

西安市 养老保险准市场化研究

主编 王忠民 胡 凯



西北大学出版社 · 西安地图出版社

目 录

0	导论	(1)
0.1	研究的背景与意义	(1)
0.2	研究视角与方法	(4)
0.3	构思与框架	(5)
1	养老保险理论概述	(7)
1.1	养老保险的含义	(8)
1.2	养老保险的特征	(9)
1.3	养老保险的意义	(10)
1.4	养老保险制度建立主要遵循原则	(11)
1.5	养老保险的内容与构成	(12)
2	我国养老保险的改革与发展	(18)
2.1	我国养老保险的基本状况及其特征	(19)
2.2	我国养老保险存在的问题及改革思路	(25)
3	国外养老保险的体制比较及其对中国的启示	(36)
3.1	国外养老保险的制度简介	(38)
3.2	国外养老保险体制比较	(74)
3.3	西方国家对私人养老保险计划的税收优惠	(84)
3.4	国外养老保险基金与资本市场互动关系	(91)

4	中国养老保险准市场化问题思考	(107)
4.1	中国养老保险准市场化的理论背景	(109)
4.2	中国养老保险准市场化的实证研究	(112)
4.3	中国养老保险准市场化的实现途径	(122)
5	西安市养老保险准市场化的目标设计与政策选择	(157)
5.1	西安市养老保险的状况与问题	(158)
5.2	西安市养老保险市场化改革途径	(160)
5.3	对策与建议	(184)
6	附 录	(190)

0 导 论

0.1 研究的背景与意义

在 WTO 的框架下,全面推进我国经济体制的市场化已成为必然。但是,由于我国体制转轨的差异性、人口结构的偏老化及社会财政负担的有限性,养老保险问题成为困扰和制约经济体制市场化进程的“瓶颈”。自 20 世纪 80 年代以来,为适应市场导向的经济体制改革的客观需要,国家在养老保险领域内进行了一系列的重大改革:例如推行退休费用的社会统筹,建立合同制工人的养老保险制度,调整退休保险给付水平,设立养老保险基金和多层次养老保险机制的试行等等,但从根本上还没有建立一套行之有效的养老保险制度。这不仅和西方发达国家存在着很大差异,而且在我国范围内,不同地区因为经济发展程度不同也存在很大的区别。西部地区经济改革的相对滞后,使东西经济形成明显的落差。因此,养老保险制度从基本模式选择、结构准调整到运行机制各方面的协调发展,均带有地域性,本土化特色。在国家实施“西部大开发”的战略构架下,探索建立适合西部区域经济发展的、有效的养老保险制度,具有重要的时代意义。西安作为西部开发的“桥头堡”,在制度创新方面应具有示范效应。我们基于西安市经济发展的综合实力,在对西安市国民收入结构、人口结构、就业结构、社会文化结

构等方面进行调查和研究的基础上，提出了西安市养老保险准市场化构思，并做了系统性、操作性研究，这对驱动西部经济体制市场化进程，实现西部经济跨越式发展都具有积极的作用。

养老保险作为一种制度安排，依赖于社会的经济发展水平。虽然养老保险不可作为社会发展的直接目的，但养老保险制度的建立和完善对社会经济的发展具有非常重要的作用，无论是西方工业化国家，还是其他发展中国家，都不可忽视养老保险制度的建设问题。也不能因为西方国家的经济发达，就认为其养老保险制度完美无疵，更不能因为发展中国家的经济落后而否定其养老保险制度建设的功能与成效，发达与落后对于养老保险制度建设而言，只表现为不同的模式，不同的运行体系以及一个社会养老的程度、幅度和厚度等不同而已。养老保险作为社会发展的一个主要因素，对任何一个国家来说，建立与其经济体系相适应的养老保险制度都是必须的。一个不可否认的事实是，各国普遍面临着人口老龄化的趋势，因为老龄化压力，许多国家的经济增长纷纷放慢，政府在养老方面的财政困难越凸显。另外，由于养老保险金制度的设计直接关系着一国的国民储蓄率、劳动市场均衡、体制结构、资本市场发展等方方面面的经济和财政金融问题，使西方发达国家的福利政策受到严重的挑战，许多国家在不同程度上染上了“福利病”，带来了诸如储蓄率降低、失业率提高、劳动力供给减少、财政赤字扩大、对外贸易逆差等一系列阻滞经济发展的问题。可见，建立什么样的养老保险制度不可固化在一个不变的模式下，不同国家，不同地区应根据自己的情景，本着比较借鉴的原则构建与之相应的、不同阶段的、动态调整的、有利于未来经济发展的养老

