

中国社会保障制度的公平正义理念及其实践取向

丁建定*

摘要：促进社会公平正义是中国社会保障制度的基本理念，这不仅体现在党中央领导人的重要论述中，也体现在重大社会保障制度政策之中。推进社会群体之间的公平正义是中国社会保障制度发展和完善的核心，中国基本建立起覆盖各类人群的社会保障制度，并通过制度整合等进一步推进社会群体之间的公平正义。促进不同主体之间的责权公平是中国社会保障制度发展和完善的关键，中国社会保障制度中的政府责任、社会责任与个人责任之间的均衡和协调机制，责权公平度也在逐步完善提升。然而，中国社会保障制度在群体覆盖、责权均衡、待遇水平以及制度层次等方面还需要进一步完善，促进社会公平正义依然是中国社会保障制度发展和完善的重要任务。

关键词：社会保障制度 社会公平正义 基本理念 实践取向

DOI:10.19506/j.cnki.cn10-1428/d.2020.04.003

任何一个国家任何时期的社会保障制度都具有自己的基本目标，无论从学理还是现实上来说，社会保障制度的基本目标都包括四个方面，即：保证政治稳定的政治目标；促进社会公平正义的社会目标；实现经济与社会协调发展的经济目标；提升个体社会责任意识的道德目标。^①显然，促进社会公平正义是社会保障制度的重要社会目标。随着改革开放与中国特色社会主义事业的发展，社会公平正义越来越受到党和政府的重视和关注，党的十八大报告明确指出：“必须坚持维护社会公平正义。公平正义是中国特色社会主义的内在要求。要在全体人民共同奋斗、经济社会发展的基础上，加紧建设对保障社会公平正义具有重大作用的制度，逐步建立以权利公平、机会公平、规则公平为主要内容的社会公平保障体系，努力营造公平的社会环境，保证人民平等参与、平等发展权利。”^②党的十八大报告不仅准确界定了社会公平正义的重要内涵与功能，也提出了社会公平正义的保障体系，为我们探讨和研究改革开放以来中国社会保障制度的社会公平正义理念及其实践取向提供了指导思想。社会保障制度作为中国特色社会主义的重要制度，是坚持维护和努力实现社会公平正义的

*丁建定：华中科技大学社会学院教授、院长，湖北省重点基地华中科技大学养老服务研究中心主任。本文系2019年度华中科技大学人文社会科学自主创新重大交叉培育项目的研究成果。

①丁建定：《西方国家社会保障制度史》，高等教育出版社2010年版，第375-377页。

②胡锦涛：《坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进，为全面建成小康社会而奋斗》，人民出版社2012年版，第14-15页。

重要途径，这鲜明地体现在改革开放以来中国社会保障制度改革与发展的历史过程中，实现社会公平正义更是中国社会保障制度未来发展和完善的重要社会目标之一。

一、促进社会公平正义是中国社会保障制度发展的基本理念

促进社会公平正义是社会保障制度的基本目标，也是各国社会保障制度的基本理念。改革开放以来，随着中国经济社会的发展变化，特别是随着中国社会保障制度的改革和发展，社会保障制度促进社会公平正义的社会目标越来越受到党和政府的关注和重视，并逐渐将其作为中国特色社会保障制度的本质属性，进而内化为指导中国特色社会保障制度发展和完善的基本理念。

江泽民同志指出，“从理论上讲，以平等权利为基础的社会公平要受到社会经济文化发展的制约。在不同发展阶段，社会公平的内涵也会不同。衡量社会公平的标准必须看是否有利于社会生产力发展和社会进步。党的十一届三中全会以后，我们党实行了一项政策，即允许和鼓励一部分地区、一部分人通过诚实劳动和合法经营先富起来，带动全国人民走共同富裕的道路。这是符合按劳分配原则的。实行这一政策，能力和贡献不同的人的收入会拉开差距，在致富的路上会有先有后，这是公平的。一般来说，由于人的能力和贡献的差别是有限的，实行按劳分配不可能导致贫富悬殊。而平均主义反对拉开差距，这是分配不公的一种表现。^①我们既不能搞平均主义，又不能让收入

差距过大，二者都是不公平的。平均主义和收入差距过大也是相互影响的。我们要克服平均主义，但分配差距过大恰恰妨碍了收入差距的合理拉开。因为收入差距过大会破坏社会公平，涣散人心。^②从长远看，解决社会分配不公问题，还要逐步建立富有弹性的就业制度，使劳动者在竞争中获得大致均等的机遇。与此相适应，必须建立和完善社会保障体系。这不是一下子能解决的，但应该向这个方向努力。^③”显然，这一时期，社会公平正义理念主要体现在更加具有广泛意义的收入分配领域，且以防止平均主义、激发民众通过个人努力改善收入状况为主要目标。

