

---

# 制度“碎片化”对社会保险协调性和可持续性的影响

## ——基于上海政策与数据的实证分析（2003-2011）

\*1

汪华，汪润泉

（华东理工大学社会与公共管理学院，上海 200237）

**【摘要】**：近10余年来，各地创造性地为不同类型从业人员量身定制了相应的社保制度，快速实现了制度层面的全覆盖。但这一政策实践客观上导致了社保体系碎片化。中国多元化社保体制分类时所依据的标准是劳动者身份。这种政策设计思路，在一定程度上影响着结构复杂的社会保险体系的运作效率及其可持续性。对近10余年来上海分立式社保体系运作绩效的研究发现，因劳动者身份属性而区割的三险分立、封闭运行的制度格局，极大地降低了社会保险的协调性和可持续性。建立整合的社保体制无疑成为一种必然选择。

**【关键词】**：社会保险；体系分割；绩效评估

**【中图分类号】**：F062.6 **【文献标志码】**：A **【文章编号】**：1007-5097（2014）10-0017-06

### 一、引言

近十余年来，中国社会保险制度建设呈现着内在矛盾的两种演进趋势：一方面是制度覆盖面的持续扩展，各地创造性地为包括农民工在内的各类从业人员量身定制了相应的政策安排；另一方面，社保制度体系的分割状况日益严重，呈现明显的碎片化趋势<sup>[1]</sup>。导致这种有着内在矛盾的制度演进路径，根本上源于政策抱负与现实体制性制约的内在冲突。一方面，基于公共服务均等化的政治诉求，政府渴望快速实现社保体制全覆盖；但在另一方面，区域分割、体制分割以及城乡分割尚未有效消解的客观现实又潜在地对上述政策抱负形成制约。折中处理的结果是，在区域分割、体制分割以及城乡分割的既定背景下，因“人”而异地制定能适应不同人群的、体系分立的社保制度。

从已有研究来看，社保体系多元化本无可厚非。国外的制度实践显示，多层次、复合式的社保体制是当下西方福利国家社

---

<sup>1</sup>收稿日期：2014-02-22

**基金项目**：上海市哲学社会科学规划项目（2007ESH001）；上海市重点学科建设项目（B501）

**作者简介**：汪华（1974-），男，安徽芜湖人，副教授，社会学博士，研究方向：社会政策；

汪润泉（1989-），男，安徽黄山人，硕士研究生，研究方向：社会保障。

---

会政策实践的主流趋势<sup>[2]</sup>。Baccaro 等人的一项研究发现，意大利公共养老金制度分为 4 个大类，总计包含了 47 种养老金计划<sup>[3]</sup>。问题的关键是，西方多数国家社保体系分层设计所依据的分类标准是职业类型，而中国多元化社保体制分类时所依据的标准基本上是劳动者身份。

以上海为例，2003-2011 年，上海市面向劳动者的社保体系主体上先后包括城保、镇保、综保以及农保等不同类型的社保制度<sup>[4]</sup>。在参保对象资格限定上的主要依据即是从业人员的身份：城镇职工或城郊职工、城镇户籍的劳动者或农村户籍的劳动者、本地从业人员或外来从业人员<sup>[5]</sup>。

一项研究揭示，影响劳动者参加何种社会保险的决定性因素主要取决于两个方面：一是劳动者所面临的风险类型，即职业形态；二是劳动者的风险防范能力，即收入状况<sup>[5]</sup>。李迎生的研究证实，无论是外来从业人员，还是城镇职工，或者是服务于城郊企业的劳动者，各自所面临的收入风险并无实质性的差异<sup>[6]</sup>。这说明，在对于风险防范方面，各类劳动者都有着相应的需求，这种需求并不取决于户籍身份、体制差异，而主要是以职业类属为依归。另外，影响社会保险缴费与给付水平的因素也并非仅是劳动者身份，劳动者的收入状况是其更为重要的一个影响因素。因此，从这个意义上来说，为不同类型人群设定参保计划时，理应以职业类型和收入水平为区分依据，而非户籍、体制等身份属性。

学术界普遍意识到这种制度分割对于制度的良性运行所形成的负面效应。OECD 的一项研究显示，分立的养老金制度体系，不但会导致管理成本增大，同时也会强化养老金制度的扭曲效应，致使劳动力在公共部门和私人部门之间流动性不足，并进而导致劳动力市场缺乏弹性<sup>[7]</sup>。盛和泰的一项对中国本土经验的研究也形成类似结论，认为养老保险制度过于“碎片化”，必然导致群体间养老待遇不公平，在加大养老保险制度运行成本的同时，客观上也弱化了养老保险制度的再分配功能<sup>[8]</sup>。

无疑，社保体制“碎片化”的一系列负面影响已成为各方面的普遍共识，并也已引起学术界的广泛关注。但除了一些极具经验性色彩的演绎判断外，迄今为止尚无实证性的成果专题探讨这种“碎片化”的制度设计究竟如何影响着社保制度的良性运行。基于此，本文将以前 10 年来上海的政策实践（2002-2011）<sup>①</sup>，来分析长期存在的因“人”而异地将不同身份从业人员安排进不同社会保险体系的政策设计，到底在多大程度上影响着社会保险制度的运作效率及其可持续性。

