

[文章编号] 1005-1597(2024)05-0088-09

新中国劳动保险制度的初创

——以《中华人民共和国劳动保险条例》为中心的考察

■ 齐鹏飞 李岩岩

〔摘要〕新中国成立之初，中国共产党在领导恢复国民经济、准备大规模经济建设的过程中，重视发挥工人阶级的作用，强调在生产增加的基础上逐步改善工人生活。根据《中国人民政治协商会议共同纲领》关于逐步实行劳动保险制度的要求，中国共产党在总结革命时期探索经验的基础上，于1951年组织制定《中华人民共和国劳动保险条例》，并在1953年对其进行修订，领导建立起以《条例》为中心的新中国劳动保险制度，为解决工人自旧社会以来长期面临的生产生活困境，提供了坚实保障。在中共中央指导下，劳动部、全总组织开展劳动保险宣传动员、干部训练、卡片登记等准备工作，全国劳动保险工作蓬勃开展。劳动保险制度的实施，减轻了工人的生活负担，启发了工人的阶级觉悟，调动起工人的生产热情，为国家工业化建设创造了条件，同时也为新中国社会保障体系建设奠定了基础。

〔关键词〕新中国；劳动保险条例；工人；工业化

〔中图分类号〕K27

〔文献标识码〕A

新中国成立后，中国共产党积极领导恢复国民经济，为大规模经济建设作准备。在此过程中，中共坚持全心全意依靠工人阶级的方针，强调在发展生产的基础上逐步改善工人生活，充分发挥工人阶级在工业化建设中的重要作用。劳动保险制度的建立与实施是改善工人生活的重要抓手。1949年9月，《中国人民政治协商会议共同纲领》提出，“逐步实行劳动保险制度”^{〔1〕}。1951年2月，《中华人民共和国劳动保险条例》（以下简称《条例》）颁布实施；1953年1月，根据国家经济建设发展的需要及职工的要求，《条例》得到若干修正。以《条例》为中心的新中国劳动保险制度的初步实施，有效减轻了工人自旧社会以来长期面临的生活困难，提高了工人的阶级觉悟和生产积极性，进而促进了国家的工业化建设，同时也为新中国社会保障事业积累了经验。本文拟依托档案文献、报刊资料等，围绕《条例》制定与实施的历史过程，对新中国成立初期的劳动保险制

度作一系统考察。

一、新中国劳动保险制度建立的历史背景

工人阶级是推动国家工业化建设的重要依托力量。新民主主义革命时期，中国共产党就积极探索劳动保险制度，积累了改善工人生活、提高工人劳动热情和阶级觉悟的丰富经验。新中国成立后，中国共产党继续深化以劳动保险制度改善工人生活的探索。

（一）新中国成立前中国共产党对劳动保险事业的有益探索

中国共产党自成立以来，始终重视发挥工人阶级在革命斗争和推动国家工业化建设中的历史作用。毛泽东指出：“中国工人阶级的任务，不但是为着建立新民主主义的国家而斗争，而且是为着中国的工业化和农业近代化而斗争。”^{〔2〕}然而，在剥削制度下，广大工人面临着严峻的生存困难和悲惨的处境。为有效维护

〔1〕《建国以来重要文献选编》第1册，中央文献出版社1992年版，第8页。

〔2〕《毛泽东选集》第3卷，人民出版社1991年版，第1081页。

工人权益,解决工人困难,中国共产党围绕建立劳动保险制度,展开了丰富的实践探索。大革命时期,中国共产党领导工人运动的一个奋斗目标,就是建立劳动保险制度。1925年5月,邓中夏在《劳动运动复兴期中的几个重要问题》中将“劳动保险”列为“经济斗争的几个大的目标”之一,并提出,“劳动保险的范围,有健康保险、残废保险、失业保险、老年恤金、死亡恤金及遗族恤金等种种”。^[1]土地革命战争时期,劳动保险制度被纳入苏区建设范畴。《中华苏维埃共和国宪法大纲》提出:“中国苏维埃政权以彻底的改善工人阶级的生活状况为目的,制定劳动法,宣布八小时工作制,规定最低限度的工资标准,创立社会保险制度与国家的失业津贴。”^[2]抗日战争时期,中国共产党把“改良人民生活”作为抗日救国十大纲领之一,其中就包括“改良工人农民职员教员及抗日军人的待遇”“救济失业”等。^[3]解放战争时期,1948年12月,中国共产党在东北解放区颁布《东北公营企业战时暂行劳动保险条例》,在部分公营企业中开始组织劳动保险工作。然而,从全国范围来看,在国内外剥削势力影响下,旧社会工业化建设难以丰富开展,加上长期战争环境下,人民最基本的生命安全尚难以得到保障。以劳动保险制度有效改善工人生活,要以新民主主义革命在全国的胜利作为根本条件。

