

· 书评 ·

# 一部具有科学性、前瞻性的社会保障著作

## ——评《中国社会保障发展报告·2016》

金维刚

社会保障是“关乎国运、惠及子孙”的重大民生工程。经过30多年的改革探索，中国社会保障体系建设取得了举世公认的巨大成就，为国民经济发展和改善民生发挥了至关重要的作用。目前，中国社会保障体系建设正处于全面深化改革和逐步实现全民社保发展目标的关键时期，新时代深化社会保障制度改革的任务繁重而复杂，迫切需要理论学术界进行深入研究并提出相应的对策。由郑功成教授主编的《中国社会保障发展报告·2016》（人民出版社2016年2月版），作为中国社会保障学会着力推出的年度综合报告，在客观评估以往改革的基础上，从建制理念和行动方案等方面对中国社会保障体系完善做出了科学的理论分析。该书突出的特色主要有三点：一是全景描绘；二是客观评估；三是前瞻政策。因此，这是一部关于中国社会保障改革与发展的力作。

### 一、探究社会保障体系建设与制度改革全景

《中国社会保障发展报告·2016》研究的是我国“十二五”期间社会保障改革和发展的过程与对“十三五”期间社会保障改革的展望，全面反映了整个社会保障体系建设全貌与主要制度安排的发展情况，这避免了一叶障目不见泰山或以偏概全、以局部充整体的现象。该书既从总体上回顾“十二五”社会保障改革与体系建设的成败得失，分析社会保障改革中的问题与新时期面临的挑战，展望“十三五”全面建成新型社会保障体系，剖析2016年值得期待的进展；又对中国社会救助、农村扶贫开发、养老保险、医疗保险、养老服务、儿童福利、残疾人社会福利、住房保障、慈善事业等社会保障体系建设的各个领域，在“十二五”期间的发展成效、基本问题、前景展望与政策建议等方面进行了充分论述。同时，该书对“机关事业单位工作人员养老保险制度建立”、“《中华人民共和国慈善法》制定提速、升级”等2015年社会保障十大事件进行了客观、公正、深刻评述。此外，本书还对北欧、德国、法国、英国、美国、日本、

【作者简介】 金维刚，中国劳动和社会保障科学研究院院长、研究员。主要研究方向：社会保障理论与政策。

俄罗斯、拉美国家等典型国家 2015 年的社会保障制度改革状况及发展趋势作出了研判。这种将综合论述与专题研究、制度现状与未来取向、国内与国外比较研究等相结合的特点和风格充分表明,《中国社会保障发展报告·2016》是全面、系统地对我国社会保障制度改革与发展进行深入研究的重要学术著作。

## 二、为中国社会保障改革建言献策

《中国社会保障发展报告·2016》尊重社会保障制度发展客观规律和发展变化中的中国国情,在客观评估“十二五”社会保障的发展成效、深刻分析“十三五”深化社会保障改革面临的问题和挑战的基础上,提出“十三五”全面建成新型社会保障体系的政策建议。该书充分肯定了社会保障改革与制度建设全面推进、法制建设与立法机关作用明显加强、公共投入力度和惠及民生强度前所未有等“十二五”社会保障改革与体系建设取得的主要成就。该书指出“十二五”时期是我国社会保障改革与制度建设全面推进的重要时期,也是我国社会保障从长期试验性改革状态逐渐走向成熟、定型发展时代的过渡时期;社会保障改革与制度建设已经不再单纯是政府部门的事情,而是伴随着相关立法工作不断加强、社保体系建设已经进入走向法制化轨道的初级阶段;“十二五”期间的社会保障已经成为全民参与分享我国改革发展成果的再分配机制和制度化保障,对国民经济与社会发展乃至政治、文化等都具有十分广泛而深刻的影响。

