



2016

13

总第 18 期

2016 年 7 月

深圳创新发展研究院 编印

编者按：2016 年 6 月 3 日，深圳改革 30 人论坛举行了以“共享深圳”为主题的论坛讨论活动。深圳特区经过 30 多年的飞速发展，率先富裕起来，同时作为一个移民型超大城市，目前教育、医疗、住房、社会基本保障诸领域的发展与经济发展逐渐不相适应，公共产品与公共服务的供给与民众的需求相比产生了较大差距。尤其需要重新评估“效率”与“公平”之间的关系。本期重点探讨深圳如何“共享发展”的思路，如何最大限度地让民众来分享经济发展的成果。各成员建言献策，交流讨论热烈，提出了可操作的建议，精彩观点纷呈。现分期刊出成员观点，供参阅。

本期要目

- ◆ 共享深圳与“三次分配”
- ◆ 共享深圳要推进社保改革
- ◆ 共享深圳需不断提升共享品质

共享深圳与“三次分配”

王 敏

共享发展是什么——它是一种分配方式，是怎么分配我们创造出的这个大蛋糕的问题。“共享”是指广大人民群众在面对经济社会发展所取得的巨大成就时，每一个人都应该有平等分享这一成果的权利。

有人说共享深圳就是平等享有政府的公共服务，这个概念太狭窄了，因为政府的公共服务固然非常重要，但它只是国民收入再分配环节中的一部分，在整个新创造财富（大蛋糕）的分配机制中，还不是最基础、最重要的部分，所以它不能包含应该共享的全部内容。全面研究和阐述共享经济社会发展成果问题，还应从经济学分配的基本理论来分析。

第一个层面是国民收入初次分配环节

国民收入初次分配环节是新创造财富的原始状态，此时的分配制度设计和实施，对能否实现好成果共享，至关重要。有这样几个问题应处理好：

其一是最低工资问题。最低工资标准的设定是一把双刃剑，劳动者受益的同时，资本方也可能受伤。法定最低工资标准体现了政府对劳动者基本权利的保护，是历史的进步。最低工资标准线定得越高，劳动者基本收入底线就越高，有利于成果共享。但是，不合时宜的高标准会带来杀鸡取卵的后果。所以政府在研究

制定最低工资标准时，从来都是从劳方和资方两边想，并统筹考虑其连带的其他相关问题。

从深圳现实情况看，最低工资标准名义上全国领先，但与这些年深圳经济发展速度相比较而言偏低，与国内一线城市甚至一些二线城市相比不具优势。这个标准直接涉及深圳数百万一线劳务工的基本生活水平问题，影响面极大，称得上是一个重要的“共享”指标，应当考虑及时调整。深圳这样一个外来劳务工为主要人口的新兴城市，更有责任和义务体现出发展成果与广大劳务人员的共享。

其二是社保缴费的问题。社保缴费、尤其是企业缴费部分，负担过重，已引起各方高度关注。大多数城市缴费额已超过企业职工工资总额的40%，深圳大约占30%不到。做个简单测算，如果一个企业给员工年平均工资4万元（这在深圳只能维持最低水平的基本生活）但企业连带员工社保缴费，实际人头支出超过了5万元，在大多数内地城市接近6万元。对企业而言，这是个很沉重的负担。可见，社保缴费在初次分配中，对企业和员工影响都很大。现在经济下滑的压力越来越大，企业越来越撑不住，政府也开始意识到这个问题的严重性。近期新闻报道，已有十几个城市开始下调社保费率。在这方面，深圳有较大的调整余地，应当充分发挥年轻城市历史负担少、基金较充裕的优势，做一些改革探索创新。

基本医疗保险的基金结余已接近2000个亿，并且还在快速增长，而深圳人口平均年龄刚过30岁，医保支付按年度结算，有没有必要结余那么多？大量基金长期沉淀，对缴费人当期利益损害很大，也没有给当事人带来长远回报，肯定有违共享理念，

