



当代社会科学文库

中国养老保险基金支付缺口 及应对策略

曾 益 著



对外经济贸易大学出版社

University of International Business and Economics Press

当代社会科学文库

本书受到 2015 年度湖北省社会科学基金一般项目 (2015033) 的资助

中国养老保险基金支付缺口 及应对策略

曾 益 著

对外经济贸易大学出版社
中国·北京

图书在版编目 (CIP) 数据

中国养老保险基金支付缺口及应对策略 / 曾益著

· 一北京: 对外经济贸易大学出版社, 2016.10

(当代社会科学文库)

ISBN 978-7-5663-1684-4

I. ①中… II. ①曾… III. ①养老保险基金-基金管
理-研究-中国 IV. ①F842.612

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 215593 号

© 2016 年 对外经济贸易大学出版社出版发行

版权所有 翻印必究

中国养老保险基金支付缺口及应对策略

曾 益 著

责任编辑: 王 煜 强晓洁

对外经济贸易大学出版社

北京市朝阳区惠新东街 10 号 邮政编码: 100029

邮购电话: 010-64492338 发行部电话: 010-64492342

网址: <http://www.uibep.com> E-mail: uibep@126.com

北京九州迅驰传媒文化有限公司印装 新华书店经销

成品尺寸: 170mm×240mm 10.5 印张 194 千字

2016 年 10 月北京第 1 版 2016 年 10 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-5663-1684-4

定价: 29.00 元

前言

目前,世界大部分国家受到人口老龄化问题的困扰,中国也不例外。中国于2000年迈进人口老龄化社会,此后人口老龄化程度不断上升,2014年,中国60岁和65岁及以上人口占总人口比重分别达到15.53%和10.06%,较2000年分别提高5.2和3.06个百分点。自1978年开始长期执行的计划生育政策是导致中国人口老龄化程度不断上升的重要原因之一,计划生育政策的实施导致中国妇女总和生育率下降及新生人口数量减少(即“少子化”),从而使人口老龄化程度不断加剧。人口老龄化带来一系列问题,如经济增长速度出现下滑趋势、人口红利(即劳动年龄段人口)开始消失、社会养老保险基金支付压力不断上升甚至出现支付危机等。例如,2014年城镇企业职工基本养老保险基金收入25310亿元,比上年增长11.6%,2014年基金支出为21755亿元,比上年增长17.8%,基金支出的增长速度快于基金收入的增长速度,可见中国社会养老保险基金支付压力已逐步显现。

基于上述背景,本书通过建立精算模型分析城镇职工基本养老保险(包括城镇企业职工基本养老保险和机关事业单位基本养老保险)基金的财务运行状况,随后分析延迟退休年龄政策和调整生育政策对城镇职工基本养老保险基金的影响。本文首先对城镇企业职工基本养老保险基金的财务运行状况进行模拟,研究发现:第一,随着人口老龄化程度的不断上升,城镇企业职工基本养老保险不可避免出现累计赤字(亦称“支付危机”),城镇企业职工基本养老保险基金约在2032年左右出现累计赤字,2090年累计赤字为1012.79万亿元;第二,如果中国仍实行“一胎”政策,且于2022年实施渐进式延迟退休年龄政策,城镇企业职工基本养老保险基金约在2076年左右出现累计赤字,2090年累计赤字为422.36万亿元左右;第三,进一步引入“单独二胎”政策后,如果所有符合政策规定夫妇生育二孩,城镇企业职工基本养老保险基金出现累计赤字的时点推迟约9年,“单独二胎”政策虽能缓解城镇企业职工基本养老保险基金的支付压力,但是并不能破解城镇企业职工基本养老保险基金的支付危机;第四,再进一步实施“全面二胎”政策后,在不同生育意愿下,人口数量并未出现快速增长现象且人口老龄化程度有一定程度的缓解,不仅如此,城

镇企业职工基本养老保险基金出现累计赤字的时点均有所推迟；第五，如果54%及以上夫妇生育二孩，城镇企业职工基本养老保险基金在2090年及以前不出现累计赤字。上述结论均通过敏感性测试。可见，延迟退休年龄政策和“全面二孩”政策可以缓解城镇企业职工基本养老保险基金支付压力。

