



- 介绍养老保险的基本理论与养老保险制度的形成原因
- 阐述我国养老保险制度面临的挑战与改革思路
- 分析多层次养老保险制度的特点和运行机制
- 提供国际养老保险制度改革的最新动态信息

董克用 / 主编  
王 燕

# ▶ 养老保险

F840.67-43 165

D65

21 世纪社会保障系列教材

# 养老保险

董克用 王 燕 主编

中国人民大学出版社



## 前 言

养老保险是社会保障的一个重要组成部分，它影响的人数广、涉及的领域宽，正因为如此，我国一位领导人在有关的改革方案上写下了“关乎国运，惠及子孙”八个大字。

本书从理论到制度、从历史到现实、从国内到国外，全面分析了养老保险问题，对我国养老保险制度的改革提出了相应的政策建议。第1章从养老保险的基本概念、范畴和原则入手，介绍了养老保险涉及的一些基本问题，为读者勾画了养老保险问题的全貌，目的在于帮助读者更清晰地了解养老保险问题的由来和变化，以把握全书。第2章介绍和分析了有关养老保险理论的发展过程，特别是经济学领域对养老保险问题的分析，这一章的理论分析虽然有一定难度，但有助于读者深入理解和研究养老保险问题。第3章通过大量的资料，介绍和分析了工业化国家养老保险制度的发展过程，并指出目前存在的问题。然后，本书的第4章、第5章、第6章分别从公共年金、职业年金与个人账户、个人储蓄养老保险三个方面介绍了养老保险体系中的三个部分。公共年金管理主要论述政府承担职责的第一支柱；职业年金主要介绍的是第二支柱中的资金运作；

个人储蓄养老保险主要介绍了商业养老保险。在上述分析的基础上，本书的第7章简要介绍和分析了我国50年来养老保险制度的发展和变革过程，详细分析了改革开放以来养老保险制度改革的进程和存在的问题。为了使读者更深入地了解养老保险的数理原理，我们特意加入了养老保险精算的内容，虽然数学基础不足的读者在阅读这一章时会遇到困难，但是，对精算思路的初步了解有助于读者深入理解养老保险问题。本书的最后一章是养老保险法制。养老保险制度要真正得以贯彻实施是离不开法制的，我国养老保险法制的路还很长，任务还很艰巨。

全书10章的具体分工如下：董克用（第1章）、杨燕绥（第2章、第4章、第5章、第6章、第10章）、仇雨临（第3章、第7章、第8章）、王晓军（第9章）。全书由董克用、王燕统稿。特别需要说明的是，第6章由杨燕绥、杨辉生、彼·马歇尔和邱峻4人共同完成；以下7家公司为该章提供了大量的资料和帮助，在此特别鸣谢：荷兰全球人寿保险公司（AEGON Insurance Group）、花旗银行（Citibank）、澳大利亚康联保险公司（CMG Asia）、德累斯顿银行（Dresdner Bank）、摩根斯坦利添惠集团（Morgan Stanley Dean Witter）、加拿大永明人寿保险公司（Sun Life of Canada）、瑞士再保险公司（Swiss Re-insurance Company）。

本书虽然是按照教材的体例编写的，但是我们在每一章都力求体现理论的深度和新意。为此，我们在本书写作过程中参考了大量已出版的国内外有关养老保险的专著和论文及研究报告；世界银行为本书的写作提供了资助和资料；世界银行驻中国办事处李胜女士也给予了大量的帮助，在此一并表示感谢。

我们希望这本书不仅对高等学校的学生有所帮助，而且对我国从事养老保险研究的专家和政策制定者也能起到一定的参考作用。由于养老保险问题的复杂性和作者水平所限，书中的不足之处还请同行不吝赐教。

**董克用 王 燕**

2000年4月



# 第 1 章

## 绪 论

### 本章学习目的

学习和了解养老保险的内涵、外延及其功能，并对养老保险制度所面临和要解决的问题有初步的认识，为学习以后各章打好基础。

### 1.1 老年与养老

老年是人生的一个阶段，它是一个几乎人人必经的阶段，也是一个有着特殊需要的阶段。什么是老年人？世界上公认的标准是年龄在 65 岁以上的人，但不同国家的标准也有很大的差异。有些发展中国家由于平均寿命短而降低了这一年龄标准；有些国家将妇女的老年年龄提前。

