

走向共同富裕：中国社会保障再分配的实践、成效与启示*

杨 穗 赵小漫

摘要：社会保障是促进社会成员共享国家发展成果、调节收入再分配的重要手段。党的十八大以来，中国基本建成覆盖全民、统筹城乡、功能完备的多层次社会保障体系，在决胜脱贫攻坚和全面建成小康社会中发挥了不可替代的作用。基于中国家庭收入调查(CHIP)2013年和2018年数据的研究表明，中国社会保障总体的再分配作用逐步增强，其中社会保障收入发挥缩小收入差距的作用，但社会保障支出，特别是医疗保险缴费扩大收入差距。对农村居民和农民工而言，社会保障的再分配作用有所增强；在东部地区，社会保障能够冲抵市场因素导致的收入差距扩大，但在中部和西部仍未实现。相比于高收入国家，中国社会保障的再分配作用仍有较大的提升空间。面向共同富裕，要进一步完善发展型、适应性和可持续的社会保障制度，突出社会保障旨在促进社会公平和共享发展成果的功能，着力缩小社会保障的城乡差距、地区差距和人群差距，规范社会保障体制机制建设并提升其治理效能。

关键词：社会保障 再分配作用 收入差距 共同富裕

DOI:10.19744/j.cnki.11-1235/f.2022.0159

一、引言

共同富裕是社会主义的本质要求，是中国式现代化的重要特征。收入分配作为民生之源，其对改善民生、实现发展成果由人民共享的影响最为重要和直接。国家统计局公布的基尼系数显示，近10年来全国居民收入的基尼系数基本维持在0.47左右，这意味着中国居民收入差距仍处于高位徘徊的阶段，收入差距扩大的基础仍然存在(罗楚亮等,2021)。从收入差距高位徘徊转为向全体人民共同富裕，形成人人享有的合理分配格局，中国收入分配制度改革仍需坚定不移地推进下去。然而，依靠劳动力市场本身进行的初次分配，其收入调节作用有限，不能满足新发展阶段全体人民共享发展成果的制度需求，高质量、共享式发展需要再分配政策的优化与跟进，这其中强化社会保障制度的再分配功能是其中的一项重要政策选择(蔡昉,2020;李实等,2017)。

社会保障关乎人民最关心最直接最现实的利益问题，是人民生活的安全网和社会运行的稳定器。党的二十大报告指出，要实现好、维护好、发展好最广大人民根本利益，完善分配制度，健全覆盖全民、统筹城乡、公平统一、安全规范、可持续的多层次社会保障体系，扩大社会保险覆盖面，这是增进民生福祉、提高人民生活品质、不断实现人民对美好生活向往的题中应有之义。从中国社会保障制度的发展改革进程来看，计划经济时代的单位保障和村集体互助保障，已逐步转变为市场经济时代的“国家—社会型”保障模式，政府主导、责任分担、多层次社会化的新型社会保障体系已经取代了传统的国家负责、单位包办、单一封闭的保障体系(郑功成,2008;席恒等,2021)。特别是党的十八大以来，以社会保险、社会救助、社会福利为基础，以基本养老、基本医疗、最低生活保障为重点的中国特色社会保障体系逐步完善，覆盖范围不断扩大，保障水平稳步提高。中国建成了世界上规模最大的社会保障体系，实现了从只覆盖劳动者到全体人民共享，从城乡分割到城乡统筹的转变。作为国家治理的根本性制度，社会保障在兜底扶贫、促进收入再分配、稳定社会等方面发挥积极作用(林闽钢,2020)。

*本研究得到国家社会科学基金重点项目“新发展阶段健全社会保障再分配机制研究”(项目号:21AJY010)和国家自然科学基金应急管理项目“缩小城乡差距推动共同富裕的机制、路径和政策研究”(项目号:72141008)的资助。感谢两位匿名评审专家的宝贵修改意见,文责自负。杨穗为本文通讯作者。

新时代的中国社会保障坚持以人民为中心的思想为指导,在决胜脱贫攻坚和全面建成小康社会进程中发挥了不可替代的作用,为实现人的全面发展和全体人民的共同富裕提供了重要的制度保障。但是,中国的社会保障离国家现代化和新发展阶段扎实推进共同富裕的要求还存在差距。发达国家的经验表明,社会保障及其福利制度对缩小收入差距具有积极的作用,且高于税收的影响。欧洲国家,如瑞典、丹麦、芬兰、英国等,社会保障对减少收入不平等的贡献率达到80%,美国的这一数字约为55%(马勒、杰苏伊特,2006)。在社会保障整体的收入再分配作用中,相较于社会保障缴费,一些欧洲发达国家的社会保障转移收入再分配作用更大。比如,法国社保缴费的影响只占社保再分配作用的22%,而社保转移性收入的作用达到78%;美国转移性收入发挥的再分配作用占社会保障全部的20%(克里斯蒂安森,2011;豪盖特,2016)。相比于发达国家,中国社会保障再分配作用并不明显(王延中等,2016;岳希明、种聪;2020;郑功成,2021),受城乡二元分割体制的影响,社会保障对于农村居民和农民工群体的福祉改善作用更是微弱(杨穗等,2013;高等,2018;蔡、徐,2022)。日益完善的中国社会保障制度有助于增强收入再分配作用,但不同维度的基本保障待遇差距依然存在,包括城乡区域之间、不同收入群体和代际之间等,这制约着社会保障整体的收入再分配效果(何文炯,2020;岳经纶、方珂,2020),甚至存在“分配过度”现象(徐等,2020)以及“逆向调节”问题(李实等,2017),影响着全社会共同富裕的进程。

在高质量发展阶段,进一步探索和评估社会保障对于收入分配和民生福祉的影响,增强社会保障的公平统一和可持续性,是促进共同富裕和实现共享发展的一个重大课题。为此,在梳理回顾新时代中国社会保障主要政策进展的基础上,本文使用中国家庭收入调查(China Household Income Project,CHIP)2013年和2018年数据,评估了新时代中国社会保障的再分配成效,同时通过与有关国家政策效果进行比较分析,为新发展阶段中国社会保障的高质量发展提供些许启示。

二、实践:新时代中国社会保障的主要政策进展

党的十八大以来,中国不断发展民生保障事业,稳步推动社会保障体系建设和制度完善,国家对社会保障领域的财政投入不断增加,覆盖全民、统筹城乡、功能完备的多层次社会保障体系基本成型。社会保障发挥了重要的兜底减贫作用,其覆盖面的不断扩大不同程度地惠及全民,保障待遇的逐步提高提升了全民共享国家发展成果的水平。

(一)社会保障制度逐步完善,功能完备的社会保障体系基本建成

中国不断完善社会保障制度,基本建成功能完备的社会保障体系。首先,优化社会保险制度。一是实现基本养老保险制度城乡全覆盖,初步构成多层次养老保障体系。2014年城乡居民基本养老保险制度的建立和2015年机关事业单位养老保险制度改革,提升了养老保险的公平性和可持续性;企业职工基本养老保险关系转移,帮助流动人口异地参保;企业职工基本养老保险基金中央调剂制度的建立,加快了职工基本养老保险基金全国统筹的步伐。二是深化医疗体制改革,完善全民医保体系建设。2015年大病保险的全面实施和2016年城乡居民基本医疗保险制度的整合,有效解决“看病贵”的难题;与此同时,异地就医直接结算的逐步推进、医保药物目录范围的调整扩大,以及医药价格管理的加强,推动了医疗保障及服务水平的提高。尤其在新冠肺炎疫情影响下,通过基本医保、大病保险、医疗救助等多重制度保障,有效缓解了居民的医疗支出负担。三是完善其他社会保险,包括降低失业保险费率和扩大失业保险范围,建立工伤保险待遇调整和确定机制并推进工伤保险基金省级统筹,实施生育保险和职工基本医疗保险合并试点等。

其次,健全社会救助制度。2014年颁布的《社会救助暂行办法》规范了以最低生活保障、特困人员供养、受灾人员救助、医疗救助、教育救助、住房救助、就业救助、临时救助等8项社会救助的各项内容;逐步完善社会救助对象认定办法,优化基本生活救助和专项救助制度,强化因灾因疫的急难临时救助措施,分层分类、城乡统筹的中国特色社会救助体系基本建成。2020年提出的《关于改革完善社会救助制度的意见》进一步推动了弱有所扶长效机制的建立和优化。

第三,发展社会福利项目。在老年社会福利方面,扩大长期护理保险制度试点范围,建立高龄、失能等老年人补贴制度;政府为商业养老保险和养老服务的发展提供便利,倡导医养结合,鼓励养老事业的发展。在残疾人社会福利方面,落实残疾人两项补贴,包括困难残疾人生活补贴和重度残疾人护理补贴,加强残疾人就业帮扶保护,健全特殊教育保障机制等。在儿童社会福利方面,试点普惠型儿童社会福利制度,建立事实无人抚养儿童保障制度,加强困境儿童保障,为留守儿童提供照料服务等。

