

『十三五』时期

我国社会保障制度重大问题研究

中国经济体制改革研究会 组织编写

宋晓梧 主编

“十三五”时期我国社会保障制度 重大问题研究

中国经济体制改革研究会 组织编写

宋晓梧 主编

 中国劳动社会保障出版社

图书在版编目(CIP)数据

“十三五”时期我国社会保障制度重大问题研究/宋晓梧主编;中国经济体制改革研究会组织编写. —北京:中国劳动社会保障出版社, 2016
ISBN 978-7-5167-2721-8

I. ①十… II. ①宋…②中… III. ①社会保障制度-研究-中国
IV. ①D632.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 199453 号

中国劳动社会保障出版社出版发行

(北京市惠新东街 1 号 邮政编码: 100029)

*

中青印刷厂印刷装订 新华书店经销

787 毫米×1092 毫米 16 开本 15.75 印张 181 千字

2016 年 8 月第 1 版 2016 年 8 月第 1 次印刷

定价: 42.00 元

读者服务部电话: (010) 64929211/64921644/84626437

营销部电话: (010) 64961894

出版社网址: <http://www.class.com.cn>

版权专有 侵权必究

如有印装差错, 请与本社联系调换: (010) 50948191

我社将与版权执法机关配合, 大力打击盗印、销售和使用盗版图书活动, 敬请广大读者协助举报, 经查实将给予举报者奖励。

举报电话: (010) 64954652

“十三五”时期我国社会保障制度 重大问题研究课题组

课题组组长：宋晓梧

课题组成员：刘 浩 邢 伟 张璐琴

关 博 翁仁木 万海远

CONTENTS

目 录

绪论——兼论当前完善社会保障体系的几个理论问题 /001
第一章 我国社会保障制度建设面临的新问题 /021
第二章 基本社会保障均等化研究 /045
第三章 完善职工基本养老保险“统账结合”制度 /087
第四章 深化“全民医保”体系改革 /125
第五章 健全社会保障待遇确定和调整机制 /149
第六章 完善我国多层次的社会保障体系 /171
第七章 健全社会保障管理体制和服务体系 /195
第八章 社会保障调节效应的国际比较 /221
参考文献 /238
后记 /245

“十三五”时期我国社会保障制度
重大问题研究

绪 论

——兼论当前完善社会保障体系的几个理论问题

改革开放以来，经过 30 多年的高速增长，中国面临新的发展阶段。“十三五”时期将实施新阶段的开局五年规划。在这期间，人口老龄化已经使劳动力总供给明显下降，工业化进入中后期将使农业富余劳动力消耗殆尽，同时要化解多年积累的大量过剩产能，治理严重的生态污染，尤其要防止房地产和金融泡沫破裂对经济社会的强烈震荡，加之因世界经济萧条、外贸萎缩，中国经济从高速增长转为中速发展将是“十三五”时期的必经路径。经过一段时间的高速发展，然后转向中低速发展，其实是所有新兴工业化国家走过的路径。这一转变如果处理得当，将促使中国从前阶段依靠过高资本投入、过多资源消耗、过大环境污染、过低劳工成本获取高速发展的旧常态，转向资本投入高效、能源资源节约、生态环境友好、收入分配公平、公共服务均等，可持续发展的新常态。发展方式的重大转变可以给中国经济社会带来新的曙光，也必然经历调整和转型的阵痛。

纵观各国现代发展史，在经济发生重大转折期间，尽可能减少这一变动对社会造成的震荡，对于一个国家来说，除了保持政局稳定，十分重要的一项举措是完善社会保障体系。适应社会主义市场经济的中国社会保障体系，探索于 20 世纪 80 年代中期，初建于 20 世纪 90 年代中期，基本框架搭建于 21 世纪初，经过近 30 年的艰苦努力，从制度层面看，已经覆盖了全体国民。截至 2014 年年底，职工和城乡居民养老保险参保人数分别达 3.1 亿人和 4.7 亿人，比 2010 年年底增长 34.8% 和 319.6%。职工医保、居民医保和新农合三项基本医保参保人数超过 13 亿人，总参保率在 95% 以上，这是里程碑式的历史性进步。但面临人口加速老化、经济发展降速、财政增长趋缓的压力，完善中国社会保障体系的任务仍然十分艰巨。“十三五”时期，如何按照党

