

China's Pension System Reform

中国改革
与发展报告

2006

中国社会 养老保险体制改革

CRF 中国经济改革研究基金会 《》 中国经济体制改革研究会 联合专家组著

上海远东出版社

China's Pension System Reform

中国改革
与发展报告

中国社会科学院图书馆藏 养老保险体制改革

CRF 中国经济改革研究基金会 《中国经济体制改革研究会》联合专家组著

上海远东出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国社会养老保险体制改革/中国经济改革研究基金会,中国经济体制改革研究会联合专家组著. —上海:上海远东出版社,2006

ISBN 7-80706-333-5

I. 中... II. ①中... ②中... III. 养老保险—经济体制改革—研究—中国 IV. F842.67

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 116062 号

特约编辑:施有文

责任编辑:伊文

装帧设计:张志全

版式设计:李如琬

中国社会养老保险体制改革

著者:中国经济改革研究基金会联合专家组
中国经济体制改革研究会

出版:上海世纪出版股份有限公司远东出版社

地址:中国上海市仙霞路 357 号

邮编:200336

网址:www.ydbook.com

发行:新华书店上海发行所 上海远东出版社

制版:南京前锦排版服务有限公司

印刷:上海长阳印刷厂

装订:上海长阳印刷厂

版次:2006 年 11 月第 1 版

印次:2006 年 11 月第 1 次印刷

开本:890×1240 1/32

字数:340 千字

印张:12.75

印数:1—3250

ISBN 7-80706-333-5/F·278 定价:32.00 元

版权所有 盗版必究(举报电话:62347733)

如发生质量问题,读者可向工厂调换。

零售、邮购电话:021-62347733-555

本书讨论的主题是我国养老保险体制改革的历史、现状与未来。

养老保险体制改革是我国经济体制改革中的重点和难点,一直以来受到各级政府和全社会的高度关注。目前,中国养老金按地方分割、覆盖面狭窄,社会统筹的赤字不得不用个人账户缴费来填补,从而造成个人账户“空转”。随着时间推移,这些问题可能影响企业和个人缴费的积极性,使扩大覆盖面越来越困难,给财政造成越来越大的压力。

本书回顾了建国以来中国养老保障体制建立和发展的历程,分析了当前我国养老保障体制改革的现状和面临的问题,运用经济学原理并总结国际最新经验和教训,观点鲜明地提出,借鉴和采用瑞典的**记账式个人账户(NDC)**,可能是中国完善养老金体制,解决养老金“空账”的切实可行的有效途径。以此为基础,本书为今后中国养老保障体制改革提出了具有可操作性的政策建议。

中国改革与发展报告

新的突破与新的挑战 (1992-1993)

中国的道路 (1978-1994)

中国东南沿海的经济起飞 (1996)

现实的选择 — 国有企业改革实践的初步总结 (1997)

中国经济的“软着陆” — 我国宏观调控经验的初步总结 (1998)

成长的经验 — 中国绩优大企业案例研究 (1999)

透过历史的表象 — 中国改革20年回顾、反思与展望 (2000)

制度的障碍与供给 — 非国有经济的发展问题研究 (2001)

中国财富报告 — 转型期要素分配与收入分配 (2002)

中国反垄断案例研究 (2003)

中国改革的理论思考 (2004)

收入分配与公共政策 (2005)

中国社会养老保险体制改革 (2006)

序 言

呈现给读者的这本书，讨论的主题是我国养老保险体制改革的历史、现状与未来。养老保险体制改革是我国经济体制改革中的重点和难点，一直以来受到各级政府和全社会的高度关注。

中国是一个正处于经济转轨、人口日益老龄化的发展中大国，建立养老金体制不可能毕其功于一役。作为总体经济改革的一部分，10多年来，中国成功启动了社会保障制度改革，社保体系已具雏形。中国建立的基本框架，符合市场经济发展的要求，与世界养老金制度发展的潮流一致。

