

社会保障法全书

王占臣 任凡 主编

SHE HUI
BAO ZHANG FA
QUAN SHU

· 上 ·

改革出版社

社 会 保 障 法 全 书

上 册

主 编：王 占 臣 任 凡

改 革 出 版 社

社 会 保 障 法 全 书

下 册

主编：王占臣 任 凡

改 革 出 版 社

(京)新登字 053 号

图书在版编目(CIP)数据

社会保障法全书 / 王占臣主编. —北京: 改革出版社,
1995. 4

ISBN7—80072—656—8

I. 社… II. 王… III. 社会保障—行政管理—行政
法—基本知识—中国 IV. D922. 182. 5

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (95) 第 04628 号

改革出版社发行

社址: 北京市东城区安德里北街 23 号

邮政编码: 100011

北京长城印刷厂印刷

新华书店经销

1995 年 4 月第 1 版 1995 年 4 月第 1 次印刷

787×1092 1/16 117.25 印张 3300 千字

印数 3500 册

定价: 180 元

主 编:王占臣 任 凡

副 主 编:李志勇 刘燕生 刘德旺 朱 勇

编 委:(按姓氏笔划为序)

于庆林 王占臣 任 凡 朱 勇 刘燕生 刘德旺
李志勇 金奇康 张宝和 张连生 姚敏强

编辑人员:(按姓氏笔划为序)

丁启文 马 杰 王因为 王禾川 王治中 王光祥
王大刚 毛景贤 方志勇 朱思华 朱 勇 刘亚珍
刘燕生 刘萃华 孙士杰 许连德 杜国愚 张连生
张务格 林 一 李 勇 吴景松 杨宝禄 杨国英
杨建平 杨培仁 周学之 周小川 金 利 金玉效
金明德 姚敏强 姚景川 ~~施元龙~~ 罗巧英 浩 力
顾杏元 唐 钧 蔡幼龙 谢悦东 廖志刚

责任编辑:刘德旺 袁 晖

封面设计:刘 轩

监督印制:郝平生

编 辑 说 明

本书是为了适应我国社会各界研究建立和完善我国社会保障制度问题的急需而编辑。自中国共产党第十四次全国代表大会确定建立社会主义市场经济体制后,如何建立适应市场经济需要的社会保障制度已成为十分现实和紧迫的重大问题之一。本书将建国以来我国政府有关主管部门发布的社会保障相关法规收集、整理、编辑在一起,共计 1860 件。

本书按社会保障管理的常规分类共分十六大类,其内容包括社会保障相关法规、社会保险综合性法规、养老保险、医疗保险、失业保险、生育保险、职工福利、工龄计算有关政策法规和残疾人员的社会保障、农业劳动者的社会保障等。

本书可供各级政府、劳动、人事、民政、工会、老干部、离退休人员管理机构,以及各科研、高等院校等人员使用。

为使读者研究,查阅方便,本书中资料,历史文献一律按历史沿革顺序为序进行编辑。

本书有些资料属内部资料,请妥善保管。

由于编辑时间紧迫和编者的政策业务水平所限,书中疏漏、不妥之处在所难免。如经发现,恳请读者函告、指正。

编 者

1995 年 3 月 5 日

中国社会保障制度的历史沿革与发展(代前言)

新中国的社会保障制度建立于 50 年代初。这一制度主要由社会保险、社会救济、社会福利和优抚工作等内容组成。在中国,社会保险制度主要是国家通过法律强制实施,为工薪劳动者在年老、疾病、生育、失业以及遭受职业伤害的情况下,提供必要的物质帮助的制度;社会救济是政府对生活在社会基本生活水准以下的贫困地区或贫困居民所给予的基本生活保障;社会福利是政府为社会成员举办的各种公益性事业及为各类残疾、生活无依靠人员提供生活保障的事业;优抚事业是政府对军属、烈属、复员转业军人、残废军人所进行的优待抚恤制度。

