

改革和完善 我国的社会保障制度

中央人民广播电台理论部编

经济科学出版社



改革和完善我国的社会保障制度

中央人民广播电台理论部编

经济科学出版社

一九八八年·北京

责任编辑：张 虹

封面设计：卜建晨

版式设计：代小卫

改革和完善我国的社会保障制度

中央人民广播电台理论部编

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

二二〇七工厂印刷

787×1092毫米 32开 7.25印张 158000字

1988年4月第一版 1988年4月第一次印刷

印数：0001—4000册

统一书号：4312·261 定价：1.60元

ISBN 7-5058-0083-3/F·70

编 者 的 话

《中共中央关于制定国民经济和社会发展第七个五年计划的建议》指出：“适应对内搞活经济、对外实行开放的新情况，认真研究和建立形式多样、项目不同、标准有别的新的社会保障制度，这是保证经济体制改革顺利进行和取得成功的重要条件，也是社会安定和国家长治久安的根本大计。”从1986年国务院关于改革劳动制度的四个规定公布开始，社会保障制度的改革已经正式提上了经济改革的日程，引起了全社会的普遍关注。为了帮助广大群众进一步认清这方面改革的重要意义和发展方向，中央人民广播电台理论部在《学习节目》中播出了《改革和完善我国的社会保障制度广播讲话》。这个讲话播出之后，受到群众热烈欢迎。一位听众在来信中说：“至今为止，在我们的图书馆内或者新华书店内，几乎找不到一本由我国出版的这方面的理论书籍，中央人民广播电台搞这样一个理论性强、又能密切联系中国实际的讲座，无异于雪中送炭。”

为了满足广大群众学习的需要，我们将《改革和完善我国的社会保障制度广播讲话》的稿件整理、充实，编成此书。在从事这项工作过程中，我们得到了民政部、劳动人事部等有关方面的大力支持，并且参考了中国经济体制改革研究所社会公平与社会保障问题研究组的一些研究成果，特此

一并致谢。

本书第一讲由民政部部长崔乃夫同志撰稿，最后一讲由劳动人事部副部长严忠勤同志撰稿。本书的作者还有（按各讲顺序排列）：朱砚、王敏、樊生占、谢鲁江、周为民、来小乔、谢佑民、冯仑、忽新泰、卢中原、韩康、蔡为、徐放鸣、柏琤、龚群、盛斌、韩秀云、路和平、张朴。谢佑民、朱砚统阅了书稿。

我国社会保障制度的改革，无论从理论上，还是在实践中，都还处于探索阶段，加上我们的水平有限，本书的缺点和不足之处在所难免，欢迎大家批评指正。

编 者

1987年4月

目 录

编者的话.....	1
第一讲 我国需要建立一个新的完善的社会保障制度.....	1
第二讲 社会主义制度下的社会保障问题.....	5
第三讲 实行按劳分配和建立社会保障制度的关系.....	11
第四讲 新中国建立以来的社会保障制度.....	16
第五讲 建立新的社会保障制度是发展社会主义商品经济的需要.....	22
第六讲 建立新的社会保障制度是配套改革的重要方面.....	27
第七讲 西方国家社会保障制度给我们的启示.....	34
第八讲 我国社会保障制度改革的目标.....	48
第九讲 建立我国待业保险制度的必要性.....	54
第十讲 逐步建立和完善我国的待业保险制度.....	59
第十一讲 为什么要对原有的退休保障制度进行改革.....	64
第十二讲 在改革中出现的多层次的退休养老办法.....	73
第十三讲 我国公费医疗和劳保医疗制度的改革.....	80
第十四讲 逐步实现企业福利职能社会化.....	89
第十五讲 我国干部制度在社会保障方面的改革.....	101

