

目前我国城乡居民养老保险制度主要是针对无固定收入的城镇居民和农村居民而建立的，施行“政府主导，自愿参加”原则。随着老龄化高峰的到来，需构建多层次养老体系以满足更高层次养老需求。

城乡居民养老保险 财政保障机制研究

CHENGXIANG JUMIN YANGLAO BAOXIAN CAIZHENG
BAOZHANG JIZHI YANJIU

本书基于财政保障机制视角，对我国城乡居民基本养老保险制度的构建进行了系统的分析，从理论上厘清了财政保障机制的内涵，并试图构建合理科学的财政保障机制完整框架；从实践层面出发，探索财政补贴效应、财政保障能力、财政负担的可持续力，回答了公共财政在养老保险制度中应该保什么、如何保及保障程度等诸多问题。

王晓洁 等◎著



人民出版社

目前我国城乡居民养老保险制度主要是针对无固定收入的城镇居民和农村居民而建立的，施行“政府主导，自愿参加”原则。随着老龄化高峰的到来，需构建多层次养老体系以满足更高层次养老需求。

城乡居民养老保险 财政保障机制研究

CHENGXIANG JUMIN YANGLAO BAOXIAN CAIZHENG
BAOZHANG JIZHI YANJIU

本书基于财政保障机制视角，对我国城乡居民基本养老保险制度的构建进行了系统的分析，从理论上厘清了财政保障机制的内涵，并试图构建合理科学的财政保障机制完整框架；从实践层面出发，探索财政补贴效应、财政保障能力、财政负担的可持续性，回答了公共财政在养老保险制度中应该保什么、如何保及保障程度等诸多问题。

王晓洁 等◎著



人民出版社

责任编辑:柴晨清

图书在版编目(CIP)数据

城乡居民养老保险财政保障机制研究/王晓洁等著. —北京:
人民出版社, 2016.6

ISBN 978-7-01-016101-3

I. ①城… II. ①王… III. ①农村-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 080146 号

城乡居民养老保险财政保障机制研究

CHENGXIANG JUMIN YANGLAO BAOXIAN CAIZHENG BAOZHANG JIZHI YANJIU

王晓洁 等 著

人民出版社 出版发行
(100706 北京市东城区隆福寺街 99 号)

北京汇林印务有限公司印刷 新华书店经销

2016 年 6 月第 1 版 2016 年 6 月北京第 1 次印刷

开本:880 毫米×1230 毫米 1/32 印张:9.875

字数:240 千字

ISBN 978-7-01-016101-3 定价:39.00 元

邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街 99 号
人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书,如有印制质量问题,我社负责调换。

服务电话:(010)65250042

“河北经贸大学学术文库”编委会

顾问：王莹

主任：纪良纲

副主任：柴振国

委员：王莹 纪良纲 申富平 武建奇 柴振国

李建平 张晋武 杨淑君 古建芹 郭晓君

王春和 郭广辉 刘华光 柴艳萍 王重润

执行委员：李建平 刘东英

总 序

时光荏苒,岁月如梭,河北经贸大学已历经 60 年岁月的洗礼。回首她的发展历程,深深感受到经贸学人秉承“严谨为师、诚信为人、勤奋为学”的校训,孜孜不倦地致力于书山学海的勤奋作风,而“河北经贸大学学术文库”的出版正是经贸师生对她的历史底蕴和学术精神的总结、传承与发展。为其作序,我感到十分骄傲和欣慰。

60 年来特别是改革开放以来的三十多年,河北经贸人抓住发展机遇,拼搏进取,一步一个脚印,学校整体办学水平和社会声誉不断提升,1995 年学校成为河北省重点建设的 10 所骨干大学之一,1998 年获得硕士学位授予权,2004 年在教育部本科教学工作水平评估中获得优秀,已成为一所以经济学、管理学、法学为主,兼有文学、理学和工学的多学科性财经类大学。

进入新世纪以来,我国社会经济的快速发展,社会各届对高等教育提出了更高的要求,高等教育进入了提升教育质量、注重内涵发展的新时期,不论是从国内还是从国际看,高校间的竞争日趋激烈。面对机遇和挑战,河北经贸人提出了以学科建设为龙头,走内涵发展、特色发展之路,不断提高人才培养质量,不断提升服务社会经济发展的能力和知识创新的能力,把我校建设成高水平大学的奋斗目标和工作思路。

