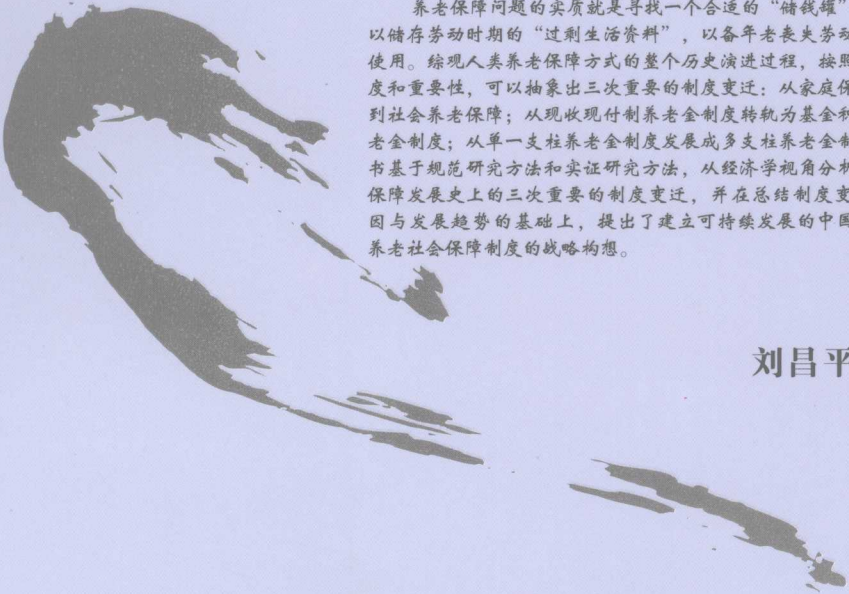


养老金制度变迁的 经济学分析



养老保障问题的实质就是寻找一个合适的“储钱罐”——用以储存劳动时期的“过剩生活资料”，以备年老丧失劳动能力时使用。综观人类养老保障方式的整个历史演进过程，按照影响程度和重要性，可以抽象出三次重要的制度变迁：从家庭保障过渡到社会养老保障；从现收现付制养老金制度转轨为基金积累制养老金制度；从单一支柱养老金制度发展成多支柱养老金制度。本书基于规范研究方法和实证研究方法，从经济学视角分析了养老保障发展史上的三次重要的制度变迁，并在总结制度变迁的动因与发展趋势的基础上，提出了建立可持续发展的中国多支柱养老社会保障制度的战略构想。

刘昌平 著



教育部人文社会科学重点研究基地



武汉大学社会保障研究中心

养老金制度变迁的经济学分析

刘昌平 著

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

养老金制度变迁的经济学分析/刘昌平著. —北京:
中国社会科学出版社, 2008. 10

ISBN 978 - 7 - 5004 - 7330 - 5

(养老金研究系列丛书)

I. 养... II. 刘... III. 养老金—劳动制度—经
济分析 IV. F241. 34

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 162619 号

策划编辑 卢小生 (E-mail: georgelu@vip.sina.com)

责任编辑 卢小生

责任校对 刘娟

封面设计 高丽琴

技术编辑 李建

出版发行 中国社会科学出版社

社址 北京鼓楼西大街甲 158 号

邮编 100720

电话 010 - 84029450 (邮购)

网址 <http://www.csspw.cn>

经销 新华书店

印刷 北京新魏印刷厂

装订 丰华装订厂

版次 2008 年 10 月第 1 版

印次 2008 年 10 月第 1 次印刷

开本 710 × 1000 1/16

插页 2

印张 15

印数 1—6000 册

字数 236 千字

定价 30.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社发行部联系调换
版权所有 侵权必究

前 言

养老保障问题的实质就是寻找一个合适的“储钱罐”。自古以来，理性的人们就依据当时当地的社会经济条件，不断地寻找合适的“储钱罐”，以防老无所养。因此，养老保障的方式也经历了从自我保障到家庭保障，再从家庭保障到社会保障的历史演进过程。特别是自工业革命时期社会保障替代家庭保障以来，正式的养老保障制度安排——养老金制度历经百余年的不断改革与完善，已经形成了一个涉及国家、社会、企业、个人的多主体参与，财政资金、企业资金、个人资金、金融资本的多渠道筹集，公共管理、私人管理、企业和个人决策的多元化管理，资本市场、货币市场、保险市场、风险资本市场的多领域投资，包括公共养老金（国家养老金）、补充养老金（企业年金、公务员年金、职业年金）、个人养老金（养老保险产品、零售金融契约、个人储蓄）等在内的多支柱模式。

