

# 中国基本养老保险基金支出绩效评价: 2003-2015\*

——实证研究与对策模拟

于宁

**摘要:**在对基本养老保险基金支出绩效评价进行指标体系理论构建的基础上,通过设计指标评价标准、采集历年指标数据,我们可对基本养老保险基金支出绩效的经济性、效率性、有效性(统称为“3E”指标)进行实证评价,2003-2015年的绩效综合评价结论为:“平均接近70分,综合得分略有上升,‘3E’指标变化明显”。借助于指标体系这一支出绩效评价工具,可以发现,拉低综合得分的具体问题主要在于以下几个方面,即:财政补助力度不足、女性法定退休年龄过低、基本养老金替代率水平偏低、多支柱养老体系匮乏。在此基础上,通过对策模拟研究,便可有的放矢地提出加大财政补助力度、调整女性法定退休年龄、提高基本养老金替代率水平、建立多支柱养老体系等多项可量化对策建议。

**关键词:**基本养老保险基金支出;绩效评价;指标体系;对策模拟

**中图分类号:**C913;F840.612 **文献标识码:**A **文章编号:**0257-5833(2017)02-0080-13

**DOI:**10.13644/j.cnki.cn31-1112.2017.02.008

**作者简介:**于宁,上海社会科学院城市与人口发展研究所副研究员(上海200020)

随着中国人口老龄化进程的加速,基本养老金水平对于社会经济生活的影响力日益显著,基本养老保险基金支出绩效的高低直接影响到老年人口生活质量与社会和谐稳定。只有通过合理的支出绩效评价,才能评判当前支出水平的合适与否,进而为下一期支出规模和结构提供调整方向,并对基本养老保险制度改革与完善提供决策调整的依据与可量化的对策目标。

## 一、指标体系构建与评价标准设计

对基本养老保险基金支出绩效进行评价,首先有必要基于公共支出绩效评价的基本原理,通

收稿日期:2016-10-19

\*本文系国家社会科学基金项目“基本养老保险基金支出绩效评价:理论与实证研究”(项目编号:CJY2008017)、国家留学基金公派访问学者项目“公共养老与老龄产业发展研究”(项目编号:201408310039)、上海市人才发展资金资助项目“基本养老保险基金支出绩效评价:比较研究与国际借鉴”(项目编号:201470)的阶段性成果。

过共性与个性的指标设计与分析,研究形成一套可度量的评价指标体系。在此基础上,通过对各项绩效评价指标设计合理的评价标准,可将指标值进行无量纲化处理,以百分制的计分形式对基本养老保险基金支出绩效进行综合评价。

**(一)基本养老保险基金支出绩效评价指标体系构建**

依据公共支出绩效评价的基本原理,结合我国老龄化社会的现实需求,笔者在以往的研究中曾经对基本养老保险基金支出绩效评价指标体系进行了理论构建。<sup>①</sup>完整的基本养老保险基金支出绩效评价指标体系由基础性指标和评价性指标共同构成,前者是后者形成的基本要素,后者则是对前者的充分反映。具体而言,基础性指标包括投入类、过程类、产出类、效果类四大类指标;评价性指标包括经济性、效率性、有效性三大类指标,整个指标体系由20个一级指标和10个二级指标组成(参见表1)。基于表述的方便,本文又将评价性指标的三个类别——经济性指标(Economy)、效率性指标(Efficiency)和有效性指标(Effectiveness)统称为“3E”指标。

**表1 基本养老保险基金支出绩效评价指标体系**

| 基础性指标 |            |                  | 评价性指标        |                         |                   |
|-------|------------|------------------|--------------|-------------------------|-------------------|
| 指标类别  | 一级指标       | 二级指标             | 指标类别         | 一级指标                    | 二级指标              |
| 投入类   | 基本养老保险基金支出 |                  | 经济性<br>(30%) | 基本养老保险基金支出/GDP(%)(34%)  |                   |
|       | 养老保险财政补助支出 |                  |              | 人均基本养老保险基金支出(元)(33%)    |                   |
| 过程类   | 养老金按时足额发放率 |                  |              | 养老保险财政补助支出/财政支出(%)(33%) |                   |
| 产出类   | 参保人数       |                  | 效率性<br>(30%) | 覆盖面(%)(25%)             |                   |
|       | 企业缴费负担     |                  |              | 缴费率(%)(25%)             |                   |
|       | 赡养率        | 制度赡养率            |              | 退休年龄<br>(25%)           | 法定退休年龄(岁)(50%)    |
|       |            | 自我赡养率            |              | 养老金受领时长(年)(50%)         |                   |
| 流动性   |            | 统筹层次(25%)        |              |                         |                   |
| 效果类   | 保障水平       |                  | 有效性<br>(40%) | 替代率(%)(33%)             |                   |
|       | 财务<br>可持续性 | 基金结余             |              | 财务可持续性<br>(34%)         | 累计结余可支付时间(月)(34%) |
|       |            | 隐性债务             |              |                         | 隐性债务/GDP(%)(33%)  |
|       |            | 抗风险能力            |              |                         | 保值增值水平(%)(33%)    |
| 多支柱程度 |            | 基本养老金贡献率(%)(33%) |              |                         |                   |

注1:各类、各级指标后标明的百分比为该级、该级指标在上一类或上一级指标中所占的权重。

**(二)基本养老保险基金支出绩效评价标准设计**

在完成了基本养老保险基金支出绩效评价指标体系完整构建的基础上,可以依据指标体系来采集各项指标历年的具体数据,而要根据这些数据对基本养老保险基金支出绩效水平得出科学的评价结论,还必须制定出客观合理的评价标准。为了较为精确地量化反映绩效评价的结果,本文采用百分制的计分方法,设定满分(100分)和及格分(60分)两个分值界限,并以各自对应界限的标准值作为衡量各项指标所处水平的标准,称为“满分标准值”与“及格标准值”。由此便可以计算出特定年份各项指标的具体得分,进而通过层层加权计算出某一特定年份的基本养老保险基金支出绩效的综合得分,并进行相应的评价与分析。

需要特别说明的是,部分指标的指标值与绩效得分并非单向变化,这意味着其评价标准应当

<sup>①</sup>更为详尽的阐述参见于宁《基本养老保险基金支出绩效评价指标体系研究》,《社会科学》2012年第6期。本文在上述指标体系基础上,对养老金受领时长、隐性债务/GDP这两项指标名称进行了微调,使之更为简练、明确,指标内涵不变;同时对各项经济性指标的权重进行了平均化修正,以减少综合得分偏差。

