

# 全面理解党的十九大报告 与中国特色社会主义体系建设

郑功成<sup>1 2</sup>

(1. 中国人民大学, 北京 100872; 2. 中国社会保障学会, 北京 100872)

【摘要】党的十九大开启了新时代国家发展新征程，以人民为中心的发展取向构成了推进社会保障体系建设新的时代背景，它决定了社会保障不仅关乎基本民生的保障，更是满足城乡居民对美好生活的需要和维系全体人民走向共同富裕的重大制度安排。我国社会保障改革已经取得了巨大成就，但这一制度体系的不平衡不充分发展格局仍未改变，亟待通过深化改革来破除地区利益、群体利益固化的藩篱，积极稳妥地解决好制度分割、公平不足、权责不清、多层次缺失等问题。

【关键词】新时代背景；社会保障体系；深化改革

【中图分类号】D632.1 【文献标识码】A 【文章编号】1008-9314(2017)06-0008-10

## 一、以人民为中心的发展思想对 社会保障体系建设具有深刻影响

党的十九大是我国发展进程中具有划时代意义的一次重要会议，它明确了“中国特色社会主义进入了新时代，这是我国发展新的历史方位。”<sup>[1]</sup>所做出的重大贡献是确立了坚持以人民为中心的习近平新时代中国特色社会主义思想 and 根据这一思想规划的国家发展基本方略，以及走向富强民主文明和谐美丽的现代化强国的战略步骤与行动纲领，为深化社会保障改革和全面建成中国特色社会保障体系构筑了新的时代背景。

(一) 党的十九大报告确立了以人民为中心的发展思想，使社会保障体系建设的追求目标更加清晰  
坚持以人民为中心是贯穿党的十九大的一条主

线，它既是习近平新时代中国特色社会主义思想的灵魂，也是新时代主导国家发展的核心价值导向，并具体体现在坚持和发展中国特色社会主义的基本方略中。党的十九大报告从不忘为人民谋幸福的初心与使命开宗明义，到追求“大道之行，天下为公”收篇，其中突出强调“必须坚持以人民为中心的发展思想，不断促进人的全面发展、全体人民共同富裕”“永远把人民对美好生活的向往作为奋斗目标”“坚持在发展中保障和改善民生。增进民生福祉是发展的根本目的”“用制度体系保证人民当家作主”“必须始终把人民利益摆在至高无上的地位，让改革发展成果更多更公平惠及全体人民，朝着实现全体人民共同富裕不断迈进”等等。<sup>[2]</sup>这些深刻的论述表明，坚持以人民为中心、满足人民对美好生活的需要、走共同富裕的发展道路已经成为新时代的最强音，它意味着国家发展必须从人民的利益出发，以促进人的全面发展、全

【收稿日期】2017-12-19

【作者简介】郑功成，中国人民大学教授，中国社会保障学会会长。

体人民共同富裕为追求目标。改革开放以来,一直强调以经济建设为中心,它作为特定历史时期的产物有其必然性与合理性,因为要从普遍贫穷的时代走向共同富裕必须依靠经济增长和努力做大财富蛋糕,但毋庸讳言,长期坚持以经济建设为中心实质上是将国家发展的手段或工具当成了国家发展的目的或目标,它虽然带来了物质财富的高速增长与快速积累,却也导致了经济社会发展失衡和区域、城乡、群体之间差距扩大,有的增长还以牺牲环境及人民切身利益为代价,衍生出了不良“后遗症”。在以经济建设为中心的发展思想指导下,社会保障改革亦曾被定位在国有企业改革的配套机制上,或者被界定为市场经济体系一部分,扮演的只是服从并服务于经济增长的工具性角色或手段,社会保障制度主体性和目的性的迷失,构成了我国社会保障制度长期处于试验性改革状态而难以进入成熟、定型发展阶段的重要原因。在以人民为中心的发展思想指引下,新时代的社会保障体系建设就不会再陷入服从或服务于经济增长的被动局面。换言之,社会保障制度建设必然要摆脱其工具性或手段性价值取向而成为国家发展的重要目标,进而成为坚持以人民为中心的有力制度保障,并必定以不断增进人民福祉、满足人民美好生活需要为己任。因此,党的十九大确立的坚持以人民为中心的发展思想,是对过去一直强调以经济建设为中心的发展思想的历史性超越,是一个巨大的历史性进步,它既为国家发展提供了清晰的目标指向,也为新时代社会保障体系建设提供了强大的思想指引。

(二) 党的十九大报告做出了我国社会基本矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要与不平衡不充分的发展之间的矛盾的重大政治判断,使社会保障体系建设的发展方向更加明确

坚持以人民为中心的发展思想,核心是要顺应人民对美好生活的向往并与时俱进地调整国家发展政策。党的十九大报告确定我国社会基本矛盾的变化,是改革开放以来国家取得巨大发展成就的进步结果,所揭示的是在总体实现小康并将在全面建成小康社会的基础上顺应人民美好生活需要的不断升华,它决定了新时代的改革与发展任务也需要根据社会基本矛盾的转化而做出调整。众所周知,社会保障制度的基本目标是保障与改善民生,而民生是伴随着国家发展进

步而不断升级的,解决了低层次的民生诉求如温饱问题等后,必然产生更高层次的民生需求。党的十九大报告中提出的幼有所育、学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居、弱有所扶等民生七有,构成了人民群众的基本民生诉求,也构成了社会保障体系建设的基本方向;而党的十九大报告中提出的城乡居民在就业、教育、医疗、居住、养老等方面遭遇的民生五难,则是政府必须妥善应对的现实挑战,也是社会保障体系建设的重要着力点。解决好“一老一幼”的基本公共服务不足与不公问题更是具有紧迫性,即使是就业问题,就业质量的提升在很大程度上也取决于社会保险制度与职业福利的日益健全。只有解决了民生“五难”,实现了民生“七有”,才能真正使民生三感即人民获得感、幸福感、安全感,更加充实、更有保障、更可持续。不仅如此,还必须看到人民的美好生活需要是日益广泛的,既包括物质文化方面的需求持续升级,也包括对社会公平、安全预期、体面尊严以及民主政治、司法正义等方面的需求日益高涨。因此,新时代社会基本矛盾的转化,客观上决定了社会保障体系建设的发展方向,这就是要在切实解除人民生活后顾之忧的基础上,顺应人民对美好生活的需要全面建成中国特色的社会保障体系,同时努力促使整个制度走向公平并在人人参与、共同建设的条件下不断提升保障水平,以为全体人民提供稳定的安全预期,最终成为不断促进人的全面发展和实现全民共享国家发展成果的基本途径与制度保障。<sup>[3]</sup>

