

· 综论 ·

新中国成立以来 中国共产党的社会保障理念发展与制度实践

鲁 全

[摘 要] 中国共产党的领导是中国特色社会主义最本质的特征，也是中国特色社会主义保障事业取得瞩目成就的根本原因。中国共产党的社会保障理念源于其马克思主义政党的政治属性和全心全意为人民服务的根本宗旨。它既在不同的历史阶段指导着社会保障的改革与实践，也在新时代实现了全面的丰富与升华。坚持以人民为中心的初心使命，坚持制度引领并不断完善制度体系，坚持中国特色社会主义制度和治理优势与中国特色社会主义保障道路，坚持问题导向、循序渐进等工作原则和方法，是中国共产党领导我国社会保障事业取得成功的重要历史经验。

[关键词] 中国共产党；社会保障；理念；实践；历史经验

一、引言

中国特色社会主义最本质的特征是中国共产党领导，中国特色社会主义制度的最大优势是中国共产党领导。^① 中国共产党成立百余年来，坚持初心使命、坚持实事求是、坚持改革创新，逐步深化对社会保障的理解和认识，逐步建立和完善中国特色社会主义保障体系，为保障国民基本权益、提升民生福祉发挥了积极作用，取得了瞩目成就。2021 年是中国共产党成立一百周年，理论学术界对中国共产党建党百年来领导中国人民进行民族解放和社会主义建设事业的实践与经验展开了广泛而深入的研究，其中，不乏有关中国共产党领导社会保障事业发展的研究成果。^② 2022 年 10 月，党的二十大胜利召开，中国共产党带领全国各族人民，开启了全面建设社会主义现代化强国，努力实现第二个百年奋斗目标的新征程。在这个重要的历史交汇点上，

[作者简介] 鲁全，西藏大学经济管理学院副院长（援藏挂职），中国人民大学中国社会保障研究中心教授，中国社会保障学会秘书长。主要研究方向：中国社会保障理论与政策。

[基金项目] 教育部人文社科项目（党的二十大精神研究）“全体人民共同富裕实现路径研究”。

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 版。

② 例如丁建定：《中国共产党百年社会保障政策：时代目标与实践取向》，《社会保障评论》2021 年第 2 期；关信平：《中国共产党百年社会政策的实践与经验》，《中国社会科学》2022 年第 2 期；贾玉娇：《中国共产党百年社会保障制度实践的本质研究》，《社会保障评论》2022 年第 2 期；席恒：《中国共产党百年：全面建成小康社会与社会保障》，《社会保障评论》2021 年第 2 期；席恒等：《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。

极有必要对新中国成立以来中国共产党在不同历史时期的社会保障理念、目标、行动及其效果进行梳理与总结,并归纳中国共产党领导社会保障事业发展的重要历史经验。

从世界范围来看,现代社会保障制度的诞生与发展同政党(特别是执政党)和政治领袖的意志紧密相关,^①坚持中国共产党的领导是中国特色社会保障事业取得瞩目成就的根本原因。中国共产党在成立之初就以“为民族谋解放、为人民谋幸福”为根本宗旨,在建立新中国之前就产生了相应的社会保障理念并在自己控制的地区进行实践。1949年新中国成立后,中国共产党作为执政党,在全国范围内领导包括社会保障在内的各项国家事务,在不同的历史阶段,不断深化对社会保障发展规律的认识,逐步形成比较成熟和完整的社会保障发展理念;不断探索适合中国国情的社会保障改革路径,在全世界人口最多的国家建立起了全世界规模最大的社会保障体系;^②不断强化社会保障在国家治理体系中的地位和作用,充分发挥社会保障的综合性功能。新中国成立以来中国共产党领导社会保障事业发展的光辉历程,是构建中国特色社会保障理论体系和话语体系的基本历史逻辑和实践逻辑。

理念决定制度及其实践效果。按照这个基本逻辑,本文接下来的第二到第四部分将分阶段^③对中国共产党的社会保障理念和制度实践进行梳理,在第五部分总结其历史经验。其中,中国共产党的社会保障理念主要通过中共历次全会形成的决议、决定等重要会议文件,中央及有关部门下发的政策文件,以及中央最高领导人的重要讲话等资料进行提炼总结。

二、初心使命与内在要求:社会主义革命和建设时期的社会保障理念与实践

新中国成立之初百废待兴,中国共产党作为执政党的首要任务是稳固政权、实现从新民主主义向社会主义的转变,进行社会主义革命、建立社会主义基本制度、推进社会主义建设事业。在社会主义革命和建设时期的30年中,如果算上1949年3月在西柏坡召开的中共七届二中全会,一共召开过4次中共全国代表大会、25次中央全会。^④虽然这个时期党的文献中并未正式出现“社会保障”的提法,但中国共产党的初心使命和政治承诺,以及社会主义制度的本质属性,都要求建立相关制度并开展实践。

(一)新中国成立初期:应急性救济和建设工业化国家的重要举措

新中国成立时,国家一穷二白、人民饥寒交迫,全国受灾人口达4000万人,城市则有约

① 郑功成:《中国社会保障70年发展(1949—2019):回顾与展望》,《中国人民大学学报》2019年第5期。

② 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版。

③ 中共十九届六中全会通过的《中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议》将中共百年历程划分为新民主主义革命时期、社会主义革命和建设时期、改革开放和社会主义现代化建设新时期以及中国特色社会主义新时代四个阶段。本文按照此划分主要分析后三个阶段。

④ 中央历次全会的基本情况,以及中央文献中有关社会保障及相关制度的表述均来自于:中国共产党历次全国代表大会数据库, <http://cpc.people.com.cn/GB/64162/64168/index.html>。下文不再一一标注。

400 万工人因失业而陷入生活困境。^①以改善人民生活、实现人民解放为目标的中国共产党迅速开展救济失业工人和灾民等应急性举措，为恢复国民经济、稳固新生政权，体现社会主义制度优越性发挥了重要作用，也开启了中国建立现代社会保障制度的序幕。^②

党的七届三中全会（1950 年 6 月）是新中国成立后召开的第一次中央全会，会议主要议题是确定党在国民经济恢复时期的主要任务。毛泽东在报告中^③提出要创造 3 个条件、完成 8 项工作，其中一项就是“认真地进行对于失业工人和失业知识分子的救济工作，有步骤地帮助失业者就业，并继续认真地进行对于灾民的救济工作”。他指出，共产党接管城市以后，如果“引起工人失业，工人生活降低”，就会造成人民不满意共产党，“那我们就不能维持政权，我们就站不住脚，我们就会要失败”。^④由此确立了救济失业工人和灾民这两项重点工作。随即，政务院于 1950 年 6 月发布《关于救济失业工人的指示》和《救济失业工人暂行办法》，同时通过建立城市社会救济制度帮助老弱病残等贫困者维持基本生活。^⑤在救灾方面，迅速成立中央救灾委员会组织灾区群众生产自救。到 1950 年 9 月，中央政府拨出的救灾粮达 224200 万斤。^⑥新中国成立后的 3 年，国家先后向农村划拨救济款项 10 亿多元，并形成了“以防为主、防救结合”的总方针和生产自救为主的救灾方式。^⑦可以想象，如果没有中国共产党上述强有力的救济措施，群众的信任必然无法长久，新生的政权必然无法稳固。

