



# CMF

China Macroeconomy Forum

中國宏觀經濟論壇

CMF中国宏观经济专题报告（第44期）

# 中国社会保障报告：现状评估与 高质量发展

主办单位：

中国人民大学国家发展与战略研究院

中国人民大学经济学院

中诚信国际信用评级有限责任公司

承办单位：

中国人民大学经济研究所

2022年4月



CMF

China Macroeconomy Forum

中國宏觀經濟論壇

# 中国社会保障报告：现状评 估与高质量发展

主办单位：中国人民大学国家发展与战略研究院、中国人民大学经济学院、中诚信国际信用评级有限公司

承办单位：中国人民大学经济研究所



CMF

China Macroeconomy Forum

中國宏觀經濟論壇

# 中国社会保障报告：现状评估与高质量发展

报告人：郑功成

2022年4月16日

# 提纲

- I. 社会保障及其定位
- II. 社会保障深刻地影响着人类社会发 展进程
- III. 中国社会保障的发展成就与经验
- IV. 质量不高是现行制度安排的主要 问题
- V. 以高质量的社会保障制度扎实推 动共同富裕

# I. 社会保障及其定位

1. 社会保障是国家依法建立的具有经济福利性的国民生活保障措施的总称，是一个**庞大的制度体系**。包含四个法定保障系统与两个补充保障系统：

- (1) 法定制度安排：社会救助，社会保险，社会福利，军人保障
- (2) 补充保障机制：市场化的保障机制，社会化的慈善公益事业

## 2. 社会保障的基本定位（习近平）

- (1) 是保障和改善民生、维护社会公平、增进人民福祉的**基本制度保障**
- (2) 是促进经济社会发展、实现人民群众共享改革发展成果的**重要制度安排**
- (3) 是**民生保障安全网、收入分配调节器、经济运行减震器**
- (4) 是**治国安邦的大问题：关乎国家长治久安与人民世代福祉**

## II. 社会保障深刻地影响着人类社会发​​展进程

### 1. 直接影响着资本主义社会的发展进程

19世纪80年代德国创立现代社会保障制度并风靡西方世界，它作为工人阶级斗争的胜利成果，构成了资本主义社会从野蛮阶段进化到文明时代的重要标志。

因事实上增进了人民福利，客观上体现了社会共享，不仅化解了尖锐对抗的劳资矛盾，而且以共享消减了共产诉求，破解了资本主义社会末日危机。

社会保障共享制维护、延续了资本主义社会的发展进程。

### 2. 构成了社会主义社会的重要制度支撑

1917年世界上第一个社会主义国家出现，公有制+国家保险制成为标配。

社会保障就被视为社会主义制度优越性的具体体现。

尽管世界社会主义在探索中陷入低潮，但中国的成功实践却提供了新的示范。

公有制+社会保障共享制必定有效且有力地支撑起走向共同富裕的福利中国。

# III. 中国社会保障的发展成就与经验

## 1. 中国建立了世界规模最大的社会保障体系

养老保险参保人数达10.3亿人，养老金领取者近3亿人

医疗保险参保人数达13.5亿人，覆盖率达96%以上

社会救助应救尽救，年均受益者约7000万人左右

各项社会福利事业与补充保障也在全面发展中

## 2. 社会保障成为全民共享国家发展成果的基本途径与制度保证

老年人皆享养老金，年均医保待遇享受者约38亿人次

养老服务、儿童福利等等项目正在惠及越来越多的城乡居民

2021年全国社保支出总计约为14万亿元，占GDP约13%

为反贫困与脱贫攻坚、全面小康社会建设提供了重要的制度支撑

## 3. 中国经验：社会主义制度+中国智慧

# IV. 质量不高是现行制度安排的主要问题

## 1. 体系结构并不完善

经济保障与服务保障失衡；保障项目失衡；多层次缺失

## 2. 社会保险参保质量不高

职工养老保险、医疗保险参保率低；工伤、失业保险覆盖面窄；灵活就业人员社会保险不足

## 3. 制度性缺陷仍未矫正

统一公平性差；责任分担失衡；互助共济不足；精准性不够；不能适应时代挑战

## 4. 再分配力度偏弱

共享份额偏低；待遇差距偏大；还存在逆向调节现象



# V. 以高质量的社会保障制度扎实推动共同富裕

## 1. 共同富裕从愿景变成现实需要社会保障制度提供有效且有力支撑

社会保障的发展即是社会共享的发展，也是走向共富的具体体现

## 2. 我国需要尽快构建起高质量的社会保障制度

中外实践经验表明，社会保障制度质量优劣直接影响其功能发挥

现行制度安排如果不能尽快得到优化，其负面效应将日益显性化

需要有紧迫感，应当倒计时：十四五、十五五、十六五，全面建成高质量的中国特色社会保障制度

## 3. 如何构建高质量的社会保障制度

一个目标：以高质量为出发点，持续提高共享份额，持续加大再分配力度，成为有效且有利的制度支撑

两个尊重：尊重规律；尊重发展变化中的国情。不以规律为由超越国情，不以国情为由扭曲规律

三大原则：共建共享；公平取向；可持续发展。必须得到全面贯彻

四大着力点：统筹规划与协同推进；全面优化制度安排（统一性、规范性）；

完善体系（补齐短板）与缩小差距；法治化



**CMF**

China Macroeconomy Forum

中國宏觀經濟論壇



## 聚焦中国社会保障，CMF“中国社会保障报告：现状评估与高质量发展”专题报告发布

4月16日，由中国人民大学国家发展与战略研究院、经济学院、中诚信国际信用评级有限责任公司联合主办的CMF宏观经济热点问题研讨会（第44期）于线上举行。百度APP、新浪财经、WIND、证券时报、中证金牛座等多家媒体平台线上直播，同时在线观看人数数十万人次。本期论坛由中国人民大学一级教授、经济研究所联席所长、中国宏观经济论坛（CMF）联席主席杨瑞龙主持，聚焦“中国社会保障报告：现状评估与高质量发展”，知名专家刘元春、郑功成、毛振华、汪泓、郑秉文、何文炯联合解析。

论坛第一单元，中国社会保障协会会长，中国人民大学劳动人事学院教授郑功成代表论坛发布CMF中国宏观经济专题报告。

报告围绕以下五个方面展开：

- 一、社会保障及其定位；
- 二、社会保障深刻地影响着人类社会发展进程；
- 三、中国社会保障的发展成就与经验；
- 四、质量不高是现行制度安排的主要问题；
- 五、以高质量的社会保障制度扎实推动共同富裕。

### 一、社会保障及其定位

社会保障是国家依法建立的具有经济福利性的国民生活保障措施的总称，是一个庞大的制度体系，而非狭隘的社会保险或者养老金制度。社会保障制度包括法定制度安排与补充保障机制，其中法定制度安排涵盖社会救助、社会保险、社会福利、军人保障四

个方面；而补充保障机制则包含市场化的保障机制、社会化的慈善公益事业两大系统。其中市场化的保障机制包括商业保险、机构福利和其他市场主体提供的保障。

对于社会保障的基本定位，求是网于4月15日发布的习近平总书记的文章《促进我国社会保障事业高质量发展、可持续发展》已经有了非常精确的定位。包括四个方面：**第一，社会保障是保障和改善民生、维护社会公平、增进人民福祉的基本制度保障。第二，社会保障是促进经济社会发展、实现人民群众共享改革发展成果的重要制度安排。**

**第三，社会保障是民生保障安全网、收入分配调节器、经济运行减震器。**从民生角度来讲，社会保障在我国现实生活中、发展进程中是解除人民生活后顾之忧的民生保障安全网，没有社会保障，我们就可能生活在各种风险之中。在收入分配方面，中央明确共同富裕要构建初次分配、再分配、第三次分配协调配套的基础性制度安排，由于初次分配需要强调效率，要走向共同富裕在很大程度上就需要依靠再分配，而社会保障是关键性的再分配制度安排。此外还有以慈善公益事业形态的第三次分配，它总体上可归入社会保障体系，因此要调节收入分配结构，还需要依靠社会保障。最后，社会保障是经济运行的减震器。**实践证明，我们在遭遇世界经济危机的风险时，通过加大社会保障的调节力度和发展力度，不仅率先走出了危机，而且很快恢复了经济的持续高速增长。**

**第四，社会保障是治国安邦的大问题。**无论是中国还是外国，无论是历史还是现在，都可以发现，没有社会保障，国家不可能长治久安，人民也无所谓福祉。因此，社会保障事实上关乎国家长治久安与人民世代福祉。

## 二、社会保障深刻地影响着人类社会的发展进程

近一百多年来，人类进入现代社会以来，社会保障深刻地影响着人类社会的发展进程。具体体现在两个方面：一是社会保障直接影响着资本主义社会的发展进程；二是社会保障构成了社会主义社会的重要制度支撑。

一方面，19世纪80年代俾斯麦时代的德国创立了社会保险制度，这被视为现代社会保障制度的开端。它作为工人阶级斗争的胜利成果，可以视为资本主义社会从野蛮时代进化到文明时代的分界线。这一制度通过强调共享的机制，事实上增进了德国人民的福利，客观上体现了社会共享。它不仅化解了德国尖锐对抗的劳资矛盾，而且以共享消减了共产的诉求，破解了资本主义社会的末日危机。在美国的大萧条时期，罗斯福总统于1933年颁布紧急救济法，大规模救济失业工人。1935年制定美国的社会保障法，由此确立了美国的社会保障制度，弥补了美国市场机制完全失灵的问题。从这些事件可以看出，资本主义世界由于现代社会保障制度的产生与发展，其血腥治理模式得到改良，也弥补了市场的失灵。由此可见社会保障对资本主义社会发展进程的深刻影响。

