

社会保障权的起源和 historical 发展

刘翠霄

(中国社会科学院法学研究所, 北京 100720)

摘要: 社会保障权是法定权利, 其起源在一定意义上与社会保障制度的起源互为表里, 目前在社会保障制度起源上有不同的学术观点。从历史上看, 社会保障权的发展分为两个阶段, 以第二次世界大战为分水岭, 二战之前的社会保障制度被称为早期社会保障制度, 二战之后的社会保障制度被称为现代社会保障制度。我国社会保障制度包括社会保险制度、社会优抚制度、社会福利制度、社会救济制度四大项目, 其中社会保险制度是体系中的核心项目。由于我国实行城乡分离的二元经济社会结构, 城乡社会保障实行了不同的制度安排。如何建立具有中国特色的社会保障法律体系, 更好地保障人们社会保障权, 是国家和社会生活的重要问题。

关键词: 社会保障权; 起源; 历史发展

中图分类号: D922 **文献标志码:** A **文章编号:** 1674-3555(2016)05-0030-10

DOI: 10.3875/j.issn.1674-3555.2016.05.006 本文的 PDF 文件可以从 xuebao.wzu.edu.cn 获得

在原始公有制时期, 生产力极为低下, 人们为了繁衍生息过着共同劳动、相依为命的群体生活, 一切生活保障都由氏族或群体内部解决。在前资本主义很长时期内, 社会保障制度主要依靠家庭养老, 慈善, 济贫和邻里互助、互济等, 欧洲中世纪的慈善事业主要由宗教团体和私人捐赠基金举办或资助孤儿院、贫民院等, 具有浓厚的宗教色彩。工业革命时期, 随着生产力的发展, 人类从农业社会向工业社会的转变, 原来主要由家庭承担的生活保障职能逐渐被削弱, 因为仅凭个人和家庭的力量已很难抵御和防范工业革命带来的各种社会风险。特别是工业化早期, 经济自由主义的观点风行一时, 贫富分化和各种社会问题越来越明显, 要求保障社会弱势群体生活的呼声不断出现, 社会保障权也应运而生。

一、社会保障权的起源

由于社会保障权是法定权利, 因而社会保障权的起源在一定意义上与社会保障制度的起源互为表里。目前学界在社会保障制度起源问题有以下三种观点。

(一) 社会保障制度与人类社会相伴而生

有学者认为, 自人类社会产生之日起, 社会保障制度也随之产生: 第一, 原始社会具有高度的不确定性, 保障是第一需要, 制度的主要功能是保障; 第二, 原始社会的组织制度具有同一性, 即家庭=社会国家; 第三, 组织内的规则是非正式的, 这些非正式规则的目标指向, 就是劳动成果的平均分配, 以满足部落群体大部分成员的基本生存需要。

收稿日期: 2016-04-06

作者简介: 刘翠霄(1946-), 女, 陕西合阳人, 研究员, 博士, 研究方向: 社会法

（二）社会保障制度肇始于英国《济贫法》

英国的学者把 1834 年英国新《济贫法》看作社会保障制度起始，认为它代表着国家干预社会问题的转折点。而有些学者甚至将社会保障制度的起始追溯到 1601 年的旧《济贫法》，认为它体现着国家对贫困问题的制度化介入。持此观点的主要原因是中世纪末期至资本主义早期相当长一段时间内，西方初创的各民族国家并未立即干预人们的经济生活，而是由家庭和互助组织提供保障。

（三）社会保障制度是工业化的产物

多数学者认为，在资本主义进入工业化社会的早期，传统的家庭、民间慈善机构以及工人们自发成立的互助组织在预防和保障生活风险中已经不能起到根本和普遍的保障作用；英国旧济贫法的颁布表明，在从传统的农业社会向工业化社会转型的过程中，英国统治阶级意识到贫困和失业对其统治的威胁，并且采取某些措施来缓和这些社会矛盾，然而，政府介入的有限性，使得救济措施不是贫困者应当获得救助的权利；而新济贫法也没有像德国 19 世纪末颁布的几种社会保险法对世界范围的社会保障立法产生那么巨大的影响。

