

● 黑龙江省社会科学“七五”规划
重点联合攻关课题之一



章 俗 主 编

黑龙江省 社会保障决策研究

HEI LONG JIANG PROVINCE SOCIAL
SAFEGUARD OF DECISIVE RESEARCH

黑龙江人民出版社

民政部崔乃夫部长在《关于开拓社会保障
研究项目有关问题》方案上批示

粗粗看了一遍 对总的设想是赞成的。在研
究时务须处理好公平与效率的关系。而效率
政治的基本倾向是发展生产力,提高工效效率,
所以必须解决大锅饭、铁饭碗问题,但分配
又是社会主义的必须体现公平,即的

那还是很难,缺少领导的人。我认为
在当前公平与效率的问题上,效率是主
导的方面,必须着力解决。而公平又
必须体现,这就是处理好当前与
长远的关系。

崔乃夫

民政部邹恩同副部长在《关于开拓社会保障
研究项目有关问题》方案上批示

你们以前在建立近似的社会保障
体系，在开拓精神和创新，积极探索，
你们在开拓精神和探索等方面，我们
表示大力支持。目前，讨论社会保
障的多条道路，我们应吸取国外的东西，
要建立起具有中国特色的，而不是外
国特色。

社会保障，这是最重要的。要从里
面的现实出发，注意总结历史经验，
同时吸取外国有益的东西。要
求实、求全、求深、求广，注
意不同地区的经济水平，否则地
区、多层次，多形式，逐步建立起来。
建立起合理的社会保障体系。
要有雄厚的资金做后盾，和
大量的干部去组织。在对政府
再不可行迅速加以的情况下，
主要依靠社会力量，广泛
社会问题，采取各种办法，逐步实

因自科保障的困難，希望你
在調查研究的基礎上，進行
定性、定量分析，提出對近期
的計畫，以及南利之政策提供依
據。希望你們的研究能出丰硕
的果實，給我國的社會保障研
究工作予以推動。

示范和

郭國同
元月十二日

杜显忠副省长在课题进行情况报告上的批示

社会保障是一项比较复杂的社会系统工程，是我国社会主义现代化建设的组成部分，是深化改革的重要环节，搞好这项事业，对于推进社会生产力发展，提高人民福利水平，推动社会良性运行，都具有十分重要的意义，必须引起足够重视。

章传同志多年从事民政工作，对社会保障问题颇有研究，目前已经有了一个比较完整的很好的构思，且已列入省的社会科学七五规划重点课题之一，务请政府有关部门给予大力支持，保证按计划完成。

杜显忠

一九九〇年三月十八日

序 言

1987年冬，由省民政学会章俗等几位学会负责同志倡议，得到国家民政部领导和省社会科学工作领导小组办公室的支持，将社会保障列为我省社科“七五”规划重点联合攻关课题之一。经省社会科学院、省民政厅、省卫生厅、省劳动局、省保险公司、省总工会、哈尔滨市民政局和市社会科学研究所等参研单位十多位专家学者的合作努力，在充分调查研究基础上撰写了《黑龙江省社会保障决策研究》一书，对我省社会保障诸领域的历史、现状、未来进行科学分析与论证，提出了可行性的战略决策设计。这对于我省社会保障事业发展无疑是一项开拓性的可喜成果，这也是实现我省社会保障工作专业化、社会化、现代化所必需的一项基础性工程建设。

社会保障，是人类文明发展的成果，是经济与社会进步的标志，是社会稳定机制的组成部分，是我国社会主义现代化建设与改革的配套工程，在国计民生中占有重要地位。我国的社会保障事业，是国家与社会通过国民收入的分配与再分配，依法对社会成员基本生活权利予以保障的社会安全制度。具有我国特色的社会保障制度区别于别国的显著特点在于：我国社会保障事业的责任主体是国家与各级政权机关，而实施这一责任的载体