(二) 社会保障与精准扶贫有效结合,兜底减贫成效显著

为消除绝对贫困,中国从2013年开始实施精准扶贫,提出“社会保障兜底一批”的重要举措,社会保障制度自此成为精准扶贫的重要支柱,在全面打赢脱贫攻坚战中发挥举足轻重的作用。首先,作为兜底减贫的重要环节,社会救助充分发挥了解决“两不愁、三保障”的兜底支持作用。2020年底,全国贫困县农村低保标准均超过国家扶贫标准,1936万建档立卡贫困人口被纳入农村低保或特困救助供养范围^①。大量文献表明,城乡低保在减贫中发挥重要作用(李实、杨穗,2009;刘小珉,2015;戈兰等,2017;韩华为、高琴,2020),而农村低保在中西部地区的减贫效果尤为显著(韩华为、徐月宾,2014;张栋,2020)。

其次,通过基本医疗保险、大病保险和医疗救助等多重医疗保障制度,实现“基本医疗有保障”的脱贫目标,帮助近1000万因病致贫家庭精准脱贫^②,有效缓解了因病致贫问题。医保制度不仅可以通过改善居民健康状况,增强劳动能力来提高收入,而且能够通过减少医疗支出降低致贫返贫风险(于大川等,2019)。数据显示,2020年国家累计资助7837.2万建档立卡贫困人口(含动态调出)参加基本医疗保险,相关费用支出达140.2亿,参保率稳定在99.9%以上;各项医保扶贫政策累计惠及贫困人口就医1.8亿人次,减轻医疗费用负担1188.3亿元^③。实证研究也表明,医疗保险的普及和医疗保障水平的提高发挥出显著的减贫作用(刘子宁等,2019;于大川等,2019;周坚,2019)。

最后,实现贫困人口基本养老保险应保尽保、应发尽发。国家将建档立卡贫困人口纳入城乡居民基本养老保险保障范围,并为他们代缴养老保险或给予缴费补贴,同时按规定发放养老金和高龄补贴,有效缓解了老年贫困的发生。2020年底,超3014万老年贫困人口领取基本养老保险待遇,其中1735万为建档立卡贫困老人;自2017年代缴政策实施以来,共为1.19亿困难人员代缴城乡居民基本养老保险费129亿元^④。研究显示,养老保障帮助改善老年人的生活状况,有助于减缓贫困(张川川等,2015;解垚,2015),整合养老保险制度、扩大覆盖面以及提高养老金水平等措施,推动了养老保障减贫效果的增强(柳清瑞、刘淑娜,2019;边恕等,2020)。

(三) 社会保障覆盖面不断扩大,不同程度地惠及全民

中国社会保障在此期间迅速发展,逐步形成了以社会保险、社会救助、社会福利为基础,以基本养老、基本医疗、最低生活保障制度为重点的具有中国特色、惠及全民、且为世界上规模最大的社会保障体系。首先,社会保险的覆盖范围稳步提高。从2013年到2021年,参加基本养老保险的人数从81969万人增长到102872万人,其占15岁及以上人口的比例从71.7%提高到88.3%;参加基本医疗保险的人数从57073万人增长到136424万人,其占全部人口的比例从41.7%扩大到96.6%^⑤;职工医保待遇享受人次数从13.4亿提高到20.4亿,居民医保待遇享受人次数从3.3亿提高到20.8亿^⑥。大病保险的覆盖范围从2013年的2.3亿城乡居民扩大到2020年的12.2亿^⑦。失业保险、工伤保险和生育保险的参保人数均有所增长,2021年分别为22958万人、28284万人和23851万人^⑧。

其次,社会救助的针对性不断增强。民政部门已建立覆盖6000多万低收入人口的动态监测信息平台,主要包括低保对象、特困人员、低保边缘人口、支出型困难家庭等,根据困难类型和致困原因分类给予针对性救助帮扶,并在巩固拓展脱贫攻坚成果中,将脱贫不稳定人口、边缘易致贫人口和突发严重困难户中符合条件的240万人纳入低保或特困供养^⑨。截至2021年底,全国城乡低保对象分别为737.7万人和3474.2万人,城乡特困救助对象分别为32.7万人和437.8万人,全年实施临时救助1089.3万人次^⑩。医疗救助人数持续增长,从2013年到2020年,资助参加医保的人数从6359万人增长为9984万人,2021年为8816万人,直接医疗救助(门诊和住院救助)从2013年的2126.4万人次增长为2021年的10126万人次^⑪。2021年,全国纳入监测范围的农

村低收入人口医保参保率稳定在99%以上,各项医保综合帮扶政策惠及农村低收入人口就医1.23亿人次,减轻农村低收入人口医疗费用负担1224.1亿元^⑩。

最后,社会福利补贴人数逐步增加。享受老年人补贴的人数从2013年的1671.5万人增长到2021年的3994.7万人;其中,2021年享有高龄补贴3246.6万人,护理补贴90.3万人,养老服务补贴573.6万人,综合老龄补贴84.2万人。困难残疾人生活补贴和重度残疾人护理补贴发放在2020年底实现县(区)全覆盖,2021年残疾人两项补贴的受益人数分别为1194.1万人和1503.2万人。儿童福利机构和未成年人救助保护机构建设不断加强,孤儿生活状况得到明显改善,截至2021年底,全国共有孤儿17.3万人,其中,集中养育孤儿和社会散居孤儿分别为5.3万人和11.9万人;2021年,全年共救助流浪未成年人0.7万人次^⑪。

(四)社会保障待遇不断提高,提升了全民共享国家发展成果的水平

随着民生保障事业的稳步发展和完善,国家财政对社会保障领域的投入不断加大,从2013年到2021年,国家财政社保和就业支出从14490.5亿元提高到33867.0亿元,占国家财政支出的比重从10.3%提高到了13.8%;医疗卫生支出从8279.9亿元增长到19205亿元,占国家财政支出的比重从5.9%提高到了7.8%^⑫。社会保险基金支出从2013年的27916.3亿元增长到2020年的78611.8亿元^⑬。如果采用国际上通用的“社会支出”来衡量,中国的“社会支出”占国内生产总值的比重从2013年的13.3%提高到2019年的17.0%(杨穗等,2021)。

国家财政投入力度的加大使得居民社会保障待遇水平不断提高。从2013年到2021年,职工基本养老保险基金的人均支出从1914元/月增长到3577元/月,增幅为87%;城乡居民基本养老保险基金的人均支出从80元/月增长到191元/月,增幅达140%。职工基本医疗保险基金的人均支出从2124元/年提高到4196元/年,增幅为98%;城乡居民基本医疗保险基金的人均支出从328元/年提高到906元/年,增幅达176%^⑭。住院报销水平和大病保险水平有所提升,政策范围内职工与居民住院费用基金支付比例在2021年分别达到84.4%和69.3%^⑮;大病保险支付比例从2015年的50%以上,提高为2020年的60%^⑯;基本医疗保险药品报销目录范围扩大,2021年药品目录含西药和中成药共2860种^⑰。

最低生活保障水平稳步提升,从2013年到2021年,城市低保平均标准从每人每年4480元增长为8537元,其占城镇居民人均可支配收入的比例相应地从16.9%提高到18.0%;农村低保平均标准从每人每年2434元提高为每人每年6362元,其占农村居民人均可支配收入的比例相应地从25.8%提高到33.6%;城乡之间的低保差距逐渐缩小^⑱。孤儿保障水平逐步改善,2021年,集中养育和社会散居孤儿每人每月基本生活保障平均标准分别为1697.4元和1257.2元,分别比2016年提高553.7元和464.3元^⑲。

三、成效:新时代中国社会保障的再分配作用评估

(一)社会保障的收入再分配作用机制和分析方法

社会保障是国家为国民提供基本保障应对基本风险的政策工具,具有保障民生、推动社会公平的功能,是促进社会成员共享国家发展成果、调节收入再分配的重要手段(何文炯,2018;郑功成,2021)。通过财政转移或征收社会保险费等途径,国家筹集社会保障资金,按相应规则对社会成员的部分收入进行再分配,包括社会成员自身生命周期内的收入再分配(如养老保险项目)、高低收入群体之间的收入再分配(如社会救助和福利制度)、老年人与青年人之间的代际收入再分配(如现收现付制)、发达地区与欠发达地区之间的再分配(如中央到地方的转移支付)等,社会保障收入再分配的其中一部分是通过劳动者的自我积累实现的,另一部分是通过纳税和政府的转移支付实现的(穆怀忠,2004;何文炯,2018)。

根据不同的筹资方式和筹资结构,社会保障的再分配机制及其作用存在差异。保险筹资型社会保障即社会保险,通过社会成员按规缴纳保险费用形成保险基金,向满足条件的参保者提供保险待遇,因此社会保险项目能够实现社会成员个体之间、不同收入群体之间以及代际之间的收入再分配。财政筹资型社会保障主要指社会救助和社会福利,通过国家财政转移支付,实现纳税人与待遇享受者之间的收入再分配,属于纵向再分配,分配来自不同收入群体和不同地区社会成员的收入。混合筹资型社会保障即由多个主体承担社会保障资

金,收入再分配功能取决于各主体的筹资贡献,在以参保者及雇主为主要贡献的保险型筹资项目中,国家财政对社会保险基金承担的责任不同,其收入再分配功能也不同;在一些社会保险项目中,国家对低收入人群参保采取保费补贴或减免的办法,以增强社会保障的收入再分配功能。

本文通过计算基尼系数在社会保障转移前后的变化,分析社会保障的再分配作用,用公式表示为:

$$M = G_y - G_x \quad (1)$$

其中, G_x 和 G_y 分别表示社会保障转移前后的基尼系数。如果 $M < 0$,即社会保障转移后基尼系数变小了,表明社会保障发挥缩小收入差距的作用,有助于促进收入分配的公平性;反之, $M > 0$,则表明社会保障扩大了收入差距。

