



# 收入分配与 我国养老保险 制度改革

刘俊霞 / 著

**SHOURU FENPEI YU**  
*WOGUO YANGLAO BAOXIAN*  
*ZHIDU GAIGE*



中国财政经济出版社

# 收入分配与 我国养老保险制度改革

刘俊霞 著

中国财政经济出版社

## 图书在版编目 (CIP) 数据

收入分配与我国养老保险制度改革/刘俊霞著. —北京: 中国财政经济出版社, 2004.7

ISBN 7-5005-7358-8

I. 收… II. 刘… III. 养老保险-福利制度-体制改革-研究-中国 IV. F842.67

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 055043 号

中国财政经济出版社 出版

URL: <http://www.cfeph.com.cn>

E-mail: cfeph@dre.gov.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100036

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

河北省财政厅印刷厂印刷 各地新华书店经销

850×1168 毫米 32 开 9.25 印张 218 000 字

2004 年 8 月第 1 版 2004 年 8 月河北第 1 次印刷

印数: 1—1 500 定价: 20.00 元

ISBN 7-5005-7358-8/F·6427

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

# 目 录

|                                             |        |
|---------------------------------------------|--------|
| 绪论 .....                                    | ( 1 )  |
| 一、问题的提出 .....                               | ( 1 )  |
| 二、本书选题的意义 .....                             | ( 4 )  |
| 三、本书的基本思路与内容 .....                          | ( 8 )  |
| 第一章 养老保险的产生与发展 .....                        | ( 11 ) |
| 一、养老保险制度的起源 .....                           | ( 11 ) |
| 二、现代养老保险制度的建立 .....                         | ( 15 ) |
| 三、“二战”以后养老保险制度的发展 (20 世纪<br>40~70 年代) ..... | ( 19 ) |
| 四、全球范围的养老保险制度改革 .....                       | ( 22 ) |
| 五、几点启示 .....                                | ( 26 ) |
| 第二章 收入分配与养老保险 .....                         | ( 28 ) |
| 一、古典经济学家关于收入分配与社会保障的论述 .....                | ( 28 ) |
| 二、马克思主义经典作家关于收入分配与社会保障<br>性质的论述 .....       | ( 32 ) |
| 三、福利经济学派关于收入分配与社会福利的论述 .....                | ( 35 ) |
| 四、凯恩斯学派关于收入分配与社会保障的论述 .....                 | ( 39 ) |
| 五、新自由主义学派关于收入分配与社会保障的<br>论述 .....           | ( 43 ) |
| 六、几点启示 .....                                | ( 47 ) |

---

|                                |       |
|--------------------------------|-------|
| <b>第三章 对养老保险本质的再认识</b>         | (50)  |
| 一、政府干预养老保险的原因                  | (50)  |
| 二、养老保险是以政府为主体的收入再分配            | (59)  |
| 三、养老保险分配的特点                    | (65)  |
| 四、养老保险分配中公平与效率的权衡              | (68)  |
| <b>第四章 不同养老保险模式分配效应的比较分析</b>   | (73)  |
| 一、现收现付制的分配效应                   | (73)  |
| 二、储蓄积累制的分配效应                   | (79)  |
| 三、部分储蓄积累制的分配效应                 | (84)  |
| <b>第五章 养老保险制度促进经济发展的机制</b>     | (87)  |
| 一、关于养老保险是否促进经济发展的理论争论          | (87)  |
| 二、不同经济条件下养老保险制度对经济发展的影响        | (91)  |
| 三、国际经验的重新审视                    | (102) |
| <b>第六章 我国收入分配的现状及其对经济发展的影响</b> | (114) |
| 一、我国居民收入分配的现状及其存在的问题           | (114) |
| 二、收入分配对经济发展的影响                 | (119) |
| 三、养老保险制度对收入分配的影响               | (124) |
| <b>第七章 我国养老保险模式的选择</b>         | (133) |
| 一、关于我国养老保险制度改革方向的争论            | (133) |
| 二、我国养老保险模式的制约因素                | (143) |
| 三、我国养老保险制度改革的基本取向              | (151) |
| <b>第八章 统筹养老保险制度的改革</b>         | (159) |
| 一、关于养老基金筹措的税费之争                | (159) |
| 二、统筹养老保险税的税种选择                 | (163) |
| 三、关于税率的确定                      | (168) |
| 四、养老社会统筹保险支出政策的选择              | (180) |

