

新时代中国社会保障体系建设的路径

——兼论“十四五”时期社会保障改革新要求

鲁 全

[摘 要] 在全面建设社会主义现代化国家的新征程上, 社会保障体系需要树立新的目标, 实施新的发展策略, 要以高质量和现代化为重要标准, 提高社会保障治理能力和对新经济社会环境的适应性。在“十四五”时期, 尤其是要切实发挥社会保障在促进共同富裕方面的积极功能, 不断完善法制、体制和机制建设。

[关键词] 新时代; 社会保障; “十四五”时期

[中图分类号] D63

[文献标识码] A

DOI:10.14150/j.cnki.1674-7453.2021.04.005

五年规划是中国改革进程保持连续性和稳定性的重要支撑, 也是未来五年中国社会经济全面发展的重要指引。^[1] 历史已经来到了第十四个五年规划的起始点上。国民经济和社会发展的“十四五”规划和 2035 年远景目标纲要已经发布, 对未来五年我国经济社会各领域的发展作出了整体部署和宏观指引。

“十四五”规划将是我国发展历史进程中一次尤为重要的五年规划, 因为未来五年是国家“两个一百年”奋斗目标的交汇期, 是开启全面建设社会主义现代化国家新征程的关键期。未来五年, 国家发展将会面临着更加复杂的外部经济社会环境, 经济全球化的主流趋势和逆全球化的局部特征将长期并存, 大国之间治理体系的冲突与比较将更加显著。未来五年, 我们也将面临着更加复杂的国内经济社会环境, 经济增长需要在找到新动能的同时, 提高发展质量, 更多地经济发展成果惠及民生; 人口老龄化将持续加速, 人口红利迫切需要转向制度红利、改革红利和创新红利; 国民对于社会公平和民生保障质量的诉求会持续提升, 公共财政有限性与民生诉求刚性之间的矛盾将日益突出, 从而迫切需要通过结构性改革实现可持续发展。

作为国家治理体系重要组成部分和民生保障体系的核心内容, 社会保障制度改革在“十三五”期间取得了重要进展,^[2] 尤其是在脱贫攻坚战中, 无论是直接指向贫困群体的社会救助制度, 还是免除贫困群体年老和疾病后顾之忧的养老保险和医疗保障制度, 都为消灭绝对贫困人口的历史性成就发挥了积极的作用。在 2018 年的国家机构改革中, 无论是社会保险费征收体制的一锤定音, 还是国家

[基金项目] 国家社会科学基金项目“中国社会保险管理体制研究”(19BGL202)。

[作者简介] 鲁全, 中国人民大学中国社会保障研究中心副教授、硕士生导师, 中国社会保障学会秘书长。

医疗保障局的成立,都优化了社会保障的管理流程,为深化制度改革扫清了体制障碍,等等,以免除人们后顾之忧,实现经济发展成果合理共享的社会保障制度能够充分体现以人民为中心的发展思想,兼具经济性、社会性和政治性,从而有必要在新时代确立新的目标和发展路径,并明确在“十四五”期间的改革思路。

一、全面理解“十四五”规划对社会保障的新要求

笔者认为,“十四五”规划纲要对社会保障及相关民生事业的要求有三个层次。第一个层次是对社会保障制度建设的具体要求,即纲要第四十九章,其核心要义是健全多层次社会保障体系,并对社会保障主要项目的发展目标进行了谋划,涉及基本养老保险、基本医疗保险和其他社会保险制度;提及分层分类的社会救助体系;保障妇女儿童、老年人和残疾人的关爱服务体系 and 设施以及全国统一的社会保险服务平台、流动过程中的社会保险权益保护等。相比于“十三五”规划中的相关内容,既有对关键领域深化改革的要求,也有一些新的战略部署和重点工作,如实施渐进式延迟法定退休年龄、健全灵活就业人员社保制度等。

