

· 中国特色社会保障道路 ·

# 中国特色社会保障制度论纲

郑功成

**[摘要]** 中国特色社会保障制度是打上中国特色社会主义制度烙印并具有中华传统保障基因的新社会保障制度文明。中国式现代化的确定性决定了中国特色社会保障制度的确定性，而遵循现代社会保障制度的基本规律，以共同富裕为追求目标，以初次分配、再分配、三次分配协调配套的基础性制度安排为基本条件，与社会主义公有制和中华传统保障有机融合，构成了这一制度文明的基本要素。经过新中国成立以来的实践探索，中国特色社会保障制度轮廓已经呈现，但制度尚未成熟，亟待厘清目标理念，矫正政策路径偏差，充分发挥中国制度优势，走出与中国式现代化相适应的社会保障制度创新发展之路。

**[关键词]** 社会保障；中国特色；基本要素；创新发展

## 一、引言

作为人类现代化进程中孕育出来且造福各国人民的重大制度文明成果，现代社会保障制度在各国实践中因受本国国情的影响而呈现出不同模式。<sup>①</sup>中国的社会保障制度作为中国特色社会主义制度有机且重要的构成部分，也必定会打上中国制度与文化的烙印。在中国式现代化建设全面提速、走向共同富裕步伐明显加快的社会主义新发展阶段，社会保障作为促进平等、实现共享、支撑共富的关键性制度安排，不仅直接关系到全体人民的现实福祉与未来幸福，而且对国家现代化建设全局与共同富裕大局产生深远影响。在这样的背景下，我们需要正确认知和理解中国特色社会保障制度的理论涵义并把握好实践路径，全面加快社会保障制度建设步伐，以充满确定性的高质量社会保障制度来化解国家发展进程中的不确定性风险，有效支撑社会主义国家现代化建设、造福世代中国人民。因此，中国特色社会保障制度作为中国式现代化建设中的重大理论命题和重大现实课题，以及建构中国特色社会保障学科体系、学术体系、话语体系的基础性理论命题，亟待学界做出科学的理论回应。否则，我们仍将试图在欧美资本主义世界设定的社会保障理论体系、话语体系、评价体系中寻找标准答案，仍会出现一些似是而非的

**[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]** 国家社会科学基金重大项目“中国社会保障体系建设与扎实推进共同富裕”（21STA002）。

<sup>①</sup> 郑功成：《中国式现代化与社会保障新制度文明》，《社会保障评论》2023 年第 1 期。

理论与政策主张误导公众、媒体乃至影响决策的现象，仍将无法从理论上阐明中国的成功实践。

本文旨在基于个人的长期观察与思考，解析中国特色社会主义保障制度的理论涵义与基本逻辑，阐述其根本特征与基本要素，进而在分析其发展现状与实践路径的基础上提出符合中国式现代化要求的建制目标与发展方向，以为最终建成能够长久支撑全体人民共同富裕的福利中国并对人类发展做出积极贡献的新社会保障制度文明提供理论注解。

## 二、中国特色社会主义保障制度的理论涵义与基本依据

中国特色社会主义保障制度是一个重大的理论命题。首先需要搞清楚其理论涵义是什么、所依据的基本逻辑是什么。这是建设中国特色社会主义保障制度的出发点，也是建构中国特色社会主义保障理论体系的基石。

### （一）中国特色社会主义保障制度的理论涵义

所谓中国特色社会主义保障制度，是指与中国式现代化相适应、打上中国特色社会主义制度烙印且植入中华传统保障基因的现代社会保障制度。这一概念包含了如下四层涵义。

1. 中国特色社会主义保障制度是中国社会主义现代化建设的产物，必然要适应中国式现代化的发展进程与发展要求。1949年前，中国处于半殖民地半封建社会，既未有自己的工业体系，亦未建立过现代社会保障制度，有的只是旧式救济制度，且因战乱和统治者腐朽而丧失了应有的保障功能。<sup>①</sup>新中国成立后，在中国共产党领导下，中国才在“一穷二白”的废墟上建设自己的工业体系，真正开启国家现代化建设的帷幕。毛泽东作为“中国社会主义现代化建设事业的伟大奠基者”，<sup>②</sup>在20世纪50年代就定下了共同富裕的国家发展基调，社会保障制度则被视为社会主义制度优越性的具体体现，因此，中国在百废待举的艰困条件下为保障民生、造福人民而迅速建立起了与计划经济体制相适应、具有“国家-单位保障制”特征的现代社会保障制度，又经过改革开放后以新替旧的制度变革，逐步建立起了与社会主义市场经济相适应、具有“国家-社会保障制”特征的新型社会保障体系。<sup>③</sup>可见，中国的社会保障制度是新中国成立后推进工业化、现代化建设的产物，更是选择社会主义制度的自然成果。2022年10月党的二十大吹响了“以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴”<sup>④</sup>的号角，中国特色社会主义制度为中国式现代化提供了确定性，中国式现代化又为中国特色社会主义保障制度提供了确定性，这两个确定性决定了中国社会保障制度的建设与发展必然要围绕着中国式现代化的总体目标特别是全体

① 桂琰：《民国时期社会保险辨析》，《社会保障评论》2020年第1期。

② 习近平：《在纪念毛泽东同志诞辰130周年座谈会上的讲话》（2023年12月26日），《人民日报》，2023年12月27日第2版。

③ 郑功成：《从国家-单位保障制走向国家-社会保障制——30年来中国社会保障改革与制度变迁》，《社会保障研究（京）》2008年第2卷。

④ 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》（2022年10月16日），《人民日报》，2022年10月26日第1版。

人民共同富裕的发展目标展开。这是因为共同富裕是社会主义的本质要求，也是中国式现代化的本质要求，其彰显的是中国式现代化的独特价值追求，而社会保障制度作为全体人民共享发展成果的基本途径与制度保障，其模式与路径选择必然要深刻地反映中国式现代化道路的时空境遇，并在走向共同富裕的历史进程中发挥出不可替代的重要作用。因此，中国式现代化、共同富裕与中国特色社会保障制度是本质一致、不可分割的整体，我们不能将建设中国特色社会保障制度简单地视为国家治理的工具与手段，而应当将其确定为国家发展的重要目的，以高质量的社会保障制度有效且有力地支撑中国式现代化建设和共同富裕的扎实推进。

2. 中国特色社会保障制度属于现代社会保障制度，必然要符合人类共同价值取向和现代社会保障制度的基本特征。作为中国社会主义现代化建设的重要内容和目标指向，中国特色社会保障制度无疑具有现代性，这种现代性不仅要充分体现“公平、正义”的人类共同价值取向，<sup>①</sup>而且需要具备现代社会保障制度遵循法治、政府主导、责任分担、互助共济、促进公平等共同特征。<sup>②</sup>我们应当以上述价值取向和共同特征来检视中国社会保障制度的建构与发展实践，矫正偏离人类共同价值取向和现代社会保障制度共同特征的缺陷与不足，在此基础上，通过充分发挥中国制度与传统保障的优势，确保中国特色社会保障制度达到与中国式现代化及其创造的人类文明新形态相匹配的新高度。

3. 中国特色社会保障制度植根中华大地，必然要打上中国现行制度的烙印并具有中华传统保障基因。一方面，中国现行制度是中国特色社会主义制度。中国共产党领导是这一制度最本质的特征，其根本政治制度是人民代表大会制度；基本经济制度是公有制为主体、多种所有制经济共同发展，按劳分配为主体、多种分配方式并存和社会主义市场经济体制；还有建立在这些制度基础上的经济体制、政治体制、文化体制、社会体制等各项具体制度。毫无疑问，中国社会保障制度必定要坚持党的领导，以全国人民代表大会及其常务委员会通过的社会保障法律为建制依据，以社会主义基本经济制度为基础，与国家财政、税收、就业、人口等宏观政策紧密关联，在“全国一盘棋、集中力量办大事”的国家治理格局中实现精准定位。唯有如此，才能全面发挥其有效调节社会财富分配格局、不断满足人民美好生活需要的巨大功能。另一方面，五千年文明史形塑了中华传统保障的强大基因，它集中体现在以家为单位的家庭保障基础性功能，以及推己及人并向亲友相济、邻里互助、机构福利等的延伸上，有着崇尚勤劳、不齿懒惰、共建共享、互助友爱的优良传统，这些元素积淀深厚，早已成为中华民族生生不息传承至今的基因。只有将这些元素真正融入中国社会保障制度，才能得到人民群众的高度认同，进而实现社会保障制度高质量、可持续发展。

