

基于共同富裕的社会保障制度改革

何文炯¹ 潘旭华²

(1.浙江大学,杭州 310058;2.国家统计局社科文司,北京 100826)

摘要: 社会保障是国家反贫困的基础性制度安排,也是国民收入再分配的重要途径,在推进共同富裕中担当重要职责。我国在新中国成立初期建立了一套全新的社会保障制度,1980年代之后逐步进行改革,实现了制度转型和惠及范围扩展,促进了共同富裕。但应该看到,现行社会保障制度还存在不足,对改善全社会收入分配状况的贡献不大。今后应当朝着共同富裕的方向,深化社会保障制度改革,建设更加公平、更可持续、更有效率的社会保障体系。

关键词: 共同富裕; 社会保障; 深化改革

中图分类号: C913

文献标志码: A

文章编号: 1001-862X(2021)03-0133-008

DOI: 10.16064/j.cnki.cn34-1003/g0.2021.03.019

共同富裕是社会主义的本质规定和奋斗目标,是我国社会主义的根本原则。中国共产党长期坚持共同富裕的发展道路,通过解放和发展生产力,通过建立健全社会保障制度,通过推进基本公共服务均等化,朝着共同富裕的方向持续不断努力。同时应看到,实现共同富裕是一项长期而艰巨的任务。中共十九届五中全会再次强调改善收入分配,实现共同富裕,具有很强的针对性,揭示了民生保障领域存在的不足,并提出了改进的思路、原则和举措,这一精神完全适合于社会保障领域。

一、社会保障与共同富裕

实现共同富裕,基础是富裕,是要摆脱贫困,发展起来。为此,任何一个国家或者地区,都需要以自身的客观条件为基础,选择正确的发展方向和发展路径,制定合理而有效的规则,营造良好的发展环境,充分调动社会成员的积极性和创造性,不断优化资源配置,持续增加社会财富,从而提高老百姓的生活水平。与此同时,要加强风险管理,通过有效的制度安排和机制设计,消除制

约和影响全社会持续健康发展的各种风险因素。例如,可能导致社会成员个体陷于贫困的因素,可能制约社会整体积极性和创造性发挥的因素,可能制约全社会整体生活质量提高、甚至导致社会动荡的因素,等等。也就是说,实现共同富裕需要“两手抓”:一手抓经济发展,一手抓风险管理。事实上,从发达国家的经验看,他们在注重经济发展的同时,都通过建立健全社会保障制度,为社会成员提供基本保障并有效发挥其缩小收入差距的作用。

(一) 社会保障是国家反贫困的基础性制度安排

现代社会是风险社会,风险无处不在、无时不有,任何社会主体都面临着各种各样的风险。某些风险事故一旦发生,可能导致社会成员陷于贫困。市场经济条件下,社会成员所面临的绝大多数风险由其自己通过适宜的风险管理计划加以处理,政府不必直接参与处置,只要为之制定相应的规则、创造适宜的条件即可。但是,某些风险与社会成员的基本需要紧密相连,而且难以依靠自身力量来处理,比较典型的是疾病风险、失

本刊网址·在线杂志: www.jhlt.net.cn

作者简介:何文炯(1959—),浙江富阳人,浙江大学民生保障与公共治理研究中心主任,中国社会保障学会副会长,主要研究方向:社会保障和风险管理;潘旭华(1985—),黑龙江人,国家统计局社科文司社会处副处长,主要研究方向:社会统计。

业风险、职业伤害风险、老化风险、失能风险、灾害风险等,这就需要采用社会化的互助共济方法来处理。同时又由于风险的射幸性和社会个体认知的局限性,某些风险保障项目需要借助国家强制力组织实施,即国家通过立法作出制度安排,为社会成员的基本风险提供基本保障,这是国家对风险保障市场的一种干预,旨在确保社会成员的基本需要,并消除贫困。现代社会中,获得这种保障,已经被公认为社会成员的一项基本权益,成为一项人权。相应地,政府组织实施这种保障,则被认为是提供基本公共服务。如果这些制度是健全并有效的,那么老百姓就不再有对贫困的恐惧,全社会共同富裕就有了坚实的基础。