老年并不等同于退休。“老年”主要是一个生理的标准，它表

明人的生理已达到一个新的阶段；“退休”是一种制度安排，它是确定劳动者在一定年龄和一定条件下可以退出劳动力队伍并获得相应收入保障的制度。无论是否加入过劳动力队伍，人总要经过老年阶段，所以都存在养老问题。老年人也并不都是退休者，那些从未加入过劳动力队伍的人就不存在退休问题。也并非所有就业者都要退休，有些劳动者，特别是脑力劳动者，他们往往会工作到生命的最后一刻。有些国家为了鼓励人们多工作，已经取消了法律规定退休年龄的做法，而由劳动者在到达一定年龄之后自愿决定退休时间。本书所研究的养老保险，主要涉及劳动者退休的养老制度安排。在介绍有关国家的情况时，也偶然涉及那些从未进入过劳动力队伍或达不到退休标准的老年人的养老问题。

劳动者在经过一生的辛劳进入老年之后，其劳动能力已经基本丧失，依靠劳动获取生活资料的能力已不复存在。在老年阶段，人们往往愿意按照自己所习惯的生活方式愉快地度过余生。因此，如何养老是人类一直面临的问题。

从一般意义上讲，由于老年人丧失了劳动能力，所以，无论是何种制度安排，养老总是年轻一代供养老年一代；或者更准确地讲，是在职劳动者为退休者提供其所需的商品或劳务。当然，在职劳动者提供商品和劳务的生产能力的大小，往往取决于老一代对社会的资本积累，其中包括物质资本和人力资本的积累。从这一意义上讲，每一代在供养上一代的同时，也在为自己的未来打基础。

在工业革命之前的自然经济时代，农业是主要产业，土地是主要的生产资料，农村老年人的养老主要依赖建立在土地所有制上的家庭养老制度。为了维持这种制度，农民拥有自己的土地是至关重要的。在此基础上，由于农业劳动的体力特征，农民还需要有家庭劳动力，特别是男性劳动力。土地的规模和生产力往往决定其老年生活水平的高低。

工业革命彻底改变了自然经济的生产力和社会组织结构。工业化和城市化将大批劳动力从农业转入制造业和服务业，将劳动者从自给自足的小农转变为工资劳动者。对于一般工资劳动者而言，他们所拥有的只是自己的劳动力，而并不拥有属于自己的可以自由支配的可以产生增值的资产（如果他们靠资产收入生活，就不再是工资劳动者了），工资劳动者要靠自己的劳动挣得的工资在市场上换取商品和劳务以维持生存。所以，在他们年老丧失劳动能力之后，如何维持生存便成了问题。即便这些工资劳动者在年轻时可能储蓄部分货币，但是，其老年生活仍然有风险，这种风险可能来自以下几个方面：（1）由于年轻时工资水平不高，家庭负担重，储蓄额过少；（2）劳动者无法准确预计自己退休后的存活年限，由于长寿，结果储蓄用光，生活陷入困境；（3）经济中出现通货膨胀，劳动者储蓄的货币贬值而无法满足老年生活的需要。

工业化的同时带来了家庭结构的变化，核心家庭取代了自然经济下几代共同生活的大家庭。孩子数量的减少和居住的分离，使得依赖下一代亲属养老已经不再可能，因此，适合于市场经济和商品经济时代的养老保险应运而生。