推进工业化是这个时期的另一项重要任务。1949 年 3 月召开的党的七届二中全会确定了在夺取全国胜利后，把党的工作重心从乡村转移到城市，以生产建设为中心任务，以及由农业国转变为工业国的任务和途径。会议提出了革命胜利后的基本矛盾在国内主要是工人阶级和资产阶级的矛盾。基于上述判断，中国共产党为了在推进工业化的过程中充分保护广大工人阶级的利益，政务院于 1951 年 2 月颁布了《劳动保险条例》。作为新中国成立后最为重要的基本社会保障制度，它是“中国共产党和中国人民长期奋斗的结果，也是中国工人阶级解放胜利的果实之一”。^⑧1952 年，公费医疗制度开始实施，随后，女工作人员产假、国家机关工作人员退休退休等一系列劳动保障制度陆续建立。

（二）计划经济时期：公有制下以“单位”为依托的基本分配制度

在社会主义改造完成后，我国在苏联的影响下逐步建立起了计划经济体制。在这个时期，社会保障作为一种基本分配制度，与农村的工分制、城市的级别工资制等，共同构成计划经济

① 编写组：《中共党史导读》（下册），中国广播电视出版社，1991 年，第 1136 页。

② 郑功成：《中国社会保障 70 年发展（1949—2019）：回顾与展望》，《中国人民大学学报》2019 年第 5 期。

③ 参见毛泽东在中共中央七届三中全会上作的《为争取国家财政经济状况的基本好转而斗争》的报告，<http://cpc.people.com.cn/GB/64162/64168/64559/4527011.html>。

④ 《毛泽东选集》（第四卷），人民出版社，1991 年，第 1427 页。

⑤ 刘喜堂：《建国 60 年来我国社会救助发展历程与制度变迁》，《华中师范大学学报（人文社会科学版）》2010 年第 4 期。

⑥ 马齐彬等：《中国共产党执政四十年（1949—1989）》，中共党史资料出版社，1989 年，第 9 页。

⑦ 高中华：《中国共产党的社会保障观：发展与演变》，《人民论坛·学术前沿》2017 年第 1 期。

⑧ 《为贯彻劳动保险条例而努力》，《人民日报》，1953 年 1 月 10 日第 1 版。

体制下分配领域的基本内容。具体而言,在城市主要表现为以生产资料公有制为基础,与低水平工资相契合,以单位为主体的劳动保险与单位福利制度;在农村主要表现为以农村集体所有制为基础,以合作社为主体的分配与保障制度。

在党的七届四中全会(1954年2月)上,刘少奇在受中央政治局和毛泽东同志委托做的报告中提出,“一九五三年,我国已进入有计划的经济建设时期,并开始执行第一个五年建设计划”。党的七届五中全会(1955年4月)批准了《关于中华人民共和国发展国民经济的第一个五年计划草案的决议》。中国共产党通过领导制定“五年规划”,对国民经济与社会发展进行整体谋划和全面安排,成为领导社会保障事业发展的基本手段之一。虽然第一个五年计划强调要“首先用必要的财力来保证国家的建设”,并倡导厉行节约;^①但一年后周恩来在中共八大(1956年9月)上作的关于第二个五年计划建议的报告就强调“必须使消费部分和积累部分保持适当的比例……在保证国家建设规模逐步扩大的同时,使人民生活得到逐步的改善……应该采取实际措施,逐步地改善职工居住、安全、医药卫生等方面的条件和适当地增加其他的福利设施”。^②毛泽东在1956年撰写的《论十大关系》中也明确指出,“工人的劳动生产率提高了,他们的劳动条件和集体福利就需要逐步有所改进。”^③由此,与计划经济体制相适应,以单位为组织载体,以劳动保险制度为核心,涵盖住房、产假、托幼和困难家庭生活补助等在内的项目较为完整的单位保障体系逐步建立。它是初次分配的自然延伸,是对初次分配低工资、低工分的必要补充。^④

需要特别提及的是,毛泽东在1953年全国财经会议上明确指出:“我们的重点必须放在发展生产上,但发展生产和改善人民生活必须兼顾。福利不可不谋,不可多谋,不谋不行。”^⑤周恩来在党的八届三中全会(1957年9月)上作的《关于劳动工资和劳保福利问题的报告》在充分肯定职工劳保福利成绩的同时,也明确提出“走得快了一些,办得多了一些,与我国人口多、底子穷、广大农民生活水平还比较低的现状不相适应”以及“项目混乱,有些制度不合理,管理不善,掌握偏松偏宽,因而造成苦乐不均和严重浪费的现象”等问题,提出长远发展、短期整顿的意见,体现出中国共产党在社会保障方面实事求是的态度。

虽然这个时期国家建设的重心转移到了城市,但规模庞大的农村人口决定了农民的保障问题也不容忽视,并且必然与农业生产方式和农村组织形式相关联。党的七届六中全会(1955年10月)通过了《关于农业合作化问题的决议》及《农业生产合作社的示范章程(草案)》。毛泽东提出,“一切合作社有责任帮助鳏寡孤独缺乏劳动力的社员(应当吸收他们入社)和虽然

① 《关于发展国民经济的第一个五年计划的报告》, http://www.scopst.gov.cn/zlzx/rdh/rdh1_4103/rdh12/201811/t20181121_329629.html。

② 《周恩来在中国共产党第八次全国代表大会上作关于第二个五年计划的建议的报告》, <http://cpc.people.com.cn/GB/64162/64168/64560/65452/4442010.html>。

③ 《毛泽东选集》(第五卷),人民出版社,1977年,第272页。

④ 李迎生:《中国共产党建党百年来的社会政策探索》,《学术月刊》2021年第6期。

⑤ 《毛泽东选集》(第五卷),人民出版社,1977年,第92页。

有劳动力但是生活上十分困难的社员，解决他们的困难。”^①1956年，第一届全国人民代表大会第三次会议通过了《高级农业生产合作社示范章程》，提出建立面向农村三无人员的“五保”制度。党的八届六中全会（1958年11月）通过了毛泽东起草的《关于人民公社若干问题的决议》。这份决议指出“公社适应广大群众的迫切要求，创办了大量的公共食堂、托儿所、幼儿园、敬老院等集体福利事业……过去经常愁吃愁喝、愁柴米油盐酱醋菜的家庭，从此可以‘吃饭不要钱’，也就是说，得到了最重要和最可靠的社会保险。”在党的八届八中全会（1959年7月）上，毛泽东提出要将国民经济的次序从“重工业、轻工业、农业”转变为“农业、轻工业、重工业”。这种思路上的调整使得农业和农村地区的发展得到进一步重视。1960年4月第二届全国人民代表大会第二次会议通过的《1956—1976年全国农业发展纲要》明确规定在农村实行“五保”制度。1965年6月26日，毛泽东作出“六·二六”指示，指出应“把医疗卫生工作的重点放到农村去”，^②各地纷纷加快建立农村合作医疗制度。农村合作医疗、“五保”制度以及免费的基础教育，共同构成了计划经济时期中国农村的初级社会保障体系。^③此外，针对军人、困难人群和流浪乞讨人员，在这个时期也都出台了相应的保障制度。^④

