

# 中国社会保障改革述评

张 力 之

我国是社会主义国家，一贯重视社会保障工作。我国宪法为建立和发展社会保障事业提供了法律依据。建国以来，在城市逐步建立起以高就业、高补贴为基础的城市社会保障体系，在农村建立了以国家救济和群众互助为主体的社会保障制度。这些社会保障制度，对保障群众的基本生活，对发展生产、巩固政权、保障社会安定都起到了重要作用。但是在经济体制改革不断深入、引发了一系列改革的形势下，原有的社会保障体制，不论在城市还是农村都出现了与新经济体制不协调的现象，所以，社会保障体制的改革就提到了日程上来。因此，近年来，尤其“社会保障事业”作为“七五”计划的一章公布以来，理论界和政府有关部门对此问题进行了理论探讨和改革实践。

社会保障是关系国计民生的大事，其改革要有充分的理论准备，又要在理论的指导下制定切实可行的方案去实践。今年是我国开始改革以来的十周年，也是社会学恢复以来的十周年，现就社会保障改革的研究和实践概况作一简介。

## 一、研究简况

1979年社会学这一学科恢复以来，逐渐开展了老年社会学的研究。1982年在北京、上海召开的有关老年问题的会议以及对老年问题进行的调查都开始涉及到老年的社会保障问题，对社会保障的研究提上了日程。

社会保障在古代社会已有所萌发，如我国古代有关军官退休和伤亡军人及其家属的抚恤等制度。不过，现代意义上的社会保障却源自欧洲，19世纪80年代在德国开始实行。第二次世界大战结束后，西欧北美等国的社会保障进一步发展，宣传对其国民实行的是“从摇篮到坟墓”的一切都包起来的社会保障，宣布建成了“福利国家”。而后，西方保守派经济学家又把世界经济危机带来的各种困难统统归咎于实行社会保障制度，这说明西方的社会保障制度有其缺陷。但事实证明，西方实行的社会保障对这些国家起到了保障人民基本生活需求、稳定社会、保障经济发展的作用。所以，西方国家社会保障制度的经验与教训对我国的社会保障改革都有借鉴的意义。

我国的社会保障制度，不少借鉴自苏联，当然现在与苏联已有所不同。今天，改革我国的社会保障制度，还需大量借鉴西方国家的经验和教训，取其精华去其糟粕。1984年11月，中国西欧学会的首次学术讨论会上，就对西欧的社会保障制度展开了探讨。到目前，除在《中国民政》、《社会保障报》、《中国劳动人事报》及《社会学研究》、《中国社会科学》等报刊上发表文章介绍探讨国外的社会保障制度和港台的社会保障制度外，还出版了论文集、专著和译著，现介绍数种如下。

《各国经济福利制度》：赵立人、李憬渝编著，四川人民出版社1986年7月第1版。该书介绍了西方“福利国家”的福利制度和苏联、东欧和我国的社会保险制度，指出了各国社会保障制度中的问题，最后对中国社会保险制度的改革提出了建议。该书对各国的社会保障制度进行了比较研究，提供了理论与事实，有助于对社会保障的系统研究。

《美国的社会保障制度》：朱传一主编，劳动人事出版社1986年11月第1版。

《西欧的社会保障制度》：杨祖功选编，劳动人事出版社1986年12月第1版。

以上两书选编了有关美国和西欧各国的社会保障制度的论文若干篇，既有助于对这些国家社会保障制度的了解，也对其问题进行了理论上的深入分析。

《各国的社会福利》：国际社会福利协会日本国委员会编，张萍译，华夏出版社1988年1月第1版。该书介绍了欧美和亚太国家的社会福利与社会保障制度的沿革、内容、结构、主要课题和主要领域的概况，并以80年代的最新信息，对这些国家的社会福利面临的问题和发展趋势进行了预测。该书对于完善我国的福利体系很有参考价值，特别是有关社会福利的立法是值得我国借鉴的。

对于国内社会保障制度及其改革研究，自1985年2月赵紫阳总理指出：“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”（赵紫阳总理对中国社会科学院美国研究所朱传一所写介绍美国社会保障的文章《什么是中国社会保障改革的方向》一文的批示）以来，发展迅速。到现在，研究队伍已形成，研究人员除来自大学有关系科和社会学研究所等有关科研机构外，还来自国家体制改革委员会、民政部、劳动人事部、卫生部、财政部、国家计划委员会、中国人民保险公司、国务院国际技术发展研究中心等部门及其研究机构和所属院校等。研究人员就社会保障问题与实际工作者，近年来多次召开会议共同研讨。国家体改委1985年年初曾就社会保障改革问题召开了劳动人事部、民政部、卫生部等部委参加的会议。而后，科研人员多次与劳动人事部门主要就养老保险、退休金统筹等问题召开研讨会；与民政部门召开研讨会主要研讨农村的社会保障改革、社会福利事业和福利生产及社区服务等；卫生部则是医疗保险的改革问题。科研人员与实际工作者还成立了研究组织，如“中国民政理论和社会福利研究会”，安徽、浙江、四川、上海、黑龙江、辽宁、广州等省市也成立社会保障理论研究组和社会保障协会等。为开展社会保障工作，必须发展现代的社会工作教育，1988年12月，召开了亚太地区社会工作教育研讨会。（《光明日报》1989年1月11日）会议交流研讨了社会工作教育中的模式和经验，探讨了社会工作教育中存在的问题，并对社会工作教育发展趋势作了展望。为开展社会工作，北京大学社会学系新增了“社会工作与管理”专业，定于1989年招生，为社会工作培养高级研究与管理人材，并为民政部建立社会工作学院作准备。民政部成立了“社会工作教育研究中心”，承担为社会工作教育提供咨询、培养师资、编写教材、开展研究等任务。近两年，民政部还与国外社会工作教育机构，如挪威的奥斯陆社会工作学院、美国的哥伦比亚社会工作学院、加拿大的卡尔加里大学社会福利学院、瑞典的斯德哥尔摩大学社会工作学院建立了联系。<sup>①</sup>

1986年，国家“七五”计划公布，提出了“有步骤地建立起具有中国特色的社会主义的社会保障制度雏形”。<sup>②</sup>于是，《中国社会保障问题研究》课题也列入了社会学学科“七

① 《社会保障报》1988年9月16日。

② 《中华人民共和国国民经济和社会发展第七个五年计划（1986—1990）》，人民出版社1986年版，第193页。

“七五”国家重点课题。该课题通过对中国社会保障发展模式的研究和对国外社会保障的比较研究,并着重研究经济发展与社会保障关系、城市社会保障、农村社会保障、家庭和社区在社会保障中的地位 and 作用等问题,为建立具有中国特色的社会主义社会保障制度雏形提供科学的理论依据。课题主持人是社会福利与社会进步研究所张一知。社会保障理论和发展模式研究由张一知和中国社会科学院社会学研究所朱庆芳负责;国外社会保障比较研究由中国社会科学院美国研究所朱传一负责。该课题的《妇女的社会保障》子课题,研究对妇女生育、哺育和教育子女的社会保障的理论和现实问题,由全国妇联书记处王德意负责。

