

基础养老金 全国统筹问题研究

JICHU YANGLAOJIN
QUANGUO TONGCHOU WENTI YANJIU

庞凤喜 贺鹏皓 张念明◎著

中国财经出版传媒集团



经济科学出版社
Economic Science Press

基础养老金全国统筹问题研究

庞凤喜 贺鹏皓 张念明 著



中国财经出版传媒集团



经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

基础养老金全国统筹问题研究 / 庞凤喜, 贺鹏皓,
张念明著. —北京: 经济科学出版社, 2018. 8
ISBN 978 - 7 - 5141 - 9666 - 5

I. ①基… II. ①庞… ②贺… ③张… III. ①养老金 -
劳动制度 - 研究 - 中国 IV. ①F249. 213. 4

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 193578 号

责任编辑: 白留杰 刘殿和
责任校对: 郑淑艳
责任印制: 李 鹏

基础养老金全国统筹问题研究

庞凤喜 贺鹏皓 张念明 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

教材分社电话: 010 - 88191355 发行部电话: 010 - 88191522

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮箱: [esp@ eso. com. cn](mailto:esp@eso.com.cn)

天猫网店: 经济科学出版社旗舰店

网址: [http: //jjkxchs. tmall. com](http://jjkxchs.tmall.com)

北京财经印刷厂印装

710 × 1000 16 开 16.5 印张 250000 字

2018 年 10 月第 1 版 2018 年 10 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 9666 - 5 定价: 58.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换。电话: 010 - 88191510)

(版权所有 侵权必究 打击盗版 举报热线: 010 - 88191661)

QQ: 2242791300 营销中心电话: 010 - 88191537

电子邮箱: [dbts@ esp. com. cn](mailto:dbts@esp.com.cn))

前 言

按照联合国定义一个地区是否进入老龄化社会的标准，从全国来看，早在 21 世纪初，我国总人口中 65 岁以上人口所占比重就已突破 7% 的基准线，其后，该比重持续攀升，2016 年已迅速升至 10.8%，我国也毫无争议地成为当今世界上老龄化最为快速、规模最大的发展中国家；在农村，青壮年劳动力长期而单向地流往城市，使得农村的老龄化程度更是远远重于城市。而这也将是我国进入新时代这一全新历史方位下，经济社会发展将长期面临的最大挑战与常态性特征。

作为基本养老保险制度最为重要的组成部分，基础养老金是现代社会惠及一国最大多数公民最为重要的社会保障待遇，其基本要求是对所有公民提供无歧视、无障碍、无断裂的基本福利供给，以保障每位公民在年老时获得基本均等化的养老待遇给付。但我国的实际情况是：基本养老保险的统筹层次长期偏低，主要限于省级统筹或市级、县级统筹，且长期以市级、县级统筹为主。因此，其必然结果就是：公民之间养老保险待遇、企业之间养老保险负担，往往因地域、行业、企业性质等的不同而存在极大的差异，不仅有违公平，而且背离保险的大数法则，亦对整个社会保障制度的可持续运行产生了极大冲击。正因为如此，基础养老金的全国统筹问题成为一项亟待研究并切实加快步伐加以解决的重大课题。

国务院于 2018 年 5 月 30 日颁布《国务院关于建立企业职工基本养老保险基金中央调剂制度的通知》规定：根据党中央、国务院决策部署和《中华人民共和国社会保险法》有关要求，为深入贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想和党的十九大精神，均衡地区间企业职工基本养老保险基金负担，实现基本养老保险制度可持续发展，国务院决定建立养老保险基金中央调剂制度，自 2018 年 7 月 1 日起实施。该制度无疑朝基础养老金

全国统筹迈出了一大步，但同时需要清楚的是，该制度也仅仅只是一种过渡办法而已。根据我们的研究与观察，该过渡办法实施时间应越短越好，换言之，基础养老金全国统筹应抓住当前的有利时机，克服各种障碍，尽快全面实施。

