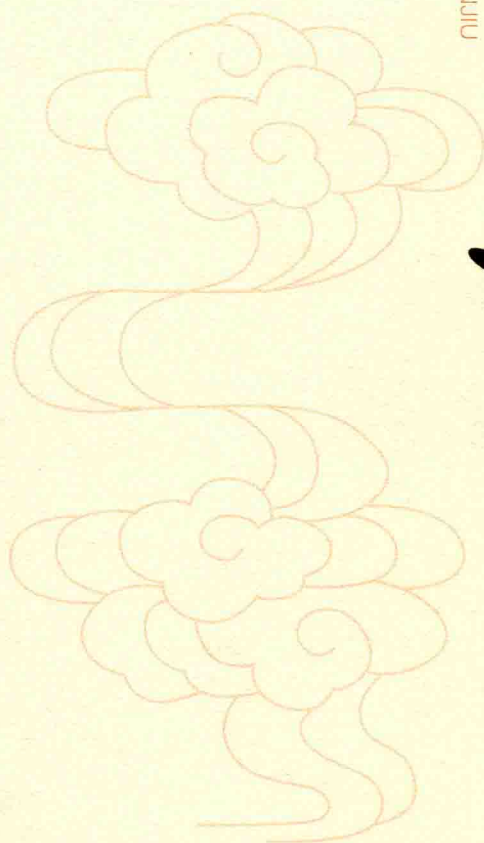


中国养老保险

财政负担能力可持续性研究

ZHONGGUO YANGLAO BAOXIAN
CAIZHENG FUDAN NENGLI KECHIXUXING YANJIU

王丹◎著



人民出版社

中国养老 保险

财政负担能力可持续性研究

ZHONGGUO YANGLAO BAOXIAN
CAIZHENG FUDAN NENGLI KECHIXUXING YANJIU

王丹◎著

图书在版编目 (CIP) 数据

中国养老保险财政负担能力可持续性研究 / 王丹著 . —北京 : 人民出版社 , 2017.12

ISBN 978-7-01-018687-0

I. ①中… II. ①王… III. ①养老保险制度—可持续性发展—研究—中国

IV. ① F842.67

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 310443 号

中国养老保险财政负担能力可持续性研究

ZHONGGUO YANGLAO BAOXIAN CAIZHENG FUDAN NENGLI KECHIXUXING YANJIU

王 丹 著

策划编辑: 张肖旻

责任编辑: 巴能强 张肖旻

封面设计: 常 帅

出版发行: 人民出版社

地 址: 北京市东城区隆福寺街 99 号

邮 编: 100706

邮购电话: (010) 65250042 65258589

印 刷: 环球东方 (北京) 印务有限公司

经 销: 新华书店

版 次: 2017 年 12 月第 1 版 2017 年 12 月北京第 1 次印刷

开 本: 710 毫米 × 1000 毫米 1/16

印 张: 12.25

字 数: 200 千字

书 号: ISBN 978-7-01-018687-0

定 价: 38.00 元

版权所有 侵权必究

凡购买本社图书, 如有印刷质量问题, 我社负责调换

服务电话: (010) 65250042

吉林财经大学资助出版图书

本书是吉林省社会科学基金项目（项目编号：2016BS12）和吉林省教育厅“十三五”社会科学项目（项目编号：JJKH20170134SK）的研究成果。

序

社会养老保险关乎人民福祉，维护社会稳定，作为一项基本公共服务，政府有责任维持社会养老保险制度的正常运行。随着全球人口老龄化的日益显著，世界各国均感受到来自养老保险制度收支平衡方面的压力，其中，面临的最大困扰便是养老保险制度的可持续性问题，这是一个被社会广泛而深切关注的问题。

