

· 综论 ·

论中国社会保障资源优化配置

何文炯

【摘要】 经过30多年的改革探索,我国社会保障事业蓬勃发展,但社会保障领域资源依然不足且配置不尽合理,其在人群之间、项目之间配置失衡,社会保障相关服务供给效率不高。本文从国民社会保障权益、社会保障体系的整体效率和社会保障相关服务供给机制三个视角讨论社会保障资源配置问题,进而提出现阶段优化我国社会保障资源配置的若干重点,即完善社会保障项目体系,优化社会保障制度设计,控制和缩小群体间社会保障待遇差距,优化基本保障与补充保障的资源配置结构,开放社会保障相关服务市场,提高社会保障经办服务专业化和智能化水平。

【关键词】 社会保障;资源配置;国民权益;服务供给机制

社会保障资源配置是社会保障研究的基本问题之一。最近30多年来,伴随着经济体制改革,我国在社会保障领域进行了一系列改革探索,基本实现了社会保障制度转型。同时,社会保障项目增加、惠及范围扩展、保障待遇提高。然而,社会保障领域资源依然不足,部分社会成员的基本风险没有得到有效的保障,而且已经进入社会保障领域的资源,其配置存在诸多不合理之处,资源配置效率不高。中共十九大关于新时代主要矛盾的判断完全适合于社会保障领域,即“不平衡、不充分”。因此,如何通过有效的制度安排和机制设计,让更多的资源进入社会保障领域,并予以优化配置,即既要做大“蛋糕”,又要分好“蛋糕”,已经成为社会保障学界面临的一个重大课题。本文重点关注现阶段我国社会保障资源优化配置问题。

一、社会保障资源配置不尽合理

改革开放以来,特别是近20年来,社会保障在国民经济和社会发展中的地位不断提高,社会保障领域所集聚的资源持续增多。由于制度安排和体制机制的缺陷,这些资源的配置效率不高,

【作者简介】 何文炯,理学博士、经济学教授,浙江大学民生保障与公共治理研究中心主任,中国社会保障学会副会长。主要研究方向:社会保障理论与政策。

【基金项目】 国家自然科学基金重大项目“代际均衡与多元共治——老龄社会的社会支持体系研究”(71490733);
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”(13&ZD163)。

本研究得到浙江大学社会保障研究中心和公共管理学院博士研究生史珈铭的帮助。

并且存在一定的浪费现象。

（一）群体间资源配置失衡

根据现行制度安排，部分社会成员享受完备的社会保障，而部分社会成员的社会保障项目不完备，或受保障程度很低，这就导致社会保障资源在群体之间配置失衡，比较典型的是基本养老金、基本医疗保险等项目。

我国于 1951 年为工薪劳动者建立养老金制度，但以农民为主体的其他社会成员的基本养老金制度建立，则是最近 10 年内的事情^①。农民养老金从无到有，这是一种进步，但进步的速度过于缓慢。目前，这两个人群的基本养老金差距在 20 倍以上，前者每年增加的养老金大大高于后者（见表 1）。有人认为，工薪劳动者的养老金是依靠由本人及其工作单位缴费，而农民的养老金主要来自于财政，因而农民占了便宜。这是一种误解。事实上，从 2009 年以来的情况看，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量都大大高于城乡居民基本养老保险（见表 2）。这说明，无论是从社会整体筹资看，还是从财政直接投入看，配置到农民这个群体的养老金资源明显少了。

表 1 2011—2017 年基本养老保险人均养老金情况（元 / 月）

年份	职工基本养老保险		城乡居民基本养老保险	
	人均养老金	年增长额	人均养老金	年增长额
2011	1558.3	163.3	57	-1.2
2012	1741.7	183.4	73.3	16.3
2013	1914.2	172.5	81.6	8.3
2014	2109.6	195.5	91.5	9.9
2015	2353	243.3	119.2	27.7
2016	2627.4	274.5	117.3	-1.9
2017	2875.9	248.5	126.7	9.4

