

完备制度 改革体制 增加投入 覆盖全民 科技支撑

——迈向 2049 的我国社会保障制度改革战略研究

指导单位：全国工商联智库

承办单位：中国民生银行研究院

2020 年 7 月



课题组成员

课题组组长：

黄剑辉 中国民生银行研究院院长

课题副组长：

王静文 中国民生银行研究院宏观经济研究中心副主任

应习文 中国民生银行研究院区域经济研究中心副主任

课题组成员：

孙莹 中国民生银行研究院宏观经济研究中心

张雨陶 中国民生银行研究院宏观经济研究中心

伊楠 中国民生银行研究院宏观经济研究中心

袁雅琨 中国民生银行研究院区域经济研究中心

孔雯 中国民生银行研究院区域经济研究中心

赵金鑫 中国民生银行研究院区域经济研究中心

刘昊 中国民生银行研究院产业发展研究中心

庞宇辰 中国民生银行研究院民营企业发展研究中心

程斌琪 中国民生银行研究院博士后

内容提要

经过四十余年的改革开放和持续发展,我国已迈入中高收入国家行列,但也面临着老龄化程度加深、收入差距拉大、社会不稳定因素增多等难题。在新的时代背景下,通过构建健全的社会保障体系,解除国民后顾之忧,促进财富合理分配,提供稳定安全预期,是人民日益强烈的呼声和社会公正的体现,也是国民经济实现可持续发展的必要条件,更是构建和谐社会的应有之义。党的十九大报告明确提出,要“按照兜底线、织密网、建机制的要求,全面建成覆盖全民、城乡统筹、权责清晰、保障适度、可持续的多层次社会保障体系”。因此,从战略高度研究中国社会保障制度改革与发展之路,尽快促使其从试验性阶段步入定型、稳定、可持续发展阶段,客观上已经刻不容缓。

本文以“长周期+广视野+定量分析”的框架研究社保制度改革战略思路。“长周期”即从我国社保制度改革的背景、问题角度出发,分阶段梳理我国社保制度改革的历史沿革,总结经验与不足。“广视野”即通过分析国外社保制度模式的发展特点及主要问题,提炼出值得我国学习借鉴的经验和启示;通过选取部分地方政府社保制度创新典型案例,对我国全面完善社保制度改革提供实践支撑。“定量分析”即通过对我国社保水平进行纵向与横向比较看进步、找差距。基于上述分析,提出了以“完备制度、改革体制、增加投入、覆盖全民、科技支撑”为整体框架的我国社会保障体制改革战略愿景、战略目标及政策建议。

一、迈向 2049 年的中国亟待加快社会保障制度改革

2020 年是全面建成小康社会、实现第一个百年奋斗目标的收官之年,也将开启全面建设社会主义现代化国家和实现第二个百年奋斗目标的新征程。在新的历史阶段,无论从经济角度、社会角度还是国

际角度来看，都应加快推动社会保障制度改革。

首先，社会保障制度改革是促进经济结构转型升级的重要基础；**其次**，社会保障制度改革是实现人民美好生活的题中之意；**最后**，社会保障制度改革是深度融入全球体系的必由之路。

二、我国社保制度发展历程及改革成效

在新中国成立前，我国社保制度经历了长期低水平发展，社保资源相对匮乏，完整且稳定的社会保障体系始终没有真正建立。**先秦时期**，为赢得民众拥戴和促进经济社会发展进而稳固统治，各政权纷纷采取相关措施，形成传统社会保障制度的早期形态；**秦汉到唐宋时期**，绝大多数王朝制定并实施了各种维护社会安定的政策措施，以灾害救助、尊老养老和扶贫济困为主要内容的传统社会保障制度得到进一步发展；**明清时期**，民间救助组织蓬勃发展，在传统社会保障体系中发挥越来越重要的作用；**民国时期**，由于社会长期处于动荡不安状态，社会保障体系有名无实。

