

郑功成论社会保障与民生系列

郑功成

从**企业保障** 郑功成  著
到**社会保障**

——中国社会保障制度变迁与发展

From Enterprise Security to Social Security

中国社会保障制度与改革

郑功成

从企业保障

到社会保障

——中国社会保障制度变迁与反思

中国社会保障制度变迁与反思

中国社会保障制度变迁与反思

中国社会保障制度变迁与反思

从**企业保障** 郑功成 著
到**社会保障**

——中国社会保障制度变迁与发展

From Enterprise Security to Social Security

图书在版编目(CIP)数据

从企业保障到社会保障：中国社会保障制度变迁与发展/郑功成著. --北京：中国劳动社会保障出版社，2009

ISBN 978-7-5045-7536-4

I. 从… II. 郑… III. 社会保障-福利制度-研究-中国 IV. D632.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 150198 号

中国劳动社会保障出版社出版发行

(北京市惠新东街1号 邮政编码：100029)

出版人：张梦欣

*

世界知识印刷厂印刷装订 新华书店经销

787毫米×1092毫米 16开本 29.25印张 2插页 426千字

2009年9月第1版 2009年9月第1次印刷

定价：46.00元

读者服务部电话：010-64929211

发行部电话：010-64927085

出版社网址：<http://www.class.com.cn>

版权专有 侵权必究

举报电话：010-64954652

总序

郑功成

中国的社会保障制度建设、改革与发展之路，是一条充满着曲折起伏和艰辛探索之路，它凝结了新中国几代领导人、社会保障专业工作者以及所有参与建设的人的心血。尤其是改革开放以来，社会保障制度更是以其全面、渐进而深刻的变革，在经济社会急剧变革时期保障了亿万人民的最基本的民生，维系着整个经济社会的持续快速发展，制度自身也实现了质的飞跃，从传统的国家负责、单位包办、板块结构、封闭运行的制度安排，走向了政府主导、责任分担、社会化、多层次的新型社会保障体系。从健全社会保障体系到整个民生事业的发展及其制度化，无疑是亿万人民的共同期盼，也是党和政府的重要使命与追求目标。作为持续 20 多年来追踪研究中国社会保障制度变革并较早关注民生问题、研究民生问题的专业理论工作者，深感往事并不如烟，对这种巨变及其艰难经历的感受尤其深切。

此次将以前出版过的部分社会保障与民生著述重新出版，以满足一部分读者的需要，是中国劳动社会保障出版社建议并认真付诸行动的一项工作，也是对我以往思考的部分回顾。纳入再版的著述包括如下五种：一是《中国社会保障论》（1994年由湖北人民出版社出版），它是我在 20 世纪 80 年代末至 90 年代初期研究中国社会保障问题的较为集中的一次结晶。二是《论中国特色的社会保障道路》（1997年由武汉大学出版社出版），它是我早期研究中国社会保障改革及其未来发展的主要成果，对《中国社会保障论》有所继承、有所发展，是后续研究的一块基石。三是《从企业保障到社会保障》（1996年由辽宁人民出版社出版），它着重阐述与分析了中国社会保障制度从国家—单位保障制向国家—社会保障制的变迁过程，为弥补原著的缺失，这次又将 2002 年

出版的《中国社会保障制度变迁与评估》一书的3篇并入再版本，以便能够比较完整地反映笔者对这一制度变迁的观察与思考。四是《中国灾情论》（1994年由湖南出版社），它曾被称为中国灾害黑皮书，在试图全面展示中国灾情的同时，突出强调灾情是国情的重要组成部分，减灾应当成为国家发展的重大战略。五是《构建民生为本的和谐社会》，它是从我近10年间有关民生的论文、演讲、访谈稿中选择一部分并进行有限的体例调整后结集而成的，基本上反映了现阶段对民生问题的思考。需要指出的是，这次再版的著述不可避免地存在着不足。例如，有个别地方对福利国家的批评失之简单，其实是自己知浅识陋、人云亦云的表现，它成了我现在指导学生做学问时针对主流观点需要“逆向思维、辩证思考”的一个负面例证。对类似于这样的不足，这次未做任何调整，旨在保留原貌，供读者批评指正。

