

· 综论 ·

# 论社会保障制度的代际均衡

何文炯

**[摘要]** 社会保障制度是国家治理体系的重要组成部分，必须保持群体之间、地区之间和代际之间的公平，必须能够有效应对各种变化，使社会成员有稳定的预期。在人口老龄化持续加剧的背景下，要更加重视社会保障制度的代际均衡，改变以老年人为中心的人口老龄化应对思维，通过完善制度设计和运行机制，使得社会成员的基本保障权益和基本筹资责任能够在较长时期内大体均衡，保持社会保障制度长期持续健康运行。文章分别就现行基本养老保险制度和基本医疗保险制度的代际矛盾、代际均衡机理及其实现路径进行了分析，并就深化社会保障代际均衡研究提出了若干方向性的议题。

**[关键词]** 社会保障；基本养老保险；基本医疗保险；代际矛盾；代际均衡

社会保障制度是国家在风险管理领域的基础性制度安排，旨在通过有效处理社会成员个体的基本风险，以达到降低全社会风险、从而实现国家长治久安之目的，因而是国家治理体系的重要组成部分。最近 30 多年来，我国在社会保障领域进行了一系列重大改革，实现了制度转型和惠及范围扩展，其成就世所公认。同时，我们应该看到，这些改革还缺乏系统性和整体性，因而在实践中出现了诸多不均衡的现象。事实上，社会保障是一个系统工程，并深嵌于整个社会体系之中，需要保持各方面的均衡，包括其与社会文化相协调、与经济发展相适应，以及群体之间、地区之间、代际之间的均衡等，才能有效发挥其正面作用。现行社会保障制度和政策在不同的群体之间和不同的地区之间存在显著差异，影响着整个社会保障体系的公平性、可持续性和运行效率。学界对此已经有许多讨论，但从代际均衡视角来讨论社会保障问题的学术文献不多。本文先就社会保障领域的代际均衡问题进行简要的学理分析，再分别讨论基本养老保险制度和基本医疗保险制度的代际均衡问题，最后提出一些今后值得研究的议题，旨在抛砖引玉。

**[作者简介]** 何文炯，浙江大学老龄和健康研究中心主任、中国社会保障学会副会长。主要研究方向：社会保障理论和政策。

**[基金项目]** 国家自然科学基金重大项目“代际均衡与多元共治——老龄社会的社会支持体系研究”（71490733）。感谢浙江大学杨一心、姚引妹、张翔等老师对本文的宝贵建议。

## 一、代际均衡：社会保障领域一个值得重视的问题

代际关系的讨论，过去主要是在人口学界和社会学界。事实上，任何社会任何时期，代际矛盾总是存在，因而需要通过相应的社会政策来协调。在人口结构相对稳定、变动较小的时候，代际矛盾不突出，这种协调的任务不重。但在人口老龄化过程中，代际矛盾可能会加大，因而需要采用新的办法进行有效的治理。<sup>①</sup>值得重视的是，从我国当前和今后一个时期的人口形势看，人口老龄化趋势在相当长一个时期内难以逆转。也就是说，人口老龄化在未来的几十年内将是一种常态，<sup>②</sup>我们将一直处于人口老龄化的“高原”之上。这就要求各类社会政策与之相适应，即通过改变社会政策设计，以适应人口老龄化的趋势。社会保障在社会政策体系中占有举足轻重的地位，其中多数项目是长期性的制度安排，需要改变以老年人为中心的人口老龄化应对思维，通过科学合理而有效的制度和机制设计，才能使一代又一代人能够长期友好合作，从而实现永续的健康运行以实现制度目标，真正成为国家长治久安的重器。

### （一）制度稳定性与环境可变性

社会保障制度是涉及每一个社会成员切身利益的长期性社会政策，因而必须保持持久的稳定性。然而，社会保障制度嵌入于一个变化着的社会运行体系之中，必然受到各种可变因素的影响。这种影响可以是自然的，也可以是人为的；可以是经济的，也可能是社会的。理想的社会保障制度，应当能够在相当长的时期内保持稳定，而不受制度外诸多重要因素变化的影响。只有这样，才能使社会成员对社会保障制度有充分的信赖，使他们对自己未来的基本保障有稳定的预期。

在影响社会保障制度运行的诸多要素中，人口是十分重要的一个。社会保障制度是为了保障社会成员的基本权益，因而保障对象的数量及其健康状况，与制度的长期运行有密切关系。诸如受社会救助的人数、享受社会福利的人数、领取养老金的人数、罹患疾病的人数及其病种类型、失能人数及其失能程度等均是如此。同时，社会保障制度运行需要强有力的经济支撑，需要劳动者创造的财富来支撑，因而对社会保障基金做贡献的社会成员的数量和素质至为重要。这里包括提供社会救助、社会福利项目资金来源的各类纳税人和社会保险基金的各种缴费者。这个群体的人数规模及其对基金的贡献能力直接影响着制度的运行能力。值得注意的是，在人口老龄化进程中，受保障对象与做贡献者这两个群体之间的比例关系会发生变化，从而影响制度运行。如果处理不当，则会引起代际之间社会保障权益的差异和责任的变化。因此，我们不仅要关注同一时段老年人的基本保障权益公平性问题，而且还要关注不同时段老年人（即各代老年人）基本保障权益的公平性问题，进而必须关注同一时段老年人与中青年人（例如在职职工与退休人员）之间基本保障权益和责任的公平性、均衡性问题。