是全社会，即社会的各法人单位、企业、团体与社区。国家与政府通过社会政策与立法，规范与调动各实施载体的内在发展动因，运用自我调节机制，逐步为满足社会成员的基本生活需求以及特殊需求提供保障。这种社会保障水平的提高与内容的扩大，同社会生产力水平和物质基础的丰厚是同步实现的。

基于我省经济与社会发展的不平衡性实际，推进社会保障事业，必须是本着区别层次、划分类别，内涵灵活、模式多样，标准各异、由低到高，逐步完善的发展方针；加强立法与强化社会自我保障能力这两个方面；不断扩大社会化管理；保证在提高效益前提下社会公平原则的实现。社会保障制度的确立与完善，是保证改革的顺利进行与国家长治久安的一项根本大计。

由章俗同志主编的《黑龙江省社会保障决策研究》一书，正是本着这样的宗旨和思路，经过广泛求索、多方论证编写的。该书把社会保障基本理论同我国的具体实际相结合，首次规范了我省社会保障事业范围，论述了发展趋势，进行了发展战略分析与评估，为我省进行这方面的决策提供了科学依据，并为深化这方面的研究带出一个好头。因此我希望本书的出版发行，能够得到我省各级政府与全社会的重视，以期把全省社会保障工作做得更好。

杜显忠

一九九一年三月一日

前 言

本书是黑龙江省社会科学“七五”规划重点联合攻关课题组研究成果之一。原是以研究报告形式供有关方面制定政策时参考，现据各方面要求公开出版。

黑龙江省自解放45年来，城市以就业为基础，农村以扶贫为基础的社会保障制度已基本建立，大约有五分之一左右的人口进入了具有中国特色的社会保障安全网。前进中同时也存在一些问题，主要是：长期以来基本上是国家、集体投资，因限于财力，只能解决较少一部分社会保障对象的问题；历史所形成的体制、制度比较单一，不能适应已经变化了的多种经济形式、经营方式、劳动制度改革和社会结构变迁的需要；“企业办社会”的模式往往成为深化改革的负担，影响效益的提高，且负担畸轻畸重，苦乐不均，矛盾较多（有些地方有些领域实行社会统筹后有所缓解）。总之保障项目还比较窄，保障水平和管理的社会化程度还比较低，覆盖面（尤其是城市）比较小，尚有十分之几的人口没能进入安全网。

随着社会的发展、改革的深化，特别是就业与保障日渐分离的趋势，我们也面临着同世界各国现代化进程中从温饱向小康过渡时一样带来的社会问题。诸如谋生能力中断、“铁饭碗”丧失、竞争中失败者，老弱病残孤幼者，群体重新组合导致转业待业者，以及家庭功能障碍和妇女儿童问题，特别是日益增长的人们多样社会化服务需求问题。如果对这些问题处理不当，也会成

为社会动荡的潜在因素，影响社会良性运行和人际关系优化。解决这些问题，无论是发达国家还是发展中国家的经验都表明，单靠政府举办福利事业或者“企业办社会”的办法，不但国家财力难以承受，也难以满足社会成员多样需求。适应我国社会主义初级阶段生产力发展的水平，我们只能从不同地区实际情况出发，寻求自我保障、自我完善为主的解决途径。三中全会以来，许多地方创造出依靠基层，发动群众，运用社会力量，建立内涵灵活、模式有别、标准各异的社会保障体系网络，促进了改革和社会稳定。

