



# 回顾与展望：中国社会保障体系演化的阶段性特征与社会政策发展

浙江大学公共管理学院教授 林 卡

**【摘要】**随着时代不断进步与社会基础的变化，中国社会保障体系不断发展，并呈现出阶段性特征。只有将这些阶段性特征置于政策实践和社会体制演化的互动关系中，才能得到科学的解释。研究这一互动关系，梳理这一发展进程的脉络，有助于分析社会政策与制度基础演化的相互联系，以便揭示不同时期的政策导向和分析各时期的改革发展任务。探索各种社会政策的理念及其政策发展路径，为把握社会保障在现代国家发展中所发挥的作用、阐释诸如“共同富裕”等政策实践问题提供帮助；揭示体系发展的内在逻辑，可以回应各阶段发展所要解决的问题，并为实现社会主义现代化这一目标寻找有效的政策路径。

**【关键词】**社会保障 社会政策 包容性 共同富裕 社会基础

**【中图分类号】**D632.2

**【文献标识码】**A

**【DOI】**10.16619/j.cnki.rmltxsqy.2021.20.004

## 导论

在中国共产党团结带领全国人民不断奋斗的百年历程中，发展社会保障体系、推进民生建设是中国社会建设的基本内容。这一发展历程既与国家工业化建设进程密切相关，也与社会保障体系本身的制度化建设过程分不开。在此进程中，中国经历了新民主主义革命、社会主义革命和建设，以及改革开放等不同历史时期。随着计划经济体系的形成和发展，以及向社会主义市场经济转型，社会保障体系也从无到有，从单纯的劳动保护政策逐渐演化成为惠及全民的、多维度、多层次的社会保障制度。

中国社会保障体系的发展在不同时期具有不同的社会经济条件和社会背景，呈现出发展的阶段性。解说其阶段性特点有利于揭示这一体系发展的内在逻辑。在现有研究中，人们尝试从不同视角来分析社会基础的变化对社会保障体系的发展所形成的影响。有的学者从制度变迁、农业社会的演化和工业社会的特点来展开讨论<sup>[1]</sup>；也有学者从政治权利结构的演化以及群众的革命实践进程来进行解说<sup>[2]</sup>；有的学者从社会结构的变化或历史发展进程的过程来加以说明<sup>[3][4]</sup>；还有学者从劳动力市场和公共财政的变化状况来解释社会保障体系的建设<sup>[5]</sup>。这些研究从不同的视角展示了中国社会保障体系的发展特点。

在探讨体系发展进程所具有的内在逻辑时，将制度基础的变迁与政策实践的发展相联系是一个值

---

林卡，浙江大学公共管理学院教授、博导，嘉兴学院中国共同富裕研究院客座研究员。研究方向为社会政策、社会保障、社会工作。主要著作有《社会质量：理论方法与国际比较》、《社会政策与社会建设：北欧经验》（合著）、《百年变迁与新时代：中国社会转型的阶级基础和社会环境》（论文）等。

得拓展的分析路径。沿着这一路径，我们可以考察工业化、城市化和现代化过程中形成的客观需求，有助于说明政策实践对于这一体系演化产生的影响。中华人民共和国成立70多年来，中国社会经历了从农业社会走向工业化改造，从计划经济走向改革开放，从发展社会主义市场经济到进入全球化时代的多重变迁。这些转变都深刻地影响着人们的家庭关系、社会关系、福利责任以及个人和国家关系，为中国社会保障体系的形成和发展提供了前提。

为反映各个发展阶段的特点，可以借助各种社会政策分析范式来进行分析，包括发展型社会政策、生产主义社会政策、再分配型社会政策以及包容性社会政策等<sup>[6][7]</sup>。这些概念工具可以较好地反映各个阶段社会政策发展的理念及特点。因此，在对于政策实践的讨论中，我们既要考察党和政府及社会组织所进行的社会政策实践，也要结合社会政策理念模式进行分析，以加深对于这些阶段政策理念与社会基础的理解。

本文将使用上述社会政策理念模式来讨论不同时期和阶段的社会保障体系发展的特点，评价不同阶段发展的成功之处及局限性。这些特点的形成一方面源于社会基础变化所导致的历史发展必然性，另一方面也与党和政府推进的社会主义改造及社会运动相关联。通过分析社会基础演化和政策发展导向的双向互动关系，我们力图揭示影响中国社会保障体系发展的各种因素之间的相互作用。这一分析涉及中国社会制度建设的进程，也反映党和政府的社会政策实践和战略定位。这两方面分析将展示这一历程既是客观历史过程，又是党和政府及全体人民共同努力、发挥社会革命和改革开放首创性所达成的积极成果。