第十六讲	新的社会保障制度要有利于人才的合理 使用和流动·····	110
第十七讲	重视和发展个体劳动者的社会保障事业··	118
第十八讲	建立新的农村社会保障制度的必要性和 可能性·····	124
第十九讲	建立多层次的现阶段农村社会保障体系··	130
第二十讲	开展扶贫工作，帮助农民共同走上致富 的道路·····	140
第二十一讲	现阶段解决我国农村养老保障问题的 几种作法·····	146
第二十二讲	逐步建立起社会化的农村医疗保障体 系·····	156
第二十三讲	建立和完善一个适合我国国情的农村 社会救济体制·····	165
第二十四讲	建立以保险为主的农村补偿保障机制··	175
第二十五讲	充分发挥保险公司在社会保障事业中 的作用·····	185
第二十六讲	积极开办多种多样的人身保险业务····	191
第二十七讲	逐步改进和完善我国的社会福利制度··	198
第二十八讲	建立多条渠道多种方式相结合的筹资 制度·····	204
第二十九讲	分步骤建立起统一协调的社会保障管 理体系·····	210
第三十讲	新的社会保障制度将在改革的实践中不 断成熟和完善·····	217

第一讲

我国需要建立一个新的 完善的社会保障制度

建立新的社会保障制度，是深入进行经济体制改革的一项重要重要的配套工程，也是保证社会和国家安定的一项根本措施。自从“七五”计划提出，要在这个期间建立起社会保障制度的雏形以后，更引起了有关部门的关注。这一讲作为开场白，讲二个问题。

一、改革和完善我国的社会保障制度是个新的课题

建国30年来，我们在社会保障方面做了许多工作。在城市已经形成了以劳动保险、公费医疗、职工离休退休等为主体的保障网，职工生病有公费医疗，工伤有伤残补助，困难有生活救济，年老有退休金。在农村，过去依靠集体经济，也形成了一套口粮由生产队分配，治病靠合作医疗，孤老靠五保的保障方法。这些在我国当时的历史条件下，是一个了不起的成就。但是，这些毕竟还只是低水平的社会保障。特别是随着时间的推移，随着社会的发展，原有的社会保障办法暴露出许多问题，消极作用日渐突出，主要表现为它在许多方面抑制了人们的创造力和社会活力，阻碍了生产力的发展，尤其不能适应经济体制改革的形势。因此，对于我国来说，在新形势下建立新的社会保障制度是新的课题，面临的

是改革、完善和发展的問題。

目前，我国正处于工业化的进程中，随着商品经济的发展，一些新的社会问题在各地已经或多或少地出现了。在城市里，随着劳动制度的改革和企业破产等问题的出现，旧的退休养老制度不完全适用了，还产生了职工待业、人才流动等新问题。在农村，随着农村经济体制改革的进行，一些地方五保户、残疾人和贫困户在生产和生活方面出现了新问题；随着农村的家庭功能发生变化，还出现了养老、教子等新问题。从整个社会来看，由于生活和医疗条件的改善，人们的寿命在延长，老龄化的进程在加快，加上出生率下降，老年人问题越来越突出；随着商品经济所导致的激烈竞争，风险增大，优胜劣汰的趋势愈加明显。在这种形势下，必须调节人与人、人与社会的各种关系，完善社会的安全系统。因此，建立我国新的社会保障制度就显得十分必要。这个问题解决得好，将会促进改革和四个现代化建设，解决不好，就会阻碍改革和四个现代化建设。我们不能因为国外社会保障出现了新问题就不进行这项工作。恰恰相反，借鉴国外的经验教训，从我国的实际情况出发，我们完全可以找到正确的途径，走出一条中国式的发展社会保障的新路子。

二、从现在起就要积极地研究和探索建立我国新的社会保障制度

党的十一届三中全会以后，在对外开放、对内搞活经济的新形势下，我国的社会和经济生活发生了新的变化。经济体制改革首先在农村取得了成功，农民的生活得到改善，一部分人开始走上富裕的道路。随着产业结构的调整，乡镇企业不断发展，集体经济有了一定积累，随着扶贫和福利生产