这一方法较多地应用于测度社会保障再分配效应的相关文献中,提供了评价收入再分配政策总体效果最基本、最重要的信息。但需要指出的是,通过比较不平等指数的变化来度量社会保障政策的再分配效应,在实证上具有一定的局限性,在具体分析某一项社会保障政策效果时无法控制其他因素的作用,得到的结果并不是基于基尼系数按收入构成分解得到的边际效应,也不是充分考虑政策实施对经济主体行为影响的因果效应。比如在分析养老保险的收入再分配效果时,无法区分覆盖率、替代率等其他可能影响收入差距的因素,没有考虑养老金收入变动对老年群体其他类型收入的影响以及对政策目标人群外其他人口收入的影响。此外,以年度收入为基础分析社会保障转移对居民收入产生的当期再分配效应,忽略了社会保障制度的终生受益对居民收入产生的长期再分配效应。比如医疗保障影响居民的健康状况,健康是决定收入的重要因素。因此,基于本文结果的政策效果解读需要更加谨慎。

(二)数据和收入变量说明

本文使用中国家庭收入调查(China Household Income Project,CHIP)2013年和2018年的住户数据。CHIP调查数据来源于国家统计局常规住户调查抽样,具有全国代表性。CHIP记录了家庭收入、就业和人口特征等信息,并综合考虑不同区域人口分布状况以及东、中、西城镇居民、农村居民和进城务工人员结构,对数据进行加权调整,使其在不同层面都具有代表性。中国家庭收入调查(CHIP)2013年和2018年的数据都覆盖15个省份,其中,2013年CHIP城镇家庭样本6762户、农村家庭样本10456户,农民工家庭样本957户;2018年CHIP城镇家庭样本9256户、农村家庭样本9061户,农民工家庭样本2109户。

根据数据中的收入调查口径,本文将收入变量划分为5个部分:转移前收入、社会保障收入、社会保障支出、个人所得税和可支配收入^②。转移前收入加上社会保障收入减去社会保障支出和个人所得税得到可支配收入。社会保障转移前收入主要包括工资性收入、经营净收入、财产净收入以及非公共转移净收入;社会保障收入包括养老金或离退休金、报销医药费、社会救济或补助、其他公共转移收入(包含政策性生活补贴、政策性生产补贴、从政府和组织得到的实物产品)^③。社会保障支出指的是各类社会保障项目的缴费,如养老保险费、医疗保险费等。各项收入在个体层面加总后除以家庭人口数得到家庭人均可支配收入,2013年收入根据消费价格指数调整至2018年可比收入。

如表1所示,居民家庭人均可支配收入水平从2013年的21691元提高到2018年的29966元,增长了38.2%。其中社会保障收入从3302元提高到4760元,增幅为44.2%,比可支配收入的增幅高6个百分点。社会保障收入占可支配收入的比从15.2%提高到15.9%,其中养老金收入是社会保障收入的重要组成部分,在此期间的增幅为38.6%,略高于可支配收入的增幅。随着全民医

表1 家庭人均可支配收入的水平与结构

	收入水平(元)		增长幅度 (%)	收入占比(%)		
	2013年	2018年		2013年	2018年	变化
转移前收入	19208	26675	38.9	88.6	89.0	0.5
工资性收入	13043	17511	34.3	60.1	58.4	-1.7
经营净收入	3728	4935	32.4	17.2	16.5	-0.7
财产净收入	1761	2606	48.0	8.1	8.7	0.6
非公共转移净收入	676	1622	139.9	3.1	5.4	2.3
社会保障收入	3302	4760	44.2	15.2	15.9	0.7
养老金或离退休金	2971	4119	38.6	13.7	13.7	0.0
报销医药费	132	331	150.0	0.6	1.1	0.5
社会救济或补助	65	108	66.6	0.3	0.4	0.1
其他公共转移收入	133	201	50.7	0.6	0.7	0.1
政策性生活补贴	37	81	117.9	0.2	0.3	0.1
政策性生产补贴	72	84	17.5	0.3	0.3	0.0
实物产品折算	25	36	45.9	0.1	0.1	0.0
社会保障支出	-757	-1302	72.0	-3.5	-4.3	0.9
缴纳养老保险	-515	-883	71.3	-2.4	-2.9	0.6
缴纳医疗保险	-194	-352	81.5	-0.9	-1.2	0.3
其他社会保障支出	-47	-66	40.6	-0.2	-0.2	0.0
个人所得税	-63	-167	166.1	-0.3	-0.6	0.3
家庭人均可支配收入	21691	29966	38.2	100.0	100.0	0.0

数据来源:根据CHIP数据计算得到。

走向共同富裕:中国社会保障再分配的实践、成效与启示

深入学习贯彻党的二十大精神

保制度的建立和医保报销水平的提高,报销医药费收入增长了150.0%,其占可支配收入的比重提高了0.5个百分点。社会救助收入的增幅为66.6%,在其他公共转移收入中,政策性生活补贴增幅达到117.9%。社会保障支出水平从757元提高到1302元,增长了72.0%,其中养老保险和医疗保险支出的增幅分别为71.3%和81.5%。

在社会保障收入水平提高的同时,社会保障收入的相对差距逐步缩小。如表2所示,城镇居民和农村居民的社会保障收入比从2013年的7.8下降到2018年的4.6,城镇居民与农民工的社会保障收入比从14.8下降到6.6。从地区差距来看,东部与中部的社会保障收入比从1.7下降到1.4,东部与西部的社会保障收入比从1.6下降到1.3。养老金收入和报销医药费收入的城乡相对差距和地区相对差距都有明显的缩小,特别是城镇居民与农民工之间的差距降幅显著。对于农村居民和中西部地区来说,社会救助以及其他公共转移收入在此期间有了明显增长,凸显了社会保障在兜底减贫与共享发展方面的积极成效。

(三)社会保障再分配作用的实证结果

1. 整体的再分配作用逐步增强

本文通过计算基尼系数在社会保障转移前后的变化,分析社会保障的再分配作用,包括社会保障收入的作用和社会保障支出的作用。表3展示了2013年和2018年中国社会保障整体的再分配作用及其变化。总体看来,社会保障有助于缩小收入差距,2018年的收入再分配作用强于2013年。从2013年到2018年,转移前收入的基尼系数从0.467扩大到了0.474,而转移后可支配收入的基尼系数从0.430下降到0.427,基尼系数的下降幅度从0.037扩大到了0.047。在此期间,日益完善社会保障有效冲抵了市场因素带来的收入差距扩大。

具体而言,2013年,社会保障收入使基尼系数从转移前的0.467下降为转移后的0.432,社会保障支出对基尼系数的变化不明显。社会保障收入对基尼系数下降的相对贡献达到95.4%,社会保障支出的相对贡献仅为1.2%,个人所得税的调节作用占3.4%。2018年,社会保障收入使得基尼系数从0.474下降为0.429,对基尼系数下降的相对贡献达到97.2%,高于2013年。但是,社会保障支出提高了基尼系数,其调节作用从缩小收入差距转为扩大收入差距,这意味着社会保障缴费具有一定的累退性,而个人所得税的累进性有所增强。

分项看来,各项社会保障收入均能起到缩小收入差距的作用。其中,养老金收入对基尼系数下降的相对贡献最大,从2013年的78.1%提高到2018年的79.9%;报销医药费收入发挥的作用逐步增强,但仍低于其他社会保障收入;社会救助和其他公共转移收入一直发挥着缩小收入差距的作用,但其相对贡献略有减弱。在社会保障支出中,缴纳养老保险有利于基尼系数的下降;缴纳医疗保险会扩大收入差距,其累退性有所增强;其他社保支出的再分配作用从累进性转为累退性,即从缩小收入差距变为扩大收入差距。

社会保障收入能促进收入再分配,这一结论与已有研究基本一致(蔡萌、岳希明,2018;李实等,2017),而本文的研究进一步表明,随着社会保障收入水平的提升,以及城乡之间、地区之间社会保障收入相对差距的缩小,新时代中国社会保障总体的再分配作用逐步增

表2 社会保障收入的相对差距

	城乡差距				地区差距			
	城镇/农村		城镇/农民工		东部/中部		东部/西部	
	2013年	2018年	2013年	2018年	2013年	2018年	2013年	2018年
社会保障收入	7.8	4.6	14.8	6.6	1.7	1.4	1.6	1.3
养老金或离退休金	13.3	7.7	16.3	7.9	1.8	1.4	1.7	1.4
报销医药费	2.0	1.5	10.0	2.5	1.5	1.3	2.9	1.4
社会救济或补助	1.0	0.5	12.4	2.5	0.6	0.8	0.4	0.6
其他公共转移收入	0.3	0.4	1.9	1.6	0.7	1.1	0.5	0.5

