

# 共同富裕视域下社会保障的法治优化路径研究

涂梓城 肖贺丹 潘 诺 宁梓岑 华燕敏

嘉兴学院 浙江嘉兴 314000

**摘要:** 共同富裕是中国特色社会主义的本质要求, 社会保障制度则是促进共同富裕的重要基础和制度支撑。现如今, 我国已经成功实现脱贫攻坚目标, 全面建成小康社会, 但仍存在诸多不足: 社会保障立法制度不够完善, 社会保障制度存在负面导向, 社会保障项目设置差异等等。只有正视这些问题, 建立与现行社会相适应的社会保障体系, 消除群体分割意识, 缩小社会保障待遇差距; 平衡不同区域之间社会保障项目, 才能更契合共同富裕目标。

**关键词:** 共同富裕; 社会保障制度; 优化路径; 中国特色社会主义

## 一、共同富裕和社会保障制度的关系

共同富裕是中国特色社会主义的本质要求, 也是社会各界热议的核心话题, 社会保障制度是国民收入再分配的重要途径和国家反贫困的基础性制度安排。

建立有效的社会保障体系有助于共同富裕目标的实现。一方面, 社会保障制度是实现共同富裕的兜底保障, 其制度优化有助于缩小贫富差距, 从而实现积极的再分配, 为建设福利中国和走向共同富裕提供重要的路径支持; 另一方面, 社会保障制度是实现共同富裕的提升性基础, 其制度建立有助于提高人民的幸福感, 推动财富的源泉充分涌流。

### 1. 社会保障制度是实现共同富裕的兜底保障

社会保障制度是实现共同富裕的兜底保障。具有公平性和再分配效果的社会保障, 可有效防范和化解风险, 保障人民的基本生活。

首先, 社会保障的再分配环节为共同富裕夯实基础。社会保障属于再分配环节, 一方面, 通过收入的再分配, 降低收入差距过大的可能性, 增加了转移性收入<sup>[1]</sup>, 从而达到“提低、扩中”的效果,<sup>[2]</sup> 另一方面, 提高低收入人群及困难群体的收入, 为这些人群提供基本的生存保障, 减轻保障对象压力, 兜住国民基本生活, 维护社会稳定。

其次, 社会保障制度保障个体起点公平, 有益于实现“共享”目标。共享型的社会保障制度可以促进基本社会保障的落实与基本公共服务均等化。<sup>[3]</sup> 从而为人民提供基本公共服务, 对于低收入群体而言, 公共服务均等化提供的价值明显相对高于高收入群体, 因此在结构上可以减少低收入群体的相关领域支出, 从而达到缩小收入差距、全体国民共享经济

发展成果的目的。

作为保障民生, 促进社会公平的重要手段, 社会保障制度对国民的基本生活至关重要。在中国式现代化进程中, 实现共同富裕必须进一步提升社会保障调节收入分配差距的“力度”, 从而为共同富裕提供兜底保障。<sup>[4]</sup>

### 2. 社会保障制度是促进经济发展的提升性支持

社会保障在发展上也给予国民一定预期, 促进生产力与生产关系的适应, 以促进经济发展, 实现共同富裕。

首先, 社会保障是经济发展的基石, 社会保障通过满足国民的在经济、服务、精神方面生活保障需求, 给予国民相对良好的未来预期, 提高其改善生活品质的积极性, 促进国民各司其职, 实现经济发展。其次, 社会保障制度契合生产力与生产关系的科学原理, 通过促进生产力与生产关系的有效结合, 实现生产与消费, 生产与分配的有效落实。最后, 完善的社会保障体系有是实现共同富裕的有效路径, 处理好社会保障体系与各项制度之间的关系, 以问题和目标为导向, 清晰界定制度功能, 相互补充、相互配合, 则可以使政策与政策之间, 体系与体系之间, 相互促进、相互推动, 形成制度合力, 打造高质量社会保障体系。实现经济的高效发展。

