

中国居民收入分配与社会保障制度*

中国自上世纪 70 年代末期改革开放以来，经济快速增长，GDP 总量在 2010 年超过日本，成为世界第二大经济体，到 2013 年中国的 GDP 已达美国 53.58%。(图 1) 从人均 GDP 的角度，中国总体上已经进入上中等收入经济体行列，一些大城市和东部沿海地区已进入高收入经济体行列。(图 2) 在经济快速增长的同时，中国居民的收入分配状况却呈现不断恶化的趋势，城乡差距、地区差距和行业间收入差距不断扩大。这是中国当前必须面对和解决的重大经济问题，也是重大的社会问题。

为应对收入差距的扩大，建立和完善社会保障制度是重要的手段。改革开放以来，为适应社会主义市场经济，中国构建了新的以社会保险为主体的社会保障制度。中国社会保障制度建设的基本原则是保基本、广覆盖、多层次。截止到 2011 年，中国已实现了社会保险的制度全覆盖，到 2013 年实现了社会保险的人口全覆盖。当然，中国的社会保障制度仍然存在一些问题，亟需进一步的改革和完善。

本部分的内容将从中国居民收入分配状况的介绍作为开端，对中国社会保障制度的建立、演变及主要特征进行分析，并对中国社会保障制度进一步的改革与完善进行分析。

* 王震，中国社会科学院经济研究所，研究员，wang-zhen@cass.org.cn.

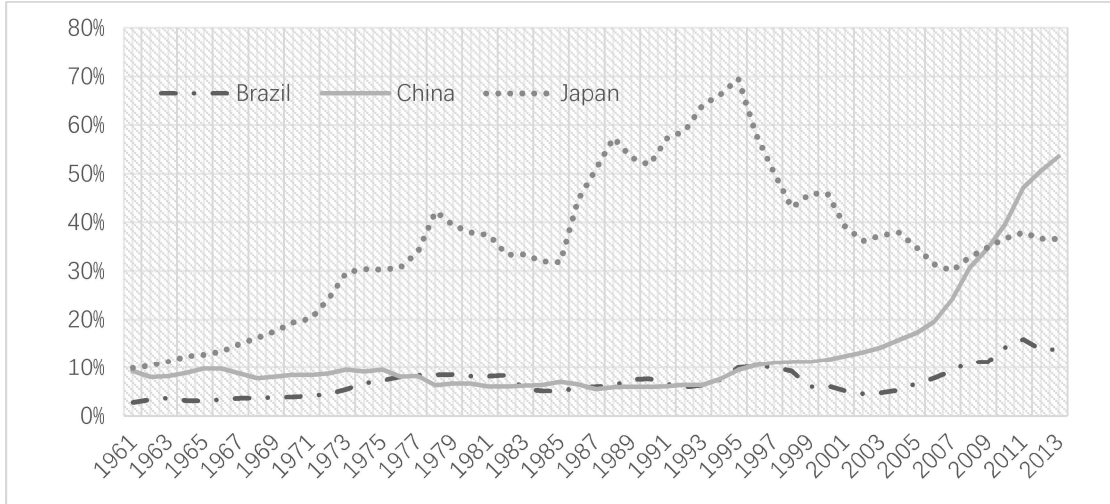


图 1 中国、日本、巴西对美国的赶超指数 (Catch-up Index)

注：1. 赶超指数等于该国 GDP 总量占当年美国 GDP 总量的比重。2. 数据来源：World Bank Database。3. 当年价格；美元。

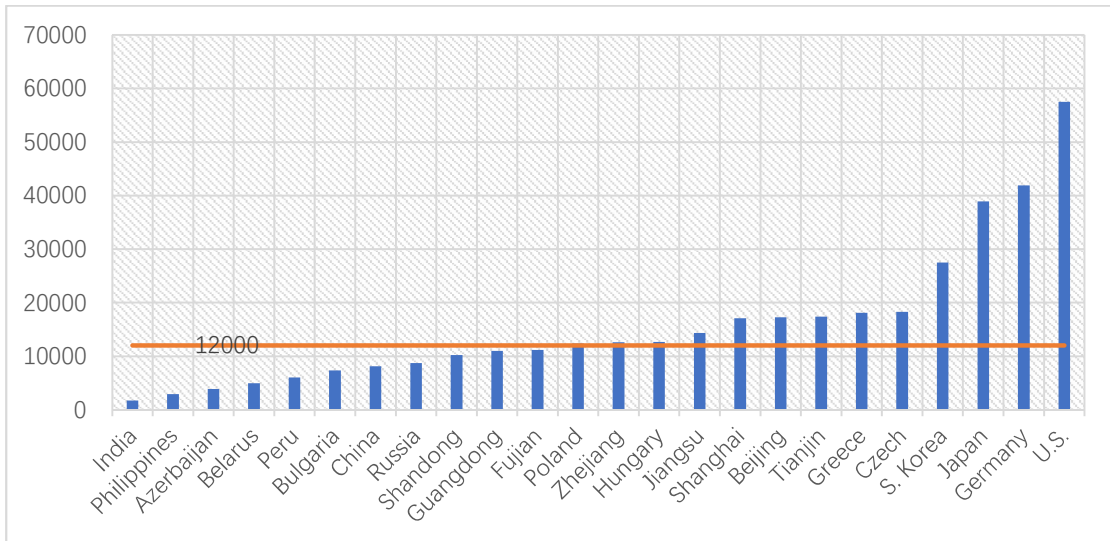


图 2 2015 年部分国家及中国部分城市和地区的人均 GDP

注：1. 美元；当年价格；2. 数据来源：World Bank Database, 中国国家统计局。

第一节 中国改革开放以来居民收入分配状况

一、居民收入分配状况的变动趋势

基尼系数是衡量居民之间收入分配结构的综合性指标。当每个人的收入都一样时，处于绝对公平，基尼系数为 0；当所有的收入集中在一个人手中时，处于绝对不公平，基尼系数为 1。这两类是极端情况，在实际经济社会中，基尼系数处于 0~1 之间，基尼系数越大，则居民收入差距越大，越不公平。一般认为，基尼系数小于 0.2 时，居民收入绝对平均；在 0.2-0.3 之间时，居民收入比较平均；0.3-0.4 之间则比较合理；在 0.4-0.5 之间时，居民收入差距过大；超过 0.5 时，则认为收入差距过于悬殊。