中国于2015年1月14日建立机关事业单位工作人员养老保险制度，由于该制度没有前期资金积累，并且机关事业单位系统内的退休比例逐年上升，导致研究者们对该制度的可持续运行提出质疑。对此，本书通过建立精算模型对机关事业单位工作人员养老保险制度的财务运行状况进行模拟与分析后得出以下主要结论：第一，如果仅靠自身筹资体系，该制度在测算期内均出现年度收支缺口；第二，如果财政承担转制成本，该制度分别在2035年和2050年左右开始出现当期赤字和累计赤字；第三，如果进一步延迟退休年龄，该制度开始出现当期赤字和累计赤字的时点分别推迟10年和22年左右；第四，再进一步，如果生育全面二孩夫妇的比例提高，该制度开始出现当期赤字和累计赤字的时点会再推迟甚至在2090年及以前不出现累计赤字；第五，在未解决转制成本问题前，该制度与城镇职工基本养老保险制度的合并不利于养老保险体系的可持续运行。以上结论均通过敏感性测试。可见，解决转制成本问题、延迟退休年龄及提高妇女生育意愿等是促进机关事业单位养老保险可持续运行的有效措施。

为真正实现社会养老保险基金的长期可持续运行还需要从多角度多方面着手。宏观外部环境的发展能够促进养老保险基金收入的持续增长，促进产业升级，实现宏观经济更好更快的发展能够推迟养老保险基金出现赤字的时点。同时，从现收现付制向部分积累制或者完全积累制的养老保险运行模式转变，也能够有效提高基金抵抗老龄化风险的能力。应该尽快建立多层次的养老保险体系，实现对老年人生活的保障，除了依赖基本养老保险以外，加快发展企业补充养老保险和个人储蓄计划非常必要。与此同时，提高征缴领域的信息化管理技术，加强职工货币工资的透明化，明确社会保险费征收主体的责任等相关配套措施的实施，能够进一步推动养老保险体系的改革与完善。

目 录

第一章 绪论	1
第一节 研究背景	1
第二节 研究的目的与意义	3
第三节 国内外研究综述	7
第四节 研究思路和研究方法	14
第五节 研究的创新点及不足	16
第二章 养老保险的基本理论	17
第一节 养老保险制度产生的理论基础	17
第二节 养老保险制度的产生与发展历程	20
第三节 养老保险制度的运行模式及其演变规律	25
第四节 西方国家养老保险制度改革及其经验借鉴	33
第三章 中国城镇职工养老保险制度的发展历程及存在问题分析	45
第一节 中国城镇企业职工养老保险制度的内容及其发展历程	45
第二节 机关事业单位工作人员养老保险制度的发展历程	49
第三节 中国城镇职工养老保险制度存在的问题	51
第四章 人口预测与中国人口老龄化程度的演变趋势	55
第一节 人口预测模型	55
第二节 相关参数计算与说明	59
第三节 我国未来的人口发展趋势	71
第四节 小结	85
第五章 城镇企业职工基本养老保险基金财务运行状况分析	87
第一节 精算模型	87
第二节 相关参数计算与说明	90
第三节 实证结果	94
第四节 小结	114
第六章 机关事业单位工作人员养老保险基金财务运行状况分析	117
第一节 精算模型	117

第二节 相关参数计算与说明	120
第三节 实证结果	125
第四节 结论与政策建议	133
第七章 完善我国城镇职工养老保险制度的政策建议	135
第一节 对现有城镇职工养老保险制度自身的完善	135
第二节 构建多层次的城镇职工养老保险体系	137
第三节 促进人口结构与宏观经济健康发展	138
附录 人口生命表	141
参考文献	154

第一章

绪 论

第一节 研究背景

社会保险在整个社会保障体系中居于核心地位，而养老保险又是整个社会保险体系中最核心的内容之一。我国的养老保险制度由城镇企业职工养老保险制度（覆盖城镇企业职工）、机关事业单位工作人员养老保险制度（覆盖公务员和事业单位工作人员）和城乡居民社会养老保险制度（覆盖城镇非从业居民和农村居民）^①构成。在很长一段时间内，农村居民社会养老保险制度一直是个空白，随着经济发展，于 2009 年构建起来。城镇居民社会养老保险也需要政府给予补贴，但由于城镇居民社会养老保险 2011 年才开始试点，规模不大，城镇居民社会养老保险无论在筹资水平、待遇水平和制度模式等方面均不如城镇企业职工基本养老保险完善，因此就目前来看，在整个城镇职工养老保险体系中，最主要的内容是前两者，即城镇企业职工基本养老保险制度和机关事业单位工作人员养老保险制度，这两者共同构成城镇职工基本养老保险制度。

