

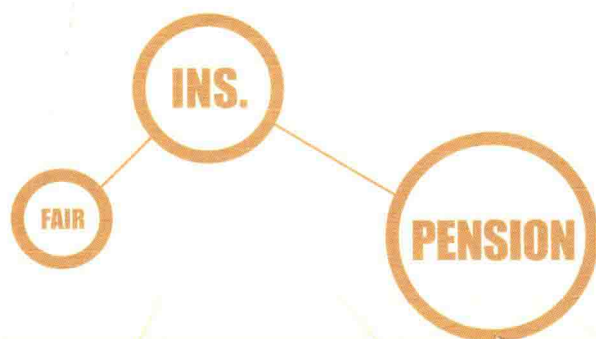
中国现实经济热点问题系列

建立更加公平的养老保险制度

理论分析与中国实践

Establish more Equitably Pension System
Theoretical Analysis and Practice in China

关博 著



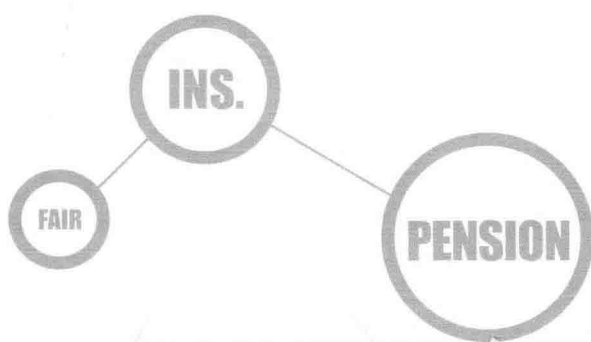
经济管理出版社
ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

建立更加公平的养老保险制度

理论分析与中国实践

Establish more Equitably Pension System
Theoretical Analysis and Practice in China

关博 著



经济管理出版社
ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

建立更加公平的养老保险制度：理论分析与中国实践/关博著. —北京：经济管理出版社，2016.9

ISBN 978-7-5096-4475-1

I. ①建… II. ①关… III. ①养老保险制度—研究—中国 IV. ①F842.67

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 152875 号

组稿编辑：申桂萍

责任编辑：高 娅

责任印制：黄章平

责任校对：雨 千

出版发行：经济管理出版社

(北京市海淀区北蜂窝 8 号中雅大厦 A 座 11 层 100038)

网 址：www.E-mp.com.cn

电 话：(010) 51915602

印 刷：北京九州迅驰传媒文化有限公司

经 销：新华书店

开 本：720mm×1000mm/16

印 张：16

字 数：228 千字

版 次：2016 年 9 月第 1 版 2016 年 9 月第 1 次印刷

书 号：ISBN 978-7-5096-4475-1

定 价：49.00 元

·版权所有 翻印必究·

凡购本社图书，如有印装错误，由本社读者服务部负责调换。

联系地址：北京阜外月坛北小街 2 号

电话：(010) 68022974 邮编：100836

目 录

第一章 导 论	001
一、问题的提出	001
(一) 政策价值	001
(二) 理论意义	002
二、概念界定	003
(一) 养老保险制度及其分类	003
(二) 社会公平及更加公平的养老保险制度	005
三、研究背景	008
(一) 经济发展全面进入新常态	008
(二) 尊老敬老的传统文化	009
(三) 促进社会公平正义的政治意识形态	011
(四) 人口老龄化形势更加严峻	012
(五) 新型城镇化有序推进	013
四、研究设计与基本思路	015
(一) 研究方法	015
(二) 主要研究内容	016
五、研究特色与创新点	017

第二章 养老保险制度的理论基础	019
一、旧福利经济学	019
(一) 旧福利经济学基本观点	019
(二) 旧福利经济学的养老保险理论	020
二、新福利经济学	022
(一) 新福利经济学基本观点	022
(二) 新福利经济学的养老保险理论	023
三、马克思主义经济学	025
(一) 马克思六项扣除理论	025
(二) 列宁国家保险理论	026
四、凯恩斯主义经济学	028
(一) 凯恩斯的有效需求不足理论与政府干预思想	028
(二) 凯恩斯主义经济学的养老保险理论	030
五、新自由主义经济学	031
(一) 新自由主义经济学的主要流派及观点	031
(二) 新自由主义经济学的养老保险理论	033
第三章 养老保险制度的经济学和政治学分析	039
一、养老保险制度的经济学框架分析	039
(一) 养老保险制度的生成动机	039
(二) 自愿框架下养老保险政策的生成机制	040
(三) 非自愿动机下养老保险政策的生成机制	043
二、养老保险制度的政治学框架分析	046
(一) 政治系统视角下的养老保险制度	046
(二) 政治选择视角下的养老保险制度	048