数据来源:根据CHIP数据计算得到。

表3 社会保障的收入再分配作用

	2013年			2018年		
	基尼系数	基尼系数变化	相对贡献	基尼系数	基尼系数变化	相对贡献
转移前	0.467			0.474		
转移后	0.430	-0.037	100.0%	0.427	-0.047	100.0%
加社会保障收入	0.432	-0.036	95.4%	0.429	-0.045	97.2%
减社会保障支出	0.431	0.000	1.2%	0.430	0.001	-1.8%
减个人所得税	0.430	-0.001	3.4%	0.427	-0.002	4.7%
分项来看						
转移前	0.467			0.474		
依次加养老金	0.438	-0.029	78.1%	0.437	-0.037	79.9%
报销医药费	0.438	0.000	1.3%	0.435	-0.002	3.9%
社会救助	0.435	-0.002	6.3%	0.432	-0.003	5.8%
其他公共转移	0.432	-0.004	9.7%	0.429	-0.004	7.6%
依次减养老保险支出	0.431	-0.001	1.7%	0.428	-0.001	1.8%
医疗保险支出	0.431	0.000	-1.0%	0.430	0.002	-4.3%
其他社保支出	0.431	0.000	0.5%	0.430	0.005	-10.3%
减个人所得税	0.430	-0.001	3.4%	0.427	-0.002	4.7%

注:分项加总不等于总项是保留小数点造成的。

数据来源:根据CHIP数据计算得到。

强。作为社会保障的重要组成部分,养老保险有助于缩小收入差距,这与王延中等(2016)、王亚柯和李鹏(2020)的结论总体一致,基本养老保险制度的城乡整合使其再分配能力进一步提升。医疗保险的再分配作用受医保筹资水平和待遇给付水平影响,如果高收入人群在医疗保险筹资过程中贡献度更高,那么筹资过程发挥收入再分配作用;如果低收入人群在医药费报销过程中获得更多补偿,那么待遇给付发挥收入再分配作用(任志江、苏瑞珍,2020)。本文的分析结果表明,医保报销水平的提高使得报销医药费收入有助于缩小收入差距,发挥正向的收入调节作用,但医保缴费扩大了收入差距,存在“逆向再分配”,这与金双华等(2020)的研究发现基本一致。社会救助和社会福利通过直接的转移支付补贴困难对象和弱势群体,一直发挥着积极的再分配作用,但由于受益群体规模小、保障水平低,再分配作用不强。

2. 再分配作用的城乡差异有所缩小

随着社会保障制度整合和城乡统筹的不断推进,社会保障收入的城乡相对差距逐步缩小,推动了社会保障整体再分配作用的增强。与此同时,社会保障再分配作用的城乡差异也有所缩小。如表4所示,2013年和2018年社会保障在城镇居民、农村居民、农民工内部都起到缩小收入差距的作用,且对农村居民和农民工的再分配作用有所增强。

社会保障收入一直发挥缩小城镇居民收入差距的作用,但再分配作用有所减弱。转移后城镇居民收入的基尼系数在2013年下降了0.093,在2018年下降了0.078,对基尼系数下降的相对贡献从100.3%降低为98.6%。其中,养老金收入依然发挥最主要的再分配作用,但对基尼系数下降的相对贡献从98.2%降为95.4%;报销医药费收入的再分配作用从累退转为累进,但累进性相对较小;社会救助收入的再分配累进性略有减小;其他转移收入的累进性有所增强。社会保障支出会略微扩大城镇居民收入差距。其中,养老保险缴费支出的逆向调节作用减弱,医疗保险支出扩大收入差距的作用增强,其他社保支出的再分配作用从累退转为累进。

社会保障收入有助于正向调节农村居民的收入,且2018年的作用强于2013年。转移后农村居民的基尼系数在2013年下降了0.020,在2018年下降了0.035,对基尼系数下降的相对贡献从109.5%提高为123.9%。其中,养老金收入促进收入公平的作用显著提高,对基尼系数下降的相对贡献从44.6%提高为62.9%;报销医药费收入、社会救助收入和其他公共转移收入均发挥明显的再分配作用,基尼系数的下降幅度有所提高。但是,农村居民社会保障支出扩大收入差距的作用有所增加,基尼系数的扩大幅度从0.002增长到0.007。其中养老保险和医疗保险支出扩大收入差距的作用有所增强,其他社保支出的再分配作用也从累进转为累退。

农民工的社会保障收入有助于缩小农民工内部的收入差距,对基尼系数下降的相对贡献从77.3%显著提高到95.6%。农民工的养老金收入、报销医药费收入和社会救助收入缩小收入差距的作用增强;养老金收入发挥主要作用,对基尼系数下降的相对贡献从64.5%提高为79.4%;其他公共转移收入的再分配作用无明显变化。社会保障支出在2013年缩小农民工的收入差距,对基尼系数下降的相对贡献为10.6%,但在2018年扩大了农民工收入差距,养老保险支出的再分配作用从累进转为累退,医疗保险支出的累退性明显提高,扩大收入差距的作用有所增强;其他社会保障支出从累退转为累进,但累进性相对较弱。

社会保障收入对城镇居民的调节作用远高于其他群体,但2013年以来,得益于社会保障覆盖面的大幅扩展,社会保障收入对农村居民和农民工的再分配作用有所增强。其中,

表4 社会保障再分配作用的城乡差异

	2013年			2018年		
	城镇	农村	农民工	城镇	农村	农民工
转移前	0.442	0.403	0.338	0.438	0.431	0.377
转移后	0.349	0.385	0.329	0.359	0.402	0.362
基尼系数变化	-0.093	-0.019	-0.008	-0.079	-0.028	-0.015
加社会保障收入	-0.093	-0.020	-0.006	-0.078	-0.035	-0.015
养老金	-0.091	-0.008	-0.005	-0.075	-0.018	-0.012
报销医药费	0.001	-0.002	0.000	0.000	-0.003	-0.001
社会救助	-0.002	-0.004	0.000	-0.001	-0.006	-0.001
其他公共转移	-0.001	-0.007	-0.001	-0.001	-0.008	-0.001
减社保支出	0.002	0.002	-0.001	0.002	0.007	0.002
养老保险	0.002	0.000	-0.001	0.000	0.002	0.001
医疗保险	0.000	0.002	0.000	0.001	0.004	0.001
其他社保支出	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000
减所得税	-0.002	0.000	-0.001	-0.003	0.000	-0.003
相对贡献						
社会保障收入	100.3%	109.5%	77.3%	98.6%	123.9%	95.6%
养老金	98.2%	44.6%	64.5%	95.4%	62.9%	79.4%
报销医药费	-0.8%	8.8%	4.3%	0.6%	12.4%	8.3%
社会救助	2.2%	20.7%	2.2%	1.7%	21.5%	4.7%
其他公共转移	0.7%	35.3%	6.3%	0.9%	27.2%	3.3%
社会保障支出	-2.3%	-9.9%	10.6%	-2.0%	-24.0%	-13.6%
养老保险	-1.7%	-1.6%	12.3%	-0.5%	-7.9%	-6.9%
医疗保险	-0.5%	-9.3%	-0.6%	-1.8%	-16.0%	-7.3%
其他社保支出	-0.1%	1.0%	-1.1%	0.3%	-0.1%	0.6%
所得税	2.0%	0.4%	12.1%	3.4%	0.1%	18.0%

注:分项加总不等于总项是保留小数点造成的。
数据来源:根据CHIP数据计算得到。

深入学习贯彻党的二十大精神

养老金收入的再分配作用在农村居民和农民工群体之间明显增强,但养老保险缴费扩大农村居民内部和农民工群体内部的收入差距,这说明基本养老保险的城乡整合使其再分配能力有所提升,但城乡养老待遇水平差距和养老保险缴费不公仍然制约养老保险的再分配作用。医疗报销对农村居民和农民工收入的正向调节作用增强,有助于缩小城乡差距,但医保缴费扩大农村和农民工收入差距,存在“逆向再分配”。此外,社会救助和社会福利有助于调节农村居民和农民工收入差距,对缩小城乡收入差距发挥积极作用。

3. 再分配作用的地区差异依然存在

尽管社会保障收入的地区相对差距逐步缩小,但社会保障再分配作用的地区差异仍然存在,如表5所示。在东部地区,社会保障有效冲抵了市场收入带来的收入差距扩大,使基尼系数在2013年从0.449下降为0.410,在2018年从0.455下降为0.407。社会保障收入具有缩小收入差距的作用,且作用增强,使东部地区居民收入的基尼系数在2013年下降0.037,在2018年下降0.460,对基尼系数下降的相对贡献分别为95.0%和96.3%。其中,养老金收入发挥主要作用,但相对贡献从88.2%降为86.1%;报销医药费收入从累退转为累进;社会救助收入缩小收入差距的作用无明显变化,相对贡献为3.1%;其他公共转移收入的累进性也较小,且无太大变化。社会保障支出在2013年对东部地区收入差距没有明显影响,但在2018年起到扩大收入差距的作用。其中,养老保险支出和其他社保支出促进收入分配的作用略有增加;医疗保险支出扩大收入差距的作用增强。

社会保障转移使中部地区基尼系数在2013年从0.438下降为0.402,在2018年从0.457下降为0.413。社会保障收入对中部地区收入差距的调节作用增强,使基尼系数在2013年下降0.035,在2018年下降0.044,对基尼系数下降的相对贡献从97.2%升为101.0%。其中,养老金收入的再分配作用明显增强,相对贡献从76.5%提高到84.2%;报销医药费收入促进收入公平的作用不变;社会救助收入发挥缩小收入差距的作用增强;其他公共转移收入的再分配作用略有减弱。中部地区社会保障支出从累进转为累退,对基尼系数下降的相对贡献从1.0%降为-3.1%。其中,养老保险支出的累进性有所减弱,医疗保险的累退性增强,其他社保支出改善收入分配的作用依然较小。但值得注意的是,与2013年相比,2018年转移前后中部居民的收入差距都有所扩大,这意味着中部地区的社会保障总体未能抵消市场因素导致的收入不平等扩大。

