



清华大学文科出版基金
QINGHUADAXUEWENKECHUBANJIN

清华大学
民生保障与社会发展
研究系列

中国老龄社会 与养老保障发展报告 (2013)

杨燕绥 主编

清华大学出版社





清华大学文科出版基金
QINGHUADAXUEWENKECHUBANJIN

014035768

C924. 24

76

2013

清华大学
民生保障与社会发展
研究系列

中国老龄社会 与养老保障发展报告 (2013)

杨燕绥 主编



清华大学出版社
北京



北航

C1723086

C9 24. 24
76
2013

内 容 简 介

本书是由清华大学公共管理学院和就业与社会保障研究中心编写的第一部有关民生保障与社会发展的报告。课题组基于老龄社会发展规律和养老保障需求与供给,根据2012年以前的数据研发相关指数,不仅运用该指数对“十一五”规划的老龄社会发展和养老保障状况进行综合性评价,更加重视通过指数评价指导改革、创新与发展,引导国家经济发展方式从唯GDP转向以人均GDP的福利相关性为目标,为国家实现“十二五”规划的目标和实现全面小康社会的建设目标奠定基础。

本书封面贴有清华大学出版社防伪标签,无标签者不得销售。

版权所有,侵权必究。侵权举报电话:010-62782989 13701121933

图书在版编目(CIP)数据

中国老龄社会与养老保障发展报告. (2013)/杨燕绥主编. --北京:清华大学出版社, 2014
(清华大学民生保障与社会发展研究系列)

ISBN 978-7-302-33998-4

I. ①中… II. ①杨… III. ①老人问题—研究报告—中国—2013 ②养老—社会保障制度—研究报告—中国—2013 IV. ①D669.6

中国版本图书馆CIP数据核字(2013)第228794号

责任编辑:李文彬 傅向宇

封面设计:傅瑞学

责任校对:王凤芝

责任印制:宋 林

出版发行:清华大学出版社

网 址: <http://www.tup.com.cn>, <http://www.wqbook.com>

地 址:北京清华大学学研大厦A座 邮 编:100084

社 总 机:010-62770175 邮 购:010-62786544

投稿与读者服务:010-62776969, c-service@tup.tsinghua.edu.cn

质 量 反 馈:010-62772015, zhiliang@tup.tsinghua.edu.cn

印 装 者:北京密云胶印厂

经 销:全国新华书店

开 本:185mm×260mm

印 张:13.5

字 数:290千字

版 次:2014年3月第1版

印 次:2014年3月第1次印刷

印 数:1~1200

定 价:72.00元

产品编号:055066-01

《中国老龄社会与养老保障发展报告》课题组

编委会主任：谢维和

编委会成员：薛 澜 董克用 孟庆国 于 安 王 丰 张恺悌
党俊武 王思斌 何 平 孟昭喜 鲍淡如 陈仰东

课题组组长：杨燕绥

课题组成员：杨永恒 沈群红 曹 峰 周绍杰 张 楠 胡乃军
刘广君 胡继晔 杨 娟 闫 俊 罗桂连 朱祝霞
李海明 刘 懿 王 梅 张 弛 赵欣桐 袁文蔚
祝 哲 孟 强 于 森

序 老年稳，则社会稳

社会的稳定涉及许多非常复杂的因素，而关键因素之一则是老百姓的稳定。老百姓的稳定与否，直接关系到他们“后顾之忧”的社会保障。而老年人的养老与社会保障，则是其中具有高度关联性的领域和战略问题。杨燕绥先生与她率领的团队经过长期的积累和认真的研究而发表的《中国老龄社会与养老保障发展报告》，通过与相关领域的专家和机构合作，广泛听取不同方面的意见，从老龄社会发展战略的视角审视了养老保障的多个要素，提出顶层设计的基本框架和一系列方案，及其评价与发展的指数，是一个具有很好的科学性、可靠性与影响力的研究报告，对于推进中国发展方式的转变和保障民生方面的改革，具有很高的理论与现实价值。

