

山东大学人文社会科学
青年成长基金项目文库

社会养老保险融资模式

张建波  著

山东文馨出版社



中国社会科学出版社

山东大学人文社会科学
青年成长基金项目文库

社会养老保障融资模式

张建波 著

山东文艺出版社



图书在版编目(CIP)数据

社会养老保险融资模式/张建波著. —济南: 山东文艺出版社, 2009. 4

(山东大学人文社会科学青年成长基金项目文库)

ISBN 978-7-5329-2996-2

I. 社… II. 张… III. 养老保险—融资—研究
IV. F840.67

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 041136 号

主管部门 山东出版集团

集团网址 www.sdpress.com.cn

出版发行 山东文艺出版社

电子邮箱 sdwy@sdpress.com.cn

地 址 济南经九路胜利大街 39 号

印 刷 山东潍坊彩源国标印刷包装有限公司

版 次 2009 年 4 月第 1 版

2009 年 4 月第 1 次印刷

规 格 开本/850×1168 毫米 1/32

印张/10.125 千字/239

定 价 24.00 元

目 录

第 1 章

导论	1
1.1 问题的提出及研究意义	1
1.2 文献综述	5
1.3 研究思路、方法及创新	23
1.4 社会养老保险融资模式内涵的界定	28

第 2 章

社会养老保险融资模式的财务平衡机制及经济效应	31
2.1 社会养老保险融资模式的财务平衡机制	31
2.2 社会养老保险融资模式的经济效应	43
2.3 现收现付制与完全积累制的比较	65

第 3 章

社会养老保险融资模式的选择分析	72
3.1 影响社会养老保险融资模式选择的因素	72
3.2 20 世纪 70 年代以来的养老保险融资模式改革	84

3.3 结论	94
--------	----

第 4 章

社会养老保险融资模式在英、美、智等国的实践	98
4.1 英国社会养老保险融资模式	98
4.2 美国社会养老保险融资模式	107
4.3 智利社会养老保险融资模式	119

第 5 章

我国社会养老保险融资模式的选择	128
5.1 我国社会养老保险融资模式的演变	128
5.2 我国养老保险融资模式的现实选择	135

第 6 章

我国现行社会养老保险融资模式分析	156
6.1 现行基本养老保险计划的收支状况分析	156
6.2 现行基本养老保险融资模式面临的压力	164
6.3 我国社会养老保险融资模式存在的其他问题	183

第 7 章

我国部分积累制社会养老保险融资模式的完善	206
7.1 完善我国部分积累制融资模式的基本原则	206
7.2 “统账结合”融资模式的完善	212
7.3 合理负担养老保险隐性债务	244
7.4 完善部分积累制社会养老保险融资模式的补充措施	258
7.5 适时开征社会保障税	298

参考文献	310
------	-----

后记	318
----	-----

第 1 章

导 论

| 1.1 |

问题的提出及研究意义

在人口老龄化趋势下,世界上绝大多数实行现收现付制的国家均面临着亟待解决的财务困难。许多国家都在寻找一条可以实现体制长期平衡的改革道路,这是每个进行养老保险体制改革的国家的共同目的。面对现收现付制养老保险体系的财务困难,经济学家提出了许多政策建议,包括降低养老金发放水平、增加养老保险税、推迟退休年龄,通过移民或扩大养老保险覆盖面保持养老保险体系的财政均衡以及由现收现付制向基金制转轨等。相比其他改革方案而言,由现收现付制向基金制转轨是养老保险体系的“激进改革”。由现收现付制向基金制的转轨不仅会影响养老保险体系的财务平衡,而且对宏观经济的各个方面都会产生重要影响。所以,集经济功能与社会功能于一体的社会保障制度必然对积累和消费产生巨大作用,并形成各类机构投资者和基金组织,对宏观经济产生重大影响。

