



**郑功成** 全国人大常委会委员  
中国人民大学教授

### 要站在国家治理角度 看社会保障与经济发展

只将社会保障看作一般的民生工程或有形的政治工程，不仅会影响社会公众对社会保障的理解，也会影响政府的自身决策，所以现在必须要强调，这个制度是国家治理，基于国家层面，基于国家认同，基于国家的长治久安、人民的世代福祉。举个例子来说，经济下行压力很大，企业负担成本很高，劳动成本高就是社保缴费成本高，要大幅度降低费率，如果不从国家治理视角看社会保障与经济发展，就容易将费率高低简单视为区位性的问题、个别群体的利益问题、企业投资者成本问题，这很可能陷入暂时的政策性误区。只有从国家治理视角才能立足全局、着眼长远，才能有科学的顶层设计，才能找出当前地区分隔，甚至劳动程度上带有地方责任制的格局。

从国家治理角度看社会保障与经济发展，必须认识到，社会保障与经济发展既不能简单替代，也不是分割关系，更不是对立关系。如果社会保

障政策可以替代，那不可能实现良性循环长期发展的格局；也不是分割关系，在降费时最重要的是结构优化，而不是简单的降费问题，背后不只是社会保障的根本问题，而是市场竞争环境的问题；更重要的是不能对立起来，我们现在存在的危险，看到有关部门，甚至有关同志主张废掉《劳动合同法》，这是有严重问题的。我们应该在维护均衡的情况下，稳中求进。

从国家视角看社会保障与经济发展的相互挑战，社会保障要跟上新的就业形态。新经济增长正面临着难以自我调解的困境。另外，我认为制度自身最大的不足是制度僵化。比如1994年决定统账结合医保模式，个人账户已经存在一些问题；1995年确立养老保险制度时，缴费满15年就可以领，而欧洲国家是40年才可以领，当年制定重大政策是因为特定的时代背景和特定的保障对象，但是几十年不动，这种僵化既影响公正，又损害制度的可持续性。所以说制度应该要有与时俱进、自我修复的可能，这是我们面临的挑战。社会保障要有自我修复的功能，要承担跨越中等收入陷阱的利器，要成为中央政府的权威。只有中央政

府才能考虑到统筹地区的协调发展、人民的共享发展。地方政府可以博弈，但没有创制的权利。

**左停** 中国农业大学教授

### 进一步明确低保兜底的 定位和对象

要发挥好低保的兜底作用，必须要进一步明确低保兜底的定位和对象。

现实中对兜底一词的理解不尽相同，归纳起来包括四个方面的认知：一是发展和政策干预顺序意义上的兜底。《中共中央、国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》提出“五个一批”的扶贫政策措施，即发展生产脱贫、易地搬迁脱贫、生态补偿脱贫、发展教育脱贫、社会保障兜底。低保是在上述开发和增收节支措施不能奏效之后的兜底措施。二是贫困群体分类意义上的兜底。目前，很多地方把兜底的“底”理解为劳动力不足和没有劳动能力的群体，或者是最贫困的群体。低保重点关注最贫困群体，而一般有发展潜力的贫困群体，首先通过扶贫开发的手段予以支持。三是“家庭—集体—国家”帮扶主体顺序意义上的

兜底。从对困难群体的帮助主体来讲，我们国家的基本制度设计应该是“家庭—集体—国家”，即首先要发挥家庭的基本功能，在家庭、集体经济等都无力帮助时，再由国家的低保政策予以兜底救助。四是社会保障体系内不同制度支持顺序意义上的兜底。社会救助是社会保障体系中的底部，所以一般情况下要优先发挥社会福利、社会保险的作用。比如，在贫困人口的医疗保障方面，首先要着眼于发挥新农合、大病保险的作用，之后才是与低保挂钩的医疗救助和临时救助的兜底。

