

中国社会保障：从快速扩展到高质量发展^{*}

何文炯

【摘要】改革开放以来,中国社会保障实现了制度全面转型和快速发展,取得了举世瞩目的成就,但同时应该看到,社会保障领域还存在许多问题,社会保障全民覆盖尚未到位、部分项目未能有效担当国民基本风险保障之责、现行制度难以适应经济社会的变化。因此,必须高度重视社会保障发展的质量。文章从社会保障基本权益公平性、制度可持续性和运行效率3个方面揭示了近10多年来社会保障发展质量欠缺,认为这与国家治理现代化的要求还有较大差距,进而提出,中国社会保障宜从快速扩展转向高质量发展。文章建议通过深化改革,形成有效的社会保障治理机制,全面提高社会保障体系质量、制度质量、运行质量和服务质量,实现社会保障资源优化配置,实现社会保障高质量发展,为百姓安居乐业、国家长治久安做出应有的贡献。

【关键词】社会保障 快速扩展 社会保障质量

【作者】何文炯 浙江大学民生保障与公共治理研究中心主任、教授。

一、问题的提出

改革开放以来,中国社会保障实现了制度转型和快速发展,保障项目明显增多、范围持续扩大、资源不断汇聚,社会保障在百姓生活和国家发展中的地位显著提高。然而,社会保障领域还存在许多矛盾,有时还很突出,中共十九大报告关于发展“不平衡、不充分”的判断同样适用于社会保障领域。因此,在充分肯定中国社会保障事业发展伟大成就的同时,需要冷静观察和理性思考。

(一) 社会保障全民覆盖尚未到位

近10多年来,随着制度转型的基本完成,中国社会保障领域的工作重点转为扩大社会保障惠及范围,具体而言,一是新增社会保障项目,二是增加社会保障对象。“扩大覆盖面”、“应保尽保”曾经是社会保障领域使用频率最高的词语。经过持续的努力,社会保

^{*} 本文为国家社会科学基金重大项目“人口老龄化与长寿风险管理的理论和政策研究”(编号:13&ZD163)的阶段性成果。

障惠及范围明显扩大,尤其是基本医疗保险制度和基本养老金制度。2011年年底,职工基本医疗保险、新型农村合作医疗和城镇居民基本医疗保险3个项目参保人数总和达到13.05亿人,占全国总人口的96.89%,据此,中央政府宣布“全民医保体系初步形成”^①。2012年,政府决定新型农村社会养老保险和城镇居民社会养老保险从试点转向全面开展,标志着基本养老金实现制度全覆盖和人员全覆盖。

在这样的背景下,许多人以为,社会保险已经基本实现全覆盖,因而“扩大覆盖面”一语前些年在官方文件中的使用频率开始下降,某些官员甚至认为“扩大覆盖面”已经没有什么空间了。然而,事实并非如此。一是部分社会保险项目的实际参保人数与制度设计的应参保人数之间有较大差距。例如,根据《中国统计年鉴》公布的数据,2017年年底全国城镇就业人数为42462万人,但同期面向工薪劳动者的工伤保险、生育保险、失业保险的实际参保人数分别为22723.7万人、19300.2万人和18784.2万人^②,说明除去少部分按照规则不需要参保的人员(如公职人员、自由职业者、灵活就业人员等),还有相当一部分工薪劳动者没有参加这些社会保险项目。虽然缺乏准确的相关统计资料,但这3个社会保险项目参保率过低是一个不争的事实。二是部分项目参保具有选择性,强制参保规则未能有效落实。根据现行制度安排,工薪劳动者和城乡居民分别参加职工社会保险和居民社会保险,其中职工参保是强制的,而居民参保是自愿的。但事实上,许多人本应以职工身份参保,却以居民身份参保,或者不参保。2017年年底职工基本养老保险参保人数为40293.3万,而同期职工基本医疗保险的参保人数仅为30322.7万,反映出许多应参加职工基本医疗保险的人实际并未参加。三是社会保险参保人数统计有水分。在参加基本养老保险和基本医疗保险的人群中,由于制度分设,职工基本养老保险与城乡居民基本养老保险之间存在重复参保的情况,职工基本医疗保险与城乡居民基本医疗保险之间也存在重复参保的情况。在未实行制度整合的地区,新型农村合作医疗制度与城镇居民基本医疗保险之间同样存在重复参保的情况。例如,审计发现,2016年1~6月,北京市有16569人在城镇居民基本医疗保险和新型农村合作医疗之间重复参保,造成财政多补助1675.42万元^③。另外,目前各地社会保险参保信息不能互通,流动就业的劳动者可能在多地参保,这样的数据汇总到全国,则同一人参保被多次计数,造成制度覆盖人数的虚高。尽管我们无法准确计算其中的重复程度,但根据笔者长期的调研,以及与社会

① 温家宝在《政府工作报告》(2012年)中回顾2011年工作时,称“基本医疗保险覆盖范围继续扩大,13亿城乡居民参保,全民医保体系初步形成”。

② 数据来自历年《人力资源和社会保障事业发展统计公报》。

③ 国家审计署:《2017年第1号公告:医疗保险基金审计结果》(<http://www.audit.gov.cn/n5/n25/c92641/content.html>)。

