

梅瑞江
著

社会养老金制度 的金融功能研究

社会养老金制度的产生与发展

社会养老金制度金融功能的创新

国外社会养老金制度金融功能的创新及经验

我国社会养老金金融功能改革的必要性和紧迫性

我国企业年金制度金融功能改革的问题和建议

机关事业单位与农村社会养老金制度金融功能改革建议

上海财经大学出版社

社会养老金制度的金融功能研究

梅瑞江 著



上海财经大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

社会养老金制度的金融功能研究/梅瑞江著. —上海:上海财经大学出版社, 2006. 8

ISBN 7-81098-714-3/F · 660

I. 社… II. 梅… III. 养老金-劳动制度-研究 IV. F249.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 087883 号

☐ 责任编辑 耿 云

☐ 封面设计 未 名

SHEHUI YANGLAOJIN ZHIDU DE JINRONG GONGNENG YANJIU

社会养老金制度的金融功能研究

梅瑞江 著

上海财经大学出版社出版发行

(上海市武东路 321 号乙 邮编 200434)

网 址: <http://www.sufep.com>

电子邮箱: webmaster@sufep.com

全国新华书店经销

江苏省句容市排印厂印刷装订

2006 年 8 月第 1 版 2006 年 8 月第 1 次印刷

850mm×1168mm 1/32 7.25 印张 181 千字

印数: 0 001—1 500 定价: 15.00 元

梅瑞江 男，1968年生，
现在河南大学经济学院，
1991年毕业于上海交
通大学工业管理工程专业，
后从事保险工作，2004年
在河南大学获经济学硕士，
在全国有影响力的报纸及
期刊上发表论文二十余篇。

前 言

一、本书选题的背景和意义

本书的选题是在笔者硕士毕业论文的基础上加以扩展和思考而写出的,论文题目是《社会养老金进入资本市场的体制障碍研究》,这个选题是参考国内外研究社会养老金制度的状况选定的。

自 20 世纪 80 年代以来,国内外经济理论界对社会养老金制度的研究日益升温。

从国外的情况看,一方面,许多国家普遍面临人口老龄化的趋势,又加上 20 世纪 70 年代末,世界许多国家的经济增长缓慢或衰退,因此,不少国家的原有社会养老金制度在资金问题上开始面临困境,政府在养老方面的财政压力越来越大;另一方面,原有社会养老金制度的设计仅考虑其社会保障的功能,没有考虑到对一国的国民储蓄率、资本市场发展等金融问题产生的影响。在这种情况下,如何让社会养老金体制摆脱财政危机,并能够直接有利于国民经济发展,就成为摆在经济学家面前的一大课题。许多国家选择社会养老金制度金融功能的创新,让养老基金进入资本市场,依靠在资本市场的增值来支持养老金,取得显著的效果。

我国进入 20 世纪 80 年代之后同样面临上述问题。尽管 1997 年 7 月国务院颁布《关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》,确立了我国的社会养老金制度的改革目标;然而,我国社会养老金制度的改革尚在起步阶段,制度的许多方面有待

完善。2001年12月13日,财政部和劳动和社会保障部公布了《全国社会保障基金投资管理暂行办法》,我国社会养老金被允许进入资本市场。2004年,劳动和社会保障部、银监会、证监会、保监会联合公布《企业年金基金管理试行办法》,自2004年5月1日起施行,标志着中国企业年金开始准入资本市场。因此,完善创新我国社会养老金制度本身的金融功能使之适合社会养老金进入资本市场,就变得十分迫切。

我国社会养老金改革有许多问题尚待进一步研究,主要有:(1)我国现行社会养老金体制状况的评价;(2)个人账户“空账”如何“做实”;(3)社会养老金是否适合转向基金制;(4)是否加大财政对社会养老金的补贴力度;(5)是否开征社会保险税;(6)如何建立企业补充养老保险;(7)社会养老金能否进入股市,如何进入股市等问题。

学术界的研究主要集中在如何发挥社会养老金制度的社会保障功能上。例如,对上述(1)~(6)问题的研究多集中在如何解决社会养老金体制社会保障功能的财务危机上。对问题(7)的研究多集中在社会养老金如何进入股市、如何避免股市风险上。

