

DOI:10.14137/j.cnki.issn1003-5281.2019.01.005

# 新时代、新社保与新政策

——党的十九大之后中国社会保障事业的发展趋势

席 恒

(西北大学 公共管理学院, 陕西 西安 712107)

**[摘要]**党的十九大关于中国特色社会主义新时代及主要矛盾的论断为中国社会保障事业的发展提供了新的价值判断与政策依据。在经济发展、技术水平、社会结构、管理方式不断优化的新时代社会背景下,中国社会保障制度需要着眼不同人群精细化的保障需求,通过网络构建、资源识别、资本整合、服务实现的供给路径,提供更加精准的保障服务,使人民的获得感、幸福感与安全感更加充实、更有保障、更加持续。

**[关键词]**新时代;社会保障;保障需求;保障资源

**[中图分类号]**D632.1;F842.61 **[文献标识码]**A **[文章编号]**1003-5281(2019)01-0024-07

党的十九大报告中指出,中国已经进入社会主义新时代,新时代我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡、不充分的发展之间的矛盾。<sup>[1]</sup>社会主要矛盾的变化对于新时代社会保障政策有效地发挥保稳定、促发展的政策效能,对于进一步实现提高人民福祉水平的政策目标提出了新要求。

## 一、新时代的主要特征和中国 社会保障事业的发展

新时代是中国经济发展与世界经济力量对比发生重大改变的时代。新中国成立以来,特别是改革开放以来,中国的经济结构不断优化,经济发展速度保持高位增长,经济总量于2011年首次超过日本成为全球第二大经济体。经济的长足发展使中国的国际地位不断提高,中国在国际社会的影响力持续增加。<sup>[2]</sup>

新时代是中国智慧和中國价值观彰显的时代。长久以来,以西方自由主义为价值观的资本主义思潮曾经极大地激发了各种市场主体的创造性,为世界经济的发展做出巨大贡献。但是,冷战之后,这种以自由主义为价值观的资本主义思潮越来越缺乏包容性,特别是在全球化浪潮中,单边主义、贸易保护主义等已经成为世界经济发展的桎梏。而中国基于传统文化和全球经济发展所形成的“人类命运共同体”的发展主张日益为全世界绝大多数国家所认可。以中国智慧思考中国问题并为世界提供启发和借鉴,成为新时代中国社会主义价值观充分彰显的代表性特征。

新时代是新技术不断开发、运用,造福人类的时代。全球性的技术革命使新技术不断得到开发和运用,并使传统的产业结构发生颠覆性的革命,互联网、物联网、区块链等新技术已经日益渗透到人类生产生活的每一个方面,使点对点、包对包、点对点服务模式得以实现,物流、商流、人口流、资金

**[收稿日期]**2018-06-01

**[作者简介]**席恒,男,西北大学公共管理学院教授,博士生导师。

流均被统合到信息流之中。在人类的各种制度安排中充分运用、评估新技术对人类的影响并使新技术不断造福于人类,也是我国新时代的重要特质。

新时代是新经济不断涌现的时代。在技术进步的影响下,新的经济形态、新的就业方式、新的生产方式等蓬勃发展,联盟经济、平台经济、虚拟经济、数字经济等形式颠覆了传统的产业经济形态,以最大限度地控制信息成本。灵活就业、弹性就业、传统体制外就业、依托新经济形态就业等正在逐步促进形成“无雇主社会”。智能生产、智慧制造和机器人的广泛使用不断促进经济生产方式创新,对管理者、从业者不断提出新挑战。

新时代是社会结构发生重大变革的时代。新技术不仅影响着生产方式的变革,而且影响着社会生活和交往方式的变革。原先以血缘关系、地缘关系和业缘关系为纽带形成的社会关系和社会结构被一步步地打破,代之以信息技术的链接,进而形成人口的大量流动。这种以信息技术链接人们社会活动的结构性变化为人们的社会活动和社会管理提供了极大的便利,也向整个社会和个体的包容性适应提出了挑战。

