

21世纪中国经济问题研究书系

# 世纪 中国城市 社会保障体制

冯更新 主 编  
刘荣增 范炳良 陈铁山 副主编



A0967752

河南人民出版社

## 图书在版编目(CIP)数据

21 世纪中国城市社会保障体制/冯更新主编. — 郑州:  
河南人民出版社, 2001. 4

(21 世纪中国经济问题研究书系)

ISBN 7-215-04802-0

I. 2… II. 冯… III. 城市-社会保障-福利制度-  
研究-中国 IV. D632.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2000)第 59278 号

---

河南人民出版社出版发行(郑州市农业路 73 号)

河南省瑞光印务股份有限公司印刷 新华书店经销

开本 850×1168 1/32 印张 11.125 字数 255 千字

2001 年 4 月第 1 版 2001 年 4 月第 1 次印刷 印数 1-3 000 册

---

定价:25.00 元

# 前 言

《21 世纪中国城市社会保障体制》这一部专著,是在国家社会科学基金“九五”规划重点项目的研究成果的基础上修改而成的。

《21 世纪中国城市社会保障体制》的内容由两个部分构成。第一部分是总论,即建设有中国特色城市社会保障体制的构想。这个部分论述了四个问题:(一)我国城市社会保障体制的创建与发展,回顾了 20 世纪 50 年代到 60 年代我国城市社会保障体制创建和发展的历程;(二)我国城市社会保障体制的改革与现状,分析了 20 世纪 70 年代末到 90 年代初我国城市社会保障体制改革的起因、进程、成就和存在问题;(三)外国社会保障体制的典型考察与启示,对当代外国社会保障体制最主要的三种典型模式进行考察,分析了它们的优点缺点和经验教训,提出我国在城市社会保障体制创新时应从国情出发,以经济发展为基础,从资金来源多渠道和业务运作社会化两个方面进行研究;(四)21 世纪我国城市社会保障体制的构造,在这个问题的论述中,首先提出了从国情出发,



面向 21 世纪,按照社会主义市场经济发展的客观要求,建立起保障资金来源以个人账户为主、多渠道,保障方式全覆盖、多层次,保障水准有差别,权利与义务相对应,保障服务以家庭为基础、社区化,保障管理专业化、现代化,有中国特色的比较完善的城市社会保障体制,作为我国城市社会保障体制进入 21 世纪创新的总体目标。其后,从五个方面分析了现阶段我国的国情;提出在社会主义市场经济条件下城市社会保障事业应遵循的规律;明确有中国特色城市社会保障体制的内涵主要包括八个方面,即必须依靠自我积累,确定与生产力发展水平相适应的保障水准,坚持效率优先、兼顾公平、杜绝吃“大锅饭”,启动激励机制、强化保障业务管理,承认保障有差别、统筹多层次,以家庭为基础、实现保障服务社区化,依法保障、实行政事分开,发展商业保险、倡导团体互助;进而从四方面论述 21 世纪我国城市社会保障体系的主要内容及建立这个体系的对策。第二部分共十章,这十章是从不同的方面进一步阐明总论所构想的城市保障体制的内容,把建立有中国特色城市社会保障体制具体化。

这一部专著有如下六个方面的特点:

第一,按照理论与实际相结合的要求,以强化应用为该书研究的指导思想。从事这一问题研究的宗旨,就是推进我国城市社会保障事业的健康发展。为此,在研究问题的过程中始终从两个方面思考和探索,一方面为构造有中国特色的城市社会保障体制提供理论依据和舆论导向;另一方面为各个城市的社会保障事业健康发展开拓思路 and 提供选择模式。

第二,依据时代发展的特点,确立构造 21 世纪城市社会保障体制的目标。现在时代的发展正处于世纪之交,作为推动城市社会保障事业不断前进的课题研究必须超前,面向 21 世纪,既要同

我国经济和社会发展 2010 年远景目标及建立完善的社会主义市场经济体制相一致,又要和 21 世纪国际社会保障事业发展的进程相吻合。因此,对问题的研究就从总体上突破了跨世纪的视线,将着力点放在构造 21 世纪有中国特色城市社会保障体制蓝图上,把研究思路和研究成果推向一个新的层次。

