让社会保障制度更公平更可持续

——访中国社会保障学会会长、中国人民大学教授郑功成

经济日报·中国经济网记者 韩秉志

学习贯彻党的十九大精神 访谈

党的十九大报告提出，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。中国社会保障学会会长、中国人民大学教授郑功成认为，党的十九大报告提出加强社会保障体系建设，所要达到的目标就是真正解除人民生活后顾之忧，成为全民共享国家发展成果的基本途径与制度保障——

> 社会保障就是满足人们对美好生活的需要和实现共同富裕目标的基本制度保障

> 覆盖全民体现的是社会保障制度应当具备的普惠性要求，其实质是所有社会保障项目都能够覆盖到有需要的人身上

> 统筹城乡体现的是社会保障制度应当追求公平的内在要求，只有打破城乡分割的格局，才能让全体人民在统一的制度安排下获得平等的社会保障权益

> 十九大报告提出，尽快实现养老保险全国统筹。这不仅有利于制度公平、互助共济和更好地保障劳动者与退休人员的养老金权益，还有利于劳动者在全国范围内自由流动

十九大报告提出，加强社会保障体系建设。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。

社会保障直接关乎人民群众的切身利益，也是维护和实现社会公平正义的关键。新时代下，如何加强社会保障体系建设？全面实施全民参保计划有何意义？养老保险全国统筹如何实现？针对相关问题，经济日报·中国经济网记者采访了中国社会保障学会会长、中国人民大学教授郑功成。

记者：如何理解新时代下社会保障的意义？

郑功成：现代社会保障的产生与发展，既是基于人生总是充满着各种生活风险并且需要相应的保障，也是基于促进社会公正与共享国家发展成果的需要。比如，有了发达的托幼事业，儿童的健康成长便有了依靠；有了养老保险与养老服务，不用担心年老后缺乏经济保障与服务保障；有了医疗保险，不必担心疾病医疗风险；有了失业保险，即使失业了也能够有渡过难关的制度保障，等等。所有这些，都是通过健全的社会保障制度才能实现的。因此，社会保障就是满足人们对美好生活的需要和实现共同富裕目标的基本制度保障。党的十九大报告提出加强社会保障体系建设，所要达到的目标就是真正解除人民生活后顾之忧、满足人民美好生活需要并为全体人民提供稳定的安全预期，最终成为全民共享国家发展成果的基本途径与制度保障。

记者：十九大报告提出，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，这些关键词如何理解？

郑功成：十九大报告提到全面建成社保体系中的六个关键词均有很强针对性。

覆盖全民体现的是社会保障制度应当具备的普惠性要求，其实质是所有社会保障项目都能够覆盖到有需要的人身上。

统筹城乡体现的是社会保障制度应当追求公平的内在要求，只有打破城乡分割的格局，才能让全体人民在统一的制度安排下获得平等的社会保障权益。

权责清晰的核心是坚持权利与义务有机结合，社会保障作为互助共济的风险分担机制，需要政府（包括各级政府）既要尽力而为又要量力而行，个人应当坚持人人尽责、人人享有，同时企业与社会各方均需要依法自觉地承担起相应的责任。我国社会保障体系以社会保险为主体性制度安排，就是强调参保人享受各项社会保险待遇前要承担相应的缴费义务，即使是低收入困难群体也要尽可能通过劳动创造收入、改善生活。

保障适度是指社会保障水平要与社会经济发展水平相适应，水平不能太低也不能太高，低了不能满足人民群众的起码需要，也不能解决与之相关的社会问题；高了则易滋生“等靠要”福利依赖，造成负面的社会效应。

可持续是指社会保障制度能够长久地正常运行和发展下去，它不仅关乎代际公平，而且关乎国家长治久安与人民世代福祉，是社会保障制度应当追求的目标。

多层次强调的是不能只有政府主导的法定保障项目，还需要充分调动市场与社会力量。例如，大力发展商业保险可以补充基本养老保险、医疗保险的不足。此外，多层次体系的构建能够最大限度地动员各种资源，促使社会保障的物质基础不断壮大，这是确保这一制度更加全面地满足人民对美好生活需要并且永续发展的重要条件。

