

曹清华◎著

中国基本养老保险 财政责任的分析与评估



中国社会科学出版社



中国基本养老保险

财政责任的分析与评估

曹清华◎著

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国基本养老保险财政责任的分析与评估 / 曹清华著.

—北京: 中国社会科学出版社, 2018. 12

ISBN 978 - 7 - 5203 - 3824 - 0

I. ①中… II. ①曹… III. ①养老保险—财政政策—

研究—中国 IV. ①F842. 67

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 289176 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 喻 苗
责任校对 胡新芳
责任印制 王 超

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号
邮 编 100720
网 址 <http://www.csspw.cn>
发 行 部 010 - 84083685
门 市 部 010 - 84029450
经 销 新华书店及其他书店

印 刷 北京明恒达印务有限公司
装 订 廊坊市广阳区广增装订厂
版 次 2018 年 12 月第 1 版
印 次 2018 年 12 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 12
插 页 2
字 数 151 千字
定 价 49.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书,如有质量问题请与本社营销中心联系调换
电话:010 - 84083683

版权所有 侵权必究

序 言

历经多年的发展，基本养老保险制度已经成为我国社会保险制度中参保人和受益人范围最广、基金收支规模最大、对经济社会影响最为深刻的制度。20 世纪 50 年代，国家政府为城镇劳动者及其家属提供了国家一单位保障型退休金制度，制度的运行主体是单位，国家政府及其财政是最后的埋单人。农民群体，除了其中的贫困者可以获得政府的养老救助外，绝大多数仍然要依靠传统的家庭养老模式。20 世纪 80 年代，原有的国家一单位保障型退休金制度渐渐不能适应新的经济体制，于是开始了对新增劳动力试行现代基本养老保险的探索。从 20 世纪 90 年代开始，国务院发布了一系列相关政策法规，全面建立适应市场经济体制的新型基本养老保险制度。1997 年正式建立的“城职保”在制度结构上是社会统筹加个人账户相结合的制度，养老保险费用由单位和职工共同负担，支付不足部分由政府财政兜底；2010 年以来建立的“居民保”实行统账结合的制度模式和“个人缴费 + 集体补助 + 政府补贴”的筹资模式，政府财政责任体现在对缴费“进口补”、基础养老金全额支付的“出口补”以及对参保人员长寿风险资金的财政兜底责任三个方面。

基本养老保险制度运行多年以来，对广大养老金领取者的基本生活保障起了重要作用。但从制度运行的结果来看，出现的问题是

比较多的，后果也比较严重。例如，在人口年龄结构尚年轻、缴费率高企、财政补助年年攀升的情况下，基本养老保险金的替代率却持续走低；作为一项重要的基本公共服务制度，基本养老保险制度的均等化功能薄弱，基本养老保险待遇的群体间、区域间不均等问题突出；基本养老保险待遇的给付对财政补助支出的依赖程度越来越大等。这些问题既源于基本养老保险制度自身设计的不完善，亦可部分归因于政府财政养老责任的不适度性。由于政府财政对基本养老保险基金实行缺多少补多少的“兜底补助”模式，基金失去了追求自我收支平衡的动力，在基本养老金替代率持续下降的同时，却不断增加对财政的依赖度，由此对政府财政的可持续构成重大隐患；因为财政养老责任配置不当，导致群体间、区域间基本养老保险待遇的不均等，造成社会不公。总之，财政养老责任是否科学合理，关乎基本养老保险制度改革，关乎政府财政的可持续，关乎经济发展与社会公平，关乎每一个退休者和劳动者的切身利益。在此背景下，对基本养老保险财政责任的发展与演变进行分析，研究和评估财政养老责任对基本养老金替代率、基本养老保险待遇均等化以及政府财政可持续性的影响，就显得非常有必要，而《中国基本养老保险财政责任的分析与评估》一书的出版无疑有着重要意义。

该书运用政府职能、公共产品以及政府财政平衡等理论探讨了政府财政支持基本养老保险制度的理论基础，对于典型国家的财政养老责任进行了大量的梳理和国际比较研究；该书透过复杂的表象，去粗取精，从中归纳出关于财政养老责任的内在规律以及若干启示。把握和了解这些规律以及启示，有助于正确审视和评价我国的基本养老保险制度及其财政责任改革，找到适合我国的有中国特色的改革道路。

