

全面建成多层次社会保障体系

尹蔚民

社会保障是民生安全网、社会稳定器，与人民幸福安康息息相关，关系国家长治久安。习近平同志在党的十九大报告中明确提出，按照兜底线、织密网、建机制的要求，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。我们必须充分认识这一决策部署的重大意义，准确把握其丰富内涵和基本要求，认真完成报告提出的目标任务。

充分认识全面建成多层次社会保障体系的重要意义

随着经济社会的不断发展，社会保障制度建设在党和国家事业发展总体布局中的角色不断转变，逐步从国有企业改革的配套措施、社会主义市场经济的重要支柱，发展成为国家的一项重要社会经济制度。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央坚持以人民为中心的发展思想，坚持全覆盖、保基本、多层次、可持续的基本方针，从增强公平性、适应流动性、保证可持续性出发，全面推进社会保障体系建设，覆盖城乡居民的社会保障体系基本建立，保障项目日益完备，制度运行安全有序，保障水平稳步提高，人民群众更多地分享到经济社会发展成果。

当前，中国特色社会主义已经进入新时代。必须适应我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾这一客观要求，在社会保障体系基本建立基础上提出新的奋斗目标。党的十九大报告提出全面建成多层次社会保障体系，这是党中央在科学研判世情国情基础上，牢牢把握我国发展的阶段性特征和人民群众对美好生活的向往，对新时期社会保障体系建设作出的重大部署，对于不断提高保障和改善民生水平，促进国家治理体系和治理能力现代化、推动经济社会发展朝着更高质量、更有效率、更加公平、更可持续方向前进，有着重大现实意义和深远历史意义。

全面建成多层次社会保障体系，就是要坚持全覆盖、保基本、多层次、可持续的基本方针，按照兜底线、织密网、建机制的基本要求，实现覆盖全民、城乡统筹、权责清晰、保障适度、可持续的奋斗目标，更好体现社会公平正义，努力满足人民群众差异化需求。这是社会保障体系自身发展完善的必然要求，与全面建成小康社会目标相契合。

全面建成多层次社会保障体系，就是在保障项目上，坚持以社会保险为主体，社会救助保底层，积极完善社会福利、慈善事业、优抚安置等制度；在组织方式上，坚持以政府为主体，积极发挥市场作用，促进社会保险与补充保险、商业保险相衔接。要积极构建基本养老、职业(企业)年金与个人储蓄性养老保险、商业保险相衔接的养老保险体系，协同推进基本医疗保险、大病

保险、补充医疗保险、商业健康保险发展，在保基本基础上满足人民群众多样化多层次的保障需求。全面建成多层次社会保障体系，“兜底线、织密网、建机制”是基本要求。兜底线，就是要发挥社会政策的托底功能，切实保障群众基本生活需求，兜住民生保障底线，坚守社会稳定底线；织密网，就是要实现制度最广泛的覆盖，让人人都能享受基本社会保障；建机制，就是要持续深化改革，建立健全体制机制，不断提高社会保障法治化、制度化水平。“覆盖全民、城乡统筹、权责清晰、保障适度、可持续”是奋斗目标。覆盖全民，就是要不断扩大社会保障覆盖面，基本实现法定人员全覆盖；城乡统筹，就是要统筹推进城乡居民社会保障体系建设，合理缩小社会保障领域的城乡差异；权责清晰，就是要明确各级政府和用人单位、个人、社会的社会保障权利、义务和责任；保障适度，就是要根据经济发展确定保障待遇水平，合理引导群众的保障预期；可持续，就是要确保各项社会保险基金收支平衡，制度长期稳定运行。

准确把握全面建成多层次社会保障体系的主要任务

要按照党的十九大的重要部署，紧紧围绕全面建成多层次社会保障体系的基本要求和奋斗目标，扎实推进各项工作。

全面实施全民参保计划。社会保障覆盖率是衡量全面建成小康社会的基本指标之一。全面实施全民参保计划，是实现覆盖全民目标、促进人人享有基本社会保障最重要的举措。党的十八大以来，各项保险参保人数持续增长，基本养老保险参保人数超过9亿人，基本医疗保险覆盖人数超过13亿人，全民医保基本实现。当前，扩大参保覆盖范围的重点是中小微企业和广大农民工、灵活就业人员、新就业形态人员、未参保居民等群体。通过全面实施全民参保计划，对各类人员参加社会保险情况进行登记补充完善，建立全面完整准确的社保参保基础数据库，实现全国联网和动态更新。采取有效措施，促进中小微企业和重点群体积极参保、持续缴费，促进和引导各类单位和符合条件的人员长期持续参保。

