

· 综论 ·

# 共同富裕目标下社会保障分配的财政定位

——基于“公平公正共享”理念的社会保障制度建设

丛树海

**[摘要]** 作为基本制度保障、重要制度安排和治国安邦大问题，社会保障由社会保险和社会福利两个基本部分组成。社会保险实行权利与义务对等的分配原则，财政承担对社会保险“优值品”的补贴责任。社会福利是国家通过一般公共预算对公民提供帮助和福祉的公共品，财政承担全部支付责任。我国社会保险和社会福利支出呈“四六开”，社会保险支出中3/4的资金来源于保险基金，1/4的资金来源于财政拨款。2019年，财政一般公共预算的社会保障支出比2012年增长近143%。同期GDP增长90.8%，财政一般公共预算总支出增长89.6%。财政直接用于社会保障的支出大幅度提高，财政在完善我国社会保障建设中做出重要贡献。社保基金和财政合计的社会保障支出占GDP之比由2012年的10.44%，提高到2019年的14.02%。在实现全面小康、迈向现代化国家建设进程中，以共同富裕为目标，着力建设高质量和可持续的社会保障，需要保持和加强国家财政的支持力度，国家财政有进一步提升社会福利支出水平的空间。

**[关键词]** 共同富裕；社会保障分配；财政定位

“社会保障是保障和改善民生、维护社会公平、增进人民福祉的基本制度保障，是促进经济社会发展、实现广大人民群众共享改革发展成果的重要制度安排，发挥着民生保障安全网、收入分配调节器、经济运行减震器的作用，是治国安邦的大问题”。<sup>①</sup>总书记从基本制度保障、重要制度安排和治国安邦大问题三个方面深刻阐述了我国社会保障制度建设的重大意义和科学内涵，要求通过建设中国特色社会保障体系、科学谋划社会保障事业、深化社会保障制度改革、推进社会保障法治化、加强社会保障精细化管理、发挥好社会保障在应对疫情影响方面的积极作用等六个方面，促进我国社会保障实现高质量、可持续发展，以期“推动全体人民共同富裕取得更为明显的实质性进展”。本文着眼于国家推动共同富裕的发展目标，探讨社会保障的两个基本组成部分——社会保险和社会福利的基本属性所决定的财政定位，探讨社会保障“公平公正共享”基本理念在社会保障建设中的贯彻和应用。

**[作者简介]** 丛树海，上海财经大学公共经济与管理学院教授。主要研究方向：财政理论与政策、社会保障理论与制度。

① 习近平：《促进我国社会保障事业高质量发展、可持续发展》，《求是》2022年第8期。

## 一、社会保障分配的两条主线及其基本属性

社会保障作为一种“安全制度”，自古就是国家制度的组成部分，所谓“故人不独亲其亲，不独子其子，使老有所终、壮有所用、幼有所长，鳏寡孤独废疾者皆有所养，”就是我国古代的社会保障思想。<sup>①</sup> 社会保障作为“安全制度”，无论国家的政治属性和意识形态差异而存在，无论国家经济的发达程度而存在，尽管这种存在的内在质量有很大差异。因此，历史地看，社会保障制度成为了国家政权稳固的现实基础之一。

社会保障作为一种“福利制度”，则主要是二战后欧洲国家的制度安排，二战后，英国率先建成福利国家，<sup>②</sup> 英国“福利国家型”的社会保障制度影响了整个欧洲，德国、法国等西欧国家，以及瑞典、芬兰、挪威等北欧国家也纷纷效仿英国，致力于建设福利国家。“随后西欧、北欧国家纷纷以建立福利国家为努力方向，社会福利作为现实社会中的一项制度得以推行，并成为历史性、社会性的进步事物得以公认”。<sup>③</sup> 显然，社会保障作为“福利制度”，近代以来主要是发达国家的一种选择，并亦成为这些国家制度优越的一种表现形式。

我国社会保障制度经过 70 多年的发展和改革完善，业已形成全覆盖、多层次，制度统一、内容有别，保险、福利共存的框架体系。“社会保障制度是由一整套完善的保险和福利项目构成的、主要由政府机构管理的保障体系”。社会福利“与社会保险共同构成社会保障制度的主要内容”。<sup>④</sup>

所谓“全覆盖、多层次”是指，对所有民众以及所有民众的“生老病死伤残困贫”的所有情况“皆有所保”，实现了“全覆盖”，实施的保障有主体、有补充，有国家、有地方，有政府、有企业和个人，分层次相互补充、相互联系、相辅相成。

所谓“制度统一、内容有别”是指，经过逐步建设、不断改革完善，我国社会保障已经在全国范围实现了对保障对象的制度一体化框架，基本完成了制度统一。然而，囿于我国地区之间、城乡之间客观存在的经济发展水平和社会进步程度的巨大差异，以及保障制度建立和完善的进程有先有后，其实际缴纳和实际支付水平也存在现实差异。