第三,从国情出发,探索有中国特色城市社会保障体制的内涵。国情是构造 21 世纪有中国特色城市社会保障体制的基础条件,它必然成为研究问题的出发点。现阶段我国的国情可以高度概括为:正处在社会主义初级阶段。这个阶段与城市社会保障紧密相关的国情主要是:我国是社会主义国家;人口多、底子薄、区域经济发展不平衡;生产资料所有制结构是以公有制为主体、多种经济成分共同发展;经济体制改革以建立社会主义市场经济体制为目标,正处于体制转轨时期;人口老龄化进程快,社会保障资金积累滞后;国有企业冗员多,城市居民社会保障意识淡薄。这些情况都是我们探索有中国特色城市社会保障体制内涵所必须考虑的重要因素,从而在问题研究中把构造 21 世纪有中国特色城市社会保障体制与我国的国情有机地结合在一起,并做到因市制宜,使新体制具有更强的应用价值。

第四,考察外国典型,吸取发达国家社会保障体制建立和发展的先进经验。在国际上,社会保障事业是既有共性又有个性的事业。因此,在研究问题的过程中对外国具有代表性的社会保障体制典型进行考察和分析,从共性中探索城市社会保障事业发展的共同规律,从个性中吸取教训,学习先进经验,寻求构造 21 世纪有中国特色城市社会保障体制及其模式的正确途径,缩短我国 21 世纪城市社会保障体制及其模式发育和完善的过程。

第五,把握社会保障体制的完整性,突出城市职工养老保险、



失业保险、医疗保险和社会救济四个重点。为了推动我国城市保障事业全面的健康的发展,在 21 世纪我国必须构造一个完整的健全的城市社会保障体制。但是,构造 21 世纪有中国特色城市保障体制是一个复杂的系统的社会工程,完成这一任务需要一个较长的历史过程。同时,根据我国的国情和城市社会保障体制的现状,没有条件也不必要让建立城市社会保障体制的全部内容齐头并进,而必须分出轻重缓急,有计划有步骤有重点地推进和完善。因此,在问题研究过程中,在把握构造城市保障体制完整性的同时,将其中的城市职工的养老保险、失业保险、医疗保险和社会救济四个方面作为重点。

第六,以社会主义市场经济发展的客观要求为导向,研究城市社会保障事业发展的规律性。现阶段我国正处在计划经济体制向社会主义市场经济体制转轨时期。长期以来,城市社会保障体制与计划经济相适应,一切靠国家、靠单位的思想根深蒂固。这既与社会主义市场经济发展的客观要求不相适应,又同调动职工劳动的积极性,加快经济发展需要不相吻合。深化社会保障体制改革要以有利于生产力的发展和社会主义市场经济体制的建立为出发点和落脚点。因此,我国在构造有中国特色城市社会保障体制的过程中,应当重视研究市场经济中社会保障事业发展的规律性,按照规律办事,使我国城市社会保障事业在社会主义市场经济不断发展的条件下日趋繁荣。

冯更新

2000 年 5 月 9 日

## 目 录

|                                  |       |
|----------------------------------|-------|
| 前 言 .....                        | ( 1 ) |
| 总 论 建设有中国特色城市社会保障体制<br>的构想 ..... | ( 1 ) |
| 一、中国城市社会保障体制的创建与发展 .....         | ( 1 ) |
| 二、中国城市社会保障体制的改革与现状 .....         | (17)  |
| 三、外国城市社会保障体制的典型考察与启示 .....       | (39)  |
| 四、21 世纪中国城市社会保障体制的构造 .....       | (62)  |
| 五、构造中国 21 世纪城市社会保障体制的对策 .....    | (72)  |
| 第 1 章 中国城市的职工养老保险制度 .....        | (76)  |
| 第一节 中国城市职工传统养老保险制度的现状 .....      | (76)  |
| 第二节 中国城市职工养老保险制度的改革 .....        | (81)  |
| 第三节 中国城市职工养老保险基金的运营 .....        | (91)  |



