

# 从包容并蓄到统一规范： 我国社会保障制度建设的 路径演进

□ 白维军

**摘要：**包容性是我国社会保障制度建设的典型特征，表现为“多点试错”的政策探索、“海纳百川”的意见吸收和“多元多样”的制度构建。包容性社会保障过于灵活、分散的特点，不利于制度的统一实施、规范运行和可持续发展。从“包容并蓄”走向“统一规范”，是社会保障高质量发展的必然要求，也是中国式社会保障现代化的必由之路。为此，需整合社会保障资源，理顺社会保障机制，赋能科学技术，优化管理服务，筑牢社会保障“统一规范”的制度基础，提升社会保障“统一规范”的治理水平，形成社会保障新质生产力，推动我国社会保障事业高质量发展。

**关键词：**社会保障制度；包容性；统一规范；高质量发展

**中图分类号：**C913.6

**文献标识码：**A

**文章编号：**1671-7023(2024)03-0022-07

## 引言

社会保障是保障和改善民生、维护社会公平、增进人民福祉的基本制度保障，是促进经济社会发展、实现广大人民群众共享改革发展成果的重要制度安排。社会保障发挥着民生保障安全网、收入分配调节器、经济运行减震器的作用，是治国安邦的大问题<sup>[1]450</sup>。从“包容并蓄”到“统一规范”，在多元多样中逐渐走向统一并规范，是我国社会保障应国情特点和时代变化、探索出的一条稳健而成功的建制之路，为亿万中国人民提供了全面而扎实的生活保障。包容性是我国社会保障制度建设的典型特征，社会保障制度的包容性是指国家在社会保障制度建设过程中，基于政治、经济、社会、文化的特殊国情而采取的一种灵活、开放、多样、有弹性的政策举措，以此推动社会保障建设快速起步和蓬勃发展。从制度建设的不同阶段和不同内容看，社会保障的包容性充分体现在政策制定、过程推进、体系构建三个层面，由此形成以人为本、公平公正、共建共享的社会保障体系，提升了人民群众的获得感、幸福感和安全感。

社会保障制度的包容性虽然在一定程度上意味着灵活性、碎片化，但它并未放弃原则，包容的制度同样是有规划、有程序的，同样需要以统一规范的制度约束和指导社会保障建设，实现包容性与规范性的相辅相成。从“包容并蓄”走向“统一规范”，是我国社会保障制度建设的理性选择和必由之路。党的二十大报告指出，要“健全覆盖全民、统筹城乡、公平统一、安全规范、可持续的多层次社会保障体系”<sup>[2]39</sup>，为新时代规范而统一的社会保障制度建设指明了方向。

关于社会保障制度建设的包容性与规范性，习近平总书记曾指出：“我国社会保障体系建立之初，我们鼓励各地大胆创新、不断探索。现在，随着我国社会保障体系不断发展，社会保障体系建设要坚持国家顶层设计，做到全国一盘棋。要增强制度的刚性约束，加强对制度运行的管理监督。各地区务必树立大局意识，严肃落实制度改革要求，不得违规出台地方‘小政策’。可以允许一定时期内存在区域间社会保障水平上的差异，但不能动摇统一制度的目标，不能自行其是、搞变通。”<sup>[1]454</sup>这一精准论述充分体现了社会保障从“包容并蓄”到“统一规范”的建制思路。基于此，本文从政策制定、过程推进、体系构建三个维度阐述我国社会保障建设的包容性内涵，并探索从包容走向规范的转型路径，总结提炼社会保

**作者简介：**白维军，内蒙古大学公共管理学院教授、博士研究生导师

**基金项目：**国家社会科学基金重大项目“全面建成小康社会背景下相对贫困治理的实现路径研究”(22&ZD060)

**收稿日期：**2024-01-10

障制度建设的“中国方案”,为社会保障事业高质量、可持续发展贡献理论智慧。

## 一、政策制定:“多点试错”的路径探索

我国已建成世界上规模最大的社会保障体系,这充分展现了中国特色社会主义的制度优势和治理效能。社会保障制度从建立实施到定型发展是一个复杂的政策过程,每项政策的出台都经历了不断的修订与调适。“多点试错”是我国推进社会保障制度建设的典型做法,政策实施时先在局部范围进行试点,不断摸索经验、总结教训,最后形成可复制的政策在全国范围推广执行。“多点试错”体现了社会保障建设的包容性和创新性,其以“先行先试、主动创新、复制推广”的方式实现政策变迁和制度创新,在一定程度上减少了决策失误<sup>[3]</sup>。“多点试错”在社会保障政策中设置了富有弹性的容错机制,使社会保障制度在包容的环境中不断调整完善并最终定型。

