

居民基本养老保险制度与 政府财政可持续性

郭光芝 © 著

中国社会科学出版社

居民基本养老保险制度与 政府财政可持续性

郭光芝 ◎ 著

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

居民基本养老保险制度与政府财政可持续性/郭光芝著. —北京: 中国社会科学出版社, 2017. 6

ISBN 978 - 7 - 5203 - 0612 - 6

I. ①居… II. ①郭… III. ①养老保险制度—关系—财政管理—可持续性发展—研究—中国 IV. ①F842. 67②F812. 2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 149046 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 卢小生
责任校对 周晓东
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 2017 年 6 月第 1 版
印 次 2017 年 6 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 15.25
插 页 2
字 数 235 千字
定 价 68.00 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

教育部人文社科青年基金项目
“城乡居民基本养老保险制度政府财政责任可持续性的研究”
(13YJC840012)研究成果

前 言

在养老方面，我国城镇职工基本养老保险制度实施较早，而农民和城镇居民的养老问题一直是养老保险制度的“短板”。究其原因，主要由于职工养老的责任是由个人和企业共同承担的，而城镇居民和农民的养老保险中没有企业主体的缴费，若没有其他缴费主体的参与，则最终城乡居民的养老资金只能来自其个人缴费的积累，从而无法吸引其参保，影响城乡居民基本养老保险（以下简称“城乡居保”）制度的建立和发展。2009年和2011年国务院先后颁布了《国务院关于开展新型农村社会养老保险试点的指导意见》和《国务院关于开展城镇居民社会养老保险试点的指导意见》，确立了两项制度的试点推行；2014年出台的《国务院关于建立统一的城乡居民基本养老保险制度的意见》将两项制度加以合并统一，其中规定城乡居民养老保险基金由个人缴费、集体补助和政府补贴构成，从而拓展了缴费主体。因上述意见中没有对集体补助做强制性要求，结合制度运行的实际情况，城乡居保目前的资金筹集主要来自个人和财政两部分。农村和城镇居民养老保险制度自试点以来所取得的成效，充分说明政府的财政参与在制度推行过程中，以及实现城乡养老保险制度的统一和完善我国社会保障体系过程中的重要推动作用。今后一个时期内，城镇居民基本养老保险（以下简称“城居保”）制度的顺利推行有赖于各级政府财政投入的落实到位，政府财政责任的可持续性直接关系到城居保制度的持续性发展。若政府财政责任过低，或无法得到持续落实，那么城居保可能会与旧农保一样，失去其制度的先进性和对居民参保的吸引力，阻碍制度的顺利推行。反之，过高的财政责任虽然能够确保制度推行的顺利开展，但长远来看，必然不符合社会保险的本质和制度推行的初衷，也将影响其他财政项目的投入，从而影响整体

经济的发展。因此,城乡居民基本养老保险制度的科学发展,既要确保政府财政的积极参与,同时又不能在养老金支出上过度依赖财政扶持,使制度演变为一项福利政策,增加政府财政风险,影响财政责任的可持续性。

根据意见中规定的各项标准,本书对现有政策规定下政府财政责任进行评估,发现中央财政目前完全有能力承担对基础养老金的拨付,但地方政府所承担的对参保居民缴费补贴责任的落实到位存在风险,尤其是中西部经济不发达地区,财政补贴的短缺会严重影响到城乡居民基本养老保险工作的开展。随着经济社会的发展和居民生活水平的提高,制度各项标准必然会逐年提高,如基础养老金和缴费档次及补贴标准。2015年,国务院首次将基础养老金提高至70元/月,并提出建立制度的正常调整机制,但这一机制尚未出台,且各地具体实施情况差异也较大。为确保城乡老年人口的基本生活水平不随经济的发展而下降,中央及地方政府应在控制财政负担的前提下,探寻制度推行的合意增长方案。

