西北大学学报(哲学社会科学版)
2020年9月,第50卷第5期,Sep.,2020,Vol.50,No.5
Journal of Northwest University(Philosophy and Social Sciences Edition)
JNWU

【公共管理研究】

社会治理现代化视角下的多层次社会保障体系构建

林　义[1],刘　斌[1],刘耘沥[2]

(1.西南财经大学 老龄化与社会保障研究中心,四川 成都　611130;2.西南财经大学 经济管理实验教学中心,四川 成都　611130)

摘　要:多层次社会保障体系构建是提升社会治理能力、实现社会治理现代化的重要组成部分。新时代我国社会主要矛盾发生了变化,社会风险呈现新特征,特别是新冠肺炎疫情爆发后,国家层面对社会治理以及社会风险管理的要求进一步提高,人们对于社会保障服务的预期和要求也更加多元。论文从面向社会治理现代化、提升社会治理能力的分析视角,提出了基于社会治理协同理论的社会保障体系建设的总体思路和制度框架。强调突出整体治理的思路,优化资源配置,拓展社会保障的制度空间和服务能力,充分发挥社会保障在国家治理能力提升和社会治理现代化进程中的综合保障功能,适应新时代新要求,加快构建我国多层次社会保障体系。

关键词:后疫情时代;社会治理现代化;多层次社会保障体系;演进逻辑;制度创新

中图分类号:C913.7　　文献标识码:A　DOI:10.16152/j.cnki.xdxbsk.2020-05-012

纵观全球社会保障发展史,社会保障均经历了从非正式制度向正式制度转变,从政府不介入向政府介入转变,从为当权者服务到为全社会可持续发展服务转变,从单一的社会政策向多层次保障体系以及和其他经济政策、社会政策协同发展转变,这些重大转变是社会保障制度不断改革创新完善的需要,更是社会治理不断迈进现代化的重要标志。社会保障改革发展的路径显示,无论是何种社会保障制度的选择,其本质除了为纳入社会保障体系的国民提供经济保障、服务保障甚至是精神慰藉以外,还应促进整个社会系统协调地向前发展,通过社会保障制度的改革,激励市场机制、社会组织、家庭及个人深度参与社会治理,实现社会治理结构的合理化、治理方式的科学化、治理过程的民主化[1],进而推进整个国家治理能力现代化。

2020年2月,突如其来的新冠肺炎疫情袭击了湖北省武汉市等多个地区,实际上,近年来类似于新冠肺炎疫情等"黑天鹅"事件频发,重大突发公共卫生事件,重大灾害性事件层出不穷,加之中美经贸摩擦背景下国际贸易环境的持续恶化,使得社会治理面临着巨大的风险和挑战,对我们识别、防范、管控和

收稿日期:2020-02-21

基金项目::国家社会科学基金十九大专项:全面建成多层次社会保障体系的实施难点与路径优化研究(18VSJ095)

作者简介:林义,男,重庆人,西南财经大学教授,博士生导师,老龄化与社会保障研究中心主任,经济学博士,从事老龄化与社会保障改革、养老金融等领域研究。

(C)1994-2020 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

应对社会风险的能力提出了更新更高的要求。目前,我国经济新常态的特征日趋明显,社会风险加速聚集和扩散,因此,作为民生安全网、社会稳定器的社会保障体系建设在国家治理中的地位日益显现,各项任务更加繁重。同时,在信息社会,社会保障制度改革及待遇调整的复杂性、敏感性以及不同群体信息交叉传播,不但加大了政策调整的实施难度,而且对社会稳定的影响远远超过以往时代。在老龄化趋势快速发展的背景下,社会保障支出占国家财政支出的比例不断上升,将改变未来的国家财政收支结构,进一步凸显了社会保障在国家治理体系中的重要战略地位。总体而言,突发事件、信息社会、大数据及新技术革命、人口老龄化挑战的叠加效应正以前所未有的深度和广度影响着社会保障改革、城乡社会治理效果和国家长治久安,党的十九大报告中也明确提出要按照兜底线、织密网、建机制的要求,全面建成多层次社会保障体系的要求,因此,在新冠肺炎疫情爆发后的特殊时间节点,更有必要从社会治理现代化的视角出发,深入探讨我国多层次社会保障体系的构建。