在 2014 年及以前，我国的城镇职工基本养老保险制度存在“双轨制”的局面，企业职工参加“统账结合”模式的城镇企业职工基本养老保险制度，养老金替代率在 40%~60%之间，而机关事业单位工作人员则享受传统的退休金制度，在工作期间无须缴纳任何保险费，他们的退休金来源于政府财政补贴，并且退休金替代率在 80%~95%之间甚至超过 100%。两类体系的职工养老金（退休金）待遇差距非常大，养老金的这一“双轨制”局面的存在已经逐渐引起企业职工的强烈不满，影响社会和谐稳定，这一问题已饱受诟病。在此背景下，我国开始改革机关事业单位工作人员养老金制度，2008 年 3 月 14 日，我

^① 城乡居民社会养老保险制度由城镇居民社会养老保险制度和新型农村社会养老保险制度构成。

国出台了《事业单位工作人员养老保险制度改革试点方案的通知》(国发[2008] 10 号),但是此后改革试点工作进展缓慢,仅上海、北京、广东等部分地区按照上述《试点方案》进行改革,国发[2008] 10 号文件几乎成为一纸空文。随着时间的推移,2015 年 1 月 14 日,我国颁布《国务院关于机关事业单位工作人员养老保险制度改革的决定》(国发[2015] 2 号),这标志着机关事业单位工作人员养老保险制度的建立,这一改革也说明我国彻底结束了城镇职工养老金“双轨制”的局面。

制度改革所带来的转制成本问题是养老保险制度可持续性运行的重大挑战,除此之外,日益严重的人口老龄化问题也会对养老保险制度的健康运行带来巨大冲击。目前,世界各国都饱受人口老龄化问题的困扰,我国在 2000 年左右开始步入老龄化社会。自 20 世纪 70 年代开始,我国实行了严格的计划生育政策,随着这一政策的实施,以及人们生活方式及观念的转变,我国已经步入了“低生育水平”时代,2010 年第六次人口普查数据显示,我国妇女总和生育率为 1.18,其中城镇和农村妇女总和生育率分别为 0.98 和 1.44,均低于更替水平 2.1,不仅如此,随着经济的发展,医疗卫生条件的提高及生活水平的改善,我国人口的平均预期寿命在不断提高,低生育水平及平均预期寿命的提高使得进入 21 世纪以来的 15 年间,我国的老龄化速度突飞猛进,我国 65 岁及以上人口占总人口的比重由 2000 年的 6.96%,提高至 2015 年的 10.8%,据联合国人口署估计,未来 30 年间,中国的老龄化程度又将不断加重,至 2050 年,中国 60 岁及以上的人口将占到总人口的 38.64%,65 岁及以上的人口比例高达 29.11%,如此严重的老龄化程度无疑会使得我国养老保险体系承受巨大的偿付压力。除了人口老龄化外,城镇化速度的加快也使得整个社会的就业格局发生变化,大量的个体、灵活就业人员已经成为民营企业、个体户、外企等的主力军。然而这些特点给我国的城镇职工养老保险制度带来了严峻挑战,将会导致政府、企业和个人的负担系数大幅度增加,养老保险基金的支出会大幅度增加,这就需要社会养老基金有足够的支撑能力,需要老年服务事业的加速发展,需要尽快解决转移流动性强的劳动力养老保险参保等问题。但如果这些问题不加以关注,容易造成各种矛盾积累和激化,进而演变成社会保险的新的历史欠账,严重阻碍政府部门调节收入分配作用的发挥,拉大社会不同收入群体的差距,进而影响社会的和谐稳定。

在众多影响养老保险基金收支平衡的因素中,退休年龄政策的调整最受关注,我国现行的退休年龄(男性 60 岁,女干部 55 岁,女工人 50 岁)是在 20 世纪 50 年代制定出来的,从政策制定到现在的 60 年间,我国的经济社会发生了翻天覆地的变化,当初规定退休年龄时中国人口平均预期寿命只有 40 多岁,

