



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

第二部分通讯

2018年·春

第二部分常驻专家 导言

本项目很快就进入了计划中的结尾年（原定项目结束时间为2018年11月16日）。不过，我们目前正在努力实现项目的延期。这将为我们提供机会，让我们更好的总结和提炼过去四年项目工作所取得的成果，同时也能够进行有意义的地方研究，并将项目成果推广到省级层面。

本项目在2018年前三个月有两件大事：项目指导委员会（PAC，2月6日举行）和很成功的第二部分研讨会（2月底举行，对本部分2017年工作进行了总结。）

这也是本部分开始进行最后三项主题研究的时期。研究主题包括：1) 长期护理职业培训；2) 省级财政和人口失衡问题；3) 社会福利体系长期可持续性。

本期统计角将专门针对人口趋势对一带一路国家在未来45年中劳动力市场和社保制度的影响进行分析。

米凯乐·布鲁尼
Michele Bruni

本期内容:

1. 2018 项目指导委员会会议，北京
2. 第二部分 2017 年主题研讨会
3. 开展新课题研究
4. 社保及相关领域最新政策
5. 统计角

1. 2018 年项目指导委员会会议（PAC，北京）



2018年2月6日，欧盟驻华代表团在北京举行了第四次项目指导委员会会议（PAC）。

欧盟代表团国际合作参赞彭思杰（Jerome Pons）先生主持了会议，中国国家发展和改革委员会、财政部、民政部、人社部、项目联合体代表和项目工作人员参加了会议。

在本次 PAC 会议期间，项目各相关方回顾了 2017 年项目进展和成果，通过了 2018 年项目工作计划，还讨论了项目可能面临的问题和延期工作。

联系方式

中国欧盟社会保障改革项目
北京朝阳门外大街 17 号光耀公寓，1008 号 contact@sprp-cn.eu
第二部分驻华专家：Michele Bruni : michele.bruni@eucsprp.org
第二部分协调员：Valeria Bonavolontà : valeria.bonavolonta@inps.it
第二部分助理：毕若华（Valentina Pignotti） : valentina.pignotti@eucsprp.org
电话：+86-10-65802888*1008 官方网站：<http://www.euchinasprp.eu/>

2. 第二部分 2017 年主题研讨会

2018 年 2 月 26-27 日，中欧社保改革项目第二部分与财政部社保司联合举行了 2017 年研究课题研讨会，涵盖主题为：社会救助资源统筹体系、社保基金投资战略和风险控制方法、发展养老服务和长期护理体系。

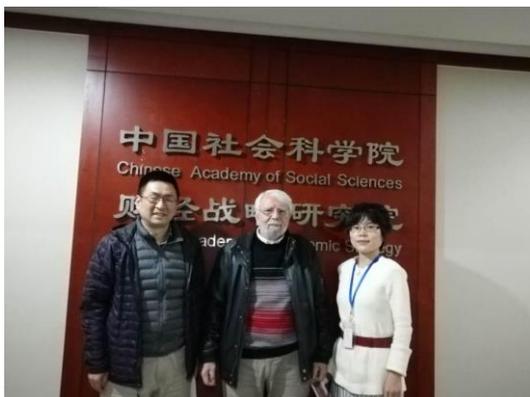
研讨会为期 1 天半。会上，中欧双方专家介绍了在专家分组座谈会（2017 年 8 月/7 月）后作出的政策建议。中欧与会者讨论了建议，并提出了深刻见解，分享了个人体会。



本次研讨会共有 40 位与会者，包括财政部（社保司制度经算处、低保处、医保处、优抚处）、学术界（中国人民大学、政法大学、对外经贸大学、国家行政学院、北师大和中国老龄研究院）的代表；此外还有欧盟驻华代表团、意大利大使馆和项目团队。

会上介绍的政策建议将以正式文本方式提交财政部。

3. 开展新课题研究



第二部分与财政部社保司也确定了 2018 年研究主题：

- ◆ 人口老龄化背景下社保体系财务可持续性应对政策(2.1.3);
- ◆ 社保缴费征集制度统一(2.1.5);
- ◆ 公共财政与企业年金在中国社保体系中的作用 (2.3.2).

