

人民视角下中国养老保障制度质量检验与优化思路

□ 贾玉娇

摘要: 虽然中国养老保障制度体系建设取得诸多突破性进展,但是仍旧存在较大的提升空间,需要进一步提高中国养老保障制度质量,实现养老保障制度从有到优。为此,本文立足于党的十八大以来习近平总书记治国理政一系列主张与改革举措的两个根本着眼点“人民性”与“制度建设”,运用“制度-生活”研究范式,从习近平新时代中国特色社会主义思想中提炼出老年人与养老保障制度关系的方法论与分析框架,检验养老保障制度体系的均衡性、主体关系的清晰性、制度覆盖的弹性、均质性及其与子制度之间的协同性,分析不足并进行理论思考。

关键词: 人民性; 养老保障; 制度质量; 制度优化

中图分类号: C913.7

文献标识码: A

文章编号: 1671-7023(2020)04-0048-07

一、中国制度建设全面升级驱动养老保障制度优化

中华人民共和国成立 70 余年来,中国共产党始终致力于将国家治理实践上升到制度层面,铺就出一条通往人民美好生活的制度建设之路。从党的十四大提出“到建党一百周年的时候,我们将在各方面形成一整套更加成熟更加定型的制度”,到党的十五大、十六大和十七大都对制度建设提出明确要求,再到十八大以来,党把制度建设摆到更加突出的位置。在这条中国制度建设之路上,十八届三中全会是一个里程碑,首次提出“推进国家治理体系和治理能力现代化”这一重大命题,把“完善和发展中国特色社会主义制度,推进国家治理体系和治理能力现代化”确定为全面深化改革的总目标,开启了中国制度建设全面升级的新阶段,即从 2013 年直至 2035 年,实现中国制度更加完善,到本世纪中叶,实现国家治理体系和治理能力现代化。在此过程中,制度成熟、定型成为关键词。经过近五年多的制度建设,中国重要领域和关键环节改革成效显著,主要领域、基础性制度体系基本形成。同时,制度建设尚存在诸多盲区、短板、弱项,亟待完善、升级。党的十九届四中全会深入回答了中国国家制度和国家治理体系“坚持和巩固什么、完善和发展什么”这一重大问题,给新时期中国制度建设指明方向,提出新的升级要求。

在宏观制度体系建设升级的驱动下,中国养老保障制度不断延展、交替、更迭。与国家制度体系建设同步,自改革开放开启中国经济社会体制转型以来,现代社会保障制度作为市场经济体制中的应然组成,获得极大发展。伴随经济社会转型进程的深入推进,加快社会保障制度发展,不断促使其定型成为优化国家治理体系的一项重要议题。郑功成曾多次指出中国社会保障制度建设已经到了结束实验性改革状态,走向成熟定型的阶段^[1]。作为社会保障制度体系中的一项基础性制度安排,养老保障制度正在及将要经历从无到有、从有到全、从全到优的演变历程。从 20 世纪八九十年代至“十二五”前,中国养老保障制度体系中的养老保险制度原理、原则和架构被提出,并在利益纵横交织的复杂情境中践行,逐步向前推进,养老保险制度覆盖面逐步扩大,养老保险制度的身份壁垒开始瓦解,养老保障制度体系中的老年人物质保障支柱初具形态;从 2011 年到 2015 年的“十二五”期间,养老保障制度体系中的养老

作者简介: 贾玉娇,吉林大学哲学社会学院教授、博士生导师

基金项目: 国家社会科学基金重大项目“东亚乡村振兴的社会政策比较研究”(18ZDA119)

收稿日期: 2020-03-20

保险制度继续完善,覆盖范围持续扩大,身份壁垒打击力度加大,机关事业单位与企业、城市与农村居民养老金并轨进入实质性启动阶段,养老金给付水平持续提高,养老金的可携带性、经办的便利性显著提高,老年人物质保障支柱持续夯固。同时,养老保障的另一制度支柱——社会养老服务体系被提上政治议程。2011年,国务院办公厅印发《社会养老服务体系规划(2011—2015年)》,拉开了中国全面建立健全老年人社会服务体系的大幕。如果说“十二五”是养老保障制度体系从试验性改革状态走向成熟、定型的重要过渡期,“十三五”期间的十九大则揭开了全面建成中国特色养老保障制度体系的大幕。在“十三五”期间,养老保险制度实现全覆盖,养老金给付水平持续提高,养老保障多元主体逐渐形成,基本制度趋于定型,社会养老服务机构和设施数量大大增加。