## 二、研究方案及指标体系设计

社会保险是一种为丧失劳动能力、暂时失去劳动岗位或因健康原因造成损失的人员提供收入或补偿的一种制度。从广义上说社会保险是为所有劳动者建立的旨在解除其后顾之忧的一项保障制度，2010年《社会保险法》颁布后，社会保险的覆盖对象被扩展到了非劳动者领域。为便于分析，本文将主要讨论针对以从业人员为覆盖对象的社会保险制度。自2003-2011年，上海针对从业人员的社保体系，其保障对象从城镇职工逐步扩展到郊区从业人员、被征地农民和外来从业人员，逐步形成了因劳动者身份而异的三大保险制度，即城保、镇保、综保。

2010 年，褚福灵从覆盖面、保障度、持续性等 9 项标准出发，对我国及各省市社会保障的发展进行了指数化评估<sup>[9]</sup>。其中上海社会保障发展指数排名如表 1 所示。依表可见，上海市社保覆盖面排名居全国首位，但保障度和持续性排名落后。这一极具悖论性的反差，颇耐人寻味。

表1 上海社会保障发展指数排名

年份	总指数	覆盖面指数	保障度指数	持续性指数
2007	1	1	16	32
2008	2	1	25	31
2009	3	1	29	31

资料来源：文献 [9]。

上海市社会保险体系的复杂性反映了上海市劳动力市场构成的层次性。社会保险体系的设计要照顾到各层次劳动者的差异性，但更要考虑到所有劳动者所面临的经济、生活环境的同质性。为劳动者建立的社会保险要与社会经济发展相协调，同时考虑到社会保险的再分配功能，也要协调好各群体的利益。社会保险体系的协调发展要求体系下各保险制度框架统一，以保障制度间劳动者流动时的衔接；同时要求制度间劳动者能够享有大体均等的基本保险待遇水平；制度间缴费主体的负担应基本一致。

社会保险具有很长的跨期性，是一项长期的流动性事业，持续发展是其必然要求。人和基金是社会保险体系内的两大流动主体，社会保险的持续性依赖于人与基金的持续性，当制度内人群的流出多于流入，或基金的流出快于流入时，其持续性便会受到威胁。基于此，本文从协调性和持续性两个维度对上海市社会保险体系运行绩效进行评估。评估指标体系设计如表2所示。

表2 社会保险体系评估指标体系

一级指标	二级指标	三级指标
协调性 (A)	制度衔接性 (A <sub>1</sub> )	可否转续 (a <sub>1</sub> )
	制度框架统一程度 (A <sub>2</sub> )	基本保险内容 (a <sub>2</sub> )
		筹资模式 (a <sub>3</sub> )
		计发模式 (a <sub>4</sub> )
		基金管理模式 (a <sub>5</sub> )
	待遇水平均等程度 (A <sub>3</sub> )	制度覆盖率 (a <sub>6</sub> )
		替代率 (a <sub>7</sub> )
	负担公平程度 (A <sub>4</sub> )	企业缴费率 (a <sub>8</sub> )
		个人缴费率 (a <sub>9</sub> )
		财政支出 (a <sub>10</sub> )
持续性 (B)	参保人群持续性 (B <sub>1</sub> )	参保人数 (b <sub>1</sub> )
		待遇人数 (b <sub>2</sub> )
		老龄化比率 (b <sub>3</sub> )
	基金持续性 (B <sub>2</sub> )	基金收益率 (b <sub>4</sub> )
		基金收支 (b <sub>5</sub> )

社会保险体系的协调性，将主要从制度衔接性、框架统一度、保险水平均等度、负担公平度四个方面来进行评估。制度衔接性是社会保险体系协调性的重要标准，劳动者在体系内的自由流动是衡量一种社会保险制度合理与否的重要指标，此处通过制度设计上的可否接续来反映制度的衔接性；制度框架的统一，能够有效维护劳动者在劳动力市场内自由流动，促进劳动力市场的发展，并进而协调不同劳动者群体的利益，本文主要从各保险制度的筹资模式、计发模式、基金管理模式四项指标来评估框架统一度；待遇水平均等程度是反映体系协调性的更直接的标准，保险体系的协调性必然要求缩小不同群体间的差距，此处采用制度覆盖率和保障度两项指标来评估社会保险水平均等程度；负担公平度是与水平均等度相对应的一项指标，主要反映在不同主体的缴费水平上，如企业缴费率、个人缴费率、财政支出比率。

社会保险体系的持续性，主要从基金和参保人群两个方面来衡量，其中，基金持续性主要包括基金增长率、基金结余率、基金增值率三项指标；参保人群持续性主要有参保人数增长率、保险负担系数两项指标。

根据上述评估方案，本文将从协调性和持续性两个维度，以2003-2011年期间上海市社会保险体系为例，探讨制度“碎片化”对社会保险的协调性和持续性究竟有着怎样的影响。

### 三、社会保险体系协调性评估

#### （一）制度衔接性

2003年以来，上海市社会保险体系在主体格局上基本形成了城保、镇保和综保三险并立的局面，且这种三险分立的状况持续了近10年，至2011年方才结束。从各保险制度的衔接性来看，综保是为外来从业人员量身量制的，无法与城保、镇保进行转移接续。城保与镇保的参保者须具有上海市户籍，两者的区别在于参保者隶属单位所在地域空间上的差异，镇保制度在设立时考虑到了与城保的接续问题。参保者在上海市城镇、郊区流动就业时保险关系可在城保与镇保间转移。参加城保的从业人员如转为镇保，其在城保的缴费年限可认定为镇保或农保的缴费年限；参加镇保的从业人员如转为城保，其在镇保的缴费年限可转换为城保的单位缴费年限。外来从业人员则被限定在综保制度内，综保与城保、镇保之间没有任何的接转机制，这非常不利于制度的衔接性，且与外来从业人员占上海市劳动力市场的高比重不相匹配<sup>[10]</sup>。总体而言，城保与镇保具有一定的衔接性，存在转移接续的机制，若再加入参保人数达上海全部从业人员总数近一半以上的综保，上海市社会保险体系衔接性将大为增强，这对于劳动力市场的发育和发展无疑有着显著的影响。

