

资产社会政策与中国社会保障体系重构

中国社会科学院社会政策研究中心 杨团 孙炳耀

1. 资产社会政策——本文考察中国社会保障的视角

资产社会政策是指以资产为基础的社会政策。这个社会政策的重点不再放在传统的收入再分配上，而是强调授权于个人，促进个人资产的长期积累，以推动个人、家庭和社区的发展，并以这种发展构成社会整体的长期发展。可见，这是一个以社会政策促进社会发展的新理论。

资产社会政策并非是全新概念，发展中国家的扶贫信贷和注重资本运营和积累的项目都可以归入这一类。只是这些运作大都采取项目形式，而且大都由 NGO 操作，很少被制度化以得到长久发展。只有新加坡的公积金制是个例外，它是迄今为止世界上最大范围、最长时间的资产社会政策应用实例。

不过，将这类注重资产建设的现象提炼并总结为一套理论，且从制度化的角度加以探索和研究，针对穷人的资产建设和个体发展提出新的社会政策分析思路者，是美国华盛顿大学的麦克尔·史乐山教授。1990 年，他在“穷人与资产”一书中，首次提出了以资产为基础的社会政策。

以资产为基础的社会政策是针对以收入维持基础的社会政策提出的。收入，作为消费的代名词，一直是测量贫困的标准。尽管收入与消费保障了人们基本需求，但是并不能改善长期生活状况和使人获得更大的经济独立，而后者不仅是人的发展的本质需求，而且是社会发展的基础，它只能通过资产积累和投资得到实现。而改善长期生活状况，促进人的独立与自给自足，帮助所有的人尤其是贫困者减低长期贫困以达到社会公平，一直是社会政策的基本目标，达到这个目标的不能只依赖于维持人们的收入与消费，而需要同时促进资产的长期积累。这一点，成为新的社会政策的基础。

资产社会政策的提出，在全球掀起了一场从理念到实践的社会政策的革命。

在美国，1998 年颁发了联邦资产独立法案，明确了资产社会政策的法律地

麦克尔·史乐山，邹莉，美国的资产建设：政策创新与科学研究，2005。1，“21 世纪社会政策新理念”论坛。

位，并且开展了被称为“美国之梦”的个人发展账户示范工程。在英国，政府已经宣布建立一个儿童信托基金和为每个新生儿设立一个终身账户，并做开户配款。在加拿大、澳大利亚、乌干达、秘鲁和中国台北，都在进行了资产社会政策的试点。初步的研究和试验已经表明，使人们尤其是穷人拥有资产具有多种积极的社会和经济效应，特别是由于持有资产增进了人们尤其是穷人的自信，培养了个人、家庭和社区自力更生的精神和能力，加之资产账户由于有更大的控制力、更多的个人选择尤其是更方便的携带，更适应全球一体化背景下的经济和劳动市场，从而有望成为 21 世纪地区和全球社会政策的主要工具。

以资产社会政策的视角考察社会保障制度，我们发现，世界各国的社会保障制度改革都在趋向资产建设的方向。美国以 401 (K)、403(B)为标志的鼓励工作单位为员工投资退休金账户所制定的税收福利广受欢迎。智利实行了个人账户制度。不少国家包括中国都在个人账户的改革上下功夫。就连世界银行提出的三支柱养老金模式，第二、三支柱都可以视为一种个人资产建设。以往对于这些改革有各种各样的理论解释，例如新自由主义，福利国家理论，国家责任与个人责任，公平理论，人口理论，等等，应该说都有一定的解释力。而资产社会政策的角度抓住了社会保障改革的主要特征，即围绕授权个人进行资产积累，增长个人自力更生的能力，显然更具有解释力。

中国社会保障改革近二十年来取得很大成就，其改革走向与世界趋势大体吻合。我们改革了过去国家承担一切责任的“高福利”制度，重新强调个人责任，例如引入个人缴费，建立养老金个人账户，医疗个人账户，住房公积金等等。“社会统筹与个人账户相结合”成为中国社会保险的基本模式。这些改革在相当程度上其实也是围绕着个人资产进行的。不过，多年来我们并没有从资产社会政策角度对新的社会保障制度模式进行过研究。吸收国际社科界处于前沿的学术成果，从资产社会政策的视角考察中国社会保障制度改革，是我们面临的一个新课题。

本文从资产社会政策角度，对中国的社会保障制度改革进行反思，分析中国社会保障体系的结构，探索新的改革思路。

[Nissan, D., & LeGrand, J. 一个有关资本的想法：为年青人提供起步资金, policy report no. 49. London: Fabian Society. 2000.