但是，改革无疑还需完善。目前，中国养老金按地方分割，覆盖面狭窄，社会统筹的赤字不得不用个人账户缴费来填补，从而造成个人账户“空转”。随着时间推移，这些问题可能影响企业和个人缴费的积极性，使扩大覆盖面越来越困难，给财政造成越来越大的压力。

正当我们为填补养老金“空账”苦寻对策时，从瑞典开始的记账式个人账户(NDC)在一些国家已试验多年。一年前，不少中外专家对此进行了深入的研究，获得了一些新的认识。我们注意到，尽管有很强烈的不同意见，但采用记账式个人账户仍然可能是中国完善养老金体制、解决养老金“空账”的切实可行的有效途径。我们认为，记账式个人账户既可保持个人账户责任明确的优点，又可避免基金积累制风险过大的缺陷；既保持了激励机制，又降低了转轨成本。

前几年我们曾经尝试按照三支柱模型(即社会统筹、个人账户和自愿养老金)对公共养老保险制度进行改革。对于个人账户，也准备按照基金积累制的方式进行管理和运作。但是，经过一段时间的实践，我们发现存在以下几个问题：

第一,在现有制度下,要“做实”个人账户,需要提高缴费率或增加中央财政补贴,这势必加重个人、企业和政府的负担。当初把现收现付改为个人缴费、自我积累(缴费确定型的积累制),是为了对付人口老龄化与激励不足的难题。但是,这项从智利开始的试验,尚没有取得令人信服的效果。智利养老金体系在最初阶段显示出良好的活力,但随着第一批参与改革的员工开始领取养老金,人们发现效果并不如预期。经过四分之一世纪的实践,智利一些员工和基金公司陷入了困境。

第二,把个人账户积累的钱投放到目前还不成熟的资本市场,存在着巨大的市场风险和管理机构的道德风险。智利模式表明,在资本市场不够发达的国家,养老基金的管理成本高昂,而且可能会成为犯罪分子的猎物。现在看来,即使在资本市场运行良好的国家,养老金管理也会陷入困境。美国拥有 4 400 万员工的 3.3 万个退休金计划,在 2003 年已经出现 3 000 亿美元赤字。美国退休金福利担保公司(PBGC)负责支付企业无力支付的退休金。目前,该公司负责支付 100 万员工的退休金。2001 年尚余 77 亿美元,但到 2003 年底已亏损 112 亿美元。至 2003 年底,道-琼斯指数从最高点下跌 34%,全美养老金缩水 5 000 亿美元。

第三,对于中国的国民储蓄率已经高达 40%以上的国家来说,没有必要通过个人账户来进行强制性积累。一个社会应付老龄化危机的能力,实际上取决于其创造国民产出以满足在职者和退休者消费需求以及企业投资需求的能力。对于一个社会来讲,其创造产出的能力取决于三个因素:(1)资本(包括人力资本)的数量和质量;(2)劳动力的数量;以及尤其是(3)吸收和使用更好技术的能力。人们认识到,积累制只解决了即期的金钱储存,而不能自然而然地解决未来对应的实物供应能力。未来养老保险水平,不仅取决于储蓄率,而且取决于实际投资回报率。从一个较长的发展阶段来说,如果一段时间储蓄率过高,可能会由于资本过剩而造成资本价格偏低、资本严重浪费的现象。从这个意义上,中国未来养老金的困难并不在储蓄率过

低和财政“隐性债务”过高,而在于社会整体投资回报率和金融体系效率太低。

记账式个人账户完全不同于现行的个人账户“空账”,但它确实不需要真正做实。“空账”意味着社保体系未能按照设计方案施行,从而影响参保企业和个人的信心。而记账式个人账户的做法是,参保人按照确定数量缴费进入个人账户,管理部门每年计入按照法定利率计算的利息收入,但个人账户上的钱并不需要留下来,而是直接支付给同一时点的老年人。参保人退休时,可以获得根据账面积累额精算出来的养老金。这样做,可以避免年轻人的双重负担和不合理的代际收入转移。用政府信用担保,由公共部门运作,可以不受私人部门财务能力和管理能力不足的制约,避免资本市场短期价值起伏的风险,这在资本市场不成熟的阶段尤其重要。