的发展，为农村的福利工作打下了一定的基础。在城市，由于建立社会保障制度将有利于企业的进一步搞活，有助于减轻企业的负担，提高经济效益，所以，企业对这项工作也是有积极性的。由于建立社会保障制度，直接和群众各方面的利益有关，人们对这项工作也是十分关心的。因此，可以说，着手建立我国新的社会保障制度的客观条件已经基本具备，需要从理论上对建立我国新的社会保障制度问题加强研究，在实践中大胆探索。而且，目前在一些农村和城市，群众已经自发地开展了这方面的工作，我们应该因势利导，不失时机地把建立和完善我国的社会保障制度的工作开展起来。

“七五”计划中关于社会保障所界定的四项内容是，社会保险、社会救济、社会福利和优抚工作，并且强调我国新的社会保障制度应该是形式多样、项目不同、标准有别的。这就是说，当前我们开展社会保障工作，要从实际出发，从群众的迫切需要出发，以国家、集体和个人的承受能力为限度，社会保障要与经济发展水平相适应，既不能超前也不能落后，否则对经济建设就会起阻碍作用。但是，现在从总体上看，在相当一部分地区，社会保障工作落后于经济发展的水平。尤其在农村，社会保障还是一项鲜为人知的工作，许多社会问题有待解决。从一些调查材料看，当前群众最迫切需要解决的问题有六项：一是贫困问题，二是老年人问题，三是残疾人问题，四是鳏寡孤独问题，五是疾病医疗问题，六是风险问题。

考虑到群众的需要和实际的可能，当前开展社会保障工作可以有不同层次的内容。比如在农村，贫困地区主要搞救济、优抚，中等经济地区，再加上福利生产、福利事业和群众性互助基金组织；在经济发达地区，在上述的基础上，再

加上社会保险，积极引导群众开展老年人保险和灾害保险。当然，不同层次的内容并不是截然分开的、不可逾越的，有时也可以相互交叉。应该说明的是，开展了上述的工作还不能说建立了农村社会保障制度，因为还形不成体系，也没有立法，只是群众性的一种自我保障，基本属于社区型。但这是建立社会保障制度的原始细胞。有了这个基础，经过若干年的努力，逐渐扩大，并经国家立法，就可以成为国家制定并实施的社会保障制度。

建立社会保障制度，还有一个根本问题，就是如何筹集社会保障资金。在这方面总的指导思想应该是，借鉴国外的经验，结合我国的实际情况，做到切实可行、行之有效。具体地说，应掌握以下三条原则：一是坚持国家、集体和个人三方面共同出钱，合理负担。重要的是个人一定要出钱，逐步地培养群众自我保障的意识，防止照抄城市劳保制度全部由集体包下来的作法。二是标准宜低不宜高。由于社会保障的标准具有不可逆转性，开始时标准要低，从维持最低生活水平搞起，量力而行，循序渐进。不要搞盲目攀比，不能超越国家、集体和个人的承受能力。三是保障的项目要由少到多。根据我国东部、中部和西部三个经济地带的自然资源、经济发展水平差别很大的具体情况，社会保障的内容不能搞一种模式。开始的时候，只保障那些基本的必须保障的项目，以后随着经济的发展逐渐增加内容。我们在开展社会保障工作中，考虑到我国的具体情况，要继续注意发挥家庭在社会保障中的积极作用。一方面要加强宣传教育，通过精神文明建设，树立良好的道德风尚；另一方面要坚持依法办事，用法律保护老人、妇女和儿童的合法权益。做好这两方面的工作，将有助于我国社会保障制度的完善和健康发展。

第二讲

社会主义制度下的社会保障问题

社会保障制度，有时候人们也称它为社会安全制度，或者叫它社会福利制度。保障制度、安全制度，或者福利制度，这几个词的含义都基本相同，一般是指由一整套完善的保险和福利项目构成的、并且由中央政府管理的保障体系。它的基本功能，主要是从经济角度对公民的生活提供一种安全性保护，对由于经济发展造成的各种矛盾和后遗症起一种缓冲缓解的作用，为经济的顺利发展和社会的安定提供保证条件。

