

深化社会保障与公共服务制度改革思考

王延中

(中国社会科学院民族学与人类学研究所, 北京 100732)

【摘要】社会保障和公共服务制度既是基本公共服务均等化建设的重要内容,更是完善公共治理体系的重要环节。第一,健全社会保障体系,提升社会保障国家治理功能。社会保障体系功能的发挥,有赖于社会保障治理自身体系的完善。要从国家治理现代化的角度谋划社会保障治理体系建设,努力形成法治保障、政府宏观管理、专业机构实施、社会广泛参与的社会保障治理体系。第二,深化社会服务供给体制改革,提升社会服务效率和公平性。一是改革事业单位人事管理,构建体现社会服务技术人员特点的薪酬制度;二是完善政府公共服务购买制度,建立竞争性公共资源配置机制;三是积极发展社会公共服务组织,努力开创社会服务社会化的新路径。

【关键词】社会保障; 公共服务制度改革; 公共服务均等化; 社会服务供给体制改革

【中图分类号】D632.1 【文献标识码】A 【文章编号】1008-9314(2016)02-0068-05

DOI:10.14063/j.cnki.1008-9314.2016.02.010

习近平总书记提出进一步加强社会治理体系和治理能力现代化建设,社会保障和公共服务制度既是基本公共服务均等化建设的重要内容,更是完善公共治理体系的重要环节。下面主要谈谈如何发挥社会保障在社会治理中的作用及如何推进公共服务体系建设两个问题。

一、健全社会保障体系, 提升社会保障国家治理功能

社会保障是一个国家基本的社会制度。随着工业化、社会民主化的深入推进,社会保障功能和影响范围逐步延伸到社会经济管理的各个领域,成为国家治理中独特的力量。改革开放以来,我国社会保障事业快速发展,为保障和改善民生,促进社会和谐稳定,

发挥了重要作用。近年来,随着发展阶段的深刻变化,人们对社会保障地位作用的认识越来越全面,期待着社会保障制度在国家治理中发挥着更加重要的作用。

一是为全体社会成员提供了兜底的社会安全网。工业化、城市化快速发展极大改善了人类生存的条件,但任何一个社会,即使是高度发达的社会,总有一些社会成员由于各种各样的原因陷入困境,有时单靠自己很难解决,如果没有外界的干预,就会造成人道主义危机,社会保障就是救急救难的制度安排,其作用不仅仅是提供基本的生存保障,更是为公民提供稳定的安全预期,让他们更能心无旁骛地参与社会生活,这是实现国家有效治理的基础性条件。

二是政府履行社会管理和公共服务职能的重要内

【收稿日期】2016-02-10

【作者简介】王延中,中国社会科学院民族学与人类学研究所所长,研究员。

容。随着国家治理体系的不断完善,政府、市场、社会的界限逐步清晰,大多数国家政府在国家治理中都将职能收缩到经济宏观调节、市场监管、社会管理、公共服务等有限的领域,与其他社会服务不同,社会保障始终是依靠市场机制难以自我调节的领域,大多数国家社会保障制度都是在政府强制下实施的法定制度,社会保障支出不仅是政府支出的大头,也是政府投入人力物力做的最多的公共事务。

三是影响国家宏观经济运行的政策变量。随着经济发展水平提高,许多国家逐步将社会保障的内涵从兜底延伸到改善生活质量、提高人力资本,社会保障支出规模越来越大,成为影响宏观经济运行的政策工具。从政府看,它是财政支出(或广义财政支出)的一部分,要对政府财力形成制约;从全社会看,它是社会消费的一部分,要对社会生产能力形成制约;从个人看,它构成居民的一笔收入,影响居民的劳动供给决策和消费决策。总之,社会保障政策涉及多重复杂因素,需要审慎决策。

