

建设适应共同富裕的社会保障制度

何文炯

〔摘 要〕 扎实推进共同富裕是国家发展的基本任务之一，社会保障制度则是实现共同富裕的重要基础。改革开放以来，我国社会保障制度改革和建设取得了伟大成就，但从共同富裕的视角看，还存在诸多缺陷，因而要深化社会保障制度改革，以适应共同富裕的进程。具体而言，社会保障制度要实现三个“增强”：增强反贫困功能，增强收入再分配功能，增强对经济社会发展的适应性。据此，现阶段的重点是：优化社会保障项目体系和层次结构，改进社会保障制度和政策设计，完善社会保障制度运行的管理体制和运行机制。

〔关键词〕 社会保障；共同富裕；适应

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，^①更是人民群众的共同期盼。新中国成立之后，国家建立起一套全新的社会保障制度，作为社会主义制度的重要组成部分，为促进共同富裕作出了积极的贡献。改革开放以来，国家在社会保障领域进行了一系列改革，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，促进了经济发展，也促进了共同富裕。对此，人民群众有切身感受，国际社会也给予高度评价。^②同时，应该看到，现行社会保障制度还存在一些缺陷，与扎实推进共同富裕的要求不完全适应，因而需要深化改革。

一、社会保障制度是实现共同富裕的重要基础

共同富裕的要点有二：一是“富裕”，二是“共享”。无论是富裕还是共享，都离不开社会保障制度。事实上，有效的社会保障制度不仅能够促进社会稳定和谐，从而为经济持续健康发展创造良好的社会环境，而且能够增强低收入群体的现实购买能力和全体社会成员的消费信

〔作者简介〕 何文炯，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：社会保障理论与政策。

〔基金项目〕 国家社会科学基金重大项目“中国社会保障体系建设与扎实推进共同富裕研究”（21STA002）。

① 习近平：《扎实推进共同富裕》，《求是》2021 年第 20 期。

② 巴拿马时间 2016 年 11 月 17 日，国际社会保障协会（ISSA）在其第 32 届全球大会期间，将“社会保障杰出成就奖”（2014—2016）授予中华人民共和国政府，以表彰中国近年来在扩大社会保障覆盖面工作中取得的卓越成就。

心,从而增加全社会的消费以直接促进经济发展,进而促进社会财富日益丰富,人民生活水平稳步提高,全民共享的物质基础不断增强。与此同时,国家通过有效的社会保障制度,为社会成员的基本风险提供基本保障,从而确保社会成员的基本生存、基本发展和基本尊严,并缩小贫富差距,产生积极的收入再分配效应。因此,社会保障制度是实现共同富裕的重要基础,加强和改进社会保障是扎实推进共同富裕的重要抓手。

(一) 社会保障是满足国民基本需要的基础性制度安排

共同富裕,首先是富裕,因此减少乃至消除贫困是实现共同富裕的基础性工作,而社会保障正是确保社会成员基本需要以防止其陷入贫困并给予其新的发展机会的一项基础性制度安排,具有“提低、扩中”进而做大中等收入群体之功能。事实上,现实社会生活中,风险无处不在、无时不有,社会成员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,或者处于非常不利的状态。因而,任何一个自然人和法人都会自觉或不自觉地进行风险管理,而且他们的绝大多数风险是各自根据自己的实际情况处理的,只是其专业化程度不同、管理的实际效果不同而已。然而,由于若干风险与社会成员的基本需要紧密相连,且仅仅依靠社会成员个体自行处理比较困难,或者其效率比较低,因而需要采取社会化的互助共济的方法来处理,例如灾害风险、贫困风险、疾病风险、失业风险、职业伤害风险、老化风险、失能风险等即是如此。这些风险具有普遍性,大多数社会成员都有感知,然而部分社会成员的认知往往有局限性,因而需要借助国家强制力组织实施应对风险的机制,以确保社会成员不至于因遭遇此类风险事故而陷于贫困,从而保持社会稳定和谐。经过长期的实践,世界上绝大多数国家已经达成共识,认为政府组织实施这类风险保障措施属于基本公共服务的范畴,社会成员获得这种保障,已经被确认为一项基本权益。正因为如此,在不少国家的公共财政支出中,社会保障类支出达到财政总支出的 1/3 以上,甚至接近一半。由此出发,如果一个国家的社会保障制度是健全并有效的,那么老百姓的基本需要就有保障,他们就不再有对贫困的恐惧,实现全社会共同富裕就有了坚实的基础。新中国建立之初,国家建立起一套全新的社会保障制度,实现了工薪劳动者“生老病死有依靠”,赢得了人民群众对新生社会主义制度的信任。改革开放以后,国家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扩展,提高了全体社会成员的基本风险保障整体水平,并有力地促进了经济长期持续快速发展。最近几年,国家通过完善社会保障制度,为低收入群体提供有针对性的基本风险保障,实现了“两不愁三保障”,为消除绝对贫困、取得脱贫攻坚战的全面胜利作出了重要贡献。低收入群体脱贫之后,正在谋求新的发展,他们当中将有越来越多的人彻底告别贫困,逐步进入中等收入群体甚至高收入群体,成为实现共同富裕的重要力量。

