Social Protection Reform Project
中国-欧盟社会保障改革项目

# 《中国女性就业和社会保护政策状况》研究报告

中山大学政治与公共事务管理学院

社会保障与社会政策研究所

2017 年 10 月

# 摘要

本课题研究旨在客观反映当前中国就业和社会保护政策中的性别差异。在本课题中，社会保护政策主要是指社会基本养老保险政策。本课题关注的主要对象女性劳动者，尤其是女性农民工群体。为更深入理解女性就业和社会保护政策的现况，本课题以广东为个案，进行了具体的描述和分析。

**本课题共包括四个部分：**

第一部分介绍了中国现行社会保护制度的基本框架以及影响两性养老保险权益的主要因素。

第二部分分析了全国女性就业、社会保障和养老保险制度，主要包括两大内容：第一，在广泛收集最新最全的涉及就业和社会保护领域的，特别是分性别的权威公开数据的基础上，通过对权威数据的描述分析，客观呈现出全国就业和社会保护方面存在的性别差异；第二，对全国层面的社会基本养老保险制度体系进行了全面的梳理和分析，从性别视角对当前的制度安排进行审视，以期揭示导致性别差异的制度因素。

第三部分分析了广东女性就业、社会保障和养老保险制度的状况，主要包括两大内容：第一，通过数据的描述统计，展示了广东省的就业和社会保障现状。这里的数据统计分析包括广东省和广州市两个层面。一方面，在广泛收集开放的权威数据基础上，对广东省与全国的情况进行了对比；另一方面，对广州市城镇职工养老保险参保数据进

行概率抽样，并通过数据分析，分性别描述了当前广州市城镇职工养老保险权益状况，尤其是农民工和女性农民工的养老保险权益状况。第二，通过与全国层面社会基本养老保险的基本制度进行对比，揭示广东省养老保险的制度特点和优点。

第四部分是本课题的结论及相关政策建议。

**本课题的主要结论**有：

1、劳动群体在就业率、失业率与工资水平方面，均存在一定的性别与城乡差异

从全国来看：第一，城镇和农村女性的就业率均低于男性。近年来，城镇女性就业率的降幅大于城镇男性，农村性别间就业率差距小于城镇；第二，城镇女性的失业率均高于农村女性与城镇男性，且料理家务对女性失业产生的影响远大于对男性的影响；第三，在劳动收入和财产拥有方面，存在一定的性别与城乡差异。数据分析表明，男性的劳动收入与财产拥有均显著高于女性群体，且农村女性的劳动收入水平普遍低于城镇女性。从广东省来看，劳动群体的在业率同样存在性别与城乡差异。数据表明，广东省的整体失业率在全国处于较低水平；广东城镇男女的在业率均高于全国平均，但农村男女的在业率则普遍低于全国平均；广东的收入水平高于全国，但性别差距大于全国平均水平。

2、在社会保险覆盖率和待遇水平方面，同样存在性别与城乡差异

从全国来看，第一，整体的社会保险覆盖率。2014 年至 2016 年，

各险种覆盖人数均有不同程度的增加，其中，增长最为迅速的是城镇基本医疗保险的覆盖人群。目前，“五险一金”中覆盖人数最多的为基本养老保险与基本医疗保险，且参保覆盖面均遥遥领先于其它险种。城乡居民养老保险及城镇居民医疗保险的覆盖人数远大于城镇职工养老保险和医疗保险的覆盖群体；第二，分性别、分城乡分析社会保险覆盖率和待遇水平。城、乡老年女性群体养老金水平均远低于同地域的城、乡男性；医疗保险的覆盖率男性略高于女性，农村高于城镇；工伤保险和失业保险中女性覆盖率均低于男性。从广东来看，广东非农户口女性享有社会养老保险和社会医疗保险的比重，均高于全国水平，但农业户口女性享有两大保险的比重，均低于全国水平。广州市城职保的微观数据表明，参保人数中男性占比较大，而待遇领取人数中女性占比较大；女性的缴费基数和待遇领取水平均远低于男性。

3、农民工群体在保险缴费基数与待遇水平方面存在性别与城乡差异

农民工增长速度高于就业人员的增长速度，女性农民工的增长明显。广州市的数据表明，城职保制度中，参保人群中农民工接近一半，而待遇领取人群中农民工占比却不足 2%；农民工的缴费基数和待遇水平均普遍低于城镇相应人群；平均而言，女性农民工的缴费基数和待遇领取水平均低于男性农民工。

4、养老保险缴费与待遇水平相关联的制度特点，可能使女性农民工遭受双重权益损害

现行养老保险制度看似为性别中立，实则对低收入群体不利（包

括女性、农民工等），因其遵循缴费和待遇关联的激励机制，且对于制度间、地区间转移的规定不够科学，损害了女性的养老保险权益，而女性农民工则遭受双重的权益损害。

**本课题的主要政策建议**有：

1、建立普惠制的公共养老金制度。建立普惠制公共养老金制度，对全部居民，男性和女性提供相同的基本养老保障。

2、实现基础养老金全国统筹，解决因社会保险关系转移接续而导致的养老金损失问题。在未实现基础养老金全国统筹之前，参保人员跨省流动就业转移城镇基本养老保险关系时，建议参考欧盟经验，采用“分段计算、统一发放”的原则计发养老金，而不需要转移统筹账户资金。

3、扩大社会养老保险制度对低收入群体（女性、农民工）的覆盖，降低城镇职工养老保险制度的准入门槛，降低待遇领取资格条件的要求。

4、通过社会保护政策体现对女性家庭照顾劳动的补偿。

5、扩大生育保险覆盖率，尤其是扩大对农民工及农村女性的覆盖。

6、加快女性弹性退休制度的建立。

7、建立统计数据的分性别采集和汇报。

8、加强宣传。引导女性尤其是女性农民工参保，鼓励有条件的女性尽量加入城职保，选择顺序依次为在工作地加入和在户籍地加入，并且尽量在同一统筹地区参保满 10 年。

# 目　录

绪论 ..... 10
一、研究缘起 ..... 10
二、研究目的和主要内容 ..... 11
三、数据来源 ..... 12
四、研究方法 ..... 13
第一部分 中国社会保护制度基本框架与养老保障权益影响因素 ..... 14
一、中国社会保护制度的基本框架 ..... 14
二、养老保险中两性养老保障权益的影响因素分析 ..... 15
（一）两性养老保险权益的前提 ..... 15
（二）两性养老保险权益的制度影响因素 ..... 15
1、养老保险制度模式 ..... 15
2、养老金待遇的计发方式 ..... 17
3、养老金领取资格的规定 ..... 17
4、其它 ..... 17
第二部分　全国女性就业、社会保障和养老保险制度分析 ..... 18
一、全国就业和社会保障的性别差距 ..... 18
（一）就业（Employment） ..... 18
1、就业状况 ..... 18
2、失业状况 ..... 19
3、就业人员行业分布和职业分布 ..... 21
4、不在业（失业）状况 ..... 25
5、农民工状况 ..... 27
（二）社会保险覆盖面（Social insurance coverage） ..... 29
1、2016 年的参保情况 ..... 29
2、2014 年-2016 年社会保险参保变化 ..... 32
（三）农民工社会保险覆盖率（Coverage of floating population）
..... 33
1、2016 年的参保情况 ..... 33

2、2014-2016 年农民工参保的变化情况.....34
（四）分性别分城乡社会保险覆盖率 .....34
（五）退休年龄（Pensions -Retirement age） .....35
（六）性别间工资水平差距与养老金水平差距 .....35
1、性别间的劳动收入、财产差距.....35
2、老年群体（65 岁及以上）性别间收入与养老金的差距.....36
（七）医疗保险（Medical insurance） .....37
（八）工伤保险（job-related injury insurance） .....37
（九）失业保险（Unemployment insurance） .....38
（十）生育保险（Maternity insurance）.....38
二、中国现行的社会基本养老保险制度及两性利益的分析 ..... 39
（一）静态参保情形：对社会基本养老保险两大主体制度的梳理和分析 .....39
1、城镇职工基本养老保险制度.....39
2、城乡居民基本养老保险制度.....41
3、从性别视角对两大主体制度的分析.....44
（二）动态参保情形—对养老保险转移接续制度的梳理和分析 .45
1、城镇职工基本养老保险跨统筹地区转移接续的制度梳理和分析 .....45
2、城乡基本养老保险关系转移接续的制度梳理及分析.....46
（三）对（女性）农民工的制度分析 .....48
1、农民工参保的制度分析.....48
2、女性农民工参保的进一步分析.....49
（四）小结 .....50
第三部分广东省女性就业、社会保障和养老保险制度分析.....52
一、 广东省就业和社会保障情况的数据及分析 ..... 52
（一）广东省与全国的对比分析 .....52
1、就业状况 .....52
2、失业率 .....52

3、性别间收入差距的情况.....52
4、社会保险享有率.....53
5、医疗保险.....54
6、生育保险.....54
（二）广州市城镇职工基本养老保险数据分析.....55
1、2006-2015 年参保人群的人口结构.....55
2、对广州市城镇企业职工基本养老保险正常缴费人群的样本分析.....57
（1）参保人群的人口结构分析.....57
（2）参保人群的养老保险缴费情况.....58
（3）参保人群分年龄、性别养老金支出情况.....60
3、对农民工群体的分析.....62
二、广东省社会养老保险制度梳理及对照分析.....65
（一）城镇职工基本养老保险制度.....65
1、企业缴费率.....65
2、制度进入门槛.....66
3、待遇计发规定.....66
4、不够待遇领取资格者的处理.....66
5、待遇调整机制.....67
6、对待困难群体的态度.....67
7、死亡补贴.....67
（二）城乡居民基本养老保险制度.....67
1、个人缴费规定.....67
2、制度激励机制的具体措施.....67
3、调整机制.....67
4、不够待遇领取资格者的处理.....67
5、死亡补贴.....68
（三）小结.....68
第四部分 主要结论与政策建议.....69

一、主要结论 ..... 69
（一）就业、失业及工资水平 ..... 69
（二）社会保险参保情况 ..... 69
（三）农民工及女性农民工方面 ..... 70
（四）养老保险制度方面 ..... 71
二、政策建议 ..... 72
（一）对主体制度的政策建议 ..... 72
（二）对于转移接续制度的政策建议 ..... 73
（三）加快女性弹性退休制度的建立 ..... 74
（四）建立统计数据的分性别采集和汇报 ..... 74
（五）加强政策宣传 ..... 74

# 绪论

## 一、研究缘起

性别平等本身是一个社会目标，而追求性别平等的许多措施又有利于其他社会经济发展目标的实现。虽然社会经济的发展从长远来看有利于性别平等的实现，但其短期影响却并不是总是那么正面。主流化战略寻求在对社会政策的评估中始终将社会性别作为一个重要的领域，并将实现性别平等当作社会政策的目标之一。社会性别意识应当贯穿在整个政策的制定、执行和评估的全过程。在 2017 年召开的中国共产党第十九次全国代表大会的报告中，习近平总书记强调了在加强社会保障体系建设中要“坚持男女平等基本国策，保障妇女儿童合法权益”。

1995 年北京世界妇女大会通过的《北京宣言》提出了性别主流化这一全球性的争取性别平等的战略。中国是世界妇女大会以后承诺社会性别主流化的 49 个国家之一。在过去的 60 多年间，中国妇女的地位得到显著的提高。促进男女平等成为中国政府一个基本的发展目标，并在许多领域和地方成为一种现实。中国的《宪法》、《妇女权益保障法》、《婚姻法》、《继承法》等国家法律以及相关的政策措施从法律和实践上保护了妇女的权益。与此同时，各种社会经济发展的措施也推动了妇女地位的提高。中国妇女的社会地位按照国际标准相对来讲是高的，这可以从联合国开发与计划署估算的与性别相关的人类发展指数得到证明，也可以从中国较高的女性经济活动参与率、较高的女性预期寿命和女性的婚姻自主权等方面得到佐证。全国妇联性别平等与妇女发展指标研究与应用课题组基于健康、教育、经济、政治与决策参与、家庭、环境 6 个方面编制了中国性别平等与妇女发展综合评估指数，以评估全国和各地区性别平等与妇女发展的状况，其第三次（2005-2010 年）[1]的评估表明，随着社会经济的持续稳定发展，中国性别平等与妇女发展的整体状况也呈现出逐步提高和改善的趋势，2005 至 2010 年间总指数提高了 7 分，其中健康领域对总指数提升的贡献最大；从各领域来看，健康和教育领域的指数遥遥领先于其他领域。

但同时我们应该清楚地认识到，争取性别平等的过程是漫长而艰难的。首先，

[1] 第一次与第二次的评估时段分别为 1995-2004 年、2005-2006 年。

性别不平等的社会根源还没有铲除。植根于中国五千年传统文化之中的性别偏见和歧视仍然存在，并在不同的社会经济和政治制度中变换着表现的形式。其次，中国社会由改革开放所引发的巨大变革使得性别间在就业和初次分配领域的差距日益扩大。人们日益认识到，快速的经济增长常常伴随着贫困与不公平。希望通过单纯的经济增长来消除贫困和分配不公平已经被事实证明是不现实的。社会保障体系在整体发展战略中具有重要的作用，它提高了社会整合度，促进了社会的稳定和社会资本的积累，并最终有利于经济的增长。国际比较表明，与发达国家相比，后发国家常常在经济相对落后的阶段就开始建立覆盖广泛的社会保障体制。

基于风险逻辑的社会保障必然会按照保险的逻辑来制定社会政策，并可以向人们保证他们在各种可以预测到的风险发生时所能获得的帮助。社会政策往往是按照占主导的社会性别结构来设计的。国际比较表明，西方国家的福利制度是建立在传统的性别分工之上的，即女性是母亲、是妻子、是家务和照料的提供者，而男性则是家庭经济收入的来源。整个社会政策的基础是以家庭为基本单位，男性较高的收入和有利的所得税减免都是从这种男女性的社会性别分工中得到合理化。换句话说，社会性别的不平等被制度化了。

中国实行的许多社会政策对于整体经济的增长和社会发展发挥了非常积极的作用，但一些政策对妇女地位的负面影响常常被忽视，或没有得到应有的关注。目前政府部门已经认识到社会政策，尤其是社会保险在整体社会经济发展中具有与经济政策同样重要的作用，社会性别的平等观念也正在逐渐进入决策的主流。在这一背景下，对社会保护政策，主要是社会保险中的性别状况进行系统深入的梳理和分析，为制度体系的改革和发展、为促进性别的平等提供客观依据和有益的参考是迫切而重要的。

**二、研究目的和主要内容**

1、本课题研究的目的是客观反映当前中国的就业和社会保护政策中的性别状况。在社会保护政策方面，本课题突出关注社会基本养老保险政策；在关注对象上本课题特别凸显了对农民工尤其是女性农民工群体的分析。与此同时，本课题会突出对广东省的具体描述和分析。

2、本课题共包括四个部分：

第一部分介绍中国社会保护制度的基本框架及影响两性养老保障权益的主要因素；

第二部分对全国女性就业、社会保障和养老保险制度进行分析，主要包括两大内容：第一，广泛收集了目前最新最全的涉及就业和社会保护领域的、特别是分性别的权威公开数据，通过对权威数据的描述分析客观呈现全国就业和社会保护方面存在的性别差距；第二，对全国层面的社会基本养老保险制度体系进行全面的梳理和分析，从性别视角对当前制度进行审视，以期揭示导致性别差异现状的制度原因；

第三部分对广东女性就业、社会保障和养老保险制度进行分析，主要包括两大内容：第一，通过客观数据的描述展示广东省的就业和社会保障现状。一方面广泛收集公开权威对广东省与全国的情况进行对比，另一方面从广州市城镇职工养老保险参保数据进行概率抽样，通过对广州市样本数据的深入分析，客观描述不同性别的城镇职工养老保险权益状况，尤其是农民工和女性农民工的养老保险权益状况；第二，参照全国层面的制度规定，对广东省社会基本养老保险制度进行分析，以揭示广东省的制度特点和优点。

第四部分是本课题的主要结论及相关政策建议。

**三、数据来源**

中国尚未将各领域中分性别的重点指标纳入政府部门的常规统计，因此难以由官方渠道获得全面、连续的分性别在就业、工资及社会保险参与等方面的权威数据。本课题首先广泛收集目前中国最新最全的官方权威数据，目的是尽可能客观地呈现出现实状况；其次，通过调研获取了广州市的数据，深入分析社会基本养老保险尤其是农民工和女性农民工在城镇职工基本养老保险中的参保状况。本课题的数据主要来源包括：

1、公开发布的官方权威数据。本课题参考和使用的官方权威数据主要来源为：中国统计年鉴、中国劳动统计年鉴、中国人力资源和社会保障年鉴、人力资源和社会保障事业发展统计公报、第五次（2000）全国人口普查和第六次（2010）全国人口普查数据（简称普查数据）、第二期（2000）中国妇女社会地位调查和第三期（2010）中国妇女社会地位调查数据（简称妇调数据）、农民工监测调查报告、广东省统计年鉴、广州市统计年鉴、广东省第三期社会妇女地位调查数据。

此外，本课题还参考和使用了全国妇联权益部于 2002 年进行的《妇女权益保障法》的调查数据；全国维护妇女儿童权益协调组于 2006 年开展的全国农村妇女权益状况和维权需求调查数据；

具体来看：第一，全国普查数据和妇调数据中分性别的就业、社会保险参保等数据最全面，但是由于普查和妇调均为 10 年开展一期，所以最新的数据仅更新至 2010 年，因此该数据缺点在于时间上略显陈旧。第二，国家及广东省和广州市的统计年鉴、中国劳动统计年鉴每年更新，主要可以获取人口、就业方面的整体数据以及分性别分行业的就业人口数据。第三，中国人力资源和社会保障年鉴、人力资源和社会保障事业发展统计公报，主要可以获取社会保险参与情况的数据和信息，其中统计公报已经更新至 2016 年数据。但是这些数据没有区分性别。第四，农民工监测调查报告，该报告可以提供就业总量及分行业就业情况的数据，且已更新至 2016 年数据，但也未对性别进行区分。

2、广州市养老保险基金运行的宏观数据和广州市人力资源和社会保障局信息中心提供的微观数据。广州市外来人口较多，人口结构和劳动力结构比较复杂，具有较强的典型性。在广州市人力资源和社会保障局的大力支持下，通过专业的抽样方法，获取了大量的微观数据。该数据最大的优势在于可以获得分性别农民工的参保情况，这是前述官方公开数据中无法获得的。

**四、研究方法**

本课题主要采用定性与定量相结合的研究方法。从定量研究来看，本课题主要对二手数据进行了描述性的统计分析，以客观反映性别间在就业、工资、社会保险等方面的现实状况。从定性研究来看，本课题全面查阅了全国及广东省的政策文件，系统梳理了社会保险尤其是社会养老保险的政策文件和发展路径，定性分析了影响性别平等的制度因素。

# 第一部分 中国社会保护制度基本框架与养老保障权益影响因素

促进男女平等是中国政府一个基本的发展目标，在《宪法》《妇女权益保障法》《婚姻法》和《继承法》等国家法律，以及相关的政策措施里均可以看到政府提出的该宗旨。事实上，自新中国成立以来，中国女性地位得到了显著提高；从国际比较来看，中国女性同样拥有较高的经济活动参与率与较高的预期寿命，这一点，联合国开发与计划署估算的与性别相关的人类发展指数提供了佐证。

社会保险是现代社会保障体系的主要组成部分，是现代工业社会应对风险的主要制度支撑。中国社会保险制度中的性别利益问题虽已引起多方关注，但现行的社会保险制度中尚未体现“性别”差异。这是因为现行制度是建立在男女人口是同质的且拥有相同需求假设的基础之上。然而，性别间的差异天然存在，任何经济结构本身必然有其社会性别结构，劳动的性别分工特征、产业的性别集中趋势、工资收入的性别差异等是这种社会性别结构的主要内容。妇女作为处于相对脆弱状态的群体，要求在各方面享有与男性平等地位与同等保障的权利是一个客观存在的事实。如果忽视这一性别现实，那么看似对所有人（不分男女）都一视同仁的社会政策，却恰恰可能是对女性的不公平对待。[2]