保险制度。

在我国，养老保险制度经历了由“家庭养老”的非正式制度到“国家养老”的正式制度的变迁过程。在计划体制下，国家是养老保险的主体和承担着，统收统支的分配关系使社会主要成员依附国家，成为所谓的“公家人”。因此，养老保险制度的形式是针对作为“公家人”身份的公有企事单位的职工干部保障的“国家养老”制。实践证明，这种养老制度存在着种种弊端，例如平均主义，政企不分，缺乏独立的管理体系，收支结构不对称以及国家在养老金发放过程中拆东墙补西墙等等，严重的影响了国民总体经济效益，大大提高了社会、经济的运行成本。随着经济体制改革与转轨过程中多种所有制经济成分的发展，国家开始进行了以“退休基金统筹”为主要内容的“社会养老保险”制度的改革。1993年11日召开的党的十四届三中全会正式确立了我国实行社会统筹与个人账户的相结合的社会养老保险模式。在全国人大九届四次会议通过的《国民经济和社会发展第十个五年计划纲要》中，国家又明确地把完善社会保障制度视为社会主义市场经济体制的重要支柱，提出建立独立事业单位以外，资金来源多元化、保险制度规范化、管理服务社会化的社会保险体系。当前，在面临人口老龄化过程中所带来的养老金支付困难以及由于企业改制等大量的“压岗”压力时，原有意义上的社会保险的筹资模式又遇到了新的挑战，这又遇使传统的现收现付模式向统筹基金积累式、部分积累模式转变。这种转变的背后又意味着国家养老保险体制从单一的财政过程转变为部分的金融过程。从经济学角度看，养老保险基金作为金融市场上最活跃、最强劲的资金力量之一，直接影

响着人们的消费行为，影响社会资本的积累程度，影响社会技术发展的速度，反过来又成为国家宏观经济政策用来调节，即期消费与未来消费的杠杆。从社会角度看，养老基金的有效运作是保障社会体制正常运行的基础，又是社会文明的标志。

总之，随着我国市场经济体系的建立和完善，养老保险制度的建设是一个非常重要的课题，中国特有的制度变迁过程及复杂的社会、经济、人文结构决定了必须建立适合中国国情的养老保险运行体系。同时又为我们理论工作者和实业人士提供了很大的研究空间。

0.2 研究视角与方法

养老保险问题是一个涉及社会学、经济学、人口学、伦理学等多学科的系统工程。对养老问题的研究可以从不同的视角来分析，我们的研究主要偏重于经济学的角度，从养老保险制度设计、养老保险运行体系构建、养老金筹资渠道与方式、养老金投资与运营、养老资金的增值与管理等方面对养老保险问题进行了系统性研究。

本书的研究采取了历史分析、对比分析、规范分析和实证分析相结合的方法。以规范的、前沿性的养老保险理论为指导，追随养老保险制度的历史演进，通过国际成功模式的对比分析，对我国养老保险制度的改革，特别是西安市养老保险的现状问题进行了科学地实证研究，力求针对西安市地域性特征，提出操作性的养老保险运行机制。在研究的过程中，我们尽可能利用国际关于养老保险制度研究前沿理论，并积极采取了我国学

者关于中国养老保险制度改革和地方养老保险领域的最新成果，在对西安市实情进行大量调研的基础上，经过认真分析和思考，提出西安市养老保险制度准市场化的观点。对此，力求论证充分、详实，有一定的说服力。

0.3 构思与框架

对于养老保险制度改革的研究，我国理论界与实业界基于全国或各地区经济的特征提出了许多观点。在钻研了大量的各方理论研究成果后，我们针对西安市地区的经济状态进行了实习调研，以获取实证资料，并搜集了相关的论文。在掌握了以上理论研究成果和西安市养老保险实证材料的基础上，我们通过研究提出了“西安市养老保险准市场化”的命题。养老保险的准市场化实际上是在一定程度政策管制的条件下的养老基金市场运作。准市场化的养老保险制度，应该是一个包括国家养老金、企业补充养老金（企业年金）和个人储蓄养老金在内的复合型养老保险制度。其中，国家养老金是基础，企业补充养老金是主体，个人储蓄养老金为辅助，最终实现养老保险的收入再分配、储蓄和保险三大功能。由于我国目前所处的社会转型和体制转轨阶段，尤其是西部经济的不发达及其隐在的各种社会矛盾，使得养老保险的市场运作机制还不能是完全意义上的市场化，在政府规制的情况下，只能是一种准市场化运作，其运作的点主要有：（1）筹资渠道与保险形式的多样化；（2）养老保险制度的社会化；（3）养老保险运营、管理的商业化；（4）养老保险服务运作的社区化。

