

中国学者研究文库



中国社会养老保障 广义缺口问题研究

Research on the Generalized Pension Gap of China

刘 杨 著

 中国书籍出版社
China Book Press



中国社会养老保障 广义缺口问题研究

Research on the Generalized Pension Gap of China

刘 杨 著

图书在版编目 (CIP) 数据

中国社会养老保障广义缺口问题研究/刘杨著.

—北京:中国书籍出版社,2018.8

ISBN 978-7-5068-6971-3

I. ①中… II. ①刘… 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 (2018) 第 180954 号

中国社会养老保障广义缺口问题研究

刘 杨 著

责任编辑 吴化强

责任印制 孙马飞 马 芝

封面设计 中联华文

出版发行 中国书籍出版社

地 址 北京市丰台区三路居路 97 号 (邮编:100073)

电 话 (010) 52257143 (总编室) (010) 52257140 (发行部)

电子邮箱 eo@chinabp.com.cn

经 销 全国新华书店

印 刷 三河市华东印刷有限公司

开 本 710 毫米×1000 毫米 1/16

字 数 160 千字

印 张 13

版 次 2018 年 9 月第 1 版 2018 年 9 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978-7-5068-6971-3

定 价 45.00 元



版权所有 翻印必究

序

社会保障制度作为我国一项基本社会制度，经过多年的探索和实践，已逐步发展成为一个以养老保险、医疗保险和失业保险等社会保险项目为主要内容，多渠道筹集资金的制度体系。其中，养老保险制度因其涉及人口较多、保险给付金额较大并且是解决老年人基本生活问题等特点，成为社会保障制度中的重要项目。特别是在人口老龄化日趋严重的背景下，养老金缺口已经发展成为威胁各国财政承受力的重大现实问题，各国也不同程度地进行了相应的改革。我国从20世纪末期即已进入老龄化社会，全国各地面临不同程度的养老金缺口问题。因此，针对我国整个养老保险制度养老金缺口的测算以及财政承受力的分析，具有重要现实意义。

本书采用了多学科知识相结合、定量与定性研究相结合、经济学理论与我国养老保障实践相结合、横向比较与纵向分析相结合等方法，以中国养老金缺口问题为研究对象，在现状介绍、文

献综述和相关理论阐述的基础上,指出在考察我国财政是否对整个社会养老保障体系具有足够的承受力时,单从城镇职工养老保险制度这一项缺口来考虑是不够的,也是目前研究中所欠缺的,因而创造性地提出了社会养老保障广义缺口的概念。社会养老保障广义缺口泛指养老保障体系中沒有资金来源或者需要国家财政承担的部分。在当前我国社会养老保障体系中,当养老支付资金不足时,国家是以最后兜底人的身份出现的,在这种意义上理解,社会养老保障广义缺口也就是某一年国家财政需要为国民养老保障负担多少钱。而从当前我国社会养老保障不同项目来看,社会养老保障广义缺口应该包括城镇职工基本养老保险制度收支缺口、城乡居民社会养老保险制度中财政负担的部分、机关事业单位离退休费支出以及城乡社会救济中财政用于养老部分支出等的社会养老保障中财政负担的部分,是当期缺口的概念。而某年城镇职工基本养老保险制度收支缺口,为狭义缺口。

接下来,针对当前我国社会养老保障广义缺口展开测算,根据涉及社会养老保障广义缺口的城镇职工基本养老金缺口、城乡居民社会养老保险金缺口以及机关事业单位养老金缺口等多个方面分别采用不同的测算方法进行测算,综合测算出2015年我国社会养老保障广义缺口数值。

紧接着,探讨了解决养老金缺口问题的根本对策——实行最低社会养老。所谓最低社会养老保障制度,是指公民无须缴费,由公共财政出资为满足领取最低养老金条件的居民提供的最低养老保障金制度。同时,本书对最低社会养老制度的具体实施进行

了探索。

最后，探索性地论述了养老金缺口与国家经济安全的关联机制，并探讨了国家经济安全指标体系中养老金缺口相关指标的设置问题。社会保障和国家经济安全是息息相关的，从国家经济安全的范畴来看，社会保障涉及间接经济安全问题，属于安全能力的部分。社会保障是维护国家安全的经济手段。根据中国的现实情况，社会保障基金缺口这一问题可能会影响国家经济安全能力，进而影响国家经济安全。而对国家经济安全指标系统中养老金缺口相关指标的设定，也应从安全条件和安全能力两个角度进行考虑，设置“养老保障广义缺口占财政收入比重”、“狭义养老金缺口财政承受系数”和“财政收入增长速度”三个指标。

本书的创新点主要体现在以下几个方面：

第一，尝试性提出养老保障广义缺口的概念，从更广的层面上考查我国养老金缺口的情况。在提出广义缺口概念的基础上，区分不同的社会养老保障项目，对广义缺口进行测算，并给出了社会养老保障广义缺口预测的方法。

