



中国养老保险扩面问题研究

吴永求 著

 中国人民大学出版社



ZHONGGUO
YANGLAO
BAOXIAN
KUOMIAN WENTI
YANJIU

中国养老保险扩面问题研究

吴永求 著

中国人民大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国养老保险扩面问题研究/吴永求著. —北京: 中国人民大学出版社, 2014. 5

ISBN 978-7-300-19201-7

I. ①中… II. ①吴… III. ①养老保险制度-研究-中国 IV. ①F842. 67

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 079031 号

中国养老保险扩面问题研究

吴永求 著

Zhongguo Yanglao Baoxian Kuomian Wenti Yanjiu



出版发行 中国人民大学出版社

社 址 北京中关村大街 31 号

邮政编码 100080

电 话 010-62511242 (总编室)

010-62511770 (质管部)

010-82501766 (邮购部)

010-62514148 (门市部)

010-62515195 (发行公司)

010-62515275 (盗版举报)

网 址 <http://www.crup.com.cn>

<http://www.ttrnet.com> (人大教研网)

经 销 新华书店

印 刷 北京易丰印捷科技股份有限公司

规 格 170 mm×228 mm 16 开本

版 次 2014 年 5 月第 1 版

印 张 12 插页 1

印 次 2014 年 5 月第 1 次印刷

字 数 157 000

定 价 38.00 元

版权所有 侵权必究

印装差错 负责调换



前言



本书在总结养老保险扩面相关理论的基础上，回顾了我国养老保险的改革历程，并对国内外养老保险制度进行了全面比较，为我国养老保险改革与发展提供了参考与借鉴。通过对国内外相关理论与实践的经验借鉴，书中对我国养老保险覆盖率水平进行了测算与评价，进而提出了我国养老保险覆盖面扩大所面临的四大挑战，并通过理论分析与实证检验的方法对影响养老保险覆盖面扩大的原因进行了较为深入的分析；同时，本书利用第六次人口普查的数据资料，在对未来老龄化趋势进行预测的基础上，估算了养老保险覆盖面扩大对基金财务可持续性的影响，并提出了扩大我国养老保险覆盖面的政策建议。

本书的主要结论及观点包括：

1. 我国养老保险覆盖率水平偏低

虽然近几年来，我国相继出台了《国务院关于开展新型农村社会养老保险试点的指导意见》和《国务院关于开展城镇居民社会养老保险试点的指导意见》等政策，把广大农民和城镇非从业人员纳入了养老保险保障体

系,但是根据本书的计算,2011年我国养老保险总体覆盖率水平只有63.7%,与全面建设小康社会目标及OECD等发达国家90%的平均水平仍然存在很大的差距。此外,在参保人员结构上也不合理,具体表现为非正式部门参保率低、年轻人参保率低、参保缴费档次低(针对城乡居民养老保险)等特征。

2. 养老保险扩面工作面临许多挑战

当前,我国养老保险扩面主要面临四大挑战:一是制度碎片化的挑战。现行的养老保险体系表现为各种不同项目的累积,没有构成统一的有机整体,由此导致的制度不透明和交易成本上升降低了居民参保的积极性。二是财务可持续性的挑战。在人口结构迅速老龄化的趋势下,未来养老金支付风险不断增加,人们开始担心政府可能采取一些不利于参保人的措施来解决困难,这种预期影响了制度的可信度以及公众参保的积极性。三是制度设计缺陷的挑战。过低的替代率、转移衔接制度不完善、统筹层次低等问题都降低了制度的吸引力。四是现行的养老保险经办能力难以满足参保人数快速增长的需要,特别是基层经办体系建设落后提高了参保成本。

3. 我国现行养老保险制度缺乏吸引力

本书依据我国最新的基本养老保险和城乡居民养老保险政策,采用保险精算方法构建了养老保险参保模型,并通过对参保人的行为分析,研究了参保年龄、收入水平等个体特征,以及缴费比率、退休年龄、个人账户记账比例、个人账户记账利率等政策因素对养老保险制度的吸引力可能产生的影响。研究认为,目前职工基本养老保险制度的吸引力不够,如果采取完全自愿参保方式,未来基本养老保险的扩面存在较大障碍;而城乡居民养老保险设计存在较大的制度性不公平,现有制度对于大龄参保人员比较有吸引力,但对年轻人吸引力不够,这将不利于养老保险基金的积累以及化解未来人口老龄化的养老风险。