另一方面，社会保障构成了社会主义社会的重要制度支撑。1917年世界上第一个社会主义国家——苏联出现，使公有制和国家保险制成了社会主义制度的标配。对于我国而言，我们的社会保障的成就，在反贫困、全面解决温饱问题、脱贫攻坚、建设小康社会都做出了独特且巨大的贡献。中国的未来就是要建立走向富裕的福利中国，公有制是基础，社会保障共享制应当成为十分重要的制度支撑。因此，无论是资本主义世界还是社会主义国家，社会保障都在深刻影响着人类的发展进程。

### 三、中国社会保障的发展成就与经验

#### 1. 中国建立了世界规模最大的社会保障体系

改革开放以来，中国社会保障改革堪称人类历史上社会保障发展史上空前绝后的伟大实践。因为我们对计划经济时期形成的一整套社会保障制度进行了全面而深刻的变革，并在短期内建立了世界规模最大的新型社会保障体系。这种成就不仅是任何资本主义发达国家过去没有经历过，未来别的国家也不可能再经历。具体看来，2021年全国养老保险参保人数达10.3亿人，养老金领取者近3亿人；医疗保险方面，参保人数达13.5亿人，覆盖率达96%以上；社会救助应救尽救，年均受益者约7000万人左右，占总人口的5%；除此之外，各项社会福利事业，包括老年人福利、残疾人福利、儿童福利、住房保障和教育福利也在全面发展之中。中国社会保障方面的成就为全世界的社会

保障制度做出了积极的贡献，也获得了世界范围内的普遍认可。

## 2. 社会保障成为全民共享国家发展成果的基本途径与制度保证

随着我国社会保障的不断健全，社会救助由城市向农村延伸并走向了一体化。现在农村的危房改造和住房保障、农村的养老服务和儿童福利都在发展。将近 3 亿老年人在领取养老金，实现了老年人皆享养老保险的目标，退休人员的养老金从 2005 年以来连续 18 年增长。医疗保险惠及全体人民。养老服务、儿童福利等项目也正在惠及越来越多的城乡居民，目前国家正在建立基本养老服务制度和基本儿童福利制度，将尽可能为数以亿计的老年人和儿童提供福利保障，14 亿中国人民通过社会保障都在分享着我国的发展成果。

## 3. 中国经验：社会主义制度+中国智慧

中国特色的社会主义制度为社会保障的发展提供了基本遵循，党的领导在发展社会保障进程中表现出明显的优势。党的领导决定了以人民为中心和民生为重的发展取向，可以免去党争误却民生，正是在中国共产党的领导下，一代又一代中国共产党人为建立、发展和不断完善社会保障制度做出了不懈努力。

同时，中国经验中也包含着中国智慧：我们有目标坚定的发展规划，党和政府把长远的战略规划分解成一个又一个的五年规划，并且将这些五年规划体现在一年又一年的政府施政报告中，可以实现一届接着一届干；在改革发展的取向方面，尽可能保持经济增长和社会保障的适应性，力争做到良好互动、共同发展，从而既保持了国民经济长期增长的态势，也实现了社会的长期稳定。

中国智慧还体现在我们的改革策略上：试点先行，渐进改革，避免了可能因改革失导致大的危机的风险；努力增加城乡居民的收入又对社会保障改革发挥了收入替代福利的效应，这样才能顺利推进社会保障制度的变革，并使新旧制度实现平稳交替。我们还在社会保障制度改革发展中探索中国特色，无论是世纪之交国企改革中面对大批下岗职工建立的中国特色下岗职工基本生活保障制度，还是脱贫攻坚中所创造的“两不愁三

保障”，都体现了中国智慧与中国特色。

#### 四、质量不高是现行制度安排的主要问题

习近平总书记的文章强调要推进社会保障高质量发展具有很强的针对性和指导意义。因为现行社会保障制度面临的主要问题就是质量不高，体现在以下四个方面：

**第一，社会保障制度体系结构并不完善，导致了社会保障功能发挥还不太理想。**以养老为例，国家每年要拿出将近万亿资金投向基本养老保险制度，但在养老服务制度方面的投入相对较少，这意味着老年保障体系建设陷入失衡状态，可能有越来越多的老人拿着较高的养老金却不能获得需要的养老服务，养老金虽然在不断增长，生活质量却可能因服务不足一年不如一年。在保障项目方面，亦存在着失衡现象，如社会保险制度中养老保险与医疗保险获得重视，而工伤保险、失业保险却被长期忽略，以致风险最大的产业工人如农民工没有被覆盖。还有政府主导和负责的法定保障层次占比过高，补充保障层次没有发展起来，市场力量没有调动起来，社会力量发挥更加不足。

**第二，社会保险参保质量不高。**社会保险是整个社会保障体系的主体性制度安排，而现在职工的养老保险、医疗保险参保率很低，因为灵活就业人员、农民工绝大多数选择的是居民保险，而居民养老保险待遇很低，医疗保险同样如此，两者根本不足以解除参保人员的养老、医疗后顾之忧。除此之外，参保质量不高的问题在工伤保险、失业保险方面更有体现，职业伤害风险最大的农民工或灵活就业人员几乎都处于工伤保险、失业保险缺失状态。

**第三，制度性缺陷仍未矫正。**我国社会保障改革是自下而上通过试点逐渐推进的，各种改革措施和制度设计不可避免地存在时代的局限性，有的甚至有着明显的制度性缺陷。首先，**我们的社会保障政策基本上都存在着统一性缺失**，比如基本养老保险还没有实现全国统筹，各个地方的缴费基数、缴费率以及待遇都有差别。其次，**责任分担失衡**。目前，政府的负担越来越重，单位的负担也偏重，个人的负担偏轻，市场和社会力量还没有分担责任。再次，**互助共济不足**。养老保险和医疗保险的个人帐户严重损害了制度的保障能力和互助共济功能。最后，**精准性不够**。养老方面有效的供给不足，有效

的需求难以释放。

**第四，再分配力度偏弱。**我国的社会保障支出按照欧盟或OECD国家的统计口径，只占到GDP比重的13%左右，远低于欧盟或OECD国家20%以上的水平；除此之外，我国目前社会保障的待遇差别较大，在基本养老金方面，机关事业单位处于塔尖，而普通居民养老金极少；个别保障项目甚至还存在逆向调节现象，这一点在居民医疗保险制度中体现尤为明显，因为其采取的是按照人头缴纳等额保险费的政策，无论有无收入或贫富相关悬殊，均按一样的数额缴纳医保费，但收入高者较低收入者更加健康和医疗服务，从而实际上是低收入者在为高收入者承担医疗费用。

## 五、以高质量的社会保障制度扎实推动共同富裕

习近平总书记指出，我们已经到了要扎实推进共同富裕的阶段，而要把共同富裕的愿景变为现实，离不开社会保障制度的有效、有力的支撑。社会保障的发展即是社会共享的发展，也是走向共富的具体体现。这要求我国需要尽快构建起高质量的社会保障制度并实现可持续发展。

在这方面，既有德国、美国以及北欧国家的发展经验，也有拉美国家陷入福利陷阱的教训，这都启示我们只有建立高质量的社会保障制度，才能更好地发挥其功能。**构建高质量的社会保障制度需要紧迫感，我们期望到“十六五”时能够全面建立中国特色的高质量社会保障制度，让其成为一个成熟的制度安排，这需要有倒计时的精神。**

对于构建高质量的社会保障制度，应该坚定一个目标，突出两个尊重，坚持三大原则，找准四大着力点：

首先，以高质量为出发点，持续提高共享份额，持续加大再分配力度。其次，尊重社会保障制度的客观规律、尊重发展变化中的中国国情。不以客观规律为由超越国情，也不能以国情为由扭曲规律。遵循好互助共济、政府主导的客观规律。除此之外，**要坚持贯彻共建共享、公平取向和可持续发展这三大原则。**



最后，在高质量的社会保障制度建设过程中，要抓好四大着力点：**第一**，加强统筹规划与协同推进，关注的是整个社会保障制度综合效能和整体效应；**第二**，全面优化现行制度安排，关键是增强统一性和规范性，消除制度性缺陷，对于新时代的挑战，我们要适应它，全面优化制度安排至关重要，否则将出现重大风险；**第三**，完善体系（补齐短板）与缩小差距，尽快补上养老服务、儿童福利等短板，针对地区之间、城乡之间、不同阶层或群体之间的社会保障差距采取针对性措施不断缩小；**第四**，推动社会保障制度走向法治化，只有法治化的社会保障制度才可以为全体人民提供清晰、稳定、安全的预期。

