

“深入学习贯彻党的十九届六中全会精神”专栏

# 保障功能分化： 中国共产党对职业福利的认知与实践逻辑

丁学娜

(南京审计大学 公共管理学院, 江苏 南京 211815)

**[摘要]** 职业福利是社会保障体系的重要组成部分, 中国共产党在综合判断社会、经济发展阶段性特征以及基本社会保障体系构建完成度和保障水平的基础上, 对职业福利的认知与实践沿着保障功能分化的逻辑, 阶段性、多维度地推进和深化。从建党到计划经济时期, 中国共产党将职业福利与公共福利混合为一体来推进, 之后在市场经济条件下实现了两者保障功能定位的分化并明确了职业福利的补充保障功能; 进而在基本社会保障制度构建完成的基础上, 推动职业福利保障功能从微弱补充到实质补充的层次分化; 同时协调推进公私部门间的职业保障功能分化进程, 从公私分立到公私“可比较”。最终通过对职业保障功能分化的推进, 建构起更加可持续的社会保障体系, 满足人民对美好生活的需要。

**[关键词]** 中国共产党; 职业福利; 保障功能分化; 补充保障; 社会保障; 高质量发展

**[中图分类号]** D616 **[文献标志码]** A **[文章编号]** 1004-4833(2022)01-0001-10

中国共产党自建党以来, 从未停止过对民生保障问题的探索。重视民生、关注民生是中国共产党开展工作的出发点, 也是中国特色社会主义的应有之义。习近平总书记强调“让老百姓过上好日子是我们一切工作的出发点和落脚点。”<sup>[1]</sup> 增进民生福祉是坚持立党为公、执政为民的本质要求, 社会保障制度承载了这个要求。对不同时期经济社会条件的研判, 加以不懈的实践与调整, 中国共产党的社会保障思想逐步丰富, 社会保障制度体系不断完善。职业福利以就业为基础提供保障, 是建党以来持续关注重点, 几经探索, 终成为多层次社会保障体系的重要组成部分; 且在社会主要矛盾发生变化、基础社会保障制度和理论不断成熟的背景下, 愈发凸显出其潜在的价值。自党的十八大以来, 我国已建成世界上最大规模的社会保障体系, 并伴随着人民对日益增长的美好生活需要以及国家现代化要求, 步入高质量发展的新阶段<sup>[2]</sup>。我国社会保障体系的关注点从“有没有”的问题转向“好不好”的问题, 而职业福利对于解决“好不好”问题的价值尤为重要, 关系到社会保障的永续发展<sup>[3]</sup>。考察百年来中国共产党对职业福利的功能定位认知和政策实践历程, 探索其背后的逻辑主线, 明确其保障功能的样态, 对更好地理解中国共产党践行民生保障的初心、持续增进人民福祉的努力, 坚定“四个自信”、全面建成高质量中国特色社会保障体系具有重要意义。

职业福利内容繁杂, 本文关注其补充保障功能, 以此为基础将职业福利项目划分为法规补充型和工资替代型福利, 且以提供形式的差异区分出货币型福利和非货币型福利(如表 1 所示)。

表 1 职业福利的划分

职业福利划分	福利供给形式	
	货币型	非货币型
法规补充型	补充养老保险、补充医疗保险、补充失业补贴、补充工伤补贴、健康和失能保险、大病和住院保险、人寿保险、意外险、按揭贷款补贴、住房安置补贴、住房财产保险等	补充产假或育儿假、儿童或老年人照料假、儿童或老年人照料服务(企业内设托儿所、育婴室或日间照料), 弹性工作制、工作时间账户、教育和培训等
工资替代型	员工幼托费、儿童照料津贴、单亲家长津贴、一次性住院补助、婚丧补助等困难补助、企业内无息或低息贷款、餐饮补贴、降温或取暖费用补贴、车贴或公交车票等	员工宿舍、企业内设餐厅、健身设施、健康检查、咨询服务(法律咨询或职业咨询)、职工援助计划等

资料来源:作者整理。

[收稿日期] 2021-07-11

[基金项目] 国家社会科学基金青年项目(17CGL034)

[作者简介] 丁学娜(1985—), 女, 山东沂水人, 南京审计大学公共管理学院副教授, 从事社会保障研究, E-mail: dingxuena@nau.edu.cn。

## 一、保障功能定位的分化:混合——补充

### (一)公共福利与职业福利混合为一体

#### 1. 新中国成立前中国共产党对职业保障的认知与实践

1921年7月23日中国共产党诞生于中国共产党第一次全国代表大会,此后通过指引工人运动的政治纲领和宣言表达了中国共产党的职业保障思想和探索。中国共产党一大会议上通过的《中国共产党纲领》指明“采用无产阶级专政”<sup>[4]</sup>,鉴于中国共产党的力量尚弱小,在《中国共产党第一个决议》中明确“本党的基本任务是成立产业工会”<sup>[5]</sup>,指导工人运动。中国共产党一开始的工作任务就与职业保障有着密切关联。

1922年中国共产党第二次全国代表大会宣言指出,要制定关于工人和农民以及妇女的法律,其第一条即“改良工人待遇:……(丙)工厂设立工人医院及其他卫生设备,(丁)工厂保险,(戊)保护女工和童工,(己)保护失业工人……。”<sup>[6]</sup>中国共产党公开领导工人运动的总机关——中国劳动组合书记部1922年发布《劳动法案大纲》,要求保障工人享受劳动保险及女工的生育假期。这些条文多是摘自国外的劳动法典,在中国的实践性不足,但是中国共产党对劳动者职业保障有了初步框架,成为制定劳动斗争纲领的重要基础<sup>[7]</sup>。由此可见,劳动斗争纲领中除保险外,还涉及工厂医院等职业福利内容,并设想将两者混合在一起以劳动立法运动的方式推进。

#### (1)中国共产党对职业保障的认知发展

中国共产党从三大到七大通过的重要文件都涉及对劳动保险和不同形式职工福利的追求。三大通过《中国共产党党纲草案》,将制定劳工保险法、女工生产假期作为中国共产党的任务。五大提出要为工人争取失业救济、劳动保险及恤老金。同时根据革命形势的变化,职工运动也在社会保险基础上,提出建立工人宿舍、公共食堂等斗争思路<sup>[8]</sup>。六大指明实行失业救济与社会保险,以争取群众支持,《苏维埃政权的组织问题决议案》要求分配好房屋给农民工人。七大上,毛泽东《论联合政府》报告指出实行适当的失业救济和社会保险,保护工人利益,同时保证企业在合理经营下的正当赢利,使公私、劳资双方共同为发展工业生产而努力<sup>[9]</sup>。

