

· 综述 ·

我国社会保障研究综述

□ 沈 华 辜 毅

[电子科技大学 成都 611731]

[摘 要] 随着我国老龄化进程的不断加深, 社会保障制度改革的顶层设计显得尤为重要。通过“构建更加公平可持续的社会保障制度”为目标, 集中梳理了近年来有关社会保险、社会福利以及社会救助方面的相关研究成果, 展现了我国社会保障改革的发展思路和实施路径。

[关键词] 老龄化; 社会保障改革; 可持续性

[中图分类号] C913.7

[文献标识码] A

[DOI] 10.14071/j.1008-8105(2017)04-0034-04

改革开放30年来, 依托于经济的快速发展和社会的持续进步, 我国逐步建立起了较为完善的社会保障体系, 城乡社会保障制度全面接轨, 公民享受的保障范围和保障水平显著提高。随着人口老龄化程度的持续加深、经济发展进入新常态以及城镇化进程的逐步推进, 我国社会保障制度的功能发挥和机制运行也面临前所未有的挑战, 制度体系的深层次问题日渐突出, 社会保障制度顶层设计逐步成为近年来政府相关部门以及学界关注和研究的热点问题, 建立“更加公平可持续的社会保障制度”成为我国“十三五”期间社会保障深化改革的发展目标。

一、有关社会保险制度公平与可持续性的研究

关于建立“更加公平可持续”的社会保险制度, 众多学者一致认为制度建设不仅仅要注重覆盖面的扩张、基金规模的扩大等外延式发展, 而且要把提高社会保障制度的公平和可持续性作为首要任务, 立足于当前整个社会保障制度体系的定型稳定, 对现行制度安排实施全方位、立体式的优化^[1]。

(一) 有关社会保险制度公平性的研究

社会保险制度公平性的研究主要体现为消除制度歧视, 弥补制度缺失, 以及公民社会保障权益的改造和完善。养老保险制度“双轨制”的改革成为了社会保险制度统一的重要举措, 不同地域、不同阶层与不同身份的公民能够在同一社会保险制度框

架下享有社会保障权益。面对现有社会保险制度“碎片化”的现实, 制度整合与制度衔接成为必然。通过各方责权关系的均衡, 完善制度的层次体系^[2], 整合制度所涉相关责任机制、调节机制与供求机制, 提高制度的覆盖范围, 避免制度碎片化、阶层化以及二元化的深度蔓延^[3]。城乡养老保险制度的整合、职工与机关事业单位人员养老保险制度的整合, 初步实现了将不同阶层和群体纳入统一的养老保险制度框架。在医疗保险方面, 申曙光等^[4]认为可以在解决社会医疗保险关系的转移接续的基础上, 整合城镇职工医保和城乡居民医保, 实现缴费和待遇水平的统一, 形成公平、普惠的国民健康保险制度。除了制度整合之外, 在制度改革的理念及相关机制设计方面, 不少学者强调了正确认识公平和平等两大概念的重要性, 以及由此产生的对于制度改革路径的指导意义。潘锦棠^[5]认为应当充分理解和认识平等的多样性和公平的相对性, 注重制度统筹互济的正向分配效应, 防止逆向分配现象的发生。为此, 社会保险制度的发展需要更加关注制度覆盖范围、筹资机制、补偿机制、融合性与便携性、转轨方案等影响公平性的条件约束^[6]。

(二) 有关社会保险制度可持续性的研究

1. 养老保险制度的可持续性

老龄化程度的持续加深直接影响养老保险制度的协调稳定发展。在实现制度可持续性方面, 学者大多从两方面着手进行研究, 一方面是养老保险制度框架体系的优化完善, 另一方面是制度本身的财