(二) 新中国劳动保险事业是在发展生产的基础上逐步改善工人生活的重要事业

新中国的成立为国家的工业化建设创造了根本社会条件。早在1949年3月,党的七届二中全会强调要实现工作重心从乡村到城市的转移,要求在城市工作中改善工人生活。任弼时提出,“总之是开始工业化,这是城市工作中最本质的问题”^[4]。新中国成立后,中国共产

党在筹备工业化建设的过程中,进一步重视解决工人阶级长期面临的生活困难。1950年,刘少奇撰写《国家的工业化和人民生活水平的提高》一文,其中提到:“直到现在,中国劳动人民的生活水平和世界许多先进国家比较起来,还是很低的。他们还很穷困,他们迫切地需要提高生活水平,过富裕的和有文化的生活。这是全国最大多数人民最大的要求和希望,也是中国共产党和人民政府力求实现的最基本的任务。”^[5]1951年1月1日,《人民日报》刊发毛泽东改后的元旦社论。毛泽东在修改这一社论时,在讲到恢复和发展经济处,增写“而认真地改善工人、农民和其他劳动人民的物质生活,则是顺利进行这一切经济工作的重要条件之一”^[6]。这表达了中国共产党对于以生活改善推动生产发展的思考。1951年2月18日,中共中央政治局扩大会议提出,“力争在增加生产的基础上逐步改善工人生活”^[7],这成为新中国劳动保险制度发展的一条重要原则。

同时,在依托增加生产逐步改善工人生活方面,各地陆续开始制定并实施劳动保险政策。据不完全统计,北京、天津、太原、石家庄等地,以及铁道、邮电等行业系统均先行试行了劳动保险制度。以北京市为例,一些厂矿企业开始推动劳动保险工作。如1950年初,石景山钢铁厂修订《劳动保险暂行办法草案》^[8],京西煤矿公司制定《劳动保险暂行办法(草案)》^[9]等。各地的劳动保险实践,有效改善了工人生活困难,但在劳动保险覆盖面、待遇类别和标准等方面还需统一和规范。建立全国范围的劳动保险制度,既是对革命时期探索经验的继承和发展,又符合推动国民经济恢复和巩固工人阶级

[1] 《中国共产党重要文献汇编》第5卷,人民出版社2022年版,第333、335页。

[2] 《建党以来重要文献选编》第8册,中央文献出版社2011年版,第650页。

[3] 《建党以来重要文献选编》第14册,中央文献出版社2011年版,第477页。

[4] 《任弼时选集》,人民出版社1987年版,第464页。

[5] 《建国以来重要文献选编》第1册,第524页。

[6] 《毛泽东年谱(1949-1976)》第1卷,中央文献出版社2013年版,第275页。

[7] 《毛泽东年谱(1949-1976)》第1卷,第304页。

[8] 《石景山钢铁厂召开工人代表会议 通过劳动保险等三项草案 总厂工厂管理委员会同时成立》,《人民日报》1950年5月27日。

[9] 《煤矿公司1950年颁布的劳动保险暂行办法(草案)》,北京市档案馆藏,档案号225-001-00177。

政治经济地位的要求,同时也是统筹工业化建设与改善工人生活的必然要求。

二、以《条例》为中心的新中国劳动保险制度的建立

在上述基础上,新中国成立初期,中国共产党把建立全国统一的劳动保险制度,作为改善工人生活的制度路径。通过系统解决工人生产生活方面的“后顾之忧”,调动工人阶级生产积极性,为国家工业化建设提供人力支撑。1951年2月23日,政务院第73次政务会议讨论通过《条例》,决定从1951年3月1日起在全国范围内开始实施。与此同时,《劳动保险条例实施细则草案》《劳动保险基金会计制度》等配套政策也建立起来。《条例》及相关政策于1953年集中修订,推动新中国劳动保险制度初步形成,为在全国范围内开展劳动保险工作、解决工人生活困难问题奠定了制度基础。

(一)《条例》制定的具体过程

新中国劳动保险工作由中央人民政府劳动部(以下简称“劳动部”)和中华全国总工会(以下简称“全总”)负责。其中,全总为“全国劳动保险事业的最高领导机关”,劳动部为“全国劳动保险业务的最高监督机关”。^[1]由时任劳动部部长、全总副主席李立三主持条例草案的起草工作。1950年3月,李立三在第一次全国劳动局长会议上指出:“首要的任务是劳动立法,即规定各种保护劳动的法令,如:工会法、工资法、劳动保险条例、工矿安全卫生条例等等。”^[2]5月,劳动部颁布《省、市劳动局暂行组织通则》,明确“劳动保险科掌管劳动保险的筹划、检查、督导事宜”^[3]。同时,全总在制定《条例》和组织劳动保险工作中也发挥着重要作用。全总提出:“在中国工人运动中有许多迫切需要我们解决的问题,如制定统一