的十八届三中、五中全会精神完善中国社会保障体系，以应对经济新常态的需求，相关部门和多个研究机构都写出了有理论分析、有政策建议的课题报告或学术文章。本书在讨论“十三五”时期社会保障改革面临的重大问题时，广泛收集梳理了有关文献，感到涉及社会保障的许多理论问题还存在重大分歧和争论。例如：“十三五”时期社会保障面临的突出问题是不是防止高福利陷阱？基本社会保障作为政府立法实施的二次分配是不是应当缩小一次分配差距？多缴多得是不是激励人们参加社会保险的主要手段？精算平衡是不是社会保险的基本原则？扩大个人账户规模是不是完善职工基本养老保险制度的正确方向？退休人员缴纳医疗保险费是不是完善职工基本医疗保险制度的必要举措？等等。对于许多涉及具体政策建议的分歧意见，本书也都进行了认真研究。在绪论中，我们主要对上述六个有重大分歧的理论问题谈谈看法。

一、“十三五”时期社会保障面临的主要问题不是高福利陷阱

全世界社会保障支出占财政支出比重高的国家是瑞典、挪威等北欧国家和德国、英国、法国等。多年来，德国的这一比重为45%左右，瑞典等北欧国家约为40%。而这些国家在2008年以来的世界经济危机波动中表现还算良好，经济较为稳定，社会较为和谐，创新较为突出，“工业4.0”就是德国发起的。当然也确有一些国家，如希腊背负了沉重的社会福利负担，深陷困境。但希腊的社会保障支出并不比德国高，与其说这个国家是被高福利压垮了，还不如说是处理债务危机举措失当，致使经济萎缩不能再支撑原有的福利水平。至于拉美一些国家曾长期徘徊的“中等收入陷阱”，更不是什么高福利陷阱，而是收入差距过大的陷阱。按地理区域划分，拉美的基尼系数多年来一直排在世界最高位。再看看那些国家大规模的贫民窟，是社会福利太高还是贫

富差距太大?

中国在 20 世纪 90 年代探索建立符合社会主义市场经济要求的社会保障制度之初,就明确了社会保障水平要与经济社会发展水平相适应的原则。应当说,我们的起点是低的,覆盖面是逐步扩大的,社会保障支出长期以来是不足的。中国社会保障支出占财政支出的比重多年低于 10%。据财政部公布的数据,2015 年财政总支出是 175768 亿元,其中社会保障和就业支出为 19001 亿元,只占 10.8%。如果将社会保障基金收入视同税收列入财政收入,那么加上社会保障基金支出约 3.8 万亿元,再剔除其中财政投入的约 0.9 万亿元,大致可计算出全社会的社会保障支出约占财政支出的 23%,还低于发达国家 15~20 个百分点。以社会保障支出占 GDP 的比重分析,中国还低于土耳其、俄罗斯、墨西哥、伊朗、智利等国,略比印度高一点。这说明无论是从社会保障支出占财政支出的比重,还是从社会保障支出占 GDP 的比率看,中国社会保障支出水平都是属于很低的国家之列,“十三五”时期,中国合理提高社会保障的支出水平还有相当大的空间。

有的政府官员、学者说,近年来中国社会保障支出压力陡然增长,如 2015 年就增长了 16.9%,大大高于 GDP6.9%的增速,因此是不可持续的。我们认为,尽管这几年社会保障支出增幅高于 GDP 增幅,中国的社会保障支出仍低于世界其他国家,说明前阶段这方面欠账过多;在经济下行时期,合理控制社会保障支出的增速是必要的,但不能因此得出中国社会保障已经面临高福利陷阱的结论。中国社会科学院社会学所 2015 年的《中国社会状况调查》覆盖了 31 个省市自治区的 150 多个市县,其中“62.9%的人表示现在社会保障水平太低,起不到保障作用;31.1%的受访者认为政府提供的社会保障太差,从而对政府有不满情绪”。