基尼系数反映的是总体收入的差距。基尼系数的变化取决于所有居民的相对收入的变化，是一个综合性指标。基尼系数的变化可能与一个群体相对于另一个群体的变化并不一致。例如：总体上低收入群体的收入提高，高收入群体的收入得到有效调节，中等收入群体扩大，这将使收入分配结构更加公平，基尼系数降低。然而，与此同时，有一部分群体因病致贫，他们的收入相对于原来相当收入水平来说则处于恶化的状态。总体的基尼系数并不能反映这一情况，除非针对其做特殊群体的计算。另外，基尼系数虽然能够衡量收入差距，并根据通用的标准来判断收入分配的状况，但是基尼系数并不能反映收入差距过大的来源及群体之间的特征，因此大量研究对基尼系数进行分解，来讨论不同群体之间的收入差距，并与总体的收入差距进行比较，从

而判断收入差距来自于哪些群体。

根据世界银行的估算，改革开放初期，中国 1981 年的基尼系数仅为 0.2911，1984 年则降至 0.2764，处于比较平均的情况。虽然此时处于比较公平的水平，但是中国当时的经济发展水平比较落后，是低收入的发展中国家。尽管每个人之间收入水平比较平均，但是每个人的收入都非常低。经济产品也不够丰富，城镇居民的生活用品依然实施配给制，需要凭票购买。在共同富裕的理念下，一部分有条件的地区和一部分人先发展了起来，一部分地区则发展比较慢。这样就带来了收入差距的持续扩大。1987 年恢复至 1981 的水平，达到 0.2985，1990 年的基尼系数是 0.3243，进入收入分配比较合理的阶段。此后一路上升，1999 年达到 0.3923，仍然在比较合理的区间，只是接近于国际警戒线。2002 年则已经超过了公认的国际警戒线，高达 0.4259。国家统计局发布的 2003 年的基尼系数为 0.479。由此可见，1984-2002 年期间，中国的基尼系数持续上升，先后经历了比较平等、比较合理和收入差距过大三个阶段。

2013 年国家统计局公布了 2003 年以来的基尼系数，此后基尼系数成为各年经济和社会发展统计公报中的一项常规指标。尽管这一指标与其他社会调查的基尼系数的结果存在一定差异，但是统计局公布的数据具有较高的权威性。一是因为统计局的数据覆盖范围最广。基于人力、财力的限制，学术群体进行的社会调查只能是抽样调查，且抽样数量远小于统计局的数量。二是因为统计的数据是逐年公布的。学术群体的调查同样基于上述原因，大多是具有时间跨度的，难以实

现每年都调查，数据的连续性比较差。鉴于此，我们依据 2013 年国家统计局公布的数据分析 2003-2014 年期间的基尼系数趋势。统计局公布的 2003 年的基尼系数为 0.479，延续了世界银行公布的基尼系数的增长趋势。尽管两组数据在统计数据 and 统计标准上存在差异，但是数据的结构都显示出中国的基尼系数偏高，超过了国际警戒线 0.4 的水平。2003-2008 年期间，基尼系数仍然在不断地小幅上升，2008 年最高，达到 0.491。这与收入悬殊的判断标准 0.5 仅差一步之遥。基尼系数从 2009 年开始呈现出下降趋势，持续 7 年不断地降低，尽管幅度比较小，2015 年降至 0.462。在可比的数据范围内，2015 年的基尼系数已经低于 2003 年的水平。

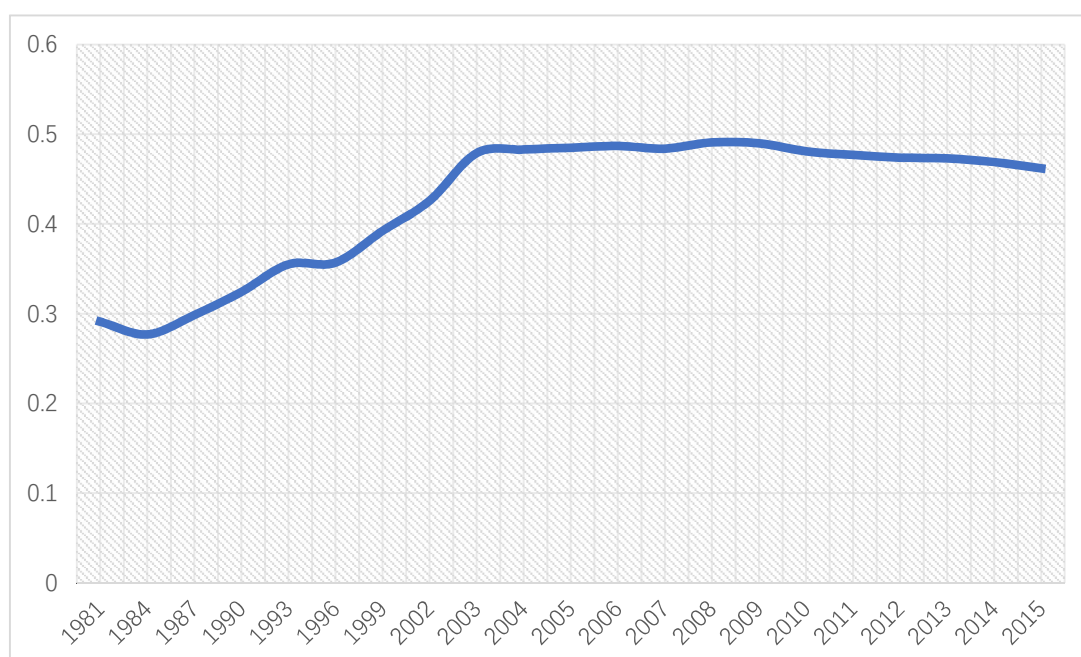


图 3 中国基尼系数的变化趋势（1981-2015）

数据来源：2003 年以前的数据来自世界银行 2016 年 WDI，2003 年及以后的数据来自于国家统计局。

基尼系数的持续下降说明总体收入水平表现出的收入差距出现了下降。尽管 2009 年基尼系数刚出现下降时，对于下降趋势的判断

并不明了，但是持续 7 年的下降，总体上可以说明这段时间内的下降趋势。从另一个方面来说，2009 年以来基尼系数没有进一步提高，收入差距没有进一步的恶化是一个普遍认可的事实。

