

城乡居民 基本养老保险制度的 可持续发展

福利效应、财政能力与模式优化

黄丽 罗锋 刘红梅 著

 中国农业出版社

城乡居民基本养老保险制度的 可持续发展： 福利效应、财政能力与模式优化

黄丽 罗锋 刘红梅 著

中国农业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

城乡居民基本养老保险制度的可持续发展: 福利效应、财政能力与模式优化 / 黄丽, 罗锋, 刘红梅著. — 北京: 中国农业出版社, 2017. 10

ISBN 978-7-109-23395-9

I. ①城… II. ①黄… ②罗… ③刘… III. ①居民—养老保险制度—可持续性发展—研究—中国
IV. ①F842.67

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 236805 号

中国农业出版社出版

(北京市朝阳区麦子店街 18 号楼)

(邮政编码 100125)

责任编辑 闫保荣

北京万友印刷有限公司印刷 新华书店北京发行所发行

2017 年 10 月第 1 版 2017 年 10 月北京第 1 次印刷

开本: 880mm×1230mm 1/32 印张: 8.875

字数: 250 千字

定价: 32.00 元

(凡本版图书出现印刷、装订错误, 请向出版社发行部调换)

本书受佛山科学技术学院
高水平理工科大学建设专项资金资助!

前言 FOREWORD

提供养老福利是各国政府的重要功能之一。但长期以来,我国养老保险覆盖对象仅局限于城镇职工和机关事业单位从业人员,农村养老保险建设始于20世纪80年代末,经历了“老农保地方试点”、“老农保全面推行”、“老农保发展停滞”和“新农保地方试点”的反复试验阶段,直至2009年10月,国务院全面启动新型农村社会养老保险全国试点,计划至2020年实现全覆盖,目前这一目标早在2015年就已经提前实现,并于2014年在全国范围内推行与城镇居民社会养老保险合并,统一为城乡居民基本养老保险。然而,城乡居民基本养老保险的覆盖群体虽然同时包括城镇居民和农村居民,但实质上由于我国农村居民较之于城镇居民数量极为庞大,且绝大多数城镇居民和部分在企业务工的农村居民均选择以城镇职工身份投保城镇职工基本养老保险,因而城乡居民基本养老保险的参保群体仍然主要为农村居民,占比高达90%以上,也就是说,我国养老保险制度依旧呈现出鲜明的城乡二元发展特点。与城镇职工基本养老保险相比,我国城乡居民基本养老保险虽然同样采取了基础养老金与个人账户相结合的部分积累制模式,但政府补贴的方式完全不同,即政府不仅明确承诺全额支付基础养老金,而且还对农民个人账户予以一定

补贴。但是，目前各地城乡居保普遍面临养老金待遇不高和老年居民投保踊跃，年轻居民不愿参保的逆向选择问题，制度可持续性受到巨大挑战。那么，城乡居保制度设计能够为城乡居民特别是农村居民带来哪些福利？财政补贴标准该如何确定以解决城乡居保养老保险待遇不高和“逆向选择”难题？政府是否有足够的财力进行补贴？对上述问题的研究不仅能够进一步丰富养老保险可持续发展理论，也可以为实现我国城乡居保可持续发展实践提供借鉴和参考。

本书将研究视角放在城乡居民养老保险制度的可持续性方面，着重从现行制度安排的福利效应、政府的财政能力两方面进行实证研究，期望对完善我国城乡居民养老保险制度提供参考。全书通过对国内外养老保险制度可持续发展和福利效应理论的梳理，运用制度分析法、典型案例研究法、社会养老保险精算法等，借鉴各国农村社会养老保险补贴政策，探讨城乡居民基本养老保险政府补贴的适度水平，并对补贴模式改革提出优化建议。

具体研究内容包括：

第一，借鉴福利经济学理论构建理论框架。分别以养老保险可持续发展和福利效应为主线，对国内外相关研究文献进行梳理，发现养老保险福利效应、政府补贴与财政能力之间的内在联系，建立本书研究的基本框架。