本书是从社会养老金制度本身如何进入资本市场的角度,来研究目前我国社会养老金制度中存在哪些制度性因素,阻碍社会养老金很好地发挥其社会保障功能和对资本市场的促进作用。

实际上,本书就是研究社会养老金制度金融功能的延伸问题。后来,在导师耿明斋教授的继续指导下,笔者对社会养老金制度金融功能做了进一步的思考,发现一个国家的社会养老金制度如何设立,不仅是一个社会保障领域的问题,同时,也是一个很重要的金融领域的问题,社会养老金制度如何安排关乎资本市场等金融体系的健康发展,进而直接影响国民经济的发展。而以前社会养老金制度的设立没有考虑其金融功能,使社会养老金制度很长时期在国内外没有金融功能,仅仅只有社会保障功能。

在目前世界上许多国家都面临人口老龄化的严重趋势和发达国家经济增长放慢的时代背景下,原有的只考虑社会保障功能的社会养老金制度纷纷出现危机,无法维持下去。一些国家对社会养老金制度重新做了安排,使社会养老金制度发挥金融功能,既促进了经济和金融领域的发展,又使社会养老金制度的社会保障得到很好的解决,取得了社会保障功能与金融功能双赢的局面。

二、研究的方法

本书在写作过程中力求跟踪国际上关于社会养老金体制研究的最新成果,并注意将这些成果应用到本书的研究中。前人的研究成果给了笔者很大的启发,笔者经过认真分析和思考,对其其中的一些观点加以取舍,在一些具体问题上形成了自己的看法。此外,本书的研究采取了规范分析和实证分析相结合并侧重实证分析的研究方法,力求内容充分、有说服力。由于社会养老金体制的研究涉及经济学、社会学、人口学、统计学等多个学科,其中一些问题笔者难以驾驭,仍需要继续商榷和探讨。

三、写作思路和基本观点

第一章:介绍了国内外社会养老金制度产生发展的过程。

传统的以农业为主的自给自足的经济社会,其养老方式以家庭养老为主。随着工业化和城市化的推进,这种情况发生了变化。首先,继续就业取决于雇主提供工作的机会和能力,而这种机会或能力又依赖于一个复杂的、相互联系的经济社会的运行。工厂、企业越来越多地吸引劳动力,使人们不再束缚在家庭生产的狭小圈子里,生产成了社会化行为。其次,家庭的自给自足逐步削弱,越来越多的家庭用品和服务需要靠外部提供。更为重要的是如果养家挣钱的劳动者丧失工作能力,对于家庭而言那将是一场灾难。另外,家庭在地理位置上的分布越来越广、越来越分散,加之各代

人之间的“代沟”，常常削弱了家庭成员之间的联系。上述情况的有效解决有赖于一个制度的建立，社会养老金制度在这种背景下为解决养老这一社会问题而产生。

绝大多数国家在最初建立社会养老金制度之后相当长的时间里都采用随收随支的制度，包括美国、西欧及许多经合组织国家，这种现收现付制的社会养老金一般都是通过强制性的工资税筹集资金并为当时的退休者提供福利（当时只有极少数人达到退休年龄）。这实际上是年轻人与老年人之间资金的跨代转移。这种转移的可能性是基于三个原因：（1）人口的增长；（2）真实收入的增加；（3）政治原因。因此，这种社会养老金制度仅仅发挥了其社会保障功能，没有考虑其促进经济发展的金融功能。

随着社会经济条件的变化，现收现付制的社会养老金制度发生危机，许多国家逐渐开始对原有的社会养老金制度进行变革，为社会养老金制度更好地发挥其社会保障功能寻找出路，社会养老金制度不断得到革新和发展。