新时代是人类组织与管理方式不断创新的时代。面对新技术、新经济、新业态的冲击,为适应新时代的变化,人们不得不寻求组织方式和管理方式的变革与创新。除了源头的产品设计创新外,为了使资源更加整合,流程更加顺畅、质量控制更加有效,服务更加便利、可靠和可获得,扁平化组织、流程再造、标准化管理体系应运而生。供给侧变革的目的就是为了不断满足人民群众日益增长的对幸福生活的追求。

新时代是人类合作共赢的时代。新时代的核心是不同利益群体的合作共赢,缘于人类共生和命运共同体的本质特征,基于合作社会的合作治理,最终实现不同利益群体的合作共享与共赢。在新时代,作为不断降低民众脆弱度、提高人民幸福度、进而建立稳定的安全预期的社会保障制度不断进行调整,达成与新技术、新经济、新社会结构的适应和合作。

人类的社会保障思想源远流长。早在 2000 多年前的西周,《周礼·地官·大司徒》就提出了“以保息六养万民:一曰慈幼,二曰养老,三曰振穷,四曰恤贫,五曰宽疾,六曰安富”,意思是使富有的人安定、贫穷的人得到救济。始建于 1882 年(清光绪八年)陕西大荔、号称“天下第一仓”的丰图义仓至

今仍然作为国家储备粮基地所用。西方缘于宗教“仁爱”思想的慈善事业即使在黑暗的中世纪也不曾中断。1601 年英国的济贫法(1834 年修正)、1883 年德国的社会保险法和 1935 年美国的社会保障法的颁布,标志着人类社会现代意义上的社会保障制度开始建立。西方现代保障制度是基于调和社会矛盾、应对社会危机的产物,也为人类文明发展和民众福利的改善做出了重要贡献。自改革开放之后,伴随着国有企业改革,中国在学习和借鉴西方现代社会保障制度的基础上建立了具有中国特色的社会保障制度,在世界人口众多、人群差异和地域差异明显、经济发展滞后的国度建立了覆盖近 14 亿人口、保障水平不断提高、社会保障服务不断改善的现代社会保障体系,为国际社会做出了杰出贡献。

作为一项前瞻性、预防性的保障人们基本生活的制度安排,社会保障有其自身的运行规律。首先,作为救助社会脆弱群体的减震器、不同社会阶层之间利益冲突的调节器、社会秩序正常健康发展的稳定器、社会发展与经济增长的推进器,社会保障发挥着“国家公器”的功能,目的是帮助人们建立稳定的安全预期。其次,作为人类发展中的一种风险化解机制,社会保障是对人们当期危机的化解、潜在风险的防范及整体福利的提升,目的是防范与降低个体的脆弱度,提升个体的幸福度。具体表现为对个体危机度化解的社会救助、对个体风险度防范的社会保险、对个体适存度提升的社会福利,即对困境人群的社会救助、对正常人群的社会保护、对所有人群的福利提升。社会保障通过社会救助降低人民群众的危机度,使人民群众具有安全感;通过社会保险化解人民群众的风险度,使人民群众具有获得感;通过社会福利提升人民群众的适存度,使人民群众具有幸福感。最后,作为一种治理工具,社会保障的根本任务在于促进社会的和谐与稳定。社会保障是民生之基,通过发展医疗卫生、养老保障、就业保障、社会救助、社会福利、保障性住房等社会保障事业,实现社会建设事业繁荣;通过加强收入再分配、减少收入差距、普惠全体国民,协调社会关系,优化社会结构;通过提高人民物质和文化生活水平,构建多种福利政策,满足人民群众需求多元化,完善社会服务;通过动员社会保障事业发展的各种社会力量及社会组织,发挥议题倡导、智力支持和引领示范的作用,从而使人民群众的获得感、幸福感、安全感更加充实、更有保障、更

