

社会保障促进共同富裕：来自地方的实践与创新

席恒 凯迪日耶·阿不都热合曼

摘要：以中国式现代化促进全体人民实现共同富裕百年目标的确立，充分调动和激发了地方政府的创新动力。社会保障作为促进共同富裕的重要制度安排，给地方政府的实践与创新提供了重要的场域。通过社会保障体系的不断完善筑牢共同富裕的社会保障政策基础，提高低收入群体的收入水平，缩小人群和区域的收入差距，借助现代信息技术赋能不同群体和区域的共同富裕能力，把社会保障政策融入国家和区域发展战略，是社会保障促进共同富裕地方实践创新的关键所在。

关键词：社会保障；共同富裕；收入差距；技术赋能；政策融合

中图分类号：D632.1 **文献标识码：**A **文章编号：**1003-0751(2024)04-0101-10

共同富裕是社会主义的本质要求，是建设社会主义现代化强国的行动指南，也是中国式现代化的重要特征。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、保障社会成员社会权益的制度安排，是促进共同富裕的重要力量。本研究在对我国东中西部四个典型省（自治区）关于社会保障促进共同富裕的先进经验进行深入调研的基础上，总结不同地区社会保障促进共同富裕的实践经验，探索高质量社会保障体系建设促进共同富裕的理论逻辑与实践路径。

一、社会保障促进共同富裕的基本逻辑

全面建成小康社会之后，共同富裕成为中国共产党建设社会主义现代化强国的第二个百年奋斗目标，是未来一段时期中国社会主义建设的行动指南。习近平总书记指出，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，是治国安邦的大题。社会保障作为化解社会成员社会风险、提升社会福利、保障社会权益的重要制度安排，通过包容性、共享性和发展性的社会保障政策，实现了社会保障促进共同富裕的收入增加、收入调节和政策赋能的基本逻辑，促进了全体社会成员的共同富裕^[1]。

（一）社会保障促进社会成员收入增加

社会保障作为一国基本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，促进全体人民富裕程度的不断提高。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

收稿日期：2024-02-06

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）；国家社会科学基金社科学术社团重大项目“中国社会保障体系建设与扎实推进共同富裕研究”（21STA002）。

作者简介：席恒，男，西北大学公共管理学院教授、博士生导师（陕西西安 710127）。凯迪日耶·阿不都热合曼，女，西北大学公共管理学院博士生，西北大学健康养老研究院助理研究员（陕西西安 710127）。

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),通过直接的财政性转移支付,可以有效提高全体社会成员的收入水平。而且,由于低收入人群对具体收入数额一般相对敏感,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。

(二) 社会保障调节社会成员收入差距

社会保障政策通过财政社保支出等方式,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,有利于促进全体人民的共同富裕。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,有效调节了社会成员的收入结构,缩小了不同群体之间的收入差别,使社会成员可以共享经济、社会发展成果,共享美好生活,推进全体人民共同富裕。

(三) 社会保障赋能社会成员公平发展

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能够赋能全体社会成员,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,为全体国民的共同富裕创造条件,进而实现社会保障促进共同富裕的基本功能。社会保障制度的首要功能是危机化解和风险预防。只有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。社会保障制度的能力建设及其在社会支持、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,提升个体危机应对能力和风险抵御能力,进而为其收入增长能力和致富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,进一步为收入增长能力与致富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。

二、社会保障促进共同富裕： 来自地方的实践经验

2023年3月至7月,本课题调研组分别前往浙江省、江苏省、新疆维吾尔自治区和内蒙古自治区,对当地人力资源和社会保障厅、民政厅、医保局、乡村振兴局等部门开展了专题调研^①。调研发现,在中国式现代化促进全体人民共同富裕的国家战略中,地方政府以社会保障促进共同富裕的实践经验 and 具体举措,不仅有效提高了区域社会保障水平,还为国家社会保障政策深化改革提供了有益启示,具有创新意义和推广价值。

(一) 浙江省:以共富型大社保体系建设推动共同富裕的实现

浙江省作为出口大省,其制造业、服务业等民营经济发展迅速,具有强大的经济韧性和发展活力,为创设共富型大社保体系奠定了良好基础。调研组测算结果显示,浙江省2019年共同富裕指数为0.976(全国排名第1位)^[2],表明其收入分配公平程度与居民富裕程度在全国范围内均保持在较高水平。2021年,中共中央、国务院发布的《关于支持浙江高质量发展建设共同富裕示范区的意见》,为浙江省高质量发展促进共同富裕提供了强大动力和根本遵循。在此背景下,浙江省提出,以全域人口公平享受社会经济发展成果为目标建设共富型大社保体系。浙江省共富型大社保体系的构建,以筑牢民生之基、夯实社会发展之本为目标,在养老保险、医疗保险、工伤保险与社会救助等维度进行了全面探索。

1. 持续推进养老保险覆盖范围扩大、养老服务保障水平提升

第一,浙江省近年来积极探索提升城乡居民养老保险待遇水平。2022年,浙江省城乡居民基本养老保险个人缴费档次由原来的6档增加至13档,最高档为职工月平均工资的300%。城乡居民月人均养老金金额逐年上升,2022年达到433.42元,高于全国平均水平。此外,浙江省还多次提高城乡居民基本养老保险的最低标准,2022年提高至每人每月190元。不断提高的养老金最低标准在一定程度上缩小了不同养老保险制度之间的待遇差距。第二,惠民保实现省域全覆盖,续保率高于全国平均水平。自2020年起,浙江省以设区市为单位,率先在全省域推进惠民型商业补充医疗保险项目——浙里惠民保,并实现省域全覆盖,有效防范化解因病致贫返贫

