

· 专题：中国式现代化与社会保障 ·

# 中国式现代化与社会保障高质量发展（笔谈）

**编者按：**中国式现代化理论为健全中国特色社会保障体系提供了根本遵循，功能完备的社会保障体系是推动中国式现代化行稳致远的基础性支撑和制度性力量。党的二十大报告提出以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴，并对健全中国特色社会保障体系进行了战略部署，在中国社会主义现代化建设新征程上赋予社会保障更加重大的责任与使命。本刊编辑部特邀魏礼群、蔡昉、刘尚希、周弘、景天魁、杨瑞龙、蔡继明、褚松燕、叶静漪、岳经纶等10位知名学者以笔谈的方式围绕“中国式现代化与社会保障高质量发展”展开研讨。

## 中国式现代化与养老服务业高质量发展

魏礼群

我国已经踏上了全面建设社会主义现代化强国的新征程，中国式现代化是全体人民共同富裕的现代化。在这一历史进程中，人口老龄化是基本国情，而保障老年人老有所养构成了新时代需要妥善应对的重大挑战。习近平总书记在党的二十大报告中指出：“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”。这为新时代新征程全面部署、协调推进养老服务业高质量发展提供了根本遵循。

### 一、大力推动养老服务业高质量发展具有重大意义

一方面，这是全面实现高质量发展的重大任务。高质量发展是全面建设社会主义现代化国家的首要任务，这其中必然包括推动养老服务业高质量发展。养老服务业既是关系亿万群众福祉的民生事业，也是具有巨大发展潜力的朝阳产业。无论是实施扩大内需战略、增加养老服务消费，还是发展银色经济、开发适老化产业、技术和产品，都会为整个经济社会高质量发展拓宽巨大空间、提供强大的活力。必须适应人口老龄化进程，推动养老事业和养老产业协同发展、高质量发展。

另一方面，这是积极应对人口老龄化的战略举措。习近平总书记强调指出：“满足数量庞大的老年群众多方面需求，妥善解决人口老龄化带来的社会问题，事关国家发展全局，事关百姓福祉，需要我们下气力应对”。积极应对人口老龄化的重大战略举措，就是加快构建和完善兜底性、普惠型、多样化的养老服务体系，大力推动养老服务业高质量发展和可持续发展，让所有老年人都能有一个幸福美满的晚年。

### 二、我国养老服务业发展的问题与挑战

多年来特别是党的十八大以来，在党和国家重大规划和政策的引领下，我国养老事业和产

业加快发展、养老服务体系不断完善，养老保障能力逐步增强。数据显示，截至2022年底，全国有各类养老机构和设施38.1万个，其中养老机构4万个，社区养老服务机构和设施34.1万个，床位822.3万张。与此同时，我们也应该看到，我国养老服务业发展存在诸多不足和问题，在全面建设社会主义现代化国家的新征程上，我国养老服务业发展还将有许多新变化和新挑战。

#### （一）从需求总量来看，社会亟需与人口老龄化趋势相匹配的养老服务供给

我国老龄化人口呈现持续增长态势，养老服务需求愈加旺盛。截至2022年底，全国60周岁及以上老年人超过2.8亿，占全国总人口的19.8%；其中，65周岁及以上老年人达2.1亿，占全国总人口的14.9%，高于9.3%的世界平均水平。根据联合国《世界人口展望2022》的高、中、低方案人口预测结果来看，中国人口老龄化水平的提升速度在2022—2032年期间最快，2033—2040年期间将有所减缓，之后再次提速直至2050年。有研究预测，2025年60周岁及以上老年人口将突破3亿，2033年将突破4亿，我国将在2035年之前进入重度老龄化社会，即65岁及以上人口占比达到20%；2022年我国养老市场规模已超9.4万亿元，到2028年养老市场规模或将达到30万亿元。持续快速增长的养老服务需求总量，对未来时期养老服务总供给提出巨大挑战。

#### （二）从需求内容来看，社会期待质量更高、结构更优的养老服务供给

如今，伴随人均寿命的提高和越来越多“60后”开始进入老年期，“新生代”老年人生活习惯和消费观念较过去发生显著变化。同时，随着人们收入不断增多和社会现代化发展，老年人对商品和服务的需求也会增多，消费结构将趋于高级化和多层次化。除了吃、穿、住、用等日常起居、医疗健康等基本养老保障外，老年人也会注重自我实现和精神发展，对终身学习、休闲娱乐、先进科技等更高质量、更加多样的个性化、精细化养老服务供给也会有期待。老年人需求正在从“生存型”向“发展型”“享受型”演进，这些变化将对养老服务供给质量和结构优化提出更高的要求。

#### （三）从缩小差距来看，社会呼唤更加公平普惠、更加均衡可及的养老服务供给

我国养老服务业供给侧发展尚不充分、不平衡，突出表现在养老服务供给城乡差距、区域差距较大，农村老龄化程度更高、形势更紧迫、问题更突出；居家社区养老设施建设与服务供给不足，养老机构服务供给总量短缺与结构矛盾并存。例如，当前我国居家养老占市场份额的96%，社区养老占比为3%，机构养老占比仅为1%，对标国家提出的“9073”养老模式和结构调整目标，还有较大的提升空间。

因此，我们必须充分估量我国人口老龄化发展趋势，以及人民群众对养老服务需求的巨大转变，这种发展趋势和需求变化，既是严峻挑战，也充满机遇。关键要大力推动养老服务业高质量发展。所谓养老服务业高质量发展，是指服务和商品适老化、数量足、质量优、品种多、效能高、安全性好、成本低，有利于老年人身心健康地安度晚年，有利于我国全面推进和实现经济社会高质量发展，有利于彰显中国特色社会主义制度的优越性。

### 三、大力推进养老服务业高质量发展的主要任务和重点举措

#### （一）积极发展多层次社会保障体系，增加养老服务总量供给

要健全覆盖全民、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，发展

多层次、多支柱养老保险体系。注重加大城乡统筹、区域统筹力度,补齐欠发达地区和农村地区养老服务短板。着力健全县乡村相衔接的三级养老服务网络,将优质、专业、普惠的养老服务延伸至村级邻里互助点、农村幸福院和居家老年人,将“适老化标准”融入农村人居环境建设,因地制宜建设农村互助养老服务网络。逐步缩小不同老年群体之间的基本保障待遇差距,扩大针对孤寡失能等重点老年人群体的优质服务供给,确保城乡所有老年人都能享有基本养老服务。

#### (二) 大力推动养老服务业优化升级,有效扩大供给品种

我国养老服务供给的突出问题是品种少,国外有的多达3万种,我国只有600多种。要按照老年人基本需求和深层需求,努力提供多样化、精细化、标准化、个性化、高质化服务和商品供给,积极开发新项目、新产品、新模式,丰富和扩大养老服务有效供给。着眼于各类老年人群体的实际需求,建立和完善包括养老设施、专业用品、健康教育、预防保健、疾病诊治、康复护理、长期照护、安宁疗护等多样性、高品质的老年健康服务体系,提高居家社区养老服务的精准度和有效性。健全以居家为基础、社区为依托、机构充分发展、医养有机结合的多层次养老服务体系,扩大适老商品和服务供给,提升商品和服务质量,推动养老服务供给从“有”向“优”“多”升级。

#### (三) 加大科技赋能力度,提升养老服务业智能化水平

加快推进互联网、大数据、人工智能等数字技术和智能硬件在老年服务领域的集成创新和融合。着力推动传统养老服务业改造升级,积极开发新兴养老服务业。例如,支持老年用品关键技术和产品研发、成果转化、服务创新及应用推广;加快“互联网+养老服务”发展,鼓励平台企业开发面向老年人各种活动场景的监测提醒功能,以智能终端和APP应用的“适老化改造”,助力老年人居家出行、健康管理和应急处置;支持社区养老服务机构线上线下融合发展,提供“菜单式”就近便捷养老服务,以便实现“子女网上下单、老人体验服务”。深入实施“智慧助老”行动,提升老年人使用智能产品的能力。通过不断提升养老服务领域信息化、数字化、智能化水平,让养老服务更贴心、更便利、更放心。

#### (四) 坚持深化改革开放,为养老服务业高质量发展注入强大动力与活力

按照构建高水平社会主义市场经济体制的要求,扎实推进体制机制创新,特别要正确发挥政府和市场的的作用,并使二者有机结合形成合力。根据养老事业和养老产业发展的不同特点及要求,充分合理发挥有为政府和有效市场的作用,并把二者密切结合起来。在政府方面,要综合运用规划、土地、住房、财政、投资、融资、人才等支持政策,充分调动市场力量参与积极性,引导各类主体提供优质高效养老服务。优化养老服务营商环境,鼓励更多市场主体进入养老服务领域,激发养老服务创新活力,培育新业态、发展新产业,形成医养康养相结合、内容多样化的养老服务大市场,以社会化运营推动多层次养老服务。大力推进养老服务标准化建设,加强政府监督管理,引领养老服务业规范健康发展。支持社会力量建设专业化、规模化、医养结合、能力突出的养老机构。鼓励公益慈善类社会组织参与养老服务事业。要充分发挥市场在养老产业资源配置中的决定性作用。着力推动健康养老产业创新发展、集聚发展和高质量发展,推动养老产业与一、二、三产业深度融合。大力培养一批带动力强、辐射面广的龙头企业,打造一

