

# 光荣与梦想：中国共产党 社会保障100年回顾\*

席 恒 余 澍 李 东 方

**摘要：**中国共产党建党100年来，始终秉承着为人民谋幸福的宗旨，特别是在事关民生的社会保障领域，从建党初期的民生主张到政策实践，从中华苏维埃共和国的社会保障初步探索到陕甘宁边区的社会保障工作，从抗日战争时期、解放战争时期团结一切力量的人民保障到建国前期的劳动保险制度确立，从改革开放时期现代社会保障制度的积极探索到新时代世界上最大规模的社会保障体系建立。中国共产党基于时代变化的条件约束和保障民生福祉的目标约束，使中国共产党领导下的中国社会保障对象不断扩大，保障项目不断增加，人民群众的获得感、幸福感、安全感不断增强，真正体现了中国共产党全心全意为人民谋福祉的建党初心和奋斗目标，以100年的光辉成就，实现了中国人民的百年梦想。

**关键词：**中国共产党 建党一百年 民生 社会保障

DOI:10.19744/j.cnki.11-1235/f.2021.0046

在中国共产党建党100周年之际，重温党的历史，不禁令人心潮澎湃！在进一步学习和仔细研读了中国共产党早期关于社会保障的各种政策主张和思路后，再次体会到党的英明和伟大。在血雨腥风的战争年代，中国共产党就明确提出了以民为本的民生主张，树立了为人民谋幸福的初心，这是中国共产党获得民心，取得政权的政治基础。在逐步取得政权后，更是以全体中国人的福利和中华民族的复兴为己任，建立了世界上规模最大的社会保障体系。回顾中国共产党100年社会保障的历史，一大批共产党人怀揣着为人民谋幸福的伟大梦想，经过一步步的努力和实践，取得了全面建成世界规模最大的社会保障体系的光荣业绩。

## 一、1921~1936年：共产党初期的社会保障

### （一）从民生主张到政策实践

中国的工人阶级诞生于19世纪40年代，随着《南京条约》与《五口通商章程》的生效，一批外国资本进入中国投资设厂，这些工厂的雇员成为了中国第一批工人阶级。尔后的几十年里，伴随着中国资本主义的初步发展，这一阶级逐步扩大，据统计，至20世纪20年代，中国工人阶级人数已经达到200多万（姜铎，1994）。

与世界上其他工业国家的早期工人阶级类似，我国的早期工人阶级面临着资本主义的压迫，因而陷入了“撒旦的磨坊”<sup>①</sup>之中<sup>②</sup>。与此同时，早期工人阶级还面临着帝国主义与封建主义的压迫。在“三座大山”的压迫之下，我国的工人阶级自为地开展了一系列反帝国主义、反封建主义、反官僚资本主义的工人运动<sup>③</sup>，但是由于缺乏科学的理论指导，这些工人运动均以失败告终。在此背景下，旨在为了无产阶级解放而形成的马克思主义理论就成为了武装与领导工人阶级进行工人运动的思想武器。

马克思主义理论旨在争取无产阶级与全人类的解放。作为中国工人运动与马克思主义理论相结合产物的中国共产党，必然回应工人阶级的要求。因此，关乎工人阶级福利的社会保障制度自一开始就成为了中国共产党关注的现实问题。

1922年，中国共产党早期领导工人运动的机关——中国劳动组合书记部拟定了《劳动立法原则》与《劳动法案大纲》两项重要文件，《劳动立法原则》中首次提出工人阶级要争取劳动立法和实行失业保险及疾病保险

\*本研究得到2018年度国家社会科学基金重大项目“海峡两岸劳动力流动现状调查与劳动权益保障研究”（18ZDA083）的资助。席恒为本文通讯作者。

等理念,《劳动法大纲》则首次较为详细地阐述了中国共产党关于社会保险的主张;1923年的中共三大更是直接将“制定强迫的劳工保险法,工人有权参与办理保险事项之权。”写入《中国共产党党纲草案》之中(中央档案馆,1989)。1922~1927年间,在中国共产党的领导下,劳动组合书记部分别在广州、武汉等工业城市召开了四次全国劳动大会,号召全国工人团结起来,谋求工人福利,在这四次大会中,要求为工人阶级建立起社会保险制度一直是其重要诉求。

中国共产党的早期文件与活动中对于社会保障制度的强调充分体现了为劳动者与广大人民群众谋取福利的社会保障制度在共产党人心中的重要地位。但是受制于当时中国工人阶级力量的薄弱,中国共产党缺乏足够的执政权力,诸多有益的主张未能转化为社会实践。直至1927年,蒋介石、汪精卫等人背叛革命,第一次国共合作领导的大革命宣告失败,共产党人建立起了以中华苏维埃共和国为代表的苏维埃政权,独立自主地探索中国革命的道路,苏维埃政权的建立也使得早期中国共产党人的社会保障思想从主张走向现实。

承袭早期中国共产党人的社会保障思想,中华苏维埃共和国建立起了以社会保险和失业救济为中心的社会保障制度,其中最具有代表性的文件是中华苏维埃工农兵第一次全国代表大会表决通过的《中华苏维埃共和国宪法大纲》与《中华苏维埃共和国劳动法》,前者提出“中国苏维埃政权以彻底改善工人阶级的生活状况为目的,制定劳动法……创立社会保险制度与国家的失业津贴……”(韩延龙、常兆儒,1981),这为中华苏维埃共和国的社会保障制度提供了宪法保障,后者则在第十章专门阐述社会保险相关问题,对于社会保险的参与条件、征收比例、具体险种、管理责任等问题进行了详细规定,为社会保险制度的运行提供了明确的法律依据(江西省档案馆,1982)。

## (二)从保障工人到保障工农

中国共产党诞生于中国工人阶级方兴未艾之际,工人阶级的力量尚比较薄弱,因此陈独秀、李大钊等党的早期领导人都意识到中国的工人阶级难以独立地完成革命任务,还需要依赖农民阶级的力量。陈独秀认为“中国之国民革命若不得农民之加入,终不能成功一个大的民众革命……共产的社会革命固然要得着农民的同情与协助,然必须有强大的无产阶级为主力军……所以中国农民运动,必须国民革命完全成功……然后农村间才有真的共产的社会革命之需要与可能”(陈独秀,1984)。李大钊认为“中国浩大的农民群众,如果能组织起来,参加国民革命,中国国民革命的成功就不远了”(李大钊,1959)。

1927年大革命失败后,党的“八七会议”确定实行土地革命和武装反对国民党的总方针,中国共产党人意识到近代中国的社会性质与主要矛盾,决定了以农民群众为主体的革命运动是中国革命的唯一选择:在中国的特殊国情中,工业无产阶级仅有二百余万人,还比较薄弱,且集中在沿海大城市中。中国工人阶级的主要来源也是农民,农民是国民的主体,农业经济是国民经济的主体,如果把农民排斥在民主主义革命和社会主义革命之外,不仅使革命失去了可以依靠的力量,而且中国的根本问题也不可能得到解决。此后以毛泽东为代表的一批中国共产党人开辟了工农武装割据的道路,中华苏维埃共和国正是在这样的大背景下诞生的。因此在新生的中华苏维埃共和国,对于农民社会保障也进行了一定的探索与实践。

