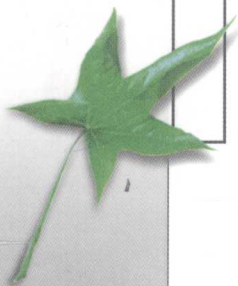


ZHONGQINGNIAN JINGJIXUEJIA WENKU

中青年

经济学家文库



中国公共养老金 隐性债务研究

边 恕 / 著

ZHONGGUO GONGGONG YANGLAOJIN
YINXING ZHAIWU YANJIU



经济科学出版社

中青年经济学家文库

中国公共养老金 隐性债务研究

边 恕 著

经济科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国公共养老金隐性债务研究/边恕著. —北京:经济科学出版社, 2008. 4

(中青年经济学家文库)

ISBN 978 - 7 - 5058 - 7065 - 9

I. 中… II. 边… III. 养老金 - 劳动制度 - 研究 - 中国
IV. F249. 213. 4

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 036949 号

责任编辑：王志华
责任校对：杨海
版式设计：代小卫
技术编辑：董永亭

中国公共养老金隐性债务研究

边恕 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址：北京市海淀区阜成路甲28号 邮编：100036

总编室电话：88191217 发行部电话：88191540

网址：www.esp.com.cn

电子邮件：esp@esp.com.cn

天宇星印刷厂印刷

永明装订厂装订

850×1168 32开 7.75印张 200000字

2008年4月第1版 2008年4月第1次印刷

ISBN 978-7-5058-7065-9/F·6316 定价：16.00元

(图书出现印装问题，本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

内容提要

当前世界上的许多国家都在不同程度地进行养老金制度改革。改革的共同点是将传统的现收现付融资模式转变为基金积累融资模式。而养老金制度转型成功与否，是与准确核算原制度下的隐性债务规模以及制定合理的解决方案密切相关的。所谓公共养老金隐性债务（简称为养老金隐性债务或隐性债务），就是在现收现付融资模式下，养老金系统所负有的对缴费劳动者进行养老金给付的债务。隐性债务的总额等于现收现付融资模式停止时，需要在将来逐步向目前退休者和曾在或正在现收现付制下缴费的在职劳动者兑现的养老金给付现值。中国自20世纪90年代以来，在养老金制度方面进行了几次重大改革，已确立了部分基金积累的融资模式，这意味着中国也同样无法回避公共养老金隐性债务问题。由于公共养老金隐性债务是关系到新的养老金制度能否最终确立的关键性问题，同时目前国内外在该领域尚无形成体系的研究，因此本书的研究就有着明显的现实意义和理论价值。

本书以公共养老金隐性债务规模的测算、中国现行的解决办法以及构建新的隐性债务解决方案为逻辑中心，从养老金制度融资模式转型与隐性债务产生的理论分析入手，在理论上探讨了影响隐性债务规模的几大因素。进而将影响养老金隐性债务的参数加以扩展，同时利用世界银行开发的PROST软件，测算了中国2001~2050年每年的隐性债务规模，并就其变动趋势加以分析。最后，提出以推迟退休年龄、提高缴费率和收缴率以及加强财政

转移支付力度的组合方案，来彻底解决公共养老金隐性债务问题的结论。

养老金制度变迁的原因在于消除养老的不确定性。不确定性的存在可以说是制度由此产生的最初缘由。养老金制度就是在利益各方长期博弈的过程中逐步形成的，这一制度有利于消除劳动者能否获得足额养老金方面的不确定性。养老金制度从其构成来看，主要包括三方面的养老计划，即公共养老金计划、企业补充养老金计划、个人储蓄养老金计划。同时养老金制度也可以从融资方式、给付标准、实施方式和管理方式等不同角度加以区分。养老金水平一般用养老金支出占国内生产总值的比重衡量，也可以用缴费率或替代率对不同国家或不同时期养老金的规模进行比较。养老金隐性债务是现收现付融资模式所固有的，而且只有当现收现付融资模式向基金积累模式转变时，养老金隐性债务才要求通过代际收入转移以外的方式得到解决。国外对于养老金制度的研究多是考察养老金制度变迁对社会经济和福利的影响，较少涉及隐性债务。国内的研究则是一方面对隐性债务规模没有形成统一的认识，另一方面存在着定性分析多于定量分析等问题，导致许多有理论价值的解决方案难以得到实际应用。