#### （二）制度框架统一程度

比较各保险制度的框架可知，城保、镇保与综保三种制度间的差异性较大。城保与镇保在内容上基本一致，都包括养老、医疗等五大险种；主要差别在缴费主体、缴费基数与缴费比率上。综保只包括养老、医疗、工伤三方面内容，且与前两者的差异较大。制度内容上的差异弱化了制度衔接的可能。各制度在运行上处于分割状态。城保具有统账结合的特点，在筹资上单位缴费进入统筹账户，个人缴费进入个人账户，这种做法旨在结合现收现付与基金积累的优点并克服两者的缺陷。镇保只有统筹账户，且完全由单位缴费，属于现收现付模式，这种筹资模式上的差异不利于参保者在制度间的转移，如参保者若从镇保转到城保，虽有相关政策对缴费年限的认定作了规定，但参保者必须面对个人账户的空缺。综保与镇保的缴费基数相同，但缴费比率与缴费项目差异较大，城保、镇保的保险基金由社保机构负责管理，而综保筹集的保险基金则由商业保险机构运营。综保在筹资机制上也属于现收现付式。可见，城保、镇保、综保三者都在筹资上都带有现收现付性质，但具体的筹资与管理方式不同，这种不同也体现了制度框架的不统一。城保与镇保的计发方式基本一致，但待遇标准不同，综保的待遇计发办法为参保者退休后凭每年获得的凭证一次性兑现一定数额的养老补贴。以上分析表明上海市社会保险体系中，城保、镇保、综保在制度框架上不统一，差异性大，导致体系整体协调性差。

#### （三）待遇水平均等程度

水平均等程度是反映各保险制度协调性的一项重要指标，可分为制度获得上的均等程度和保障标准上的均等程度，具体可通过覆盖率和待遇标准来衡量。上海社会保险体系中的三险主要针对从业人员。因此，此处以各类从业人员作为各保险制度的应保对象，测算各制度的覆盖率，结果如图1所示。据数据统计，2003年综保覆盖率为15.44%，至2009年，这一数据上升为69.83%，增长了3.5倍。城保的覆盖率<sup>②</sup>在2003年为79.03%，2010年覆盖率为91.01%。若以上海市全部从业人员作为上海社会保险的应保对象，以城保、镇保（不包括失地农民）、综保的参保人数作为实际参保人数来测算上海社会保险的覆盖率，可得2003年全市社会保险覆盖率为66.31%，2010年覆盖率为91.51%。总体而言，上海市社会保险体系覆盖率较高，基本覆盖各类从业人员。

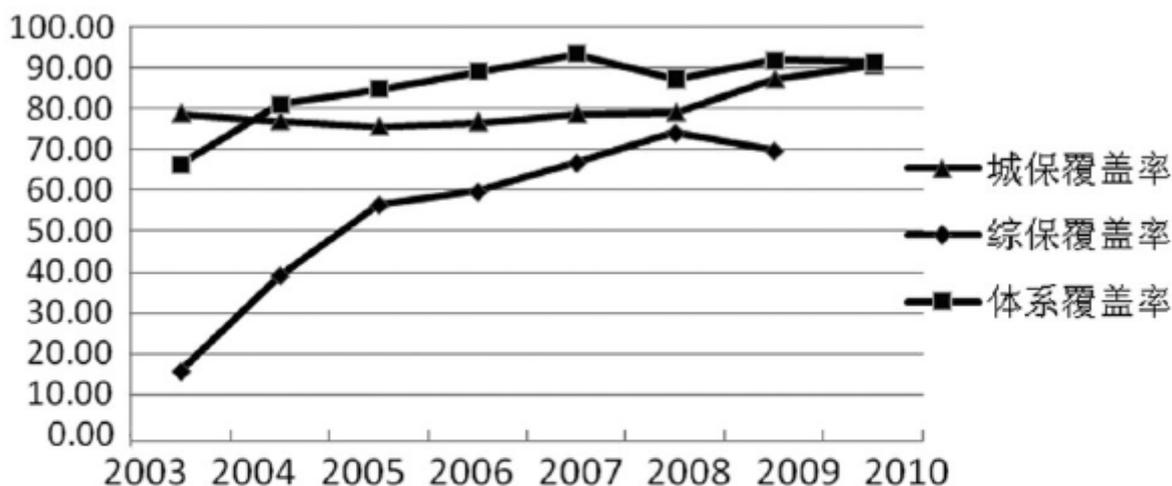


图1 上海市社会保险覆盖率(%)

资料来源：2003-2010年《上海市统计年鉴》和《上海市社会发展统计公报》。

然而从保障标准来看，各制度间的差距较大。这种差距在养老待遇上尤为突出。从制度设计来看，镇保月养老金的最高标准不超过退休上年度市月平均工资的30%，而城保的目标替代率为59.2%，其中基础养老金替代率为35%，个人账户替代率为24.2%，两者相差29.8%，若只考虑城保的基础养老金则两者最小差距为5%。城保与镇保的养老金都是退休后按月领取，而综保则是一次性兑现养老补贴，其额度为本人实际缴费基数7%。因其实际缴费基数为市平均工资的60%，故作一个简单的计算可知，综保养老补贴的替代率大致为4.2%，其与城保基础养老金的差距为30.8%，与镇保的差距为25.8%。待遇标准上的差距反映了各制度基本保险水平的不均等。结合覆盖率指标来看，虽然上海市社会保险体系基本容纳了各类劳动者，但是各制度人群间的待遇差距很大，这在总体上削弱了保险水平的均等程度。

