

· 专题：抗击新冠肺炎疫情与社会保障体系优化 ·

〔编者按〕 2020年2月24—26日，中国社会保障学会和光明网联合主办的“抗击新冠肺炎疫情与社会保障”研讨会以通讯会议方式召开，中国社会保障学会会长郑功成教授主持了这次会议。中国社会科学院、中共中央党校（国家行政学院）、北京大学、清华大学、中国人民大学、北京师范大学、中国农业大学、中央财经大学、中国政法大学、首都经济贸易大学、南开大学、南京大学、浙江大学、复旦大学、上海财经大学、华东师范大学、吉林大学、中山大学、武汉大学、华中科技大学、西安交通大学、西北大学、四川大学、西南财经大学、厦门大学、云南大学、国务院发展研究中心等30多所高校与机构的郑功成、何文炯、林义、申曙光、卢德之、丁建定、郑秉文、李玲、丁元竹、关信平、林闽钢、岳经纶、杨立雄、左停、张思锋、席恒、钟仁耀、丁纯、吕学静、褚福灵、邓微、林卡、鲁全、郑尚元、李春根、张奇林、蒲晓红、周秋光、杨思斌、姚建平、谢琼、贾玉娇、边恕、翟绍果、白维军、彭浩然、张浩森、房连泉、乔庆梅、郭林、单大圣、栗燕杰、华颖、张建伟、龙玉其、张熠、杨一帆、黄冠、谢和均、姜宇、汪敏、吕鑫、陈斌等53位专家学者围绕主题提交了书面发言，全面、系统地讨论了疫情期间社会保障应对及作用、存在问题与改革建议。

各位专家学者发言曾在光明网理论频道分6期连载发表，《社会科学报》等多家报刊和全国哲学社会科学工作办公室网、中国社会组织网等多家网站亦发布了会议信息。

专家学者提出的建议摘要刊发在中国社会保障学会《民生专报》（内部资料）2020年第1期，郑功成会长呈报中央领导同志后，李克强总理、栗战书委员长、韩正副总理作出重要批示。

现将此次会议的发言摘要整理成文，以飨读者。

重大突发公共卫生事件应对与社会保障 治理能力现代化

——“抗击新冠肺炎疫情与社会保障研讨会（通讯）”观点综述

研究组

〔摘要〕 新冠肺炎疫情防控为思考我国如何在重大突发公共卫生事件中发挥社会保障功能和完善社会保障制度提供了契机。郑功成教授主持召开了“抗击新冠肺炎疫情与社会保障”研讨会（通讯），对疫情防控与社会保障制度完善进行了深入研讨。参会学者认为，社会保障作为国家治理体系的重要组成部分，在疫情期间发挥了保障民生、安定社会、助力经济恢复等作用，值得充分肯定，但亦暴露出现行制度不成熟、政策边界不够清晰、个别地区对困难及特殊群体关注不足、慈善运行失序、部分应急性政策可能存在后遗症等问题。对此，与会者提出了深化社保改革和优化社会保险、公共卫生与医疗保障、社会救助、社会福利服务、慈善等制度的政策建议。

〔关键词〕 疫情防控；社会保障

大家认为，医保、民政、人社、财政、卫健等部门的反应是积极、主动的，一系列应急性政策有效地弥补了现行制度的不足，并充分证明了社会保障制度在应对突发重大公共卫生事件中的不可替代的重要地位。社会保障在抗击新冠肺炎疫情中所发挥的保障民生、安定社会、助力经济恢复的作用主要表现为：医疗保险与财政资金共同发力，及时免除了患者、疑似患者的医疗费用后顾之忧；工伤保险启动简易程序，

