

· 综论 ·

提振消费与社会保障有效作为（笔谈）

编者按：通过健全社会保障制度来化解人民群众后顾之忧，进而提振全社会的消费水平，促使经济持续发展，是当前情形下的重要议题。为此，中国社会保障学会学术委员会、《社会保障评论》编辑部于 2025 年 4 月 26 日在京组织专家学者围绕“提振消费与社会保障有效作为”主题展开深入研讨，现择其中 7 名专家学者的发言予以发表，供读者分享。

完善社会保障制度，增强抵御外部不确定性风险能力

周 弘

近年来，拉动经济的“三驾马车”的相对位置变化明显，其中出口的不可预测性最为突出。自改革开放以来，中国经济的快速增长十分倚重对外贸易。而特朗普肆意加征关税的行为使已经开始松动的国际贸易秩序濒临崩溃。中国政府和企业已经尽最大努力，加强投资管理以提振市场信心。中国 14 亿人口的超大市场也需要进一步发挥拉动消费的潜力，起到促进经济增长的强大作用。

改革一直都是中国社会进步的主要推动力。在当今时代背景下，找准改革的方向和重点，实施有力的改革措施，是进一步推动经济和社会均衡发展，抵御外来不确定风险的钥匙。为了使改革有的放矢，首先需要对中国消费者的结构和诉求进行细致的分类。各种数据表明，人数众多的中低收入群体是提振消费的主力。而目前社会保障制度存在设计漏洞，影响这些人群的消费意愿或消费能力。所以，我们需要找准社会保障制度改革的突破点，提高改革的精准度，同时还要找对改革的方法，才能达到既促进消费，又平衡经济社会发展，使老百姓提升幸福感的目标。

在目前的形势下，满足不同领域的社会保障需求大体有三种不同的方式。一是加强普惠性的社会保障覆盖；二是对共享（或共济）型的社会保险制度进行改革，弥补其不足；三是引入市场力量参与社会化服务，在丰富社会服务提供者的同时促进经济发展。三者需要有针对性地使用不同的工具，还需要把握好使用的尺度。

举例来说，中国的中等收入人群很多人消费意愿不强，通常在消费和储蓄之间选择储蓄，这是因为中等收入人群的收入虽然比较稳定，但是他们往往上有父母养老需要补贴，下有子女教育支出不能确定，医疗的潜在需求更是不可估量。在多种不确定的情况下，为个人和家庭进行储蓄就成为必然的选择。要调动这个群体的消费意愿，需要社会保障在长期护理保险（解除养老焦虑）、医疗保险（提高大病报销比例）和教育改革等方面多措并举。与此同时，还可以通过养老个人账户的完善，加强这部分人群的社会安全感。因此，对共享性制度的改革，辅之以适度的市场化服务，是可供参考的选择。

低收入群体历来是社会保障制度服务的重点对象，这个群体不仅数量大，而且收入低，通

常没有或很少有结余，且会因为偶发原因（如家庭成员重病）而返贫致贫。低收入群体（达5亿多人）参保的居民保险存在公认的保障不足问题。随着生活水平的普遍提高，对他们的保障水平需要相应提高，这就需要有自动的调节机制。目前，农村医保根据城镇医保的模式设计，只考虑到保险费的运营，却没有从服务参保农民的基本医疗需求角度考虑问题，“见钱不见人”的制度设计还不及“赤脚医生”的制度安排。

低收入群体中的进城务工人员，除了有固定工作和劳务合同并加入了城镇社会保险的人员外，虽然在城镇工作，但是城镇社会保险的设计对于他们不够灵活，也不够友好。定期缴纳保险费对于不定期就业的务工人员来说负担过重，且可携带性差，得不到这类人群的积极回应。如果这些人最终回归乡村养老，则目前的农村养老保险制度又不足以覆盖他们的养老需求。大病风险更是困扰这个群体的达摩克利斯之剑。因此，对于低收入群体来说，更多的普惠型社会保障措施会收到更好的“保基本”效果，例如适当地提高养老金待遇，提供普遍型的医疗服务，延长义务教育年限等。延长义务教育的年限不仅是教育政策，更是社会政策。在北欧国家，免费教育不仅是福利国家的重要组成部分，而且具有积极的人力资本投资作用。将社会保障政策与未来社会的技能需求结合起来，使普惠性社会支出产生人才产出效益，可以一举两得。

