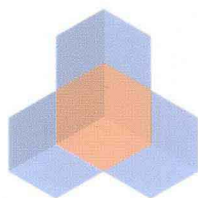


基本养老保险制度 分析与评估

——基于养老金水平的视角

JIBEN YANGLAO
BAOXIAN ZHIDU
FENXI YU PINGGU

李 珍/著



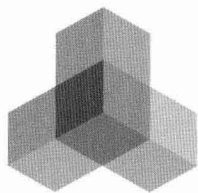
人民出版社

基本养老保险制度 分析与评估

——基于养老金水平的视角

JIBEN YANGLAO
BAOXIAN ZHIDU
FENXI YU PINGGU

李 珍/著



 人 民 交 流 社

责任编辑:陈 登

图书在版编目(CIP)数据

基本养老保险制度分析与评估——基于养老金水平的视角/李珍 著.

—北京:人民出版社,2013.6

ISBN 978-7-01-012193-2

I. ①基… II. ①李… III. ①养老保险制度-研究-中国 IV. ①F842.67

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 119871 号

基本养老保险制度分析与评估

JIBEN YANGLAOBAOXIAN ZHIDU FENXI YU PINGGU

——基于养老金水平的视角

李 珍 著

人民出版社 出版发行

(100706 北京市东城区隆福寺街 99 号)

北京瑞古冠中印刷厂印刷 新华书店经销

2013 年 6 月第 1 版 2013 年 6 月北京第 1 次印刷

开本:710 毫米×1000 毫米 1/16 印张:16.75

字数:230 千字

ISBN 978-7-01-012193-2 定价:35.00 元

邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街 99 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书,如有印制质量问题,我社负责调换。

服务电话:(010)65250042

前 言

1997 年建立的城镇职工基本养老保险制度（以下简称“基本养老保险制度”）是我国社会保险制度中建立最早、参保人和受益人最多、基金收支最大、对社会和经济影响最深刻的制度。

基本养老保险制度不仅在制度结构和参量的设计上影响了新型农村养老保险制度和城镇居民养老保险制度，它的设计理念以及它社会统筹与个人账户相结合的制度结构甚至影响到了城镇职工基本医疗保险制度的安排。所以，对基本养老保险制度进行理论的分析 and 实践的验证，其意义绝不止于研究对象本身，相关的研究思路、理论基础、分析路径、研究结论也是适用于新型农村养老保险、城镇居民养老保险和基本医疗保险等制度的。

20 世纪 50 年代，在中国的城镇建立了劳动保险制度。该制度为劳动者及其家属提供养老、医疗、工伤等一揽子保护，其中最重要的内容之一是退休金制度。中国的劳保制度的特点是企业—国家保障模式，即运行主体是用人单位（企业），而国家是最后的埋单人。20 世纪 80 年代以来，中国开始对计划经济体制进行改革，逐步向社会主义市场经济体制转型，原来的企业—国家保障体制渐渐不能适应新的经济体制。与此同时，我们也在检讨此前的平均主义的分配制度对效率造成的伤害。建立与经济体制转型相适应的社会保障制度的需求日益强烈。在中国探索建立社会保障体制之时，适逢新自由主义在西方渐成主流。在社会保障领域，新自由主义主张减少政府的干预、社会保障私有化等，一些国家的社会保障制度改革正好体现了新自由主义的思想。在这种背景下，中国的社会保险制度也打上了这一段历史的烙印。

1997 年建立的基本养老保险在制度结构上是社会统筹与个人账户相结合的制度，企业缴费为职工工资的 20%，进入社会统筹账户，实行现收现付的财务制度；职工个人缴费为本人工资的 8%，进入个人账户并实行基金积累制度，在积累期间按一年期银行利率记入利息。受益人达到退休年龄且满足其他条件后，可从社会统筹账户获得基础养老金，同时从个人账户获得个人账户养老金。基础养老金的多少取决于本人缴费记录（缴费基数和年限）以及社会平均工资等因素；个人账户养老金的多少则取决于账户的本利和以及退休年龄。制度还建立了养老金增长的调整机制。按制度设计，当一个人缴费 35 年且 60 岁退休时，他能从社会统筹和个人账户获取的养老金相当于社会平均工资的 58% 左右，我们可以理解为政策的目标是养老金的社会平均工资替代率达到 58% 左右。但制度又规定，获取养老金的资格是缴费 15 年且满足退休年龄。退休年龄是 20 世纪 50 年代劳动保险制度沿用下来的，女性工人为 50 岁，女性干部为 55 岁，男性为 60 岁。制度又规定企业和个人缴费的基数有上下限，下限为社会平均工资的 60%，上限为社会平均工资的 300%。