虽然中国养老保障制度体系建设取得诸多突破性进展,但是普惠性不等同于公平性^[2],制度全覆盖不等同于制度包容性强,给付水平高不等同于资源配置效率高,多元主体显现不等同于权责清晰的多层次养老保障制度体系形成。此外,养老保险统筹层次亟待提高,中央与地方的财权与事权亟待厘清,社会养老服务体系建设中多元主体的权责边界亟待厘清,养老保险缴费主体间以及代际的权责关系需要厘清,养老保障制度体系在形成良好社会风气、维护家庭保障伦理和塑造健康、积极的老年人方面的功能亟待提高,风险社会背景下养老保障应急制度亟待建设。在实现人民美好生活的进程中,“十四五”期间须以构建高质量的养老保障制度作为新时代养老保障改革与制度建设的核心目标。

二、从“人民性”出发检验养老保障制度质量

(一) 养老保障制度质量检验的时代议题

随着人类社会的发展,老年人口在总人口中的占比不断提高,同时人口生育意愿降低,新生儿人口占比降低,由此出现人口老龄化,截至2018年底全球65岁以上人口约为7.05亿^[3]。人口年龄结构的重大变化使建立在以中青年为基础的传统型养老保障制度亟待转型升级。老年人状况与养老保障需求的异质化给既有养老保障制度提出新期待、新要求,劳动力市场弹性化增强和结构性变化带来的新问题,养老保险缴费权责在企业、个人和国家之间,代际,以及财权、事权在不同政府层级之间的划分,政府、市场、社会、家庭的养老保障责任划分等都亟待厘清,养老保障制度质量检验、评估与完善成为各国关注的重要议题之一。

中国自2000年步入老龄化社会以来,养老保障制度的完善与优化成为释放中国制度优势效能,提高国家治理能力的重要内容。从十八届五中全会中提出的“公平、可持续”到十九大提出的“公平效率可持续”,养老保障制度质量检验的指标体系不断完善,研究不断深入。实际上,公平与效率作为一对基本问题始终存在于制度研究之中,关于养老保障制度的公平与效率研究早已有之。可持续发展理念自20世纪七八十年代在世界兴起后,中国于20世纪90年代中期提出可持续发展战略,《“九五”计划和2010年远景目标纲要》把社会保障纳入这个战略之中。此后,关于养老保障制度可持续发展的讨论日益增多,议题主要集中在养老保险金的可持续运行方面。从学界探讨养老保障制度公平、效率与可持续发展的价值立场上看,一部分人基于社会立场强调普惠型公平,而在持市场立场的人看来则损害了效率;另一部分人基于市场立场强调经济性效率,而在持社会立场的人看来则损害了公平,导致公平与效率之争持续不断^{[4][5]}。从学界讨论的视角上看,一部分学者从结构视角分析了养老保障权责划分、资源配置与可持续发展基本条件^{[6][7]};还有一部分学者从技术视角讨论养老保险基金的收缴、投资、给付与回报^[8]。以上研究拓展与丰富了养老保障制度研究,为深入推进养老保障制度质量研究奠定了坚实基础。

(二) “以人民为中心”是养老保障制度质量检验的根本价值立场

“人民性”是马克思主义及中国化理论成果与习近平新时代中国特色社会主义思想最鲜明的理论品格^[9],是中国特色社会主义实践与国家治理的底色,成为新时代中国养老保障制度建设的根本立场。习近平总书记在党的十八届五中全会上首次提出“以人民为中心”的发展思想;在党的十九大报告中指出“中国共产党人的初心和使命,就是为中国人民谋幸福”^[10]，“带领人民创造美好生活,是我们党始终不渝的奋斗目标。必须始终把人民利益摆在至高无上的地位,让改革发展成果更多更公平惠及全体人民,朝着实现全体人民共同富裕不断迈进”^[11]。在此指导下,形成以人民为中心、推进发展的全局性部