养老金隐性债务的产生原因来自养老金的融资方式。一旦由于人口和经济等原因造成了公共养老金制度的转型，原来现收现付制下积累的隐性债务就不能通过制度内部的运行得到消化，这必将导致隐性债务的显性化，而显性化后的债务是必须要确定偿还原则和偿还方式的。从概念上看，隐性债务是公共养老金计划中途停止时，已向这一计划供款多年的劳动者所积累的养老金权利现值。因此对养老金隐性债务的偿还不仅包括正在享受养老金待遇的退休者，而且也有中年在职者。中年在职者向原有制度缴款的年限和金额成为政府必须予以确认并进行偿还的债务。从理论上讲，影响养老金隐性债务数额的因素有五项，分别是各年龄

层的职工人数、积累的养老金权利、单减因下存在于养老金计划中的概率、折现值、1元生存养老金现值。如果要降低公共养老金隐性债务规模就必须尽量降低以上五个因素的数量。

中国公共养老金制度经历了两个主要发展阶段，即改革开放前的曲折发展阶段和改革开放后的改革与完善阶段。通过不断改革，中国公共养老金制度不仅制定了养老金缴费的多方负担原则，而且还确立了部分基金积累的融资模式，这是一个巨大进步。但是新制度仍然没有解决社会统筹养老金收支的长期性巨额赤字问题。目前运行的公共养老金制度，在新旧体制的养老金责任上没有划清，特别是对传统制度下的“老人”的养老金历史性债务这一笔巨大的资金缺口，如何解决还没有落实。如果这一重大债务问题不认真解决，新制度在身背沉重的历史债务下运行必然步履艰难。可见中国要保证公共养老金制度转型成功，关键是消除历史积欠的养老金隐性债务。

解决养老金隐性债务的前提是准确测算中国公共养老金隐性债务的规模。对中国2001~2050年共50年时间的名义隐性债务和实际隐性债务的规模及变动情况进行测算的结果表明，在考察期内名义养老金隐性债务及实际养老金隐性债务都呈逐年扩大趋势。从在职中人的角度考察，在2005~2014年期间，女性在职中人的隐性债务量低于男性在职中人的隐性债务量；从2015年起女性在职中人的债务量开始超过男性，并且债务差距逐年扩大。从退休老人的角度考察，考察期间内女性退休老人的债务量始终高于男性退休老人的债务量。二者的债务差距在2030年前保持平稳，而在2030年之后债务差距逐年扩大，女性退休老人隐性债务的增长速度远远快于男性隐性债务的增长速度。另外在对养老金制度改革试点省份——辽宁省的测算结果表明，辽宁省养老金隐性债务负担大于全国平均水平。

发达国家在解决养老金隐性债务问题上虽多处于解决方案的

探讨阶段，但是仍可发现政府财政将是解决隐性债务的主体，同时还包含一些诸如调整退休年龄、给付水平等技术性措施；转轨国家多是通过政府财政，以隐性债务补偿金的形式来偿还隐性债务；部分发展中国家，特别是以智利为首的拉美国家则采取认账债券的方式解决隐性债务问题。当然无论采用何种方式，归根结底都强调了政府的重要性及政府在偿还隐性债务过程中的责任。中国的公共养老金制度在向部分基金积累模式过渡过程中，由于隐性债务的数额过于巨大，同时又没有准确的测算值，所以中国政府很难下决心明确表示政府负有偿还这一债务的责任。这样就在客观上导致一段时期内对转移个人账户资金填补养老金资金缺口行为的容忍。我国在解决养老金实际隐性债务问题上，采用了国际上称之为“名义个人账户”的制度，这种制度尽管有其现实合理性，但由于其融资模式仍是现收现付制，不具有可持续性。因此，制定新的解决方案就显得尤为重要。研究表明，采用提高退休年龄、提高缴费率和收缴率、提高财政转移支付水平的组合方案，能够最早在 2026 年，最晚到 2045 年解决历史积欠的养老金隐性债务问题。

由于目前国内外对公共养老金隐性债务问题的研究尚属起步阶段，还未形成一个完善的研究框架，因此本书在理论和实证等方面都有一定创新。这些创新包括：第一，理论方面的创新，包括初步建立起一个公共养老金隐性债务的理论分析框架，并依据该理论框架对影响隐性债务规模的各因素进行了相应分析；提出名义隐性债务（累积债务）和实际隐性债务（当期债务）的概念，并分析了二者之间的关系。第二，本书将养老金精算模型与先进的测算软件相结合，依据国务院最新颁布的关于养老金制度改革试点的规定，对跨越 50 年的中国养老金统筹收支及隐性债务规模进行了测算，并分析了不同年龄和性别的劳动者的养老金隐性债务变动趋势。这一研究在国内尚属首次。第三，构建了