资料来源：根据《2017 年度人力资源和社会保障事业发展统计公报》相关数据整理计算所得。

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

资料来源：根据《2014—2017 年度人力资源和社会保障事业发展统计公报》《全国社会保险基金收支决算情况总表》相关数据整理计算所得。

① 2009 年，国务院正式发布《关于开展新型农村社会养老保险试点的指导意见》，决定在全国 10% 的县（市、区、旗）开展新型农村社会养老保险制度试点。

我国从1951年开始为工薪劳动者建立非缴费型的医疗保障制度,实质上是一种免费医疗制度。1998年对此作了改革,实行缴费型的职工基本医疗保险制度(简称“职工医保”),资金主要来自于参保职工个人及其所在工作单位的缴费。国家从2003年起逐步为农民建立基本医疗保险制度即新型农村合作医疗制度(简称“新农合”),2007年起将基本医疗保险覆盖扩展到工薪劳动者以外的城镇居民,而且保障水平持续提高。客观来看,在社会保险方面,农民与工薪劳动者之间基本医疗保险保障水平差距缩小的进度要比基本养老金差距缩小的进度快得多,但差距依然较大(见表3)。这就意味着,农民得到的基本医疗保险资源也是相对较少的。值得指出的是,还有一个特殊群体享受着高水平的免费医疗服务,其耗资量一直没有公布,这里无法具体比较,但人群之间的医疗保障待遇差距可以想象。

表3 2010—2016年职工医保和新农合人均基金支出情况

年份	职工医保			新农合		
	基金支出总额 (亿元)	人均基金支出 (元)	人均基金支出 增长率(%)	基金支出总额 (亿元)	人均基金支出 (元)	人均基金支出 增长率(%)
2010	3161	1332	—	1187	142	—
2011	3831	1519	14	1710	206	45
2012	4726	1784	17	2408	299	45
2013	5561	2026	14	2909	363	21
2014	6422	2270	12	2890	393	8
2015	7257	2512	11	2933	438	12
2016	8013	2713	8	1363	496	13

资料来源:根据《2010—2016年度人力资源和社会保障事业发展统计公报》《全国社会保险基金收支决算情况总表》《中国卫生和计划生育统计年鉴(2017)》相关数据整理计算所得。

注:这里新农合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。

此外,生育保障、住房保障、就业保障、职业伤害保障等方面的资源,基本上被配置于工薪劳动者和城镇居民,农民和其他社会成员一般很少得到或无法得到这些资源。

(二) 项目间资源配置失衡

社会保障由一系列项目组成,这些项目之间需要有合理的分工和明确的职责,整个社会保障体系运行才有效率。然而,现行社会保障体系的某些项目定位不明确,直接导致项目之间资源配置失衡。兹以老年保障为例说明之。

一般来说,老年人主要有贫困、疾病、失能、孤独等4种风险,这就需要有相应的风险保障体系。由此出发,老年保障体系应当包括收入保障、健康保障、照护保障、精神慰藉和无障碍环境等项目。最近20多年来,我国在老年保障方面进行了改革和建设,尤其是在工薪劳动者养老金制度方面,汇聚了不少资源。但是,其他保障项目的资源配置相对较少,这就导致老年保障体系整体的资源配置效率降低。在现行制度安排之下,无障碍环境不如意、老年健康保障不充分、照护保障制度不健全,致使基本养老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”。因为国民个人一旦罹患重大疾病,自己需要承担高额的医