完善城镇职工基本养老保险和城乡居民基本养老保险制度，尽快实现养老保险全国统筹。养老保险制度对于保障退休人员 and 老年居民基本生活有着十分重要的意义。党的十八大以来，机关事业单位养老保险制度改革积极推进，统一的城乡居民基本养老保险制度全面实施，养老保险基金启动投资运营，企业退休人员基本养老金水平连续提高，有效保

障了退休人员的基本生活。今后一个时期，为积极应对人口老龄化，必须全面推进养老保险制度改革。继续完善社会统筹与个人账户相结合的城镇职工基本养老保险制度。进一步规范职工和城乡居民基本养老保险缴费政策，健全参保缴费激励约束机制。推进养老保险基金投资运营，努力实现基金保值增值。积极稳妥推进划转部分国有资本充实社保基金，进一步夯实制度可持续运行的物质基础。逐步建立待遇正常调整机制，统筹有序提高退休人员基本养老金和城乡居民基础养老金标准。加快发展职业(企业)年金，鼓励发展个人储蓄性养老保险和商业养老保险。针对人口老龄化加速发展的趋势，适时研究出台渐进式延迟退休年龄等应对措施。实现养老保险全国统筹是提高基金使用效率，均衡地区间和企业、个人负担，促进劳动力合理流动的重要举措。要进一步巩固省级统筹，从建立企业职工基本养老保险基金中央调剂制度起步，通过转移支付和中央调剂基金在全国范围内进行补助和调剂，在此基础上尽快实现全国统筹，逐步形成中央与省级政府责任明晰、分级负责的基金管理体制。

完善统一的城乡居民基本医疗保险制度和大病保险制度。医疗保险制度对于保障群众就医需求、减轻群众医药费用负担、提高群众健康水平有着重要作用。党的十八大以来，积极整合城乡居民基本医保制度，全面建立城乡居民大病保险制度，基本实现异地就医住院费用直接结算，整体推进支付方式改革，医保在医改中的基础性作用进一步发挥。今后一个时期，为协同助推医改，促进全民健康，必须持续深化医保制度改革。全面统一城乡居民基本医保制度和管理体制，实现经办服务一体化。深化支付方式改革，建立完善适应不同人群、疾病、服务特点的多元复合支付方式。完善国家异地就医管理和费用结算平台，为群众提供高效便民服务。探索建立长期护理保险制度，不断完善政策体系，减轻长期失能人员的家庭经济负担。鼓励发展补充医疗保险、商业健康保险，努力满足人民群众多样化医疗保障需求。全面实施城乡居民大病保险制度，有利于拓展基本医保的功能，放大保障效应，夯实医保托底保障和精准扶贫的制度基础。要不断巩固完善大病保险制度，对贫困人员通过降低起付线、提高报销比例和封顶线等倾斜政策，实行精准支付。通过加强基本医保、大病保险和医疗救助的有效衔接，实施综合保障，切实提高医疗保障水平，缓解困难人群的重特大疾病风险。

完善失业、工伤保险制度。失业保险、工伤保险制度对于维护失业人员和工伤人员的基本权益有着非常重要的作用。党的十八大以来，失业保

险预防失业、促进就业的作用明显增强，预防、补偿、康复“三位一体”的工伤保险制度体系初步形成。今后一个时期，要建立健全失业保险费率调整与经济联合发展的联动机制，完善失业保险金标准调整机制，放宽申领条件，落实稳岗补贴、技能提升补贴政策。积极实施工伤保险基金省级统筹，全面推开工伤预防工作，促进待遇调整机制科学化、规范化。