实行记账式个人账户要求政府满足下面四个条件:(1)政府可以掌握每个劳动者的相关工作情况;(2)政府能够在工作者调换工作和迁移时进行追踪记录;(3)对每个工作者的账户积累进行精确记录;(4)每个工作者能够方便获得其账户积累额的信息。这些条件的形成和成熟,需要花费大量的时间和成本。

为此,必须以立法形式制定全国统一的强制性养老金规则,实行全国统一的养老金管理系统。为了保护个人和企业的自愿养老金计划,政府应该加强立法和监管。应该有一个统一的监管部门、清晰的法规体系,对包括个人、雇主或者地方政府组织的自愿养老金计划在内的所有的自愿养老金实行管理。应该由税收征管机构负责,努力扩大养老金征缴的覆盖面。同时,对提供年金式养老金的保险公司也应提高监管水平。

另外,当年中国在规定企业员工的退休年龄时,中国人的预期寿命比现在短。现在预期寿命日渐延长,提前退休是中国人无法承受的奢侈。因此,应该制止鼓励或强制性提前退休的做法,逐步提高退休年龄。根据精算原则,如果退休人员开始领取养老金待遇时低于法定年龄,他的待遇应该降低。应该允许到了法定领取全额养老金

的年龄而继续工作的人领取全额养老金；如果他们选择推迟领取养老金，那么当他们停止工作时，他们的养老金待遇水平应该更高。

当然，中国的养老金制度还有许多问题需要解决，在这里我主要讨论记账式个人账户的适用性和可行性。其他问题在本书中有专门的讨论。

本书回顾了建国以来中国养老保险体制建立和发展的历程，分析了当前我国养老保险体制改革的现状和面临的问题，运用经济学原理并总结国际最新经验和教训，为今后中国养老保险体制改革提出了具有可操作性的政策建议。本项目是由中国经济改革研究基金会(CRF)资助，由我承担项目负责人。参与本项目研究的成员有国务院发展研究中心金融所的雷薇，全国社会保障基金理事会的毛娜、姜世明、何宝，北京市财政局科研所的王瑞超，中国人民大学的解学成，以及中国经济技术投资担保有限公司的张全。在此，我对以上同志为本书编写付出的努力和作出的贡献表示感谢。

本书附录关于“中国社会保障体制改革：问题和建议”研究报告，是我在2004年负责的“中国经济研究和咨询项目”系列研究的首期成果。在该报告中，许多中外著名学者结合中国国情，对国际不同养老保险模式在当前情况下的可行性和意义进行了比较分析，建议在中国实行在欧洲的一些国家已经实行的“记账式个人账户”制度。本书直接吸收和借鉴了其中的部分观点和建议，因此我们将该项研究的完整报告作为附录一起出版，以便于读者理解。

最后，希望本书能对关心中国养老保险制度改革的读者提供一些启示。

李剑阁

2006年7月

目 录

第一章 中国社会养老保险体制改革的历程回顾

- 1.1 中国城镇企业的养老保险体制改革 ◎ 1
 - 1.1.1 养老保险制度的建立和“文革”前的情况 ◎ 2
 - 1.1.2 “文革”时期到 20 世纪 80 年代中期的养老保险制度 ◎ 5
 - 1.1.3 改革开放后恢复社会统筹的努力 ◎ 9
 - 1.1.4 个人缴费账户的引入与养老保险制度的统一 ◎ 12
- 1.2 中国政府机构和事业单位的养老保险体制改革 ◎ 25
 - 1.2.1 简要历史回顾 ◎ 25
 - 1.2.2 目前制度的基本特点 ◎ 32
 - 1.2.3 地方政府的试点改革 ◎ 34
- 1.3 中国农村养老保险体制改革 ◎ 38
 - 1.3.1 初期探索阶段 ◎ 39
 - 1.3.2 整顿与规范 ◎ 44