中华苏维埃共和国针对农民的社会保障政策主要是通过土地分配与社会救济的方式完成的。1931年12月,中华工农兵苏维埃第一次全国代表大会通过的《中华苏维埃共和国土地法》第一条就规定“雇农、苦力、劳动贫民,均不分男女,同样有分配土地的权利。乡村失业的独立劳动者,在农民群众赞同之下,同样可以分配土地。老弱残废以及孤寡,不能自己劳动,而且没有家属可依靠的人,应由苏维埃政府实行社会救济或分配土地后另行处理”(韩延龙、常兆儒,1984)。

针对农民阶级的土地分配与社会救济的社会保障制度建构一方面体现了共产党领导的“无产阶级的运动是绝大多数人的,为绝大多数人谋利益的独立的运动”(汪亭友,2011),另一方面也有效地动员了根据地的人民群众,使之参与到新民主主义革命与社会主义革命中来。

1934年10月,随着第五次反“围剿”的失败,中央主力红军为摆脱国民党军队的包围追击,被迫实行战略性转移,退出中央根据地,进行长征,中华苏维埃共和国的社会保障工作也被迫陷入停滞状态。

## 二、1937~1948年：战争时期的社会保障

### （一）抗战时期的各阶层保障

1937年7月7日，震惊中外的七七事变爆发，日本悍然入侵中国，“卢沟桥事变”揭开了全面抗日战争的序幕。同年9月6日，根据国共两党关于国共合作的协议，中国共产党将陕甘苏区改名为陕甘宁边区，并成立了边区政府。以抗日战争为中心，陕甘宁边区政府在抗日战争中开展了一系列社会保障实践活动。这一时期中国共产党将社会保障制度作为团结各阶级，使其安心生产，安心作战与工作，谋取抗日战争最终胜利的重要工具。

1939年4月，陕甘宁边区发布的《陕甘宁边区抗日时期施政纲领》是共产党抗战时期实行各阶层社会保障方针的集中体现，《纲领》提出“保育儿童……抚恤老弱孤寡，救济难民灾民，不使流离失所……改善劳动待遇，保护工人利益，同时提高劳动热忱，增加生产效能……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”（陕西省档案馆，1986）。

围绕着各阶级与不同人群，共产党领导边区政府开展了一系列具体的社会保障工作，针对抗战军人及其家属，边区政府颁布了以《抗日军人优待条例》为代表的优抚安置政策，为伤残及牺牲军人及其家属提供了切实的保障，极大地鼓舞了边区军民的抗日热情。

为了保障边区的物资供应，边区政府“废止过去工农民主政府时代的劳动保护法。取消对资本家、富农经营生产事业的各种限制。但为了改善人民生活，增加边区的生产，同样地为了增强抗战力量……严禁高利贷的剥削，严禁操作市场垄断投机。实行一种中介制度，在政府中介之下，劳资双方订立劳动契约，酌量增加工资，减少工作时间，改良生活待遇”（林伯渠，2013）。在保障工人阶级利益的基础上也保障了资本家、富农的利益。

对于农民阶级和地主阶级，在中国共产党的领导下开展了减租减息，交租交息的政策。一方面通过减租减息“保证了农民的人权、政权、地权、财权，借以改善农民的生活，提高农民抗日与生产的积极性”。另一方面，“实行减租减息之后，又须实行交租交息……须保障地主的人权、政权、地权、财权，借以联合地主阶级一致抗日”（韩延龙、常兆儒，1984）。

在中国共产党的领导下，边区政府还开展了针对难民、移民的社会保障工作，这些工作强调对于难民、移民的生产救济，在给予他们生计的同时也使其成为了抗日战争中保障物资供应的重要生产单位，如1943年3月，陕甘宁边区政府公布的《陕甘宁边区优待移民难民垦荒条例》提出“优待移民难民垦荒，发展农业，安定民生，增长抗战力量”（韩延龙、常兆儒，1984）。

为了确保民族团结，中国共产党在抗战期间针对少数民族群众进行了社会保障的制度安排，1940年4~7月间，中央西北工作委员会拟定的《关于回回民族问题的提纲》与《关于抗战中蒙古民族问题提纲》提出为帮助回族、蒙古族改善人民生活，激发抗日热情和生产热忱，政府应当拨款救济农村和牧人，抚恤流亡（中央档案馆，1991）。

除了领导政府开展社会保障工作，共产党还积极地通过动员各阶层人民互助互济的方式解决社会问题，实现阶级团结，如1944年8月中共中央发布的《中央关于克服财政困难和生产自救问题给豫鄂区党委的指示》就提出“关于灾荒问题……又要动员灾区各阶级人民实行广泛的互助互济，奖励私人亲友间的互助，表扬慷慨捐输者，推动士绅名流组织募捐及参加我们各级救灾委员会”（中央档案馆，1992）。

这一阶段中国共产党领导的边区社会保障工作的最大特征在于，强调以各种类型的社会保障制度，缓和各阶级间的矛盾，团结各阶层，强调生产救济与生产自救，旨在谋求抗日战争的最终胜利。

### （二）解放战争时期的人民保障

随着抗日战争的胜利，中国面临的矛盾从中国和帝国主义间的民族矛盾转向国内的阶级矛盾。1946年6月，国民党向解放区进攻，解放战争爆发。解放战争时期共产党领导的社会保障工作思路大体上沿袭了抗日战争时期，即强调社会保障的社会团结功能，通过社会保障制度团结一切可以团结的力量，进而谋求新民主主义革命的胜利。但是与抗日战争时期的区别是，解放战争时期社会保障团结的对象并非是全阶级，而是以工农阶级为代表的人民。

在具体工作方面,中国共产党领导的社会保障工作主要集中在以下几个方面:第一,针对士兵和工人,延续了抗日战争时期的优抚安置与工人保障工作,保证了军队的战斗热情与工人的生产热情,为解放战争的最终胜利奠定了坚实的基础。第二,针对农民阶级,以没收地主土地分配给农民的政策代替了抗日战争时期的减租减息政策。1946年5月4日,中共中央发布了《关于土地问题的指示》,通过对于农民的土地保障,中国共产党获得了广大农民的拥护。第三,为了发动人民群众,解决部队的后勤问题,对于参与到解放战争中的一般群众也给予了一定的保障。如1947年7月发布的《陕甘宁边区战时勤务动员暂行办法》规定“民夫在服勤务中因公伤亡,经使用部队证明者,应与战士伤亡同等抚恤”(陕西省档案馆,2010)。此举一定程度上解决了参与到解放战争中的群众的后顾之忧,也造就了“小推车推出来的胜利”。第四,对于新解放的区域,根据当地的情况,给予恰当的保障,从而使其尽快恢复和平秩序。如1948年4月,中共中央发布的《中央关于解决新解放城市粮荒问题的指示》就提出“动员城市基本群众,及一部分商业家开明人士,在民主政权领导下组织救济委员会”(中央档案馆,1993)。

解放战争时期中国共产党的社会保障工作以争取战争的最终胜利为目标,通过对各阶层的人民保障,赢得了大多数人民的支持,取得了新民主主义革命的最终胜利。

战争时期中国共产党领导的社会保障制度以战争的胜利为最终目标,通过社会保障制度化解风险、促进生产、社会团结的功能,解决军人、军属的后顾之忧,激发战争前线士兵的战斗力量;促进工人、农民生产,保障战争的物资供应;团结一切可以团结的力量,实现最广泛的社会动员。