有一个适度水平区间。对于这类指标,本文在及格标准值的设计上采用的是双向变化模式,即同时设定两个及格标准值,分别为低向及格标准值与高向及格标准值,共同构成指标得分及格区间,而满分标准值则位于两个及格标准值之间,指标绩效得分随指标值由低向及格标准值向高向及格标准值的变化而呈现出倒U型变动特征,其绩效得分最高点即为满分标准值所对应的位置。

在既考虑可操作性又力求客观性的原则指导下,本文对基本养老保险基金支出绩效评价标准的设计采用的是通用标准、国际标准与理论标准相结合的方式。

通用标准是将国际通用的某个指标水平作为标准,这种标准通常是由某个评价指标相关的国际组织制定或提出的,其设计具有相当的理论依据和规范性,并已在实践中得到了验证,因此,这样的标准可以较为客观地反映出某指标数据与国际组织设计的合理水平的差距。<sup>①</sup>本文在采用通用标准进行评价标准设计时,主要参考国际劳工组织的相关规定。国际劳工组织(International Labour Organization)作为一个以国际劳工标准处理有关劳工问题的联合国专门机构,旨在促进充分就业和提高生活水平,扩大社会保障措施,保护劳工生活与健康。该组织以公约和建议书的形式制定国际劳工标准,以确定基本劳工权益的最低标准与水平,其中部分规定对本文的研究具有参考价值。此外,研究中也结合具体指标的性质特征参考其他相关标准水平,以实现评价标准设计的客观性与合理性。

国际标准是将世界上其他代表性国家相应指标的情况作为标准,以这些国家的数据作为依据,确定中国同类指标的评价标准,这种标准也可以较为客观地考量中国基本养老保险基金支出绩效的高低,评价结果可以反映中国某项具体指标在国际社会所处的水平与地位。本文在采用国际标准进行评价标准设计时,主要采用OECD国家相关数据,因为该组织是主要市场经济国家组成的政府间国际经济合作组织,既具有代表性又可体现全面性;同时基于不同指标数据可得性或社会历史原因的现实考量,也会参考其他国家的部分指标数据。

理论标准是将某一指标理论上的理想值作为标准,这一标准的设计通常是基于对理论共识的判断和分析,有时则适用于没有实际可对比对象或无法获得实际可对比对象数据的情况。理论标准的设计应该结合中国的实际情况和国际的经验或相关理论,确定理论上应该达到的基本水平作为及格标准值,而把理论上可以达到的最优值作为满分标准值。

基于以上原则与方法,本文对基本养老保险基金支出绩效评价指标体系中的各项指标进行了全面的评价标准设计(参见表2)<sup>②</sup>。对应于量化的满分标准值与及格标准值,各项指标均可计算出百分制的绩效分值,由此可对一定时期内一个国家或地区的基本养老保险基金支出绩效水平进行综合评价。

在此基础上,对于指标体系中的部分一级和二级指标,基于指标评价标准的客观性考量,服务于计分过程,本文对其专设了相应的计分指标,以更为客观、充分地反映出基本养老保险基金支出的绩效水平。

经济性指标中,平均实际养老金指数这一计分指标的设计参考了《中国统计年鉴》对平均实际工资指数的定义,即:平均实际养老金指数=平均养老金指数÷城市居民消费价格指数;平均养老金指数=报告期平均养老金÷基期平均养老金。有效性指标中,则对保值增值水平专设了三项计分指标,即:通货膨胀率评价=报告期投资收益率-报告期通货膨胀率,社会平均工资增长率评价=报告期投资收益率-报告期社会平均工资增长率,经济增长率评价=报告期投资收益率-报告期经济增长率。此外,效率性指标中,对于统筹层次指标而言,全国统筹、省级统筹与市(县)级统筹分别对应100分、80分和60分。

①上海财经大学课题组:《公共支出评价》,经济科学出版社2006年版。

②由于篇幅限制,详细的评价标准设计依据以及计分过程未在本文中逐项展开说明,欢迎读者与作者另行联系探讨。

表2 基本养老保险基金支出绩效评价标准一览表

| 指标类别           | 一级指标                     | 二级指标               | 计分指标               | 满分标准值 |      | 及格标准值        |                   |
|----------------|--------------------------|--------------------|--------------------|-------|------|--------------|-------------------|
|                |                          |                    |                    | 标准类别  | 标准值  | 标准类别         | 标准值               |
| 经济性指标<br>(30%) | 基本养老保险基金支出/GDP(%) (34%)  |                    | 同:一级指标             | 国际标准  | 7.2  | 国际标准         | 1.3               |
|                | 人均基本养老保险基金支出(元) (33%)    |                    | 平均实际养老金指数          | 理论标准  | 120  | 理论标准         | 100               |
|                | 养老保险财政补助支出/财政支出(%) (33%) |                    | 同:一级指标             | 理论标准  | 11   | 理论标准<br>国际标准 | 0(低向)<br>30(高向)   |
| 效率性指标<br>(30%) | 覆盖面(%) (25%)             |                    | 同:一级指标             | 理论标准  | 100  | 通用标准         | 20                |
|                | 缴费率(%) (25%)             |                    | 同:一级指标             | 国际标准  | 10   | 国际标准         | 24                |
|                | 退休年龄<br>(25%)            | 法定退休年龄(岁) (50%)    | 男(岁) (50%)         | 国际标准  | 63.1 | 国际标准         | 59.2              |
|                |                          |                    | 女(岁) (50%)         | 国际标准  | 61.7 | 国际标准         | 57.8              |
|                |                          | 养老金受领时长(年) (50%)   | 男(年) (50%)         | 理论标准  | 20   | 国际标准<br>理论标准 | 10(低向)<br>30(高向)  |
|                |                          |                    | 女(年) (50%)         | 理论标准  | 20   | 国际标准<br>理论标准 | 10(低向)<br>30(高向)  |
|                | 统筹层次(25%)                |                    | 同:一级指标             | 理论标准  | 全国统筹 | 理论标准         | 市(县)级统筹           |
| 有效性指标<br>(40%) | 替代率(%) (33%)             |                    | 同:一级指标             | 理论标准  | 70   | 通用标准<br>理论标准 | 40(低向)<br>100(高向) |
|                | 财务可持续性<br>(34%)          | 累计结余可支付时间(月) (34%) | 同:二级指标             | 国际标准  | 36   | 通用标准         | 6                 |
|                |                          | 隐性债务/GDP(%) (33%)  | 同:二级指标             | 理论标准  | 0    | 国际标准         | 4.8               |
|                |                          | 保值增值水平(%) (33%)    | 通货膨胀率评价(%) (34%)   | 理论标准  | 20   | 理论标准         | 0                 |
|                |                          |                    | 平均工资增长率评价(%) (33%) | 理论标准  | 20   | 理论标准         | 0                 |
|                | 经济增长率评价(%) (33%)         |                    | 理论标准               | 20    | 理论标准 | 0            |                   |
|                | 基本养老金贡献率(%) (33%)        |                    | 同:一级指标             | 理论标准  | 57.9 | 理论标准         | 85.7              |