本书较早的研究成果，是在 2014 年笔者受托主持国家税务总局课题“养老保险费负担与基础养老金全国统筹问题研究”基础上完成的，特别感谢国家税务总局所得税司多位专家在课题研究过程中提供的研究资料与宝贵的研究与修改建议，以及调研过程中，广东省、湖北省税务部门、社保部门、财政部门给予的大力协助与支持。我指导的 2013 级博士研究生贺鹏皓，以及已于 2013 年毕业走上工作岗位的张念明博士作为课题组主要成员参与了本课题的研究，其后，贺鹏皓以此主题作为博士学位论文的选题继续展开研究，并在基础养老金全国统筹效应的模拟分析与检验、基础养老金全国统筹的国际经验借鉴等方面进行了较为深入的研究，综合形成了现在的研究成果。而社会保障财政问题研究，是笔者长期关注的研究方向。因此，本书也是笔者主持的国家社科基金重点课题“积极应对老龄化的公共财政、公共政策目标选择及实现机制研究”（课题号：18AJY024）的阶段性研究成果。

在该书的写作过程中，我们参考了许多学者的已有研究成果，虽尽量列示，但因诸多原因仍然可能出现疏漏，敬请海涵。该书从初稿形成，到最后成书，虽经本人多次反复修改，仍难免有诸多不尽如人意之处，将留待后续研究予以弥补。

本书的出版，得到了笔者所在学科点中南财经政法大学财政税务学院与经济科学出版社教材分社社长白留杰的大力支持。在此，谨对本书成书作出贡献的单位与同仁表示衷心的感谢。而错漏不当之处概由本人负责。敬请各位批评指正！

庞凤喜

2018 年 4 月于武昌南湖

目 录

导论	(1)
第一章 基础养老金全国统筹的理论分析	(12)
第一节 基本概念界定	(12)
第二节 基础养老金全国统筹的理论基石	(22)
第三节 基础养老金实现全国统筹的紧迫性与必要性	(26)
第二章 我国基础养老金统筹层次的历史沿革	(31)
第一节 财政全包下的养老保险统筹层次 (1951 ~ 1978 年)	(31)
第二节 财政分级包干下的养老保险统筹层次 (1978 ~ 1992 年)	(34)
第三节 分税制财政体制下的养老保险统筹层次 (1992 ~ 2010 年)	(40)
第四节 深化经济体制改革下全国统筹目标的提出 (2010 年至今)	(45)
第三章 我国基础养老金的统筹现状	(51)
第一节 现行统筹层次下制度内在的不统一	(51)
第二节 现行统筹层次下制度外在的非均衡性	(65)
第三节 我国基础养老金统筹层次低的诱致效应	(109)
第四节 制约基础养老金全国统筹的成因分析	(114)

第四章 基础养老金全国统筹的资金安排与财政负担测算	(129)
第一节 基础养老金全国统筹资金安排模式	(129)
第二节 基础养老金全国统筹的财政负担测算	(138)
第三节 未来养老基金收支平衡的预测分析	(143)
第五章 基础养老金全国统筹效应的模拟分析与检验	(165)
第一节 基础养老金全国统筹的收入再分配效应	(165)
第二节 基础养老金全国统筹的减负效应	(184)
第三节 基础养老金全国统筹的福利改进效应	(190)
第六章 基础养老金全国统筹的国际经验借鉴	(202)
第一节 发达国家养老金统筹现状及历史变迁	(202)
第二节 新兴发展中国家养老金统筹现状及历史变迁	(216)
第三节 养老金统筹的国际经验借鉴	(226)
第七章 推进基础养老金全国统筹的政策建议	(235)
第一节 推进我国基础养老金全国统筹的基本原则	(235)
第二节 推进我国基础养老金全国统筹的具体建议	(237)
参考文献	(243)

