



**城镇社会
保障制度改革研究**

CHENGZHENSHEHUI
BAOZHANGZHIDUGAIGEYANJIU

宋凤轩 成新轩 / 编著

河北大学出版社

财政学国家级教学团队建设项目资助出版(教高函〔2009〕18号)
河北省高等教育教学改革研究项目资助出版(冀教高〔2010〕41号)
河北省研究生教育发展创新的探索与实践研究项目资助出版(冀教研〔2009〕6号)

城镇社会保障制度改革研究

宋凤轩 成新轩 编著
杨文杰 谷彦芳



城镇社会保障研究课题组

组长: 宋凤轩

成员: 孙健夫 成新轩 闫新生 刘宾志 张 均

范海昌 杨文杰 谷彦芳 杨勇刚

河北大学出版社

图书在版编目 (C I P) 数据

城镇社会保障制度改革研究/宋凤轩, 成新轩编著. —保定: 河北大学出版社, 2011. 9
ISBN 978-7-5666-0011-0

I. ①城… II. ①宋…②成… III. ①社会保障-体制改革-研究-中国 IV. ①D632.1

中国版本图书馆CIP数据核字 (2011) 第206818号

城镇社会保障制度改革研究

责任编辑: 胡素杰

装帧设计: 赵 谦

责任印制: 靳云飞

出版: 河北大学出版社(保定市五四东路180号)

经销: 全国新华书店

印制: 保定市北方胶印有限公司

开本: 1 / 16 (787mm × 1092mm)

字数: 250千字

印张: 18

版次: 2011年9月第1版

印次: 2011年9月第1次印刷

书号: ISBN 978-7-5666-0011-0

定价: 45.00元

前 言

十六届六中全会以来,我国围绕“建立覆盖城乡居民的社会保障体系”的目标,采取开展试点、逐步推广的方式,初步构建起了以城镇职工养老保险、城镇居民养老保险和新型农村养老保险为主体的养老保险体系,以城镇职工医疗保险、城镇居民医疗保险、新型农村合作医疗和医疗救助制度组成的医疗保障体系,以城市最低生活保障、农村最低生活保障和其他救助制度为内容的社会救助制度,社会保障制度建设逐渐惠及全体居民。然而,由于长期受二元经济的影响,城乡社会保障制度之间、城市不同群体的社会保障之间在制度设计、待遇水平、享受条件、管理机制等方面仍然存在较大差异。这种差异的存在不仅使社会保障关系转移接续成为难题,居民的权益难以保障,同时也成为我国建设和谐社会、实现城乡统筹发展的重要障碍。

鉴于此,近年来,我们以城乡统筹为视角,沿着农村社会保障制度建设、城镇社会保障制度建设两条脉络展开研究,力图在实现社会保障制度全覆盖的基础上,优化城乡社会保障制度设计,构建起全面、公平、长效的制度体系。相对于农村而言,城镇社会保障制度建设相对健全:统账结合的城镇职工基本养老保险制度和基本医疗保险制度运行模式日渐成熟;城镇居民养老保险制度试点已经展开;城镇居民医疗保险水平不断提升;城镇居民社会救助制度内容更加健全;住房保障体系的建设步伐逐步加快……因此,对于城镇社会保障制度的研究,我们并没有面面俱到,而是具体而微,本着统筹、公平、长效为理念,选择了几个典型的领域进行了深入研究:

第一,以社会公平为视角,完善城镇养老保险制度建设。城镇养老保险体系中,职工养老保险采取了统账结合模式;行政事业单位人员的养老保险由财政负担,且替代率远高于企业;而作为弱势群体的灵活就业人员养老保险虽然也采取了统账结合模式,但缴费完全由个人承担,负担沉重。因此,推动事业单位养老保险制度改革,完善灵活就业人员的养老保险制度,提高养老保险制度的统筹层次,解决制度内不公平现象,是今后一段时间完善城镇养老保险制度的重要内容。

第二,以公民健康为目标,推动城镇医疗保障体系构建。根据经济学统计,我国医疗服务需

求的收入弹性大于1,即随着居民收入水平的提高,居民对于医疗的需求将增长得更快。因此,不断扩张的医疗需求欲望与紧缺的医疗卫生资源之间的矛盾将长期存在。探求从根本上解决“看病难、看病贵”的问题也便成为医疗保障研究者必然要考虑的问题。为了解决这一问题,世界上很多国家将目光转移到基层医疗机构——社区医疗上。这一思路在我国具有更广阔的发展空间。另外,从保障全体居民身体健康的角度,我们还需要对贫困群体给予更广泛的关注,对于无法或无力享受医疗保险制度的居民来说,医疗救助体系作为最后一道保障线的意义则显得尤为重要。

