

## 转向适应市场经济运行的社保体系

朱 玲\*

**内容提要** 社会保障的基本功能在于，通过社会共济预防贫穷、减少不平等和增进社会包容。与市场经济正常运行相匹配的社会保障制度安排，还要兼容优化资源配置和促进就业的目标。中国社保体系内含的多轨制，使得对公共部门就业者特别是公务员的保护过度，对农村迁移劳动者特别是其中的非正规就业者的保护不足。因此需要通过制度整合，赋予所有社会成员适度的社会保护。首先，整合城乡民政部门 and 扶贫系统，发展社会工作者队伍，针对单个贫困家庭及个人的困境，提供亟需的社会援助和社会服务。其次，基于社会保障底线理念，设定社会保险待遇，并据此降低现有缴费率。再次，在社会健康保险和养老保险中，对贫困线以下及贫困边缘人口设置非缴费参保条款，所需资源由财政拨付。最后，以普惠制的社会健康保险和养老保险，满足所有社会成员的基本保健和养老需求。超出基本水平的需求，由企业或个人自愿购买的附加保险项目满足。

**关键词** 社会保障底线 劳动力市场分割 制度整合

### 一 问题的提出

“十二五”规划（2011 - 2015）执行以来，中国的社会保障事业进一步发展。此间社会保险覆盖面迅速扩大，社会救助水平逐年提高，社会服务取得了长足的进步，城乡居民皆从中受益。然而，与城乡二元社会经济结构及个人职业身份相关联的多轨制

\* 朱玲，中国社会科学院经济研究所，电子邮箱：zhuling@cass.org.cn。赵人伟、蒋中一、韩朝华、杨春学、魏众、朱恒鹏参加讨论，金成武和王震制作表格，张荣丰、邓曲恒、何伟、孙婧芳、王琼、黄思涅、高秋明、彭晓博和管馨协助收集整理文献，路爱国审阅修改英文，在此一并致谢。

养老和医疗保障安排依然存在,不同制度之间在缴费义务和受益水平上的差别日益显著。由此不但引发不同职业群体的福利竞赛,进而损害社保体系的财务可持续性,而且还导致社会疏离与日俱增。这一方面显示,在计划经济体制转向社会主义市场经济的情况下,相应的社保体系转型尚未完成;另一方面也表明,通过制度整合提高社保体系的公平性和可持续性,仍将是今明两年乃至“十三五”规划期间社保制度改革的一个主题。

2014年国务院发布的《关于进一步推进户籍制度改革的意见》提出,取消“农业”和“非农业”二元户籍管理模式,统筹推进教育、就业、医疗、养老、住房保障等领域的配套改革,努力实现公共服务均等化。其政策取向,无疑在于消除与户籍身份相关联的社会保障和公共服务差异。在社会保障领域,同年的政府工作报告中有关改革机关事业单位养老保障制度的部署,显然意在削减与职业身份相关联的养老安排差异。先后颁布的《城乡养老保险制度衔接暂行办法》和《事业单位人事管理条例》,继而把养老制度改革推进到操作层面。与此相关的议题因而也就成为媒体、公众及社会经济学界共同关注的一个热点。

问题是,不同的利益相关方在讨论中并未确认社保体系的价值观基础,而是着重为本群体的待遇诉求寻找合乎公平正义的解释。因此,各方也就很难达成改革共识。以往十多年来,政府曾逐一回应诸如复转军人、知识分子和企业职工等群体有关提高养老待遇的诉求。可结果却是“按下葫芦浮起瓢”,不同群体之间的福利攀比愈演愈烈(中国社会科学院经济研究所社会保障课题组,2013)。针对特定群体的单项制度改革也遭遇不同程度的抵制,那些接近决策层或掌握社会话语权的利益相关群体,甚至采用消极拖延的手段致使改革停滞不前。最明显的例证莫过于,2009年国务院下发《事业单位养老保险制度改革方案》并在5个省市试点,却在多数试点地区遭遇拖延;在2010年颁布的《中华人民共和国社会保险法》中,对机关事业单位的养老保障制度也无清晰说明;2011年,国务院在《关于分类推进事业单位改革的指导意见》中,要求以社会统筹和个人账户相结合的方式,推行事业单位工作人员基本养老保险,至今尚未取得预期效果。其中,公务员保障制度被排除在外,也是地方执行机构和事业单位以观望和拖延行为应对养老制度改革的原因之一。

鉴于此,本文拟将撇开有关单项社保制度和特定群体社保待遇的争论,尝试在接下来的三个部分依次厘清和回答以下问题:第一,在理论上,一个公平而又可持续的社保体系应蕴含怎样的价值观及制度设计原则?第二,中国社保体系中尚有哪些制度元素显著阻碍社会主义市场经济的正常运行?第三,选取怎样的改革路径才有可能完

成社保体系的整体转型？考虑到社保改革中难度最大的环节依然是筹资制度，本文的探讨亦将聚焦于这一领域。在诸多社会保险项目中，工伤、生育和失业保险缴费率相对较低，而养老保险缴费率最高且广受关切，故而仍将作为分析重点。至于医疗保险、社会救助和社会服务等方面，将只在讨论制度协同效应时有所涉及。

文章采用的数据和信息主要来源于四个方面：其一，国际组织和中外学术机构的研究报告；其二，与社会保障有关的法律法规、政府文件和统计资料；其三，中国社会科学院经济研究所社会保障课题组的2013年案例调查；其四，笔者参加2014年国际驻点写作项目及其他国际会议期间对他国同事所做的访谈。

## 二 理论原则和现实制度改革经验

在不同利益相关群体纠缠于福利攀比的情况下，争论各方往往忽略甚至忘记社会保障体系的基本功能及内含的制度原则。因此，越是利益纷争激烈之时，越有必要回顾那些看似习以为常的理论起点。本节将首先借助国际公约及相关文献，揭示作为社会保障体系基石的价值观。其次，基于若干国家和地区社会保障改革实践，提炼制度设计原则。