到改革开放之初时,劳动保险法下的退休制度是 37 个人工作,一个人退休,而现如今,根据第六次人口普查数据可知,在 2010 年我国人口的平均预期寿命已经达到 74.83 岁,养老保险的赡养比为 3:1,但退休年龄政策却一直没有改变,以前的退休年龄政策相对于当今的社会经济情况来说已然不合时宜。为了缓解养老保险基金的偿付压力同时更是为了适应经济社会发展的新形势,延长退休年龄的政策不断被提出来,2013 年 11 月 12 日颁布的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提到“研究制定渐进式延长退休年龄政策”,那么,这一政策能够在多大程度上缓解我国养老保险体系的支付危机,这一政策的提出引起了社会各界的讨论,但各方的观点褒贬不一,延长退休年龄是否能够提高我国养老保险基金的偿付能力,能否使得我国养老保险基金可持续运行,大多数学者认为这一政策有助于改善我国养老保险基金的运行状况,新加入参保人员提供的养老基金的收入至少能够在一定程度上推迟养老保险基金出现赤字的时间,有学者认为,延长退休年龄以后虽然缴费期限延长了,缴费收入增加了,但养老保险基金支出增加了,最终结果是不确定的,要受到诸如利率、社会平均工资增长率、在职职工工资增长率、养老金增长率和死亡率分布等因素的影响。

在我国经济发展进入“新常态”的今天,我国的城镇职工养老保险体系也正在经历制度“并轨”的改革,2015 年伊始,国家推进了机关事业单位养老保险制度的建立,这一改革首先从理论上丰富了我国的城镇职工养老保险制度,然而在实际运行中,由于该制度没有前期的资金积累,养老保险模式的改变将会产生大量的转制成本,养老基金能否实现可持续运行是该政策能否顺利实施的前提。同时,是否应该将其尽快与我国实行已久的城镇企业职工基本养老保险制度合并,更加维护社会的公平正义。我国城镇职工养老保险制度在破除“双轨制”的实践中,又伴随着延长退休年龄等政策的调整,那么这些改革,到底能否缓解我国养老保险基金的支付压力,真正实现制度的可持续运行?这些问题非常重要,笔者将在之后章节对以上问题给予解答。

第二节 研究的目的与意义

一、研究目的

养老保险在社会保障中居于核心地位,这样一种制度是否完善完备,对中国的经济和社会的稳定发展意义重大,同时,社会养老保险的目的就是为了使

人们在年老无收入的时候尽量满足其享有体面生活的要求。

我国的城镇职工养老保险体系中，一直存在“双轨制”的局面，一方面企业职工参加基本养老保险制度，另一方面机关事业单位在 2014 年之前实行退休金养老制度。企业职工在工作期间按照一定比例缴纳养老保险费，达到一定的缴费年限和退休年龄以后领取一定的养老金，养老金的替代率在 40%~60%之间，而机关事业单位的工作人员在工作期间无须缴纳任何保费，退休以后可以领取由财政支付的退休金，替代率高达 80%~95%，甚至超过 100%。“双轨制”的养老保险制度差距非常大，影响了社会的公平正义及和谐稳定。在此背景下，2015 年 1 月 14 日颁布的《国务院关于机关事业单位工作人员养老保险制度改革的决定》标志着机关事业单位养老保险制度的建立，这一改革，为城镇职工养老保险制度的统一做出了重要贡献。

除了养老保险制度本身模式的转变以外，目前来看，我国的养老保险基金的可持续运行还深受人口老龄化问题的冲击，到 2050 年，我国的 60 岁及以上的老年人口将超过三分之一，如此庞大的老年人口必定对我国的养老保险体系带来巨大的支付压力。那么如何能够缓解压力，改善养老保险基金的财务运行状况呢，在对养老保险制度进行改革的过程中，不同的养老金筹资模式将带来怎样的影响，延长退休年龄等政策又能带来多大的影响，同时，机关事业单位养老保险制度的建立，从本质上来说，首先对社会公平、养老保险体系的完善带来了正面影响，但是由于该制度没有前期的资金积累，在制度转型的过程中必然会产生转制成本问题，该制度能否可持续运行，是否应该尽快在实际运行中与城镇职工基本养老保险制度合并，养老保险制度应该从哪些方面进行完善，这些问题亟待解决。

