

中国共产党百年社会保障政策： 时代目标与实践取向

丁建定

[摘要] 中国共产党在领导中国人民进行民族独立和解放事业、开始新中国社会主义建设、实行改革开放和建立社会主义市场经济体制、推进社会主义和谐社会建设、满足人民对美好生活向往等重大历史发展时期，都始终重视社会保障政策与制度建设，并结合每一重大历史阶段党的中心任务，赋予社会保障政策不同的目标与功能定位，使得中国共产党建党一百年来的社会保障政策目标呈现出实现中华民族独立与解放的革命目标，体现社会主义制度优越性的政治目标，推进社会主义市场经济改革的经济目标，促进社会主义和谐社会建设的社会目标，满足人民对美好生活向往的综合目标等清晰的发展轨迹，并使得每一重大历史时期的社会保障政策实践具有紧紧围绕和服务于党的中心任务、体现社会保障政策目标的制度取向。

[关键词] 社会保障政策；政策目标；功能定位；实践取向

一、导论

社会保障政策目标是指一个政党或政府实施社会保障制度所要达到的基本目的。社会保障政策的基本目标包括政治目标、社会目标、经济目标等。其政治目标是指通过实施社会保障制度实现社会基本稳定，社会目标是指通过实施社会保障制度实现社会和谐与公平，经济目标是指通过实施社会保障制度实现经济发展与社会保障的协调。^①

社会保障政策目标的选择取决于政党或政府在特定历史时期的重大战略决策与中心任务。它决定着政党或者政府在特定历史时期社会保障政策的功能定位，进而决定着政党或政府在特定历史时期社会保障政策的实践取向。世界上任何一个国家的社会保障政策在不同发展阶段都有其政治、社会或者经济目标，而由于不同历史发展阶段的政治、经济、社会乃至历史文化环境不同，其在不同历史阶段的目标表现出一定的差异。在一个时期可能经济目标

[作者简介] 丁建定，华中科技大学社会学院教授、博士生导师。主要研究方向：西方社会保障制度史、中国社会保障制度、社会福利思想和理论。

[基金项目] 国家社会科学基金重大项目“西方社会保障制度史（多卷本）”（19ZDA234）。

^① 丁建定：《和谐社会建设需要构建合理的社会保障制度》，《人口与经济》2009年第3期。

是其主要目标,在另一个时期可能社会目标是其主要目标,而在另一个时期可能政治目标则是其主要目标。但是,总体上来说,世界各国社会保障政策目标都存在着从不同历史发展阶段的单一目标为主,演进成当代历史发展阶段社会保障政策多重目标协调发展的趋势。

中国共产党的社会保障政策目标也是如此。由于在不同历史发展时期中国共产党所处的政治、经济、社会、历史文化等背景不同,党在不同历史发展时期的重大战略任务不同,其社会保障政策的目标就存在一个发展变化的过程。也就是说,在中国共产党领导中国革命和社会主义建设的征程中,其社会保障政策的目标存在比较强调社会保障政策某个方面目标的状况,以适应特定历史时期中国革命和社会主义建设的总体战略。到新时代中国特色社会主义思想建设时期,中国共产党的社会保障政策目标更加清晰地呈现出政治、经济与社会目标等多目标协调发展的历史轨迹。中国共产党社会保障政策目标的这一历史轨迹,又集中体现在不同历史时期中国共产党的核心领导人关于社会保障政策的认识和重要论述、中国共产党的重要社会保障政策主张和制度规定以及中国共产党的社会保障政策实践之中。

二、实现中华民族解放和独立事业的革命目标与实践

中国共产党成立的初心就是为中国人民谋幸福,为中华民族谋复兴。中国共产党一成立便开始了领导中国人民在争取中华民族独立与解放的革命斗争,可以说,争取中华民族的独立与解放是中国共产党领导中国人民在革命时代的中心任务。中国共产党的社会保障政策在党领导中国革命时期,都紧紧围绕着争取中国革命胜利的目标展开,具有强烈的实现中华民族独立与解放的革命目标。具体来看,在中国共产党领导中国革命向前迈进的不同历史阶段,其社会保障政策目标存在阶段性差异,亦即中国共产党在国内革命战争时期、抗日战争时期和解放战争时期的重大战略选择与中心任务不同,其社会保障政策的目标也存在显著的不同。

中国共产党一成立便开始领导中国人民展开革命斗争。在第一次国内革命战争时期和第二次国内革命战争时期,中国共产党根据国内革命的形势和需要,尤其是国内革命战争的战略选择和中心任务的不同,所制定的国内革命战争各种方针政策中,即把社会保障制度作为国内革命战争各种方针政策的重要内容,并赋予社会保障政策与民生政策以宣传、发动广大人民群众参加中国共产党领导的革命队伍,进行反对国内反革命势力的武装革命斗争,保护新生的红色革命政权的重要目标与功能定位。

毛泽东同志早就指出,“边界党如不能对经济问题有一个适当的办法,在敌人势力的稳定还有一个比较长的期间的条件下,割据将要遇到很大的困难。”^①他还深刻指出:“一切群众的实际生活问题,都是我们应当注意的问题。假如我们对这些问题注意了,解决了,满足了群众的需要,我们就真正成了群众生活的组织者,群众就会真正围绕在我们的周围,热烈地拥护我们。”^②“要得到群众的拥护吗?要群众拿出他们的全力放到战线上去吗?那末,就

① 《毛泽东选集》(第1卷),人民出版社,1991年,第53页。

② 《毛泽东选集》(第1卷),人民出版社,1991年,第137页。

得和群众在一起，就得去发动群众的积极性，就得关心群众的痛痒，就得真心实意地为群众谋利益，解决群众的生产和生活的问题，盐的问题，米的问题，房子的问题，衣的问题，生小孩子的的问题，解决群众的一切问题。我们是这样做了么，广大群众就必定拥护我们，把革命当作他们的生命，把革命当作他们无上光荣的旗帜。”^①显然，毛泽东同志不仅非常重视武装革命斗争，也十分重视改善人民和革命队伍的生活条件。毛泽东同志的上述论述清晰地阐明了社会保障与民生政策对于保证中国革命胜利与红色政权稳固的重要意义。