## 社会保障体系建设与国家保障的社会政策模式

综观国际社会保障发展史，社会保障体系是

工业化时代的产物，通过国家设立的社会政策项目来确保劳动力的稳定供给，并降低由老龄疾病失业和工伤等风险给现代产业工人的基本生活带来的困境。<sup>[8]</sup>作为收入再分配手段，社会保障也有助于缓和阶级矛盾，维护社会稳定。<sup>[9]</sup>因此，在社会保障研究中，对工业化社会的结构功能分析和制度分析，以及基于阶级利益的阶级/阶层状况分析，是研究社会保障体系发展驱动力的基本方法，也是说明这一体系发展制度特点的基本途径。

中国社会保障体系建设始于1949年中华人民共和国成立之初。在此之前，孙中山领导的旧民主主义革命追求的社会改造目标是“耕者有其田”和实行“现代教育”等民生主义建设，但对劳动保险和社会保障等现代工业化社会的观念并未触及。虽然国民政府1946年也试图建立针对军、工、教的社会保险项目，但直到中华人民共和国成立之前，这些项目并未真正实施。在那个年代，中国处于半殖民地半封建社会中，小农经济如汪洋大海，工业化发展程度很低，工人阶级规模很小，其所面临的就业、疾病、失业等问题并未引起社会大众的广泛关注，社会保障思想难以流行。

由此，社会保障理念在中国的出现及其政策项目的形成，并非由“工业化的逻辑”所推动，也不是由劳资关系冲突造成的社会压力推进的。相反，它与共产国际的影响和中国共产党进行社会改造的理想密不可分。1930年，中央苏区就颁布了《中华苏维埃共和国劳动法》，制定了《关于失业工人运动的决议》。<sup>[10]</sup>1944年，冀鲁豫边区政府出台了《劳动保护暂行条例》，随后东北解放区也在1948年颁布了《哈尔滨特别市战时暂行劳动法大纲》。<sup>[11]</sup>这些社会保障思想的出现并不具备使之流行的阶级基础和经济基础，其体系发展的内在驱动力和客观要求不足；但这些与劳工保护和社会保障相关的社会立法，为后续中国社会保障体系的建设提供了早期思想和政策来源。<sup>[12]</sup>



中华人民共和国成立之后，中央人民政府于1951年颁布了《中华人民共和国劳动保险条例》，为建立当代中国社会保障体系奠定了基石。<sup>[13]</sup>随后，经过1953~1956年间的社会主义三大改造（对农业、手工业、资本主义工商业的社会主义改造），形成了以城市国营经济和农村集体经济为特征的社会主义经济体系。在这一体系中，国有企业和机关事业单位职工通过工作单位得到劳动保障项目的保护，而农村居民通过集体福利获得生活支持。国有企业作为国家的生产单位，对城市职工的生活和福利状况负有全面的责任，并基于这一国家责任形成计划经济与企业福利相结合的劳动保障模式。这一模式为中国工业化建设提供了制度基础，也确立了国家对于工人生活状况的保护责任。

在国际比较中，这一劳动保障体系与苏联东欧的计划经济体系相呼应。在苏东国家中，劳动保障制度为工业化提供了基本条件，并形成了国家保障的社会政策模式。在斯大林模式中，国家为国营企业和机关事业单位职工提供就业、收入保障、医疗服务、子女教育和住房等全面的生活保障，并且常常包含免费待遇。中国学习和采纳了这一模式并建立了计划经济制度，这为中国劳动保障体系的建立提供了经济基础。这一模式具有平均主义和普遍就业的特征，从而通过劳动保障项目和国有企业提供的企业福利待遇，为工业化发展提供了劳动力保护。

值得注意的是，与苏联东欧社会主义阵营中的许多国家不同，中国的国家保障体系主要覆盖城市居民。在“三级所有，队为基础”的农村集体经济形式下，农民处于家庭照顾和邻里互助的集体福利体系中<sup>[14]</sup>，国家公共财政对于农民的社会支持十分有限。这一结构性特征给后续的社会保障体系发展造成了深远影响。在许多苏联东欧国家的社会保障体系中，农村集体农庄也由国家组织，农民也享有退休金<sup>[15]</sup>；而在中国，国家为城市职工提供生活保障，而农民大多

生活在自给自足和集体保护的境况中，通过农村“五保”制度和农村合作医疗体系获得基本的福利救助。

这一体系的运作具有其内在缺陷。在斯大林模式下，计划经济体系以完成生产计划为原则，不追求经济效益<sup>[16]</sup>。在当时，国有企业经营讲产值不讲利润，讲计划不讲效率，讲不断革命的精神不讲物质利益。这一计划经济体制造成的“短缺经济”使人们的生活水平普遍低下，并且在计划经济基础上形成了城乡二元体制。<sup>[17]</sup>基于这一体制特征，绝对贫困现象在农村十分普遍。直到改革开放前夕，1978年农村贫困人口规模为7.7亿，农村居民贫困发生率为97.5%，<sup>[18]</sup>科学技术、教育、医疗及生产能力等方面的发展也处于普遍落后状态。1975年，第四届全国人民代表大会发布的《政府工作报告》重申了在第一届和第三届人大会议上提到的“四个现代化”目标，并提出在20世纪末实现这一目标的宏伟规划。然而，在当时的社会环境中，这一发展战略难以在实践中得以贯彻和执行。

