

【养老保障】

# 职工基本养老保险制度可持续性研究： 一个新的评估框架

黄远飞

**【摘要】**社会养老保险制度的可持续发展是一个系统的概念,它不仅包括基金供给的可持续性,还涉及政治、经济、社会和家庭各个层面,是养老保险制度体系综合运行的结果。本文在对国内外养老保险可持续发展及福利国家发展的文献研究的基础上,结合我国养老保险政策的实践,构建了社会养老保险制度可持续发展的评价体系。这一评价体系包括政策维度、财务维度、有效性维度和公众态度维度等4个维度,10个二级指标,以及21个三级指标。

**【关键词】**基本养老保险;可持续性;财务可持续

**【作者简介】**黄远飞,中山大学广州社会保障研究中心研究员,管理学博士。

**【原文出处】**《中国公共政策评论》(沪),2021.第20卷.138~154

**【基金项目】**本文是教育部人文社科重点研究基地重大项目(16JJD630011)、广州市人文社会科学重点研究基地资助项目的研究成果。

## 一、问题的提出

社会养老保险即基本养老保险,或称国家基本养老保险。它是一种按照国家统一政策规定强制实施的,为保障广大离退休人员基本生活需要的养老保险制度。作为我国社会养老保险最重要的组成部分,企业职工基本养老保险是社会保险的核心,也是本文主要关注的对象。1991年,《国务院关于企业职工养老保险制度改革的决定》明确提出:“随着经济的发展,逐步建立起基本养老保险与企业补充养老保险和职工个人储蓄性养老保险相结合的制度。”由此开始,中国逐步建立起一套富有层次的养老保险体系。党的十八大把社会保障全民覆盖作为全面建成小康社会的重要目标,要求坚持全覆盖、保基本、多层次、可持续方针,以增强公平性、适应流动性、保证可持续性为重点,全面建成覆盖城乡居民的社会保障体系。党的十八届三中全会进一步提出建立更加公平、更可持续的社会保障制度的改革目标,这标

志着我国社会保障制度改革进入一个新的重要时期。党的十九大进一步提出要加强社会保障体系建设。按照兜底线、织密网、建机制的要求,全面建成覆盖全民、城乡统筹、权责清晰、保障适度、可持续的多层次社会保障体系。

完善并促进养老保险制度发展的可持续性,是我国多层次社会保障事业发展的迫切需要,直接关系到政治稳定、经济发展和社会和谐。养老保险制度的可持续发展是一个系统概念,它不仅包括基金供给的可持续性,还涉及政治、经济、社会和家庭各个层面,是一个系统平衡发展、系统协调发展的过程,是养老保险制度体系综合运行的结果。因此,对养老保险可持续发展的评价需要依赖综合性的指标体系,对其所蕴含的多元内涵进行测量和解释。

以职工基本养老保险为核心的我国社会基本养老保险制度改革已经施行了30多年。如何建立一套科学的测量维度和指标,以衡量养老保险制度的可

持续发展水平,探索符合可持续发展要求的发展理论,对于回应民众呼声、满足社会期望,进而实现中华民族伟大复兴具有现实意义。为此,本文的核心研究任务是建立一套科学的测量维度和指标,以衡量养老保险可持续发展水平与规模,进而为我国养老保险制度下一步的整合与完善提供切实可行的路径。本文总体上采用文献研究方法,构建养老保险制度的可持续发展综合评价体系。在对国内外养老保险可持续发展和当代福利国家发展进行文献综述,并结合我国养老保险政策实践的基础上,尝试建立起一个社会养老保险制度可持续发展的评价体系,包括四个维度:政策维度、财务维度、有效性维度及公众态度。

## 二、文献综述

“可持续发展”(sustainable development, SD)的概念于20世纪后半期被提出,源于人类对大自然、生态环境的关注。1972年在斯德哥尔摩召开的联合国人类环境研讨会上,“可持续发展”被正式讨论。自20世纪80年代中后期开始,“可持续发展”成了各国家、地区以及国际舆论共同关注的焦点话题。

随着可持续发展概念的广泛传播,国内外学术界也开始把可持续理念用于社会保障制度和福利国家制度的研究之中。在我国,随着城镇职工养老保险制度的建立,学者们也开始研究社会养老保险的可持续性问题。卢元(1998)认为,社会可持续发展的养老保险制度是指不仅能够解决当前已达到退休年龄的老人的养老问题,还能满足在职一代未来养老问题的养老保险制度。周志凯(2005)认为,养老保险制度的可持续发展就意味着要基于可持续这一基本特征,建立起一套推动养老保险制度不断发展的政策、方法和制度体系。彭碧荣(2015)认为我国养老保险制度的可持续性内涵包括五个方面内容:合理的养老保障水平、合理的缴费负担水平、制度自身的收支平衡、制度的可调整性及制度的风险可控性。林毓铭和夏林林(2011)认为,社会保障可持续性涉及制度可持续性、经济可持续性、社会可持续性三个方面。

可见,学者们对养老保险可持续性的定义和内涵的理解有共同点也有不同点。有的偏重社会养老保险的筹资与支付等制度设计;有的更为全面,既包

括制度参数,也包括基金收支平衡和与经济增长保持协调,还包括社会价值观和公民生存权等。基于对现有文献的梳理,大致可以归纳出适用于养老保险制度可持续性研究的四种分析框架。

