

中国社会保障体系步入成熟定型的新时代

——访中国社会保障学会会长郑功成

本刊记者 杨 婷 王大鹏



郑功成，中国人民大学教授，博士生导师，第十三届全国人民代表大会常务委员会委员。国务院政府特殊津贴获得者。民盟中央副主席，中国社会保障学会会长，兼任国务院医改咨询委员会委员、国家减灾委专家委副主任、中国劳动学会副会长、中国社会保险学会副会长、中国社会福利与养老服务协会会长、中国医疗保险研究会副会长、中国保险学会副会长等。

社会保障是社会建设的重要内容，也是社会治理的支柱性制度保障。在今年全国两会上，从建立养老保险中央调剂金制度，到要求尽快整合城乡医疗保险制度，再到完善社会救助体系，以及加强住房保障、优抚保障，推进养老服务、托幼事业发展等，都是代表委员热议的话题。我国社会保障事业的发展进入了新时代，这是一个怎样的历史阶段？党的十九大报告中明确提出全面建成中国特色社会保障体系，今年全国两会对此做出了哪些回应？为此本刊专访了第十三届全国人民代表大会常务委员会委员、民盟中央副主席、中国社会保障学会会长郑功成教授。

社会治理：习近平总书记在党的十九大报

告中明确指出要坚持在发展中保障与改善民生，并要求全面建成中国特色社会保障体系，今年全国两会对这一重大民生问题做出了哪些回应？

郑功成：近10多年来，社会保障一直是公众最关注的热点与焦点，因为它关乎所有人的切身利益，今年“两会”对社会保障做出的回应也更加突出。可以做出的一个基本判断是，我国社会保障改革已经进入了新时代。其显著标志在于：一是党的十九大将习近平新时代中国特色社会主义思想确立为中国共产党必须长期坚持的指导思想，第十三届全国人大一次会议通过的宪法修正案明确将其确立为国家现代化进程的长期指导思想，这一思想的核心

要义就是坚持以人民为中心的发展思想、走共同富裕的发展道路、不断增进民生福祉的发展目的，将满足人民对美好生活的需要作为永远的奋斗目标，这从根本上解决了我国社会保障改革与发展的核心理念问题，而党的十九大报告对国家现代化进程做出的战略部署和明确要求全面建成中国特色社会保障体系，则为这一制度的变革确立了时间表与路线图；二是新一轮国家机构改革方案不仅体现了对社会保障事务的空前重视，而且实质上重组了国家社会保障行政系统并重新赋予了其职能，从根本上扫除了长期困扰社会保障改革的体制性障碍。作为国家最高权力机关的全国人大亦新设置了以社会保障事务为主体内容的社会建设委员会，同样表明了对社会保障法制建设与社会保障事务监督的空前重视；三是在今年的全国两会上，《政府工作报告》与《计划执行报告》《财政预算报告》均对社会保障事务有着相当篇幅的阐述，从建立养老保险中央调剂金制度，到要求尽快整合城乡医疗保险制度，再到完善社会救助体系，以及加强住房保障、优抚保障，推进养老服务、托幼事业发展等，确实体现了全面推进社会保障体系建设的取向，并做出了相应的财政预算安排。在两会期间，社会保障主管部门负责人对社会保障改革做出了公开回应，我亦受全国人大内务司法委员会委托就《老年人权益保障法》及相关制度安排的检查督促情况向与会记者做了介绍。在代表、委员审议中，社会保障同样是焦点话题，表达了大家的热切期盼，当然也出了许多好主意。对于人民群众而言，养老金水平继续提高，政府财政对城乡居民医疗保险的补贴从去年的450元提高到490元并将新增的一半用于充实大病保险，减轻了人民群众对疾病的后顾之忧。提高个人所得税的起征点，提高低保、社会救助以及抚恤优待对象的待遇等，均是人民福利水平的直接提升。因此，我国的社会保障改革事实上进入了走向成熟、定型发展的新时代。

