

党的十八大以来我国社会保障事业的成就与经验*

刘晓梅 曹鸣远 李 歆 刘冰冰

摘要:党的十八大以来我国对民生问题高度重视。社会保障作为保障和改善民生、增进人民福祉的基本保障制度,对社会经济发展与民生保障起到至关重要的促进作用。自此构建高质量、可持续发展的社会保障体系已成为扎实推进我国共同富裕的保障基础。2012年至今,我国从社会保险、社会救助等多个方面对社会保障体系进行一体化、全方位的调整与改革,实现了保障人群和待遇水平的稳步提升,社会保障在脱贫攻坚中兜底扶贫成效显著,服务保障功能日益完备。社会保障发展所取得的成就证明了坚持党的正确领导、完善社会保障立法、构建多层次社会保障体系、扎实推进脱贫攻坚的正确性。然而在肯定我国社会保障发展成果的同时,也应清楚意识到我国社会保障事业发展仍有不足之处。因此,本文基于系统集成目标,建议可通过提升社会保障法治化水平、补齐多层次社会保障体系发展短板、推进精细化管理与服务、加强返贫预防等途径来推动我国社会保障事业的高质量发展,巩固民生保障水平。

关键词: 社会保障 系统集成 成就与经验 未来取向

DOI:10.19744/j.cnki.11-1235/f.2022.0099

党的十八大以来,党中央坚持以人民为中心的发展思想,将社会保障事业放在社会发展的突出位置。伴随着我国社会主要矛盾的调整,人民群众之间不平衡不充分问题日渐凸显,国家持续加大对社会保障事业的制度设计与理念创新,实现了社会保障事业的飞跃式发展。目前,我国社会保障形成了以社会保险为主体,包含社会救助、社会福利和社会优抚制度在内、功能完备的体系结构,建立了世界上规模最大的社会保障体系,保障了人们的基本生活,为实现第一个百年奋斗目标奠定了群众基础。然而,在肯定我国社会保障事业发展成就的同时,我们也应清醒意识到伴随着我国人口老龄化、城镇化、就业形态多样化趋势以及疫情因素等纷繁复杂的社会现实情况,我国社会保障体系建设仍有不足之处,亟待解决与完善,从而最大程度发挥社会保障事业改善民生、促进社会公平正义的社会稳定器功能。

一、党的十八大以来我国社会保障发展历程

党的十八大以来,党中央不断加大对社会保障事业的改革力度,社会保障体系基本定型,从高速度铺开向高质量发展演进。具体来说,社会保障体系的调整与改革主要体现在以下几方面。

(一) 社会保险制度

我国社会保险制度主要由养老保险、医疗保险(含生育保险)、失业保险与工伤保险制度组成。党的十八大以来我国社会保险制度的实践探索可依据改革的侧重点划分为两个阶段,即整合阶段与优化阶段。党的十八大以来社会保险制度结构调整详见图1。

1. 第一阶段:整合(2012~2016年)

这一阶段我国社会保险制度建设的重点倾向于以下两方面。

养老保险制度。2014年我国正式建立城乡居民基本养老保险制度(以下简称“居民养老保险”),对其覆盖范围、缴费与支付、基金管理与运行等进行统一化规定,实现了基本养老保险层面的城乡统筹。2015年机关事

*曹鸣远为本文通讯作者。

党的十八大以来我国社会保障事业的成就与经验

党的十八大以来取得的重要成就、成功经验和理论创新

业单位工作人员的基本养老保险制度全面改革,使其与城镇企业职工基本养老保险的制度设计与运作机制相统一,建立倾向于社会化运行理念下的社会统筹与个人账户制度,缩小机关事业单位工作人员与企业职工之间的保险待遇水平,进一步提升社会保险的公平性。

医疗保险制度。2015年我国在全国实施城乡居民大病保险,对大病保险的覆盖群体、统筹层次、基金来源以及报销比例等内容进行了明确规定,作为基本医疗保险制度的有益补充,缓解了城乡居民因大病返贫、致贫的可能。2016年我国进一步对基本医疗保险制度进行调整,建立统一的城乡居民基本医疗保险制度(以下简称“居民医疗保险”),对其覆盖范围、统筹方式以及保障待遇等方面进行了规范,实现了基本医疗保险层面的城乡统筹,推动了国家医药卫生体制改革。自此,居民医疗保险和居民养老保险基本定型,距离城乡统筹目标又进了一步。

2. 第二阶段:优化(2017~2020年)

这一阶段改革的侧重点在于对已初步定型的社会保险制度进行优化与调整,主要体现为以下3个方面。

养老保险制度。我国于2018年正式建立基本养老保险基金中央调剂金制度,并对调剂金筹集方式、拨付方式与管理等内容进行了重要部署,旨在缓解各区域间城镇企业职工基本养老保险基金给付压力,实现区域间协调发展。这一制度建立说明我国基本养老保险制度在统筹城乡、平衡群体基本待遇的同时,加大了对区域间基本养老保险待遇的调节力度。在完善基本养老保险制度基础上,2022年我国加大对个人养老金的关注,提出个人养老金应实行完全积累的个人账户制度,并强调个人账户与基本养老保险、企业或职业年金衔接,实行完全市场化运营,促进了第三支柱养老金制度的完善。

医疗保险制度与生育保险制度。为实现医疗资源的合理且有效利用,我国于2017年开启生育保险与职工基本医疗保险统筹化管理试点实践探索,以此优化医疗保障结构与医疗经办效率。2018年国务院提出建立国家医疗保障局,将基本医疗保险、生育保险、医疗救助等职能统一纳入该机构并实行规范化管理。2019年我国正式将生育保险与职工基本医疗保