论坛第二单元，结合CMF中国宏观经济专题报告，各位专家针对未来我国构建高质量、可持续发展的社会保障体系所面临的问题以及需要做出的努力进行了交流。

浙江大学公共管理学院教授、社会保障研究中心主任何文炯首先分析了社会保障与共同富裕的关系。他认为加强和改进社会保障是扎实推进共同富裕的具体行动。具体而言，社会保障制度是国家反贫困的基础性制度安排，消除贫困是实现富裕的第一步。合理而有效的社会保障制度能够为社会成员提供有效的风险保障，促进社会财富不断积累，能够改善社会的收入分配状况，进而缩小贫富差距。改革开放以来我国在社会保障领域的一系列变革促进了社会发展成果的共享，但是我国的社保制度仍然存在部分社会成员的基本风险保障不到位、某些制度的收入再分配功能不强、某些制度难以适应经济社会的发展等问题。对于这些问题，需要从三方面优化我国基本社保制度：**第一**，完善社会保障体系。基本保障制度的定位要准确，保障标准特别是待遇标准要适度，并且项目体系要完善。**第二**，要改进基本保障的制度设计，要强调公平性、可持续性以及它的运行效率。**第三**，创新管理机制，社会保障制度目标的实现要依靠医疗、教育、照护服务等相关服务的提供才能实现。

中欧国际工商学院院长，上海社会保障问题研究中心主任汪泓认为对于共同富裕和社会保障的构建，新技术、新业态、新产业、新科技带来了一定的支撑。在社会保障发展过程中，还存在以下关键性问题：**首先是养老金全国统筹的难度比较大**，对中央地方两级的积极性，怎样提高整体的水平都带来了挑战。**其次是城乡之间、不同行业单位之**

间存在差距。最后，在构建养老保险的三支柱中还有较大的压力。在社会保障和经济发展的关系方面，汪泓认为社会保障能够有效促进共同富裕，在整个社会经济过程中，为劳动力的健康就业提供了很好的保障，为高质量发展和经济增长提供了支撑；另一方面，经济发展对社会保障起到了重要压舱石的作用，经济发展决定了社会保障的水平。

全国政协委员、中国社科院世界社保研究中心主任郑秉文分析了养老保险的贡献，并且指出了当前我国养老保险存在的问题和相关改进建议。在养老保险的贡献方面，如果没有养老金制度，企业还要包办员工的生老病死，从这一点讲社保或者养老金使国企真正从行政附属物摆脱出来，变成了市场主体。此外，养老金制度把人解放出来变成了真正的劳动者，也推进了我国的城镇化进程。最后一点，养老保险构建起了覆盖全体国民的养老网和安全网。但是我国的养老金制度仍然存在一些问题和需要关注的点。首先，养老保险制度要处理好精算中性和再分配的关系，掌握好两者的边界。并且养老金制度在促进共同富裕的进程中基础性、普惠性、兜底性的作用，要掌握好宣传尺度。在养老保险制度的发展过程中，要关注可持续性和公平性之间的关系，掌控好激励措施和福利保障的边界。此外，关注顶层设计的同时加强实践探索，并且在推行过程中注重法制化，注意构建起养老保险制度与财政之间的防火墙。最后，把握好制度改革的阶段性，处理好国家与市场之间的关系，充分发挥养老保险制度的生产要素作用。对于未来我国养老保险制度的发展，要把握好其反贫困、“终身躺平”、再分配和保险的功能，做好四个功能之间的非均衡发力。

中国人民大学经济研究所联席所长、教授、中国宏观经济论坛（CMF）联席主席，中诚信集团董事长毛振华从供给需求和资源配置出发来分析这一问题。社会安全网的建设主要体现在公平上，但是也要看到经济学研究的激励机制，让付出更多的人得到更多，这是促进效率的非常重要的基础性理论和制度安排。我们在高度重视社会保障网的合理性、科学性和发展的同时，也要关注它的来源和供给。另外在涉及资源分配的问题时，其来源、分配和运用都需要有一个协调的基本观点和立场。此外制度设计要兼顾公平性和效率，要区分引导分流，借助经济学的一些原理来提高现有的资源配置效率。总体而言，在完善社会保障制度方面，我们既要重视需求，同时也要重视扩大供给。面对当前经济下行调整的情况，要把高质量、高收入、持续的社会保障的需求与相关政策

做好协调，这是需要进一步思考的。

中国人民大学副校长**刘元春**从宏观经济调控角度来思考，社会保障的总量、结构对于宏观经济的影响。目前社会保障制度改革已经进入到系统集成、协同高效的阶段，这一阶段不仅仅要考虑跨期平衡保障、收付一致的原则，同时要保障分配再平衡，达到共同富裕的效果。**社会保障对于稳定经济而言，发挥着减震器的效果。**在经济高涨时社会保障的收入一般比较平稳，会有一些盈余。并且社保调整给宏观经济会带来周期性平衡，所以好的社会保障网的构建会产生较好的经济缓冲作用，从而使周期平衡性变得更好。

此外养老、医疗、失业、工伤方面的保障体系，真正起到自动稳定器作用的是**失业方面的救助**。失业是顺周期的现象，但是失业救助、失业补贴确实是逆周期的，这个逆周期是发挥社保体系自动稳定器作用的重要举措。我国在失业救助、失业保障上面的制度构建实际上滞后于在社会保障制度上的建设。总体而言，**社保制度的改革在追求系统集成、协同高效的阶段，要推动高质量发展和可持续性发展，不仅仅要在精算平衡、公平正义方面发挥很好的作用；同时还应当适度考虑在整个宏观经济稳定中的功能。**

# 刘元春：创新工具，进一步提升社会保障的经济减震器作用

刘元春 中国人民大学副校长

以下观点整理自刘元春在中国宏观经济论坛（CMF）宏观经济热点问题研讨会（第44期）上的发言

从宏观经济调控的角度来思考社会保障的总量、结构和体系改革对于宏观经济的影响，具有十分重要的意义。4月15日发表的习近平总书记文章，把落脚点放在高质量发展和可持续发展上，其中宏观经济稳定是其中十分重要的考量。制度在一些特殊时期对社保收支的调整和改革会产生什么样的宏观效应，是值得我们关注的。目前，社会保障制度改革已经进入到系统集成、协同高效的阶段，这一阶段不仅仅要求我们要考虑跨期平衡保障、收付一致的原则，同时还要保障分配再平衡，达到共同富裕的效果，还有一点就是要求我们更加关注社保对于稳定经济的作用，也就是它的减震器作用。

减震器作用的原理很简单，在经济高涨时社会保障的收入一般比较平稳，支出相对减少，因此会有一定盈余。与此同时，在经济低迷时，社保相应的收入会大幅度降低。特别是由于一些政策调整以及经济持续下滑，企业破产等因素带来的收入下降尤其明显。同时，这种情况也会导致支出特别是应对失业的支出会有大幅度的上扬。这也就是社保调整会给宏观经济带来周期性的平衡效应。所以，好的社会保障网会产生较好的经济缓冲作用，从而使周期平衡性变得更好。但事实上，对世界各国进行研究，特别是对OECD国家进行研究可以发现，很多国家，尤其是人均GDP刚刚迈过一万美元门坎儿的国家，社保体系的不健全往往成为经济震荡的很重要的因素。

这一情况的原因值得我们分析，特别在最近经济三大下行压力叠加的状况中社会保障体系到底发挥了什么功能。从很多供给端和消费端所反映的状况中我们看到，社保体系对宏观经济产生的效应可能是顺周期的作用。这里不能简单地把社保的收入与支出进行统一分析，因为社保体系的收入主要影响的是供给端，支出对于消费端的影响更大。对于供给端来讲，虽然GDP增长速度下滑，但是上缴的“五险一金”往往是刚性的，这

一刚性支付就会导致企业的费率上升，企业负担会进一步加重，所以在经济下行时社保对供给端的压制作用是比较明显的。

在支出方面，社保体系很重要的一点是构成转移支付，构成消费端的变化。这时就会看到它的稳定作用，但是社会保障支出加大带来的扩张效应往往是不足的。原因很简单，当穷人拿到相关补贴时边际消费支出比较大。但生活一旦相对稳定，这种转移支付会很快地转为审慎性储蓄。因此我们会看到社保支出通过对消费的刺激而产生经济稳定的作用实际上是非线性的。由此，我们在启动社会保障收支进行逆周期调整时必须考虑几个问题。

1) 财政支出里到底是以加大一次性转移支付和社保缺口的支付为重点，还是以投资型、公共投资扩张为主体？财政支出乘数是笼统的概念，如果要很清晰地表达，如何通过结构性调整使财政支出乘数效应得到扩大？这会引出一个重要的问题，那就是投资所产生的乘数短期很高，中期很弱，长期可能很麻烦。如果从可持续的角度、中期的角度，社保体系对于民生、对于社保救助中支出和乘数效应的提升有何影响，需要我们关注。

2) 对于供应端而言，税负减免到底是减税好还是减费好，把握住这一点非常重要。因为减税会减少政府公共财政的收入，减费在某种程度上会导致基金支付缺口加大。这种缺口加大如果导致政策不能可持续，最后还是由财政进行兜底。这里要区分的很重要的一点是，减税和减费对于社保体系建设而言是一种推进还是一种延迟。第二点，两种措施对最终财政的影响到底是什么样的。最为关键的是对于企业主体降成本在总量上和结构上的冲击，不同的角度效果也不一样。比如很多企业，像中小企业交税少，但所缴纳费用是刚性的。因为税会随着增加值利润的变化而变化，所以这一形式实际上是顺周期效应。但所需要缴纳的费用不是顺周期的，它是周期中性的。所以很多观点的提出应当以减费为主，而不应该是以减税为主，并且中国的费率负担很高，相对而言税率并不是很高。这需要我们有一个很重要的权衡。此外，除了税费减免能否能够采取超常规进行扩张，很重要的一点就是一次性疫情补贴、特殊补贴和转移支付，它们的效果会不会比减费要好呢？这是我们需要考虑的。因为企业往往愿意从既定的框架来思考问题，

