



# 中国社会保障制度的百年建设与国际比较

中国社会科学院国际研究学部主任 周 弘

**【摘要】**中国当代社会保障制度的重要源头之一是国际社会主义和共产主义的理想与实践。中国共产党成立伊始即将这些理想和实践经验与中国的国情结合起来，不仅树立了建设社会保险制度的施政目标，而且经过多次制度创新与制度改革，在多个历史时期，矢志不渝地为建设更加合理有效公平的社会保障制度而努力。20世纪80年代，早期工业化国家开始了对社会保障制度的紧缩性改革，而中国则开始了社会保障制度社会化的大规模建设，经过无数次的探索，在参照国外工业化社会应对社会风险的保障机制和措施的基础上，创建了具有中国特色，也是世界上最大的社会保障制度体系。

**【关键词】**中国社会保障历史 社会保障制度改革 社会保险

**【中图分类号】**D632.1

**【文献标识码】**A

**【DOI】**10.16619/j.cnki.rmltxsqy.2021.19.002

社会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。<sup>[1]</sup>当代中国社会保障制度一百年来经历了从无到有的发展，见证了习近平总书记在“七一讲话”中阐述的党的初心使命：“中国共产党一经诞生，就把为中国人民谋幸福、为中华民族谋复兴确立为自己的初心使命。”一代又一代的中国共产党人怀抱理想信念，探索先进的思想理论和社会制度，经过对国际经验和教训的学习与借鉴，使马克思主义中国化，在不懈的奋斗和无数次实践中始终不渝地朝着更加合理、更加公平、更加富裕、更加和谐的社会目标努力奋斗、自我完善，终于在中国建成了世界上最大的社会保障制度体系，使中国人民从温饱不足迈入总体小康，为中国社会主义建设事业，也为人类对富裕和公平的社会制度的探索作出了历史性的贡献。<sup>[2]</sup>

## 中国社会保障制度的起源和国际社会主义运动

中国当代社会保障制度有两个重要的思想来源。一是我国传统社会人人“皆有所养”的社会理想。《礼记·礼运》载：“人不独亲其亲，不独子其子。使老有所终，壮有所用，幼有所长。矜寡孤独废疾

---

周弘，中国社会科学院学部委员，国际研究学部主任，中国社会科学院大学特聘教授，中国社会科学院欧洲研究所原所长，中国欧洲学会原会长，中国社会保障学会副会长。研究方向为欧洲治理、福利国家和国际发展援助。主要著作有《欧盟是怎样的力量》（主编）、《福利国家向何处去》、《外援书札》等。

者，皆有所养。”二是国际上从“各尽所能，按劳分配”向“各尽所能，按需分配”发展的社会主义和共产主义理想。中国共产党将这两种理想与中国的社会现实相结合，并为之进行了百年的抗争与实践，通过不懈的努力与奋斗，推动社会主义从理论到实践的进步。

早期工业化国家的社会保障制度建设。20世纪早期，新兴的大工业开始颠覆人与人之间的传统社会关系，在急剧扩张市场的同时，给人类社会带来风险，使伤残者颠连无告、疾患者被迫失业、年迈者流落街头，还造成了大规模的结构性的失业。率先实现工业化的英国和快速工业化的德国先后通过国家立法和政府行政介入，建立了以社会保险为主要制度形态的现代社会保障制度体系，被称为资本主义制度条件下的“安静的革命”<sup>[3]</sup>。社会保险采取雇主和雇员依法共同缴费的方式，将社会再分配要素嵌入资本主义社会制度中，虽然并没有解决资本主义制度的根本性矛盾，但在一定程度上起到了保护工人阶级及其他劳动者的作用，平抑了资本主义社会的尖锐矛盾。建立社会保险制度因此一度成为西欧工人运动的奋斗目标之一。晚年的恩格斯注意到，欧洲工人阶级开始通过资本主义的民主程序，“将社会保险作为他们自己的事业”<sup>[4]</sup>。借助这种斗争方式，西欧的社会民主主义运动开始推动资本主义制度条件下的社会转型和政治改革，西欧工人阶级成为当代社会保障制度的推动者和建设者。