(三) 党的十九大报告规划了走向富强民主文明和谐美丽的现代化强国的战略步骤与行动纲领,使社会保障体系建设的发展进程有了具体的指引

以人民为中心的发展思想体现在国家发展战略规划中,就是在确认2020年实现全面建成小康社会目标的基础上,规划了从2020年到21世纪中叶分两步走的战略。其中,第一阶段的目标是基本实现现代化,其关键性指标是人民平等参与、平等发展权利得到充分保障,人民生活更为宽裕,中等收入群体比例明显提高,城乡区域发展差距和居民生活水平差距显著缩小,基本公共服务均等化基本实现,全体人民共同富裕迈出坚实步伐,这实际上是将过去确定的第二个百年奋斗目标提前到了2035年;第二阶段的目标

是建成富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国，其核心指标是全体人民共同富裕基本实现，并将享有更加幸福安康的生活。这两个阶段的目标任务都离不开社会保障制度的强力支撑。因为初次分配主要依据生产要素分配，个人所得的差距必定因个人禀赋、资本、机会、环境等不同而偏大，如果没有健全的社会保障体系并充分发挥其再分配功能，不可能显著缩小居民生活差距；而在全球化和市场经济竞争激烈导致生活风险增加的背景下，没有完善的社会保障体系，也很难有安全感，能否过上幸福安康的生活亦会具有不确定性，更无法实现共同富裕。因此，全面建成中国特色社会保障体系构成了实现国家现代化进程和新的两步走战略的必要且重要条件。有了两步走的总体部署，我国社会保障体系建设的发展进程就有了基本依据，它不能滞后于经济社会发展步伐而拖国家发展进程的后腿，而是应当成为人民美好生活与国家快速现代化的重要支撑力量。

综上，党的十九大的胜利召开及其开启的新征程，为全面建成中国特色社会保障体系构筑了新的时代背景与宏观路径，对于促使我国社会保障制度从长期试验性改革状态走向成熟、定型具有十分重大的意义。

## 二、完整理解党的十九大报告 对社会保障体系建设至关重要

党的十九大报告是一个完整的思想体系与行动纲领，只有全面、正确理解才能有效地指导我国的社会保障体系建设。当前，我国社会保障领域客观上存在着认识误区与观点分歧，如有人不是真正考虑这一制度的长远发展与人民的世代福祉，而是将社会保障转化成短期政绩工程或者简化成为百姓做点好事，导致个别保障项目或者特定群体的福利不断膨胀；有人崇尚自由主义与利己主义，迷信市场与私有化，坚持反福利主张，甚至主张基本保障制度也要市场化、私人化；这两种扭曲社会保障制度客观规律和不尊重发展变化中的中国国情的主张，均有一定的市场，并在一定程度上影响到社会保障政策选择与实施。有鉴于此，必须全面、正确地理解党的十九大报告及其对社会保障体系建设的相关论述，防止断章取义甚至歪曲

解读来误导我们的行动，这对于深化我国社会保障改革和推进整个社会保障体系建设至关重要。

从完整理解党的十九大报告出发，其对社会保障体系建设的论述应当包括如下三个层次：

（一）居于基础地位的是以人民为中心的发展思想、共同富裕的发展道路和增进民生福祉的发展目的，这是我国社会保障体系建设的出发点，也是不可更改的归宿

从以经济建设为中心到以人民为中心，从鼓励部分人先富起来到追求共同富裕，从发展是硬道理（实际上在很大程度上被演变成了 GDP 增长是硬道理）升华到将增进民生福祉作为发展的根本目的，党的十九大报告十分清晰且深刻地阐述了新时代的发展思想、发展道路与发展目的。坚持以人民为中心的发展思想，决定了社会保障必须对人民不断增长的福利诉求适时做出回应并采取相应的行动；坚持共同富裕的发展道路，决定了必须健全社会保障体系并充分发挥其收入再分配功能；坚持在发展中保障和改善民生，将增进民生福祉明确为国家发展的根本目的，决定了社会保障制度必须与时俱进地持续发展、全面发展，因为增进民生福祉的方式虽然可以有多种，但国内外的实践表明，社会保障是不断增进人民福祉的基本制度安排，具有无可替代的地位。因此，党的十九大报告有关以人民为中心、共同富裕、增进民生福祉的论述，确立了中国特色社会保障体系建设的根本目标与历史方位，社会保障制度的重要性必然伴随人民日益增长的美好生活需要而不断提高，社会保障体系必定根据这种需要的日益广泛而不断走向完善，社会保障水平也必定伴随经济社会的持续发展而不断提高。在中国特色社会保障体系的顶层设计中，应当充分体现党的十九大报告中居于基础地位的以人民为中心的发展思想、共同富裕的发展道路和增进民生福祉的发展目的，如果偏离了这一发展思想、发展道路、发展目的，我国的社会保障体系建设就会陷入迷雾之中，即使可以在局部领域与环节或者某一阶段取得一些成就，亦不可能行稳致远。