本书的研究主要分为以下几个方面：

第一部分是养老保险的概述。通过对养老保险概念、特征及构成内容等的描述，为全书的研究提供了理论基础，并针对我国养老保险的具体情况作了相应分析。

第二部分是我国养老保险的改革与发展。首先剖析了我国养老保险的基本状况与特征，在追随我国养老制度变迁路径的过程中，提出了我国养老保险存在的问题及改革的思路，本部分的研究为我们对西安市养老保险准市场化研究作了一个概括的背景分析。

第三部分是国外养老保险体制比较及其对中国的启示。本部分系统地介绍了西方发达国家及一些发展中国家成功的养老保险模式，通过对比研究，提出了我国养老保险制度改革过程中应该借鉴的一些观点与做法。

第四部分是中国养老保险准市场化问题思考。文中论述了我国养老保险准市场化的理论背景，并进一步对我国养老保险市场化问题作了实证分析。基于此提出了现行养老保险制度的障碍，构建了养老保险准市场化运行机制的框架，提出了相应的途径。

第五部分是西安市养老保险准市场化的目标设计与政策选择。针对西安市特殊的经济环境，在分析了西安市养老保险的状况与问题的基础上，提出了西安市养老保险准市场化改革的途径及其实现措施。

1 养老保险理论概述

养老保险是社会保障制度的重要组成部分，是社会保险五大险种中最重要的险种之一。所谓养老保险（或养老保险制度）是国家和社会根据一定的法律和法规，为解决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退出劳动岗位后的基本生活而建立的一种社会保险制度。

目前，世界上实行养老保险制度的国家可分为三种类型：即投保资助型（也叫传统型）养老保险，强制储蓄型养老保险（也称公积金模式）和国家统筹型养老保险。另外，我国根据中国的具体国情，创造性地实施了“社会统筹与个人账户相结合”的基本养老保险改革模式，经过 5 年的探索与完善，已逐步走向成熟。随着时间的推移，这一模式必将成为在世界养老保险发展史上越来越具影响力的基本类型。

1.1 养老保险的含义

养老保险是劳动者在年老退出劳动岗位以后，获得物质帮助，保障基本生活需要的制度，是社会保险的一项重要内容，养老保险基金应由国家、企业、个人三方负担。国家以税收优惠的形式负担一部分保险费用，企业和个人按工资总额的不同比例分别向社会保险机构按月缴纳。被保险人在达到规定的缴费年限及其他享受待遇的条件时，由社会保险专门机构按照法律规定的条件，如缴费年限长短、供养亲属多少等，支付保险待遇。大多数国家的保险金为长期支付（亦称“年金”支付），如美、英、法、日等；极少数国家为一次性支付，如马来西亚、新加坡等。目前，世界有 132 个国家进行了有关养老保险立法。养老保险是社会保障制度的重要组成部分，是社会保险五大险种中最重要的险种之一。所谓养老保险（或养老保险制度）是国家根据一定的法律和法规，为解决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退出劳动岗位后的基本生活而建立的一种社会保险制度。这一概念主要包含以下三层含义：

（1）养老保险是在法定范围内的老年人完全或基本退出社会劳动生活后才自动发生作用的。这里所说的“完全”，是以劳动者与生产资料的脱离为特征的；所谓“基本”，指的是参加生产活动已不成为主要社会生活内容。需强调说明的是，法定的年龄界限（各国有不同的标准）才是切实可行的衡量标准。

（2）养老保险的目的是为保障老年人的基本生活需求，为

其提供稳定可靠的生活来源。

(3) 养老保险是以社会保险为手段来达到保障的目的。养老保险是世界各国较普遍实行的一种社会保障制度。一般具有以下几个特点：①由国家立法，强制执行，企业单位和个人都必须参加，符合养老条件的人，可向社会保险部门领取养老金；②养老保险费用来源，一般由国家、单位和个人三方或单位和个人双方共同负担，并实现广泛的社会互济；③养老保险具有社会性，影响很大，享受人多且时间较长，费用支出庞大，因此，必须设置专门机构，实行现代化、专业化、社会化的统一规划和管理。