## 二、绩效评价的中国实证:经济性、效率性与有效性

下文将对中国基本养老保险基金支出绩效评价指标体系进行实证评分研究,通过采集历年数据对各项具体指标进行百分制的绩效计分,并运用加权平均方法形成经济效、效率性、有效性三大类指标历年的量化评价分值,同时对照历年绩效得分的变动情况,分析归纳提高“3E”指标绩效水平的未来改进方向。(见表3)

表3实证评价指标值的数据来源为历年《中国统计年鉴》、《2015年国民经济和社会发展统计

公报》、财政部网站、世界银行数据库、世界卫生组织数据库、历年《人力资源和社会保障事业发展统计公报》、全国社会保障基金理事会网站、《中国城乡老年人生活状况抽样调查数据》。其中,2005年统筹层次指标值“12-32(省级)”的含义为全国32个省级单位中有12个已实现省级统筹,其他年份以此类推。

表3 中国基本养老保险基金支出绩效评价:经济性、效率性与有效性

| 年份   | 经济性指标值     |          |             | 经济性指标得分 | 效率性指标值* |         |          | 效率性指标得分 | 有效性指标值* |         | 有效性指标得分 |
|------|------------|----------|-------------|---------|---------|---------|----------|---------|---------|---------|---------|
|      | 支出/GDP (%) | 人均支出 (元) | 财政补助支出比重(%) |         | 覆盖面 (%) | 缴费率 (%) | 统筹层次     |         | 替代率 (%) | 贡献率 (%) |         |
| 1997 | -          | -        | -           | -       | 41.73   | 20      | 市(县)     | 63.84   | -       | -       | -       |
| 1998 | -          | -        | -           | -       | 39.21   | 20      | 市(县)     | 63.77   | -       | -       | -       |
| 1999 | -          | -        | -           | -       | 42.4    | 20      | 市(县)     | 64.17   | -       | -       | -       |
| 2000 | -          | -        | -           | -       | 45.13   | 20      | 市(县)     | 64.51   | -       | -       | -       |
| 2001 | -          | -        | -           | -       | 45.12   | 20      | 市(县)     | 64.51   | 63.38   | 84.47   | 72.45   |
| 2002 | -          | -        | -           | -       | 44.91   | 20      | 市(县)     | 64.73   | 63.69   | 90.3    | 70.62   |
| 2003 | 2.29       | 673.99   | 2.15        | 65.98   | 45.42   | 20      | 市(县)     | 64.55   | 57.9    | 83.28   | 71.68   |
| 2004 | 2.18       | 711.36   | 2.16        | 66.05   | 46.27   | 20      | 市(县)     | 64.9    | 53.62   | 78.62   | 71.52   |
| 2005 | 2.17       | 770.9    | 1.92        | 68.74   | 48.01   | 20      | 12-32(省) | 67      | 50.83   | 75.88   | 72.56   |
| 2006 | 2.25       | 880.3    | 2.4         | 73.39   | 49.91   | 20      | 12-32(省) | 66.98   | 50.65   | 79.1    | 76.17   |
| 2007 | 2.23       | 1003.44  | 2.32        | 70.96   | 51.73   | 20      | 12-32(省) | 67.21   | 48.71   | 80.26   | 76.1    |
| 2008 | 2.33       | 1161.11  | 2.3         | 71.5    | 51.67   | 20      | 17-32(省) | 67.98   | 48.22   | 81.45   | 66.49   |
| 2009 | 2.57       | 1276.43  | 2.16        | 72.78   | 53.25   | 20      | 25-32(省) | 69.43   | 47.5    | 82.65   | 72.44   |
| 2010 | 2.58       | 1395.04  | 2.17        | 69.47   | 55.94   | 20      | 25-32(省) | 70.02   | 45.82   | 86.8    | 66.09   |
| 2011 | 2.64       | 1558.32  | 2.08        | 69.6    | 60.05   | 20      | 27-32(省) | 70.84   | 44.74   | 88.73   | 63.88   |
| 2012 | 2.91       | 1741.7   | 2.1         | 72.08   | 61.94   | 20      | 省        | 71.61   | 44.69   | 90.71   | 65.34   |
| 2013 | 3.14       | 1914.19  | 2.15        | 71.52   | 63.23   | 20      | 省        | 71.77   | 44.62   | 92.74   | 64.33   |
| 2014 | 3.42       | 2109.63  | 2.34        | 71.95   | 64.95   | 20      | 省        | 71.99   | 44.92   | 95.02   | 64.73   |
| 2015 | 3.81       | 2352.97  | 2.68        | 75.52   | 64.88   | 20      | 省        | 71.98   | 45.52   | 97.14   | 64.74   |

\* 由于效率性指标中的“退休年龄”和有效性指标中的“财务可持续性”分别下设两项和三项二级指标,因此本表不显示其指标值。

(一)经济性指标得分与评价:2003-2015

通过不同年份指标值与指标得分的变化情况,我们可以对中国基本养老保险基金支出的经济性指标的绩效水平发展情况进行判断与分析。

2003 - 2015年中国基本养老保险基金支出绩效评价的经济性指标综合得分的平均分值为70.73分,由图1可以看出,这些年该指标得分变化的趋势特征不明显,各年份之间时有起伏波动,但自2012年以来的最近四年均达70分以上,得分最高的2015年已达75.52。总体而言,基本养老保险基金支出绩效的经济性指标的综合得分情况良好,基本养老保险制度的投入及其行为过程合规、合理,较好地满足了公共支出行为的经济性要求。

就具体的各项一级指标对经济性指标综合得分的贡献而言,“基本养老保险基金支出/GDP”指标得分对综合得分起到了推动其动态提升的积极作用;“人均基本养老保险基金支出”指标得分加

剧了综合得分在各年份之间的波动程度;“养老保险财政补助支出/财政支出”则处于低水平稳定状态,由此拉低了经济性指标的综合得分。

就中国基本养老保险基金支出绩效评价经济性指标综合得分的未来改进方向而言,应注意以下几个方面。首先,继续提升基本养老保险基金支出占GDP的比重,使其更为充分、广泛地承担起保障退休人员基本生活的制度职能;其次,逐步形成企业退休人员基本养老金正常调整机制,同时进一步降低物价因素的影响,以实际购买力作为基本养老金标准上调幅度的计算依据,推动退休人员生活水平稳中有升,广泛分享经济社会发展成果;第三,调整财政支出结构,加大养老保险财政补助支出所占比重,使之从过去的低水平稳定向更高水平的区间稳定发展,以更充分地发挥政府在基本养老保险制度改革与完善过程中的公共职能。