社会保障体系的内在价值观与其基本功能是一致的。首先，无论是国际劳工组织1952年通过的社会保障最低标准公约<sup>①</sup>，还是2009年联合国系统行政首长协调委员会（United Nations System Chief Executives Board for Coordination，简称CEB）为应对全球金融危机提出的社会保障底线倡议（Social Protection Floor Initiative）<sup>②</sup>，无不把预防和减少贫穷作为社会保障体系的首要功能。最低生活保障制度和用以应对疾病、年老、残疾、工伤、失业、生育和家庭主要劳动力死亡的风险而建立的社会保险制度，正是基于这一理念。其次，减少不平等，同时防止当前的不平等固化并造成未来的不公平。这就要保障社会成员获得整个生命周期所必需的物品和服务。为此，国际劳工组织最新发布的世界社会保障报告分别列出儿童、工作人口和老年群体的社会保障底线需求。尤其强调借助社会保障，使低收入家庭（包括贫困家庭）的儿童获得营养、教育和照

① 国际劳工组织网页：C102 - Social Security (Minimum Standards) Convention, 1952, [http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_ILO\\_CODE:C102](http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C102), 2014年7月28日。

② “社会保障底线入门”网页：About the Social Protection Floor, <http://www.socialprotectionfloor-gateway.org/4.htm>, 2014年7月29日。

料,从而帮助这些儿童及其家庭突破生活中的恶性循环并切断贫穷的代际传递(ILO, 2014)。最后,增进社会包容。鉴于社会排斥即为造成贫穷和固化不平等的原因之一,社会保障底线动议把强化健康服务和能力投资,例如卫生、教育、培训和就业促进等措施,既视作降低社会成员患病、失能和失业风险的社会保障工具,又确认是有效减少和消除社会歧视的政策(Social Protection Floor Advisory Group, 2011)。

在此,还可对上述价值取向做反向表述:一个社会将不会听凭任何一位成员因天灾人祸而陷入贫穷、遭受排斥、无以脱困甚至将贫穷传递给下一代。这种价值取向的心理基础在于,每个社会成员都可能遭遇天灾人祸,设身处地去考虑,谁也不愿陷入最差境地。可如果遭遇不测,个人能够承受怎样的生活状况呢?有尊严地生存,便是这种情境下的一种底线需求,为此也必须要拥有平等权利和社会包容。那么,为了实现这种底线保障,就需要社会共济(Social solidarity)。例如,非贫困人口扶助贫困群体,健康人群分担病人和残障者的医疗康复负担,年轻一代分担上一代的养老成本等。这样,也必将会促进社会稳定和社会凝聚。从这个角度看,社会共济既是社会保障的工具,又是社会保障的目的,同时也是整个社会保障体系的价值观基础。

这些理论原则仅提供了制度设计的基准,现实世界中的社会保障体系实则千姿百态,不同国家的保障程度也多种多样。国际劳工组织2014年的社会保障报告再次指出,世界上仅有20%的人口享有充足而且完备的社会保障,这些人主要生活在发达经济体特别是欧洲国家。世界还有一半以上的人口未被社会保障覆盖,这些人主要集中在亚洲、非洲和拉丁美洲的发展中国家。新兴经济体例如中国和巴西,近年来在扩展社会保障覆盖面的进程中成绩斐然。不过,该报告对于同一经济体内社会保障享有方面的不平等并未给予充分关注(ILO, 2014)。而在中国,正是社保体系内含的制度性不平等,使得社保改革的复杂性远超其他经济体。

尽管如此,其他国家和地区社会保障体系的构建、调整 and 改革仍不无借鉴意义。早年间欧美发达国家的社会保障水平曾从底线起步,二战后随经济增长和政党竞争显著提高。最近30年来,面临人口老龄化、财政不堪重负和国际竞争加剧的压力,加之金融危机和经济衰退的冲击,先后实施福利政策改革,使得社会保障水平复又朝着底线方向回返。这就为观察改革中的制度设计原则提供了方便。

第一,以低收入者(包括贫困家庭)为目标群体的社会救助制度,以及与社会保险接榫的援助环节依然不可或缺。只不过,对受援者资格的审查和监督更加严格。例如德国在改革中合并失业援助和社会救助,为超过失业保险金领取年限但仍在寻找工作者提供基本生活保障。依据家计调查结果,受援者只能获得最低保障金及住房和取

暖补助。联邦就业服务机构还经常会同地方政府，一起做不定期入户调查。受援者若财务申报不实，将面临与犯规情节相对应的惩罚措施，或退款、或罚款，乃至坐牢。

第二，在普惠制的社会医疗保险制度下，维持较低的保险费率并保障优质医疗服务供给，将个性化医疗需求留给自愿选择的附加私人保险。据澳大利亚前总理陆克文介绍，该国的社会医疗保险税为收入的 1.5%，他自己附加的私人医疗保险费率大约为收入的 5%（朱玲，2014）。

第三，在社会养老保险中，缩小政府作用，扩大社会参与和责任分担，密切个人义务和受益水平之间的联系。为此，或变动保险参数，或推行筹资和给付制度改革，或二者兼而有之。

所谓参数改革，指的是调整最低缴费年限、养老金替代率（养老待遇）、法定退休年龄和缴费率等（林德贝克和佩尔松，2014）。仅以法定退休年龄的提高为例，为了应对人口老龄化对养老保险带来的财务压力，2012 年美国人领取社会养老金的起始年龄为 66 岁，2022 年将提高到 67 岁。在澳大利亚，这一年龄将于 2030 年提高到 70 岁。即使在阿根廷这样的发展中国家，目前的法定退休年龄也已达 65 岁。社会养老保险的最低缴费年限亦相应增加，例如在意大利，最低缴费年限长达 40 年。

养老保险缴费率和养老金替代率的变化，往往与筹资和给付制度的改革相联系。通常所说的现收现付制与完全积累制、待遇确定制与缴费确定制、实账式个人账户与记账式个人账户等，即属于这一层面的制度改革元素。改革的潮流，是在养老体系中不但将这些制度元素相组合，而且还将强制性公共保险和自愿性私人保险相组合（帕尔默，2014）。具体的组合方式，取决于不同国家的历史文化传统、社会规范和管理能力、政治经济状况和个人行为偏好等现实条件。