对我国社会保障制度的研究,也作为北京大学袁方主持的社会学学科“七五”国家重点课题《中国社会发展战略研究》的一个专题,由北京大学社会学系郭崇德负责组织研究。

有关中国社会保障的研究成果,目前主要以论文、调查报告、社会保障改革方案等形式发表于报刊上,如《中国社会科学》、《社会学研究》、《中国民政》、《社会工作研究》(1989年创刊)、《社会保障报》、《中国劳动人事报》等。这些文章涉及社会保障改革的理论和实践的诸多方面,在以下具体论述社会保障改革的内容中将予阐述。专著,目前有《中国民政史稿》一书,孟昭华、王明寰著,黑龙江人民出版社1986年版。该书内容包括民政部门所辖的优抚、救济等社会保障内容。

以上简介了社会保障的研究概况,以下着重阐述社会保障改革实践。

## 二、改革的必要性

### (一) 社会保障改革是体制改革的配套工程

人类社会是一个有机整体,具有自我调节和自我完善的功能。关于我国的经济体制改革,论者指出,我国现行的经济体制改革,就是社会主义社会的自我调节和自我完善。它不是一个纯经济行为,是覆盖面广、触及度深的全面改革,改革现行的社会保障体制,确立新的社会保障制度,是全面配套改革的一个大头,是自觉进行社会调节的重要手段。如果说经济体制改革要建立一个充满生机和活力的动力机制,那么社会保障体制改革就是要建立和完善社会的稳定机制。两者互为条件、互为因果,相互作用、相互促进,共同推动生产力的发展,提高社会主义的文明程度,增强社会的有序性和自组织性,使社会有机体得以持续、稳定、均衡、协调地发展。<sup>①</sup>

### (二) 社会改革需要安定的社会环境

社会保障的主要功能是其社会稳定机制作用,在西方称之为“安全网”、“社会内稳定器”。从对“社会保障”(Social Security)的另一译法“社会安全”,也可说明社会保障的作用。达到这一作用的办法,就是实行以国家为主体,通过国民收入的分配和再分配,依据法律规定对社会成员因年老、疾病、伤残而丧失(包括暂时丧失)劳动能力,或因失业、灾害和不幸事故以及曾为社会尽过义务而生活面临困难者,提供物质帮助以保障基本生活的制度。由于保障了基本生活,从而达到了稳定社会的目的。所以,19世纪80年代在欧洲的德

<sup>①</sup> 陈良瑾:《社会发展机制与社会保障功能》,《社会学研究》1987年第1期。

国开始实行社会保险以来,目前世界各国都程度不同地建立了社会保障。

新中国成立以来,我国开始实行社会保障,可划分为社会保险、社会福利、社会救济、优待抚恤等方面。体制改革以前,社会保障中已存在不少问题,体制改革以后,问题更加突出,如社会保障的社会化水平低、城乡社会保障差距大、人口老龄化突出了养老问题、当前收入差距拉大带来的社会公平问题等等,都不利于安定。具体分析起来有如下几方面。

1. 多种经济形式、多种用工制度的出现,使保障同职业开始分离。我国城市的社会保障制度,实质是一种就业保障。与就业相连的社会保险,开始只在国家机关、全民所有制企事业单位实行,而后扩大到部分集体所有制单位。经济体制改革打破了单一的社会主义公有制的一统天下,又出现了中外合资、私人经济、个体经营等多种经济形式和固定工、合同工、临时工等多种用工制度,但社会保险仍局限于全民与集体企业。这不仅使部分劳动者没有社会保障,潜伏着不安定的因素,而且使端着铁饭碗的干部、职工,因怕失去已有的社会保障不敢改换职业,阻滞了人才流动和社会竞争,不利于经济体制改革。

2. 竞争机制的引入,加剧了企业之间的竞争,也必然导致有的企业亏损或破产倒闭。但是我国企业的社会保险,1969年以前保险基金是按工资总额3%提取,由全国总工会在全国统一调剂使用;文革中,总工会停止工作,不得不改由各单位自行支付,现支现付。这就把“社会保险”退向了“企业保险”。新老企业由于退休人员相差悬殊,使企业担负的退休费用畸轻畸重,在竞争的形势下,使老企业处于劣势。企业急需改革企业办保险这一做法。又由于企业的亏损和倒闭等原因,使一些退休职工领不到退休金或无处去领取退休金,生活无着,造成退休人员不断上访上告。这不仅严重影响退休职工的晚年生活,也严重影响了在职职工的生产积极性。

3. 竞争机制的引入,就必然出现优胜劣汰。为解决被裁减职工的生活问题,就必须建立失业保险,否则就只能把他们继续留在企业等单位中,影响单位其他职工的工作积极性,达不到通过竞争优化劳动组合提高劳动生产率和工作效率的目的。

4. 农村的社会保障水平改革前就低于城市,实行家庭联产承包责任制以后,农村原有的集体保障功能有所减弱。这是因为缺少集体积累,据浙江统计有25%村庄没有村级经济。<sup>①</sup>浙江是我国经济较发达的省,尚且如此,何况落后的地区。一方面旧的保障有所减弱,另一方面在商品经济的新形势下,又产生了新的需要与可能。比如竞争中因优胜劣汰落入困境者。再如随着人口的老龄化和家庭的核心化,我国养老问题突出;我国人口的绝大多数在农村,农村的养老又以家庭赡养为主,而农村的青壮年又大批进入商品大潮,离开农村,使农村养老问题成为今后社会保障的一大难点,必须极早着手建立。同时,商品经济的发展,农民有了一定的经济力量,可以依靠集体与国家,实行互助合作的小社区社会保障。对农村社会保障,既要看到存在问题,但也要看到以一个村或镇为依托,把敬老院、社会福利企业、扶贫扶优经济实体、社会保障基金会等联结成基层社会保障网络的可能性以及由“救济型”向“互助保险型”过渡的可能性,从而建立适合我国现阶段农村的社会保障。

5. 社会保障没有统一的管理部门,没有社会保障基本法规,单项法规也十分缺乏。

从上可知,原有城乡社会保障从总体到局部都需要进行一定的改革,才能达到既有利生

<sup>①</sup> 《探索农村基层社会保障制度十分必要》,《中国民政》1988年第2期。

产发展又能保证人民基本生活的社会稳定机制作用。

### 三、城市社会保障改革

#### (一) 职工退休费用社会统筹

我国的职工的退休养老保险开始于50年代初。1951年，国家颁布了《中华人民共和国劳动保险条例》。《条例》规定：男职工年满60岁、一般工龄25年、本企业工龄满5年者，退休可享受工资的50—70%的养老退休金。女工人年满50岁（女职员年满55岁）、一般工龄满20年、本企业工龄满5年者，可享受同男职工一样的养老待遇，直到本人死亡。该《条例》除个别修正和补充外，一直是全民所有制单位职工退休养老保险的主要依据。

集体所有制职工退休养老问题，1977年有关部门规定手工业部门的集体单位可参照国营企业有关规定实行老年保险。1983年，国务院指出：集体企业要根据自身经济条件建立老年保险制度。目前，集体单位多参照全民单位办法办理职工的退休养老保险。