社会治理：改革是今年两会热议的话题，您认为改革之前，我国的社会保障体系存在哪些体制性障碍？当前正在深入进行的机构改革对社会保障体系建设将有哪些促进作用？

郑功成：经过近40年的改革，我国社会保障体系取得了突破性进展，整体上实现了从计划经济时代的传统社会保障体系向适应市场经济与社会发展需要的新型社会保障体系的转型，其显著特征就是从过去的国家负责、单位（或集体）包办、板块结构、单一层次、封闭运行走向了政府主导、责任分担、社会化、多层次化。基本养老保险实现了制度全覆盖，全民医保的目标初步实现，综合型社会救助体系基本成型，其他各项保障事业均在快速发展之中，社会保障已经事实上成为全民共享国家发展成果的基本途径与制度保障。

但是，我国的新型社会保障体系还远未成熟，与党的十九大报告明确提出的“全面建成覆盖全民、城乡统筹、权责清晰、保障适度、可持续的多层次的社会保障体系”还有相当距离。当前面临的主要问题包括：一是社会保障发展理念模糊的格局依旧，反福利思潮与泛福利思潮并存，个人主义与利己主义取向明显，雪中送炭与锦上添花被对立起来，这与习近平总书记在党的十九大报告中提出的“不断满足人民对美好生活的需要为永远的奋斗目标”尚未真正一致；二是社会保障权责不清与责任失衡的格局依旧，政府与市场、社会、家庭及个人的责任边界并不清晰，中央与地方政府的责任边界也不清晰，而在社会保障制度建设上尚未真正形成共建共享的格局，“共建”在一定程度上因制度设计不周而被忽略；三是社会保障项目地区分割与群体分割的格局依旧，如基本养老保险并未实现全国统筹，即使今年建立中央调剂金制度，也还需要假以时日才能实现，医疗保险仍然是群体分割，等等；四是社会保障体系建设多层次缺失的格局依旧，仍然是政

府主导的一层次独大，而市场与社会提供的二、三层次比较薄弱；五是不成熟的社会保障政策陷入僵化的格局依旧，如违背医保常识的个人账户设置、退休人员不缴医保费、养老保险缴费年限最低仅为15年、低保制度没有收入豁免规制、政府救灾超过紧急救助，等等。可见，我国社会保障改革所面临的形势错综复杂，已经形成的失衡利益格局和路径依赖，决定了深化改革的任务还异常繁重。

隐藏在上述问题背后的是计划经济时代的体制分割形成地区分割、城乡分割、部门分割、群体分割，导致了社会保障政策分割、资源分割、经办分割、信息分割。这次国务院机构改革是大家期盼已久的改革，它几乎重组了整个社会保障管理体制，大大强化了社会保障事务在整个政府事务中的权重，也必然带来社会保障机制的创新。一方面，在减少8个正部级机构、7个副部级机构的背景下，与社会保障相关的部门却明显增加，除保留民政部、人力资源和社会保障部以及组建卫生健康委员会外，新设退役军人事务部、国家医疗保障局，还赋予新增的应急管理部以完善灾害救助体系的职责，因此，这次机构改革是对社会保障事务管理的全面强化，其在政府管理中的权重显著提升。

另一方面，新增部门和相关部门的职责调整极大地优化了社会保障管理体制。例如，退役军人事务部将原来分割在民政部的退役军人优抚安置职责、人力资源和社会保障部的军官转业安置职责以及中央军委政治工作部、后勤保障部有关职责整合在一起，扫除了退役官兵分割管理的体制性壁垒，符合同一类人（军人、军属）的保障、安置及相关事务由同一部门统一管理的原则；国家医疗保障局将人力资源和社会保障部的城镇职工与城镇居民基本医疗保险与生育保险管理职责、国家卫计委的新型农村合作医疗管理职责、国家发改委的药品和医疗服务价格管理职责、民政部的医疗救助