第二个层次是对包括社会保障在内的民生保障体系建设的总体要求。党的十九届四中全会首次提出民生保障制度的概念,作为中国特色社会主义制度体系的重要组成部分,社会保障又是民生保障体系的核心内容之一,因此对于民生保障的总体要求自然也适用于社会保障。“十四五”规划纲要提出,“十四五”时期经济社会发展主要目标之一是民生福祉达到新水平。笔者认为,这里的水平既包括量的部分,即福利待遇的水平,如养老金水平、医疗费报销比例等;更应包括质的概念,即各项社会保障制度的结构、参数设计与运行质量等。在这里,要特别注意处理好“提水平”与“均等化”之间的

关系:提水平是回应和满足民众社会保障需求,实现社会保障发展水平与经济社会发展水平相适应的必然要求;均等化则是基本公共服务的内在属性和缩小城乡发展差距进而实现共同富裕的必由之路。两者之间的平衡需要通过多层次来实现,即基本社会保障要努力提高均等化程度,同时,通过多层次社会保障体系建设,调动包括社会、市场、用人单位以及家庭的多方资源实现水平的不断提升。简言之,提水平和均等化应当成为“十四五”时期完善社会保障体系的两个重要着力点,而多层次则是基本方式。

第三个层次是社会保障对于实现“十四五”时期经济社会发展总目标乃至2035年远景规划的重要支撑作用。这就需要在宏观层面上认识到社会保障是中国特色社会主义制度的有机组成部分,是迈向社会主义现代化强国的有力支撑,更是充分体现以人民为中心的发展思想,比较容易在全球范围内得到大多数国家赞赏和认可,并因此成为中国特色社会主义制度与治理体系优越性最显著体现的“亮丽名片”。^[3] 社会保障的这种宏观效能源于其兼具经济性、社会性和政治性。其一,社会保障的形态是一项经济分配制度。它既离不开快速经济发展积累的物质成果,又会反作用于经济发展模式,并通过影响经济发展成果为国民所共享的程度来影响经济发展的质量。其二,社会保障的基本原则和价值特征是社会性。社会性既是其应对风险的方式,也是参保人福利性的来源,社会互助共济因此成为社会保障制度的核心价值理念;反过来,社会保障模式的选择也会在很大程度上影响人与人之间的社会关系。例如,相比于强调个人责任的完全积累制度,强调互助共济的社会统筹制度显然有利于强化人的社会属性与责任共担的社会契约精神。其三,社会保障的本质是一种国家形态,即个人与国家之间的关系,从而具有显著的政治性。从全球范围看,以美国为代表的自由主义国家主要由市场来提供福利保障,个人与国家之间的关系较为疏远;

以德国为代表的保守主义国家主要通过劳资合作、政府担保的方式来提供福利，个人与国家之间的关系较近；以瑞典为代表的社会民主主义国家主要由国家直接提供基本福利保障，个人与国家之间的关系最近。我国作为社会主义国家，其政治属性决定了国家和政府必须通过社会保障制度等来实现人民当家作主和人民分享发展成果，从而确保和体现社会主义本质特征的制度安排。

二、社会保障制度的新目标和发展方式转型

（一）社会保障制度发展的新目标

无论是党的十八届三中全会对社会保障提出“公平可持续”的目标，还是“十四五”规划强调的“多层次”，都主要是从社会保障体系自身发展角度提出的要求。基于上述对社会保障定位的分析，笔者认为，社会保障的战略目标应当置于“十四五”国家经济社会发展总体要求和 2035 年远景目标规划的视野下进行描绘，着眼于社会保障体系内部平衡与外部适应两个维度。总体而言，“十四五”时期社会保障改革的总体目标应当是高质量和现代化。

其中，高质量主要是指社会保障制度本身的质量，要从覆盖面的拓宽转变为参保质量的提升，要从建制补缺转变为通过结构性改革提高制度运行效率；^[4]要从分板块、分项目的重点推进转变为系统化、统筹式的整体推进等。

现代化则是指社会保障制度对于外部经济社会环境的适应性，要适应并积极促进经济发展方式的转型并力争成为经济成果为人民共享的主要制度安排；要成为积极应对人口老龄化战略的核心制度，通过多层次制度体系建设应对老龄社会的挑战，通过各项涉老制度的不断完善有力支撑老年人的高质量生活需求；要积极适应劳动力市场和就业方式的变化，重新界定雇佣劳动的认定标准，创新针对真正自雇劳动者的新社会保障模式，确保劳动者在跨