中外合资企业的职工劳动保险，1980年7月国务院发布《中外合资企业劳动管理规定》，要求中外合资企业按照国营企业的标准支付职工劳保费用。

这一养老保险的问题，是把社会保险办成了企业保险，由企业直接支付退休金，而且是现支现付，毫无积累。目前养老保险的改革，首先是在管理体制方面改“企业保险”为“社会保险”，实行职工退休费用社会统筹，改革企业负担的退休费用畸轻畸重的弊病。

职工退休费用统筹，80年代初在一些部门和地区已经开始。1986年，“七五”计划要求：“全民所有制单位要逐步推行职工退休费用社会统筹的办法，根据以支定收，略有结余的原则，统一提取退休基金，调剂使用”，有力地推动了这一工作。到1988年8月，全国已有1700多个市、县（已逾全国市、县总数的一半）实行了退休金统筹。其中，北京、上海、天津、广东、河北、江西、黑龙江、河南、辽宁等省市的市、县已全部或绝大部分实行了退休金统筹。有17个省、市、自治区建立了省一级退休费用统筹管理委员会。各地各级劳动部门所属的保险机构也建立起来，配备了专职干部。<sup>①</sup>

目前的退休费用统筹范围，还只限于全民与部分集体企业实行，未能扩展开来。论者认为，限于统筹基金的性质，还不能成为社会保险的基础。因为“统筹基金是各企业按在册固定职工工资总额的一定比例提取的，是各企业创造的价值的一部分。但必须明确，统筹基金不是国民收入中劳动基金部分（v），而是企业创造利润（m）中归留企业的部分。它具有二重性，一方面它是企业基金的一部分，而不是劳动基金；但另一方面它是按工资总额的一定比例提取的，有与劳动基金相联系的一面。这样，它与企业的经营效果势必密切相关，搞统筹将这部分资金集中起来统一支配，会与部分企业的经济利益发生矛盾”。“要实行社会统筹，向社会保险过渡，就应该把这部分资金归于社会总产品的必要扣除部分，归于社会保障基金。或者部分地属于企业基金，部分地归于社会保障基金。这样，才有利于从企业保险向社会保险过渡，最终实现养老制度的社会化”。<sup>②</sup>

目前退休费用的统筹办法是“现收现付”制，而不是“基金积累”制。论者指出：现收

<sup>①</sup> 《经济参考》1988年8月30日。

<sup>②</sup> 杨继明：《企业保险向社会保险过渡的重要一步》，《社会学研究》1986年第1期。

现付制的优点仅是退休金制一建立就能支付老年职工的退休金，并且可以不必担心基金的保值问题。从当前看，50、60年代出生的人现正进入劳动力队伍，因此用“现收现付”的办法在今后一、二十年内不会发生经费困难。但是我国现行的人口政策将在下个世纪20年代以后，造成老龄人口比例大大上升、青壮年劳动力相对减少的状况，那时一名职工要负担一名以上退休人员的退休金。这将成为他们极大的负担，以至无法承受。在职工无法负担的情况下，只能由企业或国家来补贴。由企业承担则最终将转嫁到消费者身上。如由国家负担就会产生许多西方国家所面临的问题：为了补贴福利费之不足而削减其它开支或增加税收。无论哪一种做法，都会引起各方面的不满。还有些国家以印钞票和借外债来解燃眉之急，这显然不是解决问题的办法。我们要在下个世纪有足够的资金支付社会保障中的养老金部分，唯一可行的办法是从现在开始逐步由现收现付过渡到预先积累，经过30年时间，到人口老化高峰到来时才有可能应付。这一过渡，必须在今后5年内把方针定下来，因为我们真正面临严峻的挑战将在下个世纪的20年代至30年代，而如果没有30年的时间，就不能积累足够的资金去应付老龄高峰所带来的困难，如果优柔寡断，缺乏远见，那么就象人口问题一样，等严重局面已经形成，再采取措施那就为时过晚了。<sup>①</sup>

这里提出的基金积累制与现行的退休金征集办法主要不同之点是：增加个人交纳保险金。我国城市职工现行的退休养老保险，一直是一切费用由单位支付，职工本人不交纳任何费用。1985年10月召开的“社会保障问题座谈会”上，有人提出退休费用应该由国家、单位和个人三方面负担，个人也要交纳一部分。其理由是：从理论上讲，就是从必要劳动中扣除一部分储存起来，到职工年老退休时再返还给本人。这样，既体现了自力更生精神，又开辟了资金来源，起了积累资金的作用，可以减轻国家财政的一部分负担，同时，有利于处理国家、集体和个人的关系。这样还能增强人民参加养老保险的观念，使其关心养老保险事业。这样做，对社会保障标准过分提高有制约作用。可以防止因社会保障过多而产生的懒惰。但有人不同意个人交纳。理由是：我国是低工资制，目前很难有钱交纳，从长远看，可以交纳；又因30多年没有交纳，已成习惯，对习惯力量不可低估，要防止由此引起的骚动，要作细致的工作。<sup>②</sup>

有人认为个人交纳一部分保险金的办法不如实行征收个人所得税制度以积累保险金。论者指出：根据世界各国征收个人所得税制度的情况，在发展中国家很难使绝大多数人正确申报其所得税，如这个国家拥有众多的集体与个体经营者时更是如此。<sup>③</sup>

实行基金积累制，也就是职工在职期间由职工和企业共同向社会保险机构交纳养老保险基金。企业交纳按每个职工月工资的一定比例交付，职工也是按工资一定比例交付。分别计入每个职工的帐户上，费用计入成本。每个职工保险金帐户上的保险金和利息逐年积累，到职工退休后逐年每付。但目前有一通货膨胀问题，这是基金积累制的大敌，必须有妥善的解决办法。基金不仅有保值问题还有增殖问题，这是社会保险实行基金制的最大问题。关于保值，人们提出如美国根据生活费指数按期调整等。关于增殖，人们提出最好由政府负责安排准备基金的投资，以确保增殖。

职工退休费用统筹必须抓紧实行，除解决因企业亏损倒闭而领不到退休金问题外，还需

① 贾霭美：《对改进我国退休金制度的几点建议》，《社会保障报》1988年8月5日。

② 《北京社会保障问题座谈会纪要》，《社会学研究》1986年第1期。

③ 朱传一：《人人都应该缴纳一部分社会保险金》，《经济参考》1988年8月30日。

解决因通货膨胀带来的原有退休金贬值问题。1984年以来,各省市先后采取了一些措施来提高退休职工的收入,大部分是提高退休费占工资的比例,由占工资的65—70%提到80%以至100%,<sup>①</sup>但是没有根本解决问题。所以退休金与物价上涨指数挂钩,以保证退休职工的基本生活是退休金统筹中也需解决的一个问题。

