

社会保障在重大突发公共卫生事件中的 功能研究

鲁全

(中国人民大学 中国社会保障研究中心, 北京 海淀 100872)

[摘要] 在此次新冠肺炎疫情防控阻击战中,社会保障体系不仅较好地发挥了其抵御风险、化解风险和防范风险的传统功能,也为有序复工复产和经济恢复提供了强有力的支撑,从而有必要更加全面地认识和发挥其在国家治理体系和公共卫生应急管理中的积极作用,进一步加快中国特色社会保障体系的建设。

[关键词] 社会保障;突发公共卫生事件;功能;完善

[中图分类号] C913.7 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1007-5801(2020)03-0036-06

DOI:10.14119/j.cnki.zgxb.2020.03.005

一、引言

新冠肺炎疫情,是新中国成立以来在我国发生的传播速度最快、感染范围最广、防控难度最大的一次重大突发公共卫生事件^[1]。当下,疫情防控工作已经取得了重要进展,全国各地的复工复产正在有序进行中。初步回顾这次疫情防控工作,它既是对我国治理体系和治理能力的一次重大考验,也体现出了我国治理体系和治理能力的一些突出优势。在疫情防控中,国家始终将人民群众的健康和安全放在首位,出台了一系列重要政策。其中,就包括诸多社会保障领域的关键政策措施,有效地免除了患者及其家庭疾病经济负担的后顾之忧,充分调动了社会资源,有力地支持了复工复产等,发挥了积极功能。

在现代社会,社会保障体系是通过集体的力量来应对个人风险的重要制度安排^[2]。此次新冠

肺炎疫情防控工作,本质上就是一次各种风险全面爆发及其应对的过程,而社会保障体系必然要在其中发挥重要作用。本文通过梳理此次疫情防控和复工复产中相关的社会保障政策及其效果,对社会保障的功能进行全面评价,并提出进一步提高社会保障应急管理能力的若干建议。

二、新冠肺炎疫情中的主要社会保障政策及其效果

(一)在疫情防控中的主要社会保障政策

完整的社会保障体系包括社会救助、社会保险(含养老保险、医疗保险、失业保险、工伤保险、生育保险和长期护理保险等)和社会福利,以及慈善公益事业等。在此次疫情防控中,社会保障政策措施主要体现在以下五个方面:

及时采取有效的医疗保障措施,让患者家庭免除治疗费用的后顾之忧。疫情发生不久,国家医疗

[收稿日期] 2020-04-06

[作者简介] 鲁全(1981-),男,江苏南京人,管理学博士,中国人民大学中国社会保障研究中心副教授、中国社会保障学会秘书长。

保障局与财政部联合发文,将相关的药品和医疗服务项目及时纳入医保基金支付范围,实施综合保障政策,在基本医保、大病保险、医疗救助等按规定支付后,个人负担部分由财政给予补助,将患者及其家庭的医疗费用负担降低到最小,充分发挥了医保制度的整体效应,确保了患者不因费用问题影响就医。同时,要求在异地就医的过程中,先救治再结算。对收治患者较多的医疗机构,医保经办机构可预付部分资金,确保收治医院不因支付政策影响救治。

明确将在疫情防控中因履行工作职责而感染新冠肺炎或由此导致死亡的医护及相关工作人员认定为工伤,保障其合法权益。为此,相关部门开通了绿色通道,简化了认定程序。

采取一系列社会救助措施和兜底保障政策,确保困难群体的基本生活。在疫情防控中,低保户、低收入群体、流浪乞讨人员以及因“封城”或隔离无法返回工作岗位的劳动者面临着诸多生活困难。针对此情况,民政部门通过及时发放各类补助,将符合条件的困难群众及时纳入低保,加大临时救助的力度,通过实物救助和现金救助的方式帮扶外来人员以及为困难群体提供基本照料服务等措施,确保困难群众的基本生活。

