

· 专题：学习贯彻党的二十大精神 ·

“共同富裕、社会保障与乡村振兴”笔谈

编者按：党的二十大报告提出以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴，将共同富裕明确为中国式现代化的基本特征与本质要求，并对健全社会保障体系和全面推进乡村振兴进行了战略部署，以助推全体人民共同富裕迈出坚实步伐。为深入学习贯彻党的二十大精神，本刊编辑部特邀8位专家学者以笔谈的方式就“共同富裕、社会保障与乡村振兴”展开研讨。

以乡村振兴和社会保障推进共同富裕的关键方面

陈锡文

在党的二十大报告中，习近平总书记对推进乡村振兴再次作出了深刻论述和全面部署。总书记首先指出：全面建设社会主义现代化国家，最艰巨最繁重的任务仍然在农村。这既阐明了乡村振兴与建设现代化国家的关系，又揭示出城乡发展不平衡、农村发展不充分，是当前我国社会主要矛盾的集中体现。因此，推动乡村振兴，不仅是农村和农民的事，更是全党和全国人民的事。

乡村振兴的目标是什么？一是加快建设农业强国。十四亿人口的大国，只有把饭碗牢牢端在自己手中，才能掌握建设现代化国家的主动权。二是建设宜居宜业和美乡村，使农民富裕幸福，农村和谐秀美。前一个目标是“国之大者”，后一个目标是民之所盼，必须相辅相成、同步推进，才能相得益彰。

怎么实现乡村振兴？扎实推进乡村产业、人才、文化、生态、组织五大振兴。这其中，人才、组织是主体，产业、文化、生态是客体，振兴主体的目的是为了振兴客体。不仅要提高乡村专业人才的比重，更要提高广大农民的文化科学素质；要充分发挥乡村基层党组织的领导作用，振兴农村集体经济组织和村民自治组织，发展农民需要的各种新型经济组织和社会组织，提高农民推进乡村振兴的组织化程度。振兴乡村的产业、文化、生态，实际上就是要充分发挥乡村的这些特有功能。乡村的价值，主要体现在它具有城市不具备但却是整个国家发展不能或缺的特有功能，那就是巩固农业基础、守护青山绿水、传承中华民族优秀传统文化。因此，乡村振兴，不能简单地比照城镇建设的路子。习近平总书记曾经讲过：乡村建设“要注意生态环境保护，注意乡土味道，体现农村特点，保留乡村风貌，不能照抄照搬城镇建设那一套，搞得城市不像城市、农村不像农村”。他还指出：“随着时代发展，乡村价值要重新审视。现如今，乡村不再是单一从事农业的地方，还有重要的生态涵养功能，令人向往的休闲观光功能，独具魅力的文化体验功能。”因此，推进乡村振兴要重在发挥乡村的特有功能。城市和乡村有着不

同的功能，这就和一个人一样，人有五脏六腑、四肢五官，它们各有各的功能，缺一不可；五脏六腑完备、四肢五官齐整，才是健康的人，否则就是病人、残疾人。一个国家也是如此，只有使城镇和乡村各自所特有的功能都得到充分发挥，国家的现代化进程才能是健康的、完整的，否则就是残缺的、不完整的。

如何才能使乡村在发挥其特有功能的同时，也实现农民的共同富裕？党的二十大报告中已经提出了很多措施，包括改善农业生产条件、加快农业科技进步、加强乡村基础设施和公共服务、深化农村改革和推进农业经营体制创新、完善农业支持保护制度、健全农村金融服务体系等，同时，还明确提出要健全种粮农民收益保障机制和主产区利益补偿机制，发展乡村特色产业，拓宽农民增收致富渠道。相信只要切实落实好这些政策举措，就一定能够加快提升农民的富裕程度。

然而，对当前城乡发展不平衡、农村发展不充分的严峻现实不可低估，其中最突出的表现，就是目前（2021年）城乡居民的人均可支配收入差距为2.5：1（47412元/18931元，农民收入为市民的39.93%）。我国城乡居民可支配收入差距最大的是2009年，那一年的城乡居民收入差距达到了3.16：1（17174.7元/5435.1元，农民收入为市民的31.65%）。从2010年到2021年，城乡居民可支配收入的差距大体上缩小了20%强。如果能够保持这样的缩小速度，那么，到2035年前，城乡居民的收入差距就有可能缩小到2：1以内；如继续保持这个缩小速度，到2050年前，城乡居民的收入差距有望缩小到1.5：1左右。城乡居民收入差距，是衡量全体人民共同富裕程度的重要指标。要看到，我国经济的增长情况和城乡居民的分布格局都与十几年前有了很大的不同，所以，以往的经验不见得适合当下和今后。因此，从现在起，就应当抓紧对农民人均收入增长和城乡居民收入差距缩小的前景进行规划，以使这两个指标与我国基本建成现代化国家和建成现代化强国时的状况能够相称。

除此之外，还有两个情况值得引起高度关注。一是农村居民的养老状况。据第七次全国人口普查的数据显示，当前我国农村人口老龄化的程度明显高于城镇。2020年底，城镇的老龄化程度为15.82%，而农村为23.81%，农村的老龄化程度比城镇高出7.99个百分点，即农村的老龄化程度比城镇高出50%以上。这当然与我国现阶段农业转移人口市民化的程度低有很大关系，但问题在于这种市民化程度低的农业人口转移在相当长时间中还将持续，这就意味着农村人口老龄化的进程，还将持续快于城镇。因此，如何应对农村人口的老龄化问题，就成为实现全体人民共同富裕进程中一个至关重要的问题。当前，对农村居民养老金水平过低的问题应该引起足够重视。参加城乡居民基本养老保险的绝大多数人是农民，目前对他们实际发放的养老金平均为188元/月，只相当于城镇职工养老金平均发放水平3577元/月的5.26%。农民养老金实际发放水平过低的主要原因，是财政给予的基础养老金水平太低。2008年建立农民基本养老保险制度时，设定的由财政提供的基础养老金为55元/月，2021年城乡居民基本养老保险制度统一后，提高到93元/月。虽然农民的基本养老保险制度有着很大的特殊性，即不少农村老年人在此项制度建立前未曾交纳过个人养老费，但这是由于历史原因造成的，即要考虑国家设置这项制度就比较晚，更应考虑老年农民在农产品统购统销制度下对国家所做出的巨大贡献。

2020年全国农村平均最低生活保障标准为5962元,即每月496.8元,而农村基本养老金只及农村最低生活保障标准的37.84%。这就意味着不少领取了基本养老金的农村老人,如果自己不再去谋求劳动收入,那就仍将被纳入农村最低生活保障的范围,这也就表明,目前农村的基本养老保险制度存在着明显的不合理之处。除了应当合理提高农民基本养老保险中财政对基础养老金的补贴水平外,农村养老设施和服务的缺失问题,也应当引起高度重视。应当抓紧研究并建立起以农村集体经济组织和村民自治组织为主要依托的多元化、多样化的农村养老设施和服务体系,使农村老人能实现老有所养。