本文的目的就是通过深入剖析养老保险制度的发展历程，总结西方国家养老保险改革的经验，建立精算模型，精确分析“养老金并轨”以后，新的城镇职工养老保险制度的财务运行状况，并且对机关事业单位养老改革带来的转制成本等问题进行研究，研究在改革刚刚开始的今天，政府需要负担多大比例的转制成本才能够使制度得以顺利实施，对如何能够更加有效地完善我国的养老保险制度提出政策建议。

二、研究意义

（一）理论意义

国外养老保障制度发展历史较长，早在 1883 年，德国政府就颁布了《老年和疾病强制保障法》，英国政府也于 1911 年颁布了《国民保障法》。十月革命后，苏联将“公民在年老、丧失劳动能力和患病时享有物质保障的权利”写

入宪法,建立了第一个社会主义养老保障制度。此后瑞典、法国等也相继建立并通过了有关养老保障的法律。截至“二战”前,世界已有 30 多个国家建立了养老保障制度。“二战”后,人口老龄化成为西方国家普遍面临的社会问题,各国纷纷成立专门的老年人口管理机构,普及老年保险法,制定国家干预方针与特殊政策。养老保障的覆盖面、服务项目不断扩大,政策法规不断完善,财政支出不断增加。养老保障负担的不断加重,加之 20 世纪 70 年代西方国家陷入经济滞胀困境,使各国现行养老保障制度开始面临财政上的困境。为此,各国政府纷纷对原有的养老保障制度进行改革,如提高退休年龄,提高缴费比例,增加当期养老金收入等。通过对国外养老保障制度的产生、发展过程进行考察,可以发现养老保障制度最初在某几个国家产生,是这几个国家特定的经济、社会、文化、政治等因素的综合作用的结果,有一定的偶然性。但从整个人类社会发展过程来看,其产生和发展又是必然的,它是人类社会文明进步的体现。各国养老保障制度的发展过程也具有一定的规律性,通过研究可以发现,几乎所有的国家都经历了从家庭保障到建立专门的养老保障制度;从覆盖部分职业人群逐步发展到覆盖大多数或者全民的养老保障体系;从最初的养老津贴发展到更加注重养老服务。通过对各国在建立和完善养老制度过程中的规律性问题和经验教训的总结,可以给我国养老保险制度的发展提供有益的参考。

各国养老保险制度建立和发展过程中虽有共性,但各国的经济发展水平、政治体制、治理理念、历史文化背景等都不尽相同,所以各国实行的具体养老保障制度各有差别,对未来养老保障制度的改革方向仍存在争论。从各国的养老保险体系构成来看,任何国家的养老保险制度都不是单一的,都是一个多层次、多形式的保障体系,其目的是为了适应不同人群的养老保险需求,但总有一种基本的养老保险制度覆盖了大多数国民。依据养老保险制度建立的理论基础、历史渊源、保障范围、资金来源及运作方式、政府与市场职能的界限、养老服务的提供等标准,可以把国外养老保障制度化分为不同的几种模式,通过对各种模式的分析可以找出其中的共性和特性,分析其优缺点。通过探讨各种模式未来的改革思路 and 方向,可以给我国养老保障制度的发展提供借鉴。

在人口老龄化的背景下实现养老保险基金的长期可持续运行是个难题,并且,由于目前世界绝大多数国家都进入了老龄化社会,这一难题也就演变为世界性的难题,各国都非常重视此方面的研究。我国对养老保险制度的研究是在改革开放以后才逐渐兴起的。本文研究的领域主要集中在以下几个方面:(1)对国外养老保险制度的形成与发展进行介绍分析,总结他们的改革经验对我国养老保险制度的改革带来启示;(2)对我国现行的城镇职工养老保险制度的产生过程进行了分析,发现问题,总结不足;(3)通过建立精算模型,

本文分析了城镇职工基本养老保险制度以及机关事业单位养老保险制度的财务运行状况,分别模拟了两种制度下养老保险基金的运行情况,并根据实证结论提出相应的政策建议。这些研究成果为我国的养老保险制度的完善提供了理论基础,对我国养老保险理论的丰富具有重要意义。