### （二）责任变动度与制度持续性

任何社会保障项目的筹资，均适用“以支定收”的原则，即先按照制度目标确定保障待遇

① 吕晓莉、李志宏：《人口老龄化与社会代际矛盾及其治理》，《中国青年研究》2014年第1期。

② 胡湛、彭希哲：《应对中国人口老龄化的治理选择》，《中国社会科学》2018年第12期。

水平,进而估算所需要的资金总量,再按照这一资金总量去筹措相应资金与之匹配,以满足制度运行的需要。这就意味着,如果所需资金总量发生变化,则筹资量就随之变化,落实到具体的出资主体,是筹资责任的变化。这里有三种情形:一是待遇不变,筹资责任变化,这是筹资责任公平性问题;二是筹资责任不变,待遇变化,这是待遇公平性问题,即权益公平性问题;三是待遇不变,筹资责任不变,这就导致基金收支不平衡,或亏空或结余过多。如果出现持续的大幅度亏空,即社会保障基金入不敷出,这就会导致社会保障制度无法持续运行。当第三种情形出现,通常由国家财政兜底。这是多数国家的法律规定,旨在确保社会成员的基本保障权益。需要指出的是,国家财政资金从何而来?是纳税人所缴。这又是一个筹资公平性问题。

从各国的实践看,社会保障制度颁布实施之后,应当在相当长一段时间内保持稳定。尤其是保障待遇政策与保障对象的利益息息相关,不能随意变动,如果有变动,通常采用提高保障待遇的办法,鲜有降低保障待遇的做法。这就是社会保障待遇刚性原则,是福利刚性原则在社会保障领域的具体体现。然而,在社会保障制度运行过程中,其环境可能发生变化,可能导致制度运行成本降低,也可能导致制度运行成本提高。从长期的实践看,后者居多。例如,人口老龄化、高龄化过程中,劳动就业及纳税人数和社会保险缴费人数相对减少,但享受社会保障各类待遇的人数相对增多。如果保持社会保障待遇不变,意味着纳税缴费做贡献者的人均筹资成本需要增加,这就是筹资责任的变化。从我国最近 20 多年的情况看,社会保障项目增多、待遇水平一直在提高,而且若干年份的增幅很高,例如退休人员的基本养老金给付标准 10 多年来持续大幅度提高。与此同时,企业普遍反映社会保险缴费负担沉重,要求降低社会保险缴费水平。中央政府为此采取了一系列措施。<sup>①</sup>而许多年轻人收入不高,但按照法律规定,他们本人及其所在工作单位必须缴纳社会保险费。他们当中很多人的生活需要父母帮助,父母则把养老金交给儿女使用,这就扩大了“啃老”一族。此情此景,符合社会保障制度设计者的初衷吗?最近几年,非正规就业人数持续增多。他们选择用脚投票,不再缴纳社会保险费。此等情况的出现,原因很多,其中蕴含着代际矛盾。

### (三) 权益公平性与保障适度性

社会公平是社会保障的核心价值。在现代社会中,社会保障权已经被公认为一项基本人权。这项权益不因种族、性别、居住地、职业和身份不同而有差异,因而为国民提供社会保障是现代政府的基本职责,属于基本公共服务的范畴。<sup>②</sup>关于社会保障制度公平性的讨论,至少可以从三个角度展开。一是讨论不同群体之间的公平性,<sup>③</sup>二是讨论地区之间的公平性。<sup>④</sup>这两个角度的讨论都在一定程度上产生了积极的效应。当然,后者的影响程度更深、效应更好,例如关

① 参见国务院办公厅:《关于印发降低社会保险费率综合方案的通知》,中国政府网:[http://www.gov.cn/zhengce/content/2019-04/04/content\\_5379629.htm](http://www.gov.cn/zhengce/content/2019-04/04/content_5379629.htm), 2019 年 4 月 4 日。

② 参见国务院:《国家基本公共服务体系“十二五”规划》,中国政府网:[http://www.gov.cn/zwqk/2012-07/20/content\\_2187242.htm](http://www.gov.cn/zwqk/2012-07/20/content_2187242.htm), 2012 年 7 月 11 日。

③ 何文炯:《中国社会保障:从快速扩展到高质量发展》,《中国人口科学》2019 年第 1 期。

④ 郑功成:《尽快实现职工养老保险全国统筹》,《人民日报》,2014 年 1 月 17 日第 18 版。

于职工基本养老保险实行全国统筹的建议已经被采纳并付诸实施。<sup>①</sup>从中央最近的精神看，国家将更进一步把推进社会保障制度的公平统一作为“十四五”时期的重要任务。<sup>②</sup>