政策视角下的包容性社会保障建设,从宏观上可以理解为在不同发展阶段和不同政策环境下的各种政策变迁与调适。计划经济时期,我国社会保障建设以“公平普惠”为基本理念,以“命令—控制”为执行方式,实现社会保障资源的统一配置和社会的公平正义;改革开放时期,我国确立了国家、企业、个人多元共责的社会保障关系,并针对城市与农村、职工与居民不同的“身份”,从政策上形成了分层分类的社会保障格局;进入新时代,通过政策调整,合并实施“城居保”和“新农保”,以及“城医保”和“新农合”,分别形成了统一的城乡居民基本养老保险制度和城乡居民基本医疗保险制度,它们与城镇职工基本养老保险制度和城镇职工基本医疗保险制度一道,共同为参保人提供养老和医疗方面的风险保障。上述基于社会二元结构和城乡身份差异制定的不同社会保障政策,充分体现了社会保障建设的包容性和张力。

微观视角下,面对复杂多样的政策环境和经济环境,国家采取了“小步慢进”的试点做法,选取一些典型地方先进行政策试点,鼓励地方创新,设置容错空间,允许一定程度的政策差异和执行偏差,并在试点基础上总结经验、提升优化,最终制定出具有普遍性和可行性的社会保障政策。试点先行,对政策执行偏差给予一定的宽容,同样体现了社会保障制度的张力和包容性。“多点试错”的包容性制度建设,其优势表现在以下几个方面。

首先,政策试点的灵活性为制度定型提供了“试验场”。在社会保障制度建设之初,面对不同地区在经济发展水平、社会发达程度、人口结构特点、治理能力水平上的差异,政府务实地采取了“多点试错”的差异性政策探索。灵活多样的政策试点,能在不同政策环境下检验出同一制度的适用性和实效性,并在总结试点经验的基础上,进行制度优化定型。“多点试错”为政策容错、纠错提供了空间,节省了机会成本,缩短了改革进程,与“连续试错”相比,“多点试错”相当于用空间换时间<sup>[4]</sup>。以养老保险政策为例,在制度建设之初,面对城乡和城市内部的差异,国家分别选取不同地方,试点实行城镇职工基本养老保险制度、城市居民基本养老保险制度和新型农村社会养老保险制度,在城乡和城市内部分别实行不同的养老政策。在政策试点运行的基础上,国家不断总结经验、优化制度,最终形成了城镇职工基本养老保险制度和城乡居民基本养老保险制度。这是“多点试错”的政策成果,为养老保险制度的最终定型提供了“试验场”。

其次,政策试点的容错性为制度创新设置了空间。社会保障制度建设面临经济、社会、政治、文化等不同挑战,“多点试错”的政策容错性为制度创新提供了空间。试点中的政策并非定型的制度,具有可塑性和灵活性,试点政策允许一定的失误和创新,正是这种容错空间为问题的发现和政策的修正提供了可能,最终促成创新型新制度的诞生。例如,在试点推行养老保险基金投资运营时,由于缺乏系统性监管,部分地区出现了盲目投资和违规投资现象,对养老保险基金造成了较大损失。国家发现上述问题后迅速纠正和规范这些错误做法,国务院于2015年印发了《基本养老保险基金投资管理办法》,指出养老保险基金投资应坚持市场化、多元化、专业化原则,确保资产安全,实现保值增值,建立起规范的社会保险基金投资运营制度。