因此，现代社会保障制度始于 1883 年德国颁布的《疾病保险法》，它用社会保险立法的形式，建立起强制性的由国家为劳动者提供生活风险保障的制度，并为其他国家起了示范作用。在以后的几十年中，欧洲国家纷纷建立以社会保险为核心的社会保障制度，在人类解决不平等问题上，显示出一个新时代的来临。在目前建立了社会保障制度的 160 多个国家中，没有一个国家的社会保险立法早于德国，因此，把德国社会保险立法看作是现代社会保障制度的开端，依据是很充分的。

二、社会保障权的历史发展

学术界一般将社会保障权发展分为两个阶段，以第二次世界大战为分水岭，将二战之前的社会保障制度视为早期社会保障制度，将二战之后的社会保障制度视为现代社会保障制度。

（一）作为应急措施的早期社会保障制度

1. 作为维护社会稳定工具使用的德国社会保险法

19 世纪中叶的德国，由于工业的迅速发展，创造了一个新的社会阶层——工人阶级。由于工人的劳动条件极其恶劣，房荒严重，工伤事故和职业病猛增，而工人因事故、疾病造成伤残、丧失劳动能力时，或者因衰老等不能工作时，他们的收入丧失，他们本人以及家庭的生活失去保障，工人阶级的命运相当悲惨。

在工人生存受到威胁、生活没有保障的情况下，工人罢工活动此起彼伏。面对不断深化和激烈的阶级矛盾和斗争，俾斯麦政府一方面通过颁布镇压社会民主党的法令，对工人运动及其政党进行血腥镇压；另一方面积极促进工人的福利，改革社会弊端。这就是闻名于世的俾斯麦的“胡萝卜加大棒”的社会政策。在“社会改革”的旗号下，德国于 1883 年、1884 年、1889 年先后颁布了世界上第一部《疾病保险法》、《工伤事故保险法》和《老年和残疾社会保险法》。在阶级矛盾尖锐、劳资关系紧张的社会背景下，社会保险制度成为调和劳资矛盾、维护社会稳定的政治工具。

2. 作为政府反经济危机工具使用的美国社会保障法

1929 年到 1933 年世界性经济大危机给美国经济造成了严重的创伤，大批工厂倒闭，工人失

业,1933年失业率达33%。由于美国的社会保障制度是以职业福利为核心的,在企业倒闭、工人失业、工资下降的情况下,美国基本上成了一个没有保障的社会了。在罗斯福总统上台的时候,美国的经济已经处于崩溃的状态。严重的经济危机和尖锐的劳资矛盾,极大地影响着美国的社会稳定。当时的美国城市随时可能发生暴动,各种法西斯组织已经出现。1933年罗斯福一上台,就制定并实施旨在摆脱危机、重振经济、缓和阶级矛盾的“罗斯福新政”。在罗斯福确立的政策目标下,美国1935年颁布了旨在提高人们的消费能力,刺激总需求的《社会保障法》,以适应当时生产过剩的情况。在经济危机的社会背景下,《社会保障法》成为政府反经济危机和需求管理的工具。

3. 作为消除和减少贫困工具使用的英国济贫法

1601年,英国颁布济贫法,通过强迫那些在进行土地制度改革中被迫离开土地、成为不受法律保护和无业游民从事苦役性劳动,来解决贫民的生活问题。1796年,英国议会通过的《斯品汉姆莱法》规定:“当每加仑面粉做成的面包——价值1先令时,每个勤勉的穷人每周应有3先令收入”,“其妻及其他家庭成员每周则应有1先令6便士。”如果劳动者及其家庭成员的所有收入没有达到此项标准,则应从济贫税中予以补足,而且补贴随面包价格上涨而浮动。《斯品汉姆莱法》把济贫的范围扩大到有人就业的贫穷家庭,使低工资收入者能够获得某种最低限度的生活保障。1834年,英国颁布实施新《济贫法》,规定济贫资金主要由各地区的地方税(原称济贫税)承担。可见,英国的社会立法是作为消除和减少贫困的工具来使用的。

