

# 持续推进中国特色社会保障理论与政策研究

——中国社会保障研究动态（2022年）

郭林

**[摘要]** 2022年，中国学界对社会保障理论和政策的研究成果丰富。这主要包括对习近平总书记关于社会保障系列重要论述、共同富裕与社会保障、百年党史与社会保障、党的十八大以来社会保障发展等中国社会保障重大理论问题的研究，中国经济、社会、人口等新环境特征下的新冠肺炎疫情防控和社会保障、数字经济和新业态与社会保障、少子高龄化和银发经济、理性看待国外典型国家社会保障改革等社会保障理论热点研究，以及对养老保险体系优化、医疗保障制度完善、贫困治理与社会救助改革、社会福利体系升级、第三次分配和慈善事业发展等中国社会保障政策改革重点的研究。在未来，应当运用好习近平新时代中国特色社会主义思想的立场观点方法，努力构建中国特色社会保障学科体系、学术体系、话语体系，进一步强化对社会保障理论和中国社会保障改革的研究。

**[关键词]** 社会保障重大理论问题；社会保障理论热点；社会保障改革重点

党的十八大以来，党和政府坚持以人民为中心的发展理念，将社会保障体系建设置于更加重要的位置。2022年4月，习近平总书记在《求是》杂志发表重要文章——《促进我国社会保障事业高质量发展、可持续发展》。这篇重要文献构成了习近平新时代中国特色社会主义思想的有机组成部分，为我国社会保障理论研究和制度建设提供了有力指引。2022年，中国社会保障学界深入学习贯彻习近平关于社会保障的重要论述精神，对社会保障各领域的研究进行了积极探索。

## 一、中国社会保障重大理论问题研究

### （一）习近平总书记关于社会保障系列重要论述

在治国理政中，习近平对社会保障提出了一系列新论断和新要求。他指出，社会保障是“治国安邦的大问题”，“我国社会保障制度改革已进入系统集成、协同高效的阶段”，要“健全

**[作者简介]** 郭林，华中科技大学社会学院 / 养老服务研究中心教授、博士生导师。主要研究方向：社会保障理论与政策、养老保障。

**[基金项目]** 华中科技大学学术前沿青年团队资助项目；华中科技大学社会学院青年学术团队资助项目。

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”。2022年，中国社会保障学界在以往研究的基础上，进一步对这些重要论述的理论创新、核心要义、内在逻辑等进行了剖析和论述。

在社会保障综合研究方面，郑功成认为，党的十八大以来，习近平明确提出“人民对美好生活的向往，就是我们的奋斗目标”，强调“让发展成果更多更公平惠及全体人民”，将不断增进民生福祉作为国家发展的根本目的，把社会保障体系建设摆上更加突出的位置，推动我国社会保障体系建设进入快车道，领导建立了世界上规模最大的社会保障体系，并使之成为全体人民共享国家改革发展成果的基本途径，有力支撑起了人民幸福的福利大厦。他指出，习近平关于社会保障的重要论述明确提出社会保障的科学定位、发展社会保障的新理念、社会保障体系建设目标、建设社会保障制度的主要原则、发展社会保障的新思路、社会保障改革与发展的实践路径，对解决我国社会保障制度发展中存在的制度定位不明、发展理念认识不一、发展思路存在分歧、建制目标相对模糊等问题具有特别重大的指导意义，将大力推动我国社会保障事业沿着高质量、可持续发展的轨道前进。<sup>①</sup>林闽钢对“系统集成、协同高效”的社会保障制度改革进行了分析。他认为，从系统论和协同学出发，以系统集成为前提的协同高效，通过改善系统结构、加强各子系统之间的联系与交互、优化性能，可使整个新系统表现出更高的整体性。<sup>②</sup>有学者认为，习近平关于增进民生福祉重要论述的核心含义是为了全民的利益，强调全面可持续的发展，其价值在于践行中国共产党人的初心和使命，维护社会和谐稳定，让人们自由、充分发展。<sup>③</sup>

在社会保障子系统研究方面，学者们对习近平关于人民健康和住房制度的重要论述进行了研讨。习近平始终把人民的健康放在首位，坚持不懈地推动建设健康中国。有研究指出，其关于人民健康的重要论述立意高远，核心要义是以人民提供全方位的健康服务为鲜明指向，以为人民提供全周期的健康服务为精髓要义，以让人民享有公平可及的健康服务为根本原则，<sup>④</sup>回答了新时代人民健康事业为何发展、为谁发展以及如何发展等理论和实践问题。<sup>⑤</sup>有学者认为，习近平关于新时代住房制度的重要论述，从理论上拓展了马克思的住宅思想，为住房制度改革提供了基本方向，具有重要的理论意义和实践价值。<sup>⑥</sup>

## （二）共同富裕与社会保障

学者们对共同富裕与社会保障的研究主要集中在对概念、政策的理解，两者之间的逻辑关系，通过社会保障推进共同富裕的路径等方面，其中达成了社会保障对实现共同富裕具有重要和积极作用的共识。郑功成指出，共享发展、共同富裕、社会保障、福利中国是具有同质性的

<sup>①</sup> 郑功成：《社会保障推动发展成果惠及全体人民》，《光明日报》，2022年8月16日第11版；郑功成：《推进建设高质量社会保障制度的强大理论指引》，《中国社会保障》2022年第8期。

<sup>②</sup> 林闽钢：《“系统集成、协同高效”的社会保障制度改革——以长三角社会保障一体化为例》，《社会保障评论》2022年第3期。

<sup>③</sup> 汤素娥、柳礼泉：《习近平关于增进民生福祉重要论述的理论意涵与实践要求》，《海南大学学报（人文社会科学版）》2022年第5期。

<sup>④</sup> 刘志礼、韩晶晶：《习近平关于人民健康重要论述的四重向度》，《大连理工大学学报（社会科学版）》2022年第1期。

<sup>⑤</sup> 张悦：《习近平关于人民健康重要论述探析》，《北京交通大学学报（社会科学版）》2022年第1期。

<sup>⑥</sup> 田祖国、赵疆：《习近平关于住房制度重要论述的科学内涵、理论渊源与时代意蕴》，《湖南大学学报（社会科学版）》2022年第3期。

四个概念。其中，共享发展构成了底色，共同富裕是共享发展的理想境界，建设社会保障体系是落实共享发展理念的有效行动，发展社会保障是走向共同富裕的必由之路，而福利中国则是达到理想境界的国家表征。<sup>①</sup> 郁建兴等提出，共同富裕治理体系呈现出多目标特征，它综合经济高质量发展、橄榄型社会结构构建、公共服务优质共享等多元复合目标，超越了工业时代发展型国家与福利国家的治理体系。<sup>②</sup>

何文炯认为，从共同富裕的视角看，我国社会保障制度存在项目设置差异导致基本风险保障权益群体差距、对改善全社会收入分配状况的贡献不够、政策不统一导致国民权益差异且不利于区域均衡发展等缺陷，因此要增强社会保障制度的反贫困功能和再分配功能以及对经济社会发展的适应性，<sup>③</sup> 并积极优化基本公共服务制度。<sup>④</sup> 同时，应加强普惠性、托底性民生保障体系建设，制定积极的以社会保障为主体的社会政策，提高人民的福利水平。<sup>⑤</sup>

公共财政是完善社会保障体系的核心工具和机制。丛树海指出，我国社保基金和财政合计的社会保障支出占GDP之比由2012年的10.44%提高到2019年的14.02%。以共同富裕为目标，着力建设高质量和可持续的社会保障，需要加大国家财政的支持力度，国家财政有进一步提升社会福利支出水平的空间。<sup>⑥</sup>

