

林宝 著

人口老龄化与城镇 基本养老保险制度的可持续性

Population Ageing and the Sustainability
of Urban Basic Old-age Insurance

中国社会科学出版社

林宝 著

人口老龄化与城镇 基本养老保险制度的可持续性

Population Ageing and the Sustainability
of Urban Basic Old-age Insurance

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

人口老龄化与城镇基本养老保险制度的可持续性/林宝著. —北京:
中国社会科学出版社, 2014. 10

ISBN 978 - 7 - 5161 - 2358 - 4

I. ①人… II. ①林… III. ①人口老龄化—关系—养老保险制度—
可持续性发展—研究—中国 IV. ①C924. 24②F842. 67

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 241791 号

出 版 人 赵剑英

责任编辑 李庆红

责任校对 张慧玉

责任印制 王 藏

出 版

社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号 (邮编 100720)

网 址 <http://www.csspw.cn>

中文域名: 中国社科网 010 - 64070619

发 行 部 010 - 84083635

门 市 部 010 - 84029450

经 销 新华书店及其他书店

印 刷 北京市大兴区新魏印刷厂

装 订 廊坊市广阳区广增装订厂

版 次 2014 年 10 月第 1 版

印 次 2014 年 10 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16

印 张 14

插 页 2

字 数 188 千字

定 价 45.00 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发行部联系调换
电话: 010 - 64009791

版权所有 侵权必究

前 言

目前中国已经进入老年型社会，人口老龄化正在深入发展，应对人口老龄化的挑战是中国社会面临的一项长期而艰巨的任务。为了适应社会经济变化和人口老龄化的形势，中国城镇职工基本养老保险制度从 20 世纪 90 年代以来一直在不断进行改革和调整。2005 年，国务院发布了《关于完善企业职工基本养老保险制度的决定》（国发〔2005〕38 号文件），确立了当前中国城镇职工基本养老保险制度的基本框架。但是，经过多次调整后的制度设计是否足以应对未来的人口老龄化形势？是否还有进一步调整的的必要？这是当前迫切需要解答的问题。这不仅关系到中国城镇职工基本养老保险制度自身的发展，而且还关系到应对人口老龄化的成败和经济社会的可持续发展。

本书从人口老龄化与养老金模式的关系着手，在对中国人口老龄化长期趋势进行预测的基础上，分析了中国城镇职工基本养老保险制度的财务可持续性问题，测算了人口老龄化对城镇职工基本养老保险制度未来基金平衡和缴费率的影响。在本书写作的过程中，笔者试图回答以下三个主要问题：

第一个问题是，传统现收现付制、基金积累制和名义账户制等各种养老金模式应对人口老龄化的能力到底如何？本研究认为，无论是传统的现收现付制、基金积累制还是名义账户制均会受到人口老龄化的影响，

2 人口老龄化与城镇基本养老保险制度的可持续性

只不过是因给付方式的不同，使它们面临了不同的制约条件。从支付角度考虑，各种养老金模式应对人口老龄化能力实际上并不取决于该制度的筹资模式是现收现付制还是基金积累制，而是取决于该制度的给付方式到底是缴费确定型还是待遇确定型。在其他因素不变的情况下，各种模式应对人口老龄化的办法其实均需要提高缴费或降低待遇，按照制度设计，传统现收现付制是依赖于提高缴费率，而基金积累制和名义账户制是依赖于降低待遇，前者面临缴费率不能再提高的制约，后两者也可能面临养老金水平不能再降低的制约。从这种意义上说，基金积累制和名义账户制的优势只是在于采用量入为出的待遇给付原则，可以避免传统现收现付制容易出现承诺过于慷慨的情况，从而避免因不必要的过度负担而带来支付危机。

