

# “十四五”时期社会保障发展的基本思路与战略研判

林闽钢

**[摘要]** 中国社会保障发展已处在新的历史起点上,“十四五”时期是社会保障发展的“时间窗口”。基于“十四五”时期的国家发展背景,进一步提出我国社会保障发展的两个主要目标:即以健全多层次的中国特色社会保障为体系的建设目标;以提升社会保障在国家治理体系中的基础性作用为制度的建设目标。新时代社会保障改革应以实现公平性为导向,不断提高保障水平;在转变经济发展方式新阶段中,增强社会保障与经济发展的协同性,促进经济发展转型。为此,需要在“双循环”新发展格局中,充分发挥社会保障在国内大循环中的作用;在多目标并举下实现社会保障高质量发展。

**[关键词]** “十四五”时期;社会保障;高质量发展

**[中图分类号]** D63

**[文献标识码]** A

DOI:10.14150/j.cnki.1674-7453.2020.12.001

## 一、“十四五”时期社会保障发展的背景和目标

### (一)“十四五”时期社会保障发展的背景

中国社会保障发展已处在新的历史起点上。2020年是全面建成小康社会和“十三五”规划的收官之年,也是脱贫攻坚战的达标之年。“十四五”时期是我国全面建成小康社会<sup>[1]</sup>、实现第一个百年奋斗目标之后,乘势而上开启全面建设社会主义现代化国家新征程、向第二个百年奋斗目标进

军的第一个五年,我国将进入新发展阶段。中国社会保障将在“十四五”时期遇到发展的“时间窗口”,主要基于以下判断:

第一,中国进入了新发展阶段。党的十九大报告提出中国已经进入社会主义新时代,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,并进一步明确“人民对美好生活的向往”就是党的奋斗目标,表明我国治国方略已从注重经济的优先发展,转移到注重民生福祉的改善和提升上来,反映了我国社会发展的进步和发展阶段的跨越,并决定

**[基金项目]** 国家社科基金重大研究专项:“社会主义核心价值观融入社会救助立法研究”(19VH013);国家社科基金项目“全面建成小康社会与民生保障制度体系建设研究”(20STA051)。

**[作者简介]** 林闽钢,南京大学政府管理学院教授、博士生导师,中国社会保障学会副会长,南京大学社会保障研究中心主任。

## “学习贯彻党的十九届五中全会精神”专题

国家全局和社会保障的长远发展。为此需要在新时代社会主要矛盾转换的大背景下,重新定位社会保障的作用,围绕“人民对美好生活的向往”这一奋斗目标,转换社会保障发展的新动能,谋划社会保障发展新蓝图。

第二,高质量发展是新挑战,也是社会保障发展的机遇。在未来五年的时间里,我国将以高质量发展为主题,推动从高速增长阶段转向高质量发展阶段。在经济领域中,转变经济发展方式、优化经济结构、转换经济增长动力将成为我国经济转变的长期目标和任务。在社会领域中,创新社会治理,优化社会结构,不断促进人的全面发展和社会全面进步也将是长期发展的目标和任务。围绕为实现更高质量、更有效率、更加公平、更可持续、更为安全的发展提供制度保障,社会保障寻求从被动状态转为主动状态,将在国家经济和社会发展中发挥出积极的促进作用。

第三,“十三五”时期社会保障建设成果显著,为“十四五”社会保障发展奠定了良好的基础。在“十三五”时期,我国社会保障在覆盖人数、保障水平、管理服务、制度建设等方面实现了整体性的突破。截至2019年年末,我国基本养老保险参保人数为96754万人,城镇职工基本养老保险参保人数为43488万人。年末基本养老保险基金累计结存62873亿元。还有9.6万户企业建立了企业年金,参加职工人数为2548万人,年末企业年金基金累计结存17985亿元。<sup>[2]</sup>2019年参加全国基本医疗保险135407万人,参保覆盖面稳定在95%以上。其中,参加职工基本医疗保险人数32925万人;参加城乡居民基本医疗保险人数102483万人。全年基本医疗保险基金(含生育保险)总收入24421亿元,总支出20854亿元;全国基本医疗保险基金(含生育保险)累计结存27697亿元,其中基本医保统筹基金(含生育保险)累计结存19270亿元,职工基本医疗保险个人账户累计结存8426亿元。<sup>[3]</sup>