在社会保障转移的作用下,西部地区的基尼系数在2013年从0.475下降为0.434,在2018年从0.488下降为0.441,社会保障在西部地区也未能抵消市场因素带来的收入差距扩大。社会保障收入使得西部地区的基尼系数在2013年下降了0.040,在2018年下降了0.047,而相对贡献从100.3%降为99.3%。其中,养老金收入对基尼系数下降的相对贡献从69.0%降为67.9%;报销医药费收入的正向调节作用增强;社会救助收入和其他公共转移收入促进收入公平的作用无明显变化,但相对贡献略有减弱。社会保障支出扩大西部地区收入差距的作用增强,对基尼系数下降相对的贡献从-1.1%降为-1.7%。其中,养老保险支出在2018年表现出累进性,相对贡献达3.2%;医疗保险支出扩大收入差距的作用显著增强,对基尼系数下降的贡献从-1.7%降为-6.1%;其他社保支出促进收入公平的作用增强。

尽管社会保障的再分配作用在增强,但社会保障转移仅在东部地区有效冲抵了市场收入带来的收入差距扩大,在中部和西部地区尚未实现。养老金收入的再分配作用在东部和中部增强更明显,而养老保险支出在西部地区展现出更明显的作用,在一定程度上归功于社保扶贫的代缴政策。报销医药费收入的再分配作用在东部和西部有所增强,但医疗保险支出的累退性在西部更为明显,这也说明医疗保险的缴费

表5 社会保障再分配作用的地区差异

	2013年			2018年		
	东	中	西	东	中	西
转移前	0.449	0.438	0.475	0.455	0.457	0.488
转移后	0.410	0.402	0.434	0.407	0.413	0.441
基尼系数变化	-0.039	-0.036	-0.040	-0.048	-0.044	-0.047
加社会保障收入	-0.037	-0.035	-0.040	-0.046	-0.044	-0.047
养老金	-0.034	-0.028	-0.028	-0.041	-0.037	-0.032
报销医药费	0.000	-0.001	-0.001	-0.002	-0.001	-0.003
社会救助	-0.001	-0.002	-0.004	-0.001	-0.003	-0.005
其他公共转移	-0.002	-0.004	-0.007	-0.002	-0.003	-0.007
减社保支出	0.000	0.000	0.000	0.001	0.001	0.001
养老保险	0.000	-0.001	0.000	0.000	0.000	-0.002
医疗保险	0.000	0.001	0.001	0.002	0.002	0.003
其他社保支出	0.000	0.000	0.000	0.000	0.000	-0.001
减所得税	-0.002	-0.001	0.000	-0.003	-0.001	-0.001
相对贡献						
社会保障收入	95.0%	97.2%	100.3%	96.3%	101.0%	99.3%
养老金	88.2%	76.5%	69.0%	86.1%	84.2%	67.9%
报销医药费	-0.5%	3.4%	3.4%	3.1%	3.4%	6.1%
社会救助	3.1%	6.5%	11.0%	3.1%	7.1%	9.6%
其他公共转移	4.2%	10.8%	17.0%	4.0%	6.3%	15.7%
社会保障支出	0.0%	1.0%	-1.1%	-2.9%	-3.1%	-1.7%
养老保险	0.1%	2.6%	0.0%	0.2%	1.1%	3.2%
医疗保险	-0.4%	-2.3%	-1.7%	-3.6%	-4.6%	-6.1%
其他社保支出	0.4%	0.7%	0.6%	0.5%	0.5%	1.2%
所得税	5.0%	1.8%	0.7%	6.6%	2.1%	2.4%

注:分项加总不等于总项是保留小数点造成的。
数据来源:根据CHIP数据计算得到。

水平相对于西部地区的低收入居民来说,仍然存在一定的负担。社会救助和其他公共转移的再分配作用在西部更强,归功于精准扶贫以来,中央对西部地区财政转移力度的不断加大。

四、社会保障再分配作用的国际比较

中国已经迈入了中等收入国家行列,相比于收入差距较小的中高收入国家,中国社会保障政策的再分配作用还有多大的提升空间?表6给出2018年中国与主要高收入和中等高收入国家再分配政策效果的比较。在转移前,中国与大部分国家的基尼系数都高于0.4,只有冰岛(0.369)、斯洛伐克共和国(0.387)、瑞士(0.395)的市场基尼系数小于0.4。这表明在市场因素

下,各国收入差距普遍较大,中国也不例外。但在收入再分配政策作用下,特别是社会保障转移支付后,大部分国家可支配收入的基尼系数明显降低,高收入国家基尼系数降幅大都高于20%,平均超过30%,再分配政策效果显著,明显高于中国10%的再分配作用。2013年以来,尽管中国社会保障的再分配作用在增强,相比于收入不平等程度较低的高收入国家,中国社会保障政策调节功能较弱是导致居民收入差距仍然较大的重要因素。

对收入差距相对较小的经济合作与发展组织(简称为“经合组织”)国家而言,收入再分配政策是缩小其收入差距的主要因素。社会保障转移后,欧洲国家的基尼系数大多处于0.3~0.4这一收入差距相对合理的区间;在税收政策作用下,基尼系数进一步减小到0.3以下。比利时的基尼系数在收入再分配政策的作用下降幅最大,从0.490降为0.258,下降47.3%,其中社会保障转移对基尼系数下降的贡献达71.1%。芬兰的基尼系数从0.509下降为0.269,下降47.2%,社会保障转移使芬兰的基尼系数下降0.193,是经合组织国家中基尼系数下降最多的国家。法国的基尼系数在转移前高于其他经合组织欧洲国家,再分配政策使基尼系数从0.529降为0.301,下降43.1%,其中社会保障转移的贡献达83.8%。英国可支配收入的基尼系数相对较高,再分配政策使其基尼系数从0.513下降为0.366,下降了28.7%,其中社会保障转移的贡献为76.2%。

美国的再分配政策对收入差距的调节作用强于中国。在市场的的作用下,美国的基尼系数达0.506,比中国高0.032,但在转移后,美国可支配收入的基尼系数为0.393,比中国低0.034,美

表6 收入再分配政策效果的国际比较

国家	基尼系数			基尼系数变化			基尼系数 下降幅度 (%)	相对贡献(%)	
	市场 收入	加上转 移收入	可支配 收入	总效应	转移支 付效应	税收 效应		转移 支付	个人 所得税
高收入国家									
瑞士	0.395	0.303	0.311	-0.084	-0.092	0.008	21.3	109.5	-9.5
挪威	0.429	0.304	0.262	-0.167	-0.125	-0.042	38.9	74.9	25.1
卢森堡	0.490	0.328	0.318	-0.172	-0.162	-0.010	35.1	94.2	5.8
爱尔兰	0.520	0.364	0.292	-0.228	-0.156	-0.072	43.8	68.4	31.6
美国	0.506	0.436	0.393	-0.113	-0.070	-0.043	22.3	61.9	38.1
丹麦	0.443	0.305	0.263	-0.180	-0.138	-0.042	40.6	76.7	23.3
冰岛	0.369	0.276	0.250	-0.119	-0.093	-0.026	32.2	78.2	21.8
瑞典	0.428	0.308	0.275	-0.153	-0.120	-0.033	35.7	78.4	21.6
澳大利亚	0.454	0.375	0.325	-0.129	-0.079	-0.050	28.4	61.2	38.8
荷兰	0.445	0.341	0.295	-0.150	-0.104	-0.046	33.7	69.3	30.7
芬兰	0.509	0.316	0.269	-0.240	-0.193	-0.047	47.2	80.4	19.6
奥地利	0.494	0.324	0.280	-0.214	-0.170	-0.044	43.3	79.4	20.6
德国	0.494	0.345	0.289	-0.205	-0.149	-0.056	41.5	72.7	27.3
比利时	0.490	0.325	0.258	-0.232	-0.165	-0.067	47.3	71.1	28.9
以色列	0.444	0.398	0.348	-0.096	-0.046	-0.050	21.6	47.9	52.1
加拿大	0.427	0.344	0.303	-0.124	-0.083	-0.041	29.0	66.9	33.1
英国	0.513	0.401	0.366	-0.147	-0.112	-0.035	28.7	76.2	23.8
新西兰	0.453	0.360	0.330	-0.123	-0.093	-0.030	27.2	75.6	24.4
法国	0.529	0.338	0.301	-0.228	-0.191	-0.037	43.1	83.8	16.2
日本	0.501	0.357	0.334	-0.167	-0.144	-0.023	33.3	86.2	13.8
意大利	0.511	0.372	0.330	-0.181	-0.139	-0.042	35.4	76.8	23.2
韩国	0.402	—	0.345	-0.057	—	—	14.2	—	—
西班牙	0.506	0.369	0.330	-0.176	-0.137	-0.039	34.8	77.8	22.2
斯洛文尼亚	0.443	0.296	0.249	-0.194	-0.147	-0.047	43.8	75.8	24.2
爱沙尼亚	0.440	0.324	0.305	-0.135	-0.116	-0.019	30.7	85.9	14.1
捷克	0.431	0.286	0.249	-0.182	-0.145	-0.037	42.2	79.7	20.3
葡萄牙	0.512	0.375	0.317	-0.195	-0.137	-0.058	38.1	70.3	29.7
立陶宛	0.503	0.382	0.361	-0.142	-0.121	-0.021	28.2	85.2	14.8
斯洛伐克	0.387	0.256	0.236	-0.151	-0.131	-0.020	39.0	86.8	13.2
希腊	0.517	0.326	0.306	-0.211	-0.191	-0.020	40.8	90.5	9.5
拉脱维亚	0.479	0.380	0.351	-0.128	-0.099	-0.029	26.7	77.3	22.7
匈牙利	0.464	0.313	0.280	-0.184	-0.151	-0.033	39.7	82.1	17.9
波兰	0.452	0.297	0.281	-0.171	-0.155	-0.016	37.8	90.6	9.4
智利	0.495	0.470	0.460	-0.035	-0.025	-0.010	7.1	71.4	28.6
罗马尼亚	0.521	0.400	0.350	-0.171	-0.121	-0.050	32.8	70.8	29.2
中等偏高收入国家									
哥斯达黎加	0.531	0.487	0.479	-0.052	-0.044	-0.008	9.8	84.6	15.4
中国	0.474	0.430	0.427	-0.047	-0.044	-0.003	9.9	93.6	6.4
俄罗斯	0.434	0.327	0.317	-0.117	-0.107	-0.010	27.0	91.5	8.5
保加利亚	0.528	0.418	0.408	-0.120	-0.110	-0.010	22.7	91.7	8.3
土耳其	0.492	0.411	0.397	-0.095	-0.081	-0.014	19.3	85.3	14.7
墨西哥	0.430	—	0.418	-0.012	—	—	2.8	—	—
巴西	0.582	0.502	0.481	-0.101	-0.080	-0.021	17.4	79.2	20.8
南非	0.709	0.651	0.618	-0.091	-0.058	-0.033	12.8	63.7	36.3
中等偏低收入国家									
印度	0.508	0.495	0.495	-0.013	-0.013	0.000	2.6	100.0	0.0