(二) 实践意义

我国目前的养老保险制度尚不完善,同时还受到人口老龄化进程加快、人均收入水平较低、城乡二元体制、家庭养老功能下降等一系列因素的影响,在此背景下,养老保险制度已经不能适应新形势下发展的需要。建立和完善中国特色的养老保险制度,首先要立足于基本国情,不能生搬硬套国外经验。不同国家的文化背景、经济发展水平、政治制度等不尽相同,不存在适用一切国家的养老保险制度,但各国建立、发展、改革养老保险制度的目的都是一致的,都是为了更好地促进经济社会发展,维护社会稳定。各国养老保险制度的改革历程、改革方向并不完全一致,但都是在探索一种符合自己国情的养老保险制度。制度建立和改革背后的深层次原因,各国应对新情况采取的措施和实施结果,以及其中的经验和教训都可以为我国今后养老保险制度的发展带来有益的启迪。

党的十八届五中全会提出了“全面建设小康社会”新的目标要求,全会提出“坚持共享发展,必须坚持发展为了人民,发展依靠人民,发展成果由人民共享,作出更有效的制度安排,使全体人民在共建共享发展中有更多获得感,增强发展动力,增进人民团结,朝着共同富裕方向稳步前进”。并且重点提出了“建立更加公平可持续的社会保障制度,实施全民参保计划,实现职工基础养老金全国统筹,划转部分国有资本充实社保基金,全面实施城乡居民大病保险制度”。建立可持续的社会保障制度,这其中最核心的项目就是可持续的养老保险制度,实现这一目标是落实十八届五中全会精神的具体体现,同时也是“发展成果由人民共享”的具体要求。

社会保险制度的完备具有非常重大的意义,能够维护社会稳定并且调节经济发展,养老保险制度在社会保障制度中占有举足轻重的作用,一个完善的养老制度能够真正实现“老有所养、老有所依、老有所学、老有所居、老有所乐”,防止老年贫困,保证老年人也享有体面的生活,过一个幸福晚年,这对维护社会稳定意义重大,能够为经济发展创造良好的社会环境。同时,一个完善的养老保险制度也能够发生联动作用,带动相关产业的发展,比如老年服务、保险、家政、医药等相关产业。这些产业的发展能够带来巨大的社会与经济效应,能够创造就业机会,缓解紧张的就业压力。最后,完善的养老保险制度能够使得老年群体稳定下来,这对居民消费信心的提高具有积极的作用,逐步刺激消费,

拉动内需,逐步实现由消费、投资和出口“三驾马车”共同拉动经济发展的局面,促进我国经济建设健康良性发展。

第三节 国内外研究综述

社会养老保险制度在社会保障制度中具有举足轻重的作用,各国在社会保险制度的设计与改革中颇费工夫,对于养老保险制度的研究比较多,总结来看,主要集中在以下几个方面:

一、关于国家参与养老保险的理论基础研究

在实践中,养老保险制度不是从来就有的,它的产生与发展是具有深刻的历史与社会原因的,那么对于国家为何要建立养老保险制度,它的理论基础有哪些,国内外研究成果主要可以从两个学派来概括,那就是政治经济学与新古典主义学两派。

政治经济学学派对国家建立养老保险制度的解释以 Williamson 和 Pample (1993) 为代表,他们将养老保险制度起源的解释总结为五个方面,分别是社会民主论、新马克思主义论、工业主义论、新多元主义论以及国家中心论。其中,社会民主论认为,劳动者与资本家之间的斗争是促使国家建立养老保险制度的基础,正是因为社会民主力量的斗争才带来了社会福利的增加,这一社会福利的增加也包括养老保险制度的改善,在此论断下,养老保险待遇水平的高低经常被归因于社会民主力量以及工会力量的不同所致。新马克思主义论认为,社会养老保险制度形成最主要的原因是社会养老保险制度具有缓解收入分配所带来的压力的作用,同时也是市场的力量 and 世界经济共同作用的结果,持有该论断的人们常常把社会控制作为国家建立社会养老保险制度的首要动机 (Dean, 1991), Dean 曾明确表示,贫穷和社会保障像马和马鞍一样不能分离,把他们连在一起的就是社会控制。新工业主义论认为,社会保险制度最重要的因素主要为工业化以及经济发展水平,工业化程度越高,它用于支付公共养老金的支出就越多 (OECD, 1988)。新多元主义论非常重视利益集团对社会养老保险制度形成的作用,Williamson 和 Pample (1993) 认为,纵观各国养老保险的发展历程,养老保险的制度安排实际上是利益集团之间相互斗争的结果, Tomasson (1984) 指出,利益集团参与社会养老保险制度改革的原因就是为了从中获得选举上的优势。国家中心论认为对一国社会养老保险制度起重要作用的因素是该国管理体制上的结构性,该理论提出,虽然民主政体本身对养老保