自20世纪70年代以来发生的世界性养老金革命的意义非常深远，影响范围从“福利国家”扩展到新兴市场经济国家、转制经济国家和社会主义国家，甚至非洲欠发达国家；影响领域从单纯的公共管理部门扩展到经济社会的各个部门；影响程度从单一的社会政策目标转变为经济政策目标和社会系统工程。综观养老金制度的百年发展史不难看出，养老金制度的历次变迁都围绕着以下四个方面的关系展开：

其一，养老金制度与经济增长的关系。养老金制度安排对经济增长的影响，可以分为两种研究思路：一种以储蓄作为中间变量，通过考察现收现付制和基金积累制对储蓄的影响，进而影响经济增长；另一种思路则不考虑储蓄这一变量，而是基于经济增长的“黄金律”（Golden Rule）理论。对于前一研究思路，马丁·费尔德斯坦（Martin Feldstein）、巴罗（Barro）、达比（Darby）、迪恩·R. 莱默（Dean R. Leimer）、斯利格·D. 莱斯诺（Selig D. Lesnoy）、莫迪利亚尼（Modigliani）、布伦伯格



(Brumberg)、安多 (Ando)、考特利科夫 (Kotlikoff)、奥尔巴克 (Auerbach)、莱默 (Liemer)、理查森 (Richardson)、斯莱特 (Slate)、戴维斯 (Davis)、莫纳尔 (Munnell)、迪克斯-米里克斯 (Dicks-Mireaux)、金 (King)、伯恩海姆 (Bernheim)、斯利尔兹 (Scholz)、文蒂 (Venti)、威斯 (Wise)、萨姆威克 (Samwick) 等经济学家之间展开了激烈的争论, 虽然有关现收现付制的储蓄效应至今仍然没有取得一致的结论, 但对基金积累制的储蓄效应的研究已经证明, 在发展中国家强制性基金积累制养老金制度的建立将有效地增加储蓄。对于后一研究思路, P. A. 萨缪尔森 (Samuelson)、胡申成 (Shen Cheng Hu)、罗姆 (Rome)、阿洛 (Arrau)、施米特·赫布尔 (Schmidt-Hebbel)、瓦尔德斯-普里托 (Valdés-Prieto)、西夫安迪斯 (Cifuentes)、科斯蒂 (Corsetti)、霍尔兹曼 (Holzmann) 等学者分别从现收现付制和基金积累制的增长效应以及从现收现付制向基金积累制转轨的增长效应进行研究, 研究结果显示, 如果经济最初是动态无效率的, 引入现收现付制将使平衡增长路径收敛到黄金律水平, 提高未来若干代人的消费水平, 而基金积累制不影响未来各期资本存量间的关系; 从现收现付制向基金积累制养老金制度转轨将减少扭曲现象, 产生增长效应。

其二, 养老金制度与政府的关系。对于养老金制度, 现代公共品理论普遍认为, 政府应提供公共养老金制度以致力于解决社会公平问题, 实现收入再分配, 因为公平也是一种公共品; 而非政府提供的私营养老金制度能更好地增进制度供给效率, 即提高管理效率。在市场机制与非市场机制并存的混合经济中, 国家必不可少, 因为需要国家来组织经济; 市场也不可或缺, 因为当人们进行决策时市场是很有价值的工具。因此, 通过多支柱养老金体系, 既能实现再分配效率, 又能提高管理效率, 促进养老保障资源的合理配制, 增进个人福利和社会福利。

其三, 养老金制度与资本市场的关系。“养老金计划就是资本市场”, 尽管这个说法比较绝对, 但它却体现着养老金与资本市场的休戚相关。养老金从本质上讲是一种延迟的支付承诺, 具有定期预缴、延期给付和长期储蓄三个基本特点, 而人口老龄化及退休费用的急剧增长, 使得养老金制度又不得不对安全性、流动性和收益性做出重新调整, 这决定了养老基金必须进入资本市场; 养老基金本身所具有的长期协调性、稳定性和规模性, 以及追求长期稳定投资回报的特点, 对资本市场的制度、结构和效率以及稳定性将产