建立全国统一的社会保障公共服务平台。社会保险公共服务是党和政府联系群众的纽带，直接关系到各项社会保险政策实施效果。党的十八大以来，社会保险公共服务规范化、信息化、专业化建设不断加强，从中央到乡镇的五级管理体系和服务网络基本形成。信息技术得到广泛应用，社保卡持卡发行量超过10亿张，人民群众享受到了更加便捷的服务。随着社会保障制度逐步完善，人民群众对优质高效的公共服务有着更高期盼。要建立各项社会保险全国统一的公共服务平台，以全国统一的社保经办服务体系和信息系统为依托，以社保卡为载体，以实体窗口、互联网平台、电话咨询、自助查询等多种方式为服务手段，为参保单位和参保人员提供全网式、全流程的方便快捷服务，提高社会保险公共服务水平。继续巩固完善全国统一的五级社会保险经办管理服务体系，积极实施“互联网+人社”行动，实现跨地区、跨部门、跨层级社会保险公共服务事项的统一经办、业务协同、数据共享。构建全国一体化的社保信息公共服务平台，推行综合柜员制，实行“一站式”服务，充分应用互联网、大数据、移动应用等技术手段，逐步实现线上线下服务渠道的有机衔接，实现“一号”申请、“一窗”受理和“一网”通办。加快推进社保卡应用，完善社保卡持卡人员基础信息库功能，实现社保卡一卡通。实施统一的社会保险公共服务清单和业务流程，基本实现社会保险基本公共服务标准化。

统筹城乡社会救助体系，完善最低生活保障制度，完善社会救助、社会福利、慈善事业、优抚安置等制度。这些都是解除困难群体生存危机、维护社会底线公平的重要制度安排。党的十八大以来，社会救助法治化水平显著提升，低保规范管理机制不断完善，各项救助水平稳步提高，社会福利、慈善事业和优抚安置持续推进。今后一个时期，要强化基本民生保障，兜住民生底线，不断提升保障水平。完善最低生活保障制度，推进城乡低保统筹发展，确保动态管理下的应保尽保。建立健全残疾人基本福利制度，完善扶残助残服务体系，全面提升儿童福利服务水平。激发慈善主体发展活力，规范慈善主体行为，完善监管体系。完善优待、抚恤、安置等基本制度。

认真学习宣传贯彻党的十九大精神

既提高就业数量 又提高就业质量

抓好就业这个最大民生工程

莫荣

业质量和提高人民收入水平的目标并列在一起提出，表明提高人民收入水平要通过提高就业质量来实现。二是增加了充分就业的要求，提出“实现更高质量和更充分就业”，表明我国既重视就业质量，也重视就业数量，要在充分就业基础上不断提高就业质量。

当前和今后一个时期，我国劳动年龄人口仍将保持在9亿人以上，每年新增劳动力超过1500万人，登记失业人员近千万，还有300多万新转移农村富余劳动力。就业工作面临总量矛盾不减、结构性矛盾更加突出的形势，主要表现在：招工难和就业难并存，劳动者素质与市场需求不匹配、技术技能人才短缺，大龄低技能劳动者就业更加困难，技术进步、结构调整对就业的挑战日益突出。

为解决就业矛盾，党的十九大报告从三个方面指明了当前就业工作的着力点。一是坚持就业优先战略和积极就

政策。这是解决就业矛盾必须长期坚持的重大战略和政策取向。要坚持把促进就业作为经济社会发展的优先目标，不断丰富和完善更加积极的就业政策，实现扩大就业和宏观经济政策协同联动。二是大规模开展职业技能培训，注意解决结构性就业矛盾。开展职业技能培训是化解结构性就业矛盾的基础性工程和根本举措。要扩大培训规模，提高培训的针对性和时效性，提升劳动者素质，使其更好适应经济社会发展需要。三是鼓励创业带动就业。创业是推动就业的不竭源泉。要充分释放改革红利，持续激发创业积极性，切实发挥创业带动就业的倍增效应。

党的十九大报告还提出一系列做好就业工作的重大举措。一是提供全方位公共就业服务。应通过职业介绍、职业指导等多种方式开展就业工作，以适应劳动者多层次就业需求，健全均等化、专业化、智能化服务体系，提高劳动