保险经办机构工作人员和部分参保者的深度访谈,参保数据确实有水分。因此,我们还不能认为社会保险已经实现了“全覆盖”,而是离“应保尽保”还有差距。

(二) 部分社会保障项目未能有效担当基本风险保障之责

2003年以来,中国加强了农民为主体的非工薪社会成员的社会保障,尤其是基本医疗保险和基本养老金制度逐步实施,受到群众的普遍欢迎。然而,随着时间的推移,目前针对这个群体的社会保障安排已经无法满足其当前的需要和对未来的期待,因为他们的社会保障项目少,且保障水平过低。例如,2017年全国农村老年人的基本养老金平均仅为126.7元/月,与其实际需要差距较大。这样的养老金制度,无法担当起保障老年人基本生活需要之责^①,又由于居民养老金给付标准增速远低于离退休职工的养老金,因此要求增加居民养老金的呼声日益强烈。在医疗保障方面,尽管城乡居民基本医疗保险保障水平提高的速度要比养老金快一些,但仍然较低。2017年,该项目的年人均基金支出额为567元,无法满足这个群体的基本医药服务需求,离解决因病致贫、因病返贫问题的目标还很遥远^②。需要指出的是,近10多年来被广泛使用的“政策范围内报销比率”这一指标,可以反映基本医疗保险领域的政绩,但无法准确反映社会成员基本医疗保障的实际水平。因此,建议逐步采用“医药费用个人自负率”这个指标。

由此可见,还有一个庞大的群体,其社会保障水平很低,基本风险保障需求远未满足,社会保障权益还未得到有效的保障。值得注意的是,这个人群中的未来老年人即现在的中青年人,在逐步进入老年之后,他们对社会保障的需求会提高,而且对于社会保障公平性的诉求更高。如果没有妥善的制度安排和政策设计,就可能会引发社会风险和政治风险,乃至公共危机,从而影响社会稳定和国家长治久安。

(三) 现行社会保障制度难以适应经济社会的变化

随着经济社会的快速转型,社会保障制度的运行环境随之变化。这就要求社会保障制度能够与之相适应。然而,现行社会保障体系中某些项目的适应能力不强。

从国际上看,社会保险制度最早由德国人基于工业时代的背景创立。中国20多年前设计的社会保险制度,或多或少地受计划经济体制及传统劳动保险制度的影响。虽然在一定程度上实现了劳动者由单位人向社会人的转变,但多数社会保险项目实施依然是基于劳动关系。目前,我们已进入信息经济时代,就业观念的变化和就业方式的多样化,使许多劳动者不再有固定的工作单位,也未必与某个机构签订劳动合同,因而现行以劳动关系为基础的社会保险制度在实施过程中遭到冷遇。虽然前些年有关部门提出

① 《新型农村社会养老保险情况调查》(<https://wenku.baidu.com/view/d5ff95ffba4cf7ec4afe04a1b0717fd5370cb256.html>)。

② 2015年12月15日,国务院扶贫办主任刘永富在国务院新闻发布会上说,根据国务院扶贫办的调查显示,目前全国现有的7000多万贫困农民中,因病致贫的农民居民占42%。

了“全民参保计划”，但制度运行层面的修补并未推动社会保险制度设计的改变。这也是前述若干社会保险项目参保率低的一个重要原因。

中国人口和家庭结构正在发生变化，而社会保障制度安排和制度设计并没有随之调整。人口老龄化、高龄化将导致失能老人数量增加和比率提高，照护服务需求增加；家庭小型化则导致家庭风险保障和服务能力下降。这就要求社会保障项目设置与之相适应。例如，需要更多社会化的照护服务、精神慰藉，并建立相应的经济保障制度和有效的服务供给机制。人口老龄化可能导致社会成员基本生活资料和服务成本提高，即使通过劳动生产率提高能够抵消，但人工服务成本提高是不可避免的，而社会保障相关的许多服务只能由人工完成。此外，人口老龄化会改变社会保险参保群体中“贡献者”与“享受者”的比例关系，从而影响社会保险基金的收支平衡能力。这些都会影响社会保障制度目标的实现。

现行社会保险制度实施以来，用人单位普遍反映社会保险缴费负担过重。因而实践中各地鲜有严格执行社会保险费征缴规则者。近几年，经济发展进入新常态，企业经营难度增加，劳动力成本负荷过高，因而要求减轻社会保险缴费负担的呼声渐高。但是，社会保险制度并没有相应改变，社会保险给付水平还在继续提高，收入与支出不匹配，社会保险基金收支实现长期平衡的难度正在加大。事实上，这种缴费负担与社会保险制度定位直接相关。当年设计现行社会保险制度时，主要考虑国有集体企业及其正式职工，没有考虑让农民工等非正式职工参保，更没考虑非国有部门的其他劳动者，因而保障待遇设定较高。此外，社会保险制度转轨成本，一直没有明确有效的处理机制，因而社会保险基金没有得到应有的补偿，这又是缴费负担重的一个因素。

综上所述，我们可以看到，近 10 多年来中国社会保障虽然发展很快，但这种发展主要是规模的扩大，其质量并不理想，因而我们必须高度重视社会保障事业发展的质量。

二、社会保障质量欠缺的表现

社会保障是国家在风险管理领域的基础性制度安排，其质量关系到每个社会成员的基本权益，关系到社会公平正义，关系到国家长治久安。从社会保障的政策目标看，社会保障质量主要体现于公平性，即能否确保每个社会成员的基本生存、基本发展和基本尊严；从社会保障制度的长期性看，社会保障质量主要体现于可持续性，即能否长期持续健康运行，尤其是社会保险基金能否实现长期收支平衡；从社会保障活动的经济性看，社会保障质量主要体现于制度运行的效率，即社会保障资源配置的效率。

