

前 言

劳动和社会保障权利是公民的基本权利，关系广大公民的切身利益。中国是世界上最大的发展中国家，人口众多，经济发展水平不高，发展劳动和社会保障事业的任务十分艰巨。

中国政府从本国国情出发，依据《中华人民共和国宪法》和《中华人民共和国劳动法》，保障公民的劳动和社会保障权利，努力提高劳动和社会保障管理服务水平，取得了巨大成就。

中华人民共和国成立初期，中国政府采取一系列有效措施，解决了旧中国遗留下来的严重失业问题，保障了人民的基本生活。在计划经济体制下，中国实行高度集中统一的就业、工资和劳动保险制度，对统筹安排当时的就业、保障职工生活、促进经济建设和社会安定发挥了积极作用。但随着历史的发展，旧的劳动和社会保障体制已不能适应经济和社会发展的要求。

1978年以来，中国坚持以经济建设为中心，实行改革开放政策，逐步走上建立社会主义市场经济体制的道路，劳动和社会保障事业发展迅速。中国政府合理调整就业结构，努力促进就业总量的增加，建立市场导向的就业机制，保持了就业形势的基本稳定；致力于维护和谐稳定的劳动关系，改革工资收入分配制度，逐步完善劳动标准体系，使新型劳动关系基本形成；改革和完善社会保障制度，使社会保险制度覆盖了大多数城镇从业人员和退休人员，并在城市普遍建立了居民最低生活保障制度，在农村也积极推进社会保障制度建设。经过多年的探索和努力，与社会主义市场经济体制相适应的劳动和社会保障制度已初步建立。

中国政府根据相互尊重、平等互利的原则，积极参加国际劳工事务。在劳动和社会保障领域，中国与国际劳工组织、联合国开发计划署、世界银行、亚洲开发银行等众多国际

机构以及许多国家进行了卓有成效的交流与合作，为促进就业、消除贫困和维护劳动者合法权益发挥了积极作用。

进入二十一世纪，中国开始了全面建设小康社会、加快推进现代化的新的发展阶段。积极促进就业、维护职工权益、协调劳动关系、增加居民收入、完善社会保障，是新世纪之初中国劳动和社会保障事业的主要奋斗目标。

一、 就业形势总体保持稳定

由于人口众多、劳动力资源丰富和经济结构调整等原因，中国面临巨大的就业压力。中国政府始终将促进就业作为国民经济和社会发展的战略性任务，将控制失业率列入国民经济宏观调控的主要目标，合理调整就业结构，建立市场导向的就业机制，大力促进就业总量的增加，总体上保持了就业形势的基本稳定。到 2001 年底，全国人口总数为 127627 万人（不含香港、澳门特别行政区和台湾省），从业人员为 73025 万人，劳动力参与率为 77.03%；城镇从业人员占从业人员总数的 32.8%，乡村从业人员占从业人员总数的 67.2%；城镇登记失业率为 3.6%。

实施积极促进就业的政策

中国政府坚持以经济建设为中心，通过经济增长带动就业增长，实行积极的就业政策，采取各种有效措施，大力促进就业。

合理调整就业结构。适应产业结构的调整，引导有利于增加就业机会的产业和企业的发展。在增加基本建设投资，积极扩大内需，保持国民经济快速发展的同时，通过政策的调整，重视发展具有比较优势和市场潜力的劳动密集型企业，特别是就业容量比较大的服务性企业和中小企业。积极发展集体、私营、个体等多种所有制经济，实行灵活多样的就业形式，增加就业岗位，拓宽就业渠道。

建立市场导向的就业机制。中国政府实行“劳动者自主就业、市场调节就业、政府促进就业”的就业方针，鼓励劳动者通过公平竞争获得就业岗位，支持用人单位自主决定用人的数量和质量，并采取各种措施促进市场导向就业机制的形成。劳动力市场信息网络已开始发挥作用，促进了劳动力供求信息交流，帮助劳动者通过劳动力市场实现就业和再就业。为建立机制健全、运行规范、服务周到、监督有力的劳动力市场，中国政府在 100 个城市进行了劳动力市场科学化、规范化和现代化建设试点。近年来，中国政府开始探索建立劳动力市场价格形成机制，发挥市场机制在劳动力资源配置、工资形成和劳动力流动中的基础性调节作用。

提高劳动者素质。为提高劳动者文化素质和职业技能，中国政府通过多种途径，积极发展各类教育事业，实行学历证书和职业资格证书并重的制度。目前，普及九年义务教育人口覆盖率达到 85%，青年壮年文盲率下降到 5%；有普通高等学校 1225 所，在校学生 719 万人；成人高等学校 686 所，在校生 456 万人；普通中等学校 80400 所，在校生 7919 万人。国家还通过发展高等职业技术学校、中等职业技术学校、中等专业学校、技术工人学校、就业训练中心、民办职业培训机构、企业职工培训中心等职业培训形式，努力形成全方位、多层次的职业技术教育和培训体系，加强对新生劳动力、在职职工及下岗失业人员的培训。针对未能升学的初高中毕业生等新生劳动力，全面实行一至三年劳动预备制培训；对技工学校、就业训练中心进行调整和重组，建立综合性培训基地；推动“市场引导培训、培训促进就业”机制的形成；全面推行职业资格证书制度，并建立了从初级工到高级技师的职业资格体系。目前中国城镇 80% 以上的新就业人员达到高中水平以上或者经过职业技能培训，已有近 3500 万人取得了相应的职业资格证书。