带有最低养老金保障性质的制度，一般为待遇确定型并采用现收现付制，而且还内含收入再分配。例如瑞典的国民养老金由国家财政拨付资金，其替代率（养老金/工资）约为 10%。每个达到法定退休年龄的瑞典国民，无论在职期间收入高低、纳税多少，都按月领取同样金额（flat rate benefit）。由于国民养老金标准低于贫困线，瑞典一直采用基于家计调查的社会援助譬如住房补贴，对收入低于贫困线的老年人提供补充福利。有些国家例如美国则不设这一层次的养老金，而是采用多种与基本生活需求相关的社会救助计划，为低收入家庭及包括老年人在内的脆弱群体提供社会保护。目的在于，将社会援助与社会保险相区隔，以二者功能互补的方式，构成预防和减少贫困的安全网。

无论采取何种形式的公共养老保险，改革的取向是在基本养老保险层面，设置较

低的社会保险税率/费率,以便为附加的养老安排留下余地。况且也只有这样,方可保证大多数个人和企业有能力支付,以保持宽广的保险覆盖面,在规模足够巨大的人口分散风险。越南在经济改革中建立了城乡统一的社会养老保险,设置的总费率高达28% (雇员缴纳工资的7%,雇主匹配21%)。自雇者和农民独自承担总费率,可他们中的大多数收入低下,难以承受如此沉重的缴费负担,故而干脆弃保,以致普惠制养老保险在农村形同虚设。与此相对照,瑞典1994年养老改革中引入缴费确定制(完全积累制的个人养老账户),目前总缴费率约为22% (为了平滑转型成本,16%划归公共保险下的记账式账户,2.5%进入公共保险下的实账式账户,另有3.5%提交私人合约型实账式账户)。

与瑞典相比,美国的社会养老保险税(养老、遗属和残障保险)要低得多。2014年为15.30%,雇员和雇主分别承担7.65%。除强制性社会养老保险外,美国还设有制度化的自愿储蓄和投资计划,如401K养老账户。企业以不超过雇员工资4%的比率,为其开设的401K账户匹配资金。政府对存入此类账户的本金及投资收益给予税收优惠,并引入第三方专业性监管队伍,对401K基金运行状况实行独立监测。此外,社会保障署还为参保者提供理财教育,并激励企业聘用专业顾问为雇员提供投资咨询服务。一些企业或机构出于人才竞争的需要,还进一步为雇员提供附加养老或医疗福利。例如通过雇员持股计划,将公司部分股份奖励雇员,在其转换公司或退休时回购股权,并促使雇员将股份出售所得存入401K之类的养老账户。与美国相比,日本的社会养老保险税率更低一些,2014年为12%,雇主和雇员各半。但投入私人保险的费率与此大致相当,例如一位日本同行介绍,他在银行和大学工作时,自己缴纳6%,雇主为其匹配6%。

社会保险税率(费率)较低,养老金给付水平相应亦然。前述日本同行提到,他若65岁退休,每月可领取社会养老金6万日元。按2014年的汇率计算,相当于600美元。至于能从私人保险领取多少,还要取决于投资收益。经济合作与发展组织(Organization for Economic Co-operation and Development, OECD)在近期发布的养老金概览(Pensions at a Glance 2013)中,将日本的社会养老保险归类于基本公共保险(OECD, 2013)。顾名思义,这一公共保险足以保障“必需”的养老需求。如果把“必需”的界限设为贫困线的话,美国社会养老保险的平均给付水平仅略高于贫困线。例如2013年的贫困线为单人户年收入11420美元,美国社会保障署(U. S. Social Security Administration)平均支付的养老金为每人每月1230美元(14760美元/年)。可以说,在公共保险层次实行“保基本”的原则,既体现社会保障制度预防贫困的基本功能,也有利于维护国

家作为社保最后出资者的财政安全，还为企业、个人及其他社会组织在附加保障层面发挥主动性和创造性留下余地。这一点，从表 1 列举的养老金替代率比较中亦略见端倪。

如果把各国和地区定义的养老保险缴费收入水平（缴费基数）视为 1（中等水平），缴费收入水平为 0.5 的人，其养老金净替代率一般高于中等水平；缴费收入水平为 1.5 的人，其养老金净替代率一般低于中等水平。这一差距，显示出个人所得税和社会养老保险的收入再分配作用。仅就公共养老保险而言，2013 年经济合作与发展组织 34 个成员国的中等养老金净替代率为 48.7%，加上自愿保险的附加养老金，总替代率达到 79.5%。以“福利国家”著称的瑞典和英国的养老金替代率低于这一水平，反倒是坚持低水平社会保险的美国，养老金总替代率高达 88.9%。由此可见欧洲福利国家改革力度之大。一位瑞典地理学家告诉笔者，其养老金水平比自己父母那一代低许多，而如此改革并非实际需要，实乃主流意识形态所致。一位英国外交官提到，公务员养老保险中由个人缴纳的部分，四五年前为 1.5%，2014 年提高到 7%。他不得不压缩当前的支出，挪出更多的钱用于退休后的消费。英国政府对公办教师和医生推行类似的政策，结果导致教师上街游行。然而此项改革是老龄化的必然结果，作为公务员也不得不接受。这些案例说明，任何福利改革都不可能得到所有人的赞同。因而就需要政府遵从公认的价值观，为整个社会的长远利益及时决策、促进改革。

表 1 2013 年几个 OECD 国家的养老金净替代率\*（缴费基数 = 1）

单位：%

分类指标	OECD34 成员国	澳大利亚	德国	日本	瑞典	英国	美国
公共保险	48.7	17.5	55.3	40.8	33.7	38.0	44.8
强制私人保险	—**	50.1	—	—	21.5	—	—
自愿缴费确定制	—	—	21.1	—	—	40.2	44.2
强制性保险的养老金总替代率	64.1	67.7	55.3	40.8	55.3***	38.0	44.8
包括自愿保险的养老金总替代率	79.5	—	76.4	—	—	78.1***	88.9***