的工资制度、统一的劳动保险办法、建立统计制度与财务制度等。”^[4]条例草案经1950年8月31日至9月18日召开的全国工资问题准备会议讨论后,由李立三于10月5日报送刘少奇审阅,刘少奇对草案作了个别文字修改。^[5]10月27日,政务院第56次政务会议初步通过了这个草案,并于10月29日向全社会公布征求意见。

条例草案公布后,为动员社会各界学习和讨论这一草案,10月31日,中共中央下发《关于宣传劳动保险条例草案的指示》。其中提出:

“各地党委应通过工会组织,有计划地在工人群众中进行广泛和深入的宣传。……使每一个工人都知道这个条例给了他们一些什么好处。”同时强调要重点宣传在“国家财政经济状况刚刚开始好转、尚未基本好转的时候”开展劳动保险工作,“证明人民政府是如何关心工人的福利,这样来提高工人群众的劳动热情和爱国主义的觉悟”。^[6]全总也于当日发出《关于发动广大工人群众讨论中华人民共和国劳动保险条例草案的通知》,通知指出,“这个条例的公布,是中国工人运动史上一件值得全国工人阶级热烈拥护与庆祝的大事”,要求各地区与各产业工会组织的领导机关依托工会基层组织,广泛、深入宣传草案,“使每个工人都能了解这个条例的意义,而更加提高劳动热情,发扬爱国主义,为巩固国防,反对帝国主义的侵略并争取国家财政经济状况根本好转而斗争”。^[7]

全国上下积极参与草案的讨论,并提出许多具体建议。1951年2月23日,李立三在政务院第73次政务会议上,就条例草案进行具体说明。其中提到,截至1951年1月底,“共收到各地寄来的意见书一百四十一件”,“各地对

[1]《建国以来重要文献选编》第2册,中央文献出版社1992年版,第66页。

[2]李立三:《劳动政策与劳动部的任务》,《工人日报》1950年5月7日。

[3]《中央劳动部颁布省、市劳动局暂行组织通则》,《工人日报》1950年5月15日。

[4]中华全国总工会办公厅:《一年来的工作报告》,《工人日报》1950年5月1日。

[5]参见《建国以来刘少奇文稿》第2册,中央文献出版社2005年版,第465-466页。

[6]《中共中央文件选集(1949.10-1966.5)》第4册,人民出版社2013年版,第224页。

[7]《中华全国总工会通知 深入发动广大工人群众讨论劳动保险条例草案》,《人民日报》1950年11月1日。

条例所提出的意见,经过了仔细研究,有许多好的建议,已采纳到修正草案中”。^[1]同时,他还从适用范围、劳动保险金的征集与使用、劳动保险待遇、劳动保险的执行与监督等4个方面,对条例进行了进一步的说明。这次政务会议表决通过了《条例》,同时作出《关于公布“中华人民共和国劳动保险条例”并定期实行的决定》,提出“中华人民共和国劳动保险条例从一九五一年三月一日起生效,即企业行政方面或资方应从三月份起缴纳劳动保险金,工人职员从五月一日起领取根据本条例应得的劳动保险费”^[2]。此后,劳动保险制度在全国范围内开始实施。

(二) 劳动保险配套政策逐步丰富

在组织制定《条例》的同时,相关配套制度得以逐步建立。1951年2月28日,劳动部公布《关于劳动保险登记手续的规定》,要求凡符合规定的企业,均应由企业行政方面或资方会同工会基层委员会,依照本规定的办法,办理登记手续。^[3]3月1日,全总发布《劳动保险委员会组织通则》,明确在工会基层委员会下设劳动保险委员会,劳动保险委员会在工会基层委员会的领导下根据《条例》及实施细则的规定负责执行本工厂企业的一切劳动保险工作。^[4]3月7日,政务院财政经济委员会发布《关于执行劳动保险条例、缴纳劳动保险金的通知》,明确劳动保险金的缴纳办法。3月24日,劳动部公布《劳动保险条例实施细则草案》,细化制度运行规范。4月16日,全总发布《关于实行“中华人民共和国劳动保险条例”的厂矿企业原有劳动保险事业处理办法的规定》,就工