第二个问题是，是否有干预措施来缓解人口老龄化对养老金资金平衡的影响？实际上，在各种养老金模式下，人口老龄化的影响均可以通过一定的干预措施去化解。直观来看，在传统现收现付制下，要化解人口老龄化的影响有提高缴费率、提高劳动就业率（即提高劳动参与率和就业率）、扩大养老金制度覆盖面、减缓养老金水平增长速度、加快工资增长速度、提高退休年龄等多种选择。在基金积累制下，提高退休年龄、提高积累资金的收益率、根据人口平均预期寿命变化调整养老金给付公式中的计发时间（实际降低养老金水平）等多种选择。名义账户制作为缴费确定型的现收现付制，除了能采用传统现收现付制大多数的政策选择外，还可以建立根据人口和社会经济状况变化的调整机制。本研究在测算人口老龄化对中国城镇职工基本养老保险制度可持续性的影响时，明确地分解出了人口老龄化的影响以及其他因素对这种影响的干预作用，发现尽管人口老龄化一直要求缴费率上升，但是养老保险覆盖率之比和平均养老金替代率等因素的变化可以在一定程度上缓解人口老龄化的影响。

第三个问题是，在中国未来人口老龄化趋势下，中国城镇职工基本养老保险的可持续性如何？这是本研究关心的核心问题。在以往的一些研究中，常常假定平均养老金替代率不变，这会错误估计养老金制度的资金平衡状况。实际上，中国城镇职工基本养老保险制度社会统筹部分的目标替代率并非是平均替代率。随着养老金领取者结构的变化和养老金指数化水平的调整，平均替代率始终处于变化之中，这也是城镇职工基本养老保险平均替代率近年来一直下降的原因。本研究在人口预测结果的基础上，利用现收现付制资金平衡公式和缴费率变化测算模型，对含转轨成本和不含转轨成本时中国城镇基本养老保险的资金平衡进行了测算。结果表明，考虑未来一些参数（覆盖面、退休年龄）的变化，中国城镇职工基本养老保险制度是一个财务盈余的制度，这说明按照目前的制度设计，进行一些合理的调整，就足以应对测算期内人口老龄化带来的影响，这可以减轻人们对于人口老龄化影响的担忧。

毫无疑问，为了继续增强可持续性，更好地应对人口老龄化的挑战，中国城镇职工基本养老保险制度还需要进一步完善。本研究认为，在制度转轨至今天的情况下，立足于当前的制度设计进行参数改革是一个比较现实的选择。基于这一点，本研究提出了几个重要的改革方向：促进制度整合、提高统筹层次、扩大覆盖面、延迟退休年龄、适当降低缴费率。

当然，由于知识、数据等因素所限，本研究还有许多值得进一步探讨的问题和需要改进的地方，希望在以后的研究中逐步深入和改进，也期望各位读者提出宝贵的意见。

目 录

第一章 导论	1
第一节 研究背景	1
第二节 相关概念界定	9
第三节 相关研究综述	14
第四节 研究框架和特色	24
第二章 人口老龄化与养老金模式的关系	29
第一节 人口老龄化对现收现付制的影响	30
第二节 人口老龄化对基金积累制的影响	36
第三节 人口老龄化对名义账户制的影响	41
第四节 小结	45
第三章 中国人口老龄化现状及趋势	48
第一节 人口老龄化是人口转变的必然后果	48
第二节 中国的人口转变与人口老龄化	54
第三节 中国人口老龄化趋势	65
第四节 小结	74

2 人口老龄化与城镇基本养老保险制度的可持续性

第四章 中国城镇基本养老保险制度的发展 75

第一节 我国现收现付制养老金制度的建立和发展	75
第二节 养老金制度从现收现付制向“统账结合”的转变	79
第三节 “统账结合”养老保险制度的定型	83
第四节 城镇基本养老保险制度的运行状况	87
第五节 对城镇基本养老保险制度的理论考察	90
第六节 小结	92

第五章 影响城镇基本养老保险制度的几个关键问题 94

第一节 转轨成本问题	94
第二节 扩大覆盖面的问题	98
第三节 养老金指数化问题	101
第四节 缴费率水平问题	105
第五节 养老金替代率问题	107
第六节 退休年龄改革问题	115
第七节 小结	126

第六章 中国城镇基本养老保险资金平衡测算（一）

——不含转轨成本 129

第一节 基本模型	129
第二节 基本假设条件及参数估计	131
第三节 基准情形	138
第四节 覆盖面扩大时的情形	145
第五节 延迟退休年龄的情形	150
第六节 扩大覆盖面与延迟退休年龄并举的情形	155