4. 制度设计与个体特征对养老保险参保行为具有显著影响

通过对不同群体（包括城镇居民、农民工和农村居民）调查数据的统计分析，本书发现，制度设计（包括费率、替代率等）和个体特征（包括年龄、性别、收入等）对养老保险参保行为具有显著影响。另外，基本养老保险参保还受到雇主因素的影响，如全日制雇员比非全日制雇员拥有更高的养老保险参保率，而雇主单位的所有权性质、规模等因素也都会影响其参保行为。

5. 未来养老保险基金支付风险将逐渐增大

基于对未来人口老龄化趋势的预测，本书研究了养老保险扩面对未来基金财务可持续性的影响。研究结果表明，未来养老保险基金支付风险将会加速增大，如果不考虑财政补贴与通货膨胀等外部因素的影响，基于养老保险精算模型对未来养老保险基金收支进行的预测发现，随着人口老龄化趋势的加剧，2016年之后我国养老保险基金将收不抵支；而关于扩面对基金收支影响的模拟结果表明，加快扩面进度虽然在短期内有助于缓解基金支付压力，但长期来看将导致更大的支付压力。

6. 建立城乡统一的二维养老保障体系是养老保险可持续发展的必然选择

从长期来看，则要建立一个城乡统一的二维养老保障体系。第一体系是职工养老保险：针对收入达到一定水平的雇员与自雇人员，采用强制方式建立缴费型高保障的养老制度；第二体系是国民养老保险：为没有参加职工养老保险的低收入居民提供非缴费、低待遇的养老保险项目。在短期内，应当避免养老保险制度的碎片化现象，停止对各类群体养老保险制度的实验，在国家统一制度安排下，设计有序组合的多元养老保险制度，建立包括公职人员养老保险制度、职工基本养老保险制度和城乡居民老年津贴制度在内的基本养老保险体系，覆盖全体国民。



目 录



第一章 导 论	1
一、研究背景和目标.....	1
二、研究思路和方法.....	2
三、研究内容和结构.....	4
第二章 养老保险扩面基本理论	7
一、社会养老保险概述.....	7
二、养老保险扩面的必要性	12
三、养老保险扩面的内在矛盾	16
第三章 养老保险制度国际比较	22
一、我国养老保险制度改革历程	22
二、国内外养老保险制度比较	26
第四章 养老保险覆盖率现状评价	36
一、我国养老保险覆盖率的计算	36
二、我国养老保险参保结构的评价	45

三、养老保险覆盖率的国际比较	49
第五章 养老保险扩面的挑战	51
一、制度碎片化影响了参保积极性	51
二、财务难以持续降低了制度可信度	60
三、制度缺陷降低了参保吸引力	78
四、经办体系不完善提高了参保成本	85
第六章 养老保险参保人行为理论	90
一、基本养老保险参保人行为研究	90
二、居民养老保险参保人行为理论	99
第七章 养老保险扩面的经验研究	109
一、城镇居民养老保险参保的经验研究	109
二、农民工养老参保的经验研究	126
三、农村居民养老保险参保的经验研究	135
第八章 养老保险扩面对可持续性的影响	143
一、中国未来人口预测	144
二、基本养老保险基金收入预测	148
三、基本养老保险基金支出预测	153
四、基金收支缺口及敏感性分析	156
第九章 扩大养老保险覆盖面的政策建议	159
一、中国养老保险体系构建总体思路	159
二、中国养老保险体系改革政策建议	161
三、中国养老保险改革的配套措施	172
参考文献	175



第一章



导 论

覆盖率是体现一个国家养老保险发展水平的重要指标，也反映了社会的公平与正义；扩大养老保险覆盖率是我国“十二五”社会保障改革发展的重点任务，也是实现养老保险制度可持续发展的必然选择。本章主要对本书的研究背景、研究思路、研究内容、主要创新点等方面进行综合性阐述。

一、研究背景和目标

（一）研究背景

根据国际劳工组织（ILO）的数据，我国养老保险缴费人数占经济活动人口的比重由 2000 年的 14.7% 上升到 2009 年的 32.5%，而世界银行的报告（2010）认为，虽然过去几年中国养老保险覆盖面不断扩大，但它们仍然严重集中在城镇地区的正式部门。当前养老保险体制改革的一个主要任务就是将养老保险覆盖到日益增长的城镇非正式部门和农村居民。十七大明确提出，到 2020 年基本建立覆盖城乡居民的社会保障体系，而