（二）居于指导地位的是对社会保障体系建设的总体要求和基本定位，这是我国社会保障体系建设的基本遵循

现代社会保障的产生与发展，既是基于人生总是

充满着各种生活风险并且需要相应的保障,也是基于促进社会公正与共享国家发展成果的需要。比如,有了发达的托幼事业,儿童的健康成长便有了依靠;有了健全的养老保险与发达的养老服务,不用担心年老后缺乏经济与服务保障;有了完善的医疗保险,不必担心疾病医疗风险;有了失业保险,即使失业了也能够有渡过难关的制度保障,等等。所有这些,都是需要通过健全的社会保障制度才能实现的。<sup>[4]</sup>党的十九大报告强调“加强社会保障体系建设”,明确提出“按照兜底线、织密网、建机制的要求,全面建成覆盖全民、城乡统筹、权责清晰、保障适度、可持续的多层次社会保障体系。”<sup>[5]</sup>即是明确要求尽快健全社会保障体系,所要达到的目标正是真正解除城乡居民的生活后顾之忧并为全体人民提供稳定的安全预期。一方面,我国社会保障体系尚在建设之中,在一定程度上还滞后于经济发展水平,和人民群众的期望还存在着差距,从而需要加快这一体系的建设步伐,尽快兜住底线、织牢织密安全网并建立长久机制。另一方面,全面建成社会保障体系的要求是要促使社会保障制度尽快走向成熟、定型,六个关键词均有很强针对性,可以视为对中国特色社会保障体系建设的基本定位。其中,“覆盖全民”体现的是社会保障制度应当具备的普惠性要求,其实质是要求所有社会保障项目都能够覆盖到有需要的人身上。“统筹城乡”体现的是社会保障制度应当追求公平的内在要求,只有打破城乡分割的格局,才能让全体人民在统一的制度安排下获得平等的社会保障权益。“权责清晰”的核心是坚持权利与义务有机结合,社会保障作为互助共济的风险分担机制,需要政府(包括各级政府)既要尽力而为又要量力而行,个人应当坚持人人尽责、人人享有,同时企业与社会各方均需要依法自觉地承担起相应的责任。我国社会保障体系以社会保险为主体性制度安排,就是强调参保人享受各项社会保险待遇前要承担相应的缴费义务,即使是低收入困难群体也要尽可能通过劳动创造收入、改善生活。“保障适度”是指社会保障水平要与社会经济发展水平相适应,水平不能太低也不能太高,低了不能满足人民群众的起码需要,也不能解决与之相关的社会问题;高了则易滋生“等靠要”福利依赖,造成负面的社会效应。“可持续”是指社会保障制度能够长久地正常运行和

发展下去,它不仅要能够满足当代人的需求,还要努力维护代际公平与国家长治久安以及人民的世代福祉。“多层次”强调的是不能只有政府主导的法定保障项目,还需要充分调动市场与社会力量以及发挥家庭保障的传统优势,最大限度地动员各种资源,促使社会保障体系的物质基础不断壮大,这是确保这一制度更加全面地满足人民对美好生活需要并且持续发展的重要条件。<sup>[6]</sup>如大力发展商业保险可以补充基本养老保险、医疗保险的不足,发展慈善事业可以弥补社会救助与社会福利服务的不足,等等。由此可见,党的十九大报告对我国社会保障体系建设的总体要求是明确的,其定位是十分清晰的,深化社会保障改革不能偏离这些要求与定位。

### (三) 居于执行层次的是有关深化社会保障改革与政策体系建设的具体论述

虽然党的十九大报告是新时代长期指导国家发展进程的宏大思想体系,不是建设我国社会保障体系的具体方案,但报告中有关社会保障改革与体系建设的具体论述仍然为深化改革提供了具体依据。党的十九大报告不仅明确要求尽快实现养老保险全国统筹、完善统一的医疗保险制度与最低生活保障制度及社会救助体系,促进各项社会福利事业与住房保障的全面发展,而且明确要求全面建立中国特色的医疗保障制度与优质高效的医疗卫生服务体系,强调要构建养老、孝老、敬老政策体系和社会环境,加快老龄事业与产业的发展步伐。这些论述抓住了当前社会保障领域中的关键性问题,是社会保障体系建设进入新时代后的紧迫任务,同时又融入了中国传统的家庭保障、社会互助等精髓,从而是居于执行层次的社会保障体系建设方案。当然,我国的社会保障体系是一个包括了社会救助、社会保险、社会福利、优抚安置四大法定保障系统和慈善事业、商业保险等补充保障机制在内的庞大制度体系,党的十九大报告不可能面面俱到、周到细致地展开论述,但已有的具体论述确实为推进社会保障改革的深化提供了依据,应当在制度安排与相关政策体系中得到具体体现。必须指出的是,像养老保险全国统筹不仅明确写入了《中华人民共和国社会保险法》,而且也多次出现在党的全会报告和国家“十二五”“十三五”规划中,但迄今仍然停留在纸面上,表明了利益失衡格局及地方利益固化对全局的

影响极大，学习贯彻党的十九大精神不能再像过去一样，而是必须要付诸行动，这样才能促使中国特色社会主义保障体系走向成熟、定型。

综上，对党的十九大报告关于我国社会保障体系建设的理解必须做到完整、准确，而将上述三个层次的论述视为一个整体显然必要且重要。其中，处于基础地位的以人民为中心的发展思想、共同富裕的发展道路和增进民生福祉的发展目的，决定了我国社会保障体系建设的建制目标；处于指导地位的对社会保障体系建设的总体要求和基本定位，决定了我国社会保障体系建设的方向；处于执行层次的有关深化社会保障改革与政策体系建设的具体论述，则决定了当前需要尽快采取行动的关键性措施。只要全面、正确地理解了党的十九大报告并在行动中切实贯彻落实，我国的社会保障改革与发展就不会迷失方向，就可以行稳致远、终至大成，进而为人类社会贡献出新的社会保障制度文明。<sup>[7]</sup>