同时,中国共产党的历次全国劳动大会都进一步细化对工人职业保障的斗争要求。第二次全国劳动大会《经济斗争决议案》要求实行劳动保护和社会保险(主要是工伤和养老、医疗和失业保险)、女工产假、哺乳时间待遇,女工权益得到延伸;《组织问题的决议案》要求工会必须储蓄补助医药费的基金。第三次全国劳动大会《劳动法大纲决议案》在劳动保险和女工生育哺乳福利基础上凸显了工人的教育福利。第四次全国劳动大会再次强烈要求实行社会劳动保险及女工产假福利,《产业工人经济斗争决议案》还要求工厂设立幼儿园,《女工、童工问题决议案》也提出女工生理假期、女工童工的教育福利。第五次全国劳动大会的《中华全国工人斗争纲领》还增加了工人婚丧疾病假期、保产金、工人及其子弟补习教育、工人宿舍、洗澡堂等,工人家属也被纳入覆盖范围。解放战争时期,第六次全国劳动大会《关于中国职工运动当前任务的决议》指明基于中国现实,有序举办社会保险、职工福利事业<sup>[10]</sup>。至此,职业保障中保险和职工福利两大体系逐渐成形。

#### (2)中国共产党对职业保障的实践推进

1931年11月中华苏维埃共和国临时中央政府成立,中国共产党有了自己的政权组织后着力推进职业保障的尝试。《中华苏维埃共和国劳动法》规定社会保险覆盖一切雇佣劳动者,雇主承担费用,雇员无须缴费,具体保障项目有:免费医疗(家属同等享受)、失业津贴、暂时失去工作能力津贴、残废及老弱优恤金、婴儿补助金、丧葬津贴费、工人家属贫困补助金等七项<sup>[11]</sup>。职工福利方面规定了女性生育假期、哺乳时间、工厂内设哺乳室及托儿所、住房福利。虽然鉴于当时的客观环境,《劳动法》颁布一年多后有些条文不符合苏区实际情况,未得以真正实行,但是调整的幅度受到限制,1932年《中华苏维埃临时中央政府劳动部第一号训令》指出社会保险依照现实调整,但是女工产假待遇必须实行<sup>[12]</sup>。而且,苏区劳动法精神在1948年东北行政委员会《东北公营企业战时暂行劳动保险条例》中得到展现,职工集体福利事业的资金更多源自劳动保险基金,证明了两者的混合性。

抗日战争时期民族矛盾成为焦点,中国共产党调整了劳动政策中过左的倾向以支援战争需要。根据当时当地的实际,既改良工人的生活,又让资本家有利可图<sup>[13]</sup>。1940年《陕甘宁边区战时工厂集体合同暂行准则》提出公营工厂须提供食堂、宿舍、女工产假假期、生育津贴、哺乳时间、疾病和工伤待遇;在此基础上,1941年《晋西北工厂劳动暂行条例》和《冀晋鲁豫边区劳工保护暂行条例》增加了教育福利<sup>[12]</sup>,晋冀鲁豫边区也增加了工人

亲属婚丧病的假期待遇<sup>[7]</sup>。1942年陕甘宁边区《战时公营工厂集体合同准则》在暂行准则基础上补充了有三个孩子的女工脱产专门抚育小孩的规定<sup>[12]</sup>。

1949年中华全国总工会《关于劳资关系暂行处理办法》制定了针对一切私营工商企业的福利保障规定,涉及提供食堂、女工生育假期、哺乳时间、疾病和工伤保险;对于其他职工福利设施,已有的照旧,未举办者由资方斟酌经济力量逐渐举办<sup>[12]</sup>。此处对于私营企业的职业保障规定开始出现法定与自愿福利分化的迹象。

### (3) 职业保障的混合性

中国共产党自成立之初就非常关注工人的职业保障,设想并实践通过工人运动以立法的形式推进。但由于中国半殖民地半封建社会形态的限制,工人地位没有任何法律保障,公共保障和服务制度不健全,职业保障制度建立经历的是一个从无到有的过程,其保障水平和范围总体上局限在基础保障层面;职业福利与公共福利并未有区分,也尚未显现出保障功能分化的必要性,两者混在一起均纳入法律保障范围。然而,从单纯作为工人运动的纲领到建立自己的政权组织,中国共产党对职业保障的认识和实践从内容到实施方式都在不断丰富和系统化。

## 2. 计划经济时期的单位福利<sup>[14]</sup>

新中国成立之初,为巩固新政权及在社会资源总量不足的基础上推动现代化、追求社会主义理想,中国构建了单位制以实现对社会控制与整合<sup>[15]</sup>。第一个五年计划决定优先发展重工业,为实现工业化所需的资本积累,“低工资,高福利”收入分配政策确立并实施<sup>[16]</sup>。1957年周恩来在中国共产党八届三中全会上明确,“我国的劳动工资和劳保福利政策,必须从统筹兼顾全国人民生活首先是工农生活、适当安排城乡关系这个基本观点出发,实行合理的低工资制,……不能单纯从工业生产的增长和工业劳动生产率的提高出发,而必须从整个国民经济的发展和全社会劳动生产率的提高出发。”<sup>[17]</sup>工资管制、服务业国有化及社会主义对市场经济的排斥,与人们日常生活紧密相关的基本需要须由单位来满足,单位化身一元化的资源配置工具,提供了“从头到脚”“从生到死”的单位福利。

### (1) 单位福利的项目内容规定

单位福利在新中国成立初期被看作是社会主义优越性的体现,福利内容大致分为劳动保险和职工福利两部分,机关事业单位在保险福利上多为单项规定。

首先,劳动保险。1951年《中华人民共和国劳动保险条例》规定在100人以上的企业单位实施劳动保险,后期根据经济形势的好转逐渐扩大覆盖范围。1953年劳动部《中华人民共和国劳动保险条例实施细则修正草案》扩大了实施范围并提高待遇标准。1956年,根据国家财政基础和国民经济发展的需要,劳动保险的范围扩大到覆盖绝大多数职工<sup>[17]</sup>。1969年《关于国营企业财务工作中几项制度的改革意见(草案)》指出,国营企业停止提取劳动保险金,企业退休职工、长期病号的工资和其他劳保开支于企业营业外列支。失去统筹调剂职能后,劳动保险变成“企业保险”,直到市场化改革前夕。

