

【编者按】共同富裕是社会主义的本质要求,是中国式现代化的重要特征。党的十八大以来,党中央把逐步实现全体人民共同富裕摆在更加重要的位置,采取有力措施保障和改善民生,打赢脱贫攻坚战,全面建成小康社会,为促进共同富裕创造了良好条件。本刊组织五篇文章,以笔谈的方式从不同视角围绕共同富裕展开学理探讨。我们希望通过这组笔谈,从不同视角阐释共同富裕,以期澄清某些模糊认识,推动学术争鸣与学术进步。

# 共同富裕视角下社会保障权益 认知的三大变化

何文炯

(浙江大学 公共管理学院,浙江 杭州 310058)

社会保障是指国家通过立法实行国民收入再分配,为社会成员基本风险提供基本保障的一系列制度安排。有效的社会保障制度能够化解社会成员的基本风险,从而保障其基本生存、基本发展和基本尊严;能够增强低收入群体当期消费的能力,并提高全体社会成员对未来消费的信心,从而促进经济增长;能够实现社会财富由高收入群体向低收入群体的转移,缩小贫富差距,改善全社会的收入分配状况,从而促进社会的稳定和谐。因此,社会保障制度是国家反贫困的基础性制度安排,是促进经济发展的重要机制,是实现社会发展成果共享的重要途径。健全社会保障制度就是扎实推进共同富裕的实质性行动。

我国社会保障实践历史悠久,但早期的社会保障是以灾害救助为重点的社会救助。新中国成立之后,国家建立了一整套全新的社会保障制度,赢得了人民群众对新生社会主义制度的信赖。改革开放以来,国家在社会保障领域进行了一系列改革探索,旨在建立与社会主义市场经济体制相适应的社会保障制度。四十多年来的实践表明,我国的社会保障制度已经基本实现了制度转型和惠及范围的扩展,为改革、发展和稳定做出了重大贡献。同时应当看到,现行社会保障制度还存在着公平性不足、可持续性令人担忧、制度运行效率不高等问题,尤其是社会保障制度对改善全社会收入分配状况的贡献不大,难以适应共同富裕的要求。优化现行社会保障制度的关键是要改变对社会保障权益的认知。

## 1. 从工薪劳动者权益到国民权益

新中国成立不久,国家颁布了《劳动保险条例》,为企业职工提供了比较完备的基本风险保障。随后,国家又制定了一套面向党政机关和事业单位工作人员的类似政策。这就形成了一整套面向工薪劳动者的社会保障制度。农民则主要依靠集体经济实行“五保供养”制度和农村合作医疗制度,国家对此基本上没有直接的投入。那时,国家也有社会救助制度,但仅对遭遇重大灾害事故或

特殊困难的地区提供有限的救助。可见,那个时期我国的社会保障权益主要限于工薪劳动者。

从20世纪80年代开始,我国在社会保障领域进行了一系列改革,但这些主要是为了适应经济体制改革的需要,当时有“社会保障制度改革为国有企业改革配套”的说法。可见当时的制度设计者依然只是把社会保障理解为工薪劳动者的权益。20世纪末,国家建立了城镇居民最低生活保障制度。进入21世纪,国家逐步开始为农民和城镇其他社会成员(非职工)建立基本医疗保险制度和基本养老保险制度,还建立了农村最低生活保障制度和其他若干专项救助制度,并制定了面向妇老幼残等特殊群体的一系列福利政策。这标志着国家开始承认非工薪社会成员的社会保障权益。

毫无疑问,这是一个伟大的进步。但应该看到,后面的路更长、任务更重。事实上,无论是工薪劳动者还是其他社会成员,他们面临相同的基本风险,但目前这两个群体之间的社会保障权益还有较大的差距。一是保障项目的差异,例如工薪劳动者有生育保障、就业保障、职业伤害保障等,但农民没有。二是保障待遇差异,例如老年收入保障和医疗保障制度已经面向全民,但目前退休职工的基本养老金是老年农民的20倍,职工的年人均基本医疗保险基金支出是农民的4—5倍。由此可见,现行社会保障制度对改善全社会收入分配状况的贡献很小,某些项目甚至产生了负面效应。

从实现共同富裕的要求出发,需要进一步明确,社会保障是一项国民权益,即每一个社会成员,无论其职业、身份、地位、居住地和社会贡献如何,都具有同样的社会保障权益。因此,社会保障制度设计要从基于工薪劳动者权益转向基于国民权益。现阶段的工作重点有三:一是稳步提高以农民为参保主体的城乡居民基本养老保险和城乡居民基本医疗保险的保障待遇水平,稳定职工基本养老保险和职工基本医疗保险的保障待遇,并适时实施“统账分离”式改革,为建立全民统一的基本养老保险制度和基本医疗保险制度奠定基础。二是全面改革职工生育保险制度,将职工生育医疗费用纳入职工基本医疗保险,将其他社会成员的生育医疗费用纳入城乡居民基本医疗保险,同时加快建立覆盖全民的生育津贴制度。三是加快建立覆盖城乡的困难家庭失能者长期照护服务补助制度,稳步试行长期照护保险制度,形成覆盖全民的长期照护保障体系。