---

|                               |       |
|-------------------------------|-------|
| <b>第九章 个人账户基金的筹措与管理</b> ..... | (194) |
| 一、个人账户费率的决定.....              | (194) |
| 二、转制成本的补偿.....                | (200) |
| 三、个人账户基金的管理.....              | (210) |
| <b>第十章 养老保险个人账户基金投资</b> ..... | (213) |
| 一、养老保险个人账户基金投资的特点和原则.....     | (213) |
| 二、个人账户基金投资的风险.....            | (223) |
| 三、国外养老保险基金的投资营运.....          | (232) |
| 四、我国养老保险个人账户基金投资的风险及策略...     | (245) |
| <b>第十一章 养老保险基金的监管</b> .....   | (262) |
| 一、经济监管理论与养老保险基金的监管.....       | (262) |
| 二、养老保险基金监管的主要模式.....          | (265) |
| 三、我国养老保险基金监管体制的构建.....        | (267) |
| <b>总结</b> .....               | (279) |
| <b>主要参考文献</b> .....           | (282) |
| <b>后记</b> .....               | (286) |

# 绪 论

## 一、问题的提出

在改革开放之前的计划经济时期，我国养老保险制度几经变动，最初实行由国家统筹的现收现付制，后来国有企业职工的养老改变为由企业保险，养老保险资金的筹集、管理和支付均由企业负担；行政事业部门仍由国家负责。这种养老保险，覆盖范围主要限于国有企业和行政事业单位的职工，管理分散，而且企业与企业之间的养老负担严重不均。

20 世纪 80 年代后，我国实行以对国有企业放权让利为中心，以市场化为基本导向的经济体制改革。随着经济体制改革的深入，市场竞争逐渐展开，新老企业养老负担畸轻畸重的矛盾日趋突出。为了适应企业制度改革的要求和提高社会保障水平，我国开始对养老保险制度进行改革。1993 年党的十四届三中全会明确提出了我国实行“社会统筹与个人账户相结合”的养老保险制度的方针。1997 年国务院颁布的《关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》，进一步明确了“社会统筹与个人账户相结合”的实施办法。2002 年党的“十六”次全国代表大会再次重申：“建立健全同经济发展水平相适应的社会保障体系，是社会稳定和国家长治久安的重要保证。坚持社会统筹和个人账

户相结合，完善城镇职工基本养老保险制度和基本医疗保险制度。……多渠道筹集和积累养老保险个人账户基金。……有条件的地方，探索建立农村养老保障制度。”

经过 20 余年的艰苦探索，我国养老保险制度改革和发展取得了巨大成就。截至 2003 年 6 月底，我国基本养老保险参保人数已超过 1.1 亿人，覆盖人数达到 1.5 亿。基本养老保险费收入达 1500 多亿元，同比增收 70 多亿元，创历史新高。退休人员养老金调整工作如期完成，人均增加 39.5 元。退休人员社会化管理服务工作取得较快进展，基本实现了养老金的社会化发放。但是，我国现行的养老保险制度还存在许多问题：首先，我国现行的养老保险制度的覆盖范围主要仍限于国有企业和行政事业单位的职工，在非国有单位及广大的农村，养老保险制度的建设严重滞后，社会绝大多数的老年公民不能平等地享受由政府提供的养老保险。其次，我国只有上海、北京、天津、陕西、福建等少数地区实现了较规范的省级统筹养老保险，其他地区仍实行市级甚至县级统筹，而我国经济发展的地区差别不断扩大，各地居民实际享受的养老保险待遇差别较大。其三，养老保险费率偏高，国有企业养老负担过重，国有企业与非国有企业在市场竞争中处于不平等地位；同时也导致职工收入增长速度放缓，直接影响居民的现期消费。其四，我国现行的养老保险制度实际上还是现收现付式，个人账户基本上仍是“空账”，在职职工不仅担负着为社会养老和为自己养老储蓄的两重任务，而且还要承担个人账户“空账”的风险。要完善我国的养老保险制度，必须认真研究和解决上述问题。