人与职员及其家属如何继续享受劳动保险待遇、原有劳动保险金管理、原有集体劳动保险事业管理等,作出具体要求。4月20日,劳动部发布《劳动保险基金会计制度》,细化劳动保险基金管理规范。

(三) 《条例》的修订

《条例》颁布之后,党和政府根据经济社会发展情况以及《条例》运行实际,于1953年对《条例》进行修订。1953年1月2日,政务院第165次政务会议通过《关于〈中华人民共和国劳动保险条例〉若干修正的决定》及修正后的《条例》。此次修订充分考虑到“现在国家财政经济状况已经根本好转,大规模经济建设工作即将展开,自应适当扩大劳动保险条例实施范围并酌量提高待遇标准”。覆盖范围方面,根据国家工业建设不断推进的形势,“除原已施行的铁路、邮电、航运及有职工一百人以上的工厂、矿场外,现将实施范围扩大到下列各项企业:(一)工厂、矿场及交通事业的基本建设单位;(二)国营建筑公司”。待遇方面,根据国家财政经济情况,适度提高了工人的劳动保险待遇,包括“废止停工医疗以六个月为限的规定,适当提高职工疾病医疗期间待遇标准,规定贵重药费的酌情补助,增加养老补助费,放宽养老条件,其他如生育待遇、丧葬费、丧葬补助费、非因工死亡家属救济费亦酌量增加”。^[5]1月26日,劳动部公布《劳动保险条例实施细则修正草案》。同日,劳动部、全总发布《关于劳动保险条例若干修正后支付劳动保险待遇的通知》。2月21日,劳动部公布修订之后的《劳动保险基金会计制度》。《条例》的制定与修订,相关配套政策的建立和调整,标志着新中国劳动保险制度的初步形成。

(四) 新中国劳动保险制度的特点

作为新中国保障劳动者权益的重要制度依据,劳动保险制度从广大工人普遍关注的疾病、养老、伤残、生育等现实需求出发,为的是“保护雇佣劳动者的健康,减轻其生活中的特殊困难”^[6]。其在内容方面有以下几个突出特点:

[1] 《中央劳动部李立三部长在政务院第七十三次政务会议上关于中华人民共和国劳动保险条例草案的几点说明》,《工人日报》1951年2月27日。

[2] 《中央人民政府政务院关于公布“中华人民共和国劳动保险条例”并定期实行的决定》,《人民日报》1951年2月27日。

[3] 参见《中央人民政府劳动部关于劳动保险登记手续的规定》,《人民日报》1951年3月1日。

[4] 参见《中华全国总工会发布劳动保险委员会组织通则》,《人民日报》1951年3月3日。

[5] 《建国以来重要文献选编》第2册,第68、69页。

[6] 《建国以来重要文献选编》第2册,第55页。

一是保障项目种类多样。新中国劳动保障待遇的内容,主要包括“因工负伤、残废待遇”“疾病、非因工负伤、残废待遇”“工人与职员及其供养的直系亲属死亡时待遇”“养老待遇”“生育待遇”“集体劳动保险事业”等。其中,集体劳动保险事业,包括疗养所、残废院、养老院、孤儿保育院、休养所等。这些劳动保险项目覆盖工人职员生、老、病、死、伤、残等工作生活中有可能面临的各方面的困难,尽可能为其提供全面的保障。

二是实施范围由重点试行进而适时扩大。基于新中国经济条件的限制及相关工作经验缺乏的基本情况,劳动保险制度在一开始采取重点试行的办法,集中在与国家工业化建设直接相关的工业领域,特别是较大规模的厂矿企业,实施范围为“雇用工人与职员人数在一百人以上之国营、公私合营、私营及合作社经营的工厂、矿场及其附属单位与业务管理机关”以及“铁路、航运、邮电的各企业单位及附属单位”。^[1]之所以第一类限定职员人数在“一百人以上”,主要是“因为百人以上工厂,无论行政与工会组织都比较健全,比较容易举办,容易管理”^[2]。而对于不在实施范围内的企业,也明确了可以通过订立集体合同的方式,结合实际落实劳动保险工作精神。《劳动保险条例实施细则草案》还就订立集体合同的原则作了规定。1953年修订《条例》时,结合国家经济情况好转的事实,进一步扩大了劳动保险制度的实施范围。考虑到“基本建设工作已提到整个国家经济建设工作的首位,基本建设的队伍即将空前地迅速地扩大起来,修改后的劳动保险条例,就将实施范围扩大到工厂、矿场和交通事业的基本建设单位及国营建筑公司”^[3]。这种由重点试行进而适时扩大的办法与《中国人民政治协商会议共同纲领》规定的逐步实行