社会养老保险资金来源于国民收入,从社会再生产过程看,养老保险基金是通过国民收入的分配和再分配集中起来的一部分经济资源的

货币形态。^① 社会养老保险融资在为养老保险制度运行提供物质基础的同时,还表现出收入的再分配功能,必然对效率、公平等社会经济问题产生影响。从 1883 年德国建立比较正式的现代社会养老保险制度到现在,人们逐步认识到,社会养老保险基金运行是养老保险的核心问题,是影响国家财政状况的重要方面。所以,社会养老保险融资模式的选择关系着社会养老保险制度的可持续性和总体经济的健康运行。

与世界许多国家一样,我国从上世纪 80 年代开始实施的计划生育政策,使我国的人口年龄结构不断演变为“蘑菇状”的老龄化人口年龄结构。因此,我国也同样面临着人口老龄化带来的养老保险体系的财务平衡问题。对此我国提出了建立部分积累制的融资模式,即实施“三支柱”的改革方案,即在保留部分现收现付制的基础上,引入基金制养老保险计划和补充养老保险计划。与社会主义市场经济相适应的社会养老保险体系框架在我国已基本建立,但我国社会养老保险体系建设还只能说刚刚起步。如果对我国社会养老保险融资模式设计与建设十几年的改革历程用一句话来概括,那就是战略有余,战术不足。如果说“统账结合”的大制度得以确立是一个战略性的部署,我们已成功地完成了理想的规划,获得了一个美好的蓝图的话,那么,各个子系统就属于战术性的问题,而这些战术的设计和运行就显得不尽如人意,存在许多随意性问题,例如大到国有股减持、国有股权划拨、辽宁试点等,小到账户比例下调等,制度碎片化现象比较严重。由此,我们可以得出这样的结论:对于部分积累制模式的选择与建立,在战略上我们是个大赢家,但在整个转型期的一系列日程表安排与设计上存在诸多战术问

^① 梁君林、陈野. 社会保障基金运行研究[M]. 北京:中国商业出版社,2002,第 21 页。

题。如果一些问题长期得不到妥善解决,这个制度的设计初衷就要落空,甚至倒退(如账户比例一味缩小下去)。此外,我国目前仍处于经济社会转轨阶段,社会养老保险融资模式除面临人口老龄化的风险外,还面临着社会经济改革等所带来的系统性风险。

从制度运行看,我国自 20 世纪 90 年代中期实施以“统账结合”的社会养老保险融资模式以来,尽管进行了不断的完善,如加大了对社会保险费的征缴力度、对辽宁等省份进行了做实个人账户的试点、建立了全国社会保障基金等,但仍然面临着许多问题:个人账户的做实及增值渠道还没有得到根本解决,全国社会保障基金的规模过小等。此外,我国社会养老保险融资模式还面临着下列诸多严峻挑战:(1)人口老龄化与我国社会养老保险资金的支付压力。随着医疗技术的进步和社会条件的改善,我国人口的预期寿命不断延长,这与我国的独生子女政策一起,导致了我国总人口中老年人比例的提高,这将直接导致养老金负担和医疗费用大幅提高,并从多个途径影响经济增长进而间接影响社会保障的融资;(2)城镇化和社会、经济体制转轨对社会养老保险融资模式运行带来的压力。我国的城镇化率正以每年 1 个百分点的速度提高,而目前的社会养老保险制度主要是针对城镇人口设计实施的。如何适应城镇化过程中数亿农村劳动力向城镇转移和保证农村老年人群的基本养老保障,是我国社会养老保险制度面临的重大课题。所以,面对农村剩余劳动力转移、国有企业下岗职工、国家机构改革分流人员和社会新生劳动力的四重压力,在国际国内经济发展面临诸多不确定因素的背景下,如何使我国较为顺利地渡过转型期的结构性失业高峰,是我国养老保险融资的一大难题;(3)社会养老保险体制转轨过程中的一些重要问题尚未解决。如养老保险隐性债务负担不合理及个人账户的空账等,这直接关系到部分积累制融资制养老保险制度甚至整个社会

保障制度的正常运行；(4)社会养老保险融资模式运行面临的其他问题。多支柱社会养老保险体系的结构不合理，养老保险参保主体偷逃社会保险缴费现象严重，社会保障覆盖范围过窄，融资制度设计有失公平。