(二) 作为长期战略措施的现代社会保障制度

早期建立起来的社会保障制度,旨在通过国家直接干预和调节社会再分配,来消除广泛发生的社会问题,缓和社会矛盾。当资本主义进入垄断阶段,垄断资本开始与资产阶级国家相结合时,出现了国家干预经济的各种形式。尤其是第二次世界大战以后,新科技革命兴起,使资本主义经济得到迅速发展,国家垄断资本主义也达到高度发达阶段。在这种情况下,以往建立的“保障每个人都能维持一般生活水平”的目标已经不能适应时代的需要,社会保障向着内容日益包罗万象,规模空前扩大,制度日臻完善的方向发展。一些公共事务机构也随之出现,它们通过对国民收入公平、合理的再分配,达到保障绝大部分国民经济安全的目标。

1. 英国建立起福利国家

第二次世界大战期间,伦敦经济学院院长、自由党人贝弗里奇,受政府之托,出任英国社会福利事业调查委员会主席,负责制定战后实行社会保障的计划。1942年底,轰动英国的著名“贝弗里奇报告”发表,它的观念和理论被首相丘吉尔所接纳。贝弗里奇报告被称作贝弗里奇革命,它的革命性主要表现在:它把社会福利作为社会责任确定下来;它把救济贫困的概念由原来的救济贫民改变为保障国民的最低生活标准。他认为,实现这些目标的办法是建立以社会保险为核心的社会保障制度。1946年,执政的工党以贝弗里奇报告为基础,颁布了一系列社会保障法:1946年颁布了国民保险法、国民医疗保健法、住房法和房租管理法,1948年颁布了国民救济法。以后,经过多次的修改和补充,到了20世纪80年代,英国建立起了真正的“从摇篮到坟墓”的社会保障制度。

第二次世界大战以后,英国的经济迅速发展,不仅19世纪末大量存在、20世纪30年代依然存在的赤贫现象基本不复存在,而且人们对于“贫困”有了新的理解和解释,进一步提出了生活的质量问题。在这些观念的影响下,国家通过制定和完善社会保障法,使社会福利能够覆盖全社

会公民基本生活需求的方方面面，人们生活的基本需求实现了社会化保障。战后 40 年来，虽然也有罢工和冲突，但总的来说，社会是稳定的，这与社会保障制度的实施是分不开的。

2. 德国建立起社会国家

德国在 1949 年制定了德意志联邦共和国基本法。基本法将公民基本权利的条文以及国家尊重和保护人的尊严的职责放在首要位置，同时规定了国家制度的 5 项原则，即共和原则、民主制原则、联邦制原则、法治原则和社会福利原则。其中社会福利国家原则是对传统的法治国家思想的一个现代化补充。它责成国家保护社会上的较弱者，并不断谋求社会公正。社会福利国家表现在为老年、伤残、疾病以及失业者提供福利金，为穷人提供社会救济、住房津贴、家庭补贴以及通过劳动保护法和工作时间法为劳工提供基本的保护。

依据基本法所确立的社会福利原则，德国通过建立和实施健全完善的社会保障制度，已建立起享誉世界的福利国家。国家的每一个公民都能够享受到从娘胎到坟墓的福利保障，尤其是雇员，他们无论遭遇什么生活风险，甚至在受企业破产影响或希望改行的情况下，社会保障制度都能够使他们在经济方面没有后顾之忧。而且，社会保障惠及雇员以外的其他群体，它提供子女补贴、教育补贴、住房补贴、为贫困者提供社会救济等，这些支出在 1997 年占国民生产总值的 34.9%，90% 的公民能够享受到社会保障的各种待遇。

