

加快构建全面覆盖、权责清晰的新时代社会保障体系

中央财经大学社会保障研究中心 褚福灵

民惟邦本，本固邦宁。提高保障和改善民生水平，是发展的根本目的，是党的奋斗目标。党的十九大报告指出，按照兜底线、织密网、建机制的要求，全面建成覆盖全民、城乡统筹、权责清晰、保障适度、可持续的多层次社会保障体系。尽管我国社会保障体系建设取得了巨大的成就，但也面临一些问题与挑战。在人民对美好生活需要与不平衡不充分发展之间的矛盾成为我国社会主要矛盾的背景下，在中国特色社会主义进入新时代与开启国家现代化新征程的历史时期，应当采取有效措施，加快构建全面覆盖、权责清晰的新时代社会保障体系，打造民生保障升级版。

全面覆盖织密织牢社会保障安全网

全面覆盖的社会保障体系应当是全民覆盖、全风险覆盖、全生命周期覆盖和全待遇项目覆盖的社会保障体系。

全民覆盖的社会保障体系应当在制度上做到全民覆盖。我国建立了覆盖职工和城乡居民的社会保障体系，在制度上基本实现了社会保障全民覆盖。但由于受户籍和财政分灶吃饭体制的影响，我国城乡居民的社会保障仍然由户籍地提供，而不是由居住地提供。因此，未来全民覆盖的社会保障体系，应当由户籍地提供社会保障向居住地提供社会保障转变。通过建立起基于居民的全民覆盖的社会保障体系，不仅有利于及时化解居民的各类社会风险（尤其是疾病风险），也有利于优化人力资源配置，提高生产效率。

全风险覆盖的社会保障体系应当覆盖生老病死等各类社会风险。我国已经建立了覆盖年老风险、疾病风险、失业风险、伤残风险、生育风险等各项社会保障制度，基本织密防范和化解社会风险的安全网。但同国际劳工组织规定的标准相比较，同人民对美好生活的需要相对照，我国社会保障体系在风险覆盖方面还存在一定差距。比如，在婴幼儿保障、遗嘱津贴、病残津贴、特殊工种退休、病假工资、缴费年限计算等方面的规定还不够完善。尽管在实际工作中，我国在教育保障、灾害保障、法律保障等方面都有所建树，但并没有将这些实践经验上升到理论。因此，应当按照“坚守底线、完善制度、突出重点、引导预期”的指导思想，不仅要在“幼有所育、学有所教、劳有所得、病有所医、住有所居、老有所养、弱有所扶”上取得新进展，还应当在“灾有所援、贫有所帮、冤有所诉”等方面取得新进展。

建成全风险覆盖的社会保障体系要以人人尽责为要求，以人人享有为目标，以满足美好生活需要为导向。实现幼有所育，建立健全生育保障体系与儿童福利体系；实现学有所教，建立健全教育保障体系，尤其是包括学龄前儿童与老年人在内的终身教育体系；实现劳有所得，建立健全就业保障体系与工资收入保障体系；实现病有所医，建立健全健康保障体系（包括公共卫生体系、医疗服务体系、医疗保险体系、药品供应体系）；实现住有所居，建立健全住房保障体系；实现老有所养，建立健全养老保障体系（包括养老金体系、养老服务体系 and 老年长期照护体系）；实现弱有所扶，建立健全伤残保障体系；实现灾有所援，建立健全灾害保障体系；实现贫有所帮，建立健全贫困保障体系；实现冤有所诉，建立健全法律保障体系。通过以上制度的建立健全，进而实现哪里有社会风险，哪里就有社会保障，织密织牢社会保障安全网。

全生命周期覆盖的社会保障体系应当为生命周期的不同阶段提供相应的保障。社会保障体系应当覆盖从出生到青壮年、到老年、到终老各个生命阶段，应当覆盖学龄前、就学、参军、就业、转业、失业、伤病、流动、迁徙等各个阶段。要做到不同生命阶段有不同的社会保障制度安排，不同历史时期转换时能够实现社会保障权益的顺畅接转。我国基本建立了覆盖各个生命周期阶段

