



## 公平可持续的社会保险制度研究

林 嘉

**摘 要:** 公平是社会保险制度的价值目标和法理基础,可持续是社会保险法的基本原则。目前我国的社会保险制度在公平性和可持续性方面还存在着覆盖面不足、制度碎片化、社会保险基金难以持续、多支柱社会保险发展不够均衡、新型社会风险应对不充分等问题。为建立更加公平和可持续的社会保险制度,应当从如下几方面着力:第一,进一步构建全民参保的法律制度;第二,重视顶层设计和体系构建,整合社会保险制度,突破碎片化瓶颈;第三,按照精算平衡的保险原则,完善社会保险基金法律制度;第四,按照“保基本”“多层次”的原则,完善多支柱的社会互助保障体系;第五,探索制度创新,妥善应对社会转型中新增的社会风险。

**关键词:** 公平; 可持续; 社会保险制度; 社会保险法

**中图分类号:** DF4; F840.61; F8 **文献标识码:** A **文章编号:** 1672-7320(2017)04-0019-08

近年来,随着社会经济的快速发展,我国不断加快社会保障制度建设。党的十八大报告提出“要坚持全覆盖、保基本、多层次、可持续方针”,“以增强公平性、适应流动性、保证可持续性为重点,全面建成覆盖城乡居民的社会保障体系”;十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》进一步要求“建立更加公平可持续的社会保障制度”;十八届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》提出了“创新、协调、绿色、开放、共享”五大发展理念,在共享发展理念的指导下,再次强调要“建立更加公平更可持续的社会保障制度”,为我国社会保障制度建设明确了方向。社会保险是社会保障制度的核心内容,是社会的“安全网”和“稳定器”,对于保障公民的生存权、促进经济发展和维护社会稳定均具有重要意义。社会保险制度坚守民生底线,运用保险原理分担社会成员可能遭受的社会风险,从而实现保障公民基本生活的目的,使全体人民在共享发展中有更多安全感和获得感,为全面实现小康社会打下坚实的制度基础。因此,建立更加公平可持续的社会保障制度,关键是建立公平可持续的社会保险制度。

### 一、公平是社会保险制度的价值目标

#### (一) 社会保险制度中公平的含义

实现社会公平是建立社会保险制度的价值目标。社会保险是对国民收入进行再分配的一种重要方式,是国民收入在不同人群中的转移,即从高收入者转移到低收入者,从健康者转移到疾病者和残疾者,从就业者转移到失业者等,这种转移的理论基础之一就是社会公平(林嘉,2002:137)。

社会保险制度中的公平(equity)是指合理地分配社会和经济利益。公平的理念建立在平等(equality)的基础上,公平既包含平等,又超越平等成为含义更为丰富的多面向概

念。实现社会公平源于人们对平等的追求,平等是公平的基础,公平是平等进一步发展的结果。公平理论的巨匠罗尔斯(John Rawls)在其《正义论》中明确提出社会正义是人类追求的目标,而平等和公平是达到该目标的工具。罗尔斯提出了正义的两个原则:“第一个原则:每个人对于其他人拥有的最广泛的平等基本自由体系相容的类似自由体系都应有一种平等的权利。第二个原则:社会和经济的不平等应这样安排,使它们(1)被合理地期望适合于每一个人的利益;并且(2)依系于地位和职务向所有人开放”(罗尔斯 2009: 47)。在上述两个原则中,第一原则受到优先性保护,原因在于第一原则所保护的是一个正义社会中公民所享有的基本权利,所以公民的这些自由应一律受到平等保护,并且不能以维护较大的社会或经济利益为合理理由去限制或侵犯。在第二个原则中,罗尔斯首先提到的是“机会均等原则”,为了避免绝对平均主义,罗尔斯通过理论阐明了两项事实:一是允许社会与经济的不平等,但条件必须是促使弱势群体等处于最不利处境的人群获得最大的利益;二是为了促进公平与效率的平衡,国家可以干预人民的经济自由权,以达到最大利益。接着,罗尔斯提到了“差别原则”,希望通过该原则补偿社会与经济上存在的不平等,使之符合正义的要求。罗尔斯得出的结论是:第一个原则是平等自由原则,第二个原则是机会均等原则与差别原则的结合。其中,第一个原则优先于第二个原则,第二个原则中机会均等原则又优先于差别原则(吴老德 2001: 135)。

