

社会保障：扩大资源并优化配置

何文炯 浙江大学民生保障与公共治理研究中心

党的十九大报告指出，中国特色社会主义进入新时代，我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。这个判断完全适合于社会保障领域。事实上，随着人民生活水平提高，其风险意识增强，风险保障需求增加，但风险保障服务供给不足。另外，承担国民基本风险保障职责的社会保障，资源不足且配置不合理，这是新时代我国社会主要矛盾在社会保障领域的表现。

正确认识社会保障领域的不平衡不充分

我国社会保障实践有悠久的历史，但早期主要是应对自然灾害的社会救助。中华人民共和国成立之后，国家不断健全社会救助体系，发展各种形式的社会福利事业，并在工薪劳动者中普遍实施社会保险制度，形成了一套完整的社会保障体系，增强了国民对社会主义制度的认同，为经济发展和社会进步做出了重大贡献。

进入上世纪八十年代，随着经济体制改革的深入，原先的社会保障制度表现出种种不适应。为此，国家在社会保障领域进行了一系列改革探索，逐步建立起一套旨在与社会主义市场经济体制相适应的社会保障制度体系，在体制改革、经济发展和社会稳定中发挥了不可替代的作用。但是，应该看到，社会保障领域不平衡不充分的问题依然存在。

一是社会保障资源总体不足。虽然国家通过各种途径加强了社会保障，包括新设项目、新建制度、扩大覆盖范围，并大幅度增加财政投入，但现行社会保障体系中，部分保障项目不健全，部分人群保障缺失，部分人员虽有一些保障但保障程度较低。总体上看，我国基本风险保障需求已经得到有效满足。但是，贫困问题依然存在，还有一些社会成员处于贫困状态，甚至还有一些地区是集中连片的贫困。在医疗保障方面，虽然我国基本医疗保险制度已经接近全覆盖，医疗救助制度也已经建立，但因病致贫、因病返贫的问题还没有从根本上解决。在老年收入保障方面，农民养老金还很低，与保障其基本生活需要仍有一定距离。在失能人员（失能老人和残疾人）照护方面，照护保障制度还没有健全，社会化的居家照护服务供给不足，导致家庭负担沉重。另外，生育保障和儿童福利方面也需要进一步完善。

二是社会保障资源配置不合理。由于历史和现实的诸多原因，社会保障资源配置效率有待提高。由于制度设计的问题，基本风险保障不足与保障过度并存，某些人群享受完整且良好的保障，某些人群的保障项目缺失，或保障程度较低。以老年保障为例，老年收入保障相对受到较多的重视，健康保障近几年水平大幅提升，但照护保障、精神慰藉和无障碍环境建设刚刚起步，仍需加大力度推进。

厘清社会保障资源配置的若干问题

社会保障领域的不平衡不充分，直接表现为社会保障资源不足且配置不合理。这是制度和政策造成的，而其背后是认知与理念问题，这就需要厘清一些基础性问题。

一是社会保障领域的权责关系。在现代社会中，社会保障被公认为一项基本权益，但这种权益的落实，需要一套有效的制度安排和机制设计。这就需要按照“织密网”的要求，以社会成员基本风险保障需求分析为基础，系统谋划确定完整的基本保障项目体系；按照城乡统筹、覆盖全民的要求，使基本保障各项目惠及全体社会成员，作为一项国民权益，不论种族、性别、身份和社会地位；按照权责清晰的原则，明确政府、用人单位、个人家庭等各主体责任，并由各主体合理分摊基本保障各项项目的成本，实现共建共享。对于应当由政府承担的责任，则应有纵横两重关

系：一是中央和地方各级政府的职责分工，二是政府各部门之间的职责分工。当然，在制度改革过程中，还需要考虑制度转轨成本及其分担机制。

二是社会保障领域的公平性。关于公平，有机会公平、过程公平、结果公平等多种理解。在社会保障领域，基本保障制度的公平性主要是指结果公平，即在保基本意义下的结果均等。按照多层次社会保障体系的理论，社会保障分为基本保障和补充保障两部分，其中基本保障是以国家强制力组织实施的风险保障项目，旨在保障每一个社会成员的基本生存和基本发展需要。因此，要按照保障适度的原则，为每一个基本保障项目确定合理的保障水平。保障水平过低，则无法实现基本保障的政策目标；保障水平过高，则超越政府职责、影响基本保障制度可持续性，并制约补充性保障发展。就补充性保障而言，则由社会成员自主决定、自愿参加，人与人之间的补充性保障有一定差异是正常的，这里主要贯彻机会公平和过程公平的原则。