注：\* 据 OECD 发布的 2013 年养老金概览（Pensions at a Glance 2013）第 140 页给出的定义，养老金净替代率（net pension replacement rates）指的是，扣除在职者和退休者缴纳的个人所得税和社会保险费，个人的净养老金权益与退休前的薪酬净所得的比率。

\*\* “—” OECD 报告中的表格 4.10 未提供数据。

\*\*\* 此处数据来自 OECD 报告中的表格 4.10，与第一行和第二行的数据加总有误差。

资料来源：OECD（2013）。

### 三 中国社会保障体系的转型愿景

发达国家的社会福利改革是在具有统一的劳动力市场、经验丰富的金融保险机构、成熟的资本市场和精准的社会管理条件下进行的。中国的社会保障体系非但不具备这样的外部条件，反而由于社保改革滞后于经济改革，至今还包含着一些与市场经济不匹配，甚至阻碍市场经济正常运行的制度因素。本节将首先基于统一的劳动力市场的需求，定义与其相匹配的社会保障体系或曰现行社保制度的转型愿景。其次，以此“愿景”为参照系，说明现有社保体系中阻碍市场经济运行的主要制度元素。

如何定义一个与市场经济运行相匹配的社会保障体系呢？相对简单的办法，并非是阐述“愿景”应当包括什么，而是说明它必须排除什么。

第一，在实现社会保障体系基本功能（预防贫穷、减少不平等与增进社会包容）的前提下，其制度安排不致造成市场扭曲。事实上，无论以税收还是缴费方式为社会保障筹资，都相当于对企业或个人征税，因而也就会改变市场机制所产生的初始激励。但只要保持合理的激励取向，就可以视为市场未扭曲。对此，墨西哥的双轨制社会养老保险可从反面做出注解。在墨西哥，公司及其雇员为医疗、养老等社会保险缴费，但自雇者及其他非正规就业者由政府缴费。结果导致公司尽可能减少正式签约工人甚至瞒报雇用人数量，正规就业者为躲避缴费转向非正规就业。由此造成实际工资水平降低、全要素生产率下滑、税基缩减。最终致使政府财政负担过重，社会保障体系的财务可持续性成为难题（Antón et al., 2012）。

第二，社会保险安排不致妨碍劳动力正常流动。素称流动程度较低的日本，倒是对此提供了恰当的案例。其普惠制的社会医疗保险和养老保险制度，为优化劳动供给构建了平台式的保障。日本同行介绍，社会医疗保险的缴费率很低，以至于他不曾注意每月缴费额多少。社会养老保险缴费率对于公司雇员和大学教员是一致的，而且基本养老金的给付水平也差别不大。这一方面有助于就业者通过劳动力流动应对当前的经济结构调整；另一方面，也方便他们年长时以变换工作岗位的方式逐步退出劳动力市场。例如部分高级职员在公司高强度工作二三十年后，转去私立大学或其他机构从事强度较轻的工作。相应地，体力劳动者也有类似选择，结果同样是优化整个社会的资源配置。

第三，社会援助规则的设计，不致减少人们对劳动力市场的参与及其工作努力程度。诺贝尔经济学奖获得者加里·贝克尔（1999）列举的案例，可对此做出贴切的说



明：美国 1996 年社会援助改革前，未婚生育的女子仅凭“单身母亲”的身份，就可领取救济金及其他生活补贴。改革法案把一个母亲一生领取这种福利的总时长限定为 5 年，同时把任何一个时期内一个家庭领取福利的时段限定为两年。法案通过之后，依靠社会援助资源为生的单身母亲显著减少，完成高中学业和技能培训并找到工作的单身母亲相应增加，单亲家庭的经济状况也因此而改善。

第四，社会保障税/费水平的设定，不致促使竞争性企业因用工成本过高而削减工作岗位。

总之，与市场经济运行相匹配的社会保障制度安排，既要足以实现预防和减少贫穷的社会目标，又要与优化市场资源配置和促进就业的经济目标兼容。以此反观中国现有的社会保障体系，严重阻碍市场经济正常运行的制度安排便一目了然。具体有以下几点：

其一，多轨制的社会医疗保险和养老保险安排，尤其是社会基本养老保险制度中的公共部门与民营部门的分割、公共部门中编制内与编制外人员的分割、机关事业单位与企业的分割、城乡分割和行政区分割等，既是中国经济体制转型初期劳动力市场分割的结果，又是此后难以形成统一的劳动力市场的原因。

其二，与多轨制社会保障安排相联系，农村居民及农村迁移劳动者、特别是其中的非正规就业者社会保护不足。这不但增加了农村迁移劳动者融入城市社会的难度，而且也使他们更容易在城市陷入贫困。这一群体对社会保护不足的一种回应，是在劳动力市场上流动性过高，以致忽略自身人力资本的积累。一些在华开厂的德国企业家曾抱怨，刚把新进厂的迁移劳动者培训成熟练工人，其中就有一部分转往别的城市；还有些人甚至没有完成培训，过年返乡就不再回厂。

其三，公共部门编制内人员社会保护过度。在当今市场经济风险和不确定性增大的情况下，公共部门作为计划经济体制遗留的福利“高地”，对就业者的吸引力远胜其他部门，其编制内人员在劳动力市场上流动性过低以致冗员也难以消除。

其四，城镇企业职工社会保险费率高于大多数发达的福利国家，位居世界第三（法国第一、德国第二）。如果加上住房公积金，缴费率高达 51%（左学金，2014）。结果，成规模的企业往往借助部分参保的劳务派遣公司，或是通过逃避参保的微型企业雇用迁移工人，反而加剧了迁移劳动者社会保护不足、流动性过高和人力资本积累匮乏的状况。