最后,政策试点的实证效果为制度优化提供了依据。试点先行是检验政策有效性的重要手段,国家通过试点地方政策成效的数据分析和相关群体的意见反馈,能准确评估政策效益,为社会保障制度的优

化、定型提供依据。以长期护理保险制度为例,2016年,我国先后在15个城市进行了长期护理保险试点,试点城市根据自身情况分别制定了长期护理保险政策实施方案,长期护理保险在我国轰轰烈烈地开展起来。试点过程中,国家卫生健康委员会(以下简称“卫健委”)等部门深入调查分析,及时总结试点经验,针对发现的问题于2019年下发了《关于建立完善老年健康服务体系的指导意见》,提出探索建立从居家、社区到专业机构的失能老年人长期照护服务模式,以加强长期照护服务。2023年,卫健委又表示,我国将进一步健全以居家为基础、社区为依托、机构为支撑的老年护理和长期照护服务体系。长期护理保险制度的发展是“多点试错”政策举措的典型事例,其以实践中的政策效果为依据,为制度优化提供了可靠依据。

“多点试错”的包容性做法在我国社会保障政策实施中发挥了重要作用,试点的灵活性、容错性和实证性,为社会保障制度的不断优化提供了宽容的发展环境和可靠的事实依据。国家也在不断总结政策试点经验的基础上,深入推进制度创新,不断完善制度体系,更好、更高质量地建设中国特色的社会保障制度。

## 二、过程推进:“海纳百川”的意见吸收

包容性发展的逻辑起点是发展主体人人有责,鼓励全体社会成员共同参与社会经济发展活动是包容性发展的基本出发点<sup>[5]</sup>。我国社会保障制度建设以“海纳百川”的胸怀和方式,广泛听取社会公众和相关部门的意见建议,从而形成共建共享的治理格局,充分体现了制度建设的包容性,对社会保障制度的发展完善起到了重要作用。国家在每项重大民生制度出台前,都会通过在线征求意见、开展学理研讨,召开专家咨询会、公众听证会、座谈会等形式,虚怀若谷、集思广益,广泛听取和吸纳社会各方面建议,以包容、开放、透明的方式共建社会保障制度宏伟大厦。广泛吸纳社会意见不仅体现了决策过程的透明和民主,而且更凸显了社会保障制度建设的包容性;不仅有助于凝聚社会共识,提高社会保障制度的合法性和可行性,而且也由政府决策提供了全面而准确的参考信息。

首先,多途径听取民意。政府通过传统纸媒、新型互联网、公众号、在线平台等途径和手段,打破信息壁垒,广泛获取民意,征求公众对民生政策的意见与建议,以使各项社会保障政策更贴民意、更合民情。这种“海纳百川”的包容性做法能使政府更加灵活地与公众互动,解释政策的初衷和目的,引导公众有序、有效参与制度建设,并及时调整政策规定,制定出更贴近现实情况和公众需求的社会保障政策。例如,作为规范和推动慈善事业的重要法律,《中华人民共和国慈善法》在出台过程中以考察、调研、座谈会、征求意见函等线上线下方式,通过当面交流、电子邮件、在线留言等形式,向主管部门、地方人大、慈善组织、专家学者、实务工作者等广泛征求意见,最终形成了较为完备的法律规范,推动了我国慈善制度的建设。为规范慈善组织公开募捐活动,确保《中华人民共和国慈善法》的顺利实施,民政部在总结实践经验、深入调查研究、反复研讨论证的基础上,又起草了《慈善组织公开募捐管理办法(征求意见稿)》,并以信函、电子邮件、在线留言等形式向社会征求意见,进一步提高立法质量,为慈善事业的发展保驾护航。