杨立雄对面向共同富裕的社会救助改革进行了研究。他认为，我国目前基于兜底保障的社会救助体系存在受助范围窄、保障标准低、待遇差距大等问题。应当树立适度分配理念，通过夯实基本生活保障制度、建立分层社会救助体系、促进社会救助均等化、提升受助家庭发展能力等措施，建立面向共同富裕的社会救助体系，为实现低收入人口的共同富裕做出贡献。<sup>⑦</sup> 张浩森也认为，在共同富裕视角下，社会救助不应再被视为保障生存的制度安排，而是提升低收入群体生活品质和福祉水平的有效手段。要通过高质量社会救助制度建设来拓展救助范围，保障低收入群体的最基本生活并促进其发展。<sup>⑧</sup>

陆杰华等对共同富裕目标下推动养老服务高质量发展进行了理论思考。他们提出，针对促进共同富裕目标下制约养老服务高质量发展的关键因素，应统筹供给侧改革与需求侧管理、养老服务多元责任主体、养老与其他老龄服务、地区及城乡养老等关系，聚焦健全养老保障体系、完善养老服务供给体系、建立养老服务工作协调机制、提升服务质量并促进人才培育、探索农村养老服务发展道路等重点任务。<sup>⑨</sup>

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 郁建兴、刘涛：《超越发展型国家与福利国家的共同富裕治理体系》，《政治学研究》2022年第5期。

③ 何文炯：《建设适应共同富裕的社会保障制度》，《社会保障评论》2022年第1期。

④ 何文炯：《共同富裕视角下的基本公共服务制度优化》，《中国人口科学》2022年第1期；林闽钢：《促进低收入群体迈向共同富裕论纲》，《治理研究》2022年第5期。

⑤ 关信平：《现阶段我国走共同富裕道路的社会政策目标及路径》，《西北师大学报（社会科学版）》2022年第3期。

⑥ 丛树海：《共同富裕目标下社会保障分配的财政定位——基于“公平公正共享”理念的社会保障制度建设》，《社会保障评论》2022年第5期。

⑦ 杨立雄：《从兜底保障到分配正义：面向共同富裕的社会救助改革研究》，《社会保障评论》2022年第4期。

⑧ 张浩森：《以高质量社会救助制度筑牢共同富裕底板》，《学术研究》2022年第9期。

⑨ 陆杰华、林嘉琪：《共同富裕目标下推动养老服务高质量发展的理论思考》，《江苏行政学院学报》2022年第2期。

学界对共同富裕与第三次分配、慈善事业给予了关注。郑功成指出，第三次分配和慈善事业是涵义不同但又紧密关联的两个概念。第三次分配体现了慈善事业的本质，而慈善事业的发展依赖于初次分配、再分配与第三次分配制度协调配套，是通过混合型的社会分配方式达到调节收入分配的效果。我国慈善事业总体上仍处于滞后状态。须牢固树立中国特色慈善事业的发展理念，在规律与事实之间寻求平衡点，通过修订《慈善法》及弥补政策缺失促使慈善制度走向健全，以高质量的慈善事业扎实推动共同富裕。<sup>①</sup>此外，杨方方对共同富裕背景下的第三次分配与慈善事业进行了系统探讨。她认为，在共同富裕背景下，第三次分配不是被动、独自地填补其他分配层次留下的空白，而是更多地通过主动的机制融合来促进其他分配层次内扩、优化以弥合空隙。<sup>②</sup>苗青则在分析第三次分配助力共同富裕的作用和掣肘基础上，从激活商业向善、补齐捐赠短板和赋能慈善组织等3个维度，提出了进一步放大第三次分配作用、构建良性发展的慈善事业的若干重点举措。<sup>③</sup>

周弘对西方典型国家调节财富分配的机制进行了探究，旨在通过挖掘西方典型国家财富构成和分配机制的共性与特性，为我国推进共同富裕提供经验和借鉴。她发现，西方典型国家影响收入分配的政策措施不仅限于一种或几种政策，而是一整套社会系统。在这套系统中，市场规则、劳动力市场、初次分配、社会保障（二次分配）、慈善事业（第三次分配），乃至特定的收入政策、公共服务设施的投入，以及区域发展政策等都是重要的环节。<sup>④</sup>

### （三）百年党史与社会保障

百年党史与社会保障是近年学界关注的重大理论问题之一。2022年，学者们从中国共产党成立百年来中国社会保障制度的本质、发展成就和经验等维度，讲述了党领导人民群众建设和发展社会保障事业的故事。童星认为，在“温饱—小康—富裕”的中国现代化进程中，民生和治理演化、互动，先后形成温饱目标下经济民生工具为主导、小康社会目标下共建共治共享为主导、共同富裕目标下现代国家治理为主导的3个组合形态。<sup>⑤</sup>贾玉娇从关系视角揭示了中共百年社会保障制度实践的本质，认为关系变革产生了社会保障制度，同时社会保障制度也维护了关系。在不同的时代背景和发展目标下，为了实现人的发展，社会关系不断被打破并被重建，社会保障制度得以改革进步。<sup>⑥</sup>有学者通过回顾中国共产党百年来的社会福利实践，发现福利的覆盖对象从工农福利走向全民福利，福利保障水平从最初的生存福利过渡到保障福利再到发展福利，福利政策的内容性质更是从兜底型到补缺型再到普惠型。<sup>⑦</sup>丁建定认为，中国共产党不仅强调社会保障制度对建立社会主义市场经济体制、维护社会稳定和国家长治久安、促进社会主义和谐社会建设等的积极功能，更强调其对维护党的宗旨、推进改革开放事业、全面建成小康社会、增进民生福祉等治国安邦和体现社会主义制度优越性主要方面的综合功能。中国共

<sup>①</sup> 郑功成、王海濤：《扎实推动共同富裕与慈善事业高质量发展》，《学术研究》2022年第9期。

<sup>②</sup> 杨方方：《共同富裕背景下的第三次分配与慈善事业》，《社会保障评论》2022年第1期。

<sup>③</sup> 苗青：《助力共同富裕的第三次分配：作用、掣肘与重点举措》，《社会保障评论》2022年第5期。

<sup>④</sup> 周弘：《西方国家调节财富分配的机制初探》，《社会保障评论》2022年第4期。

<sup>⑤</sup> 童星：《中国社会建设话语体系建构——以民生和治理为两翼》，《社会保障评论》2022年第2期。

<sup>⑥</sup> 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。

<sup>⑦</sup> 翟绍果：《福利共享与全民共富：走向福利中国的百年实践与经验价值》，《社会保障评论》2022年第3期。

产党关于社会保障制度功能的认识不仅较西方关于社会保障制度功能的认识更具先进性，也是对马克思主义关于社会保障制度功能认识的发展、创新与中国化。<sup>①</sup>

#### （四）党的十八大以来社会保障发展

党的十八大以来，我国的社会保障理念和体系建设取得很大进步。鲁全认为，中国共产党的社会保障理念在新时代得到明显深化。这包括更加完整的发展理念，即公平正义共享；更加准确的制度定位，即治国安邦的大问题；更加全面的功能发挥，即国家治理体系重要组成部分；更加科学的改革方略，即系统集成、协同高效；更加严格的运行要求，即规范统一、安全稳健；更加明确的发展目标，即健全高质量、可持续的中国特色社会保障体系。<sup>②</sup>刘晓梅等总结了党的十八大以来我国社会保障4个方面的发展成就：一是社会保障覆盖的人群范围逐步扩大，待遇水平不断提升；二是社会保险制度从原本的覆盖城乡转变为城乡统筹；三是社会保障兜底扶贫成效显著，实现了全面脱贫的目标；四是服务保障功能逐渐完备。<sup>③</sup>有学者提炼了党的十八大以来健康中国行动的成就和经验，包括如下方面：一是中国特色的健康保障体系正在逐步形成；二是保障人民健康的健康服务体系逐渐确立；三是全民参与的健康支撑体系逐步健全；四是促进人类健康的中国实践取得显著成效。<sup>④</sup>在改善基本公共服务方面，中国通过采取以专项规划引导水平梯度提高，以标准体系促进均等化，以资源支持保障可持续，以供给侧改革促进供需衔接，以协同统筹弥补短板弱项，以数字赋能实现精准有效，以监督评估构建激励约束机制等举措，极大地增强了人民的获得感、幸福感、安全感。<sup>⑤</sup>

