

# 中国共产党社会保障思想的百年演进

宋学勤,肖平

(中国人民大学马克思主义学院,北京 100872)

[摘要]民主革命时期,中国共产党以支援革命战争和增进人民福利为出发点,以解决群众生产生活问题为抓手,加强对工人、伤残军人及军属、灾民与难民等重点革命群体的保障。社会主义建设时期,中国共产党将发展人民福利事业视为新中国社会建设的重要内容,在以工业化建设为重心的前提下,强调改善人民生活,并依托计划经济体制建立起具有板块分割和城乡二元结构特点的全国性社会保障制度。改革开放新时期,随着中国共产党执政理念从以经济建设为中心、效率优先转变为加强以保障和改善民生为重点的社会建设,社会保障也从为经济改革服务转向维护社会公平,覆盖城乡居民的社会保障体系逐步建立。进入新时代,为满足人民美好生活需要与实现社会公平,中国共产党以推动社会保障政策衔接与制度整合、健全多层次社会保障体系为抓手,不断促进社会保障事业高质量发展可持续发展。

[关键词]中国共产党;社会保障;社会公平

[基金项目]2019年度教育部人文社会科学项目高校示范马院和团队建设项目“习近平新时代中国特色社会主义思想有机融入‘中国近现代史纲要’课教学研究”(19JDSZK036);中国人民大学21世纪中国马克思主义研究协同创新中心阶段性成果

[作者简介]宋学勤(1970—),女,河南永城人,中国人民大学马克思主义学院教授、博士生导师,主要从事中共党史研究。

肖平(1992—),女,湖北利川人,中国人民大学马克思主义学院在读博士生,主攻中国近现代史基本问题研究、中共党史。

[中图分类号]D23;K207 [文献标识码]A [文章编号]1003-7071(2021)04-0011-09 [收稿日期]2020-10-20

“社会保障关乎人民最关心最直接最现实的利益问题。”<sup>[1]</sup>所以,它不仅是一个经济问题,更是社会问题和政治问题。在社会变革、动荡与调整期,社会保障事关社会转型与社会变迁之成败。近年来,学术界围绕社会保障问题,从不同学科视角作了探讨。如从马克思主义视角探讨经典作家社会保障思想及其中国化;从政治学视角探讨社会保障承载的关乎政权兴亡的政治价值;从经济学视角探讨财政社会保障改革;从伦理学视角探讨社会保障蕴含的社会伦理关系;从公共管理学视角探讨社会保障与服务型政府构建;从法学视角探讨社会保障法治化进程。以上探讨,尽管取得了较丰硕成果,但迄今仍缺乏对中国共产党社会保障思想的系统性研究。中国共产党社会保障思想,是指中国共产党关于如何保障社会成员在遇到年老、失业、伤残、患病、生育、意外灾害等情况下其基本生活不受影响,以及根据经济社

会发展状况,提高人民生活质量的各主张、认识和理论,其核心内涵与基本诉求是实现社会公平。实际上,中国共产党自成立以来即围绕社会保障问题作了多方面的理论思考与实践探索,积累了丰富的历史经验。时值中国共产党成立一百周年,结合其在革命、建设、改革不同时期所面临的形势与社会环境,考察其社会保障思想的发展与演变,有助于深化中国共产党社会保障思想史研究,更有助于推动新时代社会保障事业的高质量发展和可持续发展。

## 一、民主革命时期:以支援革命战争和增进人民福利为出发点

新民主主义革命时期,中国共产党将保障和改善群众生活视为夺取革命胜利的重要抓手,无论是保障工人利益还是保障革命军人及军属的基本生

活,抑或是对弱势群体的救助,都围绕支援革命战争和增进人民福利这一目标而展开。实施社会保障,增进人民福利,为夺取革命胜利准备了社会民众基础;支援革命战争,顺利取得政权,为更好地实施社会保障和增进民生福祉创造了根本政治前提,二者相互促进,共同构成了中国共产党社会保障思想的内容。

#### (一) 将解决民众生产、生活问题视为夺取革命胜利的重要抓手

早在1924年,蔡和森就提出“真正的革命行动是要建筑在工农群众现实的利益之上”<sup>[2] P677</sup>。在战争环境下,维护民众利益就是要解决民众的生产、生活问题,保障民众基本生活,使民众能生存下去。1933年,毛泽东从开展经济建设的角度强调了改善民众生活之于革命的重要性,认为如不开展经济建设,就会“影响到工农的生活,使工农生活不能改良”,不仅革命战争的物质条件无法获得保障,亦会影响红军队伍的壮大,“这就不是服从战争,而是削弱战争”<sup>[3] P119-120</sup>。1934年,他进一步就如何动员民众参加革命时提出要“解决群众的生产和生活的问题”,如“穿衣问题,吃饭问题,住房问题,柴米油盐问题,疾病卫生问题”<sup>[4] P70</sup>,并将组织革命战争和改善工农生活视为两大重要任务。1937年,为了提高民众的抗日积极性,刘少奇进一步提出要“取消向穷人摊派,增加对富人摊派”,“让穷人吃饱饭,好去救国”<sup>[5] P93</sup>。为发动和团结全民抗日,中共《抗日救国十大纲领》更是明确提出要“改良人民生活”,“救济失业,调节粮食,赈济灾荒”<sup>[6] P477</sup>。以解决民众生产、生活问题为突破口,有助于发动民众革命积极性,亦有助于保障战争补给。