第三,以长效发展理念,提升城镇居民低保制度水平。城镇居民最低生活保障制度运行过程中有许多经验需要归纳、总结并沉淀下来以促进该项制度更好的发展。由于经济发展水平和地方政府财力不同,全国各地城镇居民最低生活保障制度也存在较大差异。我们通过案例分析法和调查问卷法对河北省城镇居民最低生活保障进行了理性评价,并立足于可持续发展的角度,力图构建起统筹生存与发展、兼顾公平与效率、融合权利与义务的城镇低保制度。

第四,以经验借鉴为途径,加快城镇社会保障改革步伐。“它山之石,可以攻玉”。借鉴国外社会保障领域取得的先进经验并为我所用,是完善我国社会保障制度的重要途径。其中,社会医疗保险制度该何去何从,制度运行中是公平优先还是更强调效率是目前很多国家都在考虑的问题,我们考察了美国医疗保险制度改革及发展趋势,以期更加理智慎重地面对我国医疗保险制度的改革。同时人口老龄化趋势不断加强的背景下,针对老年人的法定护理保险制度成为一种新的探索,德国在这方面为我们提供了可借鉴的经验。

除此之外,我们还重点选择了廉租房供给制度建设、中小企业年金制度和社会保障基金运营等引起社会广泛关注的领域进行了研究。

出于对社会保障事业的关注和热爱,依托社会保障和财政学硕士点,河北大学财政系各位老师组成了专门的课题组,长期致力于统筹城乡社会保障制度的研究。我们在《农村社会保障管理研究》的基础上,又推出了本书,并将坚持不懈地对城乡社会保障制度衔接和统筹进行深入探讨,力求形成一个完整、系统的研究体系,为我国社会保障制度的建设和完善献计献策。

该书得以顺利出版得到了财政学国家级教学团队建设项目、河北省高等教育教学改革研究项目和河北省研究生教育发展创新的探索与实践研究项目的支持,河北省人力资源和社会保障厅的领导、专家提出了中肯的建议,河北大学出版社的同仁付出了艰辛的劳动,在此一并表示感谢!

由于时间仓促,论文中难免会有疏漏之处,敬请各位读者批评指正。

课题组

2011年8月

目 录

- 1 推进事业单位养老保险制度改革建议 (1)
 - 一、事业单位养老保险改革进展 (1)
 - 二、国外事业单位养老保险改革经验借鉴 (5)
 - 三、事业单位养老保险向名义账户制转型分析 (7)
 - 四、事业单位养老保险改革的方案探索 (13)
- 2 促进企事业单位养老保险制度公平的对策 (17)
 - 一、养老保险公平概述 (17)
 - 二、企事业单位养老保险比较 (23)
 - 三、促进企事业单位养老保险制度公平的政策建议 (30)
- 3 城镇灵活就业人员养老保险制度改革措施 (38)
 - 一、城镇灵活就业人员养老保险基本理论 (38)
 - 二、城镇灵活就业人员及其养老保险的现状 (45)
 - 三、国内部分省市提供的有益经验 (55)
 - 四、建立和完善我国灵活就业人员养老保险的对策措施 (58)
- 4 我国城镇养老保险省级统筹的对策 (66)
 - 一、城镇养老保险省级统筹理论基础与管理模式 (66)
 - 二、我国城镇养老保险省级统筹实施现状 (70)
 - 三、典型省份城镇养老保险省级统筹运行评价 (73)

四、制约城镇养老保险省级统筹制度实施的原因分析	(82)
五、完善我国城镇养老保险省级统筹的对策建议	(85)
5 完善我国城镇职工基本医疗保险制度的建议	(91)
一、我国城镇职工基本医疗保险制度的历史沿革与制度要点	(91)
二、我国城镇职工基本医疗保险制度面临的突出问题	(96)
三、影响我国城镇职工基本医疗保险制度因素	(99)
四、进一步完善我国城镇职工基本医疗保险制度的对策	(105)
6 我国社区医疗发展的对策	(113)
一、我国社区医疗发展中存在的问题及原因	(113)
二、我国社区医疗发展的对策	(116)
7 完善河北省城市医疗救助制度的对策	(123)
一、河北省城市贫困群体的医疗困境	(123)
二、河北省城市医疗救助的实施现状及成效	(129)
三、河北省城市医疗救助制度存在的问题	(135)
四、进一步完善城市医疗救助制度的必要性及对策	(138)
8 社保基金投资委托代理运作风险与控制策略	(147)
一、社保基金投资委托代理关系基础理论	(147)
二、社保基金投资委托代理关系的生成	(151)
三、社保基金投资委托代理运作风险	(155)
四、社保基金投资委托代理运作风险的控制策略	(162)
9 我国中小企业年金面临的问题及对策	(168)
一、我国中小企业年金的建立与发展现状	(168)
二、我国中小企业年金面临的问题	(171)
三、国外中小企业年金制度运行的经验及启示	(174)
四、推进我国中小企业年金积极发展的相关对策	(180)

