

## 应对国际金融危机系列调研报告之四——

# 我国城乡居民社会保障状况调查

中国社科院“中国社会状况综合调查”课题组 课题主持人 李培林 本文执笔人  
张丽萍 审改 李培林

在国际金融危机的影响下，我国经济形势也出现较大波动。在这种情况下，加快建立覆盖城乡的社会保障体系，完善社会保障的各项制度，使社会保障制度起到经济“减震器”和社会“稳定器”的作用，对于保障居民基本生活，稳定居民消费预期，维护社会和谐稳定，都是十分重要的。温家宝总理在2009年政府工作报告中指出，坚持把保障和改善民生作为经济工作的出发点和落脚点，越是困难的时候，越要关注民生，越要促进社会和谐稳定。

为了解当前的社会保障状况，本文依据中国社科院社会学研究所2008年5月至9月进行的第二次“中国社会状况综合调查”(GSS2008,CASS)数据，对我国当前城乡居民社会保障的实际状况和存在的问题进行分析，并对进一步完善社会保障体系提出相应的对策和建议。

### 一、社会保障体系建设成就显著

#### 1.覆盖城乡居民的社会保障体系框架基本形成

近若干年来，我国社会保障发展迅速，在制度建设上坚持“广覆盖、保基本、多层次、可持续”的方针，一个覆盖城乡居民的社会保障体系框架已经基本形成。根据国家人力资源和社会保障部公布的数据，截至2008年底，全国参加城镇基本养老保险、基本医疗保险和失业保险的人数，分别达到2.19亿人、3.17亿人和1.24亿人。

现在，一个以养老、医疗、失业和最低生活保障等制度为核心的社会保障体系，正在快速发展和推进，成为实现“学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居”目标的重要保证，初步建立了适应社会主义市场经济的社会保障网。

#### 2.城乡居民对于社会保障的满意度明显上升

根据我们这次2008年的全国调查结果，城乡居民对政府社会保障工作的满意度明显上升，尤其是对医疗服务的满意度，上升幅度较大。2008年的调查与2006年的同类调查相比较，城乡居民对政府社会保障工作满意的比例由2006年的47%上升到2008年的63%，不满意的由42%下降到31%；城乡居民对医疗服务满意的比例，由2006年的58%上升到2008年的72%，不满意的由37%下降到24%。

同时医疗支出对居民的生活压力也有所减轻。在2006年的调查中，对于“生活压力”问题的调查数据显示，45.5%的居民认为“医疗支出大，居民难以承受”，而在2008年的调查中，这一比例下降为37.6%，其中23.2%的居民认为“压力很大”，11.8%居民认为“有一些压力”。

#### 3.城乡居民医药费完全自理的比例大幅度下降

城镇职工基本医疗保险、城镇居民医疗保障、农村新型合作医疗三条保障线，从制度上实现了城乡居民的全覆盖。近几年来，我国医疗保障体系覆盖面的扩展，以前所未有的速度快速推进，已经基本实现了全民覆盖的制度建设。

医疗保障体系建设的快速推进，取得了明显的效果。2008年的调查结果显示，城乡居民医疗费“完全自理”的比例降低幅度非常大，在2006年的同类调查中，对于“如果生了病，医疗费能否报销”的问题，65.2%的城乡居民回答“完全自理”，而根据2008年的调查结果，这一比例降低为24.7%。

农村新型合作医疗扩展覆盖面发挥的作用更加明显。在 2006 年的调查中,农村居民医疗费“完全自理”的占 72.7%,城镇居民医疗费“完全自理”的占 56.6%,农村居民医疗费需要完全自理的比例远高于城镇居民;而根据 2008 年的调查结果,农村居民医疗费需要完全自理的比例,从 2006 年的 72.7%大幅度地降到 2008 年的 17.2%,城镇居民医疗费“完全自理”的比例,也从 2006 年的 56.6%降到 2008 年的 33.1%。