在机关事业单位,单项法规逐步出台以增进其工作人员的福利。一是,养老保险。1955年《国家机关工作人员退休处理暂行办法》《国家机关工作人员退职处理暂行办法》等系列法规明确了国家机关、事业单位职工的退休制度。二是,医疗保险。1952年《国家工作人员公费医疗预防实施办法》及《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》确立了全国各级机关、团体以及事业单位的公费医疗制度。三是,生育待遇。1955年《关于女工作人员生育假期的通知》明确女职工的生育福利。四是,死亡抚恤。国家工作人员的伤残和死亡待遇由1950年《革命工作人员伤亡褒恤暂行条例》确立。

其次,职工福利。职工福利包括职工集体福利和职工个人福利。前者为职工提供必要的集体消费和共同性消费设施,后者是对职工生活方面的各种经济性的补贴制度,以实物或货币形式发放<sup>[18]</sup>。

1951年《中华人民共和国劳动保险条例》明确各单位建立托儿所、食堂、疗养所等;1953年《关于统一掌管多子女补助与家属福利等问题的联合通知》确立发放职工家庭的津贴福利;1957年《关于职工生活方面若干问题的指示》明确了各类单位的住宅保障、职工及其家属医疗费用困难补助;另外还有1956年《国家机关和事业、企业单位职工冬季宿舍取暖补贴问题的通知》、1958年《关于工人、职工回家探亲的假期和工资待遇的暂行规定》、1978年《关于建立职工上下班交通费补贴制度的通知》等对职工福利做了单项规定。

针对机关事业单位的单项规定有:1952年《关于各级人民政府工作人员在患病期间待遇暂行办法》、1954年《关于国家机关工作人员生产产假的暂行规定》及《关于各级人民政府工作人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医药费用、多子女教育、家属生活困难及家属来机关探亲返家路费等进行补助。1955年

《关于国家机关工作人员子女医疗问题的通知》确立了机关工作人员家属的半费医疗待遇。

## (2) 单位福利的混合性

计划经济条件下建立的是一个总体性社会,国家政权对社会实行全面控制<sup>[19]</sup>,企业单位实际上是政府行政机构的延伸,单位的活动基本上是在执行国家指令。由此看出,企业单位福利实质上是一种国家的制度安排<sup>[20]</sup>。单位福利资金的来源主体是国家,国家对单位福利的项目内容、享受条件和待遇水平都颁布了政策文件,单位没有很大的自主权。单位间福利项目的同质性很强,且单位福利局限在单位内部,并未在社会上成立单独的专业管理机构。总之,计划经济时期国家福利与职业福利是混合体,后者并未区别于前者进行额外供给。

## (二) 职业福利:对公共福利的补充

### 1. 市场经济转型条件下补充论的产生

单位福利制度封闭运行导致低效率的福利配置形式,产生了国家负担沉重、职工劳动积极性丧失、生产低效率等消极后果<sup>[21]</sup>,凸显了改革的必要性。“没有集体行动,社会主义经济在制度转型上的最低目标都无法实现。政府的权力必须靠政府的权力来消除。”<sup>[22]</sup>为提高资源配置效率,1992年中国共产党十四大确立了社会主义市场经济体制的改革目标。单位福利制度因经济体制变革不再适应企业经营和保障需求等原因而调整,企业的福利制度首先发生变革,国家——单位保障模式逐渐被国家——社会保障模式取代。国家——社会保障模式将公共福利从国家——单位模式下与企业职业福利混为一体的状态下剥离出来,通过立法确立社会保障<sup>①</sup>制度,以社会化的方式实施,社会保障成为独立于企业之外的社会系统。但是社会保障只保障员工的基本生活,补充保障成为社会保障的必要配套措施,面对员工多层次、多方面的社会需要,还需建立多种非制度化的保障措施进行补充<sup>[21]</sup>。伴随着公共福利从单位保障中剥离,企业职业福利在国家——社会保障模式下展现出企业自主活动空间,作为一项独立的制度发挥补充保障功能。基于此,公共福利与职业福利实现了保障功能定位的分化,两者相互配合构建与市场经济相呼应的多层次社会保障体系。1993年中国共产党十四届三中全会《关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》明确提出“建立多层次的社会保障制度”<sup>[23]</sup>。

### 2. 公共福利改革明晰了职业福利的补充空间

公共福利与职业福利独立存在方可成就两者的补充关系,社会保障制度改革和社会福利社会化直接将公共福利从企业单位福利中分离出来,塑造其单独的活动空间,从而为明确职业福利的补充保障功能做了铺垫。

#### (1) 社会保障制度改革

1986年《国民经济和社会发展第七个五年计划》首次提出社会保障的概念,并提出社会保障的社会化管理与单位管理相结合,以社会化管理为主的改革方向<sup>[23]</sup>。1986年《国营企业职工待业保险暂行规定》指明待业保险基金管理的社会化。1991年《国务院关于企业职工养老保险制度改革的决定》指出,“随着经济的发展,逐步建立起基本养老保险与企业补充养老保险和职工个人储蓄性养老保险相结合的制度。改变养老保险完全由国家、企业包下来的办法。”<sup>[23]</sup>其第九条指出,养老保险实施社会化管理。1993年《关于职工医疗保险制度改革试点意见的通知》、1994年《企业职工生育保险试行办法》、1996年《关于发布〈企业职工工伤保险试行办法〉的通知》分别明确了职工医疗保险、生育保险及工伤保险的社会统筹和社会化管理的改革方向。1988年《关于印发在全国城镇分期分批推行住房制度改革实施方案的通知》及1994年《国务院关于深化城镇住房制度改革的决定》明晰了住房商品化改革和企业的住房保障社会化思路。

1997年《关于在全国建立城市居民最低生活保障制度的通知》在全国范围内确立城市居民最低生活保障制度,保障经济体制改革顺利开展,同时应对因企业改制而下岗、失业群体的贫困问题。

综上,社会保障改革的过程即是保险和救助的福利内容逐步从企业单位福利中剥离出来、实施社会化管理的过程。从20世纪80年代后期到20世纪90年代中期,企业单位福利中保险福利开始进行社会化运作的改革,同时,员工生存保障的福利也不再由企业直接承担,改由政府和社会负责。于是,企业在其经营状况允许的条件下提供补充保障的自主空间被创造出来。

