

健全多层次社会保障体系

何文炯

随着我国经济社会快速发展、人民生活水平不断提高，社会成员对风险保障产生了更高诉求，尤其是一些中高收入群体并不满足于政府提供的既定社会保障，而希望在此基础之上有更高水平的个性化补充性保障。早在1993年11月，《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》就提出“建立多层次的社会保障体系”。2020年10月，党的十九届五中全会强调“健全多层次社会保障体系”。虽然“建立”与“健全”只是一词之差，但后者对于进一步完善“多层次社会保障体系”具有更强的指导意义和实践价值。

风险保障需求的多样性决定社会保障的多层次性

在现实生活中，社会成员时常面临各种各样的风险。事实上，随着社会财富的增加，人们越来越希望在保障既有生活水平的前提下，争取进一步提高生活质量，因而需要更好的风险保障，这就带来了风险保障需求的多样性。社会成员所面临的风险不同，其风险保障需求也会不同。因此，国家统一设置的风险保障项目未必能够满足全体社会成员的各种需求。由于政府对于社会成员面临的各种风险所承担的职责有所不同，因而既要有统一的风险保障制度安排，也要有供社会成员根据自身需要自行选择的风险保障项目。

根据政府所承担的不同职责，风险保障可以分为基本保障和补充性保障两大类。前者是基于社会成员的基本保障需要和政府的基本职责确定的保障项目，旨在保障社会成员的基本生存、基本发展和基本

尊严，即狭义的社会保障。它通常需要通过一定的法律程序确定下来，并由政府依据国家强制力组织实施。这类保障项目所承保的风险，往往是涉及人民群众切身利益、关乎社会和谐稳定与公平正义的基本风险，如贫困、疾病、失业、失能等。这种项目的保障水平不高，定位于“保基本”，而非充分保障。因此，党的十九大报告明确提出“保障适度”。

对于一般社会成员来说，有了政府提供的基本保障项目，就有了“基本保障”，从而有了购买基本生活资料、基本医疗服务和基本照护服务等的能力。但是，对于中等收入及以上的社会成员而言，仅仅依靠这些保障项目是不够的。他们希望有更高层次的风险保障，因而需要对其他风险作出管理计划，即对基本风险之外的其他风险和基本风险的非基本保障作出安排。这就需要由社会成员根据自身的情况自主决定、自愿参与并且完全自费，这就是补充性保障。显然，对于不同的社会成员，其补充性保障可以不同。

一般地说，基本保障属于政府的基本公共服务范畴，由政府及其所属事业单位直接提供，或者由政府主导、相关机构提供。而补充性保障则由各种企业或社会组织提供，可以是营利性的，也可以是非营利性的。前者如保险公司、金融机构等，后者如基层自治组织、行业协会等。我们通常所说的多层次社会保障体系，是指在基本保障基础之上，再加上补充性保障，从而构成一个完整的风险保障体系。在这一体系中，社会成员人人享有基本保障，以实现社会公平为目标，这

里强调的是“保基本”意义下的结果公平；中高收入阶层则根据自己的需要获得相应的补充性保障，不同群体之间可以有一定的差异。

为构建多层次社会保障体系奠定制度基础

新中国成立后，我国建立了一套崭新的社会保障制度，尤其是面向城镇工薪劳动者普遍实施了劳动保险制度。但是，这一套制度最初主要与计划经济体制相适应。20世纪80年代开始，为适应经济体制改革的需要，国家在社会保障领域进行了一系列改革探索，实现了制度转型和惠及范围的扩展。其中一项重要成果是逐步确立了国民基本保障权益，颁布实施了相关制度，使全体国民在基本保障方面有了基础性的制度安排，从而为建立多层次社会保障体系奠定了坚实基础。

