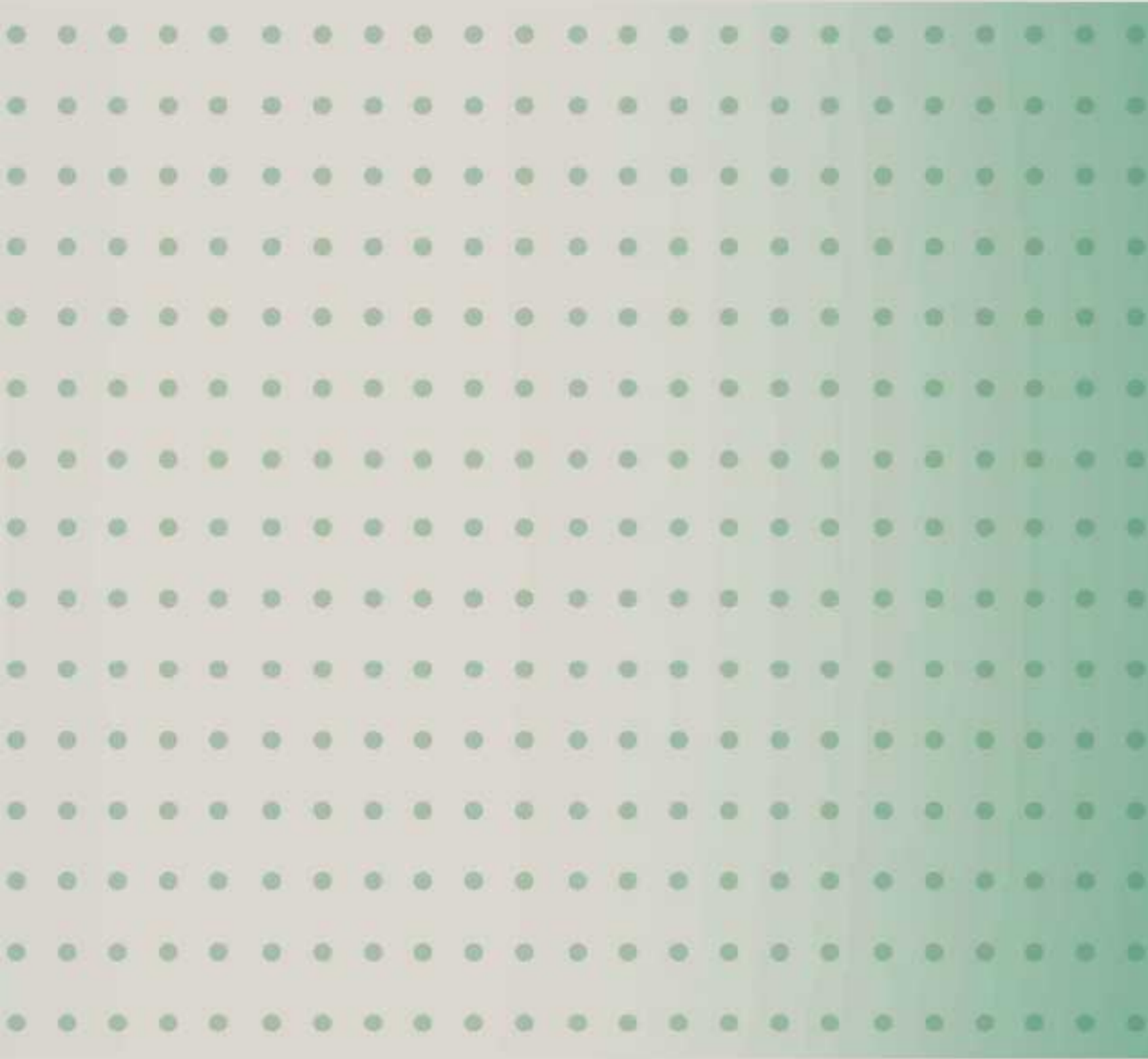


# 共享发展理念下 我国养老社会保障中的 政府责任研究

姚金海◎著



江西人民出版社  
Jiangxi People's Publishing House  
全国百佳出版社



微信公众号



ISBN 978-7-210-12806-9

9 787210 128069 >

定价：50.00元

## 图书在版编目 ( CIP ) 数据

共享发展理念下我国养老社会保障中的政府责任研究 / 姚金海著 .—南昌 : 江西人民出版社, 2022.4

ISBN 978-7-210-12806-9

I . ①共… II . ①姚… III . ①养老—社会保障制度—国家责任—研究—中国 IV . ① D669.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字 ( 2021 ) 第 272248 号