基本养老保险制度运行了十多年，对保障数以千万计的退休人员的基本生活起了重要的作用。但从制度运行的结果看，问题也是严重的。最不容易理解的问题是，中国 2000 年才进入老龄化社会，人口年龄结构比高收入国家年轻，中国基本养老保险制度内参保职工与退休职工之比为 3 : 1，中国的缴费率在国际上属于较高水平，达到 28%，而养老金水平却从 1997 年社会平均工资的 78% 下降为 2011 年的 44%，近年来理论界和媒体更是频繁聚焦基本养老保险制度的天量收支“缺口”。人们常常将这个“高费率低保障”的现象称为悖论。这个悖论是许多年来社会焦虑的来源之一，人们不禁要问，这个制度到底怎么了？我们缴纳了这么多的保费，等我们退休时我们能从这个制度拿到多少养老金？

关于基本养老保险，学界较多关注的是制度的收支平衡问题，即制度的可持续性问题，鲜有从职工的养老金水平来观察的。本书是从养老金水平的角度入手，研究养老金水平下降的制度性原因。本书通过对基本养老

保险的定性和定量的分析，提出了将个人账户捆绑在社会保险中在理论上和实践中引起了许多混乱，尤其是在实践中模糊了政府责任的边界，完全失去了制度设计之初的激励功能。同时，最重要的是从养老金水平的角度看，在中国经济高速增长（即使未来较长期以7%—8%的速度增长）和正常人口增长水平下，个人账户资金即使能做实、即使能进入资本市场投资运营，也很难保证它的收益率盯住工资增长率，而当收益率盯不住工资增长率时，养老金的社会平均工资替代率下降是必然的。这是制度结构不合理引起的问题，同时制度的参量设计更直接引起养老金水平的下降。制度为了达到广覆盖的目标，采用了获得养老金资格的低门槛参量，定量分析发现，低缴费基数、低退休年龄、低缴费年限共同作用必然导致养老金水平的下降。当政府不愿看到那些低门槛条件退休的人养老金过低而对其进行补贴时，制度的可持续性便会变得更差。比如，按基本养老保险计发办法计算，2012年北京市有7000人只能拿到每月500—700元养老金，这个数字比最低生活保障线还要低，相关管理部门只能对这部分人口进行补贴，使其养老金达到每月1200元。随着时间的推移，越来越多在基本养老保险建立时参加制度的“中人”和新人进入退休年龄，这种以低门槛条件进入和退出的退休人口也会越来越多。这部分退休人口的养老金替代水平会进一步下降，而制度对这部分人口的补贴也会快速增加，制度收支平衡的压力也会进一步加大。获得养老金的门槛条件低导致部分人口的养老金低，拉低了整体养老金水平，同时，因为门槛条件低下，并不是全体人口的全部工资在承担高费率，全体参保人的缴费工资基数比全体人口的实际工资小三到四成。另外一部分人在达到退休年龄之前因为满足了缴费15年的要求便停止了缴费，所以制度看上去是三个在职参保人供养一个退休人口，但事实上并不意味着三个人都在缴费，即实际的赡养比较低。这两个因素的共同作用造成了养老保险的名义缴费率居高不下。

总之，本书不仅解释了养老金水平下降的制度性原因，也部分解释了基本养老保险制度长期内不可持续的制度性原因，同时也从一个侧面解释了为什么会发生“高费率低保障”的悖论。

本书发现,“广覆盖、保基本、多层次、可持续”作为社会保障制度的原则是对的,而将这一原则直接引入基本养老保险则不行,“广覆盖”和“保基本”、“可持续”是冲突的,要广覆盖则必须降低制度的门槛,降低制度的门槛则许多人的养老金收入达不到保基本,而要想通过制度的补贴达到保基本则制度不可持续。让我们来看一个最新的数据。目前江西省缴满15年保费就中断缴费的人有5万—7万。15年向社会统筹、个人账户的缴费及利息的总和,只够发放其5年的养老金。而江西女性的平均寿命是75岁,男性是74岁^①。由此我们可以知道,制度必须补贴女性十余年,贴补男性近十年。这些人口的养老金收入绝对低下是肯定的,制度的不可持续也是肯定的。

