

本刊特稿

编者按 社会保障是我国国家治理的重要组成部分,也是提升人民生活质量和发展能力的重要制度。“十三五”期间,我国社会保障体系在习近平新时代中国特色社会主义思想指引下取得重大进展。部分项目已经提前完成规划目标,在兜底保障扶贫、管理体制机制改革、城乡统筹发展、社保基金全国统筹等诸多方面取得突破性进展,为实现全面建成小康社会,建设更加完善的民生保障制度,开启下一个周期的五年规划奠定了基础。本刊特约中国社会科学院王延中研究员领衔的“社会保障绿皮书”研发团队,对“十三五”期间我国社会保障体系建设的成效与经验进行归纳整理,以飨读者。

## “十三五”时期的中国社会保障建设成效与基本经验

王延中<sup>1</sup> 龙玉其<sup>2</sup> 宁亚芳<sup>1</sup>

(1.中国社会科学院民族学与人类学研究所,北京100081;2.首都师范大学管理学院,北京100048)

摘要 在中国共产党的领导下,“十三五”时期,我国诸多社会保障既定发展目标已经实现,部分任务也提前完成。文章梳理了“十三五”时期我国社会保障的发展成效,主要表现在七个方面:一是兜底扶贫成效显著;二是制度框架不断完善与整合;三是保障人数持续增加;四是保障维度实现个体生命周期全覆盖;五是待遇水平不断提高;六是管理体制治理现代化水平有效提升;七是国家财政在社会保障制度中的主体责任进一步加强。文章还总结了“十三五”时期我国社会保障建设的五条基本经验,为我国2020年决胜全面建成小康社会和推进“十四五”时期社会保障建设提供了启示,也为我国迈入“第二个百年目标”新征程奠定了坚实的基础。

关键词 “十三五”时期;社会保障;主要成效;基本经验;国家治理

中图分类号 D632.1 文献标识码 A 文章编号 1002-3291(2020)02-0001-10

DOI:10.16197/j.cnki.lnupse.2020.02.001

### 一、“十三五”时期我国社会保障制度的发展成效

中共十八大以来,以习近平同志为核心的党中央高度重视民生建设。根据党的十八大报告关于全面建成小康社会覆盖城乡居民的社会保障体系的要求,《人力资源和社会保障事业发展“十三五”规划》明确提出了“建立更加公平更可持续的社会保障制度”的目标,并从基本实现法定人员全覆盖、完善社会保障制度体系、建立待遇合理调整机制、确保基金安全可持续运行等四个方面做出了规划。党的十九大报告指出,“我国覆盖城乡居民的社会保障体系基本建立”,并提出“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。”<sup>[1]</sup>依据新时代解决我国社会主要矛盾的要求,党的十九届四中全会提出“坚持和完善统筹城乡的民生保障制度,满足人民日益增长的美好生活需要。必须健全幼有所育、学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居、弱有所扶等方面国家基本公共服务制度体系,尽力而为,量力而行,注重加强普惠性、基础性、兜底性民生建设,保障群众基

收稿日期 2020-01-31

作者简介:王延中,男,山东东平人,中国社会科学院民族学与人类学研究所所长、国家治理研究智库副理事长、研究员。研究方向:社会保障理论与实践、民族发展问题。

龙玉其,男,湖南邵阳人,首都师范大学管理学院副教授、社会保障学科带头人。研究方向:社会保障理论与政策。

宁亚芳,男,湖南株洲人,中国社会科学院民族学与人类学研究所副研究员。研究方向:社会政策与反贫困。

本生活。”〔2〕“十三五”时期以来,党中央在以人民为中心思想的指导下,不断加大了我国社会保障制度的建设力度,人民群众向往美好生活的社会保障基础也越发坚实。总体而言,“十三五”时期我国社会保障制度的发展成效表现在以下七个方面。

### (一)社会保障兜底扶贫成效显著

自2015年全国范围内实施精准扶贫以来,“社会保障兜底一批”也成为全国各地实施“N个一批”精准扶贫措施的重要组成部分,并直接关系到建档立卡贫困户“两不愁、三保障”目标的实现。

一方面是以最低生活保障制度为核心的社会救助覆盖面不断扩大,为农村建档立卡贫困户提供了强有力的兜底保障。农村低保保障、特困人员供养、困难残疾人生活补贴等均实现“应保尽保”。2019年,1796万建档立卡贫困人口纳入农村低保或特困人员救助供养,稳定实现建档立卡贫困人口“两不愁”目标。全国供养特困人员471.6万人,救助生活无着的流浪乞讨人员86.1万人次。全国4.1万个社会组织开展了6.2万个扶贫项目,投入资金超过600亿元。困难残疾人生活补贴、重度残疾人护理补贴分别惠及1031.3万、1322.2万残疾人〔3〕。

另一方面,通过社会救助帮扶建档立卡贫困户参加养老和医疗保险、大病保险等,也是社会保障参与兜底反贫困的重要措施。2017年8月,人社部会同财政部、国务院扶贫办印发了《关于切实做好社会保险扶贫工作的意见》。截至2018年底,全国31个省(区、市)和新疆生产建设兵团都出台了社会保险扶贫政策文件。同时,全国有2195万60岁以上贫困老人享受城乡居保待遇,为2741万贫困人员代缴城乡居民养老保险费,4900多万贫困人员直接受益〔4〕。

