

党指引下的我国社会保障制度 百年变迁

董克用 沈国权

[摘要] 党的社会保障思想最早出现于党的二大宣言中，伴随1949年中华人民共和国成立而建立并不断发展完善。100年来，在中国共产党为人民谋幸福奋斗目标下，社会保障大体经历了党的社会保障思想萌芽时期、与计划经济体制相适应的传统社会保障时期和与市场经济体制相适应的现代社会保障时期三个阶段，折射出经济发展与社会保障制度变革相辅相成的策略。社会保障体系在新时代面临诸多挑战，且仍然存在保障项目不健全、发展不平衡不充分的问题。未来应加快社会保障体系多层次建设，推动中国社会保障事业高质量发展。

[关键词] 社会保障；建党100年；历史变迁

[中图分类号] D63

[文献标识码] A

DOI:10.14150/j.cnki.1674-7453.2021.05.002

中国共产党建党100年以来，社会保障作为保障民生、维护社会公平、促进社会稳定发展的一系列政治主张和社会制度安排，也经历了百年变迁。一般而言，社会保障是由国家立法实施的，旨在抵御各类潜在风险，保障国民基本生活，维持社会稳定安全的制度安排，主要包括针对具有劳动能力社会成员的社会保险和针对缺乏劳动能力社会成员的社会救助两部分内容。^[1]作为一项以保障国民基本生活为目标的基础性制度安排，社会保障制度显著地增进了国民福利，促进了社会和谐稳定发展。

百年来，伴随中国共产党执政理念的发展

完善和中国特色社会主义建设路径的不断清晰，社会保障制度大体经历了三大发展阶段，从建党之后社会保障思想萌芽时期，到新中国成立后与计划经济体制相适应的传统社会保障时期，再到改革开放以后与市场经济体制相适应的现代社会保障时期，折射出中国共产党为人民谋幸福的初心和与时俱进、实事求是的思想路线。当前，我国社会保障体系正处于深化改革的关键时期。在此背景下，回顾建党100年来中国社会保障制度的演变历程，深入审视其间的经验教训，探究社会保障发展的基本理念与总体趋势，对今后我国社会保障事业的建

[作者简介] 董克用，清华大学社会科学学院教授、博士生导师；沈国权，中国人民大学公共管理学院硕士研究生。

设具有十分重要的意义。

一、百年社会保障的发展历程

(一) 建党后社会保障思想的萌芽(1921—1948)

1921年7月23日,党的第一次全国代表大会的召开,宣告了中国共产党的正式成立。中国共产党在旧中国落后的经济文化水平和半殖民地半封建社会的时代背景下,确立反帝反封建的民主革命目标,同时在社会保障领域进行了有益的探索。

大革命时期,党关于社会保障的主张主要体现在领导工人运动的政治纲领和宣言当中。1922年7月,党的二大宣言在一大纲领基础上,制定了中国共产党在民主革命阶段的主要纲领,其中在保障工人和贫农的利益方面,提出了“改良工人待遇的主张,包括废除包工制,实行八小时工作制,工厂设立工人医院及其他卫生设备,建立工厂保险,保护女工和童工,保护失业工人”等内容,这是中国共产党首次作出有关社会保障的论述。^[2]同年8月,中国劳动组合书记部拟定《劳动法大纲》,其中规定“一切保险事业,须由工人参加规定之,以保障所有在政府的、公共的、私人的企业和机关内的工人之损失或危险。保险费完全由雇主或国家出之,受保护者决不分担”,提出了关于劳动工伤保险制度建立程序和筹资原则的初步设想;还规定“体力的女工产前产后各八星期休工;其他工作之女工,产前产后各六星期休工,均照常领取工资”。^[3]这是党最早关于生育保险的相关思想和主张。1923年6月,党的三大通过的党纲草案明确提出“制定强迫的劳工保险法(灾病死伤的抚恤等),工人有参与办理保险事项之权”和“救济失业之工人”,从呼吁立法的角度发展了党有关社会保障的主张。^[4]1925年5月,党的第二次全国劳动大会通过的《经济

斗争决议案》首次使用“社会保险”这一概念,提出“应实行社会保险制度,使工人于工作死亡时能得到赔偿;于疾病失业老年时能得到救济”。^[5]1926年5月,党的第三次全国劳动大会通过了《劳动法大纲决议案》,决议重申设立劳动保险制度,费用由雇主或国库承担。^[6]1927年5月,党的五大通过的《政治形势与党的任务议决案》提出:“为实现工人在革命中的领导权起见,应当实行救济失业和劳动保险及恤老金。”^[7]同年6月,第四次全国劳动大会重申“对不可避免的疾病、死伤、失业、衰老等,实行社会劳动保险”的主张。1928年7月,在党的六大提出的十大政纲中再次提到“实行失业救济与社会保险等”。^[8]

