



杨翠迎
冯广刚

◎著

社会保障可持续发展研究

——上海案例及其分析框架

Sustainability of Social Security System:
A Case Study of Shanghai



中国社会出版社

国家一级出版社 全国百佳图书出版单位



中国社科院
社会保障研究所
CHINA SOCIAL SECURITY
RESEARCH INSTITUTE

社会保障可持续发展研究

——以养老保险政策分析为例

Research on Sustainable Development of Social Security
——A Case Study of Pension Policy

王德文 主编

北京：中国劳动社会保障出版社



杨翠迎
冯广刚 著

社会保障可持续发展研究

——上海案例及其分析框架

Sustainability of Social Security System:
A Case Study of Shanghai

图书在版编目(CIP)数据:

社会保障可持续发展研究:上海案例及其分析框架 /
杨翠迎,冯广刚著. —北京:中国社会出版社,2013. 9

ISBN 978-7-5087-4530-5

I. ①社… II. ①杨…②冯… III. ①社会保障—可
持续性发展—研究—上海市 IV. ①D632.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 210371 号

书 名:社会保障可持续发展研究:上海案例及其分析框架

著 者:杨翠迎 冯广刚

责任编辑:姜婷婷

助理编辑:路 广

出版发行:中国社会出版社

邮政编码:100032

通联方法:北京市西城区二龙路甲 33 号

电 话:编辑部:(010)66024122

邮购部:(010)66081078

销售部:(010)66080300 (010)66085300 **传真**(010)66051713

(010)66083600 (010)66080880 (010)66080880

网 址:www. shcbs. com. cn

经 销:各地新华书店

印 刷:北京天正元印务有限公司

开 本:170mm × 240mm 1/16

印 张:24

字 数:430 千字

版 次:2014 年 1 月第 1 版

印 次:2014 年 1 月第 1 次印刷

定 价:68.00 元

本书由上海财经大学资助出版

国家自然科学基金面上项目“基于公平分配与就业促进的社会保障制度待遇标准、待遇梯度及其调整机制研究”（71373152）

上海市人民政府决策咨询研究重点课题“加快完善城乡基本社会保障机制研究”（2010-A-07-B）

上海市人民政府决策咨询研究重点课题“本市城镇养老保险基金可持续发展对策研究”（2009-A-07-A）

上海财经大学博士研究生科研创新基金资助项目“养老保障制度模式和提高法定退休年龄的关系研究”（CXJJ-2011-313）

前 言

随着我国综合国力的提高,民生建设的快速推进,中国特色的社会保障制度改革将成为重中之重。一套机制良好、资金持续发展的社会保障制度,不仅会起到保障社会发展的安全网和稳定器作用,而且还起着平衡收入差距、提高居民消费力和促进劳动力市场发展的调节器作用。然而在当前经济体制和社会结构双转型的大背景下,中国的社会保障制度不仅仅面临社会经济发展带来的一般困境,也将严重面临新旧体制交替的矛盾和冲突,其中最为突出的问题是基本机制不完善,财务危机重重,它不仅严重阻碍和影响着社会保障基本功效的发挥,也将进一步阻碍和影响中国社会整体的改革和进步。因此,当前如何建立一套公平合理、持续稳定的社会保障体系,对中国民生建设及和谐社会的实现都有着至关重要的意义。

