

国家社会科学基金项目·经济学系列

中国养老保险 发展评价及现实挑战

吴永求 著



科学出版社

国家社会科学基金项目·经济学系列

中国养老保险 发展评价及现实挑战

吴永求 著

国家社会科学基金青年项目（11CJY107）资助

科学出版社

北 京

内 容 简 介

随着城乡居民养老保险的建立,城乡统筹养老保险体系初步形成,以“扩面”为主要任务的养老保险改革阶段性目标基本实现,养老保险的发展目标正在由“广覆盖、保基本”向“全面覆盖、保障充分”的目标转变。本书在回顾中国养老保险改革历程及现状的基础上,从覆盖面、恰当性与可持续性三个方面对养老保险的发展进行评价,分析了当前中国养老保险改革面临的主要问题与挑战,提出了养老保险发展的总体目标、战略步骤和重点举措,为中国建立、建设可持续发展的养老保障体系提供理论依据与决策参考。

本书适合相关专业的大中专院校师生、社会保险理论研究者以及对社会经济问题感兴趣的广大读者参考阅读。

图书在版编目(CIP)数据

中国养老保险发展评价及现实挑战/吴永求著. —北京: 科学出版社, 2016.9

ISBN 978-7-03-049765-9

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 (2016) 第 209964 号

责任编辑: 魏如萍 / 责任校对: 郑金红
责任印制: 徐晓晨 / 封面设计: 蓝正设计

科学出版社出版

北京东黄城根北街 16 号

邮政编码: 100717

<http://www.sciencep.com>

北京中石油彩色印刷有限责任公司 印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2016 年 9 月第 一 版 开本: 720×1000 1/16

2016 年 9 月第一次印刷 印张: 14

字数: 269 000

定价: 72.00 元

(如有印装质量问题, 我社负责调换)

前 言

随着城乡居民养老保险的建立及其覆盖率的扩大,城乡统筹养老保险体系初步形成,以“扩面”为主要任务的养老保险阶段性目标基本实现,养老保险的发展目标正在由“广覆盖、保基本”^①向“全面覆盖、保障充分”转变。在新的形势与背景下,客观评价养老保险改革面临的新问题与新挑战,明确未来养老保险改革方向与重点任务,对建设可持续发展的养老保障体系,实现“老有所养”目标具有重要意义。

1. 基本结论

本书在回顾我国养老保险改革历程及现状的基础上,对养老保险的发展水平从覆盖面、恰当性与可持续性三个方面进行评价,分析当前我国养老保险改革面临的主要问题与挑战,提出了养老保险改革的总体目标与战略步骤,并从制度整合、结构优化与财务平衡三个方面提出养老保险改革的重点举措。本书的主要结论包括以下方面。

(1) 我国养老保险改革成绩显著,城乡统筹养老保险制度框架正在形成。在对我国养老保险改革历程进行回顾的基础上,总结养老保险事业发展所取得的成绩,特别 2009 年以来养老保险改革进程加快,出台了一系列相关的法规制度,将养老保险覆盖人群范围扩大到灵活就业人员、个体工商户、失业人员、农村居民,实现了养老保险制度全覆盖,建立了职工基本养老保险和城乡居民养老保险跨区域转移衔接机制。在养老保险参保规模方面,随着制度不断完善,参保人数与基金规模在不断扩张;养老保险覆盖率由 2001 年的 19.7% 增加到 2012 年的 79.0%,2012 年全国基本养老保险基金总收入 20 001 亿元,基金总支出 15 562 亿元,分别是 1998 年的 13.7 倍和 10.3 倍;城乡统筹的养老保险体系正在形成。

(2) 覆盖面、恰当性与可持续性评价养老保险发展的最重要标准,但三者之间存在相互制约关系。在对养老保险评价方法进行文献分析的基础上,结合当前我国养老保险发展实际,提出评价养老保险改革“覆盖面、恰当性和可持续性”三大核心标准。研究同一养老金计划中“覆盖面、恰当性、可持续性”

