

中国社会保障公平性的 指标体系及其应用

韩克庆

[摘要] 通过构建社会保障公平性的理论维度和指标体系,对我国社会保障体系中的基本养老保险制度、基本医疗保险制度、最低生活保障制度三项主体制度进行了测量,并构建了社会保障公平性指数(SSEI)。研究结果显示,2022年我国社会保障公平性指数为65.40,在覆盖范围、准入条件、待遇水平、政府补助四个公平性维度上的差异较大。具体到三项制度的公平性指数而言,由高到低分别为基本医疗保险制度85.16、最低生活保障制度60.05、基本养老保险制度50.95。着眼于制度的长远发展和中国式现代化进程的平稳推进,未来提高我国社会保障公平性指数,需要充分考虑完善社会保障体系的顶层制度设计,推进城乡融合发展和制度统筹协调,做好共同富裕背景下的贫困治理问题。

[关键词] 社会公正;社会保障公平性指数;基本养老保险;基本医疗保险;最低生活保障

[中图分类号] D632.1 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1007-5801(2025)01-0114-14

一、问题的缘起与研究方法

社会保障公平性是国家治理体系和治理能力现代化的重要内容,也是中国式现代化进程中不容回避的重大课题。因为社会公正是一件事关现代化建设能否成功的大事情^[1]。当前,我国社会保障体系不断完善,社会保障制度的覆盖对象不断扩大,待遇水平稳步提升,财政投入稳中有增^[2]。然而,社会保障的城乡差距、地区差距、群体差距,乃至制度间的不公平问题依然突出。

对社会保障公平性问题进行研究,不仅是促进社会公正的需要,也是其制度自身发展的内在

要求。从社会公平角度研究社会保障和社会福利,在方法上遇到的一大难点就是公平问题很难进行精确测量^[3]。为了破解这一难题,笔者尝试撰写了《社会保障公平性的测量准则与效果评估》一文(发表于《社会保障研究》2019年第3期)。文章从四个理论维度出发,立足于基本养老保险、基本医疗保险和最低生活保障三个主体制度,力图找到最可靠、最确定、最易于计算的变量,并找到它们与其他变量之间的关系,以求打开一条更科学地研究社会保障和社会福利的途径^[4]。文章研究结果显示,2015年我国社会保障公平性指数为41.60,说明当时我国社会保障制度公平性总体不高。具体

[收稿日期] 2025-01-10

[基金项目] 中国社会科学院重大交办项目(院马工程专项)“未来十年国家治理体系和治理能力现代化的重大理论与实践问题研究”。

[作者简介] 韩克庆,中国社会科学院中国式现代化研究院研究员,中国社会科学院大学社会与民族学院教授、博士研究生导师。

来说,这种不公平更多体现出明显的城乡二元结构特征。此外,就身份特征而言,有工作的覆盖对象和没有工作的覆盖对象差异较大^[5]。由于文章使用的是2015年的数据,从2015年至今已近10年。今天,我国社会保障公平性的状况如何?如何优化测量维度和指标体系?未来我国社会保障制度如何走向更加公平之路?

为回答上述问题,基于演绎式理论建构,本文依然以吴忠民提出的现代意义上公正的四个方面为理论基础:(1)基本权利的保证,亦即保证的原则;(2)机会平等,亦即事前的原则;(3)按照贡献进行分配,亦即事后的原则;(4)进行必要的一次分配后的再调剂,亦即调剂的原则。吴忠民还提出,公正的各项具体规则是一个有机整体。从操作层面看,公正的保证原则、事前原则、事后原则和调剂原则依次优先实施的次序——公正规则体系的每一项规则均优先于其后的规则,前一项规则均是后面规则的前提^[6]。根据吴忠民的类型划分,本文依旧将社会保障公平性划分为四条测量准则或者四个测量维度,即保证原则、事前原则、事后原则、调剂原则。需要说明的是,在社会保障公平性的四个测量维度中,按照优先顺序,保证原则居首位,主要考察人人享有社会保障的权利是否平等,体现在社会保障制度的覆盖范围方面;其次是事前原则,主要考察社会保障的制度设计是否公平,亦即进入制度的前提条件是否公平;再次是事后原则,主要考察社会保障待遇是否公平,体现在不同地区之间和群体之间的制度差异性方面;最后是调剂原则,主要考察社会保障制度在全国范围内的统筹协调情况,体现在国家在不同制度之间的财政支出尤其是财政补贴方面^[7]。

与《社会保障公平性的测量准则与效果评估》一文不同的是,本文根据公正规则体系的每一项规则均优先于其后的规则,尝试按照优先顺序对四个测量维度赋予不同的权重,如保证原则的权重为40%、事前原则的权重为30%、事后原则的权重为20%、调剂原则的权重为10%。在测量指标的选取上,本文依旧选取当前我国社会保障体系中的三个主体制度——基本养老保险、基本医疗保险、最低生活保障制

度,并对个别指标进行了调整。在数据使用上,本文的数据主要来源于《中国统计年鉴》《中国卫生健康统计年鉴》《中国民政统计年鉴》《中国财政年鉴》以及有关部委的统计公报等。

二、从四个维度看我国社会保障的现状

在以往学界的有关讨论中,有学者提出,社会政策公平性的主要维度体现在权利公平、机会公平和规则公平三个维度上。首先,社会政策应该建立在公平地尊重和保护全体国民的经济与社会权利的基础上,而不应该差别性地对待不同的群体;其次,社会政策应该给全体公民同等的获得教育、医疗卫生、社会保障和其他各项福利待遇的机会,而不应该厚此薄彼;再次,社会政策应该制定公平的规则体系,以便能够使公共资源的分配和获得能够更好地达到社会保护和促进社会发展的目标^[8]。本文所构建的保证原则、事前原则、事后原则、调剂原则四个理论维度,整体上涵盖了权利公平、机会公平和规则公平。下文将分别从四个维度,对基本养老保险制度、基本医疗保险制度、最低生活保障制度进行描述。

