

社会保障应向人人公平享有迈进

何文炯 浙江大学教授

经过多年的改革探索，特别是随着社会保险法的颁布实施，我国社会保障正在由制度全覆盖走向人员全覆盖，下一个目标应该是人人公平地享有社会保障。这不是短期内可以实现的，但必须认准这个目标，设计实现路径，并为之不懈努力。

树立公平理念

现代社会中，为国民提供风险保障服务，免除老百姓基本生存的后顾之忧，是政府的基本职责。由于风险的射幸性，保险方式被引入并得到有效运用。因此，社会保险制度成为现代社会保障体系中投入资金最多、惠及人员最广的制度，社会保险服务成为世界上大多数国家的一项基本公共服务。

作为社会保障项目和基本公共服务的社会保险制度，与互助合作保险和商业保险最本质的区别是其公平性。而我国目前的社会保险制度是按人群设置的，不同的人群享受不同的待遇，导致在收入分配领域产生了逆效应：地位越高，收入越高，社会保障待遇越好；地位越低，收入越低，社会保障待遇越差。这种局面的出现，虽然有其历史原因，但主要是因为20世纪80年代以来，在社会保险制度改革过程中，缺乏顶层设计和系统考虑。如果承认国民具有享受基本风险保障的权利，为社会成员提供社会保险就是政府的基本职责；如果承认每个国民具有平等的权利，政府提供的社会保险就不应该在人群之间有巨大的待遇差异。

未来一个时期我国的社会保险制度改革，应当以控制和缩小群体间待遇差距为目标，降低社会保险职业关联度和户籍关联度，从职业保险走向国民保险，从城市保险走向城乡保险，从人人享有走向人人公平地享有。

优化制度设计

加快制度整合。应尽快实现城乡居民社会养老保险制度和社会医疗保险制度的整合，即把农村社会养老保险制度与城镇居民社会养老保险制度整合成城乡居民社会养老保险制度，把新型农村合作医疗制度与城镇居民基本医疗保险制度整合成城乡居民社会医疗保险制度，形成社会保险“有工作单位的人一个制度，没有工作单位的人一个制度”的局面。再积极创造条件，在适当时候，实施城乡居民社会养老保险制度与职工基本养老保险制度的整合，形成全民统一的社会养老保险制度；实施城乡居民社会医疗保险制度与职工基本医疗保险制度的整合，形成全民统一的社会医疗保险制度。这两个阶段的整合，都必须把保障待遇的逐步统一作为核心内容。

维持适度保障水平。社会保险是一种基本保险，以保障基本生活、基本医疗服务、基本康复服务等资金需求为职责，因此，必须维持适度的保障水平。20世纪90年代，社会保险各项制度改革时所设定的社会保险待遇符合现代政府基本风险保障服务责任定位，也与国际社会保障待遇水平接近。但近几年，社会保险部分项目待遇有不同程度提高，对此应冷静分析：如果保障待遇过低，则起不到保障的作用；如果保障待遇过高，会造成资源浪费，易引发道德风险。

降低“系统老龄化”。在社会保险制度覆盖范围内的参保人群中，存在实际缴费人群相对减少、享受人群相对扩大的趋势，不仅存在于社会养老保险中，也存在于社会医疗保险之中。这种现象，显然与全社会的人口老龄化趋势有关，也与相关的制度设计和运行环境有关。因为，老年人群的医疗消费支出高于其他群体，而且社会医疗保险基金通常采用现收现付制的筹资模式，因而参保人群的年龄结构对于社会医疗保险基金的支付能力有重要影响，尤其是在“退休人员不缴费”的情况下，社会医疗保险“系统老龄化”的问题值得高度重视。还有一点，我们国家的法定

退休年龄较低，且不少地方还实行了提前退休政策，这进一步加剧了社会保险的“系统老龄化”。因而，必须完善社会保险筹资机制，建立科学合理的最低缴费年限制度和政策，逐步提高退休年龄。

