

国家“211工程”重点研究项目

中国养老保险制度改革 关键问题研究

The Research on the Key Issues about China's Pension System Reforms

穆怀中 柳清瑞等著

The Research on the Key Issues about
China's Pension System Reforms



中国劳动社会保障出版社

国家“211工程”重点研究项目

中国养老保险制度改革 关键问题研究

The Research on the Key Issues about
China's Pension System Reforms

穆怀中 柳清瑞等著

中国劳动社会保障出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国养老保险制度改革关键问题研究/穆怀中等著. —北京:中国劳动社会保障出版社, 2006

ISBN 7-5045-5628-9

I. 中… II. 穆… III. 养老保险-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 042505 号

中国劳动社会保障出版社出版发行

(北京市惠新东街 1 号 邮政编码: 100029)

出 版 人: 张梦欣

*

世界知识印刷厂印刷装订 新华书店经销

787 毫米×960 毫米 16 开本 16.75 印张 283 千字

2006 年 5 月第 1 版 2006 年 5 月第 1 次印刷

定价: 29.00 元

读者服务部电话: 010-64929211

发行部电话: 010-64927085

出版社网址: <http://www.class.com.cn>

版权专有 侵权必究

举报电话: 010-64911344

前 言

本书是国家“211 工程”重点研究项目的研究成果，是对辽宁养老保险制度改革试点的跟踪研究成果。

在中国经济体制转轨过程中，养老保险制度改革走过了 20 多年的发展历程，并已在全国范围内建立了城镇养老保险体系。从 2000 年年底开始，国家选择辽宁省进行社会保障制度改革试点，其中养老保险实行社会统筹与个人账户相结合的部分积累制模式，并逐步将个人账户做实。辽宁试点到 2003 年年底已基本结束，吉林和黑龙江两省从 2004 年开始推行辽宁试点模式。从辽宁试点经验来看，这一模式是符合中国经济社会发展实际和有效抵御人口老龄化风险的理性选择。截止到 2004 年年底，辽宁省个人账户总积累达到 138 亿元，增强了制度的可信度。尽管辽宁试点模式取得了阶段性的成果，但这一模式的制度设计并非无懈可击，仍然存在一些值得研究与探讨的问题。对这些问题进行理论和实证研究，找到问题产生的根源和解决方案，无疑对继续深化养老保险制度改革具有十分重要的现实意义。

本书以辽宁省养老保险制度改革试点模式为基本框架，对中国养老保险制度改革中的一些关键问题进行了系统研究。本书主要有两个特点：一是在理论上追求创

新。除了对世界范围内的养老保险制度的改革趋势以及理论前沿问题进行了介绍外，还针对中国养老保险制度改革的具体实践，第一次提出了养老保险体系“适度发展与梯度对接”的理论，并作为理论脉络在全书中贯彻始终。二是在理论创新的基础上，主要对当前养老保险制度改革中的一些关键问题进行了有的放矢地研究。全书共研究了养老保险制度改革中的十大关键问题，主要运用了定量与实证分析的方法对这些问题进行了深入研究并给出了翔实的结论和有价值的政策建议。

全书共分五章。第一章介绍了养老保险制度的改革趋势和理论前沿问题。一是分析了全球养老保险制度改革的背景、框架及发展趋势；二是研究了养老保险制度中的一些理论前沿问题，如养老保险制度中的政府与市场、财政政策与货币政策、社会与个人的关系等。本章还分析了全球养老保险制度改革趋势和理论前沿问题对中国养老保险制度改革的影响以及进一步发展的方向。第二章对养老保险制度改革试点模式及运行进行了评价。一是介绍了辽宁养老保险制度改革试点的背景以及制度设计方案；二是分析了实行养老保险制度改革试点模式的可行性；三是对养老保险制度改革试点模式的运行和发展趋势进行了预测，对制度的前景进行了展望。第三章对养老保险制度改革试点模式的经济效应进行了分析，主要分析了它对个人福利、企业效益、政府支出与经济增长的影响。第四章是全书的核心，集中研究了养老保险制度改革中的十大关键问题，分别是养老保险省级统

