

中国社会保障改革探索丛书

朱青主编

养老保障

多支柱养老体系下的 公共养老金计划

朱青 郭雪剑◎著

Yanglao Baozhang
Duo zhizhu Yanglao Tixixia de
Gonggong Yanglaojin Jihua



中国社会保障改革探索丛书 □ 朱青 主编

养老保障

多支柱养老体系下的 公共养老金计划

◎ 朱青 郭雪剑 著

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

养老保障: 多支柱养老体系下的公共养老金计划/朱青, 郭雪剑著. —北京: 中国社会出版社, 2007. 2

(中国社会保障改革探索丛书)

ISBN 978-7-5087-1666-4

I. 养… II. ①朱…②郭… III. 老年人社会保障—制度—中国 IV. D632.1 F842.67

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 022176 号

书 名: 养老保障多支柱养老体系下的公共养老金计划

著 者: 朱 青 郭雪剑

责任编辑: 邢幼孜 李军伟

出版发行: 中国社会出版社 邮政编码: 100032

通联方法: 北京市西城区二龙路甲 33 号新龙大厦

电 话: (010)66051698 电 传: (010)66051713

邮购部: (010) 66060275

经 销: 各地新华书店

印刷装订: 中国电影出版社印刷厂

开 本: 145mm × 210mm 1/32

印 张: 7.5

字 数: 139 千字

版 次: 2007 年 4 月第 1 版

印 次: 2007 年 4 月第 1 次印刷

定 价: 13.00 元

(凡中国社会出版社图书有缺漏页、残破等质量问题,本社负责调换)



朱青 经济学博士 丛书主编简介

经济学博士，中国人民大学财金学院财政系主任、教授、博士生导师。主要研究领域包括社会保障、财政税收理论、税收制度等。已在《财贸经济》、《财政研究》、《经济理论与管理》等核心刊物上发表论文数十篇，并著有《社会保障初论》、《养老金制度的经济分析与运作分析》、《国际税收》等教材或专著。同时兼任中国社会保险学会理事、中国财政学会理事等职。作为访问学者或高级访问学者先后出访欧盟委员会、美国纽约州立大学管理学院和美国加州大学伯克利分校经济系。

郭雪剑 博士 本书作者简介

中国人民大学财政学博士研究生。主要研究方向为财政税收理论与政策、社会保障理论与政策。曾参与教育部关于“中国社会保障制度完善与财政支出结构优化研究”的课题。主要研究成果有：《发达国家政府间社会保障管理责权划分初探》、《失业保障的范围诠释及制度选择》、《新型农村合作医疗制度研究》、《构建和谐社会保障对象分享经济发展成果》等。