导 论

一、研究背景和意义

在市场经济条件下,社会保障是现代政府维护公民基本权益、促进经济良序发展、调节收入分配、促进国家长治久安的基本制度与基础民生工程。其中,作为惠及最大多数公民的基本养老保险制度是整个社会保障制度的重要内核。一国养老保险制度体系的健全与否,制度运行能力的强弱,直接影响着一国社保体系的现代化程度,以及政府对其公民的社会保障能力,进而影响社会福祉、市场活力与国家综合竞争实力。从应然角度看,作为国家治理体系的基本构成,养老保险制度应该对一国范围内的所有公民提供无歧视、无障碍、无断裂的基本福利供给,以保障公民在年老时有权获得基本均等的养老待遇给付。但就我国的实际情况而言,我国养老保险制度只是部分统筹,仅限定在省级、县级和市级的统筹,且以县级、市级统筹为主,地区间、单位间分化现象严重,制度运行呈现出明显的区域“条块分割”、辖区内自保为政、保险资金整体伸缩链条断裂、制度统筹能力严重弱化的基本格局,且受征管能力所限,我国养老保险费征收长期存在覆盖面偏窄、缴费基数不实、缴费比例偏高的窄费基、高费率格局。由此导致当前我国养老保险总体费负偏高与资金筹措能力不足并存;经济不发达地区、人口净流出地区缺少资金维持养老保险制度,费负长期居高不下,而经济发达地区、人口净流入地区资金盈余,费负长期低于前述地区;以及养老保险基金一方面有剩余,另一方面高额财政补贴又年复一年爬升等现象并存。而尽快推进基础养老金全国统筹进程,全面提

高养老资金的整体伸缩能力，实现资金在全国范围内的调剂余缺和互济保障，并在统一规范基本制度、有效提升制度筹措资金的独立运行能力的基础上，适度调低费率，成为当前及今后一段时期内亟须研究的一项重大问题。

当前，系统、深入地研究基础养老金在全国范围内的统筹问题，规划好建设养老保险统筹的步骤和方法，制定其在全国范围内的统一制度、统一征收、统一管理、统一给付、统一监督、统一运作，至少具有以下几个层面的现实意义与实践价值。

第一，全面提升养老保险基金的统筹能力与资金实力，减低其对财政补贴的高度依赖，降低财政风险。基础养老金实现全国统筹，将使得养老资金在全国范围内调剂余缺，从而改变当前盈余资金小区域系统内自我循环的闲置状态，使资金无障碍地流向缺口地区，激活资金流动价值，优化资源配置，大大提升资金使用效率，并会在一定程度上减轻财政对养老金支付的当期补贴压力，将财政配置资源的重心更多地置于对养老保险的“兜底”能力建设上。

第二，实现各地养老保险负担的基本平衡，为企业形塑公平合理的费负环境，促进区域经济社会协调发展。当前，在区域自保的基本格局下，我国养老保险费负担极不平衡，突出表现为经济发达地区与新兴城市费率低、待遇高、资金盈余多，经济欠发达地区费率高、待遇低、资金缺口大，由此形成养老保险费负担“畸轻畸重”的失衡格局。建立适应全体国民的养老金保险机制，完善养老金全国统筹制度，将从根本上解决当前区域间企业负担、财政负担不均衡的状况，促进区域经济社会协调发展。

第三，促进劳动力自由流动，切实保障公民基本的养老权益。当前，低统筹的养老保险制度使得基础养老金难以全国“漫游”，对劳动要素资源的优化配置产生实质的抑制性影响，且由于劳动力流入与流出地区在制度赡养率上存在较大反差，养老基金的低统筹层次成为导致区域间缴费与待遇水平差距的重要制度推手。实现基础养老金全国统筹，将使得劳动者不论在何区域就业，均不会由于区域身份的不同而受到养老制度的区别对待，且其养老保险关系在地区间的转移接续将变得顺畅、无障碍和一视同仁。换言之，统一的养老保险制度将为所有公民提供基本均等的养老待遇。

