

中国社会保障 40 年 经验总结与改革取向

郑秉文

【摘要】在改革开放 40 周年之际,文章回顾了建立社会保障制度以来的艰难历程和取得的成就,对社会保障改革的缘起与动因进行了分析。文章认为,社会保障对经济社会发展的主要贡献是使企业组织成为真正的市场主体,使个人成为“自由劳动者”;社会保障成为市场经济运行的调节器和社会稳定的安全网。文章总结了中国社会保障 40 年来取得的成功经验与遗留的主要问题,认为经验与问题均源自“多点试错”。文章对未来社会保障改革取向提出了 4 点看法,即社会保障高速度扩张亟待向高质量发展转型,社会保障明显存在的不平衡不充分问题应尽快解决,社会保障顶层设计在供给侧结构性改革中举足轻重,社会保障改革坚持“精算平衡原则”意义深远。

【关键词】改革开放 40 周年 多点试错 社会保障改革 养老金改革

【作者】郑秉文 中国社会科学院世界社保研究中心主任、研究员。

改革开放 40 年来,在没有任何前人经验可资借鉴的条件下中国改革开放取得了举世瞩目的成就。同样,40 年来,中国社会保障也取得了巨大的成就,并为经济社会发展做出了贡献。总结社会保障 40 年的经验教训,分析存在的问题,将有利于确定未来改革的方向。

一、社会保障 40 年的收获:艰难历程与辉煌成就

中国的改革开放和社会保障相伴相随,既取得了成就,也经历了大致相同的发展阶段。改革开放遵循的“多点试错”的方法论同样运用于社会保障改革,在取得成功的同时,也留下了性质相同的问题。社会保障取得的成就见仁见智,总结的角度不同,理解也就不同,本文试图从制度规模和制度结构两个维度进行分析。

(一) 改革开放与社会保障相生相伴

40 年前,在国有企业改革的触发下,建立社会保障制度提上议事日程。40 年来,社会保障克服了难以想象的困难不断发展壮大。

1. 社会保障改革的缘起与动因

从 20 世纪 80 年代中期地方试点开始,社会保障制度的改革与建立已有近 40 年的

历史。养老保险制度起源于 1984 年沿海发达地区推进合同工基本养老保险和固定工退休费用社会统筹,医疗保险制度的改革源自 1984 年卫生部和财政部联合提出对传统公费医疗制度进行改革,失业保险制度的建立发端于 1986 年实施的国营职业职工“待业保险”规定,生育保险制度的雏形来自 1988 年国务院颁布的《女职工劳动保护规定》^①。如果从 90 年代末各项社会保障制度走向全国统一开始算起,现代社会保障制度的正式建立大约只有 20 年的历史。1997 年国务院颁布《关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》,标志着全国统一的统账结合城镇企业职工基本养老保险制度正式建立;同年,国务院颁布《关于在全国建立城市居民最低生活保障制度的通知》;1998 年国务院颁布《关于建立城镇职工基本医疗保险制度的决定》,意味着统账结合的城镇企业职工基本医疗保险制度在中国正式确立;1999 年国务院颁布《失业保险条例》,正式在全国范围内实施失业保险制度;1996 年原劳动部发布《企业职工工伤保险试行办法》,进而 2003 年国务院发布《工伤保险条例》,确立了工伤保险制度;1994 年原劳动部发布《企业职工生育保险试行办法》,建立起生育保险制度。

2. 社会保障的 4 个阶段性特征

社会保障制度的诞生与发展几乎与经济体制改革同步,具有 4 个阶段性特征:从推进国企改革的必然产物,到成为发展社会主义市场经济的必要条件,再到成为防范诸多社会风险、缓和社会矛盾和维护社会稳定的社会安全网,最终成为推进国家治理体系和治理能力现代化的一个组成部分。对社会保障功能和作用的这 4 个定位描述,不仅可以鸟瞰经济体制改革不断深化与社会保障制度不断升级相辅相成的关系,而且其与社会保障 40 年来 4 个阶段性特征大致吻合。

在第一阶段的 10 年中,社会保障见证了国企改革的快速推进“催生”地方社会保险试点,社会保险的基层探索、模式比较与制度筛选成为初始阶段的主要特征。在第二阶段的 10 年中,各项社会保障制度从地方试点开始走向制度统一和模式定型,正值国企改革攻坚战,经济结构调整导致就业结构调整,1997 年亚洲金融危机为中国国内经济带来异常压力,政府面临自工业化以来最大规模的失业下岗潮,刚刚建立起来的社会保障制度不得不实施“两个确保”和“三条保障线”^②。第三阶段的十几年里,始终贯穿的一条主线是各项社会保险制度迅速扩张,不断整合。由于公平性受到质疑等外部原因,社会保险政策的主要精力集中在扩大覆盖面、提高待遇水平、解决双轨制等方面,制度的

① 1984 年江苏省劳动局、省人保公司、财政厅、卫生厅、总工会联合下发《关于在城镇集体经济组织中试行职工养老金和医疗保险的通知》,同年卫生部和财政部联合发出《关于进一步加强公费医疗管理的通知》,次年石家庄地区在 6 个县市开展退休人员医疗费用社会统筹试点。1986 年国务院发布《国营企业职工待业保险暂行规定》,1988 年国务院发布《女职工劳动保护规定》。

② “两个确保”指确保企业离退休人员基本养老金足额发放和国有企业下岗职工基本生活;“三条保障线”指国有企业下岗职工基本生活保障、失业保险和城市居民最低生活保障制度。

普及性和认知度在这个阶段得到空前提高。第四阶段为党的十八届三中全会以来,一方面,社会保障全面深化改革,全局性、结构性的主体框架和顶层设计已搭建;另一方面,社会保障积极参与供给侧结构性改革,逐渐提升为国家治理体系的组成部分,并成为治理能力现代化的主要体现。

(二) 社会保障 40 年取得的主要业绩

40 年来,中国现代社会保障制度从无到有,从地方试点到制度统一,从经办体系到综合立法,从融资端到支付端,从缴费型制度到非缴费型制度等都取得了长足发展。本文仅从“制度规模”和“制度结构”两个维度来考察。

1. 在制度规模上,从零起步建立起一个世界上最大的社会保障制度

社会保障的“制度规模”是一个重要维度,它体现的是这个制度在人民生活和国民经济中的分量。衡量“制度规模”主要有覆盖人数、收支比例和储备规模 3 个指标。

第一,覆盖面不断扩大,成为世界规模最大的社会保障制度。目前中国社会保险覆盖人数无论在单项制度上(如医疗保险或养老保险),还是在诸项社会保险覆盖面总和上,都是世界上规模最大的社会保险制度。《人力资源和社会保障事业发展统计公报》显示,城镇基本养老保险缴费人数从 1997 年的 8 671 万人增加到 2017 年年底的 29 268 万人,退休领取养老金的人数从 2 533 万人增加到 11 026 万人,分别提高了 2.4 倍和 3.4 倍;城乡居民养老保险覆盖人数从 20 世纪 90 年代末的几千万人提高到 51 255 万人;城镇职工基本医疗保险覆盖人数从 1998 年的 509 万人增加到 2017 年的 30 323 万人,提高了 59 倍;失业保险覆盖人数从 1999 年的 9 852 万人提高到 2017 年的 18 784 万人(包括农民工 4 897 万人),工伤保险从 3 960 万人提高到 22 724 万人(包括农民工 7 807 万人),生育保险从 3 000 万人提高到 19 300 万人。