(一)保证原则:我国社会保障的覆盖范围

从保证原则来看,主要是测量社会保障的覆盖范围,重在体现全体社会成员的权利公平。在构建与社会主义市场经济相适应的社会保障体系中,基本养老保险制度是我国最早进行社会化改革的主体制度。20世纪中后期的养老保险社会统筹改革提高了养老保险的社会化程度,1993年《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》确立了养老保险实行社会化统筹和个人账户相结合的原则^[9]。2010年《中华人民共和国社会保险法》颁布,2011年正式实施,进一步明确了基本养老保险的制度模式、参保对象、缴费标准、待遇给付等多项规定,覆盖城乡居民的基本养老保险制度基本定型。近年来,我国基本养老保险参加人数逐年递增,总体上在10亿人左右。国家统计局的数据显示,2022年包括机关事业单位在内的基本养老保险参加人数为10.5亿

人,参保率达92.99%(见表1)。

同样,作为社会保障体系中的主体制度,基本医疗保险从20世纪90年代试点改革,到2011年《中华人民共和国社会保险法》颁布实施,城镇职工基本医疗保险制度不断完善,城乡居民基本医疗保险制度全面建立,基本医疗保险参加人数和报销比例均有了大幅度提高,定点医疗机构、药品目录、诊疗项目范围逐步扩大,包括境外就医在内的异地医疗费用结算制度逐步完善。国家统计局的数据显示,近年

来,我国基本医疗保险的参加人数稳定维持在13亿人以上,2018—2021年的基本医疗保险参保率均超过100%,2022年的参保率为98.57%(见表2)。

城乡居民最低生活保障制度是社会保障体系中最为基础性的兜底保障制度,也是我国《社会救助暂行办法》(2014年颁布实施)中规定的8项救助制度中最为根本性的制度设计。为应对下岗失业等新型城市贫困问题,1999年9月28日,国务院颁布《城市居民最低生活保障条例》,自当年10月1日

表1 我国基本养老保险制度的覆盖范围

年份	参加人数（万人）		全国应参保人数（万人）	参保率（%）
	城镇职工基本养老保险	城乡居民基本养老保险		
2018	41901.63	52391.66	113685.90	82.94
2019	43487.90	53265.99	114001.10	84.87
2020	45621.05	54243.81	112335.70	88.90
2021	48074.04	54797.38	112752.70	91.24
2022	50355.01	54952.29	113242.20	92.99

资料来源：《中国统计年鉴2023》。

注1:城镇职工基本养老保险参加人数包含企业职工与机关事业单位工作人员。

注2:应参保人数为全国总人口减去0-14岁人口数、普通本专科在校学生数、研究生在校
生数所得。

表2 我国基本医疗保险制度的覆盖范围

年份	参加人数（万人）		全国应参保人数（万人）	参保率（%）
	城镇职工基本医疗保险	城乡居民基本医疗保险		
2018	31680.84	102777.77	133980.91	100.36
2019	32924.70	102482.70	135019.15	100.29
2020	34455.10	101676.02	135620.12	100.38
2021	35430.86	100865.89	136088.61	100.15
2022	36243.36	98349.10	136542.10	98.57

资料来源：《中国统计年鉴2023》。

注1:参保率超过100%系由重复参保等统计误差造成。由于公费医疗参加人数数据缺失,故参保率计算存在一定误差。

注2:应参保人数为全国总人口数减去机关事业单位工作人员数量所得。其中,机关事业单位工作人员数据缺失,由历年《全国住房公积金年度报告》中的国家机关和事业单位实缴职工数替代。

起正式实施。在城市低保制度创新发展的基础上,2007年7月11日《国务院关于在全国建立农村最低生活保障制度的通知》要求,将符合条件的农村贫困人口全部纳入保障范围,稳定、持久、有效地解决全国农村贫困人口的温饱问题。最低生活保障制度的建立,意味着我国社会救助制度在经济体制和社会转型中迈出了关键一步,也是社会救助制度从幕后走向台前、从残补型走向制度型的重要标志^[10]。从总体上来看,城市低保制度应对新型城市贫困问题的阶段性目标已经实现。在2020年精准扶贫战略取得决定性胜利以后,农村低保制度的救助对象也有了大幅度减少。国家统计局的数据显示,我国城市低保人数已下降到1000万人以下,2022年为682.4万人;农村低保人数稳定在3500万人左右,2022年为3349.6万人。城乡居民低保人数占全国总人口的比重在3%左右,2022年为2.86%(见表3)。

概括起来,单就覆盖范围来说,我国已经建立了世界上规模最为庞大的社会保障体系,在推动国民经济发展、维护社会稳定等多个方面取得了巨大成就^[11]。保证原则是实现社会公平的首要原则。社会保障的发展历史也表明,从保障特殊人群的选择型制度到惠及全体社会成员的普遍型制度,是人类文明进步和促进社会公正的必然选择。

(二)事前原则:我国社会保障的准入条件

从事前原则来看,主要是测量社会保障的准入条件,重在体现社会成员参加社会保障的机会公平

和规则公平。机会平等有两个层面的含义,一是共享机会即从总体上来说每个社会成员都应有大致相同的基本发展机会;二是差别机会,即社会成员之间的发展机会不可能是完全相等的,应有着程度不同的差别^[12]。我国社会保障在建立和发展的过程中,受目标设定和目标群体的影响,制度碎片化是一个备受诟病的大问题。社会保障制度碎片化,突出地表现为城乡之间、不同职业群体之间的制度设计大相径庭,以至于机关事业单位工作人员、城镇职工、城乡居民以及灵活就业人员、农民工和新就业形态人员在基本养老保险、基本医疗保险等准入条件上面临不同的制度选择困境。

现阶段我国基本养老保险由三项制度组成,分别是机关事业单位工作人员养老保险制度、城镇职工基本养老保险制度和城乡居民基本养老保险制度。其中,机关事业单位工作人员养老保险制度的覆盖对象为机关事业单位工作人员,如公务员、教师、医生等,该项制度于2015年实现了与城镇职工基本养老保险制度的并轨统一,破除了之前备受诟病的“养老保险双轨制”。城镇职工基本养老保险制度是为了适应社会主义市场经济体制最早进行试点改革的养老保险制度,也是整个养老保险体系中的主要制度设计,它的覆盖对象为企业职工、个体工商户、灵活就业人员等。城乡居民基本养老保险制度由新型农村居民养老保险制度和城镇居民养老保险制度合并而来,覆盖对象为16岁以上(不含学

