



老有所养 政府导航
大道所向 全民共享



养老保障 与政府责任

OLD-AGE SECURITY
AND GOVERNMENT RESPONSIBILITY

蒲新微 ● 著



中国劳动社会保障出版社

养老保障 与政府责任

OLD-AGE SECURITY
AND GOVERNMENT RESPONSIBILITY

蒲新微 ● 著

图书在版编目(CIP)数据

养老保障与政府责任/蒲新微著. —北京:中国劳动社会保障出版社, 2016
ISBN 978-7-5167-2664-8

I. ①养… II. ①蒲… III. ①养老-社会保障制度-研究-中国 IV. ①D669.6
中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 193116 号

本书包括教育部青年规划基金项目“全面两孩政策对化解养老风险的影响研究”(16YJC840016)和吉林省社科基金重点项目“制度新常态下吉林省养老金管理模式创新研究”(2015A14)的阶段性成果。

中国劳动社会保障出版社出版发行

(北京市惠新东街1号 邮政编码:100029)

中青印刷厂印刷装订 新华书店经销

787毫米×1092毫米 16开本 14印张 208千字

2016年8月第1版 2016年8月第1次印刷

定价:40.00元

读者服务部电话:(010) 64929211/64921644/84626437

营销部电话:(010) 64961894

出版社网址:<http://www.class.com.cn>

版权专有 侵权必究

如有印装差错,请与本社联系调换:(010) 50948191

我社将与版权执法机关配合,大力打击盗印、销售和使用盗版图书活动,敬请广大读者协助举报,经查实将给予举报者奖励。

举报电话:(010) 64954652

前

言

老年生活是人生历程的必经阶段，保障老有所养对个人与社会意义重大。然而，随着老龄化趋势的加剧，获取优质老年生活的难题逐渐显现于世界各国面前。养老的必然性、困难性以及重要性，促使各国将越来越多的精力和焦点投放在老年生活问题的研究上。中国也不例外。中国自古以来就注重尊老养老，养老问题在相当长的一段历史时期内得到了良好的解决。然而近些年，我国老年人口基数大、增速快、预期寿命延长、未富先老等特殊国情使我国养老问题日益突出。据统计，截至 2014 年底，我国 60

岁以上老年人口已经达到 2.12 亿，占总人口的 15.5%，2050 年中国老年人口总数将达到 4.12 亿，占总人口比重的 27.4%^①；全国老龄办公布的报告显示 2001—2020 年，我国老年人口平均增长速度将达到 3.28%，大大超过总人口 0.66% 的增速^②；19 世纪 50 年代初期，中国人的平均寿命水平落后于北欧国家 30 年，但到 2005—2010 年，这种差距骤减到了 5.5 年^③，中国人的预期寿命从新中国成立之初的 44.6 岁提高到 2013 年的 74.4 岁。特别是刘易斯拐点的到来，人口红利优势的渐逝，又进一步加剧了我国人口老龄化问题的严重程度，增加了我国应对养老问题的难度，也增加了人们对未来养老处境的担忧，种种叠加效应的后果是导致越来越多的群体开始关注养老问题。因此，关注养老保障具有重要的社会基础和时代背景。

由于养老保险的准公共物品性质，市场失灵的存在、个人有限理

① 杨乔. 养老意愿及老年人生活质量的调查研究 [D]. 山西医科大学, 2014.

② 熊波, 林丛. 农村居民养老意愿的影响因素分析——基于武汉市江夏区的实证研究 [J]. 西北人口, 2009 (3).

③ [丹麦] 约尔根·格尔·安德森. 应对人口变动的挑战：从欧洲视角观察北欧国家的老龄化和养老金体系 [M]. 上海：复旦大学出版社, 2014：164.