有人说，少年强，则国家强。我想补充的是，老年稳，则社会稳。中国即将或正在步入老龄社会，整个人口结构的变化将对社会与经济发展的方式构成新的挑战与机遇，同时，对国家的治理模式也会提出新的要求和变量。尽管这其中涉及诸多的因素，但我想说的是，随着社会经济发展的复杂性程度提高，由于国家治理模式的相关变量越来越多，以及人们生活方式更加多样化，整个社会的脆弱性越来越大，生活与发展的风险也越来越大，群体及个体生存与发展的成本也越来越高。以至于有人说，在现代社会，突发性事件的出现几乎将成为一种常态化的现象。在这种情况下，如何尽可能降低社会管理的成本，减少各种社会风险对人们的影响，是一个高度综合性的问题。而老年人生活稳定的问题，则是关系到整个社会稳定与安全的一个根本性因素。抓住老龄社会与养老保障问题进行研究，的确是抓住了一个具有根本性的问题。

更有意义和价值的是，杨燕绥先生及其科研团队在研究老龄社会养老与社会保障问题的过程中，始终贯彻“十二五”规划纲要提出的“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”的指导思想，紧紧抓住人均 GDP 的福利相关性这个将成为检验中国社会经济协调与可持续发展的重要指标，通过实事求是地评价我国“十一五”规划以前的养老保障发展状况，总结经验、教训，以及科学的顶层设计，明确树立发展目标，排除发展障碍，达成社会共识。特别是其基于老龄社会的发展规律，系统研究人口红利发展战略，以及养老资产、养老金融、养老服务等问题，从全面构建养老保障制度体系入手，综合养老金、老年医疗、老年住房、老年护理等问题，提出了“老龄社会发展”、“养老金发展”、“医疗保障发展”三个指数，与党的十八届三中全会决定的精神很吻合，并将与清华大学公共管理学院的其他研究成果相结合，不断发展、完善，希望最终形成具有评价过去和指导未来的双重功能的“民生保障与社会建设”指数。这样的研究，抓住了老龄社会养老与社会保障问题的关键，能够比较清晰地刻画和反映出社会养老保障的发展水平与问题，进而形成良好的政策建议与实践导向。当然，我也非常清楚地知道，一个指数的形成和完善，特别是培养一个优质的指数，并非一蹴而就的，它需要一个持续发展与改进的过程。但我也相信，通过杨燕绥先生及其科研团队的共同努力，

通过社会各方面的支持和参与,这个“民生保障与社会建设”的指数一定能够成为一个科学的指数。

清华大学的建设与发展始终强调对国家发展战略的支撑与参与,并且强调科学研究与社会经济发展的交集,以及对国家与社会的贡献与影响,成为国家和社会在某些方面“靠得住”的支撑力量。杨燕绥先生及其科研团队所做的工作,正是充分体现了清华大学的科研取向。她们的工作与清华大学公共管理学院,以及与整个清华大学的工作一样,让我感到非常欣慰和骄傲。

谢维和

清华大学副校长

2014年1月28日

目 录

名词解释	1
报告摘要	3
研究报告 1 老龄社会及其发展战略研究报告	5
一、中国老龄社会发展指数报告(2013)	6
(一) 老龄社会发展指数构建原则	6
(二) 老龄社会发展指数指标体系	6
二、中国老龄社会发展战略研究报告	17
(一) 老龄社会时间表及国家生育政策内涵	17
(二) 老龄社会特征和中国老龄化情况综述	26
(三) 实际老年赡养比和公共政策前沿问题	32
(四) 在综合改革中实现人口红利问题研究	37
参考文献	46
研究报告 2 老龄社会的养老保障理论	47
一、养老风险与认识误区	48
(一) 养老风险的定义和特征	48
(二) 老龄社会认识的误区	49
二、养老保障与养老资产	50
(一) 养老保障及其构成	50
(二) 养老资产及其构成	55
三、养老资产与税费制度	58
(一) 社保筹资是公共选择	58
(二) 中国社保筹资制度现状	58
(三) 建立积极社保筹资制度的思考	59
四、养老资产与养老金融	61
(一) 养老金融的定义和内容	62
(二) 养老金融的发展原则	62
五、信托机制管理养老资产	63