第四章 养老保险制度公平性的国际比较	053
一、自保公助型养老保险制度：以美国为例	053
(一) 美国养老保险制度运行方式	053
(二) 美国养老保险制度的代内公平调节机制	055
(三) 美国养老保险制度的代际公平情况	057
二、福利国家型养老保险制度：以加拿大为例	061
(一) 福利国家型养老保险模式的主要特征	061
(二) 加拿大“0+1”的养老保险结构	062
(三) 加拿大养老保险制度的代内公平调节机制	064
(四) 加拿大养老保险制度的代际公平情况	067
三、国家保险型养老保险制度：以前苏联为例	069
(一) 前苏联保险型制度的运行方式	069
(二) 前苏联养老保险制度的代内公平调节机制	070
(三) 前苏联养老保险制度的代际公平情况	072
四、名义账户型养老保险制度：以意大利为例	074
(一) 意大利养老保险制度改革及名义账户制引入	074
(二) 意大利名义账户制运行方式	075
(三) 意大利养老保险制度的代内公平调节机制	076
(四) 意大利养老保险制度的代际公平情况	077
五、基金积累型养老保险制度：以智利为例	079
(一) 智利养老保险制度改革	079
(二) 基金积累制养老保险制度运行方式	080
(三) 智利养老保险制度的代内公平调节机制	081
(四) 智利养老保险制度的代际公平情况	083
六、国际比较分析的结论与启示	085
(一) 养老保险制度普遍存在维护社会公平的功能	085

(二) 养老保险制度公平性效果因制度模式选择存在差异	087
(三) 制度要件设计与养老保险公平性效果关联显著	089

第五章 养老保险制度公平性测量与政策评估框架 095

一、养老保险代际公平性的测量	095
(一) 测量不同代人的养老保险内生回报率	095
(二) 测量老年社会保障负担系数	097
(三) 测量养老保险转轨的代际福利外溢效应	098
二、养老保险代内公平性的测量	102
(一) 基于收入与替代率关系进行经验性测量	102
(二) 基于累进系数法测量养老保险制度的代内公平性	104
(三) 运用个体精算模型推导群体间收入调节作用	107
三、养老保险制度公平性的公共政策评估框架	109
(一) 养老保险制度公平性评估的方法选择	109
(二) 养老保险制度公平性评估框架	110

第六章 我国养老保险制度的改革历程 113

一、计划经济时代的养老保险制度	113
(一) 劳动保险制度建立的背景	113
(二) 劳动保险制度的建立及政策演进	115
(三) 劳动保险制度的运行机制及存在问题	117
二、建立“统账结合”基本养老保险制度的改革动力	119
(一) 养老保险制度的改革背景	119
(二) 选择“统账结合”模式的主要原因	121
三、建立“统账结合”基本养老保险制度的改革历程	124
(一) 推动社会统筹与个人账户相结合的改革探索	124
(二) “统账结合”制度架构的正式确立	126

(三) “统账结合”模式的改革	127
四、我国基本养老保险制度模式与东亚福利模式的异质性辨析	129
(一) 关于东亚福利模式与我国养老保险制度的讨论	129
(二) 我国养老保险制度与东亚福利模式的多维度匹配分析	131
(三) 异质性形成原因分析	135
第七章 我国养老保险制度的代际公平性评估	139
一、代际收入转移机制的价值取向变迁	139
二、个人账户空账运行及代际公平影响	142
(一) 个人账户空账形成的原因	142
(二) 个人账户空账运行的代际逆公平效应	144
三、做实个人账户政策及其实施效果评价	145
(一) 转制成本责任主体确定	145
(二) 做实养老保险个人账户政策的主要措施	148
(三) 做实效果评价——以黑龙江省为例	153
四、代际收入转移机制的充足性分析	157
(一) 绝对保障水平的充足性评估	157
(二) 相对保障水平的充足性评估	165
五、代际收入转移机制应对人口老龄化的适应性分析	171
(一) 现收现付制对人口老龄化的适应性：基于艾伦 条件的判断	171
(二) 名义账户制度的适用性分析	179
第八章 我国养老保险制度的代内公平性评估	183
一、代内共济性的价值取向	183
(一) “统账结合”的代内共济设计初衷	183
(二) 代内共济性导向变迁效果测算	185