## 1.2 养老保险制度的定义与原则

### 1.2.1 养老保险制度的定义

对于养老保险，我国学术界有各种定义，比较有代表性的是以下几种：“按照国家法律规定，劳动者达到一定年龄，即依法评定丧失劳动能力，解除劳动义务，由社会给予一定的物质帮助”<sup>[1]</sup>；“公民年老，失去了工作能力，按照法律规定，应当有权享受国家给予的一定数量的收入补偿和物质帮助”<sup>[2]</sup>；“它是指在政府立法确定的范围内，对达到法定年龄的社会劳动者，当其按照规定正式退出劳动领域后，由国家或用人单位为其提供社会保险补偿，以保障其基本生活需要的制度”<sup>[3]</sup>；“养老保险是国家依法强制实施、专门面向劳动者并通过向企业、个人征收养老保险费形成养老基金，用以解决劳动者退休后的社会保障问题的一项社会保险制度”<sup>[4]</sup>。以上各种定义反映了不同时期我国学者对养老保险的认识深度。

我们认为，养老保险是政府通过法律形式的制度安排，使劳动者在老年丧失劳动能力退出劳动力队伍后能得到基本生活的保障。这个定义明确了养老保险的对象是退出劳动力队伍的劳动者；明确了养老保险所提供的是基本生活的保障；明确了政府在其中的作用。

养老保险与社会保险、社会保障和老年保障是什么关系呢？养老保险是社会保险的一个组成部分。社会保险中还包括医疗保险、失业保险、工伤保险等帮助劳动者克服各种风险、保障其基本生活的各项制度。社会保险同社会救济、社会福利共同构成社会保障的大厦。养老保险只是老年保障的一个组成部分。老年保障的覆盖范围大于养老保险，其对象是全体老年人，而不仅仅是退休者；老年保障的内容也比养老保险宽泛，还包括老年人的医疗、护理、福利等各方面的内容。

从定义可以看出，养老保险制度要解决的四个基本问题是：谁是退休者？什么是退休者的基本生活水平？为什么养老保险只能保障基本生活？如何用最小的

成本实现既定的保障水平？由这四个基本问题派生出一系列制度问题，这也就是本书所要回答的问题。在此，我们只做简单的分析，以后各章还将深入探讨。

对于退休者，各国都从法律上给予了明确的定义。其必备的条件包括：一生中累计的工作年限、达到一定的年龄、曾缴纳养老保险费等。在许多发展中国家，退休往往只适用于城镇非农产业的就业者，有些发展中国家的非正规部门就业者也没有退休制度。在发达国家，由于平均寿命的延长，有些退休者又返回劳动动力队伍，对此也要有相应的政策规定。对这种情况是鼓励还是限制，取决于各国的具体国情。

什么是退休者的基本生活水平，是一个不易回答的问题。首先，这可以从老年人的需求来研究。老年人的需求结构不同于中青年和儿童。在衣食住行诸方面，他们在衣、住、行方面的需求往往低于中青年；在食品方面有其特殊需求；在医疗保健方面的需求往往高于其他人。另外，由于退休者在职时不同职业之间工资报酬的差别很大，他们在职时的生活水平差距也很大，所以，对于不同工资水平的劳动者来讲，基本生活水平的概念也不同。同时还要指出的是，不同国家的经济发展水平，是决定该国退休者基本生活水平的最重要因素。经济发达国家退休者的基本生活水平往往远高于发展中国家。在经济发展水平相同的国家中，退休者基本生活水平的确定又受到不同文化和价值观念的影响。那些在文化价值观上重视老年人的社会所确定的基本生活水平标准，会高于那些在文化价值观上重视年轻人的社会。社会价值观念的变化，最终也会影响其政策的变化。国际上通常用工资替代率，即退休者的养老金相当于其在职时工资报酬的比率，来表明养老金水平的高低。一般认为，替代率在 60% 时可以保证退休者的基本生活。需要注意的是，这里所论述的工资是市场决定的工资，而我国曾长期实行计划体制的工资，所以，将替代率概念应用于我国时要特别加以注意。

为什么养老保险所能保障的不是每个劳动者最高的生活水平，而只是保障退休者的基本生活水平呢？<sup>[5]</sup>主要原因在于，从全社会看，退休者已退出劳动力队伍而不再创造价值，如果通过政府政策来保持其过高的生活水平，将使整个社会经济负担过重。假定我们考察的是一个封闭的经济，在生产水平一定的情况下，如果政府通过制度安排来保障退休者很高的生活水平，由于每个社会实际上是由在职劳动者供给退休者，那就必然会加大现有劳动者的抚养负担，降低其他年龄层人口的消费水平，在职劳动者过重的负担和较低的报酬水平及消费水平当然不利于经济的发展。如果我们考察的是一个开放的经济，那么，在既定的生产水平下，只有当退休者或政府拥有大量的硬通货，可以通过进口来解决消费品