(一) 信托的定义与特征	63
(二) 养老资产信托	65
六、保险机制管理长寿风险	68
(一) 养老保险年金	68
(二) 老年护理保险	68
(三) 以房养老属于准公共品	69
(四) 养老保险与养老服务的互动效应	69
七、养老地产与养老资产	71
八、资本市场管理养老基金	73
(一) 养老金进入资本市场的价值	73
(二) 资本市场改变养老资产结构	74
(三) 养老金进入资本市场需要治理机制	78
参考文献	79
研究报告 3 老龄社会的养老金结构与制度整合	80
一、中国养老金发展指数报告(2013)	81
(一) 构建中国养老金发展指数的宗旨和原则	81
(二) 中国养老金发展指数的指标体系	81
二、中国养老金政策研究报告	91
(一) 老龄社会的养老金结构	91
(二) 中国现行养老金政策的制度缺陷	98
三、中国养老金结构及其整合	105
(一) 二元结构养老金蓝图及整合战略	105
(二) 国民基础养老金的方案设计	107
(三) 个人账户养老金的制度安排	117
四、中国企业年金的标杆作用和挑战	120
(一) 企业年金保持了信托本质	121
(二) 拓展了老龄人口红利的资源	122
(三) 企业年金步履艰难的主要原因	122
参考文献	125
附录 A 中国养老金政策综述	127
研究报告 4 老龄社会的医疗保障与医疗服务治理	129
一、中国医疗保障发展指数(2013)	130
(一) 构建中国医疗保障发展指数的宗旨和原则	130
(二) 中国医疗保障发展指数的指标体系	130

二、老龄社会医疗保障和医疗服务治理研究报告	141
(一) 老龄社会及医疗保障政策	141
(二) 中国老龄人口医疗需求与利用情况	148
(三) 中国现行医疗保障制度现状及挑战	156
(四) 老有所医与医疗服务治理	172
参考文献	180
附录 B 中国医疗保障政策综述	181
研究报告 5 老龄产业与养老服务体系建设	187
一、老龄社会养老服务业发展	188
(一) 进入老龄社会的养老服务	188
(二) 深度老龄社会的养老服务	189
(三) 超级老龄社会的养老服务	189
二、养老服务需求与购买机制	190
(一) 养老服务	190
(二) 养老服务需求	192
(三) 养老服务购买	194
三、养老服务供给和老龄产业	195
(一) 养老服务供给链	196
(二) 养老服务产业	197
四、养老服务机构及社区的发展规划	198
(一) 养老服务机构发展原则	198
(二) 养老服务机构及社区发展规划	199
参考文献	202

名词解释

1. 老龄人口,即指年龄在国家人均预期寿命减去15年(目前精算数据显示:退出劳动力市场后的人均预期余寿约为15年)的人口。如果人均预期寿命80岁,减去15年即65岁。一些进入老龄社会的国家,法定65岁为领取国民基础养老金的年龄。

2. 老龄社会,即指65岁及以上人口占总人口比重超过7%,60岁及以上人口占总人口比重超过10%的情况。同时,65岁及以上人口占总人口比重超过14%,即深度老龄社会;65岁及以上人口占总人口比重超过21%,即超级老龄社会。

3. 统计老年赡养比,即指老龄人口和劳动人口的比例,不考虑未成年人口;综合赡养比将考虑未成年人口。进入老龄社会的老年赡养比约为1:10,深度老龄社会的老年赡养比约为1:5,超级老龄社会的老年赡养比约为1:2到1:3。

