

中国劳动科学研究报告集

(1991 年度)

劳动部劳动科学研究所编

人民出版社

2-53

2

中国劳动科学研究报告集
ZHONGGUO LAODONG KEXUE YANJIU BAOGAO JI

劳动部劳动科学研究所编
人民出版社出版发行 新华书店经销

850×1168 毫米 32 开本 16 印张 250,000 字
1993 年 6 月第 1 版 1993 年 6 月北京第 1 次印刷
印数 0,001-1,000

ISBN 7-01-001276-8 / F · 184 定价: 15.00 元

前 言

本书是劳动部劳动科学研究所课题研究报告的专集。课题研究报告是劳科所的主要科研成果形式。它为我国劳动领域各项制度改革以及当前产生的重要政策法规，提供了理论依据，也对这些法规出台的必要性及可行性进行了论证，体现了理论联系实际，理论为实际工作服务的原则。《劳动科学研究报告集》一年一本，在人民出版社公开出版，目的在于方便实际工作部门和有关工作人员充分利用这些成果。本书之前，已经出过两本。这本报告集与前两本相比，有三个比较显著的特点。一是劳动科学基础理论研究受到了重视。在过去的一年里，我们遵照部领导的指示，组织研究人员对劳动科学基础理论下了一番功夫。从学科体系入手，包括劳动领域中外知名学者的主要思想、观点、主要学术文献、国内外主要的劳动研究机构等一系列最基础的方面，整理出了一批资料。由于篇幅的限制，这里只能以“劳动科学学科体系研究”这一篇研究报告反映出来。二是政策研究领域得到了拓展。如劳务输出问题，是我们劳动问题研究中的薄弱环节，在收入本书的一篇劳务输出事业的报告中，研究者从历史情况、目前遇到的主要问题等方面进行了比较系统的研究，并得到了有关部门的好评和重视。三是数量分析系统科学的方法首次应用到劳动问题研究中。这是劳动科学研究所与航天部710所的同志合作的结果。他们用这种方法在劳动力资源供需、预测等方面取得了初步的研究成果，这种尝试和探索的精神是值得肯定的。相信不久的将来，他们会将更多的成果奉献给读者。另外，收入在

这本研究报告集中的关于职工收入趋势的分析是具有相当份量的，是研究人员在分析大量统计数据，多方调查，反复讨论的基础上形成的，是目前诸多观点中有代表性的一家。社会保险体系是研究人员多年研究、调查后形成的力作，这方面这样全面、系统的研究国内还不多见。

总之，这本研究报告集收入了一年多来劳动领域的许多重大问题、热点问题的研究成果。同时，对一些基础问题、战略性问题也所涉猎，是一本相当厚实的集子。我们相信，它的出版对于劳动领域的实际工作者、研究人员、企业管理人员等会有所启发。在编辑过程中，我们对所收的研究报告作了少量的文字修改。本书由夏积智主编。

编 者

1991.11.5

目 录

中国劳动、工资、社会保险制度改革研究	(1)
关于职工工资收入增长变化趋势研究	(47)
关于深化我国用工制度改革问题的研究	(83)
关于发展我国劳务输出事业的研究	(108)
我国失业问题研究	(131)
中国社会保险体系初步研究	(160)
中国工伤保险政策研究	(199)
劳动工资社会保险治理整顿问题研究	(215)
劳动科学学科体系及其发展状况初步研究	(248)
附件 劳动科学学科分类与代码.....	(264)
劳动工资宏观决策支持系统开发研究纲要	(270)
附件 1 城镇劳动力供给预测模型系统设计研究报告	(278)
附件 2 农村劳动力向城镇转移定量分析子系统设计研究报告 ...	(289)

