

养老金
个人账户制度
研究

YANGLAOJIN
GEREN ZHANGHU ZHIDU YANJIU

© 周志凯 著

 人民出版社

养老金 个人账户制度 研究

YANGLAOJIN
GEREN ZHANGHU ZHIDU YANJIU

◎ 周志凯 著

 人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

养老金个人账户制度研究/周志凯著. —北京:人民出版社, 2009

ISBN 978-7-01-008321-6

I. 养… II. 周… III. 养老金-个人账户-资金管理-研究-中国 IV. F842.67

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 174408 号

养老金个人账户制度研究

YANGLAOJIN GEREN ZHANGHU ZHIDU YANJIU

周志凯 著

责任编辑:巴能强

出版发行:人民出版社

地 址:北京朝阳门内大街 166 号

邮 编:100706

邮购电话:(010) 65250042 65258589

印 刷:北京京都六环印刷厂

经 销:新华书店

版 次:2009 年 9 月第 1 版 2009 年 9 月北京第 1 次印刷

开 本:787 毫米×1092 毫米 1/16

印 张:20.25

字 数:294 千字

I S B N : 978-7-01-008321-6

印 数:1—2 000 册

定 价:38.00 元

著作权所有 侵权必究

序

本书是周志凯同志在财政部财政科学研究所从事博士后研究工作期间所取得的研究成果之一。

养老金个人账户制度是当今世界养老金体系的一个重要制度模式和组成部分。自 1981 年智利建立私营分散化管理的养老金个人账户制度、顺利实现养老金制度转轨以来，个人账户成为各国理论界、实践部门广泛探讨的焦点和改革实践的重点。在过去 20 多年间，随着人口老龄化的加速以及宏观经济环境的改变，养老金个人账户制度先后在 30 多个国家或地区建立，逐渐发展成为一个强制性的基本养老金支柱，取代或部分取代了现收现付的传统养老金制度，成为一国养老金改革一揽子计划中的重要组成部分。养老金个人账户制度的发展也带来了个人账户基金管理和投资的难题，不同国家给出了不同答案，形成了各具特色的养老金个人账户制度模式。

养老金个人账户制度也已成为中国多支柱养老金体系的核心组成部分之一，无论是国家基本养老金制度还是企业年金制度均采取了个人账户制度的形式。1993 年中国政府首次提出建立养老金个人账户制度，并逐步建立了社会统筹与个人账户相结合的城镇基本养老保险制度。时至今日，养老金个人账户制度在中国经历了 15 年的发展。由于历史原因，中国基本养老金制度中的个人账户出现“空账”，而且其规模不断扩大，致使个人账户失去了实际积累功能。从 2001 年起做实养老金个人账户的试点启动，截至 2008 年底，13 个试点省份共计积累基本养老保险个人账户基金 1100 多亿元。随着养老金个人账户做实试点的进一步开展，个人账户基金积累的规模越来越大，如何有效管理和运营这部分养老基金，成为摆着我们面前的现实问题和

亟需找到解决办法的难点问题。

中国的人口老龄化正在加速发展,养老金制度改革也进入了关键时期,进一步完善养老金个人账户制度及其管理、投资体系,关系到养老金制度的可持续发展。在这样的背景下,理顺并阐释养老金个人账户制度的相关理论问题,深入剖析国际上各具特色的养老金个人账户制度及其管理、投资模式,从中吸取对中国养老金制度改革和养老基金管理的有益借鉴,并用这些理论体系和实践经验来指导中国养老金个人账户制度的发展,无疑具有很强的现实意义和理论意义。

周志凯同志自进入财政部财政科学研究所从事博士后研究工作以来,一直在关注和思考养老金个人账户制度的相关问题,并做了细致深入的研究工作。2007—2008年在国家留学基金的资助下她前往美国宾夕法尼亚大学沃顿商学院做了为期一年的访问学者,期间她全面整理了世界各国养老金个人账户制度的相关资料,拓展了自己的研究视野,并顺利完成博士后研究报告。她的这本书就是在整合这些研究工作、修改完善博士后研究报告的基础上形成的。

总的看,周志凯同志的这项研究具有如下特色:

一是比较系统地探索了养老金个人账户制度的理论认识框架。作者对养老金个人账户制度的一些基本理论问题——产生背景及概念、基础理论、优缺点和风险特征、发展及类型、在养老金体系中的地位、与宏观经济的相互关系,等等,在大框架内进行了较全面、细致、系统的研究。

二是比较深入地剖析了国际上几种典型的养老金个人账户制度。作者从六个角度:供款是否具有强制性、账户是否具有实质性、管理是否集中、管理是否以政府为导向、监督是否严格、在养老金体系中是否为主要支柱,勾勒了国际上六种典型的养老金个人账户制度模式,分别进行深入研究,尤其着重对其管理框架和投资运营体制的剖析,并从中总结出对中国的有益借鉴。

三是比较全面地梳理和阐述了中国养老金体系中的个人账户制度。作者对中国养老金体系中的城镇基本养老金制度、企业年金、农村养老保险制度中的个人账户制度的发展历程、存在的问题及进一步的改革和发展进行了全

面阐述。

作为周志凯同志博士后研究的合作导师，我祝贺本书的出版，并愿向读者推荐。希望周志凯同志在这一领域继续深入研究，不断创新，取得更多的成果。

贾 康

2009年9月9日于北京

目 录

导 论	1
第一节 研究意义	1
第二节 文献综述	3
一、概念界定	3
二、国外研究文献综述	4
三、国内研究文献综述	8
第三节 研究目标及主要内容	12
一、研究目标	12
二、主要内容	12
三、需进一步研究的问题	13
第一章 养老金个人账户制度的理论基础	14
第一节 养老金个人账户制度的产生及概念	14
一、养老金制度的发展	14
二、养老金个人账户制度产生的背景	22
三、养老金个人账户制度的概念	26
第二节 养老金个人账户制度的基础理论	28
一、养老金个人账户制度产生的理论支点	28
二、养老金个人账户制度的收支平衡原理	31
第三节 养老金个人账户制度的特征	34
一、养老金个人账户制度的优缺点	34

二、养老金个人账户制度的风险特征	36
第四节 养老金个人账户制度的发展及类型	40
一、养老金个人账户制度的发展	40
二、养老金个人账户制度的类型	48
第五节 个人账户制度在养老金体系中的地位	50
一、学术界:个人账户制与现收现付制之争	50
二、世界银行:倡导多支柱养老金体系中的个人账户制	52
三、全球概览:个人账户制在世界养老金制度中的地位	53
第六节 养老金个人账户制度与宏观经济	55
一、个人账户制度对宏观经济的影响	55
二、宏观经济状况对个人账户制度的影响	58
第二章 单一养老金个人账户制度的国际实践	63
第一节 智利个人账户制度	63
一、智利个人账户制度的概况	63
二、智利个人账户制度的管理框架	67
三、智利个人账户基金的投资运营	69
四、对智利个人账户制度的评价与启示	74
第二节 新加坡中央公积金制度	83
一、新加坡中央公积金制度的概况	83
二、新加坡中央公积金制度的管理框架	89
三、新加坡中央公积金的投资运营	92
四、对新加坡中央公积金制度的评价与启示	99
第三节 香港强制性公积金制度	104
一、香港强制性公积金制度的概况	104
二、香港强制性公积金制度的管理框架	108
三、香港强制性公积金的投资运营	110
四、对香港强制性公积金制度的评价与启示	116

第三章 多元养老金个人账户制度的国际实践	120
第一节 瑞典混合式个人账户制度	120
一、瑞典养老金制度概况	120
二、瑞典名义个人账户制度	123
三、瑞典强制性个人账户制度	128
四、对瑞典个人账户制度的评价与启示	135
第二节 英国并行式个人账户制度	138
一、英国多支柱养老金体系概况	138
二、并行式个人账户制度在英国养老金体系中的地位	142
三、对英国并行式个人账户制度的评价与启示	144
第三节 美国多元化个人账户制度	146
一、美国养老金制度概况	146
二、美国 401(k) 计划	151
三、美国节约储蓄计划	159
四、金融危机下的美国私营养老金计划	167
第四章 养老金个人账户制度的国际比较	174
第一节 个人账户制度管理模式比较	174
一、政府机构的集中管理模式	174
二、非政府机构的分散管理模式	175
三、个人账户制度运营各环节的管理	176
四、几个典型国家的管理模式	179
第二节 个人账户制养老金给付模式比较	180
一、个人账户制养老金给付方式比较	180
二、个人账户制养老金担保机制比较	186
第三节 个人账户投资选择权比较	190
一、个人账户投资选择权概述	190
二、个人账户投资选择权在智利、瑞典的比较	191
三、个人账户投资选择权的实施效应	194