10 我国城镇廉租住房供给制度问题及对策	(187)
一、我国城镇廉租住房供给制度的问题与原因分析	(187)
二、英、法、美廉租住房供给制度对我国的启示	(192)
三、完善我国城镇廉租住房供给制度的建议	(197)
11 河北省城镇居民最低生活保障制度运行评价	(204)
一、河北省城镇居民最低生活保障制度的发展历程及内容	(204)
二、河北省城镇居民最低生活保障制度运行的成效	(207)
三、河北省城镇居民最低生活保障制度运行中的问题	(214)
四、完善河北省城镇居民最低生活保障制度的政策建议	(220)
12 我国社会保障支出水平优化研究	(228)
一、公共财政下我国社会保障支出现状	(228)
二、我国社会保障支出水平的测定	(236)
三、不同社会保障类型国家社会保障支出水平比较	(243)
四、完善我国社会保障支出水平政策建议	(250)
13 美国医疗保险制度改革及发展趋势	(255)
一、美国医疗保险制度改革的背景	(255)
二、美国医疗保险制度中存在的问题	(256)
三、美国管理式医疗保险的费用控制机制	(257)
四、美国医疗保险制度改革的发展趋势	(260)
14 德国法定护理保险制度及对中国的启示	(265)
一、德国法定护理保险制度的改革	(265)
二、德国法定护理保险制度改革的效果分析	(271)
三、德国法定护理保险制度对中国的启示	(273)
后 记	(277)

1 推进事业单位养老保险制度改革建议

一、事业单位养老保险改革进展

我国事业单位在 1991 年就开启了养老保险改革之旅,但到目前为止仍没有形成统一的养老保险制度。任何改革都是建立在一定理论基础之上的,本章将以 2009 年 1 月 28 日正式下发的《事业单位工作人员养老保险制度改革方案》为主线,分别围绕改革试点方案的争议、五省市试点情况展开分析事业单位养老保险的改革进度。

(一)事业单位养老保险改革试点方案引发的争议

2009 年 1 月 28 日,新成立的人力资源与社会保障部正式下发了《事业单位养老保险制度改革方案》,将山西、上海、浙江、广东、重庆五省市列为试点地区。试点方案的主要内容有:养老保险费用由单位和个人共同负担,退休待遇与缴费相联系,基金逐步实行省级统筹,建立职业年金制度,实行社会化管理服务等。然而对这一改革方案却存在多方面争议。

1. 关于改革目的的争议

政府改革的目的是“甩包袱”呢,还是建“新机制”呢?这引起了各界的广泛关注。如果政府的改革是由财政负担过重引起,那么改革的目的是“甩包袱”。但是,国家财政支出项目很多,难道就单纯的事业单位养老保险导致了财政的不堪重负吗?如果以牺牲事业单位职工的利益来减轻财政负担,这就会引起新的社会不公现象。如果政府的改革要体现出个人的缴费义务,那么改革的目的是建“新机制”。在建新机制过程中,应根据帕累托改进原理,在不损害他人利益的情况下,通过改变资源的现有配置而提高至少一方的福利,这样的改革才会顺利推行。事实上,在《试点方案》中要求事业单位养老保险向企业看齐,可见改革是以部分人的利益受损为代价的,并非帕累托改进,势必导致改革受阻。在政府改革的目的中,无论是“甩包袱”还是建“新机制”,《试点方案》措施都达不到这样的改革目的,可见,改革目的与《方案》措施的矛盾性惹人争议。

2. 关于改革公平性的争议

在宏观方面,制度设计显失公平。在养老保险改革方案中,只改事业单位人员不改公务员,显然违背了公平正义原则。我国的公务员在道德水准、知识水平和工作能力上与事业单位人员、企业职工没有本质的区别,那为什么公务员享受的退休待遇就高于事业单位和企业的职工呢?这彰显出制度设计的不公平性,《改革方案》的设计者——公务员群体本身未能成为改革对象,致使公众对改革的公平性争议不断。