四是增进社会团结和社会稳定的基础制度。现代社会的重要特征是崇尚自主、自决,基于血缘、地缘的传统社会联系逐步弱化,工作单位逐步收缩为单纯的生产部门,个体逐步原子化,基本社会需求都通过社会保障体系获得,社会保障强调互助共济、责任分担,是将个体联系起来的重要纽带。公民虽然也关心价值观、国家利益等议题,但更加关注与自己切身利益密切相关的退休金、看病就医、就业等问题,社会保障不仅仅是国家民主选举的主要议题,也是将原子化的个体黏合起来的基础制度。

五是国家软实力的集中体现。在经济全球化背景下,国家之间的竞争不仅仅体现在生产能力上,也体现在国家为公民创造的生存生活条件和成熟的福利制度上。尽管在资本跨国流动情况下,高福利成为劳动力成本竞争的消极因素,但是完善的社会保障制度,体现的是对人的尊重,是比低廉的劳动力成本更有竞争力的因素。国际比较发现,竞争力越强的国家,往往也是社会福利保障制度比较完善的国家,是公民生活质量较高的国家。

即将到来的“十三五”是我国改革发展的关键时期,要发挥社会保障制度的积极功能,为实现党的十八届三中全会提出的国家治理体系和治理能力现代

化目标打下坚实基础。中共中央《关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》明确提出,十三五时期要建立更加公平更可持续的社会保障制度。这不仅是十八届五中全会提出的创新、协调、绿色、开放、共享新发展观的直接体现,而且为今后社会保障制度建设提出了清晰明确的目标定位,必将引领新时期社会保障制度的健康发展。十三五时期社会保障制度建设不仅仅要注重覆盖面的扩张、基金规模的扩大等外延式发展,而且要把提高社会保障制度的公平性和可持续性作为首要任务。

在养老保障体系方面,要主动适应人口快速老龄化和经济社会发展的新常态,继续深化改革,遵循“人人参与、人人出力、人人享受”的原则,使基本建立的基本养老保险制度更加定型和成熟,同时针对老年服务需求的进一步上升,通过政府、社会、市场、家庭等多个方面的力量有机结合起来,在老年生活服务保障方面迈出新的步伐。根据“十三五”规划的建议,重点抓好以下几个方面的工作:一是深化基本养老保险制度改革,完善职工养老保险个人账户制度;二是加快基础养老金全国统筹,建立基本养老金合理调整机制;三是加强和改进养老保险基金投资,提高社会保险基金抗风险能力;四是推进渐进式延迟退休年龄,完善基本养老金领取激励约束机制;五是完善多层次养老保险体系,逐步建立高龄老年人口基本服务照料制度。

在医疗卫生体制改革、推进健康中国建设方面,我们面临的挑战与压力也是巨大的。“新医改”尽管取得了很大成绩,但卫生费用的持续快速上升,对国家财政、社保基金和居民收入造成了巨大的负担。如何进一步发挥好医疗保险制度的杠杆作用十分重要。十三五时期在医疗保险和医改方面,要着重做好以下工作:一是整合城乡居民医保政策和经办管理,逐步实行职工退休人员医保缴费参保政策。二是改进基本医疗保险个人账户,逐步扩大门诊统筹范围,深化医保支付方式改革,加强对医疗服务行为的全流程监管和内在约束。三是全面实施城乡居民大病保险制度,发展多元医疗保障体系。四是深化医疗保险管理体制改革,加强医疗保险管理经办能力。

在社会救助制度建设方面,要围绕全面建成小康

社会的目标,打赢消除绝对贫困决胜阶段的攻坚战。除千方百计推进反贫困战役外,也要发挥好社会救助制度对于难以脱贫群体的兜底保障功能。一方面,要大力实施扶贫攻坚,实施精准扶贫、精准脱贫,因人因地施策,提高扶贫实效。另一方面,对丧失劳动能力的居民实施兜底性保障政策,实行低保政策和扶贫政策衔接,对贫困人口应保尽保,更好地发挥社会保障特别是最低生活保障等社会救助制度的兜底功能。要坚持协调发展、共享发展理念,完善属地管理的做法,以省为单元,按照收入与生活费支出的实际情况及城乡居民社会救助需求,建立全国统一的社会救助制度体系和大致均衡的分类分层保障标准,规范社会救助的实施机制和实施行为,增强社会救助的统一性与公平性。改革目前以户籍身份作为享受社会救助待遇的做法,应该弱化户籍因素,建立居住证制度,以实际生活和居住需要作为享受社会救助待遇的重要依据。