本课题拟从性别视角对中国现行社会保险制度进行分析和审视。本部分首先对中国目前社会保险制度体系的构成进行简单介绍，然后对影响两性社会保险权益，主要是养老保险权益的前提因素，进行简要的分析和说明。

## 一、中国社会保护制度的基本框架

自 20 世纪 90 年代以来，在西方发达国家的社会政策研究中，社会保护概念变得流行起来，很多国际组织和学者倾向于使用“社会保护”概念。在中国，相较于社会保障、社会保险和社会福利，社会保护还是一个使用率很低的概念。一般认为，社会保护是一个比社会保障更宽泛的概念，可以包括多种多样、正式和非正式的保护方式，并且突出对弱势群体进行支持的政策目标。简言之，社会保护政策旨在保护个人免受市场不测造成的种种后果的危害。随着中国向市场经济转型，中国政府建立起了以社会保险制度为主体的社会保护制度。因此，本报告

[2]彭希哲：《社会政策与性别平等--以对中国养老金制度的分析为例》，《妇女研究论丛》2003 年第 3 期。

的社会保护制度主要是指社会保险制度。所谓社会保险制度，是指国家依法建立社会保险基金，通过统筹互济，对参加保险的劳动者在丧失或暂时丧失劳动能力时提供经济帮助，以保障其基本生活的制度。2010 年，中国出台了《社会保险法》，从法律上明确了国家建立基本养老、基本医疗和工伤、失业、生育等社会保险制度的责任。

养老保险是国家根据一定的法规，对退休老人提供基本生活保障的制度模式。当前中国社会养老保险的主体制度是城镇职工基本养老保险（简称城职保）和城乡居民基本养老保险（简称城乡居保）。

## 二、养老保险中两性养老保障权益的影响因素分析

### （一）影响两性养老保险权益的客观因素

在本部分分析之前，需要对影响养老保障权益的客观因素进行说明，以便后续从性别视角对制度进行分析。由于两性在生物性及社会性方面存在着客观差异，以下因素对两性在养老保险权益获得方面构成一定影响：

第一，预期寿命的差异。男性平均预期寿命低于女性。根据《2016 年世界卫生统计》，截至 2015 年，中国男性预期寿命达到 74.6 岁，而女性的预期寿命为 77.6 岁，两者之间相差 3 岁。

第二，劳动参与率的差异。一方面，男性劳动参与率普遍高于女性。近年来，男女的就业率均呈现下降趋势，但女性降幅明显高于男性。另一方面，女性多从事非正规就业，且存在职业隔离。

第三，劳动报酬（包括工作时间与工资率）的差异。女性工作时间低于男性，工资率也普遍低于男性，从而导致女性的工资收入远低于男性。

第四，退休年龄差异。根据中国现行的退休政策，一般情况下，女性退休年龄为 50 岁（女工人）或 55 岁（女干部），男性为 60 岁。

### （二）影响两性养老保险权益的制度因素

#### 1、养老保险制度模式

目前，养老保险制度模式主要有现收现付制、基金积累制，以及中国实行的部分积累制三种。一般来说，现收现付制的收入再分配功能较强，对低收入

的女性较为有利；基金积累制的积累往往采取的是“缴费确定制”的“个人账户”的形式，对于高收入的男性较为有利。

**2、养老金待遇的计发方式**

养老保险待遇计发方式可归纳为就业收入不关联的养老金待遇计发模式（“全民平均”养老金、“最低生活”养老金）和收入就业关联的养老金待遇计发模式（“就业关联”养老金、“收入关联”养老金和“缴费关联”养老金）两大类。“全民平均”养老金指无论过去收入高低和就业年限长短，养老金金额是相同的；“最低生活”养老金指养老金支付以生活贫困线为根据，任何人只要在生活贫困线以下，都可以得到津贴；“就业关联”养老金、“收入关联”养老金，以及“缴费关联”养老金指养老金支付分别以就业年限、工资收入、缴交保费相关联，就业年限越长、工资收入越高、缴交金额与时间越长，养老金就越高。然而，“女性在任何以收入和就业为基础的老年保障安排中都处于不利位置”。[3]一般说来，就业收入不关联的养老金待遇计发模式的正向收入再分配功能较强，对低收入低工龄的女性受保人群体相对有利；就业收入关联的养老金待遇计发模式对高收入高工龄的男性相对有利。

**3、养老金领取资格的规定**

不同国家对获得养老金的资格条件有不同的规定。总的来说，领取资格条件主要包括年龄、工龄、缴费年限和居住年限（居龄）等因素。一般来说，以年龄、居龄为待遇领取条件的，对女性较为有利；以工龄、缴费年限为条件的，则对女性较为不利。

**4、其它**

社会养老保险制度中的其他规定也会影响性别利益。比如，有关“遗属年金”的设计会有利于女性，因为遗属年金往往表现为“遗孀年金”。遗属年金一般为原配偶年金的 60%左右。又如，有关退休金水平与在职职工工资水平保持同步增长的规定对于退休较早的女性有利等。

[3] 世界银行:《防止老龄化危机》，中国财政经济出版社，1996 年，第 214 页。

# 第二部分　全国女性就业、社会保障和养老保险制度分析

## 一、全国就业和社会保障的性别差距

### （一）就业（Employment）

2016 年全国就业人员为 7.76 亿，其中城镇就业人员为 4.14 亿。自 2014 年起，全国就业人数和城镇就业人数年平均增长率为 0.2%和 2.7%。

1：2014 年-2016 年全国就业基本情况　　（单位：万人）

| 项目 | 2014 年底 | 2015 年底 | 2016 年底 |
|---|---|---|---|
| 全国就业人员 | 77253 | 77451 | 77603 |
| 其中：城镇就业人员 | 39310 | 40410 | 41428 |

数据来源：2014、2015、2016 年度人力资源和社会保障事业发展统计公报

#### 1、就业状况

第一，“六普”数据显示，2010 年在中国 16 岁及以上从业人员中，女性占 44.7%，女性就业率（指在劳动年龄人口中就业者所占的比例）为 61.7%。如表 1、表 2 数据所示：

（1）就业率总体状况。2010 年 16-59 岁女性的就业率为 69.9%，比男性就业率（83.7%）低 13.8%；与 2000 年相比，男女两性的就业率均下降了，但近 10 年女性就业率下降幅度（7%）大于男性（4%）。

（2）城镇女性就业率。2010 年 16-59 岁城镇女性就业率为 60.1%，比 2000 年下降了 1.3%。根据“六普”数据，表 2 分别呈现了 3 个年龄段的就业情况。2010 年，16-49 岁城镇男女的就业率分别为 79.4%、65.3%；16-54 岁城镇男女的就业率分别为 79.5%、63%；16-59 岁男女的就业率为 78.2%、60.1%。2010 年，16-59 岁城镇女性就业率比 16-49 岁低 5.2%；同时就业率的性别差异由 16-49 岁的 14.1%扩大到 16-59 岁的 18.1%。根据中国的退休政策，一般来说，女性的法定退休年龄为 50 岁或 55 岁，而男性的法定退休年龄为 60 岁，因而可以看出，城镇就业率的性别差距最大为 16-59 岁年龄段的 18.1%，最小为 16-49 岁年龄段的 14.1%。

**表 2：城镇分年龄、分性别就业率**

| | 16-49 岁 | 16-54 岁 | 16-59 岁 |
|---|---|---|---|
| 城镇男性 | 79.4% | 79.5% | 78.2% |
| 城镇女性 | 65.3% | 63% | 60.1% |
| 性别差距（男-女） | 14.10% | 16.50% | 18.10% |

数据来源：原始数据来源于“六普”数据

（3）农村女性就业率。2010 年，16-59 岁农村女性就业率为 81.3%，比农村同龄男性就业率（89.5%）低 8.2%。与 2000 年相比，农村 16-59 岁女性就业率下降了 4.1%。

第二，第三期社会妇女社会调查数据显示（见表 3），2010 年，16-64 岁的人群中，女性在业率为 71.1%，城镇为 60.8%，农村为 82%；男性在业率为 87.2%，城镇为 80.5%，农村为 93.6%。

**表 3：2010 年基于人口普查和社会调查的分性别就（在）业率**

| | 16-59 岁分性别性的就业率 | | | 16-64 岁人员分性别的在业率 | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | 平均 | 城镇 | 农村 | 平均 | 城镇 | 农村 |
| 女性 | 69.9% | 60.1% | 81.3% | 71.1% | 60.8% | 82% |
| 男性 | 83.7% | 78.2% | 89.5% | 87.2% | 80.5% | 93.6% |
| 性别差距（男-女） | 13.80% | 18.10% | 8.20% | 16.10% | 19.70% | 11.60% |

数据来源：16-59 岁就业率数据来源于“六普”数据；16-64 岁在业率数据来源于第三期社会妇女社会调查数据

**2、失业状况**

人力资源和社会保障事业发展统计公报的数据显示（见表 4），2016 年年末，中国城镇登记失业人数为 982 万人，城镇登记失业率为 4.02%。从 2014 年到 2016 年，失业人口数量年平均增长 1.6%。由于城镇就业人口的增长更快，因而城镇登记失业率逐年下降，2014-2016 年降幅为 0.07%。

**表 4：2014-2016 年中国城镇登记失业规模与失业率　（单位：万人）**

| 项目 | 2014 年底 | 2015 年底 | 2016 年底 |
|---|---|---|---|
| 年末城镇登记失业 | 952 | 966 | 982 |
| 城镇登记失业率 | 4.09% | 4.05% | 4.02% |

数据来源：2014、2015、2016 年度人力资源和社会保障事业发展统计公报

（1）总体失业率（失业率指劳动参与人口中失业者所占比例）。“六普”数据显示[4]，2010 年中国 16-59 岁女性失业率为 3.4%，比男性失业率（2.2%）高出 1.2%，其中城镇女性失业率为 5.6%，农村女性失业率为 1.4%，城镇女性的失业率高于农村女性。

（2）分年龄段看城镇失业率。由表 5 和图 1 可知，20-49 岁，城镇女性失业率高于男性，失业率性别差异随着年龄增长而扩大，到 35-39 岁达到最大（1.8%）后逐渐下降； 16-19 岁及 50-59 岁年龄组，城镇女性失业率低于男性。可能的原因是，16-19 岁年龄段女性尚未进入婚恋年龄在劳动力市场较受欢迎，50 岁以后女性开始逐渐退休，且其子女已经长大家庭负累减轻，因此失业率下降较快。

**表 5：2010 年分年龄、分性别城镇失业率　（单位：%）**

| | 16-19 岁 | 20-24 岁 | 25-29 岁 | 30-34 岁 | 35-39 岁 | 40-44 岁 | 45-49 岁 | 50-54 岁 | 55-59 岁 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 男性 | 10 | 8.6 | 4.5 | 3.1 | 3.1 | 3.2 | 3.8 | 4.4 | 3.9 |
| 女性 | 9 | 9.1 | 5.9 | 4.8 | 4.9 | 4.8 | 5.1 | 3.6 | 2.9 |
| 女性-男性 | -1 | 0.5 | 1.4 | 1.7 | 1.8 | 1.6 | 1.3 | -0.8 | -1 |

数据来源：“六普”数据。

[4]六普数据中的失业者是指目前没有工作，且在近 3 个月内找过工作，如果有合适的工作能够在两周内开始工作的人

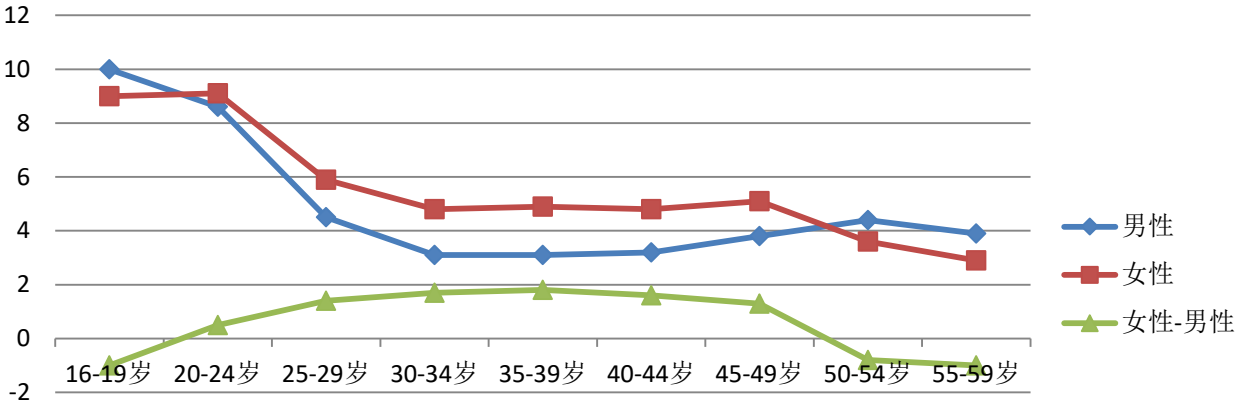


**图1：2010年分年龄、分性别城镇失业率及性别差距**

### 3、就业人员行业分布和职业分布

（1）行业分布

根据“六普”数据获得分性别就业人员行业分布情况，详见表 6。

第一，从行业构成来看，首先，体现了中国是农业大国。农、林、牧、渔、水利业是吸纳女性和男性就业的最主要行业，2010 年中国分别有 53.2%的女性、44.4%的男性集中在该行业就业；其次，体现出中国是制造业大国。分别有 16.6%的女性、17.1%的男性集中在制造业就业。最后，女性的行业集中度较男性更高，男性和女性在各自前三大就业行业的聚集人口分别为男女总就业人口的 70%和80.8%。

第二，从性别构成来看，男性就业人数占主导的行业主要有建筑业（85.6%）、交通运输仓储和邮政业（83.7%）、采矿业（82.3%）、电力热力燃气及水生产和供应业（71.4%）；女性就业人数占优的行业主要有卫生社会保障和社会福利业（59.6%）、教育（55.5%）、住宿和餐饮业（53.8%）、批发和零售业（52.8%）。

**表 6：2010 年分性别就业人员行业结构（单位：%）**

| 六普数据 | 行业构成 | | 性别构成 | |
|---|---|---|---|---|
| 行业 | 女性 | 男性 | 女性 | 男性 |
| 农、林、牧、渔水利业 | 53.2 | 44.4 | 49.2 | 50.8 |
| 采矿业 | 0.4 | 1.7 | 17.7 | 82.3 |
| 制造业 | 16.6 | 17.1 | 44 | 56 |
| 电力、热力、燃气及水生产和供应业 | 0.4 | 0.9 | 28.6 | 71.4 |
| 建筑业 | 1.8 | 8.5 | 14.4 | 85.6 |
| 批发和零售业 | 11.0 | 7.9 | 52.8 | 47.2 |
| 交通运输、仓储和邮政业 | 1.3 | 5.4 | 16.3 | 83.7 |
| 住宿和餐饮业 | 3.3 | 2.3 | 53.8 | 46.2 |
| 信息传输、计算机服务和软件业 | 0.6 | 0.7 | 40.2 | 59.8 |
| 金融业 | 0.9 | 0.7 | 49.6 | 50.4 |
| 房地产业 | 0.5 | 0.8 | 36.4 | 63.6 |
| 租赁和商务服务业 | 0.6 | 0.8 | 38 | 62 |
| 科学研究、技术服务业、地质勘探业 | 0.2 | 0.4 | 34.3 | 65.7 |
| 水利、环境和公共设施管理业 | 0.3 | 0.4 | 41.5 | 58.5 |
| 居民服务和其他服务业 | 2.0 | 1.9 | 46.5 | 53.5 |
| 教育 | 2.9 | 1.9 | 55.5 | 44.5 |
| 卫生、社会保障和社会福利业 | 1.6 | 0.9 | 59.6 | 40.4 |
| 文化、体育和娱乐业 | 0.5 | 0.4 | 46.1 | 53.9 |
| 公共管理和社会组织 | 1.9 | 3.1 | 32.3 | 67.7 |
| 合计 | 100 | 100 | 49.2 | 50.8 |

数据来源：原始数据来源于“六普数据”。

通过中国劳动统计年鉴数据的分析，获得分性别城镇单位就业人员行业分布

情况[5]，详见表 7。

第一，从行业构成来看，在 19 个行业中， 吸纳城镇女性就业的最主要的行业是制造业（32.4%）和教育业（13.9%），这两个行业共吸纳了 46.3%的城镇就业女性。

第二，从性别构成来看，在 19 个行业中，女性人数占优的行业为卫生和社会工作（62.4%）、住宿与餐饮（56.1）、教育（52.5%）等。男性就业人数占主导的行业为建筑业（81.5%）、交通运输仓储和邮政业（73.9%）、采矿业（81.5%）。

**表 7： 2014 年分行业分性别城镇单位就业人员数（千人）及比重（%）**

| 年鉴数据 | 行业构成 | | 性别构成 | |
|---|---|---|---|---|
| 行业 | 女性 | 男性 | 女性 | 男性 |
| 农、林、牧、渔 | 1.6 | 1.5 | 36.8 | 63.2 |
| 采矿业 | 1.7 | 4.1 | 18.5 | 81.5 |
| 制造业 | 32.4 | 26.6 | 40.4 | 59.6 |
| 电力、热力、燃气及水生产和供应业 | 1.7 | 2.5 | 27.8 | 72.2 |
| 建筑业 | 4.8 | 22.2 | 10.8 | 89.2 |
| 批发和零售业 | 6.9 | 3.7 | 50.7 | 49.3 |
| 交通运输、仓储和邮政业 | 3.4 | 5.4 | 26.1 | 73.9 |
| 住宿和餐饮业 | 2.5 | 1.1 | 56.1 | 43.9 |
| 信息传输、软件和*信息技术服务*业 | 2.0 | 1.7 | 39.4 | 60.6 |
| 金融业 | 4.4 | 2.4 | 50.8 | 49.2 |
| 房地产业 | 2.3 | 2.2 | 37.1 | 62.9 |
| 租赁和商务服务业 | 2.3 | 2.6 | 32.9 | 67.1 |
| 科学研究和技术服务业 | 1.9 | 2.4 | 30.5 | 69.5 |
| 水利、环境和公共设施管理业 | 1.7 | 1.4 | 40.3 | 59.7 |
| 居民服务、*修理*和其他服务业 | 0.5 | 0.4 | 40.5 | 59.5 |
| 教育 | 13.9 | 7.0 | 52.8 | 47.2 |
| 卫生和*社会工作* | 7.7 | 2.6 | 62.4 | 37.6 |

[5] 六普数据和统计年鉴中对行业的分类略有不同，差异在表中用斜体进行了标示。

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| 文化、体育和娱乐业 | 1.0 | 0.7 | 44.7 | 55.3 |
| 公共管理、*社会保障*和社会组织 | 7.4 | 9.5 | 30.2 | 69.8 |
| 合计 | 100 | 100 | 35.8 | 64.2 |

数据来源：原始数据来源于 2015 年中国劳动统计年鉴。

（2）职业分布

第一，六普数据反映出中国女性职业层次总体偏低、也较男性更低的状况。在中国女性职业构成中，国家机关、党群组织、企业、事业单位负责人占 1%，专业技术人员占 7.8%，办事人员和有关人员占 3.2%，如果将以上 3 类职业的从业人员称为“白领”，那么中国“白领”女性仅占女性从业人员的 12%。农、林、牧、渔、水利业生产人员（53.2%），生产运输设备操作人员及有关人员（15.9%）和商业服务业人员（18.7%）这 3 类“蓝领”合计高达 87.9%，不便分类的占 0.1%。女性在“白领”中所占比例低于男性（13.6%），在“蓝领”中所占比例高于男性（86.2%）

第二，中国统计年鉴数据显示（详见表 8），城镇单位就业人员中女性占比较低，女性在国有单位的就业比重也较低。2014 年中国总人口中女性的比重为 48.8%，城镇单位就业人员中女性的比重为 35.82%，其中国有单位就业人员中女性的比重为 39.75%。详见表 8。

**表 8:2014 年中国人口及就业人员的性别构成（单位：万人）**

| 项目名称 | 总体人数 | 女性人数 | 女性占比 |
|---|---|---|---|
| 总人口 | 136782 | 66703 | 48.80% |
| 城镇单位就业人员 | 18277.8 | 6546.2 | 35.82% |
| 其中：国有单位 | 6312.3 | 2509 | 39.75% |
| 其中：城镇集体单位 | 536.7 | 173.1 | 32.25% |
| 其中：其他单位 | 11428.8 | 3864.1 | 33.81% |

