

理解中国式现代化对社会保障的新要求

郑 伟

[摘 要] 实现现代化是近代以来中国人民的长久梦想，党的二十大明确提出“以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴”。中国式现代化对社会保障，特别是社会保障的普遍性、精准性、公平性、可持续性和经济友好性，都提出了新的更高的要求。同时，我国社会保障还面临社会主要矛盾变化、城镇化、少子老龄化、就业方式多样化等新的风险挑战，需要妥善应对。新时代社会保障改革发展，应当坚持“五度”成功经验，把握“五看”科学方法论，并在“五个维度”不断完善，以健全的中国特色社会保障体系为中国式现代化提供基础性支撑，为中华民族伟大复兴贡献制度性力量。

[关键词] 中国式现代化；社会保障；风险挑战；成功经验；科学方法论

党的二十大明确提出，新时代新征程党的中心任务就是团结带领全国各族人民全面建成社会主义现代化强国、实现第二个百年奋斗目标，以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴。^① 由于完备的社会保障体系是国家现代化的“标配”，^② 因此社会保障与现代化国家建设始终紧密相连。回顾历史，我国现代化国家建设和社会保障改革发展经历了怎样的演进过程，取得了怎样的历史成就？展望未来，如何理解中国式现代化的特色和本质要求，中国式现代化对社会保障提出了哪些新要求，如何把握新时代社会保障改革发展的总体思路和主要任务？本文尝试对这些问题进行研究和回答。

一、现代化国家建设与社会保障改革发展的历史演进

实现现代化是近代以来中国人民的长久梦想。1840 年鸦片战争以后，由于西方列强入侵和封建统治腐败，中华民族遭受了前所未有的劫难。为了拯救民族危亡，中国人民进行了可歌可

[作者简介] 郑伟，北京大学经济学院风险管理与保险学系主任，劳合社讲席教授，中国保险与社会保障研究中心主任。主要研究方向：社会保障改革发展、风险管理与保险。

[基金项目] 教育部哲学社会科学重大课题攻关项目“我国商业养老保险制度体系与运行机制研究”（14JZD027）。

① 习近平：《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》，《人民日报》，2022 年 10 月 26 日第 1-5 版。

② 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 5 期。

泣的斗争。太平天国运动、洋务运动、戊戌变法、义和团运动接连而起，各种救国方案轮番出台，但都以失败告终。孙中山先生领导的辛亥革命推翻了统治中国几千年的君主专制制度，但未能改变中国半殖民地半封建的社会性质和中国人民的悲惨命运。

在中国共产党成立、新中国成立之后，建设社会主义现代化国家这一梦想终于开始逐步化为现实。社会保障与社会主义现代化国家建设之间具有十分紧密的联系，一方面社会保障是社会主义现代化国家建设的基础支撑，另一方面社会主义现代化国家建设也不断推动社会保障向前发展。

（一）新民主主义革命时期：早期探索

中国共产党自成立以来，始终把为中国人民谋幸福、为中华民族谋复兴作为自己的初心使命，团结带领全国各族人民为争取民族独立、人民解放和实现国家富强、人民幸福而不懈奋斗。在救国图强的艰辛历程中，中国共产党始终关注劳苦大众，关注民生改善和社会保障，社会保障的探索与实践一直是其中的一项重要内容，也构成了现代化国家建设的有机组成部分。

在新民主主义革命时期，中国共产党对社会保障制度建设进行了早期的探索。中国共产党在成立之初，就明确提出了有关社会保障的政策主张，提出“应实行社会保险制度”。20世纪30年代，革命政权在局部区域建立，中国共产党立即就将原先的社会保障政策主张转变为实践措施。1931年12月，《中华苏维埃共和国劳动法》颁布，专门规定了社会保险的内容，形成了革命政权控制区域社会保障的雏形框架。解放战争后期，东北解放区率先实行劳动保险制度，成为中国共产党领导社会保障体系建设的第一次大规模实践，为新中国成立后建立全国性社会保险制度积累了宝贵的经验。^①

（二）社会主义革命和建设时期：初步建设

在社会主义革命和建设时期，我们党提出努力把我国逐步建设成为一个社会主义强国的目标。1954年，在第一届全国人民代表大会第一次会议上，我国首次提出包括现代化的工业、农业、交通运输业和国防在内的四个现代化目标。1964年，在第三届全国人民代表大会第一次会议上，我国提出“在不太长的历史时期内，把我国建设成为一个具有现代农业、现代工业、现代国防和现代科学技术的社会主义强国”，并提出国民经济发展可以“两步走”：第一步，建立一个独立的比较完整的工业体系和国民经济体系；第二步，全面实现工业、农业、国防和科学技术的现代化，使我国经济走在世界的前列。1975年，在第四届全国人民代表大会第一次会议上，我国重申了分两步走、全面实现四个现代化的战略安排。^②

在社会主义革命和建设时期，党中央提出实行劳动保险制度，保障劳动群众基本权利、增进社会福利的主张，在一穷二白的基础上，逐步建立了与计划经济体制相适应、以城镇职工单位保障为主要特征的社会保障制度。

1951年2月26日，政务院颁布《中华人民共和国劳动保险条例》，作为新中国第一部社会保障领域的法规，奠定了社会保障制度的框架基础。20世纪50年代，与企业实行劳动保险

① 胡晓义：《新中国社会保障发展史》，中国劳动社会保障出版社，2019年，第3-5页。

② 郑伟：《社会保障与现代化国家建设》，《学术前沿》2021年第20期。

制度相对应,国家机关和事业单位逐步建立了退休养老制度、公费医疗制度等公职人员保障制度;农村地区建立了农村五保供养制度,形成了农村社会保障的雏形。之后,我国社会保障体系在扩大制度覆盖范围等方面进行了补充和完善,农村合作医疗也取得了显著的进展。

(三) 改革开放和社会主义现代化建设新时期: 奠定框架

在改革开放和社会主义现代化建设新时期,我们党提出“中国式的现代化”论断,制定了到21世纪中叶分三步走、基本实现社会主义现代化的发展战略。改革开放之后党的历次全国代表大会,都从不同角度强调推进社会主义现代化建设这一主题,并不断与时俱进,发展完善。^①

党的十二大强调全面开创社会主义现代化建设新局面。党的十三大把建设社会主义现代化国家纳入党在社会主义初级阶段基本路线。党的十四大明确提出,要加快改革开放和现代化建设,并确立了社会主义市场经济体制的改革目标。党的十五大强调,改革开放这场新的伟大革命,为社会主义现代化建设创造了良好的体制条件。党的十六大强调,进入全面建设小康社会、加快推进社会主义现代化的新的发展阶段。党的十七大强调,继续全面建设小康社会、加快推进社会主义现代化,完成时代赋予的崇高使命。

在改革开放和社会主义现代化建设新时期,为适应从计划经济体制向社会主义市场经济体制转轨的要求,我国把社会保障作为改善人民生活的基础民生工程,持续推进社会保障的改革发展,稳步推进社会保障体系建设,取得了重大进展。社会保障在党和国家事业发展全局中的地位不断强化,逐步发展成为一项重要的社会经济制度。