〔作者简介〕 中国社会保障学会政策研究组。本文整理者：鲁全，中国社会保障学会秘书长，中国人民大学副教授。

将感染病毒的医护人员认定为工伤,保护其基本权益;社会救助制度反应及时,确保了贫困人口的基本生活;多项社会福利服务为弱势群体的生活提供了重要支持;慈善事业调动了社会资源,弥补了公共资源的不足,成为疫情防控的重要力量;社会保险费与公积金“减、免、缓、返”政策为支持企业复工复产发挥了积极作用。同时,抗疫期间的社会保障制度实践暴露出了现行制度安排还不成熟、政策边界与法定社保预期不够清晰、个别地区对困难及特殊群体关注不足、慈善事业运行失序等问题,一些应急性政策亦存在需要及时化解的后遗症。这表明全面加快深化社会保障改革以促使其走向成熟、定型,进而成为维系国家长治久安、人民世代福祉的高质量制度安排具有必要性与紧迫性。

一、妥善处理好社会保障制度稳定性与灵活性的关系

疫情期间的反应,表明如何处理好社会保障制度的稳定性与灵活性关系是一个极其重大的政策问题。

1. 社会保障需要建立专门的应急机制。社会保障不仅要有应对平时普遍性风险的能力,而且要有应对突发性风险的功能。这次疫情应对中,各主管部门体现了主动性,但因缺乏相应的应急机制,亦可能出现政策性漏洞甚至与现行制度冲突的情形,还因地方各级主管部门一时难以跟上新政策的步伐而存在落实不到位的情况,财政责任的分担将是后续工作中的一个难题。同时,这次出台的众多政策性文件几乎均是一次性文件,其中有许多合理的规定可以且应当纳入现行制度安排,有些则存在瑕疵并可能留下后遗症。因此,社会保障制度的完善需要将突发重大灾难中可能出现的情形纳入政策框架,进而为未来应对同类风险提供相对清晰的安全预期。

2. 应急性政策要分类、分级精准实施。一是在社会保险费征收方面,对疫情严重地区、受疫情影响严重的行业,可以减免社会保险费,其他地区则要尽快恢复常态;同时还宜以此次减免为契机,进一步降低和统一不同地区的费率。二是在失业保险金使用方面,除实行稳岗返还政策外,还可以对劳动者的通勤费用、培训费用予以支持,帮助各地尽快复工复产。三是在社会救助方面,要积极推行申请审核审批的全流程网上办理,方便服务对象;对已纳入低保的困难家庭,可延长定期核查时限,暂停动态调整;对正在申请救助的困难家庭中有患者或者的确遭遇生活困境的,实行先救助、后审批,待疫情解除后再补办相关手续。

3. 将符合制度发展基本规律的应急性政策转变为稳定的制度安排。一是建立反经济周期操作的失业保险制度来稳定就业。二是社会救助对象宜逐步从户籍人口扩展到常住人口,紧急情况下即时将临时滞留人员纳入,建立救助标准的自然增长机制和紧急情况下的临时调整机制。三是建立突发重大事件中特殊群体基本社会服务的供给机制,其对象包括失能老人、独居老人、残疾人(含精神障碍患者)、困境儿童和孕产妇等。四是完善受突发事件影响者(如患者尤其是死亡人员)和参与突发事件应急处置工作人员(如医护人员、社区工作者、志愿者等)的风险保障措施。在明确工伤保险的对象和范围的基础上,适时将《社会补偿法》列入立法规划。五是提高社会保障经办能力。社保经办机构应以此为契机,推动服务标准化、信息化建设并尽快使之定型,同时强化经办机构与有关方面的协作,确保社会保障制度在任何情形下都能够正常运行。

二、加快健全公共卫生体系,完善重大疫情治理体制

此次疫情暴露出了我国公共卫生应急体系的不足,包括对新发传染病的认识和重视程度不够、基层卫生机构能力建设不足、防疫物资与人员储备及资源配置机制运转不畅等问题,迫切需要以此次疫情防治为契机,加快健全公共卫生体系。

1. 将公共卫生安全作为国家安全的重要内容进行定位,提升整体治理能力。要建立适应现代社会需要的整体性医疗卫生治理体系,实现各主体之间的有机协调,包括相关政府部门、医疗、公共卫生及社会力量间的有机协调,同时加强各主体的治理能力建设。