## 共享发展理念下我国养老社会保障中的政府责任研究

GONGXIANG FAZHAN LINIAN XIA WOGUO YANGLAO SHEHUI BAOZHANG ZHONG DE ZHENGFU ZEREN YANJIU 姚金海 著

策划编辑 : 涂如兰  
责任编辑 : 蒲浩  
封面设计 : 上尚



江西人民出版社  
Jiangxi People's Publishing House  
全国百佳出版社

出版发行

地址 : 江西省南昌市三经路 47 号附 1 号 ( 330006 )

网址 : [www.jxpph.com](http://www.jxpph.com)

电子信箱 : [taxue888@foxmail.com](mailto:taxue888@foxmail.com)

编辑部电话 : 0791-86898965

发行部电话 : 0791-86898815

承印厂 : 北京虎彩文化传播有限公司

开本 : 720 毫米 × 1000 毫米 1/16

印张 : 15.25

字数 : 240 千字

版次 : 2022 年 4 月第 1 版

印次 : 2022 年 4 月第 1 次印刷

书号 : ISBN 978-7-210-12806-9

定价 : 50.00 元

赣版权登字—01—2022—106

版权所有 侵权必究

赣人版图书凡属印刷、装订错误, 请随时与江西人民出版社联系调换

服务电话 : 0791-86898820

## 作者简介

姚金海，中共江西省委党校经济学教研部教授、副主任，武汉大学公共经济管理博士，江西财经大学应用经济学博士后，“江西省新世纪百千万人才工程”人选。2010—2013 任职于国家审计署京津冀特派办，从事过财政、金融、社会保障、经济责任等多种国家审计，多次担任项目主审，撰写的相关报告多次获得有关部门肯定性批示；2013 年以来任职于中共江西省委党校经济学教研部。科研方面，在 CSSCI/ 北大核心等期刊上发表论文多篇；主持国家社科基金、中共中央党校重点课题多项；撰写的资政报告多次获得省领导肯定性批示。

# 目 录

## CONTENTS

1 绪论 .....	1
1.1 研究背景及意义 .....	1
1.1.1 研究背景 .....	1
1.1.2 研究意义 .....	6
1.2 相关文献研究 .....	7
1.2.1 数据来源、研究工具及方法 .....	7
1.2.2 结果分析 .....	8
1.2.3 基本结论及养老社会保障制度改革未来研究方向展望 .....	19
1.3 研究内容、方法与思路 .....	27
1.3.1 研究内容 .....	27
1.3.2 研究方法 .....	31
1.3.3 研究思路 .....	31
1.4 本研究的创新、重点及难点 .....	32
1.4.1 创新之处 .....	32
1.4.2 研究重点 .....	33

1.4.3	研究难点	33
2	养老社会保障制度政府责任的基本概念及相关理论基础	34
2.1	基本概念界定	34
2.1.1	社会保障	34
2.1.2	养老社会保障	36
2.1.3	共享发展理念	38
2.1.4	政府与政府责任	41
2.2	相关理论基础	42
2.2.1	马克思主义国家二重性理论	42
2.2.2	福利国家与福利多元主义理论	49
2.2.3	马克思主义民生理论	54
3	中国养老社会保障制度模式完善与政府责任优化	58
3.1	中国养老社会保障制度的历史沿革	59
3.1.1	中国养老社会保障制度的演进过程	59
3.1.2	中国现行养老社会保障制度体系框架	63
3.1.3	中国现行养老社会保障制度面临的挑战	68
3.2	共享发展理念与共建共享型养老社会保障制度	71
3.2.1	政府在养老社会保障制度中应聚焦基本保障供给和底线公平 守护	72