经过中华人民共和国成立60年来的建设，尤其是经过近30年来的改革与发展，国家已经进入了一个崭新的时代，这就是在持续发展的基础上走向共同富裕的民生新时代。在这个新时代，执政重视民生，施政增进福利，社会突出公平，公民强调权益，全民有保障不再是乌托邦式的梦想，我在以往著述中提出的有关社会保障及与民生相关的许多设想已经或者正在变成现实。尤其可喜的是，社会保障制度作为民生之安全网与增进国民福利、实现成果共享、维护公民生存与发展权益的基本制度保障，正在沿着公平、正义、共享的正确轨道快速地向发展！能够实现老有所养、病有所医、贫有所救、残有所助、失业有保障、服务可满足的覆盖全民的社会保障体系，正在走向定型、稳定、持续发展的新阶段！

衷心感谢中国劳动社会保障出版社，感谢王玉君副社长和刁翠萍、赵铭皓两位编辑，他们为整理、出版本系列付出了许多心血。

2009. 08. 12

目 录

第一篇 从国家—单位保障到国家—社会保障	1
一、中国社会保障制度的变迁	2
(一) 引言	2
(二) 国家—单位保障制的形成与发展	4
(三) 国家—单位保障制的框架与特色	11
(四) 转型时期的制度变革：国家—单位保障制的基本确立	14
(五) 结语	18
二、对制度变迁的客观评估	19
(一) 评估的主要指标	20
(二) 对国家—单位保障制的评估	22
(三) 对转型时期社会保障改革过程的评估	27
(四) 对国家—单位保障制的评估	39
(五) 对社会保障改革的评估结论	46
三、社会保障制度发展建议	47
(一) 关于形势与目标	47
(二) 关于宏观政策取向	49
(三) 关于养老保险	57
(四) 关于医疗保险	63
(五) 关于失业保险	67
(六) 关于工伤保险	70
(七) 关于最低生活保障	73
(八) 关于社会福利	76
(九) 关于补充性社会保障	81
(十) 关于农村社会保障	88

第二篇 从企业保障到社会保障	95
一、角色的错位——企业与企业保障制	95
(一) 企业——到底扮演着什么角色	95
(二) 老牛负重——“小而全”的企业保障制	101
(三) 因果关联——企业保障制的成因、后果及影响	105
(四) 化解良方——角色的复原	111
二、沉重的包袱——职工养老问题	116
(一) 不可逆转的三大定律	116
(二) 卸不掉的“包袱”——企业职工养老与费用负担	120
(三) 发达国家的经验——职工养老社会保险化	125
(四) 中国企业职工养老保障制度的改革之路	131
三、艰难的选择——企业破产与失业	139
(一) 优胜劣汰——铁面无私的市场法则	139
(二) 死亡法则——企业破产制度及其运作	142
(三) “饭碗”风险——职工失业与失业保障	150
四、惨重的代价——企业职工伤亡事故及其保障	158
(一) 企业有如“战场”	158
(二) 工伤类别与企业保障	163
(三) 他山之石——国外的工伤保障制度	168
(四) 善后对策——工伤保障社会化	177
五、难堵的黑洞——职工的疾病与医疗保障	184
(一) 后顾之忧——职工的健康及相关问题	184
(二) 传统保障——企业职工劳保医疗	187
(三) “无底黑洞”——日益昂贵的医疗代价	191
(四) 未来对策——职工医疗保障改革与方案	197
六、利害的冲突——职企关系的调整	205
(一) 激化的矛盾——职企双方的利益分歧	205
(二) 工资待遇——职工收入的法律保障	210
(三) 特殊群体——女工权益与生育保障	214
(四) 多管齐下——职企关系的有效调整	220
七、福利的异化——企业办社会	227
(一) 企业福利的异化	227