政府决策部门也愿意在既定的工具中来进行选择，而一次性转移支付和补贴需要有一些新的工具创新和通道创造。

3) 需要权衡养老、医疗、失业、工伤在经济缓冲中的作用是不同的，失业补贴、失业保险和失业救助可能在自动稳定器上的作用更为显著。因为失业是顺周期的现象，但是失业救助、失业补贴确实是逆周期的，这个逆周期是发挥社保体系自动稳定器作用的重要举措。

如何审视当前社保在宏观稳定和逆周期上的功效，目前面临的问题以下几个问题：1) 财政中社保支出占比太低，难以发挥社保宏观经济减震器的作用。2021年，我国社会保障支出占财政支出的比率仅为13.7%，大大低于西方国家。这也导致中国社会保障在宏观稳定上的影响不明显。与此同时，全社会固定资产投资总额接近60万亿，政府投资各类相加超过10多万亿。政府投资利用专项债用有地方配比和银行贷款配比等政策产生了强劲的乘数扩张效应，社保支出扩展显然没有这种直接的乘数扩张效应。2) 社会保障支出占GDP的比重也相对较低，前年达到3.21%，去年下降到2.96%，这一比重在全世界范围内是非常低的一个比重，因此社保体系在宏观上起到明显作用还存在困难。3) 在失业保险支出占社会保障基金支出的比重方面，这一数据近年来不升反降。在十多年中，这一数据下降了差不多2.8个百分点。所以社会保障体系对于宏观经济周期性稳定的作用不明显，原因就集中在这里面。4) **我国在失业救助、失业保障上面的制度构建，实际上滞后于在社会保障制度上的建设。**尤其是失业保障的覆盖率，前年是2.295亿人，今年是2.28亿人，反而下降了150万人。另外它的支出规模在回落。在失业补贴量方面，失业补贴占整个经济的比重也是在下降的。我国在宏观经济发展方面提倡“六保”，其中很重要的一点就是保就业，它是民生和宏观两者稳定的基石。**但在梳理这些参数时就会发现，在宏观政策体系以及社会保障体系构建中，我们对经济的减震器、宏观经济的稳定器和财政自动稳定器的效应考虑的还不是很充分。**

社保制度的改革在追求系统集成、协同高效的阶段，要推动高质量发展和可持续性发展，不仅仅要在精算平衡、公平正义方面发挥很好的作用；同时还应当适度考虑在整个宏观经济稳定中的功能，这样可能使我们在社会体系和社会保障体系的构建中，进

行全面的结构性思考。

# 毛振华：完善社保体系既要“科学做蛋糕”也要“合理分蛋糕”

毛振华 中国人民大学经济研究所联席所长、教授、中国宏观经济论坛(CMF)

联席主席，中诚信集团董事长

以下观点整理自毛振华在中国宏观经济论坛（CMF）宏观经济热点问题研讨会（第44期）上的发言

我国社会保障体系的建设与我国经济高质量、可持续发展是相互促进的关系。一方面，社会保障体系发挥收入分配调节器、经济运行减震器作用，助力经济平稳运行；另一方面，我国经济社会的发展、综合国力的提升也对完善社会保障体系发挥了重要作用。对此，学术界早已有诸多理论进行过论证和阐述，我就不再赘述，在此我主要从供需均衡、资源分配等角度进一步探讨我国的社会保障体系建设。

## 一、“科学做蛋糕”：正确处理经济发展与社会保障的关系

要正确认识经济发展与社会保障的关系。一般而言，随着经济社会的发展、社会保障制度的不断完善，一国的社会保障体系建设也会不断完善。从西方发达国家的发展经验来看，当经济社会发展到较高水平阶段时，其社会福利水平也随之得到提升。从我国的情况来看，近年来我国经济得到快速发展，经济水平得到不断提高，我国人均GDP已经超过1万美元，按照世界银行所界定的中高等收入国家的标准，我国已经迈入中高等收入国家门槛，基本上算是跨过了中等收入陷阱。但是，我国经济发展程度与西方发达国家相比仍有一定差距，经济发展仍面临诸多风险和问题。在此背景下，社会保障体系建设需求则尤其要考虑公平与效率的问题，既要注重公平也要注重效率。社会保障安全网的建设主要体现在公平上，但从经济学的激励机制上来看，让付出更多的人收获更多即多劳多得是促进效率的基础性理论和制度安排，社会保障安全网的建立和运行需要建立在兼顾公平和效率的基础上。

社会保障体系建设与经济发展是对立统一的关系。一方面，社会保障的建设需求本



身对经济发展具有拉动作用。以与社会保障制度发展密切相关的大健康领域为例，当前发达国家如美国大健康产业占 GDP 比例约为 18%，经过近几年的高速发展后我国该比重在 6% 左右，未来还有较大的发展空间并会带来相应的增长需求，进而带动国家经济增长。另一方面，社会保障安全网的建设在一定程度上也会对经济发展形成制约，尤其是在经济下行期，企业面临经营困境，政府收支压力较大，在此情况下，维持原有社会保障水平甚至进一步提高社保支出水平会在一定程度上加重企业和政府负担，扰动经济修复节奏。二者看似存在矛盾，但该矛盾并不是在源头上根本对立的矛盾，而是在工作推进中所遇到的一对常态化矛盾，这是我们应该意识到并认真考量的一个问题。

**完善社会保障制度要与经济社会发展阶段相匹配，要具有合理性、科学性和可持续性。**我国社保资金主要来源于公民、企业以及部分政府资金的运用，如医院等基础设施多为政府投资建设。社会保障体系建设需要在经济发展的不同阶段适用不同的标准并采取不同的推进节奏，要在共同富裕和三次分配的有序推进下选取“做大蛋糕”的适当时机，在局部阶段和特殊时期需谨慎考虑“做大蛋糕”所带来的影响。

**在当前经济下行压力较大的背景下，要慎重处理社会保障体系建设与经济发展之间的关系。**在经济下行期，高质量可持续发展的社会保障需求应与为应对经济下行调整期的政策调整协调配合。我国社保费用缴纳具有强制性的特点，但面对新冠疫情“黑天鹅”对经济造成的冲击，政策作出了部分调整，2020 年国家减免部分企业和个人的社保费用缴纳，对于帮助企业缓解经营压力发挥了重要作用。但该措施仅是短期的应急性政策安排，并非长期的可持续的制度安排。当前及未来一段时间内我国经济增长面临三重压力，国内经济面临调整，外部环境更趋严峻复杂，经济增长面临诸多风险挑战，潜在在经济增速仍存下行压力。在此背景下，如何将高质量、可持续性的社会保障需求与经济下行调整期的政策相协调值得进一步研究。

## 二、“合理分蛋糕”：针对不同人群需求提供差异化服务，提高社保资源利用效率

**要针对不同人群的需求实施差异化的社会保障策略，以实现社会保障资源利用效率最大化。**社会保障体系建设资金来源可以看作是“做蛋糕”的问题，社保资金的分配

和运用则是关于“分蛋糕”的问题，二者对立统一，相互促进。我国社会保障资金运用范围主要包括退休养老保障、失业保障、医疗保障以及政府资助如在民生工程、扶贫、新冠疫情等社会卫生公共事件的应急考量和安排，等等。**在社保资金运用的过程中，需要着重考量如何将多层次的供给与多层次的需求有效结合。**以基本医疗保障为例，当前我国基本医疗保险覆盖面超过 13 亿人，看病难看病贵等问题得到了一定程度的缓解，但仍然面临很多问题。若是能在有限的医疗资源上对现有分配结构进行适当调整，或能在一定程度上实现对现有医疗资源利用的最大化。例如，高收入阶层对医疗需求和服务水平要求更高，同时该部分人群也有能力支付相对更高的医疗费用，因此可将现有医疗资源根据实际需求进行划分，适当鼓励和支持部分符合条件的能够加入社保的高收入医疗机构发展，高收入人群可以在支付基本医疗费用的基础上支付额外的医疗服务费用，将普通医保和高收入医疗机构医保进行划分，在满足高收入人群医疗需求的同时，减少对普通医疗资源体系的占用。

总体而言，要正确认识到社会保障体系建设与经济社会发展的关系，坚持社会保障体系建设推进节奏与经济社会发展阶段相匹配，并针对不同人群的需求实施差异化的保障策略，以提高社保资源使用效率。

# 汪泓：我国在社会保障体系构建中取得的成就和存在的关键性问题

汪泓 中欧国际工商学院院长，上海社会保障问题研究中心主任

以下观点整理自汪泓在中国宏观经济论坛（CMF）宏观经济热点问题研讨会（第44期）上的发言

## 一、社会保障是人民共享国家发展成果的基本制度安排，在扎实推动共同富裕的历史进程中应如何有效地发挥其作用？

社会保障是保障和改善民生、维护社会公平、增进人民福祉的基本制度保障，是促进经济社会发展、实现广大人民群众共享改革发展成果的重要制度安排，发挥着民生保障安全网、收入分配调节器、经济运行减震器的作用，是治国安邦的大问题。要加大再分配力度，强化互助共济功能，把更多人纳入社会保障体系，为广大人民群众提供更可靠更充分的保障，不断满足人民群众多层次多样化需求，完善覆盖全民、统筹城乡、公平统一、可持续的多层次社会保障体系，进一步织密社会保障安全网，促进我国社会保障事业高质量发展、可持续发展。

