

中国-欧盟社会保障改革项目介绍

中国-欧盟社会保障改革项目（SPRP）系欧盟委员会和中国政府的合作项目，是中欧社保改革项目第一期（2006-2011）的延续，目的是在中国社会深入推进社会公平与共享经济发展成果。

欧盟委员会依照《赠款协议》组建项目联合体执行项目。该联合体由欧盟成员国社保领域公务机关促成，由意大利方面领导，成员来自比利时、捷克、法国、波兰、罗马尼亚和西班牙。

中欧社保改革项目的目标是推进中方部委机构政策能力建设，主要涉及：社会保险和社会救助领域法律、法规和监督框架执行，以及社会保障领域的财务管理几方面。具体而言，项目的目标由三大部分完成。各部分分别与中方机关和项目联合体成员机关联系合作。包括：

第一部分- 通过与国家发展和改革委员会（NDRC）的合作加强社会保障政策制定与实施的机构能力；

第二部分- 通过与财政部（MOF）的合作提高社会保障基金财政监督与管理的机构能力；

第三部分- 通过与民政部（MoCA）的合作改善社会救助法律框架与政策。

网站: <http://www.euchinasprp.eu> 联系: bjoffice@eucsprp.org

本刊由欧洲联盟赞助出品。其内容仅由中国-欧盟社会保障改革项目第二部分负责，不代表欧洲联盟观点。

目录

| | |
|---|-----|
| 1. 题目 2.1.1 中央与地方政府在社会保障事权分配与支出责任划分 | 5 |
| 1.1 社会保障领域事权和支出责任划分的国际经验-欧盟最佳实践报告 | 34 |
| 2. 题目 2.1.2 中国非正规就业社会保障问题研究 | 47 |
| 2.1 非正规就业人员社保覆盖：分析和管理的方法和工具 | 75 |
| 2.2 欧盟非典型就业之社会保障 - 意大利案例研究 | 86 |
| 3. 题目 2.2.1 论中国多支柱养老金体系的建设 | 107 |
| 3.1 基于个人账户基本养老制度的管理工具和措施 | 156 |
| 4. 题目 2.2.2 中国社会保障制度社会和经济可持续性分析的模型和方法 | 177 |
| 4.1 意大利社会保障制度的社会经济可持续性分析的模型和方法 | 208 |
| 4.2 监测和评估福利制度可持续性和充分性的微观经济与宏观经济模型 | 222 |

介绍

中国欧盟社会保障改革项目第二部分的具体目标为：通过与财政部（MOF）的合作提高社会保障基金财政监督与管理的机构能力。具体而言，在项目预期完成的七大成果中，有三项交由第二部分完成：

- **目标成果 6:** 通过建立健全社会保障事权与支出责任划分、扩大社会保障制度覆盖面、建立社会保障基金中期预算、开展社会保障资金绩效评估等措施，提高财政部门管理与监督社会保障基金的能力。
- **目标成果 7:** 增强基本养老保险改革顶层设计能力；建立基本养老保险精算分析模型。
- **目标成果 8:** 加强财政部管理社会保险基金的机构能力，特别是财政支持预算、账户体系、投资技术、养老待遇调整机制。

本项目规定第二部分欧方在华常驻专家在“国情分析”阶段集结所有研究成果，旨在“理解中国当前社保框架”，并指出有助于达成预期成果的有用信息。国情分析围绕财政部所提出的课题进行。

本刊结合了 2015-2016 年第二部分中欧专家就成果 6 和成果 7 下属四项主题进行研究的成果（见下表）。

| 第二部分 通过与财政部（MOF）的合作提高社会保障基金财政监督与管理的机构能力： | | | | | | |
|---|-------|-----------------------------|------|--|------------------|------------------|
| 成果 | 主题 | 标题 | 中方专家 | 欧方“最佳实践”专家 | 专家分组座谈 | 研讨会 |
| 6 | 2.1.1 | 中央与地方政府在社会保障事权分配与支出责任划分 | 赵福昌 | 梅恪行 (Mel Cousins) | 2015 年 9 月 17 日 | 2015 年 12 月 15 日 |
| 6 | 2.1.2 | 社会保障对非正规就业人群的覆盖：分析与管理的方法与工具 | 周宵 | 梅恪行 (Mel Cousins) 玛尔她·法娜 (Marta Fana) | 2015 年 12 月 16 日 | 2016 年 7 月 12 日 |
| 7 | 2.2.1 | 基本养老保险制度个人名义账户改革 | 李珍 | 罗伯特·诺达礼斯 (Roberto Notaris) | 2015 年 9 月 17 日 | 2015 年 12 月 15 日 |
| 7 | 2.2.2 | 分析社会保障体系社会与经济可持续性的方法与精算模型 | 王晓军 | 黎纪倪 (Legini Angela) 卡洛·马查飞罗 (Carlo) | 2015 年 12 月 16 日 | 2016 年 7 月 12 日 |

| | | | | | | |
|--|--|--|--|-------------|--|--|
| | | | | Mazzaferro) | | |
|--|--|--|--|-------------|--|--|

根据财政部的优先考量，第二部分首先于 2015 年 5 月进行主题 2.1.1 和 2.2.1 的国情分析研究，而后于 2015 年 7 月（第二阶段）进行主题 2.1.2 和 2.2.2 的国情分析研究。依照此安排，遴选了中方专家分别就上述课题撰写评估报告，其内容包括：

- 当前状况总述；
- 最相关统计数据；
- 目前正在进行的旨在改进当前状况的活动和计划的概览，包括当前改革、所作努力、提案和可能的试点项目；
- 供开放讨论的问题列表。

报告初稿通过专家分组座谈，进行了同行评议，参与者包括了欧方专家；他们在会上介绍了相同领域的欧方部分经验。专家分组座谈之后，中方专家结合座谈成员的建议对报告初稿进行修改，欧方专家则在咨询中方专家、财政部官员和欧方在华常驻专家的基础上完成其报告。最后，举行研讨会，由欧方专家选择与研究主题相关的欧盟最佳实践和经验，并进行介绍，供与会者讨论并形成改革提案。参加研讨会的有财政部干部、司长、第二部分欧方常驻专家、中方专家和本项目中方有关方面的代表。

1. 题目 2.1.1 中央与地方政府在社会保障事权分配与支出责任划分

赵福昌

财政部财政科学研究所

摘要

养老保险作为社会保障制度的主要内容，旨在为老年人口提供基本的生活保障，维护社会稳定。目前我国人口老龄化问题越来越严重，社会保障财务的可持续性面临巨大挑战，合理确定中央和地方政府有关养老保障事权和支出责任的划分，强化财务约束，对于提高财政资金使用效益、促进社会保障制度的可持续性发展有着重要的意义。

本文首先对我国养老保障制度的历史沿革进行梳理。在经济制度由计划经济向市场经济转型的过程中，我国养老保障制度经历了“统一的劳动保险制度”到“社会保险制度”的转变，形成了与市场经济体制相适应的、以政府为主要责任的非缴费型最低保障养老金、缴费型公共基本养老金、强制个人账户养老金、以自愿积累为基础的补充养老金、个人商业储蓄保险金五个层次的养老金体系。本文着力考察涉及公共资金责任养老的前三个层面内容。

其次对我国目前中央和地方政府关于养老保障事权和支出责任的划分进行了归纳整理。其中中央事权包括法律、法规、政策制订和发布权，“做什么”的决策权在中央；中央和地方的共同事权包括关于“做到什么程度”的决策权、投资运营管理以及监督权；地方政府则主要负责社会养老保证的具体运行管理。支出责任则形成了中央补贴、最终平衡责任在地方政府的现状。

最后对目前中央和地方政府关于养老和事权支出责任划分存在的问题进行了总结。主要存在“中央点菜、地方买单”、事权和支出责任相分离、地方政府短期行为、法规制度不健全以及隐形债务等问题。

目录

| | |
|--------------------------------------|----|
| 1. 简介 | 9 |
| 2. 政府间养老保障事权及支出责任划分 | 9 |
| 2.1 历史沿革与主要改革 | 10 |
| 2.1.1 城镇职工养老保险 | 10 |
| 2.1.2 城乡居民养老保险制度 | 14 |
| 2.1.3 城乡最低生活保障制度 | 17 |
| 2.1.4 全国社会保障基金 | 18 |
| 2.2 社会保障事权划分的现状 | 19 |
| 2.2.1 中央的养老保障事权 | 20 |
| 2.2.2 中央地方社会养老保障共同事权 | 20 |
| 2.2.3 地方社会养老保障事权 | 24 |
| 2.3 养老保障支出责任的划分 | 25 |
| 2.3.1 中央的养老保障支出责任 | 25 |
| 2.3.2 中央地方社会养老保障共同支出责任 | 25 |
| 2.3.3 地方社会养老保障支出责任 | 28 |
| 3. 养老保障的成绩与挑战 | 28 |
| 3.1 “中央点菜、地方买单”问题 | 6 |
| 3.2 分离的事权和支出责任导致养老保障体系可持续性面临挑战 | 29 |
| 3.3 地方政府短期行为导致道德风险存在 | 29 |
| 3.4 法规制度层次过低，立法工作滞后 | 30 |
| 3.4.1 社会保险立法层次低 | 30 |

| | |
|-------------------------------------|----|
| 3.4.2 基金投资运营监管的法规制度层次过低，立法工作滞后..... | 30 |
| 3.5 隐性债务问题仍没有明确解决..... | 31 |

简介

政府间事权划分是一个非常复杂的问题，它既是一个经济问题，更是一个政治问题。社会保障事权与支出责任划分又是中国政府间事权划分的重要问题之一。随着上世纪 80 年代中国经济社会转型和有中国特色的社会主义市场经济体制的确立，中国逐步改革并建立了一套与市场经济体制相适应的社会保障制度，以保障人民在面对年老、疾病、失业、工伤和生育风险时的基本生活需要。

目前中国的社会保障制度已经成为一个全覆盖的制度体系，主要包括社会保险、社会救助和社会福利三个部分。社会保险包括养老保险、医疗保险、失业保险、工伤保险和生育保险，是社会保障制度的主体，覆盖了大多数人口。其中养老保险覆盖了 80%的人口，医疗保险覆盖了 95%的人口。社会救助体系中，最为重要的就是社会最低生活保障制度。2010 年《社会保险法》的颁布标志着中国社会保障发展法制化程度进一步完善。

然而，中国的社会保障制度也面临着经济社会等方面的挑战，如人口老龄化。中国 60 岁以上的老龄人口已达 2 亿，占总人口比例为 14.8%，并且预计到 2030 年在人口达到高峰时问题会更加突出，将超过世界平均水平，对整个社会保障财务可持续发展带来巨大挑战。在当前中国经济进入新常态、财政收支矛盾突出，合理确定中央和地方政府的社会保障事权和支出责任，提高效率，强化预算约束，促进社会保障可持续发展具有重要意义。

本报告主要集中在中国的养老保险制度，描述相应的具体人群的制度、政策并对现状进行简要分析。

2. 政府间养老保障事权及支出责任划分

事权是指政府应当承担的职责以及所具有的公共管理权力。政府事权源于政府责任，其根本上是由政府职能和职责所决定的。由于经济体制、政治体制、地域特色、所处发展阶段的不同，每个国家的政府职能既具有共性又各不相同。目前共识度最高的，就是市场经济条件下，政府的主要职责是提供公共服务，相应地，政府事权也就是政府在公共服务提供中承担的职责和义务。社会保障事权就是政府在社会保障公共服务提供过程中政府应该承担的职责和义务，包括社会保障相关法律、法规、政策制订和发布权，基金管理监督权，日常管理权，结余资金投资运营权，资金补偿权等。支出责任是政府间事权相适应承担的支出责任。

西方发达国家在事权划分上普遍采用按照事权项目来划分，如美国社会保险在联邦一级，失业救济在地方政府。中国的事权划分是按照要素来划分的，事权要素分为决策、执行、

支出责任、监督四项，整体上表现为中央决策（包括法律、法规、政策、制度制订和发布权）、地方执行（包括日常管理等），统筹层级政府承担支出责任，共同监督。

2.1 历史沿革与主要改革

新中国建立之初，中国就借鉴苏联模式建立了与计划经济体制相适应的养老金制度，而当前中国的养老金体系及制度框架的基础，则是上世纪 90 年代初适应中国经济向市场经济转型要求开始建立并逐步发展而来的。但是，很长一段时间以来被定位为国有企业改革的“配角”地位导致的被动性和改革本身的渐进性，以及实践中管理水平的制约，养老金体系发展较慢，由改革的“配角”转化为主角，则是近十几年的事情。经过向市场经济转轨以来 20 多年的发展，有中国特色的养老保障体系框架基本形成，即以政府为主要责任的非缴费型最低保障养老金、缴费型公共基本养老金、强制个人账户养老金、以自愿积累为基础的补充养老金、个人商业储蓄保险金五个层次的养老金体系，为中国经济改革和社会稳定发挥了重要作用。

2.1.1 城镇职工养老保险

中国统一的劳动保险制度的建立。新中国建立之初，在借鉴苏联经验的基础上，以劳动保险的形式由国家统筹、企业实施对职工和职工家属的老年保险，逐步形成了以国家统包、社会统筹调剂和单位保险相结合为特征的统一的城市职工养老保险体系。当时中国福利体系的主要特征是“低工资、高就业、高补贴、高福利”。企业对其职工的健康、养老、疾病、死亡和残疾等负有无限责任义务，而由于当时几乎所有的企业都是国有企业，实际上政府是债务的最终兜底人。计划经济体制下传统的退休制度，企业和个人都无需缴费，退休金（养老金）作为企业劳动成本的一部分，由于企业都是国有的，这种模式下最终还是由政府包揽的退休金模式。退休制度是劳动保险制度的重要组成部分。传统的养老保险体系具有较高的覆盖率和养老金待遇（通常是上年个人工资的 80%）。当然，获取养老金也有着严格的准入制度：职工必须工作满 30 年；女性蓝领工人退休年龄为 50 岁，女性干部为 55 岁，男性退休年龄为 60 岁。相对于当时的人均预期寿命，退休年龄要求是比较高的。

总之，在计划经济时期，以“国家统包”的模式建立社会保障制度是作为社会主义制度的一大优越性而被确立下来的。又因为中国在计划经济体制下建立了“单位”这一社会基层组织形态，在这种体制内不需要劳动力正常流动，劳动者一生甚至其后代都可以完全从属和依附于他所在的“单位”，因而使社会养老保障功能迅速蜕变为“单位养老”。但此时的

“单位养老”只是形式，由于计划经济条件下企业间物资财产统一调配，实际上还是一种间接的“国家大锅饭”养老。20世纪80年代进行的国有企业承包制改革没有触动企业的劳动人事体制，更没有催生出劳动力和劳动力资源的市场化配置，所以也就不可能产生如何建立独立于企业体制的社会保障制度的问题。但是，1986年开始对国有企业部分新职工实行的劳动合同制，尽管只在一个非常有限的程度上使劳动者和企业之间形成了某种形式上的相互独立的关系，但毕竟把养老保障功能独立的问题提了出来。不过当时解决劳动合同制工人退休费用问题的办法是所谓“社会统筹”，实际上仍然是政府统管、现收现付，所以仍然没有触及到社会养老保障制度改革的根本性问题。

社会保险制度建立。随着中国由计划经济体制向市场经济体制转型，传统的以国有企业为基础的劳动保险制度日益不适应新经济体制的需要，出现了很多问题。例如：（1）大多数国有企业亏损经营，无法承担养老保险；（2）过小的风险分摊；（3）私营企业职工和个体户被排除在保险体系之外；（4）不同所有制类型企业之间的劳动力流动受阻。这些问题导致劳动保险制度迫切需要改革。

在中国社会保障制度建立过程中，很长时间是一个碎片化的制度，社会保障事权分属不同的政府部门。1991年针对企业职工养老保险制度进行的改革，开始在城镇广泛推行养老保险基金的社会统筹，目标是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。规定养老保险基金具体的提取比例和积累率，由省、自治区、直辖市人民政府经实际测算后确定，并报国务院备案。地方各级政府要设立养老保险基金委员会，实施对养老保险基金管理的指导和监督。劳动部和地方各级劳动部门负责管理城镇企业（包括不在城镇的全民所有制企业）职工的养老保险工作。1997年中国城镇职工基本养老保险制度建立，它是一个混合的制度，由社会统筹和个人账户相结合，目标设计是公平和效率相结合，由当时的劳动和社会保障部管理。规定企业缴纳基本养老保险费（以下简称企业缴费）的具体比例由省、自治区、直辖市人民政府确定，养老保险的行业统筹也全部由企业所在地方（省级）保险机构统一管理。原体制内的机关和事业单位职工养老沿用原来的退休金制度，由原来的人事部（后并为人力资源和劳动社会保障部）管理，2015年将进行并轨改革，机关事业单位养老金将与城镇职工养老保险合二为一。

表 1 城镇职工基本养老保险制度的基本内容

| 制度结构 | | 社会统筹 | 个人账户 |
|-------------------|--------|--|--|
| 类别 | | DB 型现收现付制 | DC 型完全积累制 |
| 保障对象 | | 所有的城镇企业职工，个体工作者，灵活就业人员 | |
| 职工缴费标准 | | 企业工资总额的 20% | 个人工资的 8% |
| 个体工作者和灵活就业人员的缴费标准 | | 12% | 8% |
| 制度指标 | 退休年龄 | 男性：60 岁；女性干部：55 岁；女性职工：50 岁 | |
| | 缴费基数 | 平均社会工资的 60-300% | |
| | 最低缴费期限 | 15 年 | |
| 个人账户收益率 | | 银行一年期储蓄年利率 | |
| 月养老金 | | $\text{基本养老金} = (\text{上年度在岗职工月平均工资} + \text{本人指数化月平均缴费工资}) * 1/2 * n * 1\%$ | $\text{个人账户养老金} = \text{退休时的个人账户储存额} \div \text{计发月数}$ |
| 预期替代率 | | 35% | 24% |

这样的养老保险制度是按照十四届三中全会设计的，社会统筹与个人账户相结合，但实践中的养老保险体系基本上是一个现收现付制的体系，社会统筹以社会保险缴费形式通过现收现付支付，但是个人账户没有做实甚至出现被挪用的情况，不完全符合十四届三中全会“社会统筹与个人账户相结合”的要求，这就牵扯到制度建立时的隐性债务或历史欠帐处理的问题。在制度建立之初将参与职工分为三类，制度建立之前就退休的，称为“老人”；制度建立时已经工作了，但还没有退休，称为“中人”；制度建立时刚开始工作的，称为“新人”。实践中上述制度没有达到十四届三中全会要求，问题之一是个个人账户没有做实，使制度设计的积累制形同虚设。一是对“老人”和“中人”的历史隐性养老债务没有偿还，二是“中人”和“新人”的个人账户反而被挪用。

2000年12月24日，国务院以国发[2000]42号文，发布了《关于完善城镇社会保障体系的试点方案》，展开了做实个人账户的试点。

辽宁社会保障综合改革试点：第一、个人账户和社会统筹分开管理，个人账户实账运行。个人账户从个人工资的11%调减为8%，全部由个人缴费形成，缴费比例增加3个百分点，企业缴费比例保持个人工资的20%不变，但是全部记入社会统筹基金；个人账户实行实账积累，与社会统筹基金分账管理；社会统筹基金专门用于支付退休人员的基本养老金和以后退休人员的基本养老金；个人缴费形成个人账户基金，用于支付个人账户养老金。第二、调整和完善养老金计发办法。在维持基本养老金月标准相当于省或市上年度职工月平均工资20%的同时，规定职工在缴费满15年以后缴费每满一年增加一定比例的基础养老金，总体水平控制在30%左右；基本养老金领取人死亡后，其遗属领取的丧葬补助金由社会统筹基金支付。另外，个人缴费不满15年不能领取基本养老金。第三、鼓励企业建立企业年金。规定企业缴费在工资总额4%以内的部分，可以从成本中列支。

为了支持辽宁试点，中央政府特别提供了数十亿元的财政支援，以弥补辽宁省的基本养老保险过去几年中的欠账。而且，即使财政能够承担所需的巨额费用，将辽宁模式推向全国，建立起来的也将是一个很难长期维持的、以现收现付为主的养老金保险体制。出于这种考虑，不少经济学家主张回到中共十四届三中全会对养老保险的基本设想和2000年拟议过的补偿方法上去。

2004年，社会保障改革试点扩大到吉林和黑龙江两省，主要任务之一就是做实养老金个人账户。与辽宁试点方案相比，吉、黑两省试点政策做了局部调整：一是做实养老金个人账户的规模从5%做起，2005年增至6%；二是在养老金计发办法上，按月领取个人账户养老金，分母不再是120，而调整为出生时城镇人口平均预期寿命减退休时的年龄。2006年1月1日起，个人账户规模统一由本人缴费工资的11%变为8%，全部由个人缴费形成，单位缴费不再划入个人账户。养老保险改革扩大到另外8省区。做实企业职工基本养老保险个人账户改革试点，现在扩大到了上海、天津、山东、河南、山西、湖北、湖南、新疆8个省、直辖市、自治区。方案与东三省不同的是做实个人账户3%起步，动态做实、半动态补助的办法。做实个人基本养老账户改革方案定的起步标准是3%，东三省试点中，辽宁是从8%做实，吉林和黑龙江从5%做实，由于各地情况不同，中央只规定了8省市不能低于3%，然

后逐步提高。个人账户储存额的多少，还要取决于个人缴费额和个人账户基金收益，并由社会保险经办机构定期公布，可以转移和继承。

2.1.2 城乡居民养老保险制度

在计划经济时期，城市居民被当时的劳动保险制度所覆盖，农村则沿用中国传统社会的办法，以家庭保障为主、辅之以社会救济的养老保障形式。但是，随着计划经济体制向市场经济体制转轨，传统的以国有企业包揽为基础的保障模式逐渐被打破，城乡居民的养老保障模式迫切需要建立。

自 1986 年以来，中国政府已在一些地区进行了农村居民养老保险的试点。1992 年，民政部颁布了一个农村居民养老保险的基本方案，这被认为是对农村居民进行改革的一个里程碑。方案中规定资金主要来源于个人缴费和集体补助，这被视为“旧农村养老保险制度”的一大特点。但在现实中，由于农村居民的收入水平低下和制度的低效益，导致参保的人越来越少。直至 1997 年 7 月，国务院叫停了“旧农村社会养老保险制度”。

随着三农问题越来越被重视，自 2002 年以来，中国政府开始考虑农村地区社会保险制度的建立问题。宝鸡、东海、北京、上海以及东莞等城市在政府不住下先后开始了“新型农村养老保险制度”的试点。2009 年，在人口老龄化，经济危机和城乡一体化进程的背景下，新型农村养老社会保险开始在全国范围内建立。“旧农村养老保险制度”和“新型农村养老保险制度”的本质区别在于政府补贴是新型农村养老保险制度的主要资金来源。新型农村养老保险体系的具体内容如表 2 所示。

表 2. 新型农村公共养老金体系政策内容

| 制度结构 | | 社会统筹 | 个人账户 |
|------|------|-------------|---|
| 类别 | | DB 型现收现付制 | DC 型完全积累制 |
| 保障对象 | | 16 岁以上的农村居民 | |
| 缴费 | 个人缴费 | | 5 级: 100, 200, 300, 400, 500 元/年(可适当调整) |
| | 集体补助 | 由村集体确定补助标准 | |

| | | | |
|-------------|------|----------------------------------|-------------------|
| | 政府补助 | 中央政府：中西部：100%的基本养老金；东部：50%的基本养老金 | |
| | | | 地方政府：不低于 30 元每年每人 |
| 个人账户收益率 | | 银行一年期储蓄年利率 | |
| 月养老金 | | 基本养老金=55 元（中央政府）+其他（地方政府） | 个人账户总额 ÷ 139 |
| 享受养老金待遇资格要求 | | 参保年龄：大于 60 岁（由后代缴费） 特定缴费期限 | |

城市居民在新制度建立的过程中，一直由 20 世纪 90 年代中期建立的城市最低生活保障制度在保障。2011 年建立城市居民养老保险，与城镇职工基本养老保险类似，由社会统筹和个人账户相结合，但保费来源主要依靠政府财政补贴，前者由民政部管理，后者由劳动和社会保障部管理。

在相当长的时期内，没有工作的城镇居民没有任何公共养老金。2011 年 7 月，城镇居民社会养老金制度成立并从此逐步在全国范围内推广。政策的内容如下表 9 所示。

表 3. 城镇居民公共养老金体系政策内容

| 制度结构 | | 社会统筹 | 个人账户 |
|------|------|---------------|--|
| 类别 | | DB 型现收现付制 | DC 型完全积累制 |
| 保障对象 | | 16 岁以上无工作城镇居民 | |
| 缴费 | 个人缴费 | | 十级: 100, 200, 300, 400, 500, 600, 700, 800, 900, 1000 元/年(可适当调整) |

| | | | |
|-------------|------|----------------------------------|-------------------|
| | 政府补助 | 中央政府：中西部：100%的基本养老金；东部：50%的基本养老金 | |
| | | | 地方政府：不低于 30 元每年每人 |
| | 其他 | | 其他社会团体和组织 |
| 个人账户收益率 | | 银行一年期储蓄年利率 | |
| 月养老金 | | 基本养老金=55 元（中央政府）+其他（地方政府） | 个人账户总额 ÷ 139 |
| 享受养老金待遇资格要求 | | 参保年龄：大于 60 岁 特定缴费期限 | |

2014年2月，国务院颁布了《建立统一的城乡居民基本养老保险制度的意见》，要求在“十二五”末在全国基本实现新农保和城镇居民养老保险制度合并实施，逐渐建立一个覆盖全体居民的养老保险制度。这样，两个制度2014年走向统一，合并为城乡居民养老保险，由人力资源和劳动社会保障部管理。

根据《意见》，具体的规定概括如表4所示。

表4. 城乡居民公共养老金政策内容

| 制度结构 | | 社会统筹 | 个人账户 |
|------|------|---------------------|------------------------------|
| 类别 | | DB 型现收现付制 | DC 型完全积累制 |
| 保障对象 | | 16 岁以上无公共养老金城镇/农村居民 | |
| 缴费 | 个人缴费 | | 十二级: 100—2000 元/年 (可适当调整) |

| | | | |
|-------------|------|----------------------------------|--|
| | 政府补助 | 中央政府：中西部：100%的基本养老金；东部：50%的基本养老金 | • |
| | | | 地方政府：不低于 30 元每年每人(最低缴费级别); 不低于 60 元每年每人(缴费级别超过 500 元时) |
| | 集体补助 | | 村集体以及其他社会团体或组织 |
| 个人账户收益率 | | 银行一年期储蓄年利率 | |
| 月养老金 | | 基本养老金=70 元（中央政府）+其他（地方政府） | 个人账户总额 ÷ 139 |
| 享受养老金待遇资格要求 | | 参保年龄：大于 60 岁 特定缴费期限 | |

2.1.3 城乡最低生活保障制度

在计划经济时期，城市居民被当时的劳动保险制度所覆盖，农村则沿用中国传统社会的办法，以家庭保障为主、辅之以社会救济的养老保障形式。在向市场经济转型逐步建立和完善养老保险的过程中，对没有工作的人员，养老则有城乡最低生活保障制度，由民政部管理。

1993年6月上海市民政局率先下发了《关于本市城镇居民最低生活保障线的通知》，在中国最早建立了城市居民最低生活保障制度。1994年召开的第十次全国民政工作会议提出，要对城市社会救济对象逐步实行按当地最低生活保障线标准进行救济。随后，部分沿海城市，如青岛、厦门、大连、广州、无锡、海口等开始试点。到1996年底，全国有101个城市建立了这项制度。1997年国务院下发《关于在全国建立城市居民最低生活保障制度的通知》，决定在全国建立城市居民最低生活保障制度。通知中规定城市居民最低生活保障标准由各地

人民政府自行确定，实施城市居民最低生活保障制度所需资金，由地方各级人民政府列入财政预算，纳入社会救济专项资金支出科目，专账管理。

1996年民政部办公厅下发的《关于加快农村社会保障体系建设的意见》中明确指出“农村最低生活保障制度是对家庭人均收入低于最低生活保障标准的农村贫困人口按最低生活保障标准进行差额补助的制度”。同时，在这个文件中，也确立了“保障资金由当地各级财政和村集体分担”的筹资原则。直至2007年国务院下发《关于在全国建立农村最低生活保障制度的通知》，决定在全国建立农村最低生活保障制度。通知指出农村最低生活保障制度实行地方人民政府负责制，按属地进行管理，资金筹集以地方为主，列入地方政府财政预算，中央政府对财政困难地区给予适当补助。

1999年国家出台的“条例”规定城镇低保经费主要由地方财政负担，于是造成越是经济发展水平落后、地方财政困难地区，承担的低保对象越多，保障能力也越差的政策悖论。国务院2000年决定从2001—2003年的3年时间内，中央财政负担的低保经费每年要连续翻番，提高低保标准。实际上据民政部社会服务发展统计公报显示，中央每年负担的财政补助资金都占70%左右。

2012年九月，民政部颁布了《城乡最低生活保障资金管理办法》，进一步规定了城乡最低生活保障制度资金的具体筹集、分配、使用和管理等。

2.1.4 全国社会保障基金

2000年，全国社会保障基金成立。由中央财政预算拨款、国有资本划转、基金投资收益和国务院批准的其他方式筹集的资金构成，专门用于人口老龄化高峰时期的养老保险等社会保障支出的补充、调剂，由全国社会保障基金理事会负责管理运营。

目前，全国社会保障基金每年收到中央财政预算拨款200亿元。2001年国务院发布的《减持国有股筹集社会保障资金管理暂行办法》中规定：凡国家拥有股份的股份有限公司（包括在境外上市的公司）向公共投资者首次发行和增发股票时，均应按融资额的10%出售国有股；股份有限公司设立未满3年的，拟出售的国有股通过划拨方式转由全国社会保障基金理事会持有。《境内证券市场转持部分国有股充实全国社会保障基金实施办法》中规定：股权分置改革新老划断后，凡在境内证券市场首次公开发行股票并上市的含国有股的股份有限公司，除国务院另有规定的，均须按首次公开发行时实际发行股份数量的10%，将股份有限

公司部分国有股转由社保基金会持有。

全国社保基金先后以委托投资进入证券市场、直接股权投资、股权基金以及海外投资等形式进行资金运营，并于 2006 年正式开展个人账户中央补助资金投资运营管理。具体的基金使用权利属于国家财政部与人力资源和社会保障部。实际上这是一个与各省市的结余资金不同的储备资金，主要为应对人口老龄化未来的不测之需。

2014 年末，基金资产总额 15356.39 亿元。其中：直接投资资产 7718.12 亿元，占基金资产总额的 50.26%；委托投资资产 7638.27 亿元，占基金资产总额的 49.74%。境内投资资产 14050.61 亿元，占基金资产总额的 91.50%；境外投资资产 1305.78 亿元，占基金资产总额的 8.50%。

2014 年末，基金负债余额 783.10 亿元，主要是基金在投资运营中形成的短期负债。

2014 年末，基金权益总额为 14573.29 亿元，包括：全国社保基金权益 12407.97 亿元，其中，累计财政性净拨入 6552.67 亿元，累计投资增值 5855.30 亿元（其中累计投资收益 5134.67 亿元，基金公积和报表折算差额合计 720.63 亿元）。个人账户基金权益 1109.74 亿元，其中，划入资金 805.82 亿元，累计投资收益 303.92 亿元。

据《全国社会保障基金理事会基金年度报告（2014 年）》中统计显示：基金自成立以来的年均投资收益率 8.38%，累计投资收益额 5611.95 亿元。

全国社会保障基金理事会为国务院直属正部级事业单位，是负责管理运营全国社会保障基金的独立法人机构。主要职责包括：（1）管理中央财政拨入的资金、减持或转持国有股所获资金、划入的股权资产及其他方式筹集的资金；（2）制定全国社会保障基金的投资经营策略并组织实施；（3）选择并委托全国社会保障基金投资管理人、托管人，对全国社会保障基金资产进行投资运作和托管，对投资运作和托管情况进行检查；（4）负责全国社会保障基金的财务管理与会计核算，定期编制财务会计报表，起草财务会计报告；（5）定期向社会公布全国社会保障基金的资产、负责、权益和收益等财务情况；（6）根据财政部、人力资源和社会保障部共同下达的指令和确定的方式拨出资金；（7）承办国务院交办的其他事项。

2.2 社会保障事权划分的现状

根据中华人民共和国宪法第三条，“中央和地方的国家机构职权的划分，遵循在中央的统一领导下，充分发挥地方的主动性、积极性的原则”。如上所述，整体上表现为中央决策（包括法律、法规、政策、制度制订和发布权）、地方执行（包括日常管理等）。从一定意义上说，中国的社会养老保障事权多属于中央和地方共同的事权，中央负责立法、政策、制度，

地方政府负责运行管理，针对不同项目中央和地方分别承担不同的支出责任，但是最终的保险资金平衡等由地方政府负责。在决策、执行、监管要素基础上，有的学者又将决策权细分为“做不做”的决策权和“做到什么程度”的决策权，这样一来，做不做的决策权在中央，做到什么程度的权力则属于中央和地方共同事权，中央确定基础或基本的标准，地方在此基础上可以适度选择、调整。本文以养老保障事权为例说明具体划分。

2.2.1 中央的养老保障事权

法律、法规、政策制订和发布权。现有的养老保障制度体系包括城镇职工养老保险、城乡居民养老保险和社会救助（主要体现为城乡居民最低生活保障制度），整个顶层设计的法律、法规、政策、制度制订和发布权归中央，其中前两者由人力资源和劳动社会保障部，后者为民政部管理；社会保障项目、资金监管及投资运营的法律、法规、政策制订和发布权属于中央，其中全国社会保障基金由全国社会保障基金理事会管理，其他社会保障项目、资金监管及投资运营由主管部门财政部等确定。

全国社会保障基金由全国社会保障基金理事会管理。前期社保基金只能存银行、买国债，经过十几年发展，目前社保基金可以投资的领域已经扩展到了 14 种，包括股市、直接投资、间接投资、实业投资、股权投资等，社保基金理事会收益率还由最初的 2.25% 提高到两位数的增长。

2.2.2 中央地方社会养老保障共同事权

按照要素分类，属于中央和地方共同的社会养老保障事权为决策权中关于保障标准的决策权力和社会保障的监管权力。

关于“做到什么程度”的决策权

中央将制定统一的、基础的或基本的保障标准，地方可以在此基础上做适度调整。

城镇职工养老保险。中央政策、制度规定，省级及以下政府可以在中央政策、制度框架下制定具体办法，具体规定如下：

——企业缴纳基本养老保险费的比例，一般不得超过企业工资总额的 20%（包括划入个人账户的部分），具体比例由省、自治区、直辖市人民政府确定，少数省、自治区、直辖市因离退休人数较多、养老保险负担过重，确需超过企业工资总额 20% 的，应报劳动保障部、财政部审批；

——根据职工工资和物价变动等情况，国务院适时调整企业退休人员基本养老金水平（调整幅度为省、自治区直辖市当地企业在岗职工平均工资年增长率的一定比例），各地根据本地实际情况提出具体调整方案，报劳动保障部、财政部审批后实施等。

此外，具体社会保险经办管理方面，在京中央国家机关及所属事业单位基本养老保险的管理工作由中央人力资源社会保障部负责，由其集中受托管理职业年金基金；中央国家机关所属京外单位的基本养老保险实行属地化管理。

城乡居民养老保险。中央政策、制度规定，省级及以下政府可以在中央政策、制度框架下制定具体办法，具体规定如下：

——城乡居民养老保险个人缴费档次、标准以及政府补贴的标准等，在中央统一的政策、制度框架下，由地方政府负责确定。2014年国务院颁布的有关建立城乡居民养老保险制度的意见中指出：中央确定基础养老金最低标准，建立基础养老金最低标准正常调整机制，根据经济发展和物价变动等情况，适时调整全国基础养老金最低标准。地方人民政府可以根据实际情况适当提高基础养老金标准；对长期缴费的，可适当增发基础养老金，提高和增发部分的资金由地方人民政府支出，具体办法由省（区、市）人民政府规定，并报人力资源社会保障部备案。

最低生活保障制度。中央政策、制度规定，省级及以下政府可以在中央政策、制度框架下制定具体办法，如最低生活保障标准和办法，地方政府在中央制订的框架下可以出台具体的标准和办法。

中央和地方养老保险事权和指出责任的划分如表 5 和表 6 所示。

表 5 中央和地方养老保险决策权的划分

| | 做什么 | 做到什么程度 |
|----------|---|--|
| 中央 政府 | 1. 人大制定法律、规章 2. 相关部门和机构制定条例、制度 3. 财政部提供补助 4. 国务院制定投资政策 | 1. 城镇职工基本养老金： —基本养老金缴费比率≤20%； —个人账户缴费比率 8%； 2. 城乡居民基本养老金： —12 层级； —对个人的补助：≥30 元（选择 100 元缴费级次）； 30+元（选择 100-500 元级次）； ≥60 元（选择 |

| | | |
|------|--|---|
| | | 500 元级次)。 |
| 地方政府 | | 1. 城镇职工基本养老金： —确定基本养老金缴费比率 2. 城乡居民基本养老金： —经小部分调整的 12 层级； —准确的补助额度； 3 社会救济： —标准的确定等。 |

表 6. 中央和地方政府的养老金支出责任划分

| | | 支出责任 | |
|--|-----------------------------------|--------------------|----------------------|
| 中央政府 | 一般来说 是为了弥 补系统性的 资金缺 口 | 法律、规章、条例和制度的制定支出成本 | |
| | | 企业职工养老保 险体系 | 基本养老金补助：4/5 左右 |
| | | | 积累制个人账户：5%的 3/4 左右 |
| | | 城乡居民养老保 险体系 | 基本养老金：中部，100%；东部，50% |
| 社会救济 | 补助 | | |
| 地 方 政 府：平衡 责任 | 一般来说 是为了弥 补制度性的 财政缺 口 | 少部分的地方政府选择成本 | |
| | | 企业职工养老保 险体系 | 基本养老金：平衡责任 |
| | | | 个人账户：5%的 1/4 左右 |
| | | 城乡居民养老保 险体系 | 基本养老金：中部，0%；东部：50% |
| 个人账户：≥30 元（选择 100 元的级次）； 30+（选择 100-500 元的级次）； ≥60 元（选 择超过 500 元的级次） | | | |
| 企业职工养老保 险体系 | 平衡责任 | | |

投资运营管理。全国社会保障基金理事会已成为基金投资的专业管理机构。个人账

户做实之后，增值保值就成了一个大问题。个人养老改革方案中，将做实个人账户的资金分为中央和地方两部分区别性地进行增值保值。做实个人账户中央财政补助的资金，由试点省份政府委托全国社会保障基金理事会投资运营，全国社会保障基金理事会承诺较优惠的收益率。2012年3月，经国务院批准，全国社会保障基金理事会受广东省政府委托，投资运营广东省城镇职工基本养老保险结存资金1000亿元，委托期为两年。从全国范围看，这对地方管理的基本养老金尚属首次。2014年全国社会保障基金年报中显示，广东1000亿元基本养老金委托投资运营累计投资收益达173.36亿元。2015年3月期满之后，广东省已与全国社保基金会续签了三年合作。

中央财政补助之外的个人账户基金由试点省份政府按照国家规定投资运营，并负责保值增值。按照改革方案，做实个人账户基金与社会统筹基金实行分别管理。社会统筹基金不能占用做实个人账户基金。做实个人账户基金由省级社会保险经办机构统一管理，纳入社会保障基金财政专户。

2015年6月，山东省社会保障基金理事会正式挂牌，这是全国第一家省级社保资金投资运营机构。与全国社会保障基金理事会相似，主要职责是承接管理划转的部分省属企业国有资本，代表省政府行使投资者职能，通过投资运营，实现保值增值。其资金来源包括国有资本划转、省财政预算拨款、外来捐款、各类彩票等渠道。

2015年8月，国务院印发《基本养老保险基金投资管理办法》中规定各省、自治区、直辖市养老基金结余额可预留一定支付费用后，确定具体投资额度，委托给国务院授权的机构进行投资运营。并且还具体规定了委托人、受托机构、托管机构、投资管理机构的权利义务。该办法的出台有利于进一步加强社会养老保险基金的投资运营管理。

关于监督权的划分

对于监督权，是共同事权，中央和地方都具有责任。具体划分按照《中华人民共和国社会保险法》包括如下：**第一，人大监督。**各级人民代表大会常务委员会对本级人民政府对社会保险基金的收支、管理、投资运营以及监督检查情况的行使监督职权。**第二，保险行政部门监督。**县级以上人民政府社会保险行政部门应当加强对用人单位和个人遵守社会保险法律、法规情况的监督检查。**第三，财政部门、审计机关监督。**按照各自职责，对社会保险基金的收支、管理和投资运营情况实施监督。**第四，社会保险行政部门监督。**社会保险行政部门对社会保险基金的收支、管理和投资运营情况进行监督检查，发现存在问题的，应当提出整改建议，依法作出处理决定或者向有关行政部门提出处理建议。**第五，保险监督委员会监**

督。统筹地区人民政府成立由用人单位代表、参保人员代表，以及工会代表、专家等组成的社会保险监督委员会，掌握、分析社会保险基金的收支、管理和投资运营情况，对社会保险工作提出咨询意见和建议，实施社会监督。社会保险经办机构应当定期向社会保险监督委员会汇报社会保险基金的收支、管理和投资运营情况。社会保险监督委员会可以聘请会计师事务所对社会保险基金的收支、管理和投资运营情况进行年度审计和专项审计。审计结果应当向社会公开。社会保险监督委员会发现社会保险基金收支、管理和投资运营中存在问题的，有权提出改正建议；对社会保险经办机构及其工作人员的违法行为，有权向有关部门提出依法处理建议。**第六，举报、投诉及受理。**任何组织或者个人有权对违反社会保险法律、法规的行为进行举报、投诉。社会保险行政部门、卫生行政部门、社会保险经办机构、社会保险费征收机构和财政部门、**审计机关对属于本部门、本机构职责范围的举报、投诉**，应当依法处理；对不属于本部门、本机构职责范围的，应当书面通知并移交有权处理的部门、机构处理。有权处理的部门、机构应当及时处理，不得推诿。

概括而言，中央层面对政策、法规、制度执行情况的监督，地方则更加丰富，既有对执行过程的监督，也有对执行结果的监督，还有负责组织社会保险监督委员会等。

2.2.3 地方社会养老保障事权

社会养老保障具体运行由地方政府负责。主要包括：

资金筹集、发放由地方政府负责。地方政府各级社会保险征缴机构需加强基金征缴，做到应收尽收。除此之外，各级政府还要积极调整和优化财政支出结构，加大社会保障资金投入，确保基本养老金按时足额发放，同时为建立职业年金制度提供相应的经费保障，确保机关事业单位养老保险制度改革平稳推进。

参保人员管理由地方政府负责。地方政府需要做好退休人员社会化管理工作，逐步提高服务水平。根据社会养老保险制度改革的实际需要，加强社会保险经办机构能力建设，适当充实工作人员，提供必要的经费和服务设施。具体做好社会养老保险参保登记、缴费申报、关系转移、待遇核定和支付等工作，按照国家统一制定的业务经办流程和信息系统建设要求，建立健全管理制度，由省级统一集中管理参保人员的数据资源，实现规范化、信息化和专业化管理。同时，地方政府需严格执行社会保险登记和缴费申报制度，强化社会保险稽核和劳动保障监察执法工作，提高征缴率；对拒缴、瞒报少缴基本养老保险费的依法处理，对欠缴基本养老保险费的采取措施加大追缴力度，确保基本养老保险基金应收尽收。

基金管理和结余资金投资运营由地方政府负责具体管理。以省级政府为单位统筹基本养老保险基金，暂不具备的条件，实行省级基金调剂制度，基金实行严格的预算管理，纳入社会保障基金财政专户，实行收支两条线管理，专款专用。地方政府按国家统一规定投资运营基本养老保险基金，实现保值增值；城镇企业职工养老保险中，有条件的企业为保障职工退休生活建立的企业年金基金实行完全积累，采取市场化的方式进行管理和运营。

2.3 养老保障支出责任的划分

社会养老保障支出责任划分是与事权密切联系的，中国是一个中央统一领导、地方分级管理的国家，决策权基本在中央，而执行权基本在地方，监督权中央和地方都有。就支出责任而言，属于中央事权的中央负有支出责任，属于地方的事权地方负有支出责任，属于中央和地方共同的事权则由中央和地方共同负有支出责任，但是最终养老保险体系的平衡压力责任在地方，中央只有确定的补贴等责任。

2.3.1 中央的养老保障支出责任

中央承担事权的支出责任归中央。包括养老保险、社会福利、基金投资等在内的法律、法规、政策制订和发布权，都是中央事权，中央承担支出责任。在执行中，由于养老保险项目中央决策而地方执行，中央确定的标准等如果超过了财政可以承受的能力，则中央给予确定的补助，其余由地方相应统筹层面解决。

2.3.2 中央地方社会养老保障共同支出责任

目前仍然是在按照现收现付制保障，无论是养老保险，还是最低生活保障等社会福利项目，基本上都是中央承担确定的补贴，平衡责任都在地方政府。社会救济、救灾等项目，虽然地方也负责平衡，但更多地依靠中央的财政补助。但是无论如何，由于中国作为单一的集权制国家，地方政府面临财务危机的时候，各项养老保障项目最终的兜底责任都将在中央层面。

城镇职工基本养老保险支出责任。城镇职工基本养老保险的支出责任，原则上基金在保险的范围自求平衡，如果出现增支因素，中央和地方的支出责任划分大致原则是体制性的缺口由中央承担，比如调标等；制度性的缺口由地方负担。可以认为，支出责任在中

央补助基础上由地方政府负担。地方政府按照建立公共财政的要求，积极调整财政支出结构，逐步加大对社会保障的资金投入。

——“老人”“中人”政府承担养老支出责任的分担。目前仍然按照现收现付制制度进行推进，即社会统筹和个人帐户的资金都是依靠保险基金或是财政补贴，具体中央和地方政府的责任并没有明确划分。

——个人账户做实支出责任的分担。辽宁省的 8%起步标准中，中央财政对 5%中的 75% 补助，地方财政做实 5%中的 25%，另外的 3%靠基金的征收来弥补。吉林和黑龙江两省的补助方式与辽宁省相同。对新增 8 省市区的做实个人基本养老账户的具体补助数额仍是按中央负担 75%、地方负担 25%的比例分配。与东三省试点不同的是，新增 8 省市区的个人基本养老账户做实采取动态做实半动态补助的办法。动态做实，就是个人账户做实的数额随着个人缴费工资的增长而增长；半动态补助，就是中央财政对已做实的部分(存量)实行定额包干补助，不再随个人缴费工资总额的变化重新调整。”湖南省政府有关人士介绍说，这次做实个人养老账户，对新增做实的部分，以当年个人缴费工资总额为基数计算补助数额。每做实 1 个百分点，中央财政补助 0.75 个百分点，最高不超过 3.75 个百分点；每做实 1 个百分点，地方财政补助 0.25 个百分点。

——社会保险基金财政补助责任划分。就社会保险而言，按照保险的属性，要求自求平衡，目前基金收支来看靠保险自身是主流，财政补助不到 15%。而目前社会保险基金的收缴、管理以及平衡责任主要在地方。

表 7. 城镇职工基本养老保险基金收入和支出

(单位：亿元)

| 年份 | 总收入 | 收入增长率 | 缴费收益 | 利息/其他收益 | 财政补贴 | 总支出 | 支出增长率 | 累计盈余 |
|------|--------|--------|--------|---------|-------|--------|--------|------|
| 2001 | 2489 | 9.26% | —— | —— | —— | 2321 | 9.74% | 1054 |
| 2002 | 3171.5 | 27.42% | 2551.4 | 211.9 | 408.2 | 2842.9 | 22.49% | 1608 |
| 2003 | 3680 | 16.03% | 3044 | 106 | 530 | 3122 | 9.82% | 2207 |
| 2004 | 4258 | 15.71% | 3585 | 59 | 614 | 3502 | 12.17% | 2975 |

| | | | | | | | | |
|------|-------|--------|-------|------|------|-------|--------|-------|
| 2005 | 5093 | 19.61% | 4312 | 130 | 651 | 4040 | 15.36% | 4041 |
| 2006 | 6310 | 23.90% | 5215 | 124 | 971 | 4897 | 21.21% | 5489 |
| 2007 | 7834 | 24.15% | 6494 | 183 | 1157 | 5965 | 21.81% | 7391 |
| 2008 | 9740 | 24.33% | 8016 | 287 | 1437 | 7390 | 23.89% | 9931 |
| 2009 | 11491 | 17.98% | 9534 | 311 | 1646 | 8894 | 20.35% | 12526 |
| 2010 | 13420 | 16.79% | 11110 | 356 | 1954 | 10555 | 18.68% | 15365 |
| 2011 | 16895 | 25.89% | 13956 | 667 | 2272 | 12765 | 20.94% | 19497 |
| 2012 | 20001 | 18.38% | 16467 | 886 | 2648 | 15562 | 21.91% | 23941 |
| 2013 | 22680 | 13.4% | 18634 | 1027 | 3019 | 18470 | 18.69% | 28269 |

来源：中国统计年鉴，中华人民共和国人力资源和社会保障部统计公报

就社会保险补助财政责任而言，包括制度建立之初的补助以及后来调整标准补助等，形成了目前财政对养老保险基金的补助格局。如表 所示。在历年的财政补助中，中央与地方的比例大约为 4：1，而且中央有逐步提高的趋势。

表 8 养老保险基金财政补贴情况（单位：亿元）

| | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|-------|------|------|------|------|------|------|------|
| 补助 | 1157 | 1437 | 1646 | 1954 | 2272 | 2648 | 3019 |
| 中央 | 893 | 1127 | 1326 | 1561 | 1847 | 2170 | 2557 |
| 地方 | 264 | 310 | 320 | 393 | 425 | 478 | 462 |
| 中央占比% | 77 | 78 | 81 | 80 | 81 | 82 | 85 |

资料来源：社会保障部统计公报和中国财政年鉴。

城乡居民养老保险支出责任由中央地方共同负担。 中央财政按基础养老金标准，对中西部地区给予全额补助，对东部地区给予 50%的补助。地方还政府应当对参保人缴费给

予补贴，对选择最低档次标准缴费的，补贴标准不低于每人每年 30 元；对选择较高档次标准缴费的，适当增加补贴金额；对选择 500 元及以上档次标准缴费的，补贴标准不低于每人每年 60 元，具体标准和办法由省（区、市）人民政府确定；对重度残疾人等缴费困难群体，地方政府为其代缴部分或全部最低标准的养老保险费，同时做好舆论工作，鼓励公益慈善等社会组织为参保人缴费提供资助。

表 9 中央和地方政府居民养老保险支出责任

| | | 中央 | 地方 |
|--------|-------------------|-----|---------|
| 基础养老金 | 中西部 | 全部 | |
| | 东部 | 50% | 50% |
| 个人缴费补助 | 最低档（100 元档） | | ≥30 元/年 |
| | 较高档（200 元-500 元档） | | 可适当增加 |
| | 高档（500 元以上档） | | ≥60 元/年 |

2.3.3 地方社会养老保障支出责任

关于地方的社会保障支出责任，由于目前养老保险统筹在省政府或以下，所以社会养老保险收支的平衡责任在地方。根据《中华人民共和国社会保险法》第六十五条，社会保险基金通过预算实现收支平衡。县级以上人民政府在社会保险基金出现支付不足时，给予补贴。第六十六条，社会保险基金按照统筹层次设立预算。社会保险基金预算按照社会保险项目分别编制。

——城乡最低生活保障支出责任在地方。支出责任在中央补助的基础上由地方政府负担。城市居民最低生活保障所需资金，由地方人民政府列入财政预算，纳入社会救济专项资金支出项目，专项管理，专款专用，中央政府一级设立的“城市最低生活保障工作”的专项资金，由中央统一调剂余缺。

3. 养老保障的成绩与挑战

在中央负责顶层设计以及法规、政策、制度制订和发布和地方政府负责运行管理，并且社会养老保障支出在中央补助情况下地方政府自求平衡，这种制度安排在中国经济尚不发达、资源约束比较强的情况，逐步建立了体系完整、全面覆盖的养老保障制度，有力地方保

障了人民的基本生活需要。同时我们应该认识到，中国社会养老保障制度事权划分方面仍面临一些挑战或是改善空间。

3.1 “中央点菜、地方买单”问题

养老保障事权与支出责任不适应，导致“中央点菜、地方买单”问题，不利于养老保险预算约束控制和可持续，也不利于地区间的公平。一方面导致过于慷慨的社会保险制度。因为制订政策的不承担支出责任，而具有支出责任的又无法左右政策制定，导致中国社会保险制度建设过程中表现过于慷慨，有些扩面并没有严格要求对应的交费，有的是因管理不够严格违规造成的，有的是为了解决国有企业改革难题而不得已的选择；而对于城乡居民养老保险，大头都是政府出的，包括中央政府和地方政府，非保险而更属于社会福利的属性，等等，这些都不符合保险的属性和要求，增加了养老保险体系的负担。

另一方面，地方承担支出责任，统筹层次不够高导致地区间保障水平不一。1991年中央文件提出我国养老保险建立的目标是实现省级统筹，但现实情况是我国大多数省份仍停留在市县级统筹层面上，省级政府机构无直接管理权限。而在省级统筹下，养老保险基金也难以在各省之间调剂使用，阻碍了养老保险互助共济功能的发挥，造成部分养老保险资金欠账较为严重的省份只能依赖中央政府财政资金的转移，而资金情况较好的省份结余下的大量资金无法发挥应有的作用，使得地区间的养老保障水平差距较大。

3.2 分离的事权和支出责任导致养老保障体系可持续性面临挑战

养老保障事权和支出责任分属在中央及地方政府各不同部门，致使养老保险制度设计不够科学，导致养老保障体系可持续性面临挑战。在当前体制下，全国的社会养老保险主要由国务院下的人力资源和社会保障部，民政部和卫生部等主管部门分头管理，各自为政，尚未形成整体性的全局性的相互衔接的管理制度，各部门之间缺乏相应的沟通和交流。同时地方社会养老保障管理与中央社会养老保障政策并不一致，不同地区之间在社会保障管理中的具体操作存在差异。制度、机制间缺乏衔接和协调，中央政府与地方政府之间、各地区之间、政府内部各职能部门之间在管理工作中容易产生决策和管理执行上的失误和冲突，造成了政府资源的浪费，不仅降低了政府行使行政职能的效率，同时也不利于提高政府间事权划分的合理性，影响了社会养老保障事业的健康快速发展。

3.3 地方政府短期行为导致道德风险存在

地方政府短期行为导致道德风险存在，致使中央作为最后兜底人的财务可持续压力日益积累。由于我国目前的经济发展状况，社会养老保险基金统筹层次还不高，政府间支出责任与利益不匹配，地方政府在实际管理社会养老保险基金时容易滋生疏于管理、征缴力度不够以及对欠缴的行为追究不够等问题，这些由于征缴不力而发生的社会养老保险资金缺口极有可能成为中央财政资金的补助对象，甚至在基金运营管理过程中因为违规操作造成的呆帐、坏帐也需要由中央财政资金来弥补缺口，无疑会增加中央政府财政压力。

3.4 法规制度层次过低，立法工作滞后

与中国整个社会管理法制化滞后一样，养老保险乃至整个社会保障方面法制化程度都比较低，原来多以政府决定、条例、通知等形式出台，即使在 2010 年《社会保险法》出台以后，仍然是相对粗线条的规定，对于养老保险乃至整个社会保障的资金收缴、受益发放等等很多方面都需要上升立法层次，提高法制化程度。

3.4.1 社会保险立法层次低

回顾我国社会保险法规制度颁布的历程，1991 年《国务院关于企业职工养老保险制度改革的决定》，1994 年财政部和原劳动部颁发的《关于加强企业职工社会保险基金投资管理的暂行规定》，之后在 1995 年《国务院关于深化企业职工养老保险制度改革的通知》，1997 年国务院发布《关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》，到 1999 年财政部、劳动和社会保障部颁发的《社会保险基金财务制度》，2005 年国务院颁布的《社会保险费征缴暂行条例》等，从中不难发现我国现有的一系列政府法规都是以“暂行规定”、“决定”、“试行办法”、“调整”等名义发布的，发布机关要么是国务院，要么是劳动和社会保障部、财政部，在法律效力上大打折扣，而且事实证明，这些法规在实施过程中也一直未得到完全落实。尽管 2010 年 10 月 28 日，全国人大颁布了《中华人民共和国社会保险法》，也仍是一个原则性的界定，至于中央和地方在社会养老保险方面的关系，并没有清晰界定。

3.4.2 基金投资运营监管的法规制度层次过低，立法工作滞后

如上所述，回顾中国社保基金投资运营法规制度颁布的历程，不难发现当前一系列政府法规都是以“暂行规定”、“决定”、“试行办法”、“调整”等名义发布的，发布机关要么是国务院，要么是劳动和社会保障部、财政部，在法律效力上大打折扣，而且事实证明，

这些法规在实施过程中也一直未得到完全落实。尽管 2010 年 10 月 28 日，全国人大颁布了《中华人民共和国社会保险法》，但由于它规定：“社会保险基金在保证安全的前提下，按照国务院规定投资运营实现保值增值”，即只是对社会保险基金投资运营进行了原则性规定，致使其法律效力受到影响。总之，社保基金投资运营监管的法规制度层次过低，加之它在制定过程中没有程序上的严格要求，并且变动频繁，所以缺乏作为法律应有的严肃性和稳定性。

3.5 隐性债务问题仍没有明确解决

在中国养老保险制度建设过程中，实践中的养老保险体系基本上是一个现收现付制的体系，不完全符合十四届三中全会“社会统筹与个人账户相结合”的要求，个人账户没有做实，一是对“老人”和“中人”的历史隐性养老债务没有偿还，二是“中人”和“新人”的个人账户反而被挪用。

个人账户资金被挪用的核心问题是转轨成本难以解决。由于过去实行现收现付制，没有为老职工建立个人账户和积累起养老金基金，养老保险改革后建立起来的老职工个人账户，基本上是空账户。政府掌握的养老金存款结余，也只有区区 300 亿元，而且结构很不平衡，许多老工业基地由于老职工比例较高，已出现养老金收支不能平衡。在这种情况下，出路在于由国家出资对老职工（包括“老人”和“中人”）的养老金积累的隐性债务进行补偿。经济学界和经济界人士在 1993—1995 年讨论社会保障制度改革问题中，就已提出了将现有国有资产“切一块”和由财政发行“认可债券”这两种补偿办法。但是，由于受到某些政府职能部门的反对，补偿未能实现。于是就只有用从企业收取的“社会统筹”来借“新人”的钱养“老人”。

关于个人账户做实，原本是应对人口老龄化带来的财务危机而采取的措施，现在看老龄化危机没有去除，但是个人账户做实问题现实看难以完全兑现。但实际上在中国目前的国情下，即使做实个人账户由于投资运营依然是政府信用担保的，对于解决隐性债务并没有实际意义，因为它与现收现付制下的政府信用担保是一样的，所以，出个人账户既没有必要、也没有能力做实，但是隐性债务责任如何落实和管理，如何加强政府代际预算平衡约束，如何强化养老保险的精算平衡，等等，却依然等到我们解决。

参考文献

- 1、吴敬琏，《当代中国经济改革》，上海远东出版社，2004
 - 2、宋晓梧：《中国养老保险个人账户基金管理运营和监管》，中国财政经济出版社，2005
 - 3、中国经济改革研究基金会，《中国社会养老保险体制改革》，上海远东出版社，2006年
 - 4、赵福昌：《有中国特色养老金体系研究》，经济科学出版社，2009
 - 5、赵福昌：《促进社会保障代际平衡财政政策研究》经济科学出版社 2011
- 论文或文件：
- 6、杨良初、赵福昌、韩凤芹，《社会保障事权划分辨析》《中国社会保障》2007. 第4期
 - 7、苏明、赵福昌等：《完善中国农村最低生活保障制度与管理研究》《中国财经信息资料》2009. 11
 - 8、罗文光、赵福昌等：《农村养老保障制度运行现状、问题及解决途径》《理论动态》2011. 1876期
 - 9、郑功成，《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》2008年第2期
 - 10、高书生，《中国社会保障体制改革：回顾与前瞻》，《经济理论与经济管理》，2000年第6期
 - 11、《2014年全国社会保障基金理事会基金年度报告》，
http://www.ssf.gov.cn/xxgk/tzyzb/cwbg/201507/t20150708_1076.html
 - 12、国务院，《国务院关于企业职工养老保险制度改革的决定》（国发〔1991〕33号）
 - 13、财政部、劳动部，《关于加强企业职工社会保险基金投资管理的暂行规定》，1994
 - 14、国务院，《国务院关于深化企业职工养老保险制度改革的通知》（国发〔1995〕6号）

- 15、上海市民政局，《关于本市城镇居民最低生活保障线的通知》（沪民救(1995)第15号）
- 16、民政部，《关于加快农村社会保障体系建设的意见》，1996
- 17、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》（国发[1997]26号）
- 18、国务院，《关于在全国建立城市居民最低生活保障制度的通知》（国发[1997]29号）
- 19、财政部、劳动和社会保障部，《社会保险基金财务制度》（财社字[1999]60号）
- 20、国务院，《减持国有股筹集社会保障资金管理暂行办法》（国发〔2001〕22号）
- 21、国务院，《社会保险费征缴暂行条例》（国务院令第259号）
- 22、国务院，《关于在全国建立农村最低生活保障制度的通知》（国发〔2007〕19号）
- 23、财政部、国资委、证监会、社保基金会，《境内证券市场转持部分国有股充实全国社会保障基金实施办法》（财企〔2009〕94号）
- 24、《中华人民共和国社会保险法》，2010
- 25、财政部、民政部，《城乡最低生活保障资金管理办法》（财社〔2012〕171号）
- 26、国务院，《建立统一的城乡居民基本养老保险制度的意见》（国发〔2014〕8号）
- 27、国务院，《基本养老保险基金投资管理办法》（国发〔2015〕48号）

1.1 社会保障领域事权和支出责任划分的国际经验-欧盟最佳实践报告

Mel Cousins

社会保障国际专家

目录

| | | |
|-----|----------------------|----|
| 1. | 执行摘要..... | 36 |
| 2. | 背景..... | 37 |
| 3. | 中欧对比..... | 37 |
| 4. | 欧盟成员国介绍..... | 37 |
| 5. | 法国..... | 38 |
| 6. | 德国..... | 38 |
| 7. | 责任划分..... | 39 |
| 8. | 欧盟相对于其成员国的权力和责任..... | 40 |
| 9. | 开放式协调法..... | 40 |
| 10. | 《稳定和增长公约》..... | 41 |
| 11. | 结论..... | 42 |
| 12. | 附件《美国的经验》..... | 43 |
| 13. | 参考书目..... | 46 |

1. 执行摘要

本报告对社会保障政策相关权力和责任在不同级别政府（国家、州、地方）之间进行划分的国际经验进行了考察。报告重点选择并介绍了两个欧盟国家（法国和德国）的情况，同时还介绍了欧盟在上述领域相对于其成员国的角色。

在欧盟成员国国家层面，不同级别政府之间的权力和责任划分是有限的，特别是在养老金领域。国家层面主要负责决策和支出，地方层面最多负有某些实施责任。在欧盟层面，权力和责任主要归于成员国。但是，欧盟近来在上述领域出现了两项重大进展，显示了社会保障和养老金的重要性及在欧盟层面对相关政策进行协调的必要性——如果说原来的《条约》没有认识到这一点的话。第一项进展是通过开放式协调法（OMC）进行信息和实践的共享，第二项进展是，在《稳定和增长公约》（Stability and Growth Pact）下，养老金政策已然变得非常重要，以致欧盟不得不就养老金改革对其成员国提出具体建议。或许，人们可将这一进展描述为欧盟权力即财务监督权的增加。

欧盟对其成员国养老金政策和债务进行监督的作法似乎与中国财政部关系重大。在中国国情下，这种作法要求财政部对省市层面的社会保险（包括养老保险）支出和（显性和隐性）债务进行监督。本报告主题可与《中国社会和经济可持续性分析的模型和方法》这一主题（2.2.2）相结合，因为它包含了中国财政部对各省社会保险支出进行监督所必需的工具。这些工具的开发将使中国财政部得以对各省基金的状况进行对比，并开发出可作为最佳实践的指标和基准（如保险费征缴水平、管理支出水平等）。这将有助于降低地方政府进行“博弈”的可能性，同时如财政部要求的那样，将为地方社会保险基金何时、何地需要中央政府补助的决策提供经验式依据。

2. 背景

本报告对社会保障政策相关权力和责任在不同级别政府（国家、州、地方）之间进行划分的国际经验进行了考察。遵循国别报告，我们主要考察了三项权力和一项责任，即：

- 决策权
- 实施权
- 支出责任
- 监督权

本报告重点选择并介绍了两个欧盟国家（法国和德国）的情况，同时还介绍了欧盟在上述领域相对于其成员国的角色。此外，我们还将关于美国情况的讨论作为附件附在了本报告后面，因为在美国，联邦和州政府之间在社会保障政策领域的合作更为广泛。

3. 中欧对比

在考察欧洲经验时，记住中欧在人口、经济和政治等方面存在着许多结构化差异这一事实非常重要。比如，欧盟最大成员国的人口仅相当于中国一个大省的人口。另一方面，欧盟的经济发展水平比中国目标目前达到的要高得多，而双方在就业结构方面 also 存在着显著差异。中国的统计数据表明，约 40% 的中国劳动力受雇于第一产业（农业）。相比之下，在大多数欧盟国家，从事农业的劳动力人口远低于 10%（在德法两国，甚至为 2% 至 3%）。另外，和中国不一样的是，欧盟不是一个国家，而是一个在某些政策领域共享有限主权的准联邦制架构。正如我们后面将看到的那样，欧盟本身（不像中国中央政府）在社会保障事务方面的权力是有限的，因为社会保障政策方面的责任主要是成员国自己的问题。但是，随着开放式协调法及《稳定和增长公约》角色的确定，欧盟在这一领域也出现了重大进展。

4. 欧盟成员国介绍

在社会保障政策相关责任的划分方面，欧盟成员国采取了不同的方式。在大多数欧洲国家，社会保障服务都是从市镇及地方层面开始实施的。比如，在英国，社会援助一开始是在教区（规模很小的行政区域）层面组织实施的。但是，随着时间的推移，社会保障服务的规划和管理逐步向国家层面过渡。随着以立法形式规定主要是在国家层面实施的社会保险机制的实施，这种情形尤其如此。在包括德国在内的许多欧洲国家，这种社会保障机制在民族和国家的创建过程中发挥了重要作用（Manow, 2004）。

