

国家社会科学基金项目成果

Systematic research on the sustainability of basic
Endowment insurance system with SP&IRA for urban employees.

统账结合的城镇职工 基本养老保险制度 可持续性系统研究

蔡向东 著

国家社会科学基金项目成果

统账结合的城镇职工 基本养老保险制度 可持续性系统研究

Systematic research on the sustainability of basic
Endowment insurance system with SP/DBA for urban employees

蔡向东 著

图书在版编目(CIP)数据

统账结合的城镇职工基本养老保险制度可持续性系统研究/蔡向东著. —北京:中国劳动社会保障出版社, 2015

ISBN 978-7-5167-2314-2

I. ①统… II. ①蔡… III. ①城镇-职工-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(2015)第 315146 号

本书系在作者国家社会科学基金项目“统账结合的城镇职工基本养老保险制度可持续性研究”(项目批准号:10BSH061)的最终研究成果基础上完成,本书的出版获得国家社会科学基金规划办的基金资助。

中国劳动社会保障出版社出版发行

(北京市惠新东街1号 邮政编码:100029)

*

北京市艺辉印刷有限公司印刷装订 新华书店经销

787毫米×1092毫米 16开本 21.25印张 242千字

2015年12月第1版 2015年12月第1次印刷

定价:56.00元

读者服务部电话:(010) 64929211/64921644/84626437

营销部电话:(010) 64961894

出版社网址:<http://www.class.com.cn>

版权专有 侵权必究

如有印装差错,请与本社联系调换:(010) 50948191

我社将与版权执法机关配合,大力打击盗印、销售和使用盗版图书活动,敬请广大读者协助举报,经查实将给予举报者奖励。

举报电话:(010) 64954652

作者简介



蔡向东，女，1969年7月生，吉林省扶余人，社会学博士、教授。现为吉林财经大学公共管理学院院长、硕士生导师。主要研究领域是社会保障理论与社会政策、福利经济，在社会养老保险方面研究尤为见长。近年围绕养老保险改革曾在《江汉论坛》《当代经济研究》《社会科学辑刊》《学术交流》等核心期刊上发表论文十余篇，出版专著两部，主持完成国家社会科学基金项目一项、省部级项目两项，参与完成国家社会科学基金项目和部级、省级项目多项。

序

本书是我的博士毕业研究生、吉林财经大学蔡向东教授关于统账结合的城镇职工基本养老保险制度可持续性研究的又一阶段性成果。

统账结合的城镇职工基本养老保险制度作为中国养老保险改革的制度创新，备受世界关注。但近 20 年的运行实践却“名不副实”，个人账户长期“空账”；国家财政连续 11 年“调待”（指调整待遇），养老金水平却仍不尽如人意；基金缺口的争议持续引发民众担忧。机关事业单位养老保险“并轨”方案实施再次引发人们关于统账结合模式可靠性的质疑。现行制度可持续性问题一直困扰着各界，是继续修补维持还是变革，因无系统性、科学性的研究而一直无法定论。可能的原因有以下两个方面：

其一，正如邹东涛同志在其主编的《中国经济发展和体制改革报告：中国改革开放 30 年》一书中所言，中国企业职工养老保险制度改革长期以来存在认识上的偏狭问题，“对于部分积累制与统账结合的关系的认识，如同当年对公有制与计划经济的认识一样”，认为部分积累制等同于统账结合。“而当前对统账结合的固守，如同十几年以前对计划经济的态度；当前对部分积累制实现形式的认识，如同十几年以前对公有制实现形式的误解，即当年误读股份制之于公有制的具体实现形式，如同今天的统账结合之于部分积累制的唯一实现形式的误读。”

其二是问题本身的复杂性和研究者本身的局限性。养老保险作为一种再分配制度和关系国计民生的社会政策，受多种因素影响和制约。而多年来，国内外专家关于统账结合的研究文献较多，但研究角度各不相