### 三、1949~1977年:共和国前期的社会保障

#### (一)城市社会保障:劳动保险的尝试与制度确立

1945年4月24日,毛泽东同志在中国共产党第七次全国代表大会上作了题为《论联合政府》的报告。该报告第一次较为全面地阐述了未来和平时期的各项社会政策。之后随着解放战争的局势日益明朗,中国共产党领导的解放区开始进行面向和平时期的社会政策构建实践。

1948年11月,辽沈战役结束,人民解放军彻底解放东北地区。东北地区是当时中国最发达的工业区,工人阶级力量强大,在东北地区进行政权建设是共产党面向和平时期建设政权的重要一步。在社会保障领域,东北解放区颁布了《东北公营企业战时暂行劳动保险条例》,决定在解放区实行劳动保险制度(韩延龙、常兆儒,1984)。《东北公营企业战时暂行劳动保险条例》是中国共产党制定并在较大范围内实施的第一部独立的劳动保险法规,它不仅为当时的东北工人提供了稳定的保障,提升了其生产积极性,也为建国后全国性社会保障制度的建立提供了重要的实践经验。

经过两年多的尝试,1952年1月,以《东北公营企业战时暂行劳动保险条例》为蓝本的《中华人民共和国劳动保险条例》正式出台,这是新中国成立后第一部社会保险法规,标志着新中国的社会保险体系的初步建立。《劳动保险条例》要求对于全国范围内凡有职工百人以上的国营、公私合营、私营和合作社营企业及铁路、航运、邮电等企业单位的职工及其直系亲属的医疗、生育、年老、疾病、伤残、死亡等待遇作了明文规定。1953年《关于劳动保险条例若干修正的决定》颁布,工厂、矿场及交通事业的基本建设单位与国营建筑公司的职工也被纳入其中。三大改造完成后,商业、外贸、粮食、供销合作社、金融、民航、石油、地质、水产、国营农牧场、造林等产业与部门的职工亦被纳入了劳动保险。1966年,部分集体所有制企业的职工也进入了劳动保险制度体系内。经过政策的不断扩展,劳动保险制度成为了覆盖绝大多数城市居民的社会保障体系。

1952年6月,政务院发布《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》,公费医疗制度开始建立。在随后几年里,政府又出台了一系列文件,一个涵盖了公费医疗、退休制度、抚恤制度的公职人员社会保障制度建立起来,至此,以劳动保险制度为核心,公职人员社会保障制度为补充的城市社会保障制度趋向完善。

共和国早期的城市社会保障制度虽然是低水平的制度,但是却超越了西方国家“先发展市场经济、再建立

### 庆祝建党一百周年

社会保障”的路径,避免了经济发展早期巨大的社会成本,实现了人力资源水平的大幅度跃升(江宇,2018),为中国实现工业化和现代化奠定了坚实的基础。

#### (二)农村社会保障制度:从“五保”到合作医疗

与这一时期城市的社会保障制度不同,农村的社会保障是集体的产物,实质上是农村集体组织内部成员的互助保障(郑功成,2019)。

其中“五保”制度是我国农村社会保障制度的开端,其本质上是一种济贫制度,强调通过互济的方式对于农业合作社内的困难家庭进行兜底性的保障。1956年1月中国共产党中央委员会提出的《1956年到1967年全国农业发展纲要》建议“农业合作社对于社内缺乏劳动力、生活没有依靠的鳏寡孤独的社员,应当统一筹划……在生活上给予适当照顾,做到保吃、保穿、保烧(燃料)、保教(儿童和少年)、保葬,使他们生死葬都有指望”(人民出版社,1956),独具中国特色的农村五保供养制度<sup>④</sup>被建立了起来。

“五保”制度只是面对农村最困难群体的兜底性救济,实际上当时我国的农村地区存在着普遍的困境,特别是医疗卫生方面,由于缺少医学人才与药品,农村的医疗卫生条件极其恶劣。1965年6月,针对农村医疗卫生的落后面貌,毛泽东主席提出了著名的“六·二六”指示,要求卫生部“把医疗卫生工作的重点放到农村去”(中共中央文献研究室,2013),为广大农民服务,解决长期以来农村缺医少药的问题,保障人民群众的健康。1966年8月,中国历史上第一个合作医疗试点——湖北长阳县乐园公社杜家村卫生室挂名成立。湖北长阳县乐园公社杜家村卫生室首创了农村合作医疗保险制度,从此我国开始了农村合作医疗保险制度的探索和改革。合作医疗制度通过培养半农半医的卫生员,利用“两根手指、一根针、一把草”<sup>⑤</sup>的方式为中国农村医疗事业做出了巨大的贡献。毛主席对农村合作医疗经验给予了非常重要的肯定,称赞“合作医疗好”,合作医疗经验在全国迅速推广,该制度后来也被世界银行和世界卫生组织誉为“发展中国家解决卫生经费的唯一典范”(夏杏珍,2003)。

不同于城市社会保障制度,当时我国的农村社会保障制度实际上是一种社区互济,不论是“五保”制度还是合作医疗,本质上是一种农业合作社内部的福利分享,这是我国在经济尚不发达的条件下的适应性选择,其为解决当时农村人民的燃眉之急起到了重要的作用。

#### (三)“文革”冲击下社会保障事业

1966年5月16日“文化大革命”爆发,全中国陷入狂热与无序之中,社会保障事业也随之受到了巨大的冲击。1969年1月,国家撤销了负责救灾救济、社会福利等事务的内务部,负责劳动保险事务的工会也陷入瘫痪状态。整个社会保险工作一度处于无领导、无管理的局面;同年2月,财政部颁布《关于国营企业财务工作中几项制度的改革意见(草案)》规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在营业外列支。这一做法使社会保险丧失了统筹调剂的职能,变成了“企业保险”。我国的社会保险制度分割为国家、企业、乡村3个相互封闭和脱节的板块。1970年6月,劳动部撤销,国家计划革命委员会成立,劳动部的业务工作并入国家计划革命委员会下属的劳动局。这样,在中央政府宏观管理层面上,社会保险体系开始处于无人管理的局面(宋士云、吕磊,2012)。

1975年9月,国务院决定将国家计委劳动局改为国家劳动总局,作为国务院的直属机构,由国家计委代管,其主要职能之一便是负责管理劳动保险,由此社会保险行政管理权力开始逐步向劳动部门转移(岳宗福,2009)。

## 四、1978~1990年:改革开放初期的社会保障

#### (一)社会保障制度的恢复与重建

随着“文化大革命”的结束,在中国共产党的领导下,国家开始重新恢复正常运转,在“文化大革命”期间被取消的一些国家部门得到了恢复和重新设立。这为社会保障工作的恢复与重建提供了组织基础。

1978年,党的十一届三中全会在北京召开,全会结束了1976年10月以来党的工作在徘徊中前进的局面。这为扭转社会保障领域的混乱局面创造了较好的社会条件。同年,国务院颁布了《关于安置老弱病残干部的暂行办法》《关于工人退休、退职的暂行办法》,退休制度、退休金制度及退职金制度得以重建和规

