

· 专题：纪念改革开放40周年 ·

# 改革开放以来党对社会保障制度 重大理论认识的发展

丁建定

**[摘要]** 改革开放以来，中国共产党对社会保障制度重大理论认识逐步发展和深化。其在功能定位方面，实现社会保障逐步从推进国有企业改革的重要条件发展到保障人民生活、调节社会分配的一项基本制度；在社会保障制度目标方面提出了保障和改善民生、全面建成小康社会和满足人民对美好生活的需要；在社会保障制度理念方面提出了就业是民生之本、促进社会公平正义和共享发展；在社会保障制度发展道路方面强调社会保障制度的中国特色、城乡统筹发展和可持续发展。中国共产党对社会保障制度重大理论问题的认识构成中国特色社会主义理论体系的重要内容，是中国共产党对马克思主义社会保障制度理论的重要贡献。

**[关键词]** 社会保障理论；社会保障功能；社会保障目标；社会保障理念；社会保障道路

## 一、对社会保障制度功能认识的发展

### （一）建立合理的个人收入分配和社会保障制度

改革开放初期，中国共产党的工作重心开始转移到以经济建设为中心，从而开始了中国经济体制改革的进程。打破平均主义、提高经济效率成为经济体制改革的最初目标与基本途径，反对平均主义成为中国共产党在这一时期经济主张的核心内容，这在1984年的《中共中央关于经济体制改革的决定》中得以集中和明确体现。该决定指出：历史的经验告诉我们：平均主义思想是贯彻执行按劳分配原则的一个严重障碍，平均主义的泛滥必然破坏社会生产力。当然，社会主义社会要保证社会成员物质、文化生活水平的逐步提高，达到共同富裕的目标。但是，共同富裕决不等于也不可能是完全平均，决不等于也不可能是所有社会成员在同一时间以同等速度富裕起来。如果把共同富裕理解为完全平均和同步富裕，不但做不到，而且势必导致共同贫穷。只有允许和

**[作者简介]** 丁建定，华中科技大学社会学院教授、博士生导师、院长。主要研究方向：社会保障思想与理论、社会保障制度、社会福利与服务。

**[基金项目]** 2015年度华中科技大学自主创新基金（人文社会科学）重大及交叉项目“城镇化背景下中国城乡养老保障制度的整合”（2015AD014）。

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。<sup>①</sup>

20世纪90年代初期，中国经济体制改革经历10年进程，其在促进经济快速发展的同时所引发的社会问题开始显性化，促使中国共产党必须思考和阐述经济体制改革与收入分配、社会保障制度之间的关系，从而使得中国共产党对社会保障制度功能的认识开始发生变化，这在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》中得以明确体现。该决定提出，要建立合理的个人收入分配和社会保障制度，并对社会保障制度的功能做出比较明确的表述：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。<sup>②</sup>显然，20世纪90年代初，中国共产党开始认识到建立合理的社会保障制度体系的必要性。但是，基于经济建设的中心地位，中国共产党尽管认识到社会保障制度的政治与社会功能，但却突出了社会保障制度的经济功能。

## （二）加快建设与经济发展水平相适应的社会保障体系

世纪之交，中国经济体制改革向纵深发展，提高经济效益和增强企业竞争力成为突出的目标，国有企业改革进入攻坚阶段，服务和推进经济体制改革成为包括社会保障制度在内的许多社会政策的出发点和落脚点，这势必影响中国共产党对社会保障制度功能的认识。这在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》中可以清楚地看出。该决定指出：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。<sup>③</sup>显然，该决定更加突出了社会保障制度的经济功能，并将社会保障制度建设定位于顺利推进国有企业改革的条件。

“减员增效”势必导致经济增长与收入分配、经济效率与社会公平之间的不协调，从而有可能引发社会问题的突出化，促使中国共产党必须反思经济发展与改善民生的关系，对社会保障制度功能的认识，再次成为中国共产党必须做出合理判断和明确回答的问题。于是，中国共产党在认真总结以往认识的基础上，结合经济发展的基本要求与民生改变的普遍需求，对社会保障制度功能进行新的思考和定位，并在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》中得以明确表达。该决定提出，加快建设与经济发展水平相适应的社会保障体系。<sup>④</sup>这不仅表明中国共产党对建立和完善社会保障制度必要性认识的发展，而且表明中国共产党已经正确认识到社会保障制度与经济发展的关系。显然，世纪之交，中国共产党对社会保障制度功能的认识存在一个显著变化的过程，这就是从突出强调社会保障制度的经济功能，