（一）国民基本保障权益差距过大

现代社会中，风险保障是每个社会成员的基本需求。因此，社会保障已被公认为现代国家中国民的一项基本权益，世界各国普遍通过建立社会保障制度，为社会成员的基

本风险提供基本保障。这种权益与其职业、身份、地位和贡献无关。然而,现实是人群分等、制度分设、待遇悬殊。现行社会保障体系之下,某些群体,尤其是农民的社会保障项目少且保障水平过低,难以担当基本风险保障的职责。从收入分配的角度看,现行社会保障对于改善全社会收入分配的贡献很小,某些项目甚至扮演着反面角色,即扩大收入差距^①。

根据多层次社会保障体系的理论,社会保障有基本保障与补充性保障之分。在这一语境下,基本保障的公平性是指结果均等,即每一个社会成员都能够得到基本的风险保障,且这种保障的权益是均等的、无差异的。而补充性保障的公平性则是指机会均等,即每一个人都有机会去获得这类保障,但由于个人能力、贡献和运气不同,其结果是有差异的,有时这种差异可能很大。国家要通过有效的机制,依法维护这两种公平。尤其是政府以国家公权力实施的基本保障项目,须以结果均等为首要准则。然而,现行制度安排并非如此。

1. 基本保障项目设置差异。虽然面临同类基本风险,但部分社会成员享有完备的基本保障,而部分社会成员的基本保障项目不完备。例如,工薪劳动者有生育保障,其中企业职工通过生育保险方式解决,公职人员通过职工福利方式解决,但以农民为主体的其他社会成员就没有这种保障项目^②。又如,社会救助和社会福利领域的诸多项目均以户籍为基础,因而非户籍常住人口无法享受其居住地的这类基本保障和其他基本公共服务,这与劳动力和人口流动的趋势不相适应。类似的,在住房保障、就业保障、职业伤害保障等方面,不同群体间的基本保障项目均有差异。

2. 基本保障项目待遇差距。工薪劳动者在20世纪50年代初就有退休金制度和几乎是免费的医疗保障制度,而农民的基本医疗保障和基本养老金制度则分别是2003和2009年才开始试点,且目前这两个群体之间的这两项保障待遇水平依然相差悬殊。2017年,职工基本医疗保险的人均基金支出是3122元,而城乡居民基本医疗保险制度的人均基金支出567.2元,两者相差5倍以上。2017年,离退休职工的基本养老金为人均2876元/月,而同期农村老年人的基本养老金为人均126.7元/月,其差距在22倍以上。值得重视的是,这种差距不仅没有缩小,反而在继续扩大(见表1、图1和图2)。

有人认为,农民有土地,可以依靠土地养老。虽然农民拥有土地承包经营权,自己年老不能耕作时,可以将土地交给他人耕种,从而得到一定的收益,以购买生活资料。对土地收益比较高的少数地区而言,农村老年人可以此养老,但对绝大多数地区而言,由于

① 关于社会保障制度公平性和收入再分配效应的研究,许多人重点在某一项制度内考察,而本文则从国民基本保障权益平等性出发,从整体上考察同类基本风险保障项目的公平性和收入再分配效应。

② 前些年,部分地区将生育医疗费用纳入新型农村合作医疗制度的保障范围,但生育保障的其他内容一直没有。

表 1 2010~2017 年职工与居民的基本养老金和基本医疗保险待遇差距

年份	基本养老保险人均基金支出				基本医疗保险人均基金支出				
	职工基 本养老 保险	居民基 本养老 保险	职工基本养老保险与 居民基本养老保险的 待遇差距		职工基 本医疗 保险	城镇(城乡) 居民基本 医疗保险	新型农 村合作 医疗	职工基本医疗保险与城镇 (城乡)居民基本医疗 保险的待遇差距	
	(元/月)	(元/月)	差距		(元/年)	(元/年)	(元/年)	差距	
			倍数					倍数	
2010	1395.0	58.3	1336.7	24.0	1378.4	136.5	142.1	1241.9	10.1
2011	1558.3	57.0	1501.3	27.3	1592.9	186.8	205.6	1406.1	8.5
2012	1741.7	71.6	1670.1	24.3	1838.2	248.6	299.1	1589.6	7.4
2013	1914.2	81.6	1832.6	23.5	2124.4	327.7	362.7	1796.7	6.5
2014	2109.6	91.5	2018.1	23.1	2366.6	456.9	392.7	1909.7	5.1
2015	2353.0	119.2	2233.8	19.7	2606.7	472.5	437.8	2134.2	5.5
2016	2627.3	117.4	2509.9	22.4	2806.1	552.9	495.9	2253.2	5.1
2017	2876.0	126.7	2749.3	22.7	3122.1	567.2	567.0	2554.9	5.5