风险,为人民群众健康福祉的获得打下更坚实的基础。2023年,浙里惠民保投保人数高达3271万人,投保率为58.8%,续保率超过80%,三项指标均居全国第一^②。全民准入,保障公平,解决商业健康保险市场覆盖率低、老年人和已患病群众不能参保等问题,成为共同富裕示范区重大改革项目的有效实践。其中,丽水市创新实施的浙丽保,在2021年和2022年参保率分别高达85.3%和93.32%,连续两年位居全国第一。第三,积极探索扩大养老服务补贴范围,完善高龄老人养老服务补贴机制。浙江省对年满80周岁、享受城乡居民养老保险待遇的高龄老人给予高龄补贴^③,并对本省户籍低收入家庭的60周岁以上失能、失智及生活能够自理的高龄(80周岁以上)老年人提供养老服务补贴^④。

2. 积极促进长护险、重疾险与养老护理补贴提质增效

第一,浙江省长期护理保险试点范围不断扩大,成效明显。自2016年全国试点启动以来,浙江省在宁波市等地陆续开展试点,克服了制度碎片化等弊端,实现了全省试点“一盘棋”,统一了筹资、待遇、认定等标准,坚持城乡一体、参保覆盖全民等原则,体现了社会保障制度的公平性和普惠性。第二,重疾险强化兜底保障。杭州市出台的《杭州市构建因病致贫防范长效机制实施办法的通知》,进一步优化了重特大疾病医疗保险和救助政策,提升了杭州市参保群众的医疗保障水平。2023年12月,浙江省以“强化综合保障兜底机制,多渠道筹集建立医保暖心无忧专项基金,探索家庭和个人医疗费用负担封顶制度”为目标,出台了《杭州市困难家庭医疗费用负担封顶制的实施意见》,并于2024年1月1日起正式实施,以此实现医疗费用超标部分百分百兜底^⑤。第三,探索养老护理补贴政策。目前,浙江省内尚未出台统一的老年人护理补贴政策,但部分地区已建立起护理补贴制度,如丽水市云和县为未享受困难残疾人生活补贴、重度残疾人护理补贴和养老服务补贴的且具有本县户籍的低保、低收入及收入边缘家庭的失能失智人员提供护理补贴,帮助他们解决长期照护困难问题^⑥。

3. 适应数字经济发展需求,提升工伤、失业保险保障能力

第一,在工伤保险方面积极适应数字经济发展需求,扩大覆盖范围。2018年,浙江省成为首个将实习生和超龄劳动者纳入工伤保险保障范围的省份,并于2021年通过《浙江省数字经济促进条例》,

将新业态劳动者纳入覆盖范围。杭州市出台实施《关于部分特定人员参加工伤保险办法(试行)》,使部分不符合建立劳动关系的超龄就业人员、技工院校实习生、外卖员、网约车驾驶员、即时递送“跑腿儿”等在平台接单的从业者和基层快递网点快递员可以单险种优先参加工伤保险,有力地促进了工伤保险向职业劳动者广覆盖。2022年,制定出台的《杭州市维护新就业形态劳动者劳动保障权益实施办法(试行)》进一步畅通了新就业形态劳动者、灵活就业人员参加社会保险的渠道。第二,浙江省在推进失业保险省级统筹方面取得积极进展的基础上,着力打造高质量就业创业体系。通过“人人都有较为合适的岗位”等措施,实现了就业困难人员动态清零,山区26县新增就业倍增,低收入农户人均可支配收入增加等目标。2022年,山区26县低收入农户人均可支配收入17329元,比上年增长15.8%,增速比全省低收入农户平均水平高1.2个百分点。同时,浙江省还积极打造“浙里好创业”“浙派工匠”名片和就业服务智能化全贯通等项目,为高质量就业创业体系提供有力的公共平台支撑。

4. 紧扣共富目标,积极助推社会救助事业高质量发展

第一,积极开展社会救助数字化改革。近年来,浙江省不断推动社会救助标准城乡统筹,率先推进了数字化改革,包括大救助系统以及智慧救助场景应用等;探索推进社会服务联合体和社会化参与机制,依托“社会救助服务联合体”平台,开展物质+服务救助工作。最低生活保障制度是一项保民生、托底线,事关困难群众衣食冷暖的基础性社会救助制度,为了更好地落实最低生活保障制度,浙江省率先实现最低生活保障标准城乡统筹、市域统筹。2022年12月1日,浙江省实现了11个设区市低保标准市域一体化,各市年低保标准均达到11000元。此外,浙江省还全面落实了一次性生活补贴发放,2022年共为低保对象等困难群众发放一次性生活补贴3.88亿元;以低保对象、低保边缘对象为重点,同步实施医疗救助、教育救助等专项救助,丰富探访关爱、善居工程等帮扶服务,进一步巩固拓展脱贫攻坚兜底保障成果^⑦。这些既是浙江省积极推进社会救助区域统筹取得的重要成果,也是其社会救助事业迈上新台阶的重要标识。第二,困难群体救助标准实现全省统筹。2022年1月,浙江省开始实施《关于健全完善特困人员救助供养制度的意见》,通过明确对象认定、完善救助标准、推进城乡同标、规范

服务协议签订,增强集中供养能力,完善分散供养照料服务,落实保障措施等,有效提升了特困供养工作的制度化、规范化水平,使特困人员的获得感、幸福感、安全感得到切实增强。截至2022年年底,浙江省共有特困人员3.52万人(其中农村特困人员3.16万人),基本生活保障月标准人均达到1756元,为全国第一个实现城乡统一标准的省份^⑧。

5.积极探索社保基金安全规范管理新体系

2020年,浙江省基本完成全面划转部分国有资本充实社保基金的工作,成为全国划转最快的省份,率先从“划转”进入“管理”阶段。基于地域特色与股权资源优势,浙江省财务开发公司率先提出建设“共富型社保股权资产运营商”新目标,探索以社保股权管理助力浙江高质量发展共同富裕示范区。浙江省财务开发公司持股150余家大中型企业,通过建立标准化体系,推动股权平台管理由粗放向精细转型。据悉,“已构建社保股权管理标准化体系,明确‘共富型’功能定位和‘优资产、增收益、搭平台’的管理目标,构建了社保股权资本划转、资本权益、资本收益、资本运营、资本生态‘五资’话语体系”^⑨。