根据罗尔斯的理论,可以将公平区分为形式公平和实质公平。形式公平要求“同样的情况应该同样地被对待”,是一种最低的道德规则,即平等地对待每一个人。形式公平高举的是“法律面前人人平等”的大旗,在法律面前个人的实际身份、地位、经济状况、劳动能力和健康情况等均不被考虑在内,人从活生生的社会中的人,转变为被剥离掉社会存在和社会角色的抽象的人。而这种不考虑人的社会存在的形式公平还不能达到对于社会追求的最终目标。要矫正社会成员在利益分配中的不平等,还需通过实质正义。实质公平是使社会中利益或者负担分配通过各种社会制度达成,并要求针对各种情况予以合宜的权衡考量。而社会保险法正是以分配正义为基础,通过对形式公平的矫正,使社会达到实质的公平正义。因此,社会保险法以追求社会公平为其价值目标,其通过建立养老、医疗、工伤、失业等保险项目保障公民的社会安全 and 经济安全,谋求实现公民对美好生活的期待,既能保障人民在各种社会风险出现时的基本生活(林嘉 2011: 60),又能保障国民分享经济发展的成果,实现小康社会的目标。

公平作为社会保险利益分配的标准,其与效率有着天然的联系。就公平与效率的关系而言,自社会保障制度产生以来就有很大的争论。福利经济学的社会保障理论以社会公平为出发点来论证社会福利最大化的实现,认为社会保障通过国民收入的再分配,使社会更加趋于公平合理,减少社会矛盾;社会保障能够有效地促进公平和效率的统一,通过提供一整套完善的社会福利设施与服务,保证劳动力再生产的需要,使劳动生产率得到最大限度的提高;公平的分配机制,能够消除社会贫富差别,缓和社会矛盾,改善劳资关系,提高生产效率。而新自由主义经济学派认为,福利国家过多地运用国家干预手段,破坏了资本主义的竞争机制,在福利体系下,失业者获得的失业津贴与在职劳动者的工资无太大区别,再加上他们可以免税,这种区别就更小了,其结果必然使在职劳动者感到不公平,影响了他们的工作积极性,从而影响劳动生产率和经济效率的提高<sup>①</sup>。笔者认为,公平与效率既有张力也有可协调的方面,社会保险就是以实现社会公平为目标,其本身带有浓厚的公平色彩。但社会公平的水平与程度需要以经济发展所带来的物质基础来保障,否则这种公平也难以使人接受。在完善的社会保险制度中,公平与效率之间的关系应当是相互促进、循环上升的结构性整体,也即通过保证公平性来促进社会保险运营的效率,而效率的提高能够实现更高层次的社会公平。因此,社会保险制度的建立需要处理好公平与效率的关系,在公平优先的基础上,贯彻公平与效率相结合的原则,在公平与效率的动态过程中,不断地改进、调整并做出选择,摆正两个互为条件、相互制约的发展目标,力求在两个目标之间达到动态平衡。

<sup>①</sup>如哈耶克认为,自由具有绝对优先的地位,因此,他反对计划经济与分配正义,批评福利国家会威胁自由,提出就社会保障制度而言,应避免政府垄断,倡导市场竞争;应避免中央集权,倡导地方分权;要充分发挥个人的主导作用。参见[英]弗里德里希·冯·哈耶克(1997).《自由秩序原理》(下册).邓正来译.北京:生活·读书·新知三联书店。

## (二) 社会公平在社会保险制度中具体面向

第一 覆盖范围具有广泛性。公平理念首先要求所有公民处于平等的法律地位或面对平等的外部条件。这要求社会保险制度具有普遍性,保障所有公民都能依法被纳入或参加到相应的社会保险制度中,实现全民参保的机会公平。覆盖率(Coverage Rate)是观察社会保险制度公平性的重要面向。联合国经社文公约第9条规定,“本公约缔约各国承认人人有权享受社会保障,包括社会保险。”为了落实上述公约规定的社会保障权,联合国经社文委员会于2007年公布了第19号一般性意见(以下简称经社文第19号意见)。该意见第23点规定,“所有人特别是处于最弱势的和被边缘化的团体的成员,均应受社会保障制度涵盖,不得以《公约》第2条第2项所禁止的理由进行歧视。”社会保险制度覆盖到每一个公民,是实现社会公平的要求,它使得社会保障权的实现具有可接近性(Accessibility)<sup>①</sup>。我国《社会保险法》第3条规定了社会保险制度“广覆盖”的方针,在坚持公平优先的指导思想下确立了社会保险制度的普遍性原则。《社会保险法》以社会公平为指导思想,在多方面贯彻了普遍性原则,在具体的制度设计上,将我国境内所有用人单位和个人都纳入了社会保险的覆盖范围,其中基本养老保险和基本医疗保险基本覆盖了所有劳动者和城乡居民<sup>②</sup>,工伤保险、失业保险和生育保险覆盖了所有用人单位及其职工。《社会保险法》第10条、第20条、第22条分别规定了职工基本养老保险、新型农村社会养老保险、城镇居民社会养老保险三项制度,实现了基本养老保险各类群体的全覆盖;第23条、第24条、第25条分别规定了职工基本医疗保险、新型农村合作医疗保险、城镇居民基本医疗保险三项制度,实现了基本医疗保险的全覆盖。此外,《社会保险法》第95条、第96条、第97条将进城务工的农村居民(农民工)、被征地农民、在中国境内就业的外国人均纳入了社会保险的适用范围。2015年1月国务院颁布了《关于机关事业单位工作人员养老保险制度改革的决定》,明确规定机关事业单位建立与企业相同的基本养老保险制度,实行单位和个人缴费,改革退休费计发办法,从制度层面解决了“双轨制”的问题。