纵观以上列举的几条制度性弊病，多轨制可谓其中最为关键的症结。它既留有发展中国家城乡二元结构的印记，又包含计划经济体制的遗产。故而消除多轨制不但是社会经济发展的必然步骤，而且也是体制改革的继续深化。

## 四 转型的路径

从实现社会保障底线的角度来看,发达国家的改革集中在削减基本保障水平之上的福利。中国则必须以社会保障底线为基准,在填补“低凹”(部分人口社会保护不足)的同时,降低社会福利“高地”(部分人口社会保护过度),并以此促进统一的劳动力市场的形成,推动相应的社会管理能力的提高。当然,这并非试图推行社会保障中的平均主义,而是强调以制度公正为特征的社会保障体系转型。如何以尽可能低的社会经济成本排除转型中的制度性障碍,正是本节讨论的重点。

第一,针对贫困人口强化社会援助和社会服务,以精准扶贫方式减少贫困并切断贫穷的代际传递。社会保险的功能在于,应对和预防人们陷入贫困的风险,对于已经生活在贫困线之下的家庭及个人,它并非缓解日常生存困境的最佳政策工具。相形之下,社会援助和社会服务才更适于充当解危济困的“兜底”安全网。然而,中国现有的社会管理方式还不足以应对市场经济下人口流动频繁的状况,以往的社会救助和扶贫制度安排亦显粗疏。扶贫体系至今仍局限于农村,最低生活保障制度也以低层行政区域为界,农村迁移人口往往被城乡之间和行政区域之间相区隔的安全网所遗漏。

因此,在取消二元户籍管理模式的情况下,城乡扶贫救助体系的整合已在所难免。首先,需要把援助贫困地区的政策与援助贫困家庭及个人的政策区分开来。推行支持贫困地区发展的政策,将有助于缩小地区差别。在此类项目(例如基础设施建设)实施中,却不可能把受援地区的非贫困人口排除在外,反倒很难保证贫困人口直接受益。若将这些项目归为地区发展政策,不仅名副其实还便于操作。其次,针对单个贫困家庭及个人特有的困难,给予救济和综合性帮扶,以助其摆脱贫穷实现发展。这可以称为精准扶贫方式,属于社会援助范畴,而且在实施中还需提供社会服务。为此,需要整合民政和扶贫系统,发展社会工作者队伍,以保证及时为贫困家庭及个人提供亟需的帮助。

第二,在社会医疗和养老保险项目中,对贫困人口及处在贫困线边缘的家庭设置非缴费参保条款,由财政拨付所需资源。与此同时,降低现有缴费率,以使贫困边缘以上的中低收入家庭不致因缺乏支付能力而被社会保险排除在外。2012年,多数农村迁移劳动者还未被城市各类社会保险所覆盖,养老和医疗保险参保率尚不足28%和31%(表2)。如此之低的参保率,除了归因于缴费率过高以外,还由于农村迁移劳动

力当中多为非正规就业者，流动性高而且收入不稳定，不适应城市保费征缴周期。这一人群即使参加了农村合作医疗和养老保险，却也因为农村保险水平低且便携性差，不足以应对城市工业社会带来的风险。这就需要增加保费征缴的灵活性，例如按季节而非按月缴费，并视特定岗位类别的平均收入水平设定缴费折扣率，以求扩大社会保险对非正规就业者的覆盖面。

表 2 2006—2012 年期间各类社会保险项目的人口覆盖状况

单位：%

		2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
机关事业单位社会保障制度		100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
城镇企业职工基本社会保险	养老	49.15	50.80	53.71	55.37	58.29	63.29	65.51
	医疗	29.69	34.95	39.05	42.27	44.74	46.24	47.12
	失业	28.15	28.36	29.84	29.65	30.30	31.56	32.90
	工伤	24.58	30.32	34.78	37.10	39.41	42.27	44.51
	生育	9.74	14.00	18.64	23.38	26.90	30.21	33.53
城乡居民养老保险		—	—	—	—	—	—	56.78
城镇居民医疗保险		—	29.96	55.56	76.10	78.88	85.62	99.12
新型农村合作医疗		80.70	86.20	91.50	94.20	96.00	97.50	98.26
外出就业农民工参加城镇职工社会保险	养老	10.80	13.40	17.20	18.20	21.40	26.10	27.81
	医疗	18.00	22.70	30.40	29.80	29.90	29.30	30.58
	失业	17.90	28.80	35.20	38.40	41.10	43.00	43.95
	工伤	—	8.30	11.00	11.30	13.00	15.10	16.54

注：（1）计算城镇企业职工基本养老保险覆盖率时，在分子中扣除了机关事业单位参保的职工人数，分母中扣除了全部机关事业单位就业人数。目前公共部门尚有部分在职人员保留公费医疗，但由于缺少相关数据，便在计算城镇企业职工基本医疗保险覆盖率时，在分子、分母中都扣除了公职人员数。由于缺少可供使用的数据，在计算城镇企业职工的工伤、生育和失业保险覆盖率时，也在分子分母中扣除了公职人员数；（2）从 2012 年起，官方发布的统计将新农保和城镇居民养老保险合并为城乡居民养老保险一项，本表的数据亦为采用新统计口径计算的结果；（3）在计算城镇企业职工养老和医疗保险覆盖率时，未包括离退休人员，而是将这部分人数纳入居民养老和医疗保险覆盖率计算；（4）“—”表示没有可供使用的数据或尚未开展此类保险。表中数据均为相关年份的年末数值。

资料来源：2006—2012 年期间人力资源（劳动）与社会保障部历年公布的《人力资源（劳动）和社会保障事业发展统计公报》，以及国家统计局发表的《中国统计年鉴》。

第三，将现有的城乡居民医保、城镇企业职工医保和部分遗留的公费医疗制度整合为统一的社会健康保险。对于城乡居民医保整合以及企业职工与机关事业单位人员医保整合，如今已少见异议。但对于把这几个险种合而为一，不少业界人士仍顾虑重重。尤其是，当前职工医保的筹资水平相当于居民的 7 倍之多，便有卫生政策研究者

