



ILAS CASS&IBRE FGV Seminar
MIDDLE INCOME TRAP:
PERSPECTIVES OF BRAZIL AND CHINA



中国社会保障的伟大成就、面临的挑战

(第三单元 20分钟)

中国社科院拉美所郑秉文
2013年11月22日
巴西 里约

Zheng Bingwen, Professor & Director-General

Institute of Latin American Studies(ILAS), Chinese Academy of Social Sciences(CASS)

Center for International Social Security Studies(CISS), Chinese Academy of Social Sciences(CASS)

今天讲四点

- * 一、概念界定与辨析——不同语境下的比较
- * 二、中国社会保障取得的伟大成就——非缴费型制度（社会救助）
- * 三、中国社会保障取得的伟大成就——缴费型制度（社会保险）
- * 四、中国社会保障面临的挑战——跨越中等收入陷阱

一、概念界定与辨析——不同语境下的比较

* 社会保障 (social security)

——在中国为social security，其含义宽广，相当于美国的welfare，包括缴费型制度和非缴费型制度，但在美国也是social security，但其含义是狭窄的，只是OASDI (Old age, survivors and disabled insurance)，只相当于中国的基本养老保险

* Welfare (社会福利)

——在中国由于历史的原因，是狭义的，但在美国则是广义的，包括缴费型制度和非缴费型制度，相当于中国的社会保障概念。

在中国，“社会保障”这个概念的具体含义，可包括缴费型制度和非缴费型制度，即社会保险和社会救助（社会福利）

二、中国社会保障取得的伟大成就 ——非缴费型制度（社会救助）

——改革开放前，中国只有少量的非缴费型制度（主要在农村），没有现代社会保险制度。

——改革开放之后，非缴费型制度的财政支出不断扩大，缴费型的保险制度从无到有，从小到大，成为全世界最大的社会保险制度之一

——这里社会保险制度只介绍养老、医疗和失业保险制度

- * 非缴费型制度主要有三个
- * 这三个制度里，低保是主体制度。由于城乡差距较大，城乡之间的水平较大

中国的社会救助覆盖面与支出

| | | | | | | |
|------|--------------|-------|--------|-----------------|-----------------------------------|-----------------|
| 城市低保 | 城市居民最低生活保障人数 | 万人 | 2085.9 | 占全国人口 1.5% | 2012 年全年支出 674.3 亿元，占 GDP 的 0.12% | 占当年 GDP 的 0.25% |
| | 城市居民最低生活保障户数 | 万户 | 1099.8 | 占全国总户数的 2.5% | | |
| | 城市最低生活保障支出水平 | 元/人、月 | 238.7 | 占平均养老金水平的 12.5% | | |
| 农村低保 | 农村居民最低生活保障人数 | 万人 | 5304.8 | 占全国人口的 3.9% | 2012 年全年支出 718 亿元，占 GDP 的 0.13%。 | |
| | 农村居民最低生活保障户数 | 万户 | 2846.2 | 占全国总户数的 7.1% | | |
| | 农村最低生活保障支出水平 | 元/月、人 | 104.0 | | | |
| 农村五保 | 农村居民五保集中供养人数 | 万人 | 182.5 | | | |
| | 农村居民五保分散供养人数 | 万人 | 358.1 | | | |