二是进城农民工及其家属在城镇的公共服务和社会保障问题。习近平总书记指出:“在人口城镇化问题上,我们要有足够的历史耐心。世界各国解决这个问题都用了相当长的时间。但不论他们在农村还是在城市,该提供的公共服务都要切实提供,该保障的权益都要切实保障。”现在的问题是,我们的许多公共服务和社会保障,都是和户口联系在一起的,农业转移人口如果没能在城镇落户,他就享受不到市民才能享受的公共服务和社会保障。近些年来,国家有关部门对放宽农业转移人口在城镇落户的标准做出了不少新规定,但进展有限。因为农民进城因陋就简地找个容身之处虽然不难,但要找个能够落户的稳定住处却很难。据浙江省有关部门的调查,2021年全省有农业转移人口1746.8万人,超过全省常住人口的1/4。其中已有自购住房的占6%,住在工地和单位的占18%,其他如投亲靠友等占8%,而68%居住在租赁房。国家虽然早已规定在落户的住房问题上“租售同权”,但是,能否让农业转移人口在租赁的住房中落户,毕竟还是房主说了算,因此,在租赁住房中的落户实际极为困难。浙江省在2020年就出台了允许租房落户的政策,但到2022年3月底,全省租房落户的只有917人。其中,房主同意立户、入户的487人;房主不同意落户,因此将户口落在居住地社区集体户的430人。在租赁住房中落户难的原因,表面看似乎是房主不同意,其实背后更主要的原因,还在于目前的城市政府在公共服务和社会保障方面还没有相应的承受能力。因为,农业转移人口只要在城镇落了户,就可以在当地申请保障性住房、最低生活保障、社会救助、居民养老和医疗保障,以及优军优抚服务等基本公共服务,此外还有农业转移人口更为关注的随迁子女参加中考、高考的资格。如果不能大幅度增加这些方面的资源供给,只能就是或者农业转移人口得不到这些服务和保障,或者就会动了当地原有居民的“奶酪”而可能引发新的社会矛盾。但大幅度增加这些方面的资源供给,又涉及城市政府的财力。因此,对这个问题必须从两方面看,一方面要看到这些都是在发展中出现的问题,只能依靠发展才能逐步解决,所以这就需要一定的时日。但另一方面也要看到,正是因为不少城市政府长期没有把农业转移人口对当地的公共服务和社会保障需求纳入发展规划,才导致出现如此之大的供求缺口。因此,在全面建设社会主义现代化国家的新时代,城市政府必须根据农业转移人口对当地基本公共服务和社会保障的实际需要,将其纳入当地的发展规划,逐步增加这些方面的供给,才能真正落实党的二十大报告中关于“推进以人为核心的新型城镇化,加快农业转移人口市民化”的要求,并以此带动加快建设农业强国和实现全体人民共同富裕的进程。

(作者系全国人民代表大会农业与农村委员会主任委员)

乡村老人问题是乡村振兴的重要议题

刘守英

党的二十大报告提出“全面推进乡村振兴”。实施乡村振兴战略以来，乡村规划、产业、人才、居住、生态、治理、体制等方面引起了广泛重视，取得了一定进展。但是，乡村老人的状况还没有引起足够重视。伴随快速工业化城镇化，农二代、农三代相继离土出村不回村，农村留守老人境况堪忧，其日常生活照料和精神慰藉缺乏保障。对农村老年人服务供给不足、供需错位严重，影响乡村振兴实施效果。

一、农村老年群体状况堪忧

第一，农村人口老龄化形势严峻，农村老年抚养比高。2020年，我国农村老年人口达1.21亿人，占农村总人口的23.81%，平均每4个农村人口中约有1个60岁及以上老年人。第七次全国人口普查数据显示，农村人口老龄化率高于城市。城乡人口老龄化差距持续扩大，从2015年相差4.14个百分点扩大到2020年的7.99个百分点。与此同时，农村地区老年抚养比上升速度快且明显高于城市。2020年，农村地区老年抚养比为41.82%，约2.4个年轻人抚养1个老年人，而2015年农村老年抚养比仅为29.62%，约3.4个年轻人供养1个老年人。2020年，城市地区老年抚养比为22.59%，约4.4个年轻人抚养1个老年人。

第二，农村老年群体经济和基本生活保障不足。中国老年社会追踪调查数据显示，2016年我国农村老年人口人均年收入约为9510元，只及城镇老年人口人均年收入的1/3。尽管农村老年人社会保险覆盖率较高，2021年末城乡居民基本养老保险参保人数为5.5亿人，但保障水平低。第七次全国人口普查数据显示，42%的农村老年人主要生活来源靠家庭成员供养，而在城市，该比例仅为17%。近70%城市老年人主要生活来源是养老金，但在农村该比例仅为10%左右。在实施乡村振兴战略中，老年人在脱离基本贫困线后，能否吃得好、吃得健康营养成为一个有待解决的问题。

第三，农村老年群体健康状况普遍不佳，养儿难防老。农村老年人口健康状况不及城市，农村老年人口的日常生活照料成为关注重点。第七次全国人口普查数据显示，城市老年人口中，有91.64%的健康老年人和基本健康老年人，而农村健康老年人和基本健康老年人比例比城市低7.74个百分点。有1603.3万农村老年人口表示不健康，但生活能自理，有302.2万农村老年人口生活不能自理，总体上有约1905.6万农村老年人口需要日常生活照料，占农村老年人口总数的16.1%。农村需要照料的老年人口规模是城市老年人的2.7倍。此外，大量农村年轻劳动力进城务工，与老年人的养老关系发生主体与客体的空间分离。“80后”的“农二代”成为迁移主力军后，他们的出村入城倾向增强，与乡土的连结愈发疏离，导致农村老人养儿难“防老”。中国老年社会追踪调查数据显示，平均而言，有约三成的子女一年内几乎没有帮助老年父母做过家务。其中，外出子女每周至少帮助老年父母做一次家务的比例仅为6.68%，高达50.71%的外出子女一年内几乎没有帮助过父母做家务。

第四，农村老年人心理孤独、抑郁增加，甚至出现绝望自杀。子女外出流动、家庭成员长期分离造成老年群体的孤独感愈发强烈，老年人的孤独感还伴随高血压等心血管疾病、活动能

力和认知功能障碍。一些研究发现,老年人是抑郁症的高发群体,抑郁也被公认为是老年期最常见的心理疾病。在湖北省京山市,村里几乎每年都有一两例老年人自杀,每10个死亡老人中就有3—4人是自杀身亡。

二、目前实施乡村振兴战略存在的问题

第一,重规划、项目和产业,轻乡村有机结构修复。目前,中央部门沿袭做规划、列工程、造项目的工作惯性,出台多项政策推进。各级政府编制总体规划和专项规划并出台工作方案,一些市县着手编制乡村振兴实施方案。各地政府还召开各种报告动员会,自上而下推动一批乡村振兴工程。但迄今为止的乡村振兴还是着力于外部干预与带动,对如何从乡村结构的特征调动内生动力着力不够。我国的乡村具有农工、农副互补的有机特性,乡村的历次危机都是因为外力进入导致乡村有机结构破坏所致,不在乡村有机结构修复上下功夫难以使乡村真正振兴。

第二,重乡村物质投入,轻村庄关系变革挑战。目前,各地在乡村振兴中加大环境整治、美丽乡村建设、农村基础设施建设和公共服务提供,但迄今为止对乡村正在发生的各方面关系变革重视不够。伴随从乡土中国向城乡中国的转型,农民与土地及村庄的黏度发生松动,“80后”的农二代离土、出村、不回村倾向增强,使传统乡土社会非正式规则约束力减低,代际关系变革使留守老人成为乡村社会的主体,其与子代的关系日渐疏离,与土地的关系却保持黏连。在硬件设施建设的同时,更应注重乡村关系的变化趋势与有效应对,统筹协调正式制度与村规民约,顺应代际革命、人口城市化和城乡互动阶段的到来。