管理职责加以整合，统一管理，扫除了不同地区、不同群体医疗保障分割管理的体制性壁垒，符合同一类业务或事务由同一部门统一管理的原则；这一部一局的设置，使相关事务管理体制得到优化，从而成为促进公平、提高效能的必要且科学的举措。再如，将全国社会保障基金理事会由国务院管理划归财政部管理，更加符合这一机构单纯负责基金运营、实现保值增值目标的性质与角色定位，使这一机构回归到应当扮演的本源角色；将全国老龄工作委员会与民政部代管的中国老龄协会划转至新组建的国家卫生健康委员会，不仅有利于统一推进健康中国建设，而且有利于健康老龄化的社会发展目标的实现；将民政部的救灾职责、国家减灾委职责划转新成立的应急管理部，并赋予其组织灾害救助体系建设的职责，是政府救灾回归紧急救助本位的举措。政府救灾即是灾时与灾后的紧急救助，它属于应急性的社会救助工作，而且需要调动社会力量参与，这样不仅理顺了应急管理的关系，更使应急性事务与常态化救助事务分离，有利于各行其道；明确将医疗保险费、生育保险费由税务部门统一征收，多年来地方部门之间争议不断的征收局面必然由此改变；将银监会与保监会合并，有利于消除保险资金无序融资的弊端，促使保险业真正姓保，对于发展商业保险并更好地助力社会保障体系建设是利好消息；将民政部的救灾储备纳入统一的国家粮食和物资储备局，将消除因部门分割而导致物资储备中的浪费与低效现象。

这次机构改革对社会保障改革与发展的促进作用，至少有以下几点：一是促进政策统一，提高行政效能。因消除了部门分割管理的痕迹，将使同一类社会保障事务从政出多门走向政出一门，这将极大地增进相关社会保障政策的统筹性、统一性和执行力，以往因部门分割导致的职责不清、相互扯皮甚至滋生效果对冲的局面一去不返，行政效能自然会得到提

升。二是能够使相关制度按照客观规律健康运行，进而使社会公平得到提升。如退役军人事务部消除了军地分割、官兵分割的传统，有利于统筹考虑相关制度安排，并促进面向军人的保障制度走向公平，为建立一支现代化的武装力量提供有力的、公平的制度保障；国家医疗保障局的建立将为促进全体人民公平地享有医疗保障创造条件，从而将使我国的医疗保障事业步入新天地；将救灾纳入应急管理体系，同样会增进救灾制度的公平性。三是可以集中问责，接受监督。由于同一类人群、同一类性质的保障事务归口同一部门统一管理，必然祛除过去多龙不治水、多龙管理难以问责的弊端，集中管理必然可以集中问责。如医疗保障事务如果管治不好，国家医疗保障局便须担起全部责任；退役军人的优抚安置中存在的问题，便可以集中问责退役军人事务部，等等。

这次机构改革完全符合我们的预期。我曾经提出“必须根据社会保障制度的内在要求重构社会保障管理体制，坚决打破同一类保障业务由不同部门分割管理的局面，实现同一类社会保障业务、同一性质的社会保障或补充保障业务归集同一部门统一管理并集中问责，组建更加完整的社会保障管理部门与相关部门，并清晰地界定其职责”等主张。因此，这一轮机构改革必然极大地增强人民群众对社会保障改革与发展的信心。

社会治理：在这次机构改革中，新组建的国家医疗保障局特别引人关注，您认为其意义何在？组建该局后能否解决当前医疗保障领域存在的问题？

郑功成：疾病是人民群众最大的后顾之忧。虽然已经建立的医疗保险制度缓解了城乡居民的疾病医疗负担，但因多部门分割管理形成的体制性障碍，医保政策分割、制度运行低效、资源浪费、患者看病贵等问题一直未能够

有效解决。这次组建国家医疗保障局，明确赋予其如下职责：拟订医疗保险、生育保险、医疗救助等医疗保障制度的政策、规划、标准并组织实施，监督管理相关医疗保障基金，完善国家异地就医管理和费用结算平台，组织制定和调整药品、医疗服务价格和收费标准，制定药品和医用耗材的招标采购政策并监督实施，监督管理纳入医保范围内的医疗机构相关服务行为和医疗费用等。这一重大改革对医保制度而言具有划时代意义，我国医保制度将自此进入统筹规划、集权管理、资源整合、信息一体、统一实施的新时代。其最大特点就是尊重医疗保障制度的客观规律，彻底打破城乡分割、群体分割的体制性障碍，真正实行集权管理、集中问责，是矫治医疗保障制度现存弊端的治本之策。