(二)江苏省:以低收入人群补差机制促进共同富裕

江苏省地处中国大陆东部沿海地区中部和长江三角洲的中心位置,是连接京津冀地区和长三角地区的“一带一路”区域的重要枢纽,拥有得天独厚的资源条件。据调研组测算,2019年,江苏省城市共同富裕指数为0.892(全国排名第3位)^[2]。2023年7月,习近平总书记在江苏省考察时为江苏省发展指明了方向,强调江苏省必须在保障和改善民生、推进社会治理现代化上走在前列,加快健全社会保障体系,健全就业促进机制和就业公共服务体系,做好重点群体就业工作,在推动高质量发展上争当表率,在服务全国构建新发展格局上争做示范,在率先实现社会主义现代化上走在前列,奋力推进中国式现代化江苏新实践,谱写“强富美高”新江苏现代化建设新篇章。调研发现,江苏省积极发挥社会保障促进共同富裕的基础性作用,聚焦群众增收、差距缩小以及提升共享水平等维度,在促进低收入群体共同富裕水平提升方面积累了丰富的实践经验。

1.高效规范,聚焦低收入人群精准识别

第一,为更好地认定低收入人群,江苏省先后出台了《江苏省特困人员认定办法》《江苏省低保边缘家庭和支出型困难家庭认定暂行办法》和《关于健

全社会救助主动发现工作机制的通知》等文件,规范了特困人员认定条件、认定程序和服务管理。坚持改革创新,部署各地采取线上“大数据”比对、线下“铁脚板”走访摸排等方式,强化了对低收入人口的主动发现。第二,通过不断完善低收入人口监测的预警机制,发挥社会救助信息系统功能,加强了与医保部门、省政务信息资源共享交流平台之间的数据共享,从而更好地掌握低收入人口实际需求。此外,江苏省联合多部门修订完善《江苏省居民最低生活保障工作规程》,在收入核算、经办程序、服务管理等方面作出进一步的规范。在服务内容上,江苏省积极发展服务类救助,为低保、特困人员等困难群众提供能力评估、照料护理、关爱巡访等多样化的服务。第三,将医疗救助、住房救助、教育救助、就业救助以及价格临时补贴等救助帮扶政策覆盖到新认定的低保边缘家庭和支出型困难家庭,初步形成了较为完整的低收入人口救助帮扶的政策体系。

2.小步快走,建立低收入人群集体补助机制

江苏省以扎实推进共同富裕为着力点,自2021年起着力补短板,初步建立了集体补助机制。为确保低收入人群集体补助工作顺利进行,江苏省首先选择经济组织条件相对较好的无锡市和常州市为试点城市,宣传招募了350个集体经济组织,筹集资金320万元,目前已使4万余名群众从该政策中受益,并致力于在全省设区市扩大试点范围。低收入人群集体补助机制为促进集体经济发展红利共享,推动个人缴费“提档升级”,缩小城乡养老保险筹资和待遇保障差距,推动城乡基本养老保险协调发展提供了宝贵经验。调研发现,江苏省根据富民增收计划,自2022年开始鼓励高校和医院给未在编人员缴纳企业年金,以弥补未在编人员的工资性收入和退休后的收入待遇,并根据各地区经济条件来调整个人缴费档次,以进一步缩小群众相对收入差距。

3.促进困难群体社会保障机会公平

困难群体作为最容易因病返贫致贫的群体,是江苏省社会保障促进共同富裕目标的重点工作对象。为使该群体共享社会发展成果,江苏省采取了编密织牢困难人群社会保障网的一系列措施,确保困难群体社会保障机会公平。第一,优化医疗救助政策,降低大病保险起付线,使更多困难人群享受医疗救助的实惠。江苏省通过对大病保险政策进行倾斜,降低了困难人群大病保险起付线,进一步保证困难人群社会保障的机会公平。扬州市作为2022年江苏省城乡居民收入差距相对较小的城市^⑩,近几

年亦将工作重点转向困难群众,对个人缴费确有困难的群众给予分类资助参保和实施临时救助政策。扬州市财政部门每年安排临时救助专项资金重点用于困难人群,如对市区城镇户籍家庭非低保困难对象经医保核报后支付医疗费用仍十分困难的人员给予医疗救助,对遭遇突发性灾害、丧失自救能力等急难家庭给予生活救助。第二,积极借助商业保险,增强救助功效。江苏省为困难群众购买商业补充医疗险“江苏医惠保1号”,增添低收入人口医疗救助保障。从2022年开始,扬州市民政局引导慈善资金,为全市低收入人口、大重病患者以及低保边缘家庭、支出型困难家庭成员购买了价值158元的“江苏医惠保1号”,有效减轻了患者家庭经济负担。第三,积极建立民生补助标准动态增长机制,促进收入分配公平。扬州市自2020年1月起对市区年满65周岁以上城乡居民增发基础养老金,增发标准为每人每月5元,并将基本公共卫生服务经费标准从2021年的人均88元提高到2022年的人均93元。

(三)新疆维吾尔自治区:以信息化赋能社会保障促进共同富裕

新疆维吾尔自治区曾经是国家“三区三州”深度贫困地区之一,也是全国脱贫攻坚主战场。据测算,2019年新疆共同富裕指数为0.462(全国排名第27位)^[2]。近年来,新疆锲而不舍抓好脱贫攻坚成果,多渠道促进群众增收,精准做好普惠性、兜底性民生工作,为促进各族群众实现共同富裕进行持续探索。调研发现,新疆在社会保障促进共同富裕方面也有独特的实践经验,如建设社会保障信息化大平台,实现各部门、各地区间数据共享,以及通过农村村级就业协理员实现基层数据共享,提高服务效率和质量。

