

# 基于共同富裕的养老保障体系优化

何文炯\*

**摘要:** 养老保障是惠及面最广、所需资金量最大、社会关注度最高的一类社会保障项目。有效的养老保障体系有益于社会财富增加,有益于社会发展成果共享,也有益于人的全面发展,因而有益于共同富裕。改革开放以来,我国的养老保障体系建设取得了伟大成就,但与扎实推进共同富裕的要求还有差距,现行养老保障体系难以满足老年人需求,对宏观经济增长和收入分配改善的贡献不足。因此,需要持续深化改革,增强养老保障制度的反贫困功能、收入再分配功能和对经济社会发展的适应性,优化养老保障体系结构,改进基本养老保险制度设计,创新养老保障运行机制,建设更加公平、更可持续、更有效率的养老保障体系,为实现共同富裕作出应有的贡献。

**关键词:** 共同富裕 养老保障 深化改革

现代社会中,养老保障是惠及面最广、所需资金量最大、社会关注度最高的一类社会保障项目。它不仅关系到每一个社会成员年老之后的生活状况,而且其中每一个项目都伴随一系列重要的经济和社会活动,并影响众多社会主体的行为选择。在我国,扎实推进共同富裕是国家发展的基本任务之一。这一进程中,养老保障体系及其各项目承担怎样的职责?现行养老保障体系能否适应共同富裕的要求?怎样的养老保障体系才能为实现共同富裕作出有效的积极贡献?值得学界深入讨论。

## 一、养老保障与共同富裕

根据责任主体不同,养老保障有家庭保障和社会化保障之分,本文所讨论的养老保障主要是指社会化养老保障,即针对社会成员年老之后的基本风险,采用社会化方式筹资,为满足条件的老年人提供资金或相关服务的一类社会保障项目。由于社会成员年老之后面临衣食不继、疾病、失能、孤独等风险,因此养老保障体系包括收入保障、医疗保障、照护保障和精神慰藉等项目(何文炯,2017)。共同富裕是指全体社会成员普遍地、持续地富裕起来,这里有两个要点:一是“富裕”,二是“共享”(李实,2021)。富裕需要高质量发展来实现,共享则需要合理而有效的规则。发展为了人,发展依靠人,所以实现共同富裕的核心是促进人的全面发展。因此,我们从三个方面讨论养老保障与共同富裕的关系。

\*何文炯:浙江大学公共管理学院教授,浙江省新征程财税研究院研究员。

\*\*基金项目: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与政策研究”(项目批准号:13&ZD163)。

---

## （一）养老保障与百姓富裕

共同富裕首先是富裕，即社会财富不断增多，社会成员的物质和精神文化需求能够得到有效满足，而适宜的养老保障体系不仅有益于满足老年人的需求，而且能够促进经济增长、社会财富积累，进而更好地满足全体社会成员的需求。

一是适宜的养老保障体系能够满足老年人的需要。老年人在青年和中年时期通过劳动获得收入和财富，承担家庭责任和社会责任，并为全社会的财富积累作出相应的贡献。年老之后，他们逐步退出劳动力市场，因而其创造财富的能力下降，而且还会因为其生理机能老化，需要其他社会成员予以帮助和支持，才能维持其相应的生活质量，平稳地走完人生最后一程。在传统社会，提供这类帮助的主要是家庭或家族成员，包括其配偶、子女或其他近亲属等。但是，进入现代社会之后，尤其是随着人口老龄化、高龄化和家庭小型化的趋势<sup>①</sup>，以及生活方式和文化观念的变化，老年人的需求难以全部由家庭成员来满足，这就需要有一整套社会化的养老保障体系，即由家庭和社会化的制度及相关服务来共同满足老年人的需要，因此适宜的养老保障体系能够满足老年人在基本生活、医疗服务、照护服务和精神慰藉等多方面的需求。

二是适宜的养老保障体系能够给全体社会成员以稳定的预期。养老保障体系可以从横向和纵向两个维度来考察。从横向看，养老保障项目根据老年人所面临的基本风险设置，形成一个养老保障体系，包括收入保障、医疗保障、照护保障、精神慰藉等项目。从纵向看，养老保障体系包括基本养老保障和补充性养老保障两个层次。前者由政府依法组织实施，旨在为老年人提供基本保障，使其基本需要能够得到有效满足并有基本的尊严。因此，基本养老保障具有防止老年贫困的功能，能够给全体社会成员一个“定心丸”，因而能够促进社会稳定和谐，这既是国家长治久安的重要基础，也是全社会经济持续发展的必要条件。补充性养老保障是指社会成员在拥有基本养老保障的基础上，根据自身的情况，自主决定、自愿参与、自我承担相应的成本，选择适宜的养老保障项目，而这些项目往往由民间的风险保障机构提供。拥有补充性养老保障的社会成员一般是中高收入群体，这个群体需要在分析自身风险、已有基本保障和自身筹资能力的基础上制定合适的养老保障计划，又称老年风险管理计划，旨在使自己年老之后能够过上更好的生活。

三是适宜的养老保障体系能够促进经济发展。适宜的养老保障体系不仅能够提供稳定和谐的社会环境，而且可以增强老年群体的消费能力、提增全社会的消费信心，还可以促进银发经济发展，并为社会成员提供更多的就业创业和发展机会。养老保障体系中，有的项目通过资金给付实现其制度目标，例如养老金；但更多的项目需要通过提供有效的服务才能实现其制度目标，例如医疗保障、照护保障、精神慰藉等。资金给付类项目的实施，可以增强老年人对生活用品的购买能力，尤其是政府组织实施的基本养老保障项目，能够提高低收入老年人的现实购买能力，并提高包括老年人在

---

<sup>①</sup> 根据第六次和第七次全国人口普查资料，2010—2020年，中国80岁及以上人口由2099万增加至3580万，占总人口的比重由1.6%增至2.54%，而家庭户均规模则由3.10人减少为2.62人。