第二,收支规模不断提高,成为中国最大的政府支出项目。自社会保险制度建立以来,基金收入和支出规模逐年增长,尤其是近十几年增长迅速。2004 年全年社会保险总支出仅为 4 627 亿元,占当年 GDP 的 3.0%;2017 年全年社会保险总支出达 57 145 亿元,占当年 GDP 的 7.0%,成为中国最大的政府支出项目。从收入支出合计看,2017 年高达 124 299 亿元,占 GDP 的 15.0%^①。在人均 GDP 刚刚跨过 8 000 美元门槛的中国,有些单项社会保险的支出已超过一些中等发达国家的支出水平^②。

第三,基金储备规模不断扩大,抵御风险能力不断加强。中国社会保障基金储备逐年增加,最近 20 年进入稳定增长阶段,各项社会保险基金增速喜人,目前积累的规模已

① 《2004 年全国社会保险基金决算》,财政部网站(http://sbs.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/shujudongtai/200805/t20080523_34152.html);《2017 年度人力资源和社会保障事业发展统计公报》,人力资源和社会保障部网站(http://www.mohrss.gov.cn/ghcws/BHCSW_gongzuodongtai/)。

② 如基本养老保险支出占 GDP 比重已超过韩国等人均 GDP 在 3 万美元以上的中等发达国家。

十分可观,成为社会保障制度坚强的物质基础,抵抗风险能力得以提高:1999年五险基金滚存结余仅为999亿元,2017年高达77311亿元(含城乡居民养老和居民基本医疗保险)^①,增加了76倍;作为战略储备的全国社保基金从2001年的200亿元扩大到2017年的2.22万亿元,16年增加了近110倍^②;企业年金基金从2004年建立之初的493亿元提高到2017年年底的1.29万亿元^③,13年增加了25倍。

2. 在制度结构上,在单一体制基础上建立起多层次的社会保障安全网

社会保障的“制度结构”是另一个重要维度,表达的是这个制度为国民提供的网络保护程度及其安全程度。“制度结构”的重要指标是制度的横向互补性程度、纵向网络化程度和法制化程度。

第一,基本建立起非缴费型制度和缴费型制度相互配合的完整制度体系。现代社会保障制度基本都由非缴费型制度和缴费型制度两个部分构成。所谓非缴费型制度是指来自一般税收转移支付的社会救助制度,又分为普惠型和家计调查型。例如,城乡居民基本养老保险制度几乎没有附加条件^④,只要达到法定退休年龄,即可获得定额式的养老金。再如,全国几百个县市自行建立的各种类型的高龄补贴制度,只要达到规定的年龄,即可享受来自地方政府提供的“高龄津贴”。家计调查型制度是指受益人必须满足某个条件才能获益,低保是此类制度的典型。由于非缴费型制度属于公共财政的一个组成部分,其天然属性是追求社会正义和社会公正,发挥“国家保护人”的功能,是国家反贫困的主要制度工具;相比之下,作为缴费型制度的社会保险追求的是财务可持续性,体现的是“大数法则”,它要求受益人必须是参保人,参保人必须履行缴费责任并满足一定的缴费年限。由此可见,非缴费型制度与缴费型制度是社会保障的“两翼”,二者的功能在横向上呈互补效应。中国的非缴费型制度发端于20世纪90年代初,普及于90年代中后期。目前,全国低保制度覆盖人数达6067万人,占总人口4.3%;农村特困救助受益人数497万人,临时救助851万人次,医疗救助8000万人次,残疾人救助1000万人。上述各种社会救助费用支出合计已超2400亿元,占当年GDP的0.3%,其中,作为主流制度的

① 《2017年度人力资源和社会保障事业发展统计公报》,人力资源和社会保障部网站(<http://www.mohrss.gov.cn/ghcws/BHCSWgongzuodongtai/>)。

② 《全国社会保障基金理事会社保基金年度报告(2017年度)》,全国社会保障基金理事会网站(http://www.ssf.gov.cn/cwsj/ndbg/201706/t20170612_7277.html)。

③ 《全国企业年金基金业务数据摘要(2017年度)》,人力资源和社会保障部网站(http://www.ssf.gov.cn/cwsj/ndbg/201807/t20180731_7417.html)。

④ 城乡居民基本养老保险制度可近似地视为“基本”普惠型养老金制度,因为它对受益人以往缴费历史和年限没有任何要求,达到法定退休年龄即可获得一份养老金,但在目前的政策中有一个条件,即如果达到法定退休年龄的受益人有成年子女且必须参加基本养老保险制度。这是唯一的受益条件。

低保支出 1 703 亿元,特困人员救助 229 亿元,临时救助 88 亿元,医疗救助 300 亿元^①。

第二,初步建立起多层次“混合型”的社会保障制度体系。多层次“混合型”是指某一项福利制度纵向网络化的程度。从改革开放前单一体制由单位提供的无所不包的“企业保险”向纵向多层次网络化的“社会保障”转型,这是改革开放 40 年来的一个重要特征。与发达国家一样,养老和医疗保障这两个制度最具多层次网络化的发展条件。在养老保障体系中,国家建立的第一支柱基本养老保险制度不断发展壮大,覆盖人数已达 91 548 万人^②;第二支柱企业年金初具规模,制度建立 14 年来,参与职工人数已达 2 331 万人;第三支柱以财政部等 5 个部门联合发布的《关于开展个人税收递延型商业养老保险试点的通知》为标志,2018 年 5 月 1 日已正式启动试点。再看医疗保障体系。改革开放以来,医疗保障体系发展迅速,多层次医疗保险网络建设日臻完善,其中,国家建立的第一层次基本医疗保障体系基本实现了全民覆盖,这是中国医疗保障的基础制度。此外,国家还建立了一个复杂的架构(见图),从图中可以看出,不同的制度面向不同的目标群体,在多数情况下,他们是重叠的。目前医疗保障体系已形成由国家建立、企业举办和个人购买的 3 个层次、9 个制度的医疗保障体系:第一层次包括 2 个主体制度即城镇职工基本医疗保险、城乡居民基本医疗保险,还包括 3 个延伸制度即城乡居民大病保险、城镇职工大病保险、公务员医疗补助;第二层次包括 2 个制度即税优政策支持的企业补充医疗保险和团体健康保险;第三层次包括 2 个制度即个人税优型健康保险和普通健康保险。上述 3 个层次 9 个制度的框架体系为打造“健康中国”奠定了坚实基础。

