

中国社会保障体系结构的转型及其实现路径

张浩森

〔摘要〕 中国的现代社会保障始建于中华人民共和国成立初期，逐步形成了“社会保险为主导、社会救助和社会福利处于边缘”的体系结构。改革开放后，社会保障改革逐步成为了整个改革事业的重要组成部分，社会保障的体系结构呈现“社会救助为基础，社会保险为主体，社会福利、军人保障和慈善事业为补充”的格局，实现了社会保障体系结构的重大转型。社会保障体系结构失衡是此次结构转型的根本原因，其转型过程体现了渐进性并以顺应国情和时代发展为主要经验。中国式现代化对我国社会保障体系结构提出了新的要求，进而需要推动社会保障体系结构的进一步转型。为此，要明确社会保障体系结构转型的总体目标，创新改革社会保险并夯实其主体地位，优化社会救助与慈善事业并巩固其已有地位，大力推动社会福利发展并将其转变为基础地位，还要建立完善家庭社会保障并使之成为社会保障的子系统之一，形成补充地位。

〔关键词〕 社会保障体系结构；社会救助；社会保险；社会福利；转型

现代社会保障是伴随着人类现代化进程而兴起的一种制度文明，是世界各国现代化进程中不可或缺的重要制度安排。^①正如习近平总书记指出，“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

中国的现代社会保障始建于中华人民共和国成立初期，逐步形成了“社会保险为主导、社会救助和社会福利处于边缘”的体系结构。改革开放后，伴随着我国迈向社会主义市场经济体制，社会保障改革成为了整个改革事业的重要组成部分。为了应对国企改革和下岗失业导致的贫困问题，最低生活保障制度应运而生并推动社会救助逐步从边缘迈向基础，社会保险从国家负责、企业包办转变为社会统筹并成为社会保障体系的主体，社会福利也逐步向社会化和适度普惠迈进，军人保障逐步建立健全，慈善事业得到了恢复发展，社会保障的体系结构呈现“社会救助为基础，社会保险为主体，社会福利、军人保障和慈善事业为补充”的格局，建成了世界上规

〔作者简介〕 张浩森，四川大学公共管理学院教授、博士生导师，劳动与社会保障系主任。主要研究方向：社会保障、社会政策。

〔基金项目〕 国家社会科学基金重大项目“全面建成小康社会背景下相对贫困治理的实现路径研究”（22&ZD060）。

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 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。

模最大的社会保障体系,并实现了社会保障体系结构的重大转型。目前,我国在全面建成小康社会的基础上,正向二〇三五年基本实现社会主义现代化和本世纪中叶全面建成社会主义现代化强国的目标迈进。中国式现代化是中国共产党领导的社会主义现代化,既有各国现代化的共同特征,更有基于国情的中国特色,这就要求我国社会保障体系结构要持续完善和转型,以适应中国式现代化的要求。

以往的研究一方面关注我国社会保障体系的覆盖范围、待遇水平、多层次等问题,^①指出社会保险、社会福利、社会救助、慈善事业、社会优抚等在内的社会保障体系结构框架已然基本形成,力图覆盖贫困人口、劳动者、特殊群体、遭受意外事件者乃至全体国民。^②另一方面,关注中国式现代化对我国社会保障的新要求,^③指出中国式现代化在新时代赋予社会保障新的责任与使命,^④为此,应基于共同富裕目标进行社会保障体系改革,包括提升社会保险统筹层次、优化兜底性救助制度、补齐社会福利制度短板、扩展补充性保障项目等。既有研究对社会保障体系结构转型,即社会救助、社会保险、社会福利等子系统构成情况转变所进行的专门研究不多,缺乏对社会保障子系统构成转型的原因、过程以及经验的分析考察,也未充分实现中国式现代化与社会保障体系结构的现实性链接。事实上,我国已有的社会保障体系结构转型的原因、过程和经验是什么?中国式现代化对我国社会保障的体系结构提出了哪些新要求?如何按照中国式现代化的新要求并借鉴以往经验,推动社会保障体系结构的进一步转型?本文试图对上述问题进行探讨,以期和社会保障体系结构的优化调整和协同发展提供思路。

一、走出失衡:改革开放后社会保障体系结构的转型

(一) 失衡:体系结构转型的根本原因

改革开放前,我国社会保障属于社会主义制度的有机组成部分,社会保障的体系结构较为简单,主要是保障城市职工收入安全的社会保险和对最困难群体的社会救助与福利。^⑤绝大多数有劳动能力的城市居民通过充分就业获得水平较高的保险待遇,涉及养老、医疗、工伤、生育等众多险种,主要由雇主承担缴费责任,职工个人基本无需缴费,而无依无靠的、无劳动能力的极少数最困难群体获得条件苛刻、水平偏低的救助与福利,这就导致了社会保障体系结构的失衡,即社会保障体系极度向社会保险倾斜,从支出结构看,社会保障支出的96%用在社会保险,只有4%用于社会救助和社会福利。^⑥在计划经济体制下,由于城乡分割和终身就业制,社会保障虽然存在结构失衡问题,但仍可得以勉强维持。