---

内的全体社会成员的消费信心。服务供给类项目的实施，可以直接促进医疗、照护、心理服务等产业的发展，为创新创业者提供创业机会，为劳动者提供就业机会，从而促进全社会走向富裕。此外，基本养老保险各项项目的实施，将扩大医疗、照护、教育、精神文化等基本公共服务的供给，而补充性养老保障中的各类项目，不仅可以促进医疗、照护、教育、文化、心理等服务市场发展，而且能够推动保险、银行、证券等各类养老金融业的发展。

## （二）养老保障与财富共享

实现共同富裕，需要有一系列关于社会财富合理分配的规则，也就是需要一套有效的共享机制。而适宜的养老保障体系能够促进社会财富共享，从而产生积极的收入再分配效应，而这种正向的效应源于养老保障各项制度的互助共济功能。

就政府依法组织实施的基本养老保障而言，是一种强制的收入再分配机制，其筹资模式一般有财政型和保险型两种。无论是哪一种筹资模式，均基于互助共济的制度设计原理。财政型筹资，是指国家通过财政资金安排，为老年人提供资金或相关服务，以满足老年人的某些基本需求。例如，为达到一定年龄的老年人提供基本养老金；又如，为老年人提供其所需要的医疗服务、照护服务和精神文化服务，这类服务可以由政府部门或其委托的机构提供，也可以是政府以购买服务的方式由民间组织提供。但是，这类资金或相应的服务所需要的成本均由财政承担，财政资金主要来自国家税收，而税收是由纳税人承担的，因此这类资金或服务在本质上表现为纳税人与老年人之间的互助共济。保险型筹资，是指政府运用国家公权力组织实施保险活动，由社会成员根据一定的规则缴纳保险费，形成保险基金，用于老年人所需要的基本养老金或购买相应的医疗服务、药事服务、照护服务、心理服务，以及药品和耗材等。这是参保者之间的一种互助共济，包括长寿者与短寿者之间、幸运者与不幸者（疾病、失能等）之间的互助共济，还包括高收入者与低收入者之间、不同地区之间，以及代际之间的互助共济。由此可见，保险型筹资模式中的互助共济是参保人之间一种直接的互助共济，而财政型筹资模式中的互助共济则是相对间接的一种互助共济。需要指出的是，现行养老保障体系中的某些项目是财政型与保险型相结合的，例如现行城乡居民基本医疗保险制度，其基金约1/3来自参保者个人缴费，约2/3来自国家财政补助，这个项目具有较强的互助共济性。

补充性养老保障，虽然是社会成员的自主自愿自费行为，一般没有财政补助，但仍然具有互助共济性，只是这种互助共济限于参加某个项目的内部成员之间，与基本养老保险相比，其互助共济的范围更小一些。例如，商业保险机构举办的养老保险，则是在购买这种保险的被保险人当中长寿者与短寿者之间的互助共济，又如商业医疗保险则是在购买这种保险的被保险人当中病人与健康者之间的互助共济。当然，也有一些养老保障项目是没有互助共济性的，例如社会成员以养老为目的的资金存款，则是一种个人储蓄行为；再如近几年有关部门实行的一款特殊的金融产品——个人养老金<sup>①</sup>，其第一阶段即开设个人账户并存入款项，这纯属个人储蓄行为，没有互助共济性，也不产

---

<sup>①</sup> 参见《国务院办公厅关于推动个人养老金发展的意见》，2022年4月8日。



生收入再分配效应。

### （三）养老保障与人的全面发展

实现共同富裕，其核心是促进人的全面发展。这就需要良好的环境和条件，包括合理、清晰而稳定的规则，适宜的养老保障体系则是其中的必备要件，这在一定程度上体现着国家治理水平。

一是有效的基本养老保障制度能够解除中青年人的后顾之忧。人的发展需要有基础，更需要有希望，因为希望是推动发展的重要动力。在中青年时期，每一个社会成员对自己未来的老年生活都有一定的预期，虽然比较模糊，但都期待“老有所养”。这就需要国家建设一套有效的基本养老保障制度，用以处理社会成员年老之后的基本风险，免除他们对衣食不继、疾病、失能和孤独等风险事故的后顾之忧。这套制度的建立和有效运行，是国家对全体社会成员的一种庄严承诺，这种承诺能够给中青年乃至儿童以稳定的预期，是对他们未来发展的一种希望，是他们持续奋斗的源泉之一。

二是适度的基本养老保障成本有益于就业创业。现代社会中，任何社会成员都需要通过就业创业，展现自身价值从而获得发展，这就需要有良好的环境，而基本养老保障制度则是影响这种环境的重要因素之一。事实上，基本养老保障各项目都是依照国家法律而设置，具有强制性，无论是财政型筹资，还是保险型筹资，各项目的制度成本都是法定的，因而会通过各种途径体现于各用人单位的劳动力成本之中，这就会对用人单位的用工决策产生影响，也会对创业者的相关决策产生影响。需要注意的是，基本养老保障是法定社会保障项目中所需资金量最大的一类，因而在整个劳动力成本中的占比很高。所以，基本养老保障各项目的筹资成本必须保持适度，才能为创业者提供良好的环境，为就业者提供更多的机会。基于“以支定收”的原则，基本养老保障各项制度的运行成本主要取决于其保障待遇，因此必须按照“保基本”的原则，合理确定基本养老保障各项目的待遇水平。比较理想的状态是，基本养老保障各项制度既能有效保障社会成员年老之后的基本需要，又能保持中青年劳动者对这些制度成本的合理负担。