注：(1)根据历年《中国劳动统计年鉴》、《中国卫生和计划生育统计年鉴》、《全国社会保险基金收支决算情况总表》相关数据计算所得，其中 2010 年居民基本养老保险仅为开展试点的新型农村社会养老保险相关数据，2011 年起为城镇居民社会养老保险和新型农村社会养老保险合并数据；新型农村合作医疗的数据不包括已经实行城乡居民基本医疗保险制度整合的农村地区。(2)基本养老保险待遇差距 = 职工基本养老保险人均基金支出 - 居民基本养老保险人均基金支出；基本医疗保险待遇差距 = 职工基本医疗保险人均基金支出 - 城镇(城乡)居民基本医疗保险人均基金支出。(3)基本养老保险待遇倍数 = 职工基本养老保险人均基金支出 ÷ 居民基本养老保险人均基金支出；基本医疗保险待遇倍数 = 职工基本医疗保险人均基金支出 ÷ 城镇(城乡)居民基本医疗保险人均基金支出。

农村土地的产出很低，农村老年人很难主要依靠土地收益保障其基本生活。因此，从总体上看，不能认为农民可以依靠土地养老。还有人认为，职工的基本养老金来自工薪劳动者及其工作单位的缴费，而农民的基本养老金主要来自财政，因而农民已经得到国家较多的支持。但事实并非此，2009 年以来，国家对职工基本养老保险的财政补助，无论是总量还是人均都远高于城乡居民基本养老保险（见表 2）。

3. 基本保障政策差异。基本保障制度实施过程中，某些具体政策也可能存在群体差异。例如，2017 年 6 月，《关于公布 2016 年职工基本养老保险个人账户记账利率等参数的通知》规定 2016 年职工基本养老保险（含机关事业单位和企业的职工基本养老保险）个人账户记账利率为 8.31%；2014 年 10 月 1 日至

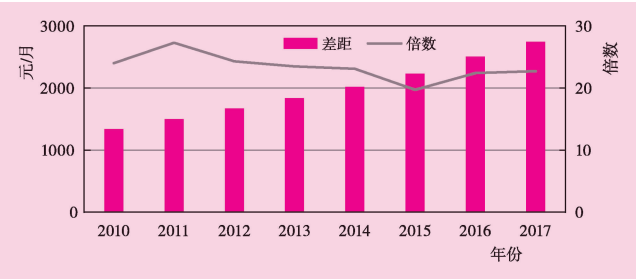


图 1 2010~2017 年职工基本养老保险与居民基本养老保险的待遇差距和倍数

注：同表 1。

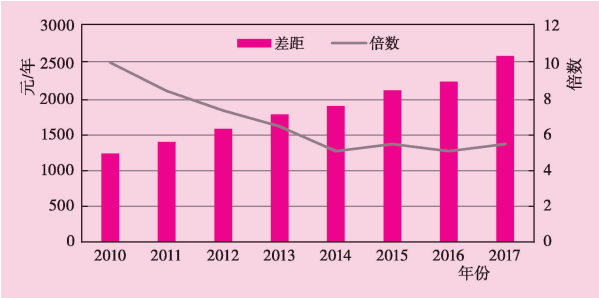


图 2 2010~2017 年职工基本医疗保险与居民基本医疗保险的待遇差距和倍数
注：同表 1。

2015 年 12 月 31 日机关事业单位基本养老保险个人账户记账利率为 5%。而城乡居民基本养老保险的个人账户记账利率依然根据银行存款利率等因素由各地决定,事实上前些年该利率一般在 3%左右。同样是基本养老保险的个人账户资金,同样是由政府所属的社会保险经办机构管理,同样是储存于财政部门的社会保障基金专户,为什么其利息计算有如此大的差异? 有关方面一直没有给出令人信服的解释。

(二) 社会保险基金可持续性令人担忧

20 世纪 90 年代,中国选择了保险型社会保障模式,社会保险由此成为社会保障体系的主体部分。作为惠及面最广、所需资金量最大、技术最复杂的社会保障项目,社会保险对于制度设计和管理运行的要求都很高,若出现差错,不仅无法实现其制度目标,而且可能成为影响经济发展和社会稳定的因素。然而,学界多年的研究表明,现行社会保险若干项目的基金可持续性令人担忧(楼继伟,2018),尤其是职工基本养老保险,每年依靠国家财政大量补助以维持运行,2017 年已达 4 955 亿元(见表 2),如果不进行制度改革而继续采用现行制度,则难以保证长期持续健康运行(杨一心等,2016)。

1. 社会保险“系统老龄化”。近几年来,在社会保险参保人群中,实际缴费人数相对减少、享受待遇人数相对扩大。之所以出现这种现象,主要是受人口老龄化、退休年龄较低、退休者不再缴费等因素的影响。随着劳动力市场和就业形式的变化,年轻人参加社会保险人数可能还会减少。值得注意的是,“系统老龄化”现象不仅发生在基本养老保险,也发生在基本医疗保险(何文炯等,2009)。

表 2 2014~2017 年基本养老保险基金财政补贴情况

年份	城乡居民基本养老保险			职工基本养老保险		
	财政补贴 (亿元)	按参保全体计算的 人均财政补贴 (元/人)	按领取待遇群体 计算的人均财政 补贴(元/人)	财政补贴 (亿元)	按参保全体计算的 人均财政补贴 (元/人)	按领取待遇群体 计算的人均财政 补贴(元/人)
2014	1524	304	1063	3269	958	3804
2015	2022	401	1366	3893	1101	4258
2016	2092	411	1370	4291	1131	4247
2017	2320	453	1487	4955	1230	4494