劳动保险制度的精神是相吻合的。

三是资金统筹全部由企业行政方面或资方负担。职工无需个人缴纳劳动保险金,所需费用全部由企业行政方面或资方负担,这是新中国劳动保险制度区别于资本主义国家的一个特色。资本主义国家的劳动保险,根据所谓“分担危险”的资本主义原则,全部或大部费用由工人职员自己负担,实际成为加重剥削工人阶级的手段。1953年版《条例》则规定:“劳动保险的各项费用,全部由实行劳动保险的企业行政方面或资方负担,其中一部分由企业行政方面或资方直接支付,另一部分由企业行政方面或资方缴纳劳动保险金,交工会组织办理。”^[4]劳动保险金的缴纳额度,按企业全部工人与职员工资总额的3%计算。这要求企业在经营管理中,做好劳动保险费用管理,做到兼顾增加生产与改善工人生活。劳动保险金分为劳动保险总基金、劳动保险基金两类,其中,劳动保险总基金是指把劳动保险金的30%存于全总户内,用于举办集体劳动保险事业;剩余70%作为劳动保险基金存于各企业工会基层委员会户内,用于支付工人职员按照《条例》所享受的抚恤费、补助费、救济费。

(五) 新中国劳动保险待遇的标准

劳动保险制度从工人工作生活中可能面临的生、老、病、死、伤、残等困难出发,根据国家经济社会发展水平,明确待遇标准,使得旧社会工人长期面临的生活困境,有了具体的解决方案。这里以1953年版《条例》为例,重点介绍三个方面的保障细则:

一是“因工负伤、残废待遇”。旧社会劳动条件恶劣,存在重机器、轻人力的突出现象,以致广大工人在劳动负伤乃至致残时都很难得到具体保障,既给工人生活带来困难,也增加了他们在生产中的种种顾虑。新中国成立后,为了解决这些积弊,《条例》明确了工人职员因工负伤的医疗资金支付、伤残抚恤标准等。例如,工人在生产中一旦负伤,在就医期间“其全部诊疗费、药费、住院费、住院时的膳费与

[1] 《建国以来重要文献选编》第2册,第55页。

[2] 《中央劳动部李立三部长在政务院第七十三次政务会议上关于中华人民共和国劳动保险条例草案的几点说明》,《工人日报》1951年2月27日。

[3] 《为贯彻劳动保险条例而努力》,《人民日报》1953年1月10日。

[4] 《中华人民共和国劳动保险条例》,《人民日报》1953年1月10日。

就医路费，均由企业行政方面或资方负担。在医疗期间，工资照发”；对于因工负伤确定为残废者，“由劳动保险基金项下按月付给因工残废抚恤费或因工残废补助费”，等等。

二是“工人与职员及其供养的直系亲属死亡时待遇”。旧社会工人死亡时几乎没有抚恤费，这是剥削制度下工人家庭生活困难的重要体现。《条例》则明确了因工死亡、因病或非因工负伤死亡、工人与职员供养的直系亲属死亡等的抚恤标准。例如，工人与职员因工死亡时，“由该企业行政方面或资方发给丧葬费，其数额为该企业全部工人与职员平均工资三个月。另由劳动保险基金项下，按其供养的直系亲属人数，每月付给供养直系亲属抚恤费，其数额为死者本人工资百分之二十五至百分之五十，至受供养者失去受供养的条件时为止”。

三是“生育待遇”。在旧社会，生育待遇缺失，女性工人职员生育时会面临失业、停发工资等困境。《条例》则专门规定了女性生育期间的工资发放标准、产假长短、怀孕后检查或分娩时的费用保障、生育补助费等。例如，规定产假期间的工资待遇，要求“产假期间，工资照发”。^[1]

总之，新中国劳动保险制度为有效减轻工人生活困难、推动工业生产提供了坚实保障。在制度建立过程中，中国共产党注重凝聚社会各界共识，营造全社会推进劳动保险工作的有利氛围。《条例》及相关政策充分考虑到工人在投入工业生产期间，可能遭受的生、老、病、死、伤、残等各方面的问题，通过细化待遇标准，有效减轻了工人因保障措施不足而在生产中出现的担忧、畏惧等负面思想。同时，劳动保险金的征缴和管理，充分考虑企业的承受能力，实现了生产与生活兼顾。

三、新中国劳动保险制度的实践和效果

新中国劳动保险制度建立之时，正值大规模经济建设的准备阶段。为结合各项建设做好劳动保险工作，中共中央指导各地开展劳动保

险宣传动员、干部培训、卡片登记等一系列准备工作。从实施的效果来看，新中国劳动保险制度有效减轻了工人生活的困难，提高了工人的阶级觉悟和生产积极性，为即将到来的大规模经济建设奠定了基础。