一、多层次社会保障体系的演进逻辑和制度特征

(一) 演进逻辑

现代社会保障制度建立以来,社会保障和社会治理的紧密关系不言而喻。19 世纪 80 年代,由于德国新历史学派的盛行以及工人运动的日益高涨,德国俾斯麦政府首创社会保险制度,有力推进了国家走向强盛。随后,苏联苏维埃政权、美国罗斯福政府、英国工党等一系列执政党纷纷效仿,在 20 世纪 40 年代之前基本上都建立了自己的社会保障制度,有效地顺应了公众诉求,弥补了市场失灵、强化了社会治理,提升了国家认同。20 世纪 70 年代以来,西方国家公共财政难以承受日益膨胀的社保支出,加之经济萧条,各国开始探索养老保险制度改革方案,主要涉及养老金参数改革和结构改革两个方面,主张责任主体多元化、筹资渠道多样化、保障水平合理化。1994 年世界银行提出建立养老保险“三层次”体系的建议[2],2005 年进一步提出养老保险体系“五层次”的制度构想[3];霍尔兹曼(Robert Holzmann) 和斯蒂格利茨(Joseph E. Stiglitz) 强调养老保险与政治、经济、社会、文化的关联,进一步强化了对构建养老保险可持续发展的研究[4],这些观点代表了福利国家多层次社会保障改革的基本方向。

反观我国,新中国成立后,以单位(集体) 保障为核心的社会保障制度的建立为开端,通过不断的改革创新和不懈努力,建成了全球最大的社会保障体系。一是覆盖人数多。截止到 2018 年,全国参加基本养老保险人数为 9.43 亿人,失业保险人数为 1.96 亿人,工伤保险人数为 2.39 亿人[5],医疗保险超过 13.45 亿人,生育保险 2.04 亿人[6]。二是基金收支规模大。2018 年全年基本养老保险、失业保险、工伤保险三项社会保险基金收入合计 57 089 亿元,支出合计 49 208 亿元[5];全年基本医疗保险基金总收入 21 090 亿元,总支出 17 608 亿元; 生育保险基金收入 756 亿元,支出 738 亿元[6]。五项社会保险收入和支出分别占 GDP 的 8.76% 和 7.50%,成为我国最大的政府支出项目。三是形成了世界最庞大的公共服务体系,形成了中央到省、市、县、乡镇(街道) 五级社会保障管理服务体系和庞大的信息管理系统,针对数十亿参保对象开展登记、待遇支付、政策咨询等一系列服务。

当然,伴随着社会保障制度的改革以及社会风险的不断演化,社会治理的方式也在不断发生变化。在农业社会及以前,社会风险主要表现为自然灾害,社会生产极为脆弱,这种脆弱性决定了人们对社会保障机制与生俱来的内在需求; 此时社会治理的主要方式为统治式行政,在维护皇权的大前提下,以家庭和宗族保障为基础,适当给予民众有限的、水平低下的救济。在工业社会,社会治理的方式和社会保障的形式都发生了的质的飞跃,工业逐渐取代农业成为经济发展的主导,市场经济取代了小农经济,社会、经济、产业结构日趋复杂,产业工人成为社会阶层中的主体; 此时政府一般采取管理式行政的社会治理方式,社会保障和社会治理,都已走上法制化、制度化的道路,有效应对和化解了社会风险。在步入新技术革命引导的信息社会后,社会利益关系日趋复杂,社会阶层结构分化,社会矛盾和问题交织叠加,人

(C)1994-2020 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

民群众对社会事务参与意愿更加强烈,社会治理面临的形势环境更为复杂,因此以往的“管理行政范式”已经无法满足信息社会带来的风险考验,多元共治的服务行政范式和多层次社会保障体系正逐渐走向历史舞台。其具体演进逻辑如图 1 所示。