批产业链长、效益显著的产业集群。

#### （五）加快养老专业人才培养，壮大社会工作队伍

这是推动养老服务业持续高质量发展的关键。我国养老专业人才总量规模小、专业水平较低、待遇保障水平不高、流动性强，已经成为养老服务业高质量发展的突出问题和薄弱环节。以护工为例，根据世界卫生组织标准，每100个60岁以上老人应配备2—3位护理人员，我国已有2.8亿老年人则至少需要560万护理人员，而目前全国正规培训出来的养老护理人员还不足100万，缺口相当大。扩大总量、强化技能、提高待遇、促进认同，是加强养老专业队伍建设的重点方向。要进一步发挥院校培养主渠道作用，加强与家政、物业、医疗护理等关联领域合作，积极培育广泛服务于老年人生活照护的社工志愿者队伍，着力优化养老专业人才薪酬待遇与激励保障，不断提高养老服务人才职业认同感和社会认同度。

总之，大力推动养老服务业高质量发展，是中国式现代化进程中的一项紧迫工作，也是一项长期的任务，既要积极作为，又要注重实效，尽力而为，久久为功，不断取得新进展。

（作者系国务院研究室原党组书记、主任）

## 抓住健全社会保障体系的窗口期

蔡 昉

党的十八大以来，中国建立了世界上规模最大的社会保障体系，保障水平和覆盖率都有很大的提高。党的二十大明确了从现在起到本世纪中叶，中国共产党的中心任务，同时进一步强调要健全覆盖全民、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，特别提出了到2035年基本公共服务实现均等化的要求。从现在开始到基本实现现代化的目标年——2035年，是健全社会保障体系的关键窗口期，也就是说，推进这项任务目标的完成，对于今后12年具有突出的必要性、紧迫性和可行性。

### 一、提高民生福祉和人民生活品质

作为基本实现现代化的目标要求，提高民生福祉和人民生活品质，根本出发点是以人民为中心的发展思想，体现在物质文明和精神文明两个方面。中国发展的总体目标，是在2035年人均国内生产总值（GDP）达到中等发达国家水平，这就是说，进入高收入国家中间组的行列。根据我们的估算，这个目标相当于按照不变价和不变汇率计算的人均GDP达到23000美元。要达到这个目标，需要在这个期间确保人均GDP年均增长率保持在合理区间，譬如说在4.5%—4.8%之间。

党的二十大报告还要求，居民收入增长和经济增长基本同步，意味着人均可支配收入增长，也要达到与人均GDP大体相当的速度。与此同时，还需要改善收入分配，缩小现存的各种收入差距，着力于提高基本公共服务均等化水平，完善社会保障体系。通过这些努力，力争在2035年之前，把人均可支配收入的基尼系数降低到0.4的水平乃至更低。

上述任务需要通过初次分配和再分配两个领域共同推动。在初次分配领域,相应的目标是通过提高居民收入在国民收入分配中的比重,以及劳动报酬在初次分配中的比重,扩大中等收入群体的规模和比重,整体提高居民收入对市场商品和服务的购买能力,改善生活品质。同时,人民生活品质改善的很大部分,越来越依靠包括社会保障在内的各种基本公共服务供给水平和均等化水平,这是再分配领域的任务。可以说,基本实现现代化、成为中等发达国家的一个重要标志,就是在坚持尽力而为和量力而行原则的前提下,社会保障体系的完善程度。所以,这个方面的进展也应该成为基本实现现代化的一项评估标准,同时作为共同富裕水平的重要展示。

## 二、激发居民消费的经济增长效应

随着经济发展阶段的变化,实现高质量发展和转变发展方式的要求,导致中国需求组成部分对经济增长的效应也发生了变化。新冠疫情之前,在“三驾马车”中,净出口对增长的贡献已经变为零或负数,而居民消费对GDP增长的贡献率已经超过了投资。在2015—2019年期间,GDP年均增长率为6.6%,其中居民消费和投资的各年份贡献率的算术平均值,分别为3.0个百分点和2.4个百分点。随着人口转入负增长,以65岁及以上人口占比超过14%为标志,中国也进入了中度老龄化社会。在对社会保障以及照护等社会化服务提出更高需求的同时,中国经济保持合理增速区间,也面临着一个新的挑战,即居民消费对经济增长的制约越来越突出。

具体来说,在人口发展新常态下,有以下几个抑制消费的因素。首先,疫情冲击效应。或更一般而言,宏观经济学称之为“磁滞效应”,即疫情期间高失业率导致家庭收入减少和消费疲弱,进而影响经济复苏效果。其次,收入效应及分配效应。经济增长长期下行导致就业扩大幅度缩小,居民收入增长减速不利于人均消费增长。由于不同收入组人口的消费倾向不尽相同,较大收入差距会进一步抑制消费。再次,人口负增长效应。消费增长取决于人口增长和人均消费水平提高,一旦消费者人数出现了绝对的减少,在收入增长减慢的情况下,人均消费也难以保持原来的增速,对消费增长独木难支。最后,老龄化效应。不仅老年人消费能力和意愿均低,就业人口也面临着现收现付悖论,即肩负养老保险缴费、家中老人赡养以及预防性储蓄三重负担,消费相应受到约束。

可见,更加健全完善、覆盖全民全生命周期的社会保障体系,不仅是提高人民福祉的一个标志性目标,同时也通过破解经济增长的需求制约,成为中国式现代化的必要推进手段。居民消费水平及其增长,受到消费能力和消费意愿的影响,两者既面临初次分配领域的改革任务,也对再分配领域的制度建设提出日益紧迫的需求。

## 三、完善社会保障的方向、路径和突破口

完善社会保障体系的方向,是实现全民全生命周期的充分覆盖,从广义来说,体现在幼有所育、学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居、弱有所扶等基本公共服务供给上面。这要求加大再分配力度、提高政府社会性支出的比重。跨国数据表明,在人均GDP从10000美元向23000美元迈进的区间,是政府社会性支出占GDP比重提高最快的时期,是一个社会保障体系建设的加速期。这样一个收入跨越幅度,也恰好是中国到2035年成为中等发达国家的阶段性任务。这期间中国经济将实现4.8%左右的增长率,高于大多数处在这个阶

段的国家，因此，显著提高政府社会性支出比重，完全符合尽力而为和量力而行相统一的原则。

完善社会保障体系的路径，应该从实现基本公共服务的均等化切入。一方面，这个路径具有显著的现实针对性。目前，社会保障水平在城乡之间、地区之间、部门乃至人群之间仍然存在着较大的差别。例如，城镇职工养老保险与城乡居民养老保险，在给付水平上差距巨大。另一方面，推进社会保障的均等化既符合共同富裕的公平正义要求，也符合财政资金边际效用最大化的效率原则。因此，从均等化入手逐步提高保障水平、完善保障体系，既有必要性也具可行性。

推进这个过程的突破口在于关键领域的体制改革、政策调整和制度建设。例如，与完善社会保障体系的方向和路径相统一，户籍制度改革就是一个重要的突破口，预期可以取得明显的成效，以及微观收益和宏观收益相统一的效果。一方面，户籍制度改革的目的之一，是促进社会保障的均等化。另一方面，更加均等的社会保障和基本公共服务供给，也是户籍制度改革推进的一个有利条件。可见，两个目标可以有效实现相互衔接、相互支撑和同步推进。

（作者系中国社会科学院原副院长、学部委员）

## 以社保制度的可持续为中国式现代化注入确定性

刘尚希

现代化是一个“破坏性创造”的过程，既是对科技和生产活动方式的破坏性创造，也是对传统规则秩序和制度的破坏性创造。世界大变局的加速演变使得中国的现代化进程更加充满不确定性，也为中国式现代化打上了鲜明的风险时代烙印。中国式现代化是新型的现代化，即打破“现代化等于西方化”的迷思，以人的现代化为目标，以物质的现代化为手段，以治理现代化为保障。这构成当今中国式现代化的三个层次，需要一体化推进，也是中国追求现代化经历的三个标志性阶段：从物质现代化到治理现代化，到以人为核心的现代化。在充满不确定性和风险挑战的现代化过程中，社会保障制度的可持续，既是现代社会应对各种不确定性和公共风险的稳定器，又是延续中华民本思想和促进人的现代化的助推器，更是衡量中国治理体系和治理能力现代化的重要标尺。可持续的社会保障制度是中国经济社会转型的基本条件，是中国式现代化确定性的重要来源。

### 一、社会保障内嵌于中国式现代化的底层逻辑是以人为本

中华民本文化是中国式现代化的根脉。我国民本思想源远流长，肇始于夏商周，发展于春秋战国，定型于汉代。自孟子明确提出“民贵君轻”思想以来，民本思想逐渐成为我国政治文化的主流。“民之所欲，天必从之”提出后，“天人关系”开始向人倾斜，天命、天道、天理与人命、人道、人理的关系发生改变，民变为天。随后富民、利民、乐民、忧民渐渐成为主流。我国几千年历史底蕴提供的丰富思想文化资源，衍生出“为民服务”政治价值观，也将支撑起以人为核心的中国式现代化。

