

· 专题：面向 2035 年的社会保障 ·

# 面向 2035 年的中国特色社会主义社会保障体系建设

——基于目标导向的理论思考与政策建议

郑功成

**[摘要]** 社会保障是保障与改善民生、维护社会公平、实现国民共享国家发展成果的基本制度保障，完备的社会保障体系更是治国安邦的重要支柱和国家现代化的标配。基于全面建设社会主义现代化国家、扎实推进共同富裕的目标要求，中国特色社会主义社会保障体系建设亦须全面进入成熟、定型发展的新阶段，并承担更加重大的责任与使命。当前特别需要客观评估已经取得的成就、存在的问题和面临的挑战，矫正工具理性泛滥、价值理性不足的思维定势，面向 2035 年树立战略思维、系统谋划、高效协同的新观念，以高质量发展、可持续发展为追求目标，在坚持尊重客观规律与中国国情、确保制度统一与规范、落实共建共享与精准施策的原则下，全面优化现行制度安排，加快步入法治化轨道。中国特色社会主义保障体系的建成，不仅能将全体人民引入共同富裕的中国特色社会主义福利社会，而且可以为人类发展贡献新的社会保障制度文明。

**[关键词]** 社会保障；2035 年；战略构想；福利社会

## 一、引言：从历史进程增进对社会保障的再认识

社会保障是保障与改善民生、维护社会公平、实现国民共享发展成果的基本制度保障，完备的社会保障体系更是治国安邦的重要支柱和国家现代化的标配，对国计民生的影响重大且深远。中国已开启全面建设社会主义现代化强国新征程，2035 年基本实现现代化是国家已经明确的既定目标，而扎实推进共同富裕成为国家发展的重大主题，社会保障将承担着更加重大的责任与使命。在这样的背景下，社会保障改革的核心使命必定要从渐进探索“破旧”全面转换到快速理性“立新”上来，从因循旧的数量增长标准转换到遵循新的质量提升标准来评估发展状况。为此，对社会保障的研究也不能再延续以往那种价值理性丧失、工具理性泛滥的狭隘取向，更不能以利己主义的个人得失算计之“器”来扭曲中国特色社会主义的共享发展之“道”，而是需要将社会保障融入国家现代化进程和共同富裕大格局之中，寻求中国特色社会主义保障体系高质量建制、可持续发展之路。

**[作者简介]** 郑功成，中国人民大学中国社会保障研究中心教授，中国社会保障学会会长。主要研究方向：社会保障理论与政策、民生发展与国家治理。

**[基金项目]** 国家社会科学基金重大项目“习近平总书记关于民生系列重要论述研究”（2019MZD016）；2019 年文化名家暨“四个一批”人才项目“面向 2035、2050 年的中国社会保障发展战略研究”。

回顾历史,社会保障作为保民生、安社会、护国运的重要举措,自古以来就扮演着重要角色。中国社会保障思想的源头在商周文化巨变时期,孔子的大同社会论、墨子的兼爱利他论、孟子的推己及人论、管子的以民为本论等,均蕴含了丰富的社会保障思想并影响至今;社会保障实践活动更在殷商时代即已出现,政府主导的救灾济贫等保障措施历代柔性传承,并形成了国家负责与家国一体、秉承等级差序与中庸之道、与社会安定和政权兴亡密切关联、维护家庭保障的特殊地位、依靠传统文化柔性传承的本土特征。<sup>①</sup>然而,历史上的社会保障主要是基于维护统治者的“家天下”、避免人民因灾致乱且主要限于应急性的救灾济贫措施,几乎只有工具性价值。凡救灾济贫措施得力,即能避免因灾生乱;救灾济贫措施不济,则易出现饥荒致乱。历史上历次大的农民起义均以大灾荒为背景、以抢米抢粮为前奏、以社会大动荡甚至朝代更迭为结果,深刻地揭示了以救灾济贫为主体内容的历史社会保障的重要性。汉唐盛世、秦隋短命与元明灭亡等背后都隐含着这一历史公理。

在国际上,西方早期盛行的是宗教慈善。1601年英国颁行《济贫法》后,政府开始介入并提供有限救济,为成就“日不落帝国”做出了重要贡献。进入工业社会后,经过工人阶级长期斗争,德国于1883—1889年率先通过医疗、工伤、养老保险立法,首创社会保险制度,这被视为现代社会保障制度的开端。它用强制共享、增进劳工福利的方式,改进了资本主义社会的血腥治理模式,极大地缓和了尖锐对抗的劳资矛盾,为德国迅速崛起创造了有利条件。社会保险制度也被许多国家仿效,成为资本主义社会从野蛮时代走向文明时代的重要分界线。1933年、1935年美国先后制定紧急救济法、社会保障法,作为罗斯福新政应对经济大萧条的重要举措,在一定程度上矫正了市场失灵和放任自由竞争、弱肉强食的弊端,使美国的国家治理体系得到了极大改善,此后即使遭遇经济危机亦能够避免当年大萧条时期的重大危机。二战后英国率先建成福利国家,促使其很快走出深刻的社会危机,被西欧、北欧国家和一些英联邦国家仿效。上述三国发生的社会保障重大事件不仅深刻地影响着本国发展进程,也为全球发展提供了极其正面的示范,许多国家纷纷建立社会保障制度。正是由于资本主义国家引入了现代社会保障这一具有社会主义元素的共享机制,才使资本主义社会得以延续。

在肯定社会保障对促进各国发展起着不可替代的重大作用的同时,也有不少负面例子值得我们警惕。例如,巴西曾是前景向好的金砖国家,距中等发达国家仅一步之遥,其以急剧扩张社会保障覆盖面和快速提高保障水平而在2013年成为首个获得国际社会保障协会“杰出成就奖”的国家,但急剧扩张社会保障后,福利开支迅速占到国内生产总值的20%以上,在国家公共支出中占比更高达50%以上,<sup>②</sup>近几年陷入严重经济衰退,社会保障也难以继,引发人民严重不满,经济社会发展出现了大倒退。希腊在经济发达程度并不靠前的条件下追求高福利,2008年深陷主权债务危机后,不得不连续多次削减养老金,遭到普遍反对,引发大规模罢工游行,社会秩序一度陷入混乱。智利、阿根廷等国在20世纪80年代违背社会保障客观规律,将公共养老金转化为私有化的个人账户制,终至引发社会动荡,不得不废止或补建公共养老金制

① 郑功成:《中国社会保障演进的历史逻辑》,《中国人民大学学报》2014年第1期。

② 张盈华:《拉美“福利赶超”与社会支出的结构性矛盾》,《经济社会体制比较》2018年第4期。

度，迄今仍陷危机之中无法自拔。美国也是一个复杂的例子，在民主党人克林顿时代就曾尝试建立全民医保制度，直到奥巴马政府才出台相关法案，而共和党人特朗普却使这一法案无法有效付诸实施，即将上台的民主党人拜登又拟再度将全民医保作为目标，但能否顺利推进依然是未知数。作为世界霸主的美国迄今仍有约 3000 万公民缺乏法定医疗保险的事实，即是党争误却民生的结果。还有一些不重视社会保障致乱的例子。

综上所述，古往今来，社会保障都是关乎国计民生与治国安邦的大问题。凡社会保障成功者，通常是理性建制且不断完善，可以提供清晰稳定的预期并持续发展，得到的是人民满意、社会安定、国运昌隆；凡社会保障不成功者，往往是理性不足、党争不止、失之偏颇，导致的是难以为继、社会动荡、国运衰落。中外正反两面的例子证明，良好的社会保障制度可以化解社会风险并维护、促进国家发展与人民福祉，不良的社会保障制度则可能滋生新的社会风险，这为中国社会保障制度理性地走向未来提供了一面很好的镜子。在中国社会保障体系进入全面走向成熟、定型的关键时期，我们需要辩证地研判已经取得的成就和存在的问题及面临的挑战，理性地选择适应国家现代化和共同富裕要求的社会保障发展之路。

## 二、现实基础：中国社会保障体系建设的成就与经验

中国的现代社会保障制度始建于新中国成立初期，此前的民国时期因统治者腐朽和战乱频仍，并未建立过与工业社会相适应的社会保险制度。<sup>①</sup>1949 年中华人民共和国成立后，党和政府迅速采取大规模救济灾民与城市失业工人的行动，1951 年建立劳动保险制度，随后建立了优抚安置、公费医疗、救灾救济、城镇福利等一系列制度，农村则建立了合作医疗与五保制度，形成了以社会主义公有制为支撑、由高度集中的计划体制调控、以劳动保险为主体内容的社会保障制度体系。不过，在计划经济时期，国家采取的是低工资（或劳动报酬）、多福利的政策取向，国民收入分配逐渐演变成了平均主义“大锅饭”，社会保障也因经济发展不足、财力薄弱陷入了难以为继的境地。改革开放后，中国进入了异常深刻的经济改革与社会转型时期，社会保障改革构成了整个改革事业的重要组成部分，经过多年探索，实现了从与计划经济体制相适应的国家-单位（集体）保障制走向与社会主义市场经济体制相适应的国家-社会保障制的整体转型。<sup>②</sup>党的十八大以来，党和政府以增强公平性、适应流动性、保证可持续性为重点，统筹推进覆盖全民的社会保障体系建设，特别是 2018 年的机构改革更突破了以往的体制性障碍，促使社会保障快速发展、保障水平稳步提升，成为全民共享国家发展成果的基本途径与制度保障。