进入武装斗争时期后,党在苏区开始了社会保障实践性尝试。1928年,在党的六大上,中央关于《苏维埃政权组织问题决议案》中确定了社会保险部作为苏维埃委员会五个部门之一。^[9]1931年,劳动人民委员部随中华苏维埃临时中央政府的成立应运而生,内设社会保险局和失业工人局,随后制定并颁布《中华苏维埃共和国劳动法》,在革命政权控制区域搭建起了社会保障制度的框架雏形。^[10]抗日战争时期,民族矛盾成为主要矛盾,党的任务重心转向建立抗日民族统一战线,社会保障工作的重点发生变化,边区不再施行苏区制定的社会保险制度,提出“改良工人生活”和“使资本家有利可图”相结合的方针,并实行灾荒救济和拥军优属政策。

自诞生至取得全国政权的28年时间里,中国共产党把建立社会保障制度作为重要的政治目标之一,带领工人阶级和劳动群众广泛开展争取社会保障权利的斗争。旧中国是一个经济落后的半殖民地半封建社会,劳动人民深受帝国主义、封建主义和官僚资本主义三座大山的压迫,工人的劳动条件十分恶劣,待遇低下。在战乱、动荡的环境下,党通过领导工人运动,提出了社会保

庆祝中国共产党成立100周年

障的主张和政策,在部分地区或工厂建立起了一些基本的保险项目,实现了中国社会保障体系的最初思想与实践尝试。

(二)传统社会保障制度的诞生与动荡(1949—1977)

1.传统社会保障制度的建立与调适(1949—1965)

新中国成立之初建立的传统社会保障制度主要包括劳动保险制度、社会救济制度及其他保障项目,其中以劳动保险制度为核心内容。

新中国社会保障的实践始于中央人民政府1949、1950年对受灾人民和失业工人社会救济的行动。在这一期间,政务院先后颁布《关于生产救灾的指示》《关于救济失业工人的指示》两份社会保障政策性文件,劳动部颁布《救济失业工人暂行办法》,通过大规模的应急救济活动,迅速化解新中国初期人民的生存危机,稳定灾区与重要城市的社会秩序。

1951年,《中华人民共和国劳动保险条例》(中华人民共和国政秘字[134号命令])的颁布标志着新中国社会保障制度正式建立。经过1953、1956年两次修订,实现了除城镇机关和事业单位以外的所有企业全覆盖。在劳动保险制度下,职工可以享受工伤待遇、医疗待遇、养老待遇、死亡待遇以及生育待遇。劳动保险保障范围广、覆盖面宽、惠及职工家属,为绝大多数城镇居民提供了稳定的保障。针对国家机关和事业单位人员、退伍军人的保障,1952年,政务院颁布《关于全国各级人民政府、党派、团体及所属事业单位的国家工作人员实行公费医疗预防的指示》和《国家工作人员公费医疗预防实施办法》;1955年,国务院颁布《国家机关工作人员退休处理暂行办法》和《国家机关工作人员退职处理暂行办法》;1958年,国务院发布《关于现役军官退休处理的暂行规定》,由此建立起了一套由公费医疗、退休制度以及抚恤制度等组成的公职人员社会保障

制度,解除了国家机关、民主党派、人民团体和事业单位工作人员生老病死的后顾之忧。

农村的社会保障是集体经济的产物,主要由“五保”制度和农村合作医疗两大部分构成。以1956年发布的《高级农业生产合作社示范章程》和1960年出台的《全国农业发展纲要》(中华人民共和国主席令2届第15号)两个法律性文件为依据,我国农村的“五保”制度正式建立,为缺乏劳动力、生活没有依靠的鳏寡孤独的农村社员提供能胜任的劳动岗位,同时在生活上给予适当帮助,做到“保吃、保穿、保烧、保教、保葬”。农村合作医疗制度的实施以1960年中共中央转发卫生部《关于人民公社卫生工作几个问题的意见》为标志,依托农村集体经济,通过大规模培训“赤脚医生”,采取互助合作的形式来满足农村居民的疾病医疗需求。“五保”制度与农村合作医疗制度,连同免费型的基础教育制度,一起构成了新中国农村初级社会保障体系,为农村居民提供了基础的医疗保障、教育保障以及基本生活保障。