通过加强对各类福利机构的管理,保护易感人群的生命健康安全。老年人、残疾人等特殊群体常常患有基础疾病,同时,由于其集中居住,一旦感染,很容易造成聚集性病例。为了保护这部分群体的健康安全,相关部门连续出台了针对不同类型福利机构的防疫指导意见,在实施严格封闭管理的同时,增强对其的服务和心理慰藉,支持其安全渡过疫情。

社会组织积极行动,慈善事业助力疫情防控。疫情防控是一场人民战争,各方主体都积极投身其中。社会组织充分发挥其在社会资源汲取、志愿服务提供以及心理健康干预等领域的优势。各类基金会第一时间动员社会捐助,采购防疫物资,有效地弥补了早期重点地区物资不足的问题;各类社会服务机构深入社区和一线,充分发扬志愿精神,确保国家各项防控措施在基层有效实施。

(二)在支持复工复产中的主要社会保障政策

随着疫情防控形势稳中向好的发展,在中央统筹疫情防控与经济社会发展的战略部署下,社会保障在支持复工复产方面也发挥了积极作用,具体包括以下四个方面:

降低企业社会保险缴费负担,帮助企业渡过难关。国务院相关部门对各项社会保险费和住房公积金采取了“免、减、缓、还”等措施,并且分地区、分企业类型精准施策。根据人社部相关数据,2月份减免养老、失业、工伤三项社会保险费达到1239亿元,2—6月预计减免总额在5000亿元以上,有力地支持了企业复工复产^[3]。

充分发挥失业保险的积极功能。失业保险制度具有典型的逆经济周期性。疫情造成了大量企业无法按时复工开产,劳动者无法及时回到工作岗位。在此情况下,相关部门出台规定,明确要求疫情严重地区受疫情影响失业的参保人员,可通过失业保险基金,按照不高于当地失业保险金标准发放失业补助金;对于疫情防控期间不裁员和少裁员的中小企业,按照一定比例返还失业保险金。目前,已有146万户企业享受到失业保险稳岗返还,金额达222亿元,共惠及4951万职工^[4]。

大力推广线上经办业务,既提高了服务效率,也降低了疫情传播的风险。疫情发生后,各类社会保障经办机构积极推广网上经办、掌上经办业务,此前需要到现场“面对面”经办的业务都可以实现线上办理,既为各类参保单位的经办人员减少了聚集和感染的风险,也提升了服务的效率和质量。

充分发挥专业社会组织和社会工作者在心理疏导方面的作用。加强对患者及其家属、病亡者家属,以及医务工作者、社区工作者等重点人群的心理干预和心理疏导,帮助其尽快恢复心理健康,顺利走向工作岗位。

三、深化对社会保障功能的全面认识

长期以来,理论界和实务界对社会保障功能的认识比较狭隘,认为其只是针对少数群体的应急性

制度安排,甚至认为其增加了企业负担,拖累了经济发展。但事实上,社会保障作为现代国家的重要制度安排,对经济发展、社会稳定以及政治合法性都发挥着重要的作用,是国家治理体系的重要组成部分,社会保障制度的运行状况及其效能的发挥也是检验国家治理能力的关键指标^[5]。在当前的疫情防控 and 复工复产中,社会保障就体现出了多重的制度功能,从而需要深化对其的全面认识。

第一,社会保障不仅可以应对风险,而且有利于经济发展。传统上认为,社会保障是用于应对风险的,即在人类的生命周期中,只要有一种风险,就会有一个社会保障项目予以应对。因此,社会保障制度具有被动性和非生产性的特征。更有观点认为,由于社会保障体系的核心社会保险需要劳资双方缴费,因此成为用人单位的经济负担,从而不利于企业的发展。尤其是2008年欧洲债务危机发生以来,有观点认为是欧洲国家较高的福利水平导致了危机,并以此为由主张限制社会保障的发展。