### （一）中国社会保障体系建设的主要成就

中国社会保障体系建设的成就，主要表现在以下 6 个方面：

1. 初步确立了与市场经济和社会发展相适应的新型社会保障体系框架。改革开放以来，1986 年国家“七五”计划首次明确提出社会保障概念，社会保障便正式成为政府主导的各种福

① 桂琰：《民国时期社会保险辨析》，《社会保障评论》2020 年第 1 期。

② 参见郑功成：《新中国 70 年社会保障发展的理论与实践逻辑》，《光明日报》，2019 年 10 月 8 日。

利性政策的统称；1993 年 11 月党的十四届三中全会通过的《关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》首次提出建立与社会主义市场经济体制相适应的多层次社会保障体系的政策取向，进一步确立了中国社会保障体系的建构目标。<sup>①</sup> 迄今为止，中国已经形成了由政府主导的法定保障与市场或社会主导的补充保障共同组成的社会保障体系框架。法定保障包括各种社会保险、社会救助、社会福利、优抚安置项目，基本养老保险、基本医疗保险、最低生活保障等制度是法定保障制度的重点项目；补充保障包括慈善事业、互助保障以及与法定保障相关的商业保险等。目前，这一制度体系还未建成，但已呈现出日益清晰的轮廓，从而为全面建成中国特色的社会保障体系提供了目标与方向。

2. 覆盖面不断扩大，社会保障惠及全民，民生安全网进一步织密扎牢。<sup>②</sup> 一是基本养老保险实现制度全覆盖。通过为企业职工、机关事业单位工作人员、城乡居民分别建立基本养老保险制度，实现了这一制度的全覆盖。2020 年基本养老保险参保人数达 9.99 亿人，占应参保人数约 90%。二是全民医保目标基本实现。通过理顺医疗保障管理体制，推动城乡居民医疗保险制度整合，出台深化医疗保障制度改革的意见，初步构建起以基本医疗保险为主体，医疗救助为托底，与补充医疗保险、商业健康保险、慈善医疗相结合的多层次体系框架。2020 年基本医疗保险参保人数为 13.57 亿人，参保率达 96.9%。三是失业、工伤、生育保险也在发展。失业保险、工伤保险的参保人数有所扩展，2020 年分别为约 2.17 亿人、2.68 亿人；生育保险与职工基本医疗保险合并实施，长期护理保险试点从 15 个城市扩大到 49 个城市。四是社会救助、社会福利与慈善事业取得新进展。基本建成了以最低生活保障、特困人员救助供养、专项救助、临时救助为主体内容的综合型社会救助体系，2020 年享受低保待遇的城乡困难居民达 4400 多万人。养老服务开始向社区与居家老人延伸，儿童福利从孤残儿童向困境儿童扩展，贫困的重度残疾人有了生活与护理补贴。全国登记认定的慈善机构 9275 个，社区慈善、网络慈善在快速发展，慈善事业正在从少数人参与走向大众化、平民化。五是通过制定军人保险法、退役军人保障法等法律法规和组建集中统一的退役军人保障管理体制与服务体系，使现役军人、退役军人及军烈属有了更加全面、更加可靠的保障。六是在精准扶贫思想指导下，通过持续加大专项投入和强化相关社会保障措施，如期完成了近亿人口的脱贫攻坚任务，农村绝对贫困、区域性贫困现象被送进了历史，为全球反贫困提供了典型范例。可见，中国社会保障体系已经不同程度地惠及全体人民。

3. 社会保障待遇不断提高，提升了全民共享国家发展成果的水平。<sup>③</sup> 从 2005 年到 2020 年，中国连续 16 年提高企业退休人员基本养老金水平，2020 年全国有 2.93 亿人按时足额领取基本养老金，退休人员与城乡老年居民月人均养老金分别达到 3200 元和 170 元，所有老年人都不同程度地分享到了国家发展成果。近几年来，通过完善医保药品目录动态调整机制、推行药品与医用耗材集中采购、深化支付方式改革，人民群众疾病医疗负担持续大幅减轻，职工和居民

① 郑功成等：《从饥寒交迫走向美好生活：中国民生 70 年（1949—2019）》，湖南教育出版社，2019 年，第 326 页。

② 本小节数据分别从人力资源和社会保障部、国家医疗保障局、民政部获得，是截至 2020 年 12 月底的快报数据，文中不再一一注明。

③ 本小节数据分别从人力资源和社会保障部、国家医疗保障局、民政部、退役军人事务部获得，是截至 2020 年 12 月底的快报数据，文中不再一一注明。

在医保政策范围内的住院报销比例分别达到 80% 和 70% 左右。失业、工伤保险建立了随职工工资或居民收入增长同步提高待遇的机制。通过代缴基本养老保险费,使 6098 万建档立卡贫困人口参加了基本养老保险;通过医保扶贫专项行动,累计减轻贫困人口医疗负担 3300 亿元,助力近 1000 万户因病致贫家庭精准脱贫。全国城乡低保标准已分别达到人月均 665 元和人年均 5842 元,1936 万建档立卡贫困人口已悉数纳入救助保障范围,为圆满完成脱贫攻坚任务提供了有力的兜底保障。残疾人“两项补贴”与孤儿基本生活保障标准不断提高;军人抚恤待遇以年均 10% 的幅度持续增长;慈善组织每年募集慈善款物约 1500 亿元左右。社会保障水平的不断提高,增强了社会保障制度的收入再分配功能,为实现党的十八大提出的到 2020 年城乡居民人均收入比 2010 年翻一番的目标和全面建成小康社会作出了重要贡献,人民群众的获得感、幸福感、安全感明显增强。

4. 社会保障调节经济发展的功能有效发挥,助力经济平稳健康运行。<sup>①</sup>在 2008 年遭遇国际金融危机时,迅速实施社保缴费“五缓四减三补贴”政策,直接减轻了企业负担;2009 年实施全民医保计划,启动农村居民养老保险试点,开展大规模保障性住房建设,迅速提振了居民消费,为中国率先走出低谷并实现经济高速增长做出了直接贡献。2019 年将养老保险单位费率统一降到 16%,5 项社保总费率从 41% 降到 33.95%,有效地降低了企业成本,改善了营商环境。2020 年,面对突如其来的新冠肺炎疫情,国家及时出台阶段性减免企业社保费政策,全年共减免 1.7 万亿元,失业保险稳岗返还 2260 亿元;国家医疗保障局第一时间出台确保患者不因费用问题影响就医、确保收治医院不因支付影响救治的医保新政,及时向定点收治机构预拨 194 亿元专项资金,落实疫苗接种经费保障工作。社会救助及时调整相关政策,增加临时救助及相关服务。这些政策措施为打赢疫情防控阻击战和促使经济社会恢复发展提供了重要支撑。

5. 基本理顺了管理体制,为深化社会保障改革和不断完善社会保障体系创造了有利的条件。长期以来,城乡分割、群体分治的管理格局直接制约着中国社会保障改革与制度建设。在经历前期局部改革后,2018 年党和国家机构改革向适应社会保障管理现代化方向迈进了一大步。这一轮改革确立了同一类事务由同一部门集中管理的原则,形成了现行社会保障行政管理格局:人力资源和社会保障部主管养老保险、工伤保险与失业保险;民政部主管社会救助、养老服务、儿童福利、慈善事业等多种社会保障事务;国家医疗保障局主管全国医疗保险、生育保险、护理保险、医疗救助等事务;退役军人事务部主管全国退役军人优待抚恤及安置等事务;国家税务总局主管各项社会保险费的征收;财政部主管社会保障预算与社会保障战略储备基金;应急管理部负责灾害救助。管理体制的优化,可以为中国社会保障体系建设的顺利推进提供有力的组织保障。

6. 基本建成了覆盖城乡的经办服务网络,社会保障服务水平得到提高。<sup>②</sup>社会保障涵盖人的全生命周期,不仅需要合理的制度安排,还要依靠有效的管理服务网络加以实施。党的十八大以来,围绕记录一生、保障一生、服务一生,不断加强社会保障经办服务能力建设。一是建

① 本小节数据分别从人力资源和社会保障部、国家医疗保障局获得,是截至 2020 年 12 月底的快报数据,文中不再一一注明。

② 本小节数据分别从人力资源和社会保障部、国家医疗保障局获得,是截至 2020 年 12 月底的快报数据,文中不再一一注明。

成了从中央到省、市、县、乡镇（街道）的 5 级社会保障服务网络，基本完成了国家社会保险公共服务平台建设，养老保险关系转移接续顺畅，省内就医直接结算基本实现，跨省异地就医结算全面推开，参保人员参保缴费、咨询查询更加便捷。二是社保信息化建设得到加强。人社部门发放的社会保障卡发行量超过 13 亿张，具有就业服务、领取养老金、看病报销等功能；医保部门发放的医保电子凭证用户数超过 4.5 亿，互联网无卡结算稳步推进，有效地解决了患者在本地或异地住院垫资和“跑腿”报销问题。三是不断创新服务模式，普遍推广网上经办和异地协作，实行“一站式服务、一窗口办理、一单制结算”。在大力发展智能经办服务的同时，注重改善传统服务方式，方便老年人等群体，社会保障公共服务水平有了质的提升。四是通过反医保欺诈专项行动，运用智能监管与飞行检查等方式，初步遏制了医保领域欺诈行为高发普发现象，近 2 年累计追回医保基金 349 亿元。

