



中国社会养老保险 财政负担研究

ZhongGuo SheHui YangLao BaoXian
CaiZheng FuDan YanJiu

周凤珍 武玲玲◎著



中国财经出版传媒集团
中国财政经济出版社

本书受安徽财经大学著作出版基金资助

中国社会养老保险 财政负担研究

周凤珍 武玲玲 著

中国财经出版传媒集团
中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国社会养老保险财政负担研究 / 周凤珍, 武玲玲著. —北京: 中国财政经济出版社, 2018. 6

ISBN 978 - 7 - 5095 - 8218 - 3

I. ①中… II. ①周… ②武… III. ①社会养老保险 - 财政收支 - 研究 - 中国
IV. ①F842. 612

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 082005 号

责任编辑: 段 钢

责任印制: 刘春年

封面设计: 孙俪铭

责任校对: 李 丽

中国财政经济出版社 出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: cfeph@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100142

营销中心电话: 010 - 88191537 北京财经书店电话: 64033436 84041336

北京财经印刷厂印装 各地新华书店经销

710 × 1000 毫米 16 开 14.5 印张 270 000 字

2018 年 6 月第 1 版 2018 年 6 月北京第 1 次印刷

定价: 58.00 元

ISBN 978 - 7 - 5095 - 8218 - 3

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

本社质量投诉电话: 010 - 88190744

打击盗版举报热线: 010 - 88191661、QQ: 2242791300

前 言

在 20 世纪 80 年代末 90 年代初，我国开始了经济体制的大转型，由计划经济体制转变为市场经济体制，为了与之相适应，企业职工养老保险制度也进行了改革。经过十几年的不断摸索，我国社会养老保险制度基本完成了由政府财政全部包揽的模式转变为财政只承担最后“兜底”的责任，费用主要由企业和个人共同分担的筹资模式。制度实施以来，虽然企业缴费率高居不下，但社会养老保险始终存在大额赤字而且赤字逐年加大，已经成为系统性的财政负担。另外，企业职工社会养老保险制度与机关事业单位养老保险制度“双轨制”运行，不利于全社会人力资源的优化配置，不利于社会主义市场经济体制的完善。财政资金是公共资源，用于支持社会养老保险应尽量保证公平和负担规模可控。

养老金受到一系列复杂因素的影响，例如，缴费年限、退休年龄以及退休后的预期寿命等，而且这些因素都是不确定的；在几十年的工作生涯和漫长的退休岁月里，许多事情会发生变化，如收入水平、人口结构等，甚至养老保险法律法规自身也会发生变化。因此，对于远期养老保险总支出费用很难准确预计，收支平衡受到多种因素的挑战，政府履行对退休人口待遇的承诺，常常不得不增大财政支持的力度。就我国的社会养老保险财政负担而言，其规模到底有多大？在制度建立之初，中外专家学者纷纷测算中国从现收现

付制转向部分积累制转轨的隐性债务规模，各方测算结果悬殊，况且我国社会养老保险制度本身还不定型，处于不断调整的过程之中，所产生的财政负担更难以测算准确。因此，本书的重点放在通过建立理论模型分析财政负担形成的机理，以及财政负担凸显出来的各种问题并提出化解对策。

首先，阐述了财政支撑社会养老保险制度的理论基础，包括对社会养老保险及其财政负担等相关概念的含义进行界定，公共财政在社会养老保险制度中应承担的责任、公平与效率的评价原则以及制度的可持续发展理论等。

其次，从纵向上对我国社会养老保险制度发展的历史回顾，从横向上介绍和分析世界上其他国家的典型做法以资借鉴。我国企业职工的社会养老制度历史变迁的过程，大致经历了20世纪50~80年代中期的财政全包的国家保障阶段，以及80年代中期以后到现在财政兜底的社会养老保险制度探索和发展阶段；机关事业单位养老保险制度也经历了数次微调，但财政包揽全部养老金的路线基本没有改变；近年来“新农保”和“城居保”的建立，开启了我国社会养老保险基本全覆盖的新篇章。从国际上看，社会养老保险财政负担机制模式，大体有财政全包型、财政配比出资型和财政对缺口兜底型三种类型，具体制度设计和运行的经验值得我们借鉴。例如，社会养老保险制度首先以公平原则优先，另外，瑞典的名义账户制或许可以给我国解决当前制度困境以重要启示，为了公平及财政负担可控，财政出资应当明确化，而且缴费与领取金额要合理适当。