改革开放后,伴随着社会主义市场经济体制改革的深入,农民工进城务工改变了国家对劳

① 郑功成:《多层次社会保障体系建设:现状评估与政策思路》,《社会保障评论》2019年第1期。

② 王延中:《习近平新时代我国社会保障体系的改革方向》,《社会保障评论》2018年第2期。

③ 郑伟:《理解中国式现代化对社会保障的新要求》,《社会保障评论》2022年第6期。

④ 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。

⑤ 尚晓援:《中国社会安全网的现状及政策选择》,《战略与管理》2001年第6期。

⑥ 朱庆芳、盛北荣:《社会保障指标体系》,中国社会科学出版社,1993年,第27页。

动力市场的垄断,非国有企业招用不享受社会保险的农民工使其节省了大量劳动力成本,使得国有企业在竞争中居于不利地位,许多国有企业处于破产、半破产状态,无法兑现对职工的保险承诺。由此,20世纪80年代中后期,我国开始了养老保险的社会统筹改革。但在统筹过程中,政府部门从所筹得资金量中提取一定比例的管理费和积累资金,这使经办部门有了增加费率的利益动力,当时劳动部门举办的国营企业养老保险统筹、人事部门办的机关事业单位养老保险统筹、人民保险公司办的集体企业养老保险统筹、铁路、电力和银行等十一家国有企业部门办的行业统筹等并存,部门利益之争明显,其结果是导致社会统筹缴费和待遇居高不下,并阻碍了人员流动。据统计,仅养老保险这一项,在上海已达企业工资总额的28.5%,福建省的商业企业则达33%,如把所有的社会统筹险种,包括医疗保险、失业保险、工伤保险和生育保险都包含在内,企业和个人缴费很可能接近或超过工资总额的50%。^①在经济体制改革中,国有部门和城市集体部门在工业就业和产值中占比持续下降,但其相关社会保险支出却持续上升,这导致社会保障体系支出结构愈加恶化,社会救助和社会福利支出占比持续缩减,从1978年占GDP的0.59%到1991年的0.23%再到1998年的0.19%。^②与此同时,用工制度的僵化加之慷慨的社会保险待遇使国营企业劳动力成本居高不下,经营状况持续恶化,1996年国营企业整体亏损,社会保险一支独大的结构性危机愈加紧迫,一方面其经济基础正在销蚀,另一方面需要领取社会保险待遇的人数在增加。

在上述背景下,1997年后政府采取了一系列应对之策,包括停止政府部门对统筹基金的管理费提成,以切断政府部门和社会统筹的利益联系,消除政府部门要求提高缴费和待遇的内在机制,统一养老保险管理体制,扩大社会保险覆盖面,防止企业逃费等,以上改革是利用国家强制力量在民营部门与国营部门之间进行分配,并不能解决国营部门中劳动力成本高估的问题,其相当于饮鸩止渴,只会加重社会保障体系结构的失衡。因此,政策制定者和学者开始认识到社会保障面临的问题并非覆盖面狭窄或管理不顺,而是社会保险与社会救助、社会福利的结构性失衡。^③面对大规模下岗失业导致的贫困问题,社会保险明显应对乏力,迫切需要重构社会救助并改变其边缘地位,以充分发挥社会救助直接缓解贫困和兜底安全网的作用,进而保证经济体制改革顺利进行和社会的安全稳定。由此可见,社会保障体系结构失衡导致社会保障在经济转型中的功能失效,是其结构转型的根本原因。

(二) 渐进: 体系结构转型的基本过程

我国社会保障体系通过结构转型逐步走出失衡的过程是渐进的,逐步形成了以社会救助为基础,社会保险为主体,社会福利、军人保障和慈善事业为补充的结构,其主要体现在以下几方面。

1. 边缘救济到基础兜底: 社会救助的地位提升

第一,社会救助制度体系逐步建立完善。计划经济时期,城市社会救助主要是针对“三无”人员(无劳动能力、无生活来源,无法定赡养人或抚养人)和少数特殊对象的定期定量救济,农村主要是由社队集体提供的五保供养。社会救助工作不够规范,救助标准设定和救助程序尚

① 尚晓援:《中国社会安全网的现状与政策选择》,《战略与管理》2001年第6期。

② 尚晓援:《中国社会安全网的现状与政策选择》,《战略与管理》2001年第6期。

③ 尚晓援:《中国社会安全网的现状与政策选择》,《战略与管理》2001年第6期。

不够科学与完善,社会救助处于边缘化的地位。改革开放后,因家庭联产承包责任制的推行,农村社队集体提供五保制度的模式难以为继。1985年五保改由乡镇统筹解决,2006年通过颁布新的《农村五保供养工作条例》实现了五保由集体福利性质的农民互助互济向政府公共财政救助的重大转变。^①城市中,经济体制改革使众多国有企业改制停产,并产生了以下岗失业工人为主的困难群体,传统的定期定量救济不能满足这些困难群体的生活救助需求,为了应对新生的困难群体问题,最低生活保障这项新型社会救助项目1999年在城市建立,2007年又覆盖所有农村地区。伴随着低保制度的建立完善,困难群体在医疗、住房、教育、就业等方面的困境逐步凸显,针对此,相关的各类专项救助得以逐步建立。2014年,为了规范低保等各类社会救助项目,国务院颁布了《社会救助暂行办法》,这是我国第一部统筹和规范各项社会救助制度的行政法规,它结束了社会救助立法领域的碎片化状态,构建了由特困人员供养、城乡低保、医疗救助、教育救助、受灾救助、就业救助、住房救助以及临时救助等组成的综合型社会救助体系。2020年,我国脱贫攻坚取得胜利并消除了绝对贫困之后,中办、国办印发了《关于改革完善社会救助制度的意见》,要求建立健全分层分类、城乡统筹的社会救助体系,推进社会救助高质量发展,巩固脱贫攻坚成果,切实兜住兜牢基本民生保障线。由上可见,通过相关法规政策的颁布,我国建立了综合型社会救助体系,获得救助从恩赐转为权利,救助从城乡分治走向城乡统筹,社会救助成为社会保障体系中不可或缺的基础组成部分。

第二,社会救助覆盖对象大为扩展。1999年城市低保制度正式建立之前,社会救助仅针对少数最困难群体,覆盖对象极其有限,据统计1992年只有0.06%的城镇人口接受国家定期定量救济。^②最低生活保障制度的建立使救助覆盖对象大为扩展,除传统“三无”人员等最困难群体外,经家计调查符合低保资格的困难家庭均可获得救助。在脱贫攻坚时期,全国共1936万建档立卡贫困人口纳入了低保或者特困供养,占全部脱贫人口的19.6%,有效发挥了兜底作用。2020年脱贫攻坚胜利后,社会救助的对象进一步扩展,开始面向低收入人口,2022年民政部基本建成全国低收入人口动态监测平台,截至2024年3月底,平台动态监测对象达8015万人,占总人口的5.7%,其中包含低保对象4047.8万人,特困人员473万人、获得救助帮扶的低保边缘人口728万人、获得专项救助的刚性支出困难人口584万人、未纳入基本生活救助的防止返贫监测对象349万人,获得救助帮扶的其他困难人口838万人。^③