（三）小结

在社会主义革命和建设时期，虽然中共的文献中并未出现“社会保障”的措辞，但中国共产党的初心使命、无产阶级政党的性质和执政党地位决定了其必然会进行一系列的社会保障制度实践。这个时期中国共产党对社会保障的理念和定位是体现初心使命进而稳固政权、稳定民心的重要措施，是社会主义制度下的基本分配方式，具有全民性、内生性和内嵌性。具体而言，第一，与西方资产阶级政党代表某一部分群体或阶级的利益不同，中国共产党“一切都是为了人民的利益”，^⑤“党除了人民利益之外没有自己的特殊利益”。^⑥这就决定了中国共产党领导下的社会保障体系一定是覆盖全体国民，从而具有全民性。第二，中国共产党选择了社会主义的基本制度，而社会主义的基本目标就是通过生产资料的公有制来实现全体人民分享发展成果，而具有防范社会风险、改善人民生活功能的社会保障是社会主义制度的必然要求，从而具有内生性。第三，新中国成立后，中国共产党学习苏联的经验选择了计划经济体制，无论是生产还是分配，都置于统一的计划安排之中，并以城市中的单位和农村的集体为组织依托。这种生产分配方式决定了国民的养老、医疗、托幼以及其他基本生活保障项目是内嵌于基本分配制度中，构成了计划经济体制的必要组成部分。

上述理念和制度定位的源头是中国共产党“全心全意为人民服务”的根本宗旨，是社会主

① 中共中央办公厅编：《中国农村的社会主义高潮》（中册），人民出版社，1956年，第870页。

② 姚力：《“把医疗卫生工作的重点放到农村去”——毛泽东“六·二六”指示的历史考察》，《当代中国史研究》2007年第3期。

③ 郑功成：《中国社会保障70年发展（1949—2019）：回顾与展望》，《中国人民大学学报》2019年第5期。

④ 贾玉娇：《中国共产党百年社会保障制度实践的本质研究》，《社会保障评论》2022年第2期。

⑤ 《毛泽东文集》（第六卷），人民出版社，1999年，第10页。

⑥ 习近平：《在“不忘初心、牢记使命”主题教育工作会议上的讲话》，《求是》2019年第13期。

义制度的内在要求和计划经济体制的必然选择。这种理念的产生既受到马克思列宁主义有关国家保险基本理论和苏联相关实践的影响,也充分结合了中国自身的国情,将国家保险制度与中国特色的单位制相结合,在广袤的农村地区与集体合作生产方式相结合,是中国共产党在社会保障领域将马克思主义基本原理与中国实际相结合的初步尝试和积极探索。在经济发展水平总体较低的情况下,这个时期的社会保障虽然水平有限,但覆盖面广、项目比较完整,呈现出“低水平福利国家”的特征,充分体现了社会主义制度的优越性,^①为社会再生产和人口再生产提供了有力的支撑。

作为执政党,中国共产党将上述理念通过立法的形式上升为国家意志并转化为具体实践。1949年9月由中国人民政治协商会议审议通过的、具有临时宪法性质的《中国人民政治协商会议共同纲领》中就有“逐步实现劳动保险制度”的条款;1954年全国人大通过的《中华人民共和国宪法》第93条明确规定“国家举办社会保险、社会救济和群众卫生事业,并且逐步扩大这些设施,以保证劳动者享受这种权利。”这成为中国共产党领导社会保障事业发展的一种基本方式。

三、从配套改革到独立体系： 改革开放和社会主义现代化建设新时期的社会保障理念与实践

这个时期一共召开了六次党的全国代表大会,49次党的中央全会,并可以进一步地划分为两个阶段。第一个阶段是从党的十一届三中全会到党的十六大之前。这个阶段党和国家的中心任务是在探索中建立和完善社会主义市场经济体制,相应地,社会保障的定位是国有企业改革的配套和社会主义市场经济的组成部分,具有经济附属性。第二个阶段从党的十六大之后到党的十八大之前,在科学发展观的指引下,社会保障覆盖面不断拓展,并成为社会建设的重要内容,中国特色社会保障体系框架初见端倪。

(一) 为国有企业改革与建立社会主义市场经济配套服务

党的十一届三中全会(1978年12月)做出了把全党工作重点转移到社会主义现代化建设上来的战略决策。党的十二届三中全会(1984年10月)通过的《中共中央关于经济体制改革的决定》在强调增强企业活力的同时,要求“必须对老弱病残、鳏寡孤独等实行社会救济”,从而呈现出明显的补缺型特征。党的十二届四中全会(1985年9月)对“七五”计划的建议首次在党的文件中出现了“社会保障”的字样。党的十三届七中全会(1990年12月)对“八五”计划的建议中第四部分主题为“改善人民生活 and 健全社会保障”,但内容仍主要是针对企业职工的社会保险制度。党的十四大(1992年10月)报告把“深化分配制度改革和社会保障制度的改革”作为加速改革开放,推动经济发展和社会全面进步十个关系全局的主要任务之一。党的十五大(1997

^① 郑功成:《共同富裕与社会保障的逻辑关系及福利中国建设实践》,《社会保障评论》2022年第1期。

年9月)报告在第五部分“经济体制改革和经济发展战略”的第二点“加快推进国有企业改革”中将社会保障作为国有企业配套改革的内容;第八点“不断改善人民生活”中则提及社会福利、医疗以及保障城镇困难居民基本生活的内容。党的十五届四中全会(1999年9月)通过的《中共中央关于国有企业改革和发展若干重大问题的决定》明确将健全社会保障体系作为“帮助企业增资减债、减轻负担……顺利推进国有企业改革的重要条件”。党的十四届三中全会(1993年11月)通过的《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》,第一次在党的文献中对社会保障体系进行了较为系统的表述。其中第五部分提出“建立合理的个人收入分配和社会保障制度”,总体要求是建立多层次的社会保障制度,为城乡居民提供同我国国情相适应的社会保障,促进经济发展和社会稳定。该决定对社会保障的体系结构、资金来源和管理机构分别做出了较为系统的阐述,对社会保障预算和社会保障立法亦提出了要求。

这个时期中国共产党的社会保障理念和定位是国有企业改革和社会主义市场经济体制改革的配套。这是当时的历史背景和阶段性重点任务决定的。这种理念和定位也决定了该时期的社会保障制度实践。其一,从改革的动力来看,主要是减轻企业负担、为国有企业改革配套。改革的内容首先是从此前的单位保障转变为以多方缴费为基础的社会保险;之后随着大量下岗工人的出现,逐步建立起失业保险制度和城镇居民最低生活保障制度,由此形成了“两个确保、三条保障线”的城镇社会保障制度基本框架。农村地区则随着家庭联产承包责任制的推广而使得建立在集体经济基础上的保障方式失去了依托,而新制度亦没有全面建立,从而使得农村地区缺乏普遍性的社会保障。其二,从改革的进度看,由于社会保障是经济体制改革的配套措施,从而具有一定的滞后性和应急性。20世纪80年代大多是地方自行探索和实践。虽然在20世纪90年代初中央确定了一些制度的基本框架和原则,但在实际运行中仍然呈现出严重的碎片化。其三,从改革思路和方式上看,这个时期的社保改革显著地受到经济领域分权改革的影响,缺少顶层设计,而大多是地方自行试点;在改革方式上,提倡效率优先,过分寄希望于市场化、私有化等方式,具有较强的时代局限性。^①