^① 《中华人民共和国社会保险法》提出,社会保险制度坚持广覆盖、保基本、多层次、可持续的方针,社会保险水平应当与经济社会发展水平相适应。

三个目标之间存在着相互制约的逻辑关系,即如果不考虑经济社会发展、居民收入增长、财政补助增加等外部环境的变化,覆盖面、恰当性、可持续性三个目标难以同时改进。

(3) 覆盖面的主要挑战是制度“碎片化”和参保结构不合理。首先是养老金项目“碎片化”的挑战,虽然养老保险制度框架正在逐渐形成,但不同项目、不同地区、不同人群之间仍然严重“碎片化”;养老制度按人群设计,养老金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;地方政府具有养老保险政策制定与实施的权力,过去对养老保险制度进行了大量的试点与探索,导致养老保险呈现区域“条块分割”的特征。其次是参保结构矛盾的挑战,由于制度设计本身的问题,城乡居民养老保险制度年轻人参保的积极性比较低,已参保的人群年龄结构偏大,所选择的缴费档次偏低;职工基本养老保险参保结构中,非公有制经济的参保率大大低于公有制经济,另外统筹账户缴费过高,不利于激励高收入人群参加基本养老保险。

(4) 恰当性的主要挑战是保障不充分和待遇结构不合理。首先,基本养老保险替代率与缴费率不匹配,过高的缴费率与较低的替代率降低了制度吸引力,加剧了劳动力市场的非正式用工等问题,并且使养老保险制度的公平与正义受到质疑。其次,城乡居民养老保险的替代率水平过低,远未达到国际 50%~60% 的标准,与“老有所养”目标差距较大。最后,待遇结构不合理,具体表现为不同养老金项目的待遇差距、不同地区间养老金待遇的区域差距、不同特征参保人的待遇差距,待遇结构的不合理也影响了养老保险制度的公平性。

(5) 可持续性面临长期基金收支不平衡的挑战。可持续性是养老保险发展的重要评价标准,并对养老金待遇和覆盖面产生影响。根据本书预测结果,基本养老保险基金将在 2020~2030 年开始收支不抵,随着老龄化趋势的加剧,未来基本养老保险的基金面临极大的支付风险。未来可持续性面临的主要挑战包括以下方面:一是人口老龄化的挑战。人口的老龄化将导致未来养老负担不断加重,养老保险基金收入减少的同时基金支出不断增加。二是历史遗留问题的挑战。基本养老保险的隐性债务、老国企欠费、个人账户“空账”等历史问题仍然没有完全解决。三是区域财力不平衡的挑战。统筹层次较低,大规模劳动力跨区域流动导致各地区基金财务不平衡。四是基金保值增值的挑战。通货膨胀、投资渠道狭窄、基金管理“碎片化”的影响,养老保险基金面临较大的贬值风险。

2. 主要观点

本书研究的主要观点包括以下方面。

(1) 我国养老保险改革已经进入一个新的发展阶段。2012 年我国养老保险的总覆盖率已经达到 79.0%。随着参保人群不断扩大,城乡统筹养老保险体系初

步形成,以“扩面”为主要任务的养老保险阶段性目标已经基本实现,未来养老保险发展将进入一个新的阶段。新时期养老保险发展的主要目标将由“广覆盖、保基本”向“全面覆盖、保障充分”转变,养老保险改革的重点任务由扩大覆盖面转为提高保障水平和促进基金财务长期平衡。

(2)未来基金收支面临极大的支付风险。人口老龄化及基金收支预测结果表明,如果不考虑财政补贴或者大幅提升基金投资收益率,2020~2030年基本养老保险基金收支将难以平衡,且缺口不断扩大。居民养老保险目前财政定额补贴标准较低,如果不考虑政策的变化,中央与地方财政完全能够承担基础养老金和个人账户的补助。但是,机关事业单位养老保险由“现收现付制”向“基金积累制”改革产生的转轨成本和现时缴费将给财政带来极大的支付压力。

(3)新时期养老保险改革的重点是进行制度整合、优化养老保险参保与待遇结构、提高基金财务的可持续性。通过制度整合解决养老保险覆盖面存在的项目“碎片化”和区域“碎片化”问题;通过制度优化与提高统筹层次解决参保人结构不合理、养老金待遇结构不合理和基金收支区域结构不合理等问题;通过加强基金预算管理、划拨国有资产、改善结余基金投资管理等举措提高基金财务的可持续性。

(4)对养老保险改革需要进行顶层设计。过去养老保险改革中,中央往往只提出一个改革的总体方向与政策框架,由地方政府负责具体的政策实施,因此未能形成一个完整的制度体系。本书提出,养老保障改革和体系建设,关键要在养老保险的目标与模式上达成共识,根据制度框架进行总体设计,明确一体化改革目标,减少地方政府的自主权,建立“全面覆盖、保障充分、衔接顺畅、财务持续”的公共养老金体系。