#### （四） 负担公平程度

社会保险采用三方负担原则，即政府、企业、个人共同承担费用。但在实际运行上这一原则未得到很好的体现。在上海社会保险的实际运作中，城保中的养老基金连年出现赤字，政府对养老基金的财政补贴如图2所示。

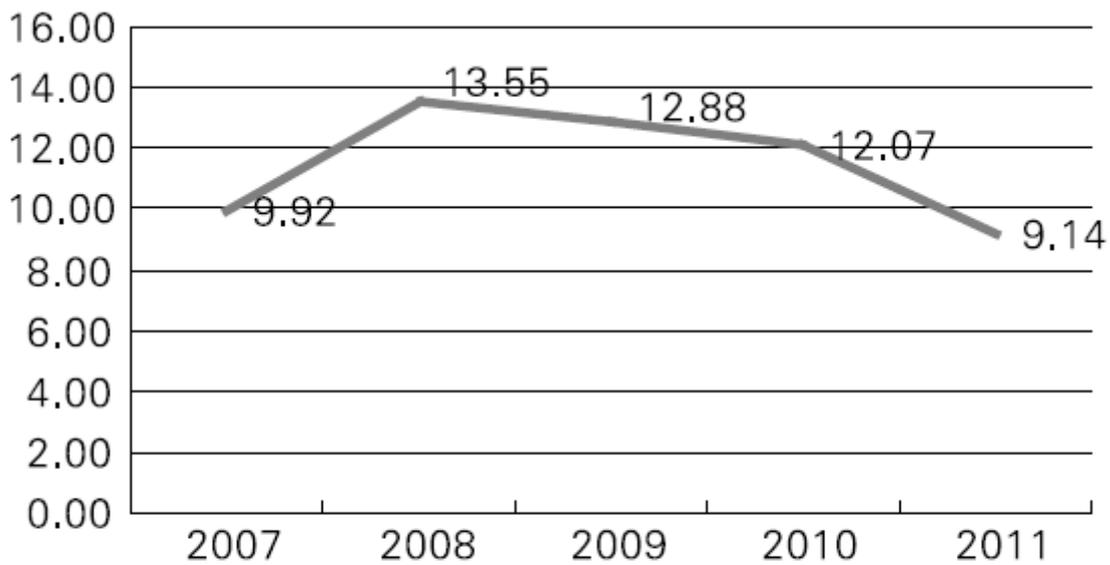


图2 上海城镇职工养老保险财政补贴占养老保险基金收入的比重(%)

资料来源：根据历年《中国劳动统计年鉴》相关数据整理。

2007年，上海市政府对养老基金的财政补贴为49.87亿元，占养老基金收入的9.92%，2011年财政补贴为99.56亿元，占养老基金收入的比重为9.14%。从目前面上数据来看，镇保与综保尚未见市财政直接补贴。在城保、镇保与综保的政策实践中，企业与个人是城保的主要缴费主体，而镇保与综保无须个人缴费，这一方面不利于参保费的均衡负担，另一方面也导致了镇保、综保的待遇水平过低，客观上拉大了各制度保险水平的差距。

2010年城保、镇保、综保的缴费基数与缴费比率如表3所示。城保个人缴费率为11%，镇保与综保个人无须缴费。城保的缴费基数为职工个人工资，镇保与综保的缴费基数为市平均工资的60%。由于城保与镇保、综保的缴费基数不同，故其费率与后两者不可直接比较。取市平均工资为城保的缴费基数，经计算可得各制度下企业的缴费负担比大致为5：2：1，即城保中企业的缴费负担是综保制度中企业缴费负担的5倍，镇保中企业的缴费负担是综保制度中企业缴费负担的2倍。由此可见，不同制度下企业的缴费负担不同，且制度间的差距较大。

表3 上海市各保险制度缴费基数与费率比较

项目	城保		镇保	综保
	企业	个人	企业	企业
费率(%)	37	11	25	12.5
基数	个人缴费性工资		上年度市均工资60%	上年度市均工资60%

总体来看，上海市社会保险制度之间缴费负担均衡性较差，首先从缴费结构来看，政府缺乏常规性的财政支持机制，在实际运行中只起到填补基金赤字的作用，镇保与综保中个人责任缺失；其次从缴费负担来看，企业在不同保险制度下的负担差距较大，这容易引发企业的选择性用工。

以上分析表明，上海市社会保险体系的整体协调性较弱，各项a类指标在不同保险制度中都存在差异。综保与城保、镇保的差异最大，这严重影响了体系的协调性，城保与镇保存在衔接的机制，但两者的在缴费、待遇计发方面的差距增加了衔接的难度。

#### 四、社会保险体系持续性评估

如前文所言，评估社会保险体系的持续性，主要从基金和参保人群两个方面来进行测度。评估参保人群持续性，主要考察参保人数增长率、保险负担系数两项指标。而对基金持续性的测量，则主要通过基金增长率、基金结余率、基金增值率三项指标来进行。