范。1979年7月,国家劳动总局增设保险福利司,各地劳动部门相继设立保险福利处(科),工会各级组织也陆续重建。

1980年3月,国家劳动总局、中华全国总工会联合发布了《关于整顿与加强劳动保险工作的通知》,这意味着以劳动保险为核心的城市社会保障制度的重建。此后的几年里,企业职工、机关事业单位及军队干部的退休制度得到了恢复,在中国共产党的领导下,社会保障制度运行重新进入正轨。

## (二)商品经济改革中的探索与创新

1978年,十一届三中全会中,中国共产党提出对内改革,对外开放。1984年,党的十二届三中全会提出发展有计划的商品经济,中国开始进行市场经济改革。全会通过了《中共中央关于经济体制改革的决定》,旨在建立市场经济体制的经济体制改革拉开大幕。国家经济体制从计划经济体制向市场经济体制的转型使得传统意义上的“单位人”开始向“社会人”转变,个体摆脱了过去单位的束缚,激发了劳动者的活力。而原有以单位为核心运行的劳动保险制度已经无法适应越来越具有灵活性质的劳动者。社会保障制度的探索与创新成为了当时最重要的任务之一。

我国的社会保障制度探索与创新充分展现了中国治理中“试点先行”的中国经验。由于我国幅员辽阔,地区之间的条件、需要差异巨大,任何一个关乎国计民生的政策的出台都需要非常审慎。我国通过“试点”探索与创新的形式所形成的社会保障“地方经验”,之后成为了我国社会保障制度建设重要的智慧来源。

20世纪80年代后,一些国有企业因无法承受医疗费用支出的膨胀而开始自发尝试让职工分担部分医疗费用,一些地区因老国有企业无力承担自行支付退休职工养老金而自发对某些行业(如纺织等)的退休费用进行跨单位统筹,这是单位负责的劳保医疗与退休金制度走向责任分担、社会化的最初尝试(郑功成,2019)。1982年12月,劳动人事部在四川省南充市召开了关于建立城镇集体经济组织职工社会保险制度的座谈会,提出各地可以进行社会保险改革试点。1984年,劳动人事部在广东省江门市和东莞市、四川省自贡市、江苏省泰州市、辽宁省黑山县开始退休费用社会统筹试点,尝试将企业负担的退休养老问题改由社会保险机构统一筹集、统一支付,打破了数十年的“单位制”篱笆,为我国社会保险最终实现社会统筹奠定了重要的基础。

经过几年的探索,1986年3月第六届全国人民代表大会第四次会议审议批准的《国民经济和社会发展第七个五年计划》提出了“多渠道筹集社会保障基金。改革社会保障管理体制,坚持社会化管理与单位管理相结合,以社会化为主”<sup>⑥</sup>的社会保障改革指导方针,这既是对前期养老保险试点工作成果的认可,亦为后续的医疗保险制度改革与试点起到了重要的引导作用。

在市场化改革开始之后,公费医疗制度所嵌入的制度环境经历了巨大的变迁,公费医疗、劳保医疗制度逐渐难以为继(刘军强,2008)。因此随着养老保险试点的深入,医疗保险也开始改革与试点,1989年,国务院印发《批转国家体改委关于1989年经济体制改革要点的通知》,确定在辽宁省丹东市、吉林省四平市、湖北省黄石市、湖南省株洲市进行医疗保险制度改革试点,在海南、深圳实行社会保险制度综合配套改革。医疗保险制度改革的首次试点探索由此展开。

在这一阶段中,除去地方自下而上的社会保障试点工作,中央也根据改革开放的大势进行了一些自上而下的探索。1986年,企业破产制度和劳动力市场制度改革开始,此举打破了过去国有企业职工的“铁饭碗”,劳动力市场开始活跃。作为改革的配套措施,为了保障失业职工的生活与满足劳动力市场下劳动力的流动需要,待业保险制度与社会保险转移接续制度陆续建立。

在改革开放初期,我国的社会保障制度探索与创新以改革开放为主线,沿着两条路径展开。一方面,地方根据改革开放以来自身发展度、条件、实际需要的不同开展了多样化的社会保障试点工作,以地方经验反哺中国经验,为我国现代社会保障体系的最终确立奠定了基础;另一方面,中央从改革开放的全局出发,根据改革开放的实际需要,自上而下的开展了一些社会保障制度的创新,在保障改革开放顺利推进的同时,缓解改革的阵痛。

## 五、1991~2011年：现代社会保障体系的确立

### （一）从制度探索到制度体系完善

进入20世纪90年代，我国改革开放的步伐逐步加快，以邓小平同志的南方谈话和党的十四大为标志，中国社会主义改革开放和现代化建设事业进入新的发展阶段。党的十四大中明确了我国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制。十四届三中全会通过的《关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》，将社会保障制度确定为市场经济正常运行的维系机制和市场经济体系的五大支柱之一，并首次提出“建立多层次的社会保障体系”及“城镇职工养老和医疗保险金由单位和个人共同负担，实行社会统筹和个人账户相结合”等政策取向。中国社会保障改革超越了为国有企业改革配套措施的狭窄范围，代之以服务市场经济改革，从而呈现出鲜明的效率优先取向（郑功成，2019）。

作为市场经济改革和国企改革的配套措施，城镇职工社会保险制度首先得到了确立。养老保险方面，1991年6月，国务院发布《关于企业职工养老保险制度改革的决定》，该文件的出台确定了社会保险采取统筹方式的基本方向，明确了从地、县、市统筹向全国统筹发展的基本路径，规定了社会保险三方缴费的基本架构，对我国社会保障体制与养老保险体系的转型和确立起到了关键作用。1995年3月国务院根据《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》精神，下发了《国务院关于深化企业职工养老保险制度改革的通知》，正式提出将个人账户与社会统筹相结合的养老保险制度体系。1997年7月，国务院下发《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》，要求各地完成养老保险统一制度的并轨。这标志着统账结合的职工养老体系由原则成为现实，由试点走向规范，我国现行的职工养老保险体系得以确立。

医疗保险方面，1994年国家体改委、财政部、劳动部、卫生部共同发布《关于职工医疗制度改革的试点意见》，并开始江西省九江市和江苏省镇江市进行试点。“两江试点”正式开启全国医改的大潮；1996年5月，《关于职工医疗保障制度改革扩大试点的意见》出台，决定再挑选一部分具备条件的城市，扩大职工医疗保障制度改革的试点范围，进一步取得改革经验。全国共58个城市进入试点名单；1998年12月，国务院颁布的《关于建立城镇职工基本医疗保险制度的决定》标志着我国统账结合的新型医疗保险制度及服务体系的确立。

失业、工伤与生育保险方面。1996年5月劳动部印发《劳动事业发展“九五”计划和2010年远景目标纲要》提出要重视失业保险制度的作用，发挥其促进再就业的功能，并逐步提高失业保险费用个人负担水平，并同时提出要建立工伤保险制度与生育保险制度。同年8月，劳动部颁布了《企业职工工伤保险试行办法》，工伤保险制度得以初步建立；1997年，劳动部发出了《关于印发〈生育保险覆盖计划〉的通知》，生育保险制度也正式得到了确立。1999年1月，《失业保险条例》出台，失业保险正式取代待业保险。至此，我国城镇职工五险并行的社会保险体系得以确立。

