

· 专题：学习贯彻党的二十大精神 ·

# 基于共同富裕的社会保险制度优化

何文炯

**[摘要]** 在我国，社会保险是惠及面最广、所需资金量最大、专业技术性最强、社会关注度最高的一类社会保障项目，合理而有效的社会保险制度能够促进经济增长、预防贫困并提高民生福祉，因而能够促进共同富裕。然而，由于历史和现实的诸多原因，现行社会保险制度助推共同富裕的能力不足，主要表现为对经济增长的贡献不足、预防贫困的能力偏弱、收入再分配功能不强。在扎实推进共同富裕的进程中，需要通过深化改革，建设更加公平、更可持续、更有效率的社会保险体系。当前的重点：一是改进社会保险制度设计，二是统一社会保险制度政策，三是完善社会保险运行机制，四是健全社会保险服务规范。

**[关键词]** 共同富裕；社会保险；制度优化

社会保险是以保险的方式为社会成员基本风险提供基本保障的一类社会保障项目。改革开放以来，我国在社会保障领域进行了一系列改革探索，社会保险成为惠及面最广、所需资金量最大、专业技术性最强、社会关注度最高的社会保障项目，并在国家经济体制改革、民生福祉改善和社会转型发展中发挥了重要作用，为全面建成小康社会作出了重要贡献。在扎实推进共同富裕的进程中，社会保险担当怎样的职责，现行制度如何优化，值得学界深入思考。

## 一、社会保险与共同富裕

共同富裕是指全体人民共同富裕，是在社会财富持续增长的同时，人民群众物质生活不断改善、精神生活日益丰富的过程，也是城乡、区域和人群之间差距逐步缩小的过程。共同富裕的要义，一是“富裕”，二是“共享”，<sup>①</sup>核心是人的全面发展。富裕，需要通过发展来实现，尤其需要高质量的发展；共享，需要建立有效的机制，重点是合理的社会财富分配机制；人的全面发展，需要良好的环境、条件和规则。社会保险是现代社会中政府采用互助共济的方式，

**[作者简介]** 何文炯，浙江大学民生保障与公共治理研究中心主任、共享与发展研究院副院长，中国社会保障学会副会长。主要研究方向：社会保障、风险管理、保险与精算、公共服务等。

**[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”（13&ZD163）。

<sup>①</sup> 李实：《共同富裕的目标和实现路径选择》，《经济研究》2021年第11期。

处理社会成员基本风险进而降低社会风险的有效方法，不仅有益于社会稳定和谐，也有益于经济增长，因而有益于实现共同富裕。

### （一）社会保险与经济增长

实现共同富裕需要有持续的经济增长，这就需要稳定和谐的社会环境，社会保障则是促进社会稳定和谐的基础性制度安排。在我国社会保障体系中，社会保险具有十分重要的地位，<sup>①</sup>而且社会成员对这种社会保障项目要比社会救助、公共福利等类型的其他社会保障项目具有更稳定的预期和更强的信赖，因为社会成员对社会保险基金有缴费之贡献。所以，合理而有效的社会保险制度有益于营造稳定和谐的社会环境。事实上，社会保险体系中的每一个项目都是基于社会成员的基本权益而设置，旨在满足社会成员在若干重要领域的基本风险保障需要。如果社会保险制度设计合理且运行有效，那么社会成员在这些方面的基本风险保障需要就能够得到有效满足，因而社会成员能够安居乐业，这是实现社会稳定和谐的重要基础，更是经济长期持续健康发展的必要条件。

消费是推动经济稳定增长的根本动力，而社会保险制度能够促进消费，进而直接促进经济发展。社会保险各项目面向广大社会成员，如果制度设计合理并且运行有效，则社会成员对其基本生存、基本发展和基本尊严没有后顾之忧，他们对未来的生活就有更好的预期，相应地他们就会有更强的消费信心。而且，社会保险各项目对于低收入群体、弱势群体有相对较多的帮助，包括资金给付、物资供应或服务提供，这会直接提升低收入群体的现实消费能力。因此，合理而有效的社会保险制度能够促进全社会持续健康的消费，这是促进经济持续发展的基本因素。

此外，合理而有效的社会保险制度能够促进劳动力资源优化配置。在促进经济增长的诸多要素中，劳动是第一要素，因此实现劳动力资源优化配置是促进经济持续健康发展的永恒命题。事实上，社会保险能够均衡用人单位的劳动力基础成本，不仅为企业之间的公平竞争奠定统一的基础，而且为劳动力自由流动创造必要的条件。有了社会保险制度的合理安排，劳动者不会因为其工作单位或地区的变动而丧失基本风险保障权益。比如，失业保险制度能够为劳动者寻求更为合适的职业、就业地点和工作岗位提供帮助，从而有益于劳动力资源优化配置。可见社会保险制度可以为劳动者在不同的用人单位之间或不同工作岗位之间的流动提供保障，有益于劳动者进入最适合自己的工作岗位，从而有益于人的全面发展并对社会作出更大的贡献。

### （二）社会保险与贫困预防

消除贫困是实现共同富裕的基础性任务，而消除贫困有三种基本的途径：一是通过发展经济，普遍地增加社会成员的收入、提高老百姓的生活水平，使绝大多数社会成员远离贫困，尤其是使原先的低收入群体增加收入、告别贫困；二是通过有效的制度安排，为难以依靠自身力量摆脱贫困的社会成员提供基本保障，确保其基本生存、基本发展和基本尊严；三是通过有效

<sup>①</sup> 国务院新闻办公室 2004 年 9 月发布的《中国的社会保障状况和政策》（白皮书）指出“社会保险是社会保障体系的核心部分”。

的制度安排,防止社会成员因为遭遇风险事故而陷入贫困。社会保险就属于第三种途径。一般地说,社会保险有社会养老保险、社会医疗保险、工伤保险、失业保险、生育保险、长期照护保险等项目,这些项目都具有防止贫困的功能。