[收稿日期] 2016-11-26

[作者简介] 沈华(1967-)女, 博士, 电子科技大学政治与公共管理学院教授; 辜毅(1983-)男, 电子科技大学政治与公共管理学院副教授。

务稳定机制。我国养老保障制度改革发展基本沿袭了世界银行多支柱的发展模式,但是在制度结构方面仍然有诸多问题需要进一步改革完善。董克用等^[7]在对我国养老保障体系反思的基础上,提出了重构多层次养老保障体系的政策思路。林义等^[8]认为在多层次养老保障体系的优化中应当明确各层次、各支柱的关系和职能定位,提出了可以通过建立国民年金制度以及合并个人账户与补充养老保险账户的方式,实现养老保障体系的结构优化。郑秉文^[9]则认为基本养老保险向名义账户(NDC)转型符合精算原则和国际改革趋势。在养老保障其他层次方面,学者们强调了不同支柱之间的制度协调与职能补充,认为只有多支柱体系各部分各司其职,才能构成一套全方位的养老保障体系。为此,大多数学者提出应当积极发展职业年金、企业年金和商业养老保险,形成基本保障与补充保障相互配套、互相支持的多层次养老保险体系,强化社会保障与商业保险的互补机制,在两者分工明确的前提下实现彼此的合作共赢。同时,还要结合我国的历史和文化传统,注重社会保险制度与我国社会结构、家庭模式的有效契合。

在制度的财务稳定性方面,由于改革转轨成本以及管理体制的缺陷,养老保险制度的基金结余以及退休给付成为社会关注的焦点。众多学者的模型分析与实证结果表明,我国养老保险制度在未来面临较为严峻的支付压力,必须抓住时机尽早采取措施加以应对。为此,在基金筹集方面,扩大制度覆盖面,健全多缴多得的激励机制,加大制度缴费的征缴力度等都成为基金开源的共识,同时划转国有资本充实全国社保基金和基本养老保险基金也是体现政府责任,解决改革转制成本以及个人账户“空账”问题的有效途径。对于基本养老保险缴费率下调问题应当基于精算平衡的角度审慎决策和科学设计^[10,8]。不少学者还认为在基金筹集方面,基金征缴率的提升、费基的夯实以及多层次养老保障制度费率结构的优化等都是需要综合考虑的关键因素。在基金给付方面,待遇调整、计发办法以及退休年龄是学者研究的三个主要领域。郑功成^[11]认为必须规范养老待遇调整机制,实现待遇调整的合理合法,有效维护退休人员的养老权益。杨燕绥^[10]认为应当建立精算平衡模型,动态调整个人账户养老金的计发月数。同时,科学制定渐进式延迟退休以及弹性退休政策^[12],实现退休政策对不同群体的经济公平和经济激励^[13],引导老年群体退休观念的改变,稳定改革群体的心理预期,规避提前退休行为的发生,实现制度财务可持续性的动态平衡。

2. 医疗保险制度的可持续研究

医疗保险制度的可持续发展同样也面临制度定型、财务稳定以及管理统一三个方面的挑战。制度定型是基础,如前所述,推进城乡之间“碎片化”医疗保险制度的整合衔接并最终实现全民医疗保险制度,不仅关系到医疗保险权益的公平享有,同时也为制度的财务稳定性提供前提保证^[14-15]。其次,医疗保险财务可持续性要求完善制度筹集机制,提升制度统筹层次,化解职工基本医疗保险个人账户所带来的低效问题,强化对医保和医疗行为的智能监控,杜绝医疗浪费和违法违规行为,改革医保支付方式,激励医疗费、参保方共同节约医疗成本,实现“三医联动”的良好局面^[16]。最后,在制度运营管理方面,学者们一致认为应当整合医保管理体制和经办机制,实现一个部门集中统一管理,减少不必要的管理成本和内耗,有效提高制度运行效率。

(三) 有关社会保险基金管理的可持续性研究

社会保险基金管理的可持续性研究关注社保基金的保值增值,其中风险控制更是基金管理的核心,如何处理好投资运营与风险控制之间的互动关系是基金管理可持续发展的关键。目前,拓宽投资渠道,完善投资策略,强化基金监管和风险控制,实现社会经济发展、资本市场完善以及养老基金保值增值的良性互动成为了学者一致认同的观点。林义^[17]认为养老基金与资本市场的嵌入性制度约束条件对实现二者的良性互动具有关键的制约作用,需要强化制度和机制创新。郑秉文^[18]在分析美国、欧盟以及日本社会保障基金投资模式与入市路径的基础上,结合我国社会保障基金管理中的违规行为以及基金投资体制改革的无果而终,认为中央集中投资和建立养老基金管理公司是改革的发展方向。2008年金融危机的爆发和蔓延促使学界对社会保障基金管理有了新的认识,不少学者结合国外社会保障基金管理的成功经验和失败教训,提出了我国基金运营及监督管理的发展方向以及提高基金防范各类风险和实现保值增值的综合能力^[19]。在基金管理方面,要尽快实现基础养老金全国统筹,增强基本养老保险制度的互助共济性,明确中央与地方以及各地方政府间在养老保险制度方面的角色定位和责任分担^[20],建立完善基本养老保险制度的预算规范,统一保险费征收以及养老金的支出行为^[21]。