第三个角度是从代际公平的视角讨论社会保障问题。虽然这很重要，但学术界对此关注不多，政府官员则关注更少。事实上，在急剧变化的社会环境中，社会政策变动很快，因而很难讨论社会政策的公平合理性。同理，在社会保障制度大幅度改革的过渡时期，也很难讨论社会保障权益的公平合理性，讨论代际之间的社会保障权益公平性则更难。今天，中国发展已经进入了新时代，社会保障事业需要实现高质量发展，因而需要面向未来，根据国家治理现代化的要求，优化社会保障制度设计，并希望其能够走向定型。这就需把代际均衡的思维更多地体现于制度设计之中。

社会保障有基本保障与补充性保障之分。补充性保障是社会成员及其所在用人单位的自主、自愿和自费行为。虽然我们不希望这种保障的差异过大，但允许不同时期、不同群体、不同地区的补充性保障有一定的差异。基本保障是以国家强制力实施的项目，旨在保障社会成员的基本生存、基本发展和基本尊严，必须是公平的，要力求均等。值得指出的是，这里所说的公平，不是机会公平，而是结果公平，并且这种公平包括人群之间、地区之间，还包括代际之间的公平。也就是说，代际均衡是社会保障制度公平性的应有之义。事实上，如果基本保障待遇在代际之间有较大的差异，则不仅难以保障社会成员的基本权益，而且可能引发代际矛盾冲突，因而难以实现基本保障制度的“初心”，难以得到社会公众的理解、配合和主动参与。

需要强调的是，这里所说的社会保障代际均衡，是指各代人之间基本保障待遇的基本统一和筹资责任的基本统一，是保基本意义下的结果均等。这里的关键是恪守“保基本”的原则，保持适度的保障待遇水平，<sup>③</sup>并建立相应的机制。事实上，过高或过低的基本保障待遇，必然偏离制度设计初衷，容易诱发代际矛盾，使得制度难以长期持续健康运行。因为只有保基本，才能全覆盖；只有保基本，才能可持续；只有保基本，才能建立起多层次的社会保障体系。<sup>④</sup>

## 二、基本养老保险制度的代际均衡

基本养老保险制度是惠及面广泛、所需资金量最大、社会关注度最高的社会保障项目。该制度旨在保障社会成员年老之后具有购买基本生活资料的能力。因而，世界上绝大多数国家有此类项目。作为长期性的社会保障项目，它不仅涉及到同一代人之间的利益关系，而且涉及到几代人之间的利益关系。故此，其代际均衡问题必然会受到学界关注和重视。

① 参见习近平：《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的讲话》，人民出版社，2017年。

② 参见《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》，人民出版社，2020年。

③ 习近平在党的十九大报告中，论及社会保障方针时，提出“保障适度”。

④ 何文炯：《“十二五”社会保障主题：增强公平性和科学性》，《社会保障研究（北京）》2011年第2期。

### （一）职工基本养老保险的代际矛盾

我国于1951年建立了一套面向工薪劳动者的基本养老金制度。20世纪80年代中期以来，进行了较长时间的改革探索，实现了制度转型和惠及范围的扩展。现行制度有二：一是面向非农就业者的职工基本养老保险制度，二是面向农民和非就业城镇居民的城乡居民基本养老保险制度。从1997年颁布、1998年开始实施以来，职工基本养老保险制度为国家的改革、发展和稳定做出过积极的贡献。但是应该看到，由于制度设计缺陷和实施过程中的偏差，这一制度面临着诸多问题，代际矛盾是其中重要一项。

按照当时的制度设计，职工基本养老保险采用社会统筹与个人账户相结合的部分积累制筹资模式。但从20多年来的实践看，它名义上是部分积累制，而实际上是现收现付制，即在职的中青年人缴纳养老保险费，供养当期已经退休的老年人。据此，如果财政对于此项制度的投入一定，则在职参保者及其用人单位的缴费负担直接取决于基本养老金的给付水平和参保人群的年龄结构。就参保者个人而言，在职期间的缴费可看作是一种权益积累。当参保人群年龄结构相对年轻时，基金往往会有结余，而随着人口老龄化程度提高、参保人群年龄结构老化时，基金收支平衡的难度就会增大。因此，保持基本养老金适度的给付水平和基金积累的适度规模，有益于养老金权益和缴费负担的代际均衡，有益于应对人口老龄化，也有益于制度的长期可持续运行。如果盲目地提高养老金给付标准，则必然产生不良的后果，这是代际矛盾冲突的典型表现。事实上，从2005—2015年，企业退休人员的基本养老金每年以10%左右的幅度上调，已对未来基金收支平衡产生了不利影响。虽然2016年之后基本养老金给付标准的增幅有所下降，但增加的绝对额依然不小，因而每年的调整仍会对基金平衡造成较大压力。而且，这样的增幅，导致不少地区出现了基本养老金与在职职工收入“倒挂”的现象。最近几年，各类用人单位普遍反映社会保险缴费负担过重，并成为每年全国人大和全国政协会议讨论的重要话题之一。为此，中央政府把降低社会保险缴费作为减轻企业负担的一项重要举措。当然，造成企业社会保险费负担重的原因众多，例如制度转轨的成本未能有效落实，某些方面的财政责任未能到位等。可以说，无论是从总体看还是平均意义上的标准人来看，养老金待遇给付与实际筹资之间不匹配，有较大的缺口，这是代际矛盾的一种表现。

