

Jiyu Gonggong Gaizheng Shijiao De

Shehui Yanglao Baoxian Shouzhi Moshi Yanjiu

基于公共财政视角的 社会养老保险收支模式研究

吴国玖 著

中国矿业大学出版社

China University of Mining and Technology Press

基于公共财政视角的 社会养老保险收支模式研究

吴国玖 著

中国矿业大学出版社

内 容 提 要

本书系统研究了国内外社会养老保险制度的总体模式、筹资模式、支付模式及其相关问题,并基于公共财政的视角,提出了我国社会养老保险制度改革和重构方案。在此基础上,对 2050 年前我国基础养老保险基金的收支变化进行了模拟分析。实证研究结果证明,重构的收支模式可以有力地支撑作者提出的“全民共享”的养老保险制度目标。

本书可供政府社会管理部门的人员阅读、参考,也可作为社会保障理论研究人员的参考书。

图书在版编目(CIP)数据

基于公共财政视角的社会养老保险收支模式研究 /

吴国玖著. —徐州:中国矿业大学出版社,2012.3

ISBN 978 - 7 - 5646 - 1428 - 7

I. ①基… II. ①吴… III. ①社会养老保险—财政收支—经济模式—研究 IV. ①F840.67

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 053691 号

书 名 基于公共财政视角的社会养老保险收支模式研究

著 者 吴国玖

责任编辑 陈振斌

责任校对 张海平

出版发行 中国矿业大学出版社有限责任公司

(江苏省徐州市解放南路 邮编 221008)

营销热线 (0516)83885307 83884995

出版服务 (0516)83885767 83884920

网 址 <http://www.cumtp.com> E-mail: cumtpvip@cumtp.com

印 刷 徐州新华印刷厂

开 本 880×1230 1/32 印张 7.875 字数 220 千字

版次印次 2012 年 3 月第 1 版 2012 年 3 月第 1 次印刷

定 价 30.00 元

(图书出现印装质量问题,本社负责调换)

序

本书作者是我的关门弟子。他在本科和硕士期间都读中文专业,但是自中学时期开始就对经济管理实践与研究有着浓厚兴趣,一直坚持自学不辍。2001年6月硕士研究生毕业后进入税务机关工作,成为一名税务工作者。在工作期间,先后做过税收、社保费征管和稽查工作,对财税工作有较为全面的了解和认识,结合工作需要特别是社会保障管理坚持进行理论研究,在《中国税务报》等刊物发表了一些研究成果。为了系统学习经济学与管理学理论和研究方法,用以指导财税实践与研究,2004年6月考取了我的博士研究生,并于2009年6月获得管理学博士学位。

作者在工作期间曾做过很长时间养老保险费的征收工作,深刻感受到社会养老保险工作还存在许多问题,需要加快改革和完善。因此,读博士期间,将社会养老保险收支管理作为重点研究方向,进行系统研究,并取得了较为丰富的成果。其博士毕业论文《基于公共财政视角的社会养老保险收支模式研究》是在前期研究成果基础上进行的系统化:全面考察了国内外社会养老保险理论与制度变迁,提出了改革我国现行社会养老保险模式的制度框架,通过理论与实证分析得出论文重新构建的资金收支模式可以有力支撑其提出的“全民共享”的社会养老保险制度目标,具有重要的理论意义与实践价值。论文主要创新点体现在以下几个方面:一是提出建立“全民共享”社会养老保险制度目标模式,对其目的、依据和可行性进行了充分论证,并从全民视角对重构我国社会养老保险制度模式进行了系统研究;二是首次提出通过“税费结合”的模式来筹集基本养老金,跳出了学术界通常的社会养老保险“税费之争”;三是根据筹集基础养

老金的需要,构建了养老保险税均衡税率模型,并依据该模型,计算出各期均衡税率,借助计算机软件,对中国未来40年基础养老金收入和支出趋势作了实证分析;四是根据保险精算学原理,构建了完全积累模式下的个人账户养老金精算数学模型,并测算了在一定参数假设条件下,未来各期个人账户养老金提供的待遇额度和替代率水平。

