

# 推动社会保障运行体系更加安全规范

何文炯

**【摘要】**社会保障是国家在风险管理领域的基础性制度安排，旨在通过为全体社会成员提供基本风险保障，实现百姓安居乐业、社会稳定和谐、国家长治久安之目标。社会保障制度是国家治理体系的重要组成部分。我国在社会保障领域的建设和改革已经取得了伟大成就，但现行社会保障体系还存在一定缺陷，某些项目制度设计不合理、运行不规范。因此，要按照党的二十大精神和有关要求，朝着国家治理现代化的方向，优化社会保障制度设计，建立健全科学有效的体制机制，推动社会保障运行体系更加安全规范。

**【关键词】**社会保障 安全规范 运行体系 **【中图分类号】**C913.7

**【文献标识码】**A

党的二十大报告提出“健全覆盖全民、统筹城乡、公平统一、安全规范、可持续的多层次社会保障体系”，这是当前和今后一个时期我国社会保障领域改革发展的基本方针。其中“安全规范”是一个全新的提法，具有很强的针对性和引领性。当前，现行社会保障体系还存在一定缺陷，某些项目制度设计不合理、运行不规范，直接影响着社会保障制度的安全性。要在优化社会保障制度设计的同时，加快建立健全科学有效的体制机制，推动社会保障运行体系更加安全规范。

## 健全社会保障待遇确定规则

社会保障待遇是社会保障制度的要件之一，旨在满足社会成员的基本需要，体现社会成员的社会保障权益，实现社会保障的制度目标。社会保障待遇的确定和调整需要一套合理而清晰的规则，才能给全体

社会成员以稳定的预期，才能对社会保障基金收支平衡进行科学管理，从而实现社会保障体系长期持续安全运行。

一是完善职工基本养老金调整机制。职工基本养老保险是惠及面较广、所需资金量最大的社会保障项目。2021 年底，该项目在职参保人员 34917 万人，离退休人员 13157 万人，因而离退休人员基本养老金的调整不仅影响该项制度的基金收支平衡，而且对整个社会保障基金支出有较大影响。对于职工基本养老金调整，需要按照保持养老金购买力不下降、适度共享社会发展成果的原则，建立一套合理、清晰而公开透明的规则，给普通百姓以稳定的预期，也使职工基本养老保险基金收支状况变得更可把握。

二是健全老年居民基础养老金增长机制。城乡居民基本养老保险面向农民为主体的非职工社会群体，其基本养老金主要由基础养老金和个人账户养老金两部分构成，其中基础养老金由财政承担支付责任，个人账户养老金给付额则决定于个人缴费形成的个人账户基金。当前，城乡老年居民的基本养老金较低，难以保障其基本生活需要，与该项制度应有的功能还有较大的差距。要基于保障老年居民基本生活的目标和扎实推进共同富裕的要求，建立持续的城乡居民基础养老金增长机制，并努力控制和缩小老年居民与退休职工的基本养老金差距。

三是规范社会保险最低缴费年限确定规则。现行《中华人民共和国社会保险法》规定，参保职工必须缴费满 15 年才能享受基本养老金待遇。该法同时规定职工基本医疗保险参保者缴费必须达到当地政府规定的最低缴费年限，才能终身享受保障待遇。但是有关部门一直没有就最低缴费年限作出具体的统一规定，也没有关于确定最低缴费

年限的统一方法，因而各地按照自己的理解确定本地区的最低缴费年限，这就意味着各地职工的基本医疗保险权益以及他们为取得这项权益所支付的成本都存在明显的差异。因此，需要尽快统一最低缴费年限的确定方法，并努力创造条件统一最低缴费年限。

四是建立社会保障相关项目待遇确定和待遇调整的协调机制。社会保障体系中的若干项目之间具有关联性，但这些项目分属不同的部门管理，因而相关待遇政策可能出现不协调甚至引致矛盾的情况。所以，需要建立健全社会保障领域各项目待遇确定和待遇调整政策的协调机制，例如，建立联席会议制度或部门间的会商机制，尤其要充分发挥综合部门的统筹协调作用。