#### (2) 社会福利社会化改革

1983年民政部开始探索城市社会福利改革,1984年明确了“社会福利社会办”的指导思想,成为社会福利

<sup>①</sup>本文此处采用社会保障的狭义范畴,即由政府主导的社会救助、社会保险、社会福利、优抚安置等内容。

社会化的发端。1990 年“中国与香港社会福利发展第一次研讨会”上正式提出了社会福利社会化的核心内容,社会福利社会化改革的方案至此基本确定<sup>[24]</sup>。从 1995 年《关于若干城市分离企业办社会职能,分流富余人员的意见》到 2002 年《关于进一步推进国有企业分离办社会职能工作的意见》和 2004 年《关于中央企业分离办社会职能试点工作有关问题的通知》,企业办社会职能的分离工作由试点转为全面推进:在非货币福利上,对企业自办的食堂、浴室等后勤服务单位进行分离;在货币福利上,推进福利货币化、工资化,将对职工个人的福利性补贴由暗补变为明补。社会福利社会化改革的目的在于剥离国有企业附属的福利设施,将其交由社会公共组织进行社会化管理,保障企业将其主要精力放在生产效益而非社会功能上。在市场经济条件下,企业过多的社会服务职能被剥离从而关注生产,大部分劳动者通过社会化的服务供给方式满足需求。社会服务轮廓的理清也明确了企业提供补充福利的空间。

## 二、补充保障功能分层递增:微弱补充——实质补充

计划经济时期虽然形成了覆盖广泛的、内容丰富的单位福利,但“高福利”只是相对于工人基本工资和农民极低的收入而言的,从个人生存和发展的需要来看,单位福利的待遇水平主要在生存领域<sup>[16]</sup>。而单位福利改革后分化出来的职业福利其补充保障功能得以分层次推进。

### (一) 职业福利的补充保障价值缓慢凸显

#### 1. 法规补充型保险福利的保障功能增进进程平缓

(1) 养老保险。企业补充养老保险在养老保险改革初期就已规划为养老保险体系的重要组成部分。1991 年《关于企业职工养老保险制度改革的决定》首次提出“逐步建立起基本养老保险与企业补充养老保险和职工个人储蓄性养老保险相结合的制度。”1995 年《关于深化企业职工养老保险制度改革的通知》明确提出“鼓励建立企业补充养老保险和个人储蓄性养老保险。企业按规定缴纳基本养老保险费后,可以在国家政策指导下,根据本单位经济效益情况,为职工建立补充养老保险。”1997 年《关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》、2000 年《关于印发完善城镇社会保障体系试点方案的通知》都鼓励大力发展企业补充养老保险。2004 年《企业年金试行办法》和《企业年金基金管理试行办法》确立企业年金的基本制度框架。此后,基本养老保险制度的完善过程都伴随着对企业年金制度的推进,如 2005 年《关于完善企业职工基本养老保险制度的决定》等。2017 年颁布的《企业年金办法》进一步明确了企业年金在中国多层次社会保障体系中的地位和作用。(2) 医疗保险。1998 年《关于建立城镇职工基本医疗保险制度的决定》允许企业建立补充医疗保险,但是建立的范围有限,局限于某些特定行业和特定时期。2002 年《关于企业补充医疗保险有关问题的通知》明确提出:“合规参加各项社会保险的企业,可自主决定是否建立补充医疗保险。”2009 年《关于深化医药卫生体制改革的意见》更加强了企业补充医疗保险的地位。(3) 住房公积金及住房补贴。1998 年《关于进一步深化城镇住房制度改革加快住房建设的通知》明确规定要停止住房实物分配,实现住房分配货币化,职工可通过住房公积金购房。同年,《关于做好住房补贴实施工作的通知》引导有条件的企业实行住房补贴办法。1999 年《住房公积金管理条例》规范了住房公积金制度的管理。2000 年《关于企业住房制度改革中有关财务处理问题的通知》及《关于企业住房制度改革中有关财务处理问题的补充通知》明确规定企业住房补贴可随职工工资计入成本逐月发放。

#### 2. 工资替代型职业福利补充水平提高

工资替代型福利相对于其他类型的职业福利发展较为成熟,主要原因在于其主要内容与计划经济时期的企业单位福利存在某种程度上的制度延续性<sup>[14]</sup>。国有企业职工福利经费<sup>①</sup>在 1969 年前按企业职工工资总额的 8% 从成本中提取,形成企业奖励基金,1969 年后按工资总额的 11% 提取形成企业职工福利基金。1979 年开始职工福利费与企业经营状况挂钩,按企业利润留成的一定比例提取。1992 年国家税务总局《关于调整集体企业职工福利基金、职工教育经费、工会经费提取有关规定的通知》将职工福利费的提取比例提高到 14%,并得以延续。但是 2007 年企业负担福利费的方式发生改变,从有计划的计提到实报实销,当年《中华人民共和国企业所得税实施条例》第四十条规定:“企业发生的职工福利费支出,不超过工资薪金总额 14% 的部分,准予扣除。”国家税务总局《关于企业工资薪金及职工福利费扣除问题的通知》明确了职工福利费的范围。2008 年财政部、国

① 本文所讲的工资替代型职业福利项目内含于职工福利费的支出项目中,因而关于职工福利费的政策规定适用于工资替代型职业福利项目。

家税务总局《关于调整个体工商户个人独资企业和合伙企业个人所得税税前扣除标准有关问题的通知》单独发布了不同类型企业的福利费扣除规定。

### 3. 法规补充型非货币福利微弱补充

首先,照料服务方面。在社会经济转型的很长一段时间内,企业照料服务和照料设施的供给处在政府反向引导状态上,即被引导为“负担说”,成为企业要甩掉的包袱,于是这部分社会福利服务向社会转移<sup>[14]</sup>。社会福利社会化改革在20世纪90年代以后进一步与转变政府职能、减轻企业负担联系在一起<sup>[25]</sup>,企业分离社会职能的相关规定不断出台,企业没有动力供给相应的福利。从1995年《关于若干城市分离企业办社会职能分流富余人员的意见》开始,到2016年《关于印发加快剥离国有企业办社会职能和解决历史遗留问题工作方案的通知》、2017年《关于国有企业办市政、社区管理等职能分离移交的指导意见》等均在要求托儿所等福利型机构与企业生产经营主体相分离,减轻企业办社会的负担。其次,时间福利方面,对满足儿童或老年人照料需要的休假规定较服务供给形式有所发展,但仍然存在照料假期缺乏的问题<sup>[14]</sup>。简言之,在政策层面,照料服务供给被视为负担,企业供给动力不足,而政府公共服务尚未发展成熟,于是提供照料服务的责任推向了员工个人;但是,照料责任向个人转移后,相应的照料假期却没有做出进一步的补充规定<sup>[26]</sup>,因而,法规补充型非货币福利在满足员工照料需要上的补充功能非常微弱。