再次，透析我国现行社会养老保险财政负担中凸显出的问题。“新农保”和机关事业单位养老保险存在财政负担是正常的，企业职工社会养老保险年年产生巨额财政负担是非正常的，按照制度的设计不应该出现系统性财政负担。从理论模型上看，即便不挪用个人账户资金和财政拨款也应该能做到养老金的足额发放，可是现实

中不仅挪用了个人账户基金，财政每年还给予大量补贴才能维持制度运行。因此，有必要探究企业职工社会养老保险出现系统性财政负担的原因、后果以及化解等一系列的理论问题，分别从公平、效率、可持续发展等多个侧面审视现行社会养老保险制度的运行状况，剖析财政负担形成的机理及其不良后果，社会养老保险各群体享受的公共财政资源存在较大的差距，严重影响了财政资源的最优配置，这是制度设计存在缺陷所致。

最后，按照公平优先财政负担可控的原则，设计了优化我国社会养老保险财政负担机制的改革方案。具体思路是：第一，辨析我国社会养老保险制度下一步改革方向的选择问题，为了促进社会公平和劳动力资源的优化配置，必须结束目前社会养老保险制度的碎片化状态。第二，设计统一的新型社会养老保险制度，寻求体现国家、雇主与雇员责任分明的各方按比例出资的养老制度，创新财政负担机制以把控财政负担规模和促进社会公平。中国可以借鉴国外不管是公务员还是事业单位雇员都需要个人缴费的做法，改革现行社会养老保险，将机关事业单位与企业的养老制度并轨，全民养老保险制度一体化，养老金缴费纳入统一的制度平台，建立个人缴纳和单位缴纳的制度，不管哪个群体都采用个人缴费与单位缴纳相结合的模式，国家财政也拨付一部分资金进入缴费平台。第三，估算新方案可能产生的财政负担，并与现行制度的财政负担进行比较，并分析新方案的可持续性，同时提出了实施优化改革方案需要的配套措施与改革步骤，以及关于进一步提升财政资金在社会养老保险领域使用效率和公平性的新思考。

作者

2018年2月

目 录

第1章 导论	1
1.1 选题的背景与意义	2
1.2 国内外相关研究文献综述	5
1.3 研究方法和框架结构	16
1.4 可能的创新与不足之处	20
第2章 社会养老保险财政负担的一般分析	23
2.1 政府对养老责任的介入	24
2.2 社会养老保险财政负担相关概念界定	27
2.3 社会养老保险财政负担的理论基础	39
2.4 社会养老保险的财政责任分析	53
第3章 我国社会养老保险制度的历史回顾	57
3.1 企业职工社会养老制度的历史变迁	58
3.2 机关事业单位退休养老制度调整与改革	67
3.3 农村与城镇居民社会养老保险制度的建立与发展	72
第4章 现行社会养老保险财政负担分析	81
4.1 企业职工社会养老保险财政负担解析	82
4.2 机关事业单位职工社会养老保险的财政负担	114

4.3	城乡居民社会养老保险的财政负担	122
4.4	目前社会养老保险财政负担凸显的主要问题	125
第5章	国际社会养老保险财政负担模式比较与借鉴	133
5.1	财政全包型改革：从免费到缴费	134
5.2	财政配比出资型：负担规模可控	139
5.3	财政兜底型：负担沉重	147
5.4	启示与借鉴	151
第6章	优化社会养老保险财政负担机制改革方案设计	159
6.1	社会养老保险制度改革方向选择	160
6.2	改革方案设计的目标、原则和内容	162
6.3	改革方案实施后的财政负担预测分析	179
6.4	优化改革方案下财政负担能力的可持续性分析	184
6.5	改革方案实施的配套措施与步骤	188
第7章	进一步提升社会养老保险中财政支出公平与效率的思考	201
7.1	城乡居民基本社会养老保险可采用“城保+福利”模式	202
7.2	城镇职工社会养老保险筹资模式改革思考	204
参考文献		212

