

《中国社会保障发展报告(2020)No.11》发布

我国需建立缓解相对贫困的长效机制

■ 本报记者 王勇

6月20日,由首都师范大学管理学院主办、社会保障学科承办的“新时代民生保障与公共治理学术研讨会暨《中国社会保障发展报告(2020)No.11》发布会”以视频会议的方式在腾讯会议平台召开。

《报告》提出了“十四五”时期推进社会保障重大改革的建议:建立社会保障缓解相对贫困的长效机制,完善社会保险基金自我平衡机制,全面实现基础养老金全国统筹,加快多层次养老保障体系建设,深化医改与完善医疗保障体系,增强失业保险促进就业的功能,不断优化社会保障治理体系和管理体制,加强社会保障法制建设。

重要进展与重大成就

报告显示,“十三五”时期,我国社会保障体系建设取得了重要进展与重大成就,有效保障和改善了民生,促进了经济社会发展,为反贫困事业做出了重要贡献。

“十三五”时期我国社会保障的发展成效表现在以下几个方面:社会保障兜底扶贫成效显著、社会保障制度框架不断完善与整合、社会保障保障人数持续增加、社会保障的保障维度实现个体生命周期全覆盖、社会保障待遇水平不断提高、社会保障管理体制治理现代化水平有效提升、国家财政在社会保障制度中的正向收入分配责任进一步加强。

据全国人大社会建设委员会副主任委员李培林在发布会上介绍,“十三五”期间,我国社会保障在覆盖人数、保障水平、管理服务、制度建设等方面均取得了显著成就。在覆盖面方面,基本养老保险、基本医疗保险接近全覆盖,截至2019年末,全口径基本医疗保险参保人数135436万人,参保覆盖面稳定在95%以上(国家医保局);2019年末参加基本养老保险的人数达到9.67亿人。自2005年以来已经连续十六年上涨企业退休人员基本养老金水平。城乡居民的基础养老金水平也逐步上涨,由最初的每人每月55元提高至每人每月88元。城乡最低生活保障水平也在不断提升。此外,城镇职工基本养老保险实行中央调剂金制度,社会保险费征收体制改革取得了重要进展。

主要问题与挑战

进入新时代,我国社会保障体系发展也面临新的国内外形势和可持续发展的挑战。

据李培林介绍,一是社会保障的全覆盖还有一定空间。人人享有社会保障的目标尚未完全实现,与全面小康和美好生活的需求存在差距。主要是城乡居民、灵活就业人员、自由职业者、新业态从业人员、贫困人员等群体的社会保障依然不足。

二是社会保障的制度设计有待进一步完善。“社会统筹与个人账户”相结合的社会保障制

度模式已经呈现诸多弊端,公平性、效率性与可持续性均受到不同程度的限制,尤其是个人账户的功能定位在现实中已经受到扭曲。社会保险的筹资机制、给付机制还不完善,社会保险基金管理投资的制度建设有待加强。最低生活保障的瞄准机制、收入核查机制、退出机制、骗保惩戒机制的设计均有待继续完善。

三是社会保障的收入再分配作用有待进一步加强。调节收入分配、促进社会公平是社会保障的基本价值理念。在实践中,社会保障的收入再分配效果不理想,城乡之间、地区之间、不同职业之间的社会保障水平差距依然较大。

四是社会保障的责任分担机制不完善。政府、单位、家庭、个人等不同主体在社会保障中的责任不明确,定位不清晰,往往容易导致相关主体缺位与越位并存的混乱局面。

五是社会保障的财务收支平衡面临较大压力。缺乏科学的精算机制,没有处理好社会保险收支的近期平衡与长期平衡之间的关系,社会保险缺乏可靠的自我平衡机制,对政府财政的依赖过大,尤其是在人口快速老龄化的过程中,以养老保险为主的社会保障收支平衡面临较大压力。

六是多层次社会保障体系尚未形成。以养老保险为例,2018年,我国参加城镇职工基本养老保险的人数为41902万人,而参加企业年金的人数只有2388万人,后者仅为前者的5.7%。

构筑完善的社会保障安全网

“十四五”时期,社会保障的发展需要积极适应经济社会发展的需要,紧紧围绕巩固全面小康社会建设与脱贫攻坚成果,稳步提升国民收入水平与生活质量,全面建成覆盖全民、公平、有效、可持续的多层次社会保障体系,构筑完善的社会保障安全网,实现社会保障的高质量发展。