数据来源：2015 年中国劳动统计年鉴

（3）女性非农就业。非农就业具有更高的经济回报和更好的社会保障。“男女非农就业率差距缩小、引导和扶持农村妇女向非农产业有序转移”，是《中国妇女发展纲要（2011-2020 年）》的重要目标之一。

第一，从 1990 年至 2010 年，男女的非农就业率均持续显著提高，但男性的非农就业率一直高于女性，且在 2010 年性别间的差距增幅较为明显。四、五、六普数据详见表 9，男性和女性在 1990 年、2000 年、2010 年的非农就业率分别为 33.5%、39.4%、55.7%以及 25%、31.1%、46.8%。

**表 9：不同年份分性别非农就业率**

| | 1990 年 | 2000 年 | 2010 年 |
|---|---|---|---|
| 男性 | 33.5% | 39.4% | 55.7% |
| 女性 | 25% | 31.1% | 46.8% |
| 性别差距（男-女） | 8.50% | 8.30% | 8.90% |

数据来源：原始数据来源于“四普数据”、“五普数据”、“六普数据”。

第二，农村在业人群中，男性非农比例高于女性，有外出务工经历对女性的非农劳动比例有正向影响。2010 年第三期全国妇调数据显示，在农村在业人群中，2010 年男性从事非农劳动的比例（36.8%）高于女性（24.90%）。是否有外出务工经历对女性从事非农劳动比例有显著的影响，有外出务工经历妇女返乡从事非农劳动的比例（37.8%）较无外出务工经历的妇女（21.5%）高出 16.3%。

**4、不在业（失业）状况**

（1）总体情况。六普数据显示，在 16 岁及以上女性人口中，不在业[6]女性占 36.3%，比男性高 14.4%。第三期社会妇女社会调查数据显示，城镇不在业妇女的主要构成为：料理家务者（69.30%）、失业者（13.30%）、在校学习者（6.40%）。

（2）城镇失业人员不在业（失业）原因

第一，从整体人群来看，由于“料理家务”导致的失业在所有失业中的比重为 24%，男性因该原因导致的失业占比仅为 3.8%，女性因该原因导致的失业占比高达 37.9%。中国劳动统计年鉴中对导致城镇失业人员失业的原因的分类包括：离退休、料理家务、毕业后未工作、因单位原因失去工作、因个人原因失去工作、承包土地被征用等。其中，“料理家务”对男女性失业影响的差异最大，表 6 列示了 2014 年各年龄段中因“料理家务”原因而导致的失业。

第二，从年龄段来看，料理家务对女性失业影响最大的年龄段依次为 35-39 岁（53.3%）、30-34 岁（45.8%）、40-44 岁（45.5%）、45-49（44%）等，不难看出，平均而言， 30-49 岁年龄段的女性承担了相当繁重的家务劳动；男性因料理家务而导致的失业影响最大的年龄段为 65+，也仅为 10%，详见表 10。

**表 10：按年龄、性别分的因料理家务导致的城镇失业（单位：%）**

| 年龄 | 料理家务导致的失业占比 | 男性 | 女性 | 年龄 | 料理家务导致的失业占比 | 男性 | 女性 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 总计 | 24 | 3.8 | 37.9 | 40-44 | 32.9 | 5.7 | 45.3 |
| 16-19 | 2.8 | 1.4 | 5.4 | 45-49 | 32 | 7.6 | 44 |
| 20-24 | 7.5 | 0.7 | 14.9 | 50-54 | 18 | 4.3 | 32 |
| 25-29 | 21.6 | 2.6 | 33.3 | 55-59 | 14.9 | 5.7 | 31 |
| 30-34 | 33.7 | 3.6 | 45.8 | 60-64 | 18.9 | 7.1 | 41.2 |
| 35-39 | 40.3 | 4.9 | 53.3 | 65+ | 17.8 | 10 | 36 |

数据来源：2015 年中国劳动统计年鉴

第三，是否有幼儿是影响母亲在业状况的重要因素，工作与育儿的冲突影响了年轻母亲参与有收入的社会劳动。第三期社会妇女社会调查数据显示，城镇和

[6]不在业人口是指 16 岁及以上人口中未从事社会劳动的人口，包括在校学生、毕业后未工作、失业、料理家务、丧失工作能力、离退休 6 种情况。

农村 25-34 岁有 6 岁以下孩子的母亲在业率分别为 72%、79.7%，比同年龄无低幼子女的城镇（82.9%）和农村（86.4%）女性分别低 10.9%、6.7%（详见表 11）。育儿因素对城镇女性就业的负面影响更大。

**表 11：25-34 岁是否有 6 岁以下孩子的女性的在业率及差距**

| | 有低幼儿 | 无低幼儿 | 在业率差距 |
|---|---|---|---|
| 城镇女性 | 72% | 82.9% | 10.9% |
| 农村女性 | 79.7% | 86.4% | 6.7% |

数据来源：第三期社会妇女社会调查数据

**5、农民工状况**

（1）农民工数量。历年农民工监测调查报告显示，从 2014 年以来，农民工总量持续增长，占全国就业人员的比重不断增加，且女性农民工的占比不断提高。

详见表 12，截至 2016 年底，农民工总量为 28171 万人，占全国就业人员的 36.6%。2014-2016 年，农民工增量为 776 万，年平均增速为 1.41%；相比来看，同期全国就业人员增量仅为 350 万，年平均增速仅为 0.23%，农民工在全国就业人员中的比重从 2014 年的 35.5%上升为 2016 年的 36.3%，升幅为 0.8%。农民工中女性的比重由 2014 年的 33%上升至 2016 年的 34.5%，升幅为 1.5%。这是由于本地农民工在农民工总量中占比继续提高，而本地女性农民工占比较高所致。

**表 12　2014 年-2016 年农民工就业人数（万人）及女性农民工占比（%）**

| 单位：万人 | 2014 年 | 2015 年 | 2016 年 |
|---|---|---|---|
| 全国就业人员 | 77253 | 77451 | 77603 |
| 农民工总量 | 27395 | 27747 | 28171 |
| 其中：女性 | 33% | 33.60% | 34.5% |
| 本地农民工 | 10574 | 10863 | 11237 |
| 其中：女性 | 34.9% | 35.90% | 37.2% |
| 外出农民工 | 16821 | 16884 | 16934 |
| 其中：女性 | 31% | 31.20% | 31.7% |

数据来源：2014 年、2015 年、2016 年农民工监测调查报告

（2）农民工就业的行业分布。2016 年数据显示，农民工在第二产业的就业人数多于在第三产业就业人数，但自 2014 年以来，农民工在第二产业的就业人

数占比持续下降，而在第三产业就业人数占比持续上升。

自 2014 年以来，从事第二产业的农民工比重由 2014 年的 56.6%降至 2016 年的 52.9%，降幅为 3.7%；从事第三产业的农民工比重由 2014 年的 42.9%上升至 2016 年的 46.7%，增幅为 3.8%。其中，农民工在第二产业的就业主要集中在制造业和建筑业；在第三产业的就业中，农民工在批发和零售业、居民服务等领域的就业比重呈上升趋势，在交通运输仓储和邮政业、住宿和餐饮业的就业比重呈下降趋势，详见表 13。

**表 13：农民工就业行业分布 （单位：%）**

| 行业类型 | 2014 年 | 2015 年 | 2016 年 |
|---|---|---|---|
| 第一产业 | **0.5** | **0.4** | **0.4** |
| 第二产业 | **56.6** | **55.1** | **52.9** |
| 其中：制造业 | 31.3 | 31.1 | 30.5 |
| 建筑业 | 22.3 | 21.1 | 19.7 |
| 第三产业 | **42.9** | **44.5** | **46.7** |
| 其中：批发和零售业 | 11.4 | 11.9 | 12.3 |
| 交通运输、仓储和邮政业 | 6.5 | 6.4 | 6.4 |
| 住宿和餐饮业 | 6.0 | 5.8 | 5.9 |
| 居民服务、修理和其他服务业 | 10.2 | 10.6 | 11.1 |

数据来源：2014 年、2015 年、2016 年农民工监测调查报告

（3）女性农民工的行业分布与留城意愿。第三期社会妇女社会调查数据显示，目前外出流动的妇女中 87.9%从事有收入的工作，且行业主要集中在制造业和服务业。她们中有 46.9%希望能留在城里，其中 30 岁以下的有 48.8%更希望能在城镇中寻求个人的发展机会。在返乡妇女中，由于婚姻和子女原因返乡的占 74.3%，男性为 30%。

总的来说，第一，就业率和失业率的总体情况来看。首先，从 2000 年到 2010 年，男女两性的就业率均下降了，但女性的降幅大于男性。其次，男性就业率普遍高于女性，失业率普遍低于女性；而农村就业率普遍高于城镇，城镇女性就业

率与男性的差距大于农村女性就业率与男性的差距，且城镇女性的失业率高于农村女性的失业率。

第二，分年龄段来看城镇女性。在不考虑退休政策因素的情况下，城镇女性的就业率也低于男性，而退休政策因素加剧了性别间就业率的差距；从进入婚育年龄开始（20-24 岁），女性失业率一直高于男性，直至进入退休年龄，女性的失业率才低于男性。

第三，中国女性的行业集中度较男性更高，女性职业层次总体偏低、也较男性更低；城镇单位就业人员中女性占比较低，女性在国有单位的就业比重也较低；男性非农就业率高于女性，有外出务工经历对女性的非农劳动比例有正向影响

第四，城镇不在业妇女中近七成为料理家务者，女性因“料理家务”而导致的失业远高于该原因对男性失业的影响，有幼儿对母亲参与有收入的社会劳动产生负向的影响。

第五，农民工情况。从 2014 年以来，农民工总量持续增长，占全国就业人员的比重不断增加，且女性农民工的占比不断提高。目前第二产业仍是农民工就业的主要领域，但自 2014 年以来，农民工在第二产业的就业人数占比持续下降，在第三产业就业人数占比持续上升。近一半的女性农民工意愿在城市发展，返乡农民工中约 7 成女性是因为婚姻和子女原因。

### （二）社会保险覆盖面（Social security coverage）

#### 1、2016 年的参保情况

如表 14 所示，第一，目前来看，基本养老保险和基本医疗保险的参保人数远远超过其它社保项目，且基本养老保险的覆盖人数较城镇基本医疗保险的覆盖人数更多[7]，其中城镇职工养老保险的覆盖人数也大于城镇职工医疗保险的覆盖人数。由表 14 可知，到 2016 年底，基本养老保险和城镇基本医疗保险的覆盖人群分别为 88777 万和 74392 万，其中城镇职工养老保险和医疗保险的参保人数分别为 37930 万和 29532 万；其它社保项目覆盖人数差异较小，分别为：工伤保险 21889 万、生育保险 18451 万、失业保险 18089 万；企业年金覆盖人

[7] 该表中基本养老保险的统计口径包括了城乡居民养老保险的参保人群，但城镇基本医疗保险的统计口径并未明确是否为已包含参保了农村医保的城乡居民基本医疗保险的参保人群。

数最少，为 2325 万。

**表 14：2014 年-2016 年全国社会保险基本情况　　（单位：万人）**

| 项目 | 2014 年底 | 2015 年底 | 2016 年底 | 2014-2016 年绝对增加额 | 平均年增长率 |
|---|---|---|---|---|---|
| 基本养老保险 | 84232 | 85833 | 88777 | 4545 | 2.7% |
| 其中：城镇职工基本养老保险 | 34124 | 35361 | 37930 | 3806 | 5.4% |
| 其中：职工 | 25531 | 26219 | 27826 | 2295 | 4.4% |
| 其中：离退休 | 8593 | 9142 | 10103 | 1510 | 8.5% |
| 其中：城乡居民基本养老保险 | 50107 | 50472 | 50847 | 740 | 0.7% |
| 城镇基本医疗保险 | 59747 | 66582 | 74392 | 14645 | 11.6% |
| 其中：职工基本医疗保险 | 28296 | 28893 | 29532 | 1236 | 2.2% |
| 其中：城镇居民基本医疗保险 | 31451 | 37689 | 44860 | 13409 | 19.4% |
| 失业保险 | 17043 | 17326 | 18089 | 1046 | 3.0% |
| 工伤保险 | 20639 | 21432 | 21889 | 1250 | 3.0% |
| 生育保险 | 17039 | 17771 | 18451 | 1412 | 4.1% |
| 企业年金 | 2293 | 2316 | 2325 | 32 | 0.7% |

数据来源：2014、2015、2016 年度人力资源和社会保障事业发展统计公报

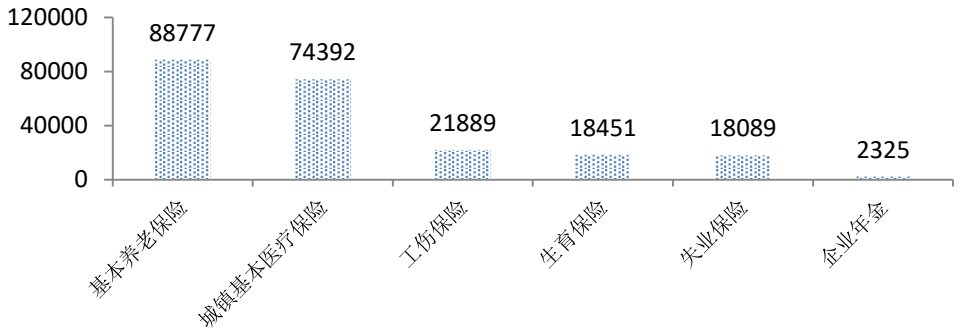


**图2：2016年底各险种参保人数（万人）**

第二，基本养老保险的参保情况。如图 2 所示，城乡居民养老保险的参保人数多于城镇职工养老保险的参保人数，其中，城镇职工养老保险的参保人群中，职工占比大于离退休者的占比。由表 14 可知，2016 年底，基本养老保险中城乡

居保参保 50847 万人，占比为 57%；城职保参保人数为 37930 万人，占比为 43%，其中职工参保人数为 27826 万人，占比为 31%，离退休人员参保人数为 10103 万人，占比为 12%。

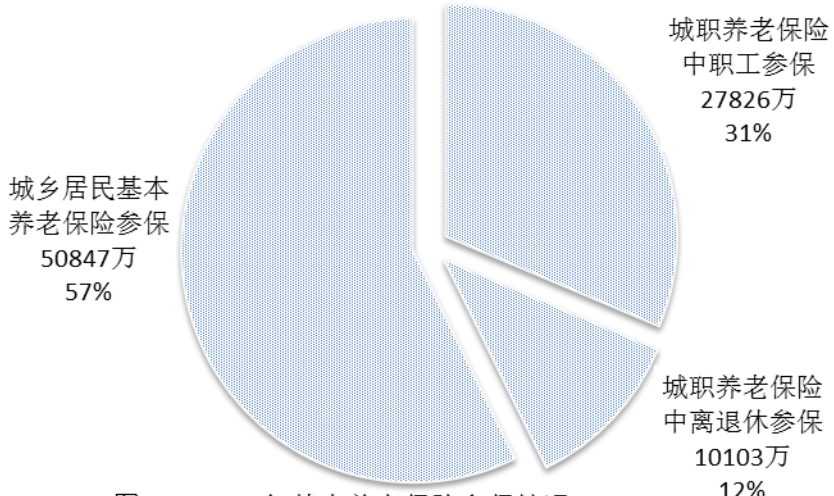


图2-3：2016年基本养老保险参保情况

第三，基本医疗保险参保情况。如图 3 所示。城镇居民医疗保险的参保人数多于城镇职工医疗保险的参保人数。2016 年，基本医疗保险中，职工医保参保 29532 万人占比 40%，居民医保参保 44860 万人占比 60%（如图 4 所示）。

图2-4：2016年城镇基本医保参保情况

## 2、2014 年-2016 年社会保险参保变化

第一，自 2014 年以来，参保人数增加最明显的依次为城镇居民医疗保险、城镇职工基本养老保险，其它各险种的参保人数也有不同程度的增加（详见表 14）。其中，城镇居民医疗保险的增长速度遥遥领先。2014 年至 2016 年间，城镇居民医疗保险参保人数增长了 13409 万人，年平均增长率为 19.4%；其次，城镇职工养老保险参保人数增长了 3806 万人，年平均增幅为 5.4%。

第二，基本养老保险的参保变化。2014 至 2016 年期间，城镇职工养老保险参保人数的增幅远远大于城乡居民养老保险参保人数的增幅（详见表 15）。城职保中在职职工参保人数的占比呈下降态势，而离退休参保人数的占比呈上升态势。

（1）在 2014 年至 2016 年期间，城镇职工基本养老保险的发展速度远远高于城乡居民保险的发展速度，城职保的参保人数在基本养老保险中的占比由 2014 年的 40.5%上升至 2016 年的 42.7%。城职保的绝对增长为 3806 万人、平均年增长率为 5.4%，而城乡居保的绝对增长为 740 万人、平均年增长率仅为 0.7%。城职保的绝对增额是城乡居保的 5 倍、平均年增长速度是城乡居保的 7.7 倍。

（2）在 2014 年至 2016 年期间，城镇职工基本养老保险中，虽然职工参保的增幅绝对额（2295 万人）多于离退休参保（1510 万人），但是职工参保的平均年增长率为 4.4%，较离退休参保的平均年增长率（8.5%）低 4.1%。城职保中职工人数的占比由 2014 年的 74.8%下降至 2016 年的 73.4%，而离退休人员的占比则由 2014 年的 25.2%上升至 2016 年的 26.6%。

**表 15:2014-2016 年基本养老保险和城镇基本医疗保险参保的变化 （单位：%）**

| 名称 | 2014 | 2015 | 2016 | 名称 | 2014 | 2015 | 2016 | 名称 | 2014 | 2015 | 2016 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 城职保 | 40.5 | 41.2 | 42.7 | 职工 | 74.8 | 74.1 | 73.4 | 职工医保 | 47.4 | 43.4 | 39.7 |
| 城乡居保 | 59.5 | 58.8 | 57.3 | 离退休 | 25.2 | 25.9 | 26.6 | 居民医保 | 52.6 | 56.6 | 60.3 |
| 基本养老保险 | 100 | 100 | 100 | 城职保 | 100 | 100 | 100.0 | 城镇基本医保 | 100 | 100 | 100 |

第三，城镇基本医疗保险参保变化（详见表 15）。在 2014 年至 2016 年期间，由于在此期间城镇居民医疗保险发展非常迅速，在城镇基本医疗保险中的占比不断扩大。在此期间，城镇职工医疗保险、城镇居民医疗保险参保人在城镇基本医保中的占比分别由 2014 年的 47.4%、52.6%下降和上升至 39.7%、60.3%。

总的来说，自 2014 年以来城镇居民医疗保险的增长十分迅猛，然而从目前来看，基本养老保险的参保人数依然多于城镇基本医疗保险；而其它险种的参保人数则远远落后于上述两大险种。从养老保险来看，自 2014 年以来，城职保的增幅远大于城乡居保，城职保中职工占比在下降、离退休者的占比在上升；然而从目前来看，城乡居保的占比大于城职保，城职保中职工占比大于离退休者的占比。

### （三）农民工社会保险覆盖率（Coverage of floating population）

#### 1、2016 年的参保情况

公开数据显示，目前农民工参保人数最多的为工伤保险，其次才是城镇养老保险和城镇医疗保险与失业保险。如表 16 所示，2016 年农民工参加工伤保险、城镇职工养老保险、城镇基本医疗保险、失业保险的参保人数依次为 7510 万、5940 万、4825 万和 4659 万；在上述险种中的参保率依次为 26.7%、21.1%、17.1%和 16.5%。比较于全国情况来看，农民工在工伤保险的参保人数最多、参保率最高，而非城镇养老保险或城镇医疗保险。