近年来，当关于养老金“亏空”的信息频频出现在公共视野中时，民众的担忧自然不言而喻：如果在未来真的出现养老金支付危机，那么当前的缴费是否还能换来日后的养老无忧？出于对养老保险制度信心不足，民众很可能会选择退出养老保险，这样只能继续加剧养老保险基金收支平衡的风险，从而陷入恶性循环。事实上，当养老保险基金难以为继时，财政资金通常是首选的资金补给来源。从养老保险制度建立之日起，国家财政就一直发挥着举足轻重的作用，虽然养老保险制度自身具有一定的创造收入的能力，而政府给予必要的资金支持也是公共财政的重要内容。从根本意义上讲，养老保险制度的可持续性取决于财政负担能力的可持续性。

我国正处于社会转型、人口结构转变的关键时期，养老保险制度的运行状况受到国内外学者的共同关注。2015年全国社会保险基金预算显示，剔除财政补贴因素后养老保险基金已收不抵支，且相比前几年的预算执行情况，“亏空”越来越大。以城镇企业职工基本养老保险为例，剔除财政补贴后，2015年养老保险基金收入与支出相减，“亏空”3024.87亿元，比2014年的1563亿元收支缺口显著扩大，而在2012年，养老保险基金收支

序

还有结余。也就是说,我国养老保险制度目前之所以能够总体运行平稳,多是因为政府承担着“兜底”的财政责任,不断地为养老保险提供财政补贴。随着养老保险基金收支平衡压力的增大,政府面临的财政负担也在逐渐增大。从养老保险基金运行情况看,2016年政府加大了对城镇企业职工和机关事业单位基本养老保险的财政投入,其规模超过了以往任何年度,但是与此同时,养老保险基金支出以更快的速度增长,收不抵支的省份数量继续增加,且大部分省份的当期结余状况恶化,基金备付月数有所下降。从我国社会养老保险制度的演进过程来看,虽然政府不断地调整在养老保险制度中的功能定位,实现了由最初的财政包揽向国家、企业(单位)和个人共同分担的过渡,但此消彼长,我国基本养老保险的财政补贴却在逐年攀升。然而,对于应发挥“兜底”责任的政府来说,这种常态化的增长态势并不是一种正常现象。长此以往,如果超出财政负担能力,不仅会拖累经济发展,更不利于社会养老保险制度的健康可持续发展。

归结起来,影响我国养老保险财政负担能力可持续性的风险主要有:一是我国经济发展进入新常态。经济发展增速放缓,养老保险制度的资金后盾——财政收入增速也随之放缓;二是人口老龄化趋势凸显。据《2016年社会服务发展统计公报》显示,截至2016年底,我国60岁以上的老年人口占总人口的比例已经达到了16.7%。据测算,2020年将达到17.7%,2050年将进一步增至31.5%。劳动力人口数量的减少和老年人口数量的增加将使养老保险的资金“出口”大于“入口”,多个地区已经可预见地出现了支付危机;三是现有养老保险制度在设计上不利于减轻财政负担;四是隐性债务负担显性化所带来的支出压力增大。这些风险最终都指向一个关键性问题,那就是财政能否持续弥补养老保险基金的收支缺口,这是本书研究的核心问题。如果养老保险财政负担能力具有可持续性,那么尚可从长计议,小心防范;如果养老保险财政负担能力不具有可持续性,提早采取有效措施予以应对便成为当务之急。

本书通过比较分析城镇企业职工养老保险、城乡居民养老保险和机关事业单位养老保险在基金筹集和养老金给付环节上的财政责任,发现政府

承担的财源责任和管理责任具有一定的差异性。在此基础上，又通过定性分析与定量分析相结合、比较分析、规范分析与实证分析相结合等方法，分别对城镇企业职工养老保险、城乡居民养老保险和机关事业单位养老保险的财政补贴发展趋势进行预测，预测期为2017年—2050年，得出的基本结论是：在预测期内，我国养老保险财政补贴占财政收入的比例在6%左右。这一结论基本符合目前我国养老保险制度的发展现状，预测期内政府对养老保险的支出还有一定的增长空间，但仍需防范各种潜在风险的冲击，避免养老保险基金累计结余枯竭甚至出现巨额赤字的现象。为了使养老保险财政负担能力健康可持续地发展，不仅要继续完善养老保险制度，还要采取措施进一步调整财政支出结构、完善多层次的养老保险支柱的功能、多渠道筹措养老保险资金和完善养老保险基金预算。