相比于城镇职工社会保险制度，适用于城镇居民与农村居民的社会保障制度的确立过程更加漫长且艰辛。医疗保障方面，2002年10月，中共中央、国务院发布《关于进一步加强农村卫生工作的决定》，明确提出“逐步建立新型农村合作医疗制度、对农村贫困家庭实行医疗救助、政府对农村合作医疗和医疗救助给予支持”<sup>⑦</sup>；2003年，国务院办公厅转发卫生部等部门《关于建立新型农村合作医疗制度意见的通知》，提出要开展新型农村合作医疗试点。针对农村户籍人口的合作医疗制度由此逐步建立。2007年，人社部和财政部颁布《关于全面开展城镇居民基本医疗保险工作的通知》，明确将于2009年在全国范围内全面开展城镇居民基本医疗保险工作。城镇居民基本医疗保险制度的确立使我国的全民医疗保险制度建设逐步实现。

养老保障方面，1992年1月，民政部出台了《县级农村社会养老保险基本方案（试行）》。这是我国第一次出台全国性的农民养老社会政策<sup>⑧</sup>，但是初次试水的结果并未达到预期效果，参保人数逐年减少（邓大松、李芸慧，2019）。2002年11月党的十六大报告提出“有条件的地方，探索建立农村养老、医疗保险和最低生活保障制度。”（江泽民，2011），对农村社会养老保险制度的探索被再次提上议程；2008年10月，中共十七届三中全会召开，全会提出“按照个人缴费、集体补助、政府补贴相结合的要求，建立新型农村养老保险制度”<sup>⑨</sup>；2009年9

月,国务院发布《国务院关于开展新型农村社会养老保险试点的指导意见》,“新农保”制度正式出台,并在随后几年的试点工作中成为覆盖大多数农村老人的养老保险制度,千年以来中国农民第一次拥有了养老保险制度。2011年6月,国务院颁布《关于开展城镇居民社会养老保险试点的指导意见》,决定从2011年起开展城镇居民社会养老保险试点。城镇居民社会养老保险制度的确立标志着全民养老保险制度建设正在变成现实。全民医疗保险制度与全民养老保险制度的建设使得我们的社会保障体系第一次实现了制度性全覆盖,“人人享有保障”开始从目标逐渐变为现实。

社会救助方面,依托于上海市最低生活保障制度的范本,我国建立起了最低生活保障制度。1999年9月,国务院颁布了《城市居民最低生活保障条例》,标志着城市居民最低生活保障制度的正式确立。2007年,国务院颁布了《关于在全国建立农村最低生活保障制度的通知》,农村最低生活保障制度也得以确立。此外,特困人员供养、受灾人员救助、医疗救助、教育救助、住房救助、就业救助和临时救助等制度纷纷确立,以最低生活保障制度为主体的综合性社会救助体系得以确立。

### (二)从政策保障到法律保障

社会保障制度需要法律制度的保障,只有通过法律制度建设才能真正保障人民群众的社会保障权。没有健全的社会保障法律体系,就不可能出现健全、完善和成熟的社会保障制度(史探径,1998)。中国现代社会保障制度的确立过程也是社会保障制度从由下位的行政法规性质的政策保障向由上位的、专门的法律保障转变的过程。

早在1931年,社会保障制度就作为重要的社会制度被写入了《中华苏维埃共和国宪法》,新中国成立后的《中华人民共和国宪法》及后来的几次修订也将社会保障制度写入了其中。但是长期以来社会保障的相关法律要么是作为其他专门法的组成部分,要么是以位阶较低的行政法规的形式存在<sup>⑩</sup>,而一直缺失了独立的立法。

我国现代社会保障制度体系建立之初,就开始寻求专门立法的支持。1995年5月8日,《社会保险法(草案)》由时任劳动部部长李伯勇签发后上报国务院审查,但是受限于当时的立法条件,该立法计划陷入停滞(向春华,2008)。

为了弥补社会保障立法的缺失,我国利用下位的行政法规对于社会保障制度体系进行了一定的政策保障。1999年1月,国务院颁布实施了《失业保险条例》《社会保险费征缴暂行条例》《城市居民最低生活保障条例》等三项行政法规;2003年4月,国务院颁布了《工伤保险条例》;2006年1月,又颁布了《农村五保供养工作条例》,这些行政法规的出台为我国社会保障制度提供了一定的政策规范,也为中国社会保障专门立法的实现奠定了基础。

2008年12月,全国人大常委会办公厅发布《社会保险法(草案)》,向全社会公开征求意见。《社会保险法》的出台正式进入倒计时。2010年10月,第十一届全国人大常委会第十七次会议审议通过了《中华人民共和国社会保险法》,同日,以第35号共和国主席令予以公布,2011年7月,《社会保险法》正式实施。

《社会保险法》是我国社会法领域的首部立法,其正式实施是我国社会保障法制建设的里程碑,从而结束了单靠行政命令和规范性文件指导社会保障工作的局面,使社会公平从中国共产党的理想信念变成了法律规范,从政策层次上升到法制层次(周弘、张浚,2015),虽然目前来看,《社会保险法》在授权范围、权限和层次不明确的情形之下,诸多本该与之“配套”的法规、规章没有出台,间接导致这部法律仍有待进一步完善(郑尚元,2020),但它体现了党和国家对于社会保障制度法治化的追求。在《社会保险法》之后,《军人保险法》《慈善法》也纷纷出台,《社会救济法》已进入了意见征求的立法程序,《医疗保障法》立法工作也正在被积极推进。在中国共产党的领导下,中国的社会保障制度体系正在由政策保障向法制保障转变。

### (三)从学习借鉴到创新发展

正如中国共产党在学习借鉴马克思主义理论基础上创立了毛泽东思想、邓小平理论和习近平思想一样,中国现代社会保障制度的建立,也是在借鉴先进国家社会保障经验的基础上逐步完成的。

对于社会保障制度的理念与原则的学习与借鉴是我国构建具有中国特色的、适应社会主义市场经济要求的社会保障制度体系的必由之路。长期以来,我国的社会保障制度体系建设是建立在计划经济基础之上的,而一直缺乏对于市场经济下社会保障制度的理性认识。在学习与借鉴以德国为代表的一批具有发达的社会

### 庆祝建党一百周年

保障制度体系的国家的基础上,党和国家才构建起了对于现代社会保障制度的认识,构建起了包含公平性、福利性(互济性)、强制性、普遍性、选择性、多样性等原则的现代社会保障制度理念(郑功成,2003)。

20世纪70年代以后,许多市场经济国家基于自身需要和国情特点,以德国俾斯麦模式为基础,建立了现代社会保障制度,形成了福利资本主义的3个世界(考斯塔·艾斯平—安德森,2003)。于是,德国的社会保险制度、英国和北欧的社会福利制度、美国的401K计划、日本的国民年金制度、智利的个人账户积累制度、新加坡的中央公积金制度、南亚的小额信贷扶贫制度等等,都成为中国学习借鉴的参照,并在此基础之上构建了以社会保险制度为核心,社会救助与社会福利为重要组成部分的现代社会保障体系。

中国共产党领导的社会保障工作并不是对于经验的简单照搬,而是基于国情进行的创新发展。我国社会保障制度体系的创新发展主要体现在以下几个方面。

第一,依据国情,我国实现了社会保障体系建设路径的创新发展。西方市场经济国家的社会保障体系往往从社会救济制度或济贫制度开始,在社会救济与济贫制度不能解决社会转型带来的社会问题时,再建立社会保险制度保障社会成员。造成中国特殊路径的原因在于彼时中国面临的问题与制度基础都不同于先发的市场经济国家:面对国有企业改革后的职工问题,中国依托于运行了数十年的劳动保险制度,首先通过社会保险制度的创立解决社会成员面临的社会风险。当市场经济转型带来的社会问题无法被社会保险制度覆盖的情况下再寻求社会救助制度的发展。