第三,社会救助力度明显提升。社会救助处于边缘地位时,财政支出十分有限,救助水平偏低。例如,1958年、1966年、1976年和1993年社会救助支出总额分别为1.15亿元、3.19亿元、3.86亿元和17.01亿元,占财政支出的比例为0.29%、0.59%、0.48%和0.37%。^④由于当时经济发展水平偏低,救助水平也较低,1979年全国城市共有24万人享受定期救济,社会救济费支出为1785万元,平均每人每年只有75元。^⑤随着低保制度和综合型社会救助体系的

① 高瑾:《我国特困人员供养法律制度历史演进及制度展望》,《上海政法学院学报(法治论丛)》2017年第6期。

② 郑功成:《中国社会保障制度变迁与评估》,中国人民大学出版社,2002年,第219页。

③ 姜磊:《8015万人纳入低收入人口动态监测:救助帮扶低收入人口政策升级》,半月谈网:http://www.banyuetan.org/szjj/detail/20240520/1000200033135991716189065225969586_1.html,2024年5月20日。

④ 张浩森:《中国社会救助70年(1949—2019):政策范式变迁与新趋势》,《社会保障评论》2019年第3期。

⑤ 刘喜堂:《建国60年来我国社会救助发展历程与制度变迁》,《华中师范大学学报(人文社会科学版)》2010年第4期。

发展完善,我国社会救助资金支出总额基本呈增长态势,2008年、2013年、2016年和2020年我国社会救助支出总额分别为2496.1亿元、7016.5亿元、8934.0亿元和9229.5亿元,占财政支出总额的比例为3.99%、5.02%、4.75%和3.76%。^①同时,社会救助水平也呈增长趋势,以最低生活保障为例,截至2022年底,全国城市和农村低保标准达752.3元/人月和582.1元/人月,城乡低保标准始终持稳定提高态势。

2. 绝对主导到核心主体:社会保险的地位重置

改革开放后,我国一些地方开始探索养老保险的社会统筹,但如前所述,因部门利益等问题社会保障改革收效甚微。20世纪90年代中后期开始,社会保险的改革进入快车道,社会保险逐步成为社会保障体系中的主体并发挥了重要的支撑作用。

第一,社会保险制度不断优化完善。在养老保险方面,1997年我国正式建立了面向企业职工和城镇个体劳动者的基本养老保险制度,实行社会统筹与个人账户相结合的财务模式;2009年始,我国以财政资金为主,先后为农民和城镇非工薪居民逐步建立基本养老保险制度;2015年,我国将国家机关和事业单位工作人员纳入社会养老保险。目前,我国实现基本养老保险政策上的全覆盖,工薪劳动者适用职工基本养老保险,其他社会成员适用城乡居民基本养老保险。此外,我国还推动了企业年金、职业年金、个人养老金等其他层次养老保险制度的发展。在医疗保险方面,我国1994年开展医疗保险改革试点,雇主雇员共同缴费的医疗保险取代了之前的企业职工免费型医疗制度,1998年城镇职工社会医疗保险正式建立,后扩展到几乎全体工薪劳动者;2003年,我国开始推进农民基本医疗保险试点,2007年将这一制度推广到工薪劳动者之外的城镇居民;目前我国已建立了全民医疗保险制度,工薪劳动者适用职工基本医疗保险,其他社会成员适用于城乡居民基本医疗保险。^②此外,我国逐步建立了失业保险制度,调整和完善了工伤保险和生育保险制度,还在近些年来试点探索建立长期护理保险制度。

第二,社会保险覆盖面持续扩大,水平逐步提高。尽管结构转型前我国社会保险在社会保障体系中居于绝对主导,但它仅针对国有企业职工,实施主要依靠政策规范,且只覆盖了不到20%的人口,农村居民等多数群体被排斥在外。^③伴随着社会保险制度的完善,我国社会保险的覆盖面持续扩大,截至2023年底,全国基本养老、基本医疗、失业、工伤保险参保人数分别为10.66亿人、13.34亿人、2.44亿人、3.02亿人,基本养老保险和医疗保险参保覆盖面稳定在90%和95%以上。^④同时我国社会保险水平逐步提高,促进全民共享经济社会发展成果。例如,2005年以来,退休人员基本养老金水平连年提高,企业参保退休人员月人均基本养老金从2012年的1721元增长到2021年的3577元,增长了1.08倍;城乡居民月人均养老金从2012年的约60元增长到2021年的179元,增长了约1.98倍。^⑤

① 程杰:《中国社会救助投入强度研究》,《社会保障评论》2021年第5期。

② 郑功成、沃尔夫冈·舒尔茨:《全球社会保障与经济发展关系:回顾与展望》,中国劳动社会保障出版社,2019年,第83页。

③ 尚晓媛:《中国社会安全网的现状及政策选择》,《战略与管理》2001年第6期。

④ 相关数据参见《人社部:2023年人力资源和社会保障工作主要进展情况及下一步安排》, https://www.mohrss.gov.cn/SYrlzyhshbzb/zxhd/zaixianzhibo/202401/t20240124_512668.html;《国家医保局:2023年医疗保障事业发展统计快报》, https://www.gov.cn/lianbo/bumen/202404/content_6944653.htm。

⑤ 数据参见人力资源和社会保障部发布的统计公报。

第三,社会保险法制化程度不断提高。除了制定各类社会保险的相关法规政策之外,2011年我国正式实施了《社会保险法》,并于2018年对其进行了修订,对基本养老保险、基本医疗保险、工伤保险、失业保险、生育保险等社会保险制度进行了法律规范,以保障公民在年老、疾病、工伤、失业、生育等情况下依法从国家和社会获得物质帮助的权利。

