

主编 李江

三 湖南省社会科学研究“百人工程”学者文库

基本养老保险制度中政府作用研究

JIBEN YANGLAO BAOXIAN ZHIDU ZHONG ZHENGFU ZUOYONG YANJIU

■ 李连友 著 湖南人民出版社

湖南省社会科学研究“百人工程”学者文库

基本养老保险制度中 政府作用研究

JIBEN YANGLAO BAOXIAN ZHIDU ZHONG
ZHENGFU ZUOYONG YANJIU

李连友 著

湖南人民出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

基本养老保险制度中政府作用研究/李连友著. —长沙:
湖南人民出版社, 2004. 2

ISBN 7-5438-3575-4

I. 基... II. 李... III. 国家干预—养老保险—制
度—研究—中国 IV. F842.67

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 011590 号

责任编辑: 杨 纯

装帧设计: 胡薇薇

基本养老保险制度中政府作用研究

李连友 著

*

湖南人民出版社出版、发行

(长沙市展览馆路 66 号 邮编: 410005)

长沙湘诚印刷有限公司印刷

2004 年 2 月第 1 版第 1 次印刷

开本: 850 × 1168 1/32 印张: 9.25

字数: 215,000

ISBN 7-5438-3575-4

F·571 定价: 18.50 元

《湖南省社会科学研究“百人工程”学者文库》

编 委 会

主任、主编：李 江

编 委(按姓氏笔划为序)：

丁来文 王耀中 贝兴亚

朱有志 刘鸣泰 刘沛林

肖君华 易炼红 屈贵全

柳思维 唐凯麟 曹监湘

黄菊芳 彭国甫 熊治祁



作者简介

李连友,男,1965年2月生,湖南安乡人,北京大学法学(社会学)博士。现任湖南大学社会科学处处长,湖南大学金融学院教授,保险学专业学术带头人,硕士研究生导师,湖南省重大决策理论专家咨询委员会委员。主要研究领域:社会保障。曾先后主持《社会保险基金运行机制研究》、《我国医疗保险制度改革研究》、《我国企业补充养老保险制度建设研究》、《我国养老保险体制转轨过程中政府作用机制研究》等部省级科研课题;出版《社会保险基金运行论》(独著)、《中国社会保障体系的建构》(合著)、《社会保险》(副主编)等专著和教材;在《社会学研究》、《金融研究》等杂志上发表论文40余篇,并有多篇文章被人大复印报刊资料等收录和转载。

总序

中共湖南省委常委、省委宣传部部长 李江

21世纪驶入了科技发展的快车道。知识与科技的创新成为推动这个时代发展的引擎。知识分子和科学家则成为推动这列快车前进的动力。

人类社会发展史表明,国家的兴盛、民族的强大、社会的发展,无不通过科技和人才的兴旺发达折射出来。要在21世纪的科技、经济、文化的舞台上扮演主角,没有突出人才领舞是决不能实现的。人类社会的发展揭示了一条真理:谁拥有人才,谁就拥有未来;谁拥有创造性青年人才,谁就能创造未来。

湖南社科事业要迎接知识经济的挑战,要跻身全国社科工作的先进行列,要开创湖南社科事业的新局面,实现湖南社科事业的大兴旺、大发展、大跨越,关键在于积聚一群在国内外有较高学术声望的专家学者,特别是拥有一批根底深、后劲足、潜力大的青年社科学术理论专家。

当前,我国已进入全面建设小康社会,加快推进社会主义现代化的新的发展阶段。这个阶段,对我们的经济、政治、文化来说,是必须紧紧抓住并且可以大有作为的重要战略机遇期。对社会科学事业来说,也面临着一个黄金般的发展契机。一是党