#### 4.相当比例的农民工享有了社会保障

农民工的社会保障问题也一直广为关注。本次调查的数据显示,农民工参加的社会保障制度比较多样化。在养老方面,他们参加的保险既包括城镇养老保险,也有农村社会养老保险;在医疗方面,他们参加的保险既有城镇职工医疗保险和城镇居民医疗保险,也有新型农村合作医疗。无论是传统意义上的城镇还是农村的保障体系都覆盖了一定比例的农民工,虽然与非农户口的就业者相比,他们享有的社会保障待遇还不是很高,但是他们的社会保障覆盖程度明显提高。本次调查数据显示,在城镇工作的农民工,参加农村新型合作医疗制度的比例很高,参合率为 62%。有 1/4 在正规部门就业的农民工,享有城镇职工医疗保险,有失业保险的占 14%左右,参加工伤保险的为 36%。使农民工逐步享有社会保障,这是一件可以与取消农业税具有同样历史意义的重大举措。

### 二、社会保障制度需要加快完善的几个方面

我国社会保障制度的建设取得了很大成就,但应对经济波动的挑战、人口老龄化的加剧、人口迁移流动的加快、就业形式的多样化等等,都要求我国社会保障制度加快完善。

#### 1.养老保险尤其是农村养老保险覆盖率亟待提高

养老保障一直是居民关注的热点问题之一,随着老龄化的加剧,家庭结构日益小型化,家庭保障功能逐渐弱化,传统的家庭代际养老模式受到很大的挑战,城乡居民对城乡养老保险及相关服务的需求快速提升。在本次调查中,养老保障问题在调查的 18 个社会问题中排在第 7 位,18%的居民认为养老保障问题是我国重大的社会问题。养老等社会保障问题的解决程度,也直接影响到居民的社会公平感,从本次调查来看,认为养老等社会保障“比较公平”和“很公平”的刚刚超过一半,为 50.4%,还有接近 40%的居民认为“很不公平”或“不大公平”。

从国家统计局 2007 年全国人口变动情况抽样调查数据来看,全国 60 岁以上的人口占总人口的比重为 13.64%,50~59 岁的人口也占到 13.94%,所以解决好养老保障问题是应对我国人口老龄化的重要策略。根据 2008 年的这次调查,接近 1/3 的家庭中有 60 岁及以上的老年人,其中有一个老人的家庭占 18%,两个老年人的家庭超过 13%;从家庭人口数来看,在所有的一人户家庭中,35.2%的一人户是 60 岁以上的老年人,所有的两人户家庭中,两个 60 岁以上老年人的占三分之一。而从收入来看,无论是城市还是乡村,家中老年人数越多,家庭年人均收入越低。

根据 2008 年的这次调查,在 18~69 岁的拥有城镇户籍的人口中,有 53%的人参加了城镇养老保险(包含城镇基本养老保险和企业补充养老保险),而在 18~69 岁的拥有农村户籍的人口中,参加养老保险的仅有 5.6%。我国农村养老历来以家庭代际养老为主,20 世纪 90 年代以后,部分地区根据农村社会经济发展实际,按照“个人缴费为主、集体补助为辅、政府给予政策扶持”的原则,建立了个人账户积累式的养老保险,但后来一度因资金管理等方面的原因而被迫停止。从 2004 年开始,国家对农村部分计划生育家庭实行奖励扶助制度试点:农村只有一个子女或两个女孩的计划生育夫妇,每人从年满 60 周岁起享受年均不低于 600 元的奖励扶助金,直到亡故为止,奖励扶助金由中央和地方政府共同负担。奖励扶助制度的实施在农民中引起极大反响,但这一政策是面向计生户的,到 2006 年,共有 134.7 万人受惠,目前覆盖面还相对有限。因此,在实行了新型农村合作医疗制度和农村最低生活保障制度之后,加快农村养老保险的试点工作,扩大农村养老保险的覆盖面,需要着重予以考虑。

#### 2.解决医疗问题依然是改善民生的重点之一

医疗作为关系民生的大事之一,一直为城镇居民所关注,在 2006 年的同类调查中,“看病难、

看病贵”是排在第一位的社会问题。尽管这两年医疗保障和医疗服务工作取得了明显进展和很大成绩，但在2008年这次全国调查中，“看病难、看病贵”问题依然排在第二位，是仅次于“物价问题”的社会问题。考虑到目前物价已经大幅度回落，解决“看病难、看病贵”问题在解决民生问题中的重要性更加凸显。分城乡看，39.6%的城镇居民和44.1%的农村居民认为，“看病难、看病贵”是重大的社会问题之一。