中国共产党成立后的历次全国劳动大会所提出的社会保障政策，都致力于服务中国共产党发动、领导和组织中国人民进行革命斗争的中心任务。1921年5月的第一次全国劳动大会通过了八小时工作制案，同年8月拟定的《劳动法案大纲》提出建立由国家 and 雇主缴费的社会保险制度。^②1925年的第二次全国劳动大会通过的《经济斗争决议案》提出“实行社会保险制度，使工人于工作伤亡时，能得到赔偿；于疾病失业年老时，能得到救济”。^③1927年的第四次全国劳动大会提出“为了保障工人的生活条件，对不可避免的疾病、死伤、失业、衰老等，实行社会保险制度”。^④1929年的第五次全国劳动大会通过的《中华全国工人斗争纲领》提出“立即实行8小时工作制，每星期应有连续36小时的发薪休息，每年应有4星期的带薪休假，保护女工，工厂应有最完备的卫生、防险等设备”。^⑤1930年5月，工农民主政府颁布的《劳动保护法》规定，工人享受的社会保险待遇有“疾病时的医药津贴，暂时丧失劳动能力津贴，失业津贴，残废衰老津贴，死亡失踪工人的家属津贴以及生育、结婚、丧葬及意外灾难津贴”。1931年，中共苏区颁布的《中华苏维埃共和国劳动法》规定，“职工因疾病或暂时丧失劳动能力以及服侍家中病人时，雇主须保留他原有的工作岗位和原有的中等工资；职工年老、残废，可以领取残废及老弱优恤金；工会会员工作满一年以上、非工会会员两年以上，失业后可以享受失业津贴；工厂要对工人午餐提供补贴，要为工人修建居住用房；雇主要供给工人洗衣和理发费用等；受雇超过6个月的工人死亡后，遗属可以享受优抚金。”^⑥可见，第一次和第二次国内革命战争时期，中国共产党的社会保障政策体现出关心劳动大众的疾苦、保障劳动大众基本生活的目标和功能，并通过这些功能唤起劳动大众积极投身中国革命和建立红色政权的斗争之中。

抗日战争时期，必须既重视抗击日本帝国主义的军事斗争和政治斗争，又关注改善民生以唤起人民大众积极参加和支持抗击日本帝国主义侵略的民族解放战争，还要关注一切可以团结的抗日力量的切身利益，才能建立和巩固最广大的抗日民族统一战线。中国共产党在抗日战争时期的社会保障政策就鲜明体现出服务抗日民族统一战线建设，争取抗日战争胜利，实现中华民族独立，同时不断改善抗日根据地百姓基本生活的革命性目标功能。

① 《毛泽东选集》（第1卷），人民出版社，1991年，第138-139页。

② 王友：《中国保险实务全书》，中国物价出版社，1993年，第1182页。

③ 王友：《中国保险实务全书》，中国物价出版社，1993年，第1182页。

④ 王友：《中国保险实务全书》，中国物价出版社，1993年，第1182页。

⑤ 王友：《中国保险实务全书》，中国物价出版社，1993年，第1183页。

⑥ 王友：《中国保险实务全书》，中国物价出版社，1993年，第1183页。

毛泽东同志根据中国共产党抗日战争时期的重大战略选择与中心任务，明确而又辩证地指出，必须“宣布改良人民生活的纲领，并立即开始实行。苛捐杂税的取消，地租的减少，高利贷的限制，工人待遇的改善，士兵和下级军官的生活的改善，小职员的生活的改善，灾荒的救济，从这些起码之点做起。这些新政将使抗日力量无限地提高，巩固政府的基础”。^①毛泽东同志还指出，“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，根据情况的不同，实行八小时到十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的赢利，使公私、劳资双方共同为发展工业生产而努力。”^②

为了联合全国人民组成最广泛的抗日民族统一战线，中国共产党采取了既要适当改善工人生活，又不明显地妨碍私人资本主义经济正当发展的社会保障政策，使得抗日根据地的社会保障政策具有显著地服务于建立抗日民族统一战线、实现抗日战争胜利与改善人民群众基本生活的实践取向。各根据地先后制定的一些社会保障政策，既考虑到职工在丧失劳动能力后生活发生困难的情况，也照顾了敌后的实际情况和雇主与企业的经济负担能力。^③如《晋冀鲁豫边区劳工保护条例》规定，“职工病假全年在一个月以内的，由资方出医药费，工资照发，病假超过一个月的停止补助医疗费，工资续发与否，按当地习惯，由劳资双方协议决定；因工残废丧失劳动能力，根据残废程度，由资方发给一个月至一年的本人工资作为抚养老金，对非因工负伤、残废、死亡等，不支付任何费用。”^④其他抗日根据地的社会保险待遇标准一般低于《晋冀鲁豫边区劳工保护条例》。

在解放战争时期，如何正确理解放战争快速胜利与革命快速发展中的民生问题，有效解决即将建立的新中国人民群众的基本生活问题，成为事关新中国前途和命运的重大问题。解放战争时期，中国共产党的社会保障政策是实现从中国革命胜利转向建设社会主义新中国的重要途径之一。

毛泽东同志根据中国革命的快速形势和新中国建设的紧迫需要，在思考和推进政治斗争、军事斗争的同时，更加关注通过社会保障政策发展和改善民生。毛泽东同志指出，“各解放区有许多灾民、难民、失业者和半失业者，亟待救济。此问题解决的好坏，对各方面影响甚大。救济之法，除政府所设各项办法外，主要应依靠群众互助去解决。此种互助救济，应由党政鼓励群众组织之。”^⑤