生极其重要而又复杂的影响，而养老金的社会保障属性反过来又要求养老金投资建立在资本市场比较规范、成熟的基础之上。从而在养老金与资本市场共同生长、相互促进的过程中，实现共赢以增进社会福利。

其四，养老金制度与人力资本发展战略的关系。养老金计划源于雇主责任，因为作为雇主基于激励与约束员工而建立的员工福利计划起到了养老保障的作用，自20世纪90年代以来，多数国家将雇主养老金计划纳入到多支柱养老金体系中来。由于养老金计划的分配方案可以多样化、差异化，而且它往往与工资、奖励、补贴、其他非货币化的福利制度配合使用，从而直接成为雇主在产品要素市场上竞争的重要手段。而从雇主人力资本发展战略的角度来设计养老金计划，可以促进企业薪酬福利制度改革，建立现代企业制度下的人力资源管理模式。因此，养老金计划可以设计为两大类：激励性制度安排和补偿性制度安排，前者通过合约的形式，分配给企业经营管理者和普通雇员一定的剩余索取权与剩余控制权，构成对他们的激励，以实现“持恒产者有恒心”的目的，如虚拟股票计划（Phantom Stock Plan）、业绩期权（Performance Stock Option）、管理人员股票期权（Executive Stock Option, ESO）、雇员持股计划（Employee Stock Ownership Plan, ESOP）等；后者主要是对雇员为企业所做的贡献给予回报，对雇员过去的学历、技能、经验等给予补偿，对雇员及其家庭未来的生活、学习、发展等进行保障。

养老保障制度是我国社会保障最重要的制度，是国有企业改革的重要配套措施，也是经济社会发展的主要支柱之一。改革开放以来，我国养老保障制度改革不断深入，制度设计不断完善，管理服务不断细化，对保障离退休人员基本生活，促进经济发展，维护社会稳定发挥了积极作用。目前，我国养老保障制度主要包括城镇企业职工基本养老保险与企业年金、机关事业单位退休保障和农村社会养老保险三个部分。城镇基本养老保险制度建于20世纪50年代，80年代中期开始改革，目前已初步建立了社会统筹与个人账户相结合的基本模式；50多年来，机关事业单位一直执行离退休保障制度，目前已有部分省市开展了机关事业单位养老保险社会统筹的试点；农村养老仍以家庭保障和社区扶持为主，20世纪90年代以来，一些地方进行了建立农村社会养老保险制度的探索。

当前，随着我国社会主义市场经济体制改革不断深化和经济社会发



展,经济结构不合理、社会保障体系不健全、就业压力逐年增加和收入分配差距拉大等深层次问题逐步显现出来,伴随市场化、城镇化、人口老龄化程度的提高,养老社会保障的任务越来越重,对加快建设与经济发展水平相适应的养老社会保障体系提出了新的任务和要求。

第一,社会主义和谐社会构建需要完善的养老社会保障制度。党的十六届六中全会《中共中央关于构建和谐社会若干重大问题的决定》和十七大报告《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗》都明确提出将“建立覆盖城乡居民的社会保障体系”作为构建社会主义和谐社会的主要任务之一,要求到2020年基本建立覆盖城乡居民的社会保障体系,使人人享有基本生活保障。当前,新型农村合作医疗制度和最低生活保障制度已经在农村相继建立,覆盖范围正在快速扩大,保障能力不断增强。而旨在解决农民养老后顾之忧的农村社会养老保险制度却在“社会经济条件不成熟”的理由下于1999年被停止,导致农村社会养老保障制度处于缺失状态。与此同时,传统的家庭保障方式和土地保障方式的功能也因城市化进程的不断加快而持续弱化。因此,在预期中国大规模“乡—城”人口迁移的历史背景下,政府必须在农村人口老龄化高峰来临之前做好应对准备,建立完善新型农村社会养老保险制度。

