

比较

Comparative Studies

吴敬琏 主 编

划拨国有资产归还国家对老职工社保基金欠账
吴敬琏 林毅夫

中国社会养老保障体系的基本构想
刘遵义

基本养老保险制度的难点和政策依据
李绍光

银行、预算和养老金
马丁·费尔德斯坦

宪政和承诺：17世纪英国公共选择治理制度的变迁
道格拉斯·诺思 巴里·温加斯特

执法之外的机制：中俄金融市场的治理
许成钢 卡特琳娜·皮斯托

政府对银行的所有权
L·波塔 L·德-西拉内斯 A·施莱弗

日本泡沫破灭前后的制度条件
季卫东

韩国金融体系重组的政策
咸骏浩



中 信 出 版 社
CITIC PUBLISHING HOUSE

6

比较

Comparative Studies

吴敬琏 主 编

中 信 出 版 社
CITIC PUBLISHING HOUSE

6

图书在版编目 (CIP) 数据

比较. 6 / 吴敬琏主编. -北京: 中信出版社, 2003.4

ISBN 7-80073-691-1

I. 比… II. 吴… III. 比较经济学 IV. F0

中国版本图书馆CIP数据核字 (2003) 第028664号

比较·第六辑

主 编: 吴敬琏

责任编辑: 肖 梦

责任监制: 朱 磊 王祖力

出版发行: 中信出版社 (北京市朝阳区东外大街亮马河南路14号塔园外交办公大楼 邮编 100600)

经 销 者: 中信联合发行有限公司

承 印 者: 中国农业出版社印刷厂

开 本: 787mm×1092mm 1/16 印 张: 13.5 字 数 220 千字

版 次: 2003年4月第1版 印 次: 2003年4月第1次印刷

书 号: ISBN 7-80073-691-1 / F · 501

定 价: 20.00元

版权所有·侵权必究

凡购本社图书, 如有缺页、倒页、脱页, 由发行公司负责退换。服务热线: 010-85322521

E-mail: sales@citicpub.com

010-85322522

主 编： 吴敬琏

编委名单（按拼音排序）：

崔之元	高世楫	郭树清
焦津洪	李剑阁	林毅夫
楼继伟	卢 迈	钱颖一
荣敬本	王则柯	吴敬琏
吴晓灵	谢 平	许成钢
张春霖	赵人伟	周小川

责任编辑：肖 梦

封面设计：八爪鱼工作室 + 许岚

卷首语

《比较》已经陆续出版了五辑，我们收到了不少读者的来信，其中既有不少前沿理论的爱好者，也不乏中国改革的关注者。他们既给予了我们极大的鼓励，同时也向我们提出了许多建议。为满足读者的需求，《比较》第六辑除了提供理论前沿外，责无旁贷地将重点放在具体的改革方案设计和讨论上。吴敬琏主编曾在第四辑文章中说道：“在新一轮改革的春雷滚动的形势下，我们必须加紧我们的工作”。因此，我们有两个主题论及经济改革的内容，一是我国的社会保障体制改革，一是国有商业银行改革。

在刚刚结束的两会期间，“社会保障”是许多代表十分关注的议题，特别地，议题涉及扩大保障面，立法保障养老和失业员工，向某些地区倾斜以照顾为积累做出贡献的老职工等等。究竟在所有的“福利部门”的改革上应遵循什么原则和方向，直接关系到我们国家的未来。为此，我们有四篇文章从几个角度来讨论中国的社会保障制度，力求给读者提供一个非常清晰的框架和思路。应该说，这是继《比较》第三辑谈哈萨克斯坦的养老金改革更直接的意见的阐明。

