

观点争鸣

编者按：

党的十八届五中全会提出：“实施全民参保计划，基本实现法定人员全覆盖”。如何理解“法定人员”和“基本实现全覆盖”？如何实施全民参保计划？以及如何通过制度改革和管理创新，达到基本实现法定人员全覆盖的目标？本期特约相关研究人员和实际工作者参与讨论。

制度整合是实现 法定人员全覆盖的前提条件

□文 / 王震



王震
中国社会科学院经济研究所副研究员，博士

十八届五中全会提出“实施全民参保计划，基本实现法定人员全覆盖。”对此，首先需要理解和把握有哪些法定人员没有被覆盖？其原因何在？我国社会保险从制度上已实现了全覆盖。从基本医疗保险的角度，根据社会保险法的规定，就业人员（包括有明确雇佣关系的职工以及雇佣关系不明确的个体工商户、非全日制就业人员以及灵活就业人员）参加职工基本医疗保险；城镇非就业人员参加城镇居民医疗保险；农村居民参加新型农村合作医疗。

在实际覆盖上，当前的主要问题是部分依法应参保的人员未参保与部分参保人员重复参保并存。这其中两个主要的群体：一是外出就业的农民工。按照户籍，他们应参加新农合；但按照就业关系，应参加城镇职工医保。当前农民工参加城镇职工医保的比例不到20%。按照职工的参保规定，属于法定人员未参保；但按照新农合的规定，他们又已经参保。

第二个群体是城镇没有明确雇佣关系的就业人员。按照规定他们应当参加职工医

保；但由于就业关系不明确，他们也可以参加居民医保。这导致应参加职工医保的部分群体转而参加居民医保。从职工医保的角度，这也属于法定人员未参保。

当然，也有部分未参保人员属于逃避缴费而未参保，但这部分人员的参保是一个技术问题，通过加强管理即可解决。上述两个群体中的法定人员未参保则属于制度分割带来的问题。如果制度不整合，仅从技术层面难以解决。当前人口的大规模流动已成为常态，而在以互联网为代表的新技术冲击下，有明确雇佣关系的就业在减少，没有明确雇佣关系的就业在增加。这两个趋势势必对原有的分割的医保制度带来进一步的冲击，导致更多的法定人员因制度分割原因无法实现全覆盖。

从这个角度，“十三五”期间实现法定人员的全覆盖，首先需要从制度上进行整合，建立全民统一的社会保险制度。否则，在制度分割的情况下，仅从技术层面加强管理，甚至实现参保信息联通、全民参保登记，都难以从根本上解决问题。■