4. 中国特色社会保障制度是一种有别于既有模式的新社会保障制度文明。中国式现代化创造的是超越资本主义既有文明形态的人类文明新形态，与之相适应的社会保障制度也应当是超

① 郑功成：《让世界充满公平正义》，《光明日报》，2022年7月15日第4版。

② 郑功成：《中国式现代化与社会保障新制度文明》，《社会保障评论》2023年第1期。

越资本主义社会既有模式的新社会保障制度文明。这种制度文明应当具有以人民为中心的人民性特质、以共同富裕为目标追求的的目的性价值、以家庭保障和互助友爱为基石的本土性元素、以适应时代发展守正创新的先进性品质、以社会主义制度加持的可持续性优势。<sup>①</sup>这种独特的价值内涵，无疑有别于欧美资本主义国家的社会保障制度模式，也有别于旧的或传统的制度安排，它不是试验品，不是乌托邦式的图画，也不是不可持续的制度设计，而应当是中国式现代化进程中经过成功实践检验的制度创新，属于中国创造的人类文明新形态的有机内容，是世界社会保障制度文明发展的新创举。

把握了以上四层涵义，就能够完整理解中国特色社会主义保障制度的创新价值与时代价值、中国意义与世界意义。

## （二）建设中国特色社会主义保障制度的基本依据

自 1883—1889 年德国首创社会保险制度算起，现代社会保障制度走过了 140 年历程。在这一进程中，德国、美国、英国的社会保障或福利国家建制实践不仅对本国发展进程产生了重大影响，而且对整个世界的发展产生了深远影响，苏联也以自己的国家保险制度影响过 20 世纪社会主义国家的制度选择并为西方福利国家提供了参照。迄今为止，世界各国都不同程度地建立了自己的社会保障制度，截至 2020 年全球有 46.9% 的人口被一项或多项社会保障有效覆盖（不含医疗与疾病津贴），<sup>②</sup>但当今世界并无公认的最佳社会保障模式，更无统一的社会保障制度。即使是同样被西方学者认定为资本主义自由型福利国家的英国与美国，<sup>③</sup>其社会保障制度安排及其实践路径也大相径庭，这一客观事实为解析中国特色社会主义保障制度提供了逻辑起点。

具体而言，建设中国特色社会主义保障制度的依据主要来自以下四个方面。

1. 与本国国情相适应且需要综合考量多种因素的影响，是现代社会保障制度建制与发展的理论逻辑。一般认为，现代社会保障制度是国家面向全体国民、依法建立和实施的具有经济福利性的各项生活保障措施的统称，是用经济手段来解决社会问题，进而达到特定政治目标的重大制度安排，是维护社会公平、增进人民福祉和实现国民共享发展成果的基本制度保障。<sup>④</sup>这种特性决定了社会保障制度的根本使命是立足本国解决发展中的民生与社会问题，它在实践中绝不是孤立的制度安排，而是牵涉国家与国民之间及不同群体或社会阶层之间的利益关系，并受所在国家所处时代的社会风险与发展需要、经济结构与发展水平、政治目标与治理体系、文化传统与国民认同等多种因素的综合影响。国情的差异性必然对社会保障制度模式选择及具体制度安排产生直接影响，进而形塑出适合本国的社会保障制度安排。因此，各国建设社会保障

① 郑功成：《中国式现代化与社会保障新制度文明》，《社会保障评论》2023 年第 1 期。

② 国际劳工组织编写，华颖等译校：《世界社会保障报告（2020—2022）：处于十字路口的社会保障——追求更加美好的未来》，中国劳动社会保障出版社，2022 年，第 12 页。

③ 参见（丹麦）哥斯塔·艾斯平·安德森著，苗正民、滕玉英译：《福利资本主义的三个世界》，商务印书馆，2010 年。

④ 郑功成：《中国社会保障改革与发展》，《光明日报》，2012 年 11 月 20 日第 15 版。该文被中国共产党新闻网同日以《将人民引领到中国特色的社会主义福利社会》为题全文转发。

制度时需要以明了本国国情为前提,在综合考量现实政治、经济、社会、文化等诸因素及未来发展目标的基础上做出理性选择,这是确保所建制度能够发挥积极功能的前提条件。否则,即使建立了社会保障制度,也会因脱离国情而不能达到建制目的,更有甚者还会陷入危机并波及整个经济社会领域。

2. 典型国家建设社会保障制度时均不同程度地打上了本国的烙印,这是现代社会保障制度的实践逻辑。以德国为例,其作为现代社会保障制度起源国,形塑了这一制度以法定制、依法强制实施、政府主导、责任分担、互助共济等基本特征,同时在建制中“深受联邦主义与法团主义影响,以国家与社会契约为核心,贯穿着社会自治精神”,<sup>①</sup>打上了社会团结、自治管理的德国烙印,进而使制度得到广泛认同,改良了资本主义制度下的血腥治理模式,成为资本主义世界的引领者。美国作为年轻且具有独特移民文化、崇尚个人自由的极致资本主义国家,是不可能重视发展饱含社会主义元素且以强制性共享为特质的社会保障制度的,但因1929—1933年间放任自由的市场经济走向崩溃且危及整个资本主义制度,才不得不推出《社会保障法案》并由此建立起自己的社会保障制度,这一制度打上的也是深厚的美国烙印,其建立的是多元主体共同参与、多轨并行的混合型保障体系,其中,政府仅仅对缺乏劳动能力的弱势群体提供一定的保护,由市场与社会向大众提供相应的社会保障。<sup>②</sup>美国迄今仍有数千万人缺乏法定医疗保障,贫富差距也明显大于欧洲等地区的发达资本主义国家,即是美国式社会保障的不足导致的必然结果。英国在第二次世界大战后率先宣布建立福利国家,其将国家责任与国民福利联结在一起,从而将资本主义世界的社会保障制度推到了一个前所未有的高度,福利国家模式也被北欧国家、英联邦国家等仿效,其奉行的普遍性(全覆盖)、统一性(制度安排一致性)法则受到了基督教“普爱”文化的深刻影响。日本作为亚洲第一个现代化国家,尽管自明治维新开始后将“脱亚入欧、全面西化”定为国策,但受儒家文化的深刻影响,其社会保险制度却以不同职业为基础进行区分,制度的碎片化现象严重,体现的是有别于欧洲国家的等级差序;其社会救助、社会福利及相关服务通过家庭实施,体现了家庭本位等传统。这些典型国家都是在资本主义社会形态及其制度框架下,通过建立强制性共享的现代社会保障制度来化解国内社会矛盾、促进社会平等并使国家治理体系走向现代化,其社会保障制度至今都还在持续发展,同时也在制度模式与实践路径选择方面事实上存在较大差异,不同程度地打上了本国烙印。即使经过长期的制度变革和全球化进程的影响,也依然维持着这种差异性,所反映的正是现代社会保障制度必须适应本国国情的实践逻辑。

3. 一些国家社会保障制度因脱离国情而陷入危机的深刻教训,揭示了现代社会保障制度的历史逻辑。纵观近100多年来全球社会保障制度发展进程,既有前述德国、美国、英国等国家社会保障制度总体成功的发展经验,也有多个国家陷入危机的深刻教训。例如,希腊只是东南

