



加快社会保障改革 提升社会治理水平*

郑功成 | 中国社会保障学会会长
中国人民大学劳动人事学院教授



【摘要】 社会保障是关乎国家长治久安和全民福祉的重大制度安排。但是利益格局失衡导致社会矛盾激化、预期不稳导致公众焦虑与不安、参与途径狭窄导致社会治理局部失序等社会问题的存在，使深化社会保障体制改革迫在眉睫。因此，应该把公平作为社会保障制度建设成效的标尺；加强顶层设计，妥善处理各方关系；全面优化基本社会保障制度；调动多方资源，建设多层次体系；加快构建责任分担机制，完善社会保障法治建设。

【关键词】 社会保障 社会问题 社会治理 制度优化

社会保障是关乎国家长治久安的重大制度安排，更是保障与改善民生的基本制度保障。在中国历史上，由政府主导救灾济贫等社会保障事务的传统就十分悠久，数千年来一直以柔性传承的方式得到继承和发展，并被封建社会统治者当成安定民心、稳定社会、维持政权的工具。自西周以来，当统治者重视救灾济贫等社会保障措施时，人民便可免除灾荒与饥馑之苦，社会得以安宁，政权得以延续；救灾济贫等措施废弛时，灾害

特别是大的自然灾害必然带来饥荒，进而迫于生计往往引发社会冲突。中国历次大的农民起义都以灾荒为导火索，以抢米抢粮为前奏，这已经是历史的公例。^①现代社会保障制度产生于19世纪80年代的德国，它以建立在劳资分担基础之上的疾病、工伤、养老保险制度为标志，在政府强力推进下，不仅增进了劳工的福祉，为劳动者提供了稳定预期，而且缓和乃至化解了尖锐对抗的劳资矛盾，极大地增进了人民对新生德意志帝国的

* 本文系国家社会科学基金决策咨询项目“中国社会保障与民生问题研究”（14GJZ002）的阶段性成果。

① 郑功成《中国社会保障演进的历史逻辑》，载《中国人民大学学报》，2014年第1期。

国家认同，使处于资本主义世界薄弱环节的德国迅速进入强盛大国的行列，成就了德皇威廉一世和有“铁血宰相”之称的俾斯麦的强国之梦，也奠定了德国人迄今仍引以为豪的社会市场经济模式的稳定基石。从中国历史上的社会保障措施到德国创立社会保险制度并被众多国家先后仿效，可以看出，社会保障是国家治理体系的重要组成部分，并在社会治理中发挥着极为重要的作用。

一、当前社会治理面临的三大挑战

经济发展进入新常态，法治中国建设拉开全面推进的帷幕，社会结构在不断分化中重组，民生诉求在解决了温饱问题后全面升级，社会生态因人口的高流动性和网络等新媒体的介入而日益复杂化，这些构成了我国当前社会治理的宏观背景。^②当前社会治理面临的挑战，主要表现在以下三个方面：

（一）利益格局失衡导致社会矛盾激化

改革开放以来，我国创造了世界经济发展史上的奇迹，国民经济保持了30多年的持续高速增长，综合国力全面提升，民生持续大幅改善。但也毋庸讳言，长期形成的利益失衡格局构成了当前社会矛盾的深刻根源。在不同社会阶层之间，尽管近几年来中国的基尼系数在逐步回落，2009年为0.490，2010年为0.481，2011年为0.477，2012年为0.474，2013年为