## (二) 养老保险向基金积累制过渡

目前一些乡镇集体企业的养老保险向基金积累制迈进。如北京市政府制订的《北京市乡镇集体企业职工养老保险实施办法》,对此作了规定。<sup>②</sup>北京乡镇集体企业职工养老保险由北京市保险公司承保。由企业和个人交纳保险费,个人交纳部分不得低于投保金额的10%。这种由国家、集体和个人共同负担的基金积累制是还没有建立养老保险的集体企业应采取的方式,也是私人企业应采取的方式,即由雇主与所雇的职工共同交纳保险费;个体户也可以采取个人交纳全部保险费的作法,为自己晚年生活预作准备。目前有些农村试行的合作养老保险,大多也是采取基金积累的养老保险,只是保险范围以村为单位。

目前实行“现收现付”制养老保险的全民和集体单位,也应向基金积累过渡。论者设想这一过渡应是:已退休职工和所有在册固定职工,实行现收现付无积累的传统退休制度,新劳动合同制职工实行投保积累、个人负担部分保险费的新制度。这个过渡有个时间指标,到21世纪初我国人口开始老化时,新老制度交替应该有个眉目。因此,无论固定工还是合同工,只要2004年以后退休的职工,应该一律实行投保积累的新制度。2004年以前退休的职工仍然沿用老制度。这批人退休后的最大期望余生为25.8岁,按最后一批老职工从2003年退休算起,老制度最长延续到2030年前。这样人口严重老化到来之前,老制度全部过渡到新制度是有可能的。<sup>③</sup>

## (三) 医疗保险改革

我国自50年代开始实行的公费医疗和劳保医疗制度,对象是国家干部和全民企业职工,办法是免费医疗,个人仅负担挂号费和营养滋补药品的费用。集体企业职工的医疗保险,一般也照此办理。这一制度经几十年的运行,暴露出不少弊病,如惊人的药品浪费,一些无病呻吟、小病大看以至长期住院的公费病人加重了医院和医生的负担;医院本身经费不足,医疗设备陈旧;医生工资低,工作累,进修机会少,等等。这一制度不改不行,但如何改革却十分不易。目前医院自身的改革开始了,一些医院实行经济承包责任制。对实行承包制,各方看法也不一,有的列举事实说明承包后医院面目一新,增添了设备,医生工作责任心加强,职工收入增多;有的却举出相反事例说明不应搞承包。但是,不管用承包制还是其它方法,医院必须改革,公费医疗与劳保医疗必须改革。

医疗保险制度的改革,直接关系到全体干部和职工的切身利益,必须找到一条既保证职工医疗,又杜绝浪费,并能促进医疗卫生事业发展的道路。近年来,各地都在探索。如上海市1988年起普遍推行公费医疗享受者个人自付部分医药费用的办法,且所付金额不大。<sup>④</sup>又如河北省河泽县1987年开始试行公费医疗保险制,即全县行政事业单位与承保医院建立医疗保险合同。这一改革,由于签有合同,增强了医院和医生对入保人员的责任心;又由于关系到医院的经济利益,医生开“大方”、“人情方”得到控制;入保人员因自付10%药费也不愿滥

① 《经济参考》,1988年8月29日。

② 《北京晚报》1988年12月31日。

③ 杨继明:《我国老年社会保险制度的历史沿革和改革方向》,《社会学研究》1987年第1期。

④ 《社会保障报》1988年4月15日

要药品，减少了药品的浪费；医院因入保人员和单位可自选承保医院而努力提高医疗服务质量，增加医疗设备。<sup>①</sup>鸡泽县的改革不仅对公费医疗的享受者有所限制，而且对公费医疗的承担者——医院有所限制，即入保人员与单位可以自选承保医院，但也给予了经济上的权利。

以上上海市、鸡泽县的改革都有个人承担部分医药费的内容，这与养老保险改革中个人交纳部分保险费的精神是一致的，即要改革由国家包揽全部费用的老办法。所以，今后各地的医疗保险改革都将以此为方向之一。当然医疗保险的总体改革还需要在争论中探讨，实践中去寻找。

#### （四）其它社会保险项目的建立

##### 1. 失业保险急需建立。

由于优化劳动组合，企业冗员约有1500万至2000万将由隐性失业变为公开失业。因为实行破产法，破产企业的职工也就进入了失业行列。还有私人企业、合资企业等雇佣的职工解除合同后也将进入失业行列。在他们待业期间，都需给予必要的失业救济，所以作为劳动制度改革的配套工程——失业社会保险必需建立。

在这里人们可能提出，对企业冗员目前提倡的做法是在企业内部消化安置，而不是推向社会。但是由企业内部消化冗员之法，带来了消极影响。论者指出：一是优化劳动组合是为了达到企业劳动组织合理化的目的，但由于无法辞退冗员，精简下来的人员还由企业安置，就无法充分达到提高效率的目的。二是冗员由企业自我消化不利于调动企业开展优化劳动组合的积极性。因精简后还要自我安置，十分不易，领导者不愿自找麻烦，也怕被被精简者“放血”。三是冗员由企业自我消化会产生一种新的“马太效应”。最需优化劳动组合的是那些不景气的企业，但是却开展不起来，因为这些企业无力开辟就业门路。精简和安置冗员工作较好的是那些效益较高、财力雄厚、易于开辟就业门路的企业。四是企业自我消化冗员加重了“小社会”痼疾。企业自我消化安置冗员，主要途径是兴办一些服务项目，而长期以来就业就与保险福利捆在一起，企业“小社会”问题十分严重，现在企业自我安置冗员，迫使企业兴办第三产业，不仅经济效益不高，又进一步加重了“小社会”痼疾，于搞活企业十分不利。<sup>②</sup>所以，应走冗员由社会解决的路，在冗员离开企业重新就业的时间，除组织就业、转业训练等，还要向失业人员提供失业保险。

在各地优化劳动组合过程中，大企业内部对冗员已发放待业金。工业城市沈阳已准备从1989年10日起向国营企业征收职工失业保险金，一年有800多万元，可供一万多人的失业救济金。沈阳市已准备从工厂接收几千冗员到社会上待业。<sup>③</sup>河北省廊坊市已规定私营企业劳动合同制工人，其业主要为他们交纳养老金和待业保险金，当解除合同后由有关部门发给待业救济金。<sup>④</sup>山东青岛市也于1988年10月对全市临时工、季节工、私营企业职工实行退休养老保险和待业保险。<sup>⑤</sup>

从上可知，一些地方已开始实行失业保险，虽然叫做待业救济金等。目前的做法是由企业交纳失业保险金，今后可以考虑个人也交纳一部分。失业保险工作刚刚开始，还需多方借

① 《光明日报》1988年10月15日。

② 信长星：《劳动制度改革呼唤着失业保险》，《工人日报》1989年2月3日。

③ 《三十万冗员大转移》，《经济参考》1988年9月4日。

④ 《经济参考》1988年11月8日。

⑤ 《中国劳动人事报》1989年2月25日。

鉴与研究。

## 2. 建立女职工生养基金统筹。

企业不愿要女工，单位不愿要女大学生，学校招生也女生分数线高于男生等等对妇女的歧视，除其它原因外，也有妇女负担人类再生产的职责，从而影响物质财富的再生产，也就是直接影响妇女所在单位的工作这一原因。但是妇女生育是对社会的奉献，为了维护社会的利益和妇女的权利，为了不使女职工因生育给所在工作单位造成的经济损失由该单位独自承担，江苏省南通市决定实行女职工生养基金统筹。