在本报告中，我们选取了德法两国作为欧盟成员国在社会保障政策责任划分方面的范例。这两个国家都是欧盟最大的成员国（人口分别为 6600 万和 8000 万）。法国通常被认为实施的

是高度的中央集权制度，而德国则为联邦制国家，各州拥有重大权力。但是，正如我们后面将看到的那样，尽管德国的社会保障管理比法国的更为分散，但两国在社会保障政策方面的中央集权程度都相当高。

5. 法国

法国实施的是四级政府制，即中央政府、大区政府、省（县）政府和市镇政府。中央政府的每个部都在大区和省政府有自己的代表机构。每个大区和省又有代表中央政府并负责国家机构协调工作的大区主席或省长（*Préfet*）。中央政府与地方普选出来的政府机构并存，而地方政府机构则包括26个大区议会（大区级）、101个省议会（省级）和36000个市镇议会（市镇级）。这些地方机构都有自己的行政机关，保留了某些领域的干预权，并拥有与中央政府重叠的管辖区域。

法国的社会保障体系分为若干分枝，包括医疗、生育、残疾和死亡、家庭、养老等保险子体系。¹法国社会保障体系的主要组成部分为覆盖工商服务业工人的一般保险制度。约85%的法国人参加了这一保险。此外，法国还有针对自雇型农业工人的单独保险制度及雇主与工人之间统一或单独协商达成的一系列“补充”保险制度。关于基本社会保障制度的法律是由民族国家制定并由国家机构执行的。社会合作伙伴（工会和雇主）直接参与了社会保障体系的管理。法国还有一个独立的失业保险制度。这也是一项全国性的保险制度，但其是由社会合作伙伴负责管理的，其缴费和赔偿额等都是由一个称为 UNEDIC 且由工会和雇主协会共同控制的独立机构设定的。这些保险制度的资金来源都是国家确定的社会保险缴费。此外，法国还有各种“团结”或社会援助支付制度，下文将对这些制度进行更加详细的讨论。

近几十年来（1983-2004），法国实施了许多分权举措，而这对社会保障也产生了一定影响。特别是最低收入保障金（就业团结收入）的支付，更是成了法国各省的责任。此外，法国各省还负责残疾人社会保障金的支付，以及面向儿童和老年人的社会援助。2013年，在所有社会援助项目下，法国各省共向约350万人提供了某种形式的支持。但是，相关立法责任仍属于中央政府，社会保障金的最低额度和享受条件都是由中央政府设定的。

关于最低收入保障金支付相关分权举措的研究表明，这项制度的实施是“有问题的”（Eydoux, 2013; Eydoux 和 Tuchsirer, 2011），而问题又是由各省财力有限和中央与各省之间权力界定方面的缺陷造成的。

6. 德国

¹ http://www.cleiss.fr/docs/regimes/regime_france/an_index.html

德意志联邦共和国由16个州组成，采取的是“合作联邦制”这一治理安排。在实践中，这意味着联邦政府和16个州的政府必须在政治和行政上进行合作。因此，联邦政府、次国家的州政府 and 地方政府之间就存在着分工合作的问题：州和地方政府基本上负责政策实施，而决策则是联邦政府的首要任务。当然，联邦政府与由各州代表组成的德国上议院即联邦参议院有着紧密的合作。

德国的社会保障制度有两大支柱，即：

- 与正式就业挂钩且按照个人缴费金额支付保险金或提供服务的社会保险制度；及
- 由政府税收支付、旨在保障最低生活水平的失业和社会援助制度。

德国的公共社会保险制度由下列五大不同的保险计划构成，即公共医疗保险、护理保险、意外保险、养老保险和失业保险。这些保险计划的资金来源全部为强制性的社会保险缴费，而且，约90%的德国人口都参加了这些保险。这些保险计划是由联邦政府以立法形式制定和管理的，而它们的实际运作则是由公法人（public-law corporations）在联邦政府的合法管制下进行的。各种保险金的支付责任是由德国各州指定的机构承担的。就养老保险而言，其管理是由区域保险基金实施的。区域保险基金原本是独立存在的，但现已成为德国新建养老保险机构在法律上具有独立性的区域分支机构。

参与失业保险雇员的失业保险金是由德国联邦劳动局（BA）管理和支付的。此外，德国联邦劳动局还负责德国积极劳动力市场计划（active labour-market programs）的管理。

就最低生活/失业保障制度而言，一项近期改革（哈茨 IV）导致了德国各州和市镇角色的变化。这项改革涉及社会援助和劳动力市场管理体制的重大变革，以及联邦和市镇层面提供的某些保险金和服务的合并。现在，市镇要支付长期失业者的大部分住房成本，而他们的现金援助则由中央政府承担。此外，德国还成立了地方就业中心，由市镇援助部门和联邦劳动力市场管理层级体系的地方办公室共同资助和管理其服务。

7. 责任划分

因此，正如我们看到的那样，权力和责任的划分在大多数欧盟国家都是有限的。以养老金领域为例，相关权力和责任主要都归属于中央政府。

| 养老金相关权力和责任 | 法国 | 德国 |
|------------|----|-------|
| 决策权 | 中央 | 中央 |
| 实施权 | 中央 | 中央/地方 |
| 支出责任 | 中央 | 中央 |
| 监督权 | 中央 | 中央 |

这是欧盟成员国的典型情况。仅在社会援助和一些社会服务领域，地方/地区政府才扮演了更大的角色。

8. 欧盟相对于其成员国的权力和责任

在社会保障方面，欧盟的权力和责任是有限的（如《欧盟条约》所示），相关责任主要仍由成员国自己承担。因此，从原则上讲，欧盟仅拥有一些关键问题上的权力：

- 工人的自由流动问题：涉及曾在一个以上欧盟国家生活和工作过的人在各国社会保障计划的协调（第 883/2004 号条例）
- 服务的自由流动问题：在某些情况下，在某一欧盟国家生活和工作的人有权利用另一个欧盟国家的医疗服务（以符合某些条件为前提）
- 平等问题：欧盟已经制定了要求和社会保障领域实施男女平等的法律（第 79/7 号指令），而且，一项要求在其它领域（如残疾人待遇）也引入平等法律的建议已经讨论了若干年

因此，以养老金为例，欧盟并没有关于养老金必须设定在某一特定水平或必须采取某一特定结构方面的统一要求。这完全是成员国自己的责任。欧盟法律仅要求，成员国必须就流动工人的养老金问题进行协调。比方说，如果一个人一辈子在德国工作了 60% 的时间，在法国工作了 40% 的时间，那么，他/她的养老金将以其全部工作时间为依据在德法两国分别计算，然后从德国领取 60% 的养老金，同时从法国领取 40% 的养老金。此外，欧盟法律要求成员国不得在社会保障计划中实施性别歧视。

9. 开放式协调法

鉴于社会保障领域的权力有限这一事实，欧盟已经引入了开放式协调法这一没有约束力的体制。成员国可利用开放式协调法为其社会政策的界定、实施和评估及相互合作的发展提供支持。这种方法是建立在共同目标（就养老金领域而言，为充分性、可持续性和现代化）和指标基础之上的，构成了社会政策协调程序的一部分。

开放式协调法涉及成员国之间的经验共享、指针的制定、国别报告、同行评估等内容。此外，这种方法还涉及成员国借以对其在诸如养老金和社会包容之类领域进行政策参照和对比的“软”措施（即不具有法律约束力的措施）。在养老金领域，欧盟社会保障委员会/经济政策委员会还发布了旨在对国别形势进行评估的联合报告及关于具体问题（如养老金充足性问题）的报告。

在对开放式协调法相关文献进行评估后，de la Porte 和 Pochet (2012, 345)指出了清晰界定其影响的难度。他们发现，开放式协调法“从来都不是政策变革的唯一原因”，而是“特定改革过程中的许多因素之一。因此，研究人员难以赋予开放式协调法在政策变革中的权重也是可以理解的。”就养老金领域而言，Natali (2014)发现，开放式协调法对欧盟治理的影响是“喜忧参半的”。但是，他还发现，开放式协调法促进了欧盟的制度能力建设和公共知识积累，而这对成员国之间的相互学习和未来养老金改革的协调又具有决定性意义（Natali, 2014）。

10. 《稳定和增长公约》

《稳定和增长公约》是旨在保证欧盟成员国实施稳健公共财政并对各自财政政策进行协调的一整套规则。这个公约不仅是为了防止财政政策滑向可能出现问题的方向，而且是为了纠正过度的预算赤字或公共债务负担。

在《稳定和增长公约》下，每一欧盟成员国都设定了一个预算目标，即“中期预算目标（MTO）”，以约束成员国政府遵守其实施稳健财政政策并进行协调的承诺。这些预算赤字（或盈余）目标是以结构化方式设定的，意味着其实现可考虑经济周期的影响。《稳定和增长公约》的“纠偏之手（corrective arm）”，即“过度赤字程序（EDP）”，保证了过度预算赤字或过度公共债务水平的及时纠正。《欧盟条约》将过度预算赤字定义为预算赤字超过GDP总量3%的情形，同时将过度公共债务水平定义为公共债务超过GDP总量60%且无法有效削减的情形。

不尊重《稳定和增长公约》相关规则的国家最终将面临制裁。对于使用欧元这一货币的成员国，这种制裁可以是警告，也可以是终极的经济制裁，包括未遵守预防或纠偏规则情形下高

达GDP总量0.2%的罚款和反复未遵守纠偏规则情形下占GDP总量0.5%的罚款。此外，所有成员（英国除外）都可能面临欧盟结构和投资基金中止向其拨款或支付的制裁。

作为这一过程的组成部分，欧盟向成员国发布了“国别特定报告”。养老金债务是公共财政领域的一个重要问题，而2015年，约50%的国别报告都提到了养老金问题。以法国为例，2013年，欧盟理事会（EU Council）建议，法国应于2013年底之前采取措施使其养老体系最迟于2020年之前以可持续方式实现收支平衡。欧盟理事会建议的措施如：

- 调整指数化规则
- 延长领取全额养老金的缴费期限
- 进一步提高实际退休年龄
- 将退休年龄或养老金收益与预期寿命的变化相结合
- 审查特殊养老金计划
- 避免提高雇主的社会缴费额

这些建议的实施受到了欧盟的长期监督。2013年，法国启动了一项重大养老金改革。但是，在2015年的报告中，欧盟仍发现，法国的养老体系“直到2020年将继续面临赤字，而之前的养老改革将不足以消除该系统赤字”。因此，欧盟进一步建议，法国有必要采取决定性措施，以恢复其补充养老体系的财务健康，并建议法国采取进一步措施实现养老体系的收支平衡，特别是应于2016年3月之前采取措施保证其补充养老体系的财务状况实现长期的可持续发展。在这一案例中，我们仍然难以确定《稳定和增长公约》相关程序对养老金改革的影响程度，但很明显的是，这一公约是重大影响因素之一。

11. 结论

在欧盟成员国国家层面，不同级别政府之间的权力和责任划分是有限的，在养老金领域尤其如此。总体而言，中央政府主要负责决策和支出，而地方政府最多仅承担一些执行责任。

在欧盟层面，权力和责任主要归于成员国。但是，欧盟近来出现的两项重大进展显示了社会保障和养老金的重要性及在欧盟层面对相关政策进行协调的必要性——如果说原来的《条约》没有认识到这一点的话。第一项进展是通过开放式协调法（OMC）进行信息和实践的共享，第二项进展是，在《稳定和增长公约》（Stability and Growth Pact）下，养老金政策已然变得非常重要，以致欧盟不得不就养老金改革对其成员国提出具体建议。或许，人们可将这一进展描述为欧盟权力的增加，即财务监督权的增加。

本报告主题是中国—欧盟社会保障改革项目总体工作计划的一部分。就本主题而言，欧盟对其成员国养老金政策和债务进行监督的作法似乎与中国财政部关系重大。在中国国情下，这种作法要求财政部对省市层面的社会保险（包括养老保险）支出和（显性和隐性）债务进行监督。本报告主题可与《中国社会和经济可持续性分析的模型和方法》这一主题（2.2.2）相结合，因为它包含了中国财政部对各省社会保险支出进行监督所必需的工具。这些工具的开发将使中国财政部得以对各省基金的状况进行对比，并开发出可作为最佳实践的指标和基准（如保险费征缴水平、管理支出水平等）。这将有助于降低地方政府进行“博弈”的可能性，同时如财政部要求的那样，将为地方社会保险基金何时、何地需要中央政府补助的决策提供经验式依据。

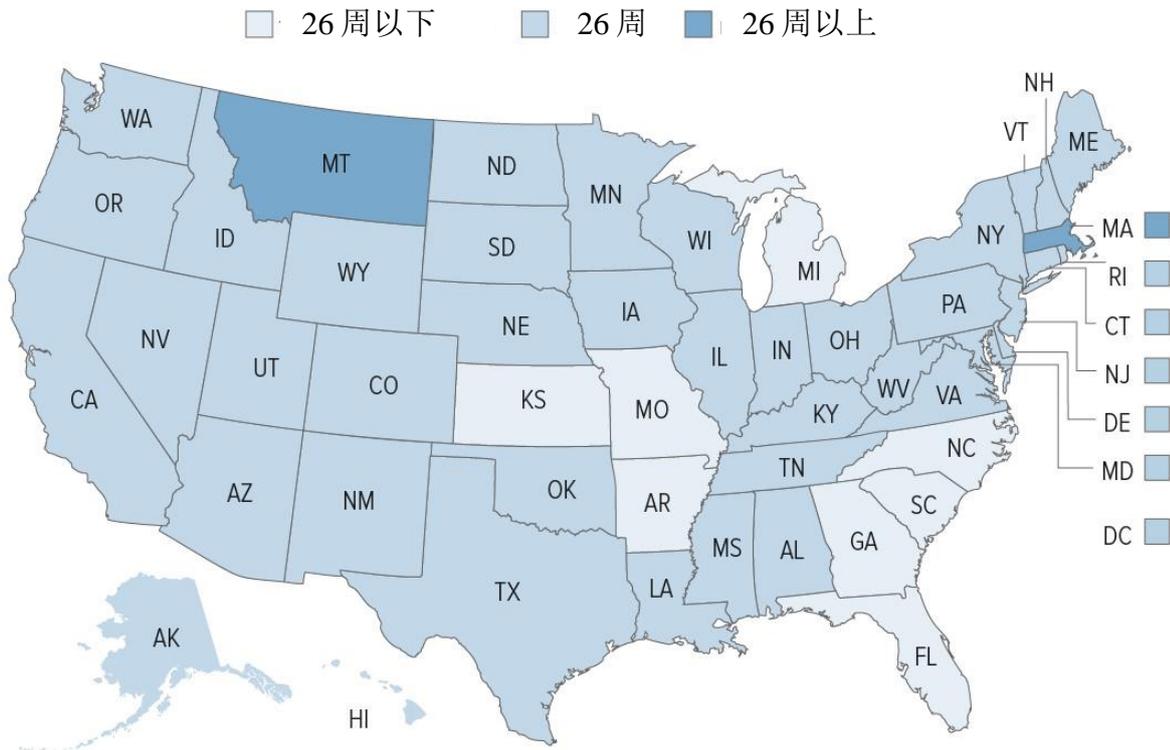
12.附件 《美国的经验》

也许，与美国（人口 3.2 亿）的情况进行对比不失为一种有趣的作法。美国是一个联邦制国家，其社会保障政策相关责任是由联邦政府和州政府共同承担的。在一些领域（如养老保险和残疾保险），整个体系几乎完全是由联邦政府运作的。规定这些保险计划所有细节的法律是由联邦政府通过的，而这些保险计划的资金来源则是联邦政府的税收（尽管州政府也参与了这些保险计划的管理）。在其它领域（如职工赔偿制度，即工伤保险金制度），相关责任则完全是由州政府承担的。与职工赔偿相关的法律是由州政府通过的，相关计划的资金来源也为州政府税收。²但是，在美国的社会保障领域，也有一些联邦政府与州政府进行合作的有趣案例，如失业保险（UI）、社会援助（TANF）和医疗补助（向低收入群体提供医疗服务的制度）。

在失业保险领域，基本规则都是由联邦法律规定的（Whittaker和Isaacs，2014）。联邦法律法规就失业补偿金（UC）的覆盖范围、享受条件和补偿金额的确定等规定了广泛指针，而常规失业补偿金的具体细节则是由各州自行确定的。失业保险的管理由各州负责，而各州在诸如缴费费率、赔偿费率、赔偿条件和赔偿金领取期限等条件的设定方面拥有相当大的自主权。这就导致美国基本上存在着53种不同的失业保险方案。因此，失业保险的赔偿金额（比如，失业保险赔偿金额最低为路易斯安那州的每周10美元到华盛顿州的每周148美元）、缴费金额（从最低5.4%到马萨诸塞州的12.27%）和赔偿金领取期限等在各州之间存在着显著差异。

² 这主要是由于历史原因造成，因为职工赔偿计划创建于1935年，早于全国社会保障体系的创建。

失业保险赔偿最长期限



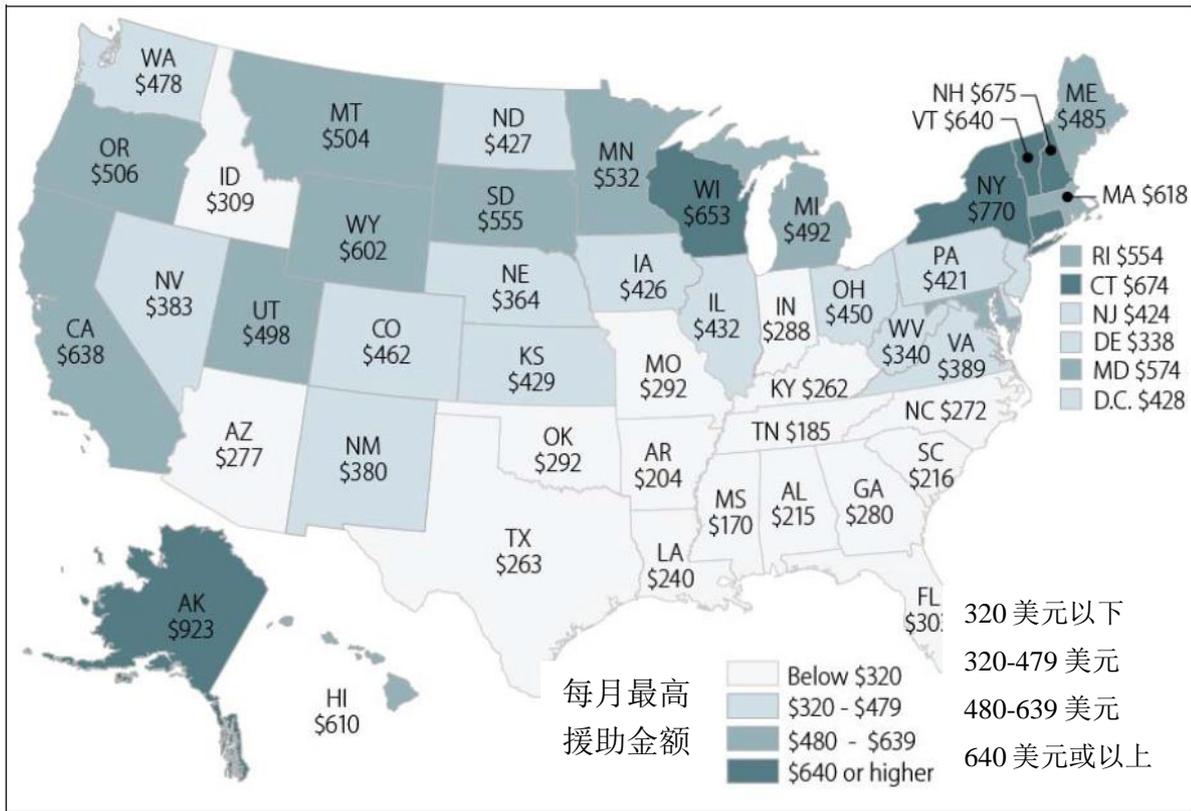
注：地图中显示的周数为各州的常规失业福利。所有州都没有额外的联邦失业福利。此外，维京岛和波多黎各都能领取26个周的常规失业保险金。

预算和政策重点中心|CBPP.ORG

失业保险的资金来源为联邦和各州政府征收的就业税（联邦约10%，州约90%）。联邦税收负责支付联邦和各州失业保险的管理成本，EB计划中由联邦政府承担的部分、出现赤字的州失业补偿账户的贷款和州就业服务费用等。

困难家庭临时援助（TANF）是一个提供现金援助和支持服务、以支持育有子女的困难家庭的计划（Falk, 2013）。它是一种最低限度的社会援助（低保）。联邦法律规定了这一制度的目标，并就各州参与该计划提出了某些要求。困难家庭临时援助资金必须用于确有资金需求且有合格子女的家庭。联邦法律还规定了受助家庭的“工作要求”：各州必须保证所有受助家庭的 50%和双亲家庭的 90%都“参加了工作”。此外，困难家庭临时救助还有时间限制，一个家庭享受援助的时间不得超过 60 个月（一些特例除外）。除此之外，各州可自行设置资格规定和适当的援助额度。因此，困难家庭临时援助的额度在州与州之间存在着巨大差异（见下图）。

育有两个孩子的单亲家庭每月最多领取的困难家庭临时援助金（按州统计，2012年7月）



理论上，困难家庭临时援助计划的参与是自愿的，但实际上，所有州都参加了。该计划由联邦和州政府共同出资。联邦政府是以整笔拨款的方式提供资金的。如州政府不遵守联邦政府设定的规则，则联邦政府将扣留整笔拨款的一部分作为惩罚。

13. 参考书目

De la Porte, C. and P. Pochet, 为何（还要）及如何研究开放式协调法？《欧洲社会政策杂志》，2012 22: 336

Eydoux, A., ‘Du RMI au RSA, la gouvernance de l’insertion en question’, *Informations sociales* 2013/5 (n° 179), p. 128-135

Eydoux, A. and C. Tuchsirer, ‘Du RMI au RSA : la difficile mise en place d’une gouvernance décentralisée des politiques d’insertion,’ *Revue française des affaires sociales* 4/2011 (No 4), p. 90-113

Falk, G., 《困难家庭临时援助计划整笔拨款：关于困难家庭临时援助计划融资及联邦要求的入门读本》，国会研究服务中心, 2013

Falk, G., 《困难家庭临时援助计划：州现金援助计划的资格和援助金额》，国会研究服务中心, 2014

Manow, P., 《联邦制与福利国家：以德国为例》，ZeS工作文件, 第8/2004号.

Natali, D., 《养老金领域的开放式协调法：欧盟国别政策相关公共知识的创造》，博洛尼亚大学, 2014

Whittaker, J. and K. Isaacs, 《失业保险：方案与赔偿金》，国会研究服务中心, 2014

2. 题目 2.1.2 中国非正规就业社会保障问题研究

周宵

人力资源和社会保障部国际劳动保障研究所

摘要

本研究报告对中国非正规就业群体社会保障问题的背景、研究方法以及非正规就业的概念界定、群体特点、行业特点等就业现状进行系统阐述。通过对当前国家和地方已出台的社会保障政策梳理研究，分析了非正规就业群体社会保障的覆盖率等现状及存在的问题。并通过实地调研、劳动者访谈等研究形式，对个别省份的非正规就业劳动者的参保情况和政府处理非正规就业问题的经验进行研究介绍。多视角的对当前中国非正规就业社会保障问题进行描述和分析，以求更为准确的反映中国非正规就业社会保障覆盖的现状及政策措施。

随着中国市场经济多元化的发展，中国的就业形式和就业结构发生了翻天覆地的变化。在 2013 年全国城镇 3.82 亿从业人员中，原来几乎一统天下的国有、集体两类正规单位就业人数和比例大幅下降，从 1996 年的 1.42 亿从业人员下降到 6931 万人，占同期城镇就业人员的比例也从 1996 年的 71.6% 下降到 2013 年的 21.3%，而 2013 年其他单位和私营和个人就业者的就业人员占比分别是 34.4% 和 44.3%³。由此不难推断，中国劳动力市场的一个显著变化是个体、自营劳动者以及正规单位的临时工作人员等非正规就业群体大量增加，并有逐年增长的趋势。但目前非正规就业这个庞大群体的社会保险、劳动保护甚至官方统计途径都没有得到全面的研究和保障，很难准确的掌控非正规就业社会保障的情况。虽然中国政府从 2006 年实施了非正规就业人员参加养老保险的国务院 38 号文，近几年各地也有许多新的实施细则及参加其他社会保险的探索等，体现了政府正加大力度完善非正规就业人员社会保障制度建设，但目前非正规就业人员的社会保障水平仍有待提高。

一、 研究背景及研究方法

改革开放以来，中国经济从计划经济向市场经济转型的巨变，伴随经济发展模式的转变，劳动力市场出现一个显著变化，就是劳动力市场的非正规性不断发展。非正规就业不断兴起和成长，已经成为劳动力市场一个不可或缺的组成部分。

非正规就业的发展是与我国基本的人口背景相联系的。据统计，2013 年我国劳动年龄人口 9.2 亿，今后几年需要在城镇就业的新成长劳动力仍将维持在年均 1600 万人的高位⁴。同时，随着经济下行和产业结构调整转型带来了一系列的结构性失业、摩擦性失业等问题，预计全国每年城镇需要安排就业总量逾 2500 万人，总量上的供需矛盾仍然存在。非正规就业可能是未来一段时间解决就业供需矛盾的主要就业方式之一。

³2014 年中国劳动统计年鉴，中国统计出版社。

⁴劳动保障蓝皮书，《中国劳动保障发展报告（2014）》，社会化科学文献出版社。

本课题是在中国-欧盟社会保障改革项目框架进行的 2015 年 2.1.2 号项目，项目要求研究中国非正规就业人群的社会保障覆盖问题。为完成本课题的研究，笔者在对国内有关文献成果进行整理的基础上，对非正规就业的界定、发展历程、发展现状等进行了研究；对非正规就业群体参加养老保险、医疗保险中的缴费模式、待遇领取等进行了现行政策梳理和分析；通过近几年相关就业人员参加各类社会保险的统计数据比较，运用阿里巴巴网络就业大数据分析结果，多视角反映当前中国非正规就业人员的社会保障覆盖情况，并分析原因；同时还运用实地调研和典型非正规就业劳动者访谈的研究方法对非正规就业人员的参保，从主观认识到客观做法进行展现，分析劳动者个体的参保行为及背后的原因；最后还介绍个别地方政府在非正规就业人员社会保障制度设计方面最新的探索和尝试，形成了以下研究报告。

二、 中国非正规就业的基本情况

（一） 非正规就业的概念界定

1. 国外关于“非正规部门就业”的概念和界定

到目前为止，国际组织采纳并界定的与非正规就业相关的统计概念有两个：一个是非正规部门就业（*employment in the informal sector*），一个是非正规就业（*informal employment*）。非正规部门就业一词最早由国际劳工组织 ILO 在 1972 年考察肯尼亚的就业状况后，在一份题为《就业、收入与平等：肯尼亚收入与就业报告》中提出。在 1993 年 1 月的第 15 届国际劳动统计学家大会上，非正规部门这一统计学定义得到正式采用。在国际劳工组织《1991 年局长报告：非正规部门的困境》一书中规定“非正规部门”是指发展中国家城市地区那些低收入、低报酬、无组织、无结构的很小规模的生产和服务单位。主要分为三类：第一类是小型或微型企业。这一类企业在经济上非常活跃，通常通过承包或分承包协议与正规部门联系在一起，可视为正规部门的延续；第二类为家庭企业，其活动大多有家庭成员承担（较多为无薪酬的妇女劳动力）；第三类为独立的服务者，包括家政服务人员，街头小贩等。从数量上说，第三类为非正规部门的主体，从技术层面看，这类型职业又是非正规部门中最低层次的就业。

相对于“非正规部门”就业，“非正规就业”是一个更宽泛的概念。“非正规就业”是指在劳动时间、收入报酬、工作场地、社会保险、劳动关系等一方面或几方面不同于建立在工业化和现代化制度基础上的、传统的主流就业方式的各种就业形式的总称。“非正规就业”大致可分为三大类型：第一种类型就是“非正规部门”就业的劳动者。第二类正规企业雇用的，在劳动条件、工资和保险福利待遇以及就业稳定性方面有别于正式职工的各类就业人员，

包括临时工、季节工、承包工、小时工等。第三类是由科技和新兴产业发展，以及现代企业组织管理和经营模式的进一步变革引发的就业方式的变革而产生的新型就业方式，如淘宝网、计算机远程技术咨询工程师等；此外，还包括各种自由职业者，如各类中介服务工作者、作家、自由撰稿人、翻译工作者等。

2.我国关于“非正规就业”的概念

按照以上“非正规就业”概念的界定，“非正规就业”同我国提出的“灵活就业”概念基本相同，但又不完全一致。所谓“灵活就业”是指在劳动时间、收入报酬、工作场所、保险福利、劳动关系等方面不同于建立在工业化和现代工厂制度基础上的传统主流就业方式的各种就业形式的总称。“灵活就业人员”是指在法定劳动年龄内从事个体劳动或者自由职业，并在劳动保障部门开办的相关公共就业服务机构以个人名义存档的人员⁵。灵活就业具有三大特点：一是就业状态是一个动态过程。这区别于传统就业，灵活就业在就业形态上，是在“失业”和“就业”两种状态下交替，即有时工作几天，有时几天不工作。二是从事的职业强调多维度灵活性。如工作的时间灵活、内容灵活、地点灵活等；与工作服务的单位性质无关；甚至与是否签订劳动合同也无关。三是在社保机构的实际操作的判断标准特殊。具体的说，劳动者以个人身份在相关社保机构申请以灵活就业方式缴纳社保即被认定为灵活就业人员，基层社保机构仅对申请享受灵活就业困难人员社保补贴的，进行审核。

由此可以看出，非正规就业的范畴要大于“灵活就业”，还包括正规部门的临时就业人员，小微企业的业主和从业业主等。本课题研究，尤其是相关社会保障政策梳理部门的研究，结合中国的实情，更多谈到的是“灵活就业”的情况。

二、中国灵活就业社会保障政策简析

中国灵活就业社会保险政策主要是基本养老保险的政策和医疗保险政策，失业、工伤、生育类社会保险政策没有针对灵活就业人员专门制定全国统一的政策，但仅几年随着社会保障政策的不断完善和提升，有些省份已经在探索如何将灵活就业人员纳入失业、工伤、生育社会保险。

（一）灵活就业人员参加基本养老保险政策规定

1.政策框架

2000年，国务院《关于印发完善城镇社会保障体系试点方案的通知》中明确要求自由职业人员、城镇个体工商户参加基本养老保险，具体方法由各省级政府规定。

⁵但灵活就业人员不包括领取营业执照的个体工商户和建立劳动关系的私营企业就业人员。

2005 年，国务院《关于完善企业职工基本养老保险制度的决定》（简称“国务院 38 号文”）规定缴费基数为上年度当地在岗职工的平均工资，缴费比例为 20%，其中 8% 计入个人账户，退休后按照职工基本养老金计发办法发放。

2011 年 7 月实施的《社会保险法》明确规定，无雇工的个体工商户、未在用人单位参加基本养老保险的非全日制从业人员及其他灵活就业人员均可参保，由个人缴纳基本养老保险费，并根据灵活就业人员的实际，将强制参保调整为自愿参保。

2014 年，国务院《关于进一步推进户籍制度改革的意见》取消了农业和非农业的限制，也取消了地域限制，养老保险范围不但包括城市灵活就业人员，也包括本地和外来的、在本地灵活就业的农业转移人口。

2. 参保范围

依据养老保险对灵活就业人员的身份要求，灵活就业人员参加养老保险政策主要分为四种：第一，完全开放，所有灵活就业人员均可参加，如山西、吉林、四川；第二，灵活就业的农村转移人口不能按照灵活就业人员的身份在当地参保，如湖南、贵州、甘肃；第三，按照户籍地限制参保，养老保险只向本地户籍人口开放，不允许外地户籍的灵活就业农村转移人口参保，如福建、浙江、江苏、广东省部分地区；第四，按照就业情况限制参保，允许在本地已就业或曾长期就业或者在特定行业的灵活就业农村转移人口自愿参保，如上海市、天津市。

3. 缴费基数

总体上，灵活就业人员养老保险缴费基数与平均工资水平具有线性关系，与地区经济发展水平具有正相关性，由于东部发达地区平均工资水平较高，东部发达地区缴费基数总体上高于中、西部地区。

（1）各地缴费基数标准不一。国务院 38 号文规定灵活就业人员养老保险缴费基数为“上年度当地在岗职工的平均工资”。在实施过程中，由于各地经济和社会保障基础不一样，各省在实际的缴费基数上做了适合自身地区的调整，规定灵活就业劳动者在缴费基数的比例上分不同的档级，档级下限最低为 40%，上限最高为 300%，绝大多数省份为 60%-100%。档级设置和分级情况各不相同，有些省份只有 100% 一档，即平均工资。有些省份分别分为两档、三档、五档、六档、七档，还有些省份规定灵活就业人员根据自身实际情况，自主选择缴费基数和缴费额，如江苏和贵州。笔者发现，区位相邻省份、发展相似省份、具有某种政策趋同性倾向，比如四川省、陕西省、山西省均采用

了 40%-100% 的档限标准，北京市与河北省均采取了 40%-100% 的档限标准。

(2) 缴费基数所依据的“平均工资”标准不一

在政策的实施过程中，关于“平均工资”的标准，各地也有所不同。大部分是上年度城镇职工月平均工资；第二种，城镇个体劳动者上年度月平均实际收入，如浙江省；第三种，上年度全省城镇私营单位在岗职工平均工资，如四川省、河北省、福建省；第四种，城镇单位从业人员年平均工资，如新疆；第五种，灵活就业人员自主选择缴费基数和缴费额，如江苏省、贵州省。

4. 缴费比例

在缴费比例设定上，多数省份设定了 20% 的灵活就业人员养老保险缴费比例，但部分东部发达城市略高，上海市缴费比例达到 28%。由于中国大量灵活就业人员都是独立服务型劳动者，所以他们的养老保险缴费全部由自己承担，其中 8% 计入个人账户。

(二) 灵活就业人员医疗保险的政策规定

为指导各地开展灵活就业人员医疗保险工作，2003 年，劳动和社会保障部出台了《城镇灵活就业人员参加基本医疗保险的指导意见》，明确规定灵活就业人员可以以个人身份缴纳参保，缴费率参照基本医疗保险率确定，缴费水平和保障待遇挂钩，缴费基数可以按照当地职工平均工资核定。同时灵活就业人员缴纳的医疗保险费纳入统筹地区基本医疗保险基金统一管理，其正常与基本医疗保险制度相衔接。此外，上海、江西、湖南、重庆、黑龙江等十六个省市还制定了专门的灵活就业人员办理医疗保险的专项规定。

到 2009 年，《国务院关于印发医药卫生体制改革近期重点实施方案（2009-2011 年）的通知》（简称“国务院 12 号文”）进一步明确了灵活就业人员和农民工参加城镇职工医保。政府对符合就业促进法规定的就业困难人员参加城镇职工医保的参保费用给予补贴。灵活就业人员自愿选择参加城镇职工医保或城镇居民医保。

1. 参保条件

各地在确定灵活就业人员参加医疗保险的资格时，主要存在七种类型，多数省份规定灵活就业人员满足任何一种类型，即可办理医疗保险：第一，有合法经济收入的自雇人员；第二，无雇工个体工商户；第三，未在用人单位参加基本养老保险与医疗保险的非全日制从业人员；第四，通过劳动保障代理机构参加医疗保险；第五，城镇个体经济组织业主及其从业人员；第六、城镇失业人员；第七，在正规机构委托存档的人员。

值得注意的是，对于参保人员是否包括失业人员的问题上，各省规定不一。有的省份明确规定灵活就业医疗保险不涵盖失业人员，如上海市、湖南省等；有的省份却同意失业人员参加灵活就业医疗保险，如重庆市、吉林省等。

2. 参保程序

目前各省市主要存在四种申请办理基本医疗保险的方式。第一，灵活就业人员自己去劳动保障部门办理；第二，社区代为申请办理；第三，通过劳动保障代办机构办理；第四，医疗保险经办机构。总体上，在办理手续和申请材料方面，东部地区省份明显比西部省份管理水平较高且灵活。

在缴费程序上，未来避免大量的灵活就业人员到社保大厅进行缴费办理业务，中国采取让灵活就业人员直接到市地税征收局纳税大厅缴费。再由地税部门按月统一交付医疗保险部门，并支付相关的费用。

3. 缴费基数

灵活就业人员基本医疗保险的缴费基数存在四种标准。绝大部分省份以统筹地区的社会平均工资为基数，第二种是按照上年度职工平均工资确定基数；第三种是以上年度职工平均工资的浮动比例确定；一般是 60%-300% 以内；第四种是按当年城乡居民医保的缴费额度与灵活就业人员参加职工医保缴费额度的比值确定。

4. 缴费比例

多数省份的灵活就业人员基本医疗保险缴纳比例在 10% 以下，少数省份缴纳比例较高，如上海 13%，西藏、云南为 20%。其中，四川、陕西省缴费比例为 2%；青海省缴费比例为 4.2%；重庆、新疆省为 5%；海南省为 5%~7%；甘肃省为 5.4%；河北省为 5.5%；北京市为 7%；天津市为 8%。其中一定比例的缴费纳入基本医疗保险统筹基金，另一些纳入大额医疗费用互助资金，灵活就业人员不建立基本医疗保险个人账户。

5. 医疗保险待遇享受等待期的规定

灵活就业人员初次参加基本医疗保险或缴费中断的，存在等待期。在等待期内医疗保险统筹基金按以下标准支付医疗待遇：连续缴纳 6 个月内（0-6 个月），不享受基本医疗保险和大额医疗补助待遇；连续缴费满 6 个月不满 1 年的（7-12 个月），其住院和特殊慢性病门诊列入医保范围的金额，统筹基金和大额医疗补助金中支付 30%；连续缴费满 1 年不满 2 年的（13-24 个月），其住院和特殊慢性病门诊列入医保范围的金额，统筹基金和大额医疗

补助金中支付 60%。连续缴费满 2 年的，自第 25 个月开始，其住院和特殊慢性病门诊列入医保范围的金额，按城镇职工基本医疗保险待遇标准享受。

对于医疗保险待遇享受等待期的规定，最初政策的设计是为了防止一些灵活就业人员有病才参保的行为而设置的预防措施。但是随着灵活就业人员参保意识的加强和整体社会保障水平的提高，这个等待期的期限在不断缩短，最初有些地方甚至规定 1 年的等待期，而至今有些地方已经缩短到 3 个月。

（三）灵活就业人员参加其他险种的政策

近十年灵活就业人员也在逐步参加除基本养老保险和医疗保险以外的其他社会保险，但目前还没有全国统筹灵活就业人员参加这几种社会保险的正式规定。基本处于各地根据自身经济社会发展情况，自行探索相关问题。总体上说，从参加的人数更多和参加积极性更大的比较来看，依次是失业、工伤和生育。

灵活就业人员参加失业保险，缴费基数一般参考基本养老保险的缴费基数标准，缴费比例 1.2%（如北京），2%（如上海），3%（如湖南）。灵活就业人员参加工伤保险的不多，各地方的规定差距也很大，如江苏省南通市规定每人每月缴纳 10 元的工伤保险，而上海则规定对非全日制从业人员，用人单位缴纳 0.5% 的工伤保险费。灵活就业人员参加生育保险已经在部分地区展开试点⁶。如江苏省苏州市《灵活就业人员参加生育保险办法》规定参加职工医疗保险的灵活就业人员生育保险费由社保经办机构每月按同期医疗保险缴费基数的 0.4% 从医疗保险基金划转，享受职工生育保险待遇。

（四）灵活就业困难人员社会保险补贴政策

中国的灵活就业困难人员社保补贴通过帮助困难就业群体在灵活就业较低收入的情况下缴纳社会保险，提高灵活就业社会保障的覆盖面，提高就业质量。从资金来源上，各种灵活就业补贴基本来源于就业专项资金，因此，各地根据自身的财政情况，出台的社会保险补贴标准差异较大。所有省市均规定了困难灵活就业人员可以申请基本养老保险补贴和基本医疗保险补贴，有些省市还可以享受失业保险补贴，基本没有工伤保险补贴和生育保险补贴。

1. 补贴的对象

⁶尹蔚民，《维护妇女就业和社保权利》，中国劳动保障报，2015 年 10 月 19 日。

灵活就业社保补贴针对那些灵活就业中的困难群体，主要包括：“4050”人员⁷，国有企业下岗失业人员，国有企业关闭破产需要安置的人员，城镇集体企业下岗失业人员，城镇“低保户家庭”和“零就业家庭”中的失业人员。如何认定灵活就业困难人员，一般由发放补贴的当地人社部门负责。申请补贴时，灵活就业人员需要按要求提供相关困难人员的资料。

2. 补贴标准

全国对社保补贴标准仅进行原则上的规定，即补贴数额不超过实际缴费的 66%，缴费基数最高不超过 100%。但具体补贴比例有所不同，比如广东省政府就直接补贴缴纳养老保险和医疗保险额度的 50%，新疆规定按照其实际缴纳的基本养老保险、基本医疗保险、失业保险费之和的 2/3 给予补贴。由于各地的缴费基数具体金额不同，因此实际的补贴金额差别很大，同一个省里补贴水平都不一样，比如 2014 年济南市规每人每月补贴 418 元，青岛则每人每月补贴 300 元。不管那种补贴标准，补贴的金额基本每年都随着社会工资收入的增长而递增。

案例 1 湖南长沙就业困难人员灵活就业社保补贴标准规定

长沙在灵活就业社保补贴的标准根据年龄和参保险种的不同进行比较详细的划分，其社会保险补贴标准为：

“4050”以上的人员，基本养老保险补贴其缴费基数的 12%；基本医疗保险缴费比例低于 6%的，全额补贴，缴费比例达到或超过 6%的，补贴其缴费基数的 6%。

“4050”以下的人员，基本养老保险补贴其缴费基数的 8%，基本医疗保险补贴其缴费基数的 3%。

资料来源：长沙市政府门户网站。

(http://www.changsha.gov.cn/ggfw/jyfw_5566/zzcy_5596/bmxx_5599/201110/t20111017_203027.html)

3. 补贴期限

⁷4050 人员是指处于劳动年龄段中女 40 岁以上、男 50 岁以上的，本人就业愿望迫切、但因自身就业条件较差、技能单一等原因，难以在劳动力市场竞争就业的劳动者。其中，相当一部分是原国有企业的下岗人员，他们为改革作出了贡献，但随着年龄增长，就业也愈益困难，国家对他们实行了更加优惠的政策，特殊扶持。

灵活就业的社保补贴都有一定的期限。因为，一方面补贴困难人员缴费，鼓励其参保，但社保补贴不是一种普惠政策，它只是对极少数就业困难人员的扶持政策，为了防止“养懒汉”的情况，灵活就业补贴也设置期限，在申领补贴满期后，还不能实现稳定就业的原则上久不再享受社保补贴政策。从而倒逼困难就业人员积极提升自我，寻求更好的就业方式。补贴期限根据不同的对象设置不同的档位：

(1) 一般最长不超过 3 年；

(2) 对从审批具备享受资格之日距法定退休年龄不足 5 年的就业困难人员灵活就业社会保险补贴可延长至法定退休年龄。

(3) 对 2009 年 1 月 1 日至 2010 年 12 月 31 日期间享受社会保险补贴政策期满，仍未能实现稳定就业的灵活就业人员，一次性延长社会保险补贴期限，最长不超过 1 年。

4.灵活就业社会保险缴纳案例——北京

根据对社会保险缴纳办法的规定，笔者以北京为例，计算北京市不同情况下个人委托存档的灵活就业人员缴纳职工基本养老保险、失业保险和基本医疗保险月缴费金额：（以北京市 2015 年职工月平均工资为例）：

公式：缴费金额=上年度月平均工资×缴费基数×缴费比例；

比如：100%社平工资的养老保险缴费 1417.2=7086×100%×20%；

| | 基本养老保险 Basic Old-age Insurance | | | 基本医疗保险 Basic Medical Insurance | 失业保险 Unemployment Insurance | | |
|--------------------------------------|-----------------------------------|-------|--------|-----------------------------------|--------------------------------|-------|-------|
| | 40% | 60% | 100% | 70% | 40% | 60% | 100% |
| 缴费基数 Contribution Base | | | | | | | |
| 实际缴费金额 Actual Contribution | 566.9 | 850.3 | 1417.2 | 347.2 | 34.01 | 51.02 | 85.03 |
| 灵活就业保险补贴 Social Insurance Subsidy | 396.84 | - | - | 297.6 | 28.34 | - | - |

资料来源：

调研整理。（2016 年）

5.灵活就业社保补贴政策的新探索

结合中国就业国情，除了困难群体灵活就业外，近几年大学生灵活就业的规模在扩大，为此，一些地方开始探索如何保障灵活就业中的大学生社会保障问题。比如上海，政府对普通高校 2014 年及以后毕业的沪籍学生，毕业两年内初次就业为灵活就业且在本市办理灵活

就业登记并按规定缴纳社保的。补贴标准:上年度职工市平均工资 60%作为缴费基数计算的社保费的 50%。补贴期限不超 2 年。

此外,由于灵活就业人员缴纳基本养老保险的规定比较晚,不少大龄劳动者到退休年龄时,缴纳的社会保险费用还不够年限,因此各地出台了补缴政策的实施细则,比如,浙江省允许正常缴费至法定退休年龄,累计缴费年限不足 15 年的大龄灵活就业人员,一次性补缴不足年限的基本养老保险费,到年龄后按月领取养老金。对于长期就业的灵活就业人员,可以自 2005 年补缴养老保险金,补缴标准参照社会平均工资增幅再加收保值费。通过这种补缴政策规定,免除了灵活就业人员对自己中途参保能否最终获得社会保障的担忧,从而鼓励更多的灵活就业人员进入社会保障体系。

(五) 提高灵活就业人员社会保障覆盖率的约束机制

除了用社会保障补贴来鼓励灵活就业人员参加各类基本养老保险以外,政府也通过一定的约束机制,甚至惩罚性质的规定来预防已经参加社会保险的灵活就业人员中断社会保险缴费,再次脱离国家的社会保障体系。

比如政府对已经参加医疗保险的灵活就业人员规定中途停止缴纳医疗保险费的,逾期 1 个月未按规定缴费的,暂停享受基本医疗保险待遇;逾期 2 个月未按规定缴费的,在补缴基本医疗保险费的基础上要加收利息后,才可恢复基本医疗保险待遇;对于逾期 3 个月未按规定缴费的,视为中断,中断后又要求继续参加基本医疗保险的,要重新计算医保待遇等待期,在此期间不得享受或完整享受基本医疗保险。此外,对中途断保的困难就业人员也停止社会保险补贴的发放。同时,在参加的基本养老保险体系中,之前缴纳的社保费用只有 8%计入个人账户,如果断保,除个人账户的 8%以外,缴纳的 12%保险费用是无法返还的。

三、中国灵活就业社会保险覆盖现状

目前,中国正在建设覆盖城乡的社会保障制度体系。其中,全民医保已基本实现;2013 年末,全国城镇职工基本养老保险参保人数为 3.22 亿人,城乡居民社会养老保险参保人数为 4.98 亿人,有 1.41 亿参加城乡居民基本养老保险的老年人都已领取基本养老金;工伤、失业和生育保险分别覆盖了 1.99 亿、1.64 亿和 1.64 亿职工。⁸可以说中国的社会保障制度正在走向一个逐步完善的体系,但灵活就业的社会保障不管从覆盖率还是政策制度建设都相对落后,有待提高。

(一) 社会保障覆盖情况调查

⁸劳动保障蓝皮书,《中国劳动保障发展报告(2014)》,社会化科学文献出版社。

在研究中国灵活就业社会保障覆盖率的问题时，必须先掌握灵活就业人员的规模。但由于中国没有官方准确的灵活就业人员统计数据，因此作为研究覆盖率的分母，笔者利用统计年鉴，综合参考其他学者估算的模式，对 2013 年中国灵活就业人员进行了简单的估测。

根据《2014 年中国劳动统计年鉴》的统计数据，目前我国城镇就业人数约为 3.82 亿人，其中按就业身份构成统计，自营劳动者和家庭帮工分别占 23.7% 和 3.1%，即总共 1.02 亿人属于灵活就业人员，再加上单位用人中的非在岗职工（及即其他就业人员）的非正规就业人数 1052 万人，保守估计 2013 年中国灵活就业人员大概有 1.2 亿人，约占全国城镇就业人口的 31.4%。⁹

1. 基本养老保险覆盖情况

研究灵活就业人员参加养老保险的问题，笔者认为应该以 2006 年为界，分为两个阶段来研究。因为 2006 年前，灵活就业人员参保全国没有进行统一的规定，参保费率、基数等都是各个地方自行规定，参保人数也没用官方专门的统计，但随着国务院 2005 年 38 号文明确灵活就业人员的参保办法后，个体工商户和灵活就业人员被高度重视，成为养老保险工作的重点，设立了专门的灵活就业人员参加养老保险的措施办法，大大提高了参保率，同时统计数据口径也相应做了调整。

（1）全国基本养老保险覆盖情况

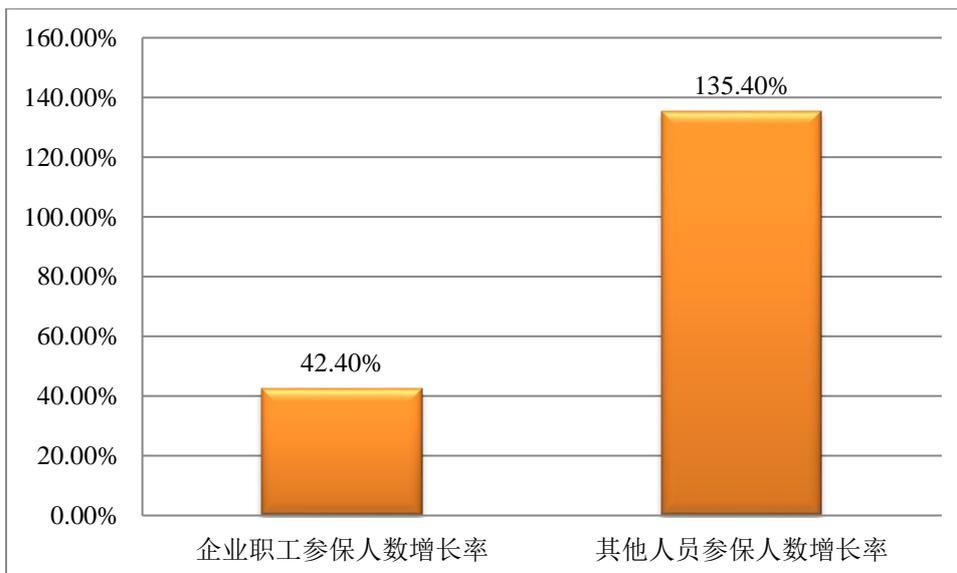
第一阶段，从 1999-2006 年期间，随着下岗职工再就业的发展，大规模的非正规就业也进入统计视野，职工参加基本养老保险的人数中除了企业职工以外，还多了其他人员的统计。其他人员就业主要是灵活就业人员，因此这一阶段，笔者用其他人员的参保情况来反映灵活就业人员的总体参保情况。从表 1 数据可以看出，以灵活就业人员为主的其他人员的参保人数从 199-2006 年间出现大幅度的上升态势，各年份的增长率几乎都在 10% 左右，而同期的企业职工养老保险的增长率在 5% 左右。从增量和增长率看，1999 年到 2006 年间，企业参保人数增加 3759 万人，仅增长 42.4%，而其他人员参保人数增长 870.3 万人，增长了 135.4%。从总量上看，截止 2006 年，全国参保基本养老保险的其他人员达 1512.9 万人。可以说，这一阶段，灵活就业人员参加养老保险的人数呈高速增长趋势。

⁹此估算仅凭统计年鉴的数据，小微企业以及大量的通过网络灵活就业的人员仍没统计在内。

表 1 基本养老保险参保职工人数变动情况 (单位: 万人, %)

| 年份 | 参保人数和比例 | | | | | |
|------|---------|------|---------|------|--------|------|
| | 职工人数 | 增长率 | 企业职工 | 增长率 | 其他人员 | 增长率 |
| 1997 | 8670.9 | - | 8670.9 | - | 0.0 | - |
| 1998 | 8475.8 | -2.3 | 8475.8 | -2.3 | 0.0 | - |
| 1999 | 9501.8 | 12.1 | 8859.2 | 4.5 | 642.6 | - |
| 2000 | 10447.5 | 10.0 | 9469.9 | 6.9 | 977.6 | 52.1 |
| 2001 | 10801.9 | 3.4 | 9733.0 | 2.8 | 1068.9 | 9.3 |
| 2002 | 11128.8 | 3.0 | 9929.4 | 2.0 | 1199.4 | 12.2 |
| 2003 | 11646.5 | 4.7 | 10324.5 | 4.0 | 1322.0 | 10.2 |
| 2004 | 12250.3 | 5.2 | 10903.9 | 5.6 | 1346.4 | 1.8 |
| 2005 | 13120.4 | 7.1 | 11710.6 | 7.4 | 1409.8 | 4.7 |
| 2006 | 14130.9 | 7.7 | 12618.0 | 7.7 | 1512.9 | 7.3 |

数据来源: 2014 年中国劳动统计年鉴。

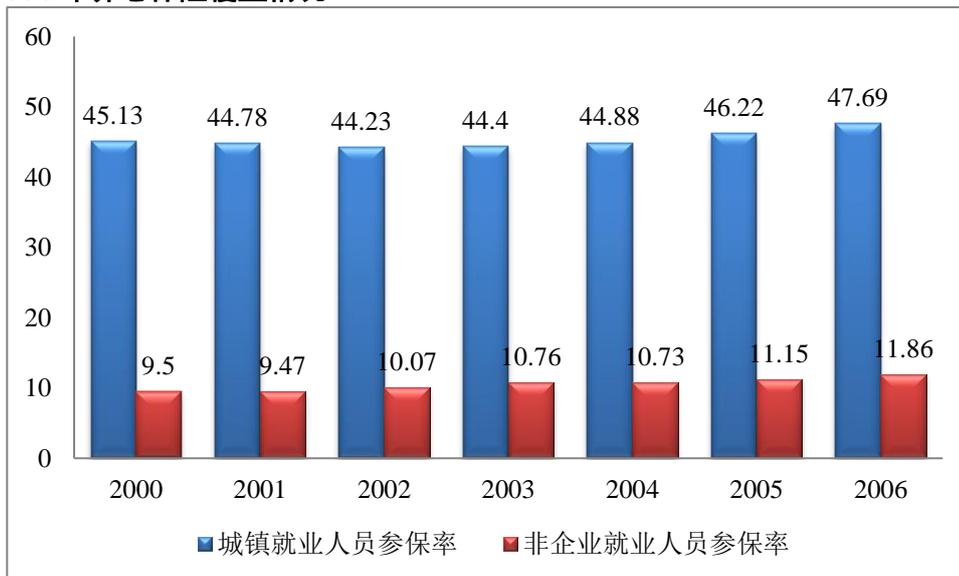
图 1 1999-2006 年基本养老保险参保人数累计增长情况


虽然从 1999 年开始，灵活就业人员的参保人数逐年增长，但相对于数量巨大的灵活就业人员来说，其覆盖面还是比较低。从表 2 和图 2 可以看出，城镇就业人员养老保险的总参保率在这一阶段基本保持在 45%左右，2006 年提高到 47.69%，而灵活就业为主体的非企业就业人员参保率一直保持在 10%左右，2006 年也仅为 11.86%。这反映出 2006 年前，灵活就业人员的养老保险虽然开始出现，但不管是参保的个体还是提供保障的政府对灵活就业人员的养老保障问题重视度不够，宣传不到位，参保积极性不高。

表 2 非企业就业人员养老保险参保率 (单位: 万人, %)

| 年份 | 城镇总就业人数 | 城镇就业人员养老保险人数 | 城镇就业人员参保率 | 非企业就业人数 | 非企业就业人员参保人数 | 非企业就业人员参保率 |
|------|---------|--------------|-----------|---------|-------------|------------|
| 2000 | 23151 | 10448 | 45.13 | 10290 | 978 | 9.5 |
| 2001 | 24123 | 10802 | 44.78 | 11290 | 1069 | 9.47 |
| 2002 | 25159 | 11129 | 44.23 | 11912 | 1199 | 10.07 |
| 2003 | 26230 | 11647 | 44.4 | 12285 | 1322 | 10.76 |
| 2004 | 27293 | 12250 | 44.88 | 12545 | 1346 | 10.73 |
| 2005 | 28389 | 13120 | 46.22 | 12648 | 1410 | 11.15 |
| 2006 | 29630 | 14131 | 47.69 | 12752 | 1513 | 11.86 |

图 2 1999 年-2006 年养老保险覆盖情况



第二阶段是 2006 年至今，随着国务院 2005 年 38 号文的出台，明确规定了城镇个体工商户和灵活就业人员参加基本养老保险的缴费基数为当地上年度在岗职工平均工资，缴费比例为 20%，其中 8% 记入个人账户，由此开启了非正规就业养老保障问题的新纪元。从统计数据看，2009 年当年的参保人数就达 4545 万人，是 2006 年的 1513 万人的 3 倍，这表明 2006 年开始新的非正规就业人员参保政策后，参保人数出现大幅上涨。这个上涨一方面是新政策的出台，统一各地方的参保基数和缴费比例，政府大力宣传和花大力气落实参保政策，使得越来越多的灵活就业人员被纳入到基本养老保险的范畴；另一方面，不断完善的统计制度，从 2006 年开始，尤其是 2009 年后，中国建立了新的社会保障基金决算系统，更新了统计口径¹⁰，更为准确的统计灵活就业人员的参保情况。

2009 年以来，非正规就业基本养老保险的参保人数逐年增长，截止 2014 年底，参保人数已达 7824 万人，与 2009 年相比，总体参保人数增加 3279 万人，年平均增长率为 11.5%，非正规就业人员参保占当期总职工参保人数的比例从 2009 年的 19.3% 上升到 22.9%（见图 3）。可以说过去的六年，中国的非正规就业人员参加基本养老保险进入一个高速增长期，已经成为城镇职工基本养老保险的一个重要参保群体（见图 4）

表 3 2009 至今其他人员¹¹参保情况

| 年份 | 参保人数(万人) | 占参保总人数的比例 |
|------|----------|-----------|
| 2009 | 4545 | 19.3% |
| 2013 | 7258 | 22.5% |
| 2014 | 7824 | 22.9% |

数据来源：《中国社会保险发展年度报告 2014》¹²

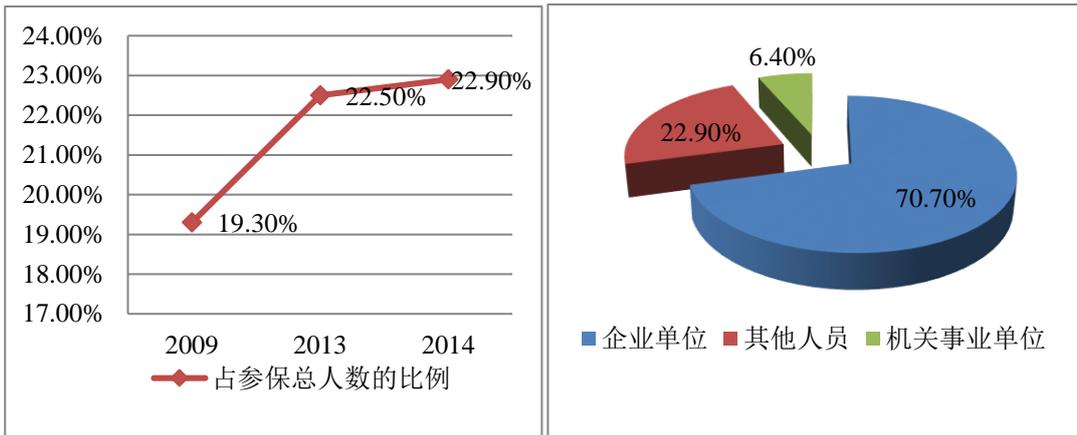
图 3 近年其他人员参保比例的增长情况

图 4 2014 年城镇职工参保人员构成情况

¹⁰由于 38 号文新政策 2006 年开始生效实施，各省陆续开始落实新政策，同时新的灵活就业人员统计系统开始建立，直至 2009 年全国统一的灵活就业基本养老保险数据形成。所以本课题第二阶段的数据从 2009 年开始统计整理。

¹¹其他人员：指城镇个体工商户、灵活就业人员等以个人身份参加城镇职工基本养老保险的人员。从其他人员的统计概念，笔者将其视同中国城镇非正规就业人员的统计指标。

¹²《中国社会保险发展年度报告 2014 年》，人力资源和社会保障部社会保险事业管理中心 2015 年 6 月发布。

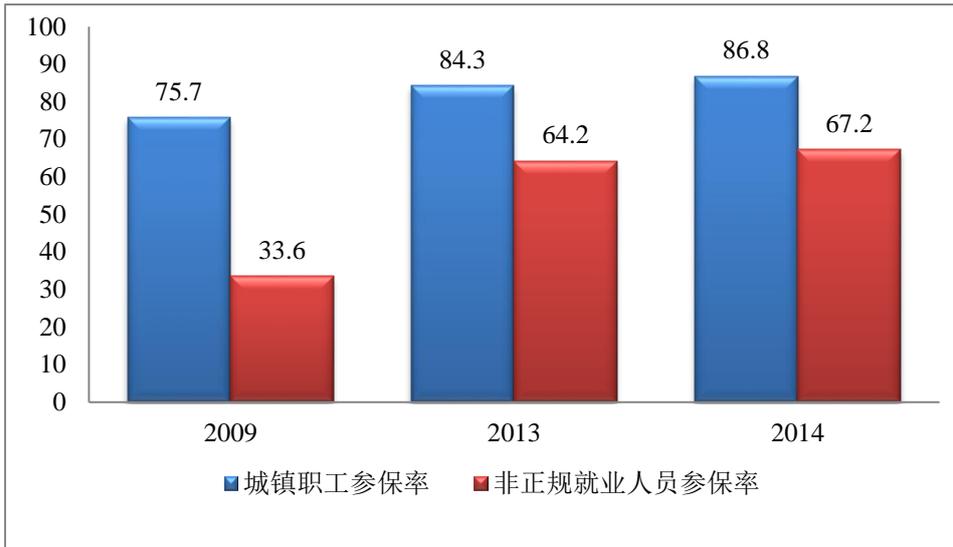


全国统一灵活就业政策以后，灵活就业人员和个体工商户等非正规就业人员的保险覆盖面明显扩大，从 2006 年的参保率 11.9% 提高到 2014 年的 33.6%，整整提高 20 个百分点。同时，近五年的保险覆盖率随着鼓励非正规就业人员参加基本养老保险政策的完善和落实，参保率呈逐年稳步上升态势。从图 2 和图 5 的比较可以看出，2006 年前后的两个阶段，非正规就业人员参保率有了质的飞跃，第一阶段参保率与同期城镇就业人员的参保率悬殊较大，可以说非正规就业人员的低覆盖问题大大的拉低了整个城镇就业人员的养老保险覆盖水平，而第二阶段虽然城镇整体就业人员的参保率也在同期增长，但非正规就业人员参保率的增速更快，迅速的拉近二者的差距，直至 2014 年，非正规就业人员基本养老保险的参保率上升到 67.2%。

表 4 2009 年至今非正规就业人员基本养老保险覆盖情况

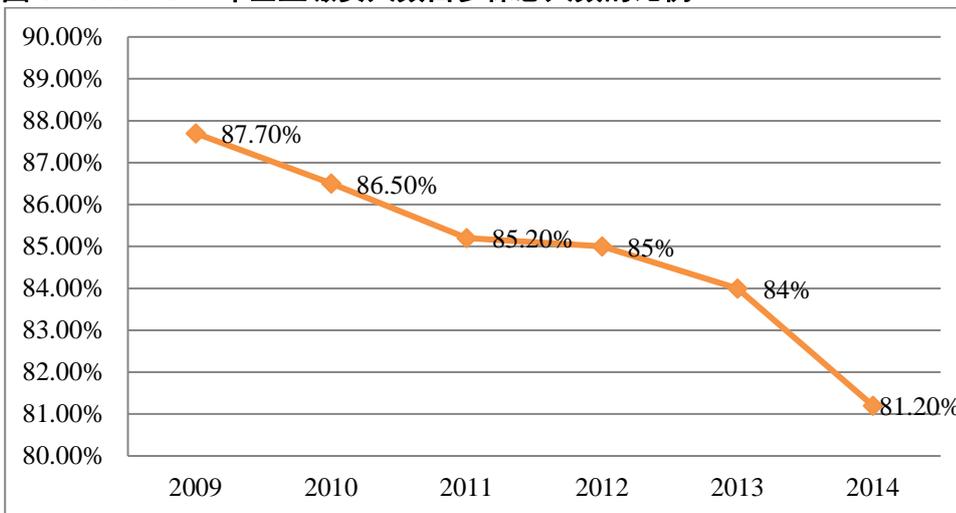
| 年份 | 非正规就业人数估算规模 (万人) | 非正规就业参保人数 (万人) | 非正规就业人员参保率 (%) | 城镇参保人数 (万人) | 城镇职工参保率 (%) |
|------|------------------|----------------|----------------|-------------|-------------|
| 2009 | 13508.5 | 4545 | 33.6 | 23550.0 | 75.7 |
| 2013 | 11300.02 | 7258 | 64.2 | 32218.0 | 84.3 |
| 2014 | 11648.41 | 7824 | 67.2 | 34124.0 | 86.8 |

图 5 2009 年至今养老保险覆盖率 (%)



笔者还注意到，2009 年的新统计系统增加了实际缴费人数的统计指标，并发现实际缴费人数和参保人数存在一定的差距，这种现象表明有一部分人做了参保登记，但没有实际缴纳养老保险费。经调查分析，导致这种断保现象的主要原因是灵活就业人员收入低且工作不稳定，另外跨地区养老保险转移接续也存在困难。