中国社会保险
财政负担研究

Chapter 1

第1章 导 论

1.1 选题的背景与意义

1.1.1 研究问题的提出

在 20 世纪 80 年代末 90 年代初,我国开始了经济体制的大转型,由计划经济体制转变为市场经济体制,为了与之相适应,养老保险制度也不得不改革,经过专家论证最终设计出了“统账结合”的缴费式城镇职工社会养老保险制度,其中社会统筹账户采用现收现付制而个人账户则采用完全积累制,所以也称为“部分积累制”。经过十几年的不断摸索改革,我国社会养老保险制度基本完成了由政府全部包揽模式,转变为政府只承担最后“兜底”责任,费用由企业和个人共同分担的筹资模式,这种权利与义务相结合的制度,一定意义上兼顾了公平与效率。但制度实施以来,社会养老保险制度始终与赤字相伴,而且赤字表现为逐年扩大的趋势。一般而言,在制度设计之初就没有明确财政筹资责任的缴费型社会养老保险,应该追求财务上的制度内自我平衡,政府只有在遇到“非常时期”时才会为了维护国家安全与信誉而承担应负的最后责任^①,否则就说明制度设计有问题。如果财政每年总要出资弥补缺口,已经成为必定会出现的系统性现象,而且不是制度设计的原初计划,这就是不应该出现的“非正常”现象,这种系统性财政负担产生的原因一般是来自制度本身,说明制度的设计、制定或执行过程中某些环节存在问题。如果养老金缺口只在偶尔的年份才会发生,即需要政府财政出资的情况并不经常发生,表现出无规律的随机性特点,这种情况应属于非系统性的财政负担,一般是由于受某些不确定的偶然因素影响才导致保险正常资金平衡被打破,这是正常现象,即“非常”时期需要财政补贴才是“正常”现象。

在我国的城镇职工养老保险制度设计中,并没有明确筹资中财政的出资

^① 蔡向东.统账结合的中国城镇职工基本养老保险制度可持续性研究[M].北京:经济科学出版社,2011:155-159.

比例,只是明确发生特殊情况时负有“兜底”的最后责任,因此,在该制度的正常运行中,应该表现为非系统性而不应该是系统性的财政负担,而现实情况是出现了系统性的财政负担,而且负担规模和增长幅度越来越大,制度的运行已经离不开财政,甚至可以说已形成对财政过度依赖的态势。1998年以来,各级财政用于社会保障支出增长快于同时期财政支出增长的速度,而用于资助养老保险制度支出的速度还要快于用于社会保障支出的速度,这种正常时期不能正常运转的状况是不正常的,而且社会养老保险制度是一个长期持续的过程,如果每年必须依靠政府财政的支持才能维持,那么长此以往下去必将拖累财政而成为政府的沉重负担,随着人口老龄化的到来,财政也将会不堪重负而风险重重,这样下去绝不是长久之计。随着人口老龄化与高龄化,养老保险制度对财政的依赖也会越来越强烈,现在政府大约每年至少应拿出财政收入的5%来填补养老金缺口。

向统账结合转轨的目的之一是减轻国家财政的养老负担,但实际上国家负担不仅没有减轻,反而加重了,且随着养老金缺口的放大,财政的养老保险负担成了“无底洞”。之所以出现这种局面,主要是因为制度至少存在两个先天性缺陷或者说是两个先天性原因。首先,在我国基本社会养老保险制度建立之初,就要面对由养老金制度转换而带来的巨额老账旧账。制度建立之前就已经退休的那些领取养老金的“老人”,之前没有个人账户的积累,现在他们所有的养老金均由社会统筹账户支付,这是造成养老金缺口的先天性原因之一。其次,制度的碎片化是现行养老保险制度存在的先天性缺陷。目前,城市中就有四大养老保险群体:公务员、事业单位、企业和城镇居民。其中公务员和事业单位群体已经实现了养老金的全覆盖,养老金源于财政。企业职工养老保险以个人缴费和单位缴纳相结合,保障水平较前二者都低,覆盖面也存在问题。

制度设计的不同群体养老保险制度的分散性与独立性,导致不同群体的制度差异性及其管理的分散性,不利于整合资源统筹共济,不利于劳动力的自由流动,还造成群体间养老待遇的相互攀比,使我国养老金制度的财务收支难以科学测算,多数省份每年都存在大量养老金支付缺口,依靠财政“实缺实补”才得以维持下去。这样,不仅存在制度的可持续性及其财政负担的问题,还会引起社会不公平问题。