中国社会保障制度的建立与发展经历了长期的思想准备和历史实践过程。

一、建国前中国共产党为实现劳动者的 社会保障进行了长期的斗争与实践

(一)旧中国社会保障制度状况

旧中国是一个经济十分落后的半殖民地半封建国家。由于帝国主义列强的侵略和压迫,封建统治者在经济上不能独立,在政治上不能代表劳动人民的利益。官僚资本企业和民族资本企业都不可能建立和实施真正面向广大劳动者的社会保障制度。在帝国主义、封建主义、官僚资本主义三座大山的压迫下,工人阶级和社会劳动者工作时间长,劳动条件恶劣,在遇到患病、年老、不幸负伤或女工怀孕、生育时,根本得不到必要的保障,甚至会因此而失业。在国民党统治地区,在中国共产党领导的工人阶级斗争的压力下,也曾颁布过含有社会保险条文的劳工立法,如 1923 年 3 月北京政府农商部颁布的《暂行工厂通则》;1929 年 12 月 30 日国民党政府公布的《工厂法》等。但由于种种原因,各厂矿企业缺乏统一的社会保险立法做依据,只能是各行其事。同时,这些规定不可能真心实意地以解决劳动者的实际困难为宗旨。因此,旧中国封建主义、官僚资本主义统治下的厂矿企业没有以统一立法为依据的、真正面向广大劳动者的社会保险制度。工人阶级经过斗争,以血的代价换来的只是某些企业实行的一些零星的、标准很低的短期补助和一次性抚恤,如死亡抚恤费、退职金等。

在旧中国,社会福利、社会救济、救灾几乎是空白。由于旧中国生产力水平低下,农业经济十分落后,灾荒之多,世界罕见。在国民党统治下,救济、救灾连基本的社会立法

也没有。在大城市和沿海,仅有的少量福利也只是供帝国主义、买办资产阶级服务和享用的。

(二)中国共产党为实现劳动者社会保障所进行的斗争与实践

1921年中国共产党成立后,党把领导中国工人阶级反对资本家的剥削和压迫,争取实现劳动者的社会保险立法做为重要的经济斗争目标之一。1921年8月,中国共产党领导工人运动的公开机关——中国劳动组合书记部在上海成立。自1922年至1929年,书记部发起并召开的五次全国劳动大会,每次都对实行社会保险制度提出明确要求。1922年5月1日,党所领导的第一次全国劳动大会在广州召开。在“劳动法案大纲”中提出:“需要体力劳动的女工,产前产后应给8个星期的休假,其他女工给5个星期休假,休假期间工资照发。”大纲还规定:“劳动者应参加一切保险,其保险费用应完全由雇主或国家负担。”其后,分别于1925年5月1日在广州、1926年5月1日在广州、1927年6月在汉口、1929年11月在上海召开的全国劳动大会第二次、第三次、第四次、第五次会议都具体而明确地提出了实施社会保险的项目与要求。如第二次劳动大会通过的《经济斗争决议案》提出:“应实行社会保险制度,使工人于工作伤亡之时能得到赔偿,于疾病失业老年时能得到救济。”第三、四次劳动大会要求资本家为工人设立医院,工人因病不能工作,8个月内照发原工资;因工残废终身发原工资,设立工人救济金、养老金、家属抚恤金等。第五次劳动大会要求国民党政府举办社会保险,费用由资方和政府负担等。正是党所领导的工人阶级的这些斗争,促使国民党统治地区的厂矿企业,不得不建立一些待遇水平很低的保险项目。1929年以前党领导的实施社会保障、社会保险还仅限于理论上以及为迫使国民党统治地区厂矿企业实现社会保障与社会保险立法而进行的斗争。

自1929年以后,随着中国革命事业的推进,党陆续开辟的革命根据地,为试办以为劳动人民服务为宗旨的社会保险创造了条件。在党领导的中央苏区曾陆续颁布过一些含社会保险内容的劳动立法。其中具有代表性的是1931年12月1日中央苏区颁布,1933年3月28日修改颁布的《中华苏维埃共和国劳动法》。该法中有六项条款都具体对职工的因病暂时丧失劳动能力,年老、残废抚恤金,失业津贴,职工洗理卫生费与住宅,职工家属免费医疗,家属丧葬费、抚恤费等做了规定。1931年12月1日首次公布该法时,由于缺乏经验,对职工的社会保险与某些福利项目规定标准过高,脱离了根据地的客观经济条件,在执行中遇到了很大困难。1933年4月重新修改颁布的《中华苏维埃共和国劳动法》对其中某些过高的、脱离根据地实际的条款做了修订。1933年10月15日,修改后的《中华苏维埃共和国劳动法》重新颁布实施。该法比较切合根据地的实际,对发展苏区经济,巩固工农联盟和人民政权起到了很大作用。当时,根据地职工实行的都是战时共产主义的供给制,疾病、伤亡、医疗等都负责到底。由于革命根据地是处于国民党军队包围和不断进攻下,革命根据地的变化很大,社会保险和有