2018 年 2 月-3 月间，第二部分已经和顶尖大学和科研机构的中方专家进行联系，希望他们能够进行三个主题的研究。

主题 2.1.3 委托董克用教授（人大）和雅娜·马拉科瓦女士（捷克劳动和社会事务部）进行研究。主题 2.1.5 委托汪德化教授（社科院）进行研究。主题 2.3.2 则委托郑秉文教授（社科院）和梅恪行先生（英国）进行研究。

中欧社保项目专家招聘信息，请见项目官网：
<http://www.euchinasprp.eu/en/recruitments-en>



4. 社保及相关领域最新政策

2018年1月

山西省全面放开养老服务市场,降低准入门槛,支持社会力量投资养老服务业,支持 PPP 模式建设运营养老院。

http://www.gov.cn/xinwen/2018-01/14/content_5256523.htm

四川省全面放开养老服务市场。计划到 2020 年,四川将实现政府运营的养老床位数不超过床位总数的 50%, 护理型床位不低于床位总数的 30%; 90% 以上的城镇社区和 60% 以上的农村社区纳入居家社区养老服务网络。

http://www.gov.cn/xinwen/2018-01/18/content_5257904.htm

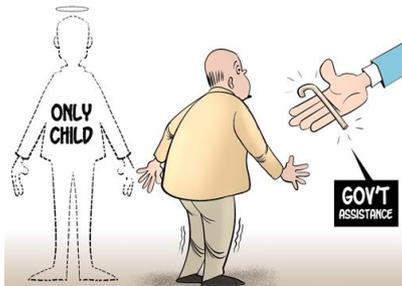
2018年2月

中国养老机构数超 14.46 万家, 5 年增长超 2 倍。

http://www.gov.cn/xinwen/2018-02/22/content_5268130.htm

2017 年中国企业养老保险基金累计结余 4.12 万亿元

http://www.gov.cn/xinwen/2018-02/26/content_5269006.htm



截至 2017 年 12 月底, 城乡居民基本养老保险参保人数 51255 万人, 其中, 领取待遇人数 15598 万人, 月人均待遇 125 元。

http://www.gov.cn/xinwen/2018-03/29/content_5278277.htm

中国第十五届全国人民代表大会第五次会议闭幕。

中国总理李克强在人大记者会上指出, 政府有能力保证养老金按时足额发放。2017 年, 职工养老金的结余是 41000 多亿元, 总体上收大于支。社会保障基金拥有的资金在增加, 为 18000 多亿元。

http://www.gov.cn/xinwen/2018-03/20/content_5275946.htm



全国老龄办数据显示, 2017 年底, 中国 60 岁及以上老年人口达到 2.41 亿, 占总人口 17.3%。预计到 2050 年前后, 中国老年人口将达峰值 4.87 亿, 占总人口 34.9%。全国人大代表认为, 为此, 应当加大养老金储备、推进医养结合、发展互助式养老。

http://www.gov.cn/xinwen/2018-03/20/content_5275681.htm

截至目前, 中国社会养老保险已覆盖 9 亿多人, 基本医疗保险覆盖 13.5 亿人。大病保险制度基本建立, 已有 1700 多万人次受益。

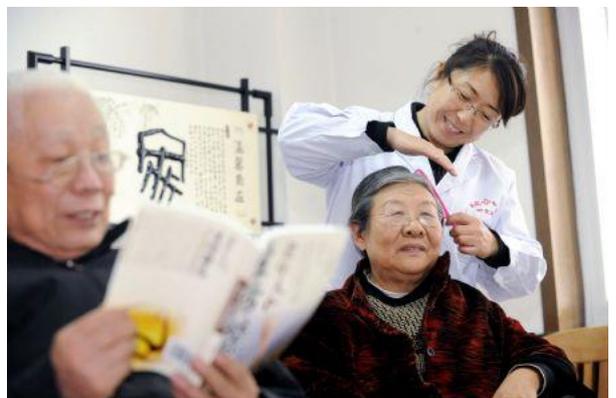
http://www.gov.cn/xinwen/2018-03/26/content_5277366.htm

