

· 专题：学习贯彻党的二十大精神 ·

中国式现代化与社会保障新制度文明

郑功成

[摘要] 现代社会保障是伴随人类现代化进程而兴起的一种制度文明，它以依法确立的共享机制缓和了资本主义社会的劳资矛盾、弥补了市场失灵、促进了社会平等，成为各国现代化进程中不可或缺的重要制度安排。中国走的是有别于西方国家的现代化新路，创造的也应是与之相适应的中国特色社会保障新制度文明，它除具有遵循法治、政府主导、互助共济、促进公平等各国社会保障制度的共同特征，更呈现出以坚持人民性为根本立场、追求目的性价值而非工具性价值、蕴含中华本土性元素、能够与时俱进地应对新问题新挑战，以及在中国特色政治、经济制度加持下更具可持续性等特点。基于这一目标导向，我国需要将社会保障完整地融入中国特色社会主义制度体系，在全面评估现行制度和借鉴国外经验教训的基础上，尽快厘清其建制理念、发展目标与功能定位，在不断优化现行制度安排的条件下，全面建成能够长久支撑起共同富裕的福利中国大厦的中国特色社会保障制度，为人类发展贡献出新的社会保障制度文明。

[关键词] 中国式现代化；社会保障；新制度文明

一、引言

一个国家、一个民族对人类发展的贡献，莫过于创造出以制度为载体造福人类并产生持久影响的制度文明。现代社会保障制度就是人类现代化进程中孕育出来的重大制度文明成果，它通过依法建立强制性的社会共享机制来调节社会财富分配格局，对国家政治经济社会治理全局和个人及家庭发展产生重大影响，被视为传统国家转变为现代国家的重要标志。中国式现代化创造的是包括诸多制度创新在内的人类文明新形态，是对既有文明形态的整体性超越，而正在形塑中的中国特色社会保障制度无疑应属于这种人类文明新形态的有机组成部分。

中国的现代社会保障制度始建于 20 世纪 50 年代中华人民共和国成立初期，经过改革开放以来的制度变革尤其是近 10 年来的深化改革与发展实践，已经建立了世界上规模最大的社会保障体系并不同程度地惠及全体人民，但这一制度仍然处在改革进程中，尚未走向成熟、定型。在党的二十大开启全面建设社会主义现代化强国新征程的背景下，中国社会保障改革的核心使命必定要

[作者简介] 郑功成，中国人民大学中国社会保障研究中心教授，中国社会保障学会会长。主要研究方向：社会保障理论与政策。

[基金项目] 北京市习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心重大项目“新发展阶段实现全体人民共同富裕的理论内涵和实践创新研究”（21LLGLA067）。

从渐进探索“破旧”全面转换到快速理性“立新”上来，^①现在已经进入关键时期，迫切需要基于目标导向，在提升对中国式现代化认识的基础上，真正创建出与之相适应的社会保障新制度文明。

然而，在以往的研究中，我们往往忽略不同社会制度及其政治经济文化等关键要素对社会保障的深刻影响，偏重经济视角和运用计量技术工具来阐释社会保障理论与政策，更有意或无意地将资本主义、社会主义形态虚无化，似乎只有欧美式的思维定势、话语体系及研究结论才是标准答案，这种价值理性丧失、工具理性泛滥的现象，客观上阻碍了社会保障理论的创新，也影响着中国特色社会保障政策及其实践的发展，更遑论基于中国社会保障制度变革与发展的伟大实践形成能够支撑中国特色社会保障新制度文明的成熟理论体系。

有鉴于此，本文在回顾典型国家现代化进程中社会保障发展实践的基础上，以中国式现代化的确定性为逻辑起点，探求中国特色社会保障新制度文明的基本内涵、特征以及建构思路。

二、现代社会保障是现代化孕育的重大制度文明成果

在人类现代化进程中，工业革命及其带来的社会生产方式变革提供了不竭的动力，而现代社会保障作为相伴而生的重要制度文明则提供了持续的社会稳定机制，健全的社会保障制度更是现代化国家的标配。因此，现代社会保障是人类现代化进程中孕育出来的重大制度文明成果。

（一）现代社会保障制度促进了社会平等，实现了社会文明的飞跃

如果说工业革命的进步意义在于技术创新促使人类走向现代化，那么，现代社会保障的进步意义则在于通过社会共享实现了社会文明的飞跃。在工业革命前，宗教慈善几乎等同西方国家社会保障的代名词，即使是曾被称为“日不落帝国”的英国在1601年通过《济贫法》，所确立的也依旧是剥夺受助者尊严的封建式救助。直到19世纪80年代德国通过立法创设疾病医疗保险、工伤保险、养老保险等社会保险制度，才真正开始建立与工业社会相适应并以稳定的社会共享机制来增进劳工福利、促进社会公平的现代社会保障制度。在这种制度建立之前，资本主义社会的情景是资本家凭借统治地位快速积累着自己的财富并过着穷奢极欲的生活，而工人阶级处在劳动强度极大且极端贫困的受奴役地位，一旦年老、疾病或失业都会陷入无法自拔的生存困境，遭遇职业伤害更是异常悲惨。当现代社会保障制度出现并不断发展起来后，工人阶级的生存状况逐渐得到改善，一项项社会保障制度的确立使人们年老后有养老金，生病有医疗保障，遭遇职业伤害有工伤保险，失业了有失业保险，陷入生存危机时有社会救助等，这等于构筑起了一个民生保障安全网。可见，现代社会保障制度确实带来了社会文明的进步与飞跃，是从农业国向工业国进化并建设现代化国家的重要标志。

作为伴随人类现代化进程产生并不断发展起来的强制性社会共享机制，现代社会保障制度建立在依法赋权明责的基础之上，采取的是互助共济的方式，具有基于公平正义原则的公有制属性和保障民生安全、调节收入分配格局、促进社会平等卓越功能，这与排他性占有的私有制显然完全不同，从而是天然具备社会主义色彩的共享制度文明。资本主义国家正是利用现代社会保障制度的这种属性与功能，才使尖锐对立的劳资矛盾得以缓和，市场失灵导致的社会危机得到修复，进而使资本主义社会的发展进程得以延续，而社会主义国家则普遍将社会保障视为社会主义应有之义和制度优越性的具体体现。因此，无论是资本主义国家还是社会主义国家，

^① 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1期。

只要走向现代化,都离不开建立并不断健全自己的社会保障制度,这是人类现代化进程的历史逻辑,也是近一百多年来人类发展的实践逻辑。

当今世界呈现出来的一个客观事实是:已经现代化的国家都有健全的社会保障制度,走向现代化的国家都在建设自己的社会保障制度。社会保障不仅与国家现代化程度呈正相关关系,也与社会平等呈正相关关系。愈是社会保障制度健全的国家,其国民的后顾之忧愈是能够得到解除,贫富差距愈小,社会平等度愈高;反之亦然。如欧洲作为工业革命的发源地,是最先走向现代化的地区,亦是目前社会保障发展整体水平最高的地区。有研究表明,欧洲国家社会保障产生的收入再分配效应使得这些国家的收入差距平均降幅在30%左右;特别是北欧和西欧福利国家,收入不平等减少的80%来自于社会保障制度的贡献。^①这充分表明社会保障制度在现代化进程中对于缩小贫富差距、促进社会平等与共同富裕所起的巨大作用。

(二) 现代社会保障制度的源头分野及影响

回顾近一百多年来的全球社会保障发展历程,可以发现两个重要源头:一是源自19世纪80年代的德国式社会保障制度(通常称为俾斯麦模式),它建立在资本主义私有制基础之上,以维护资本本位为出发点,能够缓和劳资矛盾并与市场经济相适应,被许多国家广泛采用或借鉴,因此,德国对现代社会保障制度有首创之功,这是其对人类现代化做出的重大制度文明贡献。二是源自20世纪20年代初期的苏联式社会保障制度,它建立在社会主义公有制基础之上,以造福人民为目的,与计划体制相适应,曾被社会主义国家广泛采用,亦对英国创建福利国家(通常称为贝弗里奇模式)产生过重要影响,从而是对德国模式的超越,在现代社会保障制度发展进程中的地位与影响同样不可忽视。

