

扎实推动多层次社会保障体系高质量发展

郑功成

党的十九大报告明确提出，要“全面建成覆盖全民、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”。习近平总书记在主持十九届中央政治局第二十八次集体学习时明确要求，“不断满足人民群众多层次多样化需求，完善覆盖全民、统筹城乡、公平统一、可持续的多层次社会保障体系，进一步织密社会保障安全网”。立足新发展阶段，我国社会保障改革与制度建设的目标任务是“全面建成”并“完善”多层次社会保障体系。当前，扎实推动多层次社会保障体系高质量发展是促使整个社会保障制度可持续发展的关键所在。

深刻认识多层次社会保障体系建设

多层次社会保障体系，是以不断增进人民福利、满足社会成员多层次多样性保障需求为目的，在以政府负责或主导的法定基本保障为主体的条件下，充分调动市场、社会力量以及家庭与个人的积极性，共同建设由不同层次的保障项目有机组成的一个社会保障制度体系。它是针对传统的由政府负责的单一层次保障制度的结构性改革，也是实现社会保障权责配置更加合理、社会保障物质基础不断壮大并实现高质量发展的重要条件。

在国际上，社会保障体系走向多层次化有三个重要背景：一是 20 世纪 70 年代石油危机导致西方国家经济不景气，财政难以承受日益膨胀的法定养老金支出，各国开始探索养老保险制度改革方案，引入企业年金等新的制度促使结构优化成为重要方向。二是人口老龄化加速发展，社会保障的财政压力不断上升，单一层次的制度安排日益难以承受，可持续性遇到日益巨大的挑战，需要调动市场主体与社会力量参与的积极性，使社会保障制度的责任分担方式更趋合理化。三是经济社会发展和社会成员个性化福利保障需求日益高涨，单一层次社会保障日益难以满足，必须以多层次的有效供给才能使其得到满足。从有的国家的实践效果来看，多层次社会保障体系重构了这一制度的责任分担机制，将政府、市场、社会及个人的责任通过在不同层次制度安排中的适当调适，使之更加合理化，同时调动市场主体、社会力量、个人及家庭参与，壮大了整个社会保障制度的物质基础，更好地满足人民福利不断增长的需要，使整个社会保障体系可持续发展。多层次社会保障体系建设代表了当今世界社会保障改革与发展的主要取向。

进入 20 世纪以来，我国人口老龄化进程持续加速。2021 年 65 岁以上人口占总人口之比已从 2000 年的 7%提升到 14.2%，这标志着从轻度老龄化进入了中度老龄化阶段，并将不可逆转地向深度老龄化迈进，而人民群众对社会保障的需求又在持续升级，并日益呈现出多层次、多样性特征。中国社会发展需要妥善应对这一挑战，积极借鉴其他国家的有益经验，扎实推动我国多层次社会保障体系建设与发展。

加快建设与发展多层次社会保障体系

自 20 世纪 90 年代开始提出“建立多层次的社会保障体系”起，我国社会保障体系建设取得了重要进展和重大成就，但要真正“全面建成”并“完善”多层次社会保障体系，必须坚持问题导向，多措并举推动制度改革不断深化。

强化统筹规划、协同推进。通过科学的顶层设计明确多层次社会保障体系的结构及功能定位，可分为三个层次：一是政府负责或主导的法定保障层次，包括法定的社会救助、社会保险与社会福利及相关服务。这是传统意义上的社会保障，也是现代社会保障体系的核心部分，体现的是公民的法定社会权益和政府、社会的责任。这一层次需通过立法明确权责，并借助公权力推行，其功能只宜以保障基本生活、解除人民基本生活后顾之忧为目标，同时起到预防贫困、促进社会公正的作用。二是在相关政策支持下由市场主体、社会组织提供的具有公益性的保障项目，实质上可以称之为政策性保障，包括企业或职业年金、补充医疗保险、公益性养老服务等，是对法定保障制度的有效补充，它需要税收优惠和财政支持。三是通过市场交易行为由市场主体提供的商业性高层次保障及相关服务，包括商业性的养老金、健康保险和营利性的养老服务、儿童服务、残疾人服务等，它由市场主体提供，是为了满足居民较高层次的个性化福利需求，并按照平等交易、责任自负、谁受益谁付费原则推行的保障项目。在分层的同时，保持高效协同推进，需要基本养老保险替代率与缴费率都降下来，才能让企业年金与商业养老金发展起来。

尽快优化并实现法定保障制度定型。政府负责或主导的法定社会保障不仅是整个社会保障体系的主体构成，更直接决定着市场或社会主导的其他保障层次的发展空间与功能定位。必须通过全面深化改革来加快优化现行法定保障制度安排，为多层次社会保障体系与发展创造条件。关键是要厘清主体各方的责任边界和均衡各方的责任负担。

一是明确各级政府责任边界（包括中央与地方的权责关系）和均衡各方责任负担。政府负责的社会保障项目如社会救助、法定福利和对弱势群体的相关服务，重在切实织密织牢兜底保障网，让所有人享有底线保障；政府主导的社会保障项目如社会保险与面向不同群体的社会福利及相关服务，重在提供基本保障，调动用人单位、个人及家庭分担责任的积极性与主动性，保基本是合理的政策取向。二是必须贯彻共建共享原则，强化互助共济。包括逐步均衡政府补助、单位缴费与个人缴费的筹资责任，探索职工与居民医保制度整合，真正构建起城乡一体的社会救助与社会福利制度体系，提高各保障项目的统筹层次，这是使整个社会保障制度在更高层次、更大范围实现共建共享与互助共济的必由之路。三是抓住骨干项目下功夫。尽快实现法定养老保险制度真正走向全国统一，在优化筹资机制和待遇清单制的条件下尽快统一全国的医疗保障政策，尽快完善以低保制度为核心的综合型社会救助制度，立足社区通过公建民营、民办公助、鼓励连锁等方式加快优化养老服务体系，通过公私并举、合理布局的方式发展儿童福利并确保所有儿童均能够享受普惠、公平的福利服务，减轻居民家庭育儿负担，实现人口均衡增长的目标。四是真正实现法定基本保障制度全

覆盖，为多层次社会保障体系筑牢基石。将所有人群全部纳入养老保险与医疗保险，确保工伤、失业保险等覆盖所有职业劳动者，社会救助能惠及低收入群体，社会福利及相关服务能够覆盖到有需要的所有老年人、儿童、残疾人。同时，适时增加或调整法定保障项目，根据人口老龄化需要建立长期护理保险制度，根据增进儿童福祉和人口均衡增长目标增加生育津贴或儿童津贴制度。

大力促进市场竞争与慈善事业发展，使市场主体与社会组织成为多层次社会保障体系建设的重要力量。在相关政策的支持下，降低市场主体参与社会保障体系建设的门槛，吸引更多力量进入社会保障体系建设，在有序竞争中激发内生动力和增强活力，不断开辟多层次保障领域和创新服务。进一步创造有利于慈善公益事业发展的政策环境与社会环境，特别是降低登记门槛、监管适度，强化财政税收支持政策与精神褒奖，将募款型为主转化为提供服务为主，培育并迅速壮大服务型慈善公益组织，使之成长为我国社会福利及相关服务体系建设的中坚力量。

（本文来源：《学习时报》2022年7月4日）