① 华颖:《德国社会保障制度》,中国劳动社会保障出版社,2023年,第16-17页。

② 苏泽瑞:《美国社会保障制度》,中国劳动社会保障出版社,2023年,第24-25页。

欧地区经济中等发达国家,但盲目追求高福利,2009年深陷主权债务危机后,替代率畸高的养老金制度也陷入危机,迄今不得不连续10多次削减养老金,此举遭到普遍反对,引发大规模罢工游行,社会秩序一度陷入混乱。<sup>①</sup>巴西曾是前景向好的金砖国家,但其在进入本世纪后不顾经济结构与发展的局限而急剧扩张社会保障覆盖面和快速提高保障水平,福利开支迅速占到国内生产总值的20%以上,在国家公共支出中占比更高达50%以上,<sup>②</sup>近10多年陷入严重经济衰退,社会保障难以为继,引发人民严重不满,经济社会发展出现了大倒退。<sup>③</sup>智利在20世纪80年代违背社会保障客观规律,将公共养老金转化为私有化的个人账户制,终至引发社会动荡,不得不补建公共养老金制度。<sup>④</sup>在公共养老金领域盲目仿效智利采取个人账户制的国家中,没有一个发达国家,只有36个发展中国家进行尝试,2008年之后,其中的绝大多数国家都因个人账户制度安排既违背规律也脱离国情而废除了这种制度。<sup>⑤</sup>从这些国家的教训中可以发现,脱离国情与违背规律的社会保障制度不仅不会取得预期的成效,而且难逃陷入危机的命运,这就是现代社会保障制度发展进程中呈现的历史逻辑。

4. 中国社会保障制度改革与发展实践中呈现出来的效应,真实地反映了现代社会保障制度的现实逻辑。改革开放以来,中国社会保障制度也进入了全面而深刻的制度变革时期,现在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了全体人民,总体上是成功的,但也走过一些弯路,一些改革因偏离客观规律或脱离国情而出现了路径偏差,留下了后遗症。例如,在职工基本医疗保险制度中引入源自智利公共养老金私有化改革的个人账户,导致巨额医疗保险基金无法统筹使用,结果严重减损了医疗保障制度的统筹保障能力,造成大量医疗保险基金处于积累闲置状态而许多大病患者却无力承受医疗费用支付压力。再如,在养老服务领域,简单仿效欧美式的机构养老服务,结果因不适应中国老年人居家养老的偏好与传统,造成床位总量供给不足与大量床位空置的供求脱节现象。这些事实表明,中国必须走适合国情的社会保障道路,并以此为信念创设中国特色社会主义保障制度。

综上所述,中国特色社会主义保障制度是基于现代社会保障制度的理论逻辑、实践逻辑、历史逻辑与现实逻辑辩证统一的理论命题。在讨论这一理论命题时,我们需要有历史观与全球视野,更要明了中国的国情,特别还要认真总结以往改革与发展实践中的经验教训。

- 
- ① 郑功成:《面向2035年的中国特色社会主义保障体系建设——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。
- ② 张盈华:《拉美“福利赶超”与社会支出的结构性矛盾》,《经济社会体制比较》2018年第4期。
- ③ 郑功成:《面向2035年的中国特色社会主义保障体系建设——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。
- ④ 郑功成:《面向2035年的中国特色社会主义保障体系建设——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。
- ⑤ 参见宋晓梧、王新梅:《职工基本养老保险个人账户占比不宜提高——与周小川先生商榷》,《社会保障评论》2020年第3期;王新梅:《公共养老金“系统改革”的国际实践与反思》,《社会保障评论》2018年第2期;宋晓梧、王新梅:《再评世界银行1994年<应对老龄化危机>:客观质疑与理性启示》,《社会保障评论》2017年第4期。

### 三、中国特色社会保障制度的根本特征与基本要素

现代社会保障天然具备共享本色，这一本性决定了它并非以维护私人占有为核心价值追求的资本主义制度的必然构成部分。私有制下的两极分化和尖锐对立的社会矛盾只有通过强制共享的社会保障制度才能得到缓解，资本主义经济的周期性危机和市场失灵的社会后果也需要通过社会保障制度来修复，这是资本主义国家建立社会保障制度的真实动机。换言之，建设社会保障制度不是资本主义制度的需要，而是维护资本主义制度的需要，这是其社会保障制度通常只具有或是主要只具有工具性价值的根本原因。在社会主义制度下，社会保障则是其应有之义，这种确定性体现在这一制度的人民性特质上，也体现在符合中国式现代化要求的基本要素中。

#### （一）人民性是中国特色社会保障制度的根本特征

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征，同时也是中国特色社会保障制度的本质特征。这一特征源自中国特色社会主义制度的“共同富裕”本质要求和中国共产党一以贯之的“为人民谋幸福”追求，它决定了中国特色社会保障制度的目的性价值，即发展社会保障本身就是国家发展的目的，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。<sup>①</sup>

纵观近一百多年来的发展史，当代资本主义社会虽然通过建立社会保障制度实现了一定程度的共享，福利国家还达到了前所未有的高度，但两极分化依然存在且有持续加剧的迹象，这与资本主义国家奉行资本至上、以资本为中心并通过社会保障来维护资本主义制度的价值导向是密不可分的。中国追求的是人民至上、以人民为中心，坚持发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享，这种价值导向使社会保障成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。因此，中国的社会保障制度建设不是资本家集团或既得利益集团在人民抗争或强烈诉求面前的让步或妥协，也不是多个政党或政治集团为获得选票而竞争的结果，而是在中国共产党领导下，由人民当家作主为自己建设福利制度，进而形成强大的内生动力，推动着政府主动作为、积极作为。这一点能够从新中国成立后迅速建立一套与计划经济体制相适应的社会保障制度和改革开放以来通过全面而深刻的制度变革建立世界规模最大的社会保障体系的实践得到验证。

人民性特质还决定了中国特色社会保障制度的目标无止境，发展也无无止境。从过去强调雪中送炭、兜底保障，到现在突出基本保障、多层次保障，再到未来走向共同富裕、建成福利中国，中国特色社会保障制度的建设与发展就是要持续不断地满足人民对美好生活的需要。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

<sup>①</sup> 郑功成：《中国式现代化与社会保障新制度文明》，《社会保障评论》2023年第1期。

厦的重要制度支柱。<sup>①</sup>

## （二）建设中国特色社会主义保障制度应当具备的基本要素

基于中国特色社会主义制度的确定性和中国式现代化的确定性，可以概括出中国特色社会主义保障制度应当具备的政治、经济、社会、文化及国际要素等五项基本要素。

1. 在政治要素方面，社会保障制度作为中国特色社会主义制度的有机且重要的构成部分，必然要充分体现出社会主义属性。为此，将社会保障纳入社会主义现代化建设范畴并精准定位，坚持中国共产党领导并在其引领下科学建制、健康发展，通过全国人民代表大会及其常务委员会立法将其转化为国家意志，通过集中统一的行政系统依法实施并接受人民监督，是中国特色社会主义保障制度的政治要求，也是至关重要的政治保障。在中国社会保障制度建设与发展进程中，必须强化社会主义属性，彰显人民性特质与目的性价值，同时避免资本力量及其代言人主导社会保障理论、政策和舆论，杜绝资本集团或既得利益集团扭曲社会保障实践路径，确保这一制度在中国式现代化建设全局和走向全体人民共同富裕大局中发挥关键性制度安排的作用，并行稳致远。

2. 在经济要素方面，社会保障制度必然要以社会主义基本经济制度为基础，以初次分配、再分配、三次分配协调配套为条件，充分发挥公有制的优势。社会保障制度采用的是经济手段，需要具备相应的经济基础，也必定要打上不同经济制度的烙印。《中华人民共和国宪法》第6条明确规定，“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。”<sup>②</sup>党的十九届四中全会通过的《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》进一步概括为“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社会主义基本经济制度。”<sup>③</sup>这些明确的表述，揭示了中国的基本经济制度与以资本家占有生产资料和以雇佣劳动为基础的资本主义社会的经济制度是不同的。因此，中国特色社会主义保障制度不能简单地等同于资本主义社会的再分配，而是需要统筹考虑初次分配、再分配与三次分配的协调配套。公有制的主体地位和按劳分配为主体的分配方式决定了初次分配也应当成为人民福利的来源渠道并与处于再分配环节的法定社会保障制度有序衔接，而多种所有制经济共同发展和多种分配方式并存的现实格局则决定了重视发挥第三次分配作用具有必要性。还需要特别指出的是，社会主义公有制也是中国特色社会主义保障制度的

