

中国式现代化进程中 社会保障促进共同富裕的机制与路径

席 恒

〔摘 要〕 共同富裕是中国式现代化的重要特征，是全面建成社会主义现代化强国的关键。在中国现代化进程中日益完善的社会保障制度，作为化解社会成员社会风险、提升社会福利、保障社会保障权益的制度安排，以社会保障体系现代化和能力现代化的高质量发展，通过包容性、共享性和发展性的社会保障制度建设，实现社会保障对共同富裕的收入增加、收入调节与政策赋能机制，从而有效促进全体人民的共同富裕。

〔关键词〕 中国式现代化；社会保障；高质量发展；共同富裕

党的二十大全面开启了中国社会主义现代化建设的新征程。习近平总书记在党的二十大报告中指出，从现在起，中国共产党的中心任务就是团结带领全国各族人民全面建成社会主义现代化强国、实现第二个百年奋斗目标，以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴。共同富裕作为中国社会主义现代化国家建设的第二个百年目标，是建成社会主义现代化强国目标的重要标志。^① 伴随中国现代化日益完善的社会保障制度，作为化解社会成员社会风险、提升社会成员社会福利、保障社会成员社会保障权益的制度安排，是促进共同富裕的重要力量。

一、中国式现代化进程中的共同富裕及其推进方略

习近平总书记在党的二十大报告中指出，“中国式现代化，是中国共产党领导的社会主义现代化，既有各国现代化的共同特征，更有基于自己国情的中国特色。中国式现代化是人口规模巨大的现代化，是全体人民共同富裕的现代化，是物质文明和精神文明相协调的现代化，是

〔作者简介〕 席恒，西北大学公共管理学院教授、博士生导师。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“海峡两岸劳动力流动现状调查与劳动权益保障研究”（18ZDA083）；
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：《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》，人民出版社，2022 年，第 21 页。

人与自然和谐共生的现代化，是走和平发展道路的现代化”。^①首先，中国式现代化具有明确的使命。社会主义的历史使命与中国共产党的执政初心明晰了中国式现代化必须坚持以人民为中心，以人的全面发展作为核心要义的目标约束，而不能走不断加剧贫富差距和制造社会两极分化的西方国家现代化路径。^②其次，中国式现代化立足于本土的优势。中国特色社会主义制度体系、中国传统文化与中国共产党的坚强领导给予了我国稳定的发展环境、集体主义文化传统下垂直分工的政府管理体制、能够集中力量办大事等优势条件，使中国式现代化具有强大的制度优势与环境优势，能够运用整合性手段瞄准现代化目标，全面推动现代化建设。最后，中国式现代化具有自身的发展目标和约束条件。人口规模巨大的现代化是中国式现代化的奋斗目标，而人口规模巨大也是中国式现代化的制约因素。我国受制于巨大的人口规模、相对有限的资源禀赋与后发国家的时空境遇等现代化起始条件约束，^③发展不平衡、不充分的问题仍然突出，城乡区域发展和收入分配差距较大。^④因此，中国式现代化就是要充分发挥优势条件，通过国家整体发展战略、国家整体治理体系、社会整体动员等一系列制度优势，克服约束条件，以工业化、信息化、农业现代化的“并联式”跨越发展，不断满足14亿多人对于美好生活的追求，实现广大人民群众文明、富足的现代化生活。

横跨近一个世纪的中国式现代化发展战略是人类发展史上的一个奇迹。^⑤自新中国成立以来，在中国共产党的领导下，中国现代化取得了巨大的成就，逐步建立了较为完整的工业体系、国民经济体系、科学技术体系及各项社会事业，通过改革开放，解放并发展了生产力，实现了社会财富的极大积累，使中国人民从温饱进入了小康社会，历史性地解决了绝对贫困问题，全体中国人民正在意气风发地迈向全面建成社会主义现代化强国这一第二个百年奋斗目标。正是在中国现代化进程中，中国的社会保障制度从无到有，从初步建立到日益完善，直至建立起世界上规模最大的社会保障体系。在中国式现代化进程中，中国社会保障制度高度回应了公众的现代化发展需求，不断提升了公众的获得感、幸福感和安全感。

共同富裕是人民对现代化生活的美好向往，是中国式现代化的本质特征，是实现中华民族伟大复兴第二个百年目标的关键。共同富裕就是要在高质量发展、摆脱贫困的基础上，^⑥通过建立共享、包容的分配体系，对社会财富进行公平分配，让改革发展成果更多更公平惠及全体人民。^⑦同时，共同富裕不仅关注人们的物质生存状态，更加关注人们生存的精神动态势能。

① 习近平：《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》，人民出版社，2022年，第22-23页。