胡锦涛同志指出，“维护和实现社会公平正义，涉及最广大人民根本利益，是我们党坚持立党为公、执政为民的必然要求，也是我国社会主义制度的本质要求。只有确实维护和实现社会公平正义，人们的心情才能舒畅，各方面社会关系才能协调，人们的积极性、主动性、创造性才能充分发挥出来。依法逐步建立以权利公平、机会公平、规则公平、分配公平为主要内容的社会公平保障体系，使全体人民共享改革发展成果，使全体人民朝着共同富裕的方向稳步前进。要进一步完善社会保障体系，逐步扩大社会保障覆盖面，切实保障各方面困难群众基本生活，让他们感受到社会主义大家庭的温暖。从收入分配、利益调节、社会保障、公民权利保障、政府施政、执法司法等方面采取切实措施，逐步做到保证社会成员都能够接受教育，都能够进行劳动创造，都能够平等参与市场竞争，参与社会生活，都能够依靠法律

①②③《江泽民文选》，第一卷，人民出版社2006年版，第48-56页。

和制度来维护自己的正当权益。^①”可见，这一时期，党和政府不仅对社会公平正义的内涵做出了明确界定，而且系统形成了社会公平正义的保障体系思想，并将其作为指导思想直接引入到包括中国特色社会主义保障制度、收入分配、利益调节、公民权利保障、政府施政、执法司法等社会生活主要领域。

习近平同志指出，“公平正义是中国特色社会主义的内在要求。^②改革开放以来，我国经济社会发展取得巨大成就，为促进社会公平正义提供了坚实物质基础和有利条件。同时，在我国现有发展水平上，社会上还存在大量有违公平正义的现象。特别是随着我国经济社会发展水平和人民生活水平不断提高，人民群众的公平意识、民主意识、权利意识不断增强，对社会不公问题反映越来越强烈。这个问题不抓紧解决，不仅会影响人民群众对改革开放的信心，而且会影响社会和谐稳定。^③制度是社会公平正义的重要保证。我们要通过创新制度安排，努力克服人为因素造成的有违公平正义的现象，保证人民平等参与、平等发展权利。要把促进社会公平正义、增进人民福祉作为一面镜子，审视我们各方面的体制机制和政策规定，使我们的制度安排更好体现社会主义公平正义原则，更加有利于实现好、维护好、发展好最广大人民根本利益。要加紧建设对保障社会公平正义具有重大作用的制度，逐步建立以权利公平、机会公平、规则公平为主要内容的

社会公平保障体系。^④”可见，习近平同志任党的总书记以来，促进社会公平正义成为检验中国共产党立党为公、执政为民和以人民为中心、不断满足人民对美好生活向往而施行的各项重要政策措施的试金石。

党的十八大以来，社会公平正义作为中国特色社会主义保障制度的基本理念写入党的重要政策文件。党的十八大报告明确指出，“要坚持全覆盖、保基本、多层次、可持续方针，以增强公平性、适应流动性、保证可持续性为重点，全面建成覆盖城乡居民的社会保障体系。改革和完善企业和机关事业单位社会保险制度，整合城乡居民基本养老保险和基本医疗保险制度，逐步做实养老保险个人账户，实现基础养老金全国统筹，建立兼顾各类人员的社会保障待遇确定机制和正常调整机制。完善社会救助体系，健全社会福利制度，支持发展慈善事业，做好优抚安置工作。建立市场配置和政府保障相结合的住房制度，满足困难家庭基本需求。积极应对人口老龄化，大力发展老龄服务事业和产业。健全残疾人社会保障和服务体系，切实保障残疾人权益。^⑤”

《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》指出，“建立更加公平可持续的社会保障制度。坚持社会统筹和个人账户相结合的基本养老保险制度，完善个人账户制度，健全多缴多得激励机制，确保参保人权益，实现基础养老金全国统筹，坚持精算平衡原则。推

①《胡锦涛文选》，第二卷，人民出版社2016年版，第291-292页。

②《习近平谈治国理政》，外文出版社2014年版，第13页。

③《习近平总书记重要讲话文章选编》，中央文献出版社、党建读物出版社2016年版，第96页。

④《习近平总书记重要讲话文章选编》，中央文献出版社、党建读物出版社2016年版，第96-98页。

⑤胡锦涛：《坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进，为全面建成小康社会而奋斗》，人民出版社2012年版，第36-37页。

进机关事业单位养老保险制度改革。整合城乡居民基本养老保险制度、基本医疗保险制度。推进城乡最低生活保障制度统筹发展。建立健全合理兼顾各类人员的社会保障待遇确定和正常调整机制。完善社会保险关系转移接续政策,扩大参保缴费覆盖面,适时适当降低社会保险费率。研究制定渐进式延迟退休年龄政策。健全社会保障财政投入制度,完善社会保障预算制度。制定实施免税、延期征税等优惠政策,加快发展企业年金、职业年金、商业保险,构建多层次社会保障体系。积极应对人口老龄化,加快建立社会养老服务体系和发展老年服务产业。健全农村留守儿童、妇女、老年人关爱服务体系,健全残疾人权益保障、困境儿童分类保障制度。^①