新中国成立以来，我国社会保障体系经历了不断成熟和完善的过程。**1949-1965 年**，国家单位负责的保障模式初步形成，这是我国初步探索社会保障制度的成果；**1966-1977 年**，我国政治、经济、文化遭受空前浩劫，劳动保险管理机构被撤销，社会保障事业遭到重创，一度处于瘫痪状态；**1978-1991 年**，解决历史遗留问题和恢复养老保障制度，维持、巩固和完善“企业保险”制度模式，为此后的社会保障制度改革奠定基础；**1992-1997 年**，国家确立了建立社会主义市场经济体制的目标，社会保障制度也进行了相应改革，成为市场经济体系的重要支柱；**1998-2011 年**，社会保障逐渐转为主动积极建设，成为一项基本的独立社会制度安排；**2012 年至今**，社会保障体系建设全面发力，覆盖范围持续扩大，待遇水平稳步提高，公共服务日趋便捷，建立起世界上覆盖人群最多的社会保障安全网。

三、我国社会保障制度现状及存在问题

（一）随着改革的不断探索和深化，我国基本形成了以社会保险、

社会救助、社会福利为基础，包括社会优抚、住房保障、补充保障的社会保障制度

从时间纵向角度来看，我国社会救助中城乡低保标准持续提高，差距逐步缩小。2008-2018 年，全国城市最低生活保障月人均标准和农村最低生活保障月人均标准年均增长 10.9%和 17.2%。全国城市最低生活保障平均标准和农村最低生活保障平均标准之比从 2008 年的 2.49 倍逐年下降至 2018 年的 1.44 倍；社会保险覆盖范围迅速扩大，基金支撑能力增强，待遇水平不断提高。截至 2019 年底，全国社保卡持卡人数超过 13 亿人，覆盖超过 93%的人口。截至 2017 年底，全国基本养老、医疗、失业、工伤和生育五项社会保险基金累计结余 7.06 万亿元，总体支撑能力较强。2005 年以来，职工退休人员月均基本养老金持续大幅增长，年均增长 10%左右；保障性住房建设和住房公积金筹集稳步推进。截至 2018 年底，全国城镇保障性安居工程合计开工约 7000 万套，我国住房公积金实缴单位 291.59 万个，实缴职工人数为 1.44 亿人，全国住房公积金缴存余额为 5.79 万亿元。

从国际横向角度来看，中国社会保障总支出（含医疗卫生）与 GDP 之比为 6.3%，在世界主要国家中仅高于新加坡和印度，不及韩国，在国际比较中仍处于较低水平。

（二）面临的主要问题与挑战

1. 我国社会保障制度存在的问题

一是法治欠缺问题日显突出；二是政府主导的法定基本保障独大，市场与社会提供的补充保障发展滞后；三是养老、育幼、助残等方面的基本公共服务发展不足；四是管理服务体制呈现多头格局；五是财源权责不清，发展可持续性不足；六是贫困人群社保待遇低，公平性有待提高。

2. 我国社会保障制度改革面临的挑战

一是城乡分割与地区发展失衡非短期内可以改变，决定了社会保障体系建设只能走渐进发展道路；二是人口老龄化、家庭结构小型化，

导致家庭保障功能急剧弱化，对社会保障服务的需求骤然提升；三是流动人口群体庞大，对社会保障制度的整合提出了更为复杂的现实要求；四是快速工业化、城镇化与就业形式多样化，对社会保障制度建设构成了重大挑战。

四、社会保障制度改革的国际经验借鉴

国际主要社会保障制度可以分为三类：一是福利国家型，以英国、瑞典等西欧、北欧国家为代表；二是社会保险型，以美国、德国、日本为代表；三是强制储蓄型，以新加坡、智利等为代表。结合中国国情，汲取国际上社会保障制度建立和改革正反两方面的经验和教训，不断完善我国社会保障制度，是一项重大的理论和实践课题。

各国社会保障制度既有共性也有特性。共性在于，一般都包括社会保险、社会救济、社会福利和社会抚恤四大领域，但在社保资金筹集、给付以及资金运营等方面又存在多处不同。其中，以英国、瑞典为代表的福利国家型，兼具普遍性与全面性，依靠大额财政支出，实行现收现付制；以美国、德国、日本为代表的社会保险型，权利与义务对等，自我保险为主+国家资助为辅，兼具强制性与自愿性；以新加坡、智利为代表的企业+个人负担型，实质为强制储蓄计划，发挥个人能动性，共济性较弱。