可持续。

社会保障事业的健康持续发展离不开经济、政治和社会条件的支持。在一定意义上,任何国家的社会保障制度都是其经济、人口、政治和社会文化等条件约束下的适应性选择。社会保障事业是“制度设计”“经济支持”与“服务供给”三者的有机统一。公平、合理的社会保障制度是社会保障事业健康持续发展的前提,能够通过法律和制度保障每个公民与社会保障利益相关者的合作收益,使每一方各取所需、各尽所能、相得益彰。稳定、持续的经济支持是社会保障事业发展的基础,能够通过不同责任主体的贡献为实现公民的社会保障权益和建立稳定的安全预期提供经济基础,从而保障公民社会保障待遇水平不断提高。可及、可靠和可获得的服务供给以及对民众社会保障需求的不断满足是社会保障事业发展的基本目标,需要动员各类社会保障服务主体,提供不同层次、不同方式的社会保障服务以不断提高公众的获得感、幸福感、安全感。

新时代中国经济的快速发展、植根于中国文化的制度理念和现代技术支持为中国社会保障事业的发展提供了千载难逢的机遇,使中国的社会保障事业获得了长足的发展,使公民的社会保障权的实现与保护更加充分有效。

首先,新时代中国社会保障成就的取得得益于中国经济的快速、长足发展。经济增长为中国社会保障提供了殷实的物质基础,使中国政府和各经济主体能够从容、自信地为包括社会保障在内的民生事业进行各种制度安排。据统计,1985年,中国GDP总量为9182亿元人民币(3126.16亿美元),世界排名第8。2017年,中国GDP总量超过82万亿元人民币(12.72万亿美元),世界排名第2,与1985年相比增长了89.3倍(与世界排名第1的美国的123万亿元人民币相差40万亿元人民币)。2017年,我国社会保障和就业财政支出21005亿元,与2006年的1859.82亿元相比增长了11.3倍。2017年,全国居民人均收入25974元,比1998年的5425元增长了4.79倍。国家财政收入的增加和居民人均收入的增长使政府和居民个人有能力为社会保障制度持续投入,并建立了社会保障制度持续发展的相对稳定的安全预期。

其次,新时代中国社会保障事业的发展得益于中国以包容开放的精神不断地学习发达国家的社会保障经验,并基于中国智慧的治理理念形成了具有中国特色的社会保障制度。在市场经济条件下

如何保障民生对刚刚改革开放的中国来说是一个新课题。当时,中国政府既要考虑经济的发展,也要考虑民生的保障。中国政府以中国人特有的方式和智慧选择了渐进式改革的经济发展模式,以期最大化地维护社会稳定。在经济改革的同时,包括社会保障在内的社会改革也选择渐进式发展,分人群推进。以“两个确保”“三条社会保障线”为代表的社会保障制度建设保障了当时社会最弱势、最脆弱群体的基本生活;城乡分别推进的最低生活保障制度和医疗保障制度保障了不同群体的不同需求;从国有企业职工开始,进而不断扩大到全体企业职工、农民、机关事业单位的养老保险制度使养老保险制度覆盖全体用人单位。在中国社会保障制度建立的过程中,中国政府及时地借鉴和汲取世界社会保障的先进经验,以世界银行“三支柱”模式为模板建立了基本保险、补充保险和商业相衔接的多层次社会保险制度,并覆盖养老、医疗、工伤、生育和失业等多个领域。伴随着国家财富和社会财富的积累,人民的福利水平不断提高,除了普惠性福利外,老年福利、妇女福利、儿童福利、残疾人福利等专项福利保障了各类人群的社会保障需求。从2015年开始,随着经济支持能力的增强和社会管理水平的提高,中国将城乡分别推进的生活救助制度和医疗保险制度整合为城乡居民社会救助制度和城乡居民医疗保险制度,实现了企业职工与机关事业单位养老保险制度的并轨。至此,中国建立起世界上最大的社会保障综合体。坚持以人民为中心,不断满足人民日益增长的美好生活需要,不断促进社会公平正义,形成有效的社会治理、良好的社会秩序,使人民获得感、幸福感、安全感更加充实、更有保障、更可持续的执政理念,使9.19亿企业职工、机关事业单位职工参加基本养老保险,使1.64亿老人享受城乡居民养老保险待遇,充分体现了改革开放发展成果的全民共享。