同上。

2. 资产社会政策与社会保障的焦点

社会保障的最终目标是满足人们的需要。在经济领域，人们的需要是通过市场购买来满足的，消费者支付能力及消费者选择起着主导作用，没有什么公共干预。在社会保障领域，人们的需要是通过公共干预来满足的。

公共干预只是手段，如何干预需要社会政策的指引。

社会保障的焦点是收入还是资产，反映了不同类型的社会政策观。

以收入为焦点的社会保障制度，基于这样一个政策假设：收入即物品和服务的供应不充足是贫困产生的原因。所以，解决问题的方式是保障收入以使得供应量更充分。收入从而成为度量贫困的标准和社会保障的目标。由此，政府的公共干预手段集中于对收入的计算和补贴，社会保障成了维持人们尤其是贫困者最低生活水平的制度机制。

但是，这样的社会保障尽管供养了弱者，却无助于使他们变得更强。尽管缓解了贫困，却没有减轻贫困的程度。尽管保障了人们的收入，却没能同时促进社会与经济的发展。

有没有方式从根本上提高穷人的福利，同时推动整个社会的进步？

这就是将社会保障的焦点从收入改变为资产。

资产社会政策将社会保障的焦点直指个人资产，通过公共干预的手段努力推动人们尤其是穷人拥有和积累自己的资产。它的政策假设是，收入加资产能使得人们过得好些。尤其对穷人而言，缺乏资产、无法进行积累者，没有对长期消费的预期和打算，结果只能永远在低收入、低消费的低水平均衡中作循环，才是导致贫困尤其陷入长期贫困的根本原因。而“资产由于具有长期的性质，从金融上联系现在与未来。。。管理和使用资产的想法会自动造成从长远考虑和计划。。。所以，资产成了将现在与未来相联系有形环节。”许多资产建设试点地的实践也证明，对资产的拥有这个事实本身创造了拥有者个人对自己对世界的一种新的认知图式。

既然个人资产持有和资产积累是通向摆脱贫困之路的钥匙，制度化的个人资产建设就成为重要的社会政策。这对于社会保障的公共干预机制和方式、手段提出了挑战。传统以收入为本的社会保障机制只关注直接消费的公共支出，包括现

迈克尔·史乐山教授。“穷人与资产”，高鉴国翻译本（内部刊行）第115页。

金和实物服务，对于有利于个人资产积累的福利待遇，例如税收豁免和信用补贴机制，则根本没有列入社会福利的开支账目。社会保障账户是公共的而非个人的，而公共的社会保障账户造就的是国家的整体利益而非穷人的资产利益。显然，制度化的个人资产建设需要一个制度化的工具，这就是个人发展账户。

研究个人发展账户，就是研究使资产社会政策发挥效用的政策工具和政策机制，大规模的制定建立个人发展账户的社会政策，就是国家针对资产建设的政策焦点进行公共干预的社会行动。

3. 中国养老保障与资产社会政策

在社会保障体系中，养老保障占有重要的位置。它所涉及的人数多，资金量大，一直是我国社会保障改革的重心。广义地看，养老保障应涉及老年人各方面的需要，包括生活需要、医疗、照顾需要，等等，都是养老保障。但由于医疗以及生活照顾等有专门设置的社会服务和福利项目，因此养老保障通常狭义地理解为生活保障，主要是收入保障。

旧体制下的养老保障是建立在计划经济基础上的，覆盖了全民所有制单位和部分城镇集体所有制单位的职工，由用人单位从“营业外支出”科目直接支付退休金，表现为企业的转移支付，即将职工创造的收入转移支付给退休人员。1980年代中期开始，中国对旧的“企业保险”进行社会化改革。由各单位缴费，同时要求个人也开始缴费，用各项缴费构建养老保险基金。新体制的特点是社会统筹，现收现付，参保企业及投保人之间进行转移支付，即将企业的一部分收入以及职工的一部分收入转移支付给养老金领取者。1990年代后养老保险制度有了重大改进，在基本养老保险的部分出现了养老个人账户。1997年建立统一的企业职工养老保险制度，规定了个人账户的规模。