2010年出台的《社会保险法》将农村地区的乡镇企业、农村私营企业、农村个体工商户等农村雇工纳入基本养老保险参保范围。这表明我国社会保障开始由以城镇为主向城乡统筹、由职工向居民转变。目前，建立覆盖城乡的养老保险体系面临的主要问题是养老保险的低覆盖率，而养老保险扩面的主要困难包括：养老保险制度碎片化问题严重、缴费比率过高（基本养老保险）、基金支付风险提高、替代率过低、制度的透明度不够等。这些因素降低了养老保险制度的吸引力，导致了居民（特别是私营企业职工和灵活就业人员）参保积极性不高，而过低的覆盖面使得社会保险制度的公平性以及可持续性受到广泛质疑。

（二）研究目标

罗菲南和卢凯蒂（Rofinann and Lucchetti, 2006）指出，养老金体系的评价指标不外乎三个方面：覆盖率、恰当性和可持续性。覆盖率指受正式养老金制度保护的老年人的比例。恰当性指受益程度及受益者是否能保持恰当的消费水平。可持续性指社会和政府能够维持制度运行的能力。因此，养老保险覆盖面越来越受到学术界和政策制定者的重视。本书将在对我国目前养老保险覆盖面的现状进行比较分析的基础上，深入探讨当前养老保险覆盖率存在的问题以及扩面难的原因，通过借鉴国外经验设计社会保险覆盖体系的最终目标与实现路径，利用统计分析和数值模拟方法研究影响居民参保行为的因素，并设计城乡一体化模式的养老保险框架体系，提出解决养老保险制度碎片化、历史债务、财务风险等问题的建议，为推进我国养老保险体制改革、实现养老保险全覆盖提供参考。

二、研究思路和方法

（一）研究思路

本书的基本研究思路是，首先，在总结养老保险扩面相关理论的基础

上,回顾了我国养老保险的改革历程,并对世界各国养老保险的运行模式与制度设计进行了全面比较,为我国养老保险改革与发展提供参考与借鉴。基于国内外相关的理论研究与实践经验,对我国养老保险覆盖率水平进行了合理测算与科学评价,在此基础上分析了当前阶段我国养老保险覆盖面扩大所面临的四大挑战:制度碎片化、财务支付风险、制度缺乏吸引力、经办机构能力不足。其次,从宏观与微观的视角对不同类型的个体参保行为进行了理论与实证研究,进而深入了解影响养老保险覆盖面扩大的内在主观原因和外在客观原因;同时,以第六次人口普查的数据资料为依据,在对未来人口老龄化趋势进行预测的基础上,估算了养老保险覆盖面扩大对基金财务可持续性的影响。最后,针对当前我国养老保险发展所面临的困境,在借鉴国内外理论研究与实践经验的基础上,提出了具有针对性的改革建议。见图 1—1。

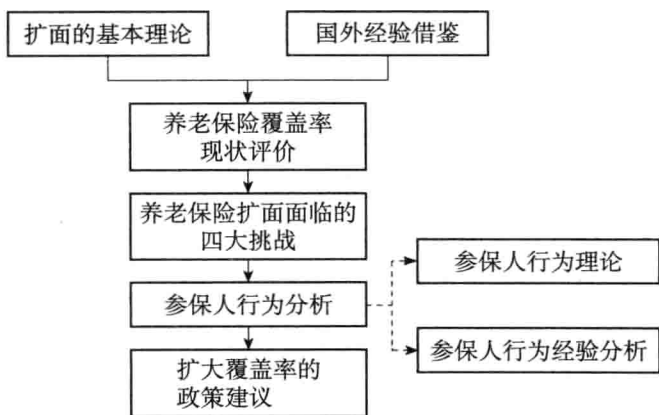


图 1—1 研究的基本思路

(二) 研究方法

本书主要采用理论分析与实证分析相结合的方法展开研究。在理论研究方面,通过文献资料收集与整理,了解国内外养老保险扩面相关理论和改革的实践经验,为我国养老保险的改革与发展提供经验;通过数理分析

与数值模拟，研究影响养老保险覆盖率的主要因素，并对各类养老保险项目的参保人行为进行理论分析。在实证研究方面，通过与社保机构的座谈调研了解各地区养老保险扩面的进度及问题；通过问卷调查，对影响城镇、农民工、农村居民参保行为的因素进行实证研究；通过人口统计学方法预测人口老龄化的趋势与未来应参保人群的变化；通过借鉴世界银行的PROST模型，对未来养老保险基金收支缺口进行预测。