署 构建以实现人的全面发展为根本着眼点的民生系统。

养老保障制度成为提高中国民生水平的基础性制度安排,提高养老保障制度质量成为一项重要的国家治理议题。截至2019年,中国有2亿多老年人,4000多万失能半失能老人^[12],他们的生活状况不仅影响自身生活质量,还对人民生活质量有重要影响。为实现养老保障制度更加贴合人民养老需求,缩小宏观制度供给与微观个体需求之间的偏差,习近平总书记在多次重要讲话中提出保持养老保障制度、社会养老服务体系的人民性,指出要完善制度、改进工作,推动养老事业多元化、多样化发展,让所有老年人都能老有所养、老有所依、老有所乐、老有所安^[13]。构建养老、孝老、敬老政策体系和社会环境,推进医养结合,加快老龄事业和产业发展,要把政策落实到位,惠及更多老年人,让每一位老人都能生活得安心、静心、舒心,都能健康长寿、安享晚年^[14]。

(三) 基于人民价值立场的养老保障制度检验框架

从党的十八大以来,习近平总书记治国理政的一系列主张与改革举措主要集中在两个根本着眼点,即一方面强调“人民性”,回归初心,另一方面强调“制度建设”,释放制度效能,从而破解人的生活需求与制度供给之间的契合障碍,实现二者良性增促——人民美好生活与制度治理能力升级循环往复,从而释放社会主义政治与制度优势,为世界提供不同于西方的现代化发展方案与道路。有学者运用“制度—生活”研究范式^[15],从习近平新时代中国特色社会主义思想中提炼出老年人与养老保障制度关系的方法论与分析框架。

就方法论而言,习近平总书记指出,“要讲究辩证法,处理好活力与秩序的关系。”^[16]结合习近平总书记关于养老方面的论述可知,人既是养老保障的主体也是客体,作为养老保障责任主体的“人”尊重、共情于保障对象的“人”,也就是在尊重、实现自身,亦即养老主客体之间是相互转化的关系,从而在一定程度上实现老年人活力与养老保障制度的统一。

就分析框架而言,按照养老需求与制度供给分为两个板块。

其一是老年人养老需求侧分析框架。老年人需求侧分析的前提是如何看待老年人,不同老年观得出的老年人养老需求不同。那么,该如何看待老年人呢?习近平总书记告诉我们要促进人的全面发展。对于老年人而言,要实现其全面发展,考量维度就不能仅着眼于生理及物质保障方面,还要将心理、精神、社会等方面含括在内,将老年人视为有生理保障、社会安全、自尊与他尊、自我实现等需求的积极个体。据此,本文将从老年人个体和社会两个维度考察老年人的养老需求。从个体维度看,老年人养老需求涉及老年人健康程度(是否健康、是否患有重大疾病、是否患有慢性病)、机体缺陷程度(是否为残障、残障等级、生活自理能力)、年龄、性别、受教育程度、经济状况、兴趣爱好等情况的不同带来了老年人的养老保障需求不同。从社会维度看,老年人养老涉及老年人社会交往(是否有固定的人际交往圈子)、社会参与(是否再就业、是否从事志愿者活动、是否参与某类社会组织活动)、家庭关系(与子女关系,如子女数量、与子女居住距离、与子女感情状况、子女经济状况、是否为子女照顾孩子;配偶情况,如是否有配偶、与配偶感情状况、配偶健康状况、配偶经济状况)。由于我国社会转型所具有的急剧性和长期性,以及由此带来的社会进步,使得人口流动加剧,婚姻、两性关系变迁,家庭结构变迁,人民权益意识增强,人口寿命延长,从而使得老年人群体异质性显著,养老保障需求多元。