#### (二) 保障工人利益,以改善工人生活和提高工人革命积极性

保障工人利益,既是马克思主义劳动解放理论的出发点,也是由工人阶级本身地位和作用所决定的,更是中国共产党性质之所在。20世纪初,陈独秀、蔡和森等就喊出了“劳工神圣”的口号。苏俄十月革命胜利后,李大钊更是预言,“须知今后的世界,变成劳工的世界”<sup>[7] P358</sup>。1921年召开的中共一大规定,党的性质是工人阶级政党,代表工人阶级利益。在此语境下,维护工人利益成为中国共产党社会保障思想的题中应有之义。在中国共产党早期,保障工人利益首先体现为维护劳动者的最基本劳动

权和生存权。1922年,毛泽东呼吁资本家给予劳工生存权、劳动权与劳动全收权<sup>[8] P8</sup>;李达在全国劳动大会上提出,“实行八小时工作制,制定劳动保险法”<sup>[9] P142</sup>。在土地革命时期,保障工人利益则体现为贯彻实行劳动法。中国共产党认为,“只有坚决地实行劳动法,才能改善工人群众的生活”<sup>[3] P125</sup>。在抗日战争时期,保障工人利益体现为让工人有工可做,因而主张劳动政策不宜过“左”,“加薪减时,均不应过多”,否则工厂倒闭后易引起“农民的反对、工人的失业和生产的缩小”<sup>[10] P766</sup>。在解放战争时期,保障工人利益体现为注重维护工人阶级的长远利益。中国共产党提出“劳资合作”,“改善工人生活,同时使资本家有利可图”<sup>[11] P316</sup>,反对单纯片面地追求劳动者福利的错误方针。

#### (三) 加强伤残军人及军属保障,以使军人安心作战

人民军队是中国共产党领导和开展武装斗争的先决条件。在历史上,法兰西的军事统帅拿破仑即曾因“后勤未搞好而吃了败仗”<sup>[12] P351</sup>。由此而言,中国共产党领导人和军事将领均认识到拥军优属之于战争的重要性。为解除军人的后顾之忧,中国共产党高度重视伤残军人及其军属的保障工作。土地革命时期,中国共产党将优待军人及军属与扩大红军队伍联系起来,认为“解决红军战士及其家属一切物质生活上的困难,是扩大红军的重要方法”<sup>[13] P342</sup>。在抗日战争时期,中国共产党进一步强调,“优待抗日军人与工作人员之家属,使抗战军人安心作战,工作人员安心工作”<sup>[14] P160</sup>,并要求做好残废、退伍军人的安置工作,“除了发动代耕及抚恤慰劳等以外,还帮助他们发展生产,建立自己的家务”<sup>[15] P162</sup>。同时主张,让有钱又不愿当兵的人“切实负责赡养抗日军人的家属”<sup>[16] P90</sup>。在解放战争时期,中国共产党大力开展拥军优属工作,使军属在纳税、住房、看病、耕种、购买柴米油盐等方面享受优待;对伤残军人实施“长期教养”和“安排家务”,伤亡者发给抚恤金。通过实施军人及军属保障,消除了广大将士的后顾之忧,使其能专心训练、打仗,并在社会上形成参军光荣的舆论氛围,调动广大民众参军的积极性,当时曾出现“工人、农民和青年知识分子争先恐后地参加抗日武装”<sup>[17] P568</sup>的感人情形。

#### (四) 救助弱势群体,增进民众福利,动员民众参与革命

毛泽东指出,“革命战争是群众的战争”<sup>[18] P11</sup>,只有动员和依靠民众才能进行战争。动员民众就要坚持群众路线,给民众以物质福利,加强对灾民难民、老弱病残、鳏寡孤独等弱势群体的救助。在土地革命时期,为帮助灾民难民等弱势群体,中国共产党主张开展经济战线上的运动,提倡劳动互助,帮助民众春耕,并强调如不解决民众春耕困难,那样“不但是错误,而且是革命的罪恶”<sup>[19] P303</sup>。在抗日战争时期,中国共产党将救助弱势群体作为施政纲领的重要内容之一。如陕甘宁边区施政纲领明确强调,“抚恤老弱孤寡,救济难民灾民,不使流离失所”<sup>[14] P160</sup>。此外,在晋冀鲁豫、晋绥、山东、淮北等地的施政纲领中均有此规定。解放战争时期,为救助弱势群体,中国共产党进一步提出了“不饿死一个人,不荒掉一亩地”的总口号<sup>[20] P77</sup>,并通过组织抓紧生产,倡导“省吃节约粮食救济灾民”,“互助互济,扶持就业,组织生产”<sup>[21] P320、27</sup>等方式帮助弱势群体渡过难关。

总体而言,这个时期中国共产党的主要任务是争取民族独立和人民解放,因受制于革命和战争环境,所主张和推行的社会保障:一是主要围绕解决人民的生产、生活和保障基本生存问题展开;二是尚属初步的、低水平的、低层次的;三是体系单薄,覆盖人群范围狭窄。但中国共产党在极其艰难的战争环境下开展赈灾济困,发展社会保障事业,体现了其全心全意为人民服务的宗旨,对于巩固党的群众基础、扩大根据地影响、巩固红色政权、改善军民生活、支援革命战争起到了不可或缺的作用。中国共产党将根据地视为新民主主义国家社会保障政策实验地,由于受历史环境的束缚,无法也“未能形成全国统一的制度安排”<sup>[22]</sup>,但所确立的基本原则、内容及程序等,为新中国成立后开展全国性社会保障实践奠定了基础。