对于医疗保障制度体系而言，统一的国家医疗保障局将因化解部门之间推诿扯皮现象而使行政效能得到提升，将因可以统筹医疗保障体系建设并合理设定其结构功能而使制度碎片化问题加快得到解决，将因消除资源分割格局及其带来的浪费现象而使医疗保险基金使用效率得到提升，将因统一经办与统一信息系统而大幅降低制度运行成本，将因作为参保人唯一的代理人而在控制医疗费用方面更具话语权，将因把发改委的药品与服务价格职能、原卫计委的药品与耗材招标职能全部划入而成为可以同时节制医保、医药、医疗服务三方的监管机构，还将因把医保与生育保险的征缴划归税务部门而增强财政与医疗保障制度间的联动。因此，新组建的国家医疗保障局将是一个相对强势的政府管理部门。

当然，组建国家医疗保障局虽为矫治医保制度现实缺陷的治本之策，但效果还要取决于新机构的新作为。同时，根治看病贵问题也不能完全指望医疗保险制度的完善，还必须有医疗卫生部门与医疗机构的有效协同。例如，实行分级诊疗是发达国家节约医疗成本、降低患

者医疗费用的必要且有效举措,但在我国却一直不尽如人意,实践证明仅靠医保制度采取报销递减规则是不行的,还必须真正实现医疗卫生服务布局中强基固本,即加快强化基层卫生服务机构的建设,特别是配备足够的全科医生,构建相互信任的医患关系,尽可能让老百姓在家门口就能够看好绝大多数常见病、一般病,只有疑难杂症和重特大疾病才到大医院诊治。如果形成了这样的格局,老百姓不仅看病方便,其医疗代价也必定大幅降低,整个社会的医疗与健康成本也会大幅度降低。因此,这也是从根本上解决看病贵问题的必须举措。

社会治理: 今年的《政府工作报告》中提出深化养老保险制度改革,建立企业基本养老保险中央调剂制度,对此您有何解读?

郑功成: 中央调剂金制度的意义,在于将地方化的基本养老保险制度重新回归到国家制度层面。2010年出台的《社会保险法》明确提出基本养老金全国统筹的目标,但一直没能实现。党的十九大明确提出“要尽快实现养老保险全国统筹”,今年的《政府工作报告》对此作出了具体的政策性回应。

人力资源和社会保障部统计显示,自2005年我国提高企业退休人员养老金以来,全国人均退休金从2005年的每月714元提高到2016年的2373元,增长232%。然而,养老金在地区间的收支差异却大得惊人。不同地区养老金收支压力苦乐不均,既损害了制度公平性,也影响了可持续性,因此,加快全国统筹的步伐一直是有识之士的强烈呼声。今年《政府工作报告》提出设立中央调剂金,就是从各个省征集的社会养老保险费中提取一部分由中央来支配,这一部分资金加上中央财政对地方养老保险补贴的转移支付,可以在全国各省市之间统一调剂使用,这是向全国统筹迈出的重要一步,目的就是让改革能再向纵深推进,也是基

本养老保险制度从过去试验性改革状态走向成熟、走向定型迈出的关键一步。同时,也向全社会发出明确信号——基本养老保险是国家制度而不是地方制度,维护的不仅是全民的利益,更是国家利益,是用国家信用在做担保。这样,可以稳定社会对养老金制度的预期。

当然,目前确定的3%的调剂比例偏低,我们期望加快步伐,力争在5年左右能够真正实现这一制度的全国统筹。

社会治理: 今年全国两会上,有代表委员提出,当前我国养老服务业发展中存在的主要问题是“养老服务设施供不应求”和“养老服务机构费用过高、质量偏低”,对此您有何建议?