1. 德国、美国、英国的社会保障制度及其影响

19世纪80年代德国创立现代社会保障制度的时代背景,是工业革命创造了巨大的生产力,促使欧洲社会面貌发生了翻天覆地的变化,进而在农业社会积累的物质与精神财富基础上跨入工业社会。然而,私有制下的资本主义社会形态形塑了资产阶级和无产阶级,生产力发展的结果注定了一端是资本家财富的积累而另一端是无产阶级贫困的积累,进而激发出遍及欧洲的无产阶级抗争怒火,工人运动风起云涌,劳资之间尖锐对立。恩格斯根据“亲身经历和可靠的材料”写就的《英国工人阶级状况》,就对19世纪40年代英国工人阶级悲惨的生存境况进行了客观描述,对资本主义和资产阶级进行了严厉的控诉,他认为工人阶级的状况是当代一切社会运动的真正基础和出发点。^②马克思则在深入考察德国、英国等欧洲资本主义国家的基础上完成了《资本论》等经典著作,得出了资本主义必然灭亡、共产主义是人类社会的必由之路的结论。劳资对抗的现象在德国表现得尤其明显,即使“铁血宰相”俾斯麦对工人运动实行残酷镇压,也没有吓退工人阶级的斗争意志,工人运动仍是此起彼伏。在这样的形势下,俾斯麦政府不得不采取一些“怀柔”政策,于1883—1889年通过医疗、工伤、养老保险立法,首创社会保险制度。它用强制共享、增进劳工福利的方式,改良了资本主义社会的血腥治理模式,缓和了尖锐对抗的劳资矛盾,增进了人民对国家的认同,为德国迅速崛起创造了有利条件。社会保险制度自此被许多国家仿效,它“不仅被看成是现代社会保障制度得以确立的标志,而且是资本主义社会摆脱野蛮而逐渐进入文明发展阶段的分界线。”^③

① 李实等:《中国社会保障制度的收入再分配效应》,《社会保障评论》2017年第4期。

② 参见[德]弗里德里希·恩格斯:《英国工人阶级的状况》,中央编译出版社,2022年。

③ 郑功成:《社会保险制度建设与社会保险立法(上)》,《光明日报》,2008年1月7日第9版。

20世纪30年代美国建立自己的社会保障制度,是对严重经济危机导致美国社会陷入崩溃边缘而采取的拯救性行动。1929—1933年之间发源于美国并波及包括英国、法国、德国、日本等在内的整个资本主义世界的重大经济危机,使新兴的资本主义美国陷入了空前的大萧条时期,企业纷纷倒闭,工人大规模失业,农民也陷入了破产境地,到处是民不聊生的惨景,成千上万失去生活保障的下层民众聚集街头,国家陷入崩溃边缘,当时信奉自由放任主义的胡佛总统哀叹“已到了山穷水尽的境地,无能为力了”。面对这样深刻的危机,新上台的罗斯福政府一反胡佛政府偏向大资本的政策取向,而是采取抑制大资本、救济穷人的政策取向,于1933年通过实施《紧急救济法》给饥饿的贫民与失业者以临时救济,接着借鉴德国做法于1935年通过制定《社会保障法》建立起了美国式社会保障制度。它作为应对经济大萧条的重大举措,迅速缓解了民生疾苦,在一定程度上修复了市场失灵和放任自由竞争的弊端,由此使美国的国家治理体系得到了极大改善。此前,美国实行联邦制国家结构和奉行放任自由的经济政策,中央政府的权力受到限制,人民的国家认同意识相对淡薄。建立社会保障制度后,这种强制性的社会共享机制不仅保障了民生,也使联邦政府强化了对全国的管治,特别是人人拥有的社会保障号等同于身份证极大地增进了人民对国家的认同。正是依靠包括社会保障制度在内的一系列制度创新,美国率先从大危机中走出来,并在二战后成为西方世界上最强大的国家。

英国是最早实现工业化的国家,也最先迎来新的社会矛盾,工人贫民化和人均寿命延长后的养老问题以及看病难、失业问题等因二战中的巨大损失而更加突显。在战后深刻的社会危机面前,英国人民强烈要求建立更加健全的福利制度,为此抛弃了对福利消极的“二战英雄”邱吉尔,选择工党领袖艾德礼任首相。艾德礼政府采纳《贝弗里奇报告》中所提出的“社会服务国家”构想,同时也吸收了苏联的免费型社会保障制度营养,将英国率先建成了福利国家,提供的是“从摇篮到坟墓”的社会保障,让英国国民在战争废墟上重新燃起了信心与希望,进而很快走出深刻的社会危机。英国建构的福利国家模式也被西欧、北欧国家和一些英联邦国家仿效。

上述三国发生的社会保障重大事件不仅深刻地影响着本国的发展进程,也为全球现代化国家建设提供了示范,进而推动了整个人类社会的进步,从而是现代化结出的制度文明硕果。

2. 苏联的社会保障制度及其影响

与前述资本主义现代化国家相比,世界上第一个社会主义国家——苏联建立自己的社会保障制度则源自布尔什维克信仰共产主义的初心使命和社会主义的内生动力,其将社会保障看成国家发展的目的,视为社会主义制度优越性的具体体现,表现出来的是主动作为、积极作为。

苏联建立社会保障制度的背景,是1917年十月革命胜利后,由列宁领导的布尔什维克武装起义推翻了资产阶级临时政府,建立了人类历史上第一个由马克思主义政党领导的社会主义国家,自此走上了用社会主义方式改造国家和推进现代化建设的道路,同时顺应人民的愿望发展各种社会福利事业。1918年,苏联政府将国家救济人民委员会改名为苏维埃社会保障人民委员会,随后颁布了劳动者社会保障条例、抚恤条例、退休条例等一系列社会保障法律,从而几乎是同步创立了与社会主义制度相辅相成的苏联式社会保障制度。这种制度以列宁的国家保险理论为指导,^①建立在社会主义公有制基础之上,内化于计划体制之中,包括社会保险、免费教育、免费医疗、免费住房,以及退休金、社会救助和各种生活用品补贴等,全面保障着苏联人民的基本生活和社会经济权利。可见,苏联建立的不是俾斯麦式的需要劳动者付费的有限社会保险制度,而是在劳动人民享有主人翁地位的社会主义制度下,由国家、企业或集体提供着

^① 参见《列宁全集》(第21卷),人民出版社,1990年,第155页。

各种免费福利保障,其全面性、普惠性和慷慨性开创了人类社会保障发展史上的新纪元。

苏联建立社会主义制度后用最短的时间将一个农业国变成了一个强大的工业国,成为社会主义国家阵营的领头羊是一个历史事实;苏联式社会保障制度不仅造福了苏联人民,而且为所有社会主义国家提供了制度示范,并促使西方资本主义国家加快了自己社会保障发展步伐,这是又一个历史事实。如新中国成立后迅速建立起了一套免费型的社会保障制度,就是借鉴苏联模式的结果,^①其他社会主义国家也是如此。不仅如此,英国创建福利国家的理论依据是经济学家贝弗里奇发表的《社会保险和相关服务》(常称《贝弗里奇报告》),这份报告提出政府要为因失业、疾病、年老、生育和鳏寡孤独而在经济生活中处于不利地位的人们提供社会保障,为所有人提供“从摇篮到坟墓”的福利制度,显示出了苏联式社会保障制度的浓厚影子。

尽管苏联早已于20世纪90年代初期解体且易帜,其免费型社会保障制度亦不完美,且因越过了社会主义国家所处的发展阶段而遇到挫折,但其建制初衷及为人民谋福祉的追求以及税收筹资机制的创建,却为人类现代化进程和社会保障的发展留下了宝贵的财富,俄罗斯人民迄今仍然难忘苏联时代也从一个侧面表明了苏联的这种历史贡献不应被忘记。^②

(三)对现代社会保障制度发展的综合评价

纵观一百多年来的社会保障发展实践,可以获得如下一些基本结论。

第一,两种社会形态下的社会保障制度存在着重大区别,但又相互影响。例如,德国创立社会保险制度是工人阶级长期不懈斗争的结果,美国建立社会保障制度是市场失灵导致经济社会危机催生的结果,英国建立福利国家则是二战后深陷社会危机中的英国人民强烈诉求的结果,所揭示的是资本主义国家现代化进程中建立社会保障制度的目的,是为了挽救资本主义灭亡危机和补救市场失灵,其工具性价值取向鲜明,行动上的被动性也很明显;而苏联建国后迅速建立起了一整套国家保险制度,新中国成立后也迅速建立起了一整套社会保障制度,所揭示的是社会主义国家建立社会保障制度的初衷是为了人民幸福,其目的性价值取向鲜明,行动上的主动性也很明显。可见,两种社会形态下的社会保障建制初衷是有重大区别的。然而,作为现代化进程中应对风险的重大制度文明成果,它们之间又相互影响。如社会主义苏联建立社会保障制度时虽然是对资本主义德国创立的俾斯麦模式社会保险的超越,但仍可窥见社会保险的影子,英国建立“从摇篮到坟墓”的福利制度显然是对苏联全面保障的借鉴,而中国近40年间的社会保障制度变革更是广泛吸取了国外的经验教训。总之,德国率先为人类贡献了现代社会保障制度文明,即使是工具性措施,也确实为所有工业化、现代化国家提供了示范;而苏联则为人类贡献了更加纯粹的社会保障制度,并对西方现代化国家产生了巨大影响,所揭示的正是人类现代化进程中制度文明互鉴的历史事实。如果不能正视这一客观事实,就不可能全面把握现代社会保障制度的发展史。