从物本逻辑转变为人本逻辑是中国式现代化的要求，也是社会保障制度底层逻辑的构建。

“中国式现代化”是重大理论和实践创新，其“新”在于突破了发达国家的现代化之路，将现

代化从物的逻辑、资本的逻辑，转向人民的逻辑。应从三个维度理解中国式现代化，即物质的现代化、治理的现代化和人的现代化。这三个方面是相互关联的有机整体，是三个层次，也是接续的历史过程和阶段。进入新阶段，人的现代化是现代化的出发点和落脚点。这和社会保障制度的转型——基于人的自由与发展，具有逻辑上的内恰性和一致性。

## 二、可持续的社会保障制度对冲不确定性风险

经济社会演化是非线性的复杂动态过程，本质上是一个不确定性过程。追求现代化，离不开两类“破坏性创造”：一是制度的破坏性创造，二是科技和生产生活方式的破坏性创造。两者互动，既有规则构建的秩序及其带来的确定性在“破坏性创造”中不断失效。现代社会保障制度正是为缓和与修复这种“破坏”而生，它通过立法的形式对现代化进程中遭受风险影响的社会群体进行保护，可有效抑制个体风险的外部化、社会化和公共化，遏制公共风险的形成和预防公共危机，成为各国现代化进程中不可或缺的重要制度安排。

进入数字经济时代，这种“破坏性创造”在加速，各类风险的交叠衍化为发展带来了更大的不确定性，这对防范化解公共风险的社会保障制度提出了新的要求。只有更可持续的社会保障制度才能为“百年变局”与“惊涛骇浪”之下的中国式现代化保驾护航。一方面，社会保障要在更高的经济社会发展水平之上保障和改善民生、维护社会公平和增进人民福祉，防范和化解可能发生的社会风险；另一方面，社会保障制度要高度关注因自身体系不够完善、项目不够协调、保障不够充分、改革不够及时等问题而引致的内部风险及一旦外溢所引发的一系列民生风险、社会风险、财政风险乃至政治风险。可持续的社会保障制度不仅包含待遇水平上的可持续，更包括法制建设、系统协调和运行效率上的可持续，四者缺一不可。

## 三、可持续的社会保障制度助推人的现代化

中国式现代化的五个基本特征都聚焦于人的现代化。“人是万物的尺度”，以人为本的现代化旨在促进所有人从“传统人”变为“现代人”。现代人的核心是彰显“人的三性”，即人的主体性、创造性和文明性。第一，人的主体性是基于人与物的关系而言的，人支配物，而不被物所支配。综观人类发展历史，人对神、人对人、人对土地、人对资本的依附关系的每一次突破，都是人类的一次自我解放，也是社会性质的一大跃升。社会保障通过立法保护每个社会人的基本生存权、健康权、劳动权和发展权，使人得以脱离于物的束缚、工具的属性和个体的孤立，从而具备更强的主体性。第二，人的创造性是基于人与动物关系而言的，是人区别于动物的主要标志。社会保障通过保护、修复和投资于全生命周期的人力资本，使得现代人能够获得更多的创造性潜能。第三，人的文明性是基于人与人的关系而言的，社会公民越是普遍性利他，社会的文明性就越高，反之越低。社会保障通过社会救济、社会保险、社会福利等全社会互助共济的项目安排，形成了扶危济困、团结互助、共享发展的社会基本价值观，彰显着现代人性的光芒。

中国式现代化是人口规模巨大的现代化，十四亿人口不是一个抽象的概念，而是由不同群体、不同阶层组成的。社会保障制度高度关注对弱者、贫者、困者、病者等群体的扶持，更多强调迈向富裕之路上的“共同”，通过促进所有人的全面发展来推动整个社会的现代化。

#### 四、可持续的社会保障制度是治理现代化的重要标尺

国家治理现代化的一条重要标尺是社会成员能够通过制度通道获得基本能力，包括消费能力和发展能力，从而使整个社会形成努力向上的正向循环。当前，我国还存在“三个二元”的梗阻，分别是所有制二元、经济二元与社会二元。尤其是在所有制二元基础上形成的社会成员身份、基本权利的二元结构，在市场化过程中成为起点不公平、机会不公平的社会因素。这也是社会分配中形成群体性差距，进而形成能力群体性差距的社会根源。群体性的家庭贫困的实际传递也会因此而形成。我国社会保障制度在建立之初是基于以上“三个二元”搭建而成的，长期以来面临的城乡分割、人群分割、地域分割等一系列问题，一定程度上受制于“三个二元”，又进一步固化甚至加剧了“三个二元”。

治理体系和治理能力现代化下的社会保障制度，应率先突破“二元”结构的桎梏，成为实现治理现代化的先锋力量。社会保障制度的转型应从人的平等发展出发，跳出原有的碎片化改革模式，更加强调整体设计和改革协同；应持续以所有国民基本能力的普遍提升为目标，为人的发展的起点公平和机会公平夯实治理基础，为创业创新孕育更广泛社会条件。当一国的社会保障制度为人的横向流动和纵向流动都提供基本的确定性时，社会治理才谈得上保障了所有人的全面和可持续发展，整个国家也就实现了真正意义上的治理现代化。

（作者系中国财政科学研究所所长、研究员，国家高端智库首席专家）

## 中国式社会保障制度体系的现代化

周 弘

关于“现代化”的讨论在人类历史上延续了数百年，但是没有形成统一的概念，有的指产业或行业的现代化（如工业、农业、科技和国防的现代化，即“四个现代化”），也有的指社会治理的现代化（如现代化社会），还有的指新的观念和方向（如现代化思想和现代化道路）。中国式现代化是习近平总书记在中国共产党第二十次全国代表大会上提出的新概念，既反应了各国现代化的共同特征，更植根于中国国情，具有中国特色，是中国共产党领导的社会主义现代化，也是全体中国人民共同富裕的现代化。

对于实现全民共同富裕这一中国式现代化的重大历史使命来说，社会保障制度体系的完善和社会福利服务质量的提升是关键步骤。党的二十大报告中提出了一系列与全民共同富裕相关的具体目标，例如完善分配制度中提到的再分配制度就包括了社会保障制度，再如灵活就业和新就业形态劳动者权益的保护、积极应对老龄化、促进人民身体健康等政策，都是需要通过健全社会保障制度体系才能得以实现的。党的二十大报告对于完善中国社会保障制度体系提出的发展方向是：“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”，具体政策目标包括“完善基本养老保险全国统筹制度，发展多层次、多支柱养老保险体系”“健全基本养老、基本医疗保险筹资和待遇调整机制，推动基本医疗保险、失业保险、

工伤保险省级统筹”“健全分层分类的社会救助体系”等等。这些方向性、全面性的阐述，给中国式现代化进程中的社会保障制度体系建设规划出了蓝图。

逐步完善社会保障制度体系是中国共产党长久以来的政治纲领，是中国共产党建立社会主义社会的初心使命，也是中国共产党长期以来带领中国人民为之不断奋斗的历史目标。百年来，中国共产党不断地根据经济社会条件的变化，从人民的需求和经济发展的现实出发，建设过各种类型、各种规模、各种水平的社会保障制度，在此基础上不断探索、改革、创新，逐渐向着更加广泛、更高水平的社会保障制度体系前进，留下了一条在中国式现代化进程中，坚持不懈地推进中国式社会保障制度体系现代化的轨迹。

中国式社会保障制度体系本身的重要性是毋庸置疑的。国际经验已经证明，没有社会保障制度体系配套的市场经济，是不可能健康发展的；社会保障制度体系如果不能随着经济发展方式的转变而改革，是难以为继的，如果不能回应时代对于社会提出的诸多挑战，则是不可接受的。中国经验告诉我们，社会保障制度体系的现代化需要时刻回应经济社会发展进程中的诸多问题和挑战，始终保持着改革创新和自我完善的态势，才能成为中国式现代化的支柱之一，才能助力中华民族的伟大复兴。

首先，中国式社会保障制度体系的现代化需要应对中国在行业和区域之间的巨大差异。与西方工业发达国家相比，中国的农业现代化进程虽然很快，但是仍然有相当大比例的人口生活在农村，从事着相对分散的劳动生产活动。将农业人口纳入按照工业化、城镇化的条件而设计的社会保障制度体系，从一开始就是一个制度性挑战，需要制度的设计者兼顾社会公平、社会需求和社会支付能力等相互矛盾的问题。对制度体系进行更有针对性、更加精细化、各种制度相互补充的设计，在保护每个公民的同时不影响生产的发展，是巨大的挑战。

其次，传统的大工业生产也在发生着快速的变化，出现了以分散劳动为特点的新业态，也出现了一些新的社会风险，如快递业的伤残风险，再如由于产业形式的快速变化而产生的结构性失业风险。这些变化发生在具有中国传统的社会，所产生的风险程度和方式明显不同于很多西方工业化国家，对于中国参考国外经验建立起来的一些社会保险制度产生了针对性和适用性问题。例如，从行业而非工作单位的角度是否能够解决社会保险金的缴费问题，再如失业保险制度的被动性设计与解决青年就业难题能否积极衔接的问题，还如住房保险制度的设计如何才能做到社会公平，等等。由于很多新的社会问题都极具中国特色，现代化的社会保障制度设计和应对政策也需要具有中国特色。

