

· 综论 ·

论社会保障的互助共济性

何文炯

[摘要] 互助共济是一种精神，也是一种方法。基于整体把握损失规律的可能性和个体把握损失规律的不可能性，互助共济成为处理风险的有效方法。社会保障是国家关于风险管理的一项基础性制度安排，互助共济是其天然属性。基于风险的射幸性，社会保障能够实现健康者与伤病者之间、长寿者与短寿者之间、失能者与健全者之间、在业者与失业者之间、顺境者与困境者之间、雇主之间的互助共济；基于制度的强制性，社会保障能够实现不同收入群体之间、代际之间、地区之间的互助共济。深化社会保障制度改革，必须坚持互助共济性。建议：（1）社会保险制度实行“统账分离”；（2）选择适宜的社会保险统筹层次；（3）高度重视代际均衡问题；（4）加快发展补充性保障；（5）弘扬社会保障的互助共济精神。

[关键词] 互助共济；社会保障；风险管理

社会保障是人类社会发展进步的产物。与“保障”一词对应的是风险，有风险才需要有保障，没有风险，则保障无从谈起。作为国家关于风险管理的一项基础性制度安排，发展社会保障事业，要充分重视风险管理的理论和方法，尤其是要坚持社会保障的互助共济性。

一、互助共济是处理风险的有效方法

“守望相助”、“同舟共济”——中华民族自古以来就不缺乏互助共济的美德。事实上，这不仅仅是一种精神，也是一种方法。本文所讨论的“互助共济”，系针对特定组织内部成员的特定行为而言，这一组织为应对特定困难而建立，其成员在其中发挥各自优势，为克服共同困难而努力。该组织的成员须履行一定义务，包括对组织的贡献，或对其他成员提供帮助；同时享有相应的权利，即依照规则得到组织或其他成员的帮助。这类组织之所以能够存在并发展，是因为成

[作者简介] 何文炯，浙江大学公共管理学院教授、博士生导师，社会保障研究中心主任。主要研究方向：社会保障、风险管理、保险与精算。

[基金项目] 国家自然科学基金重大项目“代际均衡与多元共治——老龄社会的社会支持体系研究”（71490733）；国家社会科学基金重大项目“人口老龄化与长寿风险管理的理论和政策研究”（13&ZD163）；国家社会科学基金重大项目“收入分配制度改革的总体框架与具体路径研究”（11&ZD013）。
本文写作过程中，得到青年学者杨一心的帮助和支持，谨致谢意。

员之间的互惠，而非互换。早期，这种组织往往是在家庭（家族）成员之间或熟人之间基于相互信任而建立，并且因为取得效果而增进互信。随着时代的变迁，互助共济的内容不断丰富，范围不再局限于家庭、家族和熟人圈，社会保障就是一种在全社会范围内实现互助共济的制度安排^①。

（一）风险的射幸性与互助共济的有效性

互助共济能够在风险处理中发挥作用，是由风险的射幸性特征所决定的。现实生活中，自然灾害和意外事故客观存在。在一定的时空范围之内，从社会整体看，某一特定风险事故的发生是必然的，但对于某个体而言，风险事故的发生是偶然的，即此个体是否遭遇风险事故，是不确定的。这种不确定，包括事故发生与否不确定、发生的时间不确定、所造成的后果不确定。一般地说，任何个体都无法把握。然而，借助于科学技术，特定时期特定范围内某种风险的损失规律是可能发现的，例如某个地区每年的火灾损失、某类汽车的车祸损失、某种疾病的发生规律等。比较典型的是，经过几百年的努力，人类在寻找生命规律方面掌握了比较成熟的技术，生命表已经被广泛地应用。过去，人们以概率论中的大数定律为基础，运用统计分析方法和计算机技术，寻求各类风险的损失分布。进入大数据时代之后，分析工具更加先进，从小样本到大样本再到全样本，从寻找因果关系到寻找相关关系，人类揭示风险损失规律的能力不断提高。