① 中共中央文献研究室编：《十二大以来重要文献选编》，人民出版社，1986年，第577-578页。

② 劳动和社会保障部、中共中央文献研究室编：《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。

③ 劳动和社会保障部、中共中央文献研究室编：《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。

④ 中共中央文献研究室编：《十六大以来重要文献选编》（上），中央文献出版社，2005年，第476页。

转变为强调社会保障制度建设与经济发展水平的关系,从而在一定程度上确认了社会保障制度功能的综合性。

### (三) 社会保障是保障人民生活、调节社会分配的一项基本制度

中国共产党第十六次全国代表大会以后,随着中国共产党对社会主义市场经济认识的不断全面和深入,如何在经济发展的基础上实现民生的改善,从而推动和促进社会主义和谐社会建设,成为党在新时期要面对的重大问题。社会保障制度功能问题必然成为中国共产党所必须深入思考和定位的一个重要问题。中国共产党在总结改革开放以来关于社会保障制度功能认识的经验与教训的基础上,对社会保障制度功能进行了重新定位,并集中体现在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》之中。该决定明确指出:完善社会保障制度,保障群众基本生活。<sup>①</sup>该决定表明党对社会保障制度功能的认识发生重大变化,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。

党的十七大以后,中国社会保障制度体系建设与国民经济和社会发展的实践,推动着中国共产党对重大社会问题、重大社会政策的认识不断发展,从而使得中国共产党对社会保障制度功能的认识走向全面、科学和成熟。这突出表现在中国共产党第十八次全国代表大会报告即《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》之中。该报告明确指出:社会保障是保障人民生活、调节社会分配的一项基本制度。<sup>②</sup>可见,党对社会保障制度功能的认识提升到一个新的高度。社会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。也就是说,社会保障制度不是保障人民生活和调节社会分配的一项特殊或者临时制度,而是一项基本制度。

## 二、对社会保障制度目标认识的发展

### (一) 保障和改善民生

保障和改善民生是社会保障制度建设和发展的重要目标。改革开放以来,随着经济社会的发展,中国共产党越来越重视保障和改善民生,逐步建立起保障和改善民生的思想理论体系。早在改革开放初期,邓小平同志就重视和强调改善民生。他指出,我们搞四个现代化,因为经验不足,会面临多方面的困难。如改造一个企业就要减人,减下的人怎么安置,这也是困难。又如我们要建立退休制度,这是很正确的,但是也会有很多人思想抵触,这也是很大的困难。<sup>③</sup>

江泽民同志也强调指出,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,

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

② 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。

③ 《邓小平文选》(第二卷),人民出版社,1994年,第230页。

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。<sup>①</sup>一定要使群众得到应该得到的、看得见的物质利益，而且随着经济的发展，要使群众得到的、看得见的物质利益不断有所增加。不能做好这方面的工作，是无法向党、向人民交代的。<sup>②</sup>

胡锦涛同志同样强调保障和改善民生。他指出，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。要加强保障和改善民生工作的制度建设，增强公平性、透明度、可持续性。<sup>③</sup>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。<sup>④</sup>

保障和改善民生是习近平总书记强调的重要社会保障制度目标。他指出：做好经济社会发展工作，民生是“指南针”。要全面把握发展和民生相互牵动、互为条件的关系，通过持续发展强化保障和改善民生的物质基础，通过不断保障和改善民生创造更多有效需求。<sup>⑤</sup>让老百姓过上好日子是我们一切工作的出发点和落脚点。多做一些雪中送炭、急人之困的工作，少做些锦上添花、花上垒花的虚功。<sup>⑥</sup>习近平总书记还指出，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。<sup>⑦</sup>改革开放以来，中国共产党关于保障和改善民生的一系列重要认识，为中国社会保障制度的建设和发展指明基本的目标。

## （二）全面建成小康社会

邓小平同志早在1979年就提出了小康社会的目标。他指出，我们的四个现代化的概念，不是像西方那样的现代化的概念，而是“小康之家”。到20世纪末，要达到第三世界中比较富裕一点的国家的水平，比如国民生产总值人均1000美元，也还得付出很大的努力。就算达到那样的水平，同西方来比，也还是落后的。中国到那时也还是一个小康的状态。<sup>⑧</sup>