从长远来看，我国养老保险制度还面临着一系列严峻的挑战。首先，我国 60 岁以上的老年人口占总人口的比例已达 10% 以上。由于我国在城镇推行一对夫妇只生一胎的计划生育政策，

在独生子女进入工作期后，老年人口的比例及在职职工与赡养人口的比率将进一步提高。其次，在我国加入 WTO 后，国内企业将直面国际市场的竞争，而企业的竞争在很大程度上是成本的竞争。要保住我国劳动力成本相对较低的比较优势，就要严格控制企业养老保险费率的上升。再次，随着市场竞争的加剧，企业破产、资产重组的事项增多，必然加大劳动力市场的不确定性，有可能造成更多的职工下岗失业或提前退休。总起来看，随着我国老龄化程度、市场化程度和国际化程度的提高，养老社会保险的资金供给与需求的矛盾呈加剧的趋势。养老保险制度如何应对未来的挑战，也是我们必须加以认真研究和解决的问题。

养老保险制度的改革必须与我国特定的宏观经济环境相适应。自 1998 年以来，我国社会总需求与总供给的对比关系发生了由总供给不足到总需求不足的根本性变化。社会总需求包括国内需求和国际需求，其中国内需求由消费需求和投资需求两部分构成，消费需求为最终需求。我国社会总需求不足的重要原因或首位的原因在于消费需求不足，而消费需求不足又使投资预期收益率不高，从而引发投资需求不足。那么，消费需求不足又是什么原因造成的呢？这里有两个现象必须引起注意：首先，我国出现的消费需求不足，是有支付能力和有支付意愿的有效需求不足，并不是企业生产的产品没有人愿意购买。事实上，城镇下岗工人和广大的农村居民的生活水平绝大多数还只是刚刚达到温饱水平，有的还没有脱离贫困线。其次，我国出现的消费需求不足与居民储蓄存款快速增长相伴随，这表明消费需求不足也不是简单的支付能力问题。在我们看来，收入分配差别过大和养老社会保险的不足是导致消费需求不足的重要原因。收入差别的扩大造成边际消费倾向下降，养老社会保险的不足则造成对未来收入预期的不稳定。高收入者有钱，但消费支出的比例较低，大量的收

人转化为储蓄；中低收入者为养老必须尽可能增加储蓄，他们有购买意愿，但因养老储蓄而现期支付能力不足。如何调节收入分配的差别，构建能够稳定未来收入预期的健全的养老社会保险体系，扩大消费需求和投资需求，促进经济增长，是我国当前研究养老保险制度改革面临的新课题。正因为如此，本书拟从收入分配的角度来展开对我国养老保险制度的研究探讨。

## 二、本书选题的意义

现代发展经济学家将收入分配区别为功能收入分配 (Functional Distribution of Income) 和规模收入分配 (Size Distribution of Income)。功能收入分配也称要素收入分配，它所涉及的是各种生产要素与其所得收入的关系。研究功能收入分配主要在于分析各种生产要素对生产的贡献与其所得之间的关系是否合理。规模收入分配也称个人收入分配或家庭收入分配，它所涉及的是个人或家庭与其所得收入总额的关系。研究规模收入分配主要在于分析某一阶层的人口或家庭的比重与其所得收入的份额之间的关系是否合理。<sup>①</sup> 研究养老社会保险的分配效应，重点论及的是规模收入分配，即主要研究养老社会保险制度对收入在居民个人或家庭的分配产生何种影响，会使各个阶层或某个阶层的居民或家庭的收入份额发生怎样的变动，变动多少，变动趋势如何。但是，规模分配与功能分配是相互联系的。一般而言，功能分配决定着规模分配，功能分配的差别，决定规模分配的差别。研究养

---

<sup>①</sup> 参见 M. Todaro, *Economic Development in the Third World*, Longman, New York, 1985, pp142-170.