四、行为经济学的解释	196
第五章 中国养老金个人账户制度发展历程	198
第一节 城镇基本养老金个人账户制度发展历程	198
一、城镇基本养老金个人账户制度的初建	198
二、“名义”个人账户时期——社会统筹与个人账户混账管理	200
三、个人账户制度转型期——做实个人账户实行分账管理	204
第二节 企业年金个人账户制度发展历程	211
一、企业年金制度缓慢发展阶段	211
二、企业年金制度快速发展阶段	214
第三节 农村养老保险个人账户制度发展历程	221
一、农村养老保险制度发展历程	221
二、农村养老保障制度中的个人账户制度	225
第六章 中国养老金个人账户制度主要问题剖析	227
第一节 城镇基本养老金个人账户制度问题剖析	227
一、个人账户“空账”问题	227
二、个人账户基金保值增值问题	236
三、个人账户制度养老金给付问题	240
四、个人账户制度管理体制问题	244
第二节 企业年金个人账户制度问题剖析	246
一、企业年金的管理体制问题	246
二、中小企业的企业年金发展问题	251
第三节 农村养老保险个人账户制度问题剖析	253
一、筹资机制不健全	254
二、保障水平低	254
三、投资收益低	255
四、管理体制不顺畅	257

第七章 中国养老金个人账户制度的发展	259
第一节 城镇基本养老金个人账户制度的发展	259
一、对个人账户做实的几点看法	259
二、养老金个人账户制度的管理体制	265
三、个人账户基金的多元化投资	269
第二节 企业年金个人账户制度的发展	274
一、完善企业年金管理体制	274
二、发展集合企业年金计划	281
第三节 农村养老保险个人账户制度的发展	286
一、新型农村养老保险制度的发展	286
二、农村养老保险个人账户制度的管理框架	291
参考文献	293
后 记	307

图表目录

图 1-1 个人储蓄的驼峰形分布	30
图 2-1 1981—2000 年智利养老基金投资品种分布(占养老基金资产%) ...	71
图 2-2 1981—2007 年智利养老基金投资部门分布(占养老基金资产%) ...	72
图 2-3 1981—2006 年智利养老基金投资收益率及平均收益率(%)	73
图 2-4 1981—2005 年智利养老基金资产余额及占 GDP 的比例 (百万美元,%)	75
图 2-5 1982—2005 年 AFPs 的固定佣金(比索)和可变佣金(可税 工资的%)	79
图 2-6 1967—2007 年私营部门雇主和雇员的 CPF 缴费率(%)	87
图 3-1 英国多支柱养老金体系结构图	143
图 7-1 2001—2008 年全国社保基金投资收益率与同期居民消费价格指数 比较	272
表 1-1 养老金制度的基本形态	14
表 1-2 按规模排序的部分 OECD 国家公共养老金储备基金(百万美元) ...	18
表 1-3 现有养老金制度的主要模式	20
表 1-4 开源增收措施:各种养老金改革选择的优缺点	23
表 1-5 节流减支措施:各种养老金改革选择的优缺点	24
表 1-6 现收现付制(PAYG)与完全积累制(FF)的优缺点对比	35
表 1-7 拉美国家养老金改革的模式和特征,2006	41

