



加快建设健全的社会保障制度

郑功成

当前，我国发展已经站在新的历史起点上。深入贯彻落实党的十七大精神，推动科学发展，促进社会和谐，要求我们加快推进以改善民生为重点的社会建设。在这种情况下，加快建设健全的、适合我国国情的社会保障制度，显得倍加重要、倍加紧迫。

时代发展的客观要求

完善的社会主义市场经济体制需要健全的社会保障制度来化解居民的各种生活风险。在社会主义市场经济条件下，社会分工日益细化，人们在得到更多发展机会的同时，所面临的失业、竞争失败等风险也在加大；在现代社会，家庭小型化、人口流动性增强等趋势日益明显，家庭保障功能逐渐弱化，亟须社会化的保障制度来化解居民的贫困、疾病、养老等各种生活风险。只有建设健全的社会保障制度，才能促进社会主义市场经济体制日益完善，才能保障居民生活，不断提高居民的福利水平。

推动科学发展、促进社会和谐需要健全的社会保障制度来保驾护航。当前我国经济社会发展中存在的贫富差距拉大、劳动纠纷增多、不同社会群体利益分配关系复杂等矛盾和问题，都与缺乏社会保障制度的有效调节或者调节力度不够直接相关。只有加快建设健全的社会保障制度，才能通过制度化的保障机制逐渐缩小差距、缓解矛盾与冲突，进而实现科学发展和社会和谐。

实现全体人民共享发展成果需要健全的社会保障制度来提供保证。经济增长不可能自动地解决成果共享问题，实现共享发展成果的目标必须借助于强有力的收入再分配工具。社会保障制度是已被工业化国家的实践证明了的调节收入分配差距、促进社会公平、实现共享发展成果的基本制度安排。其中，社会救助以保障低收入群体或者困难群体的生活而直接缩小贫富差距，缓和社会阶层矛盾；社会保险以化解劳动者的养老、医疗、失业、工伤等风险，调节劳资利益分配格局而缓解劳资冲突；老年人福利、残疾人福利、妇女儿童福利、教育福利、住房福利等各项福利事业的发展，则保证各个社会群体合理分享发展成果。可见，加快建设健全的社会保障制度，不仅十分必要，而且非常紧迫。

目前已经具备基本条件

社会保障的发展目标已经明确，为加快建设健全的社会保障制度指明了方向。党的十六届六中全会提出，到2020年基本建立覆盖城乡居民的社会保障体系。党的十七大报告指出，加快建立覆盖城乡居民的社会保障体系，保障人民基本生活。要以社会保险、社会救助、社会福利为

基础，以基本养老、基本医疗、最低生活保障制度为重点，以慈善事业、商业保险为补充，加快完善社会保障体系。基本建立覆盖城乡居民的社会保障体系是党和政府公开承诺的社会目标，加快建立覆盖城乡居民的社会保障体系是深入贯彻落实科学发展观的具体体现，其实质在于让全体国民普遍地、比较公平地享有社会保障。明确社会保障的发展目标，为完善社会保障制度奠定了重要基础。

经济实力不断增强，为加快建设健全的社会保障制度提供了物质基础。2006年，我国GDP达到21万亿元，国家财政收入近4万亿元，今年这两项指标又有大幅度增长。国民经济与政府财力日益丰厚，不仅为加快建设健全的社会保障制度奠定了相应的物质基础，而且要求通过社会保障制度建设实现国民福利与国民经济、政府财力同步增长的目标。

社会保障事业取得新进展，为加快建设健全的社会保障制度提供了现实条件。2006年至2007年间，我国社会保障事业不断发展。在城市，社会保障事业继续发展，社会保险覆盖面持续扩大，城镇居民医疗保险试点正在进行，国家为解决城镇居民的住房困难正在采取切实有效的措施。在农村，义务教育的福利性通过义务教育法的贯彻实施正在强化；新型农村合作医疗已经覆盖了80%以上的农村居民，截至今年9月30日，全国开展新型农村合作医疗的县市区达到2448个，占全国总县市区的85.53%；今年开始在农村全面建立最低生活保障制度，这意味着城乡最低生活保障制度一体化目标将很快变成现实。此外，社会保险、社会救助立法进程正在加快，这意味着作为整个社会保障体系骨架的社会保险、社会救助制度将进入定型、稳定与可持续发展阶段。

面临的障碍与难点

传统观念与认识误区。一些人将城乡二元分割体制视为一种固化的模式，在考虑政策措施、进行制度设计时，总是自觉不自觉地偏离城乡统筹的原则，沿袭城乡分割的思路；一些人将社会保障与经济发展对立起来，把发展社会保障视为负担。