第二 享受社会保险待遇的条件及缴费具有合理性。享受社会保险待遇的条件也即领取社会保险待遇的资格(Eligibility),该资格必须是合理的。经社文第19号意见24点规定,“领取津贴的资格条件必须是合理的,成比例和透明的。津贴的取消、减少和中止应该有所限制,必须出于合理的原因、依照正当的程序而且必须由国家法律规定。”我国《社会保险法》第16条规定享受基本养老保险待遇的条件为“达到法定退休年龄时累计缴费满15年”,达到法定退休年龄时累计缴费不足15年的可以缴费至满15年,也可以转入城乡居民社会养老保险。社会保险费率的设计必须具有合理性,即参保人负担得起(Affordability)。首先,应当事先确定一定的费率,将同质的社会风险平等地在社会成员之间进行分担,体现社会保险缴费形式的公平性。由于我国统筹地区较为分散,各地经济社会发展差异较大,难以统一费率,因此我国《社会保险法》没有对社会保险的缴费费率作出规定,一般由国务院颁布行政法规的方式提供大概范围,再由各地根据本地的实际社会经济发展水平确定。例如,1997年国务院颁布《关于建立统一企业职工基本养老保险制度的决定》规定,企业缴纳基本养老保险费的比例一般不得超过企业职工工资总额的20%,个人缴费1997年不得低于本人缴费工资的4%,以后逐步提高到8%<sup>③</sup>。其次,社会保险的缴费费率一方面应与相应的风险相对称,另一方面应当与预期的保险待遇相平衡,以维持权利与义务的一致性,体现了社会保险缴费的实质公平性。例如,《工伤保险条例》第8条规定我国工伤保险费率

<sup>①</sup>参见孙逊(2015).《经济社会文化权利公约与社会宪法之比较及其实践——以社会保障权为例》,台湾政治大学法学院公法学中心、劳动法与社会法中心,《社会正义之建构与权利救济:海峡两岸公法学论坛论文集(第二册)》,台北:新学林出版股份有限公司:71-120。

<sup>②</sup>根据《2014年中国人权事业的进展》白皮书提供的数据,截至2014年底,全国城镇基本医疗保险参保59774万人,新型农村合作医疗参保73627万人,城乡基本医疗保险覆盖率超过95%。根据人力资源和社会保障部6月30日对外发布《中国社会保险发展年度报告2014》,截至2014年底,职工和城乡居民基本养老保险参保人数合计达到8.42亿人,其中2.29亿人领取基本养老金。在我国人口总数中,剔除16岁以下少年儿童和在校学生等群体,符合参保条件的人数约为10.5亿人。据此判断,目前职工和城乡居民基本养老保险总体覆盖率已到80%左右。

<sup>③</sup>按照国务院此前安排,从2016年5月1日起两年内,对企业职工基本养老保险单位缴费比例超过20%的省份,将缴费比例降至20%;单位缴费比例为20%且2015年底基金累计结余可支付月数超过9个月的省份,可以阶段性降低至19%。按照上述要求,全国共有21个省市符合降低企业养老保险费率的条件,其中上海可从21%降至20%。北京、天津、山西、内蒙古、江苏、安徽、江西、河南、湖北、湖南、广西、海南、重庆、四川、云南、贵州、西藏、新疆、甘肃和宁夏可以由20%降低到19%。