在瞄准改革重点、选择正确改革方法的同时，须臾不能忘记我们所处的时代是一个各领域转型加速的时代。我们已经建成的社会保障制度体系会随着时代的变迁而出现漏洞和偏差，需要及时修补。例如新技术的应用会使规范性的劳动合同减少，灵活就业的人数增加，与劳动合同绑定的社会保险缴费出现漏缴现象，需要更加灵活的保险设计。随着老龄化速度的加快，养老保险的缴费年限和支付水平也需要科学调整。中国统一大市场的加速形成使得劳动力流动的速度加快，社会保障制度需要加强全国统筹。产业结构性调整趋势明显，经济对劳动者的技能要求发生变化，需要将被动的失业保险改为主动的就业保险。所有这些改革，如果方式方法得当，都会增加国民的社会安全感，使国民消费更加合理，经济社会发展更加平衡，也更加能够抵御外部的不确定性风险。

（作者系中国社会科学院学部委员、研究员）

逐步提高收入水平是提振消费之关键——从消费是收入的函数谈起

丛树海

进一步提振消费是我国经济持续高质量发展和经济转型发展的重要一环。党的二十大高瞻远瞩地提出，“要坚持以推动高质量发展为主题，把实施扩大内需战略同深化供给侧结构性改革有机结合起来，增强国内大循环内生动力和可靠性，”明确要求“加快构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局。”《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》则指出，要“加快培育完整的内需体系，”“完善扩大消费的长效机制”。近年来国际贸易秩序不断受到破坏，特朗普政府极端关税政策表明，国内大循环战略和进一步提振国内消费的布局具有重大的战略意义。

进一步提振消费需要重点把握三个基本点。一是能消费，二是敢消费，三是乐消费。敢于

消费的重点在于不断减少老百姓的各种“后顾之忧”，与社会保障制度体系的完善和保障水平的提高密切相关。只有真正使得老百姓在育儿、教育、医疗和养老等方面减少了“操心事”“烦心事”和“揪心事”等各种“后顾之忧”，对收入和生活前景有了稳定预期，才能让大家放心消费、大胆消费。

乐于消费的重点在于不断改善“消费供给”。从消费结构主要包括货物消费和服务消费两个部分看，我国作为发展中国家，长期低收入情况下，老百姓消费结构中货物消费占比更大。相比之下，发达国家消费结构中服务性消费占比较大。所以有收入越高，恩格尔系数越低的现象或规律。在我国全面实现小康社会的情况下，要及时增加文化娱乐、旅游健康等服务性消费供给，以不断满足人民群众对美好生活的追求。

当然，提振消费的基础，也是最为重要的基本点，应当是不断提高人民群众的收入水平。2024年，我国人均GDP95749元；人均可支配收入41314元，同时城乡间人均收入差距较大，城镇为54188元，农村为23119元，城镇与农村之比虽逐年有所下降，但仍达到2.34 : 1；人均消费支出28227元，占人均可支配收入之比为68.0%，其中城镇为63.8%，农村为83.4%。总体看，消费率并不低。农村由于收入更低，基本消费占比大，所以消费率更高。同年，我国城镇恩格尔系数28.8%和农村恩格尔系数32.3%的差别印证了这一点。从2020年至2024年的情况看，居民人均可支配收入增速分别为4.7%、9.1%、5.0%、6.3%和5.3%，同期居民人均消费支出增长除2020年因疫情因素影响为-1.6%，2021年至2024年增幅分别为13.6%、2.0%、6.3%和5.3%，基本呈现出人均GDP、人均可支配收入和人均消费支出的同步状态。这充分证明提振消费的关键在于消费能力即收入水平。因此，进一步提振消费要在保持经济持续稳定增长基础上，通过逐步增加居民人均可支配收入来实现。过去5年，在人均的经济、收入和消费指标基本同步情况下，居民消费率平均已经达到67.5%。整体消费率虽然相对发达国家有一定差距，但其背后的人均收入即消费能力事实上存在数倍的差距。必须认识到，“消费是收入的函数”。

扩大就业是我国经济发展面临的首要任务。2000年至2024年间，我国经济每增长一个百分点，平均带动就业146万人，由于产业结构的变化、服务业比重不断提高，近10年经济每增长一个百分点，可以带动就业230万人。根据今后几年就业需求的测算，我国经济长期保持5%左右的增长速度是必要的，是保证我国就业需求的要求。