总体而言,法规补充型福利的补充保障功能更强大,然而,虽然保险福利制度本身在不断完善,补充功能逐渐显现,但过程缓慢;而非货币福利的补充作用更是停留在微弱阶段。比较而言,工资替代型福利因其历史渊源,保障功能虽弱但一直都在,且随着福利内容的扩展,作用有所增加。

#### (二) 新时代经济社会发展实质性推进职业福利的补充保障功能

随着我国新时代经济发展的转型、社会主要矛盾的新变化和和社会保障制度的不断完善,职业福利补充功能得以实质性推进。

##### 1. 新时代经济发展的要求和保障

十八大以来,中国共产党对经济发展的阶段性特征认识不断深化,2014年提出我国经济发展进入新常态,从高速增长转为中高速增长,经济结构不断优化的重要性凸显<sup>[27]</sup>。十九大明确我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段<sup>[28]</sup>,推进供给侧结构性改革成为实现高质量发展的主线<sup>[27]</sup>,为此需要“破”“立”“降”。“立”的增长点之一在于人力资本服务,“降”涉及降低实体经济成本<sup>[28]</sup>,前者要求建设知识型、技能型、创新型劳动力队伍,需要职业福利推进员工对企业的归属感和生产力提升的激励价值,同时嵌入保障功能;后者关联到降低社会保险费率的各种措施。两者都为职业福利的发展提供契机,职业福利的发展既是新时代经济发展的要求也是保障其向高质量发展的手段。为适应我国经济社会发展新常态,减轻企业负担,为“立”提供空间,也为职业福利创造发展空间,中国共产党从十八届三中全会就明确适时、适当降低社会保险费率,自此一系列关于降费率的方案出台:2015年发布了《关于调整失业保险费率有关问题的通知》《关于适当降低生育保险费率的通知》及《关于调整工伤保险费率政策的通知》,2017年发布了《关于阶段性降低失业保险费率的通知》。2016年国务院《关于印发降低实体经济企业成本工作方案的通知》指出,合理降低企业“五险一金”缴费占工资总额的比例;同年人社部、财政部发布《关于阶段性降低社会保险费率的通知》。2018年人社部、财政部印发了《关于继续阶段性降低社会保险费率的通知》,同年国务院《关于聚焦企业关切进一步推动优化营商环境政策落实的通知》要求进一步降低社保费率。2019年国务院《降低社会保险费率综合方案》对社保缴费基数和企业缴费比例的调整进行了大幅度调整。

##### 2. 社会主要矛盾转型及社会保障制度完善的期待

十九大报告明确我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分发展之间的矛盾;随着社会主要矛盾的变化,发展的内涵和重点、理念和方式、环境和条件、水平和要求发生很大变化,对继续在发展中保障和改善民生提出了新要求<sup>[28]</sup>。十八大以来,增进民生福祉作为发展的根本目的,在发展中逐步补齐民生短板,建立更加公平、可持续的社会保障制度<sup>[29]</sup>成为关注的重点。通过坚持全覆盖、保基本、多层次、可持续的方针,统筹推进城乡社会保障体系建设,社会保障水平极大提高,覆盖城乡的社会保障体系基本建立<sup>[30]</sup>;而此时“守住底线”是主要保障思路<sup>[31]</sup>,形成了以保障基本生活为主的社会保障体系。随着生活水平的不断提高,人民对美好生活的向往总体上从“有没有”转向“好不好”,其需求呈现多样化、多层次、多方面的特点<sup>[32]</sup>,期盼更可靠的社会保障。但社会保障体系存在发展不平衡不充分的问题<sup>[28]</sup>:职业福利的补充保障功能开始显现,但在其不同的福利领域存在发展不平衡不充分问题;相对于基本社会保障领域,职业福利总体发展不



充分,多层次体系构建方面还存在明显短板<sup>[33]</sup>。因而,职业福利成为十九大报告中“全面建成覆盖全民、城乡统筹、权责清晰、保障适度、可持续的多层次社会保障体系”<sup>[34]</sup>的突破口。

十八届三中全会《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出,通过免税、延税等优惠政策,着力推进企业年金、职业年金发展,构建多层次社会保障体系。《中华人民共和国国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》明确要构建职业年金、企业年金和商业保险在内的多层次养老保险体系,持续扩大覆盖面;积极发展补充医疗保险、商业健康保险;做好相关经济社会政策与全面两孩政策的有效衔接<sup>[35]</sup>。十九届四中全会表明要完善基础性民生建设,也要满足人民多层次多样化需求,使改革发展成果更多、更公平惠及全体人民<sup>[36]</sup>。十九届五中全会及《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》直接将“健全多层次社会保障体系”作为工作目标,“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”,“发展多层次、多支柱养老保险体系”,“积极发展商业医疗保险”<sup>[37]</sup>。《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要》直接明确发展多层次、多支柱养老保险体系,提高企业年金覆盖率,积极发展商业医疗保险;完善老幼照料政策和产假制度,探索实施父母育儿假。积极发展多种形式的婴幼儿照护服务机构,鼓励有条件的用人单位提供婴幼儿照护服务<sup>[38]</sup>。

相比而言,十九大以来,职业福利得到更多重视,对其发展提出了更多规划,其补充功能的发挥也将更具有实质性。

### 三、保障功能分化的协调推进:公私分立——公私可比较

#### (一)公私分立

20 世纪 80 年代由计划经济开始向市场经济转型,企业改制、私营和个体经济产生,针对企业的社会福利改革先开始,职业福利与公共福利的分化先在企业得以明确。企业职业福利的改革上文已论述,而机关事业单位的福利制度并未完全同步改革,补充功能较小的工资替代型福利项目先改革,但其经历了一段混乱时期,从“低工资,多福利”向“低工资、广福利”方向发展。<sup>[39]</sup>政府部门提供的福利要相对多于其他部门的工作场所<sup>[40]</sup>,此时公共部门<sup>①</sup>与私营部门处于一种福利分立的状态,前者职业福利的补充保障定位并未完全分化。