江苏省南通市于1988年9月开始实行女职工生养基金统筹，企业按每个职工每年20元向生养基金会交纳统筹金。规定女职工凡按计划生育孩子，由基金会一次付给企业1000元补偿费。<sup>①</sup>这一改革说明人们认识了妇女生育的社会意义，有助于改变人们把妇女生育看作个人家庭私事的观点。这一改革也解决了实际问题，减轻了女职工多的单位的负担，维护了妇女的特殊利益，促进了女职工的劳动保护措施。这一社会保障是有利人类自身的再生产的，应在国内有条件的地方推广。

### （五）社会福利事业与社区服务。

新中国成立以来，国家兴办了城市社会福利事业，主要针对无依无靠、无生活来源的孤老残病人员，除给予定期救济外还举办了社会福利院、儿童福利院、精神病人疗养院等给予妥善照顾。同时还举办了一些社会福利生产单位，使一批有劳动能力的盲聋哑残人员走上了自食其力，残而不废，为国家创造财富的道路。改革以来，这一事业在不断发展，实现了指导思想三个转变：<sup>①</sup>由单一的、封闭的、国家包办的体制转变为国家、集体、个人一起办的体制；<sup>②</sup>由救济型转变为社会福利服务型；<sup>③</sup>由单纯供养型转变为供养与康复相结合。

在这一思想指导下，国家兴办的福利事业单位服务水平逐步提高，不仅生活服务有提高，尤其对儿童以至老人进行康复治疗，使他们获得一定的劳动能力和生活能力；福利事业单位还兴办实业，增加收入，减轻国家负担。对残疾人的特教事业也在开展。尤其是为残病人就业组织的福利生产，不仅依靠国家，还发动社会力量，实行多渠道、多层次、多形式办福利企业，使大、中城市有劳动能力的残疾人，90%得以就业。<sup>②</sup>福利事业基金，目前开展有奖募捐，为基金的筹集找到了一条路。城市的社区服务，近年也蓬勃发展起来，使城市社会福利事业又向前发展了。

我国社区服务，是城市综合体制改革的配套工程，是在政府指导下，依靠基层政权——街道办事处和群众自治组织——居民委员会，发动所在街区的企事业单位和居民群众等各方面力量，来筹集资金、物资、场所等来兴办社区服务事业。目前城市社区服务的发展，又与其服务方式的改革有关，即由单纯福利服务向福利服务与经营服务相结合转变。但这里有一个与第三产业的区别问题，要明确第三产业的目的是经济效益而社区服务目的是它的公益性。所以不要把兴办第三产业的工作也算作社区服务工作。

关于社区服务的发展，论者认为，今后五年首先要建立完善的组织管理体系；第二，建立系统化的服务项目；第三，建立稳定的社区服务发展基金；第四，建立一支义务和专职相结合的服务队伍；第五，制定较为完善的政策和法规。以上五要素相互关联，组成社区服务的有机整体。这之中，服务基金是基础，管理效能是关键。这两者对社区服务开展好坏、发

<sup>①</sup> 《人民日报》1989年2月10日

<sup>②</sup> 《社会保障报》1988年11月8日

展快慢影响最大，应十分重视。<sup>①</sup>

目前，社区服务已在广大城镇初具规模，部分城镇已有不少街道实现了社区服务网络化，全国各城市已成立社区服务协调机构约2700多个。<sup>②</sup> 1988年，对社区服务的研究也有不少成绩。6月，武汉市召开了社区服务理论讨论会，讨论了社区服务的需求依据和发展状况，社区服务的组织结构、功能特征和运行能力；论证了社区服务的必要性、可行性和有效性；研究了社区服务的发展原则、方法与途径；探索了社区服务的基本模式等。<sup>③</sup> 10月，北京召开了10城市社区服务信息交流会，加强各市城区的横向联合，共同研讨有关社区服务的理论和交流经验。<sup>④</sup> 同时，在重庆召开的16城市部分街道社区服务交流会上成立了“全国部分街道社区研讨会”。<sup>⑤</sup> 11月，武汉市社区服务研究所成立。社区服务研究的兴起，将有力地推动社区服务理论的发展并有利于社区服务工作沿着正确的轨道发展。

## 四、农村社会保障改革

### （一）建立救灾扶贫互助储金会

1982年冬，在江西这个易灾、多灾的省份，在波阳、临川、丰城三县农村开始成立自然灾害互助储金会（后改称救灾扶贫互助储金会）以来，到1988年6月，江西省已办会19600个，占全省村民委员会总数的96%，入会农户426万户，占农户总数的77%，集资总额达1.18亿元，平均每县拥有资金122万元，每会拥有资金6000多元。江西互助储金会的资金投向，据统计，1984—1987年累计投放资金2.1亿元，扶持235万户次，其中用于抗灾救灾和解决灾民生产生活困难的资金8079万元，用于扶贫的资金6258万元，扶贫80.4万户，已有34.2万户摆脱贫困。此外，投资1265万元扶持兴办经济实体2200多个，安排从业人员5.7万人，其中贫困户3.8万人；借给贫困农民治病800多万元，治疗16万多人次；全年至少有8000万元储金在会员中周转。<sup>⑥</sup> 从其资金投向可以证明互助储金会较好地完成了它的办会宗旨：救灾扶贫。

现在互助储金会已向全国推广，到1988年6月，已有20多个省市建立了7.4万个储金会，收储资金3.22亿元，入会农户1300多万户。<sup>⑦</sup> 在救灾、扶贫，应急解难等方面，各省的储金会发挥了重要作用，成为民间合作互助解决资金短缺的主要经济组织形式。在云南这个多灾贫困省，缺粮比较严重，他们把互助储金会发展成互助储金储粮会来帮助解决吃饭问题。

互助储金会是以村为本位的基层群众的经济自治组织，属互助合作性质。它的资金开始是把分散在会员手中的数量不等的部分零散资金集聚起来帮助会员抗灾救灾，现在其资金由国家、集体、个人三方汇集。国家是从救灾款的有偿部分中拿出一部分，集体是从乡村提留中拿出一部分，个人闲散资金则自愿入会。资金由会员民主选举的管理委员会管理，采取有偿投入、有偿使用、有借有还的形式。借贷原则是：有灾救灾，无灾扶贫，发展生产，治穷致富。因而，它不以盈利为目的，所以它实行低息，并可根据不同情况实行不同的利息，对