(二) 社会保障是实行国民收入再分配的重要途径

实现共同富裕,要有社会财富的持续增长,同时必须有社会财富的共享。也就是说,必须有国民收入再分配,必须有社会财富的转移,而且社会财富的再分配力度直接体现其共享水平。事实上,社会成员中每一个人的基因、基础、能力和贡献不同,因而按照第一次分配所得的财富必然会有差异。这就需要富裕群体帮助贫困群体,即先富帮后富、先富带后富,只有这样才

能实现共同富裕。这类问题虽然属于社会领域,但解决问题的方法是经济手段,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这一过程的每一个环节,都有收入再分配的意味。这里包括幸运者与不幸者之间、高收入者与低收入者之间、一代人与上一代或下一代人之间,以及不同地区之间的收入再分配,尤其是针对射幸性较强的那些风险的保障项目,^②其收入再分配的力度就更大。从给付环节看,社会保障经办机构仅仅对遭遇制度规定风险事故的保障对象给付资金或者提供相关服务,例如救助金、养老金、医药服务、照护服务、职业培训服务等。那些没有遭遇风险事故的社会成员,是不可能得到这类资金或服务的。而且,在社会保险给付中,风险事故遭遇者所得到的给付金可能是其所缴社会保险费的数十倍甚至数百倍。从筹资环节看,社会保障资金通常来源于社会保险费或财政资金。社会保险费一般按照统一的规则征收,例如统一的缴费基数确定方法、统一的缴费比率。由于参保者的收入水平有差异,则在相同规则之下其所缴社会保险费就有所不同,往往是高收入者对社会保险基金的贡献较多,低收入者对社会保险基金的贡献相对较少。就社会保险之外的社会保障项目而言,其资金基本上来自于国家财政,而财政资金主要来源于税收,因此这类社会保障项目的资金从本质上说来自于纳税人,而中高收入者对国家税收的贡献相对较大。此外,社会保障制度是由政府统一组织实施,在一定范围内实行同一制度和同一政策。这就意味着在这一行政区域范围(又叫统筹地区)内,无论贫富贵贱、身体强弱,无论先进落后、发达与否,通过这些项目的互助共济,都会实现社会财富的共享,从而产生积极的国民收入再分配效应。由于社会保障项目众多并惠及全体社会成员,其不仅能够满足社会成员的基本需要,而且能够促进社会发展成果共享,因而有效的社会保障制度能够对共同富裕作出重要的贡献。

(三)多层次社会保障体系有益于普遍富裕基础之上的差别富裕

共同富裕是全体人民的富裕,不是少数人的富裕,也不是整齐划一的平均主义,^③而是普遍富裕基础上的差别富裕。因此,实现共同富裕,不是把社会财富简单平分,而是在确保全体社会成员普遍拥有适度水平的基本公共服务的基础上有合理差异的富裕。这里有几个要点:一是基本公共服务均等化且基本公共服务水平随经济社会发展而相应提高;二是鼓励支持社会成员通过诚实劳动、合法经营、创新创业等不断富裕起来;三是通过合理、清晰而稳定的规则,包括税收制度、社会保障制度和转移支付制度等,使社会成员的财富差距保持在合理的范围之内。同样道理,社会成员所获得的风险保障也是有差异的。事实上,社会成员有各种各样的风险,而且每一个社会成员所面临的风险也不同,因而他们的风险保障需求也不相同,所以风险保障有基本保障与补充性保障之分。其中基本保障由政府依法组织实施,旨在满足社会成员的基本风险保障需求,以保障其基本生存、基本发展和基本尊严,减少社会可能出现的不稳定现象。正因为如此,世界各国普遍地将社会保障权益确认为国民的基本权益,将组织实施社会保障作为政府的基本公共服务项目。值得指出的是,基本保障并非充分保障,也就是说,此类保障仅仅能够满足社会成员的基