和劳务需求问题时，情况才有所不同。但这种条件十分罕见，不具有普遍性。所以，各国养老保险制度所保障的都是基本生活水平。即便是多层次的养老保险体系，政府的政策导向也是基于保障退休者的基本生活水平，其措施包括规定缴费工资的最高限，限定补充养老保险的免税额度等，这些将在本书以后的章节中详细论述。因此，如果劳动者非常在意自己老年的生活水平，他就必须在年轻时调整自己的消费水平，增加自己的私人储蓄，以备年老时使用。但这已经不再属于养老保险所研究的范围了。<sup>[6]</sup>

养老保险制度中最难回答的问题是如何用最小的成本实现既定的目标，这也是养老保险理论和模式争论的焦点。争论主要集中在以下几个方面：

1. 养老保险应当采取现收现付制 (pay as you go) 还是基金制 (funding scheme)? 所谓现收现付制，就是对在职劳动者征缴费用，以支付退休者的养老金；征缴费用的多少取决于需要支付的养老金的数量，也就是所谓“以支定收”。现收现付体现的是代际抚养的关系。基金制则是每位劳动者在职时就为自己的养老金进行积累，退休时可以得到的养老金数量取决于积累的基金和基金运作的增值量的大小。现收现付制和基金制各有利弊。现收现付制的优点是无通货膨胀之忧。如果一个社会的人口年龄结构不发生大的变化，人口预期寿命延长不快，经济发展平稳，现收现付制不会遇到太大的问题。与现收现付制相比，基金积累制有抵御人口老龄化的优点，但它的最大问题是保值增值问题。基金只有保值才能抵御通货膨胀的风险，基金只有增值才能显示出积累制的优越性。同时，也不能迷信基金制，认为有了基金就可以高枕无忧。如果发生经济大波动，基金是解决不了问题的。到底哪种方式更有效率，成本更低呢？对此问题的争论仍在进行。

2. 员工的养老金是否应当与在职时的工资水平相关联？如果相关联，是采取等比例相关联，还是采用累进或累退的关联？等比例相关联就意味着在职时工资报酬高，则退休时的养老金也高；累进关联意味着工资高的人养老金更高；而累退关联则意味着工资高的人替代率低，而工资低的人替代率高。是否关联以及如何关联，取决于养老保险制度设计原则的差异。我们在后面将对此予以讨论。

3. 养老金是应当采用给付确定制 (defined benefit)，还是缴费确定制 (defined contribution)? 给付确定制是劳动者在职时就事先确定其退休时养老金的给付水平，如相当于在职工资的一定百分比等。缴费确定制则是规定劳动者在职时每次缴纳的用于积累的养老金数量，员工退休时养老金的多少取决于其积累账户上基金的多少和基金增值额的大小。给付确定制和缴费确定制各有其利弊和不同的适用范围，我们在以后的章节中深入分析。