和国家领导人高度重视哲学社会科学事业。毛泽东同志指出,全党都要注意思想理论工作,有计划地培养马克思主义理论家和评论家,把理论工作搞起来,加强马克思主义理论的研究和宣传。邓小平同志指出,“科学技术是第一生产力”,“科学当然包括社会科学”。江泽民同志指出,在认识和改造世界的过程中,哲学社会科学与自然科学同样重要;培养高水平的哲学社会科学家,与培养高水平的自然科学家同样重要;提高全民族的哲学社会科学素质,与提高全民族的自然科学素质同样重要;任用好哲学社会科学人才并充分发挥他们的作用,与任用好自然科学人才并发挥他们的作用同样重要。胡锦涛同志明确指出:“哲学社会科学的发展水平和繁荣程度,是一个民族的综合素质和文化力量的重要体现和标志。积极发展哲学社会科学是全党和社会的重要任务。”这些重要论述为哲学社会科学的发展指明了方向。二是我国改革开放、现代化建设的实践为哲学社会科学的发展提供了广阔的发展空间。改革开放特别是党的十三届四中全会以来,广大哲学社会科学工作者在马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论和“三个代表”重要思想的指导下,以锐意创新的勇气和科学求实的精神,进行理论研究和实践总结的双重探索,推进了哲学社会科学事业的发展。在新世纪新阶段,全面建设小康社会的实践为哲学社会科学的发展提供了极为丰富的实践源泉;加入世贸组织,我国对外开放向全方位、多层次、宽领域的快速推进,为哲学社会科学工作者打开了一个面向世界、兼收并蓄、参与国际社会科学发展的新格局。当今中国经济、政治、文化、社会发展过程中涌现出的一系列重大理论和现实问题,越来越需要社会科学的理论阐释和科学解答。社会科学工作者要珍惜历史机遇,不负时代重托,面向现代化,面向世界,面向未来,用优秀的社科成果,服务科学决策,展示人文精神,推进文明进程。三是实施马克思主义基础理论研究建设工程,需要

广大哲学社会科学工作者贡献聪明才智。李长春同志在 2003 年度国家社科基金项目评审工作会议上的讲话提出,用“三个代表”重要思想统领哲学社会科学事业,就要以“三个代表”重要思想为指导,实施马克思主义基础理论研究建设工程。当前,我们正处于马克思主义理论建设承前启后、继往开来的重要时期,摆在广大哲学社会科学工作者面前的一项历史性任务,就是要把“三个代表”重要思想贯穿到马克思主义基础理论研究的方方面面,形成体现“三个代表”重要思想最新理论成果的哲学、经济学、政治学、法学、社会学、新闻学、史学、文学等学科,从各个方面丰富和发展马克思主义哲学社会科学的基础理论体系。实施马克思主义基础理论研究建设工程必须立足当今时代发展和社会进步的实际,联系马克思主义的发展历史,不断地进行理论探索和创新。要结合实施马克思主义基础理论研究建设工程,加快马克思主义理论队伍建设。

人才是第一资源。作为以开展社科学术研究和理论创新为主攻方向的社科事业,更是需要大批优秀人才来支撑和发展。进入新世纪以来,我省加大了对社科人才特别是青年社会科学研究人才的培育力度。《湖南省哲学社会科学研究“十五”规划要点》明确提出:“‘十五’期间,要把形成一批学贯中西、具有国内国际影响的学者,形成一批根底深厚、勇于创新的学科带头人,形成一批素质良好、锐意进取的青年理论骨干作为我省社科事业兴旺发达的大事来落实。”2002 年实施了“新世纪湖南省青年社会科学研究人才百人工程”,从 304 位“双高”(高级职称、博士学位)青年社科研究者中选取 66 位 39 岁以下的有博士学位正高级职称的哲学社会科学青年学者为培育对象。2003 年颁布了《新世纪湖南省青年社会科学研究人才“百人工程”培育办法》。这无疑是促进“理论湘军”发展壮大新方式,是储备人才、提升人才素质、振兴湖南社科事业的新手段,能收到“长江后

浪推前浪”、“一代更比一代强”的骄人效果。

青年社科人才的成长,依赖于自身的努力,也依靠于各有关管理单位有计划的培育。胡锦涛同志指出:“各级党委和政府要充分认识发展哲学社会科学重大意义,加强对哲学社会科学事业的领导,加大对哲学社会科学研究的投入,加强哲学社会科学队伍的建设,关心哲学社会科学工作者的工作和生活。”时代在发展,社会在进步,各级主管部门、主管领导及社科研究部门要与时俱进,把人才的培育作为社科事业发展第一要务,要加强领导,加大投入,努力改进青年人才的工作条件和生活条件,营造有利于青年人才成长的环境。