|            |                                  |              |
|------------|----------------------------------|--------------|
| 第四节        | 中国城市职工养老保险制度的创新 .....            | (98)         |
| <b>第2章</b> | <b>中国城市的职工失业保险制度 .....</b>       | <b>(116)</b> |
| 第一节        | 中国城市职工失业保险的分析 .....              | (117)        |
| 第二节        | 中国城市职工失业保险制度的建立<br>与探索 .....     | (123)        |
| 第三节        | 中国城市现行职工失业保险基金的运营 ...            | (128)        |
| 第四节        | 中国城市职工失业保险基金的管理 .....            | (136)        |
| 第五节        | 中国城市职工失业保险制度的创新 .....            | (141)        |
| <b>第3章</b> | <b>中国城市的职工医疗保险制度 .....</b>       | <b>(153)</b> |
| 第一节        | 中国城市医疗保险制度的形成和问题 .....           | (153)        |
| 第二节        | 中国城市职工医疗保险制度的改革 .....            | (159)        |
| 第三节        | 中国城市职工医疗保险统账结合模式及其<br>基金运营 ..... | (175)        |
| 第四节        | 中国城市职工基本医疗保险制度<br>的全面推行 .....    | (181)        |
| <b>第4章</b> | <b>中国城市职工工伤保险制度 .....</b>        | <b>(193)</b> |
| 第一节        | 中国城市职工工伤保险制度的建立 .....            | (194)        |
| 第二节        | 中国城市职工工伤保险制度的改革 .....            | (204)        |
| 第三节        | 中国城市职工工伤保险制度的创新 .....            | (212)        |
| <b>第5章</b> | <b>中国城市的职工生育保险制度 .....</b>       | <b>(229)</b> |
| 第一节        | 中国城市职工生育保险制度的建立 .....            | (229)        |
| 第二节        | 中国城市职工生育保险制度的改革 .....            | (232)        |

|               |                                                   |              |
|---------------|---------------------------------------------------|--------------|
| 第三节           | 中国城市职工生育保险制度的创新 .....                             | (240)        |
| <b>第 6 章</b>  | <b>中国城市的社会救济制度 .....</b>                          | <b>(246)</b> |
| 第一节           | 社会救济概要 .....                                      | (246)        |
| 第二节           | 中国城市社会救济制度改革 .....                                | (252)        |
| <b>第 7 章</b>  | <b>中国城市居民的最低生活保障制度 .....</b>                      | <b>(258)</b> |
| 第一节           | 中国城市居民最低生活保障制度的建立<br>和实施 .....                    | (259)        |
| 第二节           | 中国城市居民最低生活保障线的界定<br>与测算 .....                     | (260)        |
| 第三节           | 中国城市居民贫困的原因探析 .....                               | (270)        |
| 第四节           | 中国建立城市居民最低生活保障制度<br>的要点 .....                     | (274)        |
| <b>第 8 章</b>  | <b>中国城市居民的社会福利制度 .....</b>                        | <b>(280)</b> |
| 第一节           | 中国城市居民社会福利制度的建立<br>和发展 .....                      | (280)        |
| 第二节           | 中国城市社会福利制度的创新 .....                               | (287)        |
| <b>第 9 章</b>  | <b>中国城市的优抚安置保障制度 .....</b>                        | <b>(295)</b> |
| 第一节           | 中国城市优抚保障制度的建立与沿革 .....                            | (295)        |
| 第二节           | 中国城市安置保障制度的建立与沿革 .....                            | (302)        |
| <b>第 10 章</b> | <b>中国城市社会保障管理体制改革与社会<br/>        保障立法研究 .....</b> | <b>(312)</b> |



|              |                              |       |
|--------------|------------------------------|-------|
| 第一节          | 中国城市社会保障管理体制的历史演变 …          | (313) |
| 第二节          | 中国城市社会保障管理体制改革的必要性<br>.....  | (317) |
| 第三节          | 改革现行社会保障管理体制的原则 .....        | (322) |
| 第四节          | 建立统一协调的城乡社会保障体制<br>的措施 ..... | (329) |
| 第五节          | 中国城市社会保障立法 .....             | (333) |
| 主要参考文献 ..... |                              | (339) |
| 后 记 .....    |                              | (343) |