江泽民同志指出，提高人民生活水平，是改革开放和发展经济的根本目的。在经济发展的基础上，使全国人民过上小康生活，并逐步向更高的水平前进。<sup>⑨</sup>在党的十六大报告中，江泽民同志系统阐述了全面建设小康社会的目标，其中与人民生活和社会保障直接相关的目标是：城镇人口的比重较大幅度提高，工农差别、城乡差别和地区差别扩大的趋势逐步扭转。社会保障体系比

① 中共中央文献研究室编：《十四大以来重要文献选编》（上），人民出版社，1999年，第32页。

② 中共中央文献研究室编：《江泽民论中国特色社会主义》，中央文献出版社，2002年，第112-113页。

③ 《胡锦涛文选》（第三卷），人民出版社，2016年，第575-576页。

④ 《胡锦涛文选》（第三卷），人民出版社，2016年，第640页。

⑤ 《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。

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。

⑦ 《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。

⑧ 《邓小平文选》（第二卷），人民出版社，1994年，第237页。

⑨ 中共中央文献研究室编：《十五大以来重要文献选编》（上），人民出版社，2000年，第29-30页。

较健全, 社会就业比较充分, 家庭财产普遍增加, 人民过上更加富足的生活。社会秩序良好, 人民安居乐业。<sup>①</sup>

胡锦涛同志在党的十八大报告中明确提出了全面建成小康社会的奋斗目标, 其中之一就是, 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。<sup>②</sup>

习近平总书记关于全面建成小康社会的论述, 为中国社会保障制度的发展和完善确立了重要目标。他指出, 我们已经确定了今后的奋斗目标, 这就是到中国共产党成立 100 年时全面建成小康社会。<sup>③</sup> 全面建成小康社会, 强调的不仅是“小康”, 而且更重要的也是更难做到的是“全面”。“小康”讲的是发展水平, “全面”讲的是发展的平衡性、协调性、可持续性。如果到 2020 年我们在总量和速度上完成了目标, 但发展不平衡、不协调、不可持续问题更加严重, 短板更加突出, 就算不上真正实现了目标, 即使最后宣布实现了, 也无法得到人民群众和国际社会认可。全面小康, 覆盖的领域要全面, 是五位一体全面进步。全面小康, 覆盖的人口要全面, 是惠及全体人民的小康。全面小康, 覆盖的区域要全面, 是城乡区域共同的小康。<sup>④</sup> 全面建成小康社会是中国共产党提出的第一个“百年”奋斗目标, 这一目标既是中国经济社会发展的指引, 也是中国社会保障制度发展和完善必须服务的方向。

### (三) 满足人民美好生活的需要

习近平总书记明确提出, 要把不断满足人民对美好生活向往作为党的奋斗目标。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。<sup>⑤</sup> 在党的十九大报告中, 习近平总书记指出, 带领人民创造美好生活, 是我们党始终不渝的奋斗目标。必须始终把人民利益摆在至高无上的地位, 让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不断迈进。保障和改善民生要抓住人民最关心最直接最现实的利益问题, 既尽力而为, 又量力而行, 一件事情接着办, 一年接着一年干。保障群众基本生活, 不断满足人民日益增长的美好生活需要, 不断促进社会公平正义, 形成有效的社会治理、良好的社会秩序, 使人民获得感、幸福感、安全感更加充实、更有保障、更可持续。<sup>⑥</sup>

习近平总书记进一步指出, 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。中国特色社会主义进入新时代, 我国社会主要矛盾已经

① 《江泽民文选》(第三卷), 人民出版社, 2006年, 第543-544页。

② 《胡锦涛文选》(第三卷), 人民出版社, 2016年, 第626页。

③ 《习近平谈治国理政》, 外文出版社, 2014年, 第44页。

④ 《习近平谈治国理政》(第二卷), 外文出版社, 2017年, 第78-81页。

⑤ 《习近平谈治国理政》, 外文出版社, 2014年, 第4页。

⑥ 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45页。

转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。我国稳定解决了十几亿人的温饱问题，总体上实现小康，不久将全面建成小康社会，人民美好生活需要日益广泛，不仅对物质文化生活提出了更高要求，而且在民主、法治、公平、正义、安全、环境等方面的要求日益增长。同时，我国社会生产力水平总体上显著提高，社会生产能力在很多方面进入世界前列，更加突出的问题是发展不平衡不充分，这已经成为满足人民日益增长的美好生活需要的主要制约因素。<sup>①</sup> 总之，不断满足人民美好生活的需要，是中国共产党的奋斗目标，中国特色社会保障制度的发展和完善，则是不断满足人民美好生活需要的重要制度保障。