发展就业服务体系。中国从二十世纪八十年代开始，建立并不断完善包含职业介绍、就业训练、失业保险和劳动就业服务企业等内容的就业服务体系。通过就业服务体系为劳

动者求职和企业用人提供指导、咨询与介绍服务，对初次求职者进行就业前训练，对失业人员进行转业训练，并提供失业保险，为就业弱势群体提供就业岗位。政府鼓励民办职业介绍机构的发展，推动就业服务向社区延伸，形成多层次的就业服务网络。

统筹兼顾城乡就业。中国农村劳动力资源丰富，不充分就业问题严重。中国政府高度重视农村劳动力的就业问题，结合“城镇化”和“西部大开发”等战略的实施，努力探索城乡统筹就业的新途径，形成了两方面的基本政策。一是促进农村劳动力在当地就业。充分利用农村本地资源优势，积极调整农业和农村经济结构，发展效益农业和劳动密集型农业，发展农村非农产业，引导乡镇企业发展与小城镇建设相结合，扩大农村水利、交通运输、农村电网等基础设施建设规模，发展农村基础教育和职业技能培训。二是引导农村劳动力跨地区流动就业。农村改革的成功极大地提高了农业生产率，农业富余劳动力开始从农村流向城镇，从西部内地流向东部沿海地区。中国政府积极引导农村劳动力跨地区合理流动，通过加强信息网络建设和职业中介服务，开展农村劳动力输出前培训，组织农村劳动力有序流动，提高外出劳动力就业率，并建立农村劳动力外出就业和返乡创业双向流动就业机制。目前，已在全国 100 个县市建立了 1000 个农村劳动力流动就业监测点，分析农村劳动力的流动和需求状况，及时发布信息，引导农村劳动力合理流动。

就业规模扩大、结构优化

经过政府和社会各方面的共同努力，中国的就业总量明显增加。1978 年以来，城乡从业人员共增加了 32873 万人，其中城镇增加了 14426 万人。

就业结构发生很大变化。2000 年，第一、二、三产业从业人员的就业结构比重分别为 50%、22.5%和 27.5%。与过去相比，第一产业就业比重明显下降，第二、三产业就业比重增长较大，特别是第三产业的就业比重增长速度高于第二产业的增长速度。国有和集体单位的从业人数占城镇从业人员的比重从 1978 年的 99.8%下降到 2001 年的 37.3%，私营企

业、个体和外商投资企业的从业人员明显增加。在农村，农业就业虽仍以家庭为主，但随着城镇化战略的实施和非农产业的发展，非农就业和农村劳动力转移迅速发展。到2000年底，乡镇企业从业人员达12819.5万人，其中，乡镇集体企业从业人员3832.8万人，乡镇私营企业从业人员3252.5万人，乡镇个体企业从业人员5734.2万人。二十世纪九十年代以来农村转移到城镇就业的劳动力达8000多万人。

促进下岗职工和失业人员再就业

随着经济结构调整的加速，长期积累的企业经营机制等矛盾日益显露，出现了企业大量富余人员下岗的情况。国有企业下岗职工多为年龄相对较大、文化素质较低和职业技能单一的人员，实现再就业比较困难。为解决下岗职工和失业人员的问题，中国政府在保障他们基本生活的同时，制定了一系列再就业政策并采取了多方面措施。

采取积极主动的就业服务措施。在有下岗职工的国有企业普遍建立再就业服务中心，下岗职工进中心后，政府公共就业服务机构每半年为他们提供一次职业指导、三次就业信息和一次免费的职业培训机会。从1998年开始，政府实施第一期“三年千万”（三年内累计培训下岗职工和失业人员1000万人）再就业培训计划，通过动员社会培训力量，实行政府购买培训成果等有效措施，推动下岗职工和失业人员参加再就业培训。1998年至2000年的三年间，全国各地共组织了1300多万名下岗职工和失业人员参加培训，接受培训半年后的就业率达到60%。从2001年起，政府开始实施第二期“三年千万”再就业培训计划。目前已在30个城市实施了“创业培训”计划，对有志于开办小企业的下岗职工和失业人员进行创业培训，在培训结束后帮助他们进行工商登记、获得小额贷款，通过发展小企业以吸纳更多的下岗职工和失业人员再就业。

完善和落实再就业优惠政策。通过简化工商登记、安排场地、减免税费、提供信贷等措施，帮助下岗职工和失业人员举办生产自救型经济实体或劳动组织、自谋职业或组织起

来就业。把社区就业作为下岗职工和失业人员再就业的主要方向，积极发展吸纳就业能力比较强的小企业和劳动就业服务企业。

开展“再就业援助行动”。为妥善解决下岗职工出中心后面临的实际困难，政府组织开展了“再就业援助行动”，通过各项援助措施，使下岗职工出中心后均能在基本生活保障、再就业和社会保险接续等方面得到及时有效的服务。