**表 16：2014 年-2016 年农民工社会保险参保人数及参保率　单位：万人**

| 名称 | 2014 年 | 2015 年 | 2016 年 | 2014-2016 年增幅 | 平均年增长率 |
|---|---|---|---|---|---|
| 城镇职工养老保险 | 5472 | 5585 | 5940 | 468 | 4.2% |
| 城镇基本医疗保险 | 5229 | 5166 | 4825 | -404 | -3.9% |
| 失业保险 | 4071 | 4219 | 4659 | 588 | 7.0% |
| 工伤保险 | 7362 | 7489 | 7510 | 148 | 1.0% |
| 城职保参保率 | 20.0% | 20.1% | 21.1% | 1.1% | — |
| 城镇基本医保参保率 | 19.1% | 18.6% | 17.1% | -2.0% | — |
| 失业保险参保率 | 14.9% | 15.2% | 16.5% | 1.6% | — |
| 工伤保险参保率 | 26.9% | 27.0% | 26.7% | -0.2% | — |

数据来源：2014、2015、2016 年度人力资源和社会保障事业发展统计公报

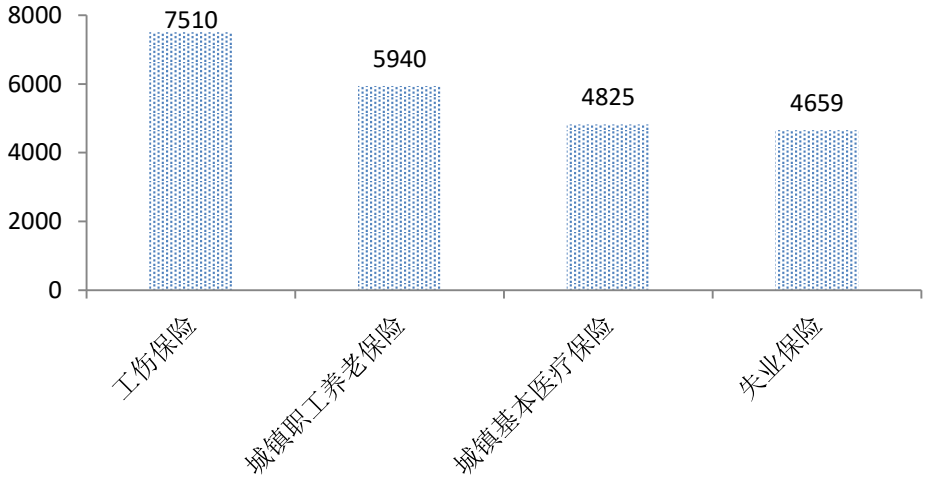


**图5：2016年农民工社会保险参保情况（单位：万人）**

### 2、2014-2016 年农民工参保的变化情况

这三年间，农民工在失业保险、城职养老保险、工伤保险中的参保人数均有不同程度的增加，绝对人数的增量依次为 588 万、468 万、148 万，失业保险的年增速高达 7%，而后依次为城职养老保险 4.2%、工伤保险 1%。值得注意的是，农民工在城镇基本医疗保险中的参保人数持续减少，这三年绝对人数减少了 404 万。根据前面的数据分析可知，城镇居民医保的发展非常迅速，覆盖人群在急速扩张，然而农民工在城镇基本医保中的参保情况却背道而驰。

总的来说，自 2014 年以来，农民工在城镇基本医疗保险中的参保人数持续减少，在失业保险、城职养老保险中的参保人数增长较多，但直至 2016 年，农民工参保人数最多、参保率最高的却是工伤保险。

### （四）分性别分城乡社会保险覆盖率

从性别差距来看，表 17 数据显示，不管是非农户口或者农业户口中，女性享有的社会保障比例均略低于男性，养老保障中的性别差距略大于医疗保障的性别差距。

此外，2010 年第三期中国妇女社会地位调查数据显示，一方面，在社会保险的享有率上城乡的差距较大，养老保障上城镇高于农村，而医疗保障上农村高于城镇。另一方面，社会医疗保障的享有率显著高于社会养老保障的享有率。但值得注意的是，中国于 2009 年开始推行新农保制度，该制度在中国发展迅猛，如

前所述，2016 年的数据显示，包括新农保在内的城乡居民养老保险制度是目前覆盖人数最多的社会保险。

**表 17： 分城乡分性别社会养老保障和医疗保障的享有率**

| | 非农业户口女性 | 非农业户口男性 | 农业户口女性 | 农业户口男性 |
|---|---|---|---|---|
| 享有社会养老保障 | 73.3% | 75.9% | 31% | 32.7% |
| 享有社会医疗保障 | 87.6% | 88% | 95% | 95.6% |

数据来源：第三期中国妇女社会地位调查数据

### （五）退休年龄（Pensions -Retirement age）

城市雇员中男女退休年龄的规定有所不同。退休政策导致男女在法定退休年龄上存在差距，这直接对工作年限（缴费年限）产生影响，从而影响城职保的养老金水平。此外，缴费年限还是待遇领取资格的重要条件，也对制度间的转移接续产生重要影响，详见政策梳理部分的分析。

### （六）性别间工资水平差距与养老金水平差距

中国现行社会养老保险制度的两大主体是城镇职工基本养老保险制度（简称城职保制度）和城乡居民基本养老保险制度（简称城乡居保制度）。两个制度均实行统账结合模式，即基本养老金由基础养老金和个人账户养老金构成。两个制度均要求建立养老金待遇与缴费之间的正向关系，城职保制度的原则是“建立参保缴费的激励约束机制”、城乡居保制度要求体现“长缴多得、多缴多得”，区别仅在于具体措施和相关程度的不同（详见政策梳理部分的分析）。

#### 1、性别间的劳动收入、财产差距

（1）性别间劳动收入差距。第三期中国妇女社会地位调查数据显示：2010 年全国女性在业人员的年均劳动收入为 13388.6 元，是男性年均劳动收入的 63.4%。分城乡看，农村地区男女两性的收入差距更甚于城镇地区。城镇在业女性的年均劳动收入为男性年均收入的 67.3%，比农村男女两性的收入差距（56%）小 11.3%。分性别的城乡收入五等分数据进一步揭示（详见表 18），在城乡低收入组中，女性分别占 59.8%和 65.7%，在城乡高收入组中，女性分别占 30.9%和 24.4%，虽均明显低于男性，但城镇女性的劳动收入状况要好于农村女性。

**表 18：分性别的城乡收入五等分数据**

| | | 低收入 | 中低收入 | 中等收入 | 中高收入 | 高收入 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 城镇 | 男性 | 40.2% | 45.4% | 58% | 64.4% | 69.1% |
| | 女性 | 59.8% | 54.6% | 42% | 35.6% | 30.9% |
| 乡村 | 男性 | 34.3% | 47.9% | 57% | 60.8% | 75.6% |
| | 女性 | 65.7% | 52.1% | 43% | 39.2% | 24.4% |

数据来源：第三期中国妇女社会地位调查数据

（2）性别间财产拥有上的差距。如表 12 所示，在家庭主要财产的拥有率上，男性均显著高于女性，详见表 19。女性拥有房产、存款、机动车的比例分别为 37.9%、58.5%、12.6%，男性则分别为 67.1%、67.4%、35.6%，女性低于男性的差距分别为 29.2%、8.9%、23%。

**表 19：分性别家庭主要财产拥有率**

| 项目 | 女性 | 男性 |
|---|---|---|
| 拥有房产的比例 | 37.90% | 67.10% |
| 拥有存款的比例 | 58.50% | 67.40% |
| 拥有机动车的比例 | 12.60% | 35.60% |

数据来源：第三期中国妇女社会地位调查数据

**2、老年群体（65 岁及以上）性别间收入、养老金的差距**

**（1）老年群体的性别收入差距变大。**不论城乡，老年群体的性别收入差距均大于在业群体的性别收入差距，城镇的变化更明显。第三期中国妇女社会地位调查中针对老年群体的调查数据显示，城、乡老年妇女的年均收入分别为同地域男性的 49.6%和 51.8%。较 16-64 岁在业群体城、乡之间的性别差距 67.3%、56%分别低 17.7%和 4.2%。

**（2）老年群体首要生活来源的性别差异。**如表 20 所示，城镇老年妇女的首要生活来源为自己的离退休金或养老金的比例为 54.1%，男性为 79.3%；农村老年妇女的首要生活来源为其他家庭成员资助的比例为 59.1%，男性为 38.8%。

**表 20：老年群体首要生活来源的性别比较（65 周岁及以上的）**

| 项目 | 男性 | 女性 |
|---|---|---|
| 城镇老年人中，首要生活来源为自己的离退休金或养老金 | 79.3% | 54.1% |
| 农村老年人中，首要生活来源为其他家庭成员资助的 | 59.1% | 38.8% |

数据来源：第三期中国妇女社会地位调查数据

### （七）医疗保险（Medical insurance）

如前所述，医疗保险的覆盖率农村高于城镇，男性略高于女性。医疗保险整体覆盖率水平较高，2010 年各地区女性医疗保险覆盖率全部超过 80%，高达 90%及以上的有 25 个省区市。但对健康的重视程度上，城镇女性高于农村女性。2010 年妇调数据显示，在最近 3 年内，有 42.2%的妇女做过健康体检，其中城镇为 53.7%，农村为 29.9%；有 54.9%做过妇科检查，城镇为 62.8%，农村为 46.5%。65 岁及以上老年妇女近 3 年内做过健康体检的占 38.9%，城乡分别为 50.1%和 30.1%，详见表 21。

**表 21：城乡女性群体的健康检查状况**

| 项目 | 平均 | 城镇 | 农村 |
|---|---|---|---|
| 在近 3 年内，做过健康检查的女性 | 42.2% | 53.7% | 29.9% |
| 在近 3 年内，做过妇科检查的女性 | 54.9% | 62.8% | 46.5% |
| 在近 3 年内，妇女做过健康检查的 65 岁及以上女性 | 38.9% | 50.1% | 30.1% |

数据来源：第三期中国妇女社会地位调查数据

### （八）工伤保险（Accident injury）

工伤保险指劳动者在工作中或在规定的特殊情况下，遭受意外伤害或患职业病，导致暂时或永久丧失劳动能力以及死亡时，劳动者或其遗属从国家或社会获得物质帮助的一种社会保障制度。工伤保险的对象是在生产劳动过程中的劳动者。根据全国妇联权益部 2002 年 5 月进行的一项《妇女权益保障法》调研数据显示，工伤保险中女性在业人员的覆盖率仅为 39.2%，比男性低 9.2%。2014 年人社部 103 号文《关于进一步做好建筑业工伤保险工作的意见》规定，建筑企业要按照项目参加工伤保险，计缴方式由按照工资总额调整为按照项目工程总造价一定比例计缴。

### （九）失业保险（Unemployment insurance）

《中华人民共和国劳动法》规定，用人单位必须为相关人员办理失业保险。根据第二期中国妇女社会地位调查数据显示，男性在业人员失业保险覆盖率高出女性 6%。另据全国妇联权益部 2002 年 5 月进行的另一项《妇女权益保障法》实施情况调查结果显示，妇女失业保险覆盖率为 43%，比男性低 5.9%。这意味着在职妇女中，有近 60%的人没有享受到“失业保险”。

### （十）生育保险（Maternity insurance）

第三期妇调数据显示（如表 22 所示），近 10 年，87.3%的城镇单位女性最后一个孩子时产假时间达到规定，产假期间有基本工资或收入与产前差不多的占 73.60%。城镇 35 岁以下妇女生育最后一个孩子时做过产前检查的为 94.8%，在医院分娩的为 97.2%；农村相应比例分别为 89.4%和 87.7%。

**表 22：城乡女性产假与产检状况**

| 项目 | 城镇 | 农村 |
|---|---|---|
| 近 10 年，城镇单位女性生育最后一个孩子时产假时间达到规定的 | 87.30% | |
| 近 10 年，城镇单位女性产假期间有基本工资或收入与产前差不多的 | 73.60% | |
| 35 岁以下妇女生育最后一个孩子时做过产前检查的 | 94.8% | 89.4% |
| 在医院分娩的 | 97.20% | 87.7% |

数据来源：第三期中国妇女社会地位调查数据

根据 2006 年下半年全国维护妇女儿童权益协调组开展的全国农村妇女权益状况和维权需求调查显示，能给予女职工 90 天以上产假的单位只有 36. 4%，而能报销生育医疗费用的单位只有 12.8%。享受产假的女性农民工也没有全部享受产假工资，能发给产假工资的单位只有 14.4%，还有 21.1%的只能发一部分，而没有任何产假工资的比例为 64.5%[8]。

从制度设计的覆盖范围来看，生育保险与城镇职工基本养老保险，以及城镇职工基本医疗保险基本一致。如广东省生育保险制度规定，生育保险条例适用于本省行政区域内的国家机关、企业、事业单位、社会团体、民办非企业单位、基金会、律师事务所、会计师事务所等组织和有雇工的个体工商户及其全部职工和

[8]全国维护妇女儿童权益协调组.全国农村妇女权益状况和维权需求调查报告［J］. 中国妇运，2007(3):5-10.

雇工。然而，2014、2015、2016 年统计公报的数据显示，生育保险的参保人数占城职养老保险中职工参保人数的比重历年分别为 66.7%、67.8%、66.3%、生育保险的参保人数占城镇职工医疗中职工参保人数的比重历年分别为60.2%、61.5%、62.5%。显然，生育保险制度在充分发挥其作用以保障女职工权益方面，还存在较大的提升空间。据 2015 年中国人力资源和社会保障年鉴可知，目前中国实行生育保险和医疗保险统一参保、征缴、管理、分账运行模式，大部分地区实行地级统筹。

## 二、中国现行的社会基本养老保险制度及两性利益的分析

自上世纪 90 年代开始，中国已经先后建立并完善了城镇职工基本养老保险制度（1997 和 2005，以下简称城职保）、新型农村社会养老保险制度（2009，以下简称新农保）、城镇居民社会养老保险制度（2011，以下简称城居保）。为适应包括农民工在内的劳动力在地区间的流动，中国建立了城镇企业职工基本养老保险关系转移接续暂行办法（2009，以下简称制度转移接续政策）。2014 年 2 月，中国决定将新农保和城居保两项制度合并实施，在全国范围内建立统一的城乡居民基本养老保险（以下简称城乡居保）制度。2014 年 2 月 24 日，人力资源和社会保障部发布了《城乡养老保险制度衔接暂行办法》。该《暂行办法》主要适用于参加过职保和城乡居民养老保险制度的人员，农民工将是这一制度的最大受益群体。

本课题拟首先从国家层面对现行制度进行梳理，由于有些具体制度条款是由各省区自行确定的，所以在第三部分会以广东的制度条款作为具体对象分析。本课题拟分两个阶段对现行制度进行考察。首先，对城职保制度及城乡居保制度进行考察，即考察参保者静态参保的制度规定（参保者仅在城职保制度中或城居保制度中的参保）；然后，对制度间、地区间的转移接续制度进行考察，即考察参保者动态参保情形下的制度规定。

### （一）静态参保情形：对社会基本养老保险两大主体制度的梳理和分析

在此仅考虑参保者在两个制度中分别参保，中间不进行制度间转移的情形，主要从性别视角对两大制度进行考察。

#### 1、城镇职工基本养老保险制度

（1）制度原则及对象。国发[2005]38 号文指出，城镇职工基本养老保险制度的原则是“广覆盖、水平适当、结构合理、基金平衡”，建立参保缴费的激励约束机制。制度规定，城镇各类企业职工、个体工商户和灵活就业人员都要参加该制度。

（2）缴费规定。现行制度包括社会统筹账户和个人账户。社会统筹账户由企业缴费，26 号文中规定，企业缴费的比例一般不得超过企业工资总额的 20%（包括划入个人账户的部分），但具体比例由地方政府确定。38 号文中规定单位缴费不再划入个人账户，但是没有对企业缴费比例进行调整，且明确了个人缴费比例为本人缴费工资的 8%。

（3）待遇计发的规定。国家层面规定为：基础养老金月标准以当地上年度在岗职工月平均工资和本人指数化月平均缴费工资的平均值为基数，缴费每满 1 年发给 1 %。即基础养老金＝（当地上年度在岗职工月平均工资＋本人指数化月平均缴费工资）÷2×缴费年限×1%。个人账户养老金月标准为个人账户储存额除以计发月数。计发月数与退休年龄负相关，与性别无关。

（4）调整机制。建立基本养老金正常调整机制。国务院根据职工工资和物价变动等情况适时调整退休人员的基本养老金，调整幅度为当地企业在岗职工平均工资年增长率的一定比例。

（5）制度进入门槛。直观来看，制度门槛为参保者个人缴费工资的 8%。对于低收入者而言，缴费基数（主要是缴费工资下限）的规定是其制度进入门槛的决定性因素。国发〔2016〕56 号文将城镇私营单位在岗职工平均工资纳入社会保险缴费基数的统计口径范围。改革前的统计口径为城镇非私营单位在岗职工平均工资，由于中国私营单位的平均工资低于非私营单位平均工资，因此改革降低了制度进入门槛。

（6）对待困难群体的态度。国家层面制度中提出“要进一步落实国家有关社会保险补贴政策，帮助就业困难人员参保缴费”。

（7）待遇领取资格的规定。国发［1997］26 号文制度实施后参加工作、缴费年限累计满 15 年的人员，退休后按月发给基本养老金。法定退休年龄则按国家规定执行。

（8）对未达到待遇领取资格者的规定。政策实施后到达退休年龄但缴费年

限累计不满 15 年的人员，不发给基础养老金；个人账户储存额一次性支付给本人，终止基本养老保险关系。

**2、城乡居民基本养老保险制度（前身是新农保、城居保）**

（1）制度原则及对象等。国发〔2014〕8 号指出制度方针是“全覆盖、保基本、有弹性、可持续”，强化长缴多得、多缴多得等制度的激励机制。制度规定 16 岁以上非职工基本养老保险制度覆盖范围的城乡居民，可在户籍地参保。粤府[2014]37 号文指出，该制度以政府主导推动和居民自愿参加相结合，16 岁以上（不含在校学生）的本省户籍非城职保覆盖的农村居民及城镇非从业人员可自愿参保。

（2）缴费规定。个人缴费、集体补助、政府补贴构成。个人缴费标准目前设为每年 100 元、200 元、300 元、400 元、500 元、600 元、700 元、800 元、900 元、1000 元、1500 元、2000 元 12 个档次。地方政府补贴，最低补贴额为 30-60 元，原则上个人多缴则政府补贴越多。集体补助则非硬性规定，有条件的可以补贴。

（3）待遇计发。包括基础养老金和个人账户养老金，中央政府确定基础养老金最低标准，地方人民政府可根据实际情况提高该标准；**对长期缴费的，可适当加发基础养老金**。

（4）调整机制。规定了调整原则，依据城乡居民收入增长等情况适时调整缴费档次标准；根据经济发展和物价变动等情况，适时调整全国基础养老金最低标准，然而没有具体的调整规则。