给付,切实保障公民的基本养老权益,卸除劳动者异地就业的后顾之忧,全面释放当前日趋稀缺的劳动要素的生产力。

第四,强化养老保险制度的独立运行能力,在费制统一与严格征管下形塑宽费基与低费率的良性运行格局。基础养老金的全国统筹,将使得当前区域碎片化的养老保险制度得以统一和规范,在费制全国统一的基础上,将进一步改变当前极不规范且分散化的征缴体制,统一确立税务机关的完全征缴主体地位,进而按照据实征收模式,实现企业养老保险费与税收同征、同管、同查、同服务,从而实质性提升养老金的征缴能力及制度独立运行能力,进而通过有效扩大制度覆盖范围、核实缴费基数、清理缴费脱漏等措施全面拓宽费基,为降低当前偏高的名义费率夯实基础,而费率的下调又会进一步增强缴费遵从度,使得费基进一步拓宽,从而形成宽费基—低费负—更宽费基的制度良性循环,最终确立养老保险资金稳定、可持续的长效增长机制。

二、国内外研究现状及述评

养老保险的统筹层次问题,关系到个人、企业与政府的基本责任划分,关系到养老资金的整体伸缩能力与运行绩效,关系到养老保险的跨地区转移与职工养老保障权益的实现,关系到全国统一的劳动力市场的形成与生产要素资源的优化配置,关系到经济下行环境下企业减负与生存发展及区域间公平竞争环境的形成,受到政界、学界及社会的广泛关注。近年来,围绕该主题,国内外学者进行了较为广泛的研究。

国外学者的研究主要体现在以下四个方面。

第一,社会养老保险制度的理论基础。主要有阿瑟·塞西尔·庇古(Arthur Cecil Pigou, 1920)的收入均等理论^①,约翰·罗尔斯(John Bordley Rawls, 1971)的社会公平理论^②,维弗雷多·帕累托(Vilfredo Pareto,

① [英]阿瑟·塞西尔·庇古.福利经济学[M].北京:华夏出版社,2013.

② [美]约翰·罗尔斯.正义论——约翰·罗尔斯著作集[M].北京:中国社会科学出版社,2009.

1896) 的帕累托改进理论^①, 威廉·贝弗里奇 (William Beveridge, 1942) 在《社会保险和联合服务》中倡议为所有英国公民提供社会保险制度, 从而制定出英国战后福利国家的蓝图^②; 尼古拉斯·卡尔多 (Nicholas Kaldor, 1939) 和约翰·希克斯 (Hicks John Richard, 1941) 提出福利经济学的效率准则用以比较不同的公共政策和经济状态^③。伯格森 (A. Bergson, 1938) 和保罗·萨缪尔森 (Paul A. Samuelson, 1947) 共同提出的“社会福利函数”理论^④, 尼古拉斯·巴尔 (Nicholas Barr, 1993) 提出的福利国家经济学理论, 彼得·戴蒙德 (Peter Diamond, 1997) 主张政府干预经济, 进行福利政策的父爱主义假说理论等^⑤。哥斯塔·艾斯平·安德森 (Gasta Esping Andersen, 2009) 认为, 基础养老金制度设计应遵循适度原则, 现代福利国家的设计, 就是要保持劳动力市场和福利国家的清晰界限, 福利国家只能关照那些绝对没有能力工作的人, 而不能吸引任何人离开工作而依赖福利^⑥。

第二, 对养老保险制度的实证研究。由莫尔顿 (Merton, 1969)、弗兰科·莫迪利安尼 (Franco Modigliani, 1957) 和安多 (Ando, 1963) 构建的生命周期模型, 分析人们倾向于青年时期用储蓄来支持年老时的消费, 证明养老保险水平处于一个合理的水平或区间^⑦。

第三, 对养老保险统筹层级及管理的研究。马克斯·韦伯 (Max Weber, 1921) 指出, 科层制管理是一种效率较高的组织形式, 养老保险管理体制的改革方向是垂直化集权管理而不是分权管理^⑧; 奥利维亚·米切尔

① 徐德云. 帕累托最优的唯一性与福利定理的修正 [M]. 北京: 经济科学出版社, 2017.

② [英] 威廉·贝弗里奇. 贝弗里奇报告——社会保险和相关服务 [M]. 北京: 中国劳动社会保障出版社, 2004.

③ 李特尔. 福利经济学评述 [M]. 北京: 商务印书馆, 2014.

④ 谭军, 孙月平. 应用福利经济学 [M]. 北京: 经济管理出版社, 2016.