第二,在社会保险的运行机制上,我国的社会保障制度以“项目融合式保障”的特殊形式实现了养老保险与医疗保险的制度性全覆盖。在城乡居民养老保险与医疗保险中,我国创造性地将保险和福利相融合,通过保险和福利的叠加,满足城乡居民基本养老和基本医疗需要。

第三,在社会保险制度的制度框架上,为了在保障社会保险制度互助共济基本功能的前提下激励社会成员参与社会保险制度的热情,我国的养老保险与医疗保险创造性地采取了“统账结合”的制度框架。这一制度框架虽然饱受争议并开始逐步改革,但是必须承认其为近20年来中国经济社会的稳定发展提供了必要的保障。

第四,在中国共产党的领导下,我国利用自身的体制优势,使得全民可以通过社会保障制度共享社会发展成果。依托于公有制经济,我国通过划拨国有资产进入社会保障基金的方式,实现了人民通过社会保障制度共享经济发展成果,体现了中国特色社会主义的优越性。

## 六、2012~2021年:新时代的社会保障

### (一)新时代的新作为:思想与成就

党的十八大以来,中国进入社会主义新时代。习近平总书记深刻指出:“人民对美好生活的向往,就是我们的奋斗目标”(习近平,2014)。在这一奋斗目标引领下,中国社会保障制度获得了长足的发展。

从2014年开始,随着经济支持能力的增强和社会管理水平的提高,中国将城乡分别推进的生活救助制度、养老保险制度、医疗保险制度整合为城乡居民社会救助制度、城乡居民养老保险制度、城乡居民医疗保险制度,实现了企业职工与机关事业单位养老保险制度的并轨(席恒,2019)。通过社会保障制度体系的构建与完善,保障和改善了民生,使人民群众建立了稳定的安全预期,维护了市场经济的良好运转。2016年,国际社会保障协会第32届全球大会将“社会保障杰出成就奖(2014~2016)”授予中国政府,这既是对中国社会保障建设成就的肯定,也是中国共产党以人民为中心,关心民生福祉的最好体现。

2017年10月,党的十九大在北京召开,十九大报告进一步指出,新时代我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡、不充分的发展之间的矛盾(习近平,2019)。面对新时代的新矛盾,肩负民生大计的社会保障体系如何有效地发挥保稳定、促发展的政策效能,进一步提升人民福祉水平,不断满足人民对于美好生活的需要成为了社会保障制度面临的重要问题。

40余年改革开放的伟大事业,使中国经济增长取得了举世瞩目的伟大成就。不断深化改革奠定了中国社会保障事业发展的经济基础,持续开放拓展了中国社会保障事业发展的理论视野。习近平总书记提出的共享

发展思想成为构建新时代中国特色社会保障体系重要的理论动力。习近平总书记指出“共享发展理念,其内涵主要有四个方面。一是共享是全民共享。这是就共享的覆盖面而言的。共享发展是人人享有、各得其所,不是少数人共享、一部分人共享。二是共享是全面共享。这是就共享的内容而言的。共享发展就要共享国家经济、政治、文化、社会、生态各方面建设成果,全面保障人民在各方面的合法权益。三是共享是共建共享。这是就共享的实现途径而言的。共建才能共享,共建的过程也是共享的过程。要充分发扬民主,广泛汇聚民智,最大激发民力,形成人人参与、人人尽力、人人都有成就感的生动局面。四是共享是渐进共享。这是就共享发展的推进进程而言的。一口吃不成胖子,共享发展必将有一个从低级到高级、从不均衡到均衡的过程,即使达到很高的水平也会有差别”(习近平,2017)。全民共享理念规定了每个中国人民都应当从社会保障体系中获得普惠公平的社会保障权益;全面共享理念规定了中国特色社会保障制度的保障项目应当是全方位的,既关注一般性需要,也关注特殊性需要;共建共享理念规定了中国特色社会保障制度体系的实现过程需要个体成为积极主动的行动主体,参与到社会保障体系的建设中来;渐进共享理念规定了中国特色社会保障体系的建设不是一蹴而就的,而是长期的发展过程。

在习近平总书记共享发展思想引领下,中国共产党领导的社会保障制度不断完善,不断拓展保障的范围、不断强化制度的公平性与互济性。长期照护保险试点、中央调剂金制度实施、社会保险费征收体系改革、社会保障关系转移接续、国家医疗保障局与退役军人事务部的设立等一系列新的改革举措,使中国社会保障成就卓著。基本医疗保险覆盖超过13亿人,基本养老保险覆盖近10亿人,建成了世界上规模最大的社会保障体系<sup>①</sup>。中国共产党领导下的脱贫攻坚工作使得现行标准下9899万农村贫困人口全部脱贫,832个贫困县全部摘帽,12.8万个贫困村全部出列,区域性整体贫困得到解决,完成了消除绝对贫困的艰巨任务(习近平,2021)。新冠疫情期间,中国社会保障制度构筑了人民健康的坚实保障网络,2020年,各地及时将符合条件的受疫情影响困难群众纳入低保、特困人员救助共享、临时救助等保障范围,中央财政共下达困难群众救助补助资金1483.97亿元,用以支持各地做好困难群众基本生活保障<sup>②</sup>;各地医保部门向新冠肺炎患者定点收治机构预拨专项资金194亿元,全年累计结算新冠肺炎患者医疗费用28.4亿元,其中医保基金支付16.3亿元<sup>③</sup>。一个旨在保障全体国民获得感、幸福感、安全感的中国特色社会保障制度体系初步建成。

## (二)新时代的新方向:包容与共享

随着中国经济从高速增长向高质量发展的转变,在内力和外力的双重作用下,经济要素的变革和新的经济组织方式必将成为我国经济高质量发展的重要力量。而其中以新技术为引领的新经济、新业态必将引发生产组织方式与劳动关系的巨大变革。在互联网信息技术不断发展的过程中,其通过与传统制造业、服务业、运输业等相结合,共同构成了新时代下越来越依赖信息技术、数据并以互联网作为商业模式的数字经济(尼克·斯尔尼塞克,2018)。数字经济通过以互联网为代表的现代信息技术最大限度地控制信息成本,从而将企业平台化,通过研发平台、营销平台和信息平台实现与大量中小企业及劳动者的连接,平台化成为重要的生产组织方式(胡春燕,2013)。这种被称为平台经济、零工经济或新业态的生产组织方式使得作为生产组织者的企业与生产资料之间不必要再以一种稳定关系存在,对于拥有最重要的生产资料——劳动力的劳动者而言,其与生产组织者的关系的变化就构成了劳动关系百年未有之变,即以灵活的、非全时的、即时性的劳动关系代替稳定的、全时的、固定性的传统劳动关系。

现代社会保障体系是建立在大工业生产组织方式下稳定的劳动关系的基础之上的,通过劳资分责的方式构建起现代社会保障体系。但是在新的生产组织方式下,劳动者实际上是“无(稳定)雇主”的,这意味着以俾斯麦模式为代表的现代社会保障体系与之难以相容。如何为越来越庞大的新型生产组织方式下的从业者提供坚实可靠的社会保障,使之共享经济发展成果成为了社会保障制度面临的重要挑战。