第二,现代社会保障制度在发展进程中形塑了共同特征。现代社会保障在发展进程中,呈现出了如下共同特征:一是遵循法治。无论是德国、美国、英国等西方资本主义国家还是苏联等社会主义国家,建立自己的社会保障制度都是依法赋权明责,依法强制实施,这一特征使现代社会保障不再是统治者的恩赐,而是人民的法定权益并且能够得到法律保障,从而是有清晰预期的可靠制度保障。二是政府主导。由于社会保障是强制性的社会共享机制,是具有公有制属性的公共品,政府必须担负起主导责任,包括推动立法、提供财政资金支撑、利用公权力机关实施等,这是社会保障制度的内在要求,也是政府对人民负责的最集中的表现。三是互助共济。

^① 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。

^② 李瑞琴:《俄罗斯人缘何怀念苏联》,《马克思主义研究》2010年第7期。

现代社会保障制度是集众人之力来化解个体不确定的生活风险，遵循的是大数法则，采取的是责任分担、互助共济方式。如德国创立的社会保险制度是由劳资双方分担筹资责任，再辅之以政府财政补贴的方式，这种多方共担责任的机制经实践证明是成功的，而社会化经办机构下的人人参与、人人共享所呈现的正是互助共济特征，当今世界对多层次保障体系建设形成共识亦是更大范围的责任分担与互助共济。四是促进公平。无论是资本主义国家还是社会主义国家，只要建立健全的社会保障制度，都能够实现社会共享、促进社会公平。即使西方国家奉行资本至上、以资本为中心的价值导向，主观上是为了维护资本主义私有制，客观上也造福了本国人民，这表明公平是社会保障制度的天性，建设与发展社会保障制度应当以是否促进了公平、维护了公平、缩小了不公平为标尺。上述共同特征实质上是现代社会保障制度的普遍规律，违背了这些规律就可能导致社会保障制度异化或者损害其功能正常发挥。

第三，社会保障制度的发展实践要受多种因素综合影响。考察各国社会保障发展实践，可以发现，“实际上社会保障制度要受社会因素、经济因素、政治因素乃至历史文化因素等多种因素的影响，在一个国家选择或者设立社会保障制度的时候都必须综合考虑这些因素。”^①除了资本主义与社会主义形态对社会保障产生直接影响外，资本主义制度下各国的社会保障也会因国情有别而模式各异。如德国的社会保险制度因其深厚的自治传统而实行有别于其他国家的劳资自治方式，英国的福利国家制度是基于以集体主义的行动来匡正社会问题的选择，而美国则是基于自由至上的信仰而采取了政府、市场、社会三足并行的模式，等等。这表明现代社会保障具有一些共同特征，但当今世界并不存在一个可以照搬的最佳模式。因此，无论是在社会保障理论研究中还是在社会保障制度选择与政策设计中，都需要综合考虑各种因素的影响，尽可能地理性兼顾，寻求最适合本国国情的发展之路，这也是中国式现代化创造社会保障新制度文明的必由之路。

第四，社会保障制度的优劣完全可能产生不同的结果。良好的社会保障制度可以化解社会风险并维护、促进国家发展与人民福祉，不良的社会保障制度则可能滋生新的社会风险。考察西方国家的发展实践，可以发现，德国、美国、英国等国曾成功地利用社会保障解决了严重的国内问题，为延续资本主义制度和促进国家现代化创造了相对稳定且有利的社会条件；但也有希腊等部分欧洲国家因经济危机而陷入福利危机，拉美地区的智利、巴西、阿根廷、委内瑞拉等多个国家更是因推行养老金私有化改革或者追求“福利赶超”而陷入泥潭难以自拔。考察社会主义国家的发展实践，苏联式社会保障制度曾造福人民，但也因普遍超前而显露出难以为继的缺陷。因此，社会保障制度的优劣决定着其作用发挥的好坏。凡社会保障成功者，通常是理性建制且不断完善，可以提供清晰稳定的预期并持续发展，得到的是人民满意、社会安定、国运昌隆；凡社会保障不成功者，往往是理性不足、党争不止、失之偏颇，导致的是难以为继、社会动荡、国运衰落。^②对中国而言，上述正反两面的例子无疑提供了很好的借鉴。

三、中国式现代化决定了中国特色社会保障新制度文明

2022年10月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

① 郑功成：《社会保障不是经济发展的包袱》，《领导科学》2007年第9期。

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1期。

进中华民族伟大复兴。”^①这意味着中国式现代化进程全面提速，它构成了加快建设中国特色社会保障制度的时代背景。

（一）中国式现代化的确定性为社会保障制度提供了根本遵循

在人类现代化进程中，中国走的是有自己特色的中国式现代化之路，创造的是有别于资本主义社会形态的人类文明新形态，这种确定性来源于以下四个方面。

第一，《中华人民共和国宪法》（以下简称宪法）的规定性。宪法是国家的根本法，具有最高的法律效力，是建立社会保障制度的法源。宪法第1条就明确规定，“中华人民共和国是工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主专政的社会主义国家。社会主义制度是中华人民共和国的根本制度。中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征。禁止任何组织或者个人破坏社会主义制度。”第6条规定“中华人民共和国的社会主义经济制度的基础是生产资料的社会主义公有制，即全民所有制和劳动群众集体所有制。社会主义公有制消灭人剥削人的制度，实行各尽所能、按劳分配的原则。国家在社会主义初级阶段，坚持公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度，坚持按劳分配为主体、多种分配方式并存的分配制度。”宪法第3章第1节明确规制了我国的根本政治制度——人民代表大会制度，这是人民监督政府、人民自己管理上层建筑的政治制度；第3章第3节明确规制了中央集权的行政体制，并在第110条进一步明确“全国地方各级人民政府都是国务院统一领导下的国家行政机关，都服从国务院。”宪法还对发展社会保障作出了相应的规定。如第14条明确规定“国家建立健全同经济发展水平相适应的社会保障制度。”第19条明确规定国家发展教育事业与教育福利，第33条明确规定“国家尊重和保障人权。”第44、45条明确规定了国家应当建立的基本社会保障制度。^②可见，宪法明确的社会主义制度、中国共产党领导、公有制为主体、人民代表大会制度、中央集权的行政体制等构成了中国式现代化的底色，为中国式现代化提供了根本遵循，这些规制加上对社会保障的相关阐述，则为全面发展社会保障事业提供了宪法依据。

第二，《中国共产党章程》（以下简称党章）的规定性。在各国现代化进程中，政党与政党制度的影响至关重要，不同的政党也会有不同的社会保障或福利主张，不同的政党制度对社会保障制度的确立与发展产生不同影响。中国共产党作为长期执政党和中国人民的主心骨，是中国式现代化建设的领导者，也是中国特色社会保障事业的主导者，而党的行为准则是党的章程。在党章的总纲中，就明确中国共产党代表着中国先进生产力的发展要求、中国先进文化的前进方向和中国最广大人民的根本利益，规定党的最高理想和最终目标是实现共产主义，高举的旗帜是中国特色社会主义，始终坚持的初心使命是为中国人民谋幸福、为中华民族谋复兴，所坚持的发展思想是以人民为中心，做到发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享，等等。^③党章中的这些规定，彰显了人民至上是共产党人的世界观和根本立场，也是共产党人的方法论和根本观点、根本方法，充分体现了中国共产党不同于资本主义政党的性质、宗旨与使命，也为中国式现代化建设的推进和中国特色社会保障事业的发展提供了清晰的价值判断与行为准则。

第三，国家发展战略的连贯性与持续性。国家战略是建设现代化国家的行动依据。新中国成立后，毛泽东等中共领导人就逐步提出建设社会主义现代化国家的战略目标，定下了共同富

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 《中华人民共和国宪法（全文）》，《人民日报》，2018年3月22日第1版。