记者：十九大报告提出，全面实施全民参保计划，尽快实现养老保险全国统筹。这两个任务应当如何实现？

郑功成：我国已经建立了覆盖城乡的普惠性养老保险制度，所有老年人都能够按月领取一笔数额不等的养老金，国家也在加快发展养老服务业，但还有相当一部分人未参加或尚未真正有效地参加养老保险。比如，农民工群体作为我国产业工人的主力军，还有1亿多并未参加职工基本养老保险；在参加城乡居民养老保险的5亿多人中，大多数人选择的是只具象征意义的每年缴费100元低档标准，这样低的缴费完全不可能获得有效保障老年生活经济来源的养老金。因此，十九大报告提出，“全面实施全民参保计划”“建立全国统一的社会保险公共服务平台”。在摸清人口底数、就业结构等情况的基础上，依法将所有工薪劳动者纳入职工基本养老保险。提高居民养老保险的缴费能力与水平，以便提供更为有效的养老金保障。

针对养老保险制度地区分割及其衍生出来的诸多不良效应，十九大报告提出，尽快实现养老保险全国统筹。此举目的是促使养老保险制度真正走向全国统一，这不仅有利于制度公平、互助共济和更好地保障劳动者与退休人员的养老金权益，而且有利于劳动者在全国范围内自由流动，并创造更加公平的市场竞争环境。

记者：我国社保领域面临的关键性挑战是什么？哪些领域需要加快改革与发展步伐？

郑功成：当前，我国社会保障制度改革任务依然十分繁重，必须尽快打破地区利益、群体利益固化的藩篱，通过更加有力的改革措施来真正促进制度公平，提高制度运行的效率。因此，我国社保领域还需要在以下多个方面发力。

一是从国家治理与人民世代福祉的视角作好顶层设计，对社保体系的结构、功能及其与其他宏观政策体系的关联互动作出清晰的界定。

二是加快建立养老保险中央调剂金制度，明确走向全国统筹的路线图与时间表，同时在完善法定基本养老保险制度的条件下加快发展第二、三层次养老金制度。

三是尽快整合城乡居民医疗保险制度，并积极推进居民医保与职工医保的整合，争取早日用一个制度覆盖全民，真正建成成熟的全民医保制度，并借此切实解除人民在疾病医疗方面的后顾之忧，促进全民健康。

四是尽快完善低保制度，包括实行一定的收入豁免来激励低保对象努力通过劳动获得收入增加、生活改善，建立规范的家计调查制度以确保符合条件的对象应保尽保，同时促进低保与扶贫有序衔接，还需要尽快启动《社会救助法》的立法程序，让包括低保制度在内的所有救助项目运行在法制轨道上。

五是全面加快托幼事业、养老服务的发展步伐，在政府主导下充分吸引社会力量与市场主体积极参与并发挥作用，以切实解决好一幼一老的服务需求问题。

六是尽快建立全国统一的社会保险公共服务平台，并充分利用社会力量，运用大数据、互联网等信息技术，为全面建成社会保障体系提供有力的技术支撑。

“加快完善社会主义市场经济体制”系列述评⑦

建立现代财政制度要“啃硬骨头”

本报记者 曾金华

财政是国家治理的基础和重要支柱。十九大报告对建立现代财政制度作出重要部署，要求“加快建立现代财政制度，建立权责清晰、财力协调、区域均衡的中央和地方财政关系。建立全面规范透明、标准科学、约束有力的预算制度，全面实施绩效管理。深化税收制度改革，健全地方税体系”。

现代财政为何如此重要？因为财政制度安排体现并承载着政府与市场、政府与社会、中央与地方等方面的基本关系，深刻影响着政治、经济、社会等领域。中国财政科学研究院院长刘尚希认为，从字面上看十九大报告中关于财政直接论述并不多，但报告阐述的诸多方面实际上都与财政有关。

近年来，财税体制改革持续推进并取得重大进展，现代财政制度建设迈出重要步伐，特别是2014年中央政治局会议审议通过了《深化财税体制改革总体方案》。十九大报告根据新时代的要求，对这项改革作出进一步部署，推动财税体制改革进入一个新阶段。