## 二、新时代中国社会保障面临的问题与挑战

新时代民众有新需求。在这一新的社会矛盾中,中国的社会保障也面临着新问题与新挑战。

新时代是新经济形式不断涌现的时代。平台经济、虚拟经济、数字经济和突破传统方式的新业态、灵活就业以及正在逐步形成的“多雇主”和“无雇主”社会,对管理者、从业者不断提出新挑战。特别对建立在雇主和个人承担缴费责任的社会保险

制度而言,更是如此。据人力资源和社会保障部报告,我国养老保险的法定应参保人数约为 10 亿人,截至 2017 年只有 9.19 亿人参保,这一数据表明,我国还有约 8100 万人的新业态从业人员、农民工和灵活就业人员未进入养老保险体系之中。新经济使劳动者的流动性进一步增加,但新经济的社会风险也进一步加剧,更需要社会保险防范与应对未来的不确定性;同时,新业态中的雇主责任无法确认,也在一定程度上颠覆着传统的三方分担责任的社会保险模式。面对这种挑战,只有不断地创新社会保险机制,才能对社会保险参与人产生激励,以形成对其社会保险权益的有效保护。

新时代是人民群众新需求不断增长的时代。随着物质生活水平的提高,民众对社会保障需求已经不仅仅满足于社会保障制度和保障待遇水平的公平,随着对生活质量的不断追求,民众对社会保障服务公平的关注和需求开始显著增强。在中国社会保障管理体系中,民众对于社会保障服务的需求主要表现为社会保险经办服务和保障生活服务两个方面。对于社会保险经办服务而言,民众关心的是能否依法及时、便捷地参保或申请相关的社会保障事务,能否及时、便捷、准确地查询参保信息,能否及时、便捷、准确地领取社会保障待遇,以维护自身的社会保障权益。这些需求在社会流动性日益加剧的新时代愈加明显。对于保障生活服务而言,民众关心的是能否及时、便捷地获得诸如养老、医疗、就业、社会参与等民生服务。特别是作为能够体现社会保障全过程、全要素的养老服务在老龄化日趋严重的中国社会已经成为全社会高度关注的政治议题。

新经济带来的新业态和日益增长的社会保障需求对社会保障制度建设和保障服务不断提出新要求,不平衡、不充分的制度供给和服务供给依然存在。

尽管中国的社会保障制度已经实现了一定程度的制度全覆盖,但制度的精细化程度仍有优化的空间,制度全覆盖的实现与人群全覆盖的达成还有一定的距离。首先,在受益人不承担责任、以化解当前生活危机为目的的给付性社会保障制度下,社会救助如何对受助者进行有效激励从而使扶贫与扶志有机结合?如何对受助对象进行精准识别、精准管理和精准施助?这都是新时代社会救助制度面临的挑战。其次,在以防范未来社会风险为目的、具有一定程度责权利统一的诱致性社会保障制

度下,社会保险如何有效地识别风险?如何区分个人风险与政府风险?如何形成风险责任的独担、分担和共担机制,进而形成激励相容的制度安排?这都是新时代社会保险制度面临的挑战。再次,在以提高民众社会适存度为目的进而提高其危机化解能力和风险防范能力的社会保障制度下的社会福利,在普惠性和兜底性的制度安排中应当注重民众生活适应能力的提升还是日常生活的福利保障?福利以现金补助、实物给予还是以工代赈?这都是新时代社会福利项目制度安排所面临的挑战。