新中国成立之初,在社会经济发展水平落后的情况下,党和国家高度重视社会保障体系建设,逐步建立起一套与计划经济体制相适应的社会保障制度。城镇的社会保障制度实质上是职工在低工资条件下享有的低水平的企业福利待遇。在农村,由于国家有限的财力,其社会保障体系以集体所有制经济为支撑,实质上是集体组织成员之间的互助,中央政府主要承担农村地区的救灾备荒等救助工作。

2.从国家保障转化为企业保障(1966—1977)

1966至1977年间,城镇传统的“国家—单位保障模式”蜕化为“企业保险”,职工的保障完全转变为企业内部事务,从全国统筹演变为企业自保。造成这一状况的原因有以下三点:第一,制度赖以运转的管理主体——整个工会系统

基本处于瘫痪状态。负责管理劳动保险总基金的全国总工会于1967年停止运作；负责资金使用和管理的地方和基层工会运转受阻，难以开展正常工作；第二，全民所有制企业大面积亏损，制度的融资能力受到限制。因企业生产秩序被破坏，1976年全民所有制企业亏损比例达到31.52%，难以维持正常缴费；第三，国营企业被禁止提取劳动保险金。1969年财政部印发的《关于国营企业财务工作中几项制度改革的意见（草案）》决定“国营企业一律停止提取劳动保险金”“企业的退休职工、长期病号工资和其他劳保开支，改在企业营业外列支”，社保基金由国家兜底下降为“单位责任制”。新中国社会保障的进程在这十年中陷入制度中断的境况，单位保障特征凸显。城镇社会保障体系受到较大冲击，各类管理机构停止运作，劳动保险制度失去组织基础和基金管理基础，职工保障沦为企业内部事务，不过国家仍然承担着保障的最后责任。

与此同时，农村合作医疗制度逆势而兴、发展迅速。1965年，面对合作医疗保险覆盖率下降的局面，毛泽东作出“把医疗卫生工作的重点放到农村去”的指示。^[11]在此期间，我国实施城市巡回医疗队下乡政策，并在农村培养“半农半医”的“赤脚医生”。城镇知识青年的上山下乡运动也为农村医生提供了重要的人力支持。此外，财政和集体经济提供资金建设卫生院，群众集体出资建立农村合作医疗站，有效解决了农村的卫生问题。截至1977年年底，我国约有“赤脚医生”160万，卫生员约350万，接生员约70多万，农村合作医疗农村人口覆盖率达90%，^[12]满足了农村大部分人的基本卫生需求，并得到了国际社会的重视，被世界卫生组织、世界银行誉为“发展中国家解决卫生经费的唯一范例”。

（三）现代社会保险制度的建立与发展（1978年至今）

1978年12月，党的十一届三中全会重新确

立了解放思想、实事求是的思想路线，把工作重点转移到现代化建设上来，并作出了改革开放重大决策。在改革开放的推动下，我国逐步从计划经济体制转向社会主义市场经济体制，社会保障制度改革也朝着适应社会主义市场经济的方向转变。

1. 社会保障制度的恢复与转型（1978—1992）

1978年3月，第五届全国人大第一次会议通过的《中华人民共和国宪法》，对养老保障、医疗保障、社会福利、贫困救助及军烈属生活保障等方面作出了原则性规定。1978年6月，国务院颁布了《关于安置老弱病残干部的暂行办法》和《关于工人退休、退职的暂行办法》（国发〔1978〕104号，下称“104号文”），详尽规定了干部离休、退休退职政策和全民所有制、事业单位、党政机关、群众团体工人的退休退职政策，恢复了中断多年的干部与国营企业职工退休退职制度。对于集体所有制企业职工，1977年12月，轻工业部、财政部和国家劳动总局颁布《关于手工业合作工厂劳动保险福利待遇标准和劳保费用列支问题的通知》（轻物财字〔1977〕116号），恢复集体企业十多年前建立的劳动保险制度，并规定退休待遇标准应与国营企业职工一视同仁。对于未实行劳动保险制度的集体企业，1980年，财政部和国家劳动总局印发了《关于城镇集体所有制企业的工资福利标准和列支问题的通知》（财字〔1980〕17号），规定这些企业职工的劳动保险费用可以在营业外或其他项目下列支，免征企业所得税。截至1984年年底，全国集体企业实行《劳动保险条例》或参照国营企业实行退休退职制度的职工占职工总数的比例达62.9%。^[13]

1984年10月，党的十二届三中全会通过的《中共中央关于经济体制改革的决定》指出，企业要成为“相对独立的经济实体”，成为“自主经营、自负盈亏的社会主义商品生产者和经营