第二，我国农村社会养老保险制度变迁研究。主要分析新中国成立以来我国农村养老保险制度构建和发展的曲折历程，运用历史研究方法实证分析 21 世纪以前我国农村养老保险实践失败的原因，总结相关经验。

第三，我国城乡居民基本养老保险实证分析。首先是

对制度运行发展现状开展调查。包括四个方面的内容：一是分析 2009 年后新型农村社会养老保险制度构建、推广直至与城镇居民社会养老保险合并为城乡居民基本养老保险的发展历程。二是对城乡居民基本养老保险发展基本情况和各地典型试点模式进行分析。三是基于参保意愿对城乡居民基本养老保险的福利效应进行分析。以广东省农村居民为调查对象，区分发达地区和欠发达地区，运用 logit 模型研究城乡居民基本养老保险的参保意愿及其影响因素，从参保群体的主观感受出发，探讨城乡居民基本养老保险的福利效应。四是从收入分配视角分析城乡居民基本养老保险的福利效应。收入分配是政府介入社会养老保险的主要目的之一，通过财政补贴社会养老保险是各国政府提高国民福利的重要手段。学界研究养老保险收入分配效应的实证方法大致可以分为一般均衡分析方法和局部均衡分析方法两类。其中一般均衡分析涉及的参数类型和总数量较多，需要对养老保险实施情况进行长期跟踪调查，而目前我国城乡居保制度建立时间较短，制度模式也尚未完全统一，无法获取较长时间的可靠数据。局部均衡分析则大多是运用精算方法，通过对外界各种变量的合理假设，构建精算模型从微观主体的角度对各阶层的收入再分配情况进行模拟。因此，本部分主要运用保险精算方法建立精算模型测度国务院城乡居保基准模式和十分典型的广东中山新农保的收入分配效应。

第四，探讨发达国家农村社会养老保险政府补贴经验。主要对德国、日本、瑞典、美国、新加坡五国的农村社会养老保险制度进行总结，发现可供借鉴的经验。

第五，城乡居民基本养老保险财政支持能力分析。首

先分析城乡居保实现可持续发展的制度条件。主要基于城乡居民基本养老保险现行政府补贴模式，探讨中央政府、地方政府以及个人的缴费压力，分析城乡居保实现可持续发展的财政条件。其次，对城乡居民基本养老保险保障水平进行评估与政府补贴模式优化。通过对农村居民基本需求的理论界定，借鉴城镇职工基本养老保险的经验，探讨城乡居保养老金目标替代率。在此基础上，构建精算模型测算现行城乡居保的实际保障水平，并通过对改革情境的模拟提出完善城乡居保政府补贴模式，实现可持续发展的优化建议。再次，基于“保基本”视角下城乡居民基本养老保险财政支持能力探讨。基于保障城乡居民基本生活目标，探讨新农保政府补贴适度标准，并以该标准为测算依据，运用精算方法建立模型对政府补贴的财政支持能力进行评估。

第六，城乡基本养老保险并轨的可行路径分析。广东省中山市自2012年已实现将城乡居保全面纳入城镇职工基本养老保险的目标，建立了城乡一体化的基本养老保险制度。本部分分别从财政可持续和政府行为两个角度对中山的实践进行实证分析，探讨中山模式的财政和政治可持续性，在上述研究基础上分析中山城乡基本养老保险顺利并轨的主要推动力、推广价值及难点。

养老保险是一个大系统，涉及的内容复杂而广泛，尤其是中国这样一个人口众多的国家，老有所养就尤为重要。限于作者水平，书中内容可能存在不够全面以及分析不到位的地方，恳请有关专家及读者批评指正！