受到西欧工人运动的影响，十月革命胜利后的第6天，苏联即发布了《关于社会保险的政府通告》，后于1918年批准了《劳动者社会保险条例》。苏联布尔什维克党在社会主义制度条件下，通过对生产资料的占有、计划经济体制和政府政策，开始了全面建设社会保障基本制度的实践。

中国共产党为建立社会保险制度而进行的早期斗争。受到西欧工人运动和俄国十月革命的影响，中国共产党通过《中国共产党第二次全国代表大会宣言》（1922），提出保护女工童工、改

良工人待遇、保护失业工人等具体的社会政策主张，<sup>[5]</sup>继而发布《劳动法大纲》（1922），通过《女工问题决议案》（1927）、《童工问题决议案》（1927）等纲领性文件，<sup>[6]</sup>提出要实行社会保险制度，向劳动者提供工伤、疾病、失业、老龄等方面的救济，后来又明确提出“举办工人社会保险（失业、养老、疾病等保险），所有费用应由资方与政府分担”的主张<sup>[7]</sup>。虽然当时中国的工业基础十分薄弱，产业工人占比很小，但是由于社会保险思想的快速传播，建立社会保险制度、保障劳动者权益就成为中国共产党进行政治斗争的社会目标。

维护劳动者利益的主张一经提出，便成为一种组织动员劳动群众争取自身权益的斗争武器。1922年8月，京汉铁路长辛店段工人罢工时提出“凡工人因公受伤者，在患病期间，应该发给工薪”的要求。同年9月，萍乡安源路矿工人罢工也提出“工人例假、病假、婚丧假，路矿两局须照发工资”，“工人因公受伤不能工作者，路矿两局须营养终身，照工人工资多少，按月发给”的要求。1925年4月，青岛日商各纱厂万余名工人罢工，要求向工作中受伤的工人支付工资及医药费，对工作中死亡的给予遗属一年工资的抚恤金。1927年7月至10月，共产党领导工人罢工47次，其中有7次是专门为了争取工人病伤待遇。<sup>[8]</sup>

在解放区（根据地），保护劳动者权益，实行劳动者保护是主要的施政纲领之一。在物资匮乏、生产落后的战争条件下，解放区采取以供给制为主要特征的基本保障制度。在江西根据地，中华苏维埃政府颁布了《劳动法》（1931），规定在根据地实行社会保险制度，由雇主提供工资总额的10%~15%作为保险金，用于职工和家属生老病死伤残的生活补助和医疗专款。1933年，中央执行委员会主席毛泽东代表共产党中央签署了修改后的劳动法，也就是《中华苏维埃共和国劳动法》，其中提出：“社会保险，对于凡受雇佣的劳动者，不论他在国家企业，或合作社企业，



私人企业，以及在商店家庭内服务，不问他工作的性质及工作时间的久暂，与付给工资的形式如何，均得施及之。各企业各机关各商店以及私人雇工，于付给工人职员工资之外，支付全部工资总数的百分之五至百分之二十的数目，交给社会保险局，作为社会保险基金。该项百分比列表，由中央劳动部以命令规定之。保险金不得向被保险人征收，亦不得从被保险人的工资内扣除。”<sup>[9]</sup>

中央红军经过长征到达陕北以后，又先后颁布了《陕甘宁边区战时工厂集体合同暂行准则》（1940）、《陕甘宁边区劳动保护条例》（1942）。在共产党占领的其他根据地，如晋绥边区、晋察冀边区、晋冀鲁豫边区，也根据当地的经济状况先后制定了改善工人生活、提供劳动保护的各項条例。

中国共产党在各个解放区的实践都秉承了为中国劳动人民提供更好的劳动、生活条件的执政理念。毛泽东同志将体现这一理念的具体政策写入政治纲领性文件《论联合政府》：“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。”<sup>[10]</sup>

1949年后的社会保障制度建设。革命取得胜利后，获得执政权力的中国共产党人即刻着手建立惠及广大劳动群众的社会保障制度。经历了长年战乱的中国经济落后、物资贫乏、工业基础薄弱、财政能力有限。即使在这种条件下，中国共产党仍在1949年9月29日通过的《中国人民政治协商会议共同纲领》（简称《共同纲领》）中提出保护劳动者利益、保护妇女的平等权利，并将“逐步实行劳动保险制度”作为执政目标。