1998年至2001年，中国国有企业下岗职工累计有2550多万人，其中1680多万人实现了再就业。

保障妇女就业权利

妇女就业在中国得到特别关注。《中华人民共和国宪法》、《中华人民共和国劳动法》、《中华人民共和国妇女权益保障法》对保障妇女就业权利均有专门规定。国家保护妇女享有与男子平等的劳动权利，实行男女同工同酬，并保障妇女在经期、孕期、产期和哺乳期受到特殊保护。中国政府和社会各界积极开展妇女的职业技能培训，开发和拓展适合妇女就业的领域和行业，实行更加灵活的就业形式，为不同就业需求的妇女提供就业机会。

帮助残疾人等特殊群体就业

残疾人参加社会劳动和就业的权利得到政府的高度重视。中国采取集中与分散相结合和鼓励自谋职业的方针促进残疾人就业。福利企业是集中安置残疾人就业的重要形式，政府通过给予税收减免等优惠政策，鼓励发展福利企业，以吸纳更多的残疾人就业。同时，还实行残疾人按比例就业的政策，所有用人单位都要按照一定比例安排残疾人就业，达不到比例的企业和单位要缴纳促进残疾人就业保障金。1996年至2000年的五年间，社会各方面利用政府拨款和残疾人就业保障金培训残疾人110多万人，安置就业110多万人，残疾人就业率由70%提高到80.7%。

针对城市贫困无业人员、大龄下岗职工及失业人员的就业困难，政府建立就业服务制度，通过出资扶植社区公益性就业组织，开展环境保洁、社区保安、社区服务等项目，安置特困人员就业，以及组织开展免费就业服务，取得了较好的效果。

二、 新型劳动关系基本形成

在建立和完善社会主义市场经济体制过程中，中国的劳动关系日趋复杂多样。中国致力于维护和谐稳定的劳动关系，初步形成了以《中华人民共和国劳动法》为主体的调整劳动关系的法律法规体系，建立了劳动合同和集体合同制度、三方协调机制、劳动标准体系、劳动争议处理体制和劳动保障监察制度，与社会主义市场经济相适应的新型劳动关系基本形成。

实行劳动合同制度

中国的劳动合同制度从二十世纪八十年代中期开始试点，在九十年代得到大力推行，至今已在城镇各类企业中广泛实施。中国的法律规定，用人单位与劳动者依法建立劳动关系，应该书面订立有固定期限、无固定期限或以完成一定的工作为期限的劳动合同；在订立劳动合同过程中，劳动关系双方必须遵循平等自愿、协商一致的原则。实行劳动合同制度，明确了劳动者与用人单位双方的权利和义务，保障了劳动者择业自主权和用人单位的用人自主权。

建立集体合同制度

中国政府鼓励企业不断加强职工代表大会和工会的职能，完善职工民主参与制度。为形成企业劳动关系自我协调机制，中国开始探索通过平等协商建立集体合同制度，并加以推广。中国的法律法规规定，企业职工可以就劳动报酬、工作时间、休息休假和劳动安全卫生、保险福利等事项，由工会代表或直接推荐职工代表与企业开展平等协商，签订集体

合同。平等协商形式多样，集体合同内容丰富。多数企业采取由本单位工会与企业协商签订集体合同的形式。

近年来，集体合同制度不仅在非国有企业推广，而且在国有企业的改革过程中也得到逐步推行。截至 2001 年底，全国企业签订并报送劳动保障行政部门备案的集体合同已达 27 万份。

建立三方协调机制

中国积极建立符合本国国情的政府、工会和企业三方协调机制。这种协调机制，由各级政府劳动保障部门、工会组织、企业组织派出代表，组成协调机构，对涉及劳动关系的重大问题进行沟通 and 协商，对拟订有关劳动保障法规以及涉及三方利益调整的重大改革方案 and 政策措施提出建议。

2001 年 8 月，中国劳动保障部同中华全国总工会、中国企业联合会建立了国家协调劳动关系三方会议制度，并召开了第一次国家级协调劳动关系三方会议，使中国的劳动关系协调工作有了一个较为规范和稳定的工作机制。目前，北京、天津、河北、山西、江苏等十多个省、直辖市以及深圳、大连等城市已建立了地区性劳动关系三方协调机制。其中，山西、江苏等省还在省、地（市）、县（区）三个层次建立了三方协调机制。

完善劳动标准体系

中国政府重视合理确定、依法公布、适时调整劳动标准，保障劳动者合法权益，促进经济和社会发展。目前，中国已初步形成了以《中华人民共和国劳动法》为核心，内容涉及工时、休息休假、工资、禁止使用童工、女职工和未成年工特殊劳动保护、劳动定额、职业安全卫生等方面的劳动标准体系，并根据经济和社会的发展不断调整和完善。

为保证劳动者享有正常工作和休息休假的权益，中国目前实行劳动者每日工作时间不超过 8 小时、平均每周工作时间不超过 40 小时的工时制度。用人单位延长工作时间时，必