例如社会养老保险,政府以保险的方式为社会成员提供老年收入保障,旨在确保社会成员年老之后具有购买基本生活资料的能力。在按劳分配的基本规则之下,大多数社会成员通过劳动获取相应的劳动报酬,或者取得相应的财富,用以维持本人和家庭的生活需要,并获得一定的发展。但在进入老年期之后,绝大多数社会成员的劳动能力下降,通过劳动获得的收入大幅减少,而其所积累的财富未必能够维持其老年生活之全部需要,这就有可能陷入贫困。为了防止这种老年贫困,国家建立基本养老金制度。社会养老保险是基本养老金制度的一种类型,社会成员年轻时缴纳养老保险费,年老之后领取养老金,这种方式能够实现短寿者与长寿者之间、高收入者与低收入者之间、代际之间和不同地区之间的互助共济,从而有效地降低社会成员年老之后陷于贫困的风险,因而为许多国家所采用。所以,社会养老保险是防止老年贫困的重大制度安排。

又如社会医疗保险,政府以保险的方式为社会成员提供基本医药费用之保障,旨在防止社会成员因病致贫。现实生活中,疾病始终存在,每一个社会成员都有罹患疾病的风险,但某一社会成员在某一特定时期是否患病、患病的程度如何以及需要花费多少医药费用,事前一般难以预计。因此,对于一般社会成员而言,需要防止因罹患重病或历时长久之病可能导致的家庭贫困。由于在特定的时空范围内,社会成员整体一般不会同时罹患疾病,尤其是不会同时罹患重大疾病,因而社会医疗保险成为各国处理疾病医药费用的有效方法。社会成员只要缴纳较低的医疗保险费便可获得社会医疗保险之保障,即一旦罹患疾病就可得到社会医疗保险基金的大额给付,用于购买相应的医药服务以恢复健康。这种社会成员互助共济的方式是防止社会成员因病致贫的有效制度安排。

再如失业保险,这是以保险方式为劳动者提供失业风险保障的社会保障项目,通过失业保险金给付以保障失业者的基本生活需要,通过失业保险基金购买就业服务的方式为失业者提供再就业的帮助。在按劳分配的原则之下,大多数社会成员需要通过参加社会劳动取得生活资料购买能力,并实现相应的发展,否则就可能陷于贫困。因此,失业保险也是防止社会成员陷入贫困的重要制度安排。

### (三) 社会保险与民生福祉

实现共同富裕,不仅需要经济增长和消除贫困,而且需要普遍地增进全体社会成员的民生福祉。一般认为,民生福祉主要包括幼有所育、学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居、弱有所扶等方面的项目。<sup>①</sup>从国际和国内的制度安排看,这7类项目中有多数是采用社会保险的方式来设计制度的,例如生育保险与幼有所育相关,失业保险和工伤保险与劳有所得相关,社会医疗保险与病有所医相关,社会养老保险和照护保险与老有所养相关。这些社

<sup>①</sup> 国务院新闻办公室:《中国的全面小康》(白皮书),中国政府网:[http://www.gov.cn/zhengce/2021-09/28/content\\_5639778.htm](http://www.gov.cn/zhengce/2021-09/28/content_5639778.htm),2021年9月28日。

会保险项目，具有广泛的覆盖范围，有的项目惠及每一个家庭，有的项目惠及每一个劳动者，有的项目则惠及每一个社会成员。所以，社会保险是惠及面最广的一类民生福祉项目。

从国际上看，自从社会保险制度普及以来，社会保险一直是各国最受重视的一类民生福祉项目。事实上，对一般的社会成员而言，通过劳动获得稳定的收入，可以维持其家庭的基本生活，其中能力较强的那部分社会成员还可以有更好的发展。同时，他们对于基本风险保障有普遍的需求，如果国家能够为其提供有效的保障，就可以免除其对贫困和疾病等风险事故的恐惧。在此基础上，他们可以根据自己的基础和环境，选择自己进一步努力的方向和途径，以获得更好的生活和发展机会。所以，各国普遍通过建立社会保险制度，为社会成员提供有效的保障，使他们未来的生活有稳定的预期。

互助共济是处理风险的有效方法，<sup>①</sup> 保险就是以互助共济为基础形成的最经典的风险处理机制。利用保险方法处理风险，不仅有利于降低全社会的风险后备基金规模，从而降低全社会的风险处理成本，而且具有良好的社会效应。作为最新的一种保险类型，社会保险也是基于互助共济原理而设计的。社会保险由政府依靠国家强制力组织实施，参保者的选择性较低，因而其组织成本必然低于互助合作型保险和商业保险，而且可以大幅度减少保险活动中的逆向选择，并降低道德风险。所以，采用社会保险方式处理社会成员的基本风险，能够优化基本风险保障资源配置，提高全社会基本风险管理的绩效，从而增进全社会的福利。

需要指出的是，首先，社会保险是由政府组织实施的保险项目，由政府所属的事业单位提供经办服务，而这类事业单位的运行经费来自于国家财政，对于普通社会成员而言，这就省却了一笔保险服务费用，在一定程度上可以降低社会成员之间实行基本风险保障互助共济的成本，从而增进社会成员的福利。其次，由于社会保险是政府办理的保险，一旦社会保险基金出现收不抵支的情况，会由财政负责兜底，这不仅可以给全体社会成员以更高的信任和更稳定的预期，又可以降低此类保险制度的运行成本。还有，国家财政会对社会保险部分项目的基金进行直接的补助，即相当于国家为社会成员承担社会保险缴费的部分责任，这就意味着国家财政直接补助给社会成员，这是明显的社会福利增加。

## 二、现行社会保险制度助推共同富裕的能力不足

20世纪80年代开始，伴随着经济体制改革，我国在社会保障领域进行了一系列改革探索，并于90年代后期逐步建立起一套全新的社会保险制度，实现了工薪劳动者基本风险保障由劳动保险到社会保险的制度转型。进入21世纪之后，国家在扩大社会保险覆盖面的同时，又为农民和城镇非工薪社会成员建立了基本医疗保险制度和基本养老保险制度。最近几年，有关部门选择部分地区正在进行长期照护保险的试点。这20多年来，我国在社会保险领域的改革和

