个中等城市（简称一“两江”）进行试点。1996年，在总结“两江”医疗保险制度改革经验的基础上，国务院又在全国范围内选择了50多个城市进行医疗保险制度改革扩大试点。同时，海南、深圳、上海、青岛等地按照“统账结合”的原则，积极探索不同的医疗保险方式。

“两江”试点的主要内容包括：职工医疗保险费用由用人单位和职工共同缴纳，用人单位缴费不超过职工工资总额的10%，职工个人缴费先从本人工资的1%起步；建立社会统筹医疗基金和职工个人医疗账户相结合的制度，用人单位的缴费的大部分（不低于50%）和职工个人的缴费，记入个人医疗账户，用人单位缴费的其余部分进入社会统筹医疗基金，集中调剂使用；建立对职工个人的医疗费用制约机制，减少浪费。职工就医先由个人医疗账户支付医疗费，个人医疗账户用完后，仍不足支付医疗费用时，在个人年工资5%以内的由职工现金支付，全年医疗费超过个人账户结余基金加上个人年工资5%的部分，由社会统筹基金与本人现金共同支付；加强对医疗单位的有效制约，改善医疗服务。

“两江”试点取得了初步成果，一是职工的基本医疗得到保障，二是医疗费用增长过快的势头有所遏制，三是促进了医疗机构内部的改革。但也暴露出一些问题，如社会统筹基金普遍超支，透支个人账户基金，影响了整个基金的收支平衡等。

“统账结合”的医疗保险制度是一种制度创新，这一制度设计充分考虑到了中国的国情，体现了社会统筹的共济作用和个人账户的自我保障作用的有机地结合。经过“两江”两年多的试点探索，1996年5月，国务院决定再挑选一部分具备条件的城市，把职工医疗保险制度改革扩大到50多个试点城市。“两江”和其它扩大试点城市在探索“统账结合”的医疗保险制度方面取得了明显的成绩，改革的目标和原则都是正确的，通过试点暴露出新的问题和深层次矛盾，也为进一步深化医疗保险制度改革提供了宝贵经验。

在医疗保险制度改革的试点阶段，除了“两江”和扩大试点城市以外，一些城市也根据国务院有关文件确定的改革目标和基本原则，对“统账结合”的医疗保险制度进行了探索。如海南省、深圳市探索了“板块结合”模式，青岛、塘沽等地探索了“三金管理”模式。此外，上海、北京等许多地方在“大病统筹”模式方面也有新的改进。这些经验丰富了探索“统账结合”医疗保险制度的实践，对1998年底国务院出台全国适用的职工基本医疗保险制度也提供了宝贵经验。

（二）医疗保险制度改革全面铺开

加快医疗保险制度改革，保障职工基本医疗，是建立社会主义市场经济体制的客观要求和重要保障。在认真总结各地医疗保险制度改革试点经验的基础上，1998年12月，

国务院发布了《关于建立城镇职工基本医疗保险制度的决定》，决定在全国范围内进行城镇职工医疗保险制度改革。这项改革的主要任务是建立城镇职工基本医疗保险制度，即适应社会主义市场经济体制，根据财政、企业和个人的承受能力，建立保障职工基本医疗需求的社会医疗保险制度。同时明确，基本医疗保险的水平要与社会主义初级阶段生产力发展水平相适应；城镇所有用人单位及其职工都要参加基本医疗保险，实行属地管理；基本医疗保险费用由用人单位和职工双方共同负担；基本医疗保险基金实行社会统筹和个人账户相结合；基本医疗保险实行定点医疗机构和定点药店管理。

经过 10 多年的医疗保障制度改革，特别是近 5 年的“统账结合”医疗保险模式试点探索，中国基本形成了新的适用于全国城镇职工的医疗保险制度框架。但要解决传统医疗保障制度的根本性缺陷，还需要在改革上作出极大的努力。