##### （一）参保人群持续性

社会保险体系的持续运行依赖保险基金的平衡，而基金主要来源于参保人口的缴费，故参保人口对保险体系有着重大的影响。从参保人口的构成来看，可分为缴费人口和待遇人口，前者是社保基金的收入来源，后者则是基金的支出对象。缴费与待遇人口的结构及其变动，直接影响着基金的收支规模及收支平衡。

以城保为例，对城保中养老保险的缴费与退休人数、医疗保险的缴费与享受医疗保险待遇的人数进行测算，可得养老、医疗的待遇与缴费人数比，如图3所示。

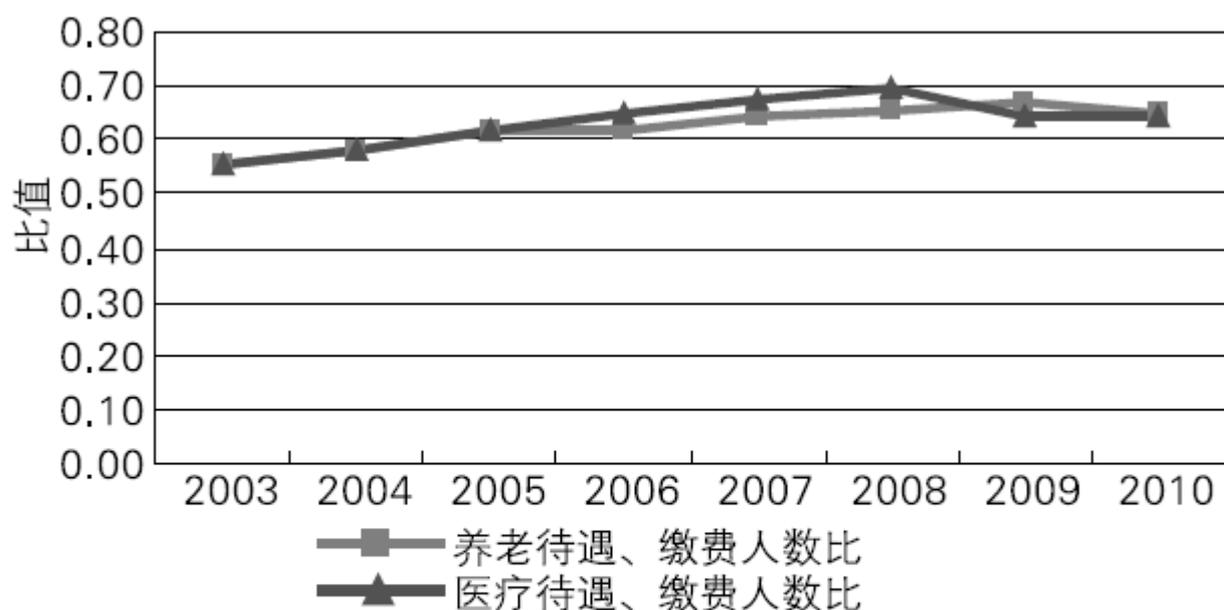


图3 上海城保中养老、医疗待遇缴费人数构成

资料来源：根据2003-2010年《上海市统计年鉴》相关数据整理。

2003年养老、医疗待遇与缴费人数比均为0.55，2010年养老待遇与缴费人数比为0.65，医疗待遇与缴费人数比为0.64。自2005年以来，养老与医疗的该项比值一直维持在0.6以上。该值越大，社会保险制度面临的支付风险就越大，基金压力也越大。可以预见的是，随着上海人口老龄化的加剧，该值还会继续增大，这无疑会对上海社保体系的可持续性形成潜在影响。

通过养老保险的待遇与缴费人数比也可近似推出养老保险的赡养比，当该比值为0.5时对应的赡养比为2。按国际惯例，这一比值尚属合理。但近年来上海城镇职工养老保险的该值大于0.6，故其对应的赡养比也小于2。以2010年为例，养老保险待遇领取缴费人数比为0.65，对应的赡养比约为1.5。这对社会保险的可持续来说，无疑是一个巨大的隐忧。