3. 有限边界到重要补充:社会福利、军人保障、慈善事业的发展完善

第一,社会福利的重构与发展。传统社会福利中,民政福利主要通过社会福利院、儿童福利院、残疾人福利等形式向孤寡老人、孤儿、弃婴、残疾人等提供补救性福利,覆盖人数不到1000万,占总人口比例不足1%;^①职工福利则覆盖了城镇绝大多数劳动者,涉及生活服务、文化福利、职工住房等各方面,并在实践中走向异化,成为企业的社会负担。因此,改革开放后我国提出了福利社会化的改革方向,民政福利和职工福利均向社会化方向迈进,形成了老年人福利、残疾人福利、妇女儿童福利、教育福利、住房福利等并存的社会福利制度,国家与社会多方共同承担责任,资金来源多渠道。尤其伴随我国人口老龄化的加剧,养老服务建设步伐加快,以家庭为基础、社区为依托、机构为补充的养老服务体系初步建立;此外,国家明确要推动适度普惠型儿童福利制度建设,儿童福利服务对象得到扩展,专业化程度得以提升,社会力量参与持续加强;残疾人福利制度也逐步发展优化,残疾人康复服务、就业服务等不断建立健全,2016年我国建立了困难残疾人生活补贴和重度残疾人护理补贴两项制度。

第二,军人保障制度的发展完善。我国在之前优抚安置的基础上,不断推进军人保障制度的发展,2004年我国颁布了新的《军人抚恤优待条例》,保障了对军人的抚恤和优待;2012年颁布了《军人保险法》,为军人社会保险制度建立提供了法律依据;2018年国家组建退役军人事务部,专门负责退役军人的优抚安置工作;2020年我国颁布了《退役军人保障法》,为保障退役军人及军烈属福利权益提供了法律依据。

第三,慈善事业的恢复发展。新中国成立初期,民间慈善组织经历了接收改造的命运。改革开放前社会团体的活动空间不大、作用有限。改革开放后,慈善事业逐步恢复发展,1994年中华慈善总会成立,促进了全国慈善组织的建立与发展;2008年的汶川地震激发了国内慈善热潮,开启了慈善事业蓬勃发展的时期;2016年《慈善法》的颁布,为慈善事业的规范和高质量发展提供了重要法律依据。我国慈善组织和能力有较大提升,慈善资源总量稳步增加,慈善事业成为第三次分配的主要形式。

(三) 顺应:体系结构转型的主要经验

1. 互利共生:体系结构转型与经济社会发展的动态调和

一方面,我国社会保障体系结构的转型顺应了计划经济体制向市场经济体制的转变。一是社会主义市场经济体制以公有制为主体、多种所有制经济共同发展,这要求社会保障尤其是社会保险不能局限于某一领域,而是应当扩大到所有经济类型部门并覆盖全体国民。由此,原有只面向国营企业职工的社会保险逐步扩展完善,尤其是基本医疗保险、基本养老保险已经实现了全覆盖。二是市场经济活动的竞争性要求社会保障对竞争过程起到维系作用,我国原有社会保障体系中没有失业保险,社会救助仅面向极少数“三无”人员,这显然无法帮助市场竞争中

^① 郑功成等:《中国社会保障制度变迁与评估》,中国人民大学出版社,2002年,第331页。

的失败者，因此，改革开放后我国社会救助不断改革完善并建立了失业保险制度。三是市场经济是法治经济，同样要求社会保障走法制化道路并严格按照法律的规范运作，改革开放后我国社会保障领域的法制化进程加快，先后出台了《社会保险法》《社会救助暂行办法》《慈善法》《退役军人保障法》等法律法规。四是市场经济是开放经济，社会保障只有走社会化道路才能与之适应。因此，改革开放后，我国社会保险逐步采取社会统筹的方式，社会福利也迈向社会化发展道路，改变了原有国家负责、封闭运行的状态。

另一方面，我国社会保障体系结构的转型顺应了我国社会的发展进步。一是社会发展要求社会保障目标的提升。改革开放后，经济的高速发展和生产力的提升也促进了社会的发展进步，我国要逐步建成小康社会，这要求社会保障的目标随之提升，要能够满足人民群众对美好生活的需要。因此，社会保障不能仅以社会保险为主导，还要通过结构转型来丰富完善社会救助、社会福利、慈善事业等子系统，以提升社会成员的福祉。二是社会发展要求社会保障功能的多重化。社会发展要求社会保障除了保障社会成员的基本生活并解除其后顾之忧外，还要发挥促进社会公平、协调社会成员关系等多重功能。我国社会保障体系的结构转型恰恰体现了社会保障功能多重化的发展过程，是对社会发展的顺应。我国通过重构社会救助、改革完善社会保险与社会福利、恢复发展慈善事业等，不仅保障了社会成员的基本生活，而且缩小了贫富差距，促进了社会公平和社会成员关系的协调，为全面建成小康社会作出了重要贡献。

2. 因势利导：体系结构转型与国情和时代的均衡适应

改革开放后，我国经济上从计划经济体制向社会主义市场经济体制转变，政治上朝着社会主义民主法治的方向迈进，社会结构也产生明显变化，城乡人口可以自由流动，城市居民不再依附单位，社会成员的思想观念也更加开放、多元。在这样的国情变化下，原有结构简单、板块分割的社会保障体系显然不再适应，需要进行变革和转型，通过社会保险的全面改革和社会统筹、社会救助与社会福利的重构，以及慈善事业的恢复发展，我国逐步建立了与新情况相适应的社会保障体系。此外，改革开放后，我国开始广泛地参与到全球化中，全球化时代给我国带来经济增长的同时也加剧了竞争压力，对经济发展的均衡也存在消极影响，容易拉大贫富差距，同时伴随着工业化和城市化进程，包括服务业在内的非农产业占比不断提高，城市人口比重持续上升，劳动力从第一产业向第二、三产业转移。在这样的时代背景下，我国社会保障体系需要改革优化并与之适应，尤其是在体系结构方面，需要改变原有的以国有部门社会保险为主导的结构，要推动社会保险的全覆盖并增加新险种，如失业保险以应对多样化的风险，还要重构社会救助、社会福利和慈善事业等来提供兜底保障、提升社会成员福祉并缩小贫富差距。

