

# 北京社保七十年

BEIJING SHEBAO  
QISHI NIAN

北京市人力资源和社会保障局编写组 著

中国青年出版社

# 北京社保七十年

BEIJING SHEBAO  
QISHI NIAN

---

北京市人力资源和社会保障局编写组 © 著

---

中国青年出版社

# 序

中共北京市委组织部副部长（兼）

北京市人力资源和社会保障局党组书记、局长

徐 熙

随着“互联网+人社”的推进，社会保险逐步走向异地转移接续和国际双边社保互免协定，覆盖人群越来越广，服务平台愈加立体化，对社保工作的规范化、制度化提出了更新更高的要求，为参保人提供有效的政策宣传和知识普及也更为迫切，做好这两方面工作都非常重要，既能满足参保人逐渐增强的共享社保服务的需要，也符合政府实行“放管服”优化职能的要求。当前人力社保工作重点之一，是围绕实现北京经济高质量发展，对社会保险政策进行梳理、调整和创新，发挥政策集合优势，聚集各类人才，促进产业结构调整，实现新业态下更高质量的稳定就业。在此背景下，我们以政策文件、专业书籍、媒体报道、历史档案、工作实例为依据，紧扣“不忘初心，牢记使命”主题，组织编写了《北京社保七十年》一书，向祖国70华诞献礼。

该书以北京社会保险事业发展为主线，上溯至1949年新中国成立后实施劳动保险条例，下延至2019年推出最新社保改革举措，从养老、医疗、失业、工伤和生育五项保险制度的创建实施，到社会保险体系

的变迁发展，从制度全覆盖到人群全覆盖，从保险待遇水平持续上调到人民群众获得感不断提升，全面展示了北京社保70年的光辉历程，充分体现了党中央国务院、北京市委市政府的正确领导和英明决策，再现了北京人力社保系统干部始终为民谋福利的初心和奋斗历程，弘扬了社保工作在凝聚民心、巩固党的执政基础中所发挥的重要作用。

本书编写过程中，我们系统梳理北京社会保险事业发展脉络，细微考证社保制度的源起，多维度分析社保改革的动因，对北京社保工作优势和特点有了更多了解和体会，从中得到了很多启示，有利于我们进一步增强“四个自信”，不断拓展研究视野，继续做好新时期北京社保改革的基础性和前瞻性研究。

第一，高质量的经济发展是社会保险事业走向繁荣的源头活水。

社会保险离不开国家财政投入，宏观经济发展运行决定着社会保险事业发展的基本走向。建国之初，北京经济凋敝，失业剧增，市政府把解决百姓的生存困境放在首要位置，最早起草了关于国营企业职工年老及衰弱退职、疾病和伤亡抚恤三个暂行办法草案，揭开了社会保险事业发展的序幕，随后按照国家部署实施《劳动保险条例》，为劳动者提供涉及生、老、病、死、伤、残的多种保障，确保其无后顾之忧。计划经济时期，劳动保险资金完全由国家或者单位出资，覆盖人群主要是体制内企业职工、机关和事业单位工作人员，突出体现为高比率就业和低水平保障。严格来讲，劳动保险制度尽管经历了从国家责任发展到国家与单位责任并重的进程，但还不是真正意义上的社会保险制度，随着计划经济向市场经济转型过渡，必然要逐步走向国家主导与社会各方共同承担责任的阶段。

1978年中央召开党的十一届三中全会，将工作重心转向以经济建设为中心。跟随国家发展战略步步调整，北京把握发展机遇，全面推

进改革开放，经济发展连续保持了40年的高速稳定增长。为适应市场经济发展和配套国有企业改革，市委市政府把构建社会保险体系提上议事日程，在国家统一部署下，以养老为先导，逐步拓展到失业、医疗、工伤和生育，经历了由改革试点到推广铺开、从自发改革到自觉改革、从单项改革到综合改革的渐进过程。社会保险实现从制度全覆盖到人群全覆盖，社会保险基金实行社会统筹，突出体现为更高质量、更充分的就业和保险待遇水平不断提高。养老保险待遇连续27次调整，工伤待遇连续18次调整，为社会保险体系建设奠定了坚实的基础，让全市人民得以共享发展成果，从而推动社会保险事业不断向前发展。