尽管风险事故对个体来说是偶然的，但遭遇者所面临的却是实实在在的损失，甚至是灾难性的。面临风险的任何个体，出于对风险的厌恶，只要具有一定的剩余产品，就会通过建立储备以应对风险，有时这种储备量可能与其所面临风险的资产量相当。例如，某一时期内，某地某类疾病的发生率为1%，而这类疾病治疗费用每人约需5万元左右。当地居民担心得病，除了认真预防之外，家家户户按照每人储蓄不少于5万元的资金以应对可能的疾病。这是早期传统的风险处理措施，称为“风险自留”。虽然，这种做法对每个家庭而言很稳妥，但是从全社会来说，这样的储备量过多了，直接导致储蓄过剩、消费减少，不利于经济增长。从风险管理的角度看，这种风险处理方法成本太高。如果该地区的居民采用互助共济的方法，统筹安排应对此类疾病的费用，则储备资金可以大幅减少。假设该地区有居民1万人，估计有100人左右得此类疾病，按“风险自留”办法，则需储备5亿元资金；而按互助共济办法，只需储备500万元左右的资金即可。采用统筹方法之后，所节约的大量资金可以用于提高当期消费、发展生产经营等其他用途，全社会的资金使用效率会大大提高。由此可见，基于整体把握损失规律的可能性和个体把握损失规律的不可能性，互助共济成为处理风险的有效方法。与各主体分别自留风险相比，互助共济能够降低社会后备基金，从而提高风险管理的效率。

（二）互助共济的主要形式

历史上，先贤们早已明白互助共济可以提高效率这个道理，在实践中成功地运用，并形成了有效的机制。早在公元前1700年的商代，在长江上从事货物贩运的商人们，为了避免因水运过程中遭遇意外事故致使货物全部遭受损失，采取了将一批货物分装于几条船上的做法。这样，若其中一条或少数货船发生意外事故，则货主仅受到一部分损失，而不至于全部货物受损。这实质上是损失分摊、互助共济的一种风险处理方法。在国外，古代埃及、巴比伦、希腊和罗

^① 郑功成：《社会保障学——理念、制度、实践与思辨》，商务印书馆，2000年，第261页。

马等文明古国也很早就有互助共济的风险处理方法。约公元前3000年，古埃及横越沙漠的商队就开始对于丢失的骆驼采用互助共济方式进行补偿。约公元前2800年，古埃及就盛行互助基金组织。参加这一组织的成员订立契约，当某个成员不幸身故时，由其他成员所缴纳的会费支付丧葬费或救济其遗属，例如，建造金字塔的石匠中就有这样的互助组织。公元前2500年左右，古巴比伦王国曾下令僧侣、法官及村长等对他们所辖境内的居民收取税金，以备火灾或其他天灾救急之用，这是强制性互助共济的最早形式。到了汉谟拉比时代（约公元前1792—前1750年），这种互助共济思想得到进一步发扬。《汉谟拉比法典》中有一项规定：沙漠商队在运输货物途中，如果马匹死亡、货物被劫或发生其他损失，经宣誓证明并无纵容或过失等，则可免除个人的债务，而是由商队全体成员共同承担。古罗马时期，军队中有士兵会，每个士兵缴纳一定的会费，形成基金由专人保管，用于对阵亡士兵亲属的抚恤。公元前916年，古希腊《罗地安海商法》（Rhodian Law）接受地中海航行的商人们长期形成的惯例，规定：为了船货共同安全而放弃货物所引起的损失由获益的各方共同分摊，确立了“一人为大家，大家为一人”（One for all, all for one）的原则，这不仅是航海过程中共同海损的分担原则，更是古代互助共济思想的经典总结。在中世纪的欧洲，各种行会^①（基尔特，Guild）盛行，先是在生产经营方面互助合作，后来发展为风险保障方面的互助共济，其内容涉及人的死亡、疾病和伤残，房产和生产设施设备损失，甚至是牲畜损失等。我国的农村合作医疗制度也是在生产互助合作基础上发展起来的，依托生产合作社和人民公社，由农业生产互助合作向风险保障互助共济发展。