本书运用定性分析与定量分析相结合、规范分析与实证分析相结合等方法,在对国外居民养老保险制度中政府财政责任进行国际比较的基础上,评估城居保制度的设计及政府参与现状,作为本书研究的经验依据和实践依据。在主体部分,本书从国家总体、中央和地方三个层面预测和分析了城居保制度现有规定下未来政府财政责任的可持续性,并根据个人账户精算模型提出制度各要素的合意增长方案,进一步分析了在居民养老金替代率目标水平下各级政府财政责任的变化情况及可持续性。主要研究内容及结论如下:

(1) 通过构建现有制度下政府长期财政责任模型得到结论,总体来看,在目前缴费水平固定或缴费档次和补贴增长情况下,国家财政在总量上有能力负担对居民养老的各项资金补贴。决定未来城居保政府财政责任可持续性的关键在于:首先,如何对待和处理制度发展落后地方之间财政责任的不平衡问题,以及如何确保财政资金的有效持续供给;其次,按当前制度的规定,城居保养老金支出中财政补助比重过高,远远超过国外发达国家在居民养老保险制度中的财政补贴比例,强化了城居保的福利性特点,淡化了个人责任,削弱了其社会保

险制度的特征，个人缴费没有真正发挥筹资和提高养老金水平的作用。

(2) 首先依据意见中的各项标准，结合各地具体实施办法，对地方财政责任的区域分析发现，基于一定的增长率假设，三个地区均有能力承担对缴费参保者的缴费补贴支出，表现为缴费补贴预测额占地方财政收入的比重较低，最高档补贴均不高于2%。其次，由于东部地区比中西部地区多承担当地居民基础养老金一半的补贴责任，总补贴占地方财政收入的比重比中西部地区高，但仍有能力承担；再次，居民养老总补贴对各地财政其他项目支出的挤出程度不大，表现为缴费补贴预测占地方财政支出的比重较小，均未超过2%。最后，若地方财政收入和财政支出出现周期波动，或财政收入和财政支出增长率持续低迷时，三个地区整体上对总补贴的承受能力较强，中西部地区地方之间差异不大，补贴对东部个别地方构成了一定负担，如河北、山东和福建，而该情况下居民养老总补贴对地方财政其他项目的挤出程度仍不大。

(3) 通过构建参保居民个人账户的精算模型得到结论，依据意见中的各项标准与各地居民收入水平，存在多种可能影响个人养老金替代率水平的不同因素，包括缴费档次、参保年龄、参保先后及是否补缴保费和有无追加补贴。研究发现，缴费档次越高，同种情况下参保者未来给付期初的养老金替代率水平越高；缴费者的参保年龄越大、参保年限越短，则替代率水平越高；而非满期缴费者补缴保费且有追加补贴时养老金替代率水平较高。参照居民低保的保障水平，若将20%作为居民养老金的替代率下限，可测算替代率目标水平下中央和地方基础养老金的发放标准，与该标准的年增长率，及缴费档次和补贴的年增长率组合后即为城居保制度的合意增长方案。

(4) 分析居民养老金替代率目标水平下中央及地方财政责任发现，中央若按调整后的基础养老金标准全部承担基础养老金的发放（东部承担一半），财政收入虽有能力负担，但基础养老金的发放将对中央其他项目的支出造成较高的挤占，表现为其占中央财政支出的比重将超过10%。经比较，替代率目标水平下合理的城居保制度增长方案为中央按2015年70元/月的替代率水平承担地方基础养老金发放

(东部承担一半), 剩余部分由地方财政负担, 基础养老金标准按当地居民消费支出的平均增长率增加, 此方案下中央财政平稳增长时财政承担能力较强, 且财政支出占比可降至 5% 以下。替代率目标水平下, 若缴费档次与补贴的增长率为 12%, 即与居民收入同速增长, 则可使居民的缴费能力每年保持相当, 在此假设下, 地方缴费补贴未来均将低于当地基础养老金的支出, 基础养老金标准调整后地方对居民总补贴的财政承担能力除个别地方存在风险 (如河北、黑龙江、河南和吉林) 外, 其余地方均有能力负担, 且总补贴对地方其他项目的财政支出不会造成较高的挤占。