在医疗救助和残疾人救助方面,救助对象的人数均有显著增加。尤其是医疗救助的力度不断加大,2017-2019年,直接医疗救助人次分别同比增长了30.5%、52.4%和15.3%。医疗救助资助参加基本医疗保险的人数从2016年的5560.4万人增至2019年的7782万人,增幅为40%(详见表1)。总体而言,社会保障有效地适应了我国经济新常态下就业形势的转变,积极配合了精准扶贫战略的持续实施,在兜底保障方面发挥了重大作用。国务院扶贫办最新发布,2019年各地区各部门精准施策,扎实推进,“两不愁、三保障”突出问题基本解决〔5〕。

表1 “十三五”时期社会救助主要项目救助覆盖情况及与相关年份比较 单位:万人、万人次

年份	农村居民最低生活保障人数	农村特困人员供养人数	有困难残疾人生活补贴人数	重度残疾人护理补贴人数	医疗救助资助参加基本医疗保险人数	直接医疗救助人次
2013年	5388.0	537.3	-	-	6358.8	2126.4
2014年	5207.0	529.1	-	-	6723.7	2395.3
2015年	4903.6	516.7	-	-	6634.7	2889.1
2016年	4586.5	497	521.3	500.1	5560.4	2696.1
2017年	4045.2	466.8	1019.2	1053.7	5621	3517.1
2018年	3519.1	455.0	1005.8	1193	7673.9	5361
2019年	3456.1	439.3	-	-	7782	6180

数据来源:依据《国家统计年鉴2019》、《民政事业发展统计公报》(2013-2018)、民政部官网《2019年4季度民政统计数据》、国家医疗保障局《2018年全国基本医疗保险事业发展统计公报》、《2019年医疗保障事业发展统计快报》整理计算得到。

### (二)社会保障制度框架不断完善与整合

党的十八大以来,我国社会保障制度的重要发展特征就体现于对已有制度的完善与整合,通过优化社会保障制度框架,为我国现代社会保障体系走向健全和可持续发展奠定了基础。按照党的十八大报告的要求,我国在社会保障制度框架完善和整合方面采取了一系列措施。

在养老保险方面,2014年《国务院关于建立统一的城乡居民基本养老保险制度的意见》的出台,为“十三五”时期全国各地推进城乡居民公平享有相同的基本养老保险制度奠定了基础,两项制度的整合也

顺利完成。除此之外,在2015年出台的《国务院关于机关事业单位工作人员养老保险制度改革的决定》的基础上,实现了机关事业单位和企业养老保险的制度并轨,缩小了机关事业单位和企业职工养老保险制度结构和养老金待遇方面的差距。2017年,国务院发布《关于加快发展商业养老保险的若干意见》,鼓励发展第三支柱养老保险,加快了构建多层次养老保险体系的进程。2017年出台的《划转部分国有资本充实社保基金实施方案》,为解决企业职工基本养老保险基金的阶段性缺口和基本养老金的可持续运行提供了有力支撑。2018年《国务院关于建立企业职工基本养老保险基金中央调剂制度的通知》出台,为企业职工基本养老保险基金走向全国统筹提供了坚实的基础。2019年,国务院发布《关于印发降低社会保险费率综合方案的通知》,主导推进企业社会保险缴费负担的实质性下降,适应了经济新常态的发展趋势。

在医疗保险方面,《国务院关于整合城乡居民基本医疗保险制度的意见》于2016年发布,提出了“六个统一”,即统一覆盖范围、统一筹资政策、统一保障待遇、统一医保目录、统一定点管理、统一基金管理<sup>[6]</sup>。2017年,国家启动生育保险并入医疗保险的试点。2019年《国务院办公厅关于全面推进生育保险和职工基本医疗保险合并实施的意见》发布,推进两项保险合并实施,实现参保同步登记、基金合并运行、征缴管理一致、监督管理统一、经办服务一体化<sup>[7]</sup>。2017年,国务院发布《关于进一步深化基本医疗保险支付方式改革的指导意见》,医保在深化医药卫生体制改革中的基础性作用进一步增强。

在社会救助方面,一方面,伴随精准扶贫的深入推进,全国各地出台了落实社会救助与扶贫开发政策衔接的实施方案。另一方面,为了充分发挥社会保障兜底脱贫的作用,各地完善了专项救助的实施办法,在巩固脱贫和缓解返贫等方面形成了基础性兜底保障。在养老服务方面,《关于开展长期护理保险制度试点的指导意见》于2017年出台。15个城市开始长期护理保险制度的试点工作。近两年,部分城市也扩大了试点地区的范围,加大了制度内容创新的力度。

总体而言,“十三五”时期,我国养老、医疗等各项社会保险制度不断整合优化,社会救助制度也随着国家反贫困战略的实施而进行了动态调整,以养老服务为主要内容的社会服务建设水平不断提高。2018年《社会保险法》完成修订并施行,加速推动了社会保障体系在制度建设与定型上取得了关键性的成就。

