

改革

跨世纪的工程

主 编 李主其 副主编 刘智勇 周异决

编织社会 安全网

——中国社会保障制度的昨天、今天和明天

王爱文 刘智勇
朱龙翔 赵国君
赵 冰 尹 力
曾宪树 = 著



广西师范大学出版社

改革：跨世纪的工程

.....

编织社会安全网

——中国社会保障制度的昨天、今天和明天

王爱文 刘智勇 朱龙翔

赵国君 赵冰 尹力 曾宪树 著

广西师范大学出版社

“改革：跨世纪的工程”丛书

编织社会安全网

——中国社会保障制度的昨天、今天和明天

刘智勇 王爱文 朱龙翔 赵国君 著
赵冰 严力 曾宪树

责任编辑：郑纳新

封面设计：敬人设计工作室

版式设计：林圆

吕敬人 刘静 王林杰

广西师范大学出版社出版发行

邮政编码：541001

(广西桂林市中华路36号)

桂林市印刷厂印刷

*

开本：850×1168 1/32 印张：7.75 插页：1 字数：189千字

1998年12月第1版

1998年12月第1次印刷

印数：00001—20000册

ISBN 7-5633-2816-5/D·056

定价：10.00元

●致读者

自十一届三中全会以来,中国共产党带领全国各族人民在实现民族振兴、国家富强的道路上,走过了一段令世人震惊的辉煌历程。20年来,我们高举邓小平理论的伟大旗帜,以建立符合中国国情的社会主义新体制为核心,在经济、政治、文化等领域进行了一系列的重大改革,成功地走出了一条建设有中国特色社会主义的新道路。值此纪念党的十一届三中全会召开20周年之际,对这段改革的历史进行系统回顾,对改革的成就作出客观的评述,对当前亟待解决的深层次问题进行反思,对未来发展做一些积极的探讨,无疑是一件很有意义的事情。正是出于这样的初衷,我们组织编写了这套“改革:跨世纪的工程”丛书,真诚地把它奉献给各位读者。

回顾我国所进行的改革,可以说,它在社会主义发展史上具有划时代的意义,是《共产党宣言》发表一个半世纪以来,中国共产党人在夺取政权以后,誓把科学社会主义变为现实的一次革命性的探索。这是一项十分复杂而庞大的社会系统工程,其深度和广度都是空前的。

由于条件限制,我们暂时还难以做到对改革的每一领域、每一方面进行全方位的论述,而只是选择了一些当前正在稳步推进且为广大人民群众普遍关注的内容,或者说选择了经济、政治体制改革的主要内容,试图达到“窥一斑,知全豹”的效果。本丛书的具体内容,包括国有企业改革、下岗职工再就业、社会保障制度改革、住房制度改革、财税体制改革、金融体制改革、农村经济体制改革、粮食流通体制改革、科技体制改革、教育体制改革、政府机构改革,共11个方面。每一个方面的内容都单独成册。

为了增强本丛书的参考价值和可读性,我们在编写过程中,特别强调理论性、实践性和政策性的统一,力求既有一定的理论深度,又有坚实的实践基础,从理论与实践的结合上准确地宣传党和政府的有关方针政策,透彻地分析当前面临的问题,科学地展望未来的发展趋势。同时,尽可能做到语言通俗、条理清楚、内容翔实、观点鲜明。

本丛书的作者,大多是在党政部门从事有关工作的同志,也有长期从事相关专业教学和科研工作的专家学者,对各自所论述的内容是比较熟悉的。他们为了达到上述要求,确实付出了辛勤的劳动。广西师范大学出版社也为此作了最大的努力。我们的共同愿望是,把一套无愧于改革实践的好书送到广大读者面前。但是,鉴于这套丛书从酝酿到出版时日不多,加之,我们水平所限,粗漏甚至错误之处或许会有。我们恳切地希望读者不吝赐教,以便再版时修订和补充。

本丛书的出版,得到了有关部门、单位和一些专家学者的大力支持。在此,一并致以谢意。

《改革:跨世纪的工程》丛书编委会

1998年10月于北京

● 目录

绪论	(1)
一、关乎国运的大事	(1)
二、我国社会保障制度的诞生和发展	(4)
三、对劳动保险制度的历史评价	(6)
四、我国社会保障制度改革的历程	(8)