上面这些问题不是独立存在的，而是相互联系的，突出问题是养老保险隐性债务的不合理负担。现行的融资制度既没有减轻企业的负担，也未能为人口老龄化做较充分的准备，并且从长期来看，这一制度还会对经济产生许多负面影响；个人账户出现空账、参保主体逃避缴费等现象有悖于建立我国部分积累制社会养老保险融资模式的初衷，并可能危及整个社会保障体系。所以，系统分析研究我国社会养老保险融资模式面临的问题对实现社会养老保险制度的可持续发展迫在眉睫，当务之急是在部分积累的大制度定下来之后，如何解决这些有碍于长效机制建立的种种子系统，如何有效地实现这个在当年是超前的、具有前瞻性的部分积累制度，解决战术问题。

以社会养老保险为核心内容的社会保障问题是我国目前深化市场经济体制中的最主要的问题之一，已经成为制约经济发展和建立社会主义市场经济体制长远目标的关键性环节。社会养老保险除保障社会成员养老需求、维护社会稳定和市场经济的正常运行外，还会极大地影响经济社会的结构、促进社会系统构成要素的创新和演变。我国社会养老保险制度体系的改革与完善，在很大程度上是以西方市场经济国家的社会保障理论和实践为参照的。所以，在分析借鉴西方社会保障理论成果和实践的基础上，总结一些国家社会养老保险理论和实践的得失，把握社会养老保险融资的基本规律以促进我国社会养老保险融资模式的完善，具有重要的理论和现实意义。

文献综述

1.2.1 国外研究

国外理论界关于社会养老保险融资模式的研究开展已久,并积累了大量丰富的文献,根据其研究的内容可分为两大类:关于养老保险融资模式的模型研究,以及关于养老保险融资模式的转型两个方面。

一、关于养老保险融资模式经济效应的研究

(一) 养老保险融资模式的储蓄效应

美国经济学家马丁·费尔德斯坦(Martin Feldstein)借助生命周期模型对该问题进行了全面分析。费尔德斯坦一直坚持现收现付制融资模式倾向于减少储蓄的观点,他提出社会养老保险会通过“资产替代效应”(Wealth Replacement Effect)和“退休效应”(Retirement Effect)影响个人储蓄。个人储蓄的净效应取决于这两种对立效应的力量对比。费尔德斯坦进一步利用该理论对美国经济进行估计,结论是 1929—1971(不包括 1941—1946)年和 1947—1971 年这两个时期,美国的社会保障制度大约减少了 50%的个人储蓄。^① 这一研究结果最终受到其他学者的挑战。

达拜(Darby,1979)认为生命周期储蓄对于私人储蓄行为仅仅提

^① Martin Feldstein. Social Security, Induced Retirement, and Aggregate Capital Accumulation, Journal of Political Economy, no 5,1974.

供部分的解释,通过引入费尔德斯坦的社会保障财富变量,他扩展了他早期应用的持久收入消费函数,他认为实际的效用应比费尔德斯坦所估计的要小。^① 莱默尔和莱斯诺依(Leimer and Lesnoy,1982)又指出费尔德斯坦模型的构建的一个主要缺陷是他对那些将有资格成为各种不同社会保障收益享有者人数的估计,特别是他的模型的计算程序存在着众多缺陷:其一,给定制度内人口的就业现状、模型没有随着确定收益的条件概率的变化而作出调整;其二,忽视了女性参加工作的比例的重大变化;其三,没有包括当前领取福利金的女性。因此,雷默尔和莱斯诺依调整费尔德斯坦的计算程序,得出的结论显示出社会保障对储蓄有一个效应,但不管是正的还是负的,都没有提供一个有统计意义的支持。另外,使用费尔德斯坦的消费者支出函数,进行检测的时间序列结论并没有支持社会保障大量减少私人储蓄。^②

巴罗(Barro)于1974年通过引入利他主义而建立了一个有别于生命周期模型的“代际间利他主义的巴罗模型”,该模型没有预示社会保险会减少储蓄。巴罗运用他的“中性理论”指出,社会养老保险有可能为个人的代际转移支付所补偿,这可能会抵消一部分挤出效应;进一步地,假定不同的个人都具有相同的偏好、工作能力、税负以及社会保障覆盖率,那么退休年龄就不会因为社会保险制度的引入而受到影响,在这种情况下,通过遗产机制,社会养老保险对于个人储蓄的挤出效应应

① Darby, Michael R. The Effect of Social Security on Income and the Capital Stock. Washington American Enterprise Inst,1979.

