

新中國 70 年社會保障發展的歷史啟示

70 年來，新中國社會保障制度的發展留下了寶貴經驗，回顧 70 年社會保障發展歷程，可以獲得如下歷史啟示。

新中國的社會保障發展是由兩個高潮發展期和中間不斷探索期組成的連續性進程

在 70 年發展進程中，我國社會保障制度發展出現了兩次高潮。

第一次是新中國成立後的 20 世紀 50 年代，新生的人民政府在國家一窮二白，面臨內憂外患的情況下，從救災與救濟失業工人的應急性措施起步，大力發展社會保障事業，並以 1951 年建立勞動保險制度為標志，在短短幾年內即建立了一套與計劃經濟體制相適應的社會保障制度，為城鎮居民提供了安全穩定的社會保障預期，也為農村居民建立起了互助性質的初級社會保障體系。這是中國歷史上社會保障創制與發展的一次奇跡，中國現代社會保障制度自此開篇。

第二次是進入本世紀以來，特別是近 10 年來，黨和政府全面推進與社會主義市場經濟相適應，並能夠順應社會發展需要的新型社會保障體系建設，同時使這一制度迅速成為全民共享國家發展成果的基本途徑與制度保障。目前，老年人已經人人享有養老金，全民醫保的目標基本實現，綜合型社會救助制度實現了應救盡救，保障性住房能夠解決城鄉低收入困難家庭的基本居住條件。此外，養老服務、兒童福利、殘疾人福利事業也在全面發展。這表明我國社會保障制度建設不僅進入了第二個高潮，而且產生了質的飛躍。

在這兩個建設與發展高潮之間，事實上是一個不斷探索的進程，這種探索還在進行中。在計劃經濟時期，城鎮社會保障就在不斷擴展中經歷了政策不斷調整、內容不斷充實的過程，1969 年更是將具有社會統籌性質的社會保險轉化成了企業保險。

改革開放後，對社會保障進行改革是必然的選擇，通過採取漸進式改革方式，新型社會保障體系逐漸替代原有的社會保障制度。值得注意的是，這一改革是此消彼長的逐步替代與過渡的過程，直到近幾年，原有的傳統保障制度才逐漸成為歷史。

這些客觀事實充分表明了社會保障發展的兩個階段既是無法割斷的，也是不應當割斷的，這是一種實事求是的歷史觀。反之，否定歷史與割斷歷史的歷史虛無主義或偽歷史主義，都不利於新時代中國特色社會保障制度的健康持續發展。

新中國的社會保障制度是社會主義制度的應有之義，並伴隨中國特色社會主義的發展而發展

現代社會保障天然地追求公平與共享，其本質應當屬於社會主義性質。私有制追求的是個人財富的積累，而社會保障則屬於強制性共享機制，因此，資本主義國家創設社會保障制度，恰恰是增進了社會主義元素。應當看到，正是這種天然具有社會主義屬性的強制共享機制的建立與發展，才使資本主義得以延續。

回顧新中國成立 70 年來的社會保障發展進程，從 20 世紀 50 年代迅速建立與計劃經濟體制相適應的傳統社會保障制度，到改革開放後通過此消彼長的漸進改革過程，逐漸建立與社會主義市場經濟相適應的新型社會保障體系，客觀上都是作為社會主義制度的重要構成部分。計劃經濟時代建立的傳統社會保障制度，是傳統社會主義公有制度的有機組成部分，是社會主義優越性的具體體現；改革開放

以來逐漸建立的新型社會保障體系，同樣是中國特色社會主義的有機組成部分，是造福全體人民並走向共同富裕的基本制度保障。

新中國社會保障制度的發展留下了寶貴的經驗，也有過深刻的教訓。作為社會主義的應有之義，未來中國社會保障事業的發展，必然要為滿足人民對美好生活的需要提供更多全面的制度保障，關鍵是要堅持走中國特色的社會保障發展之路。一是堅持促進社會公正的價值取向，切實保障與不斷改善民生。二是堅持走中國特色的社會保障發展之路，在借鑒先行國家經驗的同時，注重尋求適合我國國情的發展之路。三是堅持社會保障與經濟發展相適應，任何超越或滯後於經濟發展的取向，都會導致不良後果。四是堅持共建共享，做到人人參與、人人盡責、人人共享。五是堅持盡力而為、量力而行，盡力而為是黨和政府的責任，量力而行是保障制度理性發展的根本前提，有力不為是失責、失職，無力大為是短期政績工程，不可持續。六是理性創制、持續發展，不斷完善中國特色社會保障制度體系，以制度化推進社會保障事業不斷發展。

