

中国法律史学文丛

中华人民共和国社会保障法治史

1949—2011年

刘翠霄 编著



商务印书馆
The Commercial Press

中国法律史学文丛

中华人民共和国 社会保障法治史

(1949—2011 年)

刘翠霄 编著



创于1897

商务印书馆
The Commercial Press

2014 年 · 北京

图书在版编目(CIP)数据

中华人民共和国社会保障法治史 1949~2011 年/
刘翠霄编著. —北京:商务印书馆, 2014
(中国法律史学文丛)
ISBN 978-7-100-10951-2

I. ①中… II. ①刘… III. ①社会保障法—法制
史—研究—中国—1949~2011 IV. ①D922.182.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 286343 号

所有权利保留。

未经许可,不得以任何方式使用。

中国法律史学文丛
中华人民共和国社会保障法治史
(1949—2011 年)
刘翠霄 编著

商务印书馆出版
(北京王府井大街36号 邮政编码 100710)
商务印书馆发行
北京冠中印刷厂印刷
ISBN 978-7-100-10951-2

2014 年 12 月第 1 版 开本 880 × 1230 1/32
2014 年 12 月北京第 1 次印刷 印张 21 1/4

定价: 65.00 元

总 序

随着中国的崛起,中华民族的伟大复兴也正由梦想变为现实。然而,源远流者流长,根深者叶茂。奠定和确立民族复兴的牢固学术根基,乃当代中国学人之责无旁贷。中国法律史学,追根溯源于数千年华夏法制文明,凝聚百余年来中外学人的智慧结晶,寻觅法治中国固有之经验,发掘传统中华法系之精髓,以弘扬近代中国优秀的法治文化,亦是当代中国探寻政治文明的必由之路。中国法律史学的深入拓展可为国家长治久安提供镜鉴,并为部门法学研究在方法论上拾遗补阙。

自改革开放以来,中国法律史学在老一辈法学家的引领下,在诸多中青年学者的不懈努力下,这片荒芜的土地上拓荒、垦殖,已历 30 年,不论在学科建设还是在新史料的挖掘整理上,通史、专题史等诸多方面均取得了引人注目的成果。但是,目前中国法律史研究距社会转型大潮应承载的学术使命并不相契,甚至落后于政治社会实践的发展,有待法律界共同努力开创中国法律研究的新天地。

创立已逾百年的商务印书馆,以传承中西优秀文化为己任,影响达致几代中国知识分子及普通百姓。社会虽几度变迁,世事人非,然而,百年磨砺、大浪淘沙,前辈擎立的商务旗帜,遵循独立的出版品格,不媚俗、不盲从,严谨于文化的传承与普及,保持与学界顶尖团队的真诚合作始终是他们追求的目标。遥想当年,清末民国有张元济(1867—1959)、王云五(1888—1979)等大师,他们周围云集一批仁人志士与知识分子,通过精诚合作,务实创新,把商务做成享誉世界的中国品牌。

抗战风烟使之几遭灭顶,商务人上下斡旋,辗转跋涉到重庆、沪上,艰难困苦中还不断推出各个学科的著述,中国近代出版的一面旗帜就此屹立不败。

近年来,商务印书馆在法律类图书的出版上,致力于《法学文库》丛书和法律文献史料的校勘整理。《法学文库》已纳入出版优秀原创著作十余部,涵盖法史、法理、民法、宪法等部门法学。2008年推出了十一卷本《新译日本法规大全》点校本,重现百年前近代中国在移植外国法方面的宏大气势与务实作为。2010年陆续推出《大清新法令》(1901—1911)点校本,全面梳理清末法律改革的立法成果,为当代中国法制发展断裂的学术脉络接续前弦,为现代中国的法制文明溯源探路,为21世纪中国法治国家理想追寻近代蓝本,并试图发扬光大。

现在呈现于读者面前的《中国法律史学文丛》,拟收入法律通史、各部门法专史、断代法史方面的精品图书,通过结集成套出版,推崇用历史、社会的方法研究中国法律,以期拓展法学规范研究的多元路径,提升中国法律学术的整体理论水准。在法学方法上致力于实证研究,避免宏大叙事与纯粹演绎的范式,以及简单拿来主义而不顾中国固有文化的媚外作品,使中国法律学术回归本土法的精神。