党的十八大以来,围绕“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”,社会保障实现了对人群的制度覆盖,社会保障体系框架基本建成,建成世界上规模最大的社会保障体系,基本医疗保险覆盖超过十三亿人,基本养老保险覆盖近十亿人。<sup>[4]</sup>2016年国际社会保障协会(ISSA)为此将“社会保障杰出成就奖”授予中国政府,以表彰中国在扩大社会保障覆盖面工作中取得的卓越成就。回顾“十三五”时期社会保障建设,社会保障扩面快、规模大、惠民广,是中国改革发展的一张“名片”,为改革保驾护航,作为国家的根本性社会制度得到确立。“十四五”时期将继续往开来,面临新挑战,迎来新机遇。

### (二)“十四五”时期社会保障发展的目标

第一,“十四五”时期社会保障发展目标的研判依据。“十四五”时期,中国经济将获得持续增长,保障和改善民生的国家财力不断增加,具有改善人民生活品质和普遍提高国民福祉的能力,使改革发展成果能更多更公平惠及全体人民。一是把保障和改善民生作为加快转变经济发展方式的根本出发点和落脚点,在更高水平上推动经济发展;二是人民对美好生活的向往,就是我们的奋斗目标。民生领跑中国的政治和经济,民生政治成为中国政治的新内核。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,民生福祉达到新水平,满足人民日益增长的美好生活需要。

第二,“十四五”时期社会保障发展的总体目标。“十四五”时期,中国社会保障发展始终贯彻以人民为中心的思想,扎实推动共同富裕,让民生福祉达到新水平,将改善人民生活品质作为社会保障发展的根本目的。一是以健全多层次的中国特色社会保障为体系建设目标。通过完备和优化制度,全面提升保障和服务能力,实现社

会保障高质量发展,让改革发展成果更多更公平惠及全体人民;二是以提升社会保障在国家治理体系中的基础性作用为制度建设目标。增强社会保障与经济协调发展的协调性,在促进经济发展转型的同时,成为提高社会共享发展水平的有效手段,促进社会的包容性发展。

## 二、“十四五”时期社会保障发展的关键问题

社会保障制度作为“美好生活”及社会的主体性工程,不仅是对个人和群体而言,更是对整个国家而言担负着实现国民福祉、促进国家经济和社会可持续发展的重任。本文依据是否会对经济和社会全局产生影响,把“十四五”时期社会保障发展关键问题归结为以下两个方面:

(一)新时代社会保障改革应以实现公平统一为导向,不断提高保障水平

第一,确立以实现公平统一为导向的社会保障制度改革。中国社会保障制度已经具有了普惠性特征,公平性问题是目前制度结构所造成的首要问题,它与社会保障制度“碎片化”密切相关。从历史发展过程看,社会保障是为我国市场经济体制改革配套所设计,社会保障项目是分人群、分行业、分城乡逐渐建立起来的,社会保障制度“碎片化”所带来的公平性问题,已经损害到社会保障功能的正向发挥。特别是在城镇居民和农村居民之间,社会保险存在“逆调节”的效应,差距不但没有缩小,反而进一步扩大。<sup>[5]</sup>要解决社会保障制度“碎片化”问题所带来的公平性问题,必须通过加快推进社会保障的制度整合,逐步缩小保障待遇差距,再通过全面深化改革来一揽子解决,真正让发展成果更多更公平地惠及全体人民。