在微观方面,改革举措加剧了社会不公。事业单位养老保险水平并不是很高,从表面上看,事业单位养老金总额攀升幅度很大,比1990年增加了20多倍,但是,我们应考虑到国内生产总值从1990年增长了近17倍这样一个事实,事业单位养老金的攀升幅度只是中国经济发展的成果,并没有远远超过经济发展的步伐。把不是很高的事业单位养老金水平降低到企业养老保险的水平,这样就使公务员养老保险待遇远远高于事业单位和企业职工的退休待遇,进一步加剧不公平性。

3. 关于财政负担问题的争议

事业单位养老保险改革的目的之一就是要减轻财政负担,但是按照《试点方案》的要求,在事业单位养老保险与企业并轨过程中,这会产生“中人”的过渡性养老金和“老人”的隐性债务,这一新增的巨大转轨成本问题如何解决,《方案》中没有具体的措施安排。如果新形成的历史欠账问题得不到解决,事业单位养老保险的改革不仅不会减轻政府的财政负担,还会使事业单位养老保险改革进入进退两难的境地。

事业单位养老保险改革是一项牵一发而动全身的改革,是一项综合性的改革,需要通盘考虑。尽管事业单位养老保险的目的是减轻财政负担,其目标是好的,但是仅从解决财政负担一方面出发,很可能欲速则不达。

4. 关于制度结构是否合理的争议

事业单位养老保险改革选择的是企业养老保险模式,为了不降低事业单位人员的养老待遇,《方案》中提出要设立职业年金制度。关于制度结构问题有二,其一,企业养老保险模式是个好模式吗?企业养老保险改革至今所形成的巨大转轨成本问题仍没解决,个人账户部分资金出现被挪用的现象。杨燕绥教授提出,事业单位养老保险改革所参照的企业模式,原本不是一个好模式。中国企业按职工工资的28%缴纳养老保险,如此高的缴费率,换来的却是极低的保障水平。据人力资源和社会保障部公布的数字,2009年全国企业退休人员月人均养老金仅1200元。其二,《方案》中没有具体规定发展职业年金的意见与具体措施,这使得改革存在很大的随意性。

(二) 事业单位养老保险改革的试点情况

1. 五省市试点地区改革现状

随着《改革方案》的正式下发,山西、上海、浙江、广东、重庆 5 个试点省市便开启了事业单位养老保险的改革之旅。但是,方案出台近三年来,饱受争议的事业单位养老保险改革仍在原地踏步,5 试点省市都谨小慎微,启动缓慢,没有实质性进展。

山西的改革情况:2009 年 4 月,山西省开启了事业单位分类改革的试点工作,同年 6 月份出台了《山西省事业单位岗位设置管理实施办法》,首次设岗核定总量,目的就是实现事业单位的用人机制由身份管理转向岗位管理。但是关于事业单位养老保险的改革还没有动静,还停留在调研阶段。

上海的改革情况:据《每日经济新闻》2010 年 3 月 24 日的报道称“上海的事业单位养老保险改革仍未开展,试点方案正在讨论和调研中”。上海社保局的一位人士表示,将通过年金来弥补因改革给事业单位员工所带来的养老金损失。但到目前为止,还没有公布具体的政策文件与实施方案。

浙江的改革情况:浙江省人力资源与社会保障厅办公室副主任辛忠权(2009)称:有关“改革试点的框架已经出来”的报道并不属实。并表示,浙江省目前还没有启动事业单位养老保险改革的试点工作,方案仍在研究与论证之中,并等待省政府的决策。浙江省人力资源与社会保障厅陈小恩(2010 年 3 月)称,事业单位养老保险改革是个系统工程,要一步步推进,目前工作的重点是研究制定养老保险改革的实施细则,而事业单位养老保险改革方案仍在调研与研究之中。

广东的改革情况:广东省是第一个事业单位分类改革的试点城市,2008 年,广东省人事厅、财政厅、劳动保障厅等部门制定了《广东省事业单位分类改革实施意见(征求意见稿)》,拟于 2009 年 1 月推行事业单位分类改革。要求全省事业单位分类改革工作于 2010 年底前完成。另外,广东省政府在 2010 年 1 月份出台了《广东省基本公共服务均等化规划纲要(2009~2020)》,提出在 3 年左右时间里实现全省养老保险的单位缴费比例基本统一。但是,事业单位养老保险试点的改革方案仍在调研论证中,还没有实施。