何勤华

2010年6月22日于上海

自序

我国社会保障制度的建立以 1951 年政务院颁布《中华人民共和国劳动保险条例》为标志。这部社会保险行政法规不仅规范性强,而且得到了切实实施,因而取得了非常好的社会效果。劳动保险条例的实施对那个时期社会稳定发挥了积极作用。因此,即使我国法学界认为我国社会主义法治开始于 1996 年“依法治国”入宪,我们仍然可以底气十足地说,我国的社会保障法治开始于 20 世纪 50 年代初。

一

1951 年政务院颁布的《中华人民共和国劳动保险条例》适用于国有企业和部分集体企业,1953 年修订案进一步扩大适用范围后,仍然没有将农民纳入社会保险保护范围。之后,国家机关和事业单位工作人员的社会保险制度也逐步建立起来。对此有学者认为,《劳动保险条例》没有把农民包括在内,是在当时历史条件下的无奈选择。^①还有学者认为,在计划经济体制下,将农村居民人为地排除在社会保障体系的覆盖范围之外的歧视性制度安排,是与当时的经济体制和经济发展战

^① 胡晓义主编:《走向和谐:中国社会保障发展》,中国劳动社会保障出版社 2009 年版,第 15 页。

略高度耦合的。^① 这些认识值得学界进一步商榷。

社会保险制度的覆盖范围从工业领域扩展到农业领域需要经过一个比较长的历史过程,一般滞后 30 年至 50 年,有些国家甚至长达 60 多年。新中国成立之初,新民主主义经济的特点是,在国民经济中,现代性工业占 10% 左右,农业和手工业占 90% 左右。在这样的经济水平下,没有把占人口总数绝大多数的农民纳入由政府提供财政支持的社会保障制度的覆盖范围,既不是无奈之举,也不是对农民的歧视,而是符合社会保障制度自身发展规律的做法。

1956 年一届人大三次会议通过的《高级农业合作社示范章程》规定,对于缺乏劳动能力或完全丧失劳动能力、生活没有依靠的老弱孤寡、残疾社员,在生产和生活上给予适当的安排和照顾,保证他们吃、穿和烧柴的供应,保证年幼的受到教育和年老的死后安葬,由此确立起农村的“五保”制度。1961 年中共中央通过的《农村人民公社工作条例(修正草案)》规定,集体经济从可分配的总收入中,扣除 3%—5% 的公益金,对于生活没有依靠的老、弱、孤、寡、残疾的社员,家庭人口多劳动力少的社员,以及遭遇不幸事故、生活发生困难的社员,实行供给或者给予补助。这种以国家政策的形式表达农民同样享有社会福利待遇权利的理念,在中国历史上尚属第一次。尤其是 20 世纪 60 年代末在农村兴起的合作医疗,用较低的投入解决了农民的基本医疗卫生问题,受到了国际社会的赞誉。

在计划经济体制下,城市的单位保障和农村的集体保障像两张安全网,将城乡几乎所有的成员都覆盖了起来,漏网的社会成员微乎其微。这种通过城乡社会保障制度体现出的、在较低待遇水平下的社会

^① 宋士云:《新中国社会保障制度结构与变迁》,中国社会科学出版社 2011 年版,第 163 页。

公平,不仅使城乡居民的基本生活风险得到了保障,而且由于社会成员之间贫富差距不大,基本不存在由于分配不公而产生的社会矛盾,因此,人们在深切地感受到社会主义制度优越性的同时,迸发出前所未有的大干社会主义的热情和积极性,整个社会呈现出生机勃勃、奋发向上的局面,社会保障法治在其中所起的作用功不可没。有学者评价说当时的社会保障制度“是中国共产党领导革命和兴邦安国的重要法宝”。^①