第三,重年轻人回流,轻老年人人力资源利用。乡村人才和资本短缺是制约乡村振兴的瓶颈。随着大批人力资本相对较高的年轻劳力离开乡村,农村劳动力老化加重。虽然全国乡村振兴战略规划中制定了农业科研杰出人才计划、乡土人才培养计划、乡村财会管理“双基”提升计划、“三区”人才支持计划等,但农村经济活动的主体是农村老人,这个基本格局不会改变。必须从理念上改变将老年人当作负担的思维,通过多种途径开发农村留守老人人力资源。推进农村留守老人参与农业技术服务项目,吸收农村留守老人参与社区服务,建立老年人协会等社会组织。

第四,重养老设施建设,轻老年人多样化需求。随着后养儿防老时代的到来,农村老年人的养老服务逐渐受到关注,但多停留在养老服务设施的建设上,尚无法满足老年群体多样化的养老服务需求。随着国家出台“健康中国2030”规划和行动计划,乡村振兴战略中亦提出推进健康乡村建设,完善基础设施建设、开展家医签约服务。目前很多村卫生室设备设施较为完善,但是多年未投入使用或间歇性使用,存在空置现象。农村救急体系尚未建立完善,当老年人有突发健康危险时,尚无急救车以及相关急救措施,农村急救体系尚难以安全、有效应对。家庭医生签约服务难落到实处,多呈现“有签约、无服务”状态。

三、多措并举,解决农村养老问题短板

第一,进一步提高养老保障水平,建立农村养老金稳定增长和动态调节机制。目前我国农村老年人的养老保险停留在“广覆盖、低水平”阶段,与城镇老年人的养老金水平仍存在较大差距。要尝试对标城市居民养老金增长与调节机制,着力提高农村老年人养老金水平,增加农村老年人“养命钱”的筹措渠道,辅之以精准化养老服务补贴制度,逐步缩小城乡差距。

第二，多种方式开发农村老年群体人力资源。要充分挖掘和开发农村为老服务就业岗位。加强农村老年人群教育培训，促进老年人充分就业或参与志愿服务。充分利用老年人在乡村的威信，建立老年人协会等社会组织。探索将农村养老服务人员纳入公益岗位管理，作为政府购买服务的内容。可以试点农村年轻老人照顾高龄老人、探索农村老年志愿服务及互助服务可持续模式等，在一定程度上解决农村老年群体生活照料、精神慰藉问题。

第三，完善助餐模式，解决农村老年群体“吃饭”问题。按照“多主体支付”原则，探索制定“县（区）政府—镇政府—村集体—老年人”四级助餐制度，实现政府补贴、个人支付和老年人子女支付能力的可持续。要对独居、高龄、失能失智、失独等特殊困难农村老年群体给予差异化需求和精准化助餐优待政策。通过整合资源，在村庄密集地区建立农村配餐中心，扩大助餐食堂服务辐射范围，降低助餐成本。

第四，提高健康服务水平，解决好农村老年群体“就医”问题。优化医疗卫生服务设施布局，对于长期未使用的村卫生室进行整改，科学制定基层卫生服务人员的培养、晋升、补贴政策，缓解当下因缺少医务人员而造成基层医疗卫生机构无法正常运行的状况。要建立农村老年人急救体系，如建立山区农村集体配置急救车制度、增加急救站，对农村“4050”人员进行急救培训，增加人员供给，提高急救呼叫满足率。要促进医疗卫生资源进一步下沉，拓展村卫生室药品供应、输液权限等，满足农村老年群体基本就医需求。对于一些慢病药物，在保证医疗安全的基础上，对诊疗规范和指南规定较为明确、安全性高的一线药品，尝试开具长期处方，让老年患者少跑路。

第五，丰富农村老年人精神文化生活，解决好农村老年群体“精神慰藉”问题。要完善农村留守老年人关爱服务体系，通过建立农村留守老年人信息台账与定期探访制度，准确掌握农村留守老年人基本信息。充分发挥农村老年人协会或社会组织力量，依托社会组织开展互助养老和志愿服务，定期组织老年人文化活动。完善家庭养老支持政策，为返回家庭专职照料经济困难老年人的子女或近亲属提供照护技能培训或其他支持措施。

（作者系中国人民大学经济学院教授、院长）

促进农民共富的三大关键举措

魏后凯

共同富裕的核心是缩小三大差距，其重点难点均在农村。从群体差距看，当前农村基尼系数处于高位，近几年有扩大的趋势。从城乡差距看，城乡居民收入差距仍处于高位，2021年为2.5：1，比1985年高34.7%，且城乡居民收入的绝对差距还在不断扩大。从地区差距看，我国地区差距主要体现为农村发展差距。因此，要实现全体人民共同富裕，必须高度重视农民富裕问题。促进农民共同富裕主要有三大举措：首先是减人，其次是增收，再者是帮扶。

一是推进新型城镇化，减少农民。减少农民是促进农民共同富裕的基础和前提条件。2021年，我国乡村常住人口为4.98亿人，乡村户籍人口为7.53亿人。根据测算，到2035年，我国城镇

化率可能达到74.4%，按此估算出的乡村常住人口为3.74亿人。预计到2050年，我国城镇化率将达到、甚至超过80%，逐步接近城镇化率的“天花板”，这也意味着未来的城乡人口结构将趋于稳定。在这种情况下，2050年乡村人口约有2.73亿人。从2021年就业比重看，乡村就业占比高达37.3%，有2.79亿人，而农业就业占比为22.9%，有1.71亿人。无论是从乡村还是从农业的就业情况看，就业比重均偏高。考虑到现有农业就业比重存在高估情况，到2035年，预计农业就业比重能够降至10%以下。

近年来，虽然我国城镇化率在不断提高，但是进入城镇的农业转移人口的市民化问题有待解决，下一步要重视农业转移人口的共同富裕。2015年，我国户籍人口城镇化率为39.9%，比常住人口城镇化率低17.4个百分点。到2020年，我国户籍人口城镇化率提高到45.4%，比常住人口城镇化率低18.5个百分点，“十三五”期间两率差距共扩大了1.1个百分点。2021年，我国户籍人口城镇化率为46.7%，提高了1.3个百分点，两率差距缩小到18.02个百分点，涉及2.55亿人。2021年两率差距缩小是因为常住人口城镇化率增速下降而户籍人口城镇化率增速有所提高。

二是全面推进乡村振兴，全方位增加农民收入。城乡差距大的核心是农民收入低，增加农民收入要依靠乡村振兴等多种渠道。2015年之前，城乡消费水平差距一直大于城乡收入差距。2016年以来，城乡消费水平差距已经小于城乡收入差距。目前，农民较低的收入已经成为制约农民生活水平提升的关键因素。与城市居民相比，在网络化时代，农民存在提前消费、人情消费较大的倾向，这导致农民消费负担过重，进一步制约了农民收入增加。因此，在新形势下促进城乡共同富裕，不能采取“削高填低”的办法，关键是全面推进乡村振兴、全方位增加农民收入。

根据测算，目前农民增收越来越依赖工资性收入和转移净收入。2016—2021年这两项收入对农民增收的贡献率高达69.6%，脱贫地区的这一贡献率更高，曾经达到了75%。转移性收入主要是政府补贴，而农民的工资性收入更多依靠农民离开农业、农村到城里打工的收入，这两项收入与农业、农村并无太多关联。农民增收的根本源泉应该来自于农业和农村，而不是农业农村之外的城市产业支撑。未来的重点是激发乡村内生活力，建立各具特色、具有竞争力的现代乡村产业体系和农业农村导向型的农民稳定增收机制。根据国家提出的2035年、2050年远景目标进行预测，到2035年，要基本实现城镇化，城镇化率将达到74.4%，确保城乡收入差距显著缩小，使城乡居民收入比缩小至1.8 : 1、消费支出比缩小至1.3 : 1；到2050年，要总体完成城镇化，城镇化率将接近80%，实现城乡居民收入和生活水平的均衡化，城乡居民收入比缩小至1.2 : 1、消费支出无明显差距。此外，还要实现基本公共服务均等化，形成统一的社会保障制度。