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 《中华人民共和国宪法》，中国政府网：[https://www.gov.cn/guoqing/2018-03/22/content\\_5276318.htm](https://www.gov.cn/guoqing/2018-03/22/content_5276318.htm)，2018年3月22日。

③ 《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》（2019年10月31日中国共产党第十九届中央委员会第四次全体会议通过），《人民日报》，2019年11月6日第1-2版。



重要经济基础。因为只有坚持公有制的主体地位，才能更有利于从总体上缩小全社会的收入差距，才能避免社会主义制度下的社会劳动沦为资本主义社会的雇佣劳动，才能形成属于全体人民的共同物质利益并产生超越资本主义社会之社会保障制度的全民福利。例如，在幅员辽阔、地形复杂、发展很不平衡的条件下，四通八达但总体亏本的高速公路与铁路网并不符合资本逐利的逻辑，却带给亿万人民特别是偏远、落后地区人民群众便捷的交通福利；无处不在的互联网网站及其广泛应用所呈现的是数字社会主义，它缩小了网络资本的赢利空间，带给人民群众的则是普惠性的数字与信息福利；凡有人居住的地方，无论付出多高的成本，国家都能实现通电，这同样不符合产业资本投资营利的本性，更不是资本主义私有制经济能够做到的；还有公有土地资源为城乡社会福利设施建设及未来发展提供有效保障等。所有这些，虽然不能简单地纳入法定社会保障范畴，但都是社会主义公有制带给中国人民的现实福利。因此，公有制使得中国特色社会保障制度具有了更加可靠的经济基础和更加宽厚的人民福利基石。不仅如此，在公有制为主体的格局下，中国的私有经济也呈现出自觉融入全局和服务大局的取向，一些企业更是将可持续社会价值创新融入自己的战略，这意味着中国特色社会保障制度的经济要素具有典型的中国性、时代性。

3. 在社会要素方面，社会保障是用来解决中国的社会问题、推进共同富裕的制度安排，必然要适应中国社会结构变化与人的全面发展需要。这方面的关键点有：一是社会结构伴随改革开放进程发生了深刻变化。计划经济时期的城乡二元社会结构和界限分明的干部、职工与农村居民三大群体身份已经被打破，城镇“单位人”早已变成“社会人”，农村“集体人”早已变成“自由人”，在这种变化中，产生了一个数以亿计、流动性极高的农民工群体，他们在城镇工作与生活却不具有城镇户籍身份，其社会保障诉求需要妥善满足。二是人口结构伴随中国现代化进程发生了深刻变化，包括人口老龄化与少子高龄化、城乡人口结构变化等。在短短20多年间，中国就从轻度老龄化社会步入中度老龄化社会，60岁、65岁及以上人口占全国总人口之比分别从1999年的10.3%、2000年的6.96%快速攀升到2023年的21.1%、15.4%；近几年的生育率持续下降，新出生人口从2016年的1883万人降至2023年的902万人；常住人口城镇化率则从2000年的24.73%提高到了2023年66.16%；<sup>①</sup>如此巨大规模、如此快速的人口结构变化，必然带来社会保障需求的变化。三是就业结构伴随互联网时代的到来发生了深刻变化。在第四次工业革命的背景下，互联网的广泛应用，促使各种新业态如雨后春笋，灵活就业逐渐成为就业市场上的主流，它不仅打破了现代社会保障制度依托正规就业的既有格局，而且开创了社会财富创造与积累的新格局，给社会保障制度的发展带来了新挑战。四是人的观念与社会行为伴随社会发展和全球化进程发生了深刻变化。价值取向多元化，社会行为个性化，传统的家庭保障走向式微，紧密的代际关系走向松弛，熟人社会变成了陌生人社会，人与人之间的关系也变得更加复杂，这种变化必然要折射到对社会保障制度的认同与选择上。五是人民群

<sup>①</sup> 数据来源于国家统计局公布的年度统计公报和快报。

众的福利诉求伴随全面建成小康社会全面升级。中国人民已经站在全面建成小康社会的起点上向共同富裕的新目标迈进，在这一进程中，人民群众的追求已经不是温饱与小康，而是要在不断提升生活质量的同时实现人的全面发展，进而对社会保障的诉求也进入了全面升级的新阶段，要求制度公平、权益平等、水平提升。我们必然要适应这些变化，在全面优化现行制度安排的基础上，加快建设并实现中国特色社会主义保障制度定型发展。

4. 在文化要素方面，社会保障制度只有得到人民认同才会走向成功，必然要与中华传统保障机制相融合，在制度建构中注入中华本土性元素。中华传统保障的强大基因集中体现在以家为单位的家庭保障基础性功能上。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，向往天下大同，视勤劳为美德，素有乐善好施、互助友爱的优良传统。这些积淀深厚的传统，决定了中国的社会保障制度应当与家庭保障有机结合，还要将机构或集体福利纳入社会保障体系，同时突出共建共享的取向。只有这样，才能形成有利于中国特色社会主义保障制度行稳致远的福利共识。

5. 在国际要素方面，现代社会保障制度已经形塑了一些共同特征，中国需要借鉴国外经验并遵循客观规律，但在借鉴中还要提升鉴别能力。在新中国的社会保障制度发展实践中，计划经济时代曾以苏联为唯一借鉴对象，社会保障内化于传统社会主义制度中，形成了建立在公有制基础之上的单一主体承担责任格局；改革开放后则以欧美国家、智利等国实践以及相关国际组织的主张为参照，形成的是多元主体分担责任且独成体系的新格局；国际借鉴得失并存，经验和教训都很鲜明。<sup>①</sup>近20多年间，笔者实地考察德国、英国、法国、瑞典、俄罗斯、美国、日本、韩国、新加坡、澳大利亚等20余国的社会保障制度及实践，所形成的社会保障国际观的集中表述即是“远学德国，近学日本，采多国之长，行大国之道。”<sup>②</sup>将德国摆在借鉴对象的首位，是基于德国不仅是现代社会保障制度的起源国和具有世界影响力的现代化大国，而且其制度持续发展之久为当世仅有，社会保险制度设计之精妙迄今无出其右。将日本摆在值得借鉴的第二位，主要是因为日本的传统文化与中华文化相近而使其社会福利及相关服务如养老服务、儿童福利等更具有学习借鉴意义。美国则是一个例外，虽然其是当今世界最强大的国家，但所奉行的极致资本主义和个人自由至上、对外扩张而非共享和内敛的文化，却使其社会保障制度长期处于被欧洲国家诟病的境地。美国贫富差距偏大、法定医疗保障不足以及党争误却民生等事实，表明其借鉴价值有限。<sup>③</sup>我们需要借鉴各国的经验，但也要清醒地认识到中国特色社会主义与资本主义国家的社会制度是完全不同的，在借鉴中必须注入理性。

在中国特色社会主义保障制度建设与发展中，如果能够融入上述五项基本要素，我们就能够在现有制度文明的基础上，创造出与中国式现代化相适应的社会保障新制度文明。

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 郑功成：《借鉴世界先进经验 优化中国社会保障制度》，《群言》2023年第8期。

③ 郑功成：《以他国故辙为戒 走中国特色社会主义保障发展新路》，《群言》2023年第9期。

## 四、中国特色社会保障制度建设进展与路径偏差

总体而言,社会保障制度已经成为全体人民共享国家发展成果日益有效的制度安排,这一制度的中国特色逐渐呈现,但仍处于探索之中,政策路径偏差及其不良效应仍然在困扰这一制度走向成熟、定型。对此,特别需要有客观的总结和清醒的认识。