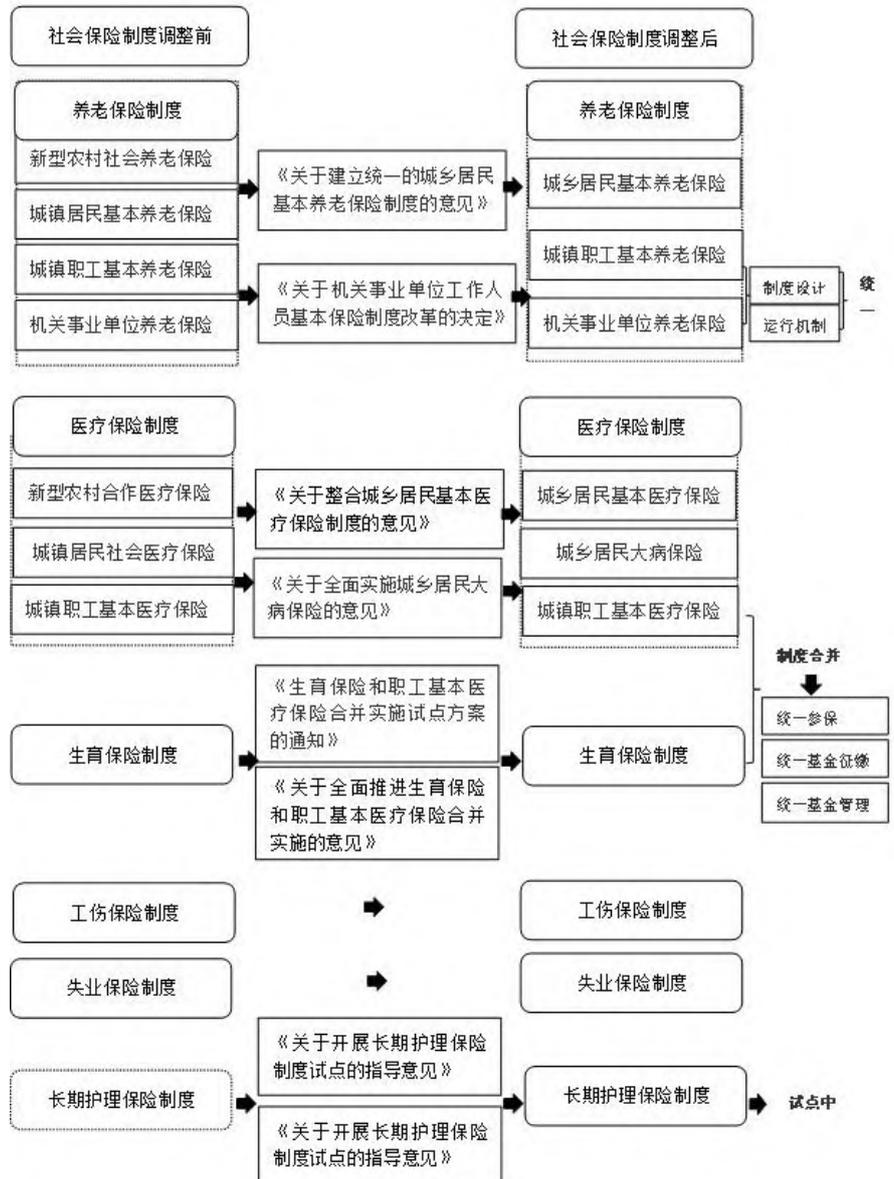


图1 党的十八大以来社会保险制度结构调整图

险合并,医疗经办服务持续改善。

长期护理保险制度。我国社会保险制度在上述基本框架下,为满足由人口老龄化、高龄化所带来的长期护理需求,缓解基本医疗保险的支付压力,探索社会保险的另一险种——长期护理保险制度(简称长护险)。2016年我国开始进行长护险制度试点工作,选取青岛市、上海市等15个城市及2个重点联系省份为试点地区。2020年基于我国第一批长护险试点城市的阶段性成效,我国选取了天津市、南宁市等14个城市为第二批试点地区。至此长护险试点范围扩大,增至49个城市,为全国建立统一的长护险制度奠定了基础。

(二)社会救助制度

我国社会救助制度主要包含最低生活保障(以下简称“低保”)、特困人员供养、专项救助制度(医疗救助、教育救助、住房救助、就业救助)以及临时救助制度。2014年我国在顶层设计层面首次将上述社会救助内容进行统筹化管理,社会救助制度得以统一化与规范化,步入从分散向统一的体系化发展阶段。基于此,党的十八大以来我国社会救助制度发展主要呈现从城乡分割到城乡统筹、从单一到分类分层两方面特征。党的十八大以来社会救助制度结构调整详见图2。

低保与特困人员供养制度。2016年我国将农村设立的五保户制度与城市设立的“三无”人员救助制度进行合并,形成了城乡统一的特困人员供养制度。2021年在低保审核办法修订文件中将涉及区分城乡低保的概念删除,比如城市低保、农村低保等,不再对城乡低保加以区分,统一为低保制度。至此社会救助制度从城乡分割走向城乡统筹。

专项救助制度。2020年关于对社会救助改革的相关文件中提到,应从教育、就业、医疗、住房等多个层面对专项救助制度给予强调,构建分层分类的社会救助体系,一定意义上标志着我国逐渐从单一救助专项走向多维的分类救助。

(三)社会福利制度

我国社会福利制度主要包含老年福利、儿童福利、残疾人福利等内容。党的十八大以来,我国社会福利的普惠性水平持续提升。

老年人福利。在养老服务层面,“十三五”规划纲要对社会化养老服务体系构建做出了新的调整,将机构养老的支撑定位转化为补充定位,并将医养相结合融入养老服务体系规划建设。2019年国家在推动国家治理体系与治理能力现代化的政策文件中对社会化养老服务体系构建提出新的要求,应加强养老服务体系内部之间的协调性,即居家社区机构养老方式之间的协调性与医养康养服务内容之间的衔接性。2021年专门针对“十四五”时期养老服务体系建设的政策文件出台,赋予社会化养老服务体系新的内涵,强调落实基本养老服务清单、构建多层次养老服务体系的重要性。同时该政策文件对我国老龄事业提出了更高的要求,强调在老龄事业发展的前提下,加强其与养老产业之间的协调性,以推动养老服务的高质量发展,进一步夯实了我国普惠性非基本社会保障服务的功能和地位。由此可见,我国养老服务体系的发展态势表现为:从强调养老服务体系各构成部分的职责分工到强调构成部分的协同与配合,从老年人基本照料服务到老年人医疗、养老、康复等相结合的普惠性养老服务,我国养老服务内涵不断丰富与更新(党的十八大以来社会化养老服务体系内涵演变历程详见图3)。

残疾人福利与儿童福利。我

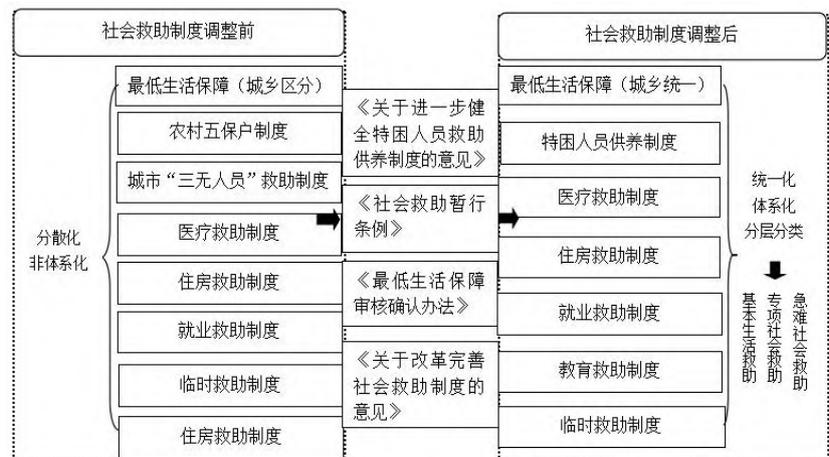


图2 党的十八大以来社会救助制度结构调整图

党的十八大以来取得的重要成就、成功经验和理论创新

国于2015年、2016年分别发布了《国务院关于全面建立困难残疾人生活补贴和重度残疾人护理补贴制度的意见》、《关于加强困境儿童保障》等文件,对残疾人、儿童以及残疾儿童等社会福利待遇层面予以规范,落实了残疾人两项补贴政策,扩大了儿童福利范围,由孤残儿童扩展到困境儿童,残疾人福利和儿童福利的普惠性凸显。2021年《“十四五”残疾人保障和发展规划》以及《“十四五”民政事业发展规划》等文件进一步提出在“十四五”时期应加强对儿童、残疾人等群体社会福利的普惠性,强化了社会福利的普惠性属性。

(四)社会优抚制度

我国社会优抚制度主要是指面向军人及其家属的优抚保障制度。党的十八大以来面向军人及其家属的社会优抚制度的专项性增强。2018年十三届全国人大第一次会议针对我国退役军人的特殊性及其合法权益的保护,决定在国务院组织部门中增设退役军人事务部,对转业、复员、退休、退役等军人实施统一管理,退役军人的优抚保障待遇实现了专项性与规范化管理,并于2019年对《军人抚恤优抚条例》涉及的相关部门给予调整与明确。而后2021年我国发布了该条例的意见征求稿,进一步优化对军人优抚的保障范围、优抚方式与优抚水平。