表3 我国最低生活保障制度的覆盖范围

年份	低保人数(万人)		全国总人口 (万人)	覆盖率(%)
	城市	农村		
2018	1007.00	3519.10	140541.00	3.22
2019	860.90	3455.40	141008.00	3.06
2020	805.10	3620.80	141212.00	3.13
2021	737.80	3474.50	141260.00	2.98
2022	682.40	3349.60	141175.00	2.86

资料来源:《中国统计年鉴2023》《中国民政统计年鉴2023》。

生)、不被以上两项制度覆盖的城乡居民。在准入条件上,机关事业单位工作人员养老保险制度和城镇职工基本养老保险制度的个人缴费率均为8%;城乡居民基本养老保险筹资来自于个人缴费、集体补助和财政补贴,最初个人缴费标准为每年100元—1000元、1500元、2000元12个档次,后来各地均有调整,主要是提高了个人的缴费档次,具体缴费额度因地区和政策不同有所差异(见表4)。

为下文统计方便,表5给出了2022年我国基本养老保险的个人缴费率。2022年我国城镇职工基本养老保险(含机关事业单位工作人员养老保险制度)的个人缴费率为8%;如果以农村居民人均可支配收入为基数,则我国城乡居民基本养老保险的个人缴费率为1.51%(见表5)。

现阶段我国基本医疗保险也由三项制度组成,分别是机关事业单位公费医疗制度、城镇职工基本

表4 现阶段我国基本养老保险制度的准入条件

制度类别	覆盖对象	准入条件
机关事业单位工作人员养老保险	机关事业单位工作人员	单位缴费率为缴费基数的16%;个人缴费率为缴费基数的8%,计入个人账户。
城镇职工基本养老保险	企业职工、个体工商户、灵活就业人员等	企业职工的单位缴费率不超过缴费基数的16%;个人缴费率为缴费基数的8%,计入个人账户;灵活就业等人员在本省全口径城镇单位就业人员平均工资的60%至300%之间选择适当的缴费基数,按照20%的比例缴费。
城乡居民基本养老保险	16岁以上(不含学生)、不被以上两项制度覆盖的城乡居民	城乡居民基本养老保险筹资来自于个人缴费、集体补助和财政补贴,最初个人缴费标准为每年100元—1000元、1500元、2000元共12个档次,具体缴费额度因地区和政策不同有所差异。

资料来源:国务院办公厅关于印发降低社会保险费率综合方案的通知[EB/OL].
https://www.gov.cn/zhengce/content/2019-04/04/content_5379629.htm,2024-10-02.

注:单位缴费率最初设定为20%。依据国务院办公厅印发《降低社会保险费率综合方案》,自2019年5月1日起,降低城镇职工基本养老保险单位缴费比例,各省养老保险单位缴费比例高于16%的,可降至16%;目前低于16%的,研究提出过渡办法。

表5 我国基本养老保险制度的个人缴费率(2022年)

制度类别	缴费额 (元/年)	人均收入水平 (元/年)	个人缴费率(%)
城镇职工基本养老保险	—	—	8.00
城乡居民基本养老保险	304.87	20132.80	1.51

资料来源:《中国统计年鉴2023》《中国财政年鉴2023》。

注:城乡居民基本养老保险人均年缴费额为城乡居民基本养老保险保费收入总额除以城乡居民基本养老保险参保人数所得,城乡居民人均收入水平为全国农村居民人均可支配收入。

医疗保险制度和城乡居民基本医疗保险制度。其中,机关事业单位公费医疗制度的覆盖对象为中央直属机关、部属高校等人员,城镇职工基本医疗保险制度的覆盖对象为各类企业、机关事业单位及社会团体等非企业单位的职工,城乡居民基本医疗保险制度的覆盖对象为不被上述两项制度覆盖的城乡居民。在准入条件上,机关事业单位公费医疗制度由国家财政负担,个人不用缴费。城镇职工基本医疗保险制度的个人缴费率为2%,参加城乡居民基本医疗保险制度的个人按年度缴费,具体缴费额度因地区和政策不同有所差异(见表6)。

为下文统计方便,表7给出了2022年我国基本医疗保险的个人缴费率。结果显示,2022年我国城镇职工基本医疗保险(不含机关事业单位公费医疗

制度)的个人缴费率为2%,城乡居民基本医疗保险的个人缴费率为1.80%(见表7)。

我国自建立最低生活保障制度以来,低保标准有了较大幅度提高。2022年我国城市低保平均标准为每人每月752.3元,农村低保平均标准为582.1元。城市低保标准占城镇居民人均可支配收入的比重为18.32%,农村低保标准占农村居民人均可支配收入的比重为34.7%(见表8)。值得注意的是,虽然全国农村低保标准普遍低于城市低保标准,但是农村低保标准占比明显高于城市低保标准占比。随着中国式现代化进程的推进,未来可期的是,适当提高城市低保标准在城镇居民人均可支配收入中的比重,农村低保标准与城市低保标准逐渐趋同并最终统一。

(三)事后原则:我国社会保障的待遇水平

表6 现阶段我国基本医疗保险制度的准入条件

制度类别	覆盖对象	准入条件
机关事业单位公费医疗	中央直属机关、部属高校等人员	国家财政负担
城镇职工基本医疗保险	各类企业、机关事业单位及社会团体等非企业单位的职工	单位缴费率为缴费基数的 6%，个人缴费率为缴费基数的 2%；个人缴费全部计入个人账户，单位缴费的 30%左右划入个人账户
城乡居民基本医疗保险	除职工基本医疗保险应参保人员以外的其他所有城乡居民	个人按年度缴费，政府给予补助，鼓励集体、单位或其他社会经济组织给予扶持或资助，具体缴费额度因地区和政策不同有所差异。

表7 我国基本医疗保险制度的缴费率(2022年)