药费用；一旦重度失能，其照护费用基本上需要自己全额负担。由此可见，目前我国医疗保障、照护保障领域的互助共济性并不强，因而这一领域的风险保障资源配置效率较低。

事实上，重大疾病和重度失能属于随机性事件，并非人人都会遭遇，因而比较适合于通过互助共济机制来处理此类风险，即以保险或公共福利的方式建立医疗保障、照护保障制度及有效的服务供给机制为妥，因为这样的风险处理成本最低、效率最高^①。然而，现行职工基本养老保险制度中的基本养老金实际上涵盖了重大疾病和重度失能的风险准备资金，因而就老年人个体而言，总是觉得养老金不够，但从全社会来说，可能就是一种资源浪费。因为并非每一个老年人都会罹患重大疾病或需要持续支付高额费用的慢性病，也不是每一个老年人都会重度失能而需要长期照护^②，所以，如果能够适度提高医疗保障水平、解除老年人对于高额医疗费用的恐惧；如果能够健全照护保障制度、开辟重度失能老人长期照护费用的新来源，则老年人对于养老金的需求会下降。需要注意的是，无论老年人的健康状况如何，基本养老金必须每个月按时发放，因而这是一笔持续的年金支出。从全社会来看，如果把重大医疗费用风险储备和重度失能照护费用风险储备这两个因素从基本养老金中剔除出去，则基本养老金制度的负担就会减轻，全社会老年保障资源配置的效率就会提高。

（三）社会保障相关服务供给效率不高

社会保障制度运行效率与相关服务的供给有密切关系，这主要涉及到医药卫生、照护服务、教育培训、房地产等行业。我们注意到，由于社会保障制度本身及其运行环境都存在缺陷，使得社会保障领域存在资源浪费现象，比较典型的是医药服务、照护服务相关的保障项目。

在医药服务方面，由于行业本身存在的问题，以及与之相关的社会保障项目运行机制缺陷，特别是信息不对称、医药服务价格机制和结算方式缺陷，导致了医疗保障、职业伤害保障、生育保险资源的浪费。事实上，医药服务供给者都是理性的经济人，在一定的规制下，它们会作出有益于自身价值最大化的选择，甚至利用专业和信息优势，采用不当手段，例如虚假病案、过度治疗、违规配药、诱导治疗、小病大治、重复检查等。这些年来，部分地区利用先进的技术手段实行基本医疗保险智能监控，产生了积极的效果，但依然存在监控不到位之处，而且这些做法并没有在全国普遍推行。长期以来我国医药服务价格实行政府管制，即由政府物价部门负责定价，这虽然产生一定的积极效应，但在体制转型的背景下出现了许多不适应之症状，尤其是未能形成多方平等谈判的医疗服务和药品价格形成机制，这也是相关社会保障项目资源浪费和使用效率低下的一个重要原因。

随着高龄化趋势的加剧和失能老人的增加，照护服务在最近 10 多年来开始受到重视，但重点放在机构养老方面。在这种背景下，各级政府把增加养老床位数量作为养老服务事业发展的重要目标，年年列入政府工作考核指标，采取种种措施新建养老机构或增加养老床位。不少企业充分利用这一时机，进军养老服务业，有的则巧妙地与房地产业结合在一起。特别是近 5 年来，各类

① 何文炯：《论社会保障的互助共济性》，《社会保障评论》2017 年第 1 期。

② 根据中国人民大学《中国老年社会追踪调查研究报告》（简称 CLASS，2016 年 3 月发布），2014 年全国老年人中，有 2% 为重度失能。

养老机构数量持续快速增加,养老床位数量飙升(见表4)。值得指出的是,持续增加的养老机构及其床位数量与实际需求严重脱节,养老机构的大量床位闲置,造成巨大的浪费。我们注意到,有关部门每年公布养老机构床位数,但近3年没有公布实际收养人数(见表4)。近年来,部分学者和机构对于养老机构床位使用率做过调查,一般认为实际使用率不足50%^①。

表4 2009—2017年养老机构床位数、收养人数和实际入住率

年份	床位数(万张)	收留抚养老年人人数(万人)	实际入住率(%)
2009	266.2	210.9	79.2
2010	314.9	242.6	77
2011	353.2	260.3	73.7
2012	416.5	293.6	70.5
2013	493.7	307.4	62.3
2014	577.8	318.4	55.1
2015	672.7	—	—
2016	730.2	—	—
2017	744.8	—	—