### 三、对社会保障制度理念认识的发展

#### （一）就业是民生之本的理念

改革开放以来，随着经济体制改革的不断深入，就业问题成为影响民生与社会稳定的重要问题。中国共产党在经济社会发展的实践中，不断提升关于促进就业与失业保障的认识，逐步确立就业是民生之本的社会保障基本理念。江泽民同志明确提出就业是民生之本。他指出，要结合本地区经济社会发展的需要和下岗失业人员的特点，有组织地开发一批适合下岗失业人员从事的就业岗位。要针对性地开展面向下岗失业人员的职业介绍和职业指导。解决就业困难群众的再就业问题，必须提供更有针对性的就业服务，进一步把工作做细做实。要充分重视职业培训在促进再就业工作中的重要作用。要提高再就业培训的针对性、实用性和有效性。要积极开展再就业援助。政府的资金和政策要集中用于帮助最困难的群众实现再就业，政府开发的公益性就业岗位主要应用来安排他们，并采取提供就业援助、社会保险补贴和岗位补贴等更加优惠的扶持政策。要继续巩固“两个确保”，搞好“三条保障线”的衔接，切实做到应保尽保。<sup>②</sup>

胡锦涛同志同样强调就业是民生之本。他指出，要始终把就业、再就业工作作为一件关系全局的大事来抓，认真落实中央关于促进就业、再就业的政策措施，切实解决存在的突出问题，切实取得实实在在的效果。发展是促进就业、再就业的根本途径。要通过发展社区服务业、劳动密集型产业、中小企业、公益性事业等就业容量大的行业和企业，培养新的就业增长点，实现发展经济和扩大就业的良性互动。要加强就业技能培训，切实提高劳动者就业技能和竞争能力。要进一步做好就业再就业服务工作，大力改善公共职业介绍服务的设施和手段，建立健全再就业援助制度，规范劳动力市场秩序，为出境就业再就业创造良好环境。<sup>③</sup>

习近平总书记明确提出必须崇尚劳动、造福劳动者。他指出，要维护和发展劳动者的利益，保障劳动者的权利。要坚持社会公平正义，排除阻碍劳动者参与发展、分享发展成果的障碍，努力让劳动者实现体面劳动、全面发展。<sup>④</sup> 在党的十九大报告中，习近平总书记进一步指出，就业

① 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。

② 《江泽民文选》（第三卷），人民出版社，2006年，第508-509页。

③ 《胡锦涛文选》（第二卷），人民出版社，2016年，第181-182页。

④ 《习近平谈治国理政》，外文出版社，2014年，第46页。

是最大的民生。要坚持就业优先战略和积极就业政策,实现更高质量和更充分就业。大规模开展职业技能培训,注重解决结构性就业矛盾,鼓励创业带动就业。提供全方位公共就业服务,促进高校毕业生等青年群体、农民工多渠道就业创业。破除妨碍劳动力、人才社会性流动的体制机制弊端,使人人都有通过辛勤劳动实现自身发展的机会。完善政府、工会、企业共同参与的协商协调机制,构建和谐劳动关系。<sup>①</sup> 改革开放以来,中国共产党逐步提出一系列关于促进就业、保障失业人员基本生活、实现体面劳动的思想,成为中国社会保障制度发展的基本理念。

## (二) 共享发展理念

邓小平同志指出,各项工作都要有助于建设有中国特色的社会主义,都要以是否有助于人民的富裕幸福,是否有助于国家的兴旺发达,作为衡量做得对或不对的标准。<sup>②</sup> 我们允许一部分人先好起来,一部分地区先好起来,目的是更快地实现共同富裕。正因为如此,所以我们的政策是不使社会导致两极分化,就是说,不会导致富的越富,贫的越贫。<sup>③</sup> 坚持社会主义的发展方向,就要肯定社会主义的根本任务是发展生产力,逐步摆脱贫困,使国家富强起来,使人民生活得到改善。社会主义的特点不是穷,而是富,但这种富是人民共同富裕。<sup>④</sup>

江泽民同志也十分强调共同富裕。他指出,实现共同富裕是社会主义的根本原则和本质特征,绝不能动摇。<sup>⑤</sup> 允许一部分地区一部分人通过诚实劳动和合法经营先富起来,带动和帮助其他地区和其他群众,最终达到全国各地的普遍繁荣和全体人民的共同富裕,这是我们必须长期坚持的一个大政策。<sup>⑥</sup> 在整个改革开放和现代化建设的过程中,都要努力使工人、农民、知识分子和其他群众共同享受到经济社会发展的成果,使他们不断得到看得见的物质文化利益。<sup>⑦</sup>

