

社会保障安全规范、协同高效与总体国家安全

席 恒

〔摘 要〕 社会保障作为治国安邦的大问题，是人民安全的重要内容，政治安全的重要保障，经济安全的重要支撑，军事、文化、社会安全的重要手段，国际安全的重要体现，具有人民安全的金钟罩、政治安全的稳定器、经济安全的调节器、人口安全的助推器、军事安全的强心剂、文化安全的营养液、社会安全的缓冲阀和国际安全的润滑剂的重要功能，在国家安全中具有十分重要的基础性地位。社会保障制度的安全规范与协同高效对总体国家安全具有不可估量的影响。立足总体国家安全观认识社会保障制度，推动社会保障制度的安全规范建设，以社会保障的系统集成、协同高效和精细化规范化管理，夯实社会保障安全规范体系，为总体国家安全和中国式现代化的恒基伟业提供社会保障的制度支持，是新时期社会保障事业改革和制度优化的基本着力点。

〔关键词〕 总体国家安全；社会保障；安全规范；协同高效

2014 年 4 月 15 日，习近平总书记在中央国家安全委员会第一次会议上首次明确提出要坚持总体国家安全观，走出一条中国特色国家安全道路。^①2022 年，习近平总书记指出：“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”。^② 社会保障作为治国安邦的大问题，是人民安全的重要内容，政治安全的重要保障，经济安全的重要支撑，军事、文化、社会安全的重要手段，国际安全的重要途径，具有人民安全的金钟罩、政治安全的稳定器、经济安全的调节器、人口安全的助推器、军事安全的强心剂、文化安全的营养液、社会安全的缓冲阀和国际安全的润滑剂的重要功能，在国家安全中具有十分重要的基础性地位。健全的社会保障制度，能够通过制度安全、管理规范与安全、基金安全，为全体人民提供稳定的安全预期，是保障总体国家安全的基本制度。因此，立足总体国家安全观认识社会保障制度、推动社会保障制度的安全规范建设，是新时期社会保障事业改革和制度优化的基本着力点。

〔作者简介〕 席恒，西北大学公共管理学院 / 健康养老研究院教授、博士生导师。主要研究方向：社会保障理论与政策。

〔基金项目〕 国家社会科学基金社科学术社团资助项目“中国社会保险制度建设与发展战略研究”（24SGA001）。

① 习近平：《坚持总体国家安全观，走中国特色国家安全道路》，《人民日报》，2014 年 4 月 16 日第 1 版。

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。

一、社会保障在总体国家安全中的基础性地位

2015年7月1日，第十二届全国人民代表大会常务委员会第十五次会议通过的《中华人民共和国国家安全法》，首次以法律条文的形式明确规定了总体国家安全的基本内涵，即“以人民安全为宗旨，以政治安全为根本，以经济安全为基础，以军事、文化、社会安全为保障，以促进国际安全为依托，维护各领域国家安全，构建国家安全体系，走中国特色国家安全道路”。^① 国家安全包括国家主权独立、领土完整和安全、国家团结统一、国家政权基本制度稳定、人民生活安定和国家根本利益不受侵犯等，对于国家秩序的正常运行和发展具有十分重要的意义。

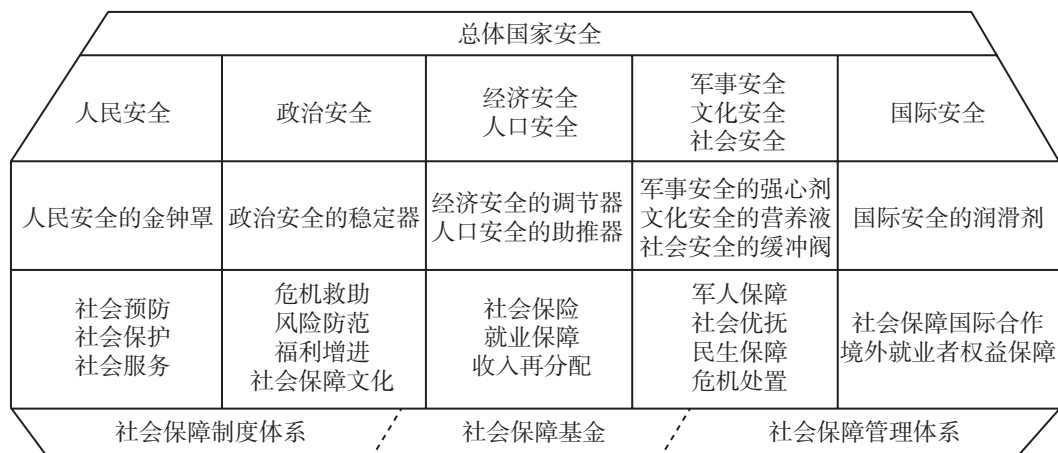


图1 社会保障在总体国家安全中的基础性地位

社会保障作为治国安邦的大问题，对于总体国家安全具有十分重要的意义。社会保障是人民安全的金钟罩。人民安全是国家安全的基本遵循，以人为本、以人民为中心、一切为了人民、一切依靠人民是中国共产党的执政基础。为实现国家的长治久安，要始终把人民利益和人民安全作为国家安全工作的最终目的。^② 人民安全包括人民生命安全、人身安全、财产安全和利益安全。社会保障作为保障和改善民生、维护社会公平、增进人民福祉的基本制度，是人民安全的金钟罩。它通过社会预防、社会保护、社会保障、社会服务措施，保障了人民生命财产的安全和福祉权益的充分实现，是民生保障的安全网、人民安全的保护罩。社会保障通过提供基本生活保障来减少社会矛盾、缓解贫富差距以避免社会分化，保障了社会稳定，夯实了维护总体国家安全的基础；通过覆盖全民来实现公平共享、多层次保障以满足全体人民不同需求，促进了社会公平，奠定了国家安全的公平根基；通过提升社会凝聚力、赋能和促进社会共享，协调了社会关系，增强国家安全的凝聚力量；通过边疆边境地区的边民社会保障，保障了边境地区的安全和稳定。不断在发展中保障和改善民生福祉，完善基本公共服务制度体系，加强普惠性、基础性、兜底性民生保障，不断满足人民对美好生活的向往，促进全体人民全面而自由的发展，是保障人民安全的重要内容。