#### (二)公私可比较<sup>[41]</sup>

社会主义市场经济体制的改革目标也在推进公共部门改革,1993 年《关于机关和事业单位工作人员工资制度改革问题的通知》明确公私部门同等层次人员的平均工资水平要保持合理的比例关系,大体持平。2006 年《中华人民共和国公务员法》确立了公私部门可比较原则并将工资调查比较结果作为公共部门调整工资水平的参照。遵循着可比性原则,公共部门职业福利市场化、社会化改革启动,“低工资,广福利”格局被打破。随着改革的深化,公私部门间的职业福利改革探索相互启发,企业职业福利的内容也在不断扩充。

##### 1. 公共部门法规补充型货币福利的改革

(1) 职业年金。当企业职工养老保险制度开始进行实质性改革时,国家机关、事业单位工作人员的养老保险制度基本稳定在建国初期确定的制度架构中。直到中国共产党十八大和十八届三中、四中全会指明要建立更加公平、可持续的养老保险制度,国务院决定改革机关事业单位养老保险制度。2015 年《关于机关事业单位工作人员养老保险制度改革的决定》明确建立独立于机关事业单位之外、保障方式多层次、管理服务社会化的养老保险体系;改革方案在制度框架设计上参照企业。同年,《关于印发机关事业单位职业年金办法的通知》建立起与企业年金相似的职业年金制度框架,公共部门职业福利保障功能定位的分化得到实质性推进。随后 2017 年《企业年金办法》在制度设置上则对标职业年金,使得公私部门的补充养老制度更具可比性。(2) 补充医疗保险。为配合医疗保险制度改革,2000 年《关于实行国家公务员医疗补助的意见》实行医疗补助制度,以保证公务员原有医疗待遇水平不降低。(3) 住房补贴。对标企业住房补贴制度,1998 年《关于认真做好住房补贴实施工作的通知》明确要制定行政事业单位住房补贴办法。2001 年《关于抓紧落实机关事业单位住房补贴资金有关问题的通知》提出在停止住房实物分配后,对无房以及住房面积未达标准的职工实行住房补贴。以专项资金账户形式运行一段时间后,机关事业单位的住房补贴最终也参照了企业的做法,随职工工资发放。例如,2016 年江苏省《关于

<sup>①</sup>本文该部分的“公共部门”主要指机关事业单位,国有企业未包含在内。

调整在宁省级机关新老职工住房补贴政策的通知》将新职工住房补贴发放方式由专户存储变为随工资按月发放。

### 2. 公共部门法规补充型非货币福利的改革

企业剥离了被视为负担的法规补充非货币福利,但机关事业单位的福利社会化改革则较少改变福利内容,主要侧重提供方式的变化。1993年《关于党政机关改革方案的实施意见》和《国务院各部门后勤机构改革实施意见》指明了机关后勤服务逐步向自收自支和企业化管理方式过渡。2000年《关于进一步加快高等学校后勤社会化改革意见的通知》指明高等学校逐步实现住房供应社会化。2001年《加快高校后勤社会化改革 推动科教兴国战略的实施》及2004年《再接再厉,开拓创新,全面推进、深化高校后勤社会化改革》将教职工住宅和后勤设施有步骤地向校外置换。2002年《关于医疗卫生机构后勤服务社会化改革的指导意见(试行)》明确后勤服务由单位各自为政转向专业化、集约化、市场化,从办后勤服务转向购买后勤服务。

### 3. 公共部门工资替代型福利的改革

1993年《关于党政机关改革方案的实施意见》和《国务院各部门后勤机构改革实施意见》决定针对机关食堂、服务班、浴室等服务工作设立专项服务机构。货币福利方面,1993年《关于机关和事业单位工作人员工资制度改革问题的通知》明确将一部分物价、福利性补贴纳入工资,如上下班交通补贴、冬季取暖补贴等。针对改革后公共部门“广福利”的乱象,2006年中纪委等6部委发布《关于规范公务员津贴补贴问题的通知》,2012年又发布《违规发放津贴补贴行为适用〈中国共产党纪律处分条例〉若干问题的解释》,同年,中共中央政治局发布《关于改进工作作风、密切联系群众的八项规定》;2013年监察部等4部门发布的《违规发放津贴补贴行为处分规定》把党内规定转化为政府规章,同年《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》也提出改革机关事业单位津贴补贴制度;2018年《关于严禁自行出台政策发放工资津贴补贴有关问题的通知》进一步约束公共部门的津补贴发放行为,明晰其补充保障功能。

### 4. 扩展企业法规补充型非货币福利

2019年国务院《关于促进3岁以下婴幼儿照护服务发展的指导意见》明确要调动社会力量,开展多种形式的婴幼儿照护服务,逐步满足社会需求:鼓励企业采取灵活安排工作时间等积极措施提供婴幼儿照护的便利条件;支持用人单位单独或共同为职工在工作场所提供福利性婴幼儿照护服务。在保障措施上,倡导地方政府通过采取提供场地、减免租金等措施,加大对用人单位内设婴幼儿照护服务机构的支持力度;并鼓励探索与婴幼儿照护服务衔接的育儿假、产休假等。各地政府也纷纷出台婴幼儿照护服务发展的实施细则,并指定责任单位。“十四五”规划和2035年远景目标纲要也明确鼓励有条件的用人单位提供婴幼儿照护服务,支持企事业单位和社会组织等社会力量提供普惠性托育服务<sup>[38]</sup>。

综上,通过公私部门职业福利改革的考察发现,在法规补充型服务福利和工资替代型福利方面,公私部门改革近乎同步进行,可比较的改革思路较早确定;但在保障功能价值更大的法规补充货币型福利上,可比较的制度改革则出现较晚,相对而言,公共部门改革缓慢。自中国共产党的十八大以来,公共部门职业福利总体改革速度加快,补充保障的功能定位最终以剥离和限制的方式分化出来;与此同时,企业职业福利中尚未发挥出补充保障功能的服务型福利也在政策着力支持和鼓励下得以发展,公私部门福利制度的可比较性获得实质性推进,职业福利的补充保障功能得以确立、巩固。