### **完善社会保障筹资规则**

资金是社会保障制度的财务基础。只有稳定而可靠的资金来源，才能确保社会保障制度持续安全运行并实现其目标；只有合理的筹资机制，才能给社会各主体以稳定的预期，使他们有效配合并承担相应的筹资责任，从而使政府能够以较低的成本及时足额筹集社会保障资金。现行社会保障筹资机制已经发挥了有效作用，但某些机制有待优化，当前的重点主要是以下几项：

一是优化社会保险筹资结构。社会保险基金通常是多方筹资，因此需要在各筹资主体之间建立合理的分担机制，有效体现“人人参与、人人出力、人人享有”的精神。经过多年的发展，国家的宏观经济和财政状况，老百姓的收入状况和对社会保险制度的理解，都发生了重大变化，因而需要重新审视我们的社会保险筹资结构。基于现行筹资结构分析，并借鉴国际经验，未来政府财政对职工社会保险的筹资责任可能适当增加，职工个人缴费的比重也可能适当提高。此外，城乡

居民基本医疗保险制度初建时，考虑到农民的缴费能力较弱，政府财政的投入相对较多，现在全国各地此项保险的筹资，绝大多数地方是参保者个人缴费 1/3，财政出资 2/3。随着居民收入水平提高，今后个人缴费的比重可能适度提高。

二是统一社会保险缴费基数确定规则。现行职工社会保险实行费率制，即由缴费基数和缴费比率确定缴费数量。因此，缴费基数是一个重要指标，这不仅关系到社会保险费的收入总量，而且关系到社会保险筹资行为的规范性。当前，各地社会保险缴费基数差异较大，且多数地区的缴费基数低于应计基数，造成缴费比率虚高，导致社会保险基金流失。要尽快统一全国职工社会保险缴费基数的确定规则，关键是要明确薪酬收入的核定与计算方法，明晰工资的含义、计算口径及统计规则，提出统一的工资统计方法，为准确核定用人单位及其职工的社会保险缴费基数奠定基础。

三是建立长期护理保险单独筹资的渠道。随着人口老龄化、高龄化和家庭小型化，失能老人的数量和比重都在不断增加，因而社会化的照护服务需求随之增加。为此，在加快发展社会化照护服务的同时，需要建立健全长期照护保障制度。2017 年，有关部门开始组织长期护理保险试点，但各地普遍采用从基本医疗保险基金中划转长期护理保险资金的做法，这只是一项临时性的权宜之计。根据党的二十大精神，长期护理保险将成为独立的社会保险险种，这就需要有稳定的资金来源，需要为长期护理保险开辟单独的筹资渠道。

### **建立社会保险精算平衡机制**

我国现行社会保障体系中，社会保险的惠及面最广、所需资金量最大、专业技术性最强，是社会保障体系的主体部分。然而，我国目

前还缺乏完整的社会保险精算体系。应当确立社会保险基金“以支定收”的原则，全面建立社会保险精算平衡机制。

一是建立社会保险制度政策调整或新设项目的精算评估机制。目前，我国社会保险领域多数项目的制度已经建立，今后的主要任务是进一步完善制度和政策，但每一项调整都会涉及到社会保险基金收入或支出变动，从而影响基金收支平衡。因此，社会保险制度或政策的每一项重要变动，都应当事先进行精算评估，论证其可行性，作为决策的重要依据。

二是健全社会保险费率厘定机制。社会保险领域的任何一个项目，在一定的保障待遇之下，所需要筹集的资金总规模就随之确定，此即“以支定收”的基本原理。据此，一旦财政出资的责任明确，余下的是向社会保险参保者及其工作单位筹资，这就需要按照精算原理来确定缴费比率。要统一缴费基数确定规则，夯实缴费基数，规范缴费行为，把缴费比率作为社会保险各项目基金收支平衡的主要调控指标，采用精算技术方法厘定，形成相对稳定的基准费率，适时调整变动。在此基础上，逐步统一各地的社会保险费率，并建立相应的平衡机制，以均衡地区间的社会保险制度运行成本，促进区域均衡协调发展。

