



中国基本养老保险 筹资机制改革研究

ZHONGGUO JIBEN YANGLAO BAOXIAN
CHOUZI JIZHI GAIGE YANJIU

焦津强 石晨曦 著



民主与建设出版社

中国基本养老保险 筹资机制改革研究

ZHONGGUO JIBEN YANGLAO BAOXIAN
CHOUZI JIZHI GAIGE YANJIU

焦津强 石晨曦 著

民主与建设出版社
·北京·

© 民主与建设出版社, 2018

图书在版编目(CIP)数据

中国基本养老保险筹资机制改革研究 / 焦津强, 石晨曦著. — 北京: 民主与建设出版社, 2018.5

ISBN 978-7-5139-2148-0

I. ①中… II. ①焦… ②石… III. ①基本养老保险基金—融资机制—研究—中国 IV. ①F812.44

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 094367 号

中国基本养老保险筹资机制改革研究

ZHONGGUO JIBEN YANGLAO BAOXIAN CHOUZI JIZHI GAIGE YANJIU

出 版 人 李声笑

著 者 焦津强 石晨曦

责任编辑 韩增标

封面设计 汉字风

出版发行 民主与建设出版社有限责任公司

电 话 (010)59419774 59416161

社 址 北京市海淀区西三环中路 10 号望海楼 E 座 7 层

邮 编 100142

印 刷 北京明月印务有限责任公司

版 次 2018 年 6 月第 1 版

印 次 2018 年 6 月第 1 次印刷

开 本 880mm × 1230mm 1/16

印 张 23

字 数 300 千字

书 号 ISBN 978-7-5139-2148-0

定 价 68.00 元

注: 如有印、装质量问题, 请与出版社联系。

作者简介

焦津强，北京大学公共管理专业硕士，中国社会科学院经济学博士，曾任职于国家国有资产管理局、财政部和审计署等多个部门，主要研究领域为社会保障，特别是养老保险专业，曾在《中国社会保障》《世界经济》《国有资产管理研究》《学习与探索》《财经界》《审计理论前沿》和《光明日报》《中国审计报》等报刊发表论文数十篇。

石晨曦，重庆工商大学教师，中央财经大学博士，主要研究领域为社会保障，特别是养老保险的精算研究，曾在《经济科学》《财政研究》《江西财经大学学报》等 CSSCI 来源期刊发表论文数篇。

前 言

近年来,由于人口老龄化的日趋严重及养老筹资等问题的影响,国内养老保险的发展面临严峻的形势,养老金支付危机成为社会关注的焦点话题。客观而言,养老保险制度的制定和出台,给民众提供了良好的社会福利政策,但养老保险基金收支平衡上的缺陷,使得越来越多的民众对养老保险制度失去了信心,退出养老保险的可能性也越来越大。国内社会保险基金预算统计数据显示,我国每年的养老保险基金亏空额在不断加大,2015年养老保险基金亏空更是达到了3024亿元,较2014年1563亿元的缺口进一步扩大^[1],收不抵支的省份已达6个,个人账户“空账”4.7万亿元^[2],预计2050年在职人员与退休人员的抚养比为不足1.6:1^[3]。面临如此形势,加强对养老保险筹资现状的分析,深入探究养老保险筹资模式的不足,并尽快制定和实施养老保险筹资解决方案至关重要。养老保险筹资机制是

[1] 数据来源:财政部公布的《2015年全国社会保险基金预算情况》。

[2] 参见郑秉文主编:《中国养老金发展报告2016》,第88页。

[3] 根据北京大学国家发展研究院发布的预测结果,到2050年是1.6个适龄劳动力赡养一位退休老人。

养老保险制度的财务基础和物质保障，能否以科学的方式筹集并管理好这些基金，对养老保险事业的发展和持续运行，以及对整个国家的经济发展都至关重要，事关全国人民群众的切身利益。本书从风险理论角度切入，聚焦我国养老保险制度的公平性和可持续性问题，以《中国基本养老保险筹资机制改革研究》为题，讨论了我国现行基本养老保险筹资机制存在的问题及其原因，在充分借鉴世界各国养老保险筹资机制理论研究与实践经验的基础上，就下一步我国基本养老保险筹资机制改革的方向和内容，提出了自己的观点与建议。通过上述研究过程，本书得出如下几个主要结论：