社会保障是共同富裕的托底，也是共同富裕的基础，共同富裕促进了社会保障水平的提高。

### （一）推进基本养老保险全国统筹，人民共享发展成果

截至2021年底，我国基本养老保险参保人数达10.25亿人，其中企业职工基本养老保险参保人数为4.3亿人。在老有所养方面基本养老保险参保率达73.21%，拟到2025年基本养老保险参保率达95%，全面实现基本养老保险全覆盖。2022年1月，《十四五公共服务规划》指出，健全养老保险制度体系，促进基本养老保险基金长期平衡，实现企业职工基本养老保险全国统筹。有效协调东部和中西部地区的养老保险缴费率，实现资金在全国范围内互济余缺。

2019年正式上线全国统一的社会保险公共服务平台以及逐步统一养老保险的单位缴费比例；目前，各省养老保险缴费比例和政策已逐步统一，改善地区间、城乡间、行业间收支不平衡问题，扎实推进共同富裕，形成“全国一盘棋”新局面。全国各地城镇职工和城乡居保基础养老金标准稳步提高，同时提升退休职工养老退休金和城镇居民养老退休金，保障劳动者与退休人员养老保险权益，建设全国统一的商品市场和要素市场，全民共享经济发展成果。

## （二）医疗覆盖面扩大，解决看病难、看病贵问题

医保覆盖面逐渐扩大、保障水平逐步提高，住院费用报销水平逐年提升。在覆盖面上，基本医疗保险覆盖率达到96.8%，城市和农村地区参保率差距缩小，贫困人口医保覆盖率逐年上升达97.8%。在保障对象上，将低保边缘家庭重病重残人员纳入低保范围，困难群众帮扶救助得到保障，更多大病、慢性病和常见病等门诊费用纳入医保报销范围，住院费用跨省直接结算率达到60%。着力推动把以治病为中心转变为以人民健康为中心，秉承“每一个小群体都不应该被放弃”的理念，着力解决看病难、看病贵的问题。

“大病医保”在职工和城乡居民参保人在治疗重大疾病时，对于所发生的大额医疗费用在基本医保报销的基础上再次予以报销。大病医保新政策将大病医保报销范围逐步扩大，报销比例进一步提高，报销比例从60%提高到了65%，进一步放大保障效用，是对基本医疗保障的有益补充、拓展和延伸。减轻了人民群众大病医疗费用负担，解决因病致贫、因病返贫问题的迫切需要，健全多层次医疗保障体系，有效提高重特大疾病保障水平。

## （三）失业保险补贴应保尽保，增强特殊困难群体帮扶

2022年2月份，全国城镇调查失业率为5.5%，国家对就业困难人员参保制定社保补贴政策。用人单位招用就业困难人员，国家会给予不超过36个月的社保补贴。着力提高毕业生就业率，困难毕业生有补贴，对来自低保家庭、贫困残疾人家庭、特困人员等毕业生有积极求职创业的，给予一次性求职创业补贴。深度贫困地区失业保险金标准上调至最低工资标准的90%，参保职工申领技能提升补贴条件由参保缴费累计满3年放

宽至满 1 年。

“4050 社保补贴政策”是指以灵活就业身份自己参加职工社保的就业困难人员。包括大龄失业人员、特困失业人员、“零就业家庭”失业人员、享受城市居民最低生活保障待遇或低收入家庭成员中的失业人员和其他符合条件的人员，提供就业困难人员灵活就业社保补贴。同时，帮扶六大特殊就业群体，扩大失业保险保障范围。高校毕业生和退役军人、农民工、低收入群体、失业人员、特殊群体的退休人员和城乡困难家庭提高保障待遇水平。

“稳” 1076 万毕业生就业，完善高校毕业生、退役军人、农民工等重点群体就业支持体系。落实好就业“一把手”工程，实施政府部门、高校、院系三级就业指导工作机制，落实好全员包保责任制，发挥好辅导员、学业导师、行政人员等参与就业工作的联动机制；充分挖掘互联网、大数据、人工智能和实体经济深度融合的就业机会，支持毕业生实现多渠道就业，建设好高校就业信息服务网；进一步落实完善大学生创业扶持政策，建立完善的职业技能教育体系重点；做好特殊群体中家庭困难、女大学生、残疾大学生就业工作，落实好高校毕业生就业困难群体的帮扶方案。稳就业需要多方参与，共同发力，抢抓“金三银四”招聘季。

#### **（四）生育保险扩大受保人群覆盖面，保障内容增多**

生育保险覆盖面扩大，新增 3 类人群纳入保障范围，即新增灵活就业人员、职工医保退休延缴人员、工残退休人员无须缴纳生育保险费，也可享受生育保险医疗待遇。完善生育休假制度，严格落实产假、护理假、哺乳假等制度，保障生育妇女休假的合法权益。女方在规定的基礎上延长产假 60 天，男方享受护理假 15 天，推动实行父母育儿假制度，子女在 3 周岁之前，父母双方每年分别享受 10 天育儿假。生育保险和职工基本医疗保险合并，实现参保同步登记、基金合并运行、征缴管理一致、监督管理统一、经办服务一体化。在待遇水平上，宫外孕纳入生育保险保障范畴，孕期 4 个月以下流产/引产人员可按医院意见申领生育津贴，生育医疗费用报销、生育津贴申请期限延长。

为贯彻落实《中共中央国务院关于优化生育政策促进人口长期均衡发展的决定》国

务院设立3岁以下婴幼儿照护个人所得税专项附加扣除。纳税人照护3岁以下婴幼儿子女的相关支出，按照每个婴幼儿每月1000元的标准定额扣除。可选择由夫妻一方按扣除标准的100%扣除，也可选择由夫妻双方分别按扣除标准的50%扣除。3岁以下婴幼儿照护个人所得税专项附加扣除政策作为优化生育政策的配套支持措施之一，体现了国家对人民群众生育养育的鼓励和照顾，有利于减轻人民群众抚养子女负担。该项政策实施后，有3岁以下婴幼儿的家庭都将从中受益。

### （五）注入灵活就业政策，完善工伤保险多方位体系

《工伤保险条例》新条例与现行工伤保险政策相比，首次纳入乡镇企业和个体户，强调工伤保险社会统筹的覆盖范围涵盖了所有企业，特别是将乡镇企业和个体户纳入了统筹范围。认定范围延至上下班途中，从事与工作有关的预备性或收尾性工作受到事故伤害的情况都纳入保障范围，最大限度地保护了劳动者的合法权益。对工伤保险保障待遇水平调整，包括住院伙食补助费、停薪留职期间的工资、医疗费、生活护理费、一次性伤残补助金等各项补贴。在保障对象上，为外卖骑手、网约车司机等新就业形态就业人员创设的“新型工伤保险”职业伤害保障，加强灵活就业服务，完善灵活就业社会保障政策，补齐职业伤害保障的短板。

### （六）多重制度保障，助力乡村振兴

巩固拓展医疗保障脱贫攻坚成果有效衔接乡村振兴战略。分类调整医保倾斜政策，大病保险报销政策对特困人员、低保对象、返贫致贫人口给予倾斜支付。基本医保全面实行公平普惠保障。合理确定农村医疗保障待遇，通过增强基本医保保障功能、提高大病保险保障能力、夯实医疗救助托底保障，构筑三重制度综合保障防线，建立防范化解因病返贫致贫的长效机制。

我国分别从2009年和2011年起开展新型农村社会养老保险（新农保）和城镇居民社会养老保险（城居保）试点。目前基本实现新型农村社会养老保险和城镇居民养老保险制度全覆盖。城居保覆盖人群包含全体农村居民，在保障水平上尽快将城乡居保全国统筹提上日程，进一步加大中央和省级统筹力度，提高基础养老金最低标准，做好保险

资金筹集、营运管理和增值工作，增强制度的公平性和可持续性。逐步推进城乡养老保障制度有效衔接，城乡居民养老保险全覆盖包含“一覆盖、两提升、三保障”，即实现法定人群全覆盖，提升参保率和缴费率，做好制度保障、法治保障和信息保障。

实施减轻困难群体参保缴费负担、推进社会保险法定人员全覆盖、提高城乡社会保险待遇水平、加强社会保险经办服务能力等方面提出了多条具体举措。对参加城乡居民养老保险的低保对象、特困人员、返贫致贫人口、重度残疾人等缴费困难群体，地方政府为其代缴部分或全部最低缴费档次养老保险费；对符合就业困难人员条件的，按照规定落实社会保险补贴政策；“十四五”时期，中央确定的城乡居民基础养老金不计入低保家庭、特困人员收入；根据农村特点，坚持传统服务方式和智能化服务创新并行，为老年人、残疾人等群体提供更加便捷的服务，为高龄老年人生活补贴和家庭经济困难的老年人发放养老服务补贴。让全体人民共享改革发展成果，推进共同富裕。