须与工会和劳动者协商，一般每日不得超过 1 小时，特殊原因每日不得超过 3 小时，每月不得超过 36 小时。在休息休假方面，劳动者依法享有法定节假日及每周至少休息 1 日的权利。

国家禁止未满 16 周岁的未成年人就业，严格查处非法使用童工的行为。对于女职工和未成年工（年满 16 周岁，未满 18 周岁），国家禁止用人单位安排他们从事国家明确规定禁忌从事的劳动。中国在职业安全卫生方面制定了国家标准、行业标准和地方标准。为了完善职业安全卫生管理制度，中国政府于 1999 年公布了职业安全卫生管理体系标准，并开展了认证工作。目前，中国已制定国家和行业劳动定额员标准 200 多项，公布了职业分类标准和职业技能标准等其他劳动标准。

为保证劳动标准的科学性和合理性，并使其得到顺利实施，中国在制订、公布和调整劳动标准过程中，都要向工会组织、企业组织以及专家学者广泛征求意见。中国政府一贯主张劳动标准必须与本国经济和社会发展水平相协调，保障基本人权，促进国民经济发展和社会进步，并在此基础上逐步提高水平。中国重视国际社会关于制订和实施劳动标准的经验，并结合本国经济和社会发展的实际，适时加入有关国际劳工公约。

健全劳动争议处理体制

中国政府主张及时依法处理劳动纠纷，维护当事人双方的合法权益，提倡和支持劳动争议双方采取自行协商的方式解决争议。中国有关法律法規明确规定了依法解决劳动争议的程序和机构。按照规定，劳动者与企业发生劳动争议后，当事人一方可向企业内部劳动争议调解委员会申请调解，调解不成或当事人不愿意进行调解时，也可向当地劳动争议仲裁委员会申请仲裁；当事人对仲裁机构的仲裁裁决不服，可向人民法院提起诉讼。

截止 2001 年底，全国已建立县级以上（含县级）劳动争议仲裁委员会 3192 个，专职和兼职劳动仲裁员近 2 万人。从 1993 年 8 月 1 日《中华人民共和国企业劳动争议处理条

例》公布至 2001 年底，全国各级劳动争议仲裁委员会共立案受理劳动争议案件 68.8 万件，涉及劳动者 236.8 万人，结案率始终保持在 90%以上。此外，各级劳动争议仲裁委员会还以非立案方式处理劳动争议 50.3 万件。

建立劳动保障监察制度

自 1993 年以来，中国逐步建立了劳动保障监察制度。《中华人民共和国劳动法》、《中华人民共和国行政处罚法》等法律法规规定了劳动保障监察机构的职责和工作程序。劳动和社会保障行政部门依法对用人单位遵守劳动和社会保障法律法规的情况进行监督检查，对违反劳动和社会保障法律法规的行为有权制止、责令改正，并可依法给予警告、罚款等行政处罚。任何组织和个人对于违反劳动和社会保障法律法规的行为都有权检举和控告；当事人认为劳动和社会保障行政部门在实施监察执法时侵犯了其合法权益，可以提起行政复议或行政诉讼。

中国各级劳动和社会保障部门按照依法行政、严格执法的原则，不断加强劳动和社会保障行政执法力度，建立健全劳动保障监察组织。截止到 2001 年底，全国共建立劳动保障监察机构 3174 个，配备劳动保障监察员 4 万人。

改革工资收入分配制度

中国政府坚持以按劳分配为主体、多种分配方式并存的制度，体现效率优先、兼顾公平的原则。通过改革工资制度，发挥市场机制对工资收入的调节作用，使劳动者的工资收入水平随着经济发展和企业效益的增长相应提高。《中华人民共和国劳动法》和《企业最低工资规定》、《工资支付暂行规定》等法律法规，对规范工资分配行为作出了明确规定。中国政府依法制订和适时调整最低工资标准，规范工资支付办法，定期向社会发布工资指导价、劳动力市场工资指导价位和人工成本信息，鼓励企业试行工资集体协商制度，引导企业采用灵活多样的工资制度和分配形式，维护企业的工资分配自主权和劳动者依法

获得劳动报酬的权利。目前，全国基本建立了最低工资制度，有 1 万多户企业开展工资集体协商试点，26 个省、自治区、直辖市发布了工资指导线，88 个城市发布了劳动力市场工资指导价位。

改革开放以来，随着经济的快速发展，城镇职工工资收入不断增长。到 2001 年底，中国城镇职工平均货币工资达到 10870 元，是 1978 年的 16.3 倍，扣除物价因素后，职工实际平均工资水平年平均递增 5.5%。

三、 社会保障体系初步建立

为促进经济发展和社会稳定，逐步提高广大人民群众的生活水平和社会保障待遇，中国政府致力于建设一个与社会主义市场经济体制相适应的健全的社会保障体系。经过多年的探索和实践，以社会保险、社会救济、社会福利、优抚安置和社会互助为主要内容，多渠道筹集保障资金、管理服务逐步社会化的社会保障体系已初步建立起来。