逐步提高最低工资和平均工资水平是增加居民收入的最重要来源。2022年，全国最低月工资，最高省份与最低省份相差870元，最低工资过低，不利于劳动积极性。从平均工资水平看，我国劳动报酬长期处于低水平，2021年开始年工资超过10万元，但非私营单位与私营单位之比，2022年仍为1.75 : 1。同时，农业（包括农林牧副渔）、住宿和餐饮、建筑业、水利环境和公共设施管理、居民服务修理和其他服务等5个行业的近3000万人，其工资收入长期低于平均工资水平，若加上占总就业人数38.4%的农村就业人员2.8亿人，大约总人数超过3亿、占就业总人数超过40%的就业人员，其工资收入仍然处于“低收入”状况。2020年我国每个家庭平均2.62人，平均拥有就业人员1.4人，每个就业人员年收入只有达到7.2万元以上，即月收入达到6000元以上，才能达到家庭年收入10万元。

对提振消费从增加收入入手提出三点建议。其一，在不断提高新质生产力情况下，“十五五”和“十六五”期间，要持续提高劳动者最低工资和平均工资水平。其二，近期考虑将个人所得

税免征额提高至每月 6000 元，以贯彻对低收入者不征税的基本原则。其三，今后 5 年还可将个人所得税 3%、10%、20% 的初级税率进一步调整为 3%、5%、10% 的税率，以体现培育和扩大中等收入群体的基本精神。

（作者系上海财经大学教授）

社会保障提振消费、扩大内需的机理与政策选择

林闽钢

消费作为拉动经济增长的“三驾马车”之一，在国民经济中始终占据重要的地位。近年来，随着全球经济形势的复杂化和国内经济结构调整的深入，特别是当前面对复杂多变的国际经济形势，外部需求不确定性增加的情况下，提振消费、扩大内需显得尤为重要。由于人是消费的主体，因而决定了消费问题不仅是一个经济问题，还是一个社会问题。为此，如何让社会保障在提振消费中持续发力，是扩大内需，把促经济和惠民生结合起来的关键。

一、社会保障提振消费、扩大内需的机理

社会保障与经济发展，特别是与提振消费、扩大内需之间存在较为复杂的关系。以消费作为经济主要拉动力的发展模式下，社会保障对消费的影响，主要是通过影响居民消费预期，从而减少或增加预防性储蓄，最终影响个体或群体的消费行为。

预期心理是一种心理活动，它涉及个体对未来事件的预测和期待。从心理学、经济学和社会学等交叉学科研究的成果表明，个体和群体的心理预期能够影响并实际改变经济社会行为的走向，形成一种自我强化的循环，即心理预期总体而言具有“自我强化、自我实现”的特点，特别是在经济下行压力加大过程中，积极引导社会预期，加强预期管理尤为关键。预防性储蓄是消费者面对未来消费的边际效用因不确定性而上升时，会主动减少当前消费，增加储蓄，从而平衡不同时期的消费效用。

近年来我国居民消费增速呈现放缓态势，在经济下行周期或就业市场波动加剧的情况下，居民会优先选择储蓄以应对可能的收入中断或意外支出。在当前经济环境下，居民消费意愿较低的一个重要原因是预期不稳定，导致预防性储蓄增加。因此，增强社会保障的作用，给参保者以稳定的安全预期，减少预防性储蓄，从而提高居民的边际消费倾向，是我国宏观经济政策的重点突破方向。

社会保障还能作为反周期的超常规宏观调控手段，部分社会保障项目具有典型的反经济周期性。例如，劳动力市场政策可以在经济低迷期帮助失业者培养新的技能，为其再次进入劳动力市场做好准备。失业保险在经济繁荣期缴费者多、领取者少，资金得以沉淀，在经济低迷期缴费者少、领取者多，沉淀的资金即可用于发放，从而有利于维持低迷期失业者的基本生活，帮助经济尽快复苏。

从应对 1997 年亚洲金融危机、2008 年世界金融危机的经验来看，我国社会保障被纳入扩内需、保增长的“一揽子”刺激政策组合中，社会保障支出增长率在两次经济危机中都明显提高，发挥了积极的反周期作用，具有较明显的及时回应性。例如在 2009 年推行的新型农村社会养老保险，给了农村居民稳定的预期，对居民的消费倾向产生较大的影响，并在一定程度上促进了农村家庭的消费。