中国劳动、工资

社会保险制度改革研究

导 言

在中国经济社会发展和经济体制改革进程中，劳动就业、工资分配和社会保险都居于重要的地位、具有十分重要的作用。从经济发展的角度看，中国的基本国情是人口多，底子薄。人口多，意味着人力资源丰富；底子薄，意味着资金、技术和物资相对短缺。从这一基本国情出发，经济发展必须立足于充分开发利用丰富的人力资源，以人力资源丰富之长，弥补物质资源和资金、技术短缺之不足。这就决定了以开发利用人力资源为目标的劳动就业及与之相关的工资分配和社会保险事业，在经济发展中具有举足轻重的功能。从改革的角度看，劳动管理、工资分配和社会保险三项制度，是整个经济体制的重要组成部分，当然也是整个经济改革的重要领域。劳动、工资、社会保险三项制度改革的进程固然决定于整个经济改革的进程，没有经济体制的改革就谈不到劳动、工资方面的改革，但它同时也反过来制约和影响整个经济改革的进程。比之所有制改革、计划体制改革、产业结构改革、价格改革、企业领导体制改革等，劳动、工资和社会保险三项制度改革的分量似乎显得轻一些。然而，实践表明，无论是所有制改革，还是价格改革或企业领导体制改革，其进展顺利与否甚至成功与否，无一不在相当大的程度上受制于劳动、工资和社会保险三项制度改革。

在前期经济改革过程中，劳动、工资和社会保险三项制度改革已经取得了不小的成就。特别是劳动制度和工资制度改革，一度曾处于十分突出的地位，在某些方面取得了重大突破。相比之下，社会保险制度改革虽然也进行了一些有益的探索，但与其它改革相比，明显地滞后了。正如经济学界许多专家已经指出的那样，社会保险制度改革的滞后，已经开始对劳动制度改革、企业关停并转和经济结构调整产生阻碍作用。

当前，治理整顿已进入以结构调整为主要目标的新阶段。如果说，在以总量紧缩为主要目标的前一阶段治理整顿中可以较多地借助于行政手段达到目的，那么，在下一阶段的治理整顿中，则必须加大改革的分量，以改革促进结构调整目标的实现。在这一认识层次上可以说已取得了共识。但是，如何加大改革的分量，如何以改革促进治理整顿，则有待作更深入的研究。历史的经验告诉我们，经济结构调整将对劳动工作提出新的问题，如何适应经济结构调整的总形势，进一步深化劳动制度改革，调整就业结构，进一步改革和完善工资分配制度和社会保险制度，已经成为无法回避的重大课题。

治理整顿只是整个改革过程中一个短暂的阶段，按原定计划到 1991 年就要完成，最迟不超过 1992 年。众所周知，治理整顿的主要目的是为进一步深化改革和国民经济持续、稳定、协调发展创造一个宽松的经济环境和良好的经济秩序。不言而喻，在治理整顿结束以后，深化改革的任务将更加艰巨。同 80 年代一样，改革仍将成为 90 年代的主旋律。90 年代的改革是 80 年代改革的继续和发展，因而改革的难度更大。在“八五”时期以至整个 90 年代，劳动、工资和社会保险三项制度改革将面临一系列矛盾和问题，如失业问题、收入结构调整问题、社会分配不公问题、社会保险体系不完善问题、劳动管理体制和手段不健全问题，等等。如果说，80 年代以单项突进的方式推进改革是由于条件的限制以及缺乏必要的经验，那么，90 年代的改革已经有

必要和可能由单项突进向配套改革转变。这就需要对 90 年代如何协调配套地推进劳动、工资和社会保险三项制度改革进行系统的研究，以确立三项制度改革的方向、任务和步骤，而这正是本报告的主要任务。

