

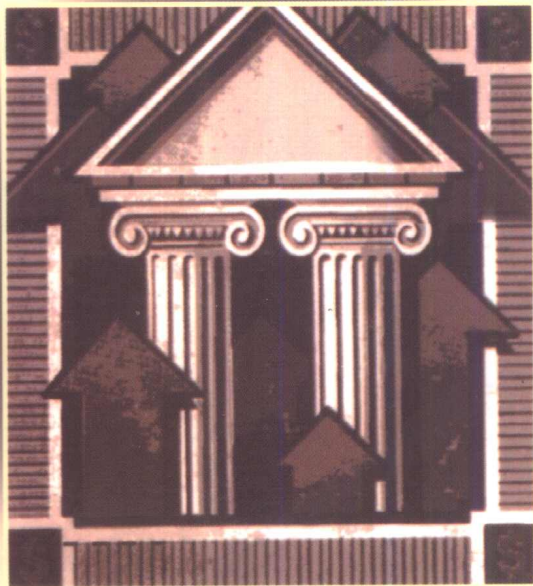
财金科学文库

CAIJIN KEXUE WENKU

主编 黄 达

养老金制度的经济分析与运作分析

近十年来，诺贝尔经济学奖越来越多地被授予在财政、金融领域内做出突出贡献的专家。在宏观层面，财政货币管理部门的政策中越来越多地体现出经济学家们的思想精华。在微观层面，金融税收理论已经成为指导经济主体决策的重要工具。《财金科学文库》力图将西方财政、金融领域的前沿理论运用于我国的经济实践，希望对我国金融体制改革的推进有一定的启发意义。



朱青 著

9.213.4

 中国人民大学出版社



财金科学文库

主编 黄 达

养老金制度的经济分析 与运作分析

朱青
著



中国人民大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

养老金制度的经济分析与运作分析/朱青著.
北京:中国人民大学出版社,2002
(财金科学文库)

ISBN 7-300-04033-0/F·1231

I. 养…

II. 朱…

III. 退休金-劳动制度-研究

IV. F241.34

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第 010052 号

财金科学文库

主编 黄 达

北京市社会科学理论著作出版基金资助

养老金制度的经济分析与运作分析

朱青 著

出版发行:中国人民大学出版社

(北京中关村大街 31 号 邮编 100080)

邮购部:62515351 门市部:62514148

总编室:62511242 出版部:62511239

E-mail:rendafx@public3.bta.net.cn

经 销:新华书店

印 刷:涿州市星河印刷厂

开本:890×1240 毫米 1/32 印张:6.625 插页 1

2002 年 5 月第 1 版 2002 年 5 月第 1 次印刷

字数:191 000

定价:13.00 元

(图书出现印装问题,本社负责调换)

《财金科学文库》总序

在过去的一个世纪里，西方发达国家的经济以惊人的速度向前发展，而财政和金融业无疑是其中最为亮丽的两道风景线。这其中凝聚着几代经济学家的智慧，闪耀着光芒。

财政理论与金融理论的渊源可以追溯到 1776 年亚当·斯密的《国富论》，当时的古典经济学家认为市场机制可以自发实现充分就业和经济增长的目标，主张国家应当尽量减少对经济生活的干预。他们认为货币的产生是为了降低交易成本，国家的职能也仅限于保护人民生命财产安全与提供私人部门所不能提供的产品与服务。因此，财政与金融研究也就集中于国家的真正职能是什么以及货币如何更好地发挥“润滑剂”的作用这一课题上。但是，1929—1933 年全球性的大危机彻底摧毁了古典经济学家“市场万能”的美梦。学术界开始重新审视财政政策和货币政策在经济发展中的作用。

凯恩斯用“有效需求不足”的理论说明了资本主义国家的经济是不能自发实现平衡的，必须依靠国家的宏观调控才能克服失业与通货膨胀，财政政策和货币政策正是国家的“两大法宝”，从而确立了财政与金融的重要地位。以此为起点，学术界进入了财政金融理论研究蓬勃发展的崭新时代。20 世纪六七十年代资本主义世界普遍出现的“滞胀”现象打破了凯恩斯理论一统天下的局面，货币主义、理性预期学派、供给学派的兴起与相互之间的论战客观上促进了理论研究的纵深发展。