注:(1)基尼系数中,印度为2011年数据,巴西为2016年数据,智利、冰岛、俄罗斯、南非为2017年数据,其他国家均为2018年数据。(2)根据2022年7月世界银行最新标准,按照人均国民总收入(图表集法,现价美元)将各国划分为高收入国家(人均国民总收入高于13205美元)、中等偏高收入国家(人均国民总收入在4256美元到13205美元之间)和中等偏低收入国家(人均国民总收入在1086美元到4255美元之间)。

数据来源:基尼系数来自经济合作与发展组织统计数据库,基尼系数的变化、转移支付和税收的相对贡献由作者计算得到。

国基尼系数下降百分比为22.3%,为中国的两倍多。其中,社会保障转移对美国基尼系数下降的贡献为61.9%。

日本作为早就迈入高收入组别的亚洲国家,其再分配政策发挥促进收入公平的作用。转移前日本的基尼系数为0.501,高于中国初次分配后的基尼系数,但在转移后日本可支配收入基尼系数为0.334,远低于中国转移后可支配收入的基尼系数。收入再分配政策使日本基尼系数下降33.3%,对基尼系数下降的作用约为中国的三倍多。

这些例子表明,中国与大部分经合组织高收入国家在收入再分配政策效果上仍然存在较为显著的差距,政府转移支付和税收政策对中国收入不平等的调节作用有待进一步提高。如图1所示,一国的社会保障水平,如社会支出占国内生产总值的比重以及居民人均社会保障收入占可支配收入的比重,与经济发展程度(人均国民总收入水平)呈现一定的正相关。中国社会保障支出规模、居民的人均社会保障收入占比还低于大部分高收入国家,如经合组织国家社会支出占国内生产总值比重的平均水平达到20%,芬兰、法国等甚至高达30%左右,中国的社会支出占国内生产总值之比为17%(杨穗等,2021);高收入国家居民社会保障收入占可支配收入的比重大都在20%以上,平均达到25%,中国还不到16%。因此,偏低的社会保障水平,加之依然存在的人群差距、城乡差距和地区差距,这都限制了中国社会保障政策再分配效果的发挥。面向共同富裕,中国应积极完善收入分配政策并提升其对收入差距的调节作用,避免收入分配恶化制约经济发展和共享繁荣的实现。

五、启示:面向共同富裕的社会保障优化方向

2013年以来,不断改革的社会保险制度、日益完善的社会救助制度和迅速发展的社会福利制度,共同构成中国覆盖全民的多层次社会保障体系,并在全面建成小康社会中发挥关键作用。本文在总结回顾新时代中国社会保障主要政策进展的基础上,利用中国家庭收入调查(CHIP)2013年和2018年数据,全面评估了这一时期中国社会保障再分配作用的变化。

首先,随着社会保障制度的逐步完善和政府投入的增加,中国社会保障覆盖面和受益水平都有明显提高,社会保障收入的城乡相对差距和地区相对差距逐步缩小,社会保障总体的再分配作用进一步增强。社会保障的转移收入发挥缩小收入差距的作用,但社会保障支出会略微扩大收入差距。其次,不同社会保障项目的再分配效果有所不同。养老保障发挥主要作用,养老金收入和养老保险缴费都有利于缩小收入差距。报销医药费收入的再分配效果增强,但医保缴费会扩大收入差距。社会救助和社会福利由于受益群体规模小、保障水平低,缩小收入差距的作用较弱。第三,社会保障的再分配作用在城乡和地区间存在差异。社会保障收入在城镇居民收入再分配中发挥的正向调节作用最强,对农村居民和农民工的调节作用正在逐步增强。养老金收入和医疗报销收入均缩小农村居民和农民工群体内部的收入差距,但养老保险缴费和医疗保险缴费则扩大这两个群体内部的收入差距,社会救助和社会福利

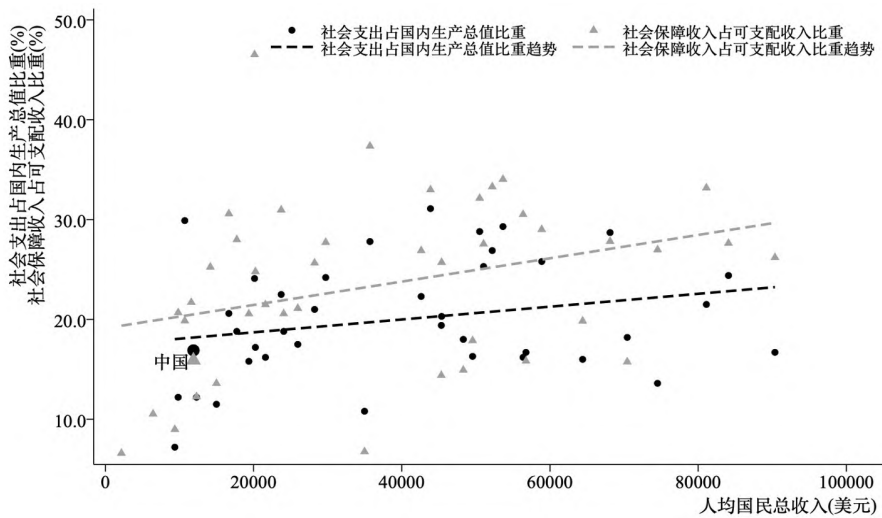


图1 社会支出占比、社会保障收入占比与人均国民总收入之间的关系

注:(1)社会支出占国内生产总值比重数据中,澳大利亚和日本为2017年数据,其他国家均为2018年数据。(2)社会保障收入占可支配收入比重数据中,印度为2011年数据,巴西为2016年数据,智利、冰岛、俄罗斯、南非为2017年数据,其他国家均为2018年数据。(3)人均国民总收入数据中,卢森堡为2020年数据,其他国家均为2021年数据。(4)大圆和大三角代表中国。

数据来源:社会支出占国内生产总值比重来自经济合作与发展组织统计数据库,社会保障收入占可支配收入比重由作者根据经济合作与发展组织统计数据计算得到,人均国民总收入(图表集法,现价美元)来自世界银行数据库。

对缩小城乡收入差距发挥积极作用。社会保障能够冲抵东部地区市场因素导致的收入差距扩大,但在中部和西部尚未实现。养老金收入在东部和中部的再分配作用增强更显著,养老保险缴费在西部发挥更明显的调节作用;报销医药费收入在东部和西部的再分配作用有所增强,医保缴费在西部扩大收入差距的作用更强;得益于精准扶贫,社会救助和其他公共转移的再分配作用在西部更强。最后,相比与高收入国家,中国的社会保障再分配作用仍有较大的提升空间。市场因素造成的收入差距也是发达国家的普遍现象,但是中国社会保障再分配作用远不如高收入国家,这是导致中国收入差距较大的主要因素。

在全面建设社会主义现代化国家的新征程中,完整、准确、全面贯彻新发展理念,扎实推进共同富裕,进一步优化社会保障体系以提升其再分配作用是政策制定者要关注的焦点。

第一,坚持在发展中保障和改善民生,完善发展型、适应性和可持续性的社会保障制度。通过深化制度改革,加强社会保险、社会救助、社会福利等制度之间统筹协调管理,推动社会保障制度高效协同发展。增强社会保障与经济社会发展的协调性,扩大社会保险覆盖面,稳步提高社会保障支出水平,加大对重点群体和重点地区的支持力度,增强社保政策项目的精准性,强化收入再分配效果。比如,着力扩大工伤保险、失业保险的参保范围,特别是为数量庞大的农民工群体和新业态催生的各类灵活就业者提供必要的社会保障,有效应对全球疫情影响以及数字化、自动化等技术变革对就业的冲击。总结并推广长期护理保险试点经验,推动医养结合,提高养老照护服务的数量和质量,积极应对人口老龄化挑战。