## 二、社会保障理论热点研究

### （一）新冠肺炎疫情防控背景下的社会保障

新冠肺炎疫情的肆虐对中国社会保障制度的有效运行提出了挑战。席恒认为，在应对全球新冠肺炎疫情、人口老龄化等的挑战中，中国社会保障坚持以人为本，以保障人民利益、增进人民福祉，促进人的全面发展为核⼼理念与终极价值关怀。<sup>⑥</sup>有学者研究了突发疫情对城镇职工基本医疗保险基金的影响，发现从长远来看，疫情对医保基金的可持续影响并不大，这在一定程度上是由于我国严格的疫情防控措施控制了过度医疗的趋势。<sup>⑦</sup>

王延中结合新冠肺炎疫情防控的背景，指出我国基本医疗保障制度的不足。一是尚未实现

① 丁建定：《论社会保障制度功能认识的发展及其实践意义——西方社会观点、马克思主义学说与中国话语体系》，《社会保障评论》2022年第4期。

② 鲁全：《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》，《社会保障评论》2022年第6期。

③ 刘晓梅等：《党的十八大以来我国社会保障事业的成就与经验》，《管理世界》2022年第7期。

④ 庄琦：《始终把人民健康放在优先发展的战略地位——党的十八大以来健康中国行动的成就与经验》，《管理世界》2022年第7期。

⑤ 姜晓萍、吴宝家：《人民至上：党的十八大以来我国完善基本公共服务的历程、成就与经验》，《管理世界》2022年第10期。

⑥ 席恒：《全球新冠肺炎疫情、超级老龄化、新型就业三重挑战下的中国社会保障》，《社会保障评论》2022年第1期。

⑦ 褚福灵、司絮：《突发疫情与城镇职工基本医疗保险基金支付风险预警——基于COVID-19干预下的情景分析》，《经济社会体制比较》2022年第2期。

国民全覆盖；二是在不同地区之间、职工医保和居民医保之间发展不平衡；三是大病保险的定位不清晰；四是补充医疗保险和商业健康保险发展滞后；五是医疗保险的筹资机制不完善，基金统筹层次过低，滚存结余过大。对此，我国应优化基本医保制度的模式，提高基本医保基金的管理能力，完善基本医保的管理体制和运行机制，发展补充医疗保障制度。<sup>①</sup>

## （二）数字经济与新业态中的社会保障

随着数字经济和新业态的兴起，适应工业社会劳动关系特征的社会保障制度面临的挑战和机遇及其功能、范围和改革引起学界关注。有学者提出，数字经济的快速发展可以缓解人口老龄化所带来的劳动力短缺，数字技术的广泛应用有利于提升社会保障的管理效率与服务质量。然而，因发展数字经济而可能出现的失业、税收流失以及灵活就业等问题，会对现行社会保障筹资方式带来挑战；数字经济衍生出的就业碎片化、形态多样化以及劳动关系模糊化等现象则直接冲击了工业化时代建立的科层化社会保障管理体制。应当采取调整劳动关系的认定方式、提升社保制度的包容性与灵活性以及积极发挥数字技术的治理功能等措施。<sup>②</sup> 新业态的就业者不少处于非稳定就业状态，这些非稳定就业者面临着高失业风险，可获得的社会保障程度较低。有文献对平台从业者进行类型划分，探讨了本地任务类型中从业者和平台的从属关系与社会保险解决方案，亦提出分层次分阶段保障不同平台从业者的社会保险基本权益的政策建议。<sup>③</sup>

封进认为，快递员、外卖骑手等新就业形态劳动者对社会保险有着特殊的需求，他们不符合传统劳动关系的判定条件，且社保的缴费金额对这类相对年轻的群体来说较为沉重，但又迫切地需要工伤保险的保障。<sup>④</sup> 而在新业态从业人员的工伤保险问题研究中，不少学者已经认识到传统的“三工”原则并不适用于现在突破时间和空间的职业工伤，越来越多的新业态从业者由于劳动关系的难以判定而被排除在制度之外。对此，当前主要有两种改革建议。一种观点主张打破以劳动关系作为参保条件的要求，建立普遍覆盖全体劳动者的工伤保险，利用大数据和信息技术等手段提高工伤保险制度的效能。<sup>⑤</sup> 另一种观点则认为，应该针对新业态从业者建立专门的职业伤害保险。<sup>⑥</sup> 有学者进一步认为新业态从业人员的职业伤害保障制度创新的核心机制在于如何归责和确认责任的大小，得出职业伤害应该归责平台的结论，同时劳动者也需要承担部分共同责任。<sup>⑦</sup>

数字经济发展的内涵之一是科技养老工具的运用。王杰秀等对社会科技方法视域下养老服务的改革与发展进行了研究。他们认为，将社会科技运用于养老服务旨在促进新兴技术更好地服务于养老服务、整合社会科学与工程技术以改善老年照护质量。应当积极推动“以人为本”的养老科技进步，促进跨学科对话，加强跨领域、跨部门合作，建立基于社会生态模型的养老服务体系。<sup>⑧</sup> 有学者认为，依靠单向度的技术赋能无法从根本上解决人口老龄化加速与数字化

<sup>①</sup> 王延中：《新冠肺炎疫情防控背景下中国医疗卫生与医疗保障制度的优化》，《社会保障评论》2022年第3期。

<sup>②</sup> 陈斌：《国外数字经济对社会保障制度影响的研究述评》，《国外社会科学》2022年第4期。

<sup>③</sup> 陈诚诚：《平台经济从业者的类型化和社会保险问题研究》，《学习与实践》2022年第7期。

<sup>④</sup> 封进：《劳动关系变化、劳动者需求与社会保险制度改革》，《社会保障评论》2022年第5期。

<sup>⑤</sup> 乔庆梅：《第四次工业革命背景下中国工伤保险制度的重构与发展》，《社会保障评论》2022年第3期。

<sup>⑥</sup> 娄宇：《新业态从业人员专属保险的法理探微与制度构建》，《保险研究》2022年第6期。

<sup>⑦</sup> 余飞跃：《新业态从业人员职业伤害归责研究——基于汉德公式分析框架》，《社会保障评论》2022年第3期。

<sup>⑧</sup> 王杰秀等：《社会科技方法视域下养老服务的改革与发展》，《社会保障评论》2022年第3期。

转型深化叠加所带来的“银发鸿沟”问题。他们基于南京市J区“智慧养老”实践案例分析，提出“双向赋能”的概念，强调运用现代化使能性技术的同时激发需求与供给两方面潜能。<sup>①</sup>雎党臣等的研究发现，当前我国老年残疾人智能养老产品供给存在产品高价格与低收入的矛盾、产品结构失衡与老年残疾人需求多样化的矛盾、产品进步性与老年残疾人传统观念落后的矛盾，并提出了提高老年残疾人智能养老产品供给和服务质量的政策建议。<sup>②</sup>

针对备受社会关注的网络慈善，谢琼对中国网络慈善的创新价值与未来发展进行了系统研究。她认为，网络慈善是伴随互联网和移动支付的广泛应用而兴起的慈善新形态，为我国慈善募款、项目设计及运行模式的创新发展注入了巨大活力，必定引领慈善事业的未来发展方向，但在实践中暴露出法律规范不足、失范现象时有发生、网络慈善生态尚未成熟等问题，建议将网络慈善完整地纳入中国特色慈善事业，采取在《慈善法》中增加对网络慈善的规制等完善网络慈善法律政策体系的措施，理顺政慈关系，完善网络慈善监管机制，提升网络慈善参与主体的数字化能力，发挥行业组织和头部组织的带动作用，引导网络慈善中的理性行为。<sup>③</sup>