第二，满足人民日益增长的共享社保服务的需求是推动北京社会保险事业发展的不竭动力。

改革开放后，经济体制改革最初很大程度上是为国企量身定做，但必然导向劳动保险制度改革，因而推动了社会化保险制度的建立和实施。北京国有企业比较集中，自然成为经济体制改革的实验区和新经济、新社会组织的萌生地。计划经济体制的弊端，集中反映在劳动保险制度运行情况越来越不尽如人意，一旦成为企业发展的制约因素，便放大了企业经营状况不良、效益低下、保障负担沉重等现象，这些问题和矛盾发展到了非改革不可的程度。尤其在经历十年浩劫后，国民经济濒临崩溃，劳动保险制度被搁置不用，企业难以独自承担职工的保障负担，也无力对抗市场竞争风险，亟需建立有效的风险预防、风险分散、风险共担的社会保险机制。随着市场经济的不断发展，新经济、新社会组织如雨后春笋般产生，却游离于劳动保险制度之外，体制内外劳动者的社会保障差距显而易见，共享经济发展成果的呼声日渐强烈，社会保障需要体现公平公正、需要激发人才创新创业的活力、需要发挥二次调节国民收入的作用，这些新形势新要求以最集中的方

式先期出现在北京，新旧经济体制转换必然带来社会保险制度的转型，建立社会化的保险制度势不可当。于是，便有了不同时期为数很多的改革试点，北京的创新经验多次在全国推广，显现了北京社会保险事业发展的自身特点。

社会化的保险制度发轫于新旧经济体制转换，得益于政府主导进行的改革开放，同时也为改革开放起到了保驾护航的作用。北京市委市政府高度重视经济体制改革，大胆解放思想，敢于破旧立新，赋予企业自主经营权，强化其经济属性和市场竞争力，实施全员劳动合同制，让企业自主用人，直接推动社会保险制度改革跟进，让单位人变为社会人，劳动者可以自由流动，有效激发了人才的活力，促进了经济快速发展。为企业松绑有利于解放生产力，反过来又推动了经济社会体制改革，形成了北京的产业优势和区位优势，有利于扩大就业规模和享用人口红利，为扩大社保基金规模奠定了基础，社保政策在聚集人才、资本、技术等因素方面的作用越来越突出，进一步强化了北京社会保险事业发展的优势。

第三，为老百姓“记录一生、保障一生、服务一生”是贯穿北京社会保险事业发展的主题主线。

1949年10月1日，北京（时称“北平”）迎来了新中国的成立，广大群众欢欣鼓舞，热烈拥护中国共产党领导和社会主义制度，历史的这一幕永远定格在中国人民心中，也赋予首都人民强烈的使命感、责任感。历届北京市委市政府带领全市人民，紧紧团结在党中央周围，奋发图强，开拓创新，实现了经济社会快速增长，确保社会保险事业发展走在全国前列。社会保险方面所取得的成就有很多可圈可点之处，最深刻的变化莫过于思想观念的革新转变。从世代代的“养儿防老”传统思想，转变到“我为人人，人人为我”的社会互助理念，不亚于

一场深刻的社会思想革命。市委历次党代会都对社会保障进行深刻阐述，提出五年发展目标和任务，推动社会保险的规范化、制度化建设，从一区一策到统一规制，从地方规范性文件提升到国家法律法规高度，树立了社保工作的权威性和公信力，为北京社会保险事业持续发展奠定了良好的制度基础、思想基础和群众基础。

刚刚结束的北京市委十二届九次全会强调要强化“五个突出”，其中包括突出保障和改善民生这个落脚点，坚持民有所呼、我有所应，着力解决群众的操心事、烦心事、揪心事，实实在在增加群众的获得感、幸福感、安全感。人力社保工作必须主动亮相政府公共服务平台之上，点点滴滴，踏踏实实，为老百姓做好“记录一生、保障一生、服务一生”的工作，体现为人民谋福利的初心主旨，让人民切身感受党和政府的关怀关爱。优化社保经办服务流程，提高社保干部综合素质，积极为参保人解读政策、传递人文情怀、普及社保知识，在履行职责中打造社保经办服务品牌，共同塑造先进理念和公共价值，真正做到织社保密网、兜民生底线、筑社保家园。

第四，求真务实、与时俱进，进一步提升北京社会保险事业发展水平。

市委十二届九次全会提出要突出高质量发展这个根本要求，不仅要落实到经济发展中，还要贯穿于政治、文化、社会、生态文明建设和党的建设各个方面，体现在城市规划建设管理各个领域。近年来，按照党中央国务院所明确的北京新的城市功能定位，即政治中心、文化中心、国际交往中心、科技创新中心（“四个中心”），市委市政府围绕实现建设社会主义小康社会目标，大力贯彻落实《北京城市总体规划（2004～2020年）》，积极做好“四个服务”，大力疏解非首都功能，加快产业结构调整，推进京津冀一体化，新一轮改革发展的