第二，提出了解决养老金缺口的对策——实行最低社会养老。本书在权衡各种养老保障模式、进行国际比较以及分析解决我国养老金缺口的资金来源的基础上，认为实行最低社会养老制度才是相对可行的社会养老保障模式，并对其实行的可行性和路径进行了具体探讨。

第三，将养老金缺口问题与国家经济安全相关联，展开探索性研究。研究了养老金缺口影响我国经济安全能力的传导机制以

及国家经济安全监测评估指标体系中养老金缺口相关指标的设置。

本书是对中国社会养老保障广义缺口问题的初步探讨，不足之处在所难免，恳请读者赐教。在研究过程中，参阅了大量国内外学者的研究成果，在此一并表示感谢。

刘 杨

2018年4月13日于北京

目 录

CONTENTS

第1章 绪 论	1
1.1 选题背景与研究意义	2
1.1.1 选题背景	2
1.1.2 研究意义	7
1.2 文献综述	8
1.2.1 相关概念界定研究综述	8
1.2.2 养老金缺口测算研究综述	11
1.2.3 养老金缺口对策研究综述	18
1.2.4 中国养老保障模式选择研究综述	22
1.2.5 社会保障与国家经济安全关联研究综述	23
1.2.6 经济安全监测评估指标体系构建研究综述	30
1.3 研究理论基础	31
1.3.1 养老保险经济学理论基础	32
1.3.2 养老保险经济学说概述	34
1.3.3 养老保险制度中的政府行为	37

1.4 研究内容与方法	38
1.4.1 研究对象与内容	38
1.4.2 研究方法	39
1.5 创新与不足	40
1.5.1 主要创新点	40
1.5.2 不足之处	41
 第2章 中国社会保障广义缺口问题的提出	43
2.1 中国社会保障基本情况	43
2.1.1 城镇职工基本养老保险概述	43
2.1.2 城乡居民基本养老保险概述	50
2.1.3 机关事业单位养老保险概述	59
2.2 中国社会保障广义缺口内涵界定	64
 第3章 中国社会保障广义缺口测算	67
3.1 城镇职工基本养老金缺口测算	67
3.1.1 当前缺口测算	67
3.1.2 缺口预测方法	69
3.2 城乡居民基本养老保险广义缺口测算	73
3.2.1 当前缺口测算	73
3.2.2 缺口预测方法	74
3.3 机关事业单位养老金广义缺口测算	76
3.3.1 当前缺口测算	76
3.3.2 缺口预测方法	78

3.4 养老保障广义缺口值及财政承受力分析	78
3.4.1 养老保障广义缺口值	78
3.4.2 养老金缺口财政承受力分析	79
 第4章 解决中国养老金缺口之对策分析	86
4.1 养老保障方式概述	86
4.2 弥补缺口的多种途径分析	88
4.3 养老金缺口对策之国际比较	92
4.3.1 瑞典的养老保险制度改革	93
4.3.2 智利的养老保险制度改革	95
4.3.3 美国的养老保险制度改革	96
4.3.4 日本的养老保险制度改革	97
4.3.5 德国的养老保险制度改革	98
4.3.6 法国的养老保险制度改革	99
4.3.7 英国的养老保险制度改革	100
4.3.8 国外养老保险制度改革的启示	101
4.4 中国养老保障改革途径选择	103
4.5 中国实行最低社会养老的具体路径探讨	107
 第5章 养老金缺口与国家经济安全关联研究初探	110
5.1 养老金缺口影响国家经济安全路径的前瞻思考	113
5.2 国家经济安全指标体系中养老金缺口相关指标的设置	117
 第6章 结论与研究展望	122

参考文献	126
附录一 国务院关于企业职工养老保险制度改革的决定	143
附录二 国务院关于深化企业职工养老保险制度改革的通知	147
附录三 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	158
附录四 国务院关于完善企业职工基本养老保险制度的决定	162
附录五 国务院关于开展新型农村社会养老保险试点的指导意见	167
附录六 国务院关于印发事业单位工作人员养老保险制度改革 试点方案的通知	173
附录七 国务院关于开展城镇居民社会养老保险试点的指导意见	178
附录八 国务院关于建立统一的城乡居民基本养老保险制度的 意见	184
附录九 国务院关于开展机关事业单位工作人员养老保险制度改革的 决定	191