1.2 养老保险的特征

(1) 强制性。由国家中央政府直接管理，在专门法律规定下强制实行。凡在国家立法实施范围内的企业及个人，视为法定的被保险人，必须一律参加，无选择的余地。没有这种身份的人是不能参加的。凡符合养老金条件的劳动者，有权向社会劳动保险机构申请领取养老保险金。保障的范围不仅包括老年人中的贫困者或无工作能力、生存能力者，而且包括所有的工薪收入者，只有这样，养老保险才真正具有社会意义。

(2) 基金预筹性。退休职工到达退休年龄之前，社会保险机构必须筹集一笔专项基金，连同其他收入，包括利息、投资运营收入和滞纳金，纳入基金，专款专用。保险费采取企业、个人和国家，或集体与个人双方共同负担。保险基金实行社会统筹，由社会统一调剂使用。

(3) 供给的稳定性。对年老的劳动者（包括残废人员）提供可靠的稳定的基本生活保障，无论物价波动或通货膨胀，他们的生活都应得到切实可靠的保障。

(4) 管理的系统性。养老保险机构的设置，必须将政策性决策机构与基金管理、退管服务机构分开，建立专门的、非营利的、事业性的社会保险管理机构，并设立相应的基金监督机构。

1.3 养老保险的意义

(1) 从经济发展的角度看，社会保险是一项根本性的制度建设，直接关系到国民经济发展、市场经济体制的建立和国家的长治久安。

(2) 从社会发展的角度看，建立社会保险制度是迎接人口老龄化的挑战、实现国民经济宏伟目标的一项战略性措施。

(3) 从人事制度改革的角度看，社会保险制度决定着人事制度改革的进程和发展，无论是建立健全“三个制度”（分类管理的人事制度、科学合理的工资分配制度、多层次的社会保险制度），还是建立健全“三个体系”（宏观人事管理体系、人才市场体系、人事法规体系），都涉及到社会保险问题。建立健全人才市场体系，实现人才的合理流动，精简机构，分流人员，以及轮换、辞退制度的正常化，都需要解决养老、失业、工伤等社会保险问题。

(4) 从勤政廉政的角度看，机关、事业单位的工作人员特别是公务员，承担着国家行政管理的重要任务，要求高，纪律严。要吸引和留住优秀人才从事这项工作，建立健全社会保险

制度，尽量为他们解除后顾之忧，是一个必要的条件。通过把保险机制与个人利益紧密联系起来，增强工作人员的自我保障意识，促进他们勤奋工作、忠于职守、为公众服务，以获取较稳定的保险待遇。

1.4 养老保险制度建立主要遵循的原则

(1) 要坚持权利、义务与强制性相结合的原则，做到两者的和谐统一，保证单位和个人都参加社会保险，履行应尽的义务，享受应有的权利。

(2) 要坚持国家、单位和个人共同合理负担的原则，按照机关、事业单位的不同性质，根据经费的来源渠道，分别由财政、单位和个人共同负担，拓宽资金渠道，实行部分积累的办法，逐步建立社会保险的基金储备。

(3) 要坚持行政管理与基金运营分开的原则，做到政事分开。制度政策是行政职能，必须由政府主管部门负责；基金管理机构属非盈利性的事业单位，按有关政策法规负责社会保险基金的筹集、给付、管理和运营等工作。

养老保险制度改革的目标是为了逐步形成社会统筹与个人账户相结合的运行机制，具有机关、事业单位特点的待遇给付机制，基本保险待遇与工资、物价适当挂钩的调节机制；保险基金管理 with 退休人员管理相统一的社会化管理服务体系。养老保险涉及的人数最多，基金筹集和支付量最大，是当前改革的重点。要通过改革，改变退休费用由国家、单位统包的状况，实现三方共同负担；把养老保险费用从行政、事业费中分列出

来，形成专项养老保险基金；实行社会统筹和个人账户相结合，形成既有统筹互济功能，又有激励竞争机制的社会养老保险制度。同时，相应改革退休金计发和调节办法，在国家法定基本养老保险金的基础上，建立补充养老保险，并鼓励各类人员进行个人养老保险储蓄。这是养老保险改革的主要思路。

