

中国社会保障的发展历程

李晴 吕廷德 郑昊天 韩晴
山东科技大学(泰安校区)
DOI:10.12238/jief.v3i3.4025

[摘要] 本文回顾我国社会保障制度体系的发展历史可以进一步掌握中国社会保障制度体系发展的历史规律,为当代社会保障制度体系的变革提供思路,为进一步建设具有中国特色社会主义的社会保障制度体系提供些许的借鉴。

[关键词] 中国社会保障史; 制度演进; 探索; 发展
中图分类号: G61 **文献标识码:** A

The development course of China's social security

Qing Li Yande Lv Haotian Zheng Qing Han

Shandong University of Science and Technology (Tai'an Campus)

[Abstract] Reviewing the development history of Chinese social security system can further grasp the historical law of Chinese social security system development, provide ideas for the reform of contemporary social security system, and provide some reference for further building the social security system with socialism with Chinese characteristics.

[Key words] the history of Chinese social security; system evolution; exploration; development

我国的社会保障思想与实践自先秦起源,时至今日已然经历了数千年的坎坷历程,从先秦奴隶社会到在我国延续了两千多年的封建社会再到如今的社会主义社会,中国的社会保障经历了漫长的发展历程,其思想之繁杂,活动主体之多元,具体内容之全面,实践之丰富,制度之独特,于世界所罕见。

1 先秦时期的社会保障思想与实践

早在先秦时期,各诸侯国就因为维护统治的现实需要而认识到社会保障的重要性了。

以孔子和孟子为首的儒家学派在其“仁”、“仁政”思想框架中主张“博施济众”、“老安少怀”;以墨翟为首的墨家给出了“兼相爱”、“交相利”的观点,将“爱”和“利”赋予了社会的实际意义:爱是人人相爱,利为人人互利;而以李耳与庄周为首的道家则提出了“损有余以补不足”的平均主义原则以及“老弱孤寡”“皆有所养”的政策主张。以此

三派为主体,兼以法家等学派的补充,他们一同构筑了中国古代大同思想的根基,描绘了大同社会的美妙蓝图,成为千百年来国人心中追求的最终志向。

《礼记·礼运·大同》中借孔夫子之口道出的那句“是老有所终,壮有所用,幼有所长,鳏寡孤独废疾者皆有所养”不仅是集诸子学说中社会保障思想之大成,亦是对三代以来政府社会保障措施的高度凝练与升华。先秦时期诸子的社会保障思想与实践为后世社会保障制度体系的发展奠定了基础,对后世社会保障思想的探索和发展、历代王朝社会保障的政策与措施产生了深刻而又长远的影响。

2 封建时期的社会保障

2.1 秦汉时期

秦汉时期并没有颁布正式的有关社会保障的规章政令,也没有建立明确的社会保障机构,更没有形成统一的社会保障制度。这个时期的社会保障更像是一种政府为避免社会危机而采取的紧急

性补救、一种统治阶层的恩赐与对下层人民的怜悯。是为缓解社会矛盾,加强管理,巩固政权而要采取的仓储、减免租税、假民公田及赐民公田等制度以给予面临生存危机的贫困者及不幸者一定的物质援助。

秦汉时期的社会保障制度是以缓和社会矛盾、化解社会危机以达到统治阶层保障国家的统治秩序和政权的延续的目的,因此秦汉时期的社会保障具有鲜明的本土性。

2.2 唐宋时期的社会保障

唐朝在吸收与借鉴前人经验的基础上,建立了以封建政府为主导,包括家庭、家族、乡里村社及行会等其他主体共同参与的全方位、多层次但水平较低社会保障制度体系。从古至今,家庭的社会保障功能始终和社会保障最重要的一种方式,唐朝也不例外。家庭社会保障在唐朝处于社会保障中的第一位,主要表现就是家庭内部的互助赈济。唐代的统治者在前人经验的基础,既有继承又

有创新的。其创新体现在国家政权层面:均田制、敬老养老、致仕、休假等社会福利。

宋朝是中国古代社会保障史的重要转型时期。其社会保障思想和实践均发生了有别于前朝的显著变化。宋朝承袭了自中唐以来的社会变革趋势,至宋时均田制已经瓦解,宋政府出台了不立田制、不抑兼并的土地政策,兼以租佃关系及商业的发展、城乡分治和城乡新户籍制度的产生,社会经济与社会关系在这一时期都发生了很大的变化,这就敦促着宋政府要对社会保障制度进行相应的调整。