关保障制度没有得到推广。

在抗日战争时期,党领导的各个革命根据地曾相继制定和颁布过一些社会保险与职工福利制度立法。由于处于战争年代,经济力量薄弱,当时规定的待遇项目不多,标准也较低。如:1940年,晋察冀边区政府制定的《晋察冀边区政权工作人员伤亡抚恤条例》规定,机关工作人员疾病伤亡时,都发给生活费或抚恤费。1940年11月1日陕甘宁边区政府颁布的《边区战时工厂集体合同暂行准则》,对女工产前产后有薪产假、职工的疾病医疗、工伤、死亡抚恤待遇都做了规定。其他革命根据地也相继颁布了含有社会保险、生活保障内容的法规,如:《陕甘宁边区劳动保护条例》、《苏皖边区劳动保护条例》、《晋、冀、鲁、豫劳工保护条例》等。党在这一时期的劳动立法或社会保险、生活福利的有关规定,在一定程度上吸收了土地革命时期有关劳动立法的经验与教训,比较符合解放区的经济状况。同时由于处于抗日战争期间,党所领导的革命根据地企业是以军需、兵工企业为主,在这些军需军工企业中,职工和部队、机关同样实行供给制,职工的社会保险、生活福利实际上成为供给制待遇的一部分内容。

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的政治报告《论联合政府》中指出:“在新民主主义的国家制度下,将采取调节劳资间利害关系政策。一方面,保护工人利益,根据不同情况,实行8小时到10小时的工作制以及适当的失业救济和社会保险,保障工会的权利;另一方面,保证国家企业、私人企业和合作社企业在合理经营下的正当盈利,使公私、劳资双方共同为发展工业生产而努力。”后来,党所领导的各解放区所实行的社会保险,都是根据毛泽东同志的这些方针制定的。

1948年1月,在哈尔滨召开了第六次全国劳动大会。大会决定:“在工厂集中的城市,或条件具备的地方,可以创办劳动的社会保险”。

1948年12月,东北行政委员会颁布了《东北公营企业战时暂行劳动保险条例》(以下简称《东北条例》),首先从国营的铁路、矿山、军工、军需、邮电、电气、纺织等七个产业试行。1949年7月1日在东北地区所有公营企业实行。《东北条例》对职工的疾病、伤残、养老、生育等社会保险待遇都做了规定;对保险基金的筹集、业务管理,亦做了规定;此外,《东北条例》还对举办职工疗养院、休养所、养老院、残废院等集体社会保险事业做了原则规定。

《东北条例》是全国解放前夕,党在总结多年实践经验的基础上,在东北全境较大范围内统一实施社会保险的第一次尝试,也是我党颁布和实施的第一部较为完整和专门性的社会保险法规。《东北条例》颁布后,对保障广大职工生活,解除职工后顾之忧,支援解放战争起到了重要作用,也为建国后建立全国统一的社会保险制度积累了经验。《东北条例》的不足之处是,该条例主要参照当时苏联的经验,结合东北地区实际情况不够,某些规定不够合理,职工领取待遇手续不够简便等。

随着解放战争的胜利推进,解放区迅速扩大,天津、太原、石家庄等重要城市解放后,陆续参照《东北条例》制定了本地区的社会保险办法;一些大型企业如铁路、邮电、

等也制定了本行业的社会保险有关办法。自《东北条例》公布至全国统一的社会保险条例颁布前,东北全境共有420个厂矿企业79.6万名职工实行了社会保险。

建国前,在党所领导的革命根据地、解放区,由于受战争环境和经济力量的限制,在社会福利、社会救济与优抚工作方面开展的工作主要是为战时服务,侧重于优抚和救济工作较多。如,土地革命时期,第一次全国工农兵代表大会和中央军事委员会制定过《红军优待条例》和《红军抚恤条例》。两项条例规定了对烈士家属、红军家属的优待和照顾;对因残退伍的红军战士发给终生抚恤金;对军龄较长的老红军战士给予终生补助等。抗日战争时期,中国共产党曾开辟和创建了19块革命根据地,在各革命根据地的边区政府或行政委员会都设立有负责赈灾、救济、优待抚恤的工作机构。各革命根据地为支援部队开展过大规模的拥军优属、拥政爱民活动。群众组成“代耕队”、“帮工队”为残废军人、烈属和军人家属劳动或服务。有的边区还为残废军人举办残废军人工厂,使其妥善安置。1943年1月15日,中共中央所在地陕甘宁边区政府公布《拥护军队的决定》,《边区政府关于拥军运动月的指示》确定1月25日至2月25日为拥军月。1943年10月1日,中共中央政治局还发出指示,要求各地自1944年起,每年阴历正月都要进行拥军优属群众运动,这一传统一直延续至今。1945年4月在中国共产党第七次全国代表大会上,把帮助退伍军人解决生活和就业问题的内容写入了党纲。对于社会救济、救灾工作,党和人民政府也十分重视,毛泽东同志在《一九四六年解放区工作方针》中,专门把救灾工作列为一条,指出:“各解放区有许多灾民、难民、失业者和半失业者,亟待救济。”“救济之法,除政府所说各项办法外,主要应依靠群众互助互济。”