② 周文、肖玉飞：《共同富裕：基于中国式现代化道路与基本经济制度视角》，《兰州大学学报（社会科学版）》2021年第6期。

③ 洪银兴：《论中国式现代化的经济学维度》，《管理世界》2022年第4期。

④ 习近平：《扎实推动共同富裕》，《求是》2021年第20期。

⑤ 李培林：《社会学视角下的中国现代化新征程》，《社会学研究》2021年第2期。

⑥ 卫兴华：《论社会主义共同富裕》，《经济纵横》2013年第1期；何文炯、潘旭华：《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；董志勇、秦范：《实现共同富裕的基本问题和实践路径探究》，《西北大学学报（哲学社会科学版）》2022年第2期。

⑦ 王一鸣：《百年大变局、高质量发展与构建新发展格局》，《管理世界》2020年第12期；姬旭辉：《从“共同富裕”到“全面小康”——中国共产党关于收入分配的理论演进与实践历程》，《当代经济研究》2020年第9期；李毅：《理解共同富裕的丰富内涵和目标任务》，《人民日报》，2021年11月11日第12版。

在共同富裕中，物质富裕和精神富裕需要彼此嵌入，同频共振，最终实现二者的统一。^①在中国特色社会主义制度的条件下，社会成员的收入水平与享有基础设施、公共服务、民生事业及发展机会的公平程度不断提升，^②使全体人民共享日益幸福而美好的生活。^③因此，共同富裕是全体国民在不断提升物质财富、精神生活和文化活动的基础上，收入分配均等化程度不断提升的过程，其建立在公平和效率的均衡基础上，^④本质上是全体国民总体的“富裕程度”和全体人民共享富裕的“共同程度”的均衡状态，^⑤具体表现为不同时期、不同地区、不同职业群体在自身收入不断增加基础上，社会整体财富的极大积累和不同人群收入差距的不断缩小，直至全体社会成员共享美好生活。

因此，在中国式现代化进程中推进共同富裕，必须充分运用中国体制的优势，以国家整体发展战略、国家整体治理体系、社会整体动员等一系列整合性手段聚焦于现代化的目标，基于中国丰富的经济社会实践及独特的国家与社会关系，^⑥建立一个协同有效、分工联动的融合性制度体系，依托初次分配、二次分配、三次分配协调配套的基础性制度安排，强化收入增长机制与收入调节机制的协同联动，在社会财富不断增加的基础上，不断缩小区域、城乡、人群间的收入差距，实现全体人民精神与物质的共同富裕。在收入增长机制中，一方面，通过全体劳动者收入能力的增强，为社会财富的极大积累奠定人力资本，并通过经济激励的增能效应及科技、社会政策的赋能效应，在全国统一大市场整体战略中为全体人民收入增长提供市场经济条件与公共政策环境，进一步提升全体社会成员的致富能力；另一方面，通过包括社会保障政策在内的社会政策，直接增加不同群体的财政性转移收入、社会性转移收入和代际性转移收入，实现个体基本收入的增长。在收入调节机制中，一方面，要通过包括税收政策在内的经济政策，调节不同群体在初次分配中的收入差距，特别是增加劳动报酬份额在初次分配中的比重；另一方面，通过财政政策、社会保障政策和慈善事业及其协同效应，调节不同群体在二次分配、三次分配中的收入差距，为全体人民共享发展成果创设制度条件。借由经济政策调节与社会政策调节，不断提升全体人民共享富裕的程度，弥合社会利益差距，强化社会共生，凝聚社会共识，创造社会成员平等参与共建与共富的条件和机会，持续激发社会成员参与收入增长的积极性。通过不同政策机制的协同联动，在共生—共建—共富—共享的良性循环中扎实推动共同富裕。^⑦

社会保障作为保障和改善民生、维护社会公平、增进人民福祉、保障社会成员社会保障权益的基本制度，发挥着化解社会成员生产、生活风险的减震器功能；平衡不同群体的诉求，促进社会团结与合作的稳定器功能；调节社会财富的分配，缩小不同群体收入差距的调节器功能；

① 郁建兴：《共同富裕方略：中国对全球治理的重大贡献》，《学习时报》，2021年4月16日第2版；李海舰、杜爽：《推进共同富裕若干问题探析》，《改革》2021年第12期；刘洪森：《新时代共同富裕的生成逻辑、科学内涵和实践路径》，《思想理论教育》2022年第3期。

② 王春光：《迈向共同富裕——农业农村现代化实践行动和路径的社会学思考》，《社会学研究》2021年第2期。

③ 刘培林等：《共同富裕的内涵、实现路径与测度方法》，《管理世界》2021年第8期。

④ 李培林：《准确把握共同富裕的是与不是》，《探索与争鸣》2021年第11期。

⑤ 席恒等：《共同富裕指数：中国现状与推进路径》，《海南大学学报（人文社会科学版）》2022年第5期。

⑥ 郁建兴、任杰：《共同富裕的理论内涵与政策议程》，《政治学研究》2021年第3期。

⑦ 席恒、余澍：《共同富裕的实现逻辑与推进路径》，《西北大学学报（哲学社会科学版）》2022年第2期。

通过社会投资、劳动力再生产等手段,提升社会成员的致富能力的推进器功能,是收入增长机制中实现人民收入的致富能力增加与政策增加的重要制度安排,是收入调节机制中实现社会政策调节的必要手段。作为国家整体发展战略与治理体系的组成部分,社会保障制度凭借其功能多样及与其他政策的协同联动,在推动共同富裕过程中具有十分重要的作用。