保险制度是以互助共济为基础形成的最经典的风险处理机制。利用保险方法处理风险，不仅有利于降低全社会的风险后备基金，从而降低全社会的风险处理成本，而且具有良好的社会效应。参加保险，尤其是自愿参加保险的社会成员，都是因其面临某种风险，担心一旦风险事故降临，会给自己造成巨大损失，因而愿意支付适量的费用（保险费）将风险转移出去，取得一种可能的受付权利，以保持生活或生产经营活动的财务稳定。从这个意义上说，他们都是自私的。但事实上，他们支付保险费所形成的基金，最终支付给那些遭遇风险事故的社会成员，帮助了遭受风险事故损失的社会成员，这些成员可能是自己所熟悉的朋友，可能是自己不认识的人，也可能是自己所不喜欢的人，甚至是自己某方面的竞争对手。从这个效果看，却是利他的。因此，保险是基于利己的动机，但却有利他社会效果的制度。从社会活动的运行机制看，动机利己、结果利他的机制是有效的、可持续的。事实上，随着保险技术和方法逐步成熟并得以普及，其使用者从民间扩展到官方，保险已经成为风险管理领域最重要的力量。当今之社会，保险已经成为不可或缺的风险管理工具，人们已经离不开保险方法、保险机制和保险制度。

如果将互助共济组织的边界进一步扩大，则政府所组织的社会救助和民间的慈善行为，也可以看成是一种互助共济。与保险不同，在一个特定的时期内，在这种互助共济形式下有些成员只有义务而不享受权利，有些成员则只有权利而未尽义务。慈善行为是根据捐赠者的意愿选择帮扶对象，其范围是特定的。就社会救助而言，其互助共济的范围是某个特定的行政区域，在一定的规制之下，纳税人向国家财政作贡献，政府依法向本地区困难人员提供帮助，并向全

^① 克鲁泡特金：《互助论》，商务印书馆，1963年，第77-106页。

社会公布社会救助的预算和执行情况。此时的互助共济组织由本地区全体社会成员所组成，政府则是这个组织的召集人。值得注意的是，从短期看，纳税人属于纯粹的贡献者，受助者属于纯粹的获益者，但是从长远看，每一个人都有可能在贡献者和获益者两种身份间发生转换。因而社会救助也是一种互助共济。事实上，风险损失有空间性和时间性两种说法^①。前者是指在某一特定时期，针对众多主体的风险损失之考察，寻求其损失规律，例如某年度内某地区的疾病发生率；后者是针对某个主体而言，考察其全生命周期的风险损失，以期寻求损失规律。就一个企业而言，在永续经营的假设之下，这个考察期可能是很长的；就一个自然人而言，这个考察期的长度是有限的，但如果考察其家族，则期限就长了。我国有句谚语：三十年河东，三十年河西，说的就是世事变化无常，人的兴衰难料。由此，纳税人缴税由政府去帮助他人，乐善好施者的慈善行为，均可以理解为互助共济。顺便指出，在这一讨论框架下，那些“人人等额享有”的公共福利制度或政策（例如义务教育制度），由于受益没有不确定性，因而其互助共济性很弱，甚至可以认为其不具有互助共济性。

（三）互助共济的成本与适用性

运用互助共济方法，需要有一定的条件和环境，包括适宜的文化基础、可信任的组织者和有效的运行机制。其组织成本高低是考量互助共济适用与否的重要因素。以保险活动为例，保险人把面临某种风险的个体组织起来，就风险保障事宜进行互助共济，需要“组织费用”，包括保险制度或政策设计费用、政策宣传或保单销售费用、损失核定与理算费用和日常管理费用等，这些费用最终由保险参与者承担。社会救助也有组织成本，只不过其成本由国家财政承担，包括制度政策制定成本、受助对象困难情况核定成本、监督检查成本等，而且还可能产生官僚化行为，导致帮扶不到位。在使用互助共济时，还要注意道德风险和心理性风险。某些人为获利而故意造成损失，例如纵火图赔、为求高额保险金而自残自杀等，这就会增加损失机会而使风险管理成本增高。还有一些人则因为参加保险而降低了谨慎程度，或者比未参加保险时更愿意去冒险行事。这种心理性风险亦导致风险管理成本增加，而且实践中比道德风险更为普遍。因此，采用互助共济方式，需要充分了解其习性，扬其长避其短，选用适宜的组织形式，建立有效的运行机制，降低其运行成本。