制度类别	缴费额 (元/年)	人均收入水平 (元/年)	个人缴费率 (%)
城镇职工基本医疗保险	—	—	2.00
城乡居民基本医疗保险	363.38	20132.80	1.80

资料来源:《中国统计年鉴2023》《中国财政年鉴2023》。

注:城乡居民基本医疗保险人均年缴费额为城乡居民基本医疗保险缴费收入总额除以城乡居民医疗保险参保人数所得。

从事后原则来看,主要是测量社会保障的待遇水平,重在体现社会保障的结果公平。事后原则亦即按照贡献进行分配,就是把个体对社会的具体贡献同自身的切身利益紧密地结合在一起。从实际效果来看,这有利于调动每个社会成员的积极性,有利于激发整个社会的活力。这是同现代社会完全相适应的一种分配原则,也符合市场经济的现实原则^[13]。社会保障的待遇水平是反映事后原则的核心指标,也是结果公平的重要体现。就基本养老金而言,公职人员退休后的基本养老金明显高于企业退休职工,企业退休职工的基本养老金则大大高于老年农民^[14]。在基本医疗保险领域,也存在公费医疗与城镇职工基本医疗保险和城乡居民基本医疗保险在报销比例以及其他医疗待遇水平方面的较大差距。同

时,医疗卫生资源在城市和农村的分布极不均衡,客观上又进一步加大了基本医疗保险的待遇差距。

笔者选取养老金替代率这一核心指标,用以测量基本养老保险制度的待遇水平。测算结果显示,2022年我国城镇职工基本养老保险的替代率为49.87%,城乡居民基本养老保险的替代率水平为11.92%(见表9)。

为了衡量基本医疗保险的待遇水平,笔者选取医疗支出这一指标,并用基本医疗保险基金支出除以参保人数得到人均医疗保险基金支出水平。由于公费医疗制度数据缺失,测算结果显示,2022年我国城镇职工基本医疗保险的支出水平为5.07%,城乡居民基本医疗保险的支出水平为4.73%(见表10)。

在最低生活保障制度中,由于采取补差方式支

表8 我国最低生活保障制度的城乡标准(2022年)

制度类别	平均标准 (元/人·月)	居民平均收入 (元/月)	标准占收入比(%)
城市低保	752.30	4106.91	18.32
农村低保	582.10	1677.73	34.70

资料来源:《中国民政统计年鉴2023》《中国统计年鉴2023》。

注:居民平均收入分别为当年城镇居民人均可支配收入和农村居民可支配收入除以12所得,下同。

表9 我国基本养老保险制度的替代率(2022年)

制度类别	人均养老金 (元/月)	人均收入水平 (元/月)	替代率(%)
城镇职工基本养老保险	3448.64	6914.86	49.87
城乡居民基本养老保险	199.97	1677.73	11.92

资料来源:《中国统计年鉴2023》《中国财政年鉴2023》。

注:人均养老金由基本养老金支出除以实际领取人数所得;城镇职工人均月收入水平由前文城镇单位就业人员年平均工资除以12所得;城乡居民人均收入水平为全国农村居民人均可支配收入。

表10 我国基本医疗保险制度的支出水平(2022年)

制度类别	人均基金支出 (元/月)	人均收入水平 (元/月)	支出水平(%)
城镇职工基本医疗保险	350.92	6914.86	5.07
城乡居民基本医疗保险	79.29	1677.73	4.73

资料来源:《中国统计年鉴2023》《中国财政年鉴2023》。

注:人均基金支出由基本医疗保险基金支出除以参保人数所得;人均收入水平计算方法与前文相同。

付低保金,因此低保实际支出要低于低保标准。统计数据显示,2022年我国城市低保制度的人均支出水平为每月563.5元,农村低保制度的人均支出水平为每月347.47元。城市低保人均支出水平占城镇居民人均可支配收入的比重为13.72%,农村低保人均支出水平占农村居民人均可支配收入的比重为20.71%(见表11)。从测算结果不难看出,尽管农村低保制度的支出水平低于城市低保制度的支出水平,但单就在居民平均收入中的占比来说,农村低保制度则明显高于城市低保制度。

(四)调剂原则:我国社会保障的财政补贴

从调剂原则来看,主要是测量社会保障的财政补贴水平,重在考察国家的财政责任。调剂原则是进行必要的一次分配后的再调剂,注重在相对较高的层面上推动广大的社会成员的进一步发展。这一原则的主要内容是,立足于社会的整体利益,对于一次分配后的利益格局进行一些必要的调整,使社会成员普遍地不断得到由发展所带来的收益,进而使社会的质量不断有所提高^[5]。从整体社会的角度看,社会保障本身就承载着国民收入再分配的调剂功能。社会保障公平性强调的调剂原则,则强调通过制度内的资源整合和国家财政支持,使社会保障体

系处于均衡发展和健康持续运行的良好状态。社会保障公平性的调剂原则,涉及政府的财政补贴在各项制度中的分配情况,也包括社会保险基金的全国统筹、社会保险基金征缴和投资运营等社会保障管理情况。囿于数据来源和使用限制,本文仅选取三项制度中的国家财政补贴额作为衡量调剂原则的核心指标。

就基本养老保险制度的财政补贴来说,城镇职工基本养老保险制度和城乡居民基本养老保险制度的财政补贴额均逐年提高。其中,城镇职工基本养老保险制度的财政补贴近年来达10000亿元以上,城乡居民基本养老保险制度的财政补贴在2020年以后突破3000亿元。从制度运行的角度看,虽然城乡居民基本医疗保险制度的财政补贴金额远低于城镇职工基本养老保险制度,但是城镇职工基本养老保险制度的财政补贴占基金收入的比例在20%左右,而城乡居民基本养老保险制度的财政补贴占基金收入的比例则维持在60%以上。2022年城镇职工基本养老保险制度的财政补贴占基金收入的比例为20.62%,城乡居民基本养老保险制度的财政补贴占基金收入的比例为62.23%(见表12)。可见,从调剂原则来看,城镇职工基本养老保险

表11 我国最低生活保障制度的支出水平(2022年)