如今, 共同富裕的社会保障体系发展仍存在立法制度设计滞后发展不平衡不充分、社会救助体系不完善等问题。

<sup>[5]</sup> 基于此, 需要按照共同富裕的要求, 持续深化改革, 优化社会保障结构, 形成更加公平、更可持续、更有效率的社会保障体系, 从而促进共同富裕。<sup>[6]</sup>

## 二、共同富裕视域下社会保障制度的不足

改革开放以来,我国在社会保障领域进行了一系列的探索,奋力在最大限度内实现社会保障制度转型和惠及范围扩展,促进了经济与社会发展成果的共享。“十四五”规划中指出,要加快健全多层次社会保障体系,增强社会保障待遇与服务的可及性和公平性。<sup>[7]</sup>可见我们在肯定社会保障近些年所取得成就的同时也该清醒地认识到如今社会保障制度存在的问题。尤其是现行社会保障制度还不足以有效地应对新常态之下的人口变化、经济新常态等带来的挑战以及对改善全社会收入分配状况的贡献仍不足,这就需要打造一个与现有发展形势相适应、具有更高质量的社会保障制度。

### 1. 立法制度设计滞后导致权益难以落实

良法增进社会保障制度的多元利益诉求和可预见性,为实现共同富裕的历史过程保驾护航。而改革过程中我国的社会保障法规多为经济体制改革过程中所出台的应急政策法规,无系统的规定。<sup>[8]</sup>如今下岗职工的增加、农村剩余劳动力的移转,以及灵活多样的就业方式的发展,必然导致我国目前滞后的社会保障体制难以适应如今的社会经济发展,影响到这部分人社保权益的实现,涉及整个社保体系的建立和完整。主要体现在以下两大方面:

首先,不能有效把握人口结构分布和生活方式的变化。近些年来我国的人口无论在年龄结构还是空间分布上都发生了巨大变化,大量的农业转移人口进城务工以及外地城镇居民进入大城市发展。而当前,我国社会保险法仍体现了城市居民享有社会福利是建立在其已经是城市户籍身份的事实基础之上的,这些福利涉及就业、住房、医疗、教育等百姓生活的方方面面。由于我国长期实行的城乡二元户籍制度,使得大量的社会资源通过行政渠道从乡村聚集到城市,尤其是大城市。<sup>[9]</sup>在社会救助和社会福利制度方面,绝大多数立法建设仍然停留于以户籍为基础,也就是意味着大多数的社会救助与社会福利项目只针对于本地户籍的人员发放,而即便是在外地生活工作纳税多年的人员,仍然无法享受这些社会福利或救助项目。这一立法建设制度安排无疑与如今社会现状脱节。<sup>[10]</sup>

其次,不能适应当今经济活动的方式。而在如今数字经济飞速发展迅猛、非正规就业人数激增的情势之下,我国社会保障制度受到法律滞后性的影响,未能完全结合现状。就如现存的职工社会保险制度仍是基于多年前的劳动市场状

况所设计的,而在近20多年随着我国经济朝着高质量发展,我国的劳动力市场发生了深刻变化,出现了不少新型企业以及新形态从业人员,包括流动性很强的农民工人员,他们的劳动关系相对来说不够明确和稳定。而我国现行制度基本上并无实质性的改变,难以适应如今的劳动力关系市场,就会导致大量工薪劳动者无法得到社会保险制度的保护,缺失其应得的社会保障权益。与我们所追求的社会保障要实现的“全覆盖”相差甚远。这些制度的滞后不仅影响着国民社会保障权益的落实,同时也制约着共同富裕的发展,我们必须从长远考虑去增强社会保障制度对时代发展变化的适应性。<sup>[11]</sup>

### 2. 再分配制度所起到的负面导向

我国正处于实现共同富裕的关键时期,须如习近平总书记曾明确强调的,要“构建初次分配,再分配,三次分配协调配套的基础性制度安排”<sup>[12]</sup>,才能促使社会财富分配格局日趋公正合理,这是走向共同富裕的必由之路。而初次分配的调节是相对长期的过程,只有再分配才能在较短时期内缩小差距、促进公平。在税收、社会保障、转移支付三大再分配机制中,社会保障无疑居于核心地位。尽管我国现已建成了世界上规模最大的社会保障体系,但我国现行的社会保障再分配制度仍存在着一系列的问题。