上述成就的取得，为全面深化社会保障改革和最终建成中国特色社会保障体系奠定了重要的基础。

## （二）社会保障改革与发展实践积累的中国经验

总结改革开放以来的社会保障发展历程，可以发现，中国的实践深化了对社会保障的规律性认识，丰富了世界社会保障改革与发展的内涵与外延，也积累了有中国特色的经验。

第一，制度优势是推动中国社会保障快速发展的根本原因。中国共产党领导是中国特色社会主义制度最本质的特征，而建成惠及全民的社会保障体系既是这一制度的内在要求，更是党的宗旨的具体体现。正是由于党中央坚强有力、集中统一的领导，中国社会保障体系建设才能成为国家发展的重要目标指向并得以有力有效有序推进，党领导制定的国家长远战略规划及连续不断的五年规划，又使各级政府可以一届接着一届干，坚持不懈，久久为功，避免了一些国家因政党轮替和社会保障沦为党争工具导致其无法持续发展的现象。中国快速构建起覆盖全民的社会保障体系，取得令世人瞩目的历史性成就，正是中国共产党领导的中国特色社会主义制度优越性的具体体现。

第二，立足国情是中国社会保障稳步发展的关键所在。人口众多、城乡差距大、地区发展不平衡是中国的基本国情。改革开放以来，中国坚持植根国情，通过渐进改革不断探索，走上了有中国特色的社会保障之路。在保障项目选择上，把养老、医疗、低保作为优先建设项目，着重建立普惠性的基本养老保险、基本医疗保险制度和以低保为核心的社会救助制度，完全符合所处发展阶段的实际。在制度设计上，立足职工与一般居民的差异性，建立了基本养老保险、基本医疗保险“职工+居民”两大制度平台，以此促使人员全覆盖的目标得以实现。在推进方式上，坚持渐进改革，先试点后推开，较好地平衡了改革、发展与稳定的关系，避免了一些国家推进社会保障改革时极易引发的社会风险与危机。在待遇衔接上，能够兼顾不同群体的利益，采取老人老办法、新人新办法、中人过渡办法的取向，避免了大起大落现象。在反贫困方面，实行社会救助制度与扶贫政策有序衔接，让对口支援与社会力量发挥有益作用。在养老服务方面，构建养老、孝老、敬老政策体系，促使社会养老与传统家庭保障相结合。尽管中国特色的社会保障体系还在探索之中，且需要通过全面深化改革才能最终走向成熟、定型，但以往的实践及取得的成就已经证明，它是植根于中国大地结出的硕果，为世界社会保障改革与发展贡献

了有价值的中国方案。

第三,正确处理经济发展与社会保障的关系是实现“两个奇迹”的重要条件。社会保障需要财力支撑,没有经济发展不可能具备持续发展社会保障的物质基础,反之,不重视社会保障也很难实现经济持续发展。正是由于国民经济持续发展和国家财力日益雄厚,中国政府才能动用日益增长的公共投入为城乡居民提供普享式基础养老金,并为低收入困难群众参加养老保险提供补贴,快速实现养老保险制度全覆盖;才能为城乡居民医疗保险提供筹资规模2/3以上的财政补助,使全民医保的目标快速变成现实;才能每年安排超过1000亿元的中央财政专项扶贫资金,让连片深度贫困地区在短短几年内发生翻天覆地的变化。而1998、2009年及2020年以来的事实证明,社会保障的快速发展,不仅使人民生活后顾之忧持续减轻,生活质量不断改善,也为应对国际经济危机、提振居民消费、助力经济增长做出了直接贡献,为实现经济快速发展和社会长期稳定“两个奇迹”发挥了重要作用。与巴西、希腊等国遭遇经济危机导致社会保障难以为继相比,中国社会保障与国民经济的协同发展,为当今世界提供了一个极其正面的范例。

第四,坚持尽力而为、量力而行的方针是实现社会保障制度可持续发展的重要保证。一方面,党和政府在社会保障方面坚持尽力而为。在发展中不断加大保障和改善民生的力度,即使遭遇经济困难,也不断增加公共投入,使社会保障迅速成为全体人民共享国家发展成果的基本途径和有效制度保障。例如,2008年美国次贷危机引发的国际经济危机对中国经济发展造成了巨大负面影响,中国采取了与许多国家紧缩社会保障支出的不同做法,着力建设普惠全民的社会保障体系;在2020年因新冠肺炎疫情严重冲击导致国家财政收入锐减的情形下,中国继续提高各项社会保障待遇,所体现的正是以人民为中心的发展思想和共享发展的理念。另一方面,坚持量力而行。在近20年来的社会保障发展实践中,党和政府着力保基本、兜底线,不盲目追求“福利赶超”,而是随经济发展逐步提高各项社会保障待遇标准。如基本养老金虽然连续16年提高,但近几年趋向小幅提升,开始朝着建立正常调整机制的方向迈进;城乡居民的医保补助亦是坚持每年小幅提高;其他福利待遇也是每年都有所提升,重点是补短板。正是由于坚持了尽力而为和量力而行的方针,既让人民群众不断看到新变化、有新的获得感,也较好地维护了社会保障制度发展的理性,避免了巴西、阿根廷、委内瑞拉、希腊等国家“福利赶超”带来巨大财政压力或难以为继的弊端。

### 三、当前社会保障体系建设存在的问题与面临的挑战

成就代表过去,问题影响未来,新的挑战更以前所未有的态势在发展。必须看到,由于渐进改革的历史局限性和以往改革中的不足,加之社会保障改革涉及利益关系深刻调整的复杂性和外部影响因素的发展变化,中国社会保障体系的发展质量并不高,事实上离新时代高质量发展的要求还有不小差距。

#### (一) 当前存在的主要问题

中国社会保障体系建设质量不高的表现,主要集中在以下6个方面:

1. 社会保障体系建设的系统性、协同性明显不足, 导致结构失衡。一方面, 社会救助、社会保险、社会福利三大系统结构失衡。以往的社会保障改革均围绕国有企业与市场经济改革展开, 主要聚焦社会保险, 兼顾社会救助, 这有其历史必然性与合理性, 但社会福利及相关服务发展滞后的现实却使养老服务与儿童福利成了现实短板, 即使收入偏高的老年人与家庭也难以获得充分有效的公共基本服务, 既影响民生质量持续改善, 也难以释放出消费潜力。在社会保险制度安排中, 养老金最受重视, 医保次之, 工伤、失业保险被忽视, 护理保险还未建立, 而根据德国、日本两个当今世界寿命最长的大国实践, 当老龄化由轻度进入中度后, 医疗保险变得至关重要, 护理保险的重要性会持续提升。因此, 现在已经到了需要更加注重医疗保险、护理保险和养老服务、儿童福利的时候了。另一方面, 法定基本保障与补充保障发展失衡。迄今仍是偏重政府主导的第一层次(或支柱), 市场与社会力量主导的其他层次发展严重不足, 陷入了第一层次膨胀势头难减而其他层次又难以发力的怪圈。如在职工养老保险中, 基本养老保险一层独大, 企业年金发展异常迟缓, 2015 年到 2019 年企业年金参保人数仅从 2316 万人增加到 2548 万人,<sup>①</sup> 仅占基本养老保险参保职工人数约 6%, 商业性个人养老金发展更加滞后, 人们几乎将老年生活经济来源全部寄托在基本养老金上; 同时, 面向机关事业单位职员职业年金却迅速实现了全覆盖, 且处于单位与个人缴费率分别为工资的 8%、4% 的高水平状态, 过去曾引发企业退休人员不满的养老金“双轨制”正以新的面孔再度出现。在医疗保障中, 只能依靠基本医疗保险支撑, 医疗救助托底功能有限, 慈善、互助医疗缺乏规范引导, 商业健康保险并未真正形成市场。在这种情形下, 高收入者不能通过市场机制获得更加全面的健康保障, 中低收入群体还面临着巨大的重大疾病风险。迄今为止, 市场主导的商业保险仍然缺乏开拓个人养老金、商业健康保险等业务的内生动力, 步入了单纯指望国家税优政策或者直接介入社会保险领域的误区; 慈善事业因政策支持乏力等原因, 在社会救助与社会福利事业发展中还未起到应有的作用。此外, 相关制度不能有效协同配套。如社会保障与教育、就业、收入分配等相关系统尚未做到良性互动和相互促进; 医保、医疗与医药之间协同推进力度不足甚至存在效果对冲现象, 特别是公立医院逐利性强和基层医疗服务能力弱的局面并未改变, 对医疗保障健康持续发展非常不利。上述不足直接影响了整个社会保障制度体系综合效能的提升, 人民群众多层次、多样性的保障需求亦难以获得满足。

2. 社会保障制度的统一性与规范性明显不足, 导致权责不清、筹资失衡、待遇不公等制度性缺陷日益显性化。长期以来, 中国社会保障改革都奉行自下而上试点探索的策略, 几乎各项社会保障制度都缺乏全国统一且能够刚性约束地方行为的完备法律法规政策规范, 地方创新的结果便是各种社会保障政策叠床架屋、五花八门, 权责模糊、筹资失衡、待遇不公是现实写照。首先, 社会保险制度的统一性与规范性因地区分割统筹而受到损害, 致使国家利益在一定程度上沦为地方利益。如本该全国统筹的基本养老保险还停留在省级统筹, 应当省级统筹的基本医疗、工伤、失业保险大多停留在市县统筹层次, 地方出台政策的随意性大, 有些国家政策又没