⑤ [美] 尼古拉斯·巴尔, 彼得·戴蒙德. 养老金改革: 理论精要 [M]. 北京: 中国劳动社会保障出版社, 2013.

⑥ [意] 哥斯塔·艾斯平·安德森. 转型中的福利国家——全球经济中的国家调整 [M]. 北京: 商务印书馆, 2010.

⑦ [美] 曾伯格, 兰姆拉坦, 弗兰科莫迪利安尼——不曾停歇的思维 [M]. 北京: 华夏出版社, 2010.

⑧ [德] 马克斯·韦伯. 马克斯·韦伯社会学文集 [M]. 北京: 人民出版社, 2010.

(Olivia Mitchell, 1998) 认为, 养老保险基金的管理成本成规模效应, 与“蓄水池”呈正相关, “蓄水池”大, 成本低, “蓄水池”小, 成本高^①; 而杰特·思多尔斯莱登 (Kjetil Store Sletten, 2000) 认为, 建立统筹层次的养老保险制度, 有利于扩大我国养老保险制度的覆盖面, 包含农村城镇等几个方面, 可以保证财政收支的平衡, 减少养老金基金管理成本^②; 特林 (Tamara Trinh, 2006) 通过调查中国各地区与行业的缴费率得出结论, 缴费率的不同使中国的养老保险制度内部存在较大的不一致性^③; 而约瑟夫·斯蒂格利茨 (Joseph Eugene Stiglitz, 2004) 认为, 中国应建立一个覆盖全国的社会保障体系, 而不应以省为单位, 保证体系应涵盖中国各个方面, 以建立全国性的体系为主, 省级体系为辅, 促进劳动力的流动^④。

第四, 近年来, 对于构建多层次养老金制度的建设, 国外学者提出了诸如减税养老等多种方案。马修哈伊 (Matthew Haigh, 2009) 认为, 税收优惠可作为企业年金迅速发展的重要原因, 是补充基本养老金的重要措施^⑤; Immaculate Marino 等 (2011) 对税收激励与养老金需求的关系进行了实证分析^⑥。另外, 新西兰、英国的多支柱养老金改革在具体做法上以法律为方式, 为了能够合理地规范老板与员工之间的关系, 同时也为了维持市场秩序, 国家在养老方面设立了一些法律条文, 保护员工一定的利益, 且尊重雇员退出的权利, 被视为替代“强制加入”的一个选择方案。新西兰的 Kiwi Saver 计划有效地提高了养老金的覆盖率, 是实行“自动注

① Olivia Mitchell. Retirement System Risk Management [M]. Oxford University Press, 2016.

② Zheng Song, Kjetil Storesletten. Why China can afford (and benefit from) a generous unfunded pension system. <https://voxeu.org/article/china-can-benefit-generous-unfunded-pension-system>.

③ Tamara Trinh. China's pension system—Caught between mounting legacies and unfavourable demographics [J]. Deutsche Bank Research, February 17, 2006.

④ [美] 约瑟夫·E. 斯蒂格利茨. 公共部门经济学 (第三版) [M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2013.

⑤ Matthew Haigh, Frank Jande Graaf. The implications of reform-oriented investment for regulation and governance [J]. Critical Perspectives on Accounting, Volume 20, Issue 3, April 2009, Pages 399–417.

⑥ Immaculate Marino, Filippo Pericoli, Luigi Ventura. Tax incentives and household investment in complementary pension insurance: some recent evidence from the Italian experience [J]. Risk management and insurance review, 2011: 247–263.

册”国家中效果显著的国家之一。

我国围绕养老保险统筹进行的研究则主要表现为以下几个方面。

第一,我国目前基本养老保险低统筹层次的现状及效应。郑功成(2008)^①与赵志刚(2008)^②通过分析认为,我国一些历史负担较重地区的基本养老保险费率仍然是一个很大的数字,造成这一现象是由我国养老保险统筹层次低下,不能满足在较大范围内平衡养老保险基金的需要造成的。而冯婷(2008)^③与刘昌平(2008)^④认为,社会公平的实现与养老保险统筹有很大关系,养老保险统筹层次低不利于社会公平的实现,会导致保险税无法上缴,农民工的权益得不到实现,参保不便利,保险基金调剂能力减弱等现象的出现。刘德浩(2010)^⑤认为,养老保险基金的低统筹层次格局容易产生“鞭打快牛”的逆向激励。祁恒珺(2015)^⑥通过调查发现,基础养老金统筹的直接效应表现为企业、事业、机关三类单位退休职工养老金待遇之间的差距缩小。