2014年全国农民工总量为27395万人,比上年增加501万人,增长1.9%。其中,外出农民工16821万人,比上年增加211万人,增长1.3%;本地农民工10574万人,比上年增加290万人,增长2.8%。据多个调研报告提供的数据,农村约有6000多万留守老人、6000多万留守儿童、3000多万留守妇女。近5亿人口的庞大社会底层群体,他们的基本社会保障水平高吗?何况他们根本没有条件和能力参加补充或个人储蓄性的第二、第三层次社会保障项目。“十二五”时期社会保障制度覆盖面扩大了,但最差的还是农民工。在养老、医疗、工伤、失业、生育等五险项目中,工伤保险只覆盖了26%的农民工,其他几项参保率更低,医疗保险是17.6%、养老保险是16.7%、失业保险是10.5%、生育保险只有7.8%^①。需要说明的是,解决农民工社会保障问题,不是为他们单独建立一套社会保障制度,这将进一步固化这一特殊社会阶层,而是让他们尽快市民化,融入城市,享有城镇职工的社会保障和城镇居民的基本公共服务,包括子女的教育和父母的自愿迁徙等。这应当是“十三五”时期完善中国社会保障制度的当务之急。

此外,全国七八千万企业退休人员抱怨养老金低,这是连续十几年来在人大、政协“两会”期间的社会焦点问题调查中名列前茅的,是因为国家立法实施的职工基本养老保险制度双轨制使他们深感待遇不公,而不是他们罔顾国家连续十多年提高其养老金待遇,硬要向高福利陷阱迈进。这个典型案例倒是从另一个角度说明,包括基本社会保障在内的基本公共服务均等化,对于防止过高福利是极为重要的。只要部分社会阶层不合情理地过高享有国家财政支付的社会保障等福利待遇,遗憾的是这种情况确实大量存在,就一定会引起其他社会阶层

^① 张东生等主编. 中国居民收入分配年度报告2015 [M]. 北京: 中国财政经济出版社, 2016.

或群体的强烈不满和攀比。如果说在社会保障体系构建初期人们主要关注自己所在的群体“有没有”被覆盖,那么当社会保障体系基本覆盖全社会后,人们更加关注的是不同群体享有的社会保障待遇“公不公”。“十三五”时期,与其靶向不清地泛泛讲什么防止高福利陷阱,远不如踏踏实实地推进基本社会保障均等化更符合国情民意。

二、当前社会保障制度面临的主要问题是再分配功能弱化

从世界范围看,工业化进程打破了以家庭为生产单位的农业经济生产方式,同时也破坏了家庭的保障作用,从而客观上要求建立适应劳动力大规模流动的社会保障机制。社会保障制度的基本功能,一是实行普遍关联原则,为包括鳏寡孤独及残疾者等弱势群体提供生活保障,这主要表现在社会救助项目上;二是实行就业关联原则,为就业人员暂时或永久退出劳动力市场时提供生活保障,这主要表现在社会保险项目上;三是作为政府立法实施的基本社会保障,发挥二次分配的作用,缩小一次分配的差距,使社会各阶层在分享经济发展成果方面更加公平和谐;四是随着社会保障制度的发展,社会保障基金,主要是部分社会保险基金的积累和使用,对促进经济发展和平抑经济波动发挥了积极的作用。第四项功能本来是派生的,但在中国前阶段把GDP高速增长作为主要目标的背景下,社会保障制度激励经济增长的功能被过分强调,而社会保障制度作为二次分配应缩小一次分配差距的功能则被忽视或弱化。