三、研究内容和结构

（一）研究内容

本书研究的主要内容包括：

（1）养老保险制度设计的国内外比较。在对我国养老保险改革历程进行回顾的基础上，从筹资模式、筹资费率、退休年龄、给付条件、待遇水平以及待遇调整方式等方面进行系统性比较，为完善我国养老保险制度提供经验借鉴。

（2）养老保险覆盖率评价。覆盖率是养老保险发展水平的重要评价指标，本书从三个方面展开研究：一是覆盖率总体水平的研究，包括养老保险总的覆盖率和各类养老保险项目的参保率；二是从参保人结构的视角研究各类养老保险项目参保人群的特征与结构性矛盾；三是从国内外覆盖率比较视角研究养老保险制度设计的合理性与覆盖率水平的恰当性。

（3）养老保险扩面的挑战。本书认为，当前我国养老保险扩面主要面临四大挑战：一是制度碎片化的挑战。养老体系表现为各种不同项目的累积，没有构成统一的有机整体，由此导致的制度不透明和交易成本上升降低了参保积极性。二是财务可持续性的挑战。在人口结构迅速老龄化的现状下，未来养老金支付风险不断增大，人们开始担心政府可能采取一些不利于参保人的措施来解决困难，这种预期影响了制度的可信度以及公众参保的积极性。三是制度设计缺陷的挑战。过低的替代率、转移衔接制度不

完善、统筹层次低等问题都降低了制度的吸引力。四是养老保险经办能力难以满足参保人数快速增长的需要，特别是基层经办体系建设落后提高了参保成本。

(4) 养老保险参保行为的理论与实证研究。本书依据我国最新的基本养老保险和城乡居民养老保险政策，采用保险精算方法构建了养老保险参保人行为模型，分析了个体特征与政策因素对参保行为的影响，并利用微观调查数据和宏观统计数据对影响参保率的原因进行了实证检验。

(5) 扩面对养老保险可持续性的影响。养老保险扩面对基金财务具有两个方面的效应：一方面将增加短期养老金收入，缓解短期养老金的财务风险；另一方面又必然导致长期中养老金支出的增加，扩大了养老金支付的长期风险。因此，养老保险扩面对于基金可持续性的影响将是一个两难困境。本书在对未来人口老龄化进行预测的基础上，对基本养老保险面临的财务风险进行了评估。

(6) 养老保险扩面的政策建议。在明确未来养老保险改革思路与最终目标的基础上，提出近期内扩大养老保险覆盖面的改革方案，包括：第一，剥离城镇职工养老保险的“历史负担”，以便降低缴费标准，提高劳动竞争力，促进就业。第二，明确一体化改革目标，解决制度碎片化问题。包括减少制度的城乡、区域、所有制差异，归并一些不必要的养老保险项目（如被征地农转非人员养老保险等），减少地方政府的自主权，制定更多的全国统一标准。第三，设计更加合理的制度机制，增强养老保险的吸引力，包括降低费率、完善各类养老保险制度衔接机制、加大财政对社会保障的转移支付力度等。第四，进行更根本的各级政府间财政关系改革，明确中央政府与地方政府的责、权、利关系，增加财政对社保基金支持的制度性约束，提高养老保险制度的可信度。

（二）研究结构

本书共九章，各章节内容结构安排如下：

第一章：导论。

第二章：养老保险扩面基本理论。

第三章：养老保险制度国际比较。

第四章：养老保险覆盖率现状评价。

第五章：养老保险扩面的挑战。

第六章：养老保险参保人行为理论。

第七章：养老保险扩面的经验研究。

第八章：养老保险扩面对可持续性的影响。

第九章：扩大养老保险覆盖面的政策建议。



第二章



养老保险扩面基本理论

自 19 世纪德国建立养老保险制度以来，大量文献围绕养老保险的公平与效率、养老保险的适度性问题展开了研究，而养老保险覆盖面是养老保险公平性和发展水平的重要体现。本章在借鉴国内外代表性理论及相关研究成果的基础上，对养老保险扩面的基本原理展开了分析，为养老保险扩面的政策设计提供了理论依据。