因此,新时代中国的社会保障具有显著的时代特征,在功能定位上具有战略性,新时代中国社会保障更加强调其保障和改善民生,维护社会公平,增进人民福祉,促进经济社会发展,实现人民共享发展成果和治国安邦的国家治理功能。在制度体系上具有包容性,新时代中国社会保障通过制度体系的不断完善和系统集成,

### 庆祝建党一百周年

能够将更多的国民纳入现代社会保障体系,使之充分共享社会保障发展成果。在发展过程中具有适应性,新时代中国社会保障更加重视在自身发展的同时,与国家积极应对人口老龄化战略、健康中国战略、区域社会经济发展战略及我国社会经济发展条件的适应,使新时代中国社会保障与整体国家发展战略形成为协同高效的有机整体。在发展理念上具有共享性,新时代中国社会保障更加突出其共享发展理念,以共享、分享和独享的多层次社会保障体系,实现社会保障的全民共享、全面共享、共建共享、渐进共享,在共享中不断提升人民群众的获得感、幸福感和安全感,走向共同富裕。上述新时代中国社会保障显著特征,为《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》提出的“增进民生福祉,提升共建共治共享水平”<sup>④</sup>的民生发展目标实现奠定了坚实的制度基础。

## 七、结语

社会保障制度是一个国家在政治、经济、制度等约束条件下为全体国民提供福利保障的适应性选择。任何社会保障制度既不能超越历史的条件,给予人民群众以稳定的安全预期,也需要根据历史的条件变化而进行适应性的调整。中国自古以来就有重视社会保障的传统,早在2000多年前的西周,《周礼》就提出了“以保息六养万民:一曰慈幼,二曰养老,三曰振穷,四曰恤贫,五曰宽疾,六曰安富”(郑玄,1998)。此后的历史中更是强调通过家庭、家族对于社会成员进行保障,体现了中华文化自古以来的民生情怀。

自中国共产党建党以来,始终将实现中华民族伟大复兴的中国梦和不断满足人民美好生活的需要作为奋斗目标,这也是中国特色社会保障制度发展的最终目标(丁建定、王伟,2019)。社会保障制度的发展和完善是增强人民民生福祉、满足人民日益增长的美好生活需要的制度保障,在中国共产党的领导下,我国的社会保障制度建设取得了非凡的成就:社会保障覆盖人群不断扩大,全体国民都被纳入了社会保障制度所构筑的安全网之中,从而获得了稳定的安全预期;社会保障项目不断拓展,人民群众随时代产生的多样化保障需要得到了满足;社会保障政策工具不断优化,人民群众的需求得到了更加精准地实现。

100年来中国共产党社会保障事业的发展,体现了中国社会保障价值理性与工具理性的高度统一。全心全意为人民服务的根本宗旨和为中国人民谋幸福的奋斗目标,决定了中国社会保障事业始终以人民为中心,满足人民群众的利益与需要,使发展成果更多、更公平惠及全体人民的建设初心,明确了中国共产党始终贯彻改善民生、公平正义、合作共享等社会保障发展理念,不断增进民生福祉,促进社会公平,实现共同富裕,体现了中国社会保障的价值理性。实事求是的思想路线和中国共产党的坚强领导,使中国共产党人能够根据社会经济发展状况的条件约束和不断提升社会保障水平的目标约束,适应性的选择和配置各项社会保障政策工具的组合,既尽力而为,又量力而行,这是中国之所以能够建成世界上规模最大的社会保障体系、推动中国社会保障事业不断发展的政治保证,体现了中国社会保障的工具理性及其对价值理性的高度回应。这些经验,既是中国共产党百年梦想实现的基础,也是中国社会主义事业未来发展的必然选择。

(作者单位:西北大学公共管理学院)

#### 注释

- ①这个比喻出自威廉·布莱克的诗《耶路撒冷》,后被罗伯特·库茨、卡尔·波兰尼等人引用暗喻资本主义的劳动剥削。
- ②关于我国早期工人阶级面临的生存状况,可以参见姜铎(1994)。
- ③关于中国共产党建党前工人阶级自为的工人运动,可以参见史兵(1985),第2~37页的内容。
- ④《1956到1967年全国农业发展纲要》一文最早于1956年以草案的形式发表在《人民日报》上,因此“农村五保供养制度”最早于1956年被提出,1960年,全国人大第二次代表大会通过此文件,“五保制度”被正式确立。
- ⑤即把脉、针灸与中草药。
- ⑥《中华人民共和国国民经济和社会发展第七个五年计划(摘要)》,《中国人大网》,2000年12月26日, [http://www.npc.gov.cn/wxzl/gongbao/2000-12/26/content\\_5001764.htm#](http://www.npc.gov.cn/wxzl/gongbao/2000-12/26/content_5001764.htm#)。
- ⑦《中共中央 国务院关于进一步加强农村卫生工作的决定》,《中国政府网》,2002年10月19日, [http://www.gov.cn/gongbao/content/2002/content\\_61818.htm](http://www.gov.cn/gongbao/content/2002/content_61818.htm)。
- ⑧为与2008年出台的新型农村养老保险制度区别,这一制度也被称为“旧农保”。
- ⑨《中共中央关于推进农村改革发展重大问题决定》,《中国政府网》,2002年10月19日, [http://www.gov.cn/jrzq/2008-10/19/content\\_1125094.htm](http://www.gov.cn/jrzq/2008-10/19/content_1125094.htm)。

⑩前者如1992年通过的《中华人民共和国妇女权益保障法》在第28条、29条针对社会保障做出了相关规定;1994年颁布的《中华人民共和国劳动法》专章规定了社会保险制度;后者如1950年颁布的《革命工作人员伤亡抚恤暂行条例》、1952年颁布的《中华人民共和国劳动保险条例》,以及改革开放后出台的《失业保险条例》、《工伤保险条例》等。

⑪《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》,新华社,2020年11月3日,http://www.xinhuanet.com/politics/zyw/2020-11/03/c\_1126693293.htm。

⑫财政部:《2020年中国财政政策执行情况报告》,2021年。http://www.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/caizhengxinwen/202103/t20210305\_3666406.htm。

⑬国家医疗保障局:《2020年医疗保障事业发展统计快报》,2021年。http://www.nhsa.gov.cn/art/2021/3/8/art\_7\_4590.html。

⑭《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》,新华社,2021年3月13日,http://www.xinhuanet.com/2021-03/13/c\_1127205564\_15.htm。