## 二、推进社会保障高质量发展需要解决哪些关键问题？

### （一）养老保险区域间存在差异性，全国统筹结构设计有待优化

2022年1月，《十四五公共服务规划》指出，健全养老保险制度体系，促进基本养老保险基金长期平衡，实现企业职工基本养老保险全国统筹。据预测，“十四五”期间，全国老年人口将突破3亿，我国将从轻度老龄化迈入中度老龄化，全国统筹必将面临地方缴纳的积极性问题。按照国家部署，统一以全省全口径城镇单位就业人员平均工资为依据核定参保个人缴费工资基数上下限。2022年起，全国各省将个人缴费工资基数下限过渡至全省全口径城镇单位就业人员月平均工资的60%。2021年年底，四川省发布关于统一企业职工基本养老保险缴费政策的规定，明确2022年1月起，以全省上年全口径城镇单位就业人员平均工资的60%和300%分别作为个人缴费基数下限和上限。调整后，四川省社保最低基数从3416元调整为3726元。不同地区制定的养老金调整制度以及农村和城市居民的收入水平存在差异，当前南方交得比较低，北方较高，企业竞争力不平等，市场公平实现难度较大。以中国一线城市北京为例，2020年退休人员的人均养老金为4365元/月，而一些农村居民的养老金为几百元/月，一年领取的养老金总额不到5000元。除城乡差距外，部分欠发达省区的老年人比例高于全国平均水平，而养老保

险等覆盖呈东中西阶梯性递减状态。

## **（二）城乡居民养老保险和城镇职工养老保险水平差距突出，城乡居民养老保险权益保障有待加强**

城乡居民基本养老保险以及城镇职工基本养老保险制度不统一。城乡居保人均养老金虽然近年来在不断提高，但与城镇职工人均养老金的差距仍然很大。2015年，城镇职工与城乡居保人均养老金之比为19.7倍，到2018年扩大到20.7倍。之后，随着城乡居保待遇确定和基础养老金正常调整机制的建立，城乡居保人均养老金增长较快，2020年上述比值下降到19.3倍，但仍处于高位。而且越是欠发达地区，二者的比值越高。更重要的是，城镇职工与城乡居保人均养老金每月领取额的绝对差距急剧扩大，由2015年的2234元扩大到2018年的3001元，2020年又扩大到3176元，五年内扩大了42.2%。另外，无论是缴费还是给付内部两极分化严重，“双轨制”已成当前社会矛盾的一个焦点，“双轨制”的最大不公体现在退休后的待遇上。按照劳动者退休时的养老金领取水平与退休前工资收入水平之间的比例计算，在“双轨制”下，机关事业单位养老保险替代率高达90%到107%，而占人口大多数的企业职工养老金替代率不到40%。

## **（三）做大做强第一支柱养老保险，规范发展第三支柱养老保险，企业年金和职业年金覆盖率有待提升**

我国60岁及以上老年人口超过2亿人，未来社会老龄化程度还会加深。今年的政府工作报告中李克强总理再度提及，要继续规范发展第三支柱养老保险。这一要求首次在2020年12月的中央经济工作会议提出；2021年底，全年基金总收入6.8万亿元，总支出6.3万亿元，年底累计结余6.8万亿元，基金运行总体平稳，但结构性矛盾凸显。2021年2月中央政治局第二十八次集体学习时，习近平总书记指出要加快发展多层次、多支柱养老保险体系。

第一支柱是基本养老保险，“一支独大”承担绝大多数退休人员的养老金，覆盖范围超过10亿人，支付压力逐渐增大，在三支柱养老保险中占比64.3%；首先作为第一支柱的基本养老保险基金短期预计增量有限，各地政府减税减费，基本养老保险基金收



入端紧缩。此外老龄化加速，基本养老保险基金支出端压力增大。其次养老保险偿付地区间差异较大，广东养老保险抚养比最低，仅为17%，养老保险基金存在大量结余；黑龙江养老保险抚养比高达79%，这意味着黑龙江每十名在职职工就需要供养近八名退休人员，近年来持续当期收不抵支。此外国企上缴利润比例总体偏低，对国企存量资产利用不足。我国国有资本经营收支规模总体较低，占预算内财政比重不足1%，且收入中，超过70%来源于国企盈利上缴，结构较为单一。同时养老基金存在贬值风险，基金保值增值功能弱。目前基本养老保险基金委托投资的比例还没达到20%，绝大部分分散在各地，保值无忧，增值却很难。

因此第一支柱亟待做大做强，同时需要第二、第三支柱“替补”上去。第二支柱的发展仍面临一系列问题，集中表现为覆盖面窄、企业经济负担压力较大、缺乏持续加入的能力和意愿等截止至2020年，企业年金只覆盖了2700多万人，企业覆盖率不到0.5%，职工覆盖率不到10%，在三支柱中占比占比31.4%。而目前我国第三支柱税延型商业养老保险试点还刚刚起步，保费收入只有4亿元，相比美国第三支柱资产10万亿美元还存在差距，亟待新的顶层设计尽快出台。

发展第三支柱商业养老保险，由于养老金结构、税收激励政策以及监管制度等方面尚存在提升的空间，养老金第三支柱发展的潜力未充分释放。

#### **（四）农民工和灵活就业人员成为社会保险保障主体中的弱势群体，应保尽保有待完善**

习近平总书记在中共中央政治局第二十八次集体学习时强调，要健全农民工、灵活就业人员、新业态就业人员参加社会保险制度。2021年农民工总量是29251万人，比2020年增加691万人，目前我国灵活就业人员已经达到了2亿人左右，其中灵活就业形式主要有非正规部门就业和独立于单位之外的两种就业类型，非正规部门就业主要是指小型企业、微型企业和家庭作坊式的就业，独立于单位之外的就业包括自由职业者、外卖骑手、平台主播、网约车司机、自由撰稿人等新业态就业形式。据调查，一些平台外卖骑手达到400多万人；在平台上从事主播及相关从业人员160多万人，比上年增加近3倍。特别是新业态和非正规就业这两类人群以及农民工，这些群体大多数没有劳动

合同，参保受户籍地、身份限制，可选参保项目少、保障不全，另外还面临转移接续等难题，从而造成一人存在多个社保关系的问题，不利于其参保缴费，增加了农民工和灵活就业人员的经济负担。

### 三、如何看待经济发展与社会保障的关系，实现两者相得益彰需要哪些条件？

社会保障与经济发展的关系具有双向性，二者相辅相成。

#### （一）社会保障对经济发展起到了促进作用

一是**社会保障能有效促进共同富裕**。经济发展会导致收入差距悬殊，引发贫富矛盾。我国 2022 年的基尼系数为 0.48，表明现阶段我国经济社会中存在较为严重的贫富差距问题。而社会保障可以通过社会财富的二次分配和鼓励第三次分配，对社会成员之间的分配不公、收入水平差距悬殊进行适当的调整，使社会成员的基本生活需要得到保障，增强生活安全感、心理平衡感、社会公平感，起到了社会稳定器的作用。

二是**社会保障促进经济持续健康发展**。社会保障通过其基金供需变化，可以对社会总供给和总需求进行调节。经济萧条时，提高保障水平，刺激总需求；经济繁荣时，调低社会保障水平，抑制总需求。从而保障经济发展的相对稳定性，减少经济剧烈波动。根据课题组测算，社会保障水平提高，在一定程度上能够使消费市场扩大，经济发展更活越。

三是**社会保障调节劳动力资源配置和自由流动**。社会保险既是劳动力资源配置的关键性机制，又是促进劳动者身心及技能素质提高的重要保障机制，同时社会保障制度还能促进劳动力的自由流动与合理配置，从而对经济发展起着直接促进作用。例如社会保障中生育保险、养老保险、医疗保险以及有关社会救助等项目，使劳动力在养育阶段和丧失劳动力阶段得到基本的生活保障，从而可以保障劳动力再生产过程的正常进行，使社会拥有符合生产需要的劳动力数量并且不断进行补充更新，满足物质资料再生产运动对劳动力连续投入的需求。

四是**社会保障制度能够促进第三产业特别是服务业的发展，解决就业问题**。在社

会保障制度建立较为完善的国家中，美国服务业占 GDP 的比重达到 77.37%，英国服务业占比为 71%，法国达到 70.3%，德国为 61.8%。亚洲国家中日本服务业的比重也达到了 69.1%，接近 70% 的平均水平。因此，社会保障制度的完善，一方面解决了部分社会成员因贫困面临的各种问题；另一方面促进了就业，缓解了因就业压力给经济带来的严重影响，为经济的进一步发展提供了良好的外部条件。

## （二）经济发展对社会保障的支持作用

**一是经济发展是社会保障的重要基石。**工业化带来的科技革命与产业变革，使得更多的劳动者依附于机器大生产而面临失业、工伤、养老、医疗等社会风险。例如：为了缓解工业化经济发展的风险，1883 年，德国颁布了世界上第一部《疾病保险法》，1884 年颁布了世界上第一部《工伤事故保险法》，1889 年又颁布了《老年和残疾社会保险法》，德国成为世界上第一个建立社会保险的国家。1929-1933 年的经济危机，美国颁布了世界上第一部《社会保障法》，社会保障这个词第一次出现了。

**二是经济发展的水平决定着社会保障制度的水平。**经济发展水平的高低直接关系到社会保障基金的筹集能力和政府的支付能力。发展社会保障事业，必须首先发展国民经济，增强国家财力。经济的高速发展为欧洲国家建立标准比较高的社会保障制度提供了雄厚的物质基础。特别是以瑞典为代表的西欧国家，建立了项目齐全、标准较高的社会保障制度。相反亚太地区大多数国家，由于经济相对落后，用于社会保障的支出不到国内生产总值的 2%，与全球 11% 的平均水平形成鲜明对比，更与瑞典 2002 年就达到了 20.7% 差距悬殊，说明这些国家社会保障规模小且结构单一。