第七节 降低缴费率的可能性分析	160
第八节 小结	161
第七章 中国城镇基本养老保险资金平衡测算 (二)	
——含转轨成本时	163
第一节 含转轨成本时的目标替代率	163
第二节 基准情形	164
第三节 覆盖面扩大时的情形	170
第四节 延迟退休年龄时的情形	174
第五节 扩大覆盖面与延迟退休年龄并举的情形	178
第六节 降低缴费率的可能性分析	181
第七节 小结	183
第八章 结论及政策建议	185
第一节 主要结论	185
第二节 完善城镇基本养老保险制度的建议	188
附录	194
附录 1	194
附录 2	197
参考文献	202

第一章

导 论

第一节 研究背景

一 世界人口老龄化与养老金制度改革

老龄化是当前世界人口变化的一个主要趋势。20 世纪初，人口老龄化只在法国、瑞典、挪威等少数国家出现，大多数国家人口正在年轻化。到 50 年代，真正进入“老年型”人口的国家也不过十多个，在 70 年代中期以前，人口老龄化也只是发生在发达国家范围内，对于广大发展中国家来说仍然是一个新事物。此时，就世界人口整体而言，老龄化趋势并不十分明显，但自此之后，随着部分发展中国家相继开始其人口老龄化历程，世界人口亦从总体上开始老龄化，并且来势凶猛。2000 年成为世界人口发展的一个关键节点，当年世界 60 岁及以上老年人口比例达到了 10%，65 岁及以上老年人口比例也达到 7% 左右，世界人口从总体上进入“老年型”^①。进入 21 世纪以来，世界人口老龄化进一步深入发展。

^① 数据参见 World Population Ageing: 1950—2050, United Nations, ST/ESA/SER. A/207, New York, 2001, .p49。

2 人口老龄化与城镇基本养老保险制度的可持续性

2009 年，全世界 60 岁及以上老年人口比例达到了 10.8%，其中发达地区达到 21.4%，有 29 个国家和地区超过了 20%；全世界 65 岁及以上老年人口比例达到了 7.5%，其中发达地区达到了 15.8%；世界人口年龄中位数为 28.1 岁，其中发达地区接近 40 岁，超过 40 岁的国家和地区达到 18 个^①。2013 年，世界 60 岁及以上人口比例为 11.7%，65 岁及以上人口比例为 8.0%^②。

老龄化已经成为一个短期内不可逆转的人口趋势。联合国的《世界人口老龄化：2009》^③ 研究报告指出：由于生育率不可能回升到过去的高水平，因此，人口老龄化不可逆转（见图 1-1）。根据该报告的研究结论，世界人口老龄化表现出几个鲜明的特点：

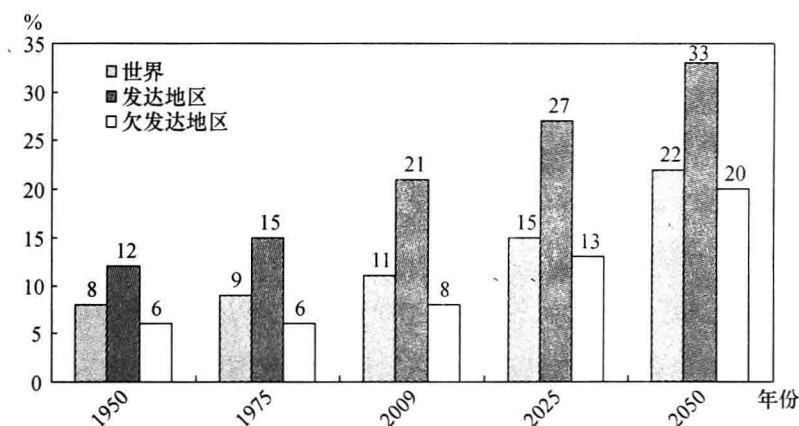


图 1-1 世界 60 岁及以上人口比例的变化趋势（1950—2050）

资料来源：World Population Ageing: 2009, United Nations, ST/ESA/SER. A/295, New York, 2010, p13.

① 数据参见 World Population Ageing: 2009, United Nations, ST/ESA/SER. A/295, New York, 2010, pp. 66-73。

② 数据参见 World Population Ageing: 2013, United Nations, ST/ESA/SER. A/348, New York, 2013, p. 91。

③ World Population Ageing: 2009, United Nations, ST/ESA/SER. A/295, New York, 2010.