十九大报告具体部署了中央和地方财政关系、预算制度和税收制度三个方面的改革。值得注意的是，三项改革的排序相比以前有所调整。

“以处理中央和地方财政关系为核心的财政体制改革，从以前第三的位置提升到首位，成为首要任务。”十九大代表、中国社科院农村发展研究所党委书记、研究员闫坤说。

财政体制是处理各级政府间财政关系的基本制度，要全面推进改革，不能回避事权与支出责任划分改革这一财税改革中“最难啃的硬骨头”。2016年出台的《关于推进中央与地方财政事权和支出责任划分改革的指导意见》，第一次比较系统地提出从事权和支出责任划分即政府公共权力纵向配置角度推进财税体制改革。十九大报告进一步提出了“权责清晰、财力协调、区域均衡”的要求。

中央和地方财政关系的构建，权责清晰是前提，财力协调是保障，区域均衡是方向。“未来，各级政府的财政权利和责任将更加清晰化，并将在此基础上实现权责对等且可动态调整的最终目标。这需要从理顺中央和地方财政关系的角度推进财税体制改革，一方面分领域列出事权清单，按照公共服务性质在中央地方间划分事权；另一方面在事权和支出责任划分的基础上，实行中央和地方收入划分改革。”闫坤说。

财税体制改革的各项任务之间是互相关联的。刘尚希表示，十九大对这项改革的部署可概括为“一体两翼”：以财政体制的改革，即中央与地方财政关系的改革作为一体，以预算制度和税收制度的改革作为两翼，构成一个有机的整体。

预算制度改革在近年来取得较大进展。十九大报告强调制度层面建设，即建立全面透明、标准科学、约束有力的预算制度，并将“提高效率”扩展为“全面实施绩效管理”。

“根据十九大报告提出的全面实施绩效管理的要求，应加速完善绩效预算管理架构、管理机制、绩效目标、指标体系等要素。从花钱必问效、无效必问责的角度推进财税体制改革。”闫坤认为，应建立由事前绩效评审、事中绩效跟踪、事后绩效评价构成的全过程绩效预算管理机制。

税制改革和企业、个人的利益密切相关，历来受社会高度关注。十九大报告在部署税制改革时，特别指出“健全地方税体系”。“根据十九大报告提出的要求，税制改革需尽快将建立健全地方税体系纳入改革日程，尽快解决营改增改革后地方主体税种缺位问题，进一步理顺中央与地方财政关系。”闫坤说。

为适应我国社会主要矛盾转化的实际，贯彻新时代新部署，税收制度改革还需继续往前推进。在十九大召开后，税制改革加快步伐，包括推动营改增改革成果法治化、资源税法公开征求意见、扩大水资源税试点等。

当前，财税体制改革进入了攻坚期和深水区，要按照十九大的部署和要求，勇于啃“硬骨头”，充分发挥在优化资源配置、提供公共服务、调节收入分配、保护生态环境等方面的职能，更好发挥在国家治理中的基础和重要支柱作用。

企业家学报告·谈体会

新时代要有新担当新作为

徐念沙

党的十九大报告对新时代国有企业改革发展提出了新任务新要求，强调要深化国有企业改革，发展混合所有制经济，培养具有全球竞争力的世界一流企业。这让保利人深受鼓舞，干劲倍增。站在新的历史起点上，我们要不忘初心，牢记使命，撸起袖子加油干，努力把保利打造成具有全球竞争力的世界一流企业。

第一，必须听党指挥。要牢固树立“四个意识”，在思想上政治上行动上同以习近平同志为核心的党中央保持高度一致。当前和今后一个时期，集团上下最重要的政治任务就是学习宣传贯彻党的十九大精神，要在学懂弄通做实上下功夫。集团党委成立了学习贯彻十九大精神领导小组，在广泛征求意见的基础上制定了层层收看研读、集中培训、落实检查的三阶段学习方案，开展形式多样的宣讲，确保学习无死角。

第二，必须能创佳绩，经受住改革带来的各种考验。新时代提出了新使命新任务，要求我们敢于担当，勇于自我革命。保利集团国有资本投资公司试点任务改革已经全面展开，我们要找准、解决发展瓶颈短板，不退缩，不躲不绕。要勇于担当奉献，适应集团业务发展新需要，向自己曾经的奋斗经历学习，向保利的前辈学习，向人民解放军学习，无论职位多高，服从命令，说走就走，打起背包就出发。要服从组织安排，正确面对新岗位、新职务，能干事、真干事，在集团改革攻坚的主战场实现个人的能力价值。各级领导干部都要勇于学习新知识、接受新事物、迎接新挑战，经得住考验。