### (一) 制度建设的主要进展与实践效果

中国的社会保障制度建设肇始于1949年新中国成立后迅速开展的救济灾民和救济城市失业工人行动,1951年2月中央人民政府政务院公布《中华人民共和国劳动保险条例》以及由此确定劳动保险制度则是显著的建制标志,此后又迅速建立起了公费医疗制度、社会救济制度、社会福利制度、职工福利制度和免费教育、免费住房制度以及农村五保制度、合作医疗制度等。这一系列社会保障制度的建立,充分体现了中国共产党与新生的人民政权在保障民生方面的主动性,彰显了社会主义中国的社会保障制度的人民性特质和目的性价值,使中国人民真切地体验到了前所未有的社会主义制度优越性,但计划经济时期形成的低劳动报酬、高福利分配格局因超越了国家发展所处阶段而难以为继,同时还影响到了劳动生产效率的提升,因此,20世纪80年代后,社会保障制度也伴随改革开放的脚步进入了全面而深刻的制度变革时期。

概括而言,中国特色社会保障制度的轮廓已经呈现,制度建设的主要进展主要表现在以下五个方面。

1. 建制目标定位与发展方向日益清晰。经过改革开放以来的实践探索,中国社会保障制度变革已经走出了长期试验性改革状态,呈现出了政府主导、责任分担、社会化等现代社会保障制度的共同特征,同时也在注入中国特色元素、矫正以往的路径偏差。习近平总书记明确指出:“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。”<sup>①</sup>这一段重要论述将社会保障置于国家发展全局,明确了社会保障制度的目标定位及其在国家治理中的地位,揭示了社会保障在民生发展领域和国家发展全局中所具有的不可替代的重要地位,明确了社会保障具有“安全网”“调节器”“减震器”三大卓越功能,界定社会保障“是治国安邦的大问题”,为社会保障在中国式现代化进程中应当摆到更加突出位置定下了基调。习近平总书记还总结了建设中国特色社会保障体系的基本经验:“我们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,集中力量办大事,推动社会保障事业行稳致远;坚持人民至上,坚持共同富裕,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,使改革发展成果更多更公平惠及全体人民;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;坚持与时俱进,用改革的办法和创新的思维解决发展中的问题,坚决破除体制

<sup>①</sup> 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。

机制障碍，推动社会保障事业不断前进；坚持实事求是，既尽力而为又量力而行，把提高社会保障水平建立在经济和财力可持续增长的基础之上，不脱离实际、超越阶段。”<sup>①</sup> 基于上述目标定位和经验总结，党的二十大报告提出要“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。”这一表述实际上揭示了中国社会保障制度的发展方向。其中，“覆盖全民”体现的是普惠性要求，“统筹城乡”要求的是按照城乡一体化思路来优化现行制度安排，“公平统一”体现的是社会保障制度的本质，“安全规范”是要真正维护社会保障制度的可靠性和实际运行的正常有序，“可持续”强调的是要确保社会保障制度能够造福世代人民，“多层次”要求的是充分调动政府、市场与社会各方积极性，以满足人民群众不断升华的美好生活需要。<sup>②</sup> 可见，在全面推进中国式现代化建设进程中，中国社会保障制度建设的目标与发展方向已经明确，需要的是全面推进、全方位推进。

2. 多层次社会保障体系框架逐渐形成。经过近 10 多年的努力，多层次社会保障体系建设的相关政策渐成体系，多层次制度安排的轮廓已经呈现。一方面，政府主导的法定社会保障在全面深化改革中开始步入成熟、定型发展新阶段。其中，基本养老保险制度由分别面向机关事业单位工作人员、企业职工和城乡居民的三大制度安排组成，基本医疗保险制度由分别面向职工、居民的两大制度安排组成，综合型社会救助制度已经形成，基本养老服务制度正在确立，退役军人保障制度从过分分割走向集中统一，这些制度正在发挥着保障民生的有效作用。另一方面，市场主导的保障机制和社会力量主导的慈善事业也在不断发展。如企业年金、个人养老金等构成了对基本养老保险的补充，商业健康保险构成了对基本医疗保险制度的补充，慈善事业构成了对社会救助、医疗保障等的补充。尽管法定社会保障制度还未最终定型，市场与社会力量主导的补充保障亦未达到理想状态，但多层次社会保障体系的框架已经形成，这为未来发展奠定了相应的基础。

3. 社会保障法制建设取得重要进展。在这方面，2004 年 3 月 14 日第十届全国人民代表大会第二次会议通过的《中华人民共和国宪法修正案》进一步明确了公民的社会保障权利，《宪法》第 14 条明确提出“国家建立健全同经济发展水平相适应的社会保障制度”，第 33 条明确规定“国家尊重和保障人权”，第 44 条、45 条明确规定国家保障退休人员的生活，发展惠及全体公民的社会保险、社会救济和医疗卫生事业，抚恤烈士家属、优待军人家属，保障残疾军人的生活等。<sup>③</sup> 这些规定为建设中国特色社会保障制度提供了宪法依据。2010 年 10 月 28 日第十一届全国人民代表大会常务委员会第十七次会议通过的《中华人民共和国社会保险法》，确立了以权利义务相结合的社会保险制度为中国特色社会保障体系主体性制度安排的框架，为养老、医疗、工伤、失业、生育保险制度提供了基本法律依据。2012 年 4 月 27 日第十一届全国人民代表大

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 郑功成：《以中共二十大精神引领社会保障体系建设》，《群言》2023 年第 1 期。

③ 《中华人民共和国宪法》，中国政府网：[https://www.gov.cn/guoqing/2018-03/22/content\\_5276318.htm](https://www.gov.cn/guoqing/2018-03/22/content_5276318.htm)，2018 年 3 月 22 日。

会常务委员会第二十六次会议通过的《中华人民共和国军人保险法》则为军人保险制度的建立提供了法律依据。2020年11月11日第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十三次会议通过的《中华人民共和国退役军人保障法》将退役军人保障制度上升到法律层次。而2016年3月16日第十二届全国人民代表大会第四次会议通过的《中华人民共和国慈善法》以及2023年12月29日第十四届全国人大常委会第七次会议表决通过的《关于修改慈善法的决定》，为中国特色慈善事业的发展提供了法律依据。除了上述法律，国务院还颁布过《失业保险条例》《工伤保险条例》《全国社会保障基金条例》《医疗保障基金使用监督管理条例》《社会保险经办条例》《城市居民最低生活保障条例》等一系列行政法规。这些法律法规客观上反映了中国特色社会保障制度建设的进展。

4. 深化关键性制度安排改革取得新的突破。职工基本养老保险制度继2018年建立中央调剂制度后，又于2022年开始推进全国统筹；基本医疗保险制度继2019年明确禁止或取消居民医保个人账户后，又于2021年推进职工医保个人账户改革，将用人单位缴纳的医疗保险费全部纳入医保统筹账户；社会救助制度在2020年明确了健全分层分类、城乡统筹的中国特色社会救助体系的改革目标与行动方案；养老服务制度于2023年出台了基本养老服务体系建设方案与基本养老服务清单；慈善制度于2023年通过修正慈善法弥补了应急慈善、社区慈善、个人求助平台规制的缺失，也使有关公开募捐、慈善信托等的规制得到了进一步完善。这些新的改革突破均符合中国特色社会保障制度建设的方向，从而是朝着成熟、定型的制度安排稳步迈进的标志。