综合上述研究结果, 本书在第八章提出了促进城乡居民基本养老保险制度中政府财政责任可持续性的建议, 包括中央尽快明确制度要素的正常增长机制, 积极引导地方有序发展城居保制度; 坚持相对公平的理念, 鼓励地方因地制宜地推行制度; 创新财务运行模式——名义账户制, 降低制度推行过程中地方政府的财政责任; 出台相关法律, 确保各级财政补贴的落实到位等。

目 录

第一章 导言	1
第一节 选题的背景	1
第二节 研究的目的和意义	3
第三节 国内外研究动态	4
第四节 研究思路及研究方法	10
第五节 研究的创新点及不足	13
第二章 政府参与居民基本养老保险制度的理论基础	15
第一节 居民基本养老保险制度及政府财政责任的含义	15
第二节 政府参与城乡居民基本养老保险制度的基本理论	18
第三节 政府参与城乡居民基本养老保险制度的功能与 意义	32
第四节 衡量城乡居民基本养老保险制度中政府财政 责任的指标体系	34
第三章 城乡居民基本养老保险制度中政府财政责任的国际 比较	39
第一节 主要国家农村社会养老保险制度模式及政府的 参与	39
第二节 农民缴费阶段的政府投入比较	49
第三节 养老金支出中政府财政补助的比较	52
第四节 农村社会养老保险制度中政府财政责任的 国际经验及启示	53

第四章 城乡居民基本养老保险制度与政府财政责任现状评估 ... 58

- 第一节 我国政府参与城乡社会养老保险制度的探索与
发展 58
- 第二节 城乡居民基本养老保险制度内容评估 73
- 第三节 财政参与城乡居民基本养老保险制度的
有效性分析 76
- 第四节 城乡居民基本养老保险制度现有规定下
政府财政责任评估 82

第五章 城乡居民基本养老保险政府总体财政责任的可持续性 ... 89

- 第一节 城乡居民基本养老保险制度参保人口预测 89
- 第二节 政府财政责任模型 92
- 第三节 政府财政责任的长期预测及分析 97
- 第四节 政府对城乡居民基本养老保险总体财政
责任的可持续性分析 106

第六章 城乡居民基本养老保险政府财政责任的区域比较 111

- 第一节 城乡社会经济特征的区域比较 111
- 第二节 地方社会保障财政负担与区域经济发展水平的
关系研究 119
- 第三节 城乡居民基本养老保险财政责任的区域分析 127
- 第四节 居民养老保险地方财政责任与地方社会保障
财政负担的比较 154

第七章 居民基本养老替代率目标水平下各级政府财政责任的
可持续性 157

- 第一节 现行制度规定下个人账户精算模型 157
- 第二节 替代率目标水平下中央财政责任分析 179
- 第三节 替代率目标水平下东部地区地方财政责任分析 189
- 第四节 替代率目标水平下中西部地区地方财政责任

分析	197
第八章 促进城乡居民基本养老保险政府财政责任	
可持续的政策建议	204
第一节 尽快出台政策，引导地方构建制度增长机制	204
第二节 坚持相对公平保险理念，鼓励地方因地制宜地 推行制度	207
第三节 创新财务运行模式，降低制度推行中地方政府的 财政压力	208
第四节 出台相关法律，确保各级财政补贴落实到位	209
附 录	210
参考文献	229