制度类别	人均支出水平(元/月)	居民平均收入(元/月)	支出占比(%)
城市低保	563.50	4106.91	13.72
农村低保	347.47	1677.73	20.71

资料来源:《中国民政统计年鉴2023》《中国统计年鉴2023》。

表12 我国基本养老保险制度的财政补贴(2018—2022年)

年份	城镇职工基本养老保险			城乡居民基本养老保险		
	基金收入(亿元)	财政补贴(亿元)	财政补贴占比(%)	基金收入(亿元)	财政补贴(亿元)	财政补贴占比(%)
2018	50965.79	9377.41	18.40	3870.12	2775.74	71.72
2019	52631.04	10318.86	19.61	4149.44	2880.51	69.42
2020	44633.42	11719.66	26.26	4944.14	3134.59	63.40
2021	60196.48	12763.11	21.20	5362.36	3310.51	61.74
2022	63149.77	13019.95	20.62	5531.43	3442.22	62.23

资料来源:《中国财政年鉴》(2019—2023)。

制度和城乡居民基本养老保险制度之间的财政补贴存在严重不平衡。

就城镇职工基本医疗保险制度的财政补贴来说,数据显示,近年来最高年份2021年的财政补贴为239.86亿元,城乡居民基本医疗保险制度的财政补贴则常年维持在5000亿元以上,2021年后突破6000亿元。从制度运行的角度看,2022年城镇职工基本医疗保险制度的财政补贴占基金收入的比例仅为0.45%,说明城镇职工基本医疗保险制度能够较好地实现自我平衡、自我运转;城乡居民基本医疗保险制度的财政补贴占基金收入的比例则高达62.49%(见表13)。由此可见,城镇职工基本医疗保险制度和城乡居民基本医疗保险制度之间的财政补贴存在着极端不平衡。如果与基本养老保险制度类比的话,这种不平衡也带有较大差异性,即城镇职工基本医疗保险制度的财政补贴,要远远低于城镇职工基本养老保险制度的财政补贴。

相较于社会保险制度来说,最低生活保障制度是整个社会保障体系中最为基础性的制度安排。景天魁提出底线公平理论,认为社会保障制度所依赖的公平原则,不是个人意义上的公平,而是社会意义上的公平,即“社会公平”。底线公平是指社会保障制度和项目中,有些是起码的、不可缺少的,这些制度和项目可能意味着较低的

保障水平,但也可能保障水平并不低。也就是说,它是全社会除去个人之间的差异之外,共同认可的一条线,所有公民在这条底线面前所具有的权利的一致性,就是底线公平。从底线公平的制度构建来说,最低生活保障制度具有底线公平的意义^[16]。在现代社会中,接受救助是国家赋予每个公民的基本权利。最低生活保障制度是完全由政府财政资金支持的社会救助项目,个人不用缴费。

低保制度自建立以来,其国家财政补贴一直在整个社会保障体系中占有较大比重。近年来,我国各项社会政策的财政投入稳中有增,社会救助和福利补贴的财政投入占国民总收入的比重波动幅度较小,平均值为0.35%左右;相应地,随着覆盖对象的扩展以及待遇水平的提高,上述社会政策财政投入占一般公共财政支出的比重在逐年提高,平均值约为1.4%左右^[17]。《中国民政统计年鉴》的数据显示,2022年我国城乡低保制度的财政补贴总额为1946.93亿元,其中城市低保制度的财政补贴为483.28亿元,农村低保制度的财政补贴为1463.65亿元。据此测算,2022年我国城市低保制度的人均财政补贴占城镇居民人均可支配收入的比重为14.37%,农村低保制度的人均财政补贴占农村居民人均可支配收入的比重为21.70%(见表14)。

表13 我国基本医疗保险制度的财政补贴(2018—2022年)

年份	城镇职工基本医疗保险			城乡居民基本医疗保险		
	收入 (亿元)	财政补贴 (亿元)	财政补贴占比 (%)	收入 (亿元)	财政补贴 (亿元)	财政补贴 占比(%)
2018	13358.60	78.66	0.59	7967.64	5374.10	67.45
2019	15638.36	92.88	0.59	8679.84	5796.24	66.78
2020	15654.00	137.81	0.88	9193.93	5996.09	65.22
2021	19011.78	239.86	1.26	9905.41	6268.44	63.28
2022	20956.91	94.90	0.45	10170.39	6355.73	62.49

资料来源:《中国财政年鉴》(2019—2023)。

三、当前我国社会保障公平性的测量结果

基于前文的描述分析和《社会保障公平性的测量准则和效果评估》一文的研究方法,根据保证原则、事前原则、事后原则和调剂原则四个理论维

度,并根据其优先顺序赋予一定比例的权重,对社会保障公平性进行测量评估。在四个理论维度下,分别构建了一级指标和二级指标,同时根据测算值和目标值进行效果评估。具体来说,测量值的简单平均得分和目标值赋分情况见表15所示。

在保证原则维度下,以覆盖范围作为一级指

表14 我国最低生活保障制度的财政补贴(2022年)

制度类别	财政补贴 (万元)	低保对象 (万人)	人均财政 补贴(元)	居民平均收入 (元)	人均支出 占比(%)
城市低保	4832840.30	682.40	7082.12	49282.90	14.37
农村低保	14636470.10	3349.60	4369.62	20132.80	21.70

资料来源:《中国民政统计年鉴2023》《中国统计年鉴2023》。

表15 我国社会保障公平性的指标构建和简单平均得分(2022年)