为了贯彻执行《共同纲领》，中央人民政府

政务院委托相关劳动部门，根据中国共产党在解放区和根据地执政的实践，并参照外国经验，于1950年拟定了《中华人民共和国劳动保险条例草案》，向全社会公布，广泛征求各方意见。草案在全国各报纸公布的当天，报纸销售一空，出现了洛阳纸贵的现象。各个阶层的民众都积极参与到草案的讨论中。修改后的中华人民共和国第一部保护劳动者权益的专门法案《中华人民共和国劳动保险条例》（简称《劳动保险条例》）就这样紧锣密鼓地于1951年2月23日由政务院第73次政务会议通过，同年2月26日正式颁布。<sup>[11]</sup>

《劳动保险条例》遵循了中国经济发展的规律，具体的保险内容和实施方式与西方发达国家通用的制度并不相同。新中国早期的社会保障制度根据劳动就业和生产方式的不同分为三种主要制度，即“劳动保险条例”“劳动保险集体合同”和“机关和事业单位劳动保险”。这种制度安排充分考虑到就业方式、社会需求和支付能力的差异。与西方发达国家不同的是，首先，在中国，劳动保险的缴费主体是企业而不是个人，受益者是缴费企业的职工，因此在劳动保险的实施过程中，社会再分配和社会成员共担风险的因素不大。其次，执行《劳动保险条例》的企业大多为国有大中型企业，这些企业在上缴利润或结算前扣除保险费，缴费中的70%留在企业内，用于支付受益人，其实是一种企业内部的现收现付制度，相当于企业的运行成本或人工成本。最后，保险的支付主要通过企业内部的行政机构完成，也不具有社会性。上缴的30%虽然具有调剂功能，但是其有限的覆盖率和行政化的运行方式都决定了这种保险的性质并不是社会化的，而是一种与就业密切关联的劳动保险。

当时的中国经济发展水平差异巨大，相应的社会保障制度也是分割的，城镇和农村之间，工业地区和农业地区之间，不同行业之间，甚至国有企业、机关和事业单位及其他集体企业之间，都存在差异，形成了社会保障领域的“二元”乃至



“多元”结构。但这一状况也如实反映了当时中国不够发达的工业化和城镇化水平。

## 20世纪80年代后的社会保障制度改革

20世纪80年代是社会保障制度发展的一个转折期，最为突出的特征是“改革”成为世界潮流。不过“改革”在中国和西方呈现两种不同的方向和意涵。在传统的工业发达国家，受到“新自由主义”的影响，各发达工业国家开始了以削减政府职能、减少社会福利支出、引进更多市场机制和增加个人责任为主要特征的改革。在中国，改革则意味着在社会主义市场经济的基础上建设庞大的社会化的社会保障体系。

西方国家的社会保障制度改革。20世纪六七十年代是资本主义制度条件下民族福利国家的“黄金时代”。国家作为“唯一最重要的中介”<sup>[12]</sup>将社会政策“嵌入”资本主义制度中，造就了一种经济力量、政治力量和社会文化力量相互制约又相互支持的制度体系，形成了一种“相对稳定的均势”和“相互协作的格局”<sup>[13]</sup>。这种“嵌入式资本主义”<sup>[14]</sup>（也称“福利资本主义”）使工业发达的资本主义国家获得了一段较长时期的社会稳定和经济发展。但是，随着信息和交通等产业的快速发展，资本的流速加快，一方面推动了经济活动向全球层面发展，另一方面又努力摆脱国内政治力量的制衡，成为相对独立的自主决策体。<sup>[15]</sup>福利资本主义国家内“相对稳定的均势”被打破，国家内部的力量格局出现重组。随着资本的全球化流动，劳动力也开始流动。来自欠发达国家的移民给发达国家的社会保障制度造成了不小的冲击。伴随着石油危机后工业化国家经济增长的放缓，老龄化时代的到来，社会保障制度体系出现赤字，公共财政负担加重。福利资本主义国家制度体系进入严重的动荡期。