其中主要的问题为社会保障再分配制度对社会收入分配起到负面的导向作用。我国社会保障缴费水平多由工资水平决定,而公民所能享受到的保障待遇又取决于缴费水平。因此收入水平较低的公民无法享受较高的社会保障待遇。

在社会保障体系方面,从区域和个人出发,选取两个最具代表性的进行论述。区域方面,养老保险制度饱受社会关注。我国目前基本养老保险可以具体分为城乡居民养老保险、企业职工基本养老保险和机关事业单位基本养老保险,且基本养老保险制度目前已实现在城乡方面的全覆盖,初步构成多层次养老保障体系,但暂未实现全国统筹,并且也未完全实现跨省份、跨行业、跨身份的统筹。各省、自治区、直辖市可根据本地区实际情况,在国务院规定的范围内确定基本养老保险费率和基础养老金月标准,并上报备案。<sup>[13]</sup>养老保险在不同地区所缴纳的金额取决于当地政府对本地区经济发展水平和财政承受能力的考量来确定具体的调整比例和水平。养老保险缴费基数不同,使得最后获得的养老金数额不同,进而导致收入差距的进一步扩大。在部分地区,

即使有新型农村合作医疗作为保障，但是仍存有部分老年贫困人口因病返贫的现象，这会对我国脱贫攻坚成果的巩固后续造成影响。<sup>[14]</sup>

而在个人方面，则存在着用人单位和员工之间社会保险制度缴费率过高的问题。我国实行以工作为基准的比例保险制，最大的缺陷为社会保险的缴纳直接与工资相接轨。这使得收入水平较低的公民在缴纳方面无法负担较高的社保费用，无法享受较高水平的社保待遇。不管是员工单方缴纳社会保险费，还是员工和企业共同缴纳社会保险费，在实质上都会造成社会劳动力成本的增加。尤其在过去几年新冠疫情的全球蔓延，经济发展滞缓的大环境下，社会贫富差距逐渐拉大，进而使得社会保障再分配制度对社会收入分配起到负面的导向作用这一问题越发明显。

### 3. 项目设置差异产生基本风险保障权益群体差异

我国当前的社会保障制度的存在和发展，是为了进一步实现共同富裕。其中的“共同”囊括了全体社会成员。故要求在社会成员面对基本风险时，政府可以为其提供大致相同的基本风险保障。但目前所存在的问题主要为基本保障项目的权益保障在群体方面存在偏差。在现行社会救助体系和特殊群体福利体系中的大多数项目，以户籍为基础来界定保障对象，受益群体多为本地户籍人口，而对非户籍常住人口来说，其无法在现居住地享受到其应有的社会保障。再者，由于“互联网+”时代的兴起和繁荣发展，催生了一系列新型行业的诞生，如自媒体工作者、网约车行业、外卖跑腿等。这些新兴行业的就业者和其他社会成员的不同在于前者存在着与职业无关且难以保障的风险。他们大多仅参加了最为基本的城镇居民养老保险和城镇居民医疗保险，其他险种如失业保险、生育保险、工伤保险等尚未普遍办理，这导致此类群体在人身安全与物质生活遇到困境时难以形成有效权益保障。在面对失业、生育和职业伤害等潜在风险时，仅凭他们个体的力量自身难以应对。<sup>[15]</sup>又比如，在住房公积金方面，并不是所有的劳动者都享有。这些社会保障项目无法促进共同富裕目标的实现，反而是逆向而行。

### 三、立法建议

法律是治国之重器，也是优化社会保障路径的重要突破口和切入点。通过立法，可以更新大众对社会保障的认知，完善国家法律体系并为全社会提供更完美、更便捷的法律武器。而要研究立法建议，就必须从实际出发，适应经济社会