第二,确立以“美好社会”为基准的保障水平。党的十九大报告指出改革开放之后,“解决

人民温饱问题、人民生活总体上达到小康水平这两个目标已提前实现。在这个基础上,……再奋斗三十年,到新中国成立一百年时,基本实现现代化,把我国建成社会主义现代化国家”。<sup>[6]</sup>低水平的社会保障可以减轻家庭成员的部分负担与压力,能惠及社会中的弱势群体,但还不能解除国民生活方面的各种风险,也不能为全体人民提供稳定的安全预期。“美好生活”是高于温饱、小康生活的“丰衣足食”生活状态,只有通过社会保障再分配来提高保障水平,才能回应“美好生活”的社会发展需要和人民的新期待。

第三,社会保障改革不以实现公平性为导向,保障水平低,就不会有获得感、幸福感、安全感。党的十九大报告强调,“要使人民获得感、幸福感、安全感更加充实、更有保障、更可持续”。<sup>[7]</sup>获得感、幸福感、安全感“三感”都是主观体验、心理状态,是“美好生活”更高层次的需要。这些主观体验通常是建立在一定物质基础上的,获得感是幸福感的基础,没有物质和精神方面的获得感,就难有幸福的体验和满足,安全感是获得感和幸福感的保障,三者相互联系,并相互支撑、不断深化。社会保障公平性缺乏,就会造成在不同群体之间的挫折感,就没有幸福感。社会保障水平低,不能起到安全网作用,就不能免除生存恐惧感,就没有安全感和获得感。当前社会保障制度改革还急需面对民生热点问题,解决在医疗、教育、养老、托育等方面存在的痛点和难点问题,通过深化改革,增加制度供给,消除大多数成员的不安和焦虑,用获得感、幸福感、安全感来代替缺失感、焦虑感和恐惧感。

总之,中国经过40多年改革开放,社会保障制度无疑可以提高全社会共享水平,实现国民福祉。即从以往侧重弱势群体的基本生活保障,到对“丰衣足食”状态的支持,扩展到为全体人民提供稳定、安全的预期,形成积极的社会心态和富足美满的社会形态。



## “学习贯彻党的十九届五中全会精神”专题

(二) 在转变经济发展方式新阶段中, 增强社会保障与经济发展的协同性, 促进经济发展转型

目前, 中国已进入中上等收入国家行列, 经济和社会的发展关系不断转换。“在保障和改善民生问题上, 绝不能满足现状、止步不前, 要实现经济发展和民生改善良性循环”,<sup>[8]</sup>“十四五”时期, 在探索经济发展和民生改善良性循环中, 应以“积极社会保障”新态势, 发挥出应有的促进作用。

第一, 民生改善需要提速, 走向经济发展和民生改善的同步发展。在今后长期发展战略上, 以人民为中心, 补上民生发展短板, 加速民生事业发展是必然选择。从经济发展和民生改善的全局来看, “以人民为中心”需要“两个转变”: 不再是为经济增长而增长, 而是为改善民生而增长; 不是为经济发展而发展, 而是为改善民生而发展, 发展经济的根本目的是为了保障和改善民生。<sup>[9]</sup>确立民生改善和经济发展拥有共同的战略地位, 从“先增长、后保障”改变为经济发展和社会保障的“同步发展观”“协调发展观”。

第二, 社会保障不局限于为市场经济改革“配套”地位, 应充分发挥出社会保障对经济发展的促进作用。长期以来, 社会保障作为国有企业改革的配套措施, 作为社会主义市场经济体系的重要组成部分, 具有托底保障作用。随着我国社会主义市场经济的加速变化, 社会保障通过向社会成员公平地提供各种物质帮助和服务设施, 解决社会成员基本需求, 促进劳动者就业和经济参与, 使这些社会成员能够分享经济增长以及社会发展成果, 成为调动国民的积极性动力, 提高劳动效率, 有效地推动经济发展。更为重要的是, 社会保障还能促进经济的全面转型。社会保障制度通过确保国民基本生活, 能消除未来收入预期的不稳定性, 促进潜在消费需求的释放, 并使中国最终走向消费大国。在这一意义上, “积极社会保障”