## 改革开放与生产主义和发展主义社会政策

文化大革命结束后，中国社会步入了改革开放的新时期。1978年12月，中共中央召开十一届三中全会，明确了党的工作重点由“以阶级斗争为纲”和“无产阶级专政下继续革命”转移到社会主义现代化建设上来。在全国范围内展开的关于真理标准的大讨论进一步确定了“解放思想，实事求是”的思想路线和健全社会主义民主和法制建设的任务。1981年，党的十一届六中全会明确提出，中国社会当时的主要矛盾是人民日益增长的物质文化需要同落后的社会生产之间的矛盾，并且通过了具有历史影响力的《关于建国以来党的若干历史问题的决议》，为改革开放奠定了思想基础和理论基础。

在此思想基础上推进的社会变革是深刻

的。在农村推进的家庭联产承包责任制打破了“三级所有，队为基础”的集体经济体制，并在1982~1983年间终结了人民公社制度。农村改革允许农民自主经营、自负盈亏，极大地解放了生产力，激发了广大农民群众的生产积极性。脱贫致富的导向鼓励市场化的发展，农村乡镇企业的成长也为农村经济的繁荣和民众生活水平的提高作出了重要贡献。

从社会政策的视角进行分析，鼓励农村经济发展的各项政策具有很强的发展导向，与发展型社会政策的理念相契合。这一政策模式致力于改善发展条件和环境，促进社区改造和乡村发展，实现摆脱贫困的目标并推进农村经济的发展。乡镇企业的发展，打破了计划经济体制的束缚，发展了市场经济体系。作为结果，农村贫困人口从1978年末的7.7亿人（农村贫困发生率约97.5%）下降到2017年末的3046万人（农村贫困发生率为3.1%）。<sup>[19]</sup>而且，在从1978年到2018年这40年中，20世纪80年代的城乡收入比例的数值最为接近，反映出城乡收入差别得到了改善。

在城市，打破大锅饭和铁饭碗，破除平均主义，提高经济效益，成为城市体制改革的基本内容。1984年10月，党的十二届三中全会通过了《中共中央关于经济体制改革的决定》；1986年3月，国务院召开第一次全国城市经济体制改革工作会议，具体落实推进城市经济体制改革任务。1986年12月，国务院发布《关于深化企业改革增强企业活力的若干规定》，为城市改革提出了具体的改革方案。该《规定》允许小型国有企业试行租赁、承包经营，大中型国营企业要实行多种形式的经营责任制，并选择少数有条件的企业进行股份制试点。<sup>[20]</sup>

从劳动关系和社会保障的改革看，20世纪80年代的企业改革导致了三方面变化。一是恢复了文化大革命期间停止的奖金制度，以增强职工的劳动积极性。关注经济效益、强调工作伦理、倡导多劳多得以及颁发企业奖金，这些在改革开

放前的禁忌议题成为社会热议话题。二是劳动用工制度改革。1986年，国务院发布多项有关劳动合同制的法规，包括对劳动合同制工人实行退休养老制度，养老基金由企业和劳动合同制工人共同缴纳，并规定缴费额度和养老保险待遇。三是实施待业保险制度。1986年，国务院颁布了国营企业职工待业保险暂行规定，并于1999年发布了《失业保险条例》，为国有企业的劳动力流动和失业保险制度的形成提供了法律基础。

显然，在改革开放的早期阶段，发展生产、提升经济效率成为政策制定的关注点，而社会政策的制定也具有生产主义的导向，为经济改革的目标服务。在国际讨论中，生产主义社会政策的理念把GDP增长放在首位，力图通过推进经济增长为社会政策的发展奠定物质基础。<sup>[21]</sup>这一政策理念倡导经济发展优先、社会政策跟进的思路。在中国，这一以提升生产力为核心的政策理念有效推动了社会发展和进步。通过生产主义的政策倡导及实现人均收入800美元和“翻两番”的政策目标，成功地缓解了中国民众的贫困状况。这一发展并未导致严重的收入差距，因为在经济基础从计划经济体制向市场经济体制转型的过程中，新旧体制并存，而人们的收入差距尚小，原有的劳动保障制度仍在一定程度上发挥作用。此外，由于“滴漏效应”，社会各阶层群体都能够从GDP增长过程中受益。