4. 如果养老金采用积累制，该如何运用积累的基金，哪种方式更有效率？

是统一管理，还是分散经营？基金如何与资本市场相配合？政府如何监管，劳动者如何保证自己应得的利益不受侵犯？如何实现管理成本小、基金收益高？

### 1.2.2 养老保险制度的基本原则

要找到解决养老保险制度这些基本问题的钥匙，还要从建立养老保险制度的原则谈起。

养老保险所遵循的原则有各种说法，主要有：保障原则、公平原则和效率原则。保障原则就是通过养老保险制度保障退休者的基本生活，通过保障使劳动者在职时安心工作，免除对老年的担忧。退休者生活有保障，免受风险的困扰，安度晚年，有助于实现社会安定。公平原则就是通过养老保险制度实现收入的再分配，以体现社会公平。养老保险中的公平原则，一方面体现在实际存在的代际抚养关系上；另一方面，许多国家实行的养老金随经济发展而向上调整以分享经济发展成果的政策、养老金与工资报酬关联的累退制等，都反映了公平的原则。效率原则是指制度的设计一定要符合成本最低的要求。成本既包括经济成本，也包括社会成本。养老保险的费用，无论其来源渠道如何复杂，都是劳动者创造的。一个有效率的养老保险制度，就是要用最小的经济成本实现已达成社会共识的养老保险制度的目标。达成社会共识的目标是社会成本，没有明确的目标就有可能引起政策的混乱，造成社会的不安定，付出昂贵的社会成本。在制度目标清晰的情况下，如果制度设计不当，也可能造成制度运行的经济成本过高，资源严重浪费。

实现这些原则是否一定要政府干预？是否一定要政府通过实施养老保险制度来实现？市场本身能否实现这些原则？为了解答这些问题，我们必须首先弄清，为什么政府要干预养老保险？政府干预的目标是什么？

政府干预养老保险的理由主要有：克服个人短视的风险；克服市场信息不对称；克服经济波动的风险。

1. 个人短视问题。由于人无法准确预测自己的寿命，并且由于人们的偏好不同，所以，总存在一些短视的人，他们更注重即时消费而忽视未来消费。如果没有养老保险制度，在他们老年丧失劳动能力后，就可能陷入绝境。现代社会不能无视这些人的困境，必须予以帮助。而一旦社会无偿地给短视者以帮助，就可能更多的人产生短视行为，即“搭便车”行为，因为他们知道，社会最终会照顾他们。这样一来，就会使社会不堪重负。因此，必须建立一种制度，克服这种短视和“搭便车”行为的影响。其办法是：要么强迫在职劳动者储蓄；要么让在职劳动者担负起赡养上一代的责任。在现代社会，能够建立这种制度的只有政

府，而建立的这种制度就是养老保险制度。

2. 市场信息不对称。市场信息不对称，即个人与养老金投资市场和经营者之间在信息分享方面不公平。储蓄是预防老年危机的有效办法。但是，个人储蓄无法解决储蓄基金的投资风险和投资回报问题，这里存在着个人与市场之间信息不对称问题。如果让这个问题完全依赖市场解决，又会出现个人与经营者之间的信息不对称问题。个人无法准确地知道保险产品设计的思想、管理成本的构成、公司的经营状况，因而无法判断自己面对的风险；在已经遇到的风险面前，也无法为自己提供基本保障。因此，政府的介入是不可避免的。

3. 经济波动问题。在市场经济条件下，不仅宏观经济的波动是很自然的、经常发生的，而且微观经济的波动可能更频繁。波动有上升和下降，我们在这里更多考虑的是经济下降，即经济衰退和企业经营困难对劳动者和退休者产生的影响。如果没有养老保险制度，经济衰退、通货膨胀、企业倒闭等风险就会由劳动者承担。而劳动者仅拥有自己的劳动力，他们在某些时候，特别是老年或接近老年时，是无法承受这些风险的。即便是商业保险，也无法承受长期经济衰退的风险，更不用说它自身还有经营风险了。只有政府依法实施的养老保险，才能真正抵御这些风险。

当然也要看到，政府干预也会带来负面影响。政府在养老保险上干预过多，会造成效率的下降。效率的下降可能表现在几个方面：制定过高的退休金标准，从而增加养老保险制度的负担，加重在职劳动者负担，影响经济发展；基金管理效率低下，收益水平低；管理效率低，管理成本高，可能产生腐败。因此，政府对养老保险制度的干预有一个“度”的问题：管得太多，可能产生负面影响；管得太少，可能无法克服“市场失灵”的问题。<sup>[7]</sup>因此，要实现养老保险的三大原则，就需要政府、企业、个人都发挥作用，组成多层次养老保险体系。从世界养老保险制度的历史变革中我们也可以看到这一点。

### 1.3 养老保险制度的历史沿革

自有文字记载以来，人类养老的制度安排经历了几千年。这段漫长的历史大体可以分为三个阶段，体现为不同的模式。三个阶段即家庭养老阶段、国家养老保险阶段和社会养老保险阶段。这三个阶段体现的是三种不同的养老模式。