同时,该书准确指出了我国社会保障改革中存在的问题,如发展理念出现迷雾、缺乏科学的顶层设计、公平性与效率不高并存、责任不清与责任失衡等主要问题,提出了新时期社会保障体系建设面临着制度公信力不足、地区发展不平衡、人口老龄化、福利刚性增长与政府财力增长减缓存有矛盾等主要挑战。作者认为,中国迫切需要走出“泛福利化”“反福利”思潮导致的社会保障发展理念迷雾,保持社会保障制度的本色,促进社会保障制度可持续发展;我国社会保障改革在宏观层面上对我国社会保障体系的顶层设计还不够;在中观层面上对各项社会保障制度设计存在着一些缺陷;在微观层面缺乏对各个社会保障项目的顶层设计;我国社会保障改革的任务远未完成,各项社会保障制度均未成熟,因此“十三五”时期是整个社会保障制度改革更为关键的时期。

该书以理论研究为基础,提出了“十三五”时期社会保障体系建设的目标任务与政策建议,明确了“十三五”期间社会保障改革与发展的目标任务,即全面建成具有正确的指导方针、明确的发展目标、完整的体系结构、合理的责任分担机制、符合客观规律、适应中国国情的更加公平、更有效率、更可持续的现代社会保障体系。具体而言,要通过为福利正名、牢固确立公平的价值取向、牢固树立责任共担意识来重塑社会保障发展理念;从宏观、中观、微观三个层面来做好顶层设计,将社会保障体系建设的顶层设计纳入中央全面深化改革和国家治理体系的总体设计中,准确界定不同社会保障类别或主要项目的结构、功能与资源配置方式以及与相关制度安排的关系,对各种保障项目都需要完善制度设计,优化制度结构,合理界定各方责任;

要实现各项基本的社会保障制度全覆盖,让全民共享我国改革与发展成果,积极推动各项社会保障制度逐步走向定型,真正实现公平与可持续发展目标,大力发展各种补充保障,全面建成覆盖全民的多层次的社会保障体系;应建成适合国情的社会保障决策、监管与运行机制;不断提升社会保障水平。

### 三、前瞻国家重大民生政策

《中国社会保障发展报告·2016》提出的我国社会保障深化改革的主要政策建议在国家有关重大决定或规划中得到体现。在宏观理念方面,该书主张社会保障制度建设的公平正义价值取向与责任共担意识彰显共建共享的发展理念,社会保障改革必须坚持从维护国家长治久安和人民福祉出发,不改社会保障制度的互助共济性和公益本色,解除人民后顾之忧,显示出以人民为中心的关键特征。这些与十九大报告提出的坚持以人民为中心的发展思想、共享发展理念、走共同富裕的发展道路、坚持不断增进人民福祉的发展目的、永远把人民对美好生活的向往作为奋斗目标等科学思想是一脉相承的,也明确体现在“十三五”规划纲要之中。

在制度目标任务方面,该书建议全面建成“公平取向、覆盖全民、保障适度、权责清晰、运行高效、可持续的新型社会保障体系”,并突出强调了多层次性及不同层次的功能定位。这与十九大报告中提出“全面建成覆盖全民、城乡统筹、权责清晰、保障适度、可持续的多层次社会保障体系”的发展目标是基本一致的。

在完善社保制度方面,该书提出了优化社会救助、养老保险、医疗保险制度、深入推进农村扶贫开发、大力发展社区居家养老服务、重视儿童和残疾人福利体系建设、提升住房保障水平、积极推进慈善事业发展的建议。这些主张与十九大报告、政府工作报告中的有关论述基本一致。在管理机制方面,该书提出要在“十三五”期间全面建成分工明确、责任明确的决策、监管、运行机制,这与第十三届全国人民代表大会审议通过的《关于国务院机构改革方案的决定》所体现的主要精神相呼应。

总之,这是一部具有科学性、前瞻性的重要社会保障著作,对我国深化社会保障改革和不断完善中国特色的社会保障体系具有重要的理论价值与实践指导意义,值得社会保障管理者、研究者及专业人士阅读参考。

(责任编辑:郭林)