基于坚守提供合意的退休金以“保基本”和制度长期可持续发展的原则,本书建议对基本养老保险制度进行改革:“调结构,改参量”。所谓“调结构”是指社会统筹和个人账户分离,政府对社会统筹(真正的社会保险)部分负责,个人账户部分交给市场,以便做到“政府的归政府,市场的归市场”。“改参量”则是指逐步提高获取养老金的资格条件。改革可能是艰难的,但是我们别无选择,否则基本养老保险制度将不可持续发展。

本书的一个特点是国际比较研究。我们期望通过对高收入国家过去三十多年中在新自由主义思潮主导下的社会养老保险私有化的制度结构性改革和参量改革的研究,找出对中国基本养老保险制度可持续发展的经验和教训。我们发现,第一,在人口老龄化和经济增速减缓的情况下,多数国家并没进行私有化改革,但所有的国家都进行了参量改革,以增强制度的可持续性;第二,福利是有刚性的,所以无论是结构性改革还是参量改革都是艰难的;第三,由公共(社会)养老保险向个人账户转变的私有化的改革有助于减轻政府的负担,但将养老金的风险转嫁给了个人,从社会福利的角度看很难判断此项改革的成效。

本书受教育部“211”工程三期子项目“中国特色的公共管理与公共政

^① 《社保金预算首度现身省两会养老金盈余引争议》,《21世纪经济报道》2013年2月2日。

策学科平台建设”的资助。本成果是以李珍为项目负责人的团队研究成果。本书的写作分工是：第一章至第七章，李珍、王海东；第八章，董克用、孙博；第九章，李珍；第十章，李珍、王海东；第十一章，李珍。

李 珍

2013 年春节于北京

目 录

第一章 结构改革与参量改革并举 加强基本养老保险制度	
可持续性建设	1
第一节 基本养老保险制度包含的合理因素及分析	1
第二节 制度结构与参量皆对基本养老保险制度可持续发展 产生负面影响	4
第三节 结构改革与参量改革并举, 加强基本养老保险制度 可持续性建设	12
第二章 基本养老保险制度的定性分析及评价	18
第一节 基本养老保险制度的确立: 政策分析与评价	18
第二节 统账制度的修正: 政策的内容及分析评价	28
第三节 对基本养老保险制度的评价及相关理论的讨论	33
第三章 基本养老保险制度内在机制与目标保障水平的冲突分析	40
第一节 基本养老保险制度设计的目标替代率的合理性	42
第二节 实际替代率下降的现实状况	56
第三节 实际替代率下降的机理分析	57
第四节 26 号文与 38 号文对替代率影响之比较分析	59
第四章 基本养老保险缴费基数与养老金替代率的关系研究与评估	73
第一节 模型介绍	74

第二节	不同缴费水平的替代率研究	75
第三节	结 论	85
第五章	个人账户基金收益率与替代率的关系分析与评估	88
第一节	关于个人账户基金管理的政策及评价	88
第二节	个人账户基金收益率的重要意义	90
第三节	现行制度安排对替代率的影响	92
第四节	个人账户管理与基本养老保险制度可持续发展	103
第五节	结论与政策含义	104
第六章	退休年龄政策与养老金替代率的关系分析与评估	107
第一节	关于退休年龄政策的分析与评估	108
第二节	研究及公式说明	112
第三节	不同情况下的社会平均工资替代率计算结果及分析	116
第四节	退休年龄与基本养老保险制度可持续发展	131
第五节	女性养老金的保障不足问题	132
第六节	结论与政策含义	136
第七节	附 录	138
第七章	领取资格年限与养老金替代率的关系分析与评估	142
第一节	基本养老保险领取资格年限的财务分析	142
第二节	基本养老保险领取资格年限与人口老龄化的冲突	143
第三节	基本养老保险领取资格年限对社会统筹财务可持续性的 影响	145
第四节	基本养老保险领取资格年限对基础养老金的影响	148
第五节	基本养老金领取资格年限对个人账户养老金的影响	153
第六节	缴费年限与总替代率的关系	157
第七节	领取资格年限与基本养老保险制度可持续发展	158