### （三）第二次人口结构转型与银发经济

自20世纪下半叶至今，不少发达国家正在经历或者已经经历了第二次人口结构转型，最明显的3个特征是生育率下降、人口老龄化加速和传统家庭保障弱化。一方面，由于人口寿命的延长和生育率的下降，此次人口结构转型会给养老金的给付带来压力，不利于社会保障制度的财政可持续性；另一方面，它给银发经济和老龄经济的发展创造了机遇，为一个国家或地区的经济培育新增长点提供了契机。

对于前者而言，吉尔伯特在我国学术期刊撰文提出，可以通过如下应对政策来缓解社会保障的财政压力。一是运用延长退休年龄、提高收入税等渐进式措施或系统性的改革措施；二是采取以家庭为导向的社会保障政策，通过各种方法来恢复不断减少的缴费者一代和不断增长的待遇领取者一代之间的财政平衡。<sup>④</sup>

对于后者而言，彭希哲等对银发经济进行了综合论述。他们的成果系统涵盖了先期老龄化国家或地区银发经济的发展过程和经验借鉴、国内对银发经济的探讨、中国银发经济的定义和特征及内容、中国银发经济发展规模预测、促进银发经济高质量发展的对策思考，从而是一篇关于银发经济的代表性文献。他们提出，在我国银发经济的发展过程中，政府和社会应树立并贯彻积极老龄观，形成“金色年华”的社会共识；重新认识老年人作为生产者的角色，重视老年人的主动参与性和创造性，破除现有就业与社会经济参与的年龄歧视，构建不分年龄的社会市场体系；重新认识老年人作为消费者的角色，破解目前金融、保险和旅游康养等行业的年龄歧视，扩大老龄金融保险和旅游市场，重视激发银发经济活力。<sup>⑤</sup>还有学者对新时代我国老龄

① 吴旭红等：《双向赋能：数字化转型背景下“银发鸿沟”的破解之道——基于南京市J区“智慧养老”实践案例的研究》，《电子政务》2022年第5期。

② 马党臣、吴承恒：《老年残疾人智能养老产品供给问题研究》，《西安财经大学学报》2022年第6期。

③ 谢琼：《中国网络慈善的创新价值与未来发展》，《社会保障评论》2022年第3期。

④ [美]尼尔·吉尔伯特：《社会保障面临的现代挑战：第二次人口结构转型》，《社会保障评论》2022年第2期。

⑤ 彭希哲、陈倩：《中国银发经济刍议》，《社会保障评论》2022年第4期。

健康产业界定、现状及发展趋势进行了分析。<sup>①</sup>

#### （四）理性看待国外典型国家社会保障改革

2022年，学界重点对欧洲和美洲典型国家社会保障和社会经济的关系进行了综合研究，同时关注到了典型国家儿童福利政策、残疾人福利政策、社会救助制度等具体机制。

丁纯为了研究社会保障是否必定拖累经济发展，选取欧洲由“福利国家”向“竞争国家”转型时期，以欧洲社保四大子模式代表国家瑞典、德国、英国和希腊为分析对象，从社会保障对长期经济宏观运行、消费、劳动力市场、科技创新、财政负担的影响以及社保水平与经济发展适应性等角度分析研判，并对欧盟全体成员国社会保障与经济发展关系进行实证分析。他的研究发现，社会保障有利于推动经济长期稳定增长、刺激消费、促进就业、提升人力资本和科技创新能力，其一定拖累经济发展的结论未得到支持。<sup>②</sup>该项研究是对一些学者通过观察少数国家案例的表面现象轻易得出社会保障是经济发展纯消耗品和绊脚石之结论的系统理论回应。

张浩森的研究发现，巴西社会保障近10年来陷入困境的主要原因是严重的社会保障泛政治化、经济政策的失误导致经济陷入衰退进而使社会保障的财政基础受到影响、习惯了高福利的民众反对任何旨在削减福利以减轻政府赤字的改革。这一结论再次印证了社会保障制度运行状况是多种因素综合作用的结果。它提示我们要理性看待巴西社会保障制度深陷泥潭的原因，不能简单地认为其完全是由社会保障政策设计和实施存在的问题造成的，而是需要从政治、经济、社会等多方面去寻找问题根源并加以解决。该研究提出了对我国的启示，包括：一是坚持中国共产党领导下的民生建设，避免社会保障泛政治化；二是采取适当的经济发展战略与政策，使经济发展与社会保障良性互动；三是营造良好的社会氛围，为社会保障改革提供有利条件。<sup>③</sup>

在儿童福利方面，有学者对韩国的经验和教训进行了研究。其认为，韩国已基本建成了面向全体儿童、以儿童照料和儿童保护两大模块为核心的普惠型儿童福利体系，但这一体系在形成的过程中出现了儿童福利只提供给具有生产性的家庭，而非就业家庭被排斥等问题，这一体系建成后在促进女性就业、提升生育意愿方面的效果并不显著。<sup>④</sup>有研究认为，德国、日本在儿童照顾方面具有相似的政策安排，均推崇以家庭为核心的照顾主体，但是在政策实施上却呈现出不同的路径。德国通过慷慨的照顾津贴、完善的照顾时间政策和公共照顾服务体系成为自主家庭主义国家的代表；日本在少子化危机促使下进行托幼政策的整合与改革，形成东亚国家中整合型社会照顾政策的发展雏形。<sup>⑤</sup>在残疾人福利方面，有研究通过考察美国和德国两个福利国家约200年的残疾人福利政策发展历史，得到如下结论：残疾不是一个纯粹的医学问题，而是社会建构的产物，残疾这一概念在不同的社会情境中被赋予了丰富多样的社会涵义，这符合当前国际社会对残疾本质的主流认识；残疾人福利政策设计的决定因素不是政策对象的职业，

<sup>①</sup> 王莉莉：《新时代我国老龄健康产业界定、现状及发展趋势》，《行政管理改革》2022年第3期。

<sup>②</sup> 丁纯：《社会保障与经济发展：来自欧洲的证据和启示》，《社会保障评论》2022年第5期。

<sup>③</sup> 张浩森：《巴西社会保障：从发展中国家典范到深陷泥潭》，《社会保障评论》2022年第4期。

<sup>④</sup> 黄冠、李坤泽：《普惠型儿童福利体系如何构建？——来自韩国的经验及教训》，《社会政策研究》2022年第3期。

<sup>⑤</sup> 杨琳琳：《从家庭照顾迈向社会照顾：德国和日本儿童照顾政策及其启示》，《理论月刊》2022年第3期。

而是残疾人的正面形象以及他们所具有的公共价值相互作用的结果。<sup>①</sup>

张奇林等在过程论视角下，对中国与韩国社会救助制度的构建进行了比较分析。他们认为，中国低保的形成在平行政府竞争中呈分批式特征，韩国国基保则在中央政府主控下一步到位；中韩社会救助制度以差异化策略反哺政策环境，通过保障家庭功能、维护阶层稳定挑战利维坦式福利供给，形成“网络—工具”动态平衡结构。<sup>②</sup>洪炯骏基于相对贫困高龄化、贫困个体化、工作贫困和劳动者脆弱性长期化等韩国贫困新特征，论证了韩国现行收入保障制度存在的问题，并提出了构建韩国“创新型的收入保障制度体系”的具体建议。<sup>③</sup>