其二是养老保障制度供给侧分析框架。从养老保障制度建构的理念上看,提倡做积极老年人。习近平总书记指出要积极看待老年人和老年生活,老年是人生命的重要阶段,也是有作为、有进步、有快乐的重要人生阶段。要着力发挥老年人积极作用,发挥老年人在化解社会矛盾、维护社会稳定中的经验优势和威望优势,发挥老年人对年轻人的传帮带作用^[17];从养老保障要实现的目标上看,要提高老年人生活和生命质量,同时保障子女及其家庭的生活质量,维护老年人尊严和权利,使老年人形成自尊、自立、自强、自爱意识,教育引导人们自觉承担家庭养老责任、树立良好家风、巩固家庭养老基础地位,形成社会接纳、尊重、帮助老年人的关爱意识,加强人们全生命周期养老准备能力^[18];从养老保障政策体系构成上看,该体系包含家庭赡养和扶养、社会救助、社会福利、养老保险、医疗保险、社会优待、宜居环境、社会参与等政策,建构家庭、政府、社会与市场的纵向多层次以及以老年人生活保障为核心^[17],心理、社会保障的横向逐层向外推的养老保障制度体系;从养老保障制度体系内外的结构优化上看,强调政策体系

的协调性、系统性,推动形成政策合力。具体说来,完善老年人权益保障法的配套政策法规,统筹生育、就业、退休、养老等政策,完善养老和医疗保险制度,促进医疗卫生和养老服务融合发展,建立相关保险和福利及救助相衔接的长期照护保障制度^[17],完善社会保险和商业保险的关系。从养老保障制度贴合人民需求的载体与路径上看,制度与生活之间的对立关系源于生活主体出现利益和视野分化后正式制度作为部分生活主体有意识建构的产物^[15],亦即制度与生活的分野是社会发育与复杂化水平提高的结果。由此推知,现代社会复杂化水平越高,给予养老保障制度契合人民养老需求带来的挑战越大。为实现养老保障制度贴合人民养老的需求,习近平总书记指出要建立老年人状况统计调查制度,加强老龄科学研究,变被动反应为主动应对,变零敲碎打为统筹协调^[18]。

三、社会巨变中的养老保障制度质量检验

(一) 养老保障制度体系均衡性差

经过近20多年的养老保障制度建设,中国已经初步建立以满足老年人需求、实现老年人全面发展为宗旨的制度框架,但是该制度体系发展不均衡以及短板、弱项较多等问题,导致养老保障制度效能无法发挥出来。从现有养老保障制度体系构成来看,形成了以养老保险和社会养老服务体系为代表的两大板块。其中,养老保险制度经过长期改革取得诸多突破,但是在给付水平、统筹层次、责任分担等方面亟待进行制度改革。长期护理保险已提上制度建设议程,但是长期护理保险基金是从医保基金中来,还是建立独立的收支系统尚无定论,此外,相关配套政策尚未完全到位,医养结合模式也尚在探索中;社会养老服务体系虽已启动,但是存在家庭、政府、社会组织和市场之间的权责、分工不清,智慧社区等基础设施建设不足,建筑、财务、税务、人事、产权、薪资、金融、法律、医疗、专业人才培养等方面的配套性政策亟待完善^[18]。养老保障制度体系虽然尚有诸多政策弱项亟待完善,但是在“养”的物质层面还是取得了重大进展。与之相比,养老保障制度对老年人心理层面的“乐”、社会层面的“自我实现”和精神层面的“满足”等方面关注不够,导致老年人心理疏导、精神慰藉、居家养老服务、社会参与支持、无障碍环境与设施建设等方面存在诸多短板、缺项。近些年来,出现的诸多老年问题,如与社会交往、精神慰藉、情感满足绑定的保健品销售侵害老年人权益甚至生命现象,抑郁群体中老年人占比高,老年人自杀、空巢孤独死等都是对补好养老保障制度短板的无声呼唤。

养老保障制度体系重物质层面的“养”而导致的结构失衡,反映出的认知误区是,将满足老年人需求的特殊手段等同于老年人需求本身。从本质上说,老年人与其他年龄段的人群需求是相同,但是由于老年人生理机能老化、退出劳动力市场而引起的社会关系断裂与生命历程更近死亡,使得老年人身心状态具有独特性,从而给老年人需求形式提出特殊要求。例如,失能老人的本质需求并非是轮椅等辅助器具,而是出行与社会交往。