根据世界银行WDI数据库和联合国大学世界收入不平等数据库、世界概况数据库、经济合作与发展组织数据库提供的资料,18个欧盟国家市场收入的基尼系数为0.443,这与中国的初次分配基尼系数相差并不太多,但是在社会保障的作用下,这些国家的可支配收入基尼系数降为0.29,远低于中国的0.47左右。从下降幅度看,欧盟国家政

府的社会保障政策使其基尼系数的平均值下降了40%，相比之下，中国仅下降了12.3%。

实际上，中国的基本社会保障在一些项目上还存在“逆向转移”问题。早在21世纪初，就有学者指出，“面对日益扩大的收入分配差距，我国社会保障制度改革的着力点没有及时得到相应调整，在总的原则上，还停留在改革启动时期，强调效率高于公平，向低收入者倾斜不够，在某种程度上还有拉大收入分配差距的问题。”^①如城乡社会保障的差距、城镇职工基本养老保险双轨制等，都不仅没有缩小一次分配的差距，反而扩大了一次分配的差距。其中城乡社会保障差距的缩小，有赖于中国二元经济结构的调整，不是短时间可以解决的，而城镇职工基本养老保险双轨制的长期实施则反映了一些政策上的失误。2000年至今，十几年过去了，社会保障制度缩小一次分配差距的功能仍很微弱，可是至今仍有一些官员或学者，无意或有意地忽视社会保障应发挥的这项基本功能，一味过分强调激励作用。

职工基本养老保险制度设计是一个典型案例。中国在从计划经济向社会主义市场经济转轨的过程中，20世纪90年代初探讨并建立了个人账户与社会统筹相结合的基本养老保险制度。改革初期，城乡合计的基尼系数不过0.3。因此，20世纪80年代、90年代初，分配制度的改革重在打破平均主义。在这一大背景下，曾提出把一次分配的效率原则引入二次分配中，在基本养老保险制度中引入个人账户，因为个人账户是以职工在职时的一定工资比例缴纳的，体现了多缴多得的原则。20世纪90年代初，主张在基本养老保险中体现激励原则的同志设计了16%的个人账户。经过激烈的争论并总结不同省份探索个人账户的实践，国务院在1997年统一了职工基本养老保险制度，全国企

^① 宋晓梧主笔. 中国社会保障体制改革与发展报告 [M]. 北京：中国人民大学出版社，2001.

业职工统一按 11% 建立个人账户，个人缴纳 8%，企业按职工本人工资缴纳 3%。其后，这项制度又逐步加以修正，个人账户降低到 8%，完全由职工个人缴纳，同时提高了养老金计发的社会统筹所占份额。一个国家社会保障制度建立与完善的历程应与本国经济社会的发展阶段、发展水平相适应。经过 30 多年的改革开放，中国的社会经济生活已经发生了巨大变化，在创造了高速经济发展奇迹的同时，逐步积累了许多问题，其中突出的是收入分配差距过大。中国城乡合计的基尼系数在 10 多年前就超过了国际 0.4 的警戒线，逼近 0.5。在新的经济社会发展阶段，面临一次分配差距过大的现状，基本社会保障项目应当提高公平性、共济性，以平抑一次分配的差距。作为基本社会保障最重要的项目之一，基本养老保险制度提高公平性、共济性的方向也应当明确。

笔者在与国际劳工组织和欧盟社会保障专家交流的过程中，曾问到社会保障制度与效率的关系，得到的答复出乎我们预料。他们认为，社会保障制度作为政府再分配的工具，在缩小一次分配的差距方面能起多大作用是衡量这一制度效率高低的重要标准，如果没有缩小一次分配的差距，这项制度就是无效率的。以这一标准衡量，中国社会保障制度的效率亟待提高，至少“十三五”时期，不应再降低其效率，这应作为进一步改革社会保障制度的底线来遵守。