职业流动和跨行业流动中的福利不受损失；^[5]要适应全球产业链和生产分工的再造与重组，将社会保障从狭隘的劳动力成本转变为吸引高素质劳动者的“法宝”。

（二）实现社会保障发展方式的三个转型

为了实现社会保障高质量与现代化的发展目标，需要逐步实现发展方式上的三个转型，其层次性依次提高。

1. 衡量指标：从覆盖人数向参保质量转型

中国已经通过多元制度安排，建成了全世界范围内覆盖人数最大的社会保障安全网，这是进入新世纪后我国社会保障制度建设取得的最大成就。统计数据显示，截至 2020 年年底，全国基本养老保险参保人数达到 9.99 亿人，基本医疗保险参保人数达到 13.6 亿人。但是，各项社会保障制度的参保质量仍有待提高，具体体现在以下三个方面。

首先，社会保险的参保人员结构与城镇化程度不匹配。统计数据显示，2019 年中国的城镇化率为 60.6%，与此同时，当年参加职工基本养老保险的人数占养老保险参保总人数的比例则为 44.9%，显著低于城镇化水平。这意味着一些本应参加职工养老保险的劳动者却参加了居民养老保险制度。

其次，缴费水平有待提高。在养老保险领域，居民养老保险个人缴费人均水平在 300 元左右，占农村居民人均可支配收入的比例约为 2%，城镇职工养老保险的缴费基数也约占社会平均工资水平的 70% 左右，并未真正实现基数做实；在医疗保障领域，个人缴费比例占比过低并由此导致责任失衡与就医行为的扭曲。^[6]

最后，部分制度的覆盖对象有待重新确定。以社会救助为例，随着脱贫攻坚战取得全面胜利，现行标准下的绝对贫困人口数量清零，社会救助制度的覆盖对象就要从绝对贫困人口扩展到相对贫困人口，致力于防止返贫并提升低收入群体的抗风险能力。再以养老保险和医疗保障制度为例，虽然初步实现了制度全覆盖，但大多数地方对非本地户籍的

自雇劳动者仍然具有排斥性,这部分群体只能参加户籍所在地的居民保障项目,并由此导致工作地与参保地的被迫分离等。鉴于此,在“十四五”期间,应当用参保结构、常住居民本地参保率、缴费水平等指标替代全口径的参保率成为衡量参保质量的重要标准。

2. 推进策略:从分板块、分项目、分人群推进转变为系统化、统筹式整体推进

“十四五”规划提出,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,这是新时代社会保障体系建设的新八字方针。其中,公平统一虽然是在党的文献对社会保障要求中初次提及,但却是社会保障制度的根本遵循与基本价值。在此前的社会保障体系建设中,我们采取多元制度的模式提高覆盖面,采取重点突破的方式尝试在关键领域取得实质性进展,但多元制度安排却有可能带来群体之间差距拉大而破坏了公平,单兵突进亦有可能导致缺乏整体协同性而出现木桶效应,使得事倍功半或是资源浪费。

具体而言,虽然我们采用多元制度安排覆盖了城乡居民,但大多数制度仍然处于城乡分割的状态,并且城乡居民之间的待遇差距亦有扩大的趋势;虽然我们倡导多层次的社会保障体系建设原则,但公职人员、企业职工和城乡居民在其中的受益性却大相径庭,甚至成为新多轨制的主要表征;虽然在养老金和养老服务领域的改革均不同程度地有所成效,但两者之间的协同机制却几乎为空白;医疗保险在基金支出端出台系列强势监管和议价机制,但收入端的责任均衡机制尚未真正建立,相反,养老保险在收入端力推做实基数、降低费率,而支出端的计发办法弊病仍存,等等。鉴于此,要按照公平统一的要求,以满足国民的社会保障需求为出发点,在对制度体系进行整体推进与整体考评的基础上,将不同地区、不同群体之间的福利待遇差距作为“十四五”期间衡量社会保障制度发展质量的重要标准。