理论 维度	一级 指标	二级指标	计算公式	测算值 (%)	目标值 (%)	得分	
保证 原则	覆盖 范围	基本 养老保险 覆盖率	$(\text{城镇职工基本养老保险参加人数} + \text{城乡居民基本养老保险参加人数}) / \text{全国应参保人数}$	92.99	100	92.99	84.14
		基本 医疗保险 覆盖率	$(\text{城镇职工基本医疗保险参加人数} + \text{城乡居民基本医疗保险参加人数}) / \text{全国应参保人数}$	98.57	100	98.57	
		低保目标 覆盖率	$(\text{城市低保人数} + \text{农村低保人数}) / \text{全国总人口}$	2.86	4.7 ^a	60.85	
事前 原则	准入 条件	基本养老 保险缴费 比率	$\text{城乡居民基本养老保险个人缴费率} / \text{城镇职工基本养老保险个人缴费率}$	18.88	100	18.88	53.89
		基本医疗 保险缴费 比率	$\text{城乡居民基本医疗保险个人缴费率} / \text{城镇职工基本医疗保险个人缴费率}$	90.00	100	90.00	
		低保标准 比率	$\text{城市低保标准占城市居民收入的比例} / \text{农村低保标准占农村居民收入的比例}$	52.80	100	52.80	
事后 原则	待遇 水平	基本养老 保险待遇 比率	$\text{城乡居民基本养老保险替代率} / \text{城镇职工基本养老保险替代率}$	23.90	100	23.90	61.15
		基本医疗 保险待遇 比率	$\text{城乡居民基本医疗保险基金支出占收入比} / \text{城镇职工基本医疗保险基金支出占收入比}$	93.29	100	93.29	
		低保支出 水平比率	$\text{城市低保支出水平占城市居民收入的比例} / \text{农村低保支出水平占农村居民收入的比例}$	66.25	100	66.25	
调剂 原则	财政 补贴	基本养老 保险财政 占比率	$\text{城镇职工基本养老保险基金财政占比} / \text{城乡居民基本养老保险基金财政占比}$	33.14	100	33.14	33.36
		基本医疗 保险财政 占比率	$\text{城镇职工基本医疗保险基金财政占比} / \text{城乡居民基本医疗保险基金财政占比}$	0.72	100	0.72	
		低保 财政补贴 占比率	$\text{城市低保人均财政补贴占比} / \text{农村低保人均财政补贴占比}$	66.22	100	66.22	

注^a:此处仍可商榷。从制度实际运行看,符合“应保尽保”原则的低保目标覆盖率,应该接近或者略高于当前的低保对象覆盖率,即2.86%(2022年)。因此,低保目标覆盖率得分或可接近100%。

标,分别构建了基本养老保险覆盖率、基本医疗保险覆盖率和低保目标覆盖率三个二级指标。在二级指标下,前文已分别计算出2022年基本养老保险覆盖率为92.99%、基本医疗保险覆盖率为98.57%。毋庸置疑,基本养老保险制度和基本医疗保险制度的目标值均为100%。但是低保制度的目标值如何设定,却是一个非常具有挑战性的问题。按照世界银行公布的贫困人口比例,中国的贫困发生率为:按国际贫困线标准,每人每天2.15美元(2017PPP)计算,2017年后为0%;按照中低收入国家贫困线标准,每人每天3.65美元(2017PPP)计算,2020年为1%,2021年为0%;按中高等收入国家贫困线标准,每人每天6.85美元(2017PPP)计算,2021年为17%^[18]。2023年10月,国务院办公厅转发民政部等单位《关于加强低收入人口动态监测 做好分层分类社会救助工作的意见》的通知,明确了低收入人口包括最低生活保障对象、特困人员、防止返贫监测对象、最低生活保障边缘家庭成员、刚性支出困难家庭(刚性支出较大导致基本生活出现严重困难的家庭)成员,以及其他困难人员^[19]。截至2023年10月,全国低收入人口动态监测信息平台归集了6600多万低收入人口的基本信息,约占全国总人口的4.7%^[20]。综合判断,本文采用全国低收入人口动态监测信息平台归集的信息,以4.7%作为低保目标覆盖率的理想值。这一目标值设定,高于世界银行规定的中低收入国家贫困线标准,低于中高收入国家贫困线标准,也充分考虑了低保制度的未来发展空间。前文已计算得出,2022年我国城乡低保制度的覆盖率为2.86%,因此低保目标覆盖率得分为60.85%。

在事前原则维度下,以准入条件作为一级指标,分别构建了基本养老保险缴费比率、基本医疗保险缴费比率和低保标准比率三个二级指标。基本养老保险缴费比率为城乡居民基本养老保险个人缴费率和城镇职工基本养老保险个人缴费率之比。根据前文的计算结果,2022年城乡居民基本养老保险个人缴费率为1.51%,已知城镇职工基本养老保险的个人缴费率为8%,因此当年基本养老保险缴费比率为18.88%。按照同样的方法,2022年城乡居民基本医

疗保险个人缴费率为1.80%,已知城镇职工基本医疗保险个人缴费率为2%,得出2022年基本医疗保险缴费比率为90.00%。低保标准比率为城市低保标准占城市居民收入的比例除以农村低保标准占农村居民收入的比例。前文计算得出,城市低保标准占城市居民收入的比例为18.32%,农村低保标准占农村居民收入的比例为34.70%,因此,低保标准比率为52.80%。

在事后原则维度下,以待遇水平为一级指标,分别构建了基本养老保险待遇比率、基本医疗保险待遇比率和低保支出水平比率三个二级指标。基本养老保险待遇比率为城乡居民基本养老保险替代率和城镇职工基本养老保险替代率之比。根据前文的计算结果,2022年城乡居民基本养老保险替代率为11.92%,城镇职工基本养老保险的替代率为49.87%,因此当年基本养老保险待遇比率为23.90%。基本医疗保险待遇比率为城乡居民基本医疗保险基金支出占收入比除以城镇职工基本医疗保险基金支出占收入比。根据前文的计算结果,2022年城乡居民基本医疗保险基金支出占收入比为4.73%,城镇职工基本医疗保险基金支出占收入比为5.07%,因此当年基本医疗保险待遇比率为93.29%。低保支出水平比率为城市低保支出水平占城市居民收入的比例除以农村低保支出水平占农村居民收入的比例。根据前文的计算结果,2022年城市低保支出水平占城市居民收入的比例为13.72%,农村低保支出水平占农村居民收入的比例为20.71%,因此当年低保支出水平比率为66.25%。

在调剂原则维度下,以财政补贴为一级指标,分别构建了基本养老保险财政占比率、基本医疗保险财政占比率和低保财政补贴占比率三个二级指标。基本养老保险财政占比率的计算方法是城镇职工基本养老保险基金财政占比除以城乡居民基本养老保险基金财政占比。前文数据显示,2022年城镇职工基本养老保险的财政补贴占基金收入的20.62%,城乡居民基本养老保险财政补贴占基金收入的62.23%。因此,基本养老保险财政占比率的计算结果为33.14%。同样的方法,2022年城镇职工基本医

