



中国社会科学院创新工程学术出版资助项目



理解中国丛书

Understanding China Series

走向人人享有保障的社会 ——当代中国社会保障的制度变迁

Towards a Society with Social
Protection for All
A Concise History of Social Security
Transformation in Modern China

By Zhou Hong Zhang Jun

周弘 张浚 著



中国社会科学出版社
CHINA SOCIAL SCIENCES PRESS



中国社会科学院创新工程学术出版资



理解中国丛书

Understanding China Series

走向人人享有保障的社会

——当代中国社会保障的制度变迁

Towards a Society with Social
Protection for All
A Concise History of Social Security
Transformation in Modern China



By Zhou Hong Zhang Jun

周弘 张浚 著



中国社会科学出版社
CHINA SOCIAL SCIENCES PRESS

图书在版编目 (CIP) 数据

走向人人享有保障的社会:当代中国社会保障的制度变迁/周弘,张浚著.
—北京:中国社会科学出版社,2015.10

(理解中国丛书)

ISBN 978-7-5161-6977-3

I. ①走… II. ①周… ②张… III. ①社会保障—研究—中国 IV. ①D632.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 251157 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 王 茵
特约编辑 王 琪
责任校对 郝阳洋
责任印制 王 超

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号
邮 编 100720
网 址 <http://www.csspw.cn>
发 行 部 010-84083685
门 市 部 010-84029450
经 销 新华书店及其他书店

印刷装订 北京君升印刷有限公司
版 次 2015 年 10 月第 1 版
印 次 2015 年 10 月第 1 次印刷

开 本 710×1000 1/16
印 张 19
插 页 2
字 数 238 千字
定 价 69.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书,如有质量问题请与本社营销中心联系调换
电话:010-84083683

版权所有 侵权必究

《理解中国》丛书编委会

编委会主任：王伟光

编委会副主任：李 捷 李 扬 李培林 蔡 昉

编委会成员（以拼音字母为序）：

卜宪群	蔡 昉	高培勇	郝时远	黄 平
金 碚	李 捷	李 林	李培林	李 扬
马 援	王伟光	王 巍	王 镭	杨 义
周 弘	赵剑英	卓新平		

项目联络：王 茵 朱华彬

出版前言

自鸦片战争之始的近代中国，遭受落后挨打欺凌的命运使大多数中国人形成了这样一种文化心理：技不如人，制度不如人，文化不如人。改变“西强我弱”和重振中华雄风需要从文化批判和文化革新开始。于是，中国人“睁眼看世界”，学习日本、学习欧美以至学习苏俄。我们一直处于迫切改变落后挨打、积贫积弱，急于赶超这些西方列强的紧张与焦虑之中。可以说，在一百多年来强国梦、复兴梦的追寻中，我们注重的是了解他人、学习他人，而很少甚至没有去让人家了解自身、理解自身。这种情形事实上到了1978年中国改革开放后的现代化历史进程中亦无明显变化。20世纪80—90年代大量西方著作的译介就是很好的例证。这就是近代以来中国人对“中国与世界”关系的认识历史。

但与此并行的一面，就是近代以来中国人在强国梦、中华复兴梦的追求中，通过“物质（技术）批判”、“制度批判”、“文化批判”一直苦苦寻求着挽救亡国灭种、实现富国强民之“道”，这个“道”当然首先是一种思想，是旗帜，是灵魂。关键是什么样的思想、什么

样的旗帜、什么样的灵魂可以救国、富国、强民。百多年来，中国人民在屈辱、失败、焦虑中不断探索、反复尝试，历经“中学为体，西学为用”、君主立宪实践的失败，西方资本主义政治道路的破产，以及20世纪90年代初世界社会主义的重大挫折，终于走出了中国革命胜利、民族独立解放之路，特别是将科学社会主义理论逻辑与中国社会发展历史逻辑结合在一起，走出了一条中国社会主义现代化之路——中国特色社会主义道路。经过最近三十多年的改革开放，我国社会主义市场经济快速发展，经济、政治、文化和社会建设取得伟大成就，综合国力、文化软实力和国际影响力大幅提升，中国特色社会主义取得了巨大成功，虽然还不完善，但可以说其体制制度基本成型。百年追梦的中国，正以更加坚定的道路自信、理论自信和制度自信的姿态，崛起于世界民族之林。

