



快 訊

SSL Express

2022 年第 42 期 (总第 533 期 , 10 月 20 日) 中国社科院世界社保研究中心 主办



党的二十大报告提出了“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”的总体目标任务。对此，中国社科院社会发展战
略研究院研究员、中国社科院世界社保研究中心秘书长房连泉撰文陈述观点，该
文载于《中国劳动保障报》（2022 年 10 月 19 日，第 5 版理论版），这里全
文刊发如下：

社保制度在现代化建设进程中的目标任务

文/房连泉

社会保障制度是现代国家治理体系中的一个重要组成部分。从上世纪90 年代，我国开
始着手建立现代化社会保障体系，在短短30年内，即建立了世界上规模最大的社会保障网，
成就斐然。进入新时代，以习近平同志为核心的党中央根据形势发展变化，对现代化建设提
出新的更高目标。习近平总书记在二十大报告中强调，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。

把握社会保障制度在现代化建设中的目标任务，是学习贯彻党的二十大精神中的应有之
义，也是社会保障学术领域的重要课题。

社保制度在现代化建设中发挥重要作用

展望中长期，社会保障制度在现代化建设中的重要作用主要体现在以下几个方面：

第一，全民覆盖，保障基本民生，维护社会安定。“十四五”时期乃至中长期，社会保障制度将向全民覆盖的目标迈进，建立人人享有、覆盖全生命周期的保障体系。随着经济持续发展，人民群众对高质量和全覆盖社保体系的需求越来越强烈。社会保障制度在保障民生、收入扶持和应对风险冲击等方面的作用越来越大，成为未来现代化治理体系不可或缺的基本制度安排。从远景目标看，2035 年我国将基本实现现代化，在这一过程中，社会保障体系发挥基础支撑作用，担当重要历史使命。

第二，社会保障制度在实现共同富裕中发挥支撑作用。中国式现代化是全体人民共同富裕的现代化。社会保障制度作为二次分配工具，在保障底线公平和调节收入分配方面起着不可替代的作用。党的十八大以来，社会保障制度按照兜底线、织密网、建机制的基本要求，在社会救助和全面打赢脱贫攻坚战方面发挥了重要作用。随着全面建成小康社会目标的实现，促进全体人民共同富裕成为新发展阶段的基本任务，有必要提出“共同富裕型大社保体系”的建设目标，强化社保互助共济功能，缩小城乡之间、区域之间和不同人群之间的收入差距，着重在“扩中”和“提低”上发挥社保的再分配调节功能。

第三，社会保障与经济社会各个系统之间协同发展、良性互动。新时代背景下，我国经济社会发展面临的国际国内环境发生了重大变化。经济结构转型、人口老龄化加快、新型城镇化推进等基本形势的变化，相应地对社会保障制度改革提出新的要求。进入“十四五”以来，在供给侧改革大背景下，我国适时推出减税降费政策和社保扶助措施，发挥社保制度在降低企业负担、促就业和应对疫情冲击等方面的调节作用，社保改革与宏观调控政策密切联动。同时，为应对出生率下降、人口老龄化和新就业形态出现等方面的挑战，社保政策也在诸多方面进行了改革。展望未来，我国社保制度需在适应增进公平性、流动性和运行规范性等方面，进行动态调整，实现与经济社会各项改革的良性互动发展。

第四，适应社会结构转型，促进高质量可持续发展。随着经济发展和生活水平的提高，我国社会阶层结构不断变化，中产阶级群体规模不断扩大。“十四五”时期，社会发展将进入后小康社会阶段，消费结构将进一步优化升级，社会保障在人民生活中的地位日益提高。面对社会结构的转型，社保体系建设需要作出适应性调整：一是制度框架需要尽快定型，成为社会预期的稳定器；二是适应统筹城乡、就业一体化和人口流动等方面的要求，在保障公平性和增强流动性方面作出调整，加强不同层次社保制度之间的衔接，在区域间的转移接续方面实现更加方便快捷；三是加强全国统一经办服务体系建设，以实现全国统筹和制度统一为前提，建设全国一体化的社保公共服务体系，满足参保人多样化、个性化和及时化的社

保服务需求。

建立与经济社会发展阶段相适应的社保体系

党的二十大报告提出了“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”的目标任务。面向未来，社保体系的现代化建设应遵循基本规律，坚持正确的发展道路，不断在改革中调整优化，建立与经济社会发展阶段相适应的社保体系。

第一，在福利道路的选择上，应坚持发展型福利模式，合理界定社保制度功能定位。福利水平既是经济增长的结果，也反过来对经济发展产生影响。近几十年来，不论是北欧国家的高赋税式福利，还是南欧国家的债务危机，以及拉美国家的发展停滞不前，都证实了高福利对经济增长潜力的制约。中国作为发展中国家，应自始至终坚持发展型福利，福利水平与经济发展阶段相适应。在实现共同富裕过程中，需要对缴费型保险项目和非缴费型福利项目的边界进行分层次设计，厘清各自发挥作用的机制渠道。对于社会保险类项目，重点在于实现全民覆盖面，提升覆盖质量，促进多缴多得、长缴多得，建立财务精算平衡机制，实现长期可持续；对社会救助类项目，需要视经济财政条件，对低保、扶贫、民生救助等转移支付项目，给出合理的兜底保障目标，不断提高保障水平。