三、建立和完善城镇失业保险制度

同养老、医疗保险制度改革既“破”又“立”相比，失业保险制度所面临的主要是“立”，即如何建立和完善失业保险制度。改革开放以来，国务院在建立和完善失业保险制度方面共发布了 3 个文件，即 1986 年 7 月发布的《国营企业职工待业保险暂行规定》、1993 年 4 月发布的《国有企业职工待业保险规定》和 1999 年 1 月发布的《失业保险条例》。《失业保险条例》的颁布，标志着我国失业保险制度正在逐步趋于成熟。

（一）失业保险制度的建立与探索

1986 年 7 月，为适应国有企业改革的需要，国务院颁布了《国营企业职工待业保险暂行规定》，中国开始建立失业保险制度。当时由于对社会主义是否存在失业问题争议很大，因而用“待业”一词来表述失业问题。按照暂行规定，待业保险适用于四种人，即宣告破产的企业职工；濒临破产的企业法定整顿期间被精简的职工；企业终止、解除劳动合同的工人；企业辞退的职工。尽管暂行规定只适用于职工中的很小一部分，但它事实上开了中国失业保险的先河，在中国社会保障体系建设中起了重要的作用。

从 1986 年到 1993 年，国家有关部门相继发布了失业保险的相关规定近 10 个，积极探索失业保险制度。1993 年 4 月，国务院颁布了《国有企业职工待业保险规定》，把失业保险覆盖面扩大到所有国有企业职工，可以享受失业保险的人员共有七种九类，即依法宣告破产企业的职工；濒临破产的企业在法定整顿期间被精简的职工；按照国家规定被撤销、解散企业的职工；按照国家有关规定停产整顿企业被精简的职工；终止或解除劳动合同的职工；企业辞退、除名或开除的职工；依照法律、法规或按照省、自治区、直辖市人民政府规定，享受失业保险的其它职工。

按照 1993 年待业保险规定，企业缴纳失业保险费不再以标准工资为基数，而以职工工资总额为基数；失业救济金不再按职工本人原标准工资的一定比例发放，而按民政部门的社会救济标准的一定比例计算；转业训练费和生产自救费不再按失业保险基金结余的一定比例提取，而按上年度筹集的失业保险基金的一定比例提取。但是，关于失

业保险的统筹层次,1993年的规定比1986年的暂行规定“后退”了一步。按照1986年的暂行规定,省、自治区、直辖市统筹使用待业保险基金,由于受“分灶吃饭”财政体制的制约,除直辖市外,几乎没有一个地区能够真正落实。为此,1993年的规定明确:失业保险基金实行市、县统筹,省、自治区可以集中部分失业保险基金调剂使用,直辖市根据需要可以统筹使用全部或者部分失业保险基金。

(二) 完善失业保险制度

《国有企业职工待业保险规定》自1993年发布以来,我国的改革开放形势发生了很大变化。按照待业保险规定建立的失业保险制度,已经不能适应建立社会主义市场经济体制的需要。国务院总结10多年来实施失业保险的经验,于1999年1月颁布了《失业保险条例》。该条例在法规上第一次明确将过去的“待业保险”正名为“失业保险”,并把失业保险的覆盖范围扩大到城镇所有企业、事业单位及其职工,在许多方面对1993年的《国有企业职工待业保险规定》加以完善。

一是提高了失业保险的缴费率和统筹层次,即城镇企业事业单位按照本单位工资总额的2%缴纳失业保险费,每位职工按照本人工资的1%缴纳失业保险费。失业保险基金在直辖市和设区的市实行全市统筹;其它地区的统筹层次由省、自治区人民政府规定。

二是允许省、自治区建立失业保险调剂金。失业保险调剂金以统筹地区依法应当征收的失业保险费为基数,按照省、自治区人民政府规定的比例筹集。统筹地区的失业保险基金不敷使用时,由失业保险调剂金调剂、地方财政补贴。