第一章 导言

第一节 选题的背景

20 世纪 80 年代初开始,我国部分地区便开始对农民的老年生活保障问题进行了有益的探索,但一直到 2006 年之前,由于缺乏财政投入、有力指导和政策法规规范,这一阶段的农民养老保险探索工作所取得的成就有限。农村社会养老保险不同于城镇企业职工与机关事业单位的养老保险制度,农民在生产劳动中无雇主的身份,决定了政府或集体应在其养老保障中承担一定的责任。从我国目前农村集体组织的经济发展现状来看,由集体与农民个人两方共同筹资与管理,保障农民的老年生活是不现实的。2006 年农村养老保险政策的思路开始在部分地区得以转变,新政策变“个人缴费为主、集体辅助为辅,国家政策扶持”为“个人、集体和政府”三方共同筹资,这是中国开始农村养老保险制度探索以来,首次明确公共财政在整个农村社会养老保险制度中需要承担供款责任,确定了未来新型农村社会养老保险制度筹资渠道的基本框架,也完善了政府在农村社会养老保险中的责任行为。2007 年 10 月,党的十七大报告指出要“探索建立农村养老保险制度”,这一时期,各地政府大力支持农村社会养老保险制度的试点工作,使我国地方性新型农村社会养老保险制度的探索得到了空前的发展。截至 2008 年年末,我国参加农村社会养老保险的人数为 5595.1 万人。可见,农村社会养老保险制度的发展离不开政府的大

力支持,尤其是财政补贴的作用。^①2009年9月1日,国务院发布了《国务院关于开展新型农村社会养老保险试点的指导意见》,就参加国家新农保的基本原则、任务目标、参保范围、基金筹集、建立个人账户、养老金待遇、养老金待遇领取条件、基金管理、相关制度衔接等方面做了基本规定,同时也明确了国家新农保中中央及地方政府的财政责任。为了体现城乡公平,2011年6月13日国务院颁布《国务院关于开展城镇居民社会养老保险试点的指导意见》,城居保制度方案与国家新农保相同,也明确了中央与地方政府在城镇居民养老保障中的财政责任。两项制度的顺利开展与居民的积极参保,不仅表明城乡居民对养老保障社会化的需求,同时也体现了制度的先进性与吸引力,其中最重要的是在制度中政府财政的参与,充分表明政府推进居民养老保障的决心。

城乡居民基本养老保险制度的可持续性发展离不开政府各项责任的落实,尤其是财政补贴的配套到位。但现行制度中个人账户资金来源的规定是否合适、政府财政支持力度是否合理、作用是否明显,这些问题都涉及对城乡居保制度的评估。从目前的经济发展及财政能力来看,首先,中央政府完全有能力承担对基础养老金的拨付,但地方政府所承担的对参保居民的缴费补贴责任可能会无法落实到位,尤其是中西部经济不发达地区,财政补贴的短缺会严重影响到居民养老保险工作的开展,那么政府财政责任在中央和地方政府之间如何进一步划分才更为公平合理?其次,随着经济社会的发展和居民生活水平的提高,养老金必然会逐年提高,同时提高的财政补贴增长比例为多少才能持续发挥制度保障居民养老的作用,而在保证城乡老年人口生活水平同步提高的情况下又该如何控制政府财政负担?最后,从新农保与城居保制度的试点到城乡居民养老保险的统一,制度中一些主要参数如缴费标准、基础养老金发放标准、财政补贴力度等尚未经过精算确定,大多数是经验数据,为了确保制度的顺利实施和可持续发展,应重视精算在养老金标准确定、财政补贴等方面的作用,那么在城乡居保中如何引入精算,主要发挥何种作用也需要深入研究。

① 郑功成:《中国社会保障30年》,人民出版社2008年版,第83页。

第二节 研究的目的是和意义

新农保和城居保制度推行的已有成效和长远发展都有赖于各级政府持续性的财政投入,但政府的财政责任并非越高越好,过高的财政责任虽然能够确保制度推行的顺利开展,但长远来看必然不符合社会保险的本质和制度推行的初衷,也将影响其他财政项目的投入,从而影响整体经济的发展。反过来,若政府财政责任过低,无法持续地确保各级政府的财政投入,那么城乡居保制度可能会与旧农保制度一样,失去其制度的先进性和对居民参保的吸引力,阻碍制度的顺利推行。因此,城乡居保制度的科学发展,虽然应吸取旧农保制度的教训,维持其制度的先进性,也就是以政府财政投入为保障,但不能使制度演变为一项福利政策,过度依赖财政扶持,这需要在能够确保制度保障居民基本养老作用的正常发挥前提下,采用科学的方法确定城乡居民基本养老保险制度中各级政府财政责任的合理区间,以及随时间推移的合意增长方案。