为服务解放全中国和建立社会主义新中国的中心任务，中国共产党领导各解放区开始建立起项目较为齐全、标准水平较高的劳动保险制度。1948年1月，在哈尔滨召开了第六次全国劳动大会。大会形成的决议提出，在工厂集中的城市，或条件具备的地方，可以创办劳动者的社会保险。1948年12月颁布的《东北公营企业战时暂行劳动保险条例》首先在国营的

① 《毛泽东选集》（第2卷），人民出版社，1991年，第347-348页。

② 《毛泽东选集》（第3卷），人民出版社，1991年，第1082页。

③ 桂琰：《民国时期社会保险辨析》，《社会保障评论》2020年第1期。

④ 王友：《中国保险实务全书》，中国物价出版社，1993年，第1184页。

⑤ 《毛泽东选集》（第4卷），人民出版社，1991年，第1176页。

铁路、矿山、军工、军需、邮电、电气、纺织等7个行业试行，1949年推广到东北地区所有国营企业。随着解放战争的胜利推进，解放后的城市和地区也都先后制定了本地区的社会保险条例。^①显然，解放战争时期中国共产党的社会保障政策体现出推动解放战争胜利、实现全国解放、尝试建立社会主义社会保障制度的实践取向。

三、体现新中国社会主义制度优越性的政治目标与实践

新中国成立以后，建设和巩固社会主义新中国是中国共产党的重大战略选择和中心任务，也是中国共产党的重大历史使命。中国共产党一方面制定一系列新中国的社会主义经济制度、政治制度等，另一方面，也非常重视新中国的社会主义社会保障制度建设。中国共产党不仅把社会保障制度建设作为新中国社会主义制度建设的重要内容之一，而且将社会保障制度建设作为体现和巩固新中国社会主义制度较之资本主义制度更具优越性的重要途径。

毛泽东同志非常重视社会保障制度建设对于社会主义新中国建设的重要意义和功能，不仅提出要及时解决失业工人与困难群众的生活问题，而且明确阐述了新中国重点建设工作和照顾人民生活之间的关系。毛泽东指出，“必须认真地进行对于失业工人和失业知识分子的救济工作，有步骤地帮助失业者就业。必须继续认真地进行对于灾民的救济工作。”^②毛泽东十分强调国家建设与人民生活的关系。他指出，“一九五六年的人民生活有所改善，就业有所增加，人民是高兴的。但是，人民生活的改善，必须是渐进的，支票不可开得过多。过高的要求和暂时办不到的事情，要向人民公开地反复地解释。”“钱和材料只有这样多，一九五七年的年度计划，在某些方面必须比一九五六年作适当压缩，以便既能保证重点建设，又能照顾人民生活需要。”^③

新中国成立以后，在中国共产党领导下的新中国社会主义制度建设过程中，社会保障制度建设成为其重要内容。更重要的是，社会保障制度建设也成为新中国社会主义制度优于旧中国乃至整个世界资本主义制度的重要方面，呈现出鲜明彰显新中国社会主义制度优越性的政治目标。这可以从新中国社会主义社会保障制度建设的以下几个方面清楚地体现出来。

首先，承认旧中国部分社会保障制度的有效性，建立新中国社会主义社会保障制度。1950年的《关于救济失业工人的指示》和《救济失业工人暂行办法》，开始确立对城镇失业工人提供救济的一般原则。《关于退休人员处理办法的通知》承认在旧中国时期有关行业如机关、铁路、海关、邮局已经建立的养老金制度。中央人民政府还发布《民兵、民工伤亡抚恤暂行条例》，内务部也发布了《内务部革命工作人员伤亡褒恤暂行条例》，建立抚恤制度。1951年《劳动保险条例》建立统一的综合性劳动保险制度。1952年，政务院发布《关于全国人民政府、党派、团体及事业所属单位的国家工作人员实行公费医疗预防的指示》，建立

① 王友：《中国保险实务全书》，中国物价出版社，1993年，第1184页。

② 《毛泽东文集》（第6卷），人民出版社，1993年，第71页。

③ 《毛泽东文集》（第7卷），人民出版社，1993年，第159-160页。

国家工作人员医疗保障制度。1964年的《关于解决企业职工退休后生活困难救济经费问题的通知》，建立退休人员生活困难救助制度。

其次，社会保障制度的覆盖面不断扩大。1951年，《劳动保险条例》的实施范围是，正式职工100人以上的国营、公私合营及合作经营的企业，铁路、航运、邮电部门。1953年，《劳动保险条例》的实施范围扩大到工、矿、交通等基本建设单位与国营建筑公司。1956年，《劳动保险条例》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、水利、水产、国营农场与林场。^①1951年的《劳动保险条例》实施后，企业职工养老金制度逐步建立。1955年，开始建立机关、事业单位工作人员的养老保险制度。1958年，建立起军官退休制度。1966年，尝试建立集体企业职工养老保险制度。

再次，实施完全体现国家和单位责任的社会保障制度。1951年《劳动保险条例》建立的综合劳动保险制度具有鲜明的社会主义制度优越性色彩。该条例所建立的劳动保险制度包括工伤、残废、疾病、生育、养老和死亡保险，不包括失业保险制度。因为在当时的政治背景下，失业被当作资本主义市场经济制度的必然产物，社会主义制度可以通过有计划的劳动力市场避免失业的发生。从这个角度出发，失业保险制度成为资本主义社会保险制度的标签，社会主义新中国不可能出现失业，更不需要建立和实施失业保险制度。该条例还规定，劳动保险费由企业或者资方负担，劳动者个人不负担，其额度相当于各企业全部工人与职员工资总额的3%。^②