一是世界银行分析框架。世界银行认为,一个可持续的养老保险制度应具备以下几点特征:充足性、可负担性、可持续性和稳健性。充足性是指养老保险制度所提供的退休收入的绝对水平(防止老年贫困)和相对水平(替代足够的终生收入),能为寿命长于平均寿命的老年人提供长寿风险保护。可负担性意味着针对个人和社会的融资应在其可承受能力内,更高的替代率尽管理想却需要高成本。可持续性是指现在和将来的养老金计划应具有财务稳定性,从根本上说,可持续性主要与经济总产出相关,由经济总产出决定养老金计划的所有约束条件。最后,稳健性是指在未来无法预知的环境下,养老金制度具备抵抗风险冲击(包括经济、人口和政治方面的风险)以及保持制度可持续运行的能力(霍尔茨曼、欣茨,2006)。

二是福利国家可持续性分析框架。霍华德·格伦内斯特(Glennester, 2010)提出了福利国家可持续性的分析框架,包括财务可持续、政治可持续、道德可持续三个维度。财务可持续性包括国家在社会政策方面的支出、社会服务费用、减少养老金承诺、延长工作时间、替代税收的方案等一系列影响福利国家可持续发展的财务因素。政治可持续性是指政府偏好于某方面社会政策,以获得支持该政策选民的选票,政治可持续的前提是大多数民众对该项政策表示支持。道德可持续性强调社会福利、社会公正以及社会团结等因素,通过再分配体现福利,促进社会公平,才能实现可持续。

三是郑功成的分析框架。郑功成(2002)认为可以从制度的稳定性、财政的可靠性、制度的发展性、支撑社会保障制度的因素变化趋势四方面评估社会保障制度的可持续性。尽管社会保障制度不可能固定不变,但若过于灵活多变则会带来负面效应。因此,制度的稳定性其实是政府信用与制度自身的信誉的象征。财政的可靠性无论短期可靠还是长期可靠,通常与财政责任的分配直接相关。制度的发展

性是指社会保障制度是持续扩展还是不断收敛,或者停滞。在调整中发展应当是正常的现象,但若出现急剧收缩或者急剧膨胀,则可能遭遇重大危机。支撑社会保障制度的因素变化趋势是指包括政治、经济、社会等因素的走势及其对社会保障制度发展的影响。

四是林毓铭的分析框架。林毓铭(2004)从经济系统、社会系统、人口与就业、制度建设、信息系统五个维度建立社会保障可持续发展指标体系,并设置50个具体指标,通过层次分析法、主成分分析法、民意测验与问卷评估三种方法进行定量研究。其中,经济系统包括外部性(对企业竞争力的影响、对储蓄的影响率、社会保障支出占财政支出的比重、调节收入分配、对资本市场的影响率、对劳动力流动的整合力)、内部性(人均福利净值、城乡人均社会保障拥有量比例系数、社会保险费用负担变化率、企业年金对人力资本的稳定率、社保资金综合积累率、社会保险效益综合指数、社会保险基金调剂率、社会保险基金结余率、积累系数);社会系统包括中央财政支出比、覆盖率、公共安全;人口与就业包括人口结构、人口素质、就业水平;制度建设包括法制建设、机构建制、民众参与;信息系统包括信息管理、硬件建设。

综上所述,由霍尔茨曼和欣茨(2006)提出的世界银行分析框架主要关注了养老保险制度的经济和财务维度,包括养老金的待遇水平、筹资能力、财务稳定性以及应对风险的能力,忽视了对其他维度,如政治维度、社会维度的关注。出现这种情况的原因应该是世界银行分析框架关注的问题比较具体,就是养老金问题本身。与世界银行分析框架相比,福利国家可持续性分析框架显得更为全面,不仅关注财务可持续性,而且重视政治可持续性和社会(道德)可持续性。把政治和社会(道德)维度考虑进来是必要的,因为思考福利国家可持续性问题需要有比思考养老保险制度可持续性更宽广的视野。郑功成和林毓铭所提的分析框架都是立足于我国社会保障制度的可持续性,视野宏大,但具体侧重有所不同。郑功成着眼于社会保障制度的运行及其条件,关注点集中在社会保障制度本身的稳定性和发展性。林毓铭则突出了系统分析的视角,不仅关注社会保障

制度本身,而且把它与其所处的经济、社会、人口等系统结合起来,因而更为宏观和全面,但指标过多。

比较以上四个分析框架,可以发现财务可持续性、制度(政策)的稳定性与发展性、制度的效果以及制度所处的社会经济环境等,是关于社会保障制度可持续性的重要因素。

### 三、一种新的评估框架

本文在前述关于养老保险制度可持续性、福利国家可持续性和社会保障制度可持续性四个分析框架的基础上,结合我国社会养老保险制度的实践,尝试建立一个关于基本养老保险制度可持续发展的评价体系。这个体系包括四个维度:政策维度、财务维度、有效性维度及公众态度维度(参见图1)。