资料来源:根据《2009—2017年社会服务发展统计公报》相关数据整理计算所得。

事实上,绝大多数老年人是居住在家中养老,其中健康老人的生活可以自理,失能或半失能老人有许多也是希望居住于家中,接受亲属或社会提供的照护服务。随着人口老龄化的加剧,失能老人不断增多,而居家养老是其首选,但家庭规模却日益缩小,其照护服务的能力不断下降,迫切需要发展社会化的居家养老服务。然而,我国对于居家养老服务的重视程度远远不及机构养老服务,尽管前些年曾经提出过要加强居家养老的社会服务,但政府实质性措施和基层可复制推广的有效创新不多,因而社会化的居家养老服务发展一直缓慢。由于没有合适的指标及可信的数据,我们无法以定量方式刻画社会化居家养老服务的全国发展情况,但根据局部地区的调查和各类定性研究看,居家养老服务的资源严重不足。由此可见,照护保障领域的资源配置出现了偏差和浪费。

二、社会保障资源配置的若干问题

从前面的分析看到,我国社会保障领域存在资源配置不当和资源浪费的情况,而且在某些方面还比较严重。之所以出现这样的状况,既有历史的原因,也有现实的原因,但更多的是因为一些基础性问题理解之偏差。深入理解这些问题,有助于深化改革,优化社会保障资源配置。

① 例如,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%。参见朱宝生、乔晓春:《北京市养老机构入住率的影响因素研究——基于北京市养老服务设施摸底普查数据》,《调研世界》2018年第9期。

（一）社会保障资源配置与国民权益

社会保障是国家在风险管理领域的基础性制度安排，旨在为社会成员提供稳定的预期，以达到国家长治久安之目的。现代社会中，把社会保障权作为一项基本人权，已经成为世界各国的普遍共识^①。据此，社会保障权益不因种族、性别、身份、居住地和社会地位不同而有区别。这是社会保障资源配置的基础。

一般来说，社会保障项目是根据社会成员的基本风险保障需要而设置的，因而与同类风险相匹配的社会保障项目，应当为面临此类风险的社会成员配置相同的资源。例如，疾病和老年贫困是每一个社会成员都面临的基本风险，故世界上绝大多数国家普遍建立了基本医疗保障和基本养老金制度。这些项目都是面向全民的，而非仅仅面向某些特殊人群，即便曾经有过区别，后来也都整合起来成为统一的、面向全民的普遍性制度安排。美国的医疗保障是个例外，但其对低收入群体和老年人群这些困难弱势群体实行免费医疗制度。至于某些人群特有的风险，则需要有单独的项目，例如专门针对工薪劳动者的职业伤害保障和就业保障等。近年来，意识到失能风险的重要性，部分国家建立了面向全体国民的照护保障制度。

值得注意的是，由政府组织实施的社会保障项目，通常被认为是基本保障，其职责是“保基本”，即保障社会成员的基本生存、基本发展和基本尊严，而非充分保障。社会成员希望有更好的保障，则需要在基本保障的基础上，通过相应的补充性保障来实现，例如职业年金、商业保险、互助合作性保险等，于是就有了多层次风险保障体系之说。其中，基本保障是国民权益，按照结果公平的原则设计制度，由政府部门组织实施、配置资源；补充性保障则是社会成员及其所在用人单位的自主自愿行为，其拥有的保障项目及保障程度决定于自己的风险保障需求和筹资能力，这里体现的是机会公平，资源配置根据民间契约执行。人与人之间的补充性保障有差异是正常的、合理的。因此，在社会保障领域讲公平，是指“保基本”意义下的结果均等，即底线公平^②。例如，对罹患同样疾病者，基本医疗保障制度应当保障其具有购买相同基本医药服务的同等能力；对同一地区的老年人，基本养老金制度应当保障其具有购买当地基本生活资料的同等能力。基本医药服务和基本生活资料之外的购买能力，社会成员之间有差异是可以理解并被社会接受的。