0.473，^③但贫富差距偏大的格局并未扭转，国家统计局公布的2014年全国基尼系数仍高达0.469，^④继续停留在国际警戒线之上的偏高位。根据2011年国家确定的人均年收入2300元人民币（相当于人均日收入1美元）的贫困线标准，全国还有近10%的人口生活在贫困线以下；如果按照世界银行人均日收入2美元的贫困线标准计算，则还有2亿多人口生活在贫困线以下。这些生活在贫困线以下的城乡居民，虽然温饱问题已经解决，但因收入偏低仍然可能陷入相对贫困状态而难以自拔。^⑤在劳资之间，利益分配向资本倾斜、劳动者报酬偏低的格局并未改观，从2000年起，劳动者报酬开始呈现明显下降趋势，至2009年时劳动者报酬在国民收入中的占比已由1999年的59.7%下降到49%，低于美国的56.4%、英国的55.5%、日本的53.4%。^⑥尽管最低工资标准近几年有较大幅度提升，但劳动者的实际报酬特别是一线劳动者的收入却仍然处于偏低水平。在地区之间，2014年上海、北京、浙江、深圳等省市的城镇居民人均可支配收入均超过4万元，青海省仅为22307元，甘肃省以20804元排在最后。^⑦在城乡之间，进入本世纪后城乡居民收入差距曾在3倍以上，近年来虽然出现了农村居民收入增长快于城镇居民收入增长的势头，但2014年按照简单的收入倍差来算，农村居民收入与城镇居民收入比仍达1:2.53。^⑧正是由于利益分配格局的长期失衡，我国当

② 郑功成《新时期社会治理的挑战与机遇》，载《光明日报》，2015年1月26日，第11版。

③ 冯蕾、鲁元珍《2015，收入增长如何更公平》，载《光明日报》，2015年2月26日，第15版。

④ 国家统计局《2014年全国居民收入基尼系数为0.469》，2015年1月20日，中国经济网，http://www.ce.cn/xwzx/jnsz/gdxw/201501/20/t20150120_4388925.shtml，访问日期：2015年3月5日。

⑤ 郑功成《我国新时期的反贫困战略》，载《光明日报》，2014年6月13日，第11版。

⑥ 吕红星《劳动报酬占比持续下降 抑制消费需求作用已显——访国务院发展研究中心发展战略和区域经济研究部第二研究室副主任孙志燕》，载《中国经济时报》，2013年9月5日，第5版。

⑦ 冯蕾、鲁元珍《2015，收入增长如何更公平》，载《光明日报》，2015年2月26日，第15版。

⑧ 乔雪峰、郝帅《统计局：城乡居民收入差距进一步缩小》，2014年4月16日，人民网，<http://finance.people.com.cn/n/2014/0416/c1004-24903271.html>，访问日期：2015年3月20日。

在参与社会治理的途径异常狭窄的情形下，人们很容易丧失主人翁意识和社会参与感，进而会大幅度地降低自身的获得感，即使政府在民生方面做出了积极努力，也不易获得公众的认同。

前的社会矛盾相对趋向激化，公众对社会公平的认可度偏低，劳资之间、贫富之间的对立情绪及由此导致的群体性事件仍然多发，地区之间、城乡之间的利益格局趋向固化，并构成了深化改革与利益格局调整的强大阻力。

（二）预期不稳导致公众焦虑与不安情绪蔓延

当前社会弥漫着焦虑与不安情绪。例如，在养老保险制度平稳发展的背景下，任何有关养老金收支缺口的预测或判断都会引发公众对这一制度的质疑，许多人担心自己将来领不到养老金，进而对这一制度及作为担保人的政府失去信心。渐进式延迟退休年龄是国家基于人均预期寿命、劳动力供求变化和性别平等、代际公平等多种因素综合考虑做出的战略决策，结果不仅引起利益相关者的群起反对，一些利益不相关者（如已经退休的老年人等）也加入了反对行列之中，许多人担心自己的现实利益和预期利益受损。2013年国务院发布了促进养老服务业发展政策性文件，目的是通过采取多种有效的政策措施来逐渐解除老年人服务供给不足的后顾之忧，但被媒体与公众简化成“以房养老”并进一步演绎成政府在“算计”百姓，同样招致了一场规模较大的躁动。人们的收入在不断增长，公众的满意度却似乎在下降；住房条件普遍性地得到了大幅度改善，担忧未来居住条件与住房价格飞涨的人仍然甚众。一些地区甚至不时爆发恶性事件，网络上的暴戾之气虽经治理有所收敛，