## 二、新中国成立至改革开放前: 兼顾工业化建设与改善人民生活

新中国成立后,中国共产党的工作重心从战争年代领导人民夺取政权向和平年代巩固政权和维护社会稳定转变。中国共产党以苏为师,开展大规模工业化建设,并建立起社会主义制度。在此社会背景下,确立和发展人民福利事业,提高生活质量,是社会主义制度的必备内容和社会主义优越性的具体体现,也是工业化建设得以顺利推进的重要

支撑。在以工业化建设为重心的前提下,尽全力改善和提高人民生活是这一时期中国共产党社会保障思想的核心内容,并在此方针指导下,建立了与之相适应的社会保障制度。

(一) 将大力发展人民福利事业作为新中国建设的重要内容

发展社会保障事业,既是巩固新生人民政权的必要条件,也是社会主义国家的本质特征。早在中共七届二中全会上,毛泽东就从攸关革命成败的角度强调社会保障事业建设的重要性,并作出相关安排,即“首先使工人生活有所改善,并使一般人民的生活有所改善”<sup>[23] P1176</sup>。1950年,百业待举之际,董必武进一步强调将救济福利事业作为新中国“和平建设一系列工作中的一个组成部分”<sup>[24] P281</sup>。在社会主义建设时期,毛泽东读《苏联政治经济学教科书》时批评苏联不注重发展人民福利事业的做法,他强调“社会主义社会,不搞社会集体福利事业还成什么社会主义?”<sup>[25] P992</sup>。1958年,针对如何发展人民福利事业问题,中国共产党进一步提出“用共产主义的风格来办福利事业”<sup>[26] P1166</sup>。经过三年自然灾害以后,中国共产党更加认识到改善人民生活、发展社会福利事业的重要性,并将其作为重要的政治问题,深刻认识到如“不切实想办法解决,群众是会有意见的”<sup>[27] P209</sup>。

(二) 强调正确处理工业化建设与改善人民生活的矛盾

推进工业化建设,是中国共产党执政后所确立的立国之要务,但中国工业化起步之时的物力财力薄弱,又决定了必须增产节约才能将有限的资源集中到工业部门实现优先发展,而集中力量办大事,势必与改善人民生活产生矛盾。基于此,中国共产党强调要正确处理“发展生产和改善人民生活之间的矛盾”<sup>[28] P589</sup>。1956年,周恩来强调,“我们又要重工业,又要人民”,如果不重视群众的当下利益,要求群众“过分地束紧裤带”,“生活不能改善甚至还要降低水平”,就不能充分发挥群众的积极性,“即使重工业发展起来也还得停下来”<sup>[29] P230</sup>。毛泽东进一步强调,“我们的重点必须放在发展生产上”,“但发展生产和改善人民生活二者必须兼顾。福利不可不谋,不可多谋,不谋不行”<sup>[25] P988</sup>。以发展生产为重点,规定了社会保障要服从并服务于工业化发展。1958年,针对有些党员干部只顾生产的做法,毛泽东

进一步强调一定要“为群众留点余地”，“生产、生活同时抓 两条腿走路”<sup>[30] P451—452</sup>。1961年，针对大跃进运动中积累过多的错误做法，中国共产党领导人认识到，“再不能继续这样搞下去了”<sup>[31] P524—525</sup>，为此强调“有多大余力 就搞多少基本建设”，“使人民的生活一年一年好起来”<sup>[32] P210</sup>。

(三) 为处理好工业化和改善生活的矛盾，依托计划经济体制建立起具有板块分割和城乡二元结构特点的全国性社会保障制度

发展工业 需要尽力增产节约，以集中资源，但社会主义国家性质又要求必须发展人民福利事业。为了处理好二者之间的矛盾，既保障工业化所需的资源，又要保障改善人民生活所需要的资金，党和国家依托生产资料公有制与计划经济体制建立起具有板块分割及城乡二元结构特点的当代中国社会保障制度。

在城市，依托于各种单位，建立起城镇居民社会保障制度。1951年，政务院颁布《劳动保险条例》，以此逐步建立起包括工伤、医疗、养老、丧葬等各个方面待遇在内的适用于城镇职工的劳动保险制度。随后，又颁布《国家机关工作人员退休处理暂行办法》《关于现役军官退休处理的暂行规定》等，为机关事业单位工作人员、军官等创设了由公费医疗、退休制度、抚恤制度等组成的公职人员社会保障制度，形成带有时代鲜明特点的单位保障格局。而对于那些不属于企事业单位的人员，主要是通过民政部门予以保障，并于1959年正式建立社会福利服务机构，用于收养老弱病残幼等人员。在农村，则依托集体经济建立起“五保”、农村合作医疗等社会保障制度。以《高级农业生产合作社示范章程》《1956年到1960年全国农业发展纲要》两个法律文件为依据，建立起农村“五保”福利制度。其主要内容是对缺乏劳动力、生活没有依靠的“老、弱、孤、寡、残疾的社员”，做到保吃、保穿、保烧、保教、保葬，以此“使他们生养死葬都有依靠”<sup>[33] P423</sup>。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》的报告，合作医疗制度开始在农村实施。1965年，毛泽东针对卫生部将医疗卫生资源集中在城市，医务人员不下农村的错误做法，提出要“将医疗卫生工作的重点放到农村去”，进一步推动农村医疗卫生事业健康发展。同时，依托农村集体经济，大规模培训“赤脚医生”，将医疗卫生资源下沉到缺医少药的广大农村地