养老保险篇

第一章 企业职工退休费用社会统筹:养老保险制度改革	
改革的起步	(19)
第一节 我国养老保险制度的创建及改革背景	(19)
一、养老保险制度的起源	(19)
二、我国养老保险制度的创建	(21)
三、我国养老保险制度改革的背景	(22)
第二节 以推行社会统筹为突破口,实施企业职工养老保险制度改革	(24)

一、全面推行退休费用社会统筹	(24)
二、在劳动合同制工人中实行养老保险制度	(26)
三、扩大统筹范围,提高统筹层次,探索省级统筹	(27)
四、部分行业 and 单位实行养老保险系统统筹	(28)
第三节 养老保险制度的其他改革逐步展开	(29)
一、企业职工养老保险制度其他方面改革的探索	(29)
二、机关和事业单位养老保险制度改革的试点	(31)
三、探索在农村建立养老保险制度	(32)
第二章 社会统筹与个人账户相结合:我国企业	
职工养老保险模式的确立	(33)
第一节 对养老保险制度模式的探索	(33)
一、三种模式并驾齐驱	(33)
二、社会各界对不同模式的看法	(37)
三、如何看待我国的个人账户模式	(39)
第二节 两种实施办法的实践比较	(41)
一、中央决定提出两种实施办法进行试点	(41)
二、两种实施办法的主要内容	(42)
三、两种实施办法的异同	(44)
四、第三种办法的产生	(44)
第三节 企业职工统一的养老保险模式的确立	(45)
一、国务院《决定》的诞生	(45)
二、统一模式的基本内容	(46)
第三章 建立统一的社会保障管理体制	(48)
第一节 传统的管理体制亟待改革	(48)
一、“五龙治水”的由来	(48)

二、改革呼唤管理体制的统一	(49)
第二节 走向统一的管理体制	(50)
第四章 深化养老保险制度改革面临的问题及 主要任务	(53)
第一节 当前面临的主要问题	(53)
一、基金收缴越来越困难	(53)
二、地区利益制约了统筹层次的提高和基金调剂功能 的发挥	(55)
三、离退休人员社会化管理严重滞后	(58)
第二节 今后一个时期的主要任务	(59)
一、建立覆盖城镇所有从业人员的国家基本养老保险 制度	(59)
二、实行费用收缴与养老金发放两条线和离退休人员 管理社会化	(62)
三、合理确定待遇水平	(63)
四、建立统一、高效、科学的管理体系	(65)
五、建立多层次的养老保险体系	(67)

失业保险篇

第五章 我国失业保险制度的历史沿革	(71)
第一节 建立失业保险制度的历史背景	(71)
一、产生于解放初期的失业救济制度	(71)
二、建立失业保险制度的历史必然性	(73)
第二节 失业保险制度的创建阶段	(76)

一、统一思想认识和出台有关政策法规	(76)
二、建立管理机构和管理人员队伍	(77)
三、狠抓基金征缴工作	(78)
四、认真做好失业人员的管理工作	(79)
第三节 失业保险事业的长足发展	(79)
一、参加者和受益者人数不断增加	(79)
二、基金抗风险能力有所增强	(80)
三、对象不断扩大	(80)
四、基金支出项目和结构趋于合理	(81)
五、待遇标准的确定逐步与国际接轨并日趋合理	(81)
六、在促进企业改革和维护社会稳定中发挥了重要作用	(83)
第六章 失业保险制度的基本特征	(84)
第一节 保障基本生活:失业保险制度的前提、目标	(84)
一、失业保险金	(85)
二、享受失业保险金期间的各种补贴	(87)
三、社会救济	(90)
第二节 促进再就业:更加积极的失业保险制度	(92)
一、积极的劳动力市场政策	(92)
二、失业保险与职业介绍	(94)
三、失业保险与转业培训	(96)
四、失业保险与开发就业岗位	(97)
第七章 在探索中前进:完善失业保险制度的实践	(98)
第一节 我国失业保险制度存在的主要问题	(98)