事实上,近年来,我国政府在社会保障制度的公平性和可持续发展方面做出了不懈的努力,制度建设所取得的成效举世瞩目。特别是自2000年以来,我国政府陆续推出新型农村合作医疗制度(2003年)、农村医疗救助制度(2003年)、城市医疗救助制度(2005年)、城镇居民基本医疗保险制度(2007年)、新型农村社会养老保险制度(2009年)、城镇居民基本养老保险制度(2011年)等,在实现社会保障的制度和人群覆盖方面成绩斐然。与此同时,国家每年还投入大量的资金,一方面用于补贴和填补社会保障资金的不足和缺口,另一方面直接对居民参加社会保障进行缴费补助,确保参保者能够缴得起费,确保社会保障待遇水平不降低,最大限度地确保城乡居民能够进入基本的社会保障系统。然而,由于长期以来,我国的社会保障制度建设是在供给和需求的双层因素博弈下采取打补丁式的政策发展战略,其直接后果是导致社会保障制度“碎片化”分布,基本机制严重漏损,比如城乡分割严重,制度类型过多,待遇水平差距较大,社会保险关系转移受阻,社会保障资源浪费严重,等等。与此同时,由于人口结构的严重失衡,加之社会保障体制的转轨,社会保障基金入不敷出,个人账户空账运行,社会保障资金管理效率低

下等,严重威胁到社会保障制度的可持续发展。因此,以制度整合和治理基金缺口为突破口,研究完善基本的社会保障机制和促进社会保障基金可持续发展的战略思路 and 对策,具有重要的理论和现实意义。

上海的经济社会发展走在全国前列,上海的社会保障制度建设也不例外。正是这种先行一步的地区性社会保障实践和探索,其在漫长的发展过程中所历经的和积累的政策调整、制度变迁、体制转轨等种种问题,折射和反映了当代具有中国特色的社会保障制度建设的艰难历程。因此,上海的社会保障制度建设和发展在中国非常具有代表性和典型性。研究和透视上海,就可以洞察全国。

自改革开放以来,上海的社会保障经历了三次大的变革和突破。第一次是,以1993年城镇职工社会养老保险改革为起点,将事业单位人员养老保险纳入城镇企业职工养老保险体系,成功实现事业单位人员为养老缴费。其间,在全国率先探索城市最低生活保障制度,并成功引领全国城乡最低生活保障制度的建立。第二次是,2002年在全国率先为外来务工人员建立能够转移保险关系的综合保险制度,将外来人员及农民工纳入社会保障体系,实现了人群覆盖的飞跃。其后又开拓性地为被征地人员和城镇郊区居民建立了小城镇社会保险,即闻名全国的“镇保”制度。第三次是,2010年在全国率先推出弹性退休制度,引发全国的大讨论。经过30多年的探索与实践,上海市的社会保障建设取得了巨大成就,覆盖城乡居民的社会保障网络体系基本建成,其中社会保险制度体系日臻完善,已涵盖市民生老病残、失业等生活、工作中可能发生困难的各种状态;成功实现由社会救济到社会救助机制的转型,基本建成了以政府救助和社会帮困相结合,以生活、医疗、教育、住房为主要内容的新型社会救助体系;社会福利事业不断发展,以社区居家养老为主、机构照料为辅的养老服务体系基本形成,孤残儿童养护实现了由机构养护为主的单一模式向多元养育模式的转变。目前上海市的社会保障基本实现了制度上的全覆盖和人群上的全覆盖,尤其是缴费型的社会保险,参保的企业和人数逐年增加,社会保障水平逐渐提高,对保障上海市城乡居民的基本生活起到了积极的作用,进而对上海市的经济社会发展也起到了应有的保驾护航作用。

然而,由于上海市不少制度建设都带有探索性和超前性,无论是制度设计,还是制度实施,都难免存在诸多欠缺,甚至有些问题已经成为新时期上海社会经济发展的障碍。其中主要的问题表现在:第一,制度“碎片化”严重,劳动力流动受阻。由于社会保险制度设计缺乏长远规划,群体划分过细,制度类型较多,呈碎片化现象,不仅造成社会保障管理成本加大,而且成为劳动力在城乡之间、行业之间流动的严重障碍。如上海市养老保险目前实施的是“一城四保”体制,医疗保险实