### (三) 社会保障制度覆盖人数持续增加

党的十八大报告提出,“全覆盖”是社会保障体系建设的基本原则之一。这一原则实现了从社会保障制度建制初期的“广覆盖”转变为“全覆盖”。社会保障体系也逐步朝着“人人公平享有社会保障”的目标迈进。值得注意的是,“十三五”期间,我国基本养老保险年末累计参保人数(涵盖城镇职工和城乡居民)从2016年的88776.8万人增至2019年的96748.5万人;基本医疗保险年末累计参保人数(涵盖城镇职工和城乡居民)从2016年的74391.6万人增至2019年前三季度的135436.0万人。从各主要险种在“十三五”期间参保人数的增幅来看,基本医疗保险的增幅最大,为82%;基本养老保险参保人数的总体增幅为8.9%,其中城镇职工基本养老保险增幅为14.6%,城乡居民基本养老保险的增幅为4.7%。失业保险、工伤保险、生育保险的增幅分别为13.6%、16.4%和16.2%(详见表2)。

表2 “十三五”时期我国社会保险各主要险种年末参保人数及与历史年份比较

单位:万人

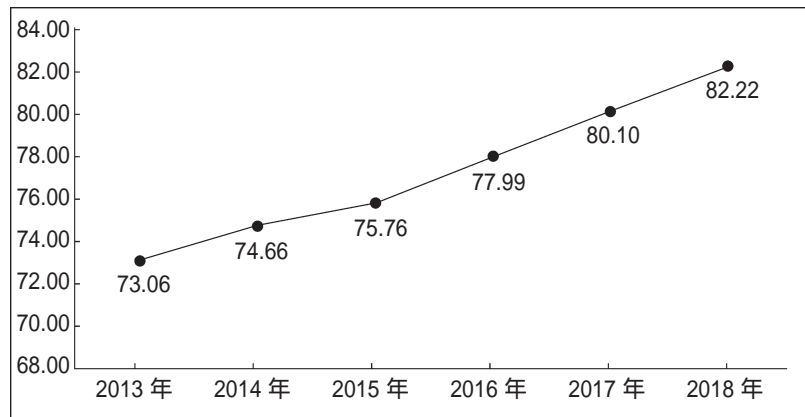
年份	基本养老保险累计	城镇职工基本养老保险	城乡居民基本养老保险	失业保险	基本医疗保险累计	工伤保险	生育保险
1998年	11203.1	11203.1	-	7927.9	1877.6	3781.3	2776.7
2008年	21891.1	21891.1	-	12399.8	31821.6	13787.2	9254.1
2012年	78796.3	30426.8	48369.5	15224.7	53641.3	19010.1	15428.7
2016年	88776.8	37929.7	50847.1	18088.8	74391.6	21889.3	18451.0
2017年	91548.3	40293.3	51255.0	18784.2	117681.4	22723.7	19300.2
2018年	94293.3	41901.6	52391.7	19643.5	134458.6	23874.4	20434.1
2019年	96748.5	43482.5	53266.0	20542.7	135436.0	25474.4	21432.0

数据来源:《国家统计局年鉴2019》《2019年人力资源和社会保障统计快报》《2019年医疗保障事业发展统计快报》。



以养老保险的覆盖率为例,以16周岁以上人口作为应保对象统计发现,我国基本养老保险参保人数占16周岁以上人口比重从2013年的72.06%增至2018年的82.22%。基本养老保险的覆盖范围稳步持续拓宽(详见图1)。随着《社会保险法》的稳步实施和人民群众参保意识的增强,我国基本养老保险的覆盖对象从机关事业单位和企业正式就业人员逐步扩大到城乡居民和新业态下的灵活就业人员。越来越多的自雇人员和自媒体从业人员加入了基本养老保险制度。而在医疗保险方面,2019年全国基本医疗保险参保率稳定在95%以上,基本实现人员全覆盖[8]。

党的十九大报告提出,要“完善社会救助、社会福利、慈善事业、优抚安置等制度,健全农村留守儿童和妇女、老年人关爱服务体系。发展残疾人事业,加强残疾康复服务。”[9]在社会福利方面,重点加强了老年人和儿童的社会福利供给,帮扶贫困老年人和孤残儿童等享有基本生活保障。以老年人福利为例,我国享受高龄补贴、护理补贴和养老服务补贴的老年人数量持续增加



数据来源:依据《2018年国民经济和社会发展统计公报》和《中国统计年鉴(2019)》计算得到。

图1 基本养老保险参保人数占16周岁以上人口比重(%)

在儿童福利方面,截至

2019年第四季度,全国共有儿童福利和救助保护服务机构663个,床位9.7万张,收留孤儿24.2万人。福利彩票销售额达1912.4亿元,为社会福利事业的发展提供了有力的资金保障[10]。

表3 “十三五”时期老年人福利发展状况

单位:万人

年份	享受高龄补贴的老年人	享受护理补贴的老年人	享受养老服务补贴的老年人
2015年	2155.1	26.5	257.9
2016年	2355.4	40.5	282.9
2017年	2682.2	61.3	354.4
2018年	2972.3	74.8	521.7