庆祝中国共产党成立100周年

者”，这对城镇社会保障制度的改革提出了两大难题：第一，要让企业成为自主经营、自负盈亏的经济实体，就必须创造公平竞争的条件，解决各企业内部退休费用畸轻畸重的问题；第二，企业自负盈亏后存在破产和倒闭的风险，一旦失去企业的依托，已退休和潜在退休人员的基本生活将会失去保障。为回应微观主体公平竞争的需求，保障工人的基本权利，中国开始了企业保险向社会保险转化的探索。

从1984年开始，中央和地方开始尝试退休费用的社会统筹。江苏省泰州市、广东省东莞市和江门市、辽宁省黑山县、四川省自贡市等地纷纷开展国营企业退休费用社会统筹的试点。1986年7月，为配合国营企业劳动制度改革，国务院印发《关于发布改革劳动制度四个规定的通知》（国发〔1986〕77号），明确提出对劳动合同制工人退休养老实行社会统筹。1987年3月，中央财经领导小组会议决定建立各级退休费用统筹管理委员会。同年5月，劳动人事部发布《关于设立各级退休费用统筹管理委员会的通知》（劳人险〔1987〕5号），对退休费用统筹工作进行统一管理，开启了各地建立社会保险经办机构管理的先河。截至1986年，全国实现了县、市一级的养老保险费社会统筹。1991年6月，国务院在总结各地改革经验的基础上，颁布《关于企业职工养老保险制度改革的决定》（国发〔1991〕33号），首次提出建立多层次养老保险体系框架，明确基本养老保险实行“省级统筹”。截至1994年，先后有北京、上海、四川等13个省/自治区/直辖市实现了省级统筹。

自1987年起，职工大病医疗费用社会统筹和退休人员医疗费用社会统筹开始在北京、四川等地区的部分行业和县市进行试点。1989年3月，国务院转批国家体改委《关于1989年经济体制改革要点的通知》（国发〔1989〕24号），决定在湖南省株洲、湖北省黄石、吉林省四平 and 辽宁

省丹东进行公费医疗保险制度改革试点，在深圳、海南进行社会保障综合改革试点，其基本思路是提高医疗保险制度的社会化程度，实施医疗费用在政府、用人单位和医院之间的三方负担，标志着我国社会医疗制度进入实质性改革阶段。1992年9月，在总结各地经验的基础上，劳动部颁布了《关于试行职工大病医疗费用社会统筹的意见的通知》（劳险字〔1992〕25号），随后各地区相继开展不同程度的大病医疗费用社会统筹。

在失业保险方面，1986年国务院发布《国营企业职工待业保险暂行规定》（国发〔1986〕77号），标志着待业保险制度的建立。在住房制度方面，1988年2月，国务院颁布《关于印发在全国城镇分期分批推行住房制度改革实施方案的通知》（国发〔1988〕11号）、《关于转发国务院住房制度改革领导小组鼓励职工购买公有旧房意见的通知》（国办发〔1988〕13号），开启了中国住房福利制度改革的征程。

1984年10月，党的十二届三中全会将以家庭联产承包为主的责任制、统分结合的双层经营体制作为我国农村集体经济组织的一项基本制度，原来的“一大二公”体制被取消，农村集体经济的动员能力和经济实力大幅下降。在此背景下，国务院1991年出台《关于企业职工养老保险制度改革的决定》（国发〔1991〕33号），最早提到“农村的养老保险改革由民政部负责”。随后，民政部于1991年至1993年间共发布了13个文件，其中1992年发布的《县级农村社会养老保险基本方案（试行）》（民办发〔1992〕2号）最为系统地规定了农保的基本政策，明确了保险对象、资金筹集办法、待遇领取和计发标准、基金统筹层次等内容，并提出建立个人账户，由县级政府设立农保基金管理委员会进行管理。

改革开放之后的16年间，我国社会保障制度完成了恢复与重建，并开始了社会化的探索。在经济体制转型的大浪潮下，社会保障制度为适

应国有企业改革的需要,以企业退休费用的社会统筹为起点,先后启动了养老、医疗、失业、工伤和生育费用社会统筹试点,自下而上地促进了企业保险向社会保险的转变,多元的社会保障体系框架雏形初现,开启了社会保障改革的征程。

2. 现代社会保障制度的框架初步构建(1993—2002)

1993年11月,党的十四届三中全会通过的《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》提出“加快改革开放和社会主义现代化建设步伐”,将社会保障确认为市场经济体系的五大支柱之一,提出“实行社会统筹和个人账户相结合”“建立多层次的社会保障体系”“社会保险行政管理和社会保险基金经营要分开”原则,确立了社会保障体系的改革方向。