所谓“保险、福利共存”是指，我国现有社会保障制度由两部分构成，一是社会保险，另一是社会福利。需要强调指出的是，社会保险与社会福利两者的基本属性存在本质差异。“在我国，社会保障与社会保险概念有时通用。但严格说，原有意义上的保险制度与社会保障制度是有区别的”。<sup>⑤</sup> 概要讲，社会保险是被保险人向社会保险机构缴纳保险费，集聚成为保险基金，社会保险机构根据事先约定，当被保险人满足支付需要条件时，向其支付保险金的一种“契约型”的社会保障或社会安全制度，因此，社会保险是社会保障的一个组成部分。社会福利则是由社会（通常为政府）通过一般税收，向一部分或全体公民在社会认定其需要

① 卫兴华：《中国社会保障制度研究》，中国人民大学出版社，1994年，第36页。

② 1948年，英国首相艾德礼宣布英国第一个建成了福利国家。

③ 王德高：《社会保障学》，武汉大学出版社，2010年，第210页。

④ 卫兴华：《中国社会保障制度研究》，中国人民大学出版社，1994年，第188页。

⑤ 卫兴华：《中国社会保障制度研究》，中国人民大学出版社，1994年，第336页。

时无偿提供的“安全”和“超安全”帮助,或有助于提高其生活质量的物资和精神条件。从现实看,由于我国属于发展中国家,社会福利总体水平尚在“社会安全”需要之内,属于社会保障范畴,因而是社会保障的组成部分。<sup>①</sup>因此,从社会保障制度建设上,本文将社会福利纳入社会保障范畴。

社会保险和社会福利客观存在的这种本质差异,决定了我国社会保障制度要分成两个子系统,从两条路径来贯彻社会保障“公平公正共享”的基本理念,并由此决定了我国社会保障制度体系的“社会保险”和“社会福利”,这“两个基本内核”的财政定位是不同的。

## 二、社会保险如何贯彻“公平公正共享”理念及其财政定位

作为社会保障制度的重要组成部分,“社会保险是国家为广大劳动者建立的对其因疾病、意外伤害、生育、失业及老年等风险所造成的收入减少或收入中断而给予补偿的一种社会制度”。<sup>②</sup>社会保险制度“通常由参保者个人、企业及国家三方缴费筹资,形成专项基金,参保者在满足规定条件下,可从基金中获得一定额度的收入或损失的补偿”。<sup>③</sup>“是否有资格享受社会保险的福利取决于某些特定的条件,如达到退休年龄、失业、患病等。”<sup>④</sup>

因此,社会保险是由“社会层面”统筹提供、由权利人和社会共同履行义务,并由权利人享有的一种社会保障制度,其核心要义是当事人权利与义务对等,即只有在权利人履行了其应当履行的“缴费”义务之后,才可以实际享有“给付”权利的一种“保障”制度。“强调受保障者权利与义务相结合”。<sup>⑤</sup>尽管这种权利与义务之间的对等关系可以有不同的法律界定和表现形式,诸如,按收入进行比例缴费、规定缴费额度同等缴费、雇主全部缴费、强制个人储蓄等等,但所有形式背后的实质是个人的责任和必须履行义务的事实。显而易见,这种制度的本质表现在两个方面。

第一,“权利”与“义务”之间存在“关联”,权利人在实际获得“权利”之前,必须已经履行了其应当履行的“义务”,从而才可以成为现实的“权利人”,所谓“未缴费者不可得”。“社会保险是一种需要缴费的社会保障计划。”<sup>⑥</sup>“凡是法律规定应参加某一社会保险项目的人们,必须一律参加,按规定缴纳社会保险税费,享受规定的待遇。”<sup>⑦</sup>成本“必须由个人、企业和政府三方共同负担。”<sup>⑧</sup>“社会保险为强制性保险,个人缴纳社会保险费,企业为雇员缴纳社会保险费。公民只有在履行缴费义务取得享受权利后,才能依法领取各种社会保险津

① 社会福利的一部分,特别是高水平社会福利的某些内容,并非属于社会保障范畴,如请客看一场音乐会是一种福利,但显然不是社会保障。

② 《大辞海(经济卷)》,上海辞书出版社,2015年,第846页。

③ 《大辞海(经济卷)》,上海辞书出版社,2015年,第846页。

④ 蒋洪:《公共经济学》,上海财经大学出版社,2016年,第164页。

⑤ 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18页。

⑥ 蒋洪:《公共经济学》,上海财经大学出版社,2016年,第166页。

⑦ 邓大松:《社会保险》,中国劳动社会保障出版社,2002年,第40页。

⑧ 邓大松:《社会保险》,中国劳动社会保障出版社,2002年,第41页。

贴。”<sup>①</sup>“对公民来说，社会保险是权利与义务的统一。”<sup>②</sup>

第二，权利人实际享有“权利”的大小，与其实际履行“义务”的多少之间存在“程度上的关联”，亦即“多缴费者多得，少缴费者少得”。“投保人领取保险金的数额一定程度上取决于个人过去对项目的贡献。”<sup>③</sup>