第1章

绪论

社会保障制度是人类社会一项久远的福利制度安排，是各种具有经济福利性的、社会化的国民生活保障系统的统称^①。在当今社会，社会保障制度更是一个国家重要的社会经济制度之一。一般而言，一国的社会保障体系是由社会保险、社会救济和社会福利等项目组成的，而社会保险又包括养老保险、医疗保险、失业保险以及工伤保险等不同的项目。养老保险是国家立法强制征集社会保险费（税），并形成养老保险基金，当劳动者退休后支付其退休金，以保证其基本生活需要的社会保障制度，又称公共养老金制度^②。由于养老保险涉及人口较多、保险给付金额较大并且解决的是老年人基本生活问题等特点，使其成为各国最重要的社会保险项目，尤其在人口老龄化的背景下更是如此。人口老龄化增加了养老保险资金的需求，使养老保险制度陷入收支失衡的财务危机。纵观当今世界，许多国家都不同程度地出现了养老金缺口问题，对养老保险制度的可持续性形成挑战。

① 郑功成，社会保障学：理念、制度、实践与思辨，商务印书馆，2009年10月：11页。

② 李珍，社会保障理论（第二版），中国劳动社会保障出版社，2010年1月：145页。

1.1 选题背景与研究意义

1.1.1 选题背景

一、中国人口老龄化程度加深

某一时点上，某一国家（或地区）各年龄组人口在全体人口中所占的比重称为人口年龄结构，而人口老龄化是用以衡量人口年龄结构的重要指标之一。人口老龄化的含义可以从两个角度来理解，一个角度是老年人口在总人口中所占比例不断上升的动态过程；另一个角度是一个国家（或地区）人口年龄结构呈现出的老年状态，即进入老龄化社会。按照国际惯例，一个国家 60 岁以上老年人口数占总人口数的比重达到 10%，或 65 岁以上老年人口占总人口数的 7%，就表明该国进入老龄化社会。随着经济社会发展、医疗水平提高、人口寿命延长以及出生率的下降，全球人口老龄化趋势愈发严重。人口老龄化带来的最严重的后果之一就是各国养老保险制度的可持续性危机，养老保险基金收入与支出之间产生巨大差额，即养老金缺口问题。

表 1-1 六次人口普查人口年龄结构变动

年份	0-14 岁（%）	15-64 岁（%）	65 岁及以上（%）
1953	36.28	59.31	4.41
1964	40.69	55.75	3.56
1982	33.59	61.50	4.91
1990	27.69	66.74	5.57

续表

年份	0-14岁(%)	15-64岁(%)	65岁及以上(%)
2000	22.89	70.15	6.92
2010	16.60	74.53	8.87

根据《中国统计年鉴》以及历次人口普查数据整理而成。

我国从1999年开始进入老龄化社会,根据上表中第六次全国人口普查数据显示,我国60岁及以上人口数为17765万人,占总人口的比例为13.3%,而其中65岁及以上人口数为11883万人,占总人口的比例达到8.9%^①。人口老龄化会直接导致老年人口抚养比的提高。老年人口抚养比又叫老年人口抚养系数,是指某一国家(或地区)老年人口数与劳动年龄人口数之比,通常用65岁以上人口占15-64岁人口的比重加以计算,是从经济角度反映人口老龄化后果的重要指标之一。我国老年人口抚养比已经从1995年的9.2%,上升到2016年的15.2%,大体上抚养比逐年提高,并存在着逐步加快的趋势^②。

据有关机构预测,在今后的30年里,中国人口老龄化将呈现加速发展态势,60岁及以上人口占比将年均增长16.6%,2040年60岁及以上人口占比将达28%左右,在这30年里,中国将全面步入老龄化社会。到2050年,60岁及以上老人占比将超过30%,社会将进入深度老龄化阶段^③。中国的人口老龄化问题出现在“未富先老”、城乡二元结构依然存在的背景下,人口老龄化的过程与经济转型、社会转型等交织在一起,这无疑给解决人口老龄化增加了难度。

① 国家统计局《2010年第六次全国人口普查主要数据公报》

② 根据《中华人民共和国国民经济和社会发展统计公报》相关数据计算而得。

③ 新华网 http://news.xinhuanet.com/politics/2010-09/11/c_12541021.htm

表 1-2 2016 年年末我国人口数及其构成

指标	年末数（万人）	比重（%）
全国总人口	138271	100.00
其中：城镇	79298	57.35
乡村	58973	42.65
其中：0-15 岁	24438	17.7
16-59 岁	90747	65.6
60 岁及以上	23086	16.7