3. 制度功能:从应对风险的工具性功能向国家治理的价值功能转型

传统的社会保障制度是依据风险来设计的,简言之,在人的生命周期中,只要有一种风险,就会有一个相应的社会保障制度安排;只要出现一种新的风险,就会衍生出一项新的社会保障项目。因此,应对和化解风险损失是社会保障制度的传统功能。然而,随着覆盖面的不断扩张和资金总量的持续扩大,社会保障制度已经从传统的应对风险机制转变为现代国家治理体系的重要组成部分,既具备收入分配、社会团结、国家认同等工具性职能,也具有社会主义性质与特征体现的价值性功能。在我国,社会保障应当在国家治理体系中扮演独特而重要的角色,充分发挥其对各领域的积极作用。

首先,要让社会保障成为分享经济发展成果、实现共同富裕的重要途径,成为经济发展方式转型的重要支撑。要更加充分地发挥社会保障在切实推进共同富裕过程中的积极作用,要通过提高中低收入者的收入水平、稳定国民预期等方式支持经济发展方式的转型。历史经验充分证明,社会保障制度越完善,国民对未来的预期越稳定,当期收入才越有可能转化为消费。要通过提高统筹层次和制度的统一性,使社会保险缴费等法定劳工成本不再成为地区之间竞争资本输入的砝码,反而要通过鼓励区域性、职业性、机构性福利,使社会福利水平成为吸引高素质劳动者的法宝。

其次,要更加充分地认识到社会保障在增强社会团结、推动社会融入与社会参与方面的积极作用。在当前原子化的社会形态下,互联网和社会保障之网成为联结人们的两个重要纽带,其中前者分享信息和资源,后者则是分担风险的最有效机制。因此,各项社会保障制度应当进一步去户籍化,将服务对象与参保目标群体从户籍人口扩大到常住人口,从受雇劳动者扩大到自雇劳动者等,^[7]使得劳动者在跨地区与跨行业的流动中,不仅实现物理上的迁移,也能够真正实现社会意义上的融入。

最后,就是要强化社会保障制度的政治属性和国家统一性。我国是社会主义国家,社会主义的特征不仅体现在所有制性质上,也体现在包括社会保障制度在内的分配体制上。中国正在形成基于全球经验学习基础上的、具有显著自身特色的社会保障模式,无论是在覆盖面的拓展上,还是在福利水平的提升上,中国在包括社会保障在内的民生领域所取得的成就不仅应当成为中国治理体系与治理能力优势的显著体现,也因为其满足的是人类共同的普遍性诉求,而具有很强的国际说服力与可传播性。简言之,社会保障制度越完善,国家对社会保障的投入越大,人民的社会福利水平越高,就越能够体现社会主义的本质特征,也越能够体现中国的制度与治理优势。

三、更好发挥社会保障在扎实推进共同富裕中的作用

(一) 社会保障推动共同富裕的作用机制

“十四五”规划明确要求,要扎实推动共同富裕。习近平总书记在对“十四五”规划建议稿作说明时也强调指出,必须把促进全体人民共同富裕摆在更加重要的位置。共同富裕既是社会主义制度的必然要求,也应当成为社会主义现代化国家的题中应有之义。在改革开放初期,我们强调“让一部分人先富起来”,但目的仍然是“先富带动后富,最终实现共同富裕”,两者之间是手段和目的的关系。如果说在经济总体水平较低的时代,主要矛盾在于通过解放生产力来做大蛋糕,那么当前,国家的发展进入到了新时代,经济发展的总体水平得到了很大的提高,迈向共同富裕就应当有实质性的进展,而关键就在于缩小收入分配差距。

社会保障作为典型的再分配制度,对于调节收入分配差距,进而推进共同富裕具有显著的功能。^[8]具体而言,不同社会保障项目的收入再分配对象和效应有所不同。在社会救助制度中,资金来

