

· 综论 ·

中国社会保障的超大规模性

单大圣

[摘要] 经过长期努力，中国社会保障体系形成了超大规模性的典型特征，体现在制度体系完整、覆盖规模超大、资金规模超大、服务体系超大、内部差异超大、外溢效应超大。中国社会保障的超大规模性，具有一些独特的优势，体现在互助共济功能强、抗风险能力强、宏观调控能力强、自我调节能力强、能动作用强、壮大耐心资本。同时，也会给未来社会保障发展带来一些特殊困难，主要是自主决策难、凝聚共识难、边际调整难、集中管理难、颠覆性错误的代价不可承受。中国社会保障要从超大到超强，还需重视大国社保经验、夯实强大物质基础、提高社保决策层次、建立社保国家制度、加强数据集中管理、促进社保经办专业化。

[关键词] 社会保障；超大规模；国家治理

经过新中国成立以来特别是改革开放以来坚持不懈的努力，中国建成了世界上覆盖人口规模最大、项目基本齐备的社会保障体系。当前，中国社会保障所呈现的超大规模性，既是发展的结果，也作为制度的内在特征，规定着未来的发展方向。但是，“超大”并不意味着“超强”。要建成与中国式现代化相适应的强有力的社会保障体系，仍然需要继续付出艰苦的努力。

一、中国社会保障超大规模性的特征

“大就有大的样子”。中国社会保障的超大规模性，是指在人口、国土、经济等国情条件的规定下，社会保障在制度的完整性、覆盖范围、资金体量、内部结构、外部影响等方面诸特性的总和，主要体现在以下几个方面。

一是制度体系完整。中国长期以来是一个农业人口占主体的国家，国民在绝大多数时期里主要依靠土地或家庭保障。只是在 1949 年中华人民共和国成立以后，从零起步，逐步引入现代社会保障各类项目，才形成了非缴费型制度和缴费型制度相结合、基本保障与补充保障相互配合的多层次的体系完整的社会保障制度，并建立起以《社会保险法》为核心的法治保障体系。体系的完整性，体现在中国已经建成的以社会保险、社会救助、社会福利为基础的社会保障制

[作者简介] 单大圣，国务院发展研究中心研究员。主要研究方向：社会保障、收入分配。

度体系，基本上涵盖了人民日常生活中生老病死等各类安全保障需求，并与国际劳工组织有关公约所规定的医疗、疾病、失业、老龄、工伤、家庭、生育、残疾、遗属等保障内容大体对应，可以说从制度上实现了“人人享有社会保障”。

二是覆盖规模超大。中国在创建社会保障制度的同时，还积极扩大覆盖面，范围从城市延伸到农村、从国有企业扩展到各类企业和法人、从职工到灵活就业人员和全体居民，基本实现了法定人员全覆盖，从人群上实现了“人人享有社会保障”。依托超大规模人口，中国社会保障形成了超大规模的覆盖面。2023年末，参加基本养老保险、医疗保险人数分别达到10.7亿、13.3亿，^①这两类10亿人量级的社保计划在世界上都是独一无二的；参加失业、工伤保险人数也分别达到2.4亿、3.0亿。^②全国共有低保对象4063万人、特困人员472.7万人，1180.4万人、1584.2万人分别享受残疾人生活补贴和护理补贴。^③鉴于中国在社会保障扩面方面取得的突出成就，2016年，国际社会保障协会授予中国政府“社会保障杰出成就奖”。

三是资金规模超大。中国加强社会保险费征缴，加大财政投入力度，多渠道扩大社会保障资金投入，不断夯实社会保障的物质基础。依托超大规模人口和经济体量，中国社会保障形成了超大的资金规模。2023年，养老、失业、工伤三项社会保险基金收入7.92万亿元，支出7.09万亿元，年底累计结余8.24万亿元；^④基本医疗保险基金（含生育保险）总收入、总支出分别为3.34万亿元、2.81万亿元，职工基本医疗保险（含生育保险）统筹基金年末累计结余2.64万亿元。^⑤以上四项社会保险基金当年收入达11.26万亿元，年底累计结余10.88亿元，分别相当于当年全国一般公共预算收入的51.9%、50.2%。2023年底，职业年金基金投资运营规模2.56万亿元，^⑥企业年金积累基金规模3.19万亿元，^⑦总共5.75万亿元。2022年末，作为社会保障储备资金的全国社会保障基金资产总额达2.9万亿元。^⑧

四是服务体系超大。中国加强社会保障经办服务体系建设，努力实现社保公共服务可及、便捷。目前，中央到省、市、县、乡镇（街道）的五级经办服务网络初步建成，并延伸到全部城市社区和大部分行政村。依托超大规模国土空间和参保规模，中国社会保障形成了超大规模的服务体系，并成为政府政务服务体系的主要内容。此服务体系涉及的工作内容，包括10多

① 国家医疗保障局：《2023年医疗保障事业发展统计快报》，国家医疗保障局网站：http://www.nhsa.gov.cn/art/2024/4/11/art_7_12348.html，2024年4月11日。

② 人力资源和社会保障部：《2023年1—12月人力资源和社会保障主要统计快报数据》，人力资源和社会保障部网站：http://www.mohrss.gov.cn/SYrlzyhshbzb/zwgk/szrs/tjsj/202401/t20240130_512966.html，2024年1月30日。