发展和共同富裕的要求。共同富裕与法治现代化相辅相成，<sup>[16]</sup>通过社会保障立法建议的提出与现存问题的剖析，可以为推动共同富裕提供制度保障。

#### 1. 建立与现行社会经济发展相适应的社会保障体系

任何法律都有自己的适用限度，法律天生带有滞后性。当今经济飞速发展，社会保障体系却未能及时跟进。随着社会的发展，大量新型企业以及新业态从业人员出现，旧版职工社会保险制度已经难以适配新型的劳动力市场关系；现行的多数社会救助及社会福利项目与户籍挂钩，大量的社会成员无法享受应有的保障。

因此，在对社会保障体系提出立法建议时，首先要对未来充分设想，使立法更具前瞻性和预见性，通过对未来可能存在问题的预想来延长法律的存续时间，提高法律的威信；其次要鼓励公民对现行法律提出意见建议，健全问题反馈机制，听取民众智慧，通过公民对现行法律、社会问题的反馈来掌握更多立法诉求；接着要完善制度设计，提高社保法律位阶，尽快完善社会保障法律体系。目前国家层面的社会保障立法主要有——《中华人民共和国社会保险法》《中华人民共和国劳动法》，法律层面对社会保障的覆盖面较小，未覆盖部分的管理规定应以更高位阶的法律规定下来并以一种更加系统的形式呈现在大众面前。<sup>[17]</sup>

#### 2. 消除群体分割意识，缩小社会保障待遇差距

我国现行宪法赋予人们享受保障的权利，通过社会保障这张安全网，可以保障社会成员的基本人权。但是，由于历史和现实的诸多因素，人们无法平等的享受相应的社会保障，同时，社会保障再分配制度对共同富裕的促进作用力度不足，某些方面甚至产生了负面的影响。对此，国家应当消除群体分割意识，缩小不同群体的社会保障待遇差距。为保障基本人权和实现共同富裕创造前提条件。

从社会主义法治的视域出发，消除群体分割意识，缩小差距的关键，便是注重社会主义法治对“良法”的要求。<sup>[18]</sup>二十大报告中提出的“完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系”则表明对“良法”的规范和要求应当从宪法的规范着手，以宪法规范为基石，推动法治建设<sup>[19]</sup>。对宪法的规范，我国现行宪法虽然确定公民有权享受国家及社会的帮助，但并没有明确说明，具体规定的空缺使得制度的推行受到阻碍，故应当使宪法中的相关条款得到完善，不断加强和改进立法工作，健全社会公平正义法治保障制度，

切实尊重和保障人权，从而达到消除群体分割意识，缩小差距的目的。

### 3. 推动不同区域之间社会保障项目均等化

坚持效能提升，加强社保基金共济能力。我国社会保障项目的城乡差距虽在弥合，但仍存在管理，标准，对象等要素的差距。<sup>[20]</sup>以基本养老保险制度为例，现行的基本养老保险制度尚未实现全国统一，在省级统筹范围内也没有完全实现跨省份、跨行业、跨身份的统筹。这一现象不仅使不同区域之间社会成员的基本权益有所差距，同时也造成了不同区域之间社会保障制度成本的差异。

养老保险基本法是由我国人大及其常务委员会制定，但由于法律本身的滞后性和不健全性，管理，标准，对象等要素的差距问题难免存在，这便要求国务院及国务院部委制定相应的行政法规和行政法规，弥补基本法的空缺。因此，各省市应当制定完善基本养老保险的地方性法规。首先，应增强社会保障制度的再分配功能，扩大社会保障制度的互助共济范围，加强共济能力。基于平衡区域发展的原则，以社会成员共同面临的风险为基础，逐步建立全民统一的保障制度，使全民或全体劳动者之间能够实现互助共济。其次，是营造良好的社会保障互助共济的社会导向，为消除区域之间的差异培育文化基础，据此要在明确中央和地方各级政府制定法规时应当进行统一的规划，通过有效的途径和通俗的方式传递社会保障的互助共济原理，积极倡导互助共济的文化。<sup>[21]</sup>