### 三、当前社会保障领域不平衡不充分发展的表现

与党的十九大报告明确的社会主要矛盾已经转化相一致，当前我国城乡居民对美好生活的向往相对集中地表现在对发展社会保障的诉求上，而社会保障领域的不平衡不充分发展是一个客观事实，因为自20世纪80年代启动的社会保障改革是一场全面而深刻的制度变革，它改变了原有的社会保障格局以及与之相关的利益分配关系，不可避免地要受到国内经济、社会、政治、文化等因素与全球化进程的影响。为了避免激烈变革导致社会危机，同时为经济增长服务，我国的社会保障改革采取了与经济改革相似的渐进方式，在不同阶段经历了从被动变革到主动变革、从自下而上到自上而下、从试点先行与逐渐推进到中央政府顶层设计与全面推进、从作为治理工具服务并服从于经济改革到独成体系地维系和促进经济社会发展的转变过程。进入21世纪后，整个社会保障制度实现了从国家-单位保障制向国家-社会保障制的转型，<sup>[8]</sup>即从计划经济时代的国家负责、单位包办、全面保障、板块结构、封闭运行式的社会保障制度转换成了政府主导、企业和个人责任分担、覆盖全民、社

会化、多层次化的新型社会保障体系，这一制度也从城市人的专利转变成惠及全民的制度安排。如基本养老保险在2012年就实现了制度全覆盖，所有老年人都能够按月领取数额不等的养老金；医保制度的参保率稳定在97%左右，覆盖人口达13亿多人；以低保制度为核心的综合型社会救助制度实现了应保尽保，等等。不仅如此，社会保障改革还为经济改革与发展创造了相对稳定的社会环境，并通过相关制度安排扫除了阻碍劳动力自由流动的障碍，继而通过新的融资方式直接推动着中国经济增长。因此，中国社会保障改革的成就是巨大的，它不仅使我国人民的福利水平与民生质量得到了大幅度提升，也对世界社会保障发展做出了重要贡献。如果不算中国，全世界社保覆盖面只有50%，算上中国则达到了61%。<sup>[9]</sup>2016年国际社会保障协会将“社会保障杰出成就奖”授予中华人民共和国政府，即是国际社会对中国社会保障发展成就的高度认可。<sup>[10]</sup>

然而，这一制度体系的不平衡不充分发展格局仍未改变，制度分割、权责不清、多层次缺失以及供给短板等问题依然直接制约着整个社会保障制度的健康发展，地区利益、群体利益格局甚至呈现出了一定程度的固化现象。因此，党的十九大报告阐述的人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾在社会保障领域表现得尤其明显。

(一) 制度分割，导致了地区利益与群体利益的失衡，进而使公平性受到损害

例如，基本养老保险仍然处于地区分割的状态，保留着地方承包制的痕迹，其结果是不同地区的筹资负担畸轻畸重，基金余缺并存且不断扩大，既损害了参保人的权益公平，也损害了市场经济竞争的公平；原来面向机关事业单位工作人员的非缴费型退休金制虽然在2014年年底改革成与企业职工相似的缴费型统账结合式社会养老保险制度，但与后者各自独立运行，职业年金有保障，两者之间待遇差距过大的格局并未缩小。在医疗保险方面，仍然是职工、城镇居民、农村居民分割，一些地方虽然整合了城乡居民的医疗保险制度，但筹资与待遇差距仍然存在。社会救助制度虽然由2014年国务院颁布的《社会救助暂行办法》打破了城乡分割的界限，但实际操作中仍然存在着城乡分割的惯性。在灾害救助方面，仍然是按灾

害种类施策,不同灾种的救助范围与标准不一。在老年福利、儿童福利及相关服务方面,同样存在着制度或政策分割的现象,不同户籍、不同阶层的人群享受着不同的保障待遇,等等。这种基于地域、户籍、职业身份等要素确立的不同制度安排,必定带来利益失衡、公平不足的结果。不仅如此,制度分割还使处于流动状态的人口特别是农民工无所适从,或者重复参保,或者被漏在应有的保障之外。如一部分农民工在输出地被算成农民参加了新型合作医疗,在工作地被算成了城镇职工或居民又参加当地的职工或居民医疗保险,一部分人则可能两地均被遗漏;作为我国产业工人的主力军,农民工中还有1亿多并未参加职工基本养老保险;在参加城乡居民养老保险的5亿多人中,大多数人选择的是只具象征意义的每年缴费100元低档标准,年老后完全不可能获得有效保障老年生活经济来源的养老金。可见,社会保障领域的制度分割现象普遍,构成了制度发展不平衡不公平的根源,进而衍生出一系列的不良社会效应。

(二) 权责不清,导致了主体各方责任边界模糊,进而造成责任失衡、结构失衡和受益主体权益失衡

主体各方合理分担责任是现代社会保障可持续发展的根本,一个成熟、优良的社会保障体系必定是主体各方责任边界清晰并能够有机协同的体系,但从我国现行制度实践出发,可以发现,作为社会保障责任主体的政府(含中央政府与地方各级政府)、企业、社会、市场、个人及家庭的责任边界是不清晰的,甚至还出现了相互错位、效果对冲的现象。以基本养老保险为例,虽然由用人单位与参保者个人分担缴费,但单位缴费相当于个人缴费的2倍以上,且个人缴费全部记入私人所有的个人账户,这意味着参保人之间是完全没有互助共济的,而政府承担的也不是相对稳定的比例而是难以预计的兜底责任;同时,由于养老保险制度处于地区分割状态,不同地区的缴费基数与缴费率均因人口年龄结构不同而不同,缴费责任的调整处于地方控制之下,使得作为国家利益的基本养老保险沦为地方利益,其权责关系变得混乱无序。在医疗保险方面,不同的医保制度有着不同的筹资标准,职工与居民有别,政府对参保人的补贴在城镇与乡村之间有别,有的地方政府补贴与个人缴费之比高达9

:1,各地各行其是的结果即是缴费责任日益失衡。在社会救助方面,低保制度以中央财政为主要支撑,地方政府承担何种责任及多大责任并无规制;灾害救助更是缺乏公正的规制,形成了有灾找政府、下级找上级、全国找中央的政府救灾格局,虚报自然灾害的灾情已经成了一种普遍现象。在儿童福利方面,托幼事业是全民关注的核心内容,但政府在这方面的投入极其有限。据财政部提供的资料,在2016年度的财政性教育经费支出中,学前教育支出仅占4.2%,私立幼儿园占比高达80%以上,托儿所在全国几乎是空白。在养老服务方面,公共投入主要依靠有限的福利彩票公益金,且主要用于公办养老院或敬老院,总量供给不足与结构严重失衡的格局是一种普遍现象。因此,社会保障制度作为需要调动政府、市场、社会与个人及家庭之力量,进而实现全民共享国家发展成果的基本制度保障,因为缺乏对主体各方权责的清晰规制,带来的即是责任失衡、结构失衡与受益主体权益失衡,这种局面如果不能得到逐步改变,最终必定损害整个制度的健康持续发展。