该书将定性研究与定量分析相结合，采用了回归分析法、时间序列分析法、决策分析法、比较分析法等大量的实证分析方法，增

强了分析的深度与说服力。该书紧扣现实需求，深入探讨了我国基本养老保险财政责任的发展演变及其对基本养老金替代率、基本养老保险待遇均等化以及政府财政可持续性的影响。在对于国外经验典型比较、博采众长，并对中国实践评估的基础上，得出的政策建议为相关部门决策提供了依据。总之，该书对于推动我国社会保障理论和财政理论研究，合理界定政府财政养老责任，实现我国基本养老保险制度和政府财政的可持续发展有着重要的借鉴意义。

王 乔

2018 年 8 月于江西南昌

目 录

绪 论	(1)
第一节 选题的缘起与意义	(1)
一 研究的缘起	(1)
二 研究的意义	(5)
第二节 文献综述	(6)
一 基本养老保险的产品属性与政府责任研究	(6)
二 基本养老保障政府财政责任界定研究	(9)
三 基本养老保险政府财政责任的分析与评估	(10)
四 基本养老保险政府财政责任的矫正研究	(14)
第三节 本书研究框架及方法	(19)
一 研究框架	(19)
二 实现研究计划的方法	(21)
第四节 本书的创新之处	(21)
第一章 基本养老保险政府财政责任的定性分析及评价	(23)
第一节 基本养老保险中的财政责任分析	(23)
一 基本养老保险财政责任的界定	(24)
二 政府承担基本养老保险财政责任的相关理论	(25)
三 基本养老保险中的政府财政责任模式分析	(31)

第二节	传统的退休金制度及其财政责任	(32)
第三节	基本养老保险制度及其财政责任的确立	(34)
一	城镇职工基本养老保险制度及其财政责任的 确立	(35)
二	城乡居民基本养老保险制度及其财政责任的 确立	(37)
第四节	基本养老保险财政责任的定性分析与评价	(40)
一	企业职工养老保险制度财政责任的政策 分析与评价	(40)
二	机关事业单位养老保险制度财政责任的 政策分析与评价	(43)
三	城乡居民养老保险制度财政责任的政策 分析与评价	(45)

第二章 政府财政责任与基本养老金替代率的关系

	分析与评估	(49)
第一节	基本养老金目标替代率的合理性分析	(51)
一	基本养老金替代率的概念及分析	(51)
二	基本养老金目标替代率的合理性分析	(56)
第二节	基本养老金实际替代率与财政补助的关系	(62)
一	“城职保”实际替代率变化及其分析	(63)
二	“居民保”实际替代率变化及其分析	(68)
第三节	财政补助模式与基本养老金实际替代率	(72)
一	基本养老保险制度财务状况及其分析	(73)
二	财政补助模式与实际替代率的关系	(76)
第四节	小结与政策含义	(81)

第三章 财政责任与基本养老保险均等化的关系

研究与评估	(84)
第一节 基本养老保险待遇的均等化现状	(85)
一 区域间基本养老保险均等化现状	(85)
二 群体间基本养老保险均等化现状	(89)
三 基本养老保险均等化的影响因素分析	(90)
第二节 财政责任对基本养老保险均等化的影响	(96)
一 财政责任对区域间基本养老保险均等化的影响	(96)
二 财政责任对群体间基本养老保险均等化的 影响分析	(102)
第三节 小结与政策含义	(107)
一 关于基本养老保险区域均等化的财政补贴政策	(107)
二 关于基本养老保险群体间均等化的财政 补贴政策	(110)

第四章 基本养老保险政府责任与财政可持续性的

关系分析	(112)
第一节 基本养老保险财政负担状况分析	(113)
一 基本养老保险基金的收支缺口现状	(113)
二 政府财政补助基金支出状况及分析	(115)
第二节 基本养老保险基金未来收支缺口的预测分析	(118)
一 “城职保”基金收支的短期预测	(119)
二 “城职保”基金收支的中长期预测	(121)
第三节 未来政府财政增长预测分析	(124)
第四节 兜底责任模式下财政可持续性的实证分析	(126)
一 短期内“城职保”基金财政补助需要预测	(126)
二 中长期内“城职保”基金财政补助需要预测	(128)

三 “城职保”基金财政补助支出的可持续性分析	(130)
第五节 小结和政策含义	(132)

