

· 综论 ·

“系统集成、协同高效”的社会保障制度改革

——以长三角社会保障一体化为例

林闽钢

〔摘 要〕 中国建成了世界上规模最大的社会保障体系，社会保障已成为国家一项根本性社会制度，目前制度改革已进入系统集成、协同高效的新阶段。从系统论和协同学出发，以系统集成为前提的协同高效，通过改善系统结构、加强各子系统之间的联系与交互、优化性能，使整个新系统表现出更高的整体性。长三角社会保障一体化是长三角区域一体化发展中的重要内容，为此，本文围绕长三角社会保障“系统集成、协同高效”的改革思路，提出了社会救助一体化和基本养老保险一体化的改革方案。

〔关键词〕 社会保障；系统集成；协同高效；长三角一体化

一、研究缘起

中国社会保障制度是从计划经济向市场经济转型的产物，20 世纪 80 年代末以来，在应对国有企业改革和抵御国际经济危机中，发挥了市场经济的压舱石和民生保障的安全网的重要作用。进入 21 世纪后，民之所需，政之所向，中国建成了世界上规模最大的社会保障体系，社会保障成为国家一项根本性社会制度。当前我国社会保障体系不断完善，各项制度框架均已“夯基垒台、立柱架梁”，社会保障制度建设已解决了“有”与“没有”的问题，正追求“好”与“更好”，我国社会保障制度改革已进入优化发展的新阶段。^①

2021 年 2 月 26 日，中共中央政治局就完善覆盖全民的社会保障体系进行第二十八次集体学习，习近平总书记在主持学习时强调，我国社会保障制度改革已进入系统集成、协同高效的阶段。要准确把握社会保障各个方面之间、社会保障领域和其他相关领域之间改革的联系，提高统筹谋划和协调推进能力，确保各项改革形成整体合力。^②

党的十八大以来，改革发展各领域的系统性日益增强，坚持系统思维成为治国理政的基本

〔作者简介〕 林闽钢，南京大学社会保障研究中心主任、教授、博士生导师。主要研究方向：社会保障理论和制度、反贫困与社会救助等。

〔基金项目〕 中国社会保险学会委托研究专项“长三角社会养老保险一体化研究”；江苏省民政厅委托研究专项“长三角社会救助改革创新与区域协同发展研究”。

① 林闽钢：《中国社会保障制度优化路径的选择》，《中国行政管理》2014 年第 7 期。

② 《完善覆盖全民的社会保障体系 促进社会保障事业高质量发展可持续发展》，《人民日报》2021 年 2 月 28 日第 1 版。

要求。习近平总书记多次强调改革工作要坚持正确的方法论,特别是要坚持系统思维,加强顶层设计,增强改革和发展的整体性、系统性、耦合性。习近平总书记提出的改革工作的系统思维是具有指导性的思想方法论,即看待社会保障制度改革需要运用系统思维,对有关改革发展的全局性、关键性问题加强顶层设计,提出战略谋划,协同推进各项工作的展开。在这个意义上,今后我国社会保障制度改革的复杂性和艰巨性大大增强,相对应的是我国社会保障制度需要全面开展系统集成研究,实现协同高效的新目标。^①

二、系统集成和协同高效的分析框架

(一) 系统论、系统性和系统集成

1945年,贝塔朗菲发表题为《关于普通系统论》的学术论文,标志着系统论的提出。之后贝塔朗菲所著的《一般系统论基础发展和应用》一书在纽约出版,至今也有近五十年时间。在贝塔朗菲的传统系统论时代,“系统”与“整体”两个概念仍被互用,如贝塔朗菲认为“一般系统论是关于‘整体’一般科学”;“当我们讲到‘系统’时,我们指的是‘整体’或‘统一体’”。^②现代系统论的研究对象则转为系统内部整体与部分的关系问题,视系统为整体和部分的统一,强调系统论并不是孤立地考察系统的整体性,而是在其与部分层次、结构、功能、环境的相互关系中来考察其整体性,整体与部分的关系问题成为现代系统论的核心问题。^③