增加农民收入首先要多途径增加工资性收入。自2015年起，农民人均工资性收入已超过经营净收入，成为农民收入的第一大来源，其对2016—2021年农民增收的贡献率达到44.7%。但这种工资性收入更多是农民离开农业、农村到城市打工的工资性收入。下一步，要多途径增加农民工资性收入，并不断提高来自农业、农村的工资性收入比重，从根本上改变某些地区尤其是欠发达地区农民增收高度依赖外出打工和转移净收入的状况。

其次，要促进经营性收入快速增长。近年来，农民从农业生产经营中获得的收入较少，2015—2020年人均经营净收入对农民增收的贡献率只有27.7%，其中第一产业经营净收入对农

农民增收的贡献率只有 14.7%，农业经营净收入对农民增收的贡献率只有 8.8%，农民增收更多依靠兼业化、非农化。下一步，要鼓励和支持农民创新创业，促进家庭经营性收入快速增长，稳定并提高经营净收入所占比重及其对农民增收的贡献率。

再者，要拓宽财产性增收渠道。目前，农民获得的财产性收入很少。虽然城乡居民财产净收入比在不断下降，但是 2021 年仍然接近 11 倍，且农民人均财产净收入占比只有 2.5%，其对 2016—2021 年农民增收的贡献率仅有 2.9%。农村有丰富的资源，但还未打通资源变资本、变财富的渠道。下一步，要全面深化农村改革，尤其是土地制度和农村集体产权制度改革，打通资源变资本、资本变财富的渠道，进一步拓宽增加农民财产性收入渠道，大幅度提高财产净收入所占比重及其对农民增收的贡献率。

三是加大帮扶力度，建立先富帮后富的长效机制。首先要重视农民的“扩中提低”问题。我国低收入群体主要集中在农村地区。按照国家统计局设定的中等收入标准，2018 年农村约 90% 为低收入群体，2021 年农村约 80% 为低收入群体，接近 4 亿人。实现共同富裕的关键在于“提低”，“提低”的重点难点都在于农村居民。要多途径增加农村低收入群体收入，包括为农村低收入群体提供更多更体面的就业岗位、鼓励和支持农民创新创业、激活农村资源并增加农民财产性收入、加大政策支持和多渠道帮扶力度。

其次，要扩大农民中等收入群体规模。我国中等收入群体的规模约为 30%，2021 年农村约有 20% 的人群进入中等收入群体。未来农村居民“扩中”的重点群体有三类：一是 1.33 亿已进入城镇的农民工群体；二是 2035 年前预计超过 1.2 亿新增加的城镇人口；三是剩余农村居民五等份中的中高收入者。其中，前两类将成为城镇居民。到 2035 年，农村中等收入群体规模占农村居民的比重力争超过 1/3，到 2050 年力争超过 50%。随着中等收入群体规模的增加，农村内部差距进一步缩小，农村基尼系数到 2035 年将缩小至 0.35，到 2050 年将缩小至 0.3。

再者，要依靠联村发展破解村庄分化。根据 2020 年中国乡村振兴综合调查，无论是发达地区还是欠发达地区，村庄分化在不断加剧，村庄之间的差距要远大于地区之间的差距。如果按调查户计算各村的户均年收入，最高与最低的 10 个村户均收入之比高达 24.9 倍；按户均收入最高与最低的 30 个村计算，二者之比仍然达到 10.8 倍。因此，要鼓励和引导跨村联合、抱团发展，通过“飞地抱团”、强村公司、片区组团等多种形式的联村发展破解村庄分化问题，推动乡村走上共同富裕的道路。

（作者系中国农村发展学会会长、中国社会科学院农村发展研究所所长、研究员）

加快健全低收入人口动态监测和常态化救助帮扶机制

刘喜堂

全面建设社会主义现代化国家，实现全体人民共同富裕，最大的短板仍然是低收入人口，最艰巨最繁重的任务仍然在农村。在社会保障制度的发展过程中，必须高度关注低收入人口，

从制度机制上精准认定低收入人口、及时救助帮扶低收入人口，从多方面维护好低收入人口利益，兜底保障好低收入人口的基本生活。

第一，开展低收入人口动态监测。打赢脱贫攻坚战后，乡村振兴部门建立了防止返贫监测和帮扶机制，重点是建档立卡已脱贫但不稳定户和收入略高于建档立卡贫困户的边缘户，之后聚焦三类家庭，即脱贫不稳定户、边缘易致贫户和突发严重困难户，监测对象大约600万人。民政部从2021年7月开始，组织全国民政系统在自主申请、摸排走访、数据比对、主动发现基础上，开发建设了全国低收入人口动态监测信息平台。这个平台目前已经汇集了6300万低收入人口信息，约占全国总人口的4.46%，其中低保特困人口约4500万、低保边缘人口约610万、支出型困难（含临时救助）人口约680万、易返贫致贫和其他困难人口约510万。乡村振兴部门防返贫机制监测的600万人，未纳入低保、特困，也不属于低边或支出型困难的，通过数据交换全部纳入低收入人口动态监测平台。重点是认定低边人口和支出型困难人口，目前这项工作仍在进行，预计纳入监测的低收入人口还将进一步增加。

第二，分层分类实施救助帮扶。根据低收入人口的困难程度和致困原因，划分为三个救助圈层。第一个圈层是低保对象、特困人员，给予基本生活救助，同时根据实际需要给予相应的医疗、教育、住房、就业等专项社会救助；第二个圈层是低保边缘家庭和支出型困难家庭，根据实际需要给予相应的医疗、教育、住房、就业等专项社会救助或实施其他必要救助措施；第三个圈层是其他临时遇困家庭或人员，给予急难社会救助。对于政府救助后仍无法满足需求的，动员慈善力量给予帮扶。目前民政部正会同教育、医保、住房保障等部门制定专项救助向低保边缘家庭及支出型困难家庭延伸的具体政策措施，实施后将进一步扩大社会救助的覆盖面，同时缓解“低保捆绑”带来的悬崖效应。此外，民政部指导地方综合考虑居民人均消费支出或人均可支配收入等因素，结合财力状况合理制定低保标准和特困人员供养标准并建立动态调整机制，不断提高救助水平。有条件的地方还可以制定本行政区域内相对统一的区域救助标准或最低指导标准。

第三，加强基本公共服务供给。社会救助主要是为部分或完全丧失劳动能力、弱劳动能力、临时遇困人员以及暂时无法通过就业获得收入的人员等困难群众提供现金或物质帮助。这种“输血式”的救助方式难以满足困难群众基本生活之外的需求。因此，需要加强基本公共服务特别是农村基本公共服务的供给，从各个方面为困难群众“省钱”。比如，要加大对住房、教育、医疗、养老等方面公共服务供给，实现对低收入群众更有力的兜底。建立多层次养老服务体系，强化兜底性养老服务，依托区域养老服务中心或为老服务综合体，发展农村互助养老，优先改造与老年人日常生活息息相关的公共服务设施等。优化儿童保障和福利服务供给，分层次、分类型、分标准健全儿童保障和福利服务体系。加强残疾人保障和关爱服务，优化康复、特殊教育服务资源配置等。