《中华人民共和国国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》进一步指出,“坚持全民覆盖、保障适度、权责清晰、运行高效,稳步提高社会保障统筹层次和水平,建立健全更加公平、更可持续的社会保障制度。实施全民参保计划,基本实现法定人员全覆盖。完善筹资机制,分清政府、企业、个人等的责任。适当降低社会保险费率。实现职工基础养老金全国统筹。健全参保缴费激励约束机制,建立基本养老金合理调整机制。推出税收递延型养老保险。建立更加便捷的社会保险转移接续机制。划转部分国有资本充实社保基金。大幅提升灵活就业人员、农民工等群体参加社会保险比例。统筹推进城乡社会救助体系建设,完善最低生活保障制度,强化政策衔接,推进制度整合。加强社会救助制度与其他社会保障制度、专项

救助与低保救助统筹衔接。构建综合救助工作格局,丰富救助服务内容,合理提高救助标准。建立健全社会救助家庭经济状况核对机制,努力做到应救尽救、应退尽退。^②”社会公平正义作为中国特色社会主义保障制度的基本理念指导着中国特色社会主义保障制度的各项政策实践。

二、推进群体间的公平正义是中国社会保障制度发展的核心

社会保障制度促进社会公平正义首先体现在社会群体之间的公平正义。社会保障制度的对象是社会成员,社会成员和不同群体之间是否公平享有社会保障制度是社会公平正义的最基本标志,社会成员和不同群体之间的公平正义是社会保障制度公平正义的底线,因此,推进社会成员和不同群体之间公平享有社会保障制度权益,就是各国社会保障制度发展的核心,更是中国特色社会主义保障制度发展的核心。

改革开放以来,中国社会保障制度在群体覆盖方面逐步从城镇职工扩大至城乡居民,进而通过社会保障制度整合逐步实现社会保障制度对全体社会成员的覆盖,推进社会保障制度的群体公平。城镇职工社会保障制度和城镇企业职工养老保险制度的覆盖面不断扩大。1978年恢复的退休制度覆盖人群原则上包括全民所有制企业、事业单位和党政机关、群众团体的职工。1991年规定养老保险制度的覆盖范围为全民所有制企业,城镇集体所有制企业可以参照执行。1997年规定基本养老保险制度要逐步扩大到城镇所有企业及其职工。1999年规定养

①《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,人民出版社2013年版。

②《中华人民共和国国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》,人民出版社2016年版。

老保险制度的覆盖人群包括国有企业、城镇集体企业、外商投资企业、城镇私营企业和其他城镇企业及其职工，实行企业化管理的事业单位及其职工。2000年强调自由职业人员、城镇个体工商户应参加基本养老保险。2005年提出城镇各类企业职工、个体工商户和灵活就业人员都要参加企业职工基本养老保险。2011年规定无雇工的个体工商户、未在用人单位参加基本养老保险的非全日制从业人员以及其他灵活就业人员可以参加基本养老保险。

医疗保险制度的覆盖面逐步扩大。1992年规定国营企业、县以上城镇集体所有制企业的在职职工和离退休职工为大病医疗费用社会统筹的覆盖人群。1998年规定城镇所有用人单位，包括企业（国有企业、集体企业、外商投资企业、私营企业等）、机关、事业单位、社会团体、民办非企业单位及其职工为城镇职工基本医疗保险制度的覆盖范围。1999年规定，医疗保险制度的覆盖人群包括国有企业、城镇集体企业、外商投资企业、城镇私营企业和其他城镇企业及其职工，国家机关及其工作人员，事业单位及其职工，民办非企业单位及其职工，社会团体及其专职人员。2003年提出将城镇符合参保条件的用人单位和职工纳入基本医疗保险范围，将关闭破产的中央企业和中央下放地方的企业退休人员纳入当地医疗保险社会统筹范围，同时做好地方关闭破产企业的退休人员参加医疗保险的工作，对灵活就业人员参加医疗保险制度提出政策指导。2004年将医疗保险制度进一步扩大到混合所有制企业 and 非公有制经济组织从业人员。2011年规定无雇工的个体工商户、未在用人单位参加职工基本医疗保险的非全日制从业人员以及其他灵活就业人员可以参加职

工基本医疗保险。

失业保险、工伤保险的覆盖面逐步扩大。1986年明确指出失业保险制度覆盖人群包括：宣告破产的企业的职工；濒临破产的企业法定整顿期间被精减的职工；企业终止、解除劳动合同的职工；企业辞退的职工。1993年确定失业保险制度的覆盖范围扩大到七类人群：失去工作的国有企业职工；依法宣告破产的企业的职工；濒临破产的企业在法定整顿期间被精减的职工；按照国家有关规定被撤销、解散企业的职工；按照国家有关规定停产整顿企业被精减的职工；终止或者解除劳动合同的职工；企业辞退、除名或者开除的职工；依照法律、法规规定或者按照省、自治区、直辖市人民政府规定，享受待业保险的其他职工。1999年确定失业保险覆盖范围为城镇企业事业单位、城镇企业事业单位职工（该条例所指的城镇企业指国有企业、城镇集体企业、外商投资企业、城镇私营企业以及其他城镇企业）。2003年确定工伤保险的覆盖范围为中华人民共和国境内的各类企业、有雇工的个体工商户。2011年指出中华人民共和国境内的企业、事业单位、社会团体、民办非企业单位、基金会、律师事务所、会计师事务所等组织和有雇工的个体工商户应当参加工伤保险。