<sup>①</sup> 何文炯：《论社会保障的互助共济性》，《社会保障评论》2017年第1期。

建设,为改革开放、经济发展和社会稳定作出了重大贡献,并使社会保险体系日益完善、惠及范围不断扩展、保障水平逐步提高,社会保险在社会保障体系乃至整个国家治理体系中的地位越来越重要。同时应该看到,由于历史和现实的诸多原因,现行社会保险制度明显地存在缺陷,与实现共同富裕的要求不相适应。

### (一) 现行社会保险制度对经济增长的贡献不足

努力保持持续的经济增长,是扎实推进共同富裕的主题之一。作为一类重要的社会保障项目,社会保险制度应当与整个社会的经济发展互促共进。事实上,从基金筹集到基金支付,社会保险制度运行过程伴随庞大的资金运动,这本身就是一种经济活动。更重要的是,社会保险制度植根于社会现实,并通过制度运行对社会各主体的行为产生影响,进而影响整个经济活动。我国从20世纪80年代中期开始的社会保险制度改革探索,顺应了经济体制改革和社会转型的趋势,顺应了社会成员对基本风险保障的需要,为经济持续增长作出了积极的贡献。然而,由于制度设计缺陷和社会环境的变化,现行社会保险制度对经济社会发展尚有不适应之处,对经济增长的促进功能还有待增强。

一是社会保险制度对促进消费的贡献不够。消费是推动经济稳定增长的根本动力,而有效的社会保险制度能够给社会成员以稳定的预期,从而促进全社会的消费。但从我国的现实情况看,最近10多年来,尽管社会保险项目增多、参保人数增加、保障待遇提高,但整个社会的居民消费增长依然缓慢。这里虽然有众多复杂的因素,但从一定程度上可以反映出现行社会保险制度并没有给全体社会成员以足够的稳定预期,使他们增强消费信心。事实上,我国以农民为主体的大部分社会成员的社会保险项目少、保障程度很低,即便是工薪劳动者这个群体,其中还有很大一部分尚未参加职工的社会保险体系。因此,我国目前社会保险的整体水平还是比较低的,这是社会保险制度对促进消费贡献不足的一个重要原因。

二是社会保险制度未能惠及全体劳动者。劳动者是生产力诸要素中最活跃的因素,而社会保险是现代社会中维持劳动力再生产的重要机制。然而,我国早期的社会保险制度(即劳动保险制度)面向公共部门的工薪劳动者,转型后的现行社会保险制度拟面向全体工薪劳动者,但目前事实上只覆盖了一部分工薪劳动者。2021年全国二三产业从业人数为57557万,<sup>①</sup>而职工基本养老保险、职工基本医疗保险、工伤保险、生育保险、失业保险这5个项目同期在职职工参保人数分别为34917万、26106万、28287万、23752万、22958万。<sup>②</sup>虽然根据现行规则,二三产业从业人员中有一部分可以不参加职工社会保险,但其中绝大部分应当参保。由此可见,还有相当数量的工薪劳动者未能得到社会保险制度的全面保障,这不仅意味着社会保险权益在劳动者之间的不平等,还影响着这个劳动群体的发展,从而影响经济发展。如果把农民这个劳动群体考虑进去,则现行职工社会保险制度所惠及的范围相对地变得更小。

① 根据《2021年度人力资源和社会保障事业发展统计公报》推算。

② 数据来源于《2021年度人力资源和社会保障事业发展统计公报》和《2021年全国医疗保障事业发展统计公报》。

三是用人单位社会保险缴费负担过重。社会保险基金主要来自于参保者及其所在用人单位的缴费，因而适度的社会保险筹资水平是实现社会保险制度与经济发展互促共进的关键。社会保险缴费负担过重，必然增加用人单位的劳动力成本，也会减少参保者的当期可支配收入，从而影响经济增长。多年来，用人单位普遍反映社会保险缴费负担过重，要求政府降低社会保险缴费比率，这一度成为每年全国“两会”的热门话题。2019年4月，国家制定了《降低社会保险费率综合方案》，<sup>①</sup>此后至今一直执行这一政策。需要注意的是，这些降费政策并非基于原先的制度规范，而是阶段性的临时政策。事实上，在执行降费政策的过程中，并没有涉及制度设计的改进，而且有关文件还明确参保者的待遇不降低。这就意味着现行职工社会保险制度与经济发展之间出现了矛盾，且尚未得到妥善的解决。

## （二）现行社会保险制度预防贫困的能力偏弱

实现共同富裕是要让社会成员普遍地富裕起来，这既要通过高质量的经济增长增加老百姓的收入和财富，同时也要通过有效的制度安排，防止社会成员因遭遇风险事故而陷入贫困，社会保险正是国家为预防贫困而设置的一项基础性制度。客观地说，现行社会保险各项制度运行以来，在预防贫困方面已经发挥了重要的积极作用。但是，从实现共同富裕的要求出发来审视，现行社会保险制度在预防贫困方面的功能不强。事实上，现行社会保险若干项目在制度设计时并没有把预防贫困作为其首要职责，因而在制度运行之后明显地表现出其在这方面能力偏弱，比较典型的是如下几项。

一是基本医疗保险制度难以防止因病致贫。疾病风险是每一个社会成员所面临的基本风险，为了人民健康，国家在推进全民健身运动并发展医药服务业的同时，建立了以社会医疗保险为主体的基本医疗保障体系。目前，我国社会医疗保险制度有两项，职工基本医疗保险（简称“职工医保”）制度面向工薪劳动者，城乡居民基本医疗保险（简称“居民医保”）制度面向工薪劳动者之外的其他社会成员。从有关部门公布的数据看，全国基本医疗保险的参保率已经达到95%以上，<sup>②</sup>也就是说，基本上实现了全民覆盖。但是，对于绝大多数社会成员而言，尽管参加了基本医疗保险，依然普遍担心自己可能因为疾病而陷入贫困。事实上，因病致贫和因病返贫的现象并没有消除，有关资料表明，在贫困群体中，因病致贫因病返贫的比率为40%左右。<sup>③</sup>从制度设计及其运行情况看，目前我国大多数社会成员只是参加居民医保，而这项制度的保障水平明显低于职工医保，2021年底这项制度的参保人数是100866万人，占基本医疗保险参保总数的74%。即便是保障待遇相对较高的职工医保，也是实行基金责任封顶制，<sup>④</sup>因而参保病人因病致贫或因病返贫的现象难以避免。