应当从深圳实际出发尽快调整政策。工伤保险、生育保险等都可以从深圳实际出发，研究费率政策和缴交方式的调整，减轻企业和员工负担，其惠及面相当广泛，对实现共享意义重大。

从目前看，养老保险政策是国家事权，由全国统筹，但其他几项保险地方都可以有较大的统筹裁量权。若有所作为，以深圳的情况，社保缴费率可以大大降低，甚至降到 20% 左右，远低于全国平均水平（超过 40%）。思想能不能再解放一点，真正从实际出发，敢于作为。进一步说，我国养老制度设计严重碎片化，社会养老只规定由企业和个人缴费承担，国家没有承担相应义务。从共享角度看，这种制度设计很难说公平。国家享受了劳动者的创造收益，却不支付劳动者的未来养老成本，这也是社会养老待遇相对低廉的重要原因之一，导致广大企业员工和社会对养老政策“双轨制”的不公平颇有怨言。为缩小社会养老与机关事业单位退休待遇之间表面上的差距，国家不惜连续十一年上调企业退休待遇，而对由此可能产生（一些地方已经出现）的养老金支付缺口，又严令强化征缴，导致企业和员工缴费负担进一步加重。这种状况近年来愈发恶化和严重，让地方政府左右为难，不能两全，可见社会养老政策已步入了一个悖论的怪圈。

我认为调整政策，深化改革，首先要调整思维方式，解决思想问题，从执政为民，共享发展成果的角度改革调整社会保险政策，完善制度设计。作为改革开放的经济特区，深圳有责任和义务为国家顶层制度设计探索先行。

其三是税费政策。税费收入在国民收入初次分配中所占比重非常大，因而税费负担是否合理，是实现共享发展成果一个不能避开的且至关重要的问题。这些年来，企业和社会都普遍反映税

费负担过重。比如企业所得税 25%起征并累进，但为提高企业的持续发展能力，深圳多年来一直希望高新技术企业能够比照香港的企业所得税水平（约 15%）享受待遇。新设立的前海现代服务业（自贸区）也把低所得税待遇作为争取政策的重点内容之一。实际上，近年来大量内地城市多以各种形式的退税（税收返还）为手段强化招商引资，而中央政府前几年先后批准设立的浦东和横琴两个自贸区也都有区内企业享受 15%企业所得税的做法。这都说明企业的税负成本已经是个大问题了。

个人所得税十年起征点不动，十年间物价飞涨，人均收入以数倍计，而所得纳税扣除额一直不上调，等于持续提高个人所得纳税额，大幅度增加了财税收入，却未见体现出“共享发展成果”。今年“两会”上有代表和委员提出应把起征点提高到至少 5000 元，少征一点个人所得税，有政府部长说这有失公平，实在让人大跌眼镜。应当怎么理解税的公平？统一的纳税标准是公平，统一提高起征点相应减少部分税收额，惠及民众就再不公平吗？应当说劳动者新创造财富，在个人所得与国家税收征取之间作合理分配才是公平，而且是更大的公平，是实现“共享”的要义所在。

再比如企业都要交纳的教育附加费，实施九年制义务教育是政府法定义务，也是政府提供公共服务的主要内容之一，为何还强行要求社会分担？收费项目繁多现象在内地城市更为突出，需要及时做一个彻底清理。初次分配的蛋糕被政府各项税费多拿走了，人民群众的直接收入就会减少。“惠民”不能只挂在嘴上，政府不能以集中力量办大事、谋求长远发展为借口，过多地占有国民收入初次分配份额，更不应当为谋一时政绩就竭泽而渔！要真正把执政为民放在心上，敢于打破既得利益格局，果断调整政