社会保障体系功能的发挥,有赖于社会保障治理自身体系的完善。要从国家治理现代化的角度谋划社会保障治理体系建设,努力形成法治保障、政府宏观管理、专业机构实施、社会广泛参与的社会保险治理体系。要加快社会保障法制建设,合理划定社会保障行政管理职能和机构,积极探索社会保障大部门体制,加快建立专业、自主的社会保障经办机构,向参保群众提供便捷、高效的经办服务,还要积极建立政府、经办机构、专业机构和社会多元评价相结合的社会保障评价体系,要鼓励公民和社会组织参与社会保障监督与评价,积极开展对用人单位、参保者、困难人群等的满意度调查。

二、深化社会服务供给体制改革, 提升社会服务效率和公平性

现代社会不仅需要社会保障制度防范物质短缺和资金风险,也需要建设高效可持续、公平可获得的公共服务制度,特别是均等化的基本公共服务制度。目前我国的基本公共服务制度特别是教育、卫生等社会服务均源于计划经济体制下的事业单位体制,尽管这些年来随着经济体制改革的不断深化,特别是社会主义市场经济体制的基本建立,发展起

来一批非国有(甚至非公共资金)、非盈利的社会服务主体,但是事业单位依然是承担政府公共服务职能的主要载体,依然存在着体制机制难以适应人民群众不断提高的高质量服务的需求,同时在城乡之间、地区之间、人群之间存在着巨大的不平衡性甚至不公平性。实现全体人民共同迈入全面小康社会的宏伟目标,必须深化基本公共服务制度的改革,坚守公平底线、突出改革重点、完善运行机制,提升公共服务体系的效率。为此,我们提出以下几个方面的改革重点:

(一)改革事业单位人事管理,构建体现社会服务技术人员特点的薪酬制度

事业单位职工特别是一线技术人员是社会公共服务体系的主人。过去按照物质生产领域改革的逻辑,主要从体制上把事业单位推向市场,让市场成为这些单位各种资源配置的基本逻辑。但是,过分的市场化,不仅侵袭了事业单位的公益性质,而且极大地推高了公共服务的整体成本。与物质生产类似,事业单位的服务生产也主要依赖扩大投入成本获取那些与成本关联的净收益。我们建立了医疗服务体系的粗放型生产经营方式,推高了医疗成本,最后让政府、社保、居民买单。我们建立类似托拉斯性质的巨无霸级别的大学甚至大学城,但是教学质量提高有限、创新型科研成果并不多见。由于我们过分看重事业单位生产的有形成本,有意无意忽视事业单位公共服务的提供者的主体地位,导致扭曲的激励约束机制盛行。从微观看,我们的医院、高校都是高效率的,但是宏观资源配置不合理、不均衡、甚至不可持续的问题日益突出。如果不深入事业单位内部改革其内在的运行机制,在市场经济条件下这种服务不仅是极其高昂的,而且是一种很难持续的公共服务制度。一旦经济下行,财政约束日益严格,其财务问题、效率问题、公平性问题就会变得越来越突出。

社会服务领域不同于物质生产领域,其依赖的主体是人力资本的拥有者或社会服务技术人员,因此,当前推动的改革,这部分人又是改革的对象。这些服务人员有技术性特征,它不是一般意义上的服务群体,技术标准更加严格。既然改革这部分人员,就必然涉及到如何构建一种体制使这些人员各