第五章 智利、美国和瑞典养老保险制度财政

责任的变迁与启示	(134)
第一节 智利养老保险制度财政责任的变迁及特点	(135)
一 智利养老保险制度的变迁	(135)
二 智利基本养老保险制度政府财政责任特点	(137)
第二节 美国养老保险制度财政责任的变迁及特点	(139)
一 美国养老保险制度的变迁	(139)
二 美国基本养老保险制度政府财政责任特点	(141)
第三节 瑞典养老保险制度财政责任的变迁及特点	(143)
一 瑞典养老保险制度的变迁	(143)
二 瑞典基本养老保险制度政府财政责任特点	(145)
第四节 小结和启示	(148)

第六章 政策建议

第一节 加快建设多支柱养老金体系,树立“共同 责任”理念	(155)
第二节 实行“名义账户”制,化解政府转制成本风险	(158)
第三节 改革政府财政兜底模式,促进财政补贴的 制度化	(160)
第四节 改革“央地”财政责任关系,促进财政补助的 均等化	(163)

参考文献

后 记

绪 论

第一节 选题的缘起与意义

一 研究的缘起

生、老、病、死，是自然界亘古不变的定律。自几十万年前人类社会诞生起，如何实现“老有所养”便成为人类最为关心的问题之一。由于营养和医疗水平的限制，加上战争和灾害的频发，古代人们的平均寿命很短，所以历史上有“人生七十古来稀”的说法。另外，古代社会人类的生育率很高，从而能够生育出比现代社会更多的孩子和劳动力。因此，在漫长的原始经济和农业社会时代，虽然生产力普遍低下，但人类的养老问题都在氏族部落或者家庭中得到了基本解决。

随着社会的发展尤其是工业化时代的到来，人们离开赖以生存的土地，来到城市加入雇佣劳动大军，成为没有生产资料的自由流动劳动力。因此，农耕时代基于土地保障的家庭养老保障功能开始弱化。为了维护社会稳定和保障劳动力的有效供给，德国俾斯麦政府于1889年颁布《老年、残障和遗属社会保险法》，该法案规定：对产业工人和普通官员一律实行老年和残疾社会保险；保险资金由国家、企业主和工人三方负担，其中企业主和工人各承担社会保险费的50%，国家提供一定补助；退休者的养老

金收入，根据其在职时的工资收入等级而定；凡是年满 71 岁、缴纳保费满 30 年的有权享受退休养老金待遇。这部法律是世界上第一部关于基本养老保险（亦称社会养老保险）的法规，自此以后工业化国家相继跟进颁布相应的法规，由此形成了现代意义上的基本养老保险制度。基本养老保险制度是工业化大生产的产物，同时也保证和推动了工业化大生产的持续不断进行。1940 年世界上只有 33 个国家（或地区）建立了基本养老保险制度，到 20 世纪末建立这一制度的国家（或地区）则达到了 167 个。

第二次世界大战后，现代基本养老保险制度发展经历了一个辉煌时期，制度保障水平的增长速度明显高于经济增长的速度。到了 70 年代，西方经济国家普遍陷入“滞胀”，经济不景气，政府在基本养老保险制度中艰难实现对居民的福利承诺；另外，世界各国于 70 年代开始相继进入人口老龄化社会，全球人口寿命延长与出生率下降的同时出现导致社会养老负担日益沉重，国家财政难以承受日益膨胀的公共养老金支出，一些国家因此陷入严重的养老保障财务危机的情况，这使得如何应对人口老龄化及其下的养老保障问题成为世界各国政府及相关研究机构的重要议题。

因福利支付危机的压力以及新自由主义思想的影响，英国、智利等国家开启了对基本养老保险制度的私有化改革，将公共性质的现收现付财务模式改革为私有性质的积累、半积累财务模式，建立强制性个人账户：英国政府主要通过税收优惠政策鼓励民众从政府举办的基本养老保险制度中退出，进入私人部门养老金计划；智利直接把现收现付的基本养老保险制度改革为基金积累模式的强制个人储蓄制度；阿根廷于 1994 年开始实施由私营养老基金管理公司管理的个人账户养老金计划。但之后英国养老金改革的反复、智利老年人群基本养老金收入的两极分化以及 2009 年阿根廷选择重新回归现收现付制度等事件，都表明养老金的私