机关事业单位工作人员逐步实施与城镇企业职工统一的社会保障制度，对推进中国社会保障制度群体公平具有重要意义。1993年确定了公务员正常退休和提前退休的条件，并指出公务员退休后享受国家规定的养老保险金。2000年确定公务员的养老保险制度维持不变，全额拨款的事业单位维持现行养老保险制度，改制为企业的实行企业养老保险制度，对于跨

企业和机关工作的,执行所转入单位所属的养老保险制度。2005年确定工作年限满30年的,距国家规定的退休年龄不足5年,且工作年限满20年的公务员可以提前退休。2008年提出进行事业单位养老保险改革试点,实行社会统筹与个人账户相结合的基本养老保险制度,基本养老金由基础养老金和个人账户养老金组成。根据工资总额和物价变动建立养老金调整机制。建立职业年金制度。养老保险实行省级统筹。1998年规定事业单位及其职工要参加基本医疗保险,基本医疗保险资金缴费由用人单位与职工个人缴费组成,国家公务员在参加基本医疗保险的基础上,享受医疗补助政策。1999年规定,城镇事业单位及其职工缴纳失业保险费。2011年指出事业单位需要缴纳工伤保险费。

城镇居民社会保障制度建立起来且其覆盖面不断扩大。社会救助制度覆盖范围不断扩大。1997年确定城市居民最低生活保障制度的覆盖人群包括:无生活来源、无劳动能力、无法定赡养人或抚养人的居民;领取失业救济金期间或失业救济期满仍未能重新就业,家庭人均收入低于最低生活保障标准的居民;在职人员和下岗人员在领取工资或最低工资、基本生活费后以及退休人员领取退休金后,其家庭人均收入仍低于最低生活保障标准的居民。1999年确定城市居民最低生活保障制度覆盖人群为人均收入低于当地城市居民最低生活保障标准的非农业户口的城市居民。2001年提出将中央、省属企业,尤其是远离城镇的军工、矿山等企业符合条件的贫困职工家庭纳入最低生活保障范围。2005年规定城市医疗救助制度的覆盖人群包括城市居民最低生活保障对象中未参加城镇职工基本医疗保险人员、已参加城镇职工基本

医疗保险但个人负担仍然较重的人员和其他特殊困难群众。1999年确定向城镇常住居民户口中的最低收入家庭提供租金相对低廉的普通住房。2003年确定廉租房制度保障对象为符合市、县人民政府规定的住房困难的最低收入家庭。2007年指出所有设区的城市要对符合规定住房困难条件、申请廉租住房租赁补贴的城市低保家庭基本做到应保尽保。同年确定经济适用住房供应对象为城市低收入住房困难家庭。2010年确定公共租赁住房供应对象主要是城市中等偏下收入住房困难家庭。

城镇居民医疗保险和养老保险覆盖范围扩大。2007年确定城镇居民基本医疗保险覆盖人群包括不属于城镇职工基本医疗保险制度覆盖范围的中小学阶段的学生、少年儿童和其他非从业城镇居民。2011年规定城镇居民养老保险制度的覆盖范围包括:年满16周岁(不含在校学生)、不符合职工基本养老保险参保条件的城镇非从业居民。2011年提出“十二五”期间实现新型农村社会养老保险和城镇居民社会养老保险制度全覆盖。

农村居民社会养老保险制度建立起来。农村居民社会保障制度的建立极大地推进了中国社会保障制度的群体公平。1992年规定农村社会养老保险的覆盖人群为非城镇户口、不由国家供应商品粮的农村人口。1995年提出经济比较发达的地区要积极引导农民参加社会养老保险,经济中等发达地区要积极稳妥地推进,逐步建立农村社会养老保险制度,经济欠发达地区可选择条件较好的县(市、区)和乡(镇)进行试点。2002年提出有条件的地方探索建立农村养老、医疗保险和最低生活保障制度。2009年开始建立新型农村社会养老保险制度。

农村居民医疗保险制度建立和发展起来。1997年提出到2000年在农村多数地区建立起各种形式的合作医疗制度,并逐步提高社会化程度。2001年指出按照自愿量力、因地制宜、民办公助的原则,继续完善与发展合作医疗制度,合作医疗筹资以个人投入为主。2002年指出各级政府要积极组织引导农民建立以大病统筹为主的新型农村合作医疗制度。2003年建立基本覆盖农村居民的新型农村合作医疗制度。