(三) 多层次缺失,政府主导的法定基本保障独大,市场与社会提供的补充保障并未得到应有的发展,不仅导致整个社会保障体系的物质基础无法壮大,而且造成政府负担加重,一部分人的需求无法得到满足

建立多层次的社会保障体系是当今世界最具共识意义的议题,也是许多国家改革或完善社会保障体系的基本做法,因为多层次社会保障体系的实质意义是对社会保障责任分担机制的重塑,是适应人口老龄化并能够使责任分担更加合理、制度发展更可持续的取向。我国自20世纪90年代就明确提出了社会保障多层次化的政策取向与发展目标,但20多年过去了,仍然是政府主导的法定社会保障处于独大的局面,公益性的社会慈善机制、政策性的保险机制与职业福利机制,以及市场化的个人保险机制均未得到应有的发展。以养老保险为例,2016年全国领取社会养老金的人数达2.6亿人,而同时能够领取企业年金的人数只有105.5万人;在养老保险筹资中,基本养老保险基金收支规模占整个养老基金的80%以上。在医疗保险方面,被社会医疗保险制度覆盖的人数稳定在

97%左右，而参加补充医疗保险者（包括职工大额医疗费用补助、公务员医疗补助和其他补充医疗保险）为2.9亿人，其中真正自主参保者仅有205万人；<sup>[11]</sup>真正商业意义的健康保险几乎可以忽略不计，这使得高收入阶层即使有更高的需求并有支付能力也不可能购买到令人满意的保障及服务。在全球有关灾害损失补偿的统计中，来自保险公司的赔款要占整个灾害损失的36%以上，发达国家甚至高达80%以上，而我国因商业保险作用微小，救灾陷入政府包办的困境。如1998年中国发生特大洪灾，造成的直接经济损失达2551亿元，而保险公司的赔款为33.5亿元，仅占洪灾损失的1.3%；2008年年初，中国南方冰雪灾害造成的直接经济损失为1516.5亿元，保险公司的补偿不足20亿元，仅占冰雪灾害损失的1.3%；同年“5·12”汶川特大地震发生后，所造成的直接经济损失高达8523.09亿元，而保险公司的补偿不到2%；这种局面迄今仍未有所改变。<sup>[12]</sup>再以慈善事业为例，根据民政部发布的《2016年社会服务发展统计公报》，2016年全国共接收社会捐赠款827亿元，占GDP之比仅为0.1%强。由此可见，我国多层次社会保障体系建设是严重失衡的，第二、三层次实际上才刚起步，虽然国家财富与社会财富在快速积累，市场机制与社会机制的作用却极其有限，整个社会保障体系的物质基础因缺乏对市场机制与社会机制的利用而处于无法有效壮大的境地，这既不利于优化责任分担机制，也无法保障人民福祉不断增长。

（四）养老、育幼、助残等方面的基本公共服务发展不足，既影响了老年人、残疾人的生活质量和未成年人的健康成长，也构成了家庭成员的沉重负担

我国自2000年跨入“老龄化社会”后一直在加速度行进，全国65岁及以上老年人占总人口比从1982年的4.9%，上升到2001年7.1%，2016年达10.8%，达1.5亿多人。<sup>[13]</sup>而全国各类养老服务机构和设施仅有14万个，各类养老床位合计730.2万张，其中社区留宿和日间照料床位仅有322.9万张。<sup>[14]</sup>在育幼方面，根据教育部发布的规划，决定2017—2020年实施第三期学前教育行动计划，到2020年全国学前三年毛入园率将达到85%，普惠性幼儿园覆盖率达到80%左右。<sup>[15]</sup>目前这一指标约为70%，而80%以上的幼儿园为私人举办且收费的幼

儿园；能够保育3岁以下儿童的托儿所几近空白。在残疾人保障与服务方面，更主要依靠家庭照顾。因此，面向老年人、儿童、残疾人、妇女等群体的社会福利及相关服务事业发展严重滞后，构成了整个社会保障体系发展不充分的短板。

总体而言，我国社会保障体系框架虽然已经基本成形，但结构失衡、发展不足仍然是主要矛盾。这一制度初步解决了普惠性问题，但还未解决好公平性问题；它在实践中突出了政府责任，但政府责任边界以及中央与地方政府的责任分担还不明确，社会保障责任、财政体制、税收体制并未实现有效匹配，其他主体的责任分担更是非常有限；社会保障水平虽然在不断提高，但缺乏统筹考虑与正常增长的机制，养老金、医保、低保、救灾、各项福利服务等基本上处于各行其是状态，亦缺乏与物价、工资等以及不同社保项目之间的挂钩，这使社会保障待遇的提高缺乏可预期性。不仅如此，现行社会保障制度还存在着内在缺陷或不足，并且缺乏与时俱进的自我调节功能。如1994年建立统账结合型职工医保制度中的个人账户，一直处于低效运行状态并减损制度功效，但迄今未见废止或替代；1995年确立的个人缴费满15年即可按月领取养老金的政策，是对老一代产业工人过去长期奉献的补偿性规制，20多年过去了亦未见调整；2010年制定的《社会保险法》中规定退休人员可免缴医疗保险费，是基于对老一代退休人员过去所做贡献和当时养老金水平偏低的照顾性规制，但被视为永久性政策，同样缺乏相应的调适机制，等等。所有这些，均反映了现行制度缺乏自我修正功能，不良后果日益显性化，并给国家治理带来了巨大难题。这从近年来国家拟延迟退休年龄、让退休人员缴纳医保费等政策议题遭到巨大的反对声浪可窥一斑。<sup>[16]</sup>