二、社会保障提振消费、扩大内需的政策重点

针对我国居民预防性储蓄偏高,消费存在“后顾之忧”的主要问题,应围绕加强普惠性、基础性、兜底性民生建设精准施策,补齐社会保障和公共服务短板。为此,社会保障提振消费、扩大内需的政策重点应包括如下三个方面。

第一,重点扩大社会保障覆盖面,提高对特殊人群的保障力度。首先是要把更多人纳入社会保障体系,从制度全覆盖向法定人群全覆盖的方向不断推进。尤其要健全农民工、灵活就业人员、新业态从业人员参加社会保险的政策,确保农民工、灵活就业人员、新业态从业人员的社会保障权益。其次,加强对农民工群体的社会保障力度,通过强化医疗、教育和住房等保障,推动农民工群体的市民化,这一政策实施到位,有可能每年拉动上万亿元以上的消费需求。

第二,加大社会保障改革,提高中低收入者的收入水平。作为消费市场的主要构成主体,中低收入群体消费倾向较高,但收入水平受限,可用于日常消费及改善型消费的资金也显不足。政策重点是在进一步加大财政对社会保障投入的基础上,把投入增量主要用于中低收入人群和农村人口,重点提升城乡居民养老保险待遇水平、提高城乡社会救助的标准,从而扩大社会保障的再分配效应。特别要缩小城乡居民和不同群体的养老金待遇差距,这不仅是提振社会信心的抓手,也是政策公平性的体现。同时还可以通过提高最低工资标准、扩大就业机会等方式,直接增加中低收入群体的可支配收入,不仅能提高其消费能力,也有助于带动全社会消费提升,进一步促进经济内循环。

第三,加大医疗保障的改革力度,持续减轻居民费用负担。医疗费用是影响居民消费的主要原因,提高医保报销比例和报销限额,特别是针对重大疾病和慢性病,推进医保支付方式改革,控制医疗费用不合理增长,可有效减轻患者医疗负担。围绕健全城乡居民基本医疗保险筹资机制,针对城乡居民特别是灵活就业人员、农民工、新就业形态人员的收入不稳定特点,探索基本医疗保险灵活预缴费模式,千方百计提高城乡居民医疗保险筹资水平,从而降低中低收入家庭的医疗费用负担,是当前直接减少居民储蓄压力,释放更多消费潜力的关键举措。

(作者系南京大学教授)

社会保障提振消费的作用机制与主要关系

鲁 全

在不同的经济增长模式下,社会保障的重要性及其功能是不同的。在贸易拉动型经济中,社会保障被视为成本而不会受到重视;在投资拉动型经济中,社会保障被视为资金积累的工具而可能产生模式选择的偏差。相比而言,在消费拉动型经济增长模式下,尤其是以国内消费需求为主的情况下,社会保障往往因为对消费的多维度促进作用而能够发挥更加积极的功能。

从总体上看,社会保障提振消费主要有三种作用机制。其一,是收入再分配带来的消费弹性机制。社会保障是一种收入再分配制度,其虽然不会直接带来社会总收入的增加,但再分配的方向往往是使得边际消费倾向更高的群体收入增加。例如,社会救助制度是不同收入群体之间的再分配,而大量研究表明低收入群体的边际消费倾向更高,从而使得收入增量更直接地转化为消费。再例如,养老保险制度作为个人生命周期中的收入平滑机制,虽然降低了缴费期的可支配收入水平,但成为了参保人退休后的主要收入来源,从而有利于银发经济、健康管理等新兴领域的消费升级。

其二,是社会保障带来的稳定预期机制。社会保障制度可以有效应对人们在遭遇疾病、年老、

工伤、失业、失能时收入下降的风险，及时进行收入补偿，从而使得人们有了较为稳定的安全预期。稳定的安全预期必然带来预防性储蓄的下降，从而也有利于收入更多地转化为消费。

其三，是社会保障在消费供给侧的作用机制。前述两个机制主要是需求侧的功能，使得人们收入增加、预期稳定进而产生消费。与此同时，社会保障还能够从供给侧促进消费。例如，养老服务事业的快速发展，尤其是高质量养老服务供给的有效增加和基本养老服务均等化程度的提高，都能够从供给侧有效提振养老服务的消费，促进银发经济和银发产业的发展。同样，医疗保障制度的深化改革，从以疾病为中心转变为以健康为中心的支付方式调整等，都有助于全生命周期健康服务的有效供给。总之，社会保障对消费的提振作用机制是全面综合的，社会保障制度的健全与完善不仅可以让国民“能消费、愿消费”，而且还可以增加新兴领域的消费供给，促进消费升级和消费结构优化。