③ 民政部：《2023年4季度民政统计数据》，民政部网站：<https://www.mca.gov.cn/mzsj/tjsj/2023/202304tjsj.html>，2024年3月15日。

④ 《人力资源社会保障部举行发布会介绍2023年人力资源和社会保障工作进展情况》，中国政府网：https://www.gov.cn/zhengce/202402/content_6932261.htm，2024年1月25日。

⑤ 国家医疗保障局：《2023年医疗保障事业发展统计快报》，国家医疗保障局网站：http://www.nhsa.gov.cn/art/2024/4/11/art_7_12348.html，2024年4月11日。

⑥ 人力资源和社会保障部：《2023年全国职业年金基金市场化投资运营情况》，人力资源和社会保障部网站：http://www.mohrss.gov.cn/xxgk2020/fdzdgnr/shbx_4216/shbxjjjg/qynjjd/202404/t20240403_516167.html，2024年4月3日。

⑦ 《企业年金20年基金规模超3万亿 投资收益额超7千亿》，央广网：https://www.cnr.cn/ziben/yw/20240531/t20240531_526725730.shtml，2024年5月31日。

⑧ 《全国社会保障基金理事会社保基金年度报告（2022年度）》，全国社会保障基金理事会网站：<https://www.ssf.gov.cn/portal/xxgk/fdzdgnr/cwbg/sbjjndbg/webinfo/2023/09/1697471208931405.htm>，2023年9月28日。

亿人的社保关系登记、社保缴费、信息管理、待遇核定和支付、服务协议管理、关系转移、社保咨询等各类事项,并做到对每一个参保者记录一生、保障一生、服务一生,社会保障卡覆盖98%的人口。^①这也使得社会保障经办服务体系不仅规模和体系庞大,而且服务量也极其巨大。以医疗保障为例,2023年,全国门诊和住院结算达82.47亿人次。^②

五是内部差异超大。中国幅员辽阔,各地资源要素禀赋不同、发展程度不一,^③差别之大在世界上是少有的。依托这一发展不平衡的基本国情,中国社会保障的内部差异也超大。与社会保障密切相关的人口年龄结构、居民收入水平、政府财政能力、管理服务能力等在城乡之间、区域之间都存在明显差异,导致社会保障筹资和待遇水平的差异也较大。以城乡居民基本养老保险为例,各省待遇水平差异极大。2022年最高的是上海,为每人每年1.86万元,另有10多个省低于2000元,吉林最低,每人每年还不到1600元。即使在同一区域内,还存在人员身份差异。比如,机关事业单位职工与企业职工虽然执行大体相同的养老保险政策,但是基金和服务分开运行,两类群体的待遇差距较大;非本地户籍的流动人口在流入地参保或享受社保相关服务还存在许多障碍,超过2亿以灵活方式就业的劳动者,还有相当一部分未纳入保障范围或参保不稳定。

六是外溢效应超大。中国社会保障形成超大规模性的特征之后,客观上对劳动力市场、资本市场、政府财政产生了超大规模的深远影响。比如,当前四项社会保险总缴费率已占企业职工工资34%,对企业的经营成本影响很大。各类积累性社保基金已达14.5万亿元,成为长期资本增量的最重要来源,在全球资本市场也是不容忽视的力量。^④此外,作为社会保障基金收入法定来源的财政补贴,已成为政府支出的重要内容,2022年社会保险基金财政补贴收入已达2.3万亿元。^⑤而且,随着人口老龄化加剧,财政补贴压力还会持续加大。同时,由于社会保障兼有保护劳工权益和国际贸易竞争的因素,^⑥在开放条件下,超大规模性还使得社会保障成为中国对外经贸磋商和人权对话的重要关切。

中国社会保障超大规模性所具有的上述特征,在世界上都是独一无二的。即使像美国或者欧盟这样的超大规模经济体,其社会保障体系都很难达到中国这样的超大规模性。正是因为社会保障形成超大规模性特征,其在中国国家治理中的历史方位也自然发生了变化,中国领导人作出社会保障是“治国安邦的大问题”的重要论断。^⑦笔者认为,这一论断不仅仅是对社会保障发展一般规律的概括,也是中国社会保障形成超大规模性之后,对其现实影响力的判断。

① 王晓萍:《扎实推进中国特色社会保障体系建设》,《求是》2024年第9期。

② 《事关医保目录、异地就医、高效服务等:国家医保局这场新闻发布会信息量很大》,国家医疗保障局网站:http://www.nhsa.gov.cn/art/2024/4/11/art_14_12350.html,2024年4月11日。

③ 国务院发展研究中心课题组:《我国经济发展具有重要优势》,《人民日报》,2023年5月30日第9版。

④ 李波等:《积累型养老金与长期资本形成》,《比较》2023年第4期。

⑤ 财政部:《2022年全国社会保险基金收入决算表》,财政部网站:http://yss.mof.gov.cn/2022zyjs/202308/t20230825_3904097.htm,2023年8月25日。