### 三、中国社会保障政策改革重点研究

#### （一）养老保险体系优化

一是关于多层次养老保险体系的研究。目前，我国已经初步建立了由基本养老金、企业年金或职业年金、个人养老金等构成的多层次养老保险体系。林义强调，要积极探索兼顾基本养老保险制度并轨和体现社会公平原则的国民年金制度的设计思路；对各企业机构的员工福利计划、员工持股计划进行优化设计，加大政策激励机制的作用，对保险公司设计的契约型补充养老保险计划加以合理规划，实现产品科学设计；为有效推进个人养老金计划实施，需要在账户管理、税收激励、保值增值、产品创新、服务创新及风险控制等方面实现功能协同，需要政府激励、有效监管与金融机构和商业保险公司的产品创新和服务创新的整体推进，需要在充分发挥市场机制作用和实现高效管理方面取得积极成效。<sup>④</sup>穆怀中提出应构建新的“橄榄型”多层次养老保障制度。其中，第一层次是现收现付制的社会人口代际转移养老，第二层次是个人生命周期三期交叠积累账户养老，第三层次是国民财富再分配养老。第一层次和第二层次是主体，第三层次是对前两者的补充保障。<sup>⑤</sup>帕尔默等探索了中国如何在不增加财政补贴总额的情况下，使多数城乡居民基本养老保险（居民保）的参保者在未来20多年里成为城镇职工基本养老保险（职工保）的参保者，从而使职工保覆盖绝大多数人，居民保成为与之配套的最低养老金。他们建议，把给职工保的财政补贴逐步转移给居民保，把居民保的待遇提高到国际绝对贫困线水平，在解除居民保年轻人向职工保转移时所面临的二重负担基础上，增加职工保的缴费人数和缴费收入，实现职工保与居民保之间的良性循环。<sup>⑥</sup>

二是关于全国统筹与中央调剂金制度研究。我国于2022年启动实施企业职工基本养老保险全国统筹方案，而中央调剂金机制是在实现这个目标过程中的阶段性制度安排。李春根等的

① 郝玉玲：《残疾形象建构对公共政策设计的影响——基于美国和德国残疾人福利政策的多案例研究》，《社会保障评论》2022年第2期。

② 张奇林、付名琪：《过程论视角下中韩社会救助制度构建的比较研究——再论东亚福利体制的同质与异相》，《治理研究》2022年第5期。

③ [韩] 洪炯骏：《韩国贫困新问题与收入保障政策的争论》，《社会保障评论》2022年第3期。

④ 林义：《我国多层次养老保险体系优化与服务拓展》，《社会保障评论》2022年第5期。

⑤ 穆怀中：《从“金字塔”到“橄榄型”：新三支柱养老保险制度的设计与优化》，《社会科学》2022年第1期。

⑥ [瑞典] 爱德华·帕尔默等：《中国城乡一体化的公共养老金：构建职工保与居民保之间的良性循环》，《社会保障评论》2022年第1期。

实证研究得出，从省际调剂效果来看，中央调剂金政策的实施在一定程度上有效缓解了东北及中西部地区部分省份城镇职工基本养老保险基金的支付压力。与此同时，在调剂过程中存在调剂漏损、调剂不足、调剂过度等“逆向调剂”现象。<sup>①</sup>杨俊通过实证研究发现：第一，如果从2000年开始实行完全程度的全国统筹，则2019年全国的收入差异边际缩小4.5%；第二，对从2018年开始实行的中央调剂金制度的效果进行分析，发现中央调剂金制度难以自然过渡并实现全国统筹的充分效果。由此他建议尽早实现全国“统收统支”的养老保险全国统筹，强化养老保险缴费的收入再分配功能。<sup>②</sup>房连泉等建议，全国统筹启动后，应逐步将基金预算编制主体上升到中央层面，把社保事权逐步向中央上移。<sup>③</sup>有学者的定量研究显示，在推进养老保险全国统筹的进程中，应当选择“垂直管理”模式。<sup>④</sup>

三是关于退休年龄的研究。有研究在老龄化、全球化、信息化驱动的生产方式转型和劳动关系结构深度转型等背景下，对退休年龄的概念进行了系统理论阐释。该研究认为，退休在历史进程中呈现出正规劳动关系下的狭义退休、非正规劳动关系下的广义退休、正规和非正规劳动关系交织下的多元退休这3种形态。<sup>⑤</sup>

延迟退休年龄已经成为我国的政策取向。有学者认为，延迟退休年龄通过改变养老保险缴费系数和给付系数，实现财政养老支出优化。在延迟退休年龄与财政养老支出优化的传导机制中，人口老龄化下的参保缴费人口结构变动、养老保险制度设计和财政支出是重要的联动参数。<sup>⑥</sup>丛树海提出，每个人所处的年龄段不同，因而由延迟退休带来的直接影响也不尽相同。每个人的生活理念不同，在职工作的劳动强度和辛苦程度不同，薪酬水平、家庭照料和自身健康情况等都不尽相同。因此，应采取选择式延迟退休的方式。<sup>⑦</sup>张熠等的实证研究表明，目前“一刀切”的法定强制退休制度虽然具有激励效应，但由于老年人劳动意愿和能力的异质性，已经造成了福利损失，有必要加强弹性设计；从再分配效应来看，随着退休年龄延迟，应提高提前退休期间的待遇水平以防止劳动力市场弱势群体利益受损；当前最具价值的改革是引入延迟退休待遇，即允许劳动者一边正式工作，一边领取部分养老金。<sup>⑧</sup>陈友华等基于隔代抚养的视角，对延迟退休是否会抑制生育数量进行了实证分析。他们的研究发现，当前是我国出台延迟退休政策的较佳时期，不仅对生育数量产生的负面冲击较小，而且能提高个体效用，但应采取渐进式延迟退休方式，并谨慎关注其可能产生的负面影响。<sup>⑨</sup>

四是关于个人养老金的研究。郑功成指出，个人养老金制度的建立既是完善多层次养老金

<sup>①</sup> 李春根、赵阳：《基本养老保险基金中央调剂制度的空间效应分析》，《改革》2022年第9期。

<sup>②</sup> 杨俊：《养老保险全国统筹的收入再分配效应研究》，《社会保障评论》2022年第5期。

<sup>③</sup> 房连泉、王远林：《预算软约束、转移支付与地方养老保险征收行为》，《西南民族大学学报（人文社会科学版）》2022年第9期。

<sup>④</sup> 曾益等：《养老保险全国统筹：经办服务“垂直管理”抑或“属地管理”？——基于基金可持续视角》，《保险研究》2022年第3期。

<sup>⑤</sup> 林熙：《狭义退休和广义退休：分立、转化与融合》，《社会保障评论》2022年第1期。

<sup>⑥</sup> 穆怀中：《延迟退休年龄与财政养老支出优化效应》，《财政研究》2022年第5期。

<sup>⑦</sup> 丛树海：《新时代我国养老保障高质量发展的内容、体系和机制》，《北京工商大学学报（社会科学版）》2022年第5期。

<sup>⑧</sup> 张熠等：《中国退休制度设计：基于激励、保险和再分配效应的研究》，《管理世界》2022年第7期。

<sup>⑨</sup> 陈友华等：《延迟退休是否会抑制生育数量？——基于隔代抚养的视角》，《人口研究》2022年第5期。

制度体系的举措，又是国家规范财富积累机制的有益尝试，是国家为有意愿且有能力的个人妥善安排自己的养老资产、积累自己的养老财富提供的新途径，也为金融业的发展开辟了新的市场。在多层次养老金体系中，个人养老金属于锦上添花，它体现的是个人与市场的关系，是个人处理财富积累方式的行为。不能指望个人养老金提升低收入群体的养老财富积累，因为他们必然更多关注现实生活需求的满足、夯实基本养老金制度，而不是考虑未来养老财富积累。因此，个人养老金制度虽对全体参加基本养老保险的劳动者开放，却不能等同于普惠性养老金制度，更不能以个人养老金来弱化基本养老金与企业年金制度的重要性。<sup>①</sup>

高和荣等认为，个人养老金具有对象广泛性、预期收益性、效用补偿性以及投资风险性等特征。实施个人养老金制度必然会面对高覆盖率和高收益率的制度目标挑战、高收入群体和低收入群体养老金待遇差距持续扩大的挑战以及多主体价值目标博弈的挑战。为此，应积极建立个人养老金制度的实施机制、调节机制、协同机制和监督机制，扩大制度覆盖面，保障资金安全，优化产品争取高收益，控制和规避风险，理顺和协调多主体间的权责利益。<sup>②</sup>