但仍然缺乏理性讨论问题特别是公共政策问题的氛围，等等。所有这一切，在很大程度上都是因为缺乏稳定安全预期的结果。在这种不安与焦虑情绪的影响下，不仅社会治理面临着更为复杂的形势，政府的任何一项公共政策都要经受更为艰难的考验。

（三）参与途径狭窄导致公众参与感和获得感缺失

改革开放前，人被分割在不同的单位或集体，社会治理即是单位或集体内部治理，它虽然是一种僵化的、封闭式的社会治理体制，但每个人都被组合在一个共同体中，通过共同参与集体劳动、共同参与单位或集体事务管理、共同分享单位或集体成果，仍然会内生出一种参与感与获得感。改革开放以来，伴随传统的单位或集体所有制的崩溃，人也由单位或集体人变成了社会人，劳动关系简化成了劳动雇佣关系，机关、事业单位、企业等组织逐渐丧失了社会治理的功能，农村集体更是早已被个体化的承包制所替代，让公众参与社会治理的途径十分有限。与此同时，家庭结构也在发生深刻变化，少子高龄化与家庭规模小型化、家庭结构松散化已经成为新常态；社区由熟人社会变成了陌生人社会，不仅城乡分割的格局犹存，即使是同一个社区，社会成员之间也缺乏有机联系的纽带，邻里相扶、亲友援手的情景式微，而社会组织又很不发达，整个社会的组织化程度在下降，民众因户籍壁垒、阶层分化等因素而被分割成不同群体，各群体的诉求很难通过有序的社会机制进行表

达。在参与社会治理的途径异常狭窄的情形下，人们很容易丧失主人翁意识和社会参与感，进而会大幅度地降低自身的获得感，即使政府在民生方面做出了积极努力，也不易获得公众的认同。

当然，社会治理面临的挑战还不止这些，但上述三个方面无疑是深刻影响当前与未来社会治理格局的主要挑战。如何均衡已经失衡的利益格局、为人民群众提供稳定的安全预期，以及提供广阔的社会治理参与途径，客观上已经成为现阶段社会治理乃至国家治理体系建设的重大议题。在这场利益格局调整中，社会保障制度所扮演的角色将是举足轻重的。

二、社会保障对治理的深刻影响

当前社会治理面临的前述三大挑战，事实上均与我国社会保障制度建设的欠完备密切相关。在资本主义发展史上，以德国首创现代社会保障制度为分界线，此前无论劳动者年老、疾病、工伤、失业等均由自己承担，弱肉强食导致的阶级对立是你死我活的较量，此后劳动者因社会保障制度的建立而获得了越来越好的福利与生活保障，劳资之间不再是生死较量，而是走向了妥协与合作，甚至在某种程度上成了利益共同体。正是现代社会保障制度的确立与发展，才促使资本主义由野蛮时期进化到文明时代，才使人类同情弱者的慈悲意识转变为正义化的公理。^⑨

我国现行的社会保障制度，是经过对与计划经济时代相适应的传统社会保障进行深刻的制度变革而逐渐形成的。它已经完成了从传统制度到新型制度体系的转型，即整

体上从国家负责、单位或集体包办、全面保障、板块结构、封闭运行的制度安排转化成政府主导、责任分担、社会化、多层次化的制度安排，^⑩具有了与市场经济的适应性。在国家的快速发展进程中，社会保障制度保障了基本民生，维护了社会基本稳定，还扮演着经济发展助推器、经济运行稳定器的重要角色。如从1998年开始，中央加大社会保障制度改革与建设力度，强力推进“两个确保、三条保障线”，并建立最低生活保障制度等，解决了亿万劳动者及低收入家庭的基本生活保障问题，不仅成功推进了国有企业改革，还奠定了国民经济持续快速发展的基石。2008年国际金融危机后，中央进一步加快社会保障体系建设步伐，扩大社会救助、推进全民医保、建立普遍性养老金制度、大规模建设保障性住房，社会保障迅速普惠全民，中国经济不仅未随世界经济陷入低迷，反而因城乡居民后顾之忧大为减轻、国内消费稳步上升而率先企稳回升，继续运行在快速发展轨道上。社会保障释放了促进经济社会发展的强大正能量。^⑪