五、我国部分地方政府社会保障制度改革创新实践及启示

从国内来看，各地地方政府在社会保障体制改革各领域进行了有益尝试，为我国建立中国特色社会保障制度提供了借鉴。

北京加强和创新流动人口管理服务，深化社保一体化。从战略高度谋划布局社会保障事业；创新制度率先实现社会保障制度全覆盖；通过机制改革和数字技术助力社保运行效率提高。

福建创新失地农民利益长效保障机制。为建立失地农民利益长效保障机制，出台了推进新型城镇化有关部署，不断完善公共就业和社会保障服务，促进失地农民在城镇就业并稳定就业，保障失地农民合法权益。

六、我国养老与医疗卫生市场发展趋势分析

养老和医疗是社保体系的主要组成部分。经测算发现，我国养老保险资金最快在 2028 年就会出现缺口，且缺口会逐年扩大；我国医疗卫生市场需求将会明显上升，居民负担将会加大。因此，需通过完善社会保障体制，以实现扩大覆盖面和维持可持续性之间的平衡。

研究表明，按照我国城镇职工养老保险缴费率在 20%左右、养老保险替代率约为 50%的配置方案，2028 年城镇职工养老保险资金就会出现收支缺口，且缺口逐年扩大。虽然延迟退休政策可以减缓资金收支缺口扩张趋势，但并不能实质性优化资金配置，缩小资金缺口；在现有城乡居民基本养老保险基本政策不出现大的变动情况下，自 2040 年开始，我国城乡居民基本养老保险账户将出现收不抵支情况，且缺口有逐年扩大趋势，需财政拨款填补该缺口。

利用我国 1978-2018 年的统计数据，通过构建经济模型，定量回归研究人口老龄化、儿童人口增加、居民收入提高、城镇化水平提高对医疗费用支出的影响，并结合对 2020-2050 年间全国卫生费用支出总额数据的预测，来测算未来医疗卫生市场需求空间。研究表明，2020-2050 年全国卫生费用支出规模将不断提升，医疗卫生市场需求明显扩大。预计到 2030 年，我国医疗卫生市场需求将达到 15 万亿，2040 年达到 29 万亿，2050 年达到 37 万亿。

七、我国社会保障制度改革战略愿景及发展目标

通过分析我国社保体制的现状和问题、对比国际先进经验、分析部分地方政府实践以及测算未来的缺口之后，我们认为，有必要对中国特色社会保障制度进行进一步完善。建议按照“**完备制度、改革体制、增加投入、覆盖全民、科技支撑**”的方向进行完善，并分三个阶段实现发展目标。

2025 年：中国特色社会保障制度基本定型，能够基本满足城乡居民的各项社会保障需求，衡量社会保障水平的相关指标在世界主要国家中达到中等水平。

2035 年：中国社会保障制度进一步完善，能够较充分地满足人民的各项社会保障需求，衡量社会保障水平的相关指标在世界主要国家中达到中等偏上水平。

2049 年：迈入中国特色社会主义福利社会阶段，人民能够充分地享有高水准的社会保障及相关服务，社会保障成为普惠公平的制度安排，衡量社会保障水平的相关指标达到或者超过发达国家水平。

八、政策建议

推进社会保障制度改革，沿着普惠公平、可持续发展的方向发展，必须正视社会保障领域存在的问题与面临的挑战，按照兜底线、织密网、建机制的要求，做好科学顶层设计，在主要制度安排与关键环节上着力推进。

1. 完备制度：以美德日等国经验为借鉴，完善具有中国特色的保险型社会保障制度。使政府主导与市场参与相结合；健全社会保障法律体系；大力发展基本养老保险、医疗保险、最低生活保障、保障性住房、特殊群体保障等社会保障项目。

2. 改革体制：以“政事分开、管办分离”为原则，优化社会保障管理服务体制。合理划定社会保障行政管理部门职能和机构；建立专业、自主的社会保障经办机构；提升社会保障管理人员专业素养和执业能力。

3. 增加投入：以社会保障事业可持续发展为关键，强化财政支持。明晰财政部门相关责任；加强中央财政对地方财政尤其是欠发达地区的社会保障财政支持力度。

预览已结束，完整报告链接和二维码如下：

https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=1_3400

