



# 中国社会养老保障： 困境与抉择

CHINA'S SOCIAL  
ENDOWMENT INSURANCE:  
DILEMMA AND  
TACTFUL ACTION

叶响裙 著



社会科学文献出版社  
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

# 中国社会养老保障： 困境与抉择

**China's Social Endowment Insurance:  
Dilemma and Tactful Action**

叶响裙 著

社会科学文献出版社

Social Sciences Academic Press (China)

## 中国社会养老保障：困境与抉择

---

著 者 / 叶响裙

---

出 版 人 / 谢寿光

出 版 者 / 社会科学文献出版社

地 址 / 北京市东城区先晓胡同 10 号

邮政编码 / 100005

网 址 / <http://www.ssdph.com.cn>

责任部门 / 教材与外语图书事业部

(010) 65281150

责任编辑 / 李建红

责任校对 / 泓 洵

责任印制 / 同 非

---

总 经 销 / 社会科学文献出版社发行部

(010) 65139961 65139963

经 销 / 各地书店

读者服务 / 客户服务中心

(010) 65285539

法律顾问 / 北京建元律师事务所

排 版 / 北京中文天地文化艺术有限公司

印 刷 / 北京智力达印刷有限公司

---

开 本 / 850×1168 毫米 1/32 开

印 张 / 9.75

字 数 / 229 千字

版 次 / 2004 年 11 月第 1 版

印 次 / 2004 年 11 月第 1 次印刷

---

书 号 / ISBN 7-80190-362-5/D·113

定 价 / 22.00 元

---

本书如有破损、缺页、装订错误，

请与本社客户服务中心联系更换



版权所有 翻印必究

# 目 录

|                                     |    |
|-------------------------------------|----|
| <b>第一章 绪 论</b> .....                | 1  |
| 第一节 社会养老保障：全球性的问题 .....             | 1  |
| 第二节 本书研究的主题 .....                   | 6  |
| 第三节 研究设计 .....                      | 11 |
| 第四节 相关理论与研究的综述 .....                | 17 |
| <b>第二章 社会养老保障制度的国际比较</b> .....      | 31 |
| 第一节 关于社会保障制度国际比较研究的<br>基本理论 .....   | 31 |
| 第二节 社会养老保障制度在德国的产生 .....            | 42 |
| 第三节 英国的社会养老保障制度 .....               | 46 |
| 第四节 瑞典的社会养老保障制度 .....               | 54 |
| 第五节 美国的社会养老保障制度 .....               | 59 |
| 第六节 智利的社会养老保障制度 .....               | 65 |
| <b>第三章 由单位养老到社会养老：正式制度的变迁</b> ..... | 73 |
| 第一节 单位养老保险制度的形成 .....               | 74 |
| 第二节 单位养老保险制度的特征 .....               | 79 |
| 第三节 养老保障制度的改革 .....                 | 85 |
| 第四节 社会养老保险制度的困境与抉择 .....            | 89 |

|                                      |     |
|--------------------------------------|-----|
| <b>第四章 政策实施中企业的策略行为</b> .....        | 93  |
| 第一节 单位制企业的几种策略行为 .....               | 95  |
| 第二节 非单位制企业的几种策略行为 .....              | 100 |
| 第三节 两类企业共有的策略行为 .....                | 105 |
| 第四节 企业策略行为的基本特征 .....                | 110 |
| <b>第五章 执行机构对企业的控制与企业的策略行为</b> .....  | 114 |
| 第一节 正式规则的软约束 .....                   | 114 |
| 第二节 执行机构对企业非正式的控制 .....              | 117 |
| 第三节 执行机构对企业非正式的控制与企业的<br>策略行为 .....  | 120 |
| <b>第六章 职工养老保险意愿与企业的策略行为</b> .....    | 132 |
| 第一节 单位制企业职工养老保险的意愿 .....             | 133 |
| 第二节 单位制企业职工的利益表达：方式与内容 .....         | 143 |
| 第三节 单位制企业管理层的目标抉择与企业的<br>策略行为 .....  | 148 |
| 第四节 非单位制企业职工的养老意愿及其对政策的<br>认知 .....  | 150 |
| 第五节 非单位制企业管理层的目标抉择与企业的<br>策略行为 ..... | 153 |
| <b>第七章 资源的约束与企业的策略行为</b> .....       | 159 |
| 第一节 社会养老保险正式规则的结构制约 .....            | 160 |
| 第二节 单位制企业资源短缺约束下的策略行为 .....          | 165 |
| 第三节 对企业资源约束的进一步分析 .....              | 170 |