3. 政策建议

本书从养老保险改革总体目标、战略步骤和重点举措三个层面提出相应的对策建议。

(1)养老保险改革最终目标是建立缴费型和非缴费型两大公共养老金体系。借鉴国外养老保险改革的实践经验,提出建立城乡统一的两大公共养老金体系:第一体系是职工养老保险体系,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、保障水平较高的养老金制度;第二体系是国民养老保险体系,为没有参加职工养老保险体系的低收入居民提供非缴费、保障水平相对较低的国民公共养老金。

(2)结合现实国情,提出养老保险改革三步走战略。第一步:在2020年以前,改革重点是改变现在以人群分类的养老保险制度设计,明确城乡一体化改革目标,建立按缴费方式分类的养老保险体系,解决制度“碎片化”问题。第二步:

在 2021~2050 年建立按缴费方式分类的两大养老保险体系,适度降低基本养老保险的费率水平,逐步提高城乡居民养老保险的缴费和待遇水平,实现基本养老保险的全国统筹和城乡居民养老保险省级统筹,做实职工基本养老保险个人账户,做大统筹基金规模。第三步:2050 年之后,重点是建立公共养老金、职业年金、商业养老保险、家庭互济及个人储蓄四大养老保险支柱体系,将原来缴费型的城乡居民养老保险制度改革为非缴费型的国民养老保障项目,实现“名义账户制”向真正的“基金积累制”转变,实现“老有所养”目标。

(3)从制度整合、结构优化与可持续三个方面提出短期内养老保险改革的重点举措。一是对现行各类养老保险项目进行整合,解决制度“碎片化”问题,要在明确一体化改革目标的基础上,整合归并已有的各类养老项目,重点是整合农村养老保险项目、农民工养老保险项目和特殊人群养老保险项目,停止针对各类特殊人群的养老保障改革试点项目;逐步统一各省的基本养老保险与居民养老保险政策,尽量避免制度区域差异产生的“碎片化”与“衔接不畅”问题。二是通过合理的制度设计,解决各种结构性矛盾;通过制度的公平设计,提高年轻人、高收入人群、灵活就业人员、私有部门的参保积极性;通过完善补贴机制,提高城乡居民养老保险缴费档次;通过“统账结合”养老金制度改革,缩小社会化养老保险项目与机构事业单位退休金的待遇差距,推进基本养老保险基金全国统筹,解决区域间养老负担“苦乐不均”问题。三是通过多种渠道提高养老保险基金财务可持续能力,完善养老保险基金预算管理体制,建立基金中长期收支预测系统与动态平衡机制;明确中央与地方政府对转轨成本的责任分担,通过划拨国有股权、国有资产收益等方式解决历史遗留问题;通过多元化投资实现结余基金保值增值。

4. 主要创新

本书研究的创新点主要体现在以下四个方面。

(1)研究视角的创新。在对国内外养老保险发展评价理论进行比较分析的基础上,结合当前的现实国情,从覆盖面、恰当性与可持续性三个方面对我国养老保险制度进行评价,并针对存在的问题与挑战,从制度整合、结构优化与财务平衡三个方面提出改革的主要举措;本书在研究视角上有所创新。

(2)研究方法的创新。采用数理模型与实证分析相结合方法进行研究,得到一些新的结论与政策启示。例如,构建养老保险参保行为精算模型,研究制度设计对不同特征参保人的不公平问题及其导致的参保人结构不合理;得出降低基本养老保险缴费、提高城乡居民养老保险待遇等政策启示;采用随机动态最优化方法,研究实现公平与效率最优组合条件下的个人账户设计问题,得出提高基本养老保险个人账户记账比率的对策启示。

(3) 研究数据的创新。首先,通过问卷调查数据对养老保险参保情况进行研究,发现我国在养老保险覆盖面扩大的同时,存在参保结构不合理的问题。其次,与已有文献相比,本书对人口老龄化和养老保险基金收支预测建立在最新的人口普查数据基础上,并根据我国养老保险最新发展情况对参保率、养老金待遇等关键参数进行设定,发现基本养老保险基金收支缺口要大于已有文献的预测结果。最后,目前国内关于区域性养老保险基金收支预测的文献较少,本书在对跨区域人口迁移进行测算的基础上,对各地区养老保险基金收支预测进行测算;同时对机关事业单位养老保险改革的隐性债务进行估算,丰富了相关领域的理论研究。