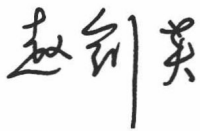
与此同时，我们应当看到，长期以来形成的认知、学习西方的文化心理习惯使我们在已然崛起、成为当今世界大国的现实状况下，还很少积极主动向世界各国人民展示自己——“历史的中国”和“当今现实的中国”。而西方人士和民族也深受中西文化交往中“西强中弱”的习惯性历史模式的影响，很少具备关于中国历史与当今发展的一般性认识，更谈不上对中国发展道路的了解，以及“中国理论”、“中国制度”对于中国的科学性、有效性及其对于人类文明的独特价值与贡献这样深层次问题的认知与理解。“自我认识展示”的缺位，也就使一些别有用心的不同政见人士抛出的“中国崩溃论”、“中国威胁论”、“中国国家资本主义”等甚嚣尘上。

可以说，在“摸着石头过河”的发展过程中，我们把更多的精力花在学习西方和认识世界上，并习惯用西方的经验和话语认识自己，而忽略了“自我认知”和“让别人认识自己”。我们以更加宽容、友

好的心态融入世界时，自己却没有被客观真实地理解。因此，将中国特色社会主义的成功之“道”总结出来，讲好中国故事，讲述中国经验，用好国际表达，告诉世界一个真实的中国，让世界民众认识到，西方现代化模式并非人类历史进化的终点，中国特色社会主义亦是人类思想的宝贵财富，无疑是有正义感和责任心的学术文化研究者的一个十分重要的担当。

为此，中国社会科学院组织本院一流专家学者和部分院外专家编撰了《理解中国》丛书。这套丛书既有对中国道路、中国理论和中国制度总的梳理和介绍，又有从政治制度、人权、法治，经济体制、财经、金融，社会治理、社会保障、人口政策，价值观、宗教信仰、民族政策，农村问题、城镇化、工业化、生态，以及古代文明、文学、艺术等方面对当今中国发展作客观的描述与阐释，使中国具象呈现。

期待这套丛书的出版，不仅可以使国内读者更加正确地理解百多年中国现代化的发展历程，更加理性地看待当前面临的难题，增强全面深化改革的紧迫性和民族自信，凝聚改革发展的共识与力量，也可以增进国外读者对中国的了解与理解，为中国发展营造更好的国际环境。



2014年1月9日

鸣 谢

从社会保障发展历史的角度撰写一本小书，讲述中国社会保障从无到有的发展历程，这是我多年来的一个“业余心愿”。这个业余心愿的完成离不开社会保障业内和业外朋友和同事们的鼓励与支持，其中中国劳动与社会保障研究院原院长田小宝同志的真诚鼓励与大力支持是不可或缺的。

我和田小宝同志的合作始于20世纪80年代中叶。那是一个改革奋进的时代，也是一个崇尚理想的时代，还是一个追求真知的时代，那个时代造就了一批为了创造更加富裕和公平的中国社会而忘我工作的人们。那时我参与了美国布兰戴斯大学海勒福利研究院教授访华团的资料翻译工作，正在努力帮助中国借鉴世界各国的社会保障经验，而田小宝同志则任职中国劳动部，负责外事接待和对外联络工作，其中也包括接待来自海勒学院的教授们。此后，我利用业余时间协助田小宝同志领导的中国劳动学会，组织安排该学会的国外培训工作，为推动有关社会保障知识的普及而奔波忙碌。回国工作后，我也曾受邀到中国劳动与社会保障研究院参与一些讨论和课题研究。这些经历使我对中国社会保障制度的改革有了一些了解。去年，我卸任中国社会科学院欧洲研究所所长以后，表达了我的“业余著述”愿望，立刻得