社会保险这种“权利”与“义务”之间的关联属性，及其“权利兑现程度”与“义务履行程度”之间关联的双重属性，决定了社会保障“公平公正共享”基本理念有其特定的实现内涵。

其一，“公平”并非数量包括缴费数量和给付数量的均等，而是基本制度即“衡量尺度”的统一或一致，即在一个制度框架或“一把尺子”下，按照“各尽所能”“按劳分配”原则，依据各制度的规定进行缴费和给付，从而保证“权利”与“义务”的对等，同时实现“积极”与“不积极”的“差别公平”。

公平是指对所有的人或所有的事“一视同仁”，强调衡量标准的“同一个尺度”。<sup>④</sup>作为衡量尺度，公平通常包括横向公平和纵向公平两个方面。横向公平是指每一个“权利人”具有同等的获得利益的机会，给付的实施不存在任何歧视和被给付权利的不同。例如养老金同等缴纳人之间享有无差异的养老金给付，医疗保险金同等履行缴费义务者之间享有同比例的医疗保险支付。纵向公平是指缴费程度不同的权利人之间实际享有的利益存在客观差异。例如养老金不同缴纳人之间存在差别的养老金给付，医疗保险参与者之间因疾病属性和程度不同（大病与小病、传染病与非传染病）而享有不同的医疗保险支付。即从收入账户看，同等缴纳同等给付，从支出账户看，不同需要不同支付。

其二，“公正”是在统一制度框架内，不分属性、不分地域、不分层级、不分群体，凡切实履行义务者均享有权利，凡履行义务程度相同者皆享有与之对应的同等权利。

“公正”不解决“尺度”问题，作为一种“价值判断”，内涵社会道德的价值标准，是一种价值取向，体现社会在一定历史条件下的“基本价值取向”。显然，作为“社会基本价值取向”，“公正”是全体人民在一定经济基础之上道德水平的最高利益，是“人民意志”的体现。由此，公正成为协调社会各阶层关系的基本准则，也是社会凝聚力、向心力和感召力在社会保障事业中的具体表现。只有公正的社会保障制度，才能使全社会各民族、各地区、各阶层、各群体形成共识，从而团结一致、取得认同。公正必然要求社会保障制度面前人人平等。

其三，“共享”不是全体公民“共享”社会保险制度，更不是全体公民“共享”相同程度的社会保险制度，而应当是指“全体缴费人”“共同享有”由政府出面组织、由社会统筹完成、并由“缴费人共同组成并维系”的社会保险制度，即参与人共享。如前所述，“不缴费者不共享”。显然，“共享”是有明确边界的，“权利”是有范围的。“权利”与“义务”对等，已

① 穆怀中：《社会保障国际比较》，中国劳动社会保障出版社，2002年，第58页。

② 穆怀中：《社会保障国际比较》，中国劳动社会保障出版社，2002年，第58页。

③ 蒋洪：《公共经济学》，上海财经大学出版社，2016年，第164页。

④ 尺度的合理性和科学性不属于“公平”计量的范畴，而将这种合理性和科学性交给“公正”去判断。

经给出了“共享”的确切边界。这也是社会保险制度与其他社会保障制度最本质的差异。这种差异决定了国家财政参与社会保险的方式，与其参与其他社会保障制度的方式有很大不同。换言之，社会保险的本质属性决定了社会保险与财政之间联系的特殊性，即社会保险财政分配定位的特殊性。

一般来讲，财政作为一种公共分配，主要发挥资源配置、收入分配与促进经济稳定和发展三种职能。在财政分配中，国家主要凭借政治权力筹集资金并根据公共需要安排资金的使用，财政分配的受益对象是全体公民。社会保险是由国家出面组织实施，由参与者各方包括劳动者的雇佣方共同“集资”，形成基金，由基金及其投资运营产生的附加值一起，用于支付参与者即权利人或义务履行人的保险需求，包括有养老、医疗、工伤、失业和生育等需要时的给付或支付需求。显然，财政分配并不对这种性质的支付需求承担“法律责任”。与此同时，作为国家“安全制度”的社会保障制度，又是国家稳定与发展包括经济稳定与发展和社会稳定与进步必不可少的重要内容，国家政权不可或缺地负有相应的责任。这种责任具体表现在如下方面。

第一，国家对公民的生老病死残负有基本的保护责任。任何一个国家、任何一个政府，都不可能对其公民的生老病死视若无睹，而必须担负起一定的责任，当然，基于经济发展水平和对社会保障制度模式的选择，各国实际担负的责任程度有所不同，实际承担责任的方式也有不同。例如，中国对鳏寡孤独的救助和对未加入保险人群的救助，主要通过社会福利路径而非社会保险渠道。

第二，国家对社会保障转型负有历史欠债的偿还责任。在建立于20世纪90年代后期、完善于近10年的我国现行社会保险制度中，养老保险由现收现付转变为部分积累，这直接导致“老人”全部、“中人”部分的养老基金形成“历史欠债”，国家责无旁贷地负有“还债”责任，事实上，这种“历史欠债”在某种意义上并非“欠债”，而是“欠账”。因为“老人”和“中人”原本应缴的养老基金，业已变成了“应缴未缴”的“国有资产”，而这种“国有资产”也非原本意义上的“国有资产”，而应当是“尚未支付”的或“应付未付”的劳动者即“老人”与“中人”的养老基金。因此，“还债”更确切地说应是“还账”，是政府的历史责任。