但是从此次复工复产的相关政策来看,社会保险不仅通过暂缓缴费等方式间接支持企业,而且还通过发放失业补助金、返还失业保险费、为因疫情而暂时失业的劳动者提供就业培训和就业指导等方式,直接支持了复工复产。因此,社会保障具有典型的逆经济周期性,它不仅不是压垮经济的最后一根稻草,却往往是挽救经济危机的一剂良方^[6],从而能够实现社会保障与经济发展的良性互动^[7]。

第二,社会保障不仅免除风险发生者的后顾之忧,也稳定全体国民的安全预期。作为一项通过集体的力量来应对个人风险的制度安排,社会保障的受益者仿佛只是“少数人群”,例如全民都参加医疗保险,但只有发生医疗费用的人才会受益;劳动者都要参加工伤和失业保险,但真正领取工伤和失业保险待遇的却是少数等。但是这次疫情让人们意识到,在重大的公共卫生事件中,不仅患者的生命安全遭到威胁,普通居民的基本生活也会受到影响。更加重要的是,所有当下的健康者在重大公共卫生事件的威胁下,都面临成为“患者”的风险。在这样的背景下,各种社区福利服务

可以让普通居民的基本生活有所保障,疾病医疗费用的免除可以让所有人都不担心会“因病致贫”。因此,在重大公共卫生事件中,当所有人都有可能成为患者时,社会保障不仅免除了风险发生者的后顾之忧,而且让每一个人都有了稳定的安全预期,让其不用担心自己的生活受到重大影响。这种显然有利于稳定民心,形成健康和积极的心态,无论对于个人健康还是疫情防控都是有积极作用的。

第三,社会保障不仅能够提供经济支持,也能提供服务支持和精神慰藉。社会保障待遇的形式伴随着社会保障制度的发展也在不断充实。在以社会救助为主体的时代,主要是对贫困者进行现金给付;到了社会保险为主体的时代,给付的形式也主要是现金,辅之以必要的服务;到了社会福利的时代,社会服务成为最主要的给付内容。

在此次疫情防控中,我们深刻地认识到,在市场供求关系受到疫情影响的情况下,货币无法便捷地转化为相应的产品和服务,从而需要直接提供服务。例如,在疫情防控期间,一些失能老人、残疾人,以及因监护人集中隔离等原因而实际上无人照顾的老年人与未成年人等,都需要有专业的社会服务;对于医护人员、患者及罹难者家属等特殊群体,还有心理慰藉等方面的需求。在这种背景下,专业社会组织提供的社会服务就能发挥重要的作用。不仅在疫情当中如此,伴随着新时代社会主要矛盾的转化,社会保障制度也需要满足人民群众日益增长的美好生活需要,这种美好生活需要显然不限于充实的物质生活,也应当包括高质量的社会服务以及精神和价值观层面的需要^[8]。

第四,社会保障不仅能够发挥政府的作用,也能调动社会的资源。政府主导是社会保障制度的基本规律,而责任分担则是社会保障发展的重要趋势^[9]。在重大公共卫生事件的应急管理中,地方政府是首要责任人。但此次疫情防控的实践说明,在重大疫情背景下,必然面临着对相关资源需求的短时间井喷和地方资源供给能力有限之间的矛盾。在这种情境下,完全依靠市场机制的自我调节是难

以应对的,从而必然需要在政府的统筹协调下,充分发挥社会组织的作用,调动和汲取社会资源。疫情中,中华慈善总会^[10]、武汉市红十字会^[11]等慈善组织接受了大量社会捐款,充分说明慈善捐赠在此次疫情防控中发挥了重要的补充作用。