二、中国式现代化对社会保障体系结构的新要求

2020年，我国取得了脱贫攻坚的胜利，整体消除了绝对贫困，全面建成了小康社会。2022年，党的二十大报告明确提出，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进中华民族

伟大复兴。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,中国特色主要包括人口规模巨大、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、走和平发展道路等方面,中国式现代化对我国社会保障体系结构提出了新的要求。

(一) 人口规模巨大的现代化要求体系结构的包容性

人口规模巨大的现代化意味着我国十四亿多人口要实现现代化,其规模超过现有发达国家的总和,具有深远的影响。人口规模巨大的现代化要求社会保障体系结构要更加开放包容,能够实现人群的全覆盖并解除各类社会群体生命周期中的风险。正如国际上社会保护概念所提出的,在新形势下要对有需要的个人和社会群体提供各类安全保护,应包括社会服务和社会转移。社会服务是指无论身处何地,都有经济能力享受清洁水源、卫生设施和医疗、教育等基本服务;社会转移是指建立一套最基本的社会转移制度,无论是现金还是实物,为穷人提供最低限度的收入保障,并使其享受最基本的服务。社会保护应优先考虑目前未受保护的、贫穷的、弱势的社会群体,为这些社会群体在他们整个生命周期中提供有效的、基本的社会保障。^①目前,我国部分农民工、新业态就业人员等弱势人群没有被纳入社会保障,存在“漏保”“脱保”“断保”的情况,^②家庭保障和儿童福利存在缺失或不健全,在迈向中国式现代化的背景下,我国社会保障体系的结构应具有包容性,要优先考虑为这些弱势人群提供合适的社会保障,并增加针对家庭和儿童的社会保障等,提升全体社会成员的获得感与安全感。

(二) 全体人民共同富裕要求体系结构的协同性

2021年2月26日,习近平总书记在主持中共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。全体人民共同富裕的现代化要求“做大蛋糕”与“分好蛋糕”并重,在发展中不断补齐民生短板,要关注扩大中等收入群体和提高低收入群体收入。为此,应增强社会保障体系结构的协同性,也就是说,社会救助、社会保险、社会福利等子系统之间要更加协同。社会救助是居于基础地位的子系统,旨在保障低收入群体的最基本生活;社会保险是居于主体地位的子系统,旨在化解以劳动者为主的社会成员面临的各种风险;社会福利是最高层次的子系统,旨在提高全体国民的生活质量。各子系统应该相互协同,不能顾此失彼,也不能厚此薄彼,否则就会影响社会保障体系整体功能的发挥,甚至会激发社会成员的矛盾。^③例如,如果只关注针对低收入群体的社会救助而不完善社会保险,中等收入群体面临的各种风险就无法化解,很容易沦为低收入群体,到时候进入社会救助的社会成员越来越多,社会救助迟早会不堪重负,难以实现可持续发展。如果社会福利覆盖面窄、水平低,全体国民的生活质量就难以提高,而残疾人、老年人、儿童和妇女等抗风险能力差的弱势群体的生活质量甚至会下降,成为低收入群体进而不得不依赖社会救助,使社会救助负担加大。因此,中国式现代化要求社会保障的体系结构要提高协同性。

① 唐钧:《从社会保障到社会保护:社会政策理念的演进》,《社会科学》2014年第10期。

② 郑伟:《理解中国式现代化对社会保障的新要求》,《社会保障评论》2022年第6期。

③ 郑功成:《社会保障学——理念、制度、实践与思辨》,商务印书馆,2000年,第159页。

（三）物质文明和精神文明相协调要求体系结构的均衡性

物质富足、精神富有是社会主义现代化的根本要求。只有物质文明与精神文明比翼双飞，才能更好地满足人民对美好生活的向往。物质文明要求社会保障要能够提供相应的现金和实物保障，夯实人民幸福生活的物质基础；而精神文明则要求发展社会保障中的服务保障和精神保障，注重社会保障制度内嵌的公平正义基因，弘扬中华优秀传统文化。^①为此，社会保障体系中不能仅关注社会保险这类强调权利和义务相结合的子系统的发展完善，还要关注社会救助和慈善事业的发展，因为这类子系统的权利义务基本上是单向的，受助的社会成员享受权益，待遇提供者是尽义务，这类“免费午餐”的安排不仅是社会保障体系的必要组成部分，而且有助于帮助困难群体、促进公平正义，是社会稳定与协调发展的必要机制。^②尤其是慈善事业，其是建立在社会捐献之上的民营社会化保障事业，如果没有关爱之心是不会有无偿捐献的动机与热情的。因此，慈善事业体现了善爱之心，有助于弘扬中华民族乐善好施、同情弱者、扶贫帮困的美德，需要加以重视。由此，两个文明相协调要求社会保障体系的结构要均衡，能够促进物质富足和精神富有的实现。

（四）人与自然和谐共生要求体系结构的可持续性

作为中国式现代化的本质要求，“人与自然和谐共生”在倡导发展与保护并进、强调经济社会可持续发展的同时，对社会保障体系结构也提出更高的要求。就表层语义而言，“和谐共生”直叙的是人与自然关系的和谐，强调环境友好可持续社会的建构；但就深层内涵而言，其核心意蕴已深至个体关系的协调拟合，升华至当代人与后代人资源的可持续传递，两种内涵皆是驻足可持续意蕴予以衍生。为此，我国社会保障体系结构亦不可与其核心旨归相背离，需重点强化其在两方面的可持续性。一方面，我国社会保障体系各子系统需服从于国家立足环境保护前提出台的各类社会经济政策，提供充足的制度支撑，协力助推生态环境的可持续发展。譬如为确保长江十年禁渔政策的有效执行，需要为失去生计的渔民提供高效就业支持与兜底帮扶；为保证美丽乡村建设的实施，推动农村生态环境的修复，需要完善农村低收入群体的养老、医疗、生活等方面的保险与救助。另一方面，需立足社会保障自身可持续性，在确保当期社会保障各子系统可持续运作的同时，又不影响未来各项目对后代人社会保障需求满足的能力，坚守当代社会保障需求与未来社会保障需求均能有效满足的原则，提升其可持续性。