虽然两年多时间过去了,这一课题研究成果依然具有理论价值与实践意义,部分成果被权威期刊全文转载和引用,受到学术界认可。当前我国收入分配改革正处于破冰期前夜,建立统一的覆盖全体公民的社会养老保险制度,是实现国民财富“共建共享”的重要平台和有效途径,作者的研究提供了一个很有价值的视角。我一直鼓励他将博士论文修订、深化、整理成书出版,以期让更多的人来关心、研究和呼吁这个问题。新的年度,他将进入财政部财政科学研究所进行博士后研究,开始进入新的研究领域,这本专著也是对前期研究成果的一个总结。我对其在学业上能够不断求索表示由衷高兴,并借其专著出版之际,祝愿他的学术道路越走越宽广、成果越来越丰硕,也希望其研究方向能一如既往始终围绕着国计民生需要,为国强民富增添光和热。

陶学禹*

2012年2月

* 陶学禹,中国矿业大学原工商管理学院院长、原教授委员会主任委员、原管理科学与工程学科带头人、教授、博士生导师。

自序

该书是在本人博士毕业论文《基于公共财政视角的社会养老保险收支模式研究》基础上修订完成的。当时,我国60岁以上老年人口已达1.59亿,但是领取基本养老金的老年人口只有5 816万,占比仅36.6%;全国就业人员7.75亿人,参加社会养老保险的人员数为2.75亿人,占比仅35.5%。社会养老保险制度急需改革,扩面任务极为艰巨。博士毕业论文系统研究了国内外社会养老保险制度的总体模式、筹资模式、支付模式及其相关问题,并基于公共财政的视角,提出了我国社会养老保险制度改革和重构方案,期待研究成果能为制度完善提供些许借鉴。

两年来,中国社会养老保险形势发生了一些变化,主要表现在三个方面。一是老年人口持续增长。根据《2010年第六次全国人口普查主要数据公报(第1号)》,截至2010年11月1日零时,普查登记的大陆31个省、自治区、直辖市和现役军人的人口约为13.40亿人,60岁及以上人口约为1.78亿人,占13.26%,其中65岁及以上人口约为1.19亿人,占8.87%,老有所养任务更加艰巨。二是在城镇职工养老保险制度之外开展了新型农村社会养老保险(简称“新农保”)和城镇居民社会养老保险(简称“城居保”)试点。新型农村社会养老保险于2009年下半年开始在部分省市试点,于2011年开始推向全国。城镇居民社会养老保险试点则于2011年下半年开始在部分省市试点,并将在试点基础上全面推行。城乡居民社会养老保险制度建立后,名义上社会养老保险制度覆盖了中国全体公民,意义深远,毋庸置疑。三是《中华人民共和国社会保险法》于2010年10月28日通过,并自2011年7月1日起施行。这部法律社会各界呼吁和等

待了数十年,其颁布和实施在中国社会保险事业上具有里程碑意义。这部法律在基本养老保险方面有所突破,其中第十六条规定:“参加基本养老保险的个人,达到法定退休年龄时累计缴费不足十五年的,可以缴费至满十五年,按月领取基本养老金;也可以转入新型农村社会养老保险或者城镇居民社会养老保险,按照国务院规定享受相应的养老保险待遇。”其含义是,假如某公民现在已经50岁,也可以参加基本养老保险,缴费至65岁时就可以按规定领取养老金。以往这种情形下到60岁时缴费不满15年的,全额退还个人账户养老金,并不再享受基本养老保险待遇。而且,在各地实践中,更加人性化的是,当参保者60岁时尚未缴满15年的允许一次性趸缴后享受基本养老保险待遇。这一做法本人博士毕业论文及此前发表的论文中也有此建议,没想到制度改革进展如此之快。