本报告所提供的是课题组几年来对上述问题调查、分析、研究的成果。几年来，课题组的同志先后在北京、山东、浙江、湖南、河南、辽宁、江苏、四川、陕西、山西、广东、云南、黑龙江等十几个省市，就劳动、工资、社会保险制度改革问题进行了大量调查研究，写出 20 多份专项调查报告。在此基础上就有关专题写出了 5 份专题研究报告，内容涉及劳动制度改革、工资制度改革、社会保险制度改革、大中型企业劳动工资配套改革，以及劳动、工资、社会保险制度区域综合配套改革等问题。作为综合报告，本报告主要是概括各分报告的基本思路，许多具体的细节问题在各有关分报告中展开分析。

第一部分 背景分析：对前期改革的 回顾与反思

90 年代的改革是 80 年代改革的历史延续，80 年代的改革则已历史地构成改革大业在 90 年代向更深层次发展的背影和基础。因此，为研究 90 年代劳动、工资和社会保险制度改革，必不可少的一项基础性研究任务是对前期的改革历程进行回顾和反思。由于前期改革的实际进程是单项突进式的，这就决定了我们的回顾和分析无法采取“全景式”的方式，而只能循着各项改革的运行轨迹分别展开论述。

一、劳动制度改革

改革前的传统劳动制度起源于 50 年代中期，完整地形成于 60 年代中后期，是随着国家宏观经济日益走上高度集中统一、生产资料所有制以及生产经营方式趋于单一化而逐步建立和巩固

起来的。其根本特征有两个：一是劳动力统包统配；二是人员能进不能出的固定工制度。统包统配意味着：（1）劳动者（限于城市非农业户口居民）就业问题全部由政府包揽下来；（2）劳动力资源的配置格局决定于劳动力计划安排，价值规律在这里起不到应有的作用；（3）企业无招工与用工自主权，只能无条件地执行国家下达的招工计划。由于工资总额是按人头下达的，因而企业对劳动力的需求不考虑边际劳动生产率，具有“囤积”劳动力的倾向；（4）职工的身份是“国家职工”，就业、工资、福利与保障四位一体，都由国家负担。“铁饭碗”式的固定工制度是统包统配政策在企业微观劳动管理上的延伸。它意味着，劳动者“一次就业定终身”，劳动力流动性极其微弱，既不允许企业辞退职工，也不允许劳动者自主流动。微量的劳动力流动主要是劳动人事部门或组织部门进行“调动”的结果。

历史地看，这套传统的劳动制度对安置就业、巩固职工队伍、促进社会稳定和经济发展曾起过积极的作用。但是，由于长期实行统包统配政策，在产业结构过多地向重工业倾斜，所有制结构日益趋于单一化的情况下，就业渠道日趋狭窄，就业问题越来越突出；由于就业、工资、福利与保障四位一体，使得财政负担越背越重；由于“铁饭碗”思想太浓，使得就业竞争意识和劳动积极性越来越低。凡此种种，都使传统劳动制度曾经有过的积极作用日益丧失。到 70 年代末，传统劳动制度在空前沉重的城镇待业压力冲击下，已经演化到非改革不可的地步了。

改革初期，面对 1977 年以后由于大批下乡知青返城热潮而逐年加重的城镇待业压力，原有的统包统配政策显得否手无策，宏观就业政策的调整势在必行。在这种形势下，中央在调整产业结构，推动重工业、轻工业、商业、饮食业、服务业协调发展，调整所有制结构，实行多种经济形式并存的同时，及时提出了在国家统筹规划和指导下，劳动部门介绍就业、自愿组织起来就业和自谋职业相结合的“三结合”就业方针。这一方针的提出，突破

了国家统包统配单渠道安置就业的原有格局，敲开并广开就业门路的大门，从而逐步形成了就业渠道多元化的新格局。随着国民经济的发展，空前沉重的待业压力在短短几年内迅速得到缓解。这是劳动制度改革迈出的第一步。

