

我国城镇 养老保险制度改革

市场化的比较 借鉴与政策选择

孟庆平 著



上海三联书店

我国城镇 养老保险制度改革

市场化的比较 借鉴与政策选择

孟庆平 著



上海三联书店

图书在版编目(CIP)数据

我国城镇养老保险制度改革:市场化的比较、借鉴与政策选择/孟庆平著. —上海:上海三联书店,2009.3

ISBN 978-7-5426-3025-4

I. 我… II. 孟… III. 城镇-养老保险-福利制度-经济体制改革-研究-中国 IV. F842.67

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 028364 号

我国城镇养老保险制度改革:市场化的比较、借鉴与政策选择

编 者 / 孟庆平

责任编辑 / 姚望星

装帧设计 / 王 思

监 制 / 李 敏

责任校对 / 张大伟

出版发行 / 上海三联书店

(200031)中国上海市乌鲁木齐南路 396 弄 10 号

<http://www.sanlian.com>

E-mail: shsanlian@yahoo.com.cn

印 刷 / 上海肖华印务有限公司

版 次 / 2009 年 3 月第 1 版

印 次 / 2009 年 3 月第 1 次印刷

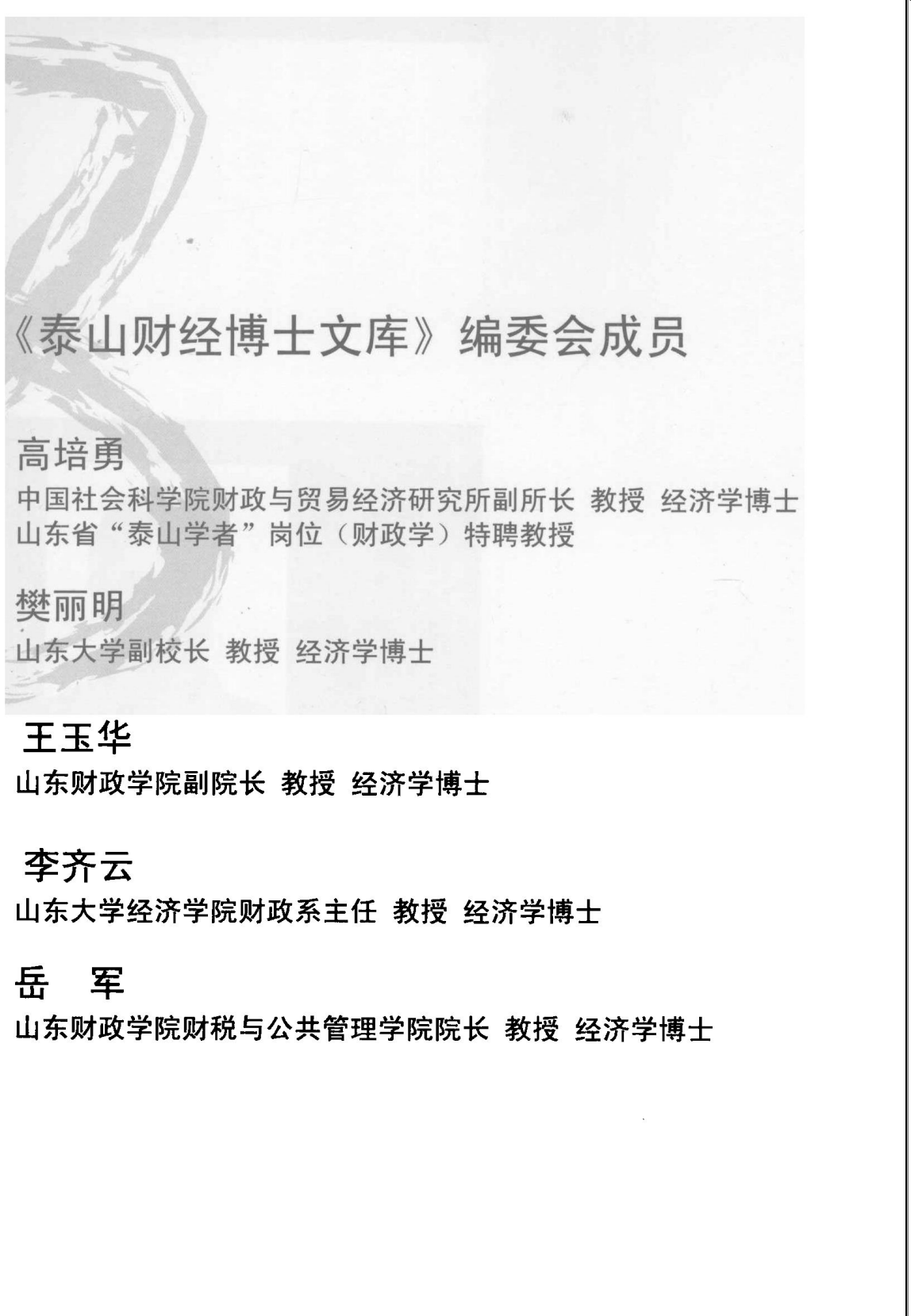
开 本 / 890×1240 1/32

字 数 / 170 千字

印 张 / 7.5

ISBN 978-7-5426-3025-4/C·305

定价:23.00 元



《泰山财经博士文库》编委会成员

高培勇

中国社会科学院财政与贸易经济研究所副所长 教授 经济学博士
山东省“泰山学者”岗位（财政学）特聘教授

樊丽明

山东大学副校长 教授 经济学博士

王玉华

山东财政学院副院长 教授 经济学博士

李齐云