3. 美国具有市场化特点的社会保障制度

二战以后，在西欧各国开始建立福利国家的时候，美国的民主党也进行了建立福利国家的尝试。1949 年，杜鲁门总统连任以后，提出了一个“公平施政”的纲领，此外，他还提出了“国民医疗保险方案”。杜鲁门的这些政策实际上也是肯尼迪总统的“新边疆计划”和约翰逊总统的“伟大社会”计划的主要内容。可以说，在这三位民主党总统的治国纲领中体现出与西欧福利国家政策相似的思路。然而，杜鲁门的“公平施政”纲领在国会受到坚决抵制，他的“国民医疗保险”方案也受到以“美国医师协会”为代表的利益集团的反对，最终被议会否决。在 20 世纪 50 年代，美国的社会保障基本上没有进展。尽管政策的制定者和部分国会议员强调，美国社会保障是自我维持、自我发展的事业，但是，在社会保险收不抵支时，政府仍要承担最终的财政责任。与西欧国家不同的是，政府拨款的目的不是为了增加国民的福利，而是为了保持现行制度的继续与稳定，从而为经济和社会的发展提供稳定的社会环境。

现代社会保障制度与早期社会保障制度相比特征表现在：福利国家的关键是政府保证所有公民享有最低标准的收入、营养、健康、住房、教育和就业机会。这些保障表现为公民的政治权利而不以慈善形式出现。“这时，社会保障制度已经从单纯的社会救济发展成公民的一种社会权利，从而过渡到主动地针对社会弊端制定防范措施的新阶段。”“这个宽泛的社会保障网是联邦共和国所有公民的巨大协作成果。对于每一个公民来说，他有权利得到社会保障制度的待遇，反过来说，这也意味着，公民不是国家施舍的领取者，而是制度的积极合伙人。”在福利国家，在运用保险原则的同时，国家也没有放弃救济原则，然而，这时人的尊严和价值要求被放在首要位置，认为只有在充分社会保障的基础上，人的尊严和人的价值才能得到保障，人的人格才能得到公平发展，这不仅成为全社会的共识，而且社会也为此承担起了责任。健全完善的社会保障制度虽然使福利国家背上沉重的财政包袱，各国历届政府也试图改革，然而，社会保障制度对于社会稳定和经济发展的重要作用，使得执政党对社会保障待遇只能做适当的调整，而不敢大幅度削减。社会保障制度确是一条“只能进不能退的单行道”，一旦建立就必须义无反顾地走下去。

三、新中国社会保障制度的建立和发展

我国社会保障法律制度也包括社会保险制度、社会优抚制度、社会福利制度、社会救济制度四大项目,其中社会保险制度也是体系中的核心项目。由于我国实行城乡分离的二元经济社会结构,因而,城乡社会保障实行不同的制度安排。

(一) 社会保障制度的建立

1. 社会保险制度

第一,企业职工劳动保险制度。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》,标志着新中国社会保险制度的建立。1953年政务院对劳动保险条例进行了修订并扩大了覆盖范围。劳动保险待遇主要包括养老、疾病、伤残、生育、死亡及供养直系亲属几个项目;劳动保险基金由企业缴纳,费率为企业职工工资总额的3%,并且规定不得在工人与职员工资内扣除。截止1956年底,参加劳动保险的职工人数占国营、公私合营、私营企业职工总数的94%。1969年2月,财政部发布了《关于国营企业财务工作中几项制度的改革意见(草案)》,将过去养老保险社会统筹调剂改为企业保险的制度。

第二,国家机关工作人员社会保险制度。1950年12月11日,经政务院批准,内务部颁发《革命工作人员伤亡褒恤暂行条例》,对工作人员伤残、死亡有关待遇作了规定;1952年6月27日,政务院又颁布了《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措施的指示》,由此确立了我国的公费医疗制度;1955年4月26日,国务院颁布了《关于女工作人员生育假期的通知》,规定了国家机关工作人员的生育待遇;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》等法规,确立了我国国家机关、事业单位职工的退休制度。

2. 社会优抚安置制度

1950年,经政务院批准,内务部公布了《革命残废军人优待抚恤暂行条例》等一系列法规,确立了我国优抚安置制度,其内容主要有:第一,优待制度。对优待对象应当享受的优待待遇作了明确规定。第二,抚恤制度。抚恤制度包括伤残抚恤和死亡抚恤两类。第三,安置制度。安置制度主要包括对复员退伍军人、军队转业干部的安置、以及军队离退休干部的安置。