到了田小宝同志的赞许。田小宝同志不仅提供了大量的书面资料，还联系到对王建伦部长的访谈，而且逐章逐节阅读了我们的书稿，或给以鼓励、或指出问题，有时甚至认真地做起了编辑。田小宝同志虽然婉拒了我们请他署名的提议，但他提供的精神支持和具体指导却使他无愧于一名不署名的作者。

我还要借此感谢张浚同志的无私加盟。为了我的“业余爱好”，她搁置了手头的“业内工作”，全力支持我达数月之久。我还要借此感谢王建伦部长，她在浙江大学的一次演讲给了我写这本书的最初启迪，而后她又花费时间和我们讨论她参与中国社会保障制度改革的历史。感谢中央文献研究室的万建武同志和中国社会科学院科研局的熊厚同志，他们对我突然提出的资料问题或数据问题总是有求必应。感谢崔红志博士有关农村社保的意见。

在这本书问世之际，我按捺不住对我在社会保障领域里的良师益友们的怀念和感激之情。为了中国社会保障制度的改革和建设而奉献了青春的人们：能够亲身经历、见证、奉献于这一史无前例的社会变革，是我们这一代人的幸运！

周 弘

于2015年秋

引 言

生活于 21 世纪的人们很难想象，卡尔·马克思 130 年前提出的“各尽所能、按需分配”（“From each according to his ability, to each according to his needs”）的社会理想，在一个多世纪的历史进程中，曾经怎样地感动并震撼过包括中国在内的世界革命者和进步青年，引导他们义无反顾地投身于改造旧社会、建设新社会的奋斗中。

一个多世纪过去了，那些为了社会进步的理想而工作和奋斗过的人们，他们取得成功了吗？如果有所成就，这些成就又是怎样实现的？是通过轰轰烈烈的社会革命？还是通过脚踏实地的社会改革？在这些进程中有过怎样的经验或教训？

这本书要讲述的是在中国，那些为了社会进步和社会公平而努力工作的人们是如何循着“各尽所能、按需分配”的思路和方向，经过无数次的制度创新和政策改革，在理想与现实的互动中，从保护劳动者的合法权益出发，一步一步地实现人人享有社会保障的历史过程。

目 录

引 言	(1)
-----	-----

第一章 将实现社会保险作为一个纲领性目标:1921—1949	(1)
--------------------------------	-----

第二章 计划经济条件下的就业与保障:1949—1978	(7)
-----------------------------	-----

一 就业保障的源起(1949—1957)	(7)
----------------------	-----

(一)保护劳动者的执政初衷和最初的制度实验	(7)
-----------------------	-----

(二)将实现工业化和现代化作为国家使命	(19)
---------------------	------

二 与优先发展工业战略相适应的劳动保险(1950—1955)	(25)
--------------------------------	------

(一)三种不同的城镇保障制度	(26)
----------------	------

(二)城乡二元的保障体系	(30)
--------------	------

三 劳动保险的制度雏形(1955—1966)	(35)
------------------------	------

(一)变动中的劳动保险制度:快速扩面和统一标准	(35)
-------------------------	------

(二)“条块分割”与标准的不统一	(37)
------------------	------

(三)用工制度改革和劳动保险制度调整	(43)
--------------------	------

四 “文化大革命”和劳动保险的“单位化”(1966—1978)…… (55)

五 劳动保险从无到有的建设 …………… (59)

第三章 从“企业保险”到社会保险(1978—1991) …………… (61)

一 20 世纪 80 年代的中国:就业方式的变革 …………… (62)

(一)依靠企业解决“文化大革命”遗留的劳动就业问题 …… (62)

(二)企业养老负担的畸轻畸重倒逼养老金制度改革 …… (65)

(三)“市场就业”是建立社会化保障制度的突破口 …… (69)