郑功成: 2017年底,我国65岁以上的人口达到1.58亿人,60岁以上的人口达到2.41亿人,且每年以1000万的数量增长。仅2017年,我国60岁以上的人口占总人口的比例就从1999年的10%提高到17.3%;65岁以上的人口占总人口的比例则从7%提高到了11.4%。中国社会老龄化的速度之快、规模之大,在全世界没有先例,它所具有的普遍化的少子高龄化、家庭结构小型化与家庭保障功能持续弱化特征亦使应对老龄化挑战更加复杂与艰巨。当然也要认识到,人口老龄化属于人类社会进程中的不可逆转的社会现象,是社会进步的重要成果,并不必然构成国家发展的消极因素;中国老龄化具有独特性、时代性和复杂性,特别需要综合应对,而养老服务业的发展是其中的重中之重。

目前看来,政府公共投入总量不足与结构不良即供求脱节构成了养老服务发展中的主要问题。有的养老机构确实供不应求,也有的养老机构床位大量空置,绝大多数老年人愿意居家养老,但这些老年人却无法获得相应的服务,供需之间存在的结构性矛盾影响了老年人


的生活质量。因此，我国养老服务业的发展必须要实现十个转向：从重经济保障（现金给付）转向经济保障与服务保障并重，从重政府投入为主转向政府主导下的社会力量为主，从单一政策支持转向养老、孝老、敬老等多元组合的政策体系支持，从重城市轻农村转向城乡并重并在一定时期内向乡村倾斜，从重机构养老转向以居家养老为主、辅之以机构养老，从重硬件设施投入转向软件要素投入为主，从以孤寡老人为重点转向覆盖城乡全体老年人，从依据退休年龄一刀切转向以规定年龄为基准并重点考察失能状态为依据，从投资出发转向需求出发，从老年人被动接受养老服务转向提升老年人自助、互助、助他能力。同时，还需要加强监管与服务指导，逐步提升服务质量，最为关键的是要让老年人获得服务时有安全感，能够让家属放心。只有如此，中国的养老服务业才能够在理性发展、全面发展的轨道上行稳致远。

社会治理：有政协委员提出，当前仍有不少灵活就业人员、新业态从业人员以及部分中小企业人员没有参保，如何实现全民参保目标？

郑功成：全民参保是我国养老保险与医疗保险的基本目标，前者当然不是指全民而是指全体适龄劳动人口，后者则是指所有人。从基本养老保险制度的普及广度来看，2017年全国参保总人数已超过9亿人，总体参保率在85%左右，还有上亿劳动者没有参加基本养老保险，这些人主要是灵活就业者、新业态从业人员与中小企业人员，其主体是农村转移出来的劳动者。随着我国工业化与城市化进程的加快，还将有更多农村劳动力向非农产业、向城镇转移，而这些农村劳动力目前要么没有参加养老保险要么只是象征性地参加城乡居民养老保险（每人一年缴费为100元或数百元），以后必定应当纳入职工基本养老保险中来，因此，估计

需要参加职工基本养老保险者应在2亿人以上。这表明养老保险缴费者在相当一段时期内将会持续增长，且增长数应当大于退休人数的增长，当前需要做的是加快推进适龄劳动者全员参保的步伐，这应当是我国基本养老保险财务稳健的依据之一。

要实现全民参保的目标，关键是要做好如下工作：一是加大中央调剂金的调剂幅度，尽早实现基本养老保险全国统筹，以彻底化解地区分割所带来的一系列不良后遗症，促使制度走向成熟、定型。二是科学设计多层次养老金制度体系并明确不同层次的结构与功能定位，明确相关政策，同时降低基本养老保险的替代率（从高龄到低龄可以采取递减措施），以促使第二、三层次健康发展。三是要降低基本养老保险费率，减轻企业和参保人员的负担。包括通过划转国有股与实现全国统筹，同时更有效地运营已经结余且不断增长的养老保险基金与战略储备基金，确保养老保险财务稳定与可持续发展，避免老年人的养老金负担转嫁给年轻人的不合理现象。四是要从缴费方式、缴费渠道等方面，创新养老保险经办机构，建立适合个体劳动者、灵活就业人员的代扣代缴方式。换言之，在新业态不断涌现，自主就业者日益增长的背景下，社会保险等也需要以灵活对灵活，做到可以灵活参保、灵活缴费、转移接续便捷。

总之，中国的社会保障改革已经进入了新时代，党的十九大所做出的国家发展战略部署和第十三届全国人大一次会议通过的国务院机构改革方案，决定了中国特色的社会保障体系建设将自此走出体制改革徘徊的局面，整个制度体系将步入不断成熟、定型的快车道。

（责任编辑：杨 婷）