然而，我国社会保障改革与制度建设也存在着再分配力度不足、公平性不足、社会化不足以及长期试而不定等问题，这些问题严重束缚了整个社会保障制度在国家治理与社会治理中正向功能的发挥。

（一）社会保障的再分配力度不足，无法有效调节利益失衡的分配格局

与发达国家相比，我国社会保障制度运用的资源有限。据国际劳工组织的报告，2000年世界各国公共社会保障总支出占GDP的百分比平均为5.72，其中：西欧为17.98，中欧与东欧为14.08，北美为8.98，北非为11.02，中东为7.09，拉丁

^⑨ 郑功成《中国社会保障改革与发展》，载《光明日报》，2012年11月20日，第15版。

^⑩ 郑功成《从国家—单位保障制走向国家—社会保障制》，载《社会保障研究》，2008年第2期。

^⑪ 郑功成《社会保障释放强大正能量》，载《人民日报》，2015年3月10日，第7版。

我国用于社会保障的资源规模有限，这一因素决定了社会保障对国民财富分配格局与贫富差距的调节作用有限。如果不能客观地正视这一点，反而认为社会保障投入太多，或者视社会保障为经济发展的负担，利益失衡的格局还将继续恶化。

美洲和加勒比地区为7.63，亚洲与太平洋为3.65，次撒哈拉非洲地区为2.81，而中国仅为2.93。^⑫再据总部设在法国巴黎的经济合作与发展组织（OCDE）在2014年11月24日发布的一份研究报告，经合组织国家社会保障支出占国内生产总值之比的平均值为21.6%，其中，法国2014年的占比预计将达到31.9%，几乎与2013年水平持平。该项比例超过30%的还有芬兰、比利时、丹麦三国，而意大利、奥地利、瑞典、西班牙、德国均超过25%。^⑬我国近几年来快速扩展了社会保障覆盖面，持续提升了社会保障水平，公共投入的力度在持续加大，但社会保障总支出占国内生产总值之比估计在7%左右。在财政支出中，发达国家财政性社会保障支出至少占财政支出的30%以上，福利国家甚至高达50%，而我国在2014年一般公共预算社会保障支出为15,372亿元，包括企业职工基本养老保险补贴、城乡居民养老保险补助、灾害救助、抚恤补助、退役安置、城乡居民最低生活保障及临时救助等项目，占全国一般公共预算支出比仅为10.5%；如果再加上农村合作医疗补助1757亿元、医疗救助支出146亿元、保障性住房支出3368

亿元，总支出为20,643亿元，占比也仅为14%强。^⑭上述两大类指标表明，发达国家用于社会保障的公共资源规模巨大，对社会财富的再分配调节力度很大，即使是初次分配形成的收入差距偏大，社会保障制度也能够将基尼系数调节到合理区间，而我国用于社会保障的资源规模有限，这一因素决定了社会保障对国民财富分配格局与贫富差距的调节作用有限。如果不能客观地正视这一点，反而认为社会保障投入太多，或者视社会保障为经济发展的负担，利益失衡的格局还将继续恶化。