目 录 CONTENTS

前言

1 引言	1
1.1 问题的提出	1
1.2 概念界定	2
1.2.1 养老、社会化养老与社会养老保险制度	2
1.2.2 农村养老保险、新型农村社会养老保险、城镇居民 社会养老保险和城乡居民基本养老保险	3
1.2.3 可持续发展与社会养老保险制度可持续发展	4
1.3 研究的思路与研究方法	5
1.3.1 研究思路	5
1.3.2 主要研究方法	6
1.4 研究的基本内容	6
2 文献综述	9
2.1 社会养老保险可持续发展问题研究综述	9
2.1.1 国外研究动态	9
2.1.2 国内研究动态	17
2.1.3 简要评述	22
2.2 社会养老保险福利效应研究综述	23
2.2.1 国外社会养老保险福利效应研究动态	23
2.2.2 国内社会养老保险福利效应研究动态	28
2.2.3 简要评述	32

2.3	小结	33
3	我国农村社会养老保险制度变迁	35
3.1	我国农村社会养老保险制度发展历程	36
3.1.1	老农保模式探索、推进和终止	36
3.1.2	新型农村社会养老保险制度模式的地方探索	37
3.1.3	国务院新型农村社会养老保险制度模式的确立	45
3.1.4	新型农村社会养老保险制度发展的目标	47
3.2	我国农村社会养老保险改革的制度经济学分析	48
3.2.1	中央政府供给型养老保险制度变迁阶段	48
3.2.2	地方政府主导的供给型制度变迁阶段	53
3.3	小结	56
4	我国城乡居民基本养老保险发展现状调查	58
4.1	我国城乡居民基本养老保险制度的确立	58
4.2	各地城乡居民基本养老保险发展情况	60
4.2.1	各地城乡居民基本养老保险发展基本情况	60
4.2.2	各地城乡居民基本养老保险实施的制度差异	62
4.3	试点典型案例	65
4.3.1	试点模式一：参照中央标准制定的最低 补贴模式	65
4.3.2	试点模式二：高于中央标准制定的补贴模式	83
4.3.3	试点模式三：中山模式	102
5	城乡居民基本养老保险的福利效应分析	
	——参保意愿视角	109
5.1	欠发达地区新农保参保意愿分析	
	——基于广东 7 县市的调查	110
5.1.1	研究假设、数据来源与基本特征	110
5.1.2	实证模型与变量设定	113

5.1.3 实证分析结果及讨论	114
5.2 经济发达地区城乡居民参保意愿分析 ——基于广东省佛山市的调查	118
5.2.1 数据来源	118
5.2.2 样本基本特征	119
5.2.3 实证分析结果及讨论	121
5.3 调整养老保险缴费标准对城乡居民参保意愿的影响分析 ——以广东省佛山市为例	126
5.3.1 数据来源和样本基本特征	126
5.3.2 调查内容及数据结果分析	126
5.3.3 调查结论	138
5.4 小结	138
6 城乡居民基本养老保险的福利效应分析 ——收入分配视角	140
6.1 城乡居民基本养老保险中央模式收入分配 效应分析	141
6.1.1 理论分析	141
6.1.2 城乡居民基本养老保险收入分配效应的 实证分析	142
6.2 广东省中山市新型农村社会养老保险收入再分配 效应研究	150
6.2.1 精算模型的建立	150
6.2.2 模型的应用	154
6.3 主要结论	162
7 发达国家农村社会养老保险政府补贴经验探讨	164
7.1 德国模式	164
7.1.1 德国农村社会养老保险制度的变迁	165
7.1.2 德国农村社会养老保险制度的主要内容	167