在当前形势下，为了更好地发挥社会保障促进消费的功能，需要处理好以下五组关系。第一，处理好现金给付与服务给付的关系。现金和服务是社会保障的两种基本给付方式，目前，我国社会保障的给付是以现金为主、服务为辅，有些服务类项目也变相采取了现金补贴的方式（如养老津贴、护理补贴等）。相比而言，现金给付既可能转化成储蓄也可能转化成消费，而服务类给付则可以直接转化为消费。因此，建议适度增加服务类给付的比重，或采用指定用途的消费券（如养老服务券）等形式，从而更加有效、更加直接地发挥提振消费的作用。

第二，处理好农村与城市之间待遇水平差距的关系。目前，大部分社会保障项目仍然存在较为显著的城乡待遇差距。而1998年和2008年我国两次有效应对金融危机的经验充分说明，我国广袤农村地区的消费潜力和由此形成的战略纵深是应对危机的有效举措。因此，无论是从缩小待遇差距、推进共同富裕的角度，还是从有效提振全域消费市场的角度，都应当加快提高农村地区各项社会保障的待遇水平，尤其是居民基础养老金水平和重大疾病医疗保险的报销比例。

第三，处理好个人与家庭之间的关系。目前，我国各项社会保障待遇大多是指向于个人而非家庭，但消费行为，尤其是大宗商品和大额服务的消费，往往是以家庭为决策单元的。例如，家庭中的老年人一旦失能，是选择由家庭成员提供照料还是选择专业的照料护理机构，虽然服务对象是老年人个体，但消费决策必然是要综合考虑家庭所有成员的就业和收入情况。在以“家庭”为单元的情形下，医疗保险中的整体参保可以提高家庭的可支配收入，对多子女家庭的特殊津贴亦可以有效转化为育儿的消费。

第四，处理好短期与长期的关系。一方面，通过减轻社会保险缴费负担、增加社会保险待遇水平带来的消费刺激作用往往见效快，但作用周期较短；而托育、养老、健康等领域的服务质量提升则需要较长的政策起效周期。另一方面，短期与长期效应又是需要相互衔接、有效转化的。以养老服务为例，需要动态地掌握老年人在年龄、居住方式尤其是自理能力等方面的变化情况，因为不同年龄阶段的老年人，消费结构也存在较大的差异，从而需要精准施策。

第五，要处理好福利服务提供中政府与市场、国有企业与民营企业之间的关系。如上所述，社会保障对消费有供给侧的拉动机制。在养老服务、全生命周期健康服务等领域，既要处理好政府与市场的关系，政府做好基本公共服务范畴内的工作，更加充分发挥市场主体的积极性；也要处理好公办机构和民办机构的关系，严格按照“两个毫不动摇”的原则，充分发挥公建民营、民办公助等合作机制的优势，不断提高各类型福利服务的有效供给。

（作者系中国人民大学教授）

增强社会保障反贫困功能以促进消费

何文炯

促进消费,需要增强全体社会成员的消费能力和消费信心。增强消费能力,最重要的是要让老百姓能够持续地增加经济收入。增强消费信心,则需要通过有效的制度安排,消除老百姓的后顾之忧。社会保障制度是为社会成员提供基本风险保障的一系列制度安排,合理而有效的社会保障制度,能够使全体国民有基本生存、基本发展和基本尊严之保障,使他们对未来有稳定的预期,从而敢于将当前的收入用于消费。长期以来,我国居民收入虽然不高,但储蓄率一直很高,这与社会成员基本风险保障不足、尤其是现行社会保障制度反贫困功能不强有密切关系。为此,要通过深化改革,进一步完善社会保障体系,增强社会保障制度的反贫困功能,当前的重点包括如下方面。