第三，必须作风优良，营造良好的政治生态。党的十九大把作风建设摆在了更加重要的位置，作为党的建设一项重要内容，凸显了党中央正风肃纪的坚强决心。作风建设无小事，永远在路上。一要抓住“关键少数”。保利的各级领导干部要以上率下，带头执行中央八项规定，带头反对“四风”，深入基层走访调研，密切联系职工群众。二要加强纪律教育。要积极开展遵规守纪先进典型的正面宣传引导、违纪违规反面典型的警示教育，增强纪律意识，知敬畏、存戒惧、守底线。三要强化监督执纪问责。纪委要办案，要查案，对纪检工作的失职要追责。抓好审计和巡视反馈问题的整改，举一反三、堵塞漏洞，不整改到位绝不收兵。执行纪律要动真格，一把尺子量到底，纪律面前没有例外。

新时代，新使命，新征程，要求我们有新担当，新作为。一代人有一代人的使命，一代人有一代人的担当，一代人有一代人的长征。打造具有全球竞争力的世界一流企业，就是保利人的新长征。尽管前面有许多激流险滩、高山险阻，但是面对困难，我们要不忘初心，牢记使命，听党指挥、能创佳绩、作风优良，坚决完成任务，做强做优做大保利，为决胜全面建成小康社会，建设社会主义现代化强国作出保利人新的更大贡献。

（作者系中国保利集团公司党委书记、董事长）

一日一课

向第二个百年奋斗目标进军

从十九大到二十大是“两个一百年”奋斗目标的历史交汇期。我们既要全面建成小康社会、实现第一个百年奋斗目标，又要乘势而上开启全面建设社会主义现代化国家新征程，向第二个百年奋斗目标进军。

——摘自党的十九大报告

党的十九大提出，将全面建设社会主义现代化国家的进程分为2020年到2035年、2035年到2050年两个阶段，并分别提出了明确的目标要求。这是我们党第一次对第二个百年奋斗目标描绘出宏伟蓝图，使未来的发展目标和发展路径更加明晰，这也是新时代中国特色社会主义发展的战略安排，是贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想的行动纲领，有利于保持“四个全面”战略布局的连续性，有利于动员和激励全党全国各族人民万众一心，为实现中华民族伟大复兴的中国梦而努力奋斗。

第一，紧扣我国社会主要矛盾变化。党的十九大指出，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。人民日益增长的美好生活需要日益广泛，呈现多样化多层次多方面的特点，不仅对物质文化生活提出了更高要求，而且在民主、法治、公平、正义、安全、环境等方面的要求日益增长。因此，在党的十九大报告提出的两个阶段目标中，都针对解决发展不平衡不充分问题明确提出了经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设的目标要求。

第二，突出发展质量要求，不设数量指标要求。经过长期努力，中国特色社会主义进入了新时代，发展不平衡不充分问题已经成为满足人民美好生活需要的主要制约因素，我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段。党的十九大对这两阶段目标没有提增长的数量指标要求，就是为了更好引导各方面贯彻好新发展理念，把发展的注意力放到提升发展质量和效益上来，放到更好解决发展不平衡不充分问题上来，推动党和国家事业全面发展。

第三，更加突出“全面深化改革”和“全面依法治国”的目标要求，协调推进“四个全面”战略布局。在到2035年的目标中，明确提出“法治国家、法治政府、法治社会基本建成”，“各方面制度更加完善，国家治理体系和治理能力现代化基本实现”。在到2050年目标中，明确提出“实现国家治理体系和治理能力现代化”。

第四，突出我们要实现的现代化是社会主义的现代化，是以人民为中心的现代化，是全体人民共同富裕的现代化。邓小平同志指出，社会主义的本质，是解放生产力，发展生产力，消灭剥削，消除两极分化，最终达到共同富裕。习近平总书记强调，消除贫困、改善民生、逐步实现共同富裕，是社会主义的本质要求，是我们党的重要使命。党的十九大报告提出的无论是到2035年的目标，还是到2050年的目标，都鲜明地体现了改善人民生活、缩小差距、实现共同富裕的要求。

（摘自《党的十九大报告学习辅导百问》，党建读物出版社、学习出版社出版，本报有删节）