虽然我国社会保障实践有数千年的历史，但把社会保障作为国民的基本权益是最近 20 多年的事情。社会保障在项目安排、保障待遇设置等方面，理想与现实还有很大差距，需要积极努力，逐步改变。

（二）社会保障资源配置与整体效率

社会保障是国家的一种风险管理行为，旨在通过为社会成员的基本风险提供基本保障，以降低国家的风险。因此，社会保障体系建设须以对社会成员的风险保障需求分析为基础，根据政府职责和能力确定保障项目、保障水平、保障方式和运行机制。这就需要充分运用风险管理的理论和方法，从整体上考虑社会保障体系的效率。

首先，关于社会保障项目体系及其保障水平的设置，一是应在有效把握社会保障与经济发展、

① 余逊达、陈旭东：《人权与社会保障》，《浙江社会科学》1997 年第 6 期。

② 景天魁：《底线公平与社会保障的柔性调节》，《社会学研究》2004 年第 6 期。

社会进步宏观关系的基础上,根据社会成员基本风险保障需求设置社会保障项目,并进行合理的分工,如疾病风险保障项目与贫困风险保障项目的分工,失能风险保障项目与疾病风险保障项目之边界,生育风险保障、疾病风险保障与职业伤害保障项目之区分等。如果这些项目的分工不明、职责不清、边界模糊,则社会保障体系的运行效率必然降低,甚至可能出现资源浪费。二是要根据各项风险的保障需求、政府职责和筹资能力,明确基本保障与补充保障的分工,重点确定基本保障的待遇水平,再按照以支定收的原则确定筹资量和筹资方式。

其次,合理选择社会保障方式和运行机制。一般来说,社会成员基本风险处理的基本工具有救助、保险、普遍性福利等。制度设计者应当熟悉这些工具的习性,了解其优点、缺点和适用条件。例如,采用保险方式,需要参加者缴纳保险费,才能获得保障,这对于低收入阶层而言就不适用。保险作为一种直接的互助共济方式,可以降低风险处理成本,但也会产生风险管理服务的成本。救助和普遍性福利各有优势和特点。按照风险管理的理论,把这些工具组合起来加以运用是比较有效的,即针对某一种风险,运用多种工具的组合,形成一个风险处理方案,决策者从中选择,选择的原则是成本最低、效果最好。例如,对有缴费能力者采用保险方式,对于缺乏缴费能力者则用救助方式,或者以资助保费帮助其参加保险的方式。总之,要进行投入产出分析和绩效分析。更进一步,实施方式和运行机制的选择应受重视。例如社会救助的经办服务、申领程序、受助资格确认,社会保险的统筹层次、筹资机制以及与相关服务供给者的合作机制等,都需要考虑其现实环境和成本收益。

在我国,社会保障事业处于发展之中,某些制度还存在缺陷,某些制度还在设计阶段,需要注意到其系统性和协调性。同时,制度建设理念在许多方面还不成熟。尤其是对于现代社会保障核心的社会保险制度,从项目设置、制度设计到组织运行,我们尚未充分理解和把握其机理和适用性,致使其运行效率不高。

(三) 社会保障资源配置与相关服务供给

社会保障领域的许多项目,包括医疗保障、教育保障、职业伤害保障、照护保障、生育保障、住房保障及就业保障中的部分内容等,需要通过有效的服务提供,才能实现其政策目标,因而相关服务的供给机制直接影响到社会保障资源配置的效率。这里较多地涉及到政府与市场、社会的关系。