在20世纪80年代和90年代,我国逐步建立了企业职工基本养老保险、基本医疗保险、失业保险、工伤保险和生育保险制度,奠定了社会保险制度的基本框架,并初步建立了最低生活保障等社会救助制度以及社会福利和社会优抚制度。进入21世纪之后,我国社会保障制度建设突出“城乡统筹”的主题,社会保障覆盖范围逐步从城镇职工扩展至农村居民和城镇居民。2010年,第十一届全国人大常委会第十七次会议审议通过《中华人民共和国社会保险法》,社会保险拥有了自身领域的第一部“基本法”,社会保险法治建设进入了新阶段。

(四) 中国特色社会主义新时代: 全面深化

党的十八大以来,现代化国家建设在理论上和实践上取得了进一步的创新和突破。党的十八大提出,建设中国特色社会主义,总任务是实现社会主义现代化和中华民族伟大复兴,并提出“两个一百年”奋斗目标。党的十九大提出,在从十九大到二十大这“两个一百年”奋斗目标的历史交汇期,我们既要全面建成小康社会、实现第一个百年奋斗目标,又要乘势而上开启全面建设社会主义现代化国家新征程,向第二个百年奋斗目标进军。党的二十大明确提出,从现在起,中国共产党的中心任务就是团结带领全国各族人民全面建成社会主义现代化强国、实现第二个百年奋斗目标,以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴。

进入中国特色社会主义新时代以来,党中央把社会保障体系建设摆上更加突出的位置,对我国社会保障体系建设作出顶层设计,改革的系统性、整体性、协同性进一步增强,我国社会保障体系建设进入了快车道。中央政治局会议、中央政治局常委会会议、中央全面深化改革委

^① 郑伟:《社会保障与现代化国家建设》,《学术前沿》2021年第20期。

员会会议等会议多次研究审议改革和完善基本养老保险制度总体方案、深化医疗保障制度改革意见等重要文件。2021年2月26日，十九届中央政治局就完善覆盖全民的社会保障体系进行第二十八次集体学习，习近平总书记在主持学习时强调，“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，是治国安邦的大问题。”^①这一论述深刻阐释了社会保障在社会维度、经济维度和政治维度上的重要角色，尤其是“治国安邦的大问题”的论断更是一针见血地点明了社会保障在我国社会主义现代化国家建设中的极端重要性。

在中国特色社会主义新时代，我们深入贯彻以人民为中心的发展思想，在“民生七有”（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）上持续用力。在养老保险领域，我们统一城乡居民基本养老保险制度，实现机关事业单位和企业养老保险制度并轨，建立企业职工基本养老保险基金中央调剂制度，实施企业职工基本养老保险全国统筹。在医疗保险领域，我们整合城乡居民基本医疗保险制度，全面实施城乡居民大病保险，探索建立长期护理保险制度，组建国家医疗保障局。在社保综合领域，我们推进全民参保计划，降低社会保险费率，划转部分国有资本充实社保基金。^②当前，我国以社会保险为主体，包括社会救助、社会福利、社会优抚等制度的社会保障体系基本建成，形成了世界上规模最大的社会保障体系，人民群众获得感、幸福感、安全感更加充实、更有保障、更可持续。

新时代十年，社保覆盖范围持续扩大。十年间，基本养老、失业、工伤三项社会保险参保人数分别从2012年的7.9亿人、1.5亿人、1.9亿人，增加到2022年6月的10.4亿人、2.3亿人、2.9亿人。^③近年来，基本医疗保险参保人数超13.6亿人，参保率稳定在95%以上。^④2021年，全国4680多万困难群众纳入低保或特困供养，全年实施临时救助1089万人次。^⑤同时，34万事实无人抚养儿童被纳入制度保障范围，建立了农村留守老年人、妇女、儿童关爱服务制度，构建起未成年人保护体系；建立了困难残疾人生活补贴和重度残疾人护理补贴制度，每年惠及近2000万残疾人。^⑥

新时代十年，社保保障水平逐步提高。2012年至2021年，企业退休人员月人均养老金从1686元增长到2987元，城乡居民月人均养老金从82元增长到179元，月平均失业保险金由707元提高到1585元，月平均工伤保险伤残津贴由1864元提高到约4000元。^⑦近年来，职工医保、居民医保政策范围内住院费用支付比例分别为80%和70%左右。^⑧这十年，城市低保全国平均标准从每人每月330元提高到711元，农村低保全国平均标准从每人每月172元提高到

① 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。

② 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。

③ 李心萍：《就业保持总体稳定 社保体系不断完备（中国这十年·系列主题新闻发布）》，《人民日报》，2022年8月26日第2版。

④ 中共国家医疗保障局党组：《写好医疗保障高质量发展的时代答卷》，《求是》2022年第8期。

⑤ 中共民政部党组：《加快推进社会救助事业高质量发展》，《求是》2022年第8期。

⑥ 李昌禹：《兜牢民生底线 增进民生福祉（中国这十年·系列主题新闻发布）》，《人民日报》，2022年9月9日第4版。

⑦ 中共人力资源和社会保障部党组：《进一步织密社会保障安全网》，《求是》2022年第8期。

⑧ 中共国家医疗保障局党组：《写好医疗保障高质量发展的时代答卷》，《求是》2022年第8期。

530元,分别增长了1.2倍和2.1倍;特困人员救助供养基本生活标准达到或超过当地低保标准的1.3倍;集中和分散养育的孤儿平均保障标准分别达到每人每月1728元和每人每月1288元,比2012年分别增长了77.9%和83.1%。^①

新时代十年,社保保障能力稳中有进。当前,基本养老、失业、工伤3项社会保险基金累计结存6.9万亿元,其中企业职工基本养老保险基金累计结余5.1万亿元。^②基本养老保险基金投资运营规模不断扩大,基金运行总体平稳。基本医保基金年收支均超2万亿元、惠及群众就医超40亿人次。^③全国社会保障基金战略储备超过2.6万亿元,中央层面划转国有资本充实社保基金总额超过1.68万亿元。^④这十年,各级财政累计支出基本生活救助资金2.04万亿元,有力地保障了困难群众基本生活。^⑤

二、中国式现代化的内涵及对社会保障的新要求

(一) 中国式现代化的特色和本质要求

在党的百年奋斗的基础上,在新中国成立特别是改革开放以来的长期探索和实践基础上,经过党的十八大以来在理论和实践上的创新突破,中国共产党成功推进和拓展了中国式现代化。党的二十大明确提出“以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴”这一新时代新征程的中心任务,并赋予中国式现代化以新的内涵,构成我国现代化国家建设在理论上的一次新飞跃。

1. 中国式现代化的特色

中国式现代化既有各国现代化的共同特征,更有基于自己国情的中国特色。中国式现代化的特色主要表现在五个方面:一是人口规模巨大的现代化,二是全体人民共同富裕的现代化,三是物质文明和精神文明相协调的现代化,四是人与自然和谐共生的现代化,五是走和平发展道路的现代化。^⑥