自“里根经济学”问世以来，美国对其社会福利和救济项目进行了大幅度的削减，《个人责任

与工作机会调节法案》、“为工作而福利”概念、以促进就业为名降低儿童补贴和单亲家庭福利的政策等相继问世。<sup>[16]</sup>社会保障制度中的多项服务被看作“单纯成本因素”<sup>[17]</sup>，个人责任被提到空前重要的地位。在英国，对既有福利的削减幅度甚至超过了美国。撒切尔夫人领导的英国保守党政府在削减了公共住房项目以后，对“与收入相关联的国家年金计划”（即第二层次的公共养老计划）实施了一系列的改革，使该计划的参与者和受益者在保守党执政时期减半，直至最后计划被撤销。随着英国的社会口号从“个人或家庭享有社会权利”<sup>[18]</sup>转变为个人寻求“自主与自我发展”<sup>[19]</sup>，英国社会保障制度发生了结构性的变化，不仅最终撤并了附加养老计划，而且开始从社会公平理念向带有浓重“旧《济贫法》”色彩的“补缺”理念倒退<sup>[20]</sup>。

在欧洲大陆，虽然“福利国家美国化”是民众和政治家们难以接受的政策选择，但是人口老龄化和青年高失业率等社会现象使社会保障金入不敷出，给社会保障的财政安排带来不可持续性风险。欧洲最具代表性的两个福利国家，德国和瑞典，都在20世纪90年代开启了以紧缩为主要特征的渐进性社会保障制度改革。在一些南欧国家，由于欧洲经济一体化的影响，曾经出现了短时间的“福利向上趋同”现象。但是在2008年国际金融危机及其后的欧洲债务危机后，以紧缩和削减为主旋律的改革进度明显加快。2016年欧盟社会保护委员会发布的《关键的社会挑战和社会保护委员会的主要观点》<sup>[21]</sup>向各成员国推荐了多种改革举措，例如调整缴费基数、延长缴费年限、提高缴费率、提高退休年龄、调低养老金替代率、根据退休人员与缴费人员之间的抚养比调整计算因子或指数、奖励延迟退休和惩罚提前退休，等等。这些改革措施最终都导向政府在社会保障支出中占比的减少，目标是确保所有成员国到2060年前公共养老金支出不高于2013年的水平。<sup>[22]</sup>



在经济社会大转型时代，工业发达国家也开始了对社会保障制度前景的探讨。他们一方面通过削减福利解国家财政赤字的燃眉之急，同时保留以社会保险为核心的社会保障基本制度，以稳定福利资本主义的根基，另一方面提出“社会投资”概念，将社会保障制度“防范社会风险”的目标改为“积极的社会投资”，力图将国家的干预从被动防范社会风险的社会再分配领域逐步转向投资“人的生命周期”前端，即关注早期教育、家庭环境、职业技能、劳动力市场等环节，从而提高个人的竞争能力，防范由于技能过时、家庭看护责任过重等原因造成的结构性失业、长期失业等社会风险，突出了国家竞争意识，使再分配的福利国家向竞争性福利国家转变。

中国通过改革重建社会保障制度。与西方福利国家向个人责任转向的趋势相反，自20世纪80年代以来，中国在建设社会主义市场经济的同时，开始了史无前例的社会保障制度社会化建设新征程。改革面临的主要问题是政府在社会保障制度中的地位和作用。

党的十一届三中全会以后，中国的经济体制、企业经营方式和劳动工资制度都发生了变化。为应对市场经济给企业带来的社会保障负担畸轻畸重、对劳动者的保护不均衡等问题，中国开始探索社会保障改革之路，提出了“保险社会化”“保险基金统筹”等改革议题。<sup>[23]</sup>在汲取国外有益的经验教训的同时，开始在各地开展社会保障制度改革的试点工作，并在总结试点经验的基础上推广改革经验。1991年，在归纳了将近十年的改革探索经验之后，《国务院关于企业职工养老保险制度改革的决定》（国发〔1991〕33号）正式发布。该文件对中国社会保障的制度转型和社会保险的制度建设与定型起到了关键的引导作用。