1.建设覆盖全疆的社会保障信息化大平台

新疆维吾尔自治区充分发挥上海援疆资源优势,全面推进以信息化为核心的社会保障建设,加强多部门间信息比对和共享,针对因学、因病、因残致贫返贫的特殊对象给予重点关注,积极构建社会保障信息化大平台。自治区按照一类低保抓漏保、二类三类抓错保、特困供养抓服务、临时救助抓力度的思路,通过线上比对推送和线下走访,全面收集困难群众求助需求,及时将低保对象、特困人员、易返贫致贫人口、脱贫不稳定人口、因病因灾因意外事故等低收入人口或收入大幅缩减人口录入低收入人口动态信息监测平台;落实“日推送、周调度、月通报”机制,通过按日更新数据、按周调度进度、按月开展通

报等举措,确保困难群体实现“动态清零”。社会保障信息化大平台还推动了乡(村)级就业和社会保障服务平台的建设,截至2020年年底,全区所有行政村建立就业和社会保障服务平台,实现了村级就业和社会保障服务全覆盖,逐步实现基层群众“问政策不出村、找工作不出村、缴纳社保不出村、领养老金不出村”。

2.在全疆推广运行重大疾病就医直通车

喀什地区医保局为确保本地区重大疾病患者获取更加优质的医疗资源和诊疗服务,解决群众在转院过程中遇到的难题(如转院手续复杂、办理时限长),推出重大疾病就医直通车项目,统一印制“喀什地区基本医疗保险组织器官移植、恶性肿瘤、血液病转外就医直通车专用证”,患者凭专用证就可直接到各省(市)医疗服务水平较高的医院进行就医。截至2023年5月,全地区共为9345名患者办理了就医直通车专用证。该项目为重大疾病患者争取黄金救治时间,节约患者层层住院消耗的医保资金,赢得了患者的一致赞誉,已在全疆范围内得到推广。

3.全疆社会救助体系大整合

为切实解决事后医疗救助流程复杂问题,新疆维吾尔自治区医保局致力于让数据“跑路”代替群众、工作人员“跑腿”,制定了统一的救助工作流程,明确各相关部门在事后医疗救助工作中的职责。这里以喀什地区医保局为例做具体说明。第一,喀什地区医保局按月将个人自付超过1000元的就医数据推送到县、市医保局,再由县、市医保局推送到乡(镇)、村,由驻村工作队协助填写医疗救助申请审批表并统一报至相关部门审核并打卡发放,确保全地区医疗救助待遇公平公正,不落一人。第二,喀什地区在全疆率先推行城乡低保分档救助、分类管理,明确档次类别、划分标准,制定区域有别、档次有差、科学合理的救助标准,严格档次动态调整,使保障对象认定更加精准,管理更加高效。第三,进一步加大对户籍不在本地的常住人口的临时救助力度,建立乡镇临时救助备用金制度,为基层开展临时救助提供有力的政策支持。目前,自治区城乡居民养老保险缴费档次共15个,每年缴费100元到3500元不等。其中,低保对象、特困人员、重度残疾人及建档立卡已脱贫人员保留现行最低100元的缴费档次。而且,对于低保对象,政府按照最低缴费档次的50%,即50元予以代缴;对于特困人员,政府按最低缴费档次的100%予以缴费。自治区制定的针对困难群体的代缴保险费政策确保了困难群体应参尽

参、应代尽代、应缴尽缴、应享尽享。

4. 对口援助赋能新疆社保高质量发展

自1997年以来,中央和国家机关、中央企业和19个省(市)在科技、教育、医疗、文化、资金等方面加强对疆援助,并实现战略沟通对接,极大地改善了新疆的基础设施建设和居民生产生活条件,为推动新疆共同富裕的实现提供强大助力。例如,江西省、上海市、湖北省、浙江省、山东省通过派遣医疗人才“组团式”支援工作队、援助救护车、建设中医医院、购买医疗设备、实施医疗人才传帮带培养模式、建立中草药种植产业等方式,先后填补新疆医疗技术、设备、人才等多个空白。调研发现,喀什地区依托医疗援疆资源和少数民族高层次骨干人才培养项目,每年定向培养50名医学生,较好地促进了地区医疗人才队伍整体素质的提升。此外,喀什地区通过开展“千名医师帮扶千村”活动,不断规范村医医疗服务,确保村民“小病不出村、中病不出市、大病不出疆”。在教育支援方面,63所中央部委直属院校、8所省属院校与新疆13所本科院校建立“多对一”团队包建对口支援关系,通过共建科研平台、培训受援地区高校教师,为新疆文化教育事业高质量发展持续“输血”。

(四) 内蒙古自治区:以稳边富民之策推进社会保障促进共同富裕进程

2023年10月,国务院印发的《关于推动内蒙古高质量发展奋力书写中国式现代化新篇章的意见》为内蒙古高质量发展提出了战略指导,为内蒙古以各项社会保障政策促进共同富裕提供了定位抓手。本研究调研组测算,2019年内蒙的共同富裕指数为0.689(全国排名第7位)^[3]。内蒙古自治区作为边疆地区、民族地区,以地区特点和发展需要为基础,进行社会保障促进共同富裕的实践,体现出“稳边富民”的典型特征。

1. 建立边疆农牧民增收机制,发挥社会保障“稳边富民”重要作用

基于畜牧业生产生活的流动性、生产产品的基础性、草原生态结构的独特性、水资源的短缺、净收入的低水平性,以及基本生产生活、教育、医疗等需求的刚性,牧民面临的生产生活风险和问题较之其他群体更为突出。这就使得牧民成为内蒙古社会保障促进共同富裕实现工作的重点面向群体。通过建立边疆农牧民增收机制,发挥社会保障“稳边富民”重要作用。第一,内蒙古自治区积极发挥社会保障增收作用,为牧民发放补贴,增加其财政转移收入。