同。国外专家学者多是从理论方面侧重对制度模式本身合意度的研究。而国内学者现有研究大多是在认同该模式的前提下，从如何完善该制度的角度来分析制度运行中出现的问题并提供一些建议措施，针对中国当初采用统账结合制度提出质疑的很少，专门系统性研究现行统账结合的养老保险制度是否具有可持续性的文章还很少见。另外，国内外研究有一个共同点，那就是现有研究多局限于研究者自身所在学科或所熟悉的某一学科领域，关于制度可持续性的评估方法也还无法超越经济学范畴。养老保险改革是一项系统工程，涉及社会、经济、政治、文化等多个领域，仅从某个局域研究的结论，放在整个社会大系统中也许就不再适宜。因此，针对现行统账结合的城镇职工基本养老保险制度可持续性的系统研究还是一块有待深入开发的处女地。

世界银行在《21世纪的老年收入保障——养老金制度改革国际比较》（2006年）中认为，过去十年间，大多数国家的养老金制度都没有实现其预定的社会政策目标，明显地扭曲了市场经济的运行，不断老龄化的人口导致其财务不可持续，尤其是对许多发展中国家来说，对其经济稳定构成潜在威胁。

养老保险制度涉及人口问题、资源问题，并与经济和社会的可持续发展息息相关。养老保险制度顺利实施，则功在当代、利在千秋；若操作失误，将陷入难以自拔的政治、经济及社会危机。世界上已有不少国家因养老保险制度自身的体制缺陷或技术缺陷，致使改革举步维艰。中国正处于体制转轨和社会转型时期，统账结合的城镇职工基本养老保险制度的可持续与否，不仅涉及政府信用及政府规制问题，涉及社会公众的切身利益，涉及未来养老保障资源的经济有效性问题，而且还关系着体制转轨是否顺利，关系着转型期社会是否稳定，关系着和谐社会的构建。而所有这些问题的解决，都需要从养老保险可持续发展的角度进行全方位的思考。

本书的研究意义和价值在于，一是依据可持续发展理论，通过系统

性、实证性分析，对现行制度可持续性做出客观、理性的判断，具有决策参考价值和现实意义。二是从建设“更可靠”“更加公平可持续”的社会保障前瞻性着眼，对我国未来养老保险改革走向做了全方位的思考与设计，具有一定政治意义和社会意义。三是厘清了错综复杂的养老保险模式间的关系，在理论上澄清了模糊认识，揭示了现行制度缺乏可持续性的根源，又具有一定理论意义。

蔡向东同志自2005年读博士期间，就对统账结合的城镇职工基本养老保险制度的可持续性这一问题给予了高度关注，围绕这一问题先后发表了多篇文章，其博士学位论文也针对此问题做了系统性的深入研究。2010年，其就这一问题成功申报了国家社会科学基金并获得国家社会科学基金资助，有了继续研究该课题的平台基础。在当前学术界较为浮躁的氛围下，该同志能够十年不懈，对同一问题长期深切关注并进行持续性研究，且不断有新的研究成果出现，很是难能可贵。希望蔡向东同志持之以恒，在该领域继续潜心研究，不断超越自我，取得更大的进步。

宋宝安

2015年11月

前 言

此书的出版将是本人关于“统账结合”的城镇职工基本养老保险制度改革方面研究的又一阶段性成果。早在2011年，本人曾在经济科学出版社出版个人专著《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》，二者有一定联系，但更多的是不同，可以说此书是在前一著作研究基础上的、后续的、深入的、验证性的最新研究成果。这主要是缘于本人长期以来一直非常关注作为中国社会保障改革创新的“统账结合”的城镇职工基本养老保险制度可持续性方面的研究。

前一本专著使用的数据及依据的事实都是截至2009年，如今六年时间过去，制度所处的外部经济社会环境也发生了很大变化，该制度的可持续性又将有什么样的变化趋势？之前的研判是否正确？关于个人账户合理性问题、养老金全国统筹问题、养老金待遇不公及“双轨制”问题的研究和认识又有什么新进展？针对2015年作为“并轨”而新颁布实施的机关事业单位养老保险改革有何期待？这些问题促使本人将历时四年新近完成的国家社会科学基金研究成果以专著的形式，呈现给关注中国社会保障制度改革的各位读者，真诚地希望在与各位读者分享的同时，倾听各位读者的不同声音和批评指正；在学术认识上不断自我完善的同时，更希望有益于中国社会保障改革事业的发展。