然而，值得注意的是，基尼系数依然比较高，2015 年还在国际警戒线之上。从基尼系数的判断标准来看，中国仍是一个收入差距过大的国家。从国际比较来看，中国的基尼系数同样偏高。2016 年世界发展指标数据显示，2010 年基尼系数超过中国的国家只有 20 个，其中除了格鲁吉亚、以色列和越南以外，其他国家均为非洲或拉丁美洲国家，这说明中国的收入差距在国际上也处于较高水平。

二、居民收入分配差距扩大的原因分析

市场化水平逐渐提高，要素配置和收入分配更多由市场决定，突出了个体之间的差异。改革开放以后，劳动力和要素市场的市场化程度逐步提高，特别是国有企业改革之后，非公有制经济、民营经济、外资经济等获得了较快的发展，进一步推动了要素市场市场化程度的提高。劳动报酬是居民主要的收入来源。在市场化提高的情况下，劳动的边际产出决定劳动的报酬，边际产出越高则劳动报酬越高。边际产出在很大程度上是由劳动者自身的人力资本决定的。由此可见，个体之间人力资本的差异，导致其边际生产力不同，进而带来劳动报酬差异。在打破大锅饭、要素市场化的过程中，由个体特征导致的收入差异逐渐被显现，进而带来了收入差距的扩大。

要素流动受阻，加大了不同群体之间的收入差距。虽然要素配置

和收入分配过程的市场化程度不断提高,但是要素自由流动依然受到限制,没有形成统一的要素市场。相对于资本而言,劳动力的自由流动则更加困难。劳动力在城乡之间、地区之间、行业之间的流动都存在进入壁垒。劳动力在乡城之间的流动囿于户籍制度的限制,长期受到歧视。1989-1991年期间控制农村居民的盲目流动,1992年之后鼓励农村劳动力流动,但是国有企业改革之后,1995-2000年期间,对下岗职工实施的再就业使部分省市出台了各种限制农村劳动力进城及外来劳动力务工的规定和政策。即使在2003年农民工工资大幅增长之后,农民工在进入公有制部门时依然存在较强的歧视。资本的流动性强于劳动,而且各地为了招商引资纷纷给出优惠条件,但是资本的流动也存在一定的障碍。资本市场的政府管制和垄断使资本要素价格难以完全由市场决定,致使资本要素容易获得超过其边际产出的价格或收益。¹资源报偿方面,由于相关制度的不健全,资源报偿分配方面表现出的不平等、不公正则更加突出。鄂尔多斯地区,仅亿万富翁就有7千人。他们主要是靠卖资源致富的,如靠卖煤致富。这主要是钻了政策的空子,甚至是违法、违规,可能与贿赂腐败联系在一起。²

要素分配结构向资本倾斜。改革开放以来,中国借助劳动力方面的比较优势获得了快速的发展。然而,在发展过程中,资本相对于劳动严重稀缺,由此导致资本收益率高。高投资率和高收益率成为经济

¹ 张车伟、赵文,中国劳动报酬份额问题——基于雇员经济与自雇经济的测算与分析,中国社会科学,2015年第12期。

² 李强,社会分层与社会空间领域的公平、公正,中国人民大学学报,2012年第1期。

快速发展过程中的主要特征。在劳资关系中，资本处于主导地位，掌握话语权，劳动处于弱势地位，资本获得了较高的报酬，用于劳动报酬分配的份额较低。资本垄断又导致资本收益集中在少数人的手中。在劳动分配份额较少和资本收益集中的双重作用下，拉大了居民之间的收入差距。

法律制度不健全，不合理收入和非法收入的存在，扩大了收入差距。在经济快速发展的同时，分配制度也在不断地调整。与此同时，关于收入管理方面的法律制度也不断随着出台，但是依然存在错位和缺位的问题。这就使得部分人能够凭借不合理甚至不合法的手段获得收入。如前所述，资源税费的缺位与不健全，使部分人将出卖资源获得的收入据为己有。另外，近些年来隐性收入的规模不断扩大，这也增加了收入差距。当考虑隐性收入时，以“城镇居民家庭总收入”为标准计算的基尼系数从原始数据中的 0.31-0.34 上升到了 0.45-0.51，测算出收入瞒报所导致的“隐性收入”规模约占我国 2002-2009 年间相应各年 GDP 的 19%至 25%。³

再分配调节力度有限，初次分配格局基本决定了再分配之后的可支配收入格局。一是税收调节是再分配调节的重要手段，但是中国个人所得税表现为税额累进但税率累退，高收入群体的纳税额高但是税率却偏低。以 2009 年为例，如果不存在不公平，个人所得税将使城镇居民税前收入基尼系数降低 0.018，但实际上仅仅降低了 0.0129。

³ 白重恩、唐燕华、张琼，中国隐性收入规模估计——基于扩展消费支出模型及数据的解读，经济研究，2015 年第 6 期。

⁴也就是说，个人所得税的这种累退性降低了税收的调节功效。二是社会保障制度分割，难以发挥再分配的功效。社会保障制度是一项重要的再分配手段，以社会共济的方式缩小收入差距。然而，中国社会保障制度中存在的城乡分割、部门分割等问题，使本应被扶持的弱势群体难以通过社会保障获得扶持，甚至存在“逆向调节”。例如，在城市工作的农民工，他们很难获得社会保障。即使制度允许之后，农民工参保的比例依然非常低，这主要是因为转续衔接等问题使农民工难以达到领取社会保障的要求。非缴费型的社会保障（如最低生活保障）主要是针对城市本地居民，农民工则难以获得。