3.2.2	市场在养老社会保障制度中应聚焦多支柱保障建构及效率与 自由支持 .....	74
3.2.3	社会和家庭在养老社会保障制度中应聚焦保障网络健全和权责 意识培育 .....	76
3.3	共建共享型养老社会保障制度中的政府责任 .....	78
3.3.1	共建共享型养老社会保障制度的内涵 .....	78
3.3.2	共建共享型养老社会保障制度的基本原则 .....	80
3.3.3	共建共享型养老社会保障制度的政府责任 .....	83
3.3.4	养老社会保障制度中政府适度资金支持责任分析 .....	85
4	农地“三权分置”改革与农民养老社会保障制度优化 ——基于主体利益耦合的视角 .....	96
4.1	新中国农地制度演化及“三权分置”的形成 .....	97
4.2	农地“三权分置”视域下的主体利益及其耦合 .....	101
4.2.1	农地制度变迁过程中的主体利益关系演化 .....	101
4.2.2	农地“三权分置”视域下主体利益耦合的逻辑链路 .....	103
4.3	农地“三权分置”背景下农民养老社会保障制度精算模型 .....	107
4.3.1	制度描述及相关假设 .....	108
4.3.2	精算模型 .....	109
4.3.3	数据来源 .....	110
4.4	结果与分析 .....	110
4.4.1	缴费档次对养老金替代率的影响 .....	112

4.4.2	缴费年限对养老金替代率的影响	113
4.4.3	投资收益率对养老金替代率的影响	113
4.5	政府优化农民养老社会保障制度重构责任的对策建议	114
5	养老社会保障制度的政府资金支持责任——基于基础养老金 适度水平兜底保障的实证分析	117
5.1	引言	117
5.2	城乡人口年龄结构变化预测：模型及实证	118
5.2.1	灰色预测模型	119
5.2.2	径向基神经网络模型	122
5.2.3	组合预测模型	126
5.3	城镇职工基础养老金政府财政责任评估	128
5.3.1	城镇职工基础养老金收支平衡精算建模	128
5.3.2	城镇职工基础养老金收支平衡的政府财政责任	129
5.4	优化政府资金支持责任的思考与启示	132
6	养老社会保障经办管理服务体系与政府责任	136
6.1	典型国家养老社会保障经办管理服务体系概况	136
6.2	我国养老社会保障经办管理服务体系的现状及问题	143
6.3	以政府为主轴推进我国养老社会保障经办管理服务体系的完善 与优化	145
6.3.1	凝聚改革共识，强化服务理念	146

6.3.2	完善经办服务管理体制机制，提高经办服务管理人员素质·····	147
6.3.3	加大养老社会保障信息化建设，优化经办管理服务流程·····	149
7	养老保险基金与基础设施投资耦合发展中的政府责任优化 ——以高速公路 PPP 项目为例·····	159
7.1	引言·····	159
7.2	全球范围内养老基金基础设施投资的历史与发展·····	161
7.3	基础设施投融资与 PPP 模式的勃兴·····	163
7.4	基本养老基金参与高速公路 PPP 投融资·····	166
7.4.1	基本养老基金投资与高速公路 PPP 融资的耦合性·····	167
7.4.2	基本养老基金参与高速公路 PPP 融资的路径分析·····	168
7.5	养老社会保障制度与供给侧改革系统集成中的政府责任·····	173
8	养老金投资运营管理中的政府责任及其优化——基于 OECD 国家的经验与启示·····	177
8.1	OECD 国家养老基金概况及金融危机中受到的冲击·····	178
8.1.1	OECD 国家养老基金概况·····	178
8.1.2	金融危机对 OECD 国家养老基金造成了极大冲击·····	179
8.2	基于危机响应的 OECD 国家养老金投资运营管理改革·····	180
8.2.1	资产配置战略调整·····	180
8.2.2	优化风险管理制度·····	183

