

公 共

养老金

制度研究

肖金萍◎著

GONGGONG
YANGLAOJIN
ZHIDUYANJIU



中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE



制度研究

自创刊起

CONTEMPORARY
CHINESE
LITERATURE

中国社会科学出版社
CHINA SOCIAL SCIENCE PRESS

公共养老金制度研究

肖金萍 著

 **中国经济出版社**
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

北 京

图书在版编目 (CIP) 数据

公共养老金制度研究/肖金萍著. —北京: 中国经济出版社, 2007. 5

ISBN 978 - 7 - 5017 - 8037 - 2

I. 公… II. 肖… III. 养老保险 - 研究 - 中国
IV. F842. 67

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 049215 号

出版发行: 中国经济出版社 (100037 · 北京市西城区百万庄北街 3 号)

网 址: www.economyph.com

责任编辑: 苏耀彬 (电话: 010 - 6835 - 4197)

责任印制: 石星岳

平面设计: 白朝文

经 销: 各地新华书店

承 印: 北京金华印刷有限公司

开 本: 880mm × 1230mm A5 印 张: 10.5 字 数: 230 千字

版 次: 2007 年 5 月第 1 版 印 次: 2007 年 5 月第 1 次印刷

印 数: 3000 册

书 号: ISBN 978 - 7 - 5017 - 8037 - 2/F · 7037 定 价: 24.00 元

版权所有 盗版必究 举报电话: 68359417 68319282

服务热线: 68344235 68369586 68346406 68309176

序

中国实行市场经济是上世纪90年代的事，建立与之相适应的公共养老金制度就更晚了。这项工作虽然在80年代就启动，但要融入市场经济体制中的一体化要求并使之完善，就成了一项艰难复杂的社会工程，过程的曲折和时间的延宕，是可预期而不可能确定的。这就与社会的迫切要求有不小的矛盾。只能边做边改。理论先行性的研究就十分必要了。肖金萍博士是擅长这方面研究的专家，已有10多年的研究心得。本书就是她厚积薄发的一个难得成果。

好事多磨，已是老习惯，急是急不得的。从20世纪80年代中期至今，中国公共养老金制度改革已历30余年。自从1993年中共十四届三中全会通过的《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》中提出养老保险制度实行“社会统筹和个人账户相结合”的原则起，中国养老保险制度的改革就开始与个人账户“空账”结下了不解之缘。

1995年,国务院颁布《国务院关于深化企业职工养老保险制度改革的通知》,要求各地区贯彻中央“社会统筹与个人账户相结合”的方针,要为职工建立个人账户。并于1997年统一了个人账户的规模,规定按本人缴费工资的11%为每个职工建立基本养老保险个人账户,个人缴费全部记入个人账户,其余部分从企业缴费中划入。

由于中国社会养老保险主要覆盖城镇企事业单位的职工,制度赡养率高,支付规模大,而社会统筹基金不足以支付退休职工的退休金。因此,新建立起来的养老保险制度借助于统筹账户与个人账户的“混账”管理,不断透支个人账户资金,使个人账户的“空账”规模越来越大。到2003年,全国养老保险的个人账户“空账”规模已累积6000多亿元。遂使个人账户失去积累资金的功能,唯余记账功能了。由于资金挪用有继续扩大的趋势,使个人账户名存实亡,相应就无法发挥个人账户的某些优势,使指向部分积累的改革目标落空。“统账结合、部分积累”的模式在实际运行中回归到实质上的现收现付制。

为解决养老个人账户的“空账”问题,2001年,国家选择辽宁省作为个人账户“实账”化改革的试点,决定按个人工资的8%做实个人账户。在改革前,辽宁省的养老金计划本身就是收不抵支的。就是说,即使动用了个人账户里的缴费额,养老金计划也仍有赤字。如果将个人账户的缴费额全部积累起来,据预测,养老统筹基金的赤字将由2001年79亿元增加到2025年的208亿元,

2050 年增加到 588 亿元, 2075 年增加到 1245 亿元。根据辽宁省的改革方案, 这部分赤字主要由中央财政出资弥补, 辽宁试点中把“空账”做成实账, 中央财政需要补贴几百亿元人民币。按辽宁的这个缺口推算, 全国各省做实账户需要国家财政转移支付额高达近万亿元人民币。如果中央财政暂时无力承担如此高昂的转型成本, 那么, 辽宁试点铺开到东北三省及在全国实施又有什么意义呢? 个人账户“空账”问题, 成了中国公共养老金制度改革一个绕不开的问题。