三是补充性养老保障能够激励社会成员的进取精神。共同富裕是普遍富裕基础上的差别富裕（袁家军，2021）。在养老保障领域，基本养老保障对应的是普遍富裕，补充性养老保障对应的是差别富裕。社会成员在依法拥有基本养老保障的基础上，为了年老之后有更好的生活，不仅需要良好的身体状态，还需要有更好的风险保障，这就体现于补充性养老保障。一般地说，在同等条件下，社会成员的补充性养老保障项目越完整、保障待遇越高，则其老年生活会更好。追求美好生活是每一个人的共同愿望，因此，社会成员会通过自己的努力，争取获得适合自己的补充性养老保障项目。所以，社会成员尤其是中高收入群体需要学会制定适合自己的养老保障计划，用人单位需要在员工福利计划中充分考虑员工的养老保障需求，政府则应当对提供补充性养老保障及相关服务的机构进行有效的监管。只有这样，才会有更多的人勤奋工作，有更多的人投身创业创新，进而推动全社会的进步。

## 二、共同富裕视角下现行养老保障体系的缺陷

在我国，养老保障制度及相关服务社会化的历史还不长。20世纪50年代初，建立了面向国家机关和企事业单位及其职工的退休金制度、公费医疗制度和劳保医疗制度，据此，退休职工可以终身领取养老金，并且终身享受医疗保障，这是我国社会化养老保障体系建设的开端。但是，这个养老保障体系所惠及的范围是比较小的，大约为全国总人口的10%左右<sup>①</sup>，以农民为主体的其他一般社会成员基本上无法享受由政府组织实施的基本养老保障。改革开放以来，为适应经济体制改革、人口老龄化趋势以及社会结构的多种变化，国家在养老保障领域进行了一系列改革和探索，实现了制度转型、项目增设和惠及范围扩展，养老保障整体水平显著提高，其成就举世公认<sup>②</sup>，对此普通百姓都有切身的感受。然而，由于历史和现实的诸多原因，现行养老保障体系依然存在诸多缺陷，其公平性不足、可持续性不强、运行效率不高，难以适应共同富裕的要求。

### （一）现行养老保障体系难以满足老年人需求

社会成员年老之后，其劳动能力逐步下降，且在多方面需要他人的帮助。实现共同富裕，需要通过有效的养老保障制度运行和相关服务供给，满足老年人相应的需求，这是老年人实现“富裕”的基本要求之一。然而，现行养老保障体系难以有效满足老年人的需求。就面向老年人的各类养老服务而言，“买不到”与“买不起”并存，这就与现行养老保障制度安排和机制设计有关。

一是从保障项目设置看，现行养老保障体系的项目还不够完备。在许多人看来，养老保障主要是养老金问题，认为只要建立了养老金制度，就可以解决养老问题。事实上，养老金主要解决吃饭穿衣等基本生活问题，而老年人面临诸多风险，例如，老年人需要有健康方面的指导，罹患疾病时需要医疗服务，失能后需要有长期照护服务，孤单时需要有精神文化服务等。因此，养老保障体系应当能够覆盖老年人多方面的保障需求，但现行养老保障体系还不够。例如，随着人口老龄化和高龄化的推进，失能和半失能老人数量持续增多、比例不断提高，依靠家庭的照护力量已经无法应对，这就需要建立有效的长期照护保障制度，但目前照护服务补助制度的实施范围还很小，长期照护保险制度还在试点之中<sup>③</sup>。由此可见，我国现行养老保障项目体系是不完备的，老年人的部分保障和服务需求无法得到有效的满足。

二是从基本养老保障看，现行制度的反贫困功能不强。实现共同富裕，最低目标是消除贫困。然而，现行基本养老保障制度对此贡献不足。例如，现行基本养老金有两个项目，其中面向职工以外其他社会成员的城乡居民基本养老保险制度，虽然其惠及面很宽，但其基本养老金给付标准很低，

<sup>①</sup> 1949年末，中国的常住人口城镇化率仅为10.64%。按照当时的规则，居住在城镇的社会成员未必能够享受政府组织的社会化养老保障待遇。

<sup>②</sup> 2016年11月17日（巴拿马时间），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，其中最显著的业绩是基本养老保险和基本医疗保险这两项制度覆盖范围的持续扩大。

<sup>③</sup> 目前仅在49个城市试点和部分自主试点地区试行。

---

2023年底这个项目的待遇领取人数为17268万人，他们的月均基本养老金为223元<sup>①</sup>，这样的给付标准大大低于最低生活保障标准，难以保障老年人的基本生活，这就意味着这项制度难以担当防止老年贫困、保障老年人基本生活需要之责。又如，现行基本医疗保险有两项制度，可以覆盖包括老年人在内的全体社会成员，但这两个项目均采用基金责任封顶制，即基本医疗保险基金仅承担在定点医疗机构发生的基本医疗保险目录范围内的医疗费用，且实行限额内按比例报销，这就意味着这个限额以上的费用全部由患者及其家庭负担，在基本医疗保险目录之外的全部医药费用和在定点医疗机构之外发生的一切医疗费用，也均由患者及其家庭自担。这样的规则之下，难以消除“因病致贫、因病返贫”的现象。对老年人而言，其罹患疾病的概率高，需要支付的医疗费用多，虽然现行基本医疗保障制度对他们有一定的优惠，但其个人和家庭负担依然不轻。尤其是面向“一老一少”为主体的城乡居民基本医疗保险，其保障程度大大低于职工基本医疗保险，因而参加城乡居民基本医疗保险的老年病人及其家庭的医药费用负担更重。由此可见，现行基本养老保障制度对防止老年贫困的贡献不足。

