

You ZhongGuo TeSe De
YangLaoJin TiXi YanJiu

有中国特色的 养老金体系研究

赵福昌 著



经济科学出版社
Economic Science Press

有中国特色的养老金 体系研究

赵福昌 著

经济科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

有中国特色的养老金体系研究 / 赵福昌著. —北京: 经济科学出版社, 2009. 11

ISBN 978 - 7 - 5058 - 8629 - 2

I. 有… II. 赵… III. 退休金 - 劳动制度 - 研究 - 中国 IV. F249. 213. 4

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 174030 号

责任编辑: 于庆昭

责任校对: 曹力

版式设计: 代小卫

技术编辑: 潘泽新

有中国特色的养老金体系研究

赵福昌 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: 100142

总编室电话: 88191217 发行部电话: 88191540

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

北京密兴印刷厂印装

880 × 1230 32 开 7. 625 印张 200000 字

2009 年 11 月第 1 版 2009 年 11 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5058 - 8629 - 2 定价: 20. 00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

序 言

社会保障制度堪称 20 世纪各国人民共享的福祉，进一步改革和完善社会保障制度是各国政府面临的共同挑战。养老金体系作为减少老年贫困的重要制度保证，对人们的生活改善、经济增长和社会稳定发展产生了巨大的影响。但是，“社会保障之路我们只走了一半”，从 20 世纪 70 年代开始，由于石油危机、全球经济增长放缓和人口老龄化等因素影响，养老金制度的可持续发展面临严峻挑战，全球各国不得不对各自的养老金制度体系进行改革。世界各国围绕现收现付制与积累制，在理论上进行了积极深入的探讨，在实践中进行了的丰富有益的尝试，可以说各国都处在养老金改革的大潮之中。尽管世界各国因经济、历史和文化背景迥异，改革措施也各有不同，但是如何建立可持续发展的养老金体系，成为各国养老金制度改革的核心目标，也是目前各国在养老金体系改革中亟待解决的一个重大课题。

中国的养老金制度体系建设，对于保障民生、促进经济社会稳定健康发展具有重要意义。20 世纪 90 年代以来，适应市场经济体制要求的中国养老金体系建设迈出了重要步伐，城镇养老金体系的基本框架初步建立，农村养老金体系框架的雏形也基本确立，为中国改革开放顺利进行、经济发展和社会稳定作出了重要贡献。但是，中国的特殊国情及改革的渐进性，使中国尚未定型的企业职工养老金体系既面临与国外共性的难题，又面临中国特有的问题；城市机关事业单位职工养老金体系不统一；如何建设农村的养老金体系，促进城乡协调发展与构建和谐社会，都是健全中国养老金体系

必须解决的重大问题。

2008年以美国次债危机为肇始的全球金融危机，不仅给全球经济社会发展带来了巨大影响，对中国社会的发展也带来了重大影响和严峻挑战。在外部需求受到危机影响急剧下滑的情况下，加快经济结构的优化调整、有效扩大国内需求就成为当前的重中之重，而有效扩大内需，一个重要前提就是搞好社会保障免除消费者的后顾之忧。养老金是社会保障的重要内容，如何健全与完善中国特色的养老金体系，对当前中国经济社会发展具有重要的意义。

如何解决中国养老金体系的困难，成为人们关注的焦点。研究提出解决上述问题的对策和建议，有效、妥善地推进养老金改革，成为当前经济发展和社会和谐中具有重大现实意义的研究课题。本书就是围绕养老金问题展开的研究，总的看来有如下特色：

1. 系统地分析了养老金体系。如从功能定位和提供主体等不同角度进行系统分类，使养老金制度体系的分类逻辑上更加严密合理。

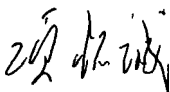
2. 在梳理当前养老金主要论点的基础上，分层次阐述关于积累制对应人口老龄化带来财务危机的问题。在对现收现付制和积累制各自需要的条件与优势比较的基础上，从产出中心性出发，分析了两种制度对人口老龄化的影响。对于中国而言，促进代际资源的平衡，从而促进经济的长期增长，从这个意义上讲做实个人账户可以说是有效的手段。