<sup>①</sup> 人力资源和社会保障部:《2015、2019 年度人力资源和社会保障事业发展统计公报》, 人力资源和社会保障部官网: <http://www.mohrss.gov.cn/gkml/ghjt/tj/ndtj/>。

有得到严格执行,对社会保险制度造成了直接损害,导致了基金余缺分化和待遇不公。目前,东部沿海发达地区基本养老、基本医疗保险基金累计结余占比均超过50%,而东北地区却是养老金支出赤字连年增长。2018年建立中央调剂金制度后,虽对这种局面有所缓解,但基金余缺分化及其不良效应并未从根本上改变,延伸到经济领域就是直接破坏了地区之间公平竞争的环境,影响区域协同发展。其次,主体各方责任边界尚未厘清,致使权责失衡现象难以纠正。如中央政府与地方政府的社会保障权责、基本保障与非基本保障的责任边界等仍处模糊状态,致使中央政府与用人单位责任偏重,地方与个人责任相对较轻。目前,用人单位承担的基本养老保险、基本医疗保险缴费责任分别是职工个人的2倍、3倍,个别地方用人单位的医疗保险缴费甚至达到4倍以上;在居民养老、医疗保险中,政府承担的筹资责任更占2/3以上;居民基础养老金靠中央财政支撑,地方只有象征性投入。参保人员对提升待遇的呼声持续高涨,承担缴费责任的意识却相对淡薄。在职工基本医疗保险中,退休人员不缴费而支出的医保基金却是在职职工的4倍左右,形成了待遇享受与缴费责任的权责错位。这种局面实质上隐含着制度发展的非规范性,持续下去必定动摇社会保障制度持续发展的根本。再次,基于历史原因形成的政策被固化,致使深化改革步履维艰。如法定退休年龄还停留在60年前定的标准,养老保险最低缴费年限仅为15年,基本养老保险中的个人账户权益全属个人而长寿风险却由制度无限期承担,国家财政对养老保险的责任并非可以预期且可控的固定比例分担制而是难以掌控的兜底制;职工医保个人账户的存在,更是减损了医保制度近一半的统筹互济功能,造成医保基金总量结余偏高而可供统筹使用的却有限,并衍生出一系列不良效应;居民医保采取按人头定额缴费制,富裕家庭与低收入家庭人口承担等额缴费义务,既有违医保筹资应与收入高低挂钩的法则,也使个人缴费因受制于低收入群体而难以提高,并导致医保待遇逆向调节现象。失业、工伤保险的覆盖范围有限,预防等积极功能难以充分发挥。面向孤寡老人的公办养老服务一直延续以60岁为依据的政策,与失能、高龄老年人的现实需要脱节;儿童福利局限于孤儿保障,既不利于调动社会资源,也无法满足整个社会对儿童福利及相关服务的需要。

3. 注重数量增长、忽视质量提升的发展取向,造成了社会保险参保质量普遍不高。<sup>①</sup> 社会保险是中国社会保障体系最重要的构成部分,其覆盖面扩展虽快,堪称世界覆盖人数规模最大的社会保险制度,但因不注重质量提升及未能及时调适相关政策,参保质量并不高,对未来发展极为不利。一方面,基本养老保险、基本医疗保险按职工与居民两大制度平台安排,符合现阶段国情,但两大制度的筹资与待遇标准差距大,人们期望保险待遇持续提高,现实中却又更愿选择低筹资的居民保险。以基本养老保险为例,2020年全国参保人数达9.9亿,但以居民身份参保者达5.4亿多人,2020年居民个人年均缴费仅为402元,相当一部分人的年缴费只有100元,即使缴费20年也只区区几千元,结果必定是居民养老金水平难以提升,未来根本不能满足居民年老后的基本生活需要,而亿万农民工与城镇灵活就业者仍在以居民身份参保。再以基本医疗保险为例,2020年全国参保人数为13.6亿,其中以职工身份参保者仅为3.4亿,居民

<sup>①</sup> 本小节数据分别从人力资源和社会保障部、国家医疗保障局获得,是截至2020年12月底的快报数据,文中不再一一注明。

身份参保者高达 10.2 亿, 后者占 75%; 同年职工医保基金收入约 1.3 万亿元, 居民不足 8000 亿元, 仅占总筹资规模的 38%; 分割设立的职工与居民医保制度不能共济, 医保待遇因筹资差距而相差较大, 重大疾病仍是城乡居民的现实之忧。另一方面, 失业、工伤保险覆盖范围窄, 作用尚未充分发挥。2020 年全国参加失业、工伤保险的人数分别只有 2.17 亿人、2.68 亿人, 而同年城镇就业人员约 4.5 亿人、农民工达 2.9 亿人, 两组数字对照显见差距之大, 参保率低的事实使这两项制度的保险作用受到限制。特别是失业风险与职业伤害风险大的农民工群体普遍缺乏保障, 表明这两项制度在一定程度上已经偏离了建制初衷。

4. 社会保障物质基础薄弱, 致使再分配作用发挥有限。据欧盟统计, 其 2014 年社会保障支出占国内生产总值 (GDP) 比平均为 28.7%, 政府投入占社会保障支出比平均为 53.1%;<sup>①</sup> 据经济合作与发展组织 (OECD) 统计, 2015 年 36 个成员国的社会保障支出占 GDP 之比平均为 20.4%。<sup>②</sup> 根据近似口径计算, 中国社会保障支出占 GDP 之比还不足 12%, 较欧盟、OECD 国家 5 年前的平均水平分别低 16 个、8 个以上百分点, 这表明中国社会保障体系的物质基础薄弱。造成这种现象的根本原因在于公共投入仍然不足且不能有效撬动社会投入。近 10 多年来, 国家财政对社会保障投入的绝对值在逐年增加, 但占公共预算之比并没有明显提高, 而通过市场主体与社会力量带来的社会投入更未伴随社会财富的持续快速积累而同步增长。据 2017 年的一项研究报告, 18 个欧盟国家市场收入的基尼系数为 0.443, 在社会保障作用下, 这些国家的可支配收入基尼系数降为 0.29, 降幅率达 40%; 而中国社会保障对基尼系数的贡献仅降低了 12.3%。<sup>③</sup> 可见, 中国社会保障体系的再分配功能发挥明显不足。

5. 参数调节呆滞, 政策僵化现象明显, 致使社会保障制度可持续性不足。<sup>④</sup> 例如, 在基本养老保险方面, 现行政策规定的法定最低缴费年限为 15 年, 目前平均缴费年限仅 26 年, 较 OECD 国家平均 35 年少 9 年; 现行退休年龄规制为男 60 岁、女干部 55 岁、女职工 50 岁, 实际平均退休年龄平均为 54 岁, 平均领取养老金年限约 30 年, 较 OECD 国家平均 20 年多 10 年。这两组数据充分反映了缴费时短、待遇领取时长的客观现实, 隐含着人口老龄化不可逆转态势下基本养老保险制度的不可持续性。在医疗保险方面, 现行政策规定退休人员及原单位不再缴费, 而其平均医疗费用却是在职职工的 4 倍, 而在“十四五”期间, 新增退休人员将高达 4000 多万人, 伴随退休人员群体规模不断壮大, 医保基金面临来源减少、开支日增的局面。同时, 社会保险基金未能实现保值增值, 其中职工养老保险基金累计结余 5 万多亿元而委托投资不足 1 万亿元, 居民养老保险基金累计结余近万亿元更是均未进行有效投资, 整个养老保险基金委托投资运营的占累计结余基金不到 18%, 致使基金贬值每年数以百亿元计, 基金结余愈多, 贬值造成的损失愈大。不仅如此, 参保人员缴费意愿不足, 一部分人将养老保险最低缴费年限 15

① National Statistical Institute, Republic of Bulgaria, *The European System of Integrated Social Protection Statistics*, <https://www.nsi.bg/en/>.

② OECD, *Social Spending (Indicator)*, <https://data.oecd.org/socialexp/social-spending.htm>.

