

社会保障何以增强兜底功能

何文炯

【摘要】社会保障是国家在风险管理领域的基础性制度安排。改革开放以来,我国在社会保障领域进行了一系列重大改革,为经济发展、社会进步发挥了不可替代的作用。但现行制度依然存在诸多缺陷,尤其是保基本、兜底线方面履职不到位,资源配置不合理,运行效率不高。为此,要按照国家治理体系和治理能力现代化的目标,深化社会保障制度改革,基于国民基本风险保障权益,织密社会保障网络,优化社会保障资源配置,培育社会成员的理性预期,倡导互助共济、诚实守信的社会保障文化。只有这样,才能形成公平正义的社会环境,全面增强国家软实力,有效应对复杂多变的国际形势,使中国行稳致远。

【关键词】社会保障 兜底功能 资源配置

【中图分类号】D669 【文献标识码】A



社会保障是为应对社会成员基本风险而实施的一类社会政策。有效的社会保障制度能够使社会成员有稳定的预期,从而降低全社会的风险,进而促进社会稳定和经济发展,实现国家长治久安。改革开放 40 多年来,我国在社会保障领域进行了一系列改革探索,实现了社会保障制度转型和惠及范围的大幅度扩展,顺应了经济体制改革和社会转型的趋势,并为改革、发展、稳定作出了不可替代的贡献。当前,我国正处在由大到强的发展阶段,世界也面临更多不确定性,这一过程中充满着各种风险和挑战,要更加重视社会保障制度建设,更加有效运用社会保障这一风险管理工具,为经济社会发展托底,使中国行稳致远。

我国社会保障制度改革和建设虽然取得了重大进步,但部分基本风险保障项目缺失或很薄弱,现行制度在保基本、兜底线方面“履职”不到位,因而要基于国民的基本风险保障权益,织密社会保障网络

加快建立长期照护保障制度。随着人口结构日益老龄化和高龄化,我国失能老人的数量持续增多,又由于家庭小型化导致家庭照护服务能力下降,因而社会化照护服务的需求

不断增加,但目前照护服务的有效供给严重不足,其规范化、标准化程度很低,同时部分失能老人及其家庭无力购买社会化照护服务,迫切需要建立照护保障制度。近几年,学界和业界对此讨论颇多,但尚未形成共识。有人主张建立社会保险性质的长期照护保险制度,有关部门还组织部分城市进行试点,但效果并不理想。事实上,以社会保险方式实行长期照护保险制度,其制度设计技术和管理运行机制都很复杂,且在国际上没有成熟的经验。现阶段,我国社会保险筹资困难,管理水平不高,许多条件尚不具备,因而建议慎行。目前比较现实的做法是,实行老年照护服务补助制度。这是一种非缴费型的制度,由政府财政出资,针对失能程度高且家庭经济困难的老人提供补助,以提高这个群体购买社会化照护服务的能力,体现政府的兜底责任。为此,需要以老人失能程度及其家庭情况评估为基础,以满足失能老人基本照护服务需求为目标,确定补助的资金量。这笔补助的资金由失能老人或其监护人据情安排,或请保姆,或进养老机构,或由家人负责照护。当然,这里需要有确保资金有效使用的机制。

切实增强基本医疗保障制度的反贫困功能。从学理上讲,政府建立基本医疗保障制度之目的有二:一是让经济困难家庭及其成员有能力购买基本医药服务,让一般普通百姓不至



于因病致贫；二是借助互助共济原理降低全社会疾病风险处理成本，并通过强制性制度安排减少逆选择行为，从而提高制度运行效率。然而，根据现行制度安排，基本医疗保险制度实行基金责任封顶制，而医疗救助的支持力度很小，因此，虽然我们号称“全民医保”已经实现，但因病致贫、因病返贫的现象并没有完全消除，不少社会成员对疾病存有恐惧之心。为此，需要把反贫困作为基本医疗保障制度的政策目标，学习德国、日本和我国台湾地区的经验，改进基本医疗保险和医疗救助制度设计，积极探索基本医疗费用个人责任封顶制，从根本上解决因病致贫、因病返贫问题。关键有二点：一是明确基本医疗费用的范围、服务标准和服务供给方式；二是优化基本医疗保障资源，将更多资源用于大病、重病，而非小病。