尽管两年来我国社会养老保险事业发生了很多可喜变化,但是总体来说,享受养老金待遇老年人口和参加养老保险就业人口占比很低、不同身份人群养老金待遇差别过大、资金收支模式不够合理等问题依然存在。而且刚刚推开的城乡居民养老保险制度又造成了新的问题:第一是在原有制度分割之前又增加了新的制度碎片,使我国形成了行政、事业、企业、农民和城镇居民五种社会养老保险制度并存的局面,深化了养老待遇的身份差异;第二是城乡居民社会养老保险制度保障水平太低,目前由公共财政支付的基础养老金待遇很低(江苏省2011年标准为每人每月60元),与行政、事业、企业退休人员养老金待遇相比悬殊太大,甚至低于低保待遇,造成了新的不公;第三是城乡居民社会养老保险制度是自愿参加,不具有强制性,虽然个人缴费分很多等次(有的地方规定按年缴费从100元到1000元分为10个等次),但是无论缴多缴少,公共财政支付的基础养老金都是一样的,所以激励性不够。此外,制度种类越多,制度间转换和接续越复杂,不利于人力资源优化配置。

因此,学位论文所作的系统研究和提出的社会养老保险制度改革重构方案,仍然具有一定的现实意义和借鉴价值。本次成书,更新

了部分数据,订正了个别文字,修补了一些疏漏,总体上还是保持了原有框架和风貌。这样处理,既是想为自己此前研究立一个“时标”,也是想保持研究的连续和连贯。通过本书,再次呼吁国家以秦统一度量衡为鉴,尽快建立中央统筹、覆盖全民、水平适度、可持续、统一的社会养老保险制度,让全体中国公民老有所依、老有所养、老有所乐,都能过上体面、尊严的老年生活,为中华民族伟大复兴奠定坚实的民心基础。

著者

2012年2月

目 录

序	1
自序	1
1 绪论	1
1.1 研究背景和研究意义	2
1.2 文献综述	6
1.3 研究目标	23
1.4 研究方法	25
2 养老保险理论基础	27
2.1 基本概念界定	27
2.2 现代养老保险理论与制度的历史演进	28
2.3 生命周期假说和代际交叠模型	42
3 国内外现行养老保险制度模式比较	46
3.1 国外现行社会养老保险制度模式	46
3.2 我国现行社会养老保险制度模式	62
3.3 比较研究结果	72
4 公共财政介入养老保险的机理分析	78
4.1 公共财政的基本特征	78
4.2 公共财政介入养老保险的原因	81

4.3	公共财政介入养老保险的影响因素·····	86
4.4	公共财政介入养老保险的效应·····	93
4.5	公共财政支出结构及其对经济增长的效应·····	99
5	我国养老保险制度重构的理论分析 ·····	104
5.1	我国现行养老保险制度存在的问题·····	104
5.2	制度重构的取向:全民共享·····	111
5.3	重构基本养老保险筹资模式:税费结合·····	118
5.4	重构基本养老保险支付模式:统账分离·····	127
5.5	推动企业年金快速发展:财税政策·····	132
5.6	公民养老的补充安排:全民分红·····	138
6	我国基本养老保险金收支的实证分析 ·····	147
6.1	总体思路·····	147
6.2	我国人口老龄化趋势·····	148
6.3	基础养老金收入·····	151
6.4	基础养老金支出·····	162
6.5	基础养老金收支均衡分析·····	163
6.6	个人账户养老金精算模型及实证分析·····	168
6.7	基本养老金总体收支水平·····	170
7	研究结论和政策建议 ·····	173
7.1	研究结论·····	173
7.2	政策建议·····	175
7.3	需要进一步研究的问题·····	177
	附录 ·····	180
	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·····	180

社会保险费征缴暂行条例·····	184
关于完善城镇社会保障体系的试点方案·····	190
国务院关于完善企业职工基本养老保险制度的决定·····	198
国务院关于开展新型农村社会养老保险试点的 指导意见·····	201
中华人民共和国社会保险法·····	206
国务院关于开展城镇居民社会养老保险试点的 指导意见·····	223
参考文献·····	229
后记·····	238