系统是相互联系要素的复杂集合,具有整体性、组织化的复杂性、相互依存、互感相关、动态性等特征。系统性是指构成系统整体的要素之间具有相互联系、相互作用的互动关联性,这些相互联系和相互作用是系统稳定存在的基础,各要素之间的协同配合是系统结构的体现。由此所形成的系统分析思维,其最重要的特点是将事物作为一个系统进行分析,即帮助理解系统以及进行系统之间的比较;对系统的各个不同部分进行研究,促使注意到系统中的层次结构特点,同时考虑到协调、控制、分析水平和贯彻执行的问题。^④

人类系统是复杂性的系统,^⑤在人类不断演进的各种大规模系统中,“系统集成”被提出。“集成”一词最早出现在电子计算机领域,1973年哈林顿(Joseph Harrington)提出计算机集成制造(computer integrated manufacturing, CIM),其关键点是通过计算机网络技术、数据库技术等软硬件技术,把企业生产过程中的经营管理、生产制造、售后服务等环节联系在一起,构成了一个能适应市场需求变化和生产环境变化的大系统。之后“集成”概念被引入系统管理科学,^⑥“系统集成”一词开始流行起来。系统集成是以集成目标为导向,按照不同的集成规则,

① 杨勤:《走向社保制度改革系统集成协同高效新阶段——访中国社会保障学会副会长林闽钢》,《中国劳动保障报》2022年1月11日第3版。

② [美]冯·贝塔朗菲著,林康义、魏宏森等译:《一般系统论:基础、发展和应用》,清华大学出版社,1987年,第31页、第61页。

③ 常绍舜:《从经典系统论到现代系统论》,《系统科学学报》2011年第3期。

④ [美]R.M. 克朗著,陈东威译:《系统分析和政策科学》,商务印书馆,1985年,第20页。

⑤ [英]拉尔夫·斯泰西著,宋学锋、曹庆仁译:《组织中的复杂性与创造性》,四川人民出版社,2000年,第9页。

⑥ 李宝山、刘志伟:《集成管理:高科技时代的管理创新》,中国人民大学出版社,1998年,第14页。

将各集成方进行创造性的融合，构造成一个功能更强的集成体的融合过程。系统集成的核心是发挥出“集成场”作用，形成聚变效应。

目前，我国社会保障制度整体运行良好，改革持续深入。从系统集成视角来看，我国社会保障制度改革的主要议题为两个方面：第一，从社会保障大系统来看，社会保险、社会救助和社会福利制度体系结构失衡。经过 40 多年的发展，围绕民生的社会保障基本需求，社会保障体系框架已基本搭建起来，但社会保险、社会救助和社会福利制度体系结构失衡，社会服务供给不足，导致资源配置失衡，出现地区之间、城乡之间、不同群体之间的发展差距；在养老、医疗、福利等方面政策脱节，全面建成小康社会后还存在保障不足等问题。^①第二，从社会保障各子系统来看，一是从纵向（体系）来考察社会保险、社会救助和社会福利各自多层次体系，也存在明显的制度体系内发展不平衡问题。目前在多层次社会保障体系中，呈现出政府负责与主导的法定基本保障制度一层独大的格局。在社会养老保险中，多层次、多支柱主要包括城镇职工基本养老保险制度、城乡居民基本养老保险制度、机关事业单位基本养老保险制度，目前基本养老金制度仍是独大，企业年金发展明显不足，商业性养老金更是无法准确辨识自己的客户群体。应以提升养老保险体系第二层和第三层作用的改革为重点，从而提高我国养老保险整体水平。^②同样在以基本医疗保险为主体，医疗救助为托底，补充医疗保险、商业健康保险、慈善捐赠、医疗互助共同发展的多层次医疗保障制度体系中，在以基本生活救助、专项社会救助、急难社会救助为主体，社会力量参与为补充的多层次救助制度体系中，都面临系统集成问题。^③二是从横向（区域）来考察社会保险、社会救助和社会福利的区域制度一体化。“一体化”（integration）即集成，也称综合化，即不同的区域通过结合所出现的新整体。区域社会保障一体化可以定义为两个或两个以上的互不相同的行政主体，采取适当的方式和措施，将其社会保障有机地融合为集成体的过程。区域社会保障制度的一体化包括区域基本养老保险一体化、区域基本医疗保险一体化、区域社会救助一体化等。近年来，随着长三角、京津冀等区域一体化上升成为国家战略，区域社会保障制度一体化尤为引人关注，成为社会保障制度系统集成的“试验田”，也是本文研究的重点。