### 1.3.1 家庭养老阶段

家庭养老，即由家庭承担赡养老人的功能。在传统社会里，无论是以“父子关系”为核心的东方家庭，还是以“夫妻关系”为核心的西方家庭，都在承担着“抚育儿童和赡养老人”及抵御家庭成员社会风险的功能。<sup>[8]</sup>社会学意义上的扩大家庭（三代或者三代以上）承担着保障、再分配甚至储蓄的全部功能。尤其是在东方国家，老人与他们的孩子居住在一个大家庭里，家庭中的所有成员，甚至老人和孩子，都用各种方式尽其义务——在田里做工、在家里做家务、照顾儿孙。老人抚养了孩子，留下了财产；他们老了，需要孩子们赡养，代代相传。小农经济在中国持续时间最长，家庭是生产实体、消费实体和赡养老人的基本单位。一般社会风险是通过“养儿防老，积谷防饥”的方式实现的。这种家庭养老保障机制有如下特征：（1）假定社会条件不变，确信具有理智的人可以合理安排一生的收入，以备年老之需；（2）大家庭要能对其家庭成员的收入和风险进行集中调节，才可以承担养老保障的责任；（3）老年人控制财产，养儿防老成为根深蒂固的传统意识和社会责任；（4）忠孝节义是支持家庭养老保障传统的道德基石，人们自愿地向老年人提供赡养费是基于两点：1）他们把老年人的幸福看作是整个家庭的幸福和荣誉；2）他们知道总有一天自己也要依靠子女生活。

这种双向的两代人之间收入转移支付的家庭抵御社会风险的机制，是一种非正规的社会保障制度。它具有如下优势：成本低，因为老人很容易在家庭中找到一些有益的工作，减轻年轻人的负担，使他们更好地从事高效率的工作；方法灵活，如家庭养老制度不需要有关退休年龄的限定；适应性强，家庭成员最了解老人的情况和需要，能针对每一个偶然事件及时采取措施。因此，在发展中国家里，非正规养老保险制度至今仍是人们抵御社会风险的主要形式。然而，不可否认，这种家庭养老机制具有很大的不稳定性。家庭中主要劳动力的病残或者子女的早逝，都可能导致家庭养老保障机制的瓦解。

### 1.3.2 国家养老保险阶段

工业革命带来了经济、政治、社会、法律和人口结构的改变，在工业化国家，家庭养老保障制度首先开始瓦解。在经济上，以城市为基础的工业和服务业发展起来了，农业人口减少了，子女离开故乡到城市就业和安家了；在政治上，某些利益集团已经产生建立社会保障制度的呼声；在社会环境方面，人口流动的增加和受教育程度的差距，产生了代际之间的距离；在法律方面，遗产税和继承法的产生，使老人通过控制财产激励年轻一代赡养的手段出现了危机；在人口方面，出生率在下降，人口在向老化发展。所有这些，都促使着家庭养老向新的模

式转换。但需要指出的是，转换的只是养老保险制度，并不是全部老年保障体系，即便是最完善的社会保障制度，也终究不可能完全代替家庭老年保障的功能。即使是在 21 世纪的知识经济时代，家庭老年保障对老年人也仍然是非常重要的。

现代意义上的国家养老保险是从德国开始的。1889 年，德国首相俾斯麦建立了第一个养老保险制度；虽然这一制度最初覆盖的范围很窄，但它已包括了国家养老保险模式的基本要素。劳动者在职时缴费，并得到承诺在年老时可以得到退休金。国家在其中通过立法形式承担了兑现的责任。继德国之后，欧洲一些国家也纷纷建立了类似的养老保险制度，其中有些国家将养老金扩展到全体公民，同其是否就业及工资收入无关。与欧洲国家不同的是，美国一开始建立的是职业或行业年金制度。20 世纪 30 年代的大萧条之后，罗斯福总统开始实施“新政”，颁布《社会保障法案》是其重要措施之一。美国“新政”所建立的养老保险，是一种部分积累的筹资模式，在待遇标准上实行累退式的与工资收入相关联的制度，以照顾低工资劳动者。