的社会保障制度，但在一些方面还存在问题。比如，职业生涯不同阶段的社会保障权益衔接还不够顺畅，临终关怀制度还不够健全等。应当进一步完善并有效落实相应制度，使生命周期不同阶段的社会风险得到有效防范和化解。

全待遇项目覆盖的社会保障体系应当覆盖现金待遇与服务待遇项目。要有效防范与化解人们在社会经济生活中遇到的各类风险，必须提供相应的现金保障，同时还要提供相应的服务保障。社会保障现金待遇解决的是资金来源问题，社会保障服务待遇解决的是人力服务问题。没有资金来源将会失去保障的基础，但仅仅有资金来源而不能提供相应的人力服务，同样难以得到有效保障。总体来看，我国的社会保障体系比较重视现金待遇的提供，对服务待遇的提供方面考虑不足。因此，应加强养老服务、医疗服务、就业服务、伤残服务等公共服务体系建设，形成现金保障与服务保障相结合的社会保障体系。

权责清晰多主体各尽其责、各尽所能

权责清晰的社会保障体系是指政府、社会、市场、单位、职工、居民各尽其责、各得其所的社会保障体系。社会保障体系建设是一项系统工程，需要多个主体各尽其责、各尽所能、各得其所、共建共享。

政府是社会保障体系建设的主要承担者。建立健全社会保障体系，不断提高保障与改善民生水平，是政府的重要职能。中央政府应当加强社会保障法制建设，不断完善社会保障制度。各级政府应当依法为社会保障体系建设提供资金支持，确保各项基金补助、经费补贴、税收减免、历史成本补偿等资金按时足额到位。各级政府应依法依规确保社会保险费按时足额征缴，确保各项社会保障待遇按时足额发放。政府通过举办社会救助、基本养老、基本医疗、公共就业等各项社会事业，使人民的生活得到基本保障。在建设社会主义现代化强国的历史进程中，在经济不断发展发展的基础上，政府应优先推进民生保障事业现代化，进而不断增进人民福祉，增强人民的幸福感、满足感、获得感。

单位和个人是社会保障的受益者与缴费提供者。各类用人单位要依法为职工缴纳社会保险费，不得随意少缴、漏缴与缓缴，切实维护职工的合法权益。缴纳社会保险费是人力资本投资，可以调动职工的积极性，增强凝聚力，提高生产率，反过来用人单位也会得到相应回报。职工、灵活就业人员和其他城乡居民应依法参加社会保险，按规定缴纳社会保险费和享受社会保险待遇。社会保险具有共济性、公益性和再分配性，可以防范化解劳动者和其他个人遭遇的社会风险，通过参保缴费使民众持续得到基本生活保障。因此，不论对单位还是对个人而言，参加社会保险不仅是义务更是权利。

社会组织是社会保障体系建设的重要参与者。慈善组织、社团组织、社区组织等各类社会组织应当发挥自身优势，在慈善捐助、社会互助、公益服务、志愿活动等方面发挥作用，为建设社会保障大厦添砖加瓦。我国社会组织在参与社会保障体系建设方面发挥了积极作用，但也存在制度不健全、行为不规范等问题。我国已经颁布了《慈善法》，应当依法规范各类社会组织行为，以便更好地服务社会保障事业的发展。

市场是社会保障项目的重要提供者。各类市场主体应当从满足人们多样化的保障需求出发，开发多种多样、适合的产品，提供便捷优质的服务，满足高收入群体的高层次保障需求。我国已建立企业年金制度、职业年金制度，逐步推进建立个人储蓄养老保险制度、补充医疗保险制度、商业健康保险制度，总体上取得一定成效，但仍然难以满足多层次、个性化的社会保障需求。包括保险公司（尤其是互助保险公司）在内的各类市场主体，应当在基本保障项目的基础上提供多样化的补充保障项目，在建立健全新时代社会保障体系方面发挥积极作用。