

新政府与老百姓闯关丛书之二

与职工谈谈社会保障制度改革

职工社会保障工作手册

徐寒 钟晓 皮晓捷 ○ 编著



中国建材工业出版社

• 新政府与老百姓闯关丛书之二 •

与职工谈谈社会保障制度改革

职工社会保障工作手册

徐 寒 钟 晓 皮晓捷 编著

中国建材工业出版社

图书在版编目(CIP)数据

职工社会保障工作手册/徐寒等编著. —北京:中国建材工业出版社, 1998. 8

(新政府与老百姓闯关丛书; 2)

ISBN 7-80090-761-9

I. 职… II. 徐… III. 社会保障—体制改革—中国 IV. D669.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字(98)第 19140 号

中国建材工业出版社出版
(北京市海淀区三里河路 11 号)

兵器工业出版社印刷厂印刷

新华书店经销

1998 年 8 月第 1 版 1998 年 8 月第 1 次印刷

开本: 787×1092 毫米 1/32 印张: 7.56

字数: 170 千字 印数: 1—5000 册

全四册总定价 51.20 元 每册定价 12.80 元

《新政府与老百姓闯关丛书》

总 序

根据党的十五大精神，在九届人大一次会议上，朱镕基总理代表新一届政府提出了跨世纪的施政纲领：“一个确保”、“三个到位”、“五项改革”和“科教兴国”。

新一届政府将全面领导以国有企业改革为核心的，包括企业体制、金融体制、投资融资体制、劳动就业体制、住房制度、医疗制度、财政税收制度、科技教育制度、政府机构等多方面体制改革的宏大的改革工程，使我国在下个世纪初，基本建成现代企业制度和社会主义市场经济体制。

在所有这些重大的改革问题中，有四个与普通老百姓、与企业职工的切身利益直接相关的，需要政府与老百姓同心同德、一齐努力才能解决的问题，那就是：

——在改革过程中，如何解决下岗职工的基本生活保障和再就业问题？

——在改革过程中，如何解决普通职工、低薪收入阶层的住房问题？

——在改革过程中，如何解决广大职工的失业保险、医疗保险、养老保险等社会保障问题？

——在改革过程中，如何解决职工的财产所有权问题？如何从企业产权关系上落实职工的主人翁地位？

从改革的战略角度考虑，任何一种改革的成功，必须既能够激发人民群众的巨大的潜力和创造力，另一方面，又必须考虑到改革所带来的利益重新分配的公平性，即考虑到人民群众，尤其是处于弱势地位的那部分普通劳动者对改革的承受力。试想，如果有庞大的失业人群无法再就业，如果低薪收入阶层连基本的住房条件都得不到，如果职工的失业、医疗、养老等各方面的社会保障没有着落，如果在企业的股份制和股份合作制改造中，企业产权被少数人独占，而普通职工一无所得，重新变为纯粹的雇佣劳动者，那么可以断言，广大职工是不可能支持改革的，改革是不可能被深度地和彻底地完成的，改革所带来的某些成果很可能被改革所带来的负面影响所抵消，甚至可能酿成严重的社会危机，使我国改革事业功败垂成，半途夭折。

从改革的性质角度出发来考虑,我国的改革,是要建立社会主义的市场经济,而不是资本主义的市场经济,因此,必须坚持全心全意依靠工人阶级的方针,必须切实维护广大劳动者的财产所有权、劳动权和社会保障权等基本权利。如果上述四大问题不能很好地解决,那么很显然,即改革能侥幸成功,所建成的也绝不是一个公正合理的制度。

从改革的主体角度考虑,改革绝不仅仅是单方面的政府行为,也应当是广大人民群众自觉的、主动的行为。工人阶级和劳动人民,过去是革命与建设的主力军,现在,也应当是改革的主力军。广大职工,应当积极地把自已的利益、愿望、要求和创造性建议,反映到改革方案和政策中去,而不能仅仅成为改革的被动承受者。应当把自身的利益与改革的大局、与全民族和整个国家利益结合起来,为政府献计献策,为政府分忧解难,克服长期计划经济体制下形成的“等、靠、要”等消极的、不良的观念、心态和习惯,在政府的帮助下,自立自强,用自己的双手开辟新的生活道路。