自新世纪湖南省青年社会科学人才“百人工程”实施以来,省委宣传部划拨了专项培育资金,省社科规划办设立了“百人工程”专项课题,接着在《求索》杂志开设了“百人工程”学者介绍专栏。目前推出的“湖南社科研究‘百人工程’学者文库”既是培育“百人工程”学者的一种方式,也是首批“百人工程”学者最新理论成果的展示。全省各级社科规划管理部门要通过多种渠道、多种形式,加大投入的力度,加大培育的力度,加大宣传的力度,使我省青年社会科学优秀人才“百人工程”专家早日成长壮大。“百人工程”学者要坚持以马列主义、毛泽东思想、邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,坚持理论联系实际的原则,多思慎思,多出精品、出上品,使自己成为先进思想的传播者、学术研究的开拓者、精品力作的创作者和“四有公民”的培育者。

是为序。

目 录

第一章 导 论	(1)
第一节 选题及意义	(1)
一、研究的起源	(1)
二、研究的意义	(5)
第二节 研究的现状与文献综述	(9)
一、西方国家对社会保险及政府作用的研究	(9)
二、我国目前养老保险的研究状况	(16)
第三节 分析的基本框架	(24)
一、研究的基本思路	(25)
二、研究的基本方法	(26)
三、研究的基本假设	(28)
四、本书的结构	(29)
第二章 政府介入基本养老保险的过程分析	(31)
第一节 政府对社会救助领域的介入	(31)
一、家庭养老与社会救助	(31)
二、西方团体性养老的出现与政府救助	(36)
三、对政府介入社会救助领域的分析	(42)
第二节 基本养老保险制度的建立与政府作用分析	(46)
一、工业化国家现代社会养老保险制度的建立 及政府介入行为分析	(46)
二、政府责任的初步分析	(57)

第三章 当代养老保险模式中的政府作用研究	(66)
第一节 养老保险制度的基本分类	(66)
一、相关的分类方法	(66)
二、从政府作用角度对养老保险制度的分类 ..	(69)
第二节 完全基金制养老保险模式中的政府作用分析	(75)
一、新加坡储蓄基金制养老保险模式中的政府作用机制	(76)
二、智利养老保险制度中政府作用机制的重构	(88)
第三节 福利国家型养老保险模式中的政府作用分析	(100)
一、基本的理论依据和价值取向	(100)
二、责任空间的划分	(102)
三、政府的作用空间	(103)
四、制度运行的效果	(108)
第四节 国家保险型养老保险模式中的政府作用分析	(111)
一、基本理论依据和价值取向	(111)
二、责任空间的划分	(112)
三、政府的作用空间	(113)
四、制度运行的效果	(115)
第五节 自保公助型养老保险模式中的政府作用分析	(116)
一、基本的理论依据和价值取向	(116)
二、责任空间的划分	(120)
三、政府的作用空间	(121)
四、制度实施的效果	(123)

第六节 不同养老保险模式的简单比较	(125)
一、比较	(125)
二、分析	(131)
第四章 我国养老保险制度中政府作用机制的演变	(142)
第一节 政府的介入与政府作用机制的初步建立	(142)
一、政府的介入	(142)
二、我国养老保险制度中的政府作用机制	(148)
第二节 我国养老保险机制运行的受阻与调整	(154)
一、“企业保险”的形成及政府作用机制分析	(154)
二、养老保险制度的恢复与调整	(157)
第三节 我国养老保险制度中政府作用机制的重建与改革	(161)
一、政府作用机制的重建	(161)
二、合同制工人养老保险制度中政府作用机制的创新	(166)
三、高层统筹的受阻与多种行业统筹关系的形成与终结	(168)
四、我国现行养老保险制度的政府作用机制分析	(183)
第五章 我国养老保险制度中政府作用机制的进一步完善	(188)
第一节 政府责任与养老保险隐性债务的偿还	(189)
一、隐性债务与个人账户的“空账”运作	(189)
二、政府责任与隐性债务的偿还	(191)
第二节 养老金市场的形成和政府作用的重新定位	