需要提到的是，十月革命胜利后的苏联和一些东欧国家，曾先后建立了覆盖范围广泛的由国家承担全部责任的养老保险制度。我国在 20 世纪 50 年代就建立了类似于前苏联的国家养老保险体系。虽然在 20 世纪 60 年代后期养老保险费用转为由各企业自行负担，但由于在计划经济体制下企业并不在乎利润的大小和效益的好坏，因此，退休者个人在计划体制下并没有受到什么影响。

### 1.3.3 社会养老保险阶段<sup>[9]</sup>

20 世纪 70 年代以后，发达国家的国家养老保险模式先后遇到问题。特别是现收现付模式，由于人口年龄结构的变化，面临着入不敷出的窘境。国家在养老保险方面应负什么责任、负多大责任的问题，已出现争论。有些国家的财政承受沉重的负担，就业者的劳动积极性却因“优厚”的福利而下降。与此同时，一些发展中国家在养老保险问题上没有走发达国家的模式，闯出了不少新路，如新加坡的公积金制度、智利的个人账户制度等。虽然这些新模式也存在各自的问题，但毕竟使人们看到了不同的思路。

为了消除国家养老保险模式的弊病，各国纷纷进行改革，其中不仅有发达国家，还有像中国这样的从计划经济体制向市场经济体制转轨的国家。改革的方向是：在改革原有的养老保险体系的基础上，调动企业、劳动者的积极性，建立各种类型的补充养老保险制度，最终形成基本养老保险、补充养老保险、个人自愿储蓄养老保险等多支柱体系的社会养老保险模式。同时，探讨用基金制替代现收

现付制，通过积累，克服老龄危机。通过加强基金在资本市场的运营，争取高回报，提高养老保险资金投入与产出的效率。本书以下各章将对此进行深入的分析 and 介绍。

## 本章小结

本书所涉及的养老保险主要是指对退休者的养老保险。养老保险制度中的基本问题，是养老保险的对象、范围、保险待遇水平以及如何最有效地实现既定的目标。养老保险应遵循的原则是保障、公平、效率。市场机制的失灵使政府在养老保险领域起着重要的作用。人类的养老模式经历了家庭养老、国家养老保险和社会养老保险三个阶段，养老保险制度的进一步变革正在全世界兴起。

## 关键术语

老年保障	aging security
养老保险	pension insurance
现收现付	pay as you go
家庭养老	family care for old-age
国家养老保险	state pension insurance
社会养老保险	social pension insurance

## 复习题

1. 什么是养老保险制度？
2. 为什么养老保险要保障的是基本生活？
3. 要有效地实现养老保险目标应考虑的因素是什么？
4. 建立养老保险制度的原则是什么？
5. 养老制度经历了哪几个阶段？

### 【注释】

[1]刘传济、孙光德：《社会保险与职工福利》，38页，北京，劳动人事出版社，1987。

[2] 侯文若：《社会保障理论与实践》，82 页，北京，中国劳动出版社，1991。

[3] 刘雄：《社会保险通论》，89 页，北京，中国劳动出版社。

[4] 郑功成：《论中国特色的社会保障道路》，180 页，武汉，武汉大学出版社。

[5] 更严格地讲，我们这里讨论的主要是政府承担责任的基本养老保险。企业补充养老保险虽然也是社会养老保险的组成部分，但企业补充养老保险有双重功能，既有保障老年生活水平的作用，又有激励员工在企业长期努力工作以获得更多报酬的作用。许多国家对企业补充养老保险在政策上是既鼓励又有所限制。政策的鼓励表现为政府支持企业建立补充养老保险；政策的限制表现为企业和员工可以免税用于养老保险的收入是有上限的，并不是任意的。也就是说，企业和个人不能任意利用养老保险的方式免税将自己的收入推迟到老年使用。政策的限制体现了我们在这里讨论的原因。

[6] 读者需要注意的是区分这里所提到的私人储蓄与本书后面提到的第三支柱“个人自愿储蓄养老保险”的区别。后者不同于前者之处有两点：（1）它主要采取购买商业保险的形式；（2）在税收上有优惠，体现了政府在养老保险体系上的政策。