第五,社会保障的根本要义在于互助共济。通过上述分析不难发现,在重大突发公共卫生事件及其应对中,只要有一种风险存在,就会有一项社会保障制度予以应对:一线的医护人员有因为工作原因感染病毒的风险,工伤保险制度可以保障他们的权益;社区隔离是疫情防控最有效的手段,但也给广大居民生活带来了不便,社区福利服务则可以确保人们的基本生活;部分最低生活保障对象、流浪乞讨人员等特殊群体面临生活窘迫,社会救助制度能为其提供基本生活物资,避免其陷入绝境;失能老人、残疾人以及事实无人照顾的儿童等相对弱势群体,平时依靠护理人员或实行集中供养,在疫情的特殊背景下面临无人照顾的风险,则可以依靠专业社会组织提供的社会服务转危为安;因疫情隔离而无法工作或暂时失去工作的劳动者面临收入大幅下降的风险,失业保险既可以给付基本生活待遇,帮助其渡过难关,还可以通过职业培训使其尽快重新获得就业岗位等。这些风险的防控与化解显然并不是依靠个人的力量,而是互助共济、共建共享的必然结果。互助共济是社会保障的基本原则^[12],而共建共享则是确保社会保障实现可持续发展的关键所在。

四、进一步提高社会保障应急管理能力的初步思考

第一,优化社会救助项目、丰富社会救助形式。社会救助是社会保障体系的基础,是免除人们贫困风险,维持人们生命尊严的制度安排。我国于2014年颁布了《社会救助暂行办法》,初步形成了由最低生活保障制度和八个专项救助制度共同构成的社会救助体系,在免除城乡居民生存危机方面发挥了非常重要的作用。随着“精准扶贫”目标即将在今年如期完成,社会救助的目标也从

抵御绝对贫困转变为缓解相对贫困^[13]。

目前社会救助的主要问题是各专项救助都依托于最低生活保障制度,即在很多地区,只有享有最低生活保障的人员才能够申请和享受其他专项救助。在此次新冠肺炎疫情中,有一些回乡过年无法及时返城的劳动者,或因企业未能及时复工复产导致收入下降、陷入临时困难的城镇居民,他们虽不符合最低生活保障的标准,但的确面临着生活困难,需要临时救助。而在我国《社会救助暂行办法》中,对临时救助对象和标准的认定并不明确,在实践中往往主要针对流浪乞讨人员。有鉴于此,建议以社会救助立法为契机,优化社会救助项目,或者将重大应急事件中的困难群体明确为临时救助对象,或者将灾害救助的外延扩大至各种突发事件,而不仅限于自然灾害,并且简化临时救助的申请程序,确保重大公共卫生事件中,困难群体的基本生活得到有效保障。除此之外,还应当进一步丰富社会救助的形式,从以现金救助为主,转变为兼顾现金救助与服务救助,在城乡社区采取封闭管理等特殊条件下,要加强对被救助者的实物和服务递送。同时,要特别强化就业救助,帮助因疫情暂时失去工作的城乡居民尽快提高就业能力,重新实现自食其力。

第二,更好地处理公共财政资金与医疗保障资金的关系。在此次疫情防控中,医疗保障资金与财政资金联合发力,彻底解除了患者及其家庭的疾病经济负担。但是,根据《社会保险法》第三十条第三款规定,应当由公共卫生负担的费用不纳入基本医疗保险基金支付的范畴。这就意味着需要更好地处理公共财政承担责任的公共卫生基金与医疗保障基金之间的关系。首先,要引入公共卫生事件应急管理全流程的视角。从应急管理全流程的视角来看,至少应当包括预防与准备、监测与预警、救援与处置、善后与恢复等四个阶段^[14]。公共卫生资金的受益面是全体民众,应当主要在预防与准备阶段发挥作用,例如疫苗的接种,对有基础疾病人群的追踪与健康服务等;医疗保险是参保人之间的风险分散,应当主要针对患者的医疗费用。进一步地,重

大公共卫生事件的影响往往具有地区之间的不平衡性。截至2020年4月4日24时,全国累计报告新冠肺炎确诊病例81669例,其中湖北省累计确诊病例67803例,占总数的83%^[15]。但是,目前我国医疗保险的统筹层次往往只在地市一级,这必然造成疫情严重地区医疗费用负担较大,无法在更大范围内分担的局面。面对这样的矛盾,在医疗保险短期内无法实现全国统筹的现实制约下,仍然需要在疫情严重地区建立医疗保险与公共财政对医疗费用的分担机制。

