

现代国家治理体系背景下的 社会保障改革方向

岳林

党的十八届三中全会提出了全面深化改革的历史任务，把推进国家治理体系和治理能力现代化作为改革的总目标，对国家治理的各项工作都提出了新的标准和要求。作为国家职能的重要方面，社会保障制度的改革和优化，既是社会治理体制创新的重要内容，也是国家治理体系现代化的重要方面，要在深化改革的大背景下，适应新的目标，明确未来的发展方向。

我国社会保障存在的主要问题

经过近30年的改革，我国社会保障覆盖面不断扩大，受益人数不断增多，社会保障观念正在发生着从依赖国家到个人责任逐渐回归的转变，社会保障制度进入到了一个体制和机制创新的新阶段。但还应当看到当前还存在不少问题，成为制约我国社会保障事业发展的主要瓶颈。

1. 制度分割零散，碎片化严重。客观地讲，我国社会保障制度全覆盖成绩的取得是建立在制度碎片化推进的基础上，逐步从城市向农村扩展、从国有企事业单位职工向非公有制经济组织从业人员、灵活就业人员等扩展。这确实有助于短期内迅速建立起覆盖广泛的社会保障制度体系，但也带来了相应的问题。制度结构体系繁杂，城乡之间、地区之间、群体之间的制度安排分割零散。基本养老保险制度中，机关事业单位养老制度、城镇职工养老保险、城镇居民养老保险养老待遇差别较大。医疗

保险制度方面，公费医疗、城镇职工基本医疗保险、城镇居民基本医疗保险、新型农村合作医疗保险分别覆盖不同人群，隶属于不同部门管理，待遇与缴费办法不一致。分而治之的“碎片化”导致不同人群缴费和待遇不同，割裂了保障制度之间的有效衔接、加大了管理成本，也影响了公平性，容易引发社会矛盾。按照公平的要求，社会保障体系的长期目标应该是面向所有人群实现制度统一；按照效率的要求，社会保障不应影响个人的职业选择和就业地点选择。然而当前我国保障体系碎片化的现状，在公平与效率方面都存在不足。这种现状显然阻碍了人们的择业自由，不利于新型城镇化战略的推进，也不利于统一劳动力市场的建设。

2. 对基础保险依赖过强，多层次性发展缓慢。从现行制度安排来看，社会保障主体即政府、企业、个人与社会和市场的责任划分缺乏明晰的边界，总体上政府占主导地位，企业、个人和社会承担的责任偏轻，市场机制未充分发挥。比如，养老保障过多依靠作为第一支柱的社会基本养老保险，作为第二支柱的企业（职业）年金和作为第三支柱的个人储蓄性养老保险发展滞后。医疗方面，商业性健康保险发展严重不足，不利于解决医疗服务市场的信息不对称问题，不利于满足多样化的需求，也不利于提高医疗保障水平。不仅是制度安排上，民众的社会心理也是过度依赖基础社会保险体系。这样不仅导致民众对政府承

担的社会保障责任要求过高、福利诉求过强，也造成了自愿参加的商业养老保险推进困难。事实上，基础养老金政府福利色彩越浓，待遇水平越高，意味着社会相应的税负更高，对于社会保障事业发展和宏观经济均有不良影响。同时，也恶化了社会保障体制改革的舆论环境，极易引起不同地区、不同群体之间的攀比，造成整个社会保障水平的非理性上涨，不利于科学社保体系的建立。

3. 主体责任不清，可持续性堪忧。虽然近年来我国社会保险基金当期收入大于支出，但这是建立在各级财政给予了大量补助的基础上。从长期看，经济新常态下财政收入增长转向中低速，这种依赖财政补助的做法很难持续。与此同时，随着我国老龄化人口形势的到来，对未来的社会保障造成巨大压力，这些将会从增支和减收两方面削弱社会保障制度的可持续性。从现行制度安排上看，社会保障主体各方即政府、企业、个人与社会、市场的责任划分缺乏清晰的边界，总体上是政府与企业责任偏重，个人与社会责任偏轻；中央政府责任偏重，地方政府责任偏轻，个体的权力与义务没有做到有效结合。这种格局导致保障水平增长的责任无法合理分担，容易使制度运行失衡，发展缺乏理性，出现短期政绩追求的冲动，制度风险放大。比较突出的是养老保险领域，基于我国的老龄化具有迅速变老、未富先老的特点，缴费人数大幅下降，领取养老金人数大幅上升，再加上历史欠账因素、现有制

度职工退休年龄较低等原因,都对未来的财政可持续构成严峻挑战,并深度影响当前的养老保障体制改革。

4. 激励不相容,效率作用难以发挥。要使改革形成共识,凝聚起强大合力,需要制度设计形成激励相容的效应。目前社会保障从主体意愿来讲,覆盖面过窄和缴费过高互为因果,造成扩大覆盖面工作难度进一步加大,由企业和个人承担责任的补充保险、商业保险以及由社会承担责任的福利、慈善事业等还很不发达,客观上导致了对企业和个人激励性不强,不愿意缴费但希望享受较高的社会保障。从机制作用发挥来讲,市场功能的发挥不足,慈善事业发展总体缓慢,慈善组织数量少,动员社会资源的能力相对较弱。从舆论环境来讲,由于缺乏良好的社会舆论和理性引导,社会风险加大,不少民众对未来持担忧态度,没有形成良好的舆论和民众支持环境。从管理的职能部门来讲,主管部门没有统一,难以有效整合。

