

完善养老保险确保

老有所养

WanShanYangLaoBaoXianQueBao
LAOYOUSUOYANG

主 编 宋晓梧

副主编 韩大卫



 企业管理出版社
ENTERPRISE MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

完善养老保险确保 老有所养

主 编 宋晓梧
副主编 韩大卫

企业管理出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

完善养老保险确保老有所养/宋晓梧主编. - 北京: 企业管理出版社, 2001.6

ISBN 7-80147-558-5

I. 完… II. 宋… III. 养老保险 - 研究 - 中国
IV. 842.67

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2001) 第 033629 号

书 名: 完善养老保险确保老有所养

作 者: 主编 宋晓梧 副主编 韩大卫

责任编辑: 阎书会

技术编辑: 杜 敏

书 号: ISBN 7-80147-558-5/F·556

出版发行: 企业管理出版社

地 址: 北京市海淀区紫竹院南路 17 号 **邮编:** 100044

网 址: <http://www.cec-ceda.org.cn/cbs>

电 话: 出版部: 68414643 发行部: 68414644 编辑部: 68428387

电子信箱: 80147@sina.com emph1979@yahoo.com

印 刷: 北京隆华印刷厂

经 销: 新华书店

规 格: 850 毫米 × 1168 毫米 大 32 开 7 印张 130 千字

版 次: 2001 年 6 月第 1 版 2001 年 6 月第 1 次印刷

印 数: 3000 册

定 价: 13.50 元

版权所有 翻印必究·印装有误 负责调换



序 言

社会保障体系涉及千家万户，芸芸众生。因此，加快社会保障体系建设，是顺利推进改革的重要条件，也是关系到社会稳定和国家长治久安的大事。中国政府十分重视社会保障体系的建设。最近几年，中国政府在养老、医疗、失业以及城市居民最低生活保障等方面，相继制定了多项改革方案和政策法规，在世纪之交初步形成了社会保障体系的总体框架，社会保障制度改革取得了一些突破性进展。

对于中国这样一个人口众多的发展中国家来说，一方面人均 GDP 水平低，另一方面又处于体制转轨阶段，社会保障体系建设是一项十分复杂的社会系统工程。目前中国的社会保障体系建设还面临着一些深层次的困难和矛盾，其中养老保险隐性债务作为新旧体制转轨的成本，问题十分突出。

中国的养老保险制度改革是从退休费用社会统筹起步的，当时改革的主要目的是为了解决国有企业之间退休费用负担的畸轻畸重问题。进入 90 年代，随着中国人口老龄化进程的加快，如何安全渡过 21 世纪 30 年代的养老金支付高峰期，成为



设计养老保险制度改革方案必须解决的问题。1995年，中国决定建立社会统筹与个人账户相结合的养老保险制度，标志着中国养老保险基金的筹资方式开始从现收现付转向部分积累。

同世界上其他实行养老保险模式转换的国家一样，中国从现收现付制向部分积累制转变的过程中，也无法回避养老保险隐性债务问题。养老保险隐性债务包括两块：一是新制度实施前已经离退休人员的养老金；二是新制度实施前的在职职工没有建立个人账户的数额及其增值额。世界上一些国家如智利解决养老保险隐性债务采取了发放政府认可债券的方式。中国在设计养老保险制度改革方案时，选择了先搞个人账户空账，再逐步补实的思路。养老保险隐性债务主要靠提高企业缴费率来部分弥补，结果形成了企业既养退休人员，又为在职职工积累养老金的双重负担。从全社会来说，就是在职工既要瞻养退休职工，又要为自己养老存钱。为了减轻企业和职工的双重负担，一些地方政府采用向个人账户基金透支的办法，用未来的风险减轻当前的压力。这种状况当然不能任其发展下去，否则中国养老保险制度改革的初衷将难以实现。