二、有关社会福利与社会救助改革发展的研究

社会保险是社会保障的核心,然而社会福利与

社会救助在社会保障体系中的重要性和不可替代性同样受到了学者的广泛关注。目前社会福利研究的成果和观点主要体现在三个转变上:(1)社会福利从工业主义范式向公民权利范式转变;(2)社会福利从消极向积极福利的转变;(3)社会福利从照顾弱者向普惠全民转变。为此,郑功成^[22]认为我国应当建立项目完整、保障功能强、社会化运行、多层次发展的社会福利体系,全面满足城乡居民的社会福利需求。何平、贾康、龚六堂、蔡昉等^[23-26]学者从公共财政、税收分配、户籍改革等方面研究了影响社会福利完善的约束条件和机制,并提出了对应的政策主张。在社会救助方面,传统的保证被救助者基本生活的政策目标已经逐渐向高层面的发展型福利目标转变。学界的普遍观点认为应当加快“基础+分类”的社会救助体系的定型化^[27],注重转变对贫困问题的认识,确立积极的社会救助理念^[28],构建出制度完整、相互协调、功能配套的制度体系,实现消除社会排斥与促进社会整合的有效结合^[29],逐步摆脱“救助依赖”现象^[30],充分体现资金救助、实物救助与服务救助的有效结合,发挥社会救助体系的综合扶持作用。

三、有关社会保障老龄服务的研究

社会保障除了经济保障之外,还包括服务保障和精神慰藉两个方面。在老龄化程度不断加深的背景下,养老服务的供给与需求存在严重的脱节和错配现象。学者们认为除了借鉴西方老龄服务和产业发展的经验,还更应当加强传统文化和家庭文化对我国老龄服务发展的影响,特别是新时期家族、亲缘和血缘关系的发展演变。在以居家为基础、社区为依托、机构为补充的发展理念下,继承和发扬我国孝道文化,充分结合各方优势,增加养老服务和产品的有效供给^[31],深入推进“医养结合”,发展多元化、社会化的养老服务供给模式^[32],探索满足不同人群养老需求的分层养老服务新方式^[33],针对不同老年群体的养老服务需求差异,逐步建立高龄老年人口基本服务照料制度以及长期护理保险制度。此外,童星^[34]认为养老服务体系完善还可以充分结合信息社会和智能城市的发展,以社区为单元,推动“互联网+社区居家养老服务”的发展。

参考文献

[1] 郑功成. 中国社会保障改革与发展战略[M]. 北京: 人民出版社, 2011.

[2] 丁建定, 郭琳. 论中国养老保险制度结构体系整合[J]. 武汉大学学报: 哲社版, 2013(6): 77-82.

[3] 高和荣. 论整合型社会保障制度的建设[J]. 上海行政学院学报, 2013(2): 74-80.

[4] 申曙光, 彭浩然. 全民医保的实现路径——基于公平视角的思考[J]. 中国人民大学学报, 2009(2): 18-23.

[5] 潘锦棠, 张燕. 社会保障中的平等公平效率[J]. 国家行政学院学报, 2015(6): 61-66.

[6] 王延中. 中国“十三五”时期社会保障制度建设展望[J]. 辽宁大学学报: 哲社版, 2016(1): 1-4.

[7] 董克用, 孙博. 从多层次到多支柱: 养老保障体系改革再思考[J]. 公共管理学报, 2011(1): 1-9.

[8] 林义, 林熙. 人口老龄化与养老保险制度可持续发展需要重视的问题[J]. 老龄科学研究, 2005(3): 61-69.

[9] 郑秉文. 社会保障制度改革的国际经验与教训[J]. 求是, 2015(7): 57-59.

[10] 杨燕绥, 胡乃军, 秦勤, 于淼. 老龄化背景下养老保险费率平衡机制研究[J]. 国家行政学院学报, 2015(3): 62-68.

[11] 郑功成. 中国社会保障改革与未来发展[J]. 中国人民大学学报, 2010(5): 2-14.

[12] 林义. 我国退休制度改革的政策思路[J]. 财经科学, 2002(5): 66-71.