数据来源:依据《民政事业发展统计公报》(2015-2018)整理计算得到。

总体而言,“十三五”时期的社会保障体系紧紧围绕“全覆盖”的原则,不断拓宽社会保险、社会救助和社会福利等各项的保障对象,参保人数和救助帮扶人数也稳步增加。

#### (四) 社会保障的保障维度实现个体生命周期全覆盖

伴随市场经济体制改革和社会转型的推进,我国社会保障制度的保障维度经历了一个逐步延展的过程,从早期定位于保障正式就业职工及家庭成员的养老、医疗、工伤、生育和失业等需要,逐步延展为保障社会个体在出生前、学龄前、学龄期、就业期、退休期以及临终关怀等全生命周期。而且,在社会保障的保障维度实现个体生命周期全覆盖的过程中,社会保障的内容也变得更加多样,从初期侧重于低水平的经济保障扩展到兼顾精神保障与服务保障。一个经历完整生命周期的公民可以在每一个生命阶段获得内容多样和层次多样的社会保障待遇。随着个体生命周期全覆盖的实现,我国的社会保障制度也从被动型救助式社会保障逐步转型到了积极促进就业型社会保障,促进人健康发展和积极就业的价值导向也越来越明确。早在党的十七大报告就提出,要实现覆盖城乡居民的社会保障体系基本建立,人人享有基本生活保障,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。党的十八大期间,社会保障建设

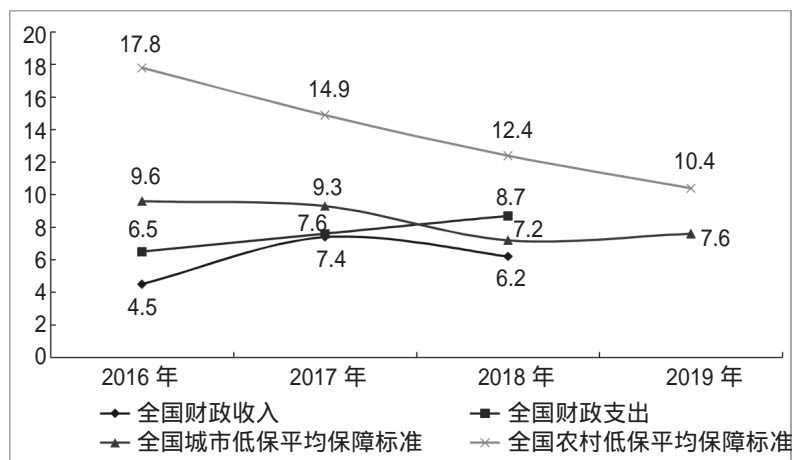
围绕上述“五有”维度进行了一系列制度优化和增加财政转移支付。党的十九大报告进一步提出,我国覆盖城乡居民的社会保障体系基本建立,并且提出要坚持在发展中保障和改善民生,在幼有所育、学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居、弱有所扶上不断取得新进展。社会保障的维度延展为“七有”。党的十九届四中全会则提出,“坚持和完善统筹城乡的民生保障制度,满足人民日益增长的美好生活需要。必须健全幼有所育、学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居、弱有所扶等方面国家基本公共服务制度体系。”〔11〕可以看出,在实现“第一个一百年”奋斗目标的进程中,新时代社会保障的保障维度有了新的延展。社会保障维度的发展表明,新时代社会保障制度在功能定位上,实现了从生存型、剩余型的被动型保障向发展型、制度型的主动型保障的转型。在注重以社会保险为支撑的经济保障的同时,开始注重加强社会福利与公共服务建设,从基本生活保障走向美好生活保障,不断提升国民的生活质量和幸福感。住房保障制度的完善将提升劳动者和居民的安定感,教育、健康、就业福利与服务的提供有助于提升劳动者的人力资本水平,提升劳动者的发展能力与竞争力。

### (五)社会保障待遇水平不断提高

社会保障待遇水平的合理性不仅直接关系到参保者和受助者的生活保障程度,同时也关系到财政支持的可持续性和财政责任划分。随着我国社会保障制度的框架和保障维度持续拓展,我国公民所能享有的社会保障待遇内容不断多样化,待遇水平稳步提升。在养老金方面,自2016年以来,国家统一安排,同步调整企业和机关事业单位退休人员养老金水平。通过统一采取定额调整、挂钩调整与适当倾斜相结合的调整办法,增强了提高退休人员养老金的激励性和公平性。2016年至2019年,养老金总体上调水平依次为上一年的6.5%、5.5%、5%、5%,企业退休人员的养老金更是实现了“十五连涨”。每年养老金的增长均惠及1亿名以上的老年人。在城乡居民基本养老保险待遇方面,2018年,全国城乡居民人均养老金标准为125元左右。截至2019年10月,全国22个省份及新疆生产建设兵团出台了城乡居民养老保险待遇确定和基础养老金标准正常调整机制的政策性文件,10个省份提高了基础养老金水平〔12〕。

在社会救助方面,全国农村最低生活保障平均标准由2016年的3744元/人·年增至2019年第四季度的5335.5元/人·年,全国城市最低生活保障标准由2016年的5935.2元/人·年增至2019年第四季度的7488元/人·年。城乡最低生活保障标准逐年提高且增幅高于同期财政收入增幅。其中,农村最低生活保障标准的年度增幅远高于同期的全国财政收支增幅(详见图2)。在医疗救助方面,2019年,全国医疗救助基金支出425亿元,资助参加基本医疗保险人员7782万人,医保扶贫综合保障政策惠及贫困人口2亿人次,帮助418万因病致贫人口精准脱贫〔13〕。

在医疗保险方面,基本医疗保险药品报销目录范围逐步扩大,居民医保门诊统筹覆盖全国90%以上的地区〔14〕。2018年,职工医保二级及以下医疗机构政策范围内住院费用基金支付率达到84.0%,二级以上医疗机构基金支付比例与往年基本持平;居民医保政策范围内住院费用基金支付65.6%,实际住院费用基金支付56.1%,按医疗机构等级分,