③ 参见《中国共产党章程》，《人民日报》，2022年10月27日第1版。

裕的发展基调。1959年12月到1960年2月,毛泽东完整地提出了“四个现代化”概念,即“建设社会主义,原来要求是工业现代化,农业现代化,科学文化现代化,现在要加上国防现代化。”^①1964年12月,根据毛泽东的建议,周恩来在第三届全国人大一次会议上正式提出“四个现代化”目标以及分二步走的国家战略,首次清晰地勾画了中国现代化建设的宏伟蓝图。^②改革开放后,又迅速确立了以经济指标为核心的社会主义现代化建设“三步走”战略,并将效果具体落实到人民物质文化生活的改善上,体现了经济发展与人民生活的统一。经过党的十四大、十五大,“三步走”战略进一步丰富,形成了“两个一百年”目标。党的十九大、二十大再在提质加速的条件下将全面建成社会主义现代化强国的战略安排定为分两步走,即从2020年到2035年基本实现社会主义现代化,从2035年到本世纪中叶把我国建成富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国,实现人的全面发展和全体人民共同富裕。上述国家战略围绕国家现代化建设和实现人民美好生活之道作出整体设计与总体部署,进而具体体现在持续不断的五年发展规划中。从1982年制定“六五”计划到2021年制定国家“十四五”规划和2035年远景目标纲要,为近40年及现在起至2035年乃至本世纪中叶国家现代化建设的推进描绘了清晰的蓝图,保证了大政方针的连贯性和经济社会发展的持续性,也为我国社会保障事业的发展提供了接续不断的行动纲领。

第四,新中国成立以来的成功实践。从积贫积弱的落后农业国起步,到全面建成小康社会,再到迈上全面建设社会主义现代化强国新征程,新中国70余年所经历的是从站起来到富起来再到强起来的发展历程,中国式现代化创造的是人类文明新形态和民生发展不断飞跃的人间奇迹,所积累的宝贵经验包括坚持中国共产党领导、坚持走中国特色社会主义道路、坚持以人民为中心的发展理念、坚持社会主义的根本政治制度和基本经济制度、坚持与时俱进地完善国家治理体系等,即使是在1990年前后苏联解体、东欧剧变导致社会主义遭受重大挫折的条件下,中国也始终保持着定力并持续不断地创造出发展奇迹。以往的成功实践及其遵循的路径,为中国式现代化的确定性提供了有效的证据与有力的支撑,而社会保障改革与发展构成了其中的重要组成部分。

正是宪法、党章的规定性和国家发展战略的连贯性与持续性,以及新中国成立以来的成功实践,决定了中国式现代化具有无容置疑的有别于西方式现代化的确定性,这种确定性必然涵盖中国特色社会保障制度的选择与发展实践,从而为创造与中国式现代化相适应的社会保障新制度文明提供根本遵循。因此,在推进中国特色社会保障制度建设中,应当更加重视从宪法、党章、国家战略与既往实践中找依据,并用以指导其未来发展实践。

(二) 中国式现代化决定了中国社会保障制度是一种新制度文明

党的二十大报告中指出:“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。”^③这一重要论述同样适用社会保障,因为现代社会保障作为人类应对生活风险和增进人民福利的社会共享机制,自19世纪80年代在德国创立以来,就成为各国现代化进程中必要且日益重要的制度安排,中国要全面建设社会主义现代化强国,必然需要建立健全的社会保障制度。

同时,中国式现代化道路是有中国特色的社会主义现代化道路,这一特性决定了它是以人

① 中共中央文献研究室:《毛泽东邓小平江泽民论科学发展》,中央文献出版社、党建读物出版社,2008年,第19页。

② 邓小平曾明确指出:“我们现在讲的四个现代化,实际上是毛主席提出来的,是周总理在他的政府工作报告里讲出来的。”参见《邓小平文选》(第2卷),人民出版社,1994年,第311-312页。

③ 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。

民为本位而非以资本为本位的现代化之路,是以人的全面发展和全体人民共同富裕为目标的现代化之路,从而创造性地超越西方式现代化的新路,它必然要求社会保障承担起更加重大的责任与使命,进而创造出与之相适应的社会保障新制度文明。这种新制度文明既广泛吸收源于西方资本主义国家的现代社会保障制度文明成果,更要融入中国特色社会主义制度并和中华优秀传统文化相结合,除具有遵循法治、政府主导、互助共济、促进公平等各国社会保障制度的共同特征,还必然具有自己的显著特色,并展现出创新性。

1. 中国特色社会保障制度具有人民性特质

人民性是马克思主义最本质的特质,是中国式现代化有别于西方式现代化的根本特质,同时也是中国特色社会保障制度的本质特征。与西方国家奉行资本至上、以资本为中心并通过社会保障来维护资本主义私有制的价值导向不同,中国追求的是人民至上、以人民为中心的价值导向并将社会保障作为推动改革发展成果更多更公平惠及全体人民,进而实现共同富裕的重要制度安排与关键性行动。人民性源自社会主义制度和中国共产党的宗旨,它决定了我国党和政府推动社会保障事业发展具有主动作为、积极作为的内生动力,这一点能够从新中国成立后迅速建立一套与计划经济相适应的社会保障制度和现在已经建立世界规模最大的社会保障体系的实践得到验证。在中国式现代化进程中,社会保障必定成为将以人民为中心的发展思想和共享理念转化成具体行动、促使共同富裕愿景变成现实的基本制度安排,进而成为长久支撑造福世代中国人民的福利中国大厦的重要制度支柱。^①

2. 中国特色社会保障制度追求目的性价值

西方式现代化国家的社会保障制度建立在以资本为本位的资本主义私有制基础之上,是统治者或既得利益集团为缓和阶级矛盾与社会冲突服务的工具,也是政党竞争或利益集团较量的手段,在实践中易受执政党或利益集团操控,福利膨胀或福利紧缩的现象难以避免,这一事实表明其社会保障制度彰显的主要是工具性价值。而中国式现代化要达到的目标是全体人民共同富裕,这一根本特征与本质要求决定了发展社会保障本身即是国家发展的目的,进而需要社会保障制度承担起更加重大的责任与使命,因为其作为社会共享机制直接反映着国家发展成果的全民共享程度,其发展水平可以视为扎实推进共同富裕的标志。

3. 中国特色社会保障制度会注入中华本土性元素

纵观各国特别是典型国家的社会保障制度,受多种因素的影响,往往会不同程度地打上本国烙印。如德国劳资自治的社会保险制度根源于对自治传统的崇尚,美国对市场与慈善力量的倚重源自对个人自由的追求,英国率先建成福利国家顺应的是公民权利意识的高涨,等等。中国作为有着数千年文明传承的社会主义国家,其社会保障制度也必然要与中华优秀传统文化相结合,在制度建构中注入中华本土性元素。在这方面,家庭被中国人视为最可靠的安全港湾,从依靠家庭保障向邻里互助、亲友相济及机构福利延展再到社会化保障,是中国人寻求个人安全保障的心理路径,中华文化还崇尚公平正义、集体主义与家国情怀,视勤劳为美德,等等。这些积淀深厚的传统决定了中国的社会保障制度不是要替代逐渐式微的家庭保障,而是要与家庭保障有机结合;不能像欧美国家一样将机构或集体福利排斥在外,而是要将机构或集体福利纳入社会保障体系之中;不是只强调政府责任或单向给予,而是认同互助友爱、共建共享,鄙视不劳而获;等等。将这些元素融入社会保障制度中,必定更能得到人民认同、达成福利共识,进而使社会保障制度更好地满足人民对美好生活的向往。

^① 参见郑功成:《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。

4. 中国特色社会保障制度具备先进性品质

中国的现代社会保障制度是新中国成立后才开始建立的，明显晚于发达的西方国家和苏联等国，必然要借鉴国外经验，其中计划经济时期主要借鉴苏联，改革开放后则广泛吸取欧美国家的经验，同时在学习借鉴中自主探索。^①现在中国式现代化建设进入全面提速阶段，不仅遇到了西方式现代化国家面临的人口老龄化少子化、就业形态多样化、社会保障需求个性化等问题与挑战，而且这种问题与挑战表现得更加突出。如中国的老龄化速度快、规模大且伴随少子化及家庭保障功能大幅弱化，面对数以亿计的老年人口，应对起来更具复杂性；而互联网广泛应用催生出各种新业态又如雨后春笋，灵活就业逐渐成为主流，由此给建立在传统劳动关系之上的社会保险制度带来了巨大冲击；新时代的财富创造与财富分配格局也在发生深刻变化；等等。面对这些新问题、新挑战，中国不可能像以往一样等待西方现代化国家创立或创新制度再行借鉴，而是需要同步甚至超越其步伐来引领社会保障制度创新，进而为外国提供经验。因此，在中国式现代化进程中，基于自身目标追求、人口规模巨大和各种新问题新挑战的时空交错，决定了国家需要站在引领者高度，践行守正创新，让社会保障制度具备先进性品质。