人口老龄化不断加剧和养老保险制度的覆盖面不断扩大的双重作用下,要保证现行社会养老保险制度的可持续性,养老金支出对公共财政的压力也将随之不断增大。社会各界都普遍认为,靠财政输血的社会养老保险制度是不健康的。公共财政要负责的应该是公共养老金,职业、身份、贡献的不同在养老金上的差别,不应由财政埋单,财政支出应该体现其“公共性”,而且要有明白账,因为任何公共支出应该公开公正。享受财政补贴均等化既是公共服务均等化下追求社会公平公正目标的体现,又是公共财政“公共性”的重要体现。通过均等化的公共服务,无论城乡或地域差异,全体居民都能享受大体均等的生存和生活条件,有利于实现全社会福利最大化。那么,财政在养老金上的支出当同此理。原来的制度成了制造不平等的根源,自造差别(城镇职工与其他群体的制度)又自补差别(农村和城镇居民养老的救济性福利性),使财政的养老负担日渐加重且看不到出路,因此首先应当从制度上理顺,以制度抑制养老基金赤字的扩大。

从社会养老保险制度的经济社会效应看,中国在低收入水平下进入人口老龄化社会,而且老龄化的速度很快,未富先老已成为严峻的现实。随着家庭小型化、人口流动化,传统家庭养老功能日渐式微,老龄人口基数大,对社会养老保险的需求越来越大,政府建立社会养老保险制度已为现代社会所必需,然而我国现行制度缴费率过高使有些制度外的人想参保却无力缴费,而替代率偏低又使部分制度外的人不愿进入。现在经济发展越来越全球化,国际市场的竞争越来越激烈,如果社会养老保险制度规定企业缴费率太高,势必影响企业产品原有的价格优势进而损害企业的市场竞争能力和发展潜力。

我国经济正处于快速发展时期,需要和谐稳定的社会大环境,而以发挥维护社会公平和社会稳定作用的社会养老保险制度,其自身在各社会群体之间却制造了更多收入分配的不公平,使本来收入差距过大的社会问题更为严重,对于社会稳定极为不利,而且养老待遇几乎涉及每个社会成员的切身利益,大家普遍比较敏感,稍有不公就非常容易引起社会的不满情绪。

1.1.2 研究意义

养老问题从来不只是一个经济问题,法国不断升级的罢工事件,像流行

病一样在欧盟国家蔓延,而其背后所反映的却是欧洲高福利社会和养老模式的种种困境。面对社会养老保险财政负担的种种担忧,不禁会问:我国社会养老保险制度为什么会产生财政负担?这些财政支出是公平的吗?财政在社会养老保险中的出资应如何定位?财政负担如何控制?

显然,如何进一步改革完善社会养老保险制度,是摆在我们面前迫切需解决的重大问题。本书在考察我国社会养老保险制度演进历程和财政负担的发展趋势的基础上,认为不断扩大的养老金差距,主因在于不同群体之间分隔开来的养老体制安排,相互之间缺少系统一致的设计。

(1) 理论意义。

通过深入研究以及借鉴国外养老保险制度的经验做法,从理论上回答了社会养老保险为什么会产生系统性的财政负担,并通过建立精算模型以定量的方式考量制度的可持续性,考查相关制度参量取值的合理性,从公共财政的视角分析整个制度体系存在的主要问题,以期为我国建立公平而有效率的、可持续的社会养老保险制度提供理论支持。

(2) 应用价值。

一是通过对我国社会养老保险财政负担的详尽分析和分类,对于我国社会养老保险的财政负担是否合理及其对社会公平产生的负效应可以有更加深刻的认识;二是透过财政负担更加深入挖掘出我国社会养老保险制度体系的深层次问题,有助于我国社会养老保险制度体系的改革、建设和发展;三是在较为充分研究的基础上,整合各种群体的养老制度,构建城乡统一而又有差别的养老保险体系改革方案,缩小不同群体间养老待遇的差距,优化了财政出资机制,明确财政的出资比例,有助于改善制度的公平性并有效控制财政负担的规模,对实践部门决策有一定的参考价值。

1.2 国内外相关研究文献综述

国外针对中国社会养老保险财政负担的相关研究成果比较少,关于中国社会养老保险模式的探讨方面的居多;国内研究文献,根据中国目前社会养

老保险制度体系可以分为三个大部分：一是城镇企业职工社会基本养老保险财政负担；二是城乡居民社会养老保险制度，即新型农村社会养老保险（简称为“新农保”）和城镇居民养老保险（也简称“城居保”）的财政负担；三是机关事业单位社会养老保险财政负担。