社会保障相关的服务项目很多,涉及到诸多行业。在市场经济国家,这些服务一般由民间的各类营利或非营利性机构提供,也可能是由自然人提供。这要求尊重价值规律,采用有效的治理机制,才能实现社会保障资源的有效配置,使得社会保障制度有良好的运行效率。此时,社会保障经办机构与相关服务的供给者之间是一种平等的合作关系,前者向后者购买服务,这是一种团购行为。与单个社会成员相比,团体购买服务者具有较强的谈判能力,从而有利于提高社会保障资源的效率,但需要把握受益者与社会保障经办机构之间、经办机构与相关服务提供者之间的两层委托代理关系,因为这3个主体都有各自的利益诉求。这是一个多方博弈的复杂系统,要设法形成良性互动格局,服务价格是协调此种利益关系的重要杠杆。因此,构建各方公认的、合理的医药服务价格形成机制是满足各方利益诉求,实现博弈均衡的核心所在。从国际上看,在社会治理机制比较健全的国家,这类价格都是通过谈判形成的,而谈判的参与者

通常是行业协会，包括社会保障经办机构及其联合组织、各类服务供给行业的行业协会。这种谈判往往以科学的成本分析为基础，各方平等地反复磋商，达成共识后形成价格，同时包含质量标准，由相关行业统一执行。

像中国这样的转型国家，改革的任务比较艰巨。社会保障相关的许多服务是由政府部门或其下属的事业单位提供，且部分价格实行政府管制。此时，两个方面的改革需加以重视。一是社会保障相关服务供给体制的改革，即允许部分非公有制主体如民办学校、民办医院、民办养老机构等提供社会保障相关服务。故而如何厘清公有制与非公有制主体之间的关系，形成公平竞争的服务市场，是一个重要课题。二是社会保障相关服务的价格如何进行有效的管理，哪些采用谈判方式，哪些继续采用行政管制，值得深入研究。如果将来更多地采用谈判方式，则需要培育行业自律能力，建立有效的谈判机制。

三、现阶段优化社会保障资源配置的重点

社会保障资源配置关系到社会保障制度的公平可持续性，关系到社会保障制度运行的效率，在一定程度上体现国家治理水平。当前，我国社会保障领域资源配置效率不高，并存在资源浪费的现象，需要通过深化改革，优化社会保障资源配置，现阶段的重点是以下几个方面。

（一）完善社会保障项目体系

社会保障项目设置是社会保障资源配置的依据。针对社会保障资源在群体间、项目间配置不合理的现实，应当按照“织密网”^①的要求，基于全体社会成员的基本风险保障需要，明确基本风险保障项目及其保障待遇水平，形成完备的社会保障项目库和相应的标准，作为国家基本公共服务体系的一部分，以此确立国民平等的社会保障权益，不再把社会保障作为政府对民众的“恩赐”。考虑到这一目标与现实的差距，建议分步实施，逐步优化资源配置，近期推进两项重点工作。

在失能老人数量不断增加的背景下，要积极发展照护服务业，同时要加快建立照护保障制度，为失能老人筹集照护服务资金。照护保障制度可以采用多种形式，需要选择便捷易行、成本相对低廉的方式起步。前些年，部分地区积极探索实施失能老人照护服务补助制度，取得了良好的效果，建议全面普及此项制度^②，即以客观公正的需求评估为基础，财政统一安排资金，为家庭困难的失能老人提供照护服务补助，增强其购买照护服务的能力，具体方式由老人或其监护人据情选择。近年来，有关部门在部分地区开展了照护保险试点，取得一定进展，但由于此项目技术复杂、运行环境不成熟、筹资相对困难，尚不具备大规模全面普遍实施之条件。因而需要适时总结经验教训，稳步探索照护保险制度^③。为此，需要开辟照护保障的筹资渠道，建议增加财政对于照护保障的投入，同时通过控制工薪劳动者基本养老金增幅和推进基本养老保险全国统筹等措施，