### （二）基本养老保险代际均衡的机理分析

从制度设计的原理出发，基本养老保险资源在同代人之内和代际之间的配置，直接关系到制度运行的可持续性。应注意到，人口老龄化是影响基本养老保险制度代际均衡的重要因素。如果采取现收现付模式，基金一年一平衡，平衡公式为：

$$\text{缴费人数} \times \text{缴费工资} \times \text{缴费比率} = \text{养老金领取人数} \times \text{人均养老金} \quad (1)$$

由于制度抚养比 = 缴费人数 / 养老金领取人数，养老金替代率 = 人均养老金 / 缴费工资，因此公式（1）变换可得到：

$$\text{制度抚养比} (\alpha) \times \text{缴费比率} (\tau) = \text{养老金替代率} (\gamma) \quad (2)$$

根据上述公式，随着人口老龄化程度加深，制度抚养比会不断降低，如果要保持养老金替代率不变，那么要维持养老保险基金收支平衡，必然要求缴费比率上升，会造成不同代年轻人

缴费负担不一。而如果要保持年轻人负担的均衡,则养老金替代率就会下降,不同代老年人权益均衡受到破坏。从国际上基本养老保险制度的执行现状看,一般以100年或75年为周期,在一定养老金替代率水平下,可考察年轻人的缴费负担变化情况。我们考虑以下两种情形。

第一种情形:假设基金仍然一年一平衡,要保持各代待遇享受人员待遇的基本平衡,则:

$$\alpha_1 \times \tau_1 = \gamma;$$

$$\alpha_2 \times \tau_2 = \gamma;$$

.....

$$\alpha_{100} \times \tau_{100} = \gamma;$$

根据确定的 $\gamma$ 和每一年预测的制度抚养比 $\alpha_1, \alpha_2, \dots, \alpha_{100}$ ,可计算得到每一年在职人员的缴费率 $\tau_1, \tau_2, \dots, \tau_{100}$ 。如果制度抚养比不断减低,即 $\alpha_1 > \alpha_2 > \dots > \alpha_{100}$ ,则每一年的缴费率需要逐步上升,即 $\tau_1 < \tau_2 < \dots < \tau_{100}$ ,据此可以计算各年份缴费率 $\tau$ 的方差 $D(\tau)$ 。如果 $D(\tau)$ 过大,表示各年份年轻人缴费负担变化较大。我们可以根据不同制度的特点,确定代际不均衡的标志,即 $D(\tau)$ 超过一定范围,表示代际不均衡程度较高。

为了确定代际均衡下各代的缴费负担,我们需要考虑第二种情形,即从长期平衡的视角来审视基本养老保险制度。在代际均衡视角下,我们假设一种理想化情形,即各代人缴费水平一致。这样,在考察期100年内,所缴保费与所享受待遇现值相等,如下所示:

$$\tau \cdot \sum_{k=1}^{100} c_k \cdot w_k \cdot v^k = \sum_{k=1}^{100} b_k \cdot B_k \cdot v^k$$

其中, $v$ 代表折现因子, $c$ 代表缴费人数, $b$ 代表待遇享受人数; $w$ 代表缴费工资水平, $B$ 代表待遇水平。 $\tau$ 即为世代缴费人员负担均衡条件下的缴费率。可见, $\tau$ 与缴费人数( $c$ )和待遇享受人数( $b$ )的比例有重要关系。

我们可以按照上述两种情形分别测算现行职工基本养老保险制度在未来的代际均衡程度,以及为了实现代际均衡而需要创造的条件(包括对待遇标准的设定和长期均衡费率的设定)。当然,在现行制度下,除了人口老龄化(制度抚养比)对代际均衡的影响,还有其他因素的作用。比如,职工基本养老保险有历史债务问题,对“老人”和“中人”视同缴费年限的承认,加剧了制度平衡的难度,也是导致各代缴费负担不均衡的原因。在对具体制度分析中,我们要分离出历史债务、制度执行打折扣等因素的影响,从人口老龄化视角出发,分析如何保持各项社会保险制度的代际均衡。

### (三) 基本养老保险制度实现代际均衡的路径选择

现行职工基本养老保险制度已经出现了代际矛盾的迹象,如果不做及时处理,则矛盾会越来越严重,最终影响到每一个参保人员的基本养老金权益,影响到整个养老金体系的有效运行。为此,需要从未来老龄社会的社会保障体系建设的整体出发,按照代际均衡的原则深化改革,明确制度定位、优化制度设计、建立健全有效的运行机制,确保不同时期每一个社会成员有大致均等的基本养老金权益和养老保险费负担,并实现基本养老保险制度的长期持续健康运行。

一是明确基本养老保险制度定位。从横向看,按照老年人所面临的基本风险设计老年保障

项目体系，以老年收入保障（养老金）应对老年贫困风险，以医疗保障应对疾病风险，以照护保障应对失能风险，以精神慰藉应对孤独风险。<sup>①</sup> 现行职工基本养老保险制度承担职能过多，养老金不仅承担着基本生活之责，还有部分医疗费用、照护费用之责。这就造成资源错配、降低了整个老年保障体系的效率。因而，需要为该项制度“减负”，明确其职责是保障就业者年老退休之后具有购买基本生活资料的能力。从纵向看，按照多层次养老金体系建设的思路，明确基本养老金与补充性养老金的职责分工，确定适度的基本养老金待遇水平，让职工基本养老保险回归“保基本”，<sup>②</sup> 使劳动者对未来的基本养老金有清晰的、理性的预期，增强其参与并获得职业年金、商业性和互助合作性养老保险等补充性养老金的内在动力。