数据来源：《中华人民共和国 2016 年国民经济和社会发展统计公报》

二、中国财政收支状况概述

一般而言，经济发展程度决定财政收支规模，因此，GDP 与财政收入基本保持同方向变动。20 世纪 60 年代，英国经济学家皮考克和怀斯曼研究指出，随着经济的发展，以不变的税率征收的税收会上升，即财政收入会增加，从而使得财政支出增加和 GDP 增长成一种线性关系^①。中国改革开放 30 年来，国民经济始终保持高速增长，GDP 总量从 1978 年的 3645 亿元增至 2016 年的 744127 亿元，相应的，财政收入规模从 1978 年 1132 亿元增加至 2016 年的 159552 亿元，财政支出规模也从 1978 年的 1122 亿元增至 2016 年的 187841 亿元，通过观察我国历年财政收支情况与 GDP 增长情况的数据可以总结出如下特点：其一，随着经济的增长，财政收入和支出均相应的增加，即我国 GDP 和财政收支基本保持同步增长；其二，财政收入与支出存在逆差，逆差值从 1990 年 147 亿元到 2016 年的 28289 亿元逐年增大^②。

① 刘邦驰，中国当代财政经济学，经济科学出版社，2010 年 2 月：102 页。

② 数据来源：历年《国民经济与社会发展统计公报》。

在社会主义市场经济下,财政的职能主要包括资源配置、收入分配、调控经济和监督管理。由于市场失灵的存在,需要政府对收入分配活动进行适当的调节以保证公平性,财政收入分配职能主要通过税收以及转移性支出手段来实现的。

目前我国财政社会保障方面的支出包括预算内和预算外两部分:其中社会保障补助支出、行政事业单位离退休费、抚恤和社会福利救济费等属于预算内支出;而政府举办的养老、医疗和失业等社会保险支出则属于预算外支出,纳入财政专户管理^①。但不论是否纳入预算管理,社会保险收支在各国都属于政府的财政收支,社会保险资金在性质上也属于财政资金,政府对社会保险的补助在政府一般预算和社会保险基金间构筑了一座资金桥梁,从而使社会保险基金的收支状况直接影响政府一般预算支出规模^②。

世界各国政府对养老保险资助的模式主要有三种:一种是政府按养老金支出的一定比例向社会保险拨款资助;如德国、英国等;第二种是政府按社会保险的受保人数拨款,如意大利等国;第三种是政府有责任弥补社会保险收支差额,如荷兰等国,在西方国家中只有美国没有从一般预算收入中向养老保险提供补贴,而我国财政对社会保险的资助则采用的第三种模式^③。在各社会保险项目中,目前我国财政补助最多的是基本养老保险。根据有关数据,从1998年开始,财政预算中增设“社会保障补助支出”科目,而中央财政养老补助逐年增加,从24亿元增加到2007年892亿元,

① 朱青,中国社会保障制度完善与财政支出结构优化研究,中国人民大学出版社,2010年3月:275-276页。

② 一般预算支出是国家对集中的预算收入有计划地进行分配和使用所形成的支出。

③ 朱青,中国社会保障制度完善与财政支出结构优化研究,中国人民大学出版社,2010年3月:171-173页。

1998 - 2007 十年间共计 4502 亿元, 近几年, 地方财政每年补贴 60 亿元左右^①。2008 年各级财政对养老保险补助支出则高达 1341 亿元^②。2008 年我国财政收入 61330 亿元, 养老金补助占当年财政收入的比重为 2.2%。

一般认为, 养老金筹资模式主要有现收现付制、完全积累制和部分积累制三种。现收现付制是由社会保障管理机构按需要支付的养老金总额进行筹资, 雇主和雇员 (或单方) 按照工资总额的一定比例缴纳保险费, 其筹资原则是近期横向收付平衡, 当年提取、当年支付、没有积累; 完全积累制是由雇主和雇员 (或单方) 自劳动者参加工作之日起, 按工资总额的一定比例定期缴纳保险费, 计入个人账户, 个人账户基金归个人所有, 体现了远期纵向收支平衡的筹资原则; 部分积累制是在保证一定时期支付需求得到满足的前提下, 储备一定的基金, 储备基金的数额是根据人口老龄化程度而灵活设置的变量, 其原则是分阶段收支平衡^③。

现收现付制的特点是当前工作的一代人赡养退休人口, 因此基金的平衡不受通货膨胀和利率变动的影响。但随着人口老龄化趋势越发严重, 退休人口增多, 老年人口赡养率提高, 现收现付制收支难以平衡; 完全积累制的特点是劳动者在工作期间为将来退休之后的养老做准备, 受人口结构变化影响较小, 并且个人缴费与退休收益直接挂钩, 基金运作透明度相对较高, 可以激励缴费积极性, 减少提前退休, 其缺点是对通胀等经济波动的承受能力较差, 贬值风险较大; 部分积累制的特点是融合了现收现付制和完全积累制的特点, 使现收现付制在遭遇人口老龄化时面临的资金压力

① 尹蔚民, 纪念人力资源和社会保障事业改革开放 30 年文集: 1978 - 2008 中国人事出版社: 109 页。

② 数据来源: 国家财政部网站相关新闻

③ 杨宜勇、吕学静, 当代中国社会保障, 中国劳动社会保障出版社, 2005 年 5 月: 45 - 46 页。