5. 社会保障管理与经办制度走向成熟。一方面，2018年党和国家机构改革实现了社会保障管理体制的优化，形成了民政部管理社会救助、社会福利与慈善事业，人力资源和社会保障部管理养老保险、失业保险与工伤保险，国家医疗保障局管理医疗保障、生育保险与护理保险，退役军人事务部管理退役军人保障，以及应急管理部管理灾害救助、住房和城乡建设部管理住房保障的社会保障管理新格局，扫除了长期制约社会保障改革与发展的体制性障碍。2023年国务院机构改革中又理顺了老年保障行政体制，将老龄工作与养老服务工作职责赋予民政部门；再加上发展和改革、财政、审计、税务部门从上到下专门设置的社会保障机构，中国特色的社会保障管理体制基本定型。另一方面，伴随2023年7月国务院颁布的《社会保险经办条例》付诸实施，基本养老保险、基本医疗保险、工伤保险、失业保险、生育保险等国家规定的社会保险经办制度得到确立，社会救助等的经办机制也在走向完善。

社会保障制度建设的实践效果，集中体现在覆盖面的持续扩大和保障水平持续提升上，中国已经建立了世界规模最大的、惠及全体人民的社会保障体系。目前，全国参加基本养老保险人数超过10.6亿人，领取基本养老金待遇者近3亿人，堪称惠及人数最多的超级养老金制度；参加基本医疗保险人数达13.5亿人，参保率稳定在95%以上，全民医保的目标基本实现；获得社会救助者达5000多万人，城乡低收入困难群众实现了应救尽救；<sup>①</sup>其他各项社会保障事业

<sup>①</sup> 上述数据分别于2023年12月底从人力资源和社会保障部、国家医疗保障局、民政部获得。

的覆盖面也在持续扩展。与此同时，社会保障水平持续提升，职工基本养老金自 2005 年以来连续 19 年增长，职工医保与居民医保政策范围内的报销水平分别达到 80% 以上、70% 以上，最低生活保障标准、退役军人抚恤标准等均在持续提高。2023 年，全国居民人均转移净收入 7261 元，占其可支配收入之比达 18.5% 以上。<sup>①</sup> 上述数据表明，社会保障已经成为全体人民共享国家发展成果的基本途径与有力的制度保障。

## （二）制度建设的路径偏差及其不良效应

由于中国特色社会主义保障制度建设的探索性和以往一些改革措施存在的历史局限性，导致实践中出现路径偏差，并衍生出一系列不良效应。

1. 部分社会保障制度安排偏离客观规律。现代社会保障制度的卓越功能是以确定性的集体力量来化解个体风险的不确定性，并通过强制共享来促进社会平等，互助共济构成其牢靠的基石。但在 20 世纪 90 年代，我们轻信世界银行<sup>②</sup> 及一些自由主义者的主张，在基本养老保险、职工基本医疗保险中引入私有化的个人账户制，这种政策选择既违背了互助共济的客观规律，也不符合中国人共建共享的传统，结果导致这两项主要制度至今还无法定型，为消除个人账户及其不良效应还需要付出巨大努力。在居民基本医疗保险制度中，采取的是按人头缴纳等额定额医疗保险费的个人筹资方式，这种做法实质上是市场交易行为，它违背了社会医疗保险制度应按收入能力确定缴费的公平法则，其直接后果就是缴费负担与收入负相关，收入愈低缴费负担愈重，收入愈高缴费负担愈轻，呈现的是医保待遇逆向调节现象。类似不当的私有化、市场化取向造成政策路径偏差，对中国特色社会主义保障制度的建构无疑产生不利影响。

2. 部分社会保障政策选择脱离中国国情。例如，在养老服务领域，以养老文化差异大的欧美模式为样板，将中国人偏好居家养老视为保守与落后，一度出现以机构养老为依托的政策取向；不仅如此，还采取欧美式养老公寓、养老院所、老人日间照料中心等分离经营的模式，多数养老机构远离社区，实践证明效果很不理想；整个养老服务业呈现的是总量供给不足而床位大量闲置的供求脱节现象，既无法满足真正有需要的老年人的需要，也让养老机构陷入效益不良的经营困境。在慈善领域，将欧美式的组织化、专业化、为非特定受益人募捐视为标准答案，忘却中国人千百年来信奉家庭保障、亲友相济、邻里互助以及基于恻隐之心救急难、由亲及疏由近及远的行善逻辑，结果是欧美式慈善在中国水土不服，中国式传统慈善又得不到有力的政

① 张毅：《居民收入与经济增长基本同步 消费支出加快恢复》，国家统计局官网：[https://www.stats.gov.cn/sj/sjjd/202401/t20240118\\_1946703.html](https://www.stats.gov.cn/sj/sjjd/202401/t20240118_1946703.html)，2024 年 1 月 18 日。

② 世界银行是中国社会保障改革的“热心”推动者，但所起作用经实践证明是不好的。在 20 世纪 90 年代初期，世界银行就基于银行家的思维，热衷推动积累制养老金改革，将智利公共养老金私有化改革后的个人账户制推向世界，这种主张虽然不被任何发达国家接受，却在一些发展中国家试验，在中国经一批奉世界银行主张为圭臬的拥趸的推动，亦直接影响过政策路径的选择。当世界银行向中国推荐采取智利模式时，中国在基本养老保险与基本医疗保险制度均引入了私有化的个人账户；当事实证明无法做实养老保险个人账户时，世界银行又在 2013 年出版的《中国的养老金体系》中来了一个 180 度的转变，建议中国把（私有化的个人账户）积累制转换成（共享式的）现收现付制。遗憾的是如此重大的制度安排不可能轻易改变已经偏差的路径，个人账户也成了中国基本养老保险、基本医疗保险制度改革深化的拦路虎。在世界上没有一个国家成功运营过积累制养老金、发达国家更是从一开始就对积累制养老金制度不感兴趣，以及中国引入个人账户制实践已经暴露出严重后遗症的情形下，中国还有人在引领舆论对个人账户制的偏好，试图影响养老金制度改革深化的决策，这种现象值得高度警惕。

策支持,慈善事业发展滞后的局面也难以改变。总体而言,在以往的社会保障改革实践中,还缺乏对中华传统保障的重视,家庭保障走向式微,亲友相济、邻里互助的传统在持续弱化,机构福利被当成社会包袱丢弃,民间传统慈善行为还未纳入政策视野,等等。所有这些,均表明中国特色社会保障制度建设需要在尊重国情的基础上再出发。

3. 中国制度优势尚未充分发挥。例如,中国是中国共产党集中统一领导下的社会主义国家,社会保障特别是社会保险的国家制度属性应当得到确保,但在自下而上的改革路径和地方“承包制遗产”的影响下,基本养老保险、基本医疗保险、工伤保险、失业保险等制度长期处于地方分割统筹状态,国家利益在一定程度上沦为地方利益,这种局面导致了筹资不公、待遇不公以及地区竞争的不公,更影响了社会保障制度增进国家认同、促进社会平等、助力共同富裕功能的有效发挥。此外,以公有制为主体、按劳分配为主体为重要特征的基本经济制度的优势亦未得到充分发挥,城镇基本公共服务设施不能适应城市化进程和人口高流动性,农村集体经济还不能有效有序地为农村居民提供相应福利,劳动者报酬长期偏低,社会保险缴费基数不一,对个人捐献的税收支持明显不够,从而表明初次分配、再分配、三次分配有效协调配套的基础性制度安排尚未得到确立,这种局面需要尽快改变。

4. 与个人所得税相关的福利性减免政策在放大收入差距。个人所得税专项扣除和相关福利政策的税收减免,事实上构成了居民的特殊福利来源。根据现行政策,个人所得税专项附加扣除包括3岁以下婴幼儿照护、子女教育、赡养老人、继续教育、大病医疗、住房贷款利息、住房租金等七个项目;还有参加企业年金、职业年金、个人养老金、补充医疗保险、住房公积金等各项保障的税收减免。这些政策的目的是减轻居民的负担、增进居民的福利,但由于居民收入必须达到个人所得税起征点之上才能获益,加之个人所得税采取累进税率表,其实际效果只能是收入越高获益越大,低收入者即使有沉重的养老育幼等负担,也无法从这些福利性税收减免政策中获益。因此,现行的个人所得税扣减政策实质上放大了居民收入差距,在扎实推动全体人民共同富裕的进程中,这种路径偏差显然需要修正。