① 何文炯:《论中国社会保障资源优化配置》,《社会保障评论》2017年第1期。

② 射幸性较强的风险是指风险事故发生的随机性较强的风险,例如疾病风险、职业伤害风险等。

③ 习近平:《扎实推动共同富裕》,《求是》2021年第20期。

本需要。如果社会成员希望过上更好的生活，就需要有更加充分的风险保障，这就需要在基本保障之上拥有相应的补充性保障，具体是指对基本风险范围之外的那些非基本风险的保障，以及对基本风险超过基本保障之外的那些非基本保障。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。对于补充性保障，政府不参与、不经办、不承担兜底责任，但负有依法监管之责。对于社会成员及用人单位而言，这完全是自主、自愿行为，因而必然是自费的。由此，能够拥有补充性保障的社会成员，一般是中高收入者，他们希望有更加充分的风险保障，从而加固其风险保障基础，稳居中等收入阶层甚至向上流动。这有益于稳定并扩大中等收入群体规模，与共同富裕的目标相一致。因此，国家应当为补充性保障发展创造良好的环境，这对中高收入群体来说是一种保护，也是一种激励。由此可见，与共同富裕在普遍富裕基础上实现差别富裕的道理相同，社会成员所获得的风险保障也是有差异的，这种多层次社会保障体系的建立与完善在本质上与共同富裕目标的实现相契合。

二、现行社会保障制度与共同富裕不相适应的主要表现

长期以来，尤其是最近 30 多年来，我国社会保障制度的改革和建设，促进了经济发展、社会稳定和各项改革，并在一定程度上促进了共同富裕。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，与实现共同富裕的要求相比，还有很多值得改进的地方。

（一）社会保障项目设置差异导致基本风险保障权益群体差距

从共同富裕的要求出发，每一个社会成员应当享有基本相同的基本风险保障权益。也就是说，社会成员所面临的基本风险，都应该能够得到政府提供的大致相同的基本保障。前些年，国家在扩大社会保障覆盖范围方面作了很大的努力，尤其是在基本生活保障、基本医疗保障和基本养老金等方面。但是，应该看到，我国社会保障项目设置还存在诸多缺陷。例如，社会成员虽然面临同样的基本风险，但部分社会成员享有完备的基本保障项目，而另一部分社会成员则仅有少量的基本保障项目，有的甚至没有。这种差别主要体现在以下几种情况。一是工薪劳动者与其他社会成员之间的差别。工薪劳动者与一般社会成员所面临的风险确实不同，因而基本保障项目也可以有所不同。问题在于，有些风险与职业无关，但工薪劳动者有保障项目，而其他社会成员没有此项保障。例如针对生育风险，企业职工通过参加生育保险方式获得保障，公职人员则通过职工福利方式解决生育保障问题，但以农民为主体的其他社会成员就没有对应的保障项目。^①二是正规就业人员与其他劳动者之间的差别。例如正规就业者必须参加职工社会保险五个项目，但其他劳动者如农业劳动者、灵活就业人员、新业态从业人员、部分进城务工人员等非正规就业者，虽然有职业伤害风险，但因无法参加工伤保险而缺乏职业伤害保障。

^① 何文炯等：《中国生育保障制度改革研究》，《浙江大学学报（人文社会科学版）》2014 年第 4 期。

又如部分劳动者拥有住房公积金,但有相当一部分劳动者没有。三是城市户籍与农村户籍劳动者的差异。例如城镇户籍劳动者享有就业保障以及相应的就业公共服务,但农村户籍劳动者却没有。又如,随着人口流动的加剧,人户分离的现象已经十分普遍,但现行社会救助体系和特殊群体福利体系中的大多数项目,其保障对象的界定是以户籍为基础的,这就使得大量的非户籍常住人口无法在其实际居住地得到这些社会救助和社会福利。值得指出的是,这些社会保障项目均由政府组织实施,都通过动用公共资源来推进,包括国家财政资金的投入。但是,这些资源的实际受益者仅限于保障对象。因而这些制度的实施,必然加大国民财富的逆向再分配,这与共同富裕的目标背道而驰。