① 习近平：《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。

② 何文炯：《老年照护服务补助制度与成本分析》，《行政管理改革》2014年第10期。

③ 何文炯：《照护保险制度的运行条件分析》，《中国医疗保险》2017年第10期。

将财政原先用于基本养老金制度补贴的部分资金转而用于照护保障制度。

鉴于生育保障是每一个家庭和社会成员的基本需求,为配合国家人口生育政策之调整,建议尽快把生育保障权益确认为国民权益,并将其拓展到包括农民在内的全体社会成员^①。前些年,部分地区已经把生育医疗费用纳入城乡居民基本医疗保险,考虑到生育保险制度与基本医疗保险制度正在协同推进,建议在基本医疗保险中设置一个生育医疗费用项目,采取类似于单病种结算的方式,彻底解决全体国民生育医疗费用的基本保障问题。同时,建立面向全体国民的生育津贴制度,不分城乡、职业和身份,其资金由财政承担。

(二) 优化社会保障制度设计

社会保障制度设计缺陷会影响资源配置效率。因此,要通过优化制度设计,提高社会保障资源配置的效率,并使之尽早定型。这里的关键词有3个:权责清晰、保障适度、互助共济。

一是提高社会保险统筹层次。目前各地社会保险筹资负担畸轻畸重,需要通过提高统筹层次,以均衡地区之间的劳动力基础成本,提升社会保险制度整体的运行效率。当前的重点是,加快推进职工基本养老保险的统收统支式全国统筹。

二是妥善处理社会保险转制成本。20世纪90年代以来的改革,完成了社会保险制度转型,但转制成本一直未能明确处置办法,造成现阶段用人单位缴费负担过重等问题。因而需要明确转制成本是政府的历史债务,要兑现对老职工的历史承诺,并提出一个清晰的处理方案。

三是加快推进统账分离式改革。现行职工基本养老保险和基本医疗保险均采用统账结合的模式,增加了管理服务成本,降低了这两个社会保险制度的互助共济性和运行效率,需要尽快改革。基本医疗保险中的个人账户应当逐步取消。职工基本养老保险则实行统账分离,并将统筹基金对应部分改造成为国民基础养老金制度,实行全国统收统支;个人账户部分则转向职业年金。

四是积极推进基本医疗保障制度一体化。制度整合、政策衔接有益于提高制度运行效率,需要继续推进。积极探索职工基本医疗保险制度与城乡居民基本医疗保险制度整合,形成全民统一的基本医疗保险制度。完善基本医疗保险与医疗救助政策衔接机制,探索医疗救助与基本医疗保险整合。积极创造条件,探索参保病人个人负担封顶机制,逐步减轻基本养老金制度对老年医疗费用的责任。

五是统筹协调社会保障政策。前些年,各地各部门在社会保障和军妇老幼残等特殊群体福利政策方面进行了探索,产生了积极的效应,但也造成一些矛盾。因此,需要加强社会保障政策的统筹协调,规范高龄津贴、城乡居民大病保险等政策,建立残疾人福利、老年人福利政策和相关服务的衔接机制,提高资源利用率。

(三) 控制和缩小群体间社会保障待遇差距

由于历史的原因,现行社会保障制度人群分等、制度分设、待遇悬殊,这是社会保障资源配置不当的典型表现,需要坚定不移地改变之。为此,要按照“抑峰填谷”的思路,严格控制、逐步缩小群体间的社会保障待遇差距,并有明确的进度表和相应的政策措施。要加快推进社会保障制度整合,建立同类社会保障制度待遇政策的协调机制,持续稳步提高城乡居民的基本养老金和

