

# 持续推动社会保障事业高质量发展

鲁全

习近平总书记指出，“要在推动社会保障事业高质量发展上持续用力，织密社会保障安全网，为人民生活安康托底。”高质量发展成为新时代社会保障事业发展的重要目标，这既是国家发展进入到新阶段的必然要求，也是由社会保障体系的综合经济社会功能与制度发展的客观规律所决定的。

## 社会保障事业高质量发展的理论内涵

社会保障事业高质量发展的理论含义体现在外部和内部两个层面上。社会保障制度既要处理好与其他基本制度以及重大公共政策之间的关系，实现良性互动和彼此增能；也要遵循自身内在发展规律，提高内部的系统性与协调性。

从外部层面看，社会保障制度应适应外部经济社会环境的变化，处理好与经济发展的关系，积极应对人口结构与就业形态的变化。首先，处理好社会保障与经济发展的关系，摒弃社会保障支出是经济发展拖累的错误观念。社会保障制度作为重要的再分配手段，遵循共建共享的基本原则，具有覆盖人群广、涉及全生命周期的基本特点。在构建新发展格局的背景下，社会保障对于消费具有显著拉动效应。其次，积极应对人口结构的变化。一方面，理性分析人口老龄化对社会保障制度带来的挑战，既要看到人口抚养比快速升高带来的压力，也要看到经济发展使得“抚养力”提升所带来的对冲效应；另一方面，更加关注人户分离带来的人口区域分布结构的变化，以居住方式为主

要表现的家庭实际规模和家庭保障能力的变化，以及农村剩余劳动力流动规模、方向和动力的变化，使社会保障等公共服务的资源分配方式与人口的实际分布相匹配。还应看到社会保障制度对生育意愿和决策的影响，考察其对人口规模及分布的反作用。再次，主动适应就业方式的变化。当前我国以社会保险为主体的社会保障体系是与传统工业化时代较为稳定和单一指向的劳动关系相匹配的。随着互联网等现代信息技术的发展及劳动者自主性的提高，以平台用工为主要形式的新就业形态日趋普遍。对此需从整体而非个体的层面理解劳资互助与责任分担机制，提高社会保障制度对新就业形态的适应性。最后，理性回应国民福利需求的变化。伴随经济发展和生活水平的提高，人民群众期待更高的福利水平、更丰富的福利内容、更便利的福利递送方式与服务等。应遵循多元责任分担的原则，完善多层次多支柱的社会保障体系，不断满足人民群众日益增长的美好生活需要。

从内部层面看，社会保障体系要提高系统性和协调性，优化内部结构，强化顶层设计和联动改革，积极回应人民群众在民生领域的迫切需求和重大关切，在扎实推进共同富裕方面发挥显著作用。习近平总书记明确指出，我国社会保障制度改革已进入系统集成、协同高效的阶段。要准确把握社会保障各个方面之间、社会保障领域和其他相关领域之间改革的联系，提高统筹谋划和协调推进能力，确保各项改革形成整体合力。首先，处理好不同社会保障项目之间的关系，提升项目之间的有机协同。其次，处理好不同社会保障给付方式之间的关系。现金给付和服务给付是社会保障的两种主要给付方式，二者既有

互补效应也有替代效应，应根据需求者的特点加以协调。最后，处理好不同社会保障改革全流程中不同阶段改革措施之间的关系。对于参保者而言，社会保障是从履行缴费责任到享受福利待遇的全过程；对于管理者而言，社会保障涉及基金筹集、管理、投资运营和支付监督等多个环节，需要多措并举，发挥综合效力。

### **社会保障事业高质量发展的重点方向**

实现社会保障事业高质量发展，需要在以下方向做出努力。

一是从单纯强调资源约束转变为在资源约束下最大限度满足国民福利需求。把握好“尽力而为”和“量力而行”的关系，前者是目标，后者是约束条件，要调动一切可以调动的资源来满足人民群众的美好生活需要，并将其作为衡量社会保障制度发展质量的核心指标。在具体操作层面，以需求为导向，从传统“以收定支”的思路转变为“以支定收”；提高公共资源分配的有效性和精准性，按照常住人口分布而非行政区划来配置福利资源，在准确甄别个体需求及其差异性的基础上，实现精准供给；通过公共资源的投入更好地撬动社会资源投入，用多层次社会保障体系来更好满足人民群众多样化的福利需求。