第二,对如何提高我国养老保险统筹层次的研究。袁志刚(2005)^⑦认为,经济发展水平限制养老保险统筹层次,两者之间呈正相关,如果想提高养老保险统筹层次应该着重发展经济。冯兰瑞(2002)^⑧认为,省级政府有畏难情绪,不敢承担养老保险的政府责任,制约了实行省级统筹的进度。胡晓义(2004)^⑨认为,提高统筹层次的环境发生了变化。目前,我国省级统筹已经可以开展,因为我国已经具备发展省级统筹的条件。林

① 郑功成. 实现全国统筹是基本养老保险制度刻不容缓的既定目标 [J]. 理论前沿, 2008 (9).

② 赵志刚. 中国公共养老保险制度的基础整合 [J]. 中国软科学, 2008 (5).

③ 冯婷. 基本养老保险全国统筹的可行性分析及路径选择 [J]. 华商, 2008 (4).

④ 刘昌平. 中国基本养老保险“统账结合”制度的反思与重构 [J]. 财经理论与实践, 2008 (9).

⑤ 刘德浩. 养老保险统筹层次问题的产生机理及其解决思路 [J]. 江西财经大学学报, 2010 (11).

⑥ 祁恒珺. 我国渐进式退休制度对养老金压力的影响研究 [J]. 发展, 2015 (2).

⑦ 袁志刚. 协调就业增长与经济增长 (复旦大学就业与社会保障研究中心“十五”期间城乡就业问题研究课题) [J]. 经济参考报, 2005-04-23.

⑧ 冯兰瑞. 社会保障社会化与养老金省级统筹 [J]. 中国社会保障, 2002 (10).

⑨ 胡晓义. 正确处理社会保障发展中的六个关系 [J]. 中国社会保障, 2004 (12).

毓铭 (2007)^① 提出, 目前养老保险省级统筹“统而难筹”的原因有三个
方面: 一是地区间人均工资与赡养比例不一造成的养老保险基金的冷暖不
均; 二是未能明确各级政府的养老保险责任; 三是“分灶吃饭”财政体制
制约了统筹层次的提高。刘昌平 (2008)^② 认为, 造成统筹层次低有两个
原因: 一是地方利益保护主义的影响。二是各地的收入差距与收入差别。
马永华 (2010)^③ 提出, 全国统筹难以实现主要受以下四个方面制约: 一
是地方利益, 各地的地方利益不同, 制约全国统筹; 二是由于历史债务的
存在, 造成的地区差异; 三是各地在养老保险制度方面存在着差异; 四是
区域经济发展的不平衡性。在李雪 (2010)^④ 看来, 各地的养老保险制度,
经济发展水平, 各年龄的人口所占的比重, 以及中央与政府, 企业与职工
各方面形成的利益格局都是影响养老保险金统筹的重要因素。杨燕绥
(2005)^⑤ 通过分析认为, 统筹层次的提高也与政府的财政投入有密切的关
系, 政府的权力滥用以及不作为会影响财政在养老保险方面的投入, 加剧
了不平衡性与不确定性, 阻碍了统筹层次的提高。刘雯晶 (2008)^⑥ 认为,
权利划分不明确是制约养老保险统筹层次一个重要因素, 中央与地方在财
权、事权方面划分不明显, 对养老保险个人账户亏空的责任没有落实到具
体, 发达地区基金盈余抵制统筹层次的提高等, 都使我国养老保险统筹层
次发展缓慢。

第三, 对我国养老保险统筹层次路径的研究。林毓铭 (2007) 强调,
健康的省级统筹是建立基本养老保险基金全国统筹的先决条件。姜维壮
(2004)^⑦ 指出, 实现基本养老保险全国统筹, 最重要的途径是推广与实行

① 林毓铭. 完善养老保险省级统筹管理体制的思考 [J]. 市场与人口分析, 2007 (7).