受益人数逐年增加

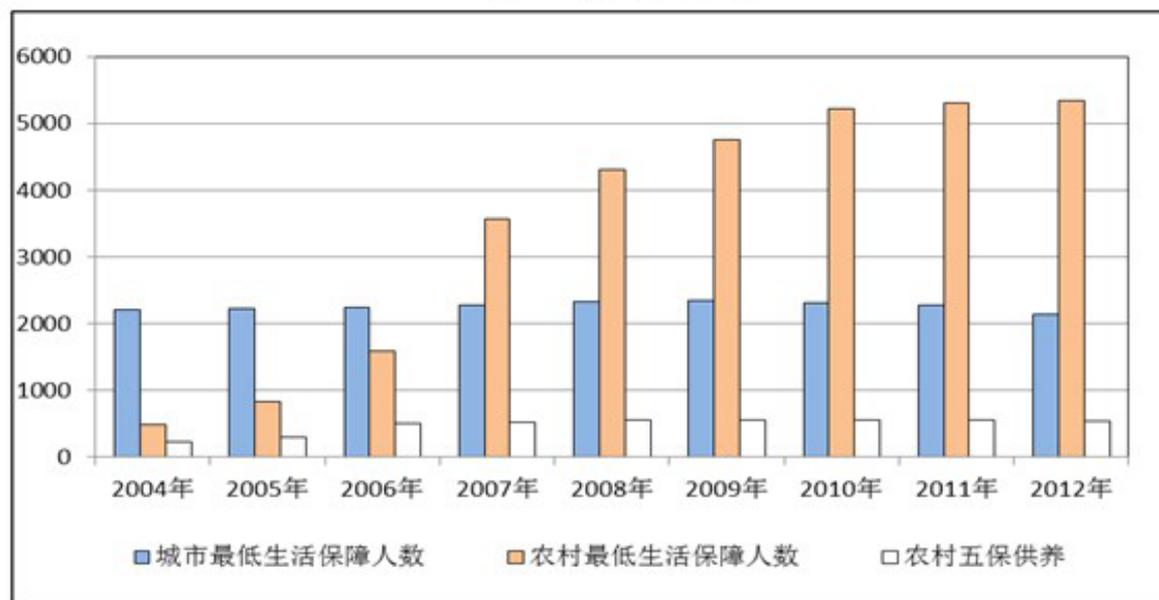


表 7 社会救助情况

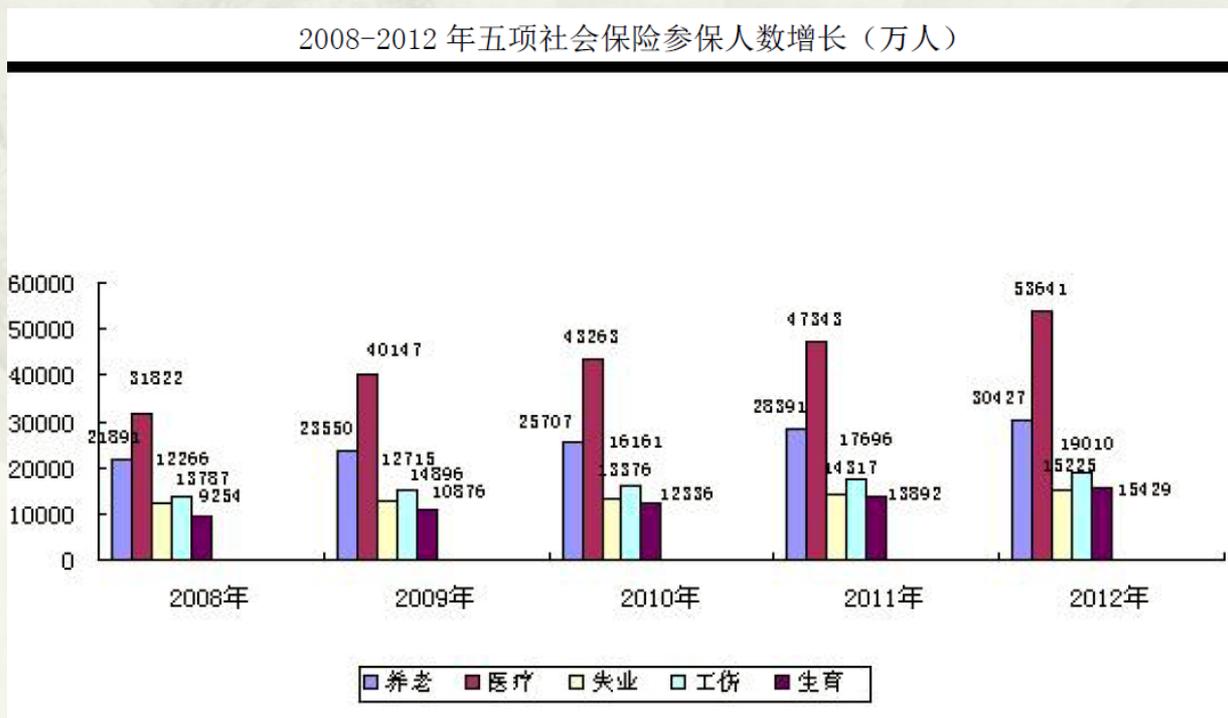
单位: 万人

| 指标 | 2005年 | 2006年 | 2007年 | 2008年 | 2009年 | 2010年 | 2011年 | 2012年 |
|------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| 城市最低生活保障人数 | 2234.2 | 2240.1 | 2272.1 | 2334.8 | 2345.6 | 2310.5 | 2276.8 | 2143.5 |
| 农村最低生活保障人数 | 825.0 | 1593.1 | 3566.3 | 4305.5 | 4760.0 | 5214.0 | 5305.7 | 5344.5 |
| 农村五保供养 | 300 | 503.3 | 531.3 | 548.6 | 553.4 | 556.3 | 551 | 545.6 |