源于一般性税收,而受益对象是低收入群体,因此可以调节富裕群体与贫困群体之间的收入水平,从而具有明显的收入再分配效应。

在社会保险制度中,收入分配格局的调整对象较为复杂:其一,从缴费结构上看,劳资双方分担缴费责任,而最终的基金都将用于遭遇了风险的劳动者,因此是对劳资之间收入的再分配。其二,从待遇计发办法上看,以养老保险制度为例,由于考虑了社会平均工资的因素,因此不同收入参保者的养老金差距会小于工资收入的差距,从而在不同收入群体之间具有再分配效应。其三,从待遇给付对象上看,部分社会保险项目只给付发生了风险的劳动者(如医疗、工伤、生育等),因此在未发生风险的参保人与发生了风险的参保人之间亦会存在再分配效应,从而使遭遇风险者得到来自全体参保人的支持。

社会福利制度的再分配对象和效应也具有多重性:针对老年人、儿童、女性等特殊群体的社会福利津贴是群体之间的收入再分配;以公共服务均等化为目标的社会服务则兼具群体之间和地区之间的再分配效应等。综上可见,社会保障制度具有多重维度、显著的收入再分配效应,社会保障制度越完善、社会保障财政投入的结构越合理,收入再分配的效果就越显著,距离共同富裕的目标就能更进一步。

(二) 当前社会保障再分配力度不足的原因

然而,由于我国社会保障体系的不健全以及相关社会保障制度参数设计的不合理,现实中社会保障的收入再分配力度还远远不够,甚至出现逆向再分配的情况,^[9]主要体现在以下三个方面。

1. 城乡之间社会保障水平差距仍然较大

进入到新世纪后,我国的农村社会保障体系建设取得了显著的进展,农村居民最低生活保障制度、新型农村合作医疗制度(后合并成为城乡居民基本医疗保险制度)、新型农村社会养老保险制度(后合并成为城乡居民基本养老保险制度)等基本社会保障制度陆续建立,使得农村居民的社会保障

权得以充分实现。但是,受到缴费水平、待遇增长机制等因素的影响,农村居民的社会保险待遇普遍低于城镇居民,并由此产生了逆向的收入再分配。

以养老金水平为例,2018年全国城镇职工养老金水平约为城乡居民的20.7倍,替代率约为3.7倍。^[10]针对此,在“十四五”期间,要在加快推进城镇化的基础上,与乡村振兴战略有机结合,加大财政对农村地区社会保障的投入,不断缩小城乡居民的社会保险待遇差距。

2. 部分社会保险制度中的定额缴费机制不合理

在目前我国的各项社会保险制度中,针对城乡居民的基本养老保险制度和基本医疗保险制度均采用多个档次、定额缴费的方式。这种缴费方式主要是和农村居民收入周期较长、收入水平不稳定有关。但是,定额缴费的机制却必然会造成参保者的逆向选择行为并由此造成收入逆向再分配。

以医疗保障制度为例,无论参保者的收入水平有多高,在定额缴费、自主选择、待遇水平与缴费水平无直接关联的制度规则下,必然都会倾向于选择最低档的缴费,而较高收入群体由于健康管理意识更强,而极有可能占用了更多的医疗保障资源,由此导致中低收入群体的缴费反向补贴给了中高收入群体。针对此,应当尽快完善城乡居民社会保险的缴费方式,改定额缴费为定比例缴费,并以年度为缴费周期,以适应城乡居民收入来源的周期性;对于无法确定收入的,则可以按农村居民人均纯收入或社会平均工资作为两档供参保者自行选择。

3. 多层次社会保障体系结构性不均衡扩大了收入分配差距

多层次社会保障体系建设是实现责任共担、有效应对人口老龄化,确保制度长期可持续发展的重要原则,^[11]也是党的十九大报告、“十四五”规划纲要等重要文件对社会保障体系建设的基本要求。但是,目前我国的多层次社会保障体系