主编吴敬琏教授和编委、北京大学中国经济研究中心主任林毅夫教授，2003年3月6日参加两会期间所作的提案是关于划拨国有资产归还国家对老职工社会保障基金欠账的建议。他们针对即将开始的、原来由国务院统一行使产权的国有资产划拨给三级国有资产管理机构的中央决定，认为在进行国有资产划拨以前，需要考虑这些国有资产中有哪些部分是由负债形成，将它预留出来，用以偿还国家债务。其中最大一笔是国家对国有企业老职工——包括已经退休的“老人”和工作多年、行将退休的“中人”——的社会保障隐性负债。他们强调：负责地偿还这笔债务，是一个关乎数以亿计老职工基本权益和政府的政治信誉的重大问题，必须慎重加以处理。文章虽然很短，但是清晰地阐明了极为重要的相关原则和继续改革的方向。

斯坦福大学的刘遵义教授曾在2000年集合研究力量，应中国的有关方面的

需要，作出了关于中国社会养老保障体系的改革方案，由于种种原因，本方案没有公开发表。当时，针对此问题的讨论非常热烈，特别是当年8月国务院发展研究中心举办的国际研讨会，国际上的许多专家学者云集北京钓鱼台国宾馆，两天的会议讨论得极为彻底和详尽。会议的主流意见就是坚持十四届三中全会的方针：“社会统筹与个人账户相结合”。当时出席会议的中外学者对此后的做法始终怀有深深的遗憾。许多问题依然是要我们面对的。刘遵义开宗明义指出：国际国内的经验都证明，现收现付制缺乏可持续性，迟早要过渡到个人账户制。方案涉及必须由政府财政负责支出的社会基本养老金部分，究竟应该采取普惠制还是补足制，比较两种方案在中国目前的财政状况下，作者认为实行补足制更为可行。为保证社会养老保障体系的安定性和可持续性，尤其是如果决定实行补足制的话，需要逐步延长法定退休年龄和平均教育年龄。同时，文章详尽地测算了从旧体制向新体制过渡期间新增的资金支出流量，并提出了具体的过渡办法。

李绍光教授一直是研究中国社会保障制度的经济学家，他的《基本养老保险制度的难点和政策依据分析》一文，是对已经施行的中国养老金制度改革的历史回顾、批评和建议。他的结论是基本养老保险制度虽然在名义上是部分积累的，但实际上仍然是现收现付的。所以，我国城镇企业职工养老金制度改革因个人账户连年出现“空账”，其可持续性就成为一个悬而未决的问题。本文的分析针对国有企业已经退休的老职工的养老金负债，基本养老保险制度所覆盖的“中人”的历史贡献折算，以及目前基本养老保险制度“中人”和“新人”的个人账户“空账”问题。作者认为，既然“空账”的根源是“老人”的历史负债，那么也只能用划拨国有资产的方法来弥补，而不能用税收融资的方法，将补偿“空账”的责任转嫁给非国有部门或后代承担。

美国研究局局长、哈佛大学经济系教授马丁·费尔德斯坦是研究福利部门的著名经济学家，自1998年以来，他对中国的社会保障制度改革倾注了巨大的热情，参与中国政府部门或学术界举办的该领域的各种会议，他的文章也在国内出版的刊物和论文集多有发表。他与《比较》一些编委有相当多的学术交流。本文是他参加一年一度国务院发展研究基金会举办的“中国发展高层论坛”的发言，应主编和编委的要求授权《比较》发表。马丁的观点是完全符合“社会统筹与个人账户相结合”的总方针的。所以，他首先肯定了“中国政府几年前提出一个改革方案，试图建立一个纳税人缴款基本受益和强制性的以投资为基

础的个人账户相结合的养老金体系”，还说，“我认为这是一个非常明智的方案。这一方案得到实施，并且完全到位之后，就可以保持较高的退休消费水平，而不必采取相应的高税收政策。这种体系不仅对中国有益，对包括美国在内的其他国家也有益处”。马丁的这一判断显然是建立在2000年有关讨论的基础上的。话锋一转，他就开始了对实践中执行上的忧虑和批评：政府无法按照此计划的设计要求筹集到足够的资金。个人确实拥有个人账户，账户中记有金额，但大家都知道这些钱都只是概念上的存款，虽核算收益率，但并不代表任何个人对实际资产的所有权。总而言之，中国目前的体系结构实际上还是一种现收现付的体系。作者从缴款率、充实个人账户的方法等方面，阐述了自己的看法。