由于本人的学术研究能力有限，研究方法不一定完全科学、恰当，或许存在疏漏，发展设想肯定也存在不“接地气”的地方，甚至给人以理想化的感觉，但通过跟踪社会养老保险制度的发展状况，保持学术探索的积极性，希望自己的一点见解能够为完善和长期稳定发展我国社会养老保险制度提供参考建议，这是我的初衷。

王 丹

2017年7月

目 录

第一章 绪论	1
第一节 问题的缘起	1
一、背景	1
二、研究意义	4
第二节 文献研究	6
一、养老保险筹资模式的研究	6
二、空账问题和隐性债务的研究	8
三、养老保险财政负担和可持续性的研究	9
四、我国养老保险改革的研究	11
第三节 研究的思路、方法与内容	12
一、研究思路	12
二、研究方法	13
三、研究内容	13
第四节 创新与不足	14
一、创新之处	15
二、不足之处	16
第二章 相关概念阐释与理论基础	17
第一节 养老保险	17
一、养老保险的概念层次	18
二、社会养老保险及其本质	19

第二节 财政负担	20
一、财政负担的内涵	21
二、养老保险财政负担的统计口径	22
三、养老保险财政负担的表现形式	22
第三节 财政支持养老保险的理论依据	25
一、公共财政支出理论	25
二、财政收入分配职能	28
三、养老保险制度中的财政责任	29
四、政府间职能划分理论	30
第四节 养老保险财政负担能力的可持续发展	31
一、财政负担能力的可持续性	32
二、财政负担能力可持续发展的基本要求	34
三、相关指标体系	35
 第三章 我国养老保险制度的历史演进及财政功能定位	 39
第一节 城镇企业职工养老保险制度	40
一、国家保障阶段：国家完全承担	40
二、企业保障阶段：国家部分承担	41
三、社会统筹阶段：社会共济下国家承担管理责任	43
四、统账结合阶段：国家承担“兜底”责任	45
第二节 城乡居民养老保险制度	48
一、县级农村社会养老保险阶段：农民自助养老	49
二、新型农村社会养老保险阶段：农民缴费政府补贴	50
三、城镇居民养老保险与新农保并行阶段：居民缴费政府补贴	51
四、城乡居民养老保险阶段：个人缴费政府补贴	51
第三节 机关事业单位养老保险制度	53
一、机关事业单位养老保险“并轨”前：财政供养为主	54
二、机关事业单位养老保险“并轨”后：单位和个人承担为主	55