山东大学经济学院财政系主任 教授 经济学博士

岳 军

山东财政学院财税与公共管理学院院长 教授 经济学博士

总 序

吴敬琏曾写道：“这一代中国人生而有幸，生活在改革开放风雷激荡的大时代”，信然！这对于我们这些从事财政经济研究的学者而言感受更为深刻。一方面，时代造就了一个平台，使我们站在时代发展的前沿，亲眼目睹和思考与时代变迁发展相伴而生的成就、困境和矛盾，引发我们致力于去解释现象、研究问题和提出对策，从而努力实现经济学经邦济世的任务；另一方面，时代也给了我们更加宽阔的视野，提供了越来越多的中外思想交流和借鉴的机遇。

在这样的大时代背景下，国内财经科学研究百家争鸣，百舸争流，在这一过程中，一批区域性财经科研力量在发展，一批矢志于财经科学研究的中青年学者通过攻读博士学位或参与博士后研究等形式集合到财经理论研究的前沿阵地，在学术研究上成果丰硕；他们既善于把握学术研究的前沿动态，又十分注重在学习过程中逐渐养成科学的人文精神，既注意掌握现代经济学研究方法，又关心从现实中提出问题；他们有良好的团队意识和精诚合作的精神，他们已经成为所在区域财经科学研究的重要力量。

这套丛书的作者，就是这样一批来自于泰山脚下、黄河之滨的有志于财经科学研究的经济学家。齐鲁文化博大精深，曾经孕育了多个领域的圣贤名士，在这个风雷激荡的时代，在这一片孕育了中华文明的古老土地上，财经科学在新一代学人这里得到传承。这些作者的研究领域主要集中于公共财政与管理的理论与实践，他们的著作代表了山东省政府确立的财政学“泰山学者”特聘教授

岗位设立单位的研究成果。他们中既有本研究领域的学术骨干，也有初出茅庐的青年学者；他们除了传承以“忠信仁礼”为鲜明特色的传统文化外，还积极倡导“经世致用”的人文精神；他们重视历史与传统，关注现实与未来，追求创新与发展，遵从学术的严肃性，坚持严谨理性的科学精神，这是这些学者们的一个鲜明特点。本文库正是基于时代、地域和专业三个特征而推出的。