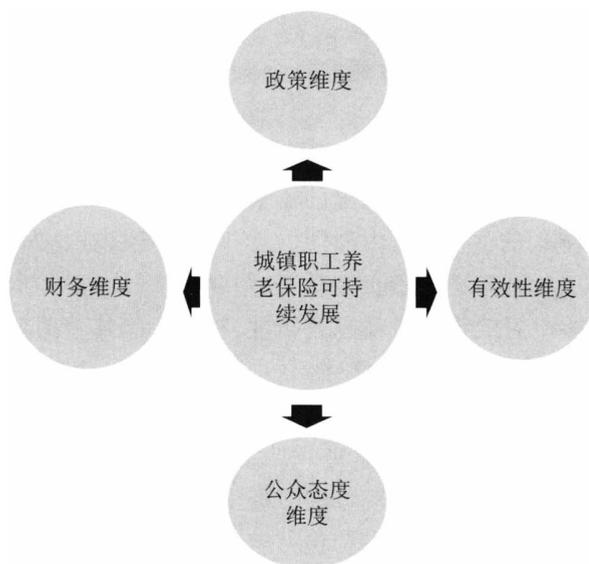


图1 养老保险制度可持续发展的分析维度

政策维度是在郑功成关于制度的稳定性、发展性,林毓铭关于制度建设中的法制建设,世界银行关于可负担性的基础上,结合郑秉文(2005)、王宇熹等人(2012)关于养老保险政策可持续性的研究综合形成的,具体包括政策合理性、政策稳定性、政策适应性三个二级指标,扩面机制、缴费机制、养老金计发和调整机制、政策的连续性、制度改革方式、政策的法制化程度、与国家政策的吻合度、与本地经济社会发展的实际适应度共八个三级指标。

财务维度是在福利国家可持续性分析框架中的财务可持续性维度,世界银行分析框架中关于宏观

经济的可持续性、基金的稳健性,郑功成关于财政的可靠性和支撑社会保障的经济因素的趋势,林毓铭关于经济系统中的外部和内部、人口与就业系统中老年人口的比重等因素的基础上,结合彭浩然等人(2009)、左学金(2001)、封进与何立新(2012)等学者关于养老保险财务可持续性的研究综合形成的,具体包括外部经济社会因素、基金管理机制、基金收支情况等三个二级指标,经济发展水平、老龄化程度、基金管理制度、统筹层次、基金支出增速与基金收入增速比、近五年财政支出增长率与财政一般公共预算支出增长率比、基金结余可支付月数、个人账户空账率共八个三级指标。

有效性维度是指养老保险制度所提供的退休收入的绝对水平(防止老年贫困)和相对水平(替代足够的终生收入),能够为那些寿命长于平均寿命的人提供长寿风险保护;是在林毓铭(2004)关于社会系统中的公共安全(因社会保障纠纷引发的公共事件、上访人次、因生存问题引致的刑事案件)等因素的基础上,结合贾洪波和温源(2005)、褚福灵(2006)、高建伟和丁克浚(2004)等关于养老金水平适度性、替代率水

平等相关研究综合形成的,具体包括保障基本生活、化解社会风险两个二级指标,抚养比、替代率、化解社会风险三个三级指标。

公众态度维度是在福利国家可持续性分析框架的道德可持续性维度(关于社会福利、社会公正以及社会团结),林毓铭关于制度建设系统中民众参与(社区服务志愿者人数增长、社会捐赠及非政府组织贡献率指标、社区就业岗位增长率)等基础上综合形成的,具体包括公众参与度、公众满意度等两个二级指标和三级指标。

这四个维度具有密切的内在逻辑关系。政策维度反映制度的上层建筑,直接决定制度的总体方向和框架;财务维度反映制度发展的经济支撑,是制度发展的基本保障,它们都属于制度的内在因素;有效性维度反映制度的社会属性,体现制度的社会价值;公众态度维度反映制度的公众认知,体现制度的公众接受度,它们都属于制度的外在大因素。这四个维度内外结合,紧密相连,相辅相成,共同构成了职工养老保险制度可持续性的分析框架。它包括4个维度、10个二级指标、21个三级指标(参见表1)。

表1 企业职工养老保险可持续性分析框架

	一级指标	二级指标	三级指标
职工养老保险可持续发展评价指标体系	政策维度	政策合理性	扩面机制
			缴费机制
			养老金计发和调整机制
		政策稳定性	政策的连续性
			制度改革方式
			政策的法制化程度
	政策适应性	与国家政策的吻合度	与本地经济社会发展的实际适应度
	财务维度	外部经济社会因素	经济发展水平
			老龄化程度
基金管理机制		基金管理制度	
		统筹层次	
		基金收支情况	基金支出增速与基金收入增速比 近五年财政对职工养老支出增长率与财政一般公共预算支出增长率比(职工养老保险财政支出增长率=财政一般公共预算支出增长率) 基金结余可支付月数(基金累计结余金额÷基金当年月平均支付金额) 个人账户空账率(统账结余÷个人账户结余)
有效性维度	保障基本生活	抚养比(参保缴费人数÷离退休人数) 替代率(平均养老金÷在岗平均工资)	
	化解社会风险	化解社会风险	
公众态度维度	公众参与度	公众参与度	
	公众满意度	公众满意度	

#### 四、评估体系的详解:基于广州市的实践

以下结合广州市企业职工养老保险制度的发展演变,从四个维度具体解析上述评估体系的各级指标。广州市职工养老保险制度大致经历了三个发展阶段:探索建立阶段(1984—1992年),改革深化阶段(1992—2004年),以及创新完善阶段(2005年以来)。