其次,注重征集对象的代表性和广泛性,避免政策设计的片面和偏颇,提高社会保障制度的认可度和合法性。一方面,政府通过向专家学者发放社会保障政策文本草案,向经济学、政治学、社会学、管理学、法学等不同学科和专业的理论工作者征求意见,听取他们的意见建议,让其参与到社会保障决策过程中来,以形成更加科学、理性的社会保障制度;另一方面,政府通过市民听证会的形式,直接面对群众听取意见,践行以人民为中心的发展思想,深入了解民众的真实需求和期望,获取更为具体和实际的意见,增强决策的透明度,提高社会保障制度建设的民主性,推动建立人民需要的社会保障制度。此外,政府也广泛听取政策主管部门、财政部门、基层实务工作者、相关利益者等机构和个体的意见,提高社会保障政策的操作性和执行力。例如,对于延迟退休问题,政府为了解不同群体的想法和意见,广泛征求了就业主管部门、在读学生、在职职工、退休人员、专家学者、公众代表等的意见,并在《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》中做出“按照小步调整、弹性实施、分类推进、统筹兼顾等原则,逐步延迟法定退休年龄”<sup>[6]</sup>的决定。

最后,倾听吸纳民主党派的意见。习近平总书记指出:“实现全面建成社会主义现代化强国、以中

国式现代化全面推进中华民族伟大复兴的中心任务,需要全国上下团结奋斗。希望各民主党派把多党合作所长与中心大局所需结合起来,在参政议政中聚众智,在民主监督中建诤言,在政党协商中献良策,做中国共产党的好参谋、好帮手、好同事”<sup>[7]</sup>。在我国社会保障制度建设过程中,中国共产党和各民主党派相互包容,本着以人民为中心的发展思想提交提案、立案审议和讨论吸纳,实现了各民主党派主动参政、中国共产党主动吸纳的包容性“自觉”。例如,在住房救助方面,全国政协十一届第三次会议致党中央、十一届第四次会议民建中央与民革中央分别提交了《关于建立合理的保障性住房管理机制》《关于完善我国基本住房保障制度的提案》《关于进一步完善我国住房保障制度顶层设计的提案》,住房和城乡建设部给予了专门复文解答。全国政协十届第五次会议台盟中央《关于建立社保基金监督机制的提案》和十一届第四次会议农工党中央《关于“十二五”期间加快城乡社会保障一体化发展的提案》均得到人力资源和社会保障部的专函答复<sup>[8]</sup>。

“海纳百川”的意见吸收,体现了我国社会保障制度建设的包容并蓄与共建共享。通过多种途径听取意见建议,实现了政府与社会的广泛互动,为社会保障制度的合法性、科学性和实效性提供了有力支持,并确保社会保障制度符合广大人民群众的美好期望和实际需求。

### 三、体系构建:“多元多样”的制度安排

社会保障制度建设的包容性不仅体现在容错机制的构建和不同意见的吸纳上,也体现在制度设计上的多元多样。针对不同时期、不同群体对社会保障的不同需求,政府从实际情况出发,分类施保,设计了多元多样的制度,以宽广的制度空间保障全体社会成员的社会保障权益。制度多元、分类并存既体现了对多样性的尊重与包容,也灵活而全面地满足了人们多样化的社会保障需求。

首先,“正式制度”与“非正式制度”并存,构建全面的社会保障系统。社会保障是一种多主体、多元化的制度安排,既有以政府为主导,强制实施的正式制度,也有以企业、社会或个人为主导,非强制实施的非正式制度,二者共同构成完整的国民生活保障系统。正式制度如基本养老保险、基本医疗保险、社会救助、公共福利等;非正式制度如慈善事业、家庭支持、社会互助等。正式制度与非正式制度并存是一种包容性的制度设计,它使社会保障内容更加全面,并积极发挥政府、企业、社会、家庭的作用,形成共建共治共享的社会保障治理格局,满足不同层面、不同情境下国民的生活保障需求。

其次,多层次、多支柱的社会保障制度设计。社会保障是一个复杂的制度体系,不同制度承担着不同的使命,制度构建中也会面临不同的境遇和需求,因此,在制度建设中政府从实际出发,以灵活、包容的做法,采取多层次、多支柱的制度设计,满足着特定领域、特定群体的保障需求。例如,在养老保险领域,我国实行“社会基本养老保险”“企业补充养老保险”“个人商业养老保险”三支柱制度框架,以多种途径保障老年人的养老需求。其中,社会基本养老保险由政府强制实施,多方缴费形成养老保险基金,覆盖面广,保障基本生活需求。企业补充养老保险以企业为实施主体,职工自愿参加,缴费方式灵活,满足职工的差异化需求。个人商业养老保险属于私人产品,个人从自身需求出发,遵循自愿原则,自由选择是否参保,政府提供制度监管,满足个人更高的养老需求。养老保险的“三支柱”设计有效平衡了社会公平和个体差异,既有政府的强制安排,也有个人的自由选择,同时实现了效率与公平,并形成全方位的养老保障体系。