一是增强基本医疗保障制度反贫困功能,免除社会成员对疾病的恐惧。疾病风险是每一个社会成员的基本风险,因而基本医疗保障是面向全民的社会保障项目,这既是国民健康的需要,也是国家反贫困的基础性制度安排。事实上,在造成某些社会成员陷入贫困的众多原因中,罹患疾病是最主要的原因。前些年,各地采用一些特殊措施减轻贫困家庭的医药费用负担,才使之摆脱贫困。这就意味着现行基本医疗保障制度的反贫困功能不强,因而社会成员依然普遍存在对疾病的恐惧。所以,应该要把反贫困作为基本医疗保障制度的基本职责,并据此改进基本医疗保障制度设计,形成防止因病致贫、因病返贫的长效机制。这里的关键是,积极推动基本医疗保险两项制度回归“保大病”,将医疗保障资源集中用于处理重大疾病和高额医药费用,增强基本医疗保障制度的互助共济性、资源配置效率和制度运行效率。与此同时,对基本医疗保险制度和医疗救助制度重新定位,适时推进这两项制度整合,在合理而清晰地界定基本医疗服务范围及各类常见病治疗临床路径和治疗方案的基础上,积极探索基本医疗服务费用由基本医疗保障基金责任封顶制转向个人支付责任封顶制。

二是增强基本养老金制度反贫困功能,免除社会成员对老年贫困的恐惧。现代社会中,每一个社会成员都应当通过就业或创业为社会作出贡献,从而获得经济收入,以满足其生活需要、承担家庭责任并实现新的发展。但是,受生命规律的支配,每一个社会成员的劳动能力都会在年老之后渐弱因而最终退出劳动力市场,这就需要建立一套老年收入保障制度,确保每一个社会成员年老之后都有一笔稳定的收入,以维持其购买基本生活资料的能力,从而免除他们对老年贫困的恐惧。就现行基本养老金制度安排及其运行情况看,在国家机关和事业单位工作的正式职工退休后有丰厚的养老金待遇,职工基本养老保险制度覆盖范围内的职工在退休后的基本养老金能够满足其基本生活需要。但是,以农民为主体的非职工群体,即城乡居民基本养老保险制度覆盖范围内的社会成员,他们年老之后的基本养老金很低,难以保障其基本生活需要,而这是一个庞大群体,他们面临着明显的老年贫困风险。为此,要确立国民基本养老金权益平等的原则,稳步提高城乡居民基本养老保险的基础养老金水平,使之能够确保这个群体的基本生活需要,即其基本养老金给付标准不低于最低生活保障标准。

三是建立健全覆盖全民的长期照护保障制度,免除社会成员对失能的恐惧。失能风险是每一个社会成员的基本风险,因而长期照护保障制度和无障碍环境建设应当是国家基本公共服务体系中的重要项目。尤其值得重视的是,随着人口老龄化和高龄化,失能老人的数量增多、比

率提高，而家庭因为规模缩小使其照护服务能力下降，因而“一人失能，全家失衡”的现象随处可见。注意到这样的社会现实和未来更严峻的变化趋势，人们对失能问题普遍恐惧。为此，需要在加快发展社会化照护服务的同时，通过建立长期照护保障制度，提高失能人员对社会化照护服务的购买能力，确保失能者的生活质量和基本尊严，同时防止失能家庭陷入贫困。最近几年，有关部门开展长期照护保险试点，但多数地区将其限于职工，这就意味着以农民为主体的非职工群体缺乏此项保障，这是一项明显的缺憾。为此，要在进一步完善困难家庭失能老人照护服务补助制度、残疾人照护服务补贴制度的同时，按照国民权益平等的原则，将长期照护保险制度的覆盖范围扩展到全民，即普遍实施面向全体国民的长期照护保险制度，有效防止社会成员因失能而致贫、因失能而丧失基本尊严。

（作者系浙江大学教授）

实现统收统支的养老保险全国统筹，加快化解灵活就业者参保困难， 助推消费增长

杨 俊

大量的理论和实证研究表明，养老保险制度具有降低储蓄规模，促进消费增长的积极作用。基本的逻辑是当养老保险制度为个人提供了更多的、稳定的养老金待遇时，可以消除个人的养老后顾之忧，从而降低个人的生命周期储蓄和预防性储蓄的必要性，因此个人可以提高当前的消费水平，带动其生命周期福利的改善。我国城镇企业职工养老保险制度的人均月度养老金水平从 2000 年的 544 元增加到 2022 年的 3065 元，年均增长速度为 8.2%。高水平的养老金增长一方面确保了退休者可以分享经济发展成果，另一方面更促进了消费水平的提高，为经济的可持续发展提供支持。