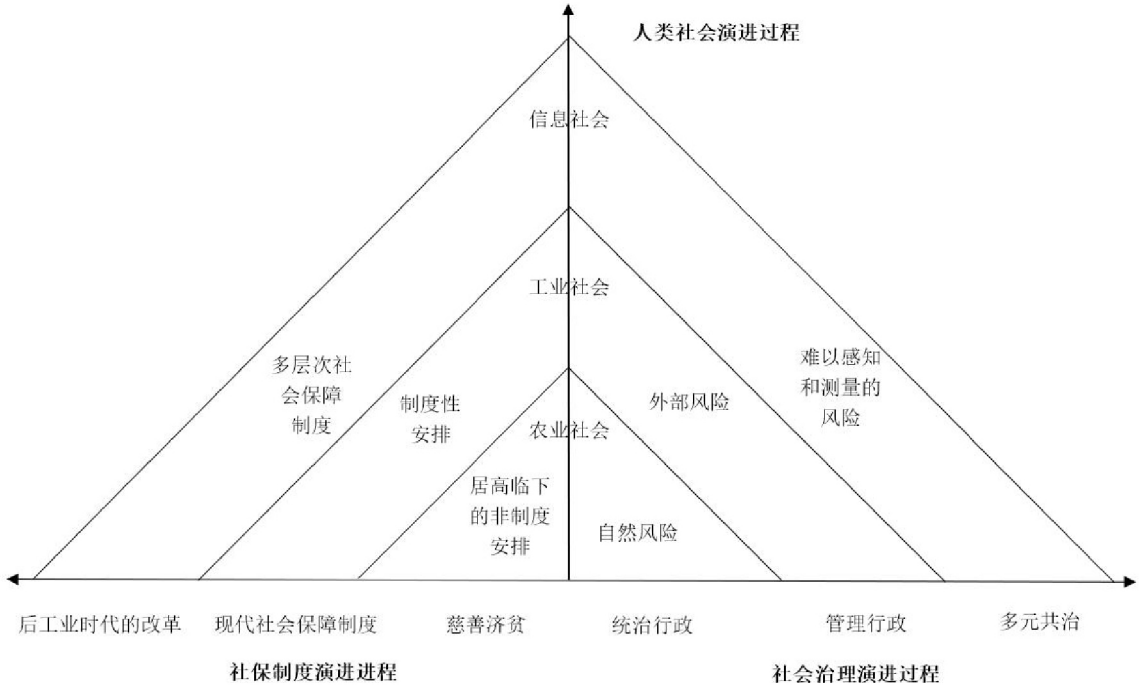

图 1 多层次社会保障制度和社会治理的演进逻辑

(二) 制度特征

在多层次社会保障制度演变的长期历史进程中,特别是从社会治理的角度出发,世界各国进行了有益的探索,形成了一些共识和经验,本文将其概括为以下七大原则:

一是法治原则。基于契约论的国家理论认为国家是公民之间自由达成契约的结果,社会保障制度是体现国家和公民经济关系的一个关键制度安排。无论什么性质的国家,都会用法治来规范社会保障体系相应的制度设计。工业化国家基本上都颁布有多部社会保障法律,这是社会保障制度得以顺利实施的重要经验,如英国有《国民保险法》《国民救济法》等法律,日本有著名的福利六法,我国也建立了《社会保险法》《慈善法》等一系列法律法规并在实践中不断完善。

二是公平原则。公平是人类自古以来永恒的追求,社会保障制度更是天然追求公平和普惠,实现法定人员全覆盖。评价多层次社会保障制度的一个最为重要的客观标准就是是否促进了社会公平,是否实现了城乡统筹,是否能够有效弥合城乡差异及城镇内部不同性质单位人员在基本保障上的差异,让全体人民在统一的制度安排下获得平等的社会保障权益。

三是可持续发展原则。多层次社会保障制度的可持续性,一方面是指制度本身的可持续,即长期实现社会保障基金的收支总体平衡,既满足当代人不断增加的多样化多层次的社会保障需求,又不会妨碍下代人满足其需求的能力。另一方面是在我国经济步入新常态后,在遵循社会保障制度内在运行规律的基础上,加大对民生短板等领域的投入,发挥好社会稳定器的作用,增加整体经济社会的可持续发展能力。

四是权责清晰原则。政府在多层次社会保障体系的构建中负有主导责任,这既是政府合法性的主要来源,更是履行公共职能的具体体现。但福利国家危机启示我们: 政府并不是万能的,在构建多层次社会保障体系中,更应注意厘清各种保险制度主体的权责边界,以互助共济的风险分担机制为基

(C)1994-2020 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

础，有效激励企业为职工建立年金计划，激励个人参与个人养老储蓄计划，激励市场提供更加丰富的保险产品。

五是保障适度原则。从已有经验来看，社会保障水平过高会滋长国民惰性，不利于国家竞争力的提升。因此，多层次社会保障水平要与社会经济发展水平相适应，与基金安全运行相协调，既满足人民群众的合理需求，逐步提高待遇，又不能滋生福利依赖，造成负面效应; 在重视筹资机制、待遇给付机制建设同时，也应重视费率水平和待遇水平的动态调整机制建设。

六是国家能力原则。国家能力是维持社会稳定和秩序的基本保障，强大的国家能力在推动国家治理能力现代化过程中不可或缺。多层次社会保障体系的构建，应为公众提供有效的心理安全，促使公众从内心深处认可个人安全与国家安全的一致性，并助力国家保障政治安全、经济安全、国土安全、军事安全、文化安全和社会安全的能力提升。