劳动制度第二步改革开始触动固定工制度。从 1980 年开始，经过五年试点以后，国务院于 1986 年 7 月发布了关于劳动制度改革的四个暂行规定（《国营企业实行劳动合同制暂行规定》、《国营企业职工招用工人暂行规定》、《国营企业辞退违纪职工暂行规定》、《国营企业职工待业保险暂行规定》），核心内容就是推行劳动合同制。这一改革初步确立了劳动者与企业的双向选择关系，初步在劳动力要素的配置效率起到了积极作用。此外，值得注意的是，这次改革同时出台四个规定，涉及到相关的四项制度改革，可以说是一次小范围配套。这在以单项突进为基本特征的前期改革阶段显得尤为可贵，其经验值得总结和重视。但是，由于主客观条件的限制，这一改革没有而且也不可能进行得很彻底，其实施范围多限于新招职工，重点在就业增量方面引进了竞争机制。到 1990 年底为止，全国全民所有制单位合同制工人只有 1352 万人，仅占全国全民所有制单位职工总人数的 13%，87% 的职工仍然捧着“铁饭碗”。这意味着目前的就业竞争仍然很不充分，固定工制度并未根本动摇，城市就业存量基本上不存在就业竞争。即使是就业增量部分的就业竞争，也并不充分。原因在于，在城镇新就业的人员中，还有很大一部分是统包统配人员，他们尚未实行劳动合同制。本来原有的固定工制度就在数量上和观念上占有绝对优势，新吸收的就业者又有相当数量人员不改行劳动合同制，这样就使得劳动合同制的推行步履维艰，随时有被固定工制度侵蚀、同化的危险，使劳动合同制出现了严重扭曲。

劳动制度第三步改革的对象仍然是固定工制度，但与第二步改革有所不同的是，第二步改革方案只是在新增职工（而且只是

部分新增职工)中实行,第三步改革则试图对庞大的原有固定工队伍进行改革。这一步改革目前仍处于试点阶段,具体做法是在一部分企业进行优化劳动组合试验,全国大约已有5万多个企业进行了这项试点,涉及职工1500多万人。进展较快的有北京、辽宁、山东、湖南、河南等地区。优化劳动组合的实质在于加强企业劳动组织的科学性和合理性,扩展职工在企业内部的流动机会,这是将竞争机制引入就业存量的一个重要步骤。试点经验初步表明,它对在企业内部改善劳动组织、提高劳动生产率都有明显的作用。试点过程中暴露出来的突出问题是企业冗员的出路未妥善解决。有人估计,在全国80%以上的国有企业中,冗员占15-20%,这意味着约有一、二千万在职职工处于“隐性失业”状态。要全面推行优化劳动组合,必须解决大量冗员的出路问题。出路有两条:一是企业能安置的在企业安置,安置不了的推向社会;二是主要在企业内部消化安置,一般不推向社会。理想的做法是走第一条路,不少已经试行优化组合的企业也要求这样做。但是,这条路在目前还难以行得通。因为,企业多余人员的数量太大,而覆盖全社会的劳务市场尚未形成,社会劳动力调节机制尚不健全;面向所有职工的失业保险制度尚未建立;社会各阶层,首先是职工对失业的必理承受能力很弱,比经济承受能力还差;目前出自社会安定的考虑,也不宜将冗员推向社会。在这种情况下,现行做法是仍以企业自我安置为主。而这又引起一系列问题:

(1) 冗员由企业自我消化安置,不仅在一定程度上削弱了优化劳动组合的积极效应,而且也不利于调动企业开展这项工作的积极性。有时企业虽然做了,但那不过是奉命行事,并非出自企业的自发要求。这是一个值得注意的现象。优化劳动组合,本来是为了达到企业劳动组织科学化、合理化的目的,但由于无法辞退冗员,精简下来的人员还得由企业自我安置,这就无法充分达到提高效率的预期目的。而且,精简人员是件颇为棘手的工作,