|                                                    |     |
|----------------------------------------------------|-----|
| <b>第八章 社会养老保险政策执行机构的策略行为</b> .....                 | 173 |
| 第一节 企业的策略行为与执行机构的两难处境 .....                        | 174 |
| 第二节 执行机构策略行为的表现 .....                              | 176 |
| 第三节 关于执行机构策略行为的分析 .....                            | 182 |
| 第四节 执行机构的目标抉择 .....                                | 186 |
| <b>第九章 企业与执行机构策略行为的结果</b> .....                    | 190 |
| 第一节 企业与执行机构互动的非正式规则 .....                          | 190 |
| 第二节 社会养老保险政策目标的转换 .....                            | 197 |
| 第三节 政策执行的非意图结果与正式规则的演变 .....                       | 198 |
| <b>第十章 社会养老保险政策执行中的策略行为对<br/>    制度变迁的影响</b> ..... | 202 |
| <b>第十一章 对我国社会养老保险政策的反思</b> .....                   | 212 |
| 第一节 当前我国社会养老保险政策执行中的<br>主要做法 .....                 | 212 |
| 第二节 影响我国社会养老保险政策制定与<br>执行的社会因素 .....               | 219 |
| 第三节 社会养老保障制度改革的目标与目标模式 .....                       | 227 |
| 第四节 优化社会养老保险政策的基本思路 .....                          | 234 |
| <b>第十二章 社会保障制度的建设与政府职能转变</b> .....                 | 242 |
| 第一节 公共政策的特性与功能 .....                               | 242 |
| 第二节 政府管理由控制向服务的转型 .....                            | 250 |
| 第三节 切实推进社会养老保障制度的改革进程 .....                        | 256 |

|           |     |
|-----------|-----|
| 附录一.....  | 263 |
| 附录二.....  | 267 |
| 附录三.....  | 270 |
| 附录四.....  | 281 |
| 参考文献..... | 287 |
| 后 记.....  | 299 |

# 第一章 绪 论

## 第一节 社会养老保障：全球性的问题

老年人的收入保障是一个全球性的问题。当人们进入老年，退出劳动领域，其养老需求主要通过以下几种方式得到保障：要么是个人工作期间的积蓄，要么是家庭其他成员的赡养，要么是依靠社会养老保障体系。随着全球范围内工业化进程的加快，非正规的以社区和家庭为基础的养老保障方式逐渐趋于衰落，由政府政策支持建立的社会养老保障制度发挥了越来越重要的功能。当前世界上大约有 40% 的工人、30% 以上的老年人是由正规的社会保障方式提供老年保障的。在许多发达国家，养老金的支出占国内生产总值的比例超过了 10%。社会养老保障体系在全球范围内已越来越成为工作与休息、劳动收入与再分配、利己主义与共同责任，以及货币关系与社会权利之间的中心联系。（世界银行，1994）

### 一 社会养老保障制度的产生

社会养老保障既是人类社会对优胜劣汰的自然竞争法则的自觉回应，又体现了国家对公民社会权利的保障，社会养老保障制度的产生，是一定社会经济发展的结果。在传统农业社会，自然经济占支配地位，家庭是基本的生产和消费单位，同时又具有养