三是建立社会保险精算报告制度。社会保险制度关乎每一个社会成员的切身利益，因而他们对社会保险制度的运行状况具有知情权，所以，社会保险基金的收支和结余状况需要公开。据此，每一个社会保险项目每年都需要编制精算报告，反映制度运行的基本情况、面临的问题以及解决的思路，并以适当方式公开，让社会公众知情、理解并得到他们的支持。

### **健全社会保障基金运行规则**

社会保障基金是社会保障制度运行并实现其目标的物质基础，有效的基金运行有益于降低社会保障制度运行成本，有益于抵御通货膨胀，也有益于促进宏观经济发展。当前，我国社会保障基金已经形成了一套运行规则，保障了社会保障基金的安全。同时应该看到，社会保障基金运行效率不高，基金贬值风险存在，要进一步完善社会保障基金运行规则。

一是健全社会保险基金投资规则。随着社会保险覆盖范围扩展和社会保险制度逐步完善，社会保险基金规模将会进一步扩大，因而其投资问题变得越来越重要。从这些年的实践看，社会保险基金投资主要是两条渠道：一是存银行、买国债，二是委托全国社会保障基金理事会投资。国家对社会保险基金采用了比较稳妥的投资规则，虽然投资回报率并不高，但其安全性较强，因此现行规则是合理而有效的。从长远发展趋势看，需要继续执行这一规则，并进一步提高投资回报率，确保社会保险基金保值增值。在此基础上，宜逐步拓宽社会保险基金的投资渠道，使更多的社会保险基金能够提高投资回报率。

二是建立社会保险基金运行风险预警监测机制。社会保险各项制度的制度及其运行各有特点，但都会通过基金运行状况这一综合指标反映出来。因此，可以通过社会保险基金风险预警监测，对社会保险各项制度的制度运行风险进行分析，包括基金支出分析、筹资分析和基金结余分析等，重点关注社会保险参保人群及其结构变化、宏观经济形势变化、疾病谱和失能失智变化等对基金的影响。为此，要根据社会保险每个项目的制度设计原理、风险管理理论和精算分析方法，构建基金风险预警模型、风险评估指标体系，形成监测系统，发现异常情况及时妥善处理，为完善社会保险制度政策提供科学依据。

三是完善社会保障基金监督机制。社会保障基金运行的每一个环节都有风险存在,而且与相关主体的行为相联系,因此要规范其行为。要在完善社会保障基金运行各环节制度规范的同时,严厉打击欺诈骗保、套保和挪用贪占各类社会保障资金的违法行为,守好人民群众的每一分“养老钱”“保命钱”。要加强重点领域的检查和监督,尤其是社会保障相关服务供给环节,例如,医疗服务机构和药品生产销售机构提供的医药服务等。此外,通过智能监控、举报奖励、信用评价、积分管理、信息公开等手段,不断提高社会保障基金监督绩效。

### 优化社会保障经办服务规程

社会保障经办服务是社会保障运行体系的重要组成部分,也是国家基本公共服务体系中的一类重要项目。社会保障经办服务规程进一步优化,社会保障经办机构内部运行更加高效,社会保障信息采集更加精准,社会保障制度政策信息传递更为准确及时,人民群众才会更加满意。

一是加快完善全国统一的社会保险公共服务平台。这一平台的建立,给社会成员带来了许多便捷,也提高了社会保险经办机构内部的运行效率。然而,目前社会保险领域的某些项目还没有进入这一平台,这就影响了这一平台服务项目和服务功能的完整性以及它的效用。要加强部门之间的合作,扩展社会保险公共服务平台的适用范围,增加其服务项目,增强其服务功能,使之发挥更大的作用。

二是完善社会保险关系转移接续机制。我国幅员辽阔,地区间经济社会发展水平差异较大,在劳动力市场一体化的进程中,劳动力流动的规模和频率都在增强。然而,国家实行“分灶吃饭”的财政体制,与之相应的是社会保险多数项目实行地方统筹,这就产生了社会保险