力匹配效率。二是促进高校毕业生等青年群体、农民工多渠道就业创业。应继续坚持把高校毕业生就业创业摆在重要位置，大力实施就业促进、创业引领和基层成长计划；坚持服务、培训与维权并重，支持引导农民工和下岗职工多渠道就业创业；加强对困难人群的就就业援助和兜底帮扶。三是破除妨碍劳动力、人才社会性流动的体制机制弊端。促进劳动力、人才社会性流动，畅通劳动者横向和纵向流动通道，使人人都有通过辛勤劳动实现自身发展的机会。四是建立健全劳动者平等就业制度，提高社会劳动生产率。五是完善政府、工会、企业共同参与的协商协调机制，构建和谐劳动关系。这不仅是提高就业质量的重要保障，也是建设和谐社会的重要基础。

(作者单位：中国劳动和社会保障科学研究院)



思想纵横

“中国共产党能够带领人民进行伟大的社会革命，也能够进行伟大的自我革命”。习近平同志在十九届中共中央政治局常委同中外记者见面时铿锵有力的话语，既是对我们党90多年奋斗历程的深刻总结，也为我们踏上全面从严治党、全面建设社会主义现代化国家新征程指明了方向和路径。在学习贯彻党的十九大精神研讨班开班式上的重要讲话中，习近平同志再次对这一问题进行了深刻阐述。在新时代，协同推进社会革命和自我革命，我们党可以更好团结带领全国人民向着实现中华民族伟大复兴中国梦的目标砥砺前行。

历史唯物主义认为，生产力与生产关系、经济基础与上层建筑相互作用、相互制约，形成社会基本矛盾，决定着整个社会结构体系的存在和发展。当然，在社会发展的不同阶段，社会基本矛盾的具体状况也会不同。在社会主义社会建立前，旧的生产关系严重阻碍生产力发展，旧的上层建筑又极力维护旧的经济基础，因而必须从根本上加以改变，通过社会革命来解决矛盾。社会主义社会建立后，通过不断完善生产关系促进生产力发展成为根本任务。我们党在一大纲领中就郑重提出：“党的根本政治目的是实行社会革命。”90多年来，中国共产党人不忘初心、接续奋斗，通过新民主主义革命、社会主义革命和改革开放新的伟大革命不断推进社会革命，创造了一个又一个彪炳史册的人间奇迹。

勇于自我革命，从从严治党，是我们党最鲜明的品格。中国共产党之所以能够成功推进社会革命，根本原因在于能够持之以恒推进自我革命。中国共产党人的初心和使命，就是为中国人民谋幸福、为中华民族谋复兴。打铁必须自身硬。我们党要始终坚守这一初心和使命，就一刻也不能停止自我革命。可以说，一部中国共产党推进社会革命的历史，就是一部不断进行自我革命的奋斗史。正是因为党具有与生俱来的自我革命基因，才能由小到大、由弱变强。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央坚持党要管党、全面从严治党，以顽强意志品质正风肃纪、反腐惩恶，消除了党和国家内部存在的严重隐患，党内政治生活气象更新，党内政治生态明显好转，党的创造力、凝聚力、战斗力显著增强，党的团结统一更加巩固，党群关系明显改善，党在革命性锻造中更加坚强，焕发出新的强大生机活力。

实践表明，社会革命和自我革命是紧密联系、有机统一的。党的十八大以来5年，我们党坚持全面深化改革，解决了许多长期想解决而没有解决的难题，办成了许多过去想办而没有办成的大事，赢得人民群众的广泛认可和由衷点赞。与此紧密联系的是，我们党坚持全面从严治党，坚决整治人民群众反映最强烈、对党长期执政威胁最大的问题，反腐败斗争压倒性态势不断巩固，思想建党和制度治党都开创了新局面。党的十八大以来取得的全方位、开创性成就，是我们党协同推进社会革命和自我革命的结果。

推进社会革命和自我革命都必须坚持以人民为中心。推进社会革命要顺应人民期待。人民反对什么、痛恨什么，党就要坚决防范和纠正什么，坚决破除一切不合时宜的思想观念和体制机制弊端，突破利益固化藩篱，努力实现好维护好发展好最广大人民的根本利益。推进自我革命要牢记人民重托。我们党之所以伟大，不是因为不犯错误，而是因为始终同人民群众保持血肉联系，不断进行自我革命，勘误纠错，从而始终保持蓬勃朝气，不断从胜利走向新的胜利。