（二）现行社会保障制度的安排公平性不足，直接影响正向功能的全面发挥

尽管现行社会保障制度初步具备了普惠全民的特点，但公平性不足是客观事实。一方面，由于户籍、身份标识的差异，不同群体之间的社会保障权益并不公平。如市民与农民之间、本地人口与流动人口之间、机关事业单位职员与企业职工之间、编制内员工与编制外员工之间等，所享受的社会保障权益是不同的，市民高于农民、本地人口多于流动人口、机关事业单位员工高于企业职

^⑫ 国际劳工局《世界社会保障报告（2010~2011）》，中国劳动社会保障出版社，2011年版，第364~366页。

^⑬ 龙剑武《经合组织：法国社保支出占GDP比将超三成 居该组织榜首》，2014年11月25日，中国新闻网，<http://www.chinanews.com/gj/2014/11-25/6810132.shtml>，访问日期：2015年3月26日。

^⑭ 作者根据全国人大常委会预算工作委员会、财政部提供给第十二届全国人大第三次会议的政府预算材料计算得出的结果。

工、编制内劳动者优于编制外劳动者，这种现实格局的不公平性、不合理性，在于计划经济时代的户籍壁垒与身份标签仍然在直接制约着新型社会保障体系的建设与发展，它违背了社会保障制度应当统一、同工同酬的基本原则，不仅无助于促进社会团结，而且固化群体利益失衡的分割格局。另一方面，现行社会保障的责任分担机制因主体各方负担畸轻畸重而失衡。总体上是政府与单位的责任偏重，个人与社会的责任偏轻。如职工基本养老保险、医疗保险的单位缴费率分别为20%、6%，个人仅为8%、2%；城乡居民医疗保险中政府补贴与个人缴费之比从最初的2：1扩大到4：1。同时，由于地区分割统筹，各地区的社会保险缴费负担不公，实际缴费率最高（甘肃）与最低（广东）省区之间相差在3倍以上，不同地区的基金余缺在持续分化。^⑮正是这种不公平的制度安排，使被退休制度覆盖的机关事业单位工作人员和被社会养老保险制度覆盖的企业职工两大群体的矛盾日益尖锐，本地人口与流动人口之间、编制内与编制外员工之间的利益冲突在不断加剧，已被固化成地方利益的分割统筹格局正在阻碍着职工养老保险等制度走向全国统一，结果当然不利于社会和谐，也不利于促进城乡之间、地区之间的协同发展。

（三）现行社会保障体系的社会化不足，限制了社会各方参与建设的途径

早在20世纪80年代中期，社会化就被确定为我国社会保障改革的重要方向，但30年过去了，实际进展并不理想。在社会保障体系建设中，总体上表现为重政府轻社会、重社会保险轻社会福利、重经济保障轻服务保障，这种格局既使社会成员参与社会保障事业缺乏应有的途径，也使老年人、儿童、残疾人等群体的生活质量受到直接影

响。即使是社会福利及相关服务领域，官民分割的格局与社会组织的欠发达，同样抑制了社会成员参与的积极性。时至今日，助力社会福利及相关服务发展的政策体系尚未成形，社会组织的发展还在受传统体制与现行政策的双重束缚。与此同时，慈善事业因缺乏法制保障与政策支持而非常滞后，可以利用市场机制的补充保障体系尚未建立，这种局面不仅严重影响了对社会资源与市场资源的调动，削弱了整个社会保障制度的物质基础，而且堵塞了社会成员参与社会保障建设的广阔空间。因此，社会保障的社会化不足，构成了直接影响各方参与社会治理的不利因素，公众参与感的缺失，正在减损着福利的获得感。