有化改革，并非解决人口老龄化下养老保障问题的有效途径，并不必然带来政府责任的减轻。

世界银行长期关注全球人口老龄化问题，并基于英国等国的养老金改革实践，提出了养老金问题的解决方案：1994年，世界银行建议各国降低基本养老保险制度的权重，除了已有的强制性公共支柱（基本养老保险制度）外，再建立强制性私营支柱和自愿性个人储蓄制度，构建三支柱养老保险体系；^① 2005年，世界银行又提出“五支柱”养老保障体系模式，即在前面“三支柱”基础上增加了零支柱的非缴费型养老金计划与第四支柱的非正规的家庭成员互助计划。^② 在世界银行的影响下，诸多国家采纳多支柱模式思想来改革本国的养老体系。世界银行的“五支柱”模式改变了原先的民众养老由单一公共养老金计划来保障的局促局面，使“多支柱”养老模式成为主流，有利于培育个人、市场、家庭等多元主体的养老保障责任，从而减轻政府公共财政负担。但近年发达国家和发展中国家日趋上升的老年贫困发生率表明，“多支柱”模式亦不能从根本上缓解政府的财政压力，提高劳动生产力才是解决“生之者寡，食之者众”情况下养老问题的根本途径；不过相关国家的改革实践也表明，在工业化、市场化的条件下，公共养老金计划仍需发挥主要的保障作用，仍需注重保障基本生存条件下的社会公平。^③

计划经济年代，我国对企业职工和机关事业单位人员实行财政全额资助的公共养老保险制度，与此同时没有为农村居民提供任何形式的养老保险，只有少量的针对“三无”老人的“五保”

① 世界银行：《防止老龄危机》，中国财政经济出版社1996年版，第10页。

② [澳] 罗伯特·霍尔茨曼、理查德·欣茨：《21世纪的老年收入保障——养老金制度改革国际比较》，郑秉文、黄念译，中国劳动社会保障出版社2006年版，第5页。

③ 李珍：《基本养老保险制度的分析与评估——基于养老金水平的视角》，人民出版社2013年版，第235页。

救助。中共十一届三中全会后，为配合推进国企改革，政府开始改革原有制度，为城镇企业职工建立企业、个人、政府三方负担的基本养老保险制度。21世纪以来，政府陆续为城乡居民构建个人缴费与政府补贴相结合的城乡居民基本养老保险制度。2016年，机关、事业单位人员被全部纳入城镇职工基本养老保险制度。这一系列的改革措施，提高了我国基本养老保险制度的效率与公平，一定程度上缓解了政府公共财政的养老负担。但随着制度覆盖面的不断扩展与人口老龄化的加剧，我国基本养老保险基金的收支情况在恶化，财政补助金额及其占GDP与财政收入的比例不断攀升，与此同时基本养老金替代率却在下降。如此情况下对基金承担兜底责任的政府财政，将面临不可承受的补助重担，财政的可持续性遭遇严峻挑战。

在我国不断加大对基本养老保险基金财政补助的同时，国际上福利国家的变革趋势却是逐渐削减财政的养老保险责任。那么，一个国家基本养老保险的保障力度应该多高？其中有多少来自缴费，又有多少应该来自于政府财政补助？一国政府应该将多少财政资金用于补助基本养老金支出？政府如何补助基本养老金，才有利于基本养老保险制度的良性运行、基本养老保险资源分配的均等化、政府财政本身的可持续发展以及国民经济的发展？总之，我国的基本养老保险制度中政府财政责任的适度性^①及其影响如何以及如何调整，这些都是当前我国基本养老保险领域急需回答的问题。

^① 基本养老保险财政责任的适度性，在此指的是政府财政对基本养老保险基金的补助支出与政府财政收入能力及各方面的承受力相适应，既能支持基本养老保险制度的可持续发展、促进基金自我平衡，又能保证政府财政自身的可持续性。

二 研究的意义

（一）理论价值

本书通过综合运用管理学、经济学、政治学、人口学和社会学理论扩展研究空间，以公共产品理论为理论基础，以定性定量结合为分析框架，主要采用正向定性分析与反向定量论证，即首先正向定性分析基本养老保险制度中政府应有的财政责任，其次反向定量论证现有制度对社会公平和财政可持续的不利影响，以分析和评估中国基本养老保险的财政责任问题，并提出相应的制度矫正建议。本书可以弥补对基本养老保险制度财政责任研究的不足，丰富现有的研究成果，为完善我国基本养老保险制度并改善其制度功能提供理论依据和实践素材；亦有助于重新认识基本养老保险制度对于经济社会发展的效应。