二

1978年中共十一届三中全会召开,各个领域开始拨乱反正。就在这一年召开的第五届全国人民代表大会第一次会议上通过的《中华人民共和国宪法》在第48条、第49条、第50条对劳动者的养老、医疗、福利等以及残废军人和烈士家属的生活保障问题作出了原则规定;1982年12月4日,五届人大五次会议修订并通过的《中华人民共和国宪法》在第43条、第44条、第45条、第46条等对公民的养老、医疗、伤残、教育等社会保障权作出了更为详细的规定;1984年10月20日,中共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》掀开了中国全面改革的序幕,在计划经济时期建立起来的社会保障制度在经济体制改革的浪潮中必须顺应历史发展的潮流进行改革。在这期间(1978—1985年),国务院颁布过几个关于退休养老的行政法规,这些法规虽然没有对养老保险制度进行实质性改革,但是它们解决了历史遗留的养老保险问题和恢复了被“文化大革命”破坏的退休制度。

1986年7月12日,国务院颁布了《国营企业实行劳动合同制暂行

^① 高书生:《社会保障改革何去何从》,中国人民大学出版社2006年版,第34页。

规定》后,对计划经济时期建立的社会保障制度改革的序幕全面拉开。

首先,国务院通过发布一系列社会保险行政法规对传统的社会保险制度进行改革,在建立责任分担的社会保险制度的同时,对传统的社会保险筹资模式、社会保险基金管理、待遇发放方式等进行了改革。尤其是适应市场经济社会的需要,建立了企业职工失业保险制度,终结了计划经济时期认为社会主义中国不存在失业的意识形态对失业保险制度建设的干扰,开始认识市场经济社会的失业现象并通过失业保险制度为失业者提供基本生活保障。

其次,国家在将由企业为职工提供托儿所、食堂、洗浴等涉及职工多方面生活需要的福利待遇,改革为由第三产业的服务行业提供并由人们自己去购买的社会化服务的同时,国务院通过一系列行政法规对计划经济时期的住房制度和教育制度进行了改革。通过改革大大减轻了国家和企业的负担,逐步改变了人们在社会福利问题上的观念和行为方式。社会福利制度在逐步改革和完善的过程中,越来越接近它改善和提高社会成员生活质量、为社会成员发展权的实现提供法律保障的功能。

第三,国家将带有施舍和恩赐色彩的传统社会救济制度,改革为保障处于国家规定的最低生活保障线之下的公民基本生存权利的最低生活保障制度,在维护待遇获得者人格尊严的同时,使他们在权利受到侵犯时能够通过司法途径获得救济。城乡居民最低生活保障制度自实施以来,在促进经济发展、维护社会稳定方面,发挥了积极的作用。尤其是为在经济结构调整、产业结构调整过程中的下岗失业人员通过提供最低生活保障待遇,保障了社会转型顺利进行。

第四,国家在农村经济体制改革以后,适应农村生产力得到释放、农村经济有了明显发展、集体经济瓦解不再能够为农民生活风险提供有限保障的新形势下,适时建立农民养老保险制度和新型农村合作医

疗制度，解决了农民一部分后顾之忧。

经过了将近 30 年的艰难改革后，在没有引起大的社会动荡的情况下，与社会主义市场经济相适应的、具有现代社会保障制度特征的中国社会保障法律体系基本建立了起来。社会化的以国家为主导、责任共担、多层次的社会保障法治，在维护社会平稳转型、促进经济发展、减少社会贫困中，凸显出其他任何制度无法替代的重要作用。

三

2011 年《中华人民共和国社会保险法》颁布之前，我国的社会保险事业一直由国务院制定的行政法规和国务院有关部门制定的部门规章进行规范。《社会保险法》颁布实施之后，学者对其多有诟病，但是它的颁布由于提高了立法层次，增强了其在社会生活中适用的权威性，并为制定单项社会保险法提供了法律基础，因而对于我国社会保险事业的发展具有重要的里程碑意义；2009 年 2 月，国务院常务会议研究部署事业单位工作人员养老保险制度改革试点工作，会议讨论并原则通过了劳动和社会保障部、财政部、人事部制定的《事业单位工作人员养老保险制度改革试点方案》；2009 年 4 月国务院发布了《关于印发医药卫生体制改革近期重点实施方案（2009—2011 年）的通知》；2009 年 9 月国务院下发了《关于开展新型农村社会养老保险试点的指导意见》。所有这些努力，使得我国社会保障法律体系逐步完善，更好发挥其在保障公民生活风险、促进经济发展、维护社会稳定中的重要作用。