新组建的国家卫生健康委员会正式挂牌, 替代以往的国家卫生和计划生育委员会。

http://www.gov.cn/xinwen/2018-04/04/content_5279700.htm

人社部 and 财政部联合发布文件提出, 要完善城乡居民基本养老保险待遇确定机制、建立基础养老金正常调整机制、建立个人缴费档次标准调整机制、建立缴费补贴调整机制。

http://www.mohrss.gov.cn/SYrlzyhshbzb/zcfg/SYzhengcejiedu/201803/t20180329_291013.html



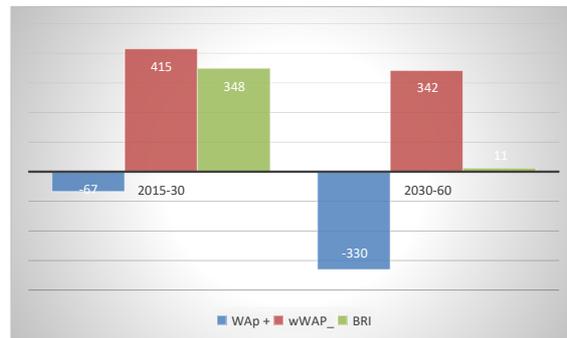
5. 统计角

一带一路国家的人口趋势、劳动力市场和社会福利体系

劳动力市场

前两期简讯已经提到（如图 1），2015 年-2030 年之间，一带一路国家的劳动适龄人口将总体增加 3.48 亿，因为有 25 个国家下降 6700 万，而其余 40 个国家增长 3.45 亿。2030-2060 年间，劳动适龄人口将总体增加 1100 万，因为有 39 个国家将下降 3.31 亿，另外 26 个国家则将增加 3.42 亿。

图 1——一带一路国家劳动适龄人口在人口转型初期的上升值、末期的下降值、总体差值；
2015-30/2030-60 单位：百万



来源：联合国经济和社会事务部，2017

我们之前已经指出，这是由一带一路国家人口转型（DT）导致的。这一结果将使得：

- I. 处于人口转型第一阶段的国家，人口新增代和退出代的差额缩小；
- II. 14 个国家进入人口转型第三阶段；
- III. 处于人口转型第三阶段的国家，人口新增代和退出代差额扩大，

我们也看到，在总体数据和基本趋势后面，每个国家的具体情况差别都很大，因为一带一路国家分别处于人口转型的不同阶段上。所以各国劳动适龄人口在 2015-2060 年间的年平均变化，介于最高的东帝汶（+5.7%）和最低的立陶宛（-0.9%）之间。

这一情况对劳动力市场有深远的负面影响。特别是，越来越多的一带一路国家会受到潜在的结构性劳动力短缺的影响，而越来越少的国家会面临潜在的结构性和人口过剩¹。在第一种国家中，本土人口供应会大大不足，而在第二种国家，需求则会长期大大过剩。我们将这一情况定义为“结构性”问题，因为劳动力需求和供给之前的正面和负面影响会使得劳动力市场机制、以及相关的人口、就业、劳动力政策无法实现供需平衡。只有通过移入人口，才能在第一类国家中实现平衡。而移出人口则可以解决第二类国家的就业、社会紧张和贫困增长的问题。

但是，大量的移出和移入人口都需要巨大的人文、社会和经济成本。因此，两类国家应当共同努

¹ 使用“潜在”一词，是因为两种情况都是人口和经济环境交互影响的结果，所以我们可以想象到有例外时间会防止出现我们所讲的结果。比如我们可以想象较大的经济危机，会导致劳动力需求锐减，或者劳动力供给锐减。