二、社会保障促进共同富裕的机制:收入增加、收入调节与政策赋能

社会保障作为国家建立的经济支持制度和收入再分配制度,通过对全体国民的社会福利供给和人群之间收入的时间再分配(生命过程中的劳动时期与非劳动时期)与空间再分配(不同收入水平的人群之间),增加了全体国民的财政性转移收入、社会性转移收入和代际性转移收入,调节着不同社会成员财政性转移收入、社会性转移收入和代际性转移收入的结构和程度。并通过社会保障制度的风险化解机制、福利提升机制和政策调节机制,提升个体的危机应对能力、风险抵御能力、社会适应能力、社会发展能力和政策对于不同群体的收入调节能力,进而为全体国民的共同富裕创造条件,实现社会保障促进共同富裕的基本功能。

(一) 通过社会保障制度,增加全体国民的财政性转移收入、社会性转移收入和代际性转移收入,促进全体人民富裕程度不断提高

从2010年到2021年,在我国城乡居民的收入结构中,财政性转移收入占比从16.13%增加到18.59%。^①公共财政的阳光不断惠及全体国民,促进全体国民基本收入不断增加,是我国全面脱贫和全面建成小康社会的重要支撑。其中通过社会保障政策的财政转移支付,从2010年的9131.62亿元增加到2021年33788.26亿元,成为我国城乡居民基本收入增加的重要构成。特别是2021年,我国全年共支出社会救助资金2450.6亿元,使近6000万低收入群体从中获得了收入,^②显著提升了低收入群体的生活水平,促进了低收入群体的共同富裕。2021年,我国各级财政用于公共服务的资金总计129586.32亿元。^③基本公共服务均等化,可以减少全体社会成员的消费支出,特别是能够提高低收入人群的生产、生活自由度。针对不同生命周期、不同职业发展阶段和不同性别的社会成员的普惠性社会保障政策,如普惠性的社会福利、社会救助等社会保障政策可以通过直接的财政性转移支付,提高全体社会成员的收入水平。由于低收入人群对于收入相对敏感,其普惠性收入增加的边际效应显著大于普通人群,从而进一步提高了低收入人群收入增加的机会和水平。

从2010年到2021年,我国慈善事业发展迅速,各类慈善机构的慈善公益筹款从417亿元增至1192.5亿元。^④爱心人士的慈善公益捐款主要是针对低收入群体和需要帮助的群体,当他

① 国家统计局:《国家数据》,国家统计局官网:<https://data.stats.gov.cn/>。

② 民政部:《2021年民政事业发展统计公报》,民政部官网:<https://images3.mca.gov.cn/www2017/file/202208/2021mzsyfztjgb.pdf>。

③ 国家统计局:《国家数据》,国家统计局官网:<https://data.stats.gov.cn/>。

④ 国家统计局:《国家数据》,国家统计局官网:<https://data.stats.gov.cn/>;民政部:《2021年民政事业发展统计公报》,民政部官网:<https://images3.mca.gov.cn/www2017/file/202208/2021mzsyfztjgb.pdf>。

们需要帮助时获得爱心人士的社会性转移收入,也能不断提高其收入水平,促进低收入群体的共同富裕。

代际性转移收入主要表现在养老保障制度方面。按我国基础养老金的计发办法,现在退休人员养老金的计发,以当地在职人员的社会平均工资为基数并考量其缴费贡献率而形成。我国社会平均工资从2010年的26696元提高到2021年78873元,^①这就意味着所有退休人员都共享了由在职劳动者创造的社会经济发展成果,加之我国连续多年针对不同人群提高退休待遇,事实上增加了退休人员的代际性转移收入,促进了退休群体与在职群体的共同富裕。