但是，在现代经济运行过程中，政府活动范围大大扩大，金融业务也日益复杂，原有的财政金融理论在诠释、分析和解决有关的经济现象和问题时越来越显得苍白无力。理论体系孕育着革命的风暴。

在财政理论方面，福利经济学的日益成熟为财政学的拓展提供

了理论基础与研究方法。与古典经济学相比,福利经济学不仅研究如何增加国家财富,还在此基础上探讨社会经济福利水平提升的问题。福利经济学认为实现社会效用总量最大化的条件有两个:生产资源的最优配置和收入分配不公平程度的减轻。在福利经济学基础上,财政学研究方向与研究方法有了重大转变。在研究方向上,财政理论由单纯研究财政收支本身转向研究政府经济活动的组织形式与对实体经济的影响力度等问题上;在研究方法上,数理经济学与计量经济学的分析技术在财政理论的研究中得到了广泛应用,并且,在财政学的研究中越来越多地反映了伦理学、政治学、社会学等学科的研究成果。如获得1986年诺贝尔经济学奖的布坎南的公共选择理论就突出地体现了这一特点。由于财政学在研究范围、领域、方法与指导思想大大突破了传统的束缚,主流经济学家认为财政学已经成功地转型为公共经济学。

在金融理论研究方面,以定性的思维推理与语言描述为特征的传统理论在迅猛发展的金融实践面前显得苍白无力。经济自由化、金融化与全球化的发展推动金融理论趋向深入、更加务实、日渐成熟。1952年,哈里·马柯威茨(Harry Markowitz)提出了投资组合理论,最早将数理工具引入金融研究领域,因此被视为现代金融理论的发端。与传统研究相比,现代金融学将视角更多地投向了微观层次。金融学家们认为,金融体系必须通过工商企业的财务活动才能与实体经济发生联系,而企业的价值又必须通过金融市场的交易才能获得客观评价。因此资本市场和公司财务构成了现代金融理论的两大基石;而金融工程学等又为现代金融理论提供了必要的技术手段。金融产品定价、风险管理、金融机构业务设计与决策等问题都是新一代金融学家们研究的重点。现代金融理论研究在宏观层次上也取得了突出进展,宏观金融的研究对象有了很大拓展。在金融创新、金融自由化浪潮的推动下,全球化的趋势越来越明显。全球化一方面提高了资源配置效率,促进了经济发展;另一方面也使金融危机在国际间的传递更加迅速和方便,危机爆发越来越频繁,破坏程度越来越大,并且,每一次危机都表现出与上一次不同的特点。于是,金融学家们在继续探讨货币职能、货币供求、货币政策

等传统问题的同时，开始将视角拓展到金融创新、金融危机、资本流动与国际货币体系改革等领域。

随着经济的发展，财政、金融已经渗透到经济生活的方方面面，财政金融理论在经济研究中的地位也越来越重要，近十年来，诺贝尔经济学奖越来越多地被授予在财政、金融领域内做出突出贡献的专家就是一个明证。并且，财政金融理论对实践的指导作用也日益加强。在宏观层面，财政货币当局的政策中越来越体现出经济学家们的思想精华。例如，美国供给学派的代表人物拉弗的一条描述税收收入与税率的关系的曲线就是20世纪80年代全球性税制改革的理论依据之一。而在撒切尔夫人执政期间，英国的货币政策中则更多地体现了货币主义的理论观点。在微观层面上，理论，尤其是微观金融理论已经成为指导经济主体决策的重要工具，例如，资本资产定价模型、布莱克-斯科尔斯期权定价模型都是投资者判断金融产品“公平价格”的重要依据。另外，随着行为金融理论的兴起，美国也已经出现了基于行为金融理论的证券投资基金。

理论从来都是适应社会经济进步的需要而产生的，而最终又要服务于客观实践。近年来，西方经济的持续繁荣与财政、金融理论的迅速发展更新是密不可分的。于是，越来越多的中国学者，特别是年轻一代，开始探讨西方理论在我国的适用性，希望能够推动我国财政金融实践的发展。《财金科学文库》就是这方面的勇敢尝试。文库试图将西方财政金融领域的前沿理论与我国的实践相结合，希望对我国学术界的研究方向与金融体制改革有一定的启示。

