



养老金双轨制现状评估 及制度改革的实证研究

——基于收入再分配效应视角

童素娟 著

YANGLAOJIN SHUANGGUIZHI XIANZHUANG PINGGU

JI ZHIDU GAIGE DE SHIZHENG YANJIU

——JIYU SHOURU ZAFENPEI XIAOYING SHIJIAO



浙江省社科规划课题成果

本书由中国劳动保障科学研究院资助出版

养老金双轨制现状评估 及制度改革的实证研究

——基于收入再分配效应视角

■ 童素娟 著

YANGLAOJIN SHUANGGUIZHI XIANZHUANG PINGGU

JI ZHIDU GAIGE DE SHIZHENG YANJIU

——JIYU SHOURU ZAFENPEI XIAQYING SHIJIAO



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS

浙江大学出版社

图书在版编目 (CIP)数据

养老金双轨制现状评估及制度改革的实证研究：基于收入再分配效应视角 / 童素娟著. —杭州：浙江大学出版社，2016.1

ISBN 978-7-308-15157-3

I. ①养… II. ①童… III. ①退休金—劳动制度—研究—中国 IV. ①F249.213.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 223855 号

养老金双轨制现状评估及制度改革的实证研究：基于收入再分配效应视角
童素娟 著

责任编辑 施马琪
文字编辑 杨利军
责任校对 张一弛 汪淑芳
封面设计 项梦怡
出版发行 浙江大学出版社
(杭州市天目山路 148 号 邮政编码 310007)
(网址: <http://www.zjupress.com>)
排版 杭州中大图文设计有限公司
印刷 杭州日报报业集团盛元印务有限公司
开本 710mm×1000mm 1/16
印张 14.25
字数 229 千
版印次 2016 年 1 月第 1 版 2016 年 1 月第 1 次印刷
书号 ISBN 978-7-308-15157-3
定 价 38.00 元

版权所有 翻印必究 印装差错 负责调换

浙江大学出版社发行中心联系方式: 0571-88925591; <http://zjdxbs.tmall.com>

前 言

养老金双轨制是计划经济时代向市场经济转型的特殊产物,即机关事业单位和企业在不同环境下衍生出两套完全不同的养老保险制度。在一定的历史阶段,养老金双轨制曾发挥一定的作用。随着改革开放和市场经济的逐渐发展,企业作为独立的市场主体被推进了市场,劳动者个体流动比较频繁,计划经济时期的单位劳动保险制度已经不适应市场经济的要求,社会养老保险制度开始建立,而机关事业单位则仍沿袭原养老退休金制度,这就是养老金双轨制的成因。机关事业单位养老保险待遇比企业养老保险待遇优厚有一定的积极的社会意义,其有利于优化机关事业单位的人员素质配置,稳定机关事业单位人员队伍,降低机关事业单位人员的流失率,维持社会的和谐与稳定。但是,如果机关事业单位的养老保险待遇与企业的差距过大,养老金双轨制的弊端就开始凸显,同等学历、同等职称、同等职务、同等技能、同等贡献的人因退休时单位性质不同而养老金待遇不同,这严重违背了社会的公平正义原则。机关事业单位养老保险制度设计既要兼顾社会公平和行业优待,又要权衡维护社会稳定和保持合理差距,从而吸引优秀人才进入机关事业单位,并调动他们的积极性。

基于此,笔者从收入再分配效应的视角切入,在广泛借鉴专家学者前期研究和实地调查研究的基础上,对目前浙江省的收入初次分配和再分配情况进行了现状评估,然后从系统理论、机制设计以及发展型社会政策等理论出发,深入分析了养老金双轨制和收入分配差距之间的关系,以及养老金双轨制对收入分配差距的影响,最后提出实施制度并轨的原则和方法,以及通过养老金双轨制并轨缩小收入差距的有效措施和建议,希望对浙江乃至全国的养老金双轨制改革有一定的启示。