一是在筹资责任方面，明确界定了政府、企业单位和个人各自应当承担的责任及其相互边界。强调在目前国情下，我国必须重视回归社会保险的本质属性，不能盲目错选福利型养老保险筹资模式。同时，指出老有所养目标要靠建立健全整个社会的多支柱体系实现，基本养老保险制度作为支柱之一，不宜过多承担收入再分配功能，这一功能应由不与缴费挂钩的作为“零支柱”的社会救助承担。此外，特别强调要重视明确和区分省级政府的责任边界，因为研究表明，能否充分发挥省级政府在基本养老保险筹资机制改革中的积极作用，是我国基本养老保险筹资机制改革能否成功的关键。当前提高统筹层次的正确路径，既不是自下而上，也不是自上而下，而是应该果断选择“省级统筹，一步到位”方案。

二是在筹资水平方面，认为当前缴费率偏高，各责任主体

负担偏重，提出必须将缴费率逐步降低到一个合理的标准。但是在养老金收支已经严重失衡的情况下，如何才能降低缴费率？本书提出可考虑在现收现付制基础上，通过增设一个“基金池”的制度创新，一举彻底解决这个两难问题。

三是在筹资渠道方面，必须将养老金投资运营实现的增值部分列为重要的来源，同时加强稳定性和通畅性。为此，本书提出构建一个养老保险基金投资管理新体系的设想，以确保养老保险基金保值增值。关于一直争论不休的“费改税”和征缴方式问题，本书认为不是当前需要解决的紧迫问题，应按照稳定性原则保持现状不变。

四是在筹资模式方面，本书提出创建一个带“基金池”的现收现付养老保险筹资新模式，以保证我国基本养老保险制度的公平性和可持续性。这一新筹资模式设计属于部分积累型养老保险筹资模式的一种，有别于国内外所有曾实行和正在实行的养老保险筹资模式。该模式设计注意到维护代内、代际的公平性，同时建立在符合实际国情的数学模型和精算结果基础上。研究中以 75 年为周期的精算结果表明，采用新筹资模式可以保证我国基本养老保险制度的可持续发展。

本书的主要创新点有四个：一是提出和论证了一个新型的养老金收支平衡理论模型，并在此基础上，对如何创建一个带“基金池”的现收现付养老保险筹资新模式进行了顶层设计，以保证我国基本养老保险制度的公平性和可持续性。二是提出并论述了构建一个基本养老保险基金投资管理新体系的设想，以

确保基本养老保险基金保值增值。三是对改革和完善养老保险筹资机制，结合建立健全养老保险“三支柱”体系，进而通过“三支柱一救助”框架，实现全社会老有所养的宏伟目标，提出若干具有针对性强、实用价值高的政策建议。四是运用一个新的理论框架对养老保险筹资机制进行了研究，即从筹资责任、筹资水平、筹资渠道和筹资模式四个方面展开了全面、系统、深入的分析论证，进而对我国养老保险筹资机制的改革方向和内容，提出了切实有效、可操作性很强的政策建议。

此外，本书多角度地对中国养老保险制度建设的理论和实践进行了深层次思考，并对中华人民共和国成立以来有关养老保险制度建设的规范性文件进行了回顾、梳理和评价。相信这些成果对下一步深化我国养老保险制度改革，肯定会产生积极意义，并促使“三支柱一救助”社会养老保障体系的早日形成。