力,通过人口政策、就业政策和积极的劳动力政策,尽量避免劳动力市场的失衡。(布鲁尼,2014,2017,2018;布鲁尼和塔巴奇,2011)

第一组国家应当努力增加劳动力供给;短期方法包括:

- i. 提高劳动力市场参与率(包括通过提供及时的职业缺口信息,实现劳动适龄人口在不同地域的最佳配置);
- ii. 延长法定退休年龄;
- iii. 提供培训和再培训,减少劳动力质量供需不匹配问题。

长期而言,则需要提高生育率。

此类国家也应当通过提高生产力、分散生产,尽量减少劳动力需求。第二类国家则应当尽力减少生育率,并在可能时候,选择劳动密集型发展模式。

我们所列举的政策范围和适应度各有差别。它们对劳动力市场的不同影响,在过去的研究论文中也已经广泛讨论。(布鲁尼,2014,2017,2018b)。本文的目标则是要分析一带一路65个成员国的极端差异。

更小的目标则是讨论:

- ✓ 两种相反的人口情况对一带一路国家造成的影响,对劳动力市场造成的问题,对福利制度造成的可持续性危险;这些都可以转化为一种机会。

以及

- ✓ 中国可以在一带一路倡议中,发挥自己的引领性,不只是利用自己的优势,也要利用各个国家的优势。

政策建议

我们已经谈到,在未来45年,至少在大多数一带一路国家都会有移入或移出人口(取决于各国在人口转型中的阶段),这没有选择,而是必然。

与中国相关的问题,在文中(布鲁尼,2018a)已经谈到:

中国人口在老龄与富裕之前,会需要外国劳动力

国际经验告诉我们,劳动力需求会导致非正规的人口移入流。这不但会导致巨大的法律、社会和经济问题,通常其结果也会是流入劳动力与东道主国家的劳动需求不相匹配。也有大量证据表明,要解决非正规流入人口的问题,就要取消对外劳动力需求,而其方法是以正规方式引入移民。也就是:

避免非正规人口移入的办法是进行正规化人口移入。

因此，对于中国和受劳动力短缺影响的其他一带一路国家而言，就需要设计、发展和执行一套政策框架，让接收国家与劳动力过剩国家一起合作，共同管理人口流入问题。这能将“按需流入”的移民数量升到最高值，而这些移民会向东道主国家提供具备匹配技能的工作人口。同时，对于出现结构性劳动力过剩的国家而言，可以减少其劳动力供给，以缓解劳动力市场的压力，进而解决贫困和社会紧张问题。

为实现这一目标，有必要通过长期方式解决政治和学术问题，也需要在开始之前满足一系列前提条件。

首先，在本篇和此前文章中介绍过的理论和结论，在学术界和政治层都没有获得共识。其原因是很多的。

首先，劳动力市场的结构性失衡并不符合新古典经济学框架。在此框架中，实际工资被认为是一直符合劳动力供需情况的。但是这一理论在社会和政治上并不正确。还有一种短见认为我们不需要外国劳动者，还对外国人怀有异域偏见。这就很难在实践中向市场提供所需的外国劳动力。

如果解决这一层问题，让理性成为主导，就可以首先设立一个技术性机构（称为“劳动力市场和移民观察站”，LaMMO），对中国和各省进行劳动力教育层次需求的预测，并使之与劳动力市场实际结合（布鲁尼，2017）。这一措施需要下列几点：

- ✓ 建立数据库，包含必要的人口、劳动力市场和经济数据。
- ✓ 完善方法论：1）用于分析劳动力市场人流和技术教育层次需求；2）用于实现劳动力市场和劳动力教育层次需求预测。
- ✓ 分析中国各省人口和劳动力市场趋势；
- ✓ 建立中国及各省人口和劳动力市场教育层次需求预测情景
- ✓ 对国内、国际移民相对作用进行报告，并提出人口、经济、社会、教育政策建议，用以减少对外劳动力需求。