经过几年的改革，城镇职工养老保险形成了“社会统筹与个人账户相结合”的格局。在资金来源方面，社会统筹账户的资金来源于用人单位缴费；个人账户资金来源于个人缴费和单位补贴。在待遇方面，养老金相应分为两部分：基础养老金和个人账户养老金。前者对应于社会统筹，提供相当于社会平均工资20%的基础养老金；后者对应于个人账户，由账户余额除以120决定月养老金数额。

以资产社会政策的视角考察中国养老保障制度，养老个人账户还很难说就是个人发展账户，仅仅具有演化为个人发展账户的潜在能力。这是因为，第一，个

人账户属于储蓄账户，而不是资产账户。账户资金徒有金融资产的形式，却缺乏其实质。个人不能对账户资金进行选择投资或者委托投资，只能由政府的社会保险基金机构进行总资金的投资。第二，尽管养老个人账户名义上属个人所有，不过，个人并没有独立的银行存折，人在流动时也难以带走。第三，账户资金可以积累，不存在个人之间的转移支付，单位缴费作为一种补贴，可有一部分计入个人账户。由于这部补贴由国家给予免税优惠，体现了国家与单位共同为个人作储蓄配额的政策激励。所以，现行养老个人账户仅仅是专项政策限制下的个人养老费的储蓄账户，并非属于个人为发展自己的金融资产积极作为的账户。

4. 中国医疗保障与资产社会政策

旧体制下“劳动保险”为企业职工提供医疗保障，公费医疗制度则由国家为机关、事业单位职工提供医疗保障。其中企业职工医疗费用的支付，也与养老保障一样，在1960年代形成了由企业支付的形式。公费医疗则直接体现了国家对职工承担的责任。从本质上看，无论是“劳保”医疗还是公费医疗，都是将全体职工创造的财富中的一部分，用于支付生病职工或退休人员的医疗费用。其中对生病职工的医疗保障，体现着职工之间的转移支付；对退休人员的医疗保障，体现着代际转移支付。

医疗保障体制改革最初也是按照“社会化”的思路进行的。1980年代末，一些地方就开始进行“大病统筹”，由企业缴费建立大病统筹基金，职工发生的住院医疗费用，或者一年之内发生的超过一定额度的医疗费用，不再由企业支付，而是由统筹基金支付。医疗保障体制改革随后又提出了建立医疗个人账户。这是1990年代初国家在江苏省镇江市及江西省九江市的试点中提出来的。1998年在全国推广“两江”试点经验，建立“社会统筹与个人账户相结合”的基本医疗保险制度。医疗个人账户基本上属于个人的当期消费账户，尽管个人不能随意支付，而必须按照规定进行支配。但是最重要的是，它不是为了金融资产的储蓄而设立的，它的首要作用是约束个人求医行为，抑制医疗过度需求。的确它也有对个人缴费的激励作用，尤其是个人账户归个人所有，当账户持有人死亡且账户仍有结余时，账户资金还可以继承，通过微弱的资金积累起到了一定的刺激作用。不过，这与资产社会政策重在资产建设，即激励个人不断地积累金融资产以及转化为其他资产方向是完全不同的。

5. 中国住房保障与资产社会政策

在养老、医疗、住房这三项社会保障制度改革中，最接近资产社会政策取向的，是在住房体制改革过程中出现的中国住房公积金制度。单位不再为职工提供福利住房，替代的办法是进行住房福利“货币化”，即为职工提供一定数量的货币，用以支付住房消费。条例规定职工按照工资一定比例归集住房公积金，用人单位按同等比例进行补贴，经过几年改革后，使住房公积金达到职工工资水平的15%。参加住房公积金的职工，可以由公积金提供一定数额的贷款，用于购买商品住房或经济适用房。

住房公积金以个人账户的形式存在，完全归个人所有。个人之间不存在转移支付。虽然国家对公积金的支配权有一定限制，但没有影响到个人的所有权和最终支配权。按照规定，公积金可以继承，这与私人其他遗产是一样的。如果职工已购房或在退休时，公积金账户若还有余额，可以一次性支取，将资产变现，然后个人可以随意支配。即使使用公积金购买了住房，也只不过是资金形态的资产转变为住房资产，仍然属个人所有。

住房体制改革中另一项举措是经济适用房，这也可视为资产社会政策。1990年代中期，为了促进职工购房以及加快住房建设，国家推出了建设经济适用房的任务，并安排了“安居工程”计划。1998年国务院颁布《经济适用房管理办法》，规范了经济适用房制度。其基本做法是由国家在土地供应及税、费等方面给予一定优惠，由政府或开发商承建，按照政府限价出售给城镇中、低收入家庭。显然，政府在经济适用房方面采用了一系列政策工具，目的是帮助中、低收入家庭购买住房，帮助他们形成自己的住房资产。