数据来源:根据民政部官网“2019年4季度民政统计数据”和国家统计局官网的财政收支数据整理得到。

图2 城乡低保平均保障标准增长速度与全国财政收支增长速度比较(单位:%)

居民医保政策范围内住院费用基金支付比例分别为:三级 59.3%、二级 69.1%、一级及以下 76.2%<sup>[15]</sup>。

待遇的稳步提升也得益于社会保障基金的稳步增长。这既意味着社会保险缴费收入持续增加,也体现于社会保险基金的支出的同步持续增加。“十三五”期间,我国五项社会保险基金收入由 2016 年的 53563 亿元增至 2019 年的 82368 亿元(详见图 3)。在基金结余方面,截至 2019 年第三季度,我国三项社会保险基金累计结余 6.72 万亿元。在基金的投资方面,截至 2019 年 9 月底,18 个省(区、市)政府与社保基金签署基本养老保险基金委托投资合同,合同总金额 9660 亿元,其中 7992 亿元资金已经开始投资<sup>[16]</sup>。

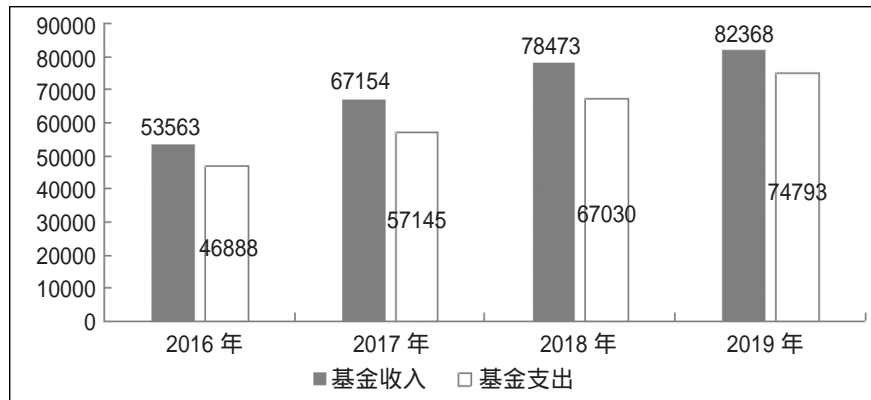
#### (六) 社会保障管理体制治理现代化水平有效提升

党的十八届三中全会提出,“全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度,推进国家治理体系和治理能力现代化。”围绕全面深化改革的总目标,我国于 2018 年推行了国家机构改革。这次机构制度改革对提升社会保障管理体制的治理现代化水平发挥了极大的促进作用。

按照机构改革思路,我国专门成立国家医疗保障局,整合管理医疗保障业务,将生育保险、医疗保险、医疗救助、医疗卫生体制改革等相关职能整合到国家医疗保障局;人力资源和社会保障部主要负责养老保险、失业保险、工伤保险等其他社会保险管理;民政部主要负责基本民生保障与基本社会服务管理。此外,还成立了退役军人管理部、应急管理部、国家移民局也分担部分社会保障管理职能。社会保障管理体制的改革,进一步提升了社会保障的治理能力,为社会保障的科学、可持续发展提供了体制保障。在筹资管理方面,理顺了社会保险费征收体制,自 2019 年 1 月 1 日起,基本养老保险费、基本医疗保险费、失业保险费等各项社会保险费由税务部门统一征收。在统筹层次方面,我国城镇职工基本养老保险已于 2018 年开始实行中央调剂金制度,并且城镇职工基本养老保险全国统筹也有望于 2020 年全面实现。医疗保险、失业保险和工伤保险等也在朝着省级统筹逐步迈进。统筹层次的提高,使社会保险的互助共济性功能更加凸显。在经办服务方面,党的十九大报告提出,要建立全国统一的社会保险公共服务平台,社会保障“一卡通”也正是这一全国平台的重要组成部分。目前,社会保障卡持卡人数已超过 13 亿人,覆盖全国 93% 以上人口,该卡拥有 100 多项应用,可以广泛应用于就业创业、社会保障以及其他多项民生服务领域<sup>[17]</sup>。提前一年多完成了“十三五”的目标。各地社会保障经办管理服务的信息化、网络化水平不断提高,经办业务的流程更加规范和统一,极大地提高了基层经办机构的工作效率和人民群众获取社会保障服务的便利性,也适应了我国人口大规模跨区域流动的态势。

#### (七) 国家财政在社会保障制度中的主体责任进一步加强

从传统的国家单位包办模式走向责任共担的社会化保障模式,是中国特色现代社会保障的重要特征,也是现代社会保障改革的重要成就。按国家治理体系和治理能力现代化的要求,社会保障制度的责任分担机制优化也更加注重形成多主体责任共担格局。然而,作为民生事业的重要组成部分,我国对于社会保障的财政支持力度一直不断加大,国家作为重要的责任主体,通过财政资金的精准扶持,促进了社会保障制度发挥正向的收入分配效应,使得更多的参保者,尤其是贫困家庭和人口在社会保障制度中,得到有效的保障。“十三五”时期,国家财政社会保障、就业和医疗卫生支出总额从 2016 年的 34750.3 亿元增至