中国人民大学财政金融学院

2002年4月

目 录

前言	(1)
0.1 本书选题的背景和意义	(1)
0.2 研究的角度和方法	(3)
0.3 对书中几个概念的说明	(3)
0.4 写作思路和基本观点	(4)
第1章 养老金制度导论	(8)
1.1 养老金制度一般	(8)
1.1.1 老年人的经济保障问题	(8)
1.1.2 工业化对人类社会传统养老方式的挑战	(9)
1.1.3 现代养老金计划的分类	(12)
1.1.4 商业保险计划的老年保障功能	(14)
1.1.5 政府参与老年经济保障的理论依据	(16)
1.2 我国养老社会保险制度的建立及其改革进程	(21)
1.2.1 新中国养老社会保险制度的建立	(21)
1.2.2 经济体制改革与城镇职工养老保险制度改革	(22)
1.2.3 我国城镇职工养老社会保险制度改革	(25)
1.2.4 我国农村养老社会保险制度的发展问题	(27)

第2章 公共养老金计划的举办方式及其	
制度模式	(31)
2.1 公共养老金计划的举办方式	(31)
2.2 公共养老金制度的结构模式	(33)
2.3 国外公共养老金制度的结构变革：养老	
社会保障私有化	(35)
2.3.1 什么是养老社会保障私有化	(35)
2.3.2 部分国家养老社会保障私有化改革	
的实践	(37)
2.4 我国“统账结合”式公共养老金制度	(42)
2.4.1 什么是“统账结合”式公共养	
老金制度	(42)
2.4.2 我国“统账结合”式公共养老金	
制度的特点	(43)
2.5 我国为什么要选择“统账结合”式公共	
养老金制度	(44)
 第3章 公共养老金计划的资金来源	(51)
3.1 公共养老金计划与政府一般预算收入	(51)
3.2 公共养老金计划筹资的税种选择	(52)
3.2.1 税种选择应考虑的因素	(52)
3.2.2 不同税种在为公共养老金计划筹资	
时的税率替代关系	(56)
3.2.3 我国应加大财政对公共养老金计划	
的补贴力度	(59)
3.3 社会保险税	(62)
3.3.1 国外的社会保险税	(63)
3.3.2 我国为什么要开征社会保险税	(64)
3.3.3 开征社会保险税需要研究的几个	
问题	(67)

第 4 章 公共养老金计划的筹资模式	(72)
4.1 公共养老金计划的基本筹资模式	(72)
4.1.1 三种筹资模式	(72)
4.1.2 不同筹资模式的特点	(73)
4.2 理论界关于公共养老金计划筹资模式的 争论	(76)
4.2.1 不同筹资模式对国民储蓄率的影响	(76)
4.2.2 不同筹资模式应付人口老化的能力	(80)
4.2.3 不同筹资模式收入再分配的合理性	(87)
4.3 我国公共养老金计划筹资模式的选择	(89)
4.3.1 我国的人口老化趋势	(89)
4.3.2 我国现行公共养老金计划的筹资 模式	(91)
4.3.3 我国公共养老金计划是否应转向 基金式	(93)
4.3.4 我国公共养老金计划能否转向基 金式	(103)
第 5 章 企业补充养老金计划	(118)
5.1 企业为什么愿意举办补充养老金计划	(118)
5.1.1 国外企业补充养老金计划的发展	(118)
5.1.2 企业愿意举办养老金计划的原因	(120)
5.2 企业举办补充养老金计划的方式	(127)
5.3 我国为什么要发展企业补充养老金计划	(130)
5.4 我国企业补充养老保险发展的现状	(134)
5.5 我国发展企业补充养老保险需要研究的 问题	(135)
第 6 章 养老保险基金与资本市场	(143)
6.1 养老保险基金进入资本市场的意义	(143)
6.1.1 资本市场在经济发展中的重要	