社会保障制度改革

自二十世纪八十年代初开始，中国对社会保障制度进行了一系列的改革。改革的目标是：建立独立于企业事业单位之外、资金来源多元化、保障制度规范化、管理服务社会化的社会保障体系。其主要特征是：基本保障，广泛覆盖，多个层次，逐步统一。与经济发展水平相适应，国家强制建立的基本保障主要满足人们的基本生活需要；社会保障逐步覆盖全体公民；在基本保障之外，国家积极推动其他保障形式的发展，力争形成多层次的社会保障体系；通过改革与发展，逐步实行全国统一的社会保障制度。经过十几年的努力，目前，社会保险制度的基本政策已经制定并陆续颁布和实施，覆盖了大多数城镇职工和退休人员，部分地区还把流动到城市就业的农民工也纳入进来；在城市普遍建立了居民最低生活保障制度。2001 年，中国政府开始在辽宁省开展完善城镇社会保障体系的综合试点。

二十世纪九十年代中期以来，为加强各项社会保障制度的统一规划和社会保障基金的管理、监督，中国政府对社会保障管理体制进行了一系列改革。把过去由多个行政部门分别管理的社会保险转变为由劳动和社会保障行政部门统一管理，各级劳动和社会保障行政部门也建立了相应的社会保险经办机构，承担社会保险具体事务的管理工作。过去由企业承担的社会保险事务逐步转变为由社会机构管理，即社会保险待遇实行社会化发放，社会保险对象实行社区管理。中国政府加强了对社会保险基金的行政管理和社会监督工作。社会保险基金被纳入财政专户，实行收支两条线管理，专款专用。各级劳动和社会保障行政部门专门设立了社会保险基金监督机构，负责对社会保险基金的征缴、管理和支付进行检查、监督，对违法违规问题进行查处。此外，中国政府还通过强化基金征缴和提高社会保障支出占财政支出的比重等一系列措施，努力拓宽社会保障资金的来源。仅 2001 年一年，中央财政用于社会保障支出的资金就达 982 亿元，是 1998 年的 5.18 倍。中国政府专门成立了全国社会保障基金理事会，负责通过减持国有股所获资金、中央财政投入的资金及其他各种方式筹集的社会保障资金的运营和管理。

1998 年以来，中国政府采取了“两个确保”措施。一是确保国有企业下岗职工的基本生活，在国有企业普遍建立下岗职工再就业服务中心，由再就业服务中心为下岗职工发放基本生活费，并为他们缴纳社会保险费，所需资金由政府财政、企业和社会（主要是失业保险基金）三方面共同筹集。同时，组织下岗职工参加职业指导和再就业培训，引导和帮助他们实现再就业。二是确保离退休人员的基本生活，保证按时足额发放基本养老金。为保证“两个确保”的实施，中国政府提出与“两个确保”相衔接的“三条保障线”政策：国有企业下岗职工在再就业服务中心最长可领取三年的基本生活费；三年期满仍未实现再就业的，可继续领取失业保险金，领取时间最长为两年；享受失业保险金期满仍未就业的，可申请领取城市居民最低生活保障金。到 2001 年，绝大多数国有企业下岗职工领到基

本生活费，离退休人员养老金基本实现按时足额发放。“两个确保”的实施，为维护下岗职工、离退休人员的合法权益和社会稳定发挥了重大作用。

养老保险制度

1984年，中国各地进行养老保险制度改革。1997年，中国政府制定了《关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》，开始在全国建立统一的城镇企业职工基本养老保险制度。

中国的基本养老保险制度实行社会统筹与个人账户相结合的模式。基本养老保险覆盖城镇各类企业的职工；城镇所有企业及其职工必须履行缴纳基本养老保险费的义务。目前，企业的缴费比例为工资总额的20%左右，个人缴费比例为本人工资的8%。企业缴纳的基本养老保险费一部分用于建立统筹基金，一部分划入个人账户；个人缴纳的基本养老保险费计入个人账户。基本养老金由基础养老金和个人账户养老金组成，基础养老金由社会统筹基金支付，月基础养老金为职工社会平均工资的20%，月个人账户养老金为个人账户基金积累额的 $1/120$ 。个人账户养老金可以继承。对于新制度实施前参加工作、实施后退休的职工，还要加发过渡性养老金。

经过几年的推进，基本养老保险的参保职工已由1997年末的8671万人增加到2001年末的10802万人；领取基本养老金人数由2533万人增加到3381万人，平均月基本养老金也由430元增加到556元。为确保基本养老金的按时足额发放，近年来中国政府努力提高基本养老保险基金的统筹层次，逐步实行省级统筹，不断加大对基本养老保险基金的财政投入。1998年至2001年，仅中央财政对基本养老保险补贴支出就达861亿元。目前，基本实现了基本养老金由社会服务机构（如银行、邮局）发放，2001年基本养老金社会化发放率达到98%。此外，机关事业单位职工和退休人员仍实行原有的养老保障制度。

1991年，中国部分农村地区开始进行养老保险制度试点。农村养老保险制度以“个人交费为主、集体补助为辅、政府给予政策扶持”为基本原则，实行基金积累的个人账户模式。

医疗保险制度

1988年，中国政府开始对机关事业单位的公费医疗制度和国有企业的劳保医疗制度进行改革。1998年，中国政府颁布了《关于建立城镇职工基本医疗保险制度的决定》，开始在全国建立城镇职工基本医疗保险制度。