3. 运用代际会计模型对2000~2090年养老金的缺口进行了测算。从路径看，先有十多年的盈余期，也叫“人口红利”期；并对积累制下中国的基金情况进行测算，目前的积累难以满足未来养老金的需要，为对策建议提供了分析依据。

4. 对统一养老金体系提出了自己的见解，提出了两个层次、五支柱养老金体系。将养老金体系定位于“五支柱”的体系，最低保障养老金、基本统筹养老金、个人账户养老金、补充养老金（企业年金和个人储蓄养老金）和家庭或代际养老，并逐步在不同层次上

统一机关事业单位养老金，建立完善农村的养老金体系，最终走向统一的养老金体系；并辅之壮大全国社会保障基金作为储备。

当然，实践是检验真理的唯一标准，也是理论深化和完善的源泉，赵福昌同志本书中的一些创新观点，还有待实践的检验和修正。鉴此，在祝贺该书出版的同时，也期待赵福昌博士在今后的工作研究中继续前进，不断取得新的研究成果。



2009年5月19日

目 录

导论	1
第一章 养老金的理论分析	12
第一节 养老金及其体系	12
第二节 社会养老保障理论——政府参与养老 保障的理由	18
第三节 关于养老金的经济学	33
第二章 养老金体系的国际考察与借鉴	54
第一节 养老金的产生与发展	54
第二节 世界各国养老金体系的状况与经验借鉴	66
第三章 中国养老金体系的历史变迁	101
第一节 中国养老金体系的历史变迁	101
第二节 有中国特色养老金体系的构成及其特色	129
第三节 当前中国养老金体系改革的理论争论	135
第四章 关于中国养老金可持续发展的模拟测算	145
第一节 隐性债务与中国养老金可持续发展	145

第二节	无积累制下的养老金可持续发展的模拟测算	147
第三节	养老保险：积累制下的模拟测算与出路选择	155
第五章	建立健全有中国特色的养老金体系	171
第一节	当前中国养老金体系面临的问题与挑战	172
第二节	建立健全有中国特色的养老金体系	185
第三节	有中国特色养老金体系的管理	213
参考文献	228
后记	234

导 论

一、本书的选题

“社会养老保障制度堪称 20 世纪最伟大的社会成就之一”。^①自英国补救式社会救助制度的萌发，到德国社会养老保险制度的生成，再到美国社会养老保障制度的勃兴，以及英国“福利国家”的建成，构成了现代社会养老保障制度演进史上蔚为壮观的图景。养老金制度是减少老年贫困的重要方法，对于人们的生活、经济增长和社会稳定发展产生了巨大的影响。但是，“社会养老保障之路我们只走了一半，”^②从 20 世纪 70 年代开始，由于石油危机的冲击、全球经济增长放缓和人口老龄化等因素影响，养老金制度的可持续发展面临严峻挑战，成为人们关注和讨论的焦点问题之一，全球各国不得不对各自的养老金制度体系进行改革。（1）发达国家在为养老金给付寻求新的筹资架构，在现收现付制度基础上通过“开源节流”对养老金进行调整，并正在考虑以缴费确定型养老金制度部分地取代原来的普遍救助和现收现付制度；（2）拉丁美洲国家已经或正在放弃现收现付制，已经或正在尝试私营的个人账户积累制，逐渐减少政府对人们在养老方面的责任，在发挥保险市场主导作用的基础上，突出政府管理和监管的角色；（3）一些转型国家和发展中

^{①②} 科林·吉列恩、约翰·特纳、克利夫·贝雷、丹尼斯·拉图利普编，杨燕绥等译：《全球养老保障——改革与发展》中国劳动社会保障出版社 2002 年版。

国家现收现付制与积累制的混合制改革尝试，可以说世界各国都处在养老金制度体系改革的大潮中。尽管世界各国由于背景、文化等的不同，改革的措施也各有不同，但是如何建立可持续发展的养老金体系，成为各国养老金制度改革的核心问题，也是目前各国在养老金体系改革中面临的一个重大课题。