## 从劳动保障到社会保障：再分配型的社会政策

根据国际经验，市场经济发展到一定程度就会带来收入差距增大等社会问题，反映为相对贫困加剧、基尼系数上升等现象。一般说来，市场经济体系发展不可避免地拉大了人们的收入差距，造成了利益群体的分化。由此，强化收入再分配体系，就成为市场经济体系发展到一定程度后出现的功能要求。协调不同收入阶层之间的利



益冲突即成为社会热点问题，且要求形成社会机制来进行社会再分配。

在中国，改革开放推进了城市经济的发展和机制的成长，动摇了劳动保障体系的基础。多种经济成分的成长，成为了推动城市经济发展的新的驱动力。一方面，新兴的经营管理阶层和私营业主阶层不断发展壮大，外资企业和中外合资企业数量及规模持续增长。这就要求将社会保障体系由以往仅覆盖国有企业职工群体扩大到各种所有制形式的企业职工都能够参保，从而推动社会保险制度的扩面及社会化运作。另一方面，处在体系内的国营企业本身也都经历了体制改革，催生了大量国营企业职工的下海或下岗现象。这些新的发展状况和问题使有关城市贫困问题的讨论得到强化，并对社会政策的发展造成深刻影响。服务于体制改革的需要，社会政策应当为处于转制中的国营企业职工提供基本生活保障和进行就业转型的帮助。

20世纪90年代中期以来，城市改革促成了“抓大放小”改革，即通过并购、合股和拍卖等方式将县级及以下国营企业进行市场化，以便提升经济效率。这一改革在20世纪90年代后期进入攻坚阶段，开始对大中型国营企业进行转制改革，导致城市工人下岗潮的出现。根据劳动部门公布的资料，下岗职工人数在1995年累计达564万人，但到了1997年累计达1152万人，1999年下岗职工累计达到2278万人。<sup>[22]</sup>由此，社会保障项目的运作就成为服务于体制改革的重要手段。为此，我国在1999年发展了包括下岗津贴、失业保险和最低生活保障的三条社会保障线<sup>[23]</sup>，有效地强化了社会再分配机制的功效，对实现企业改制和社会稳定起到了关键作用。这一转型到2003年基本完成（各省实施年份略有先后），自2003年起，下岗津贴与失业保险制度并轨，标志着严重的下岗失业问题已经得到缓解。

值得一提的是，在这些社会政策中出现了一个全新的社会保障项目，即城市最低生活保障项

目。该项目与以往的社会保险和社会救助项目均有所不同，蕴含了对于普遍的公民权利的保护。该项目于1993年开始在上海施行，1996年在全国范围内铺开，1999年9月，国务院发布《城市居民生活最低保障条例》，至此城市居民最低生活保障制度成为全国性的正式制度。2004年起，最低生活保障项目开始在农村推行，随后逐渐流行，至2006年时，全国已有1800多个县设立该项目。在近年来的政策实践中，许多地区（如浙江省）逐渐形成低保津贴给付标准城乡统一。这些发展为中国的社会保障体系的形成奠定了新的基础，强化了体系的再分配效益，也为以劳动保障为基础的中国劳动保障体系向覆盖全民的以公民权为基础的新体系发展开辟了道路（这一意义在其后的发展中越来越显著）。

在农村，曾经为广大农民脱贫致富作出巨大贡献的乡镇企业，随着经济结构的变化和产业转型升级，在20世纪90年代出现了分化。一些经营效率低下的劳动密集型初加工企业走向破产，也有一些经营效益好的乡镇企业通过转制走向民营化、股份化，不再属于集体经济的范畴。这对于农村集体福利体系的运作形成了巨大挑战，集体福利体系的运作出现了资源匮乏的局面。在2006~2009三年中，中央政府在农村大力推行三大社会保障项目（新型社会养老项目、新型农村合作医疗项目、农村低保等项目），通过公共财政的介入来推进农村社会保险项目和低保项目的建立和发展，使以往在二元体制结构下覆盖城市居民的社会保障体系扩展到农村，使农村由集体福利体制转向由国家公共财政支持的农村社会保障制度，从而使收入再分配体系的覆盖面从城市扩展到农村。

显然，在这一时期，社会保障体系通过社会化运作从单位保障或单位福利制度走向社会保障制度，其逻辑基础也从劳动保障向社会保障转化。由于市场经济体系的发展培育了不同性质的企业类型，社会保险制度覆盖了不同经济形式中

的劳动者。此外，20世纪90年代末以来，市场经济转型带来的诸如下岗失业等严重的社会问题，都要求制定新的社会政策项目以应对收入差距拉大和阶层分化问题，强化再分配型社会政策。在此，党中央、国务院设立的三条保障线对缓解由经济转轨形成的劳动力转型压力起到关键作用，也为形成新型社会保障体系奠定了基石。