中国的基本医疗保险制度实行社会统筹与个人账户相结合的模式。基本医疗保险基金原则上实行地市级统筹。基本医疗保险覆盖城镇所有用人单位及其职工；所有企业、国家行政机关、事业单位和其他单位及其职工必须履行缴纳基本医疗保险费的义务。目前，用人单位的缴费比例为工资总额的6%左右，个人缴费比例为本人工资的2%。单位缴纳的基本医疗保险费一部分用于建立统筹基金，一部分划入个人账户；个人缴纳的基本医疗保险费计入个人账户。统筹基金和个人账户分别承担不同的医疗费用支付责任。统筹基金主要用于支付住院和部分慢性病门诊治疗的费用，统筹基金设有起付标准、最高支付限额；个人账户主要用于支付一般门诊费用。

为保障参保职工享有基本的医疗服务并有效控制医疗费用的过快增长，中国政府加强了对医疗服务的管理，制定了基本医疗保险药品目录、诊疗项目和医疗服务设施标准，对提供基本医疗保险服务的医疗机构、药店进行资格认定并允许参保职工进行选择。为配合基本医疗保险制度改革，国家同时推动医疗机构和药品生产流通体制的改革。通过建立医疗机构之间的竞争机制和药品生产流通的市场运行机制，努力实现“用比较低廉的费用提供比较优质的医疗服务”的目标。

在基本医疗保险之外，各地还普遍建立了大额医疗费用互助制度，以解决社会统筹基金最高支付限额之上的医疗费用。国家为公务员建立了医疗补助制度。有条件的企业可以为职工建立企业补充医疗保险。国家还将逐步建立社会医疗救助制度，为贫困人口提供基本医疗保障。

中国的基本医疗保险制度改革正稳步推进，基本医疗保险的覆盖范围不断扩大。到2001年底，全国97%的地市启动了基本医疗保险改革，参加基本医疗保险的职工达7629万人。此外，公费医疗和其他形式的医疗保障制度还覆盖了一亿多的城镇人口，中国政府正在将这些人口逐步纳入到基本医疗保险制度中。

失业保险制度

在中华人民共和国成立初期，曾实行过短暂的失业救济制度。此后，在计划经济体制下，由于实行统包统配的就业制度，失业救济制度逐步被取消。实行改革开放政策后，为适应国有企业经营机制的转换和劳动制度的重大改革，自1986年开始，中国政府逐步建立起失业保险制度，为职工失业后的基本生活提供保障。

1999年，中国政府颁布《失业保险条例》，把失业保险制度建设推进到一个新的发展阶段。失业保险覆盖城镇所有企业、事业单位及其职工；所有企业、事业单位及其职工必须缴纳失业保险费。单位的缴费比例为工资总额的2%，个人缴费比例为本人工资的1%。享受失业保险待遇需要满足三方面的条件：缴纳失业保险费满一年；非因本人意愿中断就业；已经办理失业登记并有求职要求。失业保险待遇主要是失业保险金。失业保险金按月发放，标准低于最低工资标准、高于城市居民最低生活保障标准。领取失业保险金的期限根据缴费年限确定，最长为24个月。失业者在领取失业保险金期间患病，还可领取医疗补助金；失业者在领取失业保险金期间死亡，其遗属可领取丧葬补助金和遗属抚恤金。此外，失业者在领取失业保险金期间还可接受职业培训和享受职业介绍补贴。

近年来，失业保险的覆盖面不断扩大，保障对象不断增加。从1998年到2001年，失业保险参保人数由7928万人扩大到10355万人。2001年末领取失业保险金的人数为312万人。随着失业保险制度的完善，国有企业下岗职工基本生活保障制度正逐步纳入失业保险。

工伤保险制度

二十世纪八十年代末，中国政府开始对工伤保险进行改革。1996年，中国政府有关部门出台了《企业职工工伤保险试行办法》，开始在部分地区建立工伤保险制度。同年，中国政府有关部门还制定了《职工工伤和职业病致残程度鉴定标准》，为鉴定工伤和职业病致残程度提供了依据。

《企业职工工伤保险试行办法》规定：工伤保险费由企业缴纳，职工个人不缴费。工伤保险缴费实行行业差别费率和企业浮动费率。根据不同行业的工伤事故风险和职业危害程度确定不同的行业费率；在行业费率的基础上，根据企业上一年实际的工伤事故风险和工伤保险基金支出情况确定每个企业当年的具体费率。

工伤保险基金支付的待遇主要包括：工伤医疗期发生的医疗费用；工伤医疗期结束后根据劳动能力丧失程度确定的伤残补助金、抚恤金、伤残护理费等。2001年底，全国平均工伤保险费率为1%左右，参加工伤保险的职工达4345万人。没有参加工伤保险的单位，仍由该单位承担支付工伤待遇的责任。