⑥ 王延中、单大圣:《加入WTO与中国社会保障制度的发展与完善》,《中国社会科学院研究生院学报》2012年第3期。

⑦ 习近平:《促进我国社会保障事业高质量发展、可持续发展》,《求是》2022年第8期。

二、中国社会保障形成超大规模性的制度因素

“大有大的原因”。中国社会保障形成超大规模性，首先是由中国超大规模经济体的基本国情决定的。中国有 14 亿人口，是世界上人口第二大国；国土面积接近 1000 万平方公里，居世界第三；2023 年 GDP 为 126 万亿元，是世界第二大经济体。中国虽然内部差异极大，但是具有长期的多元一体的大一统传统，国家不可分的理念根深蒂固。^①然而，即使具备上述特征的经济体，并不必然能够形成社会保障的超大规模性。从国际比较看，还有很多大规模经济体连社会保障的主干制度都未建立起来。从历史纵向看，中国只是在 1949 年以后才真正开始启动现代社会保障制度建设。笔者认为，中国建成超大规模社会保障体系，起决定作用的还是国家制度和治理能力的因素。

一是中国共产党的领导。世界各国社会保障建设的经验表明，如果没有高度组织化、强有力的政治力量，不能平衡好各方面的利益关系，就很难建立起现代社会保障制度并实现全民覆盖。中国在很长一段时期里，由于人口众多，经济发展水平低，城乡、区域之间发展很不平衡，不管是从国家财力、政府管理能力，还是从社会成员可承受程度来说，发展覆盖十几亿人口的现代社会保障制度的难度都极大。只有中国共产党诞生之后，中国才真正开启了建设现代社会保障制度的历程。中国共产党作为全新的政治力量，以全心全意为人民服务作为根本宗旨，坚持以人民为中心，真诚地、一以贯之地将改善劳动人民福利待遇作为社会主义的内在要求，将建立完善的社会保障制度作为社会主义优越性的重要方面和与资本主义进行制度竞争的重要内容，并将其提升到“检验一个政党、一个政权性质的试金石”的角度，以高度的理论自觉、坚定的政治决心持续推进社会保障建设，这是中国建成最大规模社会保障体系的根本保证。

二是正确的理论指导。从世界范围看，并没有放之四海而皆准的统一的社会保障发展道路和制度模式。尤其是后发国家，由于经济发展水平低、治理能力弱，普遍面临着经济追赶的优先任务，在经济增长和社会保护之间存在两难选择，这是对决策者智慧的极大考验。一些国家过早实行对发达国家的“福利赶超”，^②导致经济增长停滞，最终落入“中等收入陷阱”。还有一些国家养老保险制度不恰当的借鉴完全个人积累的模式，导致在公平和效率方面都存在严重问题。^③在中国共产党领导下，中国不断深化对社会保障与经济增长、效率与公平、国家责任与个人责任等问题的认识。一方面坚持以经济建设为中心，同时随经济发展逐步完善社会保障体系，使人民及时恰当地分享社会经济发展成果。在制度模式选择上，坚持兼收并蓄和全局性、长远性的规划，将社会主义制度的优越性、中国国情的特殊性与国际社会解决社会保障难题的普遍规律相结合，努力构建兼顾局部和全局、近期和长远、公平和效率，符合人民最大利益的社会保障制度模式。

三是社会主义的体制优势。在全国范围内强制进行大规模的社会保障收入转移，^④需要政

① 习近平：《在文化遗产发展座谈会上的讲话》，《求是》2023 年第 17 期。

② 樊纲、张晓晶：《“福利赶超”与“增长陷阱”：拉美的教训》，《管理世界》2008 年第 9 期。

③ 宋晓梧、王新梅：《职工基本养老保险个人账户占比不宜提高——与周小川先生商榷》，《社会保障评论》2020 年第 3 期。

④ 周弘：《社会保障制度能否全球化》，《世界经济》2002 年第 8 期。

府具有强大的社会动员能力和组织管理能力，这是后发追赶型国家发展社会保障面临的普遍难题。社会主义制度具有独特的体制优势。中国共产党作为最高政治领导力量，发挥总揽全局、协调各方的领导核心作用，形成了集中高效的社会保障决策机制，克服了议而不决、决而不行、行而不实以及相互掣肘、效率低下等弊端。^①同时，社会主义制度内在具有的强大的制度执行能力、资源调配能力、社会动员能力、组织管理能力，确保社会保障决策高效落实。上述能力来自严密的党的组织制度，即通过干部考核、选拔任用、激励约束、组织纪律、问责追责等机制，保证从中央到地方政令畅通，^②贯彻执行顺畅有序。同时，党员干部在面对社会保障难题时具有很强的创造性开展工作能力。此外，社会主义制度所具有的全国一盘棋、集中力量办大事的优势，可以从全局着眼，围绕社会保障这个大事形成合力，并使利益关系调整约束在社会和公众可以承受的范围之内。

四是灵活务实的发展策略。社会保障涉及不同主体的切身利益，尤其对于中国这样的超大规模经济体，统筹兼顾各方面利益关系的难度极大，且制度创建和运行中总会面临着各种难以想象的困难和挑战。因此，既需要坚定的决断和强有力的执行，也要采取灵活务实的策略。中国在建设超大规模社会保障体系过程中，坚持从实际出发，高度警惕“决不能开空头支票，也要防止把胃口吊得过高，否则，结果只会适得其反，就有可能落入‘中等收入陷阱’”。^③发展策略是务实、稳健的，即合理把握方向、节奏、重点，既积极又稳妥，坚持在发展中稳步推进社会保障制度建设，在定位上坚持价值理性与工具理性的高度统一，^④在发展水平上坚持尽力而为、量力而行，在推进方式上坚持基层创新与顶层设计相结合，分阶段渐次解决制度从无到有、覆盖面从小到大、水平从低到高的问题。^⑤20世纪80年代启动的单位保障制度向社会化保障制度的改革，虽然几乎重塑了整个社会保障制度体系，^⑥却平稳地实现了制度转型，保持了社会安定有序，还支持了其他方面的改革，创造了世界社会保障改革的奇迹。