重庆的改革情况:重庆市人力资源与社会保障局相关人士(2010 年 3 月)称,目前重庆市正在抓紧出台养老保险转移办法具体细则,事业单位养老保险改革试点还没有启动,有关改革方案正在调研和论证之中。

2. 试点地区改革存在的问题

改革的本意就是把不合理的制度改为合理的,建立统一而平等的养老保险体系是人民希望的改革方向,但是现实中的改革并非如此,因此,遭到了理论与现实双方面的制约,从而导致事业

单位养老保险改革受挫,难以推行。

第一,改革向下看齐,违背帕累托改进原理。事业单位养老金处于中间台阶,比上不足比下有余,比公务员的养老金低,比一般企业的养老金高,但远远低于垄断性国企的退休金。《方案》要求事业单位养老金水平与养老金水平较低的企业看齐,并用职业年金来弥补损失。然而,方案并没有规定职业年金的具体方案措施,这势必会降低事业单位退休者的养老金待遇。据调查,截止2008年底,全国一般企业退休职工的月均养老金只有1080元,事业单位月人均养老金是企业的1.8倍,公务员退休人员养老金水平是企业的2.1倍。这种改革以牺牲事业单位退休人员的福利待遇为代价,换来的只是短期内政府财政负担的减轻,并没有使企业工人和公务员的福利待遇增加,因此,这在理论上完全不符合改革的帕累托改进原理。各国福利制度的实证经济学研究早就证明,福利是具有刚性的,只能增加而很难减少。

第二,机关与事业单位分开改革,存在参照系有失公平。公务员与事业单位职工虽然职责、分工不同,但都是从事公共管理服务的人民公仆。在事业单位养老保险改革之际,作为改革主导者与推动者的公务员群体,却没有加入到改革当中去,仍实行退休养老制度。自2006年7月1日起,随着公务员实行新的工资制度,公务员的退休待遇也随之上涨。在不断提高公务员、垄断企业职工退休养老金待遇的同时,为了减轻政府财政负担,大幅度降低事业单位职工养老金待遇,这显然对后者不公,使事业单位人员无法接受。虽然事业单位员工占国家财政供养人数的80%,但在财政供养支出比例中却仅占40%,要小于机关公务员的60%。因此,在减轻政府财政负担层面上,机关公务员也负有不可推卸的责任,机关与事业单位养老保险分开改革不但不会彻底减轻财政负担,反而会造成新的不公平性。

第三,“统账结合”制不适合事业单位养老保险改革的需要。事业单位养老保险改革试点方案要求改革向企业看齐,采取社会统筹与个人账户相结合的制度模式,此制度模式不仅不能解决隐性债务问题,还会增加政府的财政负担。郑秉文教授认为:任何改革,如果没有良好的预期,如果感到福利水平是“绝对”地下降,那么这项改革势必会流产,或造成社会震动。

首先,“统账结合”制无法消化养老金的“隐性债务”问题,即由现收现付制向部分积累制改革过程中产生的转轨成本。到2009年末,我国65岁及以上的人口比重达8.5%,人口老龄化加剧导致社会统筹部分资金不足以支付当前退休职工的养老金,出现了个人账户资金被挪用的现象,个人账户的“空账”运行使社保基金缺口逐渐增大。

其次,社会统筹与个人账户模式将加大财政负担。现行的事业单位养老保险制度实行现收现付制来支付养老金,在引入统账结合制之后,由国家、单位和个人共同缴费,个人缴费部分全部存入个人账户,个人缴费为8%,差额部分由单位缴费补充。国家和单位缴费全部来自政府财政,

进入社会统筹账户,而个人账户部分是不能用于现收现付的。因此,政府财政除了支付当期退休人员的养老金外,还要比改革前多支付用于积累的部分,可见,统账结合制的改革加大了政府的财政压力。

二、国外事业单位养老保险改革经验借鉴

在世界各国和地区中,养老保障是出现最早、分布最普遍的社会保障项目,据国际社会保障协会(ISSA)统计,在建立了不同社会保障制度的 172 个国家和地区中,就有 167 个建立了养老保险制度,其中有 78 个国家单独建立了公职人员养老保险制度。各个国家的公职人员养老保险制度由于国情不同而存在一定差异,但是,伴随着世界人口老龄化加剧所带来的政府财政负担加重问题,不少国家对公职人员养老保险制度进行了改革。他山之石可以攻玉,通过总结国外公职人员养老保险制度的改革经验,以分析其对我国事业单位养老保险改革的启示意义。

