



——中央财经大学褚福灵教授论构建我国社会保障体系的科学架构

(背景资料：在“中国社会保障论坛首届年会”上中央财经大学褚福灵教授进行了“化解社会风险，走向社会和谐”的主题演讲，以下是褚福灵教授的演讲全文。)

社会主义和谐社会是民主法制、公平正义、诚信友爱、充满活力、安定有序、人和自然和谐相处的社会。要实现社会的公平正义和安定有序，就需要建立其完善的社会保障体系，来化解人们在社会经济生活中所遭遇的各种风险。

完善的社会保障体系首先是“架构”上的完善与成熟，其次是内容上的完善与成熟。社会保障体系好像一座大厦，社会保障体系架构就是社会保障大厦的纵横支柱。坚固的、布局合理的“支柱”就是社会保障体系的科学架构，也正是这些支柱所形成的科学架构奠定了和谐社会的基础。

一、建立我国社会保障体系的科学架构具有必要性和可行性

社会保障体系架构是同社会保障体系的具体内容相对应的范畴，是指社会保障体系的框架结构（主体框架）。探讨建立我国社会保障体系的科学架构，在构建社会主义和谐社会和实现社会经济的科学发展等方面，具有重大的现实意义、理论意义和应用价值。

建立社会保障体系的科学架构是建设和谐社会的需要。和谐社会必须是社会风险得到有效化解的社会。人们在社会经济生活中会遭遇到各种风险，这些风险主要包括：年老风险、疾病风险（看不起病）、失业风险、伤残风险、生育风险（生不起孩子）、住房风险、失学风险（上不起学）、贫困风险、灾害风险和冤屈风险（打不起官司）等。为防范这些风险的发生，就需要建立起相应的社会保障系统，以化解各种风险。因此，通过建立起社会保障体系的科学架构，将有可能达到“老有所养、病有所医、失有所助、伤有所扶、育有所补、住有所居、学有所供、贫有所帮、灾有所援、理有所诉”之目标，有利于减少社会震荡，从而使社会走向和谐。

建立社会保障体系的科学架构是理论创新的需要。研究认为，世界各国现行的社会保障体系架构是不完全科学的，主要表现在“模糊保障对象”和“忽略风险预防”两个方面。为了消除理论上的误区，应当以科学发展观为指导，以构建

和谐社会为目标，改变传统思维定势，创新社会保障体系架构理论，建立起我国社会保障体系的科学架构，使社会保障理论具有前瞻性和指导性。

建立社会保障体系的科学架构是完善我国社会保障体系的需要，尽管我国已经进行了多年的社会保障体系改革探索，但我国社会保障体系的科学架构，并没有真正形成。改革中存在着急功近利和顾此失彼的现象，人们不仅要问，我国社会主义市场经济条件之下，我国的社会保障体系，应当保障哪些群体，应当保障这些群体的哪些方面，在需要保障的这些方面，应当保障到何种程度。对于以上问题，能否给予科学回答，将关系到我国社会保障体系的成败。

建立我国社会保障体系的科学架构，已经具备相应的实践和理论条件。我国社会保障体系建设，已经取得了长足的进展。在实践上，积累了丰富的经验。在理论上取得了诸多研究成果。伴随着我国社会的文明进步和经济实力的逐步增强，已经基本具备构建我国社会保障体系科学架构的实践条件、理论条件、社会条件和经济条件。在综合国内外现有研究成果的基础上，有必要也有可能摆脱以往“摸着石头过河”的社会保障体系，使社会主义保障架构实现质的飞跃，进而达到社会保障体系架构的成熟与定型。

二、构建我国社会保障体系架构的思路。要构建我国社会保障体系的架构，需要回答五个方面的问题。一是是什么？二是保什么？三是如何保？四是谁来保？五是怎么做？。

1、“是什么”。社会保障体系的科学架构是符合科学发展观要求的架构，符合社会保障体系的科学架构是以科学发展观为指导，以构建和谐社会和实现共同富裕为目标，以经济发展水平为基础，符合社会保障内在规律要求和我国国情的社会保障体系架构，是以弱势群体为重点保障对象，以防范和化解人们在社会经济生活中的风险为基本出发点。以提升生活质量为高层追求的社会保障体系架构。是体现人本化、统筹化、动态化、预警化和高效化的社会保障体系架构。

2、“保什么”。社会保障体系的科学架构是保风险的架构，社会保障体系的保障对象不应当是保障某些特定的人群。而应当是防范和化解人们在经济生活中遭遇的各种社会风险。因此，社会保障体系的科学架构应当是保风险的架构即化解和防范社会风险的架构。能够有效防范和化解各类社会风险的保障体系就是科学的社会保障体系。不能够有效防范和化解社会风险的保障体系就是非科学的社会保障体系。