（五）走和平发展道路要求体系结构的适应性

走和平发展道路是中国式现代化的鲜明特色之一，是指中国在坚定维护世界和平中谋求自身发展，又以自身发展维护世界和平，通过开放、合作、共赢，走一条既发展自身、又造福世界的现代化之路。^③为此，社会保障体系结构需要适应国际和国内环境的变化，能够推动我国经济社会不断发展、人民福祉逐步提高，这本身就是对世界和平发展的重大贡献。当前全球经济形势复杂多变，经济增速依然处于较低水平，由于第四次工业革命的影响，劳动关系在淡化，人们的生产、生活方式都发生了深刻变化。我国亦深受影响，经济发展进入新常态、新业态从

① 郑伟：《理解中国式现代化对社会保障的新要求》，《社会保障评论》2022年第6期。

② 郑功成：《社会保障学——理念、制度、实践与思辨》，商务印书馆，2000年，第270页。

③ 林松添：《发展自身造福世界的现代化之路》，《人民日报》，2021年5月7日第13版。

业者数量庞大、人口老龄化加剧、人口出生率偏低等各种挑战交织,^①这要求我国社会保障体系结构及时做出适应性调整,能够适应经济社会状况的发展变化。一方面,需结合实际继续优化各子系统结构搭配、丰富各子系统内容、完善子系统待遇等,例如,少子老龄化要求推动老年福利和儿童福利的发展,强化社会福利这一子系统;就业形态的变化要求社会保险子系统要随之改革创新。另一方面,需重点强化各子系统的促进发展和社会投资功能,使社会保障能够与经济发展形成良性互动,例如,推动生存型救助向发展型救助转变,强化失业保险的促进就业功能,注重工伤保险的工伤预防和康复功能,不断提高教育、卫生等社会福利的发展与均等化水平,激发各子系统的促进发展动能,促进全体社会成员人力资本和社会资本的积累。

三、迈向中国式现代化的社会保障体系结构的优化路径

中国式现代化对社会保障体系结构的新要求意味着我国社会保障体系需要进一步调整与转型,具体应从以下几方面加以推动。

(一) 明确社会保障体系结构转型的总体目标

上一阶段我国社会保障体系结构的转型是在计划经济向社会主义市场经济转型和全面建设小康社会的背景下,为了应对因社会保障结构失衡而导致的功能失效问题而被动进行的。在迈向中国式现代化的过程中,社会保障的定位应从满足基本生活到促进人的全面发展与推动社会公平进步转变,应在之前被动适应的转型经验的基础上,形成较强的自适应能力,实现自主性发展。为此,应对标 2035 年基本实现社会主义现代化的目标,明确社会保障体系结构进一步转型的总体目标,回应中国式现代化对社会保障体系结构的新要求,实现以“社会救助和社会福利为基础,社会保险为主体,家庭社会保障、军人保障、慈善事业等为补充”的结构(见图 1),确保体系结构走向包容、协同、均衡、可持续与适应。

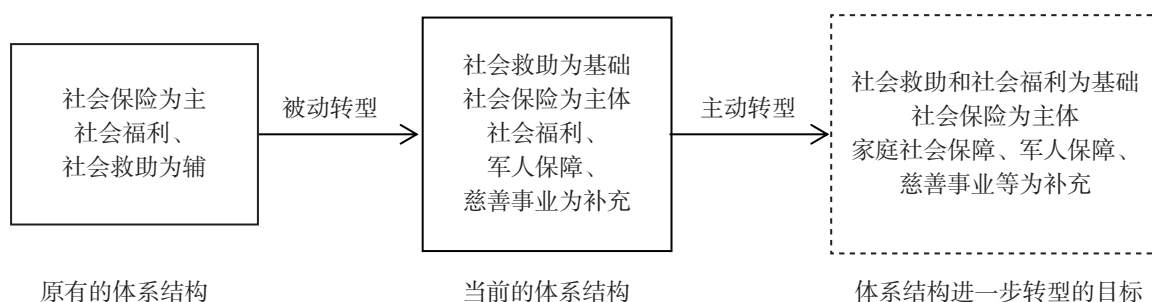


图 1 中国社会保障体系结构转型的目标转换

首先,社会保障体系结构应动态发展,要可以防止部分社会边缘群体和弱势群体被排斥在社会保障之外或其相关风险未被社会保障体系所覆盖。因此,社会保障体系中的子系统应该得到补充和完善,社会保障体系不应只局限于作为保护性因素,还可以作为生产性和发展性因素,不应只局限于提供物质保障,还要能提供服务保障和精神保障。为此,要建立并发展家庭社会

^① 乔晓春:《中国人口老龄化的过去、现在和未来》,《社会政策研究》2024年第1期。

保障子系统，要通过促进社会保障体系的开放包容，使全体社会成员共享经济社会发展成果，为实现共同富裕筑牢基石。

其次，要通过改善优化结构，使社会保障体系中子系统的联系和交互得到加强，减少子系统间的内耗与摩擦，通过耦合产生更高的整体效应。具体而言，就是要协调好社会救助、社会保险、社会福利、慈善事业等子系统，使其更好地集成联动，防止厚此薄彼、顾此失彼和矛盾冲突。