第三,初步建立以《社会保险法》为核心的社会保障法制化制度体系。社会保障制度是法制建设和依法治国的结果,没有立法,社会保障就无从谈起。改革开放以来,社会保障各项法制建设不断完善,其特点是在国务院和相关部委颁发的几百个政策文件基础上逐渐搭建起来,包括行政法规、部门规章和规范性文件等。随着时代的变迁,社会保障制度改革与时俱进,20 世纪 80 年代颁发的文件几乎全部废止,90 年代发布的文件也有部分停止使用。在众多政策文件基础上,2010 年颁布的《社会保险法》初步构建起目前制度的主体框架,尤其是党的十八届三中全会以来,全面深化改革的步伐不断加快,各项法制建设不断完善,仅在过去 5 年里,就业政策的文件就颁发了近 40 个,养老保险的政策文件发布了 8 个,医疗保险 7 个,失业保险 5 个,工伤保险 6 个,生育保险 2 个,机关事业单位养老保险改革 3 个,企业年金和职业年金 10 个。社会保障的法制化建设程度越高,给全社会的预期越明确,社会的稳定性越好。

① 《2016 年社会服务发展统计公报》,民政部网站(<http://www.mca.gov.cn/article/sj/tjgb/>)。

② 《2017 年度人力资源和社会保障事业发展统计公报》和《全国企业年金基金业务数据摘要(2017 年度)》,人力资源和社会保障部网站(<http://www.mohrss.gov.cn>)。

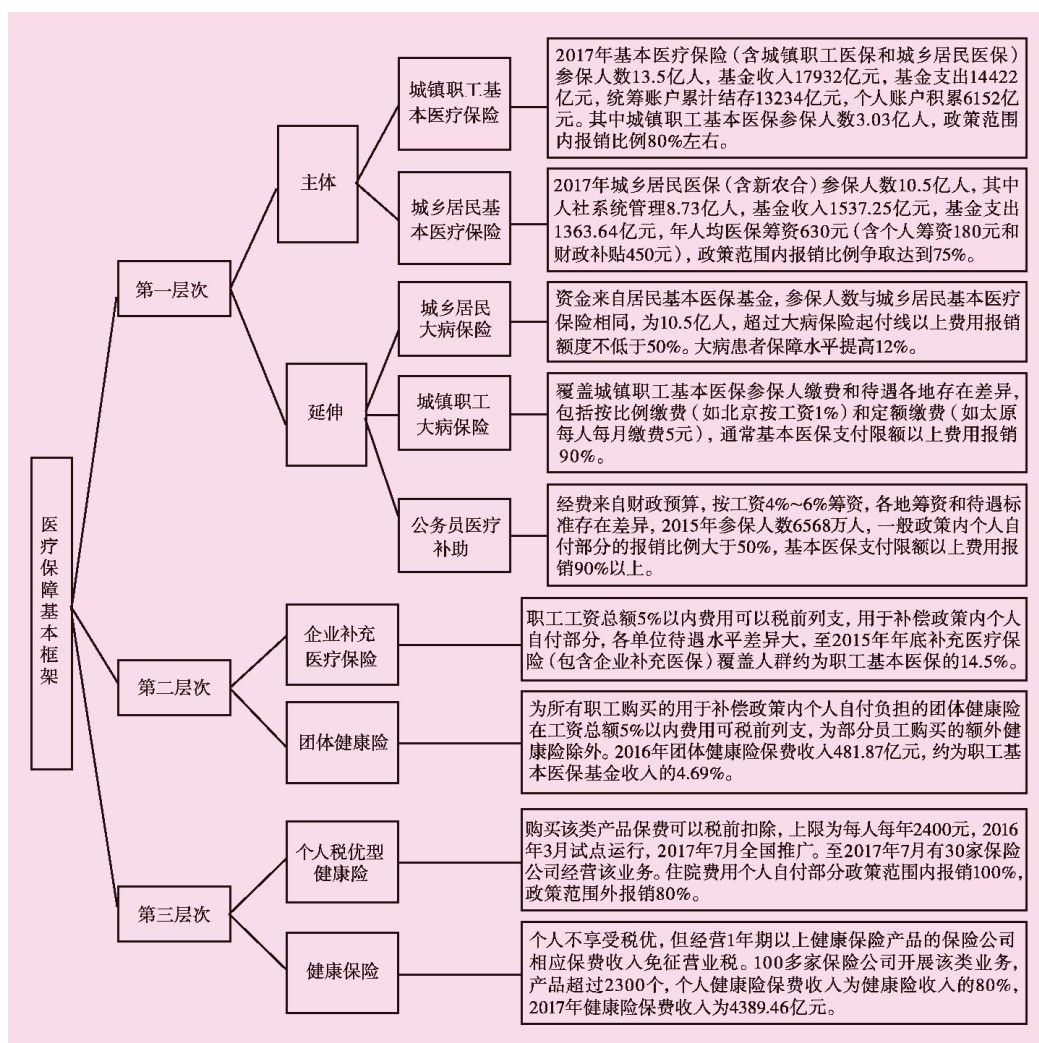


图 中国多层次医疗保障体系

注:2016年基本医疗保险参保人数和基金收支数据来自国家统计局网站,报销比例数据来自人力资源和社会保障部及各地医保制度规定;城乡居民大病保险保障水平来自人力资源社会保障部《对十二届全国人大五次会议第6049号建议的答复》;城镇职工大病保险和公务员医疗补助缴费和待遇来自各地大病保险相关规定和公务员医疗补助暂行规定;2015年公务员医疗补助和补充医疗保险数据来自人力资源和社会保障部《社会保险运行报告(2015)》,2016年运行报告没有再公布相关数据;2016年健康险和团体健康险保费根据《中国保险年鉴(2016)》相关数据计算;2017年健康险数据来自保监会《2017年保险业经营情况表》;个人税优型健康险相关规定和数据根据保监会相关问题的通知公告整理而成。

二、社会保障 40 年的贡献 经济发展与社会稳定

根据世界银行的统计,1978年中国GDP总量仅为1495亿美元,人均GDP仅为155美元,而2017年中国GDP总量高达12.3万亿美元,稳居世界排名第二,人均GDP8643

美元^①。根据世界银行的划分标准,中国于2001年跨越了“低收入”阶段,进入“下中等”收入国家行列;2011年又成功进入“上中等”收入国家行列,估计2023年左右将进入“高收入”水平。经济发展的成功得益于经济体制等诸多领域改革的综合结果,但如果没有社会保障制度的建立,企业就无法参与竞争,个人就不能赢得“自由”,他们就不能成为真正的市场主体,市场经济制度的建立就无从谈起。同样,如果没有社会保障制度,市场经济条件下各种社会风险就没有防范机制,劳动者就没有社会预期和安全感,弱势群体就没有基本保障和生存权,经济快速发展就将失去可持续的社会条件。