二、我国社会保障事业发展取得重大成就

(一)保障人群范围扩大、待遇水平稳步提升

社会保障普惠项目持续增加、保障人群覆盖范围不断扩大。一是基本保险扩围与增量同步提升。截至2021年底,我国基本养老保险、医疗保险参保人数分别为10.3亿人、13.6亿人,分别占制度内应参保人数的90%、95%以上,参保率水平持续提升,覆盖面全面铺开,全民医保基本实现;2012年以来各地相继开启大病保险,现已在31个省(区、市)全面开展;长护险试点范围不断扩大、参保人数持续攀升,累计人次超过1.4亿人,受益人数与其同步增长,累计数量约160万失能群众;失业、工伤保险参保人数分别从2012年的1.52亿人、1.9亿人增长为2021年的2.3亿人、2.8亿人,2021年失业和工伤保险参保人数分别占在城镇就业人口的49%、60.5%,每年参保人数稳中有升。二是社会救助与社会福利覆盖人群逐步增长。城乡低保、城乡特困人员救助待遇享有人数达4682.4万人,做到应救尽救;儿童福利覆盖面有所延伸,扩展到所有困境儿童,且保障水平逐渐提升;残疾人“两项补贴”基本落实,享有残疾人待遇人数2686.5万人,约占残疾人总数的31.6%,福利享有人数比例略有扩大。三是未来保障项目将进一步扩增社会保障的普惠人群。2022年我国进一步扎实推进工伤预防、职业伤害保障试点与实施,将进一步增加普惠项目,扩增受益人群。我国社会保障呈现出保障人数与保障项目持续优化的发展趋势。

社会保障待遇水平不断提高,全民共享社会发展成果。一是养老待遇水平逐年上调。我国从2005年开始持续上调企业职工养老金,且自居民养老保险实施以来周期性上调居民基础养老金,职工养老金和城乡居民中央基础养老金分别从2012年的月均1686元、55元上调到2021年的2987元、93元,提升水平不同但均呈现出待遇水平提高趋势;截至2021年底,基金委托资金投资规模达1.51万亿元,累计投资收益超过2600亿元^①,基金保值为保持待遇水平提供保障。二是医保费用负担减轻力度显著。基本医疗保险、大病保险、医疗救助三重制度累计惠及农村低收入人口就医1.23亿人次,减轻医疗费用负担1189.63亿元,2021年长期护理保险年人均减负超过1.5万元;截至2020底,我国医保住院报销比例有所提升,其中职工医保为80%左右,居民医保为70%左右(郑功成,2021)。同时针对特殊人员,比如贫困人口、门诊

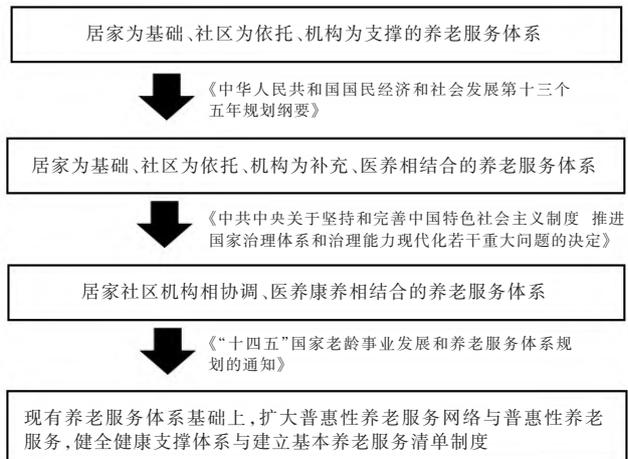


图3 党的十八大以来社会化养老服务体系内涵演变历程

慢性病等群体,医保报销比例也维持在80%左右^②,有效缓解参保群体看病就医的费用支出压力。三是医保财政补贴待遇稳步提升。2012年居民医疗保险补助标准为240元,而到2021年补贴标准提高到580元,2021年财政补助占年度筹资的67%,政府与个人缴费比例达到1.8:1,个人负担比重显著下降。四是城乡低保待遇差距逐渐缩小。根据2021年四季度民政统计数据,城、乡平均低保标准分别达到每人每月711.4元、530元,与2012年全国城、乡平均标准每人每月330.1元、172.3元相比,待遇水平显著提高,城乡差距明显缩小。

(二)由覆盖城乡向城乡统筹转变

我国由城乡覆盖向城乡统筹转变主要体现在社会保险制度的发展与改革。党的十八大以前,我国社会保险制度覆盖面基本实现了由城镇职工向全体城乡居民扩展的制度化调整,覆盖城乡的社会保险制度初步定型。党的十八大以来,我国不断加大对社会保险制度的调整与优化,制度设计思路逐渐由覆盖城乡转向城乡统筹,在制度合并、去除藩篱和理顺服务经办3个方面取得显著成效。

第一,对制度进行合并整合,迈出从覆盖城乡向城乡统筹的第一步。一方面表现为上述发展历程所提及的城乡居保、城乡医保等制度的建立;另一方面表现为灵活就业人员通过扩大覆盖人群,进一步完善了制度覆盖范围。至此,以就业为划分主线的、面向城镇职工、城乡居民和灵活就业人员三大群体的社会保险制度实现合理整合。

第二,打破藩篱,建立衔接制度,更加体现城乡公平统一。一是打破了社会保险户籍限制,扩大缴费选择,群体间享受待遇更加统一。我国社会保险以收入、就业、户籍实现人群划分,随着制度的整合,一方面城镇职工缴费和享受待遇人群取消了户籍限制,使得农村户籍人口可以根据就业情况及时缴纳社会保险;另一方面2015年灵活就业人员取消只有城镇户籍加入的城镇户籍限制,允许就业者在当地参加职工医保,保障以农民工为代表的进城务工群体能够获得参与社会保险的同等机会,享受相应的保险待遇。二是社会保险实现了横向与纵向的双重衔接。从横向来看,以养老保险和医疗保险为代表,社会保险实现了跨省、跨区乃至跨制度的业务办理,经办水平不断提升,制度之间的转移接续更加顺畅,适应流动性增强,保障制度更加公平;从纵向来看,社会保险与医疗救助、养老救助、残疾人福利等项目实现有效衔接,公平性得以显现。

第三,理顺服务经办,加快统筹融合(郑功成,2021)。在服务经办上,管理主体趋于一致,管理内容逐步兼容,趋于一体化经办服务;信息化在基层经办的作用加强,社保服务网络借助信息化建设覆盖面持续扩大,延伸到乡镇,辐射到社区,重视“最后一公里”问题;医疗经办服务信息化水平提升,就医结算、医保就诊等业务更加便捷化;2021年全国社会保障卡持卡人数为13.4亿人,电子社保卡累计签发4.6亿张,为开展经办服务高效快捷开展提供便利。