一、制度尚不完善	(98)
二、覆盖范围狭窄	(100)
三、基金管理安全性差	(100)
四、基金积累比例过大	(100)
第二节 各地的成功实践与经验的总结	(101)
一、逐步扩大实施范围	(101)
二、不断完善保险金的标准	(102)
三、将救济与促进再就业紧密结合	(104)
四、实行个人缴费,促进失业保险制度的完善	(106)
五、充分发挥失业保险基金的使用效益	(108)
第三节 再就业工程:失业保险的新阶段	(109)
一、再就业工程概述	(109)
二、实施再就业工程的目的	(113)
三、再就业工程与失业保险制度的关系	(114)
第八章 失业保险制度改革的方向	(116)
第一节 失业保险制度改革的目标和基本原则	(116)
一、失业保险制度改革的目标	(116)
二、失业保险制度改革应遵循的基本原则	(119)
第二节 深化失业保险制度改革的对策措施	(120)
一、加强宏观调控	(121)
二、加快立法步伐	(121)
三、扩大失业保险实施范围	(121)
四、提高失业保险基金统筹层次	(122)
五、抓好失业保险基金征缴工作	(122)
六、加强基金管理	(122)

七、规范基金使用	(123)
八、用好失业保险金,保障下岗职工基本生活	(123)
九、加强组织机构建设	(124)

医疗保险篇

第九章 我国医疗保障制度的创建、发展和改革

.....	(129)
第一节 医疗保障制度的创建	(129)
一、医疗保障制度创建的历史背景	(129)
二、劳保医疗和公费医疗的产生形成了我国医疗保障制度的基本框架	(131)
三、两种医疗制度实施的效果和存在的问题	(132)
第二节 医疗保障制度的探索性改革	(134)
一、初期的改革试点	(134)
二、“两江”模式的产生	(137)
三、各种模式概览	(139)
四、改革探索的主题	(142)
第三节 面临的困难和问题	(145)
一、医疗保障制度中的问题	(145)
二、医疗保障制度改革的难点	(149)
三、建立合理的医疗机构补偿机制和完善医疗管理体制是深化改革的关键	(152)

第十章 深化医疗保障制度改革及目标展望

第一节 深化改革势在必行	(158)
--------------------	-------

一、所有制结构多样化的要求	(158)
二、企业改革的呼唤	(159)
三、社会主义市场经济体制的重要内容	(159)
第二节 借鉴国外经验	(161)
一、国家卫生服务模式	(161)
二、社会医疗保险模式	(162)
三、商业医疗保险模式	(163)
四、储蓄医疗保险模式	(163)
五、不同模式的共同特征	(164)
第三节 深化改革应遵循的基本原则与目标对策	(165)
一、基本原则	(165)
二、改革的目标、任务和政策措施	(172)
三、建立新制度是全社会的共同责任	(175)

工伤保险篇

第十一章 我国工伤保险制度的建立	(181)
第一节 我国工伤保险制度的诞生	(181)
一、工业化与工伤事故、职业病	(181)
二、最早最普及的工伤保险种类	(182)
三、随新中国诞生而建立的工伤保险	(183)
第二节 中外工伤保险制度比较	(184)
一、保险模式比较	(184)
二、保险范围比较	(185)
三、待遇项目和水平比较	(186)

四、管理体制比较	(186)
第十二章 我国工伤保险制度改革现状和未来	
.....	(187)
第一节 工伤保险制度改革的必要性和改革目标	(187)
一、我国工伤保险制度必须改革	(187)
二、改革的指导思想和目标	(189)
第二节 工伤保险制度改革的阶段性成果	(191)
一、《试行办法》的主要内容	(191)
二、《试行办法》的实施及具体政策	(193)
第三节 工伤保险改革任重道远	(196)
一、改革的主要成效	(196)
二、深化改革面临的问题和任务	(198)
附录	(200)
国务院关于建立统一的企业职工基本养老保险制度 的决定	(200)
国务院关于建立城镇职工基本医疗保险制度的决定	(203)
职业病名单	(209)
职工工伤与职业病致残程度鉴定分级	(213)
后记	(233)

● 绪 论

世界银行在一份关于中国问题的研究报告中指出,中国经济的成功源于许多因素——包括经济的、政治的和历史的因素。但是,一个值得注意的因素是,中国政策制定者们在必要时能将注意力高度集中于某些特殊的问题上,形成政治上的一致性。目前,中国政府正在着力推动社会保险制度改革,我们同样有理由相信,这项改革也一定能够取得成功。