策，尽快完善制度，让老百姓在经济发展中真正有所“获得”，把“共享发展成果”真正落到实处。

其四是潜规则成本。办企业做项目都要有门槛准入，大多都需要行政许可或审批。长期以来，经营者办事须请客送礼甚至被迫行贿的风气盛行。从分配角度看，此类支出或者增加企业成本，或者侵蚀利润，都要计入社会成本，属初次分配范畴。这块成本虽然是隐形的，但其花费不是小数字（从近年公布的一系列大小腐败案中可见一斑）。现在中央强势反腐，社会上这部分支出有所收敛，但如果不彻底转变政府职能，不彻底改造行政审批制度，不从机制上消除寻租空间，此类潜规则成本很难根除。

总之，实现发展成果的共享，首先须解决好国民收入初次分配问题，这个盘子是实现共享的基础，也是最重要的。只有在初次分配中，国家、企业和个人三者关系均衡了，社会环境好了，企业才有活力，个人才有动力，也才有真正的和谐与共享。

第二个层面是国民收入再次分配

国民收入再次分配主要指政府应当为公民提供的各类**公共服务**。实现发展成果共享在国民收入再分配层面，主要包括就业和再就业、教育、医疗、住房、扶贫、救济等等。这些年深圳在这些方面做了很多努力，但仍有很大差距。这方面内容很多，问题也很多。眼前的政府公共服务有三个基本问题必须搞清楚、解决好。

第一个问题是服务人群的边界标准要清晰且合理。不能简单地说全覆盖，即政府为所有人提供所有公共服务，这等于没有边界，是理想说法，不现实，但也不应当只局限于户籍人口。很多公共服务指标很高大上，看上去很美，是因为分母只含户籍人口，

但不是真实情况。深圳是一个人口结构特殊的城市，几百甚至上千万的外来常住人口为深圳发展贡献了力量，政府有责任充分且公平地满足他们对公共服务的需求，这应当是一个最基本的覆盖边界标准。

第二个问题是公共服务的身份标准一定是公平的、统一的。换句话说就是对所有有资格享受公共服务的人一视同仁，这才符合“共享”精神。就政府公共服务而言，不应有特殊人群要特殊照顾、要给特殊待遇的概念。目前许多地方政府都有所谓“人才”偏好，这往往容易导致公共服务的政策误区。包括象“人才房”、“人才安家补贴”等等。公共服务要求的是均等化，体现大家平等享有的权利，最忌讳按人员身份搞三六九等。如果说从事科研、金融等技术型的才是人才，要享受特殊服务、特殊待遇，试问，大街上没有清洁工，城市卫生谁清理？餐馆里服务员都走了，谁来接待？保安走了，社区的安全怎么办？

城市是一个有机整体，各个行业、领域、群体中的人们只要把事情做好，尽了该尽的责任义务，就是有用的人，是人才，都不可缺少。政府公共服务的基本原则是对所有行业和领域的人群一视同仁，这是一个需要我们反思的问题。

第三个问题是要准确界定政府公共服务的内容标准。这是我们政府公共服务中一直忽略的一个重要问题。所谓内容标准是指在不同的发展阶段，根据覆盖人群和现有财力，政府公共服务只应着力于做力所能及的事。公共服务一定要量力而行，发展中逐步提高，不能单纯甚至盲目追求高大上，追求最好。而目前几乎所有城市，特别是一线大城市，最好的学校、最好的医院都是公办的。有一流的医院、学校当然好，但问题是这些最好的教育、

医疗资源能够保证老百姓们都能公平地享受吗？当然不可能。

深圳政府投资建设的三甲医院，其人员、设备的配备水平和医疗水平都远远超过了几百家社康中心，结果是大医院天天人满为患，社康中心却门可罗雀。政府想尽办法制定分级诊疗、转诊制，引导小病进社康，大病去三甲，但收效甚微。问题就是资源配置错误。就像桌上同时放一碗米饭和一个窝头，大家都有同等选择的权力，谁会选窝头呢？人们的普遍心态是，即便一场小感冒也要去大医院，因为更安全，社康中心的条件太差。米饭不够时，公共服务的差异矛盾就出现了。当大家都谋求稀缺的优质服务资源时，各种潜规则随之而来。所以说，**政府公共服务最忌讳资源稀缺。**