3、“如何保”。社会保障体系的科学架构是以预防为基础的分层保障架构。人们在社会经济生活中遭遇的社会风险，往往是复杂的，多种多样的，需要通过社会预防、社会救助、社会保险和社会福利服务等多层次予以适度保障。多层次的社会保障分系统构成了防范和化解社会风险的多级防火墙。这些防火墙构成了社会保障体系科学架构的保障层次，这些保障层次是预防体系、救助体系、保险体系和福利服务体系。

4、“谁来保”。社会保障体系的科学架构是大家保大家的架构，要防范和化解人们在社会经济生活中遭遇的社会风险，就需要投入大量的人力、物力和财力，人们遇到的社会风险由谁化解，或者说，所有需要的人力、物力、财力等，有关什么样的主体进行投入，这是构建我国社会保障体系科学架构必须回答的问题，研究表明要防范和化解人们在经济生活中的社会风险，需要大家齐心协力，共同完成，也就是说要防范和化解社会风险，不能光靠政府承担，也不能光靠个人或者家庭承担，需要国家、组织、家庭和个人共同承担。

5、“怎么做”。社会保障体系的科学架构的构建，要分步进行，构建我国社会保障体系的科学架构是一项系统工程，需要配套改革，分阶段完成。第一阶段以科学发展观为指导，以构建和谐为目标，集中政府、科研、实业等部门的专家，共商我国社会保障体系的问题。以高效运转为原则，设计出构建我国社会保障体系科学架构的具体方案。

第二阶段根据各个地区的不同情况，制定出各个地区实施方案细则，并逐步落实方案。第三阶段根据各地的执行情况，逐步调整和完善现有方案，一旦方案定型，就可以为社会保障立法奠定理论基础，进而实现社会保障体系的法制化。

三、我国社会保障体系科学架构的目标模式。研究认为，社会保障体系科学架构的目标模式有社会保障体系的纵横支柱架构，社会保障体系的保障单元架构和社会保障体系的子系统架构所构成。

第一、社会保障体系的纵横支柱架构。社会保障体系的架构主要取决于保什么、保障对象和保到何种程度、保障层次两个纬度，如果把社会保障体系比作一个大厦，“保什么”这个纬度就构成了社会保障大厦的纵向，纵横支柱交错融合，形成了社会保障大厦的纵横支柱架构。社会保障大厦的十大纵向支柱是，老年保障制度、健康保障制度、就业保障制度、伤残保障制度、生育保障制度、住房保障制度、教育保障制度、灾害保障制度、贫困保障制度和法律保障制度。

四大横向支柱是：预防层制度、救助层制度、保险层制度和福利层制度。

第二、社会保障体系的保障单元架构，如果把社会保障体系比作一个网络，“保什么”这个纬度就构成了社会保障网络的纵向网绳，保障何种纬度就成了社会保障网络的交错融合，形成了社会保障网络的保障单元架构。

第三、社会保障体系的子系统架构。我国社会保障体系的科学架构，有十大子系统构成。这十大子系统是老年保障体系、健康保障体系、就业保障体系、伤残保障体系、生育保障体系、住房保障体系、教育保障体系、贫困保障体系、灾害保障体系和法律保障体系。

老年保障体系架构有年老预防、老年救助、养老保险和老年福利服务等项目组成。健康保障体系架构包括疾病预防、疾病救助、医疗保险、医疗福利等项目。就业保障体系架构包括失业救助、失业预防、失业保险、就业服务等项目。

伤残保障体系包括伤残救助、工伤预防、工伤保险、残疾人服副。住房保障体系包括住房救助、住房保险、住房福利和无房育房等项目。贫困保障体系架构包括贫困救助和贫困预防两大方面。灾害保障体系有灾害救助、灾害预防和灾害保险灯项目。法律保障体系架构包括法律援助、法律纠纷的预防等项目。

综上所述，我国社会保障体系的纵横支柱架构，保障单元架构和子系统架构的综合就构成了我国社会保障体系的科学架构，并由此形成了我国社会主义市场经济的安全网络和和谐社会的，保障网络。

四、若干结论。通过构建社会保障体系的科学架构，可以讲城市与乡村，工人与农民、正规就业与非正规就业，劳动者与非劳动者纳入统一的社会保障体系架构之中，使各个群体之间的保障制度既有区别又衔接融合，真正实现公民皆保障和劳动者皆保障之目标，通过构建社会保障体系的科学架构，可以建立起以社会预防为基础的社会保障新格局，变被动保障为主动保障。因此社会保障体系的科学架构是统筹城保与农保。

分析表明，中国建立社会保障体系的科学架构，不仅有利于解决城乡分割的社会保障问题，而且有利于化解各种社会矛盾，从而使社会走向全面和谐，从而一旦构建出社会保障的科学架构，就可以使我国社会保障体系走向成熟和定型，并为社会保障立法奠定理论基础。

中央财经大学教授褚福灵

文档附件：

编辑： 文章来源： 人民网

版权所有： 中国社会科学院社会学研究所

E-mail:ios@cass.org.cn

欢迎转载， 敬请注明： 转载自《中国社会学网》[<http://www.sociology.cass.cn>]