

## 以社会保障创新促进两岸融合发展

西北大学公共管理学院教授 席恒

解决台湾问题、实现祖国完全统一，是中国共产党矢志不渝的历史任务，是全体中华儿女的共同愿望，是实现中华民族伟大复兴的必然要求。9月12日，《中共中央国务院关于支持福建探索海峡两岸融合发展新路 建设两岸融合发展示范区的意见》发布，提出完善增进台湾同胞福祉和享受同等待遇的政策制度；持续推进政策和制度创新”。在两岸融合发展和祖国统一的历史进程中，充分运用社会保障政策工具，是促进两岸融合发展的重要方式。

随着大陆的快速发展，台湾居民赴大陆创业、就业、学习、居住的人数不断增加。自1992年实施《台湾居民来往大陆通行证》（简称“台胞证”）政策以来，截至2019年，大陆已经为1160万台湾居民发放“台胞证”2300万本。2018年9月1日正式实施的《港澳台居民居住证申领发放办法》，为在大陆生活、就业、就学的台湾同胞能够享受同等待遇提供各项权利与公共服务。台湾赴大陆工作的人数从1999年的17.7万人增长到2019年的39.5万人，近十年维持在40万人左右的水平。2022年，约1.2万名台湾学生在大陆高校就读。由国务院台办授牌设立的79家海峡两岸青年就业创业基地和示范点，已累计服务和入驻台青投资企业和创业团队4900多个，吸纳实习就业创业台青25000人（次），累计超20万人（次）参与基地和示范点的交流活动。2020年1月1日起施行《香港澳门台湾居民在内地（大陆）参加社会保险暂行办法》，为香港澳门台湾居民在内地（大陆）参加社会保险创造了政策条件。但台湾居民在大陆参保人数相对较少，总体参保率不足5%。为充分保障在陆台湾居民的权益，进一步吸引台湾居民在大陆投资、工作、学习或生活，为两岸经济、社会、文化融合创造社会保障政策条件，在福建和台湾居民相对聚居的大陆其他地区创新社会保障政策和制度，增进台湾同胞福祉和享受同等待遇，造福台湾同胞，是两岸融合发展的重要手段。

首先，创新社会保障政策，充分保障台湾同胞在大陆工作、学习的社会保障权益。政策是为提高国民自由度、降低交易成本而建立的规则体系。台湾居民来大陆无论投资、工作还是学习、居住，其流动性特征和暂时脱离原有社会保障体系的事实都可能造成其社会保障权益的流动性损失或不足。因此，基于台湾同胞在大陆的工作类型（长期或短期）、居住类型（定居或暂住）、社会保障需求类型（养老、医疗等保险或社会福利）、人口类型（年轻或年长）等特征，要分类施策，有针对性地创新相关社会保障政策。对于长期工作、且有养老保险需求的年轻劳动者，创设可携性社会保障政策，是解决跨境劳动者社会保障权益损失、激励流动劳动者工作地参保的有效方法。即在现行《香港澳门台湾居民在内地（大陆）参加社会保险暂行办法》的基础上，根据其劳动贡献和分段计算社会保险缴费贡献，在其原参保地流入工作地或退休地时，可携带其相关劳动权益和社会保险积累。对于长期工作、且在大陆有养老保障需求的年长劳动者，创设条件将其纳入当地养老保障体系。对于在大陆工作、学习或居住的台湾居民，依据其工作性质（固定工作或自由就业）和医疗保险需求，创设条件将其分别纳入职工医疗保险或居民医疗保险。对于在大陆工作、学习、居住的台湾居民，创设条件以同等待遇方式将其纳入大陆住房保障、社会福利、社会救助体系。而对于来大陆就业、求职的台湾青年，在共同劳动力市场中为其提供充分的就业保障，维护其劳动权益和社会保障权益。