(一) 社会保障使“法人”企业组织成为真正的市场主体

社会保障使“法人”企业组织成为市场主体,国企和民企平等竞争,为构建市场经济体制发挥了重要作用。改革开放发展史就是一部市场活力激发史、市场体制构建史和市场主体成长史。作为市场主体的企业改革成功与否,在某种程度上直接决定改革开放能否成功。改革开放40年来,社会保障的建立,使国企从行政的附属物转变为真正的市场主体,使民企从无到有,如今已超过半数,为构建市场体制和塑造市场主体发挥了至关重要的作用。从国企看,改革开放之初,企业包办一切和企业办社会的“企业保险”模式使企业负担沉重,这种情况下的企业不可能成为参与市场竞争的独立主体。社会保障制度的建立从某种意义上说就是因国企改革应运而生的社会体制改革。作为经济体制改革的配套工程,社会保障制度为国企两次改革转型做出贡献。一次是20世纪80年代中期,襁褓中的社会保障制度刚启动试点时就为正值脱胎换骨的国企转型及其职工“脱离体制”发挥了缓冲作用;另一次是20世纪90年代末为建立现代企业制度和大规模减员(恰逢东亚金融危机)发挥了兜底作用。社会保障的建立使国企具备了参与市场竞争的基本条件,为国有经济健康发展、做强做优发挥了关键性作用。从民企看,社会保障的建立为民营经济可持续发展创造了一个自我循环的生态环境。21世纪以来,社会保障制度开始覆盖到民营经济部门,民营经济如雨后春笋,在五成企业平均寿命不到5年的环境下^②,不仅为其繁衍生息和平等参与市场竞争创造了条件,而且在国民经济中的作用日益显现。如吸纳城镇就业超过80%,在GDP和固定资产投资中的份额均超过60%,技术创新和新品占比超过70%,国家财政收入的贡献率超过50%^③。凡是社会保障收支规模较大的沿海省份,民营经济更为活跃。例如,2017年浙江省民营上市企业数量占比接近90%^④,民营企业比重和新增就业岗位数量占比超过80%,外贸出口占比超过70%,

① 世界银行网站(<http://databank.worldbank.org/data/indicator/NY.GDP.PCAP.CD/1f4a498/Popular-Indicators>)。

② 国家工商总局企业注册局、信息中心:《全国内资企业生存时间分析报告》,国家工商总局网站(<http://home.saic.gov.cn/sj/tjsj/201307/P020170205070754020316.pdf>),2013年6月。

③ 《40年,中国民企蓬勃发展》,《人民日报海外版》,2018年5月1日第3版。

④ 《发挥体制机制优势,推动多种所有制经济共同发展——“八八战略”实施15周年系列分析之二》,浙江省人民政府网站(http://tjj.zj.gov.cn/tjxx/tjjd/201805/t20180525_211662.html),2018年5月24日。

GDP 贡献率超过 70% ,税收贡献超过 50% ,在全国民营企业 500 强中浙江企业占 120 席。

(二) 社会保障使个人成为“自由劳动者”

与企业法人相对应的自然人是另一个市场主体。社会保障使个人成为“自由人” ,进而成为另一个重要市场主体 ,为建立全国范围劳动力市场做出重要贡献。市场经济的重要特征是劳动力要成为市场自由流动的生产要素。社会保障制度的建立 ,彻底改变了传统经济体制下职工严重依附于企业的局面 ,企业职工迅速转化为可在不同所有制企业间流动的市场要素 ,彻底解放了农村劳动力 ,把亿万农民从土地中分离出来 ,成为“自由人”和市场经济中最活跃的要素 ,为经济持续发展提供了充沛的人力资源 ;确立了农村劳动力向城镇、向第二和第三产业大规模转移的条件 ,在全国范围内建立起一个城乡交融、自由流动的劳动力市场 ,重塑了劳动者与企业、劳动者与市场的新规范 ,使社会主义市场经济体制以社会保障制度为基石最终建立起来。例如 ,改革开放之初 ,流动人口不到 200 万人 ,但随着经济的发展和和社会保障制度的建立 ,以农民工为主体的流动人口数量倍增 :1990 年仅为 2 135 万人 ,1995 年上升到 4 758 万人 ,2000 年在全国统一社会保障制度后迅速超过 1 亿人 ,达 14 439 万人 ,2005 年 14 735 万人 ,2010 年超过 2 亿人 ,达 26 138 万人^①。《2017 年农民工监测调查报告》显示 ,2014 年农民工数量达 27 395 万人 ,2017 年创新高 ,达 28 652 万人。在生产要素市场中 ,劳动力市场是发展市场经济必需的第一要素市场 ,没有社会保障制度 ,城镇职工就永远离不开“单位” ,农村农民就世代离不开土地 ,几亿的剩余劳动力就难以释放 ,就不能从“单位”和乡村中退出 ,建立劳动力市场就成为空中楼阁 ,不同产业之间、地区之间和城乡之间资源的重新配置过程就无法发生 ,生产效率就不能提高 ,发展市场经济就成为无源之水 ,取得改革开放的成功就成为无本之木。从这个角度讲 ,40 年改革开放和城镇化的历史 ,是过剩劳动力转移和资源重新配置的历史 ,是社会保障不断自我调整以适应和满足劳动力转移和资源重新配置需要的历史 ,是社会保障为维护 and 促进全国劳动力市场的形成、成熟与发展而持续自我完善的历史。

(三) 社会保障成为市场经济运行的调节器

社会保障成为市场经济安全运行的调节器 ,两次承担起反周期的重任 ,为确保经济增长和社会稳定起到不可替代的作用。社会保障不但激活了市场主体的活力 ,促进建立起市场经济体制 ,在从计划经济向市场经济的转变过程中起到了压舱石的作用 ,而且 ,在市场经济确立之后 ,当国民经济遇到外部冲击或经济周期遇到不景气时还承担起反周期的职能。市场经济的特征之一是具有周期性 ,当经济不景气来临时 ,社会保障的反周期功能主要体现在经济和社会两个方面 ,即在经济上发挥调节器的作用 ,促进增长、减轻企业负担和稳定正常经营 ,在社会上发挥安全网的作用 ,为失业人口提供援助 ,稳定居民