## （二）医疗保障制度完善

一是关于多层次医疗保障体系的研究。有学者认为，人民健康需求的多样化、多元化、复杂化，推动着医疗保障从治疗端向前端预防和后端康复延伸，并与公共卫生、医疗、医药融合发展。应当通过整合大病保险、医疗救助，进一步筑牢做大基本医疗保险，从基金封顶向自付封顶发展，增强基本医保的保障功能，充分化解医疗经济风险；通过制度化逐步提高商业健康保险最低赔付率，鼓励开发差异化健康保险产品，扩展健康保障的宽度；通过规范引导等第三次分配主体参与医疗保障体系，推动共建共享，扩展多元治理的深度。<sup>③</sup>张思锋等提出，进入21世纪，随着中国人口老龄化和疾病谱变化，慢性病已经成为威胁老龄人口健康的主要因素。为此，需建设以健康为中心的中国老龄人口医疗健康保障体系，具体包括构建医疗健康经济支持体系和社会服务支持体系，并营造老年友好型社会环境。<sup>④</sup>还有学者进一步从健康平等的角度对医疗保障体系的优化进行了分析。其认为，当前我国医疗保险均等化设计不利于结果公平，大病保险“补缺”性不足而“普惠性”有余，医疗救助未能有效发挥“托底”作用，财政补贴机制不完善影响了“二次分配”效果。要充分发挥不同机制的相对优势，从“弱者优先”的价值理念出发，以精准瞄准各类弱势群体为技术手段，以完善差异化的筹资与补偿机制为工作重点，加强信息共享以促进制度之间的紧密衔接，完善财政补贴机制以加快城乡统筹进程，才能更精准地促进健康平等并有效发挥整个制度的合力作用。<sup>⑤</sup>

二是关于医疗保险管理的研究。鲁全从府际关系的视角对中国医疗保险管理体制变革进行了研究。他认为，基本医疗保险制度和管理部门的分割，使得建立统一的城乡居民基本医疗保

<sup>①</sup> 郑功成在“个人养老金发展与多层次养老金体系构建高峰论坛”上的学术演讲，中国社会保障学会官网：<https://www.caoss.org.cn/article.asp?id=968>，2022年11月15日。

<sup>②</sup> 高和荣、陈凤娟：《个人养老金制度的实施、挑战与优化》，《西北大学学报（哲学社会科学版）》2022年第6期。

<sup>③</sup> 黄国武：《中国多层次医疗保障发展思辨：基本多层向多元多层转型》，《社会保障评论》2022年第4期。

<sup>④</sup> 张思锋、滕晶：《中国老龄人口医疗保障体系发展：从治病为中心到健康为中心》，《北京工业大学学报（社会科学版）》2022年第2期。

<sup>⑤</sup> 李亚青：《医疗保障对健康平等的影响机制和精准化改进路径》，《社会保障评论》2022年第2期。

险管理体制从根本上看就是协调横向部门间关系。然而，从斜向府际关系的角度看，在中央政府未明确管理部门的前提下，较高层级政府横向部门分工的模糊直接导致纵向上地方政府的决策困境，直至2018年国务院机构改革确立新的医疗保险管理体制。在未来，医疗保险统筹层次提高的内在要求与行政管理体制职责同构的内在冲动之间会产生矛盾。在统筹层次提高的背景下，需要从监督—管理—经办适度分离的现代治理体系建设和优化政府职能的视角出发，打破职责同构的限制，实现纵向上全流程管理的合理分工与有效监督。<sup>①</sup>

三是关于医疗费用的研究。有学者的研究发现，省级统筹造成个体医疗费用上涨存在来自医疗供给方诱导需求和来自医疗需求方过度医疗两条中介路径，并且两条中介路径的影响均大于省级统筹的影响，同时医疗供给方对医疗费用的影响要大于医疗需求方的影响。<sup>②</sup>赖毅等认为，两保（城镇居民医疗保险与新型农村合作医疗）合一在理论上是可行的，单一支付者制度在一定程度上可以通过抑制过度医疗来抵消居民正当医疗需求引致的费用增长，进而合理控制医疗费用增长。但两保合一的控费效应是短期的，医院很快会适应新的控费制度，采取策略性行为。应当实施可使得居民、医疗服务提供方与医保三者利益一致的激励相容的举措，避免医生将改革带来的收入损失转嫁给患者。<sup>③</sup>王增文等发现，“补供方”（政府面向公立医疗机构进行财政投入）助涨了医疗费用，加重了居民的医疗负担，而“补需方”（政府面向居民进行财政投入）则有效降低了居民负担，“补供方”的助涨效应强于“补需方”的降负效应。他们建议，优化供给侧的补贴机制，通过调整投入流向和投入方式强化公立医疗机构的公益属性，并且推动医疗需求侧的改革，以支付方式改革遏制医生的道德风险，进一步发挥“补需方”的降费作用。<sup>④</sup>何文等的研究显示，门诊统筹政策实施使农村中老年人的住院总费用显著降低了6.21%。<sup>⑤</sup>

四是关于医保支付方式的研究。顾昕等认为，唯有多方利益相关者各司其职、精诚协作、密切互动，构建运作良好的社会治理共同体，让行政机制、市场机制和社群机制形成互补嵌合的格局，达成社会治理之境，才能推动医保支付改革砥砺前行。<sup>⑥</sup>有研究提出，医保支付方式改革通过补偿方法和奖惩规制构建规制性标尺，通过比较成本和激励竞争构建调整性标尺。医保支付方式改革的内在逻辑是通过规制性标尺和调整性标尺规避医疗提供方的信息寻租并建立医保管理部门、医疗机构与患者的公共契约，从而缓解信息不对称的医疗服务定价困局，促使医保资源配置趋于帕累托次优改进。<sup>⑦</sup>

五是关于特殊群体医疗保障的研究。有研究认为，一方面，沉重的缴费负担与严格的户籍地限制将一部分灵活就业流动人口排斥在职工医保制度的保障范围之外。另一方面，居民医保

<sup>①</sup> 鲁全：《中国医疗保险管理体制变革研究：府际关系的视角》，《中国行政管理》2022年第2期。

<sup>②</sup> 申宇鹏：《医保统筹层次、医疗服务利用与健康福利——兼论省级统筹下医疗费用上涨的中介机制》，《社会保障评论》2022年第4期。

<sup>③</sup> 赖毅等：《两保合一对医疗费用的影响：基于单一支付者制度的视角》，《管理世界》2022年第7期。

<sup>④</sup> 王增文等：《政府医疗投入与居民医疗负担——基于“补供方”与“补需方”的路径分析》，《财经研究》2022年第2期。

<sup>⑤</sup> 何文、申曙光：《门诊统筹改变了农村中老年人的医疗行为吗——来自医疗保险微观报销数据的经验证据》，《农业技术经济》2022年第9期。

<sup>⑥</sup> 顾昕等：《社会治理与医保支付改革：理论分析与国际经验》，《保险研究》2022年第2期。

<sup>⑦</sup> 李乐乐、俞乔：《政府规制、标尺竞争与医保支付方式改革》，《中国行政管理》2022年第10期。

制度供给无法满足灵活就业流动人口的保障需求。对于住院报销，不同地区的基本医疗保险报销目录存在差别，且在统筹地区之外报销比例相对较低。对于门诊报销，各地区的保障待遇差异悬殊，且异地报销较为困难。这会致使不少长期流动在外的灵活就业人员放弃参保。<sup>①</sup>虽然我国基本医疗保险的覆盖率已很高，但是有些特殊群体仍未充分享受到基本医保。有学者分析了流动人口数量排名前 20 位地市的基本医保政策，发现超过一半的城市对流动儿童参保设置了较高门槛，流动儿童参加常住地基本医保存在较大的政策障碍。其进一步的实证研究表明，虽然降低参保门槛被作为促进儿童参保的重要手段，但资格范围的扩展并没有带来医保覆盖率的同比例提高。<sup>②</sup>以现实需求为导向健全医保制度，应当成为破除灵活就业人员、流动儿童等特殊群体参保障碍的举措。