在“十二五”和“十三五”期间，我国提出“广覆盖、多层次”的社保体系建设目标，不断强化体系的统筹性。低保项目在城市和乡村的设立也为这一发展开辟了新的道路。通过公共财政资源的支持，社会保障项目不只针对城市居民，也覆盖到农村居民，推动城市社会保障与农村集体福利并行的二元体制向城乡统筹的新型社会保障体系转化。这些转变提升了城乡居民之间的再分配效益，也强化了国家福利体系的保障力度，使其向以公民权为基础的普惠主义和全覆盖的方向推进。这些转变也培养人们逐渐形成一种理念，即将福利保障视为基于公民身份而享有的“社会权利”。进入21世纪以来，中国社会保障政策的发展继续向多维度扩展，体系的再分配效应进一步强化，并形成了具有中国特色的社会保障新体系。

## 体系整合和包容性社会政策

沿着这一发展路径，中国社会保障体系目前已基本覆盖全民，为公民提供了基本生活安全网。截至2020年底，中国已经建成世界上规模最大的社会保障体系，其中，基本养老保险、基本医疗保险、失业保险和工伤保险的参保人数分别达到了9.99亿人、13.6亿人、2.17亿人和2.68亿人。<sup>[24]</sup>全国社保卡持卡人数达13.35亿人，覆盖95%的人口和所有地市。<sup>[25]</sup>在此基础上，社会政策向包容性发展的方向推进。对于这一政策发展导向的讨论势必触及包容性社会政策的理念。

包容性社会政策聚焦于减少社会排斥群体的规模，促进社会各群体保持良性互动。面对十分

广泛的社会群体，包容性社会政策致力于为低收入群体和各种困难群体提供广泛的福利服务，也强调通过发展公共服务为广大人民群众提供生活服务。<sup>[26]</sup>此外，包容性理念还关注人们的获得感、幸福感和生活质量的提升，倡导以宽容的心态对待不同的社会群体。它倡导生活方式的多样性、文化的多元性，使弱势群体都能够得到尊重。因此，这一政策理念对增进社会参与、提升社会赋权以及提升社会凝聚力都具有积极意义。

21世纪以来，中国政府大力推进社会保障体系建设，不断强化社会政策的包容性效用。自2005年以来，我国大力倡导建设和谐社会，强调采用包容性理念以缓和由收入差距所导致的阶层之间的张力。目前，在保基本、多层次、可持续的社会保障体系已经基本建成之后，我国继续强化城乡整合的社会保障制度建设，要求实现应保尽保，做到“一个也不能少”，体现了包容性的政策理念。与此同时，推进城乡养老和城乡医疗项目的统筹、整合、衔接也强化了社会保障体系的系统性。举例来说，2014年和2016年相继出台的《关于建立统一的城乡居民基本养老保险制度的意见》《城乡养老保险制度衔接暂行办法》《关于整合城乡居民基本医疗保险制度的意见》等政策，都强化了不同项目之间的整合或转移接续，推进了社会保障的城乡一体化进程。

包容性社会政策的另一个基本内容是对弱势群体的帮扶。近5年来，全社会参与的精准扶贫有效地推进了脱贫攻坚的进程，各地政府对农村贫困家庭进行结对帮扶，建联社会资源等实践都促使社会帮扶的成效显著。据2021年的政府工作报告显示，2021年，中国已经达成消灭赤贫现象的成果（按照联合国设立的每人每日生活费1.9美元的水平）。<sup>[27]</sup>同时，随着精准扶贫战略的推进，人们采用多维指标对贫困现象进行测量，从而将政策关注点从收入贫困引向由各种原因引起的被社会排斥的群体或边缘化群体的生活状态。这些群体处于弱势地位可能是



基于收入和资产的匮乏，也可能是基于知识教育水平、健康医疗、文化生活、住房、社会资本等因素。由此，强化体系的整合和包容性就成为社会保障工作的新议题。

同时，包容性社会政策主张通过提供社会服务来防范社会排斥现象。在近15年中，中国社会服务体系不断强化。特别是通过精准扶贫扩大对于低保人群的公共服务，强化了对于弱势群体的帮扶。此外，在应对老龄化的挑战中发展养老、医疗服务项目也促进了共享发展和社会公平。在应对城市化进程的挑战中，各地政府为城乡流动人口在落户购房和子女教育等方面提供公共服务和社会福利，扩展了包容性社会政策的内容。国家不断增加对于发展社会服务项目的公共投入，为流动人口、妇女儿童、残疾人等人群进行反贫困、教育、医疗等方面的福利服务提供了新的资源。这些政策不仅扩展了社会保障体系的内容，更确保了公民的基本生存权，体现了共享发展和包容协同的政策发展理念。