三是补充性养老保障发展缓慢，难以满足中高收入群体的个性化养老保障需求。补充性养老保障有益于中高收入群体年老之后享有更好的老年生活，但我国目前补充性养老保障发展缓慢。就补充性养老金而言，在国家机关和事业单位从业的公职人员普遍拥有职业年金，但其他劳动者很少有职业年金。以企业为例，2023年末全国仅有14.17万户企业建立职业年金，参加的职工人数3144万人，仅占职工基本养老保险参保职工总数的7%。又如，近年来有关部门极力推行“个人养老金”这款特殊金融产品，这是第三层次养老金中政府重点推介并予以税收优惠的项目，但开户者不多，实际存款者更少。根据《中国养老金发展报告2023》（郑秉文，2023），截至2023年6月，全国36个试行城市有4030万人开通了个人养老金账户，参加率达到23%，缴存总金额为182亿元，平均每人每年缴存款额451.6元。至于补充性健康保障，发展速度也不快。保险企业或民间组织举办、百姓自主参与的长期照护保障项目几乎没有开展。医疗保障方面有一些项目，但难以准确统计，总的来说其惠及面不广，唯独城市定制型商业医疗保险项目<sup>②</sup>在部分地区因政府重视而发展较快，但地区间发展很不平衡，有些地区参保率很高，例如浙江省丽水市达到90%以上，但有些地区参保率很低。由此可见，目前拥有补充性养老保障项目的社会成员不多，绝大多数社会成员仅拥有基本养老保障。

## （二）现行基本养老保障体系对经济增长的贡献不足

扎实推进共同富裕，首先需要经济高质量发展，唯有持续的经济增长，才能增加社会成员的就业机会、创业机会和发展机会，从而普遍地富裕起来。养老保障体系中任何一个项目的运行过程都

---

<sup>①</sup> 根据《2023年度人力资源和社会保障事业发展统计公报》推算。

<sup>②</sup> 城市定制型商业医疗保险项目，业内俗称“惠民保”，是指由地方政府及相关部门指导、保险公司商业运作、与基本医保衔接的地方定制型补充医疗保险。



---

伴随一系列重要的经济活动。尤其是由政府依法组织实施的基本养老保障项目，面向每一个社会成员，因而对社会主体的行为选择乃至宏观经济发展都会产生重要影响。然而，我国现行基本养老保障制度存在诸多缺陷，影响了其对经济增长的贡献度。

一是大部分社会成员的基本养老保障水平过低，难以提增他们的消费信心。消费是驱动经济增长的关键引擎，只有健康的消费并不断升级，才能促进经济持续健康发展。从现行制度安排看，职工与其他社会成员适用不同的基本养老保障制度，这种分类保障的方式有其历史的原因。最近20年来，国家为职工之外的其他社会成员设置若干基本养老保障项目，相对于过去而言已经是一种很大的进步，曾经得到社会各界的赞誉。但是应该看到，尽管这些年来这些项目的保障待遇有所提高但依然比较低。如前所说，老年居民的基本养老金给付标准低于最低生活保障标准，老年居民尽管有基本医疗保险和医疗救助，但仍然无法免除其对疾病的恐惧。这种状况虽然比过去大有好转，但依靠现行基本养老保障制度，尤其是现行面向城乡居民的基本医疗保险制度和基本养老保险制度，实难提增社会成员的消费信心。

二是职工基本养老保障项目的筹资成本过高，降低了劳动力市场的活力。在影响经济发展的诸多因素中，劳动力是最活跃的要素，因此劳动力成本对于经济发展至为重要，而用人单位所缴纳的社会保险费是一项法定的劳动力成本。根据现行制度安排，职工基本养老保险和职工基本医疗保险是面向公职人员和企业职工的两个基本养老保障制度。长期以来，这两项制度一直执行较高的缴费比例，各类企事业单位和民间组织普遍感到社会保险缴费负担过重，尤其是中小微企业难以承受这样的缴费负担，因而各地出现了减少劳动用工、瞒报缴费基数等现象，旨在逃避社会保险缴费，由此还引出了大量的劳动纠纷。最近几年，在企业家的强烈呼吁之下，国家采取了降低社会保险缴费比例的一系列政策，旨在减轻用人单位的社会保险缴费负担，但问题还没有从根本上解决。事实上，在财政补助规模一定的背景下，社会保险缴费比例取决于社会保险基金的支出需要和社会保险缴费基数。前述两个社会保险项目，由于现行制度定位偏差、运行效率低下，加上历史债务未能妥善处理，因而这两项基金的支出量较高，在参保人群年龄结构老化的背景下，其缴费比例必然居高不下。此等问题若不妥善解决，必然降低劳动力市场活力，影响就业创业（宋弘等，2021），从而影响着经济增长，还会影响补充性养老保障的发展（何文炯，2024）。

三是现行基本养老保障体系缺陷，未能有效支持相关服务业健康发展。养老保障体系中的多数项目需要通过提供有效的服务才能实现其制度目标，因而养老保障体系与相关服务产业发展直接相关。然而，现行基本养老保障体系存在明显的缺陷，未能有效促进相关产业健康发展。首先，多数社会成员的基本养老保障不足，因而老年群体对社会化养老服务购买能力不足。例如，目前老年居民的基础养老金过低、基本医疗保障程度较低、基本照护保障制度缺失，使得他们购买社会化医疗服务、照护服务和精神文化服务的能力低下，而这些服务业则因为有效需求不足而得不到发展。其次，现行基本养老保障制度的运行机制存在缺陷，影响养老服务业健康发展。例如，与老年人直接相关的基本医疗保障，其经办机构对医疗服务、药事服务、护理服务的质量缺乏有效的评估机制，这些

---

服务和药品、医疗器械及辅料的价格形成机制也缺乏科学性，因而过度医疗、过度检查、过度用药、药价虚高和医疗器械及辅料滥用的现象普遍存在，不仅导致医疗保障资源浪费，而且导致诸多腐败现象、败坏社会风气，使得这些产业出现非理性发展的现象，终将影响其长期持续健康发展。

### （三）现行基本养老保险制度对改善收入分配的贡献不足

扎实推进共同富裕需要一整套有效的共享机制。养老保障体系中的各项目，如果制度定位准确、设计合理，则能够成为重要的社会财富共享机制，为缩小贫富差距、改善全社会收入分配状况、走向共同富裕作出积极的贡献。然而，我国现行基本养老保险制度采用分类保障的办法，不同身份的社会成员适用不同的基本养老保险制度，而且其保障待遇差距较大，因而这套制度对改善全社会收入分配状况的贡献不足。