[7] [美] 斯蒂格利茨：《政府在市场经济中的角色》，北京，中国物资出版社，1998。

[8] 参见世界银行政策研究报告：《防止老龄危机》，北京，中国财政经济出版社，1996。

[9] 社会养老保险这一概念虽然在国内已散见在有关文章和著作中，但大多指国家养老保险阶段。我们在本书中用这一概念反映国外在 20 世纪 70 年代开始的对养老保险领域改革和探讨的新趋势。



## 第 2 章

# 养老保险理论与学说的发展

### 本章学习目的

本章介绍福利经济学与社会政策、养老经济学说的主要理论;说明养老保险制度是社会化大生产的产物,它是建筑在 100 多年的福利经济学和养老保险经济学的理论研究和实践经验基础之上的社会进步和人类文明的结晶。因此,它有着自身的运动规律和理论基础。当代人需要在新经济环境下,结合本国的实际情况,对这些成果加以运用和改善,指导我们在改革中少走弯路,不留后患。最后,本章讲授养老保险的新概念——社会养老保险和养老保险的新原则:公平与效率相结合的原则。

## 2.1 福利经济学与社会政策

养老是指对老年人的生活保障。对老年人的生活保障是人类社



会生存与发展的客观需要。一个人的一生必然经过出生、成年、老年和死亡的过程。一个人具有劳动能力时，他的劳动不仅可以保证自己的生活需要，还能为社会提供剩余产品。当一个人步入老年时，就丧失了部分或者全部劳动力，需要社会提供养老保障。我们还看到，一旦政府干预成为建立社会化养老制度的前提，现收现付制的出现就不是偶然的了，这是一种后代人供养前代人的简便易行的制度。但是，当前代人寿命延长，后代人减少生育，人口趋于老龄化的时候，人们又需要一种新的制度：前代人为了减轻后代人的负担，自己承担一部分积累养老金的责任，这种新制度被称为“基金积累制”。使用了几十年的现收现付养老保险制度，在全世界范围内出现了转轨的需求。老年保障问题从实践中产生理论，理论指导实践，经过了由浅入深、由个别到整体的逐渐成熟过程。

20世纪初的各家经济学著作中，福利经济学已崭露头角。将其详细阐述并写成系统著作的是庇古(A.C.Pigou)。他在1920年出版的《福利经济学》一书，是这个领域初期的代表著作。西方福利经济学是制定经济政策的理论基础。它主要是论证在现存的制度下，由生产资源的最适度配置与国民收入的最适度分配，可导致社会福利最大化。自从20世纪30年代提出“福利国家”的口号，自40年代起资本主义各国采取一系列反经济危机措施后，福利经济学受到特别的重视。

### 2.1.1 旧福利经济学

庇古直接承袭了剑桥学派宗师马歇尔(Alfred Marshall)的福利观点，受到“消费者剩余”、“生产者剩余”等新观念的启发，提出了“公民收益”的概念，构成了自己的理论体系。庇古认为，社会经济福利的标志有二：(1)国民收入总量越大，福利越大；(2)收入分配越平均，福利越大。他根据这两个标志研究社会福利的增进和生产资源的最适度配置问题。庇古的著作旨在论证经济福利增大的可能性。他认为社会福利将随着国民收入的增加而增大，也将因收入分配均等化而增大。他的根据是边际效益递减学说，这一理论的成立是以效用对个人的可比较性为前提的。而从实证的观点看，效用在个人之间是无法比较的，因此，庇古的理论基础发生了动摇。经过30年代末期的一番争论，他的学说被当作旧福利经济学，被为人们弃而不用。

### 2.1.2 新福利经济学

庇古的理论被弃置之后，1939年以来，学者们另求福利的理论根据，构成了新的福利经济理论，在英美各国风靡一时，被称为“新福利经济学”。新福利经济学的代表人物有勒纳(A.P.Lerner)、卡尔多(N.Kaldor)、希克斯(Hicks)、柏格