上述路径偏差及其衍生出来的不良效应,正在影响着社会保障制度改革的深化,客观上构成了中国特色社会保障制度建设理性走向定型必须克服的难关,它也表明我们在创造与中国式现代化相适应的新社会保障制度文明之路上还任重道远。

## 五、中国特色社会保障制度建设的行动方案

### (一) 总体取向

基于中国式现代化的目标导向和现实基础,中国特色社会保障制度建设亟待厘清建制理念,矫正政策路径偏差,充分发挥中国制度优势,走出中国式社会保障制度的创新发展之路。

1. 重塑建制理念。必须摒弃用银行家思维、承包制思维来建设社会保障制度,破除欧美式

迷信，廓清私有化、市场化迷雾，确保中国特色社会主义保障制度建设从中国式现代化的要求出发，以全体人民共同富裕为目标指向，在国家发展全局中坚持以促进社会公平、缩小收入差距为优化制度安排的取向。必须摒弃以往长期试验性改革实践中的盲目创新冲动、追求短期效果的政绩工程以及不顾全局与长远利益的局部或群体利益至上的现象，确保理性建制，包括理性确立社会保障制度体系框架、理性确定制度安排中的权责关系、始终坚持并落实共建共享原则、做到尽力而为量力而行，确保制度设计优良。必须坚持尊重客观规律与尊重中国国情并重，不以所谓规律为由脱离国情，也不以国情为由扭曲客观规律，在遵循共同特征和注入中国特色上同时下功夫。必须坚持守正创新，不受偏离社会保障正道的各种理论学说或主张误导，同时根据中国国情及出现的新情况、新问题、新挑战不断优化制度安排，确保社会保障制度与时俱进。必须坚持循序渐进，能够让人民的福利获得感一年更比一年好，而不是受经济周期、政治周期的影响而陷入扩张或紧缩的波折起伏中，在各项社会保障制度发展进程中应当根据需要与可能分别按下快慢键。<sup>①</sup>

2. 选择合理路径。一方面，应当建构初次分配、再分配、三次分配协调配套的基础性制度安排，夯实社会保障制度的物质基础。在初次分配环节，需要注入公平元素，因为社会主义公有制是多种所有制中的主体，而社会主义制度下的私有制经济也不能是资本主义制度下的劳动力买卖关系或雇佣关系，因此，应当提高劳动报酬的比重，鼓励用人单位发展职业福利，倡导企业承担社会责任、创新可持续社会价值；在再分配环节，需要同步优化税制与社会保障，让税收成为法定社会保障的重要筹资渠道，让社会保障转移支付成为城乡居民的重要收入来源；在第三次分配环节，需要采取税收优惠、财政投入、社会褒奖等措施，促使慈善公益事业得到充分发展；最终形成以具有公平元素的初次分配为宽厚基石，以追求公平的社会保障再分配为实现全民共享的主体性制度安排，以自愿捐献为有益补充的社会主义财富分配新格局，真正做到有为政府与有效市场、公益社会协调配套、高效联动。另一方面，着力矫正路径偏差。包括：坚决清除法定社会保障制度中的私有化成分，强化共建共享、有能力者多贡献的责任意识，让法定社会保障成为真正维护、促进社会公平的公共品；坚决杜绝社商不分的乱象，在厘清不同层次制度安排的责任边界与功能定位基础上，确保每个层次能够各循其道、各守其规、各尽所长、各得其所地健康发展；积极培育中国特色社会主义企业与企业家精神，以更加有力的税收优惠政策激发个人捐献积极性，让机构福利、慈善事业和企业创造的可持续社会价值成为中国特色社会保障制度的有机组成部分；在进一步完善个人所得税专项扣除和参与相关补充保障税收优惠的同时，出台相应的补贴低收入者的财政政策，以避免个人所得税优惠政策拉大收入分配差距。还要全面检视现行各项社会保障政策，对责任失衡、固化甚至扩大差距、不可持续的福利政策做出修正。

3. 将制度优势转化为治理效能。包括：发挥党中央集中统一领导的政治优势，将基本养老

<sup>①</sup> 郑功成：《借鉴世界先进经验 优化中国社会保障制度》，《群言》2023年第8期。



保险、基本医疗保险、社会救助等法定基本保障制度从地方分割治理提升到国家层级，以此消除乱象，确保制度统一。发挥全国一盘棋、集中力量办大事的国家治理体系优势，统筹规划社会保障制度建设，将其纳入国家中长期规划，并对不同层次、不同项目的制度安排进行精准定位，持续有力、有序地推进。发挥社会主义公有制的优势，发展职业福利与集体福利事业，以此壮大社会保障物质基础。发挥传统保障制度的优势，引导、助力社会成员互助友爱、志愿共享。在中国特色社会主义制度下，还要厚植家国情怀和全局大局意识，不仅要防止、杜绝资本主导社会，还要驾驭资本成为中国特色社会主义发展的重要方面，并为中国特色社会主义保障制度建设做出积极贡献。在第四次工业革命的背景下，应当围绕中国式现代化与共同富裕共同努力，以数字社会主义超越资本主义，以数字化共享实现物质精神共享，让数字福利成为中国特色社会主义保障制度的重要内容。

## （二）优化现行制度安排

大道至简。社会保障制度旨在解决社会问题、满足人民需要，体现的是政府责任，制度设计应当简洁明了。愈是能让人民群众有清晰、稳定预期的制度安排愈是好制度，愈是让人民群众难懂、不安的制度安排愈是坏制度。基于这一简单道理，现行社会保障制度需要通过全面深化改革实现优化，在守正创新的同时还要化繁为简，而主要制度安排的优化是关键所在。

1. 养老金制度建设：采取“政府主导的基本养老金 + 政策支持的补充养老金”双层架构，让属于市场的回归市场。基于现行养老金制度存在的问题，除了加快优化个人账户政策、真正实现法定养老金制度全国统筹之外，关键是要建构基于促进平等的社会保障逻辑的“基本养老金 + 补充养老金”双层架构来替代现在基于资本逻辑、市场逻辑建构的多层次体系。这种双层架构政策取向的含义包括：一是将同时并存的三个甚至更多层次养老金体系，简化为每个人拥有一份政府主导的基本养老金和一份政策支持的补充养老金的双层结构并使之全面有序覆盖。其中，机关事业单位工作人员已经建立了基本养老金与职业年金双层架构并实现了全覆盖，若其还有需要，自行通过市场解决即可，政府不宜再锦上添花；企业职工已经建立了基本养老金与企业年金双层架构，需要做的是尽快优化和落实企业年金政策，并使之从目前的少数人参与扩展到多数人参与；对未被职业年金与企业年金覆盖的其他人员，则应当在基本养老金基础上，积极支持其建立个人养老金。唯有这样，才符合社会保障制度促进平等的基本逻辑而不是滑向扩大差距的反面。二是基于共同富裕的社会主义本质要求和国家发展目标，作为体现社会公平的法定制度安排的基本养老金，应当为全体老年人的基本生活提供较为充足的经济保障，其替代率可以 50% 左右为预设目标，同时采取有效措施，促使现行分别面向不同人群的三大基本养老保险制度的差距不断缩小，最终走向相对平等或实行统一制度。三是将居民养老金改革置于重要地位，核心是要改变农民的不利地位。要厘清谁是真正的农民，由政府为其承担起类似用人单位分担缴费的责任，同时对其参保个人养老金给予直接补贴，这种补贴政策还可以向低收入职工与灵活就业劳动者扩展。经过双层结构改造，养老金制度将可以摆脱现有困境，步入