四组解决养老金隐性债务的组合方案，并对方案实施的效果进行了模拟。模拟结果显示，四组方案都能消除历史积欠的养老金隐性债务。此工作是开创性的，克服了理论界在解决隐性债务方面长期注重定性分析的缺点，实现了在解决方案中定性分析与定量分析、理论与实践的有机结合。

序 言

问题的提出

随着经济的发展和人类寿命的延长，全球普遍出现了人口老龄化趋势。传统的现收现付融资模式在人口老龄化的冲击下越难以为继，具体的问题包括公共养老金制度资不抵债；养老金赤字使政府财政难以承受；现收现付融资模式导致劳动力和资本市场的失调，进而阻碍了经济增长。^① 因此，国际上掀起了公共养老金制度的改革浪潮，改革的趋势是由现收现付融资模式转为基金积累模式。改革成败的关键，首先是准确测算旧制度下公共养老金隐性债务的规模；其次是制定合理的解决方案偿还历史积欠的养老金隐性债务。

从我国的具体情况来看，老年人口正在以世界罕见的年均3%的速度增长。发达国家60岁以上人口比重从7%增长到10%用了50~100年，我国仅用了10年，而且出现在经济不够发达时期。我国65岁以上人口占总人口的比重，将从1995年的6.7%上升到2050年的20.6%，与此相应，职工供养比例也将

^① 董克用、王燕：《养老保险》，中国人民大学出版社2000年版，第79页。

由 1985 年的 18.45% 上升到 2050 年的 46.40%。^①正是由于存在人口老龄化速度快和代际负担沉重的特点，我国政府敏锐地意识到沿用数十年的现收现付融资模式将难以为继，因而在进入 20 世纪 90 年代之后，先后于 1991 年、1995 年、1997 年通过了有关公共养老金制度改革的三个决定，其核心是改变单一的现收现付融资模式，建立起社会统筹与个人账户相结合的部分积累融资模式（也被称为“统账结合”制度）。当然，与世界性公共养老金制度改革一样，我国的改革也无法回避制度转型所面临的测算和偿还公共养老金隐性债务问题。目前，我国政府采用在名义个人账户下转移账户资金的办法解决养老金隐性债务。这可以看做是过渡时期的一种权宜之计。我国政府及学术界正在进行深入的研究与探讨，力图设计更为合理的解决方案，妥善消除历史积欠的养老金隐性债务。

二

研究的理论和实践意义

由于人口的老龄化，许多曾经给予老年人过于慷慨的养老金承诺的政府越来越感到养老金已变成无法摆脱的沉重负担，因此开始对传统的公共养老金制度进行反思，公共养老金隐性债务问题逐步成为政府关注的焦点问题。其中拉丁美洲的一些国家（特别是智利和玻利维亚）通过发行“认账债券”和出售国有资产的办法，比较成功地解决了养老金制度转型过程中的公共养老金隐性债务问题，为世界各国提供了可资借鉴的经验。

世界银行是最早对我国的公共养老金隐性债务进行公开测算的国际性组织，在此之后，我国国内的许多研究机构和学者从不

^① 董克用、王燕：《养老保险》，中国人民大学出版社 2000 年版，第 75 页。

同的角度、设定不同的参数对我国的公共养老金隐性债务规模进行了测算。从总体来看,各种测算方案都有合理之处,但由于参数设定和数据来源的差异,对公共养老金隐性债务的测算结果千差万别。具体的债务总量从18 301亿元到108 260亿元不等。正是因为没有形成一个统一的、可信的最终数据,因此,在很大程度上阻碍了政府解决公共养老金隐性债务方案的制订,并在客观上导致政府不得不采用转移个人账户资金的做法来弥补养老金隐性债务。