**三是经济发展决定了社会保障制度发展。**经济发展呈现出明显的阶段性和周期性变化，经济的发展和变化带来社会保障制度的变迁和重构。经济从不发达到发达的发展过程也就是社会保障逐步发育和完善的过程。但是当经济衰退时，也会使得社会保障水平下降。20 世纪 70 年代，出现了世界性的“滞胀危机”。英国政府率先对社会保障制度实施改革和调整，随后，比利时、荷兰、法国等都不同程度地对社会保障制度进行了改革和调整。日本为了减轻国家财政负担，将完全公费医疗改为国民支付一定比例的医疗费用的医疗保险制度。

综上所述，社会保障与经济发展之间具有紧密联系，二者相互促进，彼此影响。在二者关系中，还需特别注意社会保障水平与经济适应性的适应性，因此要坚持福利水平与经济发展水平相适应、坚持以共享为基石，实行多元主体共建共治、坚持促进和维护就业与社会保障良性互动。

# 郑秉文：对养老保险改革的评价和建议

郑秉文 全国政协委员，中国社科院世界社保研究中心主任

以下观点整理自郑秉文在中国宏观经济论坛（CMF）宏观经济热点问题研讨会（第44期）上的发言

## 一、养老保险的贡献

改革开放四十年，用三句话就可以概括养老保险制度的巨大贡献。第一，社保使国企真正的从行政附属物摆脱出来，变成了市场主体，可以进入市场进行公平市场竞争。第二，因为有了社保制度，有了养老金制度，把人解放出来变成了真正的劳动者。把农民与土地分离出来了，有了农民工我们就有了城镇化，有了城镇化就有了巨大的经济发展。它把城镇职工从网格化的传统单位中解放出来，变成了可以全国流动、可以离开单位的真正的劳动力商品，于是就有了私营企业。第三，它成为全体国民的一个养老安全网，这个安全网须臾不可离，人人都离不开，为社会安定和减少老年贫困做出贡献。这三个贡献合在一起成就了我们的改革开放。

## 二、养老保险的十大问题及建议

我认为养老保险存在十大问题，等于是十个关系，我们要处理好这十个关系。

**第一，处理好养老保险精算中性与再分配的关系。**不可否认社保制度就是一次再分配，税收制度也是一样，但不能对社保制度寄予能够替代税收制度、能够在再分配中占绝对主导地位的厚望。所以，再分配和精算中性在养老保险制度中的关系要处理好。精算中性就是多缴多得，少缴少得，长缴多得。如果过分地强调再分配，甚至强调缴得少可以拿得多，缴得多可以拿得少，就会出现一些偏差和负激励，就会造成很多人不愿多交钱，现在十个参保人中有两个不交钱，八个交钱，而10年前只有一人不交钱，九人交钱，断保的人越来越多。总书记讲得非常明确，他说增强制度的刚性约束。从总书记这句话，我就想到了如何处理好养老保险的精算中性和再分配的关系，如何掌握它的火候，掌握这中间的边界。

**第二，处理好共同富裕和基础性、普惠性、兜底性的制度的关系。**促进共同富裕过程中，社保制度和养老金制度要发挥作用。养老金制度到底在促进共同富裕的进程中应该起到什么作用，其实也是基础性、普惠性、兜底性的作用。不要拔太高，把大家胃口吊得太高，要掌握好宣传尺度，否则欲速不达，经济环境和社保政策一有点变化就会诱发埋怨情绪、抵触情绪。

**第三，处理好养老保险制度的可持续性与公平性之间的关系。**在改革的进程中，如何处理好公平性和可持续性的关系，哪个放在优先的地位，也是应该有一个预案的。公平性处理好了，有时候可以促进可持续性，可持续性提高了，就为促进公平性打下了基础。如果可持续性都不好，公平性也就成为没有皮的毛了。

**第四，处理好激励性和福利性的关系。**福利性就是福利泛化，要防止养老保险制度成为拉美陷阱的一个诱因，而应提高它的激励性。保险与福利是两回事儿，尽量要分开，保险的基本规则没有遵守好，很有可能就是福利性质造成的。

**第五，处理好顶层设计和摸着石头过河的关系。**我们既要有摸着石头过河的经验性，同时还需要一些顶层设计的可设计性。在这个发展关头二者不可偏废，近10年来，总书记多次强调二者的关系，指出顶层设计很重要。

**第六，处理好政策与法治的关系。**政策带有临时性，阶段性，而法治立法具有至高无上的权威性和强制性，我们在政策性方面恐怕做得多一些，但是立法却跟不上。例如，待遇调整每年都有，但规则是什么，应让老百姓知道，要透明化，让老百姓理解，要告诉今年调整百分之多少是根据什么来的。

**第七，处理好养老保险制度和财政边界的关系。**养老保险是养老保险，财政补贴是财政补贴，财政离养老保险近一些好还是远一些好，是有立法性质的防火墙好，还是没有这种防火墙好？这是需要讨论的。据我所知，发达国家的基本养老保险制度跟财政关系没有离很近的，它要求的首先是要坚持精算平衡原则。即使财政介入，也应该有法可依。我们制度才建立三十年，已经离不开财政了，而德国养老保险建立都一百三十多年了，还没有财政的介入。在这方面，财政有约束，有财政纪律，社保应该讲立法，这个

关系也要处理好。

**第八，处理好当下改革、阶段性改革和模式选择的关系。**我们不得不承认社保制度是有模式选择的，这种模式选择与经济发展水平、发展阶段是没有关系的，与人均 GDP 和 GDP 总量也是没有关系的。当考察那些发达国家的时候，就会发现人均一千美元时和一万美元模式是一样的，和六万美元时也是一样的。所以，模式如果不定，很可能当下出台的阶段性政策，与长期模式的追求是南辕北辙的，而养老保险制度的周期是几十年，精算报告最低预测 75 年，最长预测 100 年，周期这么长，模式选错了不好调头，成本会很高的。所以，在阶段性改革和长期模式选择的关系一定要处理好。

**第九，处理好国家和市场的关系。**养老金制度也有国家和市场的关系，最典型的体现就是第一支柱是国家举办的，第二第三支柱可以看成是市场或者是非国家。我们可能在观念上有处理好这对关系的认同，但是在实际操作当中，恐怕离这种认同很远。比如立法，第一支柱基本养老保险有法，可是第二第三支柱没有法，而发达国家恰恰是第二支柱、第三支柱立法都非常重要，都是国家层面的立法。实践证明，凡是忽视市场的国家，养老金市场很发达，劳动力市场也活跃，经济也十分活跃。

**第十，处理好养老保险作为福利制度和生产要素的关系。**养老保险不仅仅是福利制度，它也是生产要素。如果我们要把负债型比较明显的制度改成资产型比较明显的制度，它就产生了长期资金和长期资本，有了长期资本就有了股权资本，等于是减少了银行体系占统治地位的债权资本，那么我们在投资方面长期资本就有了一个源源不断的源头。资本、劳动、土地是传统经济增长三要素，资本里的长期资本更稀缺，我们更应该把民生制度培养成既是民生又是生产性的这种要素制度。

### 三、对养老保险方法论提出的政策建议

养老保险的功能有四个。第一个功能是反贫困。在美国，如果没有基本养老保险，老年贫困率高达 46%，有了基本养老保险贫困率现在是 11%，相信中国养老保险反贫困的作用更重要，效果更好。第二个功能就是纵向的终身烫平，也就是在人的生命周期三个阶段中，把中间有收入的阶段拿出一部分放在未来退休负储蓄阶段使用。第三个功能

是再分配功能。第四个功能是保险的功能。

基于这四个功能我认为四个功能改革重点优先排序，在不同历史时期，不同发展阶段，不同突发事件面前是不一样的，只有非均衡的这种发力才能突出重点。



# 何文炯：深化社会保障改革，适应共同富裕进程

何文炯 浙江大学公共管理学院教授、社会保障研究中心主任

以下观点整理自何文炯在中国宏观经济论坛（CMF）宏观经济热点问题研讨会（第44期）上的发言

## 一、社会保障与共同富裕

首先来看社会保障与共同富裕的关系。共同富裕的核心要义，一是富裕，一是共享，说通俗点就是“做大蛋糕，分好蛋糕”。有效的社会保障制度不仅能够促进共享，而且能够通过促进经济发展来实现富裕。所以，加强和改进社会保障是扎实推动共同富裕的具体行动。为什么这么说呢？

其一，社会保障制度是国家反贫困的基础性制度安排，而消除贫困是实现富裕的第一步。

其二，合理而有效的社会保障制度能够为社会成员提供有效的风险保障，从而促进人的全面发展，而实现人的全面发展是共同富裕的本质要求。

其三，合理而有效的社会保障制度能够促进经济持续发展，从而促进社会财富不断积累，也就是说有利于“做大蛋糕”。

其四，合理而有效的社会保障制度能够促进社会财富共享，能够改善全社会的收入分配状况，有益于缩小贫富差距，也就是说有益于“分好蛋糕”。

此外，需要指出，我们所说的共同富裕是普遍富裕基础上的差别富裕。“普遍富裕”需要有一个标志，其最低标准是基本公共服务，这是基于国民权益设置的，每一个社会成员人人享有，且大致相同。社会保障有基本保障和补充性保障两个层次，其中的基本保障属于基本公共服务的范畴，每一个社会成员应当具有相同的基本保障。而补充性保障则是可以有差异的，要满足社会成员个性化、多样化的风险保障要求。这是社会保障