.....	(199)
一、个人账户养老金的管理.....	(200)
二、非个人账户养老金的管理.....	(205)
第三节、企业年金制度的建立.....	(206)
一、对企业年金的基本界定.....	(207)
二、建立企业年金制度的意义.....	(208)
三、对建立企业年金制度的几点构想.....	(211)
第四节 法制化——政府作用的基石.....	(216)
一、我国养老保险立法的现状及基本评价.....	(216)
二、立法模式的选择和《养老保险法》的属性.....	(218)
三、对《养老保险法》中几个问题的初步分析.....	(220)
第五节 政策主张——政府强制下的自立性养老保险制度.....	(226)
第六章 结论与讨论.....	(234)
第一节 结论.....	(234)
第二节 讨论.....	(237)
一、关于政府强制下的自立性养老保险制度.....	(237)
二、关于转轨时期的政府责任.....	(239)
三、本文的不足之处和今后努力的方向.....	(240)
参考文献.....	(242)
附 录.....	(250)
后 记.....	(279)

第一章 导 论

第一节 选题及意义

一、研究的起源

第二次世界大战后,西方工业化国家普遍建立了以社会保险特别是养老保险为主体的社会保障制度,为国民提供“从摇篮到坟墓”的全面保障,号称“福利国家”。这种高水平的保障制度,保障了公民的基本生活,缩小了贫富差距,增强了人民的安全感,为经济的发展创造了比较稳定的社会环境,对二战后西方国家持续稳定的经济增长起了很大的作用。但随着时间的推移,其负面效应逐渐显现,出现了所谓“社会保障危机”,面对危机,各种改革的思潮和政策主张纷纷涌现,许多国家也都先后实行了各种改革措施。其总的趋势是由“福利国家”向“福利社会”过渡,其实质就是将某些社会福利计划实行社会化,即将原由国家负责的社会福利计划改由社会负责,具体地说,就是将某些社会福利计划实行多元化、私人化和市场化。所谓多元化,就是将某些原来由国家负担的社会福利改由家庭、亲友、邻里、慈善机构、工会、专业机构、企业以及其他社会组织分担。所谓私人化和市场化,就是把国家在社会福利计划中的两个职能,即拨付资金和提供服务,部分地或全

部地转变成私人的职能。伴随这一过渡过程，政府开始从社会保障领域中撤退，逐步缩减自己的作用空间，改变作用方式，将原有的政府责任让渡给其他社会主体。

养老保险制度历来是各国社会保障制度的支柱，所以在自上世纪80年代开始的这股改革浪潮中养老保险首当其冲，90年代进入改革高潮期。虽然这些国家在养老保险制度改革上的举措五花八门，涉及到养老保险制度运行的方方面面，但归纳起来，主要有四类^①：第一，调整养老金的给付，控制养老金的需求，以减少养老金的支出，如提高给付条件，即提高法定退休年龄和延长保险费的缴纳期限；降低给付标准；修改年金调整方法，限制年金调整幅度。第二，提高企业和雇员的养老保险费缴纳水平，扩大基金的来源渠道，以增加保险费的收入。第三，对养老保险进行结构性调整。主要方法是建立多层次养老保险制度和转换资金筹措模式，建立多层次养老保险制度就是要在政府的基本养老保险制度外，建立企业补充养老保险和个人储蓄性养老保险，形成多个保障主体和多层次支持体系，以分解政府的责任；转换筹资模式就是要从普遍采用的现收现付制(current pay-as-you-go)向部分基金制(partial funding)甚至完全基金制(full funding)过渡。第四，改革基金的管理政策，强调基金的保值增值，养老金营运股市化甚至国际化。在笔者看来，这些改革政策主要包括三个层面，第一，在养老保险体系中，政府在尽力缩小政府举办的基本养老保险的保障范围，扩大企业补充保险、个人储蓄保险甚至商业人寿保险的保障范围；第二，在基本养老保险制度中，政府在尽力扩大企业、雇员（个人）的作用和责任，而缩小自身在其中的作用和