由于边疆地区各类资源失控可及性差、菜地资源价值链分配不公平^[3],牧民普遍存在“毛收入高一生产交易成本高—净收入低”的现象。为了增加牧民收入,内蒙古通过发放牧民补贴促进牧民收入增加。第二,内蒙古自治区以基本公共服务拓展、社会救助兜底、生态转移补贴等形式提高社会性转移收入。实践证明,保障型和设施型的基本公共服务均等化,能够有效推动共同富裕的发展^[4]。例如,内蒙古自治区通过生活所需自来水、网络等基本公共服务保障网络的不断拓展,逐步提高牧民基本生活水平,降低生活成本和信息成本,进而提升牧民收入水平。第三,内蒙古自治区通过在全区开展低收入人口动态监测,对低收入牧民群体及其家庭实施救助。近年来,草原生态政策促进了人与自然和谐共生^[5],同时也给牧民生活带来了生产、生活和心理上的影响。为了保障牧民的生产生活权益,内蒙古为牧民发放生态转移补偿,以补偿牧民的分担成本^[6],对牧民增收、牧区稳定起到了直接促进作用。

2. 发挥社会保障政策调节机制,促进民生改善

多层次社会保障体系在内蒙古自治区推动共同富裕进程中发挥着重要的调节功能。目前,内蒙古自治区正在研究解决部分地区原被征地农牧民养老保险单建制度问题,探索扩大企业年金覆盖面,支持烈士纪念设施、光荣院、优抚医院、军供站等建设,提升优抚保障水平。同时,内蒙古自治区通过推进农村牧区深化改革,因地制宜地开展优势特色农畜产品保险,对符合条件的农牧业保险给予适当补贴。此外,“惠民保”作为一种城市定制型商业医疗保险项目,正在发展成为多层次医保建设的突破口,积极发挥健康保障的作用^[7]。内蒙古自治区通过鼓励民众参加“惠民保”等措施,进一步防止因病返贫,促进劳动力健康资本的积累,进而推动共同富裕目标的实现。

3. 发挥社会保障政策赋能机制,实现“减贫+增能”目标

内蒙古自治区通过以工代赈、拓宽就业渠道、补短板促振兴、困难人员就业帮扶、提升劳动力工作技能、吸引民营企业进边疆等方式,着力提升民众的致富能力,有效发挥社会保障促进共同富裕的赋能作用^[8]。内蒙古自治区政府通过农村牧区劳动力就业、专项技能培训、就业困难人员认定管理、公益性岗位开发管理、劳务品牌建设、县域农牧民工市民化质量提升等方面的措施,拓宽牧民就业增收渠道,提高牧民收入。政府还在重点工程和农牧业农牧区基

基础设施建设项目中推广以工代赈,适当提高劳务报酬发放比例。同时,政府为了巩固拓展脱贫攻坚成果,支持国家乡村振兴重点帮扶县实施一批补短板促振兴重点项目,加强对脱贫家庭、低保家庭、零就业家庭、残疾人等困难人员就业帮扶,增加低收入者收入,扩大中等收入群体。此外,内蒙古自治区深入开展兴边富民行动中心城镇建设试点和民营企业进边疆行动,实施兴边富民特色产业发展工程,促进边民就地就近就业和增收致富,积极发挥社会保障守边固边兴边的功能。

三、社会保障促进共同富裕 地方实践与创新的路径启示

社会保障作为国民收入再分配的重要制度安排,在推进中国式现代化实现进程中发挥着十分重要的作用。通过对以上四个省(自治区)社会保障促进共同富裕的实践调研,调研组归纳总结了浙江省以构建共富型大社保体系促进共同富裕,江苏省以低收入人群补差机制推进共同富裕实现,新疆维吾尔自治区重点发挥自治区优势进行信息化赋能社保体系建设,内蒙古自治区以稳边富民之策推进社会保障促进共同富裕等具体实践的主要经验。这些地区能够立足本地区发展的具体情况和优势,针对区域内人民群众急难愁盼问题积极探索政策解决思路,为全国其他地区社会保障促进共同富裕实践提供了有益的案例启示。在中国式现代化进程的伟大实践中,地方政府社会保障促进共同富裕的实践与创新,既是我国社会保障制度不断健全和完善的促进力量,也是对社会保障促进共同富裕的有效探索。

(一) 社会保障促进共同富裕,基础在于不断健全与完善社会保障体系

在巨大数量人口规模条件下,健全与完善的社会保障体系是实现共建共享改革成果的重要支撑。而保障项目设置的完备性则是形成健全与完善的社会保障体系的重要基础^[9]。近年来,浙江省致力于构建共富型大社保体系,意味着不断健全和完善的社会保障制度是推动社会保障高质量发展的重要基础,更是为实现全体人民共同富裕提供有力支撑的重要制度保障。共富型大社保体系的构建,以人民为中心,致力于为广大人民群众提供全面、高效、公平的社会保障服务。该体系具有进一步筑牢弱势群体民生底线、增强社会保障在治理相对贫困和缩小收入差距的积极功能,而且对于推动经济发展、维护社会

稳定有着重要的“调节器”作用。浙江省共富型大社保体系紧密围绕习近平总书记提出的“在共同富裕道路上,一个人也不能掉队”“中国式现代化是以人为核心的现代化”等重要指示,顺应国家社会和经济环境的不断发展,以保障人民全生命周期基本风险为着眼点,协助人们渡过全生命周期中的风险阶段,实现发展成果惠及全体居民,促进社会公平正义,并在社会保障覆盖面扩大、社会保障项目完备性、社会保障主体多元化、社会保障方式积极性以及社会保障管理创新等方面不断得到优化和完善。