城市化滞后于工业化，减弱了工业化进程对收入差距缩小的能力。伴随着工业化的快速发展，大量农村剩余劳动力从农村迁移至城镇，就业从农业转向工业，进而生活也从农村转向城市，从而推动城市化的进程。然而，囿于户籍制度的限制，中国的城市化进程被分为两个阶段，农民成为农民工，农民工成为市民。户籍制度背后的基本公共服务成为使农民工转变为市民的障碍。换句话说，虽然农民工在城市就业，但是其享受的基本公共服务依然是农村的标准。基于中国农村和城市之间基本公共服务方面的巨大差异，这则降低了工业化缩小收入差距的能力。随着工业的不断发展，农民工规模不断提高，2015年农民工的规模达到了 27747 万人，占全部就业人口的 35.8%⁵。农民工规模扩大则进一步减弱了工业化缩小收入差距的能力。

⁴ 徐静、岳希明，税收不公正如何影响收入分配效应，经济学动态，2014年第6期。

⁵ 数据来源：2015年国民经济和社会发展统计公报，http://www.gov.cn/xinwen/2016-02/29/content_5047274.htm

第二节 覆盖全民的社会保障制度

中国适应社会主义市场经济体制的社会保障制度包括社会保险、社会救济、社会福利、优抚安置和社会互助、个人储蓄积累保障等内容。⁶

（一）计划经济时期的社会保障

中国当前的社会保障体系直接来源于计划经济时代的社会保障制度安排。计划经济通过政府的指令性计划对整个社会的经济活动进行调配与控制。而要实现行政性指令性计划对经济活动的调配与控制，需要背后一整套的制度支持。在重工业优先发展的计划目标下，为了将资源集中到工业部门，逐步形成了以户籍制度为主体的城乡二元分割体制⁷。与城乡二元分割体制相对应的，计划经济时代中国社会保障体系的主要特征也体现为城乡二元分割：农村居民主要以家庭自我保障及集体经济组织提供的保障为主，政府对农村社会保障并无财政支付责任；城镇居民则又根据就业身份区分为不同的社会保障类型。

在农村，上世纪 50 年代中期之后，随着农村合作化的完成，形成了人民公社制度以及村级集体经济组织。与这一制度相对应，农村也形成了以“五保”供养及农村合作医疗为代表的社会保障项目。农村“五保”供养规定了农村村级集体经济组织对丧失劳动能力的成员提供的基本生活保障。这一保障形式实际上通过集体成员之间的互济，

⁶ 十四届三中全会报告，“中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定”，1994。

⁷ 林毅夫、蔡昉、李周，《中国的奇迹：发展战略与经济改革》，上海：格致出版社，上海三联书店，上海人民出版社，1999 年底 2 版。

在集体经济组织内部建立了一种非缴费型的救助制度。农村合作医疗制度也是在当时农村主要的社会保障项目。与五保制度不同，合作医疗要求成员缴纳一定的费用，并用这些费用获得医生的服务及药品。与五保制度相同的是，合作医疗也是内嵌到农村集体经济组织之内的。合作社的农村赤脚医生同时也是社员，其医疗服务也纳入到合作社的工分系统中。

在城镇地区，城镇居民根据职业的不同，分别纳入到不同的社会保障项目中。第一类是机关事业单位就业人员，他们实行的财政直接支付的公费医疗及退休制度；第二类是国有企业及集体企业职工，他们实行的是基于企业与职工缴费的劳动保险制度；第三类是非就业城镇居民，他们没有单独的社会保障项目，但可以依据机关事业单位及企业职工的家属身份获得部分保障，例如医疗费用的报销等。

下图给出了计划经济时代基于人群分割的社会保障的制度安排框架。实际上，在计划经济下，这一框架逐渐演变成为了不同单位的职工福利制度，失去了社会共济的职能。在农村，“五保”供养及合作医疗本就依托村级集体经济组织；在城镇，企业职工的劳动保险在文化大革命时期演变成为了企业的职工福利，机关事业单位的社会保障待遇也与本单位的财政支付能力相关。

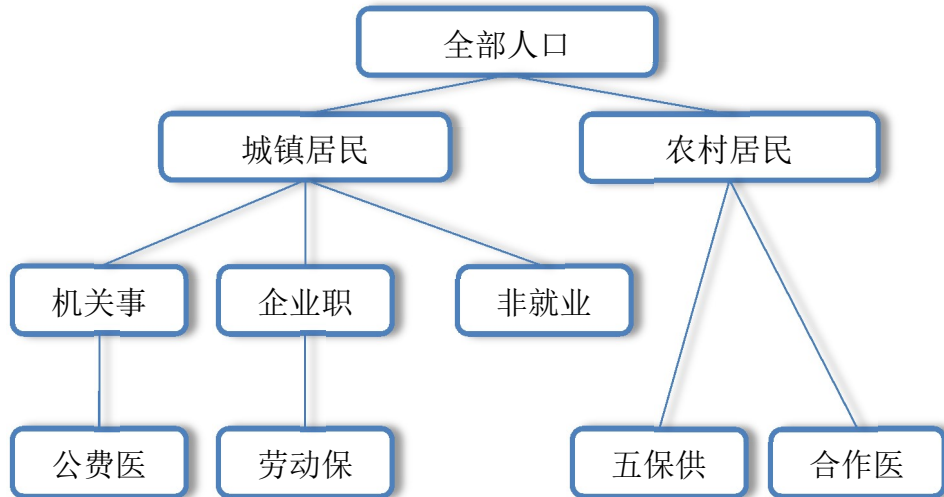


图 4 计划经济下中国人群分割与社会保障体系

(二) 改革开放初期至上世纪 90 年代中期的社会保障制度改革探索

计划经济时期的社会保障在农村依托于人民公社制度及集体经济，在城镇则演变为依托单位或企业的职工福利。这两个基础在上世纪 70 年代末期开始的改革开放中被打破：首先在农村，人民公社制度解体，家庭联产承包责任制瓦解了集体经济组织；其次，在城镇地区，国有企业也开始了放权让利、承包制、股份制等改革探索。这样，原有的社会保障体系失去了依托，趋于瓦解。