二、养老保险制度的收入差距调节作用测算	190
(一) 收入水平对养老金替代率的影响	190
(二) 不同收入群体的内生回报率分析	194
三、养老保险制度对行业间和地区间收入差距的矫正作用测算	198
(一) 行业间收入差距调节作用及测算	198
(二) 地区间收入差距调节作用及测算	204
第九章 推动建立更加公平养老保险制度的政策建议	211
一、清偿转制成本，做实个人账户	211
(一) 做实个人账户的公平性影响	211
(二) 养老保险转制成本清偿路径分析	214
二、改革退休规则，延迟退休年龄	216
(一) 延迟退休年龄的公平性影响	216
(二) 延迟退休年龄的改革路径	218
三、健全兼顾各类人员的待遇调整机制，保障退休职工权益	224
(一) 健全待遇调整机制的公平性影响	224
(二) 健全养老金调整机制的政策工具选择	225
四、加快推进基础养老金全国统筹，缩小地区间不合理 待遇差距	228
(一) 基础养老金全国统筹的改革路径及公平性影响	228
(二) 推动基础养老金全国统筹的改革思路	230
参考文献	231
后 记	247

第一章 导 论

一、问题的提出

（一）政策价值

社会保障是国家重要的社会经济制度，是实现民生改善和社会公平正义的基本制度载体，是推进基本公共服务均等化、缩小收入分配差距的重要政策工具，被称为民生的“安全网”和社会运行的“稳定器”。养老保险又是社会保障的主要制度安排之一。从筹资水平来看，职工基本养老保险制度的缴费率达到 28%，能够占到社会保险总筹资水平的 70%左右。从保障能力来看，各类基本养老保险制度是目前覆盖最广泛的社保制度，覆盖总人口超过 8 亿人，目标人群已经实现了制度全覆盖。

改革开放以来，我国养老保险制度建设取得了长足进步，基本建立起了覆盖城乡的保障体系，实现了由职工保障向城乡全体居民保障，由单一层次保障向多项目、多层次全面保障的重大变革。但也应看到，目前的养老保险制度还存在着很多不足，如制度结构不统一、待遇确定机制不科学、保障主体不健全、管理体制不顺畅、保障能力不充分、远期财务负担过重的风险等。

中共十八大报告提出了要坚持“全覆盖、保基本、多层次、可持续”的

方针，以增强公平性、适应流动性、保证可持续性为重点，全面建成覆盖城乡的社会保障体系。十八届三中全会进一步提出了建立更加公平、可持续社会保障制度的新目标，将制度的公平发展放在了相对重要的位置，这充分反映了人民群众呼唤更加公平的社会保障政策的强烈愿望，充分考虑了完善统账结合、改革待遇确定和待遇调整机制等方面的紧迫改革要求，是我国社会保障改革的又一次重大战略选择。

当前，我国经济社会发展全面进入新常态发展阶段：经济出现结构性减速趋势，财税收入增幅进一步收窄，人口老龄化形势更加严峻，新型城镇化加速推进。而养老保险是我国社会保障政策的重要项目，职工基本养老保险的筹资水平占社会保险总筹资的一半以上。在此背景下，充分把握下一步深化养老保险制度的改革方向，深入系统地分析养老保险制度在公平性方面的不足、制约因素和改善路径，具有重要的现实意义和政策指导价值。