② 刘昌平. 中国基本养老保险“统账结合”制度的反思与重构 [J]. 财经理论与实践, 2008 (5).

③ 马永华. 养老保险统筹层次提高要兼顾公平效率 [J]. 河南师范大学学报, 2010 (3).

④ 李雪, 陈元刚, 汤华然. 实现基本养老保险全国统筹的障碍研究 [J]. 科学发展, 2010 (8).

⑤ 杨燕绥. 养老金计划管理模式的三次变革——政府责任与中介服务机制 [A]. 社会保障问题研究 (2005) ——养老基金管理 with 生活质量国际论坛论文集 [C]. 领导决策信息, 2005.

⑥ 刘雯晶. 进一步提高我国基本养老保险统筹层次的思考 [J]. 价格月刊, 2008 (12).

⑦ 姜维壮. 社会保障问题新论 [J]. 前线, 2004 (1).

基本养老保险省级统筹制度。而刘苓玲、度国柱 (2007)^① 认为,实现养老保险统筹并不是一蹴而就的,而是一个循序渐进的过程,需要从两方面来完成。一是制定新的政策,注重新政策与省级统筹的配合,为省级统筹提供制度保障。二是理顺各部门与各地区之间的关系,以实现省级统筹为短期目标。闫琳琳、穆怀忠 (2012)^② 认为,对基础养老金全国统筹的保障应高于人民最低的生活所需,体现劳动公平的原则。武萍、周卉 (2016)^③ 根据我国人口流动日益频繁的特点,考虑到社会养老保险基金相关主体在转移接续中利益分配的冲突问题,运用 Shapley 值法,分析相关主体在转移过程中的不同利益考量,以期找出能够实现整体利益最大化的路径。

第四,对我国养老保险统筹实施方法的研究。盖根路 (2013)^④ 指出,基础养老金全国统筹的目标,除了在支付方面统一计发办法和计发工资基数外,还包括统一统筹基金来源,重点是在征收方面统一缴费基数和缴费比例;林毓铭 (2013)^⑤ 认为,基础养老金全国统筹改革必须要综合配套、多管齐下。金刚、柳清瑞、宋丽敏 (2016)^⑥ 分别在两个延迟退休方案下对 2015~2050 年企业养老保险统筹基金收支平衡状况进行了分析测算。测算结果显示,延迟退休方案可以明显缓解统筹基金支付压力,但两个方案均无法完全消除测算区间内的统筹养老保险基金缺口,应综合运用多种方式与手段确保城镇企业职工养老保险制度的有效运行。穆怀忠、张文晓、沈毅 (2016)^⑦ 在省级统筹计发方案基础上,设计了养老保险分层平均全国统筹与分比例全国统筹两大类型及六种具体实施方案,提出全国统筹财

① 刘苓玲,度国柱.统筹城乡养老保障应是系统工程[J].中国劳动保障报,2007-10-18.

② 闫琳琳,穆怀忠.养老金统筹层次提升的收入再分配效应研究——以辽宁省级统筹为例[J].社会保障研究,2012(11).

③ 武萍,周卉.城乡统筹背景下社会养老保险基金相关主体的利益分析——基于 Shapley 值法[J].经济体制改革,2016(1).

④ 盖根路.通向企业职工基础养老金全国统筹之路[J].中国劳动保障报,2013-01-11.

⑤ 林毓铭.体制改革:从养老保险省级统筹到基础养老金全国统筹[J].经济学家,2013(12).

⑥ 金刚,柳清瑞,宋丽敏.延迟退休的方案设计及对城镇企业职工基本养老保险统筹基金收支影响研究[J].人口与发展,2016(11).

⑦ 穆怀忠,张文晓,沈毅.基于财政支付适度水平的养老保险全国统筹路径选择[J].城市发展研究,2016(12).