一是基本养老保险待遇群体间差距过大。在我国，由政府组织实施的基本养老保险制度早期仅针对国家机关、事业单位和国有集体企业中的正式职工，包括养老金、医疗保障和各类精神文化服务项目，其他社会成员则无法享受此类基本养老保险待遇。改革开放以后，基本养老保险各项项目的惠及范围逐步扩展，但目前依然采用分类保障的制度安排，因而整体上看，现行基本养老保险制度对改善全社会收入分配状况的贡献不多，某些项目甚至产生了负向作用。就养老金而言，公职人员退休后的养老金明显高于企业退休职工，企业退休职工的基本养老金则大大高于老年农民。2023年底，领取基本养老金的全国离退休职工人数为14196万人，他们的月均基本养老金是3743元<sup>①</sup>，这个给付标准能够保障他们具有购买基本生活资料的能力。但是，同期领取基本养老金的老年居民人数为17268万人，而他们的月均基本养老金仅为223元<sup>②</sup>，这样的给付标准，难以满足老年人购买基本生活资料的需要。基本医疗保险待遇在群体间的差距，虽然明显小于养老金制度，但依然值得重视。2023年底全国参加基本医疗保险的133389万人<sup>③</sup>中，仅有37095万人参加职工基本医疗保险，其余的大部分参保者只能享受城乡居民基本医疗保险的保障待遇，而这两者的待遇相差也不小。2023年，职工基本医疗保险制度的年人均基金支出为4785元，而城乡居民基本医疗保险的年人均基金支出仅为1086元，即前者为后者的4.4倍。还有，长期照护保险制度的部分试点地区，仅在国家机关、事业单位和企业试行，尚未考虑农民等其他社会成员的长期照护保险问题。

二是国家财政在基本养老保险领域投入的正向再分配效应不够。从现行基本养老保险制度设计看，国家财政对这些项目有不少投入，但其所产生的收入再分配效应不甚理想。在基本医疗保障领域，职工基本医疗保险基金主要来自用人单位和参保者个人的缴费，国家财政基本没有直接投入。城乡居民基本医疗保险基金约有 $\frac{2}{3}$ 来自国家财政，由于中央财政对各地采用差别补助的方法<sup>④</sup>，因

---

① 根据《2023年度人力资源和社会保障事业发展统计公报》推算。

② 根据《2023年度人力资源和社会保障事业发展统计公报》推算。

③ 《2023年全国医疗保障事业发展统计公报》。

④ 国务院办公厅《关于印发基本公共服务领域中央与地方共同财政事权和支出责任划分改革方案的通知》（国办发〔2018〕6号）。



而能够在地区间产生积极的收入再分配效应。但是，由于各统筹地区均采用参保者等额缴费的方法，因而在每一个统筹地区内部，财政补贴就不会在高收入群体与低收入群体之间产生积极的收入再分配效应。在基本养老金方面，财政补助的收入再分配效应更受质疑。虽然老年居民的基础养老金全部来自国家财政，而且其个人账户养老金中也有少量的财政补助，但国家财政对职工基本养老保险制度有更多的补助。从这十多年来情况看，国家财政对退休职工的补助，无论是总量还是人均，均高于国家财政对老年居民的补助（何文炯，2024）。2016年以来，政府对职工基本养老保险个人账户采用较高的记账利率，这必将产生很大的利差损（张翔等，2021），从长远看必将由国家财政来填补这一巨大的窟窿，而城乡居民基本养老保险中个人账户的记账利率与基金的实际投资回报率挂钩，从这些年的实践看，大大低于职工基本养老保险的个人账户记账利率。此外，城乡居民基本养老保险对个人缴费有财政补贴，且各地普遍采用多缴多补的政策，这对于缩小收入差距的贡献也是负面的。

三是基本养老保障制度中社会化筹资部分的再分配机制也有缺陷。例如，根据现行职工基本医疗保险制度设计，由用人单位缴费所形成的统筹基金需要对参保者的个人账户进行补助，部分地区采用定额补助方式，但更多的地区是按照参保者个人缴费工资的一定比例补助，这就意味着工资越高则个人账户中得到的配套补助越多，反之则越少，这也是一种负向的收入再分配机制。又如，城乡居民基本医疗保险筹资，各统筹地区普遍采用统一的额度缴费制，除极少数被认定为低收入困难群体外，其余参保者无论收入高低、家庭财富多寡，均承担相同的缴费责任，此等做法必然降低制度的互助共济功能，从而降低收入再分配效应。

### 三、基于共同富裕的养老保障制度改革创新

随着人民生活水平提高和人口老龄化程度加剧，全社会对养老保障问题越来越重视。在扎实推进共同富裕的进程中，要基于养老保障体系建设的现实基础和经济社会文化环境，充分借鉴国际经验和教训，持续深化养老保障制度改革，增强养老保障体系的反贫困功能、收入再分配功能和对经济社会发展的适应性，创新养老保障管理体制和运行机制，优化养老保障资源配置，建设更加公平、更可持续、更有效率的养老保障体系，为实现共同富裕作出应有的积极贡献。

#### （一）优化养老保障体系结构

养老保障体系是一个复杂的社会运行子系统，要实现有效运行，不仅需要各项目有清晰的定位和合理的分工，而且需要相关各主体有明确的权利和义务，还需要与宏观经济和其他社会运行系统相协调，这是养老保障实现资源优化配置、提高运行效率的重要基础。我国现行养老保障体系是在经济体制改革和社会变迁的进程中逐步形成的，具有一定的合理性但也带有与社会发展趋势不相适应的成分，尤其是与共同富裕的要求不相适应，需要逐步优化。