能否成为推动经济发展的有效社会系统, 是我国经济转型能否成功的决定性因素。

## 三、“十四五”时期社会保障发展的战略重点

(一) 在“双循环”新格局中, 充分发挥社会保障在国内大循环中的作用

2020年5月14日, 中共中央政治局常委会会议首次提出“构建国内国际双循环相互促进的新发展格局”。党的十九届五中全会, 提出“加快构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局”,<sup>[10]</sup>构建基于“双循环”的新发展格局是党中央在国内外环境发生显著变化的大背景下, 推动我国开放型经济向更高层次发展的重大战略部署。

第一, 在国内大循环中, 首先要面对在“六保”“六稳”之中, 如何发挥出社会保障的“保就业”、保障基本生活的作用。在保居民就业、保基本民生、保市场主体、保粮食能源安全、保产业链供应链稳定、保基层运转的“六保”中, “保就业”是首要。在六稳中, 稳就业、稳金融、稳外贸、稳外资、稳投资、稳预期工作, “稳就业”也是首位。从世界各国来看, 也都把“保就业”作为国家宏观政策最核心的内容之一, 而“保居民就业”首要目的是为了“保基本民生”。保住了民生这个基本, 就能稳住民心, 保住了基本民生才会有消费和市场。保住了就业、基本民生和市场主体, 就有收入, 就会拉动消费、扩大市场需求。<sup>[11]</sup>一方面, 社会保障在就业方面不仅有失业保险的作用, 还能制定出更为有效的促进劳动就业的社会保障政策, 如职业培训、就业推荐、公益性岗位创建、促进劳动力流动等政策。另一方面, 社会保障兜底保基本民生主要对象是贫困群体, 通过社会救助让贫困群体基本生活有保障。特别是针对目前城市相对贫困严重的问题, 在经

## “学习贯彻党的十九届五中全会精神”专题

济下行压力下,城市居民多维贫困问题突出,需要建立解决相对贫困的长效治理机制。

第二,在国内大循环中,充分发挥出社会保障的促进作用。从全世界来看,完善的社会保障体系,是社会安定的“稳定器”,是经济运行的“减震器”和实现社会公平的“调节器”。现今我国社会保障制度还不够完善,城乡发展不平衡,保障水平较低,社会保障制度发展总体滞后于经济发展,这是消费不足和制约内需扩大的重要原因之一。

党的十九届五中全会,在提出“形成强大国内市场,构建新发展格局”中,强调“坚持扩大内需这个战略基点”。我国未来的经济发展需要更强劲的内生动力,传统的要素成本优势已不可持续。从扩内需、稳运行,特别是完善国内大循环体系出发,当前启动内需不能单一强调经济刺激政策,特别是投资扩张政策,而应转到重视民生领域最直接相关的社会保障政策,在全民享有基本保障基础上,稳步提高保障水平,减轻居民预期支出的压力,进一步刺激居民消费需求的增长。只有让国民消费恢复其内需主体的地位,保持旺盛的增长,内需才能成为长期支撑经济增长的强大动力。总之,在建立消费信心和拉动内需市场的过程中,社会保障具有其他政策不可替代的作用。<sup>[12]</sup>通过不断完善社会保障制度,让广大国民“愿消费”,解决“敢消费”问题,从而推动经济发展方式转变已成为重要的战略选择。

(二)在多目标并举下,实现社会保障高质量发展

目前,我国社会保障已实现“从无到有”,正进入到“从有到优”的高质量发展阶段,但仍面临不少问题:社会保障体系还存在短板;城乡和人群不平衡性问题突出,公平性仍是主要问题;多层次体系建设不足,社会保障管理和服务能力也备受关注等等,因此,应在完备制度的基础上,进一步发挥社会保障促进社会公平的作用,构建