1.2.1 国外学者研究状况

国外学者关于中国社会养老保险财政负担的相关研究，主要是世界银行曾经对我国养老金隐性债务问题进行过一些研究。1996年，世界银行在三支柱框架下，通过对我国1995~2050年的人口、劳动力、工资增长和GDP等指标的预测，测算我国隐性养老金债务规模为19176亿元，其中，“老人”的隐性债务为6813亿元，“中人”的隐性债务为12363亿元。2000年世界银行再次进行预算，结果总规模达74780亿元；2005年5月，世界银行又公布了一份关于中国未来养老金收支缺口的研究报告，在这份报告中指出，按照目前的制度模式和一定假设条件下，2001~2075年，中国社会基本养老保险的财务收支缺口将高达9.15万亿元^①。Felix Salditt, Peter Whiteford 和 Willem Adema (2007) 认为尽管中国政府一直努力扩大城镇企业职工社会养老保险覆盖面，但城镇职工参保率依然低于50%，还需要加强便携性和强化管理才能创造出一个更具有可持续能力的真正的全国性的养老保险系统，这也需要中央和地方政府共同努力。Martin Feldstein (1998) 认为中国社会养老保险未来需要面对两个重要问题：一是改进制度设计和制度执行；二是对目前个人不缴费的群体要转变制度安排，即中国仍要对制度设计加以改进或过渡到一种新的制度安排^②。Lindbeck (2004) 在对统账结合模式进行肯定的同时，强调必须高度重视待遇给付水平的合理设计。John Williams (2004) 分析了中国社会养老保险模式从统账结合向个人账户名义制转换的优势和劣势，对中国社会养老保险制度的进一步改革具有重要的参考价值；另外，世界银行在其一份

① 赵馨. 项怀诚警示养老金体系，未来缺口高达9.15万亿 [EB/OL]. <http://politics.people.com.cn/GB/1026/3793001.html>. 2005-10-23.

② Martin Feldstein. Social Security Pension Reform in China. NBER Working Paper, 1998 (11): 4-5.

报告《养老金改革——名义账户制的问题与前景》(2005)中,分析了俾斯麦式现收现付养老保险制度国家引入名义账户制的可行性问题,认为转制成本是个巨大的障碍,因此,该种类型的国家向强制性积累制转型并不是一个可选方案,为转制成本筹资是个巨大的障碍,但名义账户制可以成为一个把微观经济激励和现收现付模式相结合的可行思路,这些研究都对中国的养老保险改革提供了有价值的建议。^① Richard Herd, Samuel Hill 和 Yu-Wei Hu (2010)认为,由于低生育率和寿命的延长,中国人口老龄化速度加快,伴随年轻劳动力向城市转移,农村老人更加需要社会养老保险,但不同的制度分隔、农保待遇水平过低以及政府公共部门养老的特殊规定,使劳动力流动受阻,至少便携性受到限制,2005年进行了一些参数改革,覆盖到灵活就业人员,无论农村还是城市养老金逐渐下降的趋势都难以维持老年生活;而且农村养老的财政负担主要来自地方财政,资金不太充足,应该由中央财政多承担一些责任,因为如果由地方财政负担主要部分可能会造成“新农保”的不可持续性;也要不断提高统筹层次缩小城乡差距。Steven Dunaway 和 Vivek Arora (2007)认为中国社会养老保险需要采用新的改革路径,建立一个新的全国性的养老保险体系,中央和地方政府合理分配财政负担,越早越好。

当然有些学者,虽然没有针对性地研究中国的隐性债务问题,但是提供了一些思路支持。例如,Robert Holzmann、Robert Palacios 和 Asta Zvinienė (2004)指出工资增长差异以及替代贴现率在研究模型预算隐性债务时是重要的影响因素^②;Cremer (2000)从人口、财政和政治角度研究了养老保险制度的改革,以及基于世代交叠模型的养老金替代率和最低养老金问题;Robert Holzmann, Richard Paul Hinz 和 Mark Dorfman (2008)指出养老保险制度改革,政府要负起长期的信用责任,提高执行能力,改革是需要政治条件支撑的;Zvi Bodie (1990)认为每个国家的政府在社会养老保险中都扮演重要的角色,

① Richard Herd, Samuel Hill and Yu-Wei Hu. Economic Survey of China 2010: Providing greater old-age security [EB/OL]. http://www.oecd.org/china/economic_survey_of_china_2010_providing_greater_old-age_security.htm#Add_info.

② 胡宏伟等. 中国养老财政支出与负担研究述评 [J]. 广西经济干部学院学报, 2011 (10): 7-14.