社会保障是确保社会成员基本生活需求和维持劳动力再生产的一种国家社会政策与社会制度，是调整社会利益群体关系和实现高效率前提下社会公平的一个杠杆，是消除商品经济运行带来的社会动荡而促进社会良性运行的稳定机制。社会保障水平，是社会进步与文明程度的一个重要标志。目前世界上一百多个不同社会制度、社会背景的国家，都在实行程度不同、项目有别的社会保障制度。其中有些发达国家保障项目多达40余种，开支已占国民生产总值的35%左右，或占财政预算的55%，形成积重难返的负担。西方的社会保障，大都是以社会保险为主体，以企业保险（工龄年金存银行）和私人金融保险（养老、人寿、意外、死亡等）为补充，包括贫困救济和为残疾人提供服务的保障网络。我国社会保障制度的建立与完善，有着自己的发生发展史和存在特点，我们既不去学步邯郸，重蹈西方老路，也不搞固步自封、排斥外来文化，而要总结自己经验，扬长避短，同时吸取外国有益作法，创造出适合我国国情的社会保障体系。我国发展国民经济“七五”计划提出的逐步建立具有中国特色的社会保障制度雏形，积极推进公共福利事业社会化，为我们指明了发展这项事业的指导方针。各地在总结过去经验基础上，又创造出许多新鲜经

验。这些经验的显著特点是：目标一致，办法百花齐放。这种情形，虽说“文非一体，鲜能备善”，但这对我国社会保障事业的进步，以及这项事业的规范化、理论化建设，都展开了一幅令人振奋的美好前景。

八十年代中后期，我省各级各类社会保障工作部门，从各自角度加强了对社会保障的理论研究。尽管目前对于社会保障的概念与性质、对象与范畴、地位与作用、模式与方式等问题的见解还不很一致，但建设中国特色的社会保障体系的目标和加强其学科化建设，都是为人们所认同的。

为从理论与实践结合上进行系统研究，以求裨益于事业的进展，我省民政学会于1987年冬倡议组成联合课题组，并提出了《关于开拓社会保障研究项目的有关问题》的研究方案。得到省社会科学工作领导小组办公室的重视与支持，列为重点课题之一，组建了由章俗、郎太岩为带头人，八、九个单位参加的联合课题组。

民政部对这项研究十分重视。崔乃夫部长在研究方案上曾作有重要批示：“粗粗看过一遍，对总的设想是赞同的。在研究时希望处理好公平与效率的关系。初级阶段的基本任务是发展生产力，提高工作效率，因此要解决大锅饭、铁饭碗问题；但我们又是社会主义国家，必须体现公平，帮助那些生活困难、缺少竞争能力的人。我认为在当前公平与效率这对矛盾，效率是矛盾的主要方面，必须着力解决。而公平又必须体现，这就是处理好这对矛盾的重要点。”邹恩同副部长在方案上也作有重要批示：“你们以省为单位进行的这项研究，在我国尚属首创，我赞赏你们的开拓精神和探索勇气，我表示大力支持。目前，谈论社会保障的，多系生吞活剥外国的东西，要建立具有中国特色的而不是外国特色的社会保障体系，这是最重要的。要从黑龙江的现实出发，注意总结历史经验，同时吸取外国有益的做法。要求实、求

活、求深、求稳，按照不同地区的经济水平，分别地区、多层次、多形式的逐步建立起来。要建立起全省的社会保障体系，要有雄厚的资金做后盾，和大量的干部去组织。在财政预算不能迅速增加的情况下，只能依靠动员社会资金，解决社会问题的原则去解决，逐步达到自我保障的目的。希望你们在调查研究的基础上，进行定性、定量分析，提出远期和近期的目标，为全省制定政策提供依据。希望你们的研究结出丰硕的果实，给全国的社会保障研究工作，予以示范和推动。”

我省杜显忠副省长在课题进行情况报告上也作有重要批示，指出：“社会保障是一项比较复杂的社会系统工程，是我国社会主义现代化建设的组成部分，是深化改革的重要内容，搞好这项事业，对于推进社会生产力发展，提高人民福利水平，推动社会良性运行，都具有十分重大意义，必须引起足够重视”，“务请政府各有关部门给以大力支持，保证按计划完成。”

省市各参与研究单位对课题实施十分重视，并由领导成员出任课题顾问，组织人力在调查基础上进行研究。由于各参研单位把课题研究同本单位的实际工作结合起来，既创造了研究条件，也增强了研究成果的科学性与可行性。