第三，中国社会保障制度体系需要回答如何合理地、可持续地实现全民共同富裕的问题。社会保障制度本身是平衡经济和社会发展的治理工具，也是人类进入工业化之后或早或晚，或多或少都要建立的制度。但是，不同类型的国家在各种制度的设计方面有所不同。如何体现“中国式”和“社会主义”是中国社会保障制度体系改革完善的关键。既要一切从全体人民的利益出发，也需要面对不同人群的诉求进行协调平衡。党的二十大提出的社会治理目标是达到“幼有所育、学有所教、老有所得、病有所医、老有所养、住有所居、弱有所扶”的全覆盖境界。这个境界描画的是一种“不让任何一个人掉队”的制度体系，是各个不同的专项社会保障制度

之间协调配合、相互补充而不是单打独斗的制度体系。例如，“老有所养”的问题可能出现在人的生命周期的早期，在早期和中期教育的可及性和职业设计阶段就需要制度性介入；再如“弱有所扶”与“病有所医”也是可以相互之间贯通的政策。

总之，在实现中国式现代化的过程中，需要对社会保障进行体系性的再建设，使之满足不断变化的时代对社会保障事业提出的要求。中国式社会保障制度体系的现代化将是一个长期的历史过程，也将需要许多细致和深入的工作。

（作者系中国社会科学院学部委员、国际研究学部主任）

## 在社会保障体系建设中彰显中国智慧

景天魁

社会保障是现代化事业的重要组成部分。正如中国要实现的现代化只能是中国式现代化一样，中国社会保障既要符合一般原理，更必须集中而鲜明地体现中华文明特色。因为社会保障是最贴近人民群众的切身需要、与国情社情民情关联度最高的“民心事业”，特别需要贴合民生欲求，特别忌讳照搬外国模式，因而特别要求自主创新。中国共产党坚持将马克思主义与中国实际相结合、与中国优秀传统文化相结合，领导全国人民创造了与中国式现代化相适应的社会保障体系。在世界社会保障建设中最难处理的“公平”“效率”和“体系”三大问题上，彰显了中国智慧。要进一步完善中国特色社会保障体系，也要在解决这三大难题上继续努力。为此就要总结历史经验，以便鉴往知来。

一是坚持中国特色的公平。中国的国情，不适合搞西方式的抽象公平、一般公平，要坚持中国特色公平观。孔子曰：“不患寡而患不均，不患贫而患不安。盖均无贫，和无寡，安无倾。”这里的意思不是安于贫困，而是强调公平和安定比财富多寡更重要。其实，不论中外的社会保障制度，都要通过再分配，在一定程度上纠正初次分配造成的贫富不均。可是，新中国成立初期的1952年，中国人均国内生产总值只有119元，谁来“保障”谁？改革开放初期的1978年，我国的人均GDP只有156美元，该年瑞典人均GDP是我国的近80倍。我国不仅个人缴费能力太弱，由于人口总量太大，国家财政也承担不起。这就意味着中国不能照搬发达国家那样的社会保障制度。怎么办？

“执古之道以御今之有”，就是“道纪”。中国自古的化解之道，首先是守住底线，不能普遍地人人均等地解决问题，就先解决城乡居民最迫切的最低生活保障问题。让人民群众有饭吃，学生有学上，病人能就医，这是政府必须承担的责任。钱多钱少，只决定保障水平，不是决定是否建立社会保障制度的理由。有胜于无。城乡居民最低生活保障制度初建时尽管标准很低，但向贫困群众传递的信号是“政府尽心了”，群众就心定了。以后随着经济发展，保障水平逐步提高，“先有后好”。这就突破了西方社会福利理论的“普遍主义”，但我们也不是实行所谓的“特殊主义”。优先解决最低生活保障问题，虽然受惠的只是衣食无着的贫困群体，

但却缩小了整个社会不平等的差距；兜住了公平的“底线”，这虽然不是“一般公平”，但却扎扎实实地改善了社会的公平状况。

党和政府努力守住底线，坚持底线思维。“政府首责、多方共担”，“低门槛、广覆盖”，还体现在农民和城市居民的社会保险等制度建设中，也以不同的具体形式，促进了扶贫、救灾以及社区服务等多项民生事业的发展。到2012年，虽然我国的人均GDP只居世界第87位，却基本建立了覆盖全民的社会保障体系。

二是提高中国特有的效率。中国的国情，既不允许我们片面追求公平，也不能片面追求效率，必须坚持公平与效率的统一。我国作为发展中大国，必须以发展为第一要务。那么，在此前提下如何提高社会保障的效率，取得经济发展与福利增进之间的平衡？国际上常见有些国家增加福利，经济增长就放缓。可是在中国，恰恰是在加快社会保障制度建设的同时，GDP增速却连年保持在两位数，到2010年成为世界第二大经济体。什么是福利增进与经济平衡之道？

中国传统的“圣人之道”，“致广大而尽精微，极高明而道中庸”。这常守的中道是什么？孔子称赞舜有大智慧，就是“执其两端，用其中于民。”“中道”就是兼顾两端，而不走极端；允执其中，而协调各方；不走极端，就是走“正道”。“福利中道”是对政府与市场、个人与社会、公平与效率等基本关系的一种持中的理解和对待，也就是要在经济与福利、劳动与福利、公平与效率之间求得均衡、协调、适当。

均衡是通过协调达到的，均衡状态的福利才是适当的福利，才是中国特色的福利之道。我们坚持发展是硬道理，是解决经济发展与福利增进之间的平衡问题的总钥匙。劳动是发展的最终源泉。中国最大的财富是人；最大的优势是劳动力资源雄厚；最优秀的文化传统是勤劳。由此可以直接推论：最好的制度是能够激励劳动的制度；最理想的效果既不是“福利最大化”（片面追求福利），也不是“发展最大化”（片面追求经济增长），而是劳动与福利的协调，经济发展与福利增进的均衡。为保障人民劳动权，我国一直坚持就业优先，把就业看作最大的民生。就业是劳动者通过勤奋劳动实现自身发展的重要途径，可以使得福利增进与经济增长相得益彰、互促发展。

三是完善中国创造的社会保障体系。中国的国情要求我们必须以中国特有的方式完善社会保障体系，而且我们要完善的也只能是中国特色社会保障体系。由于我国地区差距、城乡差距很大，社会保险制度初建时只能“城乡分设”“制度分立”。体系“碎片化”，西方国家长期解决不了，我国怎样才能破解呢？缩小乃至消除这些差距只能是长期的历史任务，不可能一蹴而就。我们只能在承认这些差距的前提下寻求解决之道，那就要靠中国智慧了。包容差异、和而不同、多元一体、融通合一，是中国式的思维逻辑。运用于化解体系之困，正可以大展其能。

其一是整体协调。实施强而有效的财政制度安排，中央财政的转移支付向中西部地区倾斜；东部地区的民生项目以地方财政为主，中央财政适当补助，形成合理的财政转移支付整体布局。

其二是积极转化。差距的存在是问题，也是机遇。差距大，回旋余地就大，转化空间也大。可以通过产业转移，将“输血”转化为“造血”，发挥各地比较优势，大力推进中西部产业发展，尤其是发展新能源产业等新兴产业，激发地区内生活力，提高区域民生财政自给保障能力。从

而将劣势转化为优势，将阻力转化为动力。

其三是多层整合。不是单一化，而是多层次、多支柱、多主体、多机制，多元一体的社会保障体系，实质是包容各方，体现利益兼顾，而又能整合为一。

其四是总体布局、分步实施。解决民生问题，不能被动应付，也不能急躁冒进。要有总体战略、长远规划、有序推进。虽然步子不大，却年年都有新进展，让人民群众感受到不断有所改善，心态就会趋于平和，对仍然存在的差距的容忍度就会增强，社会预期就会继续向好。

中国社会保障体系建设任重道远，还有许多难题需要攻克。中国式现代化的逻辑与中国特色民生保障体现的中国智慧高度一致。“得民心者得天下、厚民生者受拥戴”，郑功成教授称之为“历史公理与现实逻辑”。我们要在社会保障体系建设中更好地彰显中国智慧，以中国特色民生保障助推中国式现代化的实现，为之增添中华异彩。

（作者系中国社会科学院学部委员，中国社会科学院社会学研究所原所长、研究员）

## 共同富裕目标下的收入分配体制改革

杨瑞龙

中国式现代化的重要特征之一就是实现全体人民共同富裕。共同富裕反映了社会主义的本质特征。习近平总书记明确指出，“让广大人民群众共享改革发展成果，是社会主义的本质要求”。共享的基本内涵就是让人民群众共享发展成果，实现共同富裕目标。习近平总书记强调，“我们必须坚持发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享”。如何实现人民群众分享发展成果，一是全体人民而非部分人民或者局部地区共享发展成果，也不是实现平均主义分配。习近平总书记指出，“我们说的共同富裕是全体人民共同富裕，是人民群众物质生活和精神生活都富裕，不是少数人的富裕，也不是整齐划一的平均主义。”二是共享发展成果的制度基础是社会主义基本经济制度，这一制度有助于实现公平与效率的有机统一，实现共同富裕。同时共享发展成果的物质基础是发展，坚持改革开放有助于激发各类市场主体的活力、解放和发展生产力。三是共享发展成果的前提是鼓励人民群众勤劳致富。习近平总书记指出，“人世间的一切幸福都需靠辛勤的劳动来创造”。我们应坚持按劳分配为主、多种分配方式并存的分配制度，处理好公平与效率之间的关系，坚持在发展中保障与改善民生。四是实现共享发展成果、实现共同富裕是一个长期的战略任务，不可能一蹴而就，需要脚踏实地，久久为功。