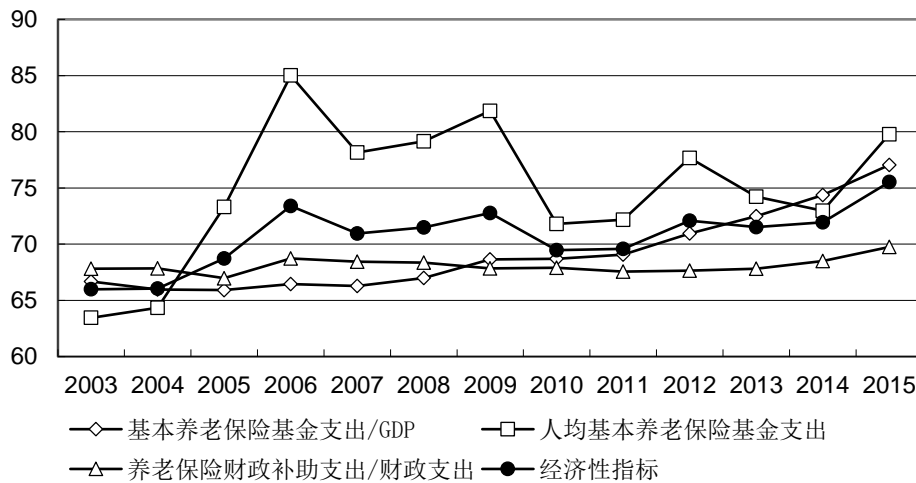


图1 中国基本养老保险基金支出绩效评价经济性指标得分 (2003 - 2015)

(二)效率性指标得分与评价:1997-2015

通过覆盖面、缴费率、退休年龄以及统筹层次四项效率性指标的历年变化情况对比,我们可以判断与分析基本养老保险基金支出的效率性指标的绩效水平发展情况。

需要特别说明的是,就退休年龄指标而言,由于中国长期实行“男60—女50”岁的退休年龄制度,因此考量该项指标的绩效水平时,不仅要与其他国家法定退休年龄进行横向比较,而且要结合中国人口期望寿命的动态发展进行分析,通过养老金受领时长的变动特征判断法定退休年龄的设定是否符合社会经济发展规律(见表2)。中国人口期望寿命从2003年的“男72—女75”岁延长至2015年的“男75—女78”岁,养老金受领时长也从2003年的“男12—女25”年变动为2015年的“男15—女28”年,由于二级指标养老金受领时长具有双向及格标准值特征,低向及格标准值为10年,高向及格标准值为30年,满分标准值为20年,因此,指标得分的变化也出现了反向变动的性别差异,男性的养老金受领时长指标得分从2003年的68分提升至2015年的80分,女性的该项指标得分则从2003年的80分降至68分,两者的变动值相互抵消后二级指标加权总分不变,因此,退休年龄一级指标的得分在2003年至2015年间也未有显著变动。

图2全面展示了中国基本养老保险基金支出绩效评价1997-2015年效率性指标的综合得分情况,平均分值为67.46分,总体呈现小幅稳定上升的变化特征,除1998、2003、2006、2015年得分略低于上年以外,其他各年份效率性指标综合得分均较上年有所提高,自2010年以来得分均达70分以上。总体而言,基本养老保险基金支出绩效的效率性指标的综合得分情况处于达标水平以上,并向良好状态靠拢,基本养老保险制度的运行初步满足公共支出行为的效率性要求。

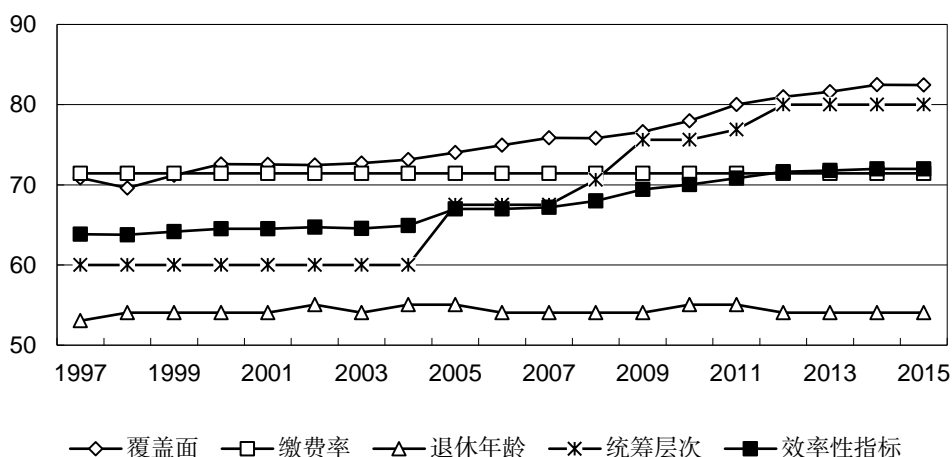


图2 中国基本养老保险基金支出绩效评价效率性指标得分(1997-2015)

就具体的各项一级指标对效率性指标综合得分的贡献而言,“覆盖面”指标得分对综合得分起到了主导并推动其动态提升的积极作用;“缴费率”指标得分多年不变,与其他各项一级指标动态变化的得分情况相比,对效率性指标的综合得分起到了拉低调高的分值抵消作用,减小了综合得分在各年份之间的波动程度;“退休年龄”指标则长期处于低水平稳定状态,由此大大拉低了效率性指标的综合得分;“统筹层次”指标由于其指标值与评价标准的层级特性,指标得分呈现出非连续、台阶式的变化状态,2005年起随着部分省份落实省级统筹,指标得分显著提升并因此拉高了其后各年的效率性指标的综合得分。

就中国基本养老保险基金支出绩效评价效率性指标综合得分的未来改进方向而言,应注意以下几个方面。首先,继续提升基本养老保险制度覆盖面水平,尽早覆盖到符合制度设计条件的全体就业人员,以更好地发挥其充分保障社会成员基本生活的制度功能;其次,在满足养老金合理给付水平的条件下适当降低基本养老保险社会统筹缴费率,以便减轻企业负担,这对于加快企业自身发展、增强国民经济竞争力以及提高未来长期的社会保障水平都将起到积极作用;第三,就退休年龄而言,应重点关注性别差异,在不引起社会剧烈震荡的前提下,渐近地、逐步地、分人群、有弹性地延迟女性法定退休年龄;第四,继续推进养老保险统筹层次提高工作,在全国32个省级单位全部落实省级统筹基础上不断推进,最终实现基本养老保险全国统筹。