① 《国务院办公厅关于印发降低社会保险费率综合方案的通知》（国办发〔2019〕13号），中国政府网：[http://www.gov.cn/zhengce/content/2019-04/04/content\\_5379629.htm](http://www.gov.cn/zhengce/content/2019-04/04/content_5379629.htm)，2019年4月4日。

② 数据来源于《2021年全国医疗保障事业发展统计公报》。

③ 参见中国人口与发展研究中心：《全国健康扶贫数据监测报告（2016—2020）》，人民出版社，2020年。

④ 职工医保基金仅承担参保病人在基本医疗保险目录范围内的费用，且基金支付有明确的最高限额，其余部分全部由参保病人及其家庭负担。

二是基本养老保险制度难以防止老年贫困。从自然规律出发,任何一个社会成员在年老之后都会退出劳动力市场,此后的生活依靠年轻时积累的财富,或者由其子女或亲友供养,否则会陷于老年贫困。我国从20世纪50年代初建立面向公共部门工薪劳动者的养老金制度,以保障退休职工的老年生活。20世纪90年代开始转而采用社会养老保险制度,并将其扩展到各类工薪劳动者。2009年开始逐步建立面向以农民为主体的其他社会成员的城乡居民基本养老保险制度,但这项制度的保障待遇很低,其给付标准大大低于同期最低生活保障标准。在2021年领取基本养老金的29370万老年人中,有55.2%即16213万人的基本养老金月平均仅为191元。<sup>①</sup>因此,从整体上说,现行基本养老保险制度难以担当起防止老年贫困之责。

三是长期照护保险制度尚在试点之中。随着人口老龄化和高龄化,我国失能老人的数量不断增多、比重逐渐提高,但同时伴随家庭小型化,这就使得面向失能老人的社会化照护服务需求不断增加。但是,对于大多数失能老人而言,他们购买社会化照护服务的能力普遍不足,因而他们的子女和亲属的负担沉重。如果出资请保姆到家里照护老人,或者将老人送到养老机构,则都是家庭的一笔大额支出;如果是子女亲属照护,则会影响子女的劳动收入和个人发展。如若处理不当,则或者失能老人生活质量低劣,或者家庭贫困,正可谓“一人失能,全家失衡”。从2016年开始,有关部门在部分地区逐步开始长期照护保险试点,希望通过社会化的互助共济机制化解这一风险。但从目前情况看,试点的范围很窄,因而受益的群体还很小。然而,家庭因老人失能而陷于贫困或其发展受到制约的现象正在不断增加,成为越来越重要的一个社会问题。

### (三) 现行社会保险制度的收入再分配功能不强

“共享”是共同富裕的核心要义之一。社会保险是处理社会成员基本风险的一种互助共济机制,具有国民收入再分配的基因,因而是社会成员共享经济社会发展成果的一种有效载体。在我国,随着社会保险项目的增设和惠及范围的扩展,社会保险在改善整个社会的收入分配格局方面发挥了重要的积极作用。同时应该看到,现行社会保险权益设置不平等,社会保险基金互助共济性不强,导致社会保险制度收入再分配的积极效应没有充分发挥,个别项目甚至导致收入差距扩大,这与共同富裕的要求不相适应。

一是社会保险待遇群体差距过大。无论是基于国民基本权益平等,还是基于共同富裕的要求,社会成员应当具有相同的基本风险保障权益。然而,由于历史和现实的诸多原因,现行社会保险制度依然是“分类保障”。例如社会养老保险,城乡居民与职工适用不同的制度,两者的保障待遇有显著差距且这种差距正在不断扩大。2021年退休职工的月平均养老金是3577元,而老年农民的月平均养老金仅为191元,前者是后者的19倍之多。<sup>②</sup>又如社会医疗保险,居民医保的待遇增长明显快于居民养老金增幅,且与职工医保待遇的差距也相对较小,但差距依然不小。2021年,职工医保(含生育保险)的人均基金支出是4162元,而居民医保(含生育医

<sup>①</sup> 根据《2021年度人力资源和社会保障事业发展统计公报》推算。

<sup>②</sup> 根据《2021年度人力资源和社会保障事业发展统计公报》推算。

疗费用)的人均基金支出是922元,前者是后者的4.5倍之多。<sup>①</sup>需要指出的是,谈及这一问题时经常有人会说“职工缴费多、农民缴费少”,这是事实,但需要注意的是,多年来国家财政对职工基本养老保险制度的补助,无论从总量还是人均看,都显著高于对城乡居民基本养老保险制度的补助。<sup>②</sup>

二是社会保险制度互助共济的基因不足。社会保险制度的收入再分配效应很大程度上来自于其制度设计的互助共济性。但从现行社会保险制度设计看,互助共济的基因相对不足。比较典型的是,职工基本养老保险、职工基本医疗保险和城乡居民基本养老保险这三个项目均设有个人账户,这就意味着参保人员向其中所缴纳的社会保险费实际上都是个人储蓄存款,没有任何意义上的互助共济。此外,还有一些逆向再分配的做法。例如,职工医保从用人单位的缴费中划出一部分进入个人账户,许多地区是按缴费基数比例划入,这就意味着工资收入越高则其个人账户划入部分越多。又如,职工基本养老保险统筹基金要为长寿者承担个人账户使用完毕后的个人账户养老金支付责任,而高收入群体的寿命相对较长,<sup>③</sup>因而这也是一种逆向再分配。