“看病贵”表现为居民看病的绝对支出较高，根据有关调查，目前在城乡居民低收入家庭中，因病致贫的家庭显著增加。从调查结果看，2007年城乡居民家庭消费总支出中，医疗支出占10.6%，仅次于食品支出和教育支出，排在第三位。其中城镇居民家庭医疗支出占消费总支出的9.4%，农村居民家庭的医疗支出的绝对数低于城镇，但是占消费总支出的比例要高于城镇。由于调查口径的差异，卫生部门的数据显示，城镇居民1990年医疗保健支出占人均年消费支出的2%，1995年为3.1%，2000年上升为6.4%，2005年为7.6%，但从2006年开始，这一比例开始下降，2007年为7%。但这一比例与其他国家和地区相比，家庭消费中医疗保健支出也相对较高，2005年英国医疗保健支出在家庭消费结构中的比例为1.6%、法国为3.4%、德国为4.6%、意大利为3.2%。

### 3. 失业保险的覆盖面需要进一步扩大

从20世纪90年代中期至今，我国下岗失业问题的总人数增加，城镇登记失业人数急剧攀升，近五年来每年都在800万人以上。

但是，目前的失业保险覆盖面依然偏小，有相当部分的失业人员得不到失业保险的救助。属于登记失业范围内的失业人员，无论是再就业、自谋职业还是在养老医疗保险等方面，国家都有相关的优惠政策，而登记失业以外的失业人员，例如一部分改制的国有企业职工，因企业停产而失去工作，但企业没破产，下岗没依据，上岗没工作，生活费没处要，低保享受不了；还有一部分停产企业没有缴纳失业保险金，职工失业后也无法享受失业保险。总之，目前有相当一部分实际失业人员，并不能享受失业保险金，也没有统计在需要救助的失业人员中。

根据2008年的调查数据，在18~60岁的城镇失业者中，参加养老保险的比例是31.3%，参加医疗保险的比例为37.4%，而参加失业保险的比例仅为6.1%，享有城镇最低生活保障的有5%。根据调查，在失业保险方面，不同类型的企业，参加失业保险的比例差异也很大。参加失业保险的人员比例，最高的是国有企业，为58.1%；其次是三资企业，为36%，集体企业为28.4%；而民办非企业单位和私营企业的失业保险覆盖率仅略高于12%。失业保险的调查覆盖率，低于国家统计部门公布的数据，这主要是因为统计口径的不同，因为在调查数据中，不同类型的员工都包含了相当比例的农民工。

### 4. 要完善非公有制企业和非正规就业者的社会保险制度

根据2008年的这次调查，目前社会保障的享有状况，仍与就业单位的性质有紧密的关联，公有制单位比非公有制单位的社会保障程度要高很多。调查数据显示，在目前就业的18~60岁的人口中，就职于公有制机构和三资企业的人员，养老保险的覆盖率较高。比如在国有企业和集体企业单位，城镇养老保险的覆盖率都在60%~80%之间，三资企业也接近60%，但在私营企业中，就业人员的养老保险享有的比例只有33%，就业于个体机构和没有固定单位的人员，享有城镇养老保险的比例仅为17%左右。还有一类是没有单位者，这部分包括自由职业、做散工等无固定单位者，与个体工商户的养老保险覆盖率基本一样，都在17%左右。

不同类型单位就业人员的医疗保障覆盖率都在65%~90%之间，但国有及国有控股企业、集体企业和三资企业的员工，主要以参加城镇职工医疗保险为主，参保率分别为69%、47.8%、43.0%；私营企业、民办非企业单位的员工和个体工商户，则以参加农村新型合作医疗为主，参加城镇职工医疗保险的人员比例较低；特别是个体工商户，参加“新农合”的比例超过50%，而参加城镇职工医疗保险的仅有5.4%，另外还有12.5%的人参加的是城镇居民医疗保险。