（二）协同学、协同和协同高效

1977 年，德国物理学家赫尔曼·哈肯（Hermann Haken）创立“协同学”（Synergetics）。^④协同学的研究对象是自然界和社会中的系统，认为所有的系统都可以分为若干个子系统，协同学研究一个由大量子系统以复杂方式相互作用所构成的复合系统。子系统之间的协同作用受相同原理的支配，而与子系统的性质无关。^⑤对这种一般原理的研究促进了协同学这门学科的发展。协同学把系统的有序称为“自组织”，不同聚集状态之间的转变过程称为“相变”，子系统间

① 由于社会福利缺失和社会服务不足等短板问题的存在，从社会保障大系统来看，目前我国社会保障所面临的主要问题还是体系结构转型。参见林闽钢：《中国社会政策体系的结构转型与实现路径》，《南京大学学报》（哲学·人文科学·社会科学）2021 年第 5 期。

② 郑功成：《多层次社会保障体系建设：现状评估与政策思路》，《社会保障评论》2019 年第 1 期。

③ 林闽钢：《“十四五”时期社会保障发展的基本思路与战略研判》，《行政管理改革》2020 年第 12 期。

④ 参见〔德〕赫尔曼·哈肯著，凌复华译：《协同学：大自然构成的奥秘》，上海译文出版社，2005 年。

⑤ 〔德〕赫尔曼·哈肯著，郭治安译：《高等协同学》，科学出版社，1989 年，第 1 页。

的随机波动而导致系统宏观量的瞬时值偏离平均值的现象称为“涨落”；把影响系统有序的关键因素称为序参量。协同学原理以序参数原理概念、伺服原理（支配原理）和广义演进原理为核心，揭示了物态变化的普遍方程式：“旧结构—不稳定性—新结构”。

近三十年来，协同学在社会科学领域已有广泛应用。在协同进程的演进、发展或优化方面，主要的研究集中在产业集群（企业集群体）的协同进化或演进模型分析、经济协同度的模型分析、供应链管理的协同效应模型分析及组织管理协同创新（协同效应模型分析）等。当前区域管理协同研究也日趋成熟。

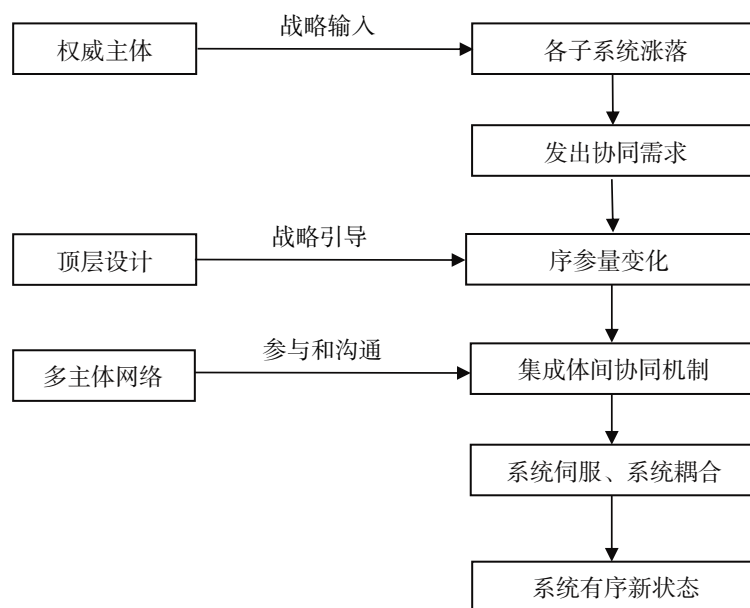


图1 区域多主体管理协同模型^①

在区域管理协同中，多元主体协同过程可以划分为三个大阶段（见图1），并具有如下关键点：第一阶段，权威主体的战略输入（能量输入）使各个系统某一或某些要素出现涨落，各个子系统迅速偏离原先的稳定态。当各个系统涨落偏离稳定态后，各个系统自身通过外显或内生的方式发出协同需求。在这个阶段，权威主体打破子系统封闭性、促成子系统从隔离状态走向开放状态是关键。第二阶段，权威主体开展顶层设计，由战略引导形成序参量变化。在这个阶段，权威主体战略引导的先进性是关键。第三阶段，多主体参与和沟通来构建协同机制，促进子系统对协同的伺服作用的实现，系统协同减少系统各要素、各子系统间的摩擦和内耗，耦合产生整体功能放大效应，最终实现大系统的有序新状态。在这个阶段，实现功能放大效应最为关键。