政府首先应按照基本公共医疗服务标准，建设好大家最方便、最平常看普通病的社康中心，而不是把主要精力放在高大上的医疗中心和大医院，甚至醉心于花巨资去引进所谓国际高级医疗资源。政府不应包揽超过公共服务标准的事务，属于市场的事应交给社会资本去做。这样，不管农民工或者市领导，在享受基本公共医疗服务时被公平对待，需要转诊三甲医院由医生决定。如果还希望或需要享受高档甚至奢华服务，可以自己付费（其实义务教育公共服务也同此理）。为什么在经济发达国家和地区，最好的医院、最好的学校绝大多数都是私立，就是这个道理。政府以公共服务的名义用纳税人的钱去建这么多最好的服务设施（包括医院、学校等），却不能满足纳税人的基本需要，进而导致服务标准要按人的不同身份去分三六九等，老百姓怎么会没有怨言？！政府为什么要干这种蠢事。

既然要讲共享深圳，政府这些年来的公共服务方式和内容都

应当反思，需要做制度性调整。比如，已经建好的三甲医院的医生、设备、环境都超出了一般的公共服务标准，但又满足不了2千万人的基本公共医疗需求，那就应转化为自费或者部分自费服务。政府大力提高社康中心建设水平，承担完全的公共医疗免费服务。所有国家的基本医疗公共服务都是用这个办法，包括香港、新加坡。

第三个层面是慈善制度

慈善事业是国民收入再分配的再分配，也可以说是第三次分配。一个好的慈善制度对于及时扶助极贫极弱者、校正初次和二次分配中的不良差异，弥补政府公共服务的缺失，具有明显有效的作用。这已被所有发达国家和地区的发展经验所证实。

好的慈善制度无疑非常有利于建设“共享”社会，最大限度地实现发展成果共享。我国目前的慈善制度很不健全，慈善事业运作法定途径少，行政色彩浓厚，公开透明度差，监管严重缺失，社会信任度低。很多人想做慈善找不到途径，也有些人借慈善来洗白资产，自加光环，甚至借慈善来骗取名利。随着经济社会发展，人们的财富也在积累增加，并且不可能无条件传世。而社会文明的进步也让越来越多的人追求做好事、做善事得到心灵的回报。这是一股潜在的社会能量，对于我国建设和谐社会，共享发展成果作用巨大，所以亟需完善慈善制度，大力发展慈善事业。深圳的慈善事业还是有亮点的，应继续大力探索发展。

总之，研究共享深圳应当首先厘清以上几个层面的事。当然，这些事情未必能一下全做到，有些还超出了地方事权。但可以有针对性地适时选择相关事项，一件一件地持续做下去，“共享发

展成果”就一定能做得越来越好。

作者系深圳市委组织部原副部长、市人力资源和社会保障局原局长

共享深圳要推进社保改革

秦群力

共享社会发展成果需要一些具体、能落实的措施。在就业、教育、医疗、社保、济贫这几个牵涉到普惠的方面要特别重视。提三个建议：

一、社会养老保险全部由单位缴纳

社会养老保险取消个人缴费部分，改为全部由单位缴纳，单位缴费中按社保法将个人缴费基数 8%划入个人养老账户。目前的状况是，由于养老保险缴费存在形式上由个人缴交一部分，相当一部分人逃避参保或者默认企业降低缴费基数，社保权益受到损害而不自知。单位把工资发给员工，员工再按工资总额 8%的比例缴纳养老保险。这种缴费办法转了一个弯，造成多数人不太拥护养老保险政策，尤其是低收入群体不愿意参保，而这部分人是最需要社会保险兜底的。个人缴让参保人觉得自己缴费给别人，改成全部由单位缴，感觉单位缴费给自己养老。因为养老是好多年以后的事，很多工资低的人会先顾眼前，不愿意拿出那 8%。因此一方面存在有的单位不给职工参保的情况，另一方面也