##### (一)维度一:政策可持续

政策可持续是养老保险制度可持续发展的决定因素。从我国职工养老保险制度发展历程来看,1991年国务院发布的《关于企业职工养老保险制度改革的决定》明确在全国范围内实现养老保险社会统筹,明确基本养老金由国家、企业、个人三方共同负担。1997年国务院发布的《关于建立统一的企业职工养老保险制度的决定》要求各地统一职工养老保险制度,规范缴费比例、个人账户规模、养老金计发办法等,强调扩大养老保险覆盖面,加强养老保险基金管理;2005年国务院发布的《关于完善企业职工基本养老保险制度的决定》明确规定了统一城镇个体工商户和灵活就业人员参保缴费政策、确保基本养老金按时足额发放、扩大基本养老保险覆盖范围、逐步做实个人账户、改革基本养老金计发办法、建立基本养老金正常调整机制等方面的内容。由此可见,经过30多年的发展,职工养老保险制度最终在社会统筹与个人账户结合的制度框架下走向统一和完善。在这个过程中,养老政策的制定和出台,基本上主导了制度的发展目标和方向,是制度发展的主要影响因素。

养老保险政策可持续体现在几个方面:一是养老保险政策的合理性、具体的政策措施和安排的科学性;二是在时间维度上,养老保险政策具有稳定性,这里的稳定性不是指一成不变,而是指政策变迁能够保持方向和目标的一致性,使之成为人民可以长期信赖的制度;三是按照“空间适应”原则,既符合国家总体政策要求,也能适应本地社会与经济的发展。这一维度有如下三个二级指标。

##### 1. 指标一:政策合理性

包括扩面机制、缴费机制、养老金计发和调整机制三个子指标。

##### (1)扩面机制。

作为我国最基本的养老保险制度,职工养老保险的强制性决定了其覆盖的广泛性及普遍性。2005年,国务院颁布《关于完善企业职工基本养老保险制度的决定》,要求扩大基本养老保险覆盖范围,从国家层面对基本养老保险的可持续发展提出了基本要求,以进一步体现基本养老保险政策的公平与效率。以广州市为例,目前已经实现了养老保险制度的全覆盖,同时针对自谋职业、灵活就业及外来人员群体不断扩面,提升了广州市基本养老保险的水平与层次。职工基本养老保险的覆盖范围不断被扩充,有效提升了社会保障的均衡水平。

##### (2)缴费机制。

近年来,随着国家政策方针调控要求,阶段性降低社会保险费率,减轻企业及职工负担,成为可持续发展的客观要求。以广州市为例,从2015年1月起,根据《关于调整广州市城镇企业职工基本养老保险单位缴费比例的通知》,将各参保单位养老保险缴费比例统一调整为14%,为企业的生产经营活动降低了成本,间接推动了广州产业结构的转型升级。

##### (3)养老金计发和调整机制。

养老金作为老百姓的“养命钱”,充分体现社会保险的社会保障特性,养老金计发办法和调整机制等是否科学和有效,对职工养老保险健康长远发展有着深刻的影响作用,主要体现在以下两个方面。

其一,逐步完善养老金算法改革。以广州为例,职工养老保险制度前后共经历了三个养老金算法改革阶段,构建合理、标准的养老金算法体系,完善基本养老保险体制,成为养老金算法改革的目标。目前的养老金算法改革进程,一是注重个人账户,通过调整个人缴费比例,着实加强了职工参保缴费的激励能力;二是突出了视同缴费账户对过渡性养老金的计发作用,充分客观尊重养老保险历史,实现养老金核算的协调统一;三是充分体现公平与效率。

其二,建立科学的养老金调整机制。自建立基本养老保险制度以来,广州市从1994年便建立了正

常的养老金调整机制,针对不同群体的待遇水平进行宏观调控,一方面以适应当时的经济发展水平与物价指数,另一方面则实现公平与效率,着力缩小不同群体间的待遇差距。在科学的待遇调整机制下,人民的生活水平与质量得到了相应的保障,满足了其刚性需求,在促进待遇公平的同时,更体现着制度健康、持续的含义。

## 2. 指标二:政策稳定性

随着社会的发展,养老保险政策不可能是一成不变的,但政策变更若过于灵活或者多变,则同样会导致负面效应(郑功成,2002)。从养老保险制度发展历程来看,国务院1991年、1997年、2005年分别出台了重大的养老保险政策,体现了养老保险制度是不断变化和调整的,但转型的整体方向是朝着社会化的养老保险制度发展的,因此具有长期稳定性。通过对政策稳定性的研究,可以全面认识养老保险政策的时空性、相对性、导向性、利益性和效能性。

政策稳定性包括政策的连续性、制度改革方式和法制化程度三个子指标。

### (1)政策的连续性。

根据行政法中的信赖保护原则,政府对自己作出的行为或承诺应守信用,不得随意变更或反复无常,这体现在公共政策运行中就是公共政策的连续性。“任何实际运行中的政府,都不仅是一种体制、一个体系,而且,还是一个过程”(朱光磊,2008)。当然,政策的连续性也是相对的,在政策实践中,缺乏科学性、合理性的公共政策,自然需要及时修改、完善或终结。具体而言,养老保险政策的连续性是指从最开始的养老保险制度的建立到改革,直至完善,针对不同阶段出台相应的养老保险政策。

以广州市为例,在早期的探索建立阶段,1985年开始通过出台政策,逐步将国有企业合同工、集体企业、事业单位职工、临时工等纳入职工基本养老保险制度范畴;在改革深化阶段,1998年开始把非公经济企业职工、乡镇企业员工和私营企业的员工,以及非广州市城镇户口的员工纳入企业职工基本养老保险的统筹范围;在2005年以来的创新完善阶段,实现了职工养老保险制度全覆盖。整体上而