第三，国家对社会保险基金使用不足时负有“补贴”责任。国家对社会保险的财政责任还表现为，当社会保险基金由于各种原因不足以用于支付时，政府需要通过财政予基金以补贴“支持”。尽管理论上讲，由“权利人”通过缴费组成的社会保险基金，必定经过“精算”而获得缴费与支付之间的合理费率，再通过有效投资获得附加值，完全有能力实现“自主支付”，但当各种不可测或历史局限的原因导致基金实际不足支付时，政府出于保护公民的责任和维护社会稳定的需要，需要担负起“最后支付”的责任，以通过政府的财政“补贴”，体现政府的“托底”或“兜底”责任。

国家财政之所以对社会保险基金在特定条件下承担“补贴”支持的责任，是由于社会保险制度是一种“优值品”。市场选择条件下，是否参加保险由个人意愿决策。当风险即将来临或比较容易判断时，理性的个体选择加入保险；当风险比较遥远或不容易判断时，或者个体抱有侥

幸心理，人为地过低评判风险时，或者面对减少当期收入的短期利益时，个体都有可能放弃加入保险。这些未加入保险者，一旦面临风险、发生生活困难，社会依据道德标准仍然要为其基本生活提供帮助。因此，政府一方面通过强制手段推行社会保险，另一方面在必要时给予社会保险财力支持，就成为政府的一种财政责任。

### 三、社会福利如何贯彻“公平公正共享”理念及其财政定位

社会福利是国家、集体和社会按照立法或政策规定，通过现金给付、兴建设施、提供服务，而对全体社会成员提供的、旨在保障公民最低生活需要，不断改善公民物质文化生活质量的一种社会制度。在社会保障框架体系中，社会福利是不可或缺的重要组成部分。

与社会保险的基本属性不同，社会福利<sup>①</sup>是由政府通过财政提供的一种社会保障制度，社会福利不需要“权利人”额外履行“缴费义务”，全体公民就是“权利人”。因为，公民的“主人翁”身份和公民的纳税义务已经完成了“缴费义务”，天然具备了“权利人”的身份。任何一名公民，只要有需要并符合国家给予帮助的条件，政府就必须现实地履行支付职责。这就是作为社会保障另一部分的社会福利与社会保险的本质区别。

广义上讲，社会福利属于一种“非缴费型”给付行为，更确切地说是一种非直接缴费的给付行为，包括现金给付和非现金给付。从我国社会福利所包含内容的实际情况看，并非所有的社会福利属于社会保障范围，例如，高校学生的助学金、奖学金或伙食补贴，作为社会福利的一种形式，尚未统计在社会保障口径，其资金来源于国家财政。又如，企业单位为职工提供的某些餐饮补贴、服装补贴、运动健身设施，以及节日关爱，资金来源更为复杂，也未统计在社会保障范围内。正是从这个意义上讲，我国现实的社会福利口径大于社会保障所指社会福利的范围。“社会福利与社会保障既有联系又有区别。在一些发达国家，使用广义社会福利概念，其内涵大于社会保障的概念范围”。<sup>②</sup>我国的社会福利制度也并非全部属于社会保障范畴。“社会福利被当作整个社会保障体系中的一个子系统，并将其目标定位在满足社会成员的社会服务需要和改善、提高其生活质量上”。<sup>③</sup>但显然，“在我国，普遍使用狭义的社会福利概念，即社会福利是社会保障的子项目，其与社会保险、社会救助及军人保障共同构成社会保障内容”。<sup>④</sup>不过，本文主要讨论公平公正共享理念如何贯彻于社会保障，所以，讨论所及社会福利主要指纳入社会保障范围的社会福利。

就社会保障的内容看，其包含的两个基本部分即社会保险和社会福利是两种性质截然不同的“安全制度”。如前所述，本质上是由于资金来源不同，二者建立的指导思想和准则也不同。所以，鉴于全体公民皆为社会福利“权利人”的事实，社会保障“公平、公正、共享”理念在

① 本处使用的社会福利概念，包括了社会救助和社会优抚，从开支角度上都来源于国家财政拨款。

② 《大辞海（经济卷）》，上海辞书出版社，2015年，第862页。

③ 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24页。

④ 《大辞海（经济卷）》，上海辞书出版社，2015年，第862页。

社会福利中的贯彻，也与社会保险大不相同。

首先，“公平”是指所有公民凡符合支付条件者，皆被“一视同仁”，除地区差异外并无条件“标准”和支付水平高低的差异。

其次，“公正”是指公民的基本权利同等，是否享有福利或被支付，没有地位、职业、行业、种族的差异，凡符合享有条件者概莫能外，即便是罪犯和懒汉。当然，某地方政府提供的社会福利或某企业单位提供的集体福利，则只能由各地方居民和企业单位职工享有。因此，“公正”的范围在实践中与提供者所及管辖范围相关，范围之外居民和职工无法追求其福利要求。