(二) 养老保障责任主体边界不清

养老保障制度体系内含多种主体,从横向上看,养老保障资源分散在家庭、政府、社会组织与市场等社会部门中;从纵向上看,分为中央与地方政府,以及不同世代群体。从中国养老保障制度发展来看,多元主体已经分化形成,并纷纷现身于中国养老保障领域,但是由于多元主体边界尚未厘清,导致出现养老保障资源供给的虚假繁荣。

具体说来,从横向上看,政府与市场关系尚未理顺。一方面,突出强调政府财税、土地政策扶持,过于扩大政府责任,忽视激发市场主体和社会组织资源供给能力,导致商业保险发展滞后^[2],市场发展受限,政府负担过重,不符合多元主体协同合作的现代治理规律;另一方面,过于扩大市场作用,用市场原则指导养老保障资源配置,导致养老保障制度成为市场逐利的制度手段^[19],不仅破坏养老保障制度功能,还会造成养老资源的浪费。例如,民间资本往往投资于高档养老公寓,导致养老机构床位空置率居高不下;政府与家庭的关系有待理顺。在强调突出政府责任的同时,由于未鼓励家庭养老责任,导致家庭养老责任意识有所弱化,对养老、孝老的人伦秩序产生消极影响。政府与社会组织的关系有待理顺,慈善组织仍然维持在传统的、非常有限的筹款救助阶段且组织发展不足,在老年福利、残疾人福利及相关服务供给方面的作为极为有限^[2];单一制度内部的责任主体关系有待理顺,例如,职业年金中职工与单位之间的权责关系,用人单位与基金受托人之间的权责关系;职工基本养老保险中个人、用人单位与政府之间的权责划分等。从纵向上看,中央与地方的关系亟待理顺,集中表现在养老保险制度全国统筹

过程中的中央与地方的财权、事权分割。此外,养老保险金收缴责任在退休世代和年轻世代之间的划分有待厘清。

(三) 养老保障制度僵硬,弹性不足

在现代社会快速变迁的背景下,传统与现代交替的时间越来越短,当下人们习以为常的生活可能在不久的将来就成为过去,成为传统积淀的一部分。与现实社会快速变迁形成强烈反差的是,制度由于惯性作用而具有滞后性。建立在以中青年为主体的人口结构、以正规就业为主体的劳动力市场结构、以婚姻为主体的家庭结构,以及以本国居民为主体等的基础之上的养老保障制度,在人口老龄化、非正规就业群体增多、新兴职业群体大规模增长、离婚率上升、未婚生子与单亲家庭增多、外来移民增多的背景下,面临严峻挑战。挑战不仅在于如何像缝补丁一样修复养老保障制度,使其尽可能覆盖所有人群,更在于如何使养老保障制度具有弹性,使之能够适应不断变化的社会需求。以养老保险为例,我国养老保险已经从“广覆盖”走向“全覆盖”,但这结果并不能永久定格。在新兴经济业态发展的驱动下,劳动力市场正在发生重大变化,传统劳资关系发生革命性变迁。在同一时间同一个劳动力并非归属于一个雇主,工作不再绑定在一纸合同上,而是与工作本身相绑定,劳动力流动在工作事项之间,由二者双向选择进行匹配。由此,在既有养老保险制度覆盖之外,又形成了诸多数量不断扩大的新型职业群体。

(四) 养老保障制度覆盖差异度大

从养老保障制度作用于老年群体所产生的结构性效果来看,均衡的养老保障制度体系应具有以下三个特点:以政府为主体的制度效应同质性程度高、制度体系作用于各个老年群体的均质化水平高、制度体系满足不同老年群体需求的作用张力大。以此为参照,我国养老保障制度存在同一制度在不同人群、地域之间的差异度大,制度体系覆盖老年群体的均质化程度差,制度体系满足老年人需求水平的差异度大等问题。就同一制度在不同人群、地域之间差异度上看,以基本养老保险为例,养老金给付水平在不同地域之间、城乡之间、不同职业群体之间存在显著差异,不仅没有缩小收入差距,反而还扩大或固化了收入差距^[18]。从制度体系覆盖老年群体的均质化程度上看,呈现出过密化与过疏化共存的特点。部分老年群体获得的保障项目较少。以老年照护服务项目来说,集中分布于城市经济条件好的老年人,而在低收入人群,尤其在空心化、老龄化严重的农村地区分布稀疏。从制度体系满足老年人需求水平的程度上看存在显著差异,例如公职人员有基本养老金和职业年金,非公共部门的工薪劳动者的基本养老金能够保障其基本生活,但是多数不够宽裕,他们有补充养老金的需求,但是筹资能力不足,因此适宜的补充养老金制度有待建立。