财政性转移收入、社会性转移收入和代际性转移收入的增加,使全体社会成员平等共享了一种基础性、普遍性的美好生活,为全体国民的共同富裕奠定了基础。

(二) 通过社会保障政策,调节不同社会成员财政性转移收入、社会性转移收入和代际性转移收入的结构和程度,促进全体人民的共同富裕

政策作为减少和降低交易成本的制度安排,^②不仅能够为每个社会成员和市场主体提供均等的发展机会,也能够为处于弱势的社会成员和市场主体提供未来发展的均等机会,以实现社会的公平正义。基于我国区域、城乡和人群发展不平衡、不充分的现实矛盾,我国财政投入专项资金支持西部地区、农村地区和收入低下群体,取得了调节收入中的实际效果,历史性的解决了绝对贫困问题,为我国全面推进共同富裕奠定了坚实的物质基础。其中,社会保障的财政性支出,极大地提高了相对落后地区和低收入群体的收入水平,调节了低收入人群与其他人群的收入差距。从2010年到2021年,我国社会保障财政性支出累计251254.79亿元,用于低收入人群的社会救助,直接提高了低收入群体的财政性转移收入,改善了低收入群体的生活状况,发挥着显著的收入调节效应;我国各类公益慈善机构筹款8238.2亿元,一定程度上增加了低收入群体的社会性转移收入,也具有一定的收入调节功能;^③以财政性转移支付和代际性转移支付为机制的社会保险政策,通过面向当代劳动者和跨代劳动者的社会保险机制设计(现收现付与社会统筹相结合),具有一定的收入调节效应。特别是医疗保险政策,在保障全体社会成员健康、恢复劳动能力和生活能力的同时,通过门诊统筹、住院统筹和大病统筹,调节了不同患病人群的医疗支出水平。随着我国城乡居民医疗保险待遇水平的不断提高,与城镇职工医疗保险制度待遇水平差距显著缩小,具有明显的收入(支出)调节效应。企业职工养老保险待遇调整时优先企业群体、优先早退休者的调待机制,失业保险和工伤保险中社会统筹的机制也使其具有一定的收入调节功能。

社会保障制度作为一类再分配政策,本质上就是通过制度性的筹资方式与法定待遇给付之间的错位,增加弱势群体的收入,实现财富的流动与共享。特别是中国共享型社会保障模式,

① 作为社会保险缴费基数社会平均工资由当年度城镇非私营单位就业人员平均工资和城镇私营单位就业人员平均工资加权计算得到。本文采用了2019年国务院办公厅印发的《降低社会保险费率综合方案》给出的计算公式。数据来源于国家统计局:《国家数据》,国家统计局官网:<https://data.stats.gov.cn/>。

② Ronald H. Coase, "The Nature of the Firm," *Economica*, 1937, 16(4).

③ 国家统计局:《国家数据》,国家统计局官网:<https://data.stats.gov.cn/>;民政部:《2021年民政事业发展统计公报》,民政部官网:<https://images3.mca.gov.cn/www2017/file/202208/2021mzsyfztjgb.pdf>;民政部:《2018年民政事业发展统计公报》,民政部官网:<https://images3.mca.gov.cn/www2017/file/201908/1565920301578.pdf>。

有效地调节了社会成员的收入结构,缩小了不同群体的收入差别,使社会成员可以共享经济社会发展成果,共享美好生活,推进了全体人民共同富裕。

(三) 通过社会保障制度赋能全体社会成员,不断提高劳动者的致富能力和政策对于不同人群的收入调节能力,促进全体人民共同富裕

社会保障制度建立的目的,是通过为公民建立稳定的安全预期免除公民的后顾之忧。社会保障制度的风险化解能力及其转化为个体的风险预防、危机应对能力与社会适应和发展能力,是公民稳定的安全预期的关键。风险预防的止损效应、危机救助的补偿效应和社会保障制度赋能效应,都会不断提升公民个体的发展能力和致富能力。同时,社会保障政策的收入再分配效应和收入调节能力,也会不断调节不同群体的收入结构,缩小不同人群的收入差距。

社会保障制度的首要功能是危机化解和风险预防。面对不确定性的风险和危机,只有事前的未雨绸缪,通过前瞻性的制度安排积极准备,才能使个体和社会在风险来临时从容应对。而这一过程中社会保障制度的能力建设以及在社会支持、科技支撑基础上对个体危机防范意识、风险抵御能力的培育,能够有效降低个体的危机度和风险度,赋能全体社会成员,提升其危机应对能力和风险抵御能力,进而为其致富能力与收入增长能力的提升创造条件。社会保障制度的基础功能是通过系统性的福利政策和民生保障政策,不断提升社会公众的福利水平,提高个体的适存度,赋能全体社会成员,提升其社会适应能力和社会发展能力,进一步为致富能力与收入增长能力的提升创造发展基础。社会保障制度的政策功能是通过社会成员的互济共助与合作共享,促进社会团结与公平正义,使真正需要帮助的群体能够通过社会保障制度获得发展的机会。这就需要不断提高社会保障管理与服务的精准度,通过社会保障政策的收入调节能力,有效调节不同人群的收入差距,不断实现每一社会群体发展的机会公平和结果公平,为全体国民的共同富裕创造社会保障制度的价值基础。