（5）制度门槛。国家层面来看，中央政府规定参保者个人缴费不低于每年 100 元。

（6）对待困难群体态度。国发〔2014〕8 号文规定，对缴费困难群体，地方人民政府为其代缴部分或全部最低标准的养老保险费。

（7）待遇领取条件。年满 60 周岁、累计缴费满 15 年。

（8）死亡补贴。有条件的地方人民政府可以结合本地实际探索建立丧葬补助金制度。

表 23 为本课题将上述两大制度的国家层面及广东省的主要规定进行的整理。

**表 23：全国及广东省城职保制度和城乡居保制度的主要条款梳理**

| | | 城职保制度 | 城乡居保制度 |
|---|---|---|---|
| 1 制度对象 | | 城镇各类企业职工、个体工商户、灵活就业人员都要参加 | 16 岁以上本省户籍农村居民及城镇非从业人员可自愿参加 |
| 制度原则 | | 覆盖广泛、水平适当、基金平衡等；<br>建立参保缴费的激励约束机制 | 全覆盖、保基本、可持续等；<br>长缴多得、多缴多得 |
| 社会统筹账户 | 2 缴费 | 企业缴费。费率一般不超过企业工资总额的 20%；广东省规定为 13%-15% | 不需缴费 |
| | 3 待遇计发 | 以当地上年度在岗职工月平均工资和本人指数化月平均缴费工资的平均值为基数，缴费每满 1 年发给 1 %。<br>广东省规定，基础养老金＝（全省上年度在岗职工月平均工资*(1 或 a)＋本人指数化月平均缴费工资）÷2×缴费年限×1%。其中 a＝本人平均缴费指数÷0.6（适用于指数化月平均缴费工资低于全省上年度在岗职工月平均工资的 60%的参保人） | 中央确定基础养老金最低标准，地方人民政府可以根据实际情况适当提高；对长期缴费的，可适当加发基础养老金。<br>广东省规定，参保人缴费 15 年以上的，参保缴费每增加 1 年每月加发 3 元基础养老金。 |
| 个人账户 | 缴费 | 个人缴费。缴费工资的 8% | 个人缴费、集体补助、政府补贴。广东省规定，政府最低补贴分别为 30 元（较低三档缴费）和 60 元（后七档缴费） |
| | 待遇计发 | 个人账户储存额除以计发月数 | 个人账户全部储存额除以 139 |
| 4 调整机制 | | 据职工工资和物价变动等情况适时调整基本养老金，调整幅度为当地企业在岗职工平均工资年增长率的一定比例。广东省：基本养老金年度调整额＝所在市上年度平均基本养老金×全省上年度企业在岗职工月平均工资增长率× | 据经济社会发展和城乡居民收入增长等情况，适时调整缴费标准。<br>据经济发展和物价变动等情况，适时调整缴费补贴标准和基础养老金标准。 |

| | | |
|---|---|---|
| | （40%～60%） | |
| 5 制度进入门槛 | 国发〔2016〕56 号文将城镇私营单位在岗职工平均工资纳入社会保险缴费基数的统计口径范围；广东省从 2014 年开始缴费工资下限为全省上年度全口径平均工资的 60%。 | 30 元/年/人 |
| 6 对待困难群体态度 | 帮助就业困难人员参保缴费 | 对困难群体，地方政府为其代缴部分或全部最低标准的养老保险费 |
| 7 领取资格 | 到达法定退休年龄（男性 60 岁，女干部 55 岁，女工人 50 岁；特殊工种等有单独规定），缴费年限累计满 15 年。 | 年满 60 岁，累计缴费满 15 年； |
| 8 补救措施 | 广东省规定：对于本省户籍参保人，可以选择补缴至满足条件，补缴期间计算缴费年限，但不支付基本养老保险待遇。也可选择不补缴。 | 广东省规定：若 60 岁时缴费不足 15 年的，可逐年缴费至满 15 年；若至 65 岁仍未满 15 年可一次性补缴但一次性补缴不享受政府的缴费补贴 |
| 9 无领取资格者 | 不发给基础养老金；个人账户储存额一次性支付给本人；<br>广东省规定：制度实施前参保的、制度实施后参保且保费全部由个人缴交的，还另可享受一次性养老保险待遇。 | 国家文件未提及；<br>广东省规定，不满足领取资格的，不发基础养老金，可以申请按月领取个人账户养老金，发完为止 |
| 10 死亡补贴 | 省规定，按规定支付离退休人员死亡待遇，计发基数为所在市上年度在岗职工月平均工资 | 广东省规定，参保人死亡的，可发放丧葬补助费。 |

**3、从性别视角对两大主体制度的分析**

（1）从制度原则来看，两个制度均以缴费和待遇领取之间激励约束为制度设计原则，因而缴费中处于劣势的女性其养老金水平必然处于劣势。

（2）从准入门槛来看，现行制度门槛的设置对女性较为不利。原因是城职保中的制度准入门槛较高，较不利于低收入职工进入城职保制度参保，而低收入者中女性占比更大。现行城职保的制度准入门槛是缴费工资的一定比例，对于实际工资低于缴费工资的低收入群体而言，则意味着其实际缴费率比一般群体更高，即其面临的制度准入门槛更高。

（3）从待遇计发规定来看，一方面，由于制度原则要求待遇与缴费关联，因而对缴费方面处于劣势的女性较为不利。具体来看，首先，城职保制度中，缴费工资、缴费年限、退休年龄是影响基础养老金和个人账户养老金的主要和决定性因素，其中缴费工资及缴费年限与基本养老金正相关，退休年龄与基本养老金负相关。虽然社会统筹账户具有一定的收入再分配功能，但由于上述因素也对基础养老金具有重要影响，因而会在一定程度上削弱再分配的力度。其次，城乡居保制度中，个人账户养老金亦完全取决于个人缴费的累计额，而政府的显性补贴（个人账户的政府补贴、基础养老金）遵循的是多缴长缴多补的原则。由于相对而言，女性劳动报酬较低、有薪工作时间较短，因此，平均而言女性的整体养老金水平较低。另一方面，现行制度无性别区分地完全覆盖了参保人的长寿风险，这对预期寿命更长的女性较为有利。总的来说，平均而言，女性在城职保制度中的参保更为困难，获取领取资格的难度更大，当期保障水平会更低。

（4）从待遇领取资格来看，15 年最低缴费年限的规定对女性较为不利。原因在于，一方面女性法定退休年龄较早，另一方面女性就业率较低且非正规就业比例较高，更易出现由于育养和家庭照料而中断就业的状况。

（5）不够待遇领取资格的处置措施，对女性而言更为不公。根据制度规定，若不能满足待遇领取条件，参保者不仅会完全损失基础养老金，而且会损失政府对长寿风险的隐性补贴，因而这类参保者会遭遇巨大损失，而如前所述，女性更易成为该类参保者。

（6）两大制度的目标和对象不同，缴费和待遇水平也存在较大差距。在同等缴费条件下，城乡居保的待遇水平相对更低，然而，女性更易被城乡居保制度所覆盖。城职保制度目标为“广覆盖”，城乡居保制度目标为“全覆盖”，手段为以显性的政府补贴来引导“自愿参保”，且对于困难群体明确了由政府“代缴部分或全部最低缴费标准的养老保险费”的具体措施。可以看出，更多的弱势群体（包括女性）会进入城乡居保制度，然而，已有研究表明，在相同的缴费水平下，职保的养老金水平、替代率及投入产出比均高于城乡居保。[9]

**（二）动态参保情形—对养老保险转移接续制度的梳理和分析**

由于中国现行基本养老保险主要由城镇职工基本养老保险和城乡居民养老保险制度组成，统筹层次停留在省、市一级，所以参保人在不同城镇之间、城乡之间转移都涉及到养老保险关系转移接续问题。因此，本部分将分以下两种情况进行讨论：一是城镇职工基本养老保险跨统筹地区转移接续；二是城乡基本养老保险关系转移接续。

**1、城镇职工基本养老保险跨统筹地区转移接续的制度梳理和分析**

为解决城镇职工基本养老保险关系跨统筹地区转移接续问题，中国 2009 年底出台了《城镇企业职工基本养老保险关系转移接续暂行办法》（国办发〔2009〕66 号），包括农民工在内的参加城镇企业职工基本养老保险的所有人员在跨省就业时将其养老保险关系随同转移，除了转移个人账户全部资金以外，还转移部分单位缴费；参保人员在各地的缴费年限合并计算，个人账户储存额累计计算，对农民工一视同仁。其中的重要内容包括：

（1）确定了统筹基金随同转移的比例。参保人员跨省流动就业转移基本养老保险关系时，需要按实际缴费基数的 12%转移统筹基金。

（2）基本养老保险关系转移的规定。年满 50 周岁男性和年满 40 周岁的女性（经县级以上党委组织部门、人力资源社会保障行政部门批准调动除外），且不是转移至户籍地就业参保，则基本养老保险关系不转移而是保留在原参保地。除此以外，基本养老保险关系均可随就业地的转移而转移。

（3）待遇领取地的确定原则。如果基本养老保险关系不在户籍所在地，且在某非户籍所在地累计缴费年限满 10 年的，则待遇领取地为该非户籍所在地。

[9] 薛惠元、邓大松，“我国养老保险制度改革的突出问题及其对策”，《经济纵横》，2015 年第 5 期。

否则，待遇领取地均为户籍所在地。

（4）制定了基本养老金的计算办法：参保人员转移接续基本养老保险关系后，符合待遇领取条件的，按照国发[2005]38 号文的规定，以本人各年度缴费工资、缴费年限和待遇领取地对应的各年度在岗职工平均工资，计算其基本养老金。

（5）规范了转移接续手续经办的程序。从制度规定来看，这个《暂行办法》的出台虽然在一定程度上促进了劳动力的合理流动，但是其政策效果仍然会受到户籍制度、统筹层次低、财政“分灶吃饭”等客观因素的制约，出现了养老保险关系向经济发展水平高的富裕地区转移的“趋富”效应。该种现象出现的原因主要有以下 3 点。

首先，该《暂行办法》并不能客观合理的分段计算参保人在各地的养老金权益。对于参保者个人来说，其最终的养老金待遇与待遇领取地有很大的关系。举一个简单的例子，如果参保人从工资水平较高的地区（A）转移到工资水平较低的地区（B），并且在 B 地领取养老金，按照该《暂行办法》，参保人的基本养老金将根据其各年度缴费工资、缴费年限和 B 地各年度在岗职工平均工资来计算。如果 B 地区的在岗职工平均工资偏低，则该参保者在转移接续中就会遭遇养老金权益的损失（与分段计算养老金权益相比）。

其次，农村户籍的跨省流动人口在把养老保险关系转入户籍地时，常常遇到困难。跨省流动就业的农民工，到达待遇核发年龄，如果在外省多个地方参保累积缴费在 15 年以上，但每个地方的参保年限均不够 10 年，按照制度规定，则需将养老保险关系转回户籍地。由于户籍地为农村，在户籍地不能参加企业职工养老保险，没有参保账户，因此，户籍地不接受农民工的养老保险关系转入，造成农民工社保关系转移难，在一定程度上造成农民工在就业时不愿参保的状况。

最后，在该文件中首次出现了性别的区分，即对于年满 50 周岁的男性和年满 40 周岁的女性农民工，其基本养老保险关系不能随就业转移而转移（转回户籍地除外）。这一规定是对中老年农民工的约束，从对不同性别年龄的差异规定来看，对女性农民工并不公平。

**2、城乡基本养老保险关系转移接续的制度梳理及分析**

针对城乡基本养老保险关系转移接续，2014 年 2 月 24 日，中国人力资源和社会保障部发布了《城乡养老保险制度衔接暂行办法》（人社部发〔2014〕17 号）。

该《暂行办法》主要适用于参加过城职保制度和城乡居保制度的人群，农民工是该制度主要受众。按照大多数地方的现行规定，农民工在城镇就业时应参加职保，回到农村时应参加城乡居保。其主要的制度规定有：（1）对制度归属的规定。即以参保人在城镇职工养老保险缴费年限是否满 15 年为界限。已满 15 年的（含延长缴费至 15 年），可转入城镇职工养老保险；不足 15 年的，则转入城乡居民养老保险。（2）对合并事项的规定。从城乡居保转入城职保制度，仅转移城乡居保中个人账户的全部储存额，城乡居保中的缴费年限不合并或折算。从城职保制度转入城乡居保制度，转移城职保制度中个人账户全部储存额，城职保制度中的缴费年限合并计入城乡居保制度。表 24 对上述内容进行了归纳。

**表 24：城乡养老保险制度衔接的条件和具体措施**

| | 城乡居保转入城职保 | 城职保转入城乡居保 |
|---|---|---|
| 满足条件 | 城职保缴费年限满 15 年（含延长缴费至 15 年） | 城职保缴费年限不足 15 年 |
| 具体措施 | ①城乡居保个人账户全部储存额并入城职保个人账户；②城乡居保缴费年限不累计计算或折算为城职保缴费年限 | ①城职保个人账户全部储存额并入城乡居保个人账户，不转移统筹基金；②城职保的缴费年限合并累加计算为城乡居保缴费年限 |
| 特别事项 | 参保人若在同一年度内重复参加城职保和城乡居保，重复时段只计算城职保缴费年限，清退城乡居保重复时段缴费，并将城乡居保重复时段相应个人缴费（含集体补助）金额退还本人 | |

从理论上看，不同社会养老保险制度之间进行有效衔接，有利于整合城乡劳动力市场，解决参保人重复参保问题，促进不同制度间的整合。但是，该《暂行办法》出台后，引起了很大的争议，主要原因在于衔接条件不利于保护参保人，尤其是农民工的养老金权益。争议的焦点主要集中在两个方面：一是城乡养老保险制度衔接时的缴费年限计算；二是城职保向城乡居民养老保险转移时，是否需要转移统筹基金。人社部对该暂行办法进行了详细说明，认为城职保与城乡居保制度间的缴费水平差异很大，统筹基金与个人账户性质不同，不属于个人所有，

所以城乡居民养老保险转入职保时缴费年限不累计计算或折算为职保缴费年限；职保转入城乡居民养老保险时不转移统筹基金。但是，这种解释遭到了许多专家学者的质疑，其主要观点是该暂行办法对农民工尤其是女性农民工养老金权益保护不够，需要加以改进。

重点加强对女性农民工养老金权益的保护，原因在于，首先，较于由城乡居保转入城职保，农民工，尤其是女性农民工更难以满足在职保中缴费满 15 年的条件，从而有更大的可能是由城职保转入城乡居保。对于跨省流动的（非本地户籍）农民工尤其是女性农民工，甚至连补缴的机会都没有，情况会更恶。其次，转移过程中存在养老待遇的突变，尤其是从城职保制度转入城乡居保，社会统筹账户资金不随同转移，而城乡居保的基础养老金水平远低于城职保，因此其基础养老金会遭遇巨大的损失。

**（三）对（女性）农民工的制度分析**

**1、农民工参保的制度分析**

农民工脱离农业和农村，进入城镇就业和生活，实现非农就业，相应地，也需要为他们建立合适的社会保障制度。从当前的制度框架看，农民工被纳入城镇职工社会保障体系，可参加城镇职工基本养老保险，其养老保险权益可通过一定的制度设计在不同制度及不同地区之间进行转移，这是中国社会保障制度发展和完善的重大进步。根据目前的政策，农民工可选择参加城镇职工基本养老保险，也可参加户籍所在地的居民养老保险。为适应农民工的流动性，还设计了不同制度之间及不同地区之间养老保险关系转移继续的具体办法。这些政策有助于为农民工提供合理的养老保障，也为建立公平的市场竞争环境提供了条件。然而，农民工在现行制度下的参保却极易遭遇养老金权益的损失。

经过梳理，所有人群的参保情况可概括为以下五种情形：情形一，在城职保制度中参保 15 年及以上，且其中至少 10 年的参保地均在同一个统筹区，则退休后参保者享受城职保制度，待遇领取地为该参保统筹区。情形二，在城职保制度中参保 15 年及以上，但在任一统筹区的参保均不满 10 年，则退休后享受城职保制度，待遇领取地为户籍所在地。情形三，在城职保制度中参保 15 年以下，但累积城乡居保中参保年限为 15 年以上，退休后享受城乡居保，待遇领取地为户籍地。情形四，在城乡居保制度中参保 15 年以上，退休后享受城乡居保，待遇

领取地为户籍地。情形五，在城职保制度及城乡居保制度中参保累积年限不足 15 年，没有待遇领取资格。采用临界边际法对制度转移接续政策的分析来看：（1）从情形 1 和情形 2 的对比来看，一般而言，农民工是从不发达地区转移至发达地区就业，而参保地的在岗职工平均工资一般高于户籍所在地，从而会导致参保者养老金的断崖式损失（较于分段计算），其根源是基础养老金并非全国统筹，而地区间存在较大差异。（2）从情形 1 和情形 3 的比较来看，农民工尤其是女性农民工更难满足在职保制度中的缴费年限要求，更易由职保转入城乡居保制度，从而会导致其养老金的断崖式损失（较于分段计算），其根源是制度转移接续设计的不平滑。提高城乡居民基础养老金的起始水平和未来增长率可以减少参保人在制度间转移的养老金权益损失，但是即使未来城乡居民基础养老金的增长率与在岗职工平均工资增长率相同，城乡养老保险制度衔接所带来的基础养老金权益损失也是令人难以接受，而且财政对城乡居民养老保险的持续补贴能力也令人担忧。（3）从情形 5 来看，如果没有达到待遇领取资格，参保人也面临断崖式的养老金损失，而弱势群体（农民工、女性等）面临的不能满足待遇领取条件的风险更大一些。

**2、女性农民工参保的进一步分析**

如前所述，近年来，农民工的女性化趋势愈加明显。国家统计局公布的《2014 年中国农民工调查监测报告》显示，2014 年全国农民工总量为 27395 万人，其中女性占 33%。国家统计局公布的《2016 年中国农民工调查监测报告》显示，2016 年全国农民工总量为 28171 万人，其中女性占 34.5%。如何保障她们的养老保险权益，特别是在制度设计及完善过程中充分考虑她们的特征，不仅是促进性别平等的重要内容，也是阻止老年贫困、实现社会公平的应有之义。

在现行制度设计过程中，女性农民工不仅面临女性普遍面临的问题，诸如就业年限短、工资收入低等养老金水平低的问题。除此之外，相比于城镇女性职工，女性农民工还面临一些特殊的障碍：

第一，女性农民工城市就业年限较短。她们能够在城镇就业的平均年限较短，不仅低于城镇女性职工，也低于男性农民工。基于全国流动人口调查的数据测算，女性农民工在城镇就业的年限大致只有 11 年-13 年左右，低于养老保险最低缴费年限（15 年）的规定。这意味着她们将更早退出城镇劳动市场，即使她们参

加了城镇职工养老保险，也很难满足最低缴费年限，无法拿到城镇职工的养老金，而只能拿到更低的户籍所在地的居民养老金。

第二，大量女性农民工并未被城镇职工养老保险所覆盖。这意味着她们虽然在城镇地区就业，但在其就业期间根本无法积累有效的养老金权益。这其中很重要的一个原因是，城镇职工养老保险主要覆盖与企业有正式劳动合同的正规工人，但是女性农民工更多为没有雇佣单位的非正规就业。

第三，女性农民工的工资收入处于较低水平，低于男性农民工，也显著低于城镇女性职工。这一点不仅意味着她们将来的养老金积累较低，而且也意味着她们还面临当前生活与缴费之间的冲突。目前城镇职工养老保险的总缴费率为 28%，其中雇主承担 20%，个人承担 8%。女性农民工的工资收入本就非常低，去掉缴费部分后，几乎无法维持当期生活支出。这导致大量女性农民工“自愿”选择不参加城镇职工养老保险。

### （四）小结

体现性别差异的养老金发放模式或受益模式，一种是受益确定型，即根据参保人的就业年限及在职期间的工资水平确定养老金的多少；二是缴费确定型，根据参保人在职期间实际积累的缴费确定退休后养老金的多少。但不管怎样，都或多或少与参保人的就业年限、在职期间的工资及收入水平相关联。女性在劳动市场中的实际就业年限、平均工资收入等都低于男性，这导致女性退休后的养老金水平也低于男性。但女性的预期寿命高于男性，需要依赖养老金生活的年限更长，较少的养老金分摊到较长的年限中，导致平均的月养老金水平更低。这是世界范围内老年女性贫困率高于男性的主要原因之一。导致女性就业年限短、工资收入低的原因是多方面的，但女性承担较多的生育、幼儿哺育及家庭照料等责任显然是主要原因之一。对此，需要在养老保险的制度设计中，充分考虑女性的这一特征，弥补女性因家庭责任导致的养老金损失。

对于中国现阶段社会基本养老保险制度的分析表明：首先，中国的社会养老保险制度并未进行性别的区分，从主体制度来看，均为缴费待遇激励型。不管是工资水平还是就业缴费时长，女性在劳动力市场的劣势必然会延续至社会养老保险领域的劣势。该种劣势一方面表现在养老金水平上，另一方面怎表现在养老金

待遇领取资格条件上，而退休政策上的性别差异会加剧女性在资格条件满足上的劣势。其次，转移接续制度的设计极易损害农民工群体，尤其是女性农民工群体的养老金权益。女性农民工在现行制度设计中会因其双重弱势地位而可能遭遇最大的养老金权益的损失。原因是，女性农民工不仅面临的制度门槛较高，而且更易遭遇达不到规定缴费年限而受到制度转移中的惩罚或者是制度退出的惩罚。