政“双补贴”机制（收支缺口补贴与福利损失补贴），构建了养老保险财政支出适度水平模型，选择财政负担可行的养老保险全国统筹实施方案。

总体而言，上述文献为我国基础养老金全国统筹问题的研究，提供了有益的借鉴与启示。但囿于当前我国基本养老保险制度的碎片化格局，基础养老金的全国统筹应在全面厘清个人、企业、政府在养老保险中的权责关系，以及明确当前我国养老保险费实际负担水平的前提下，对各地区基本养老保险制度的现状及运行进行全面、深入的理论与实证分析，进而科学预测我国未来的养老金支付压力与制度改革方向，以做到基础养老金全国统筹的有的放矢和有效推进，而已有研究在此方面尚嫌不够充分。因此，上述内容也构成本书研究的主要着力点与阐释对象。

三、研究思路

本书由导论与七章内容组成，按照理论分析—实证分析—对策研究的基本逻辑思路展开，可分为三大部分。

第一部分，基础养老金全国统筹的理论分析，主要包括第一章。本部分首先对养老金、基本养老金与基础养老金的概念进行了界定与区分，对养老金的县市级统筹、省级统筹与全国统筹的基本体系框架进行了厘定，并区分了“统收统支”的实质性统筹与“调剂金”模式的非实质性统筹。从公民生存权、公平与正义、政府支出责任、大数法则理论、收入再分配理论等五个方面分析了养老保险统筹的可能性，并为此提供了一系列的理论依据，同时也说明了建设完善制度的必要性。

第二部分，我国基础养老金统筹状况的实证分析，主要包括第二章至第六章。本部分在对我国1951~2016年基础养老金统筹状况的制度变迁进行廓清与回顾，归纳出统筹层次演变内在机理的基础上，对当前我国基础养老金统筹的实际状况、各地实际负担水平、实际待遇水平等现状进行了剖析，分析统筹层次偏低所导致的诱致效应，并从理念、制度设计、经济发展水平、政府权责划分、既有利益钳制、征缴体制约束等多层面，分析了当前制约我国基础养老金全国统筹的主要原因。同时，分析了基础养老

金全国统筹的资金安排模式,在考虑改革阻力与不损害既得利益的前提下,以养老金最高待遇水平的北京市为标准,测算了实行全国统筹中央政府所需承受的财政负担。并对全国统筹后将会产生的收入分配、减负、福利改进等经济、社会效应进行模拟分析。最后,总结了发达国家基本养老保险发展历程中统筹层次实施情况的一般经验和教训,以期为我国基础养老金全国统筹提供国际视域上的经验借鉴。

第三部分,我国实现基础养老金全国统筹的对策与建议。当前,我国必须加快养老保险制度的顶层设计,强化养老保险制度的国家支出责任,在统一社会保障缴款征收主体的基础上,尽快实行社会保险费改税,并建立健全与基础养老金相匹配的全国联网信息系统。

四、研究方法

1. 演绎主义的方法。演绎主义方法论的分析思路是,先确定基本理论假设,建构基础概念和一般化的理论模型,确立逻辑推理的大前提,然后针对个案进行特殊性的经验分析,剖析现实具体模型的偏颇和不足,确立小前提,最后依据规范化的理论标准得出制度变迁和问题改良的基本思路。

本书采用演绎主义方法论的逻辑展开。首先,进行一般化的规范分析,确立统筹层次演变的内在机理,如经济诱因、政治体制、财政支持因素等;其次,针对我国现阶段基础养老金的统筹层次进行实证分析,分析我国低统筹层次的诱致效应与制约全国统筹的原因;最后,在分析全国统筹所带来的效应,以及借鉴国外统筹层次提升经验的基础上,得出促进我国基础养老金全国统筹的基本思路。

2. 多维综合的方法。

(1) 规范分析方法。本书对养老金统筹层次演变的一般形成机理进行理论抽象,为基础养老金全国统筹的实证分析建立规范性标准。

(2) 实证分析方法。本书采用福利经济学、计量经济学和制度经济学的方法,分析我国基础养老金统筹的现状与不足、成因以及由此产生的消极效应,并模拟分析了实现全国统筹后所产生的效应。