三、以社会保障高质量发展促进共同富裕

2017年,党的十九大提出以高质量发展统领我国社会主义现代化事业全局,这是在新发展阶段中国式现代化建设的基本遵循。高质量发展从供求关系上表现为供给对于需求满足的精准程度,从结构-功能关系上表现为结构对于功能实现的全面程度。社会保障高质量发展就是以社会保障体系现代化实现社会保障能力现代化,进一步实现社会保障对于目标人群和目标风险的包容性、全体国民社会保障权益的共享性和社会保障制度的发展性,不断满足社会成员化解社会风险、提升社会福利、保障社会权益的社会保障需求。现代社会保障制度自产生以来,基于社会经济变化的条件约束和人们对社会保障预期不断提高的目标约束,经历了以社会救助为主导的危机化解模式和以社会保险为主导的风险预防模式之后,越来越成为保障公民社会权益的基本政策工具。而公民社会权益的有效保障,只有在共生-共建-共富-共享的社会机制中才能充分实现。因此,以社会保障的高质量发展扎实促进全体人民的共同富裕,是中国式现代化进程中我国社会保障制度建设的关键。

（一）建设包容性社会保障制度，为全体社会成员公平享有社会保障和增加收入创设制度条件

制度是为降低或减少交易成本而设计的规则体系，^①其目的是为每一个人的社会活动与社会交往提供制度支持。社会保障制度的包容性是社会保障高质量发展的重要内容。作为以确定性制度安排应对不确定性风险的社会保障制度，其制度包容性表现为适应全体职业劳动者和全体社会成员的社会保障需求，积极应对他们可能面临的与收入关联的社会风险。一方面，随着人类社会的技术进步和经济形态转型，新型就业方式不断涌现。以技术创新和应用为基础形成的新职业群体、以知识劳动和休闲就业为特征形成的新职业群体，难以适应“雇佣劳动关系－社会保险关系－社会保险项目”的“俾斯麦模式”中以雇主为责任、雇佣关系为基础，以月薪为缴费基数和社会保险制度。同时，当代新技术的广泛、快速应用，也形成了以老年群体为代表的技术应用困难群体，特别是当代信息技术、数字技术的广泛应用，使老年群体的信息贫困、数字鸿沟问题日益突显，难以适应日益技术化的社会保障管理方式。因此，前置设计的社会保障制度如何包容不断涌现的新型就业人群和新型特殊人群，为全体社会成员公平享有社会保障，进而增加收入和提升致富能力创设制度条件，是社会保障制度高质量发展面临的首要任务。另一方面，技术进步和经济活动的活跃加速了生产要素的全球化流动，在为人们带来效益和积累财富的同时，也不断为人类带来新的不确定性风险。这些原生性风险、衍生性风险和叠加性风险等不断影响着人们的生产和生活秩序，影响着人们收入水平和收入能力。如全球目前正在面临的新冠疫情风险、新型就业的社会保险风险和人口老龄化风险的交织与叠加，严重影响着人们的生活秩序和收入水平，严重冲击着各国的社会保障制度。如何提升社会保障制度应对各类风险的风险承载力，是社会保障制度包容性的重要体现，也是社会保障高质量发展的内在要求。

扎实促进共同富裕，必然要求通过包容性的社会保障政策、项目和管理，适应新涌现的社会群体需要，应对新产生的社会风险，为全体社会成员公平享有社会保障、收入增加和收入调节创设制度条件。建设包容性社会保障制度，首先是通过建立全国统一的社会保障政策和全国统一的社会保障信息服务平台，实现对全体人民参与社会保障制度、享受社会保障待遇、维护社会保障权益的国民待遇包容和基本权益包容。正如习近平总书记所言，“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”。“要坚持制度统一性和规范性，社会保障体系建设要坚持国家顶层设计，做到全国一盘棋”。作为基本的制度保障，社会保障政策就是要通过规范的国家顶层设计的统一制度来保障一国国民的基本社会保障权益，为其自由、全面发展和经济要素的自由流动创造基本制度条件。其次是通过社会保障项目的针对性设计，准确瞄准社会保障的目标人群和目标风险，实现对全体人民参与社会保障制度、享受社会保障待遇、维护社会保障权益的目标人群包容和目标风险包容。一方面，社会保障项目设计不仅需要关注到传统的养老、医疗、贫困等社会风险，更要关注到职业替代风险，收入不稳定风险、职业伤害风险

^① Ronald H. Coase, "The Nature of the Firm," *Economica*, 1937, 16(4).