第二,经济社会结构转型需要完善的养老社会保障制度。中国近30年的经济转型过程中,社会经济发展和国际化进程加快打破了制度的限制。特别地,自20世纪90年代以来,随着社会主义市场经济体制改革的不断深入,各种限制人口流动的政策和制度障碍得以不断消除,人口从农业向非农产业、从农村向城镇地区、从中西部地区向东部地区的迁移,规模逐渐增大,基本进入一个持续稳定的发展过程。在中国人口老龄化程度正在日益加深的背景下,经济社会结构转型必将对中国城乡社会人口年龄结构产生重大影响,农民工、被征地农民、“入乡”城镇居民等的出现也对进一步统筹城乡养老社会保障制度提出更高要求。

第三,国有企业改革与产业结构调整需要完善的养老社会保障制度。现代企业制度建设要求国有企业必须成为“自主经营、自负盈亏”的商品生产者与经营者。而国有企业改革与产业结构调整又必然面临许多企业层面难以解决的问题,如失业人员增加、统一的劳动力市场建设要求劳动力充分流动、各地企业缴费负担畸轻畸重等。这些问题迫切地要求建立完



善的城镇企业基本养老保险制度。但是,当前城镇企业基本养老保险制度依然存在一些亟待解决的问题:养老保险制度改革产生的转制成本与划资偿债问题,社会统筹层次过低与养老保险关系接续困难,社会保险“税”、“费”之争与扩大制度覆盖范围的困惑,社会保障基金案件频发与监管体制尚须完善、经办管理能力有待提高之间的矛盾,失业人员、社会弱势群体养老保障方式缺失,等等。

第四,公务员制度建设与行政管理体制改革需要完善的养老社会保障制度。公务员养老保险制度是社会保障体系的重要组成部分,也是建立和完善公务员制度和改革行政管理体制提高行政效率的重要保障。2006年1月1日正式实施的《中华人民共和国公务员法》第七十七条规定:“国家建立公务员保险制度,保障公务员在退休、患病、工伤、生育、失业等情况下获得帮助和补偿。”作为公务员保险制度的核心组成部分,公务员养老保险制度的改革与实施也因此有了法律依据。

“养老金研究系列”是对作者近10年来致力于养老金研究的总结,主要从养老金理论与政策两个层面,全方位、系统地探讨了中国养老金制度的改革与完善问题。在近10年的学习和成长过程中,作者时时得到自己的导师——武汉大学社会保障研究中心主任邓大松教授的悉心指导,也非常感谢郑秉文教授(中国社会科学院)、穆怀忠教授(辽宁大学)、林义教授(西南财经大学)、赵曼教授(中南财经政法大学)、李珍教授(中国人民大学)、郭士征教授(上海财经大学)、李绍光教授(中国人民大学)、杨燕绥教授(清华大学)、李晓林教授(中央财经大学)、申曙光教授(中山大学)、丁建定教授(华中科技大学)、林毓铭教授(暨南大学)、于小东教授(北京大学)、孙建勇博士(中国保险监督管理委员会)、吴汉华博士(中国证券监督管理委员会)、陈良司长(中国人力资源和社会保障部)、卢海元博士(中国人力资源和社会保障部)、林羿博士(美国普信集团)、杨长汉博士(中国养老金网)等师长的关心与教导!在此还要感谢许许多多曾给予作者支持与帮助的朋友们!也要感谢中国社会科学出版社卢小生编审为本系列著作出版付出的辛勤劳动!

刘昌平

2008年夏于武昌珞珈山

序

“老有所养”是人类社会追求的永恒目标之一，养老金制度作为工业革命之后人类养老保障的主要方式备受世界各国政府和人民的广泛关注。自1889年德国建立了世界上第一项正式养老金制度开始，历经100多年的变迁，养老金制度已经形成了一个庞大而复杂的体系。从1958年萨缪尔森（P. A. Samuelson）对养老金制度的理论前提进行探讨后，国外许多著名专家学者对养老金制度给予了深刻关注，其间展开了长达数十年的激烈论争，也形成了大量极富思想内涵的理论成果。虽然直到今天，在许多问题上仍然没有取得一致的结论，但这些重要的研究成果和文献对于后续研究和改革实践具有非常重要的理论价值和现实意义。

中国政府一直致力于养老社会保障制度建设，将其看作老百姓的“养命钱”和国有企业改革与经济社会发展的重要支柱之一。改革开放以来，各项工作都取得了明显进展，但是养老社会保障制度建设依然存在许多制度性问题和面临许多外部压力，亟待进一步完善。