第二章：介绍了社会养老金制度的金融功能。

为了更好地发挥社会养老金制度的社会保障功能，使之不断得到革新和发展，产生了一些不同于以往的社会养老金制度，这些制度不仅能够有效解决原有制度社会保障功能的危机，同时，又不同程度地产生了金融功能，社会养老金的金融功能可以直接促进经济增长。社会养老金制度的金融功能主要有：（1）增加社会储蓄；（2）优化调整社会的储蓄结构；（3）促进资本市场的成熟发展。社会养老金不仅是一个社会保障机构，而且已经完全成为一个标准的新的金融机构。社会养老金制度的金融功能伴随着市场化私营化的经营制度而产生，其发挥作用主要是采用基金制或部分基金制的筹资模式。而传统的现收现付制完全由政府经营的社会养老金制度几乎没有金融功能。

第三章：介绍国外社会养老金制度金融功能的变革及经验。

其变革的原因：一是因为许多国家人口老龄化和经济增长放慢或衰退，使现收现付制的社会养老金体制行将破产；二是因为绝大多数国家社会养老金制度产生以后的相当长的时间只考虑其社会保障功能，而没有考虑社会养老金作为国民经济的一部分对经济发展会产生的重要影响，没有设计社会养老金制度的金融功能。一些国家发挥社会养老金制度的金融功能不仅为社会养老金的社会保障功能找到了出路，也直接促进了经济的发展。

本章还介绍了美国和欧盟国家改革的经验，它们改革现收现付的单一养老金制度，逐步实行部分基金制的多支柱社会养老金制度，发展私营的社会养老金计划，增加了社会储蓄，改善了社会储蓄结构，使社会养老基金大量积累，并进入资本市场，成为金融市场的最大机构投资者，对资本市场的发展成熟起到支撑作用。实现了加强社会养老金社会保障功能同时又促进经济发展的双赢局面。

社会养老金制度金融功能改革成功的经验有这样的特点：

1. 大量增加长期储蓄并进入资本市场的一般来说是以基金制和部分基金制为主的社会养老金，而现收现付制的社会养老金一般不能积累大量的资金，也不适合进入资本市场；

2. 进入资本市场的养老基金由中央政府予以集中管理的投资效果都不好，而完全由私人管理的实践基本上是成功的，还没有发现任何社会和财政上的问题，从理论上讲今后具有完全的可持续性。

第四章：我国社会养老金金融功能改革的必要性和紧迫性。

我国的社会养老金覆盖面小、体系不统一。最主要的企业基本养老金，近十年来参加人数占企业职工总人数的60%左右，企业年金参加人数占基本养老金人数的1%，可以忽略不计；农村参加社会养老金的总人数只占农村从业人员的11%；机关和事业单位养老金近似于社会福利性质，多数职工不交费或交少量的费用就可获得较高的养老保障。除农村社会养老金外，企业与机关事业单位养老金整体上属于现收现付制的社会养老金制度。

我国社会养老金制度目前面临的社会经济条件是：一方面是人口老龄化趋势快速发展，第一代独生子女已经成家立业，第二代、第三代独生子女已经出现，出现了四二一家庭，将来还可能会出现八四二一家庭，传统的家庭养老功能迅速退化，而社会养老金制度覆盖的人口只占少数，大部分人口的养老问题没有着落。另一方面，我国现存的现收现付制的企业和机关事业单位养老金出现严重的财务危机，眼前已经不堪重负，未来负担会更重。这一形势和国外许多国家改革前的形势类似。

同时，我国高速增长的居民储蓄本来是经济发展的优势，却因为大部分是短期储蓄、储蓄结构不合理、投资转化率低，反而对经济增长产生负面影响。与此同时，我国资本市场极其缺乏机构投资者和长期稳定的资金来源。这些因素成了我国资本市场成熟和未来经济发展的“瓶颈”。而金融功能完备的社会养老金能从根本上解决上述问题。

考察我国现实及未来的社会经济条件，社会养老金制度适合设立金融功能，即适合采用基金制，并通过完备的制度建设进入资本市场，实现社会保障与经济发展双赢的局面。

第五章：考察了我国基金制的企业年金第二支柱发展存在的问题和出路。

我国企业年金制度建立了十多年，一直发展不起来。2004年一年内政府连续出台了一系列的企业年金进入资本市场的配套制度，制度设计上金融功能完备。但是我国企业年金一直发展不起来，不仅是因为原有的企业年金制度不完备，更重要的是企业基本养老金在多层次养老金体系中所占比重太高。基本养老保险的平均替代率一度长期维持在80%以上，绝大多数企业参加基本养老保险后，就没有能力开办企业年金。再加上职工和企业对开办企业年金需求不足，又没有强制性规定，可以预见，上述问题不解决，企业年金未来仍然发展不起来。