第四，公费医疗制度是体现新中国社会主义制度优越性的重要社会保障制度。1952年，我国决定实行公费医疗制度。公费医疗制度的适用范围包括全国各级人民政府、党派、工青妇团体、各种工作队及文化、教育、卫生、科研、经济建设等事业单位的国家工作人员及革命残废军人。^③1953年，又将公费医疗制度的适用范围扩大到高等学校在校生及乡干部，并开始逐步建立企业职工劳保医疗制度，保障内容主要包括医疗费、病假工资、病残救济和亲属补贴。1956年，又将公费医疗制度扩大到各国在华工作专家、国家机关退休人员与高等学校退休人员等。1966年，开始对企业职工医疗保障进行改革，挂号费和出诊费自理，贵重药品费企业负担，职业病及因工负伤者住院时的膳食费由职工承担1/3，企业承担2/3。职工直系亲属就诊挂号费、检查费及化验费由个人自理。

可见，新中国成立以后，为实现建设和巩固社会主义新中国这一中国共产党的重大战略选择和中心任务，以毛泽东同志为首的中国共产党不仅提出要及时解决失业工人与困难群众的生活问题，而且明确阐述了重点建设和人民生活之间的关系，社会保障制度建设成为新中国社会主义制度建设的重要内容。承认旧中国部分社会保障制度的有效性，建立新中国社会主义社会保障制度，不断扩大社会保障制度的覆盖面，实施完全体现国家和单位责任的社会保障制度等无不体现出新中国的社会保障制度旨在彰显社会主义制度优越性的政治目标。

① 王友：《中国保险实务全书》，中国物价出版社，1993年，第1184页。

② 王友：《中国保险实务全书》，中国物价出版社，1993年，第1185页。

③ 王友：《中国保险实务全书》，中国物价出版社，1993年，第1185页。

四、建立和完善社会主义市场经济体制的经济目标与实践

党的十一届三中全会以后，中国共产党的工作重心开始转移到以经济建设为中心。建立社会主义市场经济体制，建设有中国特色的社会主义，成为中国共产党的重大决策和战略任务。实行改革开放，成为实现党的重大战略决策与任务的根本途径。经济体制改革则成为改革的首要领域。包括社会保障政策在内的党的各项政策的转变，都是紧紧服务于党的重大战略决策与中心任务，服务于改革开放，服务于社会主义市场经济体制建立和完善的需要。^①

改革开放初期，打破原有的经济体制所造成的平均主义弊端，逐步提高劳动生产率和劳动者的生产积极性成为经济体制改革的最初目标与基本途径。中国共产党通过一系列重大决定等重要方针性文件，提出了改革开放和建设社会主义市场经济体制的方针政策，其中也包含着社会保障制度改革及其目标功能的重要内容。1984年的《中共中央关于经济体制改革的决定》指出：“只有允许和鼓励一部分地区、一部分企业和一部分人依靠勤奋劳动先富起来，才能对大多数人产生强烈的吸引和鼓舞作用，并带动越来越多的人一浪接一浪地走向富裕。”^②

20世纪90年代初期，随着改革开放事业的不断发展，中国共产党开始认识到在改革开放和社会主义市场经济体制建设中社会保障制度的重要功能。1993年的《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》提出，“建立多层次的社会保障体系，对于深化企业和事业单位改革，保持社会稳定，顺利建立社会主义市场经济体制具有重大意义。”“重点完善企业养老和失业保险制度，强化社会服务功能以减轻企业负担，促进企业组织结构调整，提高企业经济效益和竞争能力。”^③显然，中国共产党不仅认识到改革开放过程中社会保障制度改革的重要性，而且提出了建立多层次社会保障体系这一实践取向。

20世纪90年代末，随着中国经济体制改革向纵深发展，社会保障制度作为服务和实现社会主义经济体制建立和完善的经济功能受到极大的关注和重视，社会保障制度改革的目标呈现出极强的经济性。1999年的《中共中央关于国有企业改革和发展若干重大问题的决定》指出，“下岗分流、减员增效和再就业，是国有企业改革的重要内容。要把减员与增效有机结合起来，达到降低企业成本、提高效率和效益的目的。”“加快社会保障体系建设，是顺利推进国有企业改革的重要条件。”^④显然，社会保障制度及其改革成为推进和实现国有企业改革的重要工具。直到2003年的《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》提出，“加快建设与经济发展水平相适应的社会保障体系”，^⑤中国共产党对社会保障制度功能地位、社会保障制度与经济体制改革的关系、社会保障制度改革和发展的实践道路选择等方面的认识才发生了显著变化。

① 丁建定：《改革开放以来党对社会保障制度重大理论认识的发展》，《社会保障评论》2018年第4期。

② 中共中央文献研究室：《十二大以来重要文献选编》（中），人民出版社，1986年，第577-578页。

③ 劳动和社会保障部、中共中央文献研究室：《新时期劳动和社会保障重要文献选编》，中国劳动社会保障出版社、中共中央文献出版社，2002年，第137-138页。

④ 劳动和社会保障部、中共中央文献研究室：《新时期劳动和社会保障重要文献选编》，中国劳动社会保障出版社、中共中央文献出版社，2002年，第414-415页。

⑤ 中共中央文献研究室：《十六大以来重要文献选编》（上），中央文献出版社，2005年，第476页。

党对社会保障政策目标认识的变化,也集中体现在改革开放初期以邓小平和江泽民为核心的中国共产党人对社会保障制度认识的不断深化和高度重视。邓小平同志指出,“经济长期处于停滞状态总不能叫社会主义。人民生活长期停滞在很低的水平总不能叫社会主义。”^①“不坚持社会主义,不改革开放,不发展经济,不改善人民生活,只能是死路一条。”^②“要把是否有利于发展社会主义社会的生产力、是否有利于增强社会主义国家的综合国力、是否有利于提高人民的生活水平作为判断一切工作是非得失的标准。”^③江泽民同志也指出,“改革开放的重要目的是改善人民生活。加快改革开放和经济发展,目的都是为了满足人民日益增长的物质文化需要。随着生产发展和社会财富的增加,城乡居民的实际收入、消费水平和生活质量要有明显提高。”^④“改革越深化,越要正确认识和处理各种利益关系,把最广大人民群众的利益实现好、维护好、发展好”。^⑤