第四章 我国养老保险的财政支出与负担58

第一节 养老保险制度财政责任的差异化 58

一、基金筹集责任差异 58

二、养老金给付责任差异 59

三、总体财政责任差异 60

第二节 财政责任的基础条件分析 62

一、财政收支的总体规模 62

二、财政收支的结构 64

三、财政收支规模与结构的趋势 66

第三节 我国养老保险的财政补贴 67

一、城镇企业职工基本养老保险基金 67

二、城乡居民基本养老保险基金 75

三、企业年金基金市场 84

四、基本养老保险的财政补贴 85

第五章 影响财政负担能力可持续性的风险91

第一节 经济发展状况 91

一、经济快速发展与新常态 91

二、经济新常态与经济周期波动 94

第二节 人口老龄化与财政负担能力 97

一、人口老龄化的现状 97

二、人口老龄化的趋势 101

三、人口老龄化的成因与特征 105

四、人口测度的主要参数 108

五、人口老龄化对财政负担能力的冲击 110

第三节 养老保险制度设计因素 112

一、养老保险制度的收入能力 112

二、抵御人口老龄化的自动平衡机制	115
三、养老保险制度的参数设计因素	116
第四节 养老保险隐性债务负担	126
一、养老保险方面的隐性债务	126
二、养老保险隐性债务的产生背景	127
三、养老保险隐性债务的显性化	129
四、隐性债务对财政负担的冲击	130
第六章 财政负担能力可持续性的实证分析	133
第一节 财政供给的发展趋势	133
一、GDP 与财政收入的历史增长	133
二、GDP 与财政收入未来增长预测	134
第二节 财政补贴的发展趋势	140
一、城镇企业职工基本养老保险财政补贴需求预测	141
二、城乡居民基本养老保险未来的财政负担分析	143
三、机关事业单位基本养老保险未来的财政负担分析	145
第七章 对实现财政负担能力可持续发展的设想	149
第一节 在调整和优化支出结构中加大社会保障支出	149
一、增加社会保障支出与强化绩效管理并重	150
二、压缩行政管理费用	151
第二节 对完善我国养老保险制度的设计	151
一、加快提高养老保险制度的统筹层次	151
二、构建动态的养老保险调整机制	153
第三节 完善多层次的养老保险支柱的功能	154
一、完善企业年金制度与推进职业年金制度改革	155
二、支持、规范商业养老保险	156

三、大力促进养老金融业的发展	157
第四节 多渠道筹措基本养老保险资金	158
一、加大划拨国有资产充实养老保险基金的力度	158
二、探索发行养老保险特种国债	159
三、通过社会力量充实养老保险基金	159
第五节 加快完善养老保险基金预算	160
一、坚持以收定支、以筹定支的原则	160
二、严格养老保险基金的预算编制、审批与执行	160
三、定期公开养老保险基金决算	161
参考文献	162
一、中文参考文献	162
二、英文参考文献	174
后 记	176

第一章 绪论

第一节 问题的缘起

一、背景

现代社会养老保险制度产生至今已有一百多年历史，关于社会养老保险制度的争论从未停止过。自 20 世纪 80 年代以来，争论大多围绕社会养老保险制度的外部性和人口老龄化背景下社会养老保险制度的可持续性这两条主线展开。社会养老保险制度的可持续问题政策性强、内涵丰富，是我国经济社会发展战略中一个重要的组成部分。

要牢固确立并认真落实可持续的发展观，是我国政府在 2004 年的经济工作会议上提出的重要思想，这是解决当前社会经济发展诸多问题时需要遵循的基本原则，也是经济方面必须长期坚持的重要指导思想。十六届三中全会通过的《关于完善社会主义市场经济体制的若干问题的决定》提出：要逐步建立起“低水平、广覆盖、可持续、严管理的社会保障体系”。我国养老保险制度从新中国成立初期开始历经了六十多年的探索、改革和发展，取得了重大成绩。首先，实现了费用合理分担的基金筹集机制，国家不再大包大揽承担养老保险费用，而由国家、企业和个人三方面共同分担，在全国范围内实现了从社会共济，在一定程度上体现出风险分散和负担均衡的原则；其次，实现了从“平均主义”向“效率与公平兼顾”的分配理念的转变，强化了社会成员个体在养老保险体系中的

责任意识。^①

与西方发达国家相比,我国还没有完成工业化的发展过程,老龄化就提前到来了。在过去的二十多年里,我国的人口结构发生了很大的变化,人口老龄化的程度在未来几十年里将不断增强。人口老龄化一方面源于生活质量和医疗水平的提高,人口平均寿命普遍延长;另一方面源于生育率呈不断下降趋势,特别是20世纪80年代实行了“一对夫妻只生一个孩”的计划生育政策后,我国新生人口增长速度急剧下降,而老年人口正在以世界罕见的3%的速度增长。2000年,60岁以上人口占总人口的比例在10%左右,接近全球平均比例,据预测,到2030年,这个比例可能会高达24.5%,将远超那时的全球平均比例16%,这说明我国人口的老龄化速度将会比其他国家更快。人口老龄化速度加快导致的“未富先老”将会使社会保障资金需求剧增。目前退休人员以每年300万人的速度在增长,20世纪90年代初,社会保障缴费人员与退休人员之比为10:1,目前已迅速上升为3:1。预计到21世纪30年代,我国人口老龄化程度将达到峰值,养老负担将大幅增加,“未富先老”成为社会的巨大隐患。