(一)英国——强制参加的典型

英国早在 1929 年时 65 岁及以上的老年人口即已占到了总人口的 7%,迈入了老龄化社会的门槛,分别比美国、日本提早了 13 年和 41 年。然而,在经历了 80 年的老龄化过程后,目前,英国的老龄化问题对社会造成的冲击在西方国家中还是较轻的。原因就在于英国养老保险的成功改革,在 20 世纪 70 年代末,英国政府在经济不振、福利开支膨胀的情况下,进行了养老保险的市场化改革。英国养老保险市场化改革的特点就是加强个人在养老保险制度中的作用,具体表现为公共养老金责任的收缩与私人养老基金的引入。英国的养老金制度以其职业养老金和私人养老金所取得的成就而被广泛关注,主要体现为:覆盖范围达到 75%,资产规模超过 GDP 的 80%。

英国的养老保险是典型的“三支柱”模式,即公共养老金(包括国家基本养老金和国家补充养老金)、职业养老金和自选私人养老金。其中,职业养老金计划是英国养老保险体系的第二层,是由职业年金计划和强制性的个人年金账户构成,是三支柱养老保险体系中最重要的一部分。

英国实行强制性的职业年金计划,关键在于英国政府的基本养老保险替代率极低,仅为 24%,英国政府采取了以下措施来激励国民参加职业年金计划:一方面,采取 DB 型(待遇确定性)的职业年金计划,即可以作为基本养老保险的替代;另一方面,英国政府在 1988 年《收入和公司税法》中具体规定了职业年金的具体优惠政策,即参加职业年金计划就可以享受相应的税收优惠待遇。英国政府强制国民参加职业年金计划,符合英国国情,因为英国的国家基本养老金替代率很低,退休养老金只占全国平均收入的 30%,单独由政府财政养老很难保证老年的生活,然而,在引入职业年金计划后,国民的养老待遇由 30%提高到了 70%,大大提高了平均养老水平。这对我国事业单位养老保险改革具有借鉴意义。

(二) 美国——自愿参加的代表

美国的养老保险也采取了“三支柱”模式,分别为国家养老金、私营养老金和个人养老金,其中的私营养老金就是美国的职业年金计划。美国的职业年金计划不仅具有悠久的历史,在 1875 年,美国快递公司建立起了第一个正规的职业年金;而且在西方的职业年金计划中,美国的 401(K)计划最为有名,即美国国会在 1978 年通过的《国内税收法》中的第 401(K)条款。该条款规定,允许职工将一部分税前工资积累至退休后使用,缴款在规定限额内可在税前扣除,投资收益在最终提取前不征收资本所得税。职工每年缴纳工资的一定份额,同时企业注入一笔资金,计入个人退休账户。

美国公职人员的养老保险由两支柱构成,即强制性的基本养老保险和自愿性的职业年金计划。美国社保制度的第一支柱就是强制性的基本养老保险,是全国统一的社会保障制度;作为美国第二支柱的职业年金包括两个,完全市场化的私人部门企业年金,以及美国联邦政府职业年金,即“TSP 职业年金”。

美国联邦政府的“TSP 职业年金”计划,是美国政府给予政策倾斜,为公务员和事业单位员工设立的职业年金计划,实行独立运营、封闭性管理,旨在保证公职人员退休后的养老待遇水平。美国政府的“政策帮助”主要是建立了 G、F、C、S 和 I 五支个人基金,并委托不同的公司来管理,雇员可以自愿进行投资选择。TSP 职业年金的平均替代率高达 110%,再加上基本养老保险 42%的替代率,使他们有了很好的退休预期收入。可见,中国的职业年金计划需要进行市场运作,提高养老金的投资收益率水平。

(三) 瑞典的名义账户制度

瑞典是一个典型的福利国家,其社会保障的最大特点是政府负担、全民享受,而实现瑞典全民福利的前提条件是成功的社会保障制度改革。从 20 世纪 70 年代开始,瑞典的经济增长率明显下降,然而,由于人口老龄化速度的加快,公共养老金的支出远远超出了经济的增长速度。瑞典是一个在 19 世纪就进入老龄化的国家,1890 年 65 岁以上老年人口达到总人口的 7%,1975 年达到 14%,仅仅用了 85 年的时间进入了老龄化国家。到 2000 年,瑞典 60 岁以上人口占 23%,65 岁人口比重达到了 17.6%,预计到 2020 年将达到 22.8%。^① 瑞典已经进入“超老年型”国家,超老年型社会是指 65 岁以上的人口占总人口的比重达到 15%以上。瑞典所面临的经济和社会问题对其养老金制度提出了挑战,从 1992 年起,瑞典开始改革原有的养老保险制度,直到 20 世纪 90 年代末,一种新型的社会保障制度——名义账户制度在瑞典诞生,并取得了很好的改革成效。

① 张永发,关于中国人口老龄化问题的调查报告,2004-5, <http://inter.nit.jx.cn/xz/xzjl/show.asp?id=50>.