一、关乎国运的大事

通俗地说,社会保障制度是国家强制建立的保证劳动者在丧失劳动能力或失去就业机会等情况时,能够得到必要的物质帮助和服务的制度。这一制度最突出的特点是强制性和互济性:强制性主要体现在社会保障是政府的行为,一般都是通过立法加以推动的;互济性是指通过集中调剂资金进而达到分散风险的目的,也就是人们通常所说的“大数法则”。社会保障制度的另一重属性是她的公平性。社会保障属于国民收入的第二次分配。一般来说,国民收入的初次分配侧重于效率,第二次分配侧重于公平,体现社会对弱者的帮助。

社会保障制度的内容,从广义说,包括养老、医疗、失业等项社

会保险和政府的救济、优抚及社会福利事业等；狭义的社会保障仅指社会保险部分。养老、疾病和医疗、失业、工伤、生育保险等项目共同构成基本的社会保障体系。不难看出，社会保障几乎涉及了一个人“从摇篮到坟墓”的全过程。

社会保障制度是伴随近代大工业的产生而产生的。追溯社会保障制度产生的历史，可以上推至 19 世纪，从英国著名的《济贫法》到德国的“铁血宰相”俾斯麦政府先后推出的《工人伤亡保险法案》和《疾病保险法案》、《老年保险法案》，直到 1935 年美国通过了《社会保险法案》，社会保障制度循着工业化的轨迹逐步从欧洲大陆走向了美洲，走向了亚洲，走向了全世界。

在人类社会这个大家庭中，每个人都会面临生老病死的问题和失业乃至伤残的风险与考验。对于单个的人来讲，面对这种种风险往往会显得势单力薄。因此，建立起在个人责任基础上的社会互济，从而使个人的利益得到更有效的保障就十分必要。随着工业化和社会化大生产的推进，社会风险对劳动者的影响不断加大。与此同时，工业化和生产的社会化也大大地提高了社会的组织化程度，使得社会保障制度的建立和运作具备了可能性。工业化创造出来的巨大社会财富，也为社会保障制度的建立奠定了物质基础。

社会保障制度的产生是人类文明进步的里程碑。近一个世纪以来，社会保障制度以其独特的“安全网”和“减震器”的作用，为世界各国的发展和进步作出了积极贡献。由于社会保障制度能够通过政府立法等强制性手段广泛地集中资金、分散风险，为劳动者提供最基本的保障，因而使得与大工业相伴随的失业、伤残、职业病等对工人的威胁大大减轻，劳资矛盾也得到了缓和。另一方面，由于社会保障制度的建立是社会收入的再分配，形成了从资本所有者的收入向劳动者转移的机制，从而在一定程度上缓解了工业化、

市场化带来的收入水平两极分化。社会保障制度的这种独特功能和作用,也为战后资本主义国家的稳定发展提供了一种合理的解释。

对于社会主义中国来说,建立和完善社会保障制度更具有十分重要的意义。社会主义制度就其本质来讲,要使全社会的劳动者达到共同富裕,这就要在全社会的范围内建立保障公平的机制,而社会保障制度则是这种公平机制的一种有效载体。同时,西方国家在建立市场经济体制的过程中,伴随竞争机制的形成和强化,一方面带来了效率和繁荣,另一方面也将同时带来风险和贫富的分化。要维护社会公平,保持经济与社会健康发展,必须建立合理而有效的社会保障制度。从当前我国的实际情况看,随着改革的深化,社会保障制度不完善的矛盾显得非常突出,远不适应建立社会主义市场经济体制的要求。例如:国有企业改革目前普遍遇到两个突出的难题,一是劳动力流不动,二是企业负担太重。究其原因,最终都可以归结到社会保障制度的不完善。劳动力为什么流不动?主要原因是劳动者对养老、医疗和失业等存有后顾之忧。国有企业负担重在何处?一方面是因为企业背着长期形成的富余人员这个沉重的包袱,另一方面则在于职工的生老病死都要由企业包下来,企业承担了过多的本来需要社会保障制度担负的功能。我国还没有一个覆盖各类企业和职工的完善的社会保障体系来均衡国有企业的负担。目前,社会的一个“热点”问题是下岗职工的再就业。人们注意到,相当一批下岗职工早已实现了再就业且收入颇丰,却仍然不愿意和那个已经严重陷入困境甚至濒临破产的国有企业解除劳动关系。为什么?结论依然是社会保障问题。这是下岗职工最大的后顾之忧。为了保障广大下岗职工的基本生活并促进再就业,我国政府从90年代中期全面实施了再就业工程。朱镕基总理说,再就业工程是在社会保障制度不健全条件下的一