一是建立与老年风险保障需求相适应的养老保障项目体系。有效满足社会成员的基本需求是实

现共同富裕的基本要求，而养老保障体系的职责是满足社会成员对老年基本风险保障的需求。事实上，养老保障领域的每一个项目均对应于老年人的某一项基本风险，而老年人面临的风险会随着经济社会发展而变化，因而养老保障项目的设置需要随之跟进。就当前的现实而言，随着人口结构和生活方式的变化，失能老人的社会化照护服务需求持续增长，这不仅需要加快发展社会化的照护服务，而且需要建立长期照护保障制度，以确保失能老人具有购买社会化基本照护服务的能力。对此，政府有关方面已经实施了面向经济困难家庭的失能老人照护服务补助制度，并进行了长期照护保险制度试点，但总体上说，长期照护保障制度还没有普遍实施，这是养老保障领域的一块短板，需要尽快补齐，因此需要把长期照护保障作为养老保障体系中的一个重要项目。同时，需要明确基本养老金、基本医疗保障和长期照护保障这三个项目各自的功能定位、厘清这三个项目之间的职责分工。目前部分地区实行高龄津贴，这是一个定位不清晰的项目，应当与基本养老保障体系中的其他项目进行整合。今后，随着经济社会发展，老年人面临的基本风险还会有变化，养老保障体系中的项目需要相应地增减或调整。

二是确立国民基本养老保障权益平等的原则。养老保障有基本养老保障与补充性养老保障之分，前者是政府依法组织实施的养老保障项目，旨在保障每一个社会成员年老之后的基本生活需要；后者则是社会成员或其工作单位的自主、自愿和自费行为，旨在满足社会成员的个性化保障需要，使之能够在年老之后过上更好的生活。由此出发，前者是政府行为，体现的是结果公平；后者是市场行为，体现的是机会公平。由于历史的原因，我国现行基本养老保障体系中各项目的惠及范围是从工薪劳动者逐步扩展到其他社会成员的，直至现在依然采用分类保障的制度安排。事实上，老年风险并非工薪劳动者特有的风险，而是全体社会成员共同面临的基本风险，因此基本养老保障体系中的各项目，应当逐步走向全民统一。据此，要朝着基本养老保障制度全民统一的方向，改进基本养老保险、基本医疗保险等项目的制度设计，按照“抑峰填谷”的原则，通过控制面向职工的基本养老保障各项目的待遇水平、稳步提高面向城乡居民的基本养老保障各项目的待遇水平，逐步缩小职工与一般居民之间的基本养老金和基本医疗保障待遇差距，鼓励有条件的地区实行职工基本养老保险与城乡居民基本养老保险制度整合，职工基本医疗保险与城乡居民基本医疗保险制度整合。长期照护保险制度即将普遍实施，这项制度应当是覆盖全民的统一制度，不应再区分职工还是居民。

三是优化养老保障体系纵向层次结构。在养老保障体系内部，基于老年风险而设置的养老保障项目之间是一种横向关系，基于政府与市场分工而形成的基本保障与补充保障之间则是一种纵向关系。由于历史的原因，我国现行养老保障体系的纵向结构存在明显的缺陷。从学理上讲，补充性养老保障各类项目的保障对象主要是中等及以上收入群体，但这个群体已经拥有良好的基本养老保障，他们缺乏参与和取得补充性养老保障的内在动力。而其他社会成员主要是中低收入群体，他们的基本养老保障项目偏少且保障待遇过低，他们渴望拥有补充性保障以提高自己的养老保障水平，但由于缺乏缴费能力，因而他们当中的绝大多数无法获得补充性养老保障。基于“有效市场、有为政府”的原则，基本养老保障各项目应当恪守“保基本”的原则，通过制度改革、稳定待遇等途径，逐步

回归到各自应有的定位，从而增强中高收入群体参与和获得补充性养老保障的内在动力，发展补充性养老保障，进而优化养老保障体系层次结构。而且，这将有益于降低基本养老保障各项项目的筹资成本，从而降低用人单位的劳动力基础成本，进而促进经济增长。这里的关键是，需要通过有效的舆论引导，在社会公众中传播国民基本养老保障权益平等的理念并增进共识，尤其是形成公职人员和正规就业者等群体对基本养老保障待遇水平的理性预期。

## （二）改进基本养老保障制度设计

养老保障体系由一系列项目构成，其中补充性养老保障项目由提供此类保障服务的机构设计，并经与保障对象协商一致后实行；基本养老保障项目则由政府部门依法组织实施，因而通常由相关部门初步设计、经法定程序后正式确定后实行。需要注意的是，基本养老保障各项项目的惠及范围宽泛，且往往带有强制性，因而对众多社会主体的行为乃至宏观经济都会产生影响，所以这类项目的制度设计要求较高。我国现行基本养老保障各项目是在改革探索的过程中逐渐形成的，虽然已经取得了很大成就，但囿于认知的局限性，若干项目的制度设计存在诸多缺陷，实际运行中出现了许多问题，因而需要改进设计，才能适应经济社会发展的趋势，才能促进共同富裕。

一是增强制度的包容性。现行基本养老保障体系中，基本养老保险和基本医疗保险的参保率都比较高，已经接近全覆盖，但其中职工基本养老保险和职工基本医疗保险这两个项目的参保率不高。例如，2023年底，这两个项目的在职参保人数分别为37925万人和27099万人，而同期全国二、三产业从业人数为57159.65万人，这表明还有相当数量的工薪劳动者未能进入这两项制度，这个群体主要是新业态从业人员、农民工和灵活就业人员等非正规就业者，他们或者参加了面向城乡居民的养老保障制度，或者没有参加任何制度，这就意味着他们年老之后无法以退休职工的身份享受基本养老保障待遇。事实上，这两项制度主要针对有清晰劳动关系的工薪劳动者，其高额的社会保险费主要由用人单位承担。为此，在全民统一的基本养老金制度和基本医疗保险制度建立之前，要增强职工基本养老保险和职工基本医疗保险这两个项目的包容性，以适应劳动力市场的变化。这里的关键是，保持这两个项目适度的待遇水平，适当提高参保者个人缴费水平，从而降低用人单位的缴费负担，这样做既有益于非正规就业人员参保，也有益于降低用人单位的劳动力基础成本。此外，现行面向城乡居民的基本养老保险和基本医疗保险绝大多数地区依然以户籍为基础，因而大量非户籍常住人口只能在户籍地参加这两项制度，这与人口自由流动和迁徙的趋势不相适应，因而需要降低这两项制度的户籍关联度，以增强包容性。