4. 实际老年赡养比,即指劳动人口去除在校生人数、失业人口数、低收入人口数以及在64岁以前退休的人口数后的老年赡养比,由此说明相关公共政策对老年赡养比的影响。

5. 边界老年赡养比,即指在进入深度老龄社会时并行出现1:5老年赡养比,导致出现劳动人口养老缴费税率和老龄人口养老金替代率的边界。

6. 长寿风险,目前并没有一个明确的定义,本报告定义为当生存年限超过预期年龄和人均寿命后所带来的风险。对不同主体和不同项目来讲,这种风险是不同的。

7. 养老金,是指老龄人口日常开支的现金流,也称老年基本生活开支。

8. 养老保障,是指覆盖老龄人口日常开支、医疗保健、居住及其照料服务的老有所养的制度安排。

9. 养老资产,是指用于养老生活的货币类、固定资产类、权益类资产。

10. 养老金融,是指通过管理货币、固定资产、权益类养老资产,管理养老风险的综合性金融服务。

11. 二元结构养老金,是指在老龄社会由政府转移支付和个人储蓄结合的养老金制度安排。个人储蓄包括雇主缴费、强制性个人储蓄、自愿个人储蓄、政府补贴、商家积分转换养老金等各类养老储蓄。

12. 医疗保障,是指确保全体公民享有可及的、买得起的、安全的基本医疗服务的制度安排,包括免费医疗、医疗保险、医疗救助等模式。

13. 医疗保险,是指基于风险储蓄和理赔合同的制度安排,包括筹集资金和分担医疗费用,基于利益相关人的治理原则,通过医疗服务协议建立治理机制,抑制医患道德风险,确保可用有限的医疗保险基金购买合理的医疗服务,并维持医疗保险基金收支平衡。

14. 医疗服务协议,是指医疗保险经办机构(甲方)和医疗服务机构、医药销售机构(乙方),就基本医疗服务的内容、价格和给付方式达成的合约。

15. 养老服务团购,是指基于信息不对称和卖方市场原理,培育集资产管理和养老服务提供为一体的集团,集合老龄人口的购买能力,通过团购的方式降低养老服务生产成本和提高养老服务信誉,确保老龄人口受益。

16. 养老服务体系,是指满足老年人居家养老、社区养老和机构养老的家政服务、护理服务和精神慰藉服务的供给及其制度安排。

报告摘要

《中国老龄社会与养老保障发展报告(2013)》,^①是由清华大学课题组编写的第一部有关民生保障与社会发展的报告。课题组基于老龄社会发展规律和养老保障需求与供给,根据2012年以前的数据研发相关指数,不仅运用该指数对“十一五”规划的老龄社会发展和养老保障状况进行综合性评价,更加重视通过指数评价指导改革、创新与发展,引导国家经济发展方式从唯GDP转向以人均GDP的福利相关性为目标,在人均收入翻番的基础上,通过改善二次分配进一步提高居民购买力,为贯彻党的十八届三中全会决定的精神,在民生保障领域建立良好的公共治理机制,为国家实现“十二五”规划的目标和实现全面小康社会建设目标奠定基础。

报告1以老龄社会发展状况为主题,基于“科技推动和消费拉动”原则构建老龄社会发展指数,对中国老龄社会发展状况进行了综述和评价。本报告的指数评价结果为52.6分,处于差等区间。这说明中国已经进入老龄社会。人口红利不仅来自较低的人工成本,更要关注超长贡献,如老龄人口投资能力和纳税能力问题。由于生育政策、收入分配、产业结构、社会保障等政策存在缺陷,处于未富先老、未备先老的局面,可能提前进入深度和超级老龄社会,失去通过改革获取人口红利的机遇。中国亟待制定老龄社会发展战略,改善相关社会政策,既要提高劳动人口赡养能力,更要提高老龄人口的购买能力,引导老龄社会进入即老即富的健康发展状态。

报告2以老龄社会的养老保障为主题,基于“优化养老资产结构”的基本原则构建养老保障指数,综述了养老风险与认识误区,重点探讨了养老保障与养老资产,以及税费制度、养老金融等问题。针对运用信托模式管理养老资产、保险机制管理长寿风险、养老地产与养老资产、资本市场与养老基金等问题进行了深入系统的研究。