另一组有关改革的文章集中讨论国有商业银行，文章来源于2003年1月15日在清华大学召开的“推进中国国有商业银行改革国际研讨会”。此次会议由清华大学经管学院特聘教授李稻葵等发起，清华大学中国经济研究中心、中国人民银行研究局、日本经济产业研究所和瑞典转轨经济研究所联合主办。会议由几方重要的经济学家参加，著名的以施莱弗为主角的“LLSV”中的洛佩兹参加了会议，基本以早先他们所写的《政府对银行的所有权》为题作了主题报告。文章运用他们收集的、来自世界上92个国家的关于政府对银行所有权的资料，致力于四个相关的问题。第一，在不同的国家，政府对银行的所有权的重要程度？第二，哪类国家拥有更多的政府对银行的所有权？第三，政府对银行的所有权是否促进了随后的金融发展？第四，政府对银行的所有权是否促进了随后的经济增长？以及相关地，它是如何影响要素积累、储蓄和生产率增长的？作者的研究涉及到关于金融发展和经济增长的最近文献，特别地表述了“政治型”和“发展型”两种理论对政府参与金融市场的支持看法。在“发展型”和“政治型”理论中，当然对银行的所有权都有助于促进政府目标，但发展型理论认为这些项目是社会需要的，而政治型理论则认为它们并非如此。作者研究的结论部分更倾向于政治型观点。作者指出政府对银行更高的所有权与随后金融体制更慢的发展、更低的经济增长率，特别与更低的生产率增长联系在一起。

与会专家中有两位来自东欧转轨经济国家的前财政部长，一位是匈牙利人拉约什·博克罗什，曾在1995—1996年担任匈牙利财政部长，现为世界银行顾问。他的发言没有文字稿，而是充满政治性的演讲，他以匈牙利经验为蓝本，告诫中国，首先是清晰界定国有银行的产权，接下来的任务就是任命国有银行的经理，同时必须对国有银行的经理们进行明确授权以实施私有化战略。然后，

才能为国有银行进行最后的重新注资。他表扬中国，“过去的20多年里，中国在进行转轨改革方面取得了巨大的成功，中国完全可以做到以渐进的方式进行国有商业银行的改革，可以先进行试点，如先出售四大国有银行中的一家银行，看看市场对此的反映。为了形成一种自我推进的改革动力，应该把最好的银行先卖出去。”我们向读者推荐的是与他观点不太一样，当年的做法也不尽相同的马雷克·贝尔卡教授的文章，他也是来自世界银行的专家，也是前任波兰的财政部长，他的发言是在1994年一篇重要文章基础上略微修改而成的《波兰银行和企业的财务重组》的经验之谈，可以供我们借鉴和参考。在波兰经济转轨阶段的早期，银企关系是最关键和最薄弱的环节之一，波兰商业银行饱受普遍的批评，许多情况与我们是非常相似的。一方面对传统的老客户，倾向于“自动”延长授信；对项目的发展前景和客户的财务状况缺乏正确评估的能力。另一方面，银行过度谨慎，不愿意承担风险，对资金充实的、有前途的公司没有给予足够的授信额度。这两种倾向的结果造成了巨额的呆坏账，不但自身处于非常不稳定的状态，还成为整体经济中潜在的不稳定因素。其结果是严重的分配上的失败。文章重点介绍了1993年2月3日颁布的《企业和银行财务重组法》，该法成为改变波兰银行状况的主要武器，并对波兰经济运行具有长期影响。从转轨经济学领域的专家们来看，波兰的确取得了一定的成功。