三、中国社会保障取得的伟大成就 ——缴费型制度（社会保险）

* 1-覆盖面

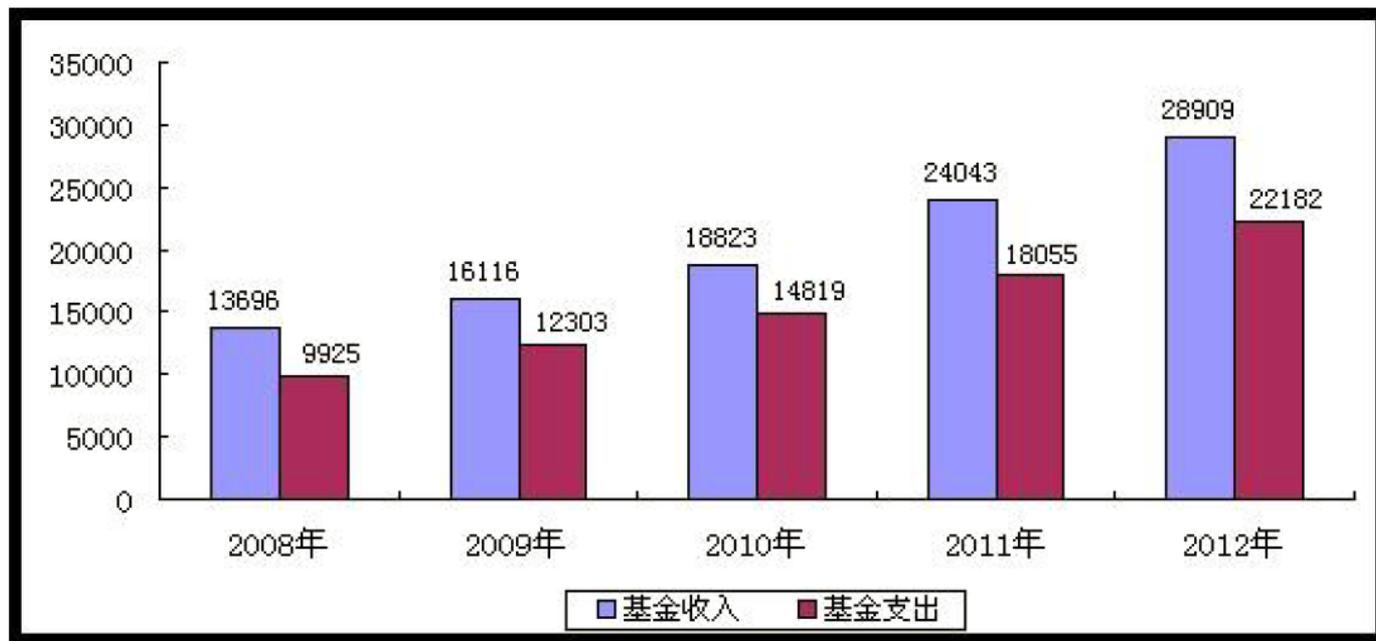
- * 中国的缴费型制度即社会保险制度覆盖的是五项保险，基本建立于15年之前
- * 这里拿出来介绍只是养老、医疗和失业，其他2个险种就略去。



2-基金规模不断膨胀

- * —2012年五险成本支出达2.2万亿元，占GDP57万亿的4%。
- 如果加上前述非缴费型社会救助制度支出的0.25%，就高达4.25%。
- 所以，中国的福利因素占比在不断上升，在产品成本中占比不断上升，甚至成为不断推高产品成本的一个因素，中国之所以劳动力价格已经不占优势，这是一个因素

2008-2012年五项社会保险基金收支情况（亿元）



3-养老保险

由于城市化比较低，城乡二元结构，社会养老保险由两个制度构成（“城居保”可忽略，机关事业单位不在此列）

关于“覆盖率”的问题：

“经济活动人口”概念涉及到2个口径。美国16-64岁人口为2.1亿（经济活动人口，占总人口67%），覆盖率为77%。中国为10亿（占74%），覆盖率为58%。但中国退休年龄太低，所以如果按照16-60岁来算，就是9.4亿（占总人口69%），覆盖率为62%，但是表中是按照“就业人口”为基数的，所以就是75%。