中国共产党领导的社会保障发展实践，是在一个14亿多人口的发展中国家实现现代社会保障全民覆盖的重要探索。这充分证明，只要坚持正确的发展理念，在一定的制度、体制条件下，发展中人口大国同样可以实现“人人享有社会保障”，并实现经济增长和社会保护的平衡。这也为其他发展中国家选择适合自身的社会保障发展道路和制度模式提供了宝贵经验。

三、中国社会保障超大规模性的优势

“大有大的好处”。中国社会保障形成超大规模性，既是发展的结果，而且这一特征一旦形成，便具有一些独特的优势，主要体现在以下方面。

① 陈希：《健全党的全面领导制度》，《求是》2019年第22期。

② 陈晋：《集中力量办大事何以成为显著优势》，《人民日报》，2020年3月13日第9版。

③ 《习近平总书记系列重要讲话读本》，学习出版社、人民出版社，2016年，第214页。

④ 余澍：《现代化、社会保障与制度文明：历史轨迹与中国道路》，《社会保障评论》2023年第3期。

⑤ 仇雨临：《中国医疗保障70年：回顾与解析》，《社会保障评论》2019年第1期。

⑥ 郑功成：《前所未有的改革实践——中国社会保障改革30年述评》，《中国社会保障》2008年第12期。

一是互助共济功能强。社会保障是政府举办的为社会成员遭遇生活风险时提供基本保障的制度安排，具有一般风险管理措施的共同特征，即基于风险的射幸性来设计制度和政策。由于风险的射幸性，社会保障制度能够实现“健康者与伤病者、长寿者与短寿者、失能者与健全者、在业者与失业者、顺境者与困境者之间的互助共济；由于制度的强制性，社会保障制度能够实现不同收入群体之间、代际之间、地区之间的互助共济。”^① 社会保障制度的互助共济程度与其规模密切相关。根据大数法则，社会保障覆盖人群越多，资金在越大范围内统筹调剂，越能发挥互助共济功能。中国社会保障的超大规模性，决定了其可以调动超大规模资金，在超大规模人群之间进行收入调节，还可以进行跨越较长周期的收入调节，从而实现强有力的互助共济。需要说明的是，超大规模性只是说在理论上具备上述潜在优势，要将其转化为现实的互助共济效果，还需要进行科学、精细化的制度设计。

二是抗风险能力强。风险是现代社会的常态，对中国这样一个大规模经济体来说，国家治理的核心内容，是要及时识别各种风险，有效管理各项风险。^② 社会保障是防范和化解个人生活风险的制度安排，但是社会保障制度自身也会面临着各种各样的风险挑战。而中国社会保障超大规模的资金体量，以及超大规模人口的风险共担，内在具有集中力量防范超常风险的独特优势。同时，由于存在超大规模性，中国社会保障在面对内外部各种冲击时，风险在各个环节之间传递后延的回旋余地较大。因此，决策者有较多的风险控制策略选择，比如可以更好地利用不同地区、层级和群体遭受冲击的不完全相关性，对冲和缓释风险，防止局部风险演变成系统性危机。事实上，中国在应对 1997 年亚洲金融危机、2008 年国际金融危机以及 2020 年新冠肺炎疫情过程中，社会保障制度已经展现出了极强的韧性，不仅自身安全无虞，也成为社会经济稳定的压舱石。

三是宏观调控能力强。在现代市场经济条件下，社会保障制度相对集中统一，才能促进生产要素在全国范围内的顺畅流动，实现资源优化配置和经济规模的扩大。这就要求中央政府必须具有较强的宏观调控能力，才能保证全国社会保障制度的统一、规范，同时可以根据改革需要进行必要的结构调整。中国社会保障的超大规模性，使得中央政府可调动的资源较多，权威性强，具有强有力的手段对地方社会保障制度、政策进行约束和规范，防止各地自行其是、搞变通。同时，由于超大规模性，中央政府具有较强的信用，有能力扩张资产负债表，可以通过资金跨期或跨部门配置，以空间换时间或以时间换空间，稳定社会预期，以实现特定的社会保障改革目标。^③ 比如，通过政府对旧制度下“老人”社会保障权益不减少的承诺，实现社会保障向新制度的平稳转型；通过适度降低社会保障缴费水平，缓解经济下行时期市场主体的经营负担；通过资金在不同地区之间的调剂，缓解区域间社会保障收支的不平衡；通过预筹资金，应对人口老龄化高峰时期的资金缺口等。