# 第三部分　广东省女性就业、社会保障和养老保险制度分析

## 一、 广东省就业和社会保障情况的数据及分析

### （一）广东省与全国的对比分析[10]

#### 1、就业状况

从广东省来看，男性的在业率普遍高于女性；与全国相比，城镇男女性在业率普遍高于全国平均水平，但是农村男女性的在业率普遍低于全国平均水平，详见表 25。

**表 25：全国和广东省 2010 年 16-64 岁人员分性别的在业率**

| | 全国 | | | 广东 | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | 平均 | 城镇 | 农村 | 平均 | 城镇 | 农村 |
| 女性 | 71.1% | 60.8% | 82% | 68.70% | 62.80% | 81.9% |
| 男性 | 87.2% | 80.5% | 93.6% | 87.40% | 85.30% | 91.10% |

数据来源：数据来源于第三期中国社会妇女地位调查数据

#### 2、失业率

根据 2015 年中国劳动统计年鉴数据，2014 年年末广东省登记失业人数为 36.8 万，其中女性为 15.3 万，广东省的登记失业率为 2.4%，在全国属于较低水平，仅略高于北京（1.3%）、甘肃（2.2%）、海南（2.3%）。根据地方统计年鉴数据，2015 年年末广东省和广州市的年末登记失业人员分别为 36.97 万、5.3 万。

#### 3、性别间收入差距的情况

从总体上来看，广东收入水平高于全国平均水平，但是性别间的收入差距大于全国平均水平，参见表 26。

**表 26：广东省与全国劳动力收入水平的性别差异状况**

| | 年均劳动收入 | | 平均年收入 |
|---|---|---|---|
| 全国女性在业人员 | 13388.6 | 广东女性 | 17517 |
| 全国男性在业人员 | 21117.7 | 广东男性 | 29108 |

[10]若无特别说明，本部分数据来源是第三期全国妇女社会地位调查数据及第三期广东妇女社会地位调查报告数据

| | | | |
|---|---|---|---|
| 女性/男性 | 63.4% | 女性/男性 | 60.2% |

通过分性别的城乡收入五等分数据的对比揭示，相较于全国平均水平而言，广东省的女性更多聚集在较低收入水平，且乡村女性低收入聚集程度更为显著。不管是城镇还是农村，广东在低收入组和中低收入组中的女性比重远远高于全国平均水平，广东男性在低收入组和中低收入组中的占比则远远低于全国平均水平。表 27 显示，城镇低收入组和中低收入组中广东省女性的占比分别为 70.8%、62.4%，分别高出全国平均水平（59.8%、54.6%）的 11%、7.8%，乡村低收入组和中低收入组中广东省女性的占比分别为 88.5%、75.4%，高于全国平均水平（65.7%、52.1%）的 22.8%、23.3%。

**表 27：全国及广东分性别的城乡收入五等分数据**

| | | | 低收入 | 中低收入 | 中等收入 | 中高收入 | 高收入 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 全国 | 城镇 | 男性 | 40.2% | 45.4% | 58% | 64.4% | 69.1% |
| | | 女性 | 59.8% | 54.6% | 42% | 35.6% | 30.9% |
| | 乡村 | 男性 | 34.3% | 47.9% | 57% | 60.8% | 75.6% |
| | | 女性 | 65.7% | 52.1% | 43% | 39.2% | 24.4% |
| 广东 | 城镇 | 男性 | 29.2% | 37.6% | 59% | 59.6% | 70.6% |
| | | 女性 | 70.8% | 62.4% | 41% | 40.4% | 29.4% |
| | 乡村 | 男性 | 11.5% | 24.6% | 33% | 54.5% | 58.2% |
| | | 女性 | 88.5% | 75.4% | 67% | 45.5% | 41.8% |

数据来源：第三期中国妇女社会地位调查数据

### 4、社会保险享有率

2010 年第三期全国及广东省的妇调数据显示，广东城镇女性的社会养老保障和社会医疗保障享有率均高于全国平均水平，且与广东城镇男性的享有率水平接近，其中医疗保险的享有率还略高于广东城镇男性。而在其它群体中，广东省分性别社会养老保险与医疗保险享有率则均低于全国的各相应群体。详见表 28。

**表 28：全国分城乡分性别社会养老保障和医疗保障的享有率**

| 享有社会保障项目 | 全国女性 | 全国男性 | 广东女性 | 广东男性 |
|---|---|---|---|---|
| 非农业户口人群 | | | | |
| 社会养老保障 | 73.3% | 75.9% | 74.40% | 74.50% |
| 社会医疗保障 | 87.6% | 88% | 89.90% | 87% |
| 农业户口人群 | | | | |
| 社会养老保障 | 31% | 32.7% | 19.3% | 25.50% |
| 社会医疗保障 | 95% | 95.6% | 88.40% | 90.90% |

数据来源：第三期中国妇女社会地位调查数据

2015 年中国人力资源和社会保障年鉴显示，广东省城乡居民养老保险的参保率稳定在 99%以上，2014 年 7 月起基础养老金最低标准由每人每月 65 元提高至 95 元，全国同期基础养老金最低标准仅提高为 70 元。

### 5、医疗保险

从对健康的重视程度来看，广东省的女性较不重视，具体表现为，广东城镇和农村女性做过健康检查和妇科检查的比例均低于全国同类人群的平均水平（参见表 29）。

**表 29：广东省与全国女性健康重视程度对比状况**

| 项目 | 全国城镇 | 全国农村 | 广东城镇 | 广东农村 |
|---|---|---|---|---|
| 近 3 年内，做过健康检查的女性 | 53.7% | 29.9% | 49.20% | 19.5%% |
| 近 3 年内，做过妇科检查的女性 | 62.8% | 46.5% | 59.10% | 34.60% |

### 6、生育保险

据 2015 年中国人力资源和社会保障年鉴可知，广东省人民政府分别于 2014 年 11 月以省政府令形式修订了地方性生育保险规定，将所有用人单位纳入生育

保险覆盖范围且规范了生育待遇支付项目及标准。全国生育保险参保 17039 万人，广东省生育保险参保人数处于全国第一位，共有 2801 万人参保。

2010 年广东省的妇调数据显示，不管是城镇还是农村，在与生育保险相联系的一些方面，广东省的情况普遍差于全国平均水平。

**表 30：广东省与全国城乡女性享受产假、工资水平与产检状况**

| 项目 | 全国城镇 | 全国农村 | 广东城镇 | 广东农村 |
|---|---|---|---|---|
| 近 10 年，城镇单位女性生育最后一个孩子时产假时间达到规定的 | 87.30% | -- | 64.40% | -- |
| 近 10 年，城镇单位女性产假期间有基本工资或收入与产前差不多的 | 73.60% | -- | 67.30% | -- |
| 35 岁以下妇女生育最后一个孩子时做过产前检查的 | 94.8% | 89.4% | 93.5%% | 87.60% |
| 在医院分娩的 | 97.20% | 87.7% | 95.9%% | 81.40% |

### （二）广州市城镇职工基本养老保险数据分析

#### 1、2006-2015 年参保人群的人口结构

2015 年广州市社会基本养老保险参保人数 921 万人，近 10 年参保水平年均增长率达 19%，正常缴费人数 428 万人，近 10 年年均增长率为 8%。由图 6 可知，10 年间正常缴费人数一直保持着较为稳定的增长势态。

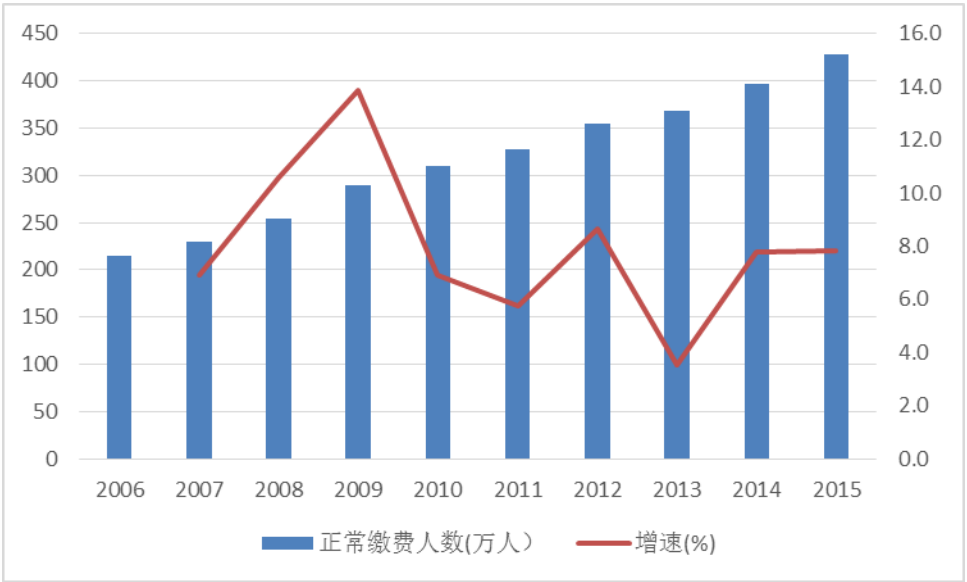


**图 6：2006-2015 年参保人群的人口结构**

在正常缴费人群中，2015 年女性缴费人数 193 万人，男性 234 万人，女性占比只有 45%。从图 7 可以看到，历年的情况均是男性人数明显多于女性，并且有男女差扩大的趋势。

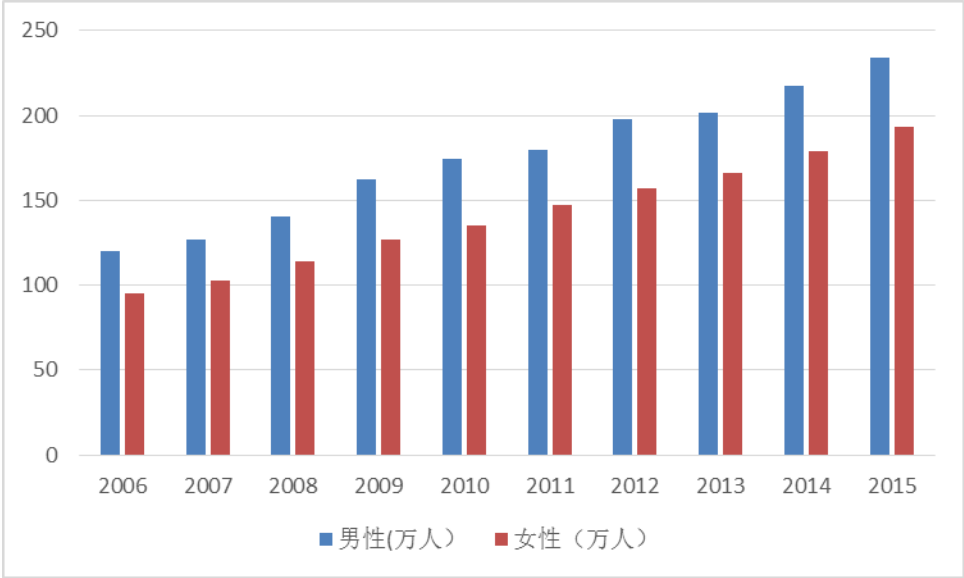


**图 7 2006-2015 年广州市分性别男女缴费人数**

2015 年退休人数 87 万人，年均增速 5%，并且波动较小，其中女性人数 58 万人，占比 66%，远高于男性。图 8 也很清晰地展示了历年的男女退休人数变化情况，女性退休人数过去十年均远高于男性。一方面是女性退休年龄低于男性，另一方面是因为女性预期寿命高于男性。

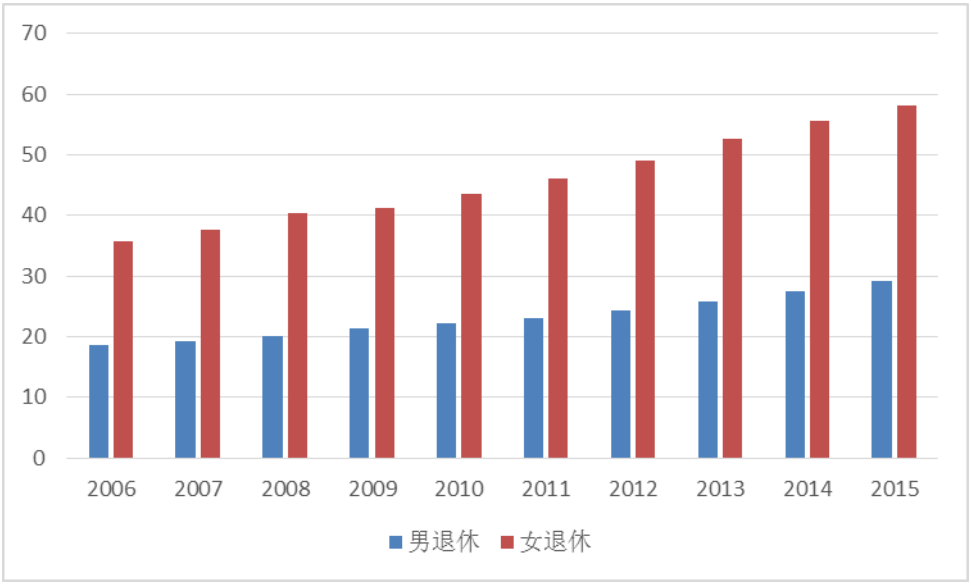


**图 8：:2006-2015 年广州市分性别男女退休状况**

**2、对广州市城镇企业职工基本养老保险正常缴费人群的样本分析**

**（1）参保人群的人口结构分析**

从年龄结构来看。从图 9 可以看到，10 年间，不同年龄阶段所占比例从高到低依次是：21-30 岁、31-40 岁、41-50 岁、60 岁以上、51-60 岁、20 岁以下。尽管中国社会的整体年龄结构向老龄化发展，但是广州的年轻劳动力仍占绝对比重。一部分原因在于：2006-2015 年间，广州市户籍人口从 700 万增加到了 800 万，增长相对较为缓慢，而广州市常住人口则从 990 万增加到了 1300 万，增长速度远大于户籍人口。大量外地年轻劳动力的涌入支撑起了广州的年龄结构，使得 20-40 岁人群数量一直处于较高位置。

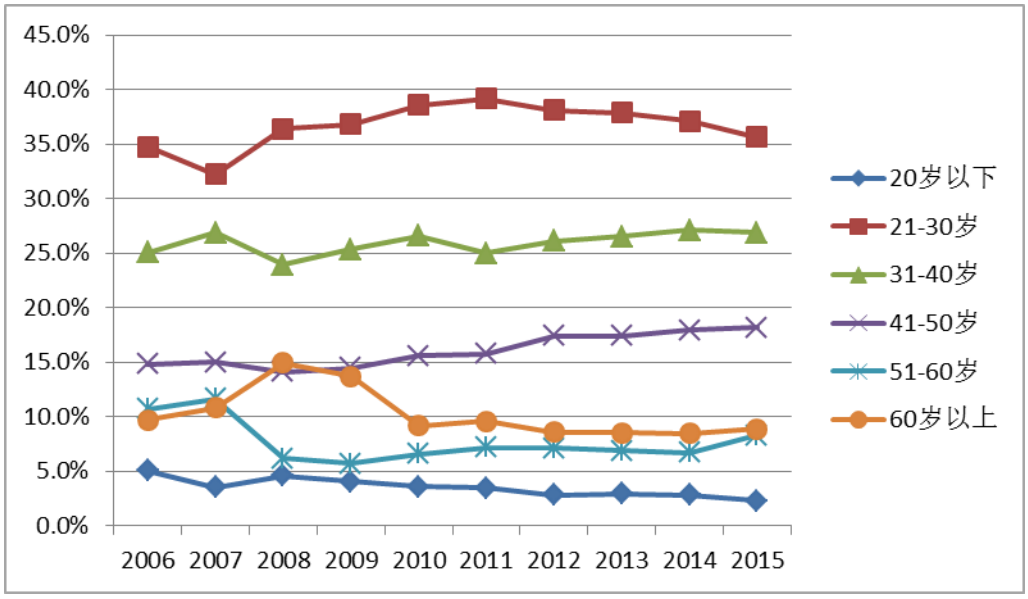


**图 9　2006-2015 年广州分年龄段人群比例变化情况**

**（2）参保人群的养老保险缴费情况**

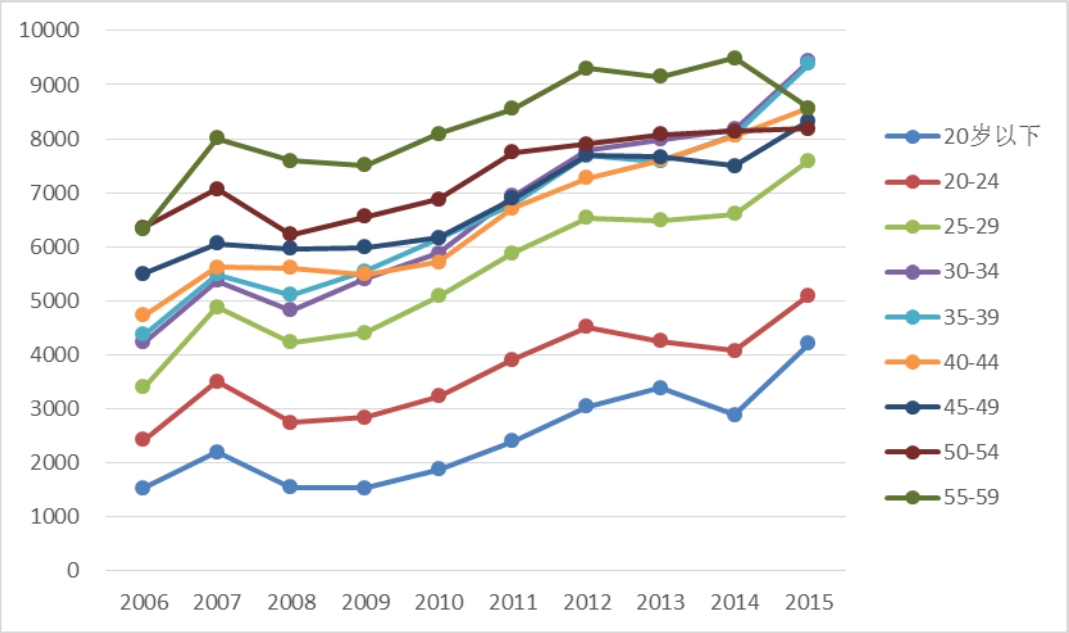


**图 10　2006-2015 年广州分年龄段人均养老保险缴费情况**

如图 10 所示，男性的人均养老保险缴费金额从高到低依次是：55-59 岁、50-54 岁、45-49 岁、40-44 岁、35-39 岁、30-34 岁、25-29 岁、20-24 岁、20 岁以下。2012 年之前，总体趋势与年龄大小相符合，年龄越大，人均缴费金额越高。但是 2012 年之后，逐渐出现 35-39 岁、30-35 岁人群人均缴费金额最高（前者 15 年人均年缴费 9384 元，后者 15 年人均年缴费 9432 元），50-59 岁人群人均缴费金额其次的现象（详见表 31）。

**表 31　2006-2015 年未广州男性分年龄段人均养老金缴费情况**

| | 20 以下 | 20-24 | 25-29 | 30-34 | 35-39 | 40-44 | 45-49 | 50-54 | 55-59 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 2006 | 1529 | 2426 | 3398 | 4227 | 4373 | 4729 | 5499 | 6354 | 6321 |
| 2007 | 2193 | 3509 | 4877 | 5373 | 5489 | 5619 | 6056 | 7067 | 8004 |
| 2008 | 1544 | 2746 | 4229 | 4818 | 5111 | 5606 | 5968 | 6224 | 7595 |
| 2009 | 1532 | 2839 | 4406 | 5406 | 5544 | 5490 | 5988 | 6552 | 7509 |
| 2010 | 1870 | 3232 | 5089 | 5874 | 6149 | 5717 | 6170 | 6877 | 8085 |
| 2011 | 2399 | 3905 | 5880 | 6934 | 6783 | 6711 | 6891 | 7743 | 8555 |
| 2012 | 3037 | 4519 | 6529 | 7795 | 7687 | 7267 | 7693 | 7904 | 9299 |

| | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 2013 | 3390 | 4249 | 6484 | 7985 | 7579 | 7609 | 7657 | 8080 | 9145 |
| 2014 | 2891 | 4078 | 6610 | 8170 | 8068 | 8059 | 7493 | 8139 | 9491 |
| 2015 | 4206 | 5092 | 7587 | 9432 | 9384 | 8568 | 8324 | 8187 | 8568 |