中国的养老社会保障制度改革也受到了学术界的极大关注。近几年来，有关养老金方面的研究已经渐成热点，相关研究成果也层出不穷，提出了许多有价值的学术观点和政策建议，为我国养老社会保障制度建设作出积极的贡献。

社会保障是一项复杂的社会系统工作，也是一项正在不断改革和完善的社会经济制度，需要解决的问题和面临的困难太多。而我国社会保障理论研究起步较晚，在许多理论问题还没有郭清的情况下，又必须不断地应对当前层出不穷的现实问题，这需要社会保障理论工作者，特别是中青年学者为此作出不懈努力。

当前，从“制度变迁”和经济学视角抽象和推演养老金制度发展史的论著并不多见。刘昌平这部著作没有拘泥于养老保障发展史进行平铺直



述,也没有被纷繁复杂的历次养老金制度变迁的外部表象所迷惑,而是按照影响程度和重要性,从整个养老保障发展史中抽象出三次重要的制度变迁作为研究对象,深入探讨了世界性养老金制度变迁的合理内核,推演出世界养老金制度发展的未来趋势和中国养老社会保障制度的改革方向。

在我看来,这部著作有许多与以往研究成果不同的特点,其中尤为突出是:第一,通读全文可以发现,这部著作的选题和对养老金制度变迁史的抽象不是出于短期考虑,更不是出于研究目的的便利,而是在前人研究的基础上,经过深思熟虑和严密论证之后的理性判断,是对养老金制度变迁史的重新定义:以“储钱罐”的变更定义家庭保障向社会保障的转变,以“养老金革命”定义现收现付制向基金积累制养老金制度的转变,并以“公平与效率的平衡”定义单一支柱向多支柱养老金制度的转变。第二,对于历史上的每次养老金制度变迁我们都可以找到貌似合理的解释,但这部著作却没有随波逐流,而是对这些解释进行挑战,通过剥离有关表象特征,找寻并论证推动养老金制度变迁的内在动力:公平与效率的矛盾,推演了全球养老金制度变迁的四个潜在路径。第三,研究方法的创新一直是学术研究的生命力,这部著作已经在这些方面进行了大胆的尝试:采用叠代模型和优化方法模拟从家庭养老保障向社会养老保障转轨的全过程,使用精算技术全面系统地测算中国基本养老保险隐性债务和转制成本,运用敏感性分析方法实证研究基本养老保险目标工资替代率影响因子及程度。这应该是一种好的开始。

非常值得高兴的是,刘昌平博士即将出版的这部专著经过多轮专家评审,已于2007年获得湖北省优秀博士学位论文奖和2008年全国优秀博士学位论文提名论文,这也是中国社会保障学科自设立以来获得的第一篇全国优秀博士学位论文提名论文。我也非常热忱地把它推荐给关心我国养老金制度改革的人们,并衷心地希望刘昌平博士在今后的学术生涯中继续努力,取得更多新的研究成果。

2008年10月

目 录

- 1 导论 / 1
 - 1.1 养老金制度的“演化”:一个鸟瞰 / 1
 - 1.2 养老金经济理论的历史嬗变 / 7
 - 1.3 研究思路与结构 / 14
- 2 工业革命与社会养老金制度起源 / 17
 - 2.1 家庭养老保障的经济起源:代际交换 / 17
 - 2.2 正式养老金制度的经济起源:工业革命与城市化 / 24
 - 2.3 养老保险上升为政府职能的必然性 / 32
- 3 现收现付制养老金制度的经济效应分析 / 48
 - 3.1 现收现付制的理论前提与“黄金时代” / 48
 - 3.2 现收现付制养老金制度的再分配效应 / 61
 - 3.3 现收现付制养老金制度的效率损失 / 68
- 4 养老金革命:从现收现付制向基金积累制转轨 / 80
 - 4.1 现收现付制养老金制度危机与养老金革命 / 81
 - 4.2 现收现付制与基金积累制养老金制度的比较:储蓄效应 / 87
 - 4.3 现收现付制与基金积累制养老金制度的比较:经济增长效应 / 94
 - 4.4 从现收现付制向基金积累制养老金制度转轨的成本:隐性债务与转制成本 / 99
- 5 多支柱养老金制度改革 / 110