作为本套文库的编委，我们欣喜于作者的努力及成果，同时我们深知，中国财经科学研究仍然任重而道远，一些问题的研究才刚刚破题，有的研究还需要逐步深化，有些观点和思路都有待社会的评判和时间的检验，这不仅仅是文库作者应该明了的，也是我们每一个从事这一领域研究的学者应该清醒的，所以，这套丛书期待着社会各界的批评和良好的建议，财经科学研究期待着越来越多有志者为她提供思想的源泉！

《泰山财经博士文库》编委会

序 言

自 1981 年智利实行养老保险制度改革,将传统的现收现付养老保险制度转化为个人账户基础上的以私营管理为主的养老保险制度以来,对政府在养老保险供给中承担责任的探讨成为世界各国养老保险制度改革的热点和焦点。孟庆平的这本专著从养老保险制度改革的国际比较入手,围绕不同国家养老保险市场化改革的共性和差异进行了系统的研究,并对我国养老保险制度改革中政府作用的合理目标定位及市场化改革的条件与可行性做了较深入细致的分析,具有一定的独到性和创新意义。

从发达国家的情况看,二战以后在福利经济学基础上建立的福利国家一直将为公民提供慷慨全面的养老保险作为政府的主要职能之一。但在人口老龄化趋势日益严重的社会背景下,工作人口与退休人口的比例逐渐减小,现收现付制下的社会养老保险基金收不抵支,在政府承担完全责任的前提下基金缺口只能由财政弥补。自 20 世纪 90 年代以来,财政对社会养老保险的支出逐年增加,各国都面临比较巨大的财政赤字。从经济效应看,过度慷慨的社会养老保险抑制了个人的工作积极性,并导致提前退休,致使劳动力供给减少,不利于经济增长。在这种背景下,各国政府纷纷开始探讨政府与市场在养老保险供给中的责任界定问题,试图改变传统的由政府完全负担养老保险责任的状况,逐步扩大个人、企业等市场主体对养老保险责任的承担。而在发展中国家,由于经济发展水平低,政府财力薄弱,完全由政府承担个人养老保险责任更加力不从心,因此养老保险制度改革更多地考虑扩大市场主体责

任,政府只提供最基本的养老生活保障。但在不同地区,这种改革的力度和模式不尽相同,拉美国家在扩大市场主体养老保险责任方面走得最快,是市场化改革的领头羊;东欧国家自20世纪90年代以来纷纷效仿拉美进行类似的养老保险制度改革;亚洲国家主要以新加坡、马来西亚为代表,在实行个人账户养老保险制度的同时加强政府管理;而其他亚洲国家及非洲多数国家养老保险责任更多地落在家庭和子女身上。本书通过对不同国家实行养老保险市场化改革的背景、举措、效果等的介绍,归纳出一般性规律及可供借鉴的经验和应该汲取的教训,对于我国现阶段的养老保险制度改革有一定的参考价值。

作者在对养老保险市场化改革的国际运行实践进行分析总结以后,对我国养老保险市场化改革的条件做了比较深入细致的实证分析,从人口老龄化带来的挑战、现行养老保险制度供不应求的矛盾、市场化改革对财政、资本市场以及经济增长可能产生的经济效应等诸方面做了比较有深度的分析,特别对我国城镇居民储蓄对养老保险市场化改革的公共价值分析有一定的新意。在条件分析的基础上,对我国养老保险市场化改革的政策取向给出了指导性意见和建议,对政府在养老保险制度改革中的目标定位做了合理的界定,并对扩大养老保险市场化供给的渠道作了较明确的说明。

本书是作者在博士毕业论文的基础上加工完成的,并且已经在国内高水平期刊上发表过与本选题相关的学术论文。书稿反映出作者在本研究领域有一定的知识积累,也反映出作者在学术研究上的敏锐洞察力和缜密的逻辑思维。当然书稿也有论证不足和有待进一步改进的地方,有待作者和学术同行们做进一步的共同努力。