性的限制和商业保险的必然缺陷，导致政府责任成为完善养老保障制度建设的重要方面。特别是当涉及供需矛盾和失衡问题时更是如此，老年人口的增加必然导致老年人在物质供给、精神慰藉、日常照料等方面需求的增加，然而，目前甚至未来一段时期内满足这些需求的供给却令人堪忧。首先，据《中国养老金发展报告 2011》披露：目前近半数省份养老金收不抵支，养老金缺口较大，而且基金结余收益率大大低于通货膨胀率，养老金在持续缩水，要实现从 2039 年开始的由两个缴费人才能满足一个养老金领取者的养老供给实属困难；其次，在全球化、现代化、城市化的进程中，受多元文化背景的冲击，传统孝文化下的中国式家庭养老观念受到挑战，而且中国人口年龄结构和家庭结构的倒三角形又不断强化这种挑战，使得老龄化高峰推进过程中老年群体的养老风险浮出水面；再次，中国是在“未富先老”的情况下跑步进入老龄化社会的，各种预防措施和有效规避养老风险的保障制度尚未健全，这也让人们不免为自身的养老表示担忧；最后，面对快速

到来的老龄化高峰，为老服务的公共福利供给不可能一步到位，需要梯次推进，这些因素都导致越来越多的人开始关注自身未来的养老风险以及如何规避这些风险。同时，《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十二个五年规划的建议》指出：“十二五”时期是全面建设小康社会的关键时期，这一时期的目标之一是“坚持把保障和改善民生作为加快转变经济发展方式的根本出发点和落脚点……坚定不移走共同富裕道路，使发展成果惠及全体人民”。这些恰恰是政府职责中的应有之义。所以，调查当前不同群体居民的养老预期状况，发挥政府责任、探讨发展型的养老保障模式及其长效机制，让更多人积极参与到当前的统账结合的养老保障制度中来，一方面可以让人们对老年阶段的生活充满信心，提高人们的幸福感，另一方面可以增强人们对政府提出的制度和政策的信任度，维护社会稳定。因为一个有养老金保障的人是没有后顾之忧的，而良好的养老预期更是促进经济发展的润滑剂和维护社会稳定的安全阀。所以，只有政府发挥积极有效的作用，提高

居民对自身养老的期望，有效地规避他们未来的养老风险，提高他们的养老正预期，才能淡化他们的养

老之忧，进而保证他们的劳动积极性和参保积极性，促进经济社会发展、维护社会和谐稳定。

第一章 养老保障制度及其发展	001
第一节 养老保障制度的发展历程	001
一、发达国家养老保障制度模式	002
二、我国养老保障制度发展历程	003
第二节 养老保障制度发展现状	007
一、我国养老保障制度取得的成效	007
二、养老保障制度建设面临的问题	009
第三节 养老保障制度的未来走向	013
第二章 政府养老责任及其功能	015
第一节 养老保障中的政府责任界定	015
一、政府养老责任的历史视域	015
二、政府养老责任的理论基础	019
第二节 养老保障中政府责任的具体表现	021
一、顶层设计及政策主导责任	021
二、具体执行及监管运行责任	024
三、保障兜底及促进公平责任	027
第三节 养老保障中政府责任的缺位及调整	029
一、政府养老责任的缺位表现	029
二、政府养老责任的改革方向	032

第三章 养老金制度改革与政府责任	034
第一节 养老金收支平衡机制与政府责任	034
一、养老金收支失衡的客观状况	035
二、养老金收支平衡的主要策略	037
三、养老金收支平衡的未来路径	039
第二节 养老金管理体制改革与政府责任	045
一、养老金制度步入新格局	045
二、养老金管理面临新挑战	047
三、养老金体制改革需要新思路	050
第三节 廉洁年金制度建设与政府责任	054
第四章 养老保障制度建设与政府责任	058
第一节 当前我国养老保障制度的发展瓶颈	058
一、养老保障基金不可持续	058
二、养老保障管理与服务不到位	061
第二节 政府介入下的养老保障制度建设	062
一、政府主导下完善养老保障基金管理	062
二、问责机制下加强社会力量积极参与	063
第三节 发展型养老制度建设与政府责任	064
一、理解发展型养老保障制度	064
二、构建发展型养老保障制度的基本理念	065
三、推行发展型养老保障制度的具体原则	066
第五章 老年人力资源开发与政府责任	070
第一节 老年人力资源的失权现状	070
第二节 老年人力资源的失权原因	071
一、从个体到社会的束缚	071