为了进一步说明包容性社会政策的导向，我们有必要将这一政策模式与再分配型的社会政策模式进行比较。从本义上说，包容性社会政策强调社会包容和对于公民的全覆盖，而再分配型的社会政策关注跨阶级阶层的收入转移（特别是劳动者群体的收入状况）。包容性社会政策注重社会服务和公共服务的提供，而再分配型社会政策注重收入分配。此外，包容性社会政策特别强调对于特殊的弱势群体的帮扶，而再分配型社会政策的这一功能有限，也常常难以奏效。再者，包容性社会政策强调采取综合的政策手段来进行发展，强调社会归属感和主观幸福感的建设，而再分配型的社会政策则注重物质利益方面的保障。

在此基础上进行讨论，可以看到包容性社会政策能够较好地反映上述政策进展所具有的导向，从而进一步扩展相关社会政策发展所具有的理论意义。同时，在社会政策制定中，包容性社会政策理念的倡导也使社会政策讨论的焦点议题

由收入再分配向家庭津贴、护理津贴、养老服务和儿童保护政策等方面拓展。这些进展与中国社会保障体系“适度普惠”和“公共服务均等化”的导向推进相吻合，也强化了体系整合及收入保障与社会服务综合推进的新趋势。当然，这些不同的社会政策理念是可以并存且相互支持的。肯定包容性社会政策作为现阶段的主导理念并不意味着必须抛弃其他的社会政策理念。过去在强调发展主义和生产主义的政策理念时，很难忽视基于斯大林模式的国家保障理念在当时所发挥的维稳作用，而在发展的现阶段，推进包容性社会政策也要与再分配型的社会政策相协同。

## 现代化建设与市场经济条件下的共同富裕

在全面建成小康社会的今天，我们有必要探索现阶段所面临的问题和实现共同富裕这一新的政策目标的路径。从党的十九大提出2035年基本实现社会主义现代化目标到《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》将基本实现社会主义现代化确立为中国社会发展的远景目标。该《建议》提出了到2035年“全体人民共同富裕取得更为明显的实质性进展”的要求。为了实现这些发展目标，我国从2018年开始推动深圳建设中国特色社会主义先行示范区、浦东打造社会主义现代化建设引领区、浙江高质量发展建设共同富裕示范区等三个示范区的设立。2021年5月20日，中共中央、国务院发布的《关于支持浙江高质量发展建设共同富裕示范区的意见》，为推进示范区建设提供了新的动力。

基于新的历史条件和物质基础，这一讨论与改革开放之初倡导“共同富裕”的讨论有着不同的政策目标。在20世纪80年代，我国提出的“共同富裕”发展理念是为改革开放设立理论基础，强调“贫穷不是社会主义”的立场。这一讨论为确立小康社会和全面小康的发展目标提供了理论前提。

经过了40余年的改革开放实践，讨论“共同富裕”议题的经济基础和社会背景已经发生了变化。市场经济的发展使中国从低收入国家进入中高收入国家，而且国家发展的理念和导向也在发生深刻转变，这些条件要求我们在新的历史语境中讨论这一理念。结合以上关于包容性社会政策理念和走向现代化的发展目标的讨论，我们可以在以下新的语境中展开对“共同富裕”理念的讨论，以便把握中国社会下一阶段的发展背景和政策导向。

在追求丰裕社会的背景中讨论“共同富裕”。共同富裕需要有经济基础，贫穷不是社会主义。基于包容性社会政策的视野，在下一阶段的发展中，社会保障工作的重点不仅要着眼于托底保障，也要通过推行适度普惠的政策导向，使贫困群体能够走向富裕。特别是在实现“全面小康”目标之后，社会政策的制定既要防止脱贫户返贫，也要关注中低收入群体的生活状况，避免他们陷入被社会排斥群体的困境。为此，要实现“两个同步”（即居民收入增长和经济发展同步，劳动保障的增长和劳动生产率的提高同步），高度关注居民收入在国民收入分配中的比重，提高劳动保障在初次分配中的比重，实现藏富于民、民富国强，强化实现“共同富裕”的经济基础。

在追求美好社会的背景中讨论“共同富裕”。目前，中国社会主要矛盾已经从人民日益增长的物质文化需要与落后的社会生产之间的矛盾，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。以追求美好生活为目标，应更加关注基本生活保障外的各种生活维度，提升人们的获得感、幸福感和安全感，提高社会团结和社会融合的程度。为此，大力推进公共服务和完善城乡一体化建设是提高居民获得感的基本途径，也有助于破解社会疏离和社会不信任的难题。通过满足不同社会群体的多样化需求来增进社会质量，提升民众的幸福感和获得感，为实现“共同富裕”的目标确立价值基础。