最后,分类施保,满足全体社会成员的保障需求。社会保障的包容性既有“海纳百川”的气魄,也有“有容乃大”的内涵,将全体社会成员以不同方式、不同制度全部覆盖到社会保障体系中是社会保障包容性的应有之义,为此国家提出社会保险要“应保尽保”、社会救助要“应救尽救”、社会福利要“应享尽享”。实践中,国家以制度特征分类实施,确保每位国民享受到应有的社会保障待遇。例如,在社会保险制度中,国家以职工面临的各种风险为依据,设立了养老保险、医疗保险、工伤保险、失业保险、生育保险等,以应对他们的生活风险。根据农村居民和城市居民面临的不同生活境遇和保障需求,国家相应设计了农村和城市的各项社会保险制度,以特征进行分类,为城乡居民提供全面的社会保险待遇。在社会救助领域,政府对特殊群体和弱势群体进行分类保障,通过生活补贴、医疗救助、康复服务、就业援助、儿童福利等形式,对低收入者、残疾人、困境儿童等弱势群体进行救助帮扶,将弱势群体纳入社会保障体系。随着时代的发展和新业态的出现,国家调整社会保障机制,将流动人口、新业态从业者纳入社会保障制度,为他们提供灵活的生活保障和职业伤害保障。

以社会保障制度的主体、客体、内容为特征进行分类施保,从而将全体社会成员通过不同的制度纳入社会保障体系中,是社会保障制度建设包容性的重要体现。分类施保不仅实现了社会保障制度和人群的全覆盖,也为社会成员提供了广泛保障,维护了社会保障制度的公平性和可持续性。

#### 四、从“包容并蓄”到“统一规范”的转型路径

包容性是我国社会保障制度建设的典型特征,对社会保障制度“从无到有”发挥了重要作用。但随着时代发展,尤其是面对社会保障制度“从有到优”的高质量要求,长期试而不决、制度林立、低级统筹、灵活分散的包容性制度安排,已难以适应统一规范、系统协调、高效共享的发展要求,社会保障制度需要进行全方位的转型升级。

包容性社会保障的最大弊端是制度过于灵活而缺乏规范,其可根据不同地域、不同群体的不同需求,进行差异性较大的制度设计,并赋予实施主体较大的自由裁量权,这既容易造成制度失衡和新的社会不公,也容易滋生腐败行为,在群众中产生不良反应。碎片化、分散性的制度设置和低统筹层次的利益牵绊,也为制度的未来统一设置了障碍,不利于社会保障制度的城乡统筹和并轨实施。随着社会保障高质量发展的提出,“包容并蓄”的柔性社会保障建设需在经济发展、社会进步、科技创新的背景下,转向“统一规范”的刚性建构,综合发挥信息、技术、制度、管理等要素的积极作用,规范社会保障制度体系和政策行为,推动社会保障事业高质量发展。

##### (一)整合资源、理顺机制,夯实社会保障“统一规范”的制度基础

当前社会保障法制层面存在法律层次高低不一、国家性与地方性法规并行且不一致等“碎片化”问题,影响社会保障管理的规范性和权威性;同时,保障主体之间的权责关系缺乏共识,部门间的职能差异和非共同利益在行动中时常出现推诿或权责重叠等问题,影响管理效率,与社会保障“全国一盘棋”的发展目标还有一定差距<sup>[9]</sup>。从分散灵活到统一规范是社会保障制度建设的必然选择,而且包容也并不意味着放弃原则,包容的制度同样需要规划和程序,通过对管理职能、信息资源等的整合,为社会保障统一规范夯实制度基础。