二、从制度到政策的囿限	072
三、从法制到监管的缺失	073
第三节 老年人力资源的开发助力	074
一、政策改革：从刚性早退制度到弹性延迟政策	074
二、管理改革：从市场乱象到人力资本有序开发	075
三、配套体系：从唤起价值认知到敬老理念回归	076
四、环境支持：从单一的政府职责到多元社会共建	077
第六章 中青年群体参保与政府责任	079
第一节 中青年群体参保的逻辑分析	079
一、中青年群体参保的理论基础	079
二、中青年群体参保的客观依据	086
三、中青年群体参保的战略意义	099
第二节 中青年群体参保的实证研究	100
一、中青年群体参保的既有研究	101
二、青年群体参保的意愿调查	105
三、青年群体参保的政府责任意识	108
第三节 中青年群体参保的差异性	109
一、不同家庭结构下中青年群体参保的差异	109
二、不同年龄结构下中青年群体参保的差异	119
三、不同职业类型下中青年群体参保的差异	127
第四节 中青年群体参保的影响因素	138
一、养老基金失衡的客观影响	138
二、养老制度失公的历史症结	140
三、政府政策失信的潜在影响	146
第五节 中青年群体参保的政府支持	148
一、以公平可持续性的制度建设为目标	148

二、以强化政府肩负的行政职责为支撑	153
三、以完善协调规范的参与程序为途径	154
四、以加强老有所养的文化氛围为示范	159
第七章 优抚对象养老与政府责任	168
第一节 优抚对象保障及服务需求状况	168
一、优抚对象的保障需求	170
二、优抚对象的服务需求	172
第二节 优抚对象保障及服务供给状况	175
一、国外优抚保障及服务借鉴	178
二、国内优抚保障及服务经验	179
三、具体优抚保障及服务实践	181
第三节 优抚对象养老保障与服务的政府责任	183
一、优抚对象养老保障的战略构想	183
二、优抚对象养老服务的工程建设	187
第八章 政府发挥养老保障效用的具体方式	196
第一节 推动养老保障政策的公平性	196
一、完善制度，消除城乡间不公平	196
二、做实账户，解决代际间不公平	197
第二节 促进养老保障制度的可持续性	197
一、进一步扩大养老保障覆盖面	197
二、进一步完善多元的养老保障制度	198
三、进一步探讨多层次养老保障模式	199
第三节 扩大养老保障制度的建设内容	200
一、继续加大养老制度的宣传力度	200
二、督促强化老人自身的养老意识	201

三、充分利用丰富的老年人力资源	201
四、努力提高养老保障的立法层次	202
参考文献	205

第一章

养老保障制度及其发展

人的一生大都要经历老年阶段，实现老有所养、保障老年生活的体面与尊严一直是政府、社会和个人追求的一个理想目标。在过去的一个世纪中，养老保障逐渐从工业化发达的国家扩展到发展中国家，成为整个世界关注的重点。现今，随着人口老龄化的加剧，如何建立与完善养老保障制度以保障和提高老年时期的生活质量不仅成为衡量一国社会文明进步的标志，而且是保证一国稳定与发展的根基，已经成为各国政府必须慎重对待的重大任务。

第一节 养老保障制度的发展历程

养老保障是社会成员因年老而无法保证基本生活时，社会通过适当的组织和有效的手段给予帮助，以满足其基本生活的制度。它是经济发展与社会进步的必然产物，是人类伟大的社会成就之一。养老保障一般由养老保险、家庭保障和公共扶助组成，其中养老保险是核心。养老保险（或养老保险制度）是国家和社会根据一定的法律和法规，为解决劳动者在达到国家规定的解除劳动义务的劳动年龄界限，或因年老丧失劳动能力退出劳动岗位后的基本生活而建立的一种社会保险制度。^① 家庭保障是以家庭作为承担老年生活主体的养老模式，包括亲属供养、

^① 盖锐，杨光. 社会保障学 [M]. 北京：清华大学出版社，2010：169.