(二) 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

社会保障的基本职能是为社会成员提供基本风险保障,而有效的社会保障制度必然会产生积极的收入再分配效应。因此,评价某项社会保障制度的优劣,考量其收入再分配效应,是有效的方法之一。就现行社会保障体系中的各项目而言,部分项目产生了积极的收入再分配效应,但部分项目的贡献不多,甚至还有个别项目产生了负面效应。比较典型的是基本养老金制度。这一项目基于国民生存权而设置,旨在保障社会成员年老之后有一笔稳定的收入,用于购买基本生活资料。然而,由于历史和现实的诸多原因,我们目前对这项制度依然是分设的,且待遇相差悬殊。应当看到,我国于2009年开始试行农民的基本养老金制度,这是积极进步的,但从国民权益公平和共同富裕的要求出发,就可以发现其中的问题。过去,一些学者在研究我国社会保障制度的收入再分配效应时,较多地就某一项制度来考察,例如杨震林和王亚柯、^①彭浩然和申曙光、^②何立新和佐藤宏^③等的研究。但是,如果把职工和居民这两项基本养老金制度合在一起考察,即从全社会整体来考察基本养老金体系的收入再分配效应,我们会发现其收入再分配效应与前述学者得到的结论有很大的不同。事实上,现行基本养老金体系作为一个整体,对全社会收入分配状况改善的贡献是很小的,甚至可以说是负面的。现行职工基本养老保险制度从原先的职工退休制度演变而来,到2005年前后退休职工的月均基本养老金为1000元左右,此后快速增长,现在已经到每月3200元以上。而城乡居民基本养老保险制度2009年才开始试点,当时基础养老金为每人每月55元,2014年增加到70元,2018年增加到88元,2020年增加到93元,加上个人账户养老金,老年居民的基本养老金平均每月160多元。由此可见,老年居民的平均基本养老金仅为退休职工平均基本养老金的1/19左右。^④从最近10多年来的情况看,每年退休职工平均养老金增量部分,基本上高于老年农民的平均养老金总量。需要特别指出的是,这10多年中,国家财政用于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。^⑤此外,基本医疗保障制度也有类似的情况。

① 杨震林、王亚柯:《中国企业养老保险制度再分配效应的实证分析》,《中国软科学》2007年第4期。

② 彭浩然、申曙光:《改革前后我国养老保险制度的收入再分配效应比较研究》,《统计研究》2007年第2期。

③ 何立新、佐藤宏:《不同视角下的中国城镇社会保障制度与收入再分配——基于年度收入和终生收入的经验分析》,《世界经济文汇》2008年第5期。

④ 根据《2020年人力资源和社会保障事业发展统计公报》数据计算所得。

⑤ 何文炯:《中国社会保障:从快速扩展到高质量发展》,《中国人口科学》2019年第1期。

（三）社会保障政策不统一导致国民权益差异且不利于区域均衡发展

最近 40 多年，得益于改革开放，我国生产力全面解放，经济持续快速发展，社会财富日益丰厚，人民生活水平在整体上显著提高。同时应当看到，地区之间的发展还不平衡，东西之间、南北之间都存在明显的差距，而且某些方面还在扩大。作为国民收入再分配的重要手段，社会保障制度理应为缩小区域差距、实现均衡发展作出积极的贡献。客观来说，现行社会保障制度在这方面已经发挥了正面的积极作用，但是从共同富裕的要求看，还有一定的差距，主要表现在以下三个方面。一是地区之间的社会保障项目设置存在一定的差异。目前，中央政府对多数社会保障项目有统一的制度规定，但若干领域的项目由各地自设或者选择。例如部分地区实行城乡居民大病保险，或大病医疗互助补充保险、重特大疾病医疗保险、罕见病保障项目等，但有些地区还没有；部分地区设置了高龄津贴制度，有的地区则没有；有的地区设置了失能老人照护补助制度，但有的地区没有。此外，还有若干项目长期处于试点的状态。由此不仅可以看到各地社会成员社会保障权益实现的差异，而且看到国家社会保障领域制度之散乱。二是地区之间若干社会保障项目的待遇差异。虽然我国现行多数社会保障项目的制度框架全国统一，但某些社会保障项目的具体政策在地区之间有明显的差异。例如城乡居民基本养老保险制度框架是统一的，但基础养老金水平在地区之间有巨大的差异，高的有 1100 元，低的仅有 103 元，^① 这种差距远非“地区之间生活成本差异”可以解释的。再看基本医疗保障政策，地区之间的差异更多，基本医疗保险目录不同、参保条件规则不同、等待期规则不同、最低缴费年限规则不同，还有基本医药费用报销规则也不同。三是地区之间同类社会保障项目的制度运行成本^② 不同。目前，社会保障多数项目的组织实施以地方政府负责为主。而社会保障制度运行的成本与当地的人口结构、劳动力结构、疾病谱、医疗和照护服务成本等有密切关系。现实中地区之间的这些因素都存在差异，因而各地为实现同类社会保障项目所需要的成本就会有差异。例如，前些年用人单位的职工基本养老保险缴费比率有的地区高达 20%，有的地区仅需 12%；用人单位的职工基本医疗保险缴费比率有的地区高达 10.5%，有的地区仅需 5.5%。这就意味着地区之间的劳动力基础成本有显著的差异，直接影响着劳动力市场的价格，影响着区域之间的均衡协调发展，与共同富裕的要求不相适应。