（二）实践意义

本书选题是我国基本养老保障事业发展中急需研究的重大理论课题，也是基本养老保险制度工作中遇到的现实问题。随着人口结构的不断老化，我国老年人的养老问题日益突出，然而当前我国基本养老保险的制度安排显然难以有效应对老龄化的冲击，如此不但影响制度保障目标功能的实现，还会给对之承担兜底责任的政府财政带来重大冲击。本书的实践意义在于：第一，通过对基本养老保险政府财政责任的定性分析与评价，为实践中政府改革基本养老保险制度财政责任提供参照依据；第二，对我国现行基本养老保险制度中政府财政责任进行系统的分析与评估，有利于形成社会对基本养老保险政府财政责任的系统认知，也有利于引导公众对政府财政兜底支持基本养老金风险的应有警觉，还可以促进民众理性支持养老保障制度的系列改革。

第二节 文献综述

人口老龄化快速发展背景下,我国基本养老保险基金收支缺口问题日益严峻,政府的财政补助规模随之持续扩大,政府的财政风险亦随之不断加大。因此,评估和反思基本养老保险制度中的政府财政责任成为国内研究者关注的重点之一,主要体现在以下几方面:

一 基本养老保险的产品属性与政府责任研究

申曙光以中国社会保险的状况为背景,分析社会保险这种物品既有公共物品的性质也有私人物品的性质,只有由政府承担对这种物品的管理包括财政管理才能取得比较理想的效率。^①马雁军等指出,农村基本养老保障的纯公共产品特性是其本质属性,而它的准公共物品性质是在现有的财政约束条件下产生的。纯公共物品的性质决定了农村基本养老保障应由国家和集体为主体来提供,在现阶段则要明确政府的责任边界和责任特征,而且不同层级政府在不同时期和地域对其承担责任的侧重点和功能应有所区分并相机抉择。^②仇晓洁等认为,农村基本养老保险为准公共产品,政府应在准公共产品的供给中承担责任,改善财政支出效率。^③刘海英等界定政府介入农村社会养老保险制度的理论依据是,农村社会养老保险制度的准公共产品属性决定了其健康持续

① 申曙光:《论社会保险的公共品性与政府管理》,《学术研究》2001年第6期。

② 马雁军、孙亚忠:《农村社会基本养老保障的公共产品属性与政府责任》,《经济经纬》2007年第6期。

③ 仇晓洁、温振华:《中国农村社会保障财政支出效率分析》,《经济问题》2012年第3期。

发展离不开政府财政的支持。^① 吕立邦认为养老产品或服务具有明显的公共性，市场的作用发挥有限，政府供给养老因此而成为必然。^② 研究表明，公共产品理论是学者们论述政府财政支持基本养老保险制度的最直接理论依据。

另外，研究者们亦从公共产品理论的视角，来论述政府如何改进其养老保障产品的供给。王成利等从发展公共产品的角度提出了政府在发展医养融合养老服务应扮演的角色和承担的责任。^③ 狄晶基于公共产品相关理论，认为应该将政府责任、市场机制运作和社会力量参与等几个方面相结合，构建家庭、社会、机构养老相结合的综合型养老服务供给体系，改善养老服务供给的数量和质量。^④ 许彩虹等则进行了基于公共产品理论的医养结合养老模式问题与对策的研究。^⑤ 何美圆以公共产品供给理论为理论基础，分析民办养老机构的“准公共产品”性质，并结合新公共管理理论、新公共服务理论和博弈理论分析民办养老机构提供养老服务的特殊性，总结出我国民办养老机构在政府公共产品供给下产生的博弈困境、合法性困境和产权困境，并依据公共产品的供给模式，提出完善政府在公共产品供给中对民办养老机构的激励机制。^⑥

① 刘海英、梅琳：《公共财政视角下农村社会养老保险制度变迁研究》，《社会保障研究》2015年第6期。

② 吕立邦：《公共经济学视角下的养老保障问题研究》，《四川行政学院学报》2018年第2期。

③ 王成利、王洪娜：《医养融合养老：供给途径、实践困境与政府责任——基于公共产品理论的视角》，《东岳论丛》2017年第10期。

④ 狄晶：《公共产品视角下的养老服务供给研究——以巴彦淖尔市为例》，硕士学位论文，内蒙古大学，2015年，第23—26页。

⑤ 许彩虹、杨金霞、王章泽：《基于公共产品理论的医养结合养老模式的问题与对策研究》，《卫生经济研究》2015年第11期。

⑥ 何美圆：《公共产品供给视域下我国民办养老机构的困境与路径选择》，硕士学位论文，电子科技大学，2012年，第54—57页。