区，初步解决了农村地区的医疗保障问题。

在当时综合国力十分有限的条件下，党和政府依托于公有制和计划经济体制建立起来的单位与集体保障，较好地处理了大力发展生产和改善生活的矛盾。具体而言，在城镇，各种单位既是经济社会部门，又是社会保障服务部门，劳动者按计划就业，可从单位获得工资报酬以及享受单位各种福利保障。在农村，集体所有制的人民公社和生产大队既是生产单位，又是基层政权组织，既管生产性事务，又管社员和村民的收入与福利保障。这种制度化安排，一方面便于国家从单位或集体汲取工业化所需要的资源，另一方面又使社会保障有了固定的组织依托和资金来源，社会成员有不同却相对稳定的保障。由于城市与农村、城市不同性质的单位之间社会保障安排不同，社会成员只能在其所属单位或集体获取福利待遇，因而具有板块分割、城乡二元结构等特征。

总体来看，该时期的社会保障对促进工业化和改善人民生活起到了重要作用，既部分反映了中国共产党执政基础性、社会性、合法性的内在要求，又是工业化建设与计划经济的必然历史产物。纵然存在这样或那样的一些问题，却不可“执着于历史的细枝末节，并以此代替对历史整体的把握”<sup>[34]</sup>。当然，在肯定成就的同时，也应认识到，这种社会保障方式不利于社会流动和增强社会活力，社会保障责任主体单一，难以做到可持续，以至于在“文化大革命”时期中断，这也为改革开放后社会保障社会化的推行吹响了前奏。

### 三、改革开放新时期：

#### 从服务经济改革到注重社会公平

改革开放前期，党和国家以经济建设为中心，效率优先为基本政策取向，围绕城市经济改革，探索社会保障社会化，并逐步建立起服务于经济改革的城镇社会保障制度。但这种改革聚焦于城市，使农村社会保障建设难以进入公众视野，影响了社会公平，因此进入新世纪后，党和国家更加重视社会公平问题，在加强保障和改善民生为重点的社会建设理念指导下，迅速推进农村社会保障制度建设。以养老、医疗、最低生活保障为核心的覆盖城乡居民的社会保障体系，也逐步建立起来。

(一) 为解决经济改革后传统社会保障解体带

来的问题 提出社会保障社会化 并在与企业改革相关的养老和失业领域建立起现代社会保障制度雏形

改革开放后 城市经济改革打破了公有制经济一统天下的局面 劳动就业也从统包统配走向自主择业 合同制取代了终身制 传统单位社会保障丧失了其赖以存在的根基。企业和个人进入市场 并接受优胜劣汰的竞争法则。在此背景下 诸多企业面临破产、转制 上亿工人面临失业、转岗。如何安置被减下的人员 是党和国家面临的重大考验。

为解决失业问题 顺利推动经济改革 党和国家加快推进了社会保障社会化进程 并在与劳动用工制度改革紧密相关的养老、失业等领域建立起现代社会保障制度雏形。1988 年 邓小平强调,“要创造良好的环境,使改革能够顺利进行”<sup>[35] P277</sup>。1989 年 在新中国成立 30 周年庆祝大会上 叶剑英强调,创造条件解决群众在就业、吃饭等方面的迫切问题<sup>[36] P549</sup>。1992 年 邓小平在南方谈话中再次强调,“在发展生产的基础上逐步改善生活”<sup>[37] P258</sup>。这里的“创造良好环境”“逐步改善生活”,包括了适应经济改革要求,建立现代社会保障制度。在社会保障服务于经济改革思想指导下 社会保障社会化改革正式启动。1986 年制定的“七五”计划明确了当代中国社会保障社会化改革方向 并首次将“社会保障事业”单列一章纳入国家经济社会发展规划 提出“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”以及具体实施办法 同时强调多渠道筹集社会保障基金 在社会保障管理上则强调要“以社会化管理为主”<sup>[38] P1031</sup>。1986 年 国务院颁布《国营企业职工待业保险暂行规定》以保障失业职工基本生活 标志当代中国现代失业保险制度的初步建立。1991 年 国务院《关于企业职工养老保险制度改革的决定》提出由国家、企业、个人共同负担养老保险费用 推行养老保险基金社会统筹 由此推动了养老保险社会化进程。这一时期的现代社会保障制度建设 主要集中在与企业用工制度改革紧密相关的养老、失业领域 尽管尚处于实验阶段 但在一定程度上突破了计划经济体制的束缚 现代社会保障理念已经孕育并提上日程。