安其位。一种思路是比照公务员管理，生产服务的各个环节都按照公务员的模式来管理，包括待遇、薪酬、晋升、奖励和保障等。不同的是，公务员生产政策，而这些技术人员生产技术服务。把对公务员的一般管理和对技术人员的技术环节管理结合起来，是一种比较简单化的管理体制。另一种思路是由政府部分购买的社会服务可以用非公务员的形式来管理。这种非公务员的身份使他们更具有灵活性，他们可以提供政府部分购买的服务，也可以根据技术条件向社会开展部分收费性的公共服务或市场化服务。用这样的方式，政府可以向它承包公共服务，同时它也可以向市场提供服务。以上是两种基本的思路。目前，在改革过程中，对技术人员的管理，身份在弱化，身份的弹性化、可转移性却在加强。这些技术人员在承接政府各种委托服务的过程中，也具有了独立的利益目标，具有了更多的市场选择权，具有和政府谈判的能力。依托这种谈判能力和稀缺性，社会服务人员的市场价值远远高于政府保障性。在这种情形下，这些人员很容易出现身份和行为扭曲，可能过多地把一些创造价值内部进行分配。内部分配扭曲后，出现了一些问题：一方面是政府要给保障；另一方面是市场要争取最大收益。在整个的市场经济体制大环境下，我们不能寄希望于道德规范，要从利益的角度进行约束。这样，技术人员的收入分配问题就成为关键问题，若不能解决收入分配体制的规范问题，而只是去关注生产环节和技术环节的切段、成本投入主体、投多少、谁来监管等，这仅仅是重视过程管理，而忽视产出管理，不可能实现改革的目的。下一步的改革，首先要考虑社会服务人员的价值与薪酬由政府和市场怎么谈判来确定，这是一个根本性的问题。

社会服务技术人员薪酬的确定需要完善两个层面的监督管理。一个层面是服务的质量、服务的价格、服务的规范化等，对这些方面要进行技术性监管，即以技术评判作为基础标准。另一个层面是加强对公共服务兜底环节中的技术人员的绩效考核。承担兜底的领域，比如义务教育，也要实行绩效管理。逐步建立起一整套考核体系，明确技术标准，避免公共资源的浪费。事实证明，这些年教育科研卫生领域以人为中心的改革已经逐步破冰，更多地向人力资本投资、更

多建立与人事管理改革相关的薪酬与社会保障制度改革，这将开启事业单位改革的新局面，促进与市场经济体制相适应的、中国特色的新型事业单位体制的逐步建立与完善。

（二）完善政府公共服务购买制度，建立竞争性公共资源配置机制

如果说事业单位是政府直接生产公共服务的体制保障。那么，在改革不断深入、政府公共服务范围日益拓展、社会服务提供主体日益多元化的背景下，如何发挥好市场机制、公开竞争制度在公共服务领域的作用与功能，就必须改革政府财政等公共资源的配置制度。不能指望所有的政府服务均应有国有单位如国有企业、事业单位来承担，需要借鉴成熟市场经济国家的改革经验，尽量利用社会服务主体承担政府公共服务。对于政府来说，观念变革是第一步，要克服所有者心态，认为所有承担公共服务的均必须是国有的或者公共的。其实，很多非国有、非公有的服务主体，只要按照契约与合同要求，也是可以成为相应服务的生产主体的。

中共十八届五中全会的建议指出，“创新公共服务提供方式，能由政府购买服务提供的，政府不再直接承办；能由政府和社会资本合作提供的，广泛吸引社会资本参与。”这为深化公共资源特别是政府财政资源的配置方式改革，指明了方向。问题的关键是要探索如何更好地改革资源配置的具体路径和制度安排。在大病医疗保险方面，政府明确提出利用商业保险公司承担大病保险的经营管理和精算功能。几年试点下来，在一些方面取得了成效，但在另一方面，保险公司也在某种程度上患上了依赖症。政府与公司之间的契约精神、法治意识还需要进一步增强。利用国有企业承担这些政府委托的功能固然合理，但是政府还必须尽量打破垄断，把公共资源配置的制度环境建设好，让那些有意愿、有实力、真正有效率的民营企业进入到政府购买的公共服务领域。只有这样，才真正实现公共资源的公平竞争、高效利用，使大多数人民群众满意。在这方面，除了扩大公共财政用于购买服务的投入外，我们还可以借鉴国际经验，结合国情特点与发展阶段，总结地方经验，综合使用多种政策工具特别是技术工具，努力在现有政策框架内提高公共资源综合效益。