二、互助共济是社会保障的天然属性

社会保障有着悠久的历史，从一开始就以扶贫帮困解困为己任，体现的是仁爱之心、向善之举。风险的射幸性和社会保障制度的强制性，决定了互助共济是社会保障的天然属性。

（一）基于风险射幸性的社会保障互助共济性

社会保障是国家为社会成员基本风险提供基本保障的制度安排，因而具有一般风险管理措施的共同特征，即基于风险的射幸性设计制度和政策。现实生活中，社会成员面临各种各样的

^① 何文炯：《风险管理》，东北财经大学出版社，1999年，第163-165页。

风险,绝大多数风险由社会成员自己通过适宜的风险管理计划加以处理。属于社会保障制度所承担的,仅仅是若干基本风险,这些风险与社会成员的基本生存和发展需求直接相关,主要有贫困风险、灾害风险、疾病风险、老龄风险、职业伤害风险、失业风险等,与之相应的社会保障项目有:基本生活保障制度、灾害救助制度、医疗保障制度、养老保障制度、职业伤害保障制度、就业保障制度等。互助共济在社会保障各项目中的具体体现形式如下:

1. 健康者与病痛者之间的互助共济。任何社会成员都有疾病风险,他们依法参加基本医疗保险,缴纳一定的保险费,一旦参保者中某人罹患保险责任范围内的疾病,并依照规则接受治疗,则可以从基本医疗保险基金中得到医药费用补偿(甚至全部给付)。这是健康者与病痛者之间的互助共济。进一步考察,其中还有病情程度不同患病者之间的互助共济。

2. 长寿者与短寿者之间的互助共济。随着生命科学和统计预测技术的进步,关于人类平均寿命的预测能力不断增强,但是对于个体的寿命依然难以预测,因而任何人在年轻时都无法对老年保障做出精准安排,形成长寿风险。国家建立基本养老保险制度,达到一定年龄的老年人可以领取养老金。其中长寿者所领养老金,一部分源于短寿者的缴费贡献,此即长寿者与短寿者之间的互助共济。

3. 失能者与健全者之间的互助共济。自然灾害、意外事故、疾病、衰老和各种先天性缺陷,可能导致一部分社会成员残疾、失能。失能者,尤其是重度失能者,除医疗服务之外,需要照护服务。国家通过建立长期照护保障制度,实现失能者与健全者之间的互助共济。

4. 在业者与失业者之间的互助共济。工薪劳动者有失业之风险,国家通过失业保险制度,保障失业者的基本生活,并为其再就业提供相关服务,而失业保险基金来自于在职参保职工。所以,失业保险属于在业者与失业者之间的互助共济。

5. 顺境者与困境者之间的互助共济。由于自然灾害和意外事故的客观存在,任何个体都可能因各种原因陷入困境,包括灾难、贫困等。国家通过基本生活保障制度、灾害救助制度等各类扶贫帮困制度,以纳税人贡献的税款,帮助处于困境中的社会成员,实现顺境者与困境者之间的互助共济。

6. 雇主之间的互助共济。雇主面临各种各样的风险,其中一部分是法定的责任风险。例如,依照雇主责任相关法律(含劳动法等),雇主对其雇员的工伤、疾病、年老、失业等风险负有责任,因而需要依法参加社会保险,承担缴费义务和相关的服务。但是,不同雇主因其业务活动性质不同、所处环境不同或其雇员结构不同,其风险程度不同,但他们按照相同的规则参加社会保险,而其雇员则享受同样的社会保险权益,这就是雇主之间的互助共济。比较典型的是,遭遇工伤事故和患有职业病的工伤保险参保者,可以从工伤保险基金得到医疗、康复和失能有关的给付。如果没有工伤保险,依照雇主责任法,这些费用全部由其雇主承担。

(二) 基于制度强制性的社会保障互助共济性

从历史看,无论何时何地,人类社会及其成员总是面临各种各样的风险。当然,不同时期、不同地域、不同情境之下,人们所面临的风险不同。因此,每一个社会成员(含自然人和法人)都有进行风险管理之必要。一般地说,每一个理性的社会成员在自己的生产、生活和各类业务