(三)有效性指标得分与评价:2001-2015

结合替代率、财务可持续性、基本养老金贡献率历年指标值与指标得分的变化情况,可对基本养老保险基金支出的有效性指标的绩效水平发展情况进行深入分析。

由于一级指标“财务可持续性”下设三项二级指标,分别为累计结余可支付时间、隐性债务/GDP、保值增值水平,因此表3中未显示其指标值。根据本文的实证数据判断,就累计结余可支付时间而言,该指标从2001年的5.45个月上升至2015年的16.43个月,基本养老保险制度的持续支付能力显著增强,说明近期社会统筹账户的养老金给付处于安全状态,足以支撑一年四个月的持续无收入给付,但同时也不可忽视老龄化进程加速所带来的不断加重的基本养老金支付压力;就隐性债务负担而言,由于中国经济水平的持续稳定增长,因此,以相对值衡量的“隐性债务/GDP”指标总体呈下降趋势,隐性债务偿还负担逐步减轻,已从2001年的1.236%降至2015年的0.473%,政府财政有能力现实地承担起对隐性债务的清偿责任,增强基本养老保险制度的财务可持续性;就保值增值水平而言,社会保障基金收益率自2001年成立以来显著提高,2015年达15.19%,明显高于同期通货膨胀率、社会平均工资增长率以及经济增长率,这反映出基本养老保险制度抵御社会、经济风险的后盾力量显著增强,潜在支付能力明显提高。全国社会保障基金十几年来探索为巨

额基本养老保险基金如何保值增值奠定了实践基础,随着2015年8月国务院正式颁布实施《基本养老保险基金投资管理办法》,数以万亿计的基本养老保险基金将逐步拓宽投资渠道,通过直接投资、购买债券以及进入股市等多种方式实现保值增值,在援助国家经济建设、促进经济增长以及维护金融市场稳定的同时,稳步提升基金收益,而这对于老龄化加速进程中的基本养老保险制度的可持续运行有着重大影响。

2001-2015年中国基本养老保险基金支出绩效评价的有效性指标综合得分的平均分值为69.28分,总体呈现波动式下降的变化特征,从2001年的72.45分降至2015年的64.74分,在此期间分值变化过程又可分为两个阶段,2001-2007年得分均在70分以上,2008-2015年得分则基本降至70分以下,除2009年为72.44分以外,其余年份得分均处于60-70分之间。其中2008年是波动幅度最大的年份,分值较上年骤降了近10分。可能的原因主要在于“财务可持续性”下的“保值增值水平”指标中,由于2008年宏观经济、市场运行、政策环境等多方原因造成股市大幅下跌,全国社保基金投资收益率也因此严重受损,仅为-6.97%,由此与经济社会发展相关指标对比而形成的三项计分指标(见表2)分值也大幅下降,显著拉低了当年有效性指标得分,制度抗风险能力受到了严峻考验。总体而言,基本养老保险基金支出绩效的有效性指标的综合得分情况自2001年以来下降较为显著,已从良好水平降至及格水平,基本养老保险制度的投入总体来说没有产生相应的效果,公共支出行为的有效性亟待提高。

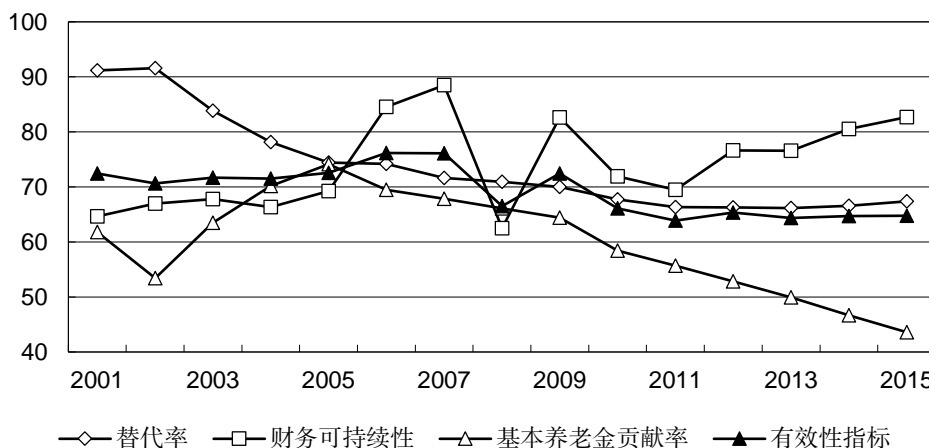


图3 中国基本养老保险基金支出绩效评价有效性指标得分(2001-2015)

就具体的各项一级指标对有效性指标综合得分的贡献而言,“替代率”指标得分2001年以来大幅下降,至2015年降幅高达近24分,对综合得分产生了拉动其动态降低的作用;“财务可持续性”指标得分波动剧烈,加剧了有效性指标综合得分在各年份之间的波动程度;“基本养老金贡献率”指标得分的波动式下降则进一步拉低了综合得分,特别是2013年以来降至50分以下的极低水平,导致有效性指标综合得分上升迟缓,徘徊于及格线边缘。

就中国基本养老保险基金支出绩效评价有效性指标综合得分的未来改进方向而言,应注意以下几个方面。首先,适当提高基本养老金的替代率水平,在调整基本养老金水平时着重参照平均工资的增长幅度,使退休人员与在职人员的收入变动尽量保持同步,从而使退休人员的基本生活水平在制度可能的范围内有所提高;其次,为改善基本养老保险制度的财务可持续性,应着重做好社保基金的投资运营与管理工作,提升基金投资收益率,增强基金抗风险能力,以更好地满足未来人口老龄化高峰时期的支付需要,与此同时,注意巩固基本养老保险基金的备付能力,并将隐性债务的有计划偿还纳入政府财政的开支安排,以保障基本养老保险制度可持续运行;第三,加强多支柱养老体系建设,在不降低基本养老金实际保障水平的前提下,丰富退休人员的收入来源,改善退休人员的生活品质。



### 三、综合评价与对策研究:2003-2015

在对各项具体评价性指标进行实证评分研究的基础上,下文将对基本养老保险基金支出绩效的经济效、效率性、有效性三大类指标得分及其构成进行汇总研究,计算出2003-2015年中国基本养老保险基金支出绩效评价的综合得分,由此形成综合评价结论,并进行相应的对策研究。