如何解决中国养老保险隐性债务，填补养老保险个人账户空账，已经是国内社会保障界和一些国际机构关心的问题。世界银行1994~1995年曾就中国养老保险制度的设计和隐性债务的解决做过专门的调查研究；1999年上半年至2000年上半年，国务院体改办研究所与安泰国际保险公司就中国养老保险隐性债务问题进行了专门的合作研究；2000年下半年劳动保



障部门也就中国养老保险隐性债务问题进行过测算和研究。这些研究和探讨对我们深入分析中国养老保险隐性债务问题，提出切合中国实际的解决办法是有裨益的。

为了进一步促进对中国养老保险问题的深入研究，国务院体改办研究所与安泰公司组成的课题组决定将他们的研究成果编辑成书。该书利用保险学精算模型，结合社会保险特点，首先对南京市养老保险隐性债务规模进行了逐单测算和客观的分析，并以南京市的一些基本情况为依据，模拟用于全国的精算模型参数，按照几种不同的缴费率、退休年龄和投资回报率假定前提，对全国养老保险规模进行了测算。根据测算出来的规模，并考虑企业、个人和财政等各方面的承受能力，借鉴国外一些国家解决隐性债务的方法，本书提出，一方面要调整养老保险制度结构，做实个人账户，适当降低企业或单位基本养老保险缴费率，另一方面要多渠道筹集资金，如通过调整财政支出结构、扩大税收来源、变现部分国有资产等，弥补养老保险资金缺口，同时采取一些节流的办法防止缺口扩大。我认为，本书采用的方法和提出的观点对从事社会保障理论研究和实际工作的人士，都有一定的参考价值，愿将此书推荐给大家。书中提出的观点和采用的精算方法，只能说是一家之言，有些还有值得商榷和改进的地方，希望有兴趣的读者在此基础上进一步研究，提出更为合理和更切合中国实际的建议。

中国养老保险制度还处在继续改革和完善的过程中，需要解决的问题还很多。国务院将完善社会保障体系作为当前重点



解决的三个重大专题之一。2000年年底，国务院出台了《关于完善社会保障体系的试点方案》，决定今年在辽宁省和其他省市区的部分地区进行试点，这些都体现了国家对社会保障问题的重视和解决社会保障问题的决心。我们愿与从事社会保障实际工作和理论工作的人士一起，踊跃参与到社会保障事业的改革探索中，共同献计献策，推动我国社会保障改革事业在新的世纪里取得更大的成绩。

国务院体改办副主任

李剑阁

2001年1月



致 谢

中国正在进行社会保障制度改革，养老保险制度是其中一个重要的组成部分。

本报告的完成，为正在负责处理旧养老保险制度遗留的大量债务问题的领导们，提供了一些有用和相关的材料。在报告中，我们不仅利用精算的方法计算了债务的数量，并就解决债务问题提出了若干建议。本课题始于1999年4月，经历一年的时间。课题组成员调查走访了中国许多城市，共写出了11份研究报告，并于2000年4月在北京召开了国际研讨会，现在本书终于出版。

能够与国务院经济体制改革办公室一起参与这个项目，安泰国际保险公司感到荣幸。这是一个系列工程，对于那些正在致力于养老体制改革的人们来说，这项研究成果是非常具有价值和意义的。

本课题组的主要成员来自体改办和有关国家机构。在此，我们感谢并记住参与研究且付出艰辛劳动撰写报告的人们。

此外，我特别感谢中国国务院经济体制改革办公室副主任李剑阁，他对本项目的进行给予了充分的支持、领导和指导。



国务院经济体制改革办公室宏观体制司司长宋晓梧，作为本课题的组长，他广博的学识、友善的态度、追求高质量的学术精神，以及所给予的专业指导，对这一重要研究项目的完成起了非常重要的作用。