等随社会发展、技术变革出现的新型风险,通过厘清不同风险的形成机理和相应的政策机制,增强社会保障制度的包容性。另一方面,不仅需要关注具有稳定劳动关系的传统就业者,更需要关注劳动关系灵活化、弹性化的新型就业者,特别是随信息技术、人工智能技术的发展而产生的新业态从业者。通过对新型就业群体社会保障需求的精准分析,为每一个群体应对各类社会风险,进而自由劳动、提升致富能力和增加收入创造社会保障的制度基础。再次是通过统一、规范和标准化的社会保障管理体系与系统集成、协同高效的社会保障管理,实现对全体人民参与社会保障制度、享受社会保障待遇、维护社会保障权益的服务方式包容和管理效能包容。社会保障制度的公平性既包括制度设计时对每一个群体的起点公平,更体现在制度执行和管理过程中对每一个群体享有社会保障待遇的结果公平。如果每一个群体均能够无障碍、无差别地享有具有公共属性的社会保障服务,实现应保尽保、应助尽助、应享尽享,则能够为每个社会成员自由劳动、自由生活、全面发展和全体成员的共同富裕创设社会保障管理条件。

基于社会保障包容性要求,目前我国社会保障高质量发展的任务,一是以全国统一社会保障制度和统一社会保障信息平台建设为目标,在全国统一大市场建设中加快推进基本养老保险全国统筹和其他社会保险项目统筹层次的不断提高。二是以新型就业者为目标群体,以多样化、叠加性风险为目标风险,加快完善包括新业态从业人员在内的小众群体社会保险政策创新,以融入性、纳入性和创设性等形式,保障其社会保险权益。三是以现代信息技术和数字技术为支撑,提升社会保障管理效能,逐步打破社会保障参保、待遇与户籍制度相挂钩的制约,促进劳动力要素的自由流动,保障流动人口的社会保障权益。

(二) 建设共享性社会保障制度,为全体社会成员收入分配的合理调节创设制度环境

作为降低或减少交易成本而设计的规则体系,制度设计的目标是在制度支持下每个个体都能够实现自己的价值和利益。社会保障制度的共享性是社会保障高质量发展的本质要求,其共享性表现为当全体社会成员具有社会保障需求时能够无差别享有化解危机、预防风险、保障权益的基本权利。

共享是命运共同体构建的基本动力,也是中国社会结构和社会文化的固有特征。中国社会保障在长期发展过程中形成的价值理性和工具理性,使中国社会保障具有共享性的基本特征。^①中国社会保障的价值理性体现为,在遵循社会保障普遍公平正义、互助共济的价值理性的前提下融入了合作共享的价值原则;中国社会保障的工具理性体现为,以满足全体人民共同需求的基本社会保障政策设计,使基本社会保障具有面向全体人民、全面社会保障利益共享的基本特征。在同质性社会,利益共享是促进具有相同利益趋向的群体结成命运共同体的有效途径。同质性社会的不同群体具有一定的基于血缘、地缘、业缘等的共同性,但只有利益共享才能形成命运共同体。利益共享是命运共同体发展的物质前提,利益共享是单个主体之间、主体与共同体之间相互联系的桥梁和纽带。各主体在实现自身利益的同时,不断扩大共同利益交汇点,编织更加紧密的共同利益网络,把各方利益融合提升到更高水平,努力增进整体共同利益的实现。在异质性社会,合作共享是促进具有不同利益诉求的群体实现合作收益和社会融合的有效途径。

① 席恒等:《光荣与梦想:中国共产党社会保障100年回顾》,《管理世界》2021年第4期。

异质性社会的不同群体不同利益诉求的实现,唯有通过合作才能各司其职、各取所需、各尽所能、相得益彰。不同利益主体的合作行为,源于其与合作收益的预期,这种预期包括公共收益、共同收益和个体收益。由于合作能明显增加合作各方的收益,所以,具有发达理性的人类选择合作也就成为必然。对于要求合作的各方而言,都存在着一种推动合作的理性动力。时间的演进和合作各方的不断磨合会使人们的合作意识越来越浓,合作制度越来越有效。不同利益主体合作的实现,缘于其各自的合作资本与合作条件。合作资本是合作参与者的潜在能力,包括合作的物质资本、人力资本和社会资本;而合作条件是降低合作的交易成本所需要的外在条件,包括降低合作之前的排他成本或防范成本、合作之初的信息成本、合作过程中的监督成本和加强合作之后的收益分配过程中的谈判成本所需要的社会信任、信息共享、监督约束和利益分配条件。经由合作生产力函数和合作收益分配函数,实现合作收益最大化和合作收益分配合理化。不同利益主体的合作共享,建立在不同主体对于合作事务的贡献之上,基于其合作事务的知晓度、关注度、参与度和贡献度,可以实现其公共收益、共同收益、个体收益。这种在公共收益、共同收益、个体收益的相互交织和实现过程中,不同利益主体既可获得其合作的预期收益,又可实现不同利益主体的社会融合。^①

社会保障作为与收入关联的、以确定性制度应对不确定性风险的制度安排,具有对特定人群的收入增加功能与全社会的风险防范和抵御功能。社会保障能够通过服务共享、项目共享和基金共享,增加低收入群体的转移性收入,进而缩小收入差距,提高全社会福利水平;也能够通过社会风险共识、社会责任共担和社会保障共享,共同提高福利水平,进而提高个体和全社会的风险抵御能力。更为重要的是,社会保障共享能够增强不同社会成员的社会认同和制度认同,实现社会保障的社会团结功能。