四是自我调节能力强。社会保障涉及个体的切身利益且具有较强刚性，利益格局一旦形成，

① 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。

② 国务院发展研究中心课题组：《打好风险攻坚战：思路与对策》，中国发展出版社，2017 年，第 33 页。

③ 国务院发展研究中心课题组：《打好风险攻坚战：思路与对策》，中国发展出版社，2017 年，第 27 页。

就容易固化、僵化且制度极难自我调整,这也是一些发达经济体社会保障改革举步维艰的重要原因。由此产生的时间效率损失不可估量,最后还往往难以达到最优目标。对中国来说,制度自我调节的重要性还在于,由于超大规模的复杂国情、专业人才匮乏以及制度“初建”的特征,中国社会保障制度很难一开始就按照既定理论和模式进行设计,一些暂时看不清、拿不准的制度或政策,最好先在局部试行并加以选择和优化。超大规模性恰恰能够提供自下而上、试点先行的环境条件,即中央政府确定统一的改革方向和制度框架,各地区根据实际情况自主决策。超大规模的空间范围确保能够“多点试错”,^①使各种问题和缺陷充分暴露,但又不至于因制度、政策不适应引起全局性的不良影响,使新创建的社会保障制度始终具有自我纠错和开放包容的功能。同时,由于存在超大规模性,各地丰富的探索实践,也能为正在创建中的社会保障制度和相关改革提供充分的地方性知识,为最终形成适合中国国情的社会保障制度模式提供坚实支撑。

五是能动作用强。在一个完整的经济体系中,生产决定分配,分配也反作用于生产。^②现代社会,包括社会保障在内的各类分配制度不断壮大,对于生产、流通、消费和投资的能动作用越来越大。社会保障的能动作用大小,与其规模密切相关。社会保障的超大规模性,意味着其作为再分配的政策对象和超大的资金规模,对于调节初次分配差距的力度和效果当然也大,相应的对生产、流通、消费和投资的影响也大。对中国这样一个从计划经济体制向市场经济体制转变的国家来说,超大规模的社会保障体系还具有改革配套的能动作用。比如,在建立社会主义市场经济过程中,通过建立社会化的保障制度,使企业转变为真正的市场主体,促进市场主体发育;单位逐步收缩为单纯的工作场所,“单位人”成为“社会人”,增强了劳动力市场的流动性;通过积累性社会保障资金的投资运营,促进了资本市场的发育。社会保障在2008年还被首次纳入中国政府扩内需、保增长的“一揽子”刺激政策工具箱,发挥了“逆周期”的经济治理作用。^③

六是壮大耐心资本。一个社会的融资结构中,以银行为主的间接融资,期限偏短且只能以债务方式向实体经济融资,^④主要适合支持大型基础设施融资和企业经营性现金周转等少数场景,^⑤难以适应处于成长阶段的企业创新和科技创新的融资需要,而且也容易推高微观主体负债率,增大经济金融体系的风险。对于追赶型经济体以及向高质量转型的经济体来说,社会融资更需要的是不受市场短期波动干扰、风险承受力高、主要以股权资金方式供给、对资本回报有着较长期限展望的耐心资本。因此,通过壮大耐心资本,改善社会融资结构,对于提高金融资源配置效率、推动经济转型升级、维护经济金融稳定,显得至关重要。耐心资本的壮大,既需要资本市场投资体制改革,也需要优化结构。从各国经验看,社会保障资金因为权益期限长且追求长期稳健收益,属于典型的耐心资本,是资本市场长期稳定资金的重要来源。中国社会保障体系的超大规模性形成的十几万亿巨量资金,无疑是壮大耐心资本的重要途径。

① 郑秉文:《多点试错与顶层设计:中国社保改革的基本取向和原则》,《中国经济报告》2019年第2期。

② 宁吉喆:《构建初次分配、再分配、第三次分配协调配套的制度体系》,《人民日报》,2022年12月29日第9版。

③ 郑秉文:《中国社会保障制度60年:成就与教训》,《中国人口科学》2009年第5期。

④ 李扬:《“金融服务实体经济”辨》,《经济研究》2017年第6期。

⑤ 李波等:《积累型养老金与长期资本形成》,《比较》2023年第4期。

四、中国社会保障超大规模性的难处

“大也有大的难处”。中国社会保障的超大规模性，作为制度的内在特征，也使得未来社会保障发展面临着一些特殊困难。

一是自主决策难。由于社会保障自身的分配制度属性，改革开放以来很长一段时期里，中国社会保障都处于被动变革、边际改进、基层主导以及为外部改革提供支持的发展阶段。有关社会保障的重大决策大多属于配套性、工具性、从属性的，缺少对社会保障这一工作本身的系统性、长远性的规划和设计。比如，在以国有企业改革为中心环节的经济体制改革中，社会保障是作为分担企业社会成本的手段；在遭遇外部冲击或者经济下行时期，社会保障是作为提振居民消费、扩大有效需求、刺激国民经济增长的政策工具；此外，社会保障通常还成为地区之间经济竞争的政策工具，作为社会政策以化解社会风险、维护社会稳定。只是在中共十八大之后，中国才将社会保障视为“保障人民生活、调节社会分配”的基本制度。但是，中国社会保障在形成超大规模性之后，由于其对经济社会发展各领域存在事实上的巨大影响，在不同政策目标的约束下，社会保障决策的自主性仍然受到很大制约。另外，超大规模性带来的稳定性，也弱化了制度主动创新的压力和动力，导致改革决策供给不足。