^① 数据来自四普、五普、六普和 1995、2005 年 1%人口抽样调查。

收入,为弱势群体提供最基本的民生保障,减少社会震动。在全国统一社会保障制度后的20年时间里,社会保障制度至少有两次承担起反周期的重任。第一次是抵御来自外部的冲击。2008年爆发的国际金融危机使中国实体经济受到巨大冲击,大批外向型企业倒闭歇业,新增失业人数超过2000万^①,中国经济面对严峻考验。中央政府及时果断地推出以“五缓四减”为主的“社保新政”^②,为缓解企业经营困境、减轻企业负担、稳定就业局势做出了不可替代的贡献。第二次是在当前实施的供给侧结构性改革中持续降低社会保险费。在经济进入新常态、增长下行压力加大、企业面临转型升级压力、职工失业风险增加的形势下,社会保障发挥了调节器的作用,与其他经济政策和社会政策一起,为促进供给侧结构性改革“三去一降一补”五大任务顺利完成做出积极贡献。据统计,2015年以来社会保险费4次做出阶段性下调,至今已累计减少企业成本约3150亿元^③。

(四) 社会保障成为人民群众的社会安全网

虽然当前的中国社会保障体系还远未成为一个被世界公认的“福利社会”,更谈不上什么“福利国家”,但一个不争的事实是社会保障已成为一个最普遍的“社会福利”和影响最大的“国家福利”。作为缴费型制度的社会保险在稳定预期、拉动内需等方面的作用日益明显,尤其在医疗保险几乎已实现全覆盖、养老保险覆盖9.1亿人口的今天,无疑已成为一张社会安全网。而作为非缴费型制度的社会救助也已成为各级财政兜底的最后一道社会安全网,在稳定社会、救助贫困方面发挥的作用越发重要。1998年建立低保制度时,全国受益人数仅为184万人,支出资金仅为7亿元^④,2017年全国城市和农村接受低保的生活困难人数已达5311万,支出规模达1669亿元,农村五保户人数467万人,接受医疗救助人数3536万人次,临时救助893万户次^⑤。1978年农村贫困发生率高达97.5%,而2017年年底下降到3.1%^⑥。可以说,无论是就业年龄人口,还是非就业年龄人口;不论是高收入阶层,还是广大的中低收入阶层,或是困难群体,社会保障已渗透到社会的各个角落。

-
- ① 郑秉文:《2009金融危机:“社保新政”与扩大内需》,《中国社会科学院研究生院学报》,2010年第1期。
 ② “五缓四减”是指在2008~2009年实行有弹性的社会保险缴费政策,对受金融危机影响暂时无力缴费的困难企业,允许缓缴养老、医疗、失业、工伤和生育5项社会保险费,缓缴期为2009年之内,缓缴期限最长不超过6个月;允许困难企业阶段性降低医疗、失业、工伤和生育保险费,期限最长不超过12个月。
 ③ 《国务院政策例行吹风会:清理规范政府性收费和留学回国人员创业创新工作》,国务院新闻办公室网站(<http://www.scio.gov.cn/32344/32345/37799/38189/index.htm>)。
 ④ 《1998年民政事业发展统计公报》,民政部网站(<http://www.mca.gov.cn/article/sj/tjgb/>)。
 ⑤ 《2017年第四季度社会服务统计季报》,民政部网站(<http://www.mca.gov.cn/article/sj/tjgb/>)。
 ⑥ 《2017年全国农村贫困人口明显减少 贫困地区农村居民收入加快增长》,国家统计局网站(http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201802/t20180201_1579703.html)。

三、社会保障 40 年的悖论：基本经验与主要问题

目前中国的改革开放还面临不少困难和挑战,如发展不平衡、不充分的问题,发展质量和效益还不高的问题,民生领域还有一些“短板”,收入分配差距依然较大,就业、教育和社会保障面临很多难题。成功的经验与存在的问题往往是同一个事物的两个侧面,往往源自同一个方法论。

(一) 社会保障 40 年的基本经验

社会保障取得成就的最基本经验在于其体制优势;“多点试错”在决策程序上节省了机会成本;“央地共管”模式“坐实”了各级政府的责任实体;各级财政为建立社会保障奠定了坚实的物质基础。

1. 借鉴国外经验,与中国实际相结合

改革开放之初,部分学者和官员走出国门,对发达国家和发展中国家不同模式的社会保障制度进行调研考察,写出大量研究报告,试图在吸收不同国家社会保障制度特征和优势的基础上,为我所用,构建一个近期利益与长期利益兼顾、公平和效率兼得、共济性与可持续性兼有、中国国情与国外制度创新相结合的社会保障制度。不仅中国学者和官员“走出去”,还把外国学者和国际组织“请进来”,共同为社会保障改革献计献策。在经过充分比较分析的基础上,社会保障改革将“统账结合”机制运用于社会养老保险和社会医疗保险。尽管由于种种原因这些制度模式面临不同的困难和压力,但在当时历史条件下,其制度创新的初衷、先进理念的运用和改革思路的前卫都是值得称道的。

2. 循序渐进,“多点试错”

在短短的 40 年里,中国的人均财富增长几十倍,财富总量增长几百倍,一代中国人经历和跨越了发达国家几代人的财富增长阶段,建立与之配套的社会保障制度存在诸多意想不到的困难。为了让全体中国人民同步分享国民经济飞跃发展的成果,只能坚持问题导向,“多点试错”;待局部试点成功和总结经验之后,再逐渐向全国推广。这种改革方法的最大特点是,一项制度创新可以在多地同时开展试点,这就是“多点试错”的优势,即在较短时期内可对那些不尽成功的试点总结教训并令其退出,试点成功的地区胜出并总结经验,取长补短,改良优化,最终确定一个“最优”模式,迅速推向全国。在缺乏专业人才和“赶超”模式的特定历史条件下,“多点试错”可极大节省机会成本,缩短改革过程,与“连续试错”相比,“多点试错”相当于用空间换时间。其中,城镇职工基本养老保险改革和城镇职工基本医疗保险改革都是“多点试错”的经典案例。

3. 发挥中央和地方的积极性,实施“央地共管”模式

中国社会保障制度实行的是“央地共管”模式,2000 年正式确定为“国家统一决策与分级管理相结合”^①,即中央政府负责制定统一政策,地方政府负责基金的征缴与管理

^① 《国务院关于印发完善城镇社会保障体系试点方案的通知》。

和待遇的发放与报销,所以,以县市级为统筹核算单位的管理体制始终是中国各项社会保障制度的主要特征。改革开放以来,经济高速增长,农民工数量规模激增,劳动力全国范围流动,这在保证养老金足额发放、扩大覆盖面、社保关系转移接续等方面对社会保障提出的需求不断升级。在这样环境压力下,低水平的统筹层次将基层政府的权利与义务紧密联系起来,对“做实”地方政府的责任和调动地方政府积极性发挥了重要作用,将中国独有的中央和地方共管的社会保障制度特征发挥到了淋漓尽致的程度,各省之间由此形成横向竞争,最终成为驱动扩大覆盖面的决定性力量。社会保障肇始于基层地方试点,疾行于不同发展阶段,服务于经济社会发展;统筹层次低缩短了决策链,使基层决策者保持信息对称性,直接面对现实需求,从而使社会保障获得了高效、准确的政策执行力和宏大、持久的制度动员力,最终使之成为世界上发展最快和规模最大的社会保障制度。