改革开放以来，伴随着市场化程度的提高以及激励机制的不断完善，生产力发展水平得到了极大的提升，在中国的经济的发展过程中，不管是农民、城镇居民、工人、企业管理者还是其他各行各业的从业者，绝对收入水平都提高了，物质生活和精神生活都更加丰富了。但是经济要可持续增长，不能光有总量增长，还要有结构改善。这正是“经济增长”和“经济发展”的区别。如果总量增长了，但是贫富差距拉大，可能导致消费不振、市场规模缩小、技术创新减缓，还可能导致社会动乱，从而破坏了经济增长的大环境。当前国内消费不足的重要原因是收入制

度的不合理。这种不合理性主要体现在以下两个方面。一是不同阶层之间、不同地区之间、城乡之间的收入分配差距过大（收入分配结构对消费具有重要的影响。不同人群具有不同的边际消费倾向）。二是劳动者收入占国民收入初次分配与再分配的比重不仅比较低，而且在逐年下降。导致居民可支配总收入占国民可支配总收入比例不断下降的原因是劳动者在收入分配体系中处于弱势状态，劳动者收入占 GDP 比重一直处在较低的水平，劳动者在初次分配中的弱势地位在再分配中也没有得到有效纠正。

我国收入分配体制的不合理从深层次看，源于我国传统的增长模式。在政府主导的传统增长模式下，为了快速推进工业化进程，政府通过人为干预劳动市场与金融市场来压低工资水平与资金价格，降低工业部门的生产成本和资金成本，保持较高的投资水平与投资收益。重化工业优先发展战略以及人为压低资金价格的政策导致资本对劳动替代的能力不断提高，并强化资本的强势地位与劳动的弱势地位，从而进一步制约了初次分配中劳动收入占比的提高，而服务于资本积累的生产性财政，抑制了政府在国民收入二次分配方面的调节作用，难以从根本上逆转劳动收入占比过低的初次分配格局。因此，我们若要改变这种格局，不能就分配谈分配，分配关系的调整不仅仅在于利益分配格局的调整及权利关系的调整，而且在于生产方式的调整。我们一方面需要通过现有权利关系的调整来实现收入分配关系的调整，另一方面应当在新发展阶段贯彻新发展理念，构建新发展格局，建立起与生产方式相适应的分配模式，为共同富裕目标的实现奠定制度基础。

依据马克思主义生产决定分配的基本原理，完善收入分配体制的根本途径还是要通过不断深化改革来解放与发展生产力，实现共同富裕目标。从理论逻辑看，实现人民群众共享发展成果的根本路径就是解放和发展生产力，共同富裕不是低水平下的平均分配，而是在做大蛋糕下的公平分配。习近平总书记指出，“发展才是社会主义，发展必须致力于共同富裕。国家越发展，越要把贫困群众基本生活保障好。”中国在过去 40 多年中发生“增长奇迹”的关键原因是持续进行了一场前所未有的伟大实践，那就是市场化改革。这场伟大的改革实践是在坚持共产党领导、坚持社会主义基本经济制度下大力发展市场经济，建立社会主义市场经济体制，让市场在资源配置中发挥决定性作用，同时更好发挥政府作用。市场化改革为发展注入了极大的动力，创造了举世瞩目的增长奇迹，为共同富裕目标的实现奠定了物质基础。

在构建高水平社会主义市场经济体制以及转变经济增长方式的进程中，我们需要进一步深化分配体制改革，推进共同富裕目标的实现。在国民收入初次分配领域，要坚持按劳分配为主、多种分配方式并存的分配模式，处理好收入分配中的公平与效率关系，提升劳动者在工资决定中的议价能力，提高国民收入初次分配中劳动者收入所占的比重；完善要素市场，理顺价格体系，促进供给和需求力量的对比在市场价格机制中得到真实体现，消除市场扭曲所导致的资源错配，特别是要限制垄断尤其是行政性垄断，减少由垄断所产生的收入不公平现象；优化资本市场结构，拓宽投融资渠道，发展与完善各类金融市场主体，以提高劳动者财产性收入比重；通过财政手段、金融手段、法律手段等诸多方式调节过高的收入差距，保护合法收入，取缔非法收入。

在国民收入再分配领域，重点要进一步健全社会保障制度。面对经济下行压力，我们需要

通过稳需求来稳增长，内需中最稳定的力量就是消费需求。提振消费除了可以通过扩大就业增加居民的当期收入外，还可以通过完善社会保障体系来提振消费者信心。建立与完善社会保障制度可以减少消费者对未来的不确定性，从而增加了人们对未来预期的乐观性，这在一定程度上替代了个人为实现跨期消费所要进行的预防性储蓄，将被替代下来的储蓄用于个人当前的消费，从而从总体上扩大了消费需求。社会保障制度的完善对于缩小收入分配差距、提升低收入阶层的消费能力与消费倾向也具有重要作用。因为社会保障制度可以提高低收入阶层未来可支配收入水平，从而提高低收入阶层的边际消费倾向和能力，有助于提升全社会的消费水平。

（作者系中国人民大学一级教授、经济学院原院长）

## 新就业形态劳动者社会保障需要新思路

蔡继明

习近平总书记强调，现代化的本质是人的现代化。就业是民生之本，是劳动者共享经济发展成果的基本条件，在中国式现代化进程中更是实现全体人民走向共同富裕的基本途径。近年来，数字经济催生出大量新产业、新业态、新模式，创造了大量新就业形态。一方面，数字技术使得“工作”不再需要被固定在特点时间、特点场所和特点岗位上，且可以被分解为细小的、具体的“任务”，增加了就业的灵活性、多样性。另一方面，越来越多的劳动者不再希望被单一的劳动关系所“束缚”，而是希望充分利用自己的人力资本、社会资本和时间，获取更多的收入。同时，工作与生活、工作与健康之间的平衡等，也愈发成为就业选择的重要考量。2022年全国总工会开展的第九次全国职工队伍状况调查显示，目前全国新就业形态劳动者约有8400万。新就业形态为就业注入了新的活力，成为吸纳农民工、青年等群体就业的重要渠道，为劳动者带来不错的收入，并且有助于平衡工作与家庭。

不过，新就业形态还是新生事物，与它相匹配的社会保障机制还有待创新和完善。在我国现行法律制度框架下，劳动者的劳动权利保障依托于传统雇佣关系。而新就业形态，与伴随农民工进城大量产生的灵活就业类似，在与企业的关系上被认定为非劳动关系，不受“劳动合同法”调整，而是属于平等的民事主体关系，受“民法典合同编”调整。由于与企业之间不存在劳动关系，新就业形态及灵活就业劳动者在社会保障上也不能完全参加城镇职工保险，在这个背景下，他们的社会保障实际上面临若参加城乡居民保险则保障水平低，而城镇职工保险又对其缺乏制度吸引力的问题。

一是现行政策不允许劳动者同时享受城镇职工社保和城乡居民社保。绝大多数新就业形态劳动者都已参加城乡居民基本保险。《2021年度人力资源和社会保障事业发展统计公报》显示，截至2021年年末，全国参加基本养老保险人数为102871万人，其中城乡居民基本养老保险参保人数54797万人，可见多数劳动者已被纳入到基本养老保险的范围。不过，根据2014年人社部与财政部印发的《城乡养老保险制度衔接暂行办法》（人社部发〔2014〕17号）第八条规

定,“参保人员不得同时领取城镇职工养老保险和城乡居民养老保险待遇。”同时,城乡居民社保的保障水平远低于城镇职工社保,2021年全国城乡居民养老保险的月平均待遇为190.9元,不足同期全国城镇职工养老保险的1/18。

二是低收入与高社保成本之间存在矛盾。大量新就业形态劳动者的收入并不算高,城镇职工社保的缴费基数和比例普遍超过了他们的承受范围。例如,北京市人社局数据显示,北京市灵活就业人员的平均月收入为7500元左右,在京农民工中约半数的月收入不足5000元,而同期北京市灵活就业人员参与城镇职工社保的最低基数是5360元,缴费比例为20%,这对于新就业形态和灵活就业群体来说压力过大。

三是短工龄与长缴费年限之间存在矛盾。新就业形态劳动者往往频繁变更工作状态或工作地点,很多劳动者不愿意长期固定在一个岗位上工作。比如2020年中国社科院发布的《新生代农民工生活与心态调查报告》显示,在所调查的农民工中,仅有极少数的人会在一份工作上坚持两个月以上,60%左右的人会坚持一个月左右。而当前各地对享受城镇职工养老保险普遍有缴费需超过15年的规定,大量新就业形态劳动者难以达到门槛。