近20多年来，国家逐步建立起面向各类社会成员的基本保障制度。一是面向工薪劳动者的职工基本养老保险、职工基本医疗保险、工伤保险、生育保险和失业保险等社会保险项目，其覆盖范围不断扩展。二是面向全体社会成员的城镇居民最低生活保障制度和农村居民最低生活保障制度、城乡居民基本医疗保险制度、城乡居民基本养老保险制度以及特困人员供养、自然灾害救助、医疗救助、教育救助、就业救助、住房救助、司法救助、临时救助制度。三是面向军人和妇女、儿童、老年人、残障人士等特殊群体的一系列保障项目。最近，国家在探索建立长期照护保障制度，包括部分地区试行的困难家庭失能老人照护补助制度和长期照护保险制度。这些制度形成了相对完整的基本保障体系，并使普通社会成员的基本风险有了基本保障。在此基础

上，中高收入群体就有可能根据自己的风险保障需求和付费能力，去获得适合自己的补充性保障。

目前，在我国社会保障体系中，政府举办的基本保障项目属于第一层次，用人单位办理的项目为第二层次，社会成员个人自主自愿参与的为第三层次，这鲜明地体现了社会保障体系的多层次性。

加快完善多层次社会保障体系

事实上，我们应把社会保障体系建设作为一个整体来看，因为基本保障与补充性保障这两个层次之间是相互关联的。近20多年来，我国对基本保障比较重视，对补充性保障重视不足。需要注意的是，基本保障制度定位的适当性对补充性保障发展有很大的影响。因此，多层次社会保障体系建设的关键是做好第一层次，具体而言包括两个方面：一是继续完善现行基本保障制度，使之有更加准确而清晰的定位；二是让社会成员对基本保障有理性而稳定的预期，使之有获取补充性保障的内在动力。

近年来，我国在基本保障方面的建设成就举世瞩目。但是应当看到，某些现行制度公平性不足、可持续性令人担忧、制度运行绩效不高，尤其是某些项目的制度定位不清晰，致使保障不足与保障过度并存。比如，城乡老年居民的养老金无法有效担当保障其基本生活的职责，而职工基本养老金及其增长则超越了保基本的制度定位。更重要的是，部分退休职工基本养老金每年持续的大幅度增长，容易给社会公众以一种非理性的预期，因而在职职工很少参与并获得补充性养老金。而从实际收入来看，他们恰是一个收入比较高的群体，本应在享

有基本养老保障的基础上获得一定的补充性养老金。另外，当前一些城乡居民的基本养老金水平较低，希望有一份补充性养老金，但他们有时支付能力很弱，其中很少人能够通过自费获得补充性养老金，这就造成了养老金供需的结构性失衡。类似地，还有医疗保险、职业伤害保障等项目。

党的十九届五中全会强调，要“健全覆盖全民、统筹城乡、公平统一、可持续的多层次社会保障体系”。为此，我们需要对基本保障各项目予以清晰的定位，并优化相关的制度设计，尤其是基本养老金、基本医疗保险、职业伤害保障、长期照护保障等制度，使之能够公平地惠及全体社会成员。仍以养老金为例，从老年人风险保障需求出发，老年人会有贫困、疾病、失能、孤独等风险，因而相应地需要老年收入保障制度、基本医疗保障制度及对老年人的优惠政策、长期照护保障制度和无障碍环境以及面向老年人的精神慰藉。从横向看，基本养老金制度应与基本医疗保障和长期照护保障有清晰的分工；从纵向看，养老金应区分基本与补充，基本养老金必须恪守“保基本”原则，即明确基本养老金的职责是确保社会成员年老之后具有购买基本生活资料的能力。据此，我们亟须稳定退休职工的基本养老金给付标准，稳步提高老年居民的基本养老金给付标准，严格控制并逐步缩小二者的差距。只有这样，在职职工才有通过职业年金或商业养老保险等途径获得补充性养老金的内在动力。类似地，还有医疗保障、照护保障、职业伤害保障等其他项目。

一旦中高收入的社会成员有了获取补充性保障的内在动力，就会对职业年金、补充性医疗保障、照护保障和职业伤害保障等有无尽的需求。此时，商业保险机构、互助合作保险机构和相关金融机构，应当重点开发适宜的补充性保障产品并提供良好的服务。

（本文系国家社科基金重大项目“人口老龄化与长寿风险管理的理论与政策研究”（13&ZD163）阶段性成果）