七是善治原则。俞可平认为，善治即是使公共利益最大化的社会管理过程和管理活动; 善治的本质特征，就在于它是政府与公民对公共生活的合作管理，是政治国家与公民社会的良性互动[7]。社会保障作为社会治理的基石之一，应当充分体现善治的原则，体现国家、社会、企业和个人之间的制衡，公开透明，接受社会和舆论监督，及时回应社会和公民的合理诉求。

二、我国多层次社会保障体系存在的问题分析

从全球社会保障制度改革的实践来看，20 世纪 70 年代以来，西方国家普遍经济萧条，公共财政难以承受日益膨胀的社会保障支出，各国开始探索养老保险制度改革方案，其中，世界银行最先提出建立“三支柱”和“五支柱”的养老保险体系改革方案，以德国政府“李斯特改革”为起点，美国、法国、加拿大、澳大利亚、日本等国都纷纷建立了多层次社会保障体系，其核心都是应对人口老龄化问题并满足社会公众的个性化福利需求。可以看出，构建多层次社会保障体系是世界各国社会保障改革的基本取向，而养老保险的改革是多层次社会保障体系改革的主要内容。从我国社会保障制度改革的历程来看，目前只有多层次养老保险体系和框架相对清晰。早在 1991 年《国务院关于企业职工养老保险制度改革的决定》就明确要求建立以“企业职工基本养老保险、企业补充养老保险和个人储蓄性养老保险”为主要内容的多层次养老保险体系。2004 年当时的劳动和社会保障部出台《企业年金试行办法》，近年来，特别是党的十九大以来，我国更是高度重视多层次社会保障体系的建设; 2017 年 7 月，《关于加快发展商业养老保险的若干意见》正式发布，标志着个人税收递延型商业养老保险正式诞生; 2018 年 2 月《企业年金办法》实施，为我国多层次养老保障体系的建设和企业年金市场的健康有序发展奠定了法律基础; 2018 年 4 月，《关于开展个人税收递延型商业养老保险试点的通知》正式发布，标志着中国版养老金税收优惠政策试点正式实施。因此，多层次养老保险制度已经成为我国多层次社会保障体系改革的核心内容，结合我国抗击新冠疫情的实践，从社会治理的视角着重分析多层次养老保险制度，兼顾其他社会保障制度，将有助于揭示我国多层次社会保障体系建设存在的突出问题。目前，主要表现在以下方面。

(一) 内部结构失衡，社会力量参与不足

长期以来，我国多层次养老保障体系内部结构性失衡主要表现为第一层次基本养老保险一支独大，并且还呈现出制度改革难度大，城乡发展不平衡，地区发展不平衡，统筹层次不高，运行效率有待提升，保障体系碎片化，政府、市场、个人权责不清，未来调整的余地较小等一系列问题。第二层次企业年金制度发展不尽如人意，主要表现为基金规模偏小、覆盖面过于狭窄以及替代率低，截止到 2017 年底，企业年金累计基金结存虽然已达 1. 29 万亿，但占 GDP 比重仅为 1. 57%，覆盖了 2 331 万职工，仅占城镇就业人口的 5. 49%，城镇职工养老保险参保人数的 5. 79%; 2016 年、2017 年参保职工增速不到 0. 5%，企业年金扩面的速度明显放缓，未来发展前景堪忧。第三层次商业养老保险个人参与的积极性不高，按照

(C)1994-2020 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

商业养老保险占寿险20%的比例来推算[8]，我国商业养老保险的保险密度一直维持在140—300元/人左右，远远低于美国个人退休账户的保险密度(2018年高达3445美元/人)；我国商业养老保险的保险深度从未超过0.6%，其在整个养老保险体系中发挥的作用几乎可以忽略不计，而美国个人退休账户(IRA)的保险深度总体上维持在3%以上。

(二)社会组织发育不良，市场主体动力机制不足

在养老服务领域，伴随着家庭小型化、高龄化、空巢化、失能化等问题日益严重，传统的家庭养老模式受到冲击，家庭之外的养老模式需求急剧增长，养老金融、智慧养老、精细化养老等概念层出不穷，很多参与主体热衷于谋取短期利益，把提供养老服务当做噱头，建高档养老机构、公寓者偏多，而满足中等收入及以下老年人居家或机构养老需求的严重偏少，致使投资虽热，服务供给却很有限，形成了有养老需求的老人无法获得服务，而民办、农村养老机构床位空置率居高不下的鲜明对比，与老年人实际需求严重脱节。在保险行业，部分寿险公司热衷于开发短中期理财产品或进入门槛极高的高端养老，没有把长期普惠性质的养老业务作为其主要业务构成。近年来国家一直尝试通过税优激励企业参与二、三层次的养老保险计划，但由于整体水平较低，且补充养老保险制度内存在差异，影响制度激励效果。作为企业养老安排的同质化产品，商业养老险较企业(职业)年金存在明显劣势，享有税收优惠的年金计划对商业团险服务小微企业和私营业主的市场份额形成冲击，挤出效应极大[9]。个人延税型养老险仅在局部地区试点，商业团体养老险的税优安排也无明确的政策提议。