建设实践乏善可陈,统计数据显示,截至2019年年底,全国仅有9.6万户企业建立了企业年金,参加职工仅有2548万人,累计基金结余1.8万亿^①;税收递延型商业养老保险自2018年5月在部分地区试点以来,截至2020年4月,累计保费收入仅为3亿元,参保人数4.76万人。^[12]无论是第二支柱还是第三支柱,其发展都远远不如预期。相比较而言,针对公职人员的职业年金则是发展迅猛,2015年建制后,2019年中的参保率就达到82%,2019年年底的基金规模约为7000亿,其参保率和增长速度都远超企业年金。由此不难发现,目前我国的多层次社会保障体系存在结构性不平衡的状况,在基本社会保障制度中待遇相对较高的群体(如公职人员和运行状况较好的企业雇员),其补充保障发展得亦较好,这样的锦上添花虽然客观上提高了这部分群体的福利水平,但从比较的视角看,却拉大了不同群体之间的总体福利水平差距。

针对此,在“十四五”时期,要将不同群体之间的福利待遇差距作为衡量多层次社会保障体系建设的重要评价维度,尝试在部分补充社会保障项目中建立自动加入机制,尽快扩大各项补充保障制度的覆盖面。政府可以通过补贴缴费等方式重点将城乡居民等基本保障水平较低的群体率先纳入制度范围,使得多层次社会保障体系在提高总体保障水平的同时,切实发挥缩小群体之间福利差距的作用。

四、“十四五”时期社会保障改革的宏观思路

(一) 进一步健全社会保障法制

由于社会保障涉及包括政府、用人单位、劳

^①数据来源于2019年度人力资源和社会保障事业发展统计公报。

动者个人以及社会组织等多方面的利益,因此国际通行的经验是以立法的方式来明确各方的权利与义务,制定社会保障项目的运行规则,处理社会保障的权益争端。然而,目前我国社会保障法制建设仍然较为落后,只有社会保险法、军人保险法、慈善法等法律,且大多或是原则性较强,或是已经无法适应相关社会保障实践的发展。在西方发达国家,尤其是在以社会保险为主的国家,社会法是独立于公法、私法体系之外的法律体系,主要就是协调在社会领域,尤其是劳动与社会保障领域的权利义务关系,其立法宗旨、权利义务主体及其法律关系都与其他法律完全不同。因此,我国的社会保障法制建设还处于起步期,然而,伴随着城乡居民社会保障权利意识的快速觉醒和对社会保障权益的普遍关注,社会保障领域的司法纠纷呈现上升的趋势,仅靠部门规章制度来调节日益复杂的社会保障法律关系显然已经不够,健全社会保障法制理应成为“十四五”时期完善社会保障体系的首要任务。具体的任务重点可以包括以下三项:

第一,尽快修改社会保险法。2011年正式实施的社会保险法距今已经有10年时间,很多现实情况都已经发生了重大的变化。例如,城乡居民的养老保险和医疗保险都已经实现了制度整合,而法律中仍然使用的是城乡分割的制度概念;社会保险费征收权责已经明确由税务部门承担,但现行法律仍然使用社会保险费征收机构的统称等。除此之外,一些重要的制度参数也需要进行调整,例如,职工基本医疗保险个人账户功能已经被持续弱化,养老保险15年的最低缴费年限亟须延长,养老保险个人账户的长期财务风险亟待调整计发办法等。应当按照更新、删除、增补等不同方式,由全国人大社会建设委员会牵头,尽快启动社会保险法的修法工作,使法律能够真正规范实践、指导实践。

第二,尽快颁布实施社会救助法。2020年9月,社会救助法草案开始公开向社会征求意见。作为社会保障领域的基础性、兜底性制度,社会救助一直

缺少一部基准法。尤其是在脱贫攻坚取得全面胜利,现有标准条件下的农村贫困人口全部摘帽的情况下,社会救助制度的定位、功能及相关主体的法律关系急需法律的指引。我国从1999年建立城市居民最低生活保障制度以来,已经初步构建起了“1+8”的社会救助体系,积累了较为丰富的社会救助实践经验。从法律关系上看,社会救助属于典型的行政法领域,政府是责任主体、国民是权利人,法律关系相对清晰。因此,应当力争在“十四五”期间颁布实施社会救助法,使得我国的社会救助制度真正走向法治化的轨道。