总之，以系统集成作为前提的协同运行，反映复杂系统与子系统之间的集成联动、合作协调关系。协同的实质是通过子系统的开放，以顶层设计的目标和创新引领来实现高效，即改善系统结构、加强各子系统之间的联系与交互、优化新性能，使整个集成体表现出更高的整体性。

^① 参见钱洁、徐艳晴：《协同学视阈下社会公共安全协同供给的运行模型》，《中共浙江省委党校学报》2015年第6期。本文用于对区域多主体管理协同的分析，并做了部分调整和修改。

三、长三角社会保障制度一体化改革

（一）主要背景

长江三角洲地区是我国经济发展最活跃、开放程度最高、创新能力最强的区域之一，在国家现代化建设大局和全方位开放格局中具有举足轻重的战略地位。推动长三角一体化发展，对引领全国高质量发展、建设现代化经济体系意义重大。2018年11月5日，习近平总书记在首届中国国际进口博览会上宣布，支持长江三角洲区域一体化发展并上升为国家战略。2019年12月，中共中央、国务院印发《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》（以下简称《纲要》）。《纲要》中提出长三角地区已具备在更高起点上推动更高质量一体化发展的良好条件。《纲要》中指出实施长三角一体化发展战略是引领全国高质量发展的重大战略举措，有利于深入实施区域协调发展战略，探索区域一体化发展的制度体系和路径模式，为全国区域一体化发展提供示范。

长三角社会保障一体化是长三角区域一体化发展中的重要内容。《纲要》对长三角民生领域的主要问题提出了原则性意见：一是坚持民生共享。深化跨区域合作，率先实现公共服务普惠共享，推动区域一体化发展从项目协同走向区域一体化制度创新，为全国其他区域一体化发展提供示范。二是公共服务便利共享水平明显提高，基本公共服务标准体系基本建立，率先实现基本公共服务均等化。创新跨区域服务机制，推动基本公共服务便利共享。三是实施民生档案跨区查档服务项目，建立互认互通的档案专题数据标准体系。探索构建长三角基本公共服务平台，促进居民异地享受基本公共服务并便捷结算，推动实现资源均衡分布、合理配置。这三个方面的原则性意见为长三角社会保障一体化指明了方向。

长三角区域自然条件优越，区位优势明显，地缘相近，人缘相亲，交通便利。此外，长三角地区开放较早，经济发达，科技先进，基础设施完善，其较高的经济发展水平为社会保障一体化发展提供了经济支持。在信息化建设上，长三角地区在智慧城市建设、政务服务数字化等方面，都走在全国的前列，为长三角社会保障一体化提供了技术支持。长三角本身较为完善的社会保障制度，也为区域一体化发展奠定了良好基础。

（二）围绕社会保障一体化的“系统集成、协同高效”的改革思路

当前，长三角社会保障一体化的条件已经具备、时机已经成熟。长三角社会保障一体化是指三省一市（即江苏省、安徽省、浙江省、上海市）在社会保障领域：一是以目标为导向，通过系统集成形成更大规模和空间上的结构和功能，从当前的分散隔离状态走向更高层级的优化整合；二是以问题为导向，建立健全多种机制促进区域社会保障协同高效，实现社会保障的高质量发展（见图2）。

第一，开放性是区域社会保障一体化发展的前提条件。区域系统集成必须建立在打破三省一市社会保障独立运行、相对隔离状态的基础上，区域社会保障各子系统形成联动和交互关系，长三角一体化国家战略是促成这一变化的关键。同时需要标准化、专业化、智慧化的相关措施，才能持续形成相互补充、相互依赖、紧密联系的新状态。第二，先进性是区域社会保障一体化发展的驱动方向。依靠三省一市改革创新所引发的竞争，构建区域社会保障发展螺旋式上升动