三是社会保障领域中政府与市场的关系。社会保障领域资源的有效配置，既要依靠政府，也要依靠市场。在基本保障方面，国家通过立法，使每一个社会成员的基本风险都能够得到基本保障，这是依靠国家强制力进行的资源配置。在补充保障方面，资源配置主要依靠市场手段，由社会成员和其他主体自主决定、自愿参与，政府的职责是制定规则、实施监管，适时给予一定的政策支持。值得注意的是，基本保障虽然由政府主导组织实施，并承担筹资和基金兜底的责任，但不意味着是政府包办，许多服务应由市场提供，例如医疗服务、照护服务等。政府可通过适当的方式，向社会有关主体筹集资金，委托有关机构办理某些业务，更多地可以采取购买服务的方式。所以，要按照建机制的要求，吸引更多资源进入社会保障领域，并使之能够更加合理地配置。

扩大社会保障资源并优化配置的四个建议

针对社会保障领域存在的不平衡不充分现象，需要按照党的十九大精神，深化社会保障制度改革，建立健全有效的体制机制，扩大社会保障资源并优化配置。

一是提高对社会保障重要性的认识。社会保障领域资源的充足程度，与社会各主体对社会保障的认知度密切相关。虽然社会保障的重要性逐渐为大家所理解，社会保障在国民经济和社会发展中的地位也在逐步提高，但是与其应有的地位还有一定差距。社会保障是国民的一项基本权益，社会保障制度是国家在风险管理领域的基础性制度安排，因而是国家治理体系的重要组成部分。只有理解这一点，才能增强社会各主体扩大社会保障资源的自觉性。

二是构建扩大社会保障资源的有效机制。从需求满足程度看，我国社会保障需要完善项目体系，扩大惠及范围，某些项目则要提高保障水平，因而需要引入大量的资源。过去十多年，社会保障资源增加主要来自于政府，对民间资源动员不够。未来一段时期，在继续增加政府投入的同时，要通过体制改革和机制创新来提升社会保障的资源动员能力。这里的关键是要尊重价值规律，充分运用市场机制。例如，适度放开行业准入条件，让更多的民办医疗机构、养老机构、残疾人托养机构进入社会保障领域，并适度放开价格管制，改变服务成本扭曲现象，进而吸引更多优秀人才进入医疗服务和老残照护服务领域。同时，按照保障适度的原则，把基本保障的范围和保障水平设定在一个合理的范围内，增强社会成员参与补充性保障的内在动力，为补充性保障提供发展空间。为此，要建立基本保障及相关服务的规范和标准，加强补充性保障的监管和行业自律。

三是均衡社会保障资源配置。已经进入社会保障领域的资源，需要优化配置，增强公平性。为此，要明确基本保障各项的制度定位，优化职责分工。例如，在老年保障领域，把基本养老金定位于确保社会成员年老之后具有购买基本生活资料的能力，通过完善基本医疗保障和照护保障制度，逐步减轻基本养老保险制度的负担。当前的重点是，按照基本公共服务均等化的要求，建立基本保障同类制度待遇协调机制，控制和缩小群体间基本保障待遇差距，持续稳步提高农民和老幼残等弱势群体的基本保障水平。此外，要统一基本保障各项的政策，建立地区间利益协调机制，均衡各地的劳动力基础成本和基本保障筹资水平。

四是提高社会保障资源配置效率。通过合理的制度安排和有效的机制设计，可以提高社会保障资源配置的效率。要充分利用国家行政管理体制改革的有利时机，加快社会保障经办服务体制

改革，按照“最多跑一次”的精神，着力简化办事程序，方便老百姓；要加快建立社会保障基础信息标准，破除藩篱，积极推进部门之间、地区之间的社会保障信息互通。