1 绪 论

今天的中国,已经而且继续在进行着激烈的社会变革。城市化、工业化如火如荼,人员身份、工作区域、生活水平都处于不断变化之中。在一系列激烈变革过程之中,民生问题依然愈加突出,就业问题日益严峻,失业率持续攀升,贫富差距还在拉大,内需启动速度迟缓。长期以来,我国社会保障体系的建立和健全远远滞后于经济增长的速度,已经严重制约了经济社会进一步稳定和健康发展。特别是处于当前国际金融危机日益蔓延的状态下,这一形势尤其严峻。社会保障体系已经成为今天中国社会的一大软肋。没有健全和完善的社会保障制度,很难解决发展进程中的贫困、失业、疾病、养老等诸多社会问题。这是一个特别需要社会保障的时代!只有迅速建立健全新型的社会保障管理体系,才能理顺收入分配秩序,缩小城乡居民收入差距,切实扩大国内需求。完善的社会保障制度是社会主义市场经济体制的重要支柱,关系到国家大计、民生幸福,关系到改革、发展、稳定的全局,是全面建设富裕型小康社会的内在需要,也是社会主义社会的本质要求。中国已经进入人口老龄化的历史行程中,作为社会保障体系重要组成部分的养老保险制度,其完善显得尤为迫切。而养老保险制度的核心环节则是资金的筹集、管理和支付等问题,即基金运行问题。社会养老保险与商业养老保险的本质区别就在于它具有收入再分配功能,这其中需要政府的强力介入,特别是需要公共财政积极参与其中。因此,本书基于公共财政的视角来研究如何重构和完善我国社会养老保险制度的收支模式及相关课题。

1.1 研究背景和研究意义

1.1.1 研究背景

1.1.1.1 我国已进入“老龄化”社会

“人口老龄化”一是指老年人口相对增多,在总人口中所占比例不断上升的过程;二是指社会人口结构呈现老年状态,进入老龄化社会。^① 人口老龄化问题是当今世界各国都要面临的一个严峻挑战,对于我国,这一问题尤为突出。我国人口老龄化的主要特点是:第一,人口老龄化提前达到高峰。20 世纪后期,为控制人口的急剧增长,国家推行计划生育政策,使得人口出生率迅速下降,加快了我国人口老龄化的进程。根据《2010 年第六次全国人口普查主要数据公报(第 1 号)》,截至 2010 年 11 月 1 日零时,普查登记的大陆 31 个省、自治区、直辖市和现役军人的人口为 1 339 724 852 人,60 岁及以上人口为 177 648 705 人,占 13.26%,其中 65 岁及以上人口为 118 831 709 人,占 8.87%。第二,在社会经济不太发达状态下进入人口老龄化。先期进入老龄化社会的一些发达国家,目前人均国民生产总值达到 20 000 美元以上,呈现出“先富后老”,这为解决人口老龄化带来的问题奠定了经济基础。而我国于 2000 年前后进入老龄化社会时,人均国民生产总值仅为 1 000 美元左右,呈现出“未富先老”态势,虽然目前我国经济总量已位居世界第二,但是人均产出排在世界第 100 位左右,解决老龄化问题的难度依然不小。第三,在多重压力下进入人口老龄化阶段。21 世纪上半叶,我国在建立和完善社会主义市场经济体制过程中,改革和发展的任务繁重,经济和社会要可持续发展,社会要保持稳定,各种矛盾错综复杂,使得解决人口老龄化问题相对发达国家和人口少的国家更为艰巨。

^① 国际上通常看法是,当一个国家或地区 60 岁以上老年人口占人口总数的 10%,或 65 岁以上老年人口占人口总数的 7%,即意味着这个国家或地区处于老龄化社会。