活动中，都会主动处理自己的风险。然而，有些风险是任何个体都无法直接处理的，而社会成员不全是理性的，且现实生活中还常常有信息不对称现象，这就需要有专业从事风险处理的人士或机构，通过社会化机制处理风险。因此，社会成员对其所面临的风险，自动会有应对措施，在个体能力不及时，会向社会求助；而社会则有一种回应机制，包括提供相应的风险处理服务。这样就有了一个自发的、自由的风险保障服务市场。然而，这个市场不是万能的，有时会失灵，尤其是处于相对弱势的社会群体，他们因缺乏缴费能力而难以在这个市场中获得风险保障服务。为了解决这一问题，历史上的世界各国，基于国家的安定、政权的稳固，或基于社会的公平正义，都不同程度地对风险保障市场进行干预。建立社会保障制度就是这类干预最重要的表现，比较典型的是社会救助制度和社会保险制度。这种以国家政权力量建立的强制性风险保障制度，有别于传统的慈善行为、非营利性的互助合作保险和营利性的商业保险，使得社会保障在互助共济性方面呈现新的特点。

1. 不同收入群体之间的互助共济。无论是互助合作保险，还是商业保险，都是自主决定、自愿参加。这些参保者一般是中等收入及以上者，具有一定的缴费能力。因而，有人称这两类保险为“富人俱乐部”。与之不同，社会保险制度的参保者是特定范围内的全体社会成员，在这个群体内，因各自收入不同，缴费基数差距可能较大，但他们适用相同的缴费率。因此，高收入者对社会保险基金的贡献较大，而低收入者对基金的贡献相对较小。但保障待遇与缴费多少并非直接对应，高收入者与低收入者的社会保险待遇差距一般小于其缴费差距，有时甚至没有任何差异。这就是社会保险的收入再分配效应，体现出高收入群体与低收入群体之间的互助共济。

2. 代际之间的互助共济。社会保险的代际关系，主要体现于基本养老保险制度和基本医疗保险制度。这种设计思路源于家庭保障中的代际关系，合理的制度安排，能够有效地实现上一代人与下一代人之间的互助共济。在商业性养老保险、医疗保险行为中，由于精算平衡机制的作用，代际利益关系清晰，不存在代际之间的矛盾。然而，在这两项社会保险制度中，代际之间存在利益交错。如果制度设计不合理，尤其是在参保人群结构发生变动的情况下，可能引发代际矛盾。

3. 地区之间的互助共济。早期的互助合作保险是熟人社会中的互助共济行为，后来扩展到行会等组织，是与生产经营等活动相关的群体，也是相对熟悉人群间的互助共济行为。这类保险活动的地域范围一般不大。商业保险的互助共济范围虽然可以是全国，甚至可以通过再保险扩展到全球，但其参保者也只是社会成员中的一部分。然而，社会保险是普遍实施、全体社会成员均可参加的制度，其互助共济的范围是制度确定的范围。当然，这个互助共济范围与统筹层次相关。如果实行地区统筹（例如省级统筹），则互助共济范围是该行政区域。如果实行全国统筹，则不论国内地区之间的差异有多大，都可以实现全国范围内地区间的互助共济。

（三）社会保障的互助共济程度

在讨论社会保障互助共济性的时候，自然会有一问题：社会保障的互助共济性有没有强弱之分？从学理上讲，互助共济的强弱之分是存在的，本文用“互助共济程度”来刻画。互助共济行为在特定的组织内部成员之间发生，虽然每个成员都有机会做贡献，也都有机会获得帮