对这个时期中国共产党社会保障理念及制度实践的评价需要有历史和辩证的观点。一方面,从宏观上看,改革开放的总设计师邓小平在历史的转折期及时将党和国家的重心转移到社会主义经济建设上,具有历史的必然性和正确性,同时,他强调贫穷不是社会主义,共同富裕才是社会主义的本质,从而确保了中国社会主义航船的正确方向。以江泽民为总书记的第三代领导集体将改革开放和社会主义市场经济体制的建立与完善引向纵深。虽然上述两位领导人对社会保障的直接论述并不多,但这个时期稳定的政治环境和日益丰厚的物质基础成为此后社会保障快速、健康发展的前提条件。另一方面,以经济体制改革为重心的国家宏观发展战略决定了这个时期的社会保障制度要以经济发展为前提、要服务于经济体制改革,从而具有从属性和被动性。正如邓小平指出的,“工人的福利不可能在短期间有很大的增长,而只能在生产增长特别

^① 关信平:《中国共产党百年社会政策的实践与经验》,《中国社会科学》2022年第2期。

是劳动生产率增长的基础上逐步增长”。^①市场化的效率优先与社会保障公平之本质的冲突与矛盾导致部分重要社保项目的改革在这个时期走了弯路。

（二）社会建设的重要内容与社会保障覆盖面的迅速扩张

党的十六大(2002年11月)报告将社会保障描述为“社会稳定和国家长治久安的重要保证”。论述的内容也超越了此前的局限,论及了“发展城乡社会救济和社会福利事业。有条件的地方,探索建立农村养老、医疗保险和最低生活保障制度”。但总体定位仍然是将“深化分配制度改革,健全社会保障体系”作为“经济建设和经济体制改革”篇章中的一部分。同样,党的十六届三中全会(2003年10月)审议通过的《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》虽然将“推进就业和分配体制改革,完善社会保障体系”单列,不再强调社会保障是国有企业改革的配套,而是要求“加快建设与经济发展水平相适应的社会保障体系”,但其定位仍然是完善社会主义市场经济体制的任务之一,从而尚未完全脱离经济建设的基本范畴。

随着以“坚持以人为本,全面协调可持续发展”为核心内容的科学发展观的提出,中国共产党人对社会保障定位及其包含内容的认识得以进一步发展。党的十六届五中全会(2005年10月)上,中央关于制定“十一五”规划的建议将“加快完善社会保障体系”纳入“推进社会主义和谐社会建设”中进行阐述,并在提及社会保险和社会救助的基础上,还首次提及了残疾人事业和社会慈善事业,使社会保障体系的内容得以不断充实。党的十六届五中全会之后,中共中央、国务院联合下发《关于推进社会主义新农村建设的若干意见》提出“建立健全与经济发展水平相适应的多种形式的农村社会保障制度”。党的十六届六中全会(2006年10月)审议通过的《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》将“覆盖城乡居民的社会保障体系基本建立”作为2020年的主要发展目标之一,并将其与民主权利保障制度、法律制度、司法体制、公共财政制度以及收入分配制度一道,作为保障社会公平正义的基本制度,提出“逐步建立社会保险、社会救助、社会福利、慈善事业相衔接的覆盖城乡居民的社会保障体系”的总体目标和具体要求。由此,中国特色社会保障体系框架初见端倪。

党的十七大(2007年10月)报告第八部分“加快推进以改善民生为重点的社会建设”的第四点为“加快建立覆盖城乡居民的社会保障体系,保障人民基本生活”。其中提出,“要以社会保险、社会救助、社会福利为基础,以基本养老、基本医疗、最低生活保障制度为重点,以慈善事业、商业保险为补充,加快完善社会保障体系。”这是中央文献第一次对现代社会保障体系内容和结构较为科学和完整的阐释。党的十七届三中全会(2008年10月)审议通过的《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》在第五部分“加快发展农村公共事业,促进农村社会全面进步”中,提及要“健全农村社会保障体系”。党的十七届五中全会(2010年10月)上中央关于“十二五”规划的建议里,一方面提出“坚持把保障和改善民生作为加快转变经济发展方式的根本出发点和落脚点”,并在第二部分有关“建立扩大消费需求的长效

^① 《邓小平文选》(第二卷),人民出版社,1994年,第137-138页。

机制”中提及，“要增加政府支出用于改善民生和社会事业比重，扩大社会保障制度覆盖面，逐步完善基本公共服务体系，形成良好的居民消费预期”；另一方面，建议第八部分“加强社会建设，建立健全基本公共服务体系”专门论述“健全覆盖城乡居民的社会保障体系”，提出了“广覆盖、保基本、多层次、可持续”的方针。

相比本时期的前一阶段，进入到 21 世纪后，中国共产党对社会保障的认识更加全面、重视程度显著提高。社会保障从相对次要的配套措施转变为科学发展观与建设和谐社会背景下社会建设的重要内容，公平正义的理念得以基本确立。在这样的指导思想下，这个时期我国社会保障制度改革和体系建设呈现出 3 个基本特点：其一，中国特色社会保障体系框架逐渐成形，从此前以社会保险为主，扩展到了社会救助、社会福利以及慈善事业等内容，养老保险、医疗保险和最低生活保障制度的主体地位更加突出，多层次社会保障体系的建设目标也被提上议事日程；其二，社会保障的覆盖面从企业职工扩展到城乡居民，受益群体的规模不断扩大，其标志是新型农村合作医疗制度、农村居民最低生活保障制度和农村居民基本养老保险制度，以及城镇居民基本养老保险制度和医疗保险制度的陆续建立，城乡居民初步实现了社会保障权利上的均等化；其三，对社保制度功能的认识更加全面，不仅将其从为国有企业改革服务转变为加强社会建设、促进社会和谐的重要制度安排，而且因其在应对 2008 年发生的金融危机中的积极作用而被视为转变经济增长方式和提振消费的重要抓手。

（三）小结

在这个时期，中国共产党的社会保障理念和定位伴随着国家宏观经济社会发展背景和重点任务的变化，经历了在实践探索中逐步深化的过程，即从具有从属性的国有企业改革和社会主义市场经济的配套措施转变为具有相对独立性的社会建设的重要内容，并且在改革实践中体现为社会保障覆盖面的快速拓宽和制度体系的逐步搭建。这个过程说明了中国共产党的社会保障理念的时代性和发展性，说明了中国共产党的社会保障工具性与价值性的认识，说明了中国共产党的社会保障理念与实践之间的辩证关系。

首先，从时代性和发展性的关系来看，从改革开放到党的十六大之前，国内外在理论和政策上的宏观背景决定了这个时期中国共产党对社会保障的认识和定位。一方面，国际上新自由主义思潮兴起并且在部分国家出现了社会保障私有化和市场化的实践（如智利的个人账户养老金）。另一方面，国内的阶段性重点是深化国有企业改革、建立社会主义市场经济体制。无论是市场经济体制，还是独立于企事业单位之外的社会保险制度，对于刚刚从计划经济中走出来的中国而言，都是相对新鲜的事物，对其的认识也自然具有时代局限性。然而，中国共产党的政治性和人民性、坚持社会主义制度的长期性和全局性，都意味着中国共产党能够在发展中突破历史的局限性，确保社会保障制度正确的发展方向。进入 21 世纪后，社会保障便成为促进社会和谐的重要制度安排，在公平正义理念的指导下，社会保障在完成整体转型的同时逐步走向了全民覆盖。