社会救助制度取得了巨大的发展。2005年提出要在有条件的地方探索建立农村最低生活保障制度。2007年确定农村最低生活保障制度的保障人群为家庭年人均纯收入低于当地最低生活保障标准的农村居民,包括因病残、年老体弱、丧失劳动能力以及生存条件恶劣等原因造成生活常年困难的农村居民。2010年指出农村低保的保障范围为家庭年人均纯收入低于当地低保标准的农村居民家庭。1994年规定五保制度的覆盖人群包括无法定扶养义务人,或者虽有法定扶养义务人,但是扶养义务人无扶养能力的老年人、残疾人和未成年人;无劳动能力的老年人、残疾人和未成年人;无生活来源的老年人、残疾人和未成年人。2006年指出五保制度的覆盖人群,包括无劳动能力、无生活来源又无法定赡养、抚养、扶养义务人的老年、残疾或者未满16周岁的村民,或者其法定赡养、抚养、扶养义务人无赡养、扶养能力的老年、残疾或者未满16周岁的村民。2002年提出对农村五保户和贫困农民家庭实行医疗救助。2003年确定农村医疗救助的覆盖范围为农村五保户、农村贫困户家庭成员以及政府规定的其

他符合条件的贫困农民。2005年在全国建立起完善的农村医疗救助制度

党的十八大以来,中国社会保障制度的重要发展之一是推进社会保障制度整合、衔接与协调,其目的是为了更大程度上促进社会公平正义,更好地保障和改善民生。2014年指出将新农保和城居保两项制度合并实施,在全国范围内建立统一的城乡居民基本养老保险制度。

“十二五”末,在全国基本实现新农保和城居保制度合并实施,并与职工基本养老保险制度相衔接。2020年前,全面建成公平、统一、规范的城乡居民养老保险制度,与社会救助、社会福利等其他社会保障政策相配套,更好保障参保城乡居民的老年基本生活。同年实施城乡统一的社会救助制度,并强调社会救助制度与其他社会保障制度相衔接。2015年指出逐步建立独立于机关事业单位之外、资金来源多渠道、保障方式多层次、管理服务社会化的养老保险体系。实行社会统筹与个人账户相结合的基本养老保险制度。基本养老保险费由单位和个人共同负担。参保人员在同一统筹范围内的机关事业单位之间流动,只转移养老保险关系,不转移基金。参保人员跨统筹范围流动或在机关事业单位与企业之间流动,在转移养老保险关系的同时,基本养老保险个人账户储存额随同转移。2016年指出推进城镇居民医保和新农合制度整合,逐步在全国范围内建立起统一的城乡居民医保制度。城乡居民基本医疗保险制度实行覆盖范围、筹资政策、保障待遇、医保目录、定点管理和基金管理六统一。^①

① 丁建定:《试析习近平新时代中国特色社会保障思想》,《当代世界与社会主义》2018年第2期。

三、推进主体间责权公平正义是中国社会保障制度发展的关键

改革开放以来,中国不仅始终把推进群体间的公平正义作为社会保障制度发展的核心,而且把推进不同主体之间的责权公平作为社会保障制度发展的关键。责任与权利协调是社会保障制度促进社会公平正义的重要表现和内在机制。任何国家的任何一项社会保障制度都是建立在特定的责任和权利关系基础上,社会保障制度实际上就是基于特定的责权关系为特定人群或者全体社会成员的特定生活问题提供制度性、系统性、可持续性的基本生活保障或者发展与幸福的基础,责权关系成为社会保障制度的关键性机制。而责权关系又具体化为社会保障制度不同主体之间的责任与权利关系,即政府、雇主、雇员、社会等主体之间的责权关系,这种责权关系是否协调,不仅直接影响社会成员的社会保障权益,也直接影响到其他社会保障主体的利益,进而影响到社会保障制度是否有效、是否合理、是否可持续。

政府责任是社会保障制度的重要特点和标志之一。改革开放初期,城镇企业职工社会保障制度的政府责任出现收缩。1997年确定养老保险基金来源于企业和个人,企业以职工工资总额的20%缴纳养老保险费,个人以本人工资的8%缴纳养老保险费。1998年确定医疗保险基金筹资来源为企业和个人,企业以职工工资总额的6%缴费,个人以本人工资的2%缴费。1999年规定失业保险基金的来源包括企业缴费、个人缴费以及财政补贴。

2006年以来,城镇社会保障制度中的政府责任逐渐提升且走向全面。2007年规定对开展城镇居民基本医疗保险试点城市的参保居民,政府每年按不低于人均40元给予补助,其中,中央财政从2007年起每年通过专项转移支付,对中西部地区按人均20元给予补助。政府财政补助成为城镇居民医疗保险基金的重要来源。2011年确定政府对符合待遇领取条件的参保人全额支付城镇居民养老保险基础养老金,其中中央财政对中西部地区按中央确定的基础养老金标准给予全额补助,对东部地区给予50%的补助。地方人民政府应对参保人员缴费给予补贴,补贴标准不低于每人每年30元。政府责任的扩大还体现在社会保障制度转制成本方面。2001年提出减持国有股所筹集的资金交由全国社会保障基金理事会管理。2009年提出在境内证券市场首次公开发行股票并上市的含国有股的股份有限公司均须按首次公开发行时实际发行股份数量的10%,将股份有限公司部分国有股转由社保基金会持有。^①