行的是3大类型10种制度体系,由于这些制度模式设计差异的天然屏障,加之转移机制缺乏,使得其严重分割运行,阻碍了劳动力流动。第二,各项保障项目待遇水平差距不合理,待遇调整失控。在众多保障项目之间,待遇差距该拉开的没有拉开,不该有差距的却反而很大,同时,由于缺乏科学的待遇调整机制,各社会保障项目间待遇水平调整失衡,一方面造成群体间社会保障待遇水平的不公;另一方面也造成参保人群的逆向选择。如2008年上海市的月平均失业保险待遇水平为410~550元,同期城镇最低生活保障标准为400元,而城镇最低养老金标准为460元。这些项目虽然保障功能不同,但是有极大的关联性,待遇差距不合理,很易于形成逆向选择现象。另外,这几年养老保险待遇水平连续调整,调整时间及比例随意性较大,在某种程度上不但增加了基金支付压力,也拉大了与其他群体的差异。第三,承受超前改革带来的政策风险和成本。上海的个别社会保障制度探索走在全国前列,甚至超前十年以上,这与国家滞后性出台的政策表现出较大差距,存在较大的政策转制成本。如上海的农保制度几经波折,已有淡化趋势。然而,2009年国务院将其纳入国家新农保试点之列,其政策取向出现了困局。同样地,机关事业单位养老保险早在1993年起就与企业并轨,实现了全员个人缴费,但是2008年国务院在新一轮事业单位人员养老保险改革中又将其纳入试点名单,令上海市政府困惑的是国家仅对事业单位人员中的一个类型进行改革。在某种程度上,上海是走在前面的,如何向国家靠,出现了难题。第四,养老保险基金压力较大。制度内人口赡养比或赡养率(在职人口与退休人口的比值)持续走低,加之转制成本要制度内消化,导致养老基金缺口积重难返,成为制约养老基金可持续发展的最大瓶颈。上海市养老保险基金自1993年改革以来,基金发展经历了富裕到缺口,再由小缺口到大缺口,愈演愈烈。财政兜底负担也如滚雪球,逐年加大。

时下,上海的社会经济形势发生了新的变化,对社会保障事业的发展也提出了新的要求和挑战。一是自2007年年底以来,受全球金融危机的影响,上海的经济发展步伐开始减速、财政收入减少、就业形势严峻,这直接或间接造成市民特别是劳动者对就业和社会保障的需求增加,另一方面也影响了财政对社会保障资金缺口的补贴能力;二是上海处在实施和加快推进“四个率先”、建设“四个中心”及社会主义的国际化大都市的关键时期,特别需要社会保障事业为之保驾护航;三是人口的老龄化和高龄化进一步加剧,对社保基金带来压力的同时,对养老方式带来更高的要求,政府的责任越来越重。

面对以上现实和挑战,值得我们深思:上海市独特的社会保障体系,怎样才能

够持续地为经济社会服务?怎样才能推进“四个率先”、“四个中心”过程中发挥作用?上海的社会保障事业发展将如何能够发挥对人力资源的合理引导作用?如何适应上海建设对人力资源的结构需求?如何能够适应国际化大都市的要求?造成上海市社会保障基金缺口的深层原因是什么?上海市社会保障制度本身是否也存在不合理性?上海市的社会保障制度能否整合?整合后对上海市社会保障基金有没有缓解作用?如何优化未来参保人口结构?等等。这些问题,不仅成为上海市“十二五”期间迫切需要解决和面对的问题,也是上海市乃至全国长期面临的问题。为此,上海市人民政府发展研究中心在2009年发布了关于“本市城镇养老保险基金可持续发展对策研究”的重点招标课题,接着又在2010年发布了“加快完善城乡基本社会保障机制研究”的重点招标课题。由笔者率领的团队有幸连续两年承接了这一重要的课题研究任务。在课题组成员的精诚合作下,我们顺利而又圆满地完成了这两个重点课题的研究任务。