社会保障是政治安全的稳定器。政治安全是国家安全的根本。政治安全不仅事关党和国家的生死存亡、长治久安，更与民族复兴和人民福祉休戚相关。^③ 坚持中国共产党的领导、捍卫国家政权安全、将中国特色社会主义制度安全作为国家安全的根本政治保证、保证中国特色的

① 《中华人民共和国国家安全法》，中国政府网：https://www.gov.cn/xinwen/2015-07/01/content_2888316.htm，2015年7月1日。

② 刘跃进：《人民安全是国家安全的宗旨和基石》，《红旗文稿》2022年第8期。

③ 骆郁廷、刘鸿畅：《中国共产党政治安全观：历史演进、核心要义与实践进路》，《中国高校社会科学》2024年第3期。

社会主义制度永不变色,是我国国家安全的基石。政治安全是政治主体在政治意识、政治需要、政治内容、政治活动等方面免于内外各种因素侵害和威胁的客观状态,是总体国家安全的根本。社会保障本质上是国家为实现政治稳定与社会和谐而建立的基本制度,其根本目的在于通过广泛的社会保障和福利服务,减少社会不平等,增强人民的生活安全感,从而维护政治秩序与安全,是政治安全的稳定器。社会保障的危机救助和风险预防机制能够有效处置和防范由各类社会问题所引发的政治风险;社会保障的社会保险项目能够有效地缓解经济领域的社会压力,通过提供养老保险、医疗保险和失业保险政策,提高全体劳动者的劳动参与率,减少社会冲突;社会保障能够通过教育福利、住房福利和其他公共福利,提高民众的生活水平和幸福感,进一步增强社会的稳定性和凝聚力,促进社会的长期稳定和发展;社会保障的社会团结功能有利于铸牢中华民族共同体,^①增进民族团结和社会融合;健全的社会保障制度、与人民需求适应的社会保障水平不仅能够满足民众的基本生活需求,提高民众的生活质量和幸福感,还能够彰显国家的制度优势和人文关怀,有效提升政治影响力,是国家软实力和可持续发展环境的重要体现。因此,社会保障是政治安全的重要基石,不断在发展中保障和改善民生福祉,为每一个社会成员建立稳定的安全预期,是促进社会稳定、保障政治安全的重要制度安排。

社会保障是经济安全的调节器和人口安全的助推器。经济安全是国家安全的重要基础。国家经济的秩序稳定与持续健康发展、经济实力的不断提升,为国家安全提供坚实物质基础,是国家安全的核心、重要前提和压舱石。经济安全是一个国家在经济发展过程中能够消除和化解潜在风险,抗拒外来冲击,以确保国民经济持续、快速、健康发展,确保国家主权不受分割的一种经济状态。在世界百年未有之大变局这个关键节点,面对世界日渐波谲云诡的政治经济格局,需迫切解决保障经济安全过程中面临的复杂问题。^②社会保障作为现代国家的重要经济制度,能够充分调控宏观经济发展,为经济平稳发展提供稳定环境和关键要素,是经济安全的调节器。社会保障能够通过对全体人民的社会保护和社会保障,提高劳动参与率和促进劳动力的有效供给;能够通过社会保障基金的积累和投资,促进资本市场繁荣;能够通过技能培训、职业培训等方式,有效提升劳动者的整体素质和技能水平,进而提高劳动者的就业能力;能够作为经济运行的减震器平滑经济周期,缓冲经济下行压力;能够作为收入分配的调节器,调节不同群体、不同区域的收入差距,缓解由初次分配不公而引发的社会不平等;能够作为全体人民共享经济发展成果的重要政策工具,保障社会经济的可持续发展。人口是经济发展的基本要素,人口安全是经济安全的重要内容,也是国家安全的重要方面。维持与经济社会发展相适应的人口规模、人口质量和人口结构,是经济社会良性运行的关键。在我国社会人口老龄化、少子化、空巢化、高龄化、失能化的新常态下,通过积极的人口政策(鼓励生育政策)和社会保障政策(生育保险、延迟退休年龄政策),应对人口结构变化的长期挑战,促进我国人口高质量发展和维护人口安全,是人口新常态下人口政策和社会保障政策协同的着力点。不断在发展中保障和改善民生福祉,为经济安全、人口安全提供良好的经济运行环境和充足的人口高质量发展要素,构建国家安全与社会和谐的基石,促进经济发展、人口发展和社会保障良性互动,是保障经济安全和人口安全的重要方式。

社会保障是军事安全的强心剂、文化安全的营养液和社会安全的缓冲阀。军事安全与文化安全、社会安全是国家安全的重要保障。军事安全是国家安全硬实力最直接的体现。军事安全不仅需要装备精良的国防设施和分工明确的国防工业体系,更需要一支“召之即来、来之能战、