三是社会保险基金在城乡和区域之间缺乏统筹。共同富裕是普遍富裕基础上的差别富裕,<sup>④</sup>而平等的社会保险权益则是“普遍富裕”的重要标志之一,因此社会保险的制度政策尤其是老百姓的社会保险待遇,在城乡之间、区域之间应当基本统一。然而,在“分类保障”的原则之下,职工与居民采用不同的制度,其本质是城乡分割,意味着职工与居民的社会保险基金各自独立运行,不能实现互助共济,如此一来自然就没有“以工补农”“共享发展”了。再从地区之间的关系看,长期以来我国社会保险领域有一定程度的地方分治,社会保险各项目虽然制度框架全国统一,但具体政策在地区之间有较大的差异,而社会保险基金各地自求平衡,因此社会保险基金在地区之间难以实现互助共济。

### 三、建设适应共同富裕的社会保险制度

作为人类文明进步的一项重要成果,社会保险制度引入中国已经有70多年的历史。改革开放以来,我国社会保险制度转型、项目增多、惠及范围扩展,在社会保障体系中的地位不断提高,在经济社会发展进程中发挥着十分重要的作用。与此同时,社会公众开始逐渐接受社会保险的理念,政府部门对于社会保险管理的经验逐步积累。在扎实推进共同富裕的进程中,社会保险制度应当并且可以发挥更为重要的作用,但现行社会保险制度及其具体政策、运行机制和服务规范都需要优化。为此,需要深化改革,建设与共同富裕相适应的社会保险制度,使之

① 根据《2021年全国医疗保障事业发展统计公报》推算。

② 何文炯等:《基于共同富裕的社会保障制度改革》,《江淮论坛》2021年第3期。

③ 张翔等:《收入、预期寿命和社会养老保险收入再分配效应》,《统计研究》2019年第3期。

④ 袁家军:《扎实推动高质量发展建设共同富裕示范区》,《求是》2021年第20期。

更加公平、更可持续、更有效率。<sup>①</sup>

### （一）改进社会保险制度设计

我国现行社会保险体系是在经济体制改革和社会转型的过程中逐渐形成的，社会保险各项目都带有相应的历史痕迹。制度设计者基于当时对社会保险的理解，基于对那个时期的社会现实及其变化趋势的判断，设计了现行社会保险制度。然而，随着经济社会环境的快速变化，部分项目的制度政策已经表现出诸多不适应。在推进共同富裕的进程中，需要逐步改进社会保险制度设计，以适应经济社会的变化趋势，适应人民群众的诉求和国家发展的需要。

一是增进社会保险权益设置的公平性。共同富裕是普遍富裕基础之上的差别富裕，每一个社会成员拥有基本风险保障权益则是“普遍富裕”的底线。因此，面临同类风险的社会成员具有同样的社会保险参与权，并且政府应当为社会成员参与社会保险创造必要的条件。由此出发，社会保险权益设置必须增强公平性，包括社会保险项目设置、待遇设定和相关服务供给的公平性。当前的重点，是要明确全体社会成员具有参加养老金、医疗、生育、长期照护等社会保险项目的权益，还要明确各类劳动者都有参与职业相关的社会保险各项目的权益，改变以劳动关系为基础建立社会保险关系的做法。尤其是要逐步改变“分类保障”的思路，朝着社会保险制度全民一体化的方向，积极探索居民与职工这两项社会保险制度的整合：以基础养老金为基础，建立面向全民的非缴费型基础养老金制度，或者是缴费型的国民基础养老保险制度，其中收入较低的群体由财政出资代为缴费；在逐步缩小两者待遇差距的基础上，积极推进职工医保与居民医保的制度整合，建设全民基本医疗保险制度。

二是增强社会保险制度的可持续性。社会保险是长期性的社会保障项目，是一类具有永久性的社会公共契约。社会保险制度唯有长期持续健康运行，才能给全体社会成员以稳定的预期，从而实现其制度目标，并促进共同富裕。然而，从学界多年来的精算分析看，现行多个社会保险项目的基金收支平衡能力较弱，这些制度的可持续性令人担忧。<sup>②</sup>从制度本身的原因分析，主要有制度模式选择、待遇设定及其调整机制、筹资机制、相关服务供给及其价格形成机制和基金投资机制等设计缺陷；从制度运行环境看，有人口结构变化、疾病谱变化、劳动力市场变化和经济形势变化等。为此，需要基于清晰的学理和对人口、经济、社会变化趋势的合理预测，充分借鉴国际经验和教训，选择科学而适宜的制度模式并进行制度设计，进而提出从现行制度转向未来新制度的具体过渡方案。这一过程中，需要准确估算社会保险制度转轨成本，承认历史债务，兑现对参保者的历史承诺，提出历史债务的计量方法和处理方案，以期获得公众的理解和支持，实现平稳过渡。

三是增强社会保险制度预防贫困的功能。作为预防贫困的基础性制度安排之一，社会保险各项目保障待遇的设定，都应当能够满足社会成员的基本需要。例如，基本养老保险制度所设

① 何文炯：《建设更加公平更可持续更有效率的社会保障体系》，《中国社会保障》2020年第12期。

② 参见楼继伟：《财政一年补贴上万亿，现有社保体系不可持续》，《第一财经日报》，2018年11月19日。

计的基本养老金给付标准，就不应该低于最低生活保障标准，否则难以保障社会成员年老之后具有购买基本生活资料的能力。又如，现行基本医疗保险制度将许多资源用于普通门诊等“小病”，不符合保险原理，并导致资源配置失衡，削弱了制度预防贫困的功能。事实上，基本医疗保险应当以“保大病”为基本职责。<sup>①</sup>为此，要在厘清基本医药费用的范围与边界、明确医保目录的基础上，基本医疗保险逐步实行由基金责任封顶制转向个人医药费用封顶制，从根本上解决社会成员因病致贫、因病返贫问题。