疏堵结合 强化管理

我国地方政府债务风险总体可控

陈龙

当前，有一种观点夸大我国地方政府债务对经济社会发展的负面影响，甚至将其称为即将爆发的危机。这种观点显然有失偏颇。

客观认识地方政府债务问题，首先需要厘清其统计口径及范围。我国曾于2014年按照负有偿还责任的债务、负有担保责任的债务和可能承担一定救助责任的债务三个口径，对地方政府债务存量进行清理甄别。清理甄别之后的数据显示，截至2014年末，地方政府负有偿还责任的债务余额为15.4万亿元，负有担保责任的债务和可能承担一定救助责任的债务余额为8.6万亿元。此后，我国进一步规范了地方政府举债行为，明确规定地方政府举债应采取发行政府债券方式，各级政府及其所属部门不得直接或者间接通过企业、事业单位等其他任何主体举借政府债务，也不得为任何单位和个人的债务以任何方式提供担保。通过PPP模式转化为企业债务的，以及自2015年起融资平台公司新增债务，均不再纳入地方政府债务。这也意味着自2015年开始，不能再将融资平台的债务增加等同于地方政府债务的增加，并且地方政府将不再产生新的负有担保责任的债务。一些人没有注意到这些统计口径的变化，甚至将一些国有企业的债务也计入统计范围，从而夸大了地方政府债务的规模。

从实际情况看，我国地方政府债务规模在风险可控范围之内。截至2016年末，我国地方政府债务余额为15.32万亿元，控制在年度地方政府债务限额17.19万亿元以内，地方政府债务率(债务余额/综合财力)为80.5%，低于国际货币基金组织90%—150%的控制标准参考值。如果加上纳入预算管理的中央政府债务12.01万亿元，我国政府债务为27.33万亿元，占国内生产总值的比重为36.7%，不仅低于国际公认的政府债务负担率60%的警戒线，而且低于

主要市场经济国家和新兴市场国家的平均水平。

进一步分析债务成因可以发现，西方国家的政府债务主要源于行政消耗、刺激消费以及迎合选民需求，具有“消耗性”特质。而我国地方政府债务主要是因地方基本建设投资而产生，具有“建设性”“生产性”特质，不仅可以提高生产生活水平，而且能够增强未来经济发展潜力。因此，我国地方政府债务安全和风险控制状况要远优于西方国家。

在大力规范和强化地方政府债务管理方面，我国采取了许多行之有效的措施。比如，允许地方政府适度举债，同时对举债主体、举债方式、规模控制、预算管理、举债用途、风险控制、责任追究等方面作出明确规定。实施债务置换、限额管理等措施，建立地方政府债务风险评估和预警机制、应急处置机制以及责任追究制度，提升地方政府债务管理能力，挤压违规举债空间。2017年7月，全国金融工作会议提出要严控地方政府债务增量，实行终身问责、倒查责任，进一步增强了地方政府债务的约束力。

由此可见，我国地方政府债务风险总体可控。当然，我们也不能忽视其中隐藏的风险，尤其需要重视地方政府债务对供给侧结构性改革和高质量发展的不利影响。进一步强化地方政府债务管理，既要强化流量管理，切实把债务风险关进笼子里；更应着眼于存量调整，加快财政体制和地方政府融资体制改革，从深层次上解决这一问题。

(作者为中国财政科学研究院研究员)



就业是最大的民生。党的十九大报告提出，提高就业质量和人民收入水平。这一重要论述体现了以人民为中心的发展思想，为就业工作指明了方向、提出了新的更高要求。我们应深入贯彻落实这一重要精神，多措并举缓解当前就业工作面临的总量矛盾和结构性矛盾，多渠道促进就业。

党的十九大以来，我国就业工作取得巨大成就。就业规模持续扩大，城镇新增就业年均1300万人以上，5年累计超过6500万人，城镇登记失业率、调查失业率都保持在近10年来较低水平。在此基础上，党的十九大报告对就业工作提出新的更高要求。一是把提高就