图 6 2009-2014 年企业缴费人数占参保总人数的比例



资料来源：《中国社会保险发展年度报告 2014》

从图 6 看，2014 年企业缴费人员占参保职工的比例为 81.2%，比 2013 年下降 2.8 个百分点，比 2009 年则下降 6.5 个百分点。典型调查显示，导致缴费人数占比下降的主要原因是困难群体中断缴费的比较多，主要是部分个体、灵活就业人员由于收入低且不稳定导致断保。尤其是 2013 年和 2014 年，中国经济增长结构性放缓，导致处于边缘部门的非正规就业的就业质量下降，参保的积极性也降低。

最后，在研究中国非正规就业基本养老保险覆盖的问题时，笔者认为应该有广义的覆盖率和狭义的覆盖率之分。狭义的覆盖率，就是我们目前统计的加入城镇职工养老保险体系的非正规就业人员所反映的覆盖率。而广义的覆盖率范围更广，应该包括一部分城乡居民基本养老保险。因为，从中国非正规就业人员的构成看，除了城镇的下岗职工、失业人员等之外，还存在大量的农民工¹³。根据目前中国的基本养老保险体系，主要有职工基本养老保险和城乡居民基本养老保险。根据笔者的劳动者访谈发现，不少进城务工的农民工没有纳入城镇职工基本养老保险体系，但是在老家，他们基本都参加了城乡居民养老保险。同理，在城镇，由于不少灵活就业人员是以打零工的方式就业，也没有纳入城镇职工养老保险体系，但他们在自己所在社区参加了城镇居民养老保险。因此，广义的覆盖率应该是非正规就业人员参加两种基本养老保险的总覆盖情况。

（2）各地养老保险覆盖情况

2006 年以后，各省落实开展灵活就业人员参加基本养老保险的工作进度不一，但在 2009 年全国各省已经全部完成了灵活就业人员参加养老保险的制度和政策落地。参保人数平均年增幅最大的前六个省份分别是西藏自治区，广东省，宁夏自治区，浙江省，上海市，新疆生产建设兵团，其次是河北、河南、贵州和江西。灵活就业人员参保人数在西部地区，如西藏、宁夏、新疆、贵州虽然参保总数不大但增幅较大，说明政策效果明显；同时广东、上海、浙江属于灵活就业人员较为集中的省份，参保人数总量大，参保率增幅也相对较大。其中，浙江灵活就业人员参加基本养老保险的人数最多，达 590.4 万人。

2.基本医疗保险覆盖情况

2014 年底，职工基本医疗保险、城镇（城乡）居民基本医疗保险的参保人数达 13 亿人，覆盖率稳定在 95% 以上。根据国务院 2009 年 12 号文明确规定，灵活就业人员自愿选择参加城镇职工医保或城镇居民医保。所以，和基本养老保险一样，非正规就业人员广义的基本医疗保险的覆盖面很高，基本达到全民医疗保险覆盖的程度。本课题分别从两类基本医疗保险研究非正规就业的医保覆盖率问题。

（1）城镇职工基本医疗保险

截止 2014 年底，全国职工医疗保险参保人数为 28296 万人，比上年增加 853 万人，增长 3.1%，；比 2009 年增加 6359 万人，年平均增长 5.2%。其中非正规就业人员¹⁴，参保人

¹³现阶段中国进城务工的农民工，尤其是年龄加大、文化水平偏低的一代农民工大量的充斥在城市非正规就业岗位，如保姆、建筑工人、服务员等。

¹⁴此处使用的是“其他人员”的统计数据。其他人员的统计口径与基本养老保险相同。

数为 3147 万人，占职工参保总人数的 11.1%。而 2009 年非正规就业的参保人数为 2285 万人，年平均增长率为 6.6%。

从参保人数看，由于灵活就业人员可以自愿选择参加职工医保或城镇（城乡）居民医保，因此同基本养老保险的参保人数比，非正规就业人员参加城镇职工医保的人数和参保率远远低于参加城镇职工养老保险的人数（见表 5）。以 2014 年为例，参加职工医保的 3147 万人，而同年参加职工养老保险的是 7824 万人。也就是说在 2014 年非正规就业人员中，参加了城镇职工养老保险的人中，有一半以上的在参加医保时，选择参加城乡居民医保或者不参保。

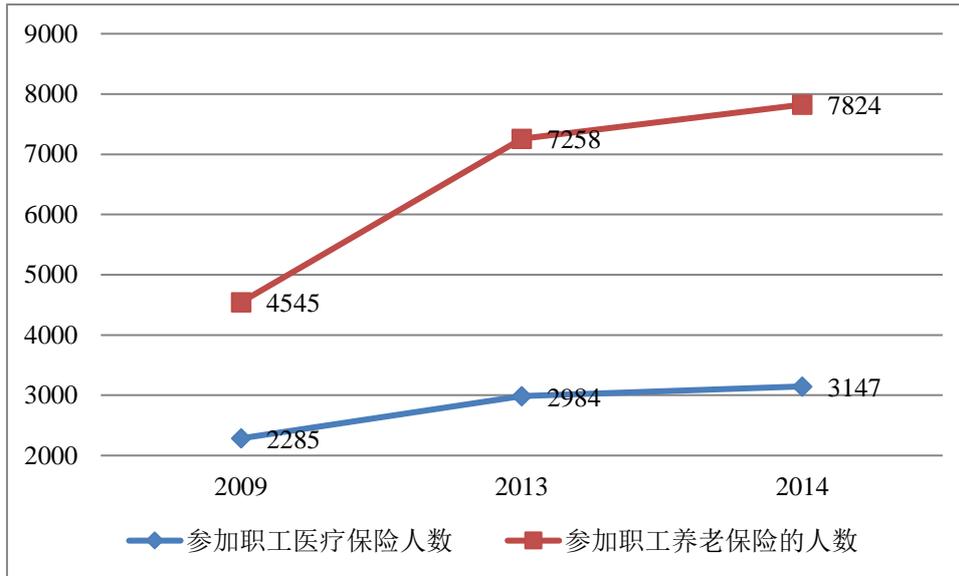
从趋势来看，从 2009 年到 2014 年，参加两类保险的非正规就业人员人数的差距在逐年上升，出现这种现象，笔者认为是因为近 5 年来，随着中国城镇化的发展，非正规就业人数的增长大部分来自于从农村转移出来的剩余劳动力，这些农村劳动者在参加医保的时候，考虑到城镇职工医保和城乡居民医保的待遇差距不大，而缴费差距却比较大（职工医保按照收入比例缴费，而居民医保和新农合全国人均 120 元左右的水平），因此更倾向于选择缴费更低的城乡居民医保；而在参加基本养老保险中，职工养老保险和居民养老保险间的待遇差距很大，在符合参保资格的前提下，更倾向于选择参加职工养老保险。从维护非正规就业人员的权益来看，政府应该避免这种差距的扩大。

表 5 非正规就业参加城镇职工医保和养老保险的情况比较

| 年份 | 非正规就业人数估算规模 (万人) | 参加医疗保险人数 (万人) | 参加基本养老保险的人数 | 城镇职工养老保险参保率 (%) | 城镇职工医疗保险参保率 (%) |
|------|------------------|---------------|-------------|-----------------|-----------------|
| 2009 | 13508.5 | 2285 | 4545 | 33.6 | 16.9 |
| 2013 | 11300.02 | 2984 | 7258 | 64.2 | 26.4 |
| 2014 | 11648.41 | 3147 | 7824 | 67.2 | 27 |

数据来源：《中国社会保险发展年度报告 2014》

图 7 两类保险参保人数差距图（人数：万人）



(2) 城镇（城乡）居民基本医疗保险

中国大部分非正规就业人员参加的是城镇居民医保和新型农村医疗合作医疗（简称“新农合”），这两种基础医疗保险性质类似，缴费和待遇水平都相当，因此 2013 年已经提出要整合二者为城乡居民基本医疗保险。目前两类保险人均政府补助标准提高到 380 元，城镇居民个人缴费达到人均不低于 120 元，新农合个人缴费达到人均 120 元左右。城镇居民医保和新农合政策范围内门诊费用支付比例达到 50%，政策范围内住院费用支付比例达到 75% 左右。

遗憾的是在目前城镇居民医疗保险的统计中，没有类似非正规就业人员的统计，只有一个成年人¹⁵的参保统计数据可以参考。截止 2014 年底，参加城镇居民医保的成年人达 18181 万人，占城镇居民医保总参保人数的 57.8%。在成年人的统计中，有大量的非正规就业人员参保，保守估计有一半以上的成年人或多或少的从事灵活就业劳动，那么非正规就业参加居民医保的人数为 9090.5 万人以上，是参加职工医保人数的 3 倍左右。

(3) 各地医疗保险覆盖情况

各地非正规就业人员参加职工医疗保险的水平不一，参保人数最多的六个省市分别是湖北、吉林、安徽、黑龙江、江西、江苏。东北三省就有两省挤进前六，笔者认为东三省作为老工业基地，下岗再就业的灵活就业人员较多，且政策宣传落实较好，所以较多的非正规就业人员选择参加职工医疗保险。

¹⁵成年人：主要是除学生及学龄前儿童以外的，未参加职工基本医疗保险的老年人、非从业或低收入城镇居民。

各地非正规就业人员参加城镇居保的情况，笔者还是参考成人参加居保情况来比较分析。成年人参加城镇居保的比例反映了该地区城镇居保参保人员结构，是以学生及学龄前儿童为主，还是以成年人为主，进而侧面反映各地非正规就业人员参加城镇居保的比例。比如北京、上海成人参保占比很低，均在 15% 以下，这说明这两个直辖市的大部分非正规就业人员参加的是职工医疗保险¹⁶，其非正规就业人优质参保程度较高，获取更好医保待遇的人员更多。

表 6 2014 年各地非正规就业人员参加城镇居民基本医疗保险情况

| 地区 | 参保人数（万人） | 成年人参保人数（万人） | 占比（%） |
|----------|----------|-------------|-------|
| 北京市 | 173 | 23 | 13.3 |
| 上海市 | 258 | 37 | 14.3 |
| 广西壮族自治区 | 585 | 190 | 32.5 |
| 辽宁省 | 738 | 287 | 38.9 |
| 新疆维吾尔自治区 | 285 | 114 | 40 |
| 河南省 | 1158 | 473 | 40.8 |
| 河北省 | 753 | 308 | 40.9 |
| 湖北省 | 1035 | 427 | 41.3 |
| 安徽省 | 1017 | 427 | 42 |
| 内蒙古自治区 | 527 | 225 | 42.7 |
| 四川省 | 1247 | 560 | 44.9 |
| 山西省 | 444 | 200 | 45 |
| 山东省 | 2128 | 1001 | 47 |
| 陕西省 | 672 | 324 | 48.2 |
| 西藏自治区 | 26 | 13 | 50 |
| 江西省 | 915 | 472 | 51.6 |
| 湖南省 | 1493 | 788 | 52.8 |
| 福建省 | 556 | 294 | 52.9 |
| 吉林省 | 804 | 430 | 53.5 |
| 新疆生产建设兵团 | 102 | 55 | 53.9 |
| 江苏省 | 1436 | 797 | 55.5 |
| 海南省 | 195 | 109 | 55.9 |
| 贵州省 | 332 | 191 | 57.5 |
| 天津市 | 514 | 304 | 59.1 |

¹⁶得出这一结论的前提是，全国医保参保率在 95% 以上，基本达到全覆盖，只是参加的医保类型不同。

| | | | |
|-------|------|------|------|
| 黑龙江省 | 712 | 425 | 59.7 |
| 甘肃省 | 328 | 196 | 59.8 |
| 青海省 | 97 | 58 | 59.8 |
| 云南省 | 673 | 441 | 65.5 |
| 宁夏自治区 | 462 | 317 | 68.6 |
| 广东省 | 6157 | 4473 | 72.6 |
| 浙江省 | 2948 | 2144 | 72.7 |
| 重庆市 | 2681 | 2079 | 77.5 |

3.其他社会保险覆盖情况

目前，中国非正规就业人员在参加除养老、医疗以外的其他社会保险上，不管是从政策层面还是劳动者个体都不是很积极。从政策层面，中国是发展中国家，面对庞大的劳动者大军，结合自身的经济及社保制度建设情况，目前更急需做好的是如何全覆盖、高质量的提供最基本社会保险服务，也就是养老和医疗，因此对其他几类保险政策层面更多的是鼓励企业和个人参加，没有做太多的限制和补助。这是符合中国现阶段社会保障体制建设国情的。从劳动者个体来讲，多数非正规就业人员收入偏低且不稳定，在维持当期个人及家庭的基本生活开销后，物理缴纳更多项的社会保险费。他们一般也会选择参加最需要的，最基本的社会保险，对工伤、失业之类的社会保险加入的积极性自然下降。

从统计数据来看，工伤保险和失业保险没有专门统计非正规就业人员的情况，笔者只能从个体工商户和农民工的参保情况侧面反映非正规就业人员的参保情况。从表 7 可以看出，以非正规就业为主的农民工和个体工商户总体参保情况也是逐年稳定上涨。尤其农民工参保所占总参保的比例，工伤保险已占到 35.7%，失业保险为 23.9%，可以说非正规就业正在成为参保的主要群体之一。

表 7 相关人员参加工伤保险和失业保险的情况（万人）

| 年份 | 参加工伤保险 | | 参加失业保险 |
|------|--------|-------|--------|
| | 农民工 | 个体工商户 | 农民工 |
| 2009 | 5587 | 51 | 1642 |
| 2013 | 7263 | 117 | 3740 |
| 2014 | 7369 | 140 | 4071 |

数据来源：2009 年、2013 年、2014 年的《人力资源和社会保障事业发展统计公报》。

参加生育保险情况，中国有灵活就业等其他人员的统计指标，具体数据是，截止 2014 年底，参加生育保险的非正规就业人员达 633 万人，占参保人数的 3.7%，比 2009 年增加了 322 万人，年平均增长 15.3%。

总体上，不管是有专门针对非正规就业的生育保险，还是失业保险和工伤保险，虽然近年来参保人数均在高速上涨，但相对城镇大量存在的非正规就业人员来说，其保险覆盖率还是偏低。

（二）新兴产业非正规就业人员社保问题研究

近十年，我国的产业结构发生了巨大的变化，尤其是信息产业的发展以及对其他产业的广泛渗透，引起了企业组织形式和就业方式的深刻变化；一些新兴产业如物流、信息服务等各类中介服务业迅速兴起，这些产业的兴起，也带来了就业方式和人们就业观念的重大转变。人们越来越不满足于传统就业方式，更倾向于选择阶段就业和弹性就业等灵活的就业形式，已获得更多的闲暇时间，充实和提高自身的素质，实现自身的价值，获得更多的物质和精神享受。这种高素质的灵活就业群体以及在逐渐发展壮大，成为当前大学生等中高级人才就业创业的一种不可忽视的方式。比如一个网页设计工程师，通过网络同时为多家淘宝店进行网页设计和维护，工作时间自由，收入按工作量计算。因此，笔者认为在这个领域绝大多数都属于非正规就业的范畴。然而根据阿里巴巴 2012 年的研究发现，这类网络新兴产业下的创业就业人员未能纳入国家就业统计，使不少人难以享受到国家出台的实体创业就业优惠政策和相关公共服务，特别是影响到他们参与和享受社会保险，而这正是许多网络从业人员当前最关心的切身利益问题。

本课题参考了阿里巴巴在 2014 年对全国近 5000 家网店的调查结果，对电子商务中非正规就业人员的社会保险覆盖情况进行了研究和解读。把网店分为了个人网店和企业网店¹⁷，分别统计了他们店主和雇员的社保参保情况，大致情况如下：

1. 店主参加社会保险情况调查¹⁸

（1）四成以上店主无任何社会保险

在受调查的网店中，41.8%的店主没有参加任何社会保险，其中个人网店的店主有 42% 的没有参加，企业网店店主有 32.7% 的没有参加。这反映出在电子商务这类新兴产业中，非

¹⁷ 个人网店是指劳动者个人以专职或兼职的方式，自行开办的网店；企业网店是指依托互联网企业提供的平台，企业直营或者个人加盟等方式开办的网店。

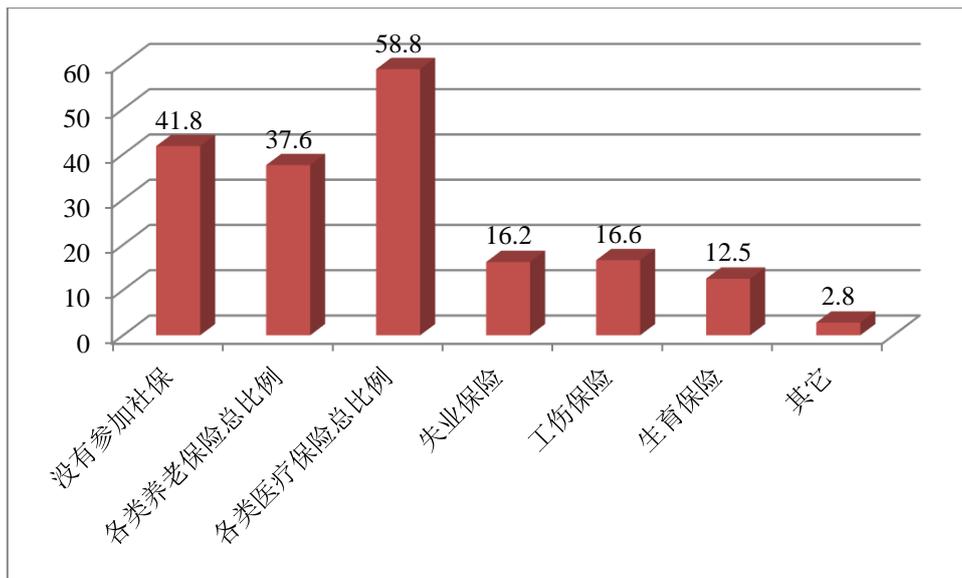
¹⁸ 所用网店统计数据均来自于《网络创业就业统计和社保研究报告 2014》，中国就业促进会，阿里巴巴（中国）有限公司研究院。

正规就业人员的社会保险覆盖率很低，有四成以上的人连基本的养老、医疗保险都没有参加。同时，企业网店店主受到互联网企业的平台要求和规范化指导，而个人网店店主个人随意性更强，导致个人网店店主比企业网店店主的参保情况相差十个百分点。

(2) 参保关注保险的短期适用性

在参加社会保险的店主中，20%的店主参加了城镇职工基本医疗保险，18.4%的店主参加了城镇职工基本养老保险，16.6%的店主参加了工伤保险，这三类保险的参保率位居前三。随后依次是失业保险、新型农村合作医疗、居民养老保险，城镇居民医疗保险。从网络店主的参保情况可以看出，店主的参保需求主要考虑保险的短期实用性，即在参保当期就业过程中最需要获得保险待遇的方面，因此参加医疗保险的人数最多，综合总计达 58.8%，其次是养老，同时考虑到工作中的意外情况，参加工伤保险的人也相对高些，而失业和生育保险参保率相对较低。

图 8 2013 年网络店主各类保险覆盖率 (%)



从参加养老保险的类型来看，城镇职工养老保险和城乡居民养老保险的参保比例相当，分别是 49%和 51%，差距不大。说明在电子商务这类网络就业中，还有一半以上的店主就算参加养老保险，也选择参加缴费较低，待遇很低的城乡居民养老保险，这将导致在未来退休后领取的待遇不足以支撑较好的退休生活。医疗保险的参保类型划分也有类似的规律。

图 9 2013 年网络店主养老保险参保情况

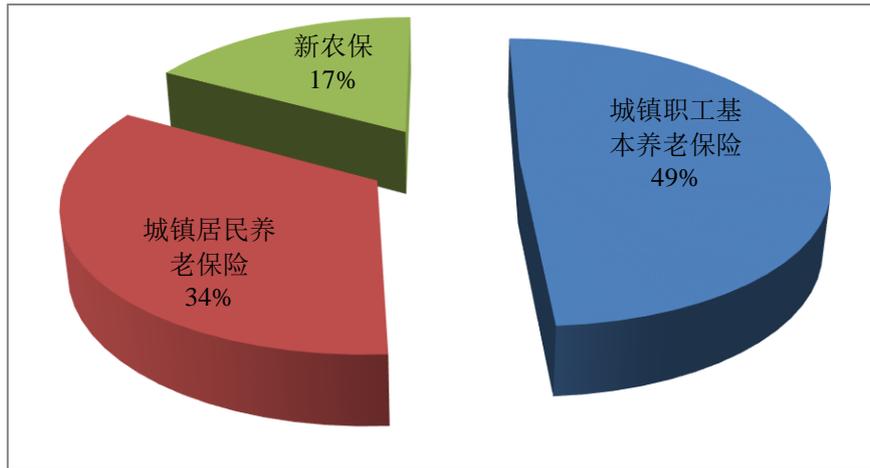
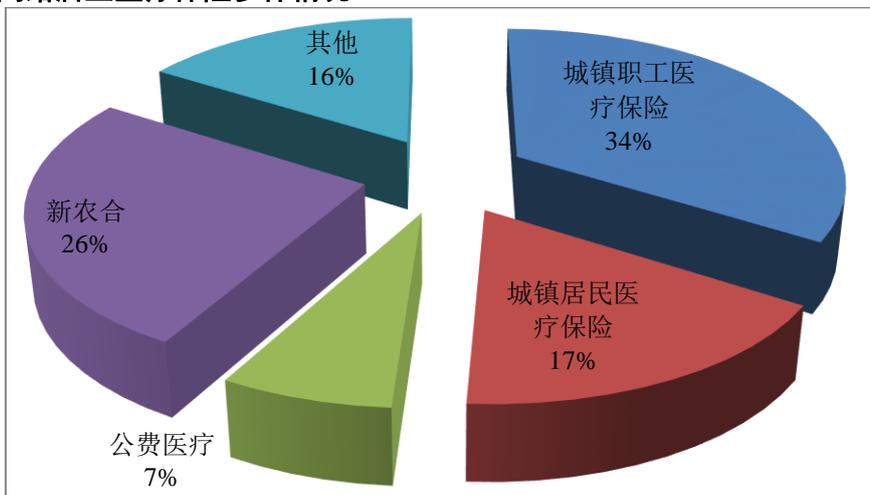


图 10 2013 年网络店主医疗保险参保情况



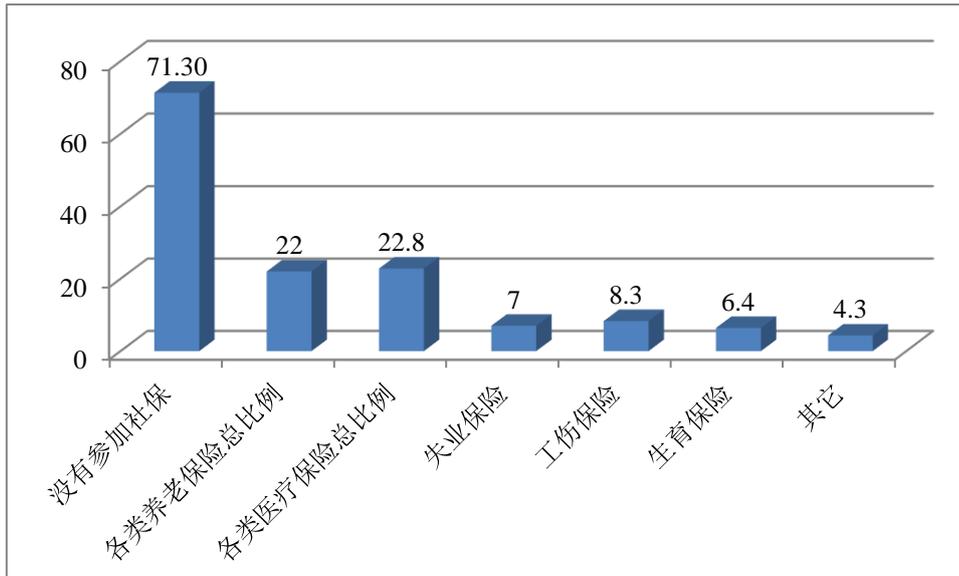
在不参加社会保险的问卷调查中，“不了解”、“社会保险费用太高”、“外地户口”、“办理手续太复杂”是个人网店店主未参加社会保险主要原因。

2. 网店雇员参加社会保险情况调查¹⁹

总体上，七成以上雇员没有参加社会保险。网店员工仅有不到三成的员工参加了社会保险，其中个人网店调查显示，75.6%的个人网店员工没有参加任何社会保险，参加各类保险的比例都在 10% 以下；即使在企业网店，也有 52.4% 的网店员工没有社会保险，在参加的保险中最多的是城镇职工基本养老保险（27.2%），其次则是工伤保险（24.5%）。在总得参保员工中，综合统计得出，和网店店主一样，参加了保险的主要是参加基本养老和基本医疗保险，其他保险参加很少。这反映出这些非正规就业人员社会保险覆盖面非常的低。

图 11 2013 年网络就业雇员各类保险覆盖率 (%)

¹⁹ 所用网店统计数据均来自于《网络创业就业统计和社保研究报告 2014》，中国就业促进会，阿里巴巴（中国）有限公司研究院。



此外，不管是个人网店还是企业网店，雇员参加医疗保险的人员中，参加新农合的比例明显高于其他类医疗保险，这说明在网络就业的非正规就业人员中存在大量的农民工就业群体，他们的参保水平普遍更低。

3. 低收入不能承担社保缴费是不能参保的主要原因

调查显示，被调查个人网店 2013 年月均交易笔数为 225 笔，月均营业额为 7831 元，单笔交易额为 34 元。个人网店交易规模小、交易额较低，以小额微利型交易为主。从分组数据看，个人网店月均交易笔数在 50 笔以下的约占 69.7%，其中 36.1% 的月均交易笔数在 10 笔以下。从个人网店月均营业额分组看，3000 元以下的占了 68.1%，3000-10000 元之间的占 16.4%，10000 元以上的占 15.5%。按照平均每人每月社会保险费 500 元、基本生活费用 1000 元计算，近六成的网店无法承担社会保险费用。²⁰

四、结论

课题通过对中国非正规就业的社会保障政策、社保覆盖现状等研究，得出以下结论：

（一）基本养老和医疗保险政策已实现制度全覆盖，其他类保险政策处于探索及试行为期。

从 2000 年前后开始，非正规就业社会保障问题进入政策制定者视野。通过十多年的摸索、试行和完善，目前已建立起专门针对非正规就业人员的基本养老和基本医疗保险政策体系，实现制度全覆盖。也就是说，只要个人愿意就可以灵活就业人员身份养老保险或医疗保险，并且对困难灵活就业群体建立了因地制宜的保险补贴政策。

²⁰ 所用网店统计数据均来自于《网络创业就业统计和社保研究报告 2014》，中国就业促进会，阿里巴巴（中国）有限公司研究院。

失业、工伤、生育保险政策，暂时还没有全国性的政策，但近几年随着社会保障体制的完善和保障水平的提高，不少省市已经开始探索如何保障非正规就业人员的工伤、失业和生育问题，出台试行办法或者草案。

（二）基本养老和医疗保险实际参保率大幅提高，但保障水平相对较低。

非正规就业人员基本养老保险的参保率从 2006 年新政策实施开始，逐年大幅提高，并且随着基本养老保险城乡统筹的推进，农村劳动者参加了新农保，保险覆盖率比 2006 年前有了质的飞跃。但由于在选择参加什么类型的基本养老保险时，国家没有强制规定，鼓励非正规就业人员自主选择，因此，绝大多数非正规就业人员在自身经济条件的限制下，以及对缴纳养老保险的短视，选择了参加保障水平较低的城镇居民养老保险和新农保，且缴费年限也刚好 15 年。这无疑把非正规就业低收入水平的生活状态衍生到若干年后的退休生活中。基本医疗保险也是类似情况。

（三）新经济形态下的非正规就业人员仍是社会保障的边缘群体，很难被触及。

现阶段一些新兴经济形态下就业的人员，大部分是非正规就业人员，这些人员由于收入低、不稳定以及没有被纳入传统就业统计的范畴，而不能享受社会保险优惠政策，降低这些人员的参保积极性。

根据阿里巴巴的调查显示，87.1%的网店经过电子商务平台认证，而经过工商登记注册取得营业执照以及经过当地人力资源和社会保障部门认定的只有 6.1%。那剩下 81%的网店未经管理部门认证，其店主和员工都不能视为就业，也就不能享受灵活就业社会保险补贴政策，仅凭个人收入缴纳社会保险费，很难负担。可以说，这些新兴产业的非正规就业人员对于我们的现行社会保障政策来说，是隐形人，是很难被覆盖到的边缘群体。

（四）灵活就业社会保险补贴实施效果明显，但补贴覆盖面还相对较窄。

灵活就业社会保险补贴是目前促进非正规就业人员参加保险最有利的政策。普遍补贴标准是实际保险缴费 50%，这样的补贴力度很大程度上降低了非正规就业人员的参保成本，增加参保积极性。因此补贴政策实施以来，各地效果明显。但由于灵活就业社会保险补贴资金来源于财政和地方的就业专项资金，社保补贴的目的首先是促进就业，因此很多地方在申请这项社保补贴时，要求提交“人力资源社会保障部门盖章确认的、注明具体从事灵活就业的岗位、地址等内容的相关证明材料”，这无疑成为那些随处打零工的或者网络就业等不太能被相关部门认可的就业方式的劳动者申请补贴的障碍。使真正急需补贴的困难人员反而很难获得救助和扶持。

(五) 非正规就业人员的缴费基数和费率仍然偏高，社保制度之间的转换接续还不够有弹性。

较高的社会保险缴费可以带来较高的社会保障水平，但对于现阶段的中国经济发展水平来说，非正规就业人员无法承担较高的社会缴费。目前的缴费水平已经使一部分非正规就业人员游离在社会保险之外。此外，由于非正规就业的灵活性，这些劳动者随时可能出现就业性质的转变，即从非正规就业转向正规就业；也可能出现就业物理空间的转换，即从 A 地就业变到 B 地就业；还会出现个人参保意愿的变化，因为非正规就业自主选择权很大等等现象，导致非正规就业再社保接续问题上存在错综复杂的关系需要处理，目前中国在这方面的处理弹性较差，从而导致非正规就业人员不能接续社保，而断保的现象。

案例 2 劳动者访谈记录

受访地点：北京海淀区 **受访时间：**2015 年 8 月

受访人：封女士 **职业：**家政服务者

我是延庆的农民，在家还有点地，现在年纪大了把地转给亲戚种，每年提点收成。之前参加了新农保，缴到 55 岁，之后每月可以领取 300 左右的新农保养老金。目前在北京做家政工作，在 95081 做了登记，由其推荐工作，每份家政工作直接和户主签订劳动合同，95081 向雇主收取中间费 980 左右，向小时工收月收入的 10% 作为中介费。不管是雇主还是 95081 中介机构都不帮我缴纳社会保险，仅仅缴纳一个意外保险，保障在雇主家中打坏东西啊之类的风险赔偿。

对于缴纳灵活就业养老保险之类的，没有听说过。不知道怎么缴，到哪里去缴。听了关于缴纳灵活就业养老保险等政策解释后的态度：我觉得还是不缴了，一方面我有新农保每月的 300 多元月养老费有一定的保障，其次我一月就挣 3000 多，还缴 20%，太多。我周围很多和我情况相同的工友都没缴，一是不知道，知道了估计也不缴。现在出来挣钱，不愿再做多余的支持。

2.1 非正规就业人员社保覆盖：分析和管理的方法和工具

Mel Cousins

国际社会保护专家

目录

| | |
|--------------------|----|
| 1. 概要 | 77 |
| 2. 引言 | 78 |
| 3. 中欧比较 | 79 |
| 4. 解决办法 | 79 |
| 5. 社保负担能力 | 80 |
| 6. 非正规就业人员补贴 | 81 |
| 7. 新经济就业人员 | 81 |
| 8. 覆盖面测量 | 82 |
| 9. 行政管理问题 | 83 |
| 10. 结论 | 83 |
| 11. 参考文献 | 85 |

1. 概要

本报告论述了欧盟将社保覆盖面延伸至非正式或“非正规”就业人员的最佳实践。重点讨论欧盟国家非正规就业的方法、负担能力问题、非正规就业人员补贴、“新经济”就业人员、非正规就业人员保险范围的确定以及行政管理问题。

中国面临两个问题，使得实现非正规就业人员的法定保障更为困难。第一个问题是，中国社会保险体系的分散化和复杂性。中国社保体系复杂度相当高，不同省市适用灵活就业人员的方法存在很大不同。这使得有效吸纳所有就业人员更为困难。第二个问题是，纳入非正规就业人员存在很多行政管理问题。就业人员缴费往往较低，而其回报却较高。应有效遵守社会保险缴费政策，尤其是与“正规就业人员”相关的缴费政策，这一点很重要。如果未能达到这个要求，要对非正规就业人员实行法定保障，就几乎没有行政管理上的可能。

本报告论述了欧盟国家的相关优秀实践，有助于中国政府将社会保险高效地覆盖于非正规就业人员。从欧盟经验看，该领域面临着诸多问题。就未来工作而言，方案之一是研究一下特定城市或区域的具体情况，例如研究某一特定城市中社会保险在覆盖灵活就业主要形式时所面临的问题以及欧盟最佳实践可以如何发挥作用。这通常会产生最为具体的效果。该方法可以包括针对专门问题的中方专家报告、现场访问以及召开一场研讨会，讨论欧盟相关最佳实践的报告。

2. 引言

本报告论述了欧盟将社保覆盖面延伸至非正式或“非正规”就业人员的最佳实践（主题 2.1.2）。尽管人们广泛使用“非正规就业（Informal Employment）”一词，但该术语并没有一个清晰的法律定义。有时，该术语用于描述未遵守正式（法律）规则的工作，例如，不遵守劳动法和社会保护法的就业；也用于描述非标准的所有就业形式：在中国，可能包括大量同时从事农业的农民工。

但是，关于该主题的中方专家报告（周，2015）中讨论的是“灵活”就业人员（中文）。欧盟语境下等同于非正规就业人员。非正规就业包括兼职工作、边际就业（小工）、固定期限合同工作、临时工作和自营职业（新）形式（有时称为“依赖性自营职业”）（参见 Schulze Buschoff 和 Protsch, 2008; Eichhorst et al, 2013）。因此，本报告重点讨论欧盟社保覆盖上述非正规工作类型的最佳实践。当然，不同形式的非正规工作之间通常相互重叠，例如，兼职就业人员也可能是临时就业人员、依赖性的自营职业就业人员也可能是兼职就业人员等等。

在与中方专家讨论后，我们认为重点讨论下列专门主题，会极为有用。即：

- 欧盟国家非正规就业的方法
- 财政负担能力问题
- 非正规就业人员的补贴
- “新经济”就业人员
- 非正规就业人员社保覆盖估测
- 行政管理问题

作为本研究的一部分，作者研究了很多其他有关中国社会保险覆盖面扩展的著作(ILO, 1997; ILO, 2006; Zhu, 2009; ISSA, 2013; Giles et al., 2013)和欧盟社会保险覆盖面扩展的一般著作(Schulze Buschoff and Protsch, 2008; Van Ginneken, 2009; Merrien, 2009)。在社会保险覆

盖非正规就业人员和覆盖农民工（许多移民就业人员也属于非正规（灵活就业）就业人员）的问题之间，也有很明显联系。

3. 中欧比较

欧盟国家的情况和中国很不相同，只有小部分人员从事农业。现在的大多数欧盟国家中从事农业的比例不到 10%，许多国家少于 5%。因此，大多数欧盟国家的一般社会保险覆盖所有就业人员，或者一般社会保险和自营职业社会保险的差异相对很小。与此相反，中国的城市社会保险和农民和/或所有居民社会保险之间存在非常大的差别。在欧洲，城市就业人员的社会保险覆盖面已经扩展，成为适用于所有就业人员的一般社会保险。

在中国，社会保障尚未覆盖的就业人员数量高达 2 亿。²¹研究表明，社会保障尚未覆盖的人员主要是城镇中的移民人员、家政服务人员、自营职业人员，残疾人、年轻农村居民和网络经济从业人员等。其中大多数未被覆盖的城市就业人员是在私营企业和微型企业。

但是，与中国一样，欧盟国家也面临非正规就业增加的问题-高达三分之一的就业可归类为非正规就业（Schulze Buschoff 和 Protsch, 2008）。²²有意思的是，中方专家报告（周，2015）中表明中国城镇有大约三分之一的就业人员也可归类为“灵活就业人员”。欧盟国家也已采取措施将非正规就业人员纳入社会保险范围。但是，必须注意，欧盟国家有 28 套不同的国家体系，存在很大差异。

4. 解决办法

很多欧盟国家在近数十年中以不同办法将社会保险覆盖到非正规就业人员上。例如，意大利就（在 1995 年）将社会保险覆盖到非正规就业人员之上（被称为 *collaboratori coordinati e continuative* 或 *co.co.co* 长期合作工作者）。这些人被称为“依赖性自营职业”人员。为了获得社保，就业人员必须自营职业 (*collaboratori*)，他们必须与经营行为相结合(*coordinati*)，他们的工作必须持续进行，而不一次性的(*continuative*)。尽管已经提高了部分非正规就业人员缴费费率，但最初保险的缴费费率较低。针对疾病、孕产、工伤事故和家庭福利均类似于普通就业人员（尽管福利通常较少）。

²¹ See the *Research Report on the Development of China's Old-age Insurance for the 13th Five Year Plan period* prepared by Component 参见《中国十三五期间老年人保险发展研究报告》

²² 确实，在荷兰，高达 50% 的就业人员是兼职的。

在爱尔兰（1991 年），所有每周收入 38 欧元的兼职就业人员（大约 270 元人民币或以最低工资标准工作大约 4 小时）要缴纳社会保险。²³他们享受标准的养老福利（依据其他就业人员的同等规则）。²⁴但是，为了避免这些就业人员工作的消极性，低收入就业人员一般领取有所扣除的短期福利（失业和疾病）。

许多欧盟国家提供一些养老金信用额，或者在参保人员因各种原因未能持续缴纳时（例如，失业、疾病等），可以欠缴费用。尽管上述政策并不仅限于非正规就业人员，但对兼职就业人员来说，这是一项特殊优惠。例如，在英国，暂时没有工作的就业人员可以“欠缴”费用，例如，由社会保障机构确认他们缴费，有助于获得领取养老金资格。

如上所述，这些不同的办法帮助不同形式的非正规就业人员获得或维持了社会保险。

5. 社保负担能力

欧盟经验表明非正规就业人员往往收入较低-通常是由于工作的兼职和/或临时性质。作为一个群体而言，如果没有援助，他们一般无法支付全额社会保险。中国也存在同样的问题，灵活就业人员支付社会保险费用时也面临着巨大困难。在许多欧盟国家，根据实际收入的一定比例缴纳社会保险费用（而中国是以平均工资的一定比例作为最低标准）。因此，对于低收入就业人员来说，社会保险费用是较低的。另外，一些欧盟国家降低了低收入就业人员的缴费，例如，英国收入介入最低收入限额和最低收入限额 140% 之间的就业人员在保险范围之内，但无须缴费。许多其他欧盟国家也适用类似豁免。

非正规就业人员的福利各国各不相同。如果福利与收入挂钩，那么非正规就业人员领取的福利通常较低。但是，在许多国家，与高收入就业人员相比，在缴纳社会保险费用的情况下，他们仍然可以领取较好的福利。由于按统一费率缴纳长期养老金，爱尔兰是低收入就业人员可以领取特别良好福利的国家。爱尔兰养老金体系的精算研究表明社会统筹可使低收入就业人员领取非常好的福利，最低工资人员的养老金等于其缴费金额的 4 倍。非正规就业人员的福利部分受到交叉补贴的资助。

²³ 每周工作少于 18 小时的前就业人员一般排除在外。

²⁴ 与许多其他欧盟国家不同，爱尔兰有统一的养老金体系，与工资不挂钩。

6.非正规就业人员补贴

正如我们已经讨论的，社会统筹通常包括“典型”就业人员对非正规就业人员的间接补贴，国家从普通税收中对社会保险费用进行注资。通过豁免社会保险缴费和“欠缴”保险费用方式，也对非正规就业进行一般补贴。

另外，一些国家对特殊人群进行特殊补贴，例如。失业人员开始就业，可以就一段时期豁免缴费。尽管这些补贴不是特别针对非正规就业人员，但可以帮助他们。但是，定向实施这些特殊补贴通常存在困难，例如，“负担”过重。负担的范围包括开始就业而从未使用补贴的人员。因此，除非强有力支持特殊补贴，可能会倾向于关注社会保险费用的一般削减，而非定向补贴。当然，这取决于具体环境和社会保险机构高效定向补贴的能力。

7.新经济就业人员

我们在此讨论的就业人员是从事“网络”经济的人员，这正是中方专家报告所讨论的。很明显，这些就业人员占据了一系列不同的就业率。有些是雇主、有些是自营职业人员，其他是雇员。其中许多就业人员可能是“依赖性自营职业”人员，也就是说，从工作关系上说他们是正式的自营职业者，但从工作情况上看就与受雇人员类似(Eichhorst 等, 2013)。正如中方专家报告所讨论的，中国的该类就业人员的数量已经增加，尤其是网络经济就业人员。报告还表明许多此类就业人员未纳入社会保险（周，2015）。在欧盟国家，许多领域的依赖性自营职业人员也有所增加。

在社会保险中，大多数欧盟国家仍然区分就业人员和自营职业人员，例如。在大多数国家，失业保险不（或只是限制）覆盖自营职业人员。

根据欧洲议会的最新研究，意大利是唯一将一些“依赖性自营职业”人员特别纳入社会保险且保险水平与普通就业人员类似的国家（上述讨论）（参见 Eichhorst 等, 2013）。²⁵在其他国家，社会保险一般覆盖非正规就业人员，但自营职业就业人员的保险水平较低。下列表格表明七个欧盟成员国社会保护范围覆盖自营职业就业人员的概况。

²⁵ 因此，本文研究了许多欧盟国家众多领域，包括 IT、创新行业、运输等行业的依赖性自营职业就业人员。

| 社保 | 奥地利 | 丹麦 | 法国 | 德国 | 意大利 | 斯洛伐克 | 英国 |
|-------|--------|------|----------|------|------|-----------|-------------|
| 疾病和孕产 | 单独规则 | 普遍 | 自营职业 | 自营职业 | 单独规则 | 自营职业 | (半) 普遍/自营职业 |
| 长期照护 | 普遍 | 普遍 | 自营职业 | 自营职业 | 普遍 | 普遍 | 自营职业 |
| 残疾 | (半) 普遍 | 自营职业 | 自营职业 | 自营职业 | 自营职业 | 自营职业 | (半) 普遍 |
| 老年 | (半) 普遍 | 自营职业 | 自营职业/其雇员 | 自营职业 | 单独规则 | 自营职业 | 自营职业 |
| 遗属 | (半) 普遍 | 自营职业 | 自营职业/其雇员 | 自营职业 | 单独规则 | 自营职业 | 自营职业 |
| 工伤事故 | (半) 普遍 | 自营职业 | 自营职业/其雇员 | 自营职业 | 雇员 | 自营职业 | 自营职业 |
| 家庭福利 | 普遍 | 普遍 | 普遍 | 普遍 | 雇员 | 普遍 | 普遍 |
| 失业 | 自营职业 | 自营职业 | 自营职业 | 自营职业 | 单独规则 | 自营职业 (自愿) | 自营职业 |

本研究建议上述依赖性自营职业人员应纳入保险范围，无论是将其整合进入现行依赖性就业人员（或至少非正规就业人员的主要种类）的社会保护体系，还是建立自营职业人员的中间保险范围并对其社会保护适用特殊规则（如意大利）。

8. 覆盖面测量

在本部分中，我们研究有关非正规就业人员的社保覆盖面测量问题。总体上有两种方法：

1. 享有潜在福利权利的工作人口百分比
2. 该类福利或服务实际受益人的数量

第一种方法研究社会保险计划保险的人或（更准确）有足额缴费记录而具备福利资格的人。第二种方法研究实际具备诸如医疗健康福利资格的非正规就业人员范围。在大多数情况下，为了收集非正规就业人员的准确数据，有必须进行特别研究或修改数据收集。

研究保险的质量，这一点也很重要。特别是在中国，因为中国不同社保体系提供的保险水平之间存在重大差别。因此，中方专家报告中建议应采用两种估测是不错的选择（一种是最低保险水平，另一种最优保险方案。）

9.行政管理问题

从社会政策角度和劳动权来说，社会保护延伸覆盖非正规就业人员，这显然是价值的。这也有助于避免劳动力市场的扭曲以及因企业选用无保险（低成本）非正规就业人员而非普遍雇员而导致的不公平竞争。但是，欧盟国家和发展中国家的经验清晰表明，保险范围的延伸必须具备行政管理的可行性。

正如我们所见，由于低收入，非正规就业人员通常无法承担足额社会保护费用，需要交叉补贴费用。有必要使社会保险政策规则简单明了，易于雇主和雇员理解。行政管理要求也应简单明了，以便遵行。最后，需要良好宣传和沟通，解释人们为什么受益于社会保险以及人们可以如何纳入社会保险。

在此情况下，应考虑自愿保险的作用。自愿保险是指鼓励非正规就业人员参保，但是不像法定保障那样，这不是法律要求。从一方面来说，很明显，由于成本和许多就业人员在社会保护问题上目光短浅，基于自愿实现高水平的充分保险非常困难。从另一方面来说，欧盟经验表明，在实现法定保障不可行的经济发展特定时期，作为过渡，自愿保险只是一个现实选择。一些发达国家已形成了一个选择方案，要求非正规就业人员退出而非参加社会保险，例如，默认状态是非正规就业人员自动参保，但如果愿意可以选择退出。这可以提高保险覆盖水平。如果认为保险应自愿，这可能是中国可以考虑的一个方案。

10.结论

就中国的情况而言，存在两个问题使实现非正规就业人员的法定保障更加困难。第一个问题是中国的社会保险体系的分散化和复杂性。正如中方专家报告所言，中国社保体系的复杂

度相当高，不同省市适用灵活就业人员的方法存在很大不同。这使得有效纳入所有就业人员更为困难。

第二个问题是，纳入非正规就业人员存在很多行政管理问题。缴费往往较低，而这些就业人员的回报却较高。应有效遵守社会保险缴费政策(见 Enoff 和 McKinnon, 2011)，尤其是与“正规就业人员”相关的缴费政策²⁶，这一点很重要。如果未能达到这个要求，要对非正规就业人员实行法定保障，就几乎没有行政管理上的可能。

正如报告开头所言，欧盟国家的相关良好实践有助于中国政府将社会保险高效适用于非正规就业人员。欧盟经验表明，该领域面临诸多问题。就未来工作而言，一个方案是研究一下特定城市或区域的具体情况，例如研究一个特定城市中社会保险覆盖灵活就业主要形式所面临的问题以及欧盟最佳实践如何发挥作用。这通常会产生最具体的效果。该方法可以包括针对专门问题的中方专家报告，现场访问以及召开一场研讨会讨论关于欧盟相关最佳实践的报告。

²⁶ 大量研究关注中国社会保险缴费的现行有效性问题，例如，参见 Gao and Rickne, 2014.

11. 参考文献

- W. Eichhorst et al. (2013), *Social Protection Rights of Economically Dependent Self-employed Workers*, IZA Research Report No. 54.
- W. Eichhorst等. (2013), 经济依赖性自营职业就业人员的社会保护权, IZA研究报告No. 54.
- L. Enoff and Roddy McKinnon (2011), 'Social security contribution collection and compliance: Improving governance to extend social protection' *International Social Security Review*, Vol. 64, 4/2011
- L. Enoff 和 Roddy McKinnon (2011), “社会保障缴费和合规: 改进管理, 延伸社会保护” 国际社会保障评论Vol. 64, 4/2011
- Gao, Q. and J. Rickne (2104), 'Firm Ownership and Social Insurance Inequality in Transitional China: Evidence from a Large Panel of Firm-level Data' *European Journal of Social Security*, Vol. 16 (1).
- Gao, Q. 和 J. Rickne (2104), “中国过渡期公司所有权和社会保险不平等: 公司数据大型研究小组的证据” 欧洲社会保障杂志Vol. 16 (1).
- J. Giles et al., (2013) *Expanding Social Insurance Coverage in Urban China*, World Bank
- J. Giles 等., (2013)中国城市社会保险范围的延伸覆盖, 世界银行
- ILO (1997) *Extending coverage under basic pension schemes - General and Chinese considerations*, ILO
- ILO (1997)基本养老金体系下保险范围的延伸-一般和中国思考, ILO
- ILO (2006) *Perspectives on the social security system of China*, ILO
- ILO (2006)中国社会保障体系探讨, ILO
- ISSA (2103), *Social security coverage extension in the BRICS: A comparative study on the extension of coverage in Brazil, the Russian Federation, India, China and South Africa*, ISSA.
- ISSA (2103),金砖四国社保覆盖面范围的延伸: 巴西、俄罗斯联邦、印度和南非保险延伸的比较研究, ISSA
- F-X. Merrien (2009) *Extending and maintaining social security coverage: Challenges facing high-income countries*, ISSA
- F-X. Merrien (2009)社保覆盖面范围的延伸和维持: 高收入国家面临的挑战, ISSA
- K. Schulze Buschoff and P. Protsch, (2008) '(A-)typical and (in-)secure? Social protection and “non-standard” forms of employment in Europe' *International Social Security Review*, Vol. 61, 4/2008
- K. Schulze Buschoff 和 P. Protsch, (2008) “(A-)典型 and (非-)保障?社会保护和欧洲“非标准”就业形式, 国际社会保障评论Vol. 61, 4/2008
- W. Van Ginneken (2009) 'Social security coverage extension: A review of recent evidence' *International Social Security Review*, Vol. 63, 1/2010
- W. Van Ginneken (2009) “社保覆盖面延伸: 最新发展评论” 国际社会保障评论Vol. 63, 1/2010
- Zhou, X. (2015) *Research on Social Security of Informal Employment in China*, EU-China SPRP
- Zhou, X. (2015)中国非正式就业社会保障研究, 中欧SPRP
- Y. Zhu (2009) *A case study on social security coverage extension in China*, ISSA.
- Y. Zhu (2009)中国社保覆盖面案例研究, ISSA

2.2 欧盟非典型就业之社会保障 - 意大利案例研究

玛塔 法娜

巴黎政治学院(SciencePo Paris)

目录

| | | |
|-----|------------------------|-----|
| 1. | 劳动力市场弹性化的理论与依据 | 88 |
| 2. | 非典型合同关系：若干定义 | 90 |
| 3. | 非典型劳动者社会保障：灵活性 | 92 |
| 4. | 非典型工作、收入不平等与在业贫困 | 94 |
| 5. | 意大利案例研究 | 96 |
| 5.1 | 改革记事 | 96 |
| 5.2 | 典型事实 | 98 |
| 6. | 结论 | 103 |

摘要

劳动力市场的灵活性主要基于确定劳动力市场“刚性”的主流理论 - 即行之有效的工会、丰厚的社会福利，高标准的最低工资、实力强劲的内部人员或解雇限制 - 这是持续失业、低效因素分配、劳动力需求与供给之间的不匹配关系的主因，更广泛而言，这亦是竞争力表现不佳的主因。经验证据似乎矛盾和混淆了在这些理论中所阐释的劳动力市场保障与失业之间的零关系以及灵活性与生产力之间的负面联系。在政策层面，许多国家实施了自由化进程。例如，意大利选择劳动力市场自由化作为促进就业、生产力和竞争力的关键政策之一。改革进程从九十年代中期开始，主要遵循两个主要方法：实现固定期限合同自由化，并创建没有完全从属关系的合同关系。此外，在灵活化进程中，综合社会保障制度并没有实现同步推行，而该制度能够保证非典型劳动者在失业期间仍能够获得足够的保障。非典型合同也造成了劳动者议价能力的退化，穷忙族也随之出现。在结构方面，采用非典型合同作为成本竞争力策略减少了企业对资本投资的刺激，尤其是在高科技行业。由于劳动力市场的灵活化，这一主要缺点造成了意大利工业结构在2008年危机之后加速恶化。

1. 劳动力市场弹性化的理论与依据

过去三十年来，欧洲关于劳动力市场灵活性的辩论主要围绕的是学术、制度和政治辩论。这些辩论的起点依赖于结构变化，与西方国家发生的全球竞争中的技术变革和转型有关。考虑到这些转变，更多支持劳动力市场灵活性的想法源于两个主要的理论论证，都是基于新古典经济理论。首先，竞争可以提高效率，提高收入。其次，市场运作良好不应受到政府干预的阻碍。然而，为了实现这些目标，企业和劳动者必须适应经济环境，因此根据这一理论，在劳动力市场条件下将价格调整转换为工资灵活性。灵活的劳动力市场通过有效的因素分配来维持就业，减少失业，一旦其成本（工资和补偿）减少，增加对劳动力的需求即会增加。最后，根据新古典理论，劳动力市场的灵活性（加上较低的工会化水平）将允许有利于盈利的工资适度过程。正统的观念在理论和经验两方面都受到了质疑。尤其是，劳动力市场的灵活性可以被认为是劳动力和资本之间的议价能力的转移，而这有利于后者（Castel 2000年）。权力的这种转变与国民收入中工资份额的减少以及其补充（利润份额）的增加有关，从而改变了所谓的收入功能分配。在接下来的两节中，针对这种说法，我们将更详细地考虑有利于劳动力市场灵活性和证据的论点，揭示劳动力市场灵活化如何主要由意识形态驱动，有利于资本和劳动者权利，而不是确认经验证据。

根据对经济的新古典解释，这需要消除或软化市场“刚性”，即工会权力、高标准的最低工资、丰厚的社会福利、高标准的解雇成本/保障，从而实现有效的因素分配。尤其是，有效的解雇保障能够：（i）避免劳动力市场匹配（Abraham and Taylor（1993年）；Bentolila and Saint-Paul（1994年）；Boeri and Garibaldi（2007年））；（ii）通过减少企业引入劳动力节约创新的意愿，对生产力产生负面影响（Bassanini and Ernst（2002年）；Scarpetta and Tresselt（2004年））。丰厚的失业福利预期会阻碍劳动者的就业意识（OECD 1994年），同时增加劳动者的议价能力，从而促进工资增长，同时导致劳动力需求收缩（Holmlund 1998年）。此外，集体谈判阻止了有利于生产力的价格（工资）调整（跨空间、合同关系）（Ichino 2012年）。

Boeri和Garibaldi（2007年）研究发现，在意大利，就业能力对于就业率产生了积极的灵活性影响。然而，Howell（2004年）、Baker（2005年）和Avdagic（2013年）发现，劳动力市场灵活性和就业之间的相关性相当脆弱，并且基于经验文献中的一系列限定要求，试图支持这种明显的积极统计关系。此外，Armingeon和Baccaro（2012年）及Avdagic（2015年）没有发现就业保障和失业之间存在明显的统计关系，而Noelke（2011年）和Oesch（2010年）也没有发现任何有关低技能水平的年轻劳动者的就业保障和就业绩效之间存在联系的证据。Blanchard和Landier（2002年）、Cahuc和Postel-Vinay（2001年）和Dolado等（2002年）研究发现，定期合同的引入增加了失业率，这主要归因于其所产生的普遍效果，即增加临时工作的更替性。关于灵活性和劳动生产率之间的关系，Boeri和Garibaldi（2007年），Kleinknecht和Lucidi（2011年）、Battisti和Vallanti（2013年）在意大利案例研究中发现了其负面的相关关系。此外，Pini（2015）和Dosi等（2016年）研究发现，更大的灵活性导致了高度的经济不稳定性，尤其是在结构脆弱的经济环境中（如2008年后）。

劳动力市场自由化和灵活性支持经济体系的想法受到了有关创新和不平等影响的其他证据的挑战。一方面，Glyn等（2003年）、Howell等（2007年）、Lucidi和Kleinknecht（2009年）、Kleinknecht等（2014年）没有发现劳动力市场自由化和创新之间存在相关性的证据，而在许多情况下，实际情况恰恰相反。显而易见的是，临时合同与人力资本和特定技能的低投资存在关联性，这是促进对新技术和创新的资本投资的激励的一个基本要素。

最后，劳动力市场的灵活性被视为不平等加剧的主要原因，从而阻碍了经济增长（Oecd 2015年、IMF 2015年、2016年）。

2. 非典型合同关系：若干定义

在广义上，非典型工作安排不是：“具有无限期合同的全职受雇工作或通常被认为是‘标准’工作安排”（Oecd 2015年）。

欧洲最常用的形式可概括如下：

定期合同受到在所有27个欧盟成员国全面推行的指令1999/70/EC的管制。这些合同需要劳动者对公司建立依赖性工作关系。欧洲指令要求各国对这种类型的合同关系至少规定以下标准之一：

- 提供证明更新此类合同或关系的理由，和/或
- 指定连续的定期雇佣合同或关系的最长持续时间，和/或
- 表明定期合同或关系允许的续约次数。

可以看出，该指令没有说明可以使用定期合同取代标准开放式合同的条件。

兼职属于从属工作关系类别，与工作时间安排有关。尤其是，兼职可以指定期合同和永久合同。至于固定期限，兼职也已通过指令1997/81/EC（由指令98/23/EC补充）被纳入到欧洲一级框架内。

临时和/或辅助工作是一种工作类型，其中就业不具有稳定性和持续性，并且雇主无需定期向劳动者提供工作，但具有按需雇用的灵活性。

在临时工作中，我们发现：

- **按需工作或零时工工作**。尤其是，按需协议是采用协议的方式并且在员工决定接受所提供的工作时生效的定期合同。员工的工资按时计算，他们可以拒绝工作，不会产生任何后果。在商定的每个新工作期开始时，双方都将签订新的劳动协议。相反，零时工合同可以是固定期限或永久期限，但不能保证最短工作时间。
- **间歇性工作**是指雇主定期或不定期地雇用劳动者，以执行特定的工作任务，通常与个别项目或季节性工作有关。就业特点是有一个固定期限，即涉及完成任务或完成特定天数的工作。

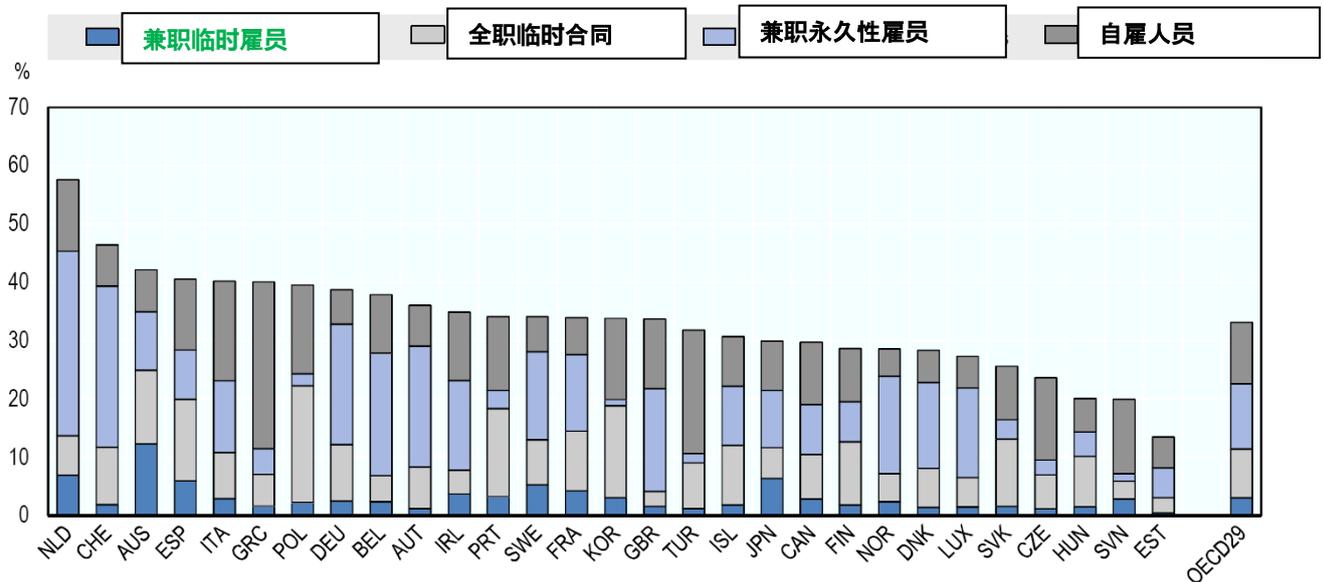
- **凭证结算制工作**是一种雇用形式，其中雇主从第三方（通常是政府当局或获得授权的私人机构）获得凭证，用于支付劳动者的工作，而不采用现金形式。劳动者所提供的服务通常是特定任务或固定期限任务，因此与临时和投资组合工作有关。

工作分担是指一个雇主雇用几个劳动者来共同填补一个全职工作岗位的雇佣关系。这是一种兼职工作的形式，其目的是确保工作分担的永久性。工作分担者是由雇主组成的一个团队，而不是一个自组织的雇员团队。

群体就业是一种就业形式，使用在线平台使组织或个人能够访问其他组织或个人的不确定群体，以解决特定问题或提供特定服务或产品，以换取酬劳。这也被称为群体采购或群体工作，这是一种新形式的组织任务外包，通常将委托给单一员工的工作分配至一大批“虚拟员工”。其他形式的非典型工作可以定义为准从属性工作，因为它们是正式独立/自主的关系，而事实上，它们在经济上依赖于单一雇主。

下图的主要内容是 2013 年经合组织国家按类型分列的非典型工作的扩散（图 1），以及按年龄组别划分的非典型工作发生率，即属于非标准工作的每个年龄组别就业的比例（图 2）。

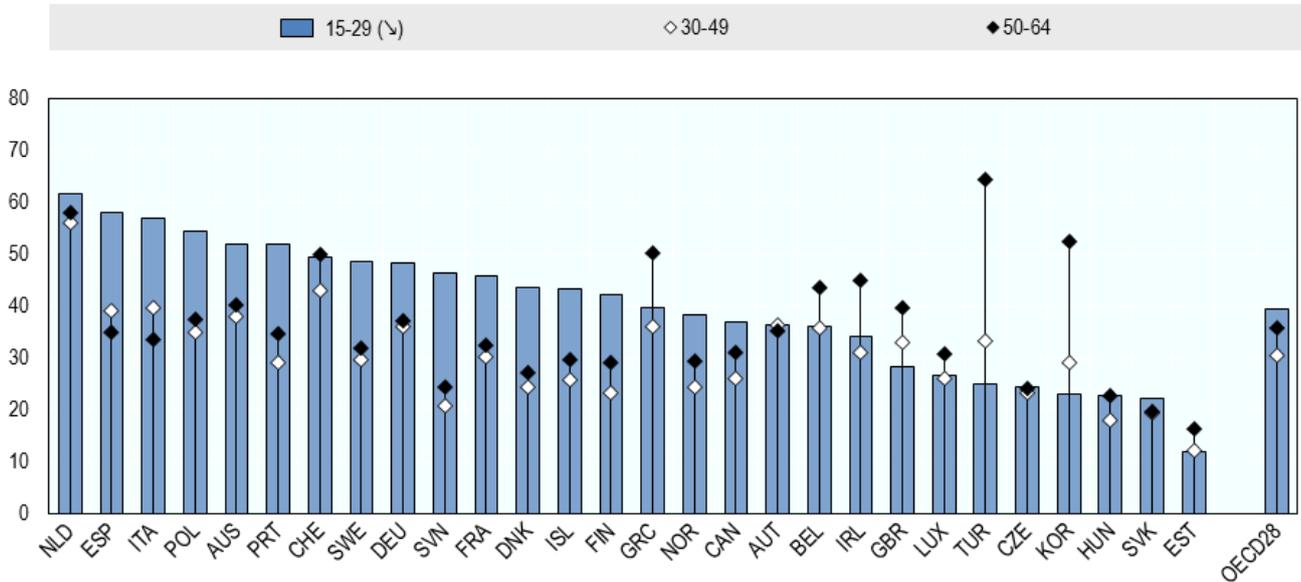
图1：非标准就业形式占总就业的百分比（2013年）



OECD部分成员简称：NLD：荷兰 CHE：智利 AUS：澳大利亚 ESP：西班牙，ITA：意大利 GRC：希腊 POL：波兰 DEU：德国 BEL：比利时 AUT：奥地利 IRL：爱尔兰 PRT：葡萄牙 SWE：瑞典 FRA：法国 KOR：韩国 GBR：英国 TUR：土耳其 ISL：以色列 JPN：日本 CAN：加拿大 FIN：芬兰 NOR：挪威 DNK：丹麦 LUX：卢森堡 SVK：斯洛伐克 CZE：捷克 HUN：匈牙利 SVN：斯洛文尼亚 EST：爱沙尼亚

资料来源：经合组织（2015年）

图2：按年龄组划分的非标准就业情况（2013年）



OECD成员简称：NLD：荷兰 CHE：智利 AUS：澳大利亚 ESP：西班牙，ITA：意大利 GRC：希腊 POL：波兰 DEU：德国 BEL：比利时 AUT：奥地利 IRL：爱尔兰 PRT：葡萄牙 SWE：瑞典 FRA：法国 KOR：韩国 GBR：英国 TUR：土耳其 ISL：以色列 JPN：日本 CAN：加拿大 FIN：芬兰 NOR：挪威 DNK：丹麦 LUX：卢森堡 SVK：斯洛伐克 CZE：捷克 HUN：匈牙利 SVN：斯洛文尼亚 EST：爱沙尼亚