领域的激励性机制之一。所以，多层次社会保障体系的建立与完善在本质上是与共同富裕目标的实现相协调的。

改革开放以来，我国在社会保障领域进行了一系列改革探索，实现了社会保障制度转型和惠及范围的扩展，从而促进了经济发展，也促进了社会发展成果的共享。同时，我们应该看到，社会保障领域还存在一些缺陷，这种缺陷与共同富裕的要求是不完全适应的，主要表现在以下几个方面：

**第一，部分社会成员的基本风险保障不到位。**比如，现行基本医疗保险制度实行的是基金责任封顶制，而不是个人责任封顶制，所以必然会产生贫困。虽然基本医疗保险领域这些年来进步很大，解决了很多问题，但还不够。又如老年农民的养老金过低，保障不了其基本生活。此外，老年照护保障不足，儿童福利不到位，中青年家庭在养老育儿等方面的负担很重。

**第二，社会保障某些项目的收入再分配功能不强。**由于历史和现实诸多原因，我国现行社会保障体系有一个重要缺陷，即社会地位越高者收入越多、保障越好；反之，地位越低者，收入越低，保障越差。整个社会保障体系对于全社会收入分配状况改善的贡献不够，收入再分配效应不够理想，某些项目甚至产生负面的收入再分配效应。

**第三，社会保障某些项目难以适应经济社会的发展。**比如劳动力市场正在发生重大变化，非正规就业人群不断扩大，但他们很难参加专为工薪劳动者设计的社会保险制度。还有，社会保障领域的部分项目待遇领取是以户籍为基础的，与户籍关联度很大。

**社会保障制度是实现共同富裕的重要基础**，唯有夯实这个基础，共同富裕才能够稳步推进。所以，要紧扣共同富裕的发展目标，持续深化社会保障制度改革，建设与共同富裕进程相适应的社会保障制度。具体地说，有三个要点。

**一是增强社会保障制度的反贫困功能**，特别是在医疗保障领域和养老金领域。

**二是增强社会保障制度的收入再分配功能。**这主要是靠制度设计的改进，通过优化

社会保障资源配置来实现，一定要让社会保障资源更多地向农村、向农民、向欠发达地区转移。

三是**增强社会保障体系对于经济社会发展的适应性**。这里包括对劳动力市场变化的适应，对人口结构变化的适应，对人口流动趋势的适应，等等，这些都是很重要的。

## 二、社会保障与经济发展

实现共同富裕，必然要求经济能够长期持续健康发展。所以，我们需要进一步认识社会保障与经济的关系。我们认为，**合理而有效的社会保障制度是能够促进经济发展的**。虽然，实行社会保障制度需要相应的成本，但是，合理而有效的社会保障制度能够带来更大的收益。

**其一，合理而有效的社会保障制度有益于社会稳定**，能够为经济发展创造良好的社会环境，所以，社会保障是国家在风险管理领域的基础性制度安排。

**其二，人力资源是第一资源**，无论是经济发展还是社会进步，主要依靠人力资本积累，依靠人的勤劳与创新。**合理而有效的社会保障制度能够为劳动力再生产的每一个环节提供有效的风险保障**，从而有益于增加人力资本积累，并且创造更加公平的发展机会，从而有利于经济持续发展。

**其三，合理而有效的社会保障制度能够促进消费，从而促进经济增长**。如果社会保障制度设计合理并且运行有效，那么，每个社会成员对其未来的生活就会有信心，从而相应增加消费。另一方面，社会保障制度的运行结果往往是低收入群体、弱势群体能够得到更多的帮助，包括资金给付、物资供应和服务提供，这些将直接提升低收入群体的现实消费能力，比如贫困者、受灾者、老年人、病人、失能者、失业者，等等。因此，合理而有效的社会保障制度以及它的有效运行，将增加全社会持续的消费，这是促进经济发展的重要因素。

就当前中国现实而言，社会保障制度与经济发展还有一些不适应的地方，因此，要

通过深化社会保障制度改革来使之与经济社会发展相适应。

一是面向工薪劳动者的现行职工社会保险制度，难以适应劳动力市场的变化，需要改革。事实上，目前大部分非正规就业者难以进入职工社会保险体系。近年来反响最强烈的是新业态从业人员的职业伤害风险较大，但他们无法进入现在的工伤保险体系，因而他们缺乏应有的职业伤害保障。这表明，现行社会保险制度滞后了，不适应了，需要做大幅度的改革。

二是社会保障领域的许多项目与户籍捆绑，因而具有本地户籍的居民才能够享受这些项目的保障待遇。现实生活中，人户分离的现象很多，而且随着劳动力市场一体化，这种现象会更为普遍。而适度的劳动力流动有益于经济发展，因此要改进社会保障制度设计，降低社会保障的户籍关联度，使非户籍常住人口能够在其实际居住地得到应有的社会保障。

三是近几年企业普遍反映社会保险费缴费负担过重，这在一定程度上反映出社会保障与经济发展之间的不适应，同时这也是代际矛盾冲突的一种表现。造成这种状况的原因是多方面的，最主要的是某些项目的制度设计存在缺陷，当然运行过程也有问题。其中重要的一项是社会保险待遇的非理性增长，尤其是前些年职工基本养老保险的养老金增长过快，不仅导致基金收支难以平衡，而且在部分社会成员当中形成了非理性的预期。所以，一定要保持基本保障待遇水平的适度性。

四是现在的中青年家庭在养老和养孩子方面负担比较重，不仅影响他们的生活质量，而且影响他们参与社会劳动的效率，这说明全社会的运行效率不高。所以，需要在进一步明晰家庭责任的基础上，加快发展社会化的养老服务和儿童福利以及相关的服务，并将其作为现代服务业的重要组成部分。为此，需要加强老年照护保障，健全儿童福利制度，使儿童福利从仅仅面对特殊困境儿童这个小群体扩展到全体儿童。总之，要使社会保障体系更加健全，使社会保障与经济发展能够相得益彰。

### 三、推进社会保障高质量发展的重点

改革开放以来，特别是最近二十多年，我国在社会保障领域进行了一系列的改革，某些项目的规模已经到了全世界最大。我们在充分肯定成绩的同时，一定要清醒地看到存在的问题。事实上，现行社会保障体系公平性不足，可持续性令人担忧，运行效率不高。现在到了一个新的阶段，在这个阶段社会保障更多的应当是系统集成，因而需要有针对性、整体性的科学设计。所以，高质量发展是我国未来一个时期社会保障领域的主旋律。

说到**社会保障事业高质量发展**，应该有一个标准，那就是：**更加公平、更可持续、更有效率**，这是衡量社会保障体系质量的三个维度。在多层次社会保障体系中，补充性保障是社会成员的自主自愿自费行为，所以，关键是要优化由政府运用国家强制力依法组织实施的那些基本保障项目。推进社会保障事业高质量发展，重点是以下几个方面。

**首先是完善社会保障体系**。这个体系可以从两个视角看。从纵向看，目前基本保障和补充保障之间结构不合理。这里的关键是基本保障制度的定位要准确，保障标准特别是待遇标准要适度，要让老百姓有稳定的预期，从而增强对社会的信心，增强对国家的信心，同时增强社会成员参与和获得补充性保障的内在动力。从横向看，基本保障领域各项制度的完善是重点，要完善项目体系，增设老人照护保障制度，建立儿童津贴制度和面向全民的生育津贴制度，这里特别要强调社会公平，强调人人享有基本保障，且待遇基本一致。

**其次是改进基本保障各项制度的设计**。这里要强调制度的公平性和可持续性，以及它的运行效率。一是注重保障待遇的适度性。关于社会保障事业发展，我们曾经有四个关键词：全覆盖、保基本、多层次、可持续。需要注意，这四个关键词中，“保基本”是最核心的。事实上，只有保基本，才能全覆盖；只有保基本，才能可持续；只有保基本，才能多层次。所以，一定要恪守“保基本”的原则，始终保持基本保障待遇的适度性。二是注重增强互助共济性。互助共济是社会保障的天然属性，是实现社会公平的重要制度安排。所以要通过增强互助共济性来增强其再分配的功能。三是要增强筹资的均衡性和合理性，要让社会成员合理地承担社会保障的成本。

**其三是创新基本保障制度的运行机制**。这里包括行政管理、服务经办等，我这里重

点强调社会保障相关服务的改进，包括医疗、教育和照护服务等。事实上，社会保障制度目标的实现，不仅仅是发放资金，更多的项目需要依靠合理而有效的医疗、教育、照护服务等相关服务提供才能实现。



**把脉中国经济 传递中国声音**  
Taking Economic Pulse, Forecasting Economic Future

地址：北京市海淀区中关村大街59号 中国人民大学崇德楼西楼9层  
Add: 9th Floor, West Wing of Chongde Building,  
Renmin University of China, 59 Zhongguancun Street,  
Haidian District, Beijing, P.R.China

网站: <http://ier.ruc.edu.cn/>

微信公众号:

