

**社会保险与职工福利讲稿**

劳动人事部保险福利局编

劳动人事出版社出版

(北京市和平里中街12号)

新华书店北京发行所发行

中国青年出版社印刷厂印刷

787×1092 32开 9.25印张 202千字

1986年8月北京第1版 1986年8月第1次印刷

印数：1—75,000册

书号：4238·0189 定价：1.40元

## 前 言

赵紫阳总理指出：“社会保障问题是改革中必然提出和必须予以配套改革的重要方面。应组织人进行专题讨论，首先在认识上弄清楚。但不能止于此，还应指定人设计出方案来。”中共中央关于“七五”计划的建议提出：在“七五”期间要建立社会保障制度的雏形。社会保险是社会保障的核心内容。社会保险制度的改革，应遵照中央的指示和要求，加快进行。为了贯彻落实中央指示，统一思想，明确政策，研究保险福利制度的改革，以及学习业务知识，培训干部，劳动人事部保险福利局在1985年8、9月间举办了第一期全国省、市、自治区保险福利处长学习班。学习班聘请了国家体改委、国家计委、财政部、全国总工会、国家科委、中国社会科学院的有关领导同志和专家，以及劳动人事部的有关同志讲课。他们撰写的讲课稿，系统地阐述了社会保险的理论和历史，讲解了具体业务知识，剖析了我国保险福利制度的问题，提出了改革的初步意见，介绍了外国社会保险的情况及其经验教训。内容比较丰富、翔实。鉴于国内还没有一部系统论述保险福利的书出版，我们特将他们的讲稿编辑成书，出版发行，供从事保险福利工作的同志、理论研究者、教学人员和关心保险福利事业的同志参考。我们在编辑本书时，对讲稿作了必要的删改和校正。由于我们的水平所限，如有缺点和错误，由我们负责。同时，欢迎读者批评指正。承蒙诸位作者大力支持，谨致谢意。

劳动人事部保险福利局  
1986年5月

## 目 录

- 我国保险福利制度的情况和改革初探……傅华中 ( 1 )
- 社会保险的性质和作用……曾宪树 ( 22 )
- 我国社会保险的发展……邱善圻 ( 35 )
- 社会保障制度与经济体制改革……农 合 ( 69 )
- “六五”期间社会保障事业的发展和制订
- “七五”社会保障计划的几个问题……潘 烽 ( 87 )
- 社会保险与工会工作……孙长林 ( 107 )
- 在职职工的社会保险问题……叶子成 ( 116 )
- 关于职工医疗制度改革的情况和意见……蔡少华 ( 132 )
- 我国的退休制度和退休管理服务……田春润 ( 147 )
- 我国职工福利事业的发展……潘璞生 ( 165 )
- 我国的财政和社会保障问题……项怀城 ( 187 )
- 苏联和东欧国家社会保障和社会保险制  
度……劳保忠 ( 192 )
- 日本社会保险制度的改革……王振基 ( 231 )
- 当代美国社会保障制度考察及其启示……朱传一 ( 246 )
- 关于西方国家社会保障制度和“福利国家”  
情况简介……魏新武 ( 263 )

# 我国保险福利制度的 情况和改革初探\*

傅 华 中

## 基本情况与发展简史

我国的社会保险和职工福利工作，是由劳动部门主管的。建国初期，党中央授权劳动部主持起草了《劳动保险条例》，并负责监督检查，贯彻实施，日常业务工作由全国总工会负责进行；文革期间因工会停止活动，由劳动部门直接管理。1982年机构改革时，国务院给劳动人事部规定的保险福利工作的主要任务与职责是：贯彻执行党和国家的保险福利的方针、政策、法律和指示，结合实际情况研究和拟定保险、福利的具体方针、政策和规章制度；研究改革保险福利制度，拟定改革计划与实施方案；综合管理保险、福利工作；研究提出发展社会保险事业的办法；指导和管理职工退休和退職工作。

保险福利制度，项目很多，归纳起来包括三个方面的内容：一是为职工在暂时或永久丧失劳动能力时提供的社会保险待遇，如职工在生育、疾病、年老、死亡、伤残时，可以按照规定从国家和单位获得物质帮助，这部分叫劳动保险；二是为职工生活提供便利条件而举办的各种免费或少量收费

• 本文作者是劳动人事部保险福利局局长。

的集体福利设施，如职工宿舍、食堂、托儿所、幼儿园、浴室、理发室等；三是在特殊或特定情况下给予职工的补贴，如职工生活困难补助，职工上下班交通费补贴，探亲路费等。后两部分叫职工福利。1984年全国开支的保险福利费用总额达257.7亿元（其中全民单位213.4亿元）占国民收入的4.7%，相当于工资总额的23.2%，比1933年增长21.3%，超过了国民收入和工资总额的增长速度。其中用于在职职工的146.1亿元，相当于工资总额的13.1%，人均126元（全民单位146元）；用于非在职职工的111.6亿元。其中包括离休、退休费105.8亿元（全民单位84.6亿元），相当于工资总额的9.5%，人均769元（其中全民单位815元）。死亡、丧葬抚恤费用5.8亿元，相当于工资总额的0.5%。

我国《宪法》第四十五条和第四十四条规定：“中华人民共和国公民在年老、疾病或丧失劳动能力的情况下，有从国家和社会获得物质帮助的权利。国家发展为公民享受这些权利所需要的社会保险、社会救济和医疗卫生事业。国家和社会保障残疾军人的生活，抚恤烈士家属，优待军人家属。国家和社会帮助安排盲、聋、哑和其他有残疾的公民的劳动、生活和教育。”“国家依照法律规定实行企业事业组织的职工和国家机关工作人员的退休制度，退休人员的生活受到国家和社会的保障。”《宪法》表明，社会保障制度包括社会保险、社会救济、社会福利和医疗服务；社会保险是社会保障制度的核心。

目前，世界上已有一百多个国家建立了不同程度、不同形式的社会保障制度。据140个国家和地区的资料，实行工伤保险的有136个，实行养老和遗属保险的有130个。在资本主义制度下，资产阶级统治者把社会保障制度看成是社会的

“安全网”和“减震器”。在社会主义制度下，社会保险（包括养老保险、失业保险和医疗保险等）、社会救济和社会福利、职工福利与工资制度，都是用于改善和提高人民生活的制度，都属于社会主义的分配范畴，但其性质作用和分配原则不相同。

工资是劳动者的劳动报酬，是社会总产品在作扣除之后，根据按劳分配原则直接分配给职工个人，并由个人自由支配的社会产品，属于必要劳动范畴。工资是劳动者生活收入的主要来源，工资基金占个人消费基金的主要部分。1984年工资总额1,133亿元，财政补贴201.7亿元，保险167亿元，福利90.7亿元，其比例是71：13：10：6。

社会保险是国家通过立法保障劳动者因年老、疾病、丧失劳动能力时获得物质帮助的一种社会保障制度，是公民的基本权利。劳动者在有劳动能力时，各尽所能为社会劳动，靠工资生活，在丧失劳动能力后，其生活应该得到必要的社会保障。目前社会上有些人把社会保险与中国人民保险公司经营的人身（人寿）保险混为一谈，说“社会保险是人身保险的一部分”，社会保险要向“商业化转化”，要改为人身保险，由金融企业的保险公司经营。其实，社会保险与人身保险是有原则区别的。社会保险是国家劳动政策、社会政策的重要组成部分，带有强制性质和保障性质，实行国家立法和行政管理；而人身保险，则是一种金融保险，带有自愿性质和商业性质，实行等价交换和企业化管理。二者的概念、性质不同，职能作用也不一样，不能相互混淆，更不能相互取代。在当今资本主义国家中，人身保险公司遍布于各个角落，但社会保险不仅没有被取代，反而正在得到迅速发展。这就说明，上述的“混合论”和“取消论”都是不能成立

的。分清社会保险与人身保险的界限，澄清这方面的混乱思想，对于开展当前社会保险工作，改革社会保险制度，是十分必要的。当然，这并不意味着说，在某些情况下，人身保险不可作为社会保险的一种权宜的补充。

社会救济是国家对盲、聋、哑、痴、等残疾人员和无收入来源的居民，以及遭受自然灾害的居民给予物质帮助和救济的一种社会保障制度。目的在于保障这些人的基本生活，安定社会。享受社会救济是不讲什么义务的。

职工福利，是国家和单位通过举办各种福利设施，建立各种补贴制度，开展文化娱乐活动，为职工生活提供方便，为职工提高素质创造条件，以及解决职工自己难以解决的困难的一种社会福利事业。职工的基本福利，也具有社会保障性质。

搞好保险福利工作，首先要搞清工资、福利、保险、救济的概念、性质、作用，以及与人身保险的区别，从而处理好各方面的关系，摆正自己的地位，做好工作，正确贯彻党和国家的方针、政策，保证公民应该享受的社会保障权利，促进生产发展、社会安定、人民团结。

社会保险的思想，可以追溯很远很远。二千年前孔子在《礼记·礼运·大同篇》中就讲过“大道之行也，天下为公”，在这个社会里，“老有所终，壮有所用，幼有所长，鳏寡孤独废疾者皆有所养”。但是，这只是理想，真正的社会保险制度，还是近一百多年的事情。社会保险制度，是社会化大生产的产物，是现代化社会发展的必要条件。马克思说：在当时“相对过剩人口的最底层陷于需要救济的赤贫境地”的情况下，失业者、孤儿、寡妇和被工业淘汰的残废人、老人、病人等等，是“形成财富的资本主义生产和发展的一个存在

条件。它是资本主义生产的一项非生产费用，但是，资本知道怎样把这项费用的大部分从自己的肩上转嫁到工人阶级和下层中产阶级的肩上。”<sup>①</sup>马克思还说，有劳动能力的人必须为社会上还不能劳动或已经不能劳动的成员而劳动，要“为丧失劳动能力的人等等设立”“基金”<sup>②</sup>。社会保险的发展，经历了三个阶段。十八世纪后期，资本主义还处于手工业作坊阶段，劳动条件很恶劣，工资收入很低，工伤事故严重，劳动者为求生存，自发地组织起来进行互助，这是自发互助阶段；后来资本主义发展到工场阶段，单凭小型自发互助难以抵挡事故的威胁，于是出现了“预防互助会”、“共同救济会”等集体互助形式，并且数量日增，规模日大，形成一股潮流，这是有组织的互助阶段；随着资本主义大生产的发展，保证劳动力再生产成为日益紧迫的社会需要，同时由于阶级斗争的日益激化，工人阶级自觉走上政治舞台，迫使当局立法给予财政协助，这就使非强迫性的措施变成了强迫性的措施，使社会保险进入了国家立法阶段。

社会保险制度始于十九世纪八十年代的德国，距今已有一百年的历史。当时德国宰相俾斯麦为了对付社会民主党，安抚工人情绪，镇压、瓦解工人运动，1883~1889年逐步实施了伤害、疾病、残废、失业、养老保险，其后，俄国、英国相继建立了社会保险。第一次世界大战前，社会保险只在欧洲少数国家中实行，第二次世界大战后，范围迅速扩大。社会保险的概念逐步发展为社会保障。1952年国际劳工组织日内瓦会议制定了《社会保障最低标准公约》，对医疗护理、

① 《马克思恩格斯全集》第23卷，人民出版社1972年版，第706页。

② 《哥达纲领批判》，《马克思恩格斯选集》第三卷，人民出版社1972年版，第10页。



疾病津贴、失业救济金、养老金、工伤补偿、家庭津贴、残废恤金、遗属补助，以及定期支付应遵守的标准、对外国居民的平等待遇等等，都作了规定。全文有八十多条。它把过去单项的、适用于某些部门的社会保障基本原则，集中到一个公约之内，可以说是一部社会保障的国际法典。这个公约的出现，可以说是国际社会保障发展的一个里程碑。三十年代以来，一些西方国家又流行“福利社会”的说法，推行“福利国家”政策。所谓“福利国家”，就是通过国家立法改善居民（主要是低收入者）的就业、劳动收入、住宅、卫生、文化、教育等生活状况，其口号是：“就业充分化”，“收入均等化”，“消灭贫富悬殊”，“让人们都过上富裕和完全符合需要的生活”等等。“福利国家”论者认为，资本主义的病症不是其制度本身，而仅仅在于“经济不稳定”，“不能提供充分就业”，“缺乏公平合理的财富和收入分配”，因此，实行“福利国家”政策，即可医治这些病症，而无须走无产阶级革命的道路。“福利国家”始于英国费边社会主义者维伯（1859~1947年）夫妇，他们设计了“福利国家”的蓝图，提出“政府有责任照顾人们‘从摇篮到坟墓’的任何需要”的主张。三十年代资本主义经济大危机期间，英国资产阶级庸俗经济学家凯恩斯（1883~1946）认为，“社会就业量取决于有效需求，有效需求不足，就会造成失业”。因此建议“国家干预社会经济和国民收入的再分配”，要求政府不惜财政赤字，实行福利政策，以增加生产，扩大就业，安抚民心。1942年英国牛津大学教授贝弗里奇进一步提出了建立社会保障制度的报告。1945年，英国工党领袖艾德礼上台，决定以实现社会福利为自己的行动纲领，并于1948年宣布英国建成了“福利国家”。其后法国、德国、荷

兰、比利时、卢森堡、丹麦、瑞典等国纷纷仿效，标榜自己也是福利国家。美国在五十年代也开始流行这个口号。但时至今日，“福利国家”并未能拯救资本主义。美国1982年养老、残废抚恤、医疗信托基金赤字，达到90多亿美元，人民赋税沉重，失业率难以下降，贫富悬殊有增无减。瑞典税收：占国民生产总值的43%，劳动者要以 $1/3$ 甚至 $1/2$ 的收入交税。西欧、北欧各国的社会福利费开支，一般已相当其国民生产总值的 $1/4$ 。因此，资产阶级学者和政客普遍要求改变“福利国家”制度，建议政府削减福利费开支，缩小福利范围，降低福利标准，使社会福利向私人化方向发展。“福利国家”，六十年代风行一时，七十年代风雨飘摇，八十年代又风谈改革。有人大喊“再见吧，福利国家”。但是，真正“再见”又谈何容易。福利待遇都是上去容易，下来难。竞选时，借此捞了选票，上台后自然欲进无力，欲罢不能。正如意大利全国社会保险协会副会长米朗说的：“福利国家，是一座摇摇欲坠，但又不能推倒的大厦”，因为“大家都靠在大厦的墙下，一旦推倒，大家都要吃亏”。“福利国家的道路是走不通了”，“福利国家”的教训却是值得我们记取的。

社会保险在旧中国几乎没有，除了一些外资企业、官办企业和个别民族资本主义企业有一些零零星星的保险待遇外，绝大多数企业没有社会保险，广大职工在年老、疾病、伤残、死亡时没有任何社会保险。中国共产党十分重视社会保险问题，在1922~1948年间，党领导召开的六次全国劳动大会上，有五次提出了社会保险国家立法的问题。在革命根据地和解放区，都颁布实施了若干保险法令。建国以后，《共同纲领》和历部宪法都对社会保险作了专门条款的规

定。1951年2月政务院公布了《中华人民共和国劳动保险条例》，1953年1月又对《条例》作了修正，进一步提高了待遇标准，扩大了实施范围。与此同时，还建立、健全了机关、事业单位的各种单项保险办法。机关和企业的社会保险，虽是两种办法，但是项目相同，标准大体一样。社会保险在我国叫劳动保险，这主要是因为建立制度的当时还存在资产阶级，叫“劳动保险”可以使制度的阶级性更鲜明。实际上，“劳动保险”就是“社会保险”。

职工福利，在旧中国也是根本谈不到的。托儿所寥寥无几，职工住公房的不到1/10。建国之后，福利工作受到极大的重视。1953年中央财委规定了职工福利费提取办法（工资总额的2.5%，工会会费的1/2）。“一五”期间职工福利有很大发展，幼儿园发展到1.64万所，住宅投资44亿元，盖了八千万平方米住宅。但是一下子“办多了，走快了”，超过了国家财力，脱离了当时实际。因此，周恩来总理1957年提出整顿福利制度，指出“简化项目，加强管理，克服浪费，改进不合理制度，适当降低过高待遇；同时提倡用互助互济办法解决困难”。“住宅问题，要提倡自己建房，房租要作到以租养房”。周总理的这些指示，因为“大跃进”的冲击，没有落实。三年自然灾害困难期间，职工生活相当困难，国家开支了2.5亿元的职工生活困难补助费，补助面达到20%；同时，党号召职工办农副业生产，自己动手，克服困难，改善生活。这不仅创造了大量的物质财富，而且为远离城市的工矿区解决副食品困难，解决职工子女就业，解决职工夫妻两地分居，起了重要作用。文化大革命十年，职工福利工作受到了严重破坏。十一届三中全会后，福利事业又有很大发展。例如：新建了职工上下班交通费补贴制度；探亲

待遇扩大了实施范围，提高了待遇标准；企业扩大自主权后，除继续按工资总额提11%的福利基金外，还可从企业留利中提取福利基金，因而福利基金增加较快。企业还大量新建扩建职工宿舍、食堂、托儿所、幼儿园、俱乐部、体育场，使职工物质文化生活有了较大改善。

## 现行制度的问题与改革初探

我国的社会保险、职工福利制度，已经实施了三十多年。它对于保证职工的身体健康，减轻职工的生活困难，方便和改善职工生活，保障丧失劳动能力职工的基本生活，解除其后顾之忧，促进生产，安定社会，起了重要作用，体现了党对广大职工群众的关怀，体现了社会主义制度优越性，工作成绩是很大的。当前，保险福利制度在国民经济和人民生活中的地位和作用，已越来越显著，越来越受到人们和整个社会的普遍关注。

但是，在建立制度时，由于缺乏经验，有的规定不尽合适，后来又受到“左”的影响和十年动乱的干扰破坏，加之这几年情况发生了很大变化，致使目前制度存在不少问题，很不适应当前形势发展的需要。主要问题是：

社会保险办法单一，全国一个办法，不适应多种经济形式长期并存和推行多种用工制度的需要。1984年底，城镇区县以下集体职工1,500万人，个体劳动者250万人，合同工180万人，临时工2,000万人。这近4,000万劳动者的保险制度尚未建立，影响多种经济形式进一步发展，影响用工制度改革；此外，800个外资合资企业的职工和广大农村群众的保险问题，也尚待研究解决。

社会保险和职工福利的社会化程度很低，不能够互助互

济，统筹安排。退休费由企业自己开支，负担畸轻畸重，违反了社会保险原则，社会保险办成了“企业保险”。职工福利由单位举办，形成了“企业办社会”，单位之间苦乐不均，悬殊很大。这样既分散了企业领导精力，不利于生产，也不利于改善在职职工生活和保障退休职工生活。

有些规定不合理，不符合有利生产，保障生活，克服浪费的要求。例如公费医疗制度，看病不花钱，加之管理不善，造成浪费；短期病假待遇偏高，不能鼓励出勤；长期病假与死亡待遇偏低，不利于保障生活；退休办法也有一些问题，不利于保障生活，也不利于动员及时退休；职工福利，不讲经济效益，浪费大，设施利用率低，经费开支也比较混乱。

管理体制不合理，该集中的没有集中，该分权的没有分权。保险福利工作，过去统得过死，束缚了地方的积极性；这几年经济搞活后，有些地方和企业又随意修改保险待遇，乱发福利补贴，以致一度造成宏观失控。保险福利工作，缺乏规划、协调和综合管理，目前由劳动、人事、工会、财政、民政等部门分管，政出多门，互相矛盾，经常扯皮。

这些问题，都需要研究解决。

三十多年保险福利工作经验教训不少，主要有五条：

第一，保险福利的待遇水平，要与国家的财力和企业的经济负担能力相适应。保险福利的实施范围要由小到大，项目要由少到多，标准要由低到高。现行保险福利制度的实施，在这方面是有缺点和教训的。1953年原劳动部在工作总结中指出，“推行劳动保险条例犯有急性病”，“有些待遇规定超过了现实条件”，“未估计到工人的觉悟水平”。1957年周恩来总理在党的八届三中全会上也作过总结，他说“劳保

福利的主要缺点是，走得快了一些，办得多了一些，与我国人口多、底子薄，广大农民生活水平还比较低的现状不相适应。”这些总结至今还有现实意义。当前改革现行保险福利制度，建立4,000万城镇劳动者和上亿农村劳动者的社会保障制度，应该吸取这个教训。特别是退休待遇，一个退休职工退休后，平均寿命十几二十年，死后还有遗属抚恤问题，因此，退休待遇影响深远，切不可规定过高，宁可开始低点，逐步提高，更为主动。举办职工福利，需要分别轻重缓急，急事急办，先解决基本生活需要部分，随着生产发展再逐步兴办享受性的福利。

第二，保险福利的制度办法，要有利生产，方便生活，保障生活。过去保险福利制度统得过死不好，经济搞活以后更不要一刀切，制度办法适应性要强。

社会保险可以实行多层次结构，国家“保基本”，企业“搞补充”，个人搞自愿储蓄性投保。职工福利，提倡国家、单位、个人办，民办公助，公办民助，注意发挥家庭、邻里和街道基层组织作用，发扬互助互济精神解决问题。国家给企业的福利补贴，职工享受企业的福利待遇，要同企业经济效益、个人劳动贡献适当挂起钩来。

第三，社会保险和职工福利要逐步实行社会化管理。社会保险必须国家立法，强制实行，不能自愿。保险经费必须统筹，调剂使用，不能由企业各自开支。经费来源要动员各方面力量，实行国家、集体、个人合理负担，不能全由国家（单位）包揽。社会保险业务，必须由专门机构经营。各级政府要统一规划福利事业的发展，也鼓励企业和有收入的事业单位兴办职工集体福利，以方便和改善职工生活。

第四，保险福利工作要讲科学性、计划性。社会保险学

是一门多学科的边缘科学。规定一项保险待遇，要懂得很多方面的知识，要计算许许多多的数据。社会保险有自己相对独立的科学体系，不能把它当成解决其他劳动、工资问题的权宜之计，更不能把它作为商业保险去经营。为此，要研究其基本理论，总结其基本规律，了解国外动态，总结我国经验，使之理论化、系统化，从而真正按照社会保险原则办事。保险福利经费，要纳入国民经济发展计划，以便综合平衡，统筹兼顾，搞好宏观决策。有关保险福利的各项基础数据和执行情况，要准确统计，逐级上报，以便及时进行测算、审计和调整。

第五，搞好保险福利工作，必须加强思想政治工作。保险福利工作，政策性强，群众性强，要有生产观点、群众观点和为四化服务的政治观点。要教育群众注意节约，克服浪费，珍惜这个来之不易的保险福利制度。要教育干部正确执行保险福利政策，该发的待遇一定要发，不该发的待遇坚决不给。要培养人才，充实力量，努力建设一支政治强、业务精的专业干部队伍，宣传政策，组织群众，兢兢业业、扎扎实实地把保险福利工作推向前进。

上述这些经验教训，都应该很好总结，为改革保险福利制度打下基础。

改革保险福利制度，已经摆上党和国家的议事日程，赵紫阳总理1985年2月7日批示：“社会保障问题是改革中必须提出和必须予以配套改革的重要方面。应组织人进行专题讨论，首先要在认识上弄清楚，但不能止于此，还应指定人设计出方案来。”3月5日又在中央财经领导小组会上指出，“社会保障是个大问题，要作为专题，认真研究。请计委、劳动人事部组织理论工作者一起研究，提出方案。”根据上述指

示精神，国家体改委、计委、劳动人事部共同组织民政部、卫生部、财政部、全国总工会、保险公司等部门和社会科学院、中国人民大学、北京大学、北京经济学院的一些学者和研究人员，进行了多次座谈讨论。田纪云副总理1月3日批示，要劳动人事部研究提出职工病假、医疗、退休待遇的解决办法。与此同时，国家计委已将社会保障问题列入“七五”计划；经济法研究中心要求研究社会保险立法；国家科委已开始研究社会保险号码制度；一些大学，科研部门纷纷开了座谈会，探讨国内外的社会保障问题；许多报刊杂志要求我们供稿，加强宣传。总之，各方面都动起来了，改革形势喜人，改革形势逼人。

改革保险福利制度的指导思想和要求是：从我国人口多、底子薄、经济发展很不平衡、多种经济形式长期并存的现实情况出发，兼顾国家、集体、个人三者利益，兼顾长远利益和目前利益，区别不同情况，实行多种办法，在改革、建立、完善制度办法中，有计划地扩大实施范围，逐步使所有城乡劳动者实行社会保险，逐步建立起具有中国特色的社会主义的社会保险和职工福利制度。

我们是社会主义国家，我们正在进行全面的经济体制改革。社会主义的基本经济规律，是发展生产，满足人们日益增长的物质和文化生活需要；我们实行计划商品经济；经济成分是以全民所有制经济为主，集体、个体、合营经济长期并存；“对内搞活，对外开放”的政策长期不变；财政制度、税收制度、劳动制度、工资制度中包得过多、统得过死的办法正在改革。改革、建立、完善保险福利制度，需要反映这些方面的特点。

社会保险有其自身的规律，应该根据不同的保险项目的



特点，分别确定不同的保险办法。

### 一、养老保险制度

养老保险是社会保险制度中最重要的部分。每个人都要老，所有劳动者都要逐步实行不同形式养老保险制度，因此，这项制度参加人数多，开支费用大，支付时间长。当前人口老化问题越来越突出，已成为全球性的重大问题之一。据联合国统计，在世界人口中，60岁以上的老人，1950年2.1亿（占8.5%），1975年3.5亿（占8.7%），2000年5.9亿（占9.7%），2025年11.2亿（占13.7%）。我国60岁以上的老人，1950年4,200万（占7.6%），1975年7,400万（占7.9%），1984年8,200万（占8%），2000年1.3亿（占10.7%），2025年2.8亿（占19.3%）；65岁以上的老人，1982年占4.8%，2000年占7.2%。按联合国规定的人口老龄化标准（60岁以上占10%，65岁以上占7%），我国将于本世纪末进入老龄型国家行列。由于人口老化快，我国退休职工越来越多，1952年仅2万人，1984年达1,457万，2000年将达4,000万。退休费用也迅速增长，1984年已超过百亿元，2000年将超过400亿元。因此，制定政策时必须高瞻远瞩，全盘规划，既要立足当前，解决现实问题，又要着眼未来，考虑数十年后以至更长时间的影响。改革、建立、完善退休养老制度，需要考虑以下几个问题：

第一：退休待遇标准问题。我国现行退休金标准为标准工资的60%（十年工龄）、70%（十五年工龄）、75%（二十年工龄）。这个标准，一般说已经不低。但是，我国工资水平低，退休金的计算基数也不合理，退休金只按标准工资计算，而这几年标准工资之外的浮动工资、奖金增加较多，企业职工退休后的实际收入只及退休前收入的一半左右，低