2. 中国式现代化的本质要求

中国式现代化的本质要求包括九个方面:一是坚持中国共产党领导,二是坚持中国特色社会主义,三是实现高质量发展,四是发展全过程人民民主,五是丰富人民精神世界,六是实现全体人民共同富裕,七是促进人与自然和谐共生,八是推动构建人类命运共同体,九是创造人

① 李昌禹:《兜牢民生底线 增进民生福祉(中国这十年·系列主题新闻发布)》,《人民日报》,2022年9月9日第4版。

② 中共人力资源和社会保障部党组:《进一步织密社会保障安全网》,《求是》2022年第8期;李心萍:《就业保持总体稳定 社保体系不断完备(中国这十年·系列主题新闻发布)》,《人民日报》,2022年8月26日第2版。

③ 中共国家医疗保障局党组:《写好医疗保障高质量发展的时代答卷》,《求是》2022年第8期。

④ 李心萍:《就业保持总体稳定 社保体系不断完备(中国这十年·系列主题新闻发布)》,《人民日报》,2022年8月26日第2版。

⑤ 李昌禹:《兜牢民生底线 增进民生福祉(中国这十年·系列主题新闻发布)》,《人民日报》,2022年9月9日第4版。

⑥ 习近平:《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》,《人民日报》,2022年10月26日第1-5版。

类文明新形态。^①

进一步看，这九个方面的本质要求可以分为三组。第一组包括前两个方面，强调了中国式现代化的根本前提，即坚持中国共产党领导和中国特色社会主义。第二组包括第三至第八个方面，明确了中国式现代化的基本任务，分别涉及经济（实现高质量发展）、政治（发展全过程人民民主）、文化（丰富人民精神世界）、社会（实现全体人民共同富裕）、生态（促进人与自然和谐共生）和国际关系（推动构建人类命运共同体）等六个方面，既呼应涵盖经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设的“五位一体”总体布局，又增加了国际关系的内容，是对总体布局的进一步丰富和拓展。第三组包括第九个方面，指出了中国式现代化的世界意义，即创造人类文明新形态。从世界范围看，既不存在定于一尊的现代化模式，也不存在放之四海而皆准的现代化标准，现代化并不等同于西方化，中国式现代化为各国选择现代化道路提供了新的样板。

（二）中国式现代化对社会保障的新要求

中国式现代化对社会保障，特别是社会保障的普遍性、精准性、公平性、可持续性和经济友好性，都提出了新的更高的要求。

1. 人口规模巨大与社会保障的“普遍性”

人口规模巨大的现代化，对社会保障的“普遍性”提出了更高的要求。同样是“全覆盖”，相较于一个人口规模几千万或者两三亿的国家，拥有十四亿多人口、规模超过现有发达国家人口总和的中国，其实现社会保障全覆盖的艰巨性和复杂性前所未有。

当前，我国社会保障扩面工作取得了显著的成效，但也存在一定的问题。比如，部分农民工、灵活就业人员、新业态就业人员等人群没有纳入社会保障，存在“漏保”“脱保”“断保”的情况。再如，虽然基本养老保险和基本医疗保险的覆盖面很广，但是工伤保险、失业保险等的覆盖面仍有一定的缺失。2021年参加工伤保险人数（28284万人）仅占城镇就业人员（46773万人）的60.5%，参加失业保险人数（22958万人）仅占城镇就业人员的49.1%，覆盖面亟需拓展扩大。

2. 共同富裕与社会保障的“精准性”

全体人民共同富裕的现代化，对社会保障的“精准性”提出了更高的要求。共同富裕是中国特色社会主义的本质要求，实现人民对美好生活的向往是现代化建设的出发点和落脚点。促进共同富裕，要构建初次分配、再分配、三次分配协调配套的基础性制度安排，加大税收、社保、转移支付等调节力度并提高精准性。

社会保障的精准性既体现为保障风险（如疾病、灾害风险）的精准性，也体现为保障人群（如低收入人群、困难人群）的精准性，还体现为保障区域（如中西部地区）的精准性。在现代化

^① 习近平：《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》，《人民日报》，2022年10月26日第1-5版。

国家建设中,要通过社会保障的精准性增加低收入群体收入,促进全体人民朝着共同富裕目标扎实迈进。

3. 两个文明与社会保障的“公平性”

物质文明和精神文明相协调的现代化,对社会保障的“公平性”提出了更高的要求。精神文明不是虚幻的空中楼阁,而是根植于群众百姓的实实在在的社保民生感受中。社会保障既通过“再分配”发挥收入调节作用,夯实人民幸福生活的物质基础,推动物质文明发展;又通过“天下为公”“民为邦本”等社会保障制度内嵌的公平正义基因,弘扬中华优秀传统文化,促进精神文明发展。

当前,我国社会保障公平性有显著提升,但城乡、区域、群体之间待遇差异不尽合理。比如,社会保障还存在城镇职工保险和城乡居民保险制度分割的现象。在职工保险或居民保险制度内部,社会保障的再分配效果较好;但是,如果把职工保险和居民保险放在一起作为一个整体来看,则社会保障的再分配效果不如人意。因此,随着现代化国家建设的推进,社会保障的公平性也要相应提升。

4. 和谐共生与社会保障的“可持续性”

人与自然和谐共生的现代化,对社会保障的“可持续性”提出了更高的要求。“和谐共生”从表层看描述的是人与自然的关系,但其深层内涵已经超越了人与自然,而是触达人与人之间的关系,它强调既满足当代人的需求又不损害后代人满足需求的能力,即“决不能吃祖宗饭,断子孙路”。

相应地,对社会保障而言,其可持续性一方面表现为社会保障对生态可持续发展的保障和支持,比如,长江流域十年禁渔,要妥善解决好渔民转产转业和社会保障问题,需要用社会保障来解决他们的后顾之忧。另一方面,社会保障的可持续性还表现为社会保障自身的可持续发展,即坚持长期精算平衡原则,将社会保障筹资和转轨等制度成本在代际之间进行合理分配,既满足当代人的社会保障需求,又不损害后代人满足其社会保障需求的能力。在人口老龄化急剧深化的背景下,社会保障可持续性面临十分严峻的挑战,这一问题应当在现代化国家建设中妥善加以解决。

5. 和平发展与社会保障的“经济友好性”

走和平发展道路的现代化,对社会保障的“经济友好性”提出了更高的要求。我们不走一些老牌资本主义国家通过战争、殖民、掠夺等方式实现现代化的老路。历史上,他们将包括社会保障成本在内的部分经济发展成本,通过殖民掠夺等方式转嫁给殖民地和被掠夺国家。比如,殖民地国家的劳工为那些资本主义国家创造了大量财富,但那些资本主义国家却没有为殖民地国家的劳工提供必要的社会保障,他们的现代化之路充满了血腥和罪恶。