(二) 庞大的企业福利家族	232
(三) 企业福利经费的来源与增长	235
(四) 企业福利的多元化改革	240
八、改革的出路——从企业保障到社会保障	246
(一) 稳定机制——社会发展中的社会保障	246
(二) 维系机制——市场经济中的社会保障	250
(三) 助推机制——企业改革中的社会保障	257
(四) 改革出路——从企业保障到社会保障	263
九、宏观发展的目标——新型社会保障制度的完整体系设计	269
(一) 新型社会保障制度的宏观体系	269
(二) 新型社会保险体系	274
(三) 新型社会救助体系	278
(四) 新型社会福利体系	281
(五) 其他社会保障体系	285
第三篇 从传统养老保险制度到多层次老年保障体系	291
一、传统养老保险制度的发展与评估	291
(一) 传统养老保险制度的发展脉络	291
(二) 传统退休养老制度的一些特征	297
(三) 对传统退休养老制度的评估	299
(四) 结语	301
二、制度变革：向统账结合型养老社会保险制度迈进	302
(一) 制度变革的背景	302
(二) 制度变革的历程：关键事件与制度建构	304
(三) 相关因素分析	307
(四) 结语	311
三、养老保险制度改革评估	312
(一) 改革取得的成就	312
(二) 改革中的主要问题	318
(三) 总体结论	325
四、中国养老保险制度的未来发展	326
(一) 发展目标的设定	326

(二) 宏观政策取向	331
(三) 若干政策建议	334
第四篇 中国社会福利制度变迁与评估	343
一、研究对象的界定与福利制度的沿革	343
(一) 研究对象的界定	343
(二) 中国社会福利制度的沿革	344
(三) 福利管理体制的沿革	349
(四) 结语	350
二、传统福利制度的基本框架与评估	351
(一) 传统福利制度的基本框架	351
(二) 传统福利制度的特征分析	353
(三) 传统福利制度的成就分析	358
(四) 传统福利制度的缺陷分析	360
(五) 结语	364
三、福利制度的改革及其评估	364
(一) 福利制度的改革进程	365
(二) 新型社会福利制度的基本框架	371
(三) 福利制度改革所带来的变化	372
(四) 福利制度改革进程中的失误	378
(五) 结语	380
四、中国福利制度的未来发展	381
(一) 福利制度发展的目标追求	381
(二) 福利制度发展的重要步骤	383
(三) 可供采取的政策措施	385
附录：中国社会保障制度发展重要事件索引（1949—2008）	390



从国家—单位保障到国家—社会保障^①

一种制度的确立与变迁，往往服从于特定时代的需要及构成国情的客观要素，虽然不能完全排除例外的现象（如殖民主义者的制度移植及某些国家的盲目模仿），但它确实是一个历史的、世界性的公例，各国社会保障制度的建立及其发展亦是如此。然而，各种制度又都是由人来制定的，人的价值取向与所持理念及其对客观因素的判断是否准确，通常会对制度的构建及其发展产生非常直接而有效的影响。因此，我们常常会看到这样的现象：某些制度安排因符合时代发展要求并与本国国情相适应，在确立之后通常能够顺利推行并实现其预定目标，所起的是积极的、进步的作用；另外一些制度安排却因超前或滞后于时代发展需要或者与本国的国情不相适应，就无法实现其预定目标，甚至对整个社会经济的健康发展起消极的、负面的作用。社会保障在许多国家由非制度型的救灾济贫与慈善事业，发展到一项普遍性的社会制度安排，其实践证明了上述两种可能性都存在。

本项研究的背景，是新中国的社会保障制度（不含香港、澳门、台湾）建立迄今已半个多世纪，近 20 年的改革又使其由与计划经济体制相适应的旧模式向适应市场经济要求的新模式转化，整个制度正处于激烈的变革之中。进入新世纪后，经济全球化趋势已经不可逆转，中国亦走进了一个逐

^① 本部分曾作为一个专门研究报告，于 2002 年 3 月提交给国家劳动和社会保障部，并被该部作为《专家通讯》第 16 期（第 1~114 页）印发给有关领导同志与部咨询委员。亦作为第一篇内容收入《中国社会保障制度变迁与评估》一书，该书由中国人民大学出版社 2002 年 11 月出版。

步融入国际经济社会主流体系的新时代，影响社会保障制度的诸因素也有了更加重大的和更加清晰的变化，而社会保障制度自身经过整体变革亦将进入定型发展的新阶段，这一阶段对于能否最终确立一个积极的、可持续的社会保障制度至关重要。因此，有必要对中国社会保障制度的发展历程加以回顾和评估，以总结其得失，并在此基础上形成对社会保障制度未来发展的理性思考。

本项研究的对象，是中国官方明确界定的社会保障体系，是各项社会保险制度、社会救助制度、社会福利制度及相关补充保障措施的统称。研究的依据主要是既有的文献资料，尤其是与社会保障制度相关的法规、政策文献，再辅之以相关调查资料等。