② Dean R. Leimer and Selig D. Lesnoy. Social Security and Private Saving: New Time-Series Evidence[J]. Journal of Political Economy,1982(3).

该是零。^① 另外,莫迪利亚尼 (Modigliani) 和布伦伯格 (Brumberg) (1954 年)、安藤 (Ando) 等通过储蓄生命周期模型研究了社会保险融资制度对储蓄的影响。^②

基金制融资方式对个人储蓄行为的影响比现收现付制要复杂。戴维斯 (Davis, 1995) 利用生命周期理论研究了养老金对于个人生命期储蓄的影响。戴维斯认为,作为强制性基金制养老金计划,它强制工作期的个人进行储蓄。假定个人的生命期收入和生命期的消费倾向一定,则这种强制储蓄也可能减少个人的自愿储蓄。因为强制性储蓄和自愿储蓄之间同样具有替代效应,所以,它对总的个人生命期储蓄会有什么影响,首先也就取决于强制性储蓄和自愿储蓄之间边际替代率的大小。戴维斯在分析了 12 个 OECD 国家、智利和新加坡的养老金基金以后,并没有发现 OECD 养老金基金对于个人储蓄的规律性影响。因此,他的结论是:基金制养老金计划对个人储蓄的影响要依各个经济的具体状况而定。^③

世界银行通过美国职业年金方案、澳大利亚的职业年金方案和智利、新加坡的例证,认为积累制有增加居民储蓄,促进资本形成的潜力,而现收现付制则没有这种潜力。很多实证的文献研究年金与储蓄的关系,但得出的结果并不一致。芒耐尔 (Munnell, 1976) 等研究发现年金

① Barro Robert. J. Are Government Bonds Net Wealth? [J]. Journal of Political Economy, 1974(5).

② Ando, A. and Modigliani, F. The life cycle hypothesis of saving aggregate implications and tests [J]. American Economic Review, 1963(53).

③ Davis, E. Philip. Pension Funds Retirement Income Security and Capital Markets - A International Perspective [M]. Clarendon Press, Oxford, 1995.

和储蓄之间存在着很大的抵消。^① Venti and Wise 估计年金对储蓄有正的效应, Samwick 发现年金对储蓄有很小的负的抵消, 后来认为从现收现付制向基金制养老金制度改革提供了一个增加国民储蓄的机会。如果转制赤字通过税收而非债务筹资, 如果资本市场或国际联系不完善, 储蓄可能增加, 在稳定状态下, 低税率将导致福利增加和潜在的高储蓄, 其他效应, 如“认可效应”或资本市场发展也可能增加储蓄, 相对于发达国家来说, 这些效应在发展中国家更大。也有学者的研究结论是年金和储蓄之间不相关或负相关。^②

(二) 对退休的影响

学者关于现收现付制融资模式对劳动供给的影响的研究, 主要还是借助数据进行实证分析。例如, 布斯金和霍德 (Boskin, 1977; Boskin and Hurd, 1978) 的研究发现社会养老金对退休存在巨大影响, 而布克豪斯和奎因 (Burkhauser and Quinn, 1983) 的研究则并没发现这种关系。通过对主要来源于退休历史数据的调查分析, 霍德和布斯金 (Hurd and Boskin, 1984) 的研究表明这期间老年人劳动参与率的下降可以被养老金的增长来解释。相反, 布特利斯和墨菲特 (Burtless, 1986; Burtless and Moffit, 1984) 采用非线性预算集的方法 (Non-linear budget set methods) 进行分析, 豪斯曼与韦斯 (Hausman and Wise, 1986) 和戴蒙德与豪斯曼 (Diamond and Hausman, 1984) 运用风险模型 (Hazard model) 的方法进行分析, 则得出这期间社会保障养老金增长对加快提前退休趋势的作用很小。阿迪肯森 (Atkinson, 1987) 总结认

① Munnell, Alicia H, Private Pension and Saving: New Evidence[J]. Journal of Political Economy, 1976.