配偶供养以及自我供养。公共扶助的资金主要由财政负担，它以直接给予老年人物质扶助保证其基本生活，和政府为养老保险提供财政援助以促进养老保障发展两种形式为主。

一、发达国家养老保障制度模式

（一）“自保公助”型

该模式以美国、德国等为代表，以个人和企业缴费为主，强调养老的自我主体责任，养老保障待遇与个人的工资收入和缴费挂钩，国家给予较低水平的部分资助和保障，兼顾效率与公平。美国采取“三支柱”模式，第一支柱为国家强制实施的社会养老保险，资金主要来源于雇主、雇员和政府，达到年龄后可领取，社会保障管理局统一管理运作，水平较低。第二支柱为政府和雇主的养老金计划，公共部门养老金计划的费用主要由个人和政府负担，私人部门养老金计划主要由雇主雇员承担，政府给予优惠政策。第三支柱是个人储蓄养老金计划，个人可以通过建立储蓄账户、向保险机构投保等方式为自己的老年生活提供保障，政府给予优惠政策。该模式体现了互助共济的社会功能，也有利于体现按劳分配的原则，能激发个人的工作积极性。

（二）“福利国家”型

以英国和瑞典为代表，强调养老保障中的政府责任和保障的普惠制，保障项目齐全，更加注重公平。英国养老保障基金实行现收现付制，主要来源于国家和个人，其中又以国家为主。政府进行统一的管理，保障对象为全体国民，一般以公民资格为给付条件，给付的养老保障金额与通货膨胀率和最高工资水平挂钩，保障水平较高。该模式互助共济功能十分明显，但过于无差别和高水平的保障待遇不利于激发劳动者的工作积极性，出现了“养懒汉”等福利病。随着老龄化的加剧和政府负担的加重，大多数采用福利型养老保障制度的国家正逐渐改革，更加强调个人的责任，提高个人和雇主缴费率，通过适当降低福利水平或减少福利项目削减福利待遇，减轻政府的财政压力。

（三）强制储蓄型

以新加坡、智利为代表，具有强制性，强调自我保障，实行完全基金积累

制，政府负责监督管理，承担最终基金缺损的兜底工作，侧重于效率的发挥。新加坡养老保障事业的开展通过建立公积金制度，由中央公积金局统一管理，国家建立包括普通账户、医疗储蓄账户和特别账户在内的公积金账户，覆盖项目不断完善扩展，保证国民为年老储备充足的基金。公积金账户里的基金主要来源于个人和雇主的定期缴费，达到领取条件时一次性领取或定期领取。强制储蓄的养老保障制度激励性非常强，但不利于社会互助功能的发挥，大数额养老基金容易面临贬值的风险。

（四）国家保障型

以前苏联和东欧国家为代表，由单位和个人承担养老金的缴纳，国家统一管理，待遇水平较高且待遇统一，我国计划经济时期也采取这一模式的养老保障制度。虽然一定时期内有助于国家的发展，但无差别的待遇不利于劳动者劳动积极性的发挥，成为社会进步的障碍，该保障模式逐渐退出养老保障事业的舞台。