第二,坚持社会保障制度的统一性与规范性,提升社会保障政策的包容性和公平性。在提高社会保障覆盖范围和保障水平的同时,缩小社会保障待遇的城乡差距、地区差距和人群差距。尽快实现基本养老保险的全国统筹,基本医疗保险、失业保险、工伤保险等的省级统筹,以适应人口的高流动性与人口分离现象常态化。发展多层次、多支柱养老保险体系,提高城乡居民基本养老金水平,缩小不同群体之间的养老待遇差距。优化医保筹资机制和城乡医疗卫生资源配置,提高农村医疗服务水平。统筹城乡社会救助体系,将农村社会救助纳入乡村振兴战略统筹推进;积极发展服务型救助,加大对因疫因灾遇困群众的临时救助力度,着力解决好人民群众急难愁盼问题,织牢民生兜底保障网。

第三,推进社会保障体制机制建设和法制化进程,提高社会保障的制度效力和治理效能。加强社会保障的互助共济功能,鼓励政府、企业、社会、家庭、个人等多元主体参与,整合多主体资源,壮大制度建设的经济基础。明确地方各级政府在资金管理中的筹资责任与管理职责,构建基金统筹与调剂机制,同时健全中央补助机制。比如,在疫情防控常态化背景下,明确和细化各层级各部门的社会保障职责,建立健全经办服务体系,及时将常态救助资金和应急保障措施贯彻到位,确保不发生规模性返贫,有效化解群众突发性、紧迫性困难。同时,加快完善全国统一的社会保险公共服务平台,大力推动社保信息化和法制化建设,摸清各项政策执行成效底数,以科学数据支撑政策分析评估,使社会保障顺应人民对高品质生活的期待,适应人的全面发展和全体人民共同富裕的进程^⑧。

(作者单位:杨穗,中国社会科学院农村发展研究所、中国社会科学院大学应用经济学院;赵小漫,浙江大学公共管理学院)

注释

①参见民政部:《图解:数说“十三五”时期民政事业改革发展成就》,http://www.mca.gov.cn/article/gk/tjtb/202102/20210200032144.shtml。

②参见国家医疗保障局:《2020年全国医疗保障事业发展统计公报》,http://www.nhsa.gov.cn/art/2021/6/8/art_7_5232.html。

③参见国家医疗保障局:《2020年医疗保障事业发展统计快报》,http://www.nhsa.gov.cn/art/2021/3/8/art_7_4590.html。

④参见人社部:《社保扶贫生活,成效如何?》,http://www.mohrss.gov.cn/SYrlzyshbzb/dongtaixinwen/buneyaowen/rsxw/202102/t20210205_409224.html。

⑤作者根据国家统计局公布的相关数据整理计算得到。

⑥参见国家医疗保障局:《2021年全国医疗保障事业发展统计公报》,http://www.nhsa.gov.cn/art/2022/6/8/art_7_8276.html。

⑦参见人民网:《大病保险已覆盖12.2亿城乡居民 银保监会鼓励险企参与支付方式改革》,http://finance.people.com.cn/n1/2021/0602/c1004-32120805.html。

⑧数据来源自国家统计局年度数据。

走向共同富裕:中国社会保障再分配的实践、成效与启示

深入学习贯彻党的二十大精神

⑨参见民政部:《加快推进社会救助事业高质量发展》, <http://www.mca.gov.cn/article/xw/mzyw/202204/20220400041399.shtml>。

⑩参见民政部公布的《2021年4季度民政统计数据》, <http://www.mca.gov.cn/article/sj/tjtb/2021/202104qgsj.html>。

⑪参见国家卫生健康委员会:《中国卫生健康统计年鉴(2018)》,中国协和医科大学出版社。参见国家医疗保障局:《2020年全国医疗保障事业发展统计公报》, http://www.nhsa.gov.cn/art/2021/6/8/art_7_5232.html 和《2021年全国医疗保障事业发展统计公报》, http://www.nhsa.gov.cn/art/2022/6/8/art_7_8276.html, 2021年医疗救助基金资助参保人数仅含国家医保局资助参加基本医疗保险人数。

⑫参见国家医疗保障局:《2021年全国医疗保障事业发展统计公报》, http://www.nhsa.gov.cn/art/2022/6/8/art_7_8276.html。

⑬参见民政部:《2013年民政事业发展统计公报》, <https://www.mca.gov.cn/article/sj/tjgb/201406/201406156561679.shtml> 和《2021年民政事业发展统计公报》, <https://images3.mca.gov.cn/www2017/file/202208/2021mzsyfztjgb.pdf>。

⑭作者根据国家统计局年度数据和财政部公布的相关数据整理计算得到。

⑮数据来源自国家统计局年度数据。

⑯基本养老保险人均基金支出=年度养老保险基金支出额/基本养老保险实际领取待遇人数, 医疗保险人均基金支出=年度医疗保险基金支出/基本医疗保险年末参保人数, 数据均来自国家统计局。

⑰参见国家医疗保障局:《2021年全国医疗保障事业发展统计公报》, http://www.nhsa.gov.cn/art/2022/6/8/art_7_8276.html。

⑱参见国家医疗保障局:《国家医保局 财政部 国家税务总局关于做好2020年城乡居民基本医疗保险工作的通知》, http://www.nhsa.gov.cn/art/2020/6/17/art_53_3236.html。

⑲参见国家医疗保障局:《国家医保局 人力资源社会保障部关于印发〈国家基本医疗保险、工伤保险和生育保险药品目录(2021年)〉的通知》, http://www.nhsa.gov.cn/art/2021/12/3/art_104_7438.html。

⑳作者根据民政部:《2013年民政事业发展统计公报》, <https://www.mca.gov.cn/article/sj/tjgb/201406/201406156561679.shtml> 和《2021年民政事业发展统计公报》, <https://images3.mca.gov.cn/www2017/file/202208/2021mzsyfztjgb.pdf>, 公布的相关数据整理计算得到。

㉑参见中华人民共和国中央人民政府:《〈中国儿童发展纲要(2011—2020年)〉终期统计监测报告》, http://www.gov.cn/xinwen/2021-12/21/content_5663694.htm。参见民政部:《2021年民政事业发展统计公报》, <https://images3.mca.gov.cn/www2017/file/202208/2021mzsyfztjgb.pdf>。

㉒本文没有使用CHIP团队的最终收入定义,可支配收入口径与国家统计局住户收支调查一致,关于CHIP收入和NBS收入的差别,可参见罗楚亮等(2021)。

㉓非公共转移净收入等于私人转移收入加上其他经常转移收入减去私人和其他转移支出。根据国家统计局住户收支的调查口径,私人转移收入主要包括赡养收入和外出从业人员寄回带回收入。其他经常转移收入主要包括经常性捐赠收入、经常性赔偿收入、失业保险金等。其中失业保险金属于社会保障收入,但CHIP数据中没有该分项收入,且由于比重较小,归入其他经常转移收入对本文的分析结果几乎没有影响。私人和其他转移支出包括赡养支出、经常性捐赠支出、经常性赔偿支出、罚款等。政策性生活包括家电补贴、能源补贴、农村寄宿制中小学生生活补贴等,政策性生产补贴包括农业支持保护补贴、购置和更新大型农机具补贴、退耕还林还草补贴、畜牧业补贴、非农生产经营补贴等。

㉔中外文人名(机构名)对照:马勒(Mahler);杰苏伊特(Jesuit);克里斯蒂安森(Kristjánsson);豪盖特(Hocquet);高(Gao);蔡(Cai);徐(Xu);戈兰(Golan)。

参考文献

(1)边恕、宋经翔、孙雅娜:《中国城乡居民养老金缓解老年贫困的效应分析——基于绝对贫困与相对贫困双重视角》,《辽宁大学学报(哲学社会科学版)》,2020年第1期。