二 改革开放与社会保障观念的转变 …………… (82)

(一)传统的社会保障思想观念和理论 …………… (82)

(二)借鉴国外经验与社会保障观念的转变 …………… (90)

三 社会保障领域里的改革实验…………… (101)

(一)集体企业的试点工作 …………… (101)

(二)国营企业的养老金统筹和个人缴费 …………… (108)

(三)从“就业保障”到“待业保险”:就业市场化的
不断深入…………… (123)

四 社会保障社会化的转型期…………… (137)

第四章 社会主义市场经济与社会保障制度的初步建立:

20 世纪 90 年代的发展 …………… (140)

一 “33 号文件”奠定养老保险的改革基础 …………… (140)

二 就业的市场化转型——从“待业保险”到
失业保险…………… (143)

(一)国有企业改革与社会性风险的出现 …………… (143)

(二)与劳动力市场化同步的社会保障制度建设 …………… (147)

三 建立社会统筹与个人账户相结合的养老保险制度·····	(164)
(一)与养老保险制度构成相关的讨论·····	(165)
(二)确立“统账结合”模式·····	(168)
(三)养老金的社会化发放和提高统筹层次·····	(179)
四 启动医疗保险制度改革——从“劳动保险”	
走向“社会保险”·····	(188)
(一)公费医疗与劳保医疗的困境·····	(189)
(二)启动医保改革试点·····	(193)
(三)医疗保险制度改革的里程碑——“44号文件”·····	(206)
五 工伤保险与城镇低保制度的建立·····	(208)
(一)工伤保险制度的改革·····	(208)
(二)城市低保制度的建立·····	(217)
六 社会化的体系建设·····	(220)
 第五章 走向社会公平——21 世纪的改革·····	(223)
一 农民的分流与社会保障·····	(224)
(一)农民社会的变迁及农村养老保障改革的最初	
尝试·····	(225)
(二)“农民工”的社会保障·····	(231)
(三)新型农村社会养老保险(“新农保”)·····	(237)
(四)新型农村合作医疗(“新农合”)·····	(242)
(五)统筹城乡的最低生活保障制度·····	(248)
(六)走向公平和整合·····	(252)
二 中国社会保障的法制化建设·····	(257)
(一)艰难的起步·····	(258)

4 | 走向人人享有保障的社会

(二) 激烈的讨论	(264)
(三) 问世	(272)
三 中国社会保障制度的两大突破性发展	(275)
 第六章 伟大的社会变迁	(277)
 主要参考文献	(283)
 索 引	(286)

第一章

将实现社会保险作为一个纲领性目标:1921—1949

1948年，新中国成立的前一年，国民党政府的首都南京市人口已经达到135.7万，然而工业基础却十分薄弱，全市官僚资本企业仅有38家，私营中小企业仅有888户，产业工人只有22387人，其中纺织业用工就占了8000多人。^①其他产业也多为轻工业，如酒厂、印刷厂、电灯厂、五金制造厂、木材家具厂等。受战争和政府腐败的影响，仅有的产业开工不足或处于停产状态。在这些居民中，只有少数公务人员和教职人员在理论上享受特殊的养老和医疗等福利待遇，并分别由国库、省库，或由市县区教育经费列支，为数不多的产业工人参加强制性养老保险。由于中国社会一直处于战乱和不安定之中，上述纸面上的福利待遇也往往难以真正兑现。^②在首都南京以外中国广袤的土地上，绝大多数劳动者，特别是为数众多的失业者、流浪者以及那些或罹天灾或避战祸的广大百姓，流离迁徙、饥寒交迫、颠连无告是常见的现象。

建立一个更合理、更公平、更美好的社会是中国政治清明的标志，也是以推翻国民党统治、建立美好新中国为目标的共产党人的诉

① 南京地方志编纂委员会：《南京劳动志》，方志出版社1999年版，第29页。

② 同上书，第476—481页。

求。这种诉求的提出受到 20 世纪初欧洲工业发达国家工人运动的启迪，亦有 1917 年掌握了政权的苏联布尔什维克党的经验作为参考。在早期，这种诉求主要体现为保护劳动者的基本权益。