### （三）贫困治理与社会救助改革

在我国脱贫攻坚战取得全面胜利、区域性整体贫困得到解决、消除绝对贫困的艰巨任务完成之后，在脱贫攻坚中发挥最重要作用的社会救助制度从治理绝对贫困向治理相对贫困的转向，以及治理相对贫困的理论和政策，在最近两年多受到了学界的重点关注。

关信平认为，在新时期社会救助制度从过去以治理绝对贫困为目标提升到以相对贫困为目标、从过去以低保制度为基础的体系向着分层分类社会救助体系发展的背景下，原有的瞄准机制出现了一些不适应的情况，需要加以调整。他建议从完善社会救助标准和家庭经济状况调查机制、建立辅助群体瞄准机制、合理采用自由裁量瞄准机制 3 个方面入手，完善多层次的社会救助瞄准机制。<sup>③</sup>

王卓对相对贫困的标准建构与测度进行了研究。一方面，她从主观和客观两个方面纳入收入、教育、健康、住房、就业、社会保障、生活水平、主观态度等 8 个维度的 17 个指标，通过 A-F 法设定双临界值，建构了中国相对贫困的标准和识别体系。另一方面，她专门针对儿童相对贫困建构了涵盖生存、健康、教育、保护和参与等 5 个维度 21 项指标的相对贫困标准与识别体系。这两项研究均运用四川省专题调查数据进行了实证分析，分别提出针对相对贫困整体治理和儿童相对贫困治理的政策建议。前者包括及时建立统一的相对贫困标准和识别相对贫困的管理信息系统、实施综合导向的相对贫困治理策略等；后者包括加强儿童相对贫困监测工作、完善儿童发展与帮扶政策体系、强化乡村振兴与脱贫攻坚政策衔接中的儿童视角等。<sup>④</sup>

### （四）社会福利体系升级

在养老服务研究方面，学者们围绕如何通过可及性强的养老服务满足老年人的有效需求、医养结合、安宁疗护服务等主题进行了探讨。青连斌认为，发展养老服务必须尊重老年人的养老意愿，以老年人的需求为导向，优先满足老年人最迫切的需求，而不应包办一切。养老床位是一种准公共产品，应该优先满足老年人对入住养老机构的刚性需求。老年人对上门养老服务

① 冉晓醒、仇雨临：《灵活就业流动人口参保是逆选择还是被选择？》，《内蒙古社会科学》2022 年第 5 期。

② 申梦晗：《中国大型城市流动儿童医疗保险参保问题研究——基于断点回归与双重差分模型的实证分析》，《社会保障评论》2022 年第 2 期。

③ 关信平：《完善我国社会救助制度的多层瞄准机制》，《内蒙古社会科学》2022 年第 2 期。

④ 王卓：《中国相对贫困的标准建构与测度——基于 2021 年四川专题调查》，《社会保障评论》2022 年第 2 期；王卓、郭真华：《儿童相对贫困的标准建构与多维测度——基于 2021 年四川凉山州的专题调查》，《农村经济》2022 年第 8 期。

需求旺盛，关键是如何走出一条可持续发展的路子。虽然社会化照料服务已进入老年人家庭，但家庭照料仍然重要。<sup>①</sup>有学者通过定量研究发现，社区居家医养结合服务应当重新梳理其主体行为逻辑，逐步优化顶层设计，完善关联制度衔接，构建医养结合服务模式、机制与需求多维度衔接的动态调整机制，弄清不同层次人群在医养结合服务中的现实需求，打破制度壁垒，提高资源与政策制度的衔接能力。<sup>②</sup>多年来，关于安宁疗护服务的研究在我国学界并不多见，不过近年已引起部分学者关注。有学者在2022年的一篇文章中提出，老年人的安宁疗护服务利用需求包括“身、心、社、灵”等多个方面，但需求层次存在明显的异质性。应坚持“需求导向”的原则，提升老年人安宁疗护服务利用的可及性、可接受性和有效性。<sup>③</sup>有研究认为，死亡压力加之现代医疗体系和后现代死亡范式之间的深层张力，共同构成我国探索安宁疗护道路的社会动力。<sup>④</sup>还有学者对临终关怀在我国乡村面临的困境与出路进行了探讨。<sup>⑤</sup>

在儿童福利研究方面，学界对儿童福利立法、儿童福利发展道路、托育服务等进行了研究。在针对儿童福利立法的研究中，有学者认为，立法应该采用综合模式，并在普惠性理念的基础上满足儿童健康成长过程中的基本需求。这既能克服分散立法模式不全面或立法冲突的难题，又能更好地体现儿童福利法律体系的权威性和统一性。<sup>⑥</sup>

前述第二次人口结构转型的重要特点之一是低生育率，而提高儿童福利水平往往被视为提高生育意愿的工具之一。党的十八大以来，我国儿童福利基本完成从补缺型向适度普惠型制度的整体演进。有研究认为，在低生育率对人口均衡发展影响重大的背景下，加快促使儿童福利从适度普惠向全面普惠转型势在必行。全面普惠型儿童福利应以充分满足全体儿童的福利需求为出发点与落脚点，通过增强既有制度公平性、加快补上福利短板、优化体系结构、提升服务质量等多种举措来达到建成公平、高质量制度体系的目标。<sup>⑦</sup>

在托育服务方面，有学者认为，准市场机制是我国当前普惠托育服务发展的最优方案。这需要政府积极转换角色，承担起筹资者、决策者和监管者的重要责任。应灵活运用政府购买型和费用补贴型双重供给模式，构建兜底性、福利性和需求导向性的多重供给结构。<sup>⑧</sup>有研究基于对河南省2679个托育机构的调查，从供给数量、结构、质量和效益4个要素出发，对托育机构发展过程中出现的增速快但托位空置率高、保教师资队伍整体水平不高、优惠政策落地见效难等突出问题进行评估和分析，并提出了相应建议。<sup>⑨</sup>有研究则对“三孩”政策下2022—2050年城乡托育服务的资源供给进行了测算，结果显示，全国托育位所需供给规模逐年增长，

<sup>①</sup> 青连斌：《老年人有效需求视域下的养老服务高质量发展——基于城乡老年人问卷调查的数据分析》，《社会保障评论》2022年第5期。

<sup>②</sup> 高鹏等：《医养结合与老年人健康养老》，《财经研究》2022年第4期。

<sup>③</sup> 李曼：《中国老年人安宁疗护服务利用问题研究》，《社会保障评论》2022年第1期。

<sup>④</sup> 刘谦等：《由死亡范式演进看中国安宁疗护问题》，《清华大学学报（哲学社会科学版）》2022年第4期。

<sup>⑤</sup> 黎赵、方凌艺：《临终关怀在我国乡村面临的困境与出路》，《中央民族大学学报（哲学社会科学版）》2022年第3期。

<sup>⑥</sup> 姚建平：《福利还是保护？——中国<儿童福利法>立法问题研究》，《社会保障评论》2022年第1期。

<sup>⑦</sup> 尹吉东：《从适度普惠走向全面普惠：中国儿童福利发展的必由之路》，《社会保障评论》2022年第2期。

<sup>⑧</sup> 于萌：《准市场视角下普惠托育服务供给的机理与实践》，《社会保障评论》2022年第5期。

<sup>⑨</sup> 陈宁等：《婴幼儿托育机构发展瓶颈、政策需求与治理取向——基于河南省2679个托育机构的调查》，《人口研究》2022年第2期。

从 2022 年的 330.56 万个增长到 2042 年峰值时的 1072.68 万个。<sup>①</sup>

### （五）第三次分配和慈善事业发展

宫蒲光对中国特色慈善之路进行了研究。他指出，中国特色慈善事业植根于中华优秀传统文化，具有鲜明的政治属性，形成了独特的发展模式，发挥了特殊的社会功能，展现了光明的发展前景，已经成为我国基本经济制度、民生保障制度、社会治理制度、社会主义核心价值观的有机组成部分，将在参与第三次分配、助力共同富裕、建设社会主义现代化国家新征程中发挥越来越重要的作用。<sup>②</sup>