四是对于外来务工的新就业形态劳动者来说,在就业地参缴城镇职工基本养老保险存在贡献与回报不公平的问题。根据现行规定,曾在多个地方工作并缴纳社保的人,基本养老保险关系不在户籍所在地,且在每个参保地的累计缴费年限均不满10年的,将其基本养老保险关系及相应资金归集到户籍所在地。以北京为例,劳动者在北京按照较高的标准缴纳职工社保,但是返乡后,却只能按照原籍的社保水平享受相关待遇,而原籍的待遇标准又低于北京,这在很大程度上影响灵活就业人员缴纳职工社保的意愿。并且,由于社保转移接续中只能转走个人账户,统筹账户的一部分不跟随个人转移,劳动者返乡后又会有大量社保基金留在北京,造成地域间的不公平。

新就业形态劳动者面临的社会保障问题实际上不是新问题,而是农业转移人口市民化过程在数字经济时代的具体体现。这些问题由来已久,且具有一定普遍意义。在中国式现代化进程中,要解决这些问题必须立足就业形态发展的新特征和新趋势,探索建立适应新就业形态特征的新型社会保障体系。

首先要对风险进行分类管理。新就业形态劳动者社会保障问题,根源在于当前社会保障制度是将普通社会成员的基本风险与劳动者特有的基本风险合二为一,并将其叠加在拥有劳动关系的劳动者群体身上。事实上,年老贫困、疾病等风险是每一个社会成员都会面临的基本风险,因此,基本养老和医疗保障应当是基于国民身份的保障,要把这类社会保障从原有的劳动者社会保险体系中剥离出去。除此之外,劳动者在劳动过程中还会面临意外事故或伤害、失业等风险,这需要基于劳动者身份,建立职业伤害保障、失业保障等相关保障。

其次要搭建并夯实多元主体共同参与的多支柱社会保障制度体系。现阶段,人们把“老有所养”的期望都压在基本养老保险制度上,把“病有所医”的期盼都压在基本医疗保险制度上,导致制度不堪重负。因此,构建包括基本保障与补充性保障在内的多层次社会保障制度体制,是未来发展的重点。同时,为避免西方资本主义国家“养懒汉”的社保制度弊病,中国式现代化的社会保障制度,要提倡社会成员通过自己的奋斗获得幸福生活。因此,在多支柱社会保障

制度体系中，应基于国民身份，面向全体社会成员建立国民基本保障，恪守“保基本”的原则，由政府依靠国家强制力组织实施，避免人民出现因年老和因病返贫的现象；基于劳动者身份，要建立工伤保险等与工作相关的保障制度，在意外事故发生时，能够覆盖劳动者基本生活、帮助其恢复劳动能力或补偿收入损失；此外，补充性保障由企业商业保险（养老保险、医疗保险、雇主责任险等）和个人商业保险构成，属于用人单位和社会成员个人的自愿缴费行为，目的是进一步提高对社会成员的保障标准和水平。

最后要创新社会保险征缴和经办制度。一是在征缴上，“捆绑”于传统雇佣关系之上的社会保险征缴方式应该被“解绑”。一方面，每一个社会成员都需要的基本风险保障不再区分劳动者与普通社会成员提供；另一方面，劳动者需要的基本风险保障以及补充保障也需要与传统的雇佣关系解绑。二是在经办上，无论是基本保障还是补充保障，都要做实个人账户，构建“钱随人走”的思路。将基本社会保险的社会统筹部分金额与缴纳地解绑，纳入参保人社保权益转移接续保障范围，遵循“钱随人走”原则，制定个人账户金额以及相应推算的社会统筹部分金额转移接续到异地的合理办法，进一步完善社保异地转移接续相关制度规则。

（作者系全国人大财经委委员，清华大学政治经济学研究中心主任、教授。  
清华大学政治经济学研究中心特邀研究员高宏对本文做出了贡献。）

## 价值引导、制度协同与机制衔接

——以健全的社会保障体系助力中国式现代化事业

褚松燕

社会保障体系是人民生活的安全网和社会运行的稳定器。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央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。目前，我国以社会保险为主体，包括社会救助、社会福利、社会优抚等制度在内，功能完备的社会保障体系基本建成，基本医疗保险覆盖 13.46 亿人，基本养老保险覆盖 10.53 亿人，是世界上规模最大的社会保障体系。在中国大地上，人民群众不分城乡、地域、性别、职业，在面对年老、疾病、失业、工伤、残疾、贫困等风险时都有了相应制度保障，推进“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”不断取得新进展。党的二十大报告指出：“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。”在新征程上，我们需要坚守人民性根本价值取向，加强制度协同和机制衔接，加快健全社会保障体系，为全面推进中华民族伟大复兴提供坚实支撑。

一是要坚守人民至上这一价值立场，将人民至上贯穿于健全社会保障体系的全过程。中国式现代化是人口规模巨大的现代化，是全体人民共同富裕的现代化，这就决定了我国社会保障体系一方面要为 14 亿多人口整体迈进现代化社会提供化解各种风险的兜底安全网，另一方面

要为扎实推进全体人民共同富裕提供共享发展成果的稳定预期。因此,健全社会保障体系,不仅要强调社会保障体系自身的不断完善,而且还要强调促进社会保障体系所依托的经济社会高质量发展,以经济社会高质量发展来支持社会保障体系的高质量发展。这就要求我们必须把增进民生福祉、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,使改革发展成果通过社会保障体系更多更公平惠及全体人民。把人民至上贯穿到健全社会保障体系全过程,就是要立足我国人口规模巨大这一现实国情基础上呈现出的社会结构,根据社会结构状况把人民至上这一价值立场落实到社会保障体系的制度设计和实践探索中去。一般来说,社会保障相关制度安排往往是通过以个体为基本单元、以家庭为基本单元和以群体为基本单元等三种情形来实现全体社会成员利益共享、风险共担效果的最大化。例如,基本养老保险往往是以个体为基本单元来覆盖,最低生活保障等社会救助往往以家庭为基本单元来开展,而以群体为基本单元的情形则稍显复杂,既包括面向老年人、妇女儿童、残疾人等的社会福利和面向军人及其亲属的社会优抚,也包括立足我国经济社会发展的阶段性实际、基于职工和居民而进行群体区分的社会保险。在这种情况下,健全社会保障体系,就需要从人民至上的根本价值立场出发,树立战略眼光,分近期、中期和长期统筹谋划,坚持战略性与策略性相结合,把人的全面发展、社会成员个体基本权益保障与家庭为本的传统价值统筹考虑、有机融通,将个体、家庭、群体、社会作为不同类型社会保障要素的基线单元来进行体系优化。例如,适时考虑以家庭为基线单元来谋划基本医疗保险改革,既在推进基本医疗保险资金集约基础上增强全社会层面的互助共济效能,又彰显和升华重视家庭的中华优秀传统文化;再如,适时谋划职工、居民群体划分的基本养老保险转型升级为多层次、多支柱养老保险体系,进一步拓宽社会保障系统性、全民性的实现路径。

二是要突出制度的统筹性、法治化和整合性,进一步增强社会保障制度协同效能。党的十八大以来,我国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,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,社会保障制度改革已进入系统集成、协同高效的阶段。但是,制度整合没有完全到位,社会保险、社会救助、社会优抚、社会福利和其他社会互助等制度所处法律位阶不同且相互之间衔接还不通畅,协调配套性还不强,不仅在一定程度上制约了社会保障制度协同效能,而且还影响了就业和分配应有的保障与调节作用的发挥。因此,健全社会保障体系,还需要立足实际、着眼中华民族伟大复兴的阶段任务,着重突出制度的统筹、法治、整合。首先,加强社会保障制度的统筹性,特别是社会保险制度在全国层面的城乡统筹和社会保险关系在全国范围内的转移接续还需要加快步伐,不断缩小城乡、区域、群体之间待遇差,使我国社会主义制度全国一盘棋的制度优势得到进一步的彰显。其次,进一步提升社会保障法治化水平,增强社会保障立法的系统性、整体性、协同性、时效性,在现阶段和未来一段时间,特别是要提升社会救助、社会优抚、社会福利等制度的法律位阶,逐步实现国民社会保障权益由户籍地保障向居住地保障转变,实现全民保障。最后,进一步加强社会保障制度整合,有效防范与化解人们在社会经济生活中遇到的各类风险,尤其是在现阶段发挥兜生存安全底线、保基本生活水平的基础上,还需要从制度层面增强社会保障稳预期特别是促进社会心态理性平和的功能,由此形成对实现物质文明和精神文明相协调的坚

强支撑。例如，在社会救助和社会福利服务中拓展精神慰藉内容，健全社会心理服务体系，使受益者能够更加从容地工作和生活；适当赋予灵活就业人员特别是新业态就业人员等人群在户籍地和就业地参加社会保险的选择自由，让他们得以在就业创业中获得让人生出彩的机会。