其次，创新社会保障管理，为台湾同胞在大陆参加社会保障创造便利。社会保障管理的目的是为服务对象提供便利。在两岸仍以跨境就业和生活为主的条件下，以《香港澳门台湾居民在内地（大陆）参加社会保险暂行办法》为基础，充分识别台湾居民赴大陆的就业类型（创业、公司

派遣、劳务派遣、自由就业等)、居住类型(台湾居民回大陆定居、临时暂居)等实际情况,通过协商制定两岸社会保障协定,明确两岸养老保险可携性政策,明确两岸社会保险权益互免、互认办法,明确两岸社会保险权益人的参保条件、转移条件、接续办法、给付条件与管理办法,为两岸社会保障融合、保障台湾居民在大陆参加社会保险进行管理创新。以《港澳台居民居住证申领发放办法》为依据,鼓励台湾居民申领台湾居民居住证,不断扩大台湾居民居住证身份核验应用范围,努力实现台湾居民居住证与大陆居民身份证在交通出行、购房置业、社会福利享有、公共服务等层面享有同等便利。以各地台商协会为阵地,吸引台湾居民利用人际网络赴大陆各地就业、学习和生活,并由当地政府提供相应社会支持。

再次,创新社会保障项目,解决台湾同胞在大陆参加社会保障的后顾之忧。社会保障项目是实现保障对象权益的载体。台湾居民在大陆参加社会保障,其流动性损失除创设可携性社会保障政策外,还可通过创新共享性社会保障项目来实现。共享性社会保障项目是基于全体国民的身份或劳动贡献在全体国民中无条件、无差别、共同享有的社会保障项目。基于台湾居民参与祖国现代化建设和两岸“血浓于水”的同根同祖亲情,台湾同胞共享大陆共享性社会保障项目是其基本的社会保障权益。共享性社会保障项目,以实现受益主体的全面性,满足包括台湾同胞在内的全体国民的社会保障需求;以保障项目的融合性,满足每个需求主体的多层次需求;以不同责任主体共同承担社会保障责任,实现人人享有;以服务主体的多层次性,满足人们的多层次需求;以社会保障目标的共享性,通过不同利益群体形成社会保障命运共同体,最终实现共同富裕和人的全面发展。社会保障项目共享通过三层结构实现,第一层通过全体国民(身份)基本社会保障与基本公共服务均等化,实现社会保障权益共享。第二层通过不同人群(职业、地域)社会保障与服务不同程度叠加,实现社会保障权益分享。第三层通过私人(商业)保障与服务,实现个人社会保障的独享与消费。

通过利益共享、合作共享,两岸已经是割舍不断的命运共同体。在两岸命运共同体中,社会保障作为为两岸人民提供民生福祉的基本制度,也因两岸跨境流动劳动者的社会保障利益和两岸共同福利的提高而结成社会保障利益共同体。在两岸社会保障利益共同体中,通过共享社会保障,能够更加充分地维护两岸跨境就业者的社会保障权益,促进两岸人民民生福祉的提升。通过基金共享、项目共享、服务共享和权益共享方案,增强两岸全体社会成员的社会认同、制度认同和国家认同。

为实现社会保障促进两岸融合发展的功能,建议建立两岸社会保障政策研究团队和工作团队,就两岸社会保障政策约束条件和共同性、可能通算的项目与类别进行针对性研讨,以寻求社会保障创新的约束条件生成的最佳时机;通过在陆台商、台籍居民和大陆知识界、工商界向全体台湾人民准确传递大陆社会政策尤其是社会保障、社会福利政策信息,为两岸社会保障融合与共享进行相关知识与舆论准备;系统梳理涉及两岸的社会保障政策,以社会保障的可携性和共享性为目标,适应性调整现有社会保障结构,为两岸融合发展进行社会政策准备;建立两岸融合发展与祖国和平统一社会保障专项基金,分阶段对不同台湾居民的不同社会保障项目的待遇享有进行待遇提取准备,为台湾居民建立稳定的社会保障预期。