(二) 为服务于社会主义市场经济改革 提出建立与经济发展水平相适应的社会保障体系 重点加强了城市社会保障制度建设

为进一步提高经济效率 中共十四大提出建立

社会主义市场经济体制。但是 医疗、教育等带有公益性质的产品被推向市场后价格急剧攀升;地域、行业、阶层等因素造成的收入差距引发了新的社会不公。据统计 中国基尼系数在 1981—2000 年间上升了 58% 超过了国际公认的 0.4 警戒线<sup>[39] P153</sup>。1990 年代后 医疗卫生服务价格不断上涨 城镇失业率从 1994 年的 2.6% 上涨为 1999 年的 17.3% 主要用于失业、医疗、养老等的家庭储蓄也快速增长<sup>[40] P137</sup>。

鉴于当代中国社会保障体系现代化是“维系经济改革与社会转型的必要且重要的条件”<sup>[41]</sup> 中国共产党不断加快服务于经济改革的城市社会保障建设进程。1993 年 中共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》强调指出 建立多层次社会保障体系以顺利推动社会主义市场经济体制建立 并对社会保障工作做了统筹安排 即重点完善企业养老和失业保险,“强化社会服务功能以减轻企业负担”<sup>[42] P741—742</sup>。1998 年 朱镕基进一步指出 要完善社会保障制度以顺利推进改革,“从各方面加强管理 开源节流 把我国的社会保障制度逐步健全起来”<sup>[43] P27—28</sup>。江泽民也强调 要“在促进效率提高的前提下体现社会公平”<sup>[44] P25</sup> 体现社会公平就是要通过建立社会保障制度 解决实行经济改革后的人民生计问题。2002 年 在中共十六大上 江泽民进一步提出 要“建立健全同经济发展水平相适应的社会保障体系”<sup>[45] P550</sup>。经济改革以城市为中心 因此服务于它的社会保障建设也主要是在城市。1997 年 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》下发 由此正式建立统账结合的城镇企业职工养老保险制度。同年 国务院下发《关于在全国建立城市居民最低生活保障制度的通知》。1998 年 国务院《关于建立城镇职工基本医疗保险制度的决定》下发 提出建立覆盖全体城镇职工的基本医疗保险制度。1999 年 国务院发布《失业保险条例》将失业保险扩展到城市所有企事业单位及职工。以基本养老、医疗、失业、最低生活保障为核心的城市社会保障制度由此逐步建立起来。但由于此时期党和国家的工作重心在城市 执政理念上坚持推行效率优先 社会保障主要是服务于城市经济改革 保障的对象主要是城市职工,其覆盖范围有限 特别是农村社会保障制度难以进入建设视野。

(三) 针对城乡社会保障发展不平衡、不充分问

题,强调重视社会公平,提出建立覆盖城乡居民的社会保障体系,并重点加强农村社会保障制度建设。

进入21世纪,中国人民基本上解决了温饱问题,进入“总体小康”攻坚阶段。但由于一个时期以来实施让一部分人和地区先富起来,先富帮后富的发展战略,社会改革滞后于经济改革,发展不平衡、不充分问题突出。在农村,家庭联产承包责任制兴起使原有的集体经济瓦解,而原来由集体互助保障所提供的五保救助、合作医疗等相继陷入困境。而且在改革前期,以城市社会保障建设为重点,农村则实行以土地保障和家庭保障为主,区别对待城乡,严重影响了社会公平。

针对社会保障覆盖不全、农村社会保障建设滞后等问题,党和国家更加强调要重视社会公平,与此同时提出要建立起覆盖城乡居民的社会保障体系。2005年,胡锦涛在省部级主要领导干部研讨班讲话中强调,要“切实维护 and 实现社会公平和正义,保障全体社会成员共享改革发展的成果”“完善社会保障体系,逐步扩大社会保障的覆盖面”<sup>[46] P21-29</sup>。随之,中国社会主义建设总体布局由三位一体发展为四位一体,更加突出社会建设的重要地位,其重点实施办法之一就是建设覆盖城乡居民的社会保障体系。2007年,在中共十七大上,胡锦涛进一步强调,“加快建立覆盖城乡居民的社会保障体系”“以基本养老、基本医疗、最低生活保障制度为重点”“促进社会公平正义”<sup>[47] P37-39</sup>。2009年,他再次强调,“把人人享有基本生活保障作为优先目标”“逐步将各类人员纳入社会保障覆盖范围”<sup>[48] P212</sup>,补齐社会保障短板。在此总体思想和方针指导下,农村社会保障制度逐步建立起来。2006年,国务院下发《关于加快推进新型农村合作医疗试点工作的通知》,要求各地扩大新型农村合作医疗试点,于2010年实现基本覆盖农村居民。2007年,国务院下发《关于在全国建立农村最低生活保障制度的通知》,决定在全国建立农村低保制度。2009年,国务院《关于开展新型农村社会养老保险试点的指导意见》提出,扩大“新农保”试点范围。以养老、医疗、最低生活保障为核心的农村社会保障制度逐步建立起来。同一时期,城镇的养老、医疗保险从企业职工扩展至全体城镇居民。至此,覆盖城乡居民的社会保障体系已基本形成。

总体而言,在新时期,覆盖城乡居民的社会保障体系虽然建立起来,人人享有基本社会保障的目标

基本实现。但由于各地经济发展条件不同,故社会保障政策不一、管理分散、统筹程度低,社会保障碎片化和城乡二元结构特征明显。同时,由于社会保障内容体系单薄,保障层次低等,人民的多样化需求仍未得到很好的满足。