生育保险制度

1988年以来，中国的一些地区开始进行企业生育保险制度的改革。1994年，在总结各地经验的基础上，中国政府有关部门制定了《企业职工生育保险试行办法》，其中规定，生育保险费由企业缴纳，职工个人不缴费。生育保险支付待遇主要包括：因生育发生的医疗费用和产假期间按月发放的生育津贴等。2001年底，全国平均生育保险费率为0.7%，参

加生育保险的职工达 3455 万人。没有参加生育保险的单位，仍由该单位承担支付生育待遇的责任。

最低生活保障制度

早在中华人民共和国成立初期，中国政府就建立了针对城乡贫困居民的社会救济制度。1993 年，中国政府开始对城市社会救济制度进行改革，尝试建立最低生活保障制度。到 1999 年，全国所有城市和有建制镇的县城均建立了最低生活保障制度。同年，中国政府正式颁布了《城市居民最低生活保障条例》，为城市所有居民提供最基本的生活保障。

城市居民最低生活保障资金由地方人民政府列入财政预算。地方政府根据当地维持城市居民基本生活所必需的费用来确定最低生活保障标准。家庭人均收入低于最低生活保障标准的城市居民均可申请领取最低生活保障待遇。城市居民领取最低生活保障待遇需要经过家庭收入调查，领取的待遇水平为家庭人均收入与最低生活保障标准的差额部分。

2001 年，全国领取城市最低生活保障金的人数达 1170.7 万人，中央财政投入用于发放最低生活保障待遇的资金为 23.01 亿元。近年来，部分农村地区也开始建立了最低生活保障制度。

社会福利制度

中国社会福利制度是指政府出资为那些生活困难的老人、孤儿和残疾人等特殊困难群体提供生活保障而建立的制度。为保障特殊困难群体的生活权益，国家颁布了《中华人民共和国老年人权益保障法》、《中华人民共和国残疾人保障法》和《农村五保供养工作条例》等法律法规。有关法律法规规定：对城市孤寡老人、符合供养条件的残疾人和孤儿实行集中供养，对农村孤寡老人、符合供养条件的残疾人和孤儿实行集中供养与分散供养相结合；集中供养一般通过举办社会福利院、敬老院、疗养院、儿童福利院等福利机构进

行；对于残疾人，通过政府的优惠政策来兴办多种形式的社会福利企业，帮助适合参加劳动的残疾人获得就业机会。

中国的社会福利事业取得了很大的成就。截至 2001 年底，全国有政府举办的社会福利机构 3327 个，收养了 19.1 万人；集体举办的社会福利机构 3.5 万个，收养 66.8 万人；民办社会福利机构 934 家，收养 3.4 万人；社会福利企业 3.8 万家，安置残疾职工 69.9 万人。此外，中国还通过发行社会福利彩票募集资金支持社会福利事业。2001 年，福利事业共募集资金 42 亿元。

优抚安置制度

优抚安置制度是指对国家和社会有功劳的特殊社会群体给予补偿和褒扬的一种制度。目前，中国有 3800 多万优抚安置对象。为保障优抚安置对象的权益，国家陆续颁布了《革命烈士褒扬条例》、《军人抚恤优待条例》和《城镇退役士兵安置条例》等法规。这些法规规定：对于牺牲军人家属、革命伤残军人、老复员军人等重点优抚对象实行定期定量补助；对义务兵家属普遍发放优待金；对革命伤残军人等重点优抚对象实行医疗费用减免；城镇退役士兵可享受政府一次性就业安置，对自谋职业的安置对象发给一次性经济补助。1996 年至 2001 年，国家各级财政累计投入抚恤资金为 292 亿元。

灾害救助制度

中国是一个自然灾害频繁的国家，大的水灾、旱灾、风灾、冰雹灾等自然灾害不断，严重影响了人民生活。为做好灾民的救助工作，中国建立了针对突发性自然灾害的社会救助制度。在中国，各级政府每年都在财政预算中安排救灾支出，用于安置和救济灾民。1996 年至 2001 年，全国各级财政救灾支出达到 212.6 亿元，向 3.9 亿人次的灾民提供粮食、衣被等救助。灾害救助制度有力地保障了灾区人民的基本生活。

社会互助制度

邻里互助是中华民族的优良传统。2000年颁布的《中华人民共和国社会公益捐赠法》，对社会捐赠活动的经常化、制度化进行了立法规范和鼓励。2001年民政部门接收的社会捐赠（含捐赠物资折款）金额为15.9亿元。中国政府还积极倡导机关、企事业单位、社会团体有组织地帮助和扶持贫困户脱贫致富。基层政府通过兴办社区服务业，为贫困对象提供照顾和服务。自1994年起，全国各级工会组织每年开展对困难职工家庭的“送温暖”活动。几年来，共筹集慰问款104.4亿元，走访慰问了3975万户次困难职工、劳动模范、离退休职工和伤病残职工家庭。