出 版 人 李声笑

责任编辑 韩增标

封面设计



目 录

前 言	001
-----------	-----

上 篇 中国基本养老保险筹资机制改革研究	001
----------------------------	-----

导 言	003
-----------	-----

一、背景与意义	003
---------------	-----

二、基本概念的界定	008
-----------------	-----

三、文献综述	014
--------------	-----

四、研究思路、方法与主要创新点	019
-----------------------	-----

五、结构安排与主要论点	021
-------------------	-----

第一章 养老保险筹资的基础理论与研究框架	023
----------------------------	-----

第一节 养老保险筹资的基础理论	023
-----------------------	-----

一、代际交叠模型	023
----------------	-----

二、生命周期假说	024
----------------	-----

三、风险社会理论	026
----------------	-----

四、制度变迁理论	027
----------------	-----

五、其他理论	029
--------------	-----

第二节 养老保险筹资机制的基本研究框架	035
一、养老保险筹资责任	035
二、养老保险筹资水平	036
三、养老保险筹资渠道	037
四、养老保险筹资模式	038
本章小结	040
第二章 我国养老保险筹资现状与问题	042
第一节 我国养老保险制度的建立与演变	042
一、我国养老保险制度的建立	042
二、我国养老保险制度的改革探索	043
第二节 我国养老保险筹资的现状与问题	047
一、筹资主体责任边界模糊，关系不协调	048
二、统筹层次结构混乱，提升方向与路径选择不当	049
三、社会公平性差，影响参保人缴费积极性	050
四、历史欠账多，个人账户空账增速过快	051
五、可持续性差，严重影响民众对制度存续的信心	053
第三节 产生问题的原因分析	054
一、深层原因：历史文化水土不服	054
二、主要原因：体制机制关系不顺	056
三、直接原因：制度设计先天不足	059
本章小结	062
第三章 养老保险筹资的国际经验及启示	063
第一节 世界养老保险筹资的主要类型	063
一、社会保险型与国家福利型筹资模式	063
二、现收现付型、完全积累型和部分积累型筹资模式	066

第二节 养老保险筹资机制改革的起因与过程	072
一、世界养老保险筹资改革起因	072
二、世界养老保险筹资改革过程	073
第三节 世界养老保险筹资改革对我国的启示	078
一、坚守社会保险理念，不入过分福利化“陷阱” ..	078
二、不走“大一统”老路，充分发挥地方政府积极性 ..	079
三、沿着部分积累制方向，探索良性循环新模式 ..	080
四、通过投资运营，开拓规范和稳态的基金来源 ..	081
五、健全多支柱体系，减轻“第一支柱”的压力	081
本章小结	082
第四章 模式创新：带“基金池”的现收现付筹资模式	083
第一节 制度渊源与理论突破	083
一、制度渊源	083
二、理论突破	084
第二节 新筹资模式的构建	086
一、指导原则与管理体制	086
二、新筹资模式及运行机制的设计	087
第三节 精算模型与测算结果	089
一、精算模型构建	089
二、关键指标的预测	094
三、测算结果比较	100
第四节 新筹资模式的优势与路径选择	105
一、新筹资模式的七大优势	105
二、新筹资模式的路径选择	108
本章小结	110

第五章 确保增值：构建养老保险基金投资管理新体系	111
第一节 养老保险基金投资管理主体及相互关系	111
一、主要责任主体	111
二、各主体间的相互关系	116
第二节 养老基金管理模式	119
一、国际养老基金管理模式	119
二、我国养老基金管理模式	120
第三节 我国养老保险基金投资运营模式	121
一、现行投资运营模式及差异	121
二、我国投资运营模式的优化	123
第四节 构建新型基金投资运营体系	127
一、新型基金投资运营体系及模式	127
二、完善养老基金投资运营模式的建议	128
本章小结	130
第六章 我国养老保险筹资机制改革的政策建议	131
第一节 明确相关主体的筹资责任	131
一、中央政府的筹资责任	131
二、省级政府的筹资责任	132
三、企业单位的筹资责任	133
四、个人应负的筹资责任	134
第二节 合理确定筹资水平和渠道	135
一、逐步降低缴费率	135
二、扩充基金投资增值渠道	136
三、稳定原有征缴方式	137
第三节 大力促进补充养老保险事业的健康发展	137
一、健全法律法规	137