第四，促进低收入人口增收。脱贫攻坚的实践证明，低收入人口增收的关键在于实现就业。在农村地区，无论发展现代农业、乡村旅游、扶贫车间，还是劳动力转移就业等，都是为了实现更充分的就业。就业在打赢脱贫攻坚战中发挥了决定性作用。目前民政部门监测的低收入人

口绝大部分属于无劳动能力、弱劳动能力或无就业条件人员，但也有不少人员因暂时无法就业收入减少。以农村低保对象为例，大约 24% 有劳动条件但无法通过就业获得收入或收入较低，仍需救助帮扶。今年中央继续把促进脱贫人口持续增收确定为乡村振兴重点任务，要求巩固提升脱贫地区特色产业，完善联农带农机制，提高脱贫人口家庭经营性收入；压实就业帮扶责任，确保脱贫劳动力就业规模稳定；深化东西部劳务协作；延续支持帮扶车间发展优惠政策；发挥以工代赈作用，统筹用好乡村公益岗位等，都是非常重要的举措。

第五，健全农村基层治理体系。乡村振兴，治理有效是基础。健全农村基层治理体系不仅可以有效推进乡村振兴，而且也是维护农村低收入群众切身利益的重要保障。包括低保在内的各项救助帮扶政策能否真正落到实处，关键还要看农村基层组织是不是健全，是不是能够真正做到公平公正。要把农村党支部建成坚强战斗堡垒，发挥党建引领基层治理现代化作用。加强农村群众性自治组织建设，健全和创新村党组织领导的充满活力的村民自治机制。依托村民会议、村民代表会议、村民议事会、村民理事会、村民监事会等，形成民事民议、民事民办、民事民管的多层次基层协商格局。建立健全村务监督委员会，推行村级事务阳光工程。增强村级组织动员能力，优化村级服务格局，将低收入人口常态化救助帮扶工作列为村级组织重要工作内容。

（作者系民政部社会救助司司长）

进一步加强社会救助制度对共同富裕的促进作用

关信平

党的二十大报告强调，走共同富裕道路是中国特色社会主义的本质要求，是中国式现代化的重要特征之一，并强调了要坚持把实现人民对美好生活的向往作为现代化建设的出发点和落脚点，着力维护和促进社会公平正义，着力促进全体人民共同富裕，坚决防止两极分化。党的二十大报告中的这些重要精神，既体现了中国式现代化建设的重要价值目标，也反映了新时期我国经济社会发展客观要求。未来中国式现代化发展中走共同富裕道路需要长期努力。在现阶段走共同富裕道路的目标应该着眼于确保全体人民在常规生活水平层面上达到共同富裕。这一目标包含两个方面的基本要求，一是在保持较高速度经济发展的基础上全面提升普通民众的生活水平，二是要使全体民众在常规生活水平层面上达到较高的平等程度，共同且较为平等地享有经济社会发展带来的成果。而要做到这一点需要有全面的行动体系，包括更加合理的分配制度，更加完善的社会保障与更加全面和高质量的社会服务体系。其中，社会救助应发挥更加重要的作用。

社会救助制度是以保障困难群众生活和帮助他们解决各方面困难为主要目标的社会保障制度体系。社会救助制度在促进现阶段共同富裕道路中的主要任务是“提低”，即通过提高对困难群众的保障和服务水平而帮助他们达到常规生活水平。为此，以促进共同富裕为目标的社会救助制度应重点在以下几个方面发挥重要作用。一是社会救助制度应该按照共同富裕的要求，

逐步提高最困难群众的基本收入保障水平,使他们能够达到社会所认可的日常生活常规水准。二是要帮助更多的低收入群众解决在就业、健康、教育、住房等方面“急难愁盼”的问题,使困难群众在各方面的基本需要都能够得到更好的满足,从而使其综合生活水平能够达到普通人的常规生活水平。三是要向更多的困难群众提供更多更好的社会服务,既保障他们常规生活的需要,也帮助他们积极通过努力奋斗而改善其生活。

要使社会救助制度达到上述目标,在促进共同富裕中发挥更大的作用,需要促进我国的社会救助制度进行进一步的改革与发展。我国现行社会救助制度体系基本上是在改革开放以来逐步建立和发展起来的,过去几十年里在保障城乡贫困者和各类困难群众基本生活方面发挥了重要的作用,对我国的改革开放与经济社会发展作出了重要的贡献。但是,面对未来我国走共同富裕道路的更高要求,现行的社会救助制度还存在明显的短板,还需要进一步的改革与发展。

一是要进一步提升社会救助制度的目标。迄今为止,我国社会救助制度一直是以保障困难群众基本生活为目标,主要解决生存性贫困问题,主要是按照绝对贫困的标准去识别困难群众,并向他们提供最基本的保障和服务。在未来促进共同富裕的要求下,应该将社会救助制度的基本目标提升到缩小困难群众在收入和实际生活各方面差距、促进平等的层面,从而为社会救助助力共同富裕奠定重要的方向和基础。

二是进一步扩大社会救助制度的对象规模。我国现行社会救助制度在过去生存性贫困较为严重的情况下曾经有较大的对象规模,为众多的困难群众提供了基本的救助。随着我国经济发展和社会救助及其他各项帮扶措施共同作用下,我国城乡生存性贫困者越来越少,因而导致社会救助的覆盖面越来越窄,对象规模越来越小。生存性贫困者规模的大幅度减少标志着我国反贫困行动取得重大成就,但在生存性贫困之外还有大量的低收入者和其他各类困难群众。在这种情况下,社会救助制度应该及时地提高标准,将更多的困难群众纳入到社会救助制度对象范围中。具体看,应该按照相对贫困的理念与方法,改革贫困识别的方式,优化和提高贫困(或低收入)的标准,以降低进入社会救助制度的门槛,扩大社会救助的对象范围,使社会救助能够帮助到更多的困难群众。

三是进一步完善分层分类的社会救助基本制度框架。随着救助对象规模的扩大,纳入社会救助范围的人员异质性会增大,会包括各种具有不同困难情况和困难程度的人。为此,应该完善分层分类的社会救助制度体系,以增强救助的精准性,向不同的人提供不同的救助待遇和相关服务。目前我国已初步形成了包括基本生活救助、分类救助和临时救助在内的分层分类的社会救助体系,但还需要进一步完善制度体系和项目设置。一方面,应该建立和优化整个社会救助制度的入门标准,按照相对贫困的方法建立一般性的贫困标准,以合理确定政府向困难群众提供各类社会救助的总体责任边界。另一方面,应该建立各级各类社会救助项目的对象认定标准,以规范各级各类社会救助项目的受益者资格界限。再一方面,可以将功能类似的项目加以合并,以增强公平性和运行效率,并对功能相关的项目加以整合衔接,增强制度的协调性。

四是进一步提高社会救助的待遇水平和服务质量。适宜的救助水平和服务质量是充分发挥社会救助制度社会效益的重要保障之一。社会救助制度的待遇水平与服务质量包括最低生活保

障和特困人员救助的现金待遇水平，专项救助的费用报销和现金资助水平，以及相关社会服务提供的质量等方面。以最低生活保障的待遇水平为例，按现行“补差”的制度规范，受益者能够获得的待遇水平总体上是比较低的。在实际运行中各地往往会给低保对象增加各种补贴，在一定程度上提高了现金待遇水平。按生存型救助的要求看，当前经过各种额外补贴后的现金待遇水平基本上能够维持低保对象的基本生活。但是，按照促进共同富裕的更高要求看，还应该进一步提高其待遇水平，并且应该以制度化的方式去规范其待遇标准。社会救助待遇水平并非越高越好，而是要基于本国和各地的实际，在需求侧要本着既要保障基本生活，能够有效缓解困难，又要利于缩小收入差距的原则；在供给侧要本着尽力而为和量力而行的原则去科学合理确定。