三、社会保险项目不宜过分强调多缴多得的激励作用

社会保险是国家依法强制实施的，更应强调依法行使权利。在要求用人单位和职工群众依法参加社会保险的宣传动员时，应大力宣传社会共济、社会公平、社会公德，而不应着力渲染个人利益甚至迎合利己主义。一次分配要贯彻多劳多得的按劳分配原则，充分发挥市场配置劳动力资源的决定性作用；二次分配则应强调社会共济公平原则，

更好地发挥政府的作用。如果在二次分配中仍片面强调多缴多得，一次分配的差距就难以缩小。

社会保险项目有多种，除了养老保险，其他险种都很难与多缴多得挂钩。例如，职工缴纳了失业保险，不失业的一分不得，这本来是毫无争议的各国通行规则，现在中国居然发生了从事失业保险工作的人员，为如何在这一险种中贯彻多缴多得而大费脑筋的怪事。再如职工基本医疗保险，只能是大家按一个标准，即职工工资的某一百分比缴费，谁得大病谁多得。如果能设计出一种个人缴费多就多报销医疗费度的制度，还不如直接交给商业医疗保险去承担。又如工伤保险，按不同行业的职业安全风险设计不同的费率，依国际惯例完全由企业负担，与职工多缴多得更无关联。

唯一与多缴多得挂得上钩的是职工基本养老保险。在依法实施的前提下，为鼓励职工参加这一险种的积极性，在方案设计时，可以考虑一定的激励因素。大致有两种办法可供选择：一是从一生缴费年限上鼓励多缴多得，个人缴费时间越长，领取的养老金越多；二是从当年缴费数量上鼓励多缴多得，个人缴费越多，领取的养老金越多。第一种方法已经在实践中了，当然还有进一步调整的余地。第二种方法需要慎重权衡利弊，因为职工基本养老保险按职工工资的一定比例缴纳，不可能像居民养老保险那样设计5~10个档次由投保人自由选择，在现行制度框架下，只能扩大职工基本养老保险个人账户的规模。而扩大个人账户规模意味着缩小这一最重要的社会保障项目的共济性，这与“十三五”时期应扩大社会保障共济性的方向相悖。

这里想再次强调指出的是，社会保险的设计与实施，不宜构建在个人私利的伦理平台上，而应构建在社会共济的伦理平台上。如果政策设计和舆论导向过分倾向和过多宣传多缴多得的激励性，久而久之，势必引导参保人员斤斤计较，把个人得失放到第一位，社会保险的互

助共济性将在道德伦理层面逐渐消逝,“这一制度应有的政治认同、国家凝聚、社会团结、集体文化及收入再分配功能丧失”^①,共享发展又从何谈起。

四、在社会保险制度设计中正确运用精算技术

有的官员和学者,对作为社会保障核心项目的社会保险,如何发挥其缩小一次分配差距的主要功能闭口不谈,却把精算平衡夸大为基本原则,引起了社会保障学界的诸多困惑。

社会保险包括多个险种,医疗、失业、工伤、生育这四大险种如何达到精算平衡,谁能说得清楚?例如失业问题,既要预测经济增长速度又要估算就业弹性,仅经济增长速度这一项,是可以精算出来的吗?对“十三五”时期的经济潜在增长率,从10%到5%有各种预测,哪一个是精算?医疗保险方面,如不解决医疗机构“以药养医”导致的大处方高价药问题,精算如何达到自我平衡?而大处方高价药是精算可以解决的吗?生育保险更是难以精算,放开二胎,生育政策变了,相应的保险就需改变。这说明,社会保险的本质是社会政策,在本书收集到的大量国外资料中,还没有找到一个国家把社会保险列入金融保险范畴。

社会保险的五大项目中,由于人口基数庞大且相对稳定,基本养老保险基金的支出确定在法定退休年龄之后,不会出现即时支付的情况,所以在这一项目的设计中可以较好地借助精算技术,以便尽可能达到收支平衡。但社会保险制度自1883年俾斯麦政府开始创立时,就明确其筹资原则是三方共担,国家财政要承担适当补贴和兜底责任。这就决定了社会保险不能与商业保险简单类比,达到完全的“精算平衡”,更应强调其原则、方向与作用,必要时由国家财政出资。

^① 郑功成. 基本养老保险不宜采取大账户制 [J]. 民生专报, 2015 (1).