6. 中国社会保障结构与资产社会政策

以资产社会政策的视角观察中国的社会保障制度结构，即“社会统筹与个人账户相结合”的基本框架，可以发现，“社会统筹”账户主要体现收入转移支付，通常是现收现付，国家干预力度大，较能体现社会公平。个人账户则强调个人权益，很少有转移支付，通常有一定积累，具有促进个人资产积累的政策潜力。

但是，将这种潜力化为实在的政策动力，则还需要大量的工作。

首先，需要明确划分社会统筹账户与个人账户。目前，养老个人账户与统筹基金存在“混帐”运行的情况。按照制度设计，个人账户应当与统筹基金分开，

才能起到积累作用和激励作用。然而，这两种制度只是在形式上分开，在实际上并没有分开。个人账户的帐是记了，但资金并未相应到位，出现“空帐”。因此，养老社会保障的制度结构，只是在形式上有，实际上无，仍然以社会统筹为主。在资金运作上，统筹部分占用了个人账户资金，导致个人账户出现“空帐”，不能体现它的个人所有权性质，甚至可以被认为是个人资产权益受到侵害。

其次，需要大大加强个人账户的自我增投的动力机制。如果个人账户的受到政策分割的指标上限的限制，就不能激励人们为自己个人资产的增值而努力积累。而且，也不利于未来的养老金支取。目前，养老个人账户中仍然存在着相当力度的转移支付，国家承担着相当大的责任。在个人账户养老金的支付方面，从理论上说应当完全按照个人账户的资产数额确定养老金权益，但实际上，按照个人账户余额除以 120 确定的养老金水平。这在 5% 的增值条件下，大约只能支付 13 年的养老金，而目前许多城市的 60 岁期望余命为 18 年。按现行男 60 岁退休，女职员 55 退休，女工人 50 岁退休的规定，个人账户养老金的缺口很大，最终或者需要增加企业缴费，用统筹基金支付；或者要政府承担，通过财政进行转移支付。

第三，要允许个人账户自我选择委托投资，进行资产积累。

第四，个人账户需要整合。中国社会保障制度结构是将养老、医疗、住房等项目的简单拼合而非有机整合。在不同项目中，个人账户的主要作用也不相同。养老个人账户强调于积累作用，医疗个人账户强调费用控制作用，住房则强调减轻政府负担。

社会保障制度各项目之间边界过分刚性，不能适应人们生命周期不同时期的不同需要。

当人们年轻的时候，住房需要是首先必须解决的问题，它是建立家庭不可缺少的条件，而此时人们对养老的需要还很少考虑。然而，住房又是昂贵的消费品，需要有大量的支出，他们将把住房支出作为首要选择，因此对养老保障的支付能力就十分有限。这时，人们很可能通过住房抵押贷款获得住房的使用权，然后经过若干年还贷，获得住房资产所有权，并且随着年龄的增大，会越来越多地考虑日后的养老需要。等到老年来临，如果排除给子女留遗产方面的因素，老年人的合理选择应当是在资源的限度内，最有效地满足老年生活、医疗、住房等方面的需

要，而不必保留住房的资产所有权。

因此，软化社会保障各个项目之间的边界，建立各个社会保障项目之间的联结，使它们之间具有可替代的效用，以适应个人的不同情况，是对中国社会保障制度体系的一大挑战。

7、重新设计个人发展账户

个人账户正在成为资产社会政策的一个重要的工具，根据国际社会的研究，这是因为个人账户具有影响储蓄和资产积累的制度性因素。包括机会、期望值、信息、激励、协调、限制和保障。这些建构在学理上和实际都有十分有用，而在实际操作和政策应用过程中还需要做更大量的工作。对于中国社会保障制度而言，最重要的工作是重新设计个人发展账户。为此需要对现行的思路和工作模式进行反思，探索改进的方式。

我国的个人账户缺乏制度弹性，这主要是由于其强制性造成的，首先是强制参保造成的。中国社会保障法律体系尚未建立起来，目前主要是通过政府规章形式确定社会保障制度，但它也有强制性。城镇职工都必须参加养老、医疗、失业、工伤等社会保险。这种强制性的制度很快推广和个人账户，但它的继续推广，又受到了极大的限制。尤其是要将强制性社会保险扩展到城镇其他从业人员甚至农民，是相当困难的。