2012 年中国城乡养老保险的基本情况

| | 城镇制度 | 农村制度 |
|-------------------------------|---|---|
| 制度结构 | 统账结合 (DB PAYGO + DC FF)，是混合型制度，个人缴费 8%全部进入个人账户，单位缴费 20%进入社会统筹 | 也是统账结合，由统筹养老金和账户养老金组成，前者来自财政，后者来自个人缴费 |
| 制度赡养率 | 1:3 缴费人数：2.3 亿 退休人数：0.74 亿 | 1:3 缴费人数 3.5 亿人 领取待遇 1.3 亿人 |
| 覆盖率 (合计占就业人口 75%，占总人口 42%) | 62% 缴费人数：2.3 亿 城镇就业人口 3.7 亿 | 88% 缴费人数 3.5 亿 农村就业人口 4 亿 |
| 缴费公式 | 个人 8% 单位 20% | 个人 100-500 元/年 财政支付目前的养老金 |
| 替代率 | 1900 元，大约 45% 连续 9 年上调，每年 10% | 55 元，大约是 8% 占农村人口纯收入 |
| 收支规模 | 收入 20001 亿元（其中征缴收入 16467 亿元，财政补贴 2648 亿元） 支出 15562 亿元 | 收入 1829 亿元（其中个人缴费 594 亿元） 基金支出 1150 亿元 |
| | 合计占 GDP 比重为 2.8% | |
| 支出占 GDP (合计 2.9%) | 2.7% | 0.2% |
| 基金结余占 GDP | 城镇制度累计结存 23941 亿元，农村的制度累计结存 2302 亿元 他们合计占 GDP 的比重 4.6% 2.6 万亿（城乡合计）/15 万亿 | |

4-医疗保险

中国的医疗保险制度也由三个制度构成。其中城镇职工制度是主体，也是统账结合

- * —医保的覆盖率要大大高于养老保险，但其支出水平要低于养老，只占GDP的1%左右，少于养老保险的2.8%（前页）。
- * —统筹层次太低（几乎与美国的医保制度特点相似），转移接续和异地就医十分困难
- * —医保基金增长太快