此外,我国养老服务、儿童福利、残疾人救助等项目也惠及越来越多的城乡居民,社会福利与救助也在为城乡统筹发展蓄力勃发。

(三)社会保障兜底扶贫成效显著

2020年,我国完成绝对贫困的脱贫治理目标,脱贫攻坚取得了全面胜利。以联合国2030年减贫目标为参照,我国提前10年完成任务,创造了减贫治理的中国样本,从具体指标来看,我国全部832个贫困县、12.8万个贫困村、接近1亿的贫困人口实现全面脱贫。这样的历史壮举不仅改善了我国贫困群体的基本生活,体现我国以人为本的治国理念,更是我国向实现共同富裕迈出了坚实的一大步。脱贫攻坚期间,我国社会保障制度体系与保障能力稳步提升,社会救助、社会福利、社会保险在扶贫减贫中的重要作用得以充分发挥。第一,社会救助与扶贫政策密切衔接(何晖、芦艳子,2016)。不断强化救助制度与扶贫减贫政策在标准设计、帮扶对象、给付待遇等方面的对接,以社会救助制度助力和巩固扶贫工作成效,通过低保制度和特困人员供养制度将1936万建档立卡户脱贫困难群体纳入其中,解决了19.6%的贫困人口脱贫难题,较好地发挥了社会保障的兜底保障作用。同时城乡低保标准稳步增长,2022年第一季度城乡平均低保标准分别达到每人每月707元和525元^③,与国家扶贫标准基本持平或有所超越,低保线和扶贫线“两线合一”;适度扩大保障范围,一方面将因病、因残等支出型贫困人群纳入救助保障范围,另一方面对留守儿童、孤儿、困境儿童进行重点帮扶与补贴,促使社会救助在特

党的十八大以来我国社会保障事业的成就与经验

党的十八大以来取得的重要成就、成功经验和理论创新

殊人群帮扶中起到兜底作用。第二,政府财政兜底持续增强。财政持续增加对贫困人口基本医疗保险、基本养老保险基金的补助以及加大对医疗救助的支出,其中针对贫困人口基本养老保险缴费难问题,政府财政通过代缴的方式帮助贫困人口参加基本养老保险,累计人次达到6000多万;同时政府财政通过开展医保扶贫专项活动的方式,有效解决了贫困人口3300多亿元的医疗负担,促使基本医保、大病保险和医疗救助覆盖率均达到100%。第三,慈善力量帮扶效果显著。社会组织慈善力量是社会保障与扶贫减贫的重要中介,对有效扶贫具有长效作用。中华慈善总会作为慈善组织的重要代表,凭借其规模化与规范化的社会运作,举办多种活动助力慈善事业,比如“善济病困项目”、“幸福家园村社互助工程”等等,对部分基层困难群众起到了直接保障的作用。

(四)服务保障功能日益完备

党的十八大以来,我国在健全社会保障制度的同时,加大对社会保障服务的调整,社会保障服务功能日益完备。养老保障方面,养老服务体系不断完善,加快了医养结合顶层设计,保健预防、健康老龄化理念得到有效推广;广泛吸纳社会力量,开放养老服务市场;嵌入式养老服务模式日渐成熟,将专业化的机构养老服务延伸至社区;长期护理保险制度试点范围不断扩大、运营更加合理;建立养老金个人账户制度,养老保障第三支柱发挥作用,也进一步促进养老金融市场得发展;养老保险中央调剂金在平衡不同地域养老金分配问题上效果显著;社保基金投资收益呈增长趋势,社会基金管理更加规范,为基金保值增值做出积极贡献。

医疗保障方面。一是医保体系不断优化,医疗保险与医疗救助相互衔接,呈现多样化与多层次特征(费太安,2021),基本医疗保险政策的普惠保障功能更加凸显。居民大病保险稳定实施并对农村低收入人口倾斜政策,医疗救助和医保帮扶实行按人群分层次倾斜救助,保障对象和待遇倾斜水平更加明晰,在医疗层面实现了保险与救助的多层次、全方位保障。二是医保跨区域经办能力提升,异地就医结算系统日渐成熟,并实现了与全国医保省级平台的信息对接,门诊费用跨省直接结算试点工作也在稳妥推进。三是医保监察力度与创新力度不断加大,国家医保药品目录根据实际情况不断调整更新,定点医药机构监察力度不断增大;2021年DRG与DIP医保支付改革方式付费试点工作全部进入实际付费阶段;2022年各地职工医保门诊统筹制度陆续实施。

失业与工伤经办服务方面。一是失业保障能力稳步提升,失业保险经办业务实现网上经办;实施失业保险保障扩围政策,开展失业保险技能提升补贴、建立了建筑从业人员按项目参保和优先办理工伤的工作机制;为有效应对疫情,开展失业补助金制度,失业保险为经济发展和社会稳定提供了更加强有力的支撑。二是工伤保险配套措施与政策得到进一步完善,创新开展工伤预防、医疗防护、职业伤害相关工作,逐步形成了预防、补偿与康复相互衔接与支撑的保障体系。2016年实行工伤预防试点工作,重视工伤预防与工伤医疗的防护与管理,印发《工伤预防五年行动计划(2021-2025)》;有序推进新业态就业人员职业伤害保障试点。

社会救助与慈善、社会福利方面。本文在上述内容中也有所提及,我国社会救助制度实现了体系化与规划化的初步运作。社会救助项目在城乡之间以及救助项目类别之间呈现统一性与协调性的发展特征,以充分发挥救助合力,发挥兜底作用,截止到2021年2月,贫困群体分类救助达2000多万人,困难群体和重度残疾人群体领取生活和护理社会救助补贴人次超过了2400万。我国慈善事业起步较早但是发育迟缓,随着《慈善法》的颁布我国慈善事业日趋规范化与体系化,与之相配套的制度机制逐渐完善,社会型的慈善组织数量与规模持续壮大,建立了全国慈善信息公开平台,慈善监管同步跟进(郑功成,2020)。我国社会保障已然从补缺型向普惠型特征发展,社会福利覆盖对象更加普遍化,福利项目围绕老年人、残疾人、儿童及妇女群体建立了相应服务内容,各个服务内容也构成福利体系,国家主导型社会福利制度在促进全民共享经济发展成果发挥正向作用。

三、党的十八大以来我国社会保障事业发展经验总结

(一)坚持党的正确领导,集中力量办大事

党对社会保障事业的正确领导,紧紧坚持以人民为中心这一根本立场,在社会保障实践中始终把人民对美好生活的向往作为奋斗目标,建成了惠及全民的社会保障体系。正是由于党的坚强有力、集中统一的领导,在社会保障领域进一步发挥了我国社会主义制度集中力量办大事的政治优势,推进了社会保障事业行稳致

远。第一,党不断加强对中长期规划的制定、落实与全面领导,在实现“可持续发展”基础上,更是实现了社会保障“持续以民生为重”的发展方向。在社会保障的顶层设计层面,将社会保障统筹于社会规划发展的整体目标之中,加大对社会保障中长期目标的制定。从养老层面,将积极应对老龄化上升为国家战略,加快养老保险全国统筹的步伐;医疗层面,贯彻落实健康中国的战略方针,多层次医疗保障体系初步建成;全面贯彻综合救助项目的实施,完善长期护理保险制度的试点与拓展;重视推动残疾人事、儿童福利事业与社会发展协调。第二,将集中力量实现共同富裕、协调宏观经济发展落实到社会保障的各个方面。就业政策从“大众创业,万众创新”逐步过渡到“六保六稳”,将就业、基本民生等政策与宏观经济运行相协调、相配合;实施个税专项附加扣除政策,将赡养老人、3岁以下婴幼儿照护、子女教育、住房贷款利息或住房租金、大病医疗纳入扣除范围并制定相应扣除标准,推动建立经济发展成果由全民共享途径;针对新冠疫情给人民群众带来的医疗支付压力,国家及时做出反应并适时调整,将相关治疗及药品纳入医保报销范畴。立足我国发展国情,发挥社会保障合力推动全社会发展,实现集中力量办大事是社会保障稳步发展的关键所在。