在扩大社会保障覆盖面和完善社会保障项目方面,上述四个省(自治区)在社会保障促进共同富裕过程中都将扩大社会保障覆盖面和不断完善社会保障项目作为基本任务,重点关注弱势群体、低收入人群、高龄老人、农(牧)民以及灵活就业人员,根据其生命周期不同阶段的具体需求,积极制定各类政策,分类推进社会保障项目的完善和发展,鼓励和引导未参保人群参加社会保险。具体而言,一是在生命周期教育阶段,充分利用国家对口资源定向培养高才生,加大对教育的资助,确保每个适龄人口都能接受良好的教育;在就业阶段,不断推进失业保险、工伤保险的省级统筹,保障劳动者权益;在养老阶段,积极探索促进长护险、重疾险与养老护理补贴政策,提高养老服务保障水平,确保老年人基本生活保障。二是在医疗保险方面,通过因地制宜地推广和运用重大疾病就医直通车,建立基于多渠道筹集的安心医保“暖心无忧”专项基金,探索家庭和个人医疗费用负担封顶制度等,积极提高医疗保障水平,有效减轻群众看病负担。三是在优化社会保障方式方面,四个省(自治区)政府部门发挥主导作用,制定相关政策,通过优化社会保障待遇给付方式,提高养老金待遇水平和最低生活保障标准,调整社会保险个人缴费档次,鼓励高校和医院给未在编人员缴纳企业年金等方式,为社会保障发展提供基本的制度保障;社会保障部门紧紧围绕共同富裕目标统筹各类资源,积极开展机制与平台建设,通过主动链接政府相关部门、企业和社会组织的各种优势资源,充分发挥多主体的合力效应。四是在促进社会保障主体多元化方面,各地积极创造人人参与、人人尽责的整体环境,充分利用集体经济、社会组织的优势,积极探索社保基金管理优化和完善途径,将过去只依赖国家财政的社保给付局面转变为充分利用集体经济资源和社会力量的多元主体参与局面,有效缓解国家财政压力,更好地满足社保主体日益多元化的需求,推

动社会保障制度实现可持续发展。同时,引导集体经济参与社会保障事业也有利于发挥集体经济在社会保障中的作用,保障社会保障水平的适度性,从而使更多群众受益。实践证明,社会保障事业在促进共同富裕过程中只有根据生命周期不同阶段的需求进行精细化管理,不断扩大覆盖面、完善社保项目、探索保障方式、推动社保资金供给和管理主体多元化,才能使社会保障制度更好地为全体人民谋福祉,推动共同富裕取得更为明显的实质性进展。

(二) 社会保障促进共同富裕,重点在于持续提高低收入人群的收入水平

共同富裕是保证社会成员在社会合作的基础上,勤劳致富,通过社会合作产生更大的利益,赋予低收入群体更多的平等权利和发展机会,最大程度上保障低收入群体共享共同富裕的发展成果^[10]。实现共同富裕的社会目标,主要体现在缩小收入差距,形成合理的收入分配格局。其核心在于构建橄榄型社会,即提高低收入人群基本收入,壮大中等收入人群比例。而低收入人群不断增收,是形成中间大、两头小的橄榄型社会结构的关键条件,也是实现全体人民公平共享社会和经济成果、实现共同富裕的重要任务内容。然而,目前我国面临着低收入人群规模大、低收入人群增收能力弱、低收入人群人力资本匮乏等严峻问题,低收入群体实现共同富裕任务艰巨。如何有效提高低收入人群的收入水平是社会保障促进共同富裕的实践难点和重点。

调研发现,四个省(自治区)近几年来通过以低收入人群的补差机制、低收入群体救助标准统筹、低收入人口社会救助体系大整合等方式,积极探索和创新社会保障促进共同富裕的具体措施和路径。为缩小城乡养老保险筹资和保障待遇差距,切实缓解低收入人群养老压力,各地以激励与引导为手段,鼓励有条件的集体经济组织建立面向低收入人群的集体补助机制。具体措施包括:其一,有条件的地区通过实施集体经济补助政策,不断优化城乡居民养老保险待遇结构,提高个人缴费水平,促进个人账户养老金水平提升,使低收入人群城乡养老保险待遇水平差距得到最大程度的改善。其二,各地通过加强社会保障政策执行力度,对低收入人群进行有针对性的就业培训,提升低收入人口的人力资本,为其创造更多的就业机会,建立就业困难人员动态清零机制,为低收入人群提供更多的增收渠道,从而实现低收入人群可支配收入的提升。其三,各地推动社会救助体系大整合,保障低收入人口救助帮扶政策落

地落实,通过建立和完善社会救助信息大平台,加强社保部门、财政部门、医疗机构、养老机构间的信息资源共享,从精准识别低收入人群的认定工作入手,规范认定条件、认定程序、监测预警和服务管理,实现一条龙服务,确保低收入人群的基本生存、生活需求得到及时满足。社会救助是实现共同富裕的重要工具和有力保障,对低收入群体的社会资本建设和人力资本投资,能够发挥社会保障的增收功能,促进低收入群体实现个人和家庭的发展^[11]。同时,实施教育、医疗、住房、就业等救助和价格补贴政策,同样对于提高低收入人群的生活质量有着重要的现实意义。完善公共服务体系,进一步提升公共服务产品的普惠性、均等性和有效性,不仅是降低贫困发生风险的主要措施,也是低收入群体实现物质富裕和精神富裕的主要渠道。从某种意义上说,减少开支就相当于增加收入,对于低收入人群而言,更是如此。在短时间内不太可能完全激发低收入人口内生动力的情况下,替低收入群体“省钱”,即采取降低低收入人群在医疗、教育、生活照料、住房、养老等方面刚性支出的社会保障措施,可以促进其支出和收入水平相匹配,有效提高他们的生活质量和生产信心。