中国的社会福利工作,如社会福利性生产、残疾人服务、假肢生产等,在国民党统治区,基本上处于空白状态。国民党政府根本不予过问。抗日战争期间,上海、北京、天津、沈阳等大城市仅有几家私营的假肢作坊是由德、日、英、美等国传入,并由外国人任技师。产品售价昂贵,伤残劳动者根本不敢问津。在党所领导的解放区,这一工作受到了重视。1943年为配合抗日战争需要,晋察冀军区卫生部成立了假肢配代组。1945年11月在张家口正式建立晋察冀假肢工厂。解放战争期间,东北、华东、中原等解放区亦先后组建了假肢工厂。解放战争时期,在党领导的解放区,虽然在包括职工福利在内的社会福利、社会救济、优抚工作没有进行统一的立法,但这些工作已经通过民工支前、互助互济、设立残废军人教养院、残废军人学校、组织救灾、生产自救、优待安置、收容难民等内容体现出来。这些工作不仅对支援解放战争发挥了巨大的作用,也为创建新中国的社会保障制度积累了经验。

二、新中国社会保障制度的建立与发展

中华人民共和国的成立,为中国统一的社会保障制度的创建与发展奠定了基础。自五十年代初开始,我国政府每年都投入大量资金发展和完善我国的社会保障事业,

逐渐形成以为广大劳动者服务为宗旨的社会保障体系。这一体系通过社会保险对一定范围内职工的生、老、病、死、伤、残实施保障；通过社会福利与职工福利改善职工与社会成员的生活状况，提高其生活水平以及实现对残疾人员的社会保护；通过社会救济，保障无劳动能力、无生活来源以及遭受意外灾害人员的基本生活；通过优抚工作对革命军、烈属、革命残废军人、转业复员军人实行优待抚恤等。从时间上划分，新中国社会保障制度的建立与发展大致可分为三个阶段：（一）创建阶段（1949年10月—1957年）：这一阶段主要是着手建立全国统一的社会保障制度和社会保险体系，制定一系列发展社会福利、职工福利的政策、方针和建立必要的设施，颁布一系列优抚工作、社会救济工作的政策法规等，使社会保障制度基本上走上正规化、制度化；（二）完善发展阶段（1958年—1978年）：这一阶段主要是完善社会保障制度的项目，改进管理，修订不合理的待遇标准等；（三）改革创新阶段（1979年至今）：主要是适应我国经济体制改革和从传统计划经济向市场经济过渡过程中社会保障制度所承担的任务，重新估价和设计新的社会保障制度，以适应我国社会生活的实际需要。这一时期的改革内容包括了制度模式、运行机制、项目构成、管理手段、管理体制等多方面的内容。

（一）社会保障制度的创建工作（1949年10月—1957年）

新中国成立之际，我国面临着严重的经济落后、生产萎缩、失业和通货膨胀等社会问题，为恢复经济建设、实现当时党提出的“为争取国家财政经济状况的基本好转而斗争”的总任务，同时也是为实现党多年来为争取实现对劳动者的社会保障的奋斗目标，我国正式开始社会保障制度的创建工作。自1949年10月至1957年底，主要是制定全国统一的社会保障基本制度，颁布基本法规。

1. 社会保险制度的建立

建国后，我国社会保险制度首先是从对城镇全民所有制职工的保障开始的，县以上的集体所有制企业逐步参照执行。

在制度上基本上实行了两套社会保险制度：一是企业职工的社会保险即传统称法的劳动保险；二是国家机关、事业单位中实行的公费医疗、死亡抚恤等社会保险项目。

在企业职工的社会保险方面，建国前夕，1949年在北京召开的中国人民政治协商会议通过的《共同纲领》中明确规定，要在企业中“逐步实行劳动保险制度”。这是制定全国统一的企业社会保险制度的法律依据。1950年末，根据中央人民政府政务院的指令，劳动部和中华全国总工会在总结革命根据地和解放区举办社会保险经验的基础上，拟定了《中华人民共和国劳动保险条例》（草案），于1950年10月27日经中国人民政治协商会议同意公布并组织全国职工讨论。在此之前，天津、太原、石家庄等城市以及铁路、邮电系统都曾制定过本地区、本行业的劳动保险条例，这对起草全国统一的劳动保险条例提供了重要经验。“条例草案”公布后受到全国职工热烈欢迎，经过三个月讨论，提出修改意见，劳动部和中华全国总工会进一步修改后提请政务院第73次会议