五是进一步优化社会救助的服务和管理。随着社会救助制度对象的扩大和内容的扩展，社会救助服务与管理对于整个社会救助制度效能的影响作用也会越来越大，因此要求不断优化社会救助服务和管理体系。一方面，应该根据困难群众在各个方面的实际需要，不断扩大服务救助项目，更好地帮助困难群众解决日常生活、心理、社会等各个方面的困难和障碍。另一方面，应该进一步优化社会救助的管理，包括创新和优化管理体制，建立基层整合的、专业化的和稳定运行的社会救助管理体系。再一方面，应该将服务与管理有机结合，加强管理中的服务，如主动发现服务、协助申请服务、动态管理服务，通过更好的服务去加强和优化社会救助管理。同时，在服务和管理中应该注重科学技术的应用，以提高社会救助制度运行质量。

六是进一步加强社会救助的增能服务。社会救助制度将更多的困难群众纳入救助对象范围后，会有更多的救助对象具有一定的劳动能力和发展潜力。因此，应该本着积极社会救助的原则，在给予社会救助待遇的同时，也重点加强增能服务。一方面要积极帮助他们扩展就业和发展机会，另一方面要着重帮助他们提升自身的就业和发展能力，以便更好地利用各种机会，再一方面要帮助他们提升自身发展和摆脱贫困的动机。为此，社会救助制度的运行中应该广泛引入专业社会工作机制，以提高增能服务的质量。

总而言之，在面向中国式现代化建设的新征程中，我国的社会救助面临着大发展的新要求和新的挑战。社会救助制度应该通过进一步的改革而加强和优化制度体系，以便更好地应对新的挑战，回应新的要求，在服务困难群众和促进我国高质量发展和共同富裕道路中发挥更加积极的作用。

（作者系南开大学社会建设与管理研究院教授）

引领社会保险高质量发展

金维刚

在党的二十大报告中，习近平总书记提出了关于社会保障体系建设的新的指导方针：“健全覆盖全民、统筹城乡、公平统一、安全规范、可持续的多层次社会保障体系。”这是在系统总结

我国社会保障领域改革与发展的实践经验的基础上,根据我国社会保障事业发展的客观需要,对我国社会保障发展的基本方针的进一步完善。这一新方针中的各个要素是一个统一的整体,相互之间相辅相成,充分体现社会保障的本质属性和内在要求,是今后我国社会保障体系建设的行动指南,明确了推进社会保障领域改革与发展的重点,将开创我国社会保障事业蓬勃发展的新局面。

面对新时期我国社会保障领域改革与发展面临的新形势和新任务,要按照党中央提出的关于我国社会保障事业发展指导方针的重要论述,坚持“以人民为中心”的发展思想,全面深化社会保障领域各项改革,以覆盖全民作为基本目标,以统筹城乡来促进城乡之间社会保障事业协调发展,坚持社会保障公平统一的基本原则,按照安全规范的目标要求确保社保基金安全,促进基金长期收支平衡,确保社会保障可持续发展,构建多层次社会保障体系,为社会保障事业发展奠定更加坚实的基础,促进我国社会保障事业高质量发展。

在全面深化养老保险制度改革方面,要加紧推进多层次、多支柱养老保险体系建设。一是要完善职工养老保险制度,特别是要进一步完善企业职工基本养老保险全国统筹,合理界定中央和地方对于职工基本养老保险的责任,切实加强基金预算管理,完善责任分担机制。二是要适当提高领取基本养老金最低缴费年限,做实缴费基数,逐步完善缴费激励机制。三是要完善城镇职工养老保险筹资和待遇调整机制,适当改进基础养老金计发办法,根据人均预期寿命变化、投资收益预期等因素适当调整个人账户养老金计发月数。四是要适时出台并实施渐进式延长法定退休年龄的新举措,宜早不宜迟。五是加紧制定和完善遗属待遇和病残津贴政策。六是要推进城乡居民基本养老保险制度改革,增强制度的保险属性,完善城乡居民基本养老保险的筹资机制,逐步适当提高最低缴费档次标准,进一步提高个人缴费水平,制定养老保险待遇确定和基础养老金正常调整机制。七是要完善企业年金制度,为推动更多企业建立企业年金发展提供政策支持。要通过加大税收优惠政策力度、探索引入自动加入机制、降低集合计划运营成本、适当降低准入门槛等政策措施,大力促进企业年金在多数企业广泛建立起来,提高企业年金覆盖率,使多数企业职工都能享有企业年金。八是要积极推进建立个人养老金制度,抓紧制定和出台有关个人养老金制度的具体政策措施,尽快实施个人养老金制度。通过健全和完善多层次、多支柱的养老保险体系建设,进一步提高养老保障水平,为应对人口老龄化奠定坚实的经济基础。

在健全和完善全民医保体系方面,要按照全民医保“十四五”规划确定的发展目标和要求,全面深化医保改革,积极促进医保制度的全面统一,让全民都能公平享有基本医疗保险,促进医疗保险制度可持续发展。要逐步完善职工医保门诊互济保障制度,努力推进职工医疗保险个人账户制度改革,合理调整和完善医疗保险筹资机制,形成合理的筹资结构。进一步推进提高医保统筹层次,加强多层次医疗保障体系建设,不断完善医疗救助制度。

此外,在促进社会保险其他领域的改革发展方面,一是要完善失业保险制度,要以积极促进就业为导向,坚持将保障失业人员基本生活与促进失业人员再就业以及稳定就业岗位协调推进,注重失业保险预防失业和促进就业的长效机制建设。要加紧提高失业保险基金统筹层次,逐步实现省级统筹,并推进建立省级统筹基金统收统支的运行管理体制。二是要健全和完善工伤保险制度体系,积极加强工伤预防机制建设,开创工伤预防的新局面。要全面推进将公务员和参公管理

人员纳入工伤保险统筹管理，实现公伤保障与工伤保险的整合统一。要积极探索建立新就业形态从业人员的职业伤害保障制度，构建多层次的工伤保障体系。要进一步提高统筹层次，夯实工伤保险省级统筹。三是要积极探索建立长期护理保险制度，在总结试点经验的基础上，制定科学合理、切实可行的长期护理保险制度体系及相关政策措施，并在全国各地逐步推广实施，为数千万失能人员及其家庭排忧解难，让这项深得民心的民生保障事业造福于广大老百姓。

在党的二十大报告中还首次将“安全规范”列入社会保障发展的指导方针之中，这充分反映了党中央对社会保障基金安全问题的高度重视。近年来，在社会保障领域欺诈骗保问题日益突出，不仅发生不少单位或个人采取非法手段或违规违纪的做法骗取保险资金，而且还发生社保经办系统内部工作人员监守自盗的违法现象，对社会保险基金安全造成严重影响。对此，党中央、国务院高度重视，对于加强社会保障基金监管、确保基金安全进行专门部署，组织各有关部门加强监督检查和专项审计，对于查出的违法违规违纪行为依法依规予以惩处，严厉打击各种欺诈骗保行为，加强反欺诈机制建设，确保基金安全。