老保障的功能。“养儿防老”作为非正式的保障方式，在传统社会得到社会成员的普遍认同，成为他们基本的预期，进而影响其心理、行为取向。

将养老保障为主体内容的社会保障问题作为一个政策问题提出来，并以社会保险为实现机制规划出一套正式制度安排，开始于西方工业革命和社会化大生产的形成与发展进程中。在西方工业化之初，农业社会中的人身依附关系开始瓦解。成批的农业人口离开故土向城镇流动。城市化进程削弱了大家庭、社区等组织与个人的社会联系，家庭养老等传统保障方式的功能急剧下降。人们在摆脱了人身依附关系的同时，也面临着因老龄丧失工作能力、疾病、失业而失去生活保障的风险。传统的补救模式，将个人的贫困、不幸看作孤立的、个别的现象，提供的救济与扶助远远不能满足社会的普遍需求。工业社会的贫困与犯罪现象反映出社会冲突的激化扩散。被卷入工业化进程中的雇佣工人通过不同的利益表达形式强烈要求改善生活状况，保障经济安全。

面对社会结构的变革和民众的强烈要求，西方一些国家早在19世纪中期就试图通过立法正式建立以保险为主要形式的社会保障制度。德国在俾斯麦时期，自上而下推行了一系列包括退休金保险计划的社会保险制度。政府法令颁布的年份被确定为是养老保障由私人性质向公共性质转变的关键。1908年德国养老保险立法的出台，标志着制度性的社会保障体系对补救性的济贫机制的取代，而1935年美国国会通过的以老年和失业问题为主体的社会保障法，常被作为现代社会保障制度产生的标志。

## 二 当代西方国家社会养老保障制度的改革

由于收入增加和医疗技术的进步，人均寿命越来越长，而家庭中孩子人数越来越少，这就使许多国家的老年人口赡养率不断提高。1990年，全世界60岁以上的人口近5亿，略超过总人口

的 9%。到 2030 年,这一数字将增至 3 倍,达 14 亿,占总人口的 16%。新增老年人主要分布在发展中国家,其中半数以上在亚洲,29%在中国。随着医疗知识的普及和生育率的下降,发展中国家的人口老龄化速度比工业化国家要快得多。在比利时,60 岁以上人口占总人口的比例从 9%增至 18%用了 100 年,瑞典用了 86 年,英国用了 45 年,同样的转变在中国只需 34 年,委内瑞拉只需 22 年。其结果,发展中国家将在人均国民收入远远低于工业化国家的基础上,出现“老年型”人口特征。

“人口老龄化”意味着较少的在职人口负担越来越多的老年人口,在 OECD 国家,老龄化趋势已有很大发展。未来 20 年,拉丁美洲的一些国家、东欧、中亚和中国预计赡养率会急剧提高。到 2050 年,只有非洲还是“年轻型”的。如果老龄化的趋势持续下去,未来 50 年中各个地区用于老年保障的公共开支将急剧增长。(世界银行,1994)

全球范围内人口老龄化的挑战,使制度性的社会养老保障体系受到日益增加的养老金支出的压力,也对各国提出了改革社会养老保障制度的客观要求。老龄化对公共养老金计划的压力主要体现在以下三点:第一,人们的平均寿命延长,退休人员领取养老金的年限增加;第二,人们实际工作的年限减少,公共养老金计划的缴费年数减少;第三,由于出生率下降,在职人口的比例减少,因此在缴费率不变的情况下,社会养老保险计划的缴费基金减少。

社会保障制度的改革既是老龄化趋势的一个必然结果,又体现了对经济全球化进程的回应。资本、贸易和生产的日益全球化促使各国政府制定提高本国经济竞争力的政策,而减少对社会保障的支出,强化市场机制在社会保障领域的作用,能有效地降低企业的成本,提高社会成员工作的积极性,最终有利于吸引国内外的投资和人才的流入。

人口老龄化与经济全球化的两大趋势，给各国社会保障制度带来了巨大的压力。20 世纪 80 年代以来，尤其在 90 年代，大部分 OECD 国家和其他一些国家都对社会保障制度进行了调整，从本质上讲，全球社会养老保障制度改革的基本特征可总结为，个人和市场的作用不断扩大，国家和政府的责任逐渐缩小。与之相应，制度改革的方向表现出两个明显倾向：减少福利成本，削减福利标准。