二、出台优惠政策	138
三、提高企业单位自动加入积极性	139
第四节 积极开展个人储蓄商业养老保险业务	140
一、出台优惠政策	140
二、优化商业养老保险发展环境	141
三、提高个人自愿参保积极性	143
第五节 完善社会救助以弥补筹资机制短板	144
一、充分认识零支柱的重要意义	144
二、政府必须承担起相关责任	144
本章小结	145
结论与未来研究方向	147
一、主要研究结论	147
二、未来研究方向	148
 下 篇 关于中国养老保险制度建设的若干思考	 151
第七章 对我国养老保险事业的若干思考	153
第一节 中外养老保险筹资模式比较	153
模式 I: 建立在现收现付基础上的统筹账户模式	154
模式 II: 建立在完全积累基础上的个人账户模式	155
模式 III: 建立在现收现付基础上的个人账户模式	156
模式 IV: 建立在现收现付基础上的统账结合模式	157
第二节 做实个人账户既不可能也无必要	160
一、没有相应的财政条件	161
二、缺乏相应的资本市场	163

三、国民储蓄率过高的制约	165
四、保证退休者未来生活水平不降低的风险	167
五、当前亟须调整的政策及建议	169
第三节 我国提高基本养老保险统筹层次的路径探讨	173
一、引言	173
二、实现基本养老保险全国统筹的困境与障碍	174
三、当务之急是推进基本养老保险基金“省级统筹，一步到位”	176
四、几点思考	177
五、结语	177
第四节 我国基本养老保险基金投资管理主体研究	178
一、各主体的权责定位	178
二、四大主体的相互关系	183
三、若干思考与建议	186
四、结语	188
第五节 关于改革地方社保基金投资运营模式的建议	189
一、我国社保基金投资运营的现状与挑战	189
二、地方社保基金投资运营面临的问题	191
三、改革建议	191
第六节 以社保审计推动社会保障制度完善	193
一、“贝弗里奇报告”的主要内容与历史贡献	193
二、“贝弗里奇报告”对我国社保审计的借鉴意义	195
第八章 我国养老保险相关制度规定及其评价	199
劳动保险条例	199
国家机关工作人员退休处理暂行办法	209
关于工人、职员退休处理的暂行规定	211

关于工人退休、退职的暂行办法	215
关于企业职工养老保险制度改革的决定	219
关于加强企业职工社会保险基金投资管理的暂行规定 ...	222
关于深化企业职工养老保险制度改革的通知	224
企业职工基本养老保险社会统筹与个人账户相结合实施办法 之一	227
企业职工基本养老保险社会统筹与个人账户相结合实施办法 之二	232
关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定	235
关于实行企业职工基本养老保险省级统筹和行业统筹移交地 方管理有关问题的通知	239
关于完善城镇社会保障体系的试点方案	242
减持国有股筹集社会保障资金管理暂行办法	252
全国社会保障基金投资管理暂行办法	255
企业年金试行办法	266
关于实施“全民参保登记计划”的通知	270
关于完善企业职工基本养老保险制度的决定	275
关于开展新型农村社会养老保险试点的指导意见	280
社会保险法	287
关于开展城镇居民社会养老保险试点的指导意见	305
机关事业单位工作人员养老保险制度改革的决定	311
基本养老保险基金投资管理办法	316
关于全面实施全民参保登记工作的通知	331
关于加快发展商业养老保险的若干意见	334
划转部分国有资本充实社保基金实施方案	341

参考文献	348
------------	-----

上 篇
中国基本养老保险筹资机制改革研究