按照现有政策对上海市未来户籍人数、城保参保人数、养老金领取人数进行预测，预测时间为2012年至2020年，结果如图4所示。

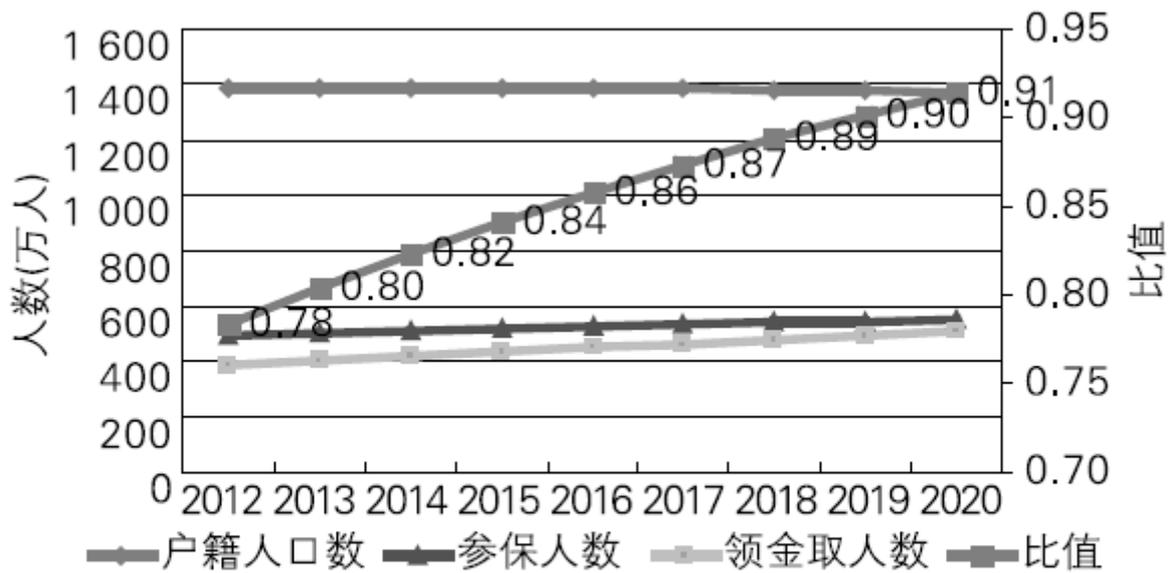


图4 2012-2020年上海市相关预测数据

资料来源：文献 [11]。

上海市户籍人数出现负增长趋势，这必然限制城保参保人数增长。从预测数据来看，2012年参保人数为493.97万人，至2020年为552.61万人，增长幅度不大，领取养老金的人数与缴费人数的差额逐年减少；待遇缴费人数比，从2012年的0.78增长至2020年的0.91，此时赡养比接近1<sup>[11]</sup>。在这种情况下若想维持社保体系的良性运行，必须提高缴费比率，这又必然加大企业与在职人员的缴费负担。

以上分析仅以城保为例。由于镇保实行的时间较短，这类问题尚未明显地表现出来，但随着时间的推移，镇保必将面临相同的困境。户籍人口的负增长制约了户籍劳动力的增长，并进而限制了城保与镇保人数的增长；而因人口老化加大保险基金的支出，增加了在职人员的负担。近10年来，上海市人口老龄化日益严重，如图5所示，2003年60岁及以上人口为254.67万人，占总户籍人口的19%；2011年60岁及以上人口为347.76万人，占总户籍人口的24.5%。这对上海市社会保险而言又是一个严峻的挑战。

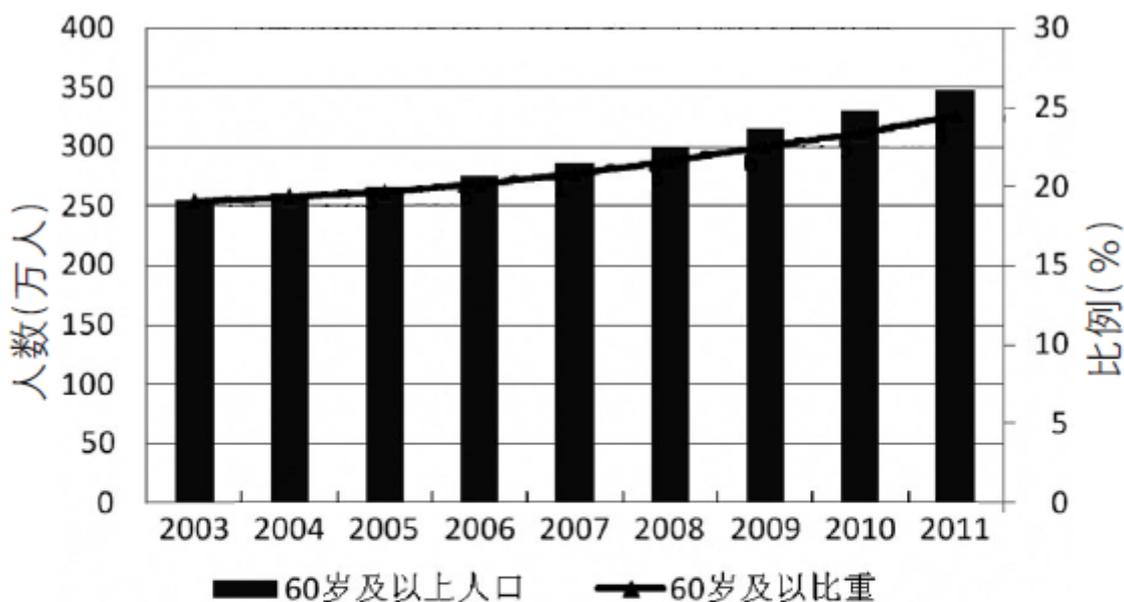


图5 上海市2003-2011年60岁及以上人口数与  
占总人口比重

资料来源：据2003-2011年上海市民政局网站公布的“上海市老年人口和老龄事业发展信息”相关数据整理。

上述从参保人口角度对上海市社会保险持续性的分析表明，城保在户籍人口负增长与人口老龄化的双重压力下，其可持续性将面临严峻的挑战，镇保随时间的发展也将面临同样的问题。

## （二）基金持续性

基金收支是考量社会保险持续性的另一个方面，也是最重要的方面。事实上，参保人数对制度持续性的影响，最终也是通过基金收支状况表现出来的。参保人员的缴费是基金收入的主要来源，由于社会保险收支过程历时性较长，这就要求基金的运营必须实现保值与增值。

尽管缺少上海市社保基金运营方面的具体数据，但从全国社保基金运营情况来看，基金收益率不够稳定。2003年收益率为2.71%，2007年最高为38.93%，2011年为5.88%<sup>[12]</sup>。除2007年外，我国社保基金总体收益率并不高，大多数年份基金收益率与同期通货膨胀率相近，这表明基金的保值能力有限。