农村社会保障制度中的政府责任逐渐提升和扩张。1979年指出,合作医疗基金由参加合作医疗的个人和集体(公益金)筹集。1997年指出农村合作医疗筹资以个人投入为主,集体扶持,政府适当支持。2003年确定地方财政每年对参加新型农村合作医疗农民的资助不低于人均10元,从2003年起,中央财政每年通过专项转移支付对中西部地区除市区以外的参加新型农村合作医疗的农民按人均10元安排补助资金。2006年将中央财政对中西部地区除市区以外的参加新型农村合作医疗的农民由每人每

① 丁建定等:《中国社会保障制度体系完善研究》,人民出版社2013年版,第60-61页。

年补助 10 元提高到 20 元。2008 年将财政对参加农民的补助标准提高到每人每年 80 元。2012 年提出到 2015 年城镇居民医保和新农合政府补助标准提高到每人每年 360 元以上。1992 年确定农村社会养老保险资金筹集坚持以个人缴纳为主,集体补助为辅,国家给予政策扶持的原则。2009 年指出政府对符合领取条件的参保人全额支付新农保基础养老金,其中中央财政对中西部地区按中央确定的基础养老金标准给予全额补助,对东部地区给予 50% 的补助。地方政府应当对参保人缴费给予补贴,补贴标准不低于每人每年 30 元。^①

单位责任是社会保障制度责任的重要内容。改革开放以来,在中国社会保障制度发展中,单位或企业具有重要地位和影响,承担着缴纳社会保险费的供款责任。1994 年确定由企业缴纳生育保险费,规定生育保险费率不得超过工资总额的 1%。1997 年确定企业以职工工资总额的 20% 缴纳养老保险费。1998 年确定企业以职工工资总额的 6% 缴纳医疗保险费。1999 年规定城镇企业事业单位按照本单位工资总额的 2% 缴纳失业保险费。2003 年确定由企业缴纳工伤保险费,规定根据不同行业的工伤风险程度确定行业的差别费率,并根据工伤保险费使用、工伤发生率等情况,在每个行业内确定若干费率档次。

补充社会保障制度是单位责任的重要体现,中国补充社会保障制度中凸现企业责任的社会保障项目主要包括企业年金和补充医疗保险制度。1991 年指出企业补充养老保险由企业

根据自身经济能力,为本企业职工建立,所需费用从企业自有资金中的奖励、福利基金内提取。1995 年指出企业年金的资金来源主要由企业负担,也可以由企业和个人共同负担,但个人缴费部分不得超过供款总额的一半。企业年金采取个人账户方式,企业和个人的缴费计入职工个人账户。企业年金的给付条件为职工符合法定退休条件并办理了退休手续后,可从补充养老保险个人账户中一次或分次领取补充养老保险金。2000 年进一步强调企业年金实行完全积累,企业年金资金来源于企业和职工,企业缴费在工资总额 4% 以内的部分,可从成本中列支。2004 年确定企业年金基金来源于企业缴费、职工个人缴费和企业年金基金投资运营收益,其中,企业缴费每年不超过本企业上年度职工工资总额的十二分之一,企业和职工个人缴费合计一般不超过本企业上年度职工工资总额的六分之一;企业年金基金实行完全积累,在职工变动工作单位时,企业年金个人账户资金可以随同转移。

单位补充医疗保险制度也逐渐建立起来。1998 年提出允许建立企业补充医疗保险,规定企业补充医疗保险费在工资总额 4% 以内的部分,从职工福利费中列支,福利费不足列支的部分,经同级财政部门核准后列入成本。2002 年规定补充医疗保险用于对城镇职工基本医疗保险制度支付以外由职工个人负担的医药费用进行补助,企业缴纳补充医疗保险费在工资总额 4% 以内,可直接从成本列支。

个人责任也是社会保障制度责任的重要方

① 杨斌等:《1978 年以来中国农村社会保障制度的发展及评价——基于“三体系的分析框架”》,《山东社会科学》2014 年第 4 期。

面,中国社会保障制度中的个人责任逐步得到社会成员的认可并走向合理。个人缴费是社会保障资金的重要来源。1997年确定个人以本人工资的8%缴纳养老保险费。1998年确定个人以本人工资的2%缴纳医疗保险费。1999年规定城镇企业事业单位职工按照本人工资的1%缴纳失业保险费。2003年确定新型农村合作医疗保险制度中农民个人每年的缴费标准不应低于10元,经济条件好的地区可相应提高缴费标准。2008年将个人缴费标准提高到每人每年20元。2009年确定新型农村养老保险的个人缴费档次包括每年100元、200元、300元、400元、500元5个档次,地方可以根据实际情况增设缴费档次。2011年确定的城镇居民基本养老保险个人缴费档次包括每年100元、200元、300元、400元、500元、600元、700元、800元、900元、1000元10个档次,地方人民政府可以根据实际情况增设缴费档次。^①

党的十九大以来,旨在促进主体之间责权公平正义的各项社会保障政策举措进一步实施。2017年,国务院公布《划转部分国有资本充实社保基金实施方案》,规定首先以弥补企业职工基本养老保险制度转轨时期因企业职工享受视同缴费年限政策形成的企业职工基本养老保险基金缺口为基本目标,划转比例统一为企业国有股权的10%。2018年,人力资源社会保障部和财政部发布《关于建立城乡居民基本养老保险待遇确定和基础养老金正常调整机制的指导意见》,完善待遇确定机制,建立基础养老金正常调整机制,建立个人缴费档次标准调整机制,建立缴费补贴调整机制。同年,国务院