三是调整了失业保险待遇。失业保险金的标准,按照低于当地最低工资标准、高于城市居民最低生活保障标准的水平,由省、自治区、直辖市人民政府确定。失业人员符合城市居民最低生活保障条件的,按照规定享受城市居民最低生活保障待遇。失业人员在领取失业保险金期间患病就医的,可以按照规定向社会保险经办机构申请领取医疗补助金,在领取失业保险金期间死亡的,参照当地对在职职工的规定,对其家属一次性发给丧葬补助金和抚恤金。

(三) 做好下岗职工基本生活保障与失业保险的衔接

我国国有企业改革已进入了攻坚阶段。中央提出,用3年左右的时间,通过改革、改组、改造和加强管理,使大多数国有大中型亏损企业基本摆脱困境,力争到本世纪末使大多数国有大中型骨干企业初步建立现代企业制度。要确保国有企业这一改革和发展目标的顺利实现,必须努力解决企业富余人员过多的问题。由于目前的失业保险还无力承担全部接纳企业富余人员的责任,其它政治经济和社会心理条件也不能承受国有企业立即把冗员全部推向社会。因此,国有企业冗员分公开失业与下岗两条主要途径分别安置。

1998年6月,中共中央、国务院发出了《关于切实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》,明确要求各地自下而上地建立再就业服务中心组织体系,切实保障下岗职工的基本生活。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。按照规定,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。再就业服务中心的资金来源总的说是“三三制”,即原则上由国家财政预算安排1/3、企业负担1/3、社会筹集(包括从失业保险基金中调剂)1/3。

1998年,全国再就业服务中心的总数已达12.4万个,国有企业下岗职工中99.1%进入了再就业服务中心,98.1%的下岗职工领到了基本生活费;609万国有企业下岗职工实现了再就业,下岗职工再就业比例为50%。

采取以政府支持为依托,以企业集团或大企业举办再就业服务中心为主要形式,企业与社会共同承担下岗分流负担的办法,目前是可行的。这种过渡办法,既减轻了企业的负担,又没有直接给社会造成大的压力。在一般市场经济国家,失业保险基金不能用于仍同企业保持劳动关系的职工。但考虑到我国国有企业目前状况和社会经济环境,可以用一部分失业保险基金支持企业安置下岗人员,尽量减缓失业对社会的压力。

在做好下岗职工基本生活保障和再就业工作时,要注意这项工作与失业保险制度的有机衔接。一是应明确下岗是中国经济转轨,特别是国有企业改革过程中的特殊现象,而失业是市场经济的常规现象;二是目前下岗职工的基本生活标准略高于失业救济标准,但应经过3—5年降低到与失业救济标准持平,以便逐步将下岗人员纳入失业这一市场经济的正常运行轨道;三是对下岗职工再就业应当提供一定的优惠条件,但应注意这些优惠条件不应与失业人员再就业有过大的差别,现在一些地方规定企业聘用下岗职工可以得到再就业基金的补贴,造成一些私营企业主解雇已经聘用的失业人员,改用下岗职工,造成就业机制上的不平等竞争;四是对下岗人员和失业人员的转业、职业培训帮助应大致相当。总之,改革的方向是逐步取消下岗人员基本生活保障这一特殊保障形式,同时逐步加大力度,发挥失业保险制度在市场经济条件下的应有作用。

四、建立城镇工伤和生育保险制度

我国城镇职工工伤和生育保险制度,都是在50年代初形成的,这对保障在遇到工伤、生育能够得到必要的经济补偿和医疗保健起到了积极作用。但随着改革开放事业的发展,原有的工伤和生育保险制度已不能适应新形势,需要对其进行改革。

(一) 工伤保险制度改革

工伤保险制度是社会保险制度的重要组成部分,对50年代初建立的工伤保险制度进行改革,是我国社会保险制度改革的一项重要内容。1996年8月,劳动部发布了《企业职工工伤保险试行办法》,这是我国工伤保险制度改革的重大成果,它标志着我国旨在建立覆盖所有企业、各类职业的工伤补偿、工伤预防、职业病康复相结合的社会化工伤保险制度初步形成。

按照工伤保险试行办法,职工因工负伤治疗,享受工伤医疗待遇,并根据伤残程