个人账户的强制性，还表现在统一标准上。无论是养老个人账户还是医疗个人账户，都规定有统一的标准。一般认为，统一个人账户标准有利于制度发展。其实，统一的标准不能适应各种人群的情况，在相当程度上妨碍了城镇“非职工”从业人员参保，也妨碍了乡镇企业从业人员的参保。

社会保障是不是一定要有法律强制参与，是一个值得研究的问题。我们认为，社会保障的出发点不是国家而是市场，只有在市场失灵的地方，国家才出面干预，使人们的生活得到应有的保障。在初始状态下，人们首先通过市场满足自己的各种需要，例如通过储蓄等方式以应付各种不时出现的生活事件，特别是应付养老需要。国家完全可以在这个基础上，通过一系列政策，鼓励人们进行储蓄，而不一定要强制人们储蓄。对那些没有能力进行储蓄的个人，国家必须提供更多的帮助，以保障他们的基本需要，这就必须有强制性的转移支付，其中最典型的是贫

困救助。不过，还有少数有储蓄能力的人，其行为可能偏离理性选择，没有进行必要的储蓄。国家出面干预，可防止出现这种情况，从而有利于预防贫困，减少国家在贫困救助方面的转移支付。

可见，国家强制并非完全必要，但有时又不可缺少。围绕人们的基本生活，国家应当加强干预。但对超出基本生活的需要，国家则可能不必强制干预，而是采取各种政策，建立激励机制，鼓励人们合理安排个人资源，应付各种生活事件。

其实，近年来我国实行的强制性个人账户当中，国家政策给予的支持力度是很大的。例如在养老个人账户方面，国家至少在四个方面给予了支持。第一，养老个人账户的缴费，无论是个人缴费还是单位缴费补贴，都在税前列支，不计入税基。按照目前个人所得税状况，个人缴费从中得到国家的支持，大约相当于缴费的15%~20%。第二，在保值增值方面，目前国家主要是从基金安全角度加以干预，但也开始通过优惠政策帮助基金保值增值。例如有的地方让社保基金进入一些有一定垄断性的经营项目。鉴于养老个人账户建立以来多年存在“空帐”现象，基金实际增值很少，因此国家每年都规定养老个人账户的增值率，其水平略高于银行长期存在利率。第三，在待遇计发方面，从总体上看，养老金支付水平远远高于个人账户资产及其可能的衍生收益，这完全是国家转移支付给账户持有人。第四，当个人账户余额支付完毕后，国家继续保证继续支付个人账户养老金，这也超出个人账户资产水平及其衍生收益。医疗个人账户有存在着政策扶持，但力度没有养老个人账户大。

虽然国家提供了这么多的优惠政策，却没有使个人账户发挥应有的激励作用。其中原因之一是这些激励措施还不够显化，其次是非完全的个人发展账户难以辨识这些不同于收入维持机制的另类福利转移支付。

那么，如果放弃强制原则，改为自愿参加，人们会参与社会保障性质的个人账户吗？从商业保险的经验看，在国外，商业人身保险的普及率是比较高的。我国商业性人身保险近年来发展也较快，表明人们在这方面的意识正在加强。如果社会保障的个人账户向人们开放，政府只需运用政策工具，使人们感到资产个人账户的利益大于商业保险以及大于银行长期储蓄，甚至大于其他可能的一些投资手段，就很有可能吸引大多数人选择参与社会保障的个人账户，而无须进行强制。

如果个人账户采取自愿原则，国家只提供鼓励政策，不强制执行，社会保障

结构就会出现新的变化，其中强制的部分只有社会统筹，而个人账户部分则分离出来。个人账户标准也应适应这种变化，给人们以更大的选择余地。国家只制定个人账户的最高标准，例如可以按照社会平均生活收入的规模建立个人账户，在这个幅度内给予优惠支持。对超出这个水平的，则不提供优惠政策。个人可以根据自己的能力及需要，在国家制度的规模之内建立自己的资产账户，以适应不同个人的实际情况。

以养老保障为例，国家强制执行基础养老金制度，采取统筹方式，现收现付，进行代际赡养，帮助老年人解决基本生活保障，使基础养老金水平达到社会平均生活收入的 40% 左右。也就是说，在家庭抚养系数为 1 的情况下，即 1 个从业人员抚养 1 个未从业人员，基础养老金相当于社会平均工资的 20%。超出这个水平的，采取自愿原则，鼓励人们建立个人账户，进行积累，以应付各种生活事件。国家对个人账户的水平及支付进行一定限制，由个人账户提供的养老年金收入，不得高于社会平均生活收入。如果个人账户规模超出这个水平，对其年金收入高出平均水平部分，应当征收个人所得税。