本书正是在上述观点的支撑下,基于《国务院关于建立统一的城乡居民基本养老保险制度的意见》中的各项政策规定,以改善政府在城乡居民基本养老保险中最主要的财政责任,顺利推进制度的健康和可持续发展为目标,运用多学科理论,通过理论分析、数据比较和保险精算,构建城乡居民基本养老保险制度的目标模式,并对目标模式下政府的财政责任水平进行度量,从公平角度出发着重研究政府财政补贴在区域间的划分。最终提出完善城乡居保制度的科学、合理、可操作性的改善方案及对策建议,为政府在制定制度正常调整机制方面提供理论支持和决策参考。此外,本书基于各种理论和方法的运用,对前述问题做出了科学解答,从而在理论上完善了居民养老和社会保障中政府财政责任等问题的研究,并在推动城乡居民基本养老保险制度的科学和可持续发展方面具有实践意义。

第三节 国内外研究动态

一 国外关于居民养老保险制度的理论综述

针对政府在社会保障中的责任，早在1941年的《贝弗里奇报告》中，就明确了“社会保障必须由国家和个人共同承担责任”的原则，但同时他又指出，国家提供的基本生活保障水平不宜定得过高，而应给个人参加自愿保险和储蓄留出一定的空间，可见，《贝弗里奇报告》既确定了政府应承担相应责任，同时也须限定在一定的范围之内。针对政府在养老保障中的财政责任这一问题，目前国外学者越来越关注于政府财政的可持续性问题，尤其是随着世界范围内人口老龄化的加剧，政府财政赤字的增加，以及考虑到代际公平，Svein Olav Daatland (2010) 提出应缩减政府的财政补贴，即适当减弱政府的财政责任。

国外也有学者关注我国农村社会养老保险制度问题，早在1999年盖尔·约翰逊就通过分析四川和辽宁两省1990年对农户的调查数据，认为在家庭养老模式下，个人养老储蓄的积累由于投资收益率较低，未来基金的实际价值将会出现贬值的现象。同时他认为，与世界上大多数国家的农民相比，我国农民没有土地所有权，从而年老时无法通过出售土地等方式来满足养老需要，因此，几十年后，我国农村家庭养老模式将无法维持下去，建立正规的社会养老保险制度有其必要性。相对而言，国外发达国家养老保险制度建设起步较早，且相对完善，虽然这些国家中农民在总人口中的比例各有不同，但从20世纪50年代起，绝大多数国家相继为农民建立了养老保险制度。国外目前针对农民或居民养老保险中政府财政责任的研究很少，但从实际情况来看，这些国家的政府基本都承担了居民尤其是农民养老保险中的部分财政补贴责任，只是在补贴比例上有所区别。如德国的农民养老保险是唯一在一定条件下可获得政府提供保险费津贴的社会保险尽管法国农业人口占总人口的比例不到10%，但农民养老保险制度已成为法国社会保障制度的第二大分支，得到了政府财政和其他公共保险部门的支持。同样，其他国家如日本、韩国，政府也分别对保费进行

了补贴。除此之外,部分国家还单独设立了一个特殊的农业社会保险系统对农民的各种保险工作实施管理,如德国、奥地利、波兰和意大利等(Peter Mehl, 2009)。Jongkyun Choi在2009年总结了OECD国家个体经营者的养老保障计划,将农民作为个体经营者的一类,从中也对他们在养老保险计划中的缴费与政府补贴进行了说明,但未做比较,同时也没有专门分析政府在居民养老中的财政责任问题。Paul Schoukens在2007年介绍塞尔维亚、阿尔巴尼亚和马其顿三个国家农民社会保障制度内容的同时,对欧洲部分国家在农民社会保险中的财政责任情况进行了描述,虽然相对来说是较为全面介绍政府财政责任的研究,但仍未具体分析农民养老保险制度中的政府财政责任,仅针对农民这个群体从社会保险制度层面对不同国家的财政投入情况进行了比较,同时也没有研究政府财政责任的可持续性问题。