中国共产党关于改革开放和社会主义市场经济体制建设的重大战略决策与中心任务,决定了党对社会保障政策目标功能的认识 and 定位,进而决定了社会保障政策实践的基本取向。党的十六大以前,中国社会保障政策实践的基本取向是紧紧围绕和服务于改革开放与社会主义市场经济体制建设展开的。企业职工社会保障制度不仅是社会保障制度改革的主要领域,更为重要的是企业职工社会保障改革的基本目标是服务于国有企业改革,服务于中国社会主义市场经济体制的建立,服务于中国共产党关于中国处于社会主义初级阶段的重要判断,服务于建设中国特色社会主义。

1978年,我国开始恢复实施工人退休、退职制度。1986年开始在国有企业中实施劳动合同制度并建立待业保险制度。1991年正式提出实行养老保险制度。1993年建立起待业(失业)保险制度和富余职工就业安置制度。1994年开始建立企业职工基本医疗保险制度。1995年推进以统账结合为基本原则的企业职工基本养老保险制度改革。1997年确定了社会统筹与个人账户的基本规模,并开始建立城镇居民最低生活保障制度。1998年建立统账结合的企业职工基本医疗保险制度,开始建立国有企业下岗职工基本生活保障制度。2000年开始实施国有企业下岗职工基本生活保障、失业保险与城市居民最低生活保障三条线并轨,并推进做实企业职工基本养老金个人账户。当然,除了企业职工社会保障制度改革外,还实施其他一些社会保障制度改革,如2003年开始建立新型农村合作医疗制度,改革完善工伤保险制度,建立起流浪乞讨人员生活救助制度。2004年开始建立城乡特殊困难未成年人教育救助制度,并建立农村部分计划生育家庭养老及其他保障制度。

显然,在改革开放初期,打破平均主义、提高生产积极性和劳动生产率,是中国社会主义建设面临的重大历史转折,也是中国社会保障制度所要服务和服从的重大战略选择与中心任务。社会保障制度改革作为顺利推进国有企业改革的工具的经济性目标 and 功能,在一个时

① 《邓小平文选》(第2卷),人民出版社,1994年,第312-313页。

② 《邓小平文选》(第3卷),人民出版社,1993年,第370页。

③ 《邓小平文选》(第3卷),人民出版社,1993年,第23页。

④ 中共中央文献研究室:《十四大以来重要文献选编》(上),人民出版社,1999年,第32页。

⑤ 中共中央文献研究室:《十五大以来重要文献选编》(上),人民出版社,2000年,第692页。

期内出现不断强化甚至极端化的趋势。但是，随着社会主义市场经济体制的不断建立和完善，以及中国共产党对社会保障制度功能认识的深化，社会保障政策的目标逐渐从强烈的经济性目标转向经济目标与社会目标的并重。

五、促进社会主义和谐社会建设的社会目标与实践

党的十六大以后，随着改革开放事业的不断发展，社会主义市场经济体制的不断完善，中国共产党对改革开放和建设有中国特色社会主义事业的认识不断深化，中国共产党提出了实施科学发展观，建设社会主义和谐社会和全面建成小康社会等新的历史时期的重要战略选择与中心任务。为了实现党在新的历史时期所提出的重要战略选择与中心任务，中国共产党的社会保障政策目标开始发生重要转变。这就是从“顺利推进国有企业改革的重要条件”的经济目标，转变为全面建成小康社会，促进社会公平正义，建设社会主义和谐社会的社会目标。

中国共产党在2006年的《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》中，对社会保障制度的功能进行了新的定位。该决定明确指出：“完善社会保障制度，保障群众基本生活。”^①显然，中国共产党认识到，社会保障制度的基本目的是保障群众的基本生活。经济体制改革依然是党的工作重心，但不再强调社会保障制度作为经济体制改革的经济性功能，而其促进社会公平与民生幸福的社会性功能得以肯定并受到高度重视。^②

正是基于对社会保障制度功能定位的重要转变，该决定系统全面地提出了中国特色社会保障制度体系建设和完善的新要求。该决定要求，“适应人口老龄化、城镇化、就业方式多样化，逐步建立社会保险、社会救助、社会福利、慈善事业相衔接的覆盖城乡居民的社会保障体系，”“完善企业职工基本养老保险制度，”“加快机关事业单位养老保险制度改革，”“完善城镇职工基本医疗保险，建立以大病统筹为主的城镇居民医疗保险，发展社会医疗救助，”“推进失业、工伤、生育保险制度建设”。^③

该决定特别强调农村居民、城镇居民、特别困难群体的基本社会保障制度建设，指出，“逐步建立农村最低生活保障制度，有条件的地方探索建立多种形式的农村养老保险制度。”“加快推进新型农村合作医疗。”“加快建立适应农民工特点的社会保障制度。”“加强对困难群众的救助，完善城市低保、农村五保供养、特困户救助、灾民救助、城市生活无着的流浪乞讨人员救助等制度。完善优抚安置政策。”^④

该决定还非常重视社会福利、福利服务与慈善事业，以不断提高人民群众的幸福度。指出，“发展以扶老、助残、救孤、济困为重点的社会福利。发扬人道主义精神，发展残疾人事业，保障残疾人合法权益。发展老龄事业，开展多种形式的老龄服务。发展慈善事业，完善社会