本书稿正是在这两个课题研究报告的基础上,结合上海最新情况进行修改和整理而成。本书稿从破解城乡二元结构和综合治理基金缺口的视角,运用多学科交叉理论和相关技术,结合调查、访谈、比较等方法,在对上海现行城乡社会保障机制形成背景、发展过程、制度体系、运行现状,以及取得的成就和存在的问题等进行系统梳理和总结评估的基础上,着重对上海社会保障项目重新进行目标定位、对覆盖的人群进行重新界定,进而对上海社会保障体系进行“顶层设计”并确立了其合理的发展模式;为了实现这一目标模式,进一步对养老和医疗保险制度的整合和接转机制,以及各项保障项目待遇标准的合理梯度进行了探讨;在此基础上,提出了完善上海市城乡基本社会保障机制的战略思路及对策;与此同时,以综合治理和控制基金风险,确保养老保险基金健康运行为目标,对上海市养老保险基金可持续发展问题进行了研究,并提出了促进和完善养老保险基金可持续发展的相关思路及建议。

本书稿与已有的文献成果比较,首次对区域社会保障问题从实践、理论到政策进行全方位的、系统的、深度的、关联的、成套体系的研究和总结,从理论上,提出研究区域社会保障及其基金可持续发展问题的基本分析框架,为学界研究同类问题提供了基本研究范式;在实践上,通过对上海城乡基本社会保障制度的理念、目标、覆盖范围、功能进行重新定位、对碎片化的制度进行有机整合,探寻了管理高效、制度统一、待遇适当、梯度合理、符合国际惯例的基本机制模式;提出了完善上海城乡基本社会保障机制的具体思路,提出了促进上海市养老保险基金可持续发展的综合治理方案。其中最为突出的是,提出的有关调整缴费基数、缴费率、待

遇调整系数等的具体设想和建议;提出的“城保”、“镇保”、“农保”、“综保”等制度整合思路及其做法;提出的构建放开、放活与严监管并举的双层监管体系,构建基金运作平台及创新投资工具的具体设想等,具有新意和可操作性。设计的合理待遇梯度模型及待遇调整机制模型具有可探讨性。

笔者之所以整理出版本书稿,主要基于三个目的,一是上海的问题凸显,也反映了全国的一般情况,对国家或者其他地区具有借鉴意义;二是对该问题的研究,提供了理论分析框架,为学界今后的研究建立了分析范式;三是书稿中对部分问题提出了独特见解,希望起到抛砖引玉作用,引起学界同仁的关注和讨论。

书稿的整理是在美国杜克大学 Bostock 图书馆进行的。在美国访学期间(2011.8—2012.9),使我有更加充裕的时间来思考、梳理和整理全部书稿的内容,同时也为书稿的后期补充研究提供了良好的环境和条件保障。在此,还得感谢国家留学基金委给我的公派访学机会,也才成就了该书稿的出版。

在书稿付梓之际,笔者要对曾经参与课题研究的团队成员郭光芝、张思远、孙珏妍、徐峥、庞珊珊等研究生所做的大量的辅助性工作,表示衷心感谢,也对上海财经大学社会保障学科的相关老师丛树海教授、俞卫教授、李华教授、宋健敏副教授、郑春荣副教授、于洪副教授等给予课题研究的帮助,表示诚挚的谢意。此外,要特别感谢上海市人民政府发展研究中心给我们提供研究选题的机会,同时也感谢对我们研究过程中所提供的必要帮助和支持。感谢上海市人力资源与社会保障局有关领导对我们收集资料所提供的帮助和支持。感谢上海财经大学科研处为书稿的研究提供的管理和出版支持!感谢中联华文社科图书中心和中国社会出版社为本书的出版所提供的帮助和辛劳!另外,本书稿也引用和参考了学界同行专家学者的一些文献及思想,在此对文献作者表示衷心的感谢,对于撰写过程中出现的文献疏漏,也恳请文献作者谅解。

制度碎片化、基本机制漏损、养老保险基金缺口是当前中国社会保障制度建设存在的普遍问题,我们知道各地社会经济背景和问题发展的程度有所不同,但有关完善基本机制与基金可持续发展的命题在社会保障制度研究中还将会持续相当长的一段时间,在这里,我们期待同行专家学者更深一步的研究,也希望在本书出版问世后,能得到学术界朋友的批评与指正。