(三)未形成有效的社会治理协同机制

从改革目标来看，多层次社会保障体系建设的重点任务和主攻方向已日渐明朗化[10]。但从制度层面来看，我国多层次社会保障制度还不成熟、未定型，各主体的协同机制还未有效建立，更没有形成明确的发展路径，在一些基本的理念，比如责任分担、互助共济、多层次等原则方面还存在一些模糊的认识，对养老保险统账结合模式、基金投资机制、管理体制等问题上至今还有较大的分歧。比如，我国城乡居民养老保险实行“个人账户完全积累+财政补贴”的制度模式，这为制度迅速扩面提供了良好的激励机制，但从长远来看，这种“财政依赖型”的保险模式将影响城乡居保制度的可持续发展，相比城镇职工养老保险控制在20%以内的财政补贴水平，城乡居民养老保险2015、2016连续两年的财政补贴均超2 000亿元，占整个居保待遇支出的比重超98%，财政补贴接近保费收入的3倍。从理论层面来看，至今还未形成广泛认同的多层次养老保险体系的方法论。从实践的角度而言，多层次社会养老保险制度还比较粗放，对缴费年限、长寿风险等客观因素考虑不足，没有充分体现精算平衡原则，若没有财政支持或者国有资本划转等制度外措施，养老保险制度的长期财务可持续性将受到挑战。当然，除养老外，在多层次医疗保障体系中，用人单位与政府也承担了巨大的责任，国家层面虽然政策导向明显，但真正意义上的健康保险并没有得到实质性发展，2018年我国的健康保险深度为0.61%，对整个社会的保障程度相当低[11]。

(四)应急能力还需进一步提升

毫无疑问，在此次抗击新冠肺炎疫情阻击战中，我国的社会保障制度经受了考验，无论是中央层面还是地方层面出台的临时救助措施、临时性政策文件、财政支持、税收减免、社保缓交以及“消费券”等措施，在保障民生和助力复工复产方面发挥了重要的作用，但是必须看到的是，新冠疫情放大了正常保障与应急保障的关系，如何确保社会保障制度在长期可持续发展的基础上增强制度的灵活性、弹性和适应性成为值得关注的课题。一是目前社会保障制度中还没有专门的常态化应急机制，财政机制、行政机制和经济运行机制没有实现有机协同，在各级政府、各个部门全力抗击疫情的过程中，容易出现政策性漏洞甚至与现行制度冲突和政策落实不到位的情况。二是社会保障与其他社会服务及社会工作的相互配合还需进一步加强，老年群体和弱势群体在面对突发事件时的心理承受能力差，在特殊时期，类似于

(C)1994-2020 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

心理慰藉的“服务性福利”明显不足。三是在社会保障应急过程中,对政府、市场、公民的关系的认识水平还有待提升。通过此次抗击疫情明显可以看出,在保障民生的过程中,除了党的领导、政府牵头、国有单位冲在一线外,民营物流企业、网络平台公司发挥了不可替代的作用,彰显了在多层次社会保障体系构建中多方参与的制度优势,但是目前在社会保障或是民生领域,政府、市场、公民的权责边界还不够清晰,更多是依靠各个主体的主动性和积极性,多方协同进而提高资源配置效率的长效机制还未建立。

三、多层次社会保障体系构建的总体框架和思路

党的十九大报告提出“打造共建共享共治的社会治理格局”,这是社会治理体制机制建设的重要任务,是实现中国社会治理现代化的基本目标[12]。新中国成立以来,特别是改革开放以来,社会利益格局的复杂化导致社会主体的多元化,在社会治理中党组织、政府、市场、社会和公众共同发挥作用,逐步形成了共建共享共治的社会治理新格局。在新时代推进社会治理现代化,其核心是推进社会治理体制创新,体制创新的重点是打造并不断完善党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的社会治理体制,坚持政府和社会多元主体共建共治,形成人人参与、人尽其能、共建共享的社会共同体。作为社会治理重要手段的社会保障制度,应逐步从国家一元管理向多元主体共建共治转变,从单纯依靠行政手段向多种手段综合运用转变,从维护社会稳定向维护秩序与活力相统一转变,而无论是何种转变,都不能脱离多主体协同和治理理论的范畴。因此,本文基于社会治理协同理论,提出构建新时代多层次社会保障体系的总体框架和思路。