(二) 社会保障是国民收入再分配的重要途径

社会保障所处理的是社会领域的风险,但采用的是经济手段,因而任何社会保障项目的组织实施都伴随一种资金运动。^[1]这一运动中,无论是资金筹集还是资金给付,都与收入分配相联系,尤其是处理射幸性较强的那些风险,其收入再分配的力度就更大。从社会保障制度设计的基本原理看,其资金通常来自按照统一税制形成的公共财政资金,或者是按照统一规则征收形成的社会保险基金,但社会保障的给付是针对遭遇基本风险事故的社会成员,为其提供资金或相关服务。这就意味着部分社会成员虽然对社会保障基金作出了贡献,但未必能够得到社会保障给付;而获得社会保障给付的那些社会成员,所得到的帮助可能超过其对社会保障基金的贡献,有时甚至有数十倍、数百倍之差距。而且,后者往往是收入相对较低者,是相对困难者,例如灾民、病人、失能者、失业者等。同时需要注意到,无论是按照税收方式还是社会保险方式,高收入者对社会保障基金的贡献一般较多,低收入者对社会保障基金的贡献相对较少。又由于社会保障是由政府统一组织实施,各地区间实行同一制度和政策,或者是资金在较高的层面上统一管理,这就意味着富裕地区的资金可能流向其他地区。社会保障制度在收入再分配方面的正面效应,是对全社会共同富裕的积极贡献。

(三) 适宜的补充性保障有助于共同富裕

共同富裕不是平均主义,不是社会财富分配的简单划一,风险保障也是如此。社会成员有各种各样的风险保障需求,因而要区分基本保障与

非基本保障。通常所说的社会保障,主要是指那些法定的基本保障项目,由国家立法,政府组织实施,针对社会成员的基本风险,为其提供基本保障,旨在保障社会成员的基本生存、基本发展和基本尊严,这是每一个社会成员享有的基本权益。对于基本风险范围之外的那些非基本风险,以及对基本风险超过基本保障之外的那些非基本保障,则由社会成员通过适合自身的风险管理计划来加以处理。这往往是中高收入群体的自主自愿自费行为,旨在有更适合自己的风险保障,从而过上更幸福的生活。例如,有条件的用人单位为其雇员提供职业年金和补充性医疗保障等福利,有支付能力的社会成员参与各类互助合作性保险,或者购买各类商业保险,或者参与各类风险管理计划。对此,国家和社会予以鼓励支持并制定相应的规则。事实上,这类风险保障一般也采用互助共济性方式,也具有一定的收入再分配功能,而且这将有有益于中等收入群体降低风险、稳定发展并扩大规模,从而有益于共同富裕。当然,我们希望社会成员之间补充性保障的差距保持在一个适度的范围之内,同时要努力使具有补充性保障的社会成员规模不断扩大。

二、社会保障制度改革探索促进了共同富裕

在我国,社会保障有悠久的历史,但以灾害救助为主。新中国成立之后,国家建立起一套全新的社会保障制度,使城镇劳动者有良好的保障。在农村,则鼓励集体经济组织开展互助合作型风险保障。改革开放以来,我国在社会保障领域进行了一系列改革探索,实现了制度转型和惠及范围的扩展,使广大社会成员的基本风险有了基本保障,在一定程度上促进了共同富裕。

(一) 社会保险制度转型保障了职工权益并促进企业负担均衡

20世纪50年代初建立的劳动保险制度,依附于高度集中的计划经济体制,由公有制企业代表国家为职工提供基本风险保障服务。进入80年代,在经济体制改革的过程中,企业逐步成为自主经营、独立核算、自负盈亏的经济实体。由于企业的业务活动性质不同、劳动力结构不同、职工基本风险不同,因而各企业执行劳动保险政策的实际成本不同,于是企业之间的劳动保险费用

负担畸轻畸重,严重影响企业之间的公平竞争。^[2]经过 10 多年的改革探索,国家于 90 年代后期开始采用社会统筹的方法,逐步建立起一套新型的社会保险制度,包括职工基本养老保险、职工基本医疗保险、工伤保险、生育保险和失业保险 5 个项目,全面替代 1951 年《劳动保险条例》中的各项目,并增设了失业保险。这套制度独立于用人单位之外,实行在一定区域(如市或县)范围内各类企业之间的互助共济,要求各企业按照统一规则缴纳社会保险费,职工的社会保险待遇与用人单位的经营状况和经济效益无关。这一做法,解决了困难企业对职工基本风险无力保障或保障不足等难题,不仅保障了职工的基本风险保障权益,而且均衡了各企业在职工基本风险保障方面的费用负担,促进了社会主义市场经济体制的形成。