社保基金的持续运营要求基金能够实现收支平衡，但这种收支平衡并非指基金收入与支出的绝对相等，而是允许有一定范围内的波动。在养老保险基金方面，未来缴费收入与支出的缺口是不可避免的。这就需要政府的财政补贴或其他形式的资金投入。养老基金的运营情况能够反映出社保基金的总体运行状况。上海市城镇职工社会保险每年都会吸收一定的外埠就业人员，在现行社会保险政策不变的条件下，假定上海市每年人才引进量为11万人，模拟上海市未来养老保险基金的收支情况，如图6所示。

由图6可见，若维持现行政策不变，上海市养老基金缺口将越来越大，也即需要由外部输入的资金额将越来越大。目前主要

的外部输入为财政补贴。这意味着未来上海市财政将面临巨大的压力。从预测情况来看，2012年养老基金缺口为320.84亿元，至2030年这一缺口将扩大为2921.8亿元，增长8.1倍。养老基金无法实现收支平衡，其可持续性受到严重威胁。养老基金缺口的不断扩大也会影响社保总基金的良性运行，由以上分析可知，若维持现行政策不变，在没有地方财政持续支持下，上海市社保基金的可持续性较弱。

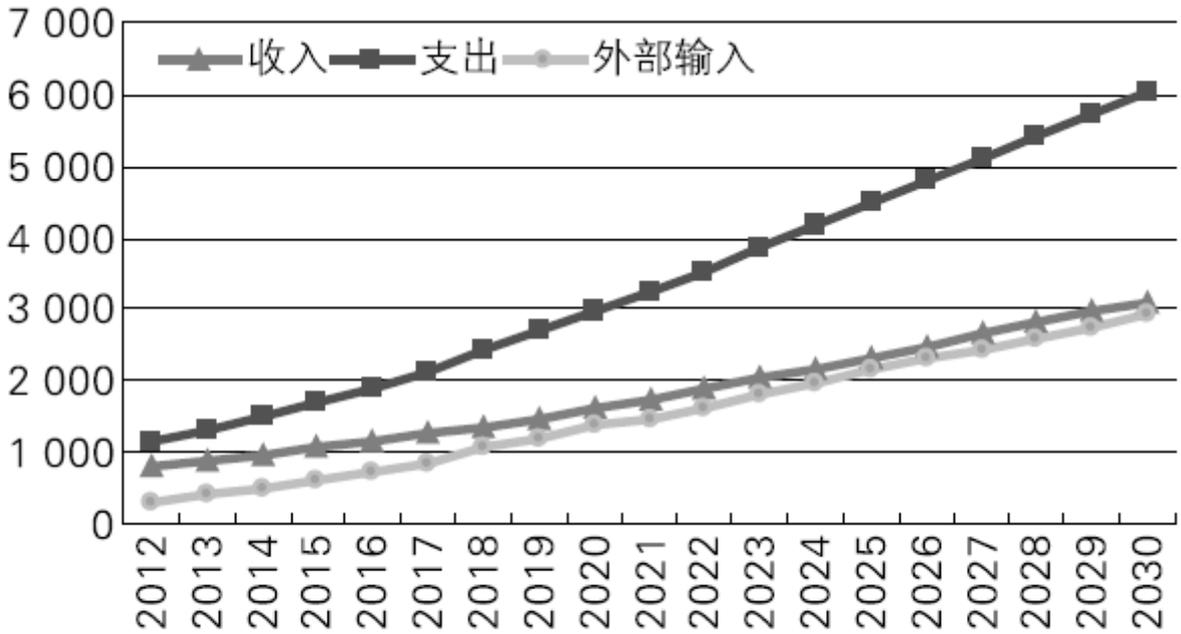


图6 上海市2012-2030年养老保险基金收支预测(亿元)  
资料来源：文献 [11]。

前文对上海市社会保险参保人口与保险基金的分析表明，上海市社会保险体系的可持续性较弱，参保人口的增长面临户籍人口减少的瓶颈，有效缴费人数比例不断减少，而待遇获得人数将不断增多，基金收不抵支的状况将延续且缺口还将扩大。

## 五、结论与政策意义

### (一) 研究结论

2003-2011年，上海市社会保险体系覆盖了全市城镇与郊区企业职工、失地农民、外来从业人员以及其他类型从业人员，基本涵盖了劳动力市场中的各类劳动人群。但从协调性和持续性两个维度来看，长期存在的因“劳动者身份”而异的社会保险体系在运行上存在较大的隐患。

无疑，为不同劳动者量身定做的社会保险制度，客观上导致制度之间在转移接续及兼容性上均存在诸多障碍，并进而人为地制造了劳动力市场的分割，增大了参保人员社保关系转接成本；在待遇与缴费上的不均等，将潜在地削弱这一制度体系的公平性。人口变动与基金收支模拟显示，随着人口老化、户籍人口减少，上海市社会保险体系难以实现持续发展，待遇人数不断增加，缴费人员的负担越发沉重，基金缺口也将不断扩大。

### (二) 建立整合的社会保险体系的若干思考

---

本研究证实，尽管在制度设计上采取因“人”而异的策略设计面向不同类型劳动者的社保制度，在短期内可能实现制度覆盖面的快速扩展，但从一个更为整体的视角来看，这种制度体系的分割，实际上极大地抑制了这一社保体系整合性效应的发挥。