言,政策之间连接较为紧密,且改革的方向是一致的,具有连续性。

当然,由于职工养老保险中在岗职工与灵活就业人员的缴费基数和比例不同,且与城乡养老保险、机关事业单位养老保险属于不同类型,存在费用来源不同、保障程度不一等问题,使得养老保险制度间彼此独立、缺乏衔接,具有明显的“碎片化”特点,对政策在不同的政策客体之间的均衡状态,在时间序列上体现出来的政策价值观的一致性、政策影响力的持续性、价值分配的均衡性和公共利益实现的延续性具有一定的影响。

### (2)制度改革方式。

林毅夫等人(1994)根据不同的制度变迁推动者所导致的差异化制度变迁机制,将制度变迁分为诱致性制度变迁和强制性制度变迁。诱致性制度变迁指的是制度非均衡状况促使社会中的部分利益集团通过谈判的方式推动制度变迁的进程。强制性制度变迁是指由政府主导,通过行政命令和法规设定来实现的制度变迁,该制度变迁方式可以弥补由诱致性制度变迁而引起的制度供给不足的问题。但是,受政府意识形态和有限理性等因素的影响,强制性制度变迁也可能造成因新制度违背制度变迁一致性原则,从而降低经济效率,导致制度变迁最终失败。

以广州市为例,由于养老保险政策从刚开始探索建立到改革深化,再到成熟完善,服从并服务于整个改革事业的渐进进程(郑功成,2008)。由于路径依赖的作用,原有的劳退休制度与改革后的养老保险制度同时并存,经历着此消彼长的过程。相比于制度的急剧变化容易引发不稳定因素,这种渐进式的变迁路径有利于保障制度的稳定性(邓智平,2014)。

### (3)政策的法制化程度。

法制化程度越高,制度越稳定。以广州市为例,从1995年《广州市社会保险条例》颁布实施,到1998年广东省颁布实施《养老保险条例》,再到2010年全国人大颁布《中华人民共和国社会保险法》,养老保险制度最终通过法律的形式保障公民参加社会保险和享受社会保险待遇的合法权益,标志着“社会化”

的保险制度走向定型发展,极大地提高了政策的稳定性。

### 3. 指标三:政策适应性

养老保险制度的多样性及养老保险制度改革的世界性潮流,决定了养老保险模式的优劣评判并非依据制度本身,而是取决于时代适应性和国情适应性。例如,同样一种养老保险制度可能在建立时非常成功,而随着时间的推移越来越多地暴露出缺陷;同样一种养老保险模式在一国非常成功而在另一国却遭遇失败。就像现收现付式的模式在包括中国在内的一些国家几乎成了众矢之的,却在部分北欧国家依然成功;公积金制度在新加坡很成功,但在东南亚一些国家遭到了失败等。因此,养老保险制度既是时代产物,又是特定国家或地区的制度安排,因此不仅需要适应时代变化,也要与具体的社会实际相适应。就地方性的养老保险制度而言,既要与国家总体政策相吻合,也要与本地经济社会实际相适应(郑功成,2002)。

政策适应性包括与国家总体政策的吻合度、与本地经济社会发展的实际适应度两个子指标。

#### (1)与国家总体政策的吻合度。

可以从两方面看地方政府自主性产生的背景。一是从中央与地方政府关系来看,长期以来,中国的中央层面都掌握着重要资源,拥有非常强大的决策自主权,而地方在实施政策执行过程中没有太大的自主空间。改革开放以来,地方和市场的自主性逐渐增加;中央开始转变角色,尝试提出一些原则性政策,鼓励地方探索具体的实施方案,并且默许地方变通灵活运用政策(岳经纶、万旋,2014)。二是基于养老保险制度的特殊性,由于我国是独特的社会主义市场经济体制,养老保险改革的起点和方向无法借鉴现成的外国经验,有限理性的存在使国家无法一步到位地出台一个理想的方案,为提高制度创新的成功,国家适时下放一定的自主权利,让各地可以充分发挥主观能动性。

广州市正是在这样的大环境下,成为改革开放的前沿地和养老保险制度首批试点地区,地方政府发挥自主性成为可能。尽管广州市政府在推行合同制、率先推行职工退休金社会统筹、扩大养老保险覆

盖范围等方面先行先试,但是在养老保险的建立、确立统账结合模式、逐步完善个人账户等方面,在整体的变迁方向和重要模式的选择上,仍是按照中央政府的要求开展的,上级的政策安排显著影响了养老保险制度的建立和调整。

#### (2)与本地经济社会发展的实际适应度。

养老保险制度既是时代的产物,也是特定国家或地区的制度安排,由于各统筹地区均具有一定的地方性特点,因此不仅要与国家总体政策相吻合,也要考虑到地方的实际情况,与具体的社会实际相适应。以广州为例,1998年就开始率先扩大养老保险覆盖范围,把各种所有制企事业单位招用的各类职工(公务员和参公管理人员除外)以及农民工,都逐步纳入了养老保险体系,使公民共享发展成果,是适应时代要求和社会需要的举措。