其次,从工具性和价值性的关系来看,一方面,中国共产党对社会保障的功能定位向来都是置于国家整体发展格局和阶段性重点任务之下。在改革开放和社会主义现代化建设时期,社会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,中心任务就是解放和发展生产力,通过建立和完善社会主义市场经济体制来促进经济发展。在这样的大背景下,社会保障的定位更加强调其工具性,包括从单位保障向社会保险转变以减轻和均衡企业负担,建立失业保险制度以配合国有企业减员增效等。另一方面,如前文所述,社会保障提升民生福祉的功能与中国共产党的初心和使命和政治主张具有价值统一性。因此在这个阶段,既发挥了社会保障在经济体制改革和应对金融危机等领域的工具性功能,也将其作为保障社会公平正义的基本内容而发挥了其价值性功能。

第三,这个时期中国共产党的社会保障理念是在探索 and 实践中不断深化的。在国有企业改革和由此导致的大规模下岗职工基本生活面临困难的情况下,养老金、医疗保险等社保待遇成为他们的基本诉求,从而充分说明社会保障不仅是经济改革的配套,更是社会稳定和政治稳定的必然要求。在2008年全球金融危机的背景下,社会保障覆盖面的不断拓宽和水平的持续增长,为提振居民消费消除了后顾之忧,让中国共产党更加深刻地认识到社会保障不仅是支出性的民生工程,也是具有社会投资性,并且有利于经济增长方式转型的重要公共政策。

四、全面深化改革与迈向高质量发展:新时代社会保障理念与实践

(一) 新时代中国共产党社会保障理念的深化

进入新时代,我国的社会保障改革面临新的环境和任务,以习近平同志为核心的党中央对社会保障改革高度重视,作出了一系列新判断和新部署,尤其是习近平总书记在多个重要场合对社会保障作出了全面而系统的阐述,形成了新时代我国社会保障改革发展的新理念,^①并指导制度建设取得了新进展。理念是行动的先导。经过长期的探索和实践,在习近平新时代中国特色社会主义思想的正确引导下,中国共产党人的社会保障理念进一步完整充实,并主要体现为以下6个方面。

1. 更加完整的发展理念:公平正义共享

党的十八届五中全会(2015年10月)提出了“创新、协调、绿色、开放、共享”的新发展理念。在此次全会中央有关“十三五”规划的建议中,社会保障的内容集中出现在第七部分“坚持共享发展,着力增进人民福祉”中。由此,共享成为新时代社会保障发展的基本理念之一,社会保障也成为实现共享之新发展理念的基本制度安排。这是中国共产党不断深化对社会保障认识的重要体现。加上此前党的十六届六中全会提出的社会公平正义,“公平正义共享”成为中国共产党较为完整的社会保障基本理念,并将长期指导我国社会保障体系建设与制度改革。

^① 郑功成:《推动社会保障事业高质量发展》,《中国社会科学报》,2022年8月4日第1版。

正是在共享理念的指导下，进入新时代以来，我国的社会保障制度在统筹城乡发展，缩小群体之间、地区之间收入差距，使得发展成果更多、更好地为人民群众共享等方面发挥了更加积极的作用。

2. 更加准确的制度定位：治国安邦的大问题

党的十八大（2012年11月）报告将“统筹推进城乡社会保障体系建设”置于“在改善民生和创新管理中加强社会建设”一章中。党的十八届三中全会（2013年11月）审议通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》将“建立更加公平可持续的社会保障制度”和“深化医药卫生体制改革”都置于“推进社会事业改革创新”的框架中，基本沿袭了此前的定位。党的十九大（2017年10月）报告将“坚持在发展中保障和改善民生”作为新时代坚持和发展中国特色社会主义的基本方略之一，定位进一步提高。2021年2月，习近平总书记在十九届中共中央政治局第二十八次集体学习时明确指出，要在统筹推进“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，并将其明确为“治国安邦的大问题”。^①在党的二十大报告中，包括社会保障在内的民生保障体系进一步被上升到“立党为公、执政为民的本质要求”，从而在肯定其经济功能和社会功能的同时，进一步阐明了其政治意义。社会保障在迈向第二个百年奋斗目标新征程上的制度定位更加清晰准确。

3. 更加全面的功能发挥：国家治理体系重要组成部分

党的十九届四中全会（2019年10月）通过的《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》在第八部分“坚持和完善统筹城乡的民生保障制度，满足人民日益增长的美好生活需要”的第三点以“完善覆盖全民的社会保障体系”为主题，第四点“强化提高人民健康水平的制度保障”中也涉及到医疗保障、养老服务等方面的内容。由此，社会保障成为国家治理体系的基本内容，意味着将发挥更加综合的功能。在经济领域，通过调节收入分配结构，稳定国民预期、增强国民抗风险能力等方式助力构建新发展格局和实现经济高质量发展；在社会领域，通过建立规范统一的社会保障制度体系，成为原子化时代联结个体的新型社会团结机制，有效应对个人风险并促进社会流动与社会和谐；在政治领域，可以强化民族团结与国家认同，是中国共产党“以人民为中心”之发展思想的具体呈现，也是国家治理体系与治理能力优势最具说服力的表现。除此之外，还通过保障居民基本生活、助力企业复工复产等方式，成为协调疫情防控和经济发展的重要治理手段。习近平总书记将社会保障的上述功能准确地凝练为“民生保障安全网、收入分配调节器、经济运行减震器”。^②

4. 更加科学的改革方略：系统集成、协同高效

我国的社会保障改革曾长期处于实验性的试点阶段，相对缺乏顶层设计和系统谋划，改革

^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。

缺乏整体性和协同性，并导致制度真空和改革效应对冲并存的现象。针对此，习近平总书记作出“我国社会保障制度改革已进入系统集成、协同高效的阶段”这一重要判断，^①并形成了更加科学完整的改革方略。在此方略的指导下，新时代的社会保险改革一方面积极应对经济增长方式转型，人口老龄化、就业形态多样化以及城乡发展一体化等外部经济社会环境的变化；另一方面，相继完成了社会救助、养老保险、医疗保障等主要社会保障项目的顶层设计，奋力补齐儿童福利、养老服务等制度短板，积极推动慈善事业和其他补充类社会保障项目的发展。未来，要不断提升法治化和管理服务的精细化水平，进一步处理好社会保障体系内部的结构性问题，处理好不同类型社会保障项目、不同层次社会保障需求、不同形式社会保障供给方式以及不同主体之间责任与合作模式的关系，确保社会保障改革的整体性和协同性显著提高。

5. 更加严格的运行要求：规范统一、安全稳健

长期以来，我国各项社会保障制度的统筹层次较低，加之立法相对滞后，导致制度的统一性严重不足，本应全国统一的制度安排却呈现出地方化、碎片化的缺陷。同时，受到发展阶段和认识水平的制约，还存在简单将社会保障视为经济发展成本甚至是拖累的错误观点，在实际运行中存在以财力不足为借口而出现漏保，通过降低缴费基数来规避法定责任等不规范的行为。针对上述现象，习近平总书记在对社会保障改革的论述中专门提及，“要坚持制度的统一性和规范性……坚持国家顶层设计，做到全国一盘棋”，^②极具针对性。进一步地，党的二十大报告对健全社会保障体系提出了“安全规范”的新要求。笔者认为，这里的“安全”首先是指社会保障制度应当给国民以安全感，其次是指社会保障制度自身的安全性，前者是目的、后者是手段，既不可偏颇，更不能倒置。因为消除国民的后顾之忧，给全体国民以安全感是社会保障的“初心使命”，而实现这个目标的重要前提就是要积极应对和化解制度自身面临的各种风险，提高安全性。针对此，习近平总书记强调“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”，^③以制度的稳健运行来提高国民的安全感、获得感和幸福感。