第八节 结论与政策含义	159
第八章 OECD 国家养老金制度改革与评价	161
第一节 引 言	161
第二节 OECD 国家养老金制度改革的主要内容	162
第三节 OECD 国家养老金制度改革的结果分析	181
第四节 OECD 国家养老金制度改革的简单评价	196
第五节 OECD 国家养老金制度改革对中国的启示	200
第九章 瑞典名义账户制度的启示	206
第一节 研究的背景和意义	206
第二节 瑞典名义账户制度的由来及制度机理的分析	208
第三节 瑞典名义账户制度运行情况及分析	212
第四节 瑞典名义账户制度的评价	215
第五节 总结与讨论	219
第十章 英国养老金私有化改革的历程与评价	222
第一节 英国养老金私有化改革历程及现状	223
第二节 英国养老金私有化改革效果及评价	227
第三节 结论与启示	234
第十一章 对于“社会养老保险私有化”的反思	238
第一节 “社会保障私有化”的由来及现状	239
第二节 私有化思潮对公共年金制度和个人账户制度的曲解	241
第三节 强制性养老个人账户的新困境	247
第四节 总结与政策建议	253

第一章 结构性改革与参量改革并举 加强基本养老保险制度可持续性建设

1997 年国务院发布了《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，简称“26 号文”），标志着经过多年的艰难探索，中国城镇职工社会养老保险由此全面建立。经过不断发展与完善，2005 年国务院发布了《关于完善企业职工基本养老保险制度的决定》（国发〔2005〕38 号，简称“38 号文”），促进了基本养老保险制度的基本定型。城镇职工基本养老保险（简称“基本养老保险”）是社会主义市场经济的产物。经过十余年的发展和完善，筹资渠道多元化、覆盖城镇各类所有制劳动者、社会化管理的养老保险取得了重要的成就，2011 年参保人员已达 2.8 亿，领取养老金的人口达 7800 万。但另一方面，我们的研究发现制度还存在结构性缺陷，在参量方面也存在不利制度长期可持续发展和不利保障水平稳定发展的问题，因而我们建议应同步进行结构性改革和参量改革，加强基本养老保险制度可持续性建设。

第一节 基本养老保险制度包含的合理因素及分析

一、基本养老保险制度的主要内容

基本养老保险制度是在改革原有的企业退休金制度的基础上建立的，

是中国唯一的与就业有关的社会养老保险制度。

从 1991 年至 2005 年，基本养老保险制度几经演变和发展，至今已经基本定型：它是一个筹资来源多元化、管理社会化、覆盖不同所有制、为参保人提供基本收入保障的退休金制度。

基本养老保险制度是社会统筹和个人账户相结合的制度，是一个混合制度。制度的所有制结构安排是社会统筹（公共养老保险）和个人账户（强制性私人养老金）相结合，前者体现公平，后者体现效率。考虑到人口老龄化问题，基本养老保险的财务制度是现收现付与基金积累制相结合，目前政策规定的缴费比例为：企业缴纳为职工工资总额的 20%，进入社会统筹并实行现收现付的财务制度；职工个人缴纳工资的 8%，进入个人账户并实行基金积累制度。在责任方面，社会统筹实行的是待遇确定型计划（Defined Benefit Plan，简称“DB 计划”），当参与者达到一定条件时，制度按照一个给定的公式计算受益人的养老金，收支平衡的责任由制度负担；而个人账户部分则是缴费确定型计划（Defined Contribution Plan，简称“DC 计划”），即这部分的养老金取决于个人账户的供款和利息的积累额，收支平衡的责任是个人的。总之，基本养老保险制度在结构上是一个混合制度。

对于个人而言，养老金来源于社会统筹和个人账户，除此之外，制度建立了按物价和工资增长的调整机制，来保证养老金相对于工作期间的收入不至于大幅下降。

在坚持保障水平与经济发展水平的原则下，基本养老保险制度确定了保基本的定位，政策目标替代率为社会平均工资的 60%。在改革前，企业退休金制度的保障水平大体为职工最后工资的 70%—80%^①。