弄不好就会惹麻烦，不少企业经营者对此望而却步。

(2) 企业自我消化安置会产生一种新的“马太效应”。撇开第一点不谈，假定企业对实行优化劳动组合都具有很高的积极性，也还存在一个企业之间的不平衡问题。隐性失业现象几乎在所有企业中都存在，但不同企业之间隐性失业程度有所不同。从劳动力与生产资料最佳配置的角度讲，那些经营不景气、生产任务不足的企业，隐性失业最严重，最迫切需要精简冗员。然而，恰恰是这些企业，优化组合、精简冗员的工作大部分还没有搞起来，原因就在于这些企业无力开辟新的就业门路。精简和安置冗员工作搞得比较好的是那些效益较高、财务雄厚、易于开辟新就业门路的企业。正所谓“富有的更富有、贫穷的更贫穷”，由此形成一种新的“马太效应”。

(3) 企业自我安置冗员加重了“小社会”现象。企业自我安置冗员，最主要途径便是办服务业。众所周知，由于长期以来就业与保险福利捆在一起，企业负担了大量本来应该由社会负担的项目，一个企业就是一个“小社会”。现在又要让企业自我安置冗员，迫使企业兴办第三产业，不仅经济效益不同，而且进一步加重了“小社会”现象，对搞活企业十分不利。

很显然，劳动制度改革目前正处于进退维谷的两难境地。陷入困境的原因，除了外部环境过紧以外，还在于整个改革不配套，特别是社会保险制度改革滞后（这一点将在后面展开分析）。但是，我们并不认为劳动制度改革已经走入死胡同，更不赞同那种将前期的劳动制度改革从根本上加以否定的观点。我们认为，前期劳动制度改革的大方向是对的，当然在一些具体问题也存在失误或不当之处（如片面强调增强“危机感”，用搞运动的方式推行优化劳动组合等等）。走出困境的根本出路在于：在改善外部环境的同时，实施劳动、工资与社会保险制度的配套改革，如果仍然局限在劳动制度自身小圈子时，那是找不到什么出路的。

二、工资制度改革

建国以来，我国已经进行了三次工资改革：50年代初以各大行政区为单位进行的第一次工资改革结束了旧中国遗留下的极不合理而且十分混乱的工资分配状况，为建立新工资制度打下了基础；1956年全国工资改革建立了全国统一的工资制度，这套工资制度一直实行了20多年；第三次工资改革目前仍在持续之中。

1956年工资改革所建立的一套工资分配制度，是在个人消费品分配领域里，配合整个经济体制逐步走向中央高度集中统一管理而迈出的第一步。其主要特征是：（1）工资分配大权在中央，工资增长由国家统一安排，各项分配制度和标准由国家统一规定，国家对企业的工资约束很硬，企业无分配自主权；（2）企业工资基金的提取和分配同本部门、本单位生产经营成果没有联系，旱涝保收；（3）企业、事业单位的工资水平和工资制度、标准，在很大程度上跟着国家机关走，不能体现各自的特点；（4）工资对劳动力流动倾向的影响甚微，无法发挥调节和平衡劳动力供求关系的作用。

历史地看，这套传统的工资制度在当时的经济体制背景下是合理的，因为它与传统经济运行是协调的。而且，一些具体制度在其建立之初较好地体现了按劳分配原则，对调动劳动者积极性曾起过积极的作用。但是，自1956年工资改革之后，在长达20多年的时间里，工资制度不仅没有根据实际情况的变化作相应的改革和调整，反而在“左”的思想路线影响下，按劳分配、物质鼓励作用一再受到压抑，在“文化大革命”中又取消了奖金和计件工资制度，加之工资标准和水平长期处于冻结状态，使工资关系越来越不合理。到70年代末80年代初，这套工资制度形成的两个“大锅饭”的弊端暴露得越来越明显。一谓企业吃国家的“大锅饭”，即企业工资总额按人头下达，与企业经营好坏和经济效益高低没有联系；二谓职工吃企业“大锅饭”，职工干多干少、干好