正是由于此著作是本人针对“统账结合”的养老保险制度可持续性研究的又一阶段性成果，且是在前一著作研究基础上的研究，因此，有必要说明一下前后两本著作之间的联系与不同，以免给读者造成不必要的认识上的混淆。

首先是不同的研究背景，决定了不同的研究任务。本著作的研究背景与四年前著作写作时的背景有很大不同。一是近三年“养老金缺口有无及其规模之争”持续发酵，各方观点越是大相径庭，越是引发社会公众猜测和担忧。二是国家自2005年开始连续11年每年按10%的增幅调高企业职工养老金待遇，可企业职工养老金与机关事业单位的退休金差距仍越来越大，引发社会不满。三是前著写作期间，事业单位养老保险改革还只是刚刚试点（2008年开始试点），而如今2015年1月，国务院已正式颁布了关于机关事业单位养老保险改革的决定，在基本养老保险制度层面，采用的仍然是和现行企业职工养老保险制度一样的“统账结合”，机关事业单位人员对什么是“统账结合”和“并轨”后自身待遇是否降低都非常关注。四是近两年各种媒体关于延迟法定退休年龄的报道很多，公众普遍认为当前统账结合的养老保险制度财务出现危机是主因。五是在政治环境方面，党的十八大报告和新一届政府强调建设“更可靠”“更公平可持续”的社会保障，这是新时期在社会保障方面的政治诉求，也是当前社会公众的普遍诉求。上述研究背景一方面说明当前所有问题的焦点仍然集中到对现行“统账结合”的养老保险制度本身是否具有可持续性的质疑上来，因此本人的持续性研究是非常必要的；另一方面也说明当前迫切需要对现行“统账结合”的养老保险制度可持续性做出系统性研究并做出科学理性的判断。

此书在研究的主要基础理论、主要研究方法、评判标准、评价指标等最基础的方面继承了原著作的合理部分。因为这些基础理论、研究方法、评判标准、评价指标等，均是要想继续深入、客观、科学、理性地研究本课题，并对所要研究的问题即“统账结合的城镇职工基本养老保险制度可持续性”做出客观、理性判断而必须持有的最基本的研究基础。从学术研究的角度来说，每一位学者对某一具体问题的看法、思想、观点应是一贯的，尤其是对同一事物的持续研究应遵循一定的思想脉络，其思想认识应有连续性的发展轨迹。该否定的否定，对于其合理内核仍

应坚持。

此书更强调系统性地深入研究，主要体现在以下几个方面：

其一是经过进一步深入研究，本人仍然认为“实账积累的统账结合”不符合中国现实及未来国情，“名义积累的统账结合”应是当前及未来相当长一段时期我国城镇职工基本养老保险制度改革的理性选择。通过对“实账积累的统账结合”和“名义积累的统账结合”做出更为理性的阐释，使读者对本人的结论更容易理解。从整合当前各种碎片化的制度考虑，提出“社会统筹十个人发展账户”的战略构想，直接作为目前的战略安排，从而将“名义积累的统账结合”赋予更多实际且实用的功能。

其二是研究内容更加充实，数据更加丰富和翔实可靠。关于养老保险制度可持续性的研究，必须依据大量的相关数据的变化趋势来分析和验证。这就需要大量的指标和数据，而且各种指标前后必须统一，各指标间也必须存在内在的必然联系，数据也必须连续、完整、翔实。本著作在这方面做了大量基础性工作，在一些重要的评价指标方面，基本获得了项目研究所需要的各种连续数据，尤其是各省份的大量的、基础性的、历史性的完整数据，这就使得本人的观点和认识更为客观准确，对前期的观点或研究结论更具验证性。

其三是结构设计更为合理，思路更加清晰，更具有逻辑性和系统性。本著作基于“提出质疑、做出判断、原因分析、理性选择、继续探索”的基本研究思路，在结构方面做了精心设计。全文共分13章，每章开篇都介绍了“本章研究目的”，尤其在最后一章中对当前进行的机关事业单位养老保险改革的一些敏感问题做了必要的回应。

其四是对关键性的细节问题也进行了深入性的研究，从而使总体结论更具支撑性。养老保险作为收入再分配制度和一项关系国计民生的社会政策，制度的可持续发展，是整个系统平衡发展、协调发展的过程，制度的可持续性受多种因素的影响和制约，对其可持续性的研究不能单纯从经济角度来判断，还要将现行制度放在政治、经济、社会、文化整