第二章 中国社会养老保险体制改革的现状和问题

- 2.1 中国养老保险体制改革的现状 ◎ 48
 - 2.1.1 我国城镇企业养老保险改革的现状 ◎ 49
 - 2.1.2 机关事业单位养老保险的现状 ◎ 64
 - 2.1.3 农村养老保险的现状 ◎ 68

- 2.2 我国养老保险体制面临的问题 ◎ 76
 - 2.2.1 城镇企业养老保险体制面临的问题 ◎ 76
 - 2.2.2 机关事业单位养老保险体制面临的问题 ◎ 85
 - 2.2.3 农村养老保险体制面临的问题 ◎ 89
- 2.3 中国养老储备基金的建立及投资运营 ◎ 99
 - 2.3.1 中国养老储备基金的建立 ◎ 99
 - 2.3.2 全国社会保障基金的资金来源及运作 ◎ 102

第三章 社会养老保险体制改革的经济学分析

- 3.1 养老保险制度的经济学性质 ◎ 108
 - 3.1.1 没有社会保障制度的生命周期理论 ◎ 108
 - 3.1.2 交叠世代模型下的现收现付制与完全积累制的比较:从效率的角度 ◎ 110
 - 3.1.3 “统账结合”养老保险体制的福利分析:从公平的角度 ◎ 115
 - 3.1.4 几点结论 ◎ 120
- 3.2 中国养老保险与高储蓄率 ◎ 121
 - 3.2.1 中国的高储蓄率及国际比较 ◎ 121
 - 3.2.2 中国高储蓄率的原因 ◎ 125
 - 3.2.3 中国高储蓄率的不利后果 ◎ 129
 - 3.2.4 几点结论 ◎ 134
- 3.3 中国养老保险与经济增长质量 ◎ 135
 - 3.3.1 转变经济增长方式的挑战 ◎ 135
 - 3.3.2 人口资源环境的制约 ◎ 140
 - 3.3.3 收入分配差距的挑战 ◎ 152

第四章 社会养老保险体制的国际比较

- 4.1 美国的养老保险制度 ◎ 164

- 4.1.1 第一支柱：政府强制性的养老保险制度 ◎ 165
- 4.1.2 第二支柱：政府出资的养老金计划 ◎ 166
- 4.1.3 私人雇主养老金计划 ◎ 169
- 4.1.4 第三支柱：个人储蓄养老金计划 ◎ 176
- 4.1.5 美国养老体制面临的问题及改革方案 ◎ 177
- 4.2 智利的养老保险制度 ◎ 180
 - 4.2.1 制度概述 ◎ 180
 - 4.2.2 转制成本问题的解决 ◎ 185
 - 4.2.3 养老金投资运作的规定 ◎ 186
 - 4.2.4 对智利模式的评价 ◎ 191
- 4.3 瑞典的养老保险制度 ◎ 195
 - 4.3.1 制度概述 ◎ 195
 - 4.3.2 瑞典的记账式个人账户制度 ◎ 198
 - 4.3.3 瑞典的强制性个人账户 ◎ 202
- 4.4 新加坡的养老保险制度 ◎ 205
 - 4.4.1 中央公积金制度的建立和发展 ◎ 205
 - 4.4.2 制度评价 ◎ 212
 - 4.4.3 新加坡中央公积金制度与智利模式的比较 ◎ 216
- 4.5 英国的养老保险制度 ◎ 217
 - 4.5.1 国家基本养老金 ◎ 218
 - 4.5.2 国家收入关联计划 ◎ 221
 - 4.5.3 职业退休金计划 ◎ 223
 - 4.5.4 个人养老金计划 ◎ 225
- 4.6 国际养老体制模式比较 ◎ 227
 - 4.6.1 效率与公平 ◎ 227
 - 4.6.2 现收现付制与基金积累制 ◎ 229
 - 4.6.3 DB 与 DC ◎ 232
 - 4.6.4 公营管理与私营管理 ◎ 233