疗保险财政补贴占基金收入的比重为0.45%,城乡居民基本医疗保险的财政补贴占基金收入的62.49%,得出基本医疗保险财政占比率为0.72%。低保财政补贴占比率为城市低保人均财政补贴占比除以农村低保人均财政补贴占比的得分。根据前文的计算结果,2022年城市低保财政补贴占城市居民人均可支配收入的比例为14.37%,农村低保财政补贴占农村居民人均可支配收入的比例为21.70%,因此,2022年我国低保财政补贴占比率为66.22%。

根据三项制度各个指标得分的简单平均数,得出社会保障公平性四个维度的最终得分。具体来说,覆盖范围得分为84.14,准入条件得分为53.89,待遇水平得分为61.15,财政补贴得分为33.36。综合加权后的各项平均得分,得出2022年我国社会保障公平性指数(SSEI, Social Security Equity Index)为65.40(见表16)。为了更加直观地展示我国社会保障公平性指数,根据以上数据绘制出雷达图加以呈现(见图1)。

四、研究结论和相关问题的讨论

事实上,理论和研究有多种可能性,也有多种呈现方式。但是,无论如何,概念的严谨性、逻辑的完整性、结论的可验性,是科学研究应该秉持的基本原则^[21]。本文通过构建社会保障公平性的理论维度和指标体系,对我国社会保障体系中的基本养老保险制度、基本医疗保险制度、最低生活保障制度三项主体制度进行了测量,并构建了社会保障公平性指数,具有重要理论创新意义和政策实践价值。本文使用

的研究方法,不但可以测量全国的总体情况,也可以使用到测量不同省份甚至不同地市的社会保障公平性指数,还可以分门别类地对社会保障体系中的不同制度类别进行测量。因而,具有广阔的理论探索空间和政策应用前景。

(一)研究结论

研究结果显示,2022年我国社会保障公平性指数(SSEI)为65.40。其中,基本养老保险、基本医疗保险、最低生活保障三项基本制度,在覆盖范围、准入条件、待遇水平、政府补助四个公平性维度上的差异较大。根据简单平均计算,在覆盖范围维度上,三项制度的公平性得分均较高,其中基本医疗保险制度最高、基本养老保险制度次之,低保制度最低,三项制度的公平性得分之比为1.62:1.53:1(以低保制度为1)。在准入条件维度上,基本医疗保险制度得分最高,低保制度次之,基本养老保险制度最低,三项制度的公平性得分之比为4.77:2.80:1(以基本养老保险制度为1)。在待遇水平维度上,基本医疗保险制度得分最高,低保制度次之,基本养老保险制度最低,三项制度的公平性得分之比为3.90:2.77:1(以基本养老保险制度为1)。在财政补贴维度上,低保制度得分最高,基本养老保险制度次之,基本医疗保险制度最低,三项制度的公平性得分之比为91.97:46.03:1(以基本医疗保险制度为1)。具体到三项制度的公平性指数而言,根据加权平均计算得分,由高到低分别为基本医疗保险制度85.16分、最低生活保障制度60.05分、基本养老保险制度50.95分。

回顾《社会保障公平性的测量准则与效果评估》

表 16 我国社会保障公平性的指标和得分(2022年)

一级指标	简单平均得分	权重	加权平均得分
覆盖范围	84.14	40%	33.66
准入条件	53.89	30%	16.17
待遇水平	61.15	20%	12.23
财政补贴	33.36	10%	3.34
总分(满分100)	58.14	100%	65.40

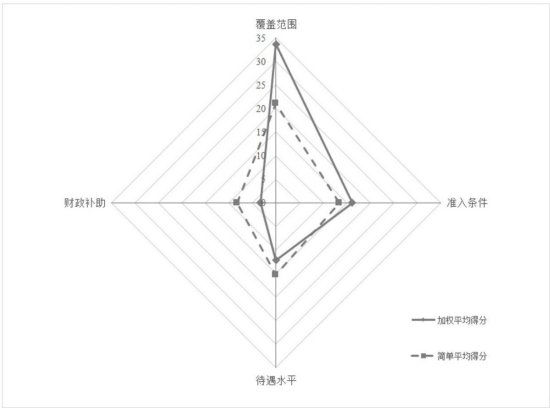


图1 我国社会保障公平性指数雷达图(2022年)

一文的研究结论,即2015年根据简单平均计算的我国社会保障公平性指数为41.60。其中,养老保险公平性指数为29.56,医疗保险公平性指数为40.57,最低生活保障公平性指数为54.69。本文的研究结论表明,经过近些年的改革发展,我国社会保障体系日趋完善,总体公平性程度有了较大提高。但是,制度间的不平衡也较为明显,三项制度的公平性差距依然高达数倍,尤其在财政补贴维度上,三项制度间的差距竟然高达近100倍。需要说明的是,尽管基本医疗保险制度在覆盖范围、准入条件、待遇水平三个维度上的得分均高于基本养老保险制度和低保制度,但是上述结果极有可能是基本医疗保险制度的测量指标中缺少公费医疗制度的相关数据所致。同时,本文构建的指标体系和测算结果,并没有考虑主观维度的指标,因而无法洞察目标群体和社会公众对各项制度的主观态度评价。

(二)相关问题的讨论

研究结果显示,虽然我国社会保障体系在保证原则维度上基本实现了制度全覆盖,但是在事前原则的准入条件、事后原则的待遇水平、调剂原则的财政补贴方面,仍然存在比较大的提升空间。着眼于制度的长远发展和中国式现代化进程的平稳推进,未来提高我国社会保障公平性指数,尤其需要关注以下三个重要方面。