四、二十一世纪初期的发展

中国于2001年开始执行国民经济和社会发展第十个五年（2001—2005）计划，劳动和社会保障事业的发展进入了新阶段。新世纪初期，发展中国劳动和社会保障事业既存在需要解决的问题，又面临新的发展机遇。改革开放和现代化建设的全面推进，为解决就业和社会保障问题创造了有利条件；国民经济的进一步发展和经济实力的增强，为扩大就业和发展社会保障事业提供了较为坚实的物质基础；已初步建立的市场导向的就业机制和社会保障体系，为进一步推动劳动和社会保障事业的发展奠定了良好基础。同时，中国政府也清醒地看到，在今后较长一个时期，城乡就业矛盾依然突出，结构性失业更加严峻，劳动关系趋于复杂化，人口老龄化和失业人员的增加对社会保障的压力将进一步增强，发展农村社会保障事业任重道远。

目标任务

二十一世纪初期，中国劳动和社会保障事业的发展目标是：基本建立起适应中国生产力发展水平、符合社会主义市场经济要求的比较完善的劳动和社会保障制度，使广大劳动者得到较为充分的就业和基本的社会保障，维护劳动者和用人单位的合法权益，提高城乡居民的物质和文化生活水平，促进经济发展和社会稳定。主要任务是：不断提高劳动者素

质和改善就业结构，基本形成市场导向的就业机制，努力促进就业增长，规范和完善失业率统计，城镇登记失业率控制在5%以内；积极协调劳动关系，保持劳动关系的和谐稳定；完善收入分配宏观调控体系，保持合理的收入分配关系，城镇居民人均可支配收入和农村居民人均纯收入年均增长5%左右；加快城镇社会保障制度建设，改进筹资方式和运营机制，推进社会保障管理和服务的社会化；在农村，以多种形式的农民养老保障和健康保障为先导，积极探索与社会主义市场经济体制和经济发展水平相适应的基本保障体系，建立帮助弱势群体生活和工作的制度。

政策措施

——实行积极的促进就业政策，千方百计扩大就业规模。继续保持经济较快增长，扩大国内需求，最大限度地创造新的就业机会，增加就业总量。改善劳动力就业结构，大力发展劳动密集型产业和企业，将第三产业、中小企业和非公有制经济作为扩大就业的主要渠道。进一步落实优惠政策，促进下岗失业人员再就业。

——建立统一、规范的劳动力市场，统筹城乡就业，完善就业服务体系。深化劳动人事和户籍管理制度改革，引导劳动力在城乡之间、地区之间的有序流动，促进农业剩余劳动力转移。改善公共职业介绍机构的服务，推动民营职业介绍机构的健康发展。

——全面提高劳动者素质，实行灵活的就业形式。推行劳动预备制度和就业准入制度，强化职业教育、继续教育和再就业培训，推行职业资格证书制度。重视对农村劳动力的职业技术培训，逐步形成完善的农村职业培训体系。采取灵活的就业形式，提倡自主就业。

——巩固和完善劳动合同制度，大力推进集体合同制度，促进劳动关系三方协调机制的建立。积极开展国家基本劳动标准的制订修订工作，完善适合中国国情的劳动标准体系。进一步完善劳动争议处理制度，不断提高预防和处理劳动争议的综合能力。

——推进工资收入分配制度改革，建立收入分配的激励和约束机制。健全最低工资制度，全面推行工资指导线和劳动力市场工资指导价位制度。继续试行工资集体协商制度，规范工资支付行为，保障职工的劳动报酬权益。

——深化社会保障体制改革，加快社会保障体系建设，积极进行完善社会保障体系试点。建立可靠稳定的社会保障基金筹资机制，调整财政支出结构，增加必要投入，充实保障基金，合理调整缴费率和替代水平，提高社会保障基金运营效率和投资收益率。健全社会保障宏观调控和监督体制，提高管理水平和工作效率，促进社会保障体系稳定、健康和有序运行。

——健全基本养老保险和基本医疗保险制度，鼓励有条件的用人单位为职工建立企业年金和补充医疗保险。进一步完善失业保险制度，将国有企业下岗职工基本生活保障制度纳入失业保险。加快推进工伤保险与生育保险制度建设。完善机关事业单位职工基本养老保险制度。规范城市居民最低生活保障制度。加快社区建设，推进社会保障社会化。探索多种保障形式，推进农村基本保障体系建设。完善社会救济、社会互助、优抚安置和社会福利政策，维护妇女、未成年人、老年人和残疾人的合法权益。

——建立行政监督、社会监督和机构内部控制相结合的社会保障基金监管体系。在建立和完善社会保障制度的同时，探索投资管理的途径，根据不同保障项目资金的管理原则，建立与基金管理体制相配套的基金监督管理制度，努力实现基金保值增值，化解社会保障基金的运行风险，维护社会的安全与稳定。

——加快劳动和社会保障法制建设，完善劳动和社会保障监察制度，不断提高监察执法人员的综合素质，开展多种形式的监察活动，推进劳动保障监察执法与社会各方面实行法律监督的有机结合。加强劳动保障管理信息系统建设和科学研究成果推广工作，提高劳动和社会保障管理的科学化、规范化、法制化、信息化水平。继续积极参与国际劳动和社

会保障领域的活动，广泛开展对外合作与交流，进一步发挥中国在国际劳工事务中的促进作用，适应加入世界贸易组织的新形势，努力推动劳动和社会保障事业不断取得新的发展。

中华人民共和国 国务院新闻办公室

二零零二年四月-北京