有职工要求单位不参保或者低于实际工资参保。全部由单位缴交可以提高整个社会对养老保险政策的拥护度，也不会增加单位负担。现在难以做到应保尽保，尤其是农民工不愿意参保，甚至有单位职工发动罢工要求不参保或按最低工资参保的情况。而住房公积金就没有出现这种情况，因为单位出一半，最后全部归个人。

养老保险全部由单位缴并划 8%进个人账户，与个人利益结合更紧密，职工成为参保的监督人，监督单位逃避社保，更好保护职工权益。国外也有这样做的，如巴西。计划经济时期是单位养老，职工在职不缴费，老了由单位发退休金。

具体实施周期可以分 3—5 年完成。国家也有降低养老保险缴费率的考虑，这是一个很好的时机。如果养老保险总缴费比例由现在占工资总额 28%以上（深圳等少数地区在 20%左右）降到 20%，可以先将个人缴费减掉。这样即使不加工资，可以先减少职工个人支出。

二、采取多种办法将所有医保参保人纳入大病医保

从医保的历史来说，一开始先有大病医保，即住院才会支付，而门诊是自费。后来门诊也可以使用医保。一、二十年以后，大病医保制度重起炉灶，原因是大病报销率不高。

深圳的医保报销率在全国居前，大病方面存在两个问题，解决方法是在这两个地方开口：**一是将参保人的报销限额打开**。深圳的医保办法已经把年度报销限额放开了，参保人超过限额后再报一个比例，但这个比例还可以调高一点；**二是将大病药品等医保报销项目放宽，也就是减少大病的自费项目，提高实际报销比例**。由于国家主管部门规定，医保药品等项目调整权限在省以上部门，深圳没有此权限，深圳出台的政策采用了参保人另缴 20

元，通过商业医保方式解决。结果是全市医保参保人数接近 1200 万，大病医保参保人数 350 万，高达 6 成的人没有参加。

将医保参保人全部纳入大病医保可以采取以下办法：一档医保参保人由个人账户支付大病医保费用；居民参保人（包括中小学生）由财政补贴；剩下二、三档医保参保人（大约 500 万人）费用 1 亿元，由医保共济基金支付，共济基金不够时由单位支付。深圳二、三档医保参保缴费标准大约是员工工资的 1% 左右，负担应该不重。

三、确立普通劳动者入户深圳的标准

在增加户籍人口方面建立两个评价标准：一个是发展能力的评价标准，一个是生存能力的评价标准。在深圳参加社保到一定年限基本可以证明生存能力。例如累计参加养老保险和医疗保险 15 年以上或者连续 10 年参加这 2 项社会保险的人群，已经具备可以选择在深圳退休的条件，应该无条件、无需审批办理入户。我们可以先确立一个普通劳动者入户深圳的标准，哪怕暂时稍高，至少现在要给任何非深户籍在深圳打拼的人一个预期。

作者系深圳市社会保险基金管理局原局长

共享深圳需不断提升共享品质

胡建农

我在政府参与制定过很多政策，很清楚部门和官员们并不是胡乱决策，也不是罔顾老百姓利益。只不过部门往往会顾及、考虑各方面，从众多复杂关系和矛盾中找平衡点。比如，既要充分帮助贫困的老百姓，也要利用有限财力增加城市发展的后劲。我们在批判的同时也需要理性地换位思考。