## 四、结语

中国共产党创立初期确定的无产阶级性质决定了职业福利是其历来关注的重点民生保障领域。百年来,中国共产党一直在探索提升民生福祉更加优化的路径。随着中国经济社会形势的发展变化,中国共产党对民生保障制度的理论认识和实践逐步发展、深化,职业福利演变为多层次社会保障体系的重要组成部分。通过梳理和总结中国共产党自建党以来对职业福利的认知与实践历程发现:中国共产党依照保障功能分化的逻辑思路,在综合判断经济发展阶段性特征、基本社会保障体系构建完成度和保障水平的基础上,多阶段、多维度推进职业福利的发展,完善社会保障体系(如图1所示)。

首先,从保障功能定位的分化上看,职业福利的作用方式发生了重大变化。新中国成立前以及计划经济时期根据当时经济建设和社会发展需要,职业福利和公共福利混合为一体,组合推进民生保障事业;随着向社会主义市场经济体制的转型以及改革的逐渐深化,职业保障中剥离出公共福利,定位在基础保障层面;由此,职业福



利的发展空间得以呈现,其补充保障功能的定位得以确立,最终,社会保障不同构成部分的保障功能定位分化完成。

其次,从补充保障功能的增进上看,职业福利的补充保障功能由微弱补充向实质性补充递增。市场经济改革初期,虽然补充保障功能得以定位,但不同类型职业福利项目发展程度不同,最具有保障功能的法规补充型福利发展缓慢,保障功能尚显不足。在我国经济发展进入新常态,社会主要矛盾发生变化后,人们对美好生活的需要转向保障需求的多样化、多层次,职业补充保障的“短板”状态得到实质性转变:工资替代型福利因制度延续性相对稳定,但是法规补充型货币福利不断扩展,法规补充型非货币福利更是由最初作为“负担”被“卸载”转变向作为重要的补充保障形式“加载”进入职业福利体系。

最后,在保障功能分化的协调推进上,公共部门依照公私可比较原则完成职业福利补充保障功能的分化。计划经济时期的单位福利是国家福利保障,但是随着向市场经济体制的转型,国有企业先进行了社会保障制度改革,私营企业直接实施新的社会保障制度。因而,企业职业福利的发展空间最先显现,但是发展缓慢。而机关事业单位在改革初期并未完全同步进行,出现了公私部门分立状态,尤其在补充型保险福利上,补充保障功能并未分化。中国共产党十八大后,随着对建构公平、可持续社会保障制度的需要增加,机关事业单位法规补充型保险福利开始改革,公私部门形成可比较的制度模式,职业福利保障功能定位的分化得到实质性推进。

中国共产党的社会保障思想形成和发展于中国共产党变革社会的伟大实践之中,对职业福利保障功能分化的多阶段、多维度推进是中国共产党对符合中国国情的社会保障体系理论的探索过程,深刻地体现了“以人民为中心”的理念;同时是中国共产党面对不同的经济社会发展形势驾驭社会运行能力的突出体现,因而也是中国共产党治国理政思想的重要表征,是坚定“四个自信”的依托。

参考文献:

[1] 中共中央宣传部. 习近平总书记系列重要讲话读本[M]. 北京:学习出版社,人民出版社,2016.

[2] 郑功成. 建设高质量社保体系 为走向共同富裕提供制度保障[N]. 光明日报,2021-06-25(6).

[3] 韩秉志. 让社会保障制度更公平更可持续——访中国社会保障学会会长、中国人民大学教授郑功成[N]. 经济日报,2017-12-13(5).

[4] 中国共产党中央委员会. 中国共产党纲领(英文译稿)[EB/OL]. 共产党员网. [2012-10-25][2021-07-09]. <http://www.12371.cn/2012/10/25/ARTI1351154992641912.shtml>

[5] 中国共产党中央委员会. 中国共产党第一个决议[EB/OL]. 共产党员网. (2012-09-06)[2021-07-09]. <http://fuwu.12371.cn/2012/09/06/ARTI1346923224214602.shtml>.

[6] 中国共产党中央委员会. 中国共产党第二次全国代表大会宣言[EB/OL]. 共产党员网. (2012-09-17)[2021-07-09]. [http://fuwu.12371.cn/2012/09/17/ARTI1347854076922543\\_3.shtml](http://fuwu.12371.cn/2012/09/17/ARTI1347854076922543_3.shtml).

[7] 高中华. 中国共产党社会救助历程研究(1921—1949)[M]. 北京:人民出版社,2016.

[8] 中共中央文献研究室,中央档案馆. 建党以来重要文献选编(1921—1949)(第四册)[M]. 北京:中央文献出版社,2011.

[9] 中国共产党历次全国代表大会[EB/OL]. 共产党员网. [2021-07-09]. <http://www.12371.cn/special/lcddh/>.

[10] 中华全国总工会中国职工运动史研究室. 中国历次全国劳动大会文献[M]. 北京:工人出版社,1957.

[11] 中共中央文献研究室,中央档案馆. 建党以来重要文献选编(1921—1949)(第八册)[M]. 北京:中央文献出版社,2011.

[12] 劳动部保险福利司. 我国职工保险福利史料[M]. 北京:中国食品出版社,1989.

[13] 中共中央文献研究室,中央档案馆. 建党以来重要文献选编(1921—1949)(第十七册)[M]. 北京:中央文献出版社,2011.

[14] 丁学娜. 职业福利补充功能的定位[D]. 南京:南京大学,2013.

[15] 中国社科院社会研究所. 中国社会学(第二卷)[M]. 上海:上海人民出版社,2003:91-134.

[16] 朱玲. 计划经济下的社会保护评析[J]. 中国社会科学,1998(5):25-36.

[17] 《当代中国》丛书编辑部. 当代中国的职工工资福利和社会保险[M]. 北京:中国社会科学出版社,1987.

[18] 李怀康,刘雄. 社会保险和职工福利概论[M]. 北京:北京经济学院出版社,1990.