(一) 基于社会治理协同理论的分析框架

协同学由德国物理学家赫尔曼·哈肯(Herman Haken) 于 1971 年创建,重在研究普遍规律支配下的自组织的、有序的集体行为[13]。治理最初的含义为控制和引导,大部分用于政府活动或者国家治理的领域,20 世纪 90 年代以来,治理一词的含义进一步扩展,认为是特定的公共管理组织运用公共权威秩序,满足公众需求的一种活动[14]。本文将治理理论和协同学结合起来,并运用在社会治理领域,旨在通过政府、市场、社会组织和公民多个主体的协同配合,实现主体的多元性、相互协调性和规则相通性,以实现最优效果。基于此,本文致力构建一个“各个主体协同思考和行动”的政策分析框架,厘清系统内各要素之间的相互作用方式及其传导机理,研究系统、要素、环境三者的互动关系和变动的规律性,从社会治理现代化的角度出发,实现多层次社会保障体系改革的系统性、整体性和协同性。

从系统论的角度来看,社会治理体系和社会保障体系构成一个“内协调外适应”的稳定系统。社会治理体系通过政府的财政保障能力、行政管理能力、基层服务水平、经济社会发展水平、企业缴费能力、居民收入预算约束等一系列核心指标,从根本上制约或促进着多层次社会保障体系的建设; 而社会保障体系本身又作为社会治理现代化的重要组成部分,可为公众提供有效的心理安全,促使公众从内心深处认可个人安全与社会安全和国家安全的一致性,并极大地改变人们的婚育行为、生育观念和消费储蓄习惯,在微观层面为经济发展和社会稳定作出贡献,发挥着“稳定器”的关键作用。在该体系中,政府承担多层次社会保障的主体责任,秉承以人民为中心的发展思想与共享发展理念,重在维护社会的公平与正义,体现多层次社会保障的应有的价值追求。市场承担着第二和第三层次社会保障产品的提供职责,在减轻第一层次基本社会保障压力的基础上,发挥好市场在资源配置中的决定性作用,按照效率优先的原则,着重构建满足更高更次和更高需求的多层次社会保障体系,进而推进社会治理现代化。社会组织不仅是社会保障服务的主要提供者,而且还在政府与个人、政府与市场之间建立能够抵御相应风险的缓冲带,保障社会稳定且有序运转。公众一方面是多层次社会保障的需求者和社会治理现代化的受益者,同时也需履行提升社会保障素养、金融素养和保险意识的义务,推动二、三层次社会保障体系的建设。其具体关系如图 2 所示。