从国际来看,目前解决公共养老金隐性债务的办法主要有3个:用国家财政收入来消化公共养老金隐性债务;通过提高缴费率的办法来消化公共养老金隐性债务;设立名义个人账户以推迟公共养老金隐性债务的支付。我国主要采用第三种办法,即设立名义个人账户,将个人账户中的积累资金转移支付给退休职工。名义个人账户设立的原因,除了没有一个准确可信的公共养老金隐性债务测算值之外,还有其他现实原因,首先,我国既没有一个可以很好地管理巨额养老金基金的管理行业,也没有一个好的监管机制来保障养老金基金的安全运行;其次,如果养老金基金的投资回报率低于工资增长率,则采用完全积累或部分积累的融资模式,将使职工的养老金缴费率达到难以承受的高水平;第三,目前政府的财政预算已很紧张,已无力用财政收入来支付公共养老金隐性债务。由此可见,设立名义个人账户,是数额庞大的公共养老金隐性债务和现实状况约束下的一种妥协。名义个人账户使新制度在实质上仍沿用传统的现收现付的老办法,这在财务运行上不具有可持续性,因此是否解决及怎样解决公共养老金隐性债务,是关系到个人账户能否由名义走向实际和新制度能否成功运行的关键。

综上所述,研究公共养老金隐性债务有以下重要的理论和实践意义:

(1) 目前国内外学术界还没有形成关于公共养老金隐性债务的完整的理论, 本书试图就隐性债务问题建立一个分析框架, 并在理论上分析各种影响隐性债务规模的参数, 以丰富公共养老金隐性债务理论。

(2) 对公共养老金隐性债务的规模进行测算, 得出较为准确和可信的结果, 有利于政府在总量上对公共养老金隐性债务的把握。

(3) 通过探讨养老金系统内外各因素对隐性债务的影响, 制定新的公共养老金解决方案, 并预测方案实施后的资金变动情况和彻底解决公共养老金隐性债务的时间, 对完善我国公共养老金制度有着重要的现实意义。

(4) 合理解决公共养老金隐性债务能够缩短新制度开始规范运作的时间, 有利于社会稳定和经济增长。

三

研究方法 with 框架结构

由于公共养老金隐性债务是一个多学科交叉的问题, 因此本书将运用宏观经济学、计量经济学、劳动经济学、统计学、人口学和保险精算学等理论对公共养老金隐性债务问题进行研究。本书的研究采用定性分析、定量分析与系统分析相结合的方法, 以定量分析和系统分析为主, 并强调西方经济理论与中国养老金制度变迁及公共养老金隐性债务问题的有机结合。本书一方面以养老金理论为依据, 对公共养老金隐性债务的产生进行理论分析; 另一方面运用人口数据、宏观经济数据、养老金数据测算公共养老金隐性债务的总量并对公共养老金隐性债务解决方案进行模拟分析, 得出比较有说服力的结论, 在此基础上为政府掌握公共养老金隐性债务状况及采取合理的对策提供依据。

本书以公共养老金隐性债务规模的测算、中国现行的解决制度以及构建新的隐性债务解决方案为逻辑中心，除序言外，共分五章。

第一章是养老金制度以及隐性债务的国内外相关研究述评。本章分为三节，第一节介绍了养老金制度的基本理论。对养老金制度的结构模式、历史沿革进行分析，指出养老金制度的内涵、养老金计划的构成和模式的划分方式以及世界各国的养老金水平。第二节是国外相关研究述评。重点介绍了莫迪利安尼和布伦伯格的生命周期假说和萨缪尔森、戴蒙德等人创立的交叠世代模型，同时介绍了国外学者提出的养老金制度变迁、宏观经济效应及隐性债务概念和相关研究成果。第三节是国内相关研究述评。分析了国内学者所提出的养老金隐性债务概念及对我国养老金隐性债务所做的测算。

第二章是对公共养老金隐性债务的理论分析。这一章是本书的理论重点，分为两节。第一节是公共养老金融资模式的运行机理。对与养老金隐性债务密切相关的制度环境——融资模式，进行了详细的分析与论述。第二节是公共养老金隐性债务构成与测算的理论分析。首先，从理论上分析了养老金隐性债务的构成；其次，运用养老金计划中止债务测算法，得出了隐性债务的测算公式，并对隐性债务的影响因素进行了理论分析。

第三章对公共养老金隐性债务的产生作以历史分析。本章分为三节。第一节对中国养老金制度变迁的历程作全面的回顾并阐明了制度变迁的经济学含义。第二节根据改革试点方案对中国社会统筹养老金收支状况做出预测，指出目前的制度依然不能使养老金摆脱收支失衡的困境，产生问题的根本原因是隐性债务尚未得到解决。第三节总结了中国公共养老金制度的改革成效，同时指出产生公共养老金隐性债务的制度性因素以及公共养老金隐性债务必然走向显性化和必须得到解决的原因。