5. 中国特色社会保障制度具有可持续发展优势

追求可持续发展是世界各国社会保障制度的重要目标，但欧洲国家紧缩福利、美国医保反复波折、拉美多国陷入危机的事实，证实了西方式现代化国家往往很难实现可持续发展，因为私有制下的经济发展具有周期性特征，多党竞争更是难免影响社会保障正常发展。而中国特色的政治制度与基本经济制度能够为社会保障制度可持续发展提供有力加持。一方面，中国共产党长期执政不仅可以避免西方式现代化国家因党争导致社会保障波折起伏的现象，而且可以持之以恒地做到尽力而为、量力而行、循序渐进，积极、稳健地将一张蓝图绘到底，实现人民福利持续增长。另一方面，包括公有制为主体、多种所有制经济共同发展，按劳分配为主体、多种分配方式并存，社会主义市场经济体制等内容的社会主义基本经济制度，可以为社会保障可持续发展奠定相应的物质基础，提供可靠的后盾。此外，还可以广泛借鉴国外的经验教训，利用当前建制的后发优势，避免福利陷阱。因此，中国式现代化能够破除资本主义制度下社会保障不可持续的难题，中国特色社会保障制度应当具有可持续发展的优势。

上述人民性特征、目的性价值、中华本土性元素、先进性品质、可持续发展优势，表明中国特色社会保障制度绝不是西方世界或外国社会保障制度的翻版，而是植根于中华大地上的社会保障新制度文明，从而既是中国式现代化创造的人类文明新形态的有机内容，也是世界社会保障制度文明发展的新创举，可以为其他国家特别是发展中国家、社会主义国家提供有益的借鉴。

（三）中国式现代化对社会保障提出了基本要求

一方面，中国式现代化追求的全体人民共同富裕目标，决定了必须充分发挥社会保障调节社会财富分配格局的重大作用。为此，必须加快健全多层次社会保障体系，持续扩大社会共享份额，并确保这种共享机制具有公平普惠性，才能不断缩小居民收入差距，才能让国家发展成果更多更公平地惠及全体人民。另一方面，中国的社会保障制度必须与中国式现代化进程保持适应性，循序渐进地发挥保障民生、实现共享功能，但因人口规模巨大而较之西方式现代化国家更具复杂性、艰难性。在综合国力还不雄厚、地区发展不平衡等现实条件下，持续做大财富蛋糕构成了发展社会保障事业的必要条件，而不断优化社会保障制度安排并使之实现高质量、可持续发展，无疑是确保这一制度为走向全体人民共同富裕提供有效且有力的社会共享制度保

^① 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。

障的基本条件。因此,中国式现代化客观上要求创新社会保障制度文明。

具体而言,中国式现代化对社会保障制度的基本要求至少包括以下方面。

第一,目标要求。要达到有效支撑全体人民共同富裕的目标,社会保障必须做到普惠、公平、完备、可持续。普惠是指社会保障体系覆盖全民,它要求各项制度安排能够满足有需要者的需要,真正做到应保尽保;公平是指制度统一,权益公平,需要逐步缩小直至消除城乡、地区及群体之间的社会保障差距;完备是指社会保障体系完备,能够切实保障全体人民的基本民生,并不断满足人民群众的美好生活需要;可持续是指社会保障制度能够长久支撑福利中国大厦,造福世代中国人民。为此,必须基于人民至上的价值导向,以不断满足人民群众的保障需求为出发点和落脚点,统筹安排、系统推进社会保障制度建设,并不断提升其再分配力度,促使社会财富分配格局朝着共同富裕的目标稳健迈进。

第二,原则要求。除需要遵循社会保障的一般原则,中国社会保障制度还需要遵循如下原则。一是坚持与社会主义制度相适应,符合一切以人民为中心的发展理念与目的性价值取向。二是坚持共建共享,符合互助友爱的中华优秀传统文化,避免助长懒惰现象、出现贫困或福利陷阱。三是坚持尽力而为、量力而行,与经济社会发展同步,确保人民福利水平不断提升,同时避免福利透支而陷入不可持续危机。四是坚持与时俱进,能够妥善处理社会保障发展中的新问题,适应社会发展进程中的新挑战,为社会保障可持续发展提供中国方案与经验。

第三,路径要求。总体而言,中国以往社会保障事业的发展路径是先城市后乡村、先职工后居民,从局部向全国推进,从覆盖部分人逐步走向覆盖全民。现在处在建构中国特色社会主义保障制度关键时期,还需要在路径选择上把握好以下两个方面。一方面,不能将社会保障局限于再分配环节,而是需要基于中国特色社会主义制度真正构建初次分配、再分配、第三次分配协调配套的制度体系。在初次分配中,坚守公平正义的底线并不断提升劳动报酬,鼓励举办职业福利,进而促使劳动者福利得到实质提升,而国有经济、集体经济、合作经济等在内的各种公有制经济的发展则应当为初次分配中增进人民福利创造有利的条件;在再分配中,需要以社会保障制度为核心,坚持以促进公平、缩小差距为着力点,不断优化社会保障筹资机制与待遇给付机制,逐步实现社会保障制度走向全国统一;同时发挥第三次分配作用,让慈善事业成为法定社会保障制度安排的重要补充。另一方面,应当充分发挥中国优势。包括全国一盘棋、集中力量办大事、对口支援的社会主义制度优势,源远流长的家庭保障、社会互助等传统优势。对于计划经济时期风行而在改革开放后被视为社会负担的机构或职业福利,需要重新检视,因为机构或职业福利让人产生归属感,符合中华传统文化,只要举办得当,在社会主义中国应当且可以成为增进人民福利的又一来源,新时代宜理性引导,积极稳妥地促使其得到发展,这也是有别于西方式现代化国家的一种优势。

第四,效果要求。实践效果是检验制度优劣的客观依据。以西方式现代化国家为参照,中国的社会保障应当在走向共同富裕的现代化进程中发挥更大作用,为此,特别需要强化其互助共济功能、再分配力度与可持续发展能力。在互助共济方面需要扫除目前存在的身份差异性,以统一制度安排覆盖所有有需要者,同时逐步实现城乡一体、全国统一。在再分配力度方面,应当不断壮大社会保障制度的物质基础,使社会共享份额逐步扩大,其中社会保障支出占GDP之比、财政性社会保障支出占财政支出之比、居民转移性收入占可支配收入之比以及基尼系数应当成为评估其再分配力度的关键性指标,这些指标均应从稳步缩小与西方式现代化国家的水平差距到最终全面优于其水平。在可持续发展能力方面,做到避免波浪起伏,实现永续发展,

这不仅需要理性建制且与时俱进地优化制度安排，而且需要中国特色的政治经济制度加持。

四、从改革社会保障制度走向创造社会保障新制度文明

（一）社会保障制度改革及其与中国式现代化的适应性

新中国成立后迅速建立的社会保障制度，是建立在社会主义公有制基础之上并与计划体制相适应的，它采取的是国家—单位（集体）保障制形式，具有城乡分割、单位或集体包办、人民免费享受等特征，政府主要负责城镇居民的福利保障，农村居民主要依靠集体经济组织保障，这种模式有着苏联式社会保障的影子。改革开放后，中国社会保障经过近40年来的变革，实现了新旧社会保障制度的整体转型，它仍由政府主导，但已从政府、单位（集体）单方负责转向多方分担责任，单位（集体）包办的封闭式管理被独立于企事业单位之外的社会化机制替代，城乡分割逐步走向了城乡一体，体系结构亦由单一层次逐步走向多层次化，从主要面向城镇居民发展成为全民共享的福利制度。^①目前，新型社会保障体系框架已成，它与社会主义市场经济体制和工业化、城市化进程基本相适应，人民群众通过这一制度分享国家发展成果的份额在持续提高。

在社会保障改革与发展进程中，彰显了中国共产党领导的政治特质。如，1993年党的十四届三中全会通过《关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》，明确要建立多层次的社会保障体系，保险费由单位与个人共同负担，职工养老与医疗保险实行社会统筹与个人账户相结合等一系列新思路，随后被贯彻落实到职工养老保险与医疗保险改革政策中。1998年5月，中共中央、国务院召开国有企业下岗职工基本社会保障和再就业工作会议，作出实行“两个确保”、建立“三条保障线”的重大决策，直接推动了社会保障制度朝着与社会主义市场经济相适应的公平方向迈进。2007年10月，党的十七大报告明确提出“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”，为推进完整的社会保障体系建设提供了基本依据。2013年11月，党的十八届三中全会通过《关于全面深化改革若干重大问题的决定》，明确了“建立更加公平可持续的社会保障制度”的目标任务，并对主要制度安排的改革推进作出了部署。2017年10月，党的十九大报告明确“增进民生福祉是发展的根本目的”，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”。2020年10月，党的十九届五中全会通过《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》，为2021—2035年的现代化建设提供了蓝图，也为社会保障深化改革与发展提供了依据。2022年10月，党的二十大报告全面阐释了中国式现代化的涵义及其行动纲领，明确提出“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”，这是对十九大报告提法的又一次递进。党的十八大以来社会保障领域的重大改革及政策出台，无一不是党中央或中共中央全面深化改革委员会作出的决策，相当一部分社会保障政策通过全国人大及其常委会转化成为国家意志或者在接受其监督的过程中得到发展。因此，党的领导与直接推动是中国社会保障事业发展的根本保障，彰显的是社会保障与中国式现代化下的政治制度的适应性。