首先,府际的管理整合。虽然经过多轮机构改革,我国逐渐调整了社会保障管理体制,不断整合管理职能、重组管理机构,改变了社会保障政出多门、“九龙治水”的局面,但受现实国情和管理惯性的影响,社会保障仍然存在央地垂直管理和属地平行管理的运行模式<sup>[10]</sup>,制约社会保障制度在全国层面的统一实施。以社会保险统筹层次为例,经过多年的努力推动,基本养老保险制度于2022年实现了全国统筹,但其他保险项目仍处于市县统筹状态,连省级统筹都没有实现,导致全国社会保险在制度规定和行政管理上存在较大差异,与统一规范的制度要求还有很大差距。因此,需大力推进垂直管理,提高社会保险统筹层次,归拢社会保障目标任务,保持社会保障在价值理念、制度逻辑、建设目标、发展路径上的全国一致性。在平行管理中则应全力推进各项制度机制和标准规则在同级机构间的一致和规范,为社会保障制度“全国一盘棋”扫清障碍,使社会保障能在全中国范围内统一、规范运行,让不同地域的国民能享受到大体一致的社会保障服务。

其次,部门间的机制和信息整合。社会保障是一项涉及多个部门的复杂事务,在系统内实行整合优化是社会保障制度统一、规范运行的重要举措。为此,需梳理整合不同部门的业务职能,确立新的工作机制,减少重复和冗余,实现部门间的协同、高效运行。例如,随着卫健委和国家医疗保障局等机构的改组,以及社会保险费征收体制的调整,社会保障各主体的职责定位渐趋明确,社会保障走向了系统集成、协同高效的发展阶段。但受条块管理的限制,民政、公安、税务、银行等机构仍分散掌握着大量社会保障信息,在需要综合利用这些信息时,复杂的行政程序使社会保障主体难以构建协同网络,更无法通过资源共享、合作行动实现服务的高效生产和精准递送,制约着全国统一社会保险公共服务平台的建设,难以实现地方间和部门间的社会保障业务统一,各自为政现象突出。整合信息资源并共享共用,能平衡各种资源在社会保障制度间的公平分配,增强保障服务的可靠性和可及性。

##### (二)优化管理、提升服务,扫清社会保障“统一规范”的道路障碍

统一规范的社会保障除要求有“整齐划一”的制度规定外,还需有“步调一致”的管理和服务,二者共同打造出统一规范的社会保障制度体系。社会保障的制度统一需要有上下一致且清晰的建制理念,全国统一的制度规范,层级呼应的组织机构,并具备一定的基础条件。社会保障的制度规范需要有严谨

的法律法规、明确的管理流程和服务标准,以及高素质的管理服务队伍。

基于此,首先须明确随着社会经济的发展,过去灵活多样、先试先行、鼓励创新的制度探索须逐渐走向统一和规范,以“全国一盘棋”思维进行制度建设,用刚性约束指引中国社会保障事业高质量发展。须在广泛调研的基础上,立足现实、面向未来,制定统一的制度,强化共同性、弱化差异性,为中国社会保障提供统一的制度规范。实践中,须整合和统一社会保障管理机构,让上一级机构派下来的任务,下一级政府有人接、能接好,形成上下联动、无缝对接的管理局面,为统一的社会保险业务开展创造条件。

其次,须加强全国统一的社会保障公共服务平台建设,提高社会保障治理效能,打造方便快捷、优质高效的社会保障经办服务体系,为规范经办流程创造条件。须建立省级集中、全国一体的信息化工作机制和社会保障基金保值增值机制,确保基金安全和社会保障待遇按时足额发放。须精细化管理社会保障业务,从制度化、标准化、信息化三个方面规范和完善社会保障风险防控机制,筑牢社会保障安全屏障,为统一规范的社会保障制度运行保驾护航<sup>[11]</sup>。须逐步形成统一的社会保障经办服务标准体系,包括经办服务流程标准、各项业务的具体经办标准、信息采集标准、查询服务标准、服务质量标准、服务满意度评价标准等<sup>[12]</sup>,规范社会保障经办行为。