相比之下,我们走的是和平发展的道路,我们的社会保障成本完全内嵌于自身的经济发展,构成经济发展成本的一部分,因此对社会保障与经济的关系提出了更高的要求,即要求社

会保障的保障水平不能超越经济发展阶段,要求社会保障具有更高的“经济友好性”。我们知道,“发展是执政兴国的第一要务”,经济高质量发展是建设社会主义现代化国家的首要任务,没有坚实的经济基础,就不可能全面建成社会主义现代化强国,因此提升社会保障的“经济友好性”也是现代化国家建设的题中应有之义。

三、社会保障面临的风险挑战

在中国式现代化对社会保障提出新的更高要求的同时,我国社会保障还面临新的发展环境和风险挑战。党的二十大报告指出,我国发展进入战略机遇和风险挑战并存、不确定难预料因素增多的时期,各种“黑天鹅”“灰犀牛”事件随时可能发生,前方的考验可能是“风高浪急”甚至是“惊涛骇浪”。类似地,我国社会保障发展也面临战略机遇和风险挑战并存的形势。随着我国社会主要矛盾发生变化,以及城镇化、少子老龄化、就业方式多样化加快发展,我国社会保障的发展环境发生了新的深刻变化,社会保障面临着诸多新的风险挑战,需要妥善应对。

(一) 社会主要矛盾发生变化

从社会主要矛盾看,我国社会的主要矛盾已发生根本性变化。长期以来,我国社会的主要矛盾是“人民日益增长的物质文化需要同落后的社会生产之间的矛盾”。进入新时代,社会主要矛盾已转变为“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”。我国发展中不平衡不充分问题突出表现在:创新能力不适应高质量发展要求,农业基础还不稳固,城乡区域发展和收入分配差距较大,生态环保任重道远,民生保障存在短板,社会治理还有弱项。这一社会主要矛盾变化对社会保障发展的重要启示在于,随着社会主要矛盾的关注点从人民的物质文化需要转变为美好生活需要,社会保障应从“有没有”的阶段跨越到“好不好”的阶段,由此对社会保障发展提出了更大的挑战。

(二) 两个“城镇化”存在脱节

从城镇化看,两个“城镇化”存在脱节现象,“常住人口城镇化”快速上升,但“户籍人口城镇化”相对滞后。2021年末我国常住人口城镇化率为64.7%,比2012年的53.1%提高了11.6个百分点,比2000年的36.2%提高了28.5个百分点。^①同时,流动人口市民化相对滞后,户籍人口城镇化率只有46.7%,^②比常住人口城镇化率低18个百分点。

从城镇化的要求看,我们要推进以人为核心的新型城镇化,加快农业转移人口市民化;以城市群、都市圈为依托构建大中小城市协调发展格局,推进以县城为重要载体的城镇化建设。以人为核心的新型城镇化,对社会保障制度如何适应人口向城镇流动、如何统筹城乡社保发展并作好衔接、如何实现对常住人口的社保公共服务均等化,都提出了更迫切的要求。

① 国家统计局:《中国统计摘要2022》,中国统计出版社,2022年,第19页。

② 中共人力资源和社会保障部党组:《进一步织密社会保障安全网》,《求是》2022年第8期。

（三）少子老龄化

少子老龄化包括两个方面，一是少子化，二是老龄化。少子化和老龄化通常都与经济发展相伴生，而且少子化还将加剧老龄化。从世界范围看，发达国家普遍生育水平较低，人口老龄化较为严重。随着我国城镇化、工业化、现代化水平不断提高，高等教育普及，少生优生成为社会生育观念的主流，少子化和老龄化同时出现。

一方面，人口出生率和总和生育率显著下降，人口发展进入少子化阶段。我国人口出生率从20世纪80年代的20‰以上、20世纪90年代的15‰—20‰、本世纪前二十年的10‰—15‰，降至2021年的7.52‰，2021年人口自然增长率仅为0.34‰。^①2020年第七次全国人口普查显示，我国人口总和生育率仅为1.3。2021年国家卫生健康委调查显示，育龄妇女生育意愿继续走低，平均意愿生育子女数为1.64个，低于2017年的1.76个和2019年的1.73个，作为当前和未来一个时期生育主体的“90后”和“00后”，其平均意愿生育子女数仅为1.54个和1.48个。^②

另一方面，老龄人口占比快速提高，人口老龄化急剧深化。我国2000年60岁及以上人口占比10.3%，进入轻度老龄化阶段。2021年我国60岁及以上人口占比18.9%，比2000年上升8.6个百分点。预计我国60岁及以上人口占比在“十四五”期间将超过20%，进入中度老龄化阶段；在2035年左右将超过30%，进入重度老龄化阶段。^③

少子化与老龄化同时出现，一方面将使社保基金收入减少，另一方面将使社保基金支出增加，这对于社会保障特别是养老保险和医疗保险的基金收支，将带来十分严峻的“双面夹击”的挑战。

（四）就业方式多样化

从就业方式多样化看，灵活就业等非传统就业成为普遍的就业方式。截至2021年底，我国灵活就业者为2亿人左右。^④灵活就业主要包括个体经营、非全日制和新就业形态等。其中，新就业形态就业人员主要包括交通出行、外卖配送、网络零售、直播销售、互联网医疗等领域的平台就业人员，具体又可分为三类：第一类是与平台企业订立劳动合同或符合确立劳动关系的情形，第二类是个人依托平台自主开展经营活动、从事自由职业的情形（平台作为经营载体或信息提供者），第三类是依托平台就业、不完全符合确立劳动关系但企业对劳动者进行劳动管理的情形。其中，第一类情形按劳动法律进行调整，第二类情形按民事法律进行调整，这两类情形的法律关系均较为明确；但第三类情形较为复杂，带来了新就业形态劳动者劳动保障权益维护的新问题。

我国现行的社会保障制度主要针对传统就业方式设计，不能很好适应灵活就业和新就业形态劳动者。比如，现行失业保险和工伤保险需要依托单位参保，未订立劳动合同的灵活就业和

① 国家统计局：《中国统计摘要2022》，中国统计出版社，2022年，第19页。

② 中共国家卫生健康委党组：《谱写新时代人口工作新篇章》，《求是》2022年第15期。

③ 中共人力资源和社会保障部党组：《进一步织密社会保障安全网》，《求是》2022年第8期。

④ 《国家统计局局长就2021年国民经济运行情况答记者问》，国家统计局官网：http://www.stats.gov.cn/xxgk/jd/sjjd2020/202202/t20220209_1827283.html，2022年1月17日。

新就业形态劳动者无法参保。再如，基本养老保险和基本医疗保险虽然为灵活就业和新就业形态劳动者参保设立了相应的制度路径，但现实中仍面临两难问题：如果选择参加城镇职工保险，往往会受到户籍限制且个人承担更高费用；如果选择参加城乡居民保险，又需要回到户籍地参保且保障水平较低。可见，灵活就业和新就业形态等非传统就业的普遍化，对传统的以“单位”为主体的社会保障体系提出了新的挑战，亟待破题解决。