筹问题、养老保险扩大覆盖面问题、灵活就业人员养老保险及城乡养老保险模式对接问题、养老保险缴费率调整问题、养老保险基金有效运营问题、个人账户养老金给付系数调整问题、养老金替代率调整机制问题、养老保险与推迟退休年龄问题、养老金隐性债务偿还问题和发展企业年金问题。本书对这十大问题进行了专门研究，分析了存在的问题以及产生问题的原因，提出了解决方案或者改革框架，并给出了相关结论和政策建议。虽然这些问题的研究是独立进行的，但是这些问题又存在着种种联系，研究中统筹全局、互相照应，形成了一个有机体系。在这些问题的研究中，既体现了养老保险适度发展与梯度对接的理论内涵，又利用一套研究框架和参数进行研究，体现了研究目标和结论的一致性。第五章在前四章研究的基础上，介绍了养老保险适度发展与梯度对接的理论和策略。这一章可以看作全书的理论概括和研究结论的系统总结，提出了养老保险制度适度发展与梯度对接的理论，侧重分析了这一理论对养老保险制度改革以及发展策略的指导作用。在此基础上，对养老保险制度的一些关键问题，如提高统筹层次、扩大覆盖面、制度参数调整等问题提出了有针对性的政策措施和发展策略。本书立足于中国养老保险制度改革的活生生的现实，运用了定量与实证分析方法研究了其中的关键问题，对建立与完善养老保险体系具有一定的参考价值和借鉴意义。

本书由穆怀中教授提出课题思想和基本研究框架，

提出“适度发展与梯度对接”的理论并将这一观点贯穿全书。本书的作者：第一章、第三章由贾洪波、穆怀中立笔；第二章、第四章第二节由李栗执笔；第四章第一节、第三节、第七节由柳清瑞执笔；第四章第四节由顾文静执笔；第四章第五节、第十节由杨爱兵执笔；第四章第六节由邹丽丽执笔；第四章第八节由邹德新、苗红军执笔；第四章第九节由边恕执笔；第五章由穆怀中立、柳清瑞执笔。全书由穆怀中和柳清瑞负责整体框架修改和统稿。

本书一定存在不少缺点和错误，恳请各位学术同仁及读者批评指正。

穆怀中立

2006年3月于沈阳

Preface

In the course of China's economic transition, the pension insurance system has undertaken a twenty-year reform, which leads to the establishment of the urban pension insurance system nationwide. By the end of the year 2000, Liaoning Province, being an experimental province for the social security reforms, adopted the partial funding system for the pension insurance—the combination of social pooling and individual account. The experiment almost came to an end at the end of 2003, and in 2004, both Jilin Province and Heilongjiang Province began to implement what Liaoning had achieved in the experiments. From the achievements of Liaoning's experimental reforms, we can say for sure that the partial funding system is a rational option in accordance with China's economic and social development and it can effectively defend against the population aging risks. By the end of 2004, the individual account in Liaoning Province has reached 13.8 billion yuan all together, which is a persuasive piece of evidence to enhance the creditability of the system. Despite the positive achievements in Liaoning's experiments, there are still a lot of problems deserving further study and research. Undoubtedly, it will be of great practical significance for the further reforms in the pension system if the causes of these problems and the solutions to them are found by means of theoretical and empirical studies.

The basic frame of this book comes from the mode of Liaoning's experimental reforms in the pension system, and some critical problems that have occurred in the reforms are systematically investigated. The book has two main features: the novelty in theory and the clear and definite purpose in research. In addition to the explanations on the trend of the worldwide social security reforms and the leading theoretical issues, we, for the first time,

put forward the theory of "moderate development and gradient linkage", which serves as the theoretical sequence of ideas throughout the book. We have approached, ten critical issues for the pension reforms by both quantitative analysis and empirical study so as to draw credible conclusions and give some valuable policy suggestions.