三、基于共同富裕的社会保障制度深化改革思路

实现共同富裕是一项长期而艰巨的任务，需要朝着一个正确的方向持续推进。在这一过程中，社会保障担当着重要职责。事实上，社会保障权益已经被公认为现代社会成员的一项基本人权，与社会成员的种族、职业、身份、居住地点、社会地位和实际贡献无关。因此，社会保障制度是实现共同富裕的重要基础，唯有夯实这个基础，共同富裕才能够稳步推进。所以，要紧扣共同富裕的发展目标，持续深化社会保障制度改革，建设与共同富裕进程相适应，更加

① 何文炯：《基于共同富裕的社会保障制度深化改革》，《江淮论坛》2021 年第 3 期。

② 某一社会保障项目的制度运行成本，包括该社会保障项目的基金（资金）及其筹集成本和组织实施、经办服务及监督管理成本等。

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、消除贫困是走向富裕的基础，是实现共同富裕的前提条件。经过长期努力，我国已经历史性地解决了绝对贫困问题，^①其中有社会保障制度的重要贡献，而未来需要社会保障制度在反贫困中担当更重要的职责。社会保障是国家反贫困的基础性制度安排。然而，现行社会保障体系中的若干项目与这一职责定位存在一定差距，因而需要重新定位并改进设计，这里的关键是要把反贫困作为社会保障制度的首要职责。事实上，凡社会成员陷于贫困，均因某种特定风险事故发生，而社会保障制度正是基于社会成员基本风险的存在而设置。例如，在我国建档立卡的贫困户中，因病致贫或因病返贫的比率在40%以上，而最近几年的精准扶贫精准脱贫工作，将提供医疗保障服务作为重点。所以，要改进医疗保障制度设计，使之成为反贫困的利器。现行基本医疗保障制度已经实施多年，而且国家通过财政投入并动员社会力量集聚了大量资源，但社会成员对疾病的担忧依然普遍存在，这里的关键是现行基本医疗保障制度对重特大疾病医药费用的保障能力太弱。这主要是因为有关方面没有把反贫困作为基本医疗保障制度的首要职责，部分学者和部分官员甚至把“保基本”与“保大病”对立起来。从制度设计看，现行基本医疗保险制度实行基金责任封顶制，而医疗救助力度很小，因而必然会出现因病致贫、因病返贫。所以，必须尽快实现基本医药费用由基金责任封顶制向个人责任封顶制的方向转变，当然这里需要就基本医疗保障的范围作出清晰的规定。又如，基本养老金制度的职责是防止老年贫困，即通过国家的制度安排，使社会成员年老之后有一笔稳定的收入，以保障其具有购买基本生活资料的能力。但是，现行城乡居民基本养老保险制度为以老年农民为主体的非退休老年居民提供的养老金过低，难以保障其基本生活需要，因而目前我国还有大批老年人处于低收入状态。

（二）增强社会保障制度的再分配功能

在推进共同富裕的进程中，需要建立一系列有效的共享机制，社会保障制度就是其中十分重要的一类。社会保障是政府运用经济手段解决社会领域的问题，从而保障社会成员的基本人权，因而在社会保障制度的实施过程中，必然同时产生收入再分配的效应。由此可见，社会保障制度的主要职能是基本风险保障，收入再分配则是其派生职能。但是，应当注意到这一派生职能在国家的收入分配体系中占有十分重要的地位，而且随着社会保障项目增多、覆盖面扩大以及保障程度提高，国家通过社会保障制度所调动的资源就更多，也就是说社会保障的收入再分配功能就越强。由于历史和现实的诸多原因，我国现行社会保障制度对于改善全社会收入状况的贡献不够，某些项目甚至产生着负面的效应，因此要深化社会保障制度改革，增强其收入再分配职能，使之在推进共同富裕的进程中发挥更重要的作用。一是扩大社会保障制度的互助共济范围，基于国民基本保障权益平等的原则，以社会成员共同面临的风险为基础，逐步建立全民统一的基本养老金制度、基本医疗保障制度、生育保障制度、职业伤害保障制度、就业保障制度等，使全民或全体劳动者之间能够实现互助共济，据此要积极创造条件推进基本养老金、基本医疗保障等项目的制度整合。二是增强社会保障制度的互助共济基因，即按照互助共济的

^① 习近平：《在庆祝中国共产党成立100周年大会上的讲话》，《求是》2021年第14期。

原则优化社会保障制度设计，使之增强收入再分配职能，据此要逐步放弃社会保险“统账结合”的思维，淡化职工基本养老保险和职工基本医疗保险制度中的个人账户，缩小其规模，直至逐步消亡。三是营造增强社会保障互助共济性的社会环境，为增强社会保障制度的收入再分配功能培育文化基础，据此要在明确中央和地方各级财政对社会保障的责任和采用适宜统筹层次的同时，通过有效的途径和通俗的方式阐述社会保障的互助共济原理，明晰社会成员的权利义务，积极倡导互助共济的文化。