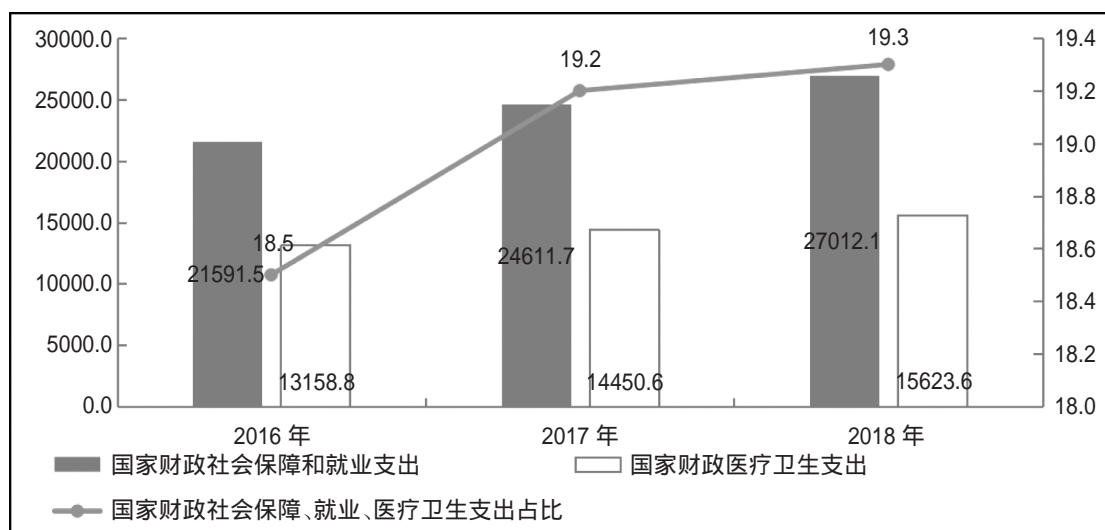


数据来源:依据《人力资源和社会保障事业发展统计公报》和《全国基本医疗保险事业发展统计公报》整理得到。

图3 “十三五”时期五项社会保险基金收支(单位:亿元)



2018年的42635.64亿元,占同期国家财政支出的比重由18.5%增至19.3%(见图4)。



资料来源:依据国家统计局网站数据(<http://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=C01>)整理得到。

图4 “十三五”时期国家财政社会保障、就业、医疗卫生支出情况(单位:亿元、%)

在财政责任共担方面,基于财权与事权的划分,中央和地方分别承担着不同程度的社会保障财政支出责任,比如对于部分居民参加社会保险的补贴,由中央和地方共同承担。同时,通过设立中央调剂金制度,实现社会保障财政责任的合理划分。

总体而言,“十三五”时期,我国社会保障事业在优化制度体系、兜底扶贫攻坚、夯实社会政策托底框架等方面,取得了诸多成就和进展,很多措施都按照“十三五”规划完成实施,多项指标更是超前完成。社会保障事业的发展构成了我国国家治理体系和治理能力现代化的重要组成部分。

## 二、“十三五”时期我国社会保障建设的基本经验

新中国成立以来,我们在经济极端落后和“一穷二白”的基础上开始社会主义现代化建设,依靠全国人民的艰苦奋斗和计划经济体制,我们建立了适应工业化需要的、以城镇职工保障为重点的单位就业保障制度。改革开放之后,通过破除不适合生产力发展的体制机制障碍,不仅保持了长达几十年的经济高速增长,而且逐步建立起与社会主义市场经济体制相适应的覆盖广大劳动者和城乡居民的现代社会保障体系,为实现经济腾飞与社会稳定“两大奇迹”做出了巨大贡献。

中国经济的高速增长为社会保障的发展提供了坚实的物质基础。反过来,我国基本公共服务体系和社会保障制度的不断发展,又为经济增长提供了内在需求和动力。这是符合现代化一般规律的发展道路,又具有鲜明的中国特色和时代特点,促使内生式发展的中国社会保障制度在国际上独树一帜,逐步发展成为国际社会保障的一个新类型——包容性发展的典型,社会保障的中国模式呼之欲出。

### (一)坚持社会保障“保基本”的定位不动摇,坚持尽力而为与量力而行的建设思路

中国社会保障制度是在经济发展水平很低、经济增速很高、经济体制和经济社会结构迅速变革中进行改革和建设的。以经济建设为中心是中国改革开放的指导思想,只有经济快速增长才能快速摆脱贫困。社会保障建设早期定位是为经济建设服务,为国企改革和建立社会主义市场经济体制配套。这是中国社会保障制度改革发展的逻辑起点。在这个阶段,中国担心过快的社会保障支出造成巨大负担,拖累经济增长,从而确立了“保基本”的社保发展思路。进入新时代,我国经济实力明显增强,改善民生、增进人民福祉

的能力有所提高。尽管我国人均 GDP 已经突破 1 万美元的大关,但人口老龄化日益加剧、资源相对短缺的情况没有改变,依然是发展中国家的格局没有改变,处于社会主义初级阶段的基本国情也没有变。而且社会保障是直接同百姓见面、对账、兑现的民生,“决不能开空头支票,否则就会失信于民。”〔18〕“十三五”时期社会保障建设依然坚持“从保基本出发”,逐步健全救助、保险、福利三大社会保障体系的基本制度和基本保证,最终实现了制度全覆盖的目标。