(二)社会保险惠及范围扩展提高了低收入群体保障水平

在基本完成社会保险制度转型的改革之后,最近 20 多年,国家致力于扩大社会保险覆盖范围,使之惠及更多的社会成员。先是将适用于国有集体企业和公共部门及其正式职工的新型社会保险制度扩展到其他城镇劳动者,包括国家机关、事业单位和国有集体企业中的非正式职工,以及民营企业、民办非企业单位、社会团体的从业人员和各类个体工商户、灵活就业人员等。于是,职工社会保险的参保人数不断增多,如图 1。2019 年底,各项目全国参保人数分别为:职工基本养老保险 43487 万人、职工基本医疗保险 32900 万人、工伤保险 25478 万人、生育保险 21432 万人、失业保险 20543 万人。由此,社会保险不再是体制内劳动者的专利。

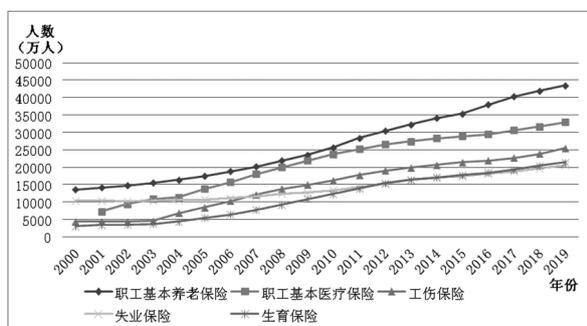


图 1 2000 年以来职工社会保险全国参保人数变化图

数据来源:历年《劳动和社会保障事业发展统计公报》《人力资源和社会保障事业发展统计公报》《全国基本医疗保险事业发展统计公报》。

在此基础上,国家开始重视以农民为主体的非工薪社会成员的基本风险保障。2002 年提出并于 2003 年开始试行新型农村合作医疗制度(简称“新农合”),5 年后几乎实现全覆盖,参保率超过 95%。随着保障水平逐步提高,新农合在缓解农村因病致贫、因病返贫方面发挥了重要作用。2007 年,这一做法扩展到城镇非就业人员。2016 年,国家将二者整合成为城乡居民基本医疗保险制度(简称“居民医保”),2019 年底全国参保人数达到 10.25 亿人。随后,国家于 2009 年开始试行面向农民的基本养老金制度,并于 2012 年扩展到城镇非就业人员,2014 年将二者整合为城乡居民基本养老保险制度,2019 年底全国参保人数达到 5.33 亿。由此结束了仅有工薪劳动者才有社会保险的历史。

(三)非缴费型项目增强了社会保障制度再分配功能

20 世纪末开始,国家更加重视保障和改善民生,尤其是针对个人缴费能力比较弱的社会群体,通过非缴费型的社会保障制度,为他们提供基本风险保障。前述面向非工薪劳动者的城乡居民基本医疗保险制度和城乡居民基本养老保险制度,虽然参保者个人需要缴纳一定的社会保险费,但国家财政对这两项社会保险基金有很大的投入,其中医疗保险基金约 2/3 来自国家财政,养老保险的基础养老金全部来自国家财政。与此同时,针对社会成员面临的各种风险,国家运用财政资金,全面加强了社会救助和特殊群体的福利。1999 年,以上海等地探索经验为基础⁽¹⁾,国家建立了城镇居民最低生活保障制度,大大缓解了城镇贫困,有力地促进了城镇经济体制改革。2007 年,总结推广上海、浙江等地的经验⁽²⁾,建立了农村最低生活保障制度。由此,满足条件的低收入家庭能够有持续稳定的基本收入来源,其基本生活得到有效的保障。随后,国家还陆续建立了医疗救助、教育救助、住房救助、就业救助、司法救助和临时救助制度,健全了灾害救助制度,并将农村五保供养制度和城镇三无对象救助制度整合为特困人员供养制度,形成了一套新型的社会救助体系,为困难群体构筑了一张兜底网。同时,通过多种途径增强老年人、少年儿童和残疾人福利,2015 年开始,全国普遍实施残疾人两项补贴制度(生活补贴和护理补贴)。表 1 给出

了 2010 年以来国家在若干重要社会保障项目的财政投入。持续增长的财政投入,增强了整个

社会保障体系的收入再分配功能,从而促进了共同富裕。

表 1 2010 年以来国家财政对社会保障若干项目的投入(单位:亿元)