### 三 几个基本概念

#### （一）社会保障与社会保险

社会保障一般定义为：社会成员因年老、疾病、伤残、失业、生育、死亡、灾害等原因而丧失劳动能力或生活遇到障碍时，有从国家获得基本生活需求的保障。它是工业化进程中为满足人们的社会需求而建立的机制。世界各国的社会保障体系，一般包括四方面的内容：社会保险制度、社会福利制度、社会救助、优待和抚恤制度。

社会保险制度是社会保障的一种类型，是指现代国家按照法律准则和程序通过社会集资办法，对劳动者遭遇生育、年老、疾病、工伤、失业等不可规避的风险，而暂时或永远失去工资收入的，提供一定的经济补偿，使他们仍能保证基本生活的一种社会机制的总称（郭崇德，1992）。

相对于以往的补救模式，以社会保险为主要实施机制的社会保障不将注意力集中于由于个人因素造成的需求，而是针对由于社会制度的结构性缺陷产生的社会需求。由于社会保险由政府主持，具有覆盖面广、保障有效等优势，较补救模式具有制度性，所以被称为机制模式。

当前世界各国的社会养老保障制度主要是采取社会保险的形式，但也包含救助性的方式。由于社会保险是社会保障的具体方

式，一般情况下，本书不严格区分社会养老保障与社会养老保险这两个概念。

## （二）与社会养老保险有关的基本概念

养老保险资金的筹集模式是指国家依据一定的原则，确定一定的缴费率，以取得一定的养老保险金收入的一种方式。目前主要有三类：一是现收现付制，二是基金积累制，三是部分积累制。

现收现付制是指以当期社会养老保险缴费或纳税负担当期退休人员养老金支出，无需留出储备金。现收现付制实质上依靠同一时期正在工作的一代人的缴费来支付已经退休的一代人养老金的制度安排，涉及代际的收入分配。现收现付制的公共养老金计划多是通过税收的渠道，有时也有雇主的直接缴费进行筹资。在这种情况下，直接负担养老金费用的往往是国家财政以及雇主。

基金积累制也称个人账户制，指参加养老金计划的社会成员，在工作期间，缴纳一部分个人收入给一个集中的基金管理机构，在其退休后，得到该基金按照当初的承诺支付的投资回报。基金积累制是在职职工为自己的养老金储备积累的筹资模式。基金积累制往往通过国家立法规定参加人员缴费的时间、比率及方式，退休后，所有缴费人根据缴费年限和金额，领取养老金。

从养老金收益的发放形式看，有些养老金计划是按照一个统一的标准向计划的参加者提供一笔与其收入没有任何关联的养老金，这叫做统一比率的养老金计划。另外也有一些计划以某种与参加者的在职收入相关联的方式计发养老金，一般说来，参加者缴纳保险费所依据的收入越高，他得到的养老金收益就越高，这叫做收入关联的养老金计划。

在养老金制度安排的实施方面，有给付确定制和缴费确定制的区别。给付确定制指养老金计划的管理者按照既定的标准确定每一个参加者退休时养老金的给付水平，如相当于在职工资的一

定百分比。缴费确定制指规定参加者在职时每次缴纳的养老保险金的数量，管理者为每个参加者建立一个个人账户，以记录缴费情况，员工退休时养老金根据其个人账户基金积累的情况计发养老金。

## 第二节 本书研究的主题

### 一 问题的源起

在我国由计划经济向市场经济的转型时期，传统的企业退休制度不能适应社会经济发展的需要，自 20 世纪 80 年代中期开始，我国开始对企业退休制度进行改革。在理论界积极探讨适宜的养老保险模式的同时，政府相继出台了一系列的相关政策，逐步确立了现行的社会统筹与个人账户相结合的社会基本养老保险模式。国务院于 1995 年和 1997 年先后颁发的《关于深化企业职工养老保险制度改革的通知》6 号文件和《关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》26 号文件，确定了养老保险制度改革的短期目标，即到 20 世纪末，要基本建立起适应社会主义市场经济体制要求的、适用城镇各类企业职工和个体劳动者、资金来源多渠道、保障方式多层次、社会统筹与个人账户相结合、权利与义务相对应、管理服务社会化的养老保险体系。应该说，这些目标适合我国社会经济条件，反映了社会的实际需求，理应得到各方面的支持。