作用	(143)
6.1.2 养老保险基金对资本市场发展的 重要意义	(145)
6.2 企业养老金计划对金融中介机构发展 的促进作用	(148)
6.2.1 企业养老金计划与人寿保险 公司的发展	(148)
6.2.2 企业养老金计划与共同基金的 发展	(150)
6.2.3 企业养老金计划与养老基金的 发展	(152)
6.3 我国企业养老保险基金进入资本市场的 意义	(153)
6.3.1 资本市场发展与我国的国企改革 和金融改革	(153)
6.3.2 发展企业养老金计划与完善我国 的资本市场	(160)
第7章 养老保险基金的投资与监管	(168)
7.1 养老保险基金的投资原则	(168)
7.1.1 金融投资的一般原则	(168)
7.1.2 养老保险基金的投资原则	(169)
7.2 养老保险基金的主要投资工具	(171)
7.3 公共养老保险基金的投资与管理	(174)
7.3.1 公共养老保险基金的投资方向	(174)
7.3.2 养老保险收支与国家预算的 关系	(178)
7.4 私人养老保险基金投资的资产组合	(182)
7.4.1 资产组合的作用	(182)
7.4.2 安排养老保险基金投资组合需要 考虑的因素	(184)

7.5 政府对私人养老基金的监管	(186)
7.5.1 政府对私人养老基金监管的必 要性	(187)
7.5.2 养老基金资产的监管	(188)
7.5.3 养老基金负债的监管	(193)
参考文献	(197)

前 言

0.1 本书选题的背景和意义

自 20 世纪 80 年代以来，国内外经济理论界对社会保障问题的研究有日益升温的趋势。尤其是对养老金制度的研究，经济学家们更是情有独钟。从国外的情况看，出现这种现象有两个原因：一是各国普遍面临着人口老化的趋势，而且到了 70 年代后期，各国的经济增长纷纷放慢，这样，许多国家的公共养老金制度在资金问题上开始面临困境，政府在养老方面的财政压力也越来越大。二是养老金制度的设计直接关系着一国的国民储蓄率、劳动力市场均衡、税制结构、资本市场发展等一系列重要的经济和财政金融问题，由于第二次世界大战后西方国家普遍实行福利国家政策，政府“从摇篮到坟墓”无所不包，导致许多国家在不同程度上染上了“福利病”，带来诸如储蓄率降低、失业率提高、劳动力供给减少、政府财政赤字扩大、对外贸易逆差等一些让经济学家们头痛的问题。在这种情况下，如何能让公共养老金制度摆脱危机，使政府从公共养老金制度造成的财政困境中解放出来，并设计出一种能够有利于国家未来经济发展的养老金制度，就成为摆在国外经济学家面前的一大课题。

我国从 20 世纪 70 年代末开始进行经济改革，城市的经济改革主要是以对国有企业放权让利为核心。1983 年和 1984 年国家先后进行了两步“利改税”，从此企业的发展和职工的福利开始与税后利润息息相关。这时，人们发现，当时实行的让企业从营业外支出

中列支养老退休金的养老保险制度实际上是“企业保险”：退休职工多的老企业其养老的负担就重，相应地其实现利润以及企业的生产发展和职工福利奖励等都会受到影响；而新企业因为没有退休金负担，所以在发展上就处于优势。为了解决新老企业之间退休金负担畸轻畸重的问题，从 80 年代中期开始国家进行了以“退休基金统筹”为主要内容的养老保险制度的改革。随着经济改革过程中多种所有制经济成分的发展，国家从 90 年代初开始逐渐将养老保险制度的覆盖范围扩大到非公有制经济成分，目前已经包括了近 1.3 亿的城镇职工。1993 年 11 月召开的党的十四届三中全会正式确定了我国实行社会统筹与个人账户相结合的养老保险制度的方针。1997 年 7 月国务院颁发《关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》，确立了我国现行的养老保险制度。然而，我国养老保险制度的改革远没有结束，制度的许多方面仍有待完善。在全国人大九届四次会议通过的《国民经济和社会发展第十个五年计划纲要》中，国家明确提出：“完善的社会保障制度是社会主义市场经济体制的重要支柱，关系改革发展稳定的全局，‘十五’期间要基本建成独立于企业事业单位之外、资金来源多元化、保障制度规范化、管理服务社会化的社会保障体系”。当前，就进一步完善养老保险制度而言，有许多问题尚待进一步研究。例如，（1）我国现行的养老保险制度仍属于现收现付式，个人账户“空账”运行，为了应付我国的人口老化，下一步改革要不要将个人账户“做实”，从而使养老保险制度转向基金式的筹资模式？（2）我国目前的养老保险制度主要采取企业和个人缴费筹资，政府在养老金计划出现入不敷出时负责弥补赤字，那么我国是否也应当像有些国家那样加大政府财政对养老保险制度的补贴力度，采取按养老金支出的一定比例定期给予补贴的办法呢？（3）目前养老保险缴费的收缴率较低，是否应当通过开征社会保险税的办法解决这个问题？（4）我国养老保险基金结余目前已有几百亿元的规模，今后还可能增加的趋势，那么社会保险基金在我国能否进入股市？（5）现行养老保险制度的养老金替代率已经比过去大为降低，因而很有必要大力发展企业的补充养老金计