表 1-8	中东欧国家的养老金私营化改革	42
表 1-9	欧亚六国名义个人账户制度的规模	44
表 1-10	名义个人账户制度在不同国家的特征	45
表 1-11	现有养老金个人账户制度的几种模式	49
表 1-12	世界银行 1994 年的三支柱模式	52
表 1-13	世界银行 2005 年的多支柱养老金体制	53
表 1-14	国家概览:强制性养老金体系中的个人账户制度	54
表 1-15	部分国家隐性养老金债务(IPD)在 GDP 中的比重(%)	58
表 1-16	世界银行对部分拉美国家实施个人账户制度的资金援助	60
表 2-1	1981—2004 年智利对养老基金投资上限的规定(占养老基金%)	70
表 2-2	智利个人账户制度的覆盖率(%)	76
表 2-3	AFPs 五类基金资产的平均投资分布(1996—2005)	80
表 2-4	AFPs 五类基金固定收入证券的平均到期日分布(1996—2005)	81
表 2-5	新加坡中央公积金制度不断引入的计划	84
表 2-6	从 2007 年 7 月起 CPF 的缴费率与分配率	87
表 2-7	当前新加坡中央公积金制度下的计划	89
表 2-8	CPF 普通账户和专门账户可投资的金融工具(2006 年)	93
表 2-9	1955—1995 年 CPF 所有账户的记账利率	95
表 2-10	从 1995 年中期开始 CPF 各账户的记账利率	96
表 2-11	2005 年年底 CPF 基金的累计运用情况表	98
表 2-12	2004—2006 财政年度 CPFIS 普通账户投资计划的实现 收益/损失表	101
表 2-13	强积金制度下雇主和雇员的供款比例或金额	107
表 2-14	2000—2008 财政年度强积金计划核准成分基金资产 净值(百万港元)	112
表 2-15	2007 年年底强积金计划核准成分基金的投资分布(占资产 净值%)	114
表 2-16	核准成分基金的年率化回报(截至 2007 年 12 月 31 日)	115

表 2-17 2001 年与 2007 年年底六种成分基金的比例及股票投资 比例对比	118
表 3-1 改革后的瑞典养老金体系	123
表 3-2 瑞典名义个人账户制度下的养老金计算	125
表 3-3 瑞典名义账户制度的养老金受益的指数化	126
表 3-4 2004 年辅助养老金制度投资基金的构成	131
表 3-5 辅助养老金个人账户选择的投资基金数目(个)及其投资 分配比例(%)	133
表 3-6 2007 年年底四类投资选项下的计划、参保人、资产分配	154
表 3-7 2007 年年底四类投资选项下账户余额的平均资产配置 (账户余额的%)	155
表 3-8 1996—2007 年 401(k)计划资产的分配	155
表 3-9 TSP 下六种基金类型的投资模式比较	160
表 3-10 从 2005 年 8 月开始 L 基金对其他五种基金的分配(%)	163
表 3-11 L 基金 2005—2007 年的收益率(%)	164
表 3-12 1998—2007 年 TSP 下五种基金的投资收益率(%)	164
表 3-13 TSP 的年金产品选择	165
表 4-1 个人账户制度中供款征收和账簿记录实行集中化管理的国家 ..	178
表 4-2 四种强制性个人账户模式的比较	179
表 4-3 部分强制性个人账户制度的给付特征	184
表 4-4 部分拉美国家个人账户制度给付阶段的基本特征	186
表 4-5 部分拉美国家个人账户制度的担保方式,2003	187
表 4-6 强制性个人账户制度的担保机制比较	189
表 5-1 企业年金基金管理机构准入资格一览表	217
表 5-2 企业年金基金投资限制比例(占基金净资产的%)	218
表 5-3 企业年金基金管理机构提取的管理费	219
表 5-4 企业年金基金管理机构提交报告的内容和时间要求	219
表 5-5 目前制度下养老资源分布状况	225
表 6-1 1990—2006 年我国城镇养老保险制度的参保人数与覆盖率	229

表 6-2	OECD 国家养老金制度的覆盖率(%)	230
表 6-3	1990—2006 年我国城镇养老保险制度内赡养率	231
表 6-4	20 世纪 90 年代中期 OECD 国家养老保险及社会保险 税率一览表(%)	233
表 6-5	1994—2008 年我国银行存款、国债收益率(%)	237
表 6-6	我国不同年龄组的生命余岁(1990 年)	241
表 6-7	退休年龄与自我负担率之比较	242
表 7-1	11 省市分别按照 3%、5%、8% 做实个人账户的基金规模(亿元)	263
表 7-2	2006—2007 年全国做实个人账户基金规模及占财政收入的 比例	264
表 7-3	2001—2005 年社保基金投资结构分布表	271
表 7-4	2001—2005 年社保基金投资收益来源分布表	271
表 7-5	目前企业年金基金管理机构名单及资格分布	279
表 7-6	部分 OECD 国家和中国香港的集合企业年金的分类	282