## 四、结语

社会保障制度对我国共同富裕目标的实现起着极其重要的作用，是共同富裕的基础保障和提升性支持。社会保障制度提供了相对公平的经济福利，通过积极地再分配缩小贫富差距，为共同富裕打下良好基础。社会保障制度的健全促进消费，使生产力与生产关系相适应，从而带动经济发展。也正是在这意义上，推动立法、促进法律实施以及提供相应政策项目保障更能在共同富裕的道路上行稳致远。

随着社会及经济的发展，面对立法制度的滞后，再分配政策的负面导向，社会保障的差异问题，社会保障路径应持续深化改革，进一步优化和发展。尽管社会保障制度完善之路存在挑战，我们应抱有信心和积极的假设，在法学界及国家的努力下，能够形成更加公平、更可持续、更有效率的社会保障体系，从而促进共同富裕。

## 参考文献

- [1] 参见郑功成：《共同富裕与社会保障的逻辑关系及福利中国建设实践》，载于《社会保障评论》2022年第1期。
- [2] 参见何文炯：《建设适应共同富裕的社会保障制度》，载于《社会保障评论》2022年第1期。
- [3] 参见周文、施炫伶：《共同富裕的内涵特征与实践路径》，载于《政治经济学评论》，2022年第3期。
- [4] 参见：席桓、王睿：《共享型社会保障是实现共同富裕的重要途径》，载于《中国社会保障》2022年第12期。
- [5] 参见刘欢，向运华：《基于共同富裕的社会保障体系改革：内在机理、存在问题及实践路径》，载于《社会保障研究》2022年第4期。
- [6] 参见贾玉娇：《中国共产党百年社会保障制度实践的本质研究》，载于《社会保障评论》2022年第6期。
- [7] 参见陈旭辉《促进共同富裕的社会保障制度改革研究》，载于《南方金融》2023年第1期
- [8] 参见李娟：《新时代实现共同富裕的社会保障制度研究》，载于《新经济》2023年第2期
- [9] 参见冯虹 张玉玺《特大城市农民工社会保障研究——基于户籍制度改革的视角》载于
- [10] 《山西大学学报(哲学社会科学版)》2016年第39卷第4期
- [11] 参见何文炯《基于共同富裕的社会保障结构优化》，载于《中国社会保障》2021年第11期。
- [12] 参见郑功成《以高质量社会保障制度扎实推动共同富裕》2022年9月
- [13] 参见习近平：《扎实推动共同富裕》，载于《求是》2021年第20期。
- [14] 参见《中华人民共和国社会保险法》规定。
- [15] 参见李灵异，张铭元：《老龄社会背景下中国社会保障体系建设——以共同富裕为视角》，载于《现代商贸工业》，2023年第15期，第19-21页。
- [16] 参见陈旭涛：《共同富裕视域下社会保障事业高质量发展路径研究》，载于《老区建设》，2023年第1期，第65-71页。
- [17] 张文显：《共同富裕与法治现代化相辅相成》，载北京日报网2022年1月17日，<https://news.bjd.com.cn/2022/01/17/10031037.shtml>

[18] 参见吴志攀：《“互联网+”的兴起与法律的滞后性》，载《国家行政学院学报》2015年3期

[19] 参见娄宇：《以法治化的社会保障扎实推进共同富裕》，载于中国社会保障，2022年第12期。

[20] 参见张隽旖：《推进共同富裕的宪法基础——以党的二十大报告为视角》，载于中州大学学报，2023年2月。

[21] 参见翟绍果，徐天舒：《从城乡统筹到助推共同富裕：社会保障的现实挑战、制度逻辑与渐进路径》，载于中

共中央党校学报，2023年4月第2期，第85页。

[22] 参见孙维：《企业职工基本养老保险全国统筹：“渐进式”改革的困境与对策》，载于中央财经大学学报，2021年第8期。

本文为二零二三年度嘉兴学院 A2 类 SRT 资助项目（编号：8517221414）