老社会保险的收入分配效应不能不联系功能分配。

收入分配还可以区分为初次分配和再分配。收入初次分配是指生产过程所创造的增加值在参与生产过程各要素之间进行的分配和因生产而向政府作出的支付。收入再分配是指在收入初次分配基础上通过现金或实物转移所实现的收入分配。经过收入初次分配后形成的格局反映功能收入分配格局；收入再分配后形成的可支配收入格局则反映规模分配格局。养老保险属于收入再分配的范畴，它是在初次分配和功能分配基础上进行的再分配。但它只是再分配的手段之一。研究养老保险的分配效应，必须注意它与其他再分配手段的联系和区别。

在我国理论界，自 80 年代以来，对养老保险的研究日趋增多。第一阶段，理论界主要是依据马克思的社会扣除理论，探讨建立养老保险制度的必要性以及如何构建我国的养老保险制度；第二阶段，新自由主义的思想 and 智利等国养老保险制度改革的经验受到普遍重视，加上实践中面临着养老保险基金严重不足的矛盾，我国理论界对养老保险积累制、通过资本市场运作实现养老基金保值增值的必要性、可行性及如何实行投资多元化等问题进行了广泛的探讨。第三阶段，自我国出现社会总需求不足之后，理论界开始探讨通过建立社会保障制度来扩张消费需求的必要性。但是，正如曾湘泉教授指出的那样：“将社会保障与国有企业改革密切加以联系，是我国改革的一大出发点，但也正是因为如此，使得我们迄今对我国经济进入市场化的收入分配与社会保障制度构建，缺乏价值理念和整体性战略性思考和设计，因而暴露出其较大的弱点和不足。”<sup>①</sup> 我国理论界对养老保险与

---

<sup>①</sup> 曾湘泉、郑功成：《收入分配与社会保障》，中国劳动社会保障出版社 2002 年版，第 4 页。

收入分配的理论研究，主要存在如下几方面的局限性：

第一，大多数学者肯定了养老保险是一种收入再分配，但对养老社会保险与收入分配内在联系缺乏深入研究。据我们所知，丛树海教授的专著《社会保障经济理论》中，第二章为社会保障对收入分配的影响。邓大松教授主编的《中国社会保障若干重大问题研究》一书中，第六章为社会保障分配。这两个研究都指出了社会保障的收入再分配功能，并对有关社会保障分配的理论进行了初步的梳理，将有关理论概括为“扣除”说、“再生产”说、“国家”说、“人权”说。<sup>①</sup>但是，两者没有比较分析不同社会养老保险制度的收入分配效应，也没有展开论述如何根据收入再分配的需要来建立和健全养老社会保险体系。由曾湘泉、郑功成教授主编的论文集《收入分配与社会保障》中，只有曾湘泉教授撰写的题为《价值理念、收入分配差距与社会保险制度构建》的论文将收入分配与社会保障联系起来加以研究，但是该文关注的重点是“制度外收入”对社会保障制度的影响，而没有对收入分配一般与社会保障制度的分析。除这篇文章外，该文集的其他论文都是分别论述收入分配或社会保障问题的。

第二，从宏观层面对社会保障再分配适度水平作了初步探讨，但对养老社会保险的实际分配效应缺乏深入研究。由穆怀中教授近新撰写的《国民财富与社会保障收入再分配》一书，是从宏观层面探讨社会保障再分配适度水平的代表之作。该书以社会保障支出占 GDP 的比率作为测定社会保障再分配水平的核心指标，探讨社会保障适度再分配水平的上限和下限，并利用有关统计资料，经过实证分析，提出了社会保障水平发展的倒 U 曲线