1.1.1.2 近65%老年人不能享受有效的社会养老保险待遇

社会养老保险制度是社会保障制度的重要组成部分,是国家和社会根据一定的法律和法规,为解决劳动者在达到国家规定的解除劳动义务的劳动年龄界限,或因年老丧失劳动能力退出劳动岗位后的基本生活而建立的一种社会保险制度。其目标在于为老年人提供基本生活保障,使老年人老有所养。建立完善的社会养老保险制度对于应对人口老龄化挑战具有重要意义。截至2010年年底,全国参保城镇基本养老保险离退休人员6305万人,占60岁以上人口比例仅为35.5%;即便加上按照新型农村社会养老保险标准(每月60元基础养老金)领取待遇的2863万人,合计为9168万人,也仅占全国老年人口的51.6%^①。如此低的制度覆盖面对于解决“老有所养”问题力度和效果显然远远不够。

1.1.1.3 社会养老保险制度本身面临诸多问题

在面对汹涌而至的老龄化浪潮之际,我国现行社会养老保险制度将难以应对,特别是资金筹集和支付面临着诸多问题。

(1) 覆盖范围依然偏低。现行社会养老保险制度覆盖面主要局限于国有企业和行政事业单位,扩面工作很不理想。截至2010年年底,全国参加城镇基本养老保险在职职工人数为19402万,只占全部就业人口的24.5%;加上参加新型农村社会养老保险的7414万人,合计为26816万人,也仅占全国就业人员的33.9%^②,参保比例太低。

(2) 资金统筹级次太低。国家很早就提出各地应尽可能实现省级统筹,但是长期以来社会养老保险基金依然实行市级甚至县级统筹,全国有2000多个统筹单位,到2008年末,全国尚有14个省级行政区未实现省级统筹。目前,全国31个省份和新疆生产建设兵团形式上建立了养老保险省级统筹制度,统筹单位大为缩减。但是遗

① 根据《2010年度人力资源和社会保障事业发展统计公报》计算而得。

② 根据《2010年度人力资源和社会保障事业发展统计公报》计算而得。

留问题很多,基金统筹调剂功能依然较弱,账户接转手续繁复,给职工流动带来很大障碍。珠三角地区每年春节前后的大范围退保潮就是这一矛盾的集中体现。2007年深圳共有439.97万人参加基本养老保险,而退保人数竟然高达83万人。^[1]养老保险跨地转移难,使这项惠民政策反倒成为农民工的累赘。

(3) 征收管理成本偏高。养老保险统筹账户都以“费”的形式征收,缺乏刚性,征收难度大,欠费严重,征缴率不断下降。加之多头管理,有的地区是社保部门征收,有的地区是税务部门征收,政出多门,机构重叠,导致征收成本高,效果低下,造成人财物浪费。

(4) 个人账户空账额度大。我国现行基本养老保险制度名义上实行的是社会统筹与个人账户相结合的方式养老金筹集和支付,但是实质是“统账结合、混账管理、空账运行”。个人账户一直被透支用来支付统账养老金,个人账户“空账”数额据最保守估计也在7400亿元左右。如不改变这一状况,迟早会危及目前的养老保险基金健康和可持续运行。

(5) 养老基金监管力度小。资金挤占挪用现象时有发生,上海社保基金案是这一现象的集中体现。此外,基金仍然属于预算外管理,对诸如费用开支、基金发放等监管不到位,不仅存在虚报、冒领现象,甚至还滋生腐败问题。由于管理费用庞大,还造成了巨大的财力浪费。

(6) 养老保险费征缴制度乱。国务院1999年颁发的《社会保险费征缴暂行条例》是个大框架,只有一些原则性规定。各省、自治区、直辖市都制定了本地区的具体社会保险费征缴规定,甚至一些县级市也制定了本地方的具体征缴规定或办法,致使征缴制度比较混乱。具体表现在:一是征缴范围不统一;二是征缴项目不统一;三是缴费率不统一,低的如珠海基本养老保险缴费率仅为15%,高的如沈阳则达31.5%,后者是前者两倍多,这就造成了不同地区、不同行业、不同企业间社保负担水平悬殊,不利于形成公平竞争的市场环境。