（三）增强社会保障体系对经济社会发展的适应性

社会保障是一类长期性的制度安排，植根于经济社会之中，并需要有良好的文化滋养。在推进共同富裕的整个过程中，社会保障将作为不可或缺的一类重大制度伴随始终。然而，社会保障体系中若干项目的现行制度已经难以适应经济社会的发展变化。例如，社会救助和社会福利体系中的若干项目难以适应城市化和人口流动的趋势，职工社会保险制度难以适应劳动力市场的变化趋势。这些制度设计滞后不仅影响着国民社会保障权益的落实，也制约着共同富裕的进程。因此，要优化社会保障制度设计，不断增强社会保障制度对经济社会发展趋势的适应性。这就要求我们准确地把握现实，看清未来的发展方向，现阶段需要重点关注以下问题。一是经济活动方式的变化，包括新产业的出现和产业结构的变化、新业态的出现和劳动组织方式的变化、新产品出现与生产方式的变化等。当前的重点是要关注数字经济的发展、非正规就业人数增多、劳动关系变化等问题，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。^①二是人口在年龄结构、空间分布等方面的变化和人们生活方式的变化。当前的重点是要关注流动人口的社会保障问题，通过完善制度设计，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。^②又要注意到老年人口尤其是失能老人的增加，要求加强老年照护服务的保障制度建设，尤其是农村老年照护服务的保障制度建设，因为农村的老龄化程度高于城市。三是补充性风险保障需求的增加。随着经济发展，社会成员的收入水平和生活水平会进一步提高，在拥有较为完整的基本保障之后，部分社会成员希望有更好的风险保障，过上美好幸福生活。因而要创造有益于补充性保障发展的环境，包括提升社会成员及用人单位的认知能力和风险管理筹划能力、保险企业和金融企业提供补充性保障的服务能力，以及政府有关部门对补充性保障的监管能力。

四、现阶段社会保障制度深化改革的重点

为适应共同富裕的目标和推进过程，社会保障制度必须深化改革，优化社会保障项目体系和层次结构，改进社会保障制度和政策设计，完善社会保障制度运行的管理体制和运行机制。

（一）完善社会保障项目体系和层次结构

现代社会中，社会保障已经被公认为国民的一项基本人权。因此，每一个社会成员都有权

① 何文炯：《数字化、非正规就业与社会保障制度改革》，《社会保障评论》2020年第3期。

② 官蒲光：《关于社会救助立法中的若干问题》，《社会保障评论》2019年第3期。

得到基本相同的社会保障“服务包”。这一“服务包”包括保障项目和保障待遇两个方面。这是以国民基本权益为基础设置的,旨在保障每一个社会成员的基本权益,体现的是社会公平正义。必须指出的是,公平的含义众多,有结果公平、机会公平、规则公平等,这里所讲的公平,是指结果公平,即每一个社会成员能够享受大体相同的基本风险保障。

因此,要以社会成员的基本风险保障需求分析为基础,结合经济社会发展趋势,按照党的十九大“织密网”的要求,提出一个完整的基本保障项目体系,以织密社会保障的网络体系。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。又如,农民与城里人一样,生育过程也有风险,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。^①再如,任何劳动者都有职业伤害风险,因而需要改革现行工伤保险制度,建立适用于正规就业、非正规就业者的职业伤害保障制度,将包括农民在内的各类劳动者纳入职业伤害风险保障体系。还应当建立适合于农民的就业保障机制,给农民以就业帮扶,因为事实上农民的就业不充分,且大多数农民仅仅通过从事农业生产难以富裕起来。当前,还有一个突出问题,即儿童福利低且伴随生育率走低的社会现实,因而需要加快建立儿童津贴制度,健全儿童照护服务制度等一系列儿童福利制度,实现儿童福利从特殊群体福利转向普遍性福利,从而降低中青年人在生育、养育、教育等方面的家庭负担。

在健全基本保障项目体系的同时,需要注重优化社会保障体系层次结构,其核心是基本保障待遇水平的适度性。当前突出的问题是基本保障与补充性保障的结构不合理,基本保障的规模大,而补充性保障发展缓慢。其成因是多方面的,但最重要的是社会成员参与补充性保障的内在动力不足。近10多年来,基本保障项目不断增多,某些项目的保障待遇水平持续提高,甚至超过应有的基本水平,在公众中形成了一种非理性预期,而这种预期正在减弱社会成员参加补充性保障的内在动力。所以,优化社会保障层次结构的关键是要让基本保障回归保基本,从而形成理性的预期,尤其是要使已经具有相对高水平保障的社会群体的预期理性化。同时,某些基本保障项目的待遇水平过低,需要逐步提高,使之能够担当起“保基本”的职责。