妥善处理历史债务。社会保险制度转型，尤其是筹资模式的转换，必然导致历史债务的显性化。20世纪90年代，我国逐步从劳动保险制度向社会保险制度转型，并在职工基本养老保险、职工基本医疗保险中采用社会统筹与个人账户相结合的筹资模式，使得社会养老保险和社会医疗保险历史债务显性化了。未来一个时期，这笔历史债务的规模有进一步扩大的趋势，需要给予准确地估算，并给出妥善的处理方案，否则容易导致代际矛盾和社会冲突，影响制度运行的可持续性。

完善体制机制

统一经办机构。前面已指出，社会保险制度应当尽可能地整合，这既要有制度设计方面的改进，又要有管理和经办服务的变化。从现行体制看，既要有社会保险部门内部的调整，更要有政府有关部门职能的调整，尤其是涉及社会医疗保险三项制度的整合。目前，职工基本医疗保险制度和城镇居民基本医疗保险制度的行政管理部门是社会保险部门，而新型农村合作医疗制度的行政管理部门主要是卫生部门。由于分属不同部门管理，实践中遇到众多的问题，影响着待遇的公平性和制度运行的绩效，并造成社会资源的浪费，有必要建立统一的社会医疗保险经办机构。

健全筹资机制。社会保险制度须以稳定的资金来源为基础，必须建立稳定而持久的筹资机制。一是建立健全精算制度和基金预算制度，按照以支定收原则，根据制度目标确定合理的保障待遇水平，从而确定需要筹集的资金及其来源；二是对于面向工薪劳动者的五项社会保险制度，要进一步改善筹资结构，均衡劳动密集型企业与资本密集型企业和技术密集型企业的负担，建立政府投入机制；三是对于面向工薪劳动者的城乡居民社会保险项目，要进一步加大政府投入，建立筹资水平稳定增长机制。

完善给付和结算机制。社会保险通过基金支付养老金、失业保险金、失能补助金和向医疗卫生机构、药品流通企业等购买服务等实现制度目标，但现行给付和结算机制不够健全。当前的重点，一是要完善待遇调整机制，要根据逐步缩小待遇差距的原则，形成逐步降低领导干部和公务人员社会保险待遇、稳定职工社会保险待遇、提高城乡居民尤其是农民社会保险待遇的有效机制。二是要改进医药费用结算办法，形成制约机制，促进医药服务行为的规范化。结算办法多种多样，每一种方法都有其优缺点。需要根据实际情况综合运用、不断完善。

深化医疗卫生和药品流通体制改革。医疗卫生资源配置不均衡，医疗服务机构布局和专业分工不合理，将导致病人就医成本增加，社会保险基金负担加重。因此，必须加强基层医疗卫生机构的配置，动员和吸引医务人员到基层工作，提升基层医疗卫生服务能力和服务水平。同时，要加快公立医院改革，使公立医院与民营医疗机构一起竞争，通过医疗服务的提供来吸引患者并获得社会保险基金的支付。另外，药价虚高既增加了百姓的负担，又加重了社会保险基金压力，必须加快药品流通体制改革：优化药品的流通体系，减少药品的批发环节；建立有效的药品配送系统，降低药品的流通过费用；严厉惩治医药领域的商业贿赂及腐败行为。

提高服务水平

改进经办服务流程。本着方便服务对象——参保人的原则，重新审视现行经办服务流程，不断改进优化。重点是参保、关系转移、异地就医结算、报销等环节。近几年，应当充分利用社会保障卡发放的机会，做好制度整合与衔接工作。

提高信息化水平。社会保险的管理和服务水平与信息化水平息息相关。现阶段的重点，一是要规范、统一指标体系，确保数据的一致性和准确性。二是要逐步统一各类软件，提高信息传递的效率，实现信息共享并降低成本。三是要尽快改变各层级、各项目(险种)计算机管理系统分散且不一致的局面。四是加强对基层，尤其是县(市)、乡镇(街道)两级经办机构信息化建设的支持。

加强队伍建设。为适应社会保险事业发展的需要，经办人员应以提供规范服务为目标，不断

学习、提升能力。要建立健全培训制度，科学制订培训计划，有计划、有组织地开展培训工作，不断提高经办人员的综合素质和专业技能。教育培训的内容，应以优质、规范服务的技术标准为基本内容。