① 新华月报社：《时政文献辑览（2006.3—2007.3）》，人民出版社，2007年，第40页。

② 丁建定：《中国共产党对社会保障制度功能认识的变化及其影响——基于党的若干重要历史文献的研究》，《当代世界与社会主义》2013年第5期。

③ 新华月报社：《时政文献辑览（2006.3—2007.3）》，人民出版社，2007年，第40页。

④ 新华月报社：《时政文献辑览（2006.3—2007.3）》，人民出版社，2007年，第40页。

捐赠免税减税政策,增强全社会慈善意识。”^①

中国共产党对社会保障制度目标和功能定位认识的变化,尤其是关于社会保障制度在保障和改善民生、推进社会主义和谐社会建设中的功能认识发展,在胡锦涛同志的一系列重要论述中得到充分体现。胡锦涛同志指出,“提高人民物质文化生活水平,是改革开放和社会主义现代化建设的根本目的。要多谋民生之利,多解民生之忧,解决好人民最关心最直接最现实的利益问题,在学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居上持续取得新进展,努力让人民过上更好生活。”^②“要牢牢把握保障和改善民生这一根本目的。保障和改善民生,既是满足人民日益增长的物质文化需求的必然要求,也是加快转变经济发展方式,扩大消费的必然要求”^③。胡锦涛同志在论述全面建成小康社会的奋斗目标在民生和社会保障制度方面的体现时指出,“人民生活水平全面提高,基本公共服务均等化总体实现,就业更加充分,收入分配差距缩小,中等收入群体持续扩大,扶贫对象大幅减少,社会保障全民覆盖,人人享有基本医疗卫生服务,住房保障体系基本形成,社会和谐稳定”^④。

为了服务实施科学发展观,建设社会主义和谐社会、全面建成小康社会的中心任务,党的十六大以后,推进覆盖城乡居民的社会保障体系成为中国共产党的社会保障政策实践的重要取向。农村社会保障制度体系建设受到高度重视并快速建立起来。^⑤2006年的《国务院关于解决农民工问题的若干意见》,提出建立适合农民工特点的社会保障制度。同年的《农村五保供养工作条例》,建立起适应新时期的农村五保供养制度。2007年的《国务院关于在全国建立农村最低生活保障制度的通知》,开始建立农村居民最低生活保障制度。2009年的《国务院关于实施新型农村社会养老保险试点的决定》,开始建立农村居民社会养老保险制度。

城镇居民的社会保障制度体系建设同样受到高度重视并得到积极推进。2007年的《国务院关于开展城镇居民基本医疗保险试点的指导意见》,开始建立城镇居民基本医疗保险制度。同年的《国务院关于解决城市低收入家庭住房困难的若干意见》,开始建立城市低收入家庭住房保障制度。2011年的《国务院关于实施城镇居民基本养老保险制度的决定》,开始建立城镇居民的基本养老保险制度。除此之外,社会救助制度得以完善。2009年的《关于进一步完善城乡医疗救助制度的意见》,建立城乡医疗救助制度;2010年的《自然灾害救助条例》,建立自然灾害救助制度。

总之,中国共产党的十六大以后,随着实施科学发展观,建设社会主义和谐社会和全面建成小康社会等新的历史时期的重要发展理念、战略选择与中心任务的提出,中国共产党关于社会保障制度功能认识,从“顺利推进国有企业改革的重要条件”转变为“保障群众基本生活”的制度安排。建立覆盖城乡居民的社会保障体系成为中国共产党社会保障政策实践的重要取向,在进一步完善城镇居民的社会保障制度体系的同时,农村社会保障制度体系受到

① 新华月报社:《时政文献辑览(2006.3—2007.3)》,人民出版社,2007年,第40页。

② 《胡锦涛文选》(第3卷),人民出版社,2016年,第640页。

③ 《胡锦涛文选》(第3卷),人民出版社,2016年,第575-576页。

④ 《胡锦涛文选》(第3卷),人民出版社,2016年,第626页。

⑤ 丁建定:《中国社会保障制度的公平正义理念及其实践取向》,《社会政策研究》2020年第4期。

高度重视并快速建立起来。

六、不断满足人民对美好生活向往的综合目标与实践

党的十八大以后，随着中国改革开放事业的不断发展，社会主义市场经济体制的不断完善，中国共产党执政理念的不断发展，以及中国特色社会主义保障制度体系的不断发展和完善，中国特色社会主义建设进入新时代。全面建成小康社会，满足人民对美好生活的向往，建设社会主义现代化强国等，成为新时代中国共产党领导中国特色社会主义事业发展的重要目标和中心任务。中国共产党的社会保障政策紧紧围绕全面建成小康社会、满足人民对美好生活的向往、建设社会主义现代化强国这样的重大目标与中心任务，不断强化其政治、经济、社会目标与功能的综合与协调，推进中国特色社会主义保障制度建设，不断完善和发挥保障制度在全面建成小康社会、满足人民对美好生活的向往、建设社会主义现代化强国乃至治国安邦中的重要作用和地位。

正是在上述重要背景下，党的十八大报告对中国特色保障制度的基本功能做出明确的界定：“保障是保障人民生活、调节社会分配的一项基本制度。”^①保障制度不再被作为推动经济体制改革的工具，也不再仅仅是为了保障人民群众的基本生活，而是为了保障人民生活和调节社会分配。党的十九大报告指出，“加强保障体系建设。按照兜底线、织密网、建机制的要求，全面建成覆盖全民、城乡统筹、权责清晰、保障适度、可持续的多层次保障体系”。^②2021年2月26日，在中央政治局第二十八次集体学习时，习近平同志强调：“保障是保障和改善民生、维护社会公平、增进人民福祉的基本制度保障，是促进经济社会发展、实现广大人民群众共享改革发展成果的重要制度安排，是治国安邦的大问题。要加大再分配力度，强化互助共济功能，把更多人纳入保障体系，为人民群众提供更可靠、更充分的保障，不断满足人民群众多层次多样化需求，健全覆盖全民、统筹城乡、公平统一、可持续的多层次保障体系，进一步织密保障安全网，促进我国保障事业高质量发展、可持续发展。”^③