二是凝聚共识难。中国作为一个超大规模的追赶型经济体，社会保障由小到大的发展过程具有学习追赶、压缩式推进的典型特征。由于起步晚，中国社会保障理论研究比较薄弱，现代社会保障制度中的互助共济、责任共担、公平正义等理念在中国未完全普及，社会保障决策长期面临着不同价值理念、制度模式、保障水平的艰难选择。学术界和决策部门对于社会保障与经济增长、效率与公平、国家责任与个人责任等长期存在重大意见分歧，难以形成说服力强、共识度高、具有长期指导性的自主的社会保障理论，导致社会保障基本制度、政策长期不稳定、不确定。比如，关于基本养老保险是强调互助共济还是强调经济激励，一直以来就有截然不同的观点。^①即使社会保障制度逐步成熟、定型并形成超大规模，但是由于发展不平衡的基本国情、社会利益巨大分化的现实，任何一项改革举措，总会有不同的声音，凝聚全社会共识的难度较大。比如，近些年来，关于法定退休年龄调整、医保个人账户改革、退休人员医保缴费等重大改革，社会上都存在激烈的争论，甚至诱发了社会不稳定因素，有关改革也难以顺利推进。

三是边际调整难。小国社会保障制度因为涉及人群少，政策变化涉及的利益调整范围小、程度低，可以比较容易地实现既定的改革目标，即所谓“船小好掉头”。而中国社会保障的超大规模性，导致不要说根本的结构性变革，即便是几十块钱的待遇调整，因为涉及到十几亿人，资金规模也极其巨大；即便一个只涉及1%人口的问题，都会对应着1400万人，统筹兼顾各方面利益关系的挑战性极大。更常见的情况是，由于各地经济发展水平、人口年龄结构、筹资承受能力、社会接受程度、公共服务资源配置以及社保管理和基金使用效率等差异，中央政府主导的每一项政策调整都不可能在全国这样大的空间尺度内一步到位且整齐划一落实。即使推行下去，对改革落实的评估、督导也十分困难，刚性约束不足。而对于属于地方政府权限的政策调整事项，也面

^① 宋晓梧、王新梅：《职工基本养老保险个人账户占比不宜提高——与周小川先生商榷》，《社会保障评论》2020年第3期。

面临着两个方面的困境。一方面,如果不给予特殊的授权和允许“犯错误”的空间,改革精神得不到保护和激励,地方政府“不愿调整、不敢调整”等畏难情绪和求稳怕乱的意识将逐渐占据主导。^①另一方面,如果没有全国统一的规划设计,地方政府在局部的边际调整,往往会在制度路径依赖的驱动下,进一步强化差异性,加剧和固化全国社保制度、政策的碎片化。

四是集中管理难。如果不考虑制度运行成本和环境因素,社会保障制度应尽可能实行全国统一制度、统一政策、统一管理。但是,中国社会保障的超大规模性,制约了这一目标的实现。事实上,规模对治理的挑战所形成的“规模负荷”,^②一直就是一个世界性难题。正如中国领导人指出的那样,中国的地区差异太大,必须统筹兼顾、综合平衡,突出重点、带动全局,“有的时候要抓大放小、以大兼小,有的时候又要以小带大、小中见大”。^③在人口多、发展不平衡、管理幅度极大的情况下,中央政府要全面收集并处理各地信息,督促各种制度、政策严格执行并进行及时监督,几乎不可能做到。因此,超大规模性就决定了中国难以一步到位建立全国统一、中央政府直接管理的普及性的社会保障制度,在相当长一段时期里只能采取中央对地方的适度分权,实行分级决策、属地管理、各负其责的体制。这也就导致中国社会保障在政策、管理等方面必须长时期处于分散化的状态,难以适应建设全国统一大市场、人口跨区域流动以及应对类似公共卫生危机等全国性风险的要求。

五是颠覆性错误的代价不可承受。中国社会保障的超大规模性,意味着超大规模的利益调整以及超大的外溢效应。如果在制度理念、制度模式、管理体制、关键参数等根本问题上出现颠覆性错误,其代价也极其巨大。因为社会保障是法定制度,社会保障资金是长期资金,制度、政策、参数、体制一旦确定,便具有长期的稳定性。而且由于社会保障刚性的特点,颠覆性错误一旦出现,就因为超大规模的政策对象、资金体量,无法挽回、无法弥补。由于社会保障制度是政府举办的,代表着政府对人民的承诺,政府对社会保障运行具有投入、管理的全方位责任以及最终的担保责任,任何颠覆性错误的代价最终需要由政府来承担。尽管中国政府曾经对计划经济时期的单位保障制度进行了颠覆性改革并实现了平稳过渡,但是那毕竟只是涉及人数有限的国有单位人员的结构改革,并且可以通过新增参保人员的缴费逐步解决旧制度的权益补偿问题。而今天覆盖十几亿人口的社会保障制度,一旦出现颠覆性错误,政府将难以承担,甚至会拖累中国式现代化进程。

五、推动中国社会保障体系从超大到超强

中国社会保障已经“超大”,但还不是“超强”,还有不少短板弱项,完善制度和提升治理能力的任务还很艰巨,中共二十届三中全会对进一步完善社会保障制度做出新的部署。如果说社保“超大”阶段主要体现的是注重数量增长的外延式发展,那么“超强”阶段则应转向更