在农村，随着人民公社制度的解体，以及家庭联产承包责任制的推行，农村集体经济组织弱化，已失去了承担为其成员提供保障的能力。在这样的情况下，首先农村的合作医疗制度逐步瓦解，覆盖率从 70 年代中期最高峰的 90% 左右急剧下降到 5% 左右（1983 年）⁸。直到 2003 年中国重建新型农村合作医疗，农村的医疗保障基本上处于空白。

⁸ 王禄生、张里程，1996，我国农村合作医疗制度发展历史及其经验教训，《中国卫生经济》第 8 期，第 12-15 页。

不同于合作医疗，五保供养制度对集体经济的依赖更甚，因为五保供养的资金直接来源于合作社。而随着集体经济组织的弱化，五保供养的资金来源接近枯竭。为解决这一问题，中央提出农村五保供养的资金来源应从农民直接收费解决，并将其纳入到村提留和乡统筹的范畴中，管理层次也逐步上移至乡镇政府⁹。

在 80 年代及 90 年代初期，随着国有企业改革的推进，以及一些企业出现的破产等问题，城镇待岗、失业人群开始大量出现，城镇贫困人口急剧增加，急需在城镇地区建立针对失业、待岗职工及城镇贫困人口的救助措施¹⁰。在这样的情况下，上海市在 1993 年建立了非缴费型的城镇居民最低生活保障制度，初步在城镇建立了一道社会“安全网”，并成为未来中国最低生活保障制度的雏形。

同时，在原有企业劳动保险制度的基础上，各地也在探索重建企业职工社会保险的社会统筹。在中央层面，1986 年国务院在《国营企业实行劳动合同制暂行规定》中专门对企业劳动合同制工人的劳动保险统筹进行规定，并提出“劳动合同制工人退休养老实行社会保险制度。退休养老基金的来源，由企业和劳动合同制工人缴纳。”1991 年国务院将统筹的社会保险制度扩展到全部国有企业工人¹¹。

这一时期的社会保障制度改革，其主要目的还是为国有企业改革

⁹ 1985 年中共中央国务院《关于制止向农民乱派款、乱收费的通知》规定，“供养五保户等事业的费用，原则上应当以税收或其他法定的收费来解决。在这一制度建立之前，实行收取公共事业统筹费的办法”。1991 年国务院《农民承担费用和劳务管理条例》规定，“村提留包括公积金、公益金和管理费”，其中“公益金，用于五保户供养、特别困难户补助、合作医疗保健以及其他集体福利事业”，“乡统筹费可以用于五保户供养”。

¹⁰ 杨立雄，2004，中国城镇居民最低生活保障制度的回顾、问题及政策选择，《中国人口科学》第 3 期，第 71-80 页。

¹¹ 国务院《关于企业职工养老保险制度改革的决定》，1991。

提供环境，使国有企业能够摆脱原先承担的承重的职工福利，成为合格的市场竞争主体。因此，在不面临市场竞争、无需成为市场主体的政府及事业单位中，原有的政府直接支付的公费医疗及退休制度就没有实行改革，仍保留了原来的制度安排及资金来源。

(三) 适应社会主义市场经济体制的社会保障制度建设

党的十四大提出了中国经济体制改革的目标模式是建立社会主义市场经济体制；十四届三中全会则对社会主义市场经济体制的制度框架进行了规定，在其中，明确提出了社会保障改革的功能、地位及目标模式。

首先，十四届三中全会提出了中国社会保障体系建设的目标模式是“建立多层次的社会报体系”，其主要内容包括社会保险、社会救济、社会福利、优抚安置和社会互助、个人储蓄积累保障。

其次，在改革重点方面，将城镇职工养老保险和医疗保险作为重点，并提出了二者在筹资上实行“社会统筹+个人账户”制度。在农村社会保障体系建设上，仍强调“农民养老以家庭保障为主，与社区扶持相结合”。

第三，确定了社会保险基金保值增值的主要渠道是“用于购买国债”。

十四届三中全会对社会保障的功能定位为为国有企业改革进行配套，强调其在“深化企业和事业单位改革”中的重大意义。十四届三中全会确定的社会保障建设的基本模式及一些基本原则构成了当

前中国社会保障体系制度安排框架的主体。从90年代中期直至2000年，中国依次建立了城镇职工基本养老保险制度、城镇职工基本医疗保险制度、工伤保险制度、失业保险制度以及生育保险制度；在非缴费型的社会救助方面，建立了城镇居民最低生活保障制度。

（四）覆盖全民的社会保障制度

从改革开放直至本世纪初，农村社会保障制度大部分时间处于空白状态。十五大确立的中国社会保障建设的基本原则，仍强调城镇社会保障建设，并强调其作为国有企业改革配套的重要性，并未认识到社会保障自身的意义。自十六大以来，中国新的社会保障建设的目标及原则也在逐渐发生改变。在十六大的报告中，提出了农村社会保障建设的政策取向，即“有条件的地方，探索建立农村养老、医疗保险和最低生活保障制度。”2003年的“非典”冲击，也使中国政府认识到建立一个覆盖全面的社会保障制度的重要性。

此后的十年间，中国社会保障建设进入全面覆盖的新阶段。在2003年年底中央开始推动新型农村合作医疗制度。新型农村合作医疗制度首次明确了政府对农村社会保障的财政责任。新农合的筹资结构设计为“政府补贴、集体补助、个人缴费”，政府按照一定比例为新农合提供财政支持。此后，2009年开始建立的新型农村养老保险也秉承了这一筹资结构，明确了政府对农村居民养老保险的财政支持责任。政府对农村社会保障的财政支持责任还体现在新的农村五保供养上。2006年新的《农村五保供养工作条例》规定，“农村五保供养

资金，在地方人民政府预算中安排”，正式确定了农村五保供养作为政府非缴费型社会救助项目的地位。

在非缴费型社会救助项目方面，这一时期还正式建立了城镇与农村的最低生活保障制度以及城镇与农村的医疗救助制度。在城镇非就业居民方面，除了非缴费型的社会救助项目外，还分别在 2007 及 2011 年建立了城镇居民的医疗保险制度及城镇居民养老保险制度，将城镇非就业纳入到社会保障体系中。