四是增强社会保险制度的收入再分配功能。作为一种重要的收入再分配机制，社会保险制度应当在社会发展成果共享方面发挥更大的作用。然而，现行基本养老保险和基本医疗保险制度均设有个人账户，这就降低了这两项制度的互助共济性，且不利于培育社会成员的保险意识，因此需要逐步淡化乃至取消个人账户。就基本养老保险而言，建议逐步实行“统账分离”，将个人账户并入职业年金或个人养老金。就职工基本医疗保险而言，建议逐步缩小乃至取消个人账户，<sup>②</sup>实行终身缴费制，并将全部缴费进入统筹基金，这里需要采用妥善的过渡办法。还有，现行社会保险诸多项目的基金统筹范围较小，应当逐步扩大。为此，要改变“分类保障”的思路，通过建立惠及面更广的统一制度，实现城乡之间和各类劳动者之间的互助共济。此外，要在有效落实各级政府责任的基础上，适度提高基金管理层级，实现社会保险在更大区域范围的互助共济。

五是增强社会保险制度对经济发展的促进功能。社会保险制度是整个社会运行体系的重要组成部分，适度的社会保险成本才能使社会保险制度与经济发展实现良性互动。例如，城乡居民的基本养老保险和基本医疗保险保障待遇过低，未能为社会成员免除后顾之忧，需要提高其保障待遇，以增强他们的消费能力和消费信心。又如，用人单位对某些社会保险项目的缴费负担过重，需要通过控制其保障待遇增幅，以降低筹资水平，进而减轻用人单位的缴费负担。再如，面向公职人员的某些社会保险项目的保障待遇过高，需要通过改革降低其保障待遇或其增幅，以增强社会保险公平性，并增强这个群体获取补充性保障的内在动力。此外，面向劳动者的职业伤害保险和失业保险等项目目前仅限于正规就业人员，需要扩展其适用范围，以适应劳动力市场的变化，并促进新业态、新经济的发展。<sup>③</sup>

## （二）统一社会保险制度政策

现行社会保险制度和政策存在诸多缺陷，需要基于正确的学理和对经济社会发展方向的把握，逐步改进社会保险制度设计并逐步过渡。目前还有一个较为突出的问题是，与“分灶吃饭”的财政体制相适应，我国现行社会保险制度框架基本统一，但社会保险领域的若干重要政策在地区之间存在明显的差异，直接影响到社会成员社会保险权益的公平性和制度运行的规范性。因而需要积极创造条件，按照“抑峰填谷”的思路，加快统一社会保险制度和政策，不断缩小

<sup>①</sup> 这里所说的“大病”，是指可能导致患者及其家庭贫困的疾病，世界卫生组织称其为“家庭灾难性支出”。遗憾的是，部分学者和官员把“保大病”与“保基本”对立起来。

<sup>②</sup> 华颖：《从医保个人账户兴衰看中国社会保障改革理性回归》，《学术研究》2020年第4期。

<sup>③</sup> 何文炯：《数字化、非正规就业与社会保障制度改革》，《社会保障评论》2020年第3期。

地区之间的社会保险政策差异,以适应共同富裕的进程。

一是统一社会保险待遇确定规则。社会成员的社会保险权益主要体现于社会保险待遇,社会保险待遇不统一意味着社会保险权益不统一,这与共同富裕的要求不相适应,需要尽快改变。例如,尽管医疗保障待遇清单制度已经实行,但基本医疗保险的保障待遇在地区间存在明显的差异,待遇享受条件、最低缴费年限、离退休人员优惠和住院费用报销封顶线等要件在地区间的差异很明显,仅职工医保最低缴费年限这一项,各地规定有15年、20年、25年、30年不等,这是参保职工基本权益的差异,也意味着他们为取得这项权益所需要支付成本的差异,因此,要完善医疗保障待遇清单制度,加快统一基本医疗保险待遇确定规则。又如,职工基本养老保险和城乡居民基本养老保险都有个人账户,但二者的记账利率不同。根据现行规则,<sup>①</sup>前者的记账利率全国统一,由中央政府有关部门公布,如2016年为8.31%,<sup>②</sup>以后每年一般在6%以上。但是,后者的记账利率由各省份根据基金的实际投资回报率确定,<sup>③</sup>于是各年份之间、各地区之间的记账利率会有很大的差异,如有的省份能够达到6%以上,<sup>④</sup>有的省份是3%左右,<sup>⑤</sup>还有的省份甚至更低。诸如此类的问题,既有群体差异又有地区差异,此等状况应当尽快改变。

二是统一社会保险筹资规则。社会保险制度运行的成本需要由筹资的各方承担,而筹资规则关系到参保主体的切身利益,因而直接影响参保主体的行为,进而影响社会保险制度的统一规范甚至影响经济发展。当然,在各地社会保险基金自求平衡的规则之下,地区之间的社会保险筹资水平存在一定差异是可以理解的。但是,社会保险筹资相关的一些基础性规则问题,需要尽快制定清晰的统一规则。例如,社会保险需要多渠道筹资,其中主要由国家、参保者个人及其用人单位三方共同筹资,因此首先要明确这三者的出资份额,尤其是国家财政对社会保险各项目的筹资责任,这里包括各级财政对于社会保险各项目的筹资责任,在此基础上确定个人和用人单位的出资比例。又如,社会保险费以缴费基数为基础计算,但实践中各地的缴费基数并不统一,<sup>⑥</sup>有的地区以社会平均工资或在岗职工平均工资为基础计算,有的以当地最低工资标准为基础计算,有的甚至还在此基础上打折确定缴费基数,这不仅影响社会保险基金的足额征收,而且使得各地的劳动力基础成本不同,因此必须尽快统一社会保险缴费基数确定方法。