资料来源：经合组织（2015年）。注：上述范例仅限于15-64岁的有薪劳动者和自雇人员，不包括雇主、学生员工和学徒。

3. 非典型劳动者社会保障：灵活性

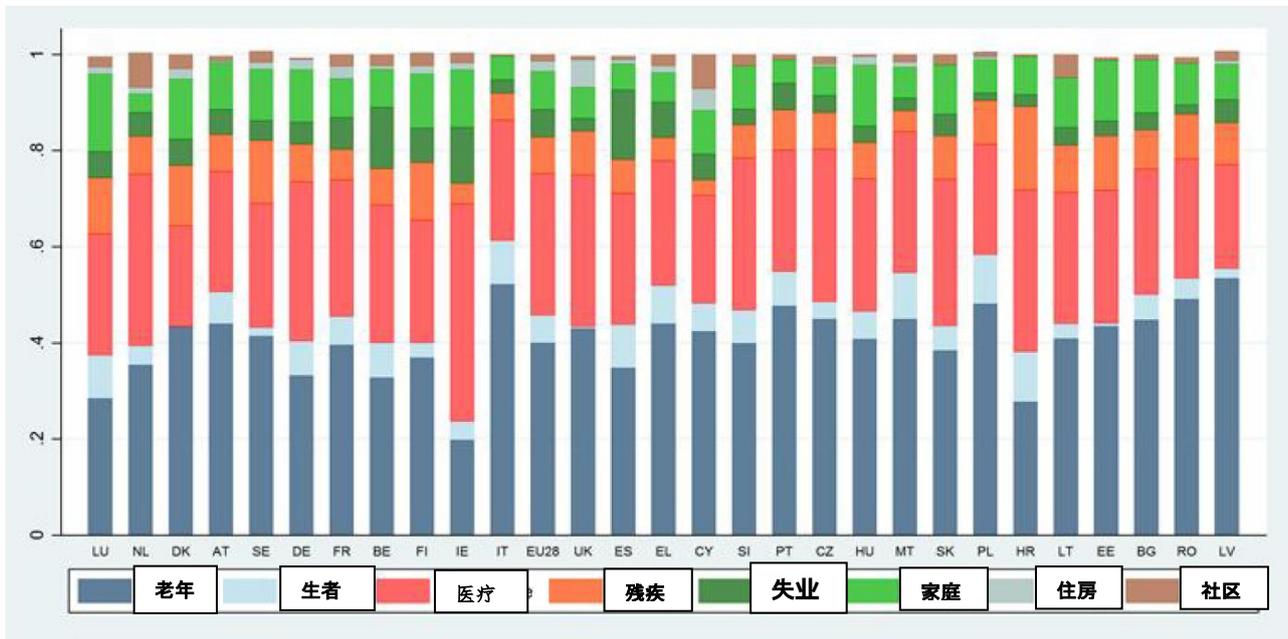
围绕劳动力市场灵活性的经济和政治辩论与基于综合社会保障制度的新合同关系的想法密切相关。尤其是在政治层面，那些支持劳动力市场灵活性的人们意识到，工作岗位不稳定的劳动者可能会遭受到更多歧视，这主要归因于更频繁的失业时间 - 固定期限关系和不可预见的岗位损失成为主因。与此同时，非典型合同专门用于推动弱势群体的参与性，如女性、年轻人和移民。因此，社会保障不应仅仅基于收入支持，即：被动的劳动力市场政策，而且还应基于所有能够使劳动者重新融入新工作岗位的条件，帮助他们找到新的机会以及为他们提供所需的培训。第二条政策是积极的劳动力市场政策。

根据这一推理，欧洲机构建议成员国采用一种灵活性与保障性相结合的综合体系，即所谓的偏斜度体系，定义为：

“一种全面的劳动力市场政策方法，其中确保合同关系的全面灵活性 - 这允许公司和雇员能够应对变化 - 同时为劳动者提供保障，以留住岗位人才或能够迅速补充新力量，同时保证在择业就业期间具有足够的收益。”（欧洲委员会 2007 年）

然而，必须强调的是，关于全面性保障体系的建议不是强制性的，这不同于规定定期合同和兼职工作的指令。这种不一致导致会员国采取了广泛不同的办法，其中包括意大利在内的一些国家尚未确定具体的保障措施，我们将在下一节予以介绍。如图 3 所示，不同国家的社会保障计划的构成差异很大。为了获得更准确的了解，我们在表 1 中介绍了不同国家基于 GDP 份额的不同分配情况（按职能划分）。在失业支出方面，法国的 GDP 在 2000 年至 2011 年期间从 2% 增至 2.1%，意大利在同一时期从 0.4% 增至 0.8%，尽管意大利的失业率总是高于法国。正如我们可能会注意到的，意大利的体系即使在某些方面获得巨大的增长，但仍然落后于其邻国。可以对表中列出的其他职能进行类似的总结和比较。然而，即使在法国和德国等明确界定脆弱性并给予扶持的国家，仍然存在标准和非标准劳动者之间的歧视，而且在税收和福利之后仍然存在歧视。

图 3：按职能划分的社会保障福利分配（2011 年）



资料来源：欧盟委员会（2015 年）摘自欧盟统计局 ESSPROS。按每个居民的 PPS 社会保障支出总额排序。

表 1：2000 年、2007 年和 2011 年按职能划分的社会保障福利趋势（占 GDP 的百分比）

| MS | 全部职能 | | | 家庭/子女 | | | 失业 | | | 住房 | | |
|-------|------|------|------|-------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| | 2000 | 2007 | 2011 | 2000 | 2007 | 2011 | 2000 | 2007 | 2011 | 2000 | 2007 | 2011 |
| EU-28 | | | 27.8 | | | 2.2 | | | 1.6 | | | 0.6 |
| EU-27 | | 25.0 | 27.8 | | 2.0 | 2.2 | | 1.3 | 1.6 | | 0.5 | 0.6 |
| EU-25 | 25.4 | 25.2 | 28.0 | 2.1 | 2.0 | 2.2 | 1.5 | 1.3 | 1.6 | 0.6 | 0.5 | 0.6 |
| BE | 24.2 | 25.5 | 29.0 | 2.1 | 2.1 | 2.3 | 2.9 | 3.3 | 3.7 | 0.0 | 0.1 | 0.2 |
| BG | | 13.7 | 17.2 | | 1.2 | 1.9 | | 0.3 | 0.6 | | 0.0 | 0.0 |
| CZ | 18.2 | 17.5 | 19.8 | 1.5 | 1.6 | 1.2 | 0.6 | 0.6 | 0.7 | 0.1 | 0.1 | 0.1 |
| DK | 28.1 | 29.3 | 32.8 | 3.7 | 4.0 | 4.1 | 3.0 | 1.2 | 1.8 | 0.7 | 0.7 | 0.7 |
| DE | 28.7 | 26.8 | 28.3 | 3.3 | 2.8 | 3.1 | 2.1 | 1.5 | 1.3 | 0.3 | 0.7 | 0.6 |
| EE | 13.6 | 12.0 | 15.9 | 1.6 | 1.4 | 2.0 | 0.2 | 0.1 | 0.5 | 0.1 | 0.0 | 0.0 |
| IE | 12.7 | 17.1 | 28.3 | 1.8 | 2.6 | 3.4 | 1.3 | 1.4 | 3.3 | 0.3 | 0.4 | 0.4 |
| EL | 22.7 | 24.1 | 28.9 | 1.7 | 1.5 | 1.8 | 1.4 | 1.1 | 2.1 | 0.7 | 0.5 | 0.4 |
| ES | 19.5 | 20.3 | 25.6 | 1.0 | 1.3 | 1.4 | 2.0 | 2.1 | 3.7 | 0.2 | 0.2 | 0.2 |
| FR | 27.7 | 29.3 | 31.9 | 2.5 | 2.6 | 2.6 | 2.0 | 1.9 | 2.1 | 0.9 | 0.8 | 0.8 |
| HR | | | 20.2 | | | 1.6 | | | 0.5 | | | 0.0 |
| IT | 23.7 | 25.4 | 28.4 | 1.0 | 1.2 | 1.4 | 0.4 | 0.4 | 0.8 | 0.0 | 0.0 | 0.0 |

资料来源：欧洲委员会（2015年）

4. 非典型工作、收入不平等与在业贫困

经济合作与发展组织（经合组织）关于不平等的最后报告称，

兼职工作者的平均年收入不到标准劳动者的一半，而对于兼职临时工作者而言，其平均年收入甚至比其低了70%，这反映出因工时缩短而带来的低工资。临时工作者和自雇人员的工资（每周工作时间与标准劳动者相同）仍然低了40%左右。

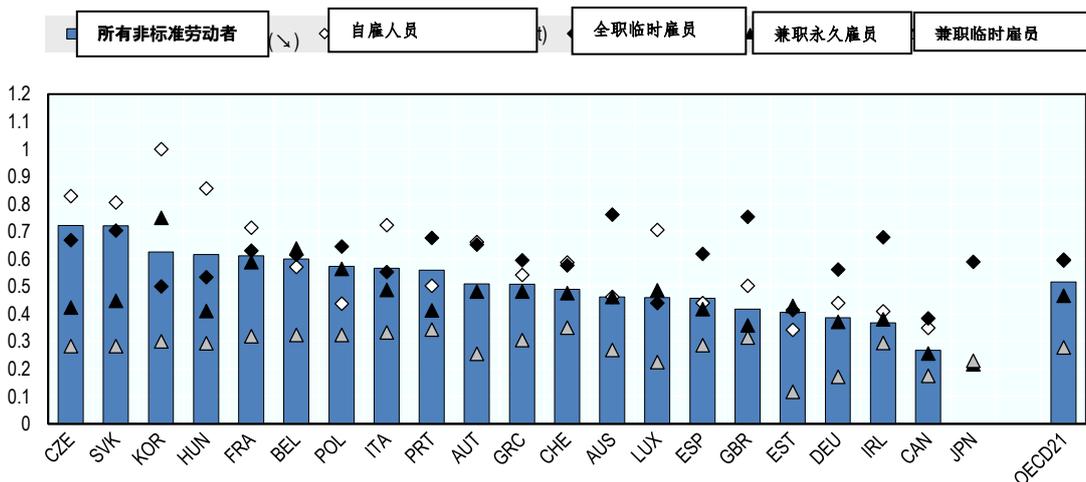
目前，通过诸如基于技能的技术变革、不对称的信息、新入职者的经验匮乏等解释，主要论证体现出工资和收入在标准和非典型劳动者之间的差距，但我们已经发现，这些并不能解释这样的差距。尤其是，经合组织估算发现，临时职业者的工资仍然具有与其个人、家庭

和工作有关的显著特征。尤其是各国的工资水平存在差异：澳大利亚几乎为零，而希腊高达19%。

经合组织（2011年）的证据表明，非标准工作对总收入不平等程度的影响：将兼职劳动者的收入增加到全职雇员的分配中，使收入不平等的比例增加近20%，而且，增加自由职业劳动者的加入也使不平等的比例进一步增加5%。此外，政策改革，例如临时合同的较弱就业保障，更倾向于增加就业机会，但与更广泛的工资不平等有关。

经合组织（2011）

图4：2012年标准劳动者与非标准劳动者（标准劳动者= 1）的收入比率



OECD成员简称：NLD：荷兰 CHE：智利 AUS：澳大利亚 ESP：西班牙，ITA：意大利 GRC：希腊
 POL：波兰 DEU：德国 BEL：比利时 AUT：奥地利 IRL：爱尔兰 PRT：葡萄牙 SWE：瑞典 FRA：法国
 KOR：韩国 GBR：英国 TUR：土耳其 ISL：以色列 JPN：日本 CAN：加拿大 FIN：芬兰 NOR：挪威
 DNK：丹麦 LUX：卢森堡 SVK：斯洛伐克 CZE：捷克 HUN：匈牙利 SVN：斯洛文尼亚 EST：爱沙尼亚

资料来源：经合组织（2015年）

非典型劳动者属于收入分配的底层，因此一个政策问题是，一旦我们考虑了整个家庭的等效收入，这些个人/家庭的地位是否保持不变。根据经合组织（2015年）估计，存在两个非标准劳动者的家庭很有可能处于收入分配的底层（低至20%）。混合家庭的这一份额减少，其中非标准劳动者与标准收入者持平：只有12%。同时，非典型工作的上升倾向性似乎更低，

但总体上情况相反。事实上，由于这些类型的工作不稳定，相比于其他工作家庭，非标准劳动者的家庭处于收入分配底层的概率更高。

此外，需要重点注意的是，收入不平等以及“在业贫困”是非典型劳动者的特征。尤其是，2013年，只有22%的非标准劳动者家庭被划入贫困类别，其中贫困门槛由相对贫困线确定，即为相等家庭可支配的平均收入的50%。如果市场收入在劳动者类型中分布不均衡，那么值得注意的是税收和福利对减少不平等和大幅降低“在业贫困”的影响。这是十分重要的，因为它可以被视为针对灵活安全系统可能性的衡量。跨国评估侧重于截然不同的模式，其中一个相当普遍的模式是失业福利的资格。例如，这通常是关于自雇人员和那些非专业劳动者的情况，我们将其定义为非从属关系，虽然其工作和贡献（在工作周方面）有时被法律排除在福利之外。同时，即使兼职和定期劳动者的福利与标准劳动者的福利相同，但实际情况并非如此。考虑到意大利的情况（见下一节），失业救济金已经通过最新的劳动力市场改革进行了改革，根据这种改革，相关资格以及其持续时间主要取决于过去两年的工作周数（过去两年至少13周），相关门槛已有所降低，以便将受益扩大到更大的工作人口份额。然而，临时劳动者会遭受更频繁的失业，他们的合同关系并不能始终具有从属关系，其中从属关系是失业福利的主要条件之一。在实践中，这意味着更加脆弱的非典型劳动者也是在非工作期间获得政府福利的可能性较低的非典型劳动者。

5. 意大利案例研究

5.1 改革记事

在意大利，劳动力市场自由化进程从上世纪90年代中期开始，开始了一系列立法变革，其目标是在标准开放式合同中引入更灵活的关系，严格遵守1970年颁布的《劳动者法令》（Statuto dei lavoratori）。尤其是，该国一直推行放松管制进程，但随着2015年批准的最近一次改革，即颁布《就业法案》（见下文），这一情况发生了变化，这意味着它们废除了许多针对固定期限雇用劳动者的法律限制，同时界定了各种类型的非典型劳动关系，而不改变对长期劳动者的就业保障。由此，该过程导致创建一个两层体系：其中，非典型合同与标准开放式合同共存。

值得记住的是，在刚果民主化进程开始之前，其于 1993 年批准了一项关于工资谈判的议定书，其中规定，国家集体合同的更新必须涉及计划通货膨胀率，而不是预期通货膨胀率。由此，立法者旨在缓和降低高通货膨胀率。根据 Tronti（2007 年），即使该议定书实现了通货膨胀减少的目标，但同时也是国民收入功能分配中工资份额减少的主要原因，这有利于其对应方、资本收入（分享利益）。

然后，在 1997 年，劳动力市场自由化进程中的第一个重要举措是发布《Treu Package》（第 196/1997 号法律）。该法律提供了一个新的合同框架，引入学徒制度，并设立私人临时工作机构，以便利年轻人进入劳动力市场，促进供求之间的匹配。同样，《Treu Package》减少了对兼职工作和临时合同的使用的限制。此外，为了促使年轻人实现更快的学校转型工作的目标，后一项规定旨在解决意大利劳动力市场的另一个结构性弱点：女性就业和低参与率。然而，改革的意图远远超出了它的第一步。有明确的证据表明，这不仅降低了企业的招聘成本，而且放宽了从属关系，这已经被立法者纳入考虑。事实上，几年前，即 1995 年，在社会保障改革范围内，引入了“准从属性”劳动者的特殊养恤金制度，主要面向那些在实际中在经济上依赖于单一雇主的自由职业劳动者。然而，主要议题仍然是固定期限合同，《Treu Package》批准了在违反固定期限合同条款的情况下降低严厉制裁程度的规定，并取消了关于固定期限合同自动转换为开放式合同的规定。《公务员劳动协议》于 1998 年实施，该协议增加了工作时间、劳动力流动性以及执行与业绩挂钩工资的权利的灵活性。在 21 世纪初，意大利根据欧洲指令采取了两项深入改革劳动力市场的举措。第一个涉及兼职工作，第二个涉及定期合同。正是通过后一种干预，即第 368/2001 号法令，在很大程度上消除了对于固定期限合约的使用的限制。尤其是，第 368/2001 号法令删除了关于措辞模糊的临时雇用的可受理条款的严格规定，根据该规定，定期合同可以基于“技术、生产、组织或替代”原因予以确定。最后，在 2003 年，通过引入非典型合同，对准从属性劳动者进行规范，完成了灵活化过程。然后，一套合同关系也随之引入：工作分担、临时工作、工作人员租赁和“按需工作”。然而，在立法实施一段时间之后，自 2008 年经济危机起出现了新的自由化形式。事实上，Fornero 法案在 2012 年获得批准和实施。这项改革改变了就业保障措施，防止不公平解雇，旨在增加使用赔偿金，而不是劳动者的复职，尤其是在非法解雇的情况下。关于不到一年的定期合同，最低限度是废除了将合同规定的原因列入合同的义务。此外，Fornero 法案将学徒与合格劳动者之间的比例提高到 3:2。这项改革深刻改变了凭证结算制临时工作的使用形式，将其使用范围从家庭和农业行业扩大到所有经济行业，在合同制劳动者与凭证结

算制工作者之间的比率方面没有任何限制，而意大利并不签订工作合同，只有采用按每小时工作绩效的支付体系。唯一的限制是（实际上）每个劳动者在每个财政年度可以获得的最大收入。

最后，在2015年，意大利政府批准了《就业法案》，其中明确改变了意大利的产业关系，不仅改革了非典型合同，而且改革了标准的开放式合同。关于后一种情况，《就业法案》引入了一种新的合同类型，即“逐步保障合同”，适用于永久性雇用新员工，当公司进行无效解雇时，任何形式的劳动者复职义务也随之取消。同时，这也促进了临时合同的使用，因为先前对其采用的数量限制²已经废除。尤其是，这项改革取消了劳动者被永久聘用的权利，前提是公司超出了固定期限合同占合同总额的比例的限制（原先设定为20%）。此外，在这种情况下，根据新法律，劳动者不再有权收到对于“歧视”的不当赔偿。

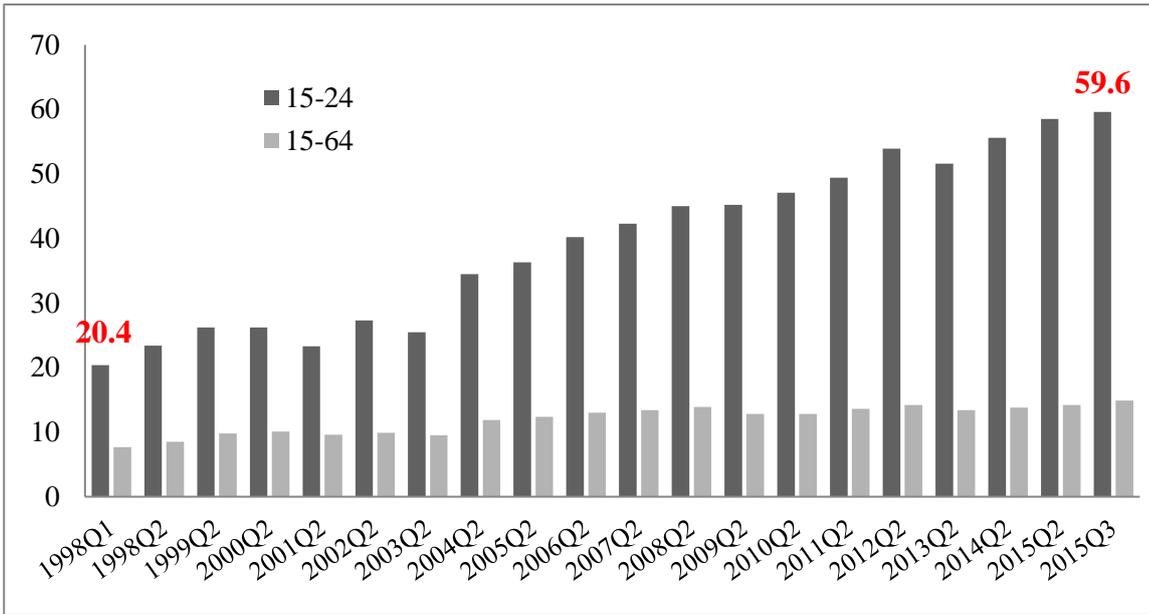
最后，《就业法案》增加了每个劳动者每年可以从凭证结算制工作中的最大收入，从5,000欧元增加到7,000欧元。新规定对所谓的临时和辅助工作的最初目标产生了冲击，因为按照Fornero法案的规定，所有经济行业中的从属工作都存在风险，而不是附属工作，但在农业中具有一定限制。

正如我们即将在下述章节中了解到，这些风险似乎存在于在实际情况中。

5.2 典型事实

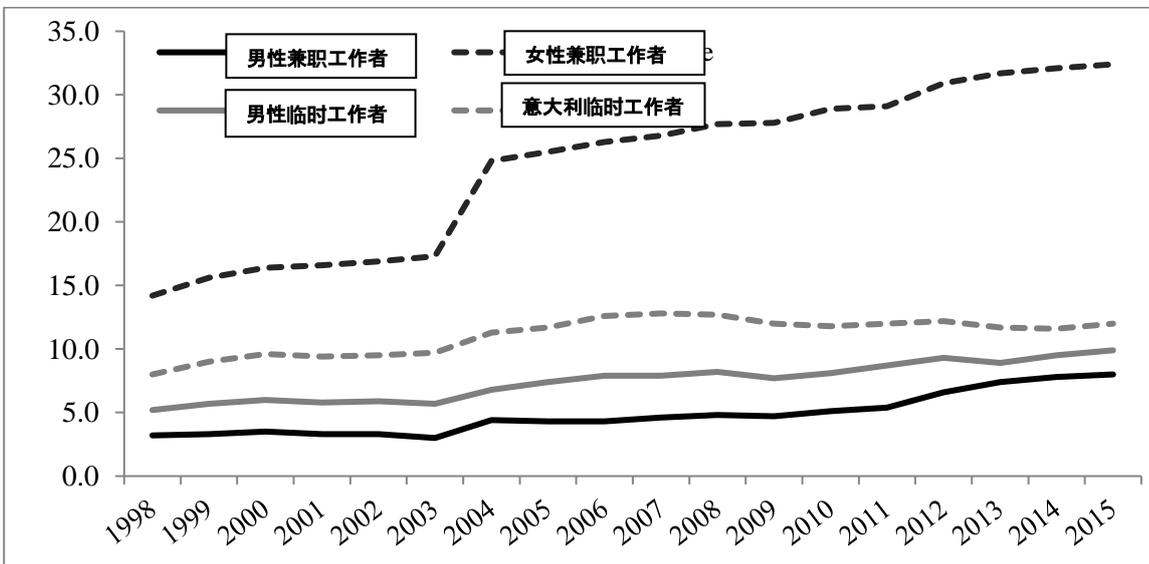
在本节中，我们将介绍一系列典型事实，主要是关于意大利劳动力市场如何响应自由化过程。首先，临时工作者的总就业比例随着时间的推移而增加，尤其是年轻就业群体：1998年至2015年，15-24岁的临时工作者群体的总就业比例从20.4%上升到59.6%。然而，如图6所示，一般来说，男性和女性的临时合同份额都有所增加，但从事兼职工作的群体以女性为主，在过去十年中，这一比例增加了一倍多。

图5：临时就业群体占总就业人数的比例



资料来源：法娜等（2016年）。纵轴表示临时工作者在总人口和最年轻群体（15-24岁）中的总就业比例。横轴表示年份，主要以第一和第二季度为主。

图6: 按性别列的兼职工作和临时合同



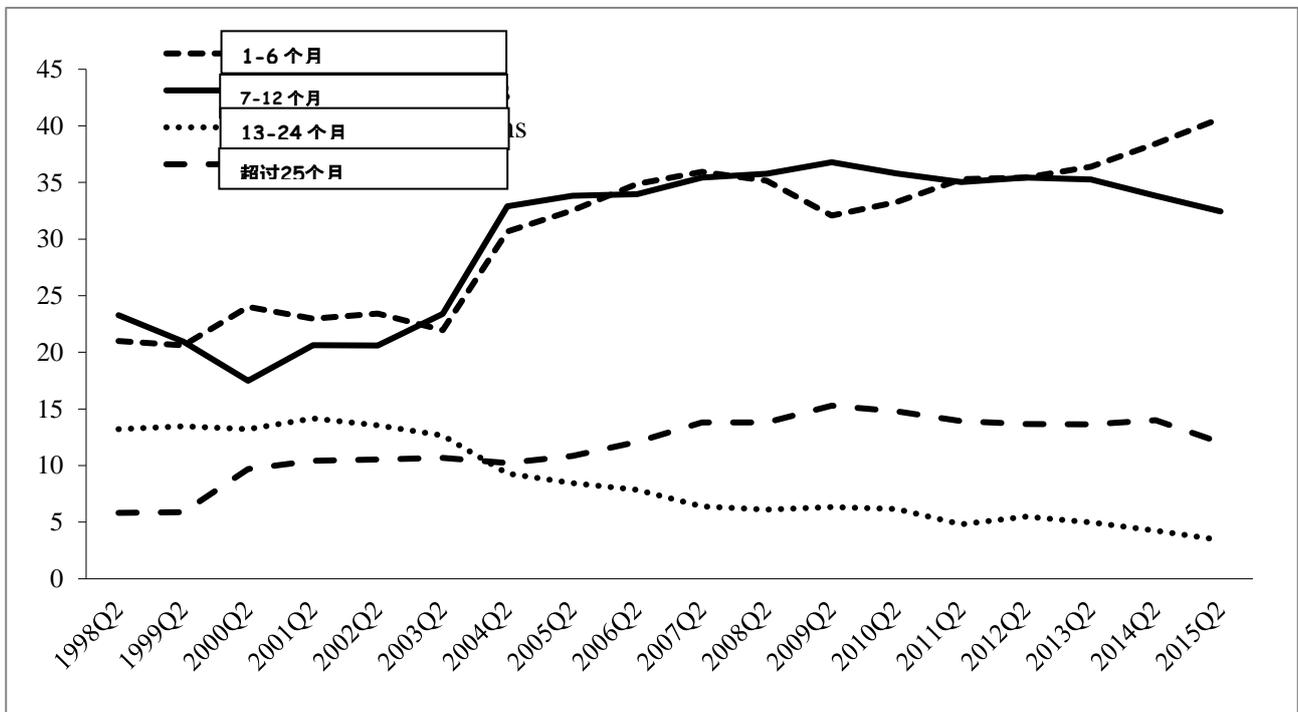
资料来源：法娜等（2016年）。纵轴表示临时工作者和兼职工作者在总人口和最年轻群体（15-24岁）中的总就业比例。横轴表示年份。

此外，在临时合同中，持续时间少于12个月的合同显示出最高的扩散率。图7显示了这个证据：尤其是，纵轴表示每个时间点的临时合同的持续时间比例，而横轴表示每年时间

（使用第二个时期作为每年的参考点）。从图中可以看出，正是在2003年《比亚吉法》（Biagi Law）之后，相对于所有其他合同，持续时间较短的合同在临时合同总额中的份额存在较大差异。从经济角度来看，这一证据表明，临时合同更常见的特点是工作不稳定。

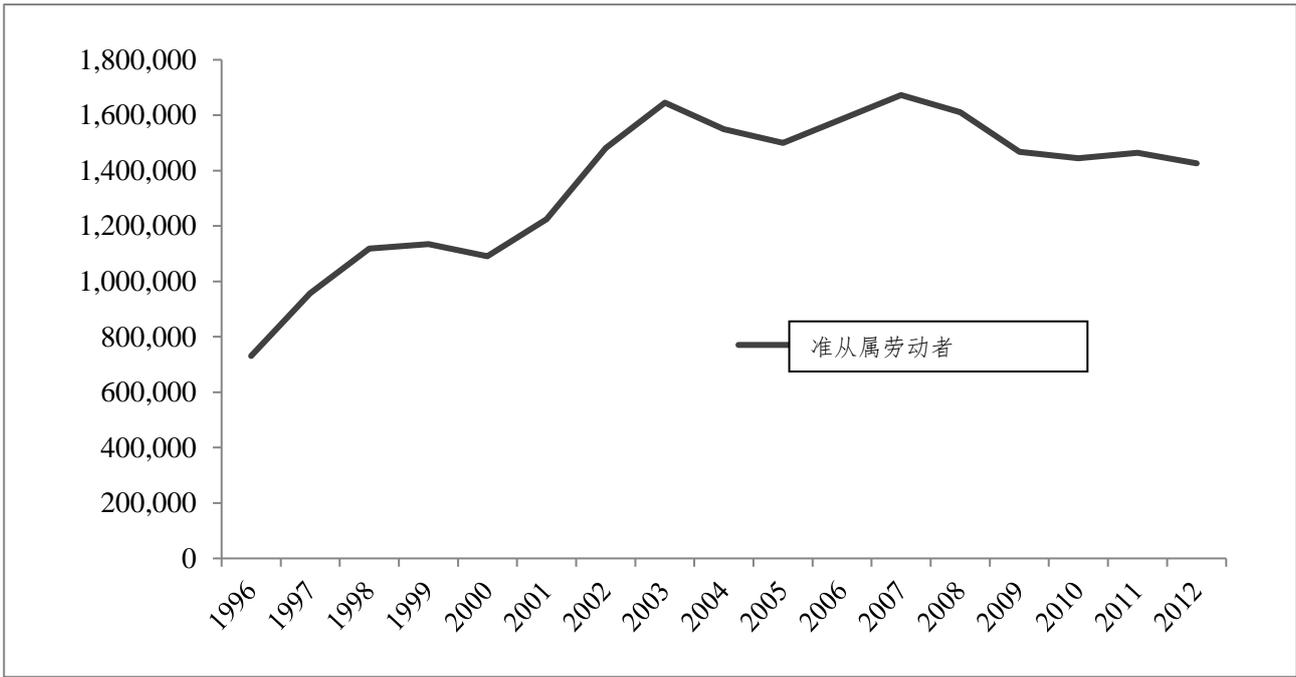
如第2节所述，接受雇主（或客户）工作的非典型劳动者与其建立的关系可以是从属关系或正式自主的关系。在意大利，此类合同的扩散动态（通过这些合同关系下的劳动者数量进行衡量）（图8）遵循其参与其中的渐进式自由化进程。尤其是，如图8所示，在发生经济危机前的时期（1998年 - 2007年），准从属性劳动者的绝对人数增加了一倍，而经济的衰退意味着减少，但在规模上与过去十年增加的经验不具有可比性。

图7：临时合同期限（%）



资料来源：法娜等（2016年）

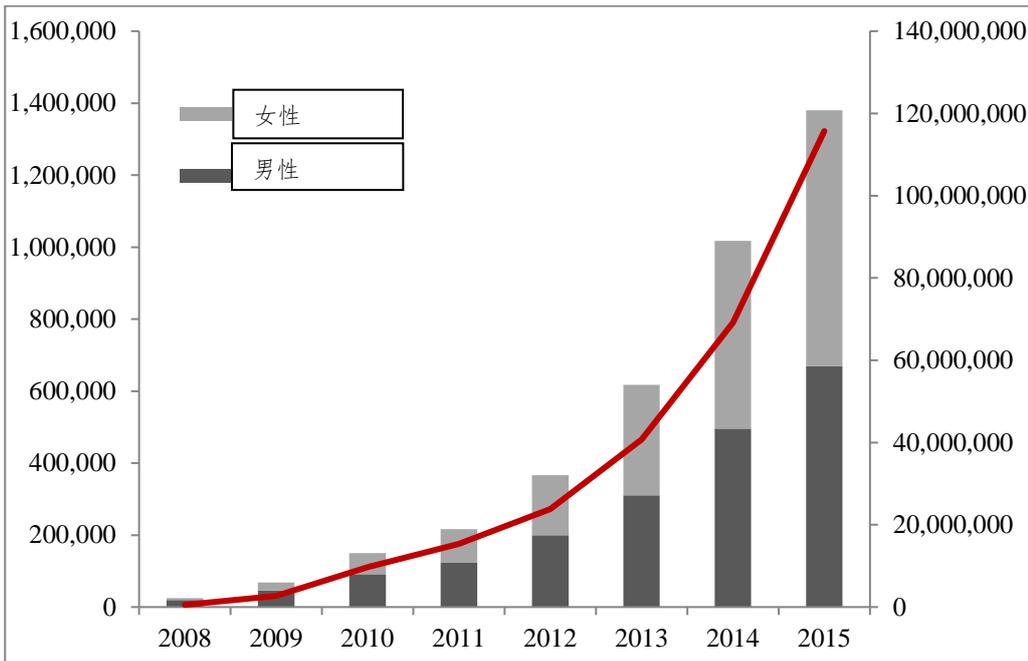
图 8：准从属性劳动者的动态



资料来源：作者阐述

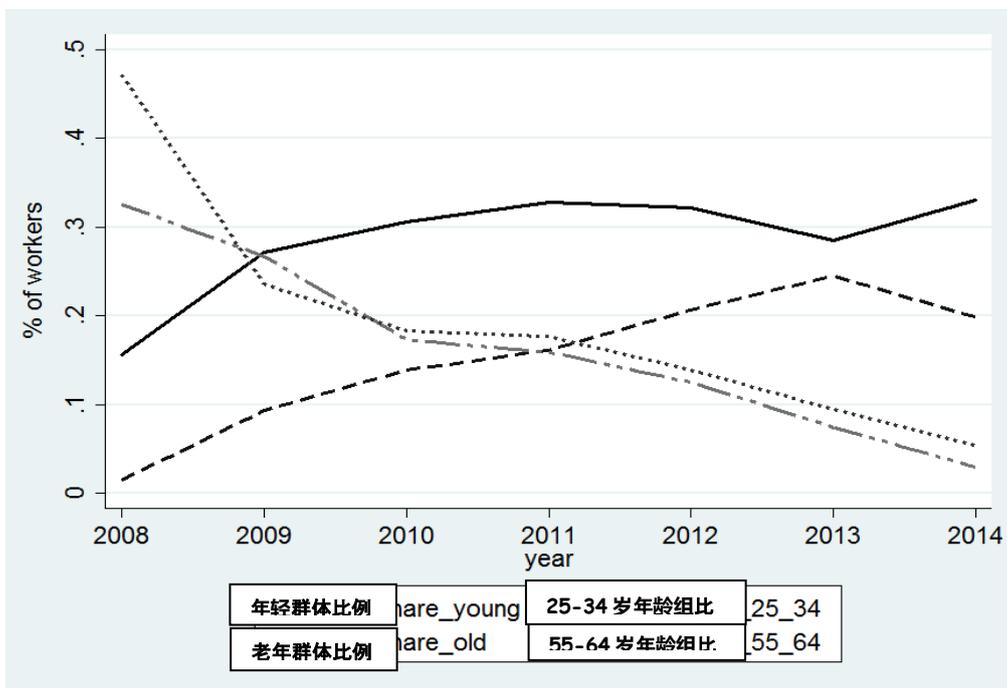
除了非典型合同、从属性工作关系和准从属性工作关系的扩散之外，最不受保障的自由化工作关系形式在过去十年中的意大利劳动力市场中占据了一席之地。正如上文所述，凭证结算制工作属于临时工作类型，对于意大利来说，这并不意味着这两个主体之间存在合同关系，而只是作为工作表现的一种支付形式。图 9 表现出已售凭证和参与这种类型工作的劳动者（按照性别划分）的时间动态。首先，已售凭证的数量从 2008 年的 535,985 份增加到 2015 年的 115,700,000 份。自 2013 年以来，随着 2012 年 Fornero 法案对全面自由化的推动作用，增长率变得更快。图 9（左轴）表示使用凭证参与临时工作的劳动者人数。该进展与在相同时间范围内销售的凭证的数量一致，但是性别分布随时间推移而发生逆转。使用凭证参与工作的女性劳动者的份额逐步增加，直到 2014 年超过 50%（从 2008 年的 21%开始，只有国内和农业行业才允许使用凭证）。最后，从按年龄组划分的临时工作构成（图 10）可以看出，参与临时工作的年轻劳动者的比例不断增加，而老年劳动者（55-64 岁和 65 岁以上）的比例则与此相反。因此，显而易见的是，最不稳定的工作关系与最弱势的群体相关：女性劳动者和最年轻的劳动者群体，从而造成经济和工作不稳定的恶性循环。

图 9：非常规性工作：销售凭证与相关劳动者



资料来源：作者阐述

图 10: 按年龄组和时间划分的凭证结算劳动者比例

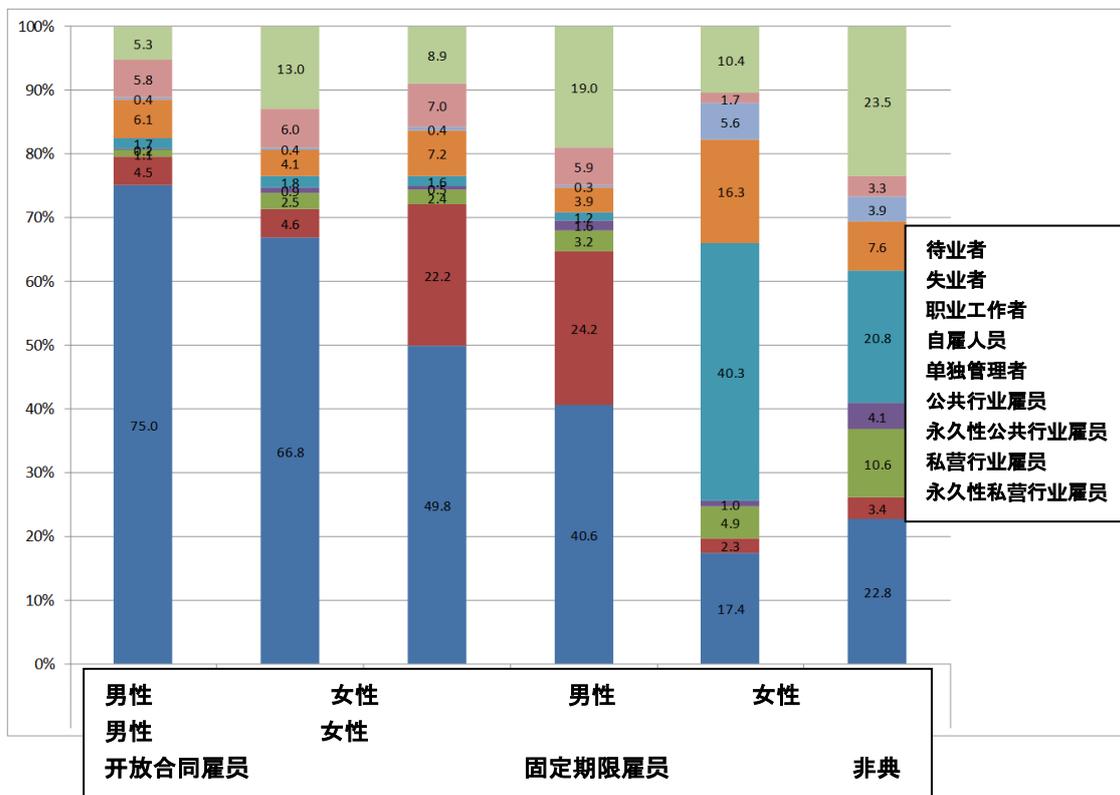


资料来源：法娜等（2016年）

另一个与非典型工作有关的问题是这种条件的持续性。在所有其他原因中，引入了更灵活的合同，以便在入职时缩短查询时间。然而，由于非典型合同需要较低的权利和工资，

因此重要的是要了解这些不利条件是否持续或（和）作为非典型劳动者开始工作，否则这意味着一个不稳定的陷阱。虽然关于这一具体专题的经济文献对此并不完全同意，但一个重要的发现似乎得到确认：如果一方面存在从非典型合同到永久合同关系的积极转变，则入职合同的灵活性似乎有所降低。在实践中，入职合同越灵活（意味着越少受到保障且时间越短），在几年后获得标准合同的概率就会越低。意大利案例也不例外：平均而言，在签订固定期限合同的劳动者群体中，只有 45%的劳动者能够在十年后获得永久性工作（图 11；深蓝色部分）。初聘合同的典型性越不明显，情况就会变得越糟：在同样的时间跨度之后，只有 20%的非典型劳动者享有永久性全职合同。

图 11：2000-2011 年按性别和初聘合同划分的工作过渡情况



资料来源：Raitano（2015 年）

6. 结论

在本文中，我们回顾了经合组织，尤其是欧洲国家，在过去三十年中发生的劳动力市场自由化背后的主要理论。支持劳动力市场灵活化的主要理念遵循关于经济的新古典解释，根

据这种解释，消除或软化市场“刚性”，即工会权力、高标准的最低工资、丰厚的社会福利、更高的解雇成本/保障，允许有效的因素分配。然而，支持劳动力市场灵活化的这些论点主要是由意识形态假设推动的，有利于资本和劳动者的权利，而不是经过证实的实证证据。适度工资和较低的劳动者社会保障适合劳动力和资本之间权力平衡的转变，这导致工资在国民收入中的份额减少，从而有利于利润。根据这些想法，许多欧洲国家逐步开展自由化议程：i) 减少招聘和解雇成本，ii) 在雇佣关系和社会保障方面采用新的合同关系，主要基于临时工时和弱势劳动者的权利，即获得失业津贴、经济支持、一般和特殊培训的资格；iii) 集体谈判权力下放（通过法律和由于劳动力市场分散的实际应对措施）。

不出所料，非典型劳动者的比例在所有这些国家中都有所增加，但是这种增长的形式在年龄组和性别上是截然不同的。在工作人口中，年龄在 15 至 24 岁之间的年轻人构成了一个群体，他们中的大多数人已建立并正在保持非典型工作关系。其次是女性劳动者，因为她们中的绝大多数人都从事非全日制工作。如果从（主流）理论的角度来看，劳动力市场灵活化背后的一个想法是增加这两个群体的参与性和缩短求职时间，我们已经看到，在实践中，这些群体进入了不稳定和低保障的恶性循环。非典型工作的特点是持续时间很短，因此增加了失业的频率。同时，在总体水平上针对劳动力市场灵活化的明显证据是其与收入不平等的增加之间的关系。在这方面，我们结合西班牙案例，分析了意大利的案例，它是采用最具相关性的改革进程的欧洲国家。之后，我们总结了改革纪事，我们提出了与劳动力市场灵活化相关的社会和经济成果的证据，这表明高度非典型的工作将被生产恶性陷阱的企业利用，这种恶性陷阱是不稳定的，存在相关的贫困风险，尤其是缺乏适当的社会保障制度。最后，主流理论认为，劳动收入的不平等主要取决于由技术变革驱动的典型和非典型劳动者之间的不同技能，这似乎未得到经验证据的支持。事实上，即使在控制个体异质性和总体因素之后，典型和非典型劳动者之间的工资差距也依然存在。最重要的是，不平等妨碍了经济增长，即使是像国际货币基金组织和经合组织这样的自由主义机构也承认：不平等减少了总需求，尤其是私人消费，从而对整个经济活动造成影响。此外，灵活化导致不平等，这会导致企业对创新的投入不足，他们的竞争战略将以劳动力成本为基础，而不是资本。在中长期来看，这一战略将降低与不平衡资源（包括流动资金，即收入；和固定存款，即财富）相关的增长率。

参考文献

- Abraham, K. G. and Taylor, S. K. (1993年) 《公司外部承包商的使用: 理论与证据》, 技术报告, 国家经济研究局
- Avdagic, S. (2015年) 《是否开展放松管制工作? 重新评估就业保障的失业影响》, 英国工业关系杂志 53(1): 6-26。
- Baker, D., Howell, D. and Schmitt, J. (2005年) 《劳动力市场制度与失业, 应对失业问题: 自由市场正统的限制》, *Den Tredje Arbetslingen*
- Bassanini, A. and Ernst, E. (2002年) 《劳动力市场制度、产品市场监管与创新》。
- Bentolila, S. and Saint-Paul, G. (1994年) 《劳动力需求与线性调整成本模型》, *劳动经济学*1(3): 303-326。
- Blanchard O, Landier A: 《部分劳动力市场改革的不利影响: 法国定期合同》, *经济杂志* 2002, 112(480):F214-F244。
- Battisti, M. and Vallanti, G. (2013年) 《灵活的工资合同、临时工作和企业绩效: 来自意大利企业的证据》, *劳资关系: 经济与社会杂志* 52(3): 737-764。
- Boeri, T. and Garibaldi, P. (2007年) 《就业保障的两级改革: 蜜月计划》*经济杂志* 117(521): F357-F385。
- Cahuc P., Postel-Vinay F., (2002年) 《临时工作、就业保障与劳动力市场表现》, *劳动经济学* 9(1):63 - 91. 10.1016/S0927-5371(01)00051-3
- Dolado J. J., García-Serrano C., Jimeno JF (2002年) 《从西班牙临时工作的繁荣中吸取教训》*经济期刊* 112(480):F270-F295. 10.1111/1468-0297.00048
- Dosi, G., Pereira, M., Roventini, A., & Virgillito, M. E. (2016年) 《更多的灵活性产生更多的脆弱性: 凯恩斯主义失业总体的微观基础》SSRN 2739346。
- Eurofound (2015年) 《新形式的就业》, 欧盟出版社, 卢森堡
- 欧洲灵活性 (2015年) 欧盟委员会
- Fana, M., Dario G., and Cirillo V. (2016) 《意大利是否需要更多的劳动灵活性? 》, *Intereconomics* 51.2 (2016): 79-86。
- Glyn, A., Baker, D., Howell, D. and Schmitt, J. (2003年) 《劳动力市场制度与失业: 跨国证据的批判性评估》, 牛津大学经济学系。

Howell, D. R., (2004年) 《应对失业问题: 自由市场正统的限制》 牛津大学出版社。

Howell, D. R., Baker, D., Glyn, A. and Schmitt, J. (2007年) 《保障性劳动力市场制度是失业的根源吗? 针对证据的批判性评估》, 资本主义与社会 2(1)。

Ichino P (2012年) 《Inchiesta sul lavoro. Perché non dobbiamo avere paura di una grande riforma》 Segrate, 意大利: Mondadori。

国际货币基金组织 2015年、2016年

Kleinknecht, A., van Schaik, F. N. and Zhou, H. (2014年) 《灵活的劳动力有利于创新吗? 来自企业级数据的证据》, 剑桥经济学杂志 38(5): 1207-1219。

Lucidi, F. and Kleinknecht, A. (2009年) 《小创新, 大工作: 意大利劳动生产率危机的计量经济学分析》, 剑桥经济学杂志 p. bep011。

Noelke, C. (2011年) 《就业保障立法对青年劳动力市场的影响》 MZSE AP 144。

经合组织 (1994年)。Oecd工作研究, 巴黎: 经合组织, 1994年。

经合组织 (2015年) 《缺一不可: 减少不平等性, 实现更多收益》 经合组织出版社, 巴黎。

DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264235120-en>

Pini, P. (2014年) 《Quaderno dem》 18/2014 note di policy。

Scarpetta, S. and Tresselt, T. (2004年) 《通过创新和采用新技术提高生产力: 对于劳动力市场制度的任何作用? 》 世界银行工作文件 (3273)。

3. 题目 2.2.1 论中国多支柱养老金体系的建设*

中国人民大学

李珍教授 赵青博士生

* 本课题最初的项目名称为“基本养老保险制度的名义账户制改革”，基于如下考虑将题目调整为“论中国多支柱养老金体系的建设”。一方面，中国的基本养老保险制度中本并没有名义账户制度（NDC），尽管过去的两三年间，有政府部门提出实行名义账户制，但至今仍未付诸实践，我国经济和社会发展的“十三五规划”不再提及。因此，在可预见的未来，我国基本养老保险制度没有实行名义账户制的可能性。另一方面，本课题从中国多支柱养老金体系的宏观视角切入，分析各支柱现阶段情况、存在的问题，并根据课题涉及内容的需要，于第四章对名义账户制度的相关文献进行分析，对其利弊进行探讨，以体现对此问题的学术关注。

| | | |
|---------|-----------------------|-----|
| 1. | 当前中国养老金体系的特点及问题 | 111 |
| 2. | 城镇职工养老金制度 | 113 |
| 2.1 | 第一支柱养老金计划 | 113 |
| 2.1.1 | 历史回顾和最新改革 | 113 |
| 2.1.2 | 城镇职工基本养老保险制度 | 114 |
| 2.1.2.1 | 具有混合制度的特点 | 114 |
| 2.1.2.2 | 城镇职工基本养老保险制度的参数 | 115 |
| 2.1.2.3 | 政策预期的养老金水平 | 115 |
| 2.1.2.4 | 养老金待遇的决定因素 | 115 |
| 2.1.2.5 | 覆盖范围的演变及其影响 | 115 |
| 2.1.3 | 现状 | 116 |
| 2.1.3.1 | 覆盖面不断扩大 | 117 |
| 2.1.3.2 | 待遇水平变迁 | 117 |
| 2.1.3.3 | 养老基金和财政补贴 | 118 |
| 2.1.4 | 困难和挑战 | 120 |
| 2.1.4.1 | 覆盖面：很多农民工没有被纳入 | 120 |
| 2.1.4.2 | 缴费负担重 | 120 |
| 2.1.4.3 | 养老金待遇不充足 | 121 |
| 2.1.4.4 | 挑战：养老金制度的老龄化趋势 | 121 |
| 2.1.4.5 | 财务可持续性 | 123 |
| 2.1.5 | 问题分析 | 126 |
| 2.1.5.1 | 结构问题 | 126 |
| 2.1.5.2 | 参数问题 | 128 |
| 2.1.5.3 | 管理中的道德风险问题 | 131 |
| 2.2 | 自愿的第二支柱养老金计划 | 132 |
| 2.2.1 | 中国企业养老金计划的政策发展 | 132 |

| | |
|--------------------------------|-----|
| 2.2.2 现状 | 133 |
| 2.2.2.1 覆盖面 | 134 |
| 2.2.2.2 养老基金 | 134 |
| 2.2.2.3 结构不平衡 | 135 |
| 2.2.3 小结 | 137 |
| 3. 城镇和农村居民的养老保险制度 | 138 |
| 3.1 政策改革 | 138 |
| 3.1.1 农村居民的养老保险制度 | 138 |
| 3.1.2 城镇居民的养老保险制度 | 140 |
| 3.1.3 制度整合 | 140 |
| 3.2 现状和挑战 | 141 |
| 3.2.1 覆盖率提高 | 141 |
| 3.2.2 养老金财务可持续性 | 143 |
| 3.2.3 养老金不足 | 143 |
| 3.2.4 简短总结 | 144 |
| 3.3 问题分析 | 144 |
| 3.3.1 本质：政府补贴+个人账户 | 144 |
| 3.3.2 个人账户的低效率 | 144 |
| 4. 关于当前养老金制度发展的文献综述 | 145 |
| 4.1 “零支柱”养老金体系：特定的还是普遍的? | 145 |
| 4.2 城镇职工基本养老保险制度改革的争论 | 146 |
| 4.2.1 社会统筹与个人账户分离 | 146 |
| 4.2.1 个人账户的改革路径 | 146 |
| 4.2.2.1 完全积累制养老金计划 | 146 |
| 4.2.2.2 名义账户制 | 147 |
| 5. 笔者关于优化多层次养老金制度的构想 | 149 |

| | |
|--|-----|
| 5.1 现行养老金制度的问题诊断..... | 149 |
| 5.2 完善建议：从面向城镇职工的多层次养老金制度到面向全体老年人口的多支柱养老金制度..... | 150 |
| 5.2.1 合理界定政府责任边界 | 150 |
| 5.2.2 统账分离，建立二元的城镇职工基本养老保险制度..... | 150 |
| 5.2.3 取消现行的城乡居民养老保险制度中个人账户，使其回归“零支柱”的养老金制度 | 151 |
| 5.2.4 建立、强化并鼓励国民个人自愿性储蓄账户..... | 151 |
| 5.2.5 重视家庭的代际支持功能 | 151 |
| 5.3 中国多支柱养老金制度设计的提议..... | 152 |
| 参考文献:..... | 154 |

1. 当前中国养老金体系的特点及问题

伴随着经济和社会的大转型，中国的养老保险制度已经从以传统的计划经济体制为基础的退休金模式转变为以市场经济为基础的现代公共养老保险制度，致力于保障退休老年人的基本生活水平。公共养老金体系已经建立，并逐渐从就业人口扩展到非就业人口，从城市地区扩展到农村地区。

城镇就业人口的养老金体系是一个多层次的结构：第一层次是“城镇职工基本养老保险制度”，它是社会统筹和个人账户相结合的混合模式；第二个层次是自愿参加的职业养老金计划（企业年金）；第三个层次是个人储蓄或商业人寿保险，这两者目前都发展滞后。然而，对于城乡居民，仅有第一层次的城乡居民基本养老保险制度。

城镇非就业的居民和农村居民，他们只有一个公共养老保险制度，分别是城镇居民养老保险和农村居民养老保险，2014年底，两个制度合并为“城乡居民社会养老保险制度”。居民的养老金由政府的基础养老金和个人账户养老金组成。

世界银行（2005）在报告《21世纪的老年收入保障：养老金制度改革国际比较》中提出了“五支柱”养老金制度的建议构想，尤其强调对发展中国家的适用性。它包括五个基本要素：第一，提供最低保障水平的非缴费型“零支柱（财政支持的津贴制度）”；第二，与不同工资水平相关联，旨在发挥某种收入替代功能的缴费型“第一支柱”（公共强制性DB计划）；第三，个人储蓄账户式的强制性“第二支柱”（强制性DC计划）；第四，多种形式但本质上强调灵活性和自由支配的自愿性“第三支柱”安排（自愿性DC计划）；第五，向老年人提供的非正式的家庭内部或代际之间的资金或非资金的支持，包括医疗卫生和住房。

中国的养老金体系是按多层次的构架设计的，目前有四个并存的公共养老金制度，城镇企业职工养老保险、事业单位养老保险、公务员养老保险以及城乡居民养老保险。以“五支柱”的标准来检视，中国的养老收入体系呈现如下特点及问题：

首先，我国目前高度依赖第一支柱养老金制度，第二支柱发展滞后，城镇企业职工基本养老保险中只有不到10%的雇员参加了职业年金计划，个人储蓄性养老还只是一个概念，没有落实到政策。零支柱和非正式的养老金支柱还没有被认识。

其次，第一支柱统账结合的制度设计，混淆了社会、个人的责任边界，政府责任无限扩大。在第一支柱设计上，为了追求效率，设计出个人账户与公共账户结合，因为不满足艾伦条件，个人账户效率损失严重。基本养老金待遇发放时，个人账户养老金不足部分划用当期社会统筹基金补充，并以全部养老金为基数进行调待。如此一来，便混淆了个人与社会的责

任边界。另外，个人账户制度对于城镇企业职工、事业单位职工、公务员及城乡居民的计息机制设计也各不相同（如表1所示），容易造成社会成员之间的攀比。

表 1 中国基本养老保险制度结构比较

| 制度 | 制度结构 | 资金积累 | 利息 | 收益率特征 | 效率及效用 |
|-------------------|---------|---------------|------------------------|-------|-------|
| 企业职工 1997 | DB + DC | 空账 (10%积累) | 目前仍是 银行存款利率 | 低，稳定 | 低下 |
| 城乡居民 2009/2011 | 津贴+DC | 积累 | 可能投资 运作，市场 收益率 | 收益率波动 | 低下 |
| 事业单位 2015 | DB + DC | 积累 | 同上 | 收益率波动 | 未知 |
| 公务员 2015 | DB + DC | 名义账户 | 按照国家统 一公布的计 息率计息 | 较高，稳定 | 未知 |

再次，在城镇企业职工基本养老保险中，用一个制度覆盖正规和非正规就业人群，造成该制度不可持续。中国城镇存在明显的正规部门和非正规部门就业，为了让尽可能多的人参保，制度必然降低参保和获得养老金的资格条件，结果是许多人在职时以较低条件参保以搭便车，退休后养老金不足，财政大量补贴养老制度，制度仍然收支平衡困难。

第三，基本社会养老保险制度间的攀比带来政府舆论压力和政治风险。目前，基本养老保险制度针对不同群体，实则四套并行。在机关、事业单位养老金逐步向城镇职工基本养老保险制度并轨的政策下，企业职工、公务员、事业单位雇员基本养老保险本质上是待遇确定型（DB）社会统筹与缴费确定型（DC）个人账户制，但在资金积累与计息方式上存在差异（见表1）。城乡居民社会养老保险本质上是“政府津贴+个人账户”，不具社会保险的特征，并且养老金水平低下，2015年人均仅119元/月。该制度保障功能极小，效率损失极大，更严重的问题是，城乡居民在养老金水平方面向职工养老保险制度攀比，给政府造成极大的压力，带来政治风险。四个制度的个人账户不同，有积累制度、名义账户制度，个人账户的利息率也各不相同，面临不公平问题。

最后，城镇企业职工基本养老保险与政府责任边界不清，政府成为无限责任人。由于养老保险承担了经济体制转型引起的成本，政府承诺确保退休金支出，政府成为无限责任人。

这是不可持续的。2002-2015年城镇企业职工基本养老保险制度年度收入中的财政补贴如图1所示，2015年为4716亿元，2002-2015年累计达到2.5571万亿。

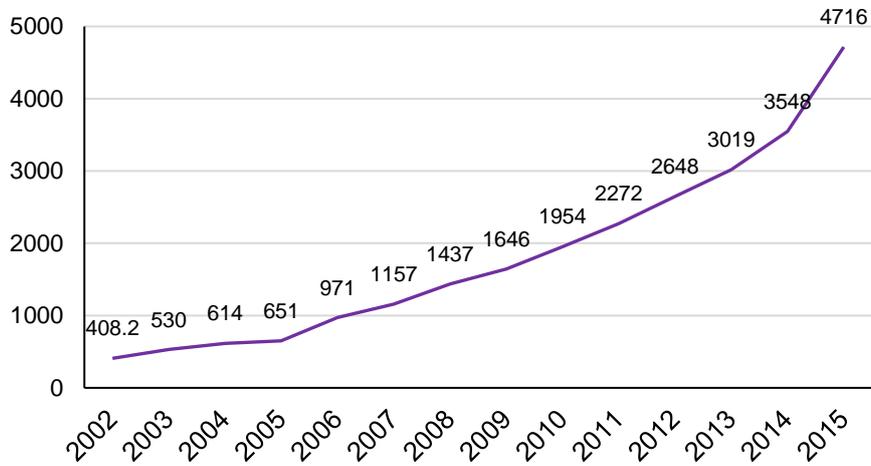


图1 城镇职工基本养老保险制度年度收入中的财政补贴额（亿元）

2. 城镇职工养老金制度

城镇职工养老金制度虽然包括三个层次的设计，但目前仍然没有关于自愿性储蓄的政策，所以我们只讨论作为第一支柱的公共养老金计划和作为第二支柱的职业年金计划。

2.1 第一支柱养老金计划

2.1.1 历史回顾和最新改革

随着中国社会改革进程的深入，城镇职工的养老保险制度已经从基于计划经济的“国有企业模式”转变为基于市场经济的“社会保障模式”。

- 传统的退休制度（1952-1991）

在20世纪五十年代初，我国建立了基于“苏联模式”的城镇养老保险体系。

中国的城镇企业职工在1952年2月开始享有最早的退休计划，国务院亦颁布“劳动保险条例”予以制度支持。

中国福利制度的主要特点是“低工资，高就业，高补贴，高福利”。企业无限的为他们员工的身体健康、老年、疾病、死亡和残疾负责。由于当时几乎所有的企业都是国有企业，因

此中国政府是最终的责任人。退休制度是劳动保险制度的重要部分。传统的退休金制度有较高的覆盖率和较高的养老金待遇水平（通常是退休前一年个人工资的 80%）。

此外，养老金获得有严格的限制条件：工人必须工作 30 年；退休年龄上女性工人为 50 岁，女性干部为 55 岁，男性为 60 岁。相对于当时人口的预期寿命，退休的年龄要求是很高的。总之，在传统的退休制度中企业和个人并不需要作出贡献，养老金是企业劳动力成本的一部分，且政府扮演最后责任人的角色。这就是我们传统的“国有企业模式”的公共养老金制度（社会保险制度）。

- 从传统的“国有企业模式”过渡到“社会保险模式”（1991-1997）

随着计划经济体制向到市场经济体制转型，中央政府开始改革无法适应经济发展的传统的退休金制度。具体而言，落后的旧制度引发了大量的问题：1）大多数国有企业经营亏损，无力支付退休金；2）风险池太小；3）私营企业员工和个体工商户被排除在外；4）不同所有制类型企业之间的劳动力流动受阻。为此，从 1991 到 1997 年，中国政府开始在一些城市进行定点试行，以探索城镇职工的公共养老金改革。

- 建立和发展社会养老保险（1997-）

1997 年，中国政府在全国范围内建立了城镇职工基本养老保险制度。

自 2005 起，个体工商户和灵活就业人员也被该系统全面覆盖，公务员的养老保险制度自 2015 年 1 月起也合并到城镇企业职工基本养老保险制度之中。

2.1.2 城镇职工基本养老保险制度

2.1.2.1 具有混合制度的特点

制度拥有多重目标。决策者希望公共养老金制度可以实现诸如广覆盖、保基本和可持续等多重目标，同时，制度是一个 DB 计划与 DC 计划的混合。在 1990 年代，中国对计划经济时期的“平等主义”价值观进行了深刻反省，同时，在俾斯麦社会保险模式、新自由主义、世界银行的“三支柱模式”以及社会保障私有化的典范智利和新加坡积累制等多重价值观的影响下，中国政策的制定者开始着手职工养老金体制的全面改革。新建的制度是一个包括社会统筹和个人账户的混合型制度，社会统筹被设计成一个现收现付的受益确定型制度，同时个人账户被设计成积累的缴费确定型制度。制度设计的目的在于实现效率和公平的双重目标，同时还考虑到应对人口老龄化的挑战。

2.1.2.2 城镇职工基本养老保险制度的参数

雇主（企业）的缴费率是雇员工资总额的 20%，雇员支付其工资的 8% 记入个人账户，合计费率是员工工资总额的 28%；缴费工资基数的底限和上限分别是上年度社会平均工资的 60% 和 300%；最低缴费年限是 15 年；退休年龄是男性 60 岁，女干部 55 岁，女工人（蓝领）50 岁。养老保险制度中的个人账户积累率按一年期存款利率计算。

2.1.2.3 政策预期的养老金水平

因为传统退休金制度的替代率太高，新制度决定只提供基本的保护，即必须遵守“保基本”的原则。在这一原则下，养老金水平通过几个调整下降了。首先，把雇员的最终工资替代率调整为社会平均工资替代率；其次，替代率从 80% 降至 60%。新制度下养老金的水平和结构如下：目标替代率是社会平均工资的 59.2%（其中，35% 由社会统筹部分支付，24.2% 由个人账户部分支付）。养老金调待机制与通货膨胀和平均工资相挂钩以确保养老金收入不会大幅下降。

2.1.2.4 养老金待遇的决定因素

基本养老金的计算和支付如下：当参保人达到退休年龄并满足最低 15 年的缴费年限时，社会统筹部分养老金的计算是基于上一年当地平均工资和该员工在缴费年限内历年月平均缴费工资记录；每一个完整的缴费年限积累了相当于社会平均工资和个人平均工资平均数 1% 的养老金权益。每月个人账户养老金的计算等于个人账户储存额除以计发月数，计发月数由平均预期寿命、个人退休年龄、利率和其他因素决定。对于那些在 50 岁、55 岁或 60 岁退休的人，计发月数分别为 195、170 和 139 个月。

2.1.2.5 覆盖范围的演变及其影响

90 年代，国有企业和集体企业之外的企业得到发展，更多的劳动力参与就业。在这种背景下，1997 年，养老金的覆盖范围扩展到不同所有制的企业，包括国有企业、集体企业、外商投资企业、合资企业、民营企业和股份制企业等。2005 年，覆盖面进一步扩展到个体工商户和灵活就业人员（没有长期稳定就业的人），这部分群体可以在享受与城镇企业职工

养老金相同计算办法同时以一个优惠的缴费率以及缴费基数参加保险。他们的缴费率是其工资的 20%，其中 12% 进入社会统筹，8% 记入个人账户。

表 2 城镇职工基本养老保险制度的主要内容（“第一支柱”）

| 制度结构 | | 社会统筹 | 个人账户 |
|------------------|--------|--|------------------|
| 制度类型 | | 现收现付制度，受益确定型 | 积累制度（空账），确定缴费型 |
| 保障对象 | | 所有城镇企业职工，个体工商户，灵活就业人员 | |
| 雇员缴费 | | 工资总额的 20%（雇主） | 个人工资的 8%（雇员） |
| 个体工商户和灵活就业人员的缴费 | | 12% | 8% |
| 制度参数 | 退休年龄 | 男性 60，女干部 55，女工人 50 | |
| | 缴费基数 | 社会平均工资的 60-300% | |
| | 最低缴费年限 | 15 年 | |
| 个人账户的回报率 | | 一年期银行存款利率 | |
| 每月养老金 | | 基本养老金 = (上年度当地职工月平均工资 + 参保人指数化的月平均缴费工资) * 1/2 * n * 1% | 个人账户总积累金额 / 计发月数 |
| 预期替代率（占平均工资的百分比） | | 35% | 24% |

2.1.3 现状

城镇职工基本养老保险制度在中国一直发挥着非常重要的作用。首先，它保障了从计划经济向市场经济大转型中的多种所有制经济结构；其二，它在国有企业改制时期扮演了社会稳定器的角色；其三，它创造了一个多重的责任分担机制来减轻财政风险。最后一点，也是

非常重要的一点，社会保险在促进劳动力自由流动方面具有重要意义。我们列出如下几个指标来反映制度现状：

2.1.3.1 覆盖面不断扩大

中国已经在“广覆盖”的目标上取得巨大进展。2013 年，城镇就业人口大约有 3.824 亿，其中 2.4177 亿名城镇职工参加了养老金制度，8041 万退休人员开始领取退休金。中国各级政府为实现这个目标做了很多努力，不仅降低了门槛，还通过提供其他优惠条件来鼓励低收入者，个体工商户和灵活就业人来参加该制度。例如，一些地方政府鼓励尚未参加保险的老年雇员以最低的缴费基数、最低的缴费率和满足养老金领取资格的最短缴费年限一次性支付所有缴费。1993 年以来，参保雇员和退休人员的数量急剧增加，覆盖率已经从 40% 提升到 2013 年的 63%（见图 2）。

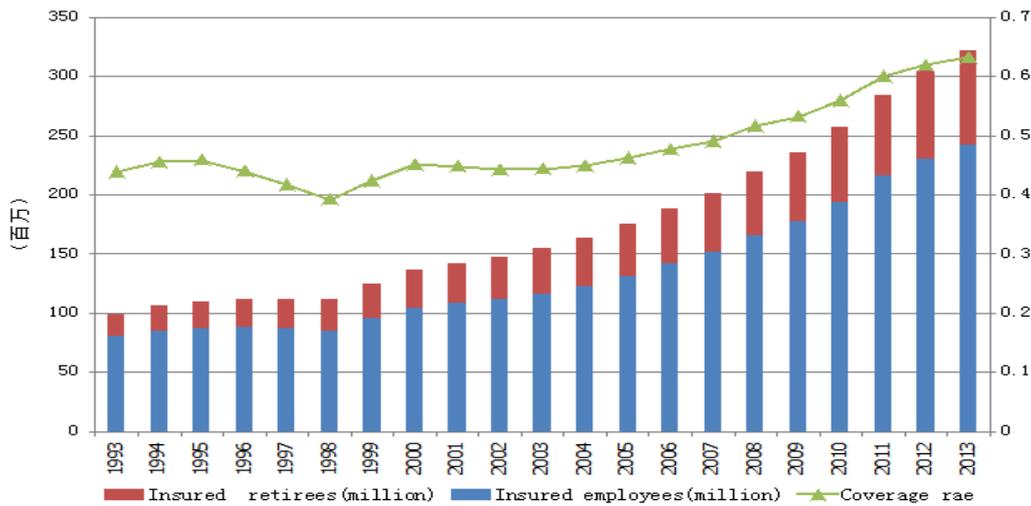


图2 城镇职工养老金的覆盖率（1993-2013）

资料来源：中国统计年鉴

2.1.3.2 待遇水平变迁

从 1997 年到 2013 年，尽管养老金总支出增长迅速，从 1250 亿增长到了 1.847 万亿，但养老金占城镇职工社会平均工资的替代率逐渐从 1997 年的 76% 下降到 2013 年的不到 44%。虽然中国政府已经逐年调整养老金待遇，对一些城镇职工而言替代率仍然很低以至于难以维持基本的生活水平。

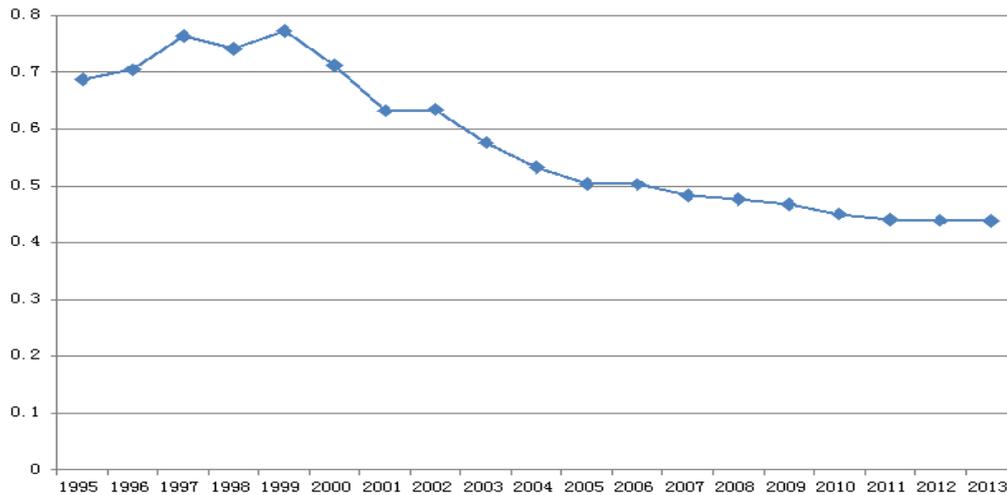


图3 社会平均工资的替代率（1995-2013）

资料来源：中国统计年鉴，社会保障统计公报

2.1.3.3 养老基金和财政补贴

1995 年到 2013 年，城镇职工养老金收入从 950 亿增长到 2.268 万亿，养老金支出从 847 亿增加到约 1.847 万亿，到 2013 年底，养老基金积累超过 2.827 万亿，即 GDP 的 4.8%（见图 4）。

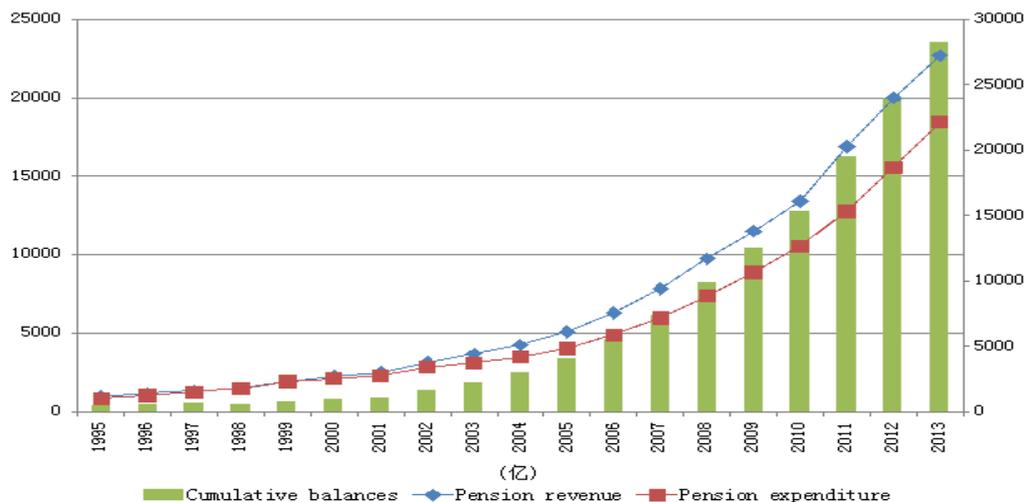


图 4 城镇职工养老金基金情况（1995-2013）

资料来源：中国统计年鉴，社会保障统计公报

最近的十年中，养老保险制度总收入（由缴费收入、利息收入和其他收入、和中央和地方政府的财政补贴组成）不断增长，从 2001 年的 2489 亿增长到 2013 年的 2.268 万亿。同时，总支出以约 20% 的速度高速增长，在 2009、2010、2012 年和 2013 年支出增长均大于收入增长（表 3）。

表3 城镇职工养老金的收支情况 (亿)

| 年份 | 总收入 | 总收入增长率 | 缴费收入 | 利息和其他收入 | 财政补贴 | 总支出 | 总支出增长率 | 累计结余 |
|------|--------|--------|--------|---------|-------|--------|--------|-------|
| 2001 | 2489 | 9.26% | —— | —— | —— | 2321 | 9.74% | 1054 |
| 2002 | 3171.5 | 27.42% | 2551.4 | 211.9 | 408.2 | 2842.9 | 22.49% | 1608 |
| 2003 | 3680 | 16.03% | 3044 | 106 | 530 | 3122 | 9.82% | 2207 |
| 2004 | 4258 | 15.71% | 3585 | 59 | 614 | 3502 | 12.17% | 2975 |
| 2005 | 5093 | 19.61% | 4312 | 130 | 651 | 4040 | 15.36% | 4041 |
| 2006 | 6310 | 23.90% | 5215 | 124 | 971 | 4897 | 21.21% | 5489 |
| 2007 | 7834 | 24.15% | 6494 | 183 | 1157 | 5965 | 21.81% | 7391 |
| 2008 | 9740 | 24.33% | 8016 | 287 | 1437 | 7390 | 23.89% | 9931 |
| 2009 | 11491 | 17.98% | 9534 | 311 | 1646 | 8894 | 20.35% | 12526 |
| 2010 | 13420 | 16.79% | 11110 | 356 | 1954 | 10555 | 18.68% | 15365 |
| 2011 | 16895 | 25.89% | 13956 | 667 | 2272 | 12765 | 20.94% | 19497 |
| 2012 | 20001 | 18.38% | 16467 | 886 | 2648 | 15562 | 21.91% | 23941 |
| 2013 | 22680 | 13.4% | 18634 | 1027 | 3019 | 18470 | 18.69% | 28269 |

资料来源：中国统计年鉴，人社部社会保障发展公报

2.1.4 困难和挑战

虽然城镇职工养老金在为中国超过 8000 万城镇退休人员提供基本保护上一直发挥着重要作用，它依然面临着诸如覆盖面不足、费率过高、退休待遇低、老龄化社会背景下的不可持续性的挑战。

2.1.4.1 覆盖面：很多农民工没有被纳入

城镇就业人口中还有相当一部分没有被制度覆盖，其中主要部分是农民工。2013 年，2.69 亿农民工中只有 4895 万参加养老保险（即参与人数只构成城镇职工养老保险参与总人数的 18.2%）。此外，相当多的人参加缴费时间不够未来不能获得养老金。

2.1.4.2 缴费负担重

目前，中国的社会保险体系有五个部分组成：养老保险、医疗保险、失业保险、工伤保险和生育保险。

根据人力资源和社会保障部的统计，全球 173 个拥有社会保障制度的国家和地区中，中国五种社会保险缴费率（总计达到工资总额的 40%）位列高缴费率国家第 13 名。40%的缴费率中，雇主、雇员各承担工资的 30%、10%²⁷。仅公共养老金的缴费率就已达到 28%，这可能是世界上最高的缴费率之一。这对工作的一代来说是一个很重的负担。2013 年 3 月中国企业家调查系统进行的一项调查显示，1000 位企业家中的 55.8%选择“社会保障、税收负担太重”是企业发展的最大障碍，该选项在所有 20 个选项中连续三年排名第二；在中西部地区，中小企业、非国有企业和外资企业选择“社会保障、税收负担太重”的比例甚至更高。可以看到，对公司而言已经没有进一步提高理论缴费率的空间²⁸。

²⁷ High contribution rate of old-age insurance. <http://insurance.hexun.com/2012-09-21/146112151.html>.