#### (二)维度二:财务可持续

财务可持续是养老保险可持续发展的关键支撑,是养老保险正常有序运作的前提,是确保养老金及时、足额发放的物质基础。没有充足的财源,养老保险制度设计得再精良也难以维系,因此养老保险能否可持续发展,财务因素是关键,既包括外部经济社会因素,也包括基金管理机制和基金收支情况。

从宏观因素来看,养老保险制度发挥着社会再分配的作用,经济社会因素对于养老保险基金的平衡影响明显。研究表明,经济对养老保险的影响主要是通过经济发展中的国民收入、财政收入、资本市场和消费传导来实现的(何加明、杨英强,2008)。不论是长期还是短期,基本养老金与可支配收入、工资收入呈正相关关系,而且工资收入对养老金的贡献率比可支配收入更大。政府财政收入对养老保险基金的平衡发挥了重要的作用。随着国内资本市场的逐步开放,资本市场对养老金增长率的贡献越来越大。养老保险基金的保值增值对基金的可持续支付与制度的可持续运营至关重要。经济消费效应对基本养老金的影响体现为随着食品支出的进一步减少,恩格尔系数进一步降低,人们的预期寿命延长,老年人口增多,基金的支出也就会越多,消费效应对基本养老金产生负效应。

从基金层面来看,一个收支不能平衡的基金制度是不可能持续的。基金收支平衡主要是指职工养老保险基金的收支相抵,基本平衡,略有结余。职工养老保险基金实现收支平衡有其重要的现实意义。一是职工养老保险基金作为百姓的“养命钱”“活命钱”,管好、用好这笔钱,确保其收支平衡,是基金运行的内在要求。二是职工养老保险基金实现收支平衡是确保基金及时、足额发放的物质基础,如出现缺口,保证基金发放的目标就难以实现。三是职工养老保险基金实现收支平衡是对财政收支综合平衡的一个重要组成部分,直接影响财政收支的平衡。

本维度有如下三个二级指标。

### 1. 指标一:外部经济社会因素

#### (1) 经济发展水平。

经济发展水平日益提高,职工养老基金的收入、支出与积累水平也随之提高。首先,经济发展促进了职工养老基金收入水平的提高。经济发展成果直接通过工资水平变化惠及社会劳动者,在职工养老基金缴费比例不变的前提下,养老基金缴纳基数不断提高,导致了即期养老基金缴纳规模的膨胀。另外,经济水平的增长意味着就业岗位增加,就业规模扩大,职工养老保险覆盖范围也就得到了扩大,缴费主体规模的扩张增加了职工养老基金的来源,进而带来收入规模的提升。

在基金支出方面,经济发展扩大了职工养老基金支出规模。经济飞速发展往往会导致通货膨胀率偏高,物价水平的上涨意味着旨在维持基本生活需求的职工养老保险金的支出水平也需要做出调整,以保持退休人员的基本生活水平。并且,经济水平的发展带来物质财富的积累、生活水平的提高,进一步提高人口预期寿命,进而引起人口年龄结构的改变。老年人数量不断增加,增加了对职工养老基金的远期支付需求,同样提高了职工养老基金的支出规模。

#### (2) 老龄化程度。

人口老龄化一方面影响养老保险的支出结构,降低可持续缴费能力,使得高龄社会养老金支出超预期攀升(林宝,2010),另一方面也导致养老保险管

理服务需求及管理成本的同步提高。

### 2. 指标二:基金管理机制

基金管理是指从养老保险资金的筹集到社会退休金发放全过程的行政、资产负债的管理机制。除此之外,还包括从县区级、市级、省级一直到国家级的养老金统筹等内容。

#### (1) 基金管理制度。

以广州市为例,将基金纳入单独的社会保障基金财政专户,进行“收支两条线”管理,专款专用,规定任何部门、单位和个人均不得挤占和挪用及用于平衡财政预算,并接受市社会保障基金监督委员会的监督,确保了基金的安全、完整和高效的征收。与此同时,广州市还积极探索养老金社会化发放,先后出台了相关规定,1999年社会化发放工作正式全面开展。

另外,养老金不仅需要“节流”,还必须通过相应的投资机制不断拓宽基金投资渠道,保证养老基金的安全和盈利,这样才能做到基金的保值和增值(王亚柯,2012),保证基金未来的支付能力。

#### (2) 统筹层次。

根据大数法则,社会保险统筹层次提高,能增强基金调剂能力、减少结构性资金缺口、适应劳动力市场流动性要求;可以减少基金的风险源,资金风险概率也将大大降低,这样既可以降低管理费用,又可以降低监管难度,还可以使基金形成合力,有利于实现较大规模、较为稳健的组合投资策略,降低投资风险和经营成本,实现基金投资的保值增值(白维军、童星,2011)。

以广州市为例,自实施职工养老保险制度以来,经历了单位行业统筹、县区统筹、全市统筹、全省(部分实现)统筹的阶段,有效解决了职工养老保险制度独立分化的问题,平衡了效益好的行业与效益差的行业的职工养老权益,化解了企业与退休员工之间的矛盾和风险,确保了制度的可持续发展。