机遇摆在了我们面前，历史又一次赋予我们庄严的使命，北京社会保险事业发展面临进场赴考。

以往经验告诉我们，社会保险制度可能不是改革触击的最前沿，但它一定是分享改革红利、惠及人民群众的重要渠道和途径，因为关系到老百姓的切身利益，倍受全社会关注。我们要顺应全球化发展潮流，积极应对中美贸易摩擦，把社保工作放在经济发展新常态和人口老龄化趋势加速的大背景下进行考量，紧紧围绕稳就业的核心任务，去深入调研北京社保工作的现状和问题，研究解决产业结构新调整下实现高质量经济发展、新业态就业方式灵活多样化下实现稳就业、为企业减税减负下实现社会保险事业可持续发展等重点问题。同时，高度关注互联网技术对就业和社保的影响，因为构建高精尖产业结构，新业态下就业方式灵活多样，聚集了大量高素质高技能人员，他们的标配薪酬和社保待遇水平及支付方式有别于其他传统行业，他们的需求客观上推高了对北京社保工作的预期和标准，因此，改革创新社保服务内容和服务方式，进一步提升北京社会保险事业发展水平和质量是必然的客观要求。

史海钩沉，记忆刷新，当我们重温那些改革往事，北京社会保险事业发展脉络徐徐展开，70年的光辉历程熠熠生辉，织社保密网、兜民生底线、发展惠及人民的历史场景再度鲜活。北京社会保险事业从无到有，从构建制度体系，到搭建服务平台，实乃一项繁复而追求精密的民生工程，是由无数社保工作者努力奋斗，用汗水、劳动和智慧铸就而成，他们的成功经验为我们留下了宝贵的精神财富，他们为民谋福利的初心和奋斗历程值得景仰，将激励和鞭策我们传承事业，坚守初心，担负使命，努力推动北京社会保险事业不断向前发展。

# 目 录

第一章	从劳动保险到社会保险，北京保险制度体系日趋完善·····	1
	施行《劳动保险条例》，职工专享企业保障福利·····	4
	探索社会保险改革，城镇居民分享发展成果·····	11
	建立规范社会保险制度体系，人人共享社保权益·····	22
第二章	从保职工到保全民，老有所养制度体系陆续建成·····	39
	从企业养老到社会养老，老有所养落到实处·····	41
	从保职工到保全民，逐步实现人群全覆盖·····	46
	率先建立补充养老制度，织就多层次养老保险网·····	52
	养老金岁岁涨，发展成果年年享·····	55
	五次改革养老金计发办法，确保养老待遇水平不降低···	57
	解决个性化养老需求，为特定群体排忧解难·····	60

<b>第三章</b>	<b>从劳保医疗到社保医疗，病有所医的制度体系逐步建立···</b>	<b>93</b>
	三探医疗保险社会统筹——从劳保医疗走向基本医疗·····	95
	劳保医疗是计划经济下保障职工健康的“一剂良药”···	104
	实施大病统筹，开启医保改革之路·····	111
	出台“一老一小”医保政策，城镇居民看病有保险·····	117
	防止因病返贫，实施医疗互助·····	126
	推行社保卡，医药费报销“月结”变“秒结”·····	133
<b>第四章</b>	<b>从促就业到稳就业，失业保险功能逐步拓展·····</b>	<b>149</b>
	建立失业救济，保障有饭吃·····	152
	实施失业保险，保障有活干·····	157
	稳定工作岗位，力保不失业·····	160
	不断扩面调标，迈向人群全覆盖·····	163
	促就业多措并举，稳就业精准发力·····	168
<b>第五章</b>	<b>从保基本到保需求，工伤保险待遇全面提升·····</b>	<b>183</b>
	为工伤职工解忧，工伤待遇节节高·····	185
	扩大工伤保险范围，实现就业人群全覆盖·····	197
	规范工伤认定程序，维护工伤职工权益·····	200
<b>第六章</b>	<b>从企业自保到社会统保，妇女生育权得到更好维护·····</b>	<b>207</b>
	建制度，解决生育后顾之忧·····	209
	保待遇，均衡生育补偿供给·····	213