20世纪90年代以来，与市场经济体制相适应的有中国养老金体系建设迈出了重要一步，在原计划经济体制养老金制度的基础上，着力改革并初步建立了城市企业职工养老金体系的基本框架，为中国改革开放顺利进行、经济发展和社会稳定作出了重要贡献。但是，“未富先老”的中国特色国情背景，养老金建设的渐进性与过渡性，以及城乡之间发展的不平衡性等，使中国尚未定型的养老金体系既面临国外共性的难题，又面临有中国特色的困难，如人口老龄化带来的城市企业职工养老金财务危机问题，而转轨成本又没有得到有效解决，由此导致社会统筹养老金自1998年当期出现收不抵支，进一步造成个人账户资金被挪用，个人账户空账2006年达到8000多亿元，补充养老金该如何定位与发展；城市机关事业单位职工与企业职工养老金不统一，造成标准差异较大从而成为社会问题的重要因素；在构建和谐社会的进程中，如何建设农村的养老金体系，促进社会基本公平与城乡协调发展，都是我们健全中国养老金体系要面对的重大问题。如何解决中国养老金体系的困难，是继续渐进性地完善，还是革命性地改革，在中国引发了广泛的争论，养老金改革成为人们关注的焦点，因此，提出解决上述问题的对策和建议，有效、妥善地推进养老金改革，成为对经济发展、社会安定和构建和谐社会具有重大现实意义的研究课题。

二、研究文献综述

（一）国外文献综述

养老金理论体系研究方面，国外要早于国内，多年以来，围

绕两大基本问题产生了大量关于养老金政策和养老金改革的文献。(1) 收入关联的养老金和减少贫困的受益, (2) 融资的作用。融资是一个非常老而且在各国历史上以很多不同方式使用的概念, 大多数的社会保障工作是关于老年供养的收入关联部分。社会养老保障的第一个经济理论可能要追溯到萨缪尔森 (1958) 的文章, 其理论表明: 工资恒定的情况下, 现收现付制 (PAYG) 养老计划的均衡收益率等于人口增长率。艾伦 (1966) 将这个含义进一步完善: 在一个成熟的现收现付制 (PAYG) 计划中, 真实收益率等于人口增长率加上生产增长率。斯普里曼 (1984) 利用一个无限交叠世代模型得出的结论是, 如果时间是无限的, 在自由变化的交费率下 (设定一个上限), 除非人口增长率和工资增长率之和永远小于利率 (在他的模型中是外生的), 否则, 现收现付制就总是能够在代际之间进行帕累托有效配置。而对基金制来说, 一般都不会实现帕累托有效的改进。布坎南 (1968), 弗雷德曼 (1972) 和布朗宁 (1973) 倡导转向基金制 (甚至比智利还早), 并通过发行政府债券来兑现社会保障承诺。后来, 费拉拉 (1982)、韦佛 (1981) 提倡美国分阶段退出 PAYG 体制。其他经济学家, 包括佩奇曼、艾伦及陶吉希奇 (1968) 和戴梦得 (1977), 先后找到了大量关于传统老年社会保障受益的理由。

随着费尔德斯坦 (1974) 经验性发现美国社会养老保障体制对储蓄有一个负影响, 争论也进一步加强。雷默尔和莱斯诺 (1982) 对这个结论进行过争议, 指明是一个程序错误影响了费尔德斯坦的结果。巴罗 (1974) 对费尔德斯坦理论基础的假设进行争论, 表明储蓄并没有减少, 而是转化成了馈赠。费尔德斯坦继续用其他大量的文章支持了他的研究。

尽管储蓄悖论的经验证据基于基金制代替现收现付制对经济增长的正效应导致了关于这种替代的激烈对话, 但是它至多也还是处于“不确定的”的阶段。在估计不同养老金供给对劳动供给、资本市场 (包括退休年龄和税率参数变化的影响), 其他经济学家有一

个更狭义的论点。尽管经验结果仍然是模糊的，但雇主自愿资助的养老金对工资与养老金的替代以及劳动参与率的影响的研究还是得到许多人追求的（费尔茨·米歇尔，1984；古斯特曼·斯得梅尔，1986）。克里克夫（1988）关于代际均衡的研究也影响到恰当养老金体制结构的争论。随着智利积累制改革的实行，美国、欧洲和拉丁美洲的经济学家开始评估它的成功，后来是评估其他拉丁美洲国家改革的成功（博斯沃思、多恩布什和拉班，1994）。

