



## 【公共管理研究】

# 基于全国统一大市场建设的社会保障制度改革

何文炯,刘来泽

(浙江大学公共管理学院,浙江杭州 310058)

**摘要:** 建设全国统一大市场是国家为提高资源配置效率、实现高质量发展而做出的重大决策部署。公平统一且设计合理的社会保障制度具有降低商品及生产要素流通成本、释放流通潜力的功能,因此有效的社会保障制度是全国统一大市场的必备要件。然而,现行社会保障制度在公平和效率两个方面都存在不足,尤其是地区间和人群间的制度政策差距大、部分项目资源配置不合理、绩效管理机制缺失等,与建设全国统一大市场的要求不相适应。因此,要全面深化社会保障改革,不断增强制度的公平统一性,提高制度运行效率,逐步统一社会保障权益设置、筹资规则、管理规程和服务规范,为形成全国统一大市场做出积极的贡献。

**关键词:** 全国统一大市场; 社会保障; 公平统一; 效率

**中图分类号:** C913.7 **文献标识码:** A **DOI:** 10.16152/j.cnki.xdxbsk.2024-03-013

近年来,中央提出加快建设高效规范、公平竞争、充分开放的全国统一大市场,以打破市场分割为着力点,推进构建新发展格局<sup>①</sup>,牵动着各领域的发展方向。一般认为,建设全国统一大市场主要是经济领域的事情,与社会保障的关系寥寥,因而学界鲜有结合二者的相关讨论。事实上,社会保障是以经济手段解决社会领域问题的一系列制度安排,是国家治理体系的重要组成部分。社会保障制度关乎每一个社会成员的切身利益,其运行伴随大规模的资金流动,并且对社会每一个微观经济主体的行为都会产生影响,因而社会保障制度及其运行机制与全国统一大市场建设紧密相连。所以,有必要深入揭示社会保障与全国统一大市场的关系,分析现行社会保障制度和政策对全国统一大市场建设的适应性,基于全国统一大市场建设的需要,讨论社会保障制度深化改革的思路和现阶段的重点。

## 一、社会保障与全国统一大市场

市场经济具有高效配置资源的优越性,我国幅员辽阔、人口众多,具有建设超大规模市场,并通过深化分工、充分竞争、创新突破实现现代化发展的优势。但是部分制度性因素会造成市场分割,构成流通

收稿日期: 2024-03-11。

基金项目: 国家社会科学基金重大项目“人口老龄化与长寿风险管理的理论与政策研究”(13&ZD163)。

作者简介: 何文炯,浙江大学教授,浙江省新征程财税研究院研究员,从事社会保障理论与政策研究。

<sup>①</sup>《中共中央 国务院关于加快建设全国统一大市场的意见》(2022年3月25日)。

过程中的屏障,或者直接抑制要素和商品的流通活力,使其流通潜力无法显性化。在迅速发展的数字化时代,数字要素可以发挥促进供需匹配、减少信息不对称和有限理性等造成的搜寻成本、决策成本的作用<sup>[1]</sup>,全国统一大市场具有更高的潜在效率和产出水平,这意味着导致市场分割或抑制流通活力的制度性因素产生的机会成本更大,因而破除这些因素就有更强的必要性和紧迫性,为此,构建全国统一大市场、提高资源配置效率,既要“拆篱笆”,也要“培土壤”<sup>[2]</sup>,其关键有二:一是提高制度的公平统一程度,降低生产要素和商品的流通阻力;二是增强政策的提质激励作用,释放生产要素和商品的流通潜力。公平统一且设计合理的社会保障制度在其中可以发挥重要作用。

### (一) 社会保障制度与统一的劳动力市场

在生产要素中,劳动力是最活跃的因素。因此,建立统一的劳动力市场,实现劳动力自由流动,是建设全国统一大市场的题中应有之义。社会保障制度是影响劳动力资源配置的重要机制。如果社会保障制度公平统一且设计合理,则劳动力资源将得到优化配置;反之,劳动力市场就会扭曲,其运行效率就会降低。因此,统一且有效的社会保障制度,将有益于劳动力市场一体化,从而有益于形成全国统一大市场。

第一,社会保障制度从劳动力市场供给侧影响劳动力要素流通。劳动者选择就业地区、行业和工作岗位,不仅要考虑劳动报酬和发展机会,而且还要考虑自身的基本风险保障和家属的社会福利水平。地区间和行业间社会保障政策的差别构成劳动者就业决策的影响因素,但其本身并不指示生产信号,由此产生了劳动者在选择就业地区和岗位时的错配。社会保障制度和政策的差别还意味着劳动者需要对社会保障项目及其领取条件和待遇水平等进行比较,增加信息搜寻成本。因此,地区间和行业间社会保障制度政策差异是劳动力流动的一种障碍,而社会保障制度和政策的统一则有助于劳动力的市场化流动<sup>[3]</sup>。

第二,社会保障制度从劳动力市场需求侧影响劳动力要素流通。劳动力成本上升推动用人单位减少劳动力雇用、调整生产投入结构。社会保险费是一种直接的劳动力成本,如果全国各地的社会保险筹资规则相同,则用人单位在选用劳动力时只要考虑工资和职工福利即可,否则就需要考虑社会保险费这个因素:在社会保险筹资标准较高的地区,用人单位会倾向于减少劳动力雇用<sup>[4]</sup>、提高资本劳动比<sup>[5]</sup>或增加非正式员工的雇用比率<sup>[6]</sup>。部分地区对用人单位规定的费率高于其他地区,意味着劳动者个人缴费负担相对较轻或者保障待遇较高,这虽有益于吸引劳动力,但用人单位的用工意愿会降低,从全国层面看,可能会出现劳动力就业困难与企业雇用困难并存的结构性问题。

第三,社会保障制度有利于人力资本积累,提高劳动者的劳动能力和流动能力,激发劳动力要素流通潜力。首先,贫困、疾病等风险事故会影响劳动力的劳动能力和流动能力,使其难以发挥自身的生产潜力,有效的社会保障制度能够通过给付资金或提供服务帮助风险事故遭遇者渡过难关,有针对性地提高其营养水平、丰富其教育资源和医疗资源、增强其劳动技能水平,从而提高劳动力质量,降低劳动力流动过程中面临的交易成本,这是对社会成员的一种直接人力资本投资。其次,在风险事故未发生时,项目健全、水平适度的社会保障制度能够影响个人未来预期和风险应对策略,增强其自我投资能力和劳动意愿。健全的社会保障制度通过提供基本保障的方式,为社会成员解决基本生活的后顾之忧,增强其对未来的信心;通过提供具有正外部性的公共服务,将个人生活成本外部化,使得社会成员具备更多可及资源和精力实现自身全面发展。再次,劳动者在基本风险保障以外仍面临各类异质性风险,因此保持适度水平的社会保障制度可以激发劳动力积极性,促进其在享受社会保障权益的同时,积极参与劳动,以增强自身风险应对能力。