助,但由于风险的射幸性,最终获得帮助的只有一部分成员。也就是说,实际获得帮助的成员与作贡献的全体成员在人数上会有一些的差距,如果这两种人的数量相等且各自得到的帮助量一样,则就演化为普惠性福利。因而,需要讨论这个差额多大是合适的?或者说差额多大才是符合互助共济行为所希望达到的目标?以社会保险为例,参保缴费者人数与享受待遇者人数之间需要有一定的差距,但是不是这两者的人数差距越大,其互助共济性就越强?不能简单言之,这是需要进一步研究的问题^①。同样道理,在社会救助领域,救助对象占全社会总人口的比重也在一定意义上反映制度的互助共济程度。当然,社会救助的对象和救助标准是根据制度目标确定的,其主要依据是国民的基本权利和政府的基本职责,例如,最低生活保障标准根据社会成员居住地基本生活成本确定。此外,社会保险制度体系架构、筹资机制、待遇确定机制、管理体制和财政责任不同,则其互助共济程度不同。限于篇幅,这里不作更细的讨论。需要注意的是,讨论某个社会保障项目的互助共济程度,是在特定的互助共济组织内进行的。因而在制度初建或改变之时,需要对这个组织的时空范围作出合理的选择。有人认为,这个互助共济组织的时空范围越大越好。其实不然,还应充分考虑这个组织运行的其他条件,包括行政管理体制、财政体制、医疗服务体系等因素。

三、互助共济精神与社会保障深化改革

前述关于社会保障互助共济性的讨论,引起了我们对社会保障道和术的诸多思考。一是作为处理风险的一项社会政策,社会保障制度如何更好地运用互助共济机制,以实现既定的目标?二是作为一项强制性的制度安排,如何设计有效的机制,通过不同收入群体之间、代际之间和地区之间的互助共济,实现旨在缩小收入差距的国民收入再分配目标?三是以国家强制力组织实施并由财政负责兜底的社会保障制度,其互助共济范围多大、保障程度多高为宜?

在我国,社会保障有着悠久的历史,在很长一个历史时期,以社会救助为主,并以灾害救助为重点。1951年社会保险制度在城镇普遍实施,1980年代中期开始进行了一系列改革,并取得了很大的成就,其主要标志:一是形成了一套新的社会保险制度体系,二是这套新制度的惠及面大大扩展,有的项目已经扩展到全民^②。但必须看到,在这个过程中,我们的经验不足,理论准备更不够。社会保险制度改革在探索中推进,制度运行的环境存在诸多不确定,制度设计的整体性和系统性明显不足。从国际上看,社会保险制度也仅有130多年历史且各国都在改革之中,虽然制度模式多样,但成熟的经验不多。社会救助虽然历史悠久,但困境成因、帮扶诉求、管理体制和文化背景都发生了重大变化。因此,无论是制度设计和实际运行过程中,有诸多理念和技术问题值得反思和检讨。从社会保障互助共济性出发,社会保障制度改革须

^① 张翔、杨一心、李宇飞:《社会养老保险的互助共济性及其量化方法》,浙江大学“社会保障与社会发展论坛”,杭州,2016年12月10日。

^② 2016年11月17日,在巴拿马首都巴拿马城举办的国际社会保障协会第32届全球大会期间,国际社会保障协会将“社会保障杰出成就奖”(2014—2016)授予中国政府,表彰其在养老、医疗及其他社会保护领域扩面方面的贡献。

从以下几个方面着力。

（一）社会保险制度实行“统账分离”

我国在1990年代社会保险制度改革方案设计时，借鉴国际经验，提出了独特的“统账结合”模式。然而，严格意义上的个人账户不具备互助共济功能^①。之所以设置个人账户，主要基于以下考虑：一是从传统的退休金制度、劳保医疗制度、公费医疗制度过渡到新的职工基本养老保险和职工基本医疗保险制度，建立个人账户可以弥补养老金替代率下降、门诊费用自理带来的福利损失；二是当时市场上资金投资回报率较高，相信个人账户会有可观的投资收益，有利于应对人口老龄化；三是个人账户产权清晰，有助于参保激励。但从将近20年的制度实际运行情况看，这样的制度设计并没有达到预期的目标：其一，社会保险基金投资回报率低，个人账户保值增值很难^②；其二，职工基本养老保险制度个人账户与统筹基金混合运行，特别是养老金待遇两个账户“捆包”调整，原本强调激励的个人账户“被”互助共济；其三，职工基本医疗保险建立门诊统筹后，个人账户功能也相应弱化；其四，与城乡居民基本医疗保险相比，职工基本医疗保险退休人员不缴费，互助共济程度被打折扣。