“防止老龄化危机”为这些研究提供了一个国际性观点，结论是在恰当的条件下三支柱制度是最优的。关于“防止老龄化危机”的出版物，有经济学期刊的评论，也有出版卷宗的评论。特纳（1995）说：“在书中诸多的推荐建议中，两个最具矛盾性的事件是它提倡强制的智利型的个人账户积累体系（建议的第二支柱）和它对已成为多数 OECD 国家退休收入制度堡垒的传统 PAYG 受益确定型社会保障制度的反对。”迪士尼（1995）指出防止老龄化危机“从来没有清晰地阐明为什么高储蓄率是重要的”并建议老龄化人口会带来资本存量的减少。然而，他接受了世界银行政策议程的广泛推进。毕替和麦吉利夫雷（1995）就问题在报告中断言，公共养老金制度从社会角度和经济角度都是失败的，并认定其中缺陷在公共或私人制度上都可能会发生。

1994 年至 2001 年间，有大量的关于各方面的养老金改革的文章发表。研究学者如鲍斯沃斯和波特酬斯（1998）和阿诺德，格雷茨和芒奈尔（1998）。费尔德斯坦的关于养老金私有化的编辑文集总体上是支持的，而博迪，米歇尔和特纳（1995）提供了跨部门的观点。吉列恩、特纳、贝利和拉图利普（2000）谈及了包括国际劳工组织的“防止老龄化危机”在内的很多论题，但建议要有更多的改革选择，而不是包括在“防止老龄化危机”中的哪一个。

许多的专家通过大量的论文和专著，参与到养老金改革中来，既影响了世界银行的研究工作，也受世界银行的影响。绝大多数评论者同意，在某些情况下多支柱改革是恰当的，但是在特定时间具

体情况下，很少几个人不同意世界银行的处方。对世界银行视多支柱为最佳做法的方法的批评者，有戴梦得、欧尔萨格（2002）巴尔（2000）。相反，费尔德斯坦（1998）、施赫尔和沙文（1999）倾向于支持世界银行的战略。克里克夫（1994）认为养老金计划应该投资于充分多样化的国际资本市场，鉴于这个原因对于世界银行的方法来说是至关重要的。总之，何时应该实行多支柱体系、多支柱体系应该是什么样子或者何时应该改革，对于维持一个可持续的养老金体系尚没有达成一个一致意见。

（二）国内养老金研究文献综述

从建立适应市场经济体制的养老金制度体系，到防止人口老龄化给养老金带来的财务危机，关于中国公共养老金制度体系的选择，围绕现收现付制和积累制，国内也出现了不少引人注目的文献，但是在学术界尚无完全一致的意见。具体的交锋大致有两次，一次是20世纪90年代初期前后，关于是否及如何引入个人账户的争论；第二次是进入21世纪以来关于养老金制度体系的大讨论。中国的养老金制度建设，20世纪80年的养老保障资金统筹，一般认为是对传统制度的回归，因此，中国的养老金制度研究，应该从20世纪90年代初党的十四届三中全会的社会保障目标形成前后开始。第一次讨论是以政府官员令狐安（1992）为首的主张现收现付制，而学者特别是“海归”背景的学者赵履宽、杨体仁（1987），吴敬琏、荣敬本（1992）、周小川和王林（1994）则主张积累制。在这个时期，时任劳动部副部长的令狐安（1992）认为中国不宜搞公积金（积累）制，强调工资分配突出效率，社会养老保险应该保障公平，失去共济的社会保险就失去意义；而上海的胡逢云则针锋相对，认为应该打破只保障国有企业的社会养老保险制度，引入积累制建立覆盖各类人员的保险制度，赵履宽、杨体仁（1987），吴敬琏、荣敬本（1992）等也支持积累制，周小川（1992）、王育宪和王林（1992）主张实行个人账户完全积累制，周小川和王林