随着城镇居民养老保险制度的建立，中国在社会保障体系建设上实现了全部人群的制度全覆盖。在农村地区，农村居民的社会保障体系，既有非缴费型的社会救助项目，“五保供养”、农村居民最低生活保障及医疗救助制度，也有社会保险性质的新型农村合作医疗及新型农村养老保险；城镇居民社会保障的主体是城镇职工社会保险制度，包括养老保险、医疗保险、失业保险、工伤保险及生育保险，也包括覆盖城镇居民的缴费型的城镇居民最低生活保障及医疗救助制度。此外，城镇非就业居民也建立了城镇居民养老保险及医疗保险制度。

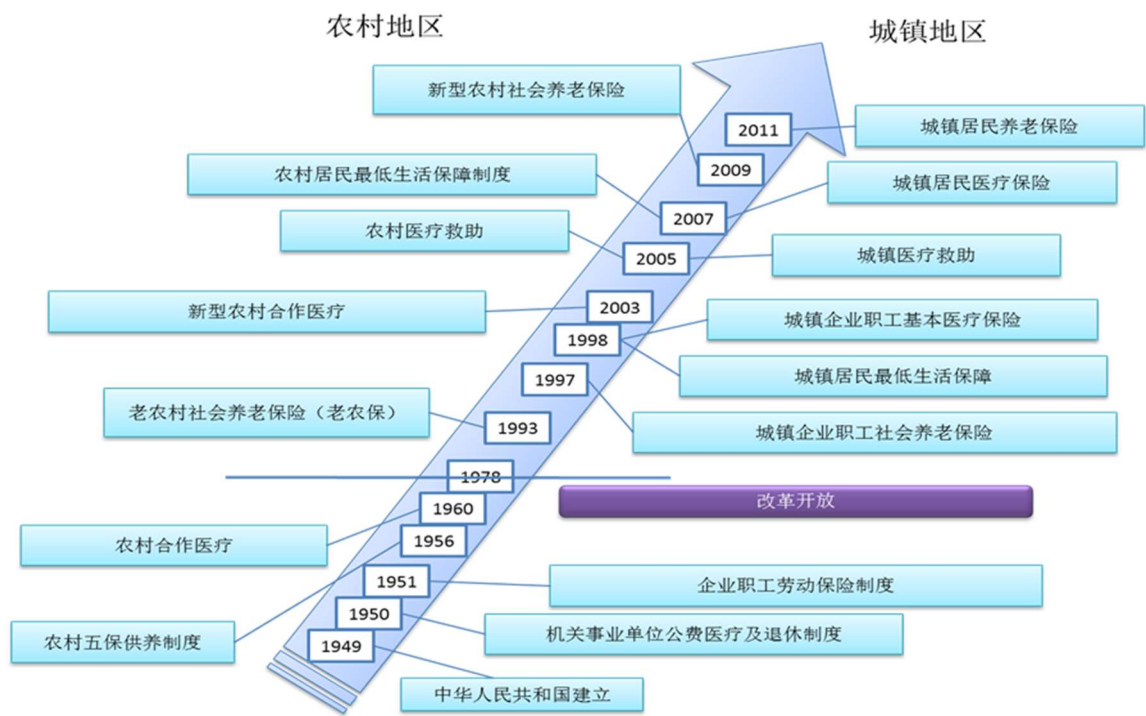


图 5 中国社会保障体系的建立

第三节 中国社会保障制度面临的挑战及问题

中国社会保障实现制度全覆盖意味着所有人群都可以被至少一种社会保障项目所覆盖，这是中国社会主义现代化建设取得的伟大成就。但是，由于中国社会保障体系的建设脱胎于计划经济体制，在改革过程中又担负了为国有企业改革提供配套的职能，因此形成了一些特征。这些特征在新形势、新情况下，产生了诸多问题，面临着巨大的挑战。

在中国社会保障体系存在的诸多问题中，基本都可以归结到中国社会保障体系的两个主要特征：一是制度分割，社会保障项目之间的“碎片化”；二是隐性负债沉重，可持续性堪忧。

（一）中国社会保障体系的“碎片化”

中国社会保障体系的一个基本特征是“碎片化”，一是制度分割，二是地区分割。这两个层面的分割相互缠绕在一起，形成了中国社会保障体系的极度“碎片化”的特征：不同的“碎片”之间，不仅待遇差距明显，显失公平；转移接续困难，缺乏便携性，不适应流动性。

（1）制度分割及地区分割：社会保障公平性不足

在当前中国的社会保障体系下，不同的人群适用不同的社会保障项目。首先是城乡居民之间，城镇居民和农村居民实行不同的社会保障项目；即使实行具有相同制度安排框架的社会保障项目，其间也存在明显的差异。在非缴费型的社会救助项目方面，城镇居民和农村居民都实行了居民最低生活保障制度，且制度安排相类似，但实际待遇水平却有较大差距。农村平均的低保标准及实际的平均补助水平都仅相当于城镇水平的一半左右。在缴费型社会保险方面，居民养老保险的年养老金支付水平仅相当于城镇职工养老保险平均养老金水平的4%左右；在医疗保险方面，新型农村合作医疗的人均筹资额在2012年只有308.5元，低于城镇居民基本养老保险的人均筹资额，更远低于城镇职工基本医疗保险的人均筹资额。

中国社会保障体系不仅存在制度之间的分割，而且还存在严重的地区之间的分割。在社会保险方面，中国社会保险项目基本统筹区域为县级（县级市、市辖区）统筹，不同的统筹区域之间，缴费率有差异，缴费基数不同，保障水平差距明显。以养老保险为例，虽然中央政府制定了养老保险的指导缴费率，但是各地的缴费基数却与本地的