《报告》指出,“十四五”时期社会保障发展的具体目标是:适应经济社会发展要求,完善社会保障制度体系,健全社会保障运行体制机制,巩固脱贫攻坚成



果,探索相对贫困治理途径,实现基础养老金全国统筹,强化社会保障收入调节功能,促进社会保障公共服务发展,建设更加公平、更有效率、更可持续的多层次社会保障体系,实现社会保障事业的高质量发展。

围绕上述目标,“十四五”时期社会保障发展建设的基本思路是:覆盖全民、保障适度、权责清晰、统筹发展、治理科学。

《报告》提出了“十四五”时期推进社会保障重大改革的建议:建立社会保障缓解相对贫困的长效机制,完善社会保险基金自我平衡机制,全面实现基础养老金全国统筹,加快多层次养老保障体系建设,深化医改与完善医疗保障体系,增强失业保险促进就业的功能,不断优化社会保障治理体系和管理体制,加强社会保障法制建设。

李培林表示,一是要坚持公平共享,努力实现人人公平享有社会保障。“十四五”时期,需要进一步强化社会保障的公平属性,坚守公平底线,努力实现人人公平享有基本社会保障的目标。需要继续完善社会保障制度体系,重点考虑灵活就业人员、新业态从业人员、边缘贫困人口与低收入者的社会保障问题,通过各种

途径将这些人群纳入社会保障的范围。进一步评估社会保障的收入再分配作用,加大社会保障的收入再分配调节力度,促进全体国民公平共享改革发展成果。

二是继续推进制度衔接与整合,优化社会保障制度设计。改革社会保险的个人账户制度,建立政府与市场相结合、公平与效率相结合、权利与义务相结合的社会保险制度体系,改革完善社会保险的筹资机制与待遇给付机制,明确、统一社会保险缴费基数,适当下调社会保险名义费率,建立适应经济社会发展变化的指数化社会保险待遇给付机制与待遇调整机制。进一步推进社会保险的城乡统筹与制度整合,形成科学、完善的现代社会保障制度体系。

三是建立新型综合社会救助体系,增强社会救助的发展性功能。需要继续发挥社会保障的兜底作用,为低收入者、贫困人口和意外事件者提供各类帮助。整合各类社会救助资源,建立包括基本生活保障、社会援助和精准帮扶在内的新型综合救助体系。进一步明确社会救助的功能定位,从经济救助与物质救助走向兼顾服务救助与精神救助,从被动的生存型救助走向主动的

发展型救助。强化教育救助和医疗救助,着力提升贫困人口的人力资本水平和自我发展能力。

四是着力构建以需求为导向的家庭福利与支持政策体系。需要充分把握城乡居民的需求,注重发挥家庭在社会保障中的基础性作用,尤其是发挥家庭在育幼、养老、助残等方面的作用。准确评估家庭在社会保障中的现实困境,加强对家庭的支持,构建立体式的家庭支持体系。

五是建立社会保障与经济社会发展的动态适应机制,家庭结构、人口预期寿命、老年抚养比、经济增长率、财政收入增长率等要素会不断发生变化,需要不断改革调整制度参数,建立与之关联的动态适应机制。“十四五”时期,应该出台延迟退休年龄方案。将退休年龄与领取养老金年龄脱钩,建立弹性领取机制和养老金指数化调整机制。

六是要加快完善养老保障体系建设,积极应对人口老龄化。“十四五”时期,应全面实现基础养老金全国统筹,实现基本养老保险缴费基数统一、费率统一和征缴机构统一。推进养老保险经办流程和管理信息系统的统一,尽快建立基础养老金全国统一管理的体制机制。进一步增强养老保险财务可持续性,积极推进多层次养老保险体系建设。建立多层次、多样化养老服务供给体系,加快健全以居家养老服务为重点的支持保障体系,全面推进医养结合,推动养老服务业发展提质升级。

此外,“十四五”时期还应该积极加强社会保障法制建设。在总结评估《社会救助暂行办法》实施经验教训的基础上,完成《社会救助法》立法工作。加快修订《社会保险法》。研究制定《医疗保障法》《退役军人保障法》。完成《失业保险条例》《工伤保险条例》的修订工作。推进社会福利与养老服务立法。