(二)完善社会保障立法,加强社会保障制度引领

纵观各国社会保障事业的发展,立法建设是不可或缺的一部分。党的十八大以来我国社会保障立法处于不断完善中,对各项保障制度建设也在加快推进,各项社会保障事业步入法治化轨道,法治意识和法治思维不断强化。2011年我国颁布社会保险领域第一步法律《社会保险法》,随后相关配套政策与法律相继出台,系列法律法规的出台,进一步完善了我国社会保险的运行规范(席恒等,2021)。此后,我国加快社会保障立法进程,先后出台《军人保险法》《老年人权益保障法》《慈善法》《企业年金法》《退役军人保障法》,《医疗保障法》《社会救助法》已进入了征求意见的立法程序,立法速度加快、保障能力提升。从我国社会保障法治化发展过程来看,行政法规等制度规范在我国立法过程中起到的作用不可小觑,系列行政法规的贯彻落实与相关制度的严密部署,促使我国脱贫攻坚实践取得全面胜利;在政策快速反应中,我国将新冠肺炎的治疗纳入医保制度,使得亿万人民群众的生命安全得到更全面保障和更有力维护。然而在肯定我国社会保障法治化水平不断提升的同时也应清醒意识到,当前我国社会保障事业的开展主要依托于国家民生统筹性质的法律法规文本,专门针对社会保障层面的法律文本较少,我国社会保障事业基本法层面仍需完善。同时,我国社会保障制度以临时性政策文本为主导,难以建立长效化的政策调节机制与相匹配的配套措施方案,长此以往不利于社会保障事业的常态化发展。

(三)扎实推动共同富裕,构建多层次社会保障体系

我国将社会保障作为共同富裕的保障基础,坚持多层次与共享发展相协调。在扎实推进共同富裕过程中,我国社会保障架构了强制共享、自愿共享的共享发展机制。如图4我国社会保障共享发展机制,其中,强制共享以社会救助、社会保险为主要措施,起到兜底线、保基本的作用;自愿共享以补充保险、商业保险、市场医养服务、慈善公益、民间互助为主要内容,起到提高待遇的作用。在强制共享层面,看病难、看病贵得到缓解,降低因病致贫、因残致贫的发生率,为灵活就业人员提供了与工作相匹配的职业伤害保险,为劳动者提供养老保障,为高危职业提供工伤保障。在自愿共享层面,企业年金与职业年金对基本养老保险起到较好的补充保障作

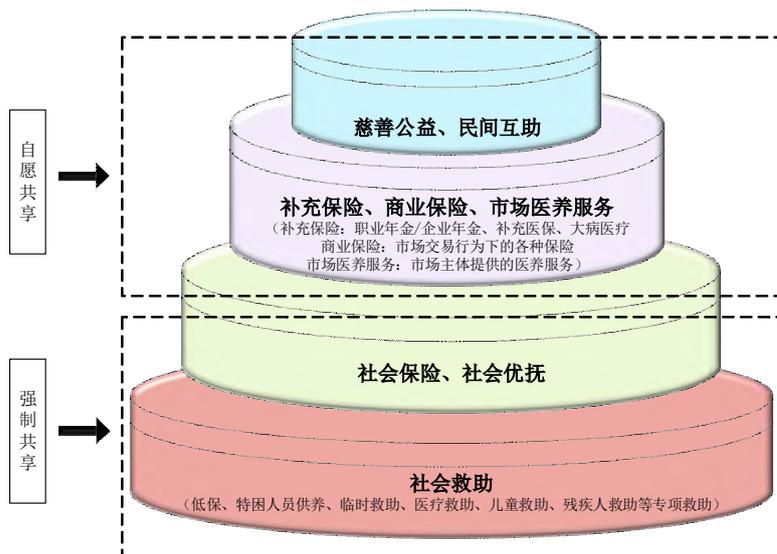


图4 我国社会保障共享发展机制

党的十八大以来我国社会保障事业的成就与经验

党的十八大以来取得的重要成就、成功经验和理论创新

用,商业性医疗保险能够在基本医疗保险基础上,更好地缓解医疗支付压力,市场潜力较大;市场医养服务初步起步;慈善事业正在以更加规范的态度步入大众视野。因此,我国社会保障体系的保障功能日益完备,保障力度持续加强,惠及群体日渐多样。然而,我国多层次社会保障体系仍存在一定不足,强制共享保障项目与自愿共享保障项目呈现不平衡不充分的发展状态。其一,强制型共享保障项目虽实现了制度人群全覆盖,但却未实现法定人群全覆盖,社会保险基金的统筹层次水平较低,互助共济能力较弱,同时城乡之间的待遇保障与转移接续、基金保值增值等经办方面也不尽合理。其二,自愿型保障项目虽政府有所支持,种类日渐多样,但普及力度有限,参加人群较少且社会力量参与不足。因此,我国虽有法定保障,而多层次依然稍显不足^④。

(四)精准识别特困群体,建立精准脱贫机制

党的十八大以来,党中央高度重视扶贫工作,将脱贫攻坚作为全面建成小康社会的底线任务之一,鼓励全国社会各界力量的广泛参与来攻坚克难,解决贫困顽疾。我国之所以能消除绝对贫困,是坚持了精准扶贫的科学方法与正确实践路径,精准扶贫贵在精准,“扶持谁、谁来扶、怎么扶”是扶贫的关键。首先,精准识别特困群体是脱贫攻坚的起点保障。“建档立卡一回头看一动态调整”是我国精准识别特困群体的有效经验,整个过程通过个人申报、基层干部反馈、大数据对比有效获取和监督特困群体信息。其次,坚持精准施策与精准帮扶是扶贫的关键。坚持“四因原则”,即因人、因地、因类型、因原因识别贫困根源,进行精准施策、精准推进。创造性形成了社会救助兜底、医疗保健、教育救助、残疾扶持、产业增收、权益保障、法律援助、养老托管、增强内生性、易地扶贫搬迁、社会帮扶、公共服务提升十二条脱贫路径。最后,加强对扶贫的精准管理和精准考核是扶贫的重要支撑,注重脱贫过程的科学性与脱贫效果的有效性。但与此同时,脱贫攻坚战的全面胜利也给我我国扶贫与救助工作带来了新的挑战,即如何巩固脱贫攻坚成果与如何开展后脱贫时代的扶贫与救助工作。然而,一方面我国巩固脱贫攻坚成果的返贫预防机制尚未成熟,返贫预防的制度设立、监测指标与平台构建等方面仍待探索。另一方面相对贫困问题亟待国家制订出台相关政策,明确扶贫与救助的帮扶对象、帮扶标准与帮扶机制等,囿于我国对相对贫困问题的实践经验较少,扶贫与救助帮扶工作仍任重而道远。

四、推进社会保障事业系统集成的未来取向

我国经济社会已进入新发展阶段,对民生问题提出了新的发展目标,社会保障发展新目标也必然需要新思维。习近平总书记指出:“我国社会保障制度改革已进入系统集成、协同高效的阶段”,“要坚持系统观念”“树立战略眼光”“增强风险意识”“拓展国际视野”“科学谋划‘十四五’乃至更长时期社会保障事业”^⑤,充分表明了新时期我国社会保障事业坚持系统治理思维的重要性和紧迫性。系统集成目标下的社会保障事业具有两个层次含义:第一层次,注重社会保障事业的顶层设计,实现与外部各领域改革相配套。也就是说社会保障事业与其他事业发展之间是相对独立而又相互衔接,既要强调社会保障的顶层设计,又要注重社会保障与其他部分发展全面配套。第二层次,实现内部子系统运行相对接,既强调养老、医疗等各方面制度体系建设,又考虑各方面经办服务的集成效果。两层次含义缺一不可,即社会保障制度与服务“全面发展”与社会保障事业系统集成是内在统一、相辅相成的,共同推动我国社会保障事业的高质量发展。