在养老保险中,养老保险制度是各类养老保险责任主体,包括政府、雇主和个人之间通过责任分工形成的合作机制,具体表现为以政府、雇主和个人共担责任的基本养老保险、以雇主和个人分担责任的补充养老保险和以个人独担责任的私人养老保险,即所谓的养老保险三支柱模式。<sup>[3]</sup>其核心是养老保险的参与主体通过缴费基数、费率与缴费年限以及工作年限、退休年龄等关键要素的协商与设计,以实现养老保险筹资(缴费)与未来支付的动态均衡。然而,在目前养老保险制度的运行中,我国养老金机制的关键要素及其平衡机制、多层次养老金体系的结构等均可更加优化。一是作为基础要素的缴费基数而不实,造成了养老金缴费基数的严重缩水;二是作为养老金机制的核心要素的费率偏高且事实上区域差别较大,影响个人和企业的参保能力;三是职工个人 15 年缴费年限的规定难以体现通过在职期间劳动收入积累来实现退休后养老待遇的均衡,本身就有“权宜之计”之意;四是与缴费年限密切相关的退休年龄在我国也不尽合理,目前我国平均退休年龄不足 55 岁,是世界上平均退休年龄最低的国家;五是我国第一支柱的基本养老保险制度 60%左右的目标替代率设计和单位 20%、个人 8%的过高缴费率规定,造成了基本养老保险制度规模过大、政府的兜底责任过重,容易形成政府间(主要是上下届)的养老保险责任转移。由于作为补充养老保险的职业年金作用发挥不足,商业养老保险和个人储蓄性养老保险从制度上未能给予充分的激励和政策支持,养老保险的“社会性质”体现不足,导致国际社会普遍采用的三支柱在我国只是“一枝独秀”。因此,为了寻求养老金机制中关键要素之间的平衡,就是要在目标约束(养老金的积累规模与待遇水平)、条件约束(人口平均寿命、人口老化率、受教育程度等)下,寻求缴费基数、费率与缴费年限、工作年限、退休年龄之间的最优配置。

怎样建立统一性(制度结构、费率费基、计发办法)、包容性(代际之间、阶层之间)、多层次(基础、补充、个人)制度,以实现养老保险关系在地域间、制度间转移接续,这是我国养老保险当下要解决的关键问题。

我国社会保障服务资源众多,基于中国传统文化所形成的社会力量服务资源、基于强有力的政府所积累的财政与政策资源和日渐增长的市场经济资源等都可能成为社会保障服务的重要资源。但由于长期的体系分割,这些资源相互分散,并没有形成有效、聚集的社会保障服务。如何适应劳动者的流动性,及时、便捷、准确地提供优质的社会保障经办服务?在我国现行体制中,哪一机构能够相对有效地提供这种服务?经办服务如何有效校正或弥补制度的相对不足进而推进制度完善?这是新时代社会保障经办服务面临的主要问题。怎样才能有效地利用社会网络(Social Network),聚集社会资源(Social Resource),形成社会资本(Social Capital),提供有效、可靠的社会保障生活服务(Social Service)?如何动员、整合社会力量,通过有效提供社会保障生活服务促进社会合作与和谐?这是新时代社会保障生活服务面临的主要命题。

“社会网络—社会资源—社会资本—社会服务”(NRCS)为研究社会服务的实现提供了一个有效的分析框架。社会网络是个人因各种社会性关系而形成的关系网络,是个体赖以生存的社会基础。在个体的生命周期中,家庭网络(血缘)、社区网络(地缘)、工作关系网络(业缘)和共同趣向关系网络(趣缘)伴随着个体的生命过程,而在这些网络中的每一个节点上都沉淀着众多的社会资源。社会资源是嵌入个人社会网络中的、能够满足个体社会需求并转化为具体服务的各类有价值的物质和人力的总和,是个体能够充分利用并满足自身需求的物质基础。在个体的生命周期中,家庭资源、社区资源、关系资源(特别是经济关系资源)对于满足个体的社会需求具有十分重要的意义。社会学意义上的社会资本是个体在其社会关系网络中的影响力大小,是“实际的或潜在的资源的集合体”<sup>[4](P.36)</sup>。而经济学意义上的社会资本则强调资本的市场可流通性,是“投资在社会关系中并希望市场上得到回报的一种资源,是一种镶嵌在社会结构之中并且可以通过有目的的行动来获得或流动的资源”<sup>[5](P.169)</sup>。聚集在个体生命过程中积累的社会网络节点上的社会资本,诸如家庭资本、关系