### 3. 指标三:基金收支情况

基金可持续是实现制度可持续的基础,主要指养老保险基金的收支平衡情况。影响基金收支平衡的因素比较多,这里主要列出基金收支结余情况、财政支出、基金结构等因素。

### (1)基金支出增速与基金收入增速比。

基金的整体平衡趋势可通过基金支出增速与基金收入增速比来体现。

### (2)财政对职工养老支出。

财政责任主要是指政府应当承担的转轨成本和基金收支平衡的兜底责任。职工养老保险由现收现付制度向基金积累制度转型过程中,既要为新制度积累基金,又要为旧制度兑现养老金承诺,旧制度下累积的养老金债务就构成转轨成本。兜底责任是指职工养老保险基金出现收支缺口时,政府通过财政资金投入等方式来填补基金缺口的责任。因此基金收支是否平衡,是否会出现收不抵支,将直接影响到地方政府财政支出,对地方经济发展也会起到一定的影响;同样,地方政府的兜底责任落实情况 and 兜底能力,也是基金收支整体性平衡的一个重要保障。

### (3)基金结余可支付月数。

以2015年全国职工养老保险基金可支付月数17.7作为目标参考值,通过基金结余可支付月数来评价基金结余情况。

### (4)个人账户空账率。

我国当前养老保险基金实现混合收支管理,意味着统筹账户要承担基础养老金、过渡性养老金和退休金三种支出需求。个人账户每年的支出需求远小于基金收入金额,当统筹账户不足时,就会使用个人账户填补缺口,这一做法导致了个人账户出现“空账运行。”

## (三)维度三:有效性

养老保险的功能之一是保障退休者基本生活权益,维持社会稳定。因此,有效性是养老保险制度可持续发展的主要路径。

这一维度有两个二级指标。

### 1. 指标一:保障基本生活

#### (1)对制度保障数量的衡量。

抚养比是指职工养老保险缴费人数与退休人数之比,用来度量缴费人员的供养负担。比值越高,说明缴费人员的供养负担越轻;职工养老保险制度的“人口红利”越多,说明制度发展活力越足。广州市建立制度之初,缴费覆盖面小,退休人群数

量庞大,随着1999年养老保险扩面工作的全面开展,养老保险参保人数迅速扩大,抚养比系数持续上升。

#### (2)对制度保障质量的衡量。

受通货膨胀、社会平均收入水平以及社会发展状况等因素的影响,养老金的绝对数额不能准确反映不同历史时期真实的养老保障程度,而替代率这一相对指标却能够比较客观地反映参保人的养老保障水平,因此对养老保险制度保障质量的衡量主要通过替代率来体现。从统计口径来看,目前主要有三种统计方法:目标替代率,指个人退休金与个人工资之比(王清,2000);平均替代率,指平均养老金与社会平均工资之比(高建伟、丁克谔,2004);交叉替代率,指个人养老金与社会平均工资之比(褚福灵,2006)。考虑到本文讨论的制度整体可持续性,制度保障质量主要通过平均替代率来衡量。

## 2. 指标二:化解社会风险

社会保障的目的是要利用社会公正与经济补偿来化解各种社会矛盾和风险,从而维护社会稳定。以广州市为例,20世纪90年代广州市养老保险制度改革面临三大难题:一是国企改革导致的职工下岗,二是外来务工人员的大量涌入,三是企业与退休员工矛盾突出。这三大类人群涉及人数广,社会影响较大。为了向大量下岗职工提供基本生活保障,适应国有企业改革的推进,同时最大限度地保障外来人员的基本生活,化解和防范社会风险,广州市鼓励广大劳动者到非公企业就业、自谋职业或组织起来就业,把个体工商户和私营企业的业主、员工,乡镇企业的员工,以及非广州市城镇户口的员工全部纳入了社会养老保险的统筹范围。此举促进了国企下岗职工再就业,鼓励外来人员多形式就业,缓解了社会的压力。

#### (四)维度四:公众态度

公众态度,即一定时期内公众对企业职工基本养老保险的期望和看法。养老保险要能可持续发展,就必须得到公众和社会的认同、支持和参与。公众、社会团体和社会组织的关注程度、影响方式以及参与程度,都会影响到可持续发展目标的实现程度。因此,可以说公众态度是养老保险制度可持续

发展的政治基础。

本维度有如下两个二级指标。

### 1. 指标一:公众参与度

本指标通过公众对政策的满意度、参与度等来衡量。公众的支持与高参与度能使养老保险政策更具合法性,从而进一步影响政策制定过程和社会支出水平,有助于制定更公平、获得更广泛支持的政策,保证养老保险的良性运行,能够为维护养老保险可持续发展创造一个良好的社会环境。近年来也存在一些负面情况,公众对养老保险制度的认知度不高,对基金的作用和意义、管理和运行、未来变动的趋势无法掌握和熟悉等,导致许多公众对养老保险制度缺乏信心,参与度降低,例如中断缴费的人数居高不下,这样就会产生一个恶性循环——缴费者越来越少,供养负担越来越重,社会的和谐稳定受到冲击。

### 2. 指标二:公众满意度

公众对制度建设的满意度很大程度上是对制度建设的主观预期与实际成效进行对比后的一种心理状态。养老保险制度是国民收入再分配的重要手段,是社会的安全网和减震器,是提供稳定安全预期的制度安排,制度建设的实际效果直接关系到公众的社会福祉和社会的公平正义。所以,公众对职工养老保险制度的态度和信心决定了制度能否持续下去。公众态度与制度可持续发展相辅相成,互促发展。