本书是在博士论文研究的基础上修改而成的,共分为七个部分。第一章为“绪论”,该章主要介绍选题背景和意义,对两个主要概念“养老金双轨

制”和“收入再分配”进行了界定,并介绍本研究采取的理论框架与研究方法。第二章为“文献综述”,该章主要从“养老金双轨制”和“收入再分配”两个角度进行文献综述,并对其进行简要述评。第三章为“养老金双轨制的收入再分配效应评估”,该章确定了以浙江省范围内的 50 家机构,包括政府机关、事业单位、国有企业和民营企业作为研究对象,并对初次分配和养老金双轨制收入再分配效应进行了现状评估。第四章为“养老金双轨制改革的制度改进分析”,该章梳理了养老金双轨制改革在中国的实践,主要从收入再分配理论、生态系统理论、制度设计理论、制度改进模型等多个视角分析养老金双轨制的制度改进可能性。第五章为“养老金双轨制改革的国际经验”,该章对养老金双轨制的表现进行国际比较,并梳理了各国社会保障制度改革计划,最后总结了西方社会保障制度改革对中国养老金双轨制改革的借鉴和启示。第六章为“养老金双轨制改革的制度设计和政策仿真”,该章运用多个学科的理论、方法与技术对养老金双轨制改革后收入再分配差距变化进行中期预测仿真分析。第七章为“养老金双轨制改革的对策建议”,该章提出养老金并轨的基本原则和核心要求、制度设计、具体设想以及对策建议,从而尽量消除具有“碎片化”和“分割性”的养老金双轨制影响,缩小群体间的逆向再分配效应。第八章作为全书的结论部分,指出了进一步探讨的空间。其中重点、难点为第三章、第四章和第六章。

历经数年,几经周折,本书终于完稿。读博时,在前期调查和研究成稿过程中,许多人给予了我热情的关怀和无私的帮助。感激之情无以言表,在此,请允许我借助这寥寥数语向那些关心、支持、帮助过我的人表达我的谢意。

首先,我要感谢我的博士生导师米红教授。感谢米老师在博士毕业论文选题上给予我充分的自由,让我可以根据兴趣爱好以及研究方向选择毕业论文的选题,同时在本书写作过程中他严格要求、一丝不苟,一遍遍地给我提出修改和完善意见。再者,我要感谢在前期调查和本书成稿过程中给予我热心指导和帮助的何文炯教授、慕尼黑大学博士后郭林、姚先国老师、林卡老师、郭继强老师和张翔师兄,我的就职单位浙江省公共行政与人才人事科学研究所的陈诗达、应建民、石其富三位所长,以及浙江省人力资源和社会保障厅的领导袁中伟、曲华、毛瑞福、夏春胜、李国军、宋云峰、朱树民等,他们的悉心关怀和无私帮助使得我攻读博士学位的过程更加顺畅。另外,还要感谢我的同事邹波、顾凯、徐露辉、颜韬、黄岳峰、方科、季朝锋、陆海

深、孙胜梅、诸葛晓荣、姜海峰、司徒运生、刘晓露、郑伟、王凯、蔡杰，我的同门韩娟、杨贞贞、王国隆、方锐帆、黄纯、叶托、项丽燕、牛春晓、王鹏、项洁雯、张田田，以及我的父母、爱人和亲友，童玉娟、王义、姚晨晨、廖中举、梅胜军、殷宝庆、陈旭峰、张伟根、裴玉成、朱旭斌、李新义、黄凤、毕文俊、林男、李晓冬等，他们给予我情绪上的照料、生活上的支持、问卷上的发放、技术上的帮助、建议上的完善以及资料上的补充，让我充分感受到论文研究过程中的强大支撑，不至于被卷入“孤立无助的迷茫和困惑”的精神旋涡。最后，感谢金华市人力资源和社会保障局与慈溪市人力资源和社会保障局在调研中给予支持帮助，感谢问卷调查对象以及访谈对象的配合，感谢他们不吝言辞，积极分享真实想法和心声，使得整个研究更加丰满和立体。

总之，本书的写作能如期完成，与各方人士的关心和支持是分不开的。滴水之恩当涌泉相报，所有在这里提及与没提及的好心人，衷心感谢你们的付出和帮助。

2014 年 12 月于杭州

目 录

第一章 绪 论	1
一、研究背景和意义	1
二、相关概念界定	3
三、研究思路和框架结构	4
四、研究方法和技术路线	7
五、重点、难点、创新及不足	8
第二章 文献综述	10
一、养老金双轨制	10
二、收入再分配	14
三、简要述评	18
第三章 养老金双轨制的收入再分配效应评估	21
一、研究方法和调研对象	21
二、初次分配的现状评估	27
三、养老金双轨制的总体评估	36
四、收入再分配效应的现状评估	41
五、本章小结	51
第四章 养老金双轨制改革的制度改进分析	53
一、理论框架和研究范式	53
二、养老金双轨制的改革实践	56
三、制度主体的系统分析	63