年份		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
低保	城镇	539.53	675.06	666.36	763.38	737.47	753.81	716.25	572.24	525.68	461.7
	农村	446.59	665.48	698.71	861.04	869.0	911.36	941.34	903.59	936.81	991.43
	合计	986.12	1340.54	1365.07	1624.42	1606.47	1665.17	1657.59	1475.83	1462.49	1453.13
职工养老		1670.26	1542.31	1486.57	1616.24	1945.73	2308.8	2795.48	4641.79	5355.43	5587.76
居民养老		240.09	649.41	1040.73	1235.17	1348.94	1853.48	1907.93	2130.78	2775.74	2880.51
居民医保		1235.75	2097.14	2504.26	3006.94	3408.51	4081.74	4421.99	4753.27	5374.10	5796.24

说明:这里的“职工养老”是指企业职工基本养老保险,不含机关事业单位;“居民养老”是指城乡居民基本养老保险,2010 年和 2011 年的数据是新型农村社会养老保险的数据;“居民医保”是指城乡居民基本医疗保险。数据来源于 2010—2016 年历年《全国公共财政决算支出表》和 2018—2019 年历年《全国社会保险基金收入决算表》。

三、共同富裕视角下社会保障领域的问题

在充分肯定我国社会保障制度改革伟大成就的同时,应该清醒地看到社会保障领域存在的问题,尤其是现行社会保障制度对改善全社会收入分配状况的贡献不够,这是值得高度重视的。

(一)若干基本保障项目产生收入再分配负面效应

在社会保障体系中,基本养老金制度和基本医疗保险是惠及面最广、所需资金量最大、社会公众最为关注的两个项目。前者系基于国民生存权而设置,旨在让社会成员在年老之后有一笔稳定的收入,用于购买基本生活资料,从而确保其晚年基本生活,以防止其陷于贫困。后者系基于国民基本健康权而设置、用以应对社会成员疾病风险,旨在确保任何年龄段的社会成员在任何时候都具有购买基本医药服务的能力,以帮助其恢复健康。因此,世界上绝大多数国家采用适合本国国情的制度,使每一个社会成员都公平地享受这两项基本保障,同时通过这两个项目发挥其收入再分配的积极效应。

然而,由于历史和现实的诸多原因,我们目前对这两项制度依然采用分类保障的办法,即工薪劳动者与其他社会成员采用不同的制度,分别是职工基本养老保险制度、城乡居民基本养老保险制度和职工基本医疗保险制度、城乡居民基本医疗保险制度。与过去相比,为城乡居民设置基本养老保险和基本医疗保险制度,已经是很大的

进步。但是,这两项制度在保障待遇方面有很大的差距,其中老年居民的平均基本养老金仅有退休职工平均基本养老金是的 1/20 左右(见表 2)。

基本医疗保险的情况更好一些,这两个群体之间的保障待遇差距在逐步缩小,但仍有较大的差距(见表 3)。值得注意的是,面向以农民为主体的城乡居民基本养老金和基本医疗保险的保障水平,难以保障老年居民的基本生活需要和城乡居民的基本医药服务需要,而且这样的制度安排扩大着两个社会群体之间的收入差距,使得整个社会保障体系在收入再分配方面的正面效应大打折扣。更值得重视的是,国家对这两个项目的财政资金也有明显的偏向,产生了负面的效应,这与财政补助应遵循的一般原则相悖。事实上,多年来国家财政对职工基本养老保险制度的补助量,无论从总量还是人均看,都显著高于对城乡居民基本养老保险制度的补助(见表 4)。

(二)若干基本保障项目地区差异不利于区域均衡发展

改革开放 40 多年来,我国经济持续快速增长,人民群众的生活在整体上显著提高,同时一部分地区和一部分人先富起来,生活提高更快,因而地区之间的收入差距依然存在,而且某些方面差距还在拉大。因此,社会保障必须为缩小地区之间差距、促进地区之间均衡协调发展作出应有的贡献。

然而,我国现行社会保障各项的制度框架虽然全国统一,但某些项目的具体政策在地区之间有一定的差异,这就使得本属于国家的制度

表2 2010年以来城乡居民与职工基本养老保险人均基金支出比较(单位:元/人)