批准,1951年2月25日颁布实施。这是我国第一部全国统一的社会保险法规。该条例具体规定了职工在疾病、伤残、死亡、生育及年老不宜继续劳动后获得必要物质帮助的办法,职工供养直系亲属也可以享受一定的保险待遇。该条例规定,开始只在100人以上国营企业、公私合营、私营、合作社营的工厂、矿场及附属单位和铁路、航运、邮电三个产业的各企业单位、附属单位实行。确定这样的实施范围,是因为100人以上单位生产经营和各方面管理都较为正常。当时国家财力还很有限,同时亦缺乏广泛实施的经验。至1952年11月底,全国实行《保险条例》的企业达到2860余个,职工320万人。暂不实行《保险条例》的企业职工采取了由企业行政或资方与工会协商、签订集体合同的方式,规定适当标准的保险待遇。正由于劳动保险条例的名称的原因,后来企业职工一直习惯地称为“劳动保险”。1951年条例的公布实施对确定我国企业职工社会保险体系的框架结构具有重要意义,这一法规确立了除失业保险外的老年、工伤、疾病、生育、遗属等基本社会保险项目,为我国企业职工社会保险发展奠定了基础。也是以后40多年我国企业职工实施社会保险制度的基本法律依据。

经过三年的经济恢复工作,1952年我国国民经济得到全面的恢复和发展,1952年的工农业总产值达到810亿元,比1949年增长77.5%。原计划用3—5年恢复国民经济的计划仅用三年即超额完成。党决定从1953年起开始实行发展国民经济的第一个五年计划。为迎接全国社会主义经济建设高潮的到来,1953年1月2日政务院修订公布《中华人民共和国劳动保险条例》。1月26日劳动部颁布《中华人民共和国劳动保险条例实施细则修正草案》。1953年的条例与1951年条例相比,主要修改了两点:一是扩大了实施范围,二是调整提高了部分待遇标准。在实施范围上,除了在原有实施的铁路、邮电、航运及有100人以上职工的工厂、矿场外,又扩大到了一般工厂、矿场和交通事业的基本建设单位,国营建筑公司。在待遇标准方面都普遍有所提高:退休费由原来的35—60%(占本人工资比率,下同),改为60—80%;短期病假待遇(6个月以内)由50—100%改为60—100%;长期病假待遇(6个月以上),由27—30%改为40—60%;死亡丧葬费,因工由2个月企业平均工资改为3个月企业平均工资;非因工由1个月改为2个月;非因工供养直系亲属救济费由一次发给死者本人工资3—12个月改为6—12个月等。按照1953年修正公布的劳动保险条例所规定的“合作社经营的工厂、矿场及其附属单位按国营企业的办法,实施劳动保险待遇”。我国城镇集体所有制企业职工的社会保险从建国初就是参照国营企业职工办理的。

1956年,在国民经济进一步好转情况下,企业社会保险的实施范围进一步扩大到商业、外贸、粮食、供销合作、金融、民航、石油、地质、水产、国营农牧场、造林等13个产业和部门。至此,全国企业职工实行社会保险的人数达到1600万人,签订社会保险内容集体合同的职工也达700万人,这些职工占当年国营、公私合营、私营企业职工总数的94%。

随着我国工业生产的发展,职业性伤害开始突出,为加强对职工的职业性伤害保

障,1957年2月23日,由卫生部制定和颁发的《职业病范围和职业病患者处理办法的规定》,将职业中毒、尘肺等14种与职业工作有关的疾病正式列入职业病范围,并相应地规定了待遇标准和生活福利内容。这一制度,增加了我国社会保险的保障项目,为建立我国工伤保险制度奠定了基础,也促进了职业病的防治工作。

在国家机关工作人员社会保险方面,由于国家机关、事业单位、党派团体工作人员的工龄计算、工资标准和社会保险费用开支渠道等与企业不同,而执行有别于企业的另一套社会保险办法。1950年后,国家在原有供给制待遇的基础上,通过单项法规形式逐渐对国家机关工作人员的疾病、养老、生育、死亡抚恤做了规定。在伤亡抚恤方面,1950年12月11日,经政务院批准,内务部颁发《革命工作人员伤亡褒恤暂行条例》,对工作人员伤残、死亡有关待遇作了规定。在医疗方面,1952年6月27日政务院颁发《关于人民政府、党派、团体及所属事业单位的国家机关工作人员实行公费医疗预防措施的指示》,这一规定在报销范围上高于企业,但在供养直系亲属待遇方面则低于企业,不享受供养直系亲属医疗补助。在病假待遇方面,1952年9月12日政务院颁发了《关于各级人民政府工作人员在患病期间待遇暂行办法》。该办法于1954年7月24日和1955年12月29日两次修改。上述原办法和修改后的办法在待遇标准上都略高于企业。在生育待遇方面,1955年4月26日,国务院颁发了《关于女工工作人员生育假期的通知》。同年9月17日,财政部、卫生部和国务院人事局联合颁发了《关于国家机关工作人员子女医疗问题》的规定。1956年颁发了《中华人民共和国女工保护条例》(草案),对女工怀孕期、小产生育、哺乳等方面的待遇又做了进一步的规定。在退休待遇方面,1955年12月29日国务院颁发了《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》。这两个办法规定的退休退职条件,与企业大体相同,在待遇标准方面某些项目略低于企业。