#### (一)综合评价:平均接近70分,综合得分略有上升,“3E”指标变化明显

由于资料可得性原因,中国基本养老保险基金支出绩效评价的经济性、效率性、有效性“3E”指标的评价起始年份不尽相同(见表3),因此,本文最终形成的基本养老保险基金支出绩效评价取上述三大类指标的交集,即:评价年份为2003-2015年(见表4)。

表4 中国基本养老保险基金支出绩效评价综合得分(2003-2015)

| 年份   | 经济性指标(30%) | 效率性指标(30%) | 有效性指标(40%) | 综合得分  |
|------|------------|------------|------------|-------|
| 2003 | 65.98      | 64.55      | 71.68      | 67.83 |
| 2004 | 66.05      | 64.90      | 71.52      | 67.89 |
| 2005 | 68.74      | 67.00      | 72.56      | 69.75 |
| 2006 | 73.39      | 66.98      | 76.17      | 72.58 |
| 2007 | 70.96      | 67.21      | 76.10      | 71.89 |
| 2008 | 71.50      | 67.98      | 66.49      | 68.44 |
| 2009 | 72.78      | 69.43      | 72.44      | 71.64 |
| 2010 | 69.47      | 70.02      | 66.09      | 68.28 |
| 2011 | 69.60      | 70.84      | 63.88      | 67.68 |
| 2012 | 72.08      | 71.61      | 65.34      | 69.25 |
| 2013 | 71.52      | 71.77      | 64.33      | 68.72 |
| 2014 | 71.95      | 71.99      | 64.73      | 69.07 |
| 2015 | 75.52      | 71.98      | 64.74      | 70.15 |

图4更为直观地展示出中国基本养老保险基金支出绩效评价的综合得分及其“3E”指标构成的变动情况。

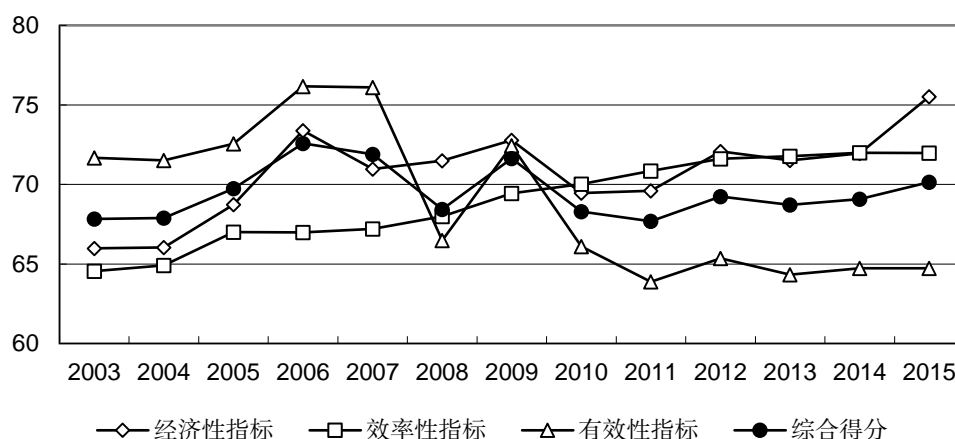


图4 中国基本养老保险基金支出绩效评价综合得分(2003-2015)

2003-2015年中国基本养老保险基金支出绩效评价的综合得分平均分为69.47分,最高为2006年的72.58分,最低为2011年的67.68分。从2003年的67.83分到2015年的70.15分,总体而

言,综合得分变化的趋势特征并不明显,各年份之间时有起伏波动,但均在67-73分的分值区间之内变化,且2010年以来综合得分均降至70分以下,直至2015年才再次达到70分。由此可见,2003年以来中国基本养老保险基金支出的绩效水平均已达标(高于及格水平),但尚未稳定处于良好状态,因此还有很大提升空间。

尽管绩效评价的综合得分变化幅度不大,但就其构成而言,“3E”指标得分近年来的结构性变化却相当显著。

经济性指标得分上升速度快,增减幅度大,从2003年的65.98分到2015年的75.52分,期间多次出现上下波动,但自2006年以来分值基本均高于70分。因此,经济性指标2003-2015年的平均得分为70.73分,是“3E”指标中得分最高的一类。值得注意的是,养老保险财政补助支出水平长期偏低,在财政总支出中比重过小,无论从绩效评价的理论标准考量,还是从发达国家的实际经验出发,中国养老保险财政补助支出占财政支出的比重都有很大提升空间,这有助于实现政府公共职能的转变与维护基本养老保险制度的稳定运行。为此,有必要对公共支出进行结构性调整,可能的方向应是提高公共支出中的社会性支出比重、降低维持性支出比重,通过适当下调行政支出比重,使养老保险财政补助支出的比重得以提高。

效率性指标得分上升最为稳健,从2003年的64.55分到2015年的71.98分,总体呈现稳步提高的特征。但由于其增幅相对较小,因此2003-2015年的平均得分为68.94分,低于经济性指标平均得分。其中,女性退休年龄偏低是拉低效率性指标整体得分的主要原因,就横向比较而言,中国水平明显低于OECD国家以及主要发展中国家平均水平;就纵向比较而言,新中国建立以来人口期望寿命显著提高而退休年龄长期不变,这显然不符合基本养老保险制度的设计初衷,也会加重制度负担。

有效性指标得分出现大幅下降,从2003年的71.68分降至2015年的64.74分,自2010年以来得分均低于70分。期间最高得分为2006年的76.17分,最低得分为2011年的63.88分,最高与最低分值之间的差距将近13分之多。有效性指标2003-2015年的平均得分为68.93分,是“3E”指标中得分最低的一类。究其原因,主要是因为其中两项指标得分都出现了显著下降。一方面,替代率已接近国际劳工组织规定的最低标准,只能满足基本生活需求,不能很好保障退休生活品质;另一方面,基本养老金贡献率得分也显著降低,这意味着退休人员收入来源单一化趋势在加强,对基本养老金依赖性过高。两者结合来看,退休人员生活质量不能得到充分保障,不利于应对人口老龄化挑战。

总体而言,经济性指标与效率性指标2003年以来得分有所提高,但增幅不是很大,而有效性指标得分则出现大幅下降,因此,这三大类指标的得分变动相互抵消之后,便呈现出基本养老保险基金支出绩效综合得分自2003年以来“平均接近70分,综合得分略有上升,‘3E’指标变化明显”的基本特征。值得注意的是,尽管基本养老保险基金支出绩效评价的综合得分变化不大,但这并不意味着中国基本养老保险制度的建设与改革没有实质性的推进与发展,完整的指标体系框架及其实证评价从多个维度反映出了基本养老保险制度改革与完善过程中多方面的大力投入与可喜进展。因此,借助于指标体系这一支出绩效评价工具可以帮助我们发现拉低综合得分的具体问题所在,找出亟待解决的不足根源,并在此基础上有的放矢地寻求应对之策。