划，但怎样才能促进补充养老金计划的发展？如何建立企业的补充养老金计划？上述问题都是当前我国养老社会保险制度改革的热点，亟待研究解决。本书选择“养老金制度的经济分析与运作分析”这个题目，就是想从理论上对上述问题展开深入的分析，并说明笔者对这些问题的看法。

0.2 研究的角度和方法

养老问题涉及经济学、社会学、人口学、伦理学、统计学等多个学科，是一个多学科交叉的研究领域，本书则是从经济学的角度研究养老金制度的运行问题，尤其侧重从财政、税收和金融角度加以研究。因为，养老金制度的运行关键是一个“钱”的问题，即养老金计划应从哪些渠道筹集资金，筹资应当采取什么模式，筹集到的资金应如何使用，等等。这些问题都是本书研究的焦点。

本书在写作过程中力求跟踪国际上关于养老金制度研究的最新成果，并注意将这些最新理论成果应用到我国养老社会保险制度的改革实践中去。前人的研究成果给了笔者很大的启发，在本书的写作过程中笔者经过认真的分析和思考，并结合我国的实际情况，对国外养老金制度研究中的一些理论观点加以取舍，在一些具体问题上形成了自己的看法。另外，本书的研究采取了规范分析和实证分析相结合并侧重实证分析的研究方法，力求书中的内容充分、详实，有一定的说服力。由于养老金制度的研究涉及的领域颇多，其中一些问题笔者还难以驾驭，仍需要进行探讨，但在写作时已经尽了很大的努力。

0.3 对书中几个概念的说明

为了便于本书下面的分析，现将本书中采用的一些概念加以必要的说明和界定。

1. 公共养老金计划

指由政府发起并由政府机构管理的向老年退休者提供养老金的

老年经济保障计划，在概念上它等同于养老社会保障计划。

2. 养老保险计划

指政府按保险的原则举办的养老社会保障计划。它要求受保人和雇主像参加商业保险计划一样要向养老保险计划缴纳保险费。在我国，养老保险计划有时又被称为基本养老保险计划。

3. 私人养老金计划

指由私人部门（企业或家庭）举办的养老金计划，包括企业补充养老金计划和个人养老储蓄计划。政府通过立法强制企业举办但是由私人金融机构管理的养老金计划也属于私人养老金计划。

4. 企业补充养老金计划

指企业按照自愿的原则为本企业职工举办的养老金计划。由于这种养老金计划是在政府强制性养老金计划之外举办的，是对政府的基本养老金计划的一种补充，所以被称为企业补充养老金计划。鉴于这种养老金计划也需要企业雇主或职工缴纳一定的费用，人们也称其为企业补充养老保险计划。另外，这种养老金计划只向从本企业退休的职工提供养老金，所以一些人又称它为职业养老金计划。

5. 养老基金

指一种独立于发起养老金计划的企业，专门从事企业养老保险计划资产管理的非营利性法人实体，它在性质上属于金融中介机构，在资本市场上它是一个机构投资者。养老基金作为一个法人实体又可以称为养老基金会。

6. 养老保险基金

指企业和个人向养老保险计划缴费形成的储备基金。它并不是一个金融中介机构或法人实体，而是各类养老保险计划为偿还养老金债务而积累的资金。养老保险基金又可以分为公共养老保险基金和私人养老保险基金。