8.2.3	加快监管体系改革	185
8.3	对我国养老金投资运营管理中政府责任优化的启示	187
8.3.1	政府应充分认识养老金投资运营管理中动态优化资产配置的重要性	187
8.3.2	政府应进一步强化对养老金投资运营的风险管理	189
8.3.3	政府有必要对养老金投资运营管理构建起一套基于风险的监管体系	190
9	基于风险的养老社会保障制度监管及政府责任优化	193
9.1	基于风险的养老社会保障制度监管响应模型	194
9.1.1	养老社会保障制度监管	194
9.1.2	基于风险的养老社会保障制度监管	196
9.2	基于风险的养老社会保障制度监管响应理论	197
9.3	基于风险的养老社会保障制度监管响应实践：以养老基金为例	199
9.3.1	风险识别	201
9.3.2	风险指标测度与评估	202
9.3.3	风险缓解和控制	204
9.3.4	基于净风险评估的监管响应	206

10 基本结论与展望 .....	211
10.1 基本结论 .....	211
10.1.1 共建共享是中国养老社会保障制度建构的理念与目标 .....	212
10.1.2 政府养老社会保障责任是一个多元综合的有机系统 .....	213
10.1.3 政府应实现养老社会保障责任的动态优化 .....	214
10.2 研究展望 .....	216
10.2.1 共建共享型养老社会保障制度理论与实践框架的建构 .....	216
10.2.2 共建共享型养老社会保障中多元主体的责任优化路径 .....	217
10.2.3 养老社会保障制度改革中的相关前沿领域 .....	217
主要参考文献 .....	218

策划编辑 涂如兰  
责任编辑 蒲浩  
封面设计  装饰设计  
发行电话 0791 - 86898815

# 1 绪 论

## 1.1 研究背景及意义

### 1.1.1 研究背景

在中国特色社会主义进入新时代这一新的历史方位下，我们从未像今天一样对中国特色社会主义事业的道路、理论、制度和文化充满自信。这是改革开放以来乃至新中国成立以来历代党的中央领导集体在马克思主义的指导下，团结带领全国各族人民不断总结经验、吸取教训、探索创新的实践成果。这一过程中我们取得了毋庸置疑的伟大成就，党的十九大报告将其总结为涵括经济、改革、民生等在内的十个方面的历史性成就。新中国成立初期，中国共产党人在社会主义探索实践的过程中因为缺乏现成的、可供借鉴的经验，不可避免地走了些弯路。但我们始终坚持马克思主义以人民为中心的价值观，不忘中国共产党一路走来“为了谁、依靠谁”，始终以自我革命的精神推动改革开放和社会主义事业发展。从毛泽东同志全心全意为人民服务的宗旨论，到邓小平同志社会主义本质论及三个“有利于”的判断标准，到江泽民同志的“三个代表”重要思想，到胡锦涛同志的科学发展观，再到习近平总书记的初心论及共享发展新理念，无不体现了中国共产党坚持马克思主义根本价值观，顺应科学发展规律，与时俱进推进马克思主

义中国化、时代化和大众化的信念与决心。

民生问题是人民群众最关心、最直接、最现实的利益问题，是人类实践活动的逻辑起点和根本旨归。然而，当今世界风云际会之大变局百年罕见。中华民族经历了从站起来到富起来的质变性飞跃之后，正阔步走在强起来的中国特色社会主义康庄大道上。毫无疑问，我们正迎来近代以来最好的战略发展期。但我们也不应该有丝毫自满，因为成功的道路从来都不是一帆风顺而是荆棘密布。与重大战略机遇期相伴而生的是日趋错综复杂的国际形势和国内外各种不利因素所带来的风险挑战。我们面临的风险和挑战有时候甚至还可能超乎预期。国际方面，美国逆全球化趋势悍然实施贸易霸凌主义甚至不断升级扩大至科技、金融等领域，给全球本已羸弱的经济增长和社会发展蒙上了阴影。这对中国的影响和冲击同样具有长期性和复杂性。国内方面，中国当前经济发展过程中“三期叠加”的现实状态及由此带来的挑战不容回避。少子老龄化和资本边际报酬递减的客观事实使得中国依靠要素和投资驱动的传统经济增长模式面临双重挤压。“雄关漫道真如铁，而今迈步从头越。”中国经济社会发展面临新关口，如何跨越“中等收入陷阱”和“修昔底德陷阱”两大挑战成为横亘在我们面前的重大课题。前进道路上我们面临的风险考验日趋复杂严峻。经济、政治、社会、人口、金融等诸多领域无疑都会在大变局中产生重构性的变化。影响和冲击并不会止步于此，而是将进一步从不同角度对民生社会保障领域产生多维度次生冲击。养老社会保障制度自然也不例外。近些年不时见诸报端的“养老金缺口”“个人账户养老金空账”“养老金推迟发放”等相关报道，以及围绕养老金并轨、延迟退休、养老金入市等养老保险制度热点问题的讨论莫不挑起了民众脆弱而敏感的神经。这些问题的产生，无疑与近年来我国养老储备不足的问题，民众关于养老的焦虑日益强化等现实问题密切相关。虽然人社部等主管部门反复强调“当期养老金发放没问题”，财政、审计等相关部门发布的报告也反复强调“当期收大于支”，但在日益严峻的养老形势下，始终都无法消除久久萦绕民众心头的诸多养老焦虑。人民网舆情频道根据今日头条数据制作的党的十八大以来社会保障关键词的词云图中，“养老金”这一关键词的热度最高（图 1-1），“人社部”“延迟退休”“缴费”等相关词汇也热度颇高。



