

吉林社会保険改革



《吉林社会保険改革》编委会

主 任 齐秉昌

副主任 张光霁 左兆文

霍 玉 肖振岭

编 委(按姓氏笔画排列)

王玉娥 王明海 王显林

王艳秋 孔庆坤 石 刚

任沐原 关君瑞 孙立文

邵会纯 李忠林 李秋云

李春友 辛炳森 邹培环

邹积贵 周大兴 周家驥

高庆余 梁新华 崔希海

谢志良 程继斌 潘洪涛

主 主 撰	审 笔 稿 人	张光霁	孙立文	王 宇
		崔希海	柳 迪	李大忠
		蒋延辉	刘雪松	严江秀
		张志强	胡增善	曹 哲
		刘管江	唐高岩	陈显华
		朱新海	辛炳森	陈立勃
		孙纯祥	张德利	崔希海
		梁春明	陈长春	乔静文
		陈 实	刘振龙	李长青
		张奎彬	王世勤	孙 跃
		宋景瑞	林文博	杨秀文
		孙立文	王艳波	臧雨厚
		高 坤	高桂芬	张庆有
		姚俊峰	徐文峰	
		石 刚	金龙珠	
		张旭汉		

加快完善社会保险体系

(序)

伴随欢庆中华人民共和国成立 48 周年和党的十五大胜利闭幕的礼花,《吉林社会保险改革》作为在全省经济发展和社会稳定中做出重要贡献的全省社保系统广大干部职工的一份献礼,与读者见面了。这是一件值得祝贺和欣喜的事情。

《吉林社会保险改革》是对五年来我省社会保险改革与发展的高度凝炼。它较全面地记述了我省社会保险改革和发展的历程,总结出具有吉林特色的经验,系统地整理和介绍了社会保险改革有关政策和法规文件,对进一步加快我省社会保险事业的全面发展具有借鉴和指导作用。是一本既具资料性又有较强可读性的书籍。

党的十四届三中全会提出建立社会主义市场经济之后,社会保险制度改革作为综合配套改革的重要组成部分,对于推动企业改革,促进经济发展,维护社会稳定,保障各项改革的顺利进行,其重要性越来越受到各级领导的高度重视,并成为社会各界和广大群众普遍关心的热点问题。

吉林省社会保险制度改革在各级党委和政府的重视下,得到了快速发展,尤其是近五年来,全省社会保险改革的力度不断加大,从管理体制到各项业务建设都发展很快。对保障广大离退休职工和失业人员的基本生活,促进全省改革、发展和稳定起到了重要作用。纵观改革的历程,其主要经验是:

一、建立了集中统一的社会保险管理体制。五年来，我省从难点入手，在全国率先进行了社会保险管理体制改革。1992年8月，省委、省政府经过认真研究，充分论证，做出了成立社会保险公司的决定。截止1993年5月，省、市、县三级全部成立了社会保险公司，把分散在劳动、人事、民政、卫生、人民保险公司的社会保险业务都经营起来，理顺了管理体制，实现了“业务统管、工作统抓、资金统用”。有效地解决了社会保险业务多头管理、部门分割、互相掣肘，社会保险基金多家统筹、制度不一、分散使用的弊端。1995年2月，我省按照党的十四届三中全会《决定》的要求，进一步深化社会保险体制改革，成立了社会保障委员会和社会保障基金监督委员会，完善了社会保障的监督、约束和协调机制。进一步发挥社会保险公司的管理职能，在社会保险系统内部实行垂直管理，增强了全局观念，强化了制约机制，加强了全省社会保险基金的统一管理，克服了企业缴费率低等困难，保证了省级统筹的顺利运行。这项改革，得到了国家的充分肯定。中共中央政治局常委、国务院副总理朱镕基同志在接见参加全国体制改革会议代表时指出：“吉林省的社会保险管理体制改革还是好的”，“我们总想建立统一的管理机构，这个路子 and 做法是对的”，“我对你们吉林的工作是肯定的，希望做得更好。”

二、初步形成了较为完备的社会保险体系。五年来，我省着重抓了各项社会保险制度的建立和完善，初步形成了以养老、失业、医疗、工伤、生育为主要内容，基本养老保险、补充养老保险、个人储蓄式养老保险相结合的较为完备的社会保险体系。在养老保险方面，建立了职工个人缴费制度，国有企业实行了职工养老保险省级统筹制度，对城镇企业职工养老保险实行了社会统筹与个人帐户相结合的新体制。这三项制度的