（一）指导各地开展劳动保险准备工作

1951年3月1日，《条例》生效之日，全总发布《关于实施中华人民共和国劳动保险条例准备工作的通知》，从宣传条例、申请领取劳动保险条例登记证与备案工作、举办劳动保险训练班、建立工会基层组织的劳动保险委员会、建立工会基层组织的经费审查委员会、实施劳动保险条例的职工登记工作、督促企业行政方面与资方加强或建立医疗机构等7个方面，具体布置了实施劳动保险制度所需要的准备工作。^[2]3月2日，中共中央下发《关于做好实施劳动保险条例准备工作的指示》，其中强调，“由于实行劳动保险准备工作的重要与复杂，各城市党委必须把它作为这个时期的一个中心工作来进行，并将进行中的重要经验随时报告上级党委转告中央”^[3]。

一是劳动保险宣传动员。《条例》颁布后，各地在之前宣传条例草案的基础上，进一步开展了一系列宣传动员实践。以北京市为例，《条例》颁布后，市委市政府及劳动局相关领导高度重视，亲自下厂讲解条例的政治意义。同时，“很多单位都能结合抗美援朝的时事教育，运用大字报、漫画、黑板报、广播、讲演、座谈会、诉苦会、上大课、职工全体大会等方式，进行劳动保险的宣传动员工作。京西门头沟煤矿城子矿劳动保险干事等还到职工家里、病院、井口进行宣传。各厂还选择重点组或重点车间进行帮助，以便突破一点带动全面”^[4]。此外，为便于广大工人了解劳动保险制度，1951年4

[2] 参见《中华全国总工会关于实施中华人民共和国劳动保险条例准备工作的通知》，《人民日报》1951年3月3日。

[3] 《中共中央文件选集（1949.10—1966.5）》第5册，人民出版社2013年版，第235页。

[4] 《北京市五十九个工厂矿山劳动保险卡片登记工作基本完成》，《人民日报》1951年4月26日。

[1] 以上参见《中华人民共和国劳动保险条例》，《人民日报》1953年1月10日。

月,《工人日报》连续刊载7篇《劳动保险问答》,解释各类企业、各类职工所享受的劳动保险的具体种类和待遇标准,以及劳动保险工作的流程。广泛深入的宣传工作,为在全国范围内开展劳动保险工作奠定了坚实的思想基础。

二是劳动保险干部训练。培训劳动保险干部队伍,是开展劳动保险工作的重要支撑。虽然各地在《条例》公布之前,积累了一定的劳动保险工作经验,但对于新的制度还是比较陌生的。而劳动保险工作的顺利实施,又要求工作人员熟练掌握劳动保险金统筹及劳动保险待遇认定、落实等各个环节。为此,需要大量培养工作骨干。1951年3月,劳动部和全总联合举办劳动保险训练班。训练班上,学员们对《条例》、工会基层组织的劳动保险委员会、劳动保险工作的具体要求等,进行了系统的理论学习和工作交流。学习也使得一些学员提高了思想认识。例如,北京市劳动局劳保科所作的《1951年劳动保险工作总结》显示,通过在劳动保险训练班上开展宣传工作,“干部认识到劳保工作的政治任务,纠正了有了条例就万事大吉的错误思想”,使各级干部“普遍对劳保工作重视起来”。^[1]

三是劳动保险卡片登记。“准备工作中最重要而又最困难、最复杂的工作,是举办有关工厂企业中的全体工人职员的劳动保险登记工作。”^[2]主要是通过采集工人的工龄、年龄、性别、工种等各类信息,为明确劳动保险待遇标准提供依据。需要指出的是,新中国成立初期,在全国上下深入开展镇压反革命运动的过程中,反革命分子的劳动保险登记问题受到重视。1951年3月1日,全总在《关于实施中华人民共和国劳动保险条例准备工作的通知》中明确,“在登记时应特别注意将被剥夺了政治权利,不应加入工会,或不应享受劳动保险分子,如逃亡地主、及做过反革命罪恶,尚未改悔的国民党军队、警察、宪兵中的军官、特

务分子清查出来,只有这样,才能保证劳动保险工作的顺利推行”^[3]。3月31日,中共中央下发《关于认真慎重进行劳动保险登记审查工作的指示》。5月16日,中共中央又下发《关于在劳动保险登记工作中应注意区别一般反动党团分子与特务分子的指示》,对结合检举反革命分子工作做好劳动保险卡片登记工作作出进一步指导。这说明劳动保险不仅是经济政策、民生政策,更与政治政策密切相关。