课题原定规模，除本书外还包括《研究总报告》和《中国社会保障概述》（章俗、彭传荣执笔）、《中国社会保障思想史研究》（孟海风执笔）、《中国康复工程研究》（狄亚执笔），以及《中国社会保障参考资料》和《外国社会保障参考资料》。由于经费等原因，确定删减《研究总报告》和两部参考资料，《中国社会保障概述》原是本书导论篇，鉴于字数较多，另以专著出版；其他两部专著待完稿后再另行出版。为利于弄清有关基本概念，章俗还同民政管理干部学院孟昭华等合作撰写了《中国社会工作辞典》工具书。

社会保障的对象范围，国内外学术界向有“宽化”与“窄化”两种主张。我们以为，不论哪种主张，社会保障所规范管理的对象，均属社会生产与再生产关系、分配与再分配关系活动中产生和带有全局性的社会事务，既应包括民政管理的对象，也应包括其他社会工作部门属于保障的对象。目前我国对社会保障实行分管的管理体制，这并不影响学科对象的划分范畴。基于这样的认识，本书在结构、内容上采取“宽化”论为研究视界，旨在试图从社会保险、社会扶贫、社会福利、社会保健、社会职业、老年社会保障、社区服务等多项社会保障领域，就其概论界说、历史沿革与经验、现状分析与预测和未来决策等方面进行分析论证，为有关主管部门决策提供客观依据，也为社会保障新学科的形成提供应用理论基础。对于不同领域涉及相同研究对象的不同见解，本书采取“见仁见智”的并存总编方针，以收百家争鸣、开拓思路之效。

本书第一编由省保险公司宋国安执笔；第二、三、四、六编由省民政厅刘建祥、李振邦、王利民、徐永祥执笔；第五编由省总工会郭庆章、毛远喜、周万江执笔；第七、八编由省劳动局崔俊民、魏松岩执笔；第九编由省卫生厅张福元、董云志执笔；第十编由哈尔滨市社会科学研究所叶乃滋执笔；第十一编由哈尔滨市民政局林勇山执笔；结束语由章俗执笔；附录二由省宣传文教管理干部学院谷超执笔。第二、三、四、六编由郎太岩编审；其余各编由章俗编审。全书最后统由章俗修改定稿。

本课题的立题实施和本书编撰，得到崔乃夫、邹恩同、杜显忠和各参研单位课题顾问张仲羽、陆忠、邹光照、郭庆祥、陈世军、申录生以及省社会科学工作领导小组办公室的大力支持与协助，在此一并谨致衷心谢忱。

九十年代随着“八五”计划的制订与实施，我国各项社会保

障制度必将逐步健全与完善。社会保障理论化、学科化建设任务，也必将随之提到一个更为紧迫的日程上来。本书涉及的内容，仅是为向这方面努力的应用理论研究的一部分，并且还有一些保障领域如社会防灾救灾、社会救济等等均有待拓研，而本书已涉及的对象在内涵外延与决策见解上，也都难免有所疏漏与不当，欢迎指正，以求改进。

章 俗

1990年5月

目 录

序 言	(1)
前 言 (INTRODUCTION)	(1)
第一编 社会保险	(1)
(SOCIAL INSURANCE)	
第一章 概论	(1)
第一节 社会保险的概念及特点	(1)
一、什么是社会保险	(1)
二、社会保险的特点	(2)
三、社会保险的必要性	(3)
第二节 社会保险的发展	(4)
一、社会保险的起源	(4)
二、我国的社会保险事业	(5)
三、外国社会保险概况	(6)
第三节 建立统一的社会保险制度	(7)
一、建立社会保险制度的必要性	(7)
二、社会保险基金的作用	(10)
第二章 人身保险	(11)
第一节 人身保险的基本概念	(11)
一、人身危险	(11)