The book consists of five chapters. Chapter one is the introduction of the tendency of the pension system reform and the leading theoretical issues. We have analyzed the background, frame and development trend of the global pension system reforms; we have studied such issues as the relations between the government and the market, the financial policy and the monetary policy, the society and the individuals as well as the influences of the global pension reforms on China and its development. Chapter two is the evaluation on the experiment and its operations, including the background of the experimental reforms, the system design, the feasibility of the experiment, the predictions of the development and future. Chapter three is the analysis of the economic effect on the individual welfare, the enterprise profits, the government expenditure and the economic growth. Chapter four is the core of the book, focusing on ten critical issues in the pension system reforms. These issues are as follows: the pension-poolings at the provincial level, the larger coverage, the pensions for those flexible employees and the linkage between the rural and urban pension systems, the adjustment of the contribution rate, the effective operation of the pension funds, the adjustment of the beneficial ratio to the individual accounts, the adjustment system of the pension substitution rate, the pension insurance and the delayed retirement, the repayment of the implicit pension debt and the development of the pension system. We have analyzed the causes of these issues and put forth the solutions to these issues and even the policy suggestions. These issues are analyzed individually, but they all-together make up an organic system, with interactions on each other. Chapter five, on the basis of the previous four chapters, is the introduction of the theory of moderate development and gradient linkage. It can be considered as the outline of the whole theory in the book and the summary of the research achievements. The focus of this part

is to prove the guidance function of this theory for the social security reforms, and consequently to put forward such policies and strategies as raising the pooling level, expanding the coverage and adjusting the ratios accordingly. Based on the actual facts of China's pension insurance system reforms, this book adopts both the quantitative analysis and empirical study into the issues and has an important reference value for the establishment and the improvement of the social security system.

目 录

第一章	养老保险制度的改革与发展趋势 （1）
	第一节 养老保险制度改革的发展趋势分析 （1）
	第二节 养老保险制度的理论前沿问题 （11）
第二章	养老保险制度改革试点模式运行评析 （18）
	第一节 养老保险制度改革试点模式选择 （18）
	第二节 养老保险制度改革试点模式的可行性分析 （27）
	第三节 养老保险制度改革试点模式运行与发展趋势 ... （43）
第三章	养老保险制度改革试点模式的经济效应分析 （53）
	第一节 养老保险制度改革试点模式对个人福利的 影响 （53）
	第二节 养老保险制度改革试点模式对企业效率的 影响 （58）
	第三节 养老保险制度改革试点模式对政府支出的 影响 （61）

	第四节 养老保险制度改革试点模式对经济增长的影响 (64)
第四章	养老保险制度改革关键问题研究 (67)
	第一节 养老保险实行省级统筹问题 (67)
	第二节 养老保险扩大覆盖面问题 (81)
	第三节 灵活就业人员养老保险及城乡养老保险对接问题 (99)
	第四节 养老保险缴费率调整问题 (112)
	第五节 养老保险基金投资运营问题 (127)
	第六节 个人账户养老金给付系数调整问题 (148)
	第七节 养老金替代率的调整机制问题 (164)
	第八节 养老保险与法定退休年龄调整问题 (186)
	第九节 养老金隐性债务偿还问题 (205)
	第十节 发展企业年金问题 (221)
第五章	养老保险适度发展与梯度对接理论与策略 (232)
	第一节 养老保险适度发展与梯度对接理论 (232)
	第二节 养老保险适度发展与梯度对接的政策选择 (240)
	参考文献..... (251)