综上，我国社会保障体系还处于形塑之中，特别需要在国家层级重视统筹考虑与顶层设计，并自上而下地推动改革走向深化。

#### 四、在党的十九大报告指引下 全面建成中国特色社会保障体系

党的十九大揭开了国家发展进入新时代的新篇章，也全面拉开了社会保障体系建设走向成熟、定型

发展阶段的大幕。当前应当加大深化改革力度,加快体系建设步伐,促使中国特色社会保障体系早日全面建成。<sup>[17]</sup>

(一) 坚持以共享为基石,坚持政府主导,实行多元主体共建共治

一方面,共享发展作为党的十八届五中全会确立的新理念,已经在国家“十三五”规划中得到了体现,党的十九大再度强化了这一理念并突出强调人人尽责、人人享有,走共同富裕的发展道路,这是我国的社会主义性质所决定的,而社会保障是最应当对此做出直接回应的制度安排。因为现代社会保障是以集体力量来化解个体风险,坚持互助共济和集体主义是其与生俱来的本色。因此,在深化社会保障改革中,必须坚持共享为基石,切实维护互助共济之根本。当前,特别需要警惕个人主义、利己主义及拜市场教对社会保障制度进行解构,防止社会保障政策被商业力量或利益集团所绑架。

另一方面,社会保障属于公共品,必须坚持政府主导。在中国特色社会保障体系走向成熟、定型的时候,特别需要尽快从以往的地方创新为主提升到国家层面统筹考虑,由此必须强化中央政府的决策责任,确保中央政府对基本保障制度有牢靠的掌控权,地方政府可以博弈责任分担方式与比重,但不应享有自行创制或按“承包制”思维来独立运行制度的权力。在地区发展不平衡的条件下,允许一定时期内存在差距,但任何时候都不能动摇统一制度的目标和扭曲通向目标的路径,在深化改革中不仅不能屈从地区差距、放任地区分割,而且应当尽可能地通过社会保障制度的统一来促使公共资源得到更为公正的配置,让社会保障真正成为缩小地区差距、实现地区之间公正与协同发展的重要手段。<sup>[18]</sup>中央政府应当担负起做好顶层设计、推动社保立法、合理配置资源、维护制度统一的重大责任。同时,明确划分中央与地方政府的社会保障责任并实现财力的合理匹配。还应当充分调动企业、社会团体与个人及家庭的积极性,不仅要让其承担缴费等相应的责任与义务,而且要让代表不同群体利益的工会、雇主组织、残联等参与制度设计、监督制度运行。只有这样,才能确保各方主体有效地参与共建共治,这是维护制度理性发展的重要条件。

(二) 做好社会保障体系建设的顶层设计<sup>[19]</sup>

基于现行社会保障体系还未成熟,各项社会保障制度缺乏统筹并且几乎均存在着内在缺陷或不足,必须全面优化才能理性地走向定型。而传统的体制性障碍、渐进改革的历史局限性、利益失衡格局的形成以及牵一发而动全身的复杂社会生态,决定了深化社保改革必须牢固树立统筹、协同观,全面建成中国特色社会保障体系应当首先做好科学的顶层设计。

1. 在宏观层面,应有超部门机构专责统筹,将社会保障体系建设总体设计纳入中央全面深化改革和国家治理体系现代化的总体设计中,实现对社会保障体系及其功能的科学定位。具体包括:基于国家发展目标与进程对社会保障体系进行科学规划,明确这一制度的建制初衷、发展目标与功能定位,同时厘清制度发展的路径。宏观层面的设计还需要解决好社会救助、社会保险、社会福利三大基本制度体系的统筹安排与分工协调问题,解决好法定基本保障层次与市场化、社会化及家庭保障等其他层次之间的统筹安排与合理定位。

2. 在中观层面,应当解决不同社会保障类别或主要项目的结构、功能定位与资源配置方式,以及与相关制度安排的关系,避免主次不分或顾此失彼。例如,医疗保障体系的结构优化及其与医疗、医药之间的协同推进,老年保障体系中经济保障与服务保障之间的协同推进与结构优化,社会救助与扶贫开发之间的协同推进与结构优化,基本养老保险与企(职)业年金及商业养老金之间的协同推进与结构优化,均需要有统筹规划的优化方案。

3. 在微观层面,应当细化具体保障项目的顶层设计,重点是优化制度结构,合理分配责任,保证制度公正、有效且可持续。以医疗保险的顶层设计为例,在切实推进“三医”联动的条件下,不仅需要整合现行制度,还需要同步优化筹资机制与合理分担责任,并对分级诊疗、支付方式、信息系统与智能监管等做出具体而明确的制度安排,同时清晰划定社会医疗保险与商业健康保险的边界,最终向覆盖全民的健康保险制度迈进。

(三) 加快构建具有中国特色的完整社会保障体系<sup>[20]</sup>

从过去强调社会保障制度到党的十九大报告明确



提出全面建成一个社会保障体系，表明社会保障除了法定的制度安排还需要有其他层次的保障才能全面满足人民对美好生活的需要。

一方面，尽快实现法定基本保障制度定型，同时按需增加或调整相关制度安排，并真正做到全覆盖，这是构建完整社会保障体系必须首先筑牢的基石。一是将漏在社会保险制度外的未参保人群全部纳入进来，这是必须啃下的“硬骨头”。如在医保制度实践中落实全民参保计划，确保所有人都能够在工作或生活的常住地参保并享受医保待遇；在基本养老保险制度实践中尽快摸清适龄人口的就业状况和职业特性，确保全部参加基本养老保险，当务之急是要将1亿多产业工人（主体是农民工）纳入职工基本养老保险，同时对因各种原因导致的漏保或脱保现象采取切实有效的补救性措施，确保适龄人口人人参保，年老后人人享有能够保障自己基本生活的养老金。二是确保面向特定群体的保障制度能够真正覆盖到该群体全体成员身上。其中，工伤、失业保险等应当覆盖所有职业劳动者，社会救助应将贫困线下以及有急难救助需求的城乡居民悉数纳入并施以援助，面向老年人、儿童、残疾人的社会福利及相关服务体系能够覆盖到有需要的所有老年人、儿童、残疾人身上，保障性住房能够满足那些既买不起房也租不起房的人的需要，等等。同时，还有必要适时顺应人民福利诉求和社会公正要求，增加或调整法定保障项目，如根据人口老龄化需要建立长期护理保险制度，根据人口政策调整增加生育津贴或儿童津贴制度，等等。完整的社会保障体系必须且只能建立在完整的法定基本保障制度之上。