实行差别费率与浮动费率相结合的模式,工伤保险费根据以支定收、收支平衡的原则,确定费率。

第三,提供适当的待遇给付。社会保险待遇的高低,应当具有适当性。经社文第19号意见22点规定,“无论是现金还是实物的给付必须要有适当的数额和领取时间,以便所有人都能实现《公约》第10条、第11条即第12条中所载的关于享有家庭保护和援助、适当的生活水平以及适当健康照顾的权利。”我国社会保险制度采取缴费制模式,有些保险项目的待遇给付与参保人缴费多少有关,如养老保险待遇具有所得替代性质,养老金的领取与个人缴费基数和缴费年限以及个人账户积累有关;有些保险项目的待遇给付则与缴费多少无直接关系,而是视参保人的需求,如工伤保险待遇的给付与受伤职工的伤残等级、供养直系亲属的人数等有关。

第四,社会保险权利不受歧视对待。社会公平的理念建立在平等原则基础上,平等原则要求不得歧视或无理由的差别对待。联合国经社文公约第2条第2项规定公约所宣布的权利应予普遍行使,不得基于种族、肤色、性别、语言、宗教、政治或者其他见解或社会出身、财产、出生或其他身份等差别对待。社会保险权利不受歧视对待应当包括以下方面的考虑:一是性别平等,男女在强制退休年龄的规定、生育假期的享受、企业年金待遇等应当享有同等对待;二是非典型就业者应当享有社会保险权,不能因非典型就业而不给予必要的社会保险待遇;三是为移民工人、外国人提供必要的社会保险。我国《社会保险法》对建立劳动关系的劳动者参加社会保险统一使用了“职工”的概念,并规定进城务工的农村居民依照本法规定参加社会保险,外国人在中国境内就业参照本法规定参加社会保险。

## 二、可持续发展是社会保险法的基本原则

### (一) 什么是社会保险的可持续发展?

可持续发展(sustainable development)是指既满足当代人的需求,又不损害后代人满足需要的能力的发展。社会保险的可持续发展实际上是一个风险控制问题,对社会风险估计不足或评价过度都可能造成宏观决策的失误,为此提供的保障不足或保障超越社会经济的承受力都可能造成社会动荡或福利资源的损失,引起社会不同阶层的利益冲突。社会保障可持续发展是既要满足当代人基本需求与社会稳定,又不危及后代人满足其需求的发展。

可持续发展是社会保险制度发展必须解决的重点问题。从西方各国社会保险制度发展的经验看,伴随着社会保险制度的快速发展,特别是保障水平的不断提高,当受到经济危机、人口老龄化、经济全球化等因素的影响时,各国普遍出现了社会保险财政危机,为应对危机,使社会保险制度持续发展,各国不得不对社会保险制度进行调整和改革。如英国采取了市场化改革,减少国家的福利供给,强化个人以及市场主体的福利参与。德国2004年提出了“2010年议程”,其目的在于调动消费需求、扩大就业、改革福利制度、减税、鼓励技术创新及培育革新文化等,同时还制定了《法定医疗保险现代化法》,对医疗保险体制的主要支柱法定医疗保险制度进行大规模革新。美国修改《税收法》,创造性地推出了401k计划<sup>①</sup>,该计划将企业年金作为社会保障的第二支柱,大大缓解了政府在养老保险上的负担和压力。

### (二) 可持续原则在社会保险法中的具体体现

当前我国正面临着人口老龄化加速、人口流动加速、城市化进程加快、就业形势多样化、经济全球化加深的大环境,社会保险制度必须坚持可持续的原则,这是社会保险制度持续运行的基本要求。《社会保险法》第3条规定社会保险制度坚持“可持续”的方针,该法为实现可持续发展做出了如下应对:

第一,为应对人口老龄化所带来的养老压力和支付危机,《社会保险法》坚持了“统账结合”模式,在第11条规定了“基本养老保险实行社会统筹和个人账户相结合”。“统账结合”模式既可以形成一定的资金积累,保障基本养老保险基金运行的安全性和稳定性,充分发挥社会保险的互济性和保障性作用,

<sup>①</sup>根据法律规定,401k计划项下账户内积聚的任何增值均可延迟纳税,对于账户上的基金,可由雇员自主选择投资方式,如股票、债券、定期储蓄等。雇员59岁时允许提取账户上的款项,在提取存款时缴纳个人所得税。如果要提前支取该项目存款,则提取的存款要视同为一般收入所得,按20%的税率预缴所得税,另外还要被征收10%的惩罚税。