胡锦涛同志在党的十七大报告中指出,要始终把实现好、维护好、发展好最广大人民的根本利益,作为党和国家一切工作的出发点和落脚点,走共同富裕道路,促进人的全面发展,做到发展为了人民,发展依靠人民,发展成果由人民共享。<sup>⑧</sup> 共同富裕是中国特色社会主义的根本原则。要坚持社会主义基本经济制度和分配制度,调整国民收入分配格局,加大再分配调节力度,着力解决收入分配差距较大问题,使发展成果更多更公平惠及全体人民,朝着共同富裕方向稳步前进。<sup>⑨</sup>

习近平总书记全面系统论述了共享发展的理念。他指出,共享理念实质就是坚持以人民为中心的发展思想,体现的是逐步实现共同富裕的要求。共享发展的内涵主要有4个方面。一是全民共享,这是就共享的覆盖面而言的。共享发展是人人享有、各得其所,不是少数人共享、一部分人共享。二是全面共享,这是就共享的内容而言的。共享发展就要共享国家经济、政治、文化、社会、生态各方面建设成果,全面保障人民在各方面的合法权益。三是共建共享,这是就共享的

① 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46页。

② 《邓小平文选》(第三卷),人民出版社,1993年,第23页。

③ 《邓小平文选》(第三卷),人民出版社,1993年,第171-172页。

④ 《邓小平文选》(第三卷),人民出版社,1993年,第264-265页。

⑤ 《江泽民文选》(第一卷),人民出版社,2006年,第466页。

⑥ 中共中央文献研究室编:《十五大以来重要文献选编》(上),人民出版社,2000年,第685-686页。

⑦ 中共中央文献研究室编:《江泽民论有中国特色社会主义》,中央文献出版社,2002年,第111-112页。

⑧ 《胡锦涛文选》(第二卷),人民出版社,2016年,第624页。

⑨ 《胡锦涛文选》(第三卷),人民出版社,2016年,第625页。

实现途径而言的。共建才能共享，共建的过程也是共享的过程。四是渐进共享，这是就共享发展的推进进程而言的。<sup>①</sup> 习近平总书记还指出，广大人民群众共享改革发展成果，是社会主义的本质要求，是社会主义制度优越性的集中体现。我们必须坚持发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享，做出更有效的制度安排，使全体人民朝着共同富裕方向稳步前进。<sup>②</sup> 共享发展理念是新时代中国经济社会发展的五大理念之一，也是新时代中国社会保障制度发展和完善的重要理念之一。

### （三）社会公平正义理念

改革开放以来，中国共产党逐步认识到促进社会公平正义对于保障和改善民生、维护社会和谐稳定的重要意义，并系统提出了关于促进社会公平正义的思想理论。胡锦涛同志不仅提出了社会公平正义的重要性，而且提出了公平正义的保障体系。他指出，维护和实现社会公平正义，涉及最广大人民根本利益，是我们党坚持立党为公、执政为民的必然要求，也是我国社会主义制度的本质要求。要把维护社会公平放到更加突出的位置，综合运用多种手段，依法逐步建立以权利公平、机会公平、规则公平、分配公平为主要内容的社会公平保障体系，使全体人民共享改革发展成果，使全体人民朝着共同富裕的方向稳步前进。<sup>③</sup> 胡锦涛同志在党的十八大报告中进一步指出，必须坚持维护社会公平正义。公平正义是中国特色社会主义的内在要求。要在全体人民共同奋斗、经济社会发展的基础上，加紧建设对保障社会公平正义具有重大作用的制度，逐步建立以权利公平、机会公平、规则公平为主要内容的社会公平保障体系，努力营造公平的社会环境，保证人民平等参与、平等发展权利。<sup>④</sup>

习近平总书记十分强调社会公平正义理念在社会保障制度乃至经济社会发展中的地位。关于社会公平正义的本质内涵，他指出：公平正义是中国特色社会主义的内在要求，<sup>⑤</sup> 全面深化改革必须以促进社会公平正义、增进人民福祉为出发点和落脚点。这是坚持我们党全心全意为人民服务根本宗旨的必然要求。必须着眼创造更加公平正义的社会环境，不断克服各种有违公平正义的现象，使改革发展成果更多更公平惠及全体人民。<sup>⑥</sup> 关于促进社会公平正义的决定性要素，他指出，实现社会公平正义最主要的还是经济社会发展水平，我们要在不断发展的基础上尽量把促进社会公平正义的事情做好。<sup>⑦</sup> 关于社会公平正义的重要保证，他指出，制度是社会公平正义的重要保证。我们要通过创新制度安排，努力克服人为因素造成的有违公平正义的现象，保证人民平等参与、平等发展权利。要把促进社会公平正义、增进人民福祉作为一面镜子，审视我们各方面体制机制和政策规定。要加紧建设对保障社会公平正义具有重大作用的制度，逐步建立以权利公平、机会公平、规则公平为主要内容的社会公平保障体系。<sup>⑧</sup> 改革开放以来，