报告3以老龄社会的养老金结构与制度整合为主题,基于“二元养老金结构”的基本原理构建养老金发展指数,综述和评价了中国现行养老金政策及其执行情况。本报告的指数评价结果为57.3分(2012年版为52分),处于差等区间。这说明中国养老金尚未完成顶层设计,现行结构不合理,且不公平,不可持续,与老龄社会的发展需求不匹配,亟待进行“调结构、建机制、大整合”的改革与创新。

报告4以老龄社会的医疗保障为主题,基于“加强治理、合理医疗”的原则构建医疗保障发展指数,综述和评价了中国现行老龄人口医疗服务需求和消费状况,分析了医疗保险基金运行状况。本报告的指数评价结果为62.7分(2012年版为59.7分),处于及格区间。这说明中国医疗保障已经完成顶层设计,具有分担参保人医疗费用的经济功能;但约束利益相关人道德风险的治理功能较弱,存在过度医疗问题,人均医疗费用增

^① 本报告是国家社科基金(12AGL002)、清华大学文化传承基金(2012WHTB009)、清华大学公共管理学院自主创新研究基金的阶段性研究成果。

长率过快,亟待建立医疗服务治理机制。

报告5以养老服务需求及养老服务体系为主题,基于“客户偏好和团购机制”原则构建养老服务指数(待完成)和老龄产业指数(待完成),分析养老服务需求与购买机制、养老服务供给链的基本原理和发展战略,提出建设养老机构及社区的发展规划的基本思路。

本研究还将以老龄社会发展理论和发展战略为主题,基于“打造老龄人口红利”的目标构建老龄人口红利指数(待完成),创新人口红利理论,提出界定劳动人口红利、争取过渡人口红利、打造老龄人口红利的理论框架和研究方法,为国家制定经济社会发展规划和公共政策奠定基础。

在此基础上,运用国家小康社会建设指数(国家统计局)和民生福祉指数(国务院发展研究中心),共同构建民生保障与社会发展指数(见图1),力求国家民生保障事业和老龄社会建设的健康发展。