三是要突出实践探索中的创新性落实，进一步增强社会保障实务层面的机制衔接。尽管我国社会保障体系已经基本实现了覆盖保障对象全生命周期的终生保障，但是，我国社会结构正在发生深刻变化，互联网信息技术深刻改变人们的生产、生活和交往方式，社会保障的目标人群往往因流动、就业形态、需求侧重点不同而对社会保障的保障方式和保障效率不断提出新的要求。有鉴于此，我们在促进实现“幼有所育、学有所教、劳有所得、病有所医、住有所居、老有所养、弱有所扶”上还需要进行更多的创新性落实，着重增强社会保障机制层面的衔接。一方面，加强社会保障的全生命周期机制衔接，尤其是要对社会成员职业生涯不同阶段以及跨职业流动的社会保障权益进行便捷高效的衔接保障。结合我国老龄化进程，加快多层次医疗保障有序衔接，加快建立长期护理保险与医疗保障、社区照护机制之间的衔接，使人民群众在生命周期不同阶段所面临的各种社会风险得到有效防范和化解。另一方面，增强机制性衔接，还需要在社会保障实务层面坚决破除体制机制障碍。具体到实际运作中，要加强社会保障相关数据和社会保障支持数据之间的联通整合，从全数据视角来加快实现社会保障数据、健康数据、就业数据、基本公共服务数据等之间的有效联通，以不断修正、完善社会保障机制，使各个方面的社会保障机制得以在实践中切实把既有的社会保障制度有效联通起来，弥补社会保障制度协同不足，更好发挥制度综合效能。

综上，价值引导、制度协同与机制衔接，是当前和今后一段时期我们健全社会保障体系需要着力的三个关键主题。我们需要在党的全面领导下，以人民至上作为中国特色社会主义保障体系的根本价值，增强社会保障制度的协同性，加强社会保障机制的衔接性，使人民群众对美好生活形成愈发明确、稳定的心理预期，生发源源不断的前进动力，在全面推进中国式现代化的共同奋斗中创造美好生活，最终实现人自由而全面的发展。

（作者系中共中央党校〈国家行政学院〉社会和生态文明教研部主任、教授）

## 中国式现代化与社会保障法的高质量发展

叶静漪

中国式现代化是中国共产党二十大提出的使命任务。党的二十大报告指出：“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。”在现代化的社会中，人民的社会权利要得到充分实现，基本生活要得到有效保障，一个健全的社会保障制度必不可少。习近平指出：“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。”建立完善的社会保障法律规范体系，充分发挥法治的作用，对于加快建设社会保障制度来说，意义重大。在新时代新征程上，要按照中国式现代化要求，推动我国社会保障法的高质量发展。

### 一、充分发挥社会保障法在推进中国式现代化中的重要作用

社会保障法是规范社会保障活动，明确公民权利义务和国家责任的法律，是中国特色社会主义法律规范体系的重要内容，隶属于社会法这个法律部门，具有兼容公法和私法、实体法和程序法的复合法律属性。通过制定和实施社会保险、社会救助、社会福利等方面的法律，可以依法落实各级政府和用人单位、个人、社会的社会保障权利、义务、责任。社会保障法为中国式现代化提供重要法治基础。特别是，进入新时代，社会保障法治工作始终围绕着更好地促进社会公平正义、更有效地实现共同富裕的目标，体现了共享发展的新理念。全体人民共同富裕是中国式现代化的特色，社会保障法作为共享型社会法的重要组成部分，构建起实现共同富裕的制度保障。社会保障法中社会保险法、社会救助法、社会福利法、慈善事业法等子系统协同配合，共同构成了民生保障领域的法治根基，为人民群众的生活安全保驾护航，形成了福利中国的有效制度支撑。

首先，我国社会保障制度搭建了中国式现代化的“民生保障安全网”，社会保障法为经济社会发展提供兜底保障，有利于防范化解社会风险。作为社会法的重要组成部分，社会保障法具有风险防控的价值取向。当前，科技和信息技术发展使得广大劳动者面临劳动风险，特别是失业、工伤、医疗等典型社会风险，亟需社会法各子系统的协同回应，通过不同方式防范化解风险。此外，人口老龄化引发老年人照护风险，一些地区全面脱贫后存在因病致贫或返贫风险等。而且，我国的劳动法聚焦劳动关系下的法律调整，未能覆盖广泛的社会风险，在底线维持方面着力不足。因此，为了防范风险，社会保障法须结合自身特质，既为全社会做好兜底保障，也为人民共享发展成果提供支持。兜底保障并非意味着社会保障法仅仅承担“输血”职能。在中国式现代化背景下，社会保障法需坚持“造血”为主、“输血”为辅的价值取向，发挥社会保障法的教育促进功能，优化受保障者的知识结构、提高受保障者的就业能力。通过正向激励机制的建构，引导弱势群体提高自身素质以适应社会发展需要，在民主法治环境中建立社会保障法与人民群众发展需求之间的良性互动，实现受保障群体在中国式现代化背景下发展能力的优质提升。

其次，我国社会保障制度发挥“收入分配调节器”的重要功能，社会保障法有利于更好地实现社会公平正义。一方面，社会保障法对人民享有的社会基本权利以及基本的物质生活条件与发展条件予以充分保障，另一方面，法律也明晰轻重缓急，积极有序地解决分配不公、过度分化的问题，建立健全保基本、广覆盖、可持续的社会保障制度体系。在中国式现代化进程中，社会保障法通过贯彻落实共享发展原则，使得人民群众中的弱势群体、特殊群体能够合理参与分配发展利益，实现分配程序、分配结果的全过程参与，实现“共建共享”“渐进共享”。社会保障法在第二次分配中，通过社会救助、最低生活保障等制度安排，利用公共财政资金和社会保障资金，实现国民收入在发达地区与欠发达地区之间的转移支付，在高收入群体与低收入群体之间进行合理分配，缩小地区之间、不同群体之间的收入差距。

再次，我国社会保障制度扮演“经济运行减震器”的重要角色，社会保障法能够实现共享发展与社会共济的合理兼容。中国式现代化意味着我们从粗放发展阶段进入精细发展阶段，这就需要更加稳定的发展环境。实现经济运行的减震，不仅需要让全民共享国家发展成果，也有赖于社会共济价值观在社会法体系中实现合理表达，让两者有机配合，维护社会和谐稳定，促进人与人之间互助合作，最终实现“减震”的目标。社会共济的价值理念源远流长，中华优秀传统文化就包含“大道之行，天下为公”“协和万邦”“和衷共济”以及“四海一家”。传承中华优秀传统文化，体现在我国社会保障制度建设和社会保障立法中。这种古已有之的共济传统影响了社会保障法立法原则和立法原意的底层逻辑，是一项有中国特色的凝聚社会力量的方式，在抚恤灾民等举措中已经体现了显著优势。社会共济要求社会保障法的调整方式适度体现伦理色彩和软性倾向，特别是培育人民群众对伦理道德的认同和对集体主义的认可，促使人民群众自发加入社会保障法的遵法和法律监督队伍中，让“软性立法、硬性执法”转变为“软法认同、社会执法”，使得社会保障法“经济运行减震器”的功能得以充分发挥。

## 二、加快社会保障法的高质量发展

习近平指出：“发展要高质量，立法也要高质量。要以立法高质量保障和促进经济持续健康发展。”提高立法质量是立法工作的永恒主题。习近平指出：“推进科学立法、民主立法，是提高立法质量的根本途径。科学立法的核心在于尊重和体现客观规律，民主立法的核心在于为了人民、依靠人民。”新时代新征程上，要进一步推进社会保障法高质量发展，更好地保障中国式现代化。特别是，我们要进一步加深对中国式现代化的认识，建设符合中国式现代化发展需求的社会保障法律规范体系。

第一，坚持服务大局，突出保障有力，适时推进志愿服务保障立法。中国式现代化是人口规模巨大的现代化，如何将人口规模转化为人口优势的重大理论问题，在社会立法中体现为如何凝聚更为广泛的社会力量。中国式现代化背景下的社会立法，应当鼓励广大人民群众积极参与社会性公共事务，主动提升公民的法治意识和责任意识；同时，强调互助、公益和社会责任，重视凝聚发挥社会力量。其中，志愿者群体的力量尤其需要得到重视。但是，志愿服务缺乏全国立法，已有的地方立法仍然存在志愿者的法律定位不清晰等问题，严重制约全民参与。目前，十四届全国人大常委会已经将“志愿服务法”列为“条件比较成熟、任期内拟提请审议的法律草案”立法规划项目，适时启动《中华人民共和国志愿服务法》的立法进程，完善志愿服务制度和体系，将成为新征程上更好服务中国式现代化建设的重要任务。

第二，坚持人民至上，突出公平普惠，满足人民对美好生活的向往。中国式现代化是全体人民共同富裕的现代化，我们要坚持把实现人民对美好生活的向往作为出发点和落脚点，将社会法作为保障和改善民生、维护社会公平、增进人民福祉的基本法治依托。完善中国特色社会主义法律体系，要加强重点领域、新兴领域、涉外领域立法。习近平指出：“要聚焦人民群众急盼，加强民生领域立法。”在中国式现代化进程中，发展不平衡不充分的问题仍然突出，发展质量不高、创新能力不强、民生领域有短板、社会治理有弱项的问题依然存在，收入分配、医疗卫生、住房保障、养老保障、精准扶贫、社会救助等社会保障法的调整领域还有很多亟待

解决的现实问题。因此,社会保障法律体系需要密切关注人民群众最关心的社会议题,在幼有所育、老有所养、劳有所得、病有所医、住有所居等问题上持续发力。而且,社会保障立法需针对市场经济体制自身难以克服的弊端,主动解决市场经济发展过程中存在的系列社会问题,为社会主义市场经济体制的良性运转创造良好的发展环境。