平均职工工资相挂钩，缴费上下限与本地的最低工资标准挂钩，导致实际缴费水平存在较大差异。在养老金待遇方面，更是存在明显的地区差距。以企业职工基本养老保险为例，2012年平均的养老金水平，最高的省份是最低省份的2.15倍，次高省份是次低省份的1.78倍。

在非缴费型的社会救助方面，也存在地区差异。以城镇和农村最低生活保障为例，2012年城镇最低生活保障的平均标准及实际补助水平最高省份为最低省份的2.27倍、2.45倍，次高省份为次低省份的2.06、2.27倍；农村居民最低生活保障制度的差距更加明显，平均低保标准及实际补助水平，最高省份为最低省份的3.75倍、3.96倍，次高省份为次低省份的3.72倍及2.79倍。

社会保障水平要与地区经济社会发展相适应，是社会保障建设的一个重要原则；但是，社会保障作为调节收入再分配的重要手段，若不能在不同地区之间实现收入的再平衡，那么社会保障就失去了其本来的含义。而从社会保障分散社会风险的角度，统筹范围过低意味着风险分散的范围过低，其抵御社会风险的能力必然下降。制度分割与地区分割导致的社会保障待遇差异，不仅阻碍了社会保障收入再分配功能的发挥，而且其本身的不公平性也已成为了引发社会冲突的一个焦点。

(2) 社会保障便携性不足、不能适应流动性

“碎片化”的社会保障除了导致不公平外，还存在一个问题，即不同“碎片”之间的转移困难，便携性不足。这种“碎片化”的状态比较适应人口流动较少的社会。在计划经济时代，由于人口流动被严

格控制，因此不同人群之间的不同制度安排以及由此引致的便携性不足，还不至成为一个重要的社会问题。但是，随着改革开放以及快速工业化、城镇化，中国出现了大规模的乡-城流动人口（农民工）。外出就业的农民工¹²规模从 2006 年 1.32 亿增长到 2016 年的 1.67 亿，占城镇总就业人员的比重也一直维持在 40%以上。也就是说，在城镇就业人口中，有接近一半为进入城镇就业与生活的农民工。农民工已成为中国“产业工人的重要组成部分”¹³。

农民工进入城镇地区主要从事非农就业，其面对的社会风险性质主要是工业化的社会风险。从保障模式与社会风险匹配的理论上讲，他们应该在被覆盖在城镇社会保障体系中。从中国社会保障的制度设计及具体实施细则上，在城镇正规就业的农民工可以参加城镇企业职工社会保险。但是，已有的调查显示，农民工参加就业所在地城镇职工社会保险的意愿低，实际覆盖率低。统计数据显示，2016 年农民工养老、医疗、工伤、失业保险的参保率只有 35.1%、28.5%、44.3%、22.1%，远低于同期城镇企业职工社会保险的全部覆盖率。这其中的一个重要原因就是中国社会保障体系的地区分割及制度分割。

表 1. 外出就业农民工参加城镇企业职工基本社会保险情况（单位：百万人）

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
外出就业农民工总量	158.63	163.36	166.1	168.21	168.84	169.34
工伤保险	68.28	71.79	72.63	73.62	74.89	75.1
%	43.0%	43.9%	43.7%	43.8%	44.4%	44.3%
养老保险	41.4	45.43	48.95	54.72	55.85	59.4
%	26.1%	27.8%	29.5%	32.5%	33.1%	35.1%
医疗保险	46.41	49.96	50.18	52.29	51.66	48.25

¹² 根据国家统计局的解释，外出就业的农民工定义为在本乡外从事非农就业的农民工；全部农民工包括外出就业农民工及在本乡（镇）内就业的农民工。

¹³ 国务院《关于解决农民工问题的若干意见》，2006。

	%	29.3%	30.6%	30.2%	31.1%	30.6%	28.5%
失业保险		23.91	27.02	37.4	40.71	42.19	37.4
	%	15.1%	16.5%	22.5%	24.2%	25.0%	22.1%

注：农民工定义为外出就业农民工。

数据来源：人力资源和社会保障部，“人力资源和社会保障事业发展统计公报”相关年份。

（二）中国社会保障的隐性负债沉重，影响社会保障的可持续性

中国社会保障体系的另一个特征是隐性债务负担沉重，影响社会保障的可持续性。隐性债务也可称之为潜在负债，其含义为虽未体现在账面上，但需要在未来加以偿还的债务。中国社会保障体系的隐性债务主要体现在社会保险项目上。

制度转轨导致的历史债务主要体现在城镇职工基本养老保险方面。中国在上世纪90年代开始建立与社会主义市场经济体制相适应的社会保障体系。当时设计的制度模式是社会统筹加个人账户制度。对于新制度建立之后进入制度的职工，不存在历史债务问题；对于新制度建立时已经退休的职工，其养老金由原渠道解决，也不构成历史债务问题。但是，对于那些新制度建立时已参加工作，还未退休的“中人”，则在制度建立后，其原就业时间的统筹缴费及个人账户缴费形成了历史债务。

按照当时的设计，历史债务主要由政府财政负担。但在当时的情况下，由于一些地方财政困难，无力补充社会保险基金，因此一些地方开始从个人账户余额中划拨资金支付统筹基金支付的养老金。这就导致了所谓的个人账户的“空帐运行”问题。在之后的改革过程中，虽然规定不能使用个人账户补充统筹基金，但一些地方仍然将个人账

户资金划拨到统筹基金中进行支付。当前对城镇企业职工社会养老保险的个人账户“空帐规模”，不同的估计差别很大，从 1.4 万亿到 0.5 万亿¹⁴。

第四节 中国社会保障体系的改革与完善

如前所述，中国社会保障体系存在的主要问题一是“碎片化”，制度分割、地区分割、管理分割，导致不同社保“碎片”之间公平性差、便携性差，不能适应流动性，无法发挥社会保障的整体功能；二是隐性负债沉重，可持续状况堪忧。针对上述问题，社会保障体系改革的基本原则一是实现社会保障的公平性，二是保证社会保障体系的可持续性。