③ 宋晓梧:《完善社保制度与提升消费水平》, 中国社保网: <http://www.spicezee.com/guandian/163387.html>, 2018 年 9 月 14 日。

④ 除医保数据源于国家医疗保障局外, 本小节数据均从人力资源和社会保障部获得, 文中不再一一注明。

年视为最高缴费年限,灵活就业人员大多选择参保缴费偏低的居民养老保险,居民参保大多选择最低档缴费,各地漏保、脱保、断保现象并不罕见,从而实质上制约了基金来源的增长,进而直接影响到制度的可持续发展。

6. 社会保障领域法制建设严重滞后,法治化水平与经办服务能力低,导致制度实践效果受损。一方面,社会保障法治化水平低。《社会保险法》已不能适应制度发展实践的需要,养老保险、医疗保险、社保基金投资、养老服务、儿童福利等重要领域均缺乏专门的法律法规,社会救助法尚未制定。因此,中国社会保障制度总体上仍处于主要依靠从中央政府到县级政府发布的政策性文件实施阶段,主要制度安排的中央定制权被地方政策消解,地区之间政策统一性差、随意性大,参与主体法治意识不高,用人单位与个人规避法定义务的做法层出不穷,运行失范特别是医保欺诈处于高发普发状态,这些正在损害着制度的有序运行与健康发展。另一方面,社会保障经办机构尚未理顺,服务能力不足。如养老保险经办机构实行属地管理,不能与全国统筹相匹配;医保经办机构各地不一,在一些地方仍受制于原有体制;社会保险经办服务还不能适应灵活就业特别是互联网催生的新业态从业人员的需要;农村社会保险经办服务更存在投入少、能力弱、水平低的问题。社会救助直接面向困难群体,迄今仍由基层代办,非专业化导致错保、漏保现象仍然存在;养老服务官民分割的局面尚未从根本上改变,床位总量有限却出现居高不下的闲置率,护理型床位短缺。同时,尚未建成能够超越部门所有的统一的基础信息系统,各项业务之间的基础数据共享水平不高,专业信息的标准化建设不能适应上下贯通、纵横一体的要求,经办管理服务专业化、标准化水平及与灵活就业、老龄化的适配性均有待提高。

上述问题的客观存在,不仅直接损害了社会保障制度的统一性、规范性,而且直接影响着中国特色社会保障体系走向成熟、定型。

## (二) 当前面临的主要挑战

总体而言,中国社会保障体系建设面临的挑战主要来自如下6个方面:

1. 人口老龄化与少子高龄化。中国的老龄化具有基数大、速度快、区域之间不平衡等显著特点,而生育率跌破警戒线、家庭保障功能式微更增加了社会保障应对的复杂性与艰巨性。统计资料显示,1962年至1968年7年间全国出生人口高达1.9亿人,进入“十四五”后,60岁及以上老年人口的规模年均增长在2000万左右,远高于“十三五”期间年均增长的幅度。<sup>①</sup>2025年,中国60岁以上老年人口占比将超过20%,老龄化程度从轻度步入中度,此后不可逆转地走向深度老龄化;受1962—1968年人口出生高峰的影响,“十四五”期间仅城镇职工中新增退休人数将达4000多万人。伴随老龄化而来的是少子高龄化时代,适龄人口生育意愿持续走低,总和生育率已跌破警戒线,14岁以下人口占总人口比从1982年的33.6%降到了2019年的16.8%,户均人口不足3人,<sup>②</sup>而80岁以上的高龄人口达3000万人并以年均200万以上的速度递增,预计到2050年时80岁以上人口将达1.2亿人,其中至少有2400万老年人患有痴呆症(又称失智症)。<sup>③</sup>

① 参见杨舸:《“中度老龄化”社会,我们准备好了吗》,《光明日报》,2020年10月29日。

② 参见国家统计局:《中国统计年鉴(1983、2020)》,中国统计出版社。

③ 参见《2050年中国80岁以上人口将达1.2亿,如何应对挑战?》,《21世纪经济报道》,2017年1月22日。

在少子高龄化情形下，其直接后果即是缴费者不断减少，而养老、医疗、护理保险基金支付压力持续增大，对社会养老服务特别是护理服务的需求也会持续高涨，如何确保相关制度稳步发展并为数以亿计的老年人提供有质量的养老服务，将是中国社会保障面临的重大挑战。

2. 人口高流动性与人户分离现象常态化。改革开放以来，伴随工业化进程与农村劳动力大规模转移，中国的城镇化率从 1978 年的 17.9% 提高到 2019 年的户籍人口城镇化率 44.38%、常住人口城镇化率 60.6%；2019 年全国人户分离的人口 2.8 亿人，其中流动人口 2.36 亿人。<sup>①</sup> 人口的高流动性和人户分离现象常态化，直接影响着社会保障发展。统计数据还显示，2.9 亿农民工大多参加居民养老保险，参加职工养老保险者不到 1/3；<sup>②</sup> 居民医疗保险以户籍为依据参保，而人户分离人口还在不断增长。如何适应大规模的人口流动与人户分离现象，调适财政责任与公共服务机制，显然是提高社会保障发展质量的又一重大挑战。

3. 数字经济催生各种新业态，就业方式更加多样化。中国灵活就业群体的规模本来就很大，而互联网、人工智能的广泛应用又催生出各种新业态，“一仆多主”“共享员工”“租赁员工”及“隐秘”在网络平台背后的灵活就业开始出现，就业方式更加多样化、复杂化。据统计，从 2016 年到 2019 年，中国平台企业员工数从 585 万人增长到 623 万人，依赖平台经济提供服务者的人数从 6000 万人增长至 7800 万人。<sup>③</sup> 如网约车司机、快递小哥等，他们的劳动关系、就业岗位、工作时间、劳动报酬等都具有不确定性，游离在现行以传统劳动关系为基础、单位关联型的社保制度以外，职工保险参保率低、劳动者保障不足是这一群体的现实写照。如果不能切实解决好亿万灵活就业者的社会保险问题，中国的社会保障制度就很难提高发展质量。

4. 低收入群体规模依然庞大，构成了走向共同富裕的最大短板。在初次分配中，1998 年劳动报酬占 GDP 之比为 52.1%，2006 年下降到 44.5%，<sup>④</sup> 此后并未有明显提升，致使居民收入提升有限。据有关研究，目前全国月均可支配收入 1000 元以下的人群约 3.1 亿，2000 元以下的人群约为 7.1 亿，<sup>⑤</sup> 显见低收入群体规模依然庞大。统计数据还显示，2008 年中国基尼系数高达 0.491，2012 年回落至 0.474，<sup>⑥</sup> 2013 年以来有所下降，但到 2019 年末仍达 0.465，处于居高难下境地。据央行 2019 年一份调研报告显示，中国城镇居民家庭资产的集中度较高，按照家庭总资产由低到高分组，最低 20% 家庭所拥有的资产仅占全部样本家庭资产的 2.6%，而总资产最高 20% 家庭的总资产占比为 63.0%，其中最高 10% 家庭的总资产占比为 47.5%。<sup>⑦</sup> 低收入群体规模庞大和居民收入差距偏大的现实，不仅直接制约着法定社会保障缴费筹资的增长，而且因其消费能力有限会直接影响到国内大循环新格局的构建。如何在促使初次分配更加合理的

① 参见国家统计局：《中华人民共和国 2019 年国民经济和社会发展统计公报》，《人民日报》，2020 年 2 月 28 日。

② 本处数据从人力资源和社会保障部获得，是截至 2020 年 12 月底的快报数据。

③ 参见赖德胜：《创造更大的新就业形态发展空间》，《学习时报》，2020 年 10 月 14 日。

④ 韩金华等：《改革开放以来劳动报酬占初次分配比重演变轨迹、原因及对策研究》，《中央财经大学学报》2009 年第 12 期。

⑤ 李实：《我国低收入人群有多少？》，中国经济网：[http://www.ce.cn/xwzx/gnsz/gdxw/202009/03/t20200903\\_35660044.shtml](http://www.ce.cn/xwzx/gnsz/gdxw/202009/03/t20200903_35660044.shtml)，2020 年 9 月 3 日。

⑥ 参见徐立凡：《基尼系数提示了什么》，《人民日报》，2013 年 1 月 21 日。

⑦ 中国人民银行调查统计司城镇居民家庭资产负债调查课题组：《2019 年中国城镇居民家庭资产负债情况调查》，《上海商业》2020 年第 5 期。

同时,通过社会保障再分配来缩小居民收入差距,以便扎实推动共同富裕并取得更加明显的实质性进展,是新发展阶段提出的新课题。

5. 社会保障需求呈现多元化,福利刚性发展与财力增速减缓的矛盾开始显性化。在全面建成小康社会的新起点上,改善生活品质成为越来越多人的追求,人民群众期盼社会保障更加健全、更加公平、更加可靠,保障需求呈现出多样性、个性化的新特征。例如,有的人只考虑能够保障晚年基本生活来源的养老金,有的人却需要确保老年生活质量的更多经济来源;有的老年人通过获得基本养老服务便能够满足其需要,有的老年人却因失能而需要有长期护理服务;有的人追求的是解除疾病医疗后顾之忧,有的人还需要更高水准的健康管理服务。这是民生发展的升华,更是国家发展进步的重要成果。但福利的刚性发展要受制于国家财力的增长,经济增速减缓、疫情防控常态化与国际环境复杂化又使财力增长具有不确定性。近年来,中国财政增收减速表明,如何调动更多的资源来满足人民群众日益增长的多样化、个性化的社会保障需求,理性处理好福利增长、责任分担与财力支撑的关系,是必须妥善应对的新挑战。

6. 深化改革必然触及现有利益格局,导致社会风险增大。新发展阶段的社会保障改革必然要以高质量发展为追求目标,从而需要更加注重从增量改革转向结构调整并切实破除利益固化的藩篱,必然触及一些群体和地区的既得利益,改革的难度和面临的阻力更大,社会风险概率会明显升高。如取消职工医保个人账户、均衡主体各方筹资责任、提高基本养老保险最低缴费年限、延迟退休年龄、提高社会保险统筹层次、将居民医保由按户籍参保调整为按常住人口参保并将按人头等额缴费转化为与家庭或个人收入挂钩,以及社会救助从户籍人口向常住人口扩展等,均是优化现行社会保障制度的必要且合理取向,但均会触及现有利益格局,可能引发相关群体、相关地区的不满或抵触。如何在深化改革中有效降低社会风险发生概率需有更加智慧的方案。