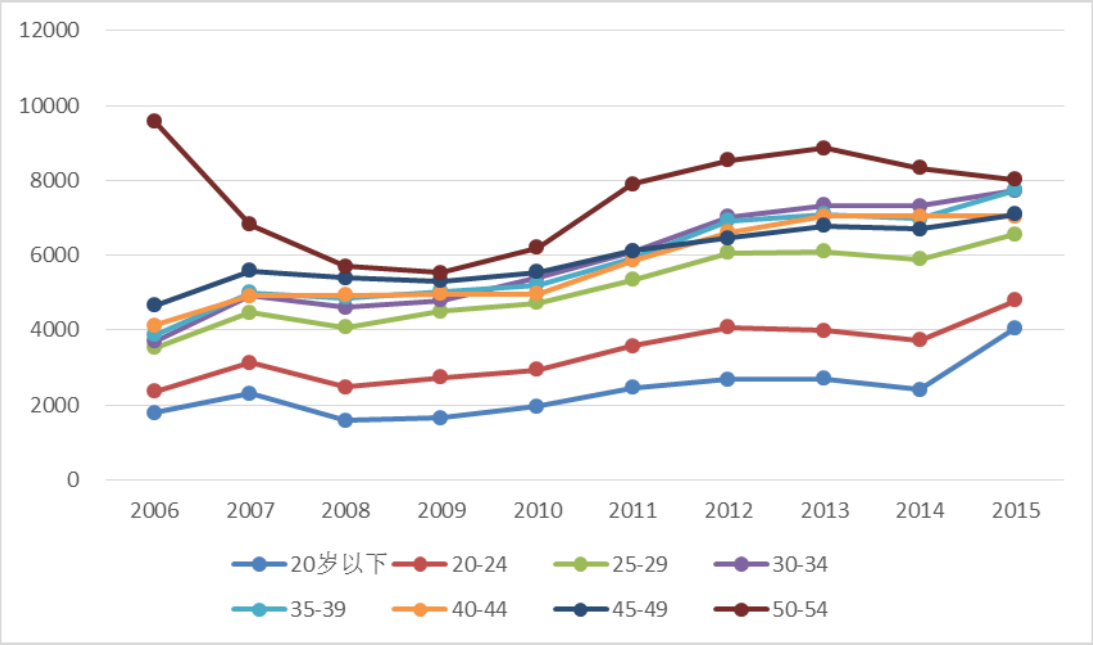


**图 11　2006-2015 年广州女性分年龄段人均养老金缴费情况**

与男性相比，女性缴费金额明显低于男性，并且人均养老保险缴费排序情况也有所不同。如图 11 所示，缴费金额由高到低依次是：50-54 岁、45-49 岁、40-45 岁、35-49 岁、30-34 岁（以上三个年龄段几乎不相上下）、25-29 岁、20-24 岁、20 岁以下。由于目前国家的法定退休年龄是女职工 50 岁退休、女干部 55 岁退休，所以可以看到图中没有 55 岁以上人群的缴费图线，并且 50-54 岁人均缴费最高，15 年达到了 8021 元。表 32 详细展示各年龄阶段的女性人均缴费情况。

**表 32　2006-2015 年未广州女性分年龄段人均养老金缴费情况（元）**

| | 20 岁以下 | 20-24 | 25-29 | 30-34 | 35-39 | 40-44 | 45-49 | 50-54 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 2006 | 1781 | 2361 | 3519 | 3689 | 3864 | 4126 | 4664 | 9579 |
| 2007 | 2310 | 3133 | 4465 | 4925 | 4993 | 4921 | 5576 | 6819 |
| 2008 | 1578 | 2475 | 4066 | 4605 | 4863 | 4930 | 5390 | 5704 |
| 2009 | 1642 | 2727 | 4495 | 4788 | 5033 | 4964 | 5314 | 5524 |
| 2010 | 1957 | 2936 | 4716 | 5396 | 5209 | 4972 | 5544 | 6193 |
| 2011 | 2460 | 3578 | 5335 | 6094 | 5931 | 5858 | 6119 | 7901 |

| | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 2012 | 2685 | 4074 | 6068 | 7028 | 6914 | 6613 | 6453 | 8543 |
| 2013 | 2699 | 3981 | 6106 | 7336 | 7087 | 7037 | 6783 | 8868 |
| 2014 | 2402 | 3732 | 5899 | 7320 | 6982 | 6786 | 6693 | 8325 |
| 2015 | 4053 | 4795 | 6567 | 7727 | 7744 | 7437 | 7088 | 8021 |

**（3）参保人群分年龄、性别养老金支出情况**

关于男性养老金开支情况，经过数据的统计分析发现：男性养老金开支主要集中在 55-59 和 60 岁以上人群中。55-59 岁人群与 60 岁以上人群的养老金支出历年金额大致相同，后者近两年金额略大于前者。60 岁以上人群年养老金支出从 2006 年 1.5 万元增长到了 2015 年的 4.6 万元，年均增长率 13%。需要注意的是，抽样样本的数据统计结果显示，55-59 岁男性退休人数数量过少，可能存在较大的抽样误差。

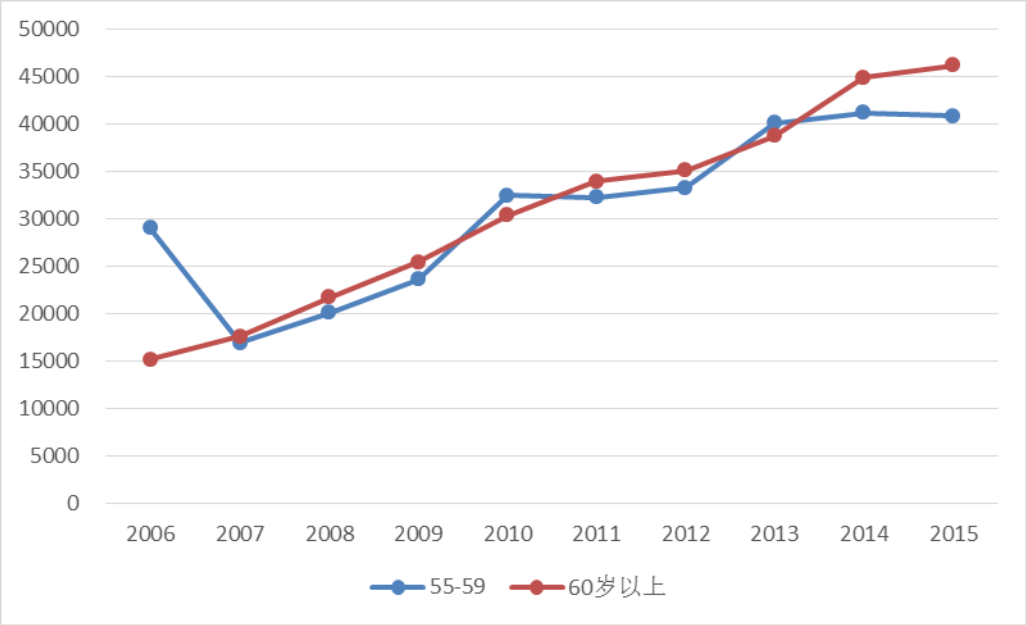


**图 12 2006-2015 年广州男性人均分年龄养老基金支出情况（元）**

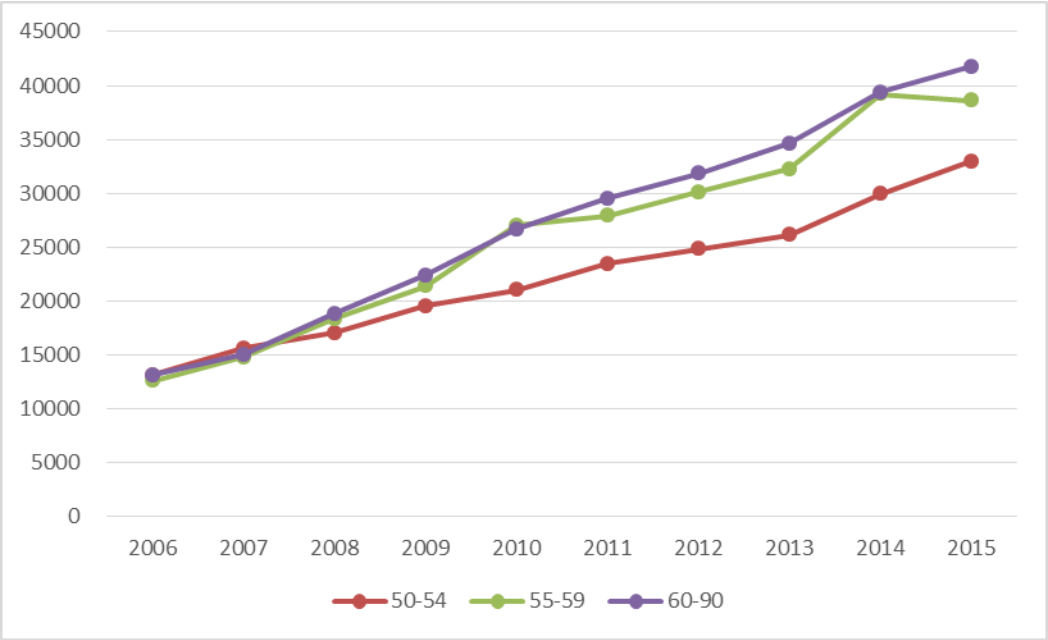


**图 13　2006-2015 年广州女性人均养老基金开支情况（元）**

从图 12 和 13 可以看到，因为退休年龄的原因，男女的养老金开支情况有所不同，女性总体养老金金额略低于男性。虽然女性依旧是 60 岁以上人群养老金人均开支最高，但是 56-60 岁人群养老金人均开支与 60 岁以上人群相差不远。60 岁以上女性人均养老金从 2006 年的 1.3 万元增加到了 2015 年的 4.2 万元，平均增速 13.8%。55-59 岁女性人均养老金从 2006 年的 1.3 万元增加到 2015 年的 3.9 万元，平均增速 13.5%。50-54 岁女性人均养老金从 2006 年的 1.3 万元增加到了 2015 年的 3.3 万元，年均增长率 11%。

表 33 详细给出了男女各年龄阶段的养老金支出数据。

**表 33 2006-2015 年分性别分年龄人均养老金年支出情况**

| | 50-54 | | 55-59 | | 60 以上 | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | 男 | 女 | 男 | 女 | 男 | 女 |
| 2006 | - | 13126 | 29045 | 12598 | 15139 | 13128 |
| 2007 | - | 15632 | 16925 | 14799 | 17587 | 15067 |
| 2008 | - | 17073 | 20068 | 18369 | 21702 | 18821 |
| 2009 | - | 19569 | 23631 | 21404 | 25460 | 22400 |
| 2010 | - | 21045 | 32460 | 27019 | 30397 | 26678 |
| 2011 | - | 23498 | 32245 | 27909 | 33949 | 29527 |

| | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 2012 | - | 24811 | 33269 | 30109 | 35105 | 31843 |
| 2013 | - | 26119 | 40105 | 32273 | 38756 | 34630 |
| 2014 | - | 29919 | 41199 | 39216 | 44973 | 39391 |
| 2015 | - | 32981 | 40864 | 38633 | 46247 | 41763 |

**3、对农民工群体的分析**

（1）参保和待遇领取农民工人员结构分析

在此以 2015 年数据对农民工群体做进一步的分析，参保和待遇领取人员结构数据详见表 34。

**表 34 2015 年广州农民工分性别参保与待遇领取状况**

| 参保人员结构 | 男性 | 女性 | 待遇领取人员结构 | 男性 | 女性 |
|---|---|---|---|---|---|
| 城镇户籍 | 5665 | 4787 | 城镇户籍 | 1017 | 2265 |
| 农村户籍 | 4857 | 3759 | 农村户籍 | 17 | 27 |
| 其中：本地农民工 | 727 | 785 | 其中：本地农民工 | 14 | 19 |
| 其中：外地农民工 | 4130 | 2974 | 其中：外地农民工 | 3 | 8 |

第一，正常缴费参保群体结构见图 14。其中，男性占比 55%，女性占比 45%。男性缴费群体中，城镇户籍和农村户籍占比分别为 56%、46%，其中本地农民工和外地农民工占比分别为 9%和 35%；女性缴费群体中，城镇户籍和农村户籍占比分别为 54%和 44%，本地农民工和外地农民工占比分别为 7%和 39%。农民工在缴费群体中的比重几乎接近一半，在男性和女性正常缴费群体中农民工的占比分别为 46%和 44%。在农民工缴费群体中，外地户籍农民工的占比远高于本地户籍，在男性农民工中，本地户籍和外地户籍占比分为 15%和 85%；在女性农民工中，本地户籍和外地户籍占比分别为 21%和 80%。

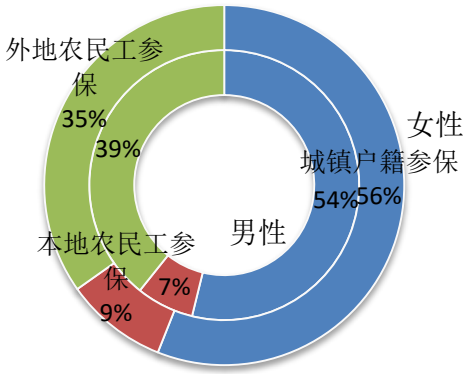


**图 14：正常缴费群体的人员结构**

第二，待遇领取人员结构如图 15 所示。男性占比 31%，女性占比 69%。男性缴费群体中，城镇户籍占比 98.4%，本地农民工和外地农民工占比分别为 1.4%和 0.3%,；女性缴费群体中，城镇户籍占比为 98.8%，本地农民工和外地农民工占比分别为 0.8%和 0.3%。待遇领取人群中几乎全部为城镇户籍人员，农民工在男性和女性待遇领取人群中的占比均不到 2%，这与参保群体中农民工所占比重形成了巨大的反差。这说明相比于城镇户籍人员，农民工很难获得待遇领取资格。在待遇领取农民工中，本地户籍农民工的占比略高于外地户籍，在男性农民工中，本地户籍和外地户籍占比分为 1.4%和 0.3%；在女性农民工中，本地户籍和外地户籍占比分别为 0.8%和 0.3%。对比于参保人群中，外地农民工参保占比高于本地农民工的情形不同，外地户籍农民工更难获得待遇领取资格。

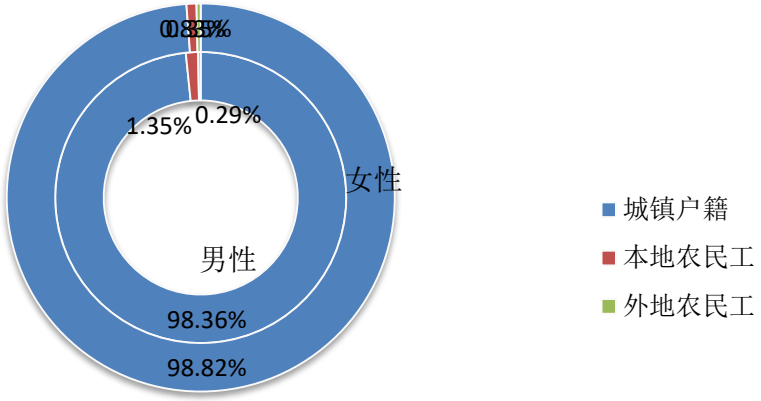

**图 15：待遇领取人群人员结构**

总的来说，从性别来看，参保人群中男性占比（55%）略大于女性（45%），而待遇领取人群中女性占比（69%）大于男性（31%）。农民工群体呈现出同样的特点，参保人群中男女占比分别为 56%、44%，待遇领取人群中男女占比分别为 39%、61%。从户籍来看，参保人群中城镇户籍占比（55%）略高于农村户籍（45%），但是待遇领取人群中城镇户籍占比（99%）远远高于农村户籍占比（1%）。进从农民工群体来看，本外地农民工参保占比分别为 18%和 82%，而待遇领取的本外地农民工占比分别为 75%和 25%。

（2）分性别农民工缴费基数情况

**表 35 2015 年农民工分性别养老保险缴费与待遇领取状况（单位：元/月）**

| 平均缴费基数 | 男性 | 女性 | 平均待遇领取额 | 男性 | 女性 |
|---|---|---|---|---|---|
| 总计 | 3851 | 3298 | | 3785 | 3270 |
| 城镇户籍 | 4471 | 3734 | 城镇户籍 | 3812 | 3285 |
| 农村户籍 | 3123 | 2740 | 农村户籍 | 2205 | 2012 |
| 其中：本地农民工 | 3112 | 2629 | 其中：本地农民工 | 2351 | 2001 |
| 其中：外地农民工 | 3125 | 2770 | 其中：外地农民工 | 1528 | 2039 |

从平均缴费基数来看，农民工普遍低于城镇户籍参保人群，而女性则普遍低于男性，因此，平均缴费基数最低的为农民工女性。

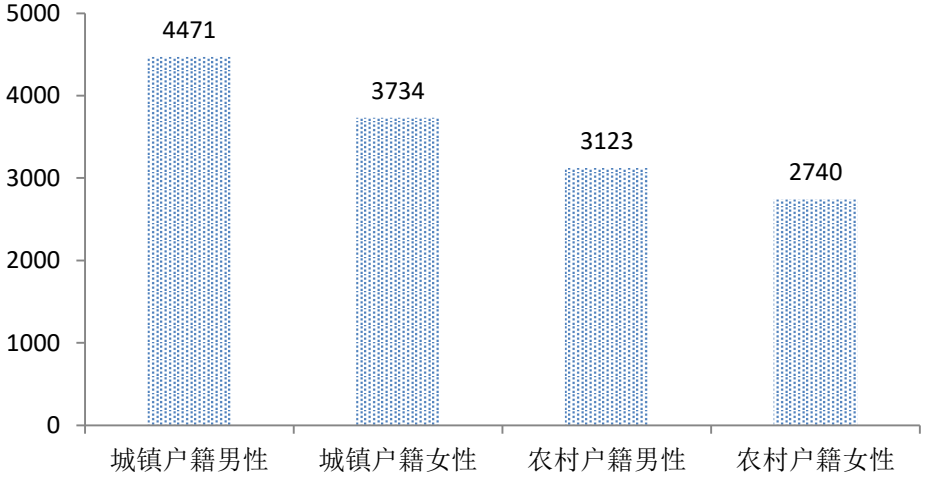


**图 16：平均缴费基数**

（3）分性别农民工养老金情况

从平均待遇领取金额来看，城镇群体高于农村户籍，男性普遍高于女性。但外地农村户籍女性的待遇领取水平高于外地农村户籍的男性，这可能是缘于样本量过小的原因。

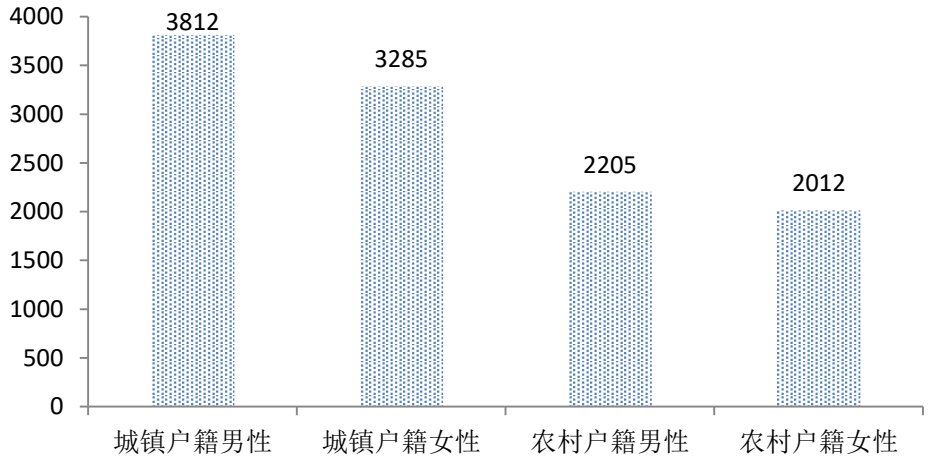


**图 17：平均待遇领取金额**

## 二、广东省社会养老保险制度梳理及对照分析

从广东省来看，首先，粤府[2006]96 号《关于贯彻国务院完善企业职工基本养老保险制度决定的通知》对城职保制度的缴费和待遇计发等进行了明确的规定；粤人社函[2014]2789 号文《关于统一企业职工养老保险缴费工资下限和单位缴费比例的通知》在缴费工资下限和单位缴费比例方面对粤府[2006]96 号进行了改革；粤府〔2017〕71 号广东省完善企业职工基本养老保险省级统筹实施方案。其次，城乡居保制度适用粤府〔2014〕37 号《广东省人民政府关于修订广东省城乡居民社会养老保险实施办法的通知》。再次，参保人的转移接续方面，《广东省人民政府关于修订广东省城乡居民社会养老保险实施办法的通知》(粤府〔2014〕37 号)；《广东省基本养老保险关系省内转移接续暂行办法的通知》（粤府办〔2008〕76 号）。