### (二) 社会保障制度与统一的资本市场

建设全国统一大市场,需要为资本自由流动创造条件,发展统一的资本市场。资本所有者会将资本

投向营商环境良好的地区,同时需要考虑企业经营各类成本。任何一个社会保障项目及其运行都需要相应的成本,其中包括企业承担的部分,我们称之为企业经营的社会保障筹资成本:企业缴纳的社会保险费是企业的直接成本,社会救助和公共福利等项目由财政出资,这是企业的间接成本。因此,社会保障资金的筹集和管理机制会影响资本的流通。

第一,社会保障资金的筹资规则差异影响资本流向。如果社会保障项目待遇一致,并由中央政府统一筹资规则,则各地的社会保障筹资成本大体相同。虽然人口结构、疾病谱、薪酬水平等因素的差异会导致区域间实际筹资水平不同,但整体上看,此时资本在地区之间流动时,就不需要考虑社会保障筹资成本这个因素。如果各地的社会保障项目和规则不统一,筹资水平和企业负担不同,那么资本流动的决策者就会对地区之间的社会保障筹资成本进行比较,作为决定资本流向的一个重要参考指标。

第二,社会保障资金的筹资水平影响资本流通潜力。社会保障筹资成本反映企业的生产负担,成本过高将造成经营压力,弱化生产和创新能力,资本要素活力下降。企业的资金流具有多种潜在用途,包括购买用于生产的设备和材料、投入生产技术和工艺的研发创新、扩大生产规模或调整经营结构等,但这些都必须以满足国家强制性要求缴纳的社会保险费和相关税款为前提。社会保障筹资水平过高,则进入生产流通渠道的资金就会减少。因此,设定社会保障的筹资水平时,不仅要从社会保障制度的职责出发,充分考虑社会成员的基本保障需求,还要从保持市场活力和国际竞争力的需求出发,考虑提高企业生产效率和创新能力的最优费率水平<sup>[7-8]</sup>。

第三,社会保障资金的管理模式影响资本流通效率。社会保障资金规模较大,尤其是累积性的社会保障基金,本身就是资本市场的重要来源之一,因此其管理模式直接决定这部分资本的流通潜力。如果采用分散的社会保障基金管理模式,基金统筹层次低、基金管理单位多,则社会保障资金进入资本市场的环节就多、速度就慢;如果采用相对集中的社会保障基金管理模式,则社会保障资金进入资本市场的环节少、速度就快,既有益于社会保障资金增值,也有益于资本市场规模扩大和效率提升。

### (三) 社会保障制度与统一的土地市场

建设全国统一大市场需要健全城乡统一的土地市场,为此需要推进土地要素配置市场化改革,尤其是农村土地的流转。目前,土地要素流通不畅,除了土地市场制度性障碍之外,农户土地流转意愿不足也是其中的重要原因。社会保障制度能够替代土地要素的部分风险保障功能,提高农户土地流转意愿,增强土地要素的流动潜力。当农户享受的社会保障制度不健全或保障待遇过低时,土地具备生产口粮防范贫困风险的功能<sup>[9]</sup>,也是农户获得养老保障的财产背书,作为农户自我风险保障手段的价值提高,农户的流转意愿就会降低。部分农户外出从事非农产业后,宁愿自家耕地抛荒也不愿低价出租<sup>[10]</sup>,这说明农户对土地的估值高于市场估值而不愿意放弃土地,土地要素在生产功能之外过多发挥了对农民的风险保障功能<sup>[11]</sup>。

以社会保障的手段提高农民的风险保障水平,增强其预期收入的稳定性和对未来的信心,则农民流转土地的意愿就会提高,从而有益于土地要素流动,形成统一土地市场。2009年开始试行的农民基本养老金制度,虽然保障水平不高,但对农户转出土地具有一定的积极作用<sup>[12-13]</sup>,即便是无老年人家也会因预期改善而受此影响<sup>[14]</sup>。因此,农村社会保障项目健全完善,为农民基本风险提供有效的制度性保障,有助于农村土地流转率提高。

### (四) 社会保障制度与统一商品市场的繁荣

发展统一的商品市场是建设全国统一大市场的要义之一,这里包括破除商品流通障碍和释放消费潜力两个方面。目前我国商品市场的开放程度已经较高,商品流通的制度阻碍相对较少<sup>[15]</sup>,但由于部分社会成员的消费能力不足,部分社会成员的消费信心不足,因而消费启动相对较慢,这就意味着商品市场的繁荣程度和均衡程度不够。诸多研究表明,这与我国目前社会成员收入的整体水平有关,也与全

社会的收入差距较大有关<sup>[16-17]</sup>。为此,需要通过持续的经济增长增加老百姓的收入和消费能力,同时又要通过优化社会保障制度,释放全社会的消费潜力。事实上,有效的社会保障制度能够为社会成员提供基本生存、基本发展和基本尊严的保障,免除其对灾难、饥饿、疾病、失能和贫困的恐惧,为全社会经济发展创造稳定和谐的环境,为全体社会成员提供稳定的预期,从而增强他们的消费信心。另一方面,社会保障具有收入再分配的功能,社会保障待遇给付更多地向低收入群体和困难群体倾斜,直接地提高这个群体的现实消费能力,从而充分释放全社会的消费潜力,有效促进全社会商品市场的发展。

## 二、全国统一大市场视角下社会保障领域的问题

改革开放以来,我国在社会保障领域进行了一系列改革探索,实现了制度转型和惠及范围扩展,为建立健全社会主义市场经济体制做出了积极的贡献。同时应当看到,由于历史和现实的诸多原因,现行社会保障制度还存在不少缺陷,而且随着全国统一大市场建设的推进,社会保障虽然有新的发展机遇,但也会有许多挑战,例如各种生产要素的流动性增强,将对社会保障制度设计、运行规则和相关服务有新的更高的要求。这里我们基于社会保障在降低生产要素和商品的流通阻力、释放生产要素和商品的流通潜力的贡献度,从制度安排、政策设计、资源配置、制度运行效率等方面,考量现行社会保障对建设全国统一大市场的适应性。