① 《习近平总书记重要讲话文章选编》，中央文献出版社、党建读物出版社，2016年，第402-404页。

② 中共中央文献研究室编：《十八大以来重要文献选编》（中），中央文献出版社，2016年，第827页。

③ 《胡锦涛文选》（第二卷），人民出版社，2016年，第291-292页。

④ 《胡锦涛文选》（第三卷），人民出版社，2016年，第623-624页。

⑤ 《习近平谈治国理政》，外文出版社，2014年，第13页。

⑥ 《习近平总书记重要讲话文章选编》，中央文献出版社、党建读物出版社，2016年，第97页。

⑦ 《习近平总书记重要讲话文章选编》，中央文献出版社、党建读物出版社，2016年，第97页。

⑧ 《习近平总书记重要讲话文章选编》，中央文献出版社、党建读物出版社，2016年，第96、98页。

中国共产党关于社会公平正义的一系列思想理论的提出,确立了中国社会保障制度建设和发展的另一基本理念,成为中国社会保障制度建设和发展的重要理论基础。

## 四、对社会保障制度发展道路认识的发展

### (一) 社会保障制度的中国特色

改革开放以来,伴随着经济社会的发展变化,中国共产党逐步探索建设中国特色社会保障制度的道路,在此基础上,比较系统地提出了有关中国特色社会保障制度建设的思想理论体系。邓小平同志在1978年就指出,工会要努力保障工人的福利。我们的国家还很落后,工人的福利不可能在短期间有很大的增长,而只能在生产增长特别是劳动生产率增长的基础上逐步增长。但是,这决不能成为企业领导不关心工人福利的借口,尤其不能成为工会组织不关心工人福利的借口。工会要努力改善工人的劳动条件、居住条件、饮食条件和卫生条件,同时要在工人中间积极开展各种形式的互助活动。<sup>①</sup>

江泽民同志系统地论述了建设有中国特色的社会保障制度的必要性与现实意义。他指出,加快建立多层次的社会保障体系,特别是抓紧建立和完善养老、失业、医疗保险制度。这对于深化企业改革,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。<sup>②</sup>在党的十四大报告中,江泽民同志明确提出,建立社会保障体系,实行社会统筹和个人账户相结合的养老、医疗保险制度,完善失业保险和社会救济制度,提供最基本的社会保障。<sup>③</sup>社会保障工作直接关系到坚持党的全心全意为人民服务的宗旨,关系到维护人民群众的切身利益,关系到保证改革开放和经济建设稳定发展的大局。<sup>④</sup>

胡锦涛同志在党的十七大报告中明确提出建立覆盖城乡居民的社会保障体系,保障人民基本生活。他指出,社会保障是社会安定的重要保证。要以社会保险、社会救助、社会福利为基础,以基本养老、基本医疗、最低生活保障制度为重点,以慈善事业、商业保险为补充,加快完善社会保障体系。<sup>⑤</sup>要加快建立覆盖城乡居民的社会保障体系。这是坚持立党为公、执政为民的具体体现,是推动科学发展、促进社会和谐的重要工作,是保增长、保民生、保稳定的重要任务,也是保持国家长治久安的重要条件。把加快完善社会保障体系作为实现好、维护好、发展好最广大人民根本利益的重要工作扎实推进,努力使全体人民学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居,不断促进社会和谐。<sup>⑥</sup>

在党的十九大报告中,习近平总书记系统论述了新时代中国特色社会保障制度建设的新方向。

① 《邓小平文选》(第二卷),人民出版社,1994年,第137-138页。

② 中共中央文献研究室编:《十四大以来重要文献选编》(中),人民出版社,1999年,第1375页。

③ 中共中央文献研究室编:《十五大以来重要文献选编》(上),人民出版社,2000年,第24页。

④ 劳动和社会保障部、中共中央文献研究室编:《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354页。