6. 更加明确的发展目标：健全高质量、可持续的中国特色社会保障体系

党的二十大报告提出，高质量发展是全面建设社会主义现代化国家的首要任务，也是中国式现代化的本质要求之一。高质量发展、可持续发展也是习近平总书记对我国社会保障提出的新要求。经过中国共产党的不懈努力奋斗，我国已经建成了全世界最大的社会保障体系，基本解决了“有没有”的问题；进入新时代以来，中央强力推进各项改革政策，解决了很多此前想解决却无法解决的结构性矛盾问题；接下来我国社会保障体系改革与发展的重点任务就是要不断提高制度质量，增强制度的可持续性，健全中国特色社会保障体系以提升人民福祉。高质量发展需要完善社会保障法制，使之运行在规范的轨道上；需要增强制度的整体性和协同性，在

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 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。

适应外部环境变化的基础上,实现参保缴费、管理运行、监督司法等各环节的高质量,进而提高整体效力;需要合理的责任分担结构,以共建促进共享,以多层次的制度体系来满足人民群众日益丰富的需求;需要更加丰厚的物质基础,在加大公共财政投入力度的前提下,继续保持社会保障与国民经济发展的良性互动,强化互助共济与再分配力度,为扎实推进共同富裕发挥更加积极的作用。

(二) 新时代中国共产党社会保障改革与发展的新举措和新成效

在上述新理念的指引下,党的十八大以来中国共产党对社会保障事业的领导呈现出三个新特点。第一,通过重塑决策机制,实现了党对社会保障事业的全面领导。2018年3月,中央印发了《深化党和国家机构改革方案》。相比于此前的政府机构改革,此次改革方案涉及党中央、全国人大、国务院、全国政协等多个机构,从而是一次全面和深刻的领导管理体制变革,奠定了党领导一切的组织基础。其中,包括中央全面深化改革委员会等四个领导决策机构的成立,实现了中央对相关重大领域工作的直接决策。党的十八大以来,一系列重要的社会保障改革文件和顶层设计都经过了中央深改委会议的讨论和最终决策。第二,是中央主要领导同志对社会保障改革的重大问题做出系列重要讲话和指示批示。在中国共产党新闻网开发的“习近平总书记系列重要讲话”数据库^①中,以“社会保障”为内容关键词的检索结果达到291条。特别是习近平总书记在《求是》杂志2022年第8期发表署名文章《促进我国社会保障事业高质量发展、可持续发展》,对社会保障的战略定位、体系结构、发展原则以及改革重点等进行了系统的阐述,是指导未来我国社会保障事业发展的纲领性文献。在中国共产党历任主要领导人中,习近平总书记对社会保障的直接论述最多,也最为全面深刻。第三,党中央直接决策和党的最高领导人对社保的高度关注,决定了国家以直接印发文件等方式,对社会保障领域的重大改革作出部署。例如中共中央、国务院印发《关于调整完善生育政策的意见》(2013年12月),中共中央、国务院印发《“健康中国2030”规划纲要》(2016年10月),中央办公厅、国务院办公厅印发《关于解决部分退役士兵社会保险问题的意见》(2019年4月),中共中央、国务院印发《关于深化医疗保障制度改革的意见》(2020年2月),中央办公厅、国务院办公厅印发《关于改革完善社会救助制度的意见》(2020年8月),中共中央、国务院印发《关于加强新时代老龄工作的意见》(2021年11月)等。这些文件对社会保障重要领域的重大改革进行宏观规划和全面部署,大力推动了改革进程。

中国共产党在新时代对社会保障的新理念和新举措,为打赢脱贫攻坚战、全面建成小康社会提供了坚强支撑和有利条件,具体体现在以下6个方面。

第一,重塑了社会保障管理体制。在2018年的国家机构改革中,新成立的国家医疗保障局、退役军人事务部、应急管理部都涉及社会保障相关业务;将社会保险费征缴职责划归税务部门,结束了近20年社会保险费“双征收主体”的混乱局面;老龄健康司、职业健康司、儿童福利

^① 参见中国共产党新闻网: <http://jhsjk.people.cn/>。

司等部委新司局的成立,使得社会保障的行政管理体系更加完整和充实。

第二,完成了社会保障领域主要项目的顶层设计。2014年2月,《社会救助暂行办法》出台,确立了“8+1”的社会救助体系基本框架;2019年,养老保险顶层设计方案出炉,对多层次养老金体系建设、养老保险筹资机制、养老保险待遇调整机制以及基本养老保险全国统筹等关键内容进行了全面谋划;2020年2月,中共中央、国务院印发《关于深化医疗保障制度改革的意见》,完成了新时代医疗保障事业发展的总体规划,直接推动了此后若干具有重大意义的改革举措。除此之外,2013年国务院发布《关于加快发展养老服务业的若干意见》,也实现了从机构养老向居家社区养老的战略性转变。

第三,加快弥补社会保障的项目短板,制度体系不断完善。面向儿童、老年人和残疾人的社会福利服务项目一直是我国社会保障体系的短板。党的十八大以来,适度普惠型儿童福利制度、长期护理保险制度先后开始试点并不断扩大范围,困难残疾人生活补贴和重度残疾人护理补贴制度在全国范围内得以全面建立。在补充保障方面,2016年《慈善法》颁布实施,使得慈善事业走上了法治化的轨道;2022年个人养老金制度正式出炉,多层次养老金制度框架基本形成。中国特色社会保障制度体系建设进入到了快车道。

第四,推动若干重大改革取得实质性进展。例如,面临复杂困难和强大地方阻力的基本养老保险全国统筹迈出实质性步伐,历经中央调剂金制的过渡,实现了全国统筹调剂金,从根本上缓解了基金区域不平衡的问题;饱受诟病的养老金“双轨制”通过结构性改革的方式得以基本消除;职工医疗保险个人账户之顽疾在逐步消解,因深刻调整了利益格局而备受争议的药品集中谈判得以深入推行,并使得参保群众切实受益;划转国有资本充实社会保障基金进入实施阶段等。中国共产党在社会保障领域做成了很多此前想做但未做成的事情。

第五,提高了社会保障制度的统一性和规范性。2012年以来,国家立法机关先后制定了《军人保险法》《慈善法》《退役军人保障法》和有关社会保障的刑法解释,修订了《老年人权益保障法》,提高了社会保障法制化水平;将此前独立运行的新型农村社会养老保险制度和城镇居民基本养老保险制度合并实施,从城乡覆盖走向城乡统筹;不断提高各项社会保险制度的统筹层次,逐步统一实际缴费率,提高制度的统一性和严肃性;通过标准化和信息化等方式优化社会保障经办流程,提高规范性和便捷性;制定《医疗保障基金使用监督管理条例》,规范了社会保险基金的管理和监督。社会保障改革正在从以地方试点为主的区域分割阶段走向全国统一、规范发展的新阶段。

第六,更加全面地发挥了在经济社会运行中的综合功能。随着覆盖面的拓宽和保障水平的提高,我国的社会保障制度不仅较为充分地发挥了保障生活、抵御风险、稳定预期的传统功能,而且在构建以内循环为主的新发展格局中,从供求两端发挥了促进消费的积极作用;^①2019年的降低社会保险费率综合方案和新冠肺炎疫情防控期间出台的一系列“免减缓”政策,充分发