第五章 对中国社会养老保险体制改革的建议

- 5.1 中国养老保险体制改革的必要性和紧迫性 ◎ 236
 - 5.1.1 应对人口老龄化的迫切需要 ◎ 236
 - 5.1.2 养老保险制度财务可持续性分析 ◎ 254
- 5.2 试点地区养老金改革的经验教训 ◎ 280
 - 5.2.1 东北三省养老金社会保障概况 ◎ 280
 - 5.2.2 养老金改革同国有企业改革相结合 ◎ 282
 - 5.2.3 东北地区养老金试点改革的内容 ◎ 283
 - 5.2.4 东北地区养老金试点改革存在的问题 ◎ 285
- 5.3 近年来对积累制养老金改革的实践与争论 ◎ 289
 - 5.3.1 我国现收现付制与基金积累制的争论 ◎ 290
 - 5.3.2 全球对完全积累制个人账户的反思 ◎ 292
 - 5.3.3 美国对公共养老金积累制改革的争论 ◎ 300
- 5.4 记账式个人账户及其适用性研究 ◎ 308
 - 5.4.1 记账式个人账户(NDC)简介 ◎ 309
 - 5.4.2 欧亚六国实施情况 ◎ 311
 - 5.4.3 记账式个人账户制的优缺点 ◎ 313
 - 5.4.4 记账式个人账户制对中国的适用性问题 ◎ 315
- 5.5 我国养老保险体制改革的政策建议 ◎ 320
 - 5.5.1 世界各国普遍面临养老金改革问题 ◎ 321
 - 5.5.2 记账式个人账户制值得借鉴 ◎ 323
 - 5.5.3 养老金体制的综合改革 ◎ 324
 - 5.5.4 改革方案建议 ◎ 326

附录： 中国社会保障体制改革：问题和建议

附录一：前言 ◎ 332

附录二：“中国经济研究和咨询项目”简介 ◎ 334

附录三：“中国社会保障制度改革：问题及对策选择”概要 ◎ 336

一、养老金制度设计的基本原则 ◎ 337

二、进一步改革的政策选择 ◎ 339

三、前景 ◎ 344

附录四：关于政策选择的建议提要 ◎ 345

一、养老金制度设计的原则 ◎ 345

二、进一步改革的政策选择 ◎ 358

附录五：“中国社会保障制度改革：问题及对策选择”补充问答
资料 ◎ 384

参考文献 ◎ 389

第一章 中国社会养老保险体制改革的历程回顾

养老保险,又称老年保险或年金保险,是指劳动者在达到国家规定的解除劳动义务的劳动年龄界限,或因年老丧失劳动能力的情况下,能够依法获得经济收入、物质帮助和生活服务的社会保险制度。^① 养老保险作为社会保险制度的重要组成部分,在我国国民经济与社会发展中占有十分重要的地位,发挥着积极的作用。由于我国特殊的二元经济结构、户籍制度、传统习俗以及养老保险时限的长期性,决定了社会性的养老保险制度在实践中必然存在个体差异和职业类别的差异。正因如此,中国社会养老保险在发展中逐步形成了包括城镇企业职工养老保险制度、机关事业单位工作人员养老保险制度以及农村社会养老保险制度的多元化的社会养老保险制度。下面,笔者将对以上三种养老保险的历史沿革分别进行阐述。