7.1.3	德国农村社会养老保险制度中的政府补贴政策	170
7.2	日本模式	172
7.2.1	日本农村社会养老保险制度的变迁	172
7.2.2	日本农村社会养老保险制度的主要内容	175
7.2.3	日本农村社会养老保险制度中的政府 补贴政策	178
7.3	瑞典模式	181
7.3.1	瑞典农村社会养老保险制度的变迁	181
7.3.2	瑞典农村社会养老保险制度的主要内容	181
7.3.3	瑞典农村社会养老保险制度中的政府 补贴政策	184
7.4	美国模式	185
7.4.1	美国农村社会养老保险制度的变迁	185
7.4.2	美国农村社会养老保险制度的主要内容	187
7.4.3	美国农村社会养老保险制度中的政府 补贴政策	189
7.5	新加坡模式	190
7.5.1	新加坡社会养老保险制度的变迁	190
7.5.2	新加坡农村养老保险制度的主要内容	191
7.5.3	新加坡农村养老保险制度中的政府补贴政策	193
7.6	发达国家农村社会养老保险补贴政策对我国 新农保的启示	194
7.6.1	农村社会养老保险的法律保障	195
7.6.2	农村社会养老保险的财政补贴	196
7.6.3	国家、集体、个人共同承担、合理分担原则	197
7.6.4	农村社会养老保险基金的国家统筹	199
7.6.5	农村社会养老保障制度与农业政策的协调配合	201
8	城乡居民基本养老保险现行补贴政策下财政补贴能力分析	202
8.1	城乡居民基本养老保险政府补贴的基本内容	202

8.1.1 中央政府对城乡居民基本养老保险的 补贴内容	202
8.1.2 各省市财政对城乡居民基本养老保险的 补贴内容	202
8.2 中央和省级财政对城乡居民基本养老保险 补贴数额的测算	203
8.2.1 中央财政补贴总额测算	205
8.2.2 分地区财政对城乡居民基本养老保险基础 养老金补贴总额测算	205
8.2.3 测算结果讨论	206
8.3 各地城乡居民的缴费能力分析	208
8.4 小结	210
9 城乡居民基本养老保险保障水平评估与政府补贴 模式优化	211
9.1 城乡居民基本养老保险目标替代率探讨	212
9.2 城乡居民基本养老保险保障水平评估	214
9.2.1 基本假设与精算模型	214
9.2.2 参数设定与精算结果	216
9.3 提高城乡居保保障水平的改革情景模拟	219
9.3.1 模拟思路	219
9.3.2 改革情景模拟	220
9.4 结论及政策建议	225
10 “保基本”视角下城乡居民基本养老保险财政 支持能力探讨	226
10.1 基于“保基本”视角的政府适度补贴水平分析	226
10.1.1 城乡居民基本养老保险政府补贴模式 存在的问题	226
10.1.2 城乡居保政府补贴的适度标准	227

10.2	城乡居民基本养老保险政府补贴规模和 能力分析	227
10.2.1	测算模型	227
10.2.2	相关参数值假设	228
10.2.3	测算结果及讨论	229
10.3	各省市城乡居民基本养老保险基础养老金政府 补贴规模仿真	232
10.3.1	测算方法	232
10.3.2	测算结果及讨论	233
10.4	主要结论	236
11	城乡基本养老保险并轨的可行路径探讨： 以广东中山为例	237
11.1	中山城乡社会养老保险制度并轨的实践历程	238
11.1.1	中山市农村基本养老保险制度的基本内容	238
11.1.2	中山市农村基本养老保险并入城镇职工基本 养老保险的基本办法	240
11.2	中山农保各筹资主体的缴费责任测算	241
11.2.1	精算模型的确定	241
11.2.2	相关参数的设定	244
11.2.3	测算结果	246
11.3	政府、乡村集体组织和农民的缴费责任分析	249
11.3.1	政府缴费能力测算	249
11.3.2	乡村集体组织的缴费能力测算	250
11.3.3	农村居民个人的缴费能力测算	250
11.4	中山市城乡基本养老保险制度并轨中的 政府行为分析	251
11.4.1	地方政府供给城乡一体化基本养老保险制度的 收益与成本	251

目 录

11.4.2 中山城乡养老保险并轨的主要推动力： 基于乡村集体组织的农村居民集体行动	252
11.4.3 中山市城乡一体化养老保险制度可持续的 根本保障：农村股份合作制改革	254
11.5 结论及进一步讨论	257
11.5.1 结论	257
11.5.2 进一步讨论	257
参考文献	260