养老保险方面,1995年3月,国务院下发《关于深化企业职工养老保险制度改革的通知》(国发〔1995〕6号),提出了“统账结合”的两种实施方案,允许各地自行选择进行试点。1997年7月,在总结各地实践经验的基础上,国务院颁布了《关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》(国发〔1997〕26号),核心内容是“三统一”,即统一企业和职工个人的缴费比例,统一个人账户规模,统一养老金计发办法,标志着我国城镇职工基本养老保险制度的初步建立。1998年8月,国务院将行业统筹业务移交地方管理,基本养老保险由条块分割管理统一为属地管理。2000年,国务院印发《关于城镇社会保障体系改革的试点意见》(国发〔2000〕42号),决定从2001年开始首先在辽宁进行做实个人账户的试点。在农村,国务院于1994年颁布《农村五保供养工作条例》(中华人民共和国国务院令〔第141号〕),规范了制度实施对象和保障内容,将筹资方式改为“村提留或者乡统筹费”。1999年,国务院批转《保险业整顿与改革方案的通知》(国发〔1999〕14号),提出清理整顿

农村社会养老保险,停办新业务,农村社会养老制度因此而陷入停滞。

医疗保险方面,1994年4月,国家体改委等四部门联合制定了《关于职工医疗制度改革的试点意见》(体改分〔1994〕51号),随后在江西省九江市、江苏省镇江市开展职工医疗保险制度的试点工作,探索“统账结合”的医疗保险制度。1998年12月,国务院印发《关于建立城镇职工基本医疗保险制度的决定》(国发〔1998〕44号),正式确立了社会统筹和个人账户相结合、单位和职工共同缴费、覆盖城镇所有用人单位的职工基本医疗保险制度。与此同时,通过实施大额医疗费用补助办法、公务员医疗补助措施、企业补充医疗保险计划,实行针对特困群体的社会医疗制度,建立起了多层次医疗保障体系。在农村,2002年10月,党中央和国务院颁布《关于进一步加强农村卫生工作的决定》(中发〔2002〕13号),提出建立新型农村合作医疗制度,并在一些省市进行试点。

失业保险方面,1993年4月,国务院颁布《国营企业职工待业保险规定》(中华人民共和国国务院令〔第110号〕),提出通过建立下岗职工基本生活保障制度、待业保险制度、城镇居民最低生活保障制度来保障下岗、失业职工的基本生活,并将待业保险覆盖范围扩大至国营企业所有职工。1999年1月,国务院发布《失业保险条例》(中华人民共和国国务院令〔第258号〕),将只适用于国营企业“待业保险”扩展到所有城镇企事业单位,建立起了覆盖所有企事业单位的失业保险制度。工伤保险方面,1996年8月,劳动部印发《企业职工工伤保险试行办法》(劳部发〔1996〕266号),规定了工伤保险的管理程序、认定条件、支付标准,设立工伤保险基金,建立了工伤保险制度。生育保险方面,1994年,劳动部颁布《企业职工生育保险试行办法》(劳部发〔1994〕504号),将原来企业和单位负担和管理的生育保障

庆祝中国共产党成立100周年

方式改为实行社会统筹,推动了生育保险制度发展。

社会救助方面,国家逐步建立和完善了城市居民最低生活保障制度。国务院于1997年9月印发的《关于在全国建立城市居民最低生活保障制度的通知》(国发〔1997〕29号),以及在1999年9月颁布的《城市居民最低生活保障条例》(中华人民共和国国务院令〔第271号〕),标志着城市低保开始走向规范化、法制化。这一时期,弱势群体保障制度逐步发展完善。在残疾人保障方面,《中华人民共和国残疾人保障法》(中华人民共和国主席令第36号)于1991年5月开始施行;在未成年人保护方面,《中华人民共和国未成年人保护法》(中华人民共和国主席令第50号)自1992年1月实施;在妇女和老年人权益方面,1992年10月,《中华人民共和国妇女权益保障法》(中华人民共和国主席令第58号)实施,1996年10月,《中华人民共和国老年人权益保障法》(中华人民共和国主席令第73号)施行。

我国在确立社会主义市场经济体制的发展方向之后,社会保障领域的各项改革同步进行。职工基本养老保险从两种“统账结合”实施办法走向统一,职工基本医疗保险从“两江试点”迈向全面推进,国有企业待业保险嬗变为覆盖范围更广的失业保险,工伤保险和生育保险在试点中不断发展,新型农村合作医疗、城市低保制度和社会保险费征缴条例应运而生,弱势群体保障制度日益完善,社会保障制度体系的制度框架基本形成。这一时期的社会保障制度主要包括两个层次:一是面向低收入阶层的社会救助制度,包括下岗职工基本生活保障制度、城市最低生活保障制度、医疗救助制度、灾害救济及其他社会救助措施,以防止因贫困产生的生活危机;二是面向劳动者和城乡居民的各项社会保险制度,包括基本养老保险、基本医疗保险、失业保险、工伤保险、生育保险等,解除了国民的后顾之忧,实现整个社