²⁸ Such rates are only theoretical, indeed, as employers and workers have a large discretionarily in deciding their contributory base, and sometime there is also direct bargaining between companies and the administration that collects the revenues.

2.1.4.3 养老金待遇不充足

尽管对养老金保障水平的现状评价不一，但我们认为养老金待遇是不足的。且不论实际的保障待遇和政策设计待遇的巨大差距，2013 年平均工资的平均替代率是 44%，这样的替代率不足以为退休人员提供“基本保护”。一些学者认为，美国养老金替代率仅为 40%，因此，中国作为一个发展中国家，还有降低替代率的空间。然而，他们忽略的事实是，美国的恩格尔系数是 6%，这意味着人均每 100 美元中只花了 6 美元在食物上，而如今中国城镇的恩格尔系数为 37%²⁹，这意味着中国老年人将花费他们养老金的一大部分用于食品消费。此外，中美两国老年人的养老收入结构是相当不同的：在中国，基本公共养老金通常是退休人员唯一的收入来源，而在美国，只有 30%的退休人员完全依赖于公共养老金，将近一半的退休人员有其他制度来提供收入，如企业养老金计划和个人退休储蓄账户³⁰。

2.1.4.4 挑战：养老金制度的老龄化趋势

- 总体年轻但快速老龄化的人口

如图 5 所示，中国仍处在一个人口年龄结构年轻的阶段；特别是总抚养比率很低。90 年代，中国设计基本养老保险制度时，老年抚养比仅为 15%（老年抚养比率= 60 岁及以上人口/15 到 59 岁人口），现在这个指标仍然很低（18%）。但挑战是，中国人口正在迅速老龄化。据预测，中国将在未来 40 年经历加速老龄化的过程，老年抚养比将在 2050 年达到 63%³¹。

²⁹ Zhen Li, Wang Haidong. Research on the Replacement Rate of the Basic Pension Insurance [J]. Insurance Studies, No.2, 2012, p. 100.

³⁰ Zhen Li, An analysis on the Basic Old-age Insurance of China, People's Press, 2013, p. 49

³¹ UN, World population Prospects: 2012 Version, <http://esa.un.org/undp/wpp/index.htm>

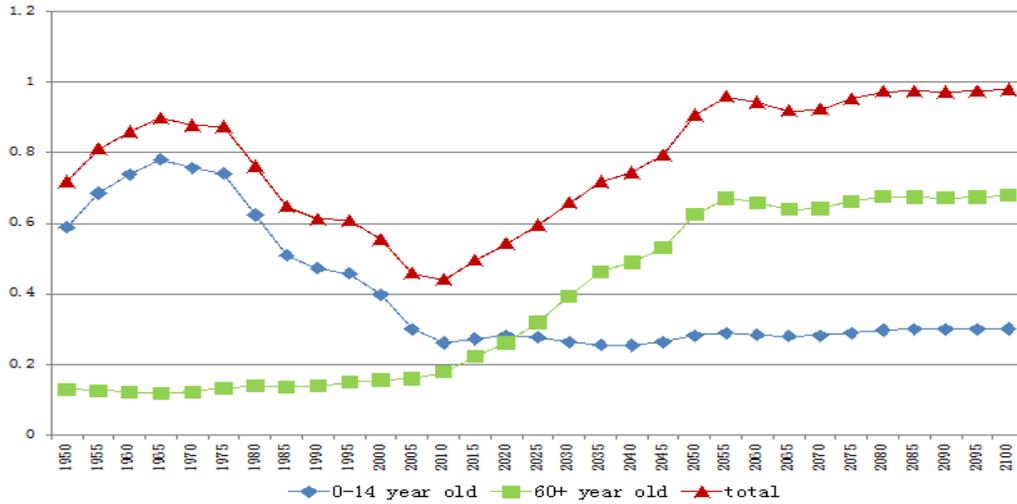


图5 中国人口抚养比的发展和未来趋势

资料来源：联合国，《世界人口展望：2012年版》

<http://esa.un.org/undp/wpp/index.htm>

- 抚养比的急剧变化

中国老年抚养比不高，但城镇养老金覆盖人口老龄化速度非常快。1978 年城镇在职职工和退休人员的比率是 30:1，1997 年养老保险制度建立时迅速下降到 3.4:1。1998 年至今，抚养比进一步降低至约 3:1(见图 6)。与图 4 中的数据相比，同一时期人口老年抚养比从 8% 上升到 11%，这表明总体人口老龄化并不是养老制度老龄化的唯一原因。

从统计上来说，当前养老制度中参保在职人员和参保退休人员的比例是 3:1。然而，实际上并非所有参保的在职员工都连续缴费。根据人力资源和社会保障部的调查，2011 年有 23%的参保职工暂停缴费。由此带来的结果是，现实中缴费人口占退休人口的比例(抚养比)更糟糕。

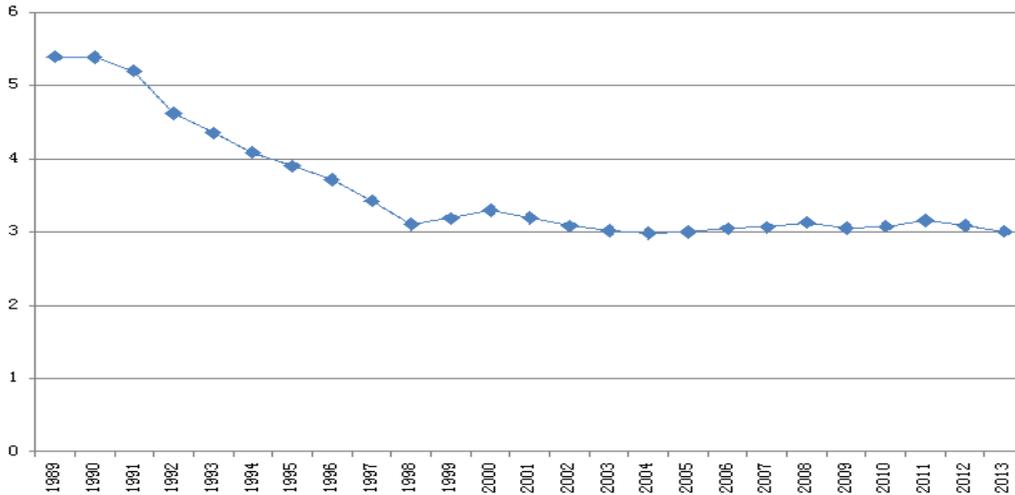


图 6 基本养老保险的抚养比 (1989-2011)

资料来源：中国统计年鉴 (1988-2012) <http://data.stats.gov.cn>

2.1.4.5 财务可持续性

养老金制度面临短期财务困难和长期财务可持续性的挑战。

- 不计财政补贴的当前赤字

根据中国社会保险发展年度报告(2014)，扣除财政补贴后的养老金赤字在逐年增加。目前，18个省面临养老金支出大于缴费收入的问题，其中黑龙江省的“赤字”最大。2013年开始出现“赤字”，不计财政补贴赤字达959亿元。从那时起，养老金“赤字”已经从2014年的1563亿元上升到2015年的3024.9亿元³²。

- 个人账户“空账”和巨大的债务

根据制度设计预期，个人账户制度的积累是用以应对未来人口老龄化的高峰。然而，因为1990年代财政资源不足，政府没有像智利一样承诺支付转型成本。此外，由于来自雇主的缴费不足以支付退休人员的养老金，所以在很多地区政府对员工缴费使用是基于现收现付的方法而不是制度设计的积累制办法。地方政府已经从2002年开始筹资弥补个人账户缺口，但财政支出远远不够。表4显示，只有超过约十分之一的缴费支付给个人账户积累，约十分之九的资金已被使用。中国人把这个问题描述为“空账问题”。

³² <http://sy101c3c105.dedeadmin.com/sy101c3c105b1x50702n416060247.html>

总体上社会统筹部分有盈余资金,但它仍然低于个人账户的负债。如表 3 所示,2013 年,社会统筹总余额(2.8269 万亿)仍然不能覆盖空账总额(3.0955 万亿)。

表 4 个人账户的资金状态 2006-2013 (亿)

| 年份 | 记账规模 | 实际资产 | 空账规模 | 社会统筹结余 |
|------|-------|------|-------|--------|
| 2006 | 9994 | — | — | 5489 |
| 2007 | 11743 | 786 | 10957 | 7391 |
| 2008 | 13837 | 1100 | 12737 | 9931 |
| 2009 | 16557 | 1569 | 14988 | 12526 |
| 2010 | 19596 | 2039 | 17557 | 15365 |
| 2011 | 24859 | 2703 | 22156 | 19497 |
| 2012 | 29543 | 3495 | 26048 | 23941 |
| 2013 | 35109 | 4154 | 30955 | 28269 |

资料来源:郑秉文,中国养老金发展报告(2011-2014)

- 养老金隐性债务和转型成本

养老金隐性债务(IPD)被定义为如果现收现付制度必须终止的话,现在养老金领取者和目前养老金缴费者未来养老金待遇的现值和。即如果今天终止原来的制度,IPD 通过计算必须支付给现在养老金领取者的待遇现值加上目前工作者(未来的养老金领取者)已经获得的养老金权利的现值得到³³。

转轨成本源于 IPD 但不等于 IPD。转轨成本与制度转型的融资缺口有关(因为尽管缴费的一部分已经转变成了积累制的个人账户资金,但已经退休和将要退休的人的养老金支付还必须持续下去)。因此转轨成本来自需要偿还一段时间原有现收现付制度的债务。如果新的养老保险制度遵循一个混合模式,如中国城镇职工养老保险制度,那么转轨成本的现值小于 IPD。

各种机构和研究人员都已计算过 IPD 和转轨成本的大小。然而,结果并没有达成共识,因为不同的测量通常依赖于不同的经济和人口统计因素假设,如覆盖雇员和退休人员的年龄结构、覆盖面、养老金待遇、退休年龄、替代率、指数化机制和折现率等。

³³ Ma Jun, Zhai Fan. Financing China's Pension Reform. http://www.hks.harvard.edu/m-rcbg/Conferences/financial_sector/FinancingChinasPensionReform.pdf

转轨成本方面，王等人（2001）利用动态 CGE 模型模拟表明，转轨成本在 2001-2035 年为国内生产总值的 0.5-0.6%，到 2050 年则为 GDP 的 0.3%。Dorfman and Sin（2000）采用世界银行保险精算模型 PROST 评估中国养老金改革的转轨成本。他们预计，如果没有当前的养老保险制度改革，养老金赤字将分别增加至 2030 年 GDP 的 0.36%，2050 年 GDP 的 0.75% 和 2075 年 GDP 的 0.89%。陈丰元等人（2013）从静态的角度通过使用到期累计负债的方法，提出了一种计算过渡成本的新方法并根据过去十年的养老金改革实践分析了过渡成本的支付机制。他们计算不同群体（不同年龄、就业、参与类型等）的过渡成本，基本情况是总额接近 6.832 万亿元，并通过敏感性分析进一步估算了转换成本。

就 IPD 而言，世界银行（1997）估计中国的 IPD 在 GDP 的 46% 到 69% 之间。后来的一个估计是 IPD 占 1998 年 GDP 的 94%（Dorfman and Sin, 2000）。宋晓梧的报告基于 1997 年的改革（报告设置了三种平均工资增长率，未来 5 年内、6-10 年内，10 年后分比为 5%、4%、3%，养老金增长率是平均工资增长率的 60%，平均抚养比为 3.25:1，两种投资率）估计了十个不同规模的隐性养老金债务。其中的一个结果表明，标准 IPD 相当于当前 GDP 的 145.4%，其投资率为 4%³⁴。王等人（2001）基于可计算的一般均衡模型估计 2000 年中国的 IPD 大约是 GDP 的 71%。根据贾康等（2007）的计算，如果旧的现收现付制度终止并且没有新的参与者加入制度，2007 年的总债务（由“老人”的基本养老金和“中人”的过渡性养老金组成）大约是 1.08 万亿元。考虑到新工作的一代，王晓军（2002）根据 IPD 的精算方法估计转型期养老金负债并预计了其未来 50 年的负债趋势。如下所示，IPD 将在 2045 年和 2050 年之间达到 GDP 的 160%。

伴随着老龄化进程，当前中国养老金隐性债务和财务可持续性日益成为一个热门话题。近年来全国著名的研究团队使用最新数据估计的 IPD 结果比过去的预测更惊人。2012 年 6 月，曹远征（中国银行首席经济学家）展示了他们的计算结果：IPD 将在 2013 年达到 18.3 万亿元。据马骏 2012 年 12 月的估计，2011 年财政补贴的水平保持不变，城镇养老金积累结余将在 2022 年用尽，此后养老保险制度将处在负债状态。2013 年和 2050 年之间的累计缺口相当于 2011 年 GDP 的 83%（包括来自公共机构的 14%），这相当于 37 万亿元的现值³⁵。2013 年 11 月，北京大学的郑伟估计，养老金收支会在 2037 年出现缺口，养老金结余会在 2048 年耗尽³⁶。2013 年 12 月，中国社会科学院李扬进行的估算指出公共养老金将在 2023 年开始面临缺口，养老金累计结余

³⁴ Song Xiaowu et al (State Council). Report on Implicit Pension Debt of China's Old-Age Social Insurance. 2000.

³⁵ Ma Jun et al. Research on China's National Balance Sheet of Asset and Liability. Beijing, Social Science Literature Press, 2012.

³⁶ Zheng Wei et al. Medium Term Measurement on Public Pension System and Discussion on Future Reform. The Fifth Forum on China Social Security, Nov. 2013.

将在2029年耗尽。到2050年底，养老金缺口累计将达到802万亿元，占当年GDP的91%，这个结果高于马骏的预测。IPD的规模已经达到46.5万亿元，占2011年GDP的98%³⁷。2014年6月，同样是来自中国社会科学学院的魏吉漳评估了公共养老的历史债务，发现2012年社会统筹部分的IPD是83.6万亿元而个人账户的IPD是2.6万亿元，总计86.2万亿元，占2012年GDP的166%³⁸。

尽管因为使用多样的精算模型和假设使得 IPD 和养老金财务状况存在不同的测量结果，一个不争的事实是，政策制定者应该意识到未来 IPD 的规模是巨大的并应当事先采取必要的措施。

2.1.5 问题分析

上述养老保险中的问题一方面来自于制度结构和参量的设计，一方面来自于管理中的道德风险。

2.1.5.1 结构问题

2.1.5.1.1 当前混合制度的无效率

设计混合制度（社会统筹和个人账户）的初始目的是为了将公平（社会团结）和激励（效率）的功能结合起来。然而，在现实中，没有一个功能得到实现，因为混合制度混淆了政府和个人之间的边界。因此，养老金受益者不关心他们的个人账户实际积累了多少养老金，相反他们更感兴趣的退休时能拿到的最后养老金待遇，因为他们知道政府会使用财政资金来确保他们的基本退休生活水平。可以看出，个人账户不鼓励养老金受益者工作更长的时间和缴纳更多的费用，因此从微观角度讲，它并没有被证明有效。

2.1.5.1.2 个人账户无效

个人账户引起的问题是：第一，利率依附于个人账户而个人账户基金没有真正的积累和收益，所以制度未来的债务一直在增加。其次，中国的经济增长率和社会平均工资增长率很高，但是个人账户的利率（一年期银行存款利率）远远低于工资增长率。根据“艾伦条件”，如果积累养老金计划的回报率低于平均工资增长率，积累养老金制度会比现收现付制养老保险制度效率更低。这是养老金水平降低的一个重要原因。随着制度的成熟，这个问题会更加

³⁷ Li Yang et al. China's National Balance Sheet of Asset and Liability 2013: Theory, Method and Risk Measurement. Beijing, Chinese Social Science Press, 2013.

³⁸ Zheng Bingwen. China Pension Report 2014. Beijing, Economy & Management Publishing House. 2014.

明显。表 5 显示，中国的个人账户低效运作因为个人账户的收益率低于平均工资的增长速度，甚至在某些年被通货膨胀率超过。基于一年期存款利率的经验数据，我们发现一个拥有平均工资收入的女性参与者缴费 30 年，只能从其个人账户获得约占社会平均工资 4%的养老金³⁹。因此，从宏观角度来讲，个人账户也没有被证明有效。

低效的个人帐户导致养老金替代率的降低，因此政府不得不利用社会统筹养老金来抵消个人帐户不足，甚至采取政策调整来保证基本养老金待遇，但这可能会从长期损害财政的可持续性。

表 5 个人账户相关指数的比较

| 年份 | 平均工资增长率(%) | 通胀率(%) | 一年期银行存款利率(%) |
|------|------------|--------|--------------|
| 1998 | 15.60 | -0.80 | 4.59 |
| 1999 | 11.59 | -1.40 | 2.25 |
| 2000 | 12.28 | 0.40 | 2.25 |
| 2001 | 16.00 | 0.70 | 2.25 |
| 2002 | 14.28 | -0.80 | 1.98 |
| 2003 | 13.03 | 1.20 | 1.98 |
| 2004 | 14.13 | 3.90 | 2.07 |
| 2005 | 14.60 | 1.80 | 2.07 |
| 2006 | 14.36 | 1.50 | 2.52 |
| 2007 | 18.72 | 4.80 | 3.47 |
| 2008 | 17.23 | 5.90 | 3.06 |
| 2009 | 12.00 | -0.70 | 2.25 |
| 2010 | 13.47 | 3.29 | 2.5 |
| 2011 | 14.28 | 5.39 | 3.25 |
| 2012 | 12.11 | 2.60 | 3.25 |
| 2013 | 10.08 | 2.60 | 3.00 |

³⁹ Zhen Li, An analysis on the Basic Old-age Insurance of China, People's Press, 2013, p. 95

| | | | |
|------|-------|------|------|
| Mean | 13.98 | 1.90 | 2.67 |
|------|-------|------|------|

资料来源：中国统计年鉴 2012，中国人民银行网站

有些人可能认为，个人账户的资产投资在资本市场上可能获得更高的回报。2015 年 9 月起，政府将允许养老保险基金进入资本市场投资运营，但是很难确保养老基金的回报会高于工资增长率。

2.1.5.2 参数问题

2.1.5.2.1 缴费基数很低

制度的最低工资基数是社会平均工资的 60%，这是一个有助于提高覆盖率的相对较低的缴费条件。缴费基数越低意味着当前的保费越少未来的退休金越低。还有一个问题是，更低的缴费基数为一些参与者提供了“搭便车”的机会。这意味着一些非低收入参与者也只支付较低缴费基数。中国的工资不是很透明，缴费基数的道德风险很普遍。这个问题损害制度的公平和长期平衡。在计算养老金的公式中，那些缴费较少的人从制度获益更多。事实是，不仅低工资的雇员按低缴费基数缴费，还有一些在正式部门工作的收入较高者也这样做。2013 年 7 月，河南省郑州市社会保障审计部门发布的一组数据显示，在郑州超过 90%的雇主不合法地支付社会保障费用：雇主根本没有为员工缴费或只按低缴费基数缴费⁴⁰。

2.1.5.2.2 最低缴费年限短

政策制定者考虑到中国非正式就业人数庞大（其中大部分是就业不稳定的农民工）。为了提高这个群体养老金的可及性，他们只需缴费 15 年。低的缴费门槛有助于扩大覆盖率，然而，这会导致一系列问题：因为缴费年限是决定养老金水平的一个重要参数，所以它不仅会恶化收入减少的养老金制度的实际抚养比，还会降低个人的退休待遇。根据前面提到的计算⁴¹，为了实现预期社会平均工资 59%的替代率，社会统筹、个人账户分别需要持续缴费 35、40 年。15 年的缴费只能提供来自社会统筹部分仅平均工资的 15%的替代率，而来自个人账户部分的替代率就更少了。

2.1.5.2.3 法定退休年龄低

⁴⁰ People's Daily, "Nearly nine out of ten employers in Zhengzhou social security payment illegal", People's Daily, March 27, 2013

⁴¹ Zhen Li, An analysis on the Basic Old-age Insurance of China, People's Press, 2013.

退休年龄是养老保险财务平衡的一个重要因素。它的影响是双重的：它影响劳动人口和退休人口。当退休年龄较低时，劳动人口较少而退休人口较多。抚养比增加的趋势主要是由于中国的退休年龄非常低。50年代中国男性的退休年龄是60岁，女工人50岁，女干部55岁。那时中国人口平均预期寿命只有50岁，而2010年则达到74岁，但我们仍在使用60年前制定的退休政策。与预期寿命相比，中国的退休年龄太低。所有条件相同的情况下，退休年龄越高，缴费的时间就越长，基本养老金社会统筹的部分就越多。个人账户也是一样的情况：退休年龄越高，个人账户积累越多；退休年龄越低，缴费时间越短，个人账户的积累量越低，而月除数越大，平均每月的退休金越低⁴²。

男性个人账户积累的除数是139个月，女性55岁退休是175个月，女性50岁退休是190个月，所以女性个人账户养老金将大大低于男性。根据保险行业预期寿命表，在2000-2003年，50岁女性的平均余寿32年，55岁女性是27.5年，男性60岁是20.2年。这意味着大多数退休者会在他们个人账户用完之后多活几年。如果社会统筹部分继续补贴他们，这将进一步损害养老金制度的长期可持续性。

- 定量分析

根据目前政策有关的最低缴费基数、最低缴费年限、法定退休年龄、央行设定的个人账户利率和收集的1997年以来的经验数据，建立的假设如下：

- i. 退休前雇员不间断的缴费 n 年(比如15年应当是退休前缴费15年或退休前一次性缴费15年)。
- ii. 雇主缴纳工资总额的20%、雇员缴纳个人工资的8%。前者进入社会统筹部分，后者进入个人账户。
- iii. 个人账户收益率约为2.9%的利率。根据1997年到2009年的经验数据，平均一年期银行存款利率是2.9%，这意味着 $r = 2.9\%$ 。
- iv. 个人账户的月除数分别是195(50岁退休)，170(55岁退休)和139(60的退休)，这意味着 $m = 195, 170$ 或 139 。
- v. 社会平均工资增长率是8%，也就是说 $g = 8\%$ 。(这是一个适应当前经济环境的中等假设)。从1997年到2009年，参加养老保险制度雇员的平均工资增长率是16.1%。

⁴² Li Zhen. "Empirical Analysis on China's retirement age", China Social Insurance, 1998 (4) :21-22

建立计算替代率的模型如下：

(1) 社会统筹（基础养老金）

$$R_1 = (n * (1 + g)^t + a * (f * (1 - (\frac{1+e*g}{1+g})^n) * (\frac{1+g}{g-e*g}))) / (200 * (1 + g)^t)$$

$$= (n * (1 + g)^t + n * a * f) / (200 * (1 + g)^t) \quad (e=1)$$

(2) 个人账户

个人账户养老金是一个缴费确定型(DC)的积累制度。从理论上讲,个人账户基金由缴费和投资回报决定。假设个人工资增长率等于当地平均工资增长率 g ($e = 1$)； c 是个人帐户的缴费率； a 是是缴费基数比例。理论上,参加者连续缴费 n 年的个人帐户最终价值可以根据公式计算：

$$F = 12 * a * c * v_1 * ((1+r)^n + (1+g)(1+r)^{n-1} + \dots + (1+g)^{n-1} (1+r))$$

因此,退休 t 年的人的个人账户的替代率如下：

$$R_2 = 12 * a * c * f * (1+r) * ((1+r)^n - (1+g)^n) / ((r-g) * (1+g)^{n+t-1} * m)$$

$$(r \neq g)$$

$$= 12 * a * c * f * n / (m * (1+g)^{t-1}) \quad (r = g)$$

根据上面的公式,结果如表 6 和表 7 所示。表 6 显示了一个人退休选择缴费基数分别是 60%和 100%,连续缴费 15 年后退休第一年的替代率。(根据中国的规定,男性雇员通常在 60 岁退休,而女工人 50 岁退休)。

表 6 缴费 15 年不同缴费基数的替代率

| 缴费基数 | 退休年龄 | 社会统筹 (%) | 个人账户 (%) | 总计 (%) |
|--------------|------|----------|----------|--------|
| 社会平均工资的 60% | 60 | 11.11 | 4.31 | 15.42 |
| | 50 | 11.11 | 3.07 | 14.18 |
| 社会平均工资的 100% | 60 | 13.89 | 7.18 | 21.07 |
| | 50 | 13.89 | 5.12 | 19.01 |

从表 7 可以看出，给定相同的退休年龄，一个人多缴费一年，养老金占社会平均工资的总替代率将增加约 1%。第二，女性退休人员(尤其是女工人)的替代率比较低。第三，鉴于目前的退休年龄和缴费基数情况，尽管男性职工女干部分别连续缴费 40 年、35 年，他们的总替代率仍远远落后于 58 - 60%的目标替代率⁴³。

表 7 100%缴费基数下不同缴费年限的替代率

| 退休年龄 | 缴费年限 | 社会统筹(%) | 个人账户(%) | 总计(%) |
|------|------|---------|---------|-------|
| 60 | 40 | 37.04 | 11.89 | 48.93 |
| | 35 | 32.41 | 11.34 | 43.75 |
| | 30 | 27.78 | 10.65 | 38.43 |
| 55 | 35 | 32.41 | 9.27 | 41.68 |
| | 30 | 27.78 | 8.7 | 36.48 |
| 50 | 30 | 27.78 | 7.59 | 35.37 |

注：中国法定退休年龄分别是男性 60 岁，女干部 55 岁，女工人 50 岁。

根据进一步的计算，为了实现预期的目标替代率(即社会统筹部分的替代率达到 35%，个人账户的替代率达到 24%)，社会统筹需要至少以 100%的平均工资缴费基数连续缴费 35 年。同时个人账户只有在满足下列条件时才能提供 24%的目标替代率：1) 以 100%缴费基数的 8% 进入个人账户连续缴费 40 年；2) 个人账户资产的利率等于工资增长率；3) 退休年龄应该是 60 岁，使个人账户的最小除数为 139 个月。

然而，正如前面分析的那样，城镇退休职工养老金总替代率不能达到现行政策设计考虑的最初目标(58-60%的替代率)。

2.1.5.3 管理中的道德风险问题

管理中的道德风险是当期和未来收支不平衡的重要原因。管理中的道德风险既来自于个人也来自地方政府。一部分参保人利用了制度相关有政策以及管理体制的漏洞，一部分人以最低的缴费基数，最短的缴费年限和最低的退休年龄获得退休金，这部分人所尽的缴费义务

⁴³ Hu Xiaoyi. Pension Benefit Level should be compatible with Social Productivity Level and other Social Economic Capacity in China. Social Insurance of China, 1997, No.11.

远远小于他们从制度获取的退休金权益，这一现象又诱导更多的人效仿。地方政府也是道德风险的部分来源。为了增加当期收入和提高覆盖率，地方政府鼓励各种非农业就业人口甚至是农业就业人口以一次性补缴 15 年保费的做法获得退休金领取资格，这些人都是以最低缴费基数进入制度的。十二五规划提出养老保险全国统筹后，地方政府更加有动力这样做。

2.2 自愿的第二支柱养老金计划

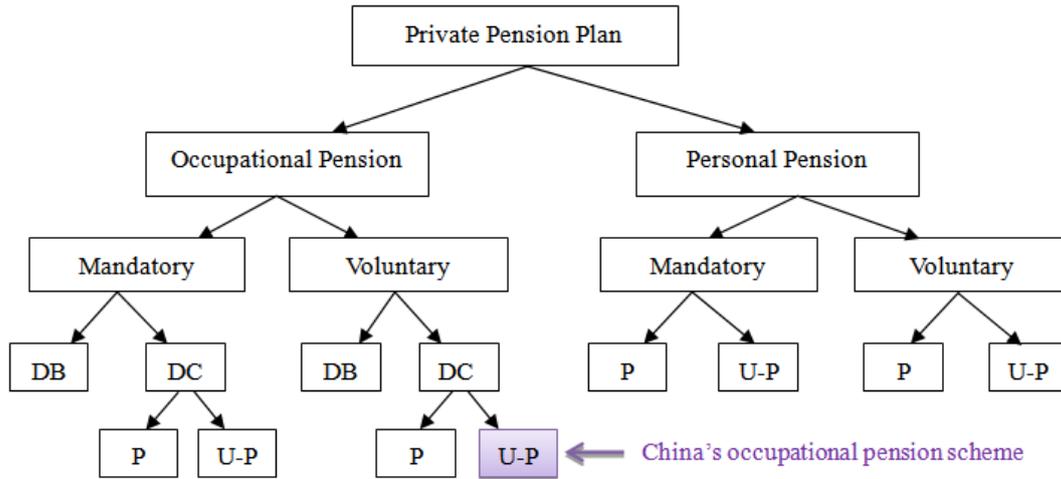
与第一支柱养老金制度相比，自愿的第二个支柱发展很不充分。

2.2.1 中国企业养老金计划的政策发展

1991 年国务院签发的政策文件首次提出第二支柱养老金计划：政府鼓励企业为员工建立补充养老保险计划。2000 年，完善城镇社会保障体系试点政策的文件用“职业养老金计划”取代“补充养老金计划”。辽宁省是第一个试点城镇职工职业养老金计划的省份。《企业年金试行办法》于 2004 年出台，这表明第二支柱养老金制度的框架已经在中国确立。后来，财政部和国家税务总局发布了几个与征税优惠有关的规定。到 2011 年，新修订的法案《企业年金基金管理办法》出台。政策进一步阐明了治理结构、投资和监督等问题。政策鼓励更多的中小企业参与职业年金计划。

根据 OECD 的标准（见图 7），中国职业养老金计划的特点可以被描述为自愿的、缴费确定型的、与就业相关的私人养老金计划。它的主要目标是为老年人提供补充收入。此外，职业养老金计划采用了“信托基金”模式的治理结构（参见图 8）。这种计划的创建者（企业/雇主和雇员）作为客户，与受托人签订信托合同（企业受托机构）。此后，受托人与投资管理人、账户管理人和托管人分别签订委托管理合同。然而，政府对投资策略和基金管理监督制定了非常严格的规则。根据最新的政策，投资股票的比例不得超过定量监管总基金 30%。

图 7 私人养老金计划的分类：功能视角



DB: Defined Benefit 受益确定型

DC: Defined Contribution 缴费确定型

P (Protected) : Guarantee for return on investment or final pension benefit 保证投资回报或最后的退休待遇

U-P (Unprotected) : No guarantee for return on investment or final pension benefit 不能保证投资回报或最后的退休待遇

资料来源：私人养老金:经合组织分类和术语表. 2005, P14.

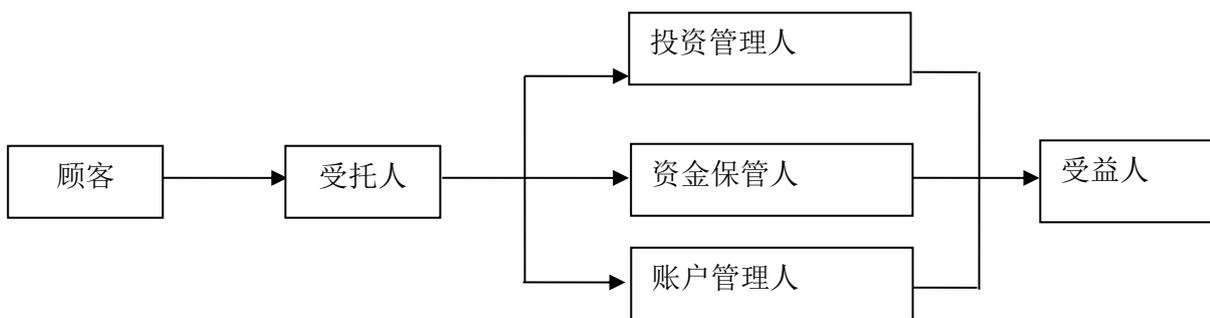


图 8 中国职业年金的治理结构

2.2.2 现状

过去十多年，第二支柱的覆盖面和养老金绝对水平在逐渐增长，但和第一支柱养老金制

度的发展速度相比，其水平相对较低并且它在不同地区和企业间的差距非常大。

2.2.2.1 覆盖面

自2000年职业养老金计划试点以来，参与者的数量从560万逐渐增加到2013年的2056万。同时，参与第二支柱养老金计划的企业从2000年的1.62万增加到2013年的6.61万。

然而相对而言，参加第二支柱的雇员占城镇职工的比例是 2.42%（2000）、5.38%（2013），参加第二支柱的雇员占参加第一支柱雇员的 5.36%（2000）、8.5%（2013），这远落后于城镇员工养老金的覆盖率（第一支柱养老金制度）—44%（2000）、63%（2013）（见图9）。

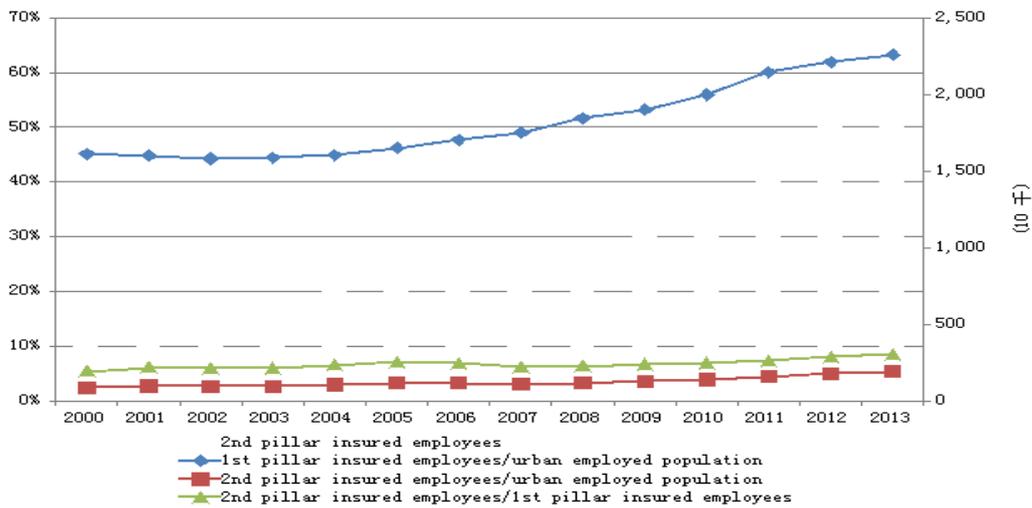


图9 自愿的第二支柱覆盖率

资料来源：中国统计年鉴（2001-2014）

2.2.2.2 养老基金

虽然过去十年职业养老金计划的积累基金发展迅速，从 192 亿(2000)增加到 6035 亿(2013)，但人均积累基金在 2000 年和 2013 年仅为 3427 元，29352 元(见图 10)，占城镇职工社会平均工资的 36%和 56%。投资回报方面，它比通货膨胀率和一年期银行存款利率波动剧烈（尤其是在全球金融时期）。如图 11 所示，职业养老金计划的投资回报率从 2007 年的 41%急剧下降到 2008 年的-1.83%。

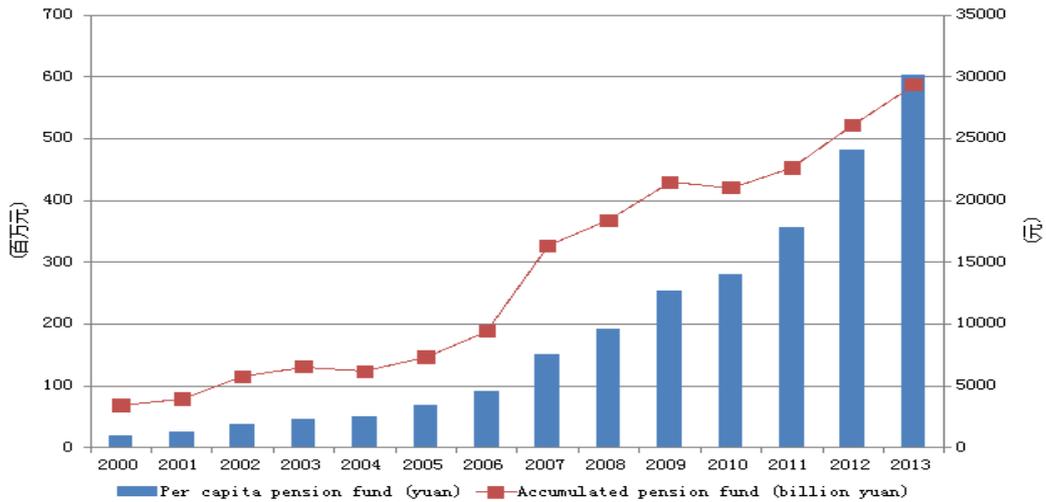


图 10 第二支柱养老计划的养老金

Source: http://www.cnension.net/index_lm/2014-05-08/1449297.html

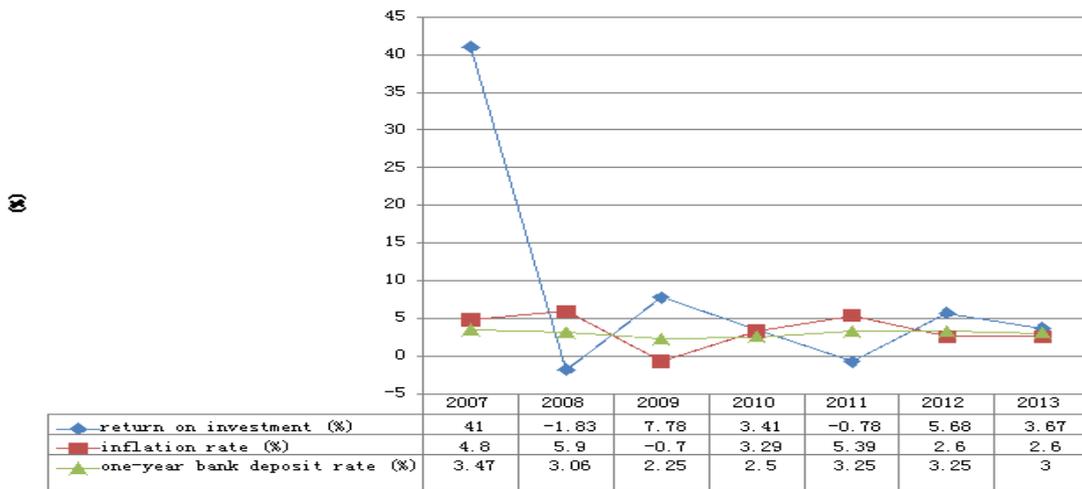


图 11 第二支柱养老金的投资回报

Source: http://www.cnension.net/index_lm/2014-05-08/1449297.html

2.2.2.3 结构不平衡

中国自愿的第二支柱养老金计划发展结构不平衡。

从企业属性的角度看，很明显国有垄断行业参与第二支柱养老金计划的人数远远高于其他行业的人数；大型企业参与该计划的人数远多于中小型公司参与的人数；正式部门的参与

人数多于非正式部门或流动人口参与的人数。参与这些退休金计划的企业集中在权力的垄断领域，如石油、电信、民航等。11个建立城镇职工职业养老金计划的行业中，约有3891家国有企业，占参与企业总数的93%。同时，高管和普通员工的职业年金待遇存在巨大差距。根据一项针对上海4000名员工的研究，职业养老金计划分配变得奇怪：高级管理人员和普通员工之间的待遇差距达到3到5倍，一些职业养老金计划只涉及一小部分管理者⁴⁴。

从区域分布的角度来看，发达地区的覆盖率及养老金资产比欠发达地区较高，如上海、广东、浙江和北京。这些年来各地区的参与不平衡地发展（表8）。

表 8 2013 年各地区职业年金参与现状

| 地区 | 企业数量 | 参加者数量 | 养老基金资产（万元） |
|-----|------|-----------|--------------|
| 北京 | 2689 | 1,306,198 | 2,583,869.85 |
| 天津 | 1222 | 234,103 | 356,470.20 |
| 河北 | 590 | 476,384 | 601,162.94 |
| 山西 | 630 | 535,159 | 1,575,750.93 |
| 内蒙古 | 379 | 284,957 | 281,744.39 |
| 辽宁 | 1124 | 375,596 | 910,711.75 |
| 吉林 | 325 | 151,855 | 318,521.06 |
| 黑龙江 | 658 | 186,343 | 361,615.05 |
| 上海 | 8551 | 1,086,487 | 3,838,483.21 |
| 江苏 | 3683 | 657,037 | 2,109,864.45 |
| 浙江 | 2098 | 398,639 | 1,455,002.63 |
| 安徽 | 972 | 501,702 | 1,545,381.48 |
| 福建 | 1726 | 402,103 | 1,051,273.98 |
| 江西 | 693 | 192,551 | 572,635.85 |

⁴⁴ Workplace Observation: How dose occupational pension scheme become “personal bonus” of SOE executives?
http://news.xinhuanet.com/employment/2008-10/13/content_10186032.htm

| | | | |
|--------|------|-----------|--------------|
| 山东 | 2558 | 616,352 | 1,293,595.88 |
| 河南 | 2588 | 641,732 | 801,571.85 |
| 湖北 | 987 | 300,618 | 869,357.12 |
| 湖南 | 307 | 242,519 | 661,178.85 |
| 广东 | 6153 | 1,059,244 | 1,509,758.58 |
| 广西 | 2778 | 281,637 | 268,662.40 |
| 海南 | 216 | 24,109 | 55,606.24 |
| 四川 | 932 | 346,611 | 691,625.91 |
| 重庆 | 367 | 86,736 | 267,606.42 |
| 贵州 | 348 | 149,288 | 372,804.70 |
| 云南 | 626 | 302,116 | 867,483.55 |
| 西藏 | 12 | 8,310 | 13,044.62 |
| 陕西 | 422 | 379,848 | 773,996.00 |
| 甘肃 | 302 | 454,891 | 539,022.09 |
| 青海 | 109 | 53,623 | 76,247.02 |
| 宁夏 | 163 | 90,133 | 131,498.07 |
| 新疆 | 470 | 119,832 | 396,065.16 |
| 新疆建设兵团 | 2 | 9,102 | 41,869.11 |

Source: http://www.cnension.net/index_lm/2014-05-08/1449297.html

2.2.3 小结

目前，职业养老金计划在中国发展缓慢。自愿的第二个支柱计划难以进一步扩展到中小企业。养老金计划正面临的障碍可以概括如下：

- 外部因素

首先，税收优惠政策缺乏使职业养老金计划缺乏良好的外部环境 (Pu, 2005; 龙, 2005;

岳, 2009; 杜, 2010)。投资和支付方面的税收政策还没有明确地出台, 因此与别的已采用EET养老金政策的国家相比, 中国的雇主和雇员没有参与的动机(刘, 2011); 其次, 城镇雇主和雇员参加第一支柱养老金计划的负担非常高, 他们没有足够的能力为第二个养老金计划缴费(Pu, 2005; 岳et al. 2009)。目前, 雇主在社会保险上的缴费率总计达到30%(公共养老金20%、医疗保险8%、失业保险1.5%、工伤保险2%), 这给第二支柱留下的缴费空间非常小。最后, 职业养老金计划“受托人”的建立不透明、不专业、运作和监管效率不高(Pu, 2005; 吴, 2005; 刘, 2011)。

- 内部因素

首先, 劳动力市场劳动力供过于求决定企业在劳资谈判中拥有强大的力量, 这种情况由于中国工会发挥作用的作用小而进一步恶化。这种情况下劳动者很少在福利问题上(包括职业养老金计划)与雇主讨价还价。另一方面, 长时间以来大多数在正式行业工作的员工已经形成了“养儿防老”的想法, 且不少员工仍然严重依赖第一支柱的公共养老金(刘, 2005; 温&张, 2005、2010)。他们还没有形成一个从职业养老金制度寻找补充养老收入的概念, 而职业养老金计划恰恰又被认为是一种更合理地确保充足养老金待遇的方式⁴⁵。

3. 城镇和农村居民的养老保险制度

目前, 城镇和农村居民只享有第一支柱的养老保障制度——城乡居民基本养老保险, 该制度通过新农保和城居保制度的合并而实施。接下来, 我们将会讨论政策的发展、现状, 以及对该项养老保障制度的简要评价。

3.1 政策改革

3.1.1 农村居民的养老保险制度

从 1986 年开始, 中国政府在部分地区开展农村居民养老保险的试点工作。1992 年, 民政部发布了《县级农村社会养老保险基本方案》, 这对农村居民而言具有里程碑的意义。根据《方案》规定, 该养老保障计划的资金主要来源于个人缴费, 并辅之以集体补助和政府补贴, 这被认为是“老农保”的主要特点。然而, 在实践中, 由于农村居民经济能力不足、计

⁴⁵ Robert Holzmann and Richard Hinz. Old-Age Income Support in the 21st Century: An International Perspective on Pension Systems and Reform. World Bank Report, 2005.

划提供的福利水平较低，越来越少的人参与该项计划。到了 1997 年的 7 月，国务院叫停“老农保”政策。

随着“三农”问题日益受到社会的广泛关注，2002 年中国政府重新考虑在农村地区建立社会保障制度。部分城市如陕西宝鸡、江苏东海、北京、上海、东莞等，开展了以政府财政投入带动的新型农村社会养老保险的试点工作。在人口老龄化、经济危机、城乡一体化背景下，2009 年新型农村社会养老保险在全国范围内建立起来。“新农保”和“老农保”的核心差别在于：政府补贴是“新农保”资金来源的主要组成部分。

表 9 新农合政策的内容

| 制度结构 | | 统筹账户 | 个人账户 |
|-------------------|------|--|--------------------------------------|
| 制度类型 | | 现收现付制、DB | 基金积累制、DC |
| 受益群体 | | 16 岁以上的农村居民 | |
| 缴费 | 个人缴费 | | 5 档：100， 200， 300， 400， 500 元/年（可调整） |
| | 集体补助 | 补助标准由每个村委会决定 | |
| | 政府补贴 | 中央政府：中西部地区：基础养老金全额补助；东部地区：基础养老保险金的 50% | |
| 当地政府：每人每年不少于 30 元 | | | |
| 个人账户收益率 | | 一年期银行存款利率 | |
| 月度养老金 | | 基础养老金=55 元+补助 | 个人账户积累额除以 139 |
| 领取养老金条件 | | 养老金领取年龄：超过 60 岁，缴费 15 年 | |

3.1.2 城镇居民的养老保险制度

在一段很长时间内，没有工作的城镇居民没有任何公共养老金的保障。在 2011 年 7 月，城镇居民养老保险制度正式建立并逐步推广到全国范围。制度内容在表 10 展示。

表 10 城市居民养老保险制度内容

| 制度结构 | | 统筹账户 | 个人账户 |
|---------|------|--------------------------------------|---|
| 制度类型 | | 现收现付制、DB | 基金积累制、DC |
| 受益群体 | | 年满 16 岁的城镇非从业居民 | |
| 缴费 | 个人缴费 | | 十档：100, 200, 300, 400, 500, 600, 700, 800, 900, 1000 元/年 (可调整) |
| | 政府补贴 | 中央政府：中西部地区：基础养老金全额补助；东部地区：基础养老金的 50% | |
| | | 当地政府：每人每年不少于 30 元 | |
| 其他 | | 其他社会组织或团体 | |
| 个人账户收益率 | | 一年期银行存款利率 | |
| 月度养老金 | | 基础养老金=55 元+补助 | 个人账户积累额除以 139 |
| 领取养老金条件 | | 养老金领取年龄：超过 60 岁，缴费 15 年 | |

3.1.3 制度整合

2014 年 2 月，国务院发布了《关于建立统一的城乡居民基本养老保险制度》的指导意见，提出在“十二五规划”末，在全国基本实现新农保和城居保制度合并实施，并逐步建立起覆盖全民的基本养老保险制度。根据指导意见，具体的规定可以总结为表 11。

表 11 城乡居民养老保险制度内容

| 制度结构 | | 统筹账户 | 个人账户 |
|---------|------|---|---------------------------|
| 制度类型 | | 现收现付制、DB | 基金积累制、DC |
| 受益群体 | | 年满 16 岁、没有基本养老保险制度覆盖的城乡居民 | |
| 缴费 | 个人缴费 | | 十二档：100—2000 元/年 (可调整) |
| | 政府补贴 | 中央政府：中西部地区：基础养老金全额补助；东部地区：基础养老金的 50% | |
| | | 当地政府：每人每年不少于 30 元（最低缴费标准）；每人每年不少于 60 元（缴费等级在 500 元以上） | |
| 集体补助 | | 村委会、社会组织或团体 | |
| 个人账户收益率 | | 一年期银行存款利率 | |
| 月度养老金 | | 基础养老金=70 元+补助 | 个人账户积累额除以 139 |
| 领取养老金条件 | | 养老金领取年龄：超过 60 岁 | |

资料来源：<http://baike.baidu.com/view/12246129.htm>

3.2 现状和挑战

覆盖率和筹资办法是城乡居民基本养老保险制度的两个主要方面。

3.2.1 覆盖率提高

2009 年，参加新农保的人口数量迅速增长到了 8691 万，2011 年急剧增长到了 32643 万。在农村地区，领取养老金人数从 2009 年的 1556 万人增长到 2011 年的 8525 万人（数据见图

12)。如图 13 所示，城乡居民基本养老保险在最近几年发展十分迅速。2011 年，参保人数是 33182 万，领取养老金人数是 8760 万，2013 年发展到参保人数是 49750 万，领取养老金人数是 13768 万。从 2012 年开始，增长速度开始减慢。

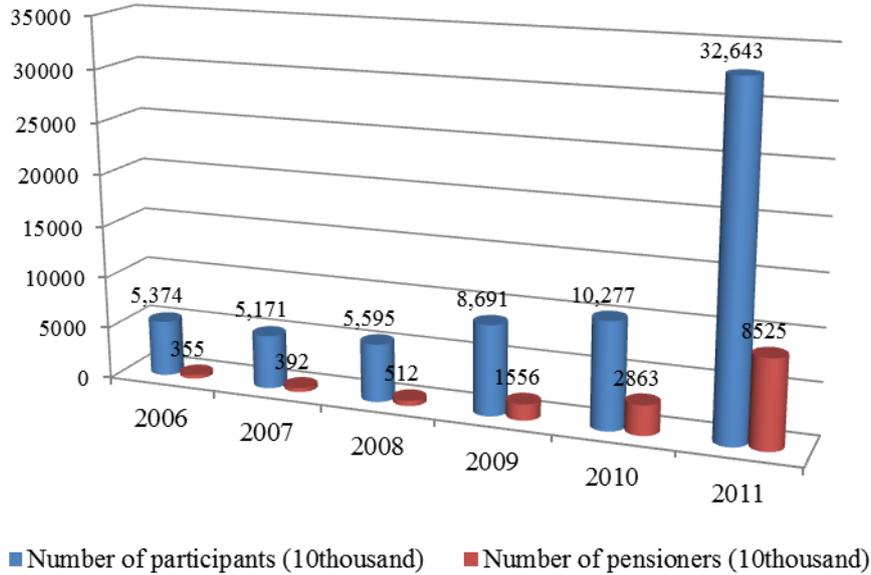


图12 新农保覆盖情况（资料来源：统计年鉴）

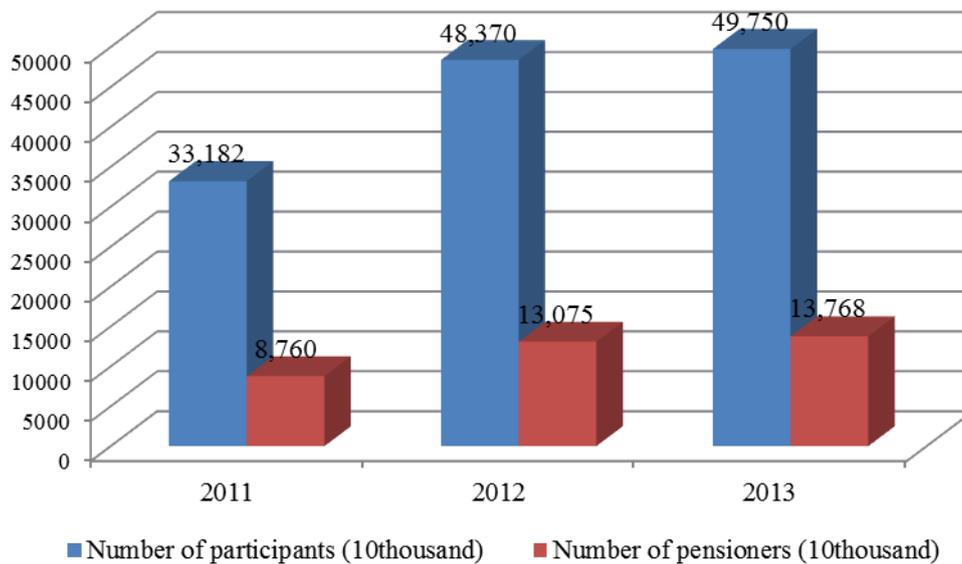


图13 城乡居民基本养老保险覆盖情况（资料来源：统计年鉴（2012-2014））

3.2.2 养老金财务可持续性

根据2013年的统计数据显示，全年城乡居民基本养老保险基金收入2052亿元，与2012年同期相比，增长了12.19%。在总收入中，个人缴费占比为31%（636亿元），政府补贴占比为剩下的69%。同时，基金支出1348亿元，比上年增长了17.27%，支出增长速度大于收入增长速度，这会给制度未来财务上的可持续性带来负担。基金累计结存3005.6亿元，增长了30.56%。（详见表11）

表12 城乡居民基本养老保险的财务状况

| 年份 | 2012 | 2013 |
|----------------|---------|---------|
| 基金收入 (10 亿元) | 182.92 | 205.23 |
| 增长率 (%) | 29.6 | 12.19 |
| 基金支出 (10 亿元) | 114.97 | 134.83 |
| 增长率 (%) | 79.84 | 17.27 |
| 基金累计结存 (10 亿元) | 230.213 | 300.566 |

资料来源：《中国社会保险发展年度报告 2013》，<http://www.mohrss.gov.cn>

3.2.3 养老金不足

根据官方数据，2013年城乡居民每个人平均每个月领取的养老金是81元，2014年是90元，随着基础养老金最低标准从55元提高到70元，预计未来月度养老金会达到100元左右。与每个月的食物支出相比，90元的养老金保障水平不足（见表13）。

表13 养老金福利水平与生活成本比较 (2013)

| 居民(每人) | 平均每月养老金(元) | 平均每月消费支出(元) | 恩格尔系数 | 食品消费支出(元)* |
|--------|------------|-------------|-------|------------|
| 城市 | 81 | 1501.9 | 35% | 525.6 |
| 农村 | 81 | 552.1 | 37.7% | 208.1 |

* 食品消费支出 = 平均每月消费支出 × 恩格尔系数

资料来源: 统计年鉴 (2014)

3.2.4 简短总结

尽管建立时间不长，城乡居民基本养老保险大大扩大了社会保险的覆盖范围，让那些没有资格参与城镇职工基本养老保险的人群也享有社会保险的保障，提高了社会保障制度的公平性。然而，该制度严重依赖于政府财政补贴，从长远来看，会引起可持续性问题。而且，对于超过13700万的人群来说，他们享有的养老金是不足的。

3.3 问题分析

3.3.1 本质：政府补贴+个人账户

与城镇职工基本养老保险不一样的是，城乡居民基本养老保险，在本质上是由政府补贴和个人账户构成的，而不是社会保险的性质。因此，这种保险制度不能发挥风险分担机制的功能。实际上，政府在筹资上承担更多的责任。随着地方政府财力变得越来越有限，给予城乡居民老年人的补贴很大部分是以牺牲下一代人的税收为代价的。这也会给长期的财务可持续性带来潜在的挑战。

3.3.2 个人账户的低效率

政策制定了多个档次鼓励个人缴费，从每年的100元到每年的2000元。实际上，90%以上的参保人倾向于选择最低档水平缴费（100元/每年，除非有特别的规定，如天津规定最低缴费档次为1000元/年）和最低缴费期限（15年）。此外，个人账户的累计额是以一个较低的利率——银行一年期存款利率计息，而这个利率在大部分年度里都是低于通货膨胀率的。养老基金的资产难以保值增值，更不用说满足艾伦条件了。尤其是考虑到高额的管理成本的时候，个人账户的低效率更为明显。从目前的情况看城乡居民养老保险个人账户的保障功能可以忽略不计，但管理成本却由政府负担且不透明。

4. 关于当前养老金制度发展的文献综述

正如上述分析，尽管公共养老金制度面临养老金不足和财政可持续性的挑战，它在为城乡居民提供老年收入方面依然起主要作用。第二支柱自愿性企业年金和第三支柱自愿性储蓄或商业保险在中国发展不健全。鉴于当前养老金制度的结构失衡问题，建立多层次或者多支柱的养老金体系的提案已经达成共识。但是在如何将当前养老金体系发展成为中多层次、多支柱养老金体系的问题上，学者们有不同的观点，发展路径可以概括为以下几种类型。

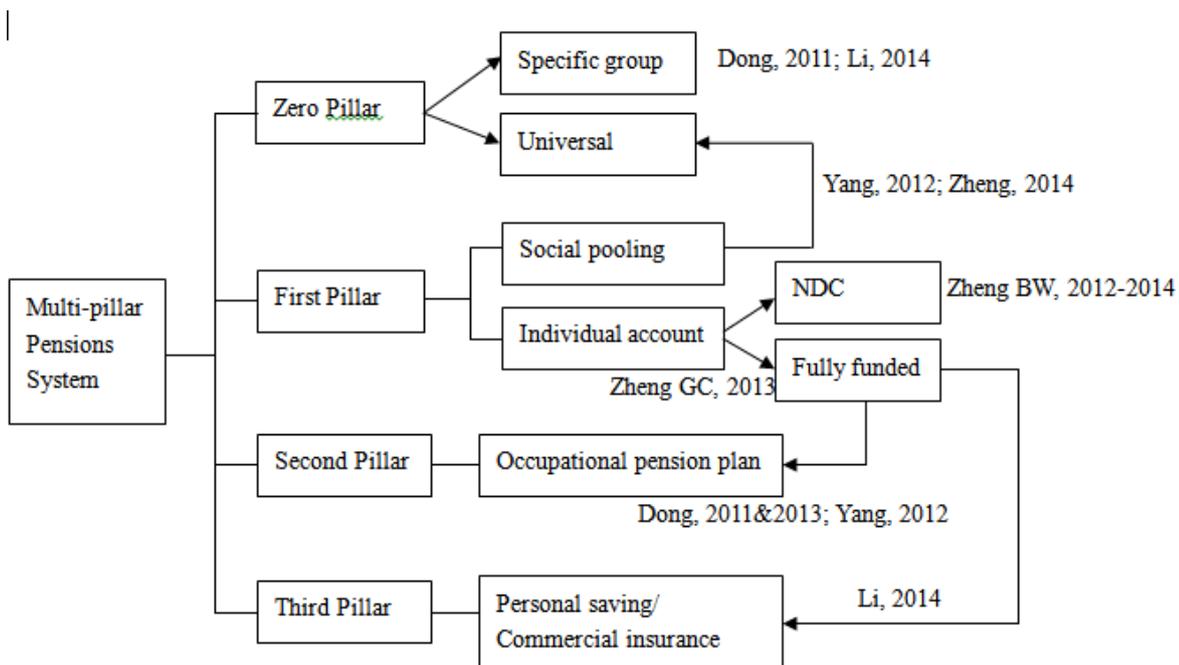


图14 完善中国养老保障体系的文献综述

4.1 “零支柱”养老金体系：特定的还是普遍的？

世界银行（2005）认为中国公民没有零支柱。为了覆盖那部分因为没钱而不能参加任何公共养老金计划的群体，许多专家提出设立“零支柱”的建议。毫无疑问的是“零支柱”计划的资金由政府税收收入承担，但应该把全部人群还是特定群体纳入“零支柱”体系还没达成共识。董克用（2011）、李珍（2014）提出国家养老金计划旨在防止那些没有能力参保第一支柱的农村居民以及低收入人群陷入老年贫困，同时他们都认为应该取消城乡居民养老保险中的个人账户。杨燕绥建议建立普惠型“零支柱”的国家基本养老保险，认为这是基于区

别于目前的社会统筹和个人账户划分的“第一支柱”养老保险体系。她提出国家基本养老金的资金来自于社会统筹部分。同时，普惠型“零支柱”的养老金收益从总理到农民都相等。

4.2 城镇职工基本养老保险制度改革的争论

改革最具争议的部分是关于职工“第一支柱”的养老制度，社会统筹和个人账户未来的改革方向是什么一直在热议中。

4.2.1 社会统筹与个人账户分离

基于职工养老保险个人账户存在的种种问题，不只少数专家提出社会统筹和个人账户应该分离（董克用，2011；杨燕绥，2012；郑功成，2013；李珍，2014）、政府和市场之间的责任要分明（李珍，2014）。董克用（2011）提出为了保证基本生活水平和实现再分配，社会统筹（公共养老金）部分应该采取现收现付制的财务制度及受益确定型的支付方式。郑功成（2013）不仅赞成统账分离，还建议在扩大社会统筹账户规模的同时缩小个人账户的规模。更精确地说，个人账户的缴费率从8%降到3%-5%并且把降低的这些缴费率增加到社会统筹账户中，以便于在提升互助和统筹账户的再分配作用的同时可以减轻完全积累的个人账户保值增值压力。除了杨燕绥（2012）提倡将分离的社会统筹账户发展为普惠型的国民养老金计划，大部分专家坚持应该第一支柱应该是与就业关联的而不是普惠的，应该发挥更重要的作用而不是取消。

4.2.1 个人账户的改革路径

在讨论个人账户与社会统筹分离后，关于个人账户去向的讨论更加激烈。

4.2.2.1 完全积累制养老金计划

董克用（2011、2013）建议分离出的个人账户应侧重在职人员，将其并入到第二支柱中的职业年金计划，实行完全积累的财务制度和缴费确定型的支付方式，这个观点被杨燕绥等学者认同。李珍（2014）提出另外一种思路：当前由政府运作的个人账户应该取消，原来8%或者低于8%的缴费可以并入自愿性个人储蓄账户以促进第三支柱的发展。这个提议不仅对城

镇职工基本养老保险制度可行，也对基于传统储蓄的城乡居民有效，并且可以更加有效且灵活地运用当前8%的工资。

金维刚（2014）指出截至2013年，城镇职工基本养老保险的个人账户实账积累额只有4154亿元，然而名义账户积累已经达到3万亿元，所以空账是个非常严重的问题。他还提出个人账户面临的另一个困境：如果个人账户实行完全积累制，转制成本不是小数目（详见2.1.4.4），并且投资方面的问题必须优先考虑；如果个人账户被转为社会统筹，在老龄化社会的高峰期，高额的养老金支出将是巨大的挑战。

4.2.2.2 名义账户制

4.2.2.2.1 什么是名义账户？

名义账户是现收现付制的财务制度和缴费确定型的支付方式相结合的模式，这一模式在瑞典、波兰、意大利等国家得以实践，并显示出它的一些优点。

4.2.2.2.2 改革的必要性

郑秉文（2014）提出将当前第一支柱养老金制度改为名义账户制的主张。根据机制设计理论，郑建议将个人账户变成名义账户并且逐渐扩大名义账户的规模，从而解决激励相容的问题，并且实现精算公平。这个提议的主要目标是激励人们缴费更多来促进养老保险制度健康、持续运转。

郑秉文认为：实践证明了社会统筹（现收现付、受益确定型）和个人账户（空账）相结合是失败和无效的。他指出社会统筹账户已经导致养老金权利的便携性差、养老金基金管理水平低、碎片化、因搭便车带来的财政不可持续、延迟退休年龄困难、穷人与富人的反再分配等问题。因此，为防止“公地悲剧”发生，将激励性因素引入到第一支柱养老保险制度到了关键时刻。

4.2.2.2.3 改革计划：减少或取消社会统筹

郑秉文（2014）提出了名义账户的三种情形，分别是小账户、大账户、完全名义账户（具体见表14），小账户和大账户是过渡期的执行方式，完全名义账户才是终极目标，社会统筹账户也将最终被名义账户取代。此外，郑和他的团队认为对社会统筹账户的政府补贴可以作为国民养老金制度的财政来源（类似“零支柱”），从而实现预防贫困和公共财政的社会再分配功能。

表 14 名义账户改革的三种类型

| 提议 | 缴费率分布 | | 缴费来源 | |
|--------|-------|------|------|-----|
| | 个人账户 | 社会统筹 | 雇员 | 雇主 |
| 小账户 | 8% | 20% | 8% | 20% |
| 大账户 | 16% | 12% | 8% | 20% |
| 完全名义账户 | 28% | 0 | 8% | 20% |

来源：郑秉文.《中国养老金报告 2014》.经济管理出版社, p115.