（二）理论意义

养老保险制度一直是国内外理论学界研究的重点问题。目前，国内学者从政策和理论角度，对于我国养老保险的公平性问题进行了广泛的研究，并形成了具有一定共识性的结论。与改革初期相比，我国养老保险的公平性有了较大的改善，特别是中共十六大以来，在“加快建立覆盖城乡居民的社会保障体系”目标的指引下，基本养老保险开始作为一项基本公共服务人人享有。但受到个人账户“空账”运行、制度碎片化、养老金双轨制等改革瓶颈的制约，目前养老保险制度在代际公平性上仍存在较大的缺失，无法完全应对人口老龄化的挑战，不能完全适应社会主义市场经济体制的要求，与城乡居民的实际期望之间也存在着一定差距。

国外学者对于社会保障的研究集中在如下方面：一是评估社会养老保险制度筹资模式改革的经济社会效果，特别是现收现付制向基金积累制转轨可能产生的经济外部影响。二是进行社会保障的国际比较分析，总结不同国家养老保险模式特征及背后形成的原因，在竞争比较中归纳完善养老保险制度

设计的普遍规律。三是对本国养老保险制度绩效进行评估,并提出改革方向。四是对养老保险具体机制设计进行分析和优化,如职业养老金制度构建、养老保险基金管理模式选择等。

整体来看,国内外对于养老保险问题的研究已经取得了较为丰厚的成果。这些研究为我们研究中国问题提供了丰富的文献材料和有益的研究思路。但总的来看,目前的研究成果与政策环境发展结合不紧密,特别是对我国经济 and 财政收入增速下行、养老保险制度建设完善、新型城镇化等新的政策环境考虑不足。因此,深入而系统地研究在“全民社保”的新形势下,养老保险制度在公平性方面出现的新问题、新挑战,并提出符合公共政策体系发展方向和社保制度前进目标的对策建议,具有重大的理论意义。

二、概念界定

(一) 养老保险制度及其分类

1. 养老保险制度

社会保障视域下的养老保险制度,是指由政府发起,雇主雇员供款,通过让渡一部分在职期间的现金收入,换取劳动者退休之后获得老年经济支持,以应对和管理老年经济风险的制度化政策安排。在我国,根据《社会保险法》的界定,养老保险制度是指城镇职工基本养老保险制度、城乡居民养老保险制度等基本养老保险制度。

2. 养老保险制度分类及改革

根据财务组织方式的不同,养老保险制度存在三种模式。第一种是传统的现收现付制,采用横向财务平衡方式,养老基金收入大致等于当期所需要兑付的债务,但总资产要远远小于总负债。第二种是基金积累制,养老基金

的资产与需要清偿的负债完全对应，但是当期收入会大于当期债务，大部分资金被沉淀下来。第二种是指除了两种经典模式之外，在实践中发展出了混合制的养老保险模式，即在一个养老保险计划下，同时包括现收现付制和基金积累制两种组合方式。

所谓养老保险制度改革，是指养老金制度从现收现付制逐步基金积累化，向部分积累制或者完全积累制转型。对于福利国家普遍施行的国民年金制度而言，资金来源自当期财政的拨付，具有强烈的非排他性和一定的非竞争性，公共物品的特征鲜明。美国老年残障和遗属保险制度为代表的投保自助模式，虽然需要参保者个人供款，实现了有效的排他，但是在养老金资源的供给和配置过程中，政府行政力量仍然起到了完全垄断的主导作用，这些制度依然可以被归类为“准公共品”。养老保险制度的结构性改革都会伴随着将公共账户转型为个人账户，因此改革不仅涉及制度的筹资模式变动，从更深层次而言，在一定程度上提高了制度的私人属性。

3. 个人账户养老保险的性质辨析

养老保险制度中的个人账户是指在制度运行中，将个人的供款或者权益累积起来，并进行记录，以在未来年老时提取使用的强制性制度安排。个人账户制度并不一定意味着完全的私有化，引入个人账户也不意味着彻底否定养老金制度的公共性质。Holzmann 和 Palacios (2003) 曾经对个人账户的概念进行了辨析：个人账户可以是积累的或非积累的、公共管理的，或者部分私营管理的，或者全部私营管理的。因此私人属性是部分的、不完全的。即使对于全部私有的完全积累型个人账户制度，依然表现出政府干预和公共管理。