① 参见《人力资源社会保障部、财政部关于印发统一和规范职工养老保险个人账户记账利率办法的通知》(人社部发〔2017〕31号)。

② 参见《人力资源社会保障部办公厅、财政部办公厅关于公布2016年职工基本养老保险个人账户记账利率等参数的通知》(人社厅发〔2017〕71号)。

③ 参见《人力资源社会保障部、财政部关于规范城乡居民基本养老保险个人账户记账利率的通知》(人社部发〔2021〕60号)。

④ 广西壮族自治区2021年度城乡居民基本养老保险个人账户记账利率为6.29%。参见《广西壮族自治区人力资源和社会保障厅、广西壮族自治区财政厅关于公布2021年度城乡居民基本养老保险个人账户记账利率的通知》(桂人社发〔2022〕36号)。

⑤ 2022年城乡居民基本养老保险个人账户记账利率,江西省为3.07%,青海省为3.81%。分别参见江西省人力资源和社会保障厅、财政厅《关于公布2022年我省城乡居民基本养老保险个人账户记账利率的通知》,以及青海省人力资源和社会保障厅、财政厅《关于公布青海省2022年城乡居民基本养老保险个人账户记账利率的通知》。

⑥ 何文炯:《社会保险费征缴:体制改革与法制完善》,《探索》2020年第3期。

三是逐步提高社会保险制度政策统一的行政层级。由于历史和现实诸多的原因，我国社会保险在一定程度上是地方分治，因而地区之间的社会保险制度政策存在差异。这种差异早期更为明显，在许多地方曾经是“一县一策”。进入 21 世纪以来，社会保险的部分政策逐渐实现了省级层面的统一，但还有一些政策依然停留在县级或者地市级，这在一定程度上影响着社会成员社会保险权益的平等和区域之间的均衡协调发展。建议尽快由县级统一提升到地市级统一，再由地市级统一逐步实现省级统一，最终实现全国统一。

### （三）完善社会保险运行机制

社会保险涉及众多社会主体，并与宏观经济和社会文化紧密相连，是一个复杂的运行系统，需要建立一套有效的运行规则。如果这套规则能够充分注意社会保险制度各相关主体的利益诉求和行为选择，又能注意到我国人口众多，幅员辽阔，地区间的自然环境、资源禀赋和文化习俗存在明显差异的基本国情，那么社会保险这个运行系统本身及其伴随的经济活动将是高效的。更重要的是，社会保险各项目的制度目标能够实现，使全体社会成员能够得到有效的基本保障，从而促进社会团结和经济发展，进而推动共同富裕。据此，需要从以下几方面着手。

一是厘清各级政府的社会保险筹资职责。社会保险是一项基本公共服务，政府的职责是明确的，但各层级政府之间的职责划分还不够清晰，这在一定程度上影响着社会保险制度运行的效率，甚至影响到部分社会成员部分社会保险权益的落实。根据现行规则，职工基本养老保险（企业部分）实行全国统筹，其他各项社会保险实行地方统筹，有省级统筹的，也有地市级统筹的，还有若干项目是县级统筹的。这里所说的“统筹”在哪一级，就意味着由该级政府承担所辖行政区域内的社会保险基金平衡责任，包括社会保险费征收和基金兜底责任。从理论上讲，各地社会成员享有相同的社会保险权益，但由于各地人口结构、疾病谱、经济状况等因素存在差异，因而各地的筹资能力会有差异，个别地区可能无力承担社会保险制度运行所需要的全部资金，这就需要上级政府或其他地区提供帮助，但目前缺乏清晰的规则。为此，要进一步明晰各级政府的筹资职责，完善社会保险领域基本公共服务支出责任的规则，尤其是省级以下各级政府之间的支出责任划分。同时考虑到地区间筹资能力的差异，建立社会保险基金统筹调剂的机制，使富裕地区和筹资能力较弱的地区都能够认真负责地筹资，避免机会主义行为。

二是建立更加有效的政府部门协同机制。社会保险制度的运行，需要各部门在明晰职责基础上的有效协同，否则不仅会影响社会保险制度目标的实现，还会导致整个系统效率降低并浪费公共资源。在扎实推进共同富裕的进程中，需要政府各部门有更明确的定位、更清晰的职责、更有效的协同。例如，社会保险业务目前由多个部门主管，在一定程度上增加了整个社会保险体系的运行成本，建议按照“大部制”的思路，积极创造条件，适时将社会保险有关的职能部门归并，甚至可以考虑将包括社会保险在内的各类社会保障职能归并到一个部门。又如，部分地区已经开始进行长期照护保险试点，按照中央的有关精神，这一项目将作为社会保险的“第

六险”逐步在全国普遍实施。<sup>①</sup>但是,根据现行职责划分,民政部门是以照护服务为重点的养老服务的业务主管部门,他们已经在长期照护保障方面有一系列探索,包括部分由公共部门提供或通过购买服务提供的长期照护服务,其中部分服务与长期照护保险试点中的服务项目重叠,因而需要尽快就长期照护保险制度的职责定位以及与民政部门的相关职责有一个清晰的划分。

三是建立社会保险精算制度。社会保险制度不仅惠及面广、社会关注度高,而且所需资金量大、运行周期长,因而具有很强的专业技术性。精算是体现社会保险专业性的重要特征之一,但我国目前还没有形成系统的社会保险精算制度。现行《社会保险法》中没有关于精算的规定,即便是中央提出“坚持精算平衡原则”<sup>②</sup>之后,有关部门也没有就此作出全面而系统的部署。在扎实推进共同富裕的进程中,为了给全体社会成员以稳定的预期,并提高社会保险治理的现代化水平,需要加快建立社会保险精算制度。为此,应首先确立社会保险“以支定收”的基金管理原则,并以此为基础建立社会保险各项目的精算平衡机制,进而科学厘定社会保险费率。其次是建立社会保险制度政策调整的精算评估机制,即社会保险制度或政策的每一项重要变动,都应当事先进行精算评估,论证其可行性,作为决策的重要依据。与此同时,要统一社会保险缴费基数确定规则,夯实缴费基数,规范缴费行为,把缴费比率作为社会保险各项目基金收支平衡的主要调控指标,采用精算技术方法厘定,形成相对稳定的基准费率,适时依法依规调整变动。有了这些基础,就可以建立社会保险精算报告制度,客观准确地反映社会保险各项目基金的收入、支出和结余状况,并以适当方式公开,让社会公众知情、理解,并得到他们的支持。