### (一) 社会保障政策的地区差异

社会保障制度和政策在地区间的统一性,不仅关系到各地区社会成员基本风险保障权益的平等性,而且会影响到市场要素资源在地区之间的流动速度。我国幅员辽阔,地区间差异较大,加上“分灶吃饭”的财政体制,因而社会保障领域带有明显的“地方分治”现象。现行社会保障制度框架虽然全国统一,但许多具体政策在地区间存在显著差异,制约着全国统一大市场建设的进程。

1. 社会保障待遇规则差异 社会保障待遇是社会成员和劳动者关注的重点,但目前无论是社会救助标准、社会保险待遇,还是面向特殊群体的公共福利,许多项目的待遇规则在地区间不统一,这就降低了地区间社会保障制度福利水平的公平程度,并增加了劳动力流动的信息成本。这里仅以职工基本医疗保险(简称“职工医保”)中的个人账户使用规则说明之。从使用模式上看,有的地区采取通道式,有的地区采用板块式,前者指个人账户优先支付,账户资金耗尽后自付或由统筹基金支付;后者指普通门诊、定点药店购药等费用由个人账户支付,住院等费用由统筹基金支付。从具体项目上看,地方规定各异,浙江省区别个人账户当年资金和历年结余资金,前者用于支付门诊和购药费用,而后者可用于支付由个人承担的自负医疗费用和预防性免疫疫苗费用,并可用于购买商业健康保险;重庆市则允许个人账户购买“食健字号”保健食品。此外,各地在是否允许个人账户用于亲属医疗费用、亲属范围和医疗费用范围方面的规定也并不统一。表1(见152页)显示的是2020年全国省级行政区医保基金结余的结构性差异,一定程度上反映了地方个人账户使用范围的区别。

2. 社会保障筹资成本差异 社会保障筹资成本直接或间接影响市场资源流动。现实中,社会保障筹资成本在地区间存在明显的差异,这就扭曲着要素的流向。地区之间不仅自然、人口、经济、社会等因素存在差异,而且社会保障筹资规则也有差异,因而地区之间的社会保障筹资成本差别较大。例如,企业的社会保险缴费量由缴费基数和缴费比率两个因素确定,从多年来的实践看,各地的缴费基数确定方法不统一,而且缴费比率也不同。以职工基本养老保险为例,较长一个时期内,部分地区的社会保险缴费基数采用单基数,部分地区则采用双基数。尽管近几年已经统一为单基数,但缴费基数的确定方法还没有完全统一,部分地区参保者在当地社会平均工资的60%~300%之间据实确定缴费基数,然后按照参保者缴费基数之和确定用人单位的缴费基数,但有的地区则按照当地社会平均工资的60%确定参保者缴费基数,再加之后确定用人单位的缴费基数。费率方面,前几年有关部门将用人单位的缴费比率统

一为 16% ,但是黑龙江、辽宁地区是由 20% 下调而来 ,而浙江、广东地区原本企业缴费比率则为 14% ,而且迄今为止 ,各地的缴费比率还没有完全统一到 16% 。事实上 ,制度惯性和资金运转的安全要求使得地方筹资差异难以完全消失。再以职工医保(含生育保险)为例 ,各地缴费基数确定规则不同 ,有的地区以个人缴费基数之和为用人单位缴费基数 ,有的地区则直接以用人单位的工资总额为缴费基数。与此同时 ,各地缴费比率也有较大差异。从表 2 看到 ,这些城市之间用人单位的缴费比率差异很大 ,其极差为最高者缴费比率的 39% ,最低者缴费比率的 64% 。

表 1 2020 年全国各地职工基本医疗保险基金结余率

地区	统筹基金当期 结余率/%	个人账户当期 结余率/%	地区	统筹基金当期 结余率/%	个人账户当期 结余率/%
上海	0.04	57.53	吉林	14.93	25.09
山东	2.75	14.51	河北	17.18	23.00
江苏	3.53	27.54	陕西	17.40	29.65
青海	4.69	30.33	浙江	17.47	32.47
福建	5.42	28.14	内蒙古	20.89	26.39
河南	5.97	32.09	甘肃	21.28	21.97
重庆	8.09	23.50	北京	22.18	0.02
安徽	8.27	17.17	贵州	22.19	19.30
广东	9.01	25.78	湖北	23.22	27.84
山西	9.87	22.26	海南	24.71	2.76
天津	10.24	5.90	云南	25.21	22.17
广西	11.02	25.18	宁夏	25.23	12.38
辽宁	11.14	14.98	黑龙江	25.35	20.28
湖南	13.24	24.37	四川	28.23	20.48
新疆	14.02	31.42	西藏	61.56	29.87
江西	14.55	24.74			

数据来源《中国医疗保障统计年鉴(2021)》。

表 2 2022 年全国部分城市职工医保单位缴费比率(含生育保险)<sup>①</sup>

地区	比率/%	地区	比率/%	地区	比率/%
天津	10.50	武汉	8.70	南京	7.80
上海	10.00	长沙	8.70	成都	7.70
北京	9.80	沈阳	8.60	拉萨	7.70
黑龙江	9.50	海口	8.50	长春	7.50
杭州	9.50	重庆	8.50	南宁	7.30
石家庄	9.00	贵阳	8.50	西宁	6.90
郑州	9.00	乌鲁木齐	8.40	广州	6.85
兰州	9.00	太原	8.00	呼和浩特	6.70
南昌	8.80	济南	8.00	合肥	6.40
银川	8.80	西安	8.00		
福州	8.70	昆明	7.90		

数据来源:各地医疗保障部门网站。

3. 社会保障相关服务产业存在地方壁垒 社会保障体系中的多数项目需要通过有效的服务供给才能实现其制度目标 ,例如医疗保障需要医药服务、照护保障需要照护服务、就业保障需要教育培训和就

<sup>①</sup> 职工医保和生育保险合并实施后 ,部分地区公布的职工医保缴费标准包括生育保险缴费部分 ,出于统一比较考虑 ,本表所列单位缴费比率均包括生育保险缴费 ,各地生育保险单位缴费比率普遍为 0.5% ~ 1.0% 。