(五) 养老保障制度体系协同性差

养老保障制度体系是由诸多子制度共同构成的组合体,制度体系内部的协同性高就会形成合力,产生 $1+1>2$ 的制度效应;反之,如果子制度之间存在竞争、重复、彼此消弭等失调关系,就会大大降低制度整体效应,破坏制度效率。从我国养老保障制度体系现状来看,功能互补的多层次养老保障制度体系尚未建立。郑功成指出,不应从政府责任维度考量社会保障的多层次性,这既不符合社会保障制度建设的本意,也不符合现代多元主体合作共治的发展规律^[2]。应当建立由家庭作为主体的一级保障、政府作为主体的二级保障、市场作为主体的三级保障、社会作为主体的四级保障的养老保障制度体系。目前,第一层次弱化,第二层次独大且不成熟,第三层次盲目扩大且在个别项目上与第二层次形成竞争关系,第四层次发展严重滞后。其中,政府作为主体的第二层次在形塑该体系内部关系方面具有主导作用,只有这一层次定位清晰且成熟、定型,才能有其他层次清晰的发展空间。市场作为另一基本的养老保障主体,其发育的成熟度与健全水平以及由此产生的社会责任意识的增强,对养老保障制度发展具有重要意义。

四、养老保障制度完善与优化思路

(一) 健全养老保障制度体系

习近平总书记在十九届四中全会提出着力巩固根基,扬优势、补短板、强弱项,构建系统完备、科学规范、运行有效的制度体系^[20]。填补或增强我国国家制度和国家治理体系建设中的空白点和薄弱点成为今后建设的重点。具体到养老领域,健全养老保障制度体系是实现老年人美好生活、提升社会整体生活质量的基本途径。对此,应基于对老年人需求满足手段与不同世代老年群体需求结构的动态研究,明确当下及此后一段时间内的养老服务需求结构与内容,研判老年人供需结构变化趋向,建立直接满足老

年人需求的核心制度圈层和配套制度圈层,形成养老保障制度与老年人需求结构及需求满足载体同步变迁的机制,建设老有所养、老有所护、老有所尊、老有所乐的养老保障制度体系。完善养老保险制度,提高统筹层次,进一步明确各个主体之间的责任,抑高补低基本养老金给付水平;基于长期护理保险的本质属性,顺应常识,建立单独的基金收支系统;完善社会养老服务体系配套措施、智慧养老基础设施和无障碍环境建设;完善老年人心理疏导、社会交往指导服务体系,发展社区老年志愿服务组织和兴趣小组,建立老年与孙代的隔代亲子活动俱乐部,设置隔代亲子互助手工制作、益智游戏、健身游乐、家庭情感教育项目,以及观影、唱歌、餐饮等诸多项目,打造一个老年人与儿童的活动乐园。

(二) 厘清多元主体责任边界

养老保障制度涉及多元主体,这是社会进步带来的社会分化的结果,其内含新的治理力量与逻辑,习近平总书记将此提炼为共建共治共享,为养老保障制度主体关系理顺提供基本遵循。理顺关系的前提是打破对各个主体角色的既有认知,秉持现代复杂社会背景下,任一主体都不具有实现全面有效治理能力的立场。其中,政府作为公共权力的执行者,具有其他主体所不具备的资源整合能力,在多元主体责任边界重塑中发挥重要作用。立足于人民养老保障需求与社会技术升级,吸纳不同老年群体、不同世代、不同职业、不同地域人群,以及企业、社会组织、民间资本等声音,引导社会良好风尚,释放各个主体活力,完善制度和法律体系。市场捕捉需求的敏锐度高,资源配置能力强,要充分发挥市场这一优势;同时,市场具有逐利的拜物教本性,导致出现养老保障商品供给盲目与老年人物化等消极后果,对此应加强对市场的规制与调节,使市场承担本应由其承担的社会责任,强调市场的社会责任这一应有之义,充分发挥市场在职工基本养老保险缴费、补充养老保险金建立中的作用。规范社会组织的管理、运行,提高社会组织的专业化、法制化、规范化水平与服务能力;鼓励家庭养老保障,以家庭为单位缴纳养老保险费或税。例如,对职工给父母缴纳养老保险金部分免税,并适当降低其他扣税部分;设置侍老假、护理假等。