杨翠迎

2013年3月于上财凤凰楼

目 录

CONTENTS

导 论	1
第一部分 上海社会保障发展现状评估	17
第一章 上海社会保障制度发展历程及现状 19	
一、上海社会保障制度发展的历史回顾 19	
二、上海基本养老保险制度体系及发展现状 25	
三、上海基本医疗保障制度体系及发展现状 41	
第二章 上海社会保障制度改革成就 53	
一、保障全民的社会保障制度体系基本建成 53	
二、制度覆盖面不断扩大 54	
三、社会保障待遇水平稳步增长 59	
四、基本保险制度改革不断深化 60	
五、管理和服务水平不断提高 62	
第三章 上海社会保障制度建设存在的问题及挑战 63	
一、制度建设城乡分割依然存在 63	
二、制度分类过于细碎 65	
三、待遇差距不尽合理 66	

四、老龄化挑战 69

五、养老金财务危机严重 72

第二部分 完善上海基本社会保障机制研究 75

第四章 上海基本社会保障制度发展的目标定位及合理模式 77

一、完善上海基本社会保障机制的思路 77

二、完善上海基本社会保障机制的原则 79

三、上海社会保障制度建设的目标模式 80

第五章 上海基本养老保险制度的整合与接转机制 85

一、整合上海基本养老保险制度的必要性 85

二、整合上海基本养老保险制度的可行性 88

三、整合上海基本养老保险制度的思路与步骤 94

四、完善上海基本养老保险制度的衔接转移机制 99

第六章 上海基本医疗保险制度的整合与接转机制 110

一、上海基本医疗保险制度的整合与完善 110

二、上海城乡基本医疗保险制度的衔接机制 114

第三部分 基本养老保险基金可持续发展研究 123

第七章 上海国民生命表的编制及 PLA-M 模型的建立 125

一、上海国民生命表的编制 125

二、上海国民生命表主要特征分析 131

三、上海户籍人口模型 134

四、上海城镇基本养老保险制度 PLA-M 模型 138

五、养老保险基金平衡 141

第八章 上海城镇基本养老保险基金收支和财政负担预测 146

一、计划终止条件下的“城保”基金预测 151

二、参保人口封闭条件下的“城保”基金预测 155

三、参保人口开放条件下的“城保”基金预测 160

四、上海城镇基本养老保险债务比较和财政负担分析 173

第九章 上海城镇基本养老保险基金缺口影响因素分析 179

一、上海户籍人口老龄化 179

二、上海养老保险参保人口结构老化	182
三、上海城镇养老保险制度及参数设计问题	183
四、目标替代率和群体间退休金水平差异	187
五、上海养老保险基金投资运作	190
六、转制成本养老保险制度内消化	192
七、做实个人账户凸显基金缺口	193
第十章 促进上海养老保险基金可持续发展的方案设想	195
一、优化未来参保人口结构的思路与方案	195
二、完善养老保险制度的思路与方案	201
三、为转制成本和个人账户的做实建立社会化分担机制	207
四、改革基金投资运作方式,强化个人账户功能	208
五、社会保险银行建立的设想	209
六、促进上海养老基金可持续发展的总体思路与综合方案	215
第十一章 上海基本养老保险制度“三大改革”仿真与比较分析	222
一、计发办法改革	222
二、退休年龄政策改革	230
三、制度整合改革	236
四、“三大改革”结果比较分析	251
第十二章 上海基本养老保险制度其他改革仿真与比较分析	265
一、养老金指数化增长政策	265
二、机关、事业单位人员退休政策改革	269
三、计划生育政策改革	270
四、提高基金收益率	274
五、做实个人账户政策	276
第十三章 促进上海基本养老保险基金可持续发展的建议	279
 第四部分 研究专题	 285
专题一:国外基本社会保障机制及其启示	287
一、国外城乡社会保障体系构建模式	287
二、国外社会保障体系模式的比较	291
三、对上海完善基本社会保障机制的启示	292