① 龙玉其:《共同富裕视角下社会保障助推中华民族共同体建设研究》,《民族研究》2024年第2期。

② 陈宇学、许彩慧:《总体国家安全观视角下中国经济安全探讨》,《上海经济研究》2023年第5期。

战之能胜”的军人队伍。因此，建立一套良好运作的军人社会保障制度体系，对于国家的长治久安具有非常重要的作用。^①健全、稳定的军人社会保障制度和不断提高军人保障水平，是提高部队凝聚力、激发军人的荣誉感、增强军人战斗力、促进军事安全的重要措施，是军事安全的强心剂。通过提高军人薪资水平、退役补偿金和养老金，可以有效减轻其对家庭经济压力的担忧；通过提供覆盖军人及其家属的优质医疗服务，确保军人对自身和家庭健康问题建立稳定的安全预期；通过优待政策为军人子女提供优质教育资源和就业机会，使军人家庭能够享有更多社会资源，有助于激发军人更强的职业荣誉感和忠诚度，从而提高军队的吸引力和凝聚力，为军事安全奠定人力资源基础。同时，稳定的社会是国防体系正常运行的基础，社会保障制度作为维持社会稳定的重要机制，能够为军事行动提供坚实的后勤保障和战略纵深，能够全面提升国家的安全韧性，为实现“富国强军”的目标提供有力支持。文化安全是国家安全软实力的体现，是一国现存文化特质的保持与延续。在汲取世界先进文化的基础上，坚守社会主义先进文化和核心价值观，坚定文化自信，坚守符合一国公序良俗的生活方式，树立民族自豪感，谨防外来文化的恶意渗透是文化安全的基本表现。而文化自信和文化安全来自于社会成员通过经济发展、社会保障、民生福祉等政策所建立的获得感、幸福感和安全感，只有不断在发展中保障和改善民生福祉，文化安全才会有广泛的社会基础，因此，社会保障是文化安全的营养液。社会安全是国家安全的社会基础，是社会良性运行和协调发展、社会治理体系和社会治理能力现代化的重要标志。社会安全涵盖公共安全、环境安全、交通安全、公共卫生安全和突发事件应急管理人权保障等多个方面，是总体国家安全的重要构成，是保障公众生命财产、身心健康和正常生活秩序，实现社会良性运行与协调发展的一系列综合措施。社会保障作为以确定性制度安排应对不确定性风险的政策体系，对于社会安全具有重要的基础性作用，是社会安全的缓冲阀。社会保障通过政策措施减缓社会的危机度、降低社会的风险度、提高公众的适存度，从而维护公共安全和公共卫生安全。社会保障与应急管理的有效结合，可以降低突发事件的发生概率或提高突发事件的处置效率。特别是危机事件消亡期间内，社会保障可以有效抚慰社会大众的身体和心理创伤。^②因此，不断在发展中保障和改善民生福祉，为社会安全提供有力的社会保障政策支持，促进社会系统的良性运行和协调发展，是社会安全的重要基础。

社会保障是国际安全的润滑剂。国际安全是总体国家安全的重要依托，是在国际关系中，国家、国际组织、跨国公司、个人等行为主体的互动关系处于一种相对稳定的状态。随着经济全球化和我国参与国际分工，越来越多的我国企业和其他组织在全球范围内从事经济和国际活动，也有越来越多的外国公司和国际机构在我国从事相关活动。如何避免这些跨国流动的劳动者的社会保障权益产生流动性损失是许多国家高度重视的问题。社会保障的国际合作、劳动力流出国与流入国之间社会保险的互认（互免）协议、跨国劳动者共享社会保障政策与福利，是保障跨国流动劳动者社会保障权益的基本途径。这些不同形式的社会保障国际合作，既保障了本国国民的社会保障权益，也树立了良好的国际形象，保障了本国国民在境外的社会保障安全，是国际安全的重要体现，发挥了国际安全润滑剂功能。

社会保障作为国家治理的重要政策工具，具有非传统安全属性。它通过危机救助机制、风险防范机制和福利增进机制，协调、平衡了不同群体的利益与矛盾，促进了社会团结和社会融合，保障了国家安全。危机救助机制是社会保障的基础制度安排，其表现为政府的社会救助和社会

① 刘涛、黎雨昕：《生命历程视角下的德国军人社会保障制度》，《治理研究》2020年第3期。

② 席恒、张立琼：《突发公共卫生事件应急管理的基本问题与关键节点》，《学术研究》2020年第4期。

力量的公益慈善事业针对陷入危机状态的社会成员所采取的事后社会救助行动；^①风险防范机制是社会保障的基本制度安排，养老保险、医疗保险、工伤保险、失业保险和生育保险制度能够防范不同群体在生命周期不同阶段的各类风险；^②福利增进机制是社会保障制度高质量发展的重要标志，覆盖全民的普惠性福利和面向特定群体的专项性福利，是促进社会和谐稳定的基础。同时，社会保障作为一类公共政策，与社会政策、经济政策的协同，会进一步促进国家治理体系和治理能力的现代化，保障总体国家安全。

二、社会保障安全规范与总体国家安全

习近平总书记在党的二十大报告中提出要“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”，^③并第一次把“安全规范”作为今后一个时期社会保障体系建设的重要目标。对于以社会保障的安全规范铸牢总体国家安全之基，具有十分重要的意义。