第四章对中国公共养老金隐性债务进行测算。这一章是本书的重点之一，分为两节。第一节设定参数，对中国 2001 ~ 2050 年共 50 年的养老金隐性债务进行逐年测算，得到了隐性债务的名义规模（累积债务额）和实际规模（当期债务额），并分析了不同年龄和性别的养老金隐性债务的变动趋势。第二节对养老金制度改革试点省份——辽宁省的养老金收支状况与养老金隐性债务规模进行了测算，同时也分析了债务的构成状况和变动趋势。

第五章论述了中国公共养老金隐性债务的解决途径。也是本书的重点之一，共分为四节。第一节对养老金隐性债务的解决经验进行了分析与总结。第二节是中国目前解决隐性债务的制度设计及存在问题。对现阶段的解决办法进行探讨，分析中国采用名义个人账户制解决公共养老金隐性债务的必要性和合理性，同时也指出名义个人账户制只是推迟了偿还债务的时间，未从根本上解决公共养老金隐性债务问题。第三节是对中国公共养老金隐性债务解决方案的重新设计并模拟了实施效果。解决方案包括养老金系统外和养老金系统内的方案。其中，系统外方案仅指财政转移支付；系统内方案则指调整养老金制度的各参数（包括缴费率、收缴率、退休年龄）。最后，构建了解决隐性债务的组合方案，并预测了用组合方案解决养老金隐性债务的时间。第四节对辽宁省解决隐性债务的方案进行了探讨。

四

主要创新点及有待深入探讨的问题

目前国内外对公共养老金隐性债务问题的研究尚属起步阶段，还未形成一个成体系的研究框架，因此本书在理论以及实证方面都有一定创新。具体而言，本书的创新点主要有以下三大方面：

(1) 理论方面的创新。初步建立起一个公共养老金隐性债务的理论分析框架，并依据该理论框架对影响隐性债务规模的各因素进行了相应分析；提出名义隐性债务（累计债务）和实际隐性债务（当期债务）的概念，并分析了二者之间的关系。

(2) 本书将养老金精算模型与先进的测算软件相互结合，依据国务院最新颁布的关于养老金制度改革试点的规定，对跨越50年的中国养老金统筹收支及隐性债务规模进行了测算，并分析了不同年龄和性别劳动者的养老金隐性债务变动趋势。这一研究在国内尚属首次。

(3) 构建了四组解决养老金隐性债务的组合方案，并对方案实施的效果进行了模拟。模拟结果显示，四组方案都能消除历史积欠的养老金隐性债务。此项研究是开创性的，克服了理论界在解决隐性债务方面长期注重定性分析的缺点，实现了在解决方案中定性分析与定量分析、理论与实践的有机结合。

尽管笔者对中国公共养老金隐性债务问题这一具有重大理论和现实意义的选题倾注了很多时间和精力，但由于学术造诣以及时间等方面的局限，一些问题的研究还有待于不断深入和完善。这些问题包括：

(1) 在理论分析上，尽管笔者依据计划中止债务测算法构建了一个公共养老金隐性债务的理论模型，但还较为粗浅。

(2) 在解决公共养老金隐性债务的方案上，还存在多方面值得继续探讨和研究的问题。首先是养老金调整指数问题，在笔者建立的理论模型中稍有论及，未进行深入分析。其次是养老金替代率问题。尽管降低养老金替代率必然会引起养老金隐性债务的减少，但是由于实施相关政策难度很大，因此本书在对策中没有探讨养老金替代率的变化，而是将其作为预测隐性债务规模的假设前提进行了规定。

目 录

序 言	1
第一章 养老金制度及隐性债务的相关研究述评	1
第一节 养老金制度的基本理论	1
第二节 国外相关研究述评	16
第三节 国内相关研究述评	42
本章小结	52
第二章 公共养老金隐性债务的理论分析	53
第一节 公共养老金融资模式的运行机理	53
第二节 公共养老金隐性债务构成与 测算的理论分析	69
本章小结	76
第三章 公共养老金隐性债务的产生	77
第一节 中国公共养老金制度演进的经济学分析	77
第二节 中国公共养老金社会统筹收支状况分析	98
第三节 中国公共养老金制度改革成效与 隐性债务显性化	103
本章小结	109