二、我国养老保障制度发展历程

我国以养老保险为主的现代养老保障制度创建于新中国成立初期，经历一系列的磨难与挫折，在改革与创新中不断地发展和完善。其发展历程主要可以分为五个阶段：

第一阶段，创建形成期（1951—1965年）。我国养老保障制度以城乡二元分割为背景，创建于新中国成立初期的20世纪50年代。

1951年政务院正式颁布了《中华人民共和国劳动保险条例》，标志着我国关于劳动保险的最早法律性文件诞生。条例确立了由工会负责的以城镇企业职工为对象的养老保障制度，个人无须缴费，企业作为其职工退休养老经费的承担者，缴纳标准工资总额的3%为劳动保险费，其中70%由企业自留以支付养老金，30%上缴全国总工会进行调剂，列支于企业营业外。在随后的发展中，为解决集体所有制职工养老出现的诸多问题，我国出台相关文件，如《关于轻、手工业集体所有制企业职工、社员退休统筹暂行办法》《关于轻、手工业集体所有制企业职工、社员退职处理暂行办法》等，单独建立了集体所有制单位职工的退休养老制度。由此，城镇企业形成因所有制不同而采用不同退休养老制度的格局。1955

年国务院颁布了《国家机关工作人员退休处理暂行办法》《国家机关工作人员退职处理暂行办法》等文件，确立了国家机关工作人员和事业单位工作人员的单项养老保障制度，指出国家机关和事业单位职工退休养老的经费由国家财政承担，个人不需要缴纳养老费用。1958年《关于现役军官退休处理的暂行规定》创建了由民政部门和军队政治机关共同负责的军官退休养老制度。

此时在我国广大的农村地区，家庭养老依旧是主要的养老保障方式，并产生了由农业生产合作社承担基金的“五保”制度，以解决农村孤寡老人的生活保障问题。

第二阶段，停滞倒退期（1966—1976年）。

1966年至1976年十年“文化大革命”时期，养老保障工会组织被撤销，费用征缴和管理被破坏，制度被漠视，养老保障工作处于有法不依的混乱状态。其间，符合退休资格的企事业单位职工以及国家机关工作人员得不到妥善处理，阻碍了人员的更新。1969年《关于国营企业财务工作中几项制度的改革意见（草案）》中“国营企业一律停止提取劳动保险金”“企业的退休职工、长期病号工资和其他劳保开支，改在营业外列支”的规定，使得企业自行负担其职工的养老责任，劳动保障失去了统筹调剂的功能，社会保障退化成了企业保障。

第三阶段，恢复调整期（1977—1983年）。

“文革”结束后，国家开始在各个领域拨乱反正，被撤销的政府部门和工会逐渐恢复工作，养老保障制度得以恢复和调整。1978年，《国务院关于安置老弱病残干部的暂行办法》和《国务院关于工人退休、退职的暂行办法》规定了机关单位和企事业单位职工的退休条件和待遇水平，并确定了新型的退休形式——离休，此后又陆续颁布了一些政策法规对退休养老制度进行修改调整。1983年，国家基于经济能力，提高了生活困难的退休退职人员的养老金待遇。总之，这一时期养老保障制度的重点工作在于修复退休养老制度，保证劳动力的新老更替，恢复工作秩序，保障的主要形式仍为企业保障。

第四阶段，改革发展期（1984—2002年）。

养老保障经过一系列的调整恢复后，存在由于行业和企业差别导致各单位养老负担不均，工作人员养老待遇差距大的问题，企业养老的弊端日益凸显。为

了促进经济体制改革,国家开始对养老保障事业进行改革。1984年,党的十二届三中全会通过《中共中央关于经济体制改革的决定》,要求国有企业自负盈亏,对不同企业养老负担不均的问题造成了冲击,同时,国家也在多地实行国营企业退休人员退休费用社会统筹的试点工作。1986年的《国营企业实行劳动合同制暂行规定》明确了国营企业需与其工作人员实行劳动合同制,工作人员作为缴费的责任主体之一,其中企业按工人标准工资总额的15%、工人按其标准工资不超过3%的比例上缴,打破了企业职工终身制,有助于人员的流动。1991年,《国务院关于企业职工养老保险制度改革的决定》提出建立包括基本养老保险、企业补充养老保险和个人储蓄养老保险的多层次养老保障制度,建立国家、企业、个人多方缴费主体机制,建立基金部分积累制和定期调整制,以及加快基本养老保险社会统筹等举措。由于缺乏有力的指导和规范,这一时期实施的一系列自下而上的改革缺乏合理的制度安排和技术方案。《国务院关于深化企业职工养老保险制度改革的通知》自1995年发布后,确立了我国企业职工养老保障事业的改革目标和“统账结合”的原则,将职工养老保障适用范围扩大到城镇各类企业职工和个体劳动者,并进一步强调了建立多渠道资金来源、多层次保障方式、保障水平与生产力发展相适应的养老保障原则。1997年《国务院关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》,开始推行全国统一的养老保障制度,力图重新将企业保障转变为社会保障。但该时期的社会统筹主要为行业或地区的统筹,全国统筹尚未形成。2000年我国将落实个人账户作为重点解决的问题,建立社会养老保障制度的战略后备基金——全国社会保障基金。