---

① 邓大松：《中国社会保障若干重大问题研究》，海天出版社 2000 年版。

假设。<sup>①</sup>很显然,这里所论的社会保障收入再分配实际上是社会保障宏观水平,并没有涉及社会保障对规模收入分配的影响,更没有涉及不同养老保险制度的收入分配效应。虽然穆怀中教授在论述社会保障水平发展的倒U曲线时使用了假设一词,但综观全文,无疑他是将此作为一般规律来看待的。因此,他关注的重点也就不在特定国家、特定历史阶段及特定宏观经济条件下的收入分配状态与社会保障的关系。而后者恰好是我们所关心的。

第三,从储蓄—投资的角度,对养老保险促进经济发展的机理作了较为深入的研究,但对养老保险制度通过扩大消费促进经济发展的机理缺乏深入研究。据我们所知,李珍教授的专著《社会保障与经济发展》,从储蓄和养老保险基金投资的角度深入分析了养老保险对经济发展的促进作用。李珍教授的论文《调整收入分配,提高居民平均消费倾向》进一步从收入分配的角度研究了社会保障制度的改革对消费需求不足的影响。<sup>②</sup>这两项研究都是具有开创性的。但这两项研究尚未从收入分配的角度展开分析养老保险促进经济发展的机理。

第四,重视对养老社会保险财务收支平衡的分析,对在养老社会保险制度构建中如何优先考虑公平和兼顾效率缺乏深入研究。在政府明确提出养老社会保险实行“社会统筹与个人账户”相结合的模式之后,理论界和实际工作部门围绕如何实行养老保险财务收支平衡展开了广泛的研究探讨,包括测算隐性债务和转制成本的规模,以及如何通过养老金进入资本市场和多元化投资

---

① 穆怀中:《国民财富与社会保障收入再分配》,中国劳动社会保障出版社2002年版。

② 李珍:《社会保障制度与经济发展》,武汉大学出版社1998年版;李珍、岳斌:《调整收入分配,提高居民平均消费倾向》,载《华中师范大学学报》,2001年第2期。

实现养老保险基金的保值增值等。这些讨论大多是以现行制度基本规定不变为前提的。然而，我们对为什么要实行“社会统筹与个人账户”相结合的模式，实际上讨论并不充分。世界银行的报告《老年保障——中国的养老金体制改革》发表之后，“社会统筹与个人账户”相结合的模式似乎是毋庸置疑的，剩下的就是如何操作的技术问题。因此，我们对在养老社会保险制度构建中如何优先考虑公平和兼顾效率，如何通过养老保险分配缩小收入分配差别等问题缺乏深入研究。

研究养老社会保险的收入分配效应，有利于深化对收入分配和养老保险问题的理论研究，可以为建立健全我国养老社会保险体系提供新的思路 and 理论指导。

### 三、本书的基本思路与内容

本书研究的基本目标是从理论上揭示养老社会保险和收入再分配的本质联系，并从实践上探讨如何根据维护社会公平和促进经济持续发展的要求选择养老保险的模式和政策。在我们看来，养老社会保险不同于个人储蓄养老、家庭养老、企业养老和养老商业保险。它本质上是为满足社会老年成员基本生活需要，以国家为主体进行的收入再分配。其基本功能在于弥补初次分配中和再分配中的市场失效，以维持社会公平，增进社会福利。养老社会保险制度有两种基本模式：现收现付制和基金积累制。这两种不同的模式具有不同的分配效应。从养老社会保险的本质要求出发，我国养老社会保险制度的改革，必须贯彻优先考虑社会公平的原则，依据我国规模收入分配的现状来选择养老保险的模式和政策。另一方面，维持社会公平和增进社会福利，必须以经济的