#### 四、新时代:满足人民美好生活需要和实现社会公平

进入新时代后,制约中国经济社会现代化发展的主要矛盾不再是生产力相对落后的问题,而是人民群众已不再仅仅满足于温饱,各种需求从质到量都发生了变化,对美好生活的向往成为全体人民共同的追求。习近平强调,“人民对美好生活的向往就是我们的奋斗目标”<sup>[49] P41</sup>。在中共十九大上,习近平就美好生活实现路径作了阐释,其重要方面之一即要“全面建成覆盖全民、城乡统筹、权责清晰、保障适度、可持续的多层次社会保障体系”<sup>[50] P23-47</sup>。2021年,习近平再次指出,社会保障的根本出发点和落脚点是“增进民生福祉、促进社会公平”,并强调要“顺应人民对高品质生活的期待,适应人的全面发展和全体人民共同富裕的进程,不断推动幼有所育、学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居、弱有所扶取得新进展”<sup>[51]</sup>。在治国方略从注重经济优先发展转移到保障和改善民生,社会主要矛盾发生转变的背景下,以习近平为核心的党中央重新定位社会保障的作用,社会保障已不再是为经济改革服务的工具,而是实现社会公平和满足人民美好生活需要的重要支撑。改革开放以来,初步建立起覆盖城乡居民的当代中国社会保障制度,但社会保障领域存在的制度不衔接、条块分割、城乡分治、保障层次低、不可持续等问题尚未得到根本解决,不利于实现社会公平,也有违于人民美好生活的需要。对此,中共十八大以来,党和国家以推进社会保障政策衔接与制度整合,建立健全多层次社会保障体系为抓手,不断推动社会保障事业高质量可持续发展。

(一) 强化社会保障政策衔接和制度整合,实现更大程度的社会公平

覆盖全民的社会保障体系已基本建立,但社会保障领域存在的条块壁垒与城乡壁垒并未完全消除——城市与乡村、企业与机关事业单位之间存在的社会保障政策不一致、管理分散、标准不统一、制度不衔接等问题,阻碍人员的正常流动,不利于社会

保障制度可持续发展,也导致城市居民与农村居民、企业与机关事业单位在享受基本的养老、医疗保障上存在较大差别,影响社会公平。

在中共十七大报告中,胡锦涛强调,社会保障体系建设要“以增强公平性、适应流动性、保证可持续性为重点”,“改革和完善企业和机关事业单位社会保险制度,整合城乡居民基本养老保险和基本医疗保险制度”,以此“实现基础养老金全国统筹”<sup>[47] P37-39</sup>。中共十九大继续强调社会保障应城乡统筹。进入 2021 年,习近平再次指出,“我国社会保障制度改革已进入系统集成、协同高效的阶段”,要“提高统筹谋划和协调推进能力,确保各项改革形成整体合力”<sup>[51]</sup>。在此总体思想指导下,不断推进中国社会保障制度改革,使其从“碎片化”走向“全面整合”。2014 年,国务院下发《关于建立统一的城乡居民基本养老保险制度的意见》,并开始推行,城乡居民养老保险实现全国统筹。同年,颁布《社会救助暂行办法》,实现了城乡社会救助制度的统一。2015 年,国务院发布《关于机关事业单位工作人员养老保险制度改革的决定》,统一机关事业单位与企业职工养老保险,破除了长期以来所形成的职工养老“双轨制”。2016 年,国务院下发《关于整合城乡居民基本医疗保险制度的意见》,实现了城乡居民医疗保险的统一。2018 年,《关于国务院机构改革方案的决定》提出组建国家医疗保障局,将以往分散管理的医疗、医保、医药实行统筹管理,推动了“三医联动”,可以更好地实现病有所医。2019 年,国务院发布《关于全面推进生育保险和职工基本医疗保险合并实施的意见》,实现了医疗保险和生育保险的统一。以上措施的推出,虽与中国社会保障制度的全面整合还有一定距离,但其显然已为最终消除社会保障领域的条块分割和城乡分治迈出了极其重要的一步。

(二) 健全多层次社会保障体系,满足人民美好生活需要

进入新时代后,人民“期盼有更好的教育、更稳定的工作、更满意的收入、更可靠的社会保障、更高水平的医疗卫生服务、更舒适的居住条件、更优美的环境”<sup>[52] P91</sup>。人民的需求随着时代发展和进步已发生了全新的变化,单一层次的社会保障难以满足人民多样化的需要。2021 年,习近平在中共中央政治局第二十八次集体学习时强调,“为人民群众提供更可靠、更充分的保障,不断满足人民群众多层

次多样化需求,健全覆盖全民、统筹城乡、公平统一、可持续的多层次社会保障体系”<sup>[51]</sup>。健全多层次社会保障体系体现在保障目标、保障范围、保障方式等多个方面。

其一 社会保障目标的多层次。社会保障是以物质保障为前提,但物质保障并不能代表社会保障的全部内涵。新时代以来,中国社会保障改变了过去的单纯注重物质保障的观念,更加注重发展物质保障与精神保障相结合的综合性的社会保障,以满足人民的多样化需求。如在老年人保障方面,由过去保障最低生活向保障基本生活与健全老年人关爱服务体系相结合转变,不仅可以保障老年人的基本生存,而且兼顾了其生命价值和人格尊严。党和国家所确定的总体发展目标不仅是满足人民的基本生存需要,更是要“让广大人民群众对美好生活有更多更实在的获得感、幸福感”<sup>[53] P130</sup>。