最后,建立和完善社会保障相关服务的标准和规范。随着经济保障的逐渐满足,服务保障成为社会保障的重要内容,社会保障服务关系着社会保障制度目标的实现和社会成员社会保障权益的维护。明确的制度目标、制度范畴、权责边界是建立统一规范社会保障制度的基础,须制定并推广统一的社会保障服务流程,确保线上线下服务的全国统一性和标准化,提高社会保障服务水平和服务质量。例如,民政部2023年发布了国家标准《居家养老上门服务基本规范》(GB/T 43153-2023),这是我国针对居家养老上门服务发布的首个国家标准,为合理界定居家养老上门服务范围、规范供给主体资质条件及供给流程内容等提供了依据,对发展标准化、规范化、专业化的居家养老服务具有重要意义。

### (三)赋能科技、强化治理,推动社会保障“统一规范”的制度建设

科学技术是第一生产力,随着技术的进步和社会的发展,科学技术已渗透社会生活的各个方面,社会保障制度也在数字技术的加持下迈向新的发展阶段。科学技术发展引起的科技革命是生产力变革与生产关系变革的统一,是社会存在演进与社会意识进步的统一,是生产方式创新与体制机制创新的统一<sup>[13]</sup>。党的二十大报告指出,要“加快完善全国统一的社会保障公共服务平台”<sup>[2]40</sup>。通过科学技术的应用,建立统一的社会保障信息库和管理平台,能有效提升社会保障管理的规范性,为统一规范的社会保障制度建设夯实基础。

首先,通过新技术的应用,建立全国社会保障信息服务平台,将存储在各地、各部门分散的社会保障信息以统一的要素统一管理,打破数据孤岛,实现社会保障机构之间的数据互通和共享,提高数据获取精准度和效率,为制定统一规范的社会保障政策和管理流程提供可靠数据。建立一体化的社会保障信息管理平台,整合社会保障、民政、卫健、住房、银行、税务等部门所掌握的身份、状态、收入、资产等信息,能为政府决策提供全面、准确的数据支持,从而制定出更加科学合理和社会保障制度。

早在2019年,人力资源和社会保障部就按照“一号申请、一窗受理、一网通办、一卡通用”的公共服务模式开展了全国统一的国家社会保险公共服务平台建设,为参保人和参保单位提供全国性、跨地区的社会保险公共服务。首期开通8类18项全国性统一服务。以中华人民共和国社会保障卡“一卡通”为例,截至2022年底,全国社会保障卡持卡人数13.7亿人,覆盖96.8%人口;领用电子社会保障卡人数达7.2亿人,电子社会保障卡在486个渠道提供服务,并开通86项全国服务和1000余项属地服务,全年累计提供线上服务112.9亿人次。全国人力资源和社会保障政务服务平台已开通116项全国性服务和367项地方特色服务。国家社会保险公共服务平台提供83项全国性社会保险服务,累计访问量超过43亿人次<sup>[14]</sup>。“一卡通”储存有居民重要的社会保障信息,政府通过读取“一卡通”信息,能准确了解持卡居民的社会保障状态和我国社会保障制度的层次与水平,为制定全国层面更加科学、统一规范的社会保障制度提供参考和依据。“一卡通”的普及使用,也能使全国不同地区的居民享受到大体相当的社会保障公共服务,提升居民对社会保障的获得感和满意度。

其次,在数字时代,将先进的科学技术应用到社会保障制度中,能促进社会保障资源的统一、高效配置,有利于形成全国统一的社会保障制度。各地社会保障制度参差不齐的一个重要原因就是各地对社会保障资源占有有多寡不一,社会保障资源丰富的地方可以实行全面、细致、周到的社会保障服务,反之则

只能开展有限且低水平的社会保障项目。将社会资源进行网络化嵌入,优化社会保障资源配置,提高社会保障资源使用效率,能推动社会保障服务项目的互联互通,实现社会保障服务数字赋能,达到社会保障服务均等化目标,体现科学技术在社会保障“统一”方面的积极作用。同时,利用人工智能和大数据等先进技术,能提高社会保障规范运行的效率。实践中的社会保障政策是经由一道道的工作流程贯彻执行的,在技术应用较少的年代,实务部门基本是“手工”进行档案记录、参保登记、转入转出办理等,这一过程存在大量的人为错误和不规范操作。但是,办公自动化的广泛使用为规范社会保障操作流程提供了便捷工具,基于操作系统的统一应用,能在全国层面提出规范化要求,指导和约束社会保障业务在标准流程下高效开展,体现科学技术在社会保障“规范”方面的积极作用。