8、 资产社会政策与中国社会保障体系重构

建立和完善社会保障体系，是中国社会保障改革多年来要实现的目标。经过多年的探索，国家明确提出了“低水平，广覆盖，多层次”的社会保障体系目标。然而，现有社会保障体系在制度设计仍然存在着很大的缺陷。

一是没有真正体现“低水平”。目前，城镇养老、医疗、失业三项保险的缴费，一般相当于职工工资总额的 30%-50%，加上住房公积金，相当于工资额的 40%-60%。这对企业来说是不小的负担，企业参保的门槛相当高。一些效益较差的企业以及乡镇企业很难实行。从个人看，无单位的城镇从业人员以及农村脱离土地的人员，需要有社会保障，但“城保”的门坎太高，也难以参保。

二是缺乏“多层次”的构造。目前城镇养老保险、医疗保险、失业保险分别覆盖了 1 亿多人口。在这么短的改革过程取得这么快的进展，成绩是明显的。但再扩展，就遇到了困难。2003 年我国城镇从业从员 25693 万人，其中单位就业人员 10970 万人，其中单位就业人员几乎都参加了三项保险，但其他城镇从业人员则很少参与。也就是说，有半数以上的城镇从业人员，还难以为目前的社会

国家统计局：《中国统计摘要 2004》，第 50、51 页。

保障制度框架所涵盖。另一个方面，农村养老保险虽然已历时十多年，其发展仍十分困难。近几年来基本上处于停滞状态。参加人数不多，已领取养老金的人员，养老金水平很低，根本起不到养老保障作用。可见目前的社会保障体系，在实践中只能保障城镇单位职工，而绝大多数人的社会保障问题并没有适当的制度安排。

三是没有达到广覆盖。参保门槛高，层次少，显然使得“广覆盖”的目标难以实现。

重构中国的社会保障体系，根本问题是把水平降下来。国家应当只在低水平上进行强制干预，进行转移支付，以保障公民的基本生活。其次是需要增加新的保障层次。三是需要重建个人账户，使之成为可以进行个人资产积累和投资的个人发展账户。

我们的初步设想是，在养老保障方面，按照各地居民平均生活收入40%左右的水平，建立国家转移支付的养老保障，由国家提供基本养老金。在这个前提下，建立养老个人发展账户，采取自愿原则，国家加大政策扶持力度，鼓励人们积极参与，帮助人们提高养老金水平，使其达到或接近当地的社会平均生活收入。基础养老金采取现收现付办法支付，在赡养比为2比1的条件下，即每2个缴费投保人养1个养老金领取者，筹资水平大约不到当地人均劳动收入的10%。这样，强制性参保的门坎就很低。农村的土地承包权可以看成是基本养老保障的来源，没有土地承包权的农民，特别是那些因征地而失去土地承包权的农村居民，应当用土地补偿金的一部分参加强制性基本养老保障。在养老个人发展账户层次，国家不设门坎，各类人群可以根据实际情况参加，可多可少，以提供足够的弹性，适应不同人群的情况。

综合考虑各个社会保障项目，建立他们之间的联结。特别是通过资产社会政策，对个人资产进行综合协调，以适应人们生命周期不同时期的需要，适应不同个人在医疗、劳动能力、生命等各方面的实际风险差异。

将强制性社会保障部分水平降下来，使其成为社会保障体系的基础，另外的空间则由自愿性的个人发展账户弥补。这样，社会保障体系可以比较简明地表现为两个层次；强制性的基本保障和自愿性的个人发展账户。其中基本保障部分的门坎很低，以做到真正的广覆盖。而个人发展账户部分弹性很大，可以适应不同

收入人群，因此有可能包容收入差异很大的不同人群，甚至低收入人群都有可能参与，为广覆盖提供新的制度条件。

参考文献

迈克尔·史乐山，邹莉，美国的资产建设：政策创新与科学研究，“21世纪社会政策新理念”论坛，2005

迈克尔·史乐山教授。“穷人与资产”，高鉴国翻译本（内部刊行）2004

景天魁等，基础整合的社会保障制度，华夏出版社，2001