再次，社会保障体系结构应使社会保障的功能得到有效发挥。从总体看社会保障的功能包括物质保障、服务保障和精神保障，社会救助和社会保险侧重发挥物质保障功能，儿童福利、老年福利等社会福利侧重发挥服务保障和精神保障功能，因此，要通过结构完善和优化使社会保障体系的各子系统的功能得到有效和充分发挥，尤其要提升社会福利子系统的地位，避免出现只注重物质保障功能的非均衡状态。

最后，还需考虑社会保障各子系统与环境、经济、社会等外部系统的密切关联，基于持续动态的发展要求，在注重社会救助、社会保险、社会福利、社会优抚、慈善事业等子系统各自项目内容、待遇水平、功能转型的基础上，既立足横向角度科学地分配对不同子系统的资金投入比例，也从时间序列出发处理好当代需求与未来需求的资金平衡，逐步强化各类基金的投资及运营效能，进而增强不同子系统的持续与发展能力。

（二）改革创新社会保险，夯实其在社会保障体系中的主体地位

社会保险在社会保障体系中居于主体地位，可以帮助以劳动者为主的社会成员解除年老、疾病、伤残、失业、失能、死亡等后顾之忧，是迈向中国式现代化过程中需要关注的重要制度安排。社会保险改革创新是指对养老、医疗、工伤、失业、生育等保险项目的整体性创新，但结合紧急性、受益性、公平性等指标，当务之急是围绕基本养老保险、基本医疗保险及长期护理保险予以改革。

在基本养老保险方面，尽管我国已实现制度全覆盖，但未实现人群全覆盖，不少新业态和灵活就业群体并未被养老保险覆盖，且存在补充养老保险发展滞后，城乡、区域、群体间养老保险待遇差距过大等问题。为此，一是需以促公平、减差距为目标，统筹推进不同层次养老保险制度发展，加快城镇职工基本养老保险的全国统筹，促进城乡居民养老保险有效性的提升。二是需逐步强化基本养老保险制度与其他养老保险层次的有机衔接，立足基本养老保险效能，有序发展职业年金与企业年金，并积极强化个人养老金与其他个人商业养老金的规范性发展，构造可持续的多层次养老保险体系。

在基本医疗保险方面，一是明确其解除人民群众疾病医疗后顾之忧的基本功能定位，优化医疗保险多渠道筹资来源，逐步推进政府、单位、个人三方医保筹资缴费责任的均衡，形成公平且可持续的医保筹资结构与机制；二是推进基本医疗保险用药范围的全国统一，全面落实健全职工与居民基本医疗保险待遇清单制度，提升医疗保险待遇公平性；三是科学推进基于病种分值付费与基于疾病诊断分组付费的支付形式，优化门诊尤其是慢特病的付费机制，强化医保支付制度的科学性；四是稳步助推医疗保险的省级统筹，全面构建省级医保基金区域调剂平衡制度；五是大力推进基本医疗保险与医疗救助、补充医疗保险、商业健康保险、慈善以及医疗

互助等保障制度的有机衔接,形成多层次、系统化的医疗保障体系。

在长期护理保险方面,一是立足国际制度框架及国内各地创新实践,总结经验教训,构建长期护理保险初步系统政策框架。二是明确长期护理保险应包括的项目,确定其目标保障人群,立足精算平衡原则科学确定其缴费与支付水平。三是引进医学、康复等科学标准,推进需求评估标准、失能等级评估标准、护理项目评估标准的全国性制定与统筹,形成统一标准的运行体系。

(三) 优化社会救助与慈善事业,巩固其在社会保障体系中的地位

社会救助在上一阶段的结构转型中从边缘走向基础,在迈向中国式现代化进程中,社会救助作为直接向困难群体提供现金支持和服务帮扶的保障方式,是迈向共同富裕的不可或缺的基础性制度安排,其地位不会因脱贫攻坚的全面胜利而减弱,而会因救助对象向低收入人口拓展、救助目标和标准提升而凸显其在社会保障体系中基础地位子系统的重要性。为此,一是加快社会救助制度法制建设,提升社会救助法律位阶,推动《社会救助法》的出台,发挥法治对社会救助制度高质量建设的引领作用。二是健全分层分类社会救助体系,强化社会救助分类管理和分层救助,为困难群体提供满足其需要的有针对性的救助帮扶,同时积极推动保障型救助与发展型救助项目建设,充分发挥其在兜底保障以及融入发展两方面的关键效能。三是强化服务救助体系化建设,逐步将兜底性民生救助帮扶服务纳入政府基本公共服务清单,研究并制定兜底性民生服务的规划和行动指南,^①有序建立专业化救助服务队伍,积极推进照料、康复、护理、心理救助等服务的拓展。四是完善城乡统筹的社会救助体系,强化财政投入对农村社会救助制度的倾斜程度,有序提升农村社会救助待遇水平,促进城乡社会救助水平差距的缩小。

慈善事业既是我国社会保障体系的重要补充,也是推进共同富裕的重要举措和开展第三次分配的重要依托。在迈向中国式现代化背景下,要走中国特色的慈善事业发展道路。为此,一是要建立健全多层次、多元化的慈善激励机制,完善相关财税支持制度,提升慈善组织的动员力、公信力和服务水平,并且大力推动慈善发展的创新机制,引领慈善信托、社区慈善、互联网+慈善等多维模式有序推广,强化慈善活力与创造力。二是立足慈善综合发展体系建构,积极发展多主体、多途径的慈善参与体系,建构多维宣传、融入教育的慈善文化体系,打造横纵联合、行业自检、社会参与的慈善监督体系,创建数据联通、智能研判、精准服务的慈善智慧体系,^②全面激发慈善事业活力。三是大力培育和规范多类型的慈善组织,积极指导各级慈善会和有条件的枢纽型组织向慈善行业组织转型,有序推动中介、咨询、评估、培训等慈善支持性组织的发展,逐步助推慈善基地、慈善空间、慈善机构等实体组织构建,打造覆盖广泛、治理规范、服务专业的慈善阵地。