1986年“全国农村基层社会保障工作座谈会”由民政部和国务院有关部委在江苏省沙洲县举办召开,会议提出选取一批经济较发达的地区作为试点,开展农村的养老保障工作。1991年《县级农村社会养老保险基本方案》确定了以县为基本核算单位,将个人缴费为主和集体补贴为辅的基金登记在个人储备账户上,最终按照账户金额发放养老金的农村社会养老保险。1998年,农村社会养老保险由民政部移交给劳动和社会保障部,这一时期,在多重因素影响下,农村养老保障事业的发展遭遇许多困难和问题,实施社会保障的乡镇数量在减少,参保人数也在减少,农村保障事业的发展陷入了停顿的状态。国务院对农村养老保

障事业进行进一步整顿和规范，提出有条件的地区应逐步向商业保险过渡的建议，农村养老保障事业自此被搁浅。

第五阶段，探索创新期（2003 年至今）。

2005 年《国务院关于完善企业职工基本养老保险制度的决定》规定了扩大养老保障覆盖范围、逐步落实个人账户和改革基本养老金计发办法等事务，由此开始进入对我国城镇养老保障事业探索 and 创新的阶段，企业职工个人缴纳工资的 8% 进入个人账户，企业缴纳 20% 进入社会统筹。2008 年中央政府机构改革，将人事部、劳动和社会保障部合并为人力资源和社会保障部，管理城乡养老保险事务。2009 年，《国务院关于开展新型农村社会养老保险试点的指导意见》启动新农保试点。2010 年《中华人民共和国社会保险法》通过，以法律的形式确立了覆盖我国城乡全体居民的社会保障体系。2011 年，《国务院关于开展城镇居民社会养老保险试点的指导意见》启动城镇居民养老保险试点工作，参照新农保，个人和政府共同缴费、最低缴费 15 年、多缴费等级、多缴多得的城镇居民养老保障制度开始建立并实施，到 2012 年基本实现了全覆盖。近几年，随着企业职工与机关事业单位工作人员养老待遇之间愈加悬殊的问题的出现，社会公众对机关事业单位养老制度改革的呼声越来越大。自 2014 年起，国家开始对机关事业单位的养老制度进行改革，提出职业年金方案，规定单位按工作人员本人工资的 8%、个人按本人工资的 4% 缴费，均记入个人账户。

2002 年，党的十六大提出要在有条件的地方探索建立农村社会养老保障制度，在此后的多个规划纲要和政策法规中，都将农村的养老保障事业作为推进社会主义新农村建设的主要内容，开启了对农村养老保障事业的探索改革和创新。2003 年，《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》和此后的试点工作，确定了我国的农村养老保障事业要以家庭为主导，由个人、集体和政府三方集资的指导方针，新型农村养老保障事业积极开展。2008 年《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定》再一次强调了个人缴费、集体补助和政府补贴的新型农村养老保障制度，2009 年《国务院关于开展新型农村社会养老保险试点的指导意见》确立了我国新型农村养老保障试点工作的正式开始，启动了 60 岁以后都将享受到国家普惠式的养老金的试点工作，建立了最低缴费