干坏、干难干易甚至干和不干在工资上都一样。这两个“大锅饭”极大地挫伤了企业和职工的积极性，成为经济发展的重要障碍。因此，党的十一届三中全会之后，中央便立即着手工资调整 and 改革。

与其他社会主义国家经济改革的次序选择相同，中国经济改革也是从利益刺激起步的。正如有的经济学家所分析的那样，这种从利益刺激起步的次序选择虽然不是最佳的，但它却是改革前20年冻结工资的必然结果^①。不过，从利益刺激起步并不等于从工资改革起步。改革初期在工资方面采取的利益刺激措施有两方面：一是从1977年起连续几年安排调整工资；二是从1978年起恢复了奖励制度。这些措施虽然提高了工资水平，并在一定程度上起到了刺激作用，但它仍然是在旧框框里作文章，没有带来工资制度大的变化或变革，因而严格说来不属于工资改革范畴。属于工资改革范围的措施主要有：先是在企业内部实行个人工资浮动，尔后从1981年起试行企业奖金提取随同留利多少浮动，1984年第二步利改税后实行了奖金不封顶、超额征收奖金税的办法。

全面工资改革开始于1985年。这次改革的主要内容是在机关、事业单位实行以职务工资为主的结构工资制，在企业实行工资总额与经济效益挂钩的办法。从1987年开始，又着手进行地区、部门企业工资总额与经济效益总挂钩的试点，探索工资分级管理模式。结构工资制早已在机关、事业事业单位全面推开。工

^① 戴园晨、黎汉明：《工资侵蚀利润——中国经济体制改革中的潜在危险》，《经济研究》1988年第6期。

效挂钩虽然曾因受“巴山轮会议”的冲击而一度受挫，^①但 1987 年以来推广较快。目前全国已有 5.7 万户国营企业（占国营企业总数的 35%）实行了各种形式的工效挂钩，这些企业拥有 4000 多万职工，占国营企业职工人数的 55%。与此同时，随着承包经营责任制的推广，许多企业（估计在 80% 以上）结合本企业的特点进行了搞活内部分配的有益探索，如实行结构工资制、岗位工资制、浮动工资制等等，实行计件工资制的企业也有所增加，岗位津贴制度也有所改进，收入差距有所拉开。所有这些进展，对于理顺工资关系，发挥工资的刺激职能，强化工资基金的宏观控制，防止工资基金增长失控，都起到了一定的推动作用。如果说原有工资制度的弊端之一是统得过死的活，那么，上述改革至少使工资制度开始具有某种活动力。

将现行工资制度与传统工资制度相比较，不难发现其明显的变化。这种变化集中体现在：传统的高度集中统一、统得过死的工资管理体制已经被突破，企业已拥有一定的工资分配自主权，企业工资随同经济效益挂钩浮动和分级分类管理工资的新格局正在形成之中，为深化工资改革，建立与社会主义有计划商品经济相适应的工资制度打下了良好的基础。

但是，在肯定前期工资改革成绩的同时，应当看到，现行工资制度和分配格局仍然不够合理，还存在许多亟待解决的矛盾和问题。主要表现在：

（1）没有建立起合理的工资增长机制。改革以来，尽管工资水平有较大幅度的增长，但这种增长是在大起大落的波动中和多

① 1985 年 9 月，在长江巴山轮上举行的“宏观经济管理国际讨论会”上，有的外国专家认为，对国营企业实行工资增长与税利挂钩不是好办法，因为，国营企业税利的增长，同国家投资多少和资源条件等外部因素有直接关系，而扭曲的价格也会造成利润的悬殊，如果因此而使部分企业工资增长过快，其他企业的工人会认为是不公平的，一些企业就会把工资成本的提高转移到产品价格上去，从而导致相互攀比，推动工资全面上涨，酿成通货膨胀。