其二 社会保障范围的多层次。在保障群体范围上,致力于将更多群体纳入社会保障体系,实施全民参保计划,如将农民工、灵活就业人员、新业态就业人员等特殊群体全部纳入社会保障范畴。以此可使“人民群众不分城乡、地域、性别、职业,在面对年老、疾病、失业、工伤、残疾、贫困等风险时都有了相应制度保障”<sup>[51]</sup>。在保障内容上,除了做好基本的养老、医疗、失业、最低生活等兜底性社会保障外,还大力发展新型残疾人保障事业,建立住房制度,鼓励发展企业年金、职业年金、商业保险等,不断丰富社会保障的内容体系,以强化社会保障的可持续性。“稳定实现农村贫困人口不愁吃、不愁穿,义务教育、基本医疗和住房安全有保障”<sup>[54] P12</sup>,有效提升人民的获得感和幸福感。

其三 社会保障方式的多层次。习近平强调,“要增强风险意识”,“提高工作的预见性和主动性”<sup>[51]</sup>,“更好发挥社会保障的社会稳定器作用”<sup>[55]</sup>。这就需要实现社会保障方式的多层次。社会保障方式多层次,一是要从过去的被动保障向动态的能动保障拓展,主动防范和化解各类风险,有效应对突发事件,实现全体社会成员主动参与,进而逐步建立起共享、共生、共治的社会保障模式。例如,中共十八大以来,针对人口老龄化趋势明显,人均寿命延长,人口受教育程度提高,劳动力结构发生变化等情况,国家决定实施渐进式延迟法定退休年龄,并发展了多层次养老保险体系,建立了大病保险制度、长期护



理保险制度。同时,针对农村社会保障压力大,不可持续等问题,将脱贫攻坚与社会保障相结合,在充分发挥社会保障兜底功能基础上,变“输血式”扶贫为“造血式”扶贫,致力于从根本上解决脱贫问题。二是坚持传统保障服务方式与智能化服务的结合,充分利用大数据信息技术,完善社会保障管理和服务网络,提高社会保障治理效能。推进社保经办数字化,通过大数据实现社会救助和社会福利对象的精准识别与精准保障。

总体而言,新时代以来,当代中国社会保障取得了突破性进展:一是在社会保障覆盖面上,由部分覆盖实现全民共享;二是在社会保障制度上,由碎片化走向全面整合;三是在社会保障发展质量上,不断丰富社会保障的内容体系,不断提升兜底的水平和质量;四是在社会保障方式方法上,不断探索创新,为现代风险社会构筑了一道安全屏障。

## 五、结 语

“民之疾苦,国之要事。”中国共产党自成立以来始终坚持“以人民为中心”的根本理念,坚持解放思想、实事求是、与时俱进的思想品格,并将这种理念和思想贯穿于社会保障思想与实践之中。中国共产党根据不同历史时期和社会条件下的中国生产力发展水平、社会主要矛盾、党的主要任务的变化推进社会保障事业的发展,无论是革命、建设还是改革开放时期,均注重社会保障的强力支撑作用。在革命时期,中国共产党通过保障和改善革命群众的生活,实现了民族独立和人民解放,为全国社会保障制度的建立奠定了社会基础。在社会主义建设时期,依托于计划经济体制建立全国性社会保障制度,保障人民基本生活,既体现了社会主义制度的优越性,也解决了工业化建设所需的人力、物力、财力等问题。在改革开放新时期,通过建立覆盖城乡居民的社会保障体系,既顺利推动了经济改革的不断深化,又大大提高了人民生活质量。在新时代,通过建立健全多层次社会保障体系和推动社会保障制度的统筹协调,更好地满足了人民美好生活需要,提升了人民的获得感和幸福感。总体而言,最终向世界呈现了社会保障治理的中国模式和中国方案——建成了世界上规模最庞大、受益人群最广泛的当代中国社会保障体系,构建了具有中国特色的社会保障理论体系,形成了具有中国特色的现代社会保障制度。