## 四、高质量地建设中国特色社会保障体系

从前述分析中可以发现,中国社会保障改革与发展实践的成功之处,在于坚持社会主义制度应当造福全体人民的目标导向,迅速构建起了惠及全民的社会保障体系,为全体人民共享国家发展成果提供了基本途径与制度保障;中国社会保障改革与发展实践的不足之处,则在于缺乏系统性、协同性和国家层级的顶层设计,致使制度建设目标模糊,陷入了屈从现实局限的问题泥潭之中,显现出来的是制度欠公平统一、结构欠统筹平衡、功能难以全面发挥、综合效能受到影响,这是一些制度历经20多年变革仍无法走向成熟的根本原因。因此,进入“十四五”后,迫切需要基于全面建成中国特色社会保障体系的目标导向来统筹谋划深化社会保障改革和促使制度早日成熟、定型的方略与行动方案。

### (一) 明确建制目标,坚持统筹推进、理性发展

1. 以高质量的有中国特色的社会保障体系为建制目标。高质量的社会保障至少应包括以下几个维度:制度安排公平统一,保障体系结构完备,覆盖范围应保尽保,权责匹配清晰合理,

筹资机制可保持持续,待遇适度稳步提升,经办服务规范便捷。要达到这一目标,就应当在习近平新时代中国特色社会主义思想特别是习近平民生思想指导下,坚持共享发展理念和共同富裕方向,通过统筹规划社会保障体系结构,精准定位不同项目、不同层次的保障功能,去弊兴利、守正创新,全面优化现行制度安排,加快制度走向成熟、定型,以为全体人民提供理性、稳定、可靠的安全预期。可以设定三个阶段性目标:一是“十四五”期间着力解决制度性缺陷、补齐短板和协同推进相关配套改革;二是“十五五”期间多层次体系建设取得明显进展,中国特色社会保障制度基本成熟;三是“十六五”期间全面建成高质量的中国特色社会保障制度,为国家现代化和扎实推进共同富裕提供可靠的制度支撑。

2. 坚持两个尊重。一是尊重社会保障客观规律。现代社会保障制度作为人类应对个人及家庭生活风险的通用制度安排,经过 130 多年的发展,形成了尊重国情、依法实施、责任共担、互助共济、公平普惠等基本规律。“尊重国情”是因为社会保障制度要取得社会共识、人民认可,必然要综合考虑各国社会、经济、政治、文化等诸因素的影响。如德国作为现代社会保障制度起源国,采取的即是符合其自治传统的劳资双方自治管理模式;日本具有亚洲文化传统,家庭保障一直受到重视;美国尊崇个人自由,选择的是政府、市场、社会慈善三足并举的模式;等等,实践证明适合国情的制度能够获得成功。“依法实施”是社会保障关乎基本人权,属于强制共享,必须通过立法赋权明责并确保法律得到全面贯彻落实。“责任共担”是社会保障需要有强大的物质基础,单方负责将难以为继,从而需要政府、企业、社会、个人及家庭多方共担责任,这是行稳致远的保证。“互助共济”是只有确定的集体力量才能化解个体的不确定风险。智利等国将公共养老金制度改为个人账户制是违背互助共济规律的做法,实践证明是失败的,这从反面证明了互助共济是社会保障制度的内在要求。“公平普惠”是社会保障的目标指向,如果结果偏离,不仅难以解决社会问题,而且可能导致新的矛盾。在中国社会保障制度改革与发展进程中,应当充分尊重这些基本规律。二是尊重中国的国情。中国国情的特殊性主要表现在坚持社会主义制度、走共同富裕的道路并有着家庭保障等深厚传统,以及人口众多、发展不平衡且长期处于社会主义初级阶段,在政治制度、经济制度等方面均具有自己的特色,中国社会保障制度必须适应这些基本国情。因此,在建设中国特色社会保障体系时,既不能以规律为由脱离国情,也不能以国情为由扭曲规律,只有将两个尊重有机地融合起来,才能真正走出适合国情的社会保障发展之路。

3. 贯彻落实三大基本原则。一是坚持公平取向。促进公平、维护公平是现代社会保障制度与生俱来的使命,也是这一制度的核心价值所在。在新发展阶段,既要在微观层面坚持权利公平、机会公平、规则公平,又要在宏观层面促进全体人民共享社会经济发展成果,显著缩小城乡、区域之间的发展差距和居民生活水平差距,使长期居高难下的基尼系数有明显下降。二是坚持共建共享。共建共享是社会保障的一体两面,没有共建的社会保障是无源之水,没有共享的社会保障必然走向异化。共建共享就是要坚持人人有责、人人尽责、人人享有,做到权利与义务相统一。中国现行制度安排还没有充分体现出共建共享原则,只有逐步均衡社会保障参与主体各方的责任,才能促使制度更加合理、更加可靠。三是坚持可持续发展。只有可持续的社会保

障制度，才是能够维系国家长治久安和人民世代福祉的好制度，而可持续的制度只能建立在理性建制且能够与时俱进地调整相关参数的基础之上。

4. 妥善处理好四大关系。一是社会保障与家庭保障的关系。社会保障不是要简单地替代传统的家庭保障，而是要在促进全民共享国家发展成果、弥补家庭保障功能弱化的同时，重视支持家庭成员担负责任并使之向亲友相济、邻里互助、机构福利等延伸，这是中国特色的重要体现。只有维护家庭保障的传统功能，才能促使社会保障更加健康地发展，否则，家庭保障功能的崩溃，将是一场灾难。二是社会保障与经济的关系。两者之间要保持适应性，社会保障发展若滞后于经济发展水平将无法解决应当解决的现实问题，超越经济发展水平的激进举措则会导致不良后果，因此，应当按照水涨船高的逻辑，理性地促进社会保障不断发展。三是基本保障与非基本保障的关系。基本保障是指政府主导的法定社会保障，它是人民的法定权益，应当追求公平普惠，而财力所限、需求不一决定了基本保障只能保障基本生活；非基本保障则是公民据需自由选择的行为，属于锦上添花。应当尽快厘清法定基本保障的边界，激发市场主体、社会力量举办非基本保障的积极性，让有需要的个人及家庭获得更好的保障。四是福利不断增长与责任合理分担的关系。社会保障具有刚性增长的特征，这一特征是不断满足人民美好生活需要和走向共同富裕的具体体现，但福利增长应建立在经济与财力可持续增长的基础之上，同时以主体各方合理分担责任为条件。

5. 提供更加有力的组织保障。中国社会保障体系建设质量不高的事实，表明在部门分割、地区分割的情形下，部门往往难以自觉立足全局与长远，地方还可能侵蚀国家利益。尽管2018年机构改革基本理顺了社会保障行政管理体制，但在缺乏针对整个社会保障体系的系统规划与顶层设计条件下，多部门分管仍然不可避免地存在着部门利益，进而可能影响社会保障体系高效协同推进。因此，有必要建立超越行政、立法、司法之上的中央决策机制，以便能够从国家利益至上、人民利益至上出发，立足全局与长远，统筹规划、高效协同地推进社会保障体系建设与发展。同时，设立国家层级的社会保障咨询或审议委员会，负责提供超越部门与利益集团之上的咨询意见，以增强制度发展的理性。

## （二）尽快优化基本养老保险、医疗保险和社会救助制度

从解决现存问题和应对新挑战的要求出发，“十四五”期间无疑是优化现行制度安排的重要窗口期，应当重点优化基本养老保险、基本医疗保险、社会救助等主要制度安排。

1. 优化基本养老保险制度。一是加快实现职工养老保险全国统筹。为此，需要针对地区分割统筹下各自为政、责任不清、转移不畅、负担失衡等弊端，坚持统一政策，实行基金统收统支，同时综合运用行政、经济、法律等手段，健全中央对地方的激励约束机制，明确缺口分担责任。二是以组合拳方式调整基本养老保险相关参数。包括尽快明确延迟退休年龄及具体实施方案、逐步提高最低缴费年限及推进时间表、适度降低养老金替代率（以40%左右为宜）等。三是优化财政投入机制。将现行的财政兜底责任改为按固定比例分担筹资责任的机制，以此将财政压力控制在可控范围，同时增强制度自我调节、自我平衡的功能。四是调整个人权责关系。包括适度提高个人缴费水平并最终达到与单位缴费均衡、坚持个人账户权益全额归己（可考虑在职工退休时一次性发放）但不再由制度承担长寿责任。五是优化居民养老保险制度。包括对居

民参保适用强制性，强化对居民参保缴费的财政激励，基于居民养老保险参保者中 95% 为农民的现实，可借鉴日本等国做法，由政府代行农民雇主之责，分担一半缴费责任，以使其养老金水平稳步提高。六是鼓励灵活就业人员参加职工社会保险。加快形成以职工社会保险为主体、以居民社会保险为兜底的保障格局。

2. 优化基本医疗保险制度。进一步明确基本医保“保基本”并能够切实解除人民疾病后顾之忧的功能定位。一是优化医保筹资机制。包括逐步均衡用人单位或政府与个人的筹资责任，最终实现缴费各半；取消职工医保个人账户，所有缴费全部进入统筹基金并由所有参保人共享；改居民医保按人头实行等额定额缴费制为与家庭可支配收入挂钩缴费制，以此化解富人与穷人等额缴费而受益逆向调节的问题，并使提高个人筹资责任成为可能；根据“老人老办法、新人新办法”原则实行退休人员缴费制，以改变退休人员与在职职工权责脱节问题，并使其与居民医保中终生缴费制保持一致，以此促进筹资公平并为最终发展到一个制度覆盖全民创造条件。二是建立医保待遇清单制度。明确基本医保待遇制定权在中央，地方可以在补充医保方面作为，但不能变通基本医保政策，以此促进医保政策统一和权益公平。三是提高统筹层次。在全面做实市级统筹的基础上，积极推进省级统筹，同时建立中央调剂基金，以解决区域不平衡问题。四是将居民以户籍为依据参保调整为覆盖常住人口。以此适应人口的高流动性与人户分离现象常态化，提高参保质量。五是完善科学控费制度。包括推进药品和医用耗材集中带量采购制度常态化，推行以病种（组）付费为主的多元复合式医保支付方式，严格医保基金监管制度，在切实维护基金安全的同时增强医保制度可持续性。