(四) 大力推动社会福利发展,使之成为社会保障体系的基础

与社会救助和社会保险等主要发挥物质保障功能的社会保障子系统相比,社会福利子系统更侧重发挥服务保障和精神保障的作用,对社会保障整体功能的发挥至关重要。目前,我国包括养老服务、儿童福利、残疾人福利等在内的社会福利发展明显滞后,这导致大多数失能老人与高龄空巢老人难以享受社会化服务、家庭养育成本居高不下和生育意愿持续降低以及残疾人

① 关信平:《“十四五”时期我国社会救助制度改革的目标与任务》,《行政管理改革》2021年第4期。

② 周俊、刘辰玥:《数字技术赋能中国现代慈善及其限度》,《社会政策研究》2024年第1期。

难以共享经济社会发展成果等问题,社会保障的服务保障和精神保障功能受到影响。为此,应着力推动社会福利的发展,使之成为社会保障体系的基础。

养老服务方面,在人口老龄化背景下推动全体人民共同富裕,需要建立基本养老服务制度给所有老年人提供清晰的预期,以居家养老服务为主,机构养老、社区养老等为辅,不断提升养老服务的精准性和质量,要发挥传统文化的制度优势,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构建分层分类且有中国特色的养老服务。儿童福利方面,在生育率下降、养育成本升高的背景下,要树立政府主导、多方联动、广覆盖、全面发展的儿童福利理念,赋予儿童平等的福利权利,形成儿童津贴、儿童服务、儿童优待等共同发展的格局,^①解除育儿后顾之忧,助力儿童健康成长。残疾人福利方面,要变消极理念为积极理念,促进残疾人的平等社会参与,要在政府主导下引入多元力量,为残疾人提供普惠与特惠结合的福利项目,推动残疾人康复服务、托养服务、心理服务、就业服务等发展和无障碍环境建设,提升残疾人生活质量,不断满足其物质和精神需求。此外,还要不断完善住房福利、教育福利等,改善社会成员尤其是中低收入群体的居住条件并提升全体人民的受教育程度和素质。

(五) 建立并完善家庭社会保障,使之成为社会保障体系子系统之一

家庭保障是家庭内部成员之间的相互扶助与互助机制,主要包括基于血缘关系的“代际互惠”与基于婚姻关系的“扶养”,^②我国一直有重视家庭保障的传统。然而,随着经济社会发展,高龄少子化、家庭小型化等趋势凸显,丁克、空巢、单亲等家庭数量增加,这些变化使我国家庭的保障功能逐渐式微。与家庭保障相对应的是家庭社会保障的概念,指政府为了实施家庭政策而采用的一种政策性、经济型、福利性措施,它以家庭为保障对象,通过发放各项津贴和提供社会服务的形式,对有关家庭进行经济和服务帮助,目的在于解决诸如生育、贫困、残疾、青少年教育等家庭问题,使政府的家庭政策得以顺利实施,最终达到家庭安居乐业、社会稳定发展的目标。^③

家庭社会保障有助于加强代际之间的直系纽带和家庭成员之间的互助能力,但是我国家庭社会保障发展较为滞后,基本处于缺位状态。在迈向中国式现代化的进程中,尤其是在少子老龄化的背景下,社会保障体系应该补上家庭社会保障的短板,积极建立健全家庭社会保障这一子系统,使社会保障体系更加完整,以减轻家庭经济压力、提升家庭抗风险能力和内生发展动力,为家庭发挥保障作用提供持续动能,使家庭治理成为国家治理的基础。具体而言,一是强化家庭在社会保障政策中的价值优先权,形成积极的社会保障政策家庭观,将支持家庭的理念贯穿整个社会保障相关政策的制定、执行与评估中,形成二者的良性互动。^④二是助推家庭自我发展能力、抗风险能力、保障能力的全面提升,基于对家庭可能面临压力及困境的评估,基于技能培训、教育促进、健康提升等方式促进家庭成员人力资本、社会资本的持续增强。三是逐步探索分层分类家庭社会保障政策的建构,立足对弱势家庭、特殊家庭等不同类型的客观实

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7期。

② 王锴:《我国家庭保障制度研究的路径比较:“由家庭保障”和“向家庭保障”》,《人口与社会》2021年第3期。

③ 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。

④ 龙玉其:《家庭视角下我国养老保障政策的反思与重塑》,《社会保障评论》2022年第6期。

际与主观需求的精准研判,将其划分不同层级,结合各自特征分门别类为不同圈层家庭有针对性地提供物质、资金、服务等多种支持,提升家庭保障水平。四是强化家庭与政府、社会、市场等相关主体的合作,在明确不同责任主体边界的基础上,建设主体间的信息互通与资源整合机制,减轻家庭社会保障压力的同时又提高其效率。此外还需强化社会保险、社会救助、社会福利、慈善事业等子系统与家庭社会保障的衔接与统筹,提升社会保障体系结构的协同性。

Transformation of the Structure of China's Social Security System and Its Realization Path

Zhang Haomiao

(School of Public Administration, Sichuan University, Chengdu 610064, China)

Abstract: China's modern social security system was established in the early years of the People's Republic of China and has gradually developed into a structure where "social insurance plays a leading role, with social assistance and social welfare on the periphery." Since the reform and opening up, social security reform has become an important part of the overall reform agenda. The structure of the social security system has evolved into a pattern where "social assistance forms the basis, social insurance is the mainstay, and social welfare, military benefits, and charity act as supplements," thereby achieving a major transformation. The root cause of this structural transformation lies in the structural imbalance within the social security system, which has been gradually addressed based on the evolving national context. Chinese-style modernization has introduced new requirements for the structure of China's social security system, necessitating further transformation. To this end, it is essential to clarify the overall objectives of this structural transformation: to innovate and reform social insurance and consolidate its role as the mainstay of social security, to optimize social assistance and charitable activities, and solidify their existing roles, to promote the development of social welfare and transform it into a fundamental component, and to establish and improve family social security, making it a complementary sub-system within the social security framework.

Key words: structure of the social security system; social assistance; social insurance; social welfare; transformation

(责任编辑:仇雨临)