Contents

Chapter One	The Reform and the Development Trend of the Pension Insurance System	(1)
	The Analysis on the Trend of the Pension Insurance System Reform	(1)
	The Leading Theoretical Issues of the Pension Insurance System	(11)
Chapter Two	The Evaluation and Analysis on the Operation of Experimental Reforms of the Pension Insurance System	(18)
	The Options of the Experimental Reform System	(18)
	The Feasibility of the Experimental Reform System	(27)
	The Operations and the Development Trend of the Experimental Reform System	(43)
Chapter Three	The Analysis on the Economic Effects of Experimental Reforms of the Pension Insurance System	(53)
	The Economic Effect on Individual Welfare	(53)
	The Economic Effect on the Profits of the Firms	(58)
	The Economic Effect on the Government Expenditure	(61)
	The Economic Effect on the Economic Growth	(64)
Chapter Four	The Research into the Critical Issues in the Reforms of the Pension System	(67)
	The Pension-poolings at the Provincial Level	(67)
	The Expansion of the Coverage	(81)

The Pensions for Those Flexible Employees and the Linkage Between the Rural and Urban Pension Systems	(99)
The Adjustment of the Contribution Rate	(112)
The Operation of the Pension Funds	(127)
The Beneficial Ratio to the Individual Accounts	(148)
The Adjustment System of the Pension Substitution Rate	(164)
The Pension Insurance and the Adjustment of the Legal Retirement Age	(186)
The Repayment of the Implicit Pension Debt	(205)
The Development of the Employer's Pension System	(221)
 Chapter Five The Theory and Strategies of Moderate Development and Gradient Linkage of Pension Insurance	 (232)
The Theory of Moderate Development and Gradient Linkage of Pension Insurance	(232)
The Policy Options of the Theory Moderate Development and Gradient Linkage of Pension Insurance	(240)
 References	 (251)

第一章 养老保险制度的改革与发展趋势

在世界历史进程中，各个国家大多数老年人的生活都是由家庭和慈善机构来负担的。即使在目前，仍然有一部分发展中国家的老年人由家庭成员负责养老或者由慈善机构来负责照顾。从 19 世纪末期开始，发达国家的政府开始部分地为老年人的生活负起责任来，正式的养老保险制度由此产生。养老保险制度经过一百多年的发展，已经日益完善。但是，人口总和生育率的下降和人口老龄化问题的出现，使有国家介入的养老保险制度面临着巨大的公共财政支出压力，并且曾经一度使瑞典、英国等部分福利国家陷入危机之中。鉴于这种情况，世界上许多国家开始对其养老保险制度进行改革，以寻求各方责任的平衡。同时，随着世界经济全球化和地区经济一体化的加强，劳动力生产要素的自由流动对养老保险制度的一体化发展提出了要求。在这种大背景下，许多国家的养老保险制度改革出现了某些趋同之处，都在力图寻求各国养老保险制度的自然衔接。

本章首先探讨在上述大背景下世界范围内主要代表性国家在养老保险领域改革的基本趋势。其次，从理论上探讨世界范围内养老保险制度改革中政府与市场的关系、财政政策与货币政策的关系、社会和个人的关系。

第一节 养老保险制度改革的趋势分析

一、养老保险制度改革的直接动因

（一）人口老龄化问题凸显

2000 年，世界范围内 60 岁及以上的老龄人口占总人口的比例达到了 9.9%，65 岁及以上的老龄人口占总人口的比例为 6.8%，基本上已经进入老年型社会。目前，许多国家都面临着人口老龄化的压力，其中老龄化问题最严重的是 OECD 国家、中东欧和中亚的部分国家以及拉丁美洲和加勒比海地区的一些国家。世界上其他国家或地区虽然目前的人口年龄结构比较年

轻,但是也呈现出了老龄化的趋势。未来 25 年或者 50 年,它们也将纷纷进入老年型社会。人口老龄化出现的原因是多方面的,但最主要的原因是人口总和生育率的下降。虽然人们通常认为人口总和生育率低于 2.1 的替代水平只发生在发达国家,实际上这一现象在中国、泰国、韩国等发展中国家也出现了。人口老龄化的出现使一些国家或地区养老保险制度的受益人数急剧增加,老年人口赡养比率上升,从而对现行养老保险制度构成严峻挑战(详见表 1—1)。