会的和谐发展。

3. 新时代社会保障制度发展阶段(2003年至今)

2002年11月,党的十六大在全面建设小康社会的目标下,提出了“健全社会保障体系”“建立同经济发展水平相适应的社会保障体系”的要求,明确坚持统账结合的社会保险制度,健全失业保险和城镇居民最低生活保障制度,积极探索建立农村养老、医疗保险和最低生活保障制度。社会保障体系建设进入到以政府基本公共服务均等化为主线的新发展阶段,覆盖面开始往城乡居民扩展。

养老保险方面,2005年,国务院下发《关于完善企业职工基本养老保险制度的决定》(国发〔2005〕38号),提出改革待遇调整和计发办法、调整个人账户规模、推进做实个人账户以及将非国有企业、城镇个体工商户和灵活就业人员纳入保障范围四大核心举措。2009年9月,国务院颁布《新型农村社会养老保险试点的指导意见》(国发〔2009〕32号),决定施行新型农村社会养老保险试点。2011年6月,国务院印发《关于开展城镇居民社会养老保险试点的指导意见》(国发〔2011〕18号),决定建立城镇居民养老保险制度,这标志着在制度层面,实现了基本养老保险的全覆盖。2014年2月,国务院出台了《关于建立统一的城乡居民基本养老保险制度的意见》(国发〔2014〕8号),将“新农保”和“城居保”合并成为“城乡居民基本养老保险”。2015年1月,国务院颁布《关于机关事业单位工作人员养老保险制度改革的决定》(国发〔2015〕2号),决定于2014年10月1日对机关事业单位工作人员养老保险和城镇企业职工基本养老保险进行“并轨”,意味着城镇的职工基本养老保险制度完成了统一。

医疗保险方面,2003年1月,国务院转发卫生部等部门制定的《关于建立新型农村合作医疗制度的意见》(国办发〔2003〕3号),明确了

建立新农合制度的目标、原则和实施细节，并要求各地组织试点。2006年，卫生部等七部门联合发布《关于加快推进新型合作医疗试点工作的通知》（卫农卫发〔2006〕13号），决定扩大新农合的试点范围。2007年7月，国务院发布《关于开展城镇居民基本医疗保险试点的指导意见》（国发〔2007〕20号），标志着基本医疗保险在制度层面实现全覆盖。2012年8月，国家发改委等六部委下发《关于开展城乡居民大病保险工作的指导意见》（发改社会〔2012〕2605号），探索建立重特大疾病保险制度。2016年1月，国务院颁发《关于整合城乡居民基本医疗保险制度的意见》（国发〔2016〕3号），提出整合新型农村合作医疗和城镇居民基本医疗保险制度，建立统一的城乡居民基本医疗保险制度。2016年3月，“十三五”规划纲要提出将生育保险和基本医疗保险进行合并。

失业保险方面，2004年1月，《工伤保险条例》（中华人民共和国国务院令〔第375号〕）正式施行，为职工权益与安全生产提供保障。

社会救助方面，2003年，民政部等三部门发布《关于实施农村医疗救助的意见》（民发〔2003〕158号），2005年2月，国务院转发《关于建立城市医疗救助制度试点工作意见》（国办发〔2005〕10号），标志着农村和城市医疗救助制度相继建立。2007年7月，国务院颁发《关于在全国建立农村最低生活保障制度的通知》（国发〔2007〕19号），要求各地从实际情况出发，建立农村最低生活保障制度。2014年2月，国务院颁发《社会救助暂行办法》（中华人民共和国国务院令〔第649号〕），将最低生活保障、特困人员供养、受灾人员救助、医疗救助、教育救助、住房救助、就业救助、临时救助共八项制度以及社会力量参与作为社会救助的基本内容，建立起具有中国特色的社会救助体系。

补充保障方面，2004年《企业年金试行办法》（中华人民共和国劳动和社会保障部令〔第20

号〕）的颁布，标志着我国企业年金制度的正式建立。2015年，国务院发布《机关事业单位职业年金办法》（国办发〔2015〕18号），开始实施职业年金制度。2018年，财政部等五部委联合印发《关于开展个人税收递延型商业养老保险试点的通知》（财税〔2018〕22号），决定开展税收递延型商业养老保险的试点，标志着我国第三支柱个人养老金制度逐渐落地。