另一方面，大力发展通过市场机制与社会机制建立的各种补充保障，全面建成多层次的社会保障体系。构建多层次的社会保障体系是各国社会保障改革的共同取向，实质上是要通过多层次的构架来进一步合理划分不同主体的责任，更加合理地配置社会保障资源。以养老保险为例，基本养老保险由用人单位或雇主、劳动者与政府三方分担责任，职业或企业年金通常由雇主与劳动者双方分担缴费责任，而商业性的人寿保险或养老金则纯粹是参保者个人自负缴费责任，三个层次三种责任承担方式。在老龄社会背景下，单一层次的养老金难以持续发展，发展第二、三

层次的养老保险就具有了必要性和重要性。以医疗保险为例，要全面解决疾病医疗的后顾之忧，要想获得更为便捷、高效的医疗服务，仅有基本医疗保险制度是不够的，还需要发展商业健康保险加以补充。它不会损害第一层次参保人的权益，却可以满足有需要、有条件者的更高要求。以社会救助与社会福利服务为例，政府可以兜底但不可能满足不同层次群体的全部需求，而慈善事业恰恰是最好的补充，因为慈善组织所募集的资源能够弥补政府社会救助资源的不足，慈善组织的服务更可以满足有需要者的个性化需求，等等。可见，我国需要的是整个社会保障制度的多层次化，完整的中国特色社会保障体系应当是一个由政府、市场、社会分别主导却又有机协同的多层次体系。只有这样，才能更好地让政府、企业、社会及个人与家庭合理分担社会保障责任，才能源源不断地壮大社会保障物质基础，这是实现国民福利持续增长的前提条件。此外，还必须注意到值得维系的家庭保障与邻里、亲友互助的传统在持续弱化，计划经济时代曾经起过重大作用的单位保障制几乎被摒弃，值得肯定的自力更生与生产自救传统亦在走向式微，这已经影响到了社会保障体系的未来发展。<sup>[21]</sup>因此，加快发展商业保险与慈善事业，用相关政策来维系家庭保障与民间互助传统，同时促进机构福利正常发展，鼓励城乡居民提升防范风险与自我保障的能力，应当成为全面建成中国特色社会保障体系的重要方向。

在构建完整的社会保障体系时，还特别需要尽快补上短板，包括：大力发展立足社区、支撑居家养老的养老服务；加大儿童福利投入力度，将解决托幼难的问题摆在社会保障体系建设的优先位置，将儿童优先战略落到实处；加快残疾人福利事业发展步伐，等等。

综上，我国需要筑牢法定保障层次的基石，坚持正式制度与非正式制度有机结合，普惠性制度与特惠性制度双层构架，政府与市场、社会、家庭与个人等多支力量相融合，真正构建起有序组合并且具有一定弹性的多层次化社会保障体系。<sup>[22]</sup>

（四）加快优化关键性制度安排，重塑富有效率的运行机制

基于现行制度的缺陷与不足，必须通过深化改革加以优化，当务之急是骨干项目需要尽快得到优

化。主要包括: 一是尽快实现基本养老保险全国统筹, 促使养老保险制度真正走向全国统一; 在 2018 年建立中央调剂金作为过渡的基础上, 明确最终实现全国统收统支的时间表与路线图, 同时调整筹资责任分担比例、缴费年限及替代率; 二是在整合城乡居民医疗保险制度的基础上, 积极推进居民医保与职工医保的整合, 争取早日用一个制度覆盖全民, 同时取消个人账户, 均衡筹资责任负担, 真正建成成熟的全民医保制度, 并藉此切实解除人民的疾病医疗后顾之忧, 促进全民健康; 三是尽快完善低保制度, 包括实行一定的收入豁免来激励低保对象努力通过劳动获得收入增加、生活改善, 建立规范的家计调查制度以确保符合条件的对象应保尽保, 同时促进低保与扶贫有序衔接, 真正兜住低收入困难群体的民生底线, 还需要尽快启动《社会救助法》的立法程序, 让包括低保制度在内的所有救助项目运行在法制轨道上; 四是加快优化养老服务体系。关键是要立足社区, 加大公共投入, 同时将现代型的社会养老服务与传统型孝老、敬老的家庭保障有机结合, 真正放开对民间甚至外资的投资管制, 以便充分调动市场资源与社会资源, 不断壮大支撑养老服务业发展的物质基础; 五是落实儿童优先战略, 采取公私并举、官民结合、合理布局的方略, 大力发展托幼事业, 以此减轻居民家庭育儿负担, 增进居民福利, 实现人口均衡增长的目标。

同时, 为维护整个社会保障制度的健康持续发展, 重塑富有效率和社会保障运行机制势在必行。一是按照党的十九大报告的要求, 尽快建立全国统一的社会保险公共服务平台, 全面实施全民参保计划, 也为提高社会保险统筹层次、有效促进制度整合进而提升制度公平性提供技术支撑。二是充分利用社会力量, 运用互联网、大数据等信息技术, 提升制度运行的预测、预警与监控能力。三是增强经办机制的灵活性。如适应新业态与流动性, 在缴费方面允许按年或季缴费, 实行本地缴费与异地缴费、柜台缴费与网络(如手机)缴费并行, 在社会保险待遇方面实行本地享有与异地享有并行、连续计算与分段计算并用。四