- 5.1 基金积累制养老金制度的风险性 / 110
- 5.2 国际组织倡导的多支柱养老金模式 / 117
- 5.3 全球多支柱养老金制度改革回顾 / 125
- 5.4 多支柱养老金模式的理论基础与经济效应 / 134
- 6 全球养老金制度改革展望 / 138
 - 6.1 公平与效率的平衡是推动养老金制度变迁的合理内核 / 138
 - 6.2 全球养老金制度改革的典型路径 / 148
 - 6.3 全球养老金制度改革展望:殊途同归多支柱模式 / 159
- 7 中国基本养老保险制度的隐性债务、转制成本与财务平衡测算 / 165
 - 7.1 研究背景 / 165
 - 7.2 基本假设与测算方法 / 167
 - 7.3 模型构建 / 172
 - 7.4 参数假设与测算方案 / 177
 - 7.5 经验分析 / 179
- 8 中国养老社会保障制度的反思与重构 / 185
 - 8.1 中国养老社会保障制度改革综合评估 / 185
 - 8.2 将“统账结合”定义为“部分积累制”是误解或曲解 / 190
 - 8.3 可持续发展的中国多支柱养老社会保障体系的基本框架 / 193
 - 8.4 中国企业基本养老保险转制成本与“划资偿债”战略 / 197
 - 8.5 中国养老保障基金资本化运营战略 / 202
- 参考文献 / 208
- 后记 / 223

1 导论

1.1 养老金制度的“演化”：一个鸟瞰

生老病死是人类无法抗拒的自然规律，而老有所养、老有所终自古以来就是人类社会追求的一种美好愿景。早在公元前 2500 年左右，孔子在《礼记·礼运篇》中就提出了“大同社会”的理想：“大道之行也，天下为公，……人不独亲其亲，不独子其子；使老有所终，壮有所用，幼有所长，鳏寡孤独废疾者皆有所养。”^① 劳动者在经过一生的辛劳进入老年之后，其劳动能力已经基本丧失，依靠自身劳动获取生活资料的能力已经不复存在。在老年阶段，任何人都希望自己在物质上和精神上能有一个幸福的晚年，不希望自己的晚年生活陷入经济困境。因此，如何养老一直是人类社会面临的重要课题。

人类养老保障问题的实质就是寻找一个合适的“储钱罐”——用以储存劳动时期的“过剩生活资料”，以备年老丧失劳动能力时使用。老年收入保障无非采取三种方式：第一类是自己供养自己，即通过劳动获得收入保障；第二类是非正式的制度安排，如家庭养老、社区养老；第三类是正式的制度安排，如私人保险、社会保险。综观人类养老保障方式的历史演进过程，我们可以发现其间经历了多次制度变迁，如资本主义工业革命时期从家庭保障向社会保障转变；19 世纪末从雇主责任制度向公共养老金制度转变；20 世纪 20 年代从免费型养老金制度向缴费型养老金制度转变；第二次世界大战结束后从基金积累制（fully fund）养老金制度向现收现付制（pay-as-you-go）养老金制度转变；20 世纪 50—60 年代从统

^① 邓大松主编：《社会保险》，中国劳动社会保障出版社 2002 年版，第 219 页。



一受益养老金制度 (the basic flat-rate pension) 向收入关联养老金制度 (the earnings-related insurance system) 转变; 20 世纪 70 年代又从现收现付制养老金制度向基金积累制养老金制度转变; 20 世纪 70 年代从受益基准制 (defined benefit, DB) 养老金制度向供款基准制 (defined contribution, DC) 养老金制度转变; 20 世纪 90 年代部分国家从现收现付制养老金制度向名义账户制 (notional defined contribution, NDC) 养老金制度转变; 20 世纪 90 年代中期从单一支柱 (one pillar) 养老金制度向多支柱 (multi-pillar) 养老金制度转变, 等等。

人类养老保障制度每一次变迁都有其必然性和原因, 但是, 回顾整个养老保障制度变迁历史我们可以发现, 有些制度变迁只是局部的和短暂的, 而有些制度变迁则是世界性的和意义深远的。因此, 为了深入研究养老保障制度变迁的内在动力和逻辑结构, 也为了分析便利, 本书按照制度变迁的影响程度和重要性, 从中抽象出三次重要的制度变迁作为本书研究的对象, 即从家庭保障过渡到社会养老保障、从现收现付制养老金制度转轨为基金积累制养老金制度和从单一支柱养老金制度发展成多支柱养老金制度。