1.1 中国城镇企业的养老保险体制改革

中国城镇企业养老保险制度自建立至今,大体上可以分为4个阶段。一是“文革”以前的传统计划体制阶段;二是“文革”对体制的

① 引自中国劳动和社会保障部网站。

破坏和及其后的恢复阶段;三是 20 世纪 80 年代中期开始的社会统筹阶段;最后是 1995 年以后的社会统筹与个人账户相结合阶段。^①

1.1.1 养老保险制度的建立和“文革”前的情况 (1949—1966)

企业养老保险制度的建立过程

《中华人民共和国劳动保险条例》的颁布及主要内容

1949 年 9 月,中国人民政治协商会议通过的《共同纲领》第 32 条规定,在企业中“逐步实行劳动保险制度”,为建立全国统一的劳动保险制度提供了法律依据。

1951 年 2 月《中华人民共和国劳动保险条例》(以下简称《劳动保险条例》)由政务院颁布实施。这是中国第一部社会保障法规,由政务院授权劳动部和中华全国总工会共同拟定。《劳动保险条例》的颁布实施,标志着我国初步建立起企业职工养老保险制度。条例对企业职工保险费的征集、保管和支配,保险的项目和标准,以及保险事业的执行和监督等都作了具体规定。条例规定,劳动保险的各项费用,全部由实行劳动保险的各企业行政方面或资方负担,其中一部分由企业行政方面或资方直接支付,另一部分由企业行政方面或资方缴纳劳动保险费,交由工会组织办理。按照这一规定,企业每月须按职工工资总额的 3%缴纳保险费,其中 30%上缴中华全国总工会,作为劳动保险总基金,用于举办集体劳动保险事业;70%存于各企业工会基层委员会,作为劳动保险基金,用于支付职工个人劳动保险待遇。

《劳动保险条例》规定先在百人以上的国营、公私合营、私营和合

^① 参见葛延风著:《中国机关事业单位养老金制度改革研究》,外文出版社,2003 年版,第 150 页。

作社经营的工厂、矿场及其附属单位,以及铁路、航运、邮电等3个产业所属企业和附属单位实行。这是因为:一是当时国家财力有限,暂时不能在所有企业实行;二是缺乏经验,只宜采取“重点实行,逐步推广”的办法;三是百人以上的单位,生产经营比较正常,具有支付保险费的能力。对暂不实行《劳动保险条例》的企业,由企业行政部门或资方与工会组织双方根据《劳动保险条例》的原则与本企业的实际情况进行协商,以集体劳动保险合同的形式解决。

《劳动保险条例》还对职工退休条件和待遇作了具体规定。退休条件为男年满60岁,一般工龄25年,本企业工龄10年;女年满50岁,一般工龄20年,本企业工龄10年。从事井下、高空、高温工作的职工,退休年龄提前5年;工作1年工龄按1年零3个月计算。从事有害健康的化工、兵工工作的,退休年龄提前5年;工作1年工龄按1年零6个月计算。退休待遇为职工本人工资的35%—60%。尽管保障水平不高,但在当时仍极大地鼓舞了职工的劳动热情。

《劳动保险条例》的进一步完善

1953年1月,政务院对《劳动保险条例》进行了修改。劳动部同时颁布了《劳动保险条例实施细则修正草案》。这次修订的主要内容:一是适当扩大实施范围,增加了工厂、矿场、交通事业单位等基本建设单位 and 国营建筑单位公司;二是放宽了退休条件,将原规定的本企业工龄由10年降低为5年,使年龄和一般工龄都符合条件,而本企业工龄在5—10年的职工也可以享受养老待遇;三是酌情提高了退休待遇标准,为本人工资的50%—70%。

1954年10月,全国总工会书记处发出通知,规定按职工本人工资计算支付劳动保险待遇时,养老金的计发基数由“本人工资”改为“本人标准工资”。

1956年,根据国家财政经济的可能和国民经济发展的需要,《劳动保险条例》的实施范围扩大到商业、外贸、粮食、供销合作、金融、民航、石油、地质、水产、国营农牧场、造林等11个产业和部门。到1956