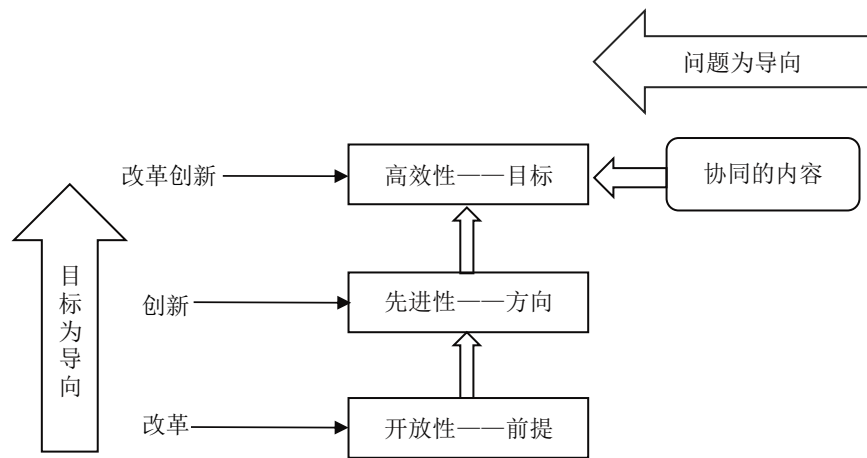


图 2 长三角社会保障“系统集成、协同高效”改革思路

力，通过主要路径和各种措施，带动区域社会保障发展的整体突破。第三，高效性是区域社会保障协同发展的目标。系统集成代替传统的独立运行状态，在各种新机制支持下，系统集成的各部分之间能彼此有机地、协调地工作，发挥出整体高效的性能（见图 3）。

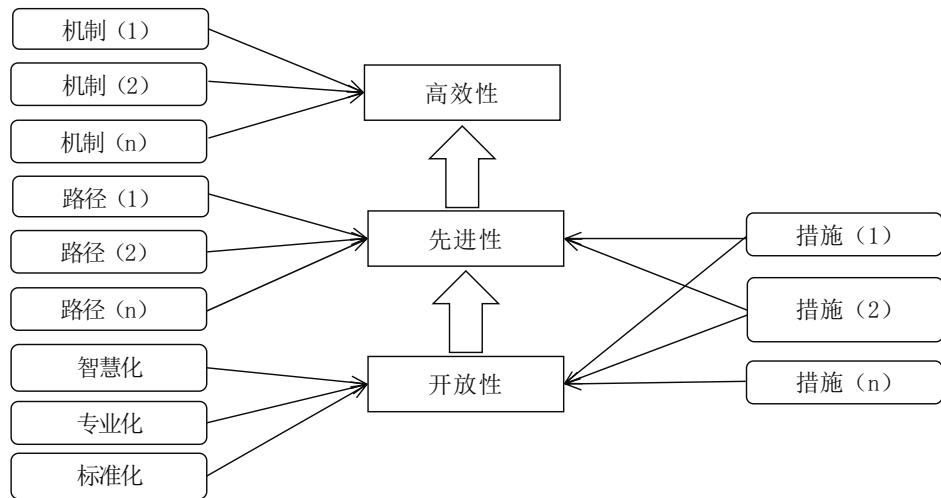


图 3 长三角社会保障“系统集成、协同高效”改革技术路线图

（三）围绕社会救助一体化的“系统集成、协同高效”的改革方案

1. 改革目标

坚持用改革创新推动区域社会救助发展，从主要路径带动区域社会救助发展的整体突破，通过建立健全区域社会救助协同发展的机制和配套措施，推进长三角一体化发展迈向高质量和高水平，全面提升困难群众的获得感、幸福感、安全感。用 2 年左右时间，以标准化、数字化、专业化为协同的基础，充分发挥出区域社会救助协同发展路径的作用，通过建立健全协同机制，破除各种障碍，持续不断地体现出协同发展的效果。用 5 到 10 年的时间，使区域社会救助发展更加定型、更加成熟，成为区域社会救助高质量发展的标志，并形成一批可复制可推广的成功经验，为全国其他区域提供示范。