就体系结构与发展水平而言，社会保障制度总体上保持了与中国式现代化进程的适应性。

^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。

一方面,社会保障体系结构渐趋完善,社会保障法治取得重要进展。如各项社会保险、社会救助事业全面发展,各种社会福利事业也在积极推进,市场力量与社会力量参与建设的多层次保障体系轮廓已现;《社会保险法》《军人保险法》《慈善法》等一批社会保障法律法规的颁行和强调重大改革于法有据,以及向人大及其常委会报告社会保障工作与财务并接受其监督成为新的行为准则,表明社会保障法治的进步。另一方面,不断扩展覆盖面与提升保障水平,全体人民通过社会保障制度不同程度地获得了保障。截至2022年底,全国基本养老保险参保人数达10.4亿人,领取基本养老金人数近3亿人,老年人皆享养老金的目标已经实现;基本医疗保险参保人数13.6亿多人,全民医保的目标基本实现;社会救助基本实现了应救尽救,其中最低生活保障制度就直接惠及城乡4000多万困难居民;其他各项社会保障事业也在全面发展。伴随覆盖面的持续扩展,社会保障水平也在持续提升,退休人员的基本养老金自2005年以来保持了连年增长,增长了3倍多;城乡居民基础养老金从2009年的55元起步,亦增长了2倍多;职工、居民医保政策范围内住院费用基金支付比分别达到80%以上、70%以上,并向门诊医疗费用报销扩展;城乡居民低保标准从2000年以来亦分别增长了约3倍多、5倍多。^①与欧美发达国家近10多年大多采取福利紧缩的政策相比,中国创造的是当今世界社会保障发展的奇迹,这一奇迹还在持续,并与国民经济持续发展的奇迹相映生辉。

(二) 现行社会保障制度安排存在的不足

肯定现行社会保障制度与中国式现代化进程在总体上保持了适应性,并不等于这一制度已经成熟,事实上,它离中国式现代化要求创造社会保障新制度文明还有不小距离。

1. 社会保障制度的共同特征还未全面具备

一方面,法治化水平仍然偏低。中国的社会保障制度仍未做到依法定制、依法赋权明责、依法实施,社会救助、社会福利、医疗保障等均属法律空白,社会保险立法明显滞后于发展实践,整个社会保障制度仍处于主要依靠政策性文件加以实施的阶段,城乡居民虽被赋权但仍缺乏稳定、清晰的预期,责任分担更处于模糊状态,这些均表明中国社会保障制度的欠成熟。另一方面,互助共济性弱。如基本养老保险、职工基本医疗保险设置个人账户,参保人的缴费均记入自己账户并归个人所有,这种私有化现象直接导致参保人之间的互助共济功能丧失;而地区分割的社会保险统筹方式以及以户籍为依据提供相关福利的政策,则直接削减了地区之间、城乡之间的互助共济功能,进而损及制度的公平性。此外,政府主导的责任并不明朗,不仅影响到中央与地方政府社会保障责任的合理配置,而且影响了市场主体与社会力量参与多层次社会保障体系建设。可见,在遵循社会保障制度客观规律方面,还需要加倍努力。

2. 中国特色尚未得到充分体现

主要表现在:一是社会保障与家庭保障、亲友相济、邻里互助等优良传统如何有效结合还未破题,加速了传统保障机制走向式微。二是公有制如何与社会保障有机结合还未探索出新路。如国有单位曾经非常发达的职业福利被当成社会包袱抛弃,农村集体经济衰退导致农村居民得不到集体福利支持,社会福利公建民营的方式值得推广但缺乏成熟的制度安排,等等。三是将国外经验与具体国情相结合还需要突破。如现代慈善事业是多层次社会保障体系的有机组成部分,中国既需要借鉴欧美经验促使组织化、专业化、为非特定受益人服务的现代慈善得到发展,也需要大力弘扬针对特定受益人的传统慈善,中国特色慈善事业的发展只能建立在两者融合的基础之上,但现实却是欧美式慈善“水土不服”,而大众化的传统慈善又得不到法律政策的认同,

^① 有关数据系分别由人力资源和社会保障部、国家医疗保障局、民政部提供。

致使慈善事业发展滞后。类似现象在社会福利领域并不罕见。四是中国共产党领导下的中央集权行政体制尚未充分转化为社会保障治理效能。实践中存在的部门分割、政令不一，以及社会保障地区分割与地区利益化现象，影响到中国制度优势在社会保障领域的全面发挥。

3. 发展不充分不平衡，再分配作用发挥有限

一方面，在社会保障体系结构中，包括养老服务、儿童福利、残疾人福利等在内的社会福利事业明显滞后，由市场力量与社会力量支撑的补充保障层次发育不良，乡村、落后地区、低端劳动者与低收入群体的社会保障明显不足，这种发展不充分不平衡的格局不仅导致人民群众的福利需求得不到有效满足，也直接影响到整个社会保障制度的统一性、互济性与公平性。如，面对数以亿计老年人口，养老服务的有效供给明显不足，绝大多数失能老人与高龄空巢老人难享社会化服务；面对日益严峻的少子化现象，儿童福利事业的发展明显滞后，致使养育成本居高难下，生育意愿持续下降；不同地域、不同群体之间的社会保障待遇差距偏大。这些问题需要加快解决。

另一方面，社会保障物质基础薄弱，再分配作用发挥有限。在国际比较中，社会保障支出占 GDP 之比和政府投入占社会保障支出之比是两个十分重要的指标。2014 年欧盟的上述指标分别平均为 28.7%、53.1%；^① 据经济合作与发展组织（OECD）统计，2015 年 36 个成员国的社会保障支出占 GDP 之比平均为 20.4%。^② 而根据近似口径计算，中国社会保障支出占 GDP 之比到 2019 年时仅为 12.8%，^③ 这表明中国社会保障体系的物质基础薄弱。造成这种现象的根本原因在于公共投入仍然不足且支出结构不合理，亦不能有效撬动社会投入。近 10 多年来，国家财政对社会保障投入的绝对值在逐年增加，但占比仍然偏小。如 2018—2021 年，全国财政社会保障资金累计支出 14.88 万亿元，占全国财政支出的比重从 2018 年的 14.9% 提高到 2021 年的 16.6%，^④ 这一占比显著低于欧盟与 OECD 成员国的平均水平。不仅如此，在偏低的财政投入中，投向本应由个人与用人单位负主要责任的养老保险与医疗保险占 70%，投向需要政府负责的社会救助不足 10%，投向面向老年人、儿童、残疾人及妇女的社会福利事业更是微不足道。同时，通过市场主体与社会力量带来的社会投入更未伴随社会财富的持续快速积累而同步增长。财政性社会保障支出结构的不合理及其对撬动市场主体、社会力量参与投入乏力，制约了社会保障物质基础的壮大，进而必然使社会保障再分配功能受到影响。据 2017 年的一项研究报告，18 个欧盟国家市场收入的基尼系数为 0.443，在社会保障作用下，这些国家的可支配收入基尼系数降为 0.29，降幅率达 40%；而我国社会保障对基尼系数仅降低了 12.3%。^⑤

综上所述，现行制度安排还不能全面适应中国式现代化的要求，离人民群众的期盼还存在着不小距离，从而需要继续付出艰巨努力。

（三）创造中国特色社会保障新制度文明的基本思路

在中国式现代化进程全面提速的大背景下，加快完善社会保障制度客观上已处于关键窗口期。当前特别需要将社会保障融入中国特色社会主义制度体系，在全面优化的条件下加快发展

① 数据来源于 The European System of Integrated Social Protection Statistics。

② 数据来源于 OECD 统计数据库，<https://stats.oecd.org/>。

③ 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。

④ 刘昆：《国务院关于财政社会保障资金分配和使用情况的报告——2022 年 12 月 28 日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第三十八次会议上》，中国人大网：<http://www.npc.gov.cn/npc/c30834/202212/94138845c50142b-f8903d8ad30451379.shtml>，2022 年 12 月 30 日。