基于互助共济的思想，建议：（1）基本养老保险实行“统账分离”。令个人账户基金自求平衡，逐步向职业年金（含企业年金）转化；将统筹基金相应的部分改造成一个全国统收统支、现收现付、中央财政兜底的基础养老金制度（即国民年金制度），基础养老金严格定位于“保基本”，确保退休人员具有购买基本生活资料的能力，并适度分享经济社会发展成果，使社会保障水平与经济发展相适应^③。（2）基本医疗保险实行完全现收现付制。随着门诊统筹的建立，逐步取消个人账户。新增参保人员不再设置个人账户，原有参保人员的个人账户中不再增加资金注入，原有个人账户中的资金逐步消化。参保者个人继续缴费，所缴纳的医疗保险费全部进入统筹基金。（3）职工基本医疗保险实行终身缴费制，增强各类老年人之间的公平性和老年人与年轻人之间的互助共济程度。

（二）选择适宜的社会保险统筹层次

基于国民基本保障权益公平性和国民收入再分配的目标，社会保障应当尽可能地在更大范围内实现互助共济。如果不考虑制度运行成本和环境因素，则其互助共济范围均应是全国性的。但事实上，必须考虑其成本和环境因素，这就是互助共济的适用性问题，否则不仅会浪费社会资源，而且无法达成制度目标。因此，作为强制性的社会保险项目，应当就其互助共济的范围——社会保险统筹层次作出选择。近几年，关于提高社会保险统筹层次的讨论颇多，主要涉及两个险种。一是职工基本养老保险。前些年各地实现了调剂金式省级统筹，有人提出照此模式推进全国统筹。事实上，以调剂地区基金余缺为主要目标的全国统筹难以解决现行制度不公平和不可持续等问题，建议采用统收统支式全国统筹^④。二是职工基本医疗

① 鲁全：《互助共济：养老保险制度的基石》，《中国社会保障》2015年第3期。

② 杨俊：《精算平衡的个人账户制度与内部债务机制研究》，《社会保障研究（北京）》2016年第2卷。

③ 朱俊生、赵海珠：《OECD国家社会保障水平的经济适应性评估及对中国的启示》，《社会保障研究（北京）》2015年第2卷。

④ 何文炯、杨一心：《职工基本养老保险：要全国统筹更要制度改革》，《学海》2016年第2期。

保险。有人依据大数定律建议将其统筹层次提高到省一级甚至实现全国统筹。这是对大数定律的误用^①。事实上，与养老保险不同，医疗保险提供的是医药服务，需要与特定地域的医药服务机构合作，因而其经办服务具有很强的地域性。现实中，更应关注因统筹层次低导致地区间待遇差异大这个问题。因此，要从参保者权益公平和制度运行效率出发讨论统筹层次问题，慎提“省级统筹”，更不要盲目推进全国统筹。建议学习德国和日本的经验^②，实行全国统一的基本医疗保险制度和政策，尤其是要统一待遇政策。至于经办和基金管理单位依然以地方为主，各地自求平衡。

（三）高度重视代际均衡问题

社会保障的互助共济，不仅发生在同代之内，还有代际之间。在资源有限的情况下，势必存在代际矛盾的协调问题。以养老保险为例，随着人口老龄化加剧，如果制度设计不合理或者不及时调整，则会加重年轻一代人负担，激化代际矛盾。基于代际互助共济思想，要处理同时点各代人的关系协调问题，也要解决好不同代老年人的公平问题，尽可能实现代际均衡。从满足全人口、全生命周期风险保障需求出发，需要有一套对代际均衡科学评判的标准。而互助共济程度高低恰恰是代际均衡评价的重要标准，因此，可尝试在互助共济机制框架下，寻求代际均衡的实现标志。需要指出的是，这种均衡的核心是基本保障权益在代际之间的均等。所以，深化社会保险制度改革，要以代际均衡为目标，坚守“保基本”，建立健全正常待遇调整机制，严格控制高保障人群待遇水平，逐步缩小群体间差距，在制度完善的前提下适时适度降低社会保险费率。为此，要加强社会保险精算机制建设和精算技术之运用，以精算平衡机制促进社会保险规范运行，努力在横向和纵向两个维度上实现基金的中长期平衡。