观察报告应当通过一种移民问题高级别会议介绍给公众，而会议的目的是要验证政策的方法论是否可行，其验证基础则是劳动力市场和移民观察站（LaMMO）提供的经验证据。如果结果得到了学术认可和政治支持，就能够进入第二层国际合作阶段。

中国可以邀请一带一路国家代表参加会议，应各自介绍其联合管理移民流的想法，应对劳动力短缺国家的需求。

要点达成政治协议，就要进入技术性阶段，其目标就是建立一个国际性观察站，由各国专家参加，并得到各国统计部门支持。这个观察站要对劳动力教育层次短缺或过剩进行预测，而相关国家则要设计和执行管理移民流的措施，还要安置移民人口，并使之融入本土社会。



最基本的一点是，预测要能让我们知道：劳动力输出国需要什么样的培训，以使移民能够掌握符合接收国需求的技能（同时对流出国也有用）。此类培训可由享受人力资本利益的接收国提供筹资。

移民流的联合管理对劳动力接收国和流出国都有好处（布鲁尼，2012，2013，2017，2018b）。流出国能够因此获得必要技能，实现经济增长和社会发展。正规化流入也是防范非正规流入的最佳办法。流出国也会因为过剩人口降低而得到好处，进而也减少了贫困。同时，对流出人口进行的劳动力培训也是实现这些国家经济和社会发展的关键要素。

结论

人口转型使得世界人口结构出现转型。当人口老龄化使得学者和政治家开始担心福利体系可持续性的时候，却没有很多人关注人口转型的另外一种影响：世界的两极分化出现在越来越多的国家中：一方是劳动适龄人口锐减的国家，另一方则是劳动适龄人口爆增的国家。

一带一路国家人口在世界占比很大，同样会受到这一趋势的影响：即前所未有的人口老龄化和不断加剧的人口两极化。

当我们将两大趋势同时考虑时，就会明显看到，解决人口老龄化问题不光需要专门的养老金和长期护理政策，还需要移民政策，使之既能够应对人口转型前端国家的结构性人口短缺（以中国为首），又能够应对人口转型后端国家的结构性人口过剩。

米凯乐·布鲁尼
(Michele Bruni)

参考文献

米凯乐·布鲁尼著：

- 2018a 《一带一路国家的人口趋势、劳动力市场和社会福利体系》（英语）（即将出版）
- 2018b 《埃及劳动力市场报告：人口趋势、劳动力市场演化和2015-2030预测》（英语）CAPMAS和国际移民组织，开罗
- 2017 《推动对移民趋势的共识：分析与政策》（英语）国际移民组织，开罗
- 2016 《中国的经济领导力、人口转型和国际移民》（意大利语），Brodolini基金会
- 2014 《中国劳动力供给减少：2010-2060年预测情景》，见Attané Isabelle和顾宝昌编《中国人口分析》，法国国家人口研究所，Springer出版公司
- 2013 《经济增长和大量外来移民之间的中国》，中国和世界经济，21（2），第56-77页
- 2012 《移民和人口预测：建立市场与人口联合预测情景的新方法》Genus杂志，第68卷，第3篇，页1-26.
- 2012 《东盟国家劳动力市场和人口预测情景（2010-35）：教育、技能发展、人力需求、移民流和经济增长》DEMB工作论文系列，第6篇
- 2011 《中国的新人口挑战：从劳动力无限供应到结构性短缺：2008-2048市场和人口预测情景》意大利莫德纳和瑞久大学政治经济学系，讨论材料汇编，第643号

米凯乐·布鲁尼和克劳迪奥·塔巴奇合著

- 2011 《中国劳动力市场的现状与未来：双轨制、移民和人口转型》，意大利莫德纳和瑞久大学政治经济学系，讨论材料汇编，第647号