多层次的社会保障制度,让社会保障发展更充分、更公平和更可持续。

“十四五”时期,社会保障高质量发展有三个主要面向:一是从个体层面上看,在确保人人享有社会保障的基础上,不断提高保障水平和服务水平,为“美好生活”奠定制度基础。二是从区域和群体上看,通过城乡统筹、区域统筹、人群统筹,统一社会保障国民待遇,实现保障待遇的公平化。三是从体系层面上看,实现社会保障多层次、可持续发展。因此,在多目标并举下,实现社会保障高质量发展,可以将以下五个方面作为突破点:

第一,统筹城乡社会保障制度发展,补齐体系的制度短板。经过40多年发展,围绕民生的社会保障基本需求,社会保障体系框架已搭建起来,形成了以社会保险、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、商业保险为补充的体系框架。但我国现阶段的社会保障体系带有明显的城乡二元性特征,统筹城乡社会保障制度发展任务仍很艰巨。

由于我国社会保障体系建设采取先城镇后农村、分人群渐次推进的方式,再加上农村社会保障制度实施时间不长,在养老保险和医疗保险上采取自愿参保原则,部分农村居民和农民工没有参加基本养老保险和基本医疗保险制度,此外建筑业等高风险行业农民工参加工伤保险的比例比较低,这些人员还不能充分享受到社会保障权益。农村失能、半失能老人护理和事实无人抚养儿童的基本生活保障问题也比较突出。农村居民基本养老、基本医疗保险起步晚、起点低、保障待遇水平较低,导致城乡之间待遇差别仍然较大。建议在“十四五”时期,一是农村居民参加基本养老保险、基本医疗保险自愿参保原则要改变;二是将城乡社会保障待遇逐渐缩小设定为“十四五”重要考核指标;三是明确用国家财税

## “学习贯彻党的十九届五中全会精神”专题

增量来加大对农村社会保障的财政投入,提高农村社会保障水平和服务水平。

从社会保障体系由社会保险、社会救助、社会福利三大构成来看,目前社会福利项目缺失和不足是我国社会保障体系的短板。社会福利制度在改善人民生活水平、缓解贫富差距、促进社会公平等方面起着至关重要的作用。在“十四五”时期,必须遵循社会保障自身发展规律,补齐社会保障体系短板,让社会福利成为民众的一项基本权利。建议在“十四五”时期,筹划建立国家主导型的社会福利制度,以农村儿童、妇女、老年人“三留守”人员和残疾人等特殊群体福利项目建设为起点,逐步扩大社会福利项目覆盖的人群范围。此外,城市居民基础养老金可以择机改为养老津贴。<sup>[13]</sup>

第二,不断完备制度,推动社会保障法制化进程。“十三五”时期,我国社会保障的法制化进程全面加快,2016年9月,《慈善法》正式施行,标志着社会保障法制化又有了重大突破。2020年6月22日,《退役军人保障法(草案)》面向社会公开征求意见之后,《社会救助法(草案征求意见稿)》也在10月7日面向社会公开征求意见。目前,《社会救助法》已列入第十三届全国人大常委会立法规划之中,作为条件比较成熟、任期内拟提请审议的法律草案的第一类项目,有望在“十四五”时期颁布和实施。在“十四五”时期,还需要全面修改《社会保险法》,修订《工伤保险条例》和《失业保险条例》,并积极推动《社会福利法》纳入立法议程,从而形成比较完善的中国社会保障法律体系。只有社会保障法制走向健全完备,确保社会保障在法治轨道上运行,才能有效规范社会保障行为,为社会保障制度的良性运行与协调发展提供保证。

第三,努力提高社会保障的公平性。中国自古就“不患寡而患不均”,推动社会保障国民待遇的改革,核心就是打破我国社会保障“碎片

化”及“打补丁”式改革的后果——造成不同群体政策待遇差距较大这一突出问题,要从根本上解决社会共享水平不能提高这一发展障碍。在“十三五”时期,社会保障制度通过整合,实施了城乡居民养老制度、医疗保险制度和社会救助制度的并轨,完成了改革的预期目标。建议“十四五”时期,坚持缩小不同群体政策待遇差距,择机深化改革。立足于长远,构建公平统一的国民基础年金制度和国民健康保险制度,着力打通机关事业单位人员、企业职工和城乡居民在社会养老保险和医疗保险制度分设的格局。实施统一的社会保障国民待遇改革,体现出普惠公平和政府有限责任,为社会包容性发展奠定基础。<sup>[14]</sup>