在利益协同和建设“共识政治”的背景中讨

论“共同富裕”。共同富裕涉及的不仅是经济发展问题，更是利益分配问题。从包容性社会政策着眼，社会保障体系建设要关注体制内和体制外社会群体的区隔，协调各阶级阶层利益，形成“共识政治”的基础。近年来，已经出台的一系列社会保障政策（包括延迟退休、社保基金、税收部门征缴社保税，以及住房政策、医疗政策等）充满争议，社会共识难以达成。导致这种现象的原因是复杂的，有社会政策制定滞后的原因，也有利益纠葛和政策合理性等因素。因此，在社会政策的制定中要强化公平公正原则及利益协同原则，秉持“创新”“协调”“开放”等理念，调整公共部门和民间部门的关系，调和不同群体之间的利益冲突和矛盾。通过发展各种社会对话机制，促使社会各阶层万众一心，共同建设美好生活，为走向“共同富裕”提供政治基础。

在推进国家治理体系和治理能力现代化的背景中讨论“共同富裕”。强化社会治理也是推进包容性发展的基本途径。在追求“共同富裕”的目标时，要实现文明法治和民主建设，不断提升政府治理能力建设，建构国家、市场和社会之间良好的协调机制和互动关系。这就要求各级政府秉持包容性态度，给社会部门留下发展空间，依法减少行政干预，摒弃行政本位或官本位思想。要倾听群众的呼声，尊重不同群体的不同需求，允许生活方式的多样性、文化的多元性，建设一个更为开放、更为包容的社会，促进社会包容性发展，为讨论“共同富裕”议题提供组织基础。

在激发市场和社会活力的背景中讨论“共同富裕”。要步入“富裕社会”，就要鼓励和支持创新创业，提高社会活力，通过多样化的社会政策来扩大中产阶级的规模，维护经济发展的可持续性。服务于这一政策目标，社会保障要关注中产阶级群体的建设，促进那些刚刚摆脱贫困的社会群体进入中产阶级的行列，使中产阶级成为社会中的主体。中产阶级不仅是社会创新和维护社会稳定的关键因素，也是提升社会活力和现代化建



设的中坚力量。在社会保障体系的建设中，中产阶层既是社会保障缴费缴税的支柱群体，也是工伤、失业及医疗等主要福利的给付对象，对社会保障体系的可持续发展具有重要影响。因此，社会保障体系发展的聚焦点不能囿于贫困群体或弱势群体，也要关注中产阶层群体的需求，由托底保障转向包容性发展，为讨论“共同富裕”议题提供政策依据。

总之，在新时代背景下，社会保障体系的功能和目标也发生了相应变化。改革开放之初，发展主义和生产主义的社会政策是主导理念，人们关注如何在经济发展中把“蛋糕做大”，并实现“翻两番”和建设小康社会等发展目标。在改革开放的推进中实现社会转型，强化社会再分配效应，就成为社会发展的基本要求。在这一背景中，中国发展了多种社会政策项目类型，形成了多元化、多层次的新型社会保障体系。这一制度的发展为走向包容性的社会政策创造了客观需求，也为讨论“共同富裕”提供了新的基础。

结合社会经济基础、社会发展导向和目标的变化，我们要继续推进包容性的社会政策理念，通过各种政策手段，促进实现共同富裕的目标。这些讨论要能够回应现实发展的需求，促进社会融合和共享发展。在今天经济发展新常态的条件下，我们既要关注再分配主义和包容性的社会政策理念，也要探索这些理念与发展主义和生产主义社会政策的联系和区别，研究社会保障体系的可持续性。通过推行“适度普惠”和“公共服务均等化”的政策导向，促使社会保障体系在体系全覆盖和项目的整合与衔接方面得到推进。这一发展既要增进其社会包容的功效，也要与生产型、发展型和再分配型的社会政策模式相融合，实现城乡统筹的一体化发展，兼顾体系发展的可持续性。由此，研究中国社会保障体系的演化进程有助于我们把握社会保障发展的历史逻辑，回应目前发展所面临的问题，为走向社会主义现代化的目标提供政策分析的基础，并为制度改革和政策创新

提供理论依据。

（本文系国家社科基金重点项目“全面建成小康社会后社会政策持续发展的基本方向和主要议题研究”和嘉兴学院中国共同富裕研究院“‘共同富裕’研究：理念、制度与政策实践”项目的阶段性成果，项目编号分别为：19ASH016、ICCPR2021002；浙江大学MSW中心硕士研究生季梦婕对本文亦有贡献）

### 注释

[1]黄清峰、石静、蔡霞：《建国60年中国社会保障制度变迁路径分析——基于新制度经济学视角》，《社会保障研究》，2010年第3期。

[2]席恒、余澍、李东方：《光荣与梦想：中国共产党社会保障100年回顾》，《管理世界》，2021年第4期。

[3]李培林：《另一只看不见的手：社会结构转型》，《中国社会科学》，1992年第5期。

[4]宋林飞：《观念、角色、社会结构的三重转换》，《江海学刊》，1994年第2期。

[5]汪洪溟：《基于经济效应分析的社会保障建设研究》，博士学位论文，东北财经大学，2019年。

[6]Ka Lin and Raymond KH Chan, "Repositioning Three Models of Social Policy With Reference to East Asian Welfare Systems", *International Social Work*, 2015, 58(6), pp. 831-839.