高水平的科研成果是学科建设水平的体现。出版“河北经贸

大学学术文库”的主要目的是进一步凝练学科方向、推进学科建设。近年来,我校产业经济学、会计学、经济法学、理论经济学、企业管理、财政学、金融学、行政管理、马克思主义中国化研究等重点学科在各自的学科领域不断进取,积累了丰富的研究成果。收入文库的著作有的是教授们长期研究的结晶,有的则是刚刚完成不久的博士学位论文,其作者有的是在本学科具有较大影响力的知名专家,更多的则是年富力强、立志为学的年轻学者,文库的出版对学科梯队的培养、学科特色的加强将起到非常积极的作用。

感谢人民出版社为“河北经贸大学学术文库”的出版所付出的辛勤劳动,人民出版社在出版界的影响力及其严谨务实的工作作风,与河北经贸大学积极推进学科建设的决心相结合,成就了这样一个平台。我相信,借此平台我们的研究将有更多的机会得到来自社会各界特别是研究同行们的关注和指教,这将成为我们学术生涯中的宝贵财富;我也希望我们河北经贸学人能够抓住机会,保持锲而不舍的钻研精神、追求真理的科学精神、勇于探索的创新精神和忧国忧民的人文精神,在河北经贸大学这块学术土壤中勤于耕耘、善于耕耘,不断结出丰硕的果实。

河北经贸大学校长 纪良纲

前 言

提供一个好的社会保障制度,提高人们的福利是社会科学的重要任务,也是社会保障发展改革的目标所在。中国社会养老保障制度改革有其特殊性,一方面中国处于发展中国家,人口众多,城乡差距与地区发展差距较大,要解决 13 亿人口的社会保障问题,没有先进经验可以借鉴,加之中国正处于市场经济转轨阶段,深刻地社会转型背景决定了中国社会保障改革所处的环境和其他国家有着显著的差异性;另一方面,中国社会养老保障制度从建立之初就形成了城乡分割、身份分割的“碎片化”的制度体系,形成了城镇职工养老保险制度、行政事业单位养老保险制度、农村养老保险制度等多制度并存、保险福利差异较大的保障体系。而我国城乡居民养老保险制度的改革正是根植于这样的制度背景下进行的。

我国城乡居民养老保险制度主要是针对无固定收入的城镇居民和农村居民而建立的,其前身分别是 2009 年实施的新型农村养老保险制度和 2011 年实施的城镇居民社会养老保险制度。由于两种制度的模式构建、筹资原则、政府责任基本一致,2014 年两种制度合并为城乡居民基本养老保险制度,至此我国建成了世界上最大的、覆盖人群最多的养老保险制度。我国城乡居民养老保险制度从无到有,其改革进程伴随着中国经济体制改革与结构转型演变,近十年来,我国社会保险制度改革的大幕重启,新型农村养

老保险制度、城镇职工养老保险制度和城镇居民养老保险制度三大养老保险制度的逐步并轨,标志着我国社会养老保险制度的改革步入了快车道。构建统一的城乡社会保障制度是我们的宏伟愿景,而如今社保体系中的城乡居民养老保险制度已经涵盖了中国61%的人口,实际参保率也已达到90%以上。

纵观我国城乡居民养老保险制度的演进历程,1986年我国开始探索以“个人缴纳为主,集体补助为辅,国家予以政策扶持”为原则的农村养老保险制度(旧农保)。旧农保制度实质上成了农民自我养老为主的制度模式,国家财政游离于制度之外,与经济社会发展和农民养老的迫切需求不相适应,其实质是一种政策引导下的农民个人自愿性储蓄,起不到社会互济的作用。由于制度缺乏对农民的吸引力,参保率低,覆盖面窄,且保障水平极其低下,从一开始就注定了失败的命运,1998年陷入停滞阶段。

随着老龄化和城镇化进程的加快,原有以家庭养老为主的农村养老保障难以为继,必须在旧农保的基础上探索新的模式。从2003年开始,各地方政府开始自下而上探索建立新型农村养老保险制度:许多地方通过加大政府引导和支持力度,明确政府财政保障标准,扩大覆盖范围,创新制度模式,在探索新的农村养老保险模式方面取得了一定的突破和进展。在地方政府“先行先试”的基础上,中央对推进农村社会养老保险制度建设的关注程度明显提高。十七届三中全会《决定》对建立新型农村社会养老保险制度问题高度重视,在提出健全农村社会保障体系应坚持和贯彻的原则的同时,首先对如何建立新型农村社会养老保险制度进行了部署,并提出了明确的要求和推进措施。2009年国务院印发了《关于开展新型农村社会养老保险试点的指导意见》(下文简称《指导意见》)。《指导意见》指出:“探索建立个人缴费、集体补