兜底对象问题的重点是建档立卡贫困户和低保户的关系。按照该决定的相关精神，我国建档立卡贫困人口中，到2020年有2000万贫困人口需要通过低保兜底来实现脱贫。但目前建档立卡的贫困人口与农村低保人口的吻合程度不高，吻合程度不高与两项制度不同的识别方法也有关系。民政部等6部委《关于做好农村最低生活保障制度与扶贫开发政策有效衔接的指导意见》就要求，坚持应扶尽扶，精准识别农村贫困人口，将符合条件的农村低保对象全部纳入建档立卡范围，给予政策扶持，帮助其脱贫增收；坚持应保尽保，及时将符合条件的建档立卡贫困户全部纳入农村低保范围，保障其基本生活。

**岳经纶** 中山大学教授

**从创新救助服务方式着手  
发挥社会救助托底功能**

让社会救助更好发挥托底功能，需要积极创新社会救助服务方式。

首先，加强社会救助服务的理

念创新。具体来说，就是要发展积极社会救助公共服务，践行协同治理、工作福利和社会资本理念，兼顾个人的权利和义务，兼顾救助的物质保障和服务保障，兼顾贫困应对和贫困预防，兼顾短期发展和长期发展。

其次，促进社会救助服务的主体创新。要围绕社会救助服务范围的扩大和服务质量的改进，推进社会救助服务多元主体的协同治理，最大程度地将非政府主体和社会资本嵌入到社会救助服务中，形成驱动社会救助服务创新和质量改进的合力，使公众的救助需求能够在政府与非政府主体“互嵌”形成的社会救助服务治理网络体系中得到满足。

再次，加强社会救助服务的制度创新。进一步明确社工组织、社会企业、市场主体、慈善组织等多元社会力量参与社会救助服务的具体制度安排，建立明确的责任分担制度、风险控制制度、监督管理制度和绩效评估制度等。

最后，推进社会救助服务的机制创新。建立社会救助服务与劳动就业、公共教育、住房保障、医疗卫生等其他公共服务项目之间的衔接机制。通过就业参与、人力资源培育、家庭服务等手段，使有劳动能力的救助服务对象回到劳动力市场。优化社会救助服务资金保障的责任分担机制，形成中央与地方、政府主体与非政府主体在社会救助服务资金筹集和保障方面的责任分担机制。

**钟仁耀** 华东师范大学教授

**托底对象要从收入型贫困  
拓展到支出型贫困**

收入与支出是影响贫困的两个基本要素，支出是导致贫困最根本、最直接的绝对标准，而收入是与支出相比较的一个衡量贫困的相对标准。但如果从“支出”角度来认定贫困，会遇到一个难题，什么样的支出是必要的、刚性的？衡量必要的、刚性的支出标准又是什么？或许正是由于度量刚性支出与衡量收入相比，更加复杂、难度更高，所以各国纷纷采用“收入”度量贫困。实际上，社会救助制度中把“收入”作为资格认定条件，本身隐含一个前提条件，即假定某个人或者某个家庭的支出都是必要支出、刚性支出，然后基于这样一个假定条件，从收入角度来衡量贫困。但这种情况没有考虑某个收入线以上群体的刚性支出大于收入而陷入贫困的问题，因此构建的社会救助体系也无法解决与应对这个群体的贫困问题。而如果同时考虑支出这个因素，这个问题就不会发生。所以，基于制度建设成本（人力物力财力、社会的接受度）以及收入作为贫困资格认定条件的合理性等，个人认为，未来的社会救助发展方向应该是构建一个收入型贫困与支出型贫困并存的社会救助体系。

对这两个制度的定位，应该是一种并列型的关系，具有相互补充的作用，而不是一个制度从属于另外一个制度。收入型贫困救助制度的对象是收入过低的群体，支出型贫困救助制度的对象是必要支出过大而陷入贫困的群体。这里需要特别说明的是，构建的支出型贫困救助制度目标指向仍是绝对贫困群体。基于我国未来社会救助体系发展的目标指向仍是实现应救尽救，所以如何把所有贫困群体纳入社会救助