4. 发挥公共财政的作用,支持社会保障制度建设

随着改革开放的不断深化,中国逐渐建立起具有中国特色的公共财政制度。在中国社会保障改革进程中,公共财政在惠民生、保发放中起到了极为特殊的支撑作用。公共财政的大规模介入既是中国推进社会保障制度建设的一个制度性优势,也是中国构建社会保障体系的一个结构性特征。据不完全统计^①,在过去20年里,仅财政对缴费型制度的基本养老保险和医疗改革的投入就高达十几万亿元。尤其是近10年来,全国各级财政对医疗卫生的投入年均增幅达20%以上。作为社会保障的坚强后盾和重要组成部分,公共财政在特定历史条件下对非缴费型计划的低保、农村“五保”和医疗救助在精准扶贫中发挥了重要作用。此外,在1997年亚洲金融危机、2008年国际金融危机时期和供给侧结构性改革中,公共财政从全局出发,为反周期做出了不可替代的贡献。

(二) 当前社会保障存在的主要问题

随着社会主义市场经济的不断深入和改革的不断深化,社会保障在某些领域开始出现一些不适应,甚至某些体制性优势导致的一些设计上的瑕疵逐渐显现。例如,“举国体制”下推动建立起来的社会保障急需建立一些可持续性的机制,顶层设计的长期缺位导致某些制度目标长期难以实现,某些政策不配套,某些领域甚至不得不予以重构,“碎片化”现象较为普遍,统筹层次低下既推动了制度顺利实施,也隐藏了重大的财务风险,加剧了地区间可持续性的失衡趋势,影响了制度整体抵御风险的能力,泛化的各级财政责任使公共财政与社会保险的边界逐渐模糊,社会保险的“软约束”使其对财政的依赖性日益增大。

1. 顶层设计长期缺位导致制度设计遗留诸多“病灶”

“多点试错”是特定历史条件下的产物,在历史上成就了改革开放和社会保障制度

^① 历年《人力资源和社会保障事业发展统计公报》和《全国企业年金基金业务数据摘要》,人力资源和社会保障部网站(<http://www.mohrss.gov.cn/SYrlzyhshbzb/ldbk/shehuibaozhang/>);历年《我国卫生健康事业发展统计公报》,国家卫生健康委员会网站(http://www.nhfp.gov.cn/guihuaxxs/pqt/new_list.shtml)。

建设,在未来改革中也是有效的,但其盲目性和不确定性也导致积存了不少问题,遗留下很多病灶。一是有些预设的制度目标未能如期实现。养老和医疗保险实行的均为统账结合模式,但两个制度引入个人账户的制度目标均未实现,其中,城镇职工基本养老保险做实账户试点陷于窘境,绝大部分个人账户空账运行,且空账规模越来越大;相反,城镇职工基本医疗保险个人账户积累规模不断膨胀,2017年年底高达6152亿元^①,不仅没有得到有效利用,而且低利率形成较大的福利损失。二是有些制度没有达到设计预期,不得不退出历史舞台。2009年退出历史舞台的“老农保”就是由于其制度设计与高速增长的经济不相适应,最终不得不由“新农保”取代。三是有些制度配套长期缺位,没有“一揽子”设计。例如,虽然基金规模越来越大,但投资体制启动较晚,机关事业单位养老金改革启动已有3年,但投资体制和计发方式始终未能进入实际操作层面。四是有些先进和科学的技术工具始终没有应用于制度设计。精算报告制度始终没有建立起来,长期预测缺位,没有将各种经济社会因素放在一起通盘考虑,即使目前在15个城市试点的长期护理保险采取的依然是“多点试错”的传统方式。由此,有些改革的机会窗口逐渐缩小,如提高退休年龄等一些单项改革错过机会。五是在经办层面“碎片化”现象比较明显。例如,机构不统一、名称不统一、标准不统一、信息化平台不统一、软件接口不统一、流程不统一等情况长期存在。

2. 统筹层次低下使制度运行质量和可持续性受到极大影响

统筹层次低下成为迅速扩大覆盖面和确保基金征缴的“功臣”;但为各项社会保险制度带来诸多矛盾和潜在风险。在建立之初,各项社会保险的统筹层次在制度设计上均为省级统筹,2010年颁布的《社会保险法》规定城镇职工基本养老保险统筹层次是全国统筹,其他4项社会保险的统筹层次再次确定为省级,但在统一制度建立20年后的今天,5项保险均未能实现其各自的制度目标,其统筹层次几乎完全停留在试点阶段的初始状态即县市级统筹水平上,真正实现省级统筹的只有陕西省和几个直辖市的城镇职工基本养老保险制度。统筹层次低下导致制度严重“碎片化”,影响制度运行质量,增加制度运行成本,造成地区割据,劳动力跨域流动受到影响,异地结算十分困难;基金规模小,资金运用效率低,不利于建立投资体制,减少了制度收入;地区间财务可持续性出现严重失衡,收不抵支的省份逐年增加,“制度套利”问题严峻,仅1998~2017年各级财政对城镇职工基本养老保险的补贴合计就达41118亿元,占全部累计结存43885亿元的94%^②,即几乎所有基金余额存量都是由历年各级财政转移支付“转换”而来的,且财政风险有不断加大的趋势。为此,中央政府决定自2018年7月1日起实施中央调剂制度,

^{①②}《2017年度人力资源和社会保障事业发展统计公报》,人力资源和社会保障部网站(<http://www.mohrss.gov.cn/ghcws/BHCSWgongzuodongtai/>)。

旨在均衡地区间养老保险基金的负担,在一定程度上调剂各省养老保险基金的使用,并决定于2020年在全国实现省级统筹。中央调剂制度在一定程度上可缓解“制度套利”现象,向实现全国统筹迈出了第一步。

3. 应对人口老龄化的内生机制逐渐弱化并致使财务面临潜在风险

1991年建立基本养老保险之初,国务院就提出职工个人也要缴纳一定的费用^①,旨在调动个人积极性。随着社会主义市场经济的确立,1995年国务院正式明确养老保险的制度模式是“社会统筹与个人账户相结合”,旨在强调“权利与义务相对应”和“社会互济与自我保障相结合”^②。建立“激励相容”的社会保障制度是发达国家为之实施改革和不懈努力的一个方向,是应对人口老龄化的重要举措。但由于客观条件和制度设计等各种原因,社会保障建立多缴多得激励机制的目标始终未能实现,参保人和参保单位的道德风险使个人账户的存在流于形式,调整待遇的机制和做法让制度充斥负激励,“统账结合”的激励机制基本遗失殆尽,“大锅饭”的分配体制占主导地位,其具体表现是:(1)“断保”人数不断增加,实际缴费人数比例不断减少,遵缴率逐年下降,从10年前的90%下降到目前的80%左右;(2)缴费工资基数不断缩小,各地区和各行业企业之间变本加厉,出现攀比,应缴尽缴的制度目标逐渐远去;(3)部分发达地区为减少由于基金规模明显增加导致的贬值损失(银行存款收益率低),长期实行低于国家统一制定的费率水平。制度激励机制的缺失,宏观上看,全国每年大约失去1/3的制度收入,社会保险基金收支平衡面临的风险逐年加剧;从微观上看,实际缴费减少将严重影响个人退休后领取的养老金替代率水平。近年来,珠三角和内地一些省份出现新退休人员发现养老金水平太低而回到企业要求单位追溯补缴以往的养老保险费。