安全规范的社会保障是为保障社会保障制度行稳致远、为给每一位社会成员提供稳定的安全预期而建立的综合政策体系，包括制度安全、管理规范和基金安全等。安全可靠、规范运行是社会保障体系实现公平、可持续和高质量发展的必然选择，也是为人民群众提供稳定预期和持续保障的内在要求。公平、合理、可持续的社会保障制度是社会保障制度安全的基础，覆盖全民、规范有序、系统集成、协同高效的社会保障管理体系是社会保障制度安全的核心，筹资公平、管理规范、运营有效、监管有力的基金安全保障体系是社会保障制度安全的重要保障。纵观世界各国的社会保障制度，均将制度安全、管理规范和基金安全作为社会保障制度行稳致远的主要目标。德国作为现代社会保险制度的创始国，其制度的理性保障了社会保障制度140余年的持续稳定，为德国社会经济发展提供了安全稳定的社会环境，并为之后两德的统一发挥了重要的社会团结、社会融合功能。^④即使是在人口老龄化背景下出台的延迟退休政策，在德国也实施平稳，充分体现了德国社会保障制度的包容性和安全性、稳健性。而智利则在不稳定的政治环境下，短视性地选择了自由主义特征明显的个人储蓄式养老金制度，当经济环境不利时，不得不回归公共养老金的基本制度，^⑤但这种改革所引发的政治动荡和社会混乱严重危及了国家的经济安全、社会安全和政治安全。希腊在加入欧盟后，其薪酬体系和福利体系向欧盟最高水平国家看齐，超越本国经济发展能力而导致主权债务危机，使国家安全体系受到很大冲击。^⑥社会保障管理失序造成社会不稳定和政局动荡的现象在国际社会也屡见不鲜，日本当年年金档案的丢失造成了极大的社会风险并蔓延至政治安全领域，引发了极大的政治风波。^⑦近期美国社会保障数据库的管理混乱令人诧异，严重影响政府声誉。社会保障基金管理不善和国际金融资本的冲击而造成的基金安全风险也在许多国家时常发生。这些国际经验或教训充分说明社会保障的安全规范对于总体国家安全的重要性。

① 席恒：《现代化进程中的社会保障模式转型》，《社会保障评论》2024年第3期。

② Lutz Leisering, "Government and the Life Course," in Jeylan T. Mortimer, Michael J. Shanahan (eds.), *Handbook of the Life Course*, New York, Kluwer Academic / Plenum Publishers, 2003.

③ 参见习近平：《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奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》，人民出版社，2022年。

④ 刘涛：《德国统一进程中的社会保障制度》，《社会保障评论》2021年第4期。

⑤ 张栋：《全球养老金结构性改革反思与中国镜鉴》，《经济体制改革》2021年第5期。

⑥ 吕普生：《政策偏差与交易民主——欧债危机根源的政治经济分析》，《人文杂志》2018年第3期。

⑦ 吕学静：《年金丢了，日本乱了》，《中国社会保障》2007年第10期。

社会保障事业是由社会保障制度体系、社会保障基金和社会保障管理体系构成的有机整体。保障社会保障的安全规范，筑牢社会保障的制度基石，为全体人民建立稳定的安全预期是社会保障制度建设的基本使命。社会保障制度是由保障人群、社会保障项目和保障责任主体构成的体制、机制和法制的有机整体，它是由基于保障人群的覆盖程度与公平程度而建立的对象体系、目标人群的需求满足程度与保障能力而建立的项目体系、不同责任主体对于社会保障供给的参与程度与责权关系而建立的层次体系构成，这一社会保障结构体系的内部和外部则是通过社会保障的内在机制和国家治理机制有机嵌合在一起，并经过法制化过程加以强化。由此形成“保障人群－保障项目－责任主体”三维的“制度方块”，即由每一个“保障人群、保障项目和责任主体”构成的“方块”都是一个针对特定人群、特定社会保障项目并由相关责任主体供给相关社会保障资源的具体社会保障制度，而整个社会保障制度正是由一个个具体“方块”构成的社会保障制度大厦（图2）。

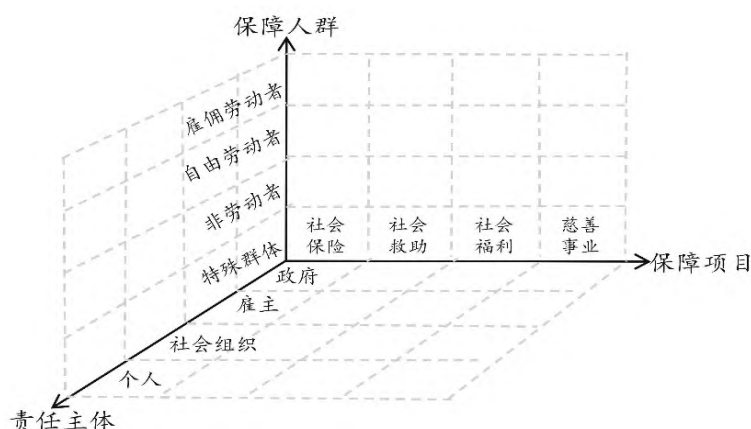


图2 “人群－项目－责任”的社会保障“制度方块”

在社会保障“制度方块”中，保障人群的细分和精准识别是具体社会保障制度“方块”的关键要素，无论是以劳动者为保障对象还是以国民身份为保障对象，满足其社会保障的共性与个性需求，正是社会保障制度的初心与使命。保障项目的科学设计和精确瞄准是具体社会保障制度的核心要素，无论是危机救助、风险防范还是福利提升项目，均是为了给保障对象建立稳定的安全预期，这是社会保障制度的基石。责任主体的分工合作和各司其职是具体社会保障制度的基础要素，无论是政府组织、经济组织、社会组织还是国民个人，履职尽责、各取所需实现在社会保障制度中的合作收益是社会保障制度可持续发展的基础。因此，精准识别社会保障对象、科学设计社会保障项目、厘清社会保障责任主体边界并各尽所能，是社会保障制度“方块”安全可靠的基本任务。