(三) 增强养老保障制度弹性

为使养老保障制度越来越具有弹性,打破既有养老保障制度框架将成为养老保障制度改革的长期议题。急剧的社会变迁在改变养老保障制度的人口结构基础、家庭基础、婚姻基础、劳动力市场的同时,还日益改变了劳动者与资本的结合形式。自工业革命推动现代社会建设以来,劳动者与资本的关系逐步确立为以劳动合同为载体的雇佣与被雇佣关系,在这种关系下,劳动者在同一时间只能受雇于同一个雇主。与之不同,随着现代平台经济的发展,劳动力并不专属某一雇主,而是在数个平台间流动。这成为未来劳资关系变动的趋势。未来,人们将没有固定的雇主、固定的工作地点,劳动者与资本的关系将越来越依赖于劳动者工作内容与完成质量在资本整体收益中的贡献率。此趋势必将推动养老保险制度发生巨大变化。打破传统基于以企业为缴费单位的做法,就目前出现的平台经济而言,建立以行业为单位的养老保险金收缴制度,制定行业养老保险缴费率,即综合考量劳动者在不同平台上的时间分配与贡献情况,制定不同平台的养老保险税的分担比例。建立个人工资的行业账户,每笔来自不同平台的收益先进入该账户,在月结时进行养老金扣缴。

(四) 提高养老保障制度均质性

在消除同一制度在不同人群、不同地域之间的差异度方面,持续推进基本养老保险制度整合,建立国民基本养老保险制度,消除不同职业群体、不同居住地人群的基本养老保险金差异。实现养老保险全国统筹,将不同地域养老保险金差异控制在合理范围,提高养老保险互助共济功能。基本公共产品与公共服务供给统一标准,覆盖全部老年人;在消除养老保障制度体系覆盖老年群体过密与过疏方面,在空巢化严重的农村地区实行相近乡村人口的聚集居住,尽可能不改变老年人熟悉的生活环境与居住环境,提高老年人地理空间分布密度,进行公共资源与市场服务资源投放,降低公共产品与设施的建设与维护成本,从而解决养老保障资源投入过疏问题;同时以需求强度的空间分布为依据,进行养老保障资源的空间投放,以实现供需均衡。从消除制度体系满足老年人需求水平的差异度上看,应完善多层次养老保障体系,建立健全补充养老保险制度、老年照护服务制度、心理疏导与精神慰藉制度。

(五) 增强养老保障制度协同性

政府主导的法定养老保障项目,包括基本养老保险、贫困老年人救助、老年人社会福利及相关服务等,是每一位老年公民依法享有的基本社会权益,也是老年公民人权的重要组成部分^[2],养老保障制度

以保障老年人基本养老需求为目标,具有普惠性与均等性。养老保障需要并随着人民整体保障需求的提高而增加,具有刚性特征。市场主体或原则主导的养老保障政策包括企业或职业年金、商业养老保险,及其他需要在市场中购买的养老服务等,以满足老年人更高、更多的养老保障需求,具有选择性与差异性。社会组织提供的公益性养老保障项目具有满足老年人多元需求的灵活性,可以填补政府提供的养老保障制度空白,在一定范围内代替市场养老项目。社会组织提供的养老保障产品与服务资源可以由政府、企业与老年人个人或所在家庭联合购买,从而使得中低收入老年人可用低廉的价格购买专业的养老服务。此外,应增强养老保障制度与相关配套制度的协同性,完善养老保障制度并展开联治联保,不断推进整体制度体系的协同性。