基本养老保险的主要参量有：缴费工资下限和上限分别为当地上年社会平均工资的 60% 和 300%；个人账户基金按一年期银行利息计息；取得养老金资格的最低缴费年限要求为 15 年；退休年龄为男性 60 岁，女性干部为 55 岁，女性工人为 50 岁。

^① 部分地区较高，在 80% 以上，甚至超过 90%。

二、基本养老保险制度包含的合理因素分析

基本养老保险制度建立在中国经济转型时期，它不仅是一个老年收入保障制度，也是一个社会改革时期的稳定器。评价基本养老保险制度及其成就不能离开它产生的历史背景。20 世纪 50—80 年代，中国实行计划经济体制，在所有制方面，几乎是国有经济一统天下。中国在 20 世纪 50 年代初为城镇职工建立的退休金制度是劳动保护制度的重要内容之一，这一制度最后的责任人是国家，但制度运行管理的主体却是企业，所以实质上的“国家保险”表现为“企业保险”。20 世纪 80 年代，中国开始对计划经济体制进行改革，逐步向社会主义市场经济体制的转型，与计划经济体制相适应的退休金制度阻碍了经济体制的改革和转型。企业保险制度以所有制分割了劳动力市场，劳动力的自由流动受阻；越来越多新增劳动者既不能进入原来退休制度的保护网，又没有其他制度的保护；尤其是进入 20 世纪 90 年代，国有企业三分之二经营亏损，中小企业的关停并转势在必行，2500 多万劳动者面临下岗失业的风险，这意味着这些人口在失去工作时一并失去附着在就业上的所有福利，包括退休金福利。中国市场导向的改革进入了艰难时期。企业保险的社会化改革正是在这种背景下产生的，所以，中国的基本养老保险制度不只是提供老年收入的保障，在这个特别的时点上，它为中国的经济体制顺利转型所起的历史作用是不可估量的。

企业保险向社会保险的转向，在制度安排上由县（市）级统筹向省级统筹过渡，并相应地建设了社会化管理体制，这些都是正确的选择，既是市场经济的内在要求，也是市场经济健康运行的条件。社会保险的建立解决了企业负担畸轻畸重的问题和事务负担过重的问题，也部分解决了劳动力跨所有制流动的障碍问题。独立于企业事业单位之外的养老金发放制度，保障了经济体制改革引起大量破产的企业退休职工的利益。政策从早期以县市为统筹单位，到后来强调以省为统筹单位是正确的，以省为统筹单位可以在更大范围内进行资金调节和再分配，也更有利于劳动力在统筹范围内的自由流动。

基本养老保险强调保基本，强调将养老金替代水平由原来的职工本人最后工资的 70%—80% 降为社会平均工资的 60% 左右是正确的，它正确地反应了社会保障水平与经济发展水平相一致的原则，同时也是对应人口老龄化的应有选择。

扩大覆盖面的努力是正确的，是与市场经济发展的目标相一致的。覆盖率的高低是衡量社会保险制度公平性的一个重要指标，覆盖率高意味着更多的人受到制度的保护，当然也意味着制度更具财务上的可持续性。从 1991 年保障的对象仅限于国有企业职工，到 1995 年扩大到各类企业职工，基本养老保险制度一直到 2005 年提出鼓励个体工商户和灵活就业人员参保的具体办法，基本养老保险制度每一步都在进步。

第二节 制度结构与参量皆对基本养老保险制度可持续发展产生负面影响

一、关于基本养老保险制度可持续性的讨论

一般地，当人们讨论养老保险可持续性时，着眼于制度的收支在长期内的平衡。笔者认为，仅有收支平衡这个维度是不够的，如果不加约束条件的话，收支平衡并不是难事：人们可以通过提高费率来增加收入，也可通过降低养老金水平来减少支出，或者同时提高费率和降低养老金水平来使制度的收支达到平衡。如果这种情况发生了，我们不认为养老保险制度是可持续发展的。