个社会大系统中，站在一个能掌控全局的高度进行“全景”式研究，然后进行系统性的实证分析，这就有可能忽略细节性问题。本著作通过对研究结构的合理设计，最大限度地规避了“全景”式研究有可能造成的问题和缺憾，对关键性的细节问题也都做了比较深入细致的研究和探索，对研究的问题认识更为深刻，观点更明确清晰。

其五是研究方法更为科学合理。本书新建了养老金可持续性风险预测模型，还依据该模型进行了案例分析，从多个角度、全方位地对现行制度财务层面的可持续性进行了实证性分析和深入探讨，检验和验证了之前的研究结论，研究结论更为客观、理性和科学。

蔡向东

2015年11月

内 容 提 要

我国现行统账结合的城镇职工基本养老保险制度作为社会保险改革领域的制度创新，备受世界关注。但近 20 年的制度实践，个人账户长期“空账”运行，统账结合名不副实；近年养老金缺口之争引发民众担忧；企业职工养老金与机关事业单位退休金差距越来越大，引起社会不满；企业逃避缴费、个人欺诈冒领养老金情况屡禁不止；统筹层次过低造成很多负面影响；制度可持续性一直令人质疑。而 2015 年年初发布的《关于机关事业单位工作人员养老保险制度改革的决定》再次将焦点聚集在现行统账结合的城镇职工养老保险制度可持续性的问题上来。若将一个缺乏可持续性的制度继续推广，无疑是一种冒险，且有违当前国家建设“更可靠和更可持续的社会保障”的政治和社会诉求。现行制度改革何去何从？事业单位养老保险制度并轨后是否也存在可持续性问题？总之，现在确实到了应对现行统账结合的城镇职工基本养老保险制度可持续性做出理性判断的关键时候了。

本书的主要内容有以下几个方面：

一是从现行制度的财务层面对现行制度即期和远期的财务平衡及计发能力进行了实证分析，初步做出财务缺乏可持续性的判断。然后分别从制度设计、运营管理、目标实现程度、对外部环境的影响、可能的改进措施是否具有可操作性等层面，进一步对现行制度的可持续性进行了实证分析，结论是这些层面也都存在问题和缺陷，不仅是造成现行制度即期财务难以平衡的原因，也是促使制度未来财务缺乏可持续性的重要因素。

二是在此基础上，重新梳理了养老保险改革理论，厘清了养老保险各种模式间的关系，提出财务核心模式与技术路径模式的概念，反思了现行制度缺乏可持续性的根源，认为改革之初选择部分积累的财务核心模式是正确且有前瞻性的，关键是选择的技术路径不适合改革以来的中国国情，致使制度运行越来越偏离改革目标，违背了改革初衷。

三是通过对我国当前政治、经济、社会、文化环境进行宏观分析，认为制约现行制度运行的宏观环境在当前及可预见的远期依然存在，制度若不改革，不可持续状况将难以逆转。基于现实国情约束，理性提出“名义积累的统账结合”的技术路径转向，并对其政策含义进行必要的阐释，对其财务平衡能力及适应现实环境能力进行了分析，并提出促使该制度可持续运行的政策建议。

考虑统账结合的城镇职工养老保险改革是我国其他各类社会保险改革的路径依赖，既然其已缺乏可持续性，其他各类社会保险也应做出相应的改革安排。因此，从我国社会保险改革全局出发，出于整合当前“碎片化”的保险制度考虑，基于“以资产为本的社会政策”的理念，提出有中国特色的“社会统筹十个人发展账户”的战略构想，并对“双轨制”的一些实质性问题以及已经实施并轨的机关事业单位养老保险制度改革的一些问题进行了现实回应。

目 录

第一章 导论	(1)
一、研究背景与研究意义	(1)
(一) 研究背景	(2)
(二) 研究意义	(9)
二、评判标准及评价指标	(13)
(一) 评判标准	(13)
(二) 评价指标	(15)
三、研究思路及研究方法	(16)
(一) 研究思路	(16)
(二) 研究方法	(17)
四、创新与不足	(19)
(一) 创新之处	(19)
(二) 不足之处	(20)
第二章 现行制度建立的历史背景及改革初衷	(21)
一、统账结合养老保险制度建立的国际背景	(21)
(一) 福利国家养老保险出现财务危机	(21)
(二) 新自由主义思想和主张	(24)
(三) 养老保险财务模式优劣之争	(25)
(四) 各国养老保险制度改革实践及其成效	(30)