第四,构建多层次社会保障体系,探索建立社会保障的长效机制。多层次社会保障体系建设的关键是养老保险、医疗保障、养老服务、社会救助等主要项目的多层次化。目前,在多层次社会保障体系中,呈现出以政府负责与主导的法定基本保障制度——第一层独大的格局,这既不利于调动市场主体和社会力量参与的积极性,也导致政府责任与财政压力不断扩张,进而影响到社会保障制度的可持续发展。在社会养老保险中,多层次、多支柱主要包括城镇职工基本养老保险制度、城乡居民基本养老保险制度、机关事业单位基本养老保险,目前基本养老金制度仍是独大,企业年金发展明显不足,商业性养老金更是无法准确辨识自己的客户群体。<sup>[15]</sup>“十四五”时期,以提升养老保险体系第二层和第三层作用的改革为重点,从而提高我国养老保险整体水平。同样在以基本医疗保险为主体,医疗救助为托底,补充医疗保险、商业健康保险、慈善捐赠、医疗互助的多层次医疗保障制度体系中,在以基本生活救助、专项社会救助、急难社会救助为主体,社会力量参与为补充的多层次救助制度体系中,都面临多层次的构建和优化问题。总之,构建多层次社会保障体系是“十四五”时期社会保障高质



量发展的标志。

探索建立社会保障的长效机制方面，一是建立国有资产划拨充实社会保障基金的长效机制。从总体上看，养老金制度转轨造成养老金隐形负担显性化。由于采取“新人新办法、老人老办法”和“视同缴费”养老金制度转轨政策，造成社会保障基金运行的沉重负担。党的十八届三中全会《决定》要求“划转部分国有资本充实社会保障基金”，随着人口老龄化程度的加深，尤其是养老保险基金长期平衡压力较大，迫切需要探索拓宽社会保险基金筹资渠道，建立国有资产划拨充实社会保障基金长效机制。建立国有资产划拨充实社会保障基金长效机制有利于拓展国有资产流转方式和运作平台，推进国有企业产权多元化改革，同时可享受相关税收优惠政策，有利于提高国资注入的实际收益。在“十四五”时期，建立国资划拨充实社会保障基金的法律法规是长效机制的标志和保障。确定国资划拨充实社会保障基金划拨主要方式、选择最优比例是建立国资划拨充实社会保障基金长效机制的关键。国资划拨充实社会保障基金目前以全国社会保障基金理事会为主进行，鉴于我国国有资产实行分级管理，需要在中央和地方分别成立两层级社会保障基金理事会，今后重点是建立省（市）社会保障基金理事会，开始启动国资划拨充实地方社会保障基金。二是建立解决相对贫困的长效机制。党的十九届四中全会提出“建立解决相对贫困的长效机制”，表明2020年消除绝对贫困后，中国反贫困工作的重心将转向相对贫困的治理。<sup>[16]</sup>在“十四五”时期，建议确立动态调整的低收入认定标准；建立核查方法和确认程序；健全多部门协同的低收入人口信息管理体系和风险监测体系；构建减贫和防贫政策体系。

第五，利用新一代信息技术，提升社会保障管理和服务能力。当今时代，数字化、网络化、智能化是新一轮科技革命和产业变革的突出特

征，新一代信息技术不断涌现，为我国社会保障管理和服务现代化转型奠定了坚实的技术基础。用新一代信息技术提升社会保障管理和服务水平是当前社会发展的需要，社会保障管理和服务会更高效、更精准，在服务上更富公平性、更具个性化和更有温度，是社会保障管理和服务现代化的重要途径，新一代信息技术将对社会保障管理和服务能力的提升产生重大影响。