3. 社会福利制度

第一,民政福利。1951年8月15日,内务部全国城市救济福利工作会议文件《关于城市救济福利工作报告》经政务院政治法律委员会批准后,作为城市救济福利工作的原则指示发布。保障对象主要是无依无靠的城镇孤寡老人、孤儿或弃婴、残疾人等。据民政部门不完全统计,1961年民政部门管理的福利院收养孤寡老人47348人、孤儿55957人、精神病患者14627人^①。

第二,企业职工福利。1957年1月,国务院发布《关于职工生活方面若干问题的指示》,对职工住宅、上下班交通、困难补助等问题作出了明确规定。到1957年底,全国职工的医疗费、住房费、教育费、离退休费年度达1800亿元,占全国财政收入的36%。职工的各种补贴相当于职工平均工资的81.71%。职工福利覆盖的城镇劳动者及其家属,占城镇居民的95%,占全国人口的25%以上。

第三,国家机关、事业单位职工福利。1954年3月政务院发布了《关于各级人民政府工作人

^① 参见网站: <http://www.iolaw.org.cn/showarticle.asp?id=2874>。

员福利费掌管使用办法的通知》，对机关事业单位工作人员的福利待遇及经费来源、管理与使用作出规定。1957年1月国务院发布了《关于职工生活方面若干问题的指示》。这些法规对国家机关、事业单位职工的冬季取暖、生活困难补助、职工住宅、上下班交通、职工家属医疗补助、生活必需品供应等问题作了全面的规定。

4. 社会救济制度

1956年，我国开始进入全面建设社会主义时期以后，在城市形成了就业与保障一体化的保障制度，社会救济主要面向城乡没有劳动能力、没有收入来源、没有法定赡养人或抚养人的社会成员，社会救济费由国家承担。

5. 农村社会保障制度

第一，农村合作医疗制度。1968年11月毛泽东批发了湖北长阳县乐园公社办合作医疗的经验后，全国绝大多数生产大队办起了合作医疗。1978年五届人大通过的《中华人民共和国宪法》将“合作医疗”写了进去。1979年卫生部在总结合作医疗经验的基础上，与农业部、财政部联合下发了《农村合作医疗章程（试行草案）》，对合作医疗进行了规范。到了20世纪70年代末，全国约有90%的行政村实行了合作医疗。

第二，农村社会救济制度。1958年实行了人民公社化以后，国家规定，对生活有困难的社员，经群众讨论同意以后，给予补助。享受补助的条件是，全年收入不能满足基本生活需要。补助的方式有工分补助、粮食补助和现金补助三种。在经济不发达地区，集体经济没有能力为贫困户提供补助的，由国家提供适当救济。据统计，从1955年至1978年二十余年间，国家为农村贫困户提供的社会救济款达22亿元。1956年6月，一届人大三次会议通过的《高级农业生产合作社示范章程》规定：“农业生产合作社对于缺乏劳动能力或完全丧失劳动能力、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的安排和照顾，保证他们吃、穿和烧柴的供应，保证年幼的受到教育和年老的死后安葬，使他们的生养死葬都有指望。”由此确立了我国农村“五保”制度。1960年4月10日，二届人大通过的《1956—1976年全国农业发展纲要》第30条又增加了“保住”、“保医”等内容，使得“五保”制度更加完善。

（二）社会保障制度的改革和发展

20世纪80年代我国开始进行经济体制改革，整个社会的经济结构发生巨大变化，原来的社会保障制度不但不能发挥它促进经济发展、维护社会稳定的功能和作用，相反成为经济体制改革的羁绊和障碍，所以，必须进行改革。

1. 社会保险制度

第一，养老保险制度。1986年7月12日，国务院发布了《国营企业实行劳动合同制暂行规定》，建立了国家、企业和职工个人共同承担养老保险责任的制度；1991年6月26日国务院下发了《国务院关于城镇企业职工养老保险制度改革的决定》，建立养老保险基金社会统筹制度；1995年3月，国务院发布了《关于深化企业职工养老保险制度改革的通知》，建立统账结合的养老保险制度；1997年7月16日国务院发布了《关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》，决定规定了三个“统一”：一是统一企业和个人的缴费比例；二是统一个人账户规模；三是统一基本养老金计发办法。