二是优化基本养老保险制度设计。职工基本养老保险是以保险方式为就业者提供老年基本收入保障的制度安排，必须充分促使其在短寿者与长寿者之间、高收入者与低收入者之间、代际之间和地区之间实现有效的互助共济功能。近年来，中央进一步明确此项制度要尽快实行全国统筹，<sup>③</sup> 旨在加强制度统一性和规范性并增强互助共济性。现行制度存在诸多缺陷，需要在提高统筹层次的过程中优化制度设计，建议实行“统账分离”式改革，使之回归“现收现付制”筹资模式，逐步缩小个人账户规模，并将参保者个人缴费纳入统筹基金。领取养老金的初始年龄是影响参保群体年龄结构的重要因素，建议尽快实施提高退休年龄的方案。为保持基本养老金的适度水平，<sup>④</sup> 建议以保证养老金购买力不下降为基本原则兼顾其他因素，健全基本养老金调整机制，以减轻用人单位的缴费负担，并促进代际均衡。注重基本养老金制度与经济社会发展的协调性，密切关注宏观经济、人口结构、劳动力市场和参保情况的变化，及时进行理性分析并采取有效措施，确保基金收支平衡与参保者待遇均衡和缴费负担合理，同时建立基本养老保险精算制度和基金风险预警监测机制。为控制并逐步缩小群体间基本养老金差距，要建立健全退休人员与城乡老年居民的基本养老金待遇及其调整的统筹协调机制。

三是采用妥善办法确保平稳过渡。基本养老保险制度改革势在必行，但改革必然会触及部分人的既得利益，社会高度关注。因此，要努力处理好政府、用人单位、家庭和个人等各方的责任关系，明晰各方责任边界，由各方合理承担改革的成本。要分类处理好“老人”“中人”和“新人”待遇水平在新旧制度间的平稳过渡，遏制养老保险基金支出非理性增长的趋势，设定制度过渡期，逐步实现回归“保基本”，避免急于求成造成社会矛盾激化。对涉及利益调整的相关政策，如延迟退休年龄、调整缴费费率、划拨国有资本解决历史遗留问题<sup>⑤</sup>等，要特别注意制度出台的时机和前置条件，条件具备后再稳步实施。此外，改革还要与城乡居民基本养老保险相衔接，为未来建立全民统一的基本养老保险制度预留制度接口。

① 何文炯：《老有所养：更加平衡、更加充分》，《国家行政学院学报》2017年第6期。

② 《国务院关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》明确指出“贯彻基本养老保险只能保障退休人员基本生活的原则”。

③ 王新梅：《论养老金全国统筹的基本理念》，《社会保障评论》2019年第4期。

④ 李清宜：《养老金政策的演变历程：国际劳工组织和世界银行观点的对立与共识》，《社会保障评论》2019年第4期。

⑤ 严新明、童星：《“空账”不空——对国有资本与社保基金关系的社会时空研究》，《社会保障评论》2020年第2期。

### 三、基本医疗保险制度的代际均衡

疾病风险是每一个社会成员的基本风险,因而医疗保障成为现代社会中最重要的社会保障项目之一。由于人的生理机能在一一定的年龄之后会逐步退化,从总体上看,老年人患病的机会要比年轻人更多,因而老年人对于医疗服务和医疗保障有更高的需求。但是,从技术上看,医疗保障制度是远比养老金制度复杂的社会保障项目,不仅受到疾病谱、医药服务方式的影响,而且还受到人口结构变化的影响,因而其代际均衡问题也很值得研究。<sup>①</sup>

#### (一) 基本医疗保险制度的代际矛盾

20世纪50年代初,我国通过劳保医疗制度和公费医疗制度,为工薪劳动者提供免费的医药服务,并从60年代起在农村推行合作医疗制度,依托农村集体经济为农民提供低水平的医疗保障。这三项制度是那个时期我国健康领域最重要的社会保障项目,但这些制度依附于计划经济体制。20世纪80年代之后,随着经济体制改革的深入,这些医疗保障项目表现出种种不适应,不得不进行改革。1998年,在试点探索的基础上,国家建立了适用于工薪劳动者的职工基本医疗保险制度(简称“职工医保”)。2003年开始试行新型农村合作医疗制度(简称“新农合”)并逐步扩大范围,旨在为农民提供基本医疗保障。后来对城镇非就业居民也采用类似的制度,即城镇居民基本医疗保险制度(简称“城居医保”)。2016年将新农合与城居医保制度整合为城乡居民基本医疗保险制度(简称“居民医保”)。由此实现了基本医疗保障的制度转型和惠及范围的扩展。