二是从以拓展覆盖面为主的数量扩张转变为全面提升制度的有效性。进入 21 世纪以来，我国通过新建制度和扩面参保等方式，逐步建立起覆盖全民的社会保障体系，受益面的扩大成为中国社保体系建设最耀眼的成就，也奠定了提高社保制度质量的坚实基础。今后需进一步打破重点城市参保的户籍地限制，实现常住地参保；进一步加

快社会保障法制建设，使之更好地适应经济社会环境的变化；进一步理顺社会保障管理体制，提高社会保障制度的运行效率和服务水平。

三是从局部的试验性改革向基于顶层设计的全域统一推进转变。社会保障等公共政策虽然可以在改革初期为探索目标模式而进行试点，但一旦目标明确、制度定型，就必须强调统一性和公平性。今后需要根据社会保障制度新的战略目标和功能定位，针对重要项目进一步完善顶层设计。

四是从基本社会保障项目拓展到补充保障项目，实现多层次多支柱的社会保障体系架构。以责任分担为原则建立多层次多支柱的社会保障体系，既是专业国际组织力荐的策略，也是各国改革实践中的共识。我国很早就确立了多层次社会保障体系建设的目标。未来必须准确定位各类项目在社会保障体系中的定位与功能，从基本社会保障项目拓展到补充保障项目，按照供给侧结构性改革的思路，设计更具有吸引力的产品和项目。

### **以是否推动共同富裕评价社会保障事业发展水平**

社会保障制度具有显著的再分配功能，其是否缩小了收入分配差距，推动了共同富裕的实现，是评价其是否实现高质量发展的重要标准。由于社会保障体系兼具生产性和分配性，不同的社会保障项目缩小分配差距、促进共同富裕的机制不完全相同，因此需要从多个方面进行评价，主要包括以下方面：

第一，城乡收入分配差距是我国二元经济体制下国民收入分配差距的主要表现，在转移性收入占比逐渐提高的背景下，缩小城乡居民

收入分配差距，不仅应着力发展农村集体经济、提高农民的劳动收入和经营性收入，也要缩小城乡居民社会保障待遇的差距。

第二，互助共济是社会保障的本质特征，其中包括区域之间的互助共济，并具体表现为各项社会保险制度的统筹层次。社会保险法明确规定，养老保险制度实行全国统筹，其他社会保险制度实行省级统筹。目前，职工养老保险全国统筹方案已开始实施，可以有效缩小省域内的养老金待遇差距，缓解省际间的养老保险基金两极分化趋势。相比而言，其他社会保险项目的统筹层次还比较低，风险分散范围有限，应加快推进省级统筹的步伐。

第三，缩小收入分配差距，在劳动力市场的主要举措是提高人力资本投资，缩小劳动生产率差距，实现劳动力市场公平统一。但对于因禀赋不足或其他客观原因无法充分参与劳动力市场的特殊群体，应加大转移支付力度。

第四，共同富裕不仅体现在收入水平上，也体现在消费水平上。传统观点认为消费仅取决于收入水平和比较成本（储蓄率），但中国社会转型与消费变化的实践充分说明，预期也是影响人们消费的重要因素。如果预期稳定，对未来没有担忧，重大风险带来的灾难性支出（如大病医疗支出）都有制度性保障，人们的边际消费倾向就会提高，广大中等收入群体的消费能力就能得到提振和释放。

第五，共同富裕不仅体现在物质方面，也体现在精神方面。在基本公共服务项目中，养老服务、托育服务等也是社会保障的重要给付方式。应通过赋权实现城乡居民公共服务权利的均等化，通过建制实

现公共服务内容的均等化，通过公共服务硬件设施建设实现可及性的均等化，通过对服务提供者的培训、支持和绩效考核体系等软实力建设最终实现服务质量的均等化。

（本文来源：《光明日报》 2022 年 05 月 31 日 ）