① 鲁全:《论经济发展与社会保障》,《中国高校社会科学》2021年第2期。

挥了逆周期调节、支持企业复工复产的积极功能。

五、中国共产党领导社会保障改革与发展的重要历史经验

中国共产党领导我国社会保障事业发展取得辉煌成就，在不断的实践和探索中持续深化对社会保障的认识，积累了宝贵的历史经验。

（一）坚守初心使命，通过不断完善社保制度提升人民福祉、迈向共同富裕

中国共产党自诞生之日起，就把实现共产主义作为党的最高理想和最终目标，义无反顾地肩负起实现中华民族伟大复兴的历史使命，团结带领人民进行了艰苦卓绝的斗争。^①从“全心全意为人民服务”到“以人民为中心”，在任何历史条件下，中国共产党都坚守初心使命，把改善人民群众生活作为工作的重要出发点和落脚点，把实现全体人民共同富裕作为努力的基本方向。社会保障是提升人民福祉，消除人民后顾之忧的基本制度安排。它的性质与功能决定了中国共产党必然也必须给予重视，并持续不断地完善社保制度。因此，中国共产党发展社会保障的目的就是要实现初心使命，提升人民福祉并带领全国人民走向共同富裕。这是中国共产党的社会保障目的观，也是我国社会保障持续发展的根本动力。

新中国成立初期，经济社会发展水平相对落后，中国共产党将具有社会保障功能的相关项目纳入到基本分配制度中并保证了较高的均等化水平，体现了社会主义制度的优越性；在改革开放和市场经济体制建立过程中，利益格局出现分化，但因始终处于中国共产党领导下，公有制仍占据主导地位，追求造福全体人民并不断增进民生福祉的目标并未动摇；^②进入新时代，扎实推动共同富裕的目标得以进一步明确和强化，通过社会保障让国家发展成果更多、更公平地惠及全体人民的发展路径更加清晰。总之，社会保障制度的功能价值与中国共产党的政治价值观和历史责任具有内在一致性，新中国成立以来中国共产党建立和完善社会保障制度的实践是其践行初心使命的具体体现。因此，只要中国共产党坚守初心使命、坚持自我革命，我国的社会保障事业就必须坚持中国共产党的领导。

（二）坚持制度引领，理性选择制度模式、不断健全社会保障制度体系

习近平总书记强调，“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”。^③作为一项重要的基本社会制度，需要理性选择制度模式，不断健全完善制度体系，并适时调整制度参数，才能充分发挥制度功能。

在计划经济时期，我国将社会保障内嵌到以公有制为核心的国家基本经济制度中。伴随着社会主义市场经济体制的建立和工业化、城镇化的快速推进，在借鉴国际经验的基础上，我国

① 习近平：《新时代中国共产党的历史使命》，《求是》2022年第19期。

② 郑功成：《中国民生保障制度：实践路径与理论逻辑》，《学术界》2019年第11期。

③ 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。

坚定地选择了以社会保险为核心的基本制度模式，从而顺利实现了制度的整体转型。^①伴随着国家城乡统筹发展的总体要求，我们继续坚持以缴费型社会保险制度为主体，逐步建立起覆盖城乡居民的社会保障制度。与此同时，针对贫困群体的社会救助制度从最低生活保障扩展到各项专项救助，社会福利制度从补缺型走向适度普惠型，各项补充保障制度加快发展，中国特色社会主义保障制度体系框架基本形成。

进入新时代，党中央对社会主要矛盾转变做出新的判断。为了满足人民群众日益增长的对美好生活的需要，多层次社会保障体系建设的重要地位日益凸显。通过推进社会保障领域的供给侧结构性改革，明确不同层次社会保障制度的功能定位与责任分担方式，更加立体的多层次社会保障体系建设正在加快步伐。

不仅如此，社会保障制度的参数改革也得以适时推进。例如，2005年改革职工基本养老保险待遇计发办法，通过引入缴费年限和指数化缴费工资，实现了职工基本养老保险再分配与激励性之间的相对平衡。再例如，各地将专项救助的给付条件与低保资格脱钩，在防止贫困陷阱的同时，使得有专项灾难性支出的群众及时得到救助等。

（三）坚持发挥中国特色社会主义制度和治理优势，不断深化社会保障体制改革

中国共产党选择了社会主义制度并且在实践中建立和完善中国特色社会主义制度体系和治理体系，这是中国各项事业取得成就的重要原因。社会保障是中国特色社会主义制度体系的重要组成部分，其本身取得成功也得益于坚持和发挥了中国的制度与治理优势。因此，历史和中国人民坚定地选择了中国共产党，中国共产党坚定地选择了社会主义制度和中国特色社会主义道路。它们共同决定了关乎人民切身利益的社会保障制度必然会在不断完善的过程中为提升人民福祉发挥重要作用。

例如，社会主义公有制使得我国的社会保障有了相比于资本主义国家更加丰富的公共物质基础，国家通过公共财政支出、国有股划转等方式，为社会保障制度的财务可持续提供了稳定的政治保障。再例如，我们充分发挥新型举国体制优势，通过对口援建、中央财政转移支付等方式，着力克服地区间经济发展水平差距对建立统一社会保障制度的影响，不断提高社会保障的均等化水平。数据显示，仅基本养老金一项，2019年中央财政转移支付就达到7307.8亿元，社会保障宽口径的中央转移支付超过1.4万亿元。^②还例如，党中央的决策部署通过立法的形式转变为国家意志，通过中长期规划的形式转变为行动方案 and 具体改革举措。宏观上，从计划经济时期确立“四个现代化”的目标，到“两个一百年”的奋斗目标和“三步走”的战略规划，再到实现第二个百年奋斗目标的“两步走”战略安排；具体到社保领域，从“七五”规划中首次出现社会保障，到“十四五”规划对健全覆盖城乡居民的社会保障体系提出系统要求和党的二十大报告提出的最新要求，中国共产党对社会保障改革的规划具有持续性和深入性，从而确

① 郑功成：《中国社会保障70年发展（1949—2019）：回顾与展望》，《中国人民大学学报》2019年第5期。

② 根据2019年中央对地方转移支付决算表计算所得。参见财政部官网：http://yss.mof.gov.cn/2019qgczjs/202007/t20200706_3544608.htm。

保一张蓝图绘到底，各级政府一届接着一届干，坚持不懈，久久为功。^①

（四）坚持将社会保障一般规律与中国国情相结合，坚定走中国特色社会保障道路

将马克思主义基本原理与中国实践相结合是中国共产党百年奋斗的重要历史经验之一，在社会保障领域也不例外。习近平总书记既强调要坚持制度统一性、规范性和符合“大数法则”等社会保障基本规律的科学观，也强调坚持走中国特色社会保障发展之路的自主观，^② 逐渐探索出一条具有中国特色的社会保障体系建设之路。