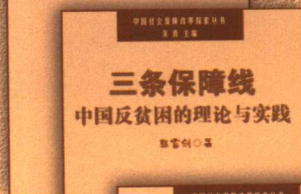




农村社会保障

关注农村民生问题

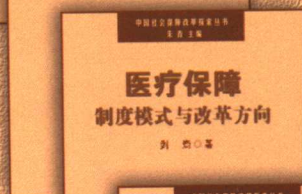
张 莹 著



三条保障线

中国反贫困的理论与实践

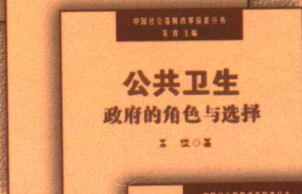
张雪剑 著



医疗保障

制度模式与改革方向

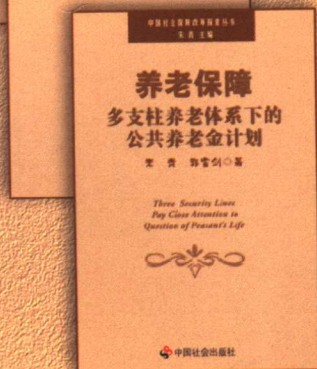
刘 燕 著



公共卫生

政府的角色与选择

张 莹 著



养老保障

多支柱养老体系下的
公共养老金计划

张 莹 张雪剑 著

Three Security Lines
Pay Close Attention to
Question of Pensioner's Life



中国社会科学出版社

责任编辑：邢幼孜 李军伟

封面设计：赵世宏 张 洁

序

社会保障是当前我国上上下下都十分关注的一个社会热点问题。进入 21 世纪以来，党和国家开始把社会保障问题放到一个崭新的高度来认识。2002 年 11 月党的十六大报告将建立健全同经济发展水平相适应的社会保障体系，看成是“社会稳定和国家长治久安的重要保证”。2003 年 10 月召开的党的十六届三中全会认为“健全社会保障制度是完善社会主义市场经济体制的主要任务”。2006 年 10 月召开的党的十六届六中全会则把加紧建设社会保障制度作为实现和谐社会的一项重要任务。在国家的决策层十分重视社会保障制度建设的同时，普通百姓也越来越关心与自己切身利益息息相关的社会保障问题。据零点研究咨询集团最新公布的《2006 年中国居民生活质量报告》显示，在 2006 年社会保障以 37.9% 的比例首次成为公众最关注的问题。

社会保障是人类社会经济保障的一种方式，它是由政府直接出面在全社会范围内向面临经济风险或生活困难的社会成员提供基本物质帮助的一种经济保障计划。我国早在建国之初就在城镇国营企业和一部分集体企业中建立了社会保障制度，但这种社会保障制度和水平是与当时的计划经济体制相适应的。经济改革以后，我国从 20 世纪 80 年代中期开始推进社会保障制度的改革和完善。国家首先对城镇的社会保

险制度进行了改革，陆续推出或创立了新型的养老、失业、医疗和工伤社会保险计划；随后，对城镇的社会救济制度进行了全面的改造，建立了下岗职工生活补贴计划和城镇居民最低生活保障（低保）计划。随着城镇职工社会保障制度改革的不深入，国家开始把注意力转向农村。目前，农村居民的最低生活保障计划以及新型农村合作医疗制度正在紧锣密鼓地建设之中。

尽管我国在社会保障改革领域取得了巨大的成就，但现行的社会保障制度仍存在许多缺陷，亟待进一步的改革和完善，而其中也有许多难题等待着人们去研究和解决。例如：

(1) 我国现行的基本养老保险制度实行“统账结合”的运行模式，但由于个人账户“空账”运行，整个养老保险制度仍建立在现收现付的筹资体制之上。这种现收现付的养老保险制度能否应对人口老化的挑战？个人账户“做实”的改革是否有必要，以及能否成功？

(2) 我国的失业保险制度是从1986年开始建立起来的，1999年保险范围得到了进一步的扩大。在国外，失业救济是解决工人短期性失业的一种过渡性措施。而在我国，工人面临的主要是技术性、结构性和资本缺口型等长期性失业。在这种情况下，失业保险计划如何应对我国的失业问题？另外，我国城镇面临着巨大的就业压力，政府的失业保险计划未来能否以及如何筹集到充足的资金？

(3) 我国城镇职工基本医疗保险制度的改革是从1998年开始的，到现在已将近10个年头，但老百姓“看病贵”甚至看不起病的问题仍没有得到彻底的解决。从发达国家的



经验看，社会医疗保障是最难实施的一项社会保障计划。如果保障制度过于慷慨，则会造成制度的低效率和资源浪费问题；而如果保障制度过于苛刻，则受保人又会陷入看不起病或因病致贫的窘境。那么，在我国现有的经济发展水平下，社会医疗保障应采取何种模式？政府如何在现有的财力条件下真正解决一部分人看不起病的问题？

(4) 我国的公共卫生体系经历了 50 多年的发展历程，但仍然面临着许多问题。如果说“看病贵”的问题是医疗保障制度不合理造成的，那么“看病难”的问题则可以归咎到现行的公共卫生体系。政府在公共卫生领域如何加大投入？公共卫生体系如何才能更有效率？

(5) 我国城镇居民的低保制度是从 20 世纪 90 年代中期开始陆续建立起来的。在各种社会保障计划中，低保计划是最“奢侈”的项目，因为它可以向有劳动能力的社会成员无限期地提供资助，从而可能会给政府带来巨大的财政包袱。一些发达国家直到 20 世纪 80 年代才实施低保计划。那么，像我国这样经济不十分发达而且政府财政也不宽裕的国家如何保证为低保计划筹集充裕的资金？政府应当制定怎样的低保线？在现有的财力条件下政府如何才能做到应保尽保？