目前，我国社会保障管理和服务状况还处在起步阶段，主要表现在互联网信息公开、互联网+社保、一卡通、核对查询、网上办公等方面获得广泛应用和发展。社会保障管理和服务提升要抢抓新一轮科技革命和产业变革的历史机遇，强化科技手段在社会保障领域中的应用，推进新一轮科技革命成果与社会保障相关环节和领域的交互和融合，为社会保障管理和服务赋能，使传统社会保障管理方式向现代社会保障管理方式转型。在“十四五”时期，建议加快推动科技与社会保障管理和服务的深度融合，注重运用大数据手段，推行区块链技术集成应用，走“智慧社保”之路，全面提升社会保障管理和服务能力。

#### 【参考文献】

- [1]习近平.在经济社会领域专家座谈会上的讲话[N].人民日报,2020-8-25.
- [2]人力资源和社会保障部.2019年人力资源和社会保障事业发展统计公报[EB/OL].人力资源和社会保障部官网[2020-06-08].[http://www.mohrss.gov.cn/SYrlzyhshbzb/zwgk/szrs/tjgb/202006/t20200608\\_375774.html](http://www.mohrss.gov.cn/SYrlzyhshbzb/zwgk/szrs/tjgb/202006/t20200608_375774.html).
- [3]国家医疗保障局.2019年全国医疗保障事业发展统计公报[EB/OL].国家医疗保障局官网[2020-06-24].[http://www.nhsa.gov.cn/art/2020/6/24/art\\_7\\_3268.html](http://www.nhsa.gov.cn/art/2020/6/24/art_7_3268.html).
- [4]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[N].人民日报,2020-11-4.
- [5]王延中,龙玉其,江翠萍,徐强.中国社会保障收入再分配

## “学习贯彻党的十九届五中全会精神”专题

效应研究:以社会保险为例[J].经济研究,2016(2).

[6][7]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[N].人民日报,2017-10-28.

[8]中共中央宣传部编.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,2014:110.

[9]林闽钢.中国社会福利发展战略:从消极走向积极[J].国家行政学院学报,2015(2).

[10]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[N].人民日报,2020-11-4.

[11]李克强.把“六保”作为“六稳”工作的着力点[EB/OL].人民网[2020-5-14].<http://yuqing.people.com.cn/n1/2020/0514/c209043-31708695.html>.

[12]郑秉文.中国社会保障制度60年:成就与教训[J].中国人口科学,2009(5).

[13]郑秉文.非缴费型养老金:“艾伦条件”下农村养老保险制度变迁与改革出路[J].华中科技大学学报,2020(3).

[14]林闽钢.中国社会保障制度优化路径的选择[J].中国行政管理,2014(7).

[15]郑功成.中国养老金:制度变革、问题清单与高质量发展[J].社会保障评论,2020(1).

[16]林闽钢.相对贫困的理论与政策聚焦——兼论建立我国相对贫困的治理体系[J].社会保障评论,2020(1).

责任编辑:文心

## The Basic Thought and Strategic Analysis of Social Security Development during the 14th Five-Year Plan period

Lin Mingang

**[Abstract]** The development of China's social security is starting at a new historical starting point, and the 14th Five-Year Plan period is the 'time window' for the social security development. Against the development background of the 14th Five-Year Plan, the paper further proposes two main goals for China's social security development — improving the multi-level social security system with Chinese characteristics as the system construction goal, and enhancing the basic role of social security in the state governance system as the institution construction goal. In the new era of 'yearning for a better life', social security reforms are oriented towards achieving fairness and continuously increase the benefit level, and in the new stage of transforming the economic development mode, the coordination of social security and economic development will be enhanced to promote the transformation of economic development. Therefore, in the 'dual circulation' development pattern, it is necessary to give full play to the role of social security in the domestic cycle to achieve high-quality development of social security with multiple goals.

**[Key Words]** The 14th Five-Year Plan period; Social Security; High-quality Development