第三,逐步实现从疾病保险向健康保障的战略转型。结合此次疫情防控工作,笔者认为医疗保障的战略转型主要可以从以下三个方面着手:其一,在医疗保障支付内容上,可以将一些预防性的用药和医疗手段纳入支付范围,支持人们养成良好的生活习惯。其二,在支付比例上,可以将疾病费用报销比例与个人的健康行为适度挂钩,对于生活习惯较差的患者,可以适当降低其医疗保险的支付比例,从而激励其对自己的健康负责。其三,在支付对象上,应当更加向基层医疗卫生服务机构倾斜。在此次疫情防控中,基层医疗服务机构的“看门人”作用未得到充分发挥。这不仅是因为新发传染病诊疗难度较大,而且也与基层医疗卫生机构能力不足、居民对其信任度不高有关。因此,医疗保险应当更充分地发挥其在医疗服务资源配置上的引导作用^[16],更加有力地支持基层医疗卫生服务机构的发展,从而在疫情发生时,形成专科医院集中收治重症病人,基层医疗卫生机构收治轻症病人或其他非传染病患者的分工格局,提高卫生资源的利用效率。

第四,加快建立社会补偿制度。社会补偿是指国家和社会对相关利益者因自然性、社会性或政策性等不可抗拒风险以及社会歧视行为造成的利益损失,或必要的社会扶助而进行的修复与补偿^[17]。与侵权行为带来的民事补偿,错误行政行为带来的行政赔偿和司法失当带来的国家赔偿不同,社会补偿主要是对因为战争、自然灾害以及不可控的社会风险造成损失的补偿,其对象不仅包括在上述灾害中的直接受害者,还包括对参与灾害援助的相关工

作人员和志愿者的褒奖等。在目前的社会保障体系中,社会救助制度的对象和标准有限,社会保险只针对特定的收入风险,均无法发挥社会补偿的作用。在上海“12·31”外滩拥挤踩踏事件、天津港“8·12”瑞海公司危险品仓库特大火灾爆炸事故发生后,学界都曾讨论过建立社会补偿制度的必要性^[18]。此次新冠肺炎疫情更加充分说明了建立社会补偿制度的必要性和迫切性。针对此次冲锋在一线的医护人员和大量志愿者,除了现有的工伤保险以及工作津贴之外,由于其承担了较大风险,并且为战胜疫情发挥了决定性的作用,都应当通过社会补偿制度对其予以支持和褒奖。

第五,不断加强社会组织能力建设。突发公共卫生事件的程度越严重,影响范围越广,参与的应对主体也就越多,越需要不同主体之间的有效合作^[19]。其中,最重要的就是政府与社会组织之间的合作。社会组织作为第三部门,其职能往往涉及公共领域,而相比于政府,其又能够提供更加精准、差异化与高质量的服务,是公共服务的重要补充。在此次疫情防控过程中,社会组织既体现出了很强的资源汲取能力,但也有部分社会组织暴露出公信力不足、信息披露不及时、资源分配不公平等问题,从而需要迫切加快社会组织专业能力的建设。

加强社会组织能力建设的重点主要有三个方面:其一,是加强各级慈善总会、红十字总会等枢纽型社会组织的作用,将其真正打造成为政府与社会组织之间的纽带,在重大公共危机事件应对中起到协调社会资源的作用。其二,要实现社会组织从筹资向服务递送的重心转变,目前我国社会组织主要分为社会团体、基金会和民办非企业单位,其中基金会既可以筹资,又可以提供社会服务;民办非企业单位只能提供社会服务,不具有筹资职能。建议按照社会分工的原则,建立基金会专门筹资、社会服务机构专业提供服务的新格局,并且用招标机制联结基金会与社会服务组织,从而不断提高其服务能力和服务质量。其三,要打造更高效的政社合作模式。上文曾提及,社会组织的领域往往涉及公共事务,而从全球发展的基本规律来看,社会组织的