2000年12月25日，国务院发布的《关于印发完善城镇社会保障体系试点方案的通知》将个人账户的缴费率由本人工资的11%降到8%，个人缴费全部记入个人账户，企业缴费全部记入统

筹基金,个人缴费不满15年的,不享受基础养老金,个人账户储存额一次支付。2005年12月《国务院关于完善企业职工基本养老保险制度的决定》进一步完善养老保险制度。有统计表明,参加基本养老保险的在职职工从1989年的4800余万人扩大到了2007年的13690.6万人;离退休、退职人员从1989年的890余万人扩大到了2007年的4544.0万人^①。对于国家机关、事业单位工作人员的养老保险,1978年5月,第五届全国人大常委会批准了《国务院关于安置老弱病残干部的暂行办法》和《国务院关于工人退休、退职的暂行办法》,一直沿用到2010年代。2015年起,国务院决定对机关事业单位养老保险制度进行改革。随着《关于机关事业单位工作人员养老保险制度改革决定》(2015年1月3日)和《机关事业单位职业年金办法》(2015年4月6日)出台,机关事业单位养老保险制度开始了新一轮改革。改革的主要内容是,机关事业单位在参加基本养老保险的基础上,为其工作人员建立职业年金等。

第二,医疗保险制度。关于劳保医疗,1998年12月14日,国务院发布了《关于建立城镇职工基本医疗保险制度的决定》,“决定”对覆盖范围、属地化管理原则、统筹层次、医疗保险基金筹措方式、待遇标准等作出了规定。到2007年,参加城镇职工基本医疗保险人数18020万人,比2006年增加了2288万人。关于城镇居民基本医疗保险,2007年9月国务院发布《关于开展城镇居民基本医疗保险试点实施方案》,规定城镇居民基本医疗保险以家庭缴费为主,政府提供适当补助。政府每年按不低于人均40元给予补助,其中中央政府从2007年起,每年通过专项转移支付,对中西部地区按人均20元给予补助。城镇居民基本医疗保险基金重点用于参加基本医疗保险的居民的住院和门诊大病医疗支出。到2007年底,参加城镇居民基本医疗保险的人数为4291万人。

关于公费医疗,1989年卫生部、财政部发布《关于公费医疗管理办法的通知》,文件的内容涉及到公费医疗制度两个方面的改革:一是将原来完全由国家财政承担医疗费用改为以国家财政为主,国家、单位和个人三方分担医疗费用;二是一些单位由于政府拨款不足而使公费医疗出现赤字时,还需自己筹措资金予以弥补。这项改革没有从根本上改变财政预算拨款是公费医疗唯一的筹资渠道的性质。

第三,失业保险制度的建立。1993年4月12日,国务院颁发《国有企业职工待业保险规定》,1999年1月22日,国务院颁布《失业保险条例》,标志着我国失业保险制度发展到了一个新的阶段:第一,正式用法规的形式以“失业保险”代替“待业保险”;第二,把失业保险的覆盖范围从国营企业职工扩大到城镇各类企业、事业单位;第三,建立了单位和职工共同承担缴纳失业保险费责任的制度;第四,提高失业保险基金统筹层次;第五,明确了失业保险金的发放标准。由于失业保险金结存较大,近年来失业保险费率有所下调,《失业保险条例》为了适应“经济新常态”也在修改过程中。

第四,工伤保险制度。2003年4月27日,国务院颁布了自2004年1月1日起实施的《工伤保险条例》,这是我国第一部专门规范工伤风险的法规。与以往的规定相比,不仅扩大了工伤保险的适用范围,规定了工伤保险缴费的责任主体是用人单位,并明确了工伤的认定标准,而且规定了医疗卫生专家参与劳动能力鉴定,同时还规定了工伤争议中用人单位的举证责任。到了2007年底,全国参加工伤保险人数增加到12173万人、享受待遇的人数增加到96万人、基金收入增加到166亿元、支出上升为88亿元、基金滚存额达到262亿元。

^① 参见网站: <http://www.iolaw.org.cn/showarticle.asp?id=2874>.