本篇作为中国社会保障制度变迁与评估研究的主体报告，目标定位是从整体上描述、评估中国社会保障制度的变迁并思考其未来走向。因此，其内容分为三个部分：第一部分是从整体上回顾中国社会保障制度建立与变迁的历程；第二部分是利用相关指标，从整体上对中国社会保障制度的变迁进行客观评估，总结其得失；第三部分是基于发展视角，从理论上对中国社会保障制度的总体政策取向提出我们的思考。

一、中国社会保障制度的变迁

（一）引言

中华人民共和国成立半个多世纪以来，社会保障作为与新中国社会经济发展相伴而生的—种制度安排，也经历了50多年的发展变化。

从该项制度在新中国的发展进程来看，迄今可以分为两个大的发展阶段，即改革开放前的发展阶段与改革开放以来的转型时期。在笔者过去的一些著作中，通常将改革开放前的社会保障制度称为传统社会保障制度或

中国社会保障制度传统模式^①；有的学者则将其归入国家保险制。然而，传统社会保障制度的提法只是相对于正在改革中确立的新型社会保障制度而言的，它未能有效地反映出改革开放前中国社会保障制度的内在结构和实质内容；而中国原有的社会保障制度亦非完全形态的国家保险制，因为城乡各种组织单位均直接承担着社会保障责任，发挥了巨大的生活保障功能，城乡社会成员对所在单位（在乡村是集体）存在着显著的生存依附关系，从而表明国家保险制的概念并不完全适用于中国。

有鉴于此，我们根据中国社会保障制度的内在结构与实质内容，提出国家—单位保障制和国家—社会保障制概念。^②

在改革开放前，中国的社会保障属于社会主义制度的有机组成部分，在强调国家—单位—个人利益高度一致的原则下，由国家扮演着社会保障制度的确立者、保证者的角色，再由国家（通过政府）和单位共同扮演着社会保障的供给者与实施者的角色，国家与单位相互依存，承担共同责任；而社会成员则被分割在各个单位（在城市是各种机关、事业单位和企业单位，在农村则是人民公社和生产大队或小队等集体组织）并与所在单位构成不可分割的关系，无偿地享受着相关社会保障待遇，从而是一种典型的国家—单位保障制模式。

改革开放以来，中国社会保障的发展趋势已经日益明显地体现出国家—社会保障制模式的特点。在国家—单位—个人利益日益多元化的条件下，虽然国家仍然主导着社会保障制度的建构，但构成中国社会的各个组成部分（包括政府、企业、社团与个人等）却必须共同分担社会保障责任，国家通过立法凝聚全民共识来确立社会保障制度，之后通过社会化方式来加以实施，社会保障成为一个独立于企、事业单位之外的社会系统。

^① 参见：郑功成，建立适合国情国力的社会保障制度，湖北社会科学，1990，9：26～31；郑功成，中国社会保障论（第十二章“社会保障的改革与发展”），武汉：湖北人民出版社，1994；郑功成，论中国特色的社会保障道路（第三章“中国社会保障传统模式及改革尝试”），武汉：武汉大学出版社，1997。

^② 迄今为止，研究者查找到的已有文献中还未有国家—单位保障制与国家—社会保障制的提法。这两个新概念的提出，一方面基于西方现有的社会保障制度分类中确实很难找到与中国社会保障制度完全吻合的模式；另一方面，我们认为这两个概念能够较准确地体现出中国社会保障制度新旧模式之间的区别及其实质内容，因此，这两个概念是针对中国原有社会保障制度和正在确立之中的新型社会保障制度的实质内容而进行的一种新的界定。

从总体上讲，中国社会保障制度 50 多年来的重大变迁，即是由国家—单位保障制向国家—社会保障制发展。近 10 多年实际上处于两种制度模式转型阶段，是新旧制度交替的过渡时期，待新的社会保障制度通过深化改革最终定型后，即自然地过渡到国家—社会保障型社会保障制度。

（二）国家—单位保障制的形成与发展

新中国的社会保障制度，是逐步建立起来的。它虽然与历史上的社会保障实践有着渊源关系，却又与旧中国的社会保障制度无直接继承关系。考察中国社会保障制度 50 多年来的实践，在改革开放前的 30 年所走过的历程是从国家责任发展到国家与单位责任并重的进程，进入改革开放时期后的 20 年来则是一个逐渐走向国家主导与社会各方共担责任的进程。国家—单位保障制的形成和发展，可以分为四个时期。