1.1.2 研究意义

随着计划生育实行时间的推移,越来越多独生子女进入工作期后,人口老龄化趋势还将逐渐加速。而伴随金融危机的加剧,国外市场的萎缩,内需市场的启动急需完善各项社会保障制度特别是养老保险制度。同时,高企的养老保险缴费率也削弱了企业的竞争力,致使企业逃费现象普遍存在。随着我国人口老龄化程度、市场化程度和国际化程度日益加深,社会养老保险资金供给与需求的矛盾也日益突出。应对这一课题,我们现有的社会养老保险资金筹集、管理和支付模式显然乏力,如企业逃费问题、农民工退保问题、统筹级次问题、基金保值升值问题、安全监管问题和制度扩面迟缓问题,等等,都急需对现有社会养老保险制度模式特别是收支模式进行改革和修正。目前各级政府特别是中央政府财力日益雄厚,2010年全国财政收入突破8.3万亿大关,社保基金收入突破1.88万亿,国有企业利润达到1.9万亿,再加上土地出让收益及各种基金费收入,各级政府可用公共财政财力远超10万亿。党的十七大提出要加快推进以改善民生为重点的社会建设:“必须在经济发展的基础上,更加注重社会建设,着力保障和改善民生,推进社会体制改革,扩大公共服务,完善社会管理,促进社会公平正义,努力使全体人民学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居,推动建设和谐社会。”应该说在老有所养日益迫切,在国家财力日益雄厚,在人民呼声日益强烈的背景下,公共财政在社会养老保险制度改革上应该有所作为,也能够有所作为。如何从公共财政的视角出发,来改革和完善现有养老保险制度,特别是改革和优化社会养老保险基金运行的各个环节,具有十分重要的现实意义。

(1) 有助于积极应对“老龄化”危机。目前我国社会养老保险制度还存在诸多缺陷,本书致力于研究如何建立可持续的基金筹集和支付模式,有利于完善我国社会养老保险制度。对于积极应对“老龄化”危机,解决数亿老年人口“老有所养”问题至关重要。

(2) 有助于优化公共财政收支结构。我国财政收支长期以来是

“吃饭财政”、“建设财政”，对社会公共支出一直关注不够。从公共财政视角出发，加强对社会养老保险基金收支模式研究，并进行改革和重构，对于调整和优化我国公共财政收支结构也具有重要的理论意义和现实意义。

(3) 有助于为经济社会发展保驾护航。完善的社会保障制度是经济社会健康发展的“稳定器”，特别是社会养老保险制度有利于劳动力群体的正常代际更替，有利于经济社会的发展和稳定。目前我国处于社会矛盾多发时期和转变经济发展方式的关键时期，改革和优化社会养老保险基金筹资和支付模式，完善养老保险制度具有十分重要的现实意义。

(4) 有助于转变经济增长方式和扩大消费需求。近几年来我国经济发展严重依赖于投资和出口，消费需求占国内生产总值(GDP)比重逐年下降，完善养老保险制度不但可以解除劳动者的后顾之忧，还可以造就一个数亿人口的巨大老年群体消费市场，从根本上提高消费需求对经济增长的贡献率。同时可为转变增长方式作出贡献，使居民持有良好的消费预期，烫平居民消费周期，让城乡居民建立消费信心，敢于消费、放心消费、持续消费，使之取代投资驱动。

1.2 文献综述

1.2.1 国外研究综述

现代社会养老保险制度已经诞生 100 多年。伴随着这一制度的历史演进，关于其理论和实践研究逐渐成为西方经济学界和管理学界的热点研究问题。特别是 20 世纪 80 年代以来，为应对人口老龄化加速进程，在世界范围内不断掀起社会养老保险制度改革浪潮的背景下，研究更趋深入和热烈。通过研究我们发现，关于社会养老保险收支模式的研究主要从内部性和外部性两条主线展开。内部性是指人口老龄化加速的背景下养老金收支的可持续性问题；外部性是指养老金收支模式对经济和社会发展的影响，特别是对经济增长的影响，比如对国民储蓄的影响、对投资市场的影响、对 GDP 增长的影