0.4 写作思路和基本观点

本书第1章“养老金制度导论”作为以后几章的铺垫，主要介

绍养老金制度的一般性问题和我国养老社会保险制度的改革情况。第2章~第4章研究公共养老金计划的相关问题。第2章研究公共养老金计划的举办方式和制度模式问题,探讨一些国家以养老社会保障私有化为内容的公共养老金制度的结构改革,并分析我国为什么要实行“统账结合”式的公共养老金制度。第3章研究公共养老金计划的资金来源问题,探讨政府应当通过哪些税种为公共养老金计划筹资以及我国开征社会保险税的相关问题。第4章研究公共养老金计划的筹资模式,这是当前国内外社会保障理论研究的一个核心问题,也是本书研究的一个重点。本章主要介绍了国内外经济理论界对公共养老金计划筹资模式的争论,并结合我国的具体国情分析了我国公共养老金计划应实行的筹资模式。第5章研究私人养老金计划的核心——企业补充养老金计划。目前我国企业补充养老金计划的发展基本上还属于空白,所以本章主要分析国外企业补充养老金计划发展的原因和条件,探讨我国发展企业补充养老金计划需要研究解决的一些问题。第6章研究养老保险基金与资本市场的关系,主要是分析发展企业补充养老金计划对资本市场的贡献,并说明为什么发展企业补充保险计划可以促进我国的资本市场发展和完善。第7章研究养老保险基金的投资和监管问题。本章对公共养老保险基金和私人养老保险基金的投资方向问题分别加以研究,并对养老社会保险收支的预算管理问题和政府对私人养老保险基金的监管问题进行了探讨。

关于我国养老金制度改革,本书提出了以下主要观点:

(1) 目前我国财政对养老社会保险计划进行补贴的方式仅为弥补其出现的赤字,但考虑到我国企业的养老社会保险缴费率已经很高,而且还有提高的压力,所以今后财政应加大对养老保险计划的补贴力度。可以考虑按养老社会保险计划支出的一定比例进行定期补贴。增加补贴的力度意味着政府加大用一般预算收入为养老社会保险计划筹资。为了提高养老社会保险缴费的收缴率,我国目前正在探讨开征社会保险税的必要性和可行性。但由于我国养老社会保险计划具有个人账户的成分,而企业和个人向个人账户的缴费具有明显的返还性,所以将这种缴费称为“社会保险税”是不恰当的。

(2) 出于以下几点考虑，我国当前并没有必要将养老保险计划的筹资模式转为基金式：1) 我国目前的国民储蓄率很高，而且在可以预见的将来并没有大幅度下降的趋势，因而从理论上说我国公共养老金计划的筹资模式没有转轨的必要性；2) 我国在人口老化的同时，少儿负担率也趋于下降，未来人口的总负担系数将保持平稳，这十分有利于我国从资源和财力上应付人口老化；3) 从各方面的预测情况来看，今后在一个相当长的时期内我国仍有可能满足“艾隆条件”；4) 未来人口老化高峰来临时可以通过公共养老金制度的调整来降低老年人的制度性依赖率；5) 通过增加政府的一般预算补贴可以减轻养老保险缴费增长的压力。

(3) 养老保险计划筹资模式的转轨必须解决“隐性养老金负债”问题。这种隐性负债无论政府通过什么方式偿还都会增加政府财政的负担。目前一些人士提出我国可以通过变现一部分国有资产的办法来解决转轨成本问题，但鉴于我国社会主义的经济性质和国有企业普遍的资产质量状况，这种做法很可能是“能卖的卖不掉，能卖掉的不能卖”。也有人提出可借鉴智利等国的做法通过发行“承认债券”来为转轨融资，但这种办法只不过是將政府的隐性负债变成了显性负债，仍然缓解不了政府的偿债压力。

(4) 我国当前在企业补充养老保险发展方面基本上还属于空白，但在我国发展企业补充养老保险具有重要意义：1) 它是落实党的十五大提出的国家只提供最基本的社会保障这一发展战略的必要的配套措施；2) 它可以为我国国有企业的改造以及证券市场的完善创造有利条件。但发展企业补充养老保险目前亟须国家出台相关的税收优惠政策；另外，还需要明确企业补充养老保险的经办机构。现阶段，企业举办补充养老保险计划可以采取参加人寿保险公司团体养老保险的方式；大中型企业举办补充养老保险还可以采取“自身保险”的办法，但应实行“外部积累法”，积累的养老保险基金可以投资于证券投资基金。今后，随着我国《信托法》等相关法规的出台，企业还可以采取加入养老基金会的方式举办补充养老保险。

(5) 资本市场的发展已经成为我国国有企业改革的一个关键性