建立，对扩大养老保险覆盖面，增加资金来源，提高缴费标准，均衡市、县行业和企业负担，为企业创造平等的竞争环境，调动职工个人缴费积极性，建立较强的监督约束机制，发挥了积极作用。养老保险覆盖面不断扩大，从企业扩大到部分机关、事业单位，从城镇扩大到农村，从国有企业扩大到集体、三资企业、股份制企业、私营企业和个体劳动者。同时，在部分企业中，还实行了企业补充养老保险和职工个人储蓄式养老保险。

在失业保险方面普遍建立了国有企业和集体企业失业保险制度；在医疗、工伤、生育保险方面，多数市县都建立了企业职工大病医疗保险制度；完善了定点医院管理办法；建立了企业职工工伤待遇社会保险和女职工生育保险制度。

三、培养了一支作风好、懂业务的社会保险队伍。社会保险公司不断强化自身建设，把建立一支作风好、业务精的专业队伍作为社会保险工作的治本之策来抓，通过各种有效形式加强对干部职工的培训和教育，使广大社保职工的两个素质不断提高，能从社会稳定和经济发展的大局出发，抓展业、抓收缴，克服种种困难，为改革做贡献。广大社保职工为保障广大离退休职工的基本生活，在基金收缴极度困难的情况下，他们千方百计抓收缴、保拨付，保证了参加统筹企业离退休职工按时足额领到养老金。为了维护社会的稳定，针对困难企业和受灾地区引发的社会热点问题，他们根据省委和省政府的要求，帮助企业和职工度过难关。这些举措为党委和政府领导分担了忧愁，为企业和职工解决了困难，提高了党和政府在人民群众中的威信和社会保险的美誉。

四、各级党委和政府重视社会保险改革。我省社会保险事业始终受到各级党委、政府的高度重视。把建立健全社会保险

体系作为改革的重要内容提上重要议事日程。从1992年省社会保险公司成立以来，省委、省政府多次召开专题会议研究社会保险工作，并相继出台了一系列改革的文件和措施。省委、省政府主要领导都多次对社会保险工作做过批示。各级政府也都把社会保险改革放在各项改革优先位置。每项大的社会保险改革政策的出台实施，各级党委、政府的主要领导都亲自出面参加会议和动员部署。各有关部门密切合作、关心支持，参加社会保险制度改革，配合抓好基金收缴，这些对社会保险的改革发展，起到了关键性的作用。

实践证明，我省社会保险制度改革方向是正确的，改革的实践是成功的，改革的成果是显著的，为进一步的完善和发展，积累了经验、奠定了基础。

我省的社会保险虽然取得了较快发展，但是，从总体上看，社会保险改革还不能适应企业改革和市场经济发展的要求，社会保险的覆盖面不广、社会化程度不高、综合保障能力不强、人们的社会保险意识淡薄、基金收缴困难、社会保险无法可依等。这些困难不解决，直接给广大离退休职工的基本生活和社会安定带来不利影响。社会保障跟不上，企业兼并、破产、转轨建制、富余人员分流等各项改革都无法搞下去，建立现代企业制度就会成为一句空话。因此，进一步健全和完善符合社会主义市场经济体制要求的社会保险体系，是一项事关改革成败的大事。

要加快完善我省社会保险体系，还有大量的工作要做。需要进一步提高全社会的社会保险意识。各级党委和政府应切实加强对社会保险的领导。真正把社会保险提上重要日程，支持关心社会保险工作。各涉保部门应从改革大局出发配合和支持社会保险工作。各企、事业单位和广大职工都要从保护职工合

法权益和企业的长远利益出发，支持和参加社会保险。

各级社会保险公司要进一步加强自身建设，加强行风建设，牢固树立服务意识，建设一支思想硬、行风正、业务精的社会保险队伍，努力担负起维护社会稳定的重任。

齐秉昌

1997年10月

目 录

序.....	(1)
--------	-----

第一部分 历史的跨越 成功的实践

——吉林社会保险五年改革发展概述.....	(1)
一、建立了集中统一的社会保险管理体制.....	(4)
二、建立起较为完备的社会保险体系.....	(8)
三、社会保险基础管理不断完善	(36)
四、社会保险宣传工作不断深入	(50)
五、社会保险职工队伍自身建设取得长足进展	(55)
六、社会保险五年改革基本经验	(60)
七、“九五”社会保险改革目标和任务.....	(65)

第二部分 艰苦的创业 多彩的画卷

——各市(州)社会保险改革之路	(68)
长春篇：社会保险为长春再添绿阴	(71)
吉林篇：改革大潮中高筑社保堤	(85)
四平篇：倾情注爱构架人生社会“安全网”	(99)
辽源篇：社会保险实现“煤城”久远的平安意愿	(118)
通化篇：洒满山城都是爱.....	(129)
白城篇：草原古城盛开社保花.....	(143)
延边篇：励精图治创造社会保险新辉煌.....	(154)