针对我国社会保障事业当前主要问题,从系统集成目标下社会保障事业的两个层次出发,补齐多层次社会保障体系发展短板、加强医养服务标准化建设、强化社会保险互助共济功能、打破信息壁垒,提升经办服务能力、提升社会保障法治化水平、优化社会保障资源配置、完善预防返贫机制,促进社会保障事业目标集成、政策集成、效果集成,相互配合实现整体增效。

(一)完善配套制度,提升社会保障法治化水平

法治化建设是我国社会保障事业可持续发展与健康发展的根本保障。在社会保障事业建设过程中,需加强其顶层设计,努力做到“全国一盘棋”。

第一,完善基本法的立法。一方面从制度结构来看,涉及社会救助、社会福利、补充保障等基本法的出台;另一方面从覆盖群体来看,涉及儿童、残疾人权益等基本法的建设,促使制度内保障依法平稳运行,以法治形

式覆盖多群体,强化社会保障的公平性属性。

第二,形成法律法规、规章制度常态化更新工作机制。按照国家中长期发展规划,进一步制定法律法规与规章制度的固定更新周期,明确修订的时机和频次,确保建立制度动态更新工作机制,定期对相关社会保障法律进行动态调整与修订。

第三,形成配套制度体系,加快配套法律的立法进程,既有“硬法”又有“软法”,“宏观指导”与“落地实施”相结合。一是实现顶层制度设计与具体实施制度相结合,形成系列法规体系;二是形成与法规制度相配套的行政监管措施,保障法规制度平稳运行与全面落实;三是构建相应惩处措施与法律审判制度,对欺诈骗保、冒领套领、重复参保、挪用资金等各类违法违规行依法依审,坚守社会保障法治底线。

(二)强化互助共济,补齐多层次社会保障体系发展短板

互助共济是社会保障的本质特征,其体现着我国社会保障的公平性程度,是衡量社会保障事业阶段性发展的重要指标。基于互助共济理念,社会保障事业需要政府主导前提下,社会、个人等多主体的共同参与,以补齐多层次社会保障体系中的发展短板,为广大人民提供更充分的保障。

第一,实现社保基金的全国统筹、经办体制省级统筹,既包括养老、医疗保险基金的统筹,也包括工伤、失业、长期护理保险基金的统筹,实现板块化整合;医疗、工伤、失业属地化经办管理特征更为突出,实现经办体制省级统筹。“十四五”规划纲要在社会保险层面提出加强其统筹层次的要求与目标。对于基本养老保险而言,应在中央调剂金制度调节下,向全国统筹层次迈进;而对于医疗、工伤、失业等保险制度应先实现省级统筹,待体制机制日渐成熟后,可借鉴基本养老保险基金统筹层次实践路径,建立适宜的中央调剂金制度来实现全国统筹的目标。

第二,实现法定人群全覆盖。需加强社会保险的强制性属性(何文炯,2017),尤其是基本养老保险、基本医疗保险的强制性水平,保障制度覆盖群体的有效参与。调整社会保险企业及个人缴费比例,提高待遇领取缴费年限,建立更高层次的转移接续制度。一是明确城乡居民与灵活就业人员养老医疗缴费的保险性质,拓宽失业保险、工伤保险制度覆盖面。一方面制定针对城乡居民、灵活就业人员各险种的最低强制缴费标准,在最低标准基础上,再设置较高的缴费档次,最低档次与较高档次的内在逻辑是:最低档次是保基本的保险性质,具有强制性、较高档次是个性化福利性质具有自愿性。另一方面,将失业保险、工伤保险的缴费与养老保险、医疗保险解除捆绑缴费,允许新就业形态工作人员、农民工就业群体自主选择失业保险和工伤保险的缴费,缴费主体由“劳动关系”扩展到“雇佣关系”或个体,将工伤保险、失业保险覆盖范围扩大到全体社会成员,成员根据工作性质进行缴费。二是制定税费合理、水平适度的缴费承担比例,适当降低企业承担比例,为发展补充保障预留空间(郑功成,2019)。三是根据人口预期寿命、替代率水平、经济发展趋势,重新划定不同待遇领取的缴费年限,并逐步过渡。四是建立更高层次城乡居民、灵活就业人员、城镇职工之间社会保险的转移接续制度,全面取消缴费参保的户籍限制,通过转移接续实现不同保险的自主选择,重点强调低缴费低待遇保障群体有能力时,有机会、有途径过渡到更高缴费和待遇的群体。

第三,调整财政支出结构,加快实行社保基金分类投资、市场运营试点。一是调整财政支出结构,城乡居民基础养老金财政补助形式向“补出口”倾斜,提升财政补贴共济效率。在政府财政支持力度相同前提下,人口补贴所能产生的促进效果显著低于出口补贴模式,并受到缴费档次与投资收益等因素调节(许鼎、杨再贵,2021)。因此,应适度调节政府财政补贴结构,在财政补贴资金固定情况下,将用于“补入口”的个人账户养老金向用于“补出口”的待遇领取端倾斜;同时在法定全覆盖最低缴费标准下,“补出口”根据缴费档次实行阶梯式补贴,实现“补出口”与缴费档次联动激励。二是实行社保基金分类投资、市场运营试点。在保证医保基金、失业基金、工伤基金一定时间内足够支付、平稳运行基础上,针对余出基金制定适应流动性、保障收益性的投资运营方案,提高基金投资收益率。对养老金个人账户进行统筹整理,将养老保险中职工个人账户与养老金个人账户进行合并,以政策支持、个人自愿为主,推出针对个人账户市场化运营的政策方案,提高个人账户记账利率。此外根据现阶段统筹层次,在中央指导下,一定程度允许省级或市级开放投资运营权限,不同统筹层

党的十八大以来我国社会保障事业的成就与经验

党的十八大以来取得的重要成就、成功经验和理论创新

次的基金可根据实际情况选择委托运营投资方案。严格制定运营机构的准入、退出与监督机制,实现社保基金保值增值提升支付能力。

第四,大力发展补充保障,发挥市场和社会力量。一是针对市场主体、社会组织提供的准市场化运行的补充保障(如:企业年金、职业年金),建立默认加入机制,引导个人与企业加入,也允许个人及企业选择退出补充保障。二是针对通过市场交易行为由市场提供的市场化运行的补充保障(如商业医疗保险、个人储蓄),以政府为担保人、培育补充保障的委托机构,政府积极推广与基础保障相结合的商业保险产品,规范补充保障委托机构的运行机制,重点强调进入、退出、运营与监管环节。三是采取更具激励性的补贴或税费减免政策手段,如:针对个人推广税收递延型商业保险,且对二三支柱的EET延税政策可以升级为一定限额的EEE,强化全民养老储备(古钺,2021);针对企业实行基础保障缴费税率适当降低政策或相应税收减免补贴政策。四是加大补充保障的产品设计,从缴费确定型和保障确定型两个维度设计产品,增强个人或企业选择自主性与盈亏自负性,实现缴费方式弹性、受益形式多样、运营方式多样、待遇领取方式灵活、保障水平适度。