宋朝政府创立了一套完整的荒灾救助体系与社会保障法律法规,为元、明、清所继承,成为中国古代后期社会保障的基本框架,影响深远。在民间,形成了以血缘慈善与地缘慈善为核心的民间社会保障体系,开创了后代民间慈善的先河。宋朝时期所建立的社会保障制度体系,在我国古代社会保障制度体系发展史上的地位是承前启后的,更是空前绝后的。

2.3 明清时期的社会保障

明清时期的社会保障在对前代基础在继承中发展、在发展中继承,将其视为一个有机的整体加以建设。明清社会保障以法律手段来约束和督促各级政府官员,不但规范了救济标准和行为,而且提高了救济效率,形成了较为完备的社会保障制度体系。在这期间,虽然各种官民合办和民间主持的社会保障事业普遍存在,但是社会保障的层次仍然较低,多属社会救济的范畴且具有较为明显的恩惠色彩。

3 新中国70年社会保障事业的发展历程

3.1 社会保障事业初创与调整时期(1949-1965): 集体保障, 城乡有别

1951年,《劳动保险条例》正式颁布实施,在职工的养老待遇、医疗待遇、工伤待遇、集体劳动保险事业等问题作出了相关规定。1953年1月,国务院对其进行了修订,有两点变化:一为扩大了保障范围;二是提高了劳动保险的支付待遇。

在养老保险方面,由劳动部和中华全国总工会制定的《劳动保险条例》明确规定了对我国职工的养老基金来源、职工领取养老金年龄和退休金待遇等要求。1955年,城镇养老制度被分立企业职工养老保险和机关事业单位养老保险两个方面。1958年,又将分立的养老保险制度统一了起来。

在医疗保险方面,《劳动保险条例》将医疗保险划分为城市医疗保险与农村医疗保险两方面,形成了我国医疗保险制度的一个雏形。城市方面,我国初期形成了以国家机关工作人员的公费医疗与国营企业员工的劳保医疗为两种主要医疗保险形式的医疗保险制度,但从1960年开始,缩小公费医疗、劳保医疗的保障范围。农村方面,医疗保险在我国农村社会形成的集体经济经济组织的基础上,建立了由农业生产合作社与农民自发建设的医疗站,将医疗站作为农村医疗保险的基点。

在失业保险方面,新中国成立初期,劳动就业方面面临着十分严峻的形势。国家为解决失业问题,将“以工代赈”政策作为主要方式对失业工人救济,资金来源以政府拨款为主。

在工伤保险方面,新中国成立初期的工伤保险制度的受众范围与医疗保险相同,主要面向国营企业职工和国家机关事业单位员工。《劳动保险条例》对两者的工伤补偿待遇、覆盖对象以及相关费用问题都作出了详细的规定。随着国家工业体系的逐步发展,工会力量的逐步壮大,职业病逐渐受到了重视,卫生部在1957年将14种职业病纳入工伤保险范围。在1957年—1966年十年间,国家逐渐完善了和工伤保险相关的法规政策体系,对工伤保险适用范围和保险待遇作出详细的规定与调整。

在社会救助方面,内务部与财政部在1962年颁发了《抚恤、救济事业费管理使用办法》,《办法》的实施,对保障民政工作、事业发展的需要和加强民政事业费的管理以及正确使用等方面起到了积极作用,推动了社会救助的良性发展。

社会福利方面,在1962年召开的城市工作会议中,对职工生活困难补助等工作进行了研究和工作部署,并提出了相应解决办法:中共中央、国务院要求各地适当调高对生活困难职工的补助标准,减轻职工的生活压力。这一工作的部署,让社会福利也逐步进入我国社会保障工作的范围中。

3.2 社会保障事业发展停滞时期(1966-1977): 社会保障制度陷入停顿

这一阶段,受多种因素影响,社会保障事业未能进一步发展完善。原负责救灾救济与社会福利建设的内务部被撤销,原负责劳动保险事务的工会组织因外部环境的巨大变动而面临瘫痪,劳动部门受到削弱。原机构部门的撤销与权力的削弱导致国家难以有效地推动社会保障制度的发展与保障措施的落实。

从整体上看,整个社会保障工作出现瘫痪、停滞甚至倒退的情况。

3.3 社会保障事业探索与改革时期(1978-至今): 多方保障, 城乡一体

3.3.1 1978-1992年为制度探索阶段: 旧制度的恢复与新制度的试点

这一阶段关于养老保险制度的探索表现为三个方面:第一,1986年起,我国逐步建立了城镇企业职工基本养老保险费社会统筹,职工养老由“企业保险”向“社会保险”转变。第二,“国家、企业和个人三方合理负担社会保障资金”,养老保险个人缴费机制第一次被纳入社会保障制度的建设当中来。养老保险费的缴纳也开始由企业单方负担转变为多方承担。第三,对养老保障制度探索开始了由单一层次转变为多层次。