1.1.1 第一次重要的制度变迁: 从家庭保障向社会养老保障过渡

第一次重要的养老金制度变迁发生在 18—19 世纪资本主义工业革命时期, 制度变迁的方式是从家庭养老保障模式向社会养老保障制度过渡, 制度变迁的原因是工业化及由此产生的城市化, 制度变迁的领导者主要是当时的西方工业化国家。

舒尔茨 (Theodore W. Schultz) 认为^①: “一个人通过自己的力量来防止因为年迈而经济状况的不稳定, 即使不说这是不可能的, 至少也是非常困难的。因为他将面临种种问题, 如: (1) 不能肯定自己什么时候去世; (2) 不能确定将来收入的多寡; (3) 不知道自己年老后的基本需求是什么; (4) 无法预测自己的配偶、子女及亲属什么时候因什么原因而去世; (5) 无法预料年老后的健康状况。正因为上述种种原因, 不难理解为什

^① [美] 吉姆斯·舒尔茨著, 刘京胜译:《老年人的经济保障》。转引自中国老龄问题全国委员会办公室编《国外老龄问题》, 甘肃人民出版社 1987 年版, 第 14 页。



么世界各国从原始时期就主要依靠集体的方式为老年人提供经济保障。人类自从在地球上出现以后,就力图以家庭、部落、团体的形式聚集起来共同减少或消除经济上的不保障,其中家庭的作用最重要。”

在西方国家工业化之前,养老保障的责任主要由家庭承载。正如德国学者鲁道夫·吕贝尔特(Rudolf Lübeierte)所描述的那样:“在18世纪中叶,欧洲各民族主要生活在农村,以农业为主,100个人中有90人靠农业生产或农业小企业为生。农民一般是三代,不少是四代同堂,共营家计。在农民大家庭中,每一个成员按其能力,为维持生活作贡献,老弱病残也各得其所,直至一旦瞑目为止。农村由毗邻居住的村舍和亲属纽带结成的集体,这决定着农村居民的生活。”^①在中国,自周代以来,社会历经战乱,社会形态、国家政权形式多有变迁,但构成社会基石的始终是家庭和家族,以致有人将中国称为家庭本位的社会或宗法社会。中国的家庭和宗族不仅关系稳固,而且规模大。在家族内部,家庭养老遇到困难,可以获得家族的救济,家族设有公共的田产,分为祭田、义田和学田几类,义田收入用以赈济贫困灾病。家庭和氏族养老,主要依靠习俗和道德的力量来约束人们履行养老的义务。中国儒家伦理道德的核心是“忠孝仁义信”,主张人生以孝亲敬长、“仁爱”、“忠君”、“克己”、“修身”为本,通过道德上的修炼达到至善的人生最高境界。^②

事实上,传统的家庭养老保障模式是通过纵向代际转移的方式将财富从上一代人向下一代人进行实物转移,这种财富的代际转移方式尤其在资本市场缺失、工业化没有出现之前是唯一可行的养老保障模式。因此,家庭养老保障成为了工业化之前人类养老保障的基本形式,也由此促进了扩展家庭(extended family)的形成。但是,由于近代工业革命在世界范围内引起了人类一次历史性的飞跃,人们的生产方式与生活方式发生了巨大的变化,传统的家庭制度面临严重挑战,家庭成员分离、人口迁徙、工作变动等,造成西方传统家庭的动荡和解体,家庭结构逐渐趋于小型化,形成了大量核心家庭(nuclear family),因此包括养老在内的家庭功能开始

^① 刘俊霞:《收入分配与我国养老保险制度改革》,中国财政经济出版社2004年版,第270页。

^② 张岱年、程宜山:《中国文化与文化论争》,中国人民大学出版社1990年版,第156页。



逐渐弱化。正是因为工业化进而城市化导致家庭养老保障功能弱化，人们从工业革命之初就开始探索其他方式以替代家庭保障功能。1889年，作为西方工业化程度最高的国家之一，德国创建了世界上第一部正式的养老金制度。