(2)蔡昉:《创造与保护:为什么需要更多的再分配》,《世界经济与政治》,2020年第1期。

(3)蔡萌、岳希明:《中国社会保障支出的收入分配效应研究》,《经济社会体制比较》,2018年第1期。

(4)韩华为、高琴:《中国农村低保政策效果评估——研究述评与展望》,《劳动经济研究》,2020年第1期。

(5)韩华为、徐月宾:《中国农村低保制度的反贫困效应研究——来自中西部五省的经验证据》,《经济评论》,2014年第6期。

(6)何文炯:《我国现行社会保障收入再分配的机理分析及效应提升》,《社会科学辑刊》,2018年第5期。

(7)何文炯:《社会保障何以增强兜底功能》,《人民论坛》,2020年第23期。

(8)金双华、于洁、田人合:《中国基本医疗保险制度促进受益公平吗?——基于中国家庭金融调查的实证分析》,《经济学(季刊)》,2020年第4期。

(9)李实、杨穗:《中国城市低保政策对收入分配和贫困的影响作用》,《中国人口科学》,2009年第5期。

(10)李实、朱梦冰、詹鹏:《中国社会保障制度的收入再分配效应》,《社会保障评论》,2017年第4期。

(11)林闽钢:《“十四五”时期社会保障发展的基本思路与战略研判》,《行政管理改革》,2020年第12期。

(12)柳清瑞、刘淑娜:《农村基本养老保险的减贫效应——基于PSM-DID的实证分析》,《人口与发展》,2019年第3期。

(13)刘小珉:《民族地区农村最低生活保障制度的反贫困效应研究》,《民族研究》,2015年第2期。

(14)刘子宁、郑伟、贾若、景鹏:《医疗保险、健康异质性与精准脱贫——基于贫困脆弱性的分析》,《金融研究》,2019年第5期。

(15)罗楚亮、李实、岳希明:《中国居民收入差距变动分析(2013—2018)》,《中国社会科学》,2021年第1期。

(16)穆怀申:《社会保障的收入再分配性质和途径分析》,《中国社会保障》,2004年第7期。

(17)任志江、苏瑞珍:《增强医疗保障减贫效应的再分配实现机制研究——基于改善亲贫性的视角》,《中国行政管理》,2020年第8期。

(18)王亚柯、李鹏:《我国农村养老保险的财政补贴激励和再分配效应》,《求索》,2020年第3期。

(19)王延中、龙玉其、江翠萍、徐强:《中国社会保障收入再分配效应研究——以社会保险为例》,《经济研究》,2016年第2期。

(20)席恒、余澍、李东方:《光荣与梦想:中国共产党社会保障100年回顾》,《管理世界》,2021年第4期。

- (21)解翌:《公共转移支付与老年人的多维贫困》,《中国工业经济》,2015年第11期。
- (22)杨穗、高琴、李实:《中国社会福利和收入再分配:1988~2007年》,《经济理论与经济管理》,2013年第3期。
- (23)杨穗、高琴、赵小漫:《新时代中国社会政策变化对收入分配和贫困的影响》,《改革》,2021年第10期。
- (24)于大川、李培祥、杨永贵:《农村医疗保险制度的增收与减贫效应评估——基于CHNS(2015)数据的实证分析》,《农业经济与管理》,2019年第5期。
- (25)岳经纶、方珂:《福利距离、地域正义与中国社会福利的平衡发展》,《探索与争鸣》,2020年第6期。
- (26)岳希明、种聪:《我国社会保障支出的收入分配和减贫效应研究——基于全面建成小康社会的视角》,《China Economist》,2020年第15期。
- (27)张川川、John Giles、赵耀辉:《新型农村社会养老保险政策效果评估——收入、贫困、消费、主观福利和劳动供给》,《经济学(季刊)》,2015年第1期。
- (28)张栋:《城乡最低生活保障制度对贫困脆弱性的改善效应研究——基于PSM-DID方法的实证分析》,《财贸研究》,2020年第9期。
- (29)郑功成:《从国家—单位保障制走向国家—社会保障制——30年来中国社会保障改革与制度变迁》,《社会保障研究》,2008年第2期。
- (30)郑功成:《面向2035年的中国特色社会保障体系建设——基于目标导向的理论思考与政策建议》,《社会科学文摘》,2021年第4期。
- (31)周坚:《基本医疗保险:劫富济贫还是劫贫济富》,《金融经济研究》,2019年第2期。
- (32)Cai, M. and Xu, J., 2022, “Evaluating the Redistributive Effect of Social Security Programs in China over the Past 30 Years”, *China & World Economy*, vol.20, pp.58~81.
- (33)Gao, Q., Yang, S. and Zhai, F., 2018, “Social Policy and Income Inequality during the Hu-Wen Era: A Progressive Legacy?”, *The China Quarterly*, vol.237, pp.82~107.
- (34)Golan, J., Sicular, T. and Umapathi, N., 2017, “Unconditional Cash Transfers in China: Who Benefits from the Rural Minimum Living Standard Guarantee (Dibao) Program?”, *World Development*, vol.93, pp.316~336.
- (35)Hocquet, J. Y., 2016, “Social Protection and Employment ‘Partnership or Rivalry’”, in *Social Protection Reform Project: Relations between Employment and Social Security Policies in Europe*, Available from: https://www.inps.it/docallegatiNP/Mig/Istituto/Progetti/EU-CHINA_Archive/Social_Protection_and_Employment_Partnership_or_Rivalry.pdf.
- (36)Kristjánsson, A. S., 2011, “Income Redistribution in Iceland: Development and European Comparisons”, *European Journal of Social Security*, vol.4, pp.392~423.
- (37)Mahler, V. A. and Jesuit, D. K., 2006, “Fiscal Redistribution in the Developed Countries: New Insights from the Luxembourg Income Study”, *Socio-Economic Review*, vol.4, pp.483~511.
- (38)Xu, J., Cai, M. and Yue, X., 2020, “The Income Redistribution Effect of Government Transfer Programs”, *Social Sciences in China*, vol.41, pp.79~99.

Towards Shared Prosperity: Practice, Performance and Prospect of Social Security Redistribution in China

Yang Sui^{a,b} and Zhao Xiaoman^c

(a. Rural Development Institute, Chinese Academy of Social Sciences; b. Faculty of Applied Economics, University of Chinese Academy of Social Sciences; c. School of Public Affairs, Zhejiang University)

Abstract: Social security is an important means to promote social members to share the fruits of national development and adjust income redistribution. Since the 18th National Congress of the Communist Party of China, China has basically established a multi-level social security system that covers the entire population, integrates urban and rural areas, and has complete functions. It has played an irreplaceable role in winning the battle against poverty and building a moderately prosperous society in all respects. Research based on data from the China Household Income Project (CHIP) in 2013 and 2018 shows that the overall redistributive effect of China's social security has gradually increased. Social security transfer income plays a role in narrowing the income gap, but social security spending, especially medical insurance contributions, will widen the income gap. The redistributive effect of social security on rural residents and migrant workers has been strengthened. In the eastern region, social security can offset the widening income gap caused by market factors, but it has not been realized in the central and western regions. Compared with high-income countries, there is still much room for improvement in the redistributive role of social security in China. Facing common prosperity, it is necessary to further improve the development-oriented, adaptable and sustainable social security system, highlight the goal of social security to promote social equity and share development achievements, focus on narrowing the urban-rural gap, regional gap and population gap in social security, standardize the construction of social security system and mechanism and improve its governance efficiency.

Keywords: social security; redistributive effect; income gap; common prosperity

Towards Shared Prosperity: Practice, Performance and Prospect of Social Security Redistribution in China

Yang Sui^{a,b} and Zhao Xiaoman^c

(a. Rural Development Institute, Chinese Academy of Social Sciences; b. Faculty of Applied Economics, University of Chinese Academy of Social Sciences; c. School of Public Affairs, Zhejiang University)

Summary: Social security is an important means to promote social members to share the fruits of national development and adjust income distribution. Evidence from developed countries shows that social security and its welfare system have a positive effect on narrowing the income gap, but the income redistribution effect of China's social security is small. Affected by the urban-rural dual division system, the effect of China's social security on improving the well-being of rural residents and migrant workers is even weaker. Since the 18th National Congress of the Communist Party of China, China has continuously improved its social security system and increased the state's financial input in the field of social security. A multi-level social security system that covers the whole population, integrates urban and rural areas, and has complete functions has basically taken shape. It has played an irreplaceable role in winning the battle against poverty and building a moderately prosperous society in an all-round way.

Based on the data from the China Household Income Project (CHIP) in 2013 and 2018, this paper analyzes the redistribution effect of social security by calculating the Gini coefficient pre- and post-social security transfer. First, this paper shows that the overall redistribution effect of China's social security has been enhancing. Social security transfer income plays a role in narrowing the income gap, but social security spending will widen the income gap. Second, the pension program plays the dominant role in promoting income equality, as the pension income and the endowment insurance payment are conducive to narrowing the income gap. The redistribution effect of the reimbursement for medical expenses has enhanced, while medical insurance contributions widens income inequality. Because of the low benefit level and the small size of beneficiaries, the redistribution effects of social assistance and social welfare are limited. Third, The urban-rural-migrant differences and regional differences in the redistribution effects of China's social security still exist. Social security transfer income for urban residents has the most effective function of promoting income equality, and the redistributive effect on rural residents and migrant workers has been strengthened from 2013 to 2018. Social security can offset the widening income disparity attributed to market factors in eastern China, but it has not yet been realized in the central and western regions. Fourth, compared with high-income countries, the redistribution effect of China's social security system operates on a much smaller scale.

This paper extends existing research in three aspects. First, this paper uses nationally representative micro data to conduct a more comprehensive analysis of the overall effect of social security income redistribution, and empirically tests the great achievements of China's social security undertakings since the 18th National Congress of the Communist Party of China. Second, the article compares the effects of social security redistribution between China and high-income countries from the macro and micro levels, showing the development level and deficiencies of China's social security system, and making a good update and supplement to the existing research. Third, the article puts forward policy recommendations for the high-quality development of China's social security in the new development stage based on the perspective of common prosperity. It is necessary to improve development-oriented, adaptable and sustainable social security to effectively cope with the challenges of population aging, the impact of technological changes and the impact of the global epidemic, strengthen the coordination between social security and economic and social development, increase support for key groups and key regions, and focus on narrowing the urban-rural gap, regional gap and population gap in social security, strengthen the effect of income redistribution and improve governance efficiency.

Keywords: social security; redistributive effect; income gap; common prosperity

JEL Classification: D63, H55, O15