(三) 社会保障促进共同富裕,关键在于以信息化赋能社会保障功能实现

随着信息技术的快速发展,信息化建设成为现代社会发展的必然趋势,也是社会保障工作提高服务效能的重要手段。信息化在社会保障领域的应用具有巨大的潜力和价值,不仅改变了社会保障工作传统的服务方式,提高服务效率,还极大地促进了社会保障供给的公平性和可持续性。社会保障作为覆盖个人从出生到死亡的全生命周期过程,记录着每个人的信息,随着大数据技术的广泛应用,社会保障数据的应用价值逐渐被挖掘和拓展。信息化赋能社会保障,有利于打破社保信息孤岛,增强社会保障政策的宣传力度,促进社会保障各部门与其他相关部门之间的工作协作,实现社保信息的集中管理和共享,提高信息的安全性和准确性,减少因人为操作和烦琐手续所产生的各种问题,优化社会保障服务的整合性,推动社会保障制度高质量发展。

调研发现,随着信息化技术的不断创新和应用深化,四个省(自治区)社会保障信息化水平都在逐年提升。各地社保部门借助大数据技术手段,通过线上线下相结合的方式,不断提高社会保障政策宣传的精准度和有效性,增强政策的执行力度和覆盖

程度。一方面,信息化赋能社会保障可以为社会保障政策制定者提供实时、全面的数据支持,有助于其更好地把握社会保障领域的风险和问题,为政策调整提供科学依据;另一方面,借助大数据等技术手段,可以更加精确地识别贫困人口和特殊群体,确保社会保障资源优先向这些群体倾斜。而且,信息化赋能社会保障,不仅有利于促进社会保障资源优化配置,提高社会保障服务的智能化水平,为广大群众提供更加便捷、高效、个性化的服务,还有利于提高社会保障基金使用的透明度,提升社保部门的管理效能,为社会保障促进共同富裕目标实现提供有力支撑。新疆维吾尔自治区近几年紧紧围绕社保工作的总目标,通过社会保障工作信息化建设,积极打造“数智人社”一体化社会保障信息化大平台的新格局,不断提升全疆社会保障工作的服务效能。实践证明,通过搭建省域乃至全国统一的社会保障服务平台,以规范化服务为切入点,规范服务项目、内容、流程、行为,社会保障可以实现内部数据与业务的融合、外部的联通、上下的贯通,提高自身的信息化水平,不断累积信息资产,推动跨系统、跨地区、跨部门的人社业务的协同和数据共享,促进信息流动,从而实现各类服务资源的有效融合和服务产品供给的普惠公平。

(四) 社会保障促进共同富裕,核心在于地方社会保障政策与国家战略有效融合

任何一项政策必须围绕国家总体战略提出并实施,才能确保其符合国家长远发展的需要。我国在各个领域的发展政策都是根据国家总体战略来制定的,以确保国家在政治、经济、科技、文化等各个领域取得全面、协调、可持续发展。社会保障政策与国家整体发展战略的有效融合是社会保障促进共同富裕的重要推动力。各地的社会保障政策,既要充分考虑地区差异,又要紧密围绕国家发展战略,才能促进全国各族人民共同富裕的目标实现。我国地域辽阔,各地区经济发展水平、社会需求的差异都较大。因此,既要明确地方社会保障政策的具体目标、任务和措施,又要确保各地区社会保障水平与经济发展水平相匹配。地方政府需要在将自身实际发展情况与国家整体发展战略相结合的基础上,发挥地方优势,制定具有针对性的社会保障政策,为国家战略的实施提供有力支撑。

发挥社会保障促进共同富裕的最大治理效能,其落地之关键在于地方具体的社会保障政策与其社会、经济、文化等相适应,与地方发展目标相结合。

浙江省和江苏省一直以来紧紧依靠国家战略,发挥强烈的责任担当,在社会保障政策创新发展方面成为全国典范。两省份积极响应国家号召,针对不同群体需求,紧密结合国家战略,率先探索社会保障制度改革,并在社会保障政策实施过程中,注重政策细化和优化。同时,两省份高度重视社会保障政策在国家治理体系和治理能力现代化建设中的重要作用,持续加大社会保障投入,不断扩大社会保障覆盖面,积极构建基于居民的全覆盖社会保障体系,努力为全体社会成员提供更加完善、公平、可持续的社会保障服务。内蒙古自治区和新疆维吾尔自治区都是多民族地区,拥有丰富的民族文化资源和多样的民族特色。其社会保障促进共同富裕的典型性,主要体现在自治区政府能够将国家整体发展战略与边疆地区、多民族地区、贫困地区、农牧业发展重点和农牧业群体保障等地方实际情况充分结合在一起,因地制宜地制定社会保障政策,积极发挥社会保障政策的调节效应、赋能效应和增收效应,在国家政策框架内巩固拓展脱贫攻坚成果,支持并推动乡村振兴、共同富裕以及国家现代化建设等国家战略目标的实现。这种融合多民族文化特色,把全力做好各族群众民生保障作为民族地区推进社会保障工作出发点和落脚点的社会保障体系,有助于增进各民族间的交流与团结,为共同富裕创造和谐的社会环境。

(五) 社会保障促进共同富裕,优势在于发挥具有中国特色的区域合作机制

社会保障促进共同富裕,要实现对资源的充分利用和优化配置,还应充分发挥我国社会主义大家庭东西部协作、对口支援的制度优势,以先富带后富,最终实现不同区域、不同人群的共同富裕。东西部协作、对口支援是我国基于东西部地区的差距而建立的极具中国特色的区域合作机制,是在党中央强有力的统筹协调下,引导和鼓励发达地区通过对相对落后地区的经济支持、人力支持和技术支持等实现全国共同发展的中国经验。从一开始的西部大开发到脱贫攻坚战、乡村振兴再到共同富裕政策实施的过程中,中央、东中部地区和地方内部,通过东西协作、对口支援、地方结对帮扶等面向新疆维吾尔自治区和内蒙古自治区等民族地区长期开展基于资金、人力、财政、政策以及信息等方面的资源倾斜和援助,如财政转移支付,公共设施援建,定向输送干部、专业人才、驻村帮扶人员等。这种有针对性地支持贫困地区和特殊群体的区域合作机制,为民族地区社会保障工作投入了有力的财政、技术、人力和就