四、新时代社会保障改革发展的总体思路

面对中国式现代化对社会保障提出的新要求，面对新的发展环境和风险挑战，新时代社会保障改革发展的总体思路应当是，遵循党的二十大关于民生领域工作的总体部署，坚持中国特色社会保障体系的成功经验，并把握社会保障未来发展的科学方法论。

（一）遵循民生领域工作的总体部署

社会保障属于民生领域的重要部分，党的二十大对民生领域工作作出了总体部署，社会保障改革发展应当遵循这些部署。

民生领域工作的总体目标是“增进民生福祉，提高生活品质”。与党的十九大报告的“提高保障和改善民生水平”相比，党的二十大报告突出了“提高生活品质”这一新目标，这是与全面建设社会主义现代化国家的新征程要求相匹配的。

民生领域工作的基本理念包括“江山”理念、“利民”理念和“发展为基”理念。一是“江山”理念，强调“江山就是人民，人民就是江山”，并毫不含糊地指出“中国共产党领导人民打江山、守江山，守的是人民的心”。二是“利民”理念，引自《淮南子·汜论训》中的“治国有常，而利民为本”，即治理国家有常法但利于百姓是根本，并进一步明确指出“为民造福是立党为公、执政为民的本质要求”，要求“紧紧抓住人民最关心最直接最现实的利益问题”，并“深入群众、深入基层，采取更多惠民生、暖民心举措，着力解决好人民群众急难愁盼问题”。三是“发展为基”理念，强调民生工作不是空中楼阁，而是建立在发展的基础上，明确指出“必须坚持在发展中保障和改善民生，鼓励共同奋斗创造美好生活，不断实现人民对美好生活的向往”、要“坚持尽力而为、量力而行”。

民生领域工作的主要方向包括分配、就业、社会保障、健康中国等四个方面。一是完善分配制度，强调“分配制度是促进共同富裕的基础性制度”，要求构建初次分配、再分配、第三次分配协调配套的制度体系，增加低收入者收入，扩大中等收入群体，保护合法收入，调节过高收入，取缔非法收入。二是实施就业优先战略，强调“就业是最基本的民生”，要求健全就业公共服务体系，完善重点群体就业支持体系，加强困难群体就业兜底帮扶，支持和规范发展新就业形态，加强灵活就业和新就业形态劳动者权益保障。三是健全社会保障体系，强调“社会保障体系是人民生活的安全网和社会运行的稳定器”，要求健全覆盖全民、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。四是推进健康中国建设，强调“人民健康是民族昌盛和国家强盛的重要标志”，要求建立生育支持政策体系，实施积极应对人口老龄化国家战略，深化医药卫生体制改革，促进医保、医疗、医药协同发展和治理。

社会保障是民生领域的重点。党的二十大对社会保障提出的“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”的总体要求，与党的十九大报告相比，更加强调“公平统一”和“安全规范”。其中，“公平统一”的表述曾在2021年2月十九届中央政治局第28次集体学习时提出，“安全规范”则是在党的二十大首次提出。这些表述上的变化，反映出党和国家对新时代社会保障的更高期待。

（二）坚持中国特色社会保障体系的成功经验

习近平总书记在总结中国特色社会保障的成功经验时指出，“世界各国发展水平、社会条件、文化特征不同，社会保障制度必然多种多样。我们注重学习借鉴国外社会保障有益经验，但不是照抄照搬、简单复制，而是立足国情、积极探索、大胆创新，成功建设了具有鲜明中国特色的社会保障体系。”^①具体而言，建设中国特色社会保障体系包括五个方面的成功经验，这些成功经验可以概括为五个“度”。^②

一是“厚度”，即政治优势的厚度。“坚持发挥中国共产党领导和我国社会主义制度的政治优势，集中力量办大事，推动社会保障事业行稳致远”。历史证明，丰厚的政治优势，是中国特色社会保障发展的根本前提。

二是“温度”，即民生公平的温度。“坚持人民至上，坚持共同富裕，把增进民生福祉、促进社会公平作为发展社会保障事业的根本出发点和落脚点，使改革发展成果更多更公平惠及全体人民”。实践表明，温暖的民生公平，是中国特色社会保障发展的核心要素。

三是“高度”，即顶层设计的高度。“坚持制度引领，围绕全覆盖、保基本、多层次、可持续等目标加强社会保障体系建设”。实践说明，高屋建瓴的顶层设计，是中国特色社会保障发展的系统指南。

四是“力度”，即改革的力度。“坚持与时俱进，用改革的办法和创新的思维解决发展中的问题，坚决破除体制机制障碍，推动社会保障事业不断前进”。现实表明，有力的改革创新，是中国特色社会保障发展的不竭动力。

五是“适度”，即发展节奏的适度。“坚持实事求是，既尽力而为又量力而行，把提高社会保障水平建立在经济和财力可持续增长的基础之上，不脱离实际、超越阶段”。现实说明，适当的发展节奏，是中国特色社会保障发展的持续保证。

（三）把握社会保障未来发展的科学方法论

在社会保障发展环境发生新的深刻变化的大背景下，如何科学谋划“十四五”乃至更长时间

① 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。

② 郑伟：《中国社会保障：百年探索与未来展望》，《北京大学学报》，2022年7月5日第1版。

期的社会保障事业，习近平总书记提出了五个方面的重要要求，这些要求可以概括为方法论上的五个“看”。^①

一是“看得全”，即系统观念。“要坚持系统观念，把握好新发展阶段、新发展理念、新发展格局提出的新要求，在统筹推进‘五位一体’总体布局、协调推进‘四个全面’战略布局中思考和谋划社会保障事业发展”。经济社会是一个大系统，我们应当有全局的观念，不能就社会保障论社会保障，而要将社会保障置于国家经济社会发展的大背景下来谋划和推动。

二是“看得远”，即战略眼光。“要树立战略眼光，顺应人民对高品质生活的期待，适应人的全面发展和全体人民共同富裕的进程，不断推动幼有所育、学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居、弱有所扶取得新进展”。我们应当有长远的眼光，要让社会保障为全体人民共同富裕和社会主义现代化强国建设，提供坚实的制度性支撑。

三是“看得早”，即风险意识。“要增强风险意识，研判未来5年、15年乃至30年我国人口老龄化、人均预期寿命提升、受教育年限增加、劳动力结构变化等发展趋势，分析社会保障可能面临的新情况新问题，提高工作预见性和主动性，未雨绸缪采取应对措施”。我们应当有居安思危的意识，要提早看到各种变化可能带来的风险挑战，做好风险预判和政策储备。

四是“看得宽”，即国际视野。“要拓展国际视野，关注国外社会保障发展情况，汲取经验教训，既避免像一些拉美国家那样盲目进行‘福利赶超’落入‘中等收入陷阱’，又避免像一些北欧国家那样实行‘泛福利化’导致社会活力不足”。我们应当有宽广的视野，既立足中国，又放眼世界；既看发达国家，又看发展中国家；既看经验，又看教训。