⑤ 宋晓梧：《完善社保制度与提升消费水平》，中国社保网：<http://www.spicezee.com/guandian/163387.html>，2018 年 9 月 14 日。

步伐,以为共同富裕的福利中国大厦提供长久可靠的制度支撑,进而贡献出新的社会保障制度文明。

1. 对社会保障进行准确定位

习近平总书记在论及社会保障制度高质量、可持续发展时明确指出:“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,发挥着民生保障安全网、收入分配调节器、经济运行减震器的作用,是治国安邦的大问题。”^①这一重要论述将社会保障置于国家发展全局,为全面、正确认识社会保障制度的目标与功能定位及其在国家治理中的地位提供了理论指引。

事实上,社会保障属于社会主义应有之义,体现的是社会主义制度优越性,必然要全面融入中国特色社会主义制度体系。在这方面,重点包括:在政治制度中,彰显党的领导与人民参与管理的全过程民主要求,通过健全人民当家作主制度体系,畅通人民有序参与社会保障制度建设与管理的途径,体现出发展社会保障不仅是党和政府为了人民,而且是人民自己的权利并做到“人人起来负责”;^②在经济制度中,充分发挥以公有制为主体的所有制形式和以按劳分配为主体的分配方式“两个主体”造福人民的优势;在社会政策中,全面贯彻落实公平正义与共建共享原则;在精神文明及相关制度安排中,将家庭保障、互助友爱、乐善好施、集体主义、家国情怀等优良传统融入其中;等等。只有将社会保障全面融入中国特色社会主义制度体系,并将中国制度优势转化为不断增进人民福利的社会保障效能并实现可持续发展,社会保障制度的发展才能与追求共同富裕的中国式现代化相匹配。

2. 明确建制理念与发展目标

一方面,应以建设与中国式现代化相适应的中国特色社会保障新制度文明为己任。坚持将现代社会保障制度的一般规律同中国的具体国情和优良传统相结合,坚持人民至上、共建共享、公平正义的价值取向,通过创新社会保障理论、优化社会保障制度安排,实现社会保障事业高质量、可持续发展。

另一方面,发展社会保障事业是中国式现代化的重要目标。应当将是否能够切实解除人们的后顾之忧和不断满足人民对美好生活的向往作为衡量标尺,积极稳妥地推动社会保障改革与发展不断取得新进展。在实践中,社会保障要在扩面提质促公平的条件下做到理性建制、循序渐进、水涨船高。以医疗保障为例,追求的目标必然是全面免除人民群众的疾病医疗后顾之忧并促进全民健康素质不断提升,为此,不仅需要按职工与居民分设的制度进一步整合为一个制度覆盖全民,而且需要将人民至上、以人民为中心的发展思想转化为“一切为了人民健康”的理念,适时将保障有限的“以收定支”财务机制转化为能够满足需要的“以支定收”财务机制,并将医疗、医药、医保统一融入社会主义健康制度框架中,在“三医协同”基础上将医疗保障升华为大健康保障。需要指出,中国不应排斥依靠政府税收筹资的免费医疗服务制度,这是传统社会主义国家曾普遍采取过的模式,也是现代化的资本主义福利国家普遍采取的模式,其实质并非真正免费,而是以税收筹资惠及全民的方式替代参保缴费、权利义务对应的方式,其保障效果可能更优,伴随中国式现代化建设的全面推进和综合国力的持续增长,其仍然可以成为中国特色医疗保障制度模式的选项。

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 毛泽东在论述社会主义民主时曾指出,“人民自己必须管理上层建筑,不管理上层建筑是不行的。我们不能够把人民的权利问题,了解为国家只由一部分人管理,人民在这些人的管理下享受劳动、教育、社会保险等等权利”。参见《毛泽东年谱(1949—1976)》(第4卷),中央文献出版社,2013年,第267页。

3. 基于“两个尊重”，全面优化现行制度安排

针对现行制度安排的不足，需要做到“两个尊重”，即尊重现代社会保障制度的客观规律，尊重中国的具体国情，既不以规律为由脱离国情，也不以国情为由扭曲规律。换言之，在中国社会保障制度建构与发展进程中，共同特征不可废，中国特色应彰显。

在共同特征方面，必须加快社会保障法制建设步伐，通过依法赋权明责和规范运行，确保其在法治轨道上行稳致远；必须明晰政府主导责任，包括中央与地方政府的责任划分以及政府、市场、社会、个人及家庭的责任分担机制；必须强化互助共济功能，通过整合制度、统一制度、提高统筹层次等具体措施促进制度公平；必须加大投入，包括加大公共投入和撬动市场主体与社会力量投入，持续壮大社会保障体系的物质基础，促使其再分配功能得到充分有效的发挥。

在中国特色方面，需要发挥制度优势与弘扬优良传统，包括党的领导的政治制度优势，公有制为主体的经济制度优势，全国一盘棋和集中力量办大事的国家治理体系优势，以及家庭、机构、社会均可有效助力的传统优势。以养老服务为例，既需要借鉴西方国家的经验发展好机构养老服务，更要尊重中国老年人居家养老的偏好，运用社会保障政策支持家庭成员与亲友、邻里互助养老，还要充分利用公有制优势推进公建民营式养老服务业发展，充分利用中国特色的基层政权与群团组织来推动社区养老。

如果做到了“两个尊重”和“以我为主、中西结合”，必定能够走出有中国特色的社会保障发展新路，这不仅会造福世代中国人民，也会给其他国家特别是社会主义国家与一些发展中国家提供有益的借鉴。

4. 坚持四个不动摇，为中国特色社会保障制度提供持久有力的保障条件

发展社会保障事业，创造社会保障新制度文明，需要有持久有力的保障条件。在这方面，必须坚持“四个不动摇”。一是坚持党的领导不动摇。中国共产党的性质、宗旨、使命与最高纲领均决定了发展社会保障事业是其必然选择，通过巩固党的领导可以避免中国历史上与西方国家党争误国殃民的现象，^①可以使社会保障事业经由一代又一代人顺利地接续发展，而中国共产党已找到了跳出历史周期率的答案，这就是接受人民监督和以自我革命引领社会革命，因此，党的领导是确保我国社会保障事业持续发展的可靠政治保障。二是坚持社会主义制度不动摇。因为社会主义的本质是全体人民共同富裕，发展社会保障事业势在必行，而全国一盘棋、集中力量办大事等制度优势无疑是扎实推动社会保障事业沿着公平、普惠方向迈进的有利条件。三是坚持社会主义基本经济制度不动摇。中国的基本经济制度是坚持公有制为主体、多种所有制经济共同发展和坚持按劳分配为主体、多种分配方式并存，公有制为主体决定了中国社会保障事业具备更加雄厚与更加可靠的物质基础，按劳分配为主体决定了劳动者的主人翁地位，不仅国有企业的劳动者不是资本主义社会中的雇员，即使是社会主义民营企业的劳动者也不是资本主义社会的雇员，用人单位与劳动者之间不是买卖性质的劳资关系，而是平等的劳动关系，这一特性对社会保障制度的发展具有深刻影响。公有制经济包括国有经济、集体经济和全国所有的自然资源与土地，这些均可以成为支撑全民社会保障或集体福利的重要且可靠的物质基础。以国有经济为例，2021年全国企业国有资产与金融国有资产总额为660.7万亿元，负债总额为511.6万亿元，国有资本及应享有的权益达112.2万亿元。^②在中国式现代化条件下，国家完全

^① 中国历史上不乏党争误国殃民的案例，如宋朝是罕见的强盛王朝，可惜后期因发生你死我活的党争，成为中国历史上百年以上王朝中唯一亡于外患而非亡于内乱的王朝，人民深受其害。再如美国的医保，因两党之争及其背后利益集团的影响，从克林顿到拜登已历30年反复折腾，并无成效，亦是典型案例。

^② 《全国人民代表大会常务委员会公报》，2022年第6号，第937页。

可以驾驭资本服务人民,通过抑制资本野蛮生长促使资本朝着共同富裕的方向运行,进而实现经济发展与社会保障相得益彰。四是坚持与中华优秀传统文化相结合不动摇。中国家庭保障的传统仍然深厚,亲友相济、邻里互助的传承仍在继续,机构福利的基石仍然存在,只要将法定社会保障制度与之有机结合,就一定能够更好地发挥出社会保障制度的全部积极功能。