业指导服务等,这些服务我们统称为“社会保障相关服务”,其市场的运行效率至为重要。然而,目前社会保障相关服务市场存在地方壁垒,市场竞争机制不能充分发挥作用。政府需要向企业或非营利组织购买大量公共服务,发生购买者和使用者之间的分离,形成公共服务准市场,导致政府和公民间出现委托代理问题——作为委托人的公民希望获得质量更好的服务,而政府难以从服务质量中直接受益,具有更强的激励选择促进地方发展的服务供给者。因此,本地供给者而非高质量供给者更容易受到青睐,从而形成地方保护主义,导致相关产业发展存在地方壁垒,质量更高、创新能力更强的市场主体发展空间受限,产能落后的主体生存时间更长,既不利于打造全国统一大市场,也不利于相关产业提质升级。比如在制定医保药品目录或进行招标集采的过程中,部分地区通过省内省外企业分别考核、省内企业保留席位、省内企业纳税另外赋分等多种形式形成了医保药品流通过程中的地方壁垒<sup>[18]</sup>。

## (二) 社会保障权益的群体差异

现代社会中,社会保障权被公认为社会成员的基本权益,这种权益的平等程度不仅体现国家的文明程度,而且会影响到劳动力在地区之间、行业之间、城乡之间的流动速度。然而,由于历史和现实的诸多原因,我国社会保障权益设置在群体之间存在明显的差异,有的群体社会保障项目完备且保障待遇较高,有的群体则保障项目不全且保障待遇低下。改革开放以来,这一状况有了较大改善,但还没有从根本上改变。这样的社会保障权益设置,制约着全国统一大市场建设的进程。

1. 劳动者社会保障权益“职工优先” 面向劳动者的现行社会保险制度主要惠及有清晰劳动关系的正式职工,其他劳动者难以进入,造成了职业流动障碍。这种设计忽略了非正规就业群体的劳动风险。随着社会经济的发展,与劳动关系绑定的社会保险制度愈发显示出与发展现状的不适应。信息技术的进步催生数字经济、平台经济、分享经济等新兴经济形式,以外卖员、网络主播等为代表的灵活就业者、平台劳动者难以在现行框架下找到确定的雇主并认定劳动关系,导致其难以参与职工社会保险制度——或者需要为得到相同的待遇承担更高的成本,这严重抑制了其参保意愿。2022年,职工基本医疗保险和职工基本养老保险分别仅有26604万和36711万在职职工参保,但当年二三产业就业规模为55673.4万人,这就意味着分别有52%和34%的就业者未参加这两项职工社会保险制度。

2. 国民社会保障权益“户籍优先” 现行社会保障体系中的诸多项目仅针对户籍人口,这就意味着非户籍常住人口无法在其实际居住地获得全部社会保障,这就抑制了劳动者的自由流动潜力。户籍制度是我国劳动力自由流动的主要行政制约因素,社会救助和特殊群体福利中的大多数项目与社会成员的户籍挂钩,非本地户籍的外来人口难以申领同等待遇,获得居住证的常住人口仍面临其他条件限制。对于有独立基金的货币给付型社会保障项目,外来的已参保群体受到一定的限制,因为他们未对当地基金作出过贡献,对于在当地新加入者限制不多;无独立基金的货币给付型社会保障项目,则因地方政府对财政负担和福利洼地的担忧而有较多的限制,如一些地区低保边缘户申请仅面向属于申请社区所在辖区的非农业户口居民。服务供给型社会保障项目则还要考虑地方的供给能力,面临资源的排他和竞争问题。在社会保障的各个领域中,关联土地规模的住房保障、关联学位数量和教师编制的教育保障、关联机构床位数量和护理人员数量的托养照护保障等,都是户籍门槛产生限制的集中领域,例如,各地普遍明确规定残疾人托养服务只面向本省户籍的持证残疾人。

## (三) 社会保障部分项目资源配置不合理

社会保障资源配置不仅关系到社会保障权益的平等性,而且直接影响社会保障体系的运行效率,进而影响整个社会的经济运行效率。这种资源配置往往通过社会保障项目设置和制度政策设计来体现。然而,我国现行社会保障体系是在改革探索中逐步形成的,缺乏整体性设计,也缺乏先进的技术,这就导致社会保障体系本身运行效率不高,与整个经济社会发展的协调性也不够,这在一定程度上影响着全国统一大市场建设。

1. 某些项目定位不清晰 社会保障各项目基于社会成员的基本风险保障需求而设置,否则必然导致公共资源浪费。例如,老年人有贫困、疾病、失能、孤独等基本风险,因而国家需要设置基本养老金制度以应对老年贫困风险,设置基本医疗保障制度以应对老年疾病风险,设置照护保障制度和建设无障碍环境以应对失能风险,设置精神慰藉制度以应对老年孤独风险。但是,现行基本养老金制度保障不足与保障过度并存,老年医疗保障不足,失能老人的照护保障严重不足,导致养老保障体系整体运行效率低下。而且最近十多年来,许多地区实行高龄津贴项目,仅以年龄为依据,而非基于老年人的风险保障需要,此类项目实际上仅有长寿奖励属性。又如,现行基本医疗保险制度实行基金责任封顶制,因而难以从根本上解决参保者因病致贫、因病返贫的问题。再如,现行城乡居民基本养老保险的给付标准过低,难以保障以老年农民为主体的老年居民的基本生活需要。

2. 某些项目的互助共济性不强 互助共济是处理风险的经典方法,其最大的优势是降低全社会的风险处理成本,从而提高整个风险管理体系的运行效率。互助共济是社会保障制度的天然属性,通过有效的互助共济机制,社会保障制度不仅提高全社会的风险管理绩效,而且能够产生积极的收入再分配效应。然而,现行社会保障体系中的某些项目缺乏互助共济的设计思维。例如,现行社会保险制度分为两大类:一是以收入水平相对较高的工薪劳动者群体为主的职工社会保险制度,二是以收入水平相对较低的居民为主体的城乡居民社会保险。这两个系统之间“井水不犯河水”,基金无法跨越系统,涉及资金规模巨大的基本养老保险项目和基本医疗保险项目事实上加大了城乡收入差距<sup>[19]</sup>。而在职工社会保险制度内部,这两项制度均设置了个人账户,参保者个人缴费全部进入个人账户,具有私有财产的属性,不具备在群体内的互助共济性;在职工医保制度中,用人单位的缴费也有部分划入个人账户,高收入群体的个人账户划入更多,这又削弱了制度的再分配功能。又如,困难群众救助资金由中央政府和地方政府分担的比例不明晰,部分财力较弱的部分地区难以有效落实这类项目,使得这些地区的贫困者保障不足,这说明中央财政的资助力度不足,区域层面的互助共济性不足。