社会保障基金是化解国民生活危机、防范社会风险、维护社会保障权益的专项基金，事关人民群众的“养老钱”“保命钱”，是社会保障事业运行的物质基础，是社会保障制度安全的重要前提。习近平总书记在党的二十大报告中提出，要“健全社保基金保值增值和安全监管体系”。^①并多次强调：“要依法健全社会保障基金监管体系。要以零容忍态度严厉打击欺诈骗保、套保或挪用贪占各类社会保障资金的违法行为，守护好人民群众的每一分‘养老钱’‘保命钱’和每一笔‘救助款’‘慈善款’。”^②我国社会保障基金相关管理部门也制定了一系列政策，

① 参见习近平：《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奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》，人民出版社，2022年。

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。

以保障基金安全。在我国,社会保障基金因基金筹资主体、基金功能不同形成了不同的基金类别,包括全国社会保障基金、社会保险基金、社会救助基金、社会福利基金、残疾人就业保障金、社会捐赠基金和住房保障基金等。全国社会保障基金是国家社会保障储备基金,由中央财政预算拨款、国有资本划转、基金投资收益和国务院批准的其他方式筹集的资金构成,专门用于补充和调剂人口老龄化高峰时期的养老保险等社会保障支出,由全国社会保障基金理事会负责管理运营。社会保险基金是国家为举办社会保险事业而筹集的,用于支付劳动者在暂时或永久丧失劳动能力或劳动机会时所享受的保险金和津贴的资金。我国社会保险基金分为养老保险基金、失业保险基金、医疗保险基金、工伤保险基金和生育保险基金等,其中养老保险基金规模最大,在整个社会保险制度和基金管理中占有重要地位。社会救助基金是指国家通过经常性预算和财政性拨款等形成的,专门用于救助困难群体的社会保障基金。社会福利基金是指为提供由国家立法或政策所规定的、维持公民一定的生活质量的、满足其物质和精神基本需要的设施和相应服务所筹集和建立的专项资金。残疾人就业保障金是在分散按比例安排残疾人就业的地区,凡安排残疾人达不到省、自治区、直辖市人民政府规定比例的机关、团体、企业、事业单位和城乡集体经济组织,根据地方有关法规的规定,按照年度差额人数和上年度本地区职工年平均工资计算缴纳用于残疾人就业的专项资金。社会捐赠基金是指自然人、法人或其他社会团体出于爱心,自愿无偿地向公益性社会团体、公益性非营利单位、某个群体或个人捐赠的资金。住房保障基金是指按国家政策法规和财务制度规定,由国家财政和单位共同筹集,用于单位住房制度改革和住房建设的专项基金。这些基金来源不同、类别各异、功能互补,共同构成了我国社会保障制度运行和社会保障事业发展的基金大厦(图3)。

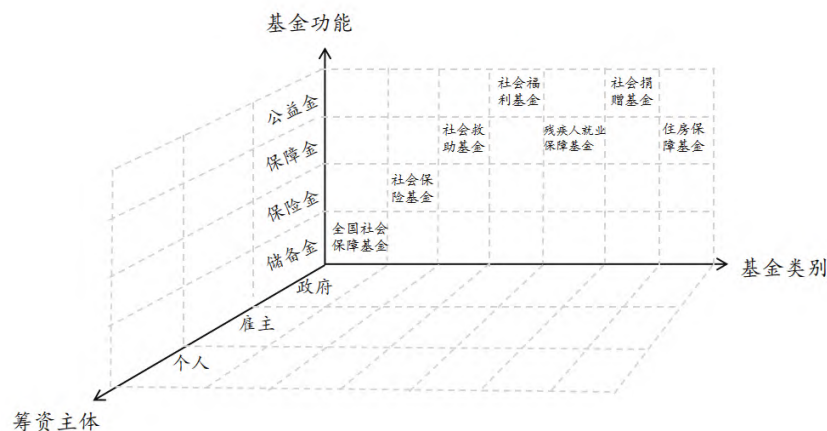


图3 社会保障制度的基金大厦

由于这些社会保障基金的来源不同,用途各异,主管与运营主体不同,基金体量巨大,管理环节复杂,社会保障基金的潜在安全风险巨大,因而各级、各类基金的监管对于基金安全意义重大,如果疏于监管,则会“千里之堤,溃于蚁穴”。2023年末基本养老保险基金累计结存78173亿元,基金投资运营规模1.86万亿元,企业年金投资运营规模3.19万亿元,职业年金投资运营规模2.56万亿元;2023年末失业保险基金累计结存3213亿元,工伤保险基金累计结存1415亿元(含储备金119亿元),^①医疗保险基金累计结存33979.75亿元,^②此外,每年还有

① 人力资源和社会保障部:《2023年度人力资源和社会保障事业发展统计公报》,人力资源和社会保障部官网:https://www.mohrss.gov.cn/SYrlzyhshbzb/zwgk/szrs/tjgb/202406/t20240617_520366.html,2024年6月17日。

② 国家医疗保障局:《2023年全国医疗保障事业发展统计公报》,国家医疗保障局官网:https://www.nhsa.gov.cn/art/2024/7/25/art_7_13340.html,2024年7月25日。

