

## 学者风采

## 中国式现代化进程中的社会保障制度探索

文/房连泉

社会保障制度是国家治理体系的一个重要组成部分。我国现代社会保障体系的建设经历了从无到有,从计划经济下的传统劳动保障体制向现代社会保障制度的转变历程。目前,我国已实现全面建成小康社会的战略目标,建成了覆盖

城乡的社会保障体系,社会保障制度在促进经济社会发展和保障人民群众基本生活方面发挥着日益重要的作用。

展望未来,我国多层次社会保障体系将在制度设计、全民覆盖、提高保障水平和管理服务现代化等方面,进一步健全体制机制,实现高质量可持续发展。

## 社会保障制度探索历程

新中国成立以来,中国共产党不断探索完善与中国发展道路相适应的社会保障制度。

新中国成立之初面临着“一穷二白”、百废待兴的局面。为了稳定人民生活,恢复被战争破坏的国民经济,党和国家开始着手建立社会保障制度。

1949年9月通过的《中国人民政治协商会议共同纲领》第三十二条规定:“人民政府应按照各地各业情况规定最低工资。逐步实行劳动保险制度”。1951年,政务院颁布《中华人民共和国劳动保险条例》,标志着城镇劳动保险制度的确立。同时农村社会保障制度也开始了初步探索,主要形式为“五保”制度和农村合作医疗等。

改革开放前的社会保障制度顺应了计划经济的发展需求,在保障人民生活 and 促进经济发展方面发挥着重要作用。新中国成立后,我国人均预期寿命由1949年的35岁增加到了1978年的65岁,高于许多收入水平相当的发展中国家。

党的十一届三中全会拉开了经济体制改革序幕,党和国家的工作重心转移到经济建设上来,多种所有制形式、多种分配制度

随之出现,社会保障制度由此开始新的探索。国务院于1986年颁布《国营企业实行劳动合同制暂行规定》,开始进行由企业和劳动合同制工人双方缴纳的养老保险试点,为90年代养老保险制度的建立提供了经验。1987年,党的十三大确立了现代化建设“三步走”战略,提出到20世纪末进入小康社会,各项社会保障制度的改革进入快速发展期。

1992年,邓小平“南巡”讲话和党的十四大召开,标志着中国现代化建设事业开始进入一个新阶段。1993年,党的十四届三中全会通过《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》,明确提出建立与市场经济相适应的现代社会保障体系,包括社会保险、社会救助与社会优抚等制度。在社会保险制度建设基础上,城镇职工“五险一金”制度在90年代相继建立。

城镇职工基本养老保险和医疗保险金实行由单位和个人共同缴费、社会统筹和个人账户相结合的制度模式,国家建立统一的社会保障经办机构,实现了与国际接轨。在农村地区,2003



房连泉

中国社会科学院中国式现代化研究院历史研究部副主任、研究员

年新型农村合作医疗制度开始试点,2009年新型农村社会养老保险建立,农村地区社会保障覆盖面快速扩展,在短短几年内即覆盖了大部分农村居民,同时城镇居民养老保险和医疗保险也得到快速发展。

党的十八大以来,习近平总书记站在党和国家发展全局的高度,统筹推进“五位一体”总体布局 and “四个全面”战略布局,围绕“全面建成小康社会”提出了一系列新理念新思想新战略。党的十八大报告确立了“全面建成覆盖城乡居民的社会保障体系”的目标。党的十九大报告提出决胜全面建成小康社会和全面建成社会主义现代化强国的时间表、路线图。

党的二十大进一步指明中国式现代化发展道路两步走战略,提出“增进民生福祉,提高人民生活品质”的总体目标,强调“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”。

回顾发展历程,我国社会保障体系日益健全,城乡居民社会保险制度完成整合,企业与机关事业单位养老保险制度实行并轨改革,多支柱多层次养老保险制度加快实施,医疗报销水平不断提升。截至2024年年末,基本养老保险制度已覆盖10.7亿人口,基本医疗保险制度覆盖13.3亿人口,参保率达到95%以上,我国已建成世界上覆盖人口规模最大的社会保障网。

## 现代化社会保障制度前景展望

习近平总书记在十九届中央政治局第二十八次集体学习时强调,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,是治国安邦的大问题。在中国式现代化建设进程中,社会保障制度在保障和改善民生、维护社会安定、促进全体人民共同富裕等方面发挥越来越重要的作用。