① 振新：《城市社区服务的发展战略目标》，《中国民政》1988年第12期。

② 《社会保障报》1988年11月15日。

③ 《社会保障报》1988年7月8日。

④ 《社会保障报》1988年11月1日。

⑤ 《社会保障报》1988年11月8日。

⑥ 《社会保障报》1988年11月18日。

⑦ 同上。

一些特困户甚至于无息。储金会的这种低息的扶危济困作法，是冒着较大风险的。这也就是互助储金会与一般金融组织追求资金增殖的作法不同之处。

互助储金会是农民社会保障经济组织，可以从它在农村基层社会保障中的作用得到证明。江西省民政厅的干部认为：第一，储金会的资金在一旦灾害发生时，便可立时贷款救灾，避免了“远水难解近渴”的矛盾。随着资金的壮大和互助储金会的普及，它还利用其资金组织会员兴修小水利，疏通渠道；有了灾害及时购买救灾物资和器材，应急解难，达到了灾前“防”、灾来“抗”、灾后“救”的作用，从而大大增强了群众自我救助能力，弥补了国家救灾款的不足。第二，无灾扶贫。其资金有计划有重点地用于扶持贫困户发展生产，兴办扶贫扶优的经济实体，尤其是开展科技扶贫。储金会选拔有文化的会员参加专业技术培训，学费由储金会垫付，待学成后再归还。这一作法对改变农村贫穷面貌有深远意义，这笔投资不仅肯定可以收回，而且会有力地推动当地经济的发展。第三，储金会还积极参与发展福利生产和福利事业。储金会办的福利厂（场）大都在村一级，小型多样，就地、就近、就便，宜种则种，宜养则养，宜加工则加工，适合残疾人生理特点，很受欢迎。第四，储金会帮助群众解决“无钱看病”的问题。目前有的储金会已由借钱给会员看病，发展到与医疗站签订合同，统一解决会员“看病难”的问题，有了合作医疗的萌芽。第五，储金会为会员借支或垫付保险金，帮助他们参加房屋和牲畜合作保险，促进了农村保险事业的发展。第六，储金会有农村基层“社区服务”的性质。储金会管委会成员是一支活跃在农村基层的庞大的“社区”义务服务队伍，是协助政府在基层组织生产、解决社会问题的能手。<sup>①</sup>

以上储金会的作用，说明储金会在农村小社区达到了保障基本生活，促进生产的社会保障目的。在今日农村收入差距拉开的形势下，以其互助互济精神，使在同一储金会的不同经济状况的农户的矛盾，得到调节和缓解，发挥了社会稳定机制的作用。

互助储金会现已推向全国，目前亟需一个章程，明确其所有权、经营权、管理权等有关规定，建立严格的财务制度等，以便加强管理，使互助储金会得以巩固。在推广的过程中，还要坚持储金会的民办性质，坚持增加社会保障项目要量力而行，一定要根据储金会的经济实力在会员的授权下实施管理，以免储金亏损，从而挫伤群众互助互济的积极性。

## （二）实行救灾合作保险

救灾合作保险属社会保险事业。为了改革我国的救灾救济事业，民政部门把保险机制引入了救灾工作诸办法中。1987年在安徽、浙江、江苏、黑龙江等7省9县开始试点，试点范围是以县为单位，实行农作物、房屋、大牲畜、劳动力意外伤害的合作保险，保险基金由国家扶持，个人和集体多渠道筹集。到1988年底，全国84个实行救灾合作保险试点的县（试点县中有22个县1988年遇到了特大自然灾害）已全部理赔兑现，收支相抵后，资金节余200多万元，保障了农民的基本生活和简单再生产。<sup>②</sup>

救灾合作保险的特点是：

第一，保险范围以县为单位，大于以村为本位的互助储金会。这是与其保险的对象分不开的，只有保险达到一定的面，才能承担得起灾害的风险。目前试点的县一是有救灾的需求，二是经济发展水平一般可达中等，才有可能实行合作保险，在十分贫困的地区还只能实行国家救济。

<sup>①</sup> 《以储金会为依托，发展农村基层社会保障事业》，《中国民政》1988年第6期。

<sup>②</sup> 《社会保障报》1988年12月30日。

第二,救灾由国家统包的救助型向社会保险型转变。救灾工作一贯由国家统包,近年来已开始变革,实行了无偿救济与有偿救济相结合,保障生活与扶持发展生产相结合等。但这些变革仍不能克服救灾工作中的老问题,如救灾经费来源单一的国家财政拨款,救助标准低,优亲厚友的弊端,报灾、核灾工作不准确等。而由国家扶持,集体资助、个人交纳保险费的救灾合作保险就有助于克服以上弊病。据调查,合作保险试点县,救灾周期缩短到10天左右,经济补偿的金额成倍增长。<sup>①</sup>各县还作到一般灾害可自保。又由于个人交纳保险费,群众对核灾、理赔的工作加强了监督,有助于克服救灾中的弊端。

第三,救灾合作保险属社会保险。我国广大农村社会保险事业还有待发展,而救灾合作保险作为在较大的社区开展的社会保险,其组织机构、业务骨干、保险法规条例和事业影响都有助于农村养老保险,医疗保险等各种社会保险的发展。

关于今后如何开展这一工作,有的论者认为:“要使救灾合作保险实现‘稳态’运行,其内部要建立各种机制,其总目标是使农民个人交纳的保费达最大值,而赔付降至最小值”。<sup>②</sup>做法是:强制性投保;对应开展的险种;(农作物、农户、大牲畜)全面开展;贯彻“三低”原则,即低保额、低保费、低赔付;实行县、乡分级核算;建立一支素质较好的保险员队伍。<sup>③</sup>关于保额和保费,要严格按照平衡有余、非赢利的原则去调整保额保费标准,为开展救灾合作保险,还需对其业务范围,其性质、任务、手段、民政部门的职责,农民在救灾合作保险中的权利和义务,及保费的征收办法等等,制定出地方法规来。

### (三) 扶持贫困户发展生产

对于生活困难的贫困户,不论城乡,国家政策是给予救济。改革之前,农村由生产队安排农民的生产和生活,推行家庭承包的生产责任制后,多数有技术有劳力的家庭,生产和生活在没有大的灾害的情况下,生活可达温饱并可奔向致富之路。但一些有劳力而无技术不懂农活的家庭,一些老弱病残家庭的生产生活就出现了困难。为此,如果救济工作仅仅单纯是生活救济,国家将永远背负着这一沉重的包袱,所以必须帮助这些贫困户站起来。站起来的路就是发展商品生产。他们个人找不到生产门路,没有资金、技术,于是从中央到地方,从各方面对贫困户进行扶持。

经过几年的探索,目前扶贫工作,在扶持方式上,除给予资金的扶持外,还必需同时给予信息、科技、管理的综合配套服务;在产业指导上,变单一一种养殖业为农业、林业、牧业、副业、渔业、工业、商业、建筑业、服务业等一齐上,不要人为地限制农民生活劳动的活动场所;扶贫资金的使用上改无偿为有偿,还要做到定对象、定项目、定资金、定效益、定还款期,使资金起到扶持生产的作用并能按期归还,达到扶贫资金周转使用的目的。各地党政干部在扶贫工作中也使用了承包的方法,创造了部门包、干部帮、能人带的干部包扶责任制。

在扶贫的过程中,资金上,国家给予了大力支持,“国家设置的老、少、边、穷地区扶持发展资金最近8年已安排近55亿元,受援县达1200多个”。<sup>④</sup>到1988年底,“中国农业银行已向273个国家审定的贫困县发放了27亿元贴息扶贫贷款,使这些地区百分之五十五左右