五是“看得透”，即规律认知。“什么时候都不能忘记一个道理，经济发展和社会保障是水涨船高的关系，水浅行小舟，水深走大船，违背规律就会搁浅或翻船”。对于经济发展与社会保障二者关系的客观规律，我们应当有透彻的认知，既尽力而为又量力而行，确保我国社会保障事业行稳致远，为全面建设社会主义现代化国家贡献重要力量。

五、新时代社会保障改革发展的主要任务

党的二十大对未来一个时期社会保障的改革发展提出了方向性要求。我们应当根据这些要求，来谋划安排社会保障改革发展的主要任务，具体可以包括以下五个维度：一是在横向维度，扩大覆盖面；二是在纵向维度，提高统筹层级；三是在时间维度，持续深化制度改革；四是在空间维度，拓展多层次多险种体系；五是在运行维度，健全机制设计。

（一）横向维度：扩大覆盖面

在横向维度，我们要继续扩大社会保险覆盖面，全面实施全民参保计划，向“覆盖全民”的目标迈进。

^① 郑伟：《中国社会保障：百年探索与未来展望》，《北京大学学报》，2022年7月5日第1版。

其一，在职工基本养老保险方面，推动实现由“制度全覆盖”走向“法定人群全覆盖”，特别是要适应就业方式多样化的新形势，放开灵活就业人员在就业地参加社会保险的户籍限制，积极促进有意愿、有缴费能力的灵活就业人员和新就业形态从业人员参加企业职工基本养老保险。其二，在城乡居民基本养老保险方面，完善对缴费困难群体帮扶政策，积极促进适龄参保人员应保尽保。在参保扩面过程中，加强城乡居民基本养老保险与职工基本养老保险的协调配合，推动法定人群全覆盖。其三，在基本医疗保险方面，建立健全医疗保障部门与相关部门和单位的数据共享机制，加强数据比对，完善参保数据库。积极推动职工和城乡居民在常住地、就业地参保，巩固提高参保覆盖率。其四，在失业保险方面，加强失业保险参保扩面工作，重点推动中小微企业、个体工商户、农民工等单位 and 人群积极参加失业保险。其五，在工伤保险方面，实现工伤保险政策向职业劳动者的广覆盖。以高危行业为重点，持续扩大工伤保险覆盖范围，推进平台灵活就业人员职业伤害保障工作。积极落实《公务员工伤保险管理办法》，将公务员和参照公务员法管理的机关（单位）工作人员全部纳入工伤保险制度。

（二）纵向维度：提高统筹层级

在纵向维度，我们要做好养老保险全国统筹实施工作，并提高其他社会保险项目的统筹层级。众所周知，社会保险遵循大数法则，如果统筹层级越高、覆盖范围越广，那么制度运行就越安全、越稳定。

过去几十年，企业职工基本养老保险从县市级统筹起步，经过省级统筹、中央调剂制度，逐步走向全国统筹。在实施养老保险全国统筹的过程中，我们要及时总结经验，不断健全完善制度。养老保险全国统筹欲取得预期效果，至少有三个方面的基础工作需要夯实。其一，统一养老保险政策。尤其应当统一各省养老保险的缴费政策和待遇政策，包括缴费基数、缴费比例和待遇项目等，只有这样才能做到“全国一盘棋”，避免制度性的“跑冒滴漏”，确保养老保险全国统筹有效运转。其二，建立中央和地方养老保险支出责任分担机制。一方面中央财政补助力度不减，保持稳定性和连续性；另一方面逐步强化地方政府支出责任，尤其要通过相关激励和约束机制设计，激活地方政府的责任感和积极性，避免地方政府“躺平”，确保基本养老金按时足额发放。其三，加强能力建设。提高基金征收、基金管理、经办服务和信息系统的支撑水平，为养老保险全国统筹提供更好的运行保障。

在企业职工基本养老保险实施全国统筹之后，我们要促进其他社会保险项目，即基本医疗保险、失业保险和工伤保险提高统筹层次，全面做实市地级统筹，推动实现省级统筹。

（三）时间维度：持续深化制度改革

在时间维度，我们要持续深化社会保障各项重点制度改革，把养老保险、医疗保障、社会救助、社会福利的制度改革进一步向前推进。

1. 养老保险改革

在养老保险领域，下一阶段的制度改革要按照中央既定的总体方案持续推进。2013年人力

资源社会保障部牵头成立部际研究小组，开展养老保险顶层设计。2019年，党中央出台养老保险改革总体方案，明确了当前及今后一个时期养老保险改革的指导思想、总体目标、基本原则和八个方面20项具体改革任务，从制度、政策、机制、管理全方位对养老保险事业进行总体规划。^①未来一个时期，要按照这一改革总体方案的部署，持续深化养老保险制度改革，并在实践中不断完善。比如，实施渐进式延迟法定退休年龄，规范城乡居民基本养老保险个人账户计息办法，修订职工基本养老保险个人账户计发月数，完善被征地农民参加基本养老保险政策，推动建立城乡居民基本养老保险丧葬补助金制度，加强退役军人保险制度衔接等。

其中，实施渐进式延迟法定退休年龄是一个社会关注度很高的问题，需要格外重视。按照国家相关规划，为了适应人口老龄化加剧深化的新形势，在前期研究探索的基础上，将按照小步调整、弹性实施、分类推进、统筹兼顾等原则，稳妥实施渐进式延迟法定退休年龄政策。关于延迟退休，习近平总书记在十九届中央政治局第28次集体学习时曾指出，“近年来，许多人口老龄化程度较高的发达国家和新兴国家都推出了延迟法定退休年龄的改革计划，但实施起来并不太顺利。一些国家在这项改革上经历了波折。我们要合理把握改革方向、节奏、力度，加强舆论引导，最大程度凝聚全社会共识和合力，推动这项改革任务平稳落地。”^②这一论述为实施延迟退休计划提供了重要指导。

2. 医疗保障改革

在医疗保障领域，下一阶段的制度改革重点是协同推进“三医联动”，发挥医保支付、价格管理、基金监管综合功能，促进医疗保障与医疗、医药体系良性互动，推动形成“三医”协同治理格局，使人民群众更有获得感和安全感。其一，在药品耗材集采方面，在近几年“灵魂砍价”等实践经验的基础上，深化药品和医用耗材集中带量采购制度改革，常态化制度化实施国家组织药品集中带量采购，并持续扩大国家组织高值医用耗材集中带量采购范围。其二，在集采使用方面，完善相关激励约束机制，推动公立医疗机构以集中带量采购作为医药采购的主导模式，并鼓励社会办医疗机构、定点零售药店参与集中带量采购。其三，在支付方式方面，深化医保支付方式改革，在全国范围内普遍实施按病种付费为主的多元复合式医保支付方式，推进区域医保基金总额预算点数法改革，引导医疗机构合理诊疗，提高医保资金使用效能。