从这两项基本医疗保险制度的实施情况看,居民医保的资金2/3以上来自于国家财政,而且大多数地区的保障待遇和筹资水平都不高,因而其代际矛盾虽然存在但并未显现。然而,职工医保的代际矛盾已经开始逐步显现。从近20多年的运行情况看,前半段参保人数逐步增加,而且是大量年轻人进入制度保障范围,职工医保基金出现了较多的结余。最近几年,由于保障待遇提高较快、部分时段减征保费,又由于参保者年龄结构逐步老化,绝大多数统筹地区的职工医保基金结余迅速下降。少数统筹地区尤其是人口老龄化严重、经济发展相对滞后的地区出现当期基金收不抵支,无法自求平衡,基金风险显现。值得指出的是,10多年前,有关方面认为基本医疗保险基金出现高额结余是极大的浪费,于是部分地区以结余过多为由盲目扩大支付范围或是提高待遇,而且还划出部分资金用以支付生活照护费用、健康体检费用,甚至还从职工医保统筹基金中划出部分资金交给保险公司去办理“大病保险”和“长期护理保险”。职工医保的保障待遇频繁变动,基金征收规则随意变动,基金收支结余忽高忽低,不仅表现出这一制度之不成熟,而且反映出不同时期职工医保参保者所享受的保障待遇不同、参保单位所承担的缴费责任不同,这是典型的代际不均衡现象。

#### (二) 职工基本医疗保险代际均衡的机理分析

一般认为,基本医疗保险采用现收现付制筹资模式,因而属于短期性的保险项目,其基金只求当期收支平衡即可。事实上,作为社会保险性质的基本医疗保险,无论是职工医保还是居民医

<sup>①</sup> 何文炯等:《基本医疗保险“系统老龄化”及其对策研究》,《中国人口科学》2009年第2期。

保，都是长期性的制度安排。其保障对象是特定范围内的全体社会成员，且无核保之类的参保对象选择机制。此外，根据现行职工医保制度设计，参保者在退休以后其本人和工作单位都不再缴纳医疗保险费，但却可以享受基本医疗保险待遇直至终身，而且其待遇比在职职工还要高一些。虽然各统筹地区可以按照以支定收的原则每年厘定费率（筹资标准），但费率必须相对稳定，否则意味着参保者的缴费负担变动过于频繁，更何况费率并非可以无休止提高，因为用人单位的缴费负担能力是有限的。因此，要从基金长期收支平衡的目标出发，考虑基本医疗保险的制度设计，以及相应的待遇规则和筹资规则，不能仅仅视其为一个短期性的社会保障项目。

据此，人口结构变化对于基本医疗保险制度具有重要的影响。也就是说，与基本养老保险制度类似，基本医疗保险制度也会受到人口老龄化的影响，如若处理不当，则会引发代际矛盾和冲突。事实上，现行职工基本医疗保险制度是典型的“年轻人供养老年人”的制度。这就需要注意职工医保的“系统老龄化”现象，即该项目的参保人群中，缴费做贡献的人群相对缩小、享受保障待遇人群相对扩大的趋势。结合制度运行的现实，我们可以清晰地看到这种趋势（见表1）。近年来，在职职工人数与退休人员人数之比基本上呈现逐年下降的趋势，由2010年的2.99下降到2019年的2.78。

表1 2010—2019年全国职工基本医疗保险参保人员情况

年份	在职职工（万人）	退休人员（万人）	在职退休比
2010	17791	5944	2.99
2011	18948	6279	3.01
2012	19861	6624	2.99
2013	20501	6942	2.95
2014	21041	7255	2.90
2015	21362	7531	2.84
2016	21720	7812	2.78
2017	22288	8034	2.77
2018	23308	8373	2.78
2019	24224	8700	2.78

资料来源：2010—2017年《人力资源和社会保障事业发展统计公报》和2018年、2019年《全国医疗保障事业发展统计公报》。

未来一个时期，人口老龄化、高龄化程度加深，退出劳动力市场的退休人数相对增多。职工医保参保人群中，在职与退休人数的比例关系还会变化，“系统老龄化”程度将进一步提高。如果继续采用现行制度，维持目前的保障待遇水平，则筹资水平将相应提高，这就意味着在职人员

的缴费负担需要增加。如果再考虑高速增长的医药服务成本,则在职人员的缴费负担会更重。

此外,从平均意义上说,老年人的医疗费用高于年轻人。根据相关统计,退休人员基本医疗保险基金人均支出额是在职职工的4倍以上。但是,现行职工医保制度对于退休人员还有一定的优惠,例如从统筹基金中划入个人账户的比率或额度,退休人员比在职职工要多;统筹基金支付范围内的自付比率,退休人员比在职职工要低。因此,随着人口老龄化程度加深,要保证退休人员待遇不降低,就必然继续加重在职人员的缴费负担或者加大财政投入。这些年来,基本医疗保险领域虽然采取了各种控费措施,但职工医保的基金状况并没有好转,而在部分地区则已经出现了令人担忧的信号。因此,必须高度重视在人口老龄化背景下,基本医疗保险领域的代际矛盾。