使全体社会成员共享富裕美好生活是社会发展的目标与归宿,是中国式现代化的本质特征,是共同富裕的本质要求。社会保障制度作为收入的再分配机制,是为全体社会成员收入分配的合理调节创设环境、实现人民群众共享社会财富的重要制度基础,是实现共享发展、促进共同富裕过程中的重要制度安排。

扎实促进共同富裕,必然要求建设具有共享性社会保障制度。通过共享性的社会保障政策和社会保障服务共享、项目共享和基金共享,最终实现社会保障权益共享,满足全体国民的多层次的社会保障需求,为全体社会成员充分享有社会保障和低收入群体收入显著增加创设制度条件。建设共享性社会保障制度,首先是通过公共服务均等化,为全体社会成员共享社会保障服务创造社会条件。公共服务均等化的意义在于,通过为全体成员的自由生活和自由生产提供基础性、普惠性、便捷化、均等化的公共服务,降低了其生产支出和生活支出,提高了全体社会成员的生产和生活自由度。特别是对于低收入群体和弱势群体而言,生产支出和生活支出的减少,其边际收益的增加效应显著大于普通群体,因而促进共同富裕的功能十分明显。其次是通过科学、合理、精准的社会保障项目,瞄准社会保障的目标群体,为全体社会成员共享社会保障创造制度基础。不同的社会保障项目具有满足社会成员不同需求的目标功能,充分研判不

① 席恒、雷晓康:《合作收益与公共管理:一个分析框架及其应用》,《中国行政管理》2009年第1期。

同群体的关切和需要,是社会保障高质量发展的前提。对于低收入群体,通过主动发现机制、收入动态监测机制和精准识别机制,寻求低收入群体收入提高的空间与路径,进一步增强社会救济政策针对性、精准度,提升社会保障制度的共享水平。对于在职劳动者,通过社会保险空间上的再分配与时间上的再分配机制,平衡代际之间、区域之间、职业人群之间、个人生命周期的不同阶段之间的责任与权益,实现社会保险权益的共享、分享和独享。对于全体社会成员,通过面向全体人群的普惠性福利政策和面向特殊人群、重点人群的专项福利政策,使全体社会成员共享发展成果。在实现社会保障化解危机度、降低风险度、提升适存度,提高社会成员安全感、获得感、幸福感的基础上,不断促进全体人民的共同富裕。

基于社会保障共享性要求,目前我国社会保障高质量发展的任务,一是在我国小康社会全面建成、脱贫攻坚全面胜利、绝对贫困基本消除的背景下,进一步完善以缓解相对贫困、关注收入边缘群体为重点的社会救助工作体系,巩固低收入群体共享发展成果的制度基础,不断推进我国社会救助制度的高质量发展。二是通过社会保险的参量改革和精细化管理,提高目标人群对于社会保险发展成果的共享程度,通过不断做厚共享层,增强社会保险的再分配功能和收入调节功能。考虑到地区差异和消费水平差异,在普惠均一的基本社会保障制度基础上,叠加具有分享性的职业性、地域性社会保障与具有独享性的私人保障,以满足社会成员多层次的社会保障需要,为社会成员建立更稳定、可信任的安全预期。三是通过经济发展不断提升不同人群的福利水平,完善社会福利政策。在稳定面向全体人群普惠性福利的基础上,通过面向特殊人群和重点人群的专项福利政策,不断提高特殊人群和重点人群共享社会发展成果的程度,推进社会福利事业的高质量发展。

(三) 建设发展性社会保障制度,为全体社会成员发展能力和致富能力提升创设制度基础

制度自身的可持续发展、不同领域制度间的协同发展、制度促进个体全面发展与社会发展,是制度文明的必然要求。社会保障制度的发展性是社会保障高质量发展的内在特征,其制度发展性表现为社会保障制度自身的可持续发展,社会保障制度和经济制度、政治制度、文化制度及相应政策的协同发展与促进个体的自由全面发展和社会发展,从而为每一个社会成员发展能力和致富能力的提升创设制度基础。

社会保障的可持续发展是在资源约束条件下,通过经济、社会、资源和环境的协调发展,既满足当代人的基本社会保障需求,又能够保障后代人的满足社会保障需求的能力,通过公平性和共同性,实现社会保障事业的永续发展。因此,社会保障的可持续发展,涵盖制度可持续、基金可持续和经济社会支持可持续等。制度可持续是社会保障事业可持续的基石,只有定型、包容、适应的社会保障制度,才能为全体当代人和后代人建立稳定的安全预期。基金可持续是社会保障事业可持续的物质基础,相对充裕的基金积累是保障当代人社会保障权益的基础,也能够为后代人建立明确、稳定的安全预期。经济社会支持的可持续是社会保障事业可持续的必要条件,经济发展的稳定,社会结构的合理、社会关系的和谐是社会保障事业重要的支持条件。只有制度可持续、基金可持续和支持条件的可持续,才能保障社会保障事业的可持续发展。