引 言

1.1 问题的提出

提供养老福利是各国政府的重要功能之一。但长期以来,我国养老保险覆盖对象仅局限于城镇职工和机关事业单位从业人员,农村养老保险建设始于 20 世纪 80 年代末,经历了“老农保地方试点”、“老农保全面推行”、“老农保发展停滞”和“新农保地方试点”的反复试验阶段,直至 2009 年 10 月,国务院全面启动新型农村社会养老保险全国试点,计划至 2020 年实现全覆盖。目前这一目标早在 2015 年就已经提前实现,并于 2015 年 1 月在全国范围内实现与城镇居民社会养老保险合并,统一为城乡居民基本养老保险。然而,城乡居民基本养老保险的覆盖群体虽然同时包括城镇居民和农村居民,但实质上由于我国农村居民较之于城镇居民数量极为庞大,且绝大多数城镇居民和部分在企业务工的农村居民均选择以城镇职工身份投保城镇职工基本养老保险,因而城乡居民基本养老保险的参保群体仍然主要为农村居民,占比高达 90% 以上,我国养老保险制度依旧呈现出鲜明的城乡二元发展特点:一是主要面向企业职工的城镇职工基本养老保险,2015 年 1 月推出的公务员事业单位养老制度改革将公务员和事业单位人员也纳入该框架;二是主要面向城乡居民的城乡居民基本养老保险,以农村居民为主。与城镇职工基本养老保险相比,我国城乡居民基本养老保险虽然同样采取了基础养老金与个人账户相结合的部分积累制模式,但政府补贴的方式完全不同,即政府不仅明确承诺全额支付基础养老金,而且还对农民个人账户予以一定补贴。但是,目前各地城乡居保普

遍面临养老金待遇不高和老年居民投保踊跃，年轻居民不愿参保的逆向选择问题，制度可持续性受到巨大挑战。那么，城乡居保制度设计能够为城乡居民特别是农村居民带来哪些福利？财政补贴标准该如何确定以解决城乡居保养老保险待遇不高和“逆向选择”难题？政府是否有足够的财力进行补贴？对上述问题的研究不仅能够进一步丰富养老保险可持续发展理论，也可以为实现我国城乡居保可持续发展实践提供借鉴和参考。

1.2 概念界定

1.2.1 养老、社会化养老与社会养老保险制度

养老，一般解释为奉养老人，也就是为达到一定年龄标准的老人提供满足其生活所需的各种条件，包括基本生活资料、相关医疗服务、休闲娱乐和各种精神慰藉等。在传统农业社会，老年人主要依靠年轻一代家庭成员来满足其各种经济和精神需要，这种养老方式称为家庭养老（姚远，2000），实质上是以终身积累为基础，通过家庭内部代际交换方式实现的“反哺式”养老。虽然，在农业社会也存在村庄之间、宗族之间的救济措施，但远未形成制度化。随着生产社会化程度不断提高，特别是现代工业革命以及与之相伴的雇佣劳动制的出现，家庭养老功能逐步削弱，老年人的养老需要不再主要由家庭提供，而转由各种社会性服务机构和部门承担，家庭养老逐渐过渡为社会化养老。20 世纪初，各发达国家相继将其中最为重要和核心的内容逐步以法律制度的形式固定下来，建立了各种社会化养老保障制度。具体内容包括：收入保障、医疗保障、生活服务和社会参与保障等多方面的内容。

社会养老保险制度是世界各国普遍实施的一种社会化养老保障制度，主要为老年人提供退休后的收入保障。国内学界从不同的角度对社会养老保险制度的概念进行了阐述，比较有代表性的有以下几种：郑功成（1997）从制度建设角度给出了社会养老保险制度的定义：“是国家依法强制实施、专门面向劳动者并通过向企业、个