本项研究的政策意义在于：建立更具公平性和可持续效应的社保体制，顶层设计尤为重要，尽量避免“头痛医头、脚痛医脚”的权宜之政。

首先，理论界和决策部门须重新思考社会保险制度的设计依据。本项研究显示，因人的身份属性而异地设计社会保险制度，客观上对制度本身的效率和可持续性会产生影响。这表明，当前以参保人身份为依据的社会保险制度设计依据有着诸多不合理之处。因此，重构与经济社会发展状况相适应的科学的社会保险制度设计依据和分类标准，是统筹城乡各类从业人员社会保险制度建设的前提。这就要求我们在制度设计时，不应仅以劳动者的身份属性作为参保的分类依据，而应以劳动者的风险性质（如收入水平和职业类别）来决定其应该参加何种类型的社会保险<sup>[13]</sup>。这既能较好地兼顾不同职业类型的劳动者的抗御风险能力，又能满足不同收入阶层的社会保险需求。

其次，应增强不同体制间社保制度在结构上的同质性，以提升制度之间的兼容性。中共十八届三中全会决定，要建立更加公平、可持续的社会保障制度，整合城乡居民基本养老保险制度、基本医疗保险制度，完善社会保险关系转移接续政策，扩大参保缴费覆盖面。无论是社保关系转移接续抑或是逐步扩大参保覆盖面，关键在于不同类型劳动者所参加的社保制度在结构上要能实现兼容。如此方能为劳动者在不同社保制度之间的关系衔接预留通道，保障各类从业人员在不同社会保险制度下的自由转换与选择，并进而适应劳动力市场的弹性。

最后，要推进与社保制度相关的体制改革。统筹城乡社保体制建设，重点虽在于制度本身的变革，但成效的发挥在很大程度上取决于制度运作所嵌入的体制环境。诸如户籍、财税等体制性制约，无不深刻影响着我国社会保障体制改革的深入<sup>[14]</sup>。从目前的现实情况来看，尽管不同类型劳动者社会保险关系异地转移接续发生障碍的直接致因在于不同地区之间经济水平差异的存在，但深层次障碍却是基于财税体制基础上的地方利益博弈。

因此，推进覆盖各类人群的社保体制建设，并着力让制度能发挥更大的整合性效应，其着眼点不仅在于制度本身的改革，还应着力消解不同区域之间利益博弈的体制性障碍，改革个人权利与地区利益的捆绑关系，以户籍改革、财税体制改革为契机，进一步完善分配体制改革，探索有效的中央和地方纵向层面转移支付机制以及地区之间横向转移支付机制，逐步将附着于户籍之上的各种福利权益剥离出来，在社会保障制度顶层设计中，应强化个人贡献、风险结构与社保权益的关联度。

#### 注释：

① 以“外来从业人员综合保险”制度的全面实施为标志，上海市自2003年开始，基本形成包括城镇职工社会保险、小城镇社会保险和外来从业人员综合保险为主体的社会保险体系。这一制度分立的格局一直到2011年才终结。是年7月，上海市宣布将外来从业人员综合保险取消，原参加综合保险的外来从业人员逐步参加城镇职工社会保险，新增外来从业人员直接参加城镇职工社会保险；同时，镇保人员也逐步转入到城保。因此，为了能够有效评估制度“碎片化”对社会保险制度本身的影响，本文将研究的时段主要集中于2003-2011年。

② 此处数据系以城保中养老保险和医疗保险参保人数的均值作为城保的实际参保人数。

#### 参考文献：

[1] 郑秉文. 中国社保“碎片化制度”危害与“碎片化冲动”探源 [J]. 甘肃社会科学, 2009 (1): 50-58.

- 
- [2] Watson, Andrew. Social Security for China's Migrant Workers—Providing for Old Age [J]. Journal of Current Chinese Affairs, 2009 (4): 98-106.
- [3] Baccaro L, Locke R M. Public Sector Reform and Union Participation: The Case of the Italian Pension Reform [R]. Paper to be presented at the 1996 Annual meeting of the American Political Science Association, The San Francisco, 1996.
- [4] 肖严华. 上海养老保险制度改革的路径分析与政策选择 [J]. 上海经济研究, 2009 (5): 86-91.
- [5] 汪华. 统筹城保、镇保和综保三险兼容与衔接的制度反思与实践创新 [J]. 华东理工大学学报: 社会科学版, 2007 (4): 15-19.
- [6] 李迎生. 从分化到整合: 二元社会保障体系的起源、改革与前瞻 [J]. 教学与研究, 2002 (8): 11-22.
- [7] OECD. Pensions at a Glance 2009: Retirement-income Systems in OECD and G20 Countries [M]. Paris: OECD publishing, 2010: 151-156.
- [8] 盛和泰. 养老保险“碎片化”的成因分析与应对策略 [J]. 保险研究, 2011 (5): 32-35.
- [9] 褚福灵. 中国社会保障发展指数报告 (2010) [M]. 北京: 经济科学出版社, 2011: 46-50.
- [10] 廖远甦, 朱平芳. 上海从业人员人力资本估计 (1978-2010) [J]. 上海经济研究, 2012 (12): 23-31.
- [11] 汪泓. 上海社会保障改革与发展报告 (2009-2010) [M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2010: 18-81.
- [12] 全国社会保障基金理事会. 2011年全国社会保障基金年度报告 [EB/OL]. (2012-06-15) [2014-01-12]. [http://www.ssf.gov.cn/cwsj/ndbg/201206/t20120618\\_5601.html](http://www.ssf.gov.cn/cwsj/ndbg/201206/t20120618_5601.html).
- [13] Joachim Wedel. Social Security and Economic Integration [J]. International Labour Review, 2005 (7): 62-78.
- [14] 蔡昉. 户籍制度改革与城乡社会福利制度统筹 [J]. 经济学动态, 2010 (12): 4-10.