一是老年人口规模将持续扩大，老年人口增速快于其他年龄组。2000年60岁及以上人口达到6亿，是1950年的三倍。2009年老年人口超过7亿。预测到2050年，老年人口将达20亿。当前全球老年人口的年增长率为2.6%，大大高于总人口1.2%的年增长率。老年人口增长快于其他年龄组人口的情况预计至少持续到2050年。

二是发展中国家人口老龄化的速度比发达国家快。因此，发展中国家针对人口老龄化的结果做出调整的时间较少。此外，发展中国家是在比发达国家低的社会经济发展阶段发生人口老龄化的。

三是老年人口自身也在老龄化。在60岁及以上人口中，增长最快的是高龄老人（80岁及以上）。目前，高龄老人每年增长4%。今天，每7位老年人（60岁及以上）有近1位是80岁及以上老年人。到2050年，估计该比例将增加到每5位老年人中有近1位是80岁及以上的老年人。

人口老龄化将对世界各国产生深远的影响。同一份报告的分析指出，人口老龄化是普遍的，影响着世界上几乎所有国家。人口老龄化是深刻的，给人类生活的所有方面都带来重大后果和影响。在经济领域，人口老龄化影响经济增长、储蓄、投资、消费、劳动力市场、养老金、税收和代际传递。在社会领域，人口老龄化影响家庭构成和居住安排、住房需求、迁移、流行病学和保健服务需求等。在政治领域，人口老龄化可能影响选举模式和政治代表。人口老龄化是持久的，预计到2050年60岁及以上老年人口将达到22%。只要老年人死亡率继续降低而生育率保持低水平，则老年人比例还将继续上升^①。

人口老龄化的一个直接后果是提高了老年赡养率（或称抚养比），进而对各国的养老保障体系带来了挑战。世界银行的一份报告指出，短期

^① World Population Ageing: 2009, United Nations, ST/ESA/SER.A/295, New York, 2010. pxviii.

4 人口老龄化与城镇基本养老保险制度的可持续性

财政压力导致的养老金改革虽然并不是由于人口老龄化或与之相关的人口赡养率恶化的结果,但长期财务压力确实与人口老龄化有关,这种现象已经实实在在地影响到世界各国。老年人口赡养率的恶化和劳动人口的缩减构成了人口老龄化的综合影响,从而使得老年收入支持制度,尤其是现收现付制的融资模式变得非常困难,且日渐失去吸引力^①。人口老龄化改变了养老金制度缴费者和领取者的数量对比,对制度的财务可持续性产生了巨大的影响。欧盟的一份报告^②也指出:养老金制度的财务可持续性在未来养老金足额给付的前提,因此各成员国应该高度重视。在许多欧盟成员国,养老金制度的长期财务可持续性已经是个大问题。如果政策不进行改革,大多数成员国的养老金费用占 GDP 的比重将在未来几十年持续上升。根据欧盟经济政策委员会的老龄化工作组(Ageing Working Group of the Economic Policy Committee)基于 2000 年年底政策环境的预测,大多数欧盟成员国在 2000—2050 年间养老金费用占 GDP 的比重将上升 3—5 个百分点,欧盟整体上将从 2000 年的 10.4% 上升到 2050 年的 13.3%。

根据本国国情和人口老龄化趋势改革养老金制度成为许多国家的现实选择。为了缓解现实的财务压力和预防未来可能出现的财务危机,自 20 世纪 80 年代以后,许多国家对其传统的养老金体制都进行了改革,席卷全球的养老金改革浪潮此起彼伏。这些改革或是改变养老金制度的筹资模式(如改现收现付制为基金积累制),或是改变养老金制度参数(如提高退休年龄,改变养老金指数化方法等),其核心思想是通过改革调整养

① 罗伯特·霍尔茨曼等:《21 世纪的老年收入保障——养老金制度改革国际比较》,世界银行报告,郑秉文等译,中国劳动社会保障出版社 2006 年版,第 26—28 页。

② Adequate and Sustainable Pensions, Joint Report by the Commission and the Council, Directorate - General for Employment and Social Affairs Unit E. 2, European Commission, Manuscript Completed in September 2003.