(二) 优化社会保障制度和政策设计

当前,社会保障领域若干基本保障项目的制度设计不合理,公平性不足,可持续性令人担忧,制度运行效率低下,因而迫切需要改进。

一是增强基本养老保险制度公平性和可持续性。基本养老金是惠及面广泛、所需资金量大、社会关注度很高的社会保障项目,其公平性和可持续性至为重要。然而,现行基本养老金制度存在诸多缺陷。当前的重点是厘清职工基本养老保险制度的功能定位及其与老年保障领域其他项目的边界,明确其职责是保障劳动者退休后具有购买基本生活资料的能力。为此,要改进此项制度设计,首先要按照党的十九大“保障适度”的要求,提出养老金适度水平的具体标

^① 何文炯等:《中国生育保障制度改革研究》,《浙江大学学报(人文社会科学版)》2014年第4期。

准以及保持养老金购买力不下降的养老金调整机制,使“保基本”这一原则能够落到实处,从而确保这项制度能够长期持续有效运行,^①使得基本养老金制度既能够有效担当起防止老年贫困的职责,又能够为避免“福利陷阱”作出积极的贡献。其次要逐步缩小个人账户,以增强制度的互助共济性,在此基础上提出“统账分离”或“取消个人账户”的具体方案。再次是要考虑职工基本养老保险与城乡居民基本养老保险二者之间的关系,探讨基本养老金制度全民统一或者建立国民基础养老金制度的可能性及需要创造的条件,旨在真正确立全民统一的、平等的基本养老金权益。

二是增强基本医疗保障制度反贫困功能和互助共济性。现行基本医疗保障制度实行基金责任封顶制,因而医药费用量大的参保病人可能要承担大额医药费用,从而导致家庭贫困。因此,要借鉴发达国家或地区的经验,积极探索试行基本医药费用个人责任封顶制。为此,需要清晰界定基本医疗保障的内涵,厘清基本医药费用的边界,同时要优化基本医疗保障资源配置,重点用于保障大病、慢病、罕见病等易致贫疾病及费用,增强基本医疗保障制度的公平性、可持续性和互助共济性。与此同时,逐步完善个人账户制度,以增强基本医疗保险制度的保险属性,培育国民的互助共济意识。此外,要积极探索职工基本医疗保险制度与城乡居民基本医疗保险制度整合,以增强基本医疗保险制度公平性、降低制度运行成本、提高制度运行效率。

三是增强社会救助制度的兜底功能和就业促进功能。社会救助是非缴费型社会保障项目,具有风险保障针对性强、收入再分配效应显著的特点。我国社会救助体系日益完善,在保障弱势群体基本需要、促进社会公平正义方面发挥了重要作用。基于共同富裕的要求,社会救助制度需要进一步优化。一是健全社会救助待遇自然增长机制,确保社会救助对象基本需要得到满足并适度共享社会发展成果。二是创新救助对象“瞄准”方法,积极探索主动发现、主动救助、主动帮扶的工作机制,不断提高社会救助的精准性。三是在社会救助制度中逐步增加就业激励因素,促进有劳动能力的救助对象尽快进入劳动力市场,鼓励支持其勤劳致富。

四是建立社会保障待遇统筹协调机制。法定的社会保障项目是基于国民基本权益和政府基本职责,并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。应系统梳理社会救助、社会保险、公共福利等各项社会保障制度的待遇确定与调整方法,在现有基础上适时修订完善,同时建立统筹协调机制,避免引起制度间、政策间和群体间的矛盾。按照“抑峰填谷”的思路,严格控制、逐步缩小群体间的基本保障待遇差距,提出明确的进度表和相应的政策措施。

五是健全社会保障筹资机制。梳理评估各筹资渠道对社会保障事业发展的贡献,提出健全多渠道筹资的思路和方案,包括开辟新的筹资渠道。同时,确认社会保险制度转制成本,承认这一历史债务,兑现对老职工的历史承诺,提出历史债务的计量方法和处理方案。还要进一步明确社会保障部门(人力资源和社会保障部门、医疗保障部门等)与税务部门的职责分工,完善社会保险费征缴规则,实行统一的缴费基数确定方法,规范征缴行为。此外,确立社会保险基金“以支定收”的原则,建立健全社会保险精算平衡机制,科学厘定社会保险费率。