二、人身保险原理	(12)
三、人身保险的理论基础	(12)
四、人身危险的变动和差异	(13)
第二节 人身保险同社会保险、劳动保险的关系	(13)
第三节 人身保险的分类	(16)
第四节 人身保险的作用和意义	(19)
一、人身保险的作用	(19)
二、开展人身保险的意义	(21)
第三章 我国与我省人身保险的历史发展与对策	(23)
第一节 我国人身保险概述	(23)
一、建国前的人身保险	(23)
二、建国后前十年的人身保险	(24)
三、我国现阶段的人身保险	(25)
第二节 我省开展人身保险的现状与未来	(26)
一、人身保险的现状	(26)
二、发展人身保险的潜力和困难	(27)
三、人身保险的发展方向	(29)
四、发展人身保险需要解决的问题	(30)
第四章 发展养老保险的战略目标与措施	(32)
第一节 养老保险的现状	(32)
第二节 建立养老制度必须从实际出发	(33)
一、面向广大农业人口	(33)
二、从经济水平实际情况出发	(34)
第三节 发展我省养老保险事业的设想	(35)
一、养老保险模式及资金来源	(35)
二、养老保险的长远规划与近期目标	(36)
第四节 养老保险必须解决的问题	(37)

一、改变企业自支退休金的做法.....	(37)
二、改革现收现付的退休劳保制度.....	(38)
三、实行养老保险立法	(38)
四、逐步实行社会化、专业化、科学化的管理	(39)
第五章 积极探索医疗保险和待业保险.....	(39)
第一节 医疗保险.....	(39)
一、我省现行的医疗制度	(39)
二、逐步向社会医疗保险过渡	(40)
第二节 失业保险.....	(41)
一、失业保险的源起.....	(41)
二、我国目前的待业保险	(42)
第二编 社会扶贫	(44)
(SOCIAL HELP THE POORMEN)	
第一章 概论.....	(44)
第一节 概念与性质.....	(44)
第二节 我省贫困状况分析.....	(45)
一、贫困状况	(45)
二、贫困户的共同特点	(46)
三、贫困原因	(47)
第三节 扶贫主要对策.....	(48)
一、科技扶贫和包县扶贫	(48)
二、实行倾斜政策和优惠政策	(48)
三、因地制宜, 广开扶持生产门路	(49)
四、开发智力, 提高劳动力素质	(49)
五、兴办扶贫互助农场, 实行规模扶贫	(49)
六、发动社会力量扶贫.....	(50)

第四节 民政部门在扶贫中的地位和作用·····	(50)
第二章 历史的回顾 ·····	(51)
第一节 农户贫困标准·····	(51)
第二节 扶贫工作的起始与发展·····	(52)
第三节 深化改革与发展扶贫工作·····	(53)
一、转变思想·····	(53)
二、创办经济实体,组织联合扶贫·····	(54)
三、开展“贴息贷款”扶持·····	(54)
四、依靠社会力量建立联合扶贫扶优机构·····	(54)
五、开展科技扶贫,为科技兴农服务·····	(55)
第三章 现状分析与今后对策 ·····	(56)
第一节 扶贫工作成效·····	(56)
一、扶贫领导体系和社会各界齐抓共管·····	(56)
二、科技扶贫网络初步形成·····	(56)
三、扶贫形式多样化,效益显著·····	(57)
第二节 农村社会保障制度雏形的确立·····	(57)
第三节 今后对策·····	(60)
第三编 社会福利事业 ·····	(63)
(SOCIAL WELFARE FACILITIES)	
第一章 概论 ·····	(63)
第一节 社会福利的概念、意义·····	(63)
第二节 民政部门管理的城乡福利事业·····	(64)
第二章 我省社会福利事业的历史沿革 ·····	(65)
第一节 城市福利事业·····	(65)
第二节 农村福利事业·····	(67)
第三章 社会福利事业现状分析 ·····	(69)