符合中国式现代化要求的新境界。

2. 医疗保障制度建设：从二元并立、多重结构逐步走向一个法定制度覆盖全民。针对目前医疗保障制度存在的问题，需要尽快矫正职工医保个人账户、居民医保按人头缴费的制度性缺陷，全面取消职工医保个人账户，实现居民按可支配收入比例缴费制，通过优化现行制度和提高统筹层次，迅速增强统筹保障能力，并取消无法提供清晰、稳定预期的医保基金支付封顶做法，代之以对个人自负医疗费用实行封顶（如个人自付额占总费用不超过20%，再到不超过10%），真正依靠基本医疗保险制度从根本上解除城乡居民疾病医疗后顾之忧；同时，理顺政府主导的基本医疗保险与商业健康保险、慈善医疗的关系，让大病保险回归基本医疗保险，让商业健康保险回归商业保险。面向未来，医疗保障制度必须适应中国式现代化要求，为全体人民走向共同富裕夯实免除疾病之忧的基石，适宜的取向是将分割设置的职工、居民医疗保险制度合并为一个制度，实行强制或自动参保，让所有人都在统一的制度安排中享受平等的医疗保障待遇。当国家基本实现现代化后，应当实行全民免费医疗，并将全民健康素质提升置于优先地位。

3. 社会救助制度建设：健全综合救助格局，注入积极救助元素，适应中国式现代化要求，为困难群众走向共同富裕筑牢底线。社会救助面向的是困难群众，是保障基本民生、促进社会公平、维护社会稳定的兜底性、基础性制度安排，必须织密筑牢。应当进一步优化现行制度安排，完善救助体制与实施机制，做到统筹救助资源，实现精准救助，逐步消除救助实践中的悬崖效应；同时，健全主动发现机制，将物质救助和相关服务有机结合，并伴随国家现代化进程真正让救助标准做到水涨船高，还要与教育、就业、社会福利等政策有效协同，弘扬民间互助传统，让改革发展成果更多更公平惠及困难群众，实现社会救助事业高质量发展。

4. 养老服务制度建设：纳入基本公共服务均等化目标，聚焦失能半失能老人和高龄空巢老人，走出公建民营、综合服务的中国特色之路。在由轻度老龄化进入中度老龄化并且不可逆转地向深度老龄化迈进的大背景下，养老服务也成了中国特色社会主义保障制度的骨干项目。应当将养老服务纳入基本公共服务，并根据国家既定的2035年实现基本公共服务均等化的时间表加快推进制度建设。在这方面，必须尊重中国的养老文化，在深入调查的基础上了解老年人的真正需要，在统筹规划的条件下把握以下关键点：一是将解决失能半失能老人和高龄空巢老人的养老服务问题列为制度安排的核心目标，满足了上述人群的需要就从根本上解除了人们的养老焦虑。为此，需要以失能评估替代以年龄为依据。二是发挥土地公有优势，利用闲置的城乡公共设施，推广公建民营模式，让民间投资者在降低成本的前提下提高服务质量，以此增强养老服务的吸引力。三是坚持立足社区，提供综合服务。即摒弃脱离社区建养老机构并将老年公寓、养老机构、日间照料等相互分割的取向，让嵌入社区的综合型养老服务设施成为主流，并助力居家养老。四是将传统养老文化融入养老服务政策。如维护家庭照顾，鼓励亲友相济，支持邻里互助等等。

5. 儿童福利制度建设：形成物质保障与精神保障并重，儿童服务、儿童津贴、儿童优待等并行发展的大格局。增进儿童福利是中国式现代化的内在要求，更是应对生育率下降、降低育儿成本的必要举措。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，将儿童福利同时纳入社会保障与家庭政策体系，在提供物质福利的同时更要重视精神福利供给，而大力发展有益儿童身心健康的社会服务、建立儿童津贴制度、落实儿童优待，显然是合理取向。儿童福利制度的建设与发展，应当为解除城乡居民育儿后顾之忧、实现儿童健康成长提供充足的福利保障。

此外，其他社会保障制度的建设也需要基于中国式现代化的要求进入快车道。如，工伤保险制度应当尽快将产业工人悉数纳入，并扩展到所有社会劳动者，同时将其主要功能从工伤赔偿向工伤预防、工伤康复扩展。失业保险制度应当尽快从正规就业或体制内的劳动者向依靠劳动收入维持生活的社会劳动者扩展，同时强化其周期性调节功能。护理保险制度应当依照大众参与、小众受益、保障有效的方针建设，以此解除老年失能护理的后顾之忧并增强护理行业投资者的信心。住房保障的关键是通过公共房屋政策确保低收入困难家庭的起码居住条件，同时应当取消已经完成其历史使命且导致福利不公的住房公积金制度，建立并优化房屋租赁政策以满足流动人口的需要。

## 六、结语

根据党的二十大报告做出的战略部署，全面建成社会主义现代化强国的总的战略安排是分两步走：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。<sup>①</sup> 中国式现代化及其进程的确定性，决定了中国特色社会保障制度建设具有紧迫性，现在事实上已经进入了全面建制的关键性窗口期。全面深化社会保障制度改革的实质涵义，是要矫正制度性缺陷和打破已经形成的失衡利益格局，因此，新出台的改革举措将不会像过去增量改革那样赢得满堂彩，而是会在不同地区、不同群体之间有损有益，局部地区与部分人群不满将是正常现象，但只要是朝着促进平等与公平的方向迈进，就必须坚定地推进。

还需要特别指出的是，现代社会保障制度是人民的法定权益，具有刚性增长的惯性，社会保障改革或削减福利通常会遭到既得利益者或利益受损者的反对，在许多国家曾因之引发过严重的社会危机。因此，在推进中国特色社会保障制度建设中，特别需要保持理性，在建制时必须立足公平价值取向、充分考量多种因素的综合影响，同时还要赋予各项保障制度具有应对影响因素变化（如人口老龄化、就业形态变化等）和新挑战的功能，防止政策僵化。我们必须尊

<sup>①</sup> 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》（2022年10月16日），《人民日报》2022年10月26日第1版。

重现代社会保障制度的客观规律，因为无数事实证明，违背规律的做法即使可以取得短期效果，也必定留下严重后遗症，最终会为之付出巨大代价；我们必须尊重中国国情，因为脱离国情的政策既解决不了现实问题，还可能衍生新的社会问题，轻则得不偿失、事倍功半，重则扭曲制度发展路径，同样会为之付出巨大代价。我们要借鉴他国特别是现代化大国的成熟经验，同时要破除对欧美或其他国家社会保障模式的迷信；我们要有效利用市场机制，尽可能地调动市场主体参与社会保障制度建设的积极性，但也要破除对市场化的迷信，防止效率取向对公平造成损害，更要防止私有化侵蚀社会保障公共利益，警惕资本家集团或商业利益集团对社会保障制度建设与发展的干扰。

一个成熟的中国特色社会主义保障制度的全面建成，不仅会永续造福世代中国人民，而且能够为发展中国家和其他社会主义国家走出自己的社会保障发展之路提供可资借鉴的新制度模式，还可以为发达资本主义国家提供应对诸如新业态等带来的新挑战的新经验。

## Theses on the Social Security System with Chinese Characteristics

Zheng Gongcheng

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

**Abstract:** The social security system with Chinese characteristics represents a novel institutional civilization in social security, characterized by the socialist system with distinct Chinese features and rooted in the genetic makeup of traditional Chinese protection mechanisms. The determinism of China's modernization path inherently shapes the specificity of China's social security system. Essential elements of this new institutional civilization include adherence to the fundamental principles of modern social security systems, the pursuit of common prosperity as an objective, and foundational institutional arrangements that coordinate primary distribution, redistribution, and tertiary distribution as essential conditions. It is also organically integrated with the socialist public ownership system and traditional Chinese protection mechanisms. The exploratory practices since the founding of the People's Republic of China have contributed to shaping the framework of the social security system with Chinese characteristics. However, the system is not yet mature, and there is an urgent need to clarify goals and development philosophy, correct the deviation of the policy path, leverage the advantages of China's system, and embark on the road of innovative development for the social security system that aligns with Chinese-style modernization.

**Key words:** social security; Chinese characteristics; essential elements; innovative development

(责任编辑：华颖)