表 1—1 2000—2050 年不同地区老年人口占总人口比例及老年抚养比 (%)

国家或地区	老年人口占总人口比例						老年抚养比		
	60 岁及以上			65 岁及以上					
	2000	2025	2050	2000	2025	2050	2000	2025	2050
OECD 国家	18.8	26.8	30.6	14.1	20.1	24.6	21.0	32.0	42.0
中东欧和中亚	17.0	21.7	28.1	11.7	15.7	20.8	17.0	24.0	34.0
拉丁美洲和加勒比海地区	8.0	14.1	22.2	5.4	9.6	16.7	9.0	14.0	26.0
亚太地区	8.2	14.1	22.0	5.5	9.3	15.8	9.0	14.0	24.0
阿拉伯国家	4.6	7.6	13.4	2.9	4.9	9.1	5.0	8.0	13.0
非洲	5.0	6.5	11.8	3.2	4.2	7.9	6.0	7.0	12.0

说明:老年抚养比 = $\frac{65 \text{ 岁以上人口数}}{15 \sim 64 \text{ 岁人口数}}$

资料来源:科林·吉列恩,约翰·特纳,克利夫·贝雷,丹尼斯·拉图利普.全球养老保险——改革与发展.杨燕绥等译.北京:中国劳动社会保障出版社,2002

(二) 养老保险公共财政支出负担加重

按照世界上绝大多数国家的做法,公共财政必须在养老保险制度中扮演一个十分重要的角色。各个国家由于经济发展水平、历史背景和文化传统不同,公共财政在养老保险中的责任也不尽相同。但概括起来说,公共财政在养老保险中的作用主要体现在以下几个方面:政府作为一个主体直接为养老保险供款;政府用公共财政逐步偿还养老金体制转制成本或显性化的隐性债务;政府通过公共财政提供最低养老金;公共财政承担养老保险制度运营过程中的管理费用。

人口老龄化问题的凸显通过养老保险制度对公共财政支付造成了巨大压力。因为老年人口增多将使养老金领取者增多,它加重了公共财政对养老保险供款的负担,同时也使公共财政负担的转制成本及显性化的隐性债务增

加。经济增长速度放慢与人口老龄化增加了老年人口贫困的概率,从而增加了公共财政负担最低养老金的可能性。人口老龄化也导致老年人口总量增加,进而加重了养老保险的业务量及运营负担,从而增加了公共财政对管理费用的负担(见表1—2)。公共财政用于养老保险支出的增加有可能导致财政赤字的增加,这会引起一系列不良后果。因此,许多国家不得不对其现行的养老保险制度进行改革。

表 1—2 部分国家公共财政对养老保险的负担状况

国家或地区	公共财政投入
白俄罗斯	社会养老保障支出和特殊补助费用
保加利亚	任何亏空
捷克	任何亏空
匈牙利	任何亏空
波兰	任何亏空
立陶宛	任何亏空
俄罗斯	社会养老保障支出和补助费用
土库曼斯坦	社会养老保障支出
玻利维亚(新养老保险制度)	支付旧体系的养老金和新体系的补助金
巴西	管理费用和亏空
智利(新制度)	最低养老金保障
秘鲁	保障最低养老金
萨尔瓦多(新制度)	旧制度受保人缴费的现值和新制度的最低养老金保障
澳大利亚	通过税收支付全部保障费用
奥地利	任何亏空
加拿大	基本养老金
丹麦	基本养老金
芬兰	基本养老金的部分费用
德国	年度补助约整个养老金费用的 20%
冰岛	基本养老金不足部分
意大利	通过家计调查的补贴
日本	任何赤字、管理费用和全国养老金支出的 1/3
新西兰	任何赤字