（四）长期处于试验性改革状态而不能定型，导致了预期不稳与信心不足

社会保障是以确切的制度安排来应对人生不确定的生活风险，它的可靠性建立在定型的制度安排基础之上。然而，由于我国采取的是渐进改革、试点先行的策略，在“摸着石头过河”年代的改革往往只从当时的现实出发，很少考虑制度变革的理性目标与方向，“头痛医头脚痛医脚”的早期改革虽然在当时收到了一定成效，但改革的历史局限性也十分明显，留下了很多后遗症。现行社会保障制度存在的地区分割、城乡分割、部门分割、制度分割、资源分割以及由此带来的制度结构不合理、责任分担机制不清晰、保障待遇差距大等，都与过去30年间社会保障改革长期处于自下而上的试验性状态直接相关。地方创新有余，国家统筹不足，致使社会保障地方化甚至地方利益化的烙印日益深厚。当需要通过深化改革来对相关制度进行整合时，越来越难以形成共识；有缺陷的制度安排不能及时得到矫正，已经形成路

^⑮ 郑功成《全国统筹：优化养老保险制度的治本之计——关于我国职工基本养老保险地区分割统筹状况的调查》，载《光明日报》，2013年7月23日，第15版。

径依赖。更重要的是，制度的多变性和不定型性，动摇了人们对社会保障制度的稳定预期，不信任感明显上升，局部领域还存在着可能导致矛盾激化的趋向。

综上所述，我国社会保障制度建设的现状，不仅不利于对整个社会进行有效的治理，更与社会和谐、有序、健康发展的目标要求存在着不小的距离。

三、全面优化社会保障制度具有紧迫性

上述问题的客观存在，表明传统的体制性障碍依然存在，渐进改革中的遗留问题日益凸显，现行制度设计还有不足与缺陷，社会保障发展客观上面临着严峻挑战。因此，尽快全面优化现行社会保障制度安排，并使之走向定型、稳定与可持续发展，无论是对社会保障制度还是对社会治理与国家治理而言，都显得至关重要。

（一）把公平作为成效标尺

牢固树立公平的价值取向，以促进制度走向公平为首要任务，以是否缩小了不公平作为评估深化社会保障改革成效的标尺。没有公平就没有现代社会保障，现代社会保障与生俱来的使命，就是创造起点公平、维护过程公平、缩小结果不公平。在社会保障制度已经普惠全民的条件下，促使其更加公平便成为新时期深化社会保障改革的首要任务。为此，必须从守住底线公正入手，推动整个社会保障制度从普惠走向公平。^{①⑥}中央政府2014年以来重点推进社会救助制度改革，持续提高城乡低保水平，全面实施临时救助制度，为特殊困难群众基本生活提供保障，同时继续大规模推进农村扶贫战略。这意味着城乡低收入居民在遭遇生活困境时都能够得到相应的救助与扶持，它体现的正是

底线思维，奠定的是底线公正。但做到这一点还远远不够，还必须尽快建立全国统一的社会养老保险制度，实施统一的城乡居民医疗保险制度，消除因制度分割带来的权益不平等与身份标识，并同步发展养老服务、残疾人事业、儿童福利等，使不同群体的社会保障权益走向相对公平。

（二）加强顶层设计，妥善处理各方关系

尽快开展社会保障体系建设的顶层设计，妥善处理社会保障体系内部各系统之间、经济保障与服务保障之间、多层次之间的关系，这是整个制度体系走向定型、稳定、可持续发展的前提条件。深化社会保障改革必须坚持统筹考虑、协同推进，即同一制度应当通过优化与整合提高统一性，不同制度之间则应当通过统筹规划与合理的资源配置实现协同推进。为此，应当将社会保障总体设计纳入中央全面深化改革的总体设计中，在总体设计中科学定位各社会保障制度及其功能，同时做好各重大制度安排的顶层设计。在制度设计中还需要广泛听取不同阶层的意见，通盘考虑不同群体的利益均衡，这是促使这一制度真正走向成熟、定型的前提条件。当务之急是要尽快处理好以下三大关系：一是需要尽快统筹社会保障体系内部各系统之间的关系。如社会救助、社会保险与社会福利之间的职能分工、结构比例及相互衔接。由于缺乏明确的更高层次的设计，导致了三大政策体系在实践中出现顾此失彼或者厚此薄彼的现象，甚至出现了功能紊乱，直接影响到整个社会保障体系的综合效能发挥。二是需要合理调节经济保障与服务保障的关系。即尽快改变重经济保障轻服务保障的政策取向，尽快补上服务保障供给不足特别是养老服务、儿童服务和残疾人服务供给不足的短板，矫正公众对养老金等社会