第三篇文章是来自韩国延世大学国际研究院研究生院的学者咸骏浩提供的关于东亚金融危机以来，韩国的经验《韩国金融体系的重组：政策教训》。作者认为，尽管表面看来外汇流动和主要贸易条件的恶化导致了韩国1997年经济危机，但危机的深层次原因实际上是金融体系效率低下。利率控制和选择性信贷分配在过去长期被作为发展经济的重要手段，同时却导致了金融资源分配的重大扭曲，广泛的政府干预削弱了金融企业的自主性和可信度。文章对韩国为了克服危机而采取的激进的金融业改革措施、重组政策作了详细的描述，并分析了金融业重组的整体框架、策略和成本，以及金融体系在危机后的结构性转变，银行业合并最新进展中的问题。这是一篇不可多得的来自韩国学者的深入分析本国问题之作。

在“前沿”栏目中，我们为读者提供的是诺贝尔奖得主道格拉斯·诺思教授和斯坦福大学政治系主任巴里·温加斯特教授的一篇重要文章：《宪政与承诺：17世纪英国公共选择治理制度的变迁》。本文研究英国在1688年意义深远的“光荣革命”后出现的制度变迁。它集中讨论了制度与政府行为之间的关系，并说

明了革命者的宗旨是保障产权、保卫财富和约束政府。文章阐释了新制度的设计者力图要解决的约束王权问题,以及“光荣革命”后出现的变革。作者指出,“我们要说明,给定国王当时的手段、动机和行为,制度变革如何按照革命成功者希望的方式改变了统治者的激励。这些变革清楚地反映出一种意图,就是要让政府能够切实可信地履行其承诺。明确限制国王单方面更改其协议条款的能力在这里起到了关键作用”。文章关注公共融资的一个重要方面——政府借贷,由于资本市场对产权保护尤为敏感,政府借贷就为发生的经济和政治革命提供了独特而又显而易见的指标,由此方法可以评估“光荣革命”的意义。英国在“光荣革命”之后,国王只有在得到议会许可的前提下才能更改其协议。由于议会地位的提升明显削弱了国王违约的能力,另外,1688年之后出现的制度结构没有为议会取代国王并采取同样“不负责任的”行为提供激励,制度上出现的变革使得政府的承诺是可信的,这些制度成效显著。

《宏观经济学和货币经济学——清洸信宏的学术述评》是为中国有关政府部门和学术界邀请伦敦经济学院清洸教授到中国进行学术访问时所做的背景介绍,《比较》第四辑和第五辑分别刊登了他的两篇文章,且居中安排促成此行,我们设想,这样一位很重要的学者——宏观经济学和货币经济学研究主流的领头人,需要我们多费笔墨,通过这一述评,关注宏观经济学领域的读者可以更方便地了解或检索相关的内容。

许成钢和皮斯托继《不完备法律》一文之后,他们的研究更深入到转轨经济领域的理论运用。在本辑发表的文章是关于中国和俄罗斯金融市场发展中执法、监管的比较分析。本文探讨在新兴市场和转轨经济中金融市场发展的制度条件。并集中论述证券市场中法律和监管框架的发展。由于金融市场对经济增长和发展十分重要,为促进金融市场发展所做的努力已成为转轨经济中经济政策的基石。也由于并非所有国家在创建可持续发展的金融市场方面都同样成功,即使发展中国家或转轨经济以金融市场治理得最好的国家为蓝本进行相应的“移植”或复制,依然因为面临着导致法庭和执法者均无效率的条件而很可能失败。作者进而指出,在转轨经济中导致标准监管政策无效的因素,比如高度不完备的法律、低质量的信息,给执法机构行使自由裁量权的充足空间很容易被滥用,从而形成腐败。本文对此现象提供了理论上的解释。同时,作者以中俄的经验作为例子,说明在尝试启动金融市场的发展方面的两种不同的监管策略。