二是增强制度的反贫困功能。基本养老保障各项制度的首要职责是防止老年贫困，但现行制度未能担当这一职责。例如，城乡居民基本养老保险的基本养老金给付水平大大低于最低生活保障标准，这就意味着这项制度难以保障老年人的基本生活需要，因此必须稳步提高老年居民的基础养老金给付标准，使之逐步接近于最低生活保障标准。又如，职工基本医疗保险和城乡居民基本医疗保险制度均实行“基金责任封顶制”，因而“因病致贫、因病返贫”的现象总是频频出现，这就需要改进制度设计，把基本医疗保险的资源集中用于保障大额医药费用，在明确基本医疗保障支付范围



的基础上，逐步实现“基本医药费用个人支付责任封顶制”，使基本医疗保障制度有效承担起医疗领域反贫困的职责。

三是增强制度的互助共济性。基本养老保障体系中的每一个项目都是一种共享机制，而这源于制度设计中的互助共济机制。现行基本养老保障制度中，某些项目的互助共济性不强，因而降低了其收入再分配效应。例如，职工基本养老保险和职工基本医疗保险制度中均设有个人账户，城乡居民基本医疗保险在同一统筹地区采用统一额度缴费的规则，这些都降低着制度的互助共济性，从而降低了这些基本养老保障制度的收入再分配效应。为此，应当增强互助共济思维，逐步缩小相关制度中的个人账户规模，进一步增强基本养老保障各项项目的互助共济性。

四是增强制度的可持续性。基本养老保障体系中的各项目一般为长期性的社会保障项目，应当高度重视其可持续性。唯有基本养老保障制度长期持续健康运行，才能给全体社会成员以稳定的预期，从而保持社会稳定和谐，并增强他们的消费信心和消费能力。然而，由于制度设计缺陷和运行环境变化，现行基本养老保障体系中某些项目的可持续性令人担忧，其基金实现长期收支平衡的压力正在加大。为此，要恪守“保基本”的原则，合理确定基本养老保障各项项目的待遇水平；增强养老保障制度的包容性，扩大制度覆盖范围，实现多渠道筹资；建立健全养老保障精算制度，加强风险预警监测，确保基金长期收支平衡。

### （三）创新养老保障制度运行机制

养老保障体系涉及众多的社会主体，只有各方权利义务配置适当，才能实现有效运行。因此，养老保障体系目标的达成和运行的效率，既要有合理的体系设置，又要有科学的制度设计，还要有适宜的运行机制。我国现行养老保障体系的运行机制是改革开放以来逐步形成的，已经发挥了积极作用，同时应该看到，由于养老保障体系尚未定型、制度设计存在诸多缺陷，加上运行环境不断变化，养老保障体系的运行机制需要创新。

一是改进养老保障行政管理体制。养老保障各项目需要有相应的行政部门来组织实施并进行管理。但目前养老保障由多个部门分别管理，且职责分工不清晰，导致部分资源浪费，整个体系运行效率降低。为此，建议借鉴国际经验，朝着“大部制”的方向，将养老保障各项目对应的行政管理部门尽可能地整合，以降低管理成本和协调成本，并减少不必要的摩擦。在实现部门整合、统一管理之前，需要对某些项目的职能重复交叉等问题进行梳理并进行合理再分工，必要时建立会商机制。例如，长期照护保障制度是即将全面实施的养老保障项目，需要厘清医疗保障部门、民政部门、卫生部门、残联等机构之间的职责，需要采用统一的失能评估标准和服务供给及服务评价标准。

二是统一基本养老保障经办服务规则。基本养老保障制度及其经办服务都是国家基本公共服务项目，经办服务不仅关系到养老保障制度运行的效率，而且关系到社会成员参与养老保障、接受相关服务的体验感。多年来各地在养老保障经办服务方面有很多探索，整体水平正在提高。但应该看到，养老保障经办服务的规范化和统一性相对不足，地区之间的制度政策和服务标准不同，与基本公共服务均等化和共同富裕的要求不相适应。目前，全国统一的社会保险公共服务平台已经建立，基本

养老保障体系应当充分利用这个平台，让其中所有保险项目进入这个平台，使之尽快走向统一。

三是建立基本养老保障相关服务供给规范。基本养老保障的多数项目需要通过有效的服务才能实现制度目标，这不仅关系到老年人对养老保障制度及相关服务的体验感受，还关系到这些服务产业的发展，从而影响到宏观经济的发展。从这些年的实践看，基本养老保障行政管理部门和经办服务机构与相关服务供给部门的合作总体上是顺利的。但需要注意到，他们各自所追求的目标不完全一致，合作机制也存在一定缺陷，这就影响着制度运行的效率。事实上，基本养老保障对象与经办机构之间、经办机构与相关服务供给者之间有两层委托代理关系，在每一层委托代理关系中，委托人和代理人都有各自的利益诉求，因而这是一个多方博弈的复杂系统，而价格则是协调各方利益的重要杠杆（胡晓毅等，2018）。在扎实推进共同富裕的进程中，养老保障领域需要建立科学合理的医疗、药事、照护、精神服务等相关服务的价格形成机制，这是养老保障经办机构与相关服务供给机构之间进行有效合作的关键。为此，需要逐步改变由政府部门或养老保障经办机构为主确定相关服务标准和价格的做法，逐步建立相关服务供求各方的价格谈判机制，并建立相关服务的基础数据库，以提高谈判的效率。