胡金焱

2008年12月于山东大学

目 录

第一章 导论	1
第一节 问题的提出	1
第二节 关于养老保险市场化改革的研究综述	3
第三节 本书的研究框架	15
第二章 养老保险市场化改革的相关理论分析	18
第一节 养老保险的组织形式、运行模式与养老保险 市场化改革	18
第二节 养老保险市场化改革的主要内容和表现	26
第三节 养老保险市场化改革的国际共同趋势与 形成原因	36
第三章 发达国家养老保险市场化改革的经验	49
第一节 发达国家养老保险市场化改革的背景与动因	49
第二节 发达国家养老保险市场化改革的主要内容	58
第三节 发达国家养老保险市场化改革的经验借鉴	67
第四章 发展中国家养老保险市场化改革的经验	72
第一节 彻底的养老保险市场化改革	

——拉美国家养老保险市场化改革的经验	72
第二节 以强制储蓄为特征的养老保险市场化改革	
——新加坡政府集中管理的个人账户制度的经验	103
第三节 强调家庭和非政府组织在养老保险供给中的作用	
——部分亚非国家养老保险市场化改革的经验	112
第五章 中国养老保险市场化改革的条件分析	118
第一节 人口老龄化对政府养老保险带来挑战	118
第二节 中国养老保险的保障能力: 供不应求的矛盾	134
第三节 中国城镇居民的高养老储蓄为养老保险 市场化改革提供了发展空间	147
第四节 从经济效应的角度分析中国的养老保险 市场化改革	162
第六章 中国养老保险市场化改革的政策选择	176
第一节 中国政府养老保险的“合理度”界定与 目标定位	176
第二节 强制性个人储蓄养老保险计划的制度安排与 政府激励	189
第三节 企业年金和个人自愿性养老保险发展的 制度环境设计	207
参考文献	215

第一章 导 论

第一节 问题的提出

人口出生率的下降和预期寿命的延长使得世界各国人口老龄化趋势日益严峻,人口老龄化的直接后果是工作人口负担的老年人口数量提高,这就对各国传统的社会养老保险制度带来了挑战,也对政府的公共养老保险支出带来了压力。为了缓解人口老龄化带来的支出压力,世界各国纷纷探讨对公共养老保险制度的改革对策。其中最突出的一点就是在政府与市场之间重新划分养老保险责任,将原来主要由政府负担的养老保险责任更多地转移给市场主体,即更多地实现养老保险的市场化供给。

养老保险市场化的基本涵义主要体现在:一是把养老保险供给中的国家责任更多地转移给非国家行动者,比如个人、家庭、非盈利机构、企业、盈利机构(如保险公司)等;二是让私营部门更多地涉足以前国家垄断的养老保险领域。但养老保险供给市场化不等同于将提供养老保险的责任完全转移给市场,而是在公共和私营部门之间重新分配某些职责,给予私营部门更多的权力。养老保险供给市场化可以体现在很多方面,首先是养老保险提供机构的变化,由原来完全由政府提供养老保险改为允许私营机构更多地参与养老保险计划,私营机构的参与可以有很多不同方式,可以让私营机构负责执行所有养老保险计划,也可以让它们只负责计划的一部分,还可以创造条件让公共和私营部门竞争。其次是养

老保险管理上的市场化,包括对养老保险费用的收缴、管理和待遇的给付等都更多地让私营机构参与,但参与的程度各不相同。再次是管理费用的市场化,在国家强迫个人或雇主直接支付以前由公共财政通过税收或社会保险费筹集的成本时,养老保险也发生了市场化。