## (二)对策研究:指标微调模拟,量化对策目标,提升“3E”绩效

上文对中国基本养老保险基金支出绩效的现实水平及其构成进行了全面综合的实证评价。在此基础上,下文将借助于这一评价指标体系进行有针对性的对策模拟与分析,以期较准确地把握住基本养老保险制度健康运行中最需要解决的问题。

为了进一步提高基本养老保险基金支出的绩效水平,结合上述综合得分评价及其“3E”构成分析,我们应将绩效提高的突破口重点置于有效性指标及其下属各项具体指标;同时兼顾经济性与效率性指标,通过加快改善其中个别具体指标而显著提升整体绩效水平。为此,本文对相关指标

进行了对策模拟研究,根据2015年中国基本养老保险基金支出绩效评价的现实水平分析,重点关注绩效得分低于70分的各项指标。通过对这些指标在符合现实条件的可能范围内进行指标值微调,计算得出相应的模拟绩效得分,在此基础上分析与寻求各项具体指标的量化改进目标,旨在提升中国基本养老保险基金支出的综合绩效。

通过对策模拟研究,下文将对加大养老保险财政补助支出力度、渐进式延迟女性法定退休年龄、逐步提升基本养老金替代率水平、建立多支柱养老体系这四个方面提出可量化的对策建议,在上述几项指标分值提升的协同作用下,可使基本养老保险基金支出的综合绩效水平从当前的70.15分提高至74.85分。

#### 1. 加大养老保险财政补助支出力度,使其占财政总支出的比重提高到3%

中国养老保险财政补助支出/财政支出的比重长期处于2%左右的低水平稳定状态,2003年以来未有显著提高。中国自世纪之交步入老龄化社会以来,老年人口增长速度之快位居世界前列,加之“未富先老”与“未备先老”的现实条件限制,基本养老保险制度改革过程中的养老金支付压力在一定程度上需要由政府财政来支撑化解。纵观国际社会的实践经验,国家公共财政用于社会养老保障是一个国际惯例<sup>①</sup>,公共财政投入于基本养老保险的比例也普遍处于较高水平,发达国家的养老保险财政补助支出往往占到财政总支出的10%以上,如德国、瑞典2009年该比重分别为11.8%和12.7%,日本则早在2007年该比重已高达20.0%。

结合现实国情考虑,如果财政投入于养老保险的比重过大,会在当前条件下加重政府财政负担,因此,比重上调的目标值设定不宜过高。就政府公共支出的使用目标而言,经济性支出、社会性支出和维持性支出构成了公共支出的三大主要内容。当前随着中国经济发展水平达到一定高度、趋于成熟,公共支出的重点正由基础设施建设转向教育、保健和福利等社会服务方面,因此,社会性支出的功能显得日益重要。尤其是在社会服务具有保障权利性质时,这种支出受人口结构变动的影响也越来越大,并且会大大超过其他项目的公共支出。由此可见,伴随人口老龄化进程的加速,通过公共支出结构的合理调整,将养老保险财政补助支出占财政总支出的比重从2015年的2.68%提升到3%的水平还是有实现可能的。尽管这一水平与发达国家相比还有很大差距,但从现实可行性角度出发,这是当前政府财力有能力承担的一个可预期目标,不会造成过重的财政负担,同时也将为社会养老保险制度的可持续运行带来更大动力。

根据对策模拟的结果显示,当政府财政对基本养老保险补贴的投入力度进一步加大,占到财政总支出的3%时,则“养老保险财政补助支出/财政支出”指标的绩效得分将从2015年(2.68%)的69.75分提升至70.91分,也就从及格水平向良好水平迈进了一步。由此,单项指标的绩效提升也将促进经济性指标综合得分的提高,经济性指标得分也将从2015年的75.52分提升至75.91分,对策目标制定合理,指标微调效用可观。

#### 2. 调整女性法定退休年龄,从50岁渐进式延迟至57岁

退休年龄作为社会养老保险制度的重要变量,对基金收支平衡与制度可持续运行作用重大。结合国际经验与现实国情,当前应着重缩小性别差异,经过长期的渐进式调整,将女性法定退休年龄从50岁逐步延迟至57岁。这一目标年龄与发展中国家平均水平较接近(为57.8岁),同时也与中国女性期望寿命的延长相吻合(“六普”数据已达77.37岁),从而可将女性领取养老金的平均时长控制在20年左右,这也是前文理论研究中发现的适度水平。

对策模拟结论显示,经过女性法定退休年龄对策目标的调整后,退休年龄指标的综合绩效有了显著提高,由2015年的54.05分提升至74分,不仅已明显高于及格水平,而且基本处于良好状态,这对于维持中国基本养老保险基金收支的长周期平衡与制度可持续运行都是非常有利的。由此,基本养老保险基金支出绩效的效率性指标得分也将大幅提升,从2015年的71.98分上升至

<sup>①</sup>杨黎源:《老龄化成本的国际比较与中国应对策略——基于养老支出视角的分析》,《浙江社会科学》2013年第3期。

76.97分,整体效率提高将近5分。由此可见,女性法定退休年龄指标的及时调整对于发挥基本养老保险基金支出绩效的效率性水平至关重要。

伴随着人口老龄化进程的加速、人口期望寿命的延长以及养老保险制度负担的加重,延迟退休年龄问题近年来一直受到社会各界的高度关注。2013年11月《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出研究制定渐进式延迟退休年龄政策;2016年11月人社部部长尹蔚民出席国际社会保障协会第32届全球大会世界社会保障峰会时明确提到,将适时出台渐进式延迟退休年龄政策;2017年中央经济工作会议也强调“要推动养老保险制度改革,加快出台养老保险制度改革方案”。结合上述政策精神与本文研究结论,对于女性法定退休年龄的调整应从以下几方面人性化地推进。一是提前若干年预告,使公众有充足的准备期;二是分人群进行,从年龄变化对工作状态影响较小的群体开始(如:部分文化程度较高的脑力劳动者);三是小步慢走,循序渐进,建议每年延迟三个月,每4年延迟一岁,将社会震荡降至最低。由此,可通过增加缴费和相对减少同期养老金领取人数的方式来缓解本世纪中叶老龄化高峰时期基本养老金的支付压力,以实现养老保险基金收支的周期平衡,有力维护制度可持续性,以便积极应对人口老龄化带来的社会经济挑战。