此外，要适应人口流动的形势，落实异地就医结算。在近几年实践的基础上，完善异地就医直接结算服务，加强国家异地就医结算能力建设，实现全国统一的异地就医备案制。扩大异地就医直接结算的覆盖范围，提高直接结算率，逐步实现住院、普通门诊、门诊慢特病费用线上线下一体化的异地就医结算服务。

3. 社会救助改革

未来一个时期，社会救助领域要按照系统集成、协同高效的要求，持续深化社会救助制度改革

^① 人社部养老保险司：《总结十年成就 汲取奋进力量》，《中国人力资源社会保障》2022年第10期。

^② 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。

革,形成覆盖全面、分层分类、综合高效的社会救助体系,并在改革中重点关注以下三个方面的工作。一是“精准识别”。完善社会救助对象认定办法,健全救助对象精准识别和认定机制,加强社会救助家庭经济状况核对机制建设,夯实精准救助基础。二是“按需救助”。对困难人员和困难家庭救助需求进行综合评估,根据具体的困难类型、程度和特点,相应给予基本生活救助(如最低生活保障、特困人员救助供养等)、专项救助(如医疗救助、教育救助、住房救助、就业救助、受灾人员救助等)或急难社会救助(如临时救助、生活无着的流浪乞讨人员救助、突发公共事件困难群众急难救助等),切实保障困难群众基本生活。三是“加强衔接”。加强社会救助各项制度之间,社会救助和社会保险、社会福利制度之间的衔接,确保改革形成整体合力。

4. 社会福利改革

未来一个时期,社会福利领域要重点关注老年人、困境儿童和残疾人等特殊群体的福利保障,并保障妇女儿童合法权益。其一,提升养老服务水平。实施积极应对人口老龄化国家战略,发展养老事业和养老产业,优化孤寡老人服务,推动实现全体老年人享有基本养老服务。持续完善居家社区机构相协调、医养康养相结合的养老服务体系,加强基本养老服务,完善兜底性养老服务,健全失能老年人长期照护服务体系,满足多层次多样化的老年人养老、医疗和照护服务需求。其二,提升困境儿童福利保障水平。完善帮扶孤儿和事实无人抚养儿童福利制度,持续提高孤儿和事实无人抚养儿童在医疗、教育、康复、就业等方面的保障水平,拓展保障范围。其三,完善残疾人福利制度。根据经济社会发展情况,完善残疾人“两项补贴”(困难残疾人生活补贴、重度残疾人护理补贴)动态调整机制,加强残疾人“两项补贴”制度与长期护理保险、老年人福利、社会救助等制度相衔接,完善残疾人关爱服务体系,促进残疾人事业全面发展。其四,保障妇女儿童合法权益。坚持男女平等基本国策,贯彻落实《中国妇女发展纲要(2021—2030年)》和《中国儿童发展纲要(2021—2030年)》要求,为妇女和儿童发展创造更好环境,更好保障妇女和儿童的合法权益。

(四) 空间维度:完善多层次多险种体系

在空间维度,我们要完善多层次多险种的社会保障体系,重点包括发展多层次多支柱养老保险体系,促进多层次医疗保障有序衔接,以及建立长期护理保险制度。

1. 发展多层次多支柱养老保险体系

推进多层次、多支柱养老保险体系建设,是满足人民群众日益增长的多样化养老保险需要的重要举措。我们要在夯实基本养老保险制度的基础上,大力发展企业年金、职业年金,提高企业年金覆盖率,并规范发展养老保险第三支柱,推动个人养老金和其他个人商业养老金融健康发展。

在个人养老金领域,2022年4月,国务院办公厅发布《关于推动个人养老金发展的意见》,提出要推动适合中国国情、政府政策支持、个人自愿参加、市场化运营的个人养老金,与基本养老保险、企业(职业)年金相衔接,实现养老保险补充功能,协调发展其他个人商业养老金融业务,健全多层次、多支柱养老保险体系。在该《意见》框架下,人力资源社会保障部门、

财政税务部门、银行保险监管部门和证券监管部门陆续出台相关配套政策，推动个人养老金制度落地实施。

作为新生事物，个人养老金在发展过程中难免会出现一些问题和争议，对此我们要有正确的态度，并注意“四个不要”。其一，个人养老金意义重大，但它只是对第一层次和第二层次养老保险的补充，因此不要迫使个人养老金承载过多的使命。其二，个人养老金的生命周期通常包含两个阶段，即积累阶段和领取阶段，两个阶段同等重要，共同构成一个完整的闭环，因此不要忽视个人养老金的领取阶段，尤其是领取阶段有关“长寿风险管理”的产品设计和政策安排。其三，个人养老金所涉及的金融产品通常较为复杂，既涉及养老又涉及金融与税收，既涉及缴费与投资积累又涉及养老金领取，既涉及收益又涉及风险，因此不要低估个人养老金需求侧参保人教育的难度。其四，个人养老金不仅具有金融属性，而且具有民生属性，比一般金融产品具有更高的社会敏感度，因此不要低估个人养老金供给侧金融监管的挑战性。

2. 促进多层次医疗保障有序衔接

医疗保障是减轻群众就医负担、增进民生福祉、维护社会和谐稳定的重大制度安排，经过多年探索，我们确定了建设多层次医疗保障体系的改革目标。在今后一个时期，我们要促进多层次医疗保障有序衔接，充分发挥政府、市场、社会的积极作用，健全以基本医疗保险为主体，医疗救助为托底，补充医疗保险、商业健康保险、慈善捐赠、医疗互助等共同发展的多层次医疗保障制度，更好满足人民群众多元化医疗保障需求。

其一，在基本医疗保险部分，统一全国基本医疗保险用药范围，健全医疗保障待遇清单制度，规范医保支付政策；合理确定待遇保障水平，健全职工医保门诊共济保障机制，逐步提高城乡居民医保门诊保障水平。其二，在医疗救助部分，统一规范医疗救助制度，建立救助对象及时精准识别机制，实施分层分类救助，规范救助费用范围，合理确定救助标准。其三，在补充医疗保险部分，规范城乡居民大病保险、职工大额医疗费用补助、企业补充医疗保险等制度。其四，在商业健康保险部分，鼓励商业健康保险发展，鼓励商业保险机构提供综合性健康保险产品和服务，支持开发与基本医疗保险相衔接的商业健康保险产品，更好覆盖基本医保不予支付的费用。其五，在慈善捐赠部分，引导、支持有意愿有能力的企业、社会组织和个人积极参与医疗慈善等公益慈善事业。其六，在医疗互助部分，支持医疗互助有序发展，加强医疗互助与基本医保的衔接，发挥医疗保险和医疗互助的协同效应。

3. 建立长期护理保险制度

探索建立长期护理保险制度，是国家为应对人口老龄化、健全社会保障体系作出的一项重要部署。近年来，部分地方积极开展长期护理保险制度试点，在多个方面进行了有益探索，取得了初步成效。党的二十大明确提出“建立长期护理保险制度”，我们要按照这一最新要求，在长期护理保险的制度框架、待遇保障、标准认定和经办服务等方面迈出实质性步伐。