### (三) 基本医疗保险制度实现代际均衡的路径选择

随着人口老龄化程度的不断提高,基本医疗保险领域的代际矛盾不可避免。无论是职工医保,还是居民医保,都必须努力降低“系统老龄化”的程度。为此,要改进制度设计并采用更加有效的运行机制,保持适度的保障待遇并努力稳定筹资水平,实现代际均衡,进而实现制度长期持续健康运行。

一是明确基本医疗保险待遇规则并长期稳定。现行职工医保和居民医保的制度尚未定型,其待遇标准和相关规则经常处于变动之中,容易诱发代际矛盾。为此,首先要明确基本医疗保险制度职责,增强其反贫困功能,把更多资源用于保“大病”,逐步实行社会成员医药费用个人责任封顶制,努力从根本上解决因病致贫、因病返贫问题。<sup>①</sup>其次是改造职工医保制度,逐步淡化其中的个人账户,将个人缴费逐步纳入统筹基金,以增强制度的互助共济性。再是从基本医疗保险权益公平性出发,控制和缩小居民医保与职工医保的待遇差距,积极探索这两项制度的整合,逐步形成全民统一的基本医疗保险制度,实现横向均衡。在此基础上,清晰地划定基本医疗保险的待遇标准,包括医保目录、定点规则、报销规则等,并且保持长期稳定,其变动必须有科学的论证并经过严格的法定程序,从而实现代际之间的纵向均衡。只有这样,才能使社会成员对基本医疗保障有稳定的预期,并以此为基础自主制定适合自己的疾病风险管理计划,在参加基本医疗保险的基础上,自愿自费获得适宜的补充性医疗保障。

二是建立公平合理的基本医疗保险筹资机制。目前,居民医保实行终身缴费制,但职工医保却规定退休人员不缴费。这就造成了多重不均衡,容易诱发社会矛盾。从长远看,职工医保也应当实行终身缴费制。现阶段的重点是把最低缴费年限制度执行到位,即参保人员在职期间累计缴费(包括视同缴费)必须达到一定的年限,在退休后才能够终身享受基本医疗保险待遇。此项规则虽然在《社会保险法》中已经明确,但需要有具体的细则来统一全国各地的做法,并修改相关政策。为此,需要研究能够使基本医疗保险基金保持长期平衡的纵向平衡费率,<sup>②</sup>进而确定终身缴费费率、职工医保中的最低缴费年限、居民医保中的最低参保年龄,制定延期缴费、补缴保费、待遇调整等有关规则。同时,要注意区分各种不同类型的情况,采用“老人老办法、新人新办法、中人过渡办法”的思路,落实各类人群的基本医疗保险成本分担机制。

① 何文炯:《中国社会保障:从快速扩展到高质量发展》,《中国人口科学》2019年第1期。

② 何文炯等:《职工基本医疗保险纵向平衡费率研究》,《中国人口科学》2010年第3期。

三是建立基本医疗保险精算制度。精算是任何保险制度的技术基础，基本医疗保险也不例外。受认知的局限，现行《社会保险法》没有对我国社会保险精算作出规定，因而长期以来基本医疗保险领域缺乏应有的精算制度。正是这一重大缺陷，多年来，各地基本医疗保险基金时而结余过多、时而收不抵支，既影响制度的可持续性，也降低基金运行效率，更导致了代际矛盾。部分地区部分项目已经出现收不抵支，基金危机显现，需要引起高度重视。因此，迫切需要建立基本医疗保险精算制度。首先要确立基本医疗保险“以支定收、略有结余”的基金管理原则，以稳定的保障待遇，通过精算方法确定稳定的筹资标准，逐步消除长期以来“以收定支”原则的负面影响。其次是确立长期精算平衡理念，不再把基本医疗保险看成一个简单的现收现付制短期保险，建立基本医疗保险准备金制度。再是加强基本医疗保险基金的风险评估，建立预警监测机制，确保制度长期持续健康运行。此外，要估算并妥善处理基本医疗保险制度转轨成本，合理化解历史债务。<sup>①</sup>

#### 四、关于社会保障代际均衡研究的展望

随着我国社会主义现代化事业不断推进，社会保障在国家治理体系中的重要性日益提高。如果说在 20 世纪 80—90 年代的社会保障制度改革是被动的，是为了适应经济体制改革的需要，那么，我们今天的社会保障制度改革和建设应该是积极主动的设计，是把社会保障作为经济社会发展整体中不可或缺组成部分的系统设计，是面向未来、着眼于国家长治久安的永久性制度设计。事实上，随着时代的进步，社会公众对社会保障项目设置、待遇水平和制度公平性的诉求不断提高，对社会保障制度可持续性和制度运行效率也有更多关注。从中央到地方的各级政府，对于社会保障事业的发展质量有更高的要求，希望社会保障制度更加公平、更可持续、更有效率，希望社会保障制度在国民经济、社会发展、提高人民福祉方面发挥更大更有效的作用。在人口老龄化、高龄化程度持续加重的背景下，社会保障代际均衡问题的研究变得越来越重要。事实上，代际均衡是社会保障领域兼具公平性和可持续性的重要原则。本文提出了这一课题，希望今后有更多更深入更适用的研究。