### (二)坚持守底线原则,突出脱贫攻坚重点

摆脱贫困是中国现代化梦想的最直接、最现实、最坚实的目标,也是改革开放的动力来源。然而,创造财富与分配财富同样重要,没有财富创造,不可能具备使所有人都能够过上好日子物质基础,然而仅仅依靠市场机制发挥作用,导致收入分配差距扩大、社会矛盾尖锐、经济发展缺少国内市场足够支撑和发展空间的矛盾很难解决。社会保障作为调节收入分配、缓解收入差距和社会矛盾的现代国家治理机制,是现代化国家十分重视的经济社会政策。在社会保障各项制度与相关国家调控政策中,既包括实现底线公平的基本保障制度,也包括主要依靠参保者缴费的社会保险制度,还包括针对社会公众尤其是特定人群的社会福利制度。诚然,社会保障体系中的每个制度都很重要,都需要花大力气进行建设,尤其需要各个制度相互协调与有机衔接。但是,有一个“最后的保障网”却是实现“底线公平”必不可少的,那就是“扶贫攻坚与社会救助”。“十三五”时期,国家把社会保障制度建设的着眼点和关注点集中在精准扶贫、精准脱贫方面,到 2020 年实现摆脱绝对贫困、全面建成小康社会的目标。为此,中国不仅投入大量资金和项目,而且每年动员几百万机关干部和事业单位公职人员深入到贫困地区、贫困乡村第一线,带领贫困地区的百姓艰苦奋斗,积极建立内生式的脱贫机制,实现了每年脱贫 1000 多万人的“奇迹”。2020 年即将实现全部贫困村摘帽,贫困群众“两不愁、三保障”的目标,创造人类脱贫史上的“中国奇迹”。对于无劳动能力的绝对贫困人口,通过社会保障“兜底”方式,实现基本保障,最终实现全面建成小康社会的目标。

### (三)坚持以人民为中心,实现社会保障的城乡统筹、协调发展、整体推进

中国社会保障的发展与中国社会制度性质密不可分,也是一定时期内国家政治、经济、社会政策的重要体现。不论是计划经济时期,或是改革开放以来,还是党的十八大之后进入中国特色社会主义新时代,中国社会保障制度都体现出高度的人民性,这也是最大的中国特色。坚持以人民为中心,成为新时期坚持和发展中国特色社会主义的根本立场。

围绕为人民谋利益和让最广大人民群众过上好日子目标,“十三五”时期的社会保障制度建设按照“兜底线、织密网、建机制”的要求,进行了一系列的重大改革,最突出的特点就是“全民覆盖”和“城乡统筹”。例如,包括统筹城乡社会救助制度,大力推进社会保险制度“全民参保计划”,完善统一的城乡居民基本养老保险制度、基本医疗和大病保险制度,发展多层次的社会保障体系,等等。坚持控制炒房,加快建立多主体供给、多渠道保障、租购并举的住房制度,把幼有所育、学有所教、劳有所得、困有所助、病有所医、老有所养、住有所居的保障理念落到实处。“十三五”期间,虽然我国新建立的社会保障项目并不多,但却是落实社会保障“七有”举措力度最大、效果最明显的时期。

### (四)坚持建设发展型保障,不断强化兜底型社会保障的收入再分配功能

与被动的、消极的社会保障政策不同,中国始终坚持积极的反贫困道路,坚持重视教育、公共卫生、基本公共服务均等化,形成了以兜底保障为依托,注重建设发展型社会保障的总体思路。不论是开展扶贫攻坚还是积极就业政策,特别是“十三五”时期的精准扶贫、精准脱贫政策,目的都是通过政府引导、社会扶持,让贫困人口提高发展能力,靠自己的双手和智慧摆脱贫困。在发展基础型保障的同时,我国还越来越重视教育、医疗卫生、就业等发展型保障,促进劳动者素质技能与人力资本的提升,进而提升劳动者的发展能力与竞争力。

由于重视扩大社会保障制度的覆盖面,城乡居民、社会弱势群体在不断“扩面”的过程中被纳入社会



保障体系,使中国在“十三五”期间构筑了世界上覆盖范围最大的,涵盖社会保障网、医疗保障网、教育保障网在内的公共保障服务网络体系,使政府主导作用与市场激励约束、社会公众参与有效配合,社会保障收入再分配的功能不断增强。

#### (五)坚持中国制度优势,理性推进社会保障制度改革与建设

中国共产党的集中统一领导与社会主义制度集中力量办大事的制度,是中国最大的优势。中国的发展离不开世界,中国的现代化探索也是充分借鉴吸收国际经验的。但是,与简单照抄照搬任何其他国家的模式不同,中国借鉴国际经验从来只是作为参考而不是作为模板的。历史经验与现实国情一再证明,只有坚持实事求是、一切从实际出发的思想路线和改革发展路径,才是中国唯一正确的道路。