2. 加快完善重大疫情防控体制机制,健全国家公共卫生应急体系。包括疫情报告、信息披露、应急响应、指挥系统、部门协同、政社协调、物资与人员调度、防控手段、问责机制等均需要上升到法律规

制并具有可操作性的层次。特别是要尊重专家意见,尊重流行病学客观规律,这应成为完善公共卫生事件应急体系的必要内容并确保得到落实。

3. 进一步完善公共卫生突发事件应急预案。要以降低生命和健康损失为目标,制定包括公共卫生服务、疾病防控、卫生救援、医疗服务体系等在内的应急预案。针对可能出现的各种重大疫情,建立国家与省、市层级的卫生人力统筹、调配预案及激励机制;鼓励和促进军、地医务人员的相互交流,促进相互协同。充分运用互联网技术建立全国公共卫生危机事件信息库和监测体系,建立公共卫生风险应对的预警防范机制。

4. 坚定目标,真正实现分级诊疗。要坚定不移地推进分级诊疗体系建设,提升基层医疗机构在防范、治疗和健康管理等方面的能力。充分发挥基层卫生机构、一线医生在疫情信息收集、回馈以及相关个人防护、消杀物品分发、防疫指导等方面的积极作用。各级卫健部门要制定重大疫情下分层诊疗体系和医疗机构职能定位预案,以确保应对疫情时仍能提供正常诊疗服务,做到重分离、急缓分开、忙而有序。

5. 进一步加大财政对公共卫生的投入。各级政府宜加大对公共卫生设施的投资,提高公共卫生供给质量。重点健全传染病防治体系、公共卫生事件应急体系、基层医疗卫生机构服务能力建设、医疗战略物资储备体系、公共卫生领域的医学研究和人才培养等。

6. 开展爱国卫生运动。应以此次疫情为契机,在全国掀起一场爱国卫生运动,大力开展公共卫生科普教育活动。在中小学课堂及各种公共传播渠道加强宣传,普及公共卫生常识,倡导健康生活方式,培养健康生活习惯,不断提高公民的免疫力和全民健康素质。

7. 持续关注患者后期保障,逐步向健康保险战略转型。一是充分考虑新冠肺炎患者后期医疗保障问题,其医疗费用仍按现行政策实施还是归入常态医保待遇,需要明确政策。逐步实现从医疗保险向健康保险的战略转型。二是更加充分地发挥医疗保险在医疗卫生资源分配和医疗服务发展中的引导作用,支持和引导优质医疗卫生资源向基层下沉。三是要更大力度支持互联网医疗、新发传染病药品和试剂研发等医药创新行为。

三、社会救助要兜住底线,保障好困难群众基本生活

1. 扩大社会救助尤其是临时救助的覆盖面,确保不出现陷入绝境的现象。一是启动简易认定程序、扩大临时救助覆盖面。主要包括向城乡低保户、特困人员,有感染者的低保边缘户,因务工、探亲、旅游等在异地感染病毒或受疫情影响导致基本生活出现困难人员,农村建档立卡贫困户和低收入家庭,享受“两项补贴”的残疾人等,参考当地低保标准发放临时救助,切实保障上述人员的基本生活。二是对低保家庭按当地最低生活保障标准进行全额救助,替代差额补贴。三是加强急难救助的力度。扩展流浪乞讨人员救助站的功能,加大街面巡查力度,在疫情严重地区可以建立临时庇护中心,将生活困难的非户籍人口纳入其中。

2. 加强对分散供养等特殊困难群体的疫情防控与照料帮扶,做好兜底保障工作。对于分散供养人员、困难居家老人、受疫情影响无人照料儿童等群体,要给予重点关注,提供相应照料帮扶,并实施定期探访和委托照料制度;对因照料者受疫情影响导致空巢且生活不能自理的困难居家老人,要充分发挥社区作用,动员居(村)民委员会、物业、养老服务机构等做好上门帮扶或陪送到养老机构临时托养;对因受疫情影响无人照料的儿童,要落实临时监护人,亦可转入儿童福利机构进行临时照护。