② Samwick Andrew A. Is Pension Reform Conducive to Higher Saving? World Bank Working Paper, 1999.

为,在一定程度上,这些相互抵触的结论可以由以下几方面来解释:模型选定的不同;给付和税收的差别对待以及样本选取的不同。总之,有许多学者在实证方面作了努力,但最终结论还不统一。

(三) 经济增长效应

萨缪尔森(1975)认为,一个适当的专门的公共养老金计划可以保证经济的黄金律增长。假定社会保障真的会挤出个人储蓄,那么在没有公共养老金计划的情况下,如果私人养老金基金的积累过度,则可以导入一个现收现付制的计划来达到黄金律的增长。Sheng Cheng Hu 利用一个引入内生退休决定和遗赠动机的新古典生命周期增长模型分析了社会保障制度在经济增长中的长期效应。^①

A-K 模型(Auerbach and Kotlikof model),即奥尔巴赫、科特里科夫(Moffitt,1984;Auerbach, Kotlikoff,1987)创立的动态生命周期模拟模型,最初运用于分析经济中引入现收现付制度的影响,后来用于研究美国、墨西哥、巴西等国的养老保险制度改革(养老保险制度变迁或者称之为转轨),认为养老保险制度实现真正的转轨在宏观经济、微观经济、经济公平等方面都将产生正面影响,转轨代价亦属于合理,总的来看制度变迁的经济效应是正面的;Romer 利用戴蒙德模型(Diamond Model)分别分析现收现付制和基金制融资模式对经济增长路径的影响。

(四) 其他方面的研究

如汤普森研究了不同融资模式下养老保险费率的变化规律。汤普森模式研究表明,现收现付制下的缴费率对出生率的变化非常敏感,但

^① Sheng Cheng Hu, Social Security, the Supply of Labor, and Capital Accumulation[J]. American Economic Review, 1970(3).

对工资增长率和利率的变化则反应不太敏感；而在基金积累制下，缴费率对利率或工资增长率的变化非常敏感，但对出生率的变化不敏感。现收现付缴费率是否比个人账户的缴费率高，关键在于出生率、工资增长率和利率的综合作用，如果考虑死亡率、管理成本等因素，现收现付与基金积累缴费率相等线则往下移。汤普森提出，支付老年人退休金的经济成本并不等同于社会保险所征收的养老保险费，而是全部经济中提供给老年人消费的物品和服务；养老保险制度不是一项单纯的制度，而是一项具有深远影响的社会政策。^① 对于它的研究绝对不能局限于制度本身，设计完善的社会保障制度能够提升国际竞争力，有利于劳动流动寻找新的就业机会。

二、不同融资模式的收益水平

现收现付制与完全积累制是否都能实现帕累托有效，在什么样的条件下才能实现帕累托有效成为新古典派持久争论的一个问题。新古典养老金经济学对收入再分配效应的评价是以帕累托有效为标准的。关于社会养老保险融资模式再分配效应的研究，一是萨缪尔森叠代模型，二是阿伦模型。萨缪尔森模型是一个储蓄型叠代模型，萨缪尔森指出，在一个纯粹储蓄型（即不存在生产和投资）经济中，养老基金的增长主要取决于人口的增长。当人口按 n 速率增长时，每一代人实际上是按 n 比率向上一代人的储蓄支付利息，因此在一个纯储蓄并通过现收现付的代际转移来维持养老保险的社会里，养老储蓄的收益率等于人口增长率。阿伦（Aaron, 1966）在叠代模型中引进生产和投资，通过劳