一方面，我们坚持学习社会保障先行国家的经验，在新中国成立初期主要学习和借鉴苏联的国家保障模式，在改革开放之后则广泛学习了全球范围内不同类型的福利模式，并且在比较和借鉴中逐步深化了对社会保障制度客观规律的认识。^③ 另一方面，我们不搞教条主义，不唯西方理论马首是瞻，而是将社会保障的一般原理与中国实际相结合，以开放的心态和学习的态度，在实践中不断创新。我们在借鉴苏联经验的同时，因地制宜地与中国城镇的“单位制”以及农村的合作经济相结合，创造出了“国家—单位”保障模式。改革开放后，在学习他国经验的同时也设计出了具有中国特色的下岗职工基本生活保障制度，面向贫困户的“两不愁三保障”机制等符合中国国情的制度。不仅如此，还创新性地将缴费型的保险制度与福利型的津贴制度相结合，找到了在农业人口大国实现全民皆保险的可行路径。党的十八大以来，我们更加重视发挥中国传统文化的优势。例如，在健康中国战略中，强调深入开展极具中国特色的爱国卫生运动，坚持中西医并重，传承发展中医药事业；在养老服务等领域充分发挥传统的家庭保障力量和传统文化的道德教化作用，致力于构建养老、孝老、敬老的政策体系和社会环境等。

（五）坚持以问题为导向，与时俱进，积极应对经济社会环境的变化和挑战

社会保障制度具有强烈的时代性和实践性，深化社会保障改革的过程就是不断解决制度自身存在的问题，积极适应经济社会环境变化，提高制度自身质量，以更好满足人民群众需求的过程。

一方面，我国的社保制度改革顺应时代大势，回应时代命题。面对新中国成立时百废待兴的局面，以救济灾民和失业工人为重点的社保举措，赢得了民心、巩固了政权；面对计划经济时期落后的生产力水平，城镇的劳动保险与企业福利，农村地区的合作医疗与五保制度，都有效弥补了初次收入分配环节的不足，体现了社会主义制度的优越性；面对市场经济改革大潮下大规模的下岗职工，社会保障的“安全网”和“稳定器”功能得以充分发挥，最大程度降低了经济体制改革带来的负面效应。总之，纵观新中国成立以来社会保障制度的功能演变，大体上经历了从政治目标到经济目标再到社会目标的过程，^④ 顺应了时代变迁的主题。

另一方面，社会保障制度也正视自身存在的问题，积极适应社会经济环境的变化。面对数

① 郑功成：《共同富裕与社会保障的逻辑关系及福利中国建设实践》，《社会保障评论》2022年第1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 华颖：《中国社会保障70年变迁的国际借鉴》，《中国人民大学学报》2019年第5期。

④ 丁建定：《中国共产党百年社会保障政策：时代目标与实践取向》，《社会保障评论》2021年第2期。

以亿计农村剩余劳动力的大规模城乡流动, 社会保障制度从城乡分割走向城乡统筹, 积极适应劳动力的跨区域和跨行业流动; 面对人口单向流动和区域经济发展不平衡带来的社会保险基金财务状况两极分化, 不断强化互助共济性和制度统一性, 坚定不移地提高统筹层次; 面对转型期盲目学习部分国家实践, 在基本社会保险制度中引入个人账户而导致养老保险空账运行、医疗保险个账大量结余的教训, 我们将养老保险做实个人账户策略转变为完善个人账户,^① 在医疗保险中引入门诊统筹, 逐步化解个人账户。总而言之, 中国共产党秉承实事求是、尊重规律的科学态度, 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。^②

(六) 坚持责任分担、尽力而为量力而行、循序渐进等基本原则, 不断满足人民群众日益增长的对高质量社会保障的需求

在社会保障制度变革与实践中, 我国坚持责任分担的基本原则, 强调通过共建实现共享, 在制度模式上坚持缴费型的社会保险制度为主体, 在公共财政与参保者之间, 用人单位与劳动者之间, 中央政府与地方政府之间合理分配责任, 用公平的责任分担确保制度的长期可持续性。坚持尽力而为、量力而行的基本原则, 既不断扩大公共财政对社会保障的支出规模, 不断提高社会保障总支出占 GDP 的比例, 又坚持福利水平与经济发展水平相适应的原则, 坚守基本保障制度保基本生活的定位。坚持循序渐进的改革原则, 社会保障的覆盖面从城镇逐步扩大到农村, 从覆盖城乡逐步走向统筹城乡; 坚持聚焦不同阶段矛盾的主要方面, 先解决“有没有”的总量问题, 再解决“公不公平”的结构问题, 最终解决“好不好”的质量问题; 遵循结构化的改革思路, 形成了“老人老办法、新人新办法、中人过渡办法”的基本策略, 最大程度地降低改革阻力。

在持续深化改革的路上, 虽历经曲折坎坷, 但中国共产党对社会保障制度建设的要求是持续提高的。从历次中央全会的文本上看, 自党的十三届七中全会中央在对“八五”计划的建议中单列一款, 要求“建立健全养老保险和待业保险制度, 逐步完善社会保障体系”后, 陆续提出“建立多层次的社会保障制度”(党的十四届三中全会)、“建立健全同经济发展水平相适应的社会保障体系”(党的十六大报告)、“加快建立覆盖城乡居民的社会保障体系”(党的十七大报告)、“坚持全覆盖、保基本、多层次、可持续方针, 全面建成覆盖城乡居民的社会保障体系”(党的十八大报告)、“更加公平可持续的社会保障制度”(党的十八届三中全会)、“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”(党的十九大报告)。党的二十大报告进一步提高要求为“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”, 以不断满足人民群众对高质量社会保障制度的需求。

在上述六点基本经验中, 坚持中国共产党的领导, 坚守初心使命、将提升人民福祉作为发展社会保障的目标和动力, 体现了明确的目的观; 坚持制度引领、不断完善制度体系是基本

① 鲁全:《改革开放以来的中国养老金制度: 演变逻辑与理论思考》,《社会保障评论》2018年第4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。

方略，呈现了改革路径和工作重点；坚持中国特色社会主义制度和治理优势，是要将社会保障置于国家宏观治理体系中，体现了全局观和整体观；坚持将一般规律与中国国情相结合，走中国特色的社会保障建设之路体现了全球观与自主观的有机结合；坚持问题导向、与时俱进体现了社会保障的改革观和发展观；坚持责任分担等原则是需要遵循的方法论。这些经验对我国社会保障事业的未来发展具有长久的指导意义。

综上，新中国成立以来中国共产党领导社会保障事业发展的丰富实践与西方社会保障制度建设走过的道路是完全不同的。中国共产党的马克思主义政党属性，为民族谋复兴、为人民谋幸福的使命担当，以及社会保障关乎全体国民切身利益的制度特征，共同决定了中国共产党必然要在治国理政的总体框架下，不断完善社会保障理念、深化社会保障认识、推进社会保障体系建设。新中国成立 70 多年来，中国共产党在不断探索和实践中形成的社会保障理念，必将在新时代继续指引社会保障进入高质量发展的新阶段。

Social Security Development Led by the CPC since the Founding of the People's Republic of China: Ideas and Practices

Lu Quan

(Social Security Research Center, Renmin University of China, Beijing 100872, China)

Abstract: The leadership of the CPC is not only the defining feature of socialism with Chinese Characteristics but also the reason for the tremendous achievement in building China's social security system. The CPC's ideas on social security, originated from its political nature as a Marxist party and its fundamental purpose of serving the people wholeheartedly, have guided the construction of China's social security system throughout history, and have been enriched and developed in the new era. Adhering to the CPC's original aspiration and founding mission, adhering to socialism with Chinese characteristics and the development of social security with Chinese characteristics, and adhering to the principles of being problem-oriented and taking steady and incremental steps are some of the successful experiences of the CPC in leading China's social security cause.

Key words: The Communist Party of China; social security; idea; practice; historical experience

(责任编辑：杨建敏)