注：根据 2014~2017 年人力资源和社会保障部《人力资源和社会保障事业发展统计公报》和财政部《全国社会保险基金收支决算情况总表》计算。

2. 部分社会保障项目待遇增长过快。由于社会保障待遇调整缺乏明确的规则,某些项目的待遇调整考虑不周全、论证不充分。2005年以来,职工基本养老金给付标准持续大幅度提高,超过了基金收入的增长,加剧了基金收支平衡的难度(何文炯等,2012),导致在职者与退休者收入倒挂现象^①,偏离了制度“保基本”的目标,而且导致农民与工薪劳动者基本养老金的差距不断拉大。2009年以来,职工基本医疗保险的医保目录范围扩大、定点医院和定点药店放开,起付线降低、封顶线提高、报销比率提高等措施,提高了保障待遇,但使基金支出增长加快,在一定程度上增加了基金平衡的压力,许多地区统筹基金结余量迅速减少,个别地区的统筹基金则亮起了“红灯”。

3. 筹资机制不健全,征缴行为不规范。虽然1999年国家颁布了《社会保险费征缴条例》、2010年颁布的《社会保险法》对筹资和征缴又有进一步规定。但事实上许多地区没有严格执行,多数地区没有据实确定缴费基数,有些地区还降低了费率。根据笔者的调查和税务部门提供的信息,各地社会保险缴费基数做实率在50%~60%之间,直接导致社会保险基金收入减少、费率虚高。事实上,若各地严格按照社会保险费征缴规则执行,则绝大多数用人单位难以承受。对此,有关部门没有及时采取有效措施,以致这种混乱局面一直存在。究其原因:一是社会保险制度定位不当,待遇设定与社会承受能力不相适应;二是社会保险缺乏精算制度,维持制度规定的社会保险待遇给付究竟需要筹集多少资金,管理者心中无数;三是社会保险费征缴体制不顺,10多年来,社会保险部门与税务部门对于征缴主体争执不下,直到2018年3月才得以明确。

4. 历史债务未能妥善处理。现行的职工社会保险制度由原先的劳动保险制度转型而来。就养老保险而言,劳动保险制度使用的是现收现付筹资模式,但现行制度采用的是社会统筹与个人账户相结合的筹资模式,这就使历史债务显性化。于是,在职一代劳动者既要为自己养老准备资金,又要承担上一代退休职工的养老金,形成双重负担。这一转制成本本应由政府通过适当渠道解决,但一直没有妥善处理。这既影响了基金的平衡,又导致企业缴费负担沉重。此外,医疗保险也有历史债务问题,但有关方面一直没有关注,也没有采取任何处理措施。

5. 社会保险基金利差损严重。根据现行制度设计,职工基本养老保险和职工基本医疗保险采用统账结合的基金管理模式,这是资金量最大的两个项目,于是就产生了社会保险基金投资的问题。目前多数地区主要采用存银行、买国债这两种投资形式,其实际投资回报率较低。由于个人账户空账等因素,有些地区基金积累规模较小,实际参与投资的资金很少。但是,职工基本养老保险、职工基本医疗保险和城乡居民基本养老保险都有个人账户,其利息均以个人账户中的实际余额为基础计算。于是,记账利率高于基

^① 许多地区一度出现在职职工的可支配收入低于退休人员养老金收入的现象。

金投资的实际回报率,形成利差损^①。还有一些不顾实际的记账利率政策,其后果更为严重,如前文提到2016年职工基本养老保险个人账户记账利率为8.31%,而同期社会保险的实际投资回报率仅为3%左右。这类利差损必然导致未来的社会保险基金缺口。

(三) 社会保障体系运行效率不高

社会保障体系质量的优劣不仅在于能否满足社会成员的基本风险保障需求,还在于其运行效率,即能否以较少的资源实现既定的目标。然而,现行社会保障体系及部分制度的运行效率不高,资源浪费现象严重。

1. 社会保障体系框架结构不尽合理。尽管20世纪90年代国家就确立了建立多层次社会保障体系的目标^②,但进展不理想。近20多年来,社会保障制度建设的重点是基本保障,补充性保障发展缓慢,在整个社会保障体系中,政府主导的法定基本保障独大(郑功成,2018)。例如,多层次养老金体系中,只见第一层次的快速扩张,看不到第二、第三层次的发展,即“职工基本养老保险一险独大”。虽然政府竭力主张并以税收优惠政策支撑,但职业年金依然发展很慢。截至2017年年末,全国仅有8万户企业实行了职业年金计划,参加这类计划的职工仅为2300多万人,不足参加职工基本养老保险的在职职工人数的8%(何文炯,2018)。至于社会成员个人参与商业性养老金计划的情况,目前缺乏准确的统计数据,但根据有关部门的估计,其数量少到可以忽略不计。

2. 基本保障部分项目功能定位不清晰。近10多年来,一些项目未经充分论证,就匆匆推行,实践中出现诸多问题,造成资源浪费,比较典型的是城乡居民大病保险和某些地区实行的高龄津贴。尤其需要指出的是,老年保障是社会保障体系中的重点,但现有的项目并没有从老年人基本风险保障需求出发、按照社会保障资源优化配置的原则设置。长期以来,我们把重点放在基本养老金制度方面,而且持续大幅度提高离退休人员的基本养老金,这笔资金既要用于购买基本生活资料,还要为应付可能的重大疾病或重度失能储备医疗费和“保姆费”,使养老金制度的“负担”过重,导致资源浪费。事实上,重大疾病和重度失能均属随机性事件,并非人人都会遭遇。