图 1-1 “社会保障”热点关键词词云图

资料来源：王堃、朱明刚《大数据看十八大以来成就：“社会保障”篇》，人民网—舆情频道，2017年9月30日。

从图 1-1 可知，以养老金缺口、养老保障待遇水平不高等为代表的养老社会保障问题已成为我国老百姓最急最忧最怨的社会保障问题。当然，这些问题产生的原因具有长期性、复杂性和多样性，既有人口年龄结构变化的原因，也有经济发展不平衡不充分的原因，还有收入分配制度设计不完善、不科学等原因。

人口年龄结构方面，在医疗卫生水平提高、死亡率和生育率双双下降的叠加作用下，中国开始迈入老龄化时代，且未来仍将呈快速加剧态势。中国特色社会主义新征程两个阶段的战略安排将伴随着超大规模、超快速度、超高程度和超级稳定的人口老龄化进程。<sup>①</sup> 根据国家统计局发布的《2018 年国民经济和社会发展统计公报》，我国 2018 年 60 岁及以上人口占比首次超过了 16 岁以下人口占比<sup>②</sup>，呈现出典型的少子老龄化特征。这意味着改革开放以来驱动中国经济增长奇迹的

① 原新：《积极应对人口老龄化是新时代的国家战略》，《人口研究》，2018 年第 3 期，第 3-8 页。

② 截止到 2018 年末，我国内地总人口 139538 万人，60 周岁及以上人口 24949 万人，占总人口比重为 17.9%；0-15 岁（含不满 16 周岁）人口 24860 万人，占总人口比重为 17.8%。参见国家统计局：《2018 年国民经济和社会发展统计公报》，2019 年 2 月 28 日，[http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201902/t20190228\\_1651265.html](http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201902/t20190228_1651265.html)。