稳步提高城乡居民基本养老金水平。我国于2009年开始逐步实行城乡居民基本养老保险制度，但当前城乡居民基本养老金水平仍然较低，难以保障老年居民购买基本生活资料的能力，不能很好担当起防止老年贫困的基本职责。有人认为农民可以依靠土地养老，但事实上纯农户的土地收益很低，有些农业项目甚至是亏本的，更何况老年农民无力参加农业劳动了。因此，需要建立有效的机制，使城乡居民基础养老金能够稳步增长，逐步达到最低生活保障标准的水平。这里的关键是转变观念，明确国家财政对于农民的养老金责任，承认农民对国家的历史贡献并在养老金中予以体现。同时，按照“抑峰填谷”的思路，保持职工基本养老保险待遇的合理增幅，将更多的财政资金用于城乡居民基本养老保险。

当前社会保障资源在人群之间、城乡之间和项目之间配置不够均衡，要建立有效的机制，优化社会保障资源配置，同时创新社会保障相关服务的供给机制，提高社会保障制度乃至全社会风险保障体系的效率

优化社会保障项目结构。项目设置是社会保障资源配置的基础，直接影响社会保障资源配置的效率。由于历史和现实的诸多原因，我国现行社会保障项目是在探索中逐步建立并实施的，有些项目职责定位不明，有的项目缺乏充分论证，有的项目缺乏共识，使得社会保障体系整体的资源配置效率降低，甚至引起攀比而造成社会不稳定。因此，要从社会成员基本风险保障需求分析出发，对社会保障项目体系进行整

体性设计，明确各项目的职责定位，使各项目之间有清晰的边界，能够有机衔接并减少乃至避免资源浪费。当前的重点，一是梳理照护保障领域的制度和政策，逐步整合已普遍实施的残疾人护理补贴制度和部分地区实行的老年人养老服务补贴政策等，建立基本照护保障制度，明确其职责是保障失能者的基本照护服务需求。二是梳理老年收入保障领域的制度和政策，将部分地区实行的高龄津贴等项目纳入基本养老金范畴，明确基本养老金制度的职责是保障社会成员年老之后具有购买基本生活资料的能力，逐步减少其对照护、医疗费用等方面的责任，从而减轻职工基本养老保险制度的“负担”。三是梳理医疗保障领域的制度和政策，明确基本医疗保障制度的职责是“保大病”、反贫困，将城乡居民大病保险并入基本医疗保险，加大医疗救助力度。积极探索按照个人责任封顶原则设计基本医疗保障制度，适时推进职工基本医疗保险与城乡居民基本医疗保险制度整合，形成全民基本医疗保险制度。

改进社会保障制度设计。现行社会保障体系中的诸多项目人群分等、制度分设、地区分割、政策差异，而且若干项目的制度设计存在明显的缺陷，降低了制度的公平性和运行效率并使其可持续性令人担忧。因此，要逐步改进制度设计，现阶段的重点：一是按照国民基本保障权益均等的原则，逐步统一社会保障各项的制度、保障待遇和筹资政策，并充分注意到社会保障相关服务的地区成本差异，采用适宜的统筹层次和基金管理模式，有效落实中央和地方各级政府的责任。二是改革个人账户制度。逐步淡化职工基本医疗保险个人账户，增强其互助共济功能和资金使用效率；对职工基本养老保险实行“统账分离”式改革，为实行统收统支式全国统筹和基本养老金制度优化奠定基础。三是建立同类社会保障项目之间保障待遇确定和调整的协调机制，按照“抑峰填谷”的思路，控制和缩小群体间的基本保障待遇差距，把财政资金更多地用于农民、弱势群体和低保障人群。

创新社会保障运行机制。一是建立社会保险精算制度，运用现代科学技术，有效把握风险损失规律，按照以支定收的原则筹集各项社会保险资金，避免资金不足或过多结余并保持参保者及其用人单位适度的缴费负担。二是优化社会保障运行规范，改进社会保险参保、缴费和待遇享受的流程，建立社会保障基础信息标准，充分利用大数据、云计算等方法，切实提高社会保障管理服务的专业化、标准化、智能化水平。

三是改进社会保险基金管理体制和运作机制,切实提高社会保险基金投资回报率。四是按照供给侧改革的精神,创新社会保障相关服务供给机制,加快开放社会保障密切相关的服务市场,让更多民办的医疗机构、教育培训机构、养老服务机构、残疾人托养机构等进入社会保障服务领域,同时建立健全社会保障经办机构与相关服务供给者之间的平等谈判和协商机制,使服务价格保持适度水平。