1954年6月12日,内务部、劳动部发布《关于经济建设工程民工伤亡抚恤问题的暂行规定》;1954年8月8日,中央人民政府、人民革命军事委员会颁发《抗美援朝无军籍工资制人员病、伤、残、亡优抚暂行办法》。至1955年末,国家机关工作人员的社会保险制度基本建立,与企业职工的制度相比,项目、待遇大体相同。

至1957年末,我国社会保险制度的奠基阶段基本完成。在范围上,不仅根据经济力量对有能力保障的人员范围,力所能及地建立了基本的社会保险制度,而且在保障内容、保障项目方面也初步完成了基本立法工作,为以后我国社会保险事业的发展奠定了基础。

1957年末,全民所有制单位职工人数达到2451万;城镇集体所有制职工达到650万。年支付的保险福利费总额为27.9亿元,占当时工资总额的17.9%。这一时期社会保险的主要问题是制度还不完善或不够合理,公费医疗中的浪费现象等。

2. 社会救济、社会福利与优抚工作等制度的建立

建国后,除社会保险制度外,党和政府同时着手建立和健全一系列的社会救济、社

会福利与优抚工作各项制度,使新中国社会保障诸方面的工作逐步形成正常的、目标明确的保障网络。

在社会救济方面,当时由内务部主管这方面的工作。在农村主要是进行灾害统计、防灾备荒和灾荒难民救济工作;在城市是对不够维持当时基本生活水平的城市贫民进行救济。1950年5月19日,中央人民政府政务院曾通过一项《救济失业工人暂行办法》,共计10章、42条,对城镇失业工人进行救济的范围,救济标准、方法及资金来源等做了明确规定。各大城市劳动部门普遍建立失业工人救济委员会,通过救济、职业介绍等手段解决失业问题。

在救灾方面,1952年5月14日,政务院发布关于生产救灾工作领导方法几项指示,对救灾工作的组织领导、救灾工作内容和方法都提出明确要求。1957年9月6日,国务院进一步发出做好救灾工作的决定,对救灾工作的组织领导,救灾款的应用,发挥农业生产合作社在救灾工作中的作用等提出具体要求。

在建立社会福利与职工福利事业方面,国家一方面制定发展社会福利与职工福利的方针政策;一方面通过各种措施为举办福利事业提供资金。在社会福利方面,为解决城市烈属、军属、城市贫民开办的福利工厂生产、经营、税收优惠和原材料供应问题,1957年1月21日和1957年3月12日,内务部、财政部、中国人民银行、商业部、食品工业部、重工业管理局等联合发布了《税收减免和贷款扶助的通知》、《解决烈属、军属、残废军人、贫民生产原料难困难问题的联合通知》等,对烈属、军属、城市贫民的安置和生产自救方面困难,规定了解决办法。在职工福利方面,1950年6月颁布的《中华人民共和国工会法》规定,工会有改善工人、职员群众生活与物质文化生活各种设施的责任;1954年、1955年全国总工会女工部两次召开全国重点城市托儿所工作会议;1956年,教育部、卫生部、内务部联合通知就积极发展托儿所、幼儿园问题提出意见。1957年,国务院发出《关于职工生活方面若干问题的指示》,对职工住宅问题,上下班交通问题,职工生活必需品的供应问题,困难补助问题都作了明确规定。在发展职工生活福利事业的费用方面,国家从五个来源上提供保证:1. 国家提供的各单位基本建设投资中,都包括了与职工生活福利有关的非生产建设投资,如:食堂、托儿所、幼儿园、文化宫、俱乐部、职工住宅的投资。2. 建立职工福利费提供制度,机关工作人员福利费提取,在1954年前,是按财政部规定的按享受供给制人员人数提取一定资金;1954年后政务院将若干项补助费合并统称工作人员福利费;1956年规定,区以上工作人员福利费标准按工资总额的5%提取;乡镇干部按3%提取。企业职工的福利费,1953年财经委员会规定,国营企业可以按工资总额2.5%提取福利补助费,用于企业各种福利开支不足的补贴。这些制度在后来又得到了补充和调整。3. 工会会费收入的20%部分可用作职工困难补助,按工资总额2%提取工会经费中的1%可用作职工文娱体育费和业余文化补习学校经费等。4. 单位行政管理、事业费中的开支。5. 文娱设施的收入。1956年,全国总工会颁发《职工生活困难补助办法》,对困难补助原则、对象、经费来源、补助办