关系转移接续问题。近年来，职工基本养老保险正在实行全国统筹，其关系转移接续将不再是问题。而其他社会保险项目有的还停留在县级统筹，有的是地市级统筹，因而社会保险关系转移还存在诸多障碍。要通过建立地区之间的利益协调机制，实现社会保险关系的无障碍转移。

三是建立适应人口流动的社会保障经办服务机制。随着城市化的进程加快，人口流动、人户分离的现象变得越来越频繁，社会保障经办服务需要与之相适应。如何让非户籍常住人口在其实际居住地获得相应的社会保障服务，不仅需要在明确职责、协调利益的基础上改进制度设计，也需要社会保障经办服务的改进。在社会保险领域，主要是社会保险关系转移和异地就医即时结算问题。在社会救助和公共福利领域，则需要按照逐步降低户籍关联度的原则，在经办服务方面实现机制创新。

四是建立社会保障经办服务标准体系。多年来，各地在社会保障经办服务方面都形成了有效的方法，而且各地在互相学习中不断改进和完善。今后，需要逐步形成统一的社会保障经办服务标准体系，包括经办服务流程标准、各项业务的具体经办标准、信息采集标准、查询服务标准、服务质量标准、服务满意度评价标准等。

### **建立社会保障相关服务规范**

社会保障相关服务关系到社会保障制度目标的实现，关系到社会保障制度的运行成本，关系到社会成员社会保障权益的实现以及他们的直接感受。因此，要不断健全社会保障相关服务规范，提高服务水平。



一是健全社会保障相关各类服务标准。与社会保障各项目相应的服务需要有明确的标准，否则其制度目标难以实现，其制度运行成本也难以控制，保障对象的获得感也会受到影响。因此，社会保障部门需要与相关部门密切合作，建立健全社会保障相关服务的规范。例如，医疗保障旨在通过有效的医疗服务使罹患疾病的保障对象恢复健康，但对同样的疾病有多种治疗方案，而基本医疗保障就需要选择疗效好但成本低廉的治疗方案，这就需要医疗保障部门与医疗机构协商形成医疗服务标准，并由医务人员实施。

二是健全社会保障相关服务的协议标准。社会保障部分项目需要通过购买相关机构提供的有效服务才能实现其制度目标，此时社会保障部门与相关机构之间是一种平等的合作关系。为此，需要社会保障部门或其经办服务机构与相关机构签署协议，明确双方的权利义务。多年来，医疗保障领域在这方面有许多有益的探索，如医疗保障经办服务机构与定点医院、定点药店的合作协议，医疗保障领域的药品谈判机制等，这些做法值得社会保障其他领域借鉴。今后，要在促进医疗保障相关服务协议提高标准化水平的同时，积极推动照护保障等领域与相关机构形成比较规范的服务协议，并加快实现此类协议标准化。

三是探索社会保障相关服务价格形成机制。社会保障部门购买相关服务需要公平合理的价格，这直接关系到社会保障制度运行的成本。社会保障部门的职责之一是以有限资源为社会成员提供最好的基本风险保障，同时又要使提供相关服务的机构能够具有持续发展的能力，所以需要建立有效的社会保障相关服务价格形成机制。在医疗服务领域，过去其价格主要由政府价格管理部门制定，后来转由医疗保障部门管理。这些年，医疗保障部门对此进行了积极的探索，产生了

积极的效应。在照护服务、教育培训等领域，目前的价格管理机制还比较传统，因而需要深化改革、加快创新，逐步形成以市场定价为基础、科学合理的社会保障相关服务价格形成机制。

（作者为浙江大学公共管理学院教授、中国社会保障学会副会长）

### 【参考文献】

①郑功成：《中国社会保障：现状、挑战与未来发展》，《中国社会保障》，2022年第9期。

②申曙光：《中国社会保障改革发展的新目标与新思维》，《学术前沿》，2021年第20期。

③鲁全：《中国特色社会保障模式初论——基于管理体制的视角》，《社会保障评论》，2021年第2期。

④杨一心：《整体性视角下的中国社会保险治理》，《社会保障评论》，2021年第3期。

（本文来源：《人民论坛》2023年1月3日）