我有几点看法：

一、共享深圳的对象

从范围来看，共享不能只限于户籍，所有在深圳的市民，甚至所有在深圳生活的人，都应该共享深圳的发展。

共享的范围有几个大的方面：低收入困难群体、中产阶级、高收入阶层。我不赞成“对人才的福利制度就是不平等”这一说法。从城市结构来看，人才实际上是现在中产阶级一个很重要的组成部分，如公务员、医生、老师、企业的技术员，他们属于城市结构的中间层，是多数人群。而高收入和低收入阶层在深圳是相对少数。不是所有人平均化、均等化才叫公平，人才的范围非常广泛，如果以均等化为由而忽略对他们的关照，建再多的医院、学校都没有用，因为吸引不来医生和老师。

二、共享深圳的内容

内容既包括经济、物质，如困难补贴等，也包括公共服务，如教育、医疗、服务等，这些都很重要，需要大力加强。但是，精神文化层面的东西也非常重要。深圳是一个大家庭，所有生活在这个城市的人都是家庭成员，城市要像家庭一样具有人文的关怀、温馨的气氛，要让市民对公共事务和公共决策有更多的参与度和话语权。比如，当时制定深圳居住证办法，有些部门的指导思想是要让那些在深圳没有户籍、工作和住房的人群寸步难行，把他们从深圳赶出去。但在起草过程中，我们则重点强化居民意识、居住意识，淡化户籍和非户籍的界限，增加全体市民特别是外来人员对深圳的认同感、归属感，在制度设计方面增加了许多优惠措施，最终办法制定出来后，整个社会反响都比较正面。

很多时候，人们需要人格与尊严的尊重与重视。比如原来凭暂住证入关、到处查暂住证，虽然可能并没有实际损害，但让人不舒服。所以，精神层面的人文关怀同样重要。

三、不断提升共享品质

在公共服务方面，我们常说的“保基本”和“差异化”都正确。但我觉得在深圳仅提保基本不够，不能把共享等同于基本社会保障，还应该不断提升整个公共服务的水平和品质。我们的生活水平、居住水平、各种公共服务的水平，要与深圳经济发展的水平同步增长。比如现在全国实行九年制义务教育，深圳能不能做到市民孩子初中毕业后，只要有意愿都能上高中，为深圳市民提供高于或优于全国平均水平的公共服务，这才符合深圳的实际情况，才有作为深圳市民的含金量。

不只是低收入人群、家庭需要共享，也不只是有了基本社会

保障就是共享，中产阶层和高收入人群同样需要共享。不同阶层在不同阶段共享的内容和层次会有所不同，社会保障和各种公共服务的“基本”程度也会随经济社会的发展而提高。

四、共享与兼顾

共享不是分光吃尽，民生也不是共享的全部。福利建设、公共服务的投入要兼顾深圳持久的竞争力以及社会的长远发展，寻找到最佳平衡点。

作者系深圳市人民政府法制办公室(市法制顾问室)主任、党组书记



深圳创新发展研究院是一家非盈利性社会智库，具有建设性、独立性和社会性的特点。

深圳创新发展研究院立足深圳，面向全国，同时借鉴国际经验，致力于中国社会经济发展的重大理论和实践问题研究，为完善中国特色社会主义制度、推动中国的改革创新工作、推进国家治理体系和治理能力现代化提供理论参考和决策建议。

研究院充分体现建设性、独立性和社会性的特点，充分利用社会力量办院，已经成功推出了大梅沙论坛、中国改革报告、智库报告厅、深圳改革30人论坛、深港合作圆桌会议等一系列创新项目，在全国乃至国际上获得了广泛认可。

《改革建言》是深圳创新发展研究院编印的内部参考资料。稿件来源为深圳创新发展研究院举办的项目和成果，如“改革30人论坛”、“大梅沙中国创新论坛”、《中国创新报告》、“智库报告厅”等。

深圳创新发展研究院 **网址：<http://www.cxs.org>**

地 址：深圳市福田区桃花路1号国际互联网金融创业中心7楼

电 话：0755-8830 8721 0755-8830 2500 传 真：0755-8830 8875

签发人：南 岭

责任编辑：杨 坤 电子邮件：kindle001@foxmail.com