法等做了明确规定。

在国家有关职工福利方针和政策指导下,至1957年底,职工福利事业的各项制度和设施都从无到有,从少到多,逐步建立起来。全国建立了医院、疗养院、门诊部、所、专科防治所、卫生防疫站、妇幼保健机构等12.30万个。拥有卫生技术人员125.4万人,拥有卫生机构床位46.2万张。

建国初期,我国农村社会保障制度是通过高级农业生产合作社组织实施的。1956年6月30日,一届人大三次会议通过的《高级农业生产合作社示范章程》规定:“农业生产合作社对于缺乏劳动力或者完全丧失劳动力、生活没有依靠的老、弱、孤、寡、残疾的社员,在生产上和生活上给予适当的安排和照顾,保证他们的吃、穿和柴火的供应,保证年幼的受到教育和年老的死后安葬,使他们的生养死葬都有依靠”。建国初期,在农业生产合作化运动中,由农民创造和开展的合作、互助医疗,成为后来农村解决病有所医的重要形式。

在优抚工作方面,建国初期为解决大批伤残军人、牺牲病故革命军人及其家属的保障问题,国家陆续颁发了有关的法规,使这一工作制度化、统一化。主要法规有:1950年11月25日由政务院批准、12月11日由内务部公布的五个条例:《革命烈士家属革命军人家属优待暂行条例》;《革命残废军人优待抚恤暂行条例》;《革命军人牺牲、病故褒恤暂行条例》;《革命工作人员伤亡褒恤暂行条例》;《民兵民工伤亡抚恤暂行条例》等,这些基本法规对革命烈士家属、革命军人家属的优待标准、办法,对残废军人残废等级的确定都做了明确规定,使优抚工作实现了全国统一,有章可循。此后,国家不断颁发大量的指示、通知,指导优抚工作的开展。抚恤标准也多次修订、提高。

经过1949年至1957年党和人民政府的一系列工作,社会保障制度的创建工作进展比较顺利,需要建立和颁布的制度、法规相继颁布和实施。对促进社会主义建设,减轻职工后顾之忧,保障社会安定起到重要作用。当然,由于举办社会保障事业的经验不足,所建立的社会保障各种制度也有许多不足之处,这些在以后的实践中都逐步得到改进和调整。

(二)社会保障制度的完善发展(1958年—1978年)

自1958年至1978年,我国社会保障制度经历了20年的实践,其中也因“十年动乱”一度受到干扰和停滞。这一期间,政府对社会保险、社会福利、社会救济和优抚工作各方面都陆续颁发了大量的法规、规定,使我国社会保障制度在实施方法、保障水平、享受范围各方面都有了许多变化,但到全国经济体制改革前一段相当长的时期内,社会保障的一般原则、机制原理仍然是以建国初期创立的各项基本制度为主要依据的。

建国初期,在建立我国社会保障制度的过程中,由于经验不足,所建立的制度有许多不切实际的地方,如周恩来同志在1957年6月一届人大四次会议的《政府工作报告》中提出的:在劳动保险、公费医疗福利等职工福利待遇的规定方面,都存在不切合

实际和不够合理的地方,需要我们继续改进。同年9月26日,周恩来同志在党的八届三中全会上所作的《关于劳动工资和劳保福利问题的报告》中,在充分肯定劳动保险制度的重大成绩的同时,再次指出劳保医疗和公费医疗应实行少量收费,并提出修改《保险条例》的建议。后来,根据这些意见,劳动部与全国总工会等有关部门对职工的社会保险、生活福利制度进一步修改、补充和完善。

1. 在社会保险方面

(1)修改补充了干部、工人退休退职规定,使退休退职制度得到了很大的改进。在退休制度方面,1957年11月16日,劳动部草拟了《国务院关于工人、职员退休处理的暂行规定(草案)》,1958年2月6日国务院全体会议修改通过。这一办法与原办法相比,做了几方面的修改和增补:①制定了工人、职员因工作致残完全丧失劳动能力后退休待遇的内容;②放宽了退休条件,“一般工龄”的年限减少五年;③增加了因身体衰弱,丧失劳动能力,经医生证明不能继续工作的,可以退休的内容,使一批身体衰弱,不具备劳动能力的人员可以提前退休;④对于有特殊贡献人员的退休优惠待遇提高了5%;⑤取消了1953年《条例》中规定的在职养老补助费的规定,使达到退休年龄的老职工能及时撤离工作岗位。另外,退休费的标准也作了调整。修订后的退休办法,不仅适用于一般国营企业,亦适用于供销合作社和部队无军籍职工。