### 5. 参保人群的年龄老化问题需要引起注意

随着经济社会的发展、人民生活水平的提高和医疗技术水平的提高，居民的人均预期寿命也

不断提高,居民的年龄结构趋于老龄化,老龄人口绝对量在快速增加,居民家庭的老年抚养系数提高,社会用于老龄人口的养老保障、医疗保障以及相应的社会福利事业的负担也因此而增加,社会保障参保人员的年龄结构也逐渐向老龄化过渡,社会保障基金的支付压力越来越大,必须及早对参保人员结构老龄化问题进行研究。以参加基本养老保险的数据为例,在上世纪90年代初,参保的在职职工与离退休职工的比例是5.4:1,到90年代中期上升到4:1,而到2007年这一比例为3.06:1。

本次调查的数据也显示,在城镇职工基本医疗保险和城镇基本养老保险中,基本的趋势是,越是年龄大的年龄组,社会保障的参保率就越高,社会保障的参保率随年龄的降低而递减,特别是50岁以上年龄组的参保率明显高于50岁以下年龄组。这意味着养老保险基金负担系数逐渐提高,一旦养老保险基金收不抵支,将会直接影响我国养老保险制度的运行及作用发挥。

### 三、完善社会保障制度的建议

在当前国际金融危机的大背景下,促进消费、扩大内需,拉动经济增长,已经成为普遍共识。而未来养老、医疗及教育成本的不确定性影响着每一个家庭的储蓄,抑制了正常的消费支出,只有消除这种不确定性才能促进个人消费。近几年社会保险的覆盖范围迅速扩大,医疗养老等对居民的生活压力有所下降,通过社会保障体系的建立,使更多的家庭具有了规避生活风险的能力。而通过进一步完善社会保障体系,逐步消除家庭正常消费的后顾之忧,才能稳定消费预期,坚定家庭居民的消费信心,使居民放心消费,从而扩大内需。

#### 1.进一步巩固城乡社会保险发展成果,切实提高保障能力

经过几年的努力,社会保险的覆盖范围迅速扩大,但是还需要继续努力,巩固这一成果。尤其是实行缴一年费保一年的险种,还需要增加吸引力,一方面提高保障水平,使参保群众切实受益,另一方面建立连续缴费参保的激励机制,通过扩大保险的覆盖面,增加居民社保基金的支出能力,达到保险“大数法则”的要求,促进社会保障事业健康发展。同时还要加强宣传,提高各项社会保障政策的知晓率。调查发现,很多参加各种类别医疗保险的居民都有超过15%的人不知道报销的比例,说明在扩大社会保障的覆盖面的同时,还需要更细致的工作,使居民了解参加保险后可以获得的利益,这样一方面解决看病贵的问题,另一方面可以使保障体系能够保持良好的运行态势。

另外,随着社会保障体系不断完善,覆盖范围不断扩大,管理服务对象不断增多,社会保障经办管理服务任务日益繁重。要适应新形势新任务的要求,不断提高管理服务水平,提升服务能力,以更好地适应参保人员由“单位人”向“社会人”的转变。

#### 2.加快实施农村养老保险,减轻居民养老负担

我国现行的社会保障制度,主要是根据城镇和农村两种社会经济形态来设计、管理和运行的,城乡二元特征明显。城镇社会保障体制框架基本确立之后,农村社会保障体系建设应该摆上政策议事日程。农民最渴望解决的养老、医疗问题,在农村新型合作医疗制度实施后,迫切需要建立新型的农村社会养老保险制度;而各地自行组织开展的农村养老保险试点工作,也需要国家政策的有力指导和扶持。目前在相当一部分比较发达的农村地区,基本养老保障制度建设的时机已经成熟,要把解决农村的养老保障问题,作为破除城乡二元结构、实现城乡一体化的重要突破口。今年的政府工作报告提出把新型农村社会养老保险试点覆盖全国10%左右的县(市),这对推进农村养老工作将起到十分重要的作用。

#### 3.关注农民工和非正规就业者的社会保障问题

农民工社会保险参保率较低,除其自身的保险意识较弱和缺乏主动性外,用人单位受利益驱动不愿参保,现行制度不太适合农民工就业实际状况,转移接续不顺畅,执法力量薄弱也是重要原因。结合我国经济的发展阶段和下一步目标,对城乡的社会保障体系建设要统筹考虑,特别是设计一套衔接城乡的符合农民工流动特点的社会保障体系,建立全国性统一的农民工社会保障制度。