## 五、结语

从2000年开始进入老龄化社会以来,我国已成为世界上人口老龄化速度最快的国家之一。第七次全国人口普查数据显示,我国60岁及以上人口的比重达到18.70%。在未富先老的国情下,人口老龄化的快速发展必将对我国社会养老制度的可持续发展带来严重的挑战。如何维持养老保险制度的可持续性既是一个理论问题也是一个现实问题。本文在对国内外养老保险可持续发展及福利国家发展进行文献研究的基础上,结合我国养老保险政策的实践,尝试为我国职工养老保险制度的可持续发展构建起一个包括政策、财务、有效性和公众态度四个维度的综合性指标体系。社会养老保险制度的可持续性发展

是一个动态的、系统性议题。本文提出的评价指标体系只是一个初步尝试,还需要结合实际案例进行检验和不断改善。

## 参考文献:

- [1]白维军、童星,2011,《“稳定省级统筹 促进全国调剂”:我国养老保险统筹层次及模式的现实选择》,《社会科学》第5期,第91—97页。
- [2]褚福灵,2006,《论养老保险的缴费替代率与待遇替代率》,《北京市计划劳动管理干部学院学报》第1期,第8—12页。
- [3]邓智平,2014,《路径依赖、政策扩散与国家自主性——中国养老保险制度变迁的逻辑》,《学术研究》第10期,第38—44页。
- [4]封进、何立新,2012,《中国养老保险制度改革的政策选择——老龄化、城市化、全球化的视角》,《社会保障研究》第3期,第29—41页。
- [5]高建伟、丁克淦,2004,《中国城镇职工养老保险替代率的精算模型及其实证分析》,《华北电力大学学报:社会科学版》第4期,第15—18页。
- [6]何加明、杨英强,2008,《经济发展对基本养老保险的影响——基于四川省的实证分析》,《经济体制改革》第2期,第178—181页。
- [7]贾洪波、温源,2005,《基本养老金替代率优化分析》,《中国人口科学》第1期,第81—87页。
- [8]林宝,2010,《人口老龄化对企业职工基本养老保险制度的影响》,《中国人口科学》第1期,第84—92页。
- [9]林毅夫、蔡昉、李周,1994,《中国的奇迹发展战略与经济改革》,上海:上海三联书店、上海人民出版社。
- [10]林毓铭,2004,《中国社会保障制度可持续发展的分析与评估》,武汉大学博士学位论文。
- [11]林毓铭、夏林林,2011,《社会保障可持续发展的理论要义与复杂性视阈》,《社会保障研究》第1期,第14—25页。
- [12]卢元,1998,《关于养老保险可持续发展的若干思考》,《市场与人口分析》第11期。
- [13]罗伯特·霍尔茨曼、理查德·欣茨、郑秉文等译,2006,《21世纪的老年收入保障:养老金制度改革国际比较》,北京:中国劳动社会保障出版社。
- [14]彭碧荣,2015,《中国城镇企业职工企业职工养老保险

制度的可持续性研究》，深圳大学博士学位论文。

[15]彭浩然、申曙光、宋世斌,2009,《中国养老保险隐性债务问题研究:基于封闭与开放系统的测算》,《统计研究》第3期,第44—50页。

[16]王清,2000,《有关基本养老金替代率需澄清的几个问题》,《天津商学院学报》第5期,第30—32页。

[17]王亚柯,2012,《中国养老保险基金管理:制度风险与管理风险——基于美国联邦社保基金管理经验的启示》,《华中师范大学学报(人文社会科学版)》第3期,第8—13页。

[18]王宇熹、汪泓、陈群民、肖峻,2012,《国际养老保险体系可持续发展改革政策评析》,《商业研究》第8期,第120—124页。

[19]岳经纶、万旋,2014,《中央与地方关系视角下地方农村社会养老保险制度变迁:基于广州的个案研究》,《社会保障研究》第1期,第58—71页。

[20]郑秉文,2005,《建立社会保障“长效机制”的12点思

考》,《管理世界》第10期,第58—66页。

[21]郑功成,2002,《中国社会保障制度变迁与评估》,北京:中国人民大学出版社。

[22]郑功成,2008,《从国家—单位保障制走向国家—社会保障制——30年来中国社会保障改革与制度变迁》,《社会保障研究》第2期,第7—27页。

[23]周志凯,2005,《试论养老保险制度的可持续发展》,《理论月刊》第6期,第143—147页。

[24]朱光磊,2008,《当代中国政府过程》,天津:天津人民出版社。

[25]左学金,2001,《面临人口老龄化的中国养老保障挑战与政策选择》,《中国人口科学》第3期,第1—8页。

[26]Glennerster, H., 2010, "The Sustainability of Western Welfare States", in Castles, F. et al.(eds.), Oxford Handbook of the Welfare State, 2010, Oxford: Oxford University Press, pp. 689—702.

## An Study on the Sustainable Development of the Basic Pension Insurance for Urban Employees: An New Assessment Framework

Huang Yuanfei

**Abstract:** The sustainable development of the social pension insurance system is a systematic concept. It not only includes the sustainability of fund supply, but also involves all levels of politics, economy, society and family. It is the result of the comprehensive operation of the social pension insurance system. Based on the literature research on the sustainable development of social pension insurance and the development of welfare state at home and abroad, combined with the practice of China's social pension insurance policy, this paper tries to construct an evaluation system for the sustainable development of social pension insurance system. This evaluation system includes four dimensions: policy dimension, financial dimension, effectiveness dimension and public attitude dimension, 10 secondary indicators and 21 tertiary indicators.

**Key words:** basic pension insurance; sustainability; financial sustainability