（四）加快发展补充性保障

基于风险射幸性的考察，无论是作为基本保障的社会保险和社会救助，还是作为补充性保障的互助合作保险、商业保险和慈善行为，都具有互助共济性质。在应对社会成员基本风险方面，运用这两类保障机制，均可达成保障之目的，都应鼓励发展。在处理两类保障关系时，首先要优化社会保障体系的项目结构，使之有合理的分工，并能够有机衔接。这里的关键是，作为强制性的社会救助和社会保险，是基于政府职责，按照社会公平和收入再分配的目标设计的，必须明确限定于“保基本”。事实上，只有保基本，才能全覆盖；只有保基本，才能可持续；只有保基本，才能建立起多层次的风险保障体系。以此为基础，加快发展各类补充性保障项目，其目标是，要让每一个社会成员都有基本保障，要让中高收入群体有更多可选择的补充性保障。近期的重点，一是积极创造条件并鼓励发展民间的各类互助组织，与组织化程度较高的社会保险、社会救助制度相比，民间互助共济组织的官僚化程度较轻、组织机制灵活，利于提高互助共济效率；二是将近几年试行、国务院明确要求各地普遍实施的城乡居民大病保险定性为补充性保险，明确由保险企业经营，但允许其借助基本医疗保险渠道收取保费，建立稳定的筹资渠道；三是将现行职工基本养老保险中个人账户相应的部分改造成为职业年金。

^① 何文炯、杨一心：《基本养老保险全国统筹学理基础辨析》，《中国社会保障》2015年第7期。

^② 吕学静、刘育志：《日本社会保障改革状况及发展趋势》，《社会保障研究（北京）》2016年第1卷。

（五）弘扬社会保障的互助共济精神

互助共济，作为一种方法，能够提高风险管理的效率；作为一种精神，具有凝聚人心、促进社会团结进步的道德力量，这是极其珍贵的^①。时代、环境都会发生变化，互助共济的形式不断创新，但互助共济的精神不会消失^②，且能代代相传。因此，要大力弘扬社会保障的互助共济精神。前些年，关于社会保障的一些说法和做法值得深思。有人提出社会保障要增加激励，强调“多缴多得”；有人把社会保险这样一种互助共济机制误解为普遍享有的公共福利，提出让全民体检费这类公共卫生福利费用纳入基本医疗保险基金支付范围；有人一味强调提高社会保险待遇，忽略了兜底线、保基本的原则和代际均衡的重要性；某些人、某些雇主以是否“合算”决定是否参加社会保险。这些模糊认识需要澄清，这些不当政策和不当行为需要纠正。这里的关键是要明白社会保障的职责和互助共济的机理，要让老百姓知道，更要让决策者明白，并建立相应的约束机制。

Mutual Aid and Risk Pooling in Social Security

He Wenjong

(School of Public Affairs, Zhejiang University, Hangzhou 310058, China)

Abstract: The collective assumption of cost of aid and risk in social security is a spirit as well as a method. As an individual cannot forecast his risk of loss, but the overall loss distribution can be searched out, mutual aid becomes an effective way of risk management. Thus, as a fundamental institution for a country to manage risks, social security features mutuality naturally. Since risks are aleatory, mutual aid occurs among the different groups under the social security plan. For example, the healthy people help the patients; people who suffer early death help people who live longer; the able-bodied people help the disabled people; the employed people help the unemployed people; people in prosperity help people in adversity. Because the social security is a compulsory plan, mutual aid also occurs among different income groups, among different generations and among different areas. Mutuality must be persisted in the process of deepening the reform of social security. This paper suggests: (1) to separate the individual accounts from social pooling; (2) to select the appropriate levels of social insurance pooling; (3) to attach great importance to the problem of intergenerational equilibrium; (4) to accelerate the development of supplemental insurance; (5) to advocate the spirit of mutual aid.

Key words: mutual aid and risk pooling; social security; risk management

(责任编辑：郭林)

① 克鲁泡特金 (Pyotr Alexeyevich Kropotkin) 指出，互助比互争更有利得多。他还指出，互助是我们的道德观念的真正基础。参见克鲁泡特金：《互助论》，商务印书馆，1963年，第137-138页。

② 厉以宁：《论互助共济在效率增长中的作用》，《中南工业大学学报（社会科学版）》1999年第2期。