中国社会养老保险个人账户“空账”现象, 促使本书作者下大决心下大功夫去深入探讨养老金制度的基本经济理论问题, 特别是研究公共养老金制度转轨中的问题。本书从中国公共养老金制度“空账”问题着眼, 以公共养老金制度转轨的必要性和可能性为主线, 就公共养老金计划的起源、本质、结构、运行机制、经济效应、制度转型等问题, 进行了系统而深入的研究。作者认为, 20 世纪 80 年代以来的西方主流经济学的国家干预主义和经济自由主义, 都是从养老金制度的经济效应出发来探讨公共养老金制度的模式选择问题。由于研究结论的不同, 因而二者倾向于不同的公共养老金制度模式, 中国现行城乡公共养老金制度的模式是受世界自由主义思潮影响的结果。基金制并不一定优于现收现付制。从现收现付制转向 DC 型基金制不仅有相当的难度, 而且是毫无意义的零和博弈。对于中国来讲, 这一过渡不仅面临财政困难, 更重要的是前提条件不具备。在中国, DC 型基

金制较为无效的原因还在于自我负担率大于制度赡养率，且不能享受覆盖面扩大带来的缴费率降低的好处，抑制了企业吸纳劳动就业的能力，从而不利于经济增长和养老问题的根本解决。因此，作者认为 DC 型现收现付制更适合中国国情，做实个人账户意义不大。

在理论界和决策部门为做实个人账户寻求良策时，作者却在怀疑这种行为本身的意义。并且，不是单凭灵机发表议论，而是在对国内外有关养老金制度的理论研究和经验材料作扎实的收集、整理和概括的基础上，揭示问题的本质，并结合中国的实际情况，进行周密的体制设计，表现了作者非凡的洞察力，不人云亦云的反向思维精神和严谨治学态度。

本书澄清了目前在这一领域存在的某些认识上的混乱，使得本书的文献总结和基础研究部分具有独立价值。即使不同意本书政策建议的读者，也可以从这部分成果中得益。鉴于上述原因，我特向读者推荐此书。

无需讳言，本书亦免不了书斋气。如果作者能深入实践，特别是对中国不同经济发展程度的地区农村养老保险的各种实践模式进行实证考察，并总结提炼，对于城乡协调的公共养老金制度的选择和构建也许更有实践价值。

胡培兆

2007 年春季

于厦门大学书斋

前言

一、选题的背景和意义

所有的社会都以这样或那样的方式试图满足无法自食其力的老年人的需求。发展中国家随着其经济复杂程度的提高，将面临何时、以何种方式建立公共养老金制度的难题。在工业化国家，现收现付制一直是其退休收入替代的主要措施。几十年来，这类计划得到广泛认同，被认为是一种极具社会价值和经济价值的制度，而今却备受诘难。主要原因是这些国家人口老龄化问题日趋严重，经济增长放慢，从而使现收现付的公共养老金计划面临支付危机，养老金支出成为各国日益沉重的财政负担。在这种背景下，人们更愿意夸大一个经济从现收现付制向积累制过渡的好处。于是引发了关于养老金制度全面改革的激烈争论，尤其是关于是否应该放弃政府设立的现收现付制，转向私营部门或公共部门设立的

基金制。“现收现付”制成了争议的中心。反对现收现付制者认为，基金制较强的储蓄效应和劳动力资源配置效应，可以使养老金与经济增长形成良性互动；养老金基金投资收益可以降低养老金计划的成本和缴费率，从而减轻整个社会的养老负担和政府财政的养老金支出压力。而现收现付制降低了储蓄率，引起了劳动力市场的扭曲，造成养老金计划的高成本和沉重的财政负担。他们甚至干脆认为，现收现付制的建立纯粹是出于某种政治诱惑，没有考虑不利的经济后果。20世纪80年代初，智利率先对养老保险制度进行了彻底的改革，由现收现付制转变为私营的DC型个人账户预先积累制。其他不少国家也有把养老保险转归民间组织自营的意向。在英国，养老退休计划由企业自己去举办。在美国，政府主张改革年金制度，减少政府直接干预，通过优惠税收政策交由民间机构举办，大力发展民间组织经营的保险业务，并鼓励人们储蓄养老，以减少国家的社会养老保险支出。

世界公共养老金制度私有化浪潮深刻影响了中国城镇公共养老金制度的改革和农村公共养老金制度的建立。20世纪70年代末，中国开始进行经济体制改革，城市的改革主要是以对国有企业放权让利为核心。于是，企业的发展和职工的福利开始与税后利润息息相关。由于当时规定，退休职工的养老金从企业营业外支出中列支，因此退休职工多的老企业养老负担重，税后利润少，在