# 总 论

## 建设有中国特色城市 社会保障体制的构想

城市社会保障事业是在城市社会保障体制运行中不断发展变化的。在人类即将进入 21 世纪之际,我们应以创新的精神来构造有中国特色的城市社会保障体制,把我国的城市社会保障事业推向一个新的发展阶段。

### 一、中国城市社会保障体制的创建与发展

#### 1. 中国城市社会保障体制的创建

1949 年到 1958 年,是我国城市社会保障体制的创建阶段。新中国成立前夕,在 1949 年召开的中国人民政治协商会议通过的《共同纲领》中明确规定,必须企业中“逐步实行劳动保险制度”。这是制定全国统一的企业社会保险制度的法律依据。中华人民共



和国的成立,为中国城市社会保障体制的创建和发展奠定了坚实的基础。

1949 年到 1952 年是我国国民经济恢复时期。为了完成经济恢复的繁重任务,这个时期城市社会保障主要做了四项工作,其重点是创建并实施企业劳动保障制度。

### 1.1 企业劳动保障体制的建立

国家劳动部和中华全国总工会于 1950 年年底根据政务院的决定,在总结革命根据地和解放区举办社会保险事业经验的基础上,拟定了《中华人民共和国劳动保险条例(草案)》(以下简称《劳保条例》),1950 年 10 月 27 日经中国人民政治协商会议同意公布并组织全国职工开展讨论。《劳保条例》公布后引起全国职工极大的反响和欢迎。经过 3 个月的讨论,提出修改意见,国家劳动部和全国总工会进一步修改后提请政务院第 73 次会议批准,于 1951 年 2 月 26 日正式颁布实施。这是我国第一部全国统一的城市社会保障法规。《劳保条例》具体规定了职工在疾病、伤残、死亡、生育及年老时所获得的帮助及职工直系亲属可以享受的一定的保险待遇。《劳保条例》规定,开始只在 100 人以上国营企业、公私合营、私营、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单位及其附属单位实行。据统计,到 1952 年 11 月,全国实行《劳保条例》的企业为 2860 多个,职工达 320 万人。其间尚未实行《劳保条例》的企业,采取由劳资双方或资方与工会协商以签订集体合同的方式,规定适当标准的保险待遇。

在党的领导下,全国人民经过 3 年的努力,于 1952 年我国国民经济得到全面恢复。为了迎接经济建设的高潮,1953 年 1 月 2 日政务院修订公布了《中华人民共和国劳动保险条例实施细则修正草案》。修正案与草案相比进行了两方面的重大修改:一是扩大

了劳动保险实施的范围,即由过去实施的范围扩大到一般工厂、矿场和交通事业的基建单位,国营建筑公司;二是劳动保险待遇标准普遍有所提高。退休费替代率由过去的 35%—60% 提高到 60%—80%;短期病假(6 个月以内)待遇由过去的 50%—60% 提高到 60%—100%;长期病假(6 个月以上)待遇由过去的 27%—30% 提高到 40%—60%。同时,职工死亡丧葬费和非因工供养直系亲属救济费都有所提高。我国城镇集体所有制企业职工的社会保险亦参照国营企业实行。到 1956 年,在国家经济进一步好转的形势下,企业社会保险的实施范围进一步扩大到商业、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 13 个产业和部门。这时全国企业职工实行社会保险的人数达到 1600 万人,签订社会保险集体合同的职工达 700 万人。这些职工占当年全国企业职工总数的 94%。

随着我国工业生产的发展,职业性疾病日益突出。为加强对职工的职业性伤害保障,1957 年 2 月 23 日,由国家卫生部制定和颁发了《职业病范围和职业病患者处理办法的规定》。这个《规定》把职业中毒、矽肺等 14 种与职业工作有关的疾病正式列入职业病范围,并相应地规定了待遇标准和生活福利内容。这个制度,丰富了我国城市社会保险的保障项目,使职业病防治工作得以全面开展。此外,早在 1956 年就颁发了《中华人民共和国女工保护条例(草案)》。这个《条例》对女工怀孕、小产、生育、哺乳期等方面的待遇均做出明确规定。