关于“新农合”的覆盖人数问题：

—根据53%城市化率，农村人口应为7.3亿，但新农合的覆盖人口是8.3亿，为什么？

—是因为户籍制度的原因。城镇户籍人口为36%（4.7亿），农村户籍人口为实为64%（8.3亿）。

—就是说，户籍制度是医保制度的基础

2013 年中国医疗保险制度现状

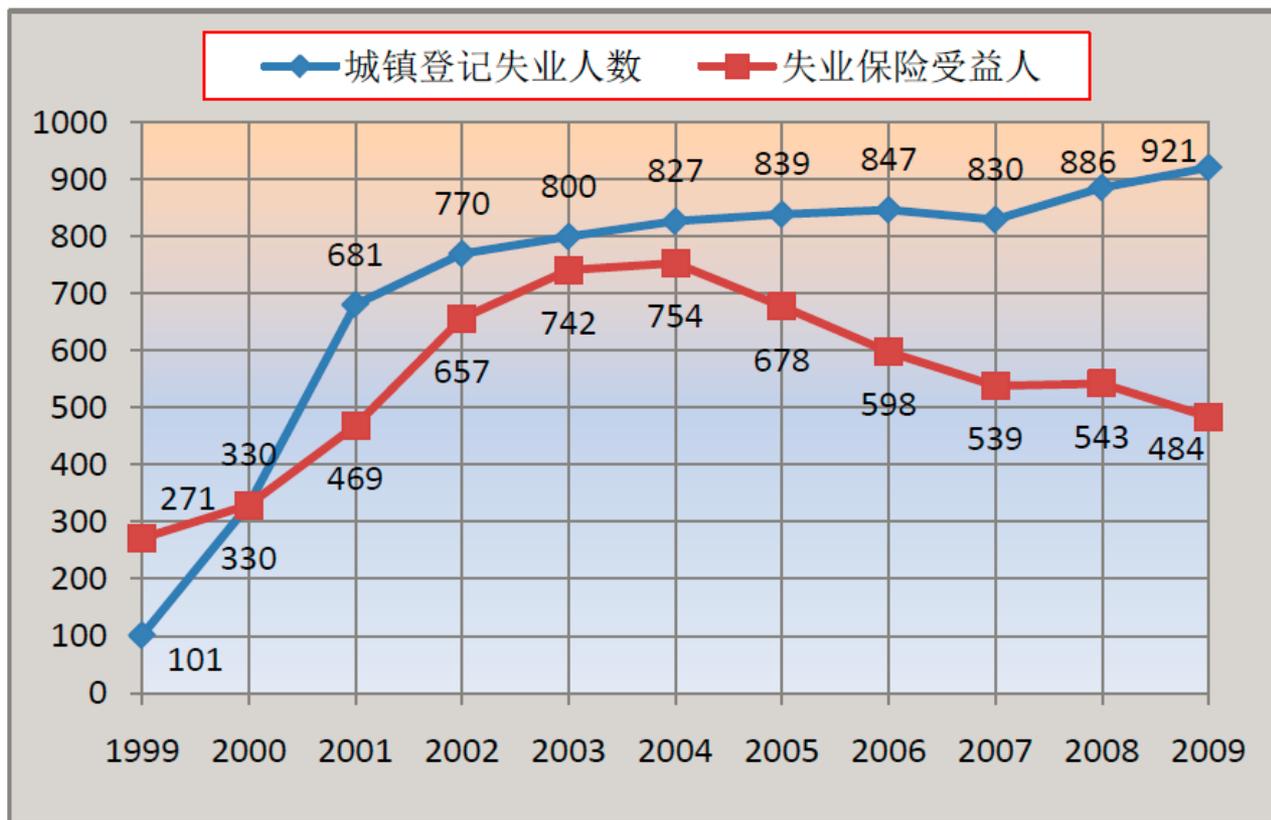
| 制度类型 | 覆盖人数 | | | | 年度收入 | 年度支出 | 历年结余 |
|----------|---------|---------|--------|---------|------------|--------|-------------------------|
| | 全部人数 | 缴费职工 | 退休职工 | 合计 | | | |
| 城镇职工制度 | 26468万人 | 19861万人 | 6624万人 | 13670万人 | 6939亿元 | 5544亿元 | 7644亿元（统筹4947，个人账户2697） |
| 城镇居民制度 | 27156万人 | - | - | | | | |
| 新农合（全覆盖） | 83200万人 | - | - | | | | |
| | | | | | 历年 1000 亿元 | | |

5. 失业保险

- 年末失业保险基金累计结存2929亿
- 失业金替代率平均为20%左右，比美国的47%要低一倍多
- 中国的失业保险制度反周期的作用要提高，美国的比较明显
- 失业保险制度的统筹层次问题

- * — 截止2012年底，参加失业保险人数为15225万人，占7.7亿就业人口的20%（参保率）
- * — 领取失业保险金人数为204万人，越来越少，与失业率的曲线不一致
- * — 基金收入1139亿元，支出451亿元

2001年以来中国城镇登记失业人数与失业保险受益人数的关系（万人）



四、中国社会保障面临的挑战 ——跨越中等收入陷阱

* 1-人口老龄化

* 改革的紧迫性
* 对社保制度提出严峻挑战

* 计划生育，人口结构变化迅速

* 老龄化程度要比巴西更为严峻

中国与五大洲老龄化比较（60岁及以上人口占总人口%）

| 年份 | 非洲 | 亚洲 | 欧洲 | 拉美 | 北美 | 中国 |
|------|------|------|------|------|------|------|
| 1950 | 5.3 | 6.7 | 12.1 | 5.6 | 12.4 | 7.5 |
| 2010 | 5.5 | 9.9 | 21.8 | 10.0 | 18.6 | 12.3 |
| 2050 | 9.8 | 24.4 | 33.6 | 25.0 | 27.0 | 33.9 |
| 2090 | 17.9 | 31.5 | 32.4 | 34.0 | 30.5 | 35.1 |

中国与主要发达国家老龄化比较（60岁及以上人口占总人口%）

| 年份 | 美国 | 英国 | 法国 | 德国 | 意大利 | 日本 | 加拿大 | 西班牙 | 中国 |
|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 2010 | 18.4 | 22.6 | 23.0 | 26.0 | 26.5 | 30.5 | 19.9 | 22.3 | 12.3 |
| 2050 | 26.6 | 29.6 | 30.5 | 37.5 | 38.4 | 41.5 | 31.0 | 38.3 | 33.9 |
| 2090 | 30.2 | 32.8 | 32.3 | 33.6 | 35.1 | 37.2 | 33.3 | 36.2 | 35.1 |