可持续发展为条件。养老保险制度的可持续性,从根本上讲,必须建立在经济的可持续性发展基础之上。经济发展的可持续性在微观上取决于经济资源的配置效率,在宏观上则取决于社会总需求与总供给的对比情况。在社会总供给不足的情况下,促进经济发展,必须增加储蓄和投资,以提高生产效率和增加供给;在社会有效需求不足的情况下,则必须扩大有效需求。因此,我国养老保险制度的改革,必须从经济可持续发展的要求出发,依据我国宏观经济的条件的变化来选择养老保险的模式和政策。基于上述考虑,本书拟从如下几个方面展开研究:

1. 简略回顾养老保险制度的发展历史,并从中揭示出养老保险制度演变的历史动因。对收入分配与养老保险的有关理论进行评述,重点剖析各种理论产生的经济背景、基本的逻辑结构和主要的政策含义,旨在梳理出收入分配与养老保险理论演进的基本线索,从中揭示出有关理论研究的关键点和主要分歧点,并以此作为本书研究的基础和出发点。

2. 阐述养老保险的本质,重点分析养老保险作为以政府为主体的收入再分配存在的必要性、养老保险与其他养老保险相比较的基本特点以及养老保险制度构建中的基本矛盾。

3. 比较分析现收现付制、储蓄积累制和部分储蓄积累制这三种不同养老保险模式的收入分配效应。阐述养老保险通过收入再分配促进经济发展的机制以及在不同经济条件下对经济发展的影响;对我国养老保险制度的分配效应及其对我国经济发展的影响进行实证分析。

4. 考察未来时期制约我国养老保险制度发展的主要因素。依据我国老年化程度、收入分配格局、总需求与总供给对比关系变动的趋势,论述我国养老保险制度改革与发展的

基本着力点和基本方向。

5. 阐述社会统筹养老保险的筹资方式和手段。重点论述主要以所得税和遗产税作为统筹养老保险筹资手段的理论依据和现实可行性，并探讨统筹养老保险支付方式的改革取向。阐述如何科学确定养老保险个人账户缴费率，重点论述缴费率的决定因素，并探讨如何补偿我国养老保险的转制成本。

6. 阐述养老保险基金多元化投资的意义及其特点，在深入考察国外养老保险基金多元化投资的经验教训的基础上，重点分析我国养老保险基金多元化投资的风险，探讨我国现阶段养老保险基金多元化投资应采取的策略，并研究如何加强对养老保险基金的监管。

本书拟解决的关键问题：一是将养老社会保险本质论与构建养老社会保险的模式及政策选择统一起来，从而将收入分配公平目标贯彻于构建养老社会保险的模式及政策选择之中；二是将解决收入分配的公平问题与提高资源配置效率及促进经济发展统一起来，从而避免因强调收入分配公平而损害经济的可持续发展；三是将适应我国现阶段经济发展的要求与实现代际公平统一起来，使养老社会保险制度的构建既具有现实可行性，又能应对未来老年社会时期的各种挑战。

## 第一章 养老保险 的产生与发展

### 一、养老保险制度的起源

从人类社会诞生起，“养老”就是人类生存和发展的共同需要。早在公元前 500 年左右，孔子在《礼记·礼运》“大同篇”中就提出了“大同社会”的理想：“大道之行也，天下为公，选贤与能，讲信修睦。故人不独亲其亲，独子其子，使老有所终，壮有所用，幼有所长，鳏寡孤独废疾皆有所养。……是故谋闭而不兴，盗窃乱贼而不作，故外户而不闭。是谓大同。”<sup>①</sup> 按照这种理想，社会是以“天下为公”；每个社会成员只要有劳动能力，都应从事劳动；失去劳动能力的人，应被供养起来。这样，整个社会无欺诈、无盗贼、无战乱，甚至可以达到“外户而不闭”。

自人类社会进入文明时代以后，家庭就成为相对稳定的基本社会单位，同时也成为养老的最基本单位。在传统的自给自足的自然经济社会中，家庭中的上一代生养子女，意味着自己老年有所依靠，包括经济上的、劳务上的和情感上的；下一代赡养上一

---

<sup>①</sup> 转引自成思危主编：《中国社会保障体系的改革与完善》，民主与建设出版社 2000 年版，第 4 页。