一、社会养老保险概述

（一）社会养老保险定义

社会养老保险是社会保障的重要组成部分。19 世纪 80 年代初，德国最早建立了社会保险制度；到 2009 年，全世界已有 180 多个国家和地区不同程度地建立了自己的养老保险制度。对社会养老保险我国学术界有各种定义^①，比较有代表性的观点包括：

^① 参见毕小龙：《中国社会养老保险制度》，广州，暨南大学出版社，2009。

邓大松^① (2002): 社会养老保险是指国家和社会根据一定的法律法规, 对劳动者达到法定年龄或退休, 由社会保险机构或指定的其他单位给付养老金。

邹根宝^② (2001): 社会养老保险是指由政府通过立法, 确定劳动者在年老丧失劳动能力并且退出生产岗位时, 享有退休养老的权利, 并依靠政府和社会获得物质帮助, 以维持其基本生活水平而建立的一项社会保障制度。

赵曼^③ (2003): 社会养老保险是国家和社会依据一定的法律和法规为保障劳动者达到国家规定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。

董克用^④ (2000): 社会养老保险是政府通过法律形式的制度安排, 使劳动者在年老丧失劳动能力退出劳动力队伍后能得到的基本生活保障。

何平^⑤ (2001): 社会养老保险是国家和社会依据一定的法律和法规, 为解决劳动者在达到国家规定的法定退休年龄, 或因年老、体弱、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障制度。

王虎峰^⑥ (1999): 社会养老保险是指依法定程序确立, 由政府主管部门负责组织和管理, 用人单位和劳动者参加并共同承担缴费义务, 劳动者达到退休条件时按其缴费状况享受养老待遇的社会保险制度。

杨翠迎^⑦ (1998) 认为, 养老保险指由家庭之外的国家、集体、社区及社会向老年人提供经济帮助、服务照料以及精神安慰的养老方式。通常情况下, 社会养老更多地体现为养老经济方面的帮助, 如国家为老年人提

① 参见邓大松:《社会保险》, 北京, 中国劳动社会保障出版社, 2002。

② 参见邹根宝:《社会保障制度》, 上海, 上海财经大学出版社, 2001。

③ 参见赵曼:《社会保障学》, 北京, 中国财政经济出版社, 2003。

④ 参见董克用:《养老保险》, 北京, 中国人民大学出版社, 2000。

⑤ 参见何平:《社会保障概论》, 北京, 中国劳动社会保障出版社, 2001。

⑥ 参见王虎峰:《社会保险管理信息系统》, 北京, 改革出版社, 1999。

⑦ 参见杨翠迎:《中国农村社会保障制度研究》, 北京, 中国农业出版社, 2003。

供的老年津贴、建立基本养老保险制度等。而服务照料和精神安慰，一般是通过家庭来实现，但对于少数特殊群体，如“五保”（保吃、保穿、保住、保医、保葬）老人依托集体、社区举办的敬老院进行集中供养，或者通过委托其他家庭散养、寄养等形式，提供适当的养老服务和必要的精神安慰。

郑功成^①（2005）认为，养老保险是国家依法强制实施、专门面向劳动者并通过向企业、个人征收养老保险费形成养老基金，用以解决劳动者退休后的社会保障问题的一项社会保险制度。

参考国内学者的研究，我们将养老保险定义为：为了防范老年风险，国家根据一定的法律和法规，在劳动者因年老丧失劳动能力退出工作岗位后提供基本生活保障的制度安排。

（二）社会养老保险特征

社会养老保险的产生与发展与国家经济、政治、文化等因素紧密相关。根据世界各国的发展经验，目前理论界公认社会养老保险具有如下四个特征：

（1）强制性。就是国家立法，强制实施，保险待遇的享受者及其所在单位双方都必须按照规定参加并缴纳社会保险基金，不能依据自愿原则。社会保险的强制性，适用于参与社会保险的所有人员、企业和机构。强制的目的是防止或减少逆向选择，使不同收入和不同健康状况的人员能够在同等条件下参加保险，同时保证社会保险基金有较强的抵御风险和互助的能力。

（2）普遍性。由于年老是人生不可避免的自然规律，所有人都会面临风险，这就决定了任何人都有参加养老保险的潜在需求。相对于失业、工伤、医疗等不确定性事件而言，老年保障是一个确定性的需求。人们对于

^① 参见郑功成：《社会保险学》，北京，中国劳动社会保障出版社，2005。