① 《社会保障报》1988年8月23日。

② 谭俞雄:《对救灾合作保险“稳态”运行问题的思考》,《中国民政》1988年第9期。

③ 出处同上。

④ 《社会保障报》1988年11月11日。

的贫困户解决了温饱问题”。<sup>①</sup>各地方亦投入了一定的资金，同时各地的“救灾扶贫互助基金会”也投入资金扶贫。

在扶贫的生产组织形式上，由以户为单位发展出能人率领的劳务互助联合体和扶贫经济实体，这就加速了扶贫的步伐。同时为扶贫服务的机构也应运而生，从信息、科技、管理以至资金等方面为贫困户和扶贫经济实体服务。据统计，“截止目前，全国累计扶持2100多万户，其中半数以上脱贫，有些还跨入了富裕户行列。……据不完全统计，全国已创办各类扶贫经济实体4.5万多个，从业人员134万多人，其中贫困户从业劳动力占67%，生产值约60亿元，实现利润7.2亿元。……全国已经办起各类扶贫服务公司（中心、站）5417个”。<sup>②</sup>

对扶贫工作，许多地方还根据国家的有关规定，在税收、贷款、资源利用、生产资料供应、产品销售、医疗及子女入学等方面，对贫困户及扶贫经济实体给予优惠，使他们休养生息，增强经济活力。

在各方面的共同努力下，扶贫工作取得了不小的成绩，但仍有2100万户中的一半未脱贫，所以任务还很重。据分析，随着扶贫工作的深入发展，难度也在逐渐增大。首先是扶贫对象起了变化，原来仅缺资金、技术的贫困户通过多种形式扶持，相当部分已解决温饱，剩下的贫困户大部分是家中主要劳力丧亡的孤儿寡母户、主要劳力长期生病的家大人多户、主要劳力残病户。其特点是家中没有全劳动力，或缺乏独立经营的能力。如湖北省，1986年以前累计脱贫率为65%，而1987年的脱贫率则只有30.6%，随着时间的推移，今后脱贫率还将呈下降趋势。这个趋势是扶贫难度加大的反映。<sup>③</sup>对这样的户看来应以发展扶贫经济实体为主，把扶持经济实体与分户扶持结合起来，还应兴办福利工厂，才能使这些老弱病残有一个稳定的劳动场所和经济收入，得以温饱。

我国农村不仅存在着贫困户，有的地区就很贫困，必须也从宏观上扶持一个地区摆脱贫困。1986年国家开始集中扶持贫困地区开发资源，以期解决各地区经济发展的不平衡。这种集中开发模式对于从宏观上打破区域性自然经济格局，造成分区大方位开发，利用自然资源和社会资源以至构成一个能启动商品经济运行的社会环境，起到了较好的作用。但必须避免出现扶持贫困地区而忽视贫困户的现象。

贫困问题是当今世界性的社会问题，即使发达国家也有。在我国社会主义初级阶段，贫困户相当时期内将长期存在，因此扶贫工作是一个长期的战略任务。

残疾人一般与贫困相联结。我国残疾人约有五千万以上，其中绝大多数在农村。改革以前，这些人由生产队负责。改革以来，农村也以发展福利企业来帮助其中有劳动能力的人就业，作为扶助残疾人的主要手段，在农村的扶贫经济实体和乡镇企业也吸收了部分残疾人就业。但由于残疾人不仅体力不如正常人，文化素质更十分低下，为就业造成了更大的困难。当城市社会福利企业在竞争中都有重重困难的情况下，农村社会福利企业的发展更是十分不易。今后农村残疾人的就业、康复、教育仍是农村社会保障中急需探索的一项。

#### （四）五保供养实行乡镇统筹

农村孤寡老人养老原由生产队给予五保（保吃、保穿、保住、保医、保葬）供养。生产队取消后，五保老人生活一度出现困难，目前各地开始实行乡镇统筹五保资金，以乡镇敬老

① 《北京晚报》1989年1月8日

② 《社会保障报》1988年10月7日。

③ 崔延平：《扶贫工作的回顾与思考》，《中国民政》1988年第7期。

院为依托实行集中或分散供养,以保障孤寡老人的生活。到1989年初,我国已有云南、河北、广东、山西、北京、天津、江西、河南、湖南、湖北、山东、江苏、宁夏、浙江、陕西、辽宁、吉林等17个省、直辖市、自治区的人大或人民政府颁布了五保工作地方法规。多数县、市也发布了五保工作法规或实施细则,<sup>①</sup>使各地的五保工作逐步走上了法律化、规范化和制度化道路。当然,一些地方因统筹工作不力,五保老人生活无着的也有,所以今后要认真落实五保法规,确保五保老人的晚年。

#### (五) 建立社区型合作养老保险

农村养老,目前以家庭赡养为主。有的地方为了确保子女承担赡养父母的职责,推出了父母与子女签定“赡养协议书”的形式,试图以契约的形式来保证子女履行赡养职责。这可以作为一种社会干预家庭赡养的办法,但从社会发展的角度看,应由家庭赡养过渡到社会养老,由社会保障老年人生活。

近年,民政部门在经济较富裕、集体企业兴旺的村庄乡镇开始进行合作养老保险的试点。农村养老保险,上海市郊县80年代初已开始。据统计,1986年上海市务农老人中约77%有养老金,养老金额最高达40元,最低5元。<sup>②</sup>上海农村养老保险的缺点是养老费用由集体包下来,与养老保险改革的方向不一致,所以,上海农村养老保险开始向国家、集体和个人共同负担的制度迈进。关于个人交纳部分,对从事集体经济活动的劳动者规定了统一的标准,而个体户、专业户交纳标准要高一些。保险范围以乡镇为统筹的范围。现在养老金的发放,务农老人的标准低于企业退休职工,今后将逐渐缩小差别。<sup>③</sup>

目前全国实行合作养老保险试点的乡,据《社会保障报》1988年6月3日报道,全国有7104个村实行合作养老保险。这些试点乡村主要分布在经济富裕地区。这些试点本身都是集体经济兴旺,劳动力大量投向工、副、商、运、建等业,商品经济发达的乡镇。这些试点都实行集体、个人共同交纳保险金的筹集办法,即实行基金制。养老金的领取,现在一般已经给60岁以上老人发放养老金,其数额一般20元左右,也就是同时实行现收现付制;但现在未到养老年龄的人,将随交纳保险金时间的延长而养老金增加。因限于经济实力养老金不可能再高,现在的金额还不能满足老人的全部生活物质需求,还需家庭赡养的补充。因而一般实行合作养老保险的村镇,多规定给五保老人较多的养老金,以保证五保老人的基本生活。对村干部一般也规定给予一定的补充养老金。养老保险的管理,是建立村民自治性质的保险管理组织,实行乡一级统筹的,在乡一级也建立保险管理组织。有的乡虽然建立了社会保障委员会,但是只起指导作用。

当前合作养老保险的共同特点是

1. 保险范围小。养老合作保险多实行“村本位制”,即各村自我储备,自我保障,自我服务。这也就是实行社区型社会保障,而且多是限于村一级社区。这种小社区保障的社会化水平低,但这是由农村各地区之间经济发展的不平衡,以至一个乡的村庄之间发展的不平衡所决定的。若扩大其保险范围,就必须该乡的多数村庄在同一经济发展水平上,若人为扩大,就可能影响经济富裕村庄群众的生产积极性。