有学者对从慈善事业到第三次分配的理论进行了解析。其认为，慈善事业发挥第三次分配功能的运行机制，可以在理论上解构为发挥“分配主体”功能的慈善组织、发挥“分配执行”功能的慈善活动、发挥“分配促进”功能的慈善税收和发挥“分配保障”功能的慈善监管等要素。<sup>③</sup> 蓝煜昕等提出“衔接慈善—协调慈善—精准慈善—效果慈善”的慈善资源分配有效性四维目标框架，分别回应了第三次分配与第一、二次分配间关系，慈善行业内组织间关系，慈善资源供给与需求间关系以及慈善项目活动与目标间关系等层次上的关系问题。<sup>④</sup> 有研究对慈善合作治理中的复杂性政社关系进行了探讨。其主要是基于对 S 市 A 区部分慈善超市利益相关方的深度访谈和参与式观察，以慈善合作治理中政社关系的类型为依据，有针对性地提出包括构建价值认同、渐进式赋权和调适性制衡在内的综合改良策略，以期在优化慈善合作治理政社关系基础上，打造政社合力推动中国慈善事业发展的良性互动格局。<sup>⑤</sup> 此外，李健分析了第三次分配视域下的中国慈善法治建设，并对《慈善法》提出了修改建议。<sup>⑥</sup>

## 四、总结与展望

### （一）努力构建中国特色社会保障学科体系、学术体系、话语体系

2022 年，中国社会保障学界对习近平总书记关于社会保障系列重要论述、共同富裕与社会保障、百年党史与社会保障、党的十八大以来社会保障发展等中国社会保障重大理论问题的研究，既是对马克思主义中国化成果的理论阐释，又是对构建中国特色社会保障学科体系、学术体系、话语体系的积极尝试，还是讲好中国社会保障发展故事和提供社会保障发展“中国方案”的主要路径。

郑功成指出，我国的社会保障学科是伴随世纪之交波澜壮阔的社会保障制度变革而诞生的新兴学科，一出生就打上了深厚的中国烙印，是有中国特色的处于应用层次的社会科学、交叉

① 黄宸、李玲：《“三孩”政策下 2022—2050 年城乡托育服务适龄人口与资源供给》，《教育研究》2022 年第 9 期。

② 宫蒲光：《关于走中国特色慈善之路的思考》，《社会保障评论》2022 年第 1 期。

③ 吕鑫：《从慈善事业到第三次分配：理论解析、实践现状与规范重构》，《社会保障评论》2022 年第 5 期。

④ 蓝煜昕、何立晗：《第三次分配背景下慈善资源的分配有效性：框架与机制》，《行政管理改革》2022 年第 5 期。

⑤ 张煜婕：《慈善合作治理中的复杂性政社关系》，《社会保障评论》2022 年第 3 期。

⑥ 李健：《第三次分配视域下的中国慈善法制建设——兼论<中华人民共和国慈善法>修改建议》，《社会科学战线》2022 年第 9 期。

学科，这一特点决定了我国社会保障学科必定要创新发展、要多学科融合、要立足本土做中国学问。为此，需要充分借鉴吸收欧美经验及其有益养分，更要适应中国式现代化进程和创造人类文明新形态要求，形成有中国特色的社会保障学科体系、学术体系、话语体系，为当今世界社会保障理论学术的繁荣做出与中国国际地位相匹配的贡献。这个任务异常繁重，需要中国人自己来完成。<sup>①</sup>

自中国社会保障学科诞生以来，中国社会保障学界就开始对马克思主义的社会保障思想及其中国化开展专业研究，并取得了系列研究成果。这些成果一方面为马克思主义社会保障理论中国化成果的形成提供了理论和学术背景，另一方面是进一步研究毛泽东思想、中国特色社会主义理论体系等马克思主义中国化成果的重要文献基础。习近平新时代中国特色社会主义思想是当代中国马克思主义、21世纪马克思主义，是中华文化和中国精神的时代精华，实现了马克思主义中国化新的飞跃。在未来的研究中，中国社会保障学界应当进一步运用习近平新时代中国特色社会主义思想的立场观点方法，深入研究其中的民生和社会保障理论，尤其是要持续研究党的二十大报告中关于民生和社会保障的系列重要论述，及其指引下的中国民生和社会保障发展实践，为建设中国特色哲学社会科学贡献应有的力量。

## （二）基于新环境特征开展社会保障理论热点研究

在社会保障理论热点研究方面，中国社会保障学界近年来面对我国经济、社会、人口等新环境特点对社会保障制度的当期和长远建设提出的新政策要求，对新冠肺炎疫情防控和社会保障、数字经济发展带来的新就业形态下的社会保障、少子高龄化和银发经济等主题进行了研究。在2022年，这些方面的研究更加丰富成熟。基于我国新环境特征开展社会保障理论热点研究，不仅有助于丰富中国特色社会保障理论体系，而且可为我国具体政策的当期设计和长远改革提供理论支撑和储备。因此，中国社会保障学界今后有必要继续增强对适应我国各类新环境特征的社会保障理论和政策的研究力度。除了前述主题之外，产业结构转型升级加速背景下我国社会保障机制的完善亟待引起关注。

在我国社会保障制度和学科建立之初，相关国际借鉴研究往往聚焦于典型国家的经验，而在一定程度上忽视与我国具体国情紧密结合，忽略其中一些国家的教训，甚至将一些反面典型的社会保障方案作为可资采纳的经验。随着我国社会保障的改革深入和研究反思，理性借鉴典型国家社会保障发展经验和对其教训引以为戒日益受到重视，客观看待国外特别是发达国家社会保障制度设计的学术研究环境正在形成。在这种环境中，中国社会保障学界有必要在国际社会保障研究中形成真实反映典型国家社会保障制度建设和政策改革，并与我国具体国情紧密结合的成果，从而为我国社会保障发展中的国际借鉴提供有效理论背景。

## （三）不断增强对中国社会保障改革重点的研究

2022年，中国社会保障学界继续对我国养老保险、医疗保障、贫困治理与社会救助、养老服务和儿童福利等方面的改革重点进行了理论和政策研究。这些改革重点既包括诸如基本养老金全国统筹、延迟退休年龄、医保基金高效使用、托育服务等多年受到关注的议题，也有相对

<sup>①</sup> 《第八届全国社会保障教学研讨会成功举办》，中国社会保障学会官网：<https://www.caoss.org.cn/article.asp?id=969>，2022年11月16日。

贫困治理、个人养老金、慈善事业如何助力第三次分配等近年出现的施策重点。未来，中国社会保障学界有责任不断增强对中国社会保障改革重点的研究，努力为深化中国社会保障改革提供理论阐释与有效可行的方案。

## Continuing to Promote Theoretical and Policy Research on Social Security with Chinese Characteristics: Dynamics of Social Security Research in China (2022)

Guo Lin

(School of Sociology / Elder Service Research Center, Huazhong University of Science and Technology, Wuhan 430074, China)

**Abstract:** In 2022, China's academic community published numerous theoretical and policy research articles on social security. Research topics mainly involved: (1) studies on major theoretical issues of China's social security, such as the series of important propositions on social security by Xi Jinping, common prosperity and social security, the 100-year history of the Communist Party of China (CPC) and social security, and the development of social security since the 18th National Congress of the CPC; (2) studies on the theoretical focuses of social security in China's changing economic, social, and demographic context, such as the prevention and control of the COVID-19 pandemic and social security, digital economy and social security, aging population, low fertility rate and silver economy, and lessons from social security reforms in selected countries; and (3) studies on reform priorities of China's social security policy, such as the reforms in pension, healthcare, poverty governance and social assistance, social welfare, and income distribution and philanthropy. In the future, the positions, viewpoints, and methods of Xi Jinping Thought on Socialism with Chinese Characteristics for a New Era should be applied. Efforts should also be made to construct disciplinary, academic, and discourse systems for social security with Chinese features, and strengthen the research on theory and China's social security reform.

**Key words:** major theoretical issues; theoretical focuses; reform priorities

(责任编辑：华颖)