社会保障制度，并不是伴随着人类社会制度从来就有的。它作为社会总产品分配制度中的特殊部分，是一个历史的范畴，不仅资本主义以前的社会里没有，在按需分配的共产主义社会中，也将不复单独存在。社会保障制度的创立，从社会角度看，是经济和政治共同作用的结果；从历史意义看，是人类文明进步的一个重要标志。无论它的萌生，还是它的本质，都和社会主义有着不解之缘。

一、社会主义理论中的社会保障思想

早在16世纪，也就是400多年前，由于资本主义在它的早期发展过程中，原始积累非常野蛮，资本剥削非常残酷，激起了一些人对资本主义社会的不满，萌发了早期的空想社会主义思想。从16世纪就描绘了未来理想社会《乌托邦》的

托马斯·莫尔，到19世纪法国空想社会主义的代表人物圣西门、傅立叶和欧文，许许多多著名的空想社会主义者都真诚地同情被剥削者，真诚地力图寻找出一种使剥削现象不可能存在的人际关系制度；他们由此提出了取消私有制，提出了平均主义和按需分配。比如，著名空想社会主义思想家巴贝夫就主张，在平等共和国里，福利必须让大家普遍享受，必须均等分配，社会将公正地对待一切人，并负责对儿童、病人和老弱者给予同等的关怀。恩格斯曾经对巴贝夫的社会平等思想给予了高度的评价，认为他从1793年的民主思想中给平等作出了当时最进步的结论。

但是，由于空想社会主义者的学说，是在无产阶级斗争还处在很低的阶段，具有马克思说的“幻想的”性质的历史时期中产生的，由于他们找不出必然会发生社会革命的科学理论武器、建立起没有剥削的新的社会制度的那些历史力量，所以他们进行的许多局部的实验也就失败了。

从19世纪中期开始，马克思和恩格斯在研究工人运动，创立科学社会主义学说的过程中，批判地审查了前人的思想遗产，抛弃了其中唯心主义和折衷主义的成分，吸收了进步的空想社会主义者所提供的认识社会现象的一切有价值的东西，创立了无产阶级解放自己、推翻剥削制度所需要的新理论——辩证唯物主义和历史唯物主义，使社会主义由空想变成了科学。

在马克思的名著《资本论》的第三卷中，马克思在谈到公有制社会的社会总产品的分配问题的时候指出：在公有制社会中，工人新增加的劳动，一是“必要劳动”，它的产品加入个人消费；二是“剩余劳动”，它的产品形成这样三种基金：（1）保险基金和准备金；（2）积累基金；（3）

为不能劳动和已经丧失劳动能力的人设立的基金。显然，马克思这里说的三种基金，其中第一种中的保险基金，和第三种中为了不能劳动和已经丧失劳动能力的人设立的基金，都明显地属于社会保障的范畴。

经过无产阶级的长期斗争，社会主义已经在世界的一部分国家中变为现实。虽然当今世界上的社会主义国家可以分为多种类型，但是就社会总产品的分配方式来说，都和马克思当年预言的基本相同，也就是说，在当今社会主义国家的国民收入分配中，都有相当一部分是用于社会保障事业的。

从空想社会主义中的社会保障思想，再到社会主义现实中的社会保障制度，这可以说是社会保障问题发展的一条历史线索。还有另一条历史线索，这就是，在马克思主义和其他进步的社会理论的影响下，资本主义国家中的无产阶级与资产阶级进行了长期的有组织的斗争。资产阶级为了缓和阶级矛盾，维护资本主义制度，不得不表面上放弃那种残酷、野蛮的掠夺剩余价值的作法，由资产阶级的国家出面，摆出一副公正的姿态，采取“胡萝卜加大棒”的政策，搞一些社会保障措施。这种最初的资本主义社会保障措施，由于一些资产阶级政治家的倡导，以及一些资产阶级经济学家的论证，是维护资本主义制度发展的现实需要。它经过100多年的发展，形成了当今一些比较发达的资本主义国家中的社会保障制度。