参考文献:

- [1] 郑功成. 构建高质量的社会保障体系 [N]. 中国社会科学报, 2019-03-21.
- [2] 郑功成. 多层次社会保障制度体系建设: 现状评估与政策思路 [J]. 社会保障评论, 2019(1): 3-29.
- [3] 董克用, 王振振, 张栋. 中国人口老龄化与养老体系建设 [J]. 经济社会体制比较, 2020(1): 53-64.
- [4] 信长星. 关于就业、收入分配、社会保障制度改革中公平与效率问题的思考 [J]. 中国人口科学, 2008(2): 2-9.
- [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, 2016(1): 61-66.
- [6] 董星. 国家治理现代化进程中的社会保障 [J]. 社会保障评论, 2017(3): 17-28.
- [7] 何文炯. 推进更加公平、更可持续、更有效率的社会保障 [J]. 人民论坛, 2019(11): 37-39.
- [8] 郑秉文. 社会保险缴费与竞争中性偏离——对征收体制改革过渡期政策的思考 [J]. 中国人口科学, 2019(1): 2-16.
- [9] 贾玉娇. 习近平民生系列重要论述的主要来源与形成逻辑 [J]. 社会保障评论, 2019(1): 30-42.
- [10] 习近平. 决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告 [J]. 前线, 2017(11): 4-28.
- [11] 带领人民创造美好生活,是我们始终不渝的奋斗目标——十九大代表谈保障和改善民生 [EB/OL]. 新华社, 2017-10-22.
- [12] 刘奇. 统筹城乡完善“十六有”——补齐全面建成小康社会的乡村民生短板 [J]. 农村工作通讯, 2020(2): 23-25.
- [13] 为了最美夕阳红——习近平总书记牵挂的民生事之“老有所养”篇 [N]. 人民日报, 2019-08-11.
- [14] 习近平代表第十八届中央委员会向大会作报告 [EB/OL]. 共产党网, <http://news.12371.cn/2018/10/31/AR-TI1540950310102294.shtml>.
- [15] 肖瑛. 从“国家与社会”到“制度与生活”: 中国社会变迁研究的视角转换 [J]. 中国社会科学, 2014(9): 88-104.
- [16] 坚持严格执法公正司法深化改革 促进社会公平正义保障人民安居乐业 [N]. 人民日报, 2014-01-09.
- [17] 习近平强调推动老龄事业全面协调可持续发展 [N]. 人民日报, 2016-05-29.
- [18] 贾玉娇. 养老保险全国统筹的复杂性分析转向与框架 [J]. 华中科技大学学报(社会科学版), 2019(1): 35-41.
- [19] 何文炯. 中国社会保障: 从快速扩展到高质量发展 [J]. 中国人口科学, 2019(2): 2-15.
- [20] 中国共产党第十九届中央委员会第四次全体会议公报 [EB/OL]. 新华网 [2019-10-13]. http://www.xinhuanet.com/politics/2019-10/31/c_1125178024.htm.

On the Quality Inspection and Optimization of China's Pension Security System from the Perspective of the People

JIA Yu-Jiao, Jilin University

Abstract: Although China's pension security system construction has made great breakthrough, the universality is not equal to fairness, the full coverage of the system is not equal to the system inclusiveness, the high level of payment is not equal to the high efficiency of resource allocation, and the multi-level pension security system is not equal to the formation of clear rights and responsibilities. It means the quality needs to be further improved to achieve the pension security system from exist to excellent. For this reason, based on the two fundamental points of "people's character" and "system building" of the General Secretary Xi Jinping's series of governance ideas and reform measures since the 18th National Congress of CPC, we have applied the "system-life" paradigm, and extracted the methodology and analytical framework of the relationship between the elderly and the elderly security system from the perspective of socialism with Chinese characteristics in the new era. The balance of the security system, the clarity of the relationship between the main bodies, the flexibility of the system coverage, the coordination between the homogeneity and the sub-system are tested and the shortcomings are analyzed.

Key words: people nature; pension security; system quality; system optimization 责任编辑 吴兰丽