又强调了个人义务,体现了公平与效率的结合。并且,《社会保险法》还明确了政府对基本养老保险基金承担如下补贴责任:一是对基本养老保险基金承担补贴责任(第11条);二是对国有企业、事业单位实行基本养老保险制度前的职工视同缴费的部分承担补贴责任,也即承担制度转轨成本(第13条)。此外,《社会保险法》第71条规定了“全国社会保障基金”,主要用于人口老龄化高峰时期的社会保障需要。

第二,为应对医疗费用支出快速增长的压力,《社会保险法》第31条创新了定点医疗机构和定点药店的确定机制,并确立了医疗机构提供合理、必要医疗服务的义务。社会保险经办机构以签订服务协议的方式确定定点医疗机构和药店,既可以实现医疗资源的充分利用,又能够促进医疗机构和药品经营单位的良性竞争,提高医疗服务质量,降低医疗费成本,控制医疗费用支出的过快增长。

第三,为应对人口流动带来的社会保险转移接续问题,《社会保险法》分别于第19条、第32条和第52条建立了基本养老保险、基本医疗保险、失业保险关系的转移接续制度。随着我国社会经济的发展,人口在不同地区之间的流动日益加剧。在社会保险统筹层次不高的情况下,社会保险关系不能转移接续,直接损害了参保人员的权益。《社会保险法》中基本养老保险、基本医疗保险和失业保险关系的转移接续制度一方面有利于维护跨地区就业人员的基本权益,促进人才和劳动力的合理流动;另一方面也有利于加快完善社会保险体系,扩大覆盖面,体现社会公平,保证社会保险制度的可持续发展。

第四,为应对城市化进程中农民工累积缴费达不到国家规定年限的问题,《社会保险法》采取了宽松灵活的措施。我国职工享受基本养老保险待遇需要同时满足两个条件:一是达到法定退休年龄,二是累计缴费最低满15年。对于农民工累计缴费最低年限不足15年的,《社会保险法》第16条规定“可以缴费至满十五年”,“也可以转入新型农村社会养老保险或者城镇居民社会养老保险”。同时,为了更好地保障农民工在退休后的医疗待遇,《社会保险法》第27条规定达到退休年龄时缴纳基本医疗保险费的年限“未达到国家规定年限的”,“可以缴费至国家规定年限”。

### 三、目前我国社会保险制度面临的主要问题

2010年通过的《社会保险法》确立了社会保险制度的基本架构,构建了适度普惠型的社会保险体系。然而,由于社会保险制度仍处于渐进式改革之中,还有些制度尚未定型、定局,且仍存在中央与地方利益、部门利益、地区利益、劳资利益的冲突和博弈,这使得《社会保险法》从制度设计到制度实施中仍存在不少问题。从社会保险制度的公平性和可持续性看,主要的问题有:

第一,覆盖面不足。《社会保险法》规定了广覆盖的原则,在具体的制度设计上基本养老保险和基本医疗保险覆盖了所有职工和城乡居民,工伤保险、失业保险和生育保险覆盖了所有用人单位及其职工。但从实际运行看,远未达到人员的全覆盖,在建筑行业、部分小微企业和非公企业,大量劳动者没有参加社会保险。

第二,制度存在碎片化。社会保险制度实施过程中,受计划经济体制影响,按照户籍、职业等标准,针对城镇职工、农村居民、城镇居民、机关事业单位人员等特定人群而设计的不同的、独立的社会保险制度,难以适应劳动力自由流动的需要,而且不同保险制度之间保障水平差距较大。一方面,基本养老保险和基本医疗保险内部各项制度保障水平差距较大,另一方面,同一保险制度在不同地区保障水平也存在较大差距。机关事业单位与企业职工养老保险、公费医疗与社会医疗保险、新农合和城镇居民医疗保险之间的待遇水平差距较大问题广受诟病。制度之间、地区之间不能顺利转移衔接,特别是转移统筹账户资金依然难度很大。基本医疗保险异地就医结算没有统一的制度规范,参保人社会保险权利的享有受到限制。

第三,社会保险基金持续运行困难。(1)从社保基金筹资角度看,一方面,社会保险费率过高,五项社会保险的整体缴费水平达到工资总额的40%左右,已经超出了许多高福利国家和国际公认警戒线,国际劳工组织规定的警戒线为员工工资总额的25%,欧洲的规定为24%。企业、个人不堪重负,不