[13] 曾湘泉. 价值理念、收入分配差距与社会保障制度构建[J]. 中国人民大学学报, 2002(3): 60-66.

[14] 申曙光. 全民基本医疗保险制度整合的理论思考与路径构想[J]. 学海, 2014(1): 52-58.

[15] 何文炯. 建设更加公平可持续的医疗保障制度[J]. 中国行政管理, 2014(7): 21-24.

[16] 郑功成. 理性促使医保制度走向成熟——中国医保发展历程及“十三五”战略[J]. 中国医疗保险, 2015(12): 9-13.

[17] 林义. 养老基金与资本市场互动发展的制度分析[J]. 财经科学, 2005(4): 90-96.

[18] 郑秉文. 社会保险基金投资体制“2011改革”无果而终的经验教训与前景分析[J]. 辽宁大学学报: 哲学社会科学版, 2014(5): 1-19.

[19] 何文炯. 社会养老保障制度要增强公平性和科学性[J]. 经济纵横, 2010(09): 42-46.

[20] 郑功成. 深化中国养老保险制度改革顶层设计[J]. 教学与研究, 2013(12): 12-22.

[21] 金维刚. 养老保险基金投资走向市场化[J]. 中国金融, 2015(18): 35-36.

[22] 郑功成. 中国社会福利的现状与发展取向[J]. 中国人民大学学报, 2013(2): 2-10.

[23] 何平, 李实, 王延中. 中国发展型社会福利体系的公共财政支持研究[J]. 财政研究, 2009(6): 2-11.

[24] 贾康, 王敏. 社会福利筹资与公共财政支持[J]. 首都经济贸易大学学报, 2009(1): 82-94.

[25] 严成樑, 龚六堂. 我国税收的经济增长效应与社会福利损失分析[J]. 经济科学, 2010(2): 69-79.

- [26] 蔡昉. 户籍制度改革与城乡社会福利制度统筹[J]. 经济学动态, 2010(12): 4-10.
- [27] 林闽钢. 中国社会救助体系的整合[J]. 学海, 2010(4): 55-59.
- [28] 彭华民. 中国社会救助政策创新的制度分析: 范式嵌入、理念转型与福利提供[J]. 学术月刊, 2015(1): 93-100.
- [29] 郑杭生. 全面建设小康社会与弱势群体的社会救助[J]. 中国人民大学学报, 2003(1): 2-8.
- [30] 王增文, 邓大松. 倾向度匹配、救助依赖与瞄准机制——基于社会救助制度实施效应的经验分析[J]. 公共管理学报, 2012(2): 83-88.
- [31] 青连斌. 我国养老服务业发展的现状与展望[J]. 中共福建省委党校学报, 2016(3): 75-83.
- [32] 林闽钢, 梁誉. 准市场视角下社会养老服务多元化筹资研究[J]. 中国行政管理, 2016(7): 70-76.
- [33] 席恒. 分层分类: 提高养老服务目标瞄准率[J]. 学海, 2015(1): 80-87.
- [34] 童星. 社区居家养老必须走“互联网+”的道路[J]. 学术界, 2015(10): 247.

Review of Social Security Reform in China

SHEN Hua GU Yi

(University of electronic science and technology of China Chendu 611731 China)

Abstract Pacing with the development of aging, the top-down design in social security reform appears particularly important. The article reviews relative research findings on social insurance, social welfare and social assistance to present the development idea and path in the process of social security reform with the aim of constructing a more equitable and sustainable social security system.

Key words aging; social security reform; sustainability

编 辑 刘波

(上接第33页)

Research of the Government's Governance Ability Ascension Path Under the Background of New Normal

LIU Jin-jun CHEN Yu LIU Shu-ming

(Gansu Agricultural University Lanzhou 730070 China)

Abstract Promoting the modernization of our country's governance system and the governance ability has become the new normal of social governance. How to enhance the government's ability under the background of the new normal is of significance for the economic development and social progress. Therefore, starting from the new normal, this paper analyzes the necessity of improving the ability of government governance. To overcome the realistic dilemma that the government faces when governing, this paper puts forward strategies of perfecting the governance system, transforming the mode of government management concept, innovating the government management strategies, and improving the government management tool so as to improve the governance ability.

Key words new normal; development concept; governance dilemma; governance ability

编 辑 刘波