## 【参 考 文 献】

- [1] 习近平.完善覆盖全民的社会保障体系 促进社会保障事业高质量发展可持续发展[N].人民日报,2021-02-28.
- [2] 蔡和森文集:下册[M].北京:人民出版社,2013.
- [3] 毛泽东选集:第1卷[M].北京:人民出版社,1991.
- [4] 中共中央文献研究室.毛泽东思想年编(1921—1975)[M].北京:中央文献出版社,2011.
- [5] 刘少奇选集:上卷[M].北京:人民出版社,1981.
- [6] 中共中央文献研究室,中央档案馆.建党以来重要文献选编(1921—1949):第14册[Z].北京:中央文献出版社,2011.
- [7] 李大钊全集:第2卷[M].北京:人民出版社,2013.
- [8] 毛泽东文集:第1卷[M].北京:人民出版社,1993.
- [9] 李达文集:第1卷[M].北京:人民出版社,1980.
- [10] 毛泽东选集:第2卷[M].北京:人民出版社,1991.
- [11] 张闻天文集:第3卷[M].北京:中共党史出版社,1994.
- [12] 聂荣臻军事文选[M].北京:解放军出版社,1992.
- [13] 毛泽东军事文集:第1卷[M].北京:军事科学出版社/中央文献出版社,1993.
- [14] 中共中央文献研究室,中央档案馆.建党以来重要文献选编(1921—1949):第16册[Z].北京:中央文献出版社,2011.
- [15] 朱德选集[M].北京:人民出版社,1983.
- [16] 周恩来选集:上卷[M].北京:人民出版社,1980.
- [17] 刘伯承军事文选[M].北京:解放军出版社,1992.
- [18] 毛泽东.关心群众生活,注意工作方法[M].北京:人民出版社,1952.
- [19] 江西省档案馆,等.闽浙赣革命根据地财政经济史料选编[Z].厦门:厦门大学出版社,1988.
- [20] 常连霆.山东党的革命历史文献选编(1920—1949):第10卷[Z].济南:山东人民出版社,2015.
- [21] 红色档案·延安时期文献档案汇编·陕甘宁边区政府文件选编:第14卷[Z].西安:陕西人民出版社,2013.
- [22] 罗平飞.建国前中国共产党军人抚恤优待及退役安置政策研究[J].中共党史研究,2005(6).
- [23] 毛泽东选集:第4卷[M].北京:人民出版社,1991.
- [24] 董必武选集[M].北京:人民出版社,1985.
- [25] 中共中央文献研究室.毛泽东著作专题摘编(上)[Z].北京:中央文献出版社,2003.
- [26] 谢觉哉文集[M].北京:人民出版社,1989.
- [27] 陈云文选:第3卷[M].北京:人民出版社,1995.
- [28] 艾思奇文集:第2卷[M].北京:人民出版社,1983.
- [29] 周恩来选集:下卷[M].北京:人民出版社,1984.
- [30] 毛泽东文集:第7卷[M].北京:人民出版社,1999.
- [31] 刘少奇年谱(1898—1969):下卷[M].北京:中央文献出



- 版社,1996.
- [32]陈云同志文稿选编[M].北京:人民出版社,1980.
- [33]中共中央文献研究室.建党以来重要文献选编:第8册[Z].北京:中央文献出版社,1994.
- [34]宋学勤.马克思主义指导与中共党史研究[J].马克思主义研究,2014(8).
- [35]邓小平文选:第3卷[M].北京:人民出版社,1993.
- [36]叶剑英选集[M].北京:人民出版社,1996.
- [37]邓小平文选:第2卷[M].北京:人民出版社,1994.
- [38]中共中央文献研究室.十二大以来重要文献选编(中)[Z].北京:人民出版社,1986.
- [39]曹立.小康经济论[M].广州:广东教育出版社,2007.
- [40]毕岚岚.农户消费与储蓄行为实证研究——基于八省微观面板数据[M].北京:民族出版社,2016.
- [41]郑功成.中国社会保障40年变迁(1978—2018)——制度转型、路径选择、中国经验[J].教学与研究,2018(11).
- [42]中共中央文献研究室.改革开放三十年重要文献选编:上册[Z].北京:中央文献出版社,2008.
- [43]朱镕基讲话实录:第3卷[M].北京:人民出版社,2011.
- [44]江泽民文选:第1卷[M].北京:人民出版社,2006.
- [45]江泽民文选:第3卷[M].北京:人民出版社,2006.
- [46]胡锦涛.在省部级主要领导干部提高构建社会主义和谐社会能力专题研讨班上的讲话[M].北京:人民出版社,2005.
- [47]胡锦涛.高举中国特色社会主义伟大旗帜 为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗——在中国共产党第十七次全国代表大会上的报告[M].北京:人民出版社,2007.
- [48]胡锦涛文选:第3卷[M].北京:人民出版社,2016.
- [49]中共中央文献研究室等.习近平关于党的群众路线教育实践活动论述摘编[Z].北京:党建读物出版社/中央文献出版社,2014.
- [50]习近平.决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告[M].北京:人民出版社,2017.
- [51]习近平.完善覆盖全民的社会保障体系 促进社会保障事业高质量发展可持续发展[N].人民日报,2021-02-28.
- [52]中共中央文献研究室.习近平关于全面深化改革论述摘编[Z].北京:中央文献出版社,2014.
- [53]中共中央宣传部.习近平新时代中国特色社会主义思想三十讲[M].北京:学习出版社,2018.
- [54]习近平.在深度贫困地区脱贫攻坚座谈会上的讲话[M].北京:人民出版社,2017.
- [55]习近平.在中央经济工作会议上的讲话[N].人民日报,2015-12-22.

## The Centennial Evolution of the Social Security Thought of the Communist Party of China

SONG Xue-qin, XIAO Ping

(School of Marxism, Renmin University of China, Beijing 100872, China)

**Abstract:** During the period of democratic revolution, the Communist Party of China strengthened the protection of key revolutionary groups such as workers, disabled soldiers, military dependents, victims and refugees. During the period of socialist construction, the Communist Party of China emphasized the improvement of people's life and established a national social security system with the characteristics of plate segmentation and urban-rural dual structure relying on the planned economic system. In the new period of reform and opening up, social security shifted from serving economic reform to maintaining social equity, and a social security system covering urban and rural residents was gradually established. In the new era, the Communist Party of China promotes social security policy convergence and system integration, and improves the multi-level social security system as the starting point to continuously promote the high-quality and sustainable development of social security.

**Key Words:** Communist Party of China; social security; social equity

[责任编辑:把增强]