第五，生育保险制度。1994年12月，劳动部发布了《企业职工生育保险试行办法》，其主要内容有：生育保险适用于所有企业；生育保险费实行社会统筹；女职工生育的检查费、接生费、手术费、住院费和药费由生育保险支付。因生育引起疾病的医疗费，由生育保险基金支付。据悉，生育保险可能与医疗保险合并，有关部门正在进一步研究过程中。

2. 优抚安置制度

1988年7月18日，国务院颁布了《军人抚恤优待条例》，全面地对军人的抚恤优待问题作了具体规定，同时废除了1950年颁布的5个条例。为了有效保障广大官兵和优抚对象的利益，国家对1988年颁布的《军人抚恤优待条例》进行了修订，并于2004年由国务院、中央军委发布，自2004年10月1日起施行。新条例有以下突破：明确规定了优抚对象，扩大了条例适用范围；提高了优抚待遇标准；增加了批准烈士的条件和程序；增加了“法律责任”一章。

3. 社会福利制度

第一，企业职工福利制度。20世纪90年代，在大力发展第三产业的社会背景下，在承包责任制的基础上，绝大多数企业和单位打破过去封闭运行的模式，成立了面向社会、有偿服务的劳动服务公司，并逐渐与原单位脱钩，成为独立的经济实体并参与市场竞争。

第二，住房福利制度。首先是经济适用房制度。2007年11月30日，建设部等七部委联合发布了新修订的《经济适用房管理办法》强调了经济适用房的保障“居者有其屋”功能。到2006年底，全国经济适用房已竣工的建筑面积达13亿平方米，解决了1650万户的住房问题；其次是住房公积金制度。由国务院发布的《住房公积金管理条例》自1999年4月3日起实施。住房公积金用于职工购买、建造、翻建、大修自住住房。条例颁布以来，住房公积金比较充分地发挥了它所具有的互助性和保障性的特征；最后是廉租房制度。2003年12月31日，建设部等五部委联合发布《城镇最低收入家庭廉租住房管理办法》，并自2004年3月1日起实施。截止2005年底，全国累计用于最低收入家庭住房保障的资金为47.4亿元，为32.9万户最低收入家庭提供了住房保障^①。

第三，教育福利制度。首先是义务教育。2001年，国家出台了“两免一补”政策，政策规定，由中央财政免费提供教科书，地方财政负责免收杂费和补助住宿生的生活费。2006年6月29日，十届全国人大常委会第22次会议对实施了20年的义务教育法进行了修订，新义务教育法的规定为义务教育经费投入提供了保障。2007年实现了农村义务教育阶段免收学杂费的目标。其次是高等教育。1993年，中共中央、国务院发布《中国教育改革和发展纲要》明确指出“改革上大学由国家包下来的做法，逐步实行收费制度。”高等教育制度由此从福利制转向责任分担制。为了使那些家庭贫困的学生能够顺利完成高等教育，体现教育的公平性，国家及时建立了一系列资助贫困大学生的制度，如高校助学贷款制度、国家助学贷款制度，以及绿色通道的开设等。

4. 社会救济制度

第一，城市居民最低生活保障制度的建立。1999年9月28日，国务院颁布了《城市居民最低生活保障条例》，条例内容包括保障范围、保障标准、保障资金来源等问题。2000年各级财政投入最低生活保障资金达29.6亿元，其中中央财政投入8亿元，地方财政21.6亿元。截止2015年第3季度，全国城镇居民最低生活保障人数1755.5万人，农村居民最低生活保障人数4972.4万人。