4. 社会保险与公共财政的边界逐渐模糊并致使其财政依赖性逐渐固化

一方面,公共财政大规模介入成为社会保障的坚实后盾,这是中国特色社会保障制度的一个优势。另一方面,公共财政与社会保险的边界日益模糊,财政将有可能成为未来社会保险支出结构中的刚性第三方支付方,在一个只有二三十年历史的社会保障制度中是极为少见的,这是因为,从人口老龄化来看,中国目前的老龄化程度只相当于欧洲发达国家“第二次世界大战”结束时的平均水平,但当时欧洲发达国家的财政并未卷入基本养老保险制度之中作为刚性第三缴费方;从典型案例国家来看,加拿大从1966年、美国从1935年建立基本养老保险制度至今,这两个制度遵循的制度目标始终是“精算平衡”,从未有任何财政补贴予以介入,且这两个国家的人口老龄化程度均高于中国;从缴费水平来看,制度建立之初的缴费率就是目前这么高,“中人”和“新人”已承担“老

① 《国务院关于企业职工养老保险制度改革的决定》。

② 《国务院关于深化企业职工养老保险制度改革的通知》。

人”即当时已退休人员的养老金,而不像美国和加拿大建立的制度不负责“老人”,缴费率是随着“中人”逐渐进入到退休群体而提高,缴费率是一条向右上方上扬的曲线,几十年后待“中人”全部退休后,缴费率进入稳态,成为一条平稳的向右直线,也就是目标缴费率。中国自制度建立之初至今缴费率均处于高位的一条水平线,是参保职工缴费承担了“老人”的养老金,这充分说明,过去 20 年财政的介入与支付“老人”养老金无关,而与制度的运行和管理有关。

四、改革取向与基本原则

改革开放 40 年来,社会保障得到了长足发展,但上述存在的主要问题凸显,从长远着眼,从现实出发,对社会保障制度改革取向应予以重新确认,凝聚共识,制定改革线路图。

(一) 高速度扩张亟待向高质量发展转型

如同中国经济正处于由高速增长阶段转向高质量发展阶段的攻关期,中国社会保障制度也正处于从高速增长阶段转向高质量发展的转型期,其具体政策含义有三:一是在扩大覆盖面上,应从简单追求扩面速度转向重视风险较高和最需要覆盖的法定参保人群,尤其在失业和工伤保险的法定参保人群中应增强制度弹性,防止“人群错配”;基本养老保险的法定参保人群大约还有 1 亿没有参保,他们主要是新业态就业群体、灵活就业人员和以农民工为主体的中小企业从业人员。要防止地方政府为了提高当前缴费收入,以违规的趸缴方式将不合格人员纳入进来的道德风险。二是在体制机制建设上,应从粗放式转向集约式管理,注重发挥制度建设的作用,在提高参保激励性和制度可持续性上下功夫,这不仅是扩大覆盖面应遵循的原则,也是在几亿已参保群体中遏制断保现象,提高遵缴率、从根本上解决财务可持续性的百年大计。三是在支出规模上,应从简单的扩充型向法制的内涵型管理转变,各项保险制度、福利制度和救助制度应尽快完善基准体系(替代率、报销比例、救助标准),推进依法行政,完善社会法治社会建设,坚决守住基准,坚持“保基本”的制度目标并要予以量化,便于执行,为大力发展第二、三层次的“多层次”保障体系创造良好、理性的空间。

(二) 尽快解决不平衡、不充分问题

如同中国社会主要矛盾已经发生转变那样,不平衡不充分的矛盾同样存在于社会保障制度中,其主要表现有三:一是“多层次”社会保障制度在结构上不平衡。第一层次国家主办的制度发展迅速,占绝对主导地位,而第二层次的企业补充保障制度很不充分,第三层次居民家庭和个人参与投资和购买的保障体系基本处于缺位状态。优化制度结构的目的是守住第一层次、大力发展第二层次、尽快建立和推进第三层次。二是社会保障在国家与市场的关系上不平衡。在引入市场因素和市场机制方面不充分,从经办服务系统到医疗保险支付方控费机制建设,从资产端的增值保值到服务端的养老服务业建

设,从五险基金投资体系建设到医疗改革和公立医院的改革等,要重视市场作用的引入、运用和发挥。三是在社会保障的制度设计、运行管理和改革取向等方面存在一些不平衡。例如,运用需求管理的改革手段比较多,而供给管理的改革很不充分,即注重需求侧的因素较多,而考虑供给侧的因素较少;在支出规模上,需求端的待遇调整容易受到重视,而供给端在结构和效率等方面考虑容易受到忽视,基金的增值保值、经办服务系统能力建设和后台技术系统建设等方面显得不够充分重视。总之,应逐渐克服重政策制定轻经办管理、重投入轻精算、重前台轻后台的倾向。

(三) 顶层设计在供给侧结构性改革中举足轻重

从供给侧看,社会保障制度存在两个主要问题,且互为前提,只有在顶层设计层面才能一揽子解决:一是解决缴费率过高的问题,这是中国社会保障始终存在并难以解决的一个“软肋”。改革开放之初建立社会保障的初衷是为了给企业减负,让企业成为真正的市场竞争主体,但面对新常态,过高的缴费水平增加了制度交易性成本,成为企业尤其中小企业的重负。费率过高既表现在名义费率的绝对水平上(名义费率在世界各国中名列前茅),也表现在与替代率对标的相对水平上(过高的费率并未建立起与之相匹配的待遇水平。例如,在当前制度赡养率下,养老保险28%的缴费率并未建立起与之对应的80%左右的替代率,其实际平均替代率仅为45%)。仅靠单项改革或临时措施难以从根本上把社会保险费持久有效地真正降下来,难以适应和引领新常态,应统筹安排不同层次社会保障制度、不同社会保险项目的费率水平,将养老保险作为改革重点。二是解决激励性不足的问题,这是费率过高和制度可持续性较差的主要原因。十八届三中全会提出“完善个人账户制度,健全多缴多得激励机制,确保参保人权益”^①,这是降低费率和提高可持续性的根本性措施。只有在供给侧实施结构性改革,让所有参保人主动按实际工资真实缴费,在目前替代率保持不变的条件下才有可能实现降低名义缴费率的目标;只有按实际收入真实缴费才是提高制度收入能力的根本内在动力,从而彻底解决制度的财务可持续性问题,实现供给侧结构性改革的目标。

(四) 坚持“精算平衡原则”意义深远

根据国际劳工组织的表述^②，“精算公平”有两层含义,其狭义理解是指一定时期内制度的收入率和成本率,与参保人工资的比例应保持平衡,即追求的是缴费收入与待遇支出的年度平衡;其广义理解是指将人口变化、社会文化、经济发展、财政状况等各项因素考虑进来,统筹进行制度安排,采取精确的方式确保社会保险计划的目标与手段的一

① 《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》。

② Pierre Plamondon et al. *Actuarial Practice in Social Security—Quantitative Methods in Social Protection Series*. A Joint Technical Publication of the International Labour Office (ILO) and the International Social Security Association (ISSA), International Labour Office. Geneva. 2002. p.v, p.151.