第三,尽快启动养老保险法、医疗保障法的立法工作。目前,有关养老保险和医疗保障的法律条款都在社会保险法中,采取分章的方式进行了规定,而缺乏相应的专门法律法规。但是,从学理上看,养老保险与医疗保障的运行逻辑完全不同,前者是基于代际关系的老年收入保障机制;后者则是基于疾病发生风险大数法则的疾病经济负担分散机制,并且与医疗服务机构、药品生产企业等都会产生法律关系。因此,在典型的社会保险型国家,都是对不同的险种进行单独立法、单独规制。2018年,国家机构改革成立了直属国务院的国家医疗保障局,将医疗保险、医疗救助以及医药服务价格等职能进行了集中,形成了相对独立的管理体制。现行社会保险法中有关医疗保险的内容仅有十条,无法明确现行医疗保障制度中各方主体的权利义务关系,从而有必要启动专门的医疗保障法立法工作。与此同时,社会保险法中有关养老保险的内容也仅有十三条,是对基本养老保险框架和主要参数的规定,既缺乏时效性,也缺乏指导性。可以考虑将现行社会保险法定位于社会保险领域的综合法和基准法,只对社会保险的一般原则和流程进行规范,而各具体社会保险项目则采取专门立法或国务院法规的方式进行详细规定。

(二) 进一步完善社会保障管理体制

2018年的国家机构改革涉及社会保障的多个

领域,包括成立国家医疗保障局,将社会保险费征收权责集中到税务部门等,重塑了社会保障的管理体制。在中央政府层面,社会保障的管理职能涉及多个部委,包括国家发改委(就业收入分配和消费司下设社会保障处)的统筹规划、财政部(内设社会保障司)的社会保障基金预算与管理、国家税务局(涉及社会保险费征收)等职能部门,以及人力资源社会保障部、民政部、国家医疗保障局以及卫生健康委(养老服务)、应急管理部(灾害救助)、退役军人事务部(军人保障)等业务部门。中央政府层面涉及社保部门的增多,一方面意味着中央对社会保障的重视,另一方面也要求建立高效的跨部门合作协调机制。鉴于前文所述,社会保障不仅要成为保障民生的重要制度安排,而且要在构建新发展格局中发挥积极作用,其功能与地位的变化要求建立更高层次的社会保障决策机制,因此建议在中央深改委下设立社会保障组,专司社会保障领域的决策咨询和宏观协调之责。

在省级层面,要处理好各项社会保险提高统筹层次与省以下各级政府社会保险管理机构“职责同构”的问题。与其他职能部门相同,我国的社会保险行政机构在各级政府中都有设置,从而形成典型的职责同构结构。然而,“十四五”期间各项社会保险的统筹层次都将显著提升,养老保险要实现全国统筹,医疗保险要实现省级统筹,其他社会保险项目至少要实现真正意义上的市级统筹。统筹层次上升后,是否每一级政府都需要设立相应的社会保险行政部门?这是在省及以下政府行政体制改革中要考虑的重要问题。可供选择的改革思路有二:其一,是按照职能分工的原则,地方不再设置社会保险行政部门,而只设置经办机构,并实行统筹层次以下的垂直管理;其二,则是地方不再设置分险种的社会保险行政部门,而是将其职能整合,履行社会保险监督的行政职能。上述两种思路都可以打破职责同构的限制,真正实现行政管理效率的提升。

在基层政府层面,面对城乡居民的各项民生需

求,应当进一步打破政府职能部门之间的界限,按照“最多跑一次”的原则,根据当地居民的人口分布状况设置综合性的民生业务办事大厅,将与民生有关的税务、人社、医保、民政乃至教育、卫生健康等部门进行集中办公,让老百姓切实体会到各项民生服务的可及性和便利性。

(三) 进一步优化社会保障运行长效机制

根据前文所述,“十四五”期间我国的社会保障要从覆盖面为核心指标的外延型发展转变为以长期可持续发展为核心目标的内涵式高质量发展。为此,就需要在各主要社会保障项目中建立科学合理的长效机制。