专题二:养老保险基金可持续发展的国际、国内经验借鉴 293

一、养老保险基金可持续发展的国际经验借鉴 293

二、上海与北京两市养老保险基金筹资、运行与管理的比较 297

结束语 306

参考文献 308

附录 315

导 论

一、研究问题及理论假设

《中华人民共和国宪法》规定“中华人民共和国公民在年老、疾病或者丧失劳动能力的情况下,有从国家和社会获得物质帮助的权利。国家发展为公民享受这些权利所需要的社会保险、社会救济和医疗卫生事业”(第四十五条);“国家建立健全同经济发展水平相适应的社会保障制度”(第十四条)。政府长期以来就被认定负有某种保证年老体弱者最低生活水平的责任,在许多国家,社会保障是政府履行这一责任的一个重要机制。一般来说,社会保障作为公民基本权利诉求之一,本质上就是为维护社会公平进而促进社会稳定发展,对国民收入进行再分配,帮助社会成员应对年老、疾病、失业、生育及死亡等风险的收入保障制度。从1601年英国政府颁布《济贫法》,主动应对贫困问题以来,公平性(Fairness)作为社会保障制度的第一原则,一直蕴含在制度萌芽、建立和发展的过程中。“福利国家之父”英国经济学家 William Beveridge(威廉·贝弗里奇)在其著名的《社会保险和相关服务》报告中提到:“正是普遍性(Comprehensiveness)和统一性(Uniform)体现了社会保险公正。”前者是指社会保障应该满足全体居民不同的社会保障需求,社会保险的管理成本相对其他制度安排来说要低很多。后者是指社会保险行政管理职责统一,可以提高管理效率和收益(Beveridge,1942)。

我国社会保障制度的发展也基本体现以上发展原则。以社会养老保险为例,早期仅覆盖工薪阶层,后来逐步覆盖各类人群,覆盖面不断扩大,从城镇到乡村、从正规就业人员扩大到非正规就业人员、从就业相关制度扩大到非工薪居民保险项目等,现已基本实现了制度的全覆盖。中国社会保障制度建设是在供给和需求的双方力量博弈下采取的打补丁式的政策发展战略,一定程度体现了普遍性原

则,但是随着保障项目不断增加,其直接后果是社会保障制度以“碎片化”现象分布,社会保障基本机制严重漏损。长期以来,我国社会保障制度建设,城乡分割严重,公共资源配置不合理;制度类型过多,同一保险项目待遇水平差距较大;保险关系转移困难,劳动力市场流动受阻;管理政出多门,行政管理成本上升;待遇差距不合理,向低收入阶层再分配功能趋于失败,等等。此外,伴随着人口老龄化、人口红利消失、就业多元化和经济不景气等诸多挑战,社会保障支出不断攀升,政府财政压力日益加大,在以传统公平性诉求为先的社会保障制度下,基金乃至制度的可持续性(Sustainability)议题成为新的讨论焦点。

实际上,自1889年德国建立现收现付的公共养老金计划(Pay-as-you-go Public Pension Programs)之后,世界上大多数工业化国家不断地效仿和推广。甚至在20世纪上半叶,其作为一项正规的社会制度和经济制度成功地退休老年人提供了基本的生活保障而受到了极大的赞赏。然而,在全球人口老龄化和高龄化的趋势下,老年抚养系数不断上升,老年人口养老成本及服务支出不断上升,加上其他项目福利支出不断增加等的综合影响,政府财政可持续支持能力受到极大挑战。由此,现收现付的制度缺陷所致的统一性缺失问题和财务危机所致的可持续性疑虑共同存在,社会福利制度改革呼声不断增长。20世纪70—80年代两次石油危机所引起的世界经济形势的恶变直接冲击着社会保障制度的改革,智利率先进行社会保障制度改革,将养老保险制度由现收现付制改为完全积累制。20世纪90年代以来,对现收现付制度的改革几乎成为一种趋势,绝大多数国家都根据本国的具体情况进行了不同种形式的改革(孙树菡,2003)。