在“比较制度分析”栏目,我们选取了日本神户大学的法学教授中国学者

季卫东分析日本泡沫破灭前后的制度条件的文章。这是他为吴敬琏教授的“法律和经济研究所”季度讨论会提交的文章。人们对日本“失去的十年”都有些搞不明白，一个国家怎么就这样在高速增长了40年后，一蹶不振，分析和讨论的文章汗牛充栋，但对于中国的许多学者或政府官员来说，还是认为“没说清楚”。季卫东教授的文章几乎是一篇综述，有大量的文献和信息告诉我们，日本究竟发生了什么，而且哪些地方值得我们警醒和借镜。正如作者所言，“日本为什么泡沫会达到其他国家前所未见的程度？为什么由此产生的巨额不良资产和呆账不能得到及时处理？造成这个世界第二经济大国重创的主要原因究竟是政策的一时失误，还是制度安排上的根本性缺陷？研讨这些问题不仅有利于更好地认识日本，也有利于正确把握中国社会发展的方向。特别是考虑……如何防止金融炸弹与IT精密炸弹同时投下的问题更具有非常迫切的意义。基于上述考虑，本文试图对日本经济遭受挫折的前因后果进行初步的考察，进而分析相关的政策失误和制度缺陷，并介绍一些主要的改革举措。”

《日本初等义务教育的普及过程及其相应政策》一文是编者向日本产业经济研究所李琳所做的命题综述。虽然近年来日本的有识之士对日本的教育体制有诸多批评，比如日本培养的人才在创新能力上明显落后于美国。不过，面对我国教育存在的普遍忧虑，普及义务教育每每力不从心，甚至有人提出降格以求的建议，期望减少普及年限，或根据地区不同而实施不同的政策等等。而日本自明治维新起大抓教育，虽然其成就早已被我们熟知，但是，我们希望透过“比较之窗”能够让更多读者了解，日本在这百多年里，其具体政策措施、法律制定以及相关的财政制度是如何支撑了全民机会均等地普及教育的目标的。日本的近代教育始于明治时代，当时的日本远远落后于欧洲等先进国家，与亚洲其他国家一样人口过多，自然资源又极为贫乏。日本政府从1872年开始强行推广教育，其间的故事也是充满曲折和艰辛的，本文介绍了日本初等义务教育，特别是小学教育的普及过程以及在这一过程中师资的培训体系和教育财政的处理方法，让我们看一看创造上个世纪“日本奇迹”背后的奇迹。

目 录

Contents

第六辑

- | | | |
|----|---------------------------------|---------|
| 1 | 关于划拨国有资产归还国家对老职工
社会保障基金欠账的建议 | 吴敬琏 林毅夫 |
| 3 | 关于中国社会养老保障体系的基本构想 | 刘遵义 |
| 29 | 基本养老保险制度的难点和政策依据分析 | 李绍光 |

海外特稿

Special Features

- | | | |
|----|---|---------------------|
| 45 | 中国制定政策应优先考虑的问题：银行、预算和养老金 | 马丁·费尔德斯坦 |
| | Banking, Budgets and Pensions: Some Priorities for Chinese Policy | by Martin Feldstein |

前沿

Guide

- 53 宪政和承诺：17世纪英国公共选择治理制度的变迁

道格拉斯·诺思 巴里·温加斯特

*Constitutions and Commitment: The Evolution of Institutions Governing
Public Choice in Seventeenth-Century England*