让更多的就业者参加职工养老保险制度应当成为制度的发展目标，但是目前的情况与预期存在较大的差距。根据《2023 年度人力资源和社会保障事业发展统计公报》，2023 年全国参加养老保险制度的缴费者总人数为 7.52 亿人，其中职工养老保险制度的参保职工数为 3.79 亿人，居民养老保险制度的应缴费人数为 3.73 亿人。2023 年全国就业者总量为 7.4 亿人，这意味着我国已经基本实现了养老保险制度的全覆盖，但是全国就业者中参加职工养老保险制度的只有 3.79 亿人，既低于城镇就业者的数量（4.7 亿人），更低于全国非农就业者的数量（5.7 亿人）。根据国家发展改革委就业司的资料，当前我国灵活就业者的总量已经达到 2 亿人。这说明我国目前有大量的从事非农就业的灵活就业者参加了居民养老保险制度，而非职工养老保险制度。而与职工养老金待遇形成较大差异的是居民养老金的待遇长期偏低，2022 年的人均月度水平仅为 196 元，其促进消费的功能非常有限。

根据市场调查机构艾瑞咨询发布的《2022 年中国灵活用工行业市场调研分析报告》，我国灵活就业群体的平均收入接近于私营单位就业人员年平均工资，因此其更应当加入到职工养老保险制度，从而获得更高水平的养老金待遇，既提高个人福利，也有助于促进消费水平的提升。但是当前很多灵活就业者在就业地参加职工养老保险制度时面临一个阻碍，就是他有可能无法在缴费地退休，从而使养老金待遇存在下降的不确定性。根据 2009 年的《城镇企业职工基本养老保险关系转移接续暂行办法》，参保者需要累计缴费满 10 年才能在缴费地区办理退休，

但是根据《中国城市流动人口社会融合评估报告（No.1）》，我国劳动年龄段流动人口平均在流入地的连续就业时间是4.69年。这种情况导致部分跨地区就业的灵活就业者面临着“高水平缴费、低水平领取待遇”的问题。假定一位来自河南的劳动者在北京从事灵活就业，如果在北京参加职工养老保险制度，则其缴费基数最低为北京平均工资的60%，一年缴费可以得到0.6的缴费指数。如果其可以在北京退休，那么在计算基础养老金的时候，其养老金计发基数将是北京平均工资的80%。但是如果他最终回到河南退休，则其养老金计发基数将按照河南平均工资的80%来进行计算。以2023年为例，北京月度全口径平均工资为1.14万元，河南为0.62万元，仅为前者的54%，因此不同的退休地将带来养老金的显著差距。

下面考虑一种简化的情况供参考分析。假定A地区的工资是100单位，B地区的工资是54单位，暂不考虑工资增长率。某位灵活就业者在A地区就业并以个体身份参加职工养老保险制度，按照最低的缴费基数（60单位）的12%来缴纳社会统筹费用，其1年的缴费为7.2单位，这为他积累了1%的基础养老金替代率。假定其退休后余寿为15年，如果他在A地区退休领取养老金，则其1年缴费对应的基础养老金总量为12单位（即平均工资的80%乘以1%的替代率再乘以15年），超过其缴费的水平；而如果其回到B地区退休，则基础养老金总量下降到6.48单位，反而低于其缴费水平。这种可能存在的待遇下降将削弱灵活就业者在就业地参加职工养老保险制度的积极性。

之所以出现上述问题，一个重要的原因是目前我国职工养老保险制度的收支管理依然是以地方管理为主，受限于地方的技术条件和资金承受能力，难以真正确保流动就业者的养老金权益。2018年我国建立地区间的养老保险基金中央调剂制度，已经在实现养老保险全国统筹方面迈出了重要的第一步。应当进一步推动制度改革，尽快实现统收统支管理的养老保险全国统筹，在全国层面上统一养老金的缴费和计发规范，提升养老保险制度的参保质量，从根本上化解灵活就业者参保困难，助推消费增长。

（作者系中国人民大学副教授）

更好发挥失业保险制度效能

华 颖

近年来，中国外贸风险加剧，就业市场面临的不确定性进一步增加。截至2024年底，失业保险基金累计结存达3342.3亿元，可支撑21个多月的给付。这笔规模可观的资金倘若使用得当，不仅能为广大劳动者提供更有力的安全网，也有助于提振消费、支撑经济社会高质量发展。