我国从 20 世纪 90 年代开始进行适应市场经济体制要求的养老保险制度改革,经过近 20 年的努力,社会养老保险体系的基本框架已经形成。但不管从社会养老保险的覆盖面,还是资金供求状况看,都远远满足不了居民的需求。从社会养老保险的覆盖面看,2005 年参加养老保险的职工人数占城镇就业人口的比重为 45.1%;占城镇总人口的比重为 31.1%;占全国人口比重仅为 13.4%。从社会养老保险资金供求状况看,对社会养老保险资金的需求远远大于供给能力,我国社会养老保险面临可持续发展困境;从社会养老保险福利支出水平看,居民从社会养老保险得到的消费融资比例是非常低的,说明社会养老保险支出对居民在退休时发挥的保证作用并不是很强。如果把每年的公共养老保险支出总额除以城镇 65 岁以上老年人的总人口总量,可以看出,这一退休收入占人均非耐用消费品的比重是很低的,说明居民退休后的平均消费靠基本养老保险融资的部分非常微小,或者说政府提供的基本养老保险不足以应付居民退休后的基本生活需要。

城镇社会养老保险供不应求的矛盾主要源自资金的限制,在现有的筹资模式下,进一步扩大社会养老保险覆盖面和支出水平都存在很大的局限性,社会养老保险的可持续发展存在巨大的资金缺口。与社会养老保险资金供不应求的现状相对应的是,我国城镇居民储蓄自进入 20 世纪 90 年代以来呈逐年上升的趋势,而且居民储蓄的增长态势明显快于居民消费的增长,甚至快于居民可支配收入的增长。快速增长的居民储蓄反映出居民对将来收入、支出不确定性的预防动机,也反映出社会保险的薄弱和不足。

在社会养老保险资金存在巨额缺口和城镇居民储蓄居高不下的现实背景下,探讨减轻部分政府养老责任,扩大个人、企业等市场主体承担更多养老保险责任的可行性,并针对现行制度模式提出制度创新就有重要的理论指导意义和实际应用价值。

第二节 关于养老保险市场化改革的研究综述

一、关于养老保险市场化改革的理论基础

所谓养老保险市场化,主要是指建立个人账户的普及化、现收现付制转向基金制、公共部门的中央垄断性管理转向私人基金公司的分散经营性管理、“给付确定型(DB)”转为“缴费确定型(DC)”等等。

第二次世界大战以后,社会民主党逐渐成为西方各国的执政党。社会民主党的最大特点就是用社会主义的旗号来实施福利国家政策,民主社会主义者坚持人类社会必将从自由放任的资本主义社会进化到更文明的社会,而福利国家是从自由的资本主义向更高级的社会主义过渡的一个重大步骤。他们认为,福利国家能够消除资本主义社会的痛苦,可以不通过暴力革命的方式达到消除贫困和实现平等的社会目标,而且福利也是一项投资,可以促进经济发展。因此他们主张实行全面的公共养老保险计划,是现代养老保险事业的积极推动者。

与民主社会主义相反,新自由主义是明确反对福利国家政策的。以哈耶克、弗里德曼为代表的新自由主义继承了老自由主义的某些思想,但又有所创新和发展。它的核心思想是个人自由至高无上,哲学基础是自由、公正和不干涉主义,在经济上立足于经济自由主义,极度推崇自由市场经济,反对社会主义、计划经济和国家干预经济,强调自由市场机制的作用,将自由竞争当作大多数

人生存的基本条件,主张限制政府权力^①。对福利国家的全盘否定是新自由主义理论的重要特征,他们认为福利国家对个人自由构成了威胁,使政府的权力增长,而人民没有选择的权利。而且,福利国家导致了效率低下,国家提供的社会福利更多地倾向于政治目的而不是服务对象的利益,导致福利的供给不足或过剩,进而带来了低效率。此外,福利国家还对经济产生了破坏力,国家提供的高福利助长了懒惰,扼制了生产者的工作积极性,破坏了经济增长的动力和竞争力;福利国家还对社会发展和政治产生了破坏力,因此,他们对传统的政府提供的“从摇篮到坟墓”的养老保险制度提出了反对。