(6) 我国农村的社会保障制度过去基本上是一片空白，近些年来国家开始重视农村居民的社会保障问题，在农村开展了养老、医疗和低保等项目的制度建设。由于人口多、收入水平低、发展很不平衡等多方面的原因，农村的社会保障制度建设与城镇相比要复杂得多。国家是否应当在农村建立与城镇居民相似的养老、医疗社会保险计划，或者打通城镇

和农村居民的社会保障制度？在农民大量进城务工的情况下，国家要不要单独为农民工这个群体建立一个社会保障计划？目前这种自愿性的、资金以国家补贴为主的新型农村合作医疗这条路今后是否走得通？

由于先进的意识形态和落后的生产力之间存在着巨大的矛盾，加之拥有60%左右的农业人口，中国社会保障的制度建设从全世界范围看都是最艰巨的、最复杂的。面对这么一项任重而道远的巨大工程，国内的学术界并没有退缩，许多社会保障领域的专家、学者一直在积极地探索中国社会保障制度的改革之路。摆在读者面前的这套“中国社会保障改革探索丛书”，就是在中国社会出版社的大力支持下，由一部分中青年学者撰写的、反映他们长期潜心研究中国社会保障问题的书面成果。这套丛书几乎涉及到了当前我国社会保障改革的所有领域，作者本着理论联系实际和“把复杂的事情简单化”的宗旨，尽量用通俗易懂的语言，深入浅出地介绍了相关的社会保障理论、国外的制度经验和我国具体的改革实践，分析了我国社会保障改革中出现的种种问题，并在总结前人研究成果的基础上，对一些重大的理论问题和改革措施谈了自己的看法。我相信，这套丛书对于希望了解我国社会保障现状和前景的普通群众以及正在从事社会保障问题研究的官员和学者都会有所裨益，也希望这套丛书的一些观点和看法能为今后中国社会保障制度的改革提供一些有益的思路。

朱 青

2007年1月22日

2.2	公共养老金计划的举办方式	37
2.3	公共养老金制度的结构模式	42
2.4	养老社会保障私有化:一种对公共养老金计划的否定	47

第3章 “统账结合”:中国公共养老金制度的模式选择

61

3.1	我国公共养老金制度的历史沿革	63
3.2	探究“统账结合”的内涵	77
3.3	我国为什么要选择“统账结合”	84
3.4	现行的“统账结合”式公共养老金制度	92

第4章 资金筹集:公共养老金计划运行的核心环节

97

4.1	揭开“社会保险税”的面纱	99
4.2	政府预算如何为公共养老金计划“输血”	106
4.3	公共养老金计划的三种筹资模式	116
4.4	人口老龄化与我国筹资模式的选择	122

第5章 企业年金:公共养老金计划的重要补充

149

- 5.1 国外企业为什么对企业年金趋之若鹜 151
- 5.2 企业年金的举办方式 166
- 5.3 我国是否要大力发展企业年金 172
- 5.4 我国企业年金的发展现状 177

第6章 保值增值:如何管好用好养老保险基金

187

- 6.1 养老保险基金的投资原则 189
- 6.2 养老保险基金应投向何方 194
- 6.3 公共养老保险基金的投资与管理 199
- 6.4 私人养老保险基金的投资与管理 207

主要参考文献

221

后 记

227

第 1 章

老年人的经济风险：原始防范机制与公共养老金计划

任何名副其实的社会保障计划，都必须保证每个公民在其一生的工作中，只要尽其所能地履行了劳动义务，作为权利，都能在年老退出工作后申领足以维持基本生活的收入。这就意味着，作为社会保障计划的基本部分的社会保险，要在劳动者退出工作后为其提供退休养老金，使劳动者即使没有其他任何经济来源也能满足其基本生活。