1.5 养老保险的内容与构成

养老保险的产生与发展，是与国家的政治、经济和社会文化紧密结合在一起的，它是社会化大生产的产物，也是社会进步的标志。目前，世界上实行养老保险制度的国家可分为三种类型：即投保资助型（也叫传统型）养老保险、强制储蓄型养老保险（也称公积金模式）和国家统筹型养老保险。另外，根据中国的具体国情，创造性地实施了“社会统筹与个人账户相结合”的基本养老保险改革模式，经过5年的探索与完善，已逐步走向成熟。随着时间的推移，这一模式必将成为在世界养老保险发展史上越来越具影响力的基本类型。

我国是一个发展中国家，经济还不发达，为了使养老保险既能发挥保障生活和安定社会的作用，又能适应不同经济条件的需要，以利于劳动生产率的提高。为此，我国的养老保险由三个部分（或层次）组成：第一部分是基本养老保险，第二部分是企业补充养老保险，第三部分是个人储蓄性养老保险。

（1）基本养老保险亦称国家基本养老保险，它是按国家统一政策规定强制实施的为保障广大离退休人员基本生活需要的一种养老保险制度。在我国，20世纪90年代之前，企业职工实

行的是单一的养老保险制度。1991年,《国务院关于企业职工养老保险制度改革的决定》中明确提出:“随着经济的发展,逐步建立起基本养老保险与企业补充养老保险和职工个人储蓄性养老保险相结合的制度”。从此,我国逐步建立起多层次的养老保险体系。在这种多层次养老保险体系中,基本养老保险可称为第一层次,也是最高层次。

社会统筹与个人账户相结合的基本养老保险制度是我国在世界上首创的一种新型的基本养老保险制度。这个制度在基本养老保险基金的筹集上采用传统型的基本养老保险费用的筹集模式,即由国家、单位和个人共同负担;基本养老保险基金实行社会互济;在基本养老金的计发上采用结构式的计发办法,强调个人账户养老金的激励因素和劳动贡献差别。因此,该制度既吸收了传统型的养老保险制度的优点,又借鉴了个人账户模式的长处;既体现了传统意义上的社会保险的社会互济、分散风险、保障性强的特点,又强调了职工的自我保障意识和激励机制。

在我国实行养老保险制度改革以前,基本养老金也称退休金、退休费,是一种最主要的养老保险待遇。即国家有关文件规定。在劳动者年老或丧失劳动能力后,根据他们对社会所做的贡献和所具备的享受养老保险资格或退休条件,按月或一次性以货币形式支付的保险待遇,主要用于保障职工退休后的基本生活需要。1991年,《国务院关于企业职工养老保险制度改革的决定》(国发[1991]33号)规定:随着经济的发展,逐步建立起基本养老保险与企业补充养老保险和职工个人储蓄性养老保险相结合的制度。1997年,《国务院关于建立统一的企业职工

基本养老保险制度的决定》(国发[1997] 26号)中更进一步明确:各级人民政府要把社会保险事业纳入本地区国民经济与社会发展计划,贯彻基本养老保险只能保障退休人员基本生活的原则,为使离退休人员的生活随着经济与社会发展不断得到改善,体现按劳分配原则和地区发展水平及企业经济效益的差异,各地区和有关部门要在国家政策指导下大力发展企业补充养老保险,同时发挥商业保险的补充作用。目前,按照国家对基本养老保险制度的总体思路,未来基本养老保险目标替代率确定为58.5%。由此可以看出,今后基本养老金主要目的在于保障广大退休人员的晚年基本生活。

(2) 企业补充养老保险是指由企业根据自身经济实力,在国家规定的实施政策和实施条件下为本企业职工所建立的一种辅助性的养老保险。它居于多层次的养老保险体系中的第二层次,由国家宏观指导、企业内部决策执行。企业补充养老保险与基本养老保险既有区别又有联系。其区别主要体现在两种养老保险的层次和功能上的不同,其联系主要体现在两种养老保险的政策和水平相互联系、密不可分。企业补充养老保险由劳动保障部门管理,单位实行补充养老保险,应选择经劳动保障行政部门认定的机构经办。企业补充养老保险的资金筹集方式有现收现付制、部分积累制和完全积累制三种。企业补充养老保险费可由企业完全承担,或由企业和员工双方共同承担,承担比例由劳资双方协议确定。企业内部一般都设有由劳、资双方组成的董事会,负责企业补充养老保险事宜。

(3) 职工个人储蓄性养老保险是我国多层次养老保险体系的一个组成部分,是由职工自愿参加、自愿选择经办机构的一