《国务院关于企业职工养老保险制度改革的决定》至少在五个方面为中国现代社会保障制度奠定了基础：一是确定了中国社会保险发展的基

本方向，即通过社会保险统筹而不是通过用人单位的直接扣除来实现国家对国民的保障；二是明确了实现社会保障目标的基本路径，即从县、市范围的社会统筹，逐步向省级统筹发展，最终实现全国性统筹；三是指明了养老保险费用的来源是国家、企业和个人三者结合，而不是像计划经济时期那样，主要依赖国家财政或者企业财政；四是重申了养老保险制度将继续遵循社会主义各尽所能、按劳分配的原则，建立多层次的养老保障制度，适应中国发展的现实条件，实现人人享有社会保障，但并不强求社会保障收益的人人均等；五是规定社会保险金另账管理、专款专用，缴费转入社会保险管理机构在银行开设的“养老保险基金专户”，照储蓄存款利率计息，所得利息并入基金，计发办法暂时不变，但是不排除以后根据经济发展状况有所调整。<sup>[24]</sup>这份文件是针对养老保障的，但是其整体设计和原则规定不限于养老保障，而是体现了中国当代社会保障制度建设的整体思路。

20世纪90年代，就在一些西方发达国家开始削减福利国家和社会保障制度，有的国家（例如英国和澳大利亚）甚至开始解构福利国家之时，中国却在设法克服由于幅员辽阔、地区差异大、发展不平衡、城乡差距、行业差异等原因造成的重重困难，开始建设堪称社会化和体系化的社会保障制度，稳步扩大社会保障的覆盖面。一面摆脱“单位保障”和“属地管理”的格局，一面提高社会保障金的统筹层次，建立起独立于企业的社会保障经办体系，实现了养老金的社会化发放和医疗保险的异地支付。为了保证社会化的保障资金能够切实发到劳动者个人，党中央和国务院在1998年提出了“确保国有企业下岗职工基本生活”、“确保企业离退休人员基本养老金按时足额发放”（即“两个确保”）的方针，要求各地将“两个确保”作为党政领导第一位的工作，明确了中央政府对社会保障政策的执行负有责任。

在工业社会保障制度快速建构的过程中，中

央时时关注着农民的社会保障问题。新型农村社会养老保险（“新农保”）和新型农村医疗合作（“新农合”）在中央政府强大的财政支持下，以社会再分配方式建立起来，迅速扩面并不断提高保障水平。此后，中国政府又启动了城镇居民社会养老保险试点，填补了城镇居民养老保险长期以来的制度空白。养老和医疗保障第一次在中国基本上实现了制度性全民覆盖，实现了“应保尽保”。

2010年，在30多年改革、探索和建构的基础上，我国历史上第一部《社会保险法》出台，对社会保险的筹资渠道以及个人、用人单位和政府的三方权利义务责任作出法律上的规范，对基本养老保险待遇、基本医疗保险待遇、工伤保险待遇、失业保险待遇、生育保险待遇也作出原则性规定，提出了广覆盖、可转移、可衔接的原则，还规定了基本养老保险、基本医疗保险和失业保险的异地转移接续制度，从法律上破除了阻碍劳动者自由流动的制度性障碍，形成了全国统一的人力资源市场。《社会保险法》对社会保险费的征缴、基金的管理、经办服务机构的运行，个人权益的保护、社会保险的信息化建设和信息沟通共享机制、基金的安全<sup>[25]</sup>和监督（人大监督、行政监督和社会监督）都作出明确的规定。在中国经济社会发生大变迁的时代，通过社会化的社会保障制度的建设，中国的公民、国家和用人单位之间建立起了一种新的保护性关系。公民个人拥有了“记录一生，服务一生，保障一生”的社会保障账号。国家通过社会保险，承担起对劳动者进行有效保护的社会责任。中国社会因为有了规范劳动者保护的统一条例、全社会化的服务和管理而跃上新的发展阶段。中国人开始真正脱离“就业保障”，培育出社会保障意义上的“国家认同”。

中国社会保障制度发展的新目标。党的十八大以后，中国社会保障的体系建设进入快车道，一系列重要改革举措得到及时落实。例如，统一了城乡居民的基本养老保险制度，实现了机关事