发展企业年金的企业可以适当压缩企业基本养老保险比例,保证基本养老保险的替代率与企业年金的替代率之和保持在国家规定的总替代率水平之内。不是任何企业都适合建立企业年金制度,不顾条件盲目无序发展只会损害整个企业年金制度在我国的发展。因此,必须明确发展企业年金制度的基本条件,逐步引导企业达到条件,以促进我国企业年金制度规范发展。运用税收优惠政策积极扶持企业年金制度发展,优化企业年金的管理、运营,通过立法规范企业年金制度,对符合条件的企业(行业)可强制实行企业年金制度。

第六章:对机关事业单位与农村社会养老金制度的金融功能改革提出建议。

按照三支柱的改革目标缩小企业第一支柱基本养老保险的比例(替代率)减轻负担,完善基本养老保险的个人账户,将其与企业补充养老保险合并构筑完善我国第二支柱养老保险——企业年金,并按照此目标方案逐步统一企业、机关事业单位和农村的社会养老金制度。

目前我国机关事业单位社会养老金是单支柱的基本养老金构成。要压缩基本养老金的比例,建立第二支柱金融功能完备的机关事业单位补充养老保险——年金保险,使未来机关事业单位的养老保险结构成为“二阶层型”。可以说第一支柱是基础,第二支柱是补充和提高,保证机关事业单位人员能享受到比一般人员较高的养老待遇,同时又不会造成在统一制度内与企业人员之间的待遇不平等,还可以积累大量资金进入资本市场。

农村社会养老金制度可采用金融功能健全的制度,在经济条件允许的地区先开办。这些地区作为新兴地区,经济发展走在国内其他地区的前列,是其他地区农村未来的发展方向。在这些地区进行社会养老金制度的设立和改革试点研究,总结出一套农村实行社会养老保险的经验,可以在时机成熟时推向其他地区。

目 录

前 言	1
第一章 社会养老金制度的产生与发展	1
第一节 社会养老金制度的有关概念	1
一、社会养老金制度	1
二、社会养老保障制度的经济范畴	3
三、社会保险与社会养老金制度	4
第二节 现代社会养老金制度的产生与发展	6
一、工业化之前的养老保障	6
二、现代社会养老金制度的建立	7
三、社会养老金制度的进一步发展	9
四、不同国家建立的社会养老金制度的共同特点	11
第三节 中国社会养老保险制度的形成与发展	15
一、城镇企业职工社会养老保险制度的历史变迁	16
二、机关事业单位社会养老制度的形成和发展	33
三、农村社会养老保险制度的出台和发展	39
第四节 各国建立的社会养老金制度的功能评价	47
第二章 社会养老金制度金融功能的创新	49
第一节 社会养老金制度的功能	49

一、社会保障功能·····	49
二、金融功能·····	50
第二节 社会养老金制度金融功能的实现方式·····	56
一、社会养老金制度筹资模式采用基金制或部分基金制 ·····	56
二、社会养老金制度金融功能必须有利于应对人口老龄化 ·····	65
三、社会养老金私营化·····	67
第三节 社会养老金制度金融功能创新对资本市场 发展的意义·····	68
一、以机构投资者为主的资本市场比以个人投资者为主 的资本市场优势明显·····	69
二、机构投资者中社会养老金对资本市场发展 起到支撑作用·····	77
第三章 国外社会养老金制度金融功能的创新及经验·····	80
第一节 国外社会养老金体制金融功能创新的原因·····	80
一、从国际上看,人口老龄化使现收现付制的社会 养老金制度行将破产·····	80
二、社会养老金金融功能创新既可避免财务危机, 还可直接促进经济发展·····	85
第二节 美国社会养老金制度金融功能创新与发展趋势·····	86
一、金融功能创新的背景·····	86
二、改革的最重要内容就是金融功能的创新·····	90
三、美国社会养老金制度金融功能的发展趋势·····	93
第三节 欧盟国家社会养老保险制度金融功能创新·····	98
一、欧盟社会养老保险制度概括·····	98
二、欧盟各国养老保险制度的发展·····	100