我们认为养老保险的可持续发展是指在人口年龄结构既定的情况下，在费率可负担情况下的养老金水平保持相对稳定，并且在长期内保持财务收支平衡。

我们对于基本养老保险的基本判断是：中国当下的人口结构仍然年轻，而养老保险的费率很高，同时，养老金水平却在不断下降。我们明白，影响养老金水平下降的主要是“老人”和“中人”，我们对基本养老保险制度的研究表明，随着制度的成熟，养老保障水平下降将是一种趋势。综观中国人口年龄结构、费率和养老金水平三个要素，我们不认为基本养老保险制度具有可持续性。

2000 年中国 60 岁及以上的人口达 10%，65 岁及以上的人口达 7%，中国由此进入老龄化社会。尽管如此，中国的经济活动人口的存量仍然很大，2000 年 15—64 岁经济活动人口占 70%，65 岁以上的老年人口占 7%，^① 老年赡养比为 10：1。而同期基本养老保险制度内的赡养比为 3：1，制度内的人口老化程度远远高于总人口的老化程度。我们认为，这是基本养老保险的参量设计不当使然。在中国拥有 70% 经济活动人口的情况下，基本养老保险政策要求的费率从 1995 年的 20%（企业 17%，个人 3%）很快上升到 28%（至少名义上是这样。企业 20%，个人 8%），这是一个与中国人口结构不相称的高水平费率，它将养老的负担提高到了一个极限的水平，很难想象随着人口快速老龄化时代的到来（2028 年以后）工作一代有能力承受更高水平的费率。不管缴费由企业承担还是由个人承担，抑或是由政府的税收承担，养老金都是劳动力成本的一部分，基本养老保险费率高则劳动力成本高，对当下的社会经济发展都是不利的。按照目前的费率及赡养比，即使将个人缴费全部积累起来，仅企业缴费的 20% 就足以使退休人口的保障水平达到政策设定的 60% 的社会平均工资替代水平（按照 3：1 的赡养比推算）。但事实是，在如此高费率的情况下，个人缴费也没有实际积累起来，而是用于了现收现付（一些地方个人账户做实的试点积累起来的资金主要是政府的转移支付^②）。更严重的问题是，基本养老保险养老金的社会平均工资替代水平由制度建立初的 77% 持续下降到 2011 年的 44%。^③

① 数据来源：《中国统计年鉴 2009》，国家统计局网站。

② 目前 11 省市个人账户做实的试点积累起来的资金主要来自于政府的转移支付。

③ 根据人力资源和劳动社会保障部各年的统计公报计算。

上述问题的原因是多方面的，基本养老保险制度的结构和参量设定都对制度的不可持续性产生着作用。

二、基本养老保险个人账户制度及其引发的问题

由于决策者相信个人账户是“多劳多得”，能够有效纠正“搭便车”的问题，能够有效刺激职工参保的积极性并提高覆盖率；决策者还相信累积制度能够有效解决人口日益老化情况下的退休保障问题，所以基本养老保险中建立了个人账户制度。而实践证明，个人账户对劳动力配置的效率影响不明显，对解决人口老龄化问题只是一个逻辑推理；相反，内置于基本养老保险中的个人账户制度除了引起理论 and 管理的混乱外，重要的是它降低了预期的退休收入，削弱了制度的长期可持续发展的能力。

1994年，世界银行发布了政策报告《防止老年化危机》，向它的成员国建议降低社会养老保险的权重，以便腾出空间来发展强制性的私人养老保险（企业年金和强制性储蓄账户）。世界银行建议建立三支柱养老保险制度，即：社会养老保险（公共年金，Public Pension）为第一支柱；强制性私人养老保险（私人年金，Private Pension）为第二支柱；个人自愿储蓄为第三支柱^①。这就是著名的“三支柱方案”。

中国的基本养老保险制度在某种程度上可以看做是对世界银行三支柱方案的一个回应。它降低了公共退休金的保障水平的权重，原来所有的退休金都是公共退休金，现在只有社会统筹部分是公共的。但是，基本养老保险与世界银行三支柱方案不同的是，将第一支柱与第二支柱捆绑在一起，组成了一个混合制度。

基本养老保险中设置强制性个人账户引起了许多问题：

首先，基本养老保险中设置强制性个人账户引起了理论上的混乱。个人账户强调的是精算公平，而基本养老保险是社会保险，社会保险强调的是社会公平，是通过风险分散的机制达到社会公平、社会平等的制度。个

^① The World Bank, *Averting the Old Age Crisis*, Oxford University Press, 1994.