当前,我国社会保障体系还存在不健全、不完善之处,实现社会保障制度现代化是一个长远目标,我们应遵循基本规律,在改革中不断调整优化,在高质量发展中提升保障水平。

第一,在社会保障制度的顶层设计上,坚持统一性和规范性标准,做到全国一盘棋。习近平总书记在十九届中央政治局第二十八次集体学习时的讲话中着重强调了“制度的统一性和规范性”的问题,提出“社会保障体系建设要坚持国家顶层设计,做到全国一盘棋”。未来社会保障制度建设,需要在统一政策标准、统一基金收支和经办管理等方面做出顶层设计,加快健全养老保险全国统筹制度,不断提高其他社会保障项目的统筹层次。

第二,推动缴费型社会保障制度与非缴费型福利融合发展,健全多层次制度体系。从缴费资金来源上分析,现代社会保障制度分为两大类:一类是来源于雇主和雇员共同缴费的社会保险制度,主要覆盖就业人口;另一类是来源于国家财政转移支付的社会救助制度,即非缴费型制度,主要覆盖低收入者和弱势群体。在实现全体人民共同富裕过程中,需要这两类体系进行分层次设计,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,实现多缴多得、长缴多得、长期可持续;对于全社会救助类项目,需要视经济财政条件,对低保、扶贫、城乡居保补贴、民生救助等转移支付项目,提出合理的兜底保障目标,例如瞄准贫

困线、最低工资标准等,不断提升保障水平。

第三,坚持量力而行、尽力而为,不断提高社会保障待遇水平。习近平总书记指出:“什么时候都不能忘记一个道理,经济发展和社会保障是水涨船高的关系,水浅行小舟,水深走大船,违背规律就会搁浅或翻船。”党的二十大报告进一步提出“在发展中保障和改善民生,坚持量力而行、尽力而为”的要求。在现代化建设进程中,我们始终要坚持“适度性”原则,即社会保障待遇水平与经济发展阶段相适应的原则,不断提高社会保障项目的待遇水平。同时,要建立起各项社会保障待遇的科学化调整机制,补短板、强弱项,实现社会保障体系的均衡发展。

第四,树立精算平衡意识,促进社会保障制度可持续发展。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。随着我国人口老龄化的逐步加速,加之经济转型和城镇化红利的逐步释放,社会保障扩面空间缩小,财务收支形势趋于紧张。在此挑战下,实现可持续发展的关键在于深化社会保障制度的改革,通过调整收支两端的参数设计,实现财务平衡。为此,建议在延长社会保障缴费年限、延迟退休年龄和建立待遇调整机制等方面做出相应的改革设计。

第五,运用现代技术手段,实现社会保障经办服务的现代化。社会保障经办服务是国家基本公共服务体系的重要组成部分,关系到广大参保者的基本权益。在现代化建设进程中,互联网、自动化、智能化等,极大提高了社会保障金融服务的便利性。实现社会保障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政策,建立中央层面的社会保障数据库和国家社会保障公共服务平台,适应现代国家统一大市场体系,促进劳动力和人才的合理流动。

作者为中国社会科学院中国式现代化研究院历史研究部副主任、研究员

## 以法治之力护航中国式现代化新征程

文/余少祥

党的二十届三中全会通过的《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》提出“法治是中国式现代化的重要保障”,标志着我们党对现代化建设规律的认识达到了新高度。习近平总书记指

出:“一个现代化国家必然是法治国家。”深刻揭示了法治与现代化的内在统一性。

作为治国理政的基本方式,法治固根本、稳预期、利长远的特性与中国式现代化追求高质量发展、全过程人民民主、共同富裕等目标高度契合,决定了法治必然贯穿于中国式现代化的全过程。

## 法治保障中国式现代化的理论逻辑

中国式现代化有着丰富的内涵与独特的本质特征,法治是不可或缺的内在要素。从中国式现代化五大核心特征来看,人口规模巨大需要法治协调多元主体的利益关系,保障社会公平正义;全体人民共同富裕离不开法治对经济分配、社会保障等方面的规范与保障;物质文明和精神文明相协调要求法治在推动经济发展的同时,维护文化传承与创新;人与自然和谐共生需要用法治的力量约束人类行为,实现生态保护与经济社会发展的平衡;走和平发展道路要求以法治理念和规则促进国际合作与和平共处,坚定维护国际法治秩序,构建人类命运共同体。

法治以其规范性、稳定性和强制性为中国式现代化构建起系统完备、科学规范、运行有效的制度体系。在经济领域,法治保障市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用,推动经济高质量发展。在政治领域,法治确保人民当家做主的权利得以实现,规范权力运行,防止权力滥用,维护政

治稳定与社会和谐。在社会治理领域,法治为解决社会矛盾、维护社会秩序提供制度框架,让社会纠纷能通过合法、公正、高效的途径得到化解。在文化、生态文明建设等领域,法治为相关政策措施有效实施提供制度保障,确保各项事业按照既定目标有序推进。