3. 对社会保障相关服务发展重视不够 社会保障领域的部分项目通过资金给付即可实现制度目标,但许多项目需要通过提供有效的服务才能实现制度目标。事实上,社会保障是一种社会投资型社会政策,或称发展型社会政策,需要提供有效的服务实现全社会人力资本的提升和人的全面发展。而且社会保障相关服务的发展,不仅有益于优化资源配置、增进民生福祉,而且有益于现代服务业发展,从而促进全社会经济增长,进而有益于全国统一大市场的繁荣发展。然而,许多人认为社会保障只是一种经济保障,因而有关方面注重资金给付,对与之相关的服务重视不够。例如,针对失业者的就业帮扶和技能提升服务尚未形成体系性的项目,对于社会救助群体的能力激活关注不够,幼儿托育服务发展水平较低,面向失能人员的无障碍环境建设和照护服务供给均严重不足。

#### (四) 社会保障领域缺乏绩效管理

从多年来的实践看,国家很少对社会保障领域各项目进行绩效评估,有关部门在总结社会保障及相关成绩时,一般采用定性的评价方法,由此可见,现行社会保障领域缺乏绩效管理机制。客观地说,社会保障项目的绩效管理具有较大的难度。经济政策实施后可以直接比较产生的经济收益和投入的政策成本,以衡量政策的效率。然而,社会保障项目的主要产出是社会效益,比如人民生活满意度、患病群体健康改善水平、生活困难群体生活水平改善程度等,不仅难以开展社会效益和投入成本的比较,社会效益间的评价也比较困难。

值得重视的是,社会保障项目主管部门缺乏开展绩效管理的动力。一般来说,主管部门不会为自己套上枷锁。行政部门在制度确定和执行的过程中会选择问责压力更小的策略<sup>[20]</sup>,一旦开展绩效管理,部门的工作负担会迅速提高。在这一逻辑下,各部门都不具备主动进行绩效管理的动力,除非有外生的绩效考核压力,而这是目前社会保障制度相关项目所缺乏的。还有一个原因,社会保障项目的绩效管理

不利于获得财政支持。无论是扩展项目还是提高标准,作为扶危济困的资金,财政部门难以压缩其支出,但是检查和监督实际资金效果的财政支付却属于一种行政业务支出,虽然最终目的是为了社会保障,但是在执行过程中却并非直接用于社会成员生活水平提高,因此更可能面临财政部门的审裁。主管部门因此形成了“重提标扩面,轻管理落实”的工作倾向,这是因为保障标准和覆盖面是最易于评价的指标。2021年度《民政部部门决算》报告中“社会救助管理项目支出绩效”一级指标包括产出、效益和满意度,其中效益中的社会效益重点关注仍然是标准提高问题(低保标准增长率)和覆盖人数增加问题(社会救助覆盖率),满意度指标体现了对救助结果的控制,然而所占分值比率较低(10%),且其他质量控制指标仍不具备。类似的,“社会组织登记与监管项目”中的可持续影响指标主要考虑吸引社会组织的数量,没有考察社会组织发挥的具体作用。

缺乏绩效管理意识导致社会保障资金使用创新不足,产生路径依赖,在工作开展中遵循一定之规进行项目申报、资金获取和划拨,对现实生活中受保障困难群众的问题了解不足,难以发现随着社会经济状况变化出现的新形势、新问题,不能及时据此更新保障手段、增减保障项目、调整保障资金、规范资金使用。

### 三、建设适应全国统一大市场的社会保障制度

要增强社会保障制度对全国统一大市场建设的适应性,必须从公平和效率两个维度优化社会保障制度的设计规则,其中基础性的工作是结合社会变迁对各类社会成员基本风险进行全面分析,根据政府的基本职责和社会成员社会保障权益平等的原则,分别确定国民的基本保障权益和劳动者的基本保障权益。据此设置基本保障项目,并根据效率原则选择各项目的组织运行机制,进而提出各项制度的运行目标并将其作为绩效管理的依据。同时需要注意到,全国统一大市场建设伴随数字化时代进步,因而必须充分重视数字化带来的深远影响。一方面,数字技术的发展及其广泛应用,为社会保障制度改革提供了有力的工具,不仅有助于其实现数据整合和统一管理,还有助于提高其识别社会成员基本需求、提高相关服务递送的精准性;另一方面,数字化要求社会保障制度设计与之相适应,而且数字技术应用会出现“数字难民”,例如社会弱势群体由于其社会事务参与程度较低、数字设施可及性更差,各类信息更难以被捕捉分析,他们的需求偏好在项目和服务设计中的权重也就更低,而这些社会成员恰恰是社会保障制度应予关注的重点。在此基础上,按照全国统一大市场建设的进程,适时稳步推进社会保障领域的各项改革,逐步实现社会保障权益设置、筹资规则、管理规程和服务规范的统一,不断提高社会保障体系的公平性、可持续性和运行效率。

#### (一) 统一社会保障权益设置

实现社会保障权益在人群之间、城乡之间和区域之间的平等,是国家治理现代化的重要标志,也是建设全国统一大市场的基本要求。这就要求有一套完备的基本保障项目体系,使每一个社会成员都有基本的风险保障,其中每一个项目保持适度的待遇水平,使每一个社会成员既无基本风险之虑,又有持续奋进努力创造幸福生活之内在动力。为此,国家需要统一的基本保障项目设置和待遇确定规则。

1. 统一规范基本保障项目设置 社会保障由基本保障和补充性保障两个层次构成,其中基本保障是政府依法组织实施的项目,必须以社会成员基本风险保障需求为基础,通过法定程序确定,而补充性保障则是社会成员的自主、自愿和自费行为。一般来说,每一个社会成员都面临贫困、疾病、失能等风险,而劳动者则还面临失业、职业伤害等风险,因而基本保障项目可以分为面向全体国民的项目和面向劳动者的项目两大类。然而,现行基本保障项目主要是从正规就业的城市工薪劳动者开始,逐步扩展到其他社会群体的,这些项目在群体之间、城乡之间和区域之间存在明显的差异,不仅影响着社会保障权益的公平性,而且也是全国统一大市场建设的阻力。

