

## 社会保障“身份制”的时代该结束了\*

### 一、“法定人员”未参保与重复参保悖论

十八届五中全会提出“实施全民参保计划，基本实现法定人员全覆盖。”但是如果查阅类似《统计年鉴》、《统计公报》等公开数据，以中国社会保险的覆盖人口计算，已然实现了“全覆盖”。以医疗保险为例，截止到2013年底，城镇职工医保覆盖2.74亿人，城镇居民医保覆盖2.99亿人，新农合覆盖8.02亿人，总覆盖人口13.75亿人；以当年总人口13.61亿人计算，覆盖率已超过100%。既然如此，为什么还要提“实现法定人员全覆盖”呢？关键就在于“法定人员”这四个字。对此，需要首先理解和把握有哪些“法定人员”没有被覆盖？其原因何在？

从制度层面看，我国社会保险已实现了制度全覆盖。但是社会保险项目仍然是按人群“身份”建立的：农村居民一套制度，城镇就业人员一套制度，城镇非就业人员一套制度；在城镇就业人员中，机关事业单位又单独建立一套制度。具体到医疗保险，根据《社会保险法》的规定，就业人员（包括有明确雇佣关系的职工以及雇佣关系不明确的个体工商户、非全日制就业人员以及灵活就业人员）参加职工基本医疗保险；城镇非就业人员参加城镇居民医疗保险；农村居民参加新型农村合作医疗；部分机关事业单位人员仍沿袭公费医疗制度。按人群“身份”分别建立不同的制度，适应的是人口居住比较稳定、就业关系比较稳定的情况。

但是，近年来这两个“稳定”都变得“不稳定”了：一个是大规模人口流动的常态化，不仅乡城流动频繁，而且城城流动占比逐年增加；二是“从一而终”式的就业关系难以为继，工作流动性提高，灵活就业等新型就业涌现。这两点都使得基于“身份制”的社会保险设计出现诸多问题，其中大量法定人员未参保与重复参保并存的“悖论”就是这样一个难题。其后果不仅是社会保险自身的不可持续，而且还导致“身份制”这种极端不公平的现象制度化。

### 二、“法定人员”未参保的两个主要群体

下面我们以医疗保险为例来分析一下这个“悖论”是如何产生的。如前所述，当前医疗保险的大框架是三个制度并存，并覆盖不同“身份”的群体。但是在人口流动和就业流动的情况下，大量“法定人员”未参保，这其中主要是两个群体：

---

\* 王震，中国社会科学院经济研究所，研究员。

一是外出就业的农民工。农民工实际上是“农民”的身份加上“非农”的就业。而在医疗保险的制度设计中，新农合参保依据是农村居民的“户籍身份”，城镇职工医保的参保依据是在城镇有稳定的就业关系。这就导致了一个悖论：从职工医保的角度，在城镇有就业关系的农民工应该参加城镇职工医保，他们属于职工医保的“法定参保人员”；但是按照户籍所确定的“身份”关系，他们又在流出地参加了新农合。

人社部统计公报的数据显示，2014年农民工总量2.74亿，其中外出农民工1.68亿；参加城镇职工医疗保险的农民工只有5229万，覆盖率只有19.1%。即使按照外出就业农民工计算，覆盖率也只有31.1%。从城镇职工医保的角度，在农民工群体中还有超过1亿的法定人员未参保。但是从新农合的覆盖人数统计看，新农合对农村户籍的覆盖率已超过95%，这部分农民工群体大部分也已被新农合覆盖。

这个问题在新农合和城镇医疗保险分属不同部门管理的条件下得到了放大。按照当前的制度安排，新农合归属卫生部门管理，城镇医保（包括城镇居民医保和城镇职工医保）归属人社部门管理。从卫生部门的角度，这部分群体是参保的，不存在“法定人员”未参保的情况；但从人社部门的角度，这部分群体构成了“法定人员”未参保的主体。

这部分群体还会在未来几年快速增加。按照“十三五”规划建议和今年的政府工作报告，“十三五”期间要实现1亿农村人口的城镇化。可以预计如果不从制度上解决“农民”与“市民”的分割，不解决社会保险按“身份”划分的问题，“法定人员”未参保的人数还将增加。