目前失业保险基金效能发挥仍显不足。一是“保基本生活”功能存在短板。从历年数据来看，年末领取失业保险金的人数长期不足城镇登记失业人员数的1/4。尽管2023年末领取失业保险金的人数增至352万，但仍不足城镇登记失业人员数（1074万）的1/3，更不足按调查失业率计算的城镇失业人口数（约2500万）的15%。这意味着绝大多数失业者被排除在失业保险金和相关就业服务之外。二是基金结余规模偏大，逆周期调节作用受限。失业保险天然具备逆周期调节属性，在经济低迷、失业率攀升之际，理应通过增支减收缓解失业压力并消化结余。尽管近年来该制度的效能有所提升，但基金结余规模依旧庞大。2023年末，累计结余达3213亿元，是当年基金支出的2.2倍，2024年又净增近130亿元。这反映该制度在关键时点未能及时充分

发挥逆周期调节功能。三是支出结构失衡，稳就业积极支出有待强化。失业保险基金支出可分为保障基本生活的失业金发放和稳就业的积极支出两类。失业保险金支出在基金支出中的占比波动明显，2020年在新冠疫情冲击下，该比例一度降至历史最低点20%，表明彼时稳就业的积极功能显著强化。到了2023年，尽管就业压力未见明显缓解，但这一比例又回升至49%，而稳就业积极支出占比下降，意味着仍未摆脱“事后救助”的路径依赖。

上述问题究其原因，首先是制度覆盖面窄，高失业风险群体参保率偏低。截至2024年末，全国参加失业保险人数24589万人，仅覆盖约一半的城镇就业人员、近1/3的全国就业总人口。同时，制度难以有效扩面，灵活就业人员等群体因劳动关系认定困难、参保和待遇领取门槛高而难以被纳入保障。其次，基金管理理念滞后，高额结余未被视作效能低下。不少地方的基金使用过于保守，导致资金闲置浪费。再次，逆周期调节缺乏制度化设计，主要依赖临时性政策文件，缺乏稳定的法律依据和长效机制。

针对上述问题，提出以下四方面建议。一是树立新的基金支出理念。要深刻认识到失业保险基金不仅是“救济金”，更是促进经济与就业良性循环的“助推器”。在阶段性失业风险显著加大时，不应过度保守地留存结余，而应积极主动作为，在摸清高风险地区、行业、企业和重点人群情况的基础上，精准投向稳岗、促就业项目，从源头预防大规模失业。同时，应根据经济周期、就业市场状况及基金结存规模，动态调整生活保障与就业促进的支出比重。

二是扩大覆盖面，优化基础保障功能。一方面，持续扩大失业保险覆盖面，调整参保依据，将工作收入相对稳定的劳动者纳入保障。尤其要将规模日益庞大的灵活就业人员、新就业形态从业人员以及非户籍就业人员作为重点覆盖对象，针对这些群体的就业特点简化参保流程、降低参保门槛。另一方面，可适当放宽“参保缴费至少1年”才能领取待遇的规定，在特殊时期为缴费期限短却面临高失业风险的人群提供保障，特别是需考虑青年和大龄失业者等群体的实际困难。同时，明确失业保险金定位为短期和过渡性救急保障，加强其与最低生活保障、临时救助等政策的衔接。

三是加大逆周期调节力度，强化稳就业作用。一方面，可考虑从当前3000多亿元结余中提取半数以上用于逆周期调节，通过利益机制引导企业少裁员，最大限度保留劳动力储备，降低失业冲击。此举需配套科学的效果评估机制，确保资金使用高效合理，防止市场扭曲和效率损耗。另一方面，加强职业技能培训等公共就业服务。明确规定基金累计结余与当年支出之比超过一定数额的地区，需将超出结余部分的一定比例用于就业服务，同时强化就业服务的精准性与有效性。还应明确基金逆周期调节的法律依据、动用条件和决策程序，确保在经济周期波动中依法依规调度基金。

四是聚焦高风险行业、地区和人群。对短期受到较大冲击的企业进行全面摸底，及时给予定向稳岗补贴，助其渡过难关。必要时，应发挥国家层级的调控功能，建立跨区域基金调度机制，临时调度风险低、基金结存多的地区的基金支援高风险地区，后续再行调回，以此发挥失业保险基金的“全国一盘棋”的整体效能。针对相关失业人员，设立专项失业保险补贴，降低失业金领取门槛并适当延长领取期限，缓解其失业压力，也为稳定内需提供支撑。

（作者系中国社会科学院副研究员）

（责任编辑：郭林）