4.2.2.2.4 完全账户的优势

理论层面，完全账户有以下几个优势。第一，可以缓和“个人储蓄”机制作用下的人口变动，并自动适应人口老龄化结构的自动转型。第二，能够促进积累的个人账户转变为基于精算的终身年金，以自动适应变化的预期寿命。第三，有助于根据定期养老金福利指数，随机更换关于养老金待遇的政策调整。第四，方便人们更灵活地选择退休年龄。第五，缴费将被视为“储蓄”，从而减少对劳动力场的扭曲。最后，他可能会使效益有所下降，实现财务和政策的可持续。

实践层面，完全名义账户会适合中国的国情，首先，它可能消除地方政府的“道德风险”，一步到位实现全国统筹。其次，在当前经济高速增长的情况下，它可能为中国基本养老保险制度获得更高回报率。最后，在目前覆盖率有限的前提下，名义账户争取实现长期精算公平，更可能实现财务持续。

4.2.2.2.5 评论：名义账户可以解决问题吗？

李珍（2013）指出名义账户制将面临利率确定应该高还是低的困境。一方面，名义账户中没有真正的养老金资产，就没有相对应的投资回报，并且通常不可能记录高利率。不难想象当记录的利率远远低于年度工资（现收现付制的回报率）增长率时，退休员工将会面临巨大损失。另一方面，如果登记利率高，这将意味着未来需要支付巨额债务。以上任何一种情况对于政府来说都很难处理。

名义账户制最开始由瑞典新创，引入激励机制的名义账户的初始目标是为了解决提前退休问题。瑞典模式解决了长期财务平衡问题，但没有照顾到退休金的充足性。名义账户制中

有个很有名的设计，即自动平衡机制，这个机制通过75年内的资产负债率起作用。名义账户按工资增长率（INCOME INDEX）记利息，但一旦发现长期内资产小于负债，即资产负债率小于1，则自动平衡机制就会启动，个人账户的积累就会被记负利息，直到长期内资产负债平衡。2008、2009和2012年，资产负债率低于1，个人账户记录的是负利息率，而同期的工资则是增长的，这意味着预期的养老金替代水平会下降。

事实上，瑞典的名义账户制并没有激励人们工作更久和缴费更多。瑞典的法定退休年龄是65岁。1999年，在65岁以前领取养老金的人数占退休人口的10.3%，而65岁以后领取养老金的人数占比为77.3%。2009年，对应的比例是25.7%和55.4%。换言之，从1999到2009年，越来越多的老人开始提前退休。因此，瑞典的名义账户养老金制度并没有发挥预期的激励作用。1999年61岁开始领退休金的人只占3.6%，2013后这一指标上升到6.9%。

值得注意的是，瑞典名义账户制度从以前的现收现付制度继承了大量的养老金资产，这些资产有助于名义账户在良好的经济环境下有个较高的记账利率。然而，中国在名义账户制度改革这条道路上缺乏这一条件。

尽管瑞典政府提供了最低养老金保障，但老年贫困问题还是恶化了。

5. 笔者关于优化多层次养老金制度的构想

5.1 现行养老金制度的问题诊断

当前多层次养老金结构存在的主要问题可以总结为以下几点：

第一，在第一支柱设计上，为了追求公平，遵循普遍一致的原则，试图用同一的养老保险制度覆盖不同收入的人口，这是不切实际的。中国存在明显的城乡二元结构，农村人口占50%，在城镇又存在明显的正规部门和非正规部门就业，为了让尽可能多的人参保，制度必然降低参保和获得养老金的资格条件，结果是许多人在职时以较低条件参保以搭便车，退休后养老金不足，财政大量补贴养老制度，制度仍然不具有可持续性。尽管如此，仍然有三分之一的城镇就业人口无力参加基本养老保险。

城乡居民养老金制度本不是社会保险制度，它是一个政府提供的低水平的老年津贴制度加上个人账户制度，正因为普遍一致的原则，个人账户被设计出来，该制度保障功能极小，效率损失极大，更严重的问题是，城乡居民在养老金水平方面向职工养老保险制度攀比，给政府造成极大的压力。

第二，在第一支柱设计上，为了追求效率，设计出个人账户与公共账户结合，因为不满足艾伦条件，个人账户效率损失巨大运行。这也是缴费率居高不下而养老金水平不断走低的原因之一。

第三，多层次的养老金结构从设计上只针对城镇职工，仅仅对城镇职工提供多样化的老年收入保障，农民和自雇者、灵活就业人口只有第一支柱而无多层次可言。即使是城镇职工，企业年金和职业年金发展非常有限，自愿性养老储蓄因为缺乏政策支持而仅仅成为一个概念。

5.2 完善建议：从面向城镇职工的多层次养老金制度到面向全体老年人口的多支柱养老金制度

5.2.1 合理界定政府责任边界

在我国多支柱养老金体系中，政府的作用应主要体现在如下三方面。首先，政府应当明确计算并偿还企业职工基本养老保险的转制成本。经济计划向市场经济转型，国有企业破产，大量职工提前退休或者以较少的工作年限进入养老保险制度，转制成本应由财政承担；DB计划向DB+DC转型所引发的“空账”问题也应由政府财政承担，实行“明债明还”。其次，政府职责应从对基本养老保险的“确保发放”之无限责任转向锁定于特定群体（如“零支柱”养老金制度）进行补贴的有限责任。最后，对于“锦上添花”功能的DC计划，如个人储蓄养老金，应实行政府税惠政策，以鼓励二、三支柱养老金制度的建立来实现多支柱养老金体系的可持续发展。

5.2.2 统账分离，建立二元的城镇职工基本养老保险制度

（1）建立针对城镇就业者的二元基本养老保险制度。一方面，向在正式部门工作的城镇雇员提供城镇职工基本养老保险制度：通过降低费率，提高缴费基数、年限和退休年龄，实现“高制度门槛，高养老金保障”的目标。另一方面，向在非正式部门工作的城镇雇员提供国民养老金制度：通过降低非正式部门从业人员的制度门槛，以实现“低制度门槛，低养老金收益，广覆盖”的目标。通过不同的养老金制度的组合，我们可以实现“人群广覆盖、财务可持续、不同收入水平的人员的收入平滑”的目标。

(2) 将从基本养老保险中分离出来的个人账户制度，建立自愿性个人储蓄养老金账户。在中国现阶段，对于中低收入者和年轻人而言，自愿性养老储蓄可以使同样的资金更具效用。自愿性储蓄可与职业年金合并、可以购买商业保险或者是其他金融产品的形式存在。

5.2.3 取消现行的城乡居民养老保险制度中个人账户，使其回归“零支柱”的养老金制度

现行的城乡居民公共养老金计划实质上是政府老年津贴制度和个人账户制度的混合，并非社会保险制度。城乡居民养老保险制度将引起不同养老金制度下的养老金攀比，造成政治风险。因此，我们应当取消个人账户制度，减少由此导致的效率损失，并帮助城乡居民养老保险制度回归政府津贴制度的本质，即作为养老金制度的“零支柱”，从而为贫穷人口和没有工作的人口提供安全网（非缴费型的养老金制度）。

5.2.4 建立、强化并鼓励国民个人自愿性储蓄账户

在老龄化日益严峻的背景下，我国必须建立多支柱收入来源的养老金体系，以确保制度的可持续发展；同时，在经济发展和居民收入不断增加的情况下，加强其他支柱的发展具有有利条件。除现存的职业年金制度外，自愿性个人养老储蓄账户也将成为一个可行的选择。自愿性储蓄的资金可以来源于城乡居民养老金计划分离出来的个人账户制度和城乡居民的家庭储蓄。另外，引入个人选择能够使个人不再仅关注养老金差距，从而创造出有利于社会保障健康发展的舆论环境。

5.2.5 重视家庭的代际支持功能

从历史的角度看，“非正式保障”的传统是中国传统福利文化的重要特征。在我国，家庭的代际支持等非正式制度保障具有法律依据。根据《中华人民共和国老年人权益保障法》（2015年修正）第14条，老年人的子女及其他依法负有赡养义务的人，应当履行对老年人经济上供养、生活上照料和精神上慰藉的义务。

5.3 中国多支柱养老金制度设计的提议

我们认为世界银行 2005 年提出的五支柱方案比较适合中国国情,

| 人群 | 公共养老金 | | 私人养老金 | | 非正式保障 |
|------|-------|-------------|-------------|-------------------|------------------|
| | 零支柱 | 一支柱 | 二支柱 (强制) | 三支柱 (自愿) | 四支柱 |
| 城乡居民 | 老年津贴 | -- | 无 | 养老储蓄 | 非正式性的 家庭、代际互助 |
| 企业职工 | 无 | 二元的 DB计划 | | 企业年金 + 养老储蓄 | |
| 事业雇员 | | DB计划 | | 职业年金 + 养老储蓄 | |
| 机关雇员 | | DB计划 | | | |

图15 中国多支柱养老金制度设计的提议

我们的“五大支柱”养老金制度可以描述为：“零支柱”的功能是解决老年贫困问题；第一支柱是关联制度，其作用是平滑劳动者的一生劳动收入，并提供基本的养老保障水平；第二支柱是强制性企业年金制度，中国暂时还不宜拥有此制度；第三支柱包括自愿性企业年金、职业年金也包括自愿性养老储蓄，可以为有第一支柱的人“锦上添花”，也可以为没有第一支柱的人“雪中送炭”；第四支柱，家庭成员的代际转换和退休人员的再就业，可以为老年人提供进一步的收入保障，这在发展中国家尤为重要。

这一构想可能更适合中国：

(1) 大约一半的农村居民身处小规模的小农经济：没有雇佣关系，收入低，收入不稳定。20%农村居民储蓄率为-60%（图16）。

(2) 城市地区存在大量的非正规部门就业和灵活就业人口，城镇就业人数为3.8亿，其中60.7%是在非正规部门就业。

(3) 传统儒家家庭文化

(4) 强烈的储蓄偏好和增值偏好

(5) 中国经济仍以较快速度增长（7%+），人口增长率亦是积极的。

前两点决定了与就业相关联的公共养老金计划不能覆盖全部人口，因为零支柱是必要的。第3点和第4点说明家庭和个人储蓄可以发挥更重要的作用。第5点表明强制性个人账户制度在中国很难提高效率。

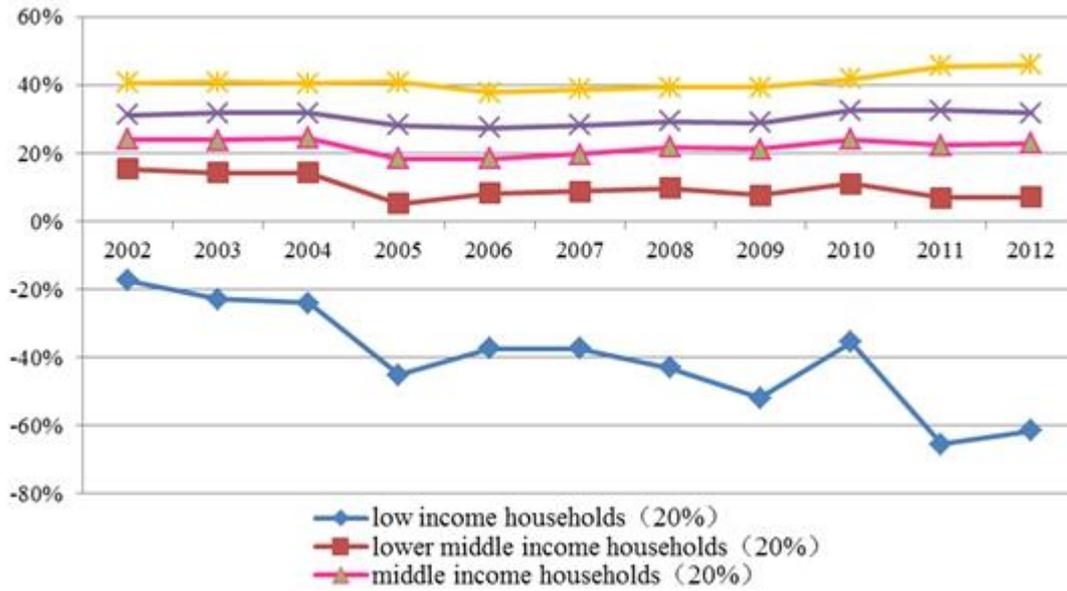


图16 农村居民储蓄率分配的百分比构成

只有这样，中国才能在老龄化社会中建立一个充分、可持续的多支柱养老保障体系。

参考文献:

- [1] 李珍,王海东,基本养老保险目标替代率研究[J], 保险研究, 2012 年第 2 期。
- [2] 李珍,基本养老保险制度分析与评估[M],北京: 人民出版社,2013 年版。
- [3] UN, World population Prospects: 2012 Version, <http://esa.un.org/undp/wpp/index.htm>
- [4] 郑秉文,中国养老金发展报告 2012[M],北京: 经济管理出版社, 2012 年。
- [5] 荣文阳,我国灵活就业人员基本养老保险制度研究,
http://www.cnss.cn/new/bjzm/yjt/201205/t20120516_253078.htm
- [6] 胡晓义,国务院《决定》解读系列之二——保障水平要与我国社会生产力发展水平及各方面承受能力相适应,中国社会保险[J], 1997 年第 11 期。
- [7] 人民日报,“郑州将近 90%的雇主社会保障金给付违法”,2013 年 3 月 27。
- [8] 李珍,关于中国退休年龄的实证分析[J], 中国社会保险, 1998 (4): 21-22.
- [9] 马钧等, 中国养老保险改革, http://www.hks.harvard.edu/m-rcbg/Conferences/financial_sector/FinancingChinasPensionReform.pdf
- [10] 王晓军,对我国养老金制度债务水平的估计与预测[J], 预测, 2002 年第 1 期。
- [11] 宋晓梧, 中国养老保险隐性养老金债务报告, 2000 年。
- [12] 曹远征, 重塑国家资产负债能力[J], 财经, 2012 年 15 期。
- [13] 马钧等, 中国国家资产负债表的研究[M], 北京: 社会科学文化出版社, 2012 年版。
- [14] 郑伟等, 公共养老保险制度的中期测量及未来改革的探讨, 中国社会保障第五次论坛, 2013 年 11 月。
- [15] 李杨等, 中国国家资产负债表 2013: 理论、方法和风险度量[M], 北京: 中国社会科学出版社, 2013 年版。
- [16] 郑秉文, 中国养老保险报告 2014[M], 北京: 经济管理出版社, 2014 年版。
- [17] 工作场所观察: 职业年金如何成为企业高管的“私人福利”?
http://news.xinhuanet.com/employment/2008-10/13/content_10186032.htm
- [18] Robert Holzmann and Richard Hinz. Old-Age Income Support in the 21st Century: An International Perspective on Pension Systems and Reform. World Bank Report, 2005.
- [19] 董克用,孙博,从多层次到多支柱: 养老保障体系改革再思考[J], 公共管理学报, 2011 年第 1 期。
- [20] 李珍, 建立多层次多支柱老年收入保障体制的若干思考[J], 公共管理改革, 2014 年第 1 期。
- [21] 杨燕绥, 全民基本养老: 从总理到农民的平等利益,
<http://jingji.cntv.cn/20120322/118727.shtml>

- [22] 郑功成, 深化中国养老保险制度改革顶层设计[J], 教学与研究, 2013年第12期。
- [23] 李珍, 基本养老保险个人账户改革: 实账、空账还是分账?
<http://www.yicai.com/news/2013/11/3103258.html>
- [24] 中国社会保险年度发展报告(2014) [M], 北京: 中国劳动和社会保障出版社, 2015年版。
- [25] 私人养老金: 经合组织分类和词汇表, 2005。
- [26] Holzmann, Robert, Edward Palmer, and David Robalino, editors. 2012. Nonfinancial Defined Contribution Pension Schemes in a Changing Pension World: Vol.1, Progress, Lessons, and Implementation. Washington, DC: World Bank.
- [27] Holzmann, Robert, Edward Palmer, and David Robalino, editors. 2013. Nonfinancial Defined Contribution Pension Schemes in a Changing Pension World: Vol.2, Gender, Politics, and Financial Stability. Washington, DC: World Bank.

3.1 基于个人账户基本养老制度的管理工具和措施

罗伯德·诺达礼思（Roberto Notaris）

意大利国家社会保障署（INPS）

目录

| | |
|--|-----|
| 1.摘要 | 158 |
| 2.作为个人名义账户管理工具的统一账户记录（UNEX） | 159 |
| 2.1 作为个人名义账户体现的统一账户记录 | 159 |
| 2.2 个人账户记录的双重用途 | 159 |
| 2.3 UNEX（Unified Extract 的缩写）的含义 | 160 |
| 2.4 作为多样化工具的 UNEX | 162 |
| 2.5 统一账户记录的其它要素 | 166 |
| 3.旨在加强收入再分配的措施 | 166 |
| 4.附件 | 170 |

1.摘要

统一账户记录是以统一视角将公民基本信息整合起来的一种工具。无论有多少个包含分析数据的个人档案，公民的统一账户记录都能以系统、即时和不断更新的方式呈现其在社会保障体系中的个人状况。很明显，统一账户记录需要对公民个人非常复杂的社保信息进行综合，而这也意味着，意大利的社保统一账户记录需要从多个视角对相关数据进行呈现。比如，该账户记录既要包含描述性信息，从而使公民识别其职业生涯的不同阶段，又要包含会计信息，准确记录其缴费金额的更新情况。在其它社会保障体系中，人们可以简单提交 UNEX 不同方面的信息，并根据当前规则创建具体的个人账户报告。

意大利法律规定了若干**社会变革和收入再分配工具**，以缓解巨额养老金待遇与贫困标准以下养老金待遇之间的失衡。这些再分配工具基本上属于两大类：一类工具作用于工作期间缴费额度偏低者（其间接影响为加速待遇享受的提前和/或增加给付额度），另一类工具作用于退休后待遇偏低者（其直接影响为通过进一步的资金整合或减税等措施增加给付净额）。

本文还包含四个附件，涉及了前面提到过的四个主题。其中，前三个附件介绍了意大利关于个人名义账户的一些最佳实践：

- 职工每月信息电子报送制度（UNIAMENS）——这实际上是个人账户实施过程中最为有效的作法；
- “人人养老”网络服务——该服务将账户记录作为创建社会保障文化的一种工具使用，同时利用账户记录促使公民思考其未来状况；
- 关于所有在职工作适龄人口统一数据库的创建——该数据库的创建是通过不同经办机构之间的技术协同实现的。

最后，关于社会保障均衡方面的法律文件，附件 4 进一步介绍了意大利社会保障体系中生育保障的简要历史（从 20 世纪初到目前）。

2.作为个人名义账户管理工具的统一账户记录（UNEX）

在意大利社会保障体系中，“contribution”一词有着双重含义：一方面，它是在国家拨款之外为整个社会保障体系筹资的一种手段（即“支付缴费”之意），另一方面，它是个人社保关系的构成要素（即“已有缴费”之意）——根据已有缴费，职工可查看自己享受养老金待遇的可能性，并根据计算体系确定自己的养老金额度。统一账户记录是个人账户的图形呈现，其目的有两个，一个是确保保费的正确支付，另一个是确保养老金待遇方面相关权利或措施的执行。

2.1 作为个人名义账户体现的统一账户记录

在意大利的经验中，统一账户记录发挥了逐步对社会保障体系这个极其复杂问题进行规范的作用。具体而言，社会保障体系这一问题的复杂性体现在不同工种之间在各方面的巨大差异，如享受社会保障的时机和条件、缴纳社保的方式和频率、各类社保基金的管理安排、各种档案的创建及数据管理等。

对不同工种（永久的、间歇性的、农业的、海事的、自雇的、临时的、弹性的、兼职的等等）而言，保险时间、作为保险待遇计算参考依据的收入及实际支付的保险金等都存在着不同的赋值规则——过去和现在都是这样。但是，统一账户记录却以相同的形式反映了不同工作时期的保险状况，从而帮助账户持有人以最佳方式利用好不同养老金制度下产生的社保费。

在任何情况下，统一账户记录都是个人工作情况及时、渐进的反映，无论养老金制度的筹资方式如何。特别是，统一账户记录可以使我们保证职工个人的权利，并根据其工作期间缴纳的社保费用计算其养老金待遇，无论其退休之前是否推迟了缴费或其缴费进行了资本化处理（基金积累型养老计划），也无论其工作期间的缴费是否被用于支付当前的一般养老支出（现收现付型养老计划）。

2.2 个人账户记录的双重用途

个人账户记录通常被账户持有人用于满足其个人需求。但是，在养老金关系的管理中，统一账户记录对于国家社会保障署的管理和核算用途同样重要。统一账户记录的信息呈现应：

使公民可对其处于动态发展中的养老金状况进行核实查对并作出多种选择，如持续就业并缴费、补缴、失业期间自愿继续缴费、在必要情形下取出缴费等；

使**国家社会保障署**能够及时提供服务、实施咨询和养老金计算职能、在当事人发出信号或通知时及时启动纠错或信用恢复程序等。

为同时实现上述两个目的，统一账户记录必须包含：

- 一份记述性报告，即个人参保情况的“全景照”。这类信息可使职工以时间顺序识别账户记录记录的相关事件。而且，这种以时间顺序记录的信息可使职工对不同事件记录进行分析和比较，在某一保险期间于同一或不同养老金计划下重合的情况下特别有用。此外，由于法律已经规定了计算和享受养老金待遇的最低时间要求，因此统一账户记录必须报告职工每年的缴费数，这对养老金待遇相关权利的保证和金额的确定非常有用。
- 一份会计性报告，即与咨询阶段的管理和养老金的及时发放等操作目的相关的内容。具体而言，统一账户记录应呈现作为养老金待遇相关权利生效基础的所有已缴费用，以及作为养老金计算依据的应缴额度。

2.3 UNEX（Unified Extract 的缩写）的含义

统一账户记录必须反映极其复杂的社保背景，因为会计报告相关信息来自于多个源头和不同体系。一般而言，养老金关系是随着法定缴费、自愿缴费、象征性缴费和赎金缴费等操作形成的资金流逐步形成的，这些缴费相关操作记录在不同档案中，频率和形式各不相同。此外，各种缴费又因工作类别、基金历史和缴费方式等因素而存在着非常明确的细分情况。

| 法定缴费 | |
|-----------------------|------------------------|
| 参与法定基本保险的职工 | 参加各种特殊计划的自雇人员 |
| 私营和国有部门的职工 | 手工艺者及商人 |
| 工业公司的管理层 | 农民 |
| 农业部门的职工 | 私营和国有部门的职工 |
| 家政工人 | 私营和国有部门的职工 |
| 渔民 | 私营和国有部门的职工 |
| 参与“单独计划”的自由职业者 | 参加社会保障特殊基金的职工 |
| 协作人员 | 电力、电话和交通部门的职工 |
| 临时及上门销售人员 | 航空工作人员（飞行员、技术员、机组服务人员） |

| | |
|-------------------|----------------------------|
| | 等) |
| 没有保险基金的专业人员 | 国有铁路公司职工 |
| 表演艺术和体育工作者 | 公共部门职工 |
| 普通工作者 | 国家机关职工 (学校、军队、部委等) |
| 舞蹈工作者 | 地方机关职工 (大区、市政负责部门、地方医疗机构等) |
| 演员 | |
| 专业运动员 | |

| 自愿缴费 | “象征性” (虚拟) 缴费 |
|--------------------------|----------------|
| 职工自愿缴费 | 失业期间 |
| 自雇人员自愿缴费 | 迁徙期间 |
| 补缴情形 | 收入援助及为团结减少工作时间 |
| 非全职期间的补缴 | |
| 参加合法大学课程期间的补缴 | 抗结核援助 |
| 与意大利无协议情形下在国外工作期间的补缴 | 参与社会工作计划 |
| 欠费补缴终身年金 | 自然灾害 |
| 生育或援助残疾人且无就业关系期间的补缴 | |
| 特定生活境况 (如家庭、教育和学习等) 期间补缴 | |
| 工作中止或中断期间的补缴 | |

而且, 各种缴费可以日缴、周缴、月缴或年缴的不同形式出现, 而到底以哪种形式出现取决于具体情况。

| 工作类型 | 缴费方式 | 以“时间单位”表示的缴费额 |
|--------|----------------|---------------|
| 家庭帮工 | 基于工作时数每三个月缴纳一次 | 小时 |
| 农场职工 | 基于工作日每三个月缴纳一次 | 日 |
| 私营公司职工 | 基于工作周数每个月缴纳一次 | 周 |

| | | |
|---------|---------------|---|
| 象征性缴费期间 | 由雇主报告或因职工要求缴纳 | 周 |
| 手工业者及商人 | 按年收入比例分六次缴纳 | 月 |
| 自雇农民 | 固定缴费，分四次缴纳 | 年 |
| 国有单位职工 | 受雇期间按月缴纳或拨备 | 年 |
| (...) | | |

这些时间单位只是认定缴费的常规单位，而时间的认定又是根据不同社保基金的规定进行的（不一定与自然历相同）。比如，农业部门认可的工作“日数”可根据差别非常大的历史规则转化成“周数”（目前），而自由职业者养老计划中的“月数”则是由他们收取的工资数决定的，与实际工作期限没有任何对应关系，凡此种种。

由于这种复杂性，统一账户记录中的描述报告必须对各种内容进行综合，然后将差异巨大且性质不同的数据导入一份包含下列项目的标准报告：

- 缴费类型
- 缴费起止期限
- 可享受养老金待遇的缴费类型数
- 可享受养老金待遇的缴费数
- 雇主或缴费主体名称

2.4 作为多样化工具的 UNEX

总之，UNEX 程序是一个以统一视角显示公民个人保险账户情况的工具。无论有多少个包含不同工种分析数据的个人档案，UNEX 都可以做到这一点。

因此，UNEX 不是一个数据库，而是一个从不同来源抽取相关数据并将其组织成标准格式的应用程序。保险数据是上传到不同档案管理机构并由它们负责管理的，上传数据的质量控制也是由这些档案管理机构负责的。

实际上，每个工种都有自己的数据收集体系和显示投保工作时间的的方式。

它们之间的差异并不在于缴费率（都是收入的三分之一），而在于缴费程序、数据传输渠道、特定基金的历史和规则、计算工作时间的的方法等。

UNEX 仅负责对与同一主题有关的所有数据集进行搜寻，然后用税号这一锁钥进行数据聚合。UNEX 仅从每一数据集中收集个人账户相关信息，并将其导入标准模式，其结果即为统一账户记录，即对个人整个职业生涯的一种有序、同质反映。

在意大利社会保障体系中，由于许多社会保障规则的存在、不同的保险期显示方式、法律过渡较慢导致的同一养老金计划下养老金计算规则的多种多样等原因，个人账户记录不得不充斥着各种信息，而且，每一工作期间都有自己独特的分析报告。

实际上，在养老金改革充分实施之前，意大利的个人账户记录必须继续发挥作用，并基于下列因素对个人养老金待遇进行计算：

- 最后几年的工资
- 每一工作类型下累积的“工作周数”
- 整个职业生涯中实际缴纳的费用（应进行必要的再评估）

过渡机制规定，养老金的计算实际上受所有这些因素的影响。因此，UNEX 应显示所有这些不同视角下的信息。

在新的养老金体系中或在比意大利养老金体系更为简单的任何体系中，人们可简单地将 UNEX 在不同视角下的信息提交，并根据当前规则创建具体的个人账户报告。

案例

如根据个人整个职业生涯中实际缴纳的费用为依据计算养老金（缴费确定型计划），则制定一份会计报告并列出个人每一日历年缴纳的费用即可：

（PIC 2）缴费总额的计算

| 太阳年 | 应税收入 | 缴费率 | 年缴费额 | 上年缴费额 | 再评估系数 | 总缴费额 |
|------|-------------|-----------|---------|---------|----------|---------------|
| 2004 | 255 4,00 | 3 3,00 | 842,82 | | 1,039272 | 842,420 0 |
| 2005 | 416 6,00 | 3 3,00 | 1374,78 | 842,82 | 1,040506 | 2251,73 93 |
| 2006 | 431 | 3 | 1425,27 | 2251,74 | 1,035386 | 3756,68 |

| | | | | | | |
|------|-------------|-----------|---------|---------|----------|---------------|
| | 9,00 | 3,00 | | | | 93 |
| 2007 | 444 7,00 | 3 3,00 | 1467,51 | 3756,69 | 1,033937 | 5351,69 01 |
| 2008 | 133 7,00 | 3 3,00 | 441,21 | 5351,69 | 1,034625 | 5978,20 24 |
| 2009 | | 3 3,00 | 0,00 | 5978,20 | 1,033201 | 6176,68 47 |
| 2010 | | 3 3,00 | 0,00 | 6176,68 | 1,017935 | 6287,46 35 |
| 2011 | | 3 3,00 | 0,00 | 6287,46 | 1,016165 | 6389,10 03 |
| 2012 | | 3 3,00 | 0,00 | 6389,10 | 1,011344 | 6461,57 83 |
| 2013 | | 3 3,00 | 0,00 | 6461,58 | 1,001643 | 6472,19 47 |
| 2014 | | 3 3,00 | 0,00 | 6472,19 | 1,011344 | 6545,61 05 |

适用养老金权利周数：共 260 周（5 年）

实际缴费额

**6.545
,61**

如根据考虑诸如工作年限和平均工资之类因素的公式计算养老金待遇（待遇确定型计划），则有必要描述每一在职年份的详细情况。

图 1 描述部分

| 活动类型 | 起止期间 | 周 | 计算 | | 收入 | | 用人单位 |
|------|----------------------------|---|----------|----------|---------------|--------------|-----------------------------|
| | | | 应 计权利 | 实计 权利 | 里拉 | 欧元 | |
| 服役 | 01/11/1975 – 31/12/1975 | 周 | 9 | 9 | | | |
| 服役 | 01/01/1976 – 31/10/1976 | 周 | 43 | 43 | | | |
| 受雇就业 | 01/07/1979 – 31/12/1979 | 周 | 26 | 26 | 3.001. 000 | 1.549, 88 | S.N.C. MARMI VALBREMBANA |

| | | | | | | | |
|------|----------------------------|---|----|----|----------------|--------------|-----------------------------|
| 受雇就业 | 01/01/1980 – 31/12/1980 | 周 | 52 | 52 | 7.188. 000 | 3.712, 29 | S.N.C. MARMI VALBREMBANA |
| 受雇就业 | 01/01/1981 – 31/12/1981 | 周 | 52 | 52 | 9.473. 000 | 4.892, 39 | S.N.C. MARMI VALBREMBANA |
| 受雇兼职 | 01/01/1982 – 31/12/1982 | 周 | 50 | 34 | 7.247. 000 | 2.742, 76 | S.N.C. MARMI VALBREMBANA |
| 失业 | 01/01/1983 – 30/06/1983 | 周 | 26 | 26 | | | |
| 自雇 | 01/09/1984 – 31/12/1984 | 月 | 4 | 4 | 2.624. 000 | 1.355, 18 | MILESI GIANCARLO |
| 自雇 | 01/01/1985 – 31/12/1985 | 月 | 12 | 12 | 11.48 5.000 | 5.931, 50 | MILESI GIANCARLO |
| 受雇兼职 | 01/01/1986 – 31/01/1981 | 周 | 3 | 2 | 700.93 0 | 362,0 0 | COOP. WORK POINT |

关于“工作时间”

如退休计划要求养老金待遇的享受必须满足工作时间方面的要求，则个人账户必须提供认定工作时间并显示以“常规时间单位”计算保险期的方法。

在这方面，一种可行的办法是允许一年中的全部或部分时间参保，并设定收入上限（如高于该上限，则该年全部计入；如低于该上限，则该年应按比例缩短）。这种方式可将缴费年限表示为常规时间，且无需与实际工作时间相对应。这种方式特别适用于工作不连续的非正式劳动者，因为它允许这类劳动者一年一年地积累自己的退休权利，同时还可将许多不同的临时性工作时间计入。

相反，如退休计划要求的是有效工作时间，则个人账户必须列出不同工种有效工作时间的常规、标准计算方法，以便职工能够使用一种方法计算其工作年限。

实际上，公务员及其他所有类型正式劳动者的参保工作时间与日历时间之间是完全重合的。但是，其它工种则因自然原因而具有不连续性、间歇性、季节性或非正式性等，因而必须在通常的不连续工种与日复一日的连续工种之间确立某种工作时间上的对应关系。

案例

| | |
|-----|-------------------------|
| 公务员 | 由于受雇于公共机构，他们的工作时间与日历时间完 |
|-----|-------------------------|

| | |
|----------------|------------------------------------|
| | 全对应 |
| 参加了特定保险的专业工作人员 | 由于受雇于专业领域，他们的工作时间与日历时间完全对应 |
| 私人公司职工 | 无论实际工作时间，每一带薪周相当于一常规周 |
| 农场职工 | 每 270 个太阳年工作日相当于 52 个常规周 |
| 农业部门自雇工人 | 每 156 个太阳年工作日相当于 52 个常规周 |
| 家政工人 | 每 24 个工作时数（可为服务于不同家庭的累计时间）相当于一个常规周 |
| 演员和舞蹈工作人员 | 每 120 个太阳年工作日相当于 52 个常规周 |
| 渔民 | 每一固定数额的月薪相当于 4.33 个常规周 |

2.5. 统一账户记录的其它要素

相对于其它信息而言，按时间顺序排列的缴费记录已经是相当完整了。但是，其它信息对于养老金计划的实施同样重要，而这类信息是在 UNEX 的特定部分予以记录的。这些部分包括：

注册部分：这部分归纳了养老金机构认可的注册数据及个人住址信息，用于检查账户记录更新的准确性或状态。通常，这部分构成了账户记录的主要部分。

告知部分：这部分报告了个人的养老金状况或某些保险问题，旨在对个人账户进行修正。通常，这部分出现在按时间顺序描述保险期间之前。

特定注释：这部分应就某一认定期间的最终状况或适用限制进行说明，并指出档案中的不正常数据或某些描述信息的临时特征。这些注释位于账户记录的底部，通常指向账户记录中的某一具体行列。

额外注释：这部分通常提醒账户记录持有人注意某些一般特征和预防性声明。通常，这类注释构成了账户记录的最后部分。

二维图形码（数码印刷）：这部分旨在确保印刷版本的来源真实、可靠及其与数字版本之间的一致性。

3. 旨在加强收入再分配的措施

目前，意大利的养老金计算方法非常复杂，因为该国的养老金制度正在从基于最后几年平均工资计算养老金的方法（“收入制”）向基于整个职业生涯中所缴纳保费的再评估金额

计算养老金的方法（“缴费制”）过渡。区分“收入制”（以前适用）与“缴费制”（目前适用）的另一个重大标准，是年龄和缴费要求的不同表述，而这种表述差异对于养老金的计算具有重大影响。对于目前退休的这一代人而言，根据“按比例”这一原则适用不同改革方案的结果，是产生了同一养老金待遇下两种或两种以上的计算方法（混合计算方法）共存的局面。在1996年之前交了社保的劳动者开始退休之前，这种情况将继续存在。

无论养老金计算方法如何，意大利法律都规定了若干社会变革和收入再分配工具，以缓解巨额养老金待遇与低于贫困标准养老金待遇之间的失衡。

各项再分配工具基本上属于两大类：

1. 作用于工作期间缴费额度偏低者的工具（其间接影响为加速了待遇享受的提前和/或增加了养老金给付额度）；
2. 作用于退休后待遇偏低者的工具（其直接影响为通过进一步的资金整合或减税等措施增加了养老金给付净额）

a. 间接作用于缴费额度偏低者的工具

意大利社会保障法体系一直都会介入并为公民因困难或残疾等原因导致无法就业时期提供保障。这是《意大利宪法》的要求，因为《意大利宪法》明确要求国家保障诸如失业、疾病、生育等困难情形。

每个丧失劳动能力和失去必需的生活资料的公民，均有权获得社会的扶助和救济。一切劳动者，凡遇不幸、疾病、残废、年老和不由其作主的失业等情况时，均有权及时获得与其生活需要相应的资财。无工作能力的人和未成年人均有受教育和受职业训练的权利。本条所规定的各项任务由国家设立或资助的机关团体去完成。私人慈善事业可自由举办。（《意大利宪法》第38条）

因此，意大利的社会保障法律法规提供了许多工具，以保障因特殊情形而无法缴纳保费的时期（“象征性缴费”）或提高困难情况下所开展工作的价值（“缴费增额”）。作为进一步平衡养老金待遇的工具，意大利还设立了针对高工资的减降机制（“缴费上限”）。

象征性缴费旨在弥补公民在受法律保护的某些特定期间遭受的缴费损失。这类期间的例子如下：

- 因疾病或工伤事故导致脱产期间
- 因结核病接受社会援助期间

- 因生育或育儿导致脱产期间
- 失业状态下生育期间
- 援助残疾亲友期间
- 失业期间
- 因公司危机停职期间
- 因公职原因脱产期间（如作为议员、市长等）
- 强制服兵役（或担任公职）期间

在象征性缴费机制下，这些特定期间被视为公民实际上参加了工作并正确缴纳了保费。这些特定期间记录在公民个人账户中，具有与公民实际参加工作期间相同的特征。

缴费增额旨在提高某些特殊期间的工作价值，以便相关劳动者能够更快达到工作时间方面的要求。这类期间的例子如下：

- 工作特别困难繁重期间（夜班、组装线工作、玻璃加工、驾驶重刑公共交通工具等）
- 在船上工作期间
- 从事接触石棉工作期间
- 从事地下工作期间（如隧道、采石场、矿井等）
- 在受限空间或接触高温状态下工作期间
- 作为残疾人工作期间
- 作为失明者工作期间

这一机制旨在根据法律确定的常规标准增加劳动者实际花在工作活动上的时间。根据具体情况，这类标高缴费可用于养老金待遇行权和/或评估。

案例

在船上工作期间的工作时间可延长至包括同期内所有周六、周日、公共假日和休息日。

从事接触石棉工作期间的工作时间可乘以 1.5 计算。

作为失明者工作期间的工作时间每年可增加 4 个月。

缴费上限是另一平衡工具，因为它可间接发挥作用，防止出现养老金过高的情形。缴费上限的适用要求个人高于某一上限的所有工资均不需缴纳社会保障费用。因此，工资非常高的劳动者得到的养老金将少于其在缴费上限未实施情形下的养老金。

b. 直接作用于退休后待遇偏低者的工具

意大利的社会福利制度规定，对于基于劳动缴费无权享受养老金待遇的老年人和穷人而言，国家应向其提供社会福利（完全由国家支付）。这一制度还规定，如公民职业生涯中累积的养老金额度低于某一贫困线，则国家应将其社会保障福利纳入统筹并增加其待遇。

但是，这类规定的适用应以福利享受人个人收入——在某些情况下，还包括其家庭成员的收入——为依据。为了更加及时地发放福利，意大利国家社会保障署会事先将福利发放到位，然后再对发放对象的收入进行核实（税务审计），以确认其享受福利的权利及福利的正确金额。

意大利养老金收入再分配领域法律制度的一个典型例子是所谓的“**最低待遇统筹**（**integration to a minimum treatment**）”（1983年法律通过）。这项制度为《意大利宪法》规定的所有公民均享有体面生活的权利提供了保障。如公民基于劳动获得的养老金待遇低于法律每年设定的某一标准，则其有权获得某一增量养老金待遇（但以其个人和家庭成员的总收入不超过某一收入标准为条件）。这项制度的目的是将低养老金待遇增加（“统筹”）至法律规定的“最低生活所需”的额度。

2016年的最低待遇约为每月 501 欧元。

如个人未婚，则其**2016年**有权**完全参加最低待遇统筹**的收入上限为 6,524.07 欧元，而其有权**部分参加最低待遇统筹的收入**上限为 13,049.00 欧元（同年“最低”收入的 2 倍）。在上述收入限额之上，则不再提供统筹。

如个人已婚，则其完全或部分参加最低待遇统筹的权利取决于其个人和家庭的年收入（个人不超过 13,049.00 欧元，其整个家庭的收入不超过 26,098.00 元）。

评估收入时，住房不在考虑之列。

除最低待遇外，意大利的社会保障体系还为低养老金待遇者提供了其它增量福利（所谓的“**社会增额**”），但这种福利的享受以年龄和个人总收入未达到某一标准为条件。

2016 年社会增额（每月）

| | |
|-----------|------------|
| 25,83 欧元 | 60 岁至 64 岁 |
| 82,64 欧元 | 65 岁至 69 岁 |
| 增量达640 欧元 | 70 岁及以上 |

4.附件

A. 信息供应流（UniEmens 系统）

从 20 世纪 70 年代中期起，意大利国家社会保障署已开始构建某些能够收集企业缴费数据和职工个人保险数据并持续提供信息的档案体系。一开始，社会保障信息是通过模板纸以手工或可视形式收集的。之后，又出现了各种形式的磁性介质。最终，意大利国家社会保障署建立了相关电信基础设施。从 2010 年起，意大利国家社会保障署引进了一个月度执行系统（UNIEMENS），可单独显示所有职工的工资、缴费和最终可享待遇缴费额等数据。

采用 UNIEMENS 系统之前

无论支持介质是什么（纸张、磁带、电信流等），2010 年之前，缴费、保险和工资等信息都是以多种形式收集并在不同节点生成的。无论是总括信息还是个人信息，莫不如此。

- 关于应缴和已缴社保、因各种原因（依法采取的便利措施、公司希望意大利国家社会保障署提供的经济服务等）必须分开处理的净额等相关信息
- 关于职工个人合约及管理合同的信息
- 关于职工个人工资的信息，包括工资领取周数及因失业或生育之类社会保障事件导致的工资损失等情况
- 关于职工工资总和的信息

从公司的角度看，这种信息的处理和移交构成了公司内部关于工资单制作和工资正确发放的活动。作为税收遵从活动，公司充当的是扣缴义务人的角色。

从意大利国家社会保障署的角度看，收到各类信息后，国家社会保障署必须在事后启动一系列复杂程序，对信息的连贯性和充分性进行检查。特别是，国家社会保障署每年都要将

公司按月声明停发的工资总数或停用的职工人数（DM10）与公司提交的纳税申报数据进行对比。如发现公司数据不一致，国家社会保障署将启动保费纠正程序（credits recovery）。然后，公司必须提交另一个模板（DM10/V），将保费予以扣除，从而纠正其保费金额。

从组织管理的角度看，这种运作方式深刻割裂了缴费收取程序与养老金待遇发放程序之间的联系，因为缴费数据与工资数据的比较被推迟了。正因为如此，从缴费到相关保险期间的认定之间必然将耗费大量时间。

UNIEMENS 系统的引进

通过 2010 年创建的 **UNIEMENS 系统**，所有职工的缴费和工资数据都被统一到了一个电子文档中。公司每月只需将这一文档通过互联网发给意大利国家社会保障署即可。这种模式简化了公司责任，因为它们不仅可将这种文档用于工资发放，而且可在这种文档的基础上直接制作发送给意大利国家社会保障署的报告。数据的综合对意大利国家社会保障署的管理程序非常有用，但这不再是公司的责任，而是由国家社会保障署通过定期数据处理进行的。

而且，通过互联网进行沟通的能力使公司及其机构得以访问意大利国家社会保障署档案中的数据（国家簿记、职工安排、已有缴费、余额数、上报工资等情况），从而直接介入并纠正数据或替代错误报告。

总之，通过 UNIEMENS 系统，

- ▶ 公司负责的数据发送程序得到了简化；
- ▶ 工资与缴费数据之间的一致性可通过上下文进行核对，从而使意大利国家社会保障署得以在出现错误的情况下尽早介入；
- ▶ 公司可利用技术平台与意大利国家社会保障署进行即时沟通，分享数据库并提高档案信息的质量。

B. 预先主动的咨询服务（“人人养老”系统）

可靠、完整且定期更新的账户记录使我们能够为人们提供创新性服务，并因此完全颠覆了传统的社会援助理念。它使社会养老金机构从过去那种被动等待服务需求的时代进入了积极进行管理并预测公民需求和为其提供养老金机遇及权利相关个性化咨询服务的时代。通过“人人养老”这一服务网站，公民可以自己的账户记录为工具与社会养老金机构进行持续沟通。

“人人养老”服务网站的功能

从 2015 年 5 月起，针对已经能够自动生成账户记录的所有类型职工（约 1900 万人），意大利国家社会保障署启动了一个“人人养老”服务网站，使这些用户能够根据已累积缴费和不足部分等信息模拟自己的退休数据并计算未来的养老金额度。2016 年，意大利国家社会保障署将考虑扩大这一网站的覆盖面，使其服务所有参保职工（约 2300 万人）。

在执行网站应用程序时，意大利国家社会保障署首先会邀请公民检查其当前账户记录，并通过互联网指出其中不正确或丢失的数据。这样，公民就可积极参与相关数据的修正和执行。

在同一部分，网站还列出了与养老金当前状况相关的其它信息，如养老金要求的已累积周数、根据规则计算单位时间的要素等。

在后续部分，系统向用户提出了模拟计算未来养老金数额的方法（表 1）。

表 1 养老金预测

| | 养老保险金 |
|-----------|---|
| 退休日期 | 01/01/2033 |
| 每月养老金总额 | € 3.233,00 |
| 最近工资/预计收入 | € 4.500,00 |
| 总替代率 | 71,84% |
| 了解详情 |  |

退休日期是根据职工年龄和当前累计缴费数额确定的。只要是公民可申请提前退休并提前领取养老金的情形，考虑到累积缴费的巨大数额，系统都会为其执行两次计算并为其提出两种选择（正常退休领取养老金和提前退休领取养老金）。

每月养老金总额是以静态货币呈现的，没有考虑长期通货膨胀的影响。这种作法是为了让公民能够将其养老金的购买力与实际价值进行对比。

退休前**最近工资**是对公民满足养老金享受相关要求之前若干年的实际工作状况进行预测的结果。预测采用了以下假设，即公民未来每年都可领取工资，没有中断，且其工资和纳税额都将随着国民生产率的提高而提高。

总替代率指首次估算的养老金数额与公民退休前最近工资之比。

通过点击“了解详情”，用户可对其养老金计算使用的数据和计算规则进行深入检查。特别重要的是，用户可看到以虚构方式添加到其账户记录的未來工资预测情况。另外，用户理论上的缴费是以橘红色显示的。

在默认的标准模拟中，模拟期并没有考虑从最新已知数据到退休前一天这段时间内工作时间的连续性这一问题。另一方面，未来年工资是在最近年工资的基数上以每年 1.5% 的假定速度递增的。但是，用户可自行变更某些参数，以测试新情况对养老金数额的影响并模拟更多退休情景。

在高级模拟阶段，用户有一系列按钮可以选择，以变更某些参数，如用作未来参考的工资数额、工资的变化情况、停止工作的日期等。



账户记录在顾问职能方面的积极运用

这种模拟并没有官方鉴定价值，也没有将取决于未来发展的某些权利进行综合的必要性。首先，这种模拟有助于强化社会的养老金文化，并普及工作进程与养老金服务之间的关系。账户记录的处理可激励人们对自己的未来进行思考，并获取强制缴费型养老金制度方面的知识。熟悉养老金服务后，人们还可在生活中自行进行模拟操作，测试其个人生活或一般环境变化对其养老金的影响：工作情况发生变化后，人人养老将怎么变化？发生立法变革后，人人养老将如何变化？这种对个人账户记录的动态、预测性使用有助于人们做出知情选择并做好未来规划。

此外，在线模拟服务可激励用户经常就自己的账户记录进行咨询，从而指出可能弄错或漏掉了的缴费期。在这个意义上，账户记录就成了一个永久性的信息共享工具。账户所有人可通过这个工具对其养老金数据的完整性和质量进行直接检查。

个人账户文化的另一影响，是提高了养老金体系所需信息的质量。如发现账户记录遗漏了某些事实或情况，比如说漏掉了在国外或船上工作的时间或不同于意大利国家社会保障署所实施养老金计划的其它养老计划，“人人养老”服务将鼓励公民主动联系国家社会保障署，

以探讨如何将这工作期间纳入其主要养老金账户。对于这类援助，意大利国家社会保障署专门提供了个性化咨询服务。这类服务通常以预约方式提供，可帮助账户所有人下定决心选择有利于改善其总体状况的选项。

- 不同养老保险计划下保险期间的加入
- 工作期间的累加（“合计”）
- 选择获取更多养老金
- 选择义务补缴或自愿缴纳，以增加个人账户金额

与此同时，意大利国家社会保障署也会利用这些机会与用户进行沟通，以恢复缺失信息、获得有用文件并保证账户记录所述状况完整和准确。

总之，账户记录在咨询职能领域的动态使用是以其中登记的信息的逐步整合为基础的，而信息流的持续监控（类似于 UNIMENS）则保证了更新的准确性和质量。这种模式能够使人们预测其退休日并预知所有基本信息，同时使意大利国家社会保障署能够在短时间内支付养老金。

C. 不同管理机构之间的协同（在职工作者档案）

意大利的养老金体系极其复杂。尽管许多立法变革已要求将不同养老金体系整合起来，且许多不同实体也正在整合当中，但仍有许多独立于法定一般保险之外存在且分别由意大利国家社会保障署或其它特定机构管理的基金和机构。信息整合的必要性为相关基础设施的建设创造了条件。这种基础设施应为所有社会保障计划和劳工数据的管理负责部门和机构所共享。

信息系统的复杂性

过去几十年，意大利的改革相关法律致力于将面向特殊类型职工且独立运作的众多社会养老机构逐步纳入国家社会保障署的养老金体系。这些特殊类型职工包括农业劳动者、工业企业经理人、诸如交通、电话、电力等特殊部门的职工、表演艺术和体育劳动者、邮政职工、公共职工等。此外，法律还致力于将各种养老金计算规则和准入要求逐步统一起来，无论它们在按比例计算机制、已获权利的累积、管理程序和平台等方面存在哪些特定差异。目前，所有这些整合和统一操作仍在意大利国家社会保障署内部进行，而整合和统一的结果就是作为这些不同养老金体系共同母数据库的统一账户记录。

尽管如此，意大利仍然存在着一系列自主管理法定社会保障基金的其它账户或机构。这些账户或机构都有自己的登记和信息系统，特别是在那些专业工种领域，如医生、规划师和

工程师、商业顾问、记者、公证员、兽医及其他专业人员。这些专业工作人员都会向自己行业的社会保障基金缴纳法定保费。此外，其它类型的公共负责部门（如下所示）也是各种信息的所有人。它们的信息虽然不全是社会保障方面的，但对于从全面视角观察劳工现象同样重要。

市政府（登记信息和家庭关系等）

内政部（外国人居住许可信息）

就业和地区事务部（就业和失业数据）

财政部（收入数据）

在职工作者统一数据库的创建

为获得就业领域的完整信息、了解就业趋势和劳动市场动态，意大利国家社会保障署及其它公共社会保障基金管理机构已就一个关于所有在职工作者的统一数据库的创建开展了合作。这个数据库名为“**在职工作者档案**”，由意大利国家社会保障署负责管理，但为所有保管社会领域相关信息的管理机构共享。

在职工作者档案并没有替代上述管理机构自己的信息系统，也没有削减这些机构在维护其成员缴费史和信息质量等方面的职责。它的作用是从不同来源收集数据，然后以税号为锁钥将数据按主题聚合起来。简而言之，在职工作者档案为不同管理机构所做的事情，正是统一账户记录为意大利国家社会保障署管理的不同养老金计划所做的事情。

在职工作者档案的第一项成果，是产生了一个能够向公民显示其最终在不同机构缴纳的不同保险的综合文件。根据各项法律规定的规则，职工可以不同方式利用其在繁杂程度不一的各项计划下缴纳的保费，而如何利用这些保费，职工显然需要有高级顾问的支持，以帮助其作出决策。这种顾问服务是由意大利国家社会保障署或其它授权中介机构以预约方式提供的。在职工作者的统一数据库对于管理负责部门非常有用，因为它有助于养老金账户从一个机构转移到另一个机构（加入情形）或以养老金权益的获取为目的而进行的缴费总额计算（合计情形）。

在职工作者档案的第二项价值，是**支持规划和公共决策**。这份档案能够显示所有职工——包括就业职工和失业职工——的信息，从而允许政府就就业监控和劳动政策规划（包括社会保障立法活动）开展深刻分析。和统一账户记录一起，统一的在职工作者档案也构建了一个在监控社会支出总体趋势方面具有巨大潜力的工具。

D. 意大利生育保障制度简史

在意大利女性职业保障制度形成之初（1902 年），享受强制生育假的权利仅限于工业部门的职工和工人（不包括农业工人和从事其它工作的人）。而且，这种休息权利仅为产后一个月时间（没有任何工资，也没有保持工作的权利！）。在接下来的几年内，法定生育假延长到了预计分娩日之前的一个月。

直到 20 世纪 50 年初，在因严重健康原因导致的非法定产前休假方面，办公人员与体力劳动者之间仍存在着巨大差异：办公人员在预计分娩日之前可享受长达三个月的休假，而体力劳动者仅可享受一个月的休假。从健康角度看，这种待遇差别绝对是不合理的，而且是法西斯体制下法律文化的阶级遗毒。

从 20 世纪 70 年代初开始，**强制生育假**开始缩短产前休假（从三个月缩短为两个月），同时延长产后休假（从两个月到三个月）。

当前的生育假提供了将产前假期缩短至一个月、同时将产后假期延长至四个月的可能性。总体而言，除将生育保障逐步拓展到所有类型职工外，限制孕期休假、延长产后休假是后工业时代卫生状况演变的主要特征，因为在后工业时代，分娩相关健康风险趋向于降低，而育儿相关风险则趋向于增加。同样是因为这一原因，原本规定（1951 年）子女出生后第一年可享受最长六个月休假的**非法定产后休假制度**也延长了（1971 年），变为如孩子在三岁之前患病，父母可多休三个月。而且，这种“非法定休假”不仅可为母亲享有，而且可为父亲享有。

在当前规定下，所谓的**亲子假**进一步延伸了子女生命中第一阶段男女职工的社会保障权利，包括了子女八岁之前父母最长可享受长达 10 个月的休假（父母双方假期之和）而父母单方最多享受六个月休假（包括不连续的假期）的可能性。同样，**子女疾病假**成了一种父母双方均可轮流享受的特定假期。

意大利的社会保障如今已超越了怀孕和分娩领域，而进一步延伸到了父母双方（包括继父母）照顾家庭的需求这一领域。

4. 题目 2.2.2 中国社会保障制度社会和经济可持续性分析的模型和方法

王晓军

中国人民大学

目录

| | | |
|-------|--------------------------------|-----|
| 1 | 引言..... | 180 |
| 1.1 | 项目的背景..... | 180 |
| 1.2 | 什么是社会保护体系? | 180 |
| 1.3 | 社会保护体系的财务可持续性是什么? | 181 |
| 1.4 | 如何评估社会保护体系的可持续性? | 181 |
| 1.5 | 如何监管社会保护体系的财务状况和可持续性? | 182 |
| 1.6 | 本报告的主要组成部分..... | 182 |
| 2 | 中国社会保障精算评估与预算编制的现状..... | 183 |
| 2.1 | 为什么社会保障体系需要精算评估和预算编制..... | 183 |
| 2.2 | 中国在中国社会保障精算评估领域的经验..... | 183 |
| 2.3 | 两大政府部门中的精算处..... | 184 |
| 2.4 | 两大政府机构中的社会保险预算处..... | 185 |
| 3 | 中国社会保险预算编制的模型和方法 | 185 |
| 3.1 | 社会保险预算编制的基本过程..... | 185 |
| 3.2 | 中国社会保险预算的过程与方法: 以养老保险计划为例..... | 185 |
| 3.2.1 | 中国的养老保险计划..... | 185 |
| 3.2.2 | 养老保险计划的一般预算编制过程..... | 186 |
| 3.2.3 | 社会养老保险的预算科目..... | 186 |
| 3.2.4 | 预算计算方法..... | 187 |
| 4 | 中国社会保险精算评估的模型和方法 | 188 |
| 4.1 | 基础精算评估过程..... | 188 |
| 4.2 | 数据集的可获得性..... | 189 |
| 4.2.1 | 人口学数据..... | 189 |
| 4.2.2 | 劳动市场数据..... | 190 |
| 4.2.3 | 个人收入、GDP 和通货膨胀数据..... | 190 |

| | | |
|-------|---------------------------|-----|
| 4.2.4 | 社保计划特定需要的数据..... | 191 |
| 4.2.5 | 社会保障法律规定与财务状况..... | 191 |
| 4.3 | 社会养老保险精算模型..... | 192 |
| 4.3.1 | 社会养老保险精算评估的模型框架..... | 192 |
| 4.3.2 | 人口预测..... | 192 |
| 4.3.3 | 参保人数预测..... | 193 |
| 4.3.4 | 收入和支出预测..... | 194 |
| 4.3.5 | 评估日的净负债..... | 195 |
| 4.3.6 | 基金比率和精算余额..... | 197 |
| 4.4 | 医疗保险精算模型..... | 199 |
| 4.4.1 | 中国的社会医疗保险体系..... | 199 |
| 4.4.2 | 健康险建模所需要的一般数据..... | 202 |
| 4.4.3 | 健康险的长期等价模型..... | 203 |
| 4.4.4 | 健康险的支出..... | 203 |
| 5 | 中国社会保障预算和社会保险精算评估的问题..... | 204 |
| 5.1 | 碎片化的体系..... | 204 |
| 5.2 | 数据..... | 204 |
| 5.3 | 模型..... | 205 |
| 5.4 | 专业机构和人员..... | 205 |
| 5.5 | 法律法规..... | 205 |
| 6 | 结语..... | 206 |
| | 参考文献..... | 207 |

1 引言

本文是“中国—欧盟”社会保护改革项目阶段性报告的组成部分。介绍了中国社会保护体系社会与经济可持续性分析所采用的模型与方法。

1.1 项目的背景

本报告是“中国—欧盟”社会保护改革项目（EU-China SPRP）中 2.2.2 节的一部分。“中国—欧盟”社会保护改革项目的根本目的在于推动中国社会的平等和经济发展的包容性。在本项目中，第 2 部分的目标包括提升财务管理的制度化水平和与财政部合作提升对社会保障资金的监管能力。

正如在该项目中确定的，社会保障基金的监督和管理是中国当前的一个关键点，因为社保基金的资金量在过去十年中迅速增加。在过去的十年中，这些基金面临不同的社会和经济环境，基金的管理存在一些问题。这些基金在各个层级的碎片化的状况，以及社会保障基金适当的集中监督和管理缺乏，增加了体系在可持续性和资金充足性方面的风险。

就这一问题而言，第二部分的主要目的，是支持财政部增加对上述问题的管理力度，提高其能力，从而能更好地适应优化的方法体系以及财务、统计和精算方面的方法和模型。

在几个项目希望所能实现的结果中，其中一个结果是由财政部来主导为基本养老保险体系建立精算分析模型。第 2.2.2 部分是“中国社会保障制度社会和经济可持续性分析的模型和方法”。

1.2 什么是社会保护体系？

就社会保护体系的范围而言，尚不存在受到普遍认可的概念界定，而且社会保护体系的多重功能决定了任何旨在用某种单一概念裁减现实的企图必然是徒劳的。Brunori（2010）在发展与援助政策的框架内回顾并讨论了关于社会保护的最有影响力的概念定义，并解释了关于《欧洲发展问题报告》（the European Report on Development, ERD）中如何提出关于社会保护的操作性概念界定。《欧洲发展问题报告》采用概念界定是“（社会保护体系）是一整套具体行动，其目的在于应对人生的脆弱，手段包括：通过社会保险为人生中可能面对的风险和困境提供保护；通过社会救济以金钱或实物资助穷人；通过内部包含的努力来提升边缘群体获得社会保护与社会救济的能力。”

欧洲统计局（Eurostat）是欧共体的统计部门，其曾发布有关欧洲一体化社会保护数据系统的《社会保护统计数据库指南》。根据这一指南，社会保护是公共或私人实体为减轻家庭和个人的负担而实施的介入行为。这些负担源自一系列得到清晰界定的风险或需求，并且这些负担不能够因为社会自发产生的互惠行为或某些个体实施的措施而得到缓解。可能引发相应社会保护机制的风险包括未分类的疾病或健康问题、残疾、养老、在事故中幸存、家庭或儿童、失业、住房与社会排斥。通过社会保护体系对相关人群施以关爱可以采取多种形式；但是就其核心机制而言，其主要局限于对受保护人群的现金支付、对其各种开支的补偿以及向其直接提供各种实物或服务。