“十三五”期间,中国按照特色社会主义制度自我发展完善的总体要求,围绕推进国家治理体系与治理能力现代化的明确目标,大力推进社会保障领域的体制机制改革,做成了过去几十年想做却无法做到的大事。比如,建立职能统一的“国家医疗保障局”,实施社会保险税费征管模式的逐步统一,建立更加符合国情的军人军属保障制度等。每一项改革都牵一发而动全身,影响面很大。但在中央集中统一领导下,不仅改革力度大、效率高,而且保持了大局稳定、人心平顺。中国社会保障建设的推进和基本公共服务水平的提升,绝不单纯是经济社会自然发展演进的结果,也不是简单照搬国外社会保障发展经验和外国模式的产物,而是通过试点先行,不断总结提升,进而在理论指导下自觉推进渐进式改革的结果。没有勇往直前的改革决心和咬定青山不放松的改革毅力,中国的社会保障不可能取得今天的成就,也不可能探索出包容性、发展型、多支柱、多层次的综合保障的中国道路。

伴随脱贫攻坚战与全面建成小康社会交汇期发展目标的即将实现,社会主要矛盾已经转化为人民群众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,人民群众对社会保障和基本公共服务均等化的愿望和需求更高,中国社会保障制度的未来发展,更要坚持自主创新、全面改革、整体发展,不断完善治理体系,提升治理能力,为推进中国特色社会主义现代化建设发挥更大的作用。

#### 参考文献

- [1][9]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[EB/OL]. 新华网,http://www.xinhuanet.com/politics/19cpcnc/2017-10/27/c\_1121867529.htm.
- [2][11]中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定[EB/OL]. 环球网,https://china.huanqiu.com/article/9CaKrnKnC4J.
- [3]以习近平新时代中国特色社会主义思想为指引 推进民政事业高质量发展 为打赢脱贫攻坚战全面建成小康社会贡献力量——全国民政工作会议在京召开[EB/OL]. 民政部网站,http://www.mca.gov.cn/article/xw/mzyw/201912/20191200022633.shtml.
- [4]坚决贯彻中央脱贫攻坚部署 全力推进社会保险扶贫工作[EB/OL]. 人力资源和社会保障部网站,http://www.mohrss.gov.cn/SYrlzyhshbzb/dongtaixinwen/buneyaowen/201904/t20190418\_315597.html.
- [5]国务院扶贫办:“两不愁三保障”突出问题基本解决[EB/OL]. 央广网,https://baijiahao.baidu.com/s?id=1653507519607155559&wfr=spider&for=pc.
- [6]国务院关于整合城乡居民基本医疗保险制度的意见[EB/OL]. 国务院网站,http://www.gov.cn/zhengce/content/2016-01/12/content\_10582.htm.
- [7]国务院办公厅关于全面推进生育保险和职工基本医疗保险合并实施的意见[EB/OL]. 国务院网站,http://www.gov.cn/zhengce/content/2019-03/25/content\_5376559.htm.
- [8][13]2019年医疗保障事业发展统计快报[EB/OL]. 国家医疗保障局网站,http://www.nhsa.gov.cn/art/2020/3/30/art\_7\_2930.html.
- [10]2019年4季度民政统计数据[EB/OL]. 民政部网站,http://www.mca.gov.cn/article/sj/tjbj/qgsj/2019/202002191755.html.
- [12]人社部:10省份提高城乡居民基础养老金水平[EB/OL]. 中国经济网,http://www.ce.cn/xwzx/gnsz/gdxw/201910/21t20191021\_33392975.shtml.

- [14]谭中和.我国职工医保筹资和待遇水平现状及对有关问题的思考[J].中国医疗保险,2017(6):9-14.
- [15]2018年全国基本医疗保障事业发展统计公报[EB/OL].国家医疗保障局网站,http://www.nhsa.gov.cn/art/2019/6/30art\_7\_1477.html.
- [16]创新高!三项社保基金累计结余6.7万亿[EB/OL].网易新闻,https://money.163.com/19/1023/07/ES5HRSQT00258152.html.
- [17]曹玲娟.我国社保卡持卡人数超十三亿[N].人民日报,2019-12-22(02).
- [18]中央宣传部.习近平新时代中国特色社会主义思想学习纲要[M].北京:学习出版社、人民出版社,2019.158.

## The Achievements and Basic Experiences of China's Social Security Construction in the Thirteenth Five-Year Plan Period

WANG Yanzhong<sup>1</sup>    LONG Yuqi<sup>2</sup>    NING Yafang<sup>1</sup>

*(1.Institute of Ethnology and Anthropology, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100081, China;*

*2.School of Management, Capital Normal University, Beijing 100048, China)*

**Abstract:** Under the leadership of the Communist Party of China, during the Thirteenth Five-Year Plan period, many development goals for social security have been achieved, and some tasks have been completed ahead of schedule. This article summarizes the development achievements of China's social security during the Thirteenth Five-Year Plan period in the following seven areas: First, the social security system has achieved remarkable results in poverty alleviation; Second, the social security system framework has been continuously improved and integrated; Third, the number of social security guarantees has continued to increase; the fourth is the full coverage of the social security under the individual life cycle dimension; the fifth is the continuous improvement of the level of social security benefits; the sixth is the effective improvement of the governance capacity of social security management system; the seventh is that the main responsibility of national finance in social security is further strengthened. This article also summarizes five basic experiences of China's social security construction in the same period. These experiences provide inspiration for China to achieve a comprehensive well-off society and improve the social security construction during the Fourteenth Five-Year period, laying a solid foundation for China to enter the new journey of the "second century goal".

**Key Words:** Thirteenth Five-Year Plan period; social security; main achievements; basic experiences; national governance

【责任编辑 裴鸿池 李楠楠】