在中共中央的统筹指导和劳动部、全总的组织实施下,各地劳动保险卡片登记工作有序进行,一些地方经验受到中共中央的重视。例如,1951年4月19日,中共中央指出,“关于劳动保险登记工作,上海已在典型试验中取得了好的经验,特别是如何把劳动保险登记工作与镇压反革命工作结合起来的经验,值得参考”^[4]。此外,还有中共中央5月11日批转《东北局关于劳动保险卡片登记工作的指示》,7月21日转发《武汉市委关于劳动保险登记工作的报告》,8月2日转发《重庆市委关于各厂矿实施劳动保险准备工作的报告》等,供各地学习借鉴其中的经验做法。

(二) 劳动保险制度实践的基本情况

《条例》颁布之后,各地劳动保险工作蓬勃开展。关于这一阶段全国劳动保险工作的基本情况,1954年4月28日,全总形成一份题为《全总党组关于劳动保险工作基本总结和今后意见》的阶段性工作总结,其中详细梳理了1950年到1953年的劳动保险工作情况。例如,劳动保险实施人数方面,“几年来,实行劳动保险制度的职工人数逐年增加”:1949年为60万人,1950年为140万人,1951年为262万人,1952年为320万人,1953年为450万人;在劳动保险金收缴方面,“从一九五一年在全国范围建立劳动保险制度算起,全国的劳动保险金一九五一年约为三千亿元,一九五二年约为六千三百亿元,一九五三年约为八千五百亿元,

[1] 《1951年劳动保险工作总结》(1951年12月),北京市档案馆藏,档案号110-001-00177。

[2] 《中共中央文件选集(1949.10-1966.5)》第5册,第233页。

[3] 《中华全国总工会关于实施中华人民共和国劳动保险条例准备工作的通知》,《人民日报》1951年3月3日。

[4] 《中共中央文件选集(1949.10-1966.5)》第5册,第409页。

三年共约为一万七千八百亿元，企业直接支付部分尚未计算在内”；在集体劳动保险事业方面，“目前全国各地由国家与企业行政投资和用劳动保险金已经举办和正在修建中的工人疗养院、温泉疗养院、结核病疗养院、休养院共一百五十五处，一万八千零九十三个床位”；等等。^[1]这些数据充分体现出中国共产党以劳动保险制度改善工人生活的具体成绩。

劳动保险工作取得初步成效的同时，也暴露出一些问题。在上述全总的这份阶段性工作总结中，提到了4个方面的突出问题，包括“把劳动保险看作只是照章发钱的单纯福利”，“在举办集体劳动保险事业上，方针不够明确”，“劳动保险工作的机构与制度在多数厂矿企业还很混乱”，“劳动保险金的开支，有些规定不够合理”。^[2]出现这些问题，是因为劳动保险制度毕竟属于在全国范围内初步实施阶段，受劳动保险实施范围大、干部经验生疏、制度不健全等多个因素影响，主要是不能较好地从生产与生活相结合的角度贯彻落实《条例》。全总指出，“除了《劳动保险条例》本身存在若干缺点（这不是主要的）外，主要是由于全国总工会对劳动保险工作为生产服务，为群众服务的方针不够明确，对工作的具体检查和帮助，也做得很不够”^[3]。这些问题在后来的实践中，也被逐步解决。

（三）劳动保险制度给广大工人带来的改变

一是生活变迁方面。劳动保险制度建立后，广大工人通过新中国与旧社会的对比，深切感受到党和政府对工人的关爱。1952年12月，北京市劳动局和北京市总工会作出《关于北京市执行劳动保险条例工作的报告》，指出，“由于劳动保险相当当地解决了职工生、老、病、死的困难，因而一般职工对其表示满意（特别是

过去劳保待遇很低或根本没有的）”^[4]。1951年3月初，《条例》颁布后，广大工人反应热烈。北京门头沟煤矿工人听了都说，“以前竟遭难，以后不怕了，生了孩子还得五尺红布，真是双喜临门”。曾参加“二七”工人大罢工的老工人凌必应说：“过去和反动派军阀作斗争时就有这一条。反动派说，答应了你们的条件，‘国家’就‘穷’了。可是大陆解放不久，人民政府就把关系到全国工人切身利益的劳动保险大问题，便颁布条例开始实行了。这是真正的保险”，“我们二十多年的斗争目标，现在我亲眼看到实现了”。^[5]