### 3. 逐步提升基本养老金替代率水平,目标值不低于50%

为提升退休职工养老保障水平,当前的重点是遏制住替代率水平一味下降的趋势,通过加大基本养老金标准的调整幅度,首先将替代率逐步提升至50%(大致相当于2006年的水平)。由于养老金标准的调整会受到各种因素制约,因此该目标值的实现将有一个连续数年的时间过程,其目的在于使退休人员基本生活水平稳中有升、持续提高。对策模拟数据显示,当基本养老金替代率从45.52%上升到50%时,替代率指标得分将从67.36分提升至73.33分,由及格水平上升到良好水平,由此也将对有效性指标综合得分的提升产生积极作用。

国际经验显示,60%的替代率水平可以较好地保障老年人口的退休生活,70%的替代率水平可使老年人的退休生活与退休前保持相同品质。因此,在实现了替代率水平提升至50%的基本目标后,今后还要综合考虑经济发展、职工工资增长、物价水平、养老保险基金与财政承受能力等多方面因素,逐步形成企业退休人员基本养老金正常的调整机制,在进一步缓解收入差距矛盾的同时,减小通货膨胀因素对基本养老金实际购买力的影响。

### 4. 建立多支柱养老体系,将基本养老金占老年人总收入的比重控制在85%以内

多支柱养老是世界银行大力倡导的“养老保障改革最佳方案”,第一支柱为强制性的社会基本养老保险,第二支柱为补充性的职业(企业)年金,第三支柱为自愿性的商业保险与储蓄等金融手段。三大支柱共同作用、相互补充,既能减轻政府财政负担,又能分散风险、承受冲击,还能改善国民养老保障水平。多支柱养老体系中,将基本养老金占老年人总收入的比重控制在85%以内,这是根据中国国情进行理论研究得出的结论,尽管与发达国家的多支柱程度相比仍有较大差距,但这是一个可实现、可奏效的目标值,适用于当前多支柱养老体系从无到有的建设起步阶段。通过对策模拟研究可以看出,当基本养老金贡献率从97.14%下降至85%时,该指标得分将从43.60分大幅提升至61.03分,由此达到及格水平,指标绩效产生质的飞跃。同时,该指标与替代率指标得分的提升将共同作用于有效性指标,使其从64.74分提升至72.46分,由及格水平向良好水平大幅迈进。

加强多支柱养老体系建设,应当在巩固基本养老保险制度运行的同时,鼓励补充性职业(企业)年金制度的发展并为其提供优惠政策,同时丰富个人储蓄性养老保险及相关养老金融产品(如:银行养老、信托养老、以房养老等),为老年群体提供多层次、多元化的选择,旨在盘活老人存量资产,提高晚年生活质量,使退休人员可以在多项养老收入的共同作用下享受到较高品质的晚年生活。

## 结 语

在中国人口老龄化进程加速的社会背景下,本文依据公共支出绩效评价的基本原理,在对基

基本养老保险基金支出绩效评价指标体系完成理论构建的基础上,对2003-2015年基本养老保险基金支出的绩效水平进行了实证评价。本文采用通用标准、国际标准与理论标准相结合的方法对各项指标的评价标准进行了百分制的设计研究;在此基础上,通过历年指标实际数据的采集对各项具体评价性指标进行了实证评分研究,并由此对经济效、效率性、有效性三大类指标得分及其构成进行汇总研究。最后,对中国2003-2015年基本养老保险基金支出绩效水平形成了综合评价结论:平均接近70分,综合得分略有上升,“3E”指标变化明显。

其中,经济性指标的综合得分情况良好,基本养老保险制度的投入及其行为过程合规、合理,较好地满足了公共支出行为的经济性要求;效率性指标的综合得分情况处于达标水平以上,向良好状态靠拢,基本养老保险制度的运行初步满足公共支出行为的效率性要求;有效性指标的综合得分情况自2003年以来下降较为显著,已从良好水平降至及格水平,基本养老保险制度的投入总体来说没有产生相应的效果,公共支出行为的有效性亟待提高。总体而言,经济性指标与效率性指标自2003年以来得分有所提高,而有效性指标得分则大幅下降,因此,这三大类指标的得分变动相互抵消之后,中国基本养老保险基金支出绩效综合得分便呈现出上述变化特征。

为此,本文采用对策模拟的研究方法,根据2015年绩效评价现实数据,选取基本养老保险基金支出绩效评价体系中绩效水平亟待提高的几项指标,通过指标值微调的对策模拟研究,明确把握其合理调整方向,并制定出以下可量化的对策目标。(1)加大养老保险财政补助支出力度,使其占财政总支出的比重提高到3%;(2)调整女性法定退休年龄,从50岁渐进式延迟至57岁;(3)逐步提升基本养老金替代率水平,目标值不低于50%;(4)建立多支柱养老体系,将基本养老金占老年人总收入的比重控制在85%以内。依据上述对策目标进行相应调整,中国基本养老保险基金支出绩效评价的综合水平可从2015年的70.15分提升至74.85分,基本养老保险制度的可持续性与保障水平都将显著提升。

综上所述,借助于指标体系这一支出绩效评价工具,我们不仅可以看到中国基本养老保险制度改革与完善过程中多方面的投入与进展,而且可以准确发现拉低绩效综合得分的具体指标,找出亟待解决的现实问题,有的放矢地寻求可调、可控、可量化的对策目标,在老龄化加速进程中维护与提升基本养老保险制度运行的稳定性与持续性,这也是本文理论与实证研究的意义所在。

(责任编辑:薛立勇)

## Performance Evaluation of Public Pension Expenditure in China: 2003-2015

—Empirical Study and Gaming Simulation

Yu Ning

**Abstract:** A practical indicative empirical analysis of China's public pension expenditure performance evaluation is undertaken in this paper, which focuses on the economy, efficiency and effectiveness by means of designing evaluation standards and collecting data for each indicator, drawing the comprehensive conclusion that the average performance scores from 2003 to 2015 keep nearly 70 marks, with now a little higher than before and dramatic structural change among “3E” categories. It turns out that the main factors of inadequate government-subsidized public pension expenditure, lower standard of retirement age, lower level of public pension replacement rate and shortage of multi-pillar old-care system reduce the comprehensive scores in China. Correspondingly, several quantifiable policies are proposed by means of gaming simulation, which include increasing the government-subsidized public pension expenditure, postponing the statutory retirement age of female, improving public pension replacement level and constructing multi-pillar old-age care system.

**Keywords:** Public Pension Expenditure; Performance Evaluation; Indicators; Gaming Simulation