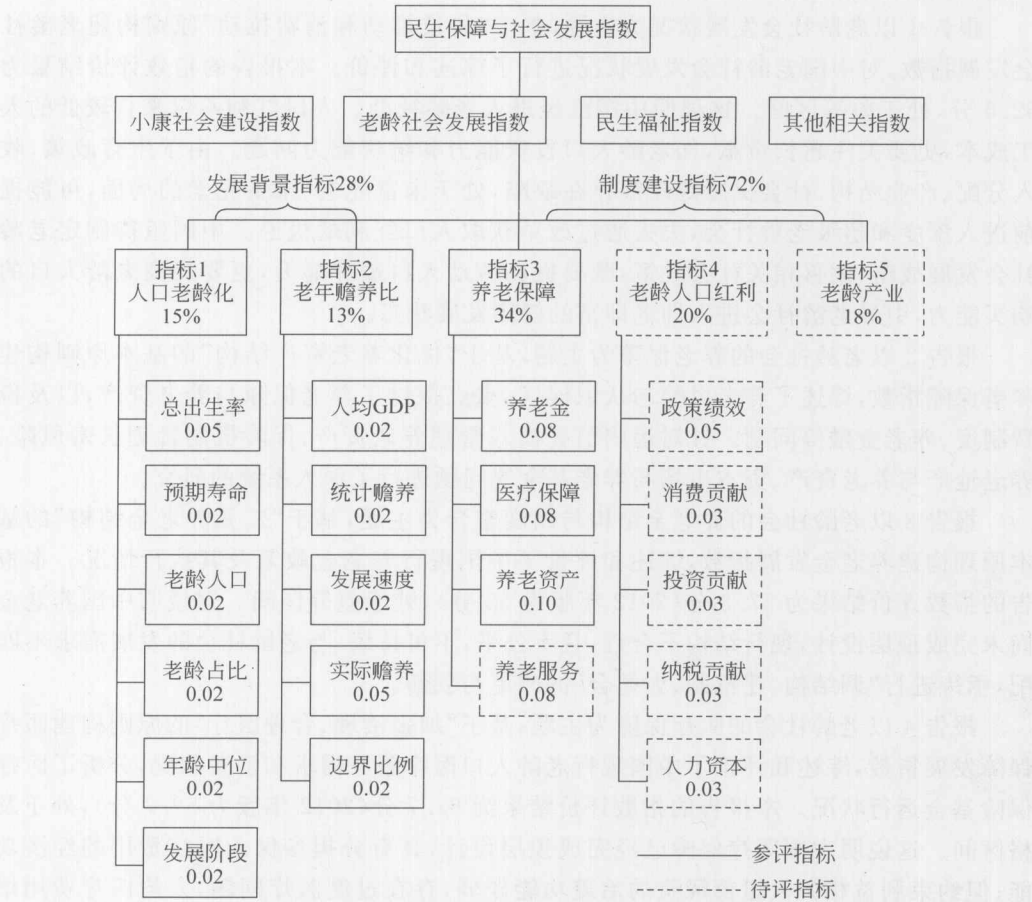


图1 中国民生保障与老龄社会发展指数结构图

老龄社会及其发展战略研究报告

执笔人：杨燕绥、胡乃军、杨娟、于森

内容提要

老龄社会即指老龄人口占总人口的比例和老年赡养负担相对高的社会，与现代化和全球化同时出现，是人类社会发展不可逆转的阶段，即老龄人拥有资产和购买力、青年人拥有资本和生产力、科技推动型和消费拉动型社会。本研究报告编制了全球主要国家的老龄社会时间表，构建了评价国家人口老龄化、老年赡养负担指数、将未富先老和未备先老问题定量化地描述出来，并提出引导老龄社会健康发展评价指标体系。本研究报告指数评价结果为 52.6 分，说明中国老龄社会迅速发展，出现边界老年赡养比，劳动人口红利开始消失，亟待争取过渡人口红利和培育老龄人口红利。一方面，分配不公导致未富先老的社会问题；另一方面，二元经济结构违背了事物发展规律，掩盖了一些社会问题。在大城市维持了劳动人口红利的假象（如社会保险缴费人数持续增加），而农村劳动力市场却陷入老弱病残局面。这是新一轮城镇化建设必须面对的社会背景和严峻挑战。

关键词

老龄社会时间表 老龄社会发展指数 老龄人口红利

报告提纲

- 一、中国老龄社会发展指数报告(2013)
- 二、中国老龄社会发展战略研究报告

一、中国老龄社会发展指数报告(2013)^①

(一) 老龄社会发展指数构建原则

老龄社会是人类社会发展的必经阶段,是科技推动型社会和消费拉动型社会。建立一套具有前瞻性、指导性和可操作性的老龄社会发展指数(非单项分析型或现状描述型)具有引导老龄社会健康发展的战略意义。

科学性原则。在整体设计上体现主观性与客观性相结合,发展过程与前瞻性相结合的原则。基于买方市场理论和老年经济学原理,按照老龄社会的时间表,参考国际标准和国际经验,选择最能衡量、反映老龄社会发展现状和变化趋势的系列指标,待条件成熟后,再进行省际评价与比较。

导向性原则。指标设计要关注政策对老龄社会发展的影响,反映和分类归纳问题,在国际比较的基础上总结经验,促进社会共识。

综合性原则。指标设计要体现综合性,全面反映老龄社会的特征和发展规律,从人口老龄化速度、老年赡养负担、养老保障、老龄产业发展和老龄人口红利等方面评价中国老龄社会发展状况。