## 2. 从正规就业者权益到全体劳动者权益

正规就业者具有稳定的收入,具有一定的缴费能力,因而适合采取缴费型社会保障制度——社会保险制度。19世纪80年代,德国率先建立社会保险制度,后为许多国家所效仿。社会保险制度在各国广泛实行,逐步成为现代社会保障体系中的核心项目。我国早期的劳动保险制度师从苏联,适合高度集中的计划经济体制,在就业率较高的时期基本上可以满足城镇居民的基本风险保障需要。20世纪80年代之后,随着市场化改革的深入,国家对原有劳动保险制度进行了重大改革。制度设计者凭着当时对社会主义市场经济的理解,基于当时的劳动力市场状况,并注意到国有和集体企业职工社会保障政策过渡的需要,于20世纪末设计了现行职工社会保险制度。

客观地说,这套社会保险制度对国有企业改革的成功发挥了非常重要的积极作用。而且,这套制度被逐步推广到非公有制企业,并被用于部分非正规就业者。但是这套制度主要是为国有和集体企业及其职工设计的。也就是说,制度设计者主要考虑了正规就业者的社会保险权益,对体制外的用人单位及其职工和非正规就业者的社会保险权益没有足够的重视。然而,二十多年来,我国的劳动力市场发生了重大变化:民营企业异军突起,吸纳了大批就业者;流动性很强的农民工形成一支庞大的新型劳动大军;数字经济引领的新业态蓬勃发展,其从业人员难以明晰“一仆一主”的劳动关系,使得非正规就业者队伍不断壮大。但是,这些年来职工社会保险制度基本上保持不变,因而在当前的劳动力市场面前表现出诸多不适应,尤其是大量非正规就业者无法进入职工社会保险体系,这就意味着他们的社会保险权益无法有效实现。

实现共同富裕,不仅要使劳动者的收入稳步提高,更要求其拥有基本的风险保障,因而需要明确这种社会保险权益不仅仅是正规劳动者的权益,而且是全体劳动者的权益。这里的关键是逐步

弱化乃至放弃“参加社会保险须以劳动关系为前提”这一条件,建立一套能够适用于各类劳动者的社会保险制度,使每一个劳动者都能够享有基本的风险保障。长远来看,应当以劳动者风险分析为基础,区分劳动者所特有的基本风险和一般社会成员均面临的基本风险,进而以此为基础重构社会保障体系,使之更加公平合理、更加有效。针对社会成员普遍面临的基本风险,以国民权益为基础,建立国民基本保障制度;针对劳动者特有的基本风险,以劳动者权益为基础,建立劳动者基本保障制度。当前的重点是朝着这个方向积极推进职工社会保险制度改革,同时对职业伤害保障、就业保障、生育保障等项目设计切合实际的过渡性办法,尽快将非正规就业者纳入基本风险保障体系。

### 3.从户籍人口权益到常住人口权益

最近二十多年来,国家日益重视保障和改善民生,在加快发展社会保险的同时,以国家财政资金为后盾,通过非缴费型的社会保障制度,为缴费能力较弱的社会群体提供基本风险保障。一是建立了新型社会救助体系,在健全灾害救助制度的基础上,陆续建立了最低生活保障制度和医疗救助、教育救助、住房救助、就业救助、司法救助、临时救助等专项救助制度,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。二是建立城乡居民基本医疗保险制度和基本养老保险制度。虽然参保者个人需要缴纳一定的费用,但国家财政对此有较大的投入,因而这两项制度具有很强的福利性。三是通过多种途径增强军人、老年人、少年儿童和残疾人等特殊群体的福利并建立相应制度,国家颁布实施了《退役军人保障法》《老年人权益保障法》,普遍实施了残疾人两项补贴制度(生活补贴和护理补贴)。这些社会保障制度不仅保障了低收入群体和特殊群体的基本需要,而且增强了整个社会保障体系的收入再分配功能,有益于共同富裕目标的实现。

但这些社会保障项目绝大部分是以户籍为前提的,即具有当地户籍的社会成员才能享有这些制度的保障,而非户籍常住人口不具有这些权利,因此后者难以在实际居住地得到这些项目的保障。之所以出现这种状况,主要是因为我们国家长期存在城乡二元结构,户籍制度根深蒂固,许多社会保障项目乃至基本公共服务制度附着于户籍之上,加上“分灶吃饭”的财政体制,许多地区只认有无户籍,不问其他,这就使得相当大数量的非户籍常住人口的部分社会保障权益无法落实。

现代社会成员有自由迁徙的基本权利,而且劳动力自由流动有益于劳动者个人的发展,有益于劳动力资源优化配置,有益于劳动力市场一体化,也有益于整个社会的经济发展,从而有益于共同富裕目标的实现。因此,要进一步优化社会保障制度设计,逐步降低社会救助制度、义务教育制度、住房保障制度、城乡居民基本养老保险和基本医疗保险,以及各类社会福利制度的户籍关联度,使非户籍常住人口能够享受其实际居住地的社会保障和基本公共服务。当然,在改革过程中,需要防止各类投机行为。为此,要进一步厘清央地关系,明确各级财政的责任,并完善各类社会保障项目的设计。近年来,许多地区对此进行了有益的探索,有的采用“积分制”,有的以稳定劳动关系为依据,有的则以社会保险参保情况为基础,相关部门可在总结经验教训的基础上不断完善。