回顾党的十六大以来的社会保障制度改革，多层次、社会公平和制度可持续成为社会保障制度改革的总体目标，以社会保险、社会救助为核心的社会保障体系框架不断发展完善，各类补充保障项目日益多元。这一阶段的改革呈现出以下几个特点：一是多层次社会保障体系建设积极推进，大病保险制度、企业年金、职业年金相继建立，长期护理保险制度试点范围继续扩大；二是社会保险制度结构不断优化，其间建成了统筹城乡的基本养老保险制度和基本医疗保险制度，实施医疗保险与生育保险的合并，实现机关事业单位职工和企业职工基本养老保险制度并轨；三是社会救助制度创新发展，包括医疗救助、农村和城镇最低生活保障制度在内的各项制度得以建立与完善，社会救助制度从残补型走向制度型，构建起了中国社会保障体系的兜底保障线。

二、百年社会保障发展的成就与经验

（一）社会保障体系取得的成就

在共产党的领导下，中国社会保障总体上经历了从新中国成立前社会保障思想的萌芽，到新中国成立后与计划经济体制相适应的国家单位保障模式，再发展为改革开放后与市场经济体制相适应的国家社会保障模式。覆盖全民、城乡统筹、权责清晰、保障适度、可持续的多层次社会保障制度体系基本成型，制度覆盖率不断提高，项目不断扩展，保障水平不断提高。

庆祝中国共产党成立100周年

在社会保险领域,基本医疗保险在2009年实现制度全覆盖和人群的基本覆盖,参保率持续稳定在95%以上。^[14]基本养老保险在2012年实现制度全覆盖。截至2020年年底,职工基本养老保险、职工基本医疗保险、城乡居民基本养老保险、城乡居民基本医疗保险、失业保险、工伤保险参保人数分别达到45638万人、34123万人、54244万人、101576万人、21689万人、26770万人,社会保险制度基本成型,覆盖面不断扩展。在社会救助领域,我国建成了覆盖城乡的综合性救助制度安排,到2019年年末,全国共有439.1万人享受农村特困人员救助供养,最低生活保障对象有4426.8万人,临时救助993.2万人次,医疗救助7050万人次,基本实现应救尽救。此外,社会服务、保障性住房、义务教育、老年人服务等社会福利事业也得到全面发展,到2019年年末,全国共有3579.1万人享受老年人补贴,社会服务床位803.6万张。

(二) 社会保障体系建设取得的经验

1. 政策制定中顶层设计与分散试点相结合

中国社会保障体系建设涉及诸多子制度的顶层设计,为应对复杂多变的社会经济环境,尤其是改革开放以来经济体制的转变,我国社会保障形成了顶层设计与分散试点相结合的政策构建模式。这是一种在中央选择性控制下通过地方试验获得经验借鉴的学习机制,经历了从“从无到有、以点带面”到“在顶层规划与科学统筹的基础上,在多种政策方案中进行有中择优”的转变。^[15]我国在从传统社会保障制度过渡到现代社会保障制度的过程中,多数政策采用了试点先行、渐进改革的方案,职工基本养老保险、职工基本医疗保险、农村社会养老保险、新型农村社会养老保险、新型农村合作医疗保险、城镇居民基本医疗保险、城镇居民社会养老保险、长期护理保险、城市医疗救助等制度的制定过程中均出现了政策试点的影子。

2. 社会保障发展与人民需求和经济发展水平相适应

中国社会保障事业的发展,适应了特定历史条件下的经济体制,与当代中国发展进程相统一。在制度的构建历程中,为中国人民谋幸福、为中华民族谋复兴作为中国共产党的初心与使命,也始终是社会保障体系改革和发展的取向。

在旧中国,广大人民长期处于帝国主义、封建主义和官僚资本主义三座大山的压迫下,基本人权难以得到保障,中国共产党在建党次年就提出了有关社会保障的宣言,通过组织领导工人运动,为劳动者争取权利,进行反帝反封建的斗争,其间展开了一些社会保障项目的实践。新中国成立后,我国建立了以公有制为基础,强调国家、集体、个人利益高度一致的社会主义基本制度。^[16]政府依靠“一大二公”的计划经济体制,迅速建立起“低水平、广覆盖”的社会保障制度,利用较低的成本支撑惠及城乡的均等化保障体系,为新中国的工业化进程立下了汗马功劳。^[17]改革开放以后,随着社会主义市场经济体制改革,我国社会保障制度实现了根本转型,现代社会保障制度以“公平正义、互助共济”为基本理念,在保障民生中维持了社会总体稳定,促进了经济增长。