1. 国家—单位保障制的创建（1949—1956）

1949 年 10 月 1 日中华人民共和国成立，当时充当临时宪法的《中国人民政治协商会议共同纲领》为建立新中国的社会保障制度提供了最基本的法律依据，该纲领明确规定，“革命烈士家属和革命军人家属，其生活困难者应受国家和社会的优待。参加革命战争的残疾军人和退休军人，应由人民政府给以适当安置，使其能谋生自立”，并要“逐步实行劳动保险制度”等。^①

新中国成立后，国内战争并未完全结束，中国共产党领导的武装力量既要继续作战，又必须承担起组建人民政权的责任，因此，无论是现实需要还是习惯使然，战争时代的供给制仍须延续。与此同时，由于新中国是在战争废墟上建立起来的，国民经济遭到严重破坏，城镇失业工人从 1949 年至 1951 年年均达 400 多万人，失业率在 20% 以上，失业工人的生活窘迫^②；而自然灾害造成的农村灾民外流现象非常严重，灾区社会问题丛生。面对城乡人民的生存困境，国家在继续延续过去的供给制的同时，迅即对

^① 郑功成. 中国社会保障论. 武汉: 湖北人民出版社, 1994. 64

^② 刘永富主编. 中国劳动和社会保障年鉴 (2001). 北京: 中国劳动社会保障出版社, 2001.

社会保障给予极高的重视，刚成立的中央人民政府（通过内务部、劳动部等职能部门）以强势的姿态承担起救济灾民与救济失业工人的责任，并在企、事业单位及其他基层单位的全面配合下，迅速主导着社会救济、劳动保险等社会保障制度的建设，从而一开始就形成了国家—单位保障制的基本格局。新中国颁布的第一项社会保障法规性文件是1949年12月19日由政务院发布的《关于生产救灾的指示》，它明确指出，“生产救灾是关系到几百万人的生死问题，是新民主主义政权在灾区巩固与存在的问题，是开展大生产运动和建设新中国的关键问题之一，决不可对这个问题采取漠不关心的官僚主义的态度”，并成立了中央救灾委员会组织全国的救灾工作。^①1950年6月17日，政务院公布实施了《关于救济失业工人的指示》，劳动部于同年7月1日公布了《救济失业工人暂行办法》。^②1950年12月11日，国家又正式公布了一批优抚法规。

1951年2月26日，政务院颁布了《中华人民共和国劳动保险条例》，并经1953年、1956年两次修订，全面确立了适用于中国城镇职工的劳动保险制度，它的实施范围包括城镇机关、事业单位之外的所有企业和职工，从而成为新中国社会保障制度中最重要的一项社会保障制度。

1952年6月27日，政务院颁布了《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》，实施数十年之久的公费医疗制度自此建立；1955年12月29日，国务院发布了《国家机关工作人员退休处理暂行办法》《国家机关工作人员退职处理暂行办法》《国家机关工作人员病假期间生活待遇试行办法》等法规，国家机关、事业单位职工退休、退职制度由此确立；1956年6月30日，第一届全国人民代表大会第三次会议通过了《高级农业合作社示范章程》，确立了面向乡村孤老残幼的“五保”^③制度；这期间，中央政府或其职能部门还就职工福利、

① 孟昭华，王明寰，中国民政史稿，哈尔滨：黑龙江人民出版社，1986，269

② 张海鹰主编，社会保障辞典，北京：经济管理出版社，1993，522~523

③ 当时的规范是对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社员，在生产和生活上给予适当安排和照顾，保证他们的吃、穿和柴火供应，保证年幼者受到教育 and 年老者死后安葬，使其生养死葬都有依靠。以后则明确为保吃、保穿、保住、保医、保葬（老年人）或保教（幼年人），简称五保。