^{①⑥} 郑功成《用新思维推进社会保障改革走向深化》，载《就业与保障》，2014年第4期。

保险制度抱有的不切实际的期望。三是需要妥善处理基本保障与补充保障之间的关系。现在重基本保障轻其他层次保障的制度安排取向，既使基本保障层次压力持续扩张，也挤压了补充保障层次的发展空间。例如，政府救灾包办过多，就直接抑制了市场机制（商业保险）与社会机制（如慈善公益）发挥作用；养老保险补贴太多则直接影响了老年服务体系的建设及其对市场与社会资源的撬动，等等。因此，社会保障体系的顶层设计需要超越部门视野，甚至需要超越一届政府任期，服从并服务于社会保障体系长远发展与国家全局。^{①7}

（三）全面优化基本保障制度

全面优化基本养老保险、基本医疗保险、社会救助及老年服务体系建设等基本保障制度。在基本养老保险方面，宜加快落实机关事业单位养老保险改革决定，尽快实现与企业职工养老保险制度的统一。同时，尽快制定职工基本养老保险全国统筹方案，以此消除劳动力自由流动的障碍，在实现费率负担统一的条件下切实维护劳动者的养老保险权益，真正化解部分地区结余过大与部分地区基金缺口的结构性矛盾。做好了这两点将使整个养老保险制度在优化的基础上经过重塑走向定型，必定可以提供稳定的安全预期。在医疗保险方面，需要尽快实现城乡居民医疗保险制度的整合，进而实现医保监管、经办、资源、信息等的统一，彻底化解这一制度现存的诸多弊端。在社会救助方面，需要切实维护这一制度的严肃性，而加快制定《社会救助法》和建立专业型的救助机构并配备相应的工作人员势在必行，它能够堵塞漏洞，杜绝目前各地均存在的假冒低保户及其他救助领域的违法、违规及浪费现象，更有利于弘扬公平正义与勤劳精神。在老年服务体系建设中，关键在于真正立足居家养老、社区

养老服务，纠正当前各地大举兴建大规模养老机构的不当取向，使政府的公共资源真正用于孤寡老人、失能老人，同时弘扬传统孝道、亲友与邻里互助等优良传统。

（四）调动多方资源，建设多层次体系

财政性社会保障投入应当有更大幅度的增长，但同样重要的是需要调动更多的社会资源与市场资源，建设多层次社会保障体系。

当前，主要是财政性社会保障投入在增长，这种增长还需要持续下去，我国财政用于社会保障的支出应当提升到占整个财政支出的25%以上，但伴随着社会保障制度的全面覆盖与刚性增长需求，政府的责任也将越来越大，如果没有日益丰厚的社会资源与市场资源的参与，这一制度体系的财政压力将持续加大。因此，还应当高度重视对社会资源与市场资源的激励与吸引。例如，完善面向企业与个人的税收政策，推动职业年金、企业年金及其他职业福利事业的发展，将可以适度降低城乡居民对基本保障制度日益攀升的期望，同时调动企业与个人参与的积极性，减轻政府的福利财政压力；将政府的公共福利投入与民间公益慈善事业有机融合，将使老年人、残疾人、儿童福利事业得到大发展；将社会保障投入与家庭政策等有机结合，将有利于继续维护家庭保障与邻里或社区互助的传统；激励捐献与扩大福利彩票发行规模等，都能筹集更多的财力用于社会保障，等等。如果真正实现政府主导下的社会各界广泛参与，多层次社会保障体系建设的目标和社会保障制度多元共治的格局就会变成现实。