发布《关于建立企业职工基本养老保险基金中央调剂制度的通知》,明确提出,通过实行部分养老保险基金中央统一调剂使用,合理均衡地区间基金负担,提高养老保险基金整体抗风险能力。2019年,国务院办公厅发布《降低社会保险费率综合方案的通知》《降低社会保险费率综合方案》降低养老保险单位缴费比例,调整社保缴费基数政策,加快推进养老保险省级统筹,稳步推进社会保险费征收体制改革。这一系列重要的社会保障政策措施的实施,将进一步推进中国社会保障制度责权关系中的公平正义。

四、促进社会公平正义依然是中国社会保障制度完善的重要目标

改革开放以来,中国已经确立了社会保障制度发展的公平理念,并在推进群体公平与责权公平方面取得显著成效,但是,中国社会保障制度在群体覆盖、责任均衡、待遇水平以及制度层次等方面依然存在不足,影响着社会保障制度推进社会公平功能的更好实现,推进社会公平依然是中国社会保障制度完善的目标。从社会保障制度对社会问题的覆盖程度来看,中国针对主要社会问题的社会保障制度已经基本建立,针对特殊社会问题的社会保障制度还需要进一步完善。现阶段中国针对老年问题的主要制度安排是养老保险制度,即从经济支持方面改善老年人应对养老问题的能力,对于老年人的生活照料和情感慰藉则需要通过完善养老服务和家庭保障予以应对,但中国现阶段养老服务发展较为缓慢,老年福利机构收养老年

^①丁建定等:《中国社会保障制度体系完善研究》,人民出版社2013年版,第65-66页。

人的数量仅占 60 岁以上老年人口的 1.4%，家庭保障受家庭结构变迁处于弱化的趋势，家庭保障的弱化降低了老年人服务需求的可获取性。

对于农村剩余劳动力转移问题，中国二元社会保障制度使得农民工社会保障制度问题较为突出。2017 年农民工总数为 28652 万人，参加城镇职工基本养老保险的农民工仅为 6202 万人，参加城镇职工基本医疗保险的农民工人数仅为 6225 万人，参加失业保险的农民工人数仅为 4897 万人，参加工伤保险的农民工人数仅为 7807 万人。^①大量农民工未被社会保障制度所覆盖反映了针对流动人口问题的社会保障制度还不完善。

从不同社会保障制度项目发展程度来看，社会救助制度建设还不完善，社会福利和慈善事业发展相对滞后。^②最低生活保障制度覆盖面较小，社会成员的受益面过窄，从而导致部分社会成员受到社会问题的影响。最低生活保障制度给付水平过低，为社会成员提供的经济支持力度太小，从而导致社会成员应对社会问题能力较差。与此同时，中国不同社会成员享有的社会保障制度项目存在差异。从城乡比较的角度来看，二元社会保障制度特点明显，城镇社会保障制度体系比农村社会保障制度体系完善，城镇社会成员享有的社会保障制度项目多于农村社会成员享有的社会保障制度项目。城镇社会成员可以享受养老保险、医疗保险、失业保险、工伤保险、生育保险、最低生活保障制度、医疗救助、企业年金等社会保障项目。农村社会成员主要享有的社会保障制度项目包

括养老保险、医疗保险、五保户供养制度、最低生活保障制度、医疗救助等。农村社会成员享有的社会保障制度项目较少。城乡社会保障制度项目数量的差异反映了社会保障制度在城乡发展的不均衡。

从城镇职工与城乡居民社会保障制度项目覆盖人数来看，城乡居民基本养老保险与医疗保险制度覆盖人数显著提升，但其参加失业、生育与工伤保险的人数很少。2017 年，城镇职工基本养老保险参保人数 40293 万人，基本医疗保险参保人数为 30323 万人，失业保险人数为 18784 万人，参加工伤保险人数为 22724 万人，参加生育保险人数为 19300 万人，参加企业年金的职工人数为 2331 万人。城乡居民基本养老保险制度的人数为 51255 万人，城乡居民基本医疗保险制度的人数为 87359 万人。^③城乡社会保障制度项目覆盖人数的差异，反映了社会保障制度在城镇和农村发展的不同步，体现了城镇社会保障制度与农村社会保障制度发展的不协调。

从社会保障待遇水平上看，分城乡社会保障转移支付水平和分项目社会保障给付水平的差异明显。从城乡社会保障转移支付水平来看，城乡社会保障转移支付水平存在较大差异。1998—2007 年间，无论是社会保障总支出还是社会保障人均支出农村都远远低于城市。如在 2007 年，农村社会保障人均支出不到城市社会保障人均支出的 10%。^④分项目社会保障给付水平的差异也反映了社会保障制度结构体系的问题。以机关事业单位养老保险与城镇企业职