再次，“共享”是指全体公民共同享有经济和社会发展成果，即便其从未缴纳过一分钱的税款。基于禀赋差异，每个人的能力有大小，有人甚至先天失去劳动能力或者生活能力，只要公民身份存在、生命尚存，国家就有责任保护公民同样共享经济和社会发展的成果，从中获得基本的生存权、劳动权、受教育权和发展权等。

显然，与社会保险相比，社会福利不问“权利人”的实际贡献的大小甚至有无实际贡献，其资金来源于全体纳税人的缴纳而非部分人的“集资”。因此，由国家财政资金提供资金来源的社会福利，在能力上和程度上更受国家财力的制约。所谓“尽力而为”“量力而行”，两者相辅相成、缺一不可。更确切地说，之所以如此，正是由于社会福利被国家财政“全包”支付责任的财政定位所决定的。相应地，由某地区政府提供的福利或由某企业单位提供的福利水平，取决于该地区和该企业单位的成员意志和财力大小。

国家财政“全包”社会福利的财政定位，使得社会福利成为一种“公共品”。对“公共品”，由于公民天生具有享受权，而无需直接付费就可以得到享受，使社会福利不可避免地存在“搭便车”效应，一些人必然会通过“化妆术”或不惜“创造条件”努力成为“符合条件者”，以期“不劳而获”或“少劳多获”。其结果，一方面导致“福利增长”，人们对社会福利的需求在自然增长的同时，产生“人为增长”，多多益善，进一步强化“瓦格纳法则”。另一方面造成“福利外溢”，而“福利外溢”的结果则是效率损失和激励“懒汉”现象。社会福利发展中的这两种必然产生的后果，反过来，又对社会福利的进一步发展产生阻碍，不利于社会福利的进一步提升。

因此，我们在追求共同富裕目标的过程中，要特别注意，一方面要全面加强社会保险和社会福利体系建设，不断完善社会保障制度，努力提高国民福祉，另一方面也要坚持“尽力而为、量力而行”的财力原则和发展原则，注重尽力减少在提高保障和福利水平过程中产生负激励，努力加快推进共同富裕的前进步伐。同时，要适应我国经济和社会发展的客观进程，适时适度逐步提高我国国民福祉。“既避免像一些拉美国家那样盲目进行‘福利赶超’落入‘中等收入陷阱’，又避免像一些北欧国家那样实行‘泛福利化’导致社会活力不足”。<sup>①</sup>

<sup>①</sup> 习近平：《促进我国社会保障事业高质量发展、可持续发展》，《求是》2022年第8期。

#### 四、社会保障分配的财政地位

综上所述,我国由社会保险和社会福利两个基本部分组成的社会保障体系,决定了其财政属性的“双重性”,即社会保险的财政“补贴”,以及社会福利的财政“包干”。

我国财政预算体系由一般公共预算、政府基金预算、国有资本经营预算和社会保障预算“四位一体”组成。2019年我国全国社会保险基金决算总支出74740.78亿元。其中,养老保险支出51894.97亿元;医疗保险支出20760.83亿元;<sup>①</sup>工伤保险支出800.66亿元;失业保险支出1284.32亿元。社会保险总支出占当年GDP990865亿元的7.54%,扣除当年财政对社保基金补贴的19103.12亿元,纯社保基金支出55637.66亿元,占GDP之比为5.62%。

我国财政支出科目和国家统计局统计口径中并没有完整意义上的社会保障支出,也没有统计口径上的社会福利支出,更确切地说,社会保障支出和社会福利支出并未成为一个独立的统计项目。2019年我国政府收支分类科目按一般公共预算支出功能分为27个科目。其中,科目227为预备费,科目231、232、233为债务还本付息和发行费用,科目229为其他支出,其余22个科目各自具有明确的“事业”用途,大致包括:党政立法机关的一般行政服务支出、外交国防公共安全支出、教育科技文化卫生支出、社会保障就业和住房保障支出、环保气象和城乡社区支出、工农商交金融等行业支出、粮食物资储备和灾害应急等7个实体类和1个其他类、1个转移支出类,共9个大类支出。7个实体类分别对应国家机构运行功能、军事外交治安安全功能、社会事业发展功能、社会保障功能、基础设施建设功能、经济发展稳定功能和应急应对与防范功能。

在功能支出中,4个科目的支出,可以较为完整的反映政府财政用于社会保障包括社会保险和社会福利方面的财政支出。这4个方面是:社会保障和就业支出(科目208);卫生健康支出(科目210);城乡社区支出(科目212);住房保障支出(科目221)。根据2019年国家财政一般公共预算的决算数据,<sup>②</sup>国家财政对社会保障的主要支出情况如下。