一是完善社会保障体系的顶层制度设计。《中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定》提出,聚焦提高人民生活品质,完善收入分配和就业制度,健全社会保障体系,增强基本公共服务均衡性和可及性,推动人的全面发展、全体人民共同富裕取得更为明显的实质性进展。当前建基于工业社会的社会保险制度设计,已经在很大程度上不能适应应对数字技术和产业变革带来的新的社会风险要求,也在很大程度上不能适应实现中国式现代化的制度要求。习近平总书记指出:“世界上没有放之四海而皆准的具体发展模式,也没有一成不变的发展道路。”^[22]为此,需要在社会保障体系的顶层设计层面,重新思考和规划社会保障体系建设,更大地促进社会保障公平性。可能的思路包括:构建全民

统一的基础养老金制度,构建全民共享的基本医疗卫生制度,进一步提高最低生活保障制度的救助标准和覆盖范围。

二是推进城乡融合发展和制度统筹协调。在社会保障公平性指标体系中,尽管个别指标农村优于城市,但是整体上最为突出的不公平性依旧是城乡二元结构导致的不公平,比如城乡居民基本养老保险、城镇职工基本养老保险、机关事业单位工作人员养老保险制度的待遇差距。在最低生活保障制度中,问题同样明显:无论是低保人均标准,还是低保人均实际支出水平,农村均低于城市。但是,相较于居民收入水平而言,农村低保人均标准占比和低保人均实际支出水平占比,又明显高于城市。这种差异或者不公平,凸显出隐藏在背后的制度逻辑:只有随着中国式现代化进程的推进、城乡之间的居民收入水平差距缩小甚至消失,才能够真正实现低保标准和实际支出的城乡统一。因而,社会保障公平性注定是一个阶段性问题,亦即随着城乡融合发展水平进一步提高,社会保障体系中的各项制度协调推进,最终逐步消解社会保障体系的城乡二元结构化特征。

三是做好共同富裕背景下的贫困治理问题。中国式现代化是全体人民共同富裕的现代化。习近平总书记指出,共同富裕是中国特色社会主义的本质要求,我国现代化坚持以人民为中心的发展思想,自觉主动解决地区差距、城乡差距、收入分配差距,促进社会公平正义,逐步实现全体人民共同富裕,坚决防止两极分化^[23]。作为社会保障体系中最为基础性的制度安排,最低生活保障制度与其他社会救助制度一起,承载着反贫困的重要职能,是托举底线公平、实现社会保障公平的“压舱石”。当2020年决战脱贫攻坚取得决定性胜利后,我国广大农村地区极端贫困的状况已经成为历史。一个共同富裕与社会救助的制度悖论是:共同富裕意味着贫困人口的减少直至消除,以低保制度为代表的社会救助制度如何在贫困治理中重新进行定位,并发挥出促进全体人民共同富裕的制度效能?另外一个衍生的问题是:以低保为代表的社会救助制度与社会保险制度

以及其他更高水平的社会福利津贴项目,如何在促进全体人民共同富裕中协同发力?换句话说,社会保险制度和其他更高水平的社会福利津贴项目能否成为低保制度的有效替代?从更为宏观的角度看,

未来我国社会保障体系如何上升为国家福利体制,如何有效应对两极分化,如何形塑合理的社会阶层结构,如何在更大范围更好地实现社会公正,都是不得不未雨绸缪并加以充分论证的大问题。

[参考文献]

[1]吴忠民.中国现代化论[M].商务印书馆,2019:481.

[2][17]韩克庆.中国式现代化进程中的社会政策发展[J].社会科学,2023(6).

[3][4]景天魁.底线公平概念和指标体系——关于社会保障基础理论的探讨[J].哈尔滨工业大学学报(社会科学版),2013(1).

[5][7]韩克庆.社会保障公平性的测量准则与效果评估[J].社会保障研究,2019(3).

[6][12][13][15]吴忠民.公正新论[J].中国社会科学,2000(4).

[8]关信平.朝向更加公平、平等和高效的社会政策——对我国社会政策公平性的理论思考[J].广东工业大学学报(社会科学版),2013(5).

[9]李文.中华人民共和国社会史(1949—2019)[M].当代中国出版社,2019:262.

[10][11]韩克庆.市场逻辑抑或国家责任:中国社会保障新论[M].商务印书馆,2021:173,26.

[14]何文炯.基于共同富裕的养老保障体系优化[J].社会政策研究,2024(4).

[16]景天魁.底线公平与社会保障的柔性调节[J].社会学研究,2024(6).

[18]世界银行公开数据[EB/OL].世界银行集团网站,<https://data.worldbank.org.cn/indicator>,2024-12-25.

[19]关于加强低收入人口动态监测做好分层分类社会救助工作的意见[EB/OL].中国政府网,https://www.gov.cn/zhengce/content/202310/content_6911065.htm,2024-12-25.

[20]全国低收入人口动态监测信息平台建设已取得积极成效[EB/OL].中国政府网.https://www.gov.cn/xinwen/jdzc/202310/content_6912006.htm,2024-12-25.

[21]韩克庆.社会保障政策语言学科化:以城镇职工基本养老保险为例[J].社会建设,2023(5).

[22][23]中共中央党史和文献研究院.习近平关于中国式现代化论述摘编[M].中央文献出版社,2023:66,88.

(责任编辑 吕红娟)

The Index System of Social Security Equity and Its Application in China
Han Keqing

Abstract: By constructing the theoretical dimensions and indicator system of social security equity, based on three main systems of basic pension insurance, basic medical insurance, and minimum living-hood guarantee, this paper measured China's social security system and constructed Social Security Equity Index (SSEI). The research results show SSEI in 2022 is 65.40. There are significant differences in coverage, admission conditions, treatment levels, and government subsidies among three basic system. In terms of equity of the three systems, from high to low, they are 85.16 for basic medical insurance system, 60.05 for minimum living-hood guarantee system, and 50.95 for basic pension insurance system. Focusing on the long-term development of social security system and the steady progress of Chinese modernization process, it needed to fully consider the top-level system design of social security system, promote the integrated development of urban-rural areas and the overall coordination of different systems, and do a good job in poverty governance in the context of common prosperity to improve SSEI in the future.

Keywords: Social Justice, SSEI, Basic Pension Insurance, Basic Medical Insurance, Minimum Living-hood Guarantee