

社会保障体系结构优化问策

鲁全

我国已经建立了世界上规模最大的社会保障体系，是全体人民共享国家发展成果的基本途径和有力的制度保障。但在迈向制度建设的新发展阶段，优化社会保障结构将是做好更高层次顶层设计的重要关键。因此，笔者拟从以下几方面谈谈结构优化的着力方向。

基本保障与补充保障之间的结构，也就是多层次社会保障体系建设的问题。我国目前多层次社会保障体系建设的总体情况与国民的要求还有较大的差距，还存在不少理论误区和思维惯性。例如，以世界银行等国际组织为主要力量倡导的多层次养老保险体系设计，是与工业化时期的劳动力市场结构与就业结构相匹配的，这种设计思路与我国当下灵活多样的劳动力市场和就业结构不相匹配，更不适用基本保障待遇水平较低的农村劳动力，不利于共同富裕目标的实现。因此，无论是在理论基础还是在顶层设计上，我国多层次社会保障体系建设都需要有新思维和新思路。

社会救助、社会保险与社会福利三大制度之间的结构问题。社会救助、社会保险和社会福利是我国法定社会保障体系的三大基本制度，从总体的发展趋势上看，会逐渐从以社会救助为主体的模式发展到以社会保险为主体的模式，再进一步发展到以社会福利为主体的模式。在我国脱贫攻坚取得全面胜利，全面建成小康社会的第一个百年奋斗目标实现的背景下，有一些观点认为社会救助制度已经完成了历史使命，可以退出历史舞台。这种观点是片面的，我们消灭了一定标准下的绝对贫困，但相对贫困仍将长期存在，一些导致返贫的潜在风险因素仍然长期存在。因此，我们仍然要兜牢民生保障的底线，发挥社会救助的积极功能。当然，上述三大制度也不是截然分割的。例如，医疗救助的支出不仅可以用于低收入群体大额医疗自付费用的二次

报销，也可以成为低收入群体参加基本医疗保险的重要资金，从而打通救助资金和保险资金的使用通道。

物质保障与服务保障两大保障形式之间的结构问题。近年来，我国各项社会保障待遇的水平稳步提升，退休人员基本养老金实现多年连涨，基本医疗保险的报销比例也在逐步提高。相比而言，我国的社会福利服务供给存在总量不足、结构不均、质量不高的问题。以现金为主要给付方式的物质保障与服务保障之间也有结构性的问题，不少退休人员养老金水平已经比较高，但依然无法获得高质量的养老服务，即物质保障无法有效转化为服务保障，无法与服务保障有机衔接。因此，要从个体总体福利最大化的角度出发，处理好物质保障与服务保障之间的结构关系。

社会保障制度的城乡结构问题。城乡二元结构是我国的基本国情，也将在我国社会主义初级阶段长期存在。与西方发达资本主义国家不同，我国是在农业大国的背景下发展以工业化为基础的社会保险制度，从而在发展早期使得大量农业劳动者游离于社会保障制度之外。进入新世纪后，我国创新设计了城乡居民的社会保险制度，从而实现了制度上的全民参保。但当前各项社会保险制度的参保结构与城镇化率之间是不匹配的，部分应当参加职工社会保险制度的群众因为各种原因参加了居民社会保险制度。在国家提出乡村振兴战略的大背景下，需要规范城乡之间不同社会保障制度之间的衔接，使得居民在城乡流动过程中的社会保障权益不受损失，消除城乡之间的社会保障待遇差别，实现统一的制度安排。

（本文来源：《中国社会保障杂志》，作者系中国社会保障学会秘书长、中国人民大学教授）