业单位和企业养老保险制度并轨，建立了企业职工基本养老保险基金中央调剂制度，整合了城乡居民基本医疗保险制度，全面实施城乡居民大病保险等，一些不分城乡、地域、性别、职业的保障措施也相继得到落实。

目前，中国的社会保障制度体系已经初步建成。该制度以社会保险制度为主体，包括社会救助、社会福利、社会优抚等制度在内，功能完备、保障有力。中国基本医疗保险覆盖13.6亿人，基本养老保险覆盖近10亿人，是世界上规模最大的社会保障体系，<sup>[26]</sup>与发达国家之间的距离正在缩小。

在已经取得的巨大成就的基础上，中央提出了未来工作的大方向：加大再分配力度，强化互助共济功能。让城乡居民“平等参与现代化进程、共同分享现代化成果”，“建立更加公平可持续的社会保障制度”。<sup>[27]</sup>“平等参与”和“共同分享”本是中国社会保障制度建设的初始目标，在新的发展阶段将成为冲刺现代化社会主义强国建设的新的社会政策指导。在新的发展阶段，习近平总书记明确提出要“坚持以人民为中心的发展思想，以保障和改善民生为重点，……加大收入分配调节力度，……保证人民平等参与、平等发展权利，使改革发展成果更多更公平惠及全体人民，朝着实现全体人民共同富裕的目标稳步迈进”。<sup>[28]</sup>

## 中国社会保障制度的国际共性与自身特性

社会保障制度的国际共性。以社会保险为主要制度形态的当代社会保障制度起源于从农业社会向工业社会的大转型过程，这种制度的出现和普及揭示了人类社会发展的某些必然规律和一定程度上的国际共性。

首先，当代社会保障制度是工业化、城镇化进程中人口与劳动力市场变化的必然产物，对于维护生产力发展、争取劳动者权益和维持社会安定团结至关重要。正因为如此，纵观当今世界，





几乎所有国家（社会）都建立了不同程度的社会保障制度，即使是奉行自由放任主义的资本主义国家也概莫能外。一般来讲，工业化和城镇化程度越高，社会保障制度也就越完善。即使是在“新自由主义”盛行的全球背景下，绝大多数工业化国家在剧烈的改革震荡后仍旧保留了以现收现付的社会再分配为主要支柱的社会保障基本制度。社会保障制度作为人类社会的一项重要的制度文明成果具有强劲的历史生命力。

其次，社会保障制度在世界各国的建立都是国家干预社会的结果，而国家干预社会的方式通常是进行社会立法并建立社会行政机构。在几乎所有工业化国家（社会），以社会保险为主体的社会保护经费支出都是国家财政的第一大开支，远远超过各国的军费和外交开支。国家干预社会的结果促成了全国范围内的社会再分配，社会保险的社会化统筹不仅便于国家发挥管理作用，也便于在全国整合并配置资源，促进经济的均衡发展。

再次，每个国家的社会保障制度设计不同，有的采取贫富再分配方式，有的采取代际再分配方式，还有的采取在个人不同收入期之间再分配方式，但多数国家采取混合方式，而且多数国家的社会保障制度都是以社会保险为主要支柱。社会保险方式便于在个人、用人单位和国家之间形成共同缴费和平衡支付的共同体，使三方在社会中共担责任，使社会保障制度在一定程度上体现一个国家社会再分配和社会团结的水平。

最后，世界各国社会保障制度的建设道路虽不尽相同，但有很多相似之处，它们在未来还会面临许多共同的挑战，例如人口老龄化引起的公共养老金财政赤字和长期护理缺失问题，产业快速转型带来的长期性结构失业和灵活就业保障不足问题，妇女就业和家庭福利之间的矛盾问题，等等。总之，社会保障政策是国家治理的重要方面，也是国家间对话和相互借鉴的重要方面。