⑤ 《胡锦涛文选》(第二卷),人民出版社,2016年,第643-644页。

⑥ 《胡锦涛文选》(第三卷),人民出版社,2016年,第211-212页。

他指出,要加强社会保障体系建设。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、可持续的多层次社会保障体系。全面实施全民参保计划。实施健康中国战略。人民健康是民族昌盛和国家富强的重要标志。要完善国民健康政策,为人民群众提供全方位全周期健康服务。积极应对人口老龄化,构建养老、孝老、敬老政策体系和社会环境,推进医养结合,加快老龄事业和产业发展。<sup>①</sup> 改革开放以来,中国共产党关于建立和完善中国特色社会保障制度的必要性及其重大意义的论述,成为指导中国社会保障制度建设和发展的思想理论基础。

## (二) 社会保障制度的城乡统筹

改革开放以来,随着中国城乡经济社会的发展变化,中国共产党逐步认识到统筹城乡经济社会发展的重要性,逐步强调社会保障制度及公共服务的城乡统筹发展。江泽民同志指出,千方百计增加农民收入,是当前农业和农村工作的一项重要任务。全国实现小康,重点和难点都在农村。农村实现小康,关键是增加农民收入。要从调整优化结构、增加农业投入、扩大以工代赈、促进农产品流通等方面采取综合措施,开辟农民增收的新途径新领域。<sup>②</sup> 贫困地区尽快脱贫致富,是实现第二步战略目标的重要组成部分。<sup>③</sup>

胡锦涛同志指出,要进一步加强统筹城乡发展工作。没有农民的小康,就没有全国人民的小康,没有农村的现代化就没有全国的现代化。建立健全农村社会化服务体系和支持保护体系。要切实加强扶贫开发工作,提高扶贫开发成效,加快扶贫地区脱贫步伐。要加强农村教育,要把改善农民群众生产生活条件,提高他们生活水平,作为一件大事来抓。<sup>④</sup> 要加大农村扶贫开发力度,因地制宜实行整村推进的扶贫开发方式,继续对缺乏生存条件地区的贫困人口实行易地扶贫,对丧失劳动能力的贫困人口实行救助制度。<sup>⑤</sup>

习近平总书记也十分重视社会保障制度的城乡统筹发展。他指出,改革开放以来,我国农村面貌发生了翻天覆地的变化。但是,城乡二元结构没有根本改变,城乡发展差距不断拉大趋势没有根本扭转。根本解决这些问题,必须推进城乡发展一体化。必须健全体制机制,形成以工促农、以城带乡、工农互惠、城乡一体的新型工农城乡关系,让广大农民平等参与现代化进程、共同分享现代化成果。推进城乡要素平等交换和公共资源均衡配置。<sup>⑥</sup> 中国共产党关于统筹城乡经济社会发展尤其是统筹城乡社会保障制度发展的认识和思想,对于中国社会保障制度的进一步完善产生了直接而又重大的推动作用。

## (三) 社会保障制度的可持续

随着中国经济社会的发展变化和和社会保障制度的逐步发展,如何实现社会保障制度在保障和改善民生的基础上能够可持续发展,成为中国社会保障制度长远发展面临的重要问题。中国共产党逐步认识并提出了社会保障制度可持续发展的思想。邓小平同志指出,我们只能在发展生产的

① 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。

② 《江泽民文选》(第二卷),人民出版社,2006年,第442页。

③ 《江泽民文选》(第一卷),人民出版社,2006年,第235页。

④ 《胡锦涛文选》(第二卷),人民出版社,2016年,第68-69页。

⑤ 《胡锦涛文选》(第二卷),人民出版社,2016年,第416-420页。

⑥ 《习近平谈治国理政》,外文出版社,2014年,第81-82页。

基础上逐步改善生活。发展生产,而不改善生活,是不对的;同样,不发展生产,要改善生活,也是不对的,而且是不可能的。逐步改善人民的生活,提高人民的收入,必须建立在发展生产的基础上。解决这类问题,步子一定要稳,要对群众很好地进行引导,千万不能不负责任地许愿鼓动。<sup>①</sup>

江泽民同志指出,建立社会保障体系要把握以下几个原则:一是从国情出发,与国民经济发展水平以及各方面承受能力相适应,首先保证人们基本生活的需要;二是坚持公平与效率相结合,权利与义务相对应,兼顾国家、企业、个人三者利益;三是要积极稳妥,注意新老体制的衔接和过渡,避免出现大的波动。<sup>②</sup>