我们还要感谢中国经济体制与管理研究所所长陈立先生，感谢他所给予的支持，使课题活动得以顺利进行。

另外，国务院经济体制改革办公室宏观体制司张新梅博士，她身为本项目中国方联络人，为整个课题的顺利进行投入了大量工作，并且提供了许多有价值的意见和支持，同时还积极参与研究工作。

在安泰，我们也有不少同事，为这个项目作出了大量有价值的调查研究工作，为此付出了不懈的努力。

首先要感谢美国安泰保险公司香港亚太部研究员历放博士，她作为安泰方面的联络人，与张新梅博士一起做了大量联络、沟通、筹划工作，并提供了所有中国以外的、非常有价值的研究资料，同时，她还负责调查研究工作，并撰写了部分章节。

另外，我要感谢美国安泰国际保险公司香港亚太区中国养老金和市场开发副总裁陈松坤先生，感谢他为本项目的成功所给予的指导和帮助。

我们还要感谢明德（中国）顾问有限公司（香港）主席李仕达（Stuart H. Leekie），作为本项目的精算顾问，在评估债务的工作中，所体现的专业精神，以及对本项目所提供的支持和



致 谢



建议，令我们非常钦佩。

还有许多我们要感谢的人，无法在这里一一列举。他们来自体改办的其他部门，来自中国财政部、劳动保障部，来自中国人寿保险公司等。我们还得到了中国其他地方有关部门的支持和帮助。在此，我们感谢他们的贡献。

安泰国际保险公司始终坚持为对社会有益的研究项目，提供教育培训和支援。能参与这一重要研究项目，我们非常高兴，我们更期望继续与体改办在更多的项目上进行合作。

美国安泰国际保险公司
亚太总部养老金项目主管

David Hatton

韩大卫

2001年1月20日



“中国养老保险隐性债务”课题简介

1995年，国务院决定在全国建立社会统筹与个人账户相结合的养老保险制度；1997年，为了规范各地的做法，国务院又出台了《关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》，至此，中国正式建立了部分积累式的养老保险制度，在制度设计层面上完成了由现收现付制向部分积累制的转变。养老保险制度要真正从现收现付制转向部分积累制，必须解决在转制过程中出现的隐性债务问题。所谓隐性债务，是指在现收现付制度下参保人员积累下来的未来领取养老金的权利。这种权利在现收现付制度继续而存在不变的情况下，一直处于默认状态，并由后代人的缴费保证兑现，不构成问题；在由现收现付制转向部分积累制后，参保人员原有权利的兑现就成了一个问题，隐性债务问题显现出来。为了更好地解决中国养老保险隐性债务问题，从1999年4月至2000年4月，国务院体改办经济体制与管理研究所同美国安泰国际保险公司合作开展了“中国养老保险隐性债务”课题研究，美国安泰国际保险公司为本课题研究提供了赞助。

课题组汇集了部分国内体改、劳动保障、财政、保险精算等方面的专家、学者（名单见后），专门邀请香港精算师协会主席对课题的精算部分进行指导和评估。在研究提纲拟定过程中，课题组成员分别到沈阳、武汉、南京等地进行调研，了解



地方在推进养老保险制度改革中遇到的问题，并以南京市的基本情况为依据，设定全国养老保险隐性债务规模测算模型的参数。经过对研究提纲和报告初稿的反复讨论、修改，完成了课题分报告和总报告的写作。

本课题就如下几个方面的内容进行了深入的探讨：一是阐述了我国养老保险隐性债务产生的背景和隐性债务问题的解决对中国养老保险制度改革的意义；二是利用保险精算学模型，对1997年全国实行统一的企业职工养老保险制度之前，全国企业职工养老保险隐性债务的规模进行了精算；三是系统地比较了一些国家特别是实行养老保险制度转变的国家解决养老保险隐性债务的方式和方法；四是提出了进一步改革和完善中国养老保险制度的思路；五是从开源的角度，探讨了变现部分国有资产、调整财政支出结构、扩大税收来源等多种渠道筹集资金解决隐性债务缺口的可能性；六是从节流的角度，探讨了各种可能减少隐性债务开支的途径。