是建立科学的评估机制。包括社会保障政策评估机制、制度运行风险评估机制、项目实施效果评估机制等, 并接受社会监督。<sup>[23]</sup>

### [ 参 考 文 献 ]

- [1] [2] [5] 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——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告 [Z]. 北京: 人民出版社, 2017: 10.
- [3] [19] 郑功成. 《中国社会保障发展报告·2016》之总报告 [M]. 北京: 人民出版社.
- [4] [6] 韩秉志. 让社会保障制度更公平更可持续——访中国社会保障学会会长、中国人民大学教授郑功成. [N]. 经济日报, 2017-12-16.
- [7] 危昱萍. 中国社会保障学会会长、中国人民大学教授郑功成: 我国社会保障制度 将从实验性改革状态走向成熟、定型 [N]. 21 世纪经济报道, 2017-11-02.
- [8] 郑功成. 从国家-单位保障制走向国家-社会保障制: 近 30 年来中国社会保障改革与制度变迁 [J]. 社会保障研究(京), 2008(2).
- [9] 中国政府获国际“社会保障杰出成就奖” [N]. 人民日报 2016-11-19.
- [10] 国际社会保障协会会长埃罗尔·弗兰克·斯杜威 (Errol Frank Stoové) 向中国人力资源和社会保障部部长尹蔚民颁发授予中国政府的“社会保障杰出成就奖” [EB/OL]. 国际社会保障协会 (ISSA) 以及 [https://www.youtube.com/watch?v=GlhKw6z\\_QEM](https://www.youtube.com/watch?v=GlhKw6z_QEM).
- [11] 人力资源和社会保障部社会保险事业管理中心. 中国社会保险发展年度报告 2016 [M]. 中国劳动社会保障出版社, 2017.
- [12] 许飞琼. 中国新型灾害损失补偿制度的合理取向 [J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版), 2011(4).
- [13] 国家统计局. 中国统计年鉴 2017 [M]. 中国统计出版社, 2017.
- [14] 民政部. 2016 年社会服务发展统计公报 [EB/OL]. 民政部门户网站, 2017-08-03.
- [15] 教育部. 到 2020 年幼儿园毛入园率达 85% [EB/OL]. 中国网, 2017-05-17.
- [16] [22] [23] 郑功成. 社会保障与国家治理的历史逻辑及未来选择 [J]. 社会保障评论, 2017(1).
- [17] [20] 郑功成. “十三五”将全面建成中国新型社会保障体系 [EB/OL]. 光明网, 2016-02-17.
- [18] 郑功成. 一个德国老农引出的中国社保命题 [N]. 环球时报, 2016-09-13.
- [21] 郑功成. 当代社会保障发展的历史观与全球视野 [J]. 经济学动态, 2011(12).

责任编辑 葛 卫

# Main Contents and Abstracts

## Epoch – making Theoretical Monument

### Action Guidance of National Rejuvenation

—Collective Learning of CAG Party Committee on Understanding the Report of 19<sup>th</sup> CPC National Congress  
Theoretical learning group of Party committee  
of Chinese Academy of Governance

**Abstract:** Learning 19<sup>th</sup> CPC National Congress Report must deeply understand ‘New Era’ from the historical and epoch perspective of better knowing the historical juncture of Party and the State. Learning ‘New Thoughts’ must deeply understand Xi Jinping New Era socialism thoughts with Chinese characteristics. We must deeply study ‘New Road’ for the sake of building a moderately prosperous society and constructing a modern state. We also must thoroughly understand ‘Action Guidance’ and a series of serious strategic plans of governing Party, military, domestic and international affairs.

**Key Words:** CPC 19<sup>th</sup> National Congress, Learning, Xi Jinping New Era Socialism Thoughts with Chinese Characteristics

## Thoroughly Understanding 19<sup>th</sup> National Congress of CPC and Social Security System Construction with Chinese Characteristics

Zheng Gongcheng

**Abstract:** The 19th National Congress of the Communist Party of China marks a prelude to a new journey towards the country’s further development in a new era. The commitment to a people – centered approach constitutes a new context for promoting China’s social security system, which is not only a guarantee of people’s basic livelihood, but also a major institutional arrangement for satisfying the needs of urban and rural residents for a better life and ultimately achieving common prosperity for everyone. Although China’s social security reform has made tremendous achievements, problems attributed to its unbalanced and inadequate development remain. It is urgent to break through the blockades of vested interests of certain regions and groups of people by deepening the reform, as well as make active and prudent efforts to solve the problems of segmentation, inequity, ambiguously defined rights and responsibilities, and absence of a sustainable multi – tier social security system.

**Key Words:** Context of a New Era, Social Security

System, Deepening Reform

## Implementing Supply – side Reform Strategic Plan needs Support and Supplement of Fundamental Reform

Jia Kang, Peng Peng, Liu Wei & Yu Zhenli

**Abstract:** the Report of 19th CPC National Congress states that to build up a Modern Economic System, we should insist on principles of quality and efficiency first, and implementing Supply – side Structural Reform as the mainline. This paper indicates that Fundamental Reform as the cornerstone of modern market economy and the supplement government policies and functions for a better market is essential for Supply – side Reform. Six major policy proposals is suggested as the conclusion of this paper.

**Key Words:** Supply – side Structural Reform, Modern Economic System, Fundamental Reform, Policy Proposal

## Rule of Law Connotation, Origins and Realization of Shared Development Idea under Xi Jinping’s New Era

Wu Chuanyi

**Abstract:** The report of 19<sup>th</sup> CPC National Congress pointed out “the major contradiction of our society has been transformed into the contradiction between the growing demand for better life and the unbalanced development of the people.” This puts forward higher demands on the rule of law, and the rule of law needs to have greater responsibility and greater responsibility in maintaining social justice and Equality. Since the 18<sup>th</sup> National Congress of CPC, Xi Jinping stood in the strategic areas of economic and social development Chinese great achievements, standing on the new requirements of the development of socialism with Chinese characteristics, realizing the consideration of social justice, based on the emphasis on sharing development, proposed a new concept of “sharing development idea”. The development of good governance is the precondition of sharing development implementation, Scientific legislation is the key of sharing concept implementation, and the guarantee of sharing development concept is strict law enforcement, impartial administration of justice, and the observance of law by everyone.

**Key Words:** the concept of shared development, the deconstruction of rule of law, the origin of rule of law, the