体制性障碍。一是部门分割、政策分割导致的社会保障制度安排与相关政策不协调；二是一些政府职能部门的职责分工不规范、不明确，对社会保障制度建设带来了阻力。

投入不足。一方面是财政投入明显偏少。近年来，虽然用于社会保障的直接支出有了很大的提高，但到2006年还只占国家财政支出的12%，与其他国家相比仍然偏低。另一方面是对社会资源的动员明显不够。慈善公益事业发展不足，企业承担社会责任的积极性不高。

责任主体的责任分担界限模糊。主要表现在政府与企业、社会、市场以及家庭和个人的社会保障责任边界仍然不够清晰，致使无法准确把握政府在社会保障制度中的实质责任大小，也难以充分调动其他各方在社会保障制度建设中的积极性和主动性。同时，中央政府与地方政府之间的职责划分不尽合理，致使中央政府的压力持续加大。

一些基本制度尚未定型。社会救助制度尚未定型，影响慈善公益事业健康、持续发展；基本养老保险制度尚未定型且没有实现全国统一，

影响企业年金制的推行；基本社会保障制度长期处于试点状态，影响覆盖城乡的社会保障体系的构建。

现实困难与转型期特殊现象形成的制约。主要是：城乡差距不是短期内可以消除的，经济社会转型时期一些特有现象也不可能通过正常的制度安排加以解决，而必须采取特殊的措施来化解。例如，失地农民是我国工业化、城镇化过程中必然出现的现象，但其构成具有不稳定性，对失地农民社会保障制度的设计既需要考虑其身份的特殊性，又需要考虑与基本社会保障制度的融合与统一。农民工也是转型期特有的现象，其构成同样具有不稳定性，对农民工社会保障制度的设计也面临着同样的问题。

需要解决的主要问题

确立国民福利与国民经济同步增长、维护社会保障权益公平的理念。一方面，经济增长的最终目的是为了人的全面发展，而人的全面发展在很大程度上依赖养老、医疗、救助、教育、住房等福利增长。因此，必须在科学发展观的指导下实现居民福利与国民经济双增长。另一方面，社会保障制度的本质就是维护社会公平并实现国民共享发展成果，要发挥这一制度在缩小差距、化解矛盾、促进和谐等方面的作用，就必须以社会保障权益公平为前提。所以，应把能否持续不断地缩小不合理差距作为社会保障制度建设的核心评价指标，并逐渐向社会保障权益公平的目标迈进。

明晰社会保障责任主体尤其是政府责任的边界。在政府财政责任方面，首先需要明确政府对低收入群体承担的社会救助责任，并推动这种救助由最低生活保障向低收入群体综合保障扩展；其次是对老年人、残疾人、妇女儿童福利及教育福利、住房福利事业的发展承担重要责任，这是确保不同社会群体分享发展成果的必要举措；再次，还需要承担起社会保险制度转型的历史责任、对机关事业单位职工社会保险的责任、对社会保险制度发展的公共财政责任。借鉴国际经验，考虑我国国情，社会保障支出应当不低于GDP的7%（韩国在上世纪90年代中期的指标），其中社会保障财政性支出占财政支出的比重应不低于20%；财政性教育支出占财政支出的比重应不低于20%，达到占GDP4%的指标；公共卫生经费占财政支出的比重应不低于6%。如果能够实现这些目标，则国家财政的公共性会明显增强。在监管责任方面，有必要严格按照政府职能部门的分工，让各主管部门切实履行对相关社会保障制度的监督管理责任，并实行严格的行政问责制。其中，劳动保障部门应切实承担起社会保险制度建设责任，民政部门应切实承担起建设健全的社会救助制度与发展各项社会福利事业的责任，卫生部门应切实承担起解除全民疾病医疗后顾之忧的责任，财政部门应切实承担起公共资源供应与合理配置的责任。

明确推进重点和步骤。在统筹考虑、整体设计、循序渐进的原则下，重点考虑构建“二免除、一解除”的社会保障制度骨架，即尽快建立覆盖城乡居民的社会救助体系与疾病医疗保障体系，前者可以免除全体国民的生存危机，确保全体城乡居民不因生活困难而陷入绝望的境

地；后者可以免除全体国民的疾病医疗恐惧，确保城乡居民无疾病后顾之忧。同时，高度重视老年保障体系建设，尽快扩大基本养老保险的覆盖面，大力促进老年福利事业的发展，解除国民养老的后顾之忧。

文章来源：

<http://theory.people.com.cn/GB/49150/49152/6631371.html>

文档附件：

编辑： 文章来源： 人民网—《人民日报》

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>]