精算很重要，但它的作用也是有限的。瑞典1994年实施17%的名义账户制，2008年精算结果是2020年才会出现负债大于资产的情况，实际情况却是当年名义账户的负债就开始大于资产，只能降低退休待遇水平才可保持制度平衡，否则就需要增加财政投入^①。即便是商业养老保险，精算也并不一定能平衡。美国按税法401K条款建立的各种养老基金是完全市场化运作的，多少精算师天天在精算，无一人事前精算出了2008年金融危机对这一类基金的影响。如果没有美国的联邦社会养老保险垫底，次贷危机还不知道会给美国社会造成多大的震荡。

需要强调指出，商业保险起源远早于社会保险，商业保险不精算，保险公司就要赔本。但商业保险的局限性在于即使精算，也难以预料大的社会或自然变动，更没有平抑一次分配差距的功能。在自然经济及其相对应的家庭保障被工业化摧毁之后，为弥补商业保险的不足，欧美等国逐步建立起社会保险体系。如果社会保险以精算为基本准则就可以实现精准平衡，索性就交给商业保险公司办，政府何必多此一举。

此外，鉴于社会经济发展的不确定性，以不同的边界条件为假设或预测，就有不同的精算结果。以中国职工基本养老保险个人账户隐性债务为例，世界银行、原国务院体改办、原劳动保障部社会保险研究所等单位的精算结果从2万亿元到12万亿元人民币，大约有十几种。有的一个课题组就提出多种测算边界，假设投资回报率平均为4%是一种，假设为6%又是一种，再加上退休年龄延迟情况的多种假设，组合起来就有多种结果，请问哪一个是“精算中性”？近几年，中国银行、德意志银行、中国社科院、北大经济学院等课题组对中国养老保险的总体隐性负债进行了精算，分别得出18万亿元到802万亿

^① 李珍，周艺梦，社会保障制度的瑞典模式[J]，经济学动态，2010（8）。

元人民币的不同结论^①，再请问哪一个是“精算中性”？商业保险公司在不同精算结果的基础上可以设计众多种类的产品出售，由投保者自行选择，效益不好，尽快停售，效益很好，扩大销售，总体盈利就成功。作为国家立法强制实施的基本社会保险，绝对不能根据不同边界条件精算出的不同结果出台不同的政策措施让公众自行选择。

再说，一国应当在多大程度上实现社会共济，雇主与职工缴纳社会保险费的比例，政府财政对社会保险的支持力度多大，是在不同利益群体博弈的基础上，执政党下决心的问题，不是依靠什么“精算中性”算出来的，当然制定具体方案时可以也应当充分利用精算这一工具手段。

五、扩大个人账户规模不是完善基本养老保险制度的方向

党的十八届三中全会指出，“建立更加公平可持续的社会保障制度，坚持社会统筹和个人账户相结合，完善个人账户制度”，明确了养老保险制度改革的方向。其中关于完善个人账户制度，始终存在“做空”与“做实”两种观点的争论，在多年“做实”试点停滞不前的情况下，名义账户制成为一种比较务实的选择。但如何设计名义账户，学术界仍存在很大争议。2015年机关事业单位与企业基本养老保险制度并轨的方案出台后，如何完善个人账户制度的讨论更趋激烈。

有的学者提出，将单位（工资总额的20%）和个人（工资收入的8%）缴费全部纳入个人账户，实行28%零统筹的名义“全账户”职工基本养老保险制度^②，并一再声称，只有扩大个人账户才符合党的

^① 郑秉文主编. 中国养老金发展报告 2014（主报告）[M]. 北京：经济管理出版社，2014.

^② 郑秉文主编. 中国养老金发展报告 2014（分报告九）[M]. 北京：经济管理出版社，2014.