(4) 对策建议的创新。本书分析新形势下养老保险发展面临的新问题与新挑战,认为我国养老保险已经进入一个新的发展阶段,改革目标正在由“广覆盖、保基本”向“全面覆盖、保障充分”目标转变。在国内外理论与经验的基础上,提出建立缴费型和非缴费型两大公共养老金体系的总体目标和“三步走”的战略路径。所提出的重点改革举措中,“农村养老保险整合”“农民工养老保险制度归并”“机关事业单位养老保险改革”“养老保险经办体制改革”等方面的对策建议具有一定的创新。

吴永求

2016年6月30日

目 录

第 1 章 绪论	1
1.1 问题及背景	1
1.2 目标及思路	2
1.3 内容及方法	3
第 2 章 养老保险制度理论与评价	5
2.1 概念界定与理论基础	5
2.2 养老保险特征与原则	10
2.3 养老保险制度的评价	12
2.4 养老保险制度三个目标的内在关系	19
2.5 本章小结	22
第 3 章 中国养老保险发展历程及国际比较	23
3.1 中国养老保险制度改革历程	23
3.2 中国养老保险发展现状	25
3.3 养老保险制度国际比较	28
3.4 本章小结	33
第 4 章 中国养老保险制度改革评估	34
4.1 中国养老保险覆盖面评估	34
4.2 中国养老保险恰当性评价	41
4.3 中国养老保险可持续性评价	44
4.4 本章小结	47
第 5 章 覆盖面的挑战：制度碎片化与参保结构不合理	48
5.1 养老保险制度碎片化	48
5.2 养老保险参保人结构不合理	60
5.3 本章小结	66
第 6 章 恰当性的挑战：保障不充分与待遇结构不合理	67
6.1 居民养老保险恰当性的挑战	67
6.2 基本养老保险恰当性的挑战	70
6.3 养老保险待遇结构不合理的挑战	75
6.4 本章小结	85

第 7 章 可持续性的挑战：财务收支不平衡	87
7.1 人口老龄化的挑战	87
7.2 历史遗留问题的挑战	107
7.3 区域基金财力水平不均衡	113
7.4 养老保险基金保值增值的挑战	117
7.5 基本养老保险基金收支缺口预测	123
7.6 本章小结	140
第 8 章 改革思路及对策建议	142
8.1 改革的总体思路	142
8.2 加快推进养老保险制度整合	148
8.3 优化养老保险结构	161
8.4 提高基金财务可持续性	167
第 9 章 总结	177
参考文献	180
附件 A：基本养老保险参保模型	191
附件 B：城乡居民养老保险参保模型	195
附件 C：最优个人账户记账比例模型	200
附件 D：部分基金收支的预测数据	206

第1章 绪 论

本书在对我国现行养老保险体系的发展现状进行评价的基础上,结合当前养老保险制度存在的问题与挑战,提出制度整合、结构优化与可持续三个方面的改革重点。本章为绪论部分,主要对研究背景、研究思路、研究内容、主要观点及创新点等方面进行介绍。

1.1 问题及背景

根据 ILO (International Labour Organization, 即国际劳工组织) 的数据, 2002 年中国养老保险覆盖率(缴费人数占经济活动人口比例)只有 15.1%。世界银行^①的报告认为, 中国养老保险严重集中在城镇地区的正式部门, 由此导致了制度公平性受到质疑。但是, 随着《国务院关于开展新型农村社会养老保险试点的指导意见》(国发〔2009〕32 号)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》(国发〔2011〕18 号)等一系列政策的出台, 我国养老保险制度开始由城镇向农村覆盖、由职工向居民覆盖。养老保险制度覆盖人群范围包括在岗职工、灵活就业人员、个体工商户、失业人员、城乡居民, 实现了制度全覆盖。养老保险的参保人群快速扩张, 2012 年全国城镇基本养老保险参保人数为 30 427 万人, 城乡居民社会养老保险参保人数为 48 370 万人, 参保人数占经济活动人口比例达到 79.0%。随着制度的完善与覆盖面的扩大, 养老保险发展主要矛盾与改革重点也在发生变化, 制度衔接不顺畅、养老金待遇低、基金支付风险等问题正成为制约养老保险发展的新挑战。在这些新的形势与背景下, 客观判断养老保险改革的主要矛盾, 明确未来养老保险改革方向与重点, 对建设可持续发展的养老保障体系, 实现“老有所养”的最终目标具有重要意义。

^① 世界银行. 中国经济报. 第 2 季, 2010.