中国社会保障制度的特性。中国社会保障制度在百年建设过程中既呈现许多国际共性，也表现出很多中国特色。

第一，社会保障制度在中国的建设从始至终都是在中国共产党的坚强领导下进行的。让人人享有社会保障是中国共产党人奋斗牺牲的初心，也是作为执政党始终信守和身体力行的政治承诺。在中国，社会保障制度不是政党博弈的工具，而是政党奋斗的目标。中国共产党建立社会保障制度不是为了暂时性地缓解社会矛盾，也不像许多西方国家那样在政策制订的环节上代表着特殊利益集团的利益而进行永无休止的博弈，而是始终如一地将广大人民群众的根本利益作为出发点和落脚点。在社会保障制度发展的各个重要历史节点上，中国共产党都发挥了引领、推动、保障的积极作用。

第二，中国社会保障制度建设是在社会主义制度条件下进行的。社会主义制度保障了政策选择过程中的“以人民为中心”、坚持共同富裕的目标，坚持增进民生福祉、促进社会公平，让改革成果更多更公平惠及人民，在决策的全过程中坚持民主和人民的参与，避免像在一些资本主义国家中那样，由于无谓的党争而耗费资源或反复走弯路。由于这个原因，中国社会保障制度建设的速度超乎寻常，为人民提供的福利也能逐年增加。

第三，中国社会保障是在一个经济凋敝、社会落后、幅员辽阔、发展极不平衡的国度里开始的从无到有的制度建设。中国社会保障制度的百年建设历程见证并伴随着中国的经济和社会从落后、贫穷到强盛、小康。正是由于社会保障制度发挥了强大的保护作用，中国才能够在世所罕见的社会稳定中实现前所未有的经济飞速发展。党的十九届五中全会又提出了“十四五”时期要根据人口老龄化、就业形态和生产方式的变化等多种趋势，根据经济社会发展的客观实际，实事求是地推动幼有所育、学有所教、劳有所得、病有所医、老

有所养、住有所居、弱有所扶取得新进展。

第四，在中国社会保障制度百年建设的历史进程中充分地借鉴国外经验。中国社会保障制度建设是世界社会保障制度建设的一个组成部分。除了早期受到国际社会主义工人运动影响而将社会保险的概念纳入中国共产党的施政纲领以外，中国在根据自身国情建设社会保障制度的过程中，不断地汲取发达国家的成功经验与失败教训，与国际多边组织和国外相关机构保持了密切的对话与合作。这些国家在社会保险各险种的制度建设、公共养老金的参数改革、社会保障多层次多支柱的设立、公共医疗制度以及养老基金监管、对临时和兼职就业人群的养老税费征缴等领域都为中国特色社会主义保障制度的建设提供了启迪。

在中国共产党成立100周年之际，在中国全面消除了绝对贫困之后，习近平总书记又在中共中央政治局第28次集体学习时郑重强调了社会保障制度的重要性，并指出中国社会保障制度未来的工作方向是：加大再分配力度，强化互助共济功能，把更多人纳入社会保障体系，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、可持续的多层次社会保障体系，进一步织密社会保障安全网，促进我国社会保障事业高质量发展、可持续发展。<sup>[29]</sup>

## 注释

[1][26][29]习近平：《完善覆盖全民的社会保障体系 促进社会保障事业高质量发展可持续发展》，《人民日报》，2021年2月28日，第1版。

[2]本文部分资料来源于作者撰写的《福利国家向何处去》（北京：社会科学文献出版社，2006年）和《走向人人享有保障的社会》（北京：中国社会科学出版社，2016年）。

[3]David Lloyd George, *Slings and Arrow, Sayings Chosen from the Speeches of the Rt. Hon. David Lloyd George*, Cassell and Co., Ltd., London, 1929, p. 5, in

Karl de Schweinitz, *England's Road to Social Security*, 1961, pp. 200-1.

[4]Zollner, D., "Germany", in Kohler, P. A., Zacher, H. F. and Partington M. (eds.), *The Evolution of Social Insurance, 1881-1981: Studies of Germany, France, Great Britain, Austria and Switzerland*, London: Frances Pinter, 1982, pp. 1-92.