规模庞大的社会救助与社会福利基金。

社会保障基金是社会保障制度运行的物质保障,一定规模的社会保障基金是社会保障制度安全的重要条件,社会保障基金安全是社会保障制度平稳运行的重要标志,也是国家金融安全、经济安全和公共安全的重要组成,是总体国家安全的重要内容。为保障基金安全,国家相关社会保障的行政机构、监督机构和管理机构,通过体制、机制和法制建设,对社会保障基金经办机构、运营机构的基金运行行为进行有效规制、监督、管理,是保障社会保障基金安全的基本活动。通过筑牢政策、经办、信息、监督“四位一体”防控体系,强化人防、制防、技防、群防“四防”协同机制和基金监管“第一责任人”机制,充分运用信息技术和数字技术,对基金活动的人口流、业务流、资金流、信息流、数据流和政策流进行动态分析和疑点数据分析,守住基金安全底线,提升基金监管效能。通过对基金运行的全链条监管,完善要情报送、监督约谈、问责追责、举报管理、警示教育等制度。通过跨部门协作,充分发挥外部监督作用,扎牢基金风险防控的笼子。因此,以体制建设守住基金,以机制建设稳住基金,以制度建设管住基金,是社会保障基金安全的重要保障。以体制建设守住基金,就是要基于社会保障基金的金融性质,从顶层设计视角建立全国社会保障基金监督管理机构。成员由有关职能部门代表(含人力资源社会保障部门、监察部门、财政部门、审计部门、税务部门等)、工会代表、缴费单位代表、被保险人代表和有关专家代表组成,负责统筹协调社会保障基金监管各主体的工作,督促落实基金安全责任制。各部门以“三定方案”(定职能、定机构、定编制)明确对基金监管的责任,在社会保障基金的收支管理、投资管理、账务管理等方面进行监督和检查,确保各部门各司其职,以“第一责任人”担当,守住基金安全底线。在监管体系的每一个岗位,以专业人员的火眼金睛,识别基金风险。进一步完善社会监督体系,运用社会公众和新闻媒体力量,监督社会保障基金的运行。以机制建设稳住基金,要建立健全各部门信息数据共享机制、不同行为人的合作治理机制、资源动员与整合机制、数字技术的赋能机制等,在稳住基金底线的同时实现社会保障基金的保值增值。通过建立全国社会保障基金监管信息平台,设计紧密围绕基金业务的功能模块,实现自主查询案件查处数据、复核疑点数据得到核查结果、结合当地实际设定条件筛查疑点数据等功能,及时发现、处理社保基金运行管理中出现的风险隐患,做到事前预警、事中管理和事后审核。同时,通过强化社保、税务、公安等多部门协同联动机制,推动完善跨险种、跨部门、跨业务的数据共享比对机制,建立异常数据信息即时反映机制,不断提高数据信息质量,打通难点堵点,提升社保基金监管效率。以制度建设管住基金,就是要进一步完善各类社会保障制度,优化筹资与待遇给付政策,明确基金监管主体和责任、不同层级相关部门职能职责、监管队伍建设、监管与追责流程、业务与司法部门衔接等内容;完善社会保障基金监督政策,建议制定《社会保障基金监督管理条例》,从法治层面统筹规范社保基金监管工作,增强基金监管的强制性、约束力和执行力,在社会保障基金使用、监督检查、法律责任等方面进行细化,切实实现社会保障基金监督管理工作系统集成、协同高效;制定社保基金追缴办法,建立有效的追缴手段,明确资金追回方式和流程,无法追回资金的责任归属与财务处理等;建立社会保障基金信用评价制度,将骗保、冒领等造成基金损失的行为计入征信记录,提高违法成本。

实现基金增值是社会保障基金安全的重要基础,只有通过敏捷而有效的市场投资运营,实现基金的保值增值,不断做大基金规模,有效防范基金风险和金融风险,才能在社会保障基金的发展中确保基金安全和金融安全。

2021年2月26日,习近平总书记在中央政治局第二十八次集体学习时强调,“我国社会保障制度改革已进入系统集成、协同高效的阶段。要准确把握社会保障各个方面之间、社会保

障领域和其他相关领域之间改革的联系,提高统筹谋划和协调推进能力,确保各项改革形成整体合力”。同时还强调,“要完善社会保障管理体系和服务网络,在提高管理精细化程度和服务水平上下更大功夫,提升社会保障治理效能”。^①

任何管理的本质都是通过资源整合、流程设计和质量控制(包括成本控制和风险控制),增强管理活动的有效性。社会保障的系统集成、协同高效和精细化、规范化管理是社会保障制度安全的重要保障。社会保障系统集成、协同高效首先要将社会保障体系看成一个整体,处理好不同社会保障项目、不同社会保障供给方式之间的关系,同时还要将社会保障置于国家治理体系之中,处理好社会保障与其他公共政策之间的关系。^② 社会保障的精细化、规范化管理就是要在明晰社会保障主体责任、明确社会保障业务参量及其流程的基础上,实现对社会保障管理的资源整合、流程设计和质量控制,提升社会保障治理效能。由此形成“主体责任-业务参量-业务流程”三维的社会保障“管理方块”,即由每一个“主体责任、业务参量和业务流程”构成的“方块”,都是一个针对社会保障制度或政策的管理体系,不同社会保障“管理方块”的有机整合则形成社会保障的管理大厦(图4)。

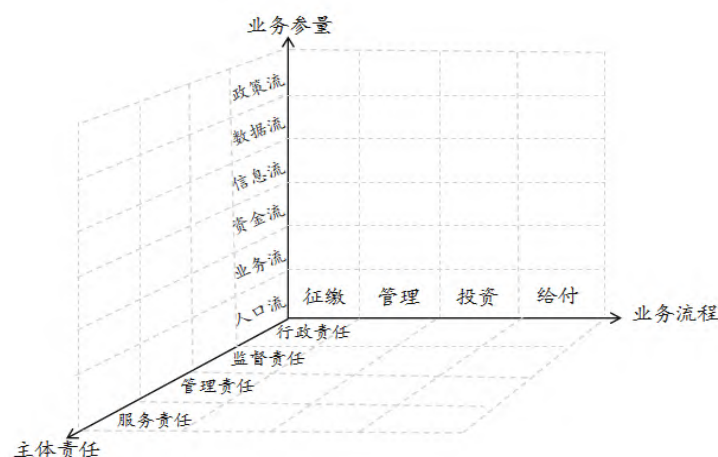


图4 “参量-流程-责任”的社会保障“管理方块”