建议,待二者水平接近后再行整合之事(卫生部新型农村合作医疗研究中心,2013)。不过,中国台湾地区将“公保”、“劳保”、“农保”和“军保”等职业性医疗保险整合为“全民健康保险制度”的经验表明,原有的筹资水平和财务规定差异,并非制度整合中不可解决的难题。越南设立普惠制社会医疗保险的事实(人均筹资额约30美元)说明,农村人口收入水平较低,也非不可逾越的障碍。诸多国家和地区的案例都已显示,以社会健康保险和自愿性附加商业保险的制度构架,既可覆盖全体国民应对基本健康风险的需求,又可满足中高收入群体超出基本水平的特殊保健需求。中国大陆亦可如此,只是在制度整合中还须对以下政策因素予以特别关注:

首先,把现有城镇企业职工医疗保险的筹资原则作为模本,以中低收入者的支付能力为基准,设定较低的单一费率,并把“能力纳税原则”引入筹资制度。这意味着支付能力高的人多交费,有相似支付能力的人交纳等量保费,不同收入水平的参保者虽缴费额不同,但享受平等的医疗待遇。这样做也是因为,与低收入者相比,高收入者的就诊次数和就医机构的质量通常高于平均水平,更何况社会健康保险的价值观基础正在于社会共济和风险分担。其次,在医疗和健康服务领域,创造民营机构与公立机构平等竞争的环境,以实现二者之间市场份额的均衡,并赋予消费者更大的选择余地。再次,通过增强对服务供给者的激励(例如矫正服务价格扭曲)和对消费者的约束(例如落实转诊制),促进卫生服务效率和质量的提高,减少与第三方付费机制相关的资源浪费。最后,逐步提高资金统筹层次,2020年实现省级统筹,推广异地结算报销。其间借助计算机和互联网通信技术,维护社会健康保险的财务公开性和透明度,以方便公众查询和监督。

第四,把城乡居民养老保险中的非缴费基础养老金扩展为普惠制的最低养老金,并以改进型的城镇企业职工基本养老保险为基点,构建多层次的养老保险制度。社会养老保险制度的设计理念在于,借助国家强制,促使社会成员在青壮年阶段以缴纳保险费的形式,将部分可以用于消费的收入储蓄起来,转移到年迈退出劳动力市场之后使用。然而如果强制生活在贫困线以下及贫困边缘的家庭和个人做这样的财务安排,无异于加深其当前的贫困程度,从而背离社会保障目标。中国在贫困人口规模巨大的情况下,如果设置覆盖所有国民的非缴费型最低养老金,确保人到老年衣食无虞,不失为行政成本较低的选择。

目前,城乡居民养老保险中由财政支付的基础养老金,即属于非缴费养老金一类。城镇企业职工养老保险连续十年提高养老金给付,待遇增幅超过GDP和物价及工资上涨。这一增量若最终由社会保障基金支付,就会造成对现有缴费者的剥夺。如果终将

来自财政资源，那也无异于非缴费养老金。机关事业单位人员的退休金，眼下皆为非缴费型。这一切，实质上为建立非缴费型国民养老金制度奠定了物质基础。尽管如此，这一制度的起点只能是“就低不就高”，从现有城乡居民养老保险中的基础养老金水平起步，以免对缴费型养老金制度产生储蓄挤出效应。当然，这并不排除国民养老金给付标准随着经济增长而逐渐提高。参照瑞典经验，最终以平均替代率不超过 10% 为限。关于这一上限的界定，一位牛津大学教授对英国国民养老金（state pension）水平的刻画也可用作参考：“它仅够维持人们存活。”

上述非缴费国民养老金与个人薪酬无直接关联。社会养老保险却不然，参保者退休后从中领取的养老金数额，在很大程度上来自在职期间部分薪酬的积累。然而媒体和公众对这一区别尚欠缺了解，例如《人民日报》在 2014 年 8 月曾专题报道：“企业退休职工基本养老金从 2005 年以来已连续提高 10 次，目前每月为 2000 多元，而新农保的基础养老金只有 55 元；再如，有研究统计，2013 年事业单位退休人员月均养老金是企业退休职工的 1.8 倍，机关退休人员月均养老金水平是企业退休职工的 2.1 倍<sup>①</sup>。”这样的陈述很容易产生误导。新农保的基础养老金纯属社会福利，企业退休职工的基本养老金与其本人在职企业按薪酬比率缴费相关联，二者没有可比性，此其一也。其二，机关事业单位和企业的人力资本结构不同，前者以高学历人员为主，其平均退休金水平高于企业职工的现象，部分地反映人力资本水平较高者在职期间薪酬亦较高。直接以两类人员的平均养老收入差异来论证制度影响，实则不够严谨。

说服力较强的计算方法，是从不同养老制度下的退休者中，筛选人力资本特征类似的群体，分组比较退休金和养老金水平。仅就可供笔者使用的 2010 年数据而言，基于表 3 列出的统计分析结果计算，在大专以上学历以上的老年人当中，机关事业单位和城镇企业的男性退休人员的养老收入之比大约为 1.48:1，两类退休女性的养老收入之比大约为 1.44:1。这两个比例，大致显示了不同的养老制度安排对人力资本水平相当的退休人员造成的收入影响。尽管它反映的收入差距不似媒体报道的那般醒目，也足以显示其中包含的制度不公平。

---

<sup>①</sup> 参见《人民日报》2014 年 8 月 28 日第 14 版：《织就老有所养的安全网》（《改革热点面对面》<sup>⑥</sup>），[http://paper.people.com.cn/rmrb/html/2014-08/28/nw.D110000renmrb-20140828\\_1-14.htm](http://paper.people.com.cn/rmrb/html/2014-08/28/nw.D110000renmrb-20140828_1-14.htm)，2014 年 8 月 28 日。