今后社会保障改革的方向

我国社会保障改革方针、战略和策略的选择,既要考虑长远的理论目标,又要从实际出发,实事求是,充分注意约束条件,循序渐进,实现理性选择。

1. 合理划分主体责任,政府不能大包大揽。世界上很多国家的经验都证明,政府包得过多,容易处于被动地位。西方国家的福利制度已难以为继,我们要从中吸取经验和教训。我国人口多,底子薄,生产力水平较低,国家只要多包一些,负担就很重,因此必须注意“福利陷阱”。政府主导不等于政府包办,而是需要明晰政府、企业、社会、个人等责任主体的责任分担机制,有效地调动各方积极性,促使其积极参与社会保障事务,增强可持续性。在社会保障体系中,要明确社会保险与社会救助、社会福利在制度保障方式上的区别。精算平衡是社

会保险制度特别是养老保险制度的内在要求,制度自身的收支要有平衡机制;低保、残疾人保障等社会救助政策则主要依靠财政补助,是公共财政支持的重点;对于市场机制能够提供的保障职能,政府不要越俎代庖,对该由个人和单位承担的社会保障责任,政府也不要大包大揽。否则,既抑制了市场机制的效率空间,影响市场主体的积极性,政府也会因此背上沉重的包袱,要灵活运用政府购买服务、公私合作(PPP)等手段,积极引导社会力量与资本参与提供就业、医疗卫生服务、养老护理服务。同时,还要注重完善社会保障待遇标准调整机制,合理确定社会保障待遇水平。

2. 公平不等于平均,要区别激励。我国城乡之间、地区之间、群体之间的经济水平和就业结构等方面的差异性,会在较长时期内存在。为了减少改革中的利益磨擦和降低改革成本,在相当长的时期内,在国家宏观政策引导和调控下,应允许社会保障对象范围、项目设置、保障标准、结构模式和筹资方式等存在一定的区别性,逐步向同一推进。社会保障作为再分配的重要手段,应当有利于促进社会公平,这种公平既要有人群间待遇水平的公平,又要提倡贡献与待遇相挂钩的公平,过于强调其中一个方面都不利于社会保障体系的可持续发展。社会保障制度的核心理念从来就没有与实体经济和劳动力市场相脱离,尤其是社会保险制度更是强调权利与义务的对等,重视个人当期缴费与将来待遇之间的对应关系。这有利于保持对个人的激励作用,同时维护企业的竞争力。如果社会保障体制设计不完善,就容易影响到个人工作的积极性。如欧洲有些国家失业救济金给得过多,工作与不工作的差别较小,退休后的生活保障也是平等的,且由公共财政来承担,不利于鼓励人们的工作积极性。同时,过重的财政负担还导致高税率,这也会影

响企业的盈利能力,尤其影响劳动力密集型企业的竞争力。

3. 注重改革协同性,助力国家重大战略推进。社会保障制度的设计应当顺应历史潮流,推动国家重大发展战略。如缓解贫困,调节收入差距,缓和利益群体之间的矛盾,解决一定的社会问题,创造较为安定的客观环境;通过为社会成员提供基本生活保障,消除各种社会风险的侵害,从而调动社会成员的劳动积极性和创造精神,促进全社会创业精神的树立;创造新的就业机会,提高劳动者技能素质,完善劳动力市场,促进劳动力合理流动,为社会生产营造良好的人力资源环境,推动创新发展战略的实施。当前,中央已经确立了新型城镇化的发展战略,社会保障政策应当积极适应这一战略要求,以促进人的城镇化为基本目标,积极推进城乡分割的二元体制改革和制度创新,让农村转移劳动力实现身份上和待遇上从农民到市民的转变。

4. 整合优化制度,完善现代社会保障体系。我国已经从单纯强调经济增长向经济社会全面协调发展转变,从不同群体利益分割向城乡居民普遍受惠转变,从解决低层次温饱问题向民生全面升级改善转变。建立健全的社会保障制度是走向现代国家之路不可或缺的维系机制与促进机制。针对当前存在的制度碎片化、割裂化、衔接性不强,制度结构不尽合理,社会保险制度相对完善,社会救助、社会福利发展相对缓慢等问题,一方面要实现社会保障制度从分割零散向统筹衔接发展,另一方面要实现社会救助、社会保险和社会福利三大系统的综合、协调发展,并大力促进老年人福利、残疾人福利事业的发展,辅以发达的商业保险与慈善事业等补充保障,实现社会保障体系的健全完备。

(作者单位:财政部社会保障司)

责任编辑 刘慧娴