为了加强企业社会保险工作的管理,按照《劳保条例》规定,国家劳动部为全国企业劳动保险业务的最高监督机关,负责贯彻《劳保条例》的实施,检查全国劳动保险业务的执行;各级劳动部门负责监督检查劳动保险金的缴纳和业务的执行,处理有关劳动保险



的申诉。中华全国总工会为全国企业劳动保险事业的最高领导机关,统筹全国劳动保险事业,督导所属各地方工会组织、各产业工会组织有关劳动保险事业的发展;各工会基层委员会为实施和落实劳动保险业务的基层单位。到 1954 年,政务院决定把整个企业劳动保险事业的管理交中华全国总工会。国家劳动部与全国总工会根据政务院的指示,在 1954 年 6 月 15 日发出了《关于劳动保险业务移交工会统一管理的联合通知》,从此企业的劳动保险业务,由各级工会统一管理。这样,在全国形成了一个统一的企业社会劳动保险管理体制。

## 1.2 国家机关和事业单位社会保障体制的建立

根据国家机关、事业单位和党派团体工作人员的工龄计算、工资标准和社会保险费用开支渠道诸方面的特点,国家建立了人事方面的社会保障体制。

从 1950 年起,国家在原有供给制待遇的基础上,通过单项法规形式逐渐对国家机关工作人员的疾病、养老、生育、死亡抚恤做出规定。在伤亡抚恤方面,1950 年 12 月 11 日,经政务院批准,内务部颁发《革命工作人员伤亡褒恤暂行条例》,对工作人员伤残、死亡有关待遇做出明确规定。在医疗方面,1950 年 6 月 27 日政务院颁发《关于人民政府、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》。这个《指示》规定在报销范围上高于企业,但在供养直系亲属方面则低于企业,不享受供养直系亲属医疗补助。在病假待遇方面,1952 年 9 月 12 日政务院颁发《关于各级人民政府工作人员在患病期间待遇暂行办法》。这个《办法》于 1954 年 7 月 24 日和 1955 年 12 月 29 日两次进行修改。上述原《办法》和修改后的《办法》在待遇标准上都略高于企业。在生育待遇方面,1955 年 4 月 26 日,国务院颁发《关于女工作人员生

产假期的通知》。同年9月17日,国家财政部、卫生部和国务院人事局联合颁发《关于国家机关工作人员子女医疗问题的规定》。在退休待遇方面,1955年12月29日国务院颁发《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》。这两个退休退职办法规定的退休退职条件,与企业大体相同,在待遇标准方面某些项目略低于企业。1954年6月12日,国家内务部、劳动部发布《关于经济建设工程民工伤亡抚恤问题的暂行规定》;1954年8月8日,中央人民政府、人民革命军事委员会颁发《抗美援朝无军籍工资制人员病伤、残、亡优抚暂行办法》。这样到1955年年末,国家机关工作人员的社会保障体制基本建立。同时,建立了以国家人事局为领导的各级人事部门主管的社会保险管理体制。

### 1.3 社会救济、社会福利和优抚安置保障体制的建立

从1949年起,国家在创建社会保险体制的同时并着手建立和健全一系列的社会救济、社会福利与优抚工作各项制度,使我国城市社会保障诸方面的工作逐步形成具有明确目标的保障网络。

在社会救济方面,当时由国家内务部主管这方面的工作。在城市的主要任务是对不够维持当时基本生活水平的城市贫民进行救济。1950年5月19日,中央人民政府政务院通过一项《救济失业工人暂行办法》,共计10章、42条。《暂行办法》对城镇失业工人进行救济的范围、救济标准、方法及资金来源等均做出明确规定。为落实各项规定,各大城市劳动部门普遍建立失业工人救济委员会,通过救济、职业介绍等手段解决失业问题。