老金制度的收入和支出,改善制度的资金平衡状况。表1-1列出了OECD国家在20世纪末到21世纪初的几年里进行的养老金体制改革的内容。从OECD国家改革的特点看,面对人口老龄化带来的养老金支付压力,大多数国家要么降低了养老金待遇水平,要么提高了缴费率水平,德国、法国、日本、荷兰等国还在增加缴费率的同时,降低了养老金待遇水平。

表1-1 部分OECD国家世纪之交时进行的养老金体制改革

国家	重大改革的时间	养老金待遇水平变化	缴费率水平变化
比利时	1997	降低	—
加拿大	1997	不变	增加
瑞典	1998	取消确定收益	不变
德国	2001	降低	增加
法国	2003	降低	增加
瑞士	2003	降低	不变
意大利	2004	取消确定收益	不变
日本	2004	降低	增加
荷兰	2004	降低	增加

资料来源:OECD,“Ageing and Pension System Reform”,Financial Market Trends, Supplement 1, 2005,转引自Population Ageing and Pension Reform, CESifo Dice Report 1/2006。

实际上,全球养老金制度改革并未停息,特别是随后到来的金融危机使一些国家的养老金制度的弊端更加凸显,有的国家甚至出现了财务危机。一些国家又开始了新一轮的改革,在扩大覆盖面、改善退休收入充足性、提高养老基金管理效率等方面出台了许多新的措施,以期增强养老金制度的可持续性^①。

^① OECD, OECD Pensions Outlook 2012, OECD Publishing, 2012, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264169401-en> p19-44.

6 人口老龄化与城镇基本养老保险制度的可持续性

二 中国人口老龄化与养老金制度改革

中国人口进入老年型的时间与世界人口几乎同步,但是近年来老龄化速度快于世界人口。从过程来看,中国人口老龄化表现出速度快、老年人口规模大的特征,并已经出现了高龄化的趋势(邬沧萍,1999;陆杰华,2007)。从普查数据可以看出,中国人口老龄化始于第二次人口普查之后,1953年中国65岁及以上老年人占总人口的比例为4.41%,1964年第二次人口普查为3.56%,人口年龄结构出现了年轻化,但是到1982年第三次人口普查时老年人口比例已经达到4.91%,1990年第四次人口普查为5.57%,2000年第五次人口普查为6.96%,根据第六次人口普查公报,2010年达到了8.87%。在老年人口比例上升的同时,中国老年人口的数量也在同步增加,老年人口规模越来越大,1953年中国65岁及以上的老年人口有2621.08万,1964年达到2472.70万,1982年第三次人口普查时达到了4950.16万人,而1990年第四次全国人口普查时已经达到了6314.60万,2000年第五次人口普查时达到8810.18万^①,2010年第六次人口普查时65岁及以上人口为1.19亿人。随着人口老龄化的不断发展,离退休职工人数也在逐年增加,1980年年末全国离退休、退职人员的人数为816万,1990年已经达到了2301万,几乎是1980年的3倍,1995年这一人数超过3000万人,为3094.1万,2001年则达到了4017.7万人,2004年达到4675.1万人。离退休职工与在职职工之比在1990年为1:6.1,而2001年为1:3.2,2004年已经达到了1:2.3。^②

人口老龄化快速发展带来的挑战是中国养老金制度面临的长期问题。中国的官方小组在分析了1995—2050年的养老金负担后得出的结论是,如果不对现收现付制进行改革,到2033年养老保险费率将达到39.27%