二是阶级觉悟方面。劳动保险制度增进了工人阶级对中国共产党和新中国的认同和拥护。中国共产党在新中国成立之后即及时在全国范围内建立统一的劳动保险制度，充分体现出对工人阶级的关爱，这有效激发起工人的爱国主义热情和阶级觉悟。1954年4月28日，全总在报告中指出，广大工人“深深感受到党和政府的无限关怀，提高了觉悟，鼓舞了劳动热情，对于保证国家生产计划的完成上，起了很大作用”^[6]。北京市1951年的劳动保险工作总结报告也提到，通过结合抗美援朝运动、镇压反革命运动开展学习教育，广大工人“普遍提高了政治觉悟，认识到工人当家作了主人，因此在提高生产和节约上也起了一定的作用”；同时，他们也消除了对生活中特殊困难的思想顾虑，改变了劳动态度。^[7]阶级觉悟的提升，进一步为推动国家工业化建设巩固了思想基础。

三是生产热情方面。党和政府对工人的关爱，调动起他们投身工业化建设的积极性。一方面，广大工人充分认识到生产发展是生活水

[1] 《中共中央文件选集（1949.10—1966.5）》第17册，人民出版社2013年版，第386—387页。报告中的“元”，指当时流通的旧币。

[2] 《中共中央文件选集（1949.10—1966.5）》第17册，第390—391页。

[3] 《中共中央文件选集（1949.10—1966.5）》第17册，第392页。

[4] 北京市档案馆、中共北京市委党史研究室编《北京市重要文献选编（1952）》，中国档案出版社2002年版，第757页。

[5] 《北京市总工会开扩大干部会 动员学习劳动保险条例》，《人民日报》1951年3月9日。

[6] 《中共中央文件选集（1949.10—1966.5）》第17册，第388页。

[7] 参见《1951年劳动保险工作总结》（1951年12月），北京市档案馆藏，档案号110-001-00177。

平提高的基础,因而投身工业生产的积极性主动性普遍提高。例如,在较早实施劳动保险政策的哈尔滨水泥厂,“工人生活上的困难,在实行劳动保险之后得到解决,现在工人都能安心生产,他们说:‘现在只有搞好生产,搞好生产生活才能更好’”^[1]。另一方面,劳动保险作为一种经济调节政策,在企业经营管理方面也有着保持工人队伍稳定性、提高生产技能等作用。例如,劳动保险待遇与工人工龄挂钩,有助于“减少工人流动性,使工人长期在一个工厂中工作,累积经验,提高生产技术与熟练程度,这是对改进生产、提高生产有非常重大意义的”;给劳动模范、战斗英雄提高劳动保险待遇,“以鼓励工人的劳动热情,这也是对发展生产非常有利的”。^[2]这说明以劳动保险制度提高工人生产热情,既是基于生活改善而激发的行为自觉,也有助于从加强企业管理的方面调动工人生产热情。

四、结语

以劳动保险制度为依托,统筹推进工业化建设与改善工人生活,是中国共产党在新中国成立初期的一次重要实践。1953年之后,在领

导新中国工业化建设的实践中,中国共产党继续深化劳动保险制度的实践探索。例如,1954年4月28日,《全总党组关于劳动保险工作基本总结和今后意见》在指出劳动保险工作存在的问题和不足后提出,“为了更好地把党在过渡时期的总任务贯彻到劳动保险工作中去,进一步发挥劳动保险在推动生产和改善工人生活中的积极作用,必须从方针上、具体问题上和组织制度上,逐步地加以解决”^[3]。1957年9月26日,周恩来在中共八届三中全会上作《关于劳动工资和劳保福利问题的报告》,强调“在发展生产的基础上逐步开展对职工的劳动保险和福利事业是国家的长远方针,今后必须继续贯彻执行”^[4]。

作为新中国社会保障体系建设的重要一步,劳动保险制度对新中国社会保障事业的发展,有着深远的历史影响。回顾和总结新中国劳动保险制度的初创历程及经验,对于今天促进我国社会保障事业高质量发展、可持续发展,仍有借鉴意义。

〔作者齐鹏飞,中国人民大学马克思主义学院教授;李岩岩,中国人民大学马克思主义学院博士生,北京100872〕

(责任编辑:程莹莹)

〔1〕《哈尔滨水泥厂实行了劳动保险 工人生产提高生活改善 老工人说劳动保险比儿子还可靠》,《工人日报》1951年2月28日。

〔2〕《中央劳动部李立三部长在政务院第七十三次政务会议上关于中华人民共和国劳动保险条例草案的几点说明》,《工人日报》1951年2月27日。

〔3〕《中共中央文件选集(1949.10-1966.5)》第17册,第392-393页。

〔4〕《中共中央文件选集(1949.10-1966.5)》第26册,人民出版社2013年版,第308页。