[5]中共中央文献研究室、中央档案馆编：《建党以来重要文献选编（一九二一—一九四九）》，北京：中央文献出版社，2011年，第133页。

[6]中华全国总工会中国职工运动史研究室编：《中国工会历史文献》（1921.7—1927.7），北京：工人出版社，1958年，第15页。转引自：《当代中国的职工工资福利和社会保险》，北京：中国社会科学出版社，1987年，第289页。

[7]中华全国总工会中国职工运动史研究室编：《中国历次全国劳动大会文献》，北京：工人出版社，1957年，第17页。转引自：《当代中国的职工工资福利和社会保险》，第289~290页。

[8]《当代中国的职工工资福利和社会保险》，北京：中国社会科学出版社，1987年，第292页。

[9]国家劳动总局政策研究室编：《中国劳动立法资料汇编》，北京：工人出版社，1980年，第379页，转引自：《当代中国的职工工资福利和社会保险》，第294~295页。

[10]《毛泽东选集》第3卷，北京：人民出版社，1991年，第1082页。

[11]《中华人民共和国劳动保险条例》，《人民日报》，1951年2月27日，第2版。

[12]Income Distribution in OECD Countries, Paris, 1995, p. 12.

[13]英语表述分别是：“relatively stable equilibrium”和“synergetic constellation”，参见Hurrelmann, A.; Leibfried, S. and Mayer, P. (eds.),





*Transforming the Golden-age Nation State*, Palgrave Macmillan, 2007, p. 3, 7.

[14] “嵌入式自由主义（或嵌入式资本主义）”概念来自于卡尔·波兰尼的经典著作《大转折》（1944）。一种解读认为，当代资本主义是将社会因素嵌入市场自由主义体制内，另外一种解读认为是将市场机制嵌入相对稳定的社会和政治体制内。参见Timothy David Clark, "Reclaiming Karl Polanyi, Socialist Intellectual", in *Studies in Political Economy*, 2014, 94(1), pp. 61-84, etc.

[15]发展与和平基金会：《1996年全球发展趋势》，法兰克福，1995年，第19页。

[16][17]David T. Ellwood, "Welfare Reform as I Knew It", *The American Prospect*, May/June 1996, pp. 22-29.

[18]Gosta Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton Press, 1990, p. 37, etc.

[19] [英] 安东尼·吉登斯：《第三条道路——社会民主主义的复兴》，北京：北京大学出版社、三联书店，2000年，第122、132页。

[20]根据英国旧《济贫法》（1601），政府的社会责任是补救性的，而不是普及型的，即只向“有资格”享受的个人（真正需要救助的贫困者）提供帮助。

[21]Council of European Union, Brussels, 30 September 2016 (OR.en) 12607/16, ADD2, Social Protection Performance Monitor (SPPM)-Report on key social challenges and main messages from SPC, from Social Protection Committee: Detailed review of recent social policy reforms and initiatives (2015-2016).

[22]Social Protection Committee, Detailed Review of Recent Social Policy Reforms and Initiatives (2015-2016), p. 15.

[23]中国劳动学会秘书处：《改革保险福利制度的理论探讨——记保险福利问题学术讨论会》，《中国劳动》，1983年第18期。

[24]《国务院关于企业职工养老保险制度改革的决定》（国发〔1991〕33号），1991年6月26日发布。

[25]截至2009年年底，社保基金会管理的资产规模已达到7766亿元。

[27]《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，<http://www.scio.gov.cn/zxbd/nd/2013/document/1374228/1374228.htm>，2021年9月23日引用。

[28]《习近平谈治国理政》第2卷，北京：外文出版社，2017年，第40页。

责编/王亚敏

## Centennial Development and International Comparison of China's Social Security System

Zhou Hong

**Abstract:** One of the important sources of China's contemporary social security system is the ideal and practice of international socialism and communism. At the beginning of its founding, the CPC combined these ideals and practical experience with China's national conditions. It not only established the governance goal of building a social insurance system, but also made unremitting efforts to build a more reasonable, effective and fair social security system through institutional innovations and reforms both during the time of the revolutionary bases and after the founding of New China. In the 1980s, the early industrialized countries began an austerity reform of their social security system, while China initiated the large-scale development of its social security system. After countless explorations, on the basis of referring to the security mechanisms and measures of foreign industrialized societies for dealing with social risks, China created a social security system with Chinese characteristics which is also the largest social security system in the world.

**Keywords:** Chinese social security history, social security system reform, social insurance