3. 优化社会救助制度。包括：一是扩大救助范围。从覆盖低保、特困人员向低收入人口扩展，同时将部分救助项目从覆盖户籍人口扩展到常住人口，最终实现常住地申领救助。二是创新救助机制。尽快确立精准救助的原则，建立完善动态监测机制与主动发现机制，避免因制度实施中的缺漏出现极端个案。三是补上救助类服务短板。针对特困家庭仅靠款物救助还无法解决问题，有必要通过政府购买服务的方式积极发展服务型社会救助。四是明确中央政府与地方政府的责任。应当将社会救助纳入地方公共预算范畴，中央与省级政府通过转移支付确保财务不足地区的救助预算。五是赋予社会救助积极功能。如实行救助对象收入豁免制，提升救助对象的就业能力，推行以工代赈，创造灵活就业机会等，以此激发救助对象自我发展的积极性，避免救助对象陷入救助陷阱。

### （三）及时补上养老服务、儿童福利短板，促使教育福利长足发展

在少子高龄化背景下，人民群众最普遍的后顾之忧是“一老一小”的服务供给不足，造成老年人生活质量随年龄增高或身体失能下降、育儿成本居高难下，进而直接制约民生改善与人口均衡发展，也给经济社会发展带来不利影响。因此，进入“十四五”面向 2035 年，迫切需要及时补上养老服务与儿童福利发展滞后的短板，并使教育福利不断发展。

1. 加快发展养老服务。养老服务是老年人福利的主要构成部分，现行养老服务制度主要针对城乡孤寡老人（俗称“三无”老人），面向公众的养老服务尚未制度化，无法适应老龄化加速发展且不可逆转的需要，因此，加快养老服务业的发展具有紧迫性。建议：一是进一步理顺

养老服务管理体制。2018年机构改革后,民政部设立养老服务司,国务院建立了养老服务部际联席会议,但职责尚未真正理顺。基于养老服务已经成为所有老年人的现实需要,应将养老服务的范围从孤寡老人向离退休人员及老年居民扩展,由此有必要强化民政部门的管理职责,让其承担起统筹养老服务发展规划、推动相关法律法规政策制定并统筹配置公共资源,同步推进机关事业单位退休人员社会化管理。二是加快建立基本养老服务制度。这是应对老龄化从轻度走向中度的需要,也是让老年人共享国家发展成果的重要途径,应当及时明确基本养老服务的覆盖范围、服务保障程度与供给方式,让有需要的老年人普享基本公共服务。三是调整相关政策的精准度。包括改变过去单纯以年龄为依据享受待遇的政策,采取以年龄为基础、以失能程度为主要依据的新政策,同时将护理型床位作为主要考核指标,以便能够满足真正有需要者的需要。还要根据不同老年人群体特征、地区老龄化差异、养老文化差异等要素分地区、分类别、分层次发展养老服务,杜绝“一刀切”和“大水漫灌”现象,确保养老服务政策的精准有效。四是在确保特困老年人利益的前提下,将公办养老机构通过公建民营等方式改为社会养老机构,以此调动市场与社会力量积极参与养老服务发展。五是引导机构养老服务向居家老人延伸,以此达到支持老年人自立和家庭成员照顾老年人的目的。六是建立长期护理保险制度。既为老年人提供护理经费来源,也为养老服务业的发展提供有效的制度支撑。

2. 加快建立健全儿童福利制度。现行儿童福利政策主要是面向孤儿的生活保障措施,近年来在向困境儿童扩展但尚未制度化。无论从应对老龄化、实现人口均衡增长目标出发,还是从儿童优先的社会公平取向出发,加快建立健全儿童福利制度都势在必行。一是进一步理顺儿童福利的管理体制。2018年机构改革中,民政部设立儿童福利司,应肩负起统筹促进全国儿童福利事业发展的职责,宜将儿童托育事业与未成年人保护等统一划归民政部门统管,以确保儿童福利事业发展的完整性和资源配置的高效率。二是扩展孤儿保障的覆盖范围。为弃养儿童、困境儿童、受虐儿童等提供兜底保障。三是建立基本儿童服务制度。赋予所有儿童均能在常住地平等享受托幼服务的法定权益,切实解除城乡居民育儿后顾之忧。四是将健康保障纳入儿童福利范畴。包括儿童免疫、体检、健康服务等实行全免费或减免费用政策。五是建立儿童津贴制度。由政府财政出资,对婴幼儿提供现金补贴,可以从低水平起步,关键是要发出鼓励生育的政策信号。

3. 促使教育福利事业长足发展。教育是促进人的全面发展的重要途径,也是国家富强、社会进步的重要基石,因此,教育福利应当成为中国特色社会保障体系建设的有机组成部分,并伴随国家现代化进程而占据日益重要的地位。为此,应当始终确保财政性教育经费支出占GDP之比高于4%,争取在“十四五”“十五五”期间将学前教育纳入儿童福利范畴,将义务教育从9年制延伸到12年制,并进一步增强职业教育与高等教育的公益性,使人人享有受教育权得到全面落实。同时,还需要通过优化教育资源配置、逐步实现应试教育向素质教育转型、着力促进优质教育资源共享等措施来提升教育质量。

#### (四) 以满足多样化需求为出发点,扎实推进多层次保障健康发展

作为中国社会保障改革的既定目标,多层次社会保障体系建设既是满足不同人群社会保障多元化、个性化需求的必由之路,也是适应人口老龄化与社会发展进步要求重构社会保障责任

分担机制的必由之路，还是持续壮大社会保障物质基础的必由之路。面向 2035 年，必须从“十四五”开始，通过精准发力促使其取得全面进展。

1. 以企业年金为突破口，加快构建多层次养老金体系。国际经验表明，多层次养老金体系更具风险可控性与可持续性。如美国的公共养老金替代率为 39%，加上二三层总替代率为 71.3%；德国法定养老金替代率为 38.7%，加上企业年金总替代率为 50.9%。<sup>①</sup>这两个国家的企业年金覆盖率达到 60% 左右，法定的第一层次养老金实现了可持续发展。为改变中国基本养老保险“一层独大”的局面，建议：一是加快基本养老保险制度定型，为其他层次养老金留出清晰的发展空间。二是降低用人单位缴费负担。目前，单位费率为工资总额的 16%，仍属偏高，根据德国、美国等的经验，将单位缴费率逐步降低到 10% 左右是必要的，以使用人单位具备建立企业年金的承受能力。三是降低职工基本养老金替代率。目前，机关事业单位职工养老金的替代率高达 80% 左右，企业职工为 50% 左右，均属偏高，借鉴国外经验，替代率降至 40% 左右可以保障老年人的基本生活，因此，有必要逐步降低替代率，以释放参保人员对企业年金及商业性养老金等的需求。四是以企业年金逐步达到 60% 以上覆盖面为追求目标。五是将企业年金经营主体审批制改为备案制，鼓励用人单位自主或联合建立企业年金制度。

2. 以更加精准的政策带动市场主体与个人投入。一是实施精准的税收减免政策。激发保险公司等市场主体的内生动力，引导中高收入群体通过市场机制获得更加全面、更高水准的养老、医疗保障与健康服务。二是以政府购买服务方式替代财政直接补贴。根据费随人走的原则，引导市场主体发展养老服务与儿童、残疾人福利事业，特别是加快解决护理型床位与儿童保育供给不足问题。三是鼓励用人单位增进员工福利。社会主义中国不能将劳动关系等同于劳动力买卖关系，而应注重员工福利机制建设，鼓励用人单位为员工提供相应的福利待遇与设施，为此，应将基于职业的员工福利纳入多层次社会保障体系建设范畴，出台优惠政策加以引导。四是构建完整的家庭政策体系。支持老年人自强自立，鼓励子女承担家庭责任，并可以扩展到邻里、亲友之间的互助。

3. 大力发展慈善事业，充分发挥第三次分配作用。经过近 40 年来的持续高速发展，民间财富积累日益丰厚，但慈善事业发展滞后，先富群体因尚未形成热衷慈善的时尚而并未赢得社会尊敬。以美国个人捐赠相当于 GDP2%—3%<sup>②</sup> 比率为参照，中国目前每年募集的善款善物仅相当于 GDP 的 0.15% 左右，这表明发展慈善事业潜力巨大。当务之急是要尽快完善统一的慈善财税政策，积极推进慈善事业与社会救助、社会福利及相关服务有机融合，适时出台遗产税、赠与税等新政，营造人人向善的社会氛围，为慈善组织特别是服务型慈善组织创造宽松的环境。

#### （五）加大社会保障再分配力度，强化互助共济功能

在迈向 2035 年目标的进程中，中国迫切需要加大社会保障再分配力度，强化其互助共济功能。因此，应当在促使国民经济持续发展、继续做大财富“蛋糕”的同时，将通过社会保障