by Douglass C. North and Barry R. Weingast

- 79 宏观经济学和货币经济学

——清澍信宏的学术思想述评

陆磊

法与经济学

Law and Economics

- 87 执法之外的机制：中俄金融市场的治理

许成钢 卡塔琳娜·皮斯托

*Beyond Law Enforcement: Governing Financial Markets in
China and Russia*

by Katharina Pistor and Chenggang Xu

比较制度分析

Comparative Institutional Analysis

- 111 日本经济受挫的教训是什么？

——泡沫破灭前后的制度条件的分析

季卫东

改革论坛

Reform Forum

- 131 政府对银行的所有权

R·拉·波塔 F·洛佩兹·德-西拉内斯 A·施莱弗

Government Ownership of Banks

by Rafafel La Porta, Florencio Lopez-De-Silanes and Andrei Shleifer

154 波兰银行和企业的财务重组 马雷克·贝尔卡

Financial Restructuring of Banks and Enterprises: Polish Solution

by Marek Belka

165 韩国金融体系的重组：政策教训 咸骏浩

Reconstruction of the Korean Financial System: Policy Lessons

by Joon-Ho Hahm

比较之窗

Comparative Studies

187 日本初等义务教育的普及过程及其相应政策 李琳

关于划拨国有资产归还 国家对老职工社会保障 基金欠账的建议

吴敬琏 林毅夫

1. 本次人大对建立中央和地方的国有资产管理机构、分级行使产权作出了决定，有步骤地把原来由国务院统一行使产权的国有资产划拨给三级国有资产管理机构。而在国有资产划拨到位以后，不少地方政府会采用管理者收购（MBO）等办法实现国有资本的退出。因此在进行这种划拨以前，需要考虑这些国有资产中有哪些部分是由负债形成，将它预留出来，用以偿还国家债务。说到国家债务，最大一笔莫过于国家对国有企业老职工（包括已经退休的“老人”和工作多年、行将退休的“中人”）的社会保障隐性负债。负责地偿还这笔债务，是一个关乎数以亿计老职工基本权益和政府政治信誉的重大问题，必须慎重加以处理。

2. 根据建国伊始即已建立的劳动保险制度，所有国有企业和政府机关的职工从获得国家职工的身份之日起，就享有获得养老保险、医疗保险等的法定权利。不过当时我国社会保障采取现收现付制，享有这种法定权利的职工无需缴纳费用，而是用“低工资制”，实现保费预扣，即由国家在给职工发放工资前作了扣除。由于现收现付的财务机制存在严重缺陷，我国和其他实行现收现付制

* 本文为作者在2003年3月6日向十届全国人大和政协提交的议案。——编者注

的国家一样，在实行若干年后就变得收不抵支，而且随着人口老龄化的加剧，国家财政不堪重负。有鉴于此，1993年十四届三中全会上决定引入新的财务机制，实行社会统筹与个人账户相结合的养老保险和医疗保险体制。由现收现付制转向个人账户制，必然发生老职工的社会保障基金的补偿问题。因此，在作出这一决定时就有若干经济学家和经济工作者指出，应当从国有资产中“切出一块”，划入国企老职工的个人账户，以补偿国家对他们的社会保障隐性债务。但是，这种建议未得到有关部门的采纳，致使国企老职工的“空账户”问题成为新社会保障体制建立的最大障碍。

3. 1997年葫芦岛钼矿群集性事件发生以后，领导上曾经重提“做实”老职工的“空账户”问题。当时曾经估算过这项欠账的数额。世界银行估计养老保险的隐性债务规模为当年GDP的46%—69%；一些经济学家的估计为当年GDP的71%—94%不等；国务院体改办研究所课题组的估计则高达GDP的145%。假定这笔隐性负债只占我国1997年GDP的30%，其总量也超过2万亿元。显然，这样巨额的债务，是目前已很紧张的财政无法负担的。现在流行的一种做法，是由企业实行“买断身份”，即按照职工工龄和工资级别予以一次性现金补偿。这种做法也有比较大的弊病，因为采用这种办法，企业间补偿金额相差悬殊：都是国有企业，都为国有资产的积累做出过贡献，但有钱的企业补得很多，资不抵债的企业则分文没有，于法于理都讲不过去。也有的部门主张大幅提高社会统筹的比重、降低个人账户的比重，实际上回到现收现付的办法来回避问题。根据世界各国的经验，实行现收现付制决不是长久之计。实际上，现在国家还拥有近10万亿元的国有资产，剔除账面债务后的净资产约有五六万亿元，用一部分来偿还国家对老职工的隐性债务绰绰有余。

4. 需要注意的是，这笔资产可能是国家可以用来处理对数以亿计国企老职工的社会保障隐性债务的最后一笔大块资源。如果不作预留而把它们悉数都拨给三级国有资产管理机构，由它们自主处理，可能不再有足够资源来处理对老职工的社会保障隐性债务问题，这将给未来留下巨大的金融风险 and 妨碍社会安定的隐患。