(C)1994-2020 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

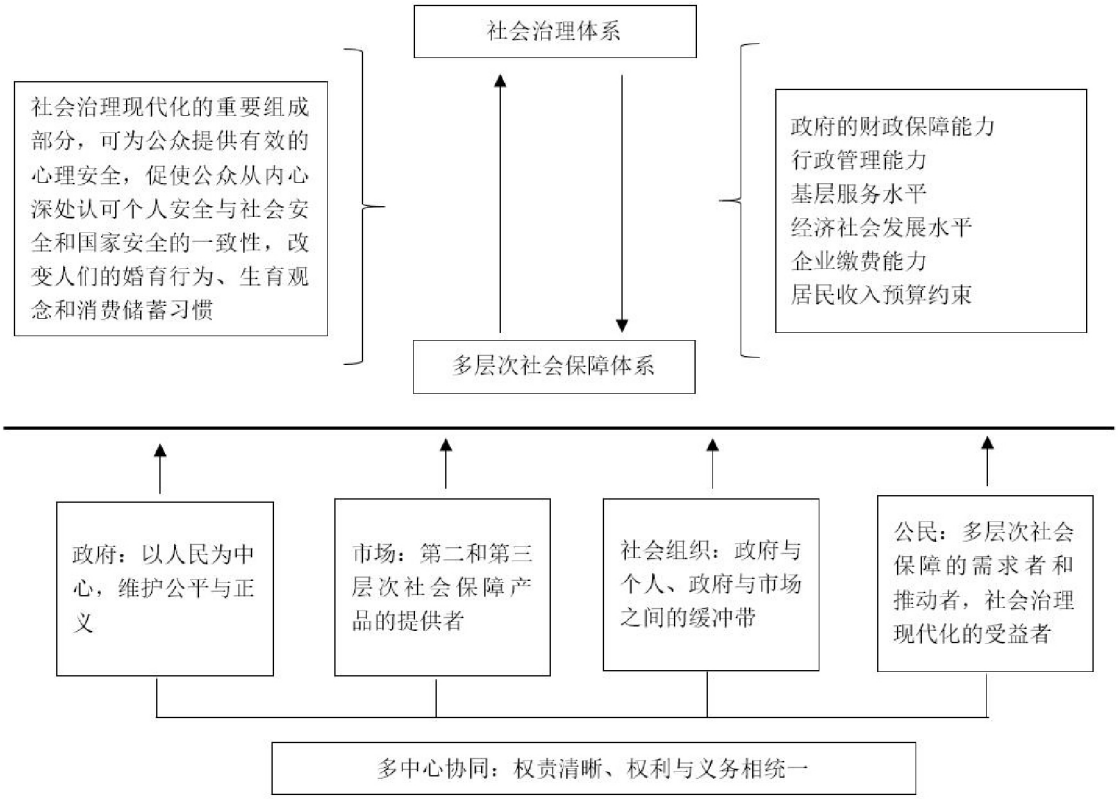

图2 基于社会治理协同理论多层次社会保障构建分析框架

(二)新时代多层次社会保障体系构建的总体思路

一是保障目标的拓展。多层次社会保障改革目标应从传统的单纯注重经济保障向经济保障、服务保障和精神慰藉并重的综合性保障拓展，确保满足人民群众日益多元化的社会保障需求。从配套性边缘性的社会政策向社会中心领域拓展，确保发挥好社会稳定器的作用并为社会治理和国家治理作出贡献。

二是保障范围的拓展。从养老保险、医疗保险、失业保险、工伤保险的传统构架向更加整体综合的制度保障和服务保障拓展，确保多层次社会保障制度发展的平衡性和可持续性。从传统的就业关联的保障向平台关联的保障拓展，确保社会保障改革与高流动性劳动力市场匹配，确保灵活就业人员或其他类别的经济活动人口被纳入保障体系之内。

三是保障意识的拓展。从传统被动的保障向动态、能动的保障拓展，主动防范和化解各类风险，有效应对突发事件，实现社会成员主动参与，进而实现共享、共生、共治的社会保障模式，并向着人人参与、人人享有高质量社会保障的社会共治、共生的大同社会愿景迈进。此外，还应深刻认识人口老龄化对社会保障制度和服务体系可持续发展的机遇和挑战，科学制定老龄社会的经济增长战略和劳动力市场结构的调整战略，创新老龄金融的机制和工具。

四是保障手段的拓展。从传统的社会保障向全面社会风险管理拓展，充分运用信息技术革命为社会治理的新平台和新方法赋能，并考虑将传统文化融合创新与创造性转化，主动地、能动地、前瞻性地预警到相关社会风险，提升城乡社会治理能力。从政府主导向广泛参与拓展，激励市场主体、社会组织、家庭及个人深度参与多层次社会保障体系改革，助推多元共治的社会治理现代化。

四、政策建议

伴随着中国特色社会主义进入了新时代，我国社会主要矛盾发生变化，人民群众生活水平的持续改善，人们对于社会风险保障范围和水平的预期和要求越来越高，因此，一定要面向社会治理现代化，加强

(C)1994-2020 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

社会保障体系的建设，深化社会保障制度改革，按照整体治理的思路，优化资源配置，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[15]。

一是政府应始终贯彻“以人民为中心”和“共享”的理念，持续优化社会保障制度设计，恪守“社会保障保基本”的原则，形成更加科学合理的社会保障资源配置格局，通过基本保障权益的均等性体现基本保障的公平性，通过不断扩大社会保障覆盖面，基本实现法定人员全覆盖。二是政府应充分尊重社会保障与社会治理的理论逻辑、历史逻辑和现实选择，深刻认识多层次社会保障体系建设在维护社会稳定、经济繁荣等方面的重要作用，将多层次社会保障体系作为整体纳入社会治理体系，使其真正承担起增进国家认同、化解社会矛盾、促进社会公正、实现共享发展的历史使命，成为维系国家长治久安和人民世代福祉的基本途径。三是政府应培育多元共治、合作共赢的多层次社会保障协同机制，在明晰各主体责任的基础上，充分利用好逆周期调节中减税降费等一系列政策机遇，充分调动社会力量，在减轻政府负担的同时发挥市场机制作用，加快培育和发展商业养老保险、商业健康保险、企业年金、个人储蓄等社会保障方式，构建多层次的风险防范体系。四是政府应着眼于多层次社会保障制度的长期可持续性，建立弹性费率机制和动态待遇调节机制，动态优化和调整第一层次基本社会保险的综合费率水平，适时推出退休政策改革计划，逐步提高退休年龄，并在国家层面统一建立基础社会保险待遇调整机制。五是政府应探索建立常态化多层次社会保障应急机制，依托于大数据等手段，建立低收入人员自动识别机制，精准定位低收入群体，强化对儿童、老人、大病、租房、失业等群体关注，并对疫情发展对经济社会的中长期影响进行预判，尽可能预测社会风险发生的关键时点及相应的社会救助应急响应举措的出台时机，提出一揽子政策组合并及时评估反馈、调整优化救助政策。