他对养老金和财政改革的关系做了研究,尤其是DB型的社会养老保险计划,由于存在投资和通货膨胀的风险,而且人均寿命也在不断增加,因此替代率风险在增加;Martin Feldstein (2002)认为现收现付制转为基金制是减轻社会养老保险财政负担的必然趋势。

1.2.2 国内学者研究文献综述

(1) 城镇企业职工社会养老保险财政负担。

我国城镇企业职工社会养老保险制度改革研究,20世纪90年代主要集中在养老制度模式,即选择现收现付制或部分积累制抑或是完全积累制的模式选择问题的争论方面。1993年十四届三中全会确定“统账结合”的部分积累制之后,便开始个人账户大小的论证和争论;1997年确定个人账户规模并统一制度模式,研究的中心转移到对个人账户是否要做实的选择问题,如果做实个人账户,则保值增值又成为新的难题,如果虚账处理则担忧难以应对未来的人口老龄化高峰。^①宋晓梧领导的课题组,以1997年全国统一企业职工基本养老保险制度为评估时点,在一定的假定条件下,计算出了10种不同的隐性债务规模数据,其间相差数倍,最小为18301亿元,最大为119353亿元,“统账结合”养老金制度是可行的,只要政府承担全部债务;劳动部社会保障研究所何平主持的课题,把1999年设为评估时点,预测中国未来50年养老金收支情况,得出结论是:如果个人账户实账积累,且社会统筹账户和个人账户分开运行管理的前提下,则社会统筹基金将在未来25年间出现收不抵支的情况,总缺口为1.8万亿元,年均717亿元;如果延长退休年龄,赤字运行年限将缩短至11年,总缺口降至0.86万亿元;如果按现行退休年龄(58/55/48)即男性、女干部和女工人的退休年龄分别按58岁、55岁和48岁推算,赤字运行年限将延长28年,年均1030亿元,总缺口扩大至2.88万亿元。由冼懿敏带领的课题组,设定2001年为评估时点,设计了12个测算方案,

^① 蔡向东.统账结合的中国城镇职工基本养老保险制度可持续性研究[M].北京:经济科学出版社,2011:80-81.

检测中国基本社会养老保险制度 2001~2075 年 75 年跨度的财务可持续性,在假定我国未来经济持续高速增长的情况下,以 1997 年为基点,测算的隐性债务规模约占 2001 年 GDP 规模 95933 亿元的 141%,养老金收支缺口约占 95%,需要缴费率为 37%;以 2000 年为基点测算的养老金隐性债务规模约占 2001 年 GDP 的 132%,收支缺口约占 64%,所需缴费率为 35%,因此,该课题组认为,在财务平衡上,现行养老保险制度无论是社会统筹部分还是个人账户部分都不具有可持续性。

转轨成本、隐性债务以及养老金缺口一度是与城镇职工社会养老保险制度改革相伴出现的高频词。新中国成立至市场经济改革之前,我国社会养老保险制度筹资模式是国家养老,职工无须缴费当然也就没有建立个人账户,随着市场经济体制的改革,养老保险制度也改革为缴费制,制度转换不得不参保人群进行分类以分别处理。因此,依据新制度实施之前是否退休或是否已参加工作,将职工分为“老人”“中人”和“新人”三类,“老人”就是新制度实施之前已经离退休的职工,“中人”就是在新制度实施前已经参加工作的职工,“新人”则是新制度实施以后才参加工作的人,然后分别按照“老人”老办法、“中人”过渡办法、“新人”新办法的区别对待。学者普遍认为计划经济时代国家采取的是“高福利、低工资”政策,职工工资的很大一部分已经以税收的形式上交给国家或者留在企业中凝结为企业的固定资产,所以财政理所当然应该解决“老人”的养老金问题,“中人”在养老制度改革前也和“老人”一样领取低工资,财政也应该担负起充实他们的个人账户的责任。因此,“老人”的养老金和“中人”在制度改革前个人账户的“空账”填补的财政支出构成政府的转制成本。当在职职工缴纳的养老保险费用不足以弥补退休人员的养老金支出时,即出现养老金支付缺口,由此便产生了养老金隐性债务。

如何解决企业养老金制度改革过程中出现的养老金隐性债务问题,刘翠霄(2003)和王利军(2006)等学者认为养老保险隐性债务的责任当然应由政府承担,政府要加大对养老保险的财政投入力度;然而卢驰文(2008)认为并不是所有的隐性债务都是政府的责任,解决的方式要分别处理,统筹账户基金的隐性债务可以通过代际转移自行解决,个人账户的隐性债务可以由