在社会福利与职工福利方面,当时国家进行了两方面的工作:一方面制定发展社会福利与职工福利的方针政策;另一方面通过各种措施为举办福利事业提供资金。在社会福利方面,为解决城



市烈属、军属、城市贫民开办的福利工厂生产、经营、税收优惠和原材料供应问题,国家内务部、财政部、中国人民银行、商业部、食品工业部、重工业管理局于 1957 年 1 月 21 日和 1957 年 3 月 12 日联合发布《税收减免和贷款扶助的通知》,规定了解决烈属、军属、城市贫民的安置和生产自救诸方面困难的办法。在职工福利方面,1950 年 6 月颁布的《中华人民共和国工会法》中规定,工会有改善工人、职员群众物质生活与文化生活各种设施的责任;1954 年、1955 年全国总工会女工部两次召开全国重点城市托儿所工作会议;1956 年,国家教育部、卫生部、内务部联合通知就积极发展托儿所、幼儿园问题做出明确规定。1957 年,国务院发出《关于职工生活方面若干问题的指示》,对职工住宅、上下班交通、职工生活必需品、困难补助诸方面的问题都做出硬性规定。在发展职工生活福利事业的费用方面,国家从 5 个来源给予提供和保证:一是国家提供的各单位基本建设投资中,已包括与职工生活福利有关的非生产建设投资,主要包括食堂、托儿所、幼儿园、文化宫、俱乐部、职工住宅的投资。二是建立职工福利费提供制度。机关工作人员福利费提取,在 1954 年前,是按国家财政部规定的,根据享受供给制人员人数提取一定的资金;1954 年后政务院将若干项补助费合并统称工作人员福利费;1956 年规定,区以上工作人员福利费标准按工资总额的 5% 提取,乡镇干部按 3% 提取。企业职工福利费,1953 年国家财经委员会规定,国营企业可以按工资总额 2.5% 提取福利补助费,用于企业各种福利开支不足的补贴。这些制度在后来又进行了补充和调整。三是工会会费收入的 20% 部分可用做职工困难补助。四是从单位行政管理事业费中的开支。五是文娱设施的收入。1956 年,全国总工会颁发《职工生活困难补助办法》,对困难补助的原则、对象、经费来源、补助办法均做出明确

规定。

在国家关于职工福利方针和政策指导下,职工福利事业的各项制度和设施都从无到有,从少到多,逐步建立起来。据统计,到1957年年底,全国共建立医院、疗养院、门诊部、专科防治所、卫生防疫站、妇幼保健机构12.3万个,在岗卫生技术人员125.4万人,拥有卫生机构床位46.2万张。

在优抚工作方面,新中国成立初期为解决大批伤残军人、牺牲病故革命军人及其家属的保障问题,国家相继颁发了有关的法规,使这一工作制度化、规范化。当时国家颁发的主要法规是1950年11月25日由政务院批准的5个条例:《革命烈士家属革命军人家属优待暂行条例》、《革命残废军人优待抚恤暂行条例》、《革命军人牺牲、病故褒恤暂行条例》、《革命工作人员伤亡褒恤暂行条例》、《民兵民工伤亡抚恤暂行条例》。这些基本法规对革命烈士家属和革命军人家属的优待标准、办法和残废军人残废等级均做出明确规定,使优抚工作实现了全国统一,有章可循。此后,国家不断发布有关指示和通知,指导和推动优抚工作顺利进行。

#### 1.4 商业保险体制的建立

根据国家对私营保险企业的登记,在1949年7月5日,按数缴纳保证金的保险机构为104家,其中华商63家,外商41家,但有50%左右的保险企业被淘汰。

国家为创建和发展商业保险事业,于1949年8月,在上海召开的第一次全国财经会议上提出建立中国人民保险公司,经中央人民政府政务院批准,中国人民银行总行在同年9月25日召开了第一次全国保险工作会议,确定公司的任务是“保障生产,促进物资交流,保护国家财产,并提高劳动人民商业福利”。在同年10月20日中国人民保险公司正式营业,这标志着中国现代商业保险事