国家制定的“十一五”规划确立的目标是：到规划期末，城镇基本养老保险、基本医疗保险、失业保险、工伤保险、生育保险参加保险的人数分别达到 2.23 亿人、3 亿人、1.2 亿人、1.4 亿人、8 000 万人。5 年以后的“十一五”期末，五险的参保人数分别达到 2.5 亿人、12.5 亿人、1.3

亿人、1.6亿人、1.2亿人,这时,参加新型农村社会养老保险的人数已达到1亿人。各险种参保人数都明显超过了规划所预计达到的目标。^①更为可喜的是,“十一五”期间,农民工参保率有明显增长,到2010年10月底,农民工参加医疗保险、工伤保险、养老保险、失业保险的人数分别达到4606万人、6178万人、3159万人、1891万人,比2009年分别增加6.3%、10.6%、19.3%、15.1%。^②在社会保险覆盖范围扩大的同时,各险种的待遇水平也随着经济发展在稳步提高,城镇企业退休职工月均基本养老金在2010年达到1300元,2011年进一步达到1511元;^③城镇职工基本医疗保险最高支付限额由职工年平均工资的4倍提高到了6倍;城镇居民疾病医疗以及新型农村合作医疗的最高支付限额分别达到居民年人均可支配收入、农民年人均纯收入的6倍;各级财政对城镇居民基本医疗保险和新型农村合作医疗的补助标准从初始的每人每年40元提高到了2010年的120元。^④在社会保险基金管理方面,2011年末,全国城镇职工基本养老保险、城镇基本医疗保险、工伤、失业和生育5项社会保险基金资产总额30175亿元。其中,各级政府财政专户存款25813亿元,各级社会保险经办机构支出账户和其他银行存款1725亿元。^⑤

可以看出,我国社会保险制度的发展路径是基于人口众多、各地经

① 周晖:《过去5年是社会保障事业发展最快的时期》,《中国劳动保障报》2010年11月26日。

② 《2010年农民工十件大事》,《中国劳动保障报》2011年1月7日。

③ 白天亮:《2011年6万人冒领社保9475万元已追回9084万元》,《人民日报》2012年6月28日。

④ 周晖:《过去5年是社会保障事业发展最快的时期》,《中国劳动保障报》2010年11月26日。

⑤ 白天亮:《2011年6万人冒领社保9475万元已追回9084万元》,《人民日报》2012年6月28日。

经济发展不平衡的国情,采取循序渐进的发展方式,即优先解决制度“从无到有”的问题,尤其是重建农村合作医疗和社会养老保险制度,对于逐步实现制度上的公平,改善国内消费结构具有重要的作用;进而扩大覆盖面,使覆盖范围“从小到大”,逐步达到全覆盖的目标;在待遇水平上,逐步“从低到高”,不断提高各险种的保障功能,提高全民的生活水平。总之,社会保险制度在比较长的一段时期内,是在遵循“广覆盖、保基本、多层次、可持续”的原则发展,而且这一原则在《社会保险法》第3条中得以确立。我国的社会保障制度在经济社会发展中越来越发挥出其减少贫困、促进经济发展、维护社会稳定的重要作用,成为我国社会主义市场经济下不可或缺的重要制度。

四

本书在对我国社会保障60余年法治史梳理的过程中,对多数制度制定的经济社会背景、法律法规的主要内容及其实施状况、学界对法律法规本身及其实施的评论等,进行了阐述。与只研究改革开放以后30年的社会保障制度和主要介绍新中国成立60年来社会保险制度发展历程的同类著作相比,从纵的方面来说,本书系统地阐述了我国社会保障法治从建立到改革再到逐步完善的60余年历程;从横的方面来说,本书阐述了社会保障法律体系中所包含的所有项目以及各大项目之下的子项目。可以说,它能够作为有志于社会保障法治研究的学者提供比较客观、全面、系统的研究基础,也能够为越来越多地关注与自身福祉密切相关的社会保障制度发展和变革的老百姓提供了解这一制度的窗口,这是本书的主要价值所在。