那么，到目前为止，上述目标是否得以实现了呢？虽然这些目标并没有严格的操作化指标，但大量的实地调研及官方资料均表明，政策执行的结果并不令人满意。主要问题包括：保险覆盖面有限，养老保险资金来源紧张，企业拖欠、逃避缴纳社会养老保险费的问题严重，许多非公有制企业甚至不愿参加社会养老保

险体系，个人账户有名无实，保障层次单一，管理社会化程度低等。为什么养老保障制度的实际结果与目标存在巨大的偏差，如何理解政策执行中出现的诸种问题？正是对这个问题的探讨构成了本研究的逻辑起点。

## 二 研究的视角

社会基本养老保险政策实施过程中出现的种种问题，可看做是政策规划的非意图结果。对此问题探析，可从不同视角、不同理论层面展开。

从政策实际操作层面归纳产生上述问题的直接原因，主要有两点：第一，养老保险费供款率过高，很多国有企业在改制过程中生产经营困难，无力按时、足额地缴纳保险费；第二，社会养老保险尚未立法，仍以收费方式筹资，对企业参保缺少法律约束，对企业拒缴、拖欠保险费的行为缺乏有效的强制手段。

一些学者试图从政策的决策环节进行深入剖析。他们认为养老保险制度转型的困境在于养老保险基金收支的巨大缺口，而造成这种现象的原因在于国家没有兑现对已退休、将退休职工即通常所说的“老人”与“中人”在计划体制时期积累的养老费用，而将这笔隐性债务转移给了企业，从而造成企业既要承担为年轻职工积累养老金个人账户的负担，又要为“老人”、“中人”缴纳现收现付的养老金统筹费用。这一分析中肯地指出了现行政策规划的缺陷，这确实是制约政策实施的重要因素。循此思路，一些从事社会保障研究的学者针对政策的缺陷提出社会基本养老保险的目标模式，并进行相应的理论论证。

政策制定中的合理性、可行性是现行政策实施的重要制约因素，实施中出现的各种问题也与政策制定的固有缺陷与矛盾紧密相关，然而，政策规划的合理性、可行性最终只有与政策实施中特定的情境制约联系起来，才能得以检验与解释。加布里埃尔·

A. 阿尔蒙德是一位深受韦伯影响的著名政治社会学学者，他认为“政策在执行过程中会被改变，政策是同政策所要影响的国内和国际环境中的社会经济文化过程相互作用的，政治体系的实际作用和政治体系所要影响的环境之间的相互作用，常常并没有被决策者充分理解”（阿尔蒙德，1998）。

进一步思考社会养老保险政策实施中的诸问题，可将社会养老保险政策视为社会养老保险制度体系的一项正式规则，社会养老保险一系列政策规则的制定、实施就意味着社会养老保险制度自上而下的制度变迁。“由于变迁在边际上可能是一系列规则、非正规制约、实施的形式与有效性发生变迁的结果，制度变迁就是一个复杂的过程。尽管正规制约可能由于政治或司法决定的影响而在一夜之间发生变化，但是，在考虑政策时，内含着习俗、传统和行为准则的非正规制约可能更多的是不受影响的”（诺思，1994）。

政策实施过程中政策体系与其所要影响的环境之间的相互作用，与制度变迁的复杂过程，是具有紧密逻辑相关的两种表述。其暗含的意义在于，政策实施过程或制度规则的变迁是由有目的、有意识的行动者推动的，制度规则的制约性与行为主体的能动性之间具有复杂的关系。

笔者在借鉴社会养老保险已有研究成果的同时，力图避免两个理论误区：第一，认为社会力量或经济力量会自然地促进社会保障制度的完善，像自然法则一样不可避免；第二，理想的实施结果是专家精心设计的产物。前者的问题在于没有充分重视社会行动者有意图的行动，认为其被动地受社会结构的制约，因而是—种功能主义解释方式；后者的局限性在于未看到，行动的后果总是不断地脱离最初发起行动的人的控制范围。这两种分析方式都忽略了制度变迁是由具体行动者推动的，忽略了行动者行动的情境性、策略性，忽略了行动与制度规则等结构性因素之间复杂