(1994)提出了一个十项标准的对社会保障制度的多维评价体系,并主张中国应建立以积累制为主的社会保障制度。至此,现收现付制和积累制成为养老保障乃至社会保障研究的重要内容。争论的结果是党的十四届三中全会的社会养老保障目标模式确立为社会统筹与个人账户相结合。

养老金改革由开始的分散到后来的“四”统一推进到2000年前后,在总结国内外的理论和实践经验的基础上,中国国内又开始了第二次养老金改革的争论,在这个争论过程中,主张采用积累制的有:王燕、徐滇庆、王直、翟凡(2001)、吴敬琏(2000)、赵耀辉、许建国(2001)、孙祁祥(2001)、周小川(2002)、郭树清(2002)等,主张现收现付制的有:袁志刚(2001)、朱青(2001)、封进(2004)、程永宏(2005)等,实际上财政部倾向支持现收现付制。积累制派认为,现收现付制不能应对人口老龄化带来的财务危机,而积累制则可以,且做实个人账户是关键,在此前提下,他们针对积累制的实施问题给出了相关的方案;现收现付派认为,积累制并不能解决老年人实际得到的保障水平下降的问题,在认同国际上以巴尔(2000)为首的反积累制派的观点,从产出的中心性出发,认为现收现付制与积累制在应对人口结构变化的问题上没有本质区别,而且中国巨额的转轨成本和难以保障的投资收益等现实情况更不适合采用积累制。

首先是对养老金经济学没有明显的派别的基本理论的阐述,李绍光(1998)对养老保险经济学不同学派的基本理论进行了较为全面的述评,结论是改革不应该是历史上形成的现收现付制的一个全盘否定,无论是从收入再分配还是从经济适度增长的角度来看,现收现付制和基金制在功能上都是互为补充的。这意味着,养老金制度改革的要点在于如何搭配现收现付制和基金制这两种基本的制度安排,而如何搭配又是以一个经济在其所处的特定增长阶段上和人口增长趋势之下的效率与公平的权衡。林义(2000)对社会保险理论研究进行反思,强调透过运行机制和政策调整的外观把握

社会养老保险的制度与文化根源。柏杰（2000）针对中国养老保险改革实践建立了一个世代交叠模型，考察了养老保险制度安排对经济增长和帕累托有效性的影响。郑伟（2002）在费尔德斯坦（1999）研究基础上进行拓展，证明了不同养老金制度孰优孰劣并不是绝对的，并给出了具体参数条件。

王燕、徐滇庆、王直、翟凡（2001）利用可计算一般均衡模型分析了中国养老金改革的影响，并比较了支付隐性债务和转轨成本的各种可选税收所产生的影响，认为虽然任重道远，但仍富有希望，但同时指出这个结论他们没有考虑税收成本，以及投资风险问题等都还是未知数，所以模拟结果谨慎乐观。而历经中国社会保障改革前后的吴敬琏（2000）鉴于2000年前后关于养老金水平高低的争论，则认为，当前争论大有回到改革初期的争论的趋势，“我看决定了的再争论没有必要，长远利益看，还是不要回到现收现付制，应该坚持积累制”。北京大学中国经济研究中心宏观组（2000）通过一个宏观增长模型比较了现收现付制和积累制两种养老保险制度的长期差别，认为从经济增长角度看，积累制优于现收现付制。赵耀辉和许建国（2001）对中国养老保险制度转轨问题，特别是其中的隐性债务问题进行了测算和讨论，指出没有足够的激励机制是中国目前养老保障制度的核心问题，主张采用缴费确定型的完全积累制。孙祁祥（2001）针对个人账户空账与转轨成本问题进行研究，认为将个人账户由空账变为实账，是中国养老保险制度改革成功的关键。周小川（2002）鉴于政府、企业和在职职工养老负担都比较重而退休养老金却难以保证的情况，认为当前应该建立以个人账户模式为主导的分层次的社会保障模式，即大幅度地建立强制型个人账户，继续保留现收现付模式以满足社会的基本需求，对于少数高收入阶层可以通过购买额外的商业保险来进一步提高自身的社会养老保障水平。郭树清（2002）认为，建立完全积累型的基本养老保险制度是最佳选择。