第七章	从普通账户到财政专户，基金管理监督逐步规范·····	221
	采用普通财务账户，保险金管理手段明晰·····	223
	紧跟经济改革步伐，十三次调整缴费比例·····	235
	规范缴费流程，实现统一征缴·····	243
	加强内控监督，确保基金安全管理·····	247
	加强社保稽核，确保应收尽收·····	254
第八章	从“柜台办”到“一网通办”，社保经办服务更加便利···	265
	社保服务“系统化”，社保业务“全面化”·····	267
	“全国漫游”，养老保险跨省转移·····	270
	医保“带着走”，流动人员医保转移接续·····	272
	共建共享“一体化”，京津冀三地医保实时结算·····	275
	“互联网+”时代，创新人社政务服务·····	277
	转变政府职能，坚决落实“放管服”·····	283
	政策索引·····	289
	全书参考文献·····	297
	后 记·····	299

## | 第一章 |

# 从劳动保险到社会保险， 北京保险制度体系日趋完善

### 导 读

“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”——1949年12月19日，政务院发布《关于生产救灾的指示》提出如上要求，是为新中国颁布的第一项社会保障法规性文件，揭开了新中国创建社会保险制度的序幕。

旧中国历经战乱，经济凋敝，民不聊生，刚刚成立的新中国百废待兴。20世纪50年代初，我国城镇失业率居高不下，很多百姓家庭面

临“饭碗”风险，中央政府不得不着手开展失业工人的救济工作。仿效苏联的劳动保险制度，经过短期准备，1951年2月，政务院颁布《中华人民共和国劳动保险条例》（以下简称《劳动保险条例》），由国家统一建立企业职工劳动保险制度，该制度以中央政府为责任主体、以稳定社会秩序为基本目的，以解决突出社会问题为导向，以国家财政作为经济后盾，由国家统一管理并组织实施。

北京市按规定执行，向企业征收劳动保险基金，对企业职工遇到生、老、病、死、伤、残的困难时发放各项保险待遇。1969年以后，一度中止统一征收基金，一切费用由企业开支。1986年开始对局部的劳动保险待遇实行基金统筹，并逐步扩大范围，建立职工社会保险制度。随着经济体制改革不断深化，围绕中央提出到2020年基本建立覆盖城乡居民的社会保障体系的发展目标，北京全面推进五项社会保险制度改革，参保单位和人员覆盖范围逐步扩大，从国有企业向各类社会经济组织、从单位职工向灵活就业人员、从城镇居民向农村居民延伸，同时增加财政对社会保险的投入，逐步提高各项保险水平，并加强基层公共服务平台建设，推动社保经办的规范化、信息化、专业化，提升社会保险管理服务水平，社会保险体系逐步健全完善。

北京社会保险改革发展过程，体现为以阶段性破题为重点向纵深拓展，以扩面征缴为主题横向贯通，具有改革叠加、改革递进、改革延续的特点。在市委市政府领导下，社会保险工作始终坚持以人民为中心，让人民群众分享改革成果，坚定不移推进制度建设，围绕首都经济社会发展目标任务，制定出台了一系列重要发展规划和政策法规，筹划实施了很多具有开创性的改革举措，实践中推动制度变迁，回望中引发理性思考，探索走出了一条颇具北京特色的社保改革之路。

北京社会保险制度源远流长，其建立和变迁与新中国 70 年发展历史相伴而生，对于助推企业改革、维系市场经济、实现首都社会稳定具有十分重要的意义。如今我们重拾这段历史，追溯社会保险制度构建历程，往事并非如烟，改革的激情与活力犹在，恪守为人民谋幸福的宗旨不变，先驱榜样的力量无穷，将激励我们以坚定不移的精神、求真务实的态度，勇于担当，甘于奉献，驰而不息地推进社会保险事业向前发展。

## 施行《劳动保险条例》，职工专享企业保障福利 (1949～1977年)

### 一、新中国建立劳动保险制度情况

期盼中迎来《劳动保险条例》。新中国成立之初，由于历经战争创伤，国民经济遭到严重破坏，城镇居民失业率居高不下，从1949～1951年年均失业人数达400多万，失业率在20%以上，失业工人生活窘迫，农村灾民外流严重。面对城乡人民的生存困境，刚成立的中央人民政府挺身而出，把解决民生问题摆在首位，强势承担起救济灾民与失业工人的责任，迅速主导了社会救济工作、劳动保险等社会保障制度的建设，1951年2月，政务院（当时的中央人民政府）第73次政务会议正式通过《劳动保险条例》，并于3月1日起正式实施，标志着我国劳动保险制度的诞生。