早在1881年11月7日，经宰相俾斯麦（Otto von Bismarck）倡议，德国皇帝威廉一世颁布皇帝诏书《德国社会政策大宪章》。该宪章载明：工人在患病、发生事故、伤残和老年经济困难时应该受到保障，他们有权要求救济，工人保障应该由工人自行管理。继1883年推出了世界上第一部《劳工疾病保险法》，1884年颁布了《劳工灾害保险法》，1889年德国颁布了世界上第一部正式的养老金制度立法——《劳工老年残疾保险法》。其后，英国于1908年8月1日正式通过了养老金法案，绝大部分欧洲国家及其附属国都是在19世纪末20世纪初设立养老金制度的。1935年，一直崇尚自由主义的美国也通过了社会保障历史上第一部综合性法典——《社会保障法》（*Social Security Act*），它包括老年社会保险、失业社会保险、盲人补助、老年补助和未成年人补助五个基本项目和一些补充项目。这标志着包括养老保险在内的社会保障作为一种国家制度最终形成。

除了西方资本主义国家全面建立社会养老金制度外，当时的社会主义国家苏联和一些东欧国家，也曾先后建立了覆盖范围广泛的、以“低工资、宽福利”为特征的、由国家承担全部责任的社会养老保险制度。如我国自20世纪50年代起就建立了类似于苏联的国家养老保险体系。

1.1.2 第二次重要的制度变迁：从现收现付制养老金制度向基金积累制养老金制度转轨

第二次重要的养老金制度变迁发生在20世纪70年代到90年代中期，养老金制度改革的方式是从现收现付制养老金制度向完全基金积累制养老金制度转轨，改革的领导者是拉丁美洲的智利，这次养老金制度改革被誉为“养老金革命”。

作为以减轻贫困为目标的“社会安全网”的一部分，社会和政府建立起为老年人提供收入保障的制度。这些制度安排受到所有人的关注——无论是富人还是穷人、青年人抑或老人，因为不同的制度既能够促进经济



增长,也可能阻碍经济增长。^①

20 世纪 70 年代的两次石油危机产生的世界性经济危机,加之预期人口老龄化的影响,主要发达国家的现收现付制公共养老金制度开始面临财政危机。与此同时,现收现付制养老金制度的弊端也在这个时期出现,特别是在现收现付制公共养老金制度的覆盖范围逐步扩展和待遇水平逐渐提高的同时,主要发达国家出现了储蓄率下降、劳动力供给减少、提前退休者增加、企业生产成本上升、国际竞争力削弱等问题。在这种情况下,如何让现收现付制公共养老金制度摆脱危机,使政府从公共养老金制度所造成的财政困境中解脱出来,并设计出一套有利于国家未来经济发展的养老金制度,就成为摆在外国政治家和经济学家面前的一大难题。

1981 年 5 月,智利开始改革政府管理的现收现付制养老金制度,创立完全基金积累制个人账户管理方式的私人养老金制度。智利所推行的富有创新性的养老金私人管理的激进改革,因其成效超出人们的预料而震惊了世界,到 20 世纪 90 年代初,智利已成为拉丁美洲经济增长的楷模,养老金制度改革为此做出了巨大的贡献。因此,智利新的养老金体制被誉为“智利模式”。在“智利模式”的影响下,秘鲁(1993)、阿根廷(1994)、哥伦比亚(1994)、乌拉圭(1995)、墨西哥(1996)、玻利维亚(1996)、萨尔瓦多(1996)七个拉美国家分别进行了程度不同的养老金私人管理方式的改革。

而在欧洲,英国是发达国家中第一个面临公共养老金制度潜在危机的国家,1979 年上台的撒切尔(Margaret Thatcher)保守党政府通过降低公共养老金计划的待遇水平,激励职工从收入关联养老金计划(the state earnings-related pension scheme, SERPS)中退出等方式,实行养老金制度私有化。主要的改革措施是改变国家基本养老金待遇指数化调整机制、提高妇女退休年龄、鼓励职工从收入关联养老金计划中“解约”(contract out),并促进私人基金积累制养老金计划的发展。

因此,从 20 世纪 70 年代到 90 年代中期,世界上大部分国家养老金制度改革的主导趋势是废止或削弱现收现付制公共养老金制度,建立和鼓

^① 世界银行:《防止老龄危机:保护老年人及促进增长的政策》,劳动和社会保障部社会保险研究所等译,中国财政经济出版社 1997 年版,第 1 页。