为此,应当将社会救助各项目、基本养老金、基本医疗保障、照护保障、生育保障等项目明确为国民基本保障项目,将就业保障、职业伤害保障等项目明确为劳动者基本保障项目。今后一个时期的重点:一是根据社会成员基本风险保障需求变化,完善基本保障项目体系,如建立面向全体国民、统筹城乡居民和职工的长期照护保障制度、生育津贴制度。二是按照精简的原则,归并相关基本保障项目,如将城乡居民大病医疗保险整合进入基本医疗保险项目,将生育医疗费用纳入基本医疗保险。三是立足数字时代劳动形式和劳动关系的深刻变革,扩大部分基本保障项目的惠及范围,例如将失业保险的保障对象范围扩展到全体劳动者,改造现行工伤保险制度,建立面向全体劳动者的职业伤害保险制度,此项探索可以从新业态从业人员开始,逐步扩展到全体劳动者。四是积极推进基本保障项目制度一体化,逐步推进职工基本医疗保险与城乡居民基本医疗保险的制度整合,职工基本养老保险与城乡居民基本养老保险制度整合,这其中的关键是改变国家财政对基本保障项目补助的倒挂现象。如图1所示,从2015年至2021年,无论是从全部参保者还是待遇领取者的角度来看,职工基本养老保险人均财政补助额均高于城乡居民基本养老保险。这样的做法必然导致群体间基本保障待遇差距不断扩大,制度整合难度增加。因此,需要增加国家财政对城乡居民基本养老保险和基本医疗保险的补助力度,逐步减少对职工社会保险的财政补助。

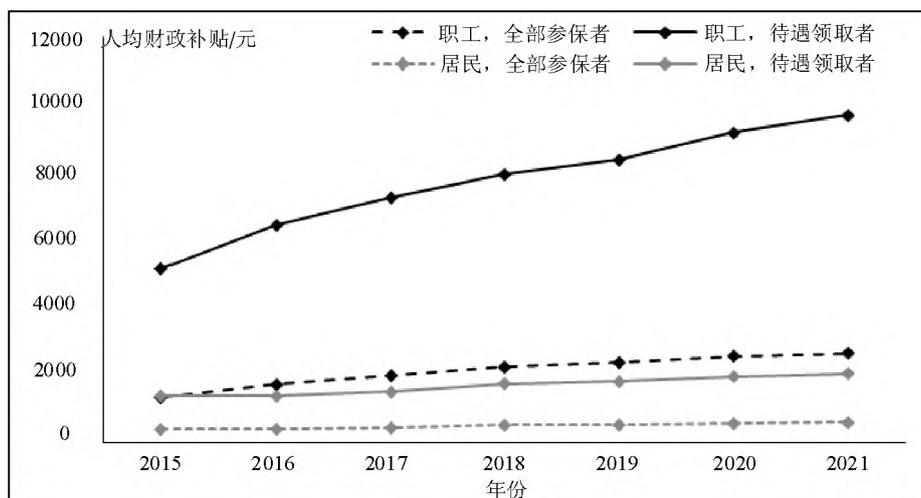


图1 基本养老保险人均财政补贴情况

数据来源:2015—2017年财政补贴总额数据来源于《财政部关于全国社会保险基金决算的说明》;2018—2021年财政补贴总额数据来源于《中国财政年鉴》(2019—2022);参保人数和待遇领取人数来源于《人力资源和社会保障事业发展公报》(2015—2021)。

2. 统一基本保障待遇确定规则 在推进基本保障项目规范设置的同时,需要逐步统一这些项目的待遇确定规则。首先明确基本保障各项目的待遇水平以满足社会成员的基本需要为原则,切实担当起“兜底线”的职责,既要防止保障不足,也要防止福利依赖。例如,最低生活保障标准的设定,以保障受助者的基本生活需要为原则,应当根据其实际居住地的生活成本为基础来确定,而不能简单地追求地区之间和城乡之间的标准统一;又如,基本养老金制度的职责是防止老年贫困,即保障社会成员年老之后有一笔稳定的收入,确保其具有购买基本生活资料的能力,这里不包括医疗、照护等方面的支出需要,据此,需要在建立照护保障制度、完善基本医疗保障制度的基础上,对基本养老金给付标准进行重新定位。

其次,逐步统一基本保障各项目的待遇规则。基本保障体系中的部分项目通过直接资金给付实现其制度目标,部分项目则通过购买相关服务。前者需要就资金给付标准设定全国统一的计算方法,例如最低生活保障标准、基本养老金给付标准、伤残津贴给付标准等。但后者的影响因素众多,既要在全国范围内统一相关的基本规则,例如职工基本医疗保险最低缴费年限、体现历史贡献的视同缴费年限及其

待遇计算系数等;又需要统一相关的服务标准,例如基本医疗保障领域的医药服务标准、照护保障领域的失能等级评估标准和照护服务标准、职业伤害保障领域的伤残等级评估和待遇给付标准,等等。

## (二) 统一社会保障筹资规则

资金是社会保障制度运行的财务基础,社会保障筹资规则不仅关乎社会保障制度本身能否持续健康运行,而且关系到社会保障制度与市场建设的协调性。为此,要加快统一社会保障筹资规则,明晰基本保障各项目的筹资责任,合理确定各主体的筹资份额,尽快统一筹资基数和筹资比率。

1. 明确各主体的筹资责任 基本保障各项目是政府依法组织实施的项目,必须明确政府、社会成员及其用人单位这三个主体的筹资责任。一般来说,社会救助各类项目和面向特殊群体的普惠型福利政策基本上由政府财政出资,社会保险类项目则由政府、参保者及其用人单位(如果有的话)共担,而且政府财政对社会保险基金承担最后的兜底责任。然而,就现行社会保障制度而言,政府与其他主体之间的筹资份额不明确,各级政府之间的责任不明确,参保者个人与用人单位之间的筹资责任也不够合理。为此,一要明确国家财政对社会保险各项目的筹资责任,除承担基金兜底责任外,明确财政对各项目的社会保险费补助份额,其余部分通过征收社会保险费筹资,同时改进现行社会保险制度设计,使之努力实现各项目基金收支长期持续平衡,使社会保险经办机构和国家财政都有稳定的预期。二是明确各级政府间的社会保障筹资职责,完善2018年制定的《基本公共服务领域中央与地方共同财政事权和支出责任划分改革方案》,在明晰中央与省级财政对社会保障各项目支出责任的同时,尽快确定省级以下各级财政对社会保障各项目的筹资责任。三是在调整社会保险参保者与用人单位之间筹资结构的基础上,形成统一的社会保险各项目筹资规则。适度增加参保者个人的缴费比重,降低用人单位的缴费负担,不仅可以促进就业,促进非正规从业人员参加职工社会保险,而且有益于全国统一大市场建设。