第三,坚持系统观念,突出“软”“硬”兼施,在社会立法中适当融入道德伦理因素。中国式现代化是物质文明和精神文明相协调的现代化。在社会主义法治建设中,也要重视发挥道德的作用。这也是传承中华优秀传统文化法律文化的具体要求。历史上的中华法系自成一家、源远流长,突出特征就是实行礼法合一、德法并重、德主刑辅,追求实质正义,强调道德与法律的一体化运行。坚持走中国特色社会主义法治道路,其中一个鲜明特点就是坚持依法治国和以德治国相结合,实现法律和道德相辅相成、法治和德治相得益彰。在社会立法中体现道德要求,是坚持依法治国和以德治国相结合的重要方式,也是在中国式现代化进程中突出精神文明的重要要求。内蕴于中国法律传统的道德伦理因素,是社会法发展的有利因素。我国社会保障法应体现出传承中华传统文化、突出中国特色文化特质的社会治理逻辑。例如,古代中国“家国同构”的政治模式,十分注重家庭伦理作用,推崇“孝悌”优先的家庭主义。当代中国特色社会保障制度,就可以围绕家庭这一基本伦理单元展开,以伦理规制来优化社会治理水平。推进中国式现代化,将伦理道德作为重要因素适当融入社会保障法的调整方式中,将社会保障法律体系的构建主体从国家层面扩展到社会层面,实现社会保障与家庭保障结合,有助于社会保障立法走出一条显著区别于西方的中国式现代化发展道路。

(作者系北京大学法学院教授、北京大学党委原副书记,  
中国社会法学研究会副会长兼秘书长)

## 现代化的社会保障制度是中国式现代化的应有之义

岳经纶

党的二十大报告深刻阐述了中国式现代化的重大命题,擘画了以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴的宏伟蓝图。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。这些特色包括人口规模巨大、全体人民共同富裕、物质文明和精神文明相协调、人与自然和谐共生,以及走和平发展道路。现代社会保障制度既是现代化的产物,也是现代化的表征。从各国现代化的进程来看,市场经济、民主政治、社会保障和生态文明是其共同特征。社会保障制度虽然是各国现代化的共同特征,但对于中国共产党领导的社会主义现代化而言,它具有更加特别重要的意义。推进中国式现代化,既要从理论维度思考社会保障制度对于中国式现代化的意义,又要从实践维度思考如何以社会保障制度的创新发展支持中国式现代化的进程。

### 一、中国式现代化为我国社会保障改革发展指明了方向

在人口规模巨大的国情下实现全体人民的共同富裕,确保物质文明与精神文明相协调,实

现人与自然的和谐共生，坚持和平发展的道路，离不开社会保障制度的基础性作用。因此，中国式现代化要求我们建立适应现代化需要的社会保障，为我国社会保障制度的改革发展提供了巨大的机遇，也指明了发展的方向。在中国式现代化进程中建立完善的现代社会保障制度，不仅可以彰显中国式现代化的社会主义本质，而且能够突出社会保障对于各国现代化的意义。

中国式现代化不是一部分人、少数人的现代化。人口规模巨大是中国式现代化的首要特征。人口规模巨大不只是对我国国情的一个简单的描述。从现代化的角度看，人口规模巨大蕴含着丰富的意义。人口规模巨大，不仅意味着人口数量特别多，而且也意味着人口结构的复杂性。具体来说，人口规模巨大意味着农村人口规模巨大，流动人口规模巨大，低收入人口规模巨大，老龄人口规模巨大，离开学校进入劳动力市场人口规模巨大，灵活就业人口规模巨大，等等。如何让人口规模巨大的农村实现振兴，如何让规模巨大的流动人口完成市民化，如何让规模巨大的低收入人口进入中等收入阶层，如何让规模巨大的老龄人口实现老有所养，如何让规模巨大的大学毕业生实现体面就业，如何保障规模巨大的灵活就业人口的社会权益，这些都关系到社会保障制度的改革完善和创新发展。很明显，在推进人口规模巨大的中国式现代化进程中，需要深入思考和研究社会保障与人口老龄化、低生育率、人口流动、阶层流动等因素的关系。没有社会保障政策和制度的创新发展，难以保持人口规模巨大的社会的稳定和团结，更难以以为中国式现代化的顺利推进准备条件和奠定基础。

## 二、中国式现代化要求社会保障制度的高质量发展

现代化意味着社会的不断进步，人民生活的不断改善，人的全面自由发展。全体人民共同富裕的现代化要求我们自觉主动解决地区差距、城乡差距、收入分配差距，促进社会公平正义，逐步实现全体人民共同富裕，坚决防止两极分化。然而，我国现行收入分配中还存在一些突出问题，主要是收入差距拉大、劳动报酬在初次分配中的比重较低、居民收入在国民收入分配中的比重偏低。中国虽然已经成为中等收入国家，但社会整体收入水平较低，低收入人群比重大。“6亿人月收入不足1000元”，有9.64亿人月收入在2000元以下，基尼系数长期处于0.4以上。如何让庞大的低收入人口（特别是农业人口）实现收入倍增？如何为数量庞大的流动人口（非户籍常住人口）提供包括社会保障在内的基本公共服务？如何缩小城乡、区域和群体之间的收入差距和财富不平等？这些都是全体人民共同富裕的现代化需要面对和解决的重大问题。社会保障作为最典型的再分配机制，是市场经济条件下实现共同富裕最重要的方式。在中国式现代化进程中必须不断改革和创新社会保障制度，使全体人民朝着共同富裕方向稳步前进。

社会保障作为再分配手段，要想达到缩小收入差距、实现共同富裕的目标，还需要进行科学和民主的政策设计，及时进行政策评估，确保低收入阶层能够真正受惠、普遍受惠，防止出现“劫贫济富”“损不足以奉有余”的情况。具体来说，我们需要强化社会保险政策的互助共济功能，缩小个人账户规模，做大社会统筹规模；完善基本养老和医疗保障体系，逐步缩小职工与居民、城市与农村的筹资和待遇差距，逐步提高城乡居民基本养老金水平；需要完善兜底救助体系，加快缩小社会救助的城乡标准差异，逐步提高城乡最低生活保障水平，兜住基本生活底线，保障低收入人口的基本生活；要完善住房供应和保障体系，保障住有所居，实现安居

乐业。

### 三、中国式现代化需要重视社会保障制度的空间维度

习近平总书记指出,全体人民共同富裕是一个总体概念,是对全社会而言的,不要分成城市一块、农村一块,或者东部、中部、西部地区各一块。我国人口规模巨大,幅员辽阔,区域经济社会发展不平衡,需要我们在中国式现代化进程中高度关注社会保障制度的空间差异,重视社会保障理论研究和政策设计的空间视角和空间维度。

社会保障本身是具有高度空间性的制度安排,在我国社会保障不平衡不充分发展的现状下,更需要和社会保障的理论研究和政策实践中引入空间视角和空间思维。关注社会保障的空间性,不只是关注社会保障的地域差异与空间不平衡,更要关注社会保障领域中的中央与地方关系、省级政府在社会保障中的作用、社会保障的统筹层次、流动人口的社会保障权益、社会保障制度的转移接续等。要改变长期以来形成的社会保障地方化和城乡分割及由此导致的社会权利的“身份区隔”“制度区隔”和“地域区隔”。要思考如何在进一步巩固提升先发地区、先富人群的优势基础上,不断补齐发展短板,缩小发展差距,让后发地区得到快速的发展,让低收入人口更多分享经济发展的成果,壮大中等收入群体的规模。要保障流动人口的福利权利,如流动儿童的基础教育权利,减少跨域流动劳动者的社会保险权益的流失。从根本上来讲,要发挥社会保障在推进中国式现代化进程中的作用,强化中央政府的福利责任,树立起“社会公民身份本位”和“人本需要本位”的政策设计理念,建立超越户籍和地域区隔的全民统一的基本社会保障,努力建设“社会中国”。

### 四、中国式现代化需要不断提高社会保障水平

民生改善和福利增进是走向现代化的重要标志。中国特色社会主义进入新时代以来,党和政府高度重视民生发展,在政府公共预算支出增幅受到抑制的情况下,政府的民生支出呈现出快速增长态势,例如,社会保障和就业支出从2012年的12585.00亿元增长到2021年33788.00亿元,平均年增长率为10.38%;财政对基本养老保险基金补助从2012年的3828.29亿元增长到2021年的9771.97亿元,年均增长率为9.82%;卫生健康支出从2012年的7245.11亿元增长到2021年的19142.68亿元,年均增长率为10.20%。这些主要民生领域的支出增长率均高于同期年平均6.91%的公共预算支出增长率。但总体来说,我国社会保障水平还相对较低,尤其是与发达国家相比还有较大差距。此外,我国城乡之间的社会保障水平差异较大,农村居民的整体福利水平偏低。在实现共同富裕的进程中,需要不断提高城乡居民的福利水平。为此,需要加大对农村地区的社会支出,提高农民的社会保障水平,进而提高整体国民福利水平。更重要的是,我们需要集中珍贵的公共财政资源,紧紧抓住人民最关心最直接最现实的利益问题,集中解决诸如医疗和养老的关键社会保障问题,在确保社会保障制度广度的基础上,拓展社会保障制度的深度,切实增进人民的幸福感和获得感。

(作者系中山大学中国公共管理研究中心/政治与公共事务管理学院教授)

(责任编辑:郭林)