^① 何文炯等:《中国生育保障制度改革研究》,《浙江大学学报(人文社科版)》2014年第4期。

基本医疗保障待遇,提高老幼残等弱势群体的社会福利水平,严格限制高保障群体的社会保障待遇及其增幅。

(四) 优化基本保障与补充保障的资源配置结构

最近 20 多年来,社会保障领域的补充性保障发展缓慢,其资源集聚量很小,影响了整个社会保障体系的运行效率。造成这种局面的原因很多,关键的一条是某些基本保障项目定位不准确,扼杀了社会成员参与补充性保障的内在动力。因此,要按照“保障适度”^①的原则,保持社会保障各项目合理的待遇水平,引导社会成员形成稳定而合理的预期,以此增加社会成员和各用人单位参与补充性保障的自觉性和积极性,为职业年金(含企业年金)、商业保险和互助合作性保险等补充性保障发展留出空间,同时加强补充性保障的监管和行业自律,并给予适当的政策支持,尽快形成多层次的社会保障体系。

(五) 开放社会保障相关服务市场

社会保障相关服务之优劣直接影响社会保障制度运行的效率。因此,改进社会保障相关服务、优化社会保障制度环境,是一个重要课题。我国社会保障相关服务在计划经济体制下基本上是国有部门提供的,最近 20 年来部分服务开始由非国有部门提供,但还有相当大一部分是国有部门提供的,例如医疗服务、教育培训、养老服务等。其中,许多领域对于非国有机构是歧视性的,因而在某些方面国有部门处于绝对优势的地位。这就造成社会保障领域的相关服务供给不足、效率低下。为此,需要在以下方面予以突破。一是适度放开社会保障相关服务的行业准入条件,让更多的民办医疗机构、教育培训机构、养老服务机构、残疾人托养机构进入社会保障领域,并使之与国有机构能够平等竞争。二是积极推进公立医院和公办托养机构改革,发展公办民营托养机构,进而促进政府角色转变,从社会保障相关服务的供给者转变为监管者,从“运动员”转变成成为“裁判员”。三是逐步放开社会保障相关服务的价格管制,切实改变服务成本扭曲和不公平竞争的现象,吸引更多优秀人才进入医疗服务和老残照护服务领域。四是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,指导并支持服务供给者健全行业自律机制。

(六) 提高社会保障经办服务专业化、智能化水平

社会保障经办服务效率是社会保障资源配置效率的重要构成要素,因而要努力提高社会保障经办服务的专业化和智能化水平。为此,一是按照逻辑严密、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”,力争“最多跑一次”以方便群众,同时积极探索个性化精准服务。二是充分发挥税务部门的优势,实行全国统一的社会保险缴费基数确定规则和社会保险费率,规范缴费行为,均衡各地各用人单位的缴费负担。三是扩大社会保险基金投资渠道,提高投资回报率。四是建立健全社会保险精算平衡机制,实行精算报告制度。五是建立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,提高服务精准度并降低服务成本,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制定。六是培育政治素质好、业务能力强并有慈爱之心的经办服务人员,给予其合理的薪酬、有效的保障和良好的发展通道,使之能够稳定、持续和热情工作。

^① 习近平:《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。

Optimal Allocation of Resources in China's Social Security System

He Wenjiong

(Center of Social Welfare and Governance, Zhejiang University, Hangzhou 310058, China)

Abstract: The past three decades have witnessed the reform and tremendous growth of China's social security system, yet the resources in the field of social security are still inadequate, and the allocation of these resources is inefficient. One of the greatest challenges facing the system is the unbalanced allocation of resources among different social security schemes and among different groups within the population. This paper discusses the issue of resource allocation in China's social security system from the perspectives of citizens' rights to social security, overall efficiency of the social security system and service delivery mechanism, and then puts forward some key measures to optimize the allocation of resources in China's current social security system, i.e., to improve the structure of the social security system, optimize the design of social security schemes, narrow down the gap between different groups of people in terms of benefit levels, coordinate basic resources with supplementary resources, deregulate the service markets relevant with the social security system, and make the services provided by social security agencies more professional and intelligent.

Key words: social security; resource allocation; citizens' rights; service delivery mechanism

(责任编辑: 郭 林)