助、政府补贴相结合的新农保制度,实行社会统筹与个人账户相结合,与家庭养老、土地保障、社会救助等其他社会保障政策措施相配套,保障农村居民老年基本生活。2009年试点覆盖面为全国10%的县(市、区、旗),以后逐步扩大试点,在全国普遍实施,2020年之前基本实现对农村适龄居民的全覆盖。”这标志着农村新型养老保险制度建设进入了一个模式转变和加速推进的新阶段。

2011年国务院颁布了《关于开展城镇居民社会养老保险试点的指导意见》,建立了城镇居民社会养老保险制度,主要是针对城镇无固定职业和收入的居民建立的养老保险制度。由于城镇居民养老保险的制度模式和筹资方式等和新型农村养老保险制度十分类似,2014年,国务院颁布了《关于建立统一的城乡居民基本养老保险制度的意见》,明确将二者合并为城乡居民基本养老保险制度。至此,新型农村养老保险制度演化为城乡居民基本养老保险制度。

勘查农村养老保险制度的发展史,学者们达成共识:政府责任和必要的财政补贴在农村基本养老保险制度中是不可或缺的,公共财政应全过程参与农村社会养老保障建设。离开政府的财政支持只能重蹈旧农保的覆辙,而城乡居民养老保险制度和旧农保最大的区别就是从制度伊始就明晰了政府财政的补贴标准、补贴方式、补贴范畴,这也奠定了我国城乡居民养老保险制度成功实施的制度前提。

但是我们在强调福利的同时还要保持警醒,汲取西方发达国家在保障福利上的教训,避免误入西方国家的高福利的陷阱,导致财政破产。基于“国内社会保障体系尚不健全”这样一个历史背景,大多数研究偏重于“福利”的方向。这些研究对于纠正农民及流动人口等群体长期低福利的偏差具有积极意义。某种程度上正

是在这些研究的推动下,进入 21 世纪以来,中国政府针对弱势群体社会保障不足的现象采取了一系列强有力的措施,社会保障和公共服务有了显著改善。但我们有必要明确政府保障的“度”,2015 年全国社会保险基金预算显示,剔除财政补贴后,2015 年养老保险亏空 3000 亿。这再一次给我们敲响了警钟,虽然养老保险的待遇水平尚有很大的提升空间,但是养老保险和财政的天然联系表明,明确政府责任,避免养老保险“绑架”财政,在政府财政和保险之间构建一道“防火墙”非常必要。

正因为如此,本书基于财政保障机制视角对我国城乡居民基本养老保险制度的构建进行了系统的分析,从理论上理清财政保障机制的内涵,构建合理科学的财政保障机制的完整框架;从实践层面出发,探索财政补贴效应,尤其是对农民缴费能力提高的激励效应;在新常态下,财政负担的可持续力是否能满足城乡居民的养老保险需求。

本书的主要特色主要体现在:

1. 提供了一个城乡居民养老保险财政保障的全面清晰的脉络图。对城乡居民养老保险的财政政策进行了区域比较分析,从横向视角对比地方政府对不同缴费档次的财政补贴政策、基础养老金的补贴政策、政府间财政责任分担、特殊群体补贴等几个方面的差别,呈现一幅全国城乡基本养老保险财政保障的脉络图。

2. 借鉴演化经济学、新制度经济学、行为经济学的分析方法,以政府财政在城乡养老保险中承担的责任为视角去探求城乡居民养老保险制度的演进脉络,剖析演进机制,并力求揭示农村养老保险的演化规律,管中窥豹,探寻演进方向。

3. 对中央政府和地方政府的财政保障能力进行量化分析的同时,引入财政分权这一衡量中央政府和地方政府责任划分的指标,

构建了省级动态面板数据模型,实证分析了财政分权、新型城镇化对城乡居民养老保险全覆盖的影响程度,这在目前的研究中尚属首次。

4. 选取河北省作为典型样本进行分析。由于城乡居民养老保险制度实施县级管理,所以在顶层设计基本制度的基础上,一些弹性制度的设计体现地方特色。作者以河北省作为分析样本,选取省内不同经济区域的地区作为分析对象,具有一定的典型特征。

5. 提出了一些有建设性的观点。如从中国的福利语境分析,由于长期以来城乡二元经济导致社会保障的“二元”化,中国农村的福利水平低于城镇,大多数研究偏重于“福利”方向。但本书提出了“从宏观上把握好财政保障的‘度’,避免‘不足’与‘过度’补贴”的指导思想,避免走入西方国家社会保障“高福利”的歧途。