2. 主要路径

(1) 以主动发现为核心, 带动区域“政策找人”创新发展。将困难群众申请施救的传统救助模式转变为主动发现、主动调查、主动施救, 将“人找政策”“单一施救”的救助现状变成“政策找人”“综合施救”。一是在长三角建立主动发现网络, 拓宽主动发现服务渠道, 提升主动发现社会参与度。二是在长三角建立救助智能化研判和预警系统, 对接各种数据库, 打通数据链条, 实现救助方式的智能筛选研判, 系统通过智能研判选择最适合困难群众的救助项目, 自动精准匹配, 对医疗费用、大病等实时预警, 主动发现因病致贫对象。三是充分运用救助大数据, 实时监控汇聚分析救助项目、救助对象、救助资金、居民反馈、业务推送、部门办理、警示预警等指标, 为政策优化和制度设计提供决策参考。变被动服务为主动服务, 提升社会救助精准救助效果。

(2) 以数字化为基础, 促进区域“高效救助”创新发展。以云计算、大数据、“智慧城市”等新兴技术和业态为支撑, 推动信息化建设在社会救助各个领域的广泛应用, 由此促进救助信息聚合、救助资源统筹、救助效率提升。一是用标准化推动数字化转型, 围绕区域公共数据整合、共享, 抓好数据交换标准化建设, 打通区域救助数据互通关键节点。二是探索“标准化+大数据+救助服务”模式, 加快“网上办、掌上办”领域数据采集、分级、交换、质量、保密等关键共性标准的制定, 制订和实施救助服务指导性目录及标准。建立区域救助数据标准化协调机制, 为准确判断困难类型、困难程度和有针对性地开展救助工作提供依据。三是利用“互联网+”技术, 探索开发低收入家庭个案评估系统, 实现低收入家庭信息动态管理, 增加低收入家庭大数据查询统计功能, 精准定位服务对象, 为个案开展、分层分类精细化管理提供准确的数据依据, 全面提升救助管理的效率。

(3) 以救助服务为重点, 推动区域“温暖救助”的创新发展。一是全面建立社会救助帮扶共同体, 探索基层党建与社会救助业务深度融合的结合点、切入点和着力点。探索以“党建+”为核心, 将“三建融合”党建工作融入社会救助。二是全面拓展社会参与救助服务的途径。通过建立信息平台发布救助信息, 主动对接企业、社会组织和个人的救助资源, 引导社会力量有序参与社会救助。推进企业、社会组织和志愿服务力量参与社会救助服务, 借助城乡社区“网格化管理、组团式服务”的优势, 建立困难群众救助帮扶小组, 如“贫困家庭服务顾问”“贫困家庭小管家”, 建立贫困家庭陪伴式救助服务制度。

3. 机制构建

长三角社会救助一体化要根据总体目标和阶段性目标制定相对应的机制(表1), 同时支持长三角社会救助一体化的协同高效。^①

^① 围绕实现开放性和先进性, 长三角社会救助一体化还要有相应的配套措施: 一是建立长三角社会救助人才轮训基地, 培训专业化人才。二是建立长三角社会救助发展研究院, 推动创新引领。三是举办长三角社会救助专业技能大赛和创新实践活动评审, 为培养创新型和应用型人才提供平台等。长三角基本养老保险一体化也同样需要相应的配套措施, 由于论文篇幅限制, 具体内容没有展开。

表 1 长三角社会救助一体化的机制构建清单

机制类型	主要内容	关键词	实施计划
联动机制	救助对象的认定联动机制	认定标准、认定指标	近期
	低收入人口的识别联动机制	多维贫困指数、多维贫困识别	中期
	救助帮扶政策的联动机制	分层分类救助体系、临时救助	中期
	救助对象流动监测的联动机制	低收入家庭、信息管理	长期
整合机制	社会力量参与机制	救助共同体	近期
	“物质类救助 + 服务类救助”机制	幸福清单、幸福码、服务电子券	近期
核对机制	信息异地共享互认机制	信息异地共享互认	近期
	救助信息异地实时共享机制	信息实时共享	长期