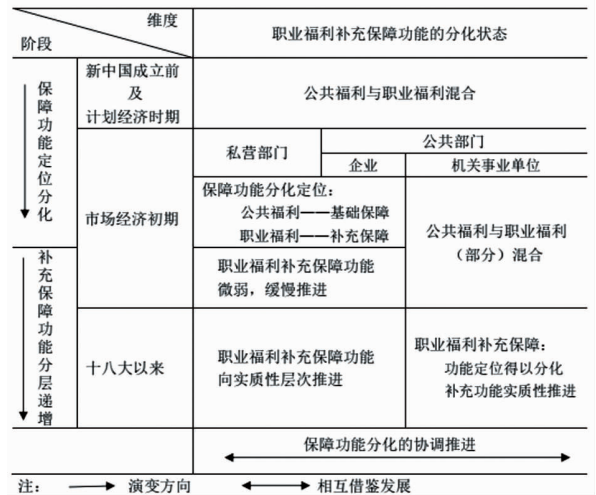


图1 职业福利保障功能分化的多阶段、多维度推进简图

- [19] 中国战略与管理研究会社会结构转型课题组. 中国社会结构转型的中近期趋势与隐患[J]. 战略与管理, 1998(5): 1-17.
- [20] 杨生勇. 中美日传统企业福利制度的比较及对我国的启示[J]. 日本研究, 2005(3): 50-56.
- [21] 郑功成. 从企业保障到社会保障——中国社会保障制度变迁与发展[M]. 北京: 中国劳动社会保障出版社, 2009.
- [22] 柯武刚, 史漫飞. 制度经济学: 社会秩序与公共政策[M]. 北京: 商务印书馆, 2000.
- [23] 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[M]. 北京: 中国劳动社会保障出版社, 中央文献出版社, 2002.
- [24] 陈银娥. 社会福利[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2009.
- [25] 张秀兰, 徐月宾. 我国社会福利社会化的目标及途径探讨[J]. 江苏社会科学, 2006(2): 42-48.
- [26] 丁学娜. 中国企业职业福利发展研究[J]. 浙江学刊, 2016(3): 210-220.
- [27] 中共中央宣传部. 习近平新时代中国特色社会主义思想学习问答[M]. 北京: 学习出版社, 人民出版社, 2021.
- [28] 中共中央宣传部. 习近平新时代中国特色社会主义思想三十讲[M]. 北京: 学习出版社, 2018.
- [29] 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——在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告[EB/OL]. 人民网. (2012-11-09)[2021-06-10]. <http://cpc.people.com.cn/18/n/2012/1109/c350821-19529915.html>.
- [30] 人力资源和社会保障部. 我国社会保险事业改革发展成就举世瞩目[EB/OL]. 人社部官网. (2017-05-25)[2021-06-10]. [http://www.mohrss.gov.cn/SYrlzyshbzb/dongtaixinwen/buneyaowen/rsxw/202009/t20200923\\_389334.html](http://www.mohrss.gov.cn/SYrlzyshbzb/dongtaixinwen/buneyaowen/rsxw/202009/t20200923_389334.html).
- [31] 习近平. 关于改善民生和创新社会治理: 让老百姓过上好日子[N], 人民日报, 2014-7-10(8).
- [32] 人力资源和社会保障部. 把握新发展阶段, 找准新定位——论学习贯彻党的十九届五中全会精神[EB/OL]. 人社部官网. (2020-12-16)[2021-06-10]. [http://www.mohrss.gov.cn/SYrlzyshbzb/dongtaixinwen/buneyaowen/rsxw/202012/t20201216\\_405588.html](http://www.mohrss.gov.cn/SYrlzyshbzb/dongtaixinwen/buneyaowen/rsxw/202012/t20201216_405588.html).
- [33] 郑功成. 面向 2035 年的中国特色社会保障体系建设——基于目标导向的理论思考与政策建议[J]. 社会保障评论, 2021(1): 3-23.
- [34] 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——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告[N]. 人民日报, 2017-10-18(1).
- [35] 中华人民共和国国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要(2016—2020)[EB/OL]. 共产党员网. (2016-03-16)[2021-06-18]. <http://www.12371.cn/special/sswgh/wen/>.
- [36] 中国共产党第十九届中央委员会第四次全体会议公报[EB/OL]. 中国共产党新闻网. (2019-10-31)[2021-06-18]. <http://cpc.people.com.cn/n1/2019/1031/c64094-31431615.html>.
- [37] 中央人民政府. 中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议[EB/OL]. 中央人民政府官网. (2020-11-03)[2021-06-18]. [http://www.gov.cn/zhengce/2020-11/03/content\\_5556991.htm](http://www.gov.cn/zhengce/2020-11/03/content_5556991.htm).
- [38] 中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要[EB/OL]. 中共中央党校官网. (2020-03-12)[2021-06-18]. [https://www.ccps.gov.cn/xtt/202103/t20210313\\_147948\\_14.shtml](https://www.ccps.gov.cn/xtt/202103/t20210313_147948_14.shtml).
- [39] 苏海南, 杨燕绥, 等. 中国公务员福利制度改革[M]. 北京: 中国财政经济出版社, 2008.
- [40] 魏昂德. 再分配经济中的产权和社会分层[M]. 北京: 三联书店, 2002: 116-145.
- [41] 丁学娜, 孟荣芳. “公私可比较”: 中国公共部门职业福利制度发展趋势研究[J]. 兰州学刊, 2019(1): 138-152.

[责任编辑: 杨志辉]

## Division of Security Function: The Development Logic of the Communist Party of China's Understanding and Promotion of Occupational Welfare

DING Xuena

(School of Public Administration, Nanjing Audit University, Nanjing 211815, China)

**Abstract:** As an important part of social security system, the understanding and promotion of the Communist Party of China (CPC) on occupational welfare has been deepened in stages and dimensions along the path of division of security function on the basis of comprehensive judgment of the characteristics of the stage of economic development and the completion and level of basic social security system since the founding of CPC. From the founding day of CPC to the period of planned economy, the CPC promoted the workers' welfare in the form of integration of occupational welfare and public welfare. Then, under the condition of market economy, the CPC realized the function division of security orientation between public and occupational welfare, and defined the function of supplementary security for occupational welfare; Further, on the basis of the completion of the construction of the basic social security system, the CPC began to advance the hierarchical division of the security function level of occupational welfare from moderate supplement to substantive supplement; At the same time, the CPC coordinated and pushed forward the functional division process of occupational security between the public and private sectors, from public-private separation to public-private "comparability". Finally, through the promotion of the functional division of occupational security, a more sustainable social security system will be constructed to meet people's needs for a better life.

**Key Words:** Communist Party of China; occupational welfare; division of security function; supplementary security; social security; high-quality development