在德国等发达国家，因为人口老化产生的财务压力，传统的政府主导的养老保险支柱逐渐压缩，但同时政府大力发展企业养老金支柱作为补充，在削减财务负担的同时维持退休者的总保障水平。对于企业养老金，政府并不是采取放任的态度，完全交由市场运行，而是采取了积极的管制、引导和鼓励政策，促进职业养老金的供给。例如，在德国，自 21 世纪初开始，政府逐步降低了对未来退休者的法定养老金的待遇承诺，《职业养老金法》规定，根

据养老金类型差异，企业可以获得不同的税收优惠，以减少开办企业养老金的成本。其他职业养老金发达的国家也有类似的税收优惠政策。对个人账户养老金提供税收减免，是公共财政对个人账户的补充和让利，实际是在财务维度上将个人账户养老金纳入了公共管理的范畴。因此仅依据个人账户的组织形式，就彻底否定了个人账户养老金所具有的社会保险的属性是不恰当的。

（二）社会公平及更加公平的养老保险制度

1. 公共政策领域下的社会公平

在现代社会中，推动实现社会公平是执政者制定公共政策的重要经济目标和基本价值导向。中共十八大报告提出要构建包括“权利公平、机会公平、规则公平”为主要内容的社会公平保障体系，努力营造公平的社会环境，保证人民平等参与、平等发展权利，也同时明确了我国政府要承担“社会公平维护者”的基本职能。中共十八届三中全会进一步强调，全面深化改革必须以促进社会公平正义、增进人民福祉为出发点和落脚点，社会公平问题在我国公共政策领域得到了越来越多的重视和保障。

公共政策领域所指的“公平”（Fairness）含义为：好、对、合理、正确、正当、公道、正义等，但就具体情境和具体政策而言，所涉及的公平理念千差万别。一是不同的主义（或哲学流派）有不同的公平原则。自由主义和社会民主主义、社会主义和资本主义、功利主义和罗尔斯主义对公平就有不同的判断标准。二是在统一的意识形态下，也承认历史不同的时期或不同的社会发展阶段有不同的公平原则。马克思主义认为，社会主义按劳分配是公平的，共产主义按需分配是公平的。三是对不同的经济社会政策，公平的价值导向会截然相反。在以市场经济为基础的经济政策领域，一般认为自由竞争、优胜劣汰是公平的；而在社会保障等社会政策领域，济危扶贫、同舟共济则是公平的重要内涵。

2. 公平与平等的辨析

公平（Equity）与平等（Equality）是公共政策领域中非常容易混淆的两

个概念。Morton Deutsch（1975）认为，公平和平等都是在分配正义的基础上加以考虑的，二者的差异在于对个人福利的条件和物品分配水平与分配程度。Martin Bronfenbrenner（1973）认为二者虽然有语言构词上的关联，但是词义上的差别是明显的：收入或财富的平等分配是客观的均等份额；而公平分配则是带有价值判断的，它指由需要、努力的程度、支付能力、所达成的结果、对组织的贡献等决定的份额。

日本学者高坂健次在分析从理想的平等社会到公平社会时，将平等和公平两个轴组合为4个单元（见表1-1）。在这4个单元中，他指出世间容忍的是1单元和2单元，不容忍的是3单元和4单元。这同样有助于我们理解平等与公平的关系以及社会应有的价值取向。潘锦棠（2012）在此基础上对“公平—平等”关系做了进一步阐释，指出中国初次分配中的1单元属于“同工同酬”，2单元属于“多劳多得”，3单元属于“干多干少一个样”，4单元属于“同工不同酬”。

表 1-1 公平与平等

维度	平等	不平等
公平	1（同工同酬）	2（多劳多得）
不公平	3（干多干少一个样）	4（同工不同酬）

3. 更加公平的养老保险制度

很多人将社会保障维护社会公平的功能，片面理解为强化分配结构均等化。但从上文的辨析可以看出，平等与公平二者存在一定的概念交叠，但平等是指结果的完全均等，特别是指收入和其他经济资源在全体社会成员中的无差异分配，而公平不仅带有主观价值判断，还包含了对起点和过程的考虑和尊重。因此，建立更加公平的养老保险制度，包含让分配更加均等的含义，但绝对不意味着回归计划经济时代的大锅饭。