20 世纪 90 年代以前,瑞典原有的养老金制度由两个层次构成,一个是建立于 1913 年的国民养老金,另一个是建立于 1960 年的收入关联性养老金。在 1998 年,瑞典政府通过立法引入了“名义账户”制后,瑞典的养老保险体系分为三个层次,即保障养老金、名义账户养老金和实账积累制养老金。名义账户养老金和实账积累养老金是个人账户的两个组成部分,都是缴费确定型(DC)计划,雇主和雇员的总共缴费为工资的 18.5%,其中 16%计入名义个人账户,2.5%计入积累制个人账户。

“名义账户”制的基本特点有以下几方面:

第一,“名义账户”制可激发雇员延迟退休。名义账户制的核心是工作时间越长,退休后的工资替代率就越高,表现为养老金水平就越高。新制度的退休年龄规定,在达到最低退休年龄 61 岁后,让雇员自愿决定退休年龄。经测算表明,在瑞典,62 岁退休时获取的给付的工资替代率是 46%,如果 65 岁退休就是 62.6%,如果 68 岁退休就可以达到 82%。延迟退休年龄会在两方面提高养老金待遇,一是个人工作时间越长,缴费就越多;二是,预期寿命下降,从而带来更高的待遇水平。这种积累制的年金待遇增幅,就是激发雇员延迟退休年龄的根本原因。

第二,财务自动平衡机制。瑞典设立了一个储备基金作为缓冲基金,当赤字超过一定水平时可以自动启动,不需要任何政治决策,这对保证养老金制度的财政稳定性是至关重要的。

第三,可以解决转型成本问题。在由现收现付制的旧制度向积累制的新制度转变时,存在要偿还的隐性债务问题,这一转型成本就会造成政治风险和经济风险,所谓政治风险主要是指不能兑现未来收益的承诺;所谓社会风险主要是指无力及时调整适应人口变化的政策。然而,“名义账户”制可以使转型成本分散到一个跨度很大的时间段里,从而削弱转型成本所造成的政治及经济影响。

在中国事业单位养老保险制度改革过程中,瑞典的改革经验为我们提供了可借鉴的思路。我国事业单位养老保险改革就是由现收现付制的退休模式转变为部分积累制的社会保险模式。转型的关键就是如何解决转制成本问题,然而经过瑞典的探索与尝试,世界上诞生了一种较好的过渡模式:“名义账户”制。作为发展中国家的中国,资本市场不太发达,金融机构也不成熟,同时又面临养老保险制度转型所带来的成本问题,在这种环境下引入“名义账户”制,不仅可以在不成熟的资本市场上运转,还可以促进资本市场的发展。

三、事业单位养老保险向名义账户制转型分析

中国事业单位养老保险在由现收现付制的退休金制度向部分积累制的统账结合制度改革过程中,存在难以推进改革的障碍因素。在《试点》方案中曾采取了向企业看齐的办法,这不仅可以降

低事业单位雇员的养老金水平,而且在向部分积累制改革中会造成巨大的转型成本。然而,“名义账户”制的引入不仅可以解决事业单位养老保险改革的转型成本问题,还是向部分积累制或完全积累制平稳过渡的理想出路。

(一)名义账户制的内涵及运行模式

社会保障制度类型有两种划分方式,在融资方式上可分为现收现付制(Pay As You Go,或 Non-financial 即 PAYG 或 NF)和完全积累制(Fully Funded,即 FF);从待遇给付方式上包括待遇确定型(DB 型,即 Defined Benefit)和缴费确定型(DC 型,即 Defined Contribution)两种。社保制度类型的组合模式(如表 1-1)所示,“名义账户”制就是社保制度类型的组合模式之一,兼有现收现付制与完全积累制的多重特点。