一般来说，社会保护的外延要广于社会保障。在中国，人力与社会保障部是实施社会保护的政府机构，其倾向于使用社会保障的概念。社会保障包括社会保险、社会救济、社会福利和特殊照顾。社会保险包括养老保险、医疗保险、工伤保险、失业保险和生育保险。

1.3 社会保护体系的财务可持续性是什么？

通常而言，社会保护体系的财务可持续性被理解为在未来长期内，现有的社会保护体系能够在各项福利计划期满之时有能力支付相应的福利开支。Buiter（1983）指出，最好的评估可持续的途径借助了“跨期预算约束”的概念。也就是说，对于一个基于缴费而不依赖任何来自中央政府预算转移支付的养老金系统来说，未来盈余（缴费额减去未来应计项目）的当期折现值必须等于养老金的净负债额。

关于社会保护的财务可持续性的研究大多聚焦于养老金和健康系统。这是因为许多国家都面临日益加快的人口老龄化问题，而人口老龄化源自不断降低的生育率和不断增长的预期寿命，这些因素深刻影响了养老金、医疗保健和长期护理的开支。因此，伴随着人口的老龄化，大部分养老金和医疗保健系统都面临越来越多的财务可持续性问题。

1.4 如何评估社会保护体系的可持续性？

实际上，对于可持续性的界定并不存在单一的标注。一般来说，如果某个（社会保护）系统中存在积极的财务平衡（盈余），即其在未来期或无限时间跨度中（保持）收入超过开支（的状态），那么这个（社会保护）系统可以被认为具有财务可持续性；如果因为上升的支出和缩减的缴费，相关的赤字（消极的财务平衡）大到超过了政府的财政调整能力，这个制度是不可持续的。

可持续性也可以通过现在和未来的社会保护开支占 GDP 的比重数据得到评估。如果这一比重过高，社会保护计划可能缺乏足够的可持续性，因为其挤占了其他能够创造更多财富的政府开支，如教育和基础建设费用，并导致税收（包括所得税）的过度增加致使经济增长受到抑制（Clements 等，2014）。

1.5 如何监管社会保护体系的财务状况和可持续性？

基于国际经验，美国、英国、加拿大、日本等国家采用常规或特殊的精算方法评估和监管社会保障系统和社会保护政策改革的财务状况与可持续性。

由于社会预算是一些国家普通社会政策规划和有效的中期财政规划的组成部分，因此这些国家使用社会预算体系对一国的社会保护体系进行量化管理。

通常来讲，用于社会保护体系的精算评估主要用于社会保险领域（尤其是养老保险），其所承诺的给付是由缴费来承担的。社会预算体系可以用于整个社会保护体系的量化管理中。

1.6 本报告的主要组成部分

本报告包含 5 个组成部分。第一部分是整个报告的引言，包括背景、社会保护体系的基本概念、对评估与监管社会保护体系的财务可持续性的国际经验的简要介绍。

第二部分描述了中国的社会保障预算与精算评估状况。讨论了社会保障体系需要进行精算评估和预算编制的原因、中国社会保障精算方法和社会保险预算编制的经验以及政府精算部门与预算部门。

第三部分介绍了社会保险预算编制的模型与方法。不仅讨论了基本的社会保险预算的编制程序，还涉及了应用于中国实践的程序与方法。

第四部分分析了中国社会保险精算评估的模型与方法，包括数据的可获得性、养老保险的精算模型以及医疗保险的精算模型。

第五部分分析了中国社会预算编制以及社会保险评估存在的问题。

第六部分是整个报告的总结陈述。

2 中国社会保障精算评估与预算编制的现状

2.1 为什么社会保障体系需要精算评估和预算编制

社会保障是国家社会转移支付体系的组成部分，且受人口、经济和财政现状的影响。精算是国家财务治理、财政治理和社会治理的工具之一。社会预算是一些国家普通社会政策规划和有效的中期财政规划的组成部分。所以，精算评估和预算非常重要且对于社会保障的可持续性发展来说是必不可少的量化管理工具。因为要确保能够按时支付社会保障所承诺的福利，就必须能够稳定获取（劳动人口缴纳的）社会保障费用和工资税收，或者随着外部环境（包括人口、社会经济和财政因素）长期发生的持续改变进行调整。为了确保社会保护体系的长期财务平衡有必要预先规划并评估未来的财务状况。决定社会保障资金缴费率时应该十分慎重。有必要对收入、支出和体系平衡进行预算。此外，当对体系进行改变时，每个改革方案都应该在基于相应财务规划的基础上进行财务评估。

2.2 中国和社会保障精算评估领域的经验

在日益严重的社会公正（社会保障碎片化）和财务不可持续压力下，中国的社会保障体系开始了相应的改革进程，包括参数改革、结构改革、扩大社会保障覆盖范围以及自 20 世纪 90 年代以来逐步构建的社会保障体系。每一个改革提议和政策选择都需要对其可信度、转型成本和可能的财务结果进行评估。一些国际组织，包括世界银行、亚洲发展银行、国际劳工组织、欧盟等，帮助中国解决了一系列关于养老保险的精算计量。此外，中国的一些大学和研究机构也开展了相应的研究工作。可以说，人们对于社会保险领域精算评估的关注度得到提升，并且相关政府部门也逐渐意识到对社会保险体系的精算评估是不可或缺的。

中国早期在社会保险领域进行精算评估积累的经验可以归结如下。1994 年 5 月，由国家经济体制改革委员会牵头，包括劳动部、经济和贸易委员会、财政部和民政部在内的 12 家机构共同组建了社会保险体系特别研究团队。这一研究团队研究并发起了一个旨在建立社会保障体系的项目。1994 年 6 月，政府委托中国人民保险公司实施预测性精算项目。1994 年 9 月，在这一研究团体的基础上，国家经济体制改革委员会组建了一个精算团队。这一团队计算了城镇职工基本养老保险的长期指标，并为整体养老保险提供了定量分析：有关部门提供了基本数据；上海交通大学和空间 710 所的专家准备了相关材料；中国人民保险公司保险处精算组负责了具体精算模型的设计和相关精算计量。1995 年 2 月，社会保险体系特别研

究团队提交了“城镇职工基本养老保险整体预测报告”，这是中国第一次对养老保险进行的精算评估。

1997年，世界银行发布了一份名为《中国的养老金改革》的报告。该报告包括由世界银行和上海社科院对来自沈阳和上海的隐性债务进行测算而得出的计量结果。这两个城市都呈现较高的老年抚养指数。报告同时模拟并分析了不同改革措施下不同类型城镇的退休职工的未来养老金的变化。

2000年，中国人民大学的王晓军教授出版了名为《中国养老金之地及其精算评价》的专著。这一专著系统地描述了养老保险精算评估体系的原则与方法，并基于实际资料将其运用于中国养老金体系的实证精算评估之中。

2001年，由博时基金管理有限公司资助，劳动和社会保障部开展了“中国养老保险基金测量和管理”的研究课题，并随后开发了用于预测养老保险基金的软件。其使用的数据是来自北京、上海、成都、大连、西安等五个城市的参保人群样本，包括691万企业在职员工和347万退休员工。以1999年年为基准年，对未来50年的养老保险基金收支做了预测分析。

2004年，在荷兰保险集团的支持下，王晓军教授主持了“广东省养老保险体系改革精算评估”项目，并于2006年出版了《广东省养老保险体系改革精算评估报告》。广东省劳动厅提供了报告的基本数据，而项目小组建立了相关精算模型来评估未来30年中不同的改革方案可能带来的财务状况。这为广东省养老保险改革提供了定量分析支持。

2006年12月，世界银行发布了辽宁省社会保险改革试点评估报告。报告对辽宁省的试点经验进行了总结和预测，并提出了未来发展方向的相关建议。

在最近的10年里，与政府部门相比，研究机构（包括国际组织在内）发布的中国社会保险领域的精算分析报告越来越多。

2.3 两大政府部门中的精算处

2004年，财政部（MOF）与人力资源和社会保障部（MOHRSS）都建立了精算部门。财政部在社会保障司下建立了精算处。同时，劳动与社会保障部（人力资源和社会保障部的前身）下属的社会保险司也建立了精算处。这两个精算处的建立意味着政府对社会保险中实施精算管理的重视。这两个科室的建立目的在于为社会保险方案制定提供可信的财务数据，以及逐步建立一套定期实施常规社会保险精算评估的标准化精算报告体系。

事实上，受制于有限的人员编制，每个精算处只有三到四名员工。这些员工并非精算评估领域的专家。此外，社会保障体系的碎片化且由地方政府或具体部门负责管理，因此部委

设置的精算处实际上很难独立进行精算工作。此外，由于法律上缺乏对精算评估和报告制度的相关规定，因此这两个精算处不可避免地在工作中遇到了某些阻碍，而且这些阻碍严重影响了其职能的实施。

2013 年底（2013 年 11 月 12 日），中国共产党中央委员会通过了《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》。决定指出要建立一个公正且可持续的社会保障体系。社会养老保险应该坚持精算平衡原则。这是首次由中国共产党中央委员会文件的形式提出在社会保险领域采用“精算平衡原理”。这必然会加强主管社会保险的政府部门的作用。

2.4 两大政府机构中的社会保险预算处

如同两大政府部门中设立的两个精算处，财政部与人力资源和社会保障部近年来也分别建立了社会保险预算处。财政部的社会保险预算处归属社会保障司，而人力资源和社会保障部的社会预算部门归属社会保障司。这两个社会保险预算办公室的主要职能在于草拟下一年度社会保险预算草案。此外，这两个政府部门的预算处还有草拟社会保险决算的职责。

3 中国社会保险预算编制的模型和方法

3.1 社会保险预算编制的基本过程

社会预算编制包括两个基本的组成部分。第一部分是其统计基础。采用统一的方法将一国社会保护体系的收入与支出罗列出来，我们将其称为社会会计报表体系。第二部分是对收入和支出的预测，通常是在中等时间长度内，并且需要对其他可能经济、人口和法律前提下对社会开支与收入进行模拟。这被称为社会预算（Wolfgang Scholz 等，2000）。

目前中国并不存在社会预算体系，所以我们将不再遵循上文提出的基本社会保险预算程序。实践中，社会保险预算采用非常简单又经典的预算编制方法，本文将在 3.2.4 节中予以讨论。

3.2 中国社会保险预算的过程与方法：以养老保险计划为例

3.2.1 中国的养老保险计划

目前，有两种养老保险（社会养老金）方案，其覆盖范围也有差异。一种是针对城镇职工的社会养老金方案。另一种是针对农村和城镇居民的社会养老金方案。对于公务员和其他

公共机构正式雇员，其自 1950 年开始享有另一套无需缴纳养老保险的退休金体系。这个系统正在朝向需要缴纳费用的公共养老金体系转变，并且将会在未来融入城镇职工社会养老金体系。

3.2.2 养老保险计划的一般预算编制过程

中国不同的社会养老保险方案由不同层次的地方政府的管理。地方政府有首先进行财政补贴的职责，而后该方案会得到更高层级的政府的补贴直至中央政府。所以，社会养老保险的预算编制需要经过不同层级的政府。

2010 年，国务院发布二号文件，决定开始制定社会保险预算。根据文件精神，地方社会保险的预算草案应该由当地社会保险机构草拟并由当地人力与社会保障局汇总与审核，并报送当地财政部门审核。这两个政府机构（人力资源和社会保障局与财政局）共同将预算草案提交当地政府并报告到更高级别的财政部门与社会保障部门。

全国社会保险预算的制定是由人力资源和社会保障部汇总并由财政部审核，并最终由国家人力资源和社会保障部与国家财政部共同递交到国务院。

在年底，地方社会保险机构将制定年度会计报表，并由当地人力资源和社会保障局汇总和审核，报送当地财政局审核，而后提交当地政府并随后报送更高层级财政与社会保障部门。

全国社会保险年度报表由人力资源和社会保障部汇总并由财政部审核，并由两部门共同报送到国务院。

3.2.3 社会养老保险的预算科目

社会养老保险的预算科目包括收入、支出和年度余额。

收入科目包括：

- 保险缴费
 - 雇主缴纳的保费
 - 雇员缴纳的保费
 - 自由职业者缴纳的保费
- 利息
- 补贴
 - 来自中央政府
 - 来自地方政府

- 来自其他地区的转移支付
- 其他
- 来自政府的转移支付
 - 来自更高层级政府
 - 来自更低层级政府

支出科目包括：

- 基本养老金给付
- 残疾养老金给付
- 医疗津贴：在某些特殊的情况下提供
- 丧葬开支与抚恤金
- 对其他地区的转移支付
- 其他
- 对更高层级政府的转移支付
- 对更低层级政府的转移支付

就上述科目而言，有

年度收入=养老保险缴费收入+利息收入+政府补贴收入+转移收入+其他收入+上级补助收入+下级下解收入

政府补贴收入=中央政府补贴收入+地方政府补贴收入

年度支出=基本养老金给付支出+残疾养老金给付支出+丧葬津贴+转移支付+其他开支+补助下级支出+上解上级支出

年度余额=年度收入-年度开支

累积余额=上年度余额+本年度余额

3.2.4 预算计算方法

在中国，社会保险预算采取简单的计算方法：基于时间序列的预测。简单表达为，最后一个已知的支出统计变量 y_{t-1} 乘上一个因子 k ，从而计算得到下一期的支出 y_t 的值。

例如：

缴费收入=平均缴费人数×月人均缴费工资×12个月×缴费率×收缴率

平均缴费人数=上年度缴费人数×(1+缴费人数增长率)

月人均缴费工资=上年度平均月人均缴费工资×(1+人均缴费工资增长率)

基本退休金总给付=上年末退休人数×生存概率×年度平均基本养老金给付×(1+退休金给付增长率)+预算年度新退休人数×新退休人员的年度平均基本退休金给付

4 中国社会保险精算评估的模型和方法

4.1 基础精算评估过程

社会保险精算评估是一个复杂的过程。它通常通过对一系列参保队列的逐步分析计算得出。它包括准备工作(识别精算评估的目标和范围),数据的处理和分析,模型的建立和调整,精算假设和指标的选择、模型的输入,基础运行和结果的分析,敏感性测试,补充模拟,报告的撰写和发现及建议的呈现(Plamondon等,2002)。

下述是社会保险基础精算评估过程。

首先,识别精算评估的目标和范围。基本的评估指标输出包括在未来的人口、社会、经济、财政以及社保等特定环境下,对未来年份的年度支出和年度收入的预测,以及根据年度收入和支出预测,对可能的财政补贴、年度余额、长期精算余额、准备金和净负债的预测。评估可能会采取定期精算评估和报告的形式,也可能是专门针对某项特别改革做出的评估。

第二,收集必要的数据库。这些数据包括参保人员情况、就业情况、覆盖率、工资水平、通货膨胀率、给付水平、人口状况等等。数据主要来自社保部门,涉及一般人口状况和经济变量的统计量需要从国家统计局或其他来源获取。

第三,基于评估目标和数据库,进行模型的建立和调整。需要建立计算机程序,来模拟根据年龄和性别分类的活跃参保者的人口结构及其工资的年度变化,以及受益人的人口结构和平均给付的年度变化等等。每次评估执行后,需要对这些程序进行更新,有时则需要改进。

第四,选择精算假设。精算假设需要基于总人口、经济发展和社保计划特定变量的发展来确定。不同的研究情景需要不同的精算假设。人口学假设包括根据年龄和性别分类的死亡率,根据年龄和性别分类的计划退保率,根据年龄和性别分类的残疾率,以及根据年龄和性别分类的工资水平。经济学假设包括物价增长率、工资增长率和准备金的投资回报率。这些精算假设是通过使用相关的统计量产生的。需要使用何种统计量,应当事先整理好。

第五，运行模型和分析结果。将收集的数据和精算假设输入模型后，运行计算机程序，我们可以得到结果。接下来，为了估计一个可信的结果范围，我们有必要进行敏感性测试。此外，也可以测试成块的假设，以达到一个有限系列的一致的情景。

第六，撰写精算报告。精算报告包括如下信息：评估的目标，方法和使用的假设，在基础情景下对过去结果的分析 and 预测得到的结果，可替代的情景和敏感性测试。它通常包括一系列建议。

4.2 数据集的可获得性

稳固的数据库是可靠的精算评估的基础。统计基础的建立必须与模型的方法论相一致。对社会保险的未来财务状况建模，需要一系列描述模型变量和计划规则的信息，包括一般的人口和经济环境，所建模的社会保险计划的法规条款（包括所覆盖人群的定义、可保收入、参保资格条件、给付额计算公式等），保险计划的特征（评估日所考虑到的投保人，受益人和其他相关人员），对新加入的参保者和退出保障与重新参保的人群的变化方式的概述。

4.2.1 人口学数据

人口学数据包括一般的人口数据：

- 评估年度按照性别和年龄分类的人口数，以及如果可能的话，历史年份和未来预测年份按照性别和年龄组分类的人口数。
- 总和生育率，评估年度按照年龄组和性别分类的新生儿生育率，以及如果可能的话，历史年份和未来预测年份按照年龄组和性别分类的新生儿生育率。
- 评估年度按照性别和年龄组分类的死亡率，以及如果可能的话，历史年份和未来预测年份按照性别和年龄组分类的死亡率。
- 评估年度按照性别和年龄组分类的迁入率和迁出率，以及如果可能的话，历史年份和未来预测年份按照性别和年龄组分类的迁入率和迁出率。

人口学数据的来源通常来自国家统计局的数据库，是人口普查数据或人口统计数据。对于人口的预测，数据通常来自专门机构作出的人口预测，由联合国人口委员会编制的世界人口发展前景，以及其他的人口学研究等。

4.2.2 劳动力市场数据

劳动力市场数据包括经济活动人口比例，就业率，就业类型，从一种工作状态向其他状态转移的转移概率。数据来源来自国家统计局的劳动力市场调查数据。

- 城镇化率，评估年度按照性别和年龄组分类的城镇化率，以及如果可能的话，历史年份和未来预测年份的城镇化率。
- 劳动力，评估年度按照性别和年龄组分类的平均人数，以及如果可能的话，历史年份和未来预测年份的该指标。
- 评估年度按照性别和年龄组分类的劳动参与率，以及如果可能的话，历史年份和未来预测年份的劳动参与率。
- 总就业人数，评估年度按照性别和年龄组分类的平均人数，以及如果可能的话，历史年份和未来预测年份的该指标。
- 职工，评估年度按照性别和年龄组分类的平均人数，以及如果可能的话，历史年份和未来预测年份的该指标。
- 自由职业者，评估年度按照性别和年龄组分类的平均人数，以及如果可能的话，历史年份和未来预测年份的该指标。
- 未就业者，评估年度按照性别和年龄组分类的平均人数，以及如果可能的话，历史年份和未来预测年份的该指标。
- 评估年度按照性别和年龄组分类的失业率，以及如果可能的话，历史年份和未来预测年份的失业率。

4.2.3 个人收入、GDP和通货膨胀数据

精算评估所需要的经济数据详见下述，数据来源来自国家统计局的劳动力市场调查数据。

- 评估年度和历史年份按经济部门分类的根据现行价格对雇员的总补偿。
- 评估年度和历史年份按经济部门分类的工资占GDP的比重。
- 评估年度和历史年份的国家平均工资和按经济部门分类的平均工资。
- 评估年度和历史年份分别根据现行价格和不变价格计算的按经济部门分类的GDP。
- 评估年度和历史年份按经济部门分类的GDP平减指数。
- 通货膨胀率和利率。
- 评估年度和历史年份分别根据现行价格和不变价格计算的按支出构成分类的GDP。

- 评估年度和历史年份的GDP支出平减指数。
- 从可获得数据的历史年度到评估年度的历年初次收入分配。
- 从可获得数据的历史年度到评估年度的历年消费者价格指数及其年度增长率。
- 从可获得数据的历史年度到评估年度的历年名义利率。

4.2.4 社保计划特定需要的数据

基于参保人员总体获得数据。

- 评估日的参保人员总数，包括当前缴费人员和过去注册参保的、但在上一财政年度没有缴费的非活跃参保人员。
- 活跃参保人员和非活跃参保人员的年龄和性别分布，该指标对于预测新的受益人是必要的。
- 评估日前三年的根据年龄和性别分类的新参保人数和重新进入保障的人数。
- 受益人数：受益人总数和支出的历史数据。
- 贡献密度因子的活跃参保人数。
- 从过去的一年到评估日的保险受益和待遇的下限与上限。
- 评估年度中根据年龄和性别分类的月度保险受益。
- 活跃参保者截至评估日的根据年龄和性别分类的过去的可保信用。
- 非活跃参保者截至评估日的根据年龄和性别分类的过去的可保信用。

数据来源来自人力资源和社会保障部的社会保险代理人提供的社会保险数据库。

4.2.5 社会保障法律规定与财务状况

社会保障法律规定包括：

- 社会保障法律、法规和修正案
- 根据保险给付分支的法律规定摘要
 - ✓ 法律覆盖范围
 - ✓ 资金支持来源
 - ✓ 保险保障范围
 - ✓ 获得保险给付的资格要求
 - ✓ 保险给付计算公式
 - ✓ 保险给付金的时期

- 过去五年的社会保险财务报告

4.3 社会养老保险精算模型

4.3.1 社会养老保险精算评估的模型框架

养老保险的精算模型包括一些子模型，包括人口、计划覆盖的参保者、个人收入、总收入、总支出和总余额，详见图 1。

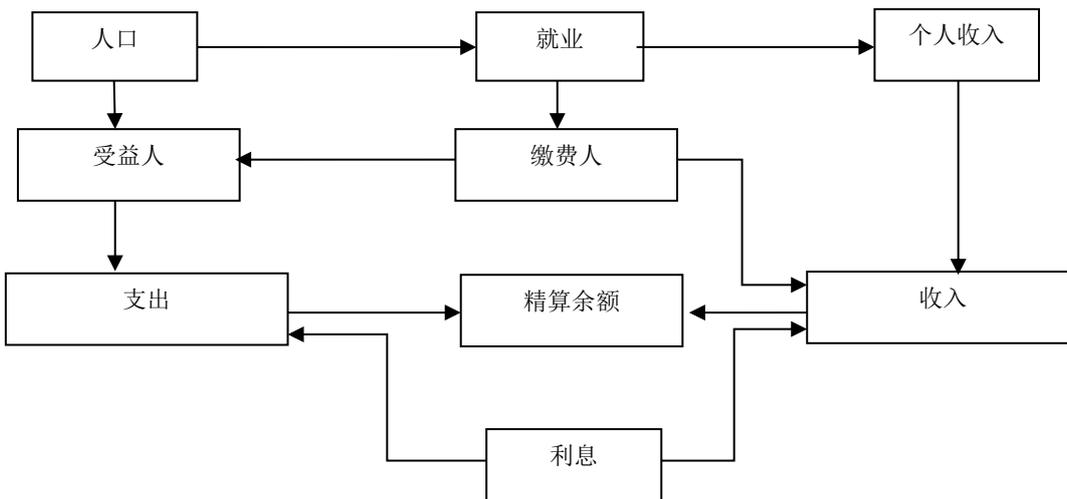


图 12 社会保险计划精算评估的框架

4.3.2 人口预测

人口预测通常采取队列法，基于出生率、死亡率和迁移率的假设，来进行人口的预测。

用 $P_{t,x}^m$ 和 $P_{t,x}^f$ 来分别表示在年龄 x 和年度 t 的男性和女性人口数， $q_{t,x}^m$ 和 $q_{t,x}^f$ 分别表示在年龄 x 和年度 t 的男性和女性死亡率， $I_{t,x}^m$ 和 $I_{t,x}^f$ 分别表示在年龄 x 和年度 t 的男性和女性净移民人数，则有：

$$P_{t+1,x+1}^m = P_{t,x}^m \cdot (1 - q_{t,x}^m) + I_{t,x}^m \quad x > 0$$

$$P_{t+1,x+1}^f = P_{t,x}^f \cdot (1 - q_{t,x}^f) + I_{t,x}^f \quad x > 0$$

用 B_t 来表示在年度 t 的新生儿出生人数， B_t^m 和 B_t^f 分别表示在年度 t 的男婴和女婴出生人数， BR_t 表示新生儿中男婴占总数的比例， $f_{t,x}$ 表示在年度 t 和年龄 x 的女性生育率， $p_{t,B}^m$ 和 $p_{t,B}^f$ 分别表示在年度 t 的男性和女性婴儿存活概率，则有：

$$B_t = \sum_{x=15}^{49} P_{t,x}^f \cdot f_{t,x}$$

$$B_t^m = B_t \cdot BR_t, \quad B_t^f = B_t - B_t^m$$

$$P_{t,0}^m = B_t^m \cdot p_{t,B}^m, \quad P_{t,0}^f = B_t^f \cdot p_{t,B}^f$$

4.3.3 参保人数预测

基于按性别和年龄组分类的人口数、城镇化率、城镇就业率和计划覆盖率，我们可以计算城镇养老保险的参保人数。基于当前的参保人数以及转移概率和死亡率假设，我们可采取队列构成法对参保人数进行预测。

基于城镇化率、就业率和计划覆盖率，可预测新加入计划的人数和新退休人数。方法可由下述等式表示：

$$(EP)_{t,x} = P_{t,x} (RLEP)_{t,x} (1 - (RUE)_{t,x})$$

$$(CL)_{t,x} = (EP)_{t,x} (RC)_{t,x} (RP)_{t,x}$$

这里 $(EP)_{t,x}$ 表示在年度 t 的 x 岁人群的就业人数， $(RLEP)_{t,x}$ 表示在年度 t 的 x 岁人群的劳动参与率， $(RUE)_{t,x}$ 表示在年度 t 的 x 岁人群的失业率， $(CL)_{t,x}$ 表示在年龄 x 和年度 t 的社会养老金计划缴费人数， $(RC)_{t,x}$ 表示在年度 t 、社会养老金计划在 x 岁人群中的覆盖率， $(RP)_{t,x}$ 表示在年度 t 的 x 岁参保者正常缴费的概率。

假设每一位参保者都在年龄 r 退休，那么新退休的人数可以这样预测得到：年龄为 $(r-1)$ 的活跃参保人数乘该年龄的生存概率。公式见下：

$$(CL)_{t+1,r} = (CL)_{t,r-1} (1 - q'_{t,r-1})$$

$$(RP)_{t+1,x+1} = (RP)_{t,x} (1 - q'_{t,x}) \quad x \geq r$$

这里 $(RP)_{t,x}$ 表示在年度 t 和年龄 x 的养老金受益人数， r 表示退休年龄， $q'_{t,x}$ 表示在年度 t 和年龄 x 的退休人员的死亡率， $(CL)_{t,r-1}$ 表示在年度 t 和年龄 $(r-1)$ 的活跃参保人数。

如果退休年龄可由年龄 $(r-n)$ 到 $(r+m)$ 之间的一个统计分布来表示，那么在年度 t 新退休的人员的年龄会在 $(r-n)$ 到 $(r+m)$ 之间。通过上述公式乘上不同年龄的退休率，我们可得到在不同年龄退休的新退休人员数。

4.3.4 收入和支出预测

基于缴费人数、平均缴费收入和缴费率，我们可预测未来年份的年度收入。

年度收入=社保缴费收入+利息收入+政府补贴

如果用 I_t 表示年度 t 的社保缴费收入， $L_{t,x}^a$ 表示在年度 t 、年龄为 x 的缴费人数， $S_{t,x}$ 表示在年度 t 、年龄为 x 岁的人群的平均缴费收入， c_t 表示年度 t 的缴费率，则有

$$I_t = c_t \sum_{x=e}^{r-1} L_{t,x}^a \cdot S_{t,x}$$

支出包括：（1）在年度 t 的对已退休人员（在年度 t 之前退休）的基础养老金支出；（2）在年度 t 统筹基金对新退休人员的基础养老金支出；（3）在年度 t 统筹基金对新退休人员的过渡性养老金支出；（4）在年度 t 个人账户对新退休人员的养老金支出；（5）年度 t 的死亡给付；（6）年度 t 的个人账户余额可继承性支出。

（1）在年度 t 对已退休人员的基础养老金支出

年度 t 对已退休人员的基础养老金支出 $(AOC)_t$ 等于退休人数 $L_{t,x}^r$ 与平均年度养老金给付 $B_{t,x}$ 的乘积。

$$(AOC)_t = \sum_x L_{t,x}^r \cdot B_{t,x}$$

（2）在年度 t 由统筹基金对新退休人员的基础养老金支出

$$1\% \cdot n \cdot \bar{s}_{t+n-1} \cdot \left(1 + \sum_{\alpha=0}^{n-1} \frac{s_{t+\alpha, x+\alpha}}{\bar{s}_{t+\alpha}} / n\right) / 2 \quad n \geq 15$$

这里 \bar{s}_t 是年度 t 的社会平均工资， $s_{t,x}$ 是 x 岁的参保者在年度 t 的基础缴费金额， n 是缴费年数。

（3）过渡性养老金给付

出自统筹基金的对新退休人员的过渡性养老金给付的公式为：

$$(AMC)_t^l = \sum_{x=r}^{r+t-t_0-1} L_{t,x}^m \cdot B_{t,x}^m$$

这里， $(AMC)_t^l$ 是年度 t 的过渡性养老金总额， $L_{t,x}^m$ 是在年度 t 的 x 岁养老金领取者的人数， $B_{t,x}^m$ 是对年度 t 和年龄 x 的过渡性养老金给付额。

$$B_{t,x}^m = \bar{s}_{t_0+r-x-1} \cdot k_x \cdot m \cdot \mu$$

这里， t_0 是评估年度， k_x 是 x 岁参保者的平均缴费工资指数， m 是过去的保险缴费年数， μ 是计发系数，通常 μ 的大小在 1%-1.4% 之间。

$$k_x = \left(\frac{S_{t_0, x}}{S_{t_0}} + \frac{S_{t_0+1, x+1}}{S_{t_0+1}} \dots + \frac{S_{t_0+r-1-x, r-1}}{S_{t_0+r-1-x}} \right) / (r-x)$$

(4) 个人账户养老金支出

个人账户（IA）养老金=在退休时点的个人账户余额/退休年度的年金现值因子

在实务中，年金现值因子是由政府规定的，对 60 岁是 139，对 55 岁是 170。在理论上，根据精算平衡原理，年金现值因子应包含队列死亡率改善、通货膨胀率和利率的趋势。年金现值因子应根据环境的变化来进行调整。

(5) 死亡给付

在实务中，死亡给付的标准根据地区的不同而有所差异。在一些地区，死亡给付额是约 2-6 个月的个人工资或养老金给付额。将各个年龄和性别的个人死亡给付额，分别与该年龄和性别的预计死亡人数相乘，我们可以得到每个年龄和性别之下的死亡给付总额。将各个年龄和性别之下的死亡给付总额相加，可计算得到总体的死亡给付支出。

(6) 个人账户（IA）余额继承

个人账户继承性给付支出等于死亡时点的个人账户余额。

4.3.5 评估日的净负债

净负债等于未来给付总额的贴现值减去未来缴费总额的贴现值。社会养老金计划的净负债有三种不同的定义和规模（Robert, 2004）。

第一种是计划终止时债务（*accrued-to-date liabilities*），代表着基于累计权益，未来需给付的养老金现值。既不考虑未来的缴费，也不考虑基于这些未来缴费而积累的新的权益。它等于如果现收现付养老保险在某一时刻终止，所有必须支付给当前退休人员的未来养老金精算现值加上在职职工已经积累、未来必须予以偿付的养老金精算现值。不考虑未来新加入计划的参保者。因此，它是基于养老金计划的清算假设和封闭系统假设的净负债。

第二种是当前参保人口债务（*Projected liabilities of current workers and pensioners*）。假设现收现付养老保险继续运行，直到最后一个参保人口死亡，而不考虑新加入计划的人员。计划中现有成员的未来缴费和由此产生的新的权益仍在当前规则下有效。因此，该方法也被称为计算负债的封闭人群方法（*the closed-group method*）。它是在养老保险持续经营假设下，

整个计划对养老金领取者和当前活跃参与者在评估日所产生的净负债，而不考虑未来新加入的参保者。

第三种是开放系统债务（Open-system liabilities），包括缴费的现值和在当前规则下新参保职工的养老金。可选择范围扩大，从只包括未进入劳动力市场的儿童，扩展到了没有限制的范围。一般情况下，可选择任意时间段并应用该时间段下的方法论。它是某一时间段下的负债，包括新加入计划的参保者在内。因此，它等于长期评估期限中，未来支出的现值减去未来收入的现值所得到的余额。

对于同样的概念和范围，净负债的值由所选取的假设所决定，这些假设包括折现率、假定的工资增长指数化参数、通货膨胀率、生存概率以及其他相关假设。

（1）计划终止时债务

计划终止时债务包括养老金计划对养老金领取者和当前活跃的参保者所产生的负债。在中国，我们通常将计划对已退休人员所产生的负债称为“老人债务”，将计划对活跃的参保者所产生的负债称为“中人债务”。

“老人债务”

对于已退休的人员，计划对其产生的负债等于承诺的未来养老金给付总额的现值。

$$AL_t^r = \sum_{x=r}^{\omega-1} \sum_{k=0}^{\omega-x-1} v^k \cdot L_{t+k,x+k}^r \cdot B_{t+k,x+k}$$

这里， AL_t^r 表示年度 t 的“老人债务”，r 表示退休年龄， ω 表示年龄的上限， $L_{t,x}^r$ 表示在年度 t、年龄为 x 的已退休人员的总数， $B_{t,x}$ 表示在年度 t 对 x 岁的已退休人员的平均养老金给付额， v^k 表示第 k 年的折现因子。

“中人债务”

$$(AL)_t^a = \sum_{x=y}^{r-1} L_{t,x}^a B_{t,x}^a {}_{r-x}P_{t,x} v^{r-x} \ddot{a}_{t,r}$$

这里， $(AL)_t^a$ 表示年度 t 的“中人债务”，y 表示进入养老金计划的年龄， $L_{t,x}^a$ 表示在年度 t、年龄为 x 的活跃参保者的人数， $B_{t,x}^a$ 表示在年度 t、年龄为 x 的参保者的累积养老金给付额， ${}_{r-x}P_{t,x}$ 表示从年度 t 和年龄 x、到退休年龄 r 的生存概率，v 表示折现因子， $\ddot{a}_{t,r}$ 表示在年度 t、年龄为 r 的人的年金现值因子。

通常， $B_{t,x}^a$ 由下述公式计算：

$$B_{t,x}^a = \frac{x-y}{r-y} B_{(t+r-x),r} \quad y \leq x < r$$

这里， $B_{(t+r-x),r}$ 表示在年度 t 和年龄 x 的参保者，到达退休年龄 r 时的退休给付额。

$$\ddot{a}_{t,x} = 1 + v_t \cdot p_{t,x} + v_t v_{t+1} \cdot p_{t,x} \cdot p_{t+1,x+1} + \dots$$

(2) 当前参保人口债务

对于当前参保人口债务的计算公式与计划终止时债务的计算公式相同。但二者的计算假设不同。与计划终止时债务考虑过去规则所不同的是，当前参保人口债务在计算时应考虑在当前规则下的承诺给付额。因此，给付额 $B_{t,x}$ 可能根据 CPI 和平均工资增长率来指数化。

对于“老人债务”，如果养老金给付额通过 g_i 来与工资增长率 j_i 挂钩、通过 h_i 来与居民消费价格指数（CPI） c_i 挂钩，则有

$$B_{t+k,x+k} = B_{t,x} \prod_{i=0}^{k-1} (1 + j_{t+i} g_{t+i} + c_{t+i} h_{t+i})$$

“中人债务”，其值等于在当前规则下，未来的养老金给付的现值减去当前活跃的参保者在未来的养老金缴费的现值。

(3) 开放系统债务

开放系统债务，其值等于在当前的系统规则和一个较长的期限下，未来的养老金给付的现值减去当前活跃的参保者和未来新加入的参保者在未来的养老金缴费的现值。未来的年度给付额和缴费额的计算公式详见 4.3.4 部分。

4.3.6 基金比率和精算余额

基金比率和精算余额通常被用于评估养老金系统的基金充足性和可持续的偿付能力状况。

(1) 基金比率

基金比率等于养老金计划中当年年末的基金总额占下一年的年度支出的百分比。它代表了年初的准备金所能够支付的当年度支出的比例。这一指标可以粗略地指示出，养老保险在不再收到缴费和投资收益的情况下，能够运行多久。

第 t 年年末的基金比率 = 第 t 年年末的基金总额 / 第 $(t+1)$ 年的总支出

基金比率是评估公共养老金系统的偿付能力的一个标准方法。如果在整个评估期间，基金比率为正，并且在评估期末保持稳定或有所上升，那么系统可被评定为有可持续的偿付能力。

(2) 精算余额

精算余额等于在给定的评估期间内，综合收入率减去综合支出率之差。

综合支出率等于在评估区间内，用百分比表示的年度支出的现值与年度可保险收益的现值之比。有时，为了评估计划的财务充足性，会对评估期间内加总的支出比率进行调整，为了在年末达到和保持一个目标基金水平所需要的支出包括在内。通常情况下，会把一年支出的目标基金水平认为是应对不可预见的意外的一笔充足的准备金。因此，目标基金比率是年度支出的 100%。相应地，经调整的综合支出率等于(1)与(2)的比值：(1)评估期间内支出的现值加上期末目标基金水平的现值；(2)评估期内未来缴费工资现值。

综合收入率等于在评估区间内，用百分比表示的预定年度收入的现值与年度缴费工资现值之比。为了评估计划的财务充足性，会对综合收入率进行调整，把评估期初的资产准备金包括在内。相应地，经调整的综合收入率等于(1)与(2)的比值：(1)评估起初的基金准备金总额加上期间内年度收入的现值；(2)期间内年未来缴费工资现值。

计算公式如下：

$$(AB)_{t_0} = (SIR)_{t_0} - (SCR)_{t_0}$$

这里， $(AB)_{t_0}$ 表示评估年度 t_0 的精算余额； $(SIR)_{t_0}$ 表示在评估年度 t_0 ，在给定的从 t_0 到 (t_0+n) 的期间内，综合收入率； n 表示给定的评估期间长度； $(SCR)_{t_0}$ 表示在评估年度 t_0 ，在给定的从 t_0 到 (t_0+n) 的期间内，综合支出率。

为达到财务充足性评估的目的，有：

$$(SIR)_{t_0} = \frac{F_{t_0} + (PVAI)_{t_0}}{(PVS)_{t_0}}$$

$$(SCR)_{t_0} = \frac{(PVAC)_{t_0} + F_n v^n}{(PVS)_{t_0}}$$

这里， F_{t_0} 表示在评估日 t_0 或在评估期初的基金准备金； F_n 表示在评估期末的目标基金水平； $(PVAI)_{t_0}$ 表示预定年度收入的现值； $(PVAC)_{t_0}$ 表示年度支出的现值； $(PVS)_{t_0}$ 表示在给定的评估期间内，未来缴费工资的现值。

$$(PVAI)_{t_0} = (AI)_{t_0} + (AI)_{t_0+1} \cdot v + (AI)_{t_0+2} \cdot v^2 + \cdots + (AI)_{t_0+n-1} \cdot v^{n-1}$$

$$(PVAC)_{t_0} = (AC)_{t_0} + (AC)_{t_0+1} \cdot v + (AC)_{t_0+2} \cdot v^2 + \cdots + (AC)_{t_0+n-1} \cdot v^{n-1}$$

$$(PVS)_{t_0} = S_{t_0} + S_{t_0+1} \cdot v + S_{t_0+2} \cdot v^2 + \dots + S_{t_0+n-1} \cdot v^{n-1}$$

这里， v 表示折现率。

为了达到财务余额评估的目的（财务余额即在给定的评估区间内，缴费减去支出的差额），有

$$(SIR)_{t_0} = \frac{(PVAI)_{t_0}}{(PVS)_{t_0}}$$

$$(SCR)_{t_0} = \frac{(PVAC)_{t_0}}{(PVS)_{t_0}}$$

$$(AB)_{t_0} = (SIR)_{t_0} - (SCR)_{t_0}$$

这里，一个负的精算余额（亦即精算赤字），是对计划中没有基金支持的义务部分的度量。

4.4 医疗保险精算模型

4.4.1 中国的社会医疗保险体系

在中国，医疗保险是分别在农村和城市建立起来的。从 20 世纪 50 年代开始，农村合作医疗覆盖了农村人口。对城市人口来说，1951 年为国有企业（SOEs）和集体企业的职工及其家属建立起了劳保制度（LIS）。1952 年为政府工作人员、政府退休人员和大学生设立了政府保险制度（GIS）。随着 20 世纪 80 年代的经济改革的推进，新型医疗保险制度开始逐步建立起来。

目前，在中国存在三种不同的社会医疗保险制度。城镇职工基本医疗保险制度（UE-BMI）创立于 1998 年，覆盖城镇职工；新型农村合作医疗制度（NRCMS）创立于 2003 年，覆盖农村居民，由政府和个人共同出资；城镇居民基本医疗保险制度（UR-BMI）创立于 2009 年，由政府和个人共同出资，覆盖未在 UE-BMI 保障范围内的城镇居民，包括老人、失业者、儿童、学生和残疾人。除此之外，还有公共财政出资设立的针对公务员和公共机构员工的公共医疗保健体系（PHCS）。如今，这四种医疗保健体系覆盖了中国大多数的职工和居民。

不同的医疗保险体系在资金来源、给付模式和报销方式等方面存在很大差异。而且，不同的医疗保险体系分别由不同的政府部门来主管，城镇职工基本医疗保险制度（UE-BMI）

和城镇居民基本医疗保险制度（UR-BMI）由国家人力资源和社会保障部主管。新型农村合作医疗制度（NRCMS）由国家卫生部主管。公共医疗保健体系（PHCS）由国家财政部和卫生部主管。即使是相同的体系，也会下放到市政府及其下级政府部门主管。当地政府自行决定医疗保险计划的设计和报销方式。对于 UE-BMI 和 UR-BMI 而言，这两种制度在市内准入资格、资金来源和给付模式等方面也存在很多不同之处。对于 NRCMS 而言，其免赔额、赔偿限额、报销比例和医疗储蓄账户等也由各县区自行决定。

（1）城镇职工基本医疗保险（UE-BMI）

对于 UE-BMI 计划，中央政府规定缴费率为职工工资收入的 8%。用人单位缴纳一笔 6% 的工资税，职工个人缴纳其余的 2%。城镇职工基本医疗保险基金由统筹基金（SPF）和个人医疗储蓄账户（IMSA）构成。员工投保比例（2%）加上用人单位的 30% 构成个人医疗储蓄账户，剩余的 70% 由用人单位存入公共统筹账户。

UE-BMI 计划的给付模型和报销方式在不同的省份也不尽相同。省级政府有权自行决定给付、报销、共同支付和用人单位支付方式等模型设计。城镇职工基本医疗保险制度有两个主要的模型：平板模型和走廊模型。对于一般的平板模型，由社会公共账户覆盖病人和重大事故的、处于免赔额以上和赔偿限额以下的那部分的费用。门诊费用由个人医疗储蓄账户报销，如果个人账户全部用完，那么剩下的部分由参保者自付。对于走廊模型，不管是住院费用还是门诊费用，免赔额以上的部分都由个人医疗储蓄账户承担。一旦使用个人账户，参保者自付免赔额以下的部分，在免赔额和赔偿限额之间的那部分，由公共统筹账户报销一个固定的比例。一些城市对于一些特定的慢性疾病制定了不同的门诊报销计划，例如高血压和糖尿病的报销，在各市区之间存在很大的差异。

（2）新型农村合作医疗（NRCMS）

对于新型农村合作医疗计划，其保费主要是由政府（包括中央政府和地方政府）出资，个人也会承担一部分。在较富裕的地区，当地政府负担政府出资部分中较大的比例。贫穷家庭可合法享受医疗金融援助计划，这一计划覆盖了新型农村合作医疗中需要由个人承担的部分。

新型农村合作医疗的给付模型和报销方式发展的很快，其给付和报销模型有四个最基本的类型。最常见的模式是基于公式来报销住院服务，通过个人医疗储蓄账户来报销门诊医疗服务和预防保健医疗服务。以家庭为单位来向个人医疗储蓄账户中缴费，家庭成员可使用个人医疗储蓄账户来报销门诊费用。第二种模式和第一种比较相似。这种模式的住院报销政策

与第一种相同，但没有个人医疗储蓄账户。第三种模式是为重大疾病报销住院费用和门诊费用，但不同的疾病所对应的免赔额和赔偿限额不同。第四种模式是住院费用和门诊费用都由公共统筹账户来报销。这些新模式的在近年以来的发展，体现了门诊费用的报销从个人医疗储蓄账户向公共统筹账户转移的趋势。

(3) 城镇居民基本医疗保险 (UR-BMI) 计划

城镇居民基本医疗保险 (UR-BMI) 计划的资金来源与新型农村合作医疗制度 (NRCMS) 相似。中央和地方政府承担大部分的缴费，个人也需要缴纳一部分。不同地区政府的补贴政策不同，省级政府的缴费也不同。贫穷家庭可享受医疗金融援助计划，这一计划覆盖了医保计划中需要由个人承担的部分。

城镇居民基本医疗保险计划的给付模型和报销方式在不同的地区有所差异。然而一般来讲，这一医保计划的重点是防止因重大疾病或医疗事故所导致的贫穷的发生，其公共统筹账户用于报销住院费用。对于慢性病（如糖尿病）或致命性疾病，大部分城市都会报销门诊费用。一些城市建立了个人医疗储蓄账户 (IMSA) (Sarah L.和 Lan Y., 2010)。

下表给出了城镇居民基本医疗保险计划在两个市不同的给付模型和报销方式。

表 1 上海市的城镇居民基本医疗保险计划

| 医疗级别 | 门诊 | | | | 住院 | | | |
|------------|---------|------------|-----|-----|---------|-----|-----|-----|
| | 免赔额 (元) | Co-payment | | | 免赔额 (元) | I | II | III |
| | | I | II | III | | 50 | 100 | 300 |
| 18-60 岁 | 1000 | | | | copay | 25% | 35% | 45% |
| 60 岁以上和残疾人 | 300 | 35% | 45% | 50% | | 15% | 25% | 35% |
| 儿童和中小學生 | 300 | | | | | 25% | 35% | 45% |

表 2 重庆市的城镇居民基本医疗保险计划

| 医疗级别 | 住院 | | |
|------|---------|--------|---------|
| | 免赔额 (元) | 缴费级别 I | 缴费级别 II |
| | | | |

| | | | 年报销上限 | 共同支付比例 | 年报销上限 | 共同支付比例 |
|----------|-----|-----|--------|--------|--------|--------|
| Adult | I | 100 | 110000 | 15% | 70000 | 20% |
| | II | 300 | 110000 | 35% | 70000 | 40% |
| | III | 800 | 110000 | 55% | 70000 | 60% |
| Children | I | 100 | 150000 | 10% | 100000 | 15% |
| | II | 300 | 150000 | 30% | 100000 | 35% |
| | III | 800 | 150000 | 50% | 100000 | 55% |

因为城市与农村的医保计划之间在资金来源和给付方式方面存在巨大差异，并且医保体系也在随着时间不断的发展，在中国很难从整个国家层面上对社会医疗保险计划进行长期的精算评估。

在下一节中，我们仅仅从一般层面上给出了医疗保险精算评估所需要的数据和评估模型。

4.4.2 健康险建模所需要的一般数据

任一建模过程都需要下述四类数据：

a. 规模数据：描述为医保计划提供资金（或缴费）的人群的人口数量和结构，以及医保计划所覆盖的人群（或受益人）的人口数量和结构。

b. 利用率和基础设施数据：描述（1）国家或本医保计划覆盖范围内的医疗服务系统基础设施（如根据类型分类的医院数量、床位数量、门诊医疗单位数量、住院服务和门诊服务的员工配置比例等）；（2）医保计划所覆盖的人群对医疗基础设施的利用率的模式和密度。

c. 医疗保健产品和服务的价格数据：描述在一段特定时期内，为医保计划所覆盖的人群提供医疗保健的产品和服务的价格数据，以及这些费用是否直接来自从提供方的产生或购买（如通过均摊费用、报酬或薪水）。

d. 支出和收入数据：通过集中统计医保计划所有的支出和收入项目，来描述计划的资金状况。

4.4.3 健康险的长期等价模型

健康险的长期等价模型可用下述公式来表示：

$$R_0 + \sum_{t=1}^T c_t \times TAB_t \times v^t = \sum_{t=1}^T TE_t \times v^t$$

这里， R_0 是第 0 年末的准备金， c_t 是第 t 年的缴费率， TAB_t 是第 t 年的总可保险收益（或评估基础）， v 是折现率， TE_t 是第 t 年的总支出。

实际上，这一等式体现了集体等价原则，并且对包括现收现付制系统、完全资金支持系统以及其他任何形式的中间资金系统等在内的所有的资金系统有效。

下述是国际劳工组织的国际金融与精算服务所用到的一个非典型的模型结构。每个健康险模型都应包含下述四个模块（Michael, 1999）：

1. 一个经济和人口学模块：该模块可提供对人口、劳动力、就业水平和其他在计划的支出与收入计算中作为必要输入变量的经济数据的预测和模拟。

2. 一个收入模块：该模块可运用上一模块提供的经济和人口学数据，连同有关缴费者和缴费人口的正常缴费率的假设，来预测缴费的评估基础。

3. 一个支出模块：该模块可基于对计划所覆盖人口（即符合条件的人口）的预测，连同对未来利用率和成本发展的假设或预测，来预测分属于不同给付种类的支出、行政性支出和其他支出。

4. 一个结果模块：该模块可计算每年收入减去支出的年度余额，以及必要的缴费率。

在上述四个模块中，经济和人口学模块以及收入模块与我们在 4.3 节所讲到的养老保险精算模型相同，因此，我们在这里重点讲支出模块。

4.4.4 健康险的支出

一个健康保险的总支出通常由三大部分组成：保险给付支出、管理费用和其他支出。在中国，管理费用由公共财政来负担。

为了预测保险给付支出，我们需要将保险给付进行分解。最常见的分解方式为：门诊护理给付，不同医院级别的住院护理给付，医疗技术（假肢设备）给付，以及其他给付。

通常，在每种护理类别之下，给付支出的预测方法为：单位成本乘上计划所保障的人数，再乘上利用率（该类护理的发生率）。

$$BE_t = \sum_j BE_{j,t}$$

$$BE_{j,t} = COVPOP_{j,t} \times UR_{j,t} \times UC_{j,t}$$

这里， BE_t 代表年度 t 的总给付支出， $BE_{j,t}$ 代表在年度 t 、第 j 种护理类别的给付支出， $COVPOP_{j,t}$ 代表第 j 种护理类别在年度 t 所保障的人口数， $UC_{j,t}$ 表示第 j 种护理类别在年度 t 的单位成本， $UR_{j,t}$ 表示第 j 种护理类别的利用率。

5 中国社会保障预算和社会保险精算评估的问题

正如我们在上文中所提到的，中国的社会保障体系从 20 世纪 90 年代开始发展和改革。目前，体系仍然面临很多问题，比如社保计划在城乡之间的巨大差异、人口老龄化背景下长远上的财务不可持续性等等。因此，无论是建立一个公平和可持续的社会保障体系，还是建立一个正规的社会预算和社会保险精算评估体系，我们都还有很长的路要走。

5.1 碎片化的体系

在中国，社会保险的保险人是省级政府或自治区、直辖市政府。虽然中央政府把社会保险的权责下放到地方后，各地社会保险的保险人仍受中央政府监管，其体系规定的基础结构相同，但各地不同的社保计划的规定细则之间存在很大差别。我们已经介绍了碎片化的养老保险和医疗保险制度，此外，工伤、失业和生育保险都存在类似的问题。因此，很难在整个国家层面上对社会保障体系做出精算评估和预算。

5.2 数据

正如我们在上文中所提到的，为了进行社会预算和社会保险精算评估，我们需要包括人口数据、劳动力数据、经济数据和保险特定数据等在内的很多数据。我们可以从国家统计局和一些研究机构的预测数据中得到人口、劳动力和经济统计数据。对于参保者数据，包括活跃参保人数、终止参保人数、受益人总数、给付分布和损失分布等，这些数据的来源应该是人力资源和社会保障部所下属的社会保险中心的社会保险数据库。

对于社会保险数据库，到目前为止，国家范围内的联网已经基本形成，人力资源和社会保障部已经和 32 个省级单位建立了互联。除失业数据外，所有的社会保险监测数据都会通

过与人力资源和社会保障部的联网进行上传。被保险人的个人信息可以由系统进行监测，包括个人基本信息、参保情况和保险给付等等。

然而，虽然人力资源和社会保障部在劳动和社会保险信息系统的统计管理方面做出了一些改进，这些改进主要集中在支持国家网络信息系统的硬件和软件平台上，而缺乏一个更为深入的数据挖掘和综合分析。此外，由于该数据库对于其他政府部门和公众并不是开放的，如果财政部或其他机构试图对社会保险进行精算评估，他们首先要获得对数据的权限。因此，财政部需要与人力资源和社会保障部就如何允许他们访问这些数据达成协议。

5.3 模型

为了进行社会保障预算和精算评估，我们需要从数学上将支出和收入与某些决定因素联系起来，这些因素包括就业、失业、工资或价格、社会保障制度规定等变量的数据。因此，社会保障预算和精算评估模型需要将一些子模型包含在内，这些子模型包括人口学模型，劳动力市场模型，经济学模型（来预测价格、工资、劳动生产率、就业率、失业率等），以及包括养老保险、医疗保险、工伤保险、生育保险和失业保险等子模型在内的社会保险模型。因此，社会保障预算和精算评估模型是非常复杂的，每一个子模型都应建立在详细的数据和实证研究的基础上。

目前，虽然我们每年都有社会保障预算要求和一些基于特定目的所进行的社会保险精算评估的经验，但我们尚未建立起完整的社会预算体系和定期的社会保险精算评估体系。当然，法律要求和制度设置比模型的建立更为重要。

5.4 专业机构和人员

在中国，有两个政府部门，分别下辖两个预算和精算子部门。这会使得二者的责任划分存在一些混淆。在当前政府部门岗位编制定限人数的背景下，每个精算办公室和预算办公室只有三到四名工作人员。与此同时，这些工作人员在预算和精算评估方面也许并不精通。此外，由于准入限制，政府部门很难招聘和留住专业技术人员。在政府背景下，也很难给专业技术人员提供优惠待遇。

5.5 法律法规

社会保险相关法律法规中没有对定期的精算评估、精算报告和社会预算做出规定。社会保障法律法规本身也并不完整。

因为社会预算属于一般社会政策计划过程的一部分，属于任何有意义的中期财务计划过程的一部分，故社会预算属于国家财政计划中的一个宏观设计（Wolfgang, 2010）。在人口老龄化的背景下，社会保险精算评估和精算报告是对社会保障体系的财务状况和可持续性进行评价和监管的不可或缺的重要途径。

因此，我们建议尽快制定相关法律法规。这项立法应当首先侧重于精算报告体系的建立健全，并要求保险人定期进行精算评估。在很多国家，都会有法规要求这样的定期评估和报告。

6 结语

对于社会保障的公平和可持续发展而言，社会预算和社会保险精算评估都是非常重要的。在社会保障体系经历了 20 年左右的改革之后，人们逐渐意识到了精算评估的重要地位，并对其有了一定的经验和基础。但这方面仍然存在很多问题。

今后，我们应当逐步地解决这些问题，改进和健全社会保障法律体系，在社会保险法律法规中对精算评估和社会预算的定期开展做出明文规定，完善数据库并建立评估模型，设置专门的负责机构并聘请相关专家，等等。

参考文献

- [1] Brunori, Paolo and O'Reilly, Marie (2010), Social protection for development: a review of definition, online at <http://mpra.ub.uni-muenchen.de/29495/>, MPRA Paper No. 29495.
- [2] Buiters, Willem H.(1983), Measurement of the public sector deficit and its implications for policy evaluation and design, IMF staff papers, Vol. 30, pp.306-49.
- [3] Clements, M. B. J., Eich, F., & Gupta, M. S. (2014). Equitable and Sustainable Pensions: Challenges and Experience. International Monetary Fund.
- [4] European Communities (2010), The 2010 European Report on Development, Social Protection for Inclusive Development, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, European University Institute, San Domenico di Fiesole.
- [5] EuroStat (2008), ESSPROS Manual: The European System of integrated Social PROtection Statistics(ESSPROS), 2008 edition.
- [6] Michael C. etc.(1999) , Modelling in health care finance: A compendium of quantitative techniques for health care financing, Geneva, International Labour Office.
- [7] Plamondon, P. etc.(2002), Actuarial practice in social security, International Labour Office, Geneva.
- [8] Robert Holzmann, Robert Palacios and Asta Zviniene(2004), Implicit Pension Debt: Issues, Measurement and Scope in International Perspective, The World Bank.
- [9] Sarah L Barber and Lan Yao (2010), Health insurance systems in China: A briefing note, World Health Report.
- [10] Wolfgang Scholz, Michael Cichon and Krzysztof Hagemeyer(2010), Social Budgeting, International Labour Office.