（五）加快构建责任分担机制

加快构建合理的责任分担机制，明确划分中央政府与地方政府的职责，确保事权与财权相统一。福利要不断增长，是人民的


^{①7} 郑功成《公平、可持续：社会保障制度发展目标》，载《光明日报》，2014年1月31日，第3版。

合理诉求；而责任要合理分担，是制度可持续的根本所在。在社会保障制度走向定型的发展过程中，构建合理的责任分担机制至关重要。在持续扩大政府公共支出的同时，有必要优化政府公共投入的结构，一部分用于直接提升城乡居民的社会保障水平，一部分还应当通过购买服务等方式和相应的政策措施来激励社会各方承担责任，适当提升个人在养老保险、医疗保险中的缴费责任，鼓励各单位为员工提供职业福利，激励社会力量举办慈善事业与福利服务，调动市场力量承担发展补充社会保障之责，是重塑社会保障制度责任分担机制的必然取向。同时，还必须明确划分中央与地方的福利职责并建立明确的分工机制。社会保障的重要功能是增进国家认同，而维护国民福利权益平等，中央政府承担主要责任是必要的。但在中国这样一个人口众多、地区发展不平衡的大国，要由中央政府包办所有社会保障事务是不可能的，也不能放任地方政府各行其是。因此，中央政府应当强势主导基本保障制度，如基本养老保险、社会救助、军人保障等，但基本医疗保险、保障性住房建设及各项社会福利事业可以由地方政府主导。当然，中央政府对地方政府主导的社会保障事务，还需要通过转移支付等手段来促进社会保障在各地地区相对均衡地发展，因为它是缩小差距的手段而非维持差距甚至是放大差距的工具。^⑮唯有如此，才能避免不良的制度安排贻害子孙后代，确保制度发展的理性，并实现可持续发展。

（六）完善社会保障法治建设

加快社会保障立法步伐，促使社会保障制度早日步入法制化轨道。立法先行是各国社会保障制度的一般规则，只有通过国家立法机关的立法程序才能更加广泛地凝聚福利共识，做出的制度安排才能更接近人民福

利诉求的真实意愿，也只有法定的社会保障制度才能真正为全体人民提供稳定的安全预期。我国的社会保障改革长期以来由政府主导，采取的是先破后立甚至只破不立的策略，所以长期处于改革试验性状态。在全面推进依法治国的大背景下，以往这种做法不能再延续下去了。因为政府只是社会保障制度的责任主体之一，它可以推动社会保障改革与制度建设，但不能代替同样作为社会保障制度责任主体的企业、社会、个人等利益相关方做决定，况且，法律的权威性、稳定性，绝非行政法规、规章或政策性文件可以比拟。因此，当前深化社会保障改革的一项重要任务，就是发挥国家立法机关主导立法的作用，尽快实现社会保障事业法制化。包括尽快启动制定《社会救助法》《社会福利法》《慈善事业法》《住房保障法》等法律的程序，同时修订《社会保险法》《军人保险法》等社会保障专门法律，并进一步完善《老年人权益保障法》《残疾人保障法》《未成年人保护法》《义务教育法》《收养法》等相关法律，力争在“十三五”期间形成完整的社会保障法律体系，为中国特色的社会保障体系建设与发展提供强有力的法律保障，使社会保障制度提供稳定安全预期的正向功能得到更好的发挥。

总之，加快社会保障改革步伐已经迫在眉睫。摒弃旧的思维定势，代之以公平取向、责任共担、多方共治、统筹规划与协同发展的新思维，才能增进深化社会保障改革的理性。一个普惠、公平、可持续的社会保障体系的成熟与定型，一定是人民之幸，同时也是社会和谐发展、国家长治久安之福。

（责任编辑：朱瑞）

^⑮ 郑功成《中国社会保障改革：机遇、挑战与取向》，载《国家行政学院学报》，2014年第6期。