一般情况下现收现付制实行的是 DB 型给付方式,完全积累制适用的是 DC 型,而所谓的“名义账户”制是一种混合制度,即集现收现付制和完全积累制、待遇确定型和缴费确定型特点于一身的一种混合模式,其全称为非积累制的缴费确定型制度(Non-financial Defined Contribution,即 NDC 模式)。“名义账户”制在融资方式上是建立在现收现付制基础之上的,然而,其养老金的给付条件却遵循“缴费确定型完全积累制(FDC)”规则运行。如果把“名义账户”比作一个银行账户,那么每月按一定工资比例的缴费相当于存入银行账户的资金,账单上则记录着缴费数额与缴费时间,只是存款是定期的,只有达到最低退休年龄时才可以支取。然而,在从开始缴费到退休可领取的时间段内,银行账户的资金如何运行是资本市场和资金管理者的事情,一方面,如果用于支付当前退休者的退休金,则体现出现收现付制的特性;另一方面,伴随整个工作生涯的缴费就是一种完全积累,到退休时可以按时足额领取养老金,这又体现出“名义账户”制的积累特性。

表 1-1 社保制度类型组合模式比较分析

制度类型 融资方式	待遇给付	待遇确定型(DB 型)	缴费确定型(DC 型)
现收现付制 (NF 型)		NF+DB=NDB 待遇确定型现收现付制	NF+DC=NDC(名义账户) 缴费确定型现收现付制
完全积累制 (FF 型)		FF+DB=FDB(很少存在) 待遇确定型完全积累制	FF+DC=FDC(智利模式) 缴费确定型完全积累制

资料来源:房连泉,社保改革“完全积累”与“名义账户”制度模式比较——国际经验与中国选择,豆丁网,2007 年 10 月 21 日。

“名义账户”制的运行模式是从缴费开始,通过一定的计算公式来确定年金待遇,最后以养老

金的形式返还给退休雇员的整个过程。在这个运行过程中,充分体现了“名义账户”制具有现收现付制与完全积累制的综合特性。

第一,养老金缴费。雇主和雇员分别按工资的一定比例缴费,并存入雇员的个人账户中,然而,其共同缴纳的资金一部分计入做实个人账户计划(即 FDC 实账积累制),剩余部分计入不做实的个人账户计划(即 NDC 名义账户制)。实账积累制有实际缴费积累,其资金投入市场运营,其本金和收益全部累积计入个人账户中;“名义账户”制里的资金直接用于支付当前的退休者,而这种“名义账户”制的账户系统不需要实际存入缴费资金,只是以“记账”的方式来记录雇员在退休前的缴费数额,这与退休后的养老金待遇直接相关。

这种“名义上”的积累制可以说是事实上的“非积累制”或“非基金式”,由此可见,“名义账户”在融资方式上是建立在现收现付制基础之上的,由于“名义账户”制缴费率是固定的特性而又不同于传统待遇确定型(DB)的现收现付制,因此,“名义账户”制又可被称为“缴费确定型(DC)的现收现付制”模式。

第二,年金待遇的确定。一般来说,养老金的给付标准由四个因素来决定,即记入个人账户缴费的积累、“名义资产”的投资增值、“名义资产”转成退休年金的计算公式、退休给付指数化的公式等,这四个因素的合计便是养老金给付的总额。在个人账户养老金制度下,“名义账户”中退休后的年金待遇通常由账户资金积累额除以预期寿命计算得出。由于名义账户中的资金不投资于金融市场,因此,名义账户资金的增值就通过账户被定期记入的回报率来实现。在名义账户计划下,缴费率是稳定的,记账回报率是根据维护计划长期财务稳定的需要而确定的,它取决于费基的增长速度,这体现出了确定年金待遇的精算公平性。同时,为了与经济增长和生活水平保持同步,采取养老金给付的指数化原则,即每年的年金待遇要根据通胀率和实际工资增长率进行调整。

第三,养老金的给付。虽然“名义账户”中没有实际意义的资产,但是在退休领取养老金时,个人账户中的“名义资产”就被年金化了。此时的资金来源恰恰是当前在职雇员存入名义账户的缴费资金,这正是“名义账户”制融资上现收现付制特性的体现,而养老金的给付标准则是完全按照个人账户中做实部分的实账积累制规则运行的。“名义账户”制要求雇员在其整个工作生涯内进行缴费,当达到申领养老金的最低年龄时,可以部分或全部领取养老金,但是在退休后又通过工作获得收入者,仍然需要缴费,但是推迟退休年龄会得到更高的养老金替代率。

(二)“名义账户”制的比较优势分析

1. 与现收现付制的比较

现收现付制的本质就是现在这代人为上一代人养老,即政府用当前养老保险体系中劳动者所缴纳的养老保险费以养老金的形式支付给目前已经退休的参保人。名义账户与现收现付制相