根据我国社会保障制度的整体设计和养老保险的模式选择，我们应该对“更加公平的养老保险制度”做出如下认识：

一是基本养老保险全覆盖，保障权利人人共享。基本养老保险的全覆盖

不仅要做到制度全覆盖，而且要实现人群全覆盖和个体全覆盖，彻底消除保障盲点。这里所说的人人共享，是指每个居民无论其户籍、地域、经济收入水平，都可以获得均等的参保机会，并不意味着在当前就将所有城乡居民直接纳入一个统一制度，而是根据我国经济社会的具体发展阶段和不同群体的保障要求而分类施保，使每个群体都能各得其所。在制度建设更加完善，城乡间、区域间经济社会发展水平更加一致时，再逐步考虑做进一步的制度整合。

二是均衡供给能力和保障需求，实现权利义务相对应。更加公平的养老保险制度是我国养老保障体系的第二层次，不同于完全托底的社会救助机制，要继续体现精算公平理念，坚持“长缴多得”和“多缴多得”的待遇确定方式，实现保障权利与缴费义务相对应。

三是调节收入分配差距，分担老年经济风险。要尊重社会保障强化再分配的本质属性，与商业保险的完全“精算中性”和效率优先加以区别，坚持对低收入者、因退休较早而养老金较低者和老工业基金进行适当政策倾斜，有效化解经济脆弱群体的老年经济风险。积极发挥基本养老保险的收入调节功能，矫正因起点不公平而导致的机会不公平和结果不公平。

四是不同代际责任合理分担，制度发展平稳有序。制度代际负担合理，不能损害后代人的保障需求，如果通过将更沉重的支付责任转嫁给下一代或下几代人来避免发生财务缺口，那么这样的养老保险制度仍然是不可持续的。

五是多方主体责任合理适度，缴费压力适应经济社会发展水平。养老保险制度要与我国的具体国情和具体发展阶段相适应。养老保险的缴费率不能超过企业和个人的承受能力，减少社保制度对微观市场活力的干预。养老金替代率水平既要能保证老年基本生活所需，又要有基本的工作激励功能，特别是不能与在职收入发生“倒挂”。合理界定各级财政对养老保险的补助责任，避免形成福利冲突和福利依赖。

据此，可以将建立更加公平的养老保险制度归并为两个研究维度：其一为代内公平维度，主要考察在同代人之间，养老保险制度结构是否实现了公

平覆盖，是否实现了有效的收入差距调节。其二为代际公平维度，考察养老保险制度是否实现了合理的代际责任分担。

三、研究背景

（一）经济发展全面进入新常态

当前，我国已经全面进入经济新常态发展阶段，三期“叠加”特征明显，新常态下的新形势、新要求也成为影响我国养老保险政策导向的重要约束性背景。“新常态”之所以称为“新”，是相对于我国持续 30 余年高速增长期不同的新的发展阶段。在新常态下，经济发生结构性减速，并随之产生财政收入增幅收紧等一系列新的政策约束条件，政府对于养老保险的直接补贴能力受限，部分地区基金面临穿底风险，将对养老保险制度的改革方向选择和具体政策设计产生直接影响。

一是经济下行压力加大，增速结构性放缓。随着我国经济总体量的增大，再加上房地产等传统经济增长点疲软，基础制造业等传统产业边际产出收缩，低成本比较优势逐步丧失，发达国家“再工业化”挤压外贸空间，在内外因素综合作用下，我国经济潜在产出增长下降，很难持续保持 10% 以上的高速增长态势，经济结构性减速成为必然。2014 年，我国国内生产总值增长 7.4%，增速同比下降 0.27 个百分点，比“十一五”末期的 2010 年下降超过 3 个百分点。同时，东北地区等部分资源型省份经济减速趋势更加明显，其中黑龙江省 2014 年经济增速为 5.6%，辽宁省为 5.8%，吉林省为 6.5%，比全国总体水平分别低 1.8、1.6 和 0.9 个百分点。

二是产业转型升级加快，部分行业企业生产经营面临困难。随着我国人口红利消耗殆尽，低人力资本比较优势将不复存在，我国以低产业层次、低