(三)打破信息壁垒,推进精细化管理与服务

随着信息社会的不断发展,我国社会保障经办管理与服务发展呈现如下发展趋势:一是从单项业务到多项业务联动转变,如从医疗保险向医疗保险、救助与福利联动保障;从失业保险向救助与就业联动保障。二是从单向输出到双向互动转变,从社会保障的单方面服务与信息的输出,向公众参与、知情、监督、反馈的互动与输出并重转变。三是从注重管理过程向注重服务质量提升转变,强调服务社会化与保障精细化。为适应以上服务发展趋势,一方面应加快构建社会保障领域的“1+N”信息系统,“1+N”信息系统中“1”主要是指社会保障领域应建立一个规范统一的信息系统,该信息系统超越部门之上;“N”主要是指在基础性统一信息系统的基础上,各部门应根据自己的职责建立各自专业性的信息系统(郑功成等,2021),专业信息系统之间、专业系统与统一信息系统之间应保持相互协作与配合的关系,以此实现数据信息集中共享,促进服务供需双方的精准对接。另一方面,强化信息系统数智化,提升基层社会保障经办服务能力建设,即利用信息化推动经办、服务标准化,促进我国社会保障事业的规范化运作。

第一,利用全员基础信息库、全国公共服务平台与社保经办数智化支撑平台,促进社会保障经办能力全面提升。一是完善覆盖全员、省级统筹的社会保障基础信息数据库,保证信息管理与社会保障系统构建相匹配,利用现代信息技术保障基础信息数据库信息安全。二是在全国社会保险统一信息平台基础上,以人社部为主导,构建全国性的社会保障信息服务统一平台,加强人社信息数据跨层级、跨地域、跨系统、跨部门共享,实现社会保障内外部信息联动、全数据共享。三是提高社保经办信息系统数智化支撑水平,提升数据分析应用能力,实现对公共数据的挖掘与利用,借助信息系统发挥大数据在就业帮扶、精准救助识别、智慧医疗、基金运行、远程办理等方面的重要作用。

第二,以社会保障卡为载体扩宽社会保障卡使用场景,系统集成“全业务”功能,实现服务向下延伸,提升管理精细化程度和优质服务水平。借助银行、终端一体机等平台,实现社会保障卡的社保缴费、就医结算、待遇发放、工伤结算、失业补助、就业登记及劳动合同签订、生育登记及津贴领取、个人账户查询、救助补贴申请及发放等“全业务”功能,注重在基本民生领域范围的广泛应用。

第三,重点加强医养服务标准化建设,推进精细化服务。随着健康中国战略不断推进,健康老龄化理念不断深入人心。医养服务是健康老龄化理念的鲜明体现,在满足老年人基本养老服务需求的同时,能够保障老年人享受到医疗、保健等专业性的服务,是新时代我国社会化养老服务体系建设的的重要组成部分。医养高质量服务的发展离不开先进标准的支撑,树立标准领航的质量思维是找准我国医养服务实施的着力点。一是根据医养服务的运行模式,建立与之相匹配的服务规范。具体来说,不同的医养服务运行模式面向不同的服务对象,不同的服务对象在服务项目、频次、方式等方面存在差异,制定不同模式的服务规范可最大程度的与自理老人、半自理老人、失能失智老人、患病老人身体状态服务需求紧密衔接,对医养服务机构服务内容与方向

进行有效引导。二是加强医养服务人才队伍标准化专业化建设。一方面将人才培养与发展规划纳入职业教育阶段和本科教育阶段,进行人才定向培养。另一方面构建多层次从业人员培训体系,将考核成绩与推荐就业相结合,有效发挥培训在就业领域的作用。三是加强医养服务标准化信息平台建设。建立基本信息共享平台,将需求方老年人的基本信息、就诊病例信息、享受服务信息等内容,供给方医养服务机构或服务人员的基本信息、专业水平以及服务供给情况等内容进行统一的标准化。打造运营平台、康护及医疗服务平台、远程医疗及云存储平台、员工管理及老人反馈平台;利用APP、互联网网站、微信公众号、自助终端一体机等公共服务平台,进行医养服务机构查询、浏览,平台提供所有医养机构基础情况、服务内容、咨询及预约服务等,为人们选择服务机构提供便利。

(四)加强返贫预防,巩固脱贫攻坚成果

习近平总书记指出:“防止返贫和继续攻坚同样重要”^⑥。一句话简明扼要地说明了预防返贫的重要性。其实,预防返贫不仅是巩固脱贫攻坚成果的重要路径,也是推动我国农村社会高质量发展、落实乡村振兴战略的关键一环。预防返贫机制是将“事后帮扶”转为“事前预防”,并及时进行返贫干预的有效机制。

第一,预防返贫与乡村振兴战略实现有效融合。一是将针对特殊群体的特惠性政策进行调整,依据乡村振兴战略布局,转化为面向全体公众的普惠性政策(黄祖辉、钱泽森,2021)。二是将返贫预防融入到乡村振兴战略的整体规划之中,加大对专项救助制度的制度设计,比如教育、医疗、住房、就业等领域,针对性地实现扶贫救助与预防返贫。三是建立综合返贫预防监测指标,精准识别返贫成因,采取以社会救助、慈善公益、综合商业保险、金融借贷、教育引导为主的预防手段。

第二,协同建立返贫预防监测大数据开放平台,大数据开放平台对收入与支出监测,对低收入人口、高支出人口与失业人口进行动态监测与预警。一是根据综合返贫预防监测指标,由省级层面建立规范的大数据开放平台。大数据开放平台数据以核心家庭为单位申请或填报,由村镇审核、市级复审及提交、省级录入,数据实行线上填报与审核,保证监测时效性。二是通过数据获取与收集、数据库建设与共享、数据使用及智能化,利用大数据开放平台智能实现收支异常人群监测,实现由从大数据平台到智能数据处理的转变,利用大数据信息服务预防返贫工作。

第三,建立被保障人员收入或储蓄浮动机制与工作人员容错机制,实现主动退出与积极工作相统一。一是针对被保障人员收入或存款,建立浮动机制,在储蓄“基准线”或收入“最低线”基础上,上浮一定水平,确保弱势群体脱离边缘化,将其完全扶上共同富裕的“快车轨道”。二是建立工作人员容错机制,由于预防脱贫是一个长期动态且复杂的过程,在对基层工作人员进行考核与评价中,建立人性化的工作人员容错机制,保障工作人员的基本权益。比如,2020年我国扶贫标准调整为农民人均纯收入2300元,若存短期内(1~7天)落入收入贫困线以下的人群未能及时识别出,应给予启动容错机制,保障基层工作动力。

五、结语

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央对民生保障高度关注,推动我国社会保障事业取得长足发展。我国经济社会发展进入高质量发展阶段,社会保障事业发展日趋成熟,开启了由高速度铺开向高质量发展的建设阶段。基于我国社会保障事业的成就与经验,这一阶段主要表现为3种发展趋势:一是由政府财政为主导的单向输出转化为多主体参与的协同联动;二是由较为单一的社会保障供给转化为多层次社会保障体系建设;三是由基础性的社会保障功能逐渐转化为基础性与普惠性并存的双重保障功能。我国社会保障事业日渐呈现多主体、多层次、多样化的特征,充分体现中国共产党始终坚持发展成果与人民共享的治理初衷。而作为世界上覆盖规模最大、发展速度最快的中国社会保障事业,不仅在增进我国人民福祉、改善民生方面发挥保障功能,而且在国际社会保障事业建设中发挥着至关重要的作用,其以人民为中心,坚持公平性与可持续性原则为世界社会保障事业提供了新的建设方向与理念指导,具有历史性的意义与价值。未来,在正视我国社会保障事业当前实践优势与不足的基础上,秉承以人为本、与社会经济发展相协调的治理理念,通过提