我国作为一个发展中国家和人口大国,特殊的计划生育政策更是加剧了人口老龄化的步伐,加上经济体制转轨后养老保险社会统筹账户和个人账户相结合模式并没有发挥积累制的优势,个人账户空账运行和转轨成本问题同时存在,严重威胁基金运行的可持续性。本书正是以治理“碎片化”和养老保险基金缺口问题为突破口,尝试构建具有统一性和可持续性社会保障制度的机制。前者的主要任务是需要对当前社会保障制度进行“顶层设计”以完善基本社会保障体系,降低管理服务成本,后者主要任务是对基金缺口的治理,除了优化未来参保人口和领取人口结构、改进基金运行方式和模式外,更为重要的是要从养老保险制度设计层面、从源头上消除形成基金缺口的原罪性风险。

汤普森(Thompson,2003)在分析养老保险制度经济成本时,将支付退休人口养老金的经济成本定义为每年全部国民经济活动为退休人员消费而提供的物品及服务的部分,一般会受经济、人口和公共政策变动等因素影响。理想状态下,可

用以下公式表述:

$$\frac{c_r}{gdp} = \frac{c_t}{gdp} \cdot \frac{P_r}{P_t} \cdot \frac{c_r/P_r}{c_t/P_t}$$

其中,(1)等式左边是养老保险的经济成本,退休人员的消费 C_r 和社会总产出 gdp 的比率来衡量;(2)等式右边第一项是积累消费率,全体国民消费的服务及商品 C_t 占社会总产出的比率;(3)等式右边第二项是退休人员抚养系数,是退休人员占全体人口的比率,反映人口基本结构与决定退休年龄的社会政策和措施的结合;(4)等式右边第三项是生活水准率,即退休人口的平均消费额与总人口的平均消费额的比率。任何一个社会政策都必须通过至少改变这三个比率之一的政策,来调整养老保险的成本。本书研究正是以这个公式为理论基础,建立并分析两个主要假设。

假设一:社会保障的制度统一性有助于强化收入再分配功能,实现社会公平;制度整合是破解中国社会保障制度“碎片化”最直接的方式,实现社会保障体系城乡协调和一体化的有效路径之一。

随着我国非正式劳动力规模的不断扩大和社会保障覆盖面的扩展,社会保障政策补丁不断增多,新政策同时不断诞生,制度“碎片化”所引起的社会公平和收入再分配功能的弱化受到广泛的批评。社会保障制度“碎片化”有三种表现形式,即城乡二元制度差异、地区制度差异、同类保障制度人群差异等。根据贝弗里奇的统一性原则,社会保障制度及行政管理的统一性,不仅有助于降低管理运营成本,也有助于提高制度运行的公平性。以养老保险为例,表现在上述公式中可以降低退休人口的平均费用额,进而有助于养老金制度可持续发展。为此,我们认为只有对社会保障制度进行全国层面的顶层设计,“碎片化”问题才能逐渐解决,社会保障制度才能统一,传统社会保障制度的收入分配功才能得以加强,进而有助于实现社会公平和维持社会稳定。

假设二:在老龄化危机下,改善参保人口结构相比改变筹资方式或者待遇水平更有助于保障养老保险基金可持续发展,其中,提高或延迟领取养老金年龄(退休年龄)是最为有效的政策之一。

人口老龄化和高龄化程度加剧,使得参保人口结构不断老化,这会导致领取养老金人数不断增加的同时,平均每人领取养老金的年限在延长。表现在公式中是第二项退休人员抚养系数的上升,在其他条件不变的情况下,容易得知退休年龄人口占总人口比重增加一个百分点会导致养老保险成本增加一个百分点,这是形成养老基金硬缺口的主要因素之一。理论上,延迟退休年龄可以在改变抚养系