松原篇：为松原发展保驾护航·····	(164)
白山篇：同力筑起社保大厦·····	(176)
第三部分 奋力的耕耘 可贵的探索	
——吉林社会保险五年改革成果·····	(185)
长春市率先实现养老保险业务计算机管理·····	(187)
白城市不断增强失业保险保障功能·····	(191)
四平市建立工伤保险制约机制 推促企业安全生产 ·····	(195)
辽源市结合实际开展女工生育保险·····	(199)
吉林市稳步发展私营、个体从业者养老保险·····	(203)
和龙市注重营造有利的基金收缴环境·····	(207)
前郭县扎扎实实抓基础建设·····	(213)
柳河县在实践中积极探索医疗保险制度改革·····	(216)
农安县引导和组织农民参加养老保险·····	(218)
通钢把养老保险视为厂策抓管·····	(222)
集安市不断探索和实践养老金社会发放的改革之路 ·····	(226)
大事记 (1992.8—1997.10) ·····	(231)
重要文件选编 ·····	(259)
后 记 ·····	(415)

第一部分

历史的跨越 成功的实践

——吉林社会保险五年改革发展概述

概 述

时至 1997 年 9 月，吉林省社会保险公司已走过五年发展历程。五年时间在历史长河中虽是短暂一瞬，但对工作在社会保险战线上的广大干部职工来说，却是不断踏平坎坷迎胜利、风雨兼程创辉煌的非凡五年。

五年中，在省委、省政府的领导下，在各有关部门的支持下，社会保险改革百折不挠、奋楫争先，取得了很大成就：

——建立起集中统一的社会保险管理体制，为社会保险加快改革和发展创造了有利条件，实现了历史性跨越。

——全面深化社会保险制度改革，使其保障功能日臻完善，综合保障实力不断增强。

——依据市场经济特征和要求，建立并不断完善社会保险体系，初步形成覆盖广泛、政策统一、待遇标准日趋合理、具有一定社会化程度的社会保险体系，为改革深化提供了良好的社会保障环境，为吉林省的经济发展和社会稳定做出了重要贡献。

——全面强化社会保险管理工作，完善了各项基础工作，健全了各项制度，逐步采用现代化管理手段，保证了各项基金的安全完整。

五年的探索、开拓伴着艰辛、成功浓浸汗水。静心回首，吉林社会保险赫然走出一条既符合省情又符合改革总体方向的发展道路。

一、建立了集中统一的社会保险管理体制

1992年初，邓小平同志南巡讲话以后，全国再次掀起改革、开放的热潮。党的十四大明确提出了经济体制改革的目标就是建立社会主义市场经济体制。

建立社会主义市场经济体制，需要完善的社会保障体系。社会保险作为社会保障体系的重要组成部分，被提到党和政府的重要日程，建立统一的社会保险管理体制作为社会保障体系建设的一项基本要求写入十四届三中全会决议。

计划经济体制向市场经济体制过渡，企业只有转换经营机制、建立现代企业制度才能进入市场成为竞争主体。然而，这种转换机制的实践首先引发了诸如养老、失业、疾病、工伤、生育等一系列社会保障问题，需要社会保险提供及时保障。而社会保险制度改革虽然从1986年起在全国试点起步，但由于管理分散、覆盖狭窄、基金多家统筹，难以形成强有力的保障功能，因而滞后于经济体制改革，成为改革和发展的“瓶颈”。

正是在这种大背景下，1992年8月，省委、省政府下发了《关于成立吉林省社会保险公司的通知》（吉委〔1992〕28号），决定成立吉林省社会保险公司。《通知》内容是：

一、公司性质 公司是按照社会保险政策要求，具体负责管理和承办社会保险事务的业务部门，是负责统一筹集、管理和使用各种社会保险基金，提供各种保险服务的全民所有制事业单位。公司实行企业化管理，经费自收自支，可提取一定比例的管理费。其债权债务由公司独立处理并逐步向企业过渡。

二、公司的隶属关系和领导体制 公司隶属于省政府，受

省政府直接领导。公司不定级别，实行总经理负责制，选派相当于厅级干部任公司的总经理。各市（地、州）、县（市）要比照省公司建制，建立相应的机构。各级社会保险公司，受地方政府领导和上一级公司业务指导。今后政府部门不再承办具体社会保险业务。成立吉林省社会保险工作协调小组，负责有关社会保险政策的协调工作。