本套丛书共包括《下岗职工基本生活保障与再就业工作手册》、《职工住房制度改革工作手册》、《社会保障

制度改革工作手册》、《职工持股工作手册》四种。作者都是有关方面的专家、学者,每本书都具有较强的理论前瞻性和操作实用性,并有充分的政策、法律依据。本套丛书可以成为各级政府部门(尤其是劳动与社会保障部门、体改部门、房改部门)、企业和工会实施再就业工程、房改、社会保障制度改革以及股份制和股份合作制改造的操作指南,也是广大职工改变观念、开阔眼界、学会如何维护自己合法权益的知心读物。随着改革进程的深化,新情况、新问题、新政策的出现,本套丛书还将进一步修改和完善。

《新政府与老百姓闯关丛书》主编

徐建川 王江松

1998年7月

代前言

展望 21 世纪的中国社会保障

随着新世纪的到来,我国的社会保障体系建设将进入一个全面推进、稳步发展、不断完善的阶段。党的十五大确立了把有中国特色社会主义事业全面推向 21 世纪的战略目标,其中也包括了社会保障体系建设的内容。

《国民经济和社会发展九五计划和 2010 年远景目标纲要》明确规定“在‘九五’期间,要加快养老、失业和医疗保险制度改革,初步形成社会保险、社会救济、社会福利、优抚安置和社会互助、个人储蓄积累保障相结合的多层次的社会保障制度”。

这已经清晰地勾画出了我国社会保障体系的基本框架、基本内容和奋斗目标。这是符合我国国情的,也是完全能够实现的。在 2010 年以后乃至在整个 21 世纪,随着经济和社会的发展,保障的内容将更加全面,尤其是福利性的服务保障将会有较大的发展;保障的形式将日益趋于规范化和专业化;保障

的覆盖面和水平会有极大的提高,尤其是农村的社会保险事业将取得长足的发展而趋向城乡一体化。

一、我国社会保障体系的基本内容

根据党的十四届三中全会《决定》的界定,我国社会保障体系的基本框架由社会保险、社会救济、社会福利、优抚安置和社会互助、个人储蓄积累保障等六项制度构成,其基本内容有:

社会保险制度:包括养老保险、失业保险、医疗保险、工伤保险、生育保险等。其中养老、失业和医疗保险是社会保险制度的核心内容,也是涉及面最广、社会需求最迫切的社会保险项目。在改革开放的今天,我国对原有的一些社会保险制度进行了重大改革。今后 15 年,随着社会主义市场经济体制的建立和完善,现行的社会保险制度将更加健全,同时将可能增加一些新的保险项目或者在原有的保险项目中增加新的内容。

社会救济制度,包括城乡贫困户救济和因自然灾害造成生活困难的灾民救济。社会救济制度是保障人民群众基本生活的最后一道“安全网”。我国传统的社会救济制度是在计划经济体制下形成的,虽然在当时对保障人民群众的基本生活起到了重要作用,但存在着政策不统一、管理不规范、覆盖面小、工作随意性大等缺陷,已难以适应新形势的要求。随着社会主义市场经济体制的建立,我国对传统的救济制度进行了改革。在灾民救济方面,坚持了“依靠群众,依靠集体,生产自救,互助互济,辅之以国家必要的救济和扶持”的方针,确立了生活救济和扶持生产相结合的指导思想,逐步建立了救灾工作分级负责、救灾款分级负担的新体制。在贫困户救济方面,探索建立了城乡居民最低生活保障制度,对人均收入低于当

地最低生活保障线的贫困家庭实行差额补助,到 21 世纪,我国城乡的社会救济制度改革将向法制化、制度化和规范化的方向发展,城乡居民最低生活保障制度将在全国范围内普遍建立,与市场经济体制相适应的社会救济制度逐步走向成熟。