4.1 意大利社会保障制度的社会经济可持续性分析的模型和方法

总干事、统计师及精算师 (**Angela Legini**)

意大利国家社会保障局

目录

| | |
|---------------------------|-----|
| 1. 概述..... | 210 |
| 2. 意大利社保福利..... | 210 |
| 2.1 现金社保福利..... | 211 |
| 2.2 实物社保福利..... | 211 |
| 3. 意大利公共支出预测..... | 211 |
| 3.1 国家会计总署（RGS）的预测..... | 212 |
| 3.2 国家社会保障局（INPS）的预测..... | 213 |
| 4. 长期精算估值..... | 214 |
| 4.1 精算估值的步骤..... | 215 |
| 4.2 意大利的社保规定..... | 215 |
| 4.3 统计信息..... | 217 |
| 4.4 精算假设..... | 217 |
| 4.5 方法选择..... | 218 |
| 5. 参考书目..... | 220 |

5. 概述

本报告阐述了意大利社会保障制度的社会经济可持续性分析所用的模型和方法，该研究属于“中国-欧盟社会保障改革项目”第二项的一部分。

和大部分国家一样，意大利通过社会转移支付体系对国内生产总值（GDP）的很大一部分（23%）进行再分配，这部分款项主要来自政府一般收入、工资税和社保缴纳款。这种再分配机制受到人口结构、经济和公共预算的影响，反过来，再分配机制也对上述因素有重大影响。

社保制度的复杂性要求国家进行详细的分析并采用精确的方法来处理各类人口、经济、金融、制度和法律层面的问题，而这些问题本身又相互联系，错综复杂。

精算分析是执行并监督政府经济政策的重要工具。各项估值工作包括：处理可靠统计数据，提出审慎、安全、切实可行的假设条件，设计复杂的模型，从而确保社保计划措施与目标相一致。

为了确保可比性并考虑是在欧洲和国际背景下，上述内容必须以恰当方式执行并组织且做到有法可依。

本报告旨在简述参与养老金政策制定精算活动的专家的工作成果。

具体来说，本报告分为三部分。第一部分列出了意大利社保体系的相关成本。第二部分讲述了社保计划估值活动中公共机构采用的组织形式和方法。第三部分确定了衡量长期金融平衡的模型。

6. 意大利社保福利

根据公共财政统计（PSF）计划，社保福利是意大利国家统计局（ISTAT）每年提交的公共管理机构损益表的一部分。该计划包含在欧洲国家核算体系（ESA 2010）中，该体系负责比较意大利与其他欧盟国家的核算账目。

用于构建公共管理部门合并口径财务报表的基本统计数据由统计报表的预算流或以下机构的会计文件（最终或初始资产负债表）来体现，以下机构属于公共管理部门：

- 中央政府部门，这些部门大部分数据来自经济与财政部——国家会计总署（Ragioneria Generale dello Stato - RGS）。
- 地方政府部门（地区、省、市，以及卫生部（收集地方卫生部门、医院等的预算数据））；
- 社保机构，特别是国家社会保障局（INPS）和国家工伤保险研究所（INAIL）。

社会保障福利分为现金社保福利（养老金、收入、社保援助等）和实物社保福利（特别是医保支出）。

公共财政文件中的预计社保支出由经济与财政部执行，而且可能会出具一个现金及实物社保福利合理加总的数值，以便规划用于长期护理的公共开支，详情如下。

2.1 现金社保福利

在公共财政文件中，现金社保福利开支分为养老金开支和其他现金社保福利开支。

养老金公共开支的定义与欧洲背景下，财政经济理事会 EPC-WGA（经济政策委员会-老龄化工作组）经济政策委员会上考量的内容一样。该开支的总和包括整个强制养老金体系和社保援助支出。

第一个因素与残障、老龄以及工作年限中缴纳的金额基础上支付的养老金有关。

第二个因素是社保援助开支，与福利服务（工作期间没有缴纳养老金）有关。这部分钱是拨给低收入弱势群体的，且由于与人口老龄化有密切关系，所以包含在公共养老金开支中；这部分钱无法在进入老龄前收取。

其他现金社保福利开支表示社保福利预计开支的二次加总，这部分钱包括多种用途、类型各不相同的福利组合⁴⁶，但这些组合都是货币形式的福利，不是养老金。

意大利的养老金开支几乎完全由国家社会保障局承担，而且该机构还承担一大部分其他现金社保福利开支。但工伤和职业疾病年金由国家工伤保险研究所承担。

2.2 实物社保福利

实物社保福利主要与医保支出相关，如医院护理、一般医疗护理和特殊医疗护理、药物治疗等。

这些福利包括公共管理机构直接提供的具体服务（特别是医院护理）以及这些机构从市场企业购买并直接转移给家庭的服务（与私人医保机构合作提供的基本医护、医院护理，可报销药物等）。

在社保预测中，公共医保开支包括最严格意义上的当前医保开支以及一段时间中有关医保的公共投资的预计摊销。同时，也要考量长期护理的公共开支加总，该内容以健康账目系统（SHA）分类标准为基础，与 OECD 制定的指引中包含的方法一致。

根据上述标准，长期护理支出包括所有政府层面的任何形式的社保和福利服务。在意大利，则包括下述三个因素：长期护理医保支出、现金赔偿（“附属”赔偿）以及地方层面上为残疾人以及受赡养老人提供的社保福利服务。

3. 意大利公共支出预测

意大利的公共机构利用模型和预测方法对社保体系进行分析和预测，这种机构有两个：

⁴⁶ 其他现金社保福利开支包括为残障、失明、聋哑公民提供的福利，社保金、家庭补贴、生育补贴、意外事故年金、战争抚恤金以及其他援助。

- 经济与财政部的国家会计总署（Ragioneria Generale dello Stato - RGS）；
- 国家社会保障局（INPS）。

上述两个机构的预测目的不同，所以使用的方法和模型也不同。

国家会计总署监督并预测上文所述受抚养者（长期护理）获得的养老金、医保和社保援助的公共开支。这类预测用于分析公共财政的长期可持续性。

对于国家社会保障局管理的养老金和管理基金（分别超过 60 个）⁴⁷，国家社会保障局对法规变化产生的财务影响进行预测并定期研究，从精算的角度评估资产负债表中金融和资产内容的变化。

3.1 国家会计总署（RGS）的预测

1998 年末至 1999 年初，国家会计总署（RGS）成立了社保开支检查团（IGESPES），该组织逐步制定出一系列复杂的分析监督和预测模型。

这些模型用于评估国内国际制度层面上各种复杂社会情形，如人口老龄化等，对公共财政产生的影响。

RGS 的养老金和医保开支预测具有重要制度性意义，因为这种预测可以：

- ✓ 解决有关意大利稳定性进展文件的可持续性问题的；
- ✓ 让上述经济政策委员会-老龄化工作组的经济政策委员会可以开展预测活动；
- ✓ 准备经济与财政部中长期预测的年报

社保开支预测模型用于短期和中长期预测，每年进行。这些模型各不相同，但参数和结果相互关联，从而确保准确反映当前立法状况并对法规变化的影响进行模拟。长期模型的预测时限约为 50 年。

各个开支都有具体法规和制度模型（如养老金、医保和其他现金社会福利），而且使用相同的人口和宏观经济模型。正是这种共享人口和宏观经济模型的做法让上述模型能够完全连贯一致。

法规和制度模型的设计在于管理具有高度分析性的可用信息。这种模型可以：

- a) 准确反映立法规定；
- b) 有可能模拟多种法规变化情景；
- c) 与相关短期模型完全结合。

人口模型可以根据不同人口参数假设（生育率、死亡率和人口迁移流动）进行预测，还可以在下述人口参数具有一定的可分析性的前提下，让预测与意大利统计局（统计结果用于国家假设）和欧洲统计局（统计结果用于欧洲背景下的预测）提供的官方人口预测结果相关联。

⁴⁷ 管理分为养老金和福利，例如有家庭援助金和失业援助金。

劳动力市场模型采用世代法来反映活动率。模型设计的目的在于综合动态趋势（惯性因素）与国内和欧洲层面的外生假设。

不同模型相互关联，并形成了重要的内生动态因素。各种模型产生的各种内生变量中，需要注意的是：

- ✓ 在考察人口动态死亡率的基础上，缴纳养老金计划系数处理方式的审查；
- ✓ 活动率与下述事项的相互关联性：
 - 获得养老金的要求；
 - 养老金体系中被保险人的年龄与工龄缴纳金额之比；
 - 受教育率；
 - 工作年龄人口的发展变动

公共财政文件的医保预测是从 ISTAT 的合并医保损益表中的医保支出日算起的。

从上述财务报表去年（t 年）相关会计数据开始，1 年以上（t+1 年）医保支出预测是根据法规和制度参数以及参考期内宏观经济框架构建的。

医保支出预测出现更新时，需要对消费状况进行预估审查，审查按年龄和性别进行，在更新数据基础上与各种表现类型有关。

制定一个“纯老龄化情景”的基础假设，在此情景下，只能通过调整人口结构来得出医保开支与 GDP 之比的差异性。这种方法的假设是：

- 在整个预测期内，按年龄、性别和福利类型划分的特定消费保持不变
- 标准化人均消费（SPC）的动态体现了相同人口结构下医保消费的差异，这种动态的调整需与人均 GDP 一致。

项目也采用了不同的医保变化情景，即“参考情景”，以便反映：

1. 寿命延长而实现的健康条件的改善；
2. 医保和非医保产品之间的价格差异，这也和技术有关；
3. 劳动力因素对成本的影响。

3.2 国家社会保障局（INPS）的预测

国家社会保障局管理大部分公共社保、福利和社保援助；只有部分职业保障计划，如律师或医生的福利基金不在国家社会保障局的管理范围之内。

但是即便 2012 年国家已经采纳了计算缴纳金的基本方法，即“名义固定缴纳金模型（NDC）”，但部分社保基金仍由国家社会保障局直接管理。

管理的分散性也体现了被保险人类型的多样性：民营部门的员工、公务员、商贩、手工艺者、电力公司员工、铁路公司员工等。和大部分劳动人员相比，这些人的类型各有不同，养老金缴纳及其金额不相同（如个体户等），这种缴纳也是强制性的。

国家社会保障局的精算活动由一个工作组执行，该组拥有 40 位精算师，专门从事纯统计学工作，如有合适的在线观察员进行分析并监控各类情况以及不同类别的受保险人和受益人等。

根据法律规定，劳动部和经济与财政部负责监督强制社保管理机构，特别是国家社会保障局。

国家社会保障局每年必须针对每种养老金基金和福利管理，向上述监管部门提交下一年的收入及开支预算，精算师据此对缴纳金、福利和管理开支进行短期预测。

精算师每三年都为养老金和福利管理基金制定长期精算估值，且在方法和假设的精细度上都远远高于短期预测。

定期估值的目的在于通过预测资产负债表的主动和被动元素来确认每个基金或福利管理项目的长期精算均衡性。养老金的计算估值期限是 30 年，管理基金（提供福利）是 10 年。

精算办公室也进行整体精算估值，为国家社会保障局提供 10 年期内的趋势预测。因此，每个基金和管理项目的所用假设和方法也都尽可能保持一致。

精算估值是在相同的法律条件下进行的，所以政府可以进行必要的调整，特别是在意大利的即期支付体制下。

劳动部制定了假设条件，以此为基础的预测必须十分审慎。例如，用于折现目的的年利率不得高于所设定生活费用指数 2 个百分点。此外，设计死亡率的假设必须是统计局针对意大利人口制定和公布的，除非有特殊情况，需要评估，否则不得对被保险人采用不同死亡率，且/或不得提高受益人的寿命。

国家社会保障局的精算工作组可能需对有关福利和财政准备金有关的调整产生的影响给出建议。提出这种要求的可能是监管部门或是政府。因此需制定灵活、可调整的精算预测模型。

4. 长期精算估值

对养老金数目和其他社保转移支付的精算预测很有难度，但也很有必要。值得注意的是，养老金计划（其中精算工作的相关度最高）是长期工作，许多对后世有深远影响。

承诺和实际支付的福利之间可能会有很大延迟。因此，需要在实际支付前，获得这些承诺支付福利的必要信息。所以，为了执行下述内容，精算师需要对未来事件进行假设：

- a) 人口预测（何时需要支付福利）
- b) 经济预测（需支付的福利水平）。

模型实际上是对现实情况的简化设定。精算模型通过一系列数学公式和算法来执行，模型依据一系列输入条件（数据和假设）制定并运行产生一系列结果。

4.1 精算估值的步骤

养老金计划的精算估值一般按以下主要步骤进行：

1. 准备工作
 - a. 养老金规定分析以及模型输入定义；
 - b. 检查项目行政文件或其他来源中所含信息的类型和质量；
2. 选定方法
 - a. 加总和单独项目的平均值（直接使用概率）；
 - b. 随机模拟或“蒙特卡洛”法（间接使用概率）。
3. 模型输入定义
 - a. 数据收集与追踪输入记录；
 - b. 筛选假设条件
 - c. 确保档案文件与财务报表和其他收集的收入和支出数据一致，并制定可能出现的临时性假设条件。
4. 运行和结果分析（包括有效性检查）

意大利的养老金估算准备中的部分步骤下文还将提到。

4.2 意大利的社保规定

精算模型必须与当前法律法规（福利、福利公式、指标制定、可保收入定义、缴纳率和融资规定的合格标准）一致，从而能够预测未来人口和经济动向的结果。

尤其需要注意的是，养老金公式决定了有权获得福利时点上的养老金水平。

意大利所有公共管理部门的社保规定都是标准化的。实际上，强制养老金制度是 1995⁴⁸和 2011⁴⁹两次改革的产物，这个制度让国家的养老金制度从原来的收入计算体系逐渐过度到缴纳制度上。特别是：

A. 截至 1995 年 12 月 31 日缴纳年限至少为 18 年且 2011 年末尚未退休的劳动力可以获得截至当时的工资以及从 2012 年 1 月 1 日开始的缴纳养老金；

B. 截至 1995 年 12 月 31 日缴纳年限少于 18 年的劳动力对 1995 年以后的缴纳养老金适用于按比例缴纳法；

C. 只有截至 1996 年首次登记养老金体系的劳动力才能完全适用于上述缴纳法。

这就是说，如果缴纳养老金时限大于等于 35 年，则从退休至 2030 年将完全使用新的计算方法，而且还再需 30 年，才能让应付养老金存量基本完全包含按缴纳法计算的养老金。

以下公式是计算未来养老金的公式，即针对 RGS 用于计算替换率的三种劳动力的养老金：

$$p_x^A = \rho \left[\frac{a_{1992}}{z} \sum_{j=0}^{z-1} (1+\omega)^{-j} (1+\sigma)^j + \frac{(\alpha_{2011}-\alpha_{1992})}{n} \sum_{j=0}^{n-1} (1+\omega)^{-j} (1+\sigma)^j (1+0,01j) \right] +$$

$$+ ct_x \varepsilon \sum_{j=0}^{\alpha-\alpha_{2011}} (1+\omega)^{-j} (1+g)^j$$

$$p_x^B = \rho \left[\frac{a_{1992}}{z} \sum_{j=z}^{z-1} (1+\omega)^{-j} (1+\sigma)^j + \frac{3}{n} \sum_{j=0}^{n-1} (1+\omega)^{-j} (1+\sigma)^j (1+0,01j) \right] +$$

$$+ ct_x \varepsilon \sum_{j=0}^{\alpha-\alpha_{1992}-3} (1+\omega)^{-j} (1+g)^j$$

$$p_x^C = ct_x \varepsilon \sum_{j=0}^{\alpha-1} (1+\omega)^{-j} (1+g)^j$$

此处： α 是逐渐获得的缴纳养老金， a_{1992} 和 α_{2011} 表示直到 1992 和 2011 年分别获得的缴纳养老金， ω 是个人收入变化的年率； σ 是年通胀率， ρ 是比例系数（缴纳年退休收入比例）， z 是养老金缴纳累积不超过 1992 年前提下计算退休平均工资的参考期限（民营员工 5 年，个体户 10 年）， n 是 1992 年后到期的工龄缴纳前提下计算的退休平均工资的参考期限， ε 是缴纳率计算， ct_x 是年龄为 x 时年金缴纳基数的处理系数， g 是五年动态 GDP 变化率的平均值。

⁴⁸ 1995 年第 335 号法

⁴⁹ 2011 年第 214 号法

参数 n 是随着时间增长，且假设增长速度按劳动力类型各不相同。从 2001 年起，支付体系对于民营员工是 10 年，个体户是 15 年。两种制度并行将逐渐延伸到整个工作年限中，即使退休收入应当仅适用于 1993-1995 年期间累积的缴纳。养老金计算要考察收入制度和并行制度（按对公司份额来说）可领退休金工资的上限。

目前的养老金体系还为被保险人发生残障时提供养老金，并为行为能力人或退休人员死亡后其在世家属提供养老金，金额相当于应领养老金人或行为能力人获得的养老金的 60%。该比例随着在世入总收入的累积而逐渐减少。

4.3 统计信息

截至估值日期的数据库包括当前被保险人人口以及支付养老金。

被保险人人口包括当前缴纳人和过去登记过但上个财年没有缴纳的非活跃被保险人。由于缴纳养老金是强制性的，部分劳动力在职业生涯中可能终止社保然后再进入社保体系。所以模型也必须考虑整个人口和整个劳动力的变化状况。

信息的数量、质量和精细程度决定了所用预测方法的类型。

RGS 的预测需要多个管理机构提供信息，且精细程度和质量都不太一样。因此 RGS 的模型是基于平均值的模型。

国家社会保障局根据在职和退休人员信息更新的精细度，对各种养老金预测采取针对性方法。

此外，数据库也可以是以样本为依据，或包括整个社区。例如，对于主要养老金（民营员工和个体户）的预测模型来说，可以使用样本，样本相当于大约 10% 的整体研究对象，而对象考察的是每月 9、10 和 11 日出生的人群。

4.4 精算假设

退休福利估值要求的精算假设可以分为两大类：

- ✓ 经济假设，这种假设要预测可支付的福利金额（例如价格通胀率，公司涨幅，支付养老金涨幅，GDP 涨幅等）。
- ✓ 人口假设用于预测养老金计划下人口的发展状况以及何时需要提供福利（如死亡率、残障情况、已婚人口比例、与配偶的年龄差、孤儿数量、孤儿死亡率等）。

还有若干外生假设条件，必须由劳动及金融部门的经济学家和专家学者来决定。

如前文所述，用于预测的经济假设和人口信息部分是由特殊规定和指令提供的。各种情况下，精算假设必须符合一般会计准则，即：

- 审慎性
- 内部一致性（关系合理，没有冲突，在现象分析时具有同一性）
- 外部连贯性（与国家的经济和金融规划相关）

特别是适用于缴纳率的纳税人数量和平均应税所得曲线必须随着总就业增长率以及国家层面的平均生产率变化。

死亡概率必须按时更新，使得寿命的预期延长与统计局做出的大部分意大利人口近期预测一致。意大利每三年的寿命修正（2021 年开始改为每两年）是一种自动机制，目的是维持养老金体系财务平衡的条件。

养老金、净税收和管理积累的资产利润率反映的是社保机构过去五年活动的平均收益。利润率不得超过用于预测中长期公共债务的利率。

4.5 方法选择

如前所述，无论采取何种方法，对养老基金进行推算的目的均在于逐年取得下列报告中最重要

- 的数量指标值：
- 参保和退休人口
 - 工资和可支配收入金额
 - 绩效负担。

所需结果的确切性及其分散程度取决于推算要实现的目的以及根据下列条件进行的预测模式选择：

- a. 有关集体组织中的个人模块，可用信息的详细程度
- b. 集体组织的数量
- c. 对输出结果的详细分析
- d. 可用的硬件和软件

养老金计划基础数据（领取养老金的人数、取决于缴费额的缴费收入等）的推算方法称为“管理年限法”，该方法于第二次世界大战后在意大利成形。

现有文献表明，平均值的传统推算方法是，将参保和退休人口按一些最显著特征（性别、年龄、工龄）分类，针对影响管理发展的各种事件确定其相对频数，并将确定的频数应用于经分类的参保和退休人口：这样就可以逐年确定各分组的输入信息流和输出结果流，对每个分组应用适当的工资和绩效平均值。在推算目的为每年评估主要管理数量指标的总额时，这种方法非常适用。

20 世纪末，随机模拟在社会保障领域的运用不断发展。意大利的精算师，特别是意大利国家社会保障局，为此做出了重要贡献。事实上，意大利国家社会保障局精算办公室根据个别生活事件随机模拟法，设计了一个随机模型（基于个人的管理年限法） - MAGIS。

该方法旨在尽可能保证推算结果可靠，并确保在个人层面使用所有可用信息，而不进行任何分组。

之后追溯个人历史，对个人的所有的特征（年龄、性别、工龄、支付历史、活动领域和职业资格、家庭状况等）均考虑在内。

根据这些特征，每个主体都属于一个特定的“身份”，可能是被保险人，“沉默”人或养老金领取人。发生特定事件时（资格等级变化、死亡、达到特定年龄限制等），主体从一个身份转为另一个身份。

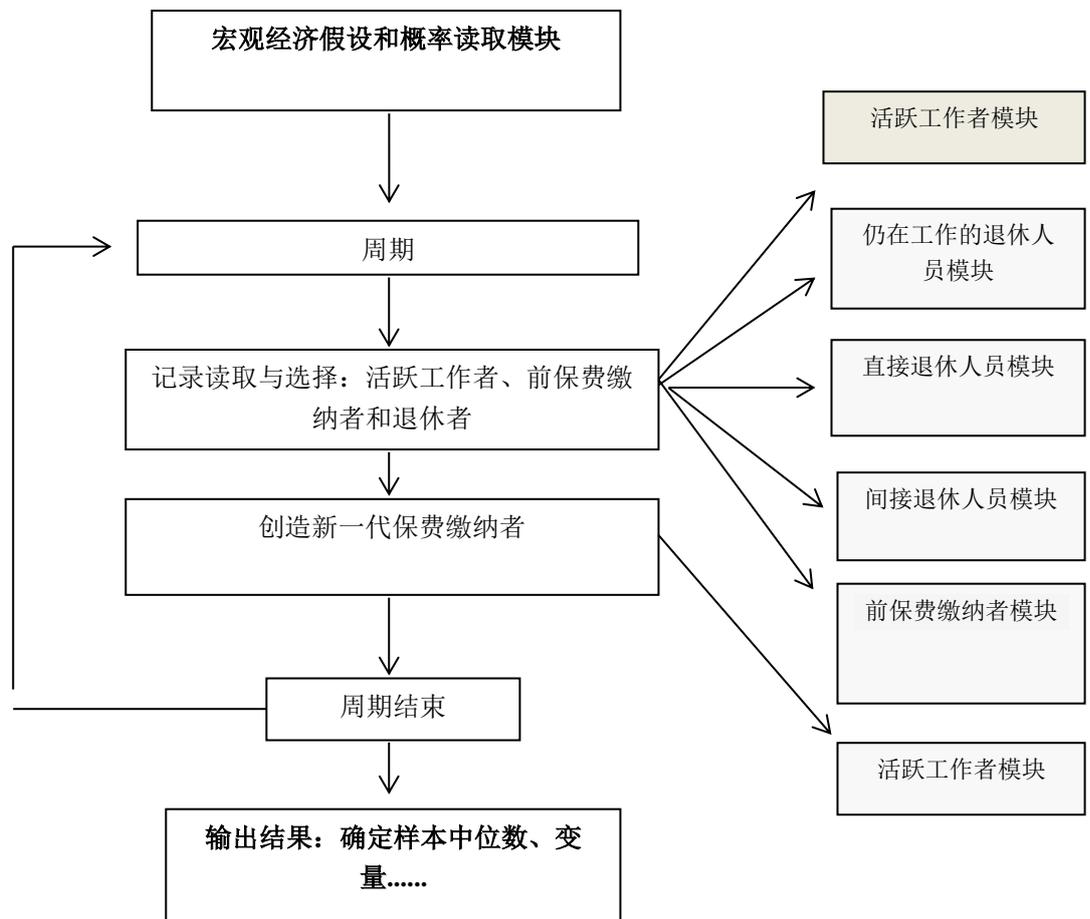
因此，各方将在推算涵盖期间内，追寻不同“成员”间的一系列可能的路径，这些路径代表着一系列“可能寿命”。

在这套“可能的出险事故”背景下，推算方法识别每个接受调查者的“实际寿命”，模拟各种造成身份变化的事件，模拟方法是在考虑事件本身概率的情况下进行抽签。每个人的“历史”最终要进行复制，以保证结果的稳定性。

这个过程采用通过 Delphi 编程语言创建的软件实现，从而模拟养老金计划的实际管理，更新保险定位，清算新的养老金并定期重新评估养老金金额。这样，每年推算均可获得被保险人和养老金领取人的完整档案并根据所有的个人数据更新；通过适当的数据汇总，可以从该档案中获得全球范围内的推算结果和任何详细程度的分析指标。

为简单起见，下图仅显示 MAGIS 模型的主要模块：

图 1- MAGIS 模型主要模块 (经简化)



5. 参考书目

意大利国家统计局 - “Sintesi dei conti ed aggregati economici delle Amministrazioni pubbliche” (《公共管理账目及经济总体数字概要》) - <http://www.istat.it/it/archivio/159351>

经济与财政部、国家会计总署 - “Le tendenze di medio-lungoperiodo del sistemapensionistico e socio-sanitario” (《养老金和社会与医疗保险系统中长期趋势》), 2015 年第 16 号报告

经济与财政部、国家会计总署, 2015 年意大利政府和经济和金融文件 (DEF 2015) - 方法说明 <http://docplayer.it/5059292-Allegato-nota-metodologica-sui-criteri-di-formulazione-delle-previsioni-tendenziali-presentato-dal-presidente-del-consiglio-dei-ministri-matteo-renzi.html>

意大利保险公司协会 (ANIA) - <http://www.mmenzietti.altervista.org/TA AV/IPS55 Nuova base demografica.pdf>

意大利国家社会保障局 (INPS, 1989) - “Il modello INPS e le prime proiezioni al 2010” (INPS 2010 年模型及首次推算)

格拉索 (Grasso F., 2012), “Modelli e strumenti di calcolo attuariale per la previdenza” (社会保障模型与精算), Dipartimento di Scienze Statistiche, Università degli Studi di Roma “La Sapienza” (罗马大学统计科学系, 《智慧》)

普拉蒙登 (Plamondon, P.) 等, 《社会保障精算实务》, 日内瓦国际劳工组织

国际社会保障协会 (ISSA) — 《退休福利多变量充足性测量及其对社会保障机构的影响》, 2015 年

欧洲精算师协会 - 《欧洲精算实务标准 2》(ESAP 2), 2015 年

欧洲精算咨询小组 — 《欧盟及其他欧洲国家退休福利估值中使用的精算方法与假设》 - 2001 年 12 月

4.2 监测和评估福利制度可持续性和充分性的微观经济与宏观经济模型

卡洛 马萨费罗 (Carlo Mazzaferro)

经济学系-博洛尼亚大学

目 录

| | | |
|----|-------------------------------------|-----|
| 1. | 文件范围..... | 224 |
| 2. | 社会保障制度：经济影响、指标和模型..... | 225 |
| 3. | 评价公共政策长期影响的模型..... | 230 |
| 4. | 基于群体的动态微观模拟模型：CAPP_DYN..... | 231 |
| 5. | 模型结果：如何使用相关结果评估社会保障制度的可持续性和充分性..... | 236 |

1. 文件范围

社会保障制度是许多发达国家和发展中国家的福利体系的重要支柱。同时，这些国家的人口老龄化也对财政和分配造成了压力，尤其是从长远发展的角度而言。随着人口老龄化，社会保障制度保持长期财政均衡状况的能力与为被保险人达到退休年龄时分配充足利益的目标发生冲突。因此，在过去几十年中，这些国家已经颁布了一些改革，以应对这种复杂的权衡关系。

那些能够代表和讨论一个经济体及其社会保障体系的长期财务和分配情景的模型是重要的工具，因为它们可以提高决策者决定当前能够改善福利体系长期结构的改革的能力。它们也可用于衡量这些改革在短期和长期内的成本和收益。

在本文中，我将首先介绍社会保障制度与其他经济体相互作用的一般背景。然后我将介绍经济文献中所使用的主要指标，以评估社会保障制度的财务和分配特征以及目前用于计算这些指标的模型。在本文的第二部分，我将介绍其中一种模型的相关结果。

2. 社会保障制度：经济影响、指标和模型

经济文献指出，社会保障制度在资源分配和分配方面都产生不同的影响。尤其是：

1. 社会保障制度的引入会影响到个人的消费和储蓄决定。劳动者为其养老金计划而缴纳的款额被视为（至少部分是在 PAYGO 现收现付系统的情况下）一种储蓄形式，用于为老年人的消费提供资金。因此，（理性的）个人将至少部分使用私人储蓄取代养老金缴款。对于消费、公民储蓄、资本积累和增长的净影响主要是一个经验问题，它将取决于融资方法、制度的强制性质以及社会保障制度相对于社会保障制度的相对市场回报率和市场风险。
2. 社会保障制度会影响到劳动力供应。尤其是，经济文献主要强调两种不同的影响。首先，必须考虑退休年资及法定退休年龄的引入。一般来说，较高的退休年龄和/或较长的缴费期限意味着在劳动力市场上花费更多的年数，从而增加一次性用于消费的一次性资源。其次，社会保障制度用来确定养老金福利的计算规则会影响到工作与否的决定。尤其是，精算中立的规则不应影响到工作决定，而计算规则不适用于缴费者的缴费现值与其所支付和收到的养老金福利现值之间的平等条件。
3. 任何类型的社会保障制度都是一个规制个人和后代之间的一系列重要的再分配效应的制度。社会保障制度独立于融资机制，是一个规定将一部分社会产品从年轻一代转移到老一代的机制。然而，社会保障制度中存在其他种类的再分配：其中最重要的方面可能有利于那些终生贫困的个人或家庭以及那些可能对单身人士有利的夫妇。最后，社会保障制度，或其中至少一部分，可用于与生活贫困的老年人加以对比。
4. 养老金合同会持续数十年。在这个（相当长的）时间段内，经济中可能会出现大量的不确定性，这使得用于事先确定社会保障缴款水平和养老金水平的所有参数变得难以确定（如果可能的话）。因此，社会保障制度所采用的合同定义决定了个人及后代之间分散承担的不同风险。尤其是，基于既定受益规则的制度倾向于确定未来养老金福利的水平（或至少是养老金福利与退休前所赚取的工资之间的比率），并留下未确定的社会保障缴款水平。既定的缴款规则与此相反。因此，选择用于计算捐款和福利的规则（不仅是融资方法）意味着人口、经济和政治风险可能在劳动者和养老金领取者之间出现差异。
5. 社会保障和养老金制度通常很复杂，而关于这些制度的资料并不多见。即使

是具有悠

久社会保障传统的国家，公民的学识水平也较低。这可能会影响制度的有效性，因

为个人需要正确了解其缴费额度及养老金福利水平，以便正确决定其消费和劳动力提

供。随着对养老期望的提高和出生率的下降，人口老龄化对社会保障制度产生了财政

和分配的压力。为了设计出能够应对人口老龄化以及未来社会和经济结构预期变化的体

系，一系列目标已经确定。在一个非常笼统的术语中，学者们认同，有效的社会保障制度必须同时具备：

1. 财政可持续性
2. 充分性
3. 灵活性
4. 劳动力供应中立性

通过不同的方式，使财务可持续性有所降低（参见 Robalino 和 Bador、Oecd 工作文件）。在一个充分的包容性定义中，如果养老金支出与国内生产总值之间的比率在中长期内没有持续增加，则需要满足该条件。然而，第一个重要条件可能与第二个条件（养老金福利的充分性）发生冲突，尤其是当一个国家的退休人口和就业人口之间的比率预计随时间持续增长时。

同时，有关充分性的想法也不是明确确定的。基本上，充分性意味着养老金领取者的福利水平不应该与其在退休前达到的水平不同。从这个角度来看，第一个被广泛使用的衡量养老金制度是否适当的措施是养老金福利与个人收入之间的比率。

然而，应该考虑到养老金福利只是家庭收入的一部分（即使通常是最重要的）。因此，在更一般的意义上，应考虑通过家庭收入衡量充足性，即衡量其他成员的收入。此外，充足性应该在扣除税后并且在更加动态的方面进行衡量，例如不仅限于退休后的第一年。

除了可持续性和充足性之间的权衡之外，其他重要特征应该通过有效且高效的社会保障制度来实现。它应该能够应对社会的变化，例如改变参与劳动力市场的女性劳动者份额以及在劳动力市场本身进行改变，最后，它应该对工作决定发挥更加中立的作用。

经济文献强调，没有能够实现最佳社会保障制度的最佳可用解决方案（例如，请参阅 Barr and Diamond 《改革养老金：原则、分析错误与政策方向》 <http://economics.mit.edu/files/4025>）。相反，学术层面和国际机构都可以保持务实的态度。这个想法是，政府应该选择最适合其国家经济、人口和社会特征的社会保障制度。目标群体的数量、社会保障制度与经济行为之间的相互关系十分复杂，不能认为单一收据能够在任何地方有效通用。例如，考虑资本市场的发展程度与融资机制的选择，或者关于养老金规则与不同国家的不同程度的风险规避的决定。我们不会介绍更多关于这一主题的详情，这不是本报告的中心部分。

相反，我们现在集中说明在政策导向和经验文献中制定的一套微观经济和宏观经济指标，以便描述和分析特定社会保障制度的特征。因此，我们将注意力集中在用于衡量社会保障制度特征的指标上。

下表列出了经济文献中使用的社会保障制度最常用的指标及其定义，以及尝试界定其适用于该制度的具体方面。

表 1
最常用的社会保障制度指标

| 指标 | 定义 | 用途 |
|-------------|---|-------------------------|
| $(P / Y)_t$ | 随时间推移的养老金支出与 GDP 之间的比率 | 可持续性分析 |
| $(IPD)_t$ | 隐性养老金债务：根据现行养老金规则累计的既定养老金支付总额的时间 (t) 的金额 | 可持续性分析，代际分布 |
| (IRR) | 养老金计划的内部回报率。贴现率使所收到的养老金福利总额和在终身期间支付的社会保险缴款总额相等。 | 可持续性，代际分布，替代投资的方便性，资源分配 |
| (NPVR) | 净现值比率：养老金福利现值与缴款现值之间的比率，以预定比率贴现。 | 可持续性分析，代际分布 |
| RR | 替代率：第一年养老金福利与上一年收入之间的比率。可 | 充足性 |

| | | |
|-----------|-----------------------------|-------------------|
| | 以扣除所得税和缴款总额。 可以在 t 年后测量。 | |
| (PA / WA) | 平均养老金福利超过平均收入。 | 充足性，代际分布 |
| 基尼指数 | 养老金领取者和劳动者的基尼指数 | 养老金制度的再分配特征和寿命分布。 |
| 应计额 | 工作一年以上的净社会保障福利的变化 | 养老金规则在劳动供给方面的中立性 |
| 税率 | 应计额与工资之间的比率 | 养老金规则在劳动供给方面的中立性 |

为了描述系统的不同特征，研究人员和决策者需要不同的指标。第一个结果是，研究人员和决策者应该使用不同的模型来评估这些指标。评估这些指标的常规方法是建立社会保障制度的“模型”。

概括地说，用于评估社会保障制度的财务和分配特征的模型可以分类如下：

1. 基于代表性个体的模型
2. 基于个体或“宏观”模型的模型
3. 基于异质群体或“微观”模型的模型

每个模型都存在优缺点，我们将在下文进行分析。然而，从经济政策的角度来看，综合使用这些模型是十分重要的，这样有利于对养老金制度的特点及其经济和分配效果进行有效而完整的讨论。

相对于其他两种模型，第一种模型所需的数据较少。最值得注意的示例是世界银行衡量养老金绩效的模型（请参阅

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTSOCIALPROTECTION/EXTPENSIONS/0,,contentMDK:20579507~menuPK:396273~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:396253,00.html>）。

该模型考虑一个（或多个）具有代表性的个体从工作开始到退休，然后到死亡的演变过程。该模型具有确定性，或者具有概率性，对状态转换进行建模。通常，该模型对充足性和可持续性指标进行计算。这种方法的主要优点在于能够非常详细地描述个体的规范性地位。同时，由于模型不考虑行为规则，也没有考虑个人之间可能的相互作用，因此未来

养老金福利的实际情况及其相关指标结果很弱或至少不完整。当需要在全球范围内进行比较时，这种方法是特别适合的，因为该模型相对简单的结构允许研究更集中于制度的规则差异。

宏观模型被广泛用于评估世界各地社会保障制度的财务长期可持续性。这些模型的最重要的示例是欧盟委员会在其老龄化工作小组内开发的模型（请参阅 http://europa.eu/epc/working_groups/ageing_en.htm）。这些模型旨在预测养老金支出与国内生产总值之间的比率的中长期演变。宏观模型的起始点是将上述比率分解成其经济和人口统计成分。该比率的每个人口和经济成分随后进行具有确定性或概率性的演变，并且通常使用广泛的统计宏观和微观数据来获得。当分析侧重于对养老金制度的财务可持续性（或更一般地说是与年龄相关的公共支出）的判断时，这些模型似乎是特别适合的，但无法有效提供对中长期分配的可靠预测系统的特征，因为这些模型主要基于个体，而不是个体观察。

第三组模型基于完全异质的代表性群体。人口可以基于调查或行政数据。在这两种情况下，人口必须确保具有一定程度的代表性，即一般人口。这种模型也广泛用于一些欧洲国家（也在 AWG 中）、美国、加拿大和澳大利亚（请参阅 www.microsimulation.org）。基于人口的动态微观模拟模型具有行为性或非行为性。在第二种最常用的方法中，采用概率的方式规定了基准年的代表性异质人口，从而模拟大量的人口和经济事件（如出生、婚姻、死亡、教育、劳动力市场参与等）。这种方法的主要优点是它们能够同时计算社会保障制度的可持续性、充分性和分布指标。为了产生可靠的结果，该模型的中长期演变应与一些外部宏观经济预测进行连续比较，并且模型的总体特征应进行相应的调整。除了此预防措施，还必须考虑到，从分布的角度来看，对始终存在于微观数据中的“噪声”与由劳动力市场和/由养老金制度产生的真实异质性进行区分，这始终是一种适当的做法，即时这并不容易做到。

在这一点上必须提出一般性观点。我们谈论的是预估还是预测？为了回答这个问题，必须明白的是，即使上述三种模型之间的差异是重要的，它们也具有重要的共同方法特征和数据要求。从这最后一点开始，所有模型，尤其是第二种和第三种，需要大量的微观和宏观经济数据来预测人口和经济变量的未来发展。这些数据涉及出生率、死亡率、净迁徙、健康状况、劳动力市场参与、终身收入、教育选择等信息。

尤其是，从历史数据开始，这些模型对用于预测或更有效预期未来经济和人口统计变量的未来演变的“队列效应”进行评估。事实上，队列效应是区分一个变量（例如劳动力市场参与）的未来演变的方式，由个体或后代的出生日期进行控制，并且意味着未出生的后代的演变将表现为年轻的一代。这种选择被广泛使用，因为行为模型是十分复杂的，并且特别难以在模型中插入这样的规则（在基于人口的模型的情况下），即存在数千个观察对象。即使存

在一定困难，在计算机技术能够同时引入跨时间最大化和用于开发动态模型所需的递归方法的情况下，但结果也不容易解释（例如，请参阅<http://www.niesr.ac.uk/publications/linda-dynamic-microsimulation-model-analysing-policy-effects-evolving-population-cross#.V5YRDajrOao>）。考虑到所有这些方面，我们得出结论，上文简要描述的三种模型的结果可以更好地解释为预测，而不是预估。意识到这一限制，那么需要重点体现出为什么这些模型具有效用，这是十分重要的。最重要的原因是，至少从政策的角度来看，它们为政策制定者提供了一种工具，可以用来修改那些能够对未来资源和福利产生重要分配影响的现行制度。同样重要的是，需要牢记一点，这些模型并不能始终发挥有效作用。尤其是，至少从欧洲的角度来看，它们最近的表现并不特别令人满意，主要涉及到净迁徙预测以及最近的宏观经济动荡的影响。然而，它们为政策制定者提供了一种工具，即根据当前的政策立场、经济和人口行为，评估社会保障制度是否具有充分性和可持续性。

3. 评价公共政策长期影响的模型

用于评估公共政策长期效果的模型的主要目的应该是提高对该模型对于公共预算和个人福利的财务、数量和分配影响的了解。这种模型应该至少满足最小范围内的期望特征。首先，模型应该能够表征起始模拟和模拟改革。因此，用于运行模拟的基年人口必须尽可能具有典型的代表性。其次，输入数据必须是可靠的，并尽可能相互一致。第三，模型应该提供一个接口，使非技术读者能够理解其工作原理和结果产生方式。

概括而言，我们设想了一些重要的步骤，并且建立一个评估公共政策长期影响的模型时应始终遵循这些步骤。

- **初始数据集：**数据可以从调查或管理归档中导出。在这两种情况下，真正重要的是这些数据的代表性。如果考虑这些模型的动态性质，那么这是一个真正的关键点。如果在动态模拟开始之前未进行校正，那么第一年人口频率分布中的“可忽略”误差就会产生更大的长期误差。因此，应首先仔细而有效地验证基准年人口与“官方”数据，以确保长期评估基于正确的起点。调整通常是必要且复杂的。通常，其工作方式是通过重新称量程序，修改基准年中观测值的相对份额。在这一阶段，还必须考虑两个重要问题，尤其是在使用调查数据时：瞒报和漏报。应通过重新计算程序进行再次调整，为人口赋予代表性（例如，请参阅 Brandolini）。

- **数据**：这些模型的构建通常需要大量不同的数据集。除基准年人口外，最重要的是能够分析个人在劳动力市场的地位的数据、评估其收入生涯概况的数据、以及有关出生率、死亡率和净迁徙的人口统计数据。通常，不可能从单一数据集中收集如此大量的信息。因此，有必要检查每个数据集与其他数据集的一致性。如上文所述，“常规”过程包括从这些数据集评估从过去的动态行为。然后，这些行为转化为将队列效应纳入考虑的未来行为。
- **过渡**：年（ t ）人口用于获得年（ $t + 1$ ）人口。根据蒙特卡罗法则，从上述报告的数据集中估算过渡概率，从而实现经济和人口状况的转变。这个动态过程的核心决定了模型的结果。尤为重要的是，遵循这一过程，突出该模型与行为方法的差距。
- **算法**：该模型的中心部分是允许研究者描述政策的具体实施程序。我们已经强调了社会保障制度的复杂性。因此，算法应尽可能考虑到这种复杂性。然而，它们也应当具有足够的灵活性，以符合规则并减少计算过程，这通常是一个复杂而耗时的过程。这不是一个容易解决的问题。
- **校准**：此步骤在基于人口的模型中特别重要。由于它们不与宏观数据相挂钩，因此该模型可能自行产生不正确的或甚至“模糊”的轨迹。为了避免这样的结果，需要修复事前隐含的聚合动态的（可能）少量变量，这是十分重要的。
- **验证**：由模型产生的数据，即由模型评估的未来年份的人口，必须仔细验证。一个有用的准自然实验包括：通过比较年份（ $t-n$ ）中的人口特征与实际数据，检查模型结果的可靠性。

4. 基于群体的动态微观模拟模型：CAPP_DYN

微观模拟模型是分析财政政策的财政和（重新）分配效应的有力工具。尤其是，基于动态人口的微观模拟模型是政策处理与年龄相关的支出（如养老金、健康和长期护理津贴服务）时可以使用的最适合工具。CAPP_DYN是一种意大利经济的动态微观模拟模型，自2004年起开发，该模型能够评估养老金制度和长期护理服务改革的代际影响。该模型在开发初期（2003-2008年）由意大利福利部资助，然后由欧盟委员会（2009-2014年）资助。该模型已广泛用于评估意大利养老金制度在中长期以及学术环境中的分配特征。在本小节中，我将简要介绍这一模型。有关模型本身的详细描述和讨论，

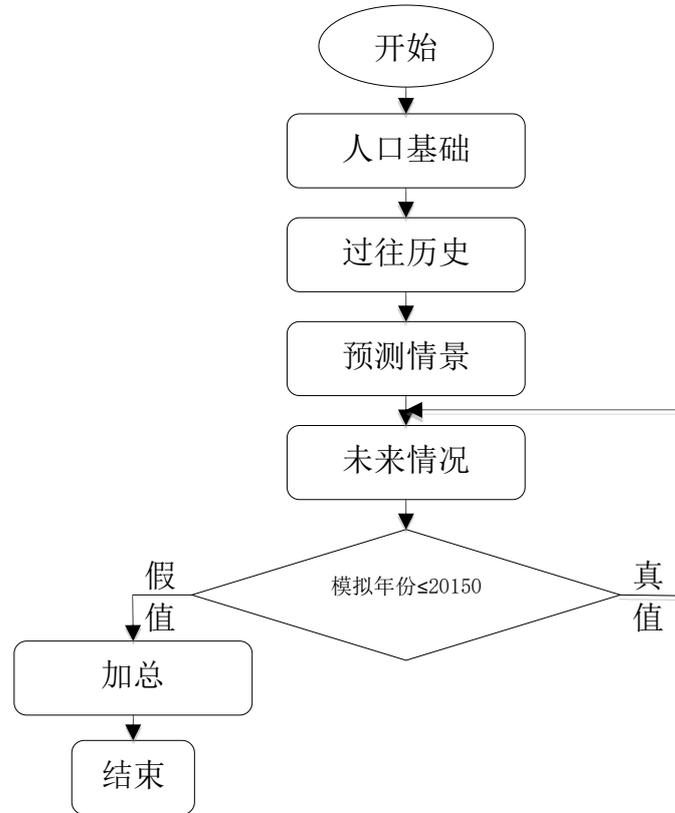
请参阅Mazzaferro and Morciano (2008年) 《意大利社会保障制度的动态微观模型》, *CAPPaper n. 48*, www.capp.unimore.it。

CAPP_DYN是一个随机且动态的微观模拟模型, 它模拟了2007-2050年间意大利人口相对较大且具有代表性的样本的社会人口和经济演变。该模型采用具有代表性的意大利人口数据, 该意大利人口数据来自2007年意大利EU-SILC (IT-SILC) 微观数据, 并将其向前推进到2050年。每个人都会面临一系列人口和社会经济事件, 主要通过有限且离散的马尔可夫过程和蒙特卡罗技术的使用。采用ISTAT提供的官方人口预测, 对人口发展进行建模。社会经济环境的转变概率取决于个体特征, 并且使用广泛的数据源进行评估。我们已经介绍了某些行为功能, 主要是管理退休选择。对该模型进行校准, 以遵循官方GDP和工资趋势。

一旦确定了人口结构, 并产生了收入, 那么该模型将在相当多的制度细节中模拟主要社会保障福利(老年、生存、无效养老金福利、社会津贴和长期护理津贴的现金转移)。评估残疾人数的模块已被嵌入到该模型中, 从而允许在整个时间段内预测受损个体的数量和相关的长期医疗保健支出。最后, 该模型能够评估个人在终生资源分配中的社会经济地位对不同死亡率的影响。

图1和图2介绍了模型及其模块的一般性结构。CAPP_DYN包括五个模块。基本人口模块包括生成基年人口(即, 模拟的第一年的个体代表性样本)所需的过程。样本单位的社会经济信息摘自2007年欧洲调查“收入与生活条件统计”(IT-SILC)中的意大利部分。IT-SILC每年向受访者收集一组全面的社会人口和收入信息, 它被认为是最符合我们目的需求的数据来源, 这是因为: i) 样本量大(20,982个家庭中的52,772人在2007年受访); ii) 其纵向特征; 和 iii) 将受访者提供的收入信息与行政记录整合(ISTAT, 2009年)。

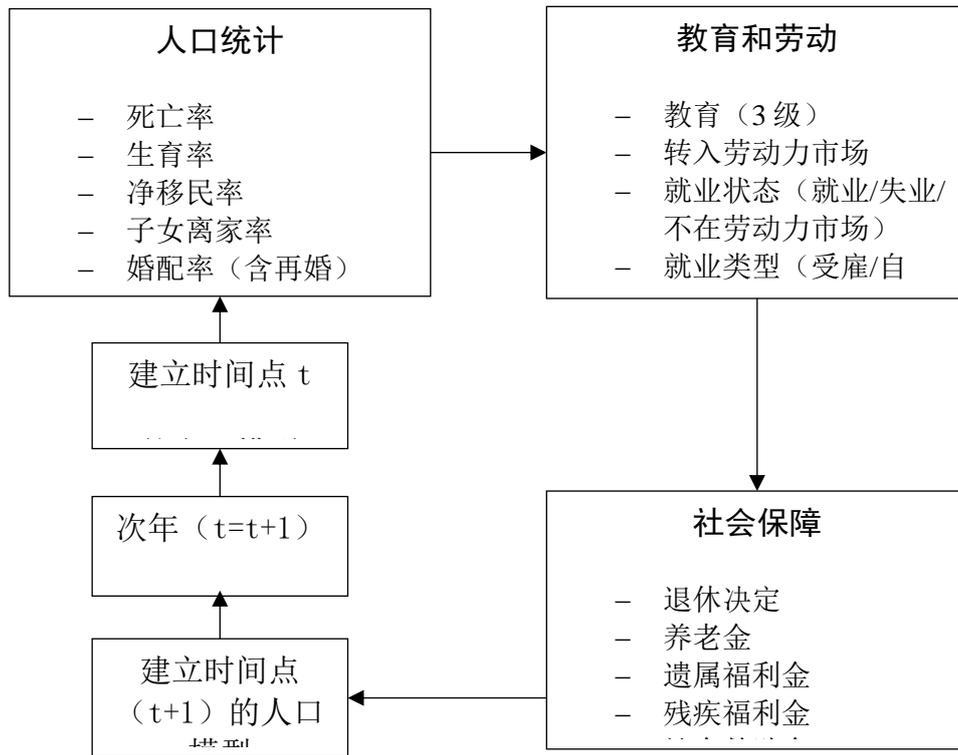
图1
CAPP_DYN结构



CAPP DYN 初始样本取自代表性数据。为了计算当时已经在劳动力市场上的 IT-SILC 数据收集的未养老金权益，我们需要重建那些在进入劳动力市场后获得工作经验的成员的先前工作经历。使用在 IT-SILC 中收集的所有回顾性信息，在工作历史模块中完成工作历史的后向估计。

CAPP DYN 基于未来社会人口和经济趋势的具体假设做出预测（而不是预估）。在场景模块中，使用者可以定义模型的外生参数。具体来说，该模块允许定义人口统计学（死亡、出生和迁徙）和宏观经济（GDP 和收入增长）的动态路径，在这些动态路径下，预测是有效的。未来模块是该模型的核心。它包含旨在模拟微单元的社会经济特征的年度变化的算法。模拟的事件集可以被分组为四个主要模块，根据图 2 中的结构，采用依序而递归的应用方式。在每个年度过程的结尾，产生能够体现在特定时间点的代表性人口。包含 T 年度代表性数据在内的事件集在聚合模块中完成聚合，产生包含在模拟周期 $t=1 \dots T$ 中的整个样本人口的社会经济信息的合成集数据。

图2
CAPP_DYN模块



采用针对事件的蒙特卡罗过程，在离散时间（年度周期）中对国家之间的经济 and 人口转变进行模拟。因此，为了模拟样本成员从一年到次年的社会经济特征的变化，我们首先拟合数据统计模型，其中涵盖个体转变的所有相关方面；然后，通过从评估模型随机绘制，我们模拟个体状态的变化。转换概率取决于一组单独的特性，并从一系列可用的数据源中获得。每个年度周期开始运行一套“人口”模型（死亡率、出生率、净迁徙），其中，根据国家统计局（ISTAT）的人口统计预测，确定每个模拟年份人口的规模和结构。家庭形成/解散模块（父母家庭生活决定、（婚姻）和离婚）允许定义每个样本成员被分配的家庭结构。第二组模块允许模拟个人的教育选择、工作决定和收入。在每个模拟年度，个人有可能发生职业地位的改变（全职、兼职、离开劳动力市场、失业）。对于就业人员，采用性别和特定行业的收入方程，计算代表性年龄收入概况，并对模拟期间不可观察的个人效应和预期收入增长率的处理做出一些假设。

采用大量的统计信息，开发该模型的这一部分内容。尤其是，死亡和出生概率来自 ISTAT（国家统计局）的人口预测，采用 Lee-Carter 方法进行评估。根据 1993 - 2009 年期间的劳动力统计数据，评估多项能够产生职业状态之间转换概率的分对数模型。IT-SILC 收

入数据用于生成终身收入概况教育选择，而 ISTAT 中有关离婚和分离的信息用于丰富人口模块。

第三个 CAPP_DYN 模块列出了社会保障和养老金权利。在本单元中，我们模拟了个人退休选择和养老金、工龄和生者养老金福利以及社会津贴、社会救济增加 (*maggiorazioni sociali*) 和社会补助 (*integrazioni al minimo*) 的计算。

个人养老金取决于以下变量：

- 劳动收入的生命周期概况
- 其缴费计划的总年数；
- 工作中的应缴纳比例；
- 累积养老金权利期间发生的外生宏观经济增长；
- 养老金计划；
- 退休年龄。

前四个变量是在“人口”和“教育和劳动力市场”模块内部确定的。尤其是，个人的终生总收入概况取决于在收入回归中作为共向变量的一组随时间推移而变化的社会经济特征，以及在整个工作生活中对生产力的外生假设（见附录细节）。退休年资取决于个人应计养老金权利的总年数，假定等于个人获得积极劳动收入的年数。由于个人可能在工作期间转入/返回不同的就业/失业状况，一部分样本成员可能产生未缴款期间。

在两阶段程序结束后，每年进行退休模拟。在第一阶段，所有符合年龄和工龄条件的个人要求领取长期养老金。对于那些符合条件的个人，该模型会核对跨期退休的顺利性。在实践中，该模型对两个选项进行比较：再工作一年或立即退休；如果在第二种选择中的净社会保障福利更大，则只有当个人在这一选择中的替代率超过某一阈值（设定为 60%）时，才能有效模拟退休选择。否则，样本成员将需要再工作一年。

一旦模型完成运行，它可以用于产生已在第二小节中描述的跨期指标和代表性指标。

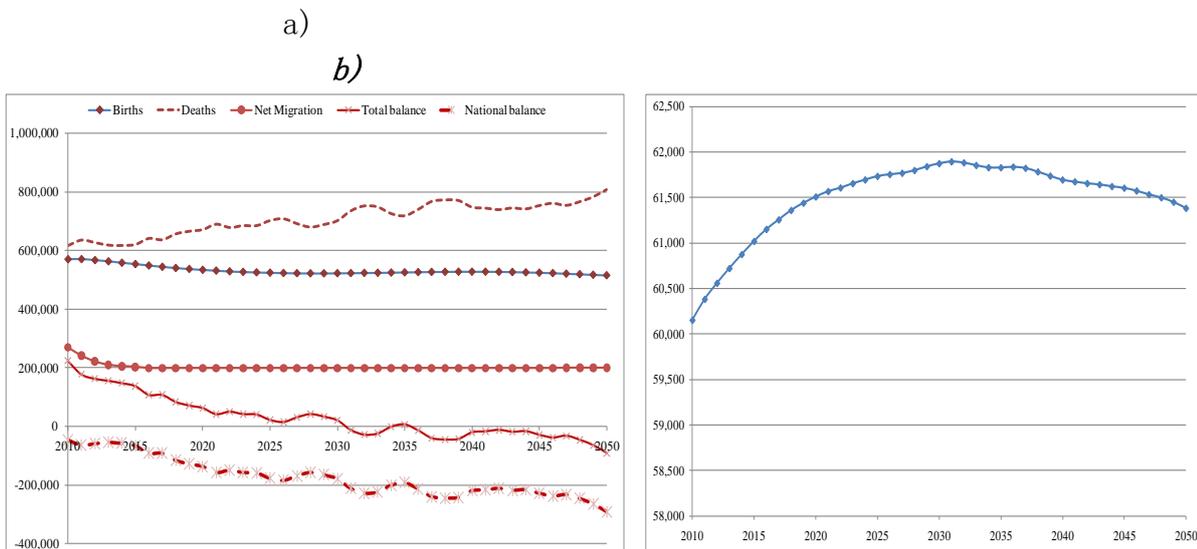
5. 模型结果：如何使用相关结果评估社会保障制度的可持续性和充分性

在本小节中，我将介绍 CAPP_DYN 的一系列结果。讨论内容并不是针对意大利社会保障制度可持续性和充分性的相关评价，因为其目标未被涵盖在这些研究项目的目标范围中。相反，我将结合在本文第一部分中提出的方法学推出评估并进行讨论。

尤其是，我将介绍关于意大利人口演变及其在中长期的特点的模型的一些评估。我将介绍可持续性、充分性和中立性指标，这些指标也已在第二小节中提出。

值得注意的是，CAPP_DYN 根据关于一些宏观经济和人口统计外生变量演变的具体假设进行预测。即：i) 关于死亡率、出生率和净迁徙率的最近人口预测；ii) 财政部制定的政府中长期 GDP 增长预测。连同这些假设，在考虑到过去观察到的群体效应的情况下，人口的社会经济结构有所增长，尤其是就劳动力市场参与率和教育选择而言。实际生产率增长被用作剩余变量，允许模型产生一致的宏观经济结果：这意味着，对于给定的实际 GDP 增长和内生就业动态，劳动生产率的年增长率计算如下：采用公式 $g = w + n$ ，其中 g 表示 GDP 的实际增长， w 表示劳动生产率， n 表示就业增长。我们还将所有退休资格的规定纳入考虑。此外，当个人在满足资格条件并获得从劳动力市场退休的财政激励时，我们允许其退休。

图 3a) 和 b)
模型中的人口统计变量



(图片上方文字-按照顺序) 出生 死亡 净迁徙 合计余额 全国余额

前两个图表显示了该模型如何产生人口演变的可靠评估。人口模块基于来自国家统计局的死亡率、出生率和净迁徙率假设。这些假设用于定义蒙特卡罗例程中的死亡、出生和迁

徙概率。经过适当的观察后，该模型非常准确地再现了可以在官方政府文件中找到的总死亡率、出生率和净迁徙率的相关动态（请参阅 <http://demo.istat.it>）。通过人口模块，获得可靠的结果，即：基年年人口呈现的人口年龄和性别分布在统计上与 ISTAT 相类似（关于这一点，请参阅 Savegnago）。

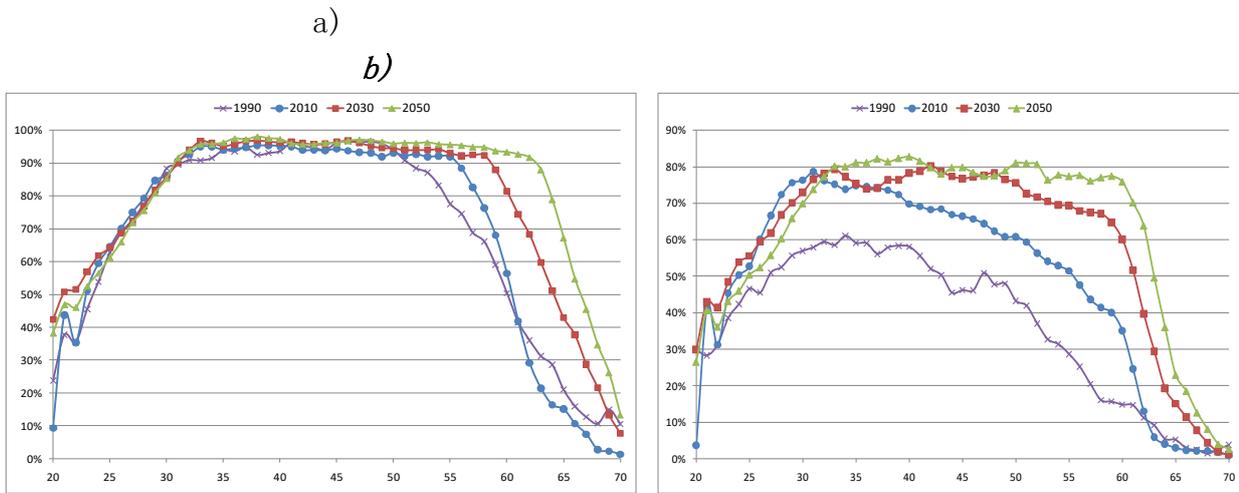
该模型产生了从 2010 年到 2050 年的一系列代表性人口数据。使用从 ISTAT 统计数据得出的历史信息（1990 年），表 2 提供了一系列传统的人口统计指标，通常用于评估人口的衰老过程。

表 2
不同年份的人口指标

| 年份 | 1990 | 2010 | 2030 | 2050 |
|-------------|--------|-------|-------|-------|
| 总人口平均年龄 | 38.2 | 43.1 | 47.1 | 47.5 |
| >=65 /人口 | 13.6% | 21.0% | 27.2% | 30.3% |
| >=80 / >=65 | 23.1% | 27.5% | 34.1% | 41.9% |
| <=15/>=65 | 119.0% | 69.9% | 52.0% | 56.7% |
| 移民/总人口 | 0.6% | 5.7% | 11.8% | 17.4% |

正如前文所强调，该模型的一个关键部分是分析劳动力市场参与率。在意大利劳动力市场，共有两个主要力量：女性劳动者具有积极的群体效应，使这部分人口表现出参与的明显增长和退休资格条件的紧缩趋势，并将在未来几十年开始进一步增加。以下两个图表显示了这两个情况的趋势。我们分别为男性和女性提出了不同年龄的劳动力市场参与率的年龄模拟。根据这种方法，并考虑到在模拟开始（1990 年）之前的相同分布，这些图表使读者能够理解上述趋势的相对优势。

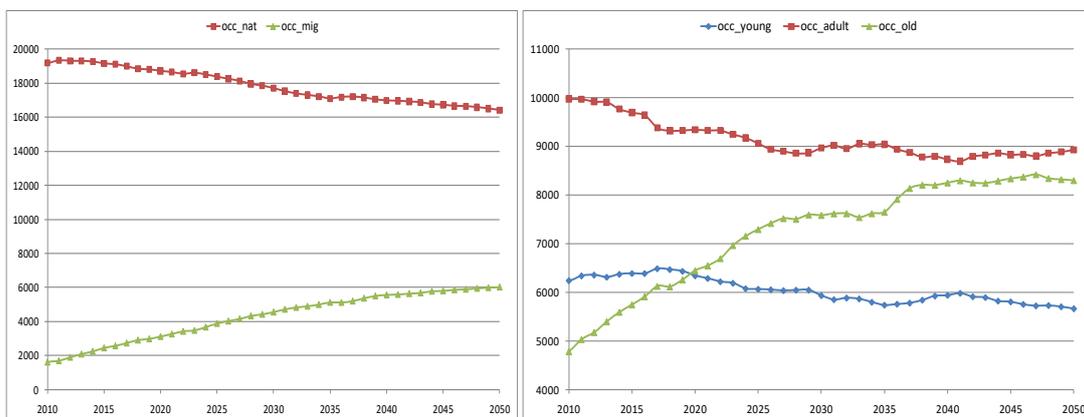
图 3a) 和 b)
按不同年龄模拟的劳动力市场参与率：男性 a) 和女性 b)



虽然男性劳动者将在年龄分布的中心部分保持高水平的劳动力市场参与率，但由于养老金改革所施加的紧缩条件，60 岁以上的男性劳动者将会大幅增加。对于女性劳动者来说，第二个重要的影响是，根据数据评估及劳动力市场模块评估，该模型对劳动力市场参与率在年龄分布的中心部分的显著增加进行评估。

此外，该模型还允许在劳动力市场中产生其他指标。例如，下图显示了劳动者根据其年龄类别或根据其出生地点的份额的相关演变。

图 4a) 和 b)
就业人口的人口特征 2010 年 - 2050 年



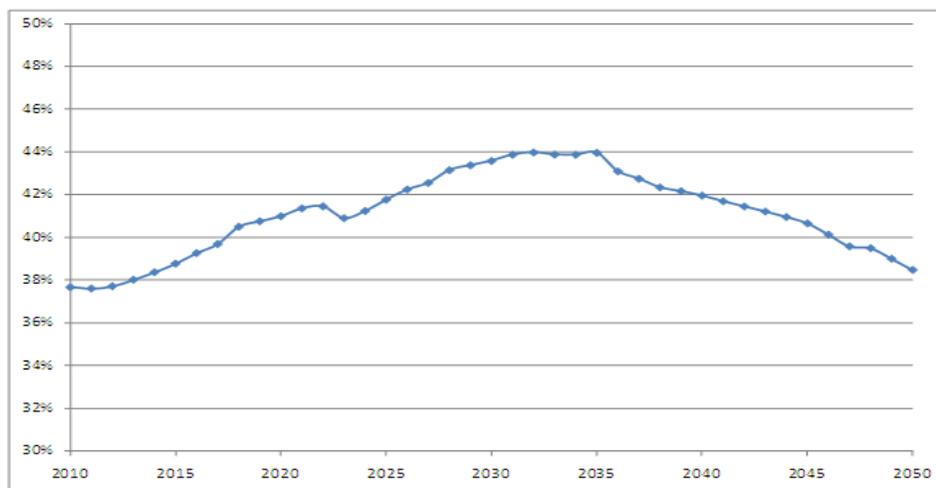
在列举出一些有关人口和劳动力市场结果的示例之后，我将介绍有关社会保障变量的评估。以下列出三项指标：i) 可持续性；ii) 充足性；iii) 再分配。其中大部分内容已在

第一小节中予以阐释，因此我不会详细说明其相关定义。采用微观模拟模型计算这些指标（尤其是第二和第三类）的主要优点在于，围绕其平均值，该模型还对人口之间的可变性进行评估。

我们考虑到由意大利社会保障制度支付的大部分养老金福利：i) 养老金、ii) 生存养老金、iii) 残疾福利、iv) 社会救济养老金。我们充分介绍了从固定福利到名义固定缴费体系的转变。我们对终身收入和缴款额以及转换因子进行计算。如上所述，退休决定是基于资格标准以及跨期和充分性考虑。

CAPP_DYN 评估确认 AWG 关于意大利社会保障制度改革进程能够长期压缩养老金支出动态的能力的结果，尽管预计人口老龄化进程在未来几十年会进一步加剧。

图 5
超过工资量的养老金支出 2010-2050

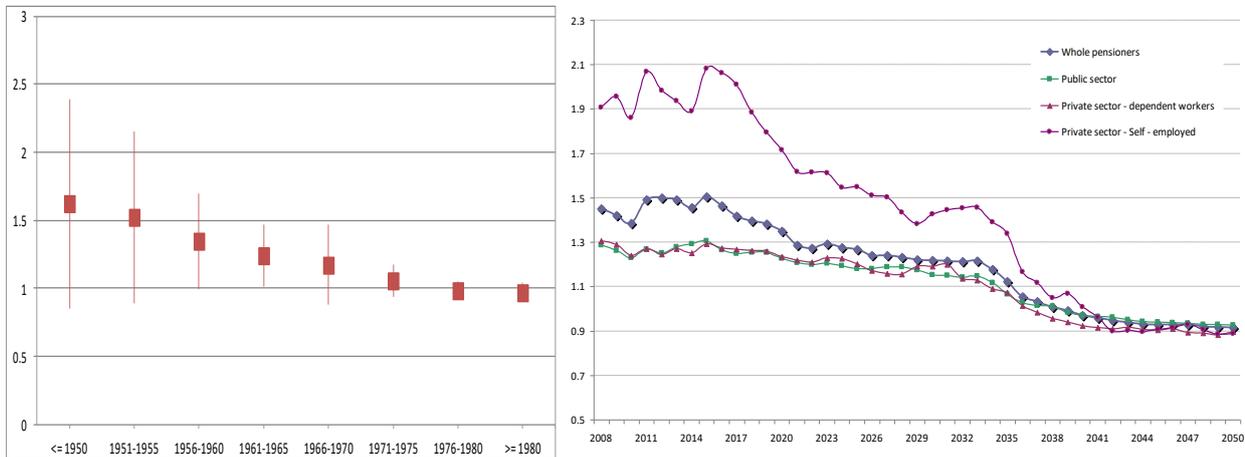


所提出的第一个可持续性指标是（老年）养恤金支出和工资量之间的比率。这与养老金支出与 GDP 之间的比率非常相似，前提是工资量对 GDP 的长期稳定性被假定为一个合理的假设。因此，考虑到该模型的所有代表性特征，图 5 示出微观经济模型也可以产生可靠的宏观预测。事实上，比率的动态与意大利养老金制度 (www.rgs.gov) 宏观模型所产生的动态相似。

其他跨期指标可用于评估社会保障制度的可持续性和代际分配效应。净现值比率是一个被广泛使用的指数。将所收到的养老金福利的现值与所支付缴款的现值进行比较，如果该制度将资源从未来人口再分配给当代人口，则根据给定的折现率，预估 NPVR 与现值 1 的差距表现出明确的不可持续性和不公平性。下述两个图表显示了意大利养老金制度代际公平性的缓

慢过渡路径以及应用于该制度的代际间再分配程度。还应注意到，在不同队列测量的 NPVR 的情况下，存在围绕平均值的可变性的度量。

图 6
按劳动者类别和同类者划分的净现值比



(图片文字右侧按照顺序)

- 养老金领取者
- 公共行业
- 私营行业 - 独立劳动者
- 私营行业 - 自由职业者

以下是有关养老金福利的情况。表 3 和表 4 显示了从 1990 年到 2050 年不同年份的模型估算的养老金领取者和养老金福利的一些统计信息。

表 3
养老金分配的统计信息

| 年份 | 1990 | 2010 | 2030 | 2050 |
|---------------------|-------|-------|-------|-------|
| NDC 养老金比例 | 0.0% | 5.4% | 5.9% | 59.4% |
| 男性比例 | 54.0% | 55.2% | 50.9% | 41.4% |
| 养老金领取者 (65 岁以下) 比例 | 37.6% | 23.7% | 10.2% | 3.8% |
| 养老金领取者 (80 岁及以上) 比例 | 10.6% | 16.9% | 31.1% | 40.3% |
| 新养老金领取者的平均退休年龄 | 56.9 | 60.4 | 63.6 | 65.0 |
| 男性 | 57.6 | 60.5 | 63.8 | 65.5 |
| 女性 | 55.5 | 60.3 | 63.4 | 64.7 |
| 年平均缴款额 | | 36.4 | 33.0 | 33.6 |
| 男性 | n.a. | 37.2 | 36.5 | 39.1 |
| 女性 | n.a. | 34.2 | 29.7 | 30.1 |

养老金福利和收入的统计信息

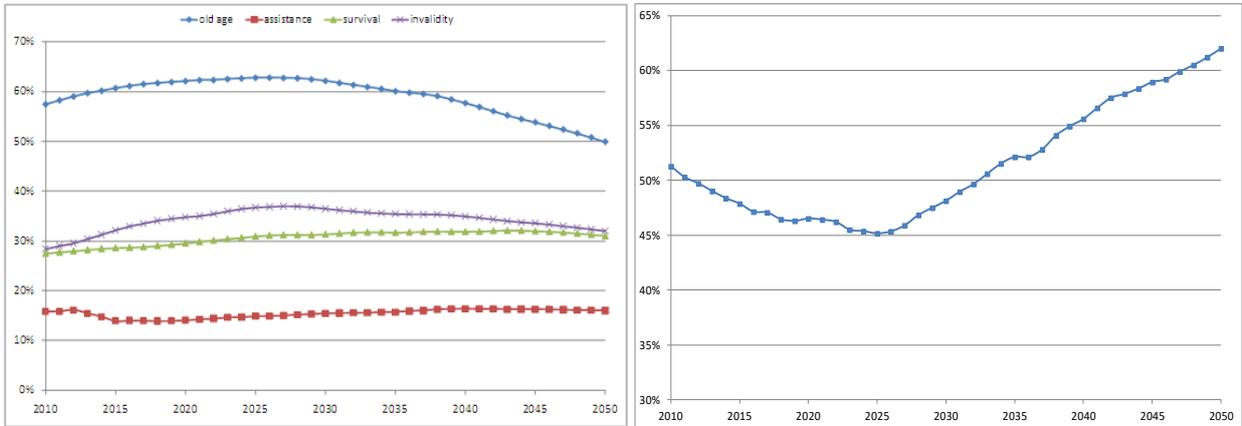
| 年份 | 平均值 | CV | 平均/中位 | | P95/p5 | 基尼指数 |
|------|--------|------|-------|-------|--------|------|
| | | | 养老金 | | | |
| 2010 | 15,196 | 0.71 | 1.20 | 6.76 | 35.7% | 68% |
| 2030 | 20,120 | 0.76 | 1.18 | 12.36 | 37.4% | 71% |
| 2050 | 20,370 | 0.72 | 1.17 | 14.21 | 36.8% | 60% |
| | | | 收入 | | | |
| 2010 | 26,079 | 0.79 | 1.21 | 8.22 | 34.7% | 116% |
| 2030 | 32,575 | 0.73 | 1.18 | 6.91 | 32.3% | 115% |
| 2050 | 41,598 | 0.68 | 1.17 | 7.87 | 33.4% | 123% |

图 7 显示了两个分布指标：平均养老金福利（在这种情况下，也需要考虑援助、生存和无能力养老金）与低于“最低”水平的平均工资和老年养老金比例，即为平均工资的 60%。请注意，所有指标均基于模拟年份计算，以便其能够证明模拟本身工作的分布趋势。

图 7

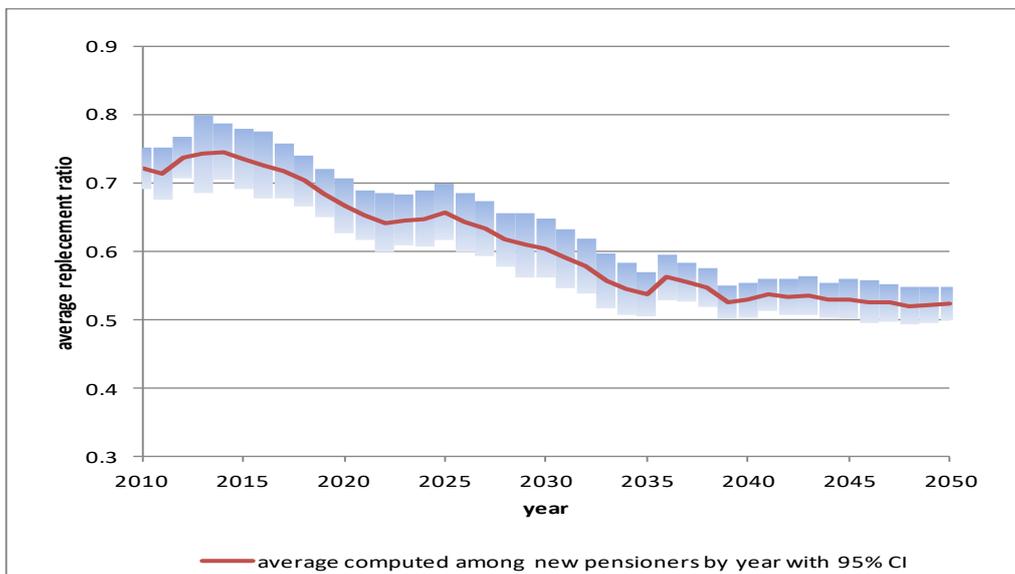
分布趋势：养老金福利和工资之间的比率

a)
b)



最后，图 8 给出了最常用的充足性指标：替换率。在这种情况下，该模型能够在整个观察期间计算新领取养老金者比率的平均值和变异性的度量，这是仅在异质模型中可能存在的优点。

图 8
替代率：平均值和变异性度量



(图片文字) 平均替代率 年份 按年计算的新养老金领取者平均值 95%CI