^① 李连友，《工业化国家养老保险的改革政策及启示》，《中国保险管理干部学院学报》1999年第5期。

责任；第三，减少直接的行政控制，扩大市场机制的作用。一句话，政府的养老保险制度改革力图缩小自己在其中的责任空间和作用空间。

我国在上个世纪 80 年代开始的养老保险制度改革显现出同样的趋势。我国的养老保险制度是在 50 年代初期以苏联的国家保险型模式为蓝本建立起来的，其规定除个别修正和补充外，一直是全民所有制企业职工养老保险的主要依据。这种制度以高度集中的计划经济体制为依托，政府大包大揽（有时通过企业），个人不负任何责任。但随着我国经济体制由计划经济向市场经济体制的转变，政府、企业、个人都相继成为相对独立的利益主体，为适应这一转变，政府首先为合同制工人制定了基金制养老保险制度（保险费用由企业和个人负担，政府不负担），然后在试点的基础上提出了养老保险制度改革的基本政策：“建立起适应社会主义市场经济体制要求，适应城镇各类企业职工和个体劳动者，资金来源多渠道，保障方式多层次，社会统筹与个人账户相结合，权力与义务相对应，管理服务社会化的养老保险体系”^①，显然我国政府的改革意图也十分明显，政府从大包大揽的被动局面中解脱出来，尽力缩小自己在养老保险体系中的责任空间和作用空间，努力扩大企业、个人和其他有关机构在其中的责任和作用。

而改革已取得较大成功的智利的情况更引人注目。早在 1925 年智利就建立了以现收现付、公立机构管理为特征的养老保险制度。这一体制运行多年后，积弊越来越深，管理体系混乱，管理机构效率低下，政府负担越来越重。为此，1980 年，智利军政府公布了《养老保险法》，实施了养老金制度改革

^① 《深化企业职工养老保险制度改革》，《人民日报》1995 年 3 月 17 日。

革。其主要内容包括采用强制储蓄，完全个人缴费，进行个人账户管理，由私营公司经营养老金业务等，结果取得较大的成功：政府的责任得以减轻，养老金的回报率大大提高，并促进了资本市场的发展，也为投保人提供了更加可靠的保障。智利的养老金制度改革有两个非常突出的特征，第一，政府从养老保险的责任领域撤退，从台前的大包大揽或主要承担者转变为计划的设计者、组织者，由资金的主要筹措者变成监督管理者，承担有限责任；第二，引入市场竞争机制，养老金代理人市场的形成是其取得成功的关键因素之一。智利养老保险制度改革的成功使其成为一些国家特别是拉美国家改革的榜样。

与智利情况不同的是，新加坡政府在建立养老保险制度之初，就严格界定了政府的责任范围，实行强制性的储蓄基金制，由被保险人用自己的储蓄积累来解决其养老问题，并有效的利用养老金积累发展经济，结果取得了巨大的成功。人民的养老问题得到解决，公民的自强自立、积极进取精神强，并促进了国家经济的高速增长和社会的稳定，等等。新加坡的成功引起世界的广泛关注，使得一些发展中国家纷纷效仿。

社会在解决老、弱、病、残、失业等特殊人群的保障问题时面对的一个基本问题是：责任由谁来承担？对责任的认可，在人类漫长的历史中形成了不同的认识和解决的方式、方法，构成了不同的责任机制。家庭、家族、邻里、村社、慈善团体、宗教组织、行会等社会团体和商业机构都曾经承担过不同的责任（有些今后仍然需要承担程度不同的责任）。伴随着工业化、城市化的发展，政府逐渐介入社会保障领域，并不断扩大作用空间和责任空间，在一些国家演变为主要的责任主体，成为国家制度的一部分。然而，当政府大规模地介入后又带来了许多意料不到的后果，因此开始被迫撤退。上述这些国家基本养老保险的改革和发展就是这一过程的一个侧面。自然而