社会福利制度,其内容主要有企事业单位提供的职工集体福利、民政部门主管的特殊福利和街道、居委会举办的社区社会福利服务。职工集体福利的项目大约可分为三类:一是以货币支付的各种福利补贴;二是为职工提供生活方便而举办的集体福利设施;三是为提高职工生活素质而开展的文化生活服务。特殊社会福利主要以无经济收入和生活无人照顾的老年人、残疾人和孤儿等特殊社会群体为对象,主要通过集中收养和分散供养相结合的方式,为他们提供生活供养、疾病康复和文化教育等福利服务。社区社会福利服务是在政府的倡导和扶持下,由街道、居委会向社区全体居民提供的福利性服务和公益性服务。21 世纪,应该是我国社会福利社会化全面发展时期。在这一时期,集体福利事业改革的步伐将加快,企业、单位办福利的功能将逐步向社区和社会转移,特殊社会福利事业将形成政府和非政府组织及个人共同举办的多元化发展格局;社区社会福利服务将由城市向农村延伸,并走上规范化、专业化的发展轨道;整个社会福利事业的发展水平将有极大的提高,将对提高人民群众的生活质量,促进社会的文明和进步起到十分重要的作用。

优抚安置制度,是一项具有物质补偿和政治褒扬相结合的特殊社会保障制度,其保障对象是为中国革命和社会主义建设事业作出特殊贡献的现役军人、退伍军人、革命伤残军人、复员退伍军人、革命烈士家属、军队离退休干部等。保障的

内容主要有国家抚恤、群众优待、就业安置、扶持生产和生活照顾等方面。我国的优抚安置制度形成于民主革命时期,建国以后,这项制度的政策法规日益健全,优待抚恤的标准有所提高,就业安置、生产扶持和生活服务等工作也有了很大的发展,对保障优抚对象的基本生活、维护社会稳定和促进国防建设起到了重要作用。在 21 世纪,优抚安置制度将进一步走向法制化、制度化和社会化,优抚对象的物质保障和服务保障水平将随着经济和社会的发展不断得到提高,与社会主义市场经济体制相适应的退伍军人和志愿兵就业安置制度逐步形成并且不断完善。

社会互助制度,是一项具有中国特色的社会保障制度,是在政府倡导和组织下,广泛发动社会各方面的力量积极开展扶贫济困、尊老爱幼、扶弱助残、邻里互助等多层次、多形式的互助互济活动,以丰富我国社会保障的内容,提高社会保障的发展水平。在现阶段,我国已经初步建立了社会捐赠接收工作体系,基本形成了以募集衣被为主要内容的社会捐赠制度;各地广泛开展了“一助一”、“一帮一”等多种形式的扶贫济困活动,取得了很好的社会效果。到 21 世纪,我国的社会互助的政策、法规将臻于完善,工作机构和运作体系趋于完整,形成规范化的社会互助制度。

个人储蓄积累保障,是对社会保障制度的补充和完善。到下一世纪,我国的人口将增加至 15 亿左右。在这样一个人口众多、经济尚不发达的国家里,增强社会成员的自我保障意识,引导和鼓励人民群众通过个人储蓄积累以预防未来的生活风险,是极有必要而且也是十分迫切的。在 21 世纪,国家应逐步完善个人储蓄积累保障的政策、法规,一方面积极提倡和

鼓励社会成员的个人储蓄积累,另一方面规范个人的储蓄积累行为,以减少或避免风险。

二、21 世纪我国社会保障管理体制将会发生的变化

目前我国的社会保障事业由有关政府部门和群众团体多头管理,有人形容这种情况是“九龙治水”。其实,多头管理问题主要存在于社会保险方面,而其它保障项目尤其是农村的社会保障工作,主要由民政部门管理,不存在多头管理的问题。但现行的管理体制确实存在着一些弊端,需要进行必要的改革和规范。从我国的国情看,我国是一个拥有 12 亿人口的大国,而且,地区之间、城乡之间经济和社会发展极不平衡,即使在农村地区之间的发展水平也存在着很大的差异。与此相对应的是,我国的社会保障事业也是一项涉及面广,内容繁多,制度复杂的系统工程。从保障的对象看,涉及全国十几亿人口,是世界上任何一个国家都无法比拟的;从保障的内容看,生老病死无所不包;从制度的构成看,不仅各项制度的功能、作用和运行机制有很大的差异,而且即使是同一项制度,城乡之间也存在着很大的差别。因此,把这样一项涉及十几亿人口的庞大而复杂的事业集中到一个部门来管理和实施,则是不现实的,也是不可能管好的。再者,从国外情况看,几乎没有一个国家是整个社会保障事业的管理工作全部集中到一个政府部门来承担的。这恐怕是由社会保障事业的多元性、复杂性和城乡差异性以及社会分工的规律所决定的。