^① 在“全覆盖、保基本、多层次、可持续”这几个关键词中,“保基本”是关键的关键。

（三）完善社会保障管理体制和运行机制

社会保障涉及众多社会主体，是一个复杂的运行系统，需要采用科学的管理体制并建立有效的运行机制，才能达成其政策目标。尤其是基本保障是政府依法组织实施的社会保障项目，旨在保障社会成员的基本需要，这是基于社会公平、实现共同富裕而设计的一类制度。在实施过程中，需要讲求效率，力求以有限的资源为社会成员提供最好的基本风险保障。

一是采用适宜的社会保险统筹层次。统筹层级设置是基本保障各项目的重大机制设计，因而必须科学合理并利于管理服务。近年来，中央已经明确，职工基本养老保险逐步实现全国统筹，基本医疗保险、工伤保险和失业保险逐步实现省级统筹。这一过程中，关键是要明确“统”什么？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确定规则。至于基金管理，要看效率，需要采用有效的方法，并充分注意到生活成本、医疗和照护服务等成本的地区差异。近年来，各地正在尽可能地统一社会保障制度和政策，这将有益于推进共同富裕。

二是优化社会保障行政管理和经办服务体制机制。2018年，国家行政机构进行了调整，社会保障相关的具体职能在各部門间有较大的变动，社会保障经办服务体系也要相应改变。为此，需要建立更加有效的工作机制和协同机制。理顺人力资源和社会保障部门、医疗保障部门和税务部门之间的社会保障工作职责，优化社会保障制度、政策和经办服务流程，统一和规范业务信息，全面推进社会保障运行的规范化、标准化。同时，要进一步明确中央与地方及地方各级政府间的社会保障职责，尤其是要在提高统筹层次过程中有效落实地方各级政府的筹资责任和监管责任。

三是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。^①我国幅员辽阔，地区之间经济发展水平和社会结构及文化传统存在一定差异。为使社会保障这一国民权益在各地都能够有效落实，就必须要建立切实可行的机制，以均衡各地的社会保障制度运行成本。据此，可在采用适宜统筹层次的基础上，建立必要的社会保障资金调节机制和财政转移支付机制，均衡社会保障资金这一劳动力基础成本，从而促进区域之间的均衡协调发展。这既是社会保障事业高质量发展的要求，也是扎实推进共同富裕的要求。因此，要注重地区间社会保障制度和政策的统一，尤其是社会保障待遇确定规则的统一。

四是建立健全社会保障相关服务价格形成机制及合作机制。社会保障的多数项目需要通过有效的服务才能实现其制度目标。例如，医疗保障、职业伤害保障、生育保障等制度需要有效的医药服务，照护保障需要有效的照料护理服务和精神抚慰。因此，要建立社会保障部门与各相关部门的合作机制和相关服务价格形成机制，包括谈判机制和协商机制，同时要鼓励和支持医疗、药品、照护等行业形成有效的行业自律机制。值得注意的是，社会保障相关服务的优劣直接影响社会保障的质量，因而需要通过有效的供给机制，提高服务质量并降低服务成本。

五是建立社会保障运行评估机制。社会保障运行是一个复杂的系统，许多环节的专业性、

① 郑功成：《中国社会保险法制建设：现状评估与发展思路》，《探索》2020年第3期。

技术性很强，需要借鉴国际经验，建立科学有效的评估机制。这包括社会保障制度政策目标实现度评估机制、社会保险各项目精算报告制度和社会保障基金风险预警机制，同时要建立相关的政策模拟与决策分析机制，对社会保障领域的重大政策进行风险评估。

六是加快社会保障信息化步伐。我们已经进入信息化时代，社会保障体系建设、制度建设、管理运行和经办服务都必须与之相适应，这是社会保障治理现代化的应有之义。为此，要对社会保障各类业务进行规范，形成统一的社会保障基础信息标准，推进部门之间、地区之间的社会保障信息互通，充分利用现代科学技术，加强数据整理和挖掘，开展智能审核和大数据分析，并用于制度政策设计、重大决策和个性化服务方案制定。

Building a Social Security System Adaptive to Common Prosperity

He Wenjiong

(Center of Social Welfare and Governance, Zhejiang University, Hangzhou 310058, China)

Abstract: Promoting common prosperity is an essential aspect of the development of a country and the social security system is an important foundation for achieving common prosperity. Since the reform and opening up, China has made great strides in the reform and construction of its social security system. However, judging from the perspective of common prosperity, China's social security system is still flawed and requires further reforms to adapt to the road towards common prosperity. Specifically, the social security system needs enhancement in three areas: anti-poverty, income redistribution, and adaptability to socio-economic development. Accordingly, current priorities are to optimize the structure of the social security system, improve the design of social security policies, and improve the system of implementation.

Key words: social security; common prosperity; adaptation

(责任编辑：郭 林)