##### （一）社会保障代际均衡的基础性问题

人口学语境下，“代”的含义是清晰的，早期主要用于家庭或家族内部，后来其使用范围不断扩展。在社会保障领域，我们虽然提出了代际均衡这一词汇，但对其具体含义的准确刻画有待进一步清晰。例如，在职工基本养老保险制度中，年轻人参保并承担缴费责任，老年人根据规则退出劳动力市场而进入退休队伍，停止缴费而开始领取基本养老金。这一过程如同公交车运行，有人上车、有人下车。职工基本医疗保险与此类似，只是年轻人一旦参保，就要缴费并随即可以享受基本医疗保险待遇直至身故，但根据现行规则，退休之后不再缴费。这两种情形下，参保人群中如何分清他们的代际关系？哪些人属于上一代，哪些人属于下一代？

<sup>①</sup> 参见杨一心：《职工医疗保险历史债务研究》，浙江大学硕士学位论文，2010年。

如果在某一社会保障项目中,能够比较清晰地界定“代”的含义,并且有效地区分其中保障对象的代际关系,那么就要设法去寻找该社会保障项目实现代际均衡的标志。这就需要依据学理,采用科学的指标,并建立相应的分析模型。在此基础上,结合制度、政策及其运行环境,探求该社会保障项目实现代际均衡的目标、路径和需要创造的条件,形成具有一般性的分析框架。

### (二) 代际均衡理念与社会保障制度优化

尽管社会保障领域的代际均衡还有许多基础性问题没有解决,还需要做大量的基础性研究。但是,代际均衡的理念是很有价值的。例如,多年来关于应对人口老龄化的许多思考,基本上有一种思维定势,那就是要着力解决老年人的困难,不断满足老年人的需求。这是有道理的,但却是不完整的,因为根据这种思路所形成的制度和政策很可能不可持续,还可能损害老年人之外的其他社会群体的权益,不利于全社会的健康发展。因此,要运用代际均衡的理念,尽快改变以老年人为中心的思维,优化人口老龄化的应对体系。

社会保障领域也是如此。今后的研究,是否能够把代际均衡的理念贯穿于社会保障体系、制度和政策优化的研究?例如,社会保障体系中哪些项目涉及代际关系问题,如何揭示其机理?凡涉及代际关系的社会保障项目,是否存在代际矛盾?其制度设计和优化过程中如何有机嵌入能够实现代际均衡的机制?又如,20多年前我国社会保险制度改革过程中所产生的转制成本,即显性化了的历史债务,一直没有明确的界定,更没有清晰的估算,而是在过去20多年的社会保险制度运行过程中逐步“消化”。这是否产生了代际矛盾?对于代际均衡有怎样的影响?对这一历史债务,今后应该怎样处理?处理过程中如何体现代际均衡的理念?更进一步,是否还可以分析最近20多年来我国社会保障制度改革所引起的代际关系变化情况?还有,前些年有关部门公布了职工基本养老保险个人账户记账利率新规。由此,近5年的个人账户记账利率大大高于实际投资回报率,不仅形成了巨大的利差损,是否还加剧了代际矛盾?

此外,前面已经述及,社会保障代际均衡须以保障适度为原则。就一个具体的社会保障项目而言,怎样的保障才是适度的?这一问题在国内外都没有简单而明确的答案,各国都有自己的做法。我国各地在实践中遇到了该方面问题,我们应在理论与实践结合的基础上,对此作出有效回答。

### (三) 代际均衡与重要社会现象之理解

我们所生活的社会是丰富多彩的,这给社会科学工作者提供了丰富的养料。在引入代际均衡的理念之后,我们是否可以更多地去关注身边的事情?用代际均衡的思维去思考、解释某些社会现象?

例如,“啃老”现象在我国已经较为普遍。社会保障学者应该并且可以探索对“啃老”现象进行解释,可将其与我国现阶段的劳动就业、收入分配和社会保障政策联系起来进行分析,进而揭示其机理和提出破解之策。再如,如何理解退休职工养老金高于在职年轻人收入这一现象?此外,多年来企业界一直反映社会保险缴费负担过重问题,最近几年这种声音达到高峰,引起了最高决策层的注意。这其中涉及代际关系,可以尝试用代际均衡的思维来解释,并以此为基础提出解决方案。

# The Intergenerational Equilibrium of the Social Security System

He Wenjiong

(Center for Ageing & Health Study, Zhejiang University, Hangzhou 310058, China)

**Abstract:** As an important part of the national governance system, the social security system has to maintain fairness among groups, regions and generations. It needs to be able to cope with various changes so that members of society have stable expectations. In the context of deepening population aging, it is necessary to pay more attention to the intergenerational equilibrium of the social security system and change the elderly-centered mentality of addressing population aging. By improving the system design and operating mechanism, the basic rights and financing responsibilities of society members can be generally balanced over a long period, and the long-term sustainable and sound functioning of the social security system can be maintained. This article analyzes the intergenerational conflicts, intergenerational equilibrium mechanism and the way to achieve intergenerational equilibrium, focusing on the current basic pension insurance system and basic medical insurance system. Finally, this paper puts forward some guiding topics on deepening the study of social security intergenerational equilibrium.

**Key words:** social security; basic pension insurance; basic medical insurance; intergenerational conflict; intergenerational equilibrium

(责任编辑: 杨建敏)