5. 综合以上情况我们建议：在中央政府向各级国有资产管理机构划拨国有资产之前，首先切出足够的国有资产（包括国家在国有控股公司中的股东权益）过户到全国社会保障基金会，用以偿还国家对国有企业老职工的社会保障隐性负债。至于具体办法，则可以由有关单位另行拟定。□

关于中国社会养老保障体系的基本构想

刘遵义

总体来讲，本方案的要点可概括为以下四点：

1. 国际国内的经验都证明，现收现付制缺乏可持续性，迟早要过渡到个人账户制；

2. 社会基本养老金必须由政府财政负责支出，但比较普惠制和补足制两种方案，在中国目前的财政状况下，实行补足制更为可行；

3. 为保证社会养老保障体系的安定性和可持续性，尤其是如果决定实行补足制的话，需要逐步延长法定退休年龄和平均教育年龄，但考虑到目前存在的就业压力，延长法定退休年龄可以推迟到2010年后实行；

4. 根据测算，从旧体制向新体制过渡的期间新增的资金支出流量是目前中国经济可以承受的，其资金来源除了来自中央财政外，还包括变现部分国有资产和发行永久债券等途径，因此，健全和发展资本市场将有助于筹集社会养老资金来源。

随着中国加入世界贸易组织的日期日益临近，国企改革问题日显突出，建立有效、健全、具公信力、可持续的社会养老保障制度来支持国企改革、维护社会安定的问题已迫在眉睫。如果中国不能在加入世贸组织后尽快建立起统一、

* 作者Lawrence J. Lau系斯坦福大学经济系教授。本文写于2000年7月29日，由于种种原因，没有公开发表。我们认为，中国的社会保障制度改革依然任重道远，特将此方案的框架部分发表，其中的附件和第七部分因版面所限而删节。——编者注

规范和完善的社会养老保障体系,将难以应对加入“世贸”对国有企业及整个国民经济和社会稳定的冲击。

本构想主要包括三方面的内容:

(1) 如何为新进入劳动市场的人建立由社会基本养老金和个人公积金账户(以新加坡为代表)两部分组成的社会养老保障体系。

(2) 如何采取一次性安排的办法来解决现行体制下所有已退休职工、国有单位在职职工及已下岗职工的养老保障社会化问题。(本文不包括因国企改革造成的结构性失业问题,其救济方法及一次性安置方式)。

(3) 由现行体制向新体制的过渡方案。

一、中国社会养老保障体系的总体目标及适用范围

根据中国当前的具体国情,比较切合实际又行之有效的方案是首先建立起适用全体城镇居民的社会养老保障体系。在此基础上,再根据中国经济的实际发展状况及社会养老保障体系的实际运行情况,选择合适的时机和方式,逐步将社会养老保障体系扩大到全社会(即覆盖全部城乡人口)。因此,本构想的适用范围目前只覆盖现行户籍管理制度下的全体城镇居民,但也能在适当条件下逐步扩展到全社会,所以有相当的可持续性。

中国社会养老保障体系的总体目标是为中国全体城镇居民建立一个由社会基本养老金和个人公积金账户两部分组成的社会养老保障体系。该体系以社会养老保障为基本功能,同时兼具医疗保障、失业保障及住房、教育等其他辅助性功能。

1. 社会基本养老金由中央政府利用一般性财政税收收入作为资金来源。建立社会基本养老金的主要目的在于体现社会公平,但基本养老金的金额应该保持在仅能维持基本生存需要的水平,以避免“道德风险”。社会基本养老金的发放有两种方式可供选择:一是实行“普惠制”,所有城镇居民,只要达到法定的领取基本养老金的年龄(目前男60岁,女55岁),即可按月领取基本养老金(暂定为200元/月)。^①但考虑到中央财政的实际承受能力,目前实行普惠制会有一些困难。二是实行“补足制”,即所有城镇居民,在到达法定的领取基本养老金的年龄(同上)后,如其从个人公积金账户每月可领取的养老金已超过200元,

^① 按2000年不变价格计算。