现收现付制派的封进（2004）从福利经济学的角度，指出中国

在今后相当长的时间里要选择现收现付制为主的养老保障体系。袁志刚（2001）从宏观经济学动态运行角度，对中国养老保险体系选择上的若干重要问题进行了经济理论分析，认为中国现在的经济处于过度储蓄、投资报酬率难以得到保证的状态，如果加速向积累制过渡，将会对宏观经济产生负面影响，并认为可以找到一条成功地实施现收现付制的道路。朱青（2001）对中国养老保障转轨成本进行了详细研究，文中引用沃本（1998）的结论“如果公共养老保障已经实现了现收现付制，那么要实现帕累托最优的筹资模型转换是不可能的”，因而朱青的结论是“当前养老保险的筹资模式不宜转向积累制”，中国社会养老保险制度没有转向积累制的紧迫性，而且即使要转，转轨难度也很大。

在基础理论研究的另外一面，还有许多推进改革的应用性理论研究。中国社会科学院中国社会保险制度研究课题组（1999）、何平（2000）和国务院发展研究中心课题组（2001）对中国养老保险制度改革中的体系定位、目标模式、筹资方式等问题进行分析并提出了推进改革的政策建议。宋晓梧（2000）对中国养老保险制度转轨问题，特别是其中的隐性债务问题进行了测算和讨论。在精算方面，王鉴刚（1999）对中国社会养老保险进行了平衡测算。王晓军（2000）对中国养老金制度进行了债务估计和长期精算估计。劳动和社会保障部中国养老保险几测算与管理课题组（2001）对中国养老保险基金的中长期发展趋势进行了精算估计分析。

与此同时，关于名义账户的研究也不断深入，威廉姆森、孙策（2004）在分析了瑞典模式带来的利弊，担心实行瑞典模式后中国储蓄率会下降，它对鼓励职工推迟退休、养老金财政平衡是好事，但也许会减少年轻人的就业机会，主张把积累制部分改为瑞典模式的名义账户，而现收现付的社会统筹部分保持不变。郑秉文（2003）在考察了亚欧六国实行名义账户的基础上，建言中国可以借鉴，作为一种向积累制过渡的形式，在条件成熟时再转向积累制，实际上仍然主张积累制。王新梅（2006）在总结国际公

共养老金制度改革的基础上，认为中国应该采用瑞典模式的名义账户制，既可以解决激励问题，又可以避免投资风险问题和转轨成本问题。

随着对基础理论和应用理论讨论的深入，对养老金制度的探讨越来越集中到实账积累制的争论上，乃至有人重新探讨养老金制度的设计。高书生（2006）认为中国搞不起社会（养老）保险，社会保障改革和发展需另辟蹊径，实施一种不同于社会保险的新计划，主张项目少而精、只规定享受待遇年龄不规定退休年和参保成本低的一种低门槛、开放式和可持续的社会保障新制度。陈平（2002）则认为中国根本搞不起全民统一的养老保险制度，可行的方案应该只提供最低、最基本水平的保障。

三、研究方法

本书采用规范分析和实证分析相结合的研究方法，运用经济学理论和分析工具，附之以特定问题的数学模型的模拟测算，对中国特色的养老金体系建设进行探索，期望在借鉴国外经验和总结国内实践的基础上，通过以下几个方面的分析研究，提出完善中国特色养老金体系的对策建议。

首先，阐述养老金及其体系的内涵和相关理论，廓清对养老金及其体系的认识，为进一步对养老金体系进行讨论打下统一的基础；分析养老金的相关理论，主要分析养老金的理论属性，对养老金发展沿革过程中的深层次原因在理论上加以分析与把握，为进一步讨论养老金体系奠定理论基础。

其次，对养老金的产生发展及国外养老金改革实践和中国养老金体系的历史变迁进行比较和分析，分析养老金作为一个经济社会事物产生与发展的演变，阐明养老金的一些基本性质、影响因素和发展变化的规律，同时，进行比较考察，区别国情，寻找共性的问题和规律性的经验做法，为我所用；同时深入了解中国养老金体系