仅直接影响了企业竞争力,更挫伤了企业和个人的参保积极性,导致欠缴、断缴、少缴社会保险费的情况大量发生。另一方面,政府在社会保险制度中的责任不够明确,财政性社会保险支出的规模较小。在城镇职工基本养老保险和基本医疗保险中,政府财政主要是通过专项补贴的方式弥补缺口,而不是作为一种稳定的筹资来源;新型农村养老保险、新型农村合作医疗等制度中,虽然明确了财政作为稳定的缴费资金来源,但没有法制化,财政责任更多是相机抉择而非依法执行。国际上通常采用“社会保障支出占财政支出的比重”来衡量各国政府的社会保障财政责任。财政部全国财政收支情况提供的数据显示,近年来我国的财政社会保障支出总量逐渐增加,但是全国财政社会保障支出(包括对社会保险基金的补贴)占财政总支出的比重几乎没有变化,2011年至2015年间分别为10.17%、10%、10.33%、10.52%、10.81%。目前我国公共财政对社会保障的投入远低于20世纪前后法国、德国、日本等发达国家30%至50%的比例,甚至低于俄罗斯、马来西亚、巴西等发展中国家的比重<sup>①</sup>。一个国家的财政性社会保险支出总量与其国民收入分配结构、总税率、贫富差距状况等密切相关。如果政府收入在初次分配和再分配中占有较大比例,那么社会保险的缴费规模不应过大,财政性社会保险总量应相应加大,否则会加重企业和国民个人的负担。同样地,在其他变量不变的情况下,如果一国的贫富差距过大或者总税率较高,那么财政性社会保险支出总量应当适度增加(张巍、郭林,2013)。(2)从社保基金管理角度看,统筹层次低,五项社会保险均以地市级或县级统筹为主,不仅使风险难以有效分散,基金的使用效率低且贬值严重,还影响对收入分配的调节。(3)从社保基金待遇给付角度看,社会保险基金支出压力巨大。基本养老保险基金当期“入不敷出”的省份在快速增加,由2014年的3个扩大为2015年的6个<sup>②</sup>。从2011年开始城镇医疗保险基金收入增长速度低于支出增长速度,预计2017年城镇职工基本医疗保险基金将出现当期收不抵支的现象,到2024年将出现基金累计结余亏空7353亿的严重赤字<sup>③</sup>。

第四,多支柱社会保险发展不够均衡。相对于发展和完善基本养老保险、基本医疗保险制度而言,补充性社会保险和商业保险的发展缓慢,多层次社会保险制度未能实质成型。(1)保基本的法律内涵尚未厘清,特别是基本医疗保险中,基本保障范围是大病还是小病仍有争议,对大病保障不充分,大病患者和家庭的负担重。(2)补充社会保险发展缓慢,企业年金覆盖面过小,主要集中在大型国有企业和个别私营企业。(3)税收政策支持不足,商业人寿保险、商业健康保险发展缓慢。

第五,新型社会风险应对不充分。社会保险建构在典型的工业社会基础之上,政府针对劳动力生命周期中收入与需求不相称,通过法律强制保障无法通过市场和家庭解决的收入中断所产生的基本需求。然而,随着后工业社会的到来,一方面,产业结构变化使劳动力市场弹性化和高失业率并存,另一方面,人口结构变化,老龄化和少子化日趋严重,导致社会保险缴费减少,给付支出剧增,产生所谓的社会保险危机。

#### 四、建立公平可持续的社会保险制度的决策建议

公平是一种价值判断,是社会保险制度追求的目标,也是社会保险法的法理基础。可持续发展是社会保险法的基本原则,是社会保险制度有效运行的重要保障。要建立更加公平可持续的社会保障制度,应当从以下方面着力:

第一,进一步构建全民参保的法律制度。按照社会保险法的普遍性原则,从“广覆盖”到“全覆盖”构建社会保险法的参保制度,确立社会连带、互助共济的制度基础。具体包括如下几点:(1)确立全民参保的法理基础——普遍性原则。以《宪法》第45条为基础,明确全体人民享有基本的社会保险,这既

<sup>①</sup>2001年,法国、德国、日本、英国的财政社会保障支出占财政支出比例分别为38.6%、46.2%、34%、39.5%;1996年马来西亚、泰国、巴西、俄罗斯的财政社会保障支出占财政支出比例分别为13.4%、11.9%、36.7%、26.9%。参见财政部社会保障司课题组(2007). 社会保障支出水平的国际比较. 财政研究, 10: 38.

<sup>②</sup>该六省份分别为黑龙江、辽宁、吉林、河北、陕西和青海。参见李彪(2016). 黑龙江等6省份养老金“入不敷出”现收现付养老金制度遭遇挑战. 每日经济新闻, 2016-08-15.