综合来看,国外的已有研究表明政府应在农村社会养老保险中承担必要的财政责任。然而对于应承担多大的责任合理,或财政责任在各级政府之间应如何划分等问题国外学者尚未进行深入探索。

二 国内居民养老保险制度理论研究综述

由于农民比城镇无养老保障居民人数多,且是与城镇居民相对的一类群体,所以,国内学者对农民养老保险的研究比城镇无保障居民的研究多。国内对农村社会养老保险问题的研究基本始于20世纪90年代,80年代有个别学者针对开展农民养老保险工作的必要性进行了讨论,也倾向于认为有必要开展,即认为政府有责任建立该项制度。从90年代开始,陆续有学者对农村养老保险问题进行了研究,通过在中国知网中以“农村”和“养老保险”为关键字进行搜索,发现从1990—2000年有关该问题发表的文章只有28篇,主要集中于农民养老保险制度推行困难的问题及如何改善农保方案,并没有涉及政府应在农民养老保险中如何作为。21世纪后,国内学者对农民养老保险的问题日益关注,尤其是2003年中央将“三农”问题正式写入工作报告之后。若以2009年《国务院关于开展新型农村社会养老保险试点的指导意见》的颁布和2014年城乡居民基本养老保险制度的统一作为分界点对已有文献进行梳理,则可将这些研究大体归纳为以下几个方面:

（一）指导意见颁布之前

1. 农村社会养老保险中政府与市场责任的划分

学者对政府在社会保障中的责任问题研究较多，如邓大松、郑功成、李迎生、李绍光等，他们均认为，政府应承担必要的社会保障责任。针对政府在农村社会保障中的责任，郑功成（2002）认为，政府不应过分强调财力不足来规避对农村居民养老的责任，农村需要社会保障，政府负有主导农村社会保障的责任。陈少晖（2004）认为，对农村社会保障问题的责任缺失，是我国政府在构建中国社会保障制度体系的一个重大缺陷。陈淑君（2009）认为，马克思的“社会扣除理论”以及社会保障的性质，为财政支持农村社会养老保险提供了理论依据，在新型农村社会养老保险的构建中，存在财政严重“缺位”现象。

2. 政府在农村社会养老保险中的财政责任

大多数学者从农保资金的筹集方面研究，认为政府在农保中所应承担的最重要的责任应是财政补贴，在责任水平的高低上学者存在分歧，但都认为政府有能力承担补贴任务。周绍斌（2003）认为，在农保的资金筹集上，政府应承担出资者的责任，这是由养老保障的性质决定的。尚长风（2004）认为，政府对参保农民进行补贴，可以在相当程度上解决缴费难的问题，同时激励农民参保的积极性。陈姣娥（2006）认为，农村养老保险应坚持农民个人、集体和国家三方筹资的原则，国家财政是农保的最后承担者。考虑到国家支持农保时财政收入的承受能力，石杰（2005）认为，可以通过发行养老债券和出售部分国有资产来对农村社会养老保险进行补贴。杨翠迎、米红（2007）认为，农保20年的实践探索未实现全国推行和普遍实施，关键的制约因素是制度设计存在缺陷及资金来源不足，为此建立有限财政责任农保制度，即政府对农保所提供的资金支持及其风险是在特定人群特定时段内的一种限额限时责任，突破现行农保困境，十分必要。卢海元（2008）通过对北京农村社会养老保险试点的研究认为，只要中央投入3%左右的财政收入，以农村为突破口，以不同财政投入方式，全面建立覆盖城乡居民的社会养老保障制度，让城乡居民全面享有社会保障制度是现实可行的。赵殿国（2008）认为，为应对保