险制度是中性的，既不推进也不阻碍养老保险制度的发展，但是却能增强利益集团的影响力，稗斯麦之所以能够率先在德国建立第一个社会养老保险制度，很大程度上得益于他从日耳曼帝国继承下来的那些行政管理因素（Williamson 和 PamPle，1993）。

政治经济学学派分析社会养老保险制度主要是站在社会公平和正义的角度上来考虑的，虽然他们承认现收现付制的模式在收入再分配上存在的问题，但是，关于社会养老保险制度，他们主张在现有框架下进行调整，并不提倡对养老保险制度进行变革，不主张将养老保险制度的运行模式转向基金积累制。

新古典主义学派是从人的生命周期效用最大化的假设出发来研究养老保险制度问题的，理论基础坚固，方法体系明确，由于新古典主义经济学关注的中心是市场制度，因此它也比较关注从国家与市场关系的角度来考察社会养老保险制度的建立问题，该学派对政府参与社会养老保险制度的解释有：市场失灵，父爱主义，再分配和公共选择等，市场失灵是新古典学派对社会养老保险制度起源的最主要的解释，这里的市场失灵包括存在不可分散风险、逆向选择、道德风险以及由于私人市场上存在着交易成本而引起的市场失灵，这时，只有国家建立的养老保险制度才能避免这种交易成本（Fabel，1994）；父爱主义论也是一种比较流行的解释，它的假设前提是个人不是充分理性的，他通常是短视的，预见不到自己在未来的境况，或者即便是预见了也不愿以牺牲自己当前的消费为代价而为以后作出事先的适当安排，另一方面，个人有时还会根据一些一般性的信息而对自己的余命作出不精确的估计（Fabel，1994），或者个人通常得不到充分的信息，这就使他可能保险过度或保险不足，而且个人的短视引起储蓄的不足或不明智地动用自己的储蓄（Diamond，1977），持有这种观点的人通常支持国家向个人提供最低收入计划（Febel，1994）。再分配理论认为，如果不存在风险评估，或者与个人风险有关的人口没有异质性，那么，保险机制就有可能发挥系统性的再分配功能，如果高风险是与低收入相关的，那就更需要一种从相对富裕的人向相对贫困的人进行再分配，另外，具体设计这样一种社会保险机制还涉及一些比较复杂的技术问题，例如如何确定受益资格、收入界限及时间安排等，Mueller（1979）等认为，养老保险制度的建立是一个公共选择的过程。

新古典主义的政策主张可以归纳为两点：一是要通过削减养老金计划的税收筹资和实行养老保险制度的私人管理，把国家在养老保险制度中的直接干预减少到最小的程度；二是扩大竞争性市场机制在这一领域的作用，试图以基金制的形式来提高养老保险计划对资本积累和经济增长的支持。新古典经济学更

加注重养老保险制度相对于经济增长的效率。

除此之外,国家干预主义论的代表人物弗里德里希·李斯特极力主张国家对经济发展的作用,认为国家应该干预经济的发展,随着该理论的发展,持有该理论的学者,更是竭尽全力宣扬国家对社会经济发展的决定性作用,认为国家可以通过颁布法律来促进经济发展,随着理论的发展,凯恩斯主义使国家干预主义在整个资本主义社会得到发扬光大。1933年的资本主义大危机,使得凯恩斯主义真正登上了历史的舞台,主张国家干预经济,依靠有效需求来振兴经济,摆脱失业和经济萧条。可以说,凯恩斯主义的有效需求的国家干预理论拯救了整个资本主义世界,也使得国家干预主义成为了各个国家创建养老保险制度的指导思想。从俾斯麦创建的保险制度到1935年美国出台的《社会保障法案》,都强调了国家在养老保险中要承担的责任。

二、关于养老保险基金的筹资模式研究

养老保险的运行模式,按照不同的划分标准可以有不同的类别,其中最主要的划分标准,也是国内外学者讨论最多的模式类型,是按照养老保险制度的资金筹集和使用的标准来划分的,按照此标准,养老保险制度的运行模式可以分为现收现付制、完全积累制和混合制三大类,其中以前两类为基础。总结国内外的养老保险制度发展历程不难发现,国家的养老保险制度模式的选择,有其自身发展的内在规律,与国家的经济与社会发展大环境有关,但由于制度在实施过程中会遇到各种各样的问题,对于不同运行模式的优缺点,以及国家该如何选择,这些问题国内外学者一直在进行不断的探讨。