党的十八大以来我国社会保障事业的成就与经验

党的十八大以来取得的重要成就、成功经验和理论创新

升法治化水平、补齐发展短板、加强信息化建设、巩固脱贫成果等方式来优化我国社会保障体系,以期提升我国社会保障事业的民生保障水平,促进我国社会保障事业高质量和可持续发展。

(作者单位:东北财经大学公共管理学院)

注释

①推动社会保障事业高质量发展——访人力资源和社会保障部有关负责人, http://www.mohrss.gov.cn/SYrlzyhshbzb/dongtaixinwen/buneyiaowen/rxxw/202204/t20220401_442021.html。

②国家医疗保障局关于政协十三届全国委员会第四次会议第2844号(医疗体育类152号)提案答复的函, http://www.nhsa.gov.cn/art/2021/10/26/art_26_7242.html。

③民政部:多措并举保障节日期间困难群众基本生活, <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1723036437872623488&wfr=spider&for=pc>。

④“学习贯彻十九大精神、展望社保发展前景”座谈会在京召开, http://www.ce.cn/xwzx/gnsz/gdxw/201710/26/t20171026_26669325.shtml。

⑤⑥习近平在中共中央政治局第二十八次集体学习时强调 完善覆盖全民的社会保障体系 促进社会保障事业高质量发展可持续发展, http://www.xinhuanet.com/2021-02/27/c_1127147247.htm。

参考文献

- (1) 费太安:《健康中国 百年求索——党领导下的我国医疗卫生事业发展历程及经验》,《管理世界》,2021年第11期。
- (2) 古钺:《关于健全社保体系的五个定语——“十四五”期间养老保险重点任务浅议》,《中国社会保障》,2020年第12期。
- (3) 何晖、芦艳子:《“十三五”时期中国社会保障制度可持续发展研究——“十三五”时期中国社会保障理论与实践研讨会综述》,《社会保障研究》,2016年第3期。
- (4) 何文炯:《论社会保障的互助共济性》,《社会保障评论》,2017年第1期。
- (5) 黄祖辉、钱泽森:《做好巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接》,《南京农业大学学报(社会科学版)》,2021年第6期。
- (6) 许鼎、杨再贵:《“补人口还是补出口”?——对城乡居保财政补贴模式的精算评估》,《统计与信息论坛》,2021年第1期。
- (7) 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。
- (8) 郑功成:《面向2035年的中国特色社会保障体系建设——基于目标导向的理论思考与政策建议》,《社会保障评论》,2021年第1期。
- (9) 郑功成:《中国慈善事业发展:成效、问题与制度完善》,《中共中央党校(国家行政学院)学报》,2020年第6期。
- (10) 郑功成:《多层次社会保障体系建设:现状评估与政策思路》,《社会保障评论》,2019年第1期。
- (11) 郑功成、周弘、丁元竹、李玲、林闽钢、丛树海、童星、何文炯、申曙光、林义、关信平、高和荣:《从战略高度完善我国社会保障体系——学习习近平总书记关于完善社保体系重要讲话精神》,《社会保障评论》,2021年第2期。

The Achievements and Experience of China's Social Security Cause Since the 18th National Congress of the Communist Party of China

Liu Xiaomei, Cao Mingyuan, Li Xin and Liu Bingbing

(School of Public Administration, Dongbei University of Finance and Economics)

Abstract: China has attached great importance to people's livelihood since the 18th National Congress of the Communist Party of China. Social security, as a basic security system to ensure and improve people's livelihood and enhance people's well-being, plays a crucial role in promoting social and economic development and people's livelihood security. Since then, building a social security system with high quality and sustainable development has become the guarantee foundation for solidly promoting China's common prosperity. Since 2012, China has carried out an integrated and all-round adjustment and reform of the social security system from social insurance, social assistance, etc., which has achieved a steady improvement of the population and the level of treatment. Social security has achieved remarkable effect on fighting against poverty, and its service guarantee function has become increasingly complete. The achievements of social security development have proved the correctness of adhering to the correct leadership of the Communist Party of China, perfecting social security legislation, building a multi-level social security system, and solidly promoting poverty alleviation. However, while affirming the achievements of China's social security development, we should be soberly aware that there are still some shortcomings in the development of China's social security undertakings. Therefore, based on the goal of system integration, this paper suggests that we can promote the high-quality development of China's social security and consolidate the level of people's livelihood security by improving the legalization level of social security, filling the shortcomings of multi-level social security system, promoting refined management and services, and strengthening the prevention of returning to poverty.

Keywords: social security; system integration; achievements and experience; future orientation

The Achievements and Experience of China's Social Security Cause Since the 18th National Congress of the Communist Party of China

Liu Xiaomei, Cao Mingyuan, Li Xin and Liu Bingbing

(School of Public Administration, Dongbei University of Finance and Economics)

Summary: Since the 18th CPC National Congress, the CPC Central Committee has adhered to the people-centered development thought and placed social security in a prominent position of social development. As the main social contradiction in China has been transformed into the contradiction between the people's growing needs for a better life and unbalanced and insufficient development, the state has continued to increase the institutional design and conceptual innovation of social security, realizing the leap forward development of social security. At present, China's social security has formed a fully functional system structure with social insurance as the main body, including social assistance, social welfare and social preferential treatment system. It has established the largest social security system in the world, guaranteed people's basic life, and laid a mass foundation for achieving the first Centennial goal. Based on this, this paper takes the social security cause as the research object, summarizes and concludes the development process, achievements and experience of the social security cause since the 18th National Congress, and puts forward targeted and feasible suggestions based on the goal of system integration, so as to promote the high-quality and sustainable development of China's social security cause.

First, this article takes the social security project as the starting point to review the development process of China's social security cause, and introduces in detail the adjustment and reform contents of the social insurance system, social assistance system, social welfare system and social preferential treatment system since the 18th National Congress of the Communist Party of China. The reform of the social insurance system and social assistance system is relatively strong, showing a coordinated and integrated development trend between urban and rural areas, groups and regions. Second, the major achievements of China's social security undertakings are as follows: the expanded protection of the population and the steady improvement of the treatment level; Change from covering urban and rural areas to overall planning of urban and rural areas; Social security has achieved remarkable results in helping the poor; Service functions are becoming more and more complete. Third, the above reform and development experience can be summarized into four points, namely, adhering to the correct leadership of the party and concentrating on major events; Improve social security legislation and strengthen the guidance of social security system; Solidly promote common prosperity and build a multi-level social security system; Accurately identify the extremely poor groups and establish an accurate poverty alleviation mechanism. At the same time, the current social security construction in China still has shortcomings. Facing the complicated social reality of aging population, urbanization and epidemic factors, China's social security undertaking has a long way to go. Fourth, the future orientation. Strengthen mutual assistance, and make up for the shortcomings in the development of the multi-level social security system; Break the information barrier and promote fine management and service; Strengthen the prevention of returning to poverty and consolidate the achievements of poverty alleviation, so as to give full play to the role of social security in promoting people's well-being and improving people's livelihood. In short, China's social security industry is increasingly showing the characteristics of multi-body, multi-level and diversification, which fully reflects the original governance intention of the Communist Party of China to always adhere to the sharing of development achievements with the people. At the same time, as the largest coverage and fastest growing social security business in the world, China also plays a crucial role in the development of international social security. Its people-centered, fairness and sustainability principles provide a new concept of development for the world social security undertakings, which is of historic significance and value.

Keywords: social security; system integration; achievements and experience; future orientation

JEL Classification: D632.1