年份	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
退休职工	16740.52	18700.41	20899.54	22970.28	25316.77	28235.29	31529.05	34510.7	37841.07	39990.25
老年居民	699.97	689.38	879.31	979.30	1097.74	1430.20	1408.32	1520.84	1827.59	1942.55
倍数	23.92	27.13	23.77	23.46	23.06	19.74	22.39	22.69	20.71	20.59

说明:基本养老保险人均基金支出可用于衡量人均养老金待遇水平,人均基金支出=年度基金支出总量/基本养老保险领取人数。数据来源于2010—2019年历年《人力资源和社会保障事业发展统计公报》。

表3 2010年以来城乡居民与职工基本医疗保险的人均基金支出比较(单位:元/人)

年份	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
职工	1380.42	1594.56	1837.17	2127.7	2366.29	2606.06	2809.05	3124.39	3377.48	3849
居民	136.67	186.92	248.2	328.07	456.19	472.31	552.43	566.91	692.21	798.15
倍数	10.10	8.53	7.40	6.49	5.19	5.52	5.08	5.51	4.88	4.82

说明:基本医疗保险人均基金支出可以反映该项目保障待遇水平,人均基金支出=年度基金支出总量/基本医疗保险参保人数。数据来源于《中国统计年鉴》。

表4 2010年以来国家财政对老年居民和退休职工的养老金人均补贴比较

(补助金额:亿元;领取人数:万人;人均补助和人均差额:元)

年份		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
老年居民	财政补贴	240.09	649.41	1040.73	1235.17	1348.94	1853.48	1907.93	2130.78	2775.74	2880.51
	领取人数	2863	8525	13075	13768	14313	14800	15270	15598	15898	16032
	人均	838.60	761.77	795.97	897.13	942.46	1252.35	1249.46	1366.06	1745.97	1796.73
退休职工	财政补贴	1670.26	1542.31	1486.57	1616.24	1945.73	2308.8	2795.48	4641.79	5355.43	5587.76
	领取人数	6305	6826	7446	8041	8593	9142	10103	11026	11798	12310
	人均	2649.10	2259.46	1996.47	2010.00	2264.32	2525.49	2766.98	4209.86	4539.27	4539.20
人均差额		1810.5	1497.69	1200.5	1112.87	1321.86	1273.14	1517.52	2843.8	2793.3	2742.47

数据来源:《2010—2019年度人力资源和社会保障事业发展统计公报》《2010—2016年全国公共财政决算支出表》《2018—2019年全国社会保险基金收入决算表》。

沦为地方性的制度。例如,国家虽然建立了统一的城乡居民基本养老保险制度,但城乡老年居民的基础养老金在地区之间还有较大差异。2020年城乡居民的每人每月基础养老金给付标准,上海市1100元,北京市830元,厦门市660元,江苏省160元,山东省142元,福建省130元,湖南省113元,江西省110元,四川省105元,河南省103元。虽然各地生活成本有一定差异,但这种差距表现出地区间城乡居民基本养老金权益的差异。又如,基本医疗保障方面,医疗救助范围和标准各地不同;职工基本医疗保险虽然是全国性的制度,但有的地区附加了若干项目,如城乡居民大病保险、大病医疗互助补充保险、重特大疾病医疗保险等,而这类项目完全由地方自定,名称和具体政策都不同;个人账户方面,有些地区建立了个人账户并由医疗保障部门管理,但有些地

区却一直没有建立个人账户;保障待遇方面,医疗保险目录(病种目录、诊疗目录、药品目录等)、医药机构定点规则、起付线、封顶线和报销比率等都不完全相同;《社会保险法》规定职工基本医疗保险最低缴费年限,但各地的具体规定差距很大,有的统筹地区规定15年,也有20年、25年甚至30年的。如此等等,折射出基本医疗保险权益在地区间的差异。

另一方面,社会保险筹资规则不统一,地区之间的筹资标准不同,因而地区之间用人单位的社会保险缴费负担不同,这就意味着社会保险费作为劳动力基础成本在地区之间有较大的差异。例如,职工基本养老保险的企业缴费比率在东北黑龙江等省份为20%,而处于珠三角地区的某些城市企业只需缴纳12%左右即可。职工基本医疗保险的用人单位缴费比率,原计划统一为6%左