(五) 以资产为本的“个人发展账户”的实践	(33)
二、统账结合养老保险制度建立的国内背景	(35)
(一) 传统养老保险制度的变迁与缺陷	(36)
(二) 经济体制改革打破了传统养老保险制度 存在的基础	(39)
(三) 人口老龄化及世界银行“三支柱”体系 思想的影响	(40)
(四) 统账结合模式在争议和试点中形成	(41)
第三章 养老保险可持续发展的基础理论	(46)
一、养老保险制度可持续发展的理论基础	(47)
(一) 早期的个人消费决定理论	(47)
(二) 生命周期假说	(48)
(三) 大数法则数理基础	(49)
(四) 代际交叠模型	(50)
二、养老保险财务模式的数理模型及其平衡约束条件	(52)
(一) 现收现付制财务模式的数理模型及其平衡 约束条件	(52)
(二) 完全积累制财务模式的数理模型及其平衡 约束条件	(55)
(三) 部分积累制财务模式的数理模型及其平衡 约束条件	(57)
三、养老保险财务模式选择的依据	(60)
(一) 两种财务模式的养老契约及其基本前提	(60)
(二) 财务模式选择应考虑的现实因素	(61)
(三) 两种财务模式的帕累托效率比较	(65)

第四章 现行制度财务层面的可持续性分析	(69)
一、现行制度“全国统筹、现收现付”模式下的即期收支平衡分析	(69)
(一) 分析的前提和基础	(69)
(二) “全国统筹”“现收现付”情况下的制度即期财务平衡分析	(71)
二、现行制度“全国统筹、部分积累”模式下的即期收支平衡分析	(73)
(一) 分析的前提和基础	(73)
(二) “做实个人账户”基础上的全国养老金财务平衡分析	(73)
三、现行制度“省级统筹”情况下的即期财务收支平衡分析	(76)
(一) 分析的前提和基础	(76)
(二) “无财政补贴”情况下的各省养老金财务可持续性分析	(78)
(三) “有财政补贴”情况下的 2014 年各省养老金财务平衡分析	(81)
四、基于现行制度各项财务指标变动趋势的“远期”财务平衡分析	(83)
(一) 现行制度各项财务指标发展变动情况	(84)
(二) 基于各项财务指标变动趋势的“远期”财务平衡分析	(85)
五、基于风险预测模型的 C 市养老金“远期”财务可持续性案例分析	(86)
(一) 基金收入总额预测模型	(86)

(二) 基金支出总额预测模型	(87)
(三) C市养老金支出风险预测	(88)
第五章 现行制度设计层面的可持续性分析	(97)
一、筹资层面的制度设计	(98)
(一) 实际缴费基数缩水, 致使保费征缴不足	(98)
(二) 名义缴费率偏高, 反而影响保费收入	(102)
(三) 缴费年限偏短导致缴费量不足	(112)
二、给付层面的制度设计	(114)
(一) 退休年龄偏低导致养老金给付时间偏长, 制度财务负担重	(114)
(二) 15年的“最低缴费年限”规定直接埋下了 财务支付隐患	(118)
(三) 计发办法关于个人账户领取期限的规定存在 财务风险	(119)
第六章 现行制度运营管理层面的可持续性分析	(123)
一、制度管理体制的弊端	(123)
(一) 承担管理和监督双重责任, 管理缺乏效率 ..	(123)
(二) 通道式管理存在财务安全隐患	(128)
(三) 缺乏配套政策支持	(129)
(四) 有效监督机制缺失	(130)
二、统筹层次的弊端和负效应	(131)
(一) 养老基金无法调剂, 对财政补贴需求巨大 ..	(132)
(二) 养老负担差距较大, 损害公平竞争	(134)
(三) 制度便携性差, 给异地养老带来难题	(136)
(四) 机构重复设置, 管理成本增大	(140)