三、欧盟各国养老保险制度金融功能的改革	105
第四节 国外社会养老金金融功能创新并进入资本市场的 成效和经验	116
一、国外社会养老金金融功能创新并入市成效	116
二、外国社会养老金金融功能创新并入市经验	118
 第四章 我国社会养老金金融功能改革的必要性和紧迫性	126
第一节 我国“统账结合”的企业基本社会养老金制度 出现严重危机	126
一、我国“统账结合”的企业基本社会养老金 制度及其特点	126
二、我国“统账结合”的企业社会养老金制度面临的 严重危机	129
三、1997 年我国企业社会养老金制度改革的目标模式	135
四、目前的企业社会养老金制度实质是现收现付制单一 支柱的养老金	137
第二节 社会养老金体制不统一、覆盖面缺损严重	139
一、我国社会养老金制度覆盖面非常小	139
二、社会养老保险体系不统一	140
第三节 我国现在及未来的条件适合社会养老金制度 的金融功能创新	145
一、学术界关于我国社会养老金制度采用现收现付制 还是基金制的争论	145
二、“艾隆条件”	146
三、用“艾隆条件”评价目前与未来我国社会养老金 适应的模式	148

第四节 金融领域对社会养老金制度金融功能的迫切需求	151
一、高速增长的居民储蓄转化成资本的效率很低	151
二、资本市场迫切需要长期稳定的资金来源	157
三、社会养老金与我国资本市场的资金来源渠道的培育	158
四、我国社会养老金与资本市场和投资基金的互动关系	164
第五章 我国企业年金制度金融功能改革的问题和建议	166
第一节 我国企业年金发展的历程	166
一、对企业年金的界定	166
二、我国企业年金制度的演变	170
第二节 企业年金开办不起来的原因	174
一、我国企业年金的发展现状	174
二、我国目前企业年金发展缓慢的原因分析	177
三、2004 年《企业年金试行办法》的金融功能制度设计	183
第三节 我国企业开办企业年金的动力分析及政策建议	189
一、开办企业年金给企业和员工带来的好处	189
二、我国企业开办企业年金的动力不足	190
三、促进企业建立企业年金制度的几点设想	192
第六章 机关事业单位与农村社会养老金制度金融功能改革建议	209
第一节 关于机关事业单位与企业建立统一的社会养老金体制的若干思考	209

一、目前的矛盾	209
二、目标的设定	210
三、改革的思路建议	211
第二节 我国农村社会养老金制度金融功能的改革建议	213
一、主要经济指标满足国际经验公认推行农村社会 保障的条件	214
二、条件有利的地区适合作为农村社会养老保险的 前沿试点	215
参考文献	216

第一章 社会养老金制度的产生与发展

第一节 社会养老金制度的有关概念

一、社会养老金制度

社会养老金制度也称社会养老保险体制,是解决老年人年老时获得经济保障问题的一种制度,因此,社会养老金制度是一种经济保障制度。经济保障使人们现在和未来的基本生活需要和需求一定可以得到满足。老年人很容易面临经济无保障的境况:一是因为年老失去劳动能力和劳动机会无法获得收入。二是因为老年人需要的养老费用开支有时比年轻时的生活费用更多。如老年人需要大量的医疗费和护理费。三是因为如果老年人寿命很长,原有的积蓄可能不够满足生活开支。

在工业化以前,老年人养老的经济保障问题主要依靠家庭或家族来解决。由于绝大多数人生活在农村,家庭依赖耕地或家庭手工为生,家庭生活可以自给自足,包括老年人养老的经济来源也可以由家庭自给自足。老年人也可以从事一些力所能及的生产劳动。

伴随着工业化和城市化,大工业在国民经济中占据主要地位,自给自足的农村自然经济解体,大量的农村人口向城市迁移,城市人口剧增。在这种背景下老年人养老的经济保障出现危机:一是