<sup>③</sup>参见方鹏骞(2015). 中国医疗卫生事业发展报告2014. 北京: 人民出版社: 272.

是宪法规定的公民基本权利的实现,也是全体人民分享经济发展成果的重要体现。(2) 建立全民参保的实施机制——强制参保和量能负担。在建立收入调查制度的基础上,强制所有公民参加社会保险,根据其收入水平负担一定比例的社会保险费,对于低收入者政府予以补助。(3) 创造全民参保的制度条件——整合城乡居民基本养老保险制度、基本医疗保险制度,将社会保险的经办、管理统一归到一个部门管理,避免重复参保。(4) 实现全民参保下的权利保障——社会保险关系转移接续的完善,实现跨省异地安置退休人员住院医疗费用直接结算等。

第二,重视顶层设计和体系构建,整合社会保险制度,突破碎片化瓶颈。目前世界上大多数国家都采用社会保险的方式提供基本社会风险的保障服务,而且各项社会保险制度基本统一,待遇标准基本接近。而我国的社会保险制度呈现出碎片化状态,社会保险的缴费政策和待遇水平在不同人群、不同地域之间存在明显差距。现行社会保险制度按照人群分设,既不公平又缺乏效率,引起待遇攀比与群体矛盾,诱发投机行为和道德风险,增加管理工作的难度,还造成资源浪费(何文炯,2012:30)。从未来的发展趋势看,应当进一步整合不同的社会保险制度。目前我国已经开始整合城乡居民的社会保险制度,2014年2月,人社部、财政部印发《城乡养老保险制度衔接暂行办法》,首次明确将新型农村社会养老保险和城镇居民社会养老保险两项制度合并实施,在全国范围内建立统一的城乡居民基本养老保险;2016年1月,国务院发布《国务院关于整合城乡居民基本医疗保险制度的意见》,确定整合城镇居民基本医疗保险和新型农村合作医疗两项制度,建立统一的城乡居民基本医疗保险制度。下一步应当整合基于劳动关系而建立的各类社会保险制度,破除身份、户籍、体制内和体制外、典型用工和非典型用工的界限,减少各类人员社保待遇上的差异,实行统一缴费政策、统一待遇水平、统一基金管理,使社会保险制度更趋于公平。此外,在基本医疗保险方面,应当逐步推行城乡居民基本医疗保险和职工基本医疗保险制度的整合,形成全民统一的基本医疗保险制度。

第三,完善社会保险基金法律制度。按照精算平衡的保险原则,完善社会保险基金筹集、管理、给付法律制度,建立社会连带、互助共济的运行机制。(1) 完善社会保险基金筹集法律制度,明确社会保险中政府、企业、个人的法律责任。首先,社会保险属于公共产品,政府承担筹资和财政兜底责任。将目前临时性的、专项的财政补贴作为社会保险的一种稳定的资金来源和筹资渠道,并纳入政府财政预算。同时逐步提高国有资本收益上缴公共财政比例,划转部分国有资本充实社保基金。其次,在统一征缴体制、明确缴费基数、完善补充社会保险制度的基础上,逐渐降低企业和个人缴费费率。最后,完善和改革个人账户制度,在基本养老保险中明确缴费与给付的精算关系,健全多缴多得的激励机制,在基本医疗保险中实行个人账户门诊费用统筹。(2) 完善社会保险基金的管理监督制度。首先,提高统筹层次。其次,完善社会保险基金投资运营制度,推进基金市场化、多元化投资运营。整合运用各项社会保险基金,提高社保基金在金融市场上的议价能力,提高投资回报率,实现社保基金保值增值。最后,完善社会保险基金风险防控和监督体系,细化社会保险监督委员会制度和信息公开制度,加强政府部门和社会公众对社保基金管理、投资的监督(乌日图,2013:11)。(3) 完善社会保险待遇给付法律制度。一方面,以《社会保险法》第18条为基础,按照精算平衡、公众参与、与经济发展水平相一致原则建立社会保障待遇确定和调整制度;另一方面,改革医保支付方式,发挥控费作用。