（一）全覆盖、保基本与多层次

改革开放之后，中国社会保障体系的改革与建设沿袭了计划经济时期分不同人群实行不同制度的特征。这也是导致后来中国社会保障出现制度分割及地区分割的历史原因。在制度分割的情况下，出现了一部分人群保障福利化与另一部分人群保障缺失并存的状态。在城镇地区，机关事业单位人员以及部分国有企业单位职工，享受了过高的福利化待遇，形成了保障福利化的趋势；而在广大农村地区，则缺乏最基本的保障，大多数农村居民只能依靠家庭及个人保障。进入新世

¹⁴ 盖根路，2012，企业基本养老保险个人账户究竟有多少空帐，《中国社会保障》第6期，第36-37页。
张映芹、校飞，2011，中国养老保险个人账户空账问题研究，《宁夏社会科学》第3期，第63-67页。

纪以来，虽然中国社会保障已经实现了制度全覆盖，但实际覆盖率仍较低，一些生活困难的居民仍然难以获得基本的保障。而实现全部居民“人人享有基本保障”不仅是社会保障的应有之义，也是全面小康社会的重要内容。

与实现全覆盖原则相对应，社会保障的保障水平要保基本。这一方面是因为社会保障不是普遍性的社会福利，而是社会对脆弱群体提供的一种社会保护（Social Protection）。另一方面，保基本也有利于激发社会活力。从欧洲一些福利国家产生的弊病来看，养“懒人”是高福利下产生的不可避免的弊端。从现实角度，保基本也适应了当前中国当前的经济社会发展水平。对中国这样一个人口规模巨大的发展中国家而言，超过经济发展水平的社会保障，不仅给政府财政带来不可承担的负担，而且直接影响劳动市场效率。特别是社会保险项目，其资金来源主要是雇主和雇员缴费，而雇主的缴费实际上也是从雇员劳动报酬中扣除。在现收现付制下，提高保障待遇实际上是提高实际缴费率，提高年轻在职职工对退休职工的代际转移支付。

在基本保障之上，居民可以根据自身情况通过其他途径获得不同水平的保障。这就要求建设一个保基本之上的多层次的社会保障体系。多层次的社会保障体系与国际社会积极倡导的社会保障“多支柱”模式相呼应，适应了不同层次居民的社会保障需求。多层次的社会保障体系，第一个层次是非缴费型的社会救助，第二个层次是强制性缴费型社会保险，第三个层次就是自愿的，或通过企业年金，或通过商业保险，或通过社会慈善事业等方式提供的多种方式的保障。

(二) 增强社会保障公平性

中国社会保障存在的制度分割及地区分割所导致的不公平，不仅严重损害了社会保障的功能发挥，而且在很大程度上已经成为社会冲突的重要原因。从现实情况看，能力较高、收入较好的群体，例如机关事业单位职工以及部分国有企业职工，他们的社会保障水平反而越高，而能力较差、收入较低的群体，例如落后地区的农村居民、部分农民工以及城镇失业人员，他们的社会保障水平反而较低。这种状况严重违背社会保障收入再分配的功能。而制度之间的攀比，则有直接导致不同群体的利益冲突，成为社会不稳定的诱发因素。

在十八届三中全会中，对提升社会保障的公平性提出了相关的政策建议，首先是不同制度之间的并轨，包括城乡居民社会保险制度的合并以及整合城乡居民最低生活保障制度，以消弭城乡居民之间的社会保障差别；机关事业单位养老保险及医疗保险制度改革，以消弭机关事业单位职工与企业职工之间的社会保障差别。其次是提升统筹层次，以消弭地区之间的社会保障差异。

(三) 提高社会保障的便携性，适应流动性

与增强社会保障公平性相关的是提高社会保障的便携性，以适应人口的大规模流动。制度分割及地区分割带来的社会保障关系转移接续困难，已经成为流动人口参保的主要障碍。从政策途径及国际经验分析，提高社会保障关系的便携性，主要有两个途径：一是提高统筹层次，在更大范围内实现社会保障资金的统筹；二是建立顺畅合理的

社会保障关系在不同制度之间、不同地区之间的转移通道。

具体而言，一是要推进基本养老金全国统筹，二是要实现城乡居民养老保险、医疗保险的制度合并，三是要完善社会保险关系的转移继续政策。

（四）社会保障的可持续性

中国社会保障体系面临的另一个大问题是隐性负债沉重，可持续性存在问题。特别是中国正进入一个老龄化加速发展的时期，再加上历史负债以及制度安排导致的负债，中国社会保障体系面临巨大的隐性负债。虽然《社会保险法》从法律上规定了政府财政对社会保险的兜底责任，但这一做法只是将社会保险的负债转移，并没有从根本上解决问题。实际上，社会保障体系的隐性负债问题也是多数实行现收现付制社会保险体系国家面临的问题。

首先，“划拨部分国有资本充实社会保障基金”。这一部分对应的是中国社会保障的历史负债问题。如前所述，在上世纪90年代中后期进行建立的城镇职工基本养老与医疗保险制度，实际上对当时已参加工作及已退休的职工有一个历史负债问题。这些人在改革之前，特别是计划经济时期，实行的“低工资、高福利”制度，其中隐含着政府对他们老年之后的负债。而这笔负债，从理论上讲形成了国有企业的积累。因此，划拨国有资本充实社会保障基金，具有应对历史负债的含义。

其次，坚持和完善个人账户制度，健全多缴多得的激励机制。在

养老保险制度中，个人账户制度的筹资实行的基金积累制，待遇确定实行的缴费确定制。相比于现收现付制，个人账户制度不存在代际之间的转移，也就不存在隐性负债问题。

第三，在待遇确定方面，提出要“坚持精算平衡原则”、“建立健全合理兼顾各类人员的社会保障待遇确定和正常调整机制。”这是从基金“支出”的角度提高社会保障基金的可持续性。按照一般的社会保险原理，社会保险基金要实现自我平衡，而自我平衡要求基金的支出根据精算平衡原则进行调整。

第四，提高可持续性的另一个重要举措是提高社会保障基金的回报率。社会保障基金，特别是社会养老保障基金，具有未来支付的特征，需要一定的积累。这部分积累的投资收益也成为社会保障基金的重要收入来源。