三、公司的职能和业务范围 公司依据国家和省制定的政策和法令开展社会保险工作。其主要业务如下：1. 管理和承办覆盖全社会的养老保险，具体负责养老保险基金的筹集、管理、运用和支付（机关、事业单位养老保险的承办业务，分类分步到位）；2. 管理和承办城镇各类职工的待业保险，具体负责待业保险基金的收缴及待业救济金的发放工作；3. 管理和承办医疗保险，具体负责筹集、管理和使用医疗保险基金（公费医疗逐步纳入公司的业务范围）；4. 管理和承办公（公）伤、疾病、生育及遗属保险，具体负责上述四项基金的筹集、管理和使用；5. 促进保险基金的融通、增值，提高给付能力，充分发挥保险基金的保障和为地方建设服务的双重功能；6. 对各市、地、州社会保险公司工作进行指导、督促、检查、服务。

四、公司的人员编制、内设机构及领导职数 公司人员编制原则上控制在 80 人以内，所需编制从省劳动厅所属社会保险事业管理局成建制划转，从省公费医疗办公室、省劳动厅保险福利处、及所属就业服务局待业保险科、省人事厅离退休保险福利处等单位划拨一部分，抽编带人同步进行；从中国人民保险公司吉林省分公司人身保险业务处抽调部分工作人员。根据公司职能业务范围的要求，本着精简、效能、统一的原则，内设 6 个机构：养老保险部；待业保险部；医疗、工（公）伤

保险部（含疾病、生育和遗属保险业务）；综合计划财务部；资金融通营运部；办公室（含人事教育业务）。省社会保险公司机关党的工作机构按有关规定设置。公司领导干部职数 4 人；处级干部职数 12 人。

五、几点要求 1. 由省委组织部负责组建公司领导班子。2. 除正常业务外，暂时冻结划转单位的人员编制及财务，做好交接准备工作；原由中国人民保险公司吉林省分公司人身保险业务处理筹集、管理和使用的有关社会保险金的节余基金，划归公司所有。3. 省直各有关部门要积极支持公司的组建工作，确保建制划转和抽编带人工作尽快到位。据此，吉林省机构编制委员会下发了《关于吉林省社会保险公司组建工作有关问题的通知》（吉编〔1992〕25 号），就吉林省社会保险公司组建工作的有关问题做了详细规定。例如，关于公司职能和业务范围、关于人员编制划转和人员选配、关于划转单位的财务处理和公司经费来源等。

1992 年 9 月 4 日，吉林省社会保险公司正式挂牌运行，到 1993 年 5 月，全省 9 个市（州）、43 个县（市）相继成立社会保险公司，并完成业务划转交接挂牌运行。全省社会保险公司归属当地政府领导，省公司对各市（州）县（市）公司进行指导、监督和管理的体系形成。至此，吉林省的社会保险事业理顺了管理体制，在全国率先实现把分散在劳动、人事、民政、卫生、人民保险公司的社会保险业务集中统一管理，改变了长期以来业务上“多家统筹”、管理上政出多门的弊端，初步形成了集中统一的管理体制。

新的管理体制，给社会保险的改革与发展注入了活力，全省社会保险事业开始进入全面快速发展时期。

为了进一步巩固、完善集中统一的社会保险管理体制，

1994年9月26日，吉林省人民政府召开专题会议，重申社会保险公司全面承办和管理各项社会保险业务，建立集中统一的社会保险管理体制是改变社会保险基金多家统筹、多家管理、多家使用的状况，深化社会保险制度改革，积极发展社会保险事业的重大举措，各级社会保险公司、各有关部门，要从全局的高度认真执行省委、省政府的决定，贯彻落实省委28号文件精神。

1995年2月，省政府再次召开专题会议，按照十四届三中全会的要求，结合吉林省社会保险改革实际，决定成立社会保障委员会和社会保险基金监督委员会，并在全省社会保险系统内部实行垂直管理，即省公司对市（州）、县（市）公司的编制、劳动工资、专业技术职称、人员调配等实行统一管理，财务实行省级统管、分级负责的管理体制。

这一完善措施的实施，加强了对社会保险公司与有关部门之间的政策协调和社会保险基金在管理使用上的社会监督，完善了制约机制，使全省社会保险管理体制更加适应改革和发展的要求。特别是实行系统垂直管理后，消除了原有的许多弊端，有效地控制住基金流失现象，解决了人员超编问题，保证了省级统筹的正常运行，为进一步提高社会保险统一政策、统一标准、统一管理水平奠定了基础。1993和1994年，全民企业职工养老保险省级统筹基金上解率只完成47.5%和54%。1995年实行垂直管理后，全省18个增支市、县基本完成上解基金任务。1996年，20个增支市、县中，有18个市、县在10月末就全部完成全年基金上解任务，为全省养老保险基金及时调剂拨付创造了条件。与此同时，由于加强了对社会保险基金的审计和监督，基本杜绝了挤占、挪用基金现象，清回欠款近亿元。清理了超编人员，强化了各级公司领导班子建设，