### （一）城镇职工基本养老保险制度

#### 1、企业缴费率

广东省粤人社函[2014]2789 号文规定，自 2015 年起，统一企业缴费比例为 13%-15%。低于全国规定的 20%的参考标准。相较于全国 20%的参考标准，广东

省确定的企业缴费比例略低。这是由于广东省是年轻人口流入的省份，有较多的年轻农民工，使得广东省的抚养比相对较小。

**2、制度进入门槛**

全国于 2016 年开始进行缴费基数统计口径改革，而广东省早从 2014 年底已实施了缴费工资下限的全口径改革（粤人社发[2013]268 号文）。由此可以看出，广东省更早的认识到制度进入门槛过高对低收入群体的制度性挤出问题。且在此之前，广东省[2006]96 号文规定中也考虑到了低收入地区的低收入群体，在一定程度上降低了对他们的制度进入门槛。96 号文规定：参保人所在市上年度在岗职工月平均工资低于全省上年度在岗职工月平均工资，且本人月应税工资、薪金低于全省上年度在岗职工月平均工资 60%的，可按不低于所在市上年度在岗职工月平均工资的 60%为缴费基数。

**3、待遇计发规定**

相较于全国的规定，广东省制度的特点在于其基础养老金计算中纳入了 a 指数条款，该条款主要适用于参保群体中的低收入者，与对低收入地区的低收入人群的制度准入门槛降低相匹配。96 号文规定，对于指数化月平均缴费工资低于全省上年度在岗职工月平均工资的 60% 的参保人，其基础养老金月标准＝（全省上年度在岗职工月平均工资×a＋本人指数化月平均缴费工资）÷2×缴费年限×1%，其中，a＝本人平均缴费指数÷0.6。可以推算得知，a 是小于 1 的正数，因此该 a 指数条款一定程度上降低了这些低收入参保者的基础养老金水平。即对低收入群体实行的参保思路是：较低制度进入门槛—较低基础养老金。袁志刚、李珍珍、封进的研究表明，广东省的这一参保思路更符合低收入群体的需求。[11]

**4、不够待遇领取资格者的处理**

全国层面的规定为：政策实施后到达退休年龄但缴费年限累计不满 15 年的人员，不发给基础养老金；个人账户储存额一次性支付给本人，终止基本养老保险关系的补救措施。而广东省的规定相对更为合理一些，一方面，对于本省户籍参保人，广东省提供了补救措施，粤府[2006]96 号文规定，可以选择补缴至满足条件，补缴期间计算缴费年限，但不支付基本养老保险待遇；另一方面，对于部

[11]袁志刚，李珍珍，封进，《城市化进程中的基本养老保险水平研究》，《南开经济研究》，2009，第 4 期。

分参保者（1998 年 6 月 30 日以前参保的，1998 年 7 月 1 日开始参保且保费全部由个人缴交的），另可享受一次性养老保险待遇，即缴费每满 1 年，发给 1 个月本人指数化月平均缴费工资。

**5、待遇调整机制**

为落实全国政策规定，粤府[2006]96 号文规定，基本养老金年度调整额＝所在市上年度平均基本养老金×全省上年度企业在岗职工月平均工资增长率×（40%～60%）。

**6、对待困难群体的态度**

虽然国家层面提出“要进一步落实国家有关社会保险补贴政策，帮助就业困难人员参保缴费”，但是，在广东省的具体制度中并没有对帮助及补贴的相关规定。这应该是缘于城职保实行的是“广覆盖”而非“全覆盖”目标。

**7、死亡补贴**

国家层面没有规定，但粤府[2006]96 号文规定，离退休人员死亡待遇的计发基数为所在市上年度在岗职工月平均工资。

**（二）城乡居民基本养老保险制度**

**1、个人缴费规定**

广东省规定的个人缴费起点高于全国，且缴费标准的跨度大于全国。广东省的规定为每年 120 元、240 元、360 元、480 元、600 元、960 元、1200 元、1800 元、2400 元、3600 元十个档次，而全国缴费档次的跨度为 100 元-2000 元。

**2、制度激励机制的具体措施**

广东省规定，首先，对选择较低档次缴费的（每年 120 元—360 元的）和选择较高档次标准（每年 480 元及以上）缴费的，个人账户每人每年的补贴标准分别不低于 30 元和 60 元，实行的是全国规定的最低补贴额；其次，参保人缴费 15 年以上的，参保缴费每增加 1 年每月加发 3 元基础养老金，这是对全国政策中的“对长期缴费的，可适当加发基础养老金”的具体措施。

**3、调整机制**

广东省基础养老金的上调幅度大于全国，广东省基础养老金最低标准由 2012 年的每人每月 55 元提高到 2017 年的每人每月 120 元。

**4、不够待遇领取资格者的处理**

国家层面文件中对该问题未有提及；广东省的规定为，不满足领取资格的，不发基础养老金，可以申请按月领取个人账户养老金，发完为止。但同时也提供了补救措施：若 60 岁时缴费不足 15 年的，可逐年缴费至满 15 年；若至 65 岁仍未满 15 年可一次性补缴但一次性补缴不享受政府的缴费补贴。

**5、死亡补贴**

有条件的地方人民政府可以结合本地实际探索建立丧葬补助金制度。广东省规定，参保人死亡的，可发放丧葬补助费。

### （三）小结

相较于全国性的规定，广东省的制度规定有如下特点：第一，全国层面给出的是制度原则，广东省的制度则制定了相应的具体落实措施；第二，全国层面给出了参考的标准，广东省则根据自身的实际情况进行了选择和确定；第三，全国层面的制度中没有提及或者没有强制性的标准，广东省则在具体的政策实施中针对已发现的问题，进行了一定程度的纠偏，使得制度相对合理一些。总的来说，城职保制度中，广东省制度针对低收入群体的参保思路值得全国借鉴。在城乡居保制度中，广东省的缴费档次设置跨度更大，更利于满足不同缴费需求的参保者；对于不够待遇领取资格的人群来说，广东省制度中的补救措施相对更合理一些，但是这一受益群体仅限于广东户籍的参保人群。

# 第四部分 主要结论与政策建议

## 一、主要结论

### （一）就业、失业及工资水平

从全国来看：第一，男性就业率普遍高于女性，2000 年至 2010 年期间，男女两性的就业率均下降明显且女性的降幅大于男性。农村就业率普遍高于城镇，且城镇就业率的性别差距大于农村。第二，分年龄段来看城镇女性。城镇女性的就业率低于男性且退休政策因素加剧了性别间就业率的差距；从进入婚育年龄开始（20-24 岁），女性失业率一直高于男性，直至进入退休年龄，女性的失业率才低于男性。第三，中国女性的行业集中度较男性更高，女性职业层次总体偏低、也较男性更低；城镇单位就业人员中女性占比较低，女性在国有单位的就业比重也较低；男性非农就业率高于女性，有外出务工经历对女性的非农劳动比例有正向影响。第四，城镇不在业妇女中近七成为料理家务者，女性因“料理家务”而导致的失业远高于该原因对男性失业的影响，有幼儿对母亲参与有收入的社会劳动产生负向的影响。第五，2010 年第三期中国妇女社会地位调查数据显示全国女性在业人员的年均劳动收入是男性年均劳动收入的 63.4%。农村地区男女两性的收入差距更甚于城镇地区。在城乡低收入组中，城镇女性的劳动收入状况要好于农村女性。第六，在家庭主要财产的拥有率上，男性均显著高于女性。

从广东省来看：广东省的整体失业率在全国处于较低水平，广东城镇男女的在业率均高于全国平均，农村男女的在业率则普遍低于全国平均；广东的收入水平高于全国但性别差距大于全国平均水平。

### （二）社会保险参保情况

从全国来看：第一，从 2014 年至 2016 年，各险种覆盖人数均有不同程度的增加，增长最为迅速的是城镇居民医疗保险。目前，“五险一金”中覆盖人数最多的为基本养老保险、基本医疗保险，且遥遥领先于其它险种。城乡居民养老保险及城镇居民医疗保险的覆盖人数远大于城镇职工的养老保险保和医疗保险；第二，2010 年数据显示，从性别差距来看，不管是非农户口或者农业户口中，女性享有的社会保障比例均略低于男性，养老保障中的性别差距略大于医

疗保障的性别差距。分性别分城乡社会保险覆盖和待遇领取数据显示，城、乡老年女性群体养老金均远低于同地域的城、乡男性；医疗保险的覆盖率男性略高于女性，农村高于城镇；2002 年数据显示，工伤保险和失业保险中女性覆盖率均低于男性。第三，从养老保险来看，自 2014 年以来，城职保的增幅远大于城乡居保，城职保中职工占比在下降、离退休者的占比在上升；然而从目前来看，城乡居保的占比大于城职保，城职保中职工占比大于离退休者的占比。第四，2010 年数据显示，一方面，在社会保险的享有率上城乡的差距较大，养老保障上城镇高于农村，而医疗保障上农村高于城镇。另一方面，社会医疗保障的享有率显著高于社会养老保障的享有率。但值得注意的是，中国于 2009 年开始推行新农保制度，该制度在中国发展迅猛，如前所述，2016 年的数据显示，包括新农保在内的城乡居民养老保险制度是目前覆盖人数最多的社会保险。

从广东来看：2015 年的数据显示，广东省生育保险参保人数处于全国第一位。2010 年数据显示，广东非农户口女性享有社会养老保险和社会医疗保险的比重均高于全国水平，但农业户口女性享有两大保险的比重均低于全国水平。2015 年广州市城职保的微观数据表明，参保人数中男性占比较大，而待遇领取人数中女性占比较大；女性的缴费基数和待遇领取水平均远低于男性。

**（三）农民工及女性农民工方面**

第一，农民工数量及就业情况。农民工增长速度快于就业人员的增长速度，女性农民工的增长明显。从 2014 年以来，农民工总量持续增长，占全国就业人员的比重不断增加，且女性农民工的占比不断提高。目前第二产业仍是农民工就业的主要领域，但自 2014 年以来，农民工在第二产业的就业人数占比持续下降，在第三产业就业人数占比持续上升。近一半的女性农民工意愿在城市发展，返乡农民工中约 7 成女性是因为婚姻和子女原因。

第二，农民工参保情况。自 2014 年以来，农民工在城镇基本医疗保险中的参保人数持续减少，在失业保险、城职养老保险中的参保人数增长较多。直至 2016 年，农民工参保人数最多、参保率最高的是工伤保险。广州市的数据表明，城职保制度中，参保人群中农民工接近一半，而待遇领取人群中农民工占比却不足 2%，农民工的缴费基数和待遇领取水平均普遍低于城镇相应人群，并且，平均而言，女性农民工的缴费基数和待遇领取水平均低于男性农民工。

第三，2006 年《全国农村妇女权益状况和维权需求》调查数据显示，享受产假的女性农民工没有全部享受产假工资，能发给产假工资的单位只有14.4%，还有 21.1%的只能发一部分，而没有任何产假工资的比例为 64.5%。

**（四）社会养老保险制度方面**

现行养老保险制度看似为性别中立，实则对低收入群体不利（包括女性、农民工等），因其遵循缴费和待遇关联的激励机制，且对于制度间、地区间转移的规定不够科学，损害了女性的养老保险权益，而女性农民工则遭受双重的权益损害。

第一，两大主体制度均以缴费和待遇领取之间激励约束为制度设计原则，城职保制度中，缴费工资、缴费年限、退休年龄是影响基础养老金和个人账户养老金的主要和决定性因素。城乡居保制度中，个人账户养老金亦完全取决于个人缴费的累计额，而政府的显性补贴（个人账户的政府补贴、基础养老金）遵循的是多缴长缴多补的原则。因而缴费水平和缴费年限均处于劣势的女性其养老金水平必然处于劣势。

第二，现行城职保制度进入门槛较高不利于女性进入城职保制度；待遇领取资格的规定对女性不利；当前制度对不够待遇领取资格的处置措施，对女性而言更为不公。总的来说，平均而言，女性在城职保制度中的参保更为困难，获取领取资格的难度更大，当期保障水平会更低。

第三，由于两大制度的目标和对象不同，女性更易被城乡居保制度所覆盖。城职保制度目标为“广覆盖”，城乡居保制度目标为“全覆盖”，手段为以显性的政府补贴来引导“自愿参保”，且对于困难群体明确了由政府“代缴部分或全部最低缴费标准的养老保险费”的具体措施。可以看出，更多的弱势群体（包括女性）会进入城乡居保制度，然而，已有研究表明，在相同的缴费水平下，职保的养老金水平、替代率及投入产出比均高于城乡居保（薛惠元等，2015）。

总的说来，中国的社会养老保险制度并未进行性别的区分，从主体制度来看，均为缴费待遇激励型。不管是工资水平还是就业缴费时长，女性在劳动力市场的劣势必然会延续至社会养老保险领域的劣势。该种劣势一方面表现在养老金水平上，另一方面怎表现在养老金待遇领取资格条件上，而退休政策上的性别差异会加剧女性在资格条件满足上的劣势。而且，转移接续制度的设计极易损害农民工

群体，尤其是女性农民工群体的养老金权益。女性农民工在现行制度设计中会因其双重弱势地位而可能遭遇最大的养老金权益的损失。原因是，女性农民工不仅面临的制度门槛较高，而且更易遭遇达不到规定缴费年限而受到制度转移中的惩罚或者是制度退出的惩罚。

## 二、政策建议

### （一）对主体制度的政策建议

第一，建立普惠制的公共养老金制度。建立普惠制公共养老金制度，对全部居民，男性和女性提供相同的基本养老保障。公共养老金不与就业、工资和收入关联，切断养老金待遇对就业年限、收入和缴费的联系，使其成为养老保障的“安全网”。与就业、收入和缴费相关联是当前大多数养老保险模式的特征，也是导致养老金性别差异的主要制度设计原因。从这个角度，普惠制的公共养老金制度有利于养老金之间的性别平等。目前来看，中国现行城乡居民养老保险中的基础养老金大体上实行的是普惠制（但其中也有多缴长缴则多发基础养老金的规定），对于消除性别间的差异较个人账户以及城职保会更好一些。从实际效果看，这一制度对平衡男性和女性的养老金差异起到了关键性的作用。当前的政策重点，应将这一制度设计理念扩展至城镇职工群体的社会统筹账户，从而将在城镇就业的女性农民工纳入其中。

第二，降低城镇职工养老保险制度的准入门槛。城职保制度中降低女性的缴费工资下限，对于农民工女性允许其选择在户籍所在地参加城职保。由于城职保制度中的个人账户是完全积累制的，对于女性尤其是以灵活就业身份进入制度的女性而言，个人账户可以参考城乡居保制度中的“自愿”原则而取消强制性，或者降低个人账户的缴费率，从而可以极大降低女性的制度进入门槛。

第三，降低领取资格条件的要求。城职保制度中待遇领取资格的条件为缴费满 15 年，即使在两性同时退休的情况下，也应该降低女性的最低缴费年限，或者对女性的生育和家庭照料进行缴费年限的补贴。同时，应该允许在到达法定退休年龄时未达到待遇领取条件的女性补缴或者趸缴至到达待遇领取资格要求的缴费年限。

第四，扩大女性农民工生育保险覆盖率。生育保险的主要功能是为女性生育期间提供稳定的收入来源，在一定程度上保证了就业的连续性。就业与收入的联

系有利于女性农民工延长就业时间和实际缴费时间，从而有利于她们的养老金权益积累。当前生育保险是五个主要社会保险项目中覆盖率最低的一个，总的覆盖率只在 30%左右，农民工群体的覆盖率更低，截至 2014 年只有 7.8%。这意味着绝大多数女性农民工一旦遇到结婚、生育等事件，就只能中断城镇就业，回到老家。这非常不利于她们的养老金权益积累。从这个角度，扩大生育保险的覆盖率将有利于缓解女性农民工在社会养老保险中的不利地位。

第五，借鉴发达国家经验。在维护女性群体养老保障权益方面，发达国家已经积累了不少有效的政策手段。这些政策可概括为两类：一是家庭内部补偿，或家庭内部的性别平衡，即家庭中男性积累的养老金权益通过一定的方式转移到女性身上，如遗属养老金、配偶联合年金以及养老金分割政策等。二是社会补偿政策，即社会对女性的养老金权益损失进行补偿，例如家庭照料补贴和家庭责任保护政策等。这类政策由国家对女性因生育及幼儿哺育、家庭照料等导致的养老金损失进行补贴。

**（二）对于转移接续制度的政策建议**

**1、对《城镇职工基本养老保险关系转移接续暂行办法》的建议**

第一，实现基础养老金全国统筹。目的在于解决因区域间基础养老金差距引起的保险关系转移接续而导致的养老金损失问题。

第二，采用“分段计算、统一发放”的原则计发养老金。在未实现基础养老金全国统筹之前，参保人员跨省流动就业转移城镇基本养老保险关系时，建议参考欧盟经验，采用“分段计算、统一发放”的原则计发养老金，而不需要转移统筹账户资金。当参保人达到领取养老金条件时，各省社保机构根据其缴费记录，分别计算其在不同工作地点与时期所积累的基础养老金待遇，并将这笔退休金转移给人力资源和社会保障部，经汇总后统一发放。

第三，加强社保信息系统建设。加强社保信息系统的建设，当事人不需亲临社保经办机构办理转移接续手续，而是改由在信息系统中直接处理，从而减少因转移接续给经办机构带来的工作负担和压力。

**2、对《城乡养老保险制度衔接暂行办法》的建议**

第一，允许农民工尤其是女性农民工选择在户籍地参加企业职工养老保险

农民工养老保险关系转入户籍地后，如果累计缴费年限不够 15 年的，可以

灵活就业人员身份继续参保缴费。这一方面可以降低参保人的制度进入门槛，另一方面降低了参保人的断崖式权益损失。

第二，参加城镇职工养老保险缴费未满 15 年的农民工，同样可享有缴费期间的基础养老金权益。当农民工参加职保缴费未满 15 年，由职保转向城乡居保时，同样可以分段计算参保人在城职保缴费期间所对应的基础养老金权益，在其退休后通过社会统筹基金进行支付。现行制度规定参保人只转个人账户和仅累计缴费年限领取城乡居保基础养老金的做法是对农民工尤其是女性农民工的极大不公平。从公平角度来看，如果政府想利用农民工在参加职保期间的社会统筹部分缴费去填补城镇养老保险基金缺口，可能会导致城乡养老保险制度衔接政策的失败，进一步激发社会矛盾。

**（三）加快女性弹性退休制度的建立**

加快退休政策的改革，赋予女性选择权，采用弹性退休的方案，使得女性可以选择与男性在同年龄退休。同时，老年女性往往具有较高的失业率，而失业的老年女性或者是竞争力较差的老年女性则难以从该退休制度的改革中获益，这也是值得进一步思考的问题。

**（四）建立统计数据的分性别采集和汇报**

将各社会领域中分性别的重点指标纳入政府部门的常规统计，使得分性别数据的收集、分析和公布制度化、经常化。这不仅是监测妇女发展状况的重要手段，也是政府调整社会发展政策的重要依据。例如，分性别公布在岗职工平均工资和各行业的平均工资等；在社会基本保险项目（如五险一金）的覆盖人群中，区分不同险种对不同性别群体的覆盖情况。

**（五）加强政策宣传**

政府要加强对基本养老保险的正面宣传，引导女性尤其是农民工女性参保，鼓励有条件的女性尽量加入城职保，选择顺序依次为在工作地加入、在户籍地加入，并且尽量在同一统筹地区参保满 10 年。