发展中处于不利地位，而退休职工少的新企业养老负担轻，实现的税后利润就多。为了解决新老企业之间退休金负担畸轻畸重的问题，从80年代中期开始，国家进行了以“退休基金统筹”为主要内容的公共养老金制度改革。1993年中共十四届三中全会明确了中国公共养老金制度实行“社会统筹和个人账户相结合”的原则。1997年7月国务院颁发《关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》，确立了中国公共养老金制度的现行模式。这是一个混合模式，它要求从传统的现收现付制向“统账结合”的部分积累制过渡。然而，由于从现收现付制向部分积累制过渡的隐性债务由谁承担的问题没有解决，这一目标模式在现实中并没有得到有效实施，现收现付的资金运行方式依然未变。2000年12月，国务院颁布了《关于完善城镇社会保障体系试点方案》（国发〔2000〕42号文件），决定在辽宁省进行“统账分离”，做实个人账户的试点工作，并于2004年将试点方案扩大到东北三省。2005年12月，国务院又颁布了《关于完善企业职工基本养老保险制度的决定》（国发〔2005〕38号文件），决定调整养老金计发办法，做实个人账户。然而，做实个人账户需要地方和中央转移大笔资金，在地方和中央财力有限的情况下，做实个人账户，建立部分积累制的难度相当大。截止2006年9月，全国城镇职工基本养老保险参保人数为18,242万人，积累养老保险基

金 8,000 亿元,^① 人均积累额仅为 4,385.5 元。因此,可以说,到目前为止,中国城镇公共养老金制度的资金运行方式依然是现收现付制。而从 20 世纪 80 年代中期开始在农村着手建立的完全积累型的养老金制度,由于实际运行的困难,1999 年后即陷入停顿状态。实际上,中国理论界在公共养老金制度模式选择问题上,更多地是从比较和借鉴西方发达国家的养老金体制的角度进行讨论的,还有许多基本的理论问题没有弄清楚。因此有必要从经济学角度对各种公共养老金计划的特点,不同类型的养老金计划对经济和社会的不同影响,各自在不确定性条件下在确保足够的退休收入方面所起的作用,以及在特定的环境中一种特别的模式是否能成功等问题予以分析,并以此为基础探索建立新制度和改革旧制度的先决条件及适合中国国情的公共养老金制度模式。这对于中国未来社会的稳定和协调发展,具有重要的意义。

二、体系结构和主要内容

本书在结构上可以分为三大板块。第一大板块包括和第二章,是对养老保障基本理论及公共养老金制度变迁史的一个全面概括。它解答的问题是,养老金制度是

^① 田小宝:“加快社会保障体系选择”,人民日报 [N], 2007-1-29 (9)。

在什么样的理论导向下产生和发展的，非正式的制度安排为什么走向了现收现付制，又走向以基金制为主要意向的世界范围内公共养老金制度的改革期。在世界浪潮的影响下，中国公共养老金制度实践及效果如何。第二大板块包括第三章到第六章，从经济学的角度分析了公共养老金制度从现收现付制向DC型个人账户预先积累制过渡的必要性和可能性问题。第三大板块包括第八章和第九章，是在前几章的基础上，研究公共养老金制度的目标和政策选择，探寻适合中国国情的公共养老金制度模式及其构建方略。

本书各章内容如下：

第一章全面概括了经济学研究养老保障问题的各种理论及其政策主张。文中把这些研究归纳为西方主流经济学的老年保障理论、西方非主流经济学的老年保障理论和马克思主义老年保障理论。在西方主流经济学老年保障思想发展过程中，经济自由主义和国家干预主义始终并行其中。当前世界范围内有关公共养老金制度模式选择问题的争论只不过是经济自由主义和国家干预主义观念在新时期的新表现。而西方非主流经济学主要是从社会阶层、政治结构等角度对养老保险制度的起源、性质和功能等进行考察和解释。马克思主义则从产品分配关系和社会再生产角度出发，论述了建立公共养老金制度的必要性、养老金的来源和本质以及建立养老保障的责任主体等。

第二章考察了工业化国家公共养老金制度的变迁和中国公共养老金制度的改革历程。现代公共养老金制度是工业化的产物，而民主政治斗争则会加速它的产生。特殊的政治经济条件，使得德国取得了公共养老金制度缔造者的地位。二战后现收现付的公共养老金制度的繁荣发展，是凯恩斯主义的全面干预的政策影响的结果。由于经济环境和人口环境的变化，公共养老金制度从20世纪70年代至今，进入了改革期，而DC型现收现付制这一新方案的出现，即是这一改革期的创造性成果。20世纪80年代中期，中国城乡公共养老金制度也开始了改革，然而至今依然处于这一艰难的历程中，远未达到理想的彼岸。反思之，则不难发现，关键在于中国公共养老金制度改革的指导思想、价值目标和功能定位失当。