2. 保险水平低。目前合作养老保险发放的养老金标准低,与城市职工退休金之间还有

<sup>①</sup> 《社会保障报》1989年3月7日。

<sup>②</sup> 李立奎:《上海郊区务农老人养老保障的现状和意愿》,《中国民政》1987年第6期。

<sup>③</sup> 桂世勋:《新的探索》,《社会保障报》1989年2月17日。

很大差距，实属养老津贴。随时间推移，基金的积累，以后发的养老金标准将提高。

3. 保险费用由国家、集体、个人共同负担。这就避免了城市职工保险由国家包下来的缺点。现在实行的是现收现付与基金积累相结合的办法。目前问题是基金的保值与增殖如何解决。这一问题若解决不好，将不利于农村养老保险事业的发展。

农村合作养老保险试点乡村还有一共同之点，即不仅经济发展，主要是有兴旺发达的集体经济作为依靠。这就同时提出了个体经济发达之处的养老保险应如何办的问题。温州市民政局针对瑞安市梅头镇提出，这里农村养老保险要坚持个人自筹为主，国家、集体适当补助的原则，采用储蓄基金保险办法。<sup>①</sup>

合作养老保险试点，是建立农村社会保障的重大课题，对其实施的条件、办法、管理等还需继续深入研究。

#### （六）建立计划生育养老保险

近年来农村的计划生育工作目标难以达到，与农村居民要儿子养老有密切关系。所以要搞好计划生育工作，就要解决养老问题。在还未建立合作养老保险的地方，为了推动计划生育工作，有的建立了计划生育养老保险。这一工作首先在福建省建瓯县小松乡开始而后在建阳地区展开。保险对象是领取了独生子女证的独生子女父母和生了二女但做了结扎手术的夫妇。保险办法是乡村行政组织出资向保险公司为享受计划生育养老保险的夫妇保险，到被保险人55周岁时保险公司按月发给养老金。<sup>②</sup>1989年初北京市大兴县的芦城等6个乡也开始实行计划生育养老保险。<sup>③</sup>在实行计划生育养老保险的地方，超生数量普遍下降。这也从一个侧面说明养老由家庭赡养过渡到社会养老的重要性。

#### （七）合作医疗保险

这是农村社会保障的一个项目。在实行社会保障试点的单位，多实行“保大病不保小病”的原则，即规定一定的补贴起点，医疗费在起点以内的由个人自理，超过起点的分档次按不同比例给予补贴，医疗费花的越多，补贴比例越高，高限可达80%。这套“保大不保小”的制度，主要为了防止“一人患病，倾家荡产”的情况发生，鲜明地体现了合作保险互助共济的特点。医疗保险费来自农民交纳和集体经济的提取。

总之，到1988年，全国农村建立的以敬老院、社会福利厂、优待五保统筹、社会保障基金会“四个一”为主干的农村社会保障网络的乡镇数达1万多个，占全国乡镇总数的18.27%。建立各种形式的社会保障基金会达715万个，筹集金额6.9亿元。乡敬老院的覆盖率达48.30%。全国每百个县设有光荣院56个，每百个乡有社会福利企业46个。<sup>④</sup>农村社会保障成绩不小，经验也不少，需进一步追踪调查并进行理论研究，以推动它继续发展，稳定农村社会，控制农村人口，促进经济发展。

## 五、优待抚恤改革

优待抚恤属于社会保障，是一种特殊的社会保障。优抚的保障对象是烈属、军属、伤残军人

① 《瑞安市梅头镇养老储蓄保险方案》《中国民政》1987年第7期。

② 田文光：《大力推行农村计划生育养老保险》，《人口研究》1988年第4期。

③ 《北京晚报》，1989年3月9日。

④ 《社会保障报》1989年4月14日。

(过去称残废军人,事实上广大残废军人是残而不废,所以改变称谓)、复员军人、退伍军人。中华人民共和国成立以来,国家曾制定了有关优抚的法规,但是在改革的形势下,这些条例从原则、内容到形式绝大部分已不适用,迫切需要制定新的优抚法规。

改革以来,人民的生活水平普遍有了提高,相对于此,全国约五千万的优抚对象的抚恤标准也应提高,并且应使抚恤对象的生活与国民经济的发展相联系,随城乡人民生活水平的不断提高而有所改善。据此,国家把烈士、因公牺牲和病故军人的一次性抚恤标准,由固定金额改为与上述3类死亡人员的生前工资挂钩。这样,不仅拉开了档次体现合理差别,而且抚恤标准可以随着工资的调整而调整,使之趋向合理,有规律可循。对遗属的抚恤,由定期定量补助过渡到定期抚恤,抚恤标准也与城乡人民生活水平挂钩,这对保障遗属的生活有重要作用。对伤残军人伤残抚恤,除根据伤残性质和伤残等级外,还参照一般职工的工资收入来确定。这就不仅提高了抚恤标准,还实行了全面抚恤。

在实行“国家抚恤”、发挥国家主导作用的同时,我国一贯有“群众优待”的传统。所以,我国的优抚制度的特点是国家、社会、群众三结合的制度。目前这一制度较好地保障了优抚对象的生活和权益。社会与群众在优抚工作中的作用,充分体现在拥军优属活动中诞生的优抚服务组织和农村的义务兵优待金统筹上。优抚服务组织在城乡各地开始形成服务网络。

在近年抚恤优待工作的基础上,国务院制定了《军人抚恤优待条例》,于1988年7月颁布,8月1日起正式施行。这部条例是我国建国以来一部较为完整的基本优抚法规。它是前此优抚工作的总结,也是今后优抚工作的法规依据。因此,《军人抚恤优待条例》的颁布实施,是我国优待抚恤社会保障法制化、制度化、社会化建设达到一个新阶段的标志。

## 结 束 语

我国的社会保障改革,在建国40周年之际,已取得了不少成绩,为继续改革作了准备。今后社会保障改革,要在研究借鉴外国经验的同时,进一步加强理论研究,发展适合我国国情的社会保障制度。社会保障不论城乡都要逐步实行由国家、集体、个人合理负担的基金制,为今后人口老化作好准备。实行基金制就有一个基金的保值与增殖的问题,这是一个必须妥善解决的问题。社会保障的管理体制,目前仍是多部门的多头管理,今后需向统一的社会化管理迈进。社会保障立法,现只有《军人抚恤优待条例》已正式颁布实行,而基本的社会保障法和单项的社会保险法、社会救济法、社会福利法、残疾人法等都还没有颁布。而要达到以上目标,需要一大批各种层次的、有理论懂管理的社会保障专门人才,目前这方面人才很欠缺,要重视培养。

我国的社会保障,社会化和普及化水平低,城乡社会保障差距大,短期内难以拉平。今后只有随着经济的发展,才能逐步提高全民的社会保障水平。

作者工作单位:中国社会科学院社会学研究所

责任编辑:唐军