#### 参考文献

- (1)陈独秀:《陈独秀文章选编(中)》,三联书店,1984年。
- (2)邓大松、李芸慧:《新中国70年社会保障事业发展基本历程与取向》,《改革》,2019年第9期。
- (3)丁建定、王伟:《改革开放以来党对中国特色社会保障制度目标的认识》,《社会保障研究》,2019年第3期。
- (4)胡春燕:《基于信息技术革命的新业态和新模式演化机理及效应》,《上海经济研究》,2013年第8期。
- (5)韩延龙、常兆儒:《中国新民主主义革命时期根据地法制文献选编(第一卷)》,中国社会科学出版社,1981年。
- (6)韩延龙、常兆儒:《中国新民主主义革命时期根据地法制文献选编(第四卷)》,中国社会科学出版社,1984年。
- (7)李大钊:《李大钊选集》,人民出版社,1959年。
- (8)刘军强:《沙滩上的大厦——中国社会保险发展与治理的跟踪研究》,商务印书馆,2008年。
- (9)姜铎:《中国早期工人阶级状况初探》,《上海社会科学院学术季刊》,1994年第4期。
- (10)江西省档案馆:《中央革命根据地史料选编(下册)》,江西人民出版社,1982年。
- (11)江宇:《论中华人民共和国前30年的社会保障》,《社会保障评论》,2018年第4期。
- (12)江泽民:《全面建设小康社会,开创中国特色社会主义事业新局面》,载于中共中央文献研究室主编的《十六大以来重要文献选编(上)》,人民出版社,2011年。
- (13)考斯塔·艾斯平-安德森:《福利资本主义的三个世界》,郑秉文译,法律出版社,2003年。
- (14)林伯渠:《陕甘宁边区政府对边区第一届参议会的工作报告》,载于中国社会科学院近代史研究所《近代史资料》编译室主编的《陕甘宁边区参议会文献辑》,知识产权出版社,2013年。
- (15)尼克·斯尔尼塞克:《平台资本主义》,广东人民出版社,2018年。
- (16)人民出版社:《1956年到1967年全国农业发展纲要(草案)》,人民出版社,1956年。
- (17)陕西省档案馆、陕西省社会科学院:《陕甘宁边区政府文件选编(第一辑)》,档案出版社,1986年。
- (18)陕西省档案局:《陕甘宁边区法律法规汇编》,三秦出版社,2010年。
- (19)史探径:《我国社会保障法的几个理论问题》,《法学研究》,1998年第4期。
- (20)史兵:《中国工人运动史话(第一集)》,工人出版社,1985年。
- (21)宋士云、吕磊:《中国社会保障管理体制变迁研究(1949-2010)》,《贵州财经学院学报》,2012年第2期。
- (22)汪亭友:《马克思主义的本质概括:无产阶级争取自身和全人类获得彻底解放的科学——兼论马克思主义的阶级性与科学性、人民性的统一》,《政治学研究》,2011年第1期。
- (23)习近平:《人民对美好生活的向往,就是我们的奋斗目标》,载于中共中央文献研究室主编的《十八大以来重要文献选编(上)》,人民出版社,2014年。
- (24)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》,载于中共中央文献研究室主编的《十九大以来重要文献选编(上)》,人民出版社,2019年。
- (25)习近平:《习近平谈治国理政(第二卷)》,外文出版社,2017年。
- (26)习近平:《在全国脱贫攻坚总结表彰大会上的讲话》,《人民日报》,2021年3月4日。
- (27)席恒:《新时代、新社保与新政策——党的十九大之后中国社会保障事业的发展趋势》,《内蒙古社会科学(汉文版)》,2019年第1期。
- (28)夏珍杏:《农村合作医疗制度的历史考察》,《当代中国史研究》,2003年第5期。
- (29)向春华:《工伤保险改革的三个跨越》,《中国社会保障》,2008年第12期。
- (30)岳宗福:《新中国60年社会保障行政管理体制的变迁》,《安徽史学》,2009年第5期。
- (31)周弘、张浚:《走向人人享有保障的社会》,中国社会科学出版社,2015年。
- (32)郑功成:《社会保障学—理念、制度、实践与思辨》,商务印书馆,2003年。
- (33)郑功成:《中国社会保障70年发展(1949-2019):回顾与展望》,《中国人民大学学报》,2019年第5期。
- (34)郑尚元:《新中国社会保障法制建设的回眸与展望》,《求索》,2020年第6期。
- (35)郑玄:《周礼注》,中华书局,1998年。
- (36)中共中央文献研究室:《毛泽东年谱(1949-1979)第五卷》,中央文献出版社,2013年。
- (37)中央档案馆:《中共中央文件选集(一九二一—一九二五)》,中共中央党校出版社,1989年。
- (38)中央档案馆:《中共中央文件选集(一九三九—一九四〇)》,中共中央党校出版社,1991年。
- (39)中央档案馆:《中共中央文件选集(一九四三—一九四四)》,中共中央党校出版社,1992年。
- (40)中央档案馆:《中共中央文件选集(一九四八)》,中共中央党校出版社,1993年。

# Glory and Dream: A Review of the Social Security Work for the 100th Anniversary of the Communist Party of China

*Xi Heng, Yu Shu and Li Dongfang*

(School of Public Administration, Northwest University)

**Summary:** The year 2021 marks the centenary of the founding of the Communist Party of China. An in-depth summary on the past 100 years history and contribution of the CPC leading the people of all ethnic groups in China to blaze a new trail can offer decisive experience for the construction of socialism with Chinese characteristics in the new era. This paper stays focused on the history that the CPC ensures and improves people's livelihood, elaborates how the CPC has utilized social security as a national public instrument for the past 100 years and doubled efforts to accomplish original aspiration and mission of "to seek happiness for the Chinese people and rejuvenation for the Chinese nation".

Aided by historical research and collection and collation on the historical materials grounded on CPC's protection of people's livelihood and the establishment and improvement of social security system, this article probes into phased characteristics of the social security cause under the leadership of the CPC: At the beginning of its establishment, the CPC has put forward its own social security propositions with focus and clarity and put back into improving the working and living conditions of workers and peasant, actively set the practice of social security system into motion, laying a solid foundation for the establishment and development of new China's social security system. At the beginning of the founding of the People's Republic of China in 1949, a social security system oriented to labor insurance and required by the planned economic system was established to provide a various quarters of social security to the people to the maximum extent possible. Since the Reform and Opening up was implemented in 1978, focusing on the reform of state-owned enterprises and the transition of economic system, as required by the socialist market economic system, the CPC has delved into building a social security system concertedly undertaken by the state, enterprises and individuals. Since the 16th National Congress of the Communist Party of China, such social security systems including new rural cooperative medical system, rural minimum living security system, basic medical insurance system for urban residents, and new rural and urban endowment insurance system have gone into effect one after another, ushering into a new chapter for social security coordinating urban and rural development and system innovation and improvement. Since the 18th National Congress of the Communist Party of China, domestic social security system has been in full strength, with a result of the coverage expanding, the treatment standard steadily improving, public services being increasingly convenient. China has built the world's largest social security system.

This paper argues that the evolution of the social security reflects the high unity of the value rationality and the instrumental rationality in China. The fundamental purpose of serving the people with heart and soul and the goal of seeking happiness for the Chinese people determines the original aspiration that the cause of social security in China centers on the people all the time, bringing the development fruits increasingly equitable and benefiting the people, and confirming the concepts of social security development such as improving people's livelihood, fairness and justice, and shared cooperation, etc. It showcases the value rationality in guaranteeing social security development of China as well. The ideological line of seeking truth from facts and the strong leadership of the CPC enable Chinese Communists deploy social security policy tools according to the conditions of social and economic development, and make social security a leapfrog. This is how China can build the largest social security system in the world as well as the political guarantee that ensures continuous development and prospering of social security in China, which embodying instrumental rationality and its highly response to value rationality.

**Keywords:** The CPC; The 100th anniversary of the CPC; people's livelihood; social security

**JEL Classification:** H83