新自由主义者认为,在养老保险方面,福利服务的市场化是最好的选择,应当降低并且转移国家的作用,让市场发挥主导作用。政府没有责任向个人提供养老保险,个人应该能够在不受政府干扰的情况下,自由作出决定,个人最了解自己的利益。政府的权力应仅限于规定一个最低储蓄水平、管理养老保险制度中的资源部分以及提供一个养老保险安全网。他们赞成由强制性的缴费确定制度提供养老收入,并由私营部门经营管理,尽量少从政府制度中转入收入。这种观点赋予个人更多的责任,认为政府对于制度和资源的管理不力,私营部门应该尽可能多地参与管理,这样才能提高效率。

中间道路理论是介于民主社会主义与新自由主义之间的一种理论,其代表人物主要有马克米廉、凯恩斯、贝弗里奇、马歇尔等。中间道路理论在20世纪50—70年代晚期,曾在英国、德国、美国等国家作为确定经济政策的依据,促进了经济的繁荣。1998年,英国首相布莱尔出版了《第三条道路》一书,引起了欧美国家的强烈共鸣。“第三条道路”即中间道路,它是指一套适应当代科技、经济、社会、阶级、环境等在知识经济时代中全球性变化的“中间偏左”的

① 转引自郑功成 社会保障学-理念、制度、实践与思辨,商务印书馆。

民主社会主义政治哲学,超越了传统右翼政党信守的自由竞争思想和传统左翼政党主张的国家干预主义,主张建立既强调市场功能又强调政府作用的混合型经济模式。伦敦经济学院院长安东尼·吉登斯认为,与旧的混合经济不同的是,新的混合经济主要不是指在国有企业和私有企业之间达成平衡的关系,它指的是实现管制与解除管制、社会生活的经济方面与非经济方面之间的平衡。“第三条道路”的核心是在经济发展和社会公平分配之间寻求平衡点。其目标是既能保障经济的持续发展,同时又能使广大中下阶层的福利逐步改善。

“第三条道路”的养老保险理念,强调要实现养老保险的供给与需求、市场经济的公平与效率、社会成员的权利与义务的平衡。它否定了传统的“从摇篮到坟墓”的社会福利政策,主张实行“不承担责任就没有权利”的积极的福利政策,主张福利既是每个人的权利,也要求每个人尽义务,以此鼓励形成自立而不是依赖性的福利政策氛围,主张把生活福利改变为工作福利,养老保险资金支持的重点不是简单地发放救济金,而是创造条件促进公民学习新技能,接受新工作,使养老保险政策与讲求竞争和风险意识相联系,以培养个人对自己负责的精神和独立意识,发挥社会各种组织和机构的作用,使它们对养老保险制度建设有更积极的贡献。

二、国外关于养老保险市场化改革的理论与实证研究

经济学家们对养老保险市场化的问题各执己见。Aaron (1984)为代表的一些学者坚决反对激进的市场化;Kotlikoff 和 Sachs(1989)为代表的激进派坚决支持市场化改革,著名养老金经济学家 Feldstein(1974)属于倾向于市场化改革的“拥护派”。Nicholas Barr 等人则属于“中间派”,基本上赞成公共养老金计划。

Van der Hoeven & Sziraczki (1997)指出,在将养老保险责任从政府转移一部分到私营机构的时候,各国都举出了很多的理由,其中很多都与市场化其他政府职能的理由相似。有些人支持市场

化,认为这会使个人选择范围扩大,并且作为经济自由化的一个标志,使得私营部门更加重要。还有的人认为,市场化使人们对自己的养老待遇负有更大的责任,而且市场化是发展私营企业的一个手段,基金管理公司和保险公司都可以得到蓬勃发展,有利于创造一个竞争性更强的市场经济。