隐性债务问题解决得好坏决定着养老保险由现收现付制向部分积累制的转变能否成功。本课题抓住了这个关键问题，较早在国内进行了系统和全面的分析，力图提出一些较为合理的、具有启发性的建议，为下一步的深入研究打下一定的基础。

2000年4月7日，按照课题研究计划，国务院体改办和安泰国际保险公司共同组织召开了课题研讨会，来自政府相关部门、高校和科研机构等方面的专家对课题研究给予了较高的评



价。

由于时间、精力和课题组成员研究水平的限制，本课题关于隐性债务问题的探讨还只是初步的，在隐性债务规模测算的具体方法、弥补债务缺口的开源节流办法、个人账户基金的管理营运及监管模式等方面，都还可以做更细致的探讨。热诚地欢迎各位读者积极提出批评和建议。

编者

2001年2月8日



目 录

致谢	(1)
“中国养老保险隐性债务”课题简介	(1)
第一章 解决隐性债务问题，深化养老保险制度改革	(1)
一、中国养老保险隐性债务的产生、规模和严重性	(2)
二、解决隐性债务的途径	(10)
三、进一步完善中国养老保险体系	(13)
第二章 中国养老保险制度的沿革与隐性债务的产生	(18)
一、中国养老保险制度的变革	(18)
二、中国养老保险隐性债务问题	(26)
三、国家负有解决隐性债务的责任	(29)



第三章 调整财政支出结构，弥补养老保险 隐性债务	(34)
一、养老保险隐性债务与财政的相互关系.....	(34)
二、提高养老保险补助支出占财政支出 比重的必要性.....	(37)
三、调整财政支出结构，逐步扩大养老保险 补助支出的可行性分析.....	(41)
四、消除养老保险隐性债务的政策取向.....	(48)
第四章 变现部分国有资产解决隐性债务问题	(53)
一、多渠道筹措养老基金的实践探索.....	(53)
二、国有资产变现的主要途径.....	(56)
第五章 通过税收途径解决养老保险隐性债务	(65)
一、中国养老保险制度的演变及与税收制度 的关系.....	(65)
二、社会保障税的理论与国际经验.....	(73)



三、结合费税改革，建立并完善社会保障税	(79)
四、其他税收及政府收入对养老保险隐性 债务的补充机制.....	(84)
第六章 通过调整养老保险具体政策解决 隐性债务问题.....	(89)
一、逐步提高退休年龄.....	(90)
二、养老金调整规范化.....	(95)
三、降低替代率.....	(99)
四、尽早实行真正的基金积累制并保证一定 的投资回报率.....	(101)
五、扩大新制度的覆盖面.....	(104)
第七章 养老基金的保值增值与资本市场.....	(107)
一、养老基金保值增值的迫切性.....	(108)
二、养老金与资本市场的相互作用.....	(111)
三、探索我国养老基金投资管理与运营的 有效途径.....	(116)
第八章 我国基本养老保险隐性债务的测算.....	(121)
一、南京市基本养老保险隐性债务测算.....	(121)



二、关于中华人民共和国养老金债务问题对 安泰国际和体改办的报告	(149)
三、全国养老保险隐性债务的测算	(158)
四、本章附件	(166)
第九章 养老基金营运监管的国际经验及启示	(168)
一、养老基金营运监管的国际经验	(169)
二、拉美国家基金营运监管中存在的问题 ...	(174)
三、对中国改善养老基金营运监管的启示 ...	(178)
第十章 拉美国家为解决隐性养老金债务 筹集资金的经验	(184)
一、过渡时期筹集资金的策略	(184)
二、支付隐性债务的资金来源	(187)
三、拉美一些国家改革的实践经验	(189)
四、资金缺口补偿机制	(194)
五、结论	(199)