导 论

第一节 研究意义

养老金个人账户制度是在传统现收现付制养老金制度面临可持续发展的财务困境的背景下发展起来的,作为一种新型的养老金制度模式受到了国际社会的广泛关注,并对世界范围内养老金制度的改革和发展产生了深远影响。养老金个人账户制度的建立最早可追溯到英属殖民地马来西亚、新加坡于 20 世纪 50 年代建立的中央公积金制度。但是个人账户制度真正作为一种养老金制度模式在世界范围内引起广泛关注则是 1981 年智利建立的私营管理的个人账户制度。智利个人账户制度以其独特的制度模式和成功运作被奉为“智利模式”,被世界上其他国家广泛效仿。瑞典于 20 世纪 90 年代中后期建立起来的名义个人账户制度则进一步推进了个人账户制度的发展与繁荣。

1. 养老金个人账户制度是国际养老金制度的重要组成部分

时至今日,养老金个人账户制度已经经历了半个多世纪的发展,成为国际养老金制度的重要组成部分,在越来越多的国家成为强制性养老金计划的一部分或者主体。强制性个人账户制度遍布全球,无论是发达国家,还是发展中国家都有采用。从世界范围来看,目前有 30 多个国家和地区将个人账户制度作为强制性养老金制度的一部分,在大多数国家或地区,这些计划提供的受益至少部分取代了以现收现付制筹资的养老金计划。其中有九个 OECD 国家——澳大利亚、丹麦、英国、匈牙利、意大利、墨西哥、波兰、斯洛伐克共和国、瑞典引入了强制性个人账户制养老金计划。在拉美,除了墨西哥(OECD 国家)外九个国家都采取了该计划。在中东欧(除了 OECD

国家)有八个国家采取了该计划。中国香港、印度、哈萨克斯坦、俄罗斯、乌克兰也建立了相似的计划。在非洲,尼日利亚引入了该计划。新加坡、马来西亚的中央公积金制度,以及中国“社会统筹与个人账户相结合”养老金制度中的个人账户计划都是集中管理的强制性的个人账户制度。

养老金个人账户制度的产生与发展在国际社会保障领域是一个极具争议性的话题,但是它在争议中发展、争议中变革,已经成为各国养老金体系中的重要组成部分。在各国的积极探索中,养老金个人账户制度形成了多种典型的制度模式,如智利分散竞争性管理的个人账户制度、新加坡公共集中管理的中央公积金制度、瑞典名义个人账户与实账个人账户相结合的混合式个人账户制度、英国个人账户计划与国家养老金计划相互替代的并行式个人账户制度等。每一种模式的出现都与该国的宏观社会经济发展状况紧密联系,每一种模式都会对该国的宏观经济发展产生一定的影响,每一种模式都有其独特的运行方式,每一种模式运行的背后都有相应的制度体系进行支撑,每一种模式在运行中都会出现这样或那样的问题,等等,所有这些都值得我们去深入分析、研究,以寻求养老金个人账户制度运行的一般规律,并为中国养老金个人账户制度的发展提供有益的借鉴。

2. 个人账户制度是中国养老金体系的核心制度

个人账户制度是中国养老金体系的核心制度,城镇“统账结合”的基本养老金制度、企业年金、农村养老保险制度都无一例外的采取了个人账户制。中国于1993年首次提出建立养老金个人账户,并逐步建立了社会统筹与个人账户相结合的基本养老保险制度。由于中国城镇基本养老保险制度从现收现付制向“统账结合”模式转型的转轨成本由养老金制度本身承担,加上养老金制度的固有缺陷如覆盖率低、制度赡养率高、统筹层次低等,以及社会统筹与个人账户的混账管理体制,中国的个人账户制度出现空账,且其规模不断扩大。从2001年起中国开始实施社会统筹与个人账户分账管理、做实个人账户的试点,到2006年试点省份扩大到了11个,截至2008年底,13个试点省份共计积累基本养老保险个人账户基金1100多亿元,个人账户制度开始还原其应有的功能。是否做实个人账户、如何做实个人账户、做实后的个人账户基金如何管理和投资一直是中国理论界和实践部门讨论的焦点