社会保障和就业支出29379亿元。主要包括人力资源和社会保障事务、民政事务、行政事业离退休、企业改革补助、就业补助、抚恤、退役安置、社会福利、残疾人事业、红十字事业、最低生活保障、临时救助、特困人员供养、其他生活救助、财政对基本养老补贴、退役军人事务和其他等17个科目。

卫生健康支出16665亿元。主要包括卫生健康管理事务、公立医院、基层医疗机构、公共卫生、中医药、计划生育、财政对基本医疗保险基金的补助、医疗救助、城乡医疗管理事务和其他等10个支出科目。

城乡社区支出24895亿元。主要包括城乡社区管理事务、城乡社区规划与管理、城乡社区公共设施、城乡社区环境卫生、城乡社区建设管理与监督和其他等6个科目。

住房保障支出6401亿元。主要包括保障性安居工程、住房改革、城乡社区住宅3个科目。

<sup>①</sup> 女职工生育保险支出列入医疗保险支出。

<sup>②</sup> 之所以选择2019年的数据,主要是因为2020年以后,受疫情冲击,社会保障的收入与支出都受到较大影响而不能反映正常情况。

此外,2019年,国家财政在对农林水支出中,包含了主要用于扶贫目的的农村基础设施建设、农业生产、农村社会发展、扶贫贷款贴息和其他方面的扶贫支出5561亿元。在交通运输支出中,用于对城市公共交通和出租车的补贴、对农村客运交通的补贴同样具有社会福利制度的属性,大约为368亿元。这两项合计为5929.80亿元。前4项合计为77340.85亿元,占全年一般公共预算总支出238858亿元的32.38%,补充扶贫支出和城乡交通补贴后,社保支出为83270.65亿元,占全年一般公共预算总支出的34.86%。补充扶贫支出和城乡交通补贴前后的一般公共预算的社会保障支出分别占2019年GDP的7.81%、8.40%。

可见,2019年,我国社会保险基金预算和一般公共预算形成的社会保障总支出为138908.31(55637.66+83270.65)亿元,GDP占比为14.02%(5.62%+8.40%)。具体情况见表1。

表1 2019年我国社会保障类支出情况<sup>①</sup>

预算类型	支出类型	支出总额(亿元)	GDP占比(%)
社保基金预算	社会保险支出	55637.66	5.62
	财政社保补贴	19103.12	1.93
	社保基金支出小计	74740.78	7.54
一般公共预算	财政社保支出①	77340.85	7.81
	财政社保支出②	5929.80	0.59
	财政社保支出小计	83270.65	8.40
两个预算	全口径社保支出	138908.31	14.02

资料来源:根据财政部预算司2020年7月31日发布的2019年一般公共预算决算数据和2019年全国社会保险基金支出决算数据整理。

注:1.本表社会保险支出是指社会保险基金的支出,社会保险基金支出总额包括了财政一般公共预算对社保基金的支出部分;2.本表财政社保支出①是指财政一般公共预算中的社会保障和就业支出、卫生健康支出、住房保障支出、城乡社区支出;3.本表财政福利支出②是指农林水支出中的扶贫支出和交通运输中的城市居民公交出租车补贴和农村客运补贴;4.全口径社会保障支出在计算时已经扣除了一般公共预算对社保基金预算拨款的重复计算部分。

总体上,2019年我国由社会保险基金自行支付、财政一般公共预算对社会保险的支付和补贴合计74740.78亿元,占GDP之比为7.54%,扣除来源财政的资金部分,占GDP的5.62%,可以看作是狭义的社会保障支出即社会保险的支出水平。狭义社会保障支出中,来源于社会保险基金收入的资金和来源于一般公共预算的资金大约以75:25分担,即社会保险基金承担约3/4,国家财政承担和补贴约占1/4。

由国家财政支付的社会保障与就业、卫生与健康、城乡社区、住房保障和扶贫支出及对城乡居民的公共交通补贴等构成的社会福利支出是社会保障支出的另一个部分,由国家财政支付83270.65亿元,占GDP的8.40%。因此,在广义的社会保障支出中,社会保险与社会福利分别占40%、60%。

① 本文所指社会保障是广义的社会保障,包括社会保险和社会救助、社会优抚和社会福利。

社会保障分配的现实财政地位表明如下几点。第一，社会保障分配由社会保险分配与社会福利分配共同构成，其比例为四六开。因此，国家财政资金在社会保障支出中占有主导地位。这决定了国家财政持续提升支持力度，是社会保障事业进一步发展和建设高质量社会保障的关键所在。

第二，社会保险分配要坚持“权利”与“义务”对等原则，注重强化“激励机制”，制度设计要充分调动“权利人”履行缴费义务的积极性。唯有“多缴多得”“少缴少得”，才能保证社会保障制度的可持续性发展。国家财政要从历史的、现代的和未来的发展需要出发，继续做好“补贴”，要进一步强化国家对公民“生老病死残”等承担的“保护责任”。在深化社会保障改革进程中，进一步加强对国民养老、医疗救助、妇幼保健和智体残疾的帮助力度，做大做强社会保险基金储备，真正做到“不断推动幼有所育、学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居、弱有所扶取得新进展”。<sup>①</sup>