3. 制度设计缺陷降低运行效率。现行职工基本养老保险和职工基本医疗保险制度中均设有个人账户,在当时具有一定积极意义,但随着时间的推移,诸多弊端日益显现。这一设计降低了这两项保险制度的互助共济性(郑功成,2018),且由于资金积淀但缺乏保值增值有效的途径而导致资源浪费。现行社会保险制度框架虽然全国统一,但具体政策各地差异较大,加上分灶吃饭的财政体制和地方统筹的基金管理体制,导致社会保险

① 一般认为,人寿保险类企业的经营结果受死差、利差、费差三大因素的影响。假定其他因素不变,而实际投资回报率低于预定利率,则为“利差损”,反之为“利差益”。在社会保险中,实际投资回报率低于记账利率是一种重要的风险因素。

② 当时,社会保障体系建设的方针是“广覆盖、低水平、多层次”。

关系转移接续不畅,使部分流动劳动者的社会保险权益受损,成为城市化、劳动力市场一体化的阻力。另外,由于缺乏有效的家庭收入调查制度,社会救助和社会福利享受对象的认定面临困难,“应保尽保”难,“应退尽退”更难。

4. 社会保障相关服务存在资源浪费。社会保障的许多项目需要通过第三方的服务才能达成其政策目标,包括医药卫生、照护服务、教育培训、房地产等行业。然而,由于制度设计和运行环境存在缺陷,社会保障领域存在资源浪费现象。例如,由于信息不对称、医药服务价格机制和结算方式缺陷,医疗保障、职业伤害保障、生育保障的资源浪费现象严重。据审计署 2017 年 1 月发布的基本医疗保险基金审计结果,全国 923 家定点医疗机构和定点零售药店涉嫌通过虚假就医、分解住院等方式,骗取、套取医疗保险基金 2.07 亿元作为本单位收入核算。又如,前些年养老服务业大发展,照护服务方面发展的重点是机构养老而非居家养老。在某些政策的推动下,各类养老机构持续快速增长,养老床位数量飙升,与实际需求严重脱节,致使养老机构大量床位闲置,根据部分学者估计,实际使用率不足 50%^①,造成巨大的资源浪费。

三、积极推进社会保障高质量发展

中国的改革开放已经走过 40 个年头,社会保障领域完成了制度转型,实现了快速扩展。进入新时代,社会保障要从快速扩展转向高质量发展。实现社会保障高质量发展,就是要按照兜底线、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(习近平,2017)。要通过更加科学合理的制度安排和必要的利益调整,确保每个社会成员的基本风险都能够得到基本保障,确保社会保障领域的每项制度都能够长期持续健康运行,而所投入的社会保障资源规模始终保持在适度的范围之内,使社会保障制度更加公平、更可持续、更有效率,从而实现社会保障治理现代化,实现社会保障事业与经济社会协调发展,为国家长治久安和社会主义现代化做出贡献。为此,需要从体系质量、制度质量、运行质量和服务质量等方面入手,全面提高社会保障的质量。

(一) 体系质量:优化社会保障框架体系

社会保障是国家治理体系的重要组成部分,社会保障体系、制度及其运行情况直接体现国家治理水平。随着经济发展和社会进步,人民群众对美好生活有新的期待,对于风险保障的需求不断提高,对于基本保障公平性的诉求也随之提高。因此,社会保障体系的质量至关重要。从纵向看,提高社会保障体系质量是指社会保障层次结构的优化,即基本保障与补充性保障的分工合理、边界清晰。从横向看,提高社会保障体系质量是

^① 2016 年《北京市居家养老相关服务设施摸底普查》报告称,实际使用床位占设计床位的比率或利用率为 49.7%(http://www.stats.gov.cn/tjzs/tjsj/tjcb/dysj/201809/t20180905_1621051.html)。

指社会保障项目结构的优化,即各项目分工合理、定位清晰、职责明确。从社会保障环境看,提高社会保障体系质量是指社会保障与经济社会发展的协调性,即社会保障与经济社会发展互促共进的程度。

1. 优化社会保障体系层次结构。从风险保障市场演变的历史看,基本保障是政府对于风险保障市场干预的结果。这种干预必须适度,否则将违背社会公序良俗,并导致全社会风险管理成本过高,从而降低效率。因此,要把握好政府与市场的关系(杨冬珍等,2018)。社会保障层次结构优化的核心是基本保障待遇水平的适度性,关键是兜底线、权责清晰和保障适度。当前突出的问题是基本保障与补充性保障的结构不合理,基本保障的规模大,而补充性保障发展缓慢。其成因是多方面的,如政策扶持力度不够、产品开发和能力不足、知识普及与政策宣传不到位等,但最重要的是社会成员参与补充性保障的内在动力不足。事实上,近10多年来,基本保障项目不断增多,某些项目的保障待遇水平持续提高,在公众中形成了一种预期,而这种预期正在减弱社会成员参加补充性保障的内在动力。因此,优化社会保障层次结构的关键是要让基本保障回归保基本,从而形成理性的预期,尤其是已经具有较高保障的社会群体。同时,某些基本保障项目的待遇水平过低,需要逐步提高,使之能够担当起“保基本”的职责。