公平正义是法治的核心价值,也是中国式现代化追求的重要目标。法治通过一系列强制规范和司法实践,保障机会公平、规则公平和分配公平。在教育、就业、医疗等社会资源分配方面,以法律为准则,防止不合理的差别对待,让每个人都有平等发展的机会。在司法过程中,确保在法律面前人人平等,有罪必罚,无罪不究,让正义得以伸张。同时,法治还赋予公民广泛的权利和自由,并通过法律的强制力予以保护,使人民在现代化进程中能够充分享有各项权利,自由地追求幸福生活。法治所蕴含的民主精神,能保障人民当家做主的民主权利得以真正落实。

## 法治保障中国式现代化的实践维度

以科学立法引领中国式现代化方向。党的二十届三中全会强调要加强重点领域、新兴领域、涉外领域立法。在经济领域,针对科技创新、数字经济等新兴产业,要完善相关法规,保障其健康发展,为经济转型升级提供法律支撑。在社会民生领域,要通过立法加强劳动者权益保护,确保教育资源均衡分配,促进社会公平与民生福祉。同时,立法具有前瞻性,可以适应中国式现代化不断发展的趋势。要借鉴国际经验,使我国在国际竞争与合作中赢得主动。

以严格执法保障中国式现代化进程。党的二十届三中全会对深化行政执法体制改革提出了明确要求,各级政府部门要严格依法履行职责,坚决杜绝执法不作为、乱作为现象。在市场监管领域,加强对假

冒伪劣、不正当竞争等违法行为的查处力度,维护公平竞争的市场秩序,保障各类市场主体合法权益。在生态环境执法领域,加大对污染环境、破坏生态行为的惩处,助力人与自然和谐共生的现代化建设。

以公正司法守护中国式现代化公平正义。党的二十届三中全会强调深化司法体制综合配套改革,全面准确落实司法责任制。司法机关要坚持以事实为依据、以法律为准绳,确保司法公正。一方面,在民事、刑事、行政诉讼等各领域,保障当事人合法权益,让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义。另一方面,加强司法监督,防止司法腐败,提高司法公信力。同时,坚持和发展新时代枫桥经验,加强人民调解、行政调解、司法调解联动,及时有效化

## 法治保障中国式现代化的发展路径

完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系,是法治保障中国式现代化的首要任务。在经济领域,围绕推动高质量发展,重点加强市场主体、产权保护、市场秩序等方面立法。例如,针对数据安全、算法应用等制定专门法律,规范新兴产业发展秩序。在社会民生领域,聚焦教育公平、就业创业、医疗卫生、社会保障等群众关切问题。在生态文明领域,持续完善生态环境法律法规体系,严格源头预防、过程控制,加大对污染环境、破坏生态行为的惩处力度,推动形成绿色发展模式和生活方式。

政府要坚持法定职责必须为、法无授权不可为,坚持深化“放管服”改革,持续优化营商环境,激发市场主体活力。首先,加强行政执法规范化建设,严格执法程序,完善执法监督机制。通过执法公示、全过程记录、重大执法决定法制审核等制度,确保执法行为合法合规、公开透明;其次,加强执法队伍建设,提高执法人员素质,打造一支政治坚定、业务精通、作风过硬、清正廉洁的执法铁军;最后,强化对行政权力的制约和监督,健全行政复议体制,加强和改进行政复议工作,及时纠正违法或不当行政行为,切实保



余少祥

中国社会科学院中国式现代化研究院党的领导与国家治理研究部副主任、研究员(右二)

解矛盾纠纷,减轻当事人诉累,维护社会和谐稳定。

以全民守法夯实中国式现代化的法治基础。党的二十届三中全会要求加强法治宣传教育,增强全民法治观念。要通过开展形式多样的法治宣传活动,普及法律知

识,弘扬法治精神,让法治观念深入人心。同时,引导广大群众自觉守法、遇事找法、解决问题靠法,形成全社会依法办事的良好氛围。只有全体人民都成为法治的自觉遵守者、坚定捍卫者,中国式现代化的法治基础才能更加坚实稳固。

平,为司法公正提供有力支撑。

积极参与国际规则制定,发出中国声音,维护国家主权、安全和发展利益。建立涉外法律服务机制,加强国际司法协助和执法合作,推动构建平等、开放、合作的全球法治秩序,为中国式现代化创造有利的国际法治环境,在国际舞台上更好展现中国法治形象和大国担当。通过强化涉外法治工作,推动中国式现代化不断迈向新征程,实现中华民族伟大复兴的中国梦。

作者为中国社会科学院中国式现代化研究院党的领导与国家治理研究部副主任、研究员