的互动关系。因此，本书以制度规则与行为的相互关系为分析社会养老保险制度变迁的理论视角。

### 三 研究的目标和意义

#### （一）研究的目标

本书以社会养老保险政策实施中出现的诸种问题为分析的起点，将有关政策规定视为社会养老保险制度的正式规则，将政策实施过程视为由实施主体的具体行为及其互动所推动的制度变迁过程。从而将对具体社会养老保险政策问题的研究，作为对我国当前正在进行的一种重要的制度规则变迁过程的讨论。简而言之，本书的研究意图是：一方面，用社会学、公共政策及制度变迁的有关理论，分析、阐释社会养老保险政策实施的问题，并由政策实施的结果与政策意图的偏离，反思政策的制定等问题；另一方面，将社会养老保险制度的改革作为当前我国社会制度变迁的典型案例，通过对社会养老保险具体政策实施过程的分析，丰富当前我国制度变迁的实证研究，并尽可能做出理论的贡献。

研究的具体的目标是：第一，分析政策实施的现状，以政策规划与实施的非意图结果的矛盾为契机，探索实施中诸问题产生的结构性根源，及其对企业与执行机构等行为主体的认知与行为决策的影响；第二，阐释政策执行过程中的行为及其互动使政策实施呈现出怎样的特征与结果，政策实施的这种特征与结果具有怎样的制度意涵，即主体的行为及互动对正式的、非正式的制度规则具有怎样的影响；第三，在对以上几方面进行具体分析的基础上，探索社会养老保险制度变迁的基本特征与内在机理，对社会养老保险政策制定进行反思，最后结合建设公共服务型政府的基本理念，提出切实推进社会养老保障制度改革的政策建议。

#### （二）研究的意义

1. 本书对当前我国社会养老保险问题的研究以政策实施过

程中的问题为研究的源起，以政策实施的具体过程为研究对象，这是我国当前社会保障领域研究较为薄弱的环节。现有的研究主要集中在三方面：其一，社会保障体制的模式选择。这方面研究较注重联系我国经济改革的进程，探索传统社会保障制度的弊端及现行的保障体系自身的问题，进而提出合理化的政策建议。其二，社会保障基金的筹集和管理。这方面研究的学者一般运用财政学、金融学的知识进行筹资管理模式的理论探究，也有学者运用经济学理论进行定量分析。其三，社会保障体制国际比较，这方面研究注重研究一些国家在社会保障改革进程中取得的经验及制度设计的教训，进而联系我国实际加以借鉴。以上三方面研究都较多地注重理想模式的构建与具体运行机制的完善，本书试图探究现行社会养老保险制度运行的内在机理及实际结果，我国社会养老保险制度改革近二十年的实践中出现的问题需要进行细致深入的分析，本书可说是针对这些问题进行的反思性研究。

2. 本书的研究视角不同于已有的相关研究，如前所述，也有不少学者关注到现行养老保障制度的实施陷入困境的根源，其中尤以对养老金的隐性债务问题的阐释颇具理论上的创新。然而此类研究重在从现行体制的固有缺陷分析问题产生的根源并提出一些合理化的政策建议。本书认为，任何政策、制度安排都是由具体的行为者在一定的社会情境中实施的，政策规划与其发生作用的环境之间有着复杂的互动关系，政策制定的合理性、可行性最终也要在具体实施过程中得以检验。本书运用社会学、公共政策研究与制度主义基本理论，以规则的制约与行为的能动性、策略性之间的相互关系为分析社会养老保险制度变迁的理论视角，考察政策实施的具体过程，从而将问题的研究引向深入。

3. 本书结合实地调研的案例与文献资料，对社会养老保险政策实施过程中的策略行为进行实证研究，将制度分析与行为分析相结合，将理论与实证研究相结合，这在同类研究中具有