业支持,系统提升了民族地区的内生发展能力,为当地民众带来了实实在在的福祉。目前,中国特色区域合作机制已经超越东西部地方政府间的协作,更是将区域间的协作延伸到与市场、社会的协作之中,形成了政府主导、市场发力、社会参与的多元格局。在实现共同富裕的战略目标要求下,东西部协作和对口支援这项中国独特的治理和制度创新应继续发挥其在社会保障促进共同富裕方面的制度优势,拓宽社会参与渠道,提高社会保障制度的公平性和可持续性,为实现社会保障促进全国各族人民共同富裕做出更大贡献。

注释

①具体调研安排:2023年3月27—28日,在浙江省人力资源和社会保障厅、杭州市仓前街道社区卫生服务中心、杭州市上城区凯旋街道,召开座谈会并进行调研。2023年4月20日,在江苏省南京市社会保险基金管理中心、扬州市人力资源和社会保障局,召开座谈会并进行调研。2023年5月16日,在新疆维吾尔自治区喀什地区人力资源和社会保障局召开专题调研座谈会,并在喀什市亚瓦格街道社区卫生服务中心、喀什市乃则尔巴格镇卫生院进行实地调研。2023年5月19日,在新疆维吾尔自治区人力资源和社会保障厅,围绕新疆维吾尔自治区社会保障促进共同富裕相关政策措施,召开专题调研座谈会。2023年7月18—21日,在内蒙古自治区人力资源和社会保障厅、呼和浩特市人力资源和社会保障局、包头市人力资源和社会保障局等单位,开展专题座谈和调研。②参见《浙江省医疗保障局关于省十四届人大一次会议金47号建议的答复》,浙江省医疗保障局网站, http://ybj.zj.gov.cn/art/2023/7/3/art_1229226152_5135972.html,2023年7月3日。③参见《浙江省人民政府关于加快实施城乡居民社会养老保险制度的意见》浙政发〔2011〕19号。④参见《浙江省民政厅 浙江省财政厅关于印发浙江省养老服务补贴制度实施办法的通知》,浙江省人民政府网站, https://www.zj.gov.cn/art/2021/9/18/art_1229707935_2451380.html,2021年9月18日。⑤参见《长护险给养老加一道保险 浙江省出台全省统一的长期护理保险政策》,浙江省人民政府网站, https://www.zj.gov.cn/art/2022/7/8/art_1229501099_59725187.html,2022年7月8日。⑥参见《云和县民政局 云和县财政局 关于印发〈云和县失能失智困难群众生活补贴和护理补贴实施办法〉的通知》,云和县人民政府网站, http://www.yunhe.gov.cn/art/2023/12/27/art_1229700879_2505676.html,2023年12月27日。⑦参见《浙江省率先全国实现最低生活保障标准市域一体化》,浙江省人民政府网站, https://www.zj.gov.cn/art/2022/12/2/art_1554468_59945236.html,2022年12月2日。⑧参见《积极推动新时代新征程社会救助事业高质量发展》,《中国社会报》2023年4月24日。⑨参见章忠良:《共富视域下的社保股权管理创新实践》,《钱江晚报》2024年1月22日。⑩2022年,江苏省城乡居民收入比为2.11;扬州市城乡居民收入比为1.83。

参考文献

- 参考文献
- [1] 席恒.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[J].社会保障评论,2023(1):34-45.
 - [2] 席恒,王睿.我国城乡共同富裕的内涵、测度及其政策意义[J].西北大学学报(哲学社会科学版),2023(4):15-26.
 - [3] 达林太,齐木德道尔吉.草地畜牧业的价值链分析:基于内蒙古12个典型纯牧业旗的调查[J].中央民族大学学报(哲学社会科学版),2020(1):70-78.
 - [4] 余曼,李拓.基本公共服务均等化、财政分权与推进共同富裕:基于中国285个城市面板数据的动态空间计量检验[J].经济问题探索,2023(10):16-30.
 - [5] 达林太,乌力吉图,娜仁高娃,等.从顺应自然的视角重新认识内陆干旱草原各民族文化所隐含的生态哲理及其当代借鉴价值[J].原生态民族文化学刊,2023(1):27-37.
 - [6] 武俊伟.中国草原制度变迁逻辑:制度成本调节与牧民行为博弈:以内蒙古B嘎查为例[J].内蒙古社会科学,2023(6):50-57.
 - [7] 郑功成.全面深化医保改革:进展、挑战与纵深推进[J].行政管理改革,2021(10):12-25.
 - [8] 胡伟华,娜仁格日勒.内蒙古牧民收入增长影响因素的实证分析[J].中央民族大学学报(哲学社会科学版),2013(2):34-38.
 - [9] 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[J].社会保障研究,2022(4):45-59.
 - [10] 林闽钢.促进低收入群体迈向共同富裕论纲[J].治理研究,2022(5):4-11.
 - [11] 李春根,王悦.以社会救助的高质量发展扎实推进共同富裕[J].西北大学学报(哲学社会科学版),2023(4):5-14.

Social Security Promotes Common Prosperity: Practice and Innovation from Local Areas

Xi Heng Kaidiriyi Abudurehman

Abstract: The establishment of the centenary goal of promoting the common prosperity of all people with the Chinese path to modernization has fully mobilized and stimulated the innovation impulse of local governments. As an important institutional arrangement to promote common prosperity, social security provides a vital field for local governments to practice and innovate. Establishing a solid foundation for social security policies towards common prosperity by continuously improving the social security system, increasing the income level of low-income groups and narrowing the income gap between groups and regions, empowering different groups and regions with modern information technology for common prosperity, and integrating social security policies into national and regional development strategies are the key to promoting practical innovation in promoting common prosperity in local areas through social security.

Key words: social security; common prosperity; income gap; technological empowerment; policy integration

责任编辑:翊明