四是完善财政支持政策。在养老保障体系运行过程中，财政部门既要承担部分供款责任，又要担负重要的监管职责。从这些年的实践看，国家财政在养老保障领域有大量投入而且连年增长，有力地保障了基本养老保障各项制度的运行。同时应该看到财政投入的效率并不理想。例如，国家财政对职工基本养老保险制度的投入大大高于对城乡居民基本养老保险制度的投入，产生了负向的收入再分配效应。又如，在养老服务领域有大量补供方的资金投入，其公平性不足，效率也不高。因此，要逐步增加对以农民为主体的城乡居民基本养老保险、基本医疗保险、长期照护保障等方面的财政投入，逐步由“暗补”改为“明补”，由“补供方”为主转向“补需方”为主，同时建立养老保障领域各项财政投入的绩效评估机制。此外，要进一步完善中央财政与省级财政之间的养老保障支出责任划分规则，建立省以下各级财政对养老保障支出责任划分的规则。

## 参考文献：

- 何文炯. 基于共同富裕的养老金体系优化 [J]. 社会保障评论, 2024, 8(02): 56-73.
- 何文炯. 老有所养: 更加平衡、更加充分 [J]. 国家行政学院学报, 2017, (06): 92-98+163.
- 胡晓毅, 詹开明, 何文炯. 基本医疗保险治理机制及其完善 [J]. 学术研究, 2018, (01): 99-106+178.
- 李实. 共同富裕的目标和实现路径选择 [J]. 经济研究, 2021, 56(11): 4-13.
- 宋弘, 封进, 杨婉彧. 社保缴费率下降对企业社保缴费与劳动力雇佣的影响 [J]. 经济研究, 2021, 56(01): 90-104.
- 袁家军. 扎实推动高质量发展建设共同富裕示范区 [J]. 求是, 2021, 20.
- 张翔, 郑阳雨璐, 杨一心. 职工基本养老保险个人账户利差损研究 [J]. 公共管理学报, 2021, 18(02): 115-127+173.
- 郑秉文. 中国养老金发展报告 2023 [M]. 北京: 经济管理出版社, 2023.

---

## Research on Promoting the Development of Elderly Care Services with Chinese Characteristics through Chinese modernization

..... *Yang Cuiying, Dong Ziyue* 37

**Abstract:** Elderly care services with Chinese characteristics are a key component of the construction of China's social security system and an important aspect of building socialism with Chinese characteristics. The development of such services must adhere to the essential requirements of Chinese modernization. Since entering the new era, China has embarked on new practical explorations in promoting high-quality development and common prosperity within its elderly care services. Significant achievements have been made in service concept innovation, function enhancement, model innovation, and standardized management. However, there remains a substantial gap between the current state and the goal of developing elderly care services with Chinese characteristics. Issues include insufficient system integration, fragmented resource supply, lack of policy coherence, wide variations in local practices, and weak service provision and affordability. Overall, the system is characterized by being "scattered," "fragmented," and "weak." Therefore, it is essential to promote the comprehensive enhancement of elderly care services with Chinese characteristics based on the core principles of Chinese modernization. This involves centering on the needs of the elderly, aiming for common prosperity and sustainable development, and using efficiency improvements in management as a key driver. Optimizing system integration, strengthening resource coordination, promoting balanced regional development, and encouraging joint efforts from the government, society, and the market to create supply will ensure high-quality services for the elderly.

## Optimizing the Pension Security System Based on Common Prosperity

..... *He Wenjiong* 52

**Abstract:** Pension security is the most widely inclusive, the most capital-intensive, and the most socially focused type of social security program. An effective pension security system contributes to the increase of social wealth, the sharing of social development achievements, and the comprehensive development of individuals, thereby promoting common prosperity. Since the reform and opening up, China's pension security system has made remarkable achievements, but there remains a gap between its current state and the requirements for solidly advancing common prosperity. The existing pension system struggles to meet the needs of the elderly and its contribution to macroeconomic growth and income distribution improvements is insufficient. Therefore, it is necessary to continue deepening reforms, enhance the anti-poverty function of the pension system, improve its income redistribution capabilities, and strengthen



---

its adaptability to economic and social development. By optimizing the structure of the pension security system, improving the design of basic pension schemes, and innovating the operational mechanisms of pension security, we can build a fairer, more sustainable, and more efficient pension system that makes a positive and active contribution to the realization of common prosperity.

## **Family Care Conflicts for Rural Elderly from the Perspective of Family Politics: A Field Study Based on Rural North China**

..... *Wang Xiangyang* 65

**Abstract:** In recent years, family care conflicts among elderly parents in rural areas, particularly in multi-child families, have become increasingly frequent, with the elderly facing significant care crises, severely impacting their quality of life. Existing research from the perspectives of ethics and social structure has struggled to explain the specificity of elderly care conflicts occurring in particular rural areas and the complexity of family politics in multi-child family structures. From a "family politics" perspective, this study finds that mutual shirking of responsibilities among children is a typical feature of family care conflicts for elderly parents in rural areas. The local social culture, characterized by weak ethics and strong political dynamics, fails to suppress the spillover of family care conflicts. Multi-child family structures often become a catalyst for such conflicts and a space for intra-family bargaining. Intergenerational competition for resources and the evasion of caregiving responsibilities further shape the primary logic of action for individual families. In response to the growing demand for family elder care, the current models—government-funded welfare institutions, market-driven care facilities, and village-based mutual aid elder care—face multiple constraints such as high financial input, low affordability, and lack of organizational incentives. Village-community-based, endogenous elder care homes, which are deeply embedded in the familiar social networks of rural villages, cater to the elderly's preference for aging in place, and align with the payment capacities of rural families, are expected to become a crucial solution to the aging problem in most rural areas.

## **The Significance and Basic Approach to Social Enterprise Legislation**

..... *Jin Jinping* 78

**Abstract:** As a new type of organizational form, the core essence of social enterprises lies in their ability to sustainably maintain and achieve their social objectives. In practice, social enterprises have developed rapidly, with growing maturity in private certification systems and the gradual introduction of local policies. However, there has been little progress at the legislative level. Social enterprise legislation must address