其中,社会救助制度中迫切需要建立低收入人群的主动瞄准机制,实现从被动申请向主动瞄准,从绝对贫困人口向相对贫困人口的转变。要建立基于收入、财产和消费的跨部门综合数据库,充分运用大数据技术,更加精准地识别贫困人口及其需求。要建立动态的社会救助标准确定机制,在统一城乡最低生活保障标准的基础上,建立区别于普通物价指数的基本生活品指数,在确保基本生活的同时,防止产生贫困陷阱。

养老保险制度则需要建立与收入水平相关联的定比例缴费制度,目前职工养老保险按照工资的一定比例缴费,但城乡居民养老保险都是定额缴费,不利于形成合理的责任分担机制,从而需要与职工制度相统一,以当地平均收入或一定比例作为缴费基数。同时,需要实现补充养老保险从自愿参保向自动参保的转变,尽快扩大企业年金的覆盖面,使得多层次养老保险制度有实质性进展。除此之外,还要建立合理的待遇调整与待遇差距监测机制,防止待遇差距过大情况的发生。

医疗保障制度则需要真正破除参保的户籍限制,实现用整合的一元基本医疗保障制度覆盖全部常住人口,真正发挥大数法则的作用。同时,要在提高劳动者收入的前提下,逐步建立劳资双方平分责任的筹资机制,城乡居民的医疗保险也要和养老

保险一样实现从定额筹资向定比例筹资的转变。在待遇方面,则要尽快实现门诊(包括门诊慢病和门诊特种病)的异地费用直接结算,适应劳动力的跨区域流动。

在社会福利方面,要继续以“一老一小”为关注重点,在实施积极应对人口老龄化国家战略的框架下,建立医养、康养相结合,机构、社区、居家相融合的养老服务体系,尤其是要加强农村地区的养老服务体系的建设,同时要统筹养老金与养老服务制度,提高资源的配置效率;儿童福利要从困境儿童和孤残儿童拓展到全部的学龄前儿童,既要大力发展社会化的托育服务,也要逐步实现家庭劳动的社会化认可,逐步建立儿童服务津贴制度和旨在平衡工作与家庭的家庭福利政策框架。

[参考文献]

- [1]鄢一龙.五年规划:一种国家目标治理体制[J].文化纵横,2019(3).
- [2]王延中等.“十四五”时期中国社会保障建设的目标任务与政策建议[J].社会保障评论,2020(3).
- [3]郑功成.民生巨变与中国制度及治理体系的事实逻辑[J].

中国党政干部论坛,2019(12).

- [4]何文炯.中国社会保障:从快速扩展到高质量发展[J].中国人口科学,2019(1).
- [5]何文炯.数字化、非正规就业与社会保障制度改革[J].社会保障评论,2020(3).
- [6]仇雨临.中国医疗保障70年:回顾与解析[J].社会保障评论,2019(1).
- [7]赵建国等.灵活就业流动人口的养老保险覆盖率及其收入效应[J].社会保障评论,2020(2).
- [8]郑功成.以民生福祉新提升促进共同富裕取得新进展[J].中国纪检监察,2020(24).
- [9]李实等.中国社会保障制度的收入再分配效应[J].社会保障评论,2017(4).
- [10]鲁全.居民养老保险:参保主体、筹资与待遇水平[J].社会保障评论,2020(1).
- [11]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).
- [12]江帆.保费收入和参保人数远低于市场预期——税延养老保险为何叫好不叫座[N],经济日报,2020-07-06.

责任编辑:文心

The Path of Chinese Social Security System Construction in the New Era—A Discussion on the Requirements of Social Security Reform in the 14th Five-year Plan Period

Lu Quan

[Abstract] The social security system should have new target and strategy in the process of building the modern powerful socialist country. The reform of the social security system in China should transfer from high-quantity of expanding to high-quality of governance and suitable for the exchanging social economic environment. In the coming 5 years, social security needs to play an important role in achieving common prosperity and improving the legislation, management and operation.

[Key Words] New Era; Social Security; The 14th Five-Year Plan Period