[7]林卡、赵怀娟：《论生产型社会政策和发展型社会政策的差异和蕴意》，《社会保障研究（北京）》，2009年第1期。

[8]迟福林、殷仲义：《市场经济发展不同阶段的政府职能》，《改革》，2010年第9期。

[9]穆怀中：《社会保障的收入再分配性质和途径分析》，《中国社会保障》，2004年第7期。

[10]《中华苏维埃共和国劳动法》，中共江西省委党校党史教研室、江西省档案馆选编：《中央革命根据地史料选编（下册）》，南

昌：江西人民出版社，1982年，第136页。

[11]欧瑞：《抗日战争时期陕甘宁边区社会保障问题研究》，博士学位论文，吉林大学，2019年。

[12]杨敏敏：《前苏联工业化（1926—1938）研究》，硕士学位论文，西南科技大学，2016年。

[13]王东进主编：《中国社会保障制度的改革与发展》，北京：法律出版社，2001年，第200页。

[14]王国军：《中国农村社会保障制度的变迁》，《浙江社会科学》，2004年第1期。

[15]廖成梅：《浅析苏联社会保障制度》，《社会主义研究》，2008年第1期。

[16]仪秀文、刘瑞华：《对传统“计划经济”的再认识》，《北方经贸》，1999年第1期。

[17]李迎生：《从分化到整合：二元社会保障体系的起源、改革与前瞻》，《教学与研究》，2002年第8期。

[18]《国家统计局：改革开放以来我国农村贫困人口减少7亿》，中国政府网，2015年10月16日，[http://www.gov.cn/xinwen/2015-10/16/content\\_2948328.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2015-10/16/content_2948328.htm)。

[19]《改革开放以来我国农村贫困人口减少7.4亿人》，中国政府网，2018年9月3日，<http://www.gov.cn/xinwen/2018-09/03/>

[content\\_5318921.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2018-09/03/content_5318921.htm)。

[20]许君如、牛文涛：《改革开放三十年我国工业化阶段演进分析》，《电子科技大学学报（社会科学版）》，2011年第13期。

[21]林卡：《东亚生产主义社会政策模式的产生和衰落》，《江苏社会科学》，2008年第4期。

[22]杨宜勇：《中国转轨时期的就业问题》，北京：中国劳动社会保障出版社，2002年，第89页。

[23]梁红芬：《提高三条社会保障线水平落实情况调查报告》，《广西统计》，2000年第2期。

[24]李萍：《我国建成全球最大社会保障体系 13.6亿人参加基本医疗保险》，《深圳特区报》，2021年4月22日，第4版。

[25]人力资源和社会保障部：《2020年度人力资源和社会保障事业发展统计公报公布》，2021年7月26日，<http://www.mohrss.gov.cn/SYrlzyhshbzb/zwgk/szrs/tjgb/202107/W020210728376021444478.pdf>。

[26]林卡：《中国社会发展的新时代与包容性发展》，《中国社会科学评价》，2019年第1期。

[27]《政府工作报告——2021年3月5日在第十三届全国人民代表大会第四次会议上》，中国政府网，2021年3月5日，[http://www.gov.cn/premier/2021-03/12/content\\_5592671.htm](http://www.gov.cn/premier/2021-03/12/content_5592671.htm)。

责编 / 陈璐颖

## Review and Prospect: The Phased Characteristics of the Evolution of China's Social Security System and the Development of Social Policies

Lin Ka

**Abstract:** With the constant progress of the times and the change of social foundation, China's social security system continues to develop and displays phased characteristics. Only by placing these phased characteristics in the interactive relationship between policy practice and social system evolution can they be scientifically explained. Studying this interactive relationship and combing the context of this development process are helpful to analyze the relationship between social policy and the evolution of institutional foundation, so as to reveal the policy orientation in different periods and analyze the reform and development tasks in each period. This article proposes to explore the ideas of various social policies and their policy development paths, so as to help grasp the role of social security in the development of modern countries and explain policy practices and issues such as "common prosperity"; and discover the internal logic of system development, so as to respond to the problems to be solved in each stage of development, and find an effective policy path for realizing the goal of socialist modernization.

**Keywords:** social security, social policy, inclusiveness, common prosperity, social foundation