社会保障“保基本”的理念并没有在现实中得到很好贯彻,要按照“坚守底线,突出重点,完善制度,引导预期”的精神,培育社会成员对社会保障待遇的理性预期,倡导互助共济、诚实守信的社会保障文化

建立健全社会保障待遇确定和调整机制,巩固提高社会成员对社会保障制度的信任度。由于众多原因,现行社会保障体系中各项目普遍存在一个问题,即保障待遇确定和调整机制不合理或不健全,不仅造成了诸多矛盾,浪费许多资源,而且在一部分社会成员中形成了不良预期。因此,要从国家治理体系和治理能力现代化的高度,加快建立健全社会保障待遇确定和调整机制,给社会成员以稳定而清晰的预期。当前的重点:一是修改职工基本养老保险待遇计发办法,按照保持购买力不下降的原则确立养老金增长机制,同时制定城乡居民基础养老金稳步增长、尽快实现保基本目标的行动计划。二是健全最低生活保障标准、残疾人两项补贴制度和儿童福利等项目的自然增长机制,确保其实际保障能力不下降。三是稳定职工基本医疗保险待遇水平,稳步提高城乡居民基本医疗保险待遇水平,加大医疗救助力度,逐步建立基本医疗保障待遇清单制度。四是完善社会保障筹资机制,按照人人参与、人人尽责、人人享有的原则,合理分配各主体的社会保险筹资责任,优化筹资结构,稳定并适度减轻用人单位的缴费责任。

加快发展补充性保障,建设多层次社会保障体系。尽管从二十世纪九十年代开始,我国就确立了多层次社会保障体系建设的思路,但职业年金、商业保险和互助合作保险等补充性保障发展缓慢,社会保障资源在基本保障与补充保障之间的配置失衡,若干基本保障项目的保障待遇超越保基本职责,增加了基金平衡的难度,形成了部分非理性预期。事实上,从风险保障制度的演进历史看,社会保障是国家对风险

保障市场的一种干预。这种干预必须是适度的,否则其效果将是负面的。因此,需要按照党的十九大“保障适度”的原则,使基本保障各项目能够有效担当“保基本、兜底线”职责,同时加快发展补充性保障。一是鼓励支持中等收入及以上的社会成员,在获得基本保障的基础上,制定适合自身的风险管理计划,自主自愿获得相应的补充性保障,作为美好生活的重要组成部分。二是支持和引导商业保险、互助合作保险及其他金融机构开发适宜的风险保障产品,形成对基本保障项目的有机补充和有效衔接,提高服务能力和经营管理水平。三是建立健全补充性保障市场规则,改进监管,鼓励行业自律。

贯彻落实“共建共享”精神,培育互助共济、诚实守信的社会保障文化。与其他社会政策一样,社会保障制度的有效实施,需要有良好的社会环境,其中最重要的是国民的理解、认同和支持。因此,要通过有效渠道,培育社会保障文化。当前的重点:一是增进社会成员对社会保障基本职责的理解和认同,从而对基本保障待遇形成理性预期。这里要着重阐明“基本保障靠国家,幸福生活靠奋斗”的道理。二是增进社会成员对社会保障互助共济原理的理解。这里要着重阐明社会保障“我为人人、人人为我”“大众参与、小众多受益、人人安全”的道理,消除“我不会发生事故,不需要参保”的侥幸心理,以及“参保后,我没有发生事故而未获得给付,我吃亏了”的思想。三是培育社会保障相关者诚实守信的习惯。社会成员对于贫困、疾病、伤残、年老和家庭状况等社会保障给付条件的阐述,需要实事求是;参保个人对于自己的基本情况和收入水平,用人单位对于劳动关系、工资总额等信息,都必须如实告知社会保险部门,并及时足额缴纳社会保险费。宣传部门和主流媒体需要正确引导,为社会保障制度改革营造良好的舆论氛围。

(作者为浙江大学民生保障与公共治理研究中心主任、教授,中国社会保障学会副会长)

【注:本文系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与政策研究”(项目批准号:13&ZD163)和浙江大学国家制度研究院“统筹城乡的民生保障制度研究”(项目编号:04号)的阶段性成果】

责编/于洪清 美编/陈媛媛