2. 优化社会保障项目结构。社会保障体系是一个有机的整体,要求各项目有明确的职责和清晰的定位,否则整个体系运行的效率就会降低。从历史上看,社会保障是基于风险的存在和市场化风险保障机制失灵而出现的社会政策。因此,风险分析是基础,只有弄清楚老百姓需要保障的基本风险,才能建立适宜的社会保障项目。关键在于覆盖全民、城乡统筹和织密网。需要指出的是,风险无处不在,无时不有,绝大多数风险应由社会成员自行处理,政府没有责任、没有能力、也不应该包办,但是,对于那些应由政府主导提供保障的风险,政府必须担当,以确保老百姓的基本生存、基本发展和基本尊严,据此织就有效的社会保障网,并朝着这个目标逐步推进。近期可以从若干项目入手。一是基于老龄风险分析和与老年相关的现行社会保障制度分析,厘清养老金制度、医疗保障制度和照护保障制度三者的职责,加快建设老年照护保障制度,完善老年医疗费用保障政策,同时将养老金制度定位于保障社会成员年老之后具有购买基本生活资料的能力,也就是说,要把医疗、照护等风险保障职责从基本养老金制度中逐步分离出去。二是恢复基本医疗保险以保大病为主要职责^①,逐步废止临时性的城乡居民大病保险,把医疗救助的职责扩展到全部医药费用,即不限于基本医疗保险目录。三是将高龄津贴纳入基本养老金制度,整合归并性质相近的各类福利性补贴政策。

^① 无论是职工基本医疗保险,还是城乡居民基本医疗保险,制度初建时都明确以保障大病为主要职责,但前些年被模糊了,使一些人产生了误解,有些人把保基本与保大病对立起来。

3. 增强社会保障与经济社会发展的协调性。社会保障体系是经济社会大系统中的一个子系统,社会保障体系要有机地嵌入其中才有生命力。据此,社会保障与国民经济总量之间应当有一个合适的比例关系,这种关系可以用社会保障深度^①来刻画。这个指标高了,可能是社会保障待遇水平偏高,企业的税费负担可能偏重,反之可能是保障不足、负担偏轻,社会保障难以完成其应有的职责。所以,社会保障深度这一指标应当有一个适宜的范围。类似的,社会保障密度^②这一指标也能在一定程度上反映社会保障与经济社会协调的程度,显然,这一指标也应当有一个适宜的范围。社会保障体系设计,尤其是社会保障各项目及其保障责任、保障对象、保障水平、筹资机制和相关主体的权利义务,关系到每一个社会成员和企事业单位的切身利益,关系到经济社会发展全局,需要以科学的研究为基础,通过有效的机制,由各利益相关方充分表达意见和诉求,按照法定的程序确定,其修改和变动均需经过法定的程序。为此,需要建立科学而有效的动议机制、沟通机制和决策机制,充分体现现代治理的理念。

（二）制度质量：改进社会保障制度设计

社会保障框架体系确定之后,需要通过具体的制度并投入运行,才能实现政策目标,因此,社会保障制度设计的质量尤为重要。社会保障制度设计的质量可以从制度功能契合度、制度可行性和制度可持续性3个方面来评价。制度功能契合度是指所设计的社会保障制度与社会保障体系对这一制度功能定位的契合程度,即这一制度实现既定目标的能力。制度可行性是实施某种社会保障制度并实现既定目标,所需要改变现实环境或需要创造条件的程度。制度可持续性是指制度可以长期持续健康运行的能力,通常是指社会保障基金能够实现长期平衡的能力。现行社会保障体系中的某些社会保障制度质量不理想,备受诟病。当前,要把社会保障制度设计质量提高与框架体系质量提高有机结合起来,进一步明确各项制度的定位和职责分工,突破一些重点难点问题,优化制度设计。在此基础上,还要适时设计一些新的社会保障项目。

1. 改造社会保障若干制度。现行若干制度存在诸多缺陷,需要进行改造,包括制度的目标模式及其过渡措施。近期需要重点研究基本养老金制度和基本医疗保障制度,解决其中的关键问题:一是重新考虑制度定位,提出适度保障水平的具体标准,把“保基本”这一原则落到实处;二是妥善处理个人账户,增强制度的互助共济性,提出“统账分离”或“取消个人账户”的具体方案;三是研究基本养老金制度、基本医疗保障制度全民统一的可能性及需要创造的条件,旨在真正确立全民统一的、平等的基本养老金权益和

① 受保险学中“保险深度”一词的启发,我们在这里引入“社会保障深度”一词,反映社会保障作为一种经济活动在国民经济中的地位,以表征社会保障资源在GDP中所占的份额,其计算方式是某一国家或地区某一年份社会保障总支出除以同期GDP。

② 这项指标是受“保险密度”一词的启发,其算法是某一国家或地区某一年份社会保障总支出除以期末人口总数。

基本医疗保障权益;四是研究建立参保病人医药费用个人负担封顶机制的可能性及其需要创造的条件,旨在从根本上解决因病致贫、因病返贫的问题。

2. 建立社会保障待遇统筹协调机制。一是系统梳理社会救助、社会保险、公共福利等各项社会保障制度的待遇确定与调整方法,在比对基础上适时修订完善,同时建立统筹协调机制,避免引起制度间、政策间和群体间的矛盾。二是按照“抑峰填谷”的思路,严格控制、逐步缩小群体间的基本保障待遇差距,提出明确的进度表和相应的政策措施。

3. 健全社会保障筹资机制。一是梳理评估各筹资渠道对社会保障事业发展的贡献,提出健全多渠道筹资的思路和方案,包括开辟新的筹资渠道。二是确认社会保险制度转制成本,承认这一历史债务,兑现对老职工的历史承诺,提出历史债务的计量方法和处理方案。三是完善社会保险费征缴规则,实行统一的缴费基数确定方法。四是确立社会保险基金“以支定收”的机制,建立精算平衡原则,科学厘定社会保险费率。