坚持了上述四个不动摇,我们就能够将中国的制度优势与优良传统转化成促进社会保障高质量、可持续发展的持久制度保障与有力支撑条件。

(四) 推进中国特色社会保障新制度文明建设的关键着力点

要积极稳妥地推进中国特色社会保障新制度文明建设,必须巩固并充分发挥中国的制度优势,在建设高质量的中国特色社会保障体系上下功夫,力争关键性制度安排早日成熟、定型。

1. 全面规划中国特色社会保障制度并确保一张蓝图绘到底

中国已经明了西方式现代化国家走过的历程及其经验教训,也尝试过苏联式社会保障制度,再加上经历近40年的自主实践探索,在创造社会保障新制度文明方面应当具备后发优势。

目前的关键是需要在国家层级全面规划中国特色社会保障制度体系的蓝图。这张蓝图至少包含如下内容:一是对社会保障制度进行准确定性,明确其为社会主义的应有之义和全民共享的公有制属性;二是对社会保障进行准确定位,明确其在中国式现代化与共同富裕中的基本功能,以及在国家治理体系中的基本功能;三是确立基本原则,将人民至上、公平取向、共建共享、本土特色、循序渐进、可持续发展等理念全面融入中国特色社会保障制度;四是科学规划体系结构,明确法定保障制度的主体地位及其与补充保障的有机结合或融合途径,确保整个制度体系有机互补且能够相得益彰发展;五是合理构建责任分担机制,明确政府责任(包括中央政府主导下的多级政府分负责制)、市场责任、社会责任与个人及家庭责任的边界,以及通过资源整合促使制度效能最大化的措施;六是理性确立发展目标与推进措施,明确最终目标与阶段性目标以及为实现目标所采取的关键性措施,以为全体人民提供清晰的社会保障预期。

为此,建议在党中央层级建立统一的社会保障决策机制,强化社会保障发展战略设计,并通过法定程序转化为国家意志,同时在政府序列设置更加集中统一的社会保障主管部门并强化中央政府的权威,确保一张蓝图绘到底。

2. 按照系统集成、协同高效要求促使中国特色社会保障制度健康发展

客观而论,中国社会保障改革与发展成效巨大,但系统性不足、协同性不够的弊端也日益凸显,当前特别需要按照系统集成、协同高效的要求加以重构。

一方面,树立社会保障体系建设的整体观与系统性。坚持统筹规划并实质性地增强社会保障体系内部各子系统及项目之间的协调性,以及社会保障制度与整个社会经济发展的协调性。特别是要统筹好城乡、区域、多层次社会保障制度建设,统筹好政府资源、国有资产、市场资源、社会资源及个人与家庭资源并力争通过资源整合实现社会保障综合效能最大化,统筹处理好社会保障与家庭保障、社会保障与经济发展、基本保障与非基本保障、福利不断增长与责任合理分担的关系,统筹好教育、就业、收入分配与社会保障的关系,真正做到尽力而为、量力而行,确保人民福利一年比一年好,避免福利陷阱,杜绝福利负能量。唯有如此,中国特色社会保障事业才能永续健康发展。

另一方面,将中国的制度优势转化为社会保障效能。如将以人民为中心的发展思想转化为促进社会保障事业发展的内在动力,持续优化党的领导为社会保障发展提供长久可靠的政治保障,加快国家治理体系与治理能力现代化以确保社会保障制度在公平统一法治轨道上行稳致远,

以公有制财产扩充社会保障的物质基础，将国有资产收益通过社会保障制度安排惠及全民，积极发展集体经济助力城乡居民福利水平提升，积极推动企事业单位适当举办职业福利，推动集体经济组织为城乡居民特别是农村居民提供集体福利保障，进而推动民营企业实现可持续社会价值，等等。如果能够做好上述工作，中国特色社会保障制度的效能将得到持续大幅度提升。

此外，还应进一步深化党和国家机构改革，进一步理顺立法机关与行政系统的职责关系，进一步整合主管部门职责，确保政令统一、上下贯通，为整个社会保障体系的系统集成及其与其他部门的高效协同发展提供全面有力的保障。

3. 抓紧优化关键性社会保障制度安排

中国的社会保障制度是一个多层次的庞大制度体系，包括法定的社会保险、社会救助、社会福利、军人保障四大系统和补充的市场化保障、社会化的慈善公益两大系统，由若干保障项目组成。中国特色社会保障新制度文明是指上述制度体系的整体性创新，但当务之急则是要抓紧优化下列关键性制度。

在基本养老保险制度方面，须以缩小差距、促进公平为目标，统筹并协同推进分别面向机关事业单位工作人员、企业职工、城乡居民三大群体的基本养老保险制度改革与发展，统筹并协同推进不同层次养老金制度的发展。在此条件下，重构法定制度安排的筹资机制，与时俱进地调整相关参数，加快实现职工基本养老保险全国统筹，通过优化政府责任、发展集体经济助力居民养老保险制度有效性的提升。

在基本医疗保险制度方面，需明确医保制度应切实解除人民群众疾病医疗后顾之忧的基本功能定位，根据保障需要将“以收定支”的政策取向调整为“以支定收”，通过均衡医保筹资责任负担和优化居民医保筹资机制，以及推行统一的待遇清单，真正实现筹资公平与待遇公平，稳步迈向一个统一的法定医保制度覆盖全民的目标，同时全面贯彻落实一切为了人民健康的宗旨，让医保与公共卫生事业及健康中国建设保持有效协同，促使人民健康素质稳步提升。

在社会救助制度方面，宜适应新时代相对贫困条件下的救助需要，明确扩大社会救助的责任边界，全面发挥其对低收入家庭的综合性保障功能，同时通过实行救助对象收入豁免制、提升救助对象就业能力、激发救助对象自我发展的积极性，避免救助对象陷入救助陷阱，助力救助对象逐渐跟上共同富裕的步伐。

在养老服务制度方面，人口老龄化的不可逆转决定了加快发展养老服务业已成为社会保障体系建设的重点任务。应当明确以尊重老年人意愿和满足真正有需要者的需要为出发点，通过建立基本养老服务制度给所有老年人提供清晰的预期，将助力居家养老作为主攻方向，将机构养老作为兜底保障，通过以失能评估替代单纯以年龄为依据享受待遇的政策实现精准服务。还要充分发挥家庭保障、邻里互助等优良传统和公有制、基层政权的优势，推进互助养老、公建民营式养老服务业发展，并根据不同老年人群体特征、地区老龄化差异、养老文化差异等要素分地区、分类别、分层次发展养老服务，走出中国特色的养老服务新路。

在儿童福利制度方面，少子化形势日益严峻决定了发展儿童福利事业已刻不容缓。应树立政府主导、多方联动、广泛覆盖、全面发展的儿童福利新理念，建立基本儿童服务制度，依法赋予所有儿童就地平等享受儿童福利的权益，形成儿童服务、儿童津贴、儿童优待等并行发展的大格局，切实降低育儿成本，解除城乡居民育儿后顾之忧，为儿童健康成长提供充足的福利保障。

总之，全面推进中国式现代化建设已经成为党和国家的中心任务，中国社会保障事业也步入了实现制度创新的关键性窗口期，我们需要打破西方式的话语垄断与制度预设，根据中国式

现代化的特征与本质要求，理性建构有中国特色的社会保障制度并使之步入法治化轨道，中国特色社会保障制度的成熟将标志着中国为人类贡献出了能够超越俾斯麦模式、贝弗里奇模式以及其他既有模式的社会保障新制度文明。

Chinese Path to Modernization and Social Security as the Vehicle of a New Culture of Institution

Zheng Gongcheng

(Renmin University of China; China Association of Social Security, Beijing 100872, China)

Abstract: Modern social security represents one form of a culture of institution that emerged alongside modernization. Through a benefit-sharing mechanism established in accordance with the law, social security alleviates the conflict between labor and capital in capitalist societies, resolves market failures, and promotes social equality, thus becoming an indispensable system in the process of modernization for all countries. China is taking a new path of modernization different from that of Western countries and is expected to create a compatible and new culture of institution founded on social security with Chinese characteristics. This system not only shares common aspects with all social security programs, such as upholding the rule of law, being government-led, and promoting mutual aid and fairness, but also embodies new and unique features including adherence to a people-centered approach, pursuit of goal-oriented values, inclusion of local elements, ability to respond to new problems and challenges in a timely manner, and strong sustainability compatible with Chinese political and economic systems. With this vision in mind, China needs to incorporate its whole social security platform into the overall socialist system. Also, based on a comprehensive assessment of the current state of social security in China and lessons learned from abroad, China's policymakers and academics need to clarify the understanding of the system's ideas, goals, and roles. With continuous improvement, China can finally build a comprehensive social security apparatus with Chinese characteristics that should be able to permanently sustain the building of a welfare China to achieve common prosperity and contribute to the development of a new institutional culture.

Key words: Chinese path to modernization; social security; new institutional culture

(责任编辑: 郭林)