第三，着眼于保障和改善民生、维护社会公平、增进人民福祉的基本制度，社会保障要在共同富裕的大目标下，努力完善社会保障体系，建设高质量社会保障事业。从2019年我国政府支出看，一般公共预算中，近35%为社会保障支出。就一般公共预算而言，社会保障支出占比大大超过国家机构运行费用的11.15%与包括教育、科技、文化旅游传媒在内各项事业发展支出的20.20%，以及包括农林水、交通运输、资源信息、商业服务业和金融在内各类经济建设支出的15.29%，成为名副其实的第一位支出。

若进一步扩大政府财力范围，从政府一般公共预算和政府基金预算合计比重看，社会保障支出仅占两项预算支出的25.19%。比重由一个预算占比的超过1/3，下降为两个预算占比的1/4。由于政府基金预算主要用于经济建设，部分用于基础设施和少量用于文化事业，因而经济建设支出在两个预算盘子中的比重将显著提高。

## 五、共同富裕目标下社会保障分配的趋势和取向

2012年，党的十八大提出，要在新的历史条件下夺取中国特色社会主义新胜利，必须坚持走共同富裕道路。因为，“共同富裕是中国特色社会主义的根本原则。要坚持社会主义基本经济制度和分配制度，调整国民收入分配格局，加大再分配调节力度，着力解决收入分配差距较大问题，使发展成果更多更公平惠及全体人民，朝着共同富裕方向稳步前进”。<sup>②</sup>2017年，党的十九大报告指出，“必须坚持以人民为中心的发展思想，不断促进人的全面发展、全体人民共同富裕”。<sup>③</sup>2020年，党的十九届五中全会要求，“扎实推动共同富裕，不断增强人民群众

① 习近平：《促进我国社会保障事业高质量发展、可持续发展》，《求是》2022年第8期。

② 胡锦涛：《坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进 为全面建成小康社会而奋斗》，人民网：<http://cpc.people.com.cn/n/2012/1118/c64094-19612151.html>，2012年11月18日。

③ 参见习近平：《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利》，人民出版社，2017年。

获得感、幸福感、安全感，促进人的全面发展和社会全面进步”。<sup>①</sup>党的十九届六中全会要求在推进中华民族伟大复兴的进程中，“协同推进人民富裕”。<sup>②</sup>

从党的十八大提出“朝着共同富裕方向前进”，到决胜全面小康社会的历史关头，党的十九大提出“促进全体人民共同富裕”，再基于全面建成小康社会，党的十九届五中全会提出“扎实推动共同富裕”，开启向社会主义现代化国家新征程的新时代，党的十九届六中全会在总结党百年奋斗历史经验的基础上，进一步要求“协同推进共同富裕”。这完整地展现出我国在全面建成小康社会、开启向现代化国家进程中对共同富裕目标的系统思维和整体战略。

党的十八大以来，在我国决胜全面小康社会的进程中，社会保障承担了重大的历史使命，发挥了不可替代的历史作用，成为“治国安邦的大问题”。正如总书记2021年在中央政治局第28次集体学习上所说，“党的十八大以来，党中央把社会保障体系建设摆上更加突出的位置，对我国社会保障体系建设做出顶层设计，推动我国社会保障体系建设进入快车道”。

2019年，我国社会保险基金支出55637.66亿元，比2012年的19902.71亿元，增长近180%，占GDP之比由3.83%提高到5.62%。国家财政对社会保险基金的补贴由4028.29亿元提高到19103.12亿元，则大幅度增长近3.74倍，表明国家财政对社会保险的“补贴”责任进一步加强。

从国家财政一般公共预算的社会保障支出看，2019年，国家财政一般公共预算安排社会保障支出总计达到83270.65亿元，比2012年的34311.11亿元，增长近143%。同期，我国GDP总量增长90.80%，财政一般公共预算总支出增长89.60%。即在GDP增长和财政全部支出增长大约90%的情况下，财政社保支出增长近143%。财政直接用于社会保障的支出大幅度提高，在完善我国社会保障建设中做出重要贡献。财政社会保障支出占GDP之比由6.61%提高到8.40%。全口径社会保障支出占GDP之比也由2012年的10.44%，提高到2019年的14.02%。具体情况见表2。

表2 2012年与2019年国家社会保障支出情况对比表

预算类型	支出类型	2012年支出额(亿元)	GDP占比(%)	2019年支出额(亿元)	GDP占比(%)	支出增长(%)
社保基金预算	社会保险支出	19902.71	3.83	55637.66	5.62	179.55
	财政社保补贴	4028.29		19103.12		374.22
	社保基金支出小计	23931.00		74740.78		212.32
一般公共预算	财政社保支出①	33389.37	6.43	77340.85	7.81	131.63
	财政社保支出②	921.74	0.18	5929.80	0.59	543.33
	财政社保支出小计	34311.11	6.61	83270.65	8.40	142.69
两个预算	全口径社保支出	58242.11	10.44	138908.31	14.02	138.50