其一，在制度框架上，基于前期试点探索，构建长期护理保险制度政策框架，从职工医保

参保人群起步,重点解决重度失能人员基本护理保障需求。其二,在待遇保障上,建立公平适度的待遇保障机制,明确长期护理保险基本保障项目,合理确定待遇保障范围和基金支付水平。其三,在标准认定上,制定全国统一的长期护理保险失能等级评估标准,建立长期护理保险需求认定、等级评定等标准体系。其四,在经办服务上,引入商业保险机构等社会力量参与长期护理保险经办服务。

(五)运行维度:健全机制设计

在运行维度,我们要健全社会保障的相关机制设计,特别是筹资和待遇的确定调整机制、公共服务机制、社保基金监管机制等。

1. 筹资和待遇的确定调整机制

筹资和待遇安排是社会保障制度运行的重要基础。我们要健全社会保障筹资和待遇的确定和调整机制,并逐步缩小职工与居民、城镇与农村的筹资和保障待遇差距。

其一,在筹资机制方面,建立缴费与经济社会发展水平相挂钩的机制。比如,在充分考虑城乡居民承受能力和地方财政承受能力的前提下,指导地方调整城乡居民基本养老保险的缴费档次和缴费补贴标准;研究建立城乡居民基本医疗保险缴费与经济社会发展水平和居民人均可支配收入挂钩的机制,优化个人缴费和政府补助结构;在建立长期护理保险制度的过程中,探索建立互助共济、责任共担的多渠道筹资机制,参加长期护理保险的职工筹资以单位和个人缴费为主,形成与经济社会发展和保障水平相适应的筹资动态调整机制。

其二,在待遇机制方面,推进社会保险待遇水平与经济社会发展的联动调整。比如,综合考虑物价变动、职工平均工资增长、基金承受能力以及财力状况等因素,完善职工基本养老保险、工伤保险待遇水平调整机制;落实城乡居民基本养老保险待遇确定和基础养老金正常调整机制,逐步提高城乡居民基础养老金标准;稳定基本医疗保险住院待遇,稳步提高门诊待遇,做好门诊待遇和住院待遇的统筹衔接;健全失业保险待遇标准确定和正常调整机制,完善失业保险保障标准与物价上涨挂钩联动机制。

2. 公共服务机制

公共服务是社会保障制度运行的重要支撑。当前我国社会保障公共服务能力同人民群众的需求还存在一定差距,我们要加强社会保障的精细化管理,健全社会保障的公共服务机制。

一方面,要加快完善全国统一的社会保险公共服务平台,充分利用互联网、大数据、云计算等信息技术创新服务模式,深入推进社保经办数字化转型。另一方面要保留传统服务,坚持传统服务方式和智能化服务创新并行,针对老年人、残疾人等群体的特点,提供更加贴心暖心的社会保障服务。^①

同时,当前社会保障公共服务应特别关注养老保险全国统筹和新就业形态群体参保这两项重点工作。其一,与养老保险全国统筹要求相配套,建立全国统一的信息系统和经办管理服务

^① 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。

体系，构建垂直管理的经办组织架构，统一管理全国统筹基金。其二，与新就业形态群体参保要求相配套，依托全国统一的社会保险公共服务平台，为新就业形态从业人员提供网上参保登记申请等一系列便捷服务，并支持灵活就业的新就业形态从业人员以个人身份在公共服务平台办理相关社会保险的参保登记、个人权益记录查询、社保关系转移接续等业务。

3. 社保基金监管机制

社保基金监管是社会保障制度运行的重要保障。我们要健全社保基金保值增值和安全监管机制，防范化解基金运行风险，尤其要注意避免三类“不安全”。

其一，避免“不规范的不安全”。建立与社保统筹层次相适应的社保基金监督体制，健全基金管理风险防控体系，通过智慧监管提升风险管理能力，完善欺诈骗保行为惩戒机制，减少“跑冒滴漏”给社保基金带来的损失。其二，避免“不专业的不安全”。持续夯实社保精算的专业基础，提升社保精算能力和水平，定期测算各类社保基金的短中长期的收入、支出、结余或缺口情况，并按照精算平衡原则，健全基金预测预警制度，确保各项社保基金长期平衡。其三，避免“不发展的不安全”。树立“基金不能保值增值也是一种不安全”的意识，继续扩大基本养老保险基金等各项社保基金的委托投资规模，提高基金投资收益率，同时做好全国社会保障基金监管工作，促进基金保值增值。

六、结语

实现现代化是近代以来中国人民的长久梦想。在中国共产党成立、新中国成立之后，建设社会主义现代化国家这一梦想终于开始逐步化为现实。在中国共产党百年奋斗的基础上，党的二十大明确提出“以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴”这一新时代新征程的中心任务，并赋予中国式现代化以新的内涵，构成我国现代化国家建设在理论上的一次新飞跃。

中国式现代化对社会保障，特别是社会保障的普遍性、精准性、公平性、可持续性和经济友好性，都提出了新的更高的要求。同时，我国社会保障还面临社会主要矛盾变化、城镇化、少子老龄化、就业方式多样化等新的风险挑战，需要妥善应对。

新时代社会保障改革发展，应当遵循党的二十大关于民生领域工作的总体部署，坚持中国特色社会保障体系的“五度”成功经验（政治优势的“厚度”、民生公平的“温度”、顶层设计的“高度”、改革创新的“力度”、发展节奏的“适度”），把握社会保障未来发展的“五看”科学方法论（“看得全”的系统观念、“看得远”的战略眼光、“看得早”的风险意识、“看得宽”的国际视野、“看得透”的规律认知），并在“五个维度”不断完善（横向维度扩大覆盖面，纵向维度提高统筹层级、时间维度持续深化制度改革、空间维度拓展多层次多险种体系、运行维度健全机制设计），以健全的中国特色社会保障体系为中国式现代化提供基础性支撑，为中华民族伟大复兴贡献制度性力量。

Understanding the New Requirements of Chinese-style Modernization for Social Security

Zheng Wei

(School of Economics, Peking University, Beijing 100871, China)

Abstract: Realizing modernization has been a long-standing dream of the Chinese people since modern times. Recently, the 20th National Congress of the Communist Party of China clearly put forward "promoting the great rejuvenation of the Chinese nation in all respects with the Chinese-style modernization". The Chinese-style modernization has set higher requirements for social security, particularly its universality, precision, fairness, sustainability and economic friendliness. At the same time, China's social security faces new risks and challenges, such as changes in the principal social contradiction, urbanization, low fertility and ageing population, and diverse forms of employment, which need to be properly addressed. During the social security reform and development in the new era, China should adhere to the successful experience of the "five aspects", apply the scientific methodology of the "five views", and continue to improve the social security system in the "five dimensions". Finally, a sound social security system with Chinese characteristics will provide fundamental support for the Chinese-style modernization, and contribute to the great rejuvenation of the Chinese nation.

Key words: Chinese-style modernization; social security; risk and challenge; successful experiences; scientific methodology

(责任编辑: 仇雨临)