Colin Gillion, John Turner, Clive Bailey, Denis Latulippe (2001)等人认为,由于缴费不足,目前很多国家都要用财政收入去补贴养老保险制度。市场化可以减轻政府财政负担,而且帮助精简政府机构和职能。但是,从短期来讲,如果一个国家现有的公共养老保险制度规模很大,为转型花费的代价会恶化政府的现金流量状况。他们还认为,市场化的一个重要原因就是政府机构管理的社会养老保险服务差。私营机构之间的竞争会使得养老保险的运行效率以及服务态度都比政府垄断的时候好得多,但是,经验表明政府负责养老保险的管理成本比私营机构的管理成本低。他们认为,对养老保险进行市场化的难易程度,依赖于一个国家现有制度的状况以及金融市场的发育程度。在传统制度下,目前领取待遇的人数越多,建立一种新制度的成本就越大;现行制度的非积累债务越多,该制度市场化的难度就越大。另外,如果一国的金融市场很混乱,实行养老保险市场化的难度也会加大。

Diamond (1999) and Geanakoplos, Mitchell, and Zeldes (1998)指出,养老保险市场化能增加养老保险缴款的收益率。而 Alicia H. Munnell 认为在考虑市场化对社会保障资金回报率的影响时,必须要区分市场化(以个人的名义建立个人账户,工人交纳的工资税或缴款应进入信托基金而不是财政部)与预先积累(留出部分储备资金)的不同。没有预先积累的市场化,在剔除了转制成本和风险以后,不会增加养老保险缴款的回报率。如果以信托基金或个人账户的形式进行预先积累,最后会增加养老保险缴款的收益率,但将来一代人的高收益将会以中间一代人的双重缴费成本为代价。

可以替代个人账户的另一种方法是建立社会统筹的部分积累的养老保险信托基金,并把基金储备的资金的一部分投资到私人股票和债券市场上。与个人账户相比,这种方法能降低风险和成本。它有潜力增加国民储蓄,多样化的投资能带来较高的投资回报。有资产投资的部分积累的社会保障项目能保证既定收益制度的实行,因而能确保个人退休后收到预期的退休收入,也能将风险在不同人群和不同代人之间进行分配,此外,集中投资还会使交易成本降到最低,与个人账户制度相比能产生更高的净收益。但 Martin Feldstein(2005)认为实行社会统筹账户会增加政府对经济的干预。按照 Martin Feldstein and Andrew Samwick(2001)提出的改革方案,应税工资收入的 1.5% 转入个人退休账户,个人缴纳同等比例的资金也进入个人退休账户,如果从 2000 年开始实行该计划,30 年后个人账户的累积余额将达到当年 GDP 的 50%,将如此巨大的资金交由政府管理会导致政府对经济的过度干预,因此他主张个人退休账户还是应该实行私人管理。

Kent Smetters(2005)指出,对养老保险实行市场化的观点可以分为两类:一类是把工资税的一部分从原来现收现付体系下的缴款转入个人退休账户,一类是发行“认知债券”(recognition bonds),政府将“认知债券”存入过渡期工人的个人账户,债券的本息靠以后的工资收入税补偿。这两类市场化的方法在两期叠代模型的分析中,由于政府不能实行“最优税制”,而只能选择“次优税制”,“次优税制”产生的额外负担会导致经济的福利损失。而如果采用三期或更多期的叠代模型,假定工人在前两期工作并缴纳工资税,在第三期退休,则市场化的实行会带来经济福利的增加或帕累托的改善。

Mark Pearson and John P. Martin(2005)指出,养老保险由私人提供从宏观经济上讲可以降低税收和缴款,减少对个人行为的扭曲,导致更有效率的经济;而且私人提供能增加养老保险成本-收益的透明度;私人提供养老保险还能促进资本市场发挥作用,私人资金进入保险公司、金融部门等,这些部门为了规避风险会