胡锦涛十分强调社会保障制度的可持续发展。他在党的十八大报告中指出,要坚持全覆盖、保基本、多层次、可持续方针,以增强公平性、适应流动性、保证可持续性为重点,全面建成覆盖城乡居民的社会保障体系。<sup>③</sup>以社会保险、社会救助、社会福利为基础,以基本养老、基本医疗、最低生活保障制度为重点,以慈善事业、商业保险为补充,统筹协调做好各项工作,实现社会保障事业可持续发展。<sup>④</sup>

习近平总书记非常关注社会保障制度的可持续发展。关于社会保障发展与经济发展的关系,他指出,要处理好发展经济和保障民生的关系,既要在经济发展的基础上不断加大保障民生力度,也不要脱离财力作难以兑现的承诺。要坚持量入为出,积极调整财政支出结构。前一阶段,根据财政收入增长很快的形势作了一些承诺,现在看来要从可持续性角度研究一下,该适度降低的要下决心降低。<sup>⑤</sup>

关于社会保障水平的合理性,他指出,我国仍处于并将长期处于社会主义初级阶段,改善民生不能脱离这个最大的实际提出过高目标,只能根据经济发展和财力状况逐步提高人民生活水平,做那些现实条件下可以做到的事情。决不能开空头支票,也要防止把胃口吊得过高,否则,结果只会适得其反,就有可能落入“中等收入陷阱”。<sup>⑥</sup>我们要坚持从实际出发,收入提高必须建立在劳动生产率提高的基础上,福利水平提高必须建立在经济 and 财力可持续增长的基础上。<sup>⑦</sup>中国共产党关于社会保障制度可持续发展的思想,为中国社会保障制度未来的建设和发展指明了方向。

综上所述,改革开放以来,随着中国经济社会的发展变化,中国共产党对社会保障制度重大理论问题的认识逐步发展和深化。其在社会保障功能方面,经历一个从提出建立合理的个人收入分配和社会保障制度,到提出加快建设与经济发展水平相适应的社会保障体系,再到提出完善社会保障制度,保障群众基本生活,进而明确提出社会保障是保障人民生活、调节社会分配的一项基本制度;在社会保障制度目标方面,中国共产党提出了保障和改善民生,全面建成小康社会,满足人民对美好生活的需要等一系列符合中国国情的社会保障制度建设和发展目标;

① 《邓小平文选》(第二卷),人民出版社,1994年,第257-258页。

② 江泽民:《论“三个代表”》,人民出版社,2002年,第91页。

③ 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36-37页。

④ 《胡锦涛文选》(第三卷),人民出版社,2016年,第211-215页。

⑤ 《习近平总书记重要讲话文章选编》,中央文献出版社、党建读物出版社,2016年,第274-275页。

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,2016年,第214页。

⑦ 《习近平总书记重要讲话文章选编》,中央文献出版社、党建读物出版社,2016年,第325页。

在社会保障制度理念方面，中国共产党提出了就业是民生之本，促进社会公平正义，共享发展等系统的社会保障制度发展理念；在社会保障制度发展道路方面，中国共产党强调社会保障制度的中国特色，社会保障制度的城乡统筹发展，社会保障制度的可持续发展。中国共产党对社会保障制度重大理论问题的认识过程，即是中国共产党对中国特色社会保障制度本质属性的认识过程，也是中国共产党对符合中国国情的社会保障理论的探索过程。中国共产党对社会保障制度重大理论的认识，构成中国特色社会主义理论的重要组成部分，也是中国共产党对马克思主义社会保障理论体系的重要贡献。

## The Development of the Communist Party of China's Major Theoretical Understanding of the Social Security System since the Reform and Opening-up

Ding Jianding

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

**Abstract:** Since the reform and opening-up, the CPC has gradually developed and deepened its understanding of the major theory of the social security system. The social security system has gradually transformed from taking a serving position to facilitate the reform of state-owned enterprise to a basic system for safeguarding people's lives and regulating social distribution. It is proposed that the goal of the social security system is to guarantee and improve people's livelihoods, contribute to a well-off society in an all-round way and satisfy the people's needs for a better life. Regarding enshrined ideas of social security systems, it is proposed employment has a vital bearing on people's wellbeing, while social equity, justice and shared development should be promoted. In terms of developmental pathways, Chinese characteristics, integrated urban and rural development and sustainable development are highlighted. The CPC's understanding of the major theoretical issues of social security systems constitutes an important part of the system of theories of socialism with Chinese characteristics and an important contribution to the Marxist theory of social security.

**Key words:** social security; theory; function; goal; idea; pathway

(责任编辑：杨建敏)