人口红利已经开始逐步消逝，作为我国经济社会发展基础动力的人口趋势性拐点已经出现并加速固化。虽然人口老龄化对经济发展的影响具有复杂性和多样性，但在尚未进入发达国家序列并实现现代化的背景下，我国老龄化不仅速度快、规模大，而且还伴随着少子老龄化、高龄化、空巢化、家庭结构小型化和家庭保障功能快速弱化等诸多问题。这使得人口老龄化对当下中国经济社会发展所造成的冲击和挑战更加复杂严峻。养老社会保障制度涉及面广且影响持久而深远，因而在社会保障和社会福利中处于核心和主导地位。在快速人口老龄化的过程中，这一制度安排受到的冲击和挑战不言而喻。经济发展方面，中国当前及未来很长一段时间经济发展面临“三期叠加”的新常态是根本逻辑。虽然党中央在观大势、谋全局的基础上做出了牢牢抓住供给侧结构性改革主线，大力实施创新驱动发展战略，在现代化经济体系建设中加快推动经济高质量发展，实现中国经济基本特征转换的相关战略部署，但这个过程具有长期性、复杂性和艰巨性，不可能一蹴而就。在我国面临的外部环境日趋严峻复杂，经济增长面临下行压力的背景下，通过经济高质量发展破解社会主要矛盾，满足人民对美好生活需要的实现过程道阻且长。收入分配方面，我国在经济快速增长的同时，通过出台优化劳动就业系列政策、完善社会保障制度、促进农业农村发展、大力实施扶贫战略和区域协调发展战略、统筹城乡经济社会发展，成功扭转了改革开放以来收入差距扩大的趋势，在2008年达到顶点的基础上开始下降并保持了相对稳定。<sup>①</sup>但在相关制度完善和优化的过程中，仍然存在城乡之间差距缩小和城市农村各自内部收入差距扩大并存、居民财产分布差距导致城镇居民消费不平等持续扩大、居民尤其是城乡居民财产分配差距扩大、收入分配政策对收入差距的调节力度偏弱等现实难题亟待破解。上述问题的产生与我国社会保障制度不健全、不完善导致的收入分配不均衡与不规范直接相关，本质上仍然是国民经济发展过程中缺乏全体民众共享发展成果的制度安排所导致。我们必须从更加宏观和系统的视角来考量社会保障制度改革，而不是单纯地将其视为再分配领域中的事情。构建一个覆盖全民、

---

<sup>①</sup> 根据国家统计局的估计，2008年全国收入差距达到最高点，基尼系数为0.491，而在此之后收入差距出现了逐年下降的势头，2015年基尼系数下降为0.462。参见李实、岳希明、史泰丽、佐藤宏：《中国收入分配格局的最新变化》，《劳动经济研究》，2019年第1期，第9-31页。

多元组合的养老社会保障体系对于解除人民群众的养老后顾之忧有着不可替代的地位和作用。<sup>①</sup> 社会保障制度不仅在再分配领域发挥着缩小差距保公平、扶危济困保稳定、改善民生稳预期的重要功能，同时也有利于消除民众面对未来不确定性时的后顾之忧，从而能够通过提高消费水平和劳动积极性等途径为国家经济社会持续协调发展提供持久动力保障。

党中央国务院始终坚持以人民为中心的发展思想，在充分认识当前和未来面临的养老社会保障制度收支压力及其他一系列问题的基础上，从战略和战术层面进行了一系列制度、体制和机制方面的改革来加以应对。顶层制度设计方面，自1997年城镇职工养老保险“统账结合”模式确立以来，中国已初步构建起一个包括基础养老保险、补充养老金（企业年金和职业年金）、个人储蓄养老保险在内的较为完整的三支柱养老社会保障制度体系。体制机制方面，国家采取了建立储备性的全国社保基金、实施养老金并轨、建立养老金中央调剂制度等多种措施缓解人口老龄化带来的收支压力，确保了当期养老金按时足额发放，取得了显著成效。尤其是2019年5月1日正式实施的《降低社会保险费率综合方案》，体现了党中央国务院为推进落实供给侧结构性改革“降低企业成本”的战略要求，以及综合推进降费减负和养老社会保障制度改革优化的总体决心和务实态度。在大多数省份企业缴费率19%—20%的基础上，政府一次性将费率水平降低了3—4个百分点。企业缴费负担降幅达到20%左右，对于实质性降低企业（特别是民营中小微企业）社保成本，有效发挥养老社会保障制度促进经济发展的制度功能意义重大。但与此同时，在降低缴费的基础上如何确保职工养老金待遇不受影响并按时足额发放对我们也提出了现实挑战。为此，党中央国务院采取继续推进划转部分国有资本充实社保基金，提高国企利润上缴比例，积极稳妥开展养老保险基金投资运营，加快推进基本养老保险全国统筹等一系列措施加以应对。然而必须正视的是，我国养老社会保障制度改革离党中央国务院制定的制度改革目标和人民群众的合理期盼还有较大差距，挑战也仍将持续存在。从养老社会保障制度运行层面而言，主要体现为以下几个方面：首先，养老基金资产规模太小而不是

---

<sup>①</sup> 郑功成：《社会保障：调节收入分配的基本制度保障》，《中国党政干部论坛》，2010年第6期，第19—22页。