右,但实际上各地有很大差异,有的地区为 5.5%,有些地区则高达 10.5%。此等状况,直接影响着地区间公平竞争和区域间的均衡发展,不利于共同富裕。

(三)某些项目制度设计滞后影响社会保障权益落实

社会保障若干项目的现行制度设计已经难以适应经济社会发展的变化。例如,社会救助和社会福利项目绝大多数以户籍为基础,即这些项目主要针对具有本地户籍的社会成员,其他社会成员即便是在本地居住、就业并纳税多年,也无法获得居住地政府提供的社会救助或者社会福利。这显然无法适应城市化趋势、人口流动和劳动力市场一体化的要求。

又如,现行社会保险制度主要是基于 1990 年代的劳动力市场状况设计的,而最近 20 多年来我国劳动力市场发生了深刻的变化,但现行制度基本上没有实质性变化,因而实践中出现了种种不适应,尤其是对缴费能力相对较弱的中小企业,对劳动关系不明确或不稳定的新业态及其从业人员,对流动性很强的农民工,均难以适应。据统计,2019 年,全国二、三产业从业人数有 58026 万,虽然按照现行规则其中有一部分不需要参加面向职工的社会保险,但我们注意到,同一时期在职职工参加职工基本养老保险、职工基本医疗保险、工伤保险、生育保险和失业保险的人数分别为 31177 万、24224 万、25478 万、21432 万和 20543 万,这就意味着还有大量工薪劳动者尚未进入社会保险体系,因而缺乏应有的基本保障,这与社会保障“全覆盖”的要求差距甚远。

四、朝着共同富裕方向深化社会保障改革

在国家现代化进程中,实现共同富裕是其中应有之要义。我们要把社会保障理解为社会成员的一项基本人权,作为基本公共服务的核心内容,也要把社会保障理解为实现共同富裕的基本手段之一。过去 40 年的社会保障改革探索,为共同富裕作出了积极贡献,但这还不够。当前和今后一个时期,应当朝着共同富裕的方向,在促进经济持续健康发展的同时,深化社会保障制度改革,建设更加公平、更可持续、更有效率的社会保障体系。

(一)增强社会保障制度的反贫困功能

摆脱贫困是实现共同富裕的重要基础,而社会保障是国家反贫困的基础性制度安排。然而,现行社会保障制度与这一职责定位还有较大的差距,因而需要对若干重要项目重新定位并改进设计,以增强社会保障制度的反贫困功能。例如,在我国建档立卡贫困户中,因病致贫或因病返贫的比率在 40%以上。而现行职工基本医疗保险制度已经运行 20 多年,即便是城乡居民基本医疗保险制度和医疗救助制度已经普遍实施 10 多年了,为此,国家通过财政投入并动员全社会力量在医疗保障领域集聚了大量的资源,但迄今为止绝大多数社会成员依然担心罹患重大疾病。究其原因,主要是基本医疗保障资源被分散,没有集中用于解决重大疾病问题,有人甚至把“保基本”与“保大病”对立起来。现行基本医疗保险制度实现基金责任封顶制,而医疗救助力度很小,因而必然出现因病致贫、因病返贫。所以,必须从反贫困的目标出发,优化基本医疗保障制度设计,实行个人责任封顶制,即按照适宜的治疗方案,病人及其家庭一定期限内所承担医药费用不超过一定的额度,超过部分由基本医疗保障基金全部负责。这里的关键是明确基本医疗保障“保大病”的原则,逐步将资源更多地集中到高额费用的重大疾病,化解家庭灾难性支出,同时按照保基本原则为“适宜治疗方案”制定一套清晰而可操作的规范。类似地,要从反贫困的高度,重新理解农民的基本养老金制度、劳动者的就业保障制度、失能人员的长期照护保障制度等项目及其重要性,提高保障水平、加强保障力度。

(二)控制和缩小法定社会保障项目待遇的群体差距

法定社会保障项目是基于国民基本权益和政府基本职责经过法定程序而设置的社会保障项目,由政府利用国家强制力组织实施,既有保障国民基本风险的职责,也有缩小收入差距、改善收入分配的职责。然而,某些社会保障项目未能有效担当起这一职责,从而降低了社会保障体系这一整体的收入再分配效应,影响着全社会共同富裕的进程。例如,2019 年,老年农民的基本养老金仅为退休职工基本养老金的 1/20;在基本医疗保险方面所花的资金,农民仅为职工的 1/4.82。尽管农村与城市的生活成本和医疗服务成本有一