（三）积极发展社会公共服务组织，努力开创社会服务社会化的新路径

改革开放以来，伴随经济领域非公有制经济主体的不断发展，社会领域非国有事业单位或者新型社会组织也在日益涌现。有的学者认为，中国目前已经不再是一个思想意识单一、计划经济、每个人都隶属于垂直行政体系的全能国家，而是一个私有财产发达、自愿结社兴盛、文化价值多元的开放社会。在这样的开放社会体系中，新型社会组织已经成为不能忽视、值得利用、需要依靠的重要力量。在社会中，政府是主导但不是全部，事业单位可以作为公共服务均等化建设的主体，但是不是所有公共服务都需要事业单位来承担。特别是地方性、社区性、自愿性社会服务，需要开放给社会组织。社会组织不仅可以同构利用政府购买提供公共服务，而且自身在很大程度上就是社会服务的一种类型，至少是基本公共服务的有益补充。其实，很多公共服务在功能方面是互补的，服务边界是模糊的。只有非国有社会组织顺利发展起来并且能够良好运行，与政府结成同盟甚至伙伴，这样的社会体系才是健全的、充满活力。要建立事业单位与非国有社会组织的伙伴关系，让国有事业单位与非国有社会组织共同发力，同样发挥服务作用，才能使社会有机体更加健康。

事实上，我国在教育卫生领域的改革已经逐步向社会力量开放。十八届五中全会明确指出，要进一步“支持和规范民办教育发展，鼓励社会力量和民间资本提供多样化教育服务。”在医疗卫生领域，明确提出要“鼓励社会力量兴办健康服务业，推进非营利性民营医院和公立医院同等待遇。”在慈善和社会领域，提出支持慈善事业发展，广泛动员社会力量开展社会救济和社会互助、志愿服务活动。我们相信，如果这

些意见能够措施到位，将开启社会服务大发展的新天地。

总之，社会保障与社会服务领域的改革，目前已经到了十分关键的阶段。我们不仅要继续加大公共服务的投入总量，加强义务教育、就业服务、社会保障、基本医疗和公共卫生、公共文化、环境保护等基本公共服务，努力实现全覆盖，提高基本公共服务的可及性和公平性。同时，要进一步加大事业单位改革为重点的公共服务体系改革，形成新型社会服务主体更好发展的外部环境和政策引导与支持。要进一步完善鼓励回馈社会、扶贫济困的税收政策和公共资源公开竞争的配置政策，努力利用社会资源、市场机制，开启社会服务多元化、社会化的新时代。当然，在深化改革过程中，要特别强调政府必须按照依法治国的原则，努力建设新型责任政府和契约诚信政府。在推进改革、发展基本公共服务与社会服务过程中，不要使政府背负无法承受的责任。比如，要严格界定基本公共服务的领域和范围，对公共服务领域范围的确定要实事求是。不要把所有社会服务都视为基本公共服务，要遵循政府服务、社会服务、市场服务的合适边界。公共服务需要财政支撑，现在国家进入财政增长下滑期，政府的承诺一定要实事求是。若承诺了又不能兑现，风险比许下承诺时要更难处理。政府的目标和能力之间一定要匹配，不能干太多超出政府能力的事。应积极倡导和建立一种外部环境，把政府做不了的交给社会和市场，发挥家庭、社区、协会等自组织力量，大力发展社会性的公共服务。从实践看，社会和市场力量完全可以承担一部分公共服务，而不是全部只能由政府来提供。

责任编辑 葛卫