（四）围绕基本养老保险一体化的“系统集成、协同高效”的改革方案

1. 主要目标

坚持用统一性和规范性来推动区域基本养老保险发展，以标准化、专业化和数字化为基础，建立健全区域协同的体制机制，促进制度统一和政策衔接，实现经办顺畅和服务便利，达成信息共享和监管联动，推进长三角基本养老保险一体化发展迈向高质量和高水平。用 2 年左右时间，以标准化、专业化、数字化为协同基础，通过建立健全一体化目标和协同机制，破除各种体制障碍，持续不断地形成协同的效果。用 5 到 10 年时间，在基本养老保险一体化发展上更加定型、更加成熟，成为推动区域基本养老保险协同高效发展的标杆，并形成一批可复制、可推广的成功经验，为全国其他区域提供示范。

2. 主要路径

（1）以基本养老保险目标替代率作为区域一体化发展目标，实现区域基本养老保险发展的目标集成。借鉴国外经验，把养老金的目标替代率作为养老金制度改革的重要工具，如日本和韩国都制定了养老金替代率的长期改革目标；瑞典还由此建立了养老金自动平衡机制。长三角应制定基本养老保险目标替代率区域发展目标：一是长三角基本养老保险一体化要从三省一市经济和社会发展的实际出发，特别是针对目前基本养老保障水平较大的差距，在今后较长时期内并不是要实现领取待遇标准上的一致性，而是选择基本养老保险目标替代率作为养老保险一体化改革政策工具，实现三省一市基本养老保险发展目标的集成。二是基本养老保险目标替代率分阶段、分步骤设定，综合考虑我国经济社会发展实际与国外基本养老保险目标替代率情况。^①以长三角企业职工基本养老保险替代率为例，进行阶段性设定：第一目标设定在 5 年内，长三角职工基本养老保险替代率设定为 50%–55% 之间；第二目标设定在 10 年内，三省一市积极扩大第二支柱职业养老金覆盖面，并加快第三支柱个人养老金制度建设。未来第一支柱中的基本养老保险替代率为 45%–50% 之间，第二支柱的替代率保持在 15%–20% 之间，最终使长

① 根据 2005 年劳动和社会保障部颁布的《关于完善企业职工基本养老保险制度宣传提纲的通知》，按照社会平均工资缴费 35 年的 60 岁退休者养老金替代率为 59.2%（其中基础养老金为 35%，个人账户养老金为 24.2%），城镇企业职工基本养老保险的目标替代率为 59.2%。根据我们在长三角区域调查的数据资料，上海市 2018 年、2019 年和 2020 年城镇企业职工基本养老保险替代率分别为 46.5%、45.6% 和 45%。

三角企业职工养老保险整体替代率水平设定在 60%–70% 之间。

(2) 区域基本养老保险缴费基数和缴费率、城乡居民基本养老保险缴费档次和缴费金额的统一,实现区域基本养老保险的政策集成。一是区域养老保险缴费基数和缴费率的统一。根据《国务院办公厅关于印发降低社会保险费率综合方案的通知》,自 2019 年起,各省已统一使用本省城镇非私营单位就业人员平均工资和城镇私营单位就业人员平均工资加权计算的全口径城镇单位就业人员平均工资核定缴费基数。因而区域养老保险缴费基数的统一,即长三角企业职工养老保险的缴费基数的统计范围由目前的各省在岗职工平均工资拓展至三省一市的社会平均工资,即以长三角社平工资作为缴费基数,并统一缴费率,由此引导解决三省一市的缴费水平差距以及未来养老保险待遇的差距问题。二是城乡居民基本养老保险的缴费档次和缴费金额的统一。目前,从长三角地区城乡居民养老保险缴费档次来看,浙江省有 8 个缴费档次,而安徽省却有 15 个缴费档次。缴费金额方面,以最高档为例,上海市为 5300 元,江苏省为 2500 元。可见缴费档次和缴费金额的差距较为明显。城乡居民基本养老保险的缴费档次和缴费金额的统一,能在一定程度上缩小长三角地区城乡养老保险待遇差距较大的问题;统一的缴费档次和金额也有利于异地养老保险的转移接续,减轻养老保险经办机构的管理负担,满足长三角居民异地养老的需要。