面对人口老龄化的日趋严重,社会养老保险制度能否经受起严峻的考验,是否能可持续地为已达到退休年龄的参保人提供充足的养老金,便成为社会各界最关心的问题。要实现养老金的可持续支付,就要求养老保险制度有相当规模的基金积累和有效的增值机制,而我国社会养老保险制度实际运行的数据显示,养老保险基金在剔除各项财政补贴后已收不抵支,且收支缺口呈逐年增长趋势。也就是说,我国养老保险制度之所以还能够维持看似平稳的运行,是因为政府在承担着“兜底”的财政责任,不断地为养老保险制度注入财政补贴,这就形成了养老保险的财政负担。

首先,在养老保险制度由现收现付制向部分积累制转轨的过程中,形成了大量的隐性债务,并寄希望于在新制度中消化这些债务,从而导致新制度从实施之日起便背负着沉重的债务负担。实行部分积累制后,社会统

^① 蔡向东:《统账结合的中国城镇职工基本养老保险制度可持续性研究》,经济科学出版社2011年版,第7~8页。

筹基金已经无法同时满足即期退休人员的养老金的正常支出和兑现对原制度参保人的承诺。为了化解当期的支付危机，不得不大量透支个人账户基金，致使个人账户长期空账运行，从而使部分积累制流于形式。2009年我国养老保险基金个人账户空账规模就已达到1.4万亿元，遗憾的是，大量透支个人账户基金并没能彻底化解养老金的支付危机，财政每年还需要为养老保险投入大量的资金，才能维持养老金的当期发放。其次，养老保险制度运行中的诸多外在、内在因素也加剧了养老保险财务的窘迫局面，如人口老龄化速度加快；统筹层次偏低且不一；企业为了降低自身负担，少缴、逃缴、欠缴、拒缴养老保险费用；基金增值能力弱；管理水平有待进一步提高等。最后，由于养老保险制度实行现收现付制的历史较长，运行过程中仍习惯于依赖原有的现收现付制路径，导致国家还是要承担所有的运行风险，使各级政府的财政负担加重。国家需要不断弥补养老金缺口，1998年财政补助养老金缺口53亿元，之后年年增高，2009年中央和地方财政共补助养老保险高达1,646亿元，占当年税收总收入的2.4%。^①2014年养老保险财政补贴金额突破5,000亿元。^②2016年养老保险财政补贴金额突破6,000亿元。^③

根据这一制度设计，只有城乡居民养老保险制度明确规定了政府的财政补贴责任，那么随着参保人数的逐年增多，财政补贴逐年增加属正常性财政负担增长。而城镇企业职工养老保险制度虽然未明确规定政府的财政补贴责任，但每年其财政补贴规模都远大于城乡居民养老保险制度。机关事业单位由于其特殊的单位性质，改革后的养老保险制度规定的单位缴款实际上也是政府财政支出的一部分。从严格意义上来讲，城镇企业职工养老保险的财政补贴和机关事业单位养老保险的单位缴款都属于非正常性财政负担，特别是城镇企业职工养老保险，其制度设计理应实现收支平衡，

① 蔡向东：《统账结合的中国城镇职工基本养老保险制度可持续性研究》，经济科学出版社2011年版，第2～3页。

② 2014年度人力资源和社会保障事业发展统计公报。

③ 2016年度人力资源和社会保障事业发展统计公报。

在个别年份或特殊情况下如果出现收不抵支是情有可原的，政府应责无旁贷承担起“补缺”的“兜底”责任，但如果年年靠大量的财政补贴才能维持制度运行，且财政补贴规模呈稳定增长趋势，实属不正常现象。无论是正常性财政负担还是非正常性财政负担，都是养老保险的财政负担，其未来的增长趋势以及财政负担能力的可持续性直接关系到养老保险制度的可持续性。