1.2 目标及思路

当前养老保险改革的内外环境都在发生深刻变化，需要结合新的问题与新的形势，提出养老保险发展的新目标与新举措。本书将从覆盖面、恰当性与可持续性三个方面评价中国养老保险发展水平，分析当前养老保险改革面临的主要挑战与内在原因。在借鉴国内外经验的基础上，进行制度的顶层设计，明确养老保险改革的基本思路与战略路径，从制度整合、结构优化与财务平衡的角度提出养老保险具体的改革方案，为中国建立“全面覆盖、保障充分、衔接顺畅、财务持续”的公共养老金体系提供理论依据与决策参考。

本书研究的基本思路如图 1.1 所示。

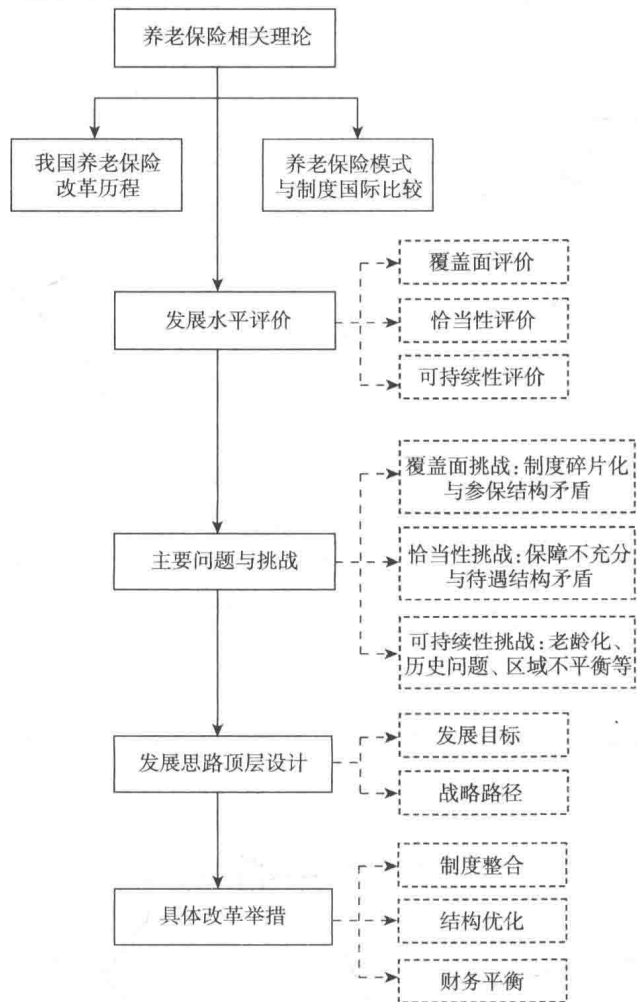


图 1.1 本书研究的基本思路

本书研究的基本思路如下:首先,回顾中国养老保险改革发展历程与现状,从制度设计、参保规模和基金收支等方面总结中国养老保险改革的成就。其次,对养老保险的理论基础进行介绍,重点对养老保险的评价方法与理论进行综述,结合中国实际国情提出“覆盖面、恰当性与可持续性”三大养老保险评价标准,并对三大目标之间的内在关系进行探讨。通过世界各国养老保险的运行模式与制度设计的比较,为中国养老保险改革提供参考与借鉴。再次,通过构建与测算相应的指标,对中国养老保险的发展水平从覆盖面、恰当性与可持续性三个方面进行评价;并深入分析中国养老保险发展所面临问题与原因。最后,借鉴理论分析与国外经验,提出中国养老保险发展总体目标与战略步骤,针对当前养老保险发展所面临的挑战,从制度整合、结构优化与财务平衡三个方面提出具体举措。

1.3 内容及方法

本书研究内容,从结构上可分为理论研究、现状研究、问题研究和对策研究四大部分共9章。理论研究部分共有两章:第1章“绪论”;第2章“养老保险制度理论与评价”。现状研究部分有两章:第3章“中国养老保险发展历程及国际比较”;第4章“中国养老保险制度改革评估”。问题研究部分有三章:第5章“覆盖面的挑战:制度碎片化和参保结构不合理”;第6章“恰当性的挑战:保障不充分与待遇结构不合理”;第7章“可持续性的挑战——财务收支不平衡”。对策研究有一章:第8章“改革思路及对策建议”。第9章是研究成果“总结”。