定的差异,但这两个项目之间有如此巨大的保障待遇差距,表现出这两类群体在基本保障权益方面的差距,这与现代社会的基本理念相悖。还有人认为,职工的这些保障主要是依靠自己的劳动通过缴费而得到,而农民没有缴费或者缴费很少。这样的理解是片面的。事实上,农民在历史上有许多贡献^[3],当年无数的劳动凝结在社会财富之中,有的已成为国有资产,有的已被拍卖,农民们已经无名分,但这种贡献一直没有被承认、被合理计量,更没有得到落实。因此,必须加强统筹协调,按照“抑峰填谷”的原则,以基本养老金和基本医疗保险为重点,稳步提高以老年农民为主体的城乡居民基本养老保险和基本医疗保险待遇水平,稳定职工基本养老保险和基本医疗保险待遇的适度水平,严格控制、努力缩小群体间的基本保障待遇差距,并制定缩小这两个群体基本保障待遇差距的目标和行动计划,朝着基本养老金制度和基本医疗保障制度全民统一的方向奋进。

(三)完善法定社会保障项目体系并向农村拓展

现代社会中,需要通过法定社会保障项目为社会成员提供全面的基本保障,并形成完备的保障网络。然而,现行社会保障体系某些项目缺失。例如,随着人口老龄化、高龄化和家庭小型化,失能失智老人逐步增多但家庭照护能力逐渐减弱,社会化专业化照护服务需求增加,国家需要加快发展照护服务业,并将长期照护保障作为新的法定保障项目,建立面向全民、城乡一体的长期照护保障制度,使失能失智者能够得到基本的照护服务。近年来,有人主张采用社会保险的方式,面向企业和机关事业单位职工建立长期照护保险制度,对农村居民暂不考虑。这种做法将进一步扩大社会保障领域已经存在的城乡差距。事实上,农民和城里人一样,生育过程也有风险,但农民没有生育保障;与职工一样,农民和各类非正规就业者也有职业伤害风险,但他们没有职业伤害保障;农民有土地但就业不充分,他们事实上也有失业风险,但没有就业保障。因此,要按照中共十九大“织密网”的要求,完善法定社会保障项目体系,并将若干重要项目拓展到农村,逐步落实农民的基本保障权益,促进农业农村发展和全社会共同富裕。据此建议,改造现行生育保

险制度,将生育医疗费用纳入基本医疗保险,建立不分城乡、面向全民的生育津贴制度;探索建立适用于非正规就业者的职业伤害风险保障制度,并逐步向农民扩展;建立适合于农民的就业保障机制,给农民以就业帮扶。

(四)均衡法定社会保障项目地区间的运行成本

法定社会保障项目不仅要求地区之间社会成员的保障待遇基本相同,而且要求各地为本地社会成员能够获得这些基本权益所付出的制度运行成本大体均衡。^[4]这不仅关系法定社会保障项目能够有效落实,而且关系到地区之间能否实现均衡发展,因为社会保障制度运行成本通过各种途径最终成为劳动力基础成本,而劳动力成本是影响一个地区经济发展的重要因素,因此,需要从共同富裕的要求出发,理解社会保障制度运行成本均衡性的重要价值。然而,最近20多年来,我国社会保障制度框架虽然全国统一,但实行地方分治,不仅造成地区间社会成员的基本保障权益有差异,而且使得各地的社会保障制度运行成本差异,影响着区域均衡发展。为此,多年来从学界到业界,关于提高社会保险的统筹层次讨论较多,但对于统筹的具体含义和实现机制讨论不多,因而近20年基本上没有实质性进展。最近,中央已经明确,职工基本养老保险尽快实行全国统筹^[5],基本医疗保险、失业保险、工伤保险等逐步实行省级统筹。这一过程中,核心是要基于国民基本保障权益平等的目标,加快统一制度、统一政策、统一基本保障的待遇。至于基金管理,需要采用有效的方法,尤其是在通过建立有效的机制,落实地方各级政府的筹资责任和管理职责,充分注意到社会保险相关服务成本的地区差异,并在此基础上建立基金统筹和调剂机制,以及中央财政对于地方的补助机制。

(五)增强社会保障体系对经济社会发展的适应性

社会保障是长期性的制度安排,并植根于经济社会之中。只有科学的设计,社会保障制度才能与经济社会协调发展,才能有效保障社会成员的基本权益,才能为共同富裕作出应有的贡献。然而,社会保障若干项目的现行制度存在诸多缺陷,难以适应经济社会的发展和变化。例如,随着数字经济的发展,非正规就业人数进一步增多,