第二个群体是城镇因为就业变动以及新型就业模式出现而导致的雇佣关系不明确的就业人员。按照规定他们应当参加职工医保；但由于就业关系不明确，他们也可以参加居民医保。由于居民医保的缴费率低，且带有财政补贴，同时居民医保在报销待遇上与职工医保的差距没有那么大，这导致一部分就业关系不明确的城镇就业人口，包括一部分在中小微企业就业的城镇职工退出职工医保转而参加居民医保。从职工医保的角度，这也属于法定人员未参保。

由于对这部分群体没有确切的统计数字，难以估计其数量，但从近年来就业模式的变化上，可以推断这部分群体不在少数。从结构上分析，这部分群体主要包括如下几个部分：

一是因为就业变动，需要办理社保关系的转移接续，但未办理或直接退出了社会保险。这种情况在2009年之前比较普遍，特别是一些就业流动性比较大的农民工，年底退保成为当时东南沿海一些城市的一道“风景线”。2009年人社部出台“城镇企业职工养老保险转移接续暂行办法”，不再允许退保。但因为制度分割和地区分割，不仅农民工，就是城镇职工因就业关系流动而未办理社保转移或实际退出的人数并不在少数。

二是一些小微企业，由于难以承担高达 40% 以上的社会保险费率而选择不参保，或直接给予职工现金补贴，让职工自己参加居民医保。而由于小微企业分布广、难以核查，征缴成本高昂，使得这部分群体也成为“法定人员”未参保的主要部分。

三是近年来在“互联网+”等新技术冲击下出现的新型就业模式。例如“淘宝网”的店主，他们既没有雇主，也难以确定就业关系，在就业与非就业之间频繁转换。再如优步、滴滴等专车司机，他们的出现打破了生产者与消费者、就业人员与非就业人员、市场营运与自用的界限，根本无法确定就业关系。如果按照当前的制度安排，这部分群体难以认定其就业状态，也就无法确定其是否应该参保、参加城镇职工医保还是居民医保。

上面所说的第三个类别，随着技术进步和就业模式变化，将会快速增加，给现有社会保险制度带来较大的冲击。一些非正式的估计显示，全国网络创业就业总体规模接近 1000 万人；而随着国务院提出的“大众创新、万众创业”的政策，这部分群体还会快速增加。

### 三、基于“身份制”的社会保险制度安排的后果

“法定人员”未参保与重复参保的悖论并不是基于“身份制”的社会保障制度带来的唯一不良后果。在人口流动与就业模式变迁的冲击下，这种基于“身份制”的社会保障制度有三个后果：

第一，制度本身的不可持续。我国的社会保险制度虽然是统账结合模式，但基础还在“统筹”部分。“统筹”部分的制度原理是现收现付，即年轻一代在职人员缴费人员供养退休人员。而且我国的医疗保险制度设计中，也采纳了这种年轻一代缴费供养退休人员的方式，即退休人员不缴费。在现收现付下，若无持续性的外部资金注入，其可持续性依赖于缴费人员和退休人员之间的比例，即所谓制度抚养比。为了维持良好的制度抚养比，在快速老龄化的情况下，一个主要的措施就是扩大缴费群体。当然，在老龄化伴随少子化的条件下，扩大缴费群体也很困难。怎么办？现在提出来的办法之一就是“扩面”，即实现“法定人员”的全覆盖，将原来漏出的未参保人员拉进来。但制度分割使得这一办法难以奏效。现在不仅“扩面”难以推进，而且每年从社会保险覆盖人口中“漏出”的脱保人数就高达 3400 多万，且呈上升趋势。以城镇职工覆盖群体不到 3 亿人算，不出十年这一制度将成为“无人区。”这 3400 多万脱保群体中，主要就是上面提到的两个群体。

第二，不适应劳动市场的变化，甚至成为阻碍劳动力流动的障碍。社会保险的功能之一就是为劳动市场的稳定和活力提供保障。这在社会保障的术语中称之为社会保障要有“弹性”。但基于“身份制”的制度安排在当前的情况下是缺乏“弹性”的。国务院提出“大众创新、万众创业”、“互联网+”的战略，需要一个更加灵活、充满活力的劳动和就业市场，