中国与金砖五国老龄化比较（60岁及以上人口占总人口%）

| 年份 | 中国 | 俄罗斯 | 巴西 | 印度 | 南非 |
|------|------|------|------|------|------|
| 2010 | 12.3 | 17.8 | 10.3 | 7.6 | 7.4 |
| 2050 | 33.9 | 31.2 | 29.0 | 19.1 | 14.8 |
| 2090 | 35.1 | 28.6 | 36.5 | 30.5 | 26.0 |

2-改革与顶层设计的三组问题

新的中央领导集体十分关心社会保障建设，以保证经济社会转型顺利，所以，社保制度改革已经提到案头，正在顶层设计。

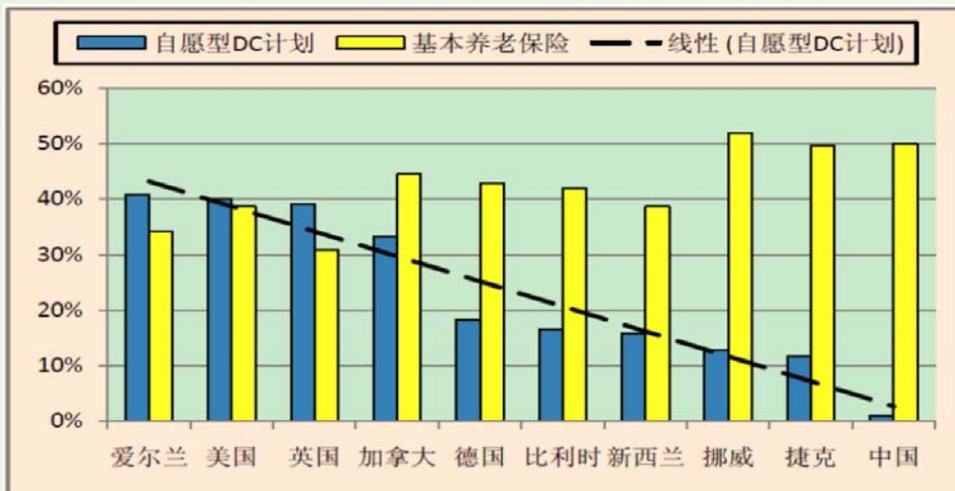
顶层设计改革的内容可归纳为三组问题。

第一组：前台的涉及到个人切身利益三个问题（影响信心，影响扩大参保面）

- * —事业单位、公务员的改革并轨问题（《社会保险法》的规定）
- * —提高退休年龄的问题（社会的争论）
- * —正常待遇调节机制（替代率不断下降与外部干预）

第二组：后台的运行机制的三个问题（严重影响制度财务可持续性）

- * —社会保险基金投资体制改革（收益率低下）
- * —地区失衡的问题（财政风险）
- * —双重征缴的难题（部门的利益博弈，不利于保证制度收入）



第三组：制度设计的初始目标没有达到的三个方面

- 统筹层次低下（便携性太差）
- 多层次架构（来源结构单一和消费能力较差）
- 统账结合的账户为空帐（严重影响信心、影响制度运行，影响替代率）



2006-2012 年记账额与空帐额

| | 2006 | 2007 | | 2008 | | 2009 | | 2010 | | 2011 | | 2012 | |
|----------|------|-------|------|-------|------|-------|------|-------|------|-------|------|-------|-------|
| | a | a | b | a | b | a | b | a | b | a | b | a | b |
| 记账额 | 9994 | 11743 | 17.5 | 13837 | 17.8 | 16557 | 19.7 | 19596 | 18.4 | 24859 | 26.9 | 29543 | 18.8 |
| 做实账户基金规模 | - | 786 | - | 1100 | 39.9 | 1569 | 42.6 | 2039 | 30.0 | 2703 | 32.6 | 3499 | 29.41 |
| 空帐额 | - | 10957 | - | 12737 | 16.0 | 14988 | 17.7 | 17557 | 17.1 | 22156 | 26.2 | 26044 | 17.5 |
| 养老基金余额 | 5489 | 7391 | 34.7 | 9931 | 34.4 | 12526 | 26.1 | 15365 | 22.6 | 19497 | 26.9 | 23941 | 22.8 |

注：a 为亿元；b 为增长率

You are welcome to visit:

<http://ilas.cass.cn/zhengbingwen>

zhengbw@cass.org.cn

Thanks!