基于以上认识,我认为,我国社会保障管理体制改革必须从我国的国情出发,以有利于整个社会保障事业的协调发展为原则,而不必强调管理机构的集中和统一。改革的首要任务是统一社会保障的政令、政策和法规,避免由于政府的不统

一、不协调或相互矛盾而影响社会保障事业的发展。要达到这一目标,则需要建立一个高层次的社会保障工作协调机构,负责全国社会保障事业发展的统筹规划和统一协调工作。然后,在统一政令的基础上,合理分工,分头负责,形成合力,共同推动我国社会保障事业的发展。鉴于我国城乡二元经济结构难以在短时期弥合的事实,城市与农村的社会保障分别进行管理的体制恐怕在短时间内也难以改变,即便是社会保险,也应按城乡有别的原则进行管理。

从目前到下世纪初,国家对社会保障事业发展的宏观调控将逐步加强,同时也可能对部分业务工作作相应的调整和集中。至于是否从统一政策过渡到操作层面的统一管理,则是 21 世纪需要在理论和实践上认真研究和探索的重大课题。

三、21 世纪我国社会保障资金的来源将有新的特点

社会保障资金是社会保障事业发展的物质基础,是实现社会保障制度的功能和作用的前提条件。因此,社会保障资金的来源及其运行模式,决定了社会保障制度的基本特征和发展水平。在计划经济时期,我国社会保障的资金主要由政府、企业(单位)和农村集体经济组织负担,被保障者个人基本上不承担交纳费用的责任,因此我国传统的社会保障制度实质上是一种国家或企业(单位)保障,而不是严格意义上的社会保障制度。经过十几年的改革,我国社会保障资金的来源构成及其运行模式发生了重大的变化,主要表现在:社会保障资金的运行模式由原来的现收现付制改为现收现付和预先积累相结合的模式;社会保障资金来源从原来的由国家和企业负担逐步过渡到国家、企业、集体、个人和社会共同负担。资金来源的社会化程度有了显著的提高。在 21 世纪,随着社会主义市

市场经济体制的建立和完善,社会保障资金筹措体制的改革将成为整个社会保障制度改革的核心内容。

我认为,我国社会保障筹资体制的改革要从我国的国情出发,坚持公平与效率相统一,社会保障与家庭保障相结合的原则,在明确国家、企业、集体、个人和社会的责任的基础上,走多层次、多渠道筹集资金的路子,逐步建立起社会化的社会保障筹资体制。

从社会保障资金负担的责任划分看,国家包括地方政府的主要责任是运用税收的手段筹集社会保障资金,再通过国民收入再分配的形式,保障人民群众的基本生活和发展社会福利事业。企业(包括集体经济组织)的主要责任是按一定的比例负担本企业的职工或劳动者的社会保障费用和集体福利支出;被保障者个人的责任是按规定纳税和交纳社会保障费用,同时通过个人储蓄积累,以预防未来生活中可能遇到的风险;社会的责任是通过互助互济的形式筹集资金,帮助社会弱者改善生活和发展社会福利事业。

从社会保障资金的来源渠道看,不同的社会保障项目,其资金来源渠道也有很大的不同。如,社会救济、特殊社会福利和国家抚恤等保障项目,其资金主要由国家和各级地方政府负担;社会保险资金主要由个人和企业(集体)共同负担,国家给予一定的补贴;发展公共社会福利事业所需的资金则由全社会共同负担,等等。

从社会保障资金的筹资方式看,西方发达国家大多采用社会保障税的形式筹集资金。我认为这是一种值得借鉴的做法。在市场经济体制下,通过征税和纳税的形式,以提高社会保障资金来源的社会化水平。