第三章分析了公共养老金制度的结构模式和运行机制。一个公共养老金制度往往是由几个养老金计划以不同的方式和权重组合而成的，而不同的养老金计划又是由不同的融资方式和收益计发方式组合而成。同时，任何一个养老金计划都必须遵循收支平衡的原则。从财务平衡的角度，公共养老金计划可以分为现收现付制和完全积累制这两种最基本但截然不同的资金运行方式，在此基础上又衍生出了具有两种类型混合特征的部分积累制。研究养老金计划的资金运行机制，可以探寻在不同的养老金计划下，养老金获得增长的物质基础，以便为公共养老金计划是否应从现收现付制转向基金制提供理

论支持。在各种养老金计划中，NDC 计划堪称是政府的一个新颖的政策工具。

第四章探讨了公共养老金计划的资源配置效应。资源配置主要是从效率的角度来评价公共养老金制度的。养老金经济学对于这一问题的研究，在理论上有两条线索，一是不同养老金计划的经济增长效应，二是不同养老金计划的劳动力资源配置效应。对前者的研究，往往是和养老金计划与储蓄的关系联系在一起的。对于后者，则主要涉及劳动力市场的激励问题。基金制有利于储蓄的增加从而有利于经济增长的说法并没有充分的理论依据。至于养老金计划的劳动力市场激励问题，则主要是一个具体的政策设计问题，与采取何种融资方式无关。中国现行公共养老金制度由于激励机制不强，费率高，导致了劳动力市场的扭曲。因此，激励机制强、具有便携性且有利于降低费率的模式，是中国公共养老金制度模式的必然选择。

第五章分析了公共养老金计划的成本和缴费率。养老金计划的成本主要包括养老金经济成本和养老金计划的管理成本。通过对美国养老金计划管理成本的实证研究发现，私营的 DC 型基金制的管理成本要远远高于公共管理的现收现付制。在不同融资方式下，影响养老金计划缴费率的因素不同。在中国，由于自我负担率大于制度赡养率，在养老金经济成本相同的情况下，DC 型基金制的自我维持能力要大大地低于现收现付制，如果将管

理成本等因素考虑进去，则这一不利情况会更加突出。因此，较之于纯粹的现收现付制，现行“统账结合”制度是一个较为无效的制度安排。

第六章引入风险因素，考察公共养老金计划与退休收入供给问题。不同的养老金计划，影响退休收入的因素是不同的，总的来说，DC 型基金制比现收现付制面临更多的不确定性，从而使基金制下退休收入的实际替代率很可能大大地偏离目标替代率。

第七章考察了公共养老金制度的转型。目前，大部分国家的公共养老金计划，都试图从由政府管理的、现收现付的、给付确定型的养老金计划，向由私营机构营运的、缴费确定的、个人账户预先积累式的养老金计划转变。然而这一转型不仅要求公共部门和私营部门具备较强的能力，而且还面临偿付旧制度下的养老金债务这一难题。从实际情况来看，很多发达国家都没有能力偿还这一债务。而从经济学的角度来看，偿还养老金债务并不是一种理性行为，从现收现付制转向个人账户预先积累制也是毫无意义的零和博弈。对于中国来讲，这种过渡不仅面临财政困难，更重要的是前提条件不具备。

第八章探讨了公共养老金制度目标和政策选择问题。要设计一个合理的公共养老金制度，首先应就制度目标统一认识。在目标确定的情况下，由于同一个目标可以通过不同的方式达到，因而可以有多种政策选择。但这并不意味着各国可以随意挑选和混合使用任何一种养老

金制度形式。在发展中国家,由于公共部门和私营部门能力不强,因而公共养老金制度模式选择的范围有限。巴西农村社会养老保险制度的成功,为中国公共养老金制度,特别是农村社会养老保险制度的建立提供了宝贵的经验。

第九章探讨了中国公共养老金制度模式的选择及其构建问题。适宜的公平与效率价值取向,是制度有效运行的前提。在此价值导向下,关键在于选择一个适合中国国情的公共养老金制度模式。从国情出发,中国宜选择以DC型现收现付制为中心和主导的公共养老金制度模式。这一模式不仅避免了制度转轨造成的高缴费率,而且具有较强的激励机制、较低的制度运行条件要求和较高的便携性,能将中国公共养老金制度覆盖面小、二元经济不断一元化的社会现实转化为公共养老金制度均衡发展的优势条件,为构建城乡一体化的公共养老金制度提供了一个可行的思路。

三、研究的角度和方法

养老金问题涉及经济学、社会学、人口学、伦理学等多学科,是一个多学科交叉的研究领域,本文则是从经济学的角度研究养老金制度的运作机理的。在分析中,运用了比较分析、规范分析与实证分析等方法。