习近平同志非常重视保障制度和民生事业的发展。他提出了一系列论断，“做好经济社会发展工作，民生是‘指南针’”；^④“发展的目的是造福人民”；^⑤“让老百姓过上好日子是我们一切工作的出发点和落脚点”；^⑥“民生是人民幸福之基、社会和谐之本，要实现经济发展与民生改善的良性循环，改善民生是推动发展的根本目的，抓民生也是抓发

① 胡锦涛：《坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进 为全面建成小康社会而奋斗》，人民出版社，2012年，第36页。

② 习近平：《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利》，人民出版社，2017年，第47页。

③ 《习近平在中共中央政治局第二十八次集体学习时强调 完善覆盖全民的保障体系 促进保障事业高质量发展可持续发展》，新华网：http://www.gov.cn/xinwen/2021-02/27/content_5589187.htm，2021年2月27日。

④ 《习近平论扶贫工作——十八大以来重要论述摘编》，《党建》2015年第12期。

⑤ 参见《共担时代责任，共促全球发展》，《人民日报》，2017年1月18日。

⑥ 《习近平总书记系列重要讲话读本》，学习出版社、人民出版社，2014年，第109-111页。

展”；^①“抓民生要抓住人民最关心最直接最现实的利益问题，抓住最需要关心的人群，一件事情接着办、一年接着一年干，锲而不舍向前走。要多谋民生之利，多解民生之忧，在学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居上持续取得新进展”。^②

习近平同志明确指出，“我们的人民热爱生活，期盼有更好的教育、更稳定的工作、更满意的收入、更可靠的社会保障、更高水平的医疗卫生服务、更舒适的居住条件、更优美的环境，期盼孩子们能成长得更好、工作得更好、生活得更好。人民对美好生活的向往，就是我们的奋斗目标。”^③习近平同志还指出，“中国特色社会主义进入新时代。这个新时代，是决胜全面建成小康社会、进而全面建设社会主义现代化强国的时代，是全国各族人民团结奋斗、不断创造美好生活、逐步实现全体人民共同富裕的时代。”^④

于是，党的十八大以后，中国社会保障政策实践体现出鲜明的保障和改善民生、发挥精准脱贫兜底功能、满足人民对美好生活向往等综合目标取向。这主要体现在以下几个方面。

首先，推进社会保障制度整合以促进社会公平，提升社会保障制度实施效果。2014年在全国范围内建立统一的城乡居民基本养老保险制度，实施城乡统一的社会救助制度，并强调社会救助制度与其他社会保障制度相衔接。2015年开始建立独立于机关事业单位之外、资金来源多渠道、保障方式多层次、管理服务社会化的养老保险体系。2016年开始在全国范围内建立起统一的城乡居民医保制度。2017年完善和促进医疗救助和大病保险制度之间的有效衔接。2018年全面推进生育保险和职工基本医疗保险合并实施，建立基本养老保险中央调剂基金。

其次，推进针对低收入群体的社会保障制度建设。2014年的《社会救助暂行办法》明确指出社会救助制度要坚持托底线、救急难、可持续。2015年全面建立困难残疾人生活补贴和重度残疾人护理补贴制度，困难残疾人生活补贴主要补助残疾人因残疾产生的额外生活支出，对象为低保家庭中的残疾人，有条件的地方可逐步扩大到低收入残疾人及其他困难残疾人。2018年建立残疾儿童康复救助制度。

再次，推进社会保障责权关系均衡化。2017年规定划转10%的企业国有股权充实社会保障基金，明确企业年金是指企业及其职工在依法参加基本养老保险的基础上，自主建立的补充养老保险制度，强调了商业养老保险在完善我国养老保障体系、促进养老服务业发展、推动经济提质增效方面的重要作用。^⑤提出全面推行以按病种付费为主的多元复合式医保支付方式的政策。2018年建立基础养老金正常调整机制、个人缴费档次标准调整机制和缴费补贴调整机制，开展个人税收递延型商业养老保险试点。2019年降低养老保险的单位缴费比例，调整社会保险缴费基数的相关政策，加快推进社会养老保险制度的省级统筹，稳步推进社会保险费征收制度的改革进程。

最后，着力推进养老和健康服务等体系建设。2013年提出全面建成以居家为基础、

① 《习近平总书记系列重要讲话读本》，学习出版社、人民出版社，2016年，第213-214页。

② 《习近平总书记系列重要讲话读本》，学习出版社、人民出版社，2014年，第112-113页。

③ 《习近平谈治国理政》，外文出版社，2014年，第4页。

④ 习近平：《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利》，人民出版社，2017年，第11页。

⑤ 郑功成：《中国养老金：制度变革、问题清单与高质量发展》，《社会保障评论》2020年第1期。

社区为依托、机构为支撑的，功能完善、规模适度、覆盖城乡的养老服务体系，建成覆盖全生命周期、内涵丰富、结构合理的健康服务业体系。2015年提出建成覆盖城乡、规模适宜、功能合理、综合连续的医养结合服务网络。2016年提出全面放开养老服务市场。2017年强调加强对残疾人教育的支持保障，强化对0—6岁残疾儿童、城乡贫困残疾人、重度残疾人等特殊残疾群体的保障力度。2019年提出持续完善居家为基础、社区为依托、机构为补充、医养相结合的养老服务体系。按照儿童优先原则，最大限度地保护婴幼儿，确保婴幼儿的安全和健康。2020年提出健全老有所养、幼有所育的政策体系，统筹推进城乡养老托育发展，支持普惠性服务发展，扩大多方参与、多种方式的服务供给，拓宽普惠性服务供给渠道。