#### 4. 扩大参保覆盖面，改善参保人群的年龄结构

参保人群的老化问题要求我们必须优化参保结构，建立多层次的社会保障体系来扩大参保人群，将参保范围从原来的城镇职工扩大到全社会，设计出不同层次的医疗保险项目来适应不同层次的人群，使更多的人可以参加社会保险，扩大在职人员和年轻人参加社会保险比例，使参保人员年龄结构进一步优化，延缓参保人员结构老龄化的进程。

党的十七大明确提出，到 2020 年基本建立覆盖城乡居民的社会保障体系。2009 年对于社会保障体制建设又是不平凡的一年，新年伊始，保险法草案、新医改方案、事业单位养老保障改革、农村新型养老保险试点酝酿出台。2009 年政府工作报告进一步明确加快完善社会保障体系，推进制度建设，扩大社会保障覆盖范围，提高社会保障待遇，同时多渠道增加全国社会保障基金，中央财政拟投入社会保障资金 2930 亿元，要求地方财政也要加大投入，这些都表明我国社会保障体系建设进入了关键时期。可以肯定地是，随着社会保障制度改革不断加大力度、扩大覆盖面，将会有越来越多的民众从中受益，对于改善民生、扩大内需将起到不可替代的作用。当前，在经济面临困难，财政收入增长受阻，各方面又都需要巨大投入的情况下，更要注意保持社会保障事业的正常发展，因为完善社会保障体系才能稳定居民消费预期，才能实现扩大内需、促进经济增长的目标。

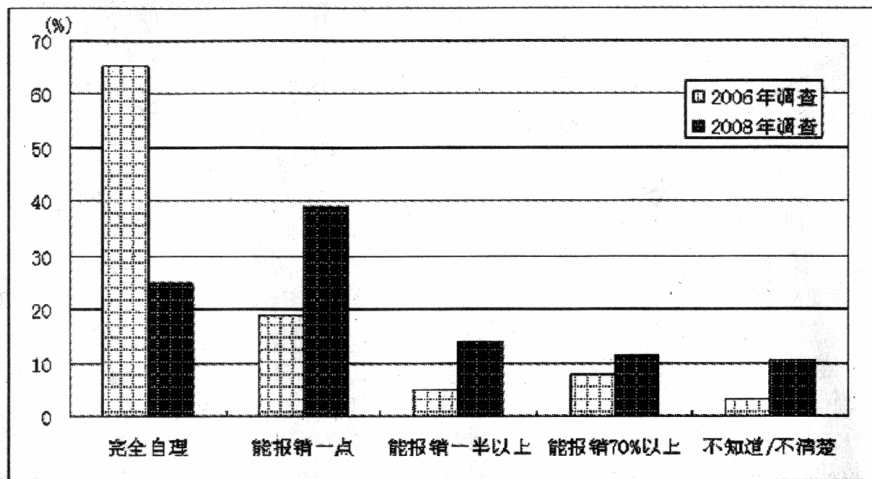


图 1 城乡居民的医疗费支出的自理比例情况

年龄组	城镇基本养老保险	企业补充养老保险 (包括企业年金)	城镇职工基本医疗保险 (包括公费医疗)	城镇居民医疗保险	样本量
18-19岁	11.2	1.1	6.7	26.7	89
20-24岁	19.9	4.3	16.8	18.3	186
25-29岁	36.7	14.0	30.2	18.7	215
30-34岁	42.9	9.7	38.2	19.7	259
35-39岁	43.5	13.8	37.1	25.2	333
40-44岁	42.3	14.7	37.2	23.7	333
45-49岁	50.7	17.2	46.5	26.4	274
50-54岁	53.4	18.0	51.3	20.6	268
55-59岁	55.8	15.8	57.2	23.7	215
60-64岁	59.3	10.7	55.1	23.8	167
65-69岁	55.4	24.8	55.5	22.5	139

表 2 不同年龄城镇居民参加城镇社会保险的比例 (单位: %, 人)

	提供好的医疗卫生服务		为群众提供普遍的社会保障	
	2006年	2008年	2006年	2008年
很满意	6.7	11.9	7.6	11.1
比较满意	51.1	59.6	39.9	51.4
不大满意	28.9	20.4	31.3	24.3
很不满意	8.0	4.0	10.4	6.5
不清楚	5.3	3.9	10.8	6.7