2. 统一社会保险费确定规则 社会保险各项目和各地区的社会保险费征缴规则不统一,使得各地的劳动力基础成本不同、社会成员为获取社会保险权益的成本也不同,因此,要从建设全国统一大市场的要求出发,加快统一社会保险费确定规则。一是以薪酬核算为基础推进社会保险缴费基数确定方法统一。社会保险缴费一般以薪酬为基础,但目前我国的薪酬统计,无论是个人还是工作单位都没有明确的计算方法,因此建议统计部门与就业部门共同出台一个统一的规范,为确定社会保险缴费基数奠定坚实的基础。以此为基础,尽快统一用人单位的社会保险缴费基数计算口径。二是以社会保险精算制度为抓手推进社会保险缴费比率计算方法统一。从学理上讲,社会保险缴费基数的确定方法应当是统一的、长期不变的,而缴费比率虽然是可以调整的,但其计算方法也应当是统一且长期稳定的。为此,需要确立“以支定收”的原则,建立社会保险精算制度,按照社会保险基金收支长期平衡原则,科学地厘定社会保险缴费比率,同时注意到费率的适度稳定性,使社会成员和用人单位有稳定的预期。三是建立统一而清晰的社会保险基金调剂和资金转移支付机制。由于各地的经济发展水平差异、人口结构差异、基本风险损失规律不同,因而各地的社会保险制度运行成本不同。在社会保险制度统一、待遇规则和社会保险费确定规则相同的情况下,各地方财政对社会保险基金的补助责任就会冷热不均。为了保持各地社会保险项目运行负担相对统一,就需要在防范道德风险的同时,采用适宜的统筹层级,并建立社会保险基金调剂和资金转移支付机制,以确保各地社会成员都能够享受其应有的社会保险权益。

## (三) 统一社会保障管理规程

社会保障管理规程直接影响社会保障制度相关各主体的行为选择,因而关系到整个社会保障体系运行的效率,同时也关系到社会成员对社会保障各类服务的体验感受。因此,要按照效率的原则,优化社会保障各项目制度设计,并通过完善社会保障行政管理体制、加强社会保障政策统筹协调、建立社会保障绩效管理机制等途径,形成统一而合理的社会保障管理规程,优化社会保障资源配置。

1. 逐步整合社会保障主管部门职能 社会保障各项目需要有相应的行政部门来组织实施并进行管理。如果部门之间有合理而清晰的职责划分,则整个社会保障体系运行的效率就会提高,否则效率就会降低。就现行的社会保障相关部门职责划分而言,存在着过于分散和不够清晰等问题。为此,建议借鉴国际经验,采用“大部制”的思路,将社会保障各项的行政管理部門尽可能地整合,以降低管理成本和协调成本,并减少不必要的摩擦。考虑到部门整合之事比较复杂,建议对目前存在的职能重复交叉等问题进行梳理并理顺之。例如,随着人口老龄化和高龄化程度提高,全社会关注老年照护服务,多年来政府多个部门参与其中,但职责划分不清,导致公共资源浪费。根据党的二十大精神,国家将全面建立长期照护保险制度,这就需要重新考虑民政部门多年来提供的养老服务、残疾人护理补贴及相关服务,卫生部门提供的老年健康服务和部分地区实行的高龄津贴与这项拟建立的新制度之间的关系,因为这里有保障对象、保障目标的重复交叉,所以会出现公共资源的重复享受和无效浪费等问题。

2. 加强社会保障政策统筹协调 在进一步明确社会保障各项目制度职责定位、优化制度设计的同时,要加强社会保障相关政策的统筹协调,提高社会保障制度运行效率。一是要加强保障目标交叉项目的资源统筹。例如,卫生部门的基本公共卫生服务与医疗保障部门的基本医疗保障都是为了社会成员实现健康生活而设置,二者在保障目标上具有连续性,在财政资金和医疗资源上具有竞争性,因此有必要在医疗保险中注入疾病预防的元素。二是要实现保障目标相关项目的逻辑协调。如最低生活保障标准、最低养老金标准、工伤保险给付标准、失业保险给付标准、最低工资标准之间应当有一种清晰的逻辑关系,目前各地最低生活保障标准普遍远高于居民基础养老金显然是失当的。为此,既要建立工作上有效率的会商协调机制,又要充分利用现代信息技术,以智能化的方式降低沟通协调成本。

3. 建立社会保障绩效管理制度 必须建立社会保障绩效管理制度,尤其是对需要通过有效服务才能实现制度目标的那些项目。一是对各项制度设定适宜的绩效管理目标,如群众满意度、脱贫率、返贫率、受助就业率、平均失业时长、社会保险基金投资回报率等,同时提高公共政策量化研究,科学评估不同服务形式和购买手段对制度绩效的实际影响,并据此调整优化项目执行方式。二是在保证困难群众待遇按时足额发放的前提下,制定上级财政根据绩效评价结果灵活调整转移支付规模的方法。三是制定全国统一的社会保险审计监督办法,将政府审计、内部审计与外部审计有机结合起来,并对外部审计提供社会保障专业指导,不断提高社会保障审计监督的专业化水平。

#### (四) 统一社会保障服务规范

社会保障经办服务和相关服务是影响社会保障制度运行效率的关键。尽管这些年来社会保障领域的服务得到不断改善,但总体上说,社会保障服务的规范化和统一性明显不足。因此,要通过体制改革和机制创新,优化社会保障服务规范,并逐步走向统一。

1. 统一社会保障经办服务规范 社会保障项目众多且管理分散,因而社会保障经办服务在项目之间和地区之间存在诸多差异,有的项目连经办机构名称、性质和职责定位也不同,其工作内容、工作方式和工作要求差异更大。因此,要积极创造条件,逐步实现社会保障经办服务的统一和规范。一是要根据社会保障各项目职责定位、行政部门职能划分等的变化趋势,适度归并部分项目的经办机构,并统一每一类机构的职责定位、名称、性质和工作内容。最近十多年来,社会保障领域出现了与保险公司等商业机构合作、由这类商业机构提供服务的现象,今后需要逐步明确相关关系,如长期护理保险实施过程中,政府与保险公司签订投保合同还是委托合同。二是积极创造条件,建设跨部门的社会保障综合服务平台。全国统一的社会保险公共服务平台已经建立,下一步是要让全部社会保险项目进入这个平台,今后还要创造条件,逐步将社会救助、特殊群体公共福利和军人优抚等项目进入这个服务平台,建设统一的社会保障公共服务平台。这一过程中,需要充分利用数字化手段,按照项目逐一分类梳理职能部门的合作关系,形成常态化的信息共享机制,将信息整合纳入经办服务的综合信息平台中,增强社