资料来源：根据财政部2012年和2019年全国决算数据整理计算。

① 《中国共产党第十九届中央委员会第五次全体会议公报》，新华网：[http://www.xinhuanet.com/2020-10/29/c\\_1126674147.htm](http://www.xinhuanet.com/2020-10/29/c_1126674147.htm)，2020年10月29日。

② 《中国共产党第十九届中央委员会第六次全体会议公报》，新华网：[http://www.xinhuanet.com/politics/2021-11/11/c\\_1128055386.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/2021-11/11/c_1128055386.htm)，2021年11月11日。

新时代促进和推动共同富裕，需要进一步完善社会保障制度，进一步发挥社会保障的再分配功能，进一步强化社会保障的财政地位。

从进一步完善社会保障制度看，按照“十四五”规划的部署，可以概括为“健全多层次社会保障体系”，<sup>①</sup>使得社会保障覆盖全民、统筹城乡、公平统一、可持续发展，健全完善包括养老、医疗、失业、工伤等社会保险各方面和社会救助、妇女儿童权益、老年人残疾人孤儿关爱和帮扶等社会福利各个方面。社会保障的两个基本方面社会保险和社会福利需要系统集成，在形成合力的基础上，协同扎实地推进共同富裕。

从进一步发挥社会保障再分配功能看，社会保障的覆盖程度、筹资力度、统筹范围、缴费时长和给付水平，无不关系社会保障分配的各个方面。代际之间、群体之间、区域之间将通过养老、医疗等保障形式推动共同富裕道路进程中的协调与共享。社会保障分配与国家财政分配共同作用，在相互补充完善中，发挥其作为经济和社会发展“自动稳定器”的作用。

从进一步强化社会保障的财政地位看，一方面，国家财政作为社会保障的补充和基础，需要不断提高对社会保障的支持力度，特别是应对深度老龄化社会的物资和服务所需。另一方面，国家财政作为独立的分配范畴，在国家逐步实现现代化进程中，必定要顺应人民群众对国民福祉提出更多的数量要求和更高的质量要求，在幼有所育、学有所教、劳有所得、病有所医、弱有所扶、老有所养、住有所居等方面做到“量力而行”“尽力而为”，同时需要进一步提升各项社会福利支出水平。事实上，国家的社会福利水平展现了国家的基础竞争力，这种竞争力在现代化国家建设中的地位越来越凸显。

社会保障支出向来是政府财政支出的重要部分，甚至是最重要的部分。它以转移支付的方式保证贫困线以下社会成员的基本生活，并与市场机制相互配合，实现“公平、公正和共享”的社会正义观。它还为年老、疾病、失业、残疾等“弱势”社会成员提供必要的财力帮助，为他们创造安居无忧的生活环境，从而有助于经济稳定和经济有序。同时，在不断提高社会福利水平的趋势中，仍然需要特别强调，社会福利不同于社会保险，无需直接付费、不要求受益与负担对应。除上述所及“搭便车”效应外，社会福利还存在不进行收入和资产审查，只要符合一定的资格条件就可以享受的事实，可能负激励劳动积极性，或产生小病大养、无病呻吟等类似情况。福利政策完全依赖国家财政，也可能造成国家财政负担。因此，我国在社会主义现代化国家建设过程中，一方面要秉承“以人民为中心”的理念，不断推进社会福利水平的提升，另一方面要通过“系统集成”，追求“协同效应”，尽可能减少福利弊端。总体上，以社会保险讲求效率和“规则公平”，以社会福利讲求公正和“结果公平”。

<sup>①</sup> 《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》，新华网：[http://www.xinhuanet.com/2021-03/13/c\\_1127205564.htm](http://www.xinhuanet.com/2021-03/13/c_1127205564.htm)，2021年3月13日。

# The Role of Government Finances in Social Security Distribution towards Common Prosperity—A Social Security System Based on the Concept of "Fairness, Justice and Shared Benefits"

Cong Shuhai

(School of Public Economics and Administration, Shanghai University of Finance and Economics, Shanghai 200433, China)

**Abstract:** As a basic and important system vital to governance, social security consists of social insurance and social welfare. Social insurance follows the contributory principle, and government finances bear the responsibility of subsidizing social insurance as "merit goods". Social welfare is a public good financed by the general public budget revenue, and government finances bear full responsibility. The ratio of China's social insurance spending to social welfare spending is around 4:6. Fiscal subsidies accounted for 1/4 of social insurance spending. From 2012 to 2019, social security spending in the general public budget increased by 143 percent, while GDP increased by 90 percent and the total general public budget expenditure increased by 89.6 percent. The direct government expenditure on social security has increased significantly, and government spending has made essential contributions to China's social security system. The total social security spending as a share of GDP increased from 10.44 percent in 2012 to 14.02 percent in 2019. In the process of building a modern country and achieving common prosperity, sustained and strengthened support from government finances is required to build a high-quality and sustainable social security system.

**Key words:** common prosperity; social security distribution; role of government finances

(责任编辑: 郭林)