因此，在党的二十大报告中将“安全规范”作为社会保障发展方针的一项重要内容，将进一步促进健全和完善社会保障基金监督管理体系，切实加强社会保障基金监管工作，建立与各项社会保障基金管理相适应的基金监督体制。同时，进一步健全政策、经办、系统、监督“四位一体”的基金管理风险防控体系，提升风险识别、监测、防控能力，完善欺诈骗保行为惩戒机制，严厉打击各种违法违规行为。

在党的二十大报告中还将“社保基金保值增值”作为涉及基金安全的一个重要方面，从而更加强调基金投资运营的重要性。因此，今后要大力加强基本养老保险基金以及各类年金基金的投资运营，特别是要继续扩大基本养老保险基金投资规模，将分散在各地方的职工基本养老保险基金和城乡居民基本养老保险基金的大部分结存资金归集到省级政府，并委托全国社会保障基金理事会进行市场化投资运营，努力实现基金保值增值的目标要求。

（作者系浙江大学国家制度研究院副院长、教授）

以共同富裕为目标健全多层次医保体系

仇雨临

一、党的二十大报告为完善医保制度提出了遵循的基本原则

党的二十大报告在“开辟马克思主义中国化时代化新境界”中提出六个“坚持”，即必须坚持人民至上、必须坚持自信自立、必须坚持守正创新、必须坚持问题导向、必须坚持系统观念、必须坚持胸怀天下。其中有四个与民生领域密切相关，即必须坚持人民至上，必须坚持守正创新，必须坚持问题导向，必须坚持系统观念，这四个坚持是医疗保障制度改革和发展所遵循的基本原则和宗旨。

一是人民至上。人民至上是六个坚持中的第一个，可见其位置的重要。人民至上是民生事

业的根本性原则。党中央一直强调，这是社保制度的出发点和落脚点。二是守正创新。守正是对制度的肯定和坚守。以医保制度为例，中国医疗保障制度是一项始终坚持继承和发展、始终保持稳定性和连续性、不断成熟定型的制度。未来发展一方面要坚持现有的制度体系（基础性），另一方面是坚持人民中心、生命至上的基本理念，即为守正；但医保制度还存在一些问题，需要不断补短板，推动医保高质量发展，这就需要制度创新和完善。三是问题导向。医保制度建立的目的就是要解决职工和城乡居民就医保障问题，也是在不断解决问题中扩大和提高的。因此，医保制度的发展今后仍然是坚持从实践出发，在实践中发现问题和解决问题。四是系统观念。党的二十大报告提出“促进医保、医疗、医药协同发展和治理”，就是对系统观念的最好阐释，也是医保制度健康发展的基本遵循。

党的二十大报告还提出了医保发展的具体方向，提出要“健全覆盖全民、统筹城乡、公平统一、安全规范、可持续的多层次社会保障体系”“促进多层次医疗保障有序衔接，完善大病保险和医疗救助制度”。2020年发布的《中共中央 国务院关于深化医疗保障制度改革的意见》明确提出“力争到2030年，全面建成以基本医疗保险为主体，医疗救助为托底，补充医疗保险、商业健康保险、慈善捐赠、医疗互助共同发展的多层次医疗保障制度体系”。这明确了我国多层次医疗保障制度的框架和方向，也构成了医疗保障制度发展的重点内容。

二、多层次医保制度现状和问题

医疗保障制度经过20多年的改革发展，横向的制度架构上逐步覆盖全民走向统一；同时随着经济和社会的不断发展、医疗服务技术的日益更新以及基本医疗保险“保基本”职能的落实，纵向的保障体系上也渐渐走向了多元化和多层次，逐步形成了由城镇职工基本医保和城乡居民基本医保等基本保障，居民大病保险、职工医疗大额互助、公务员医疗补助、职工大病互助（工会）及企业补充医保等补充保障，托底性的城乡医疗救助以及商业健康保险和慈善捐赠组成的多层次医保制度体系。多层次医保体系进一步提升了参保人的保障范围和保障水平，提高了民众的获得感。但在现实中，仍然存在多重保障制度之间定位不清、衔接不畅、重复保障等问题，表现在医疗救助与医疗保险保障内容与待遇水平的互相挤占，重特大疾病费用保障虽然项目众多但运行混乱，基本医疗保险与商业健康保险缺乏科学合理的协作机制等方面。今后对多层次医疗保障体系需要进行结构性调整，实现更趋合理的分工协作，这是新时期完善医疗保障体系的重要内容。

三、面向共同富裕的医保多层次体系完善

党的十九大报告提出中国特色社会主义进入新时代，我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。习近平同志在中共中央政治局第二十八次集体学习时强调“要坚持人民至上，坚持共同富裕，把增进民生福祉、促进社会公平作为发展社会保障事业的根本出发点和落脚点，使改革发展成果更多更公平惠及全体人民。”社会保障在增进民生福祉、实现共同富裕的道路上有着非常重要的作用，而医疗保障作为其中规模最大的保障网，要“将健康放在优先发展的战略地位”，以高质量发展解疾病之忧，增民生福祉。

从医疗保障领域认识共同富裕，就是要着重解决医保体系中不平衡不充分发展的问题，通过不断完善多层次医保制度，瞄准重点困难人群提升医保制度的公平性，扩充保障范围与提高保障水平，从更加平衡、充分、可持续等方面为实现共同富裕助力。

其中，重点困难群体可以关注罕见病人口和贫困人群，这两个群体目前都不能通过基本医保得到适当保障，因此对多层次医保有更高的需求。罕见病的特点是患病人数少、终生患病、治疗费用高昂，个人和家庭经济负担沉重，是“因病致贫”“因病返贫”的重点人群。根据中国罕见病联盟的数据，我国现有各类罕见病患者 2000 多万人，每年新增患者超过 20 万人。2018 年国家医保局成立以来，国家通过谈判持续降低罕见病用药价格，截至目前，已有 45 种罕见病用药被纳入国家医保药品目录，覆盖 26 种罕见病。但目前仍有治疗费用过高的罕见病用药，由于远超医保基金和患者的承受能力，无法纳入医保，造成绝大部分罕见病患者仍面临着无药可用的窘境。对于罕见病患者这个特殊群体，除了基本医保不断通过药价谈判，将更多的罕见病高值药用纳入医保目录外，还需要通过多层次医保体系来共同解决用药难和费用高的问题。目前一些地方通过普惠型商业保险、慈善救助等方式，探索缓解罕见病昂贵费用的途径。需要积极推进多重医保体系的建立和完善，发挥基本医保、大病保险、商业保险和慈善救助等多种保障作用，进一步提升罕见病患者的医疗保障水平。

对于贫困人口，要完善重特大疾病医疗保障体系。尽管目前我国已经实现全域内的贫困人口全部脱贫。但是，曾经建档立卡人群中 40% 的因病致贫返贫人员。即使在现行标准下完全消除了绝对贫困，进入相对贫困阶段，不可预知的疾病医疗费用支出很可能使任何一个脱贫家庭返贫、贫困线附近的家庭甚至是小康家庭陷入贫困。如何建立医疗保障反贫困的长效机制，是底线任务，也是实现其他一切发展的基础。应当聚焦减轻困难群众重特大疾病医疗费用负担，建立健全防范和化解因病致贫返贫长效机制。具体包括：以贫困认定、费用支出、罹患病种等指标综合识别救助人群，提高救助对象的精准化；在保障内容上，合理权衡支付范围和支付标准，对于造成群众重大疾病医疗费用负担的关键重点领域适当突破现有政策；清晰界定责任主体，以属地责任为基础强化顶层设计，规范医疗救助政策；同时中央财政根据各地实际给予托底支持；基本医保、大病保险和医疗救助各司其职，有序衔接，最大化地发挥三重保障的功能。