次突破计划指标规定而实现的，工资增长极不平衡。^①其原因在于缺乏正常的工资增长机制。在工资增长的宏观决策上，没有把握好与国民经济重大指标的适当比例关系，常常是视财政口袋的松紧情况而决策。增加工资的方式也不合理，完全撇开调整工资标准的方式，而独偏爱升级和增加补贴，要么共享阳光雨露，人人有份；要么熬年头、凭资格，轮流坐庄。每增加一次工资就使平均主义强化一次，连企业内部刚刚建立的比较合理的工资关系也给冲乱了。结果是花钱给职工增加了工资却落得了一片新的埋怨，带来又一轮的攀比。

(2) 工资分配的宏观调控制度很不健全，导致了工资外收入严重失控。长期以来，工资宏观调控范围仅限于国家计划管理的那块，在个人收入多元化格局业已形成的情况下，只控制计划内的工资，不控制工资外的收入，结果是计划内控制得越紧越死，工资外收入就越膨胀。“堤内损失堤外补”，正当的工资加不上去，“灰色”收入越来越多，从而加剧消费需求膨胀和社会分配不公的矛盾。

(3) 工效挂钩模式需要进一步完善。现行工效挂钩模式存在的主要问题是：挂钩指标单一，不能全面反映企业综合经济效益和社会效益；挂钩基数和浮动比例的核定缺乏科学依据和规范化的程序；挂钩办法缺乏横向比较，“鞭打快牛”问题十分严重；挂钩企业与未挂钩企业之间存在许多矛盾和摩擦；工效挂钩与其它改革（价格改革、税收改革、计划体制改革等）的衔接关系没有处理好。

(4) 职工收入结构失衡。主要表现在两个方面：一是工资收入在城镇居民可支配货币收入中所占份额不断缩小，由 1978 年的 78.5% 降为 1990 年的 53.9%；二是标准工资占工资总额的份

^① 关于这方面问题的详细分析见分报告之二：《中国工资制度改革的考察和设计》。

额一再减少，全民所有制单位职工工资总额中，标准工资所占份额由 1978 年的 85.7% 降到 1990 年的 55.7%，而奖金、津贴所占的份额则越来越大，两项合计所占份额由 1978 年的 14.3% 提高到 1990 年的 44.3%。这种收入结构的变化在某种程度上阻碍了按劳分配原则的贯彻，也削弱了工资分配对促进提高劳动者素质的职能，亟待调整。

(5) 平均主义与收入悬殊并存的矛盾。目前，在大多数职工工资分配方面，平均主义仍然是主要的问题，而在社会各类成员（包括少数职工在内）的收入分配关系方面，矛盾的焦点又集中在收入水平悬殊上，这实际上是社会分配不公的两种不同的表现形式，都需要通过深化改革加以克服。

上述问题的产生，各有其具体原因，但又都同前期各项改革之间缺乏配套衔接有关。如果说，前期的一系列工资改革措施曾经给我国经济注入不少活力，那么，上述“乱”的问题的存在，则在很大程度上抵消了“活”所带来的效率。可以断言，“乱”的问题不解决，不仅将进一步侵蚀前期改革成果，而且会妨碍改革的深化。而治“乱”之根本出路就在于实施配套改革、综合治理。

三、社会保险制度改革

改革前的社会保险制度在建国初期就已基本形成，标志是 1951 年 2 月发布的《中华人民共和国劳动保险条例》，1953 年又对这一条例作了修订。这一条例是社会保险方面的一部重要法规，内容包括退休、疾病、伤残、生育、死亡等保险项目，实施范围开始限于各种所有制百人以上的大企业，后来全部国营企业先后都实行了，70 年代以后城镇“大集体”企业也陆续参照《条例》执行，其他企业则未实行。国家机关、事业单位的保险制度，则由国家颁布各项单项法规确定。可以说，从 50 年代初期开始我国已建立起项目比较齐全的社会保险制度。它所缺少的是失业保险项目，这是因为在原有劳动制度下，劳动者根本不存在失业风险，50 年代初期各地区实行的失业工人救济制