(三) 运行质量:创新社会保障管理体制机制

社会保障制度设计之后,通过有效的运行即可实现既定的政策目标。这个环节的质量可以从3个方面来考量。一是制度目标实现度,即通过制度运行能够保证社会保障制度政策目标实现的程度。二是制度运行成本,即为制度运行并实现既定目标所投入的资源。三是相关主体的合作度。社会保障制度运行涉及众多的社会主体,有各级政府部门、经办服务机构、参保者及其所在单位、社会保障相关的医药和照护服务供给者等,他们各自有自己的利益和诉求。这一庞大的运行体系,需要通过有效的机制,使他们协同起来。因此,这种合作度能够在一定程度上体现制度运行的质量。针对当前的现实情况,为提高社会保障运行的质量,我们需要在以下几方面努力。

1. 优化社会保障行政管理和经办服务体制机制。2018年,国家行政机构进行了调整,社会保障相关的具体职能在各部门间有较大变动,社会保障经办服务体系也要相应改变。为此,需要建立新的工作机制和协同机制。充分利用这一机会,理顺部门之间的社会保障工作职责,优化社会保障制度、政策和经办服务流程,统一和规范业务信息,全面推进社会保障运行的规范化、标准化。同时,要进一步明确中央与地方及地方各级政府间的社会保障职责,选择适宜的社会保险统筹层次。

2. 建立健全社会保障相关服务价格形成机制及合作机制。社会保障的多数项目需要通过有效的服务才能实现其制度目标。例如,医疗保障、职业伤害保障、生育保障等制度需要有效的医药服务,照护保障需要有效的照料护理服务和精神抚慰。因此,要建立社会保障部门与各相关部门的合作机制和相关服务价格形成机制,包括谈判机制和协商机制,同时要鼓励和支持医疗、药品、照护等行业形成有效的行业自律机制。社会保障相关服务的优劣直接影响社会保障的质量,需要通过有效的供给机制,提高服务质量并降低服务成本。当前,尤其要重视供给机制创新,适度放开社会保障相关服务的行业准入条件,逐步放开这类服务的价格管制,改变服务成本扭曲和不公平竞争的现象。

3. 建立社会保障运行评估机制。社会保障运行是一个复杂的系统,许多环节的专业性、技术性很强,需要借鉴国际经验,建立科学有效的评估机制。例如,社会保障制度政策目标实现度评估机制、社会保险各项目精算报告制度和社会保障基金风险预警机制,同时要建立相关的政策模拟与决策分析机制,对社会保障领域的重大政策进行风险评估。

4. 加快社会保障信息化步伐。目前我们已经进入了信息化时代,社会保障体系建设、制度建设、管理运行和经办服务都必须与之相适应,这是社会保障治理现代化的应有之义。为此,要对社会保障各类业务进行规范,形成统一的社会保障基础信息标准,推进部门之间、地区之间的社会保障信息互通,充分利用现代科学技术,加强数据整理和挖掘,开展智能审核和大数据分析,并用于制度政策设计、重大决策和个性化服务方案的制订。

(四) 服务质量:提高社会保障服务能力

社会保障服务质量是指社会保障经办机构和社会保障相关服务供给机构对社会保障对象所提供服务的品质。这与老百姓的直接感受密切相关,但需注意把这种服务质量与社会保障框架体系、制度设计和运行机制的质量区分开。从近些年的实际情况看,社会保障服务质量正在提高,但还有许多方面有待进一步完善。

1. 优化经办服务流程。按照逻辑严密、简约高效的原则,优化社会保障经办服务流程,积极推进“互联网+经办服务”和个性化精准服务。

2. 培育高素质经办服务队伍。社会保障经办服务属于政府的窗口服务,直接体现国家对社会成员基本权益的尊重和保护,需要一批政治素质好、业务能力强的经办服务人员。对于这个群体,需要给予合理的薪酬、有效的风险保障和良好的发展通道。

3. 建立社会保障服务质量评价体系。客观公正有效的评价有益于提高社会保障的服务质量。为了保证服务质量评价的客观性,既要有服务对象满意度的评价,又要有第三方的独立评价。

参考文献:

1. 何文炯等(2009):《基本医疗保险“系统老龄化”及其对策研究》,《中国人口科学》,第2期。
2. 何文炯等(2012):《职工基本养老保险待遇调整效应分析》,《中国人口科学》,第3期。
3. 何文炯(2018):《论中国社会保障资源优化配置》,《社会保障评论》,第4期。
4. 楼继伟(2018):《财政一年补贴上万亿,现有社保体系不可持续》,《第一财经日报》(上海),11月19日。
5. 习近平(2017):《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利》,2017年10月18日。
6. 杨冬珍等(2018):《促进社会保障高质量发展》,《人民日报》,12月25日。
7. 杨一心等(2016):《养老保险缴费年限增加能够有效改善基金状况吗?——基于现行制度的代际赡养和同代自养之精算分析》,《人口研究》,第3期。
8. 郑功成(2018):《中国社会保障40年变迁(1978~2018)——制度转型、路径选择与中国经验》,《教学与研究》,第11期。
9. 郑功成(2018):《加快建成多层次社会保障体系》,《光明日报》,6月27日。

(责任编辑:朱 犁)