做好三個方面的工作，推進中國特色社會保障制度更好地走向未來

我國社會保障改革與發展的最終目標，是真正全面建成中國特色的社會保障制度，不僅為中國人民的世代福祉提供值得信賴的制度安排，而且可以為人類社會走向未來創造新的社會保障制度文明。為此，需要做好如下三個方面的工作。

第一，對社會保障制度給予準確定性與科學定位。一方面，堅持將社會保障作為中國特色社會主義制度的必要且重要構成部分，要將社會保障體系視為一個有機整體，樹立起社會保障體系的整體觀、系統觀，並促使其有機協調地持續發展。另一方面，將社會保障體系納入國家治理體系與治理能力現代化範疇，並讓其扮演好重要角色。在這方面，需要將社會保障視為國家治理現代化的重要政策工具和手段，並使之真正發揮合理調節社會財富分配格局、化解社會矛盾、促進社會團結的功能。

之所以採取這樣的定性與定位，是因為實行強制共享的社會保障絕不是資本主義的專利，而是社會主義的應有之義。世界上沒有一個現代化國家沒有健全的社會保障制度，社會保障關乎人的基本生存條件與平等發展機會，同時也有效地維護着人的自由而全面的發展。按照這一邏輯，可以獲得一個基本結論：沒有成熟、健全的中國特色社會保障體系，就很難說有真正意義的國家現代化。唯有如此定性與定位，才能真正認識社會保障的時代價值與社會價值，才能真正重視社會保障的改革與發展，才能真正在宏大的社會發展背景下深刻把握社會保障的發展規律。

第二，正視現實挑戰，切實解決現實問題，優化現行制度安排。我們必須在認清時代複雜性、理性應對新挑戰的條件下加快優化現行制度安排。當前面臨的挑戰至少包括：一是人口結構發生深刻變化，有少子高齡化趨勢；二是傳統保障機制發生深刻變化，家庭保障功能持續弱化，社會價值取向多元化帶來了集體主義式微和個人主義高漲；三是以互聯網為代表的信息化、智能化帶來的生產與生活方式的深刻變化，新業態、新生活成為新常態；四是人民福利訴求升級且趨於多樣化。這些新變化無一例外地對社會保障的發展產生巨大影響。新時代的社會保障改革與發展需要適應這些深刻變化，全面加快優化現行制度安排，其中的關鍵在於做好統

籌規劃與頂層設計，回歸並堅守社會保障制度互助共濟的性質，切實維護制度統一性，加快提升制度公平性，真正形成政府主導下共建共享的多層次發展格局，並讓整個社會保障制度沿着法制化的軌道實現可持續發展。

第三，增強人民對社會保障制度的信心。人民信賴是社會保障制度持續發展的根本條件，信心缺失則是社會保障制度的最大危機。目前，中國的社會保障制度不僅沒有財政危機，反而有着日益雄厚的積累，但公眾的不信任情緒值得注意。這表明增強人民對社會保障制度的信心，事實上已經成為深化社會保障改革和全面建成中國特色社會保障制度的一項基礎性任務。這一任務完成不好，即使財力再雄厚，人們也會因懷疑制度而從集體主義轉向個人主義、從公益精神轉向利己取向。

我們應當對中國特色社會保障制度充滿信心，其依據在於：一是中國共產黨的宗旨與初心不改，決定了中國社會保障制度持續發展具有堅實的政治保障。二是社會主義制度規定了共同富裕的發展道路，它必然需要依靠健全的社會保障體系才能實現這一目標，從而決定了中國社會保障制度發展具有牢固的制度保障。三是國家現代化進程與國民經濟持續發展，具備了越來越強的發展社會保障的能力。四是已經奠定的基礎不可能逆轉與倒退，也不允許出現逆轉與倒退。五是新局面已經打開：十九大報告明確了社會保障改革與發展的目標和方向，新一輪的機構改革掃除了影響社會保障改革推進的體制性障礙，近年來社會保障領域深化改革的力度在持續加強，如中央養老金調劑金制度、城鄉居民醫保制度整合、社會養老服務從以機構為主轉向以服務居家養老為主要取向，等等。因此，我們有理由對中國社會保障制度的發展保持樂觀與信心。（作者：中國社會保障學會會長、中國人民大學教授 鄭功成）

（本文系作者在中國社會保障學會在京舉行理論務虛會上的講話，有刪改）