① 数据根据《中国统计年鉴2007》表4-5相关数据计算。

② 数据来自《中国劳动统计年鉴2005》。近年《中国劳动统计年鉴》中已经没有这一口径的数据,只有参加基本养老保险的在职职工和离退休职工人数。

(世界银行, 1998)。与此同时, 由于社会转型和经济转轨, 中国原有的现收现付养老保障制度的弊端日益突出, 覆盖面小、保障层次单一、经费筹集社会化程度低、养老金调整指数不合理、管理体制混乱等逐渐为人们所诟病^①, 已经不能适应社会主义市场经济体制改革的需要。为此, 中国公共养老金体制也积极寻求变革, 以增强制度对新的社会经济形势的适应力和抗风险能力。从 20 世纪 90 年代初开始, 国务院就养老保障体制改革问题多次发文^②, 在 1991 年指出要“随着经济的发展, 逐步建立起基本养老保险与企业补充养老保险和职工个人储蓄性养老保险相结合的制度”。1995 年又在“经过调查研究和广泛征求意见”的基础上, “为适应各地区的不同情况, 对实施社会统筹与个人账户相结合提出两个实施办法”, 由各地选用。1997 年明确指出, 到 20 世纪末, “要基本建立起适应社会主义市场经济体制要求, 适应城镇各类企业职工和个体劳动者, 资金来源多渠道、保障方式多层次、社会统筹与个人账户相结合、权利和义务相对应、管理服务社会化的养老保险体系”。2000 年 12 月, 国务院又提出对城镇职工基本养老保险制度进行局部改革和调整, 统账分开, 做实个人账户。2001 年开始在辽宁试点, 2004 年扩大到东北三省。2005 年, 在充分调查研究和总结东北三省完善城镇社会保障体系试点经验的基础上, 国务院提出在全国范围内逐步做实个人账户, 完善社会统筹和个人账户相结合的基本养老保险制度, 改革基本养老金计发办法, 建立参保缴费的激励约束机制等。

① 详细论述参见劳动部课题组《中国社会保障体系的建立和完善》, 中国经济出版社 1994 年版, 第 71 页; 尹伯成等编著《中国社会保险制度改革》, 复旦大学出版社 1993 年版, 第 75 页。

② 1991 年 6 月 26 日国发〔1991〕33 号文件“国务院关于企业职工养老保险制度改革的决定”; 1995 年 3 月 1 日国发〔1995〕6 号文件“国务院关于深化企业职工养老保险制度改革的通知”; 1997 年 7 月 16 日国发〔1997〕26 号文件“国务院关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定”; 2000 年国发〔2000〕42 号“关于完善城镇社会保障体系的试点方案”; 2005 年 12 月国发〔2005〕38 号“国务院关于完善企业职工基本养老保险制度的决定”。

8 人口老龄化与城镇基本养老保险制度的可持续性

中国养老金制度近年来的这些改革，很大程度上就是为了在制度转轨和人口老龄化的背景下尽可能增强制度的可持续性。但是，这些改革和调整真正足以应对人口老龄化的挑战吗？在今后较长的时期内，如2050年之前，这一制度是否还有进一步改革的必要？

在中国人口老龄化不断深化、社会养老负担不断加重、养老保障体制仍在转轨的背景下，研究人口老龄化对我国城镇基本养老保险制度可持续性的影响，无疑具有十分重大的理论和实践意义。

第一，养老金制度改革在中国目前仍然是一个重大的理论问题，虽然中国目前的改革思路基本采用了世界银行建议的“三支柱”模式，但学术界仍然对转轨的必要性、有效性和可持续性问题存在较大的争论，何种模式适合于中国以及制度的可持续性仍然是一个理论前沿问题，包括世界银行在内，对养老模式的探讨也没有停止，特别是向部分积累制的转轨是否真的有利于应对人口老龄化，理论界还没有取得明显的共识。当前，对这些争论进行系统的梳理和总结，并在此基础上分析人口老龄化和不同养老金制度之间的理论关系，将有助于推动和深化养老金理论的研究。

第二，目前在分析各种养老金模式应对人口老龄化的研究中，对一些概念和关系的理解还存在不少误区，严重影响了人们对制度的理解和分析。本书将试图对其中的一些误区进行澄清，以加深人们对养老金制度及其与人口老龄化关系的理解，纠正一些错误认识，推动人口老龄化与养老金制度相关研究的进一步深入。

第三，养老金制度的可持续性问题关系到广大养老金制度参与者的利益，关系到其未来的养老保障。一个可持续的养老金制度才能为制度的参与者提供可靠的保障。中国人口老龄化已经进入加速时期，人口老龄化的快速发展对养老金制度的支付能力将形成一定的压力。但这种压力将在多大程度上对养老金制度的可持续性产生影响？这是人们必然产