① 本处数据由人力资源和社会保障部提供。

② 郑功成：《慈善事业立法 2015 年或可进入正式立法程序》，公益中国：[http://gongyi.china.com.cn/2014-03/12/content\\_6735691.htm](http://gongyi.china.com.cn/2014-03/12/content_6735691.htm)，2014 年 3 月 12 日。

制度分好“蛋糕”提到更加重要的位置。

1. 稳步扩大社会保障覆盖面，为人民群众提供更充分的保障。针对目前覆盖面不足、参保质量不高的现实，有必要制定社会保障中长期行动纲要（2021—2035），有步骤地推进社会保险应保尽保、社会救助应救尽救、社会福利及相关服务应享尽享计划的实施。为此，应确定基本医疗保险、基本养老保险全面强制参保方略，着力推进工伤、失业保险覆盖所有职业劳动者，尽快建立长期护理保险制度；同时，按照水涨船高原则扩大社会救助面，建立基本老年福利、儿童福利、残疾人福利及相关服务制度，赋予这些群体清晰的法定权益。只有如此，才能使社会保障制度更加全面地普惠全体人民，才能真正增强其再分配力度，进而使其成为能够大幅降低基尼系数、推动共同富裕的有效制度安排。

2. 持续壮大社会保障体系的物质基础，让共享份额在整个国民财富分配中占比达到中等发达国家的平均水平。一是进一步调整财政支出结构，加大财政对社会保障的投入。2014年欧盟统计数据显示，欧盟成员国政府投入占社会保障支出之比平均为53.1%，<sup>①</sup>同年中国近似口径的计算结果是39%，<sup>②</sup>相差14个百分点，因此，应提高社保支出在公共预算中的占比，进入“十四五”后争取每年提高一个百分点，到2035年能够达到欧盟国家的现有水平。同时，优化财政性社保支出的结构。如改职工基本养老保险财政兜底制为按固定比例分担筹资责任制，同时提高居民基础养老金水平；加大社会救助投入，切实兜住低收入群体的基本生活保障；建立养老服务、儿童福利、残疾人福利的公共投入机制，并确保稳步增长。二是强化个人责任，提高养老保险、医疗保险的个人筹资占比。从“十四五”开始，宜以用人单位或政府与参保人员均等分担筹资责任（即1:1）为目标，逐步提高基本养老保险、基本医疗保险个人缴费比率，以此强化个人责任意识、壮大基金来源。三是全面推进社会保险基金投资运营，确保基金保值增值。目前一些地方采取委托投资方式，由全国社会保障基金理事会进行投资运营，效果很好，值得全面推广，因此，在提高统筹层次的同时，有必要明确规定留足支付3个月的基金后必须对剩余部分悉数进行有效投资，以此避免基金贬值并能够稳步增长。四是据需划转国有资产，进一步充实社会保障战略储备基金。五是切实调动市场主体、社会力量和个人及家庭分担责任的积极性，扩大社会保障体系的资金来源。

3. 坚持公平取向和互助共济，切实发挥社会保障再分配功能。一方面，应当稳步缩小城乡、地区、群体之间的社保权益差距，显著增强制度的公平性。如养老金应当抑高提低，即降低机关事业单位的养老金替代率，提高居民养老金水平；基本医疗保险应当在逐步缩小职工与居民差距的条件下，积极稳妥地朝着一个制度覆盖全民、一个基金保障所有患者并切实解除疾病后顾之忧的方向迈进；失业、工伤保险应当覆盖整个职业人群并真正惠及以农民工为主体的产业工人；社会救助应覆盖更多的低收入人口（以10%左右为宜），养老服务、儿童福利要对低收入家庭发力，以为缓解相对贫困问题提供有效支撑；其他基本公共服务须加快均等化步伐。

① 根据《The European System of Integrated Social Protection Statistics》，欧盟统计口径包括医疗卫生、养老保障、残疾人保障、抚恤事务、家庭和儿童、失业治理、住房保障及社会融入等8个方面。

② 察志敏、潘旭华：《我国与欧盟社会保障支出对比分析》，《调研世界》2017年第9期。

另一方面，必须坚守互助共济本质。政府主导的社会保障应当突出公平共享，私有化的个人账户制与此并不相容，因此，应淡化基本养老保险中的个人账户权益，取消职工医保中的个人账户，同时强化集体主义意识与个人法定义务意识，淡化市场化的多缴多得激励机制。

#### （六）加快提升社会保障法治化水平，切实提高经办服务质量

高质量的社会保障体系必须有健全的法治保障和规范有序的经办服务。因此，应当遵循立法先行、以法定制、依法实施的国际通行惯例，尽快制定完整的社会保障立法规划并付诸行动，将法定社会保障的定制权收归中央。进入“十四五”后，国家立法机关应抓紧制定社会救助法、医疗保障法、养老保险法、社会保障基金投资法、养老服务业法、儿童福利法等一批新法，尽早修订社会保险法、慈善法，抓紧修订失业保险、工伤保险法规和制定长期护理保险法规；“十五五”期间进一步完善这一法律体系，让整个社会保障体系全面步入法治化轨道。同时，行政部门应承担依法监管职责，确保法律法规得到全面落实；司法机关应依法对社会保障领域的违法犯罪案件进行审判，坚守社会保障法治的底线。还要强化社会保障参与主体的法治意识，重视正确的舆论引导，提高个人的责任意识和互济观念，增强对法定保障制度的信心，确保社会保障制度在法治的轨道行稳致远。

当制度法定后，社会保障的实践效果就取决于经办服务，因此，需要加快建立健全的社会保障经办服务体系。一是分类理顺经办服务体制机制。其中：社会保险领域要构建与统筹层次相适应的经办体制机制，基本养老保险应建立全国统一且垂直管理的经办机构，以防止地方侵蚀国家利益；医疗、工伤、失业保险则宜构建与省级统筹相一致的经办体制机制，以确保统筹层级权责一致；社会救助可以市县为本位，构建专业化的经办服务体制机制。上述业务的基层经办机构应当是由独立建制的综合办事处，经办所有社会保险与社会救助事务，做到“一门受理、一窗办理”，分头对接上级机构，方便服务群众。社会福利服务与慈善事业则宜赋予实施机构充分的自治权，同时接受行政部门依法监督。二是适应数字化转型，强力推进社保信息化建设，尽早形成基础数据全面共享+专业信息分工负责的格局。社会保障直接涉及到民政、人社、医保、住建、税务等多个部门，还与卫健、公安等部门密切相关，因此，必须建立全国统一的超越部门所有的基础数据库，供所有相关部门共享；同时对相关业务以主管部门为主建立专业信息系统，如养老、失业、工伤保险由人社部门负责，医疗、生育、护理保险由医保部门负责，社会救助、养老服务、儿童福利、残疾人事业等由民政部门负责，退役军人部门负责退役军人及军烈属信息系统并与军方对接，住建部门负责保障性住房信息系统，各专业部门的信息系统要确保全国统一、上下左右贯通。三是创新服务方式，真正做到精细化管理、高质量服务。发挥好社会保障卡的综合服务功能，真正做到“全业务进卡、全生命周期用卡”；同时，注入人文关怀，坚持线上服务与改善传统服务方式并举，提高经办服务的适老性，以此达到方便群众办事和增强获得感的目的。

总之，在面向 2035 年全面建成中国特色社会保障体系的进程中，中国特色社会主义制度的确定性提供了根本保证，国民经济走向高质量发展创造了有利条件，现行制度已经取得的成效亦奠定了走向高质量发展的重要基础，而中外历史经验教训则提供了有效参照。只要切实贯

彻共享发展新理念，坚持共同富裕的发展取向，强化系统思维与顶层设计并精准施策，中国就应当能够在 2035 年前全面建成高质量的中国特色社会保障体系，并在本世纪中叶将全体人民引入实现人的全面发展、全体人民共同富裕的中国式福利社会。

## The Construction of a Social Security System with Chinese Characteristics for 2035: Goal-oriented Theoretical Thinking and Policy Recommendations

Zheng Gongcheng

(Renmin University of China; China Association of Social Security, Beijing 100872, China)

**Abstract:** Social security is the fundamental institutional safeguard for guaranteeing and improving people's livelihood, maintaining social equity, and ensuring that all the citizens benefit from the fruits of development. A well-established social security system is a crucial pillar of state governance and a necessary element of a modernized country. To achieve the goal of building a modern socialist country in an all-round way and solidly promoting common prosperity, the construction of a social security system with Chinese characteristics will enter a new development stage, in which the system becomes mature and fully-fledged, as well as assume more important responsibilities and missions. At present, it is imperative to 1) objectively evaluate the achievements, existing problems and challenges, and rectify the mindset of excessive instrumental rationality and insufficient value rationality; 2) establish new concepts of strategic thinking, systematic planning, and efficient coordination towards 2035, with the goal of high quality and sustainable development; 3) optimize the current social security system in an all-round way and strengthen the rule of law, while considering universal laws and China's conditions, ensuring a unified system, and achieving shared growth through collaboration with targeted policies. In sum, the establishment of a social security system with Chinese characteristics will not only bring all people into a socialist welfare society with common prosperity, but also contribute to a new social security system for the development of human societies and advancement of civilizations.

**Key words:** social security; the year 2035; strategic vision; welfare society

(责任编辑: 郭 林)