①③人力资源和社会保障部：《2017 年度人力资源和社会保障事业发展统计公报》。

②丁建定：《略论中国社会保障制度体系的完善》，《黑龙江社会科学》2011 年第 5 期。

④陈正光：《我国城乡社会保障支出均等化分析》，《江西财经大学学报》2010 年第 5 期。

工养老保险给付水平的比较为例,2010年,中国企业职工与机关单位人员月养老金差距675元,与事业单位人员月养老金差距549元,表明城镇企业职工与机关事业单位职工养老保险制度不协调,企业与机关事业单位养老保险水平存在较大差距。同时,城乡社会保障制度支出也存在较大差距。以最低生活保障制度支付水平分析为例,2012年3月份,城市最低生活保障制度人均支出水平为255.12元,农村社会保障制度人均支出水平为120.46元。^①

在多层次社会保障体系中,不同层次的社会保障制度项目发展程度不尽相同。比较基本社会保障制度、补充社会保障制度以及商业保险的发展可以发现,基本社会保障制度发展程度较高,补充社会保障发展速度较快,商业保险参与社会保障的程度较低。以养老保障为例,如前所述,基本养老保险制度发展程度较高,基本建立起覆盖城镇企业职工、城镇居民和农村居民的养老保险制度。企业年金覆盖人数占城镇就业人数比例太低,反映企业年金发展程度较基本养老保险制度较低。

不同主体承担社会保障责任的程度存在较大差异。改革开放以来,中国对社会保障制度进行了改革,社会保障制度改革中较为突出的变化是社会保障制度主体多元化格局形成,社会保障制度责任分担机制确立。但不同责任主体在社会保障制度中承担的责任存在明显差异。企业承担的社会保险费率较高,社会保险总费率高达工资总额的29-31%,仅养老保险费率就达工资总额的20%。相比之下,政府在社会保障方面的支出较少,远低于西方发达国家。

同时,在社会保障制度政府责任中,不同层级政府的社会保障财权和事权不对称。中央政府和地方政府社会保障财权和事权不对称。分税制改革以来,随着中央政府对财政资源的集中,地方财政收入比例有所降低。而地方财政承担着绝大部分的财政社会保障支出责任。

综上所述,改革开放以来,促进社会公平正义是中国特色社会主义思想理论的重要内容。中国共产党始终强调社会保障制度中的社会公平正义,不仅将其作为社会保障制度发展和完善的基本目标之一,更将其作为中国社会保障制度发展和完善的基本理念,体现在社会保障制度的重要方针政策之中。中国社会保障制度实践过程中,通过城镇企业职工社会保障制度覆盖面的扩大、机关事业单位工作人员社会保障制度改革、城乡居民社会保障制度的建立以及相关群体社会保障制度的整合与衔接等,推进了中国社会保障制度在社会群体之间的社会公平正义;通过逐步提升各类人群社会保障制度中的政府责任、单位或企业责任的逐步合理以及个人责任的逐步认可与合理化,推进社会保障制度主体之间在责权关系方面的社会公平正义。但是,中国社会保障制度在群体覆盖、责权关系、待遇水平以及制度层次等方面依然存在缺陷,这些缺陷既是中国社会保障制度进一步完善的重要方面,更是进一步推进中国社会保障制度公平所不可避免的直接问题,推进社会公平正义依然是中国社会保障制度完善的重要目标。

^①民政部规划财务司:《2012年3月份全国县以上低保情况》。

参考文献

- [1]《江泽民文选》，人民出版社，2006 年版。
[2]《胡锦涛文选》，人民出版社，2016 年版。
[3]《习近平谈治国理政》，外文出版社，2014 年版。
[4]《习近平总书记重要讲话文章选编》，中央文献出版社、党建读物出版社，2016 年版。
[5]《中共中央关于全面深化改革若干重大

问题的决定》，人民出版社 2013 年版。

- [6]人力资源和社会保障部，《2010 年度人力资源和社会保障事业发展统计公报》。
[7] 中华人民共和国国家统计局编，《2011 中国统计年鉴》，中国统计出版社，2011 年版。
[8] 丁建定等，《中国社会保障制度整合与体系完善重大问题研究》，经济科学出版社，2019 年版。

The Concept of Fairness and Justice in China's Social Security System and Its Practice Orientation

DING Jianding

Abstract: Since the reform and opening up, the development of China's social security system has always promoted the practice of the system under the concept of social equity and justice. Promoting social equity and justice is the basic idea of China's social security system, which is reflected not only in the important discourse of the core leaders of the Communist Party of China, but also in the major social security system policies. Promoting fairness and justice among social groups is the core of the development and perfection of China's social security system and China has basically established a social security system covering all kinds of people, and further promoted fairness and justice among social groups through system integration. Promoting the equity of responsibility between different subjects is the key to the development and perfection of China's social security system. However, China's social security system needs to be further improved in terms of group coverage, balance of responsibilities, level of treatment and system level, and promoting social equity and justice is still an important task for the development and perfection of China's social security system.

Keywords: Social security system, Social equity and justice, Basic idea, Practice orientation