(3) 区域基本养老保险经办信息管理、经办政务服务标准、养老保险静默认证渠道的统一,提升区域社保卡“一卡通”的载体功能,实现区域基本养老保险的管理集成。一是区域基本养老保险经办信息管理的统一。在参保登记方面,三省一市可在基本养老保险办结时限、与相关职能部门的信息共享联查方面实现统一和衔接。在保险费收缴方面,可在代缴核查机制、第三方资助、年内二次缴费以及金融部门代扣代缴方面,实现相互统一和衔接。依托国家政务服务平台,加强养老保险经办信息标准化建设与数据共享,实现长三角三省一市养老保险经办业务平台层面的互联互通、数据共享、业务协同,充分利用先进的信息技术和大数据的支撑,规范经办信息的管理与数据共享。二是区域基本养老保险经办政务服务标准的统一。在事项名称、事项编码、办理材料、办理时限、办理环节、服务标准(六统一)的基础上,建立区域内统一的基本养老保险经办政务服务事项清单制度,明确与规范长三角基本养老保险经办政务服务的主要通用事项及经办规程。三是养老保险静默认证渠道和规范的统一。将退休人员自证转变成社保经办机构静默式主动“无感”认证模式,实现认证方式“零打扰”、认证数据“零延时”、认证服务“零遗漏”。四是提升区域社保卡的“一卡通”载体功能。围绕社保卡“一卡通”发挥长三角社会保险的服务平台作用,继续集成相关服务功能。推动相关业务规程、用卡流程的调整优化,将社保卡作为人社业务的有效身份凭证和待遇发放结算载体。大力发展电子社保卡,把各类“一网通办”及其他网办事项都加载到电子社保卡中,大力发展社保卡在政务服务、惠民惠农补贴发放、就医购药、金融服务、居民服务、社会化服务、智慧城市、信用服务等领域的“一卡通”应用;推进居民服务“一卡通”在长三角各领域的应用落地,积极探索长三角区域社保卡“同城待遇”。

3. 机制构建

长三角基本养老保险一体化要根据总体目标和阶段性目标制定相对应的机制(表 2),形成对三省一市基本养老保险体系开放性和先进性的支持作用。

表 2 长三角基本养老保险一体化的机制构建清单

机制类型	主要内容	关键词	实施计划
共享机制	基本养老信息互认机制	交换核对信息、互认核对信息	近期
	基本养老信息共享机制	统一数据统计口径，开放数据共享端口	中期
核查机制	参保人员信息核验比对工作机制	跨省重复参保人员信息、核验比对	近期
	社保基金异地核查机制	待遇资格认证信息平台，异地核查的队伍	中期
交流机制	养老保险工作联席会议机制	信息通报渠道和协商途径	近期
	改革创新经验交流机制	共同研讨、相互借鉴	近期

总之，长三角社会保障一体化是一项系统的管理协同改革。从不同的改革目标、不同的现实问题出发，核心是选择改革路径。改革路径不仅是系统改革的集成体的基础，还是系统改革创新的动力，直接影响到协同高效的实现程度。当前区域社会保障一体化改革是热点，也是社会保障“系统集成、协同高效”的主要内容之一。随着社会保障制度结构体系的健全，今后社会保险、社会救助、社会福利和社会服务“系统集成、协同高效”的改革更具有复杂性和挑战性，在这个意义上，中国社会保障制度改革任重而道远。

"System Integration, Synergetic Efficiency" in the Reform of the Social Security System: Taking the Integration of Social Security in the Yangtze River Delta as an Example

Lin Mingang

(Center for Social Security Research, Nanjing University, Nanjing 210023, China)

Abstract: The largest social security system worldwide has been built in China, and it has become a fundamental social system. Currently, the reform of the social security system has entered a new stage of "system integration, synergetic efficiency". From the perspectives of systems theory and synergistic theory, the synergetic efficiency premised on system integration makes the new system more integrated by improving the system structure and performance, and strengthening the connection and interaction between subsystems. The social security integration is an important part of the integrated regional development of the Yangtze River Delta. In this context, the paper proposes the reform plan for the social assistance integration and the basic old-age insurance integration based on the idea of "system integration, synergetic efficiency".

Key words: social security; system integration; synergetic efficiency; Yangtze River Delta integration

(责任编辑：华 颖)