表3 2010年大专及以上学历的退休者月均养老收入比较

保障类型	性别/年龄	观测值数	月收入均值(元/人)
企业职工养老保险	男	316	2389.54
	女	131	2132.53
	75岁以下	337	2289.05
	75岁及以上	110	2391.34
机关事业单位退休	男	348	3548.21
	女	139	3078.99
	75岁以下	302	3280.41
	75岁及以上	185	3632.82

注：对于表中不同组别之间的收入差距，采用非参数统计中的 Wilcoxon (Mann-Whitney) 秩和检验加以判断。结果显示，每两组之间在千分之一 (0.001) 水平上存在显著差异，说明机关事业单位退休群体的收入高于企业退休职工的可能性更大。

资料来源：根据中国老龄科学研究中心提供的《中国城乡老年人口状况追踪调查 2010 年》原始数据计算得到。该数据来自全国 20 个省/直辖市 60 岁及以上老龄人口的抽样调查，其中城市样本为 10060 户，农村样本为 9926 户。

矫正制度不公平只能靠制度改革，而且还需考虑在改革中同时解决部分群体“保护过度”和部分群体“保护不足”的问题。一种社会经济成本较低的改革路径，是改进企业职工社会养老保险设计，以“升级版”的多层次制度安排，覆盖包括机关事业单位人员在内的所有正规就业者和非正规就业者（中国社会科学院经济研究所社会保障课题组，2013）。

首先，分离企业职工社会养老保险中的现收现付制统筹基金和积累制个人账户基金，把统筹基金依然用作与薪酬相关联的正规就业者社会养老保险。同时，将公务员和事业单位人员纳入这一保险，此举产生的转轨成本由财政逐渐消化。

其次，将个人账户基金转化为由专业公司管理的记账式缴费确定型个人账户，吸纳所有就业者特别是非正规就业群体参加。

再次，降低统筹基金缴费率，为企业/机构出于人才竞争需求而给予员工养老福利留下余地。仅设定个人养老账户的储蓄率上限（避免高收入者避税），允许处于最低工资水平的就业者不向这一账户注资，从而使个人和家庭得以灵活平衡自己的消费和储蓄。此外，还须通过法规将此类账户基金的运营置于政府的监管和公众的监督之下。

最后，在现有管理能力依然薄弱的情况下，普及省级基金统筹，对跨省就业者采取社会保险记录连续累加和待遇分段计算的方式，提高养老保险权益的便携性。

总之，通过多层次的制度设计，使国家的责任和企业及个人的选择空间界限分明，参保者对自己的义务和权利一目了然。

## 五 政策讨论与结论

近年来，中国社会保障事业取得了令人瞩目的发展。国际劳工组织在 2014 年的《世界社会保障报告》中，对中国和巴西在提高社保覆盖率方面的成就给予了充分的肯定。不过，从社会保障体系基本功能（预防贫穷、减少不平等和增进社会包容）的实现状况来看，中国社保体系内含的多轨制，本身即造成不平等和社会排斥，因而也弱化了预防贫穷的功能。到目前，公共部门编制内人员特别是公务员仍旧社会保护过度，农村居民及农村迁移劳动者、特别是其中的非正规就业者依然社会保护不足。与人口的城乡隔离、行政区域分隔和职业身份区隔相关联的社会保障制度分割，实乃计划经济时代的产物。在经济体制转型初期，它表现为劳动力市场分割的结果。时至今日，它又成为劳动力市场难以统一的原因。

仅就社会保障体系本身的运行而言，曾与机关事业单位人员享有同样医疗和退休养老安排的国有企业职工，历经改革转向社会保险制度，而机关事业单位人员特别是公务员例外。这就使国有企业原有的管理、教研、保健和治安等各类人员和一线职工深感不平。其直接反应便是以公务员为参照，要求政府提高待遇。虽然各国和地区都不乏福利攀比现象，但唯有中国社保改革中新增的制度不公正，直接激化了不同利益群体的福利竞赛。这种竞赛不但损害社保体系的财务可持续性，而且还造成严重的社会疏离。进一步讲，支撑社会保障体系的资源通过税收或缴费进入企业一般成本或劳动成本，从而也就使社会保障制度由此“切入”经济运行。福利竞赛导致的非常规成本增加，既会削弱就业岗位的创造，又会降低企业竞争力，还会因此而对经济增长产生消极影响，并最终减少流向社会保障体系的资源量。

从市场经济特别是劳动力市场正常运行的角度反观中国社会保障体系，保障制度的多重分割无疑阻碍劳动力正常流动；农村迁移劳动者保护不足，以致其流动性过高甚至罔顾人力资本积累；公共部门编制内人员保护过度，以致其流动性过低乃至冗员难消。这些现象或是降低资源配置效率，或是减少人力资本积累，都会妨碍经济增长，并有可能导致社保体系收入源流的缩减。由此引申，与市场经济正常运行相匹配的社会保障制度安排，既要足以实现预防和减少贫穷的社会目标，又要与优化市场资源配置和促进就业的经济目标兼容。这就需要通过制度改革，赋予包括就业者在内的所有社会成员以适度的社会保护。

第一，整合城乡民政部门 and 扶贫系统，发展社会工作者队伍，采取精准扶贫方式，

针对单个贫困家庭及个人亟需的帮助,提供社会援助和社会服务。

第二,依据社会保障底线需求(预防贫穷),设定社会保险特别是养老保险待遇。这样的“底线”待遇,必然可以采用“底线”税/费率征缴予以满足。其作用还在于,一方面,可以保证贫困边缘以上的中低收入家庭不致因缺乏支付能力而被社会保险排除在外;另一方面,有助于消除社会保险中的多轨制,构建便于劳动力流动的统一平台。特别需要强调的是,在社会医疗和养老保险中,对贫困线以下及贫困边缘人口设置非缴费参保条款,所需资源由财政拨付。这样做,既可保证对贫困和低收入群体的包容,又能以尽可能巨大的人口规模分散疾病、残障和老龄风险。