① 杜倩、仇雨临:《基层政府创新及扩散研究——以整合城乡居民基本医疗保险为例》,《中国卫生政策研究》2020年第12期。

② 洋伟江:《如何理解中国的超大规模性》,《读书》2019年第5期。

③ 新华社:《国家主席习近平接受俄罗斯电视台专访(全文)》,中国政府网:https://www.gov.cn/ldhd/2014-02/09/content_2581898.htm,2014年2月9日。

加注重质量提升的内涵式发展。但是，建设“超强”的社会保障体系不是盲目的，不能离开超大规模性这个约束条件，需要着重把握以下几点。

一是重视大国社保经验。中国社会保障制度虽然已经初步成熟、定型，但是现有制度仍有进一步优化的空间。比如基本养老、医疗保险个人账户的实现形式，老年护理保障的制度模式，社会保障重要参数改革等，仍需不断向国外汲取有益经验。但是，与一般的社会经济制度不断趋同的特征相比，世界各国社会保障制度的发展呈现出多样化的特征。各国社会保障理念和制度差异极大，并没有放之四海而皆准的统一的社会保障制度模式，当然也没有任何一个国家的社会保障制度模式可以照抄照搬，社会保障制度都是由各国自主决定的。^①总的来看，各国社会保障制度选择都要受到国情的极大制约，而国情因素的复杂性决定了社会保障制度安排的差异性，也就决定了中国在借鉴他国经验时必须十分审慎。中国社会保障超大规模性的独特性以及由超大规模性决定的特殊困难，决定了任何一国的经验都难以完全适用。尤其是小规模国家在社会保障特定领域的个别经验，大多有其特定的约束条件，切忌简单照搬，我们过去在这方面曾经有过深刻的教训。相比较而言，中国进一步优化社会保障制度，应更多学习借鉴国情相似的规模较大经济体的经验。正如有学者指出的那样，应“远学德国，近学日本，采多国之长，行大国之道”。^②

二是夯实强大物质基础。资金是社会保障的物质基础，社会保障从超大到超强，必须有更充足的资金供给，才能增强社会保障的物质基础，这也是社会保障制度可持续运行的内在要求。为此，一方面，应心无旁骛的以经济建设为中心，不断解放和发展社会生产力，保持一定的经济增长速度，推动经济发展在质和量上都有大的提升，努力形成领先世界的经济实力、科技实力和综合国力，增加国民财富积累，从而巩固和增强社会保障的经济基础。另一方面，应完善国民收入分配体系，通过优化政府、企业、居民之间的收入分配格局，扩大全社会的社会保障财富储备。有关改革措施包括：将更多的人群纳入覆盖范围，引导群众长期持续稳定参保；加强社会保险基金征缴，做到应收尽收；加强各类社会保障资金监管，确保安全完整；适应多层次保障需求，通过政策激励和引导，积极发展各类补充保障，鼓励个人和家庭进行养老财富储备，将更多居民储蓄转化为社会保障资金；加快社保基金结余资金和积累性社保基金市场化、多元化投资运营，确保基金安全与保值增值；明晰各级财政对各类社会保障制度的补助责任，建立财政投入稳定增长的长效机制；通过划转国有资本充实全国社保基金、加大彩票公益金支持力度、适时开征遗赠税等多个渠道，开辟社会保障储备新的资金来源。

三是提高社保决策层次。中国社会保障的超大规模性和“治国安邦的大问题”的定位，决定了社会保障已经不是一般意义上的社会和经济政策，必须从战略的高度进行决策。中国社会保障在形成超大规模性的过程中，为解决改革试错、制度扩面和有效管理等难题所采取的部门主导、地方政府为主、低重心的决策体制，在一定历史阶段是必要的，也是有效的，好处是贴近实际、调动地方行政资源。但也导致社会保障决策视野较窄，同时决策受制于部门利益、地方利益的羁绊，难以形成基于全局和长远的科学决策，也难以适应国家治理规范化、现代化的要求。英国经济学家贝弗里奇在制定战后社会保障计划时，非常有先见之明的强调要避免被“经

① 罗伯特·霍尔茨曼著，王新梅译：《反思“多支柱养老金”》，《社会保障评论》2024年第3期。

② 郑功成：《以他国故辙为戒 走中国特色社会保障发展新路》，《群言》2023年第9期。

验积累过程中形成的部门利益所限制”。^①笔者认为，建设超强的社会保障体系，亟需提高社会保障决策层次。首先是要建立超越部门之上的社保决策机制，以对人民、对历史高度负责的态度，就社保重大问题作出决策。其次是规范各级政府社保决策权限，强化中央政府及其部门的决策权力，明确统筹地方政府更多负责政策的落实。探索将中央政府社会保障宏观管理的事权具体化、实体化，赋予中央政府有关部门社保督导职能，改组或设立专门的机构和人员队伍，专司对地方政府落实社保法律、法规、规章和国家统一制度、政策的督导。