这些劳动者有不少职业性风险,但现行面向劳动者的社会保险制度,尤其是工伤保险须以劳动关系为基础,而大量非正规就业人员找不到雇主,因而无法落实社会保险权益。因而,需要基于劳动力市场的变化,创新社会保险制度设计,使之能够适用于各类劳动者。^[6]又如,随着劳动力市场一体化和人口流动,实际居住地与户籍地分离的现象越来越普遍,但现行社会救助和社会福利的大多数项目仅仅针对户籍人口,这就使得许多社会成员得不到应有的帮助。为此要完善制度设计,逐步降低社会救助和社会福利制度的户籍关联度,使非户籍常住人口能够享受居住地的基本公共服务。^[7]再如,在基本保障实现全覆盖之后,部分社会成员希望有更好的风险保障,过上美好幸福生活,因而需要鼓励和支持有条件的用人单位为其员工办理职业年金和补充性医疗保险等,鼓励中高收入群体自主自愿自费参加互助合作保险和商业保险以及其他金融机构举办的个人养老金、医疗保险、人身意外伤害保险等。这里的关键是要培育社会公众对基本保障待遇的理性预期,增强主动参与基本保障的自觉性和争取获得补充性保障的内在动力。(本文在写作过程中,得到浙江大学杨一心老师和研究生施依莹、卢鑫

仪同学的帮助,谨致谢意)

注释:

- (1)上海于1993年率先全国建立城市最低生活保障制度。
- (2)上海于1994年率先全国建立农村最低生活保障制度,浙江省于2001年率先建立城乡一体化的最低生活保障制度。

参考文献:

- [1]何文炯.我国现行社会保障收入再分配的机理分析及效应提升[J].社会科学辑刊,2018,(5).
- [2]郑功成.从企业保障到社会保障[M].北京:中国劳动社会保障出版社,2009.
- [3]何文炯.社会保障应体现农民的历史贡献[J].中国社会保障,2018,(5).
- [4]郑功成.中国养老金:制度变革、问题清单与高质量发展[J].社会保障评论,2020,(1).
- [5]王新梅.论养老金全国统筹的基本理念[J].社会保障评论,2019,(4).
- [6]何文炯.数字化、非正规就业与社会保障制度改革[J].社会保障评论,2020,(3).
- [7]宫蒲光.关于社会救助立法中的若干问题[J].社会保障评论,2019,(3).

(责任编辑 焦德武)

(上接第47页)

- [16]Environmental Resources Management.Tradable Certificates for Recycling of Waste Electrical and Electronic Equipment[R].European Commission.
- [17]Philipp Bohr: The Economics of Electronics Recycling: New Approaches to Extended Producer Responsibility[D].Berlin:Technischen University Berlin,2007.
- [18]Philipp Bohr. Collectiv, Collaborative or Competitive? an Analysis of EPR Approaches Using Material Recovery Certificates for the Recycling of Cooling and Freezing Appliances in Austria [A]. Inproceedings of the International ECO-X Conference on Sustainable Recycling Management & Recycling Network Centre[C].Wien,2007:31-37.
- [19]田海峰,孙广生.EPR政策激励机制与有效性研究——产业链视角的分析[M].北京:经济科学出版社,2016:42-50.
- [20]才宽.生产者责任制度与中国废弃电器电子产品回收处理体系的优化[J].家电科技,2019(1):106-108.
- [21]Coase R.H.. The Problem of Social Cost[J].Journal

of Law and Economics,1960(10):1-44.

- [22]Crocker Thomas D.. The Structuring of Atmospheric Pollution Control Systems [M].New York: Norton Press,1966.
- [23]Dales J.H.. Pollution,Property and Prices:An Essay in Policy-making and Economics[M].Toronto: University of Toronto Press,1968.
- [24]Demsetz Harold. The Exchange and Enforcement of Property Rights [J].Journal of Law and Economics,1964(7):11-26.
- [25]Boyd J.B.,Krupnick D.,McConnell A.,Palmer V.. Trading Cases:Is Trading Credits in Created Markets a Better Way to Reduce Pollution and Protect Natural Resources? [J].Environmental Science & Technology,2003(11):217-223.
- [26]张科静,魏珊珊.国外电子废弃物再生资源化运作体系及对我国的启示[J].中国人口·资源与环境,2009(2):109-115.

(责任编辑 郭清)