二、社会主义的社会保障制度与资本主义的社会保障制度的根本区别

如果单单从表面上看：虽然项目有多有少，标准有高有低，当今世界各国社会保障制度的内容似乎都是差不多的。

比如，在一些西方国家，社会保障主要涉及的是，医疗保障、养老金、失业补贴、家庭补贴，以及工伤、残废、住房、教育等项目的补贴或者保险。我国早在1951年就创立的社会保障制度，大致也是这些内容：包括国家职工的离休、退休、生育、患病、伤残、死亡、公费医疗、劳保医疗等职工福利制度，军烈属、残废军人、复员退伍军人的优抚待遇，城乡困难户、灾民的救济，盲聋哑残人的社会福利事业等。但是，如果从本质上比较，我们就可以发现，社会主义的社会保障制度与资本主义的社会保障制度是根本不同的。最主要的区别有两点：

第一，在社会主义制度下，我们需要建立社会保障制度，根本的原因是由于目前我国的生产力水平还很低，生产的产品还不可能完全满足全体人民各方面的需要。在这种情况下，一方面我们需要实行按劳分配，来调动劳动者的生产积极性；另一方面，我们也需要有一套社会保障措施，来保证全体人民的基本生活需要，保证全体人民共同走向富裕。这就是说，我国社会保障制度的本质，是与社会主义生产力发展的要求相一致的，它有助于推动社会主义生产力的发展和社会主义分配制度的完善，是社会主义经济制度的有机组成部分。

资本主义制度下社会保障制度产生的根本原因，不是因为生产力水平太低，而是生产资料为少数人所占有，从而产生的生产关系方面的根本矛盾，即分配制度的不合理。资本主义社会保障制度，一方面通过对人剥削人的分配制度，进行修修补补，遮遮掩掩，从而调和阶级矛盾；另一方面，通过福利支出来扩大购买力；解决所谓需求不足、生产相对过剩和投资出路的问题。也就是说，资本主义社会保障制度的根

本作用，不是为了推动社会生产力的发展，而是为了稳固资本主义制度，缓和经济危机。

第二，人类社会的进步和发展，除了物质文明以外，还有精神文明。任何社会的发展目标都不是单一的，而是多重的。拿我国来说，到本世纪末，要实现四个现代化，这是我们要达到的经济目标；在这个过程中，一定要保证全体人民共同走向富裕。这种社会主义理想在经济发展过程中，就具体化为一种伦理目标，或者说是经济发展必须遵循的一种伦理原则。我国的社会保障制度的建立原则，正是这种社会主义伦理原则的具体化，这也正是社会主义精神文明所包含的平等、团结、互助精神的具体体现。

在资本主义制度下，对资产阶级来说，根本的经济目标，就是最大限度地攫取高额利润，这一点，在资本主义发展的几百年中，始终没有发生过根本变化。在这整个过程中，作为制约经济行为的资产阶级道德伦理标准，虽然在形式上发生过一些变化，但是本质上并没有什么改变。从最早倡导实行社会保障制度的一些资产阶级政治家、思想家所主张的资产阶级人道主义，到现代对西方社会保障发展有重大影响的资产阶级福利经济学派所臆造的全民道德标准，虽然听起来堂而皇之，但是在本质上，这些道德标准都是站在资产阶级立场上来评价经济行为的是非善恶的，都是从属于“弱肉强食、天然合理”这一资本主义最基本的道德伦理准则的。

当然，我们并不否认，在资本主义社会中，现代资本主义社会保障制度的一定发展，比起资本主义初期，是一种历史的进步。要强调指出的是，这种进步，是社会化大生产发展的一种客观要求，是工人阶级长期斗争的结果，绝不是来

自资产阶级的善心。还有，虽然社会保障制度的诞生，是以资本主义带来的社会化大生产和商品经济为物质基础的，但是只有在社会主义制度下，社会保障制度的形式、内容和本质目标，才实现了真正的、有机的统一。弄清楚这两点，将会有助于我们在现实的社会保障工作中，坚持社会主义方向，坚持社会主义原则！