会保障主动发现功能,减少错保漏保问题,确保社会保障目标有效实现。增强社会保障卡的功能集成,以数字化手段逐步实现从区域到全国的“一卡通”。三是要建立社会保障的经办服务标准体系,包括经办服务流程标准、服务质量标准、信息采集标准、业务经办标准、查询服务标准、绩效考核标准、满意度评价标准等,避免申报材料重复提交,降低社会保障行政门槛,增强弱势群体对社会保障资源的可及性。为此,要建立社会保障经办服务系统内的统一评价考核机制。

2. 统一社会保障相关服务规范 社会保障相关服务的供给机制、服务质量、服务价格等直接影响着社会保障相关项目的运行成本、百姓体验感,最终影响制度的目标实现;而且这些服务是现代服务业的重要组成部分,与全国统一大市场建设紧紧相连。为此,要加快发展社会保障相关服务并统一其规范。

具体地说,一是为社会保障相关服务产业发展创造良好的营商环境。总体上看,我国社会保障相关服务的供给不足,应将其作为现代服务业的发展重点,尊重价值规律,运用市场机制,吸引更多资源进入社会保障相关服务领域,在购买医疗服务、照护服务、教育培训服务和居家养老服务等的过程中减少公办机构和私营机构间的歧视性政策和隐形“玻璃门”,培育公平竞争、有序规范的服务市场。同时提高对社会保障相关服务领域创新服务、科技产品的购买力度,促进产业高质量发展。二是破除社会保障相关服务的地区藩篱。例如,通过有效的药品采购机制,破除基本医疗保障药品的地方保护主义,加强四同药品省际间价格公平性,使之真正成为全国统一的市场。三是健全社会保障经办机构与相关服务供给部门的合作机制。这里包括服务产品的选择、服务供给机构的选择、服务价格的确定以及服务质量的评估等方面,当前的重点是积极探索医疗保障和照护保障领域的服务价格形成机制,深化医疗保障付费机制改革和长期照护服务标准化测算。

## 参考文献

- [1] 封进. 数字经济下的社会保险体系: 机遇、挑战与改革[J]. 社会保障评论, 2023(5): 24-35.
- [2] 姚亚奇. 既要拆“篱笆”,也要培“土壤”——全国统一大市场建设深入推进[EB/OL]. 光明日报, 2023-06-08 [2023-08-12]. [https://www.gov.cn/zhengce/202306/content\\_6884938.htm](https://www.gov.cn/zhengce/202306/content_6884938.htm).
- [3] 于新亮, 张文瑞, 郭文光, 等. 养老保险制度统一与劳动要素市场化配置——基于公私部门养老金并轨改革的实证研究[J]. 中国工业经济, 2021(1): 36-55.
- [4] 马双, 孟宪芮, 甘犁. 养老保险企业缴费对员工工资、就业的影响分析[J]. 经济学(季刊), 2014(3): 969-1000.
- [5] 唐珏, 封进. 社会保险缴费对企业资本劳动比的影响——以 21 世纪初省级养老保险征收机构变更为例[J]. 经济研究, 2019(11): 87-101.
- [6] 袁璐璐, 罗楚亮. 养老保险费率对小微企业用工形式的影响[J]. 中国人口科学, 2023(1): 70-85.
- [7] 于新亮, 上官熠文, 于文广, 等. 养老保险缴费率、资本——技能互补与企业全要素生产率[J]. 中国工业经济, 2019(12): 96-114.
- [8] 李姝, 田马飞. 社会保险缴费率会影响企业创新产出吗[J]. 统计研究, 2022(11): 59-72.
- [9] 熊航, 江鹏, 鞠聪, 等. 农户自发性土地流转行为机制研究: 仿真、验证与应用[J]. 管理世界, 2023(6): 71-85, 99, 86-89.
- [10] 朱冬亮. 农民与土地渐行渐远——土地流转与“三权分置”制度实践[J]. 中国社会科学, 2020(7): 123-144, 207.
- [11] 王银梅, 刘语潇. 从社会保障角度看我国农村土地流转[J]. 宏观经济研究, 2009(11): 40-45.
- [12] 黄宏伟, 胡浩钰. 新农保对农村居民自我养老保障的替代效应——基于家庭土地经营面积变化视角的分析[J]. 社会保障研究, 2019(6): 65-72.
- [13] 钱文荣, 洪甘霖, 郑淋议. 社会养老保障水平与农地流转市场发育——基于数量和质量的双重视角[J]. 农业经济问题, 2022(8): 4-18.
- [14] 徐志刚, 宁可, 钟甫宁, 等. 新农保与农地转出: 制度性养老能替代土地养老吗——基于家庭人口结构和流动性约束

的视角[J]. 管理世界 2018(5): 86-97, 180.

[15] 刘志彪, 孔令池. 从分割走向整合: 推进国内统一大市场建设的阻力与对策[J]. 中国工业经济 2021(8): 20-36.

[16] 杨汝岱, 朱诗娥. 公平与效率不可兼得吗——基于居民边际消费倾向的研究[J]. 经济研究 2007(12): 46-58.

[17] 陈斌开. 收入分配与中国居民消费——理论和基于中国的实证研究[J]. 南开经济研究 2012(1): 33-49.

[18] 黄燕芬, 刘志成. 建设全国统一大市场的理论逻辑与推进路径[J]. 江淮论坛 2022(4): 22-29, 68, 193.

[19] 蔡萌, 岳希明. 中国社会保障支出的收入分配效应研究[J]. 经济社会体制比较 2018(1): 36-44.

[20] 方珂, 张翔, 蒋卓余, 等. 从“自保式执行”到有效治理——地方自主性实践的制度路径转换[J]. 社会学研究 2023(2): 158-181, 229.

[责任编辑 陈 萍]

## Social Security System Reform Based on the Building of a Unified National Market

HE Wen-jiong, LIU Lai-ze

(School of Public Administration, Zhejiang University, Hangzhou 310058, China)

**Abstract:** The building of a unified national market is a significant decision to improve the efficiency of resource allocation and achieve the goal of high-quality development. A fair, unified and reasonably designed social security system has the function of reducing the circulation cost of commodities and also factors of production and releasing the circulation potential. Thus an effective social security system is an essential part of a unified national market. However, the current social security system has shortcomings in both fairness and efficiency, especially the large gap between regions and groups, the unreasonable allocation of resources within some projects, and the lack of performance management mechanism, which does not meet the requirement of building a unified national market. Therefore, it is necessary to comprehensively deepen the reform of social security, continuously enhance the fairness and uniformity of the system, improve the operation efficiency of system, and gradually unify the establishment of social security rights, financing rules, management procedures and service norms, so as to make positive contributions to the formation of a national unified large market.

**Key words:** unified national market; social security; fairness and uniformity; efficiency