致。显然,加拿大和美国等国追求的是狭义上的“精算平衡”,这就是他们至今未对基本养老保险制度进行财政转移支付的主要原因。如果中国选择广义上的“精算平衡”,财政的介入程度要根据人口老龄化和财政状况由决策者做出政治决定,这就首先需要对财政介入的原因和可行性进行分析,再对其介入的程度和必要性予以科学确认,然后再厘清财政介入的边界并确定财政介入的公式,并以立法的形式固定下来,推进依法治国,其目的是为社会保险建立约束机制,以确保财务的可持续性。

五、结 语

回望 40 年,经济持续高速增长与社会保障快速发展双双取得成就的关键在于坚持了“多点试错”,实现了用空间换时间的赶超战略目标。展望未来,多点试错致使改革开放中存在的一些突出问题与挑战、社会保障存在的诸多风险需在顶层设计中予以解决。作为特定历史条件下的产物,多点试错的特征是试点优先,立法劣后。顶层设计则是立法先行;立法先行就需长期预测;长期预测则要引入精算,即把所有影响社会保障发展的经济社会人口等外部因素都考虑进来。由此,顶层设计与多点试错相结合将是未来全面深化改革的必然选择。

社会保障未来改革取向无疑应从高速度扩张向高质量发展转型,在粗放的高速扩张的历史任务已基本完成的情况下,亟待解决的可持续性和公平性等问题均为高质量发展所要求的主要内容;未来改革原则应关注诸多的不平衡不充分,包括单项制度立体结构的分层比例关系,各项制度横向的链条延伸及其与市场的对接与配合等;未来改革重点毫无疑问在供给侧,因为作为公共产品的社会保障制度,其失当的供给方式(与市场的混合程度)、供给比例(占 GDP 和工资的比重)、供给方案(包括非缴费型制度在内的激励性与可及性等)对经济增长和社会稳定将具有重大的反作用,以往 40 年的经验教训和国外正反两个方面 100 多年的经历都足以让人们认清社会保障的供给侧改革具有决定性的作用。

社会保障顶层设计必然涉及愿景规划,即长期追求的制度模式。1935 年美国制定《社会保障法》以来,“美国模式”始终是美国竞争力独霸全球的一个“软实力”;“二战”后,欧洲对已有半个多世纪历史的社会保障制度进行再造,“福利国家”的诞生拯救了欧洲资本主义并使之达到巅峰;半个多世纪过去了,“欧洲模式”的现实成为如今追赶美国的一个沉重负担。于是,模式研究成为显学,模式之争成为根本,模式选择成为关键。年轻的中国社会保障制度如何抉择是一个既长远又现实的问题。如果没有一个愿景规划,改革进程的每一步皆有可能南辕北辙,事倍功半,或者前后矛盾。因此,对社会保障 2035 和 2050 年做出愿景规划应提上议事日程。

(责任编辑 朱 犁)

ABSTRACTS**40 Years of China's Social Security: Experiences and Reform Orientation***Zheng Bingwen · 2 ·*

On the occasion of the 40th anniversary of reform and opening up, the paper reviews the difficult processes and great achievements since the establishment of the social security system, and analyzes the origin and motivation of its reform. The main contributions of social security to economic and social development are that it is helpful to make enterprises as real market players and individuals as "free labourers", and the social security system become a regulator of market economy and a safety net for social stabilization. The paper summarizes the successful experiences and remaining problems about the system. Paradoxically, it argues that both experiences and problems result from "multipoint trial and error". The paper puts forward the following four points on the orientation for future social security reforms: to change the rapid expansion of social security to high-quality development, to solve the existing problems of insufficiency and imbalance of social security as soon as possible, to make the top-level design of the social security play a vital role in the supply-side structural reform, and to apply the "actuarial balance principle" in the social security reform.

A Study on Poverty Reduction Effects of Transferring Agricultural Labor Force in China*Zhang Guiwen and Others · 18 ·*

Employing the methods of logical deduction and mathematical analysis, the paper analyzes the effects of agricultural labor's transferring on reducing rural poverty. Four mechanisms are proposed as follows: to increase non-agricultural income through non-farm employment, to increase agricultural income by promoting scale operation of land, to improve farmers' earning ability by increasing their human capital stock, and to improve farmers' influences on policy making by reducing the agricultural population. The paper uses econometric analyses to test these mechanisms empirically. The results show that the transfer of Chinese agricultural labor significantly reduces poverty incidence and plays a vital role in poverty reduction in the rural areas. Meanwhile, the average years of education among rural labor force, national financial support for agriculture, rural finance, and rural infrastructure construction have important impacts on rural poverty reduction. In order to strengthen the poverty reduction effect of transferring agricultural labor force in the new era, it is necessary to promote the urbanization of transferred rural population, to deepen the reform of rural land system and that of the state financial and monetary systems, and to implement differentiated poverty alleviation policies.

Research on Regional Inequality and Inter-region Synergy of Green Total Factor**Productivity in China***Liu Huajun and Others · 30 ·*

Narrowing the regional inequality of green total factor productivity (TFP) is an important task for the harmonization of regional development in the high-quality development stage. By adopting DMSP/OLS night-time lights data as a proxy of good productivity, this paper uses the Malmquist Productivity Index to measure green TFP and analyzes its regional inequality and influencing factors empirically in China. The results are as follows. Firstly, China's green TFP is low and there is a long way to go before realizing high-quality development. Secondly, the regional inequality of green TFP is increasing. There are two key missions in order to narrow the regional inequality of green TFP. One is to strengthen the inter-regional coordination of high-quality development and another is to narrow the regional difference of technological progress. Thirdly, economic development, rationalization of industrial structure, and marketization all have positive effects on green TFP, while factor endowment structure and energy consumption structure have negative effects. Based on the above conclusions, this paper provides recommendations for promoting the inter-region synergy of green TFP in China.