——(英)贝弗里奇《贝弗里奇报告》

老年人面临的经济风险

3

工业化对人类社会传统养老方式的
挑战

8

公共养老金计划的产生与发展

15

1.1 老年人面临的经济风险

谈起有关老年人的问题，首先应该清楚什么是老年人。世界上公认的标准是把年龄在65岁以上的人视为老年人，不过，不同国家的具体标准会有一些差别。总的来看，对老年人的界定主要是从生理层面展开的，表明人的生理已达到了某一个阶段，在这个阶段，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。由于劳动能力基本丧失，现代社会往往要求老年人退出劳动力队伍，也就是通常所说的退休。但是，老年与退休却存在根本上的区别。与根据生理原因界定的老年不同，退休是一种制度安排，是确定劳动者在一定年龄和一定条件下退出劳动力队伍的制度。

1.1.1 老年人的收入来源与水平

在现代货币经济条件下，人们的经济保障与货币收入是分不开的，一个人的货币收入越多，其经济保障程度也就越

高。由表 1-1 可知，在除日本以外的发达国家，老年人的收入主要来自社会转移支付和资产收入。而且，从近些年来发展趋势看，多数发达国家社会转移支付在老年人总收入中所占的比重不断上升，这一比重在瑞典甚至超过了 80%。但在大多数发展中国家，老年人的收入来源主要是自己的劳动收入、子女供养和社会救助。发达国家与发展中国家老年人收入来源不同的原因在于：发达国家在全社会范围实行较为严格的劳动退休制度，且有较为发达的社会保障福利制度；而发展中国家由于经济发展水平较低，社会保障制度相对不够发达，且人口中的很大一部分生活在农村，无法实施现代国家城市中普遍实行的退休制度，只要身体状况允许，劳动参与就不受限制。

表 1-1 一些国家 65 岁以上老年人可支配收入的来源分布 %

国家	20 世纪 80 年代中期			20 世纪 90 年代中期		
	劳动收入	资产收入	社会转移支付	劳动收入	资产收入	社会转移支付
加拿大	22.9	41.1	36.0	20.7	44.1	35.2
芬兰	22.4	11.4	66.2	13.7	6.8	79.6
德国	18.2	11.5	70.4	10.3	16.7	73.0
意大利	45.8	2.3	51.8	33.0	1.8	65.2
日本	85.3	5.0	9.8	63.9	6.3	29.7
荷兰	18.0	41.1	40.9	12.7	47.0	40.3
瑞典	10.3	12.2	77.6	8.1	10.1	81.7
英国	19.1	34.9	46.1	14.1	43.0	42.9
美国	27.0	44.8	28.1	29.6	39.8	30.6

资料来源：Steven A. Nyce, Sylvester J. Schieber, *The Economic Implications of Aging Societies*.

在雇佣劳动制度下，老年人达到了法定退休年龄一般就要从劳动岗位上退下来，这样，他们的工资收入就会中断。

如果老年人在年轻时没有进行储蓄或储蓄得不够，其退休后的生活就会陷入困境（这就是所谓的退休风险）。一般来说，退出经济活动的老年人，尽管可能转而享受社会保障福利待遇，但其收入水平一般要低于其退休前的水平。比如在美国，2000年的个人收入分布中，45岁~54岁组的收入水平最高，而65岁以上的老年人收入水平最低，其中75岁及以上的老年人收入水平更低；在最低收入组的各年龄人口中，老年人口占了将近40%。

1.1.2 老年人面临长寿风险

老年人一般还面临着长寿风险。所谓长寿风险，是指人们在年轻时为自己的退休生活进行了一定的储蓄，但由于寿命较长，所积累的储蓄不足以满足退休后的全部生活开支，从而在晚年陷入贫困。虽然人们可以预知自己终有一天要步入老年，因而从理论上说每个人都可以通过年轻时的自我储蓄来维持退休后的生活开支，然而到目前为止，人们还不能准确地预知自己退休后的余年究竟有多长。这样，人们一旦长寿，或由于短视而低估自己的存活年限，其年轻时期的储蓄量就可能不足以维持最后的余生。另一方面，如果人们为了防范长寿风险而在工作期进行过量的储蓄，则在去世后又会留下大量的遗产，这样他们年轻时的生活就会受到一定的影响。美国经济学家科特利科夫等人的研究就表明，如果没有养老保险计划，个人在没有留遗产动机的情况下也可能会将自己全部财富的三分之一留给后代。

老年人还是医疗服务的主要消费者，他们在晚年生活中