除了以上针对罕见病患者和贫困人口的多层次兜底保障外，面对人民群众日益增长的健康需求，多层次医疗保障体系也可以针对多样化的需求设计多元化的产品，例如可以在目录外特需用药、特定病种健康管理等方面丰富健康保险市场发展，满足新时代更高质量但超出基本医保保障范围的健康需求。

总之，在共同富裕的目标下发展多层次医疗保障体系，需要贯彻“人民中心、生命至上”的理念，厘清当前多层次医保的制度现状、发展成就与现实困境，精准识别保障对象与保障内容，既兜住因病致贫返贫的底线，又为人民群众的医疗健康需求提供多元化的选择，从不平衡不充分两端发力，全方位满足人民群众日益增长的健康需求，推动实现全体人民共同富裕。

（作者系中国人民大学中国社会保障研究中心教授）

发挥慈善事业在共同富裕进程中的作用

邓国胜

近年来,无论学术界还是实务界都存在一种观点,认为我国每年的慈善捐赠不过1500亿左右,占GDP的比例仅仅在0.2%左右,与初次分配、再分配相比,第三次分配与慈善事业的作用微乎其微,并在工作中忽略或不太重视慈善事业在推进共同富裕中的作用。党的二十大报告提出,“引导、支持有意愿有能力的企业、社会组织和个人积极参与公益慈善事业。”这一重要论述再次肯定了慈善事业在促进社会经济发展、在推进共同富裕中的重要作用。首先,慈善事业最重要的作用在于弘扬社会爱心,满足人的精神需求和价值实现,促进精神生活共同富裕。慈善事业的这一社会功能是初次分配、再分配所无法替代的,而这是慈善事业在推进共同富裕进程中最独特的功能。其次,当前我国慈善事业的经济功能被大大低估。慈善事业不仅包括社会捐款、还包括志愿服务、慈善信托等。就社会捐款而言,现有的估算往往只是统计企业、公众通过公共部门和慈善组织的捐赠,并不包括直接的个人捐赠数据。据统计,近3年,仅水滴筹的年均筹款额就达到117.34亿元。志愿服务亦是慈善事业的重要组成部分,是第三次分配的方式之一。按照保守估计,2020年我国正式志愿服务的价值贡献大约是1415.37亿元,非正式志愿服务的价值贡献是2592.01亿元,志愿服务创造的总价值贡献大约为4007.38亿元,占GDP的0.39%,是同期我国社会捐款(1509.44亿元)的2.65倍。学者将基本家务、子女养育、亲友互助等统计算在内的志愿机制创造的价值高达12.3万亿元左右。就慈善信托而言,2021年底,我国慈善信托规模已经超过39亿元。可见,我国慈善事业的经济规模虽然无法与初次分配、再分配的规模相比,但其经济价值要远远超过每年的社会捐赠总额。再次,慈善事业的另外一个重要功能是可以透过慈善组织识别弱势群体的敏捷性、回应社会问题的灵活性和探索解决社会问题的创新性等特征,弥补政府与市场的不足,而这些作用都不是以金钱能够衡量的。最后,慈善组织在实施项目过程中,往往还可以整合各方资源、撬动社会资源,放大慈善捐赠的社会效应。总之,慈善事业在推进精神生活与物质生活共同富裕过程中,具有重要的甚至是独特的社会经济价值。

那么,未来如何进一步发挥我国慈善事业在推进共同富裕中的作用呢?当前,我国共同富裕进程中还面临区域不平衡、城乡不平衡和居民收入不平衡的巨大挑战。就区域不平衡看,我国东部沿海地区最发达,中西部地区相对落后。而自2008年国际金融危机爆发后,我国南北差距开始显现并逐步拉大。其中,东北地区是导致南北差距的重点区域。“南北差距”已成为我国缩小地区差距的新挑战。就城乡差距而言,近年来,由于国家脱贫攻坚等政策,农村可支配收入快速上涨,城乡之间收入差距收窄。不过,我国农村人口规模约为5亿人,农村地区的教育、医疗、社会保障与基础公共设施等方面与城市地区仍然有很大差距。例如,根据中国统计年鉴的数据,2018年,我国农村年人均教育投入仅为916元,而城市人均教育投入则为1639元,城乡比为1.79:1;城市人均医疗投入是农村的1.68倍;城市人均养老退休保障金为7000元左右,而农村只有800元左右,城乡比高达8.6倍。就居民收入不平衡看,2019年

我国基尼系数高达 0.465，长期处在 0.4 的国际警戒线左右，意味着收入不平等程度较高。根据《瑞信全球财富报告》，中国成人人均财富基尼系数处于 0.7 以上，这是非常高的水平。2021 年，中国富人榜中前 500 人的总财富高达 17.7 万亿，高于前五大城市的 GDP 之和，但在 2003 年前 500 人总财富合计仅有 5000 亿，到现在增长了 34 倍，远高于 GDP 和人均可支配收入的增幅，这意味着富人越富，居民之间的收入与财富差距太大。

因此，要发挥慈善事业在推进共同富裕中的作用，首先，需要不断扩大我国的慈善资源，发挥第三次分配的作用。就慈善捐赠而言，目前我国的慈善捐赠规模还不高，仅为美国慈善捐赠总额的 3.3%，我国人均捐款额为 100 元左右，仅为美国人均捐款额的 1.2%。就志愿服务而言，中国非营利部门的志愿者折算的全职就业人数占整个非营利部门全职就业人数的比例仅为 3.13%，而全球平均水平高达 38.4%。这既反映了我国慈善捐赠、志愿服务与发达国家和其他发展中国家的差距，同时也意味着我国慈善资源的扩大仍然具有巨大的提升空间。一方面需要慈善组织不断提高劝募的能力和组织的公信力，另一方面需要培育慈善文化、完善慈善相关的法律政策，鼓励企业、社会组织和个人积极参与公益慈善事业，特别是在经济下行的情况下，社会问题凸显，更需要企业、慈善组织、个人有钱出钱、有力出力，各方量力而行、尽可能加大公益投入，而这恰恰是慈善行业向社会证明自身存在价值的关键时期。其次，需要提高慈善资源使用的精准性和公正性。尽管人们的直觉是慈善有助于缩小收入差距，但也有一些学者基于发达国家的数据得出了相反的结论。例如，Dasgupta 和 Kanbur 2011 年的研究发现，富人对教育、医疗、文化艺术等领域的捐赠可能使富人从中受益更多，而对提升低收入群体收入的作用并不大，其结果是加剧了收入不平等，而不是缩小。我国学者的研究也发现一些善款在分配与使用方面还存在不规范、不透明、不公正等现象。因此，未来我国慈善资源应该更多向农村地区倾斜，致力于缩小城乡差距；重点投向 160 个国家乡村振兴重点帮扶县，致力于缩小东西差距和南北差距；投向弱势群体，致力于缩小居民收入差距。最后，需要不断提高我国慈善资源的使用效率与效果。慈善资源是一种非常稀缺的资源，慈善资源的使用更应该精益求精。因此，未来还需要强化慈善人才的培养，解决我国慈善事业发展的人才瓶颈问题；加强慈善理论的研究，为中国特色慈善事业的发展提供理论支撑；加大培育和扶持力度，不断提高我国慈善组织的专业性与管理能力，进而提高我国慈善资源的使用效率与效果，更好发挥慈善事业在共同富裕进程中的作用。

（作者系清华大学公共管理学院教授、副院长）

（责任编辑：郭林）