参考文献

[1] 中共中央宣传部. 习近平新时代中国特色社会主义思想学习纲要[M]. 北京: 学习出版社，人民出版社，2019: 164.

[2] BANK W. Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth[M]. Oxford: Oxford University Press, 1994: 2-14.

[3] HOLZMANN R, HINZ R. Old Age Income Support in the 21st Century: An International Perspective on Pension Systems and Reform[R]. World Bank, 2005: 1-4.

[4] HOLZMANN R, STIGLITZ J E. New Ideas about Old Age Security: Toward Sustainable Pension Systems in the 21st Century[R]. World Bank, 2001: 1-3.

[5] 2018 年度人力资源和社会保障事业发展统计公报[EB/OL]. 人力资源和社会保障部网站. http://www.mohrss.gov.cn/SYrlzyhshbzb/zwgk/szrs/tjgb/201906/t20190611_320429.html. 2019-06-11/2019-08-23.

[6] 2018 年医疗保障事业发展统计快报[EB/OL]. 国家医疗保障局网站. http://www.nhsa.gov.cn/art/2019/2/28/art_7_942.html. 2019-02-28/2019-08-23.

[7] 俞可平. 社会公平和善治: 建设和谐社会的基石[EB/OL]. 人民网. http://politics.people.com.cn/GB/8198/32784/45495/3261252.html. 2005.03.22/2019-08-23.

[8] 郑秉文. 第三支柱商业养老保险顶层设计: 税收的作用及其深远意义[J]. 中国人民大学学报，2016，(1): 2-11.

[9] 林义. 中国多层次养老保险的制度创新与路径优化[J]. 社会保障评论，2017，(3): 29-42.

[10] 郑功成. 多层次社会保障体系建设: 现状评估与政策思路[J]. 社会保障评论，2019，(1): 3-29.

[11] 2019 年中国健康保险行业分析报告——行业现状与发展趋势分析[EB/OL]. 中国报告网. http://baogao.chinabaogao.com/baoxian/424865424865.html. 2019-06-03/ 2019-08-23.

[12] 魏礼群. 坚定不移推进社会治理现代化[N]. 光明日报，2019-09-09(16).

[13] 赫尔曼·哈肯. 协同学——大自然构成的奥秘[M]. 凌复华，译. 上海: 上海译文出版社，2005: 9-11.

[14] 俞可平. 全球治理引论[J]. 马克思主义与现实，2002，(1): 22.

(C)1994-2020 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

[15] 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[EB/OL].人民网. http://cpc.people.com.cn/n1/2017/1028/c64094-29613660.html. 2017.10.28/2019-08-23.

[责任编辑 陈 萍]

The Construction of Multi-level Social Security System from the Perspective of Social Governance Modernization

LIN Yi[1], LIU Bin[1], LIU Yun-feng[2]

(1. Aging and Social Security Research Center, Southwest University of Finance and Economics, Chengdu 611130, China; 2. Economics Management Experiment and Teaching Center, Southwest University of Finance and Economics, Chengdu 611130, China)

Abstract: The construction of multi-level social security system is an important part of improving the ability of social governance and realizing the modernization of social governance. In the new era, the main social contradictions in China and social risks have changed dramatically while the government and people's expectations and requirements for social risk management and social security services are increasing especially after the outbreak of COVID-19. From the perspective of improving the ability of social governance, this paper puts forward the general idea and system framework of multi-level social security system construction based on the theory of social governance synergy. This paper emphasizes overall governance, resource allocation optimization, institutional space expanding and service capacity improvement, which will attach a great attention to the comprehensive function of social security in the process of improving the ability of national governance and modernization of social governance and speeding up the construction of China's multi-level social security system.

Key words: post-epidemic era; social governance modernization; multi-level social security system; evolution logic; policy innovation

(C)1994-2020 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net