表1 城乡居民对政府社会保障工作和医疗服务的满意度(单位:%)

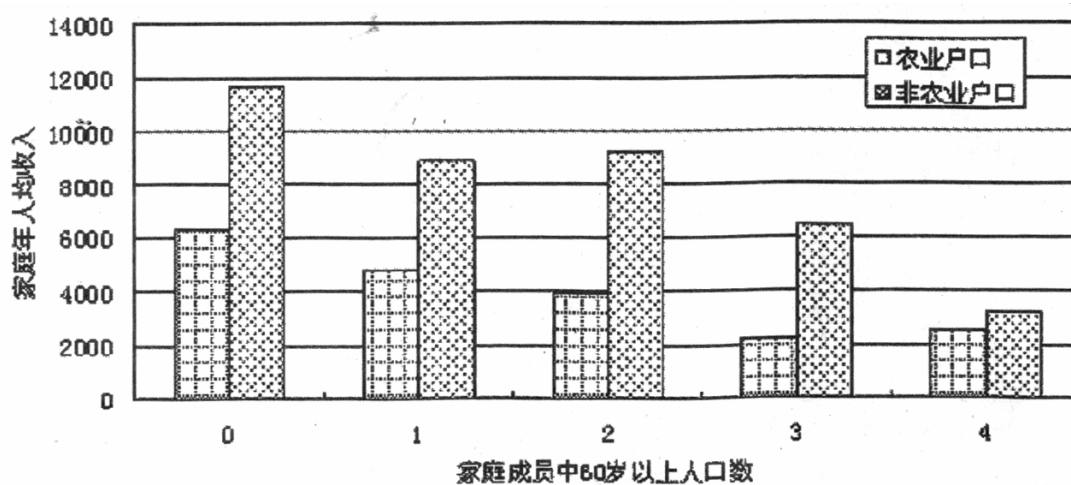


图2 城乡家庭收入与老年人口数量

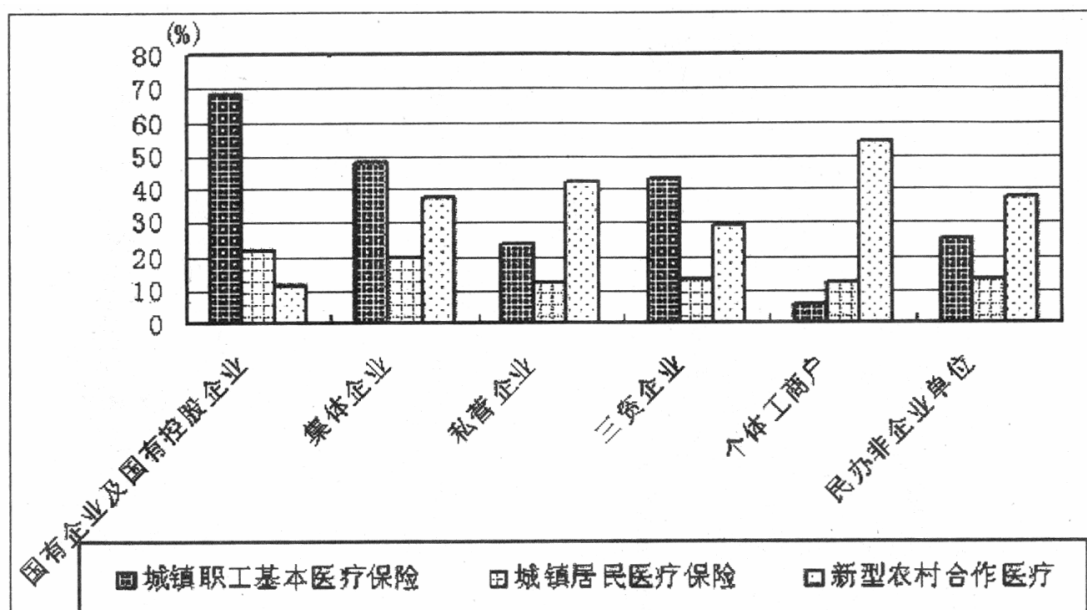


图3 不同类型单位人员参加医疗保险情况