四、机制设计分析	69
五、制度变迁分析	74
六、制度改进模型构建分析	79
七、制度改革的收入再分配效应	81
八、本章小结	84
第五章 养老金双轨制改革的国际经验	86
一、养老金双轨制的国际比较	86
二、发达国家社会保障改革经验	89
三、对我国的借鉴及启示	92
第六章 养老金双轨制改革的制度设计和政策仿真	97
一、制度改革的方案设计	97
二、制度改革的“中人”分析	116
三、影响方案设计的因素分析	136
四、制度改进的财政压力分析	140
五、收入再分配效应预测仿真	145
六、本章小结	152
第七章 养老金双轨制改革的对策与建议	156
一、基本原则和核心要求	156
二、制度设计和具体设想	157
三、具体措施和对策建议	160
四、本章小结	165
第八章 结 论	167
参考文献	169
附 录	182
附录一	182
附录二	189
附录三	198

附录四	201
附录五	203
附录六	206
附录七	210
索 引	214
后 记	215

第一章 绪 论

一、研究背景和意义

收入再分配制度,不仅关系公平与效率,还关系社会的长治久安。改革开放以来,我国经济建设成绩斐然,居民收入大幅度提高,但是收入差距却逐渐扩大。不断扩大的收入差距给社会经济发展带来诸多矛盾,已经影响到社会安定和国计民生。改革收入分配制度、缩小收入差距已经刻不容缓,而社会保障就是实现收入再分配的重要方式之一。

目前我国社会养老保险制度总体框架已经初步形成,对收入分配再调节发挥了积极作用。为了防止收入分配差距继续扩大,近年来政府通过财政转移支付,尤其是通过扩大养老保险覆盖面,建立完善的养老保险制度,对收入分配进行修正,使更多的社会弱势群体享受到了我国经济发展的成果。然而由于养老保险制度的分割性和碎片化,尤其是养老金双轨制的长期存在,养老保险在收入再分配的政策调节中效果并不明显,甚至出现“逆向调节”现象。因此,研究养老金双轨制对居民收入分配的调节效应,以及机关、事业单位和企业在养老金体系中的利益格局和利益博弈,有助于推动养老金双轨制改革,完善养老保险收入分配的调节机制,充分发挥养老保险对收入再分配的调节功能,优化居民收入分配格局。在养老金双轨制背景下,如何评估养老保险制度的收入再分配功能,以及收入再分配效应现状,同时如何通过并轨来增强这一功能,这些问题都有待我们去研究解决。本书对上述问题进行了深入的剖析,具有一定的前瞻性和开拓性,理论意义和现实意义十分显著,具体如下:

其一,理论意义。推动养老金双轨制改革,缩小收入分配差距,既是宏

大的实践问题，也是一项复杂的理论研究工作，其理论意义体现在：①为国家社会保障制度体系协调和协同化发展的顺利实施、扎实推进，奠定坚实的、具可操作性的理论、方法和政策基础。②从社会保障学、公共管理学、发展经济学等多学科、多角度、多支柱研究养老金双轨制改革的路径选择、转制成本和可持续性问题的，丰富和发展社会保障的理论。③理论创新意义在于，对养老保险的再分配功能研究视角有所改变，不是就养老保险谈养老保险，而是从养老保险与收入再分配之间的内在联系展开探讨。④创新性地将系统理论、机制设计理论引入养老保险与收入再分配的研究中，并辅以社会发展政策理论，将机关、事业单位和企业纳入一个大系统中去分析三者的互动和博弈，阐述养老金双轨制的形成原因以及对收入再分配差距的影响，重点阐述了某些制度设计缺陷导致了养老金双轨制的“累退效应”问题^①。

其二，现实意义。无论是养老金双轨制还是收入分配问题，都是中国当代老百姓关注的重中之重，也是未来一段时间政府着重需要解决的艰巨任务。废除养老金双轨制、缩小收入再分配差距，是大势所趋、人心所向，从这个层面来看，本研究具有很强的现实意义和实践意义。具体表现在：①通过调查统计揭示出浙江省不同地区、不同行业、不同人群养老保险待遇差异，为浙江省改革养老金双轨制，缩小居民收入分配差距提供政策依据和决策参考。②只有推进养老金双轨制改革，缩小居民收入分配差距，才能消除城镇职工养老保险制度的不均衡发展，才能保障人人享有社会保障的基本权益，真正做到“老有所养”。③养老金双轨制改革的路径选择和可持续性将其与各项制度的政策体系进行协调与整合，将涉及不同利益群体的制度需求、利益格局和多方互动博弈，有利于缩小不同群体之间的养老金待遇差异，促进社会公平和公正，实现社会保障普惠的目标。④养老金双轨制改革的最大难点在于机构改制后养老金保障标准的变化，建立统一的基本养老保险制度可以为机关事业单位养老金制度改革提供必要的制度保障。⑤养老金双轨制改革可以打破机关事业单位与企业之间的养老壁垒，推动机关事业单位退休人员社会化管理的实现，增强机关事业单位的社会责任感、使命感和亲民意识。