本书总体上是理论与对策研究相结合,采用如下具体方法进行研究:一是文献分析法,即对已有文献中观点和方法的参考借鉴。例如,在对中国养老保险发展进行评价时,借鉴国内外文献对养老保险发展的定性与定量评价两种思路,在对现有评价方法进行对比分析基础上,结合中国实际国情提出养老保险三个方面评价标准。二是人口统计学方法,以2010年第六次人口普查的数据为基础,采用人口学中的分要素预测法对全国及各地区未来人口老龄化的趋势进行预测。三是数值分析方法,即在建立相关模型基础上,通过数值计算进行政策模拟。例如,基于养老保险精算模型,对政策设计如何影响养老保险的参保行为进行模拟;采用随机动态最优化方法研究实现公平与效率最优组合的个人账户记账比例。四是实地调研法,通过对经办机构、企业、职工、居民的访谈与问卷调查,了解养老保险改革发展面临的许多现实问题,如机构设置、人员管理、经费保险、信息化建设等,并在政策举措的设计中大量吸收调研访谈的结论。五是经验借鉴法,如在借鉴世界银行的养老金改革可选方案模拟工具包(pension reform option

4 中国养老保险发展评价及现实挑战

simulation toolkit, PROST) 模型基础上,对基本养老保险基金收支进行预测,并采用敏感性分析法研究工资增长、基金投资收益率、扩面速度等环境变化对基金收支的影响;借鉴国外养老保险改革的经验,提出中国养老保险改革的总体目标、战略步骤与主要举措。

第2章 养老保险制度理论与评价

国内外关于养老保险的文献十分丰富，相关的理论研究涉及养老保险起源、养老保险模式、养老保险对经济社会影响效应、养老保险制度设计、养老保险基金管理等领域。本章重点介绍养老保险起源的相关理论与基本特征，并结合研究内容，重点对养老保险制度评价的相关理论进行文献评述，提出“覆盖面、恰当性与可持续性”三个方面的评价标准，并对三个目标之间的内在关系进行分析。

2.1 概念界定与理论基础

本节对研究对象的概念与内涵进行界定，并对养老保险的理论基础进行介绍。养老保险制度发展与变迁是“实践活动产生理论，理论发展又指导实践”的过程，养老保险理论涉及多个学科交叉的综合研究，但政治学和经济学是最重要的两大主流理论。

2.1.1 基本概念界定

1. 养老保险定义

我国学术界对社会养老保险有各种定义，包括以下代表性的观点：董克用和王燕（2000）认为，社会养老保险是指政府通过法律形式的制度安排，使劳动者在老年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（2001a）认为，社会养老保险是国家和社会依据一定的法律和法规，为保障劳动者在达到法定退休年龄，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。邓大松（2002）认为，社会养老保险是指国家和社会根据一定的法律法规，对达到法定年龄或退休的劳动者，由社会保险机构或指定的其他单位给付养老保险金。郑功成（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。结合国内学者的观点，我们认为，社会养老保险是为了防范老年风险，国家根据一定的法律和法规，在劳动

6 中国养老保险发展评价及现实挑战

者因年老丧失劳动能力退出工作岗位后为其提供基本生活保障的制度安排。

2. 养老保险制度整合

郑功成(2010)认为,我国养老保障改革和体系建设,需要根据宏观环境对未来制度框架进行总体设计。制度整合是指在对各种养老保险项目、各地区养老保险制度进行梳理的基础上,通过制度的顶层设计,对养老金项目进行归并整合,形成一个科学合理、内在统一的制度框架体系。本书针对我国养老保险制度现状,提出制度整合包括如下三个方面内涵:一是对各类养老保险项目的整合归并,在明确目标养老金体系框架基础上,将现有各类重叠的、暂停的、不合理的养老金项目取消,或者归并到目标养老金体系内的项目中。二是对各地区之间养老金制度的差异进行整合,在政策设计中应尽可能进行全国统一的制度安排,减少区域性差异;对无法避免或必要的区域制度差异,应该不影响制度的跨区域衔接与人口的流动力。三是完善转移衔接机制,具体又包括各类养老金项目的转移衔接机制和跨区域转移衔接机制。