第二，健全完善多层次社会保障体系，补齐二、三支柱短板。进入“十四五”以来，社保连续实施降费措施，为二、三支柱计划发展置换了空间，未来发展应进一步强化政策扶持，优化制度环境。为提升二、三支柱养老金制度的参与率，除了加大税收优惠外，还要在引入自动加入机制、放开投资选择、产品供给创新和拓宽投资渠道等方面予以支持，促进各类人群普惠加入。在医疗保障体系方面，要完善大病保险和医疗救助制度，加大商业健康险产品供给，促进多层次医疗保障有序衔接。在失业保险方面，积极探索灵活就业者、大学生和农民工等群体参保新机制；探索建立平台经济下新业态就业人员的职业伤害保障制度。此外，还要加快推进长期护理保险制度试点覆盖，发展商业护理险，满足广大参保群体多方位保障需求。

第三，在社保制度的顶层设计上，坚持统一性和规范性，做到全国一盘棋。习近平总书记在《促进我国社会保障事业高质量发展、可持续发展》的重要文章中，着重强调“制度的统一性和规范性”的问题，提出“做到全国一盘棋”。未来社保制度建设，需要在统一制度设计、统一政策参数、统一基金收支和经办管理等方面作出合理安排，加快完善基本养老保险全国统筹制度，推动基本医疗保险、失业保险、工伤保险省级统筹，不断提高各项社保制度的统筹管理水平。

第四，坚持量力而行、尽力而为，不断提高社保待遇水平。党的二十大报告强调“坚持

尽力而为、量力而行”的方法论。在社保待遇方面，充足性和可支付性是一对矛盾体，需要在动态调整中实现平衡。近几年来，我国社保制度在降费政策的实施过程中，不断提高待遇水平，进行养老金等多项社保待遇的持续上调，保障了广大参保者的基本生活需求。在现代化建设进程中，应始终坚持“适度性”原则，即社保待遇水平与经济发展阶段相适应的原则，量力而行、尽力而为，不断提高社保项目的待遇水平。同时，要建立起各项社保项目待遇的科学化调整机制，补短板、强弱项，实现社保体系的均衡发展。

第五，树立精算平衡意识，促进社保体系安全规范、可持续发展。现代缴费型社会保险制度运行的一个基本原则是：在财务上以收抵支，长期精算平衡运行。展望未来，我国人口老龄化将逐步加速，伴随经济转型和城镇化红利逐步释放，社保体系扩面空间受限，基金收支形势趋于紧张，社保体系的安全性问题亟须得到高度重视。在此挑战下，实现可持续发展的关键在于深化制度和体制机制改革，通过调整收支两端的参数设计，实现财务平衡。为此，应在延长社保缴费年限、提高退休年龄和建立待遇调整机制等方面，作出相应的改革设计。

第六，运用现代技术手段，实现社保经办服务的现代化。社保经办服务是国家基本公共服务体系中的重要组成部分。在现代化建设进程中，互联网科技、自动化、智能化等方面的信息化手段，极大提高社保金融服务的便利性。实现社保公共服务现代化的重点目标在于实现全国互联互通，出台全国统一的信息化标准和运行机制，建立中央层面的社保数据库，健全完善全国统一的社会保险公共服务平台，适应现代化国家统一大市场体系，促进劳动力和人才的合理流动。

声 明：

中国社会科学院世界社保研究中心(简称“世界社保研究中心”),英文为 The Centre for International Social Security Studies at Chinese Academy of Social Sciences, 英文缩写为 CISS CASS, 成立于 2010 年 5 月, 是中国社会科学院设立的一个院级非实体性学术研究机构, 旨在为中国社会保障的制度建设、政策制定、理论研究提供智力支持, 努力成为社会保障专业领域国内一流和国际知名的政策型和研究型智库。

中国社会科学院社会保障实验室(简称“社会保障实验室”)英文为 The Social Security Laboratory at Chinese Academy of Social Sciences, 英文缩写为 SSL CASS, 成立于 2012 年 5 月, 是我院第一所院本级实验室。“社会保障实验室”依托我院现有社会保障研究资源和人才队伍, 日常业务运作由“世界社保研究中心”管理, 首席专家由“世界社保研究中心”主任郑秉文担任。

“社会保障实验室”于 2013 年 2 月开始发布《快讯》和《工作论文》。《快讯》产品版权为“社会保障实验室”所有, 未经“社会保障实验室”许可, 任何机构或个人不得以任何形式翻版、复制、上网和刊登, 如需使用, 须提前联系“社会保障实验室”并征得该实验室同意, 否则, “社会保障实验室”保留法律追责权利; 《工作论文》版权为作者所有, 未经作者许可, 任何机构或个人不得以抄袭、复制、上网和刊登, 如需引用作者观点, 可注明出处。否则, 作者保留法律追责权利。

如需订阅或退订《快讯》《工作论文》, 请发送电子邮件至: cisscass@cass.org.cn。

地址：北京东城区张自忠路 3 号院东院北楼

电话：(010) 84083506 **传真：**(010) 84083506

网址：www.cisscass.org **Email:** cisscass@cass.org.cn

联系人：董玉齐