第三,以弹性附加保险及其他差异化的制度安排,为企业或机构留下采用福利措施竞争人才的余地,为家庭和个人留下平衡消费和储蓄的余地。就医疗保险而言,把城镇企业职工医疗保险的筹资原则作为模本,以中低收入者的支付能力为基准,设定较低的单一费率,将城乡居民医保、企业职工医保和部分遗留的公费医疗制度整合为统一的社会健康保险。至于中高收入群体,可自行购买附加商业保险,以满足其超出基本水平的特殊保健需求,而非以附加缴费比率,从社会健康保险基金中获取更多资源。

相较于社会健康保险,养老保险筹资更需要采取“梯田式”的制度安排,以回应参保者对不同层次的养老收入水平的预期。首先,把城乡居民养老保险中的非缴费基础养老金扩展为普惠制的国民养老金。其次,分离现行企业职工养老保险中的统筹基金和个人账户基金,把统筹基金依然用作与薪酬相关联的正规就业者社会养老保险。降低缴费率,并将公务员和事业单位人员纳入规则统一的正规就业者养老保险。将个人账户基金转化为由专业公司管理的记账式个人账户,而且仅设储蓄率上限,吸纳所有就业者特别是非正规就业群体参加。

第四,制度整合优先于基金统筹层次的提高。在制度整合的进程中,提高社会管理能力以及保险管理和相关服务能力;在管理能力增强的前提下,提高基金统筹层次。尽可能把行政区域之间的利益矛盾,转化为难度较低的技术问题予以解决。例如,逐渐普及养老基金省级统筹,对跨省就业者采取社会保险记录连续累加和待遇分段计算的方式,提高养老保险权益的便携性。

第五,社会保障体系特别是养老保险制度的转型,必然涉及退休者以及处于不同就业阶段的在岗者的义务和权益。对此,只能采取老人老办法、新人新办法和“中人”适用过渡规则的方式,在可预见的时期内完成转型。由此而产生的转轨成本,也只能通过拨付财政资金和出售国有资产所得来支付。还值得注意的是,在人口老龄化不断



加深的情况下，改革越延后，转轨成本将越高。

基于社会保障底线来选择社保体系转型路径，无异于在这一领域划定政府和市场的边界。采用社会援助和非缴费参保、社会健康保险和社会养老保险以及自愿性附加商业保险的制度构架，实质上也就明晰了社会保障中的政府、企业和个人的责任及权利。这对习惯于获得高于社保底线待遇的群体，或是很少承担社保责任的个人，也都意味着观念的转变和利益的变动。因此，社保改革不可能得到所有人的拥护。但出于整个社会的长远利益，必须由政府高层决策群体以坚定的政治意愿，及时启动以消除多轨制为焦点的改革。

## 参考文献：

- 加里·贝克尔（1999），《猜猜是什么？福利改革在发生作用》，*Business Week*, May 24, p. 18。转引自曼昆（1999），《经济学原理》（第5版，宏观经济学分册），梁小民译，北京：北京大学出版社，第66-67页。
- 林德贝格、佩尔松（2014），《养老金改革的收益》，《比较》第3期，第80-123页。
- 帕尔默（2014），《养老、医疗和疾病保险的公共政策：拉美能从瑞典吸取的经验教训》，《比较》第3期，第124-165页。
- 卫生部新型农村合作医疗研究中心（2013），《基本医疗保障城乡统筹管理政策措施研究》，未发表的研究报告，北京。
- 中国社会科学院经济研究所社会保障课题组（2013），《多轨制社会养老保障体系的转型路径》，《经济研究》第12期，第4-16页。
- 左学金（2014），《全面深化改革应从民生改革始：建立全民共享的五支柱养老保险体制》，未发表的研究报告，上海。
- 朱玲（2014），《多国社会保障案例背后的市场经济运行机制》，《经济学动态》第8期，第105-111页。
- Antón, Arturo, Fausto Hernández & Santiago Levy (2012). *The End of Informality in Mexico?: Fiscal Reform for Universal Social Insurance*. Printed by Inter-American Development Bank.
- ILO (2014). *World Social Protection Report 2014-15*. Accessed June 2014, [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-dgreports/-dcomm/documents/publication/wcms\\_245201.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-dgreports/-dcomm/documents/publication/wcms_245201.pdf).

OECD(2013). *Pensions at a Glance 2013: OECD and G20 Indicators*. OECD Publishing, [http://dx.doi.org/10.1787/pension\\_glance-2013-en](http://dx.doi.org/10.1787/pension_glance-2013-en).

Social Protection Floor Advisory Group(2011). *Social Protection Floor for a Fair and Inclusive Globalization*. Geneva, International Labor Office, accessed August 14, 2014, [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-dgreports/-dcomm/-publ/documents/publication/wcms\\_165750.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-dgreports/-dcomm/-publ/documents/publication/wcms_165750.pdf).

## **Towards a Social Protection System Compatible to a Market Economy**

Zhu Ling

(Institute of Economics, Chinese Academy of Social Sciences)

**Abstract:** The basic function of social protection system is to guard against poverty, reduce inequality, and improve social inclusion in order to achieve social solidarity. Institutional arrangements of social protection adapted to a market economy should aim at optimizing resource allocation and promoting job creation. The multi-track arrangement of China's current social protection system has led to excessive protection for public employees especially civil servants, while rendering insufficient protection for rural migrants particularly those with informal employment. The following measures are suggested to eliminate these "tracks" so as to provide all citizens with reasonable social protection: first, integrating government civil administration departments and departments for rural poverty reduction, and organizing teams of social workers to help the poor individually with tailored assistance and services. Second, setting up the basic benefit level of social insurance according to the idea of social protection floor, thus lowering the existing contribution rates. Third, establishing state-sponsored, non-contributory benefits of health care and old-age insurance for the poor and marginally poor. Fourth, creating a universal health care and pension system to meet basic needs of all citizens, while leaving demands above the basic level to private insurance schemes paid voluntarily by firms and/or individuals.

**Keywords:** social protection floor, segmentation of labor market, institutional reforms

**JEL Classification:** H53, I31, J7

(责任编辑: 周晓光)