可操作性原则。指标设计要充分考虑到数据、资料的可得性、可测性和实用性,参照标准的选择,要充分考虑可比性、连续性和动态性,由此,提高指标的可信度和可操作性。

(二) 老龄社会发展指数指标体系

老龄社会发展指数,意在评价在公共政策影响(如生育政策、收入分配政策、社会保障政策、公共服务政策等)下的老龄社会状况(客观反映指标)和发展战略(主观能动指标)。指数由人口老龄化、老年赡养比、养老保障、老龄产业和老龄人口红利 5 个一级指标和 20 个二级指标构成(见图 1-1)。采用德尔菲法赋权,一级指标赋权值分别为 0.150、0.130、0.340、0.200、0.180(见表 1-1);客观反映指标占 28%,主观能动指标占 72%;其中,实际老年赡养比、养老资产结构和老龄人口红利赋权分值偏高。2013 是前 3 个一级指标的评价结果(老龄产业和老龄人口红利指标暂缺),参评赋权值为 0.540,评价值在 0.432~0.540 区间为优、在 0.324~0.431 区间为中、小于 0.324 为差(60 分及格)。本报告指数评价结果为 52.6 分, $(0.086+0.051+0.147=0.284, 0.284/0.540=0.526)$,处于差等区间。

评价结果显示:中国已经进入老龄社会,由于生育政策、收入分配、产业结构、社会保障政策存在缺陷,处于未富先老、未备先老的阶段,可能提前进入深度老龄社会,亟待改善相关公共政策,引导老龄社会健康发展。

此外,养老资产结构、养老金、医疗保障、养老服务、老龄产业、老龄人口红利 6 个指标还可作为独立二级指数。同时,老龄社会发展指数与国家小康社会建设指数、民生福祉指数结合为核心,可以构建中国民生指数。

^① 指数报告负责人:胡乃军博士,清华大学公共管理学院和伦敦政治经济学院博士后。



图 1-1 中国老龄社会发展指数结构图

表 1-1 老龄社会发展指数

一级指标	权重	二级指标	权重	三级指标	权重	测量值	指标数	评价数
人口老龄化	0.15	人口总和出生率	0.05			1.600	0.05	0.030
		出生婴儿预期余寿	0.02			73.500	0.02	0.019
		老年人口比例	0.02			0.084	0.02	0.012
		老年人口增长速度	0.02			34.543	0.02	0.004
		人口中位数年龄	0.02			34.543	0.02	0.013
		老龄社会阶段性	0.02	距离进入老龄化年限	0.006 7	0.007	0.006 7	0.000
				距离进入深度老龄化年限	0.006 7	0.007	0.006 7	0.004
				距离进入超级老龄化年限	0.006 7	0.007	0.006 7	0.004

续表

一级指标	权重	二级指标	权重	三级指标	权重	测量值	指标数	评价数
老年赡养能力	0.13	统计赡养比	0.02			0.115	0.02	0.016
		统计赡养比发展速度	0.02			0.019	0.02	0.008
		实际赡养比	0.05			0.200	0.05	0.005
		人均 GDP	0.02			35 181.000	0.02	0.010
		距离边界赡养比年限	0.02			5.000	0.02	0.012
养老保障	0.34	养老金	0.08			0.599	0.08	0.048
		医疗保障	0.08			0.599	0.08	0.048
		养老资产	0.1	政府转移支付	0.03			0.029
				老年就业收入	0.02			0.020
				家庭供养	0.02			0.009
				老年财产性收入	0.03			0.003
		养老服务	0.08					
老龄人口红利	0.2	政府绩效	0.05					
		老年消费	0.03					
		老年纳税	0.03					
		老年投资	0.03					
		老年人力资本	0.03					
老龄产业	0.18							

1. 人口老龄化指标

人口老龄化是老龄社会发展指数的一级指标之一,由人口总和生育率、出生婴儿预期寿命、老年人口占总人口比重、老龄人口年平均增长速度、人口中位数年龄、老龄社会阶段性 6 个二级指标构成,这些指标参考《联合国人口展望报告(2009 年)》^①选定,与世界最高水平(德国、日本等)、最低水平(赞比亚、津巴布韦、纳米比亚的均值)、全球平均值和部分国家(美国、英国等)的情况进行综合比较,采取平均赋权法,运用综合指数法计算,即可评价本国人口老龄化状况,也可用于国际比较。

本指标赋权值 0.150,总评价值在 0.120~0.150 区间为优、在 0.119~0.090 区间

^① United Nations. World Population Ageing 2009. December, 2009, p. 4.