3. 养老保险结构优化

结构优化是指在明确养老保险发展目标条件下,对制度中存在的不合理的各类差异^①,通过改革完善,实现养老保险制度的公平与正义。针对当前我国养老保险发展现状,本书重点关注两类结构优化问题:一是参保人的结构矛盾,从参保人的年龄、缴费、收入、待遇等视角研究现行养老保险制度中存在的结构不合理问题;二是待遇的结构矛盾,从不同养老金项目、同一项目不同特征参保人、不同地区之间养老金项目等视角研究待遇差异与不公平问题。

4. 养老保险可持续性

养老保险可持续性的核心是财务可持续性。欧盟委员会(European Commission, 2001)认为,财务可持续性是指养老金待遇在长期中能够保持收支平衡,不需要通过增加缴费或者降低待遇来维持养老金制度的运行。Holzmann和Hinz(2005)认为,可持续性是指现在和将来养老金计划所应具有财务稳定性,只有建立起良好的养老金制度,才能保证财政的稳定运行,而不需要在将来突然增加缴费或降低待遇。参考已有文献的观点,我们认为财务可持续性是指一个养老保险金项目既不需要增加缴费或降低待遇,也不需要财政除了正常补助^②以外的额外拨款,便可维持基金收支在长期中的平衡。养老金制度财务不可持续的可能原因包括以下方面:待遇与缴费之间不匹配导致基金收不抵支;养老保险基金管理运营不当导致基金损失;养老金制度由现收现付制向基金积累制改革导

① 这种差异违反了养老保险的“公平原则”。

② 这里的“正常补助”是指制度设计之初就承诺的补助,如我国城乡居民养老保险在制度设计中就明确的中央与地方财政补助。

致新制度承担了隐性债务；等等。

2.1.2 政治学理论基础

政治学理论认为政治因素对社会养老保险的形成和发展具有重要作用，认为社会养老保险制度是一国各派政治力量博弈的结果，政党及政府起着重要作用。养老保险政治学理论基础主要包括德国新历史学派理论、社会民主论、新马克思主义、新工业主义论、新多元主义论、国家中心论等。政治学派主要从社会公平的角度分析养老保险制度，主要的观点如下：提倡现收现付制的运营模式，强调由国家提供公共养老金计划（董克用和王燕，2000）。

（1）德国新历史学派理论。德国新历史学派理论构成了德国社会保障体制最早的理论依据，也造就德国成为现代社会保险的发源地。德国新历史学派主要代表人物有施穆勒（Gustav Schmoller）、布伦坦诺（Ludwig Brentano）等。传统理论认为，国家的职能就是维护社会秩序和国家安全，而不是干预经济。但德国新历史学派认为，国家除了维护社会秩序和国家安全外，还有一个文化和福利的目的。国家是集体经济的最高形式，在进步的文明社会中，国家的公共职能应不断扩大和增加，凡是个人努力所不能达到或不能顺利达到的目标，都应由国家实现。德国新历史学派从改良社会主义观点出发，提出要增进社会福利，实行社会改革，并通过工会组织来调整劳资之间的矛盾，主张由国家来制定劳动保险法、孤寡救济法等。19世纪末期，德国“铁血宰相”俾斯麦根据这一理论，创立了具有现代意义的社会保险制度，推出了世界上第一部《疾病社会保险法》，并颁布实施了一系列重要的社会保险法律。

（2）社会民主论。社会民主论代表人物包括卡麦隆（Cameron）和韦斯（Weiss）等，社会民主论注重推广各种社会福利计划，认为社会民主力量斗争促进了公共福利和养老保险制度产生，养老保险等社会保障制度的产生与发展是因为劳动者与资本家之间的争斗，它们是解决这种争斗、减少内耗、增加社会福利的手段。

（3）新马克思主义。新马克思主义则强调阶级结构、阶级冲突和阶级决定社会福利政策，认为劳资矛盾只是养老保险制度的成因之一，更重要的是由国家控制工人、实现收入再分配、缓解阶级矛盾。新马克思主义主要代表人物高夫（I. Gough）、奥菲（C. Offe）等认为，资本主义国家福利制度的产生是为了克服资本主义的弊端、维护社会秩序、维持资本的剥削关系。

（4）新工业主义论。20世纪60~70年代，福利国家发展理论中最为广泛使用的是工业制度分析理论，该理论强调工业化与经济发展对养老保险等社会公共支出及其服务的增加作用，认为工业化与经济的发展是养老保险等社会保障制度存在与发展的