在退职制度方面,1952年初,政务院财政经济委员会曾制定《国营企业工人、职员退职处理暂行办法》(草案),1955年底,国务院又制定了《国家机关工作人员退职处理暂行办法》,两个文件都未公开发布。1958年7月7日全国人大常委会94次会议原则批准了《国务院关于工人职员退职处理的暂行规定(草案)》,3月8日公布试行。对工人职员的退职条件和退职标准进行统一,并且规定了退职费总额以30个月本人工资为最高限额,使工人职员的退职问题得到了妥善的解决。

(2)在疾病、医疗保险方面,改进了公费医疗与劳保医疗制度。针对企业职工劳保医疗制度和国家机关工作人员公费医疗制度中存在的管理和浪费问题,1965年9月21日,中央在批转卫生部党委《关于把卫生工作的重点放到农村的报告》批示中指出:“公费医疗制度应做适当改革,劳保医疗制度也应适当整顿”。为此,卫生部和财政部颁发了《关于改进公费医疗管理问题的通知》;劳动部和全国总工会于1966年4月15日联合发出了《关于改进企业职工劳保医疗制度几个问题的通知》。这两个文件分别对国家机关工作人员的公费医疗和企业职工的劳保医疗整顿问题提出了具体意见。主要有:看病要收挂号费;营养滋补药品除特批外,一律自理;职工因工负伤,因职业病住院本人适当负担膳费等。

(3)在职业病保障方面,针对硅肺病职业病危害大的问题,1963年由劳动部与有关部门共同召开了防止矽尘危害工作会议。同年2月9日,国务院批转了这一报告,对硅肺病人的生活待遇,还乡休养待遇,以及一、二、三期硅肺病职工的有关社会保险待遇做了具体规定。

(4)针对精简下放职工的生活安置问题,1962年6月1日国务院制定和颁布了《关于精简职工安置办法的若干规定》,规定凡精简下来的老弱残职工,符合退休条件的作退休安置;不符合退休条件的作退职处理。对家庭生活有依靠者,发给退职补助费;家庭生活无依靠的,由当地民政部门按月发给相当本人原标准工资40%的救济费。此外,对精简下来回乡、下乡职工有关待遇也做了规定。

(5)在社会保险业务管理方面,相继制定了一些有利于社会保险管理和方便职工待遇领取的制度和办法。主要有:《批准工人、职员病、伤、生育假期的试行办法》,《医务劳动鉴定委员会组织通则》(1957年2月26日发布试行)。对职工生病、生育假期批准手续、期限和对超过一定期限病假由医务劳动鉴定委员会审批等办法公布实行。《关于享受长期劳动保险待遇的易地支付试行办法》于1960年7月6日颁布,1963年1月23日修订颁布。该办法规定职工、家属在转移居住地点时,退休费、因工残废抚恤费、非因工残废救济费和因工死亡直系亲属抚恤费可以易地领取。这一办法方便了易地居住职工、家属社会保险领取工作。

(6)调整学徒工的社会保险待遇。建国初期学徒工实行工资制,与职工同样享受企业社会保险。1958年后学徒工改为生活补贴制,1958年2月6日国务院颁发《关于国营、公私合营、合作社营,个体经营的企业和事业单位的学徒的学习期限和生活补贴的暂行规定》,把学徒工工资制改为生活补贴制,相应调整学徒工社会保险待遇:此规定颁布以前招收的学徒工,本人和供养亲属仍按原有社会保险待遇办理,此规定颁布以后招收的学徒工,6个月以内病假期间待遇与正式职工相同,其它适当降低。

(7)农村合作医疗制度兴起并发展。1959年11月,卫生部在山西省稷山县召开全国农村卫生工作会议,对农村合作医疗形式给予肯定。自此,合作医疗形式在农村进一步兴起和发展,对解决农民的看病就医问题起到了重要作用。

1966年5月至1976年10月十年动乱期间,我国社会保障制度的发展受到严重的干扰和破坏。特别是社会保险制度,在资金筹集方式上有所倒退。1969年2月财政部颁发《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。”这些情况使我国社会保险事业的发展产生两个严重的后果:(1)社会保险金的统筹调剂工作停止,社会保险的统筹调剂职能无法发挥作用,企业的社会保险已经不再是真正意义上的社会保险。(2)社会保险金停止基金积累,实行实报实销,不仅造成企业负担不平衡,畸轻畸重;同时由于未进行必要的资金积累,难以应付即将到来的人口老龄化的实际需要。这一时期的其他社会保障事业也基本上陷于停顿状态。

十年动乱后,我国党和政府重新把工作重点转移到现代化建设上来,开始进行新的大规模经济建设。在实事求是思想路线指导下,我国社会保障制度的地位和作用也被重新认识和确立。至我国社会保障制度实施改革之前,虽然曾制定和颁布了许多社会保障有关法规,但基本是恢复性和补充性的。1978年,针对新时期四化建设的要求