显然，党的十八大以后，中国共产党不仅将社会保障制度的功能界定为“保障人民生活、调节社会分配的一项基本制度”，^①而且采取更加有力的政策措施，推进社会保障制度整合以促进社会公平，^②提升社会保障制度实施效果，推进针对低收入群体的社会保障制度建设，着力推进养老和健康服务等体系建设，旨在更好地发挥社会保障制度在全面建成小康社会，满足人民对美好生活的向往，建设社会主义现代化强国当中的积极作用。

七、简要的结论

中国共产党建立一百年来，领导中国人民进行了争取和实现民族独立和解放事业的伟大斗争，开辟了新中国社会主义建设新征程的伟大开端，实行了改革开放和建立社会主义市场经济体制的伟大壮举，推进了社会主义和谐社会建设的伟大事业，开启了满足人民对美好生活向往和建设社会主义现代化强国的伟大时代。

不同的历史时代赋予中国共产党不同的历史使命与中心任务，不同历史时期的历史使命与中心任务赋予中国共产党的社会保障政策不同的目标与功能定位，使得中国共产党在一百年的发展历程中，其社会保障政策目标定位呈现出服务于不同历史时期党的历史使命与中心任务的鲜明时代性。这就是，在中国革命时期的实现中华民族独立与解放的革命目标，在新中国成立初期的体现社会主义制度优越性的政治目标，在改革开放初期的推进社会主义市场经济体制建立和完善的经济目标，在党的十六大以后的促进社会主义和谐社会建设的社会目标，在中国特色社会主义建设新时代的满足人民对美好生活向往的综合目标。

中国共产党在不同历史时期赋予社会保障政策的不同目标定位，决定并推动社会保障政策实践取向紧紧围绕和服务于目标定位发挥作用与功能，使得中国共产党的社会保障政策实践取向也呈现出显著的时代特征。这就是，在中国革命时期紧紧服务于实现中华民族独立与

^① 胡锦涛：《坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进 为全面建成小康社会而奋斗》，人民出版社，2012年，第36页。

^② 丁建定：《中国社会保障制度的公平正义理念及其实践取向》，《社会政策研究》2020年第4期。

解放的革命功能，在新中国成立初期鲜明体现社会主义制度优越性的政治功能，在改革开放初期服务于社会主义市场经济体制建立和完善的经济功能，在党的十六大以后的服务于社会主义和谐社会建设的社会功能，在中国特色社会主义建设新时代保障和满足人民对美好生活向往的综合功能。

中国共产党的社会保障政策主张及其实践是对马克思主义社会保障理论和无产阶级社会保障实践的重要贡献。马克思恩格斯基于19世纪中期欧洲资本主义社会阶级矛盾的极端尖锐化，将唤起欧洲各国无产阶级团结起来，开展推翻资本主义制度的政治革命作为自己的历史使命。他们虽然提出了“六项扣除”理论等马克思主义社会保障理论的重要观点，但其关于社会保障制度的目标功能认识的核心内涵是，社会保障政策必须服务和服从于唤起和发动无产阶级进行反对资产阶级、推翻资本主义制度的革命斗争的需要。马克思恩格斯的社会保障政策主张的显著特点是革命性，并因此对资本主义制度下的社会救助制度提出深刻的批判，表达出基本否定的态度。

列宁面对19世纪末国际共产主义运动形势的新变化，尤其是面对主要西欧国家都已经建立起以社会保险制度为核心内容的社会保障制度的基本事实，必须将马克思主义社会保障政策主张向前推进，以适应19世纪末形势和无产阶级革命发展的新需要。列宁不仅从客观上对资本主义社会保障制度的必要性表示认同，更重要的是直接提出了适应国际共产主义运动和无产阶级革命新需要的“无产阶级国家保险”制度及其基本原则。列宁关于社会保障政策的基本主张，不仅发展和丰富了马克思主义社会保障思想理论的内容，而且奠定了无产阶级和社会主义社会保障制度的理论基础。

中国共产党在继承和坚持马克思列宁主义社会保障政策主张的基础上，基于中国革命和社会主义建设不同历史阶段的基本国情需要，根据不同历史时期的中国革命和社会主义建设战略选择和中心任务的变化，提出适合不同历史时期中国社会保障政策的基本目标，推行适应不同时期中国革命和社会主义建设需要的社会保障政策和制度。这使得中国共产党成立一百年来，在领导中国革命和社会主义建设的征程中，其社会保障政策呈现出以革命性、政治性、经济性、社会性和综合性等为不同历史时代的主要特征的社会保障政策目标演进轨迹。中国共产党的社会保障政策主张及其实践取向，是对马克思列宁主义社会保障政策理论的发展，是中国化的马克思列宁主义社会保障政策理论，是具有中国特色的马克思主义社会保障政策理论。

The Communist Party of China's 100-Year Social Security Policy: Goals and Practices

Ding Jianding

(School of Sociology, Huazhong University of Science and Technology, Wuhan 430074, China)

Abstract: The Communist Party of China (CPC) has always attached great importance to social security policies in different historical periods, including the periods in which the CPC led the Chinese people to carry out the cause of national independence and liberation, socialist construction, reform and opening-up and establishing a socialist market economy system, promoting a harmonious socialist society, and satisfying the people's needs for a better life. In line with the central task of the Party in each major historical stage, social security policies have been given different goals and functions. As a result, the goals of social security policies of the CPC in the past 100 years present a clear trajectory: From realizing the revolutionary goal of the independence and liberation of the Chinese nation to demonstrating the superiority of the socialist system, to advancing the economic goal of socialist market economic reform, to promoting the social goal of building a harmonious socialist society, and finally to achieving the comprehensive goal of meeting the people's needs for a better life. The implementation of social security in each major historical period has the orientation of closely relating to and serving the central task of the Party, as well as fulfilling the goal of social security policies.

Key words: social security policy; policy goals; function and positioning; orientation

(责任编辑：杨建敏)