#### (四) 健全社会保险服务规范

社会保险是一个复杂的运行系统,其中有大量的服务项目。首先,社会保险面向全体社会成员,社会保险经办机构要为每一位参保者提供全过程的服务。其次,社会保险有众多项目,少量项目通过资金给付即可实现其制度目标,但多数项目需要通过相关服务的有效供给才能实现其制度目标,例如社会医疗保险、职业伤害保险和生育保险需要医药服务,长期照护保险需要照护服务,失业保险需要教育培训服务等。社会保险领域的这些服务,不仅关系到社会保险制度运行的效率,而且直接关系到社会成员对于社会保险的获得感,关系到他们对社会保险制度的信任和在制度运行过程中的配合。此外,这些服务是现代服务业的重要组成部分。因此,社会保险服务是推动经济发展、增进社会稳定和谐、进而促进共同富裕的重要力量。然而,现行社会保险领域的服务还有诸多不尽人意的地方,需要进一步规范。

一是加快完善全国统一的社会保险公共服务平台。这一公共服务平台是根据中央精神建立的,<sup>③</sup>能够提供社会保险参保信息、资格认证、社会保险关系转移、社会保险待遇查询、异地

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团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》,《人民日报》,2022年10月26日第1版。

② 国务院新闻办公室:《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,中国政府网:<http://www.scio.gov.cn/zxbd/nd/2013/Document/1374228/1374228.htm>,2013年11月15日。

③ 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——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》,[http://www.xinhuanet.com/politics/19cpcnc/2017-10/27/c\\_1121867529.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/19cpcnc/2017-10/27/c_1121867529.htm),2017年10月27日。

就医查询、境外免缴申请、社会保障卡和电子社会保障卡状态查询等功能，2019年上线运行以来，已经发挥了重要的积极作用。但是，目前这一系统仅限于人力资源和社会保障部门所管理的那部分社会保险业务，还缺乏其他社会保险项目，这就意味着这个公共服务平台还没有充分发挥其应有的作用。因此，需要积极创造条件，把尚未进入这个平台的其他社会保险业务整合进去，让这个平台能够更高效地发挥作用并方便每一个社会成员。

二是建立统一的社会保险经办服务标准体系。社会保险经办服务涉及每一个参保人员，还涉及到用人单位和相关服务供给机构等众多社会主体，既关系到整个社会保险体系的运行效率，也关系到全体社会成员的体验感受，是一种重要的基本公共服务。多年来，各地陆续制定并实行了社会保险经办服务的一系列规程并发挥了积极作用。同时应当看到，各地的社会保险经办服务规则存在一定差异，服务的质量也参差不齐。为此，需要按照“标准化促进均等化”的思路，加快推进社会保险经办服务标准化，借鉴国际经验，总结推广发达地区的先进经验，充分利用互联网、大数据等现代信息技术，逐步健全社会保险相关服务的规范和标准，包括经办服务流程标准、各项业务的具体经办标准、信息采集标准、查询服务标准、服务质量标准、满意度评价标准等。

三是逐步健全社会保险相关服务的标准体系。社会保险的多个项目需要通过有效的专业化服务才能实现其制度目标，这些服务直接面向社会保险参保人员，尤其是遭遇风险事故的保障对象，而他们的体验感受直接关系到社会保险制度的运行效果，关系到人民群众对社会保险制度政策的理解、信任和支持。这些年来，社会保险相关的各类服务供给逐渐增加，规范化程度也在提高，并且建立和实施了部分标准，产生了良好的效果。同时应该看到，不同领域和不同地区社会保险相关服务的规范化程度不同，多个领域缺乏统一的服务标准。为此，要进一步完善社会医疗保险、职业伤害保险、生育保险相关的医疗服务、康复服务和药事服务标准体系，加快建立长期照护保险相关的失能照护服务标准体系，以及与失业保险等相关的教育培训服务标准体系，为社会保险制度目标的有效实现、为现代服务业高质量发展奠定坚实的基础。

四是建立健全社会保险相关服务的价格形成机制。社会保险相关服务价格直接关系到社会保险制度的运行成本和社会保险基金的使用效率。多年来，社会保险部门及其经办机构与相关服务供给系统协同，一直在探索社会保险相关服务的价格形成机制，<sup>①</sup>取得了积极的进展，例如基本医疗保险付费机制改革、养老服务机构收费价格改革等。同时应当看到，此类问题比较复杂，在国际上也是难题，因此需要基于对社会保险相关主体的行为分析和对各类服务市场规律的把握，持续不断地探索社会保险相关服务价格形成机制，包括谈判机制和协商机制等，同时要鼓励和支持医疗、药品、照护、康复、教育培训等行业形成有效的行业自律机制。

① 胡晓毅等：《基本医疗保险治理机制及其完善》，《学术研究》2018年第1期。

# The Improvement of the Social Insurance System Based on Common Prosperity

He Wenjiong

(Center of Social Welfare and Governance, Zhejiang University, Hangzhou 310058, China)

**Abstract:** In China, social insurance has the most extensive coverage and largest amount of funds among social security schemes, and also requires a great deal of technical expertise. Proper and effective social insurance systems can drive economic growth, prevent poverty, and improve livelihood well-being, thereby promoting common prosperity. However, due to various reasons, the current social insurance system's ability to promote common prosperity is insufficient, mainly manifested in its inadequate contribution to economic growth and weak ability to prevent poverty and redistribute income. To promote common prosperity solidly, it is necessary to build a fairer, more sustainable, and more efficient social insurance system by deepening reforms. The current policy priorities include improving the design of the social insurance system, unifying social insurance policies, improving the implementation of social insurance, and standardizing social insurance services.

**Key words:** common prosperity; social insurance; system improvement

(责任编辑: 郭林)