第四,完善多支柱的社会保险法律体系。按照“保基本”“多层次”的原则,完善社会保险、补充保险、商业保险构成的多支柱的社会互助保障体系。(1) 从生存权理论出发,明确基本养老保险和基本医疗保险中“基本”的含义,按照全国统筹、待遇统一、现收现付的原则,构建全国基础养老金制度。从费用的角度界定大病,作为基本医疗保险中基本的核心内涵,取消统筹基金最高支付限额,将统筹基金和各地自行建立的大额医疗费用补助基金合并,构建城乡居民大病保险制度。(2) 完善职业年金、企业年金法律制度,建立信托制基础上的受托人、账户管理人、托管人、投资管理人共同参与管理并相互制约的年金制度,解决托管人空壳化和市场角色分散化、制度运行管理的成本高、效率低,小微企业进入难等问题。(3) 完善相关税收法律制度,建立个人税收递延型养老保险法律制度、完善个人税收优惠型商业健

康保险法律制度,发挥商业人寿保险和商业健康保险的作用,满足不同人群的养老医疗需求。

第五 探索制度创新,妥善应对社会转型中新增的社会风险。面对经济全球化、人口老龄化、就业形态多样化的发展,社会保险应调整具体制度,实现可持续发展。(1) 采取渐进式延迟退休年龄。在充分获得民众最大共识和科学精算的基础上,预先提出在若干年内逐渐实现延迟退休的计划,再通过确立过渡期以消弭对目前临界退休人员的不利影响。可以考虑以20年为过渡期,逐步将法定退休年龄延迟到63岁至65岁,并实行弹性退休制度作为法定退休年龄的补充(林嘉,2015)。(2) 建立长期护理保险制度。明确护理保险的筹资来源、经办管理、待遇给付方式等。(3) 整合社会保险和社会服务体系,通过社会保险购买服务的方式,推动医疗卫生和养老服务相结合,发展社区医疗和健康服务,建设以居家为基础、社区为依托、机构为补充的多层次养老服务体系。

法治国家的目标,需要通过各种具体法律制度的运作来实现。法律作为社会秩序的调节器,在一定意义上就是对权利义务的一种确定性分配。社会保险也是一种资源配置手段,它是为了矫正形式平等的缺陷,保障公民基本生活而对社会资源进行的一种再分配。社会保险的运作是一个巨大的社会工程,社会保险的公平性与可持续发展需要在法治的轨道下实现。只有通过法制化才能使社会保障主体的权利、义务和职责明晰化,使社会保险法律关系获得一种确定性,从而保障公民社会保险权的实现。法律的目的之一就是追求公平正义,法制化可以使社会保险制度更公平合理,使社会保险制度有效运行。

#### 参考文献:

- [1] 何文炯(2012). 社会保险:从“人人享有”走向“人人公平享有”. 中国社会保障, 5.
- [2] 林嘉(2002). 社会保障法的理念、实践与创新. 北京:中国人民大学出版社.
- [3] 林嘉(2011). 《社会保险法》的价值与创新. 法学杂志, 9.
- [4] 林嘉(2015). 退休年龄的法理分析及制度安排. 中国法学, 6.
- [5] [美]约翰·罗尔斯(2009). 正义论. 何怀宏等译. 北京:中国社会科学出版社.
- [6] 吴老德(2001). 正义与福利国家概论. 台北:五南图书出版有限公司.
- [7] 乌日图(2013). 关于当前社会保险重大问题的研究. 中国社会保障, 3.
- [8] 张巍、郭林(2013). 完善财政性社会保险支出的规模与结构. 中国社会保障, 9.

## The Study on the Equitable and Sustainable Social Insurance System

Lin Jia (Renmin University of China)

**Abstract:** Equity is the value objective and legal theoretical basis of social insurance system and sustainability is one of the legal principles of social insurance law. Currently China's social insurance system still exists deficiencies in terms of equity and sustainability in insufficient coverage, system fragmentation, unsustainable social insurance fund, lack of response to the new social risks and so on. In order to establish a more equitable and sustainable social insurance system, it should be carried out from the following aspects: first, to make further efforts to construct the social insurance of universal coverage; second, to pay more attention to the top-level design and system construction of the social insurance system to solve the problem of fragmentation; third, to perfect the legal system of the social insurance fund according to the insurance principle of accuracy and balance; fourth, to improve the multi-pillar social insurance system in accordance with the principles of basic security and multiple level; fifth, to explore the system innovation to properly cope with the new social risks in the social transformation.

**Key words:** equity; sustainability; social insurance system; Social Insurance Law

■收稿日期: 2016-08-01

■作者地址: 林嘉, 中国人民大学法学院, 中国人民大学民商事法律科学研究中心; 北京 100872。

■基金项目: 国家社会科学基金重点项目(11AFX009)

■责任编辑: 李媛