① [美]汤普森. 老而弥智——养老保险经济学[M]. 北京：中国劳动社会保障出版社，2002。

动生产率的增长这一因素修正了萨缪尔森模型。在阿伦的叠代模型中,养老金的增长取决于两个因素,即人口增长率和劳动生产率的增长,即 $P_t = (1+g)(1+n)\tau_{t-1}W_{t-1} \approx (1+n+g)\tau_{t-1}W_{t-1}$, 其中, n 为人口增长率, g 为劳动生产率, τ_{t-1} 为缴费率, W_{t-1} 为工资, t 为时间, P 为养老金。在完全积累制下, $P_t = (1+r)\tau_{t-1}W_{t-1}$ 。阿伦指出, 生物回报率(人口增长率+实际工资率)大于市场利率的前提下, 现收现付制能够在代际间进行帕累托有效的配置, 而基金制将会带来一个使各代的生命期效应都减少的跨时配置, 后来人们把这一观点称为“阿伦条件”。该定理受到阿瑟·麦肯尼科尔(Mikeniker, 1978)的批评与修正, 之后, 斯普里曼(K. Spreemann, 1984)利用一个无限交替世代模型得出一个结论: 如果时间是无限连续的, 在自由变化的缴费率下(设定一个上限), 除非人口增长率和工资增长率之和永远小于市场利率, 否则, 现收现付制就总能在代际间进行帕累托有效配置(工资增长率和市场利率为外生变量)。而对基金制来说, 当将来存在某个时期, 从这一时期以后的所有各期内, “阿伦条件”都得不到满足时, 它才会是帕累托有效的。否则, 不管“阿伦条件”满足与否, 基金制一般都不会实现帕累托有效。支持由现收现付制向基金制融资模式转轨者认为, 世界许多国家尤其是发达国家人口增长已经放慢, 甚至出现了下降的趋势, 而且各国都面临着人口老龄化的问题, 加之许多国家受经济衰退的影响, 职工工资的增长速度也开始放慢, 在这种情况下, “阿伦条件”已得不到满足, 实行现收现付制的社会经济基础已不再具备, 所以各国的养老保险应当及时转向基金制。

三、关于社会养老保险融资模式转型的研究

20 世纪 80 年代以后, 随着养老保险制度面临越来越难以平衡的

财务收支状况,针对如何改革养老保险融资模式、平衡不同的养老保险计划、取舍养老保险的经济效应,特别是私有化是否有利于养老保险制度的长期平衡和经济绩效的提高,以及如何解决转轨的融资问题,成为该领域研究的重点与争论的焦点。社会养老保险融资及制度的研究具有国别差异,但归纳起来,研究主要集中在:(1)关于社会保障及经济转轨、与社会养老保险多支柱体系结构相适应的融资模式体系及其融资管理,如马雷克·戈拉、米哈伊·茹特科夫斯基等对波兰等东欧国社会养老保险融资制度改革的研究;^①(2)西方学者关于不同养老保险融资模式的比较研究等;(3)面对人口老龄化和经济环境的变化,如何通过优化融资结构以实现养老保险基金收支平衡,世界银行进行了许多相应的专题研究;约瑟夫·斯蒂格利茨、马丁·费尔德斯坦等等一大批著名经济学家还分别专门研究了我国实施混合制养老保险融资制度的必要性、制度设计需要注意的问题和隐性债务及负担等。^②

(一) 理论界的争论

主张由现收现付制向完全基金制转轨的经济学家认为,社会保障的私有化至少有以下几方面的好处:(1)有助于减少“公共地悲剧”。社会保障是一种公共物品(Orr, 1976; Morawetz, 1977),在人的自利性驱动下,容易产生过度消费,即“公共地悲剧”;(2)有助于排除对劳动力市场的扭曲,能实现激励机制与社会保障功能的兼容。传统的养老保险

① 马雷克·戈拉、米哈伊·茹特科夫斯基. 探索养老金改革之路:波兰多支柱的社会保障体系[J]. 经济社会体制比较, 2000(1);米哈伊·茹特科夫斯基. 新一轮的养老金改革浪潮席卷东方——转轨经济学的一个分类[J]. 经济社会体制比较, 1999(2)。

② 马丁·费尔德斯坦. 中国的社会养老保障制度改革[J]. 经济社会体制比较, 1999(2);约瑟夫·斯蒂格利茨. 设计适当的社会保障体系对中国继续取得成功至关重要[J]. 经济社会体制比较, 2000(5)。