资本和经济资本,为个体消费社会服务提供了一定的经济基础。社会服务是通过有效的供给满足个体社会需求的过程。社会服务实现的关键是精准细分不同人群的社会需求,并通过有效、充分的供给不断地满足不同人群日益增长的共性和个性需要。只有充分地利用社会网络,聚集社会资源并转化为社会资本,提供有效的社会服务,才能满足人们的社会需求。

随着中国老龄化规模和速度的加剧,养老服务需求的数量和质量呈急剧增长态势。因此,只有不断地细分养老需求,才能提高养老服务的目标瞄准率。对养老服务需求的细分必须基于老年生活的细节和基本需要。随着身体机能不可逆转地退化,老年人的生活需求通常表现为年轻人无法理解的众多方面。意外防范、急难救助、生活照顾、健康保护、疾病治疗、心理慰藉和临终关怀等构成了老年人生活需求的基本内容。我国养老资源众多而分散,养老制度林立但各自为政;现代社会的生活设施更多的是为了方便正常人群,而对于年老及残障人士的人道关怀却明显不足。以普遍使用的电梯为例,没有多少商住楼中的电梯能容下一部担架,更不用说我们日常生活中的厨房与卫生间的设施对于老年人使用的安全保障了。居家养老是中国人普遍接受的养老方式,民政部门也相应地制定了“9073计划”,但针对3%的机构养老政策与研究居多,而针对90%的居家养老政策与研究却相对较少。这些供给侧结构性、不平衡性、不充分性的问题在为老服务中更加突出,严重制约着我国养老服务的质量。

### 三、新时代中国社会保障的发展趋势

新时代的经济、发展、执政智慧、技术进步等为新时代中国社会保障问题的求解提供了一定的经济保障、政治基础和技术支撑。党的十九大报告明确提出了全面建成多层次社会保障体系的目标任务,为中国社会保障政策创新提出了相对清晰的政策思路。

基于新时代中国社会保障面临的问题,着眼于人民群众对社会保障质量的不断追求,新时代中国社会保障的发展应当从人民群众对民生需求的层次性和差异性出发,以新时代人民群众对美好生活的向往和我国社会保障的不充分、不平衡的社会矛盾为约束条件,对社会保险、社会救助、社会福利、

慈善事业等社会保障项目统筹规划,对政府责任、市场作用和个人义务整体协调组织,对社会保险与补充保险、商业保险以及基本医疗保险、大病保险、补充医疗保险、商业健康保险等全面协同推进,以全面建成多层次的社会保障体系。

本质上,社会保障是不同主体通过时间和空间上的利益分配而结成的合作共同体,其目的是保障公民的社会保障权利、雇主的人力资源持续供给和国家的有序治理。<sup>[6]</sup>因此,充分运用政策工具、充分动员社会力量与市场力量,基于合作治理、合作收益和合作共享的建设思路,实现全体人民的获得感、幸福感、安全感;着眼于社会保障与全面脱贫的有效衔接,增强贫困群体和低收入群体的获得感、幸福感、安全感;基于要素融合与资源整合的医、养、护结合,促进老年人群和相关人群的获得感、幸福感、安全感;基于经济支持、技术支持、设施支持与文化支持的社会保障支持体系建设,保障全体社会保障服务对象的获得感、幸福感、安全感;基于统一的社会保障受理平台、标准化的参保人审核系统、同构化的后台支持技术和统一的社会保障支付平台的全国社会保障服务平台建设,保障全体参保人的获得感、幸福感、安全感,将是中国社会保障事业发展的主要任务。这些目标任务的实现重点在于制度优化、管理创新和质量提升三个方面。