本书的写作和出版得到中国社会科学院老干部工作局、中国社会科学院法学研究所杨一凡教授、商务印书馆王兰萍编审、中国社会科学

院法学研究所谢增毅教授、国家社会科学基金规划办的大力支持。在此,我对他们致以衷心地感谢。

刘 翠 霄

2014 年 1 月 28 日

目 录

第一编 计划经济时期的社会保障法治

(1949—1977 年)

第一章 社会保险制度	5
第一节 企业职工劳动保险制度	5
一、适用范围	10
二、项目和待遇	12
三、劳动保险基金筹集	21
四、《劳动保险条例》逐步得到完善	23
第二节 国家机关工作人员的社会保险制度	27
一、退休制度	27
二、公费医疗制度	29
三、生育保险制度	32
第三节 劳动保险管理制度	34
第四节 “文化大革命”期间社会保险制度运行状况	36
一、劳动保险管理机构被撤销或停止活动	36
二、劳动保险金的统筹制度终止实施	37
第二章 社会优抚安置制度	39

第一节 军人优待制度	40
第二节 军人抚恤制度	41
第三节 军人安置制度	42
第四节 烈士褒扬制度	45
第三章 社会福利制度	47
第一节 民政福利制度	48
第二节 企业职工福利制度	49
第三节 国家机关、事业单位职工福利制度	52
第四节 教育福利制度	53
第五节 住房福利制度	56
第四章 社会救济制度	61
第一节 失业救济制度	61
第二节 社会救济制度	65
第五章 农村社会保障制度	68
第一节 农村养老保障制度	68
第二节 农村合作医疗制度	70
第三节 农村社会救济制度	75
一、社会救济制度	78
二、“五保”制度	79
三、对特殊群体的救济	80
四、灾害救济制度	81
第四节 被征地农民生活风险保障制度	82
第六章 社会保障管理制度	85

第二编 经济体制改革以后的社会保障法治

(1978—2008 年)

第七章 社会保险制度的改革	95
第一节 养老保险制度	95
一、企业职工养老保险制度	95
二、国家机关、事业单位工作人员养老保险制度	117
三、特殊社会群体养老保险制度	122
四、农民工社会保险制度	122
五、城镇无养老保险待遇的老年居民养老保障制度	125
六、养老保险历史债务和做实个人账户的措施	127
七、离退休人员死亡一次性抚恤金待遇	135
第二节 医疗保险制度	137
一、城镇职工医疗保险制度	138
二、公费医疗制度	148
三、与城镇职工并存的几种医疗保险制度	151
第三节 失业保险制度	160
一、失业救济制度	160
二、国有企业职工待业保险制度	162
三、再就业工程和下岗职工基本生活保障制度	166
四、《失业保险条例》颁布实施	173
第四节 工伤保险制度	180
一、《企业职工工伤保险试行办法》出台	182
二、《工伤保险条例》出台	183
三、农民工工伤保险制度	187
第五节 生育保险制度	192

一、《女职工劳动保护规定》中的生育保险规定	192
二、《企业职工生育保险试行办法》出台	195
第六节 社会保险管理制度	197
第七节 社会保险基金管理和运营制度	200
一、社会保险基金管理制度	200
二、社会保险基金运营制度	205
第八节 社会保险法律责任制度	212
第九节 社会保险争议法律救济制度	215
一、社会保险争议按劳动争议处理制度	216
二、社会保险争议通过行政复议解决制度	218
三、社会保险争议通过诉讼途径解决制度	219
四、社会保险争议通过国家赔偿予以救济制度	222
五、社会保险争议时效制度	222
第八章 军人优抚安置制度的改革	225
第一节 军人优抚制度	225
第二节 军人安置制度	235
一、退役士兵的安置	235
二、军队干部的安置	238
三、军队离退休干部的安置	239
四、烈士褒扬工作的改革	241
第三节 见义勇为社会补偿制度	245
第九章 社会福利制度的改革	249
第一节 民政福利制度	250
第二节 企业职工福利制度	253
第三节 住房福利制度	255
一、住房福利制度改革的历程	257