四是建立社保国家制度。应当看到，中国社会保障超大规模性内部的多层次性、异质性是阶段性的。从长期看，制度统一既是社保制度内在要求，也是大国现代治理的根本方向。社会保障制度全国统一，在美国强化中央政府权力、英国强化基于公民资格的国民认同、德国促进现代国家认同和两德统一一中发挥了积极甚至是决定性作用。2008年，中国人民大学郑功成教授组织国内社会保障领域权威专家开展“中国社会保障改革与发展战略研究项目”，形成的一致观点是，社会保障应遵循统一性原则。^②十九届中央政治局第二十八次集体学习专门提出坚持社会保障制度的统一性和规范性问题，强调要坚持国家顶层设计，增强制度的刚性约束，各地不能自行其是、搞变通，做到全国一盘棋，等等。中国是单一制国家，在现代国家治理体系中，社保制度是国家制度而不是地方制度，是建构个人和国家之间关系的重要纽带。尤其是中国社会保障形成超大规模性之后，制度统一已成为现实的紧迫要求，时间窗口稍瞬即逝，必须早下决心。中央政府天然具有维护基本制度、政策统一之责，在社保决策层次提高以后，应尽快出台统一的社保国家制度，对社保基本制度、基本政策作出规范。目前，医疗保障、基本养老服务等领域已开展这项工作，其他领域也应加快推进。

五是加强数据集中管理。在社会保障制度政策逐步统一和规范的趋势下，改善社保经办的重要性逐渐凸显。人们常说，“三分政策，七分管理”，即是说社保的综合效能，很大程度上取决于管理。社保经办的核心要素是基金、数据和服务，总的发展趋势是，经办服务会逐步下沉并与政府政务服务体系逐步融合，并向银行柜面、社区、自助终端、网络、移动终端等延伸，实现参保群众“就近办”“便捷办”，而基金和数据则会持续上移。其中，数据集中管理更具有基础性和根本性，完整、统一、准确的数据信息是社保科学决策、高效管理、依法提供便捷服务的前提。数据集中管理不是一项单纯的技术工作，而具有体制改革的重大意义，内在蕴含着社保制度统一、规范以及提升社会保障管理重心的要求，还包括社保管理理念、组织方式、业务模式、工作机制等全方位变革的内容。应树立全国“一盘棋”思想，从高位推动社保数据集中管理，至少应在省级政府层面一体推动全域社保信息化平台建设，尽可能高起点、高标准谋划。加快完善全国统一的社会保险公共服务平台功能，扩大全国性、跨地区社会保险服务。加强数据标准建设和电子化、标准化、规范化建设，提高数据质量，保证每一个参保个体信息的完整性、准确性、唯一性和可追溯性。应强化系统观念和集成思维，加强党委政府的统筹协调，一体推动跨地区、跨层级、跨部门的数据互联互通和业务协同。同时，发挥超大规模社保体系

① 贝弗里奇著，劳动和社会保障部社会保险研究所组织翻译：《贝弗里奇报告（社会保险和相关服务）》，中国劳动社会保障出版社，2008年，第2-3页。

② 郑功成：《中国社会保障改革与发展战略（总论卷）》，人民出版社，2011年，第14页。

下海量数据资源和丰富应用场景等优势，加快社保经办数字化转型。

六是促进社保经办专业化。改善社保经办的另一项工作是建设强有力、专业化的经办队伍。尽管近些年来，通过数字化转型等手段赋能，一些比较简单的、高频率、低风险的社保经办事项已经实现了线上办理、自助办理，但是社保经办服务本身较强的政策性以及涉及法律关系的复杂性、差异性，决定了经办人员的素质能力和工作作风仍是社保经办服务质量的决定性因素。尤其是为方便参保群众，各地普遍实行的综合柜员制以及将社保前端受理业务打包形成的“一件事”办理模式，更是凸显了经办人员业务能力的重要性。目前，主管部门和学术界对经办队伍建设的关注点主要集中在人员编制配备标准、经费保障等方面，着眼点是解决当前社保经办超负荷运行的突出问题。^①但是，这种简单的将经办人员数量与参保人次挂钩的设计思路，容易让人将社保经办工作视为一般的简单劳动，抹杀了其专业性。笔者认为，在做好条件保障的前提下，应着眼长远，树立社保经办专业化的理念。即社保经办工作也需要专门的知识和技能，同时需要持续的、终身的业务学习。为此，应严格社保经办职业资格准入，加强经办人才培养培训，弘扬卓越、奉献、负责、创新等专业精神。现有经办人员应经常从具体事务中超脱出来，强化对全险种以及政策、经办、监督等全流程的业务学习，做到每一个人都是社保政策、经办的行家里手。

The Mega-Scale Nature of China's Social Security

Shan Dasheng

(Development Research Centre of the State Council, Beijing 100010, China)

Abstract: After years of sustained effort, China's social security system has acquired a mega-scale character, reflected in its comprehensive institutional framework, extensive coverage, substantial funding, expansive service network, pronounced internal disparities, and significant spillover effects. This mega-scale nature provides unique advantages, including strong mutual aid functions, enhanced risk resistance and macro-regulation, effective self-adjustment mechanisms, dynamic and proactive roles, and the capacity to build patient capital. However, it also poses challenges for the future development of social security, such as constraints on autonomous decision-making, difficulties in achieving consensus, limited flexibility for marginal adjustments, centralized management complexities, and the prohibitive costs associated with disruptive errors. To progress from a large-scale system to one that is genuinely robust, it is essential to draw on the experiences of other large nations, strengthen material foundations, upgrade decision-making levels, establish a unified national social security system, enhance data centralization, and promote professionalization in social security administration.

Key words: social security; mega-scale; national governance

(责任编辑:仇雨临)

^① 孟昭喜、徐延军:《完善社会保险经办管理服务体系研究》,中国劳动社会保障出版社,2012年,第3-12页。