这一阶段关于医疗保险,主要是对改革公费医疗与劳保医疗进行了探索。医疗费用社会统筹进行了一系列的试点工作。由于一些国有企业无法承担巨额的医疗费用支出,尝试让职工自己承担部分医疗费用,医疗保险开始采用个人分担费用机制。与此同时在农村实施了家庭联产承包责任制,农村合作医疗失去了经济基础,开始逐渐解体,新的农村合作医疗保险制度急需建立。

在制度探索阶段,长期隐藏着的失

业危机逐步显现,国家开始重视失业问题。1986年7月颁布的《国营企业职工待业保险暂行规定》,标志着我国失业保险制度的建立。在这一时期,社会救济的范围不断的扩大,从单独地发放款项救济向救济救灾同扶贫扶优的转变。社会救济的重点由单纯扶贫转移到帮助贫困户脱贫致富上来,把扶贫的重点也放在了边远地区和特别贫穷地区。

改革开放初期,职工福利事业得到了迅速恢复和发展,修改并新增多项补贴项目。1990年12月,全国代表大会常务委员会以法律条文的形式明确了康复、教育、劳动就业、文化生活、社会福利等残疾人应享有的权益。

3.3.2制度改革阶段(1992年至今):内容完整的社会保障体系初步形成

1993年,社会保障被确定为市场经济正常运行的维系机制和市场经济体系的五大支柱之一,1997年,正式建立了统一的企业职工基本养老保险制度;2000年前后,对医疗保险制度实施了改革,并在全国基本建立了医疗保险新制度。2004年1月,初步建立了覆盖全中国的新农村合作医疗,2007年建立城镇居民基本医疗保险制度,2016年,对新型农村合作医疗与城镇居民基本医疗保险两项制度进行整合,建立起了统一的城乡居民基本医疗保险制度。

1993年《国有企业职工待业保险规定》的颁布,标志着在失业保险制度探

索和完善的道路上又向前迈了一大步。1999年国务院对《失业保险条例》的内容做了较大的调整。同时,《失业保险条例》的颁布意味着失业保险制度建设已进入依法实施的阶段,为完善失业保险制度提供了重要依据。

1994年颁布的《中华人民共和国劳动法》首次确定了把工伤保险制度作为五大社会保障制度之一,为以后改革和完善工伤保险制度提供了法律依据。1996年对工伤保险制度进行改革并进行试点工作。2004年1月1日正式实施《工伤保险条例》,在保障职工工伤权益、维护社会稳定等方面发挥了重要作用。

上海市在1993年6月1日正式建立了城市居民最低生活保障制度,从此我国城市救济制度改革便开启了新的征程。此后6年间,各大城市纷纷进行试点工作,在实践中不断发展、完善,最终实现了城镇居民最低生活保障制度。1999年,《城市居民最低生活保障条例》的正式颁布,标志着以法规的形式确定下来了我国城市居民生活保障制度,此后对此条例多次进行改进、完善和规范,逐步建立起了较为完善的生活保障制度。

在这一阶段,社会福利事业也进入了发展的新时期,有关老年人、妇女、儿童、残疾人等一系列的福利政策不断改进和落实,切实保障了社会特殊群体的基本权益。

新中国成立以来,社会保障事业的

发展虽是历经坎坷、一波三折,但总是取得了显著的成就、卓越的成效,基本建成了比较完善的社会保障制度体系,并为中国特色社会主义制度体系的完善、中国特色社会主义事业的发展贡献着一份力量。

4 结束语

中国社会保障制度体系并非是一朝一夕形成的,从先秦时期到二十一世纪的今天,中国社会保障走过了数千年的坎坷道路,经历了从无到有、从部分覆盖到全面普及,从粗略到详细,从形式到规范的过程,形成了较为完善的社会保障体系。时至今日,中国社会保障可以说是取得了举世瞩目的成就,但我们不能只看到中国目前在社会保障制度体系建立中所取得的成就,更应该清醒的认识到社会保障在现在和未来将会面临的挑战。

[参考文献]

[1]马涛.演化经济学对主流经济学的挑战及影响[J].学术月刊,2009,41(11):67-74.

[2]厉无畏,王慧敏.创意社群与创意产业的持续发展[J].社会科学,2009,(07):36-43+188.

[3]厉无畏,蒋莉莉.上海发展创意产业的优越环境分析[J].上海经济研究,2009,(06):93-98.

作者简介:

李晴(2000--),女,汉族,山东枣庄人,大学本科,研究方向:人力资源管理。