在社会保障“管理方块”中,不同管理主体分别承担行政责任、监督责任、管理责任和服务主体责任,由此形成责任清晰、边界明确的社会保障管理责任矩阵。行政责任是社会保障的行政主体或法定代表人为社会保障事业的持续运行而履行政府权力的责任,监督责任是社会保障监督主体在对社会保障事业进行全流程、全要素的监察、督察活动及违规行为纠正过程中应履行的职责,管理责任是对社会保障事业具有管理权限的管理主体对社会保障事务的活动过程、基金收支和人员从事社会保障事业的规范性进行规划、组织、协调、激励等所承担的责任,服务主体责任是具体从事社会保障经办与服务的各类法人机构,在社会保障经办、运营与服务过程中所承担的具体责任。社会保障的责任矩阵能够清晰地区分不同管理主体的责任层级与责任边界,并通过政府内的责任分工和“三定方案”明确基金监管的“第一责任人”(图5)。而社会保障管理的客体或对象则涉及社会保障服务人群的人口流、社会保障事务的业务流、资金流、人口业务与资金的信息流、数据流和社会保障政策演变中的政策流等诸多复杂要素或参量。人口信息与数据的规范与准确,社会保障业务项目的清晰与正确,社会保障基金的准确与安全,社会保障人群、业务、资金的信息及数据的规范与安全,中央与地方及不同部门社会保障政策

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 鲁全:《系统集成视角下积极应对人口老龄化的社会保障改革研究》,《学术研究》2021年第8期。

的一致与清晰，都是社会保障复杂管理系统的基本要素或参量，它们不仅关乎全体参保人的切身利益，也是国家社会保障安全规范、协同高效的重要内容。

行政责任 各级社保行政部门	监督责任 基金监管部门 金融监管部门 审计部门 人大 工会
管理责任 各级社保经办部门 信息管理部门 税务部门 公安部门 财政部门	服务主体责任 基层社保服务部门 基金运营机构

图 5 社会保障基金安全监管的“第一责任人”矩阵

三、总体国家安全观引领下的社会保障安全规范建设

鉴于社会保障在国家安全中的基础性地位和社会保障安全规范对总体国家安全的重要影响，立足总体国家安全观认识社会保障制度、推动社会保障制度安全规范建设，是新时期社会保障改革和优化的基本着力点。

“制度方块”和“管理方块”模型从制度设计要素和管理活动的三维视角，为以关键要素设计制度和以关键参量安排管理活动的社会保障安全规范建设提供了分析基础。“制度方块”的意义在于，以“保障人群－保障项目－责任主体”制度方块建设，构筑社会保障制度安全的基石。社会保障制度安全建设的重点在于以包容性、共享性和发展性为目标，^①增强社会保障制度的安全功能，为我国总体国家安全提供社会保障制度大厦的安全底座。

增强社会保障制度的包容性，为全体社会成员公平享有社会保障创设制度条件。以全国统一的社会保障制度为目标，实现对全体人民参与社会保障制度、享受社会保障待遇、享有社会保障权益的国民待遇包容和基本权益包容；在全国统一大市场建设中加快推进基本养老保险全国统筹和其他社会保险项目统筹层次的不断提高；以新型就业者为目标群体，以多样化、叠加性风险为目标风险，准确瞄准社会保障的目标人群和目标风险，实现对全体人民参与社会保障制度、享受社会保障待遇、享有社会保障权益的目标人群包容和目标风险包容，加快推动包括新业态从业人员在内的小众群体社会保险政策创新，以融入性、纳入性、衔接性和创设性等形式，保障其社会保险权益。上述是包容性社会保障制度建设的必然要求。

增强社会保障制度的共享性，为全体社会成员共享发展成果创设制度环境。在我国小康社会全面建成、脱贫攻坚全面胜利、绝对贫困基本消除的背景下，进一步完善以缓解相对贫困、关注收入边缘群体为重点的社会救助工作体系，通过主动发现机制、收入动态监测机制和精准识别机制，寻求低收入群体收入提高的空间与路径，进一步增强社会救济政策的针对性、精准度，提升社会保障制度的共享水平，巩固低收入群体共享发展成果的制度基础，不断推进我国社会救助制度的高质量发展；通过基本社会保险的参量改革（重点是筹资机制与给付机制中的参量

① 席恒：《中国式现代化进程中社会保障促进共同富裕的机制与路径》，《社会保障评论》2023 年第 1 期。

改革)和精细化管理,提高目标人群对于社会保险发展成果的共享程度;通过对在职劳动者社会保险空间与时间上的再分配机制,平衡代际之间、区域之间、职业人群之间、个人生命周期的不同阶段之间的责任与权益,实现社会保险权益的共享、分享和独享,以多层次的社会保障为社会成员建立更加稳定、可信任的安全预期;通过经济发展不断提升不同人群的福利水平,完善社会福利政策;在稳定面向全体人群普惠性福利的基础上,通过面向特殊人群和重点人群的专项福利政策,不断提高特殊人群和重点人群共享社会发展成果的程度,推进社会福利事业的高质量发展。上述是共享性社会保障制度建设的应有之义。

增强社会保障制度的发展性,不断在发展中改善全体人民的民生福祉。通过推动社会救助和社会福利的保障目标由生存性向发展性转变,促进弱势社会成员的人力资本、健康资本提升与社会资本培育,增强内生发展动力和发展能力;通过强化社会保险的发展性功能,建立与市场需要匹配的职业发展体系,提高劳动参与率,使每一位劳动者可以依靠自身能力走向共同富裕;通过教育福利、健康福利等普惠性社会保障制度安排和公共服务均等化水平的不断提高,为全体社会成员人力资本、健康资本、社会资本等能力的提升和培育创设有利条件,为社会成员自由而全面发展、共享美好生活、实现共同富裕提供公平的机会。上述是发展性社会保障制度建设的基本目标。