《劳动保险条例》是一部包括养老、疾病、生育、死亡、伤残等多方面内容的综合性社会保险法规，全文共七章，三十二条，第一章总则系关于立法目的、适用范围等方面内容的规定；第二章劳动保险金的征集与保管；第三章各项劳动保险待遇的规定；第四章享受优异劳动保险待遇的规定；第五章劳动保险金的支配；第六章劳动保险事业的执行与监督。该法规对工人生活中最痛苦而无法解决的生老病死伤残等问题都给予了一定的补助、抚恤或救济，体现了人民政府对工人的关心关爱。

劳动保险制度运行良好。1949～1965年，依据《劳动保险条例》规

定，中华全国总工会为劳动保险事业的最高领导机关，统筹全国劳动保险事业的运行。中央人民政府劳动部为全国劳动保险业务的最高监督机关，负责劳动保险条例的实施，检查全国劳动保险业务的执行情况。在百业待兴、困难重重的新中国成立初期，建立起一套帮助工人应对风险的社会保险机制，实属不易。创建时期的劳动保险制度有基金、有管理、有监督，基金的收集、管理和监督是分立的，在新中国经济发展较快且人口年龄结构年轻的情况下，这一制度运行良好，发挥了“劳动保险保基本”的作用，得到了工人群众的热烈欢迎和大力拥护，“劳动保险”的概念深入人心。工人们发自内心地感谢政府的重视与关爱，不再为生存担忧，即使“保障水平”有限，即使物质条件艰苦，他们也能自发地撸起袖子加油干。在那个激情燃烧的年代，《劳动保险条例》真正起到了“凝心、聚力、促发展”的激励作用，为巩固新生的人民政权做出了积极贡献。

## 二、北京建立劳动保险制度情况

北京市依照国家规定执行。1949年北京市人民政府建立以后，很多老企业着手解决职工的劳动保险待遇问题，如电车公司、自来水公司、石景山钢铁厂等，参照《东北公营企业战时暂行劳动保险条例》制定或修改本单位的各项劳动保险规定，但标准不同，办法各异，相互之间有影响。1950年市劳动局曾拟定公营企业职工年老及衰弱退职、疾病和伤亡抚恤三个暂行办法草案，上报劳动部，由于同年10月《中华人民共和国劳动保险条例（草案）》发表，即将正式实施，三个暂行办法没有颁布。依据国家规定，北京市正式建立企业职工劳动保险制度，

先在百人以上的国营、公私合营、私营及合作社经营的工、矿企业执行，截至 1951 年底，实行劳动保险条例的职工有 8.4 万人。1952 年，实施范围扩大到建筑公司和工矿交通企业的基本建设单位，实行劳动保险条例的单位增加到 200 个，人数 30 余万人。1953 年政务院公布了修改后的劳动保险条例，实施范围进一步扩大到基本建设单位，到年底实行的人数达到 30.9 万人，另有 54 个企业参照劳动保险条例签订了集体劳动保险合同。1956 年，社会主义改造基本完成，原私营企业都联厂联店，各区都设工业局、商业局，基本核算单位大都超过 100 人，劳动保险条例实施范围扩大到商业、外贸、粮食、金融、航空、石油、地质、水利、水产、农场、林场、供销合作社等 13 个系统。到 1956 年底，实行劳动保险条例的单位已达 510 个，人数 45.5 万人。1960 年 4 月，经济条件较好的合作工厂和手工业生产合作社也按保险条例执行。到 1961 年，实行保险条例的达到 1072 个企业单位，实行人数达到 89.7 万人。

**多项待遇合一的制度模式。**劳动保险待遇包括伤残、死亡、疾病、养老、生育及供养直系亲属待遇等方面，大体上区分为长期待遇和短期待遇。短期待遇一般由企业支付，长期待遇一般由市总工会负责的劳动保险基金支付。当发生退休、因工负伤、因工致残、因工死亡、生病、生育等情况时，职工与其供养的直系亲属依法享有不同程度的货币补助，如养老补助费、救济费、非因公致残救济费、供养直系亲属救济费、丧葬补助费等。为了增强可操作性，北京市还在此基础上出台了一些暂行办法和具体通知。比如，1955 年 3 月 21 日，市工会联合会发出《职工疾病或非因工负伤所需贵重药费、住院膳费及就医路费补助办法暂行规定》。1957 年 7 月 1 日，北京市人民委员会和市工会联合会发出通知：“供养直系亲属医疗仍应按保险条例十三条戊项