社会福利事业、福利工厂、生活困难补助等社会保障问题发布了一系列法规性文件。

到1956年，中国已经初步建立了以国家（通过中央政府）为主要责任主体、城乡单位担负共同责任并一起组织实施的较为完整的社会保障制度。在这种制度安排下，国家直接承担着统一制定各项社会保障政策、直接供款和组织实施有关社会保障事务的责任，城镇企业单位负责缴纳职工的劳动保险费用，农村集体则担负着救济“五保户”和优待烈军属等责任，各种单位开始普遍承担着实施有关社会保障政策的任务，国家（通过政府）与单位在社会保障制度的确立与实施过程中日益紧密地结为一体。

2. 国家—单位保障制的调整（1957—1968）

自1957年开始，随着建国初期三大改造任务的完成，国家转入有计划地全面进行社会主义经济建设时期。为适应新形势的发展，中央政府开始对社会保障制度进行调整与完善，为此，国务院（原政务院改为国务院）经全国人大常委会批准，先后于1957年3月和1958年3月颁行了《关于工人、职员退休处理的暂行规定》《关于工人、职员退职处理的暂行规定》等法规，企业职工的退休养老成为一项独立的制度安排；1962年2月国务院又颁布了《关于精简职工安置办法的若干规定》等法规，并开始在中国农村普遍建立起县、乡（公社）及村（生产大队）三级医疗保健网，合作医疗制度在广大乡村得到确立。在这一时期，卫生部、劳动部、内务部等亦发布有关决定，对公费医疗、劳保医疗、农村五保保障和军属优待制度等进行了相应的调整。军人的退休制度亦得到确立。

在这一时期，国家—单位保障制仍然延续着创立时期的格局，国家（主要体现为中央政府）承担着主要责任，各种单位共担着相关责任，只是保障内容发生了一些变化。如城镇职工的退休制度从劳动保险中独立出来并趋向统一、正常化，社会保险覆盖面在稳步扩大，农村五保制度、合作医疗制度及其他各项社会保障政策得到了一定程度的完善。不过，因受“大跃进”等的影响，城市工业畸形发展到职工人数大规模削减（从农村进城再回农村去），有关福利事业也同样经历了一个从大发展到大削减的过程，农村中合作医疗亦曾经历过“一哄而起”和在一些地方办办停停的现象，因此，拟议中的社会保障制度调整任务并未完成。

3. 国家—单位保障制责任重心的转移（1969—1985）

1966年8月，“文化大革命”开始，国家进入“十年动乱”时期。当时的基本社会背景是政治上强调意识形态至上，共产主义与集体主义成为时尚，城镇经济成为国有经济一统天下，农村则全面进入“一大二公”的公社化时期，国家—集体—个人利益进入高度“一致”的时期，国家和单位对社会成员的生活提供保障被视为社会主义制度的当然内容和优越性，并与各个单位的生产活动和劳动分配相混同。

以1968年年底国家撤销主管救灾救济、社会福利等事务的内务部为起始，负责劳动保险事务的工会亦陷入瘫痪状态，劳动部门受到削弱，国家（通过政府）已经无法有效地掌控社会保障制度的实施。在这种情形下，1969年2月，财政部发布《关于国营企业财务工作中的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，原在劳动保险金开支的劳动保险费用改在企业营业外列支，形成待遇标准按照国家政策规定执行，所需费用由企业实报实销的“企业保险”模式。^①自此以后，作为整个社会保障事业主体内容的劳动保险从此失去统筹机能并演变成企业或单位保障制，社会保障制度只能主要依靠各个单位组织来维持和延续。因此，国家—单位保障制的责任重心由国家转向单位，城镇企、事业单位包办社会保障及相关事务的现象迅速扩张，社会保障在很大程度上走向自我封闭的单位化。

1978年不仅是中国发展进程中特别重要的一年，也是中国社会保障制度变迁的较为重要的一年。在结束“文化大革命”的背景下，这一年中共十一届三中全会召开，为扭转中国的混乱局面创造了较好的政治、社会条件；同年，第五届全国人民代表大会第一次会议通过的《中华人民共和国宪法》亦在第48、第49、第50条分别对劳动者的福利、养老、疾病医疗或者丧失劳动能力的物质帮助以及对残废军人、烈士家属等的生活保障问题做出了原则规定；国家重设民政部，主管全国社会救济、社会福利、优抚安置事务，劳动部门的工作亦开始恢复正常。与此同时，国务院还先后颁行了《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

^① 张海鹰主编，社会保障辞典，北京：经济管理出版社，1993，549