1921 年中国共产党建党伊始，即把代表工人阶级和劳动人民的利益作为政治纲领，并先后拟定了保护工人和劳动者利益的《劳动法大纲》（1922）、《经济斗争决议案》（1925）、《产业工人经济斗争决议案》（1927）、《手工业工人经济斗争决议案》（1927）、《女工、童工问题决议案》（1927）等纲领性文件，呼吁保护女工的产假权益、^① 实行社会保险制度，提供工伤、疾病、失业、老龄等方面的救济，并主张“国家应设立劳动保险。保险费由雇主或国库支出”，后又明确提出“举办工人社会保险（失业、养老、疾病等保险），所有费用应由资方与政府分担”的主张。^② 虽然当时中国的工业基础十分薄弱，产业工人群体占比很小，但是由于社会保险思想的快速传播，工人阶级的政党从一开始就将建立社会保险制度作为保护劳动者权益的纲领明确地提了出来。

维护工人和劳动者福利的主张一经提出，便成为一种组织动员劳动群众争取自己权益的斗争武器。各地工会组织工人群众频频向军阀政府和国民党政府提出明确而具体的社会保险要求。例如在 1922 年 8 月京汉路长辛店段工人罢工时就提出了“凡工人因公受伤者，在患病期间，应该发给工薪”的要求；同年 9 月萍乡安源路矿工人罢工，也

^① 《中国工会历史文献》（1921.7—1927.7），中国工人出版社 1958 年版，第 15 页；转引自严忠勤主编《当代中国的职工工资福利和社会保险》，中国社会科学出版社 1987 年版，第 289 页。

^② 《中国历次全国劳动大会文献》，中国工人出版社 1957 年版，第 17 页；转引自严忠勤主编《当代中国的职工工资福利和社会保险》，中国社会科学出版社 1987 年版，第 289—290 页。

提出了“工人例假、病假、婚丧假，路矿两局须照发工资”，“工人因公受伤不能工作者，路矿两局须营养终身，照工人工资多少，按月发给”。1925年4月，青岛日商各纱厂万余名工人罢工，要求对工作中受伤的工人支付工资及医药费，死亡给予遗属一年工资的抚恤金。1927年7—10月，共产党领导的工人罢工达47次，其中有7次是为了要求给予工人病伤待遇而举行的。^①在工人罢工受到残酷镇压后，工人们转而更加积极主动地参与共产党反对国民党的政治斗争和武装斗争，而政府则在军事围堵镇压共产党人之余，被迫通过了一些并没有得到认真实施的劳动保护和社会保险条例。

保护劳动者权益是中国共产党的政策主张，也成为共产党在其占领的解放区（根据地）的主要施政纲领之一。从保护劳动者权益的角度出发，共产党一方面努力有效地组织生产，为抗日战争和解放战争提供经济保障；另一方面又要体现劳动者当家做主的原则，具体地实施共产党关于保护劳动者的主张，这在经济相对落后的解放区是一种治理挑战，也是一种社会实验。这场实验对于国民党政权来说是制度竞争，对于共产党来说是执政实践。

最主要的挑战来自如何在为劳动者谋取经济利益、争取劳动群众的政治支持的同时保证共产党领导的武装斗争获得可靠的经济来源。在当时的条件下，解放区采取了以供给制为主要特征的基本保障制度。在这种制度中虽然可以看到来自西方发达国家社会主义运动的影响，但并不类同于西方社会保险的制度模式。

早在江西根据地的时候，中华苏维埃政府就颁布了《劳动法》（1931），规定在根据地实行社会保险制度，由雇主提供工资总额的

^① 严忠勤主编：《当代中国的职工工资福利和社会保险》，中国社会科学出版社1987年版，第292页。