3. 将相关服务纳入救助体系。对留守在家的老人、儿童、残疾人、病人等跟踪管理,确保其生活有人保障,弱者有人照料。

4. 发挥就业救助的积极功能。对因疫情而失业的困难者,要统筹使用好失业保险和就业救助资源,利用就业救助政策及时给予相应补贴,以解决其燃眉之急,同时实行免费的职业培训和职业介绍政策,帮其提升劳动技能,尽快重新返回工作岗位。

四、建立应对突发重大灾难的慈善应急机制

疫情期间慈善领域发生的失范现象与不当作为,暴露出了慈善事业的不成熟,从而亟待进一步完善。

1. 提高全社会特别是各级政府对慈善的认识高度,并将其纳入国家治理体系和公共卫生应急管理体制中。必须建立应对突发重大灾难的慈善应急机制,包括政府与慈善组织的合作机制、慈善组织间的有效协作机制,以及信息共享机制、资源调度机制等,这是避免疫情期间举止失措的根本条件。要建立和完善慈善行业参与突发事件治理的引导机制,充分发挥枢纽型慈善组织的引领、协调功能,进而汇集民间力量共同抗击重大疫情等突发事件。

2. 着力培育和不断提升慈善组织与枢纽型社会组织的能力。须将公信力置于首位,严格规制信息公开,维护募捐与捐助有序运行,同时强化组织内部治理与行业自律机制,通过竞争而非公权力指定而形成具备相应能力的枢纽型、行业性慈善组织十分必要,这是引领整个慈善事业良性发展与有序运行的重要条件。

3. 尽快调整、优化慈善事业的结构。慈善事业不能只有款物捐献,而要实现款物捐献与提供服务并重。此次疫情防控及疫情过后就特别需要基于人文关怀的心理咨询辅导、康复服务及社会融合工作。这些服务的供给应成为慈善组织的重要任务。

4. 高度重视发展社区型社会组织,使之成为社会保障服务向社区延伸的组织载体。要大力支持成立包括小微慈善组织在内的各类社区型社会组织,在登记上以备案制取代审批制;在运行中强化其与基层政权和居委会的联动,政府应加大对社区建设的投入力度,以便平时与急时都有可供依靠的社会力量;在组织能力上,宜着重培养其在一老一幼服务、卫生健康等方面的专业化程度,统筹社会工作者与志愿者的力量。

5. 健全慈善监督机制,加大打击网络慈善募捐犯罪的范围和力度。民政部门是《慈善法》执法主体,应切实担负起有效监督的职责与使命。对于网络骗捐等违法犯罪行为,民政、公安、网信等部门宜建立联合监管机制,并通过大数据分析等先进信息处理方式积极搜集网络慈善募捐违法犯罪证据;对于来自慈善组织、捐赠者以及新闻媒体、公众提供的违法犯罪线索积极开展调查,实现对网络慈善募捐违法犯罪行为的有效遏制与坚决惩处。

Response to Major Public Health Emergencies and Modernization of Social Security Governance—A Summary of the Views of "Seminar on Social Security and Fight against COVID-19"

Policy Research Group of China Association of Social Security

Abstract: The infection prevention and control of the novel coronavirus disease (COVID-19) provide an opportunity to reconsider how social security can perform its function and improve itself amid major public health emergencies. Recently, the China Association of Social Security organized a seminar on "Social Security and the Fight against COVID-19", with the theme of epidemic control and the improvement of social security systems. Participants of the seminar hold that social security, as an integral part of China's system for governance, has played an important and positive role in protecting people's livelihoods, maintaining social stability, and facilitating economic recovery amid the outbreak of COVID-19. Yet problems relevant to the inadequate social security system also emerged, such as overlapping policies, insufficient attention to disadvantaged and special groups in some areas, disordered and disorganized charity, and negative after effects of some expedient emergency measures. In this regard, the participants put forward policy proposals to deepen social security reform and improve the schemes of social insurance, public health and health insurance, social assistance, social welfare services and charity.

Key words: epidemic control; social security

(责任编辑:郭林)