早期发展主要来源于政府购买服务,这也是治理方式现代化转型的题中应有之意。但目前我国政社合作之间面临较大的交易成本,建议可以通过搭建信息共享平台、交易平台、监督平台和效果评估平台等方式,实现更加高效的政社合作局面^[20]。

总之,在此次新冠肺炎疫情防控阻击战中,社

会保障体系不仅较好地发挥了其抵御风险、化解风险和防范风险的传统功能,也为有序复工复产和经济恢复提供了强有力的支撑,有必要更加全面地认识和发挥其在国家治理体系和公共卫生应急管理中的积极作用,进一步加快中国特色社会主义保障体系建设。

[参考文献]

- [1] 习近平.在统筹推进新冠肺炎疫情防控和经济社会发展工作部署会议上的讲话[EB/OL].新华网,http://www.xinhuanet.com/2020-02/23/c_1125616016.htm.
- [2] 郑功成等.中国社会保障推进国家治理现代化的基本思路与主要方向[J].社会保障评论,2017,(3).
- [3][4] 人力资源和社会保障部官方网站: http://www.mohrss.gov.cn/SYrlzyshshzb/dongtaixinwen/bunciyaowen/202003/t20200326_363672.html.
- [5] 童星.国家治理现代化进程中的社会保障[J].社会保障评论,2017,(3).
- [6] 鲁全.欧债危机是社会保障制度导致的吗?——基于福利模式与福利增长动因的分析[J].中国人民大学学报,2012,(3).
- [7] 沃尔夫冈·施罗德等.德国经济发展与社会保障体系建设:历史经验与未来方案[J].社会保障评论,2019,(1).
- [8] 郑功成.习近平民生重要论述中的两个关键概念——从“物质文化需要”到“美好生活需要”[J].人民论坛·学术前沿,2018,(18).
- [9] 郑功成.多层次社会保障体系建设:现状评估与政策思路[J].社会保障评论,2019,(1).
- [10] 中华慈善总会官方网站: http://www.chinacharityfederation.org/NewsShowNoPart/16/3005.html.
- [11] 武汉市红十字会官方网站: http://www.wuhanrc.org.cn/info/1003/3144.htm.
- [12] 何文炯.论社会保障的互助共济性[J].社会保障评论,2017,(1).
- [13] 林闽钢.相对贫困的理论及政策聚焦——兼论建立我国相对贫困的治理体系,社会保障评论[J].2020,(1).
- [14] 童星等.论我国应急管理机制的创新[J].江海学刊,2013,(2).
- [15] 国家卫生健康委员会官方网站http://www.nhc.gov.cn/xcs/yqfkdt/202004/4f4e36d54fc941d48f6ce6554514075e.shtml.
- [16] 申曙光等.我们需要什么样的分级诊疗? [J].社会保障评论,2019,(4).
- [17] 白小平.社会补偿的社会法证成[J].前沿,2015,(8).
- [18] 秋实.公共灾难呼唤社会补偿体系的完善[J].中国社会保障,2015,(9).
- [19] 张海波.新时代国家应急管理体制机制的创新发展 [J].人民论坛·学术前沿,2019,(5).
- [20] 陈天祥等:求解政社合作中的交易成本之困——基于顺德社会创新中心的个案研究[J].中共中央党校学报,2018,(3).

(责任编辑 安 之)

The Functions of Social Security System in Major Public Health Emergencies

LU Quan

Abstract: The social security system not only plays the role of anti-risk during the COVID-19 epidemic but also support the recovery of the economy. Therefore, we need to make a deep understanding of the functions of the social security system both in the state governance and the epidemic emergence management. As a result, the paper suggests speeding up the construction of the social security system with Chinese characteristics.

Keywords: Social Security, Public Health Emergencies, Functions