现收现付制(Pay-As-You-Go System, PAYG)养老保险制度的特点是政府筹集资金的手段来自于征收工资税,政府收取养老保险税主要来自正在工作的一代人,按照其工资百分比来收取,所收取的资金主要用在支付退休者的退休金,当年征的税会被使用掉,而不是保留储备,保证收支平衡。如果有支出大于收入的情况,这些责任由政府承担并补偿。该政策表现了在职的有收入的劳动者对没有经济来源的已退休人员的赡养义务,体现了代际间的转移支付。现代养老保险制度的最初建立,无论是在资金筹集还是使用模式都和现收现付的制度一致,当今世界,大多数国家的养老保险制度都采用现收现付的运行模式。完全积累制又称为完全基金制,它是通过积累一笔资金,来用于支付未来的养老金给付,做法是首先预测未来一定时期养老保险支出的需求,再按照收支平衡原则,考虑基金投资回报以后确定缴费率,由劳动者在就业期内逐年缴纳并计入其个人账户,积累形成养老保险基金,使总的缴费额加上投资收益足够支付劳动者退休期间一定水平的养老金。混合制养老保险制度是现收现付制

养老保险制度与完全积累制养老保险制度的混合体，这种制度将上述两种制度在某种程度上融合在一起，在职劳动者上缴的养老保险费中有一部分将被用于支付目前已退休者的退休金，剩余部分则以基金形式积累起来，留待该劳动者退休以后按规定领取。因此，混合制养老保险制度一般设两个账户：一是统筹账户，该账户基金实行现收现付制；二是设立个人账户，该账户实行完全积累制。

20 世纪 70 年代，现收现付制因其易操作、管理成本低、不受通货膨胀和利率波动的影响以及转移支付效应明显等优点，为世界上绝大多数国家所采用，而由于老龄化的不断加深对普遍实行的现收现付制带来严峻挑战。1994 年，世界银行在《防止老龄化危机》（*Averting the Old Age Crisis*）的报告中提出了三支柱模型。这个报告遭到国际劳工组织、国际社会保障协会、各国政府及国际研究机构的强烈批判，由此引发了一场关于公共养老保险制度改革方向是完全积累制还是现收现付制的争论。

萨缪尔森（1958）建立世代交叠模型（OLG），论证了在现收现付制下，以世代赡养为前提，社会保险能增进社会所有成员的福利。艾伦（1966）则在萨缪尔森上述研究的基础上进行了扩展性研究，提出艾伦假定，艾伦认为，现收现付制和完全积累制之间的最优选择，关键取决于工资增长加上人口增长是否超过金融资产的回报率，当退休者人数较少时现收现付的成本较低；反之，其成本就要上升。世代交叠模型和艾伦假定成为西方学者从社会公平角度研究养老保障制度的重要基础。Feldstein（1973）的研究发现，美国由于实行现收现付体制使个人储蓄减少约 50%，国家资本存量减少 38%，对经济增长造成了负面影响，据此他主张放弃现收现付制，建立和完善个人积累制。巴罗（Barro，1978）则运用具有利他主义因素的生命周期理论模型的“中性理论”指出，社会保障有可能为个人的代际转移支付所补偿，公共养老体系并不会减少私人储蓄，因而对经济增长不会产生负面影响。NicholasBar（2000）认为，完全积累制未必就能解决现收现付制下存在的一些问题。珍妮弗·克莱恩（J.Klein）指出美国社会对私人保险的过度依赖，是导致当前社会保障功能弱化的根源所在，主张建立强制性公共养老体系。

国内外学者关于我国养老保险模式的选择进行了深入的研究，从养老保险制度的设计、政策制定、实施的技术性问题等方面提出了一些建议。Takayama、威廉姆森等几名专家主张中国养老保险制度采取现收现付制。马丁·费尔德斯坦、TamaraTrinh 则主张采取基金积累制。斯蒂格利茨认为中国的养老保险制度更适宜采用个人账户制度，并认为建立全国性的基本体系和全国性的监管体系十分必要。巴尔对完善中国养老保险等社会保障制度提出了许多政策建议，