“管理方块”的意义在于,以“主体责任-业务参量-业务流程”管理方块建设,构建规范有效的社会保障管理体系,为社会保障制度安全提供体制、机制和法制支撑。以统一、规范和标准化的社会保障管理体系和系统集成、协同高效的社会保障管理机制,实现对全体人民参与社会保障制度、享受社会保障待遇、享有社会保障权益的服务方式包容和管理效能包容,逐步打破社会保障对象参保、待遇给付与户籍制度相挂钩的制约,促进劳动力要素的自由流动,保障流动人口的社会保障权益。社会保障管理体系建设的重点在于以全国统一的社会保障管理体系、全国统一的社会保障监督体系、全国统一的社会保障信息平台为目标,实现社会保障管理的系统集成和协同高效,提升社会保障的管理效能,为我国总体国家安全提供社会保障管理大厦的安全规范底座。

全国统一的社会保障管理体系是社会保障系统集成、协同高效的重要标志,是社会保障安全规范的重要保障。全国统一的社会保障管理体系,能够有效整合社会保障的不同项目,节约行政成本,最大限度地动员与整合社会保障资源、协同社会保障内部与外部的行政力量、增强社会保障制度的抗风险能力。鉴于我国垂直分工的政府管理体制的特征和现代信息技术的支持,建立从中央到地方的社会保障管理机构、管理法规和运行机制相统一的垂直分工、横向交融的社会保障管理体系,是社会保障安全规范、协同高效的重要保证。

全国统一的社会保障监督体系是社会保障安全规范、协同高效的重要保障,是社会保障制度安全、基金安全的重要手段。全国统一的社会保障监督体系通过垂直分工的统一的社会保障监督机构和监控机制,能够有效发挥行政监督、审计监督和社会监督的职能,对重大风险进行预警、纠察和监督。通过有效的成本控制、风险控制实现对社会保障的质量控制,保障全体社会成员的社会保障权益,稳定宏观经济、促进经济增长,维护社会保障制度的安全规范,实现国家长治久安和社会稳定。

全国统一的社会保障公共信息服务平台是社会保障安全规范、协同高效的重要支撑,是社会保障制度安全、基金安全、信息安全的重要保障。它应该涵盖社会保险、社会救助、社会福利、社会保障公共服务、军人保障和社会优抚等社会保障所有事项和所有参保者的参保信息。对参保者的生物学信息(身份识别)、社会学信息(分类管理)和政治学信息(隐私保护)进行分层分类授权管理,通过国家社会保障公共服务平台和地方社会保障公共服务平台,实现公共服务项目接入、运行调度监控、数据交换共享和业务推送服务等功能,实现社会保障信息、数据

在全国的跨地区、跨部门、跨层级交互和业务协同。在为全体参保人提供社会保障服务的同时，以全国社会保障信息数据安全，为社会保障制度安全规范和国家安全提供技术支持。

从“制度方块”到“管理方块”，从制度安全、基金安全到管理规范，健全社会保障制度建设和管理体系建设，夯实社会保障安全规范的基础，为总体国家安全提供相对明晰的社会保障制度支持路径，是以社会保障安全规范保障总体国家安全的基本任务。首先，根据不断变化的社会、经济、人口、技术和文化环境，对社会保障进行治理创新，提升社会保障政策工具的适应性、包容性、公平性和可持续性，是社会保障制度建设的核心。其次，通过不断规范优化社会保障管理体系，保障社会保障制度的安全运行、社会保障基金的安全规范和保值增值，以安全规范的社会保障参与国家治理，是社会保障管理体系建设的关键。只有不断完善社会保障制度体系、不断优化社会保障管理体系，才能为总体国家安全奠定坚实的社会保障基础。

党的十八大以来，我国社会保障制度体系不断健全，民生保障安全网不断织密扎牢，收入分配调节器功能显著增强，经济运行减震器作用有效发挥，为总体国家安全提供了有力保障。只有增强可持续性、夯实稳健运行的制度基础，增强可及性、将更多的人群纳入保障范围，增强安全性、健全社保基金安全监管体系，增强便捷性、持续优化经办管理服务体系，增强规范性，加强法治建设，才能实现社会保障制度的安全规范和社会保障管理的协同高效，进而为总体国家安全和中国式现代化的恒基伟业提供社会保障支持。

Secure, Well-Regulated, Coordinated, and Efficient Social Security and Holistic National Security

Xi Heng

(School of Public Administration / Institute of Health and Aging, Northwest University, Xi'an 710127, China)

Abstract: As a cornerstone of national governance, social security is central to people's safety. It serves as a vital guarantee of political stability, a key pillar of economic security, a strategic instrument for military, cultural, and social security, and a concrete expression of international security. Social security fulfills multiple roles: it acts as a protective shield for public well-being, a stabilizer of political order, a regulator of economic balance, a driver of population security, a catalyst for military strength, a nutrient for cultural vitality, a buffer for social stability, and a lubricant for international relations. These functions underscore its foundational role in the national security architecture. The secure, well-regulated, coordinated, and efficient operation of the social security system exerts a profound influence on holistic national security. In the new era, reforms and institutional optimization should be guided by a holistic national security perspective. Key priorities include enhancing system integration, improving coordination and efficiency, and advancing refined and standardized governance. These efforts are essential for consolidating the institutional foundations of social security in support of holistic national security and the broader goals of Chinese-style modernization.

Keywords: holistic national security; social security; secure and well-regulated; coordinated and efficient

(责任编辑：郭 林)