最后还有两点需要说明,一是城乡居民基本养老保险制度是2014年由新型农村养老保险和城镇居民养老保险合并而来,但本书的分析基础主要集中于新型农村养老保险制度(城镇居民养老保险2011年才开始实施),为了习惯上的统一,书中很多地方依然采用“新型农村养老保险”的称谓,特此说明。二是,本书除第二章由王丽博士完成、第五章由张志超老师完成、第八章由杨鹏展硕士完成之外,其余章节由本人完成。

尽管本书的研究取得了诸多收获,但由于研究条件、研究手段和笔者的学识、能力所限,仍存若干缺憾和不足。如对农民工的养老保险研究缺乏深入,约有2亿农民工游离在社会养老保险制度之外,也成为我国社会养老保险制度实现全覆盖的关键制约因素;城乡居民养老保险的财政补贴标准究竟多少才适度,动态增长机制是什么?这些都是下一步要继续深化研究的重点和笔者继续努力和前进的方向。

本书是笔者在 2009 年主持的教育部课题并结合目前正在主持的国家课题,以及河北省教育厅的第二批百名优秀创新人才支持项目的思考基础上成稿的,虽有几篇论文已公开发表,但结集之后从学理和实证层面展示出的一幅完整的财政保障的清晰面貌,希望合观静思仍能启人心智,也就不枉本书的出版了。

王晓洁

2015 年 5 月 25 日

· 目 录 ·

前 言	1
第一章 绪 论	1
第一节 研究背景及意义	1
第二节 国内外研究综述	8
第三节 研究方法和研究内容	19
第二章 财政支持城乡居民养老保险的一般理论 分析	25
第一节 城乡居民养老保险的内涵分析	25
第二节 财政支持城乡居民养老保险的理论 依据	33
第三节 城乡居民养老保险中财政保障责任 的内涵	50
第三章 城乡居民社会养老保险制度财政保障机 制的演进脉络	58
第一节 城乡居民社会养老保险制度财政 保障的演进脉络	58

第二节 城乡居民社会养老保险财政保障的 演化机制分析	71
-------------------------------------	----

第四章 我国城乡居民养老保险制度财政保障政策区域比较

87

第一节 东部地区城乡居民养老保险财政 保障现状	88
第二节 中部地区城乡居民养老保险财政 保障现状	96
第三节 西部地区城乡居民养老保险财政 保障现状	102
第四节 区域间的比较分析	110

第五章 我国城乡居民养老保险财政保障的国际 经验借鉴

117

第一节 欧美主要国家农村养老保险的财政 保障现状	118
第二节 亚洲主要国家农村养老保险的财政 保障现状	124
第三节 拉丁美洲主要国家养老保险的财政 保障现状	133
第四节 我国城乡养老保险在财政保障方面 的国际经验借鉴	138

第六章 城乡居民养老保险制度需求研究——基于 河北典型地区的调查

149

第一节	河北省农村社会养老保险需求调查 问卷的基本情况	150
第二节	制度需求分析	152
第三节	参合率的影响因素;结论分析.....	163
第七章	城乡居民养老保险制度中的财政补贴效 应研究	167
第一节	新型农村养老保险制度中财政补贴 效应分析——理论视角	167
第二节	新型农村养老保险制度中财政补贴 效应分析——实践视角	174
第三节	主要结论及政策建议	190
第八章	城乡居民养老保险政府财政支持能力 分析	193
第一节	养老保险财政负担能力的影响因素 分析	194
第二节	城乡居民养老保险制度财力供求 缺口分析	198
第三节	中央财政收支状况预测与负担水平 分析	204
第四节	城乡居民养老保险地方财政负担 水平——以河北省为例	213
第五节	主要研究结论分析	226

第九章 财政分权、城镇化对城乡居民养老保险

全覆盖影响的实证分析	228
第一节 研究综述	228
第二节 财政分权、新型城镇化与城乡居民 养老保险全覆盖的逻辑机理	231
第三节 财政分权、新型城镇化对城乡居民 养老保险全覆盖影响实证检验	237
第四节 主要结论及政策建议	244

第十章 城乡居民养老保险财政保障机制约束

分析	249
第一节 纵向政府间财政责任和财政保障 能力不匹配	249
第二节 横向政府间财政保障标准差异过大	253
第三节 财政补贴的激励效应失灵	254
第四节 缺乏基础养老金的科学合理的动态 调整机制	259
第五节 经费保障机制非制度化特征明显	262
第六节 衔接保障机制没有构建起来	263
第七节 基金管理层次低,缺乏有效的资金 增值渠道	265

第十一章 完善我国城乡居民养老保险财政保障

机制的思路	267
第一节 坚持的原则	267

第二节 完善城乡居民基本养老保险财政保障机制的基本思路	271
第三节 其他配套措施	283
参考文献	288