总之,在 21 世纪,随着我国社会主义市场经济体制的不断完善,社会保障资金的来源渠道也逐步走上社会化的轨道,概括起来主要有:(1)国家和地方的财政拨款;(2)社会保障税或其他特种税收入,如个人收入调节税和消费税等;(3)企业交纳的社会保障费用;(4)个人交纳的社会保障费用;(5)社会、民间筹资和各种福利性募捐收入;(6)社会福利有偿服务收入,等等。

四、21 世纪我国农村社会保障体系建设的主要任务

农村社会保障体系建设,不仅是我国农村经济和社会发展的客观需要,而且也是建立和完善健全整个社会保障体系的必然要求。建国以来,我国在农村逐步建立了社会救济、社会福利、优抚安置等项制度;“七五”期间,为适应农村经济发展的需要,民政部进行了建立农村基层社会保障制度的探索;“八五”期间,经国务院批准,民政部在农村开展了社会养老保险的试点工作,目前,全国已有近 2000 个县(市)建立了农村社会养老保险制度,有 8000 多万农民投保,保险本金积累总额达一百亿元以上;近几年,民政部根据党中央、国务院的部署和《国民经济和社会发展的九五计划和 2010 年远景目标纲要》的要求,在农村开展建立农村社会保障体系试点工作,目前已有近 600 个县(市)开展了这项工作,有的省已在全国范围内普遍推开;在今后几年及至 21 世纪,农村社会保障体系建设将从试点探索走向全面发展,逐步建立起与市场经济体制相适应的比较完善的社会保障体系。

在今后一个时期,我国农村社会保障体系建设的主要任务是,根据整体规划、分类指导、突出重点、分步实施的原则,使上述六项制度以及与之相配套的社会保障服务网络逐步建

立起来,并走向规范化、法制化。社会救济制度改革的重点是建立农村居民最低生活保障制度,同时根据“救灾工作分级负责、救灾款分级负担”的原则,改革和完善灾民救助制度;农村社会养老保险是采取个人帐户、基金预筹的方式,在农民温饱已经解决、基层组织比较健全的地方,采取政府引导和农民自愿相结合的办法稳步推进;优抚安置制度应在现行制度的基础上不断改革和完善,逐步现实制度化、法制化和社会化;社会福利制度在下个世纪将有较大的发展,当前则以老年人、残疾人和优抚对象等特殊社会群体为主要对象,坚持社会福利社会办的方针,以基层组织和集体经济为依托,个人、集体、国家共同参与,多形式、多渠道、多层次的发展;社会互助制度建设的重点是在政府的倡导、组织和资助下,引导社会团体和社会成员自愿参与社会捐赠、社会帮扶、邻里互助等社会互助活动,并使之形成经常化、制度化、规范化的制度;合作医疗是农民群众迫切需要的保障项目,根据国家的统一部署,各级卫生部门正在农村积极进行试点,稳步推进。农村社会保障服务网络是实施社会保障制度的载体和依托,是农村社会保障的重要内容。当前,在至 21 世纪较长时间里,要重点建立和完善救灾扶贫服务、老年人服务、残疾人服务、优抚安置服务、婚丧服务等网络,建立和完善运行机制,逐步形成功能齐全、服务优良的社会保障服务网络。

(摘自《中国社会工作》1997 年第 6 期,民政部部长多吉才让答记者问)

目 录

第一章 社会保障体系的建立和健全	(1)
一、社会保障的内涵	(1)
二、社会保障制度的特征	(4)
三、社会保障体系的建立和健全	(9)
四、建立和完善社会保障体系的意义	(12)
第二章 社会保障制度改革	(15)
一、市场经济条件下社会保障制度的特征和要求	(15)
二、我国社会保障制度存在的主要问题	(19)
三、社会保障制度改革与劳动人事、工资制度改革	(22)
四、社会保障制度改革必须坚持社会化原则	(25)
五、建立与市场经济相适应的社会保障制度	(27)
六、社会保障制度改革需要解决观念问题	(32)
第三章 社会保障管理体制的改革	(36)
一、社会保障管理体制的概念和设立原则	(36)
二、社会保障的行政管理与保障对象的管理	(38)
三、社会保障的管理社会化	(40)
四、社会保障工作的内容	(41)