### (一)制度优化

制度是实现社会保障公平的基础,是国家有序治理的前提。中国社会保障制度的优化应基于社会保障制度演进的基本规律、新时代民众对社会保障的美好追求和中国社会保障发展的约束条件,以最大限度地实现不同得益主体的合作收益。

社会救助制度的优化应基于“弱有所扶”的底线原则和“就业援助”的激励原则,以优化救助对象结构、优化与相关制度协同为重点,通过对受助对象进行精准识别、精准管理、精准施助和有效激励,使扶贫与扶志有机结合。

社会保险制度的优化应基于风险责任的自担、分担和共担机制,建立激励相容的制度安排。以养老保险为例,应以全局观、系统观重构基础养老金、职业年金和私人养老金三支柱及其三者之间的关系,优化三者之间的结构,形成养老金机制中各责任主体各司其职、各尽所能的合作关系。其中,第一支柱要做“稳”,对主要由政府、雇主和个体共担责任的基本养老保险,通过科学合理的养老金机制设计,使费基、费率与缴费年限、工作年限、退休年

龄等关键要素相互协调、相互匹配,实现养老金机制的平衡。第二支柱要做“强”,基于“扩大化、强制化和弹性化”的原则,对主要由雇主和个人分担责任的职业年金,充分调动雇主的积极性为其雇员建立补充养老保险计划。第三支柱要做“活”,对主要由个人独担责任的商业养老保险和个人储蓄养老保险,通过创设政策条件和管理条件,鼓励公民个人对自己未来的养老事务承担责任,以形成形式多样、品种齐全、富有活力的保险市场。以均衡观、协调观平衡养老金机制中各要素之间的关系,以科学观、人文观合理地确定养老金机制中的关键要素。其中,规范工资结构,做实养老缴费基数、降低个人和单位缴费率、延长个人缴费年限、以工作年限为基础,采用渐进式、差异化、有弹性的延迟退休年龄政策等,都是必要的政策选项。最终,我们要建立基本制度托底(基本养老金制度)、不同人群叠加(地方附加养老金、职业年金制度、重点人群专项养老金制度)、私人计划补充(个人储蓄养老、商业养老保险)的全景式复合性养老制度。

社会福利制度的优化应基于社会福利与经济增长良性互动的原则,充分地实现经济发展成果的社会共享。对于普惠性和兜底性的社会福利制度安排,要既能体现社会福利的公益性质又能体现区域差异因地制宜;要既能面向所有民众又能体现对特殊人群的福利关怀;既能保障当前需要人群的福利项目又能保障每一群体生活危机和风险防范能力的提升,最终提高每一位社会成员的社会适存度。

### (二)管理创新

创新是社会进步的动力,通过管理创新提质增效是全面建成社会保障体系的基本路径。管理创新应紧密回应中国社会保障的现实需求,围绕资源整合、流程设计和质量控制等管理学基本问题进行。在养老保险中,亟待解决的问题是如何尽快实现基本养老保险的全国统筹。在业已出台的国有资产划拨社会保障基金、中央调剂金制度和税务征收社会保险费等政策的基础上,实现养老保险基金全国统一征收,以形成中央政府管理的养老保险资金池;在中央政府形成养老保险资金池的基础上,中央政府可按照相对均一的标准在全国统一支付养老保险费,最终实现统收统支的基本养老保险全国统筹。而由于中央政府按照相对均一的标准在全国统一支付养老保险费所造成的不同地区,尤其是发达地区的养老金待遇无法满足养老金需求的