总结我国养老保险制度发展过程中出现的问题，从理论层面和实践层面来分析我国养老保险财政负担能力可持续性，将会推动养老保险制度逐步健全，促进养老保险制度的进一步改革和发展。

二、研究意义

社会保障是每一个现代国家都离不开的制度，它包括社会保险、社会救助、社会福利等庞大的政策体系，其中养老保险制度的成功与否直接关系到整个社会保障制度的成败。世界上有很多国家因养老保险自身的体制缺陷或技术缺陷，致使整个经济改革举步维艰，甚至严重阻碍了经济的发展。我国正处于社会转型和体制转轨时期，养老保险财政负担能力可持续与否尤为关键，不仅涉及转型期社会的稳定、和谐社会的构建和体制的顺利转轨，还涉及每一位社会成员的切身利益，涉及政府信用和规制问题，涉及未来高效率地分配、使用养老保障资源等问题。

随着经济的发展、科技的进步和人类寿命的延长，全球普遍出现了人口老龄化趋势，许多国家和地区的养老保险制度开始出现支付危机，政府在社会成员养老保障方面的财政压力越来越大，主要表现就是收不抵支，养老金支付引发的赤字让政府财政越来越难以消化和承受。自 20 世纪 90 年代以来，许多国家和地区相继进行了养老保险制度的改革，实际上改革成败的关键，在于养老保险制度财务收支是否能保持长期均衡。我国目前实行的是社会统筹与个人账户相结合的养老保险制度，但实际上，社会统筹基金和个人账户基金并没有分开运行，当社会统筹基金面临养老金的支付危机时，被迫动用了个人账户基金，致使个人账户基金长期空账运行。

随着我国养老保险制度的覆盖面在逐步扩大,人口老龄化趋势日益严峻,大量的预期偿付责任正在积累,养老保险制度将面临更加严重的财务困境。据统计,1997年养老保险基金收不抵支的省份有5个,1998年扩大到21个,1999年继续增至25个。1998年全国基本养老保险基金收支缺口为100多亿元,1999年为200多亿元,2002年增至400多亿元。^①国家人口发展战略研究课题组预测,2019年我国基本养老保险基金累计缺口将达1.21万亿元。国家虽然没有明确规定出资偿还养老保险债务,但也一直没有停止过对养老保险的补贴。养老保险主要依靠中央和地方政府的财政补贴来弥补收支缺口,避免因养老金欠发而引发一系列社会问题,1998—2001年,各级财政对基本养老保险补助支出累计达839亿元,2004年达614亿元,2005年达651亿元,到2006年这一数字增至971亿元。^②经历十年的时间,《2016年度人力资源和社会保障事业发展统计公报》显示,2016年中央和地方政府对基本养老保险的补贴资金已达6,511亿元,比上一年增加1,795亿元。然而,财政补贴逐年增长的同时,养老金替代率却在持续下降,这意味着退休人员的实际养老保障水平在下降。财政补贴增加的同时却没有给退休人员带来更高的保障水平,这种矛盾的现象发人深省。更为严峻的是,人口老龄化加上生育一胎化,导致我国的基本养老保险制度设计缺乏缓冲空间,难以持续。^③养老金收支缺口年年攀升、速度惊人,财政支付压力也逐年增加,为了不使支撑养老保险制度的最后一根弦崩掉,避免出现支付危机进而引发社会动荡,需要未雨绸缪,做好长期的养老保险制度安排。

基于这样的思路,本书从财政负担能力的角度出发,对现行养老保险制度的财政困境及未来财政收支均衡的可持续性进行研究,力图为我国养老保险制度的深化改革提供佐证依据,促进我国社会保障事业的健康可持续发展。

① 王利军:《养老保险基金缺口的财政负担能力初探》,《山东工商学院学报》2005年第6期,第29~33页。

② 王利军:《中国养老金缺口财政支付能力研究》,经济科学出版社2008年版,第3~5页。

③ 李唐宁:《财政补贴养老保险再增371亿》,《经济参考报》2014年6月23日。