但从当前的情况看，僵化的社会保障制度已成为新型就业模式的主要障碍之一，也是导致人才流动的主要障碍。

第三，“身份制”的制度化放大了不平等的结果。之所以建立现代社会保障制度，其主要目的之一就是矫正市场可能带来的不平等，实现社会互济和社会团结。但是基于“身份制”的社会保障制度不仅没有矫正不平等的结果，反而放大了不平等，更为严重的是将不平等固化、制度化。当前基于“身份制”的社会保障制度，保障程度最好的是机关事业单位人员，其次是企业职工，其次是城镇居民，最差的是农村居民；而在经济社会地位的排序中，排位最低的也是农村居民，最好的也是机关事业单位人员。这种反向的收入再分配已成为当前收入不公的主要原因之一。

#### **四、建立基于居民的统一的社会保险制度**

十八大提出我国社会保障建设的基本原则是广覆盖、保基本、多层次。要实现上述目标，核心是打破“身份制”的壁垒，建立基于居民的统一的社会保险制度，并在此基础上发展各种补充保险、商业保险，满足不同群体的需求。从这个角度，彻底改革基于“身份制”的社会保障制度设计，则是实现“法定人员”全覆盖的基础和前提。

以上述对医疗保险的分析为例，不进行制度改革，仅从技术和管理角度难以解决“法定人员”未参保和重复参保的难题。就农民工群体而言，在制度分割的情况下，新农合与城镇职工医保不仅制度设计不同，缴费率、报销目录、报销率都不同，而且信息系统、参保资格认定、参保登记制度等都不同。如果制度不整合，仅从技术层面加强管理，实现参保信息联通、全民参保登记等，虽然可以起到一定的作用，但难以从根本上解决问题。

“十三五”期间要实现法定人员的全覆盖，解决之道还是要从制度层面的整合开始，破除“身份制”，建立以居民为基础的统一的社会保险制度。这不仅是社会保险制度自身可持续发展的要求，也是适应劳动和就业市场变化、适应人口流动的要求，是实现社会公平的要求。

实际上，从目前社会保险的实际情况看，也有建立全民统一的社会保险的基础。当前我国社会养老保险已经实现了农村居民养老保险与城镇居民养老保险的整合，建立了统一的城乡居民养老保险制度，二者覆盖了超过 10 亿以上的人口。未整合的只是覆盖不到 3 亿人的城镇职工养老保险。在医疗保险方面，国务院已经出台了整合新农合与城镇居民医保的方案。机关事业单位养老保险改革也已接近完成。这样一来，我国社会保险制度就是覆盖 10 亿多人口的居民保险与覆盖不到 3 亿人口的职工保险制度。从可操作性角度，以居民保险为基础，将职工保险纳入，并建立不依赖身份的社会保险制度是可行的。珠三角一些

地区，例如深圳、东莞已经在向这个方向进行探索，对不同社会保险制度进行了整合。

当然，国民社会保险制度只能提供基本保障。而在社会多元化的条件下，基本保障难以满足不同层次的需求。对这部分保障需求，应通过补充保险、商业保险等形式加以满足。而统一的国民社会保险制度既不与身份相关联，也不与就业相关联，充分适应了人口流动和就业模式多元化、流动化的情况，低成本实现全覆盖。补充保险和商业保险则在国民社会保险的基础上满足不同层次的需求。国民社会保险相当于提供了一个“平台”，这个平台一方面提供基本保障，另一方面则为满足多层次需求的其他种类保障提供了插口。这一理念也正是联合国近年来倡导的“社会保障平台（Social Protection Floor）”理念的延伸。

作者：王震，中国社会科学院经济研究所，副研究员，博士

地址：北京市西城区月坛北小街2号，100836

电话：13552925982

电子邮箱：[wangzhen09@126.com](mailto:wangzhen09@126.com)

银行账号信息：

开户行：中国工商银行北京分行南礼士路阜外大街支行

账号：621723 0200002267997

户名：王震