建党100年来,我国社会保障事业取得了长足的发展。党的十九届五中全会指出,我国已转向高质量发展阶段,但同时发展不平衡不充分问题依旧突出,城乡区域发展和收入分配差距较大,民生保障存在短板,提出要全面建成多层次社会保障体系。这是在科学研判国情的基础上,从为人民谋幸福的初心出发,对新时期社会保障体系建设作出的重大决策。社会保障肩负着保障民生、促进社会公平、满足人民美好生活需要的重大职责,面对日趋复杂的国内和国际环境,建设更高质量的中国特色社会保障体系仍然任重道远。

[参考文献]

[1]董克用,孙博.社会保障概念再思考[J].社会保障研究,2011(5).

- [2]中国共产党中央委员会. 中国共产党第二次全国代表大会宣言[EB/OL]. 共产党员网, http://fuwu.12371.cn/2012/09/17/ARTI1347854076922543_3.shtml, 2012-09-17.
- [3]中国劳动组合书记部. 劳动法草案大纲[EB/OL]. 中文马克思主义文库, <https://www.marxists.org/chinese/reference-books/ccp-1921-1949/01/129.htm>, 2021-04-07.
- [4]中国共产党中央委员会. 中国共产党党纲草案[EB/OL]. 共产党员网, <http://fuwu.12371.cn/2012/09/17/ARTI1347873296333989.shtml>, 2012-09-17.
- [5]中国共产党中央委员会. 经济斗争决议案[EB/OL]. 中国共青团, http://www.ccyl.org.cn/history/congress/documents/200612/t20061211_5504.htm, 2006-11-10.
- [6]中华全国总工会中国职工运动史研究室. 中国历次全国劳动大会文献[M].工人出版社, 1957:112.
- [7]中国共产党中央委员会. 政治形势与党的任务议决案[EB/OL]. 共产党员网, <http://fuwu.12371.cn/2012/09/20/ARTI1348125720450687.shtml>, 2012-09-20.
- [8]中国共产党中央委员会. 中国共产党六大制定中国革命现阶段的十大政纲[EB/OL]. 共产党员网, <http://fuwu.12371.cn/2012/09/21/ARTI1348208495600168.shtml>, 2012-09-21.
- [9]中国共产党中央委员会. 苏维埃政权的组织问题决议案[EB/OL]. 共产党员网, <http://fuwu.12371.cn/2012/09/21/ARTI1348210233012553.shtml>, 2012-09-21.
- [10]中华苏维埃共和国中央执行委员会. 中华苏维埃共和国劳动法[EB/OL]. 中文马克思主义文库, <https://www.marxists.org/chinese/reference-books/ccp-1921-1949/07/068.htm>, 2020-05-19.
- [11]姚力. 《把医疗卫生工作的重点放到农村去》——毛泽东“六·二六”指示的历史考察[J]. 当代中国史研究, 2007(3).
- [12]张开宁. 从赤脚医生到乡村医生[M].昆明:云南人民出版社, 2002:18.
- [13]邓力群. 当代中国的职工工资福利和社会保险[M].北京:中国社会科学出版社, 1987:307.
- [14]李珍. 基本医疗保险70年:从无到有实现人群基本全覆盖[J]. 中国卫生政策研究, 2019(12).
- [15]刘然. 并非只为试验:重新审视试点的功能与价值[J]. 中国行政管理, 2020(12).
- [16]郑功成. 中国社会保障70年发展(1949—2019):回顾与展望[J]. 中国人民大学学报, 2019(5).
- [17]马杰, 郑秉文. 计划经济条件下新中国社会保障制度的再评价[J]. 马克思主义研究, 2005(1).

责任编辑:文心

A Development History to the Social Security System under the Leadership of the Communist Party of China over the Century

Dong Keyong & Shen Guoquan

[Abstract] The CPC's thoughts on social security first appeared in the Second National Congress, which was institutionalized with the founding of the People's Republic of China in 1949. Under the goal of CPC to seek happiness for the people, the social security system has generally experienced the embryonic stage of social security ideology, the stage of traditional social security which is compatible with the planned economic system, and the stage of modern social security that is compatible with the socialist market economic system. The three stages reflect the complementary strategies of economic development and social security system reform. Since the 19th national Congress of the CPC, the social security system is confronted with new challenges and opportunities, and there are problems such as unbalanced and inadequate development of the social security system. In the future, efforts should be made to construct a multi-level social security system and to promote the high-quality development of China's social security undertakings.

[Key Words] Social Security; Centennial of the Founding of CPC; Development