问题,可通过鼓励地方政府建立地方附加养老金制度的方式进行补充,最终形成全国统筹的基础养老金、地方附加养老金、个人账户养老金、职业养老金、商业保险养老金和个人储蓄性养老金的复合性、多层次的养老金体系。在社会保险经办服务管理中,如何充分地利用现代信息技术建设全国统一的社会保障公共管理平台是全面建成社会保障体系的重要支撑。基于参保人参保行为的便捷性、参保待遇的准确性和参保信息查询的及时性,全国统一的社会保障公共管理平台应该具有统一的社会保障受理平台、标准化的参保人审核系统、同构化的后台支持技术和统一的社会保障支付平台的功能。而这一功能的充分实现是建立在对参保人个人信息的分类研究(生物学信息、社会学信息和政治学信息)、分层授权(不同部门对个人信息使用权限设置)和基于效能革命的串联受理平台设计等工效学的基础之上。在社会保险关系转移接续中,如何保障参保人的社会保险权益在流动过程中不受损失使其社会保险权益具有充分的可携带性,是全面建成社会保障体系的重要内容。建立工作地缴费、分段记录与计算、基础社会保险金调剂、退休地发放的公平、合理、科学的转移接续制度是保障参保人社会保险权益的唯一方式。在社会保障生活服务管理中,如何运用现代信息技术与方法对传统的养老、医疗服务方式进行变革,从而增强公众社会保障服务的可获得感,是社会保障的基本目标。运用现代互联网、物联网和区块链技术,对传统的点对点服务(传统居家养老、上门医疗)、包对包服务(机构养老、医院医疗)创新为包对点服务(智慧养老、智慧医疗)和点对点服务(区块链养老、家庭医生),是未来社会保障生活服务的发展趋势。

### (三)质量提升

社会保障服务质量既包括社会保障服务(供给)满足不同人群社会保障需求的程度(供求分析),也包括民众能以合理的价格和便利的方式获得社会保障服务(成本收益分析),同时,宏观上还包括社会保障服务供给与需求的均衡与匹配(边际分析)。首先,要对人民群众日益增长的社会保障需求进行不断细分,对其社会保障需求进行精准识别。只有不断细分和精准识别,才能进一步实现有效供给。以养老服务为例,意外防范、急难救助、生活照顾、健康保护、疾病治疗、心理慰藉和临终关怀等在老年生活中既具有一定的共性,也表现出一定

的个性化差异。在细分老年生活需求的基础上,可通过有效的社会保障制度供给、管理供给、方式与途径供给、经济支持、设施支持、技术支持、文化支持和产业支持来实现。只有汇集全社会力量、聚焦全要素生产、关注全生命周期才能保障有质量、有尊严的老年生活。其次,要不断降低社会保障服务的供给成本,不断增强民众获得社会保障服务的便捷性,使民众对各类社会保障服务能够便于消费、易于消费、能够消费。这种供给成本既包括各类社会保障服务的直接提供成本(生产成本),也包括社会保障服务信息的搜寻成本、对某类社会保障服务机构建立的信任成本或排他成本、政府对社会保障服务机构的监督成本和社会保障服务需求者与提供者的谈判成本(交易成本)。只有实现生产成本和交易成本的共同降低和有效控制,才能有效地增强社会保障服务需求者的获得感。最后,要不断强化社会保障服务管理,最终实现社会保障服务需求与供给的均衡、生产成本与交易成本的均衡及边际收益的均衡,即一部分人收益的改善并不影响其他人收益的减少。均衡的理念不仅是指社会保障服务资源与服务需求的有效匹配与有效衔接,更是全社会社会保障服务能力和效率的持续增强。只有全社会社会保障服务能力和效率的持续增强,社会保障服务质量才会得到持续不断的提升。

### [参考文献]

- [1]习近平.决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告(2017年10月18日)[N].人民日报,2017-10-28.
- [2]刘诗林.当前传统文化复兴现象分析[J].科学社会主义,2011,(1).
- [3]席恒.养老金机制:基本理论与中国选择[J].社会保障评论,2017,(1).
- [4]布迪厄.实践与反思:反思社会学导引[M].李康,译.北京:中央编译出版社,1998.
- [5]林南.社会资源与社会流动:一种地位获得的结构理论[A].南开大学社会系.社会学论文集[C].昆明:云南人民出版社,1989.
- [6]席恒.经济政策与社会保障政策协同机理研究[J].社会保障评论,2018,(1).

(责任编辑 屈虹)