一国社会保障制度往往嵌入于一国已有的经济制度、政治制度和社会文化制度之中,与一国

的经济制度、政治制度和社会文化制度共同构成了国家制度体系。由于不同领域的具体政策往往会依其政策目标设计并进行适应性调整,就会表现为具体政策功能的单向性。但是,当所有政策在面向社会公众时,公众需要不同政策具有功能的一致性。因此,这就需要不同领域政策或同一系统内政策具有一定的协同性,即政策目标取向的一致性。特别是与社会保障政策紧密关联的经济政策,受经济形势、社会结构的影响较为明显,其政策目标取向往往更多是经济增长,其关注的重点是有效性和规模性。而社会保障政策的目标取向是实现全体人民共同福利的提高,其关注重点是福利的共同性与公平性。即使在社会保障政策中,给付性政策(如社会救助项目和社会福利项目)和激励性政策(如社会保险项目)也有不同的目标取向。如何实现社会保障政策及其与经济政策等的目标取向一致性和协同性,是社会保障高质量发展的重要内容。

制度建立的目的是降低交易成本,实现社会成员生活和生产的自由。而生活与生产自由的关键,是每一个人适存能力和劳动能力的不断提升。个体自身能力的提升不仅能够有助于物质财富的积累,更能够提升个体的精神富裕和实现自身价值。因此,社会保障高质量发展的重要体现是能够促进个体的自由和全面发展。通过教育福利、失业保险中的职业培训等项目可以有效提升社会成员的人力资本,通过健康福利、医疗保险等项目可以有效提升社会成员的健康资本,这为促进人的发展能力的持续提升、促进人的发展机会的公平和持续增长创设了制度基础。

扎实促进共同富裕,必然要求建设具有发展性的社会保障制度。通过发展性的社会保障项目和政策,不断激发社会成员的积极性、主动性、创造性。以发展性社会保障项目,为个体无差别地获得社会保障待遇、建立稳定的安全预期创造条件;以高质量社会保障制度,不断提高社会保障制度包容性、共享性,为人的自由、全面发展、能力提升和社会的全面进步创造条件,进而促进人的发展机会的公平和能力持续增长。建设发展性的社会保障制度,首先要推动社会救助和社会福利由生存性的保障目标向发展性的保障目标转变。注重经济政策与社会保障政策的合意性与协同性,使经济政策更具包容性,福利政策更具激励性,改善专项救助与福利叠加导致的福利依赖现象,把改善受助者的贫困状况和发展机会平等有机结合,促进弱势群体人力资本、健康资本提升与社会资本培育,实现自立自强。其次要强化社会保障特别是就业保障制度的发展性功能。不断创新失业保险基金使用方式,通过发放再就业奖励与补贴及创业资助资金、提高职业培训补贴的支出比重、建立与市场需要相匹配的职业培训体系等途径实现社会成员致富能力的提升与自我提升,使每一位社会成员可以依靠自身能力走向共同富裕。最后要通过教育福利、健康福利等普惠性社会保障制度的发展与均等化水平的不断提高,为全体社会成员人力资本、健康资本、社会资本等能力的提升和培育创设持续增长的条件。为社会成员自由而全面发展、共享美好生活、促进共同富裕提供公平的机会,给更多人创造致富机会,形成人人参与的发展环境。

基于社会保障发展性要求,未来我国社会保障高质量发展的任务,重点是在给付性社会保障政策中,如何通过有效的激励机制设计,激发全体社会成员的劳动积极性,使给付性政策在包容性、共享性的基础上,更具有激励每一个社会成员积极向上、通过自身发展能力的建设实现自身价值和福利的作用,实现物质富裕和精神富裕的共同富裕。

我国规模最大、结构合理、层次多样、以全体人民权益保障为特征的共享型社会保障模式，既是社会保障高质量发展的重要体现，也是以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴，促进全体人民共同富裕的重要力量。

The Mechanism and Path of Social Security for Promoting Common Prosperity in the Chinese Path to Modernization

Xi Heng

(School of Public Administration, Northwest University, Xi'an 710127, China)

Abstract: Common prosperity is an important feature of Chinese-style modernization, and a key step in building a great modern socialist country in all respects. In the process of China's modernization, the increasingly improved social security system, as an institutional arrangement to defuse social risks for members of society, improve social welfare, and protect social security rights and entitlements, can effectively promote the common prosperity of all people. Specifically, with its modernized and high-quality development, the social security system plays the role of increasing income, regulating income and empowering policy through the establishment of inclusive, shared and developmental social security schemes.

Key words: Chinese path to modernization; high-quality development; social security; common prosperity

(责任编辑: 郭 林)