^① 参见网站：<http://www.mohurd.gov.cn/lswj/01/xw2010102602.htm>。

第二,城市医疗救助制度的建立。2005年2月26日,民政部、卫生部、劳动和社会保障部、财政部发布了《关于建立城市医疗救助试点工作的意见》。“意见”规定,政府财政投入是医疗救助资金的主要来源;以低保户为主要救助对象,兼顾低保边缘群体;大病救助为主,门诊救助为辅。到2015年,由民政部门资助参加医疗保险人数达88.5万人,资助参加合作医疗人数2288.0万人。

5. 农村社会保障制度的建立和改革

第一,农民养老保险制度的建立。1992年1月3日,民政部颁布了《县级农村社会养老保险基本方案(试行)》。由于农村养老保险制度符合广大农民的愿望以及地方政府对农村养老保险工作的重视,方案实施的头几年,农村养老保险工作呈现出良好的发展势头。到2000年底全国31个省、市、自治区的294个地区,2052个县(市、区),32610个乡镇,428889个村,101691个乡镇企业开展了农村养老保险工作^①。2015年,我国统一提高全国城乡居民养老保险基础养老金最低标准,在原每人每月55元的基础上增加至70元。

第二,新型农村合作医疗制度的建立。2003年1月,国务院办公厅转发了卫生部、财政部、农业部《关于建立新型农村合作医疗制度的意见》,明确从2003年下半年开展新型农村合作医疗试点工作。在试点地区,中央财政对中西部地区农民每年按人均10元提供补助金,地方财政对提供每年人均不低于10元的配套补助,农民个人每年缴纳不低于10元的合作医疗费用,由此形成新型农村合作医疗基金。2015年,各级财政对新农合的人均补助标准达到380元,同时积极探索建立与经济发展水平和农民收入状况相适应的筹资机制,逐步缩小城乡基本医保制度筹资水平差距。

第三,农村社会救济制度。1994年1月23日,国务院颁布《农村五保供养工作条例》,首次将农村五保供养用行政法规的形式规定了下来。2006年1月11日,国务院发布了新修订的《农村五保供养工作条例》,规定“五保户”供养是政府的责任。2007年7月11日,国务院发布《关于在全国建立农村最低生活保障制度的通知》。各地在建立适合本地经济发展水平的低保制度时,对享受低保待遇的对象作出了具体规定。2008年,中央财政将农村低保月人均补助标准由30元提高到50元。2015年,全国农村最低生活保障人数4972.4万人,保障金累计支出6376367.4万元。

四、结 语

社会保障制度不是划分不同国家社会性质的主要标志,而是各个国家国民财富再分配的辅助手段。现代社会保障制度是现代化大生产的必然产物和客观要求,设计一套系统而完备的社会保障制度,是现代政府必须承担的重要职能。这项职能履行得如何,政府如何在有限的可支配的资源约束下合理安排社会保障制度下的资金筹集和待遇发放,直接关系到政府的合法性与权威性。本文只是对赋予社会保障权的庞大复杂社会保障法律体系的一个概括描述,其中丰富的内容和思想还需要在了解概况的基础上作深入探究。尤其是我国社会保障制度的发展和变革具有不同于西方国家特殊的时代背景和社会环境,如何建立具有中国特色的社会保障法律体系,更好地保障人们社会保障权的实现,是国家和社会生活的重要问题。

^① 参见网站: http://www.yuetanwang.com/diaoyanlunwen/97871_11.html.

Origin and Historical Development of the Social Security Rights

LIU Cuixiao

(Institute of Law, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing, China 100720)

Abstract: Social security rights are statutory, and its origin is closely related with that of social security system in a certain sense, for which there are different academic views. Historically speaking, with the Second World War as a watershed, the development of social security rights can be divided into two stages, the system before the Second World War is called early social security system, and the one after the Second World War is called modern social security system. The social security system in China includes social insurance system, social system of preferential treatment, social welfare system and social relief system, with the social insurance system as the core of the four projects. Since China adopted dual economic and social structure through separation of urban and rural areas, the social security of the two introduced different institutional arrangements. So it is an important issue of national and social life to have a study on how to build the social security legal system with Chinese characteristics so as to better protect people's rights to social security.

Key words: Social Security Rights; Origin; Historical Development

(编辑：付昌玲)