从“包容并蓄”到“统一规范”,这是我国社会保障制度变迁的基本路径,这一选择是对我国特定阶段、特定国情的务实回应,也是中国特色社会保障制度建设的有益探索,凝聚了丰富的“中国智慧”和“中国经验”。从灵活多样的制度设计到统一规范的建章立制,我国社会保障制度经历了曲折而奋进的建设历程,统一规范是社会保障发展到系统集成阶段的必然要求,也是中国式社会保障现代化的必由之路,对推动社会保障事业高质量发展具有重要意义。

#### 参考文献:

- [1] 习近平. 习近平著作选读: 第二卷[M]. 北京: 人民出版社, 2023.
- [2] 习近平. 习近平著作选读: 第一卷[M]. 北京: 人民出版社, 2023.
- [3] 戴卫东. 中国社会保障试点政策的落地逻辑[J]. 社会保障评论, 2022(1): 47-64.
- [4] 郑秉文. 中国社会保障40年: 经验总结与改革取向[J]. 中国人口科学, 2018(4): 2-17.
- [5] 王立剑. 新业态背景下社会保险制度包容性研究: 认识、审视与调适[J]. 社会保障评论, 2023(4): 66-78.
- [6] 中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要[N]. 人民日报, 2021-03-13(1).
- [7] 以更加奋发有为的精神状态履职尽责 在凝心聚力服务大局上发挥更大作用[N]. 人民日报, 2021-01-17(1).
- [8] 戴卫东. 中国社会保障制度建设的包容性发展[J]. 中国软科学, 2016(9): 45-52.
- [9] 王延中, 龙玉其, 宁亚芳. “十四五”时期中国社会保障建设的目标任务与政策建议[J]. 社会保障评论, 2020(3): 3-14.
- [10] 翟绍果. 社会保障体系安全规范的现实意蕴、政策机制与实现路径[J]. 华中科技大学学报(社会科学版), 2023(2): 90-100.
- [11] 夏青. 强化安全规范 筑牢社会保障事业高质量发展基石[J]. 中国社会保障, 2022(11): 44-45.
- [12] 何文炯. 推动社会保障运行体系更加安全规范[J]. 人民论坛, 2022(24): 36-39.
- [13] 余根雄. 科技革命与健康风险: 现代科学技术的生命困境及其出路[J]. 内蒙古社会科学(汉文版), 2022(6): 60-66.
- [14] 人力资源和社会保障部. 2022年度人力资源和社会保障事业发展统计公报[EB/OL]. (2023-06-30)[2024-01-10]. <http://www.mohrss.gov.cn/SYrlzyhshbzb/zwgk/szrs/tjgb/202306/W020230630516037377667.pdf>.

## From Inclusion to Unification: the Evolution Path of China's Social Security System Construction

BAI Wei-jun, Inner Mongolia University

**Abstract:** Inclusiveness is a typical feature of the construction of China's social security system, manifested in policy explorations with “trial and error” approaches, the absorption of diverse opinions with a mindset of “embracing all rivers”, and the construction of diverse institutional frameworks. The overly flexible and decentralized nature of inclusive social security is not conducive to the unified implementation, standardized operation, and sustainable development of the system. Moving from “inclusive coexistence” to “unified standardization” is an inevitable requirement for the high-quality development of social security and the path to the modernization of Chinese-style social security. Therefore, it is necessary to integrate social security resources, streamline social security mechanisms, empower scientific and technological advancements, optimize management services, establish a solid institutional foundation for the “unified standardization” of social security, enhance the governance level of social security “unified standardization”, foster new quality productive forces in social security, and promote the high-quality development of China's social security undertakings.

**Key words:** social security system; inclusiveness; uniform standardization; high-quality development

责任编辑 吴兰丽