^① 指某些再分配违背了收入再分配的初衷，通过再分配并没有缩小收入差距，反而扩大了收入差距，由此给经济社会造成了诸多负面影响。

二、相关概念界定

(一)养老金双轨制

“养老金双轨制”是计划经济时代向市场经济转型期的特殊产物,是指不同制度下不同机构的退休人员实行不同的养老金制度,即具备同等学历、同等职称、同等职务、同等技能、同等贡献等共同身份特征的人,因退休时单位性质不同,退休金也不一样(彭升和王巢凤,2012)。养老金双轨制主要是针对城镇养老金体系而言的,而中国的社会养老金体系不仅是简单的两轨制,实际上是多轨制。多轨制主要制度对象是指省部级以上公务员、地方市级公务员、县处级公务员、普通公务员、事业单位、企业工人、城市居民、农村居民、军人和农民工等,不同身份采取不同的养老金制度,养老待遇差距较大。

本研究的“养老金双轨制”概念,特指城镇养老保险体系内,机关事业单位和企业工作人员实行不同的退休养老金制度,退休待遇水平有明显的差异。我国现行养老保障体系以社会地位和身份特征来划分,机关事业单位和城镇职工基本养老金在统筹方式、支付渠道和待遇标准等方面差别较大。企业实行“缴费型”统筹制度,自筹账户支付,由企业和职工本人按一定标准缴纳,替代率只有30%左右;机关事业单位则由财政统一发放,替代率可以达到90%以上。(表1-1)

表 1-1 养老金双轨制区别

	企业工作人员	机关事业单位工作人员
统筹方式	企业、职工本人按一定比例缴纳	由财政统一拨款
支付渠道	由自筹账户支付	由财政统一支付
支付标准	退休金仅退休前工资的40%左右	退休金为退休前工资90%以上

注:转引自何珍,2012. 机关事业单位与企业养老保险制度并轨研究[D]. 保定:河北大学.

养老金双轨制不仅造成养老金待遇水平悬殊,还带来了社会成员间再分配的不合理,甚至导致价值观的极度扭曲,驱使人们千军万马挤公务员的独木桥,使企业人才流失,导致人才结构性浪费。“并轨”已经刻不容缓。在

这里，“并轨”是指将机关事业单位与社会养老保险在政策制度、基金管理、待遇水平、业务经办等多方面合并，统一发展。

(二)收入再分配

初次分配和再分配是国民收入分配的两个环节，养老保险属于收入再分配的范畴。初次分配是指国民生产总值在国家、企业、个人之间的分配；再分配是指运用税收和社会保障等政府财政政策手段对初次分配结果进行修正。根据受益者范围及其特征不同，对于“收入再分配”这个概念，在西方有广义和狭义两种不同的理解。广义的理解是，收入再分配实际上是政府社会保障职能的体现，其考虑如何将国民收入支付给社会经济中的一般弱势群体。狭义的理解是，收入再分配是政府利用公共行政手段将社会资源转移给特定利益群体，通过大数法则^①来发挥收入差距调节的作用(香伶，2008)。一般来说，初次分配在创造国民生产总值的主体之间进行分配，注重效率优先原则；再分配在全社会范围内进行国民收入再分配，注重公平正义原则，强调劳动者创造的社会价值与获得等量索取权相匹配的原则(吴绵超，2003)。

三、研究思路和框架结构

(一)研究思路

结合相关调查研究，本研究以收入再分配效应为切入点，在广泛借鉴专家学者前期研究和实地调查研究的基础上，对目前浙江省的收入初次分配和再分配情况进行了现状评估，然后从系统理论、机制设计以及发展型社会政策等理论出发，深入分析了养老金双轨制和收入分配差距之间的关系，以

^① 大数法则又称“大数定律”或“平均法则”，是概率论主要法则之一。此法则的意义是：在随机现象的大量重复出现中，往往呈现几乎必然的规律，这类规律就是大数法则。大数法则是近代保险业赖以建立的数理基础。这部分支付所占 GDP 比例不大，对公民不会构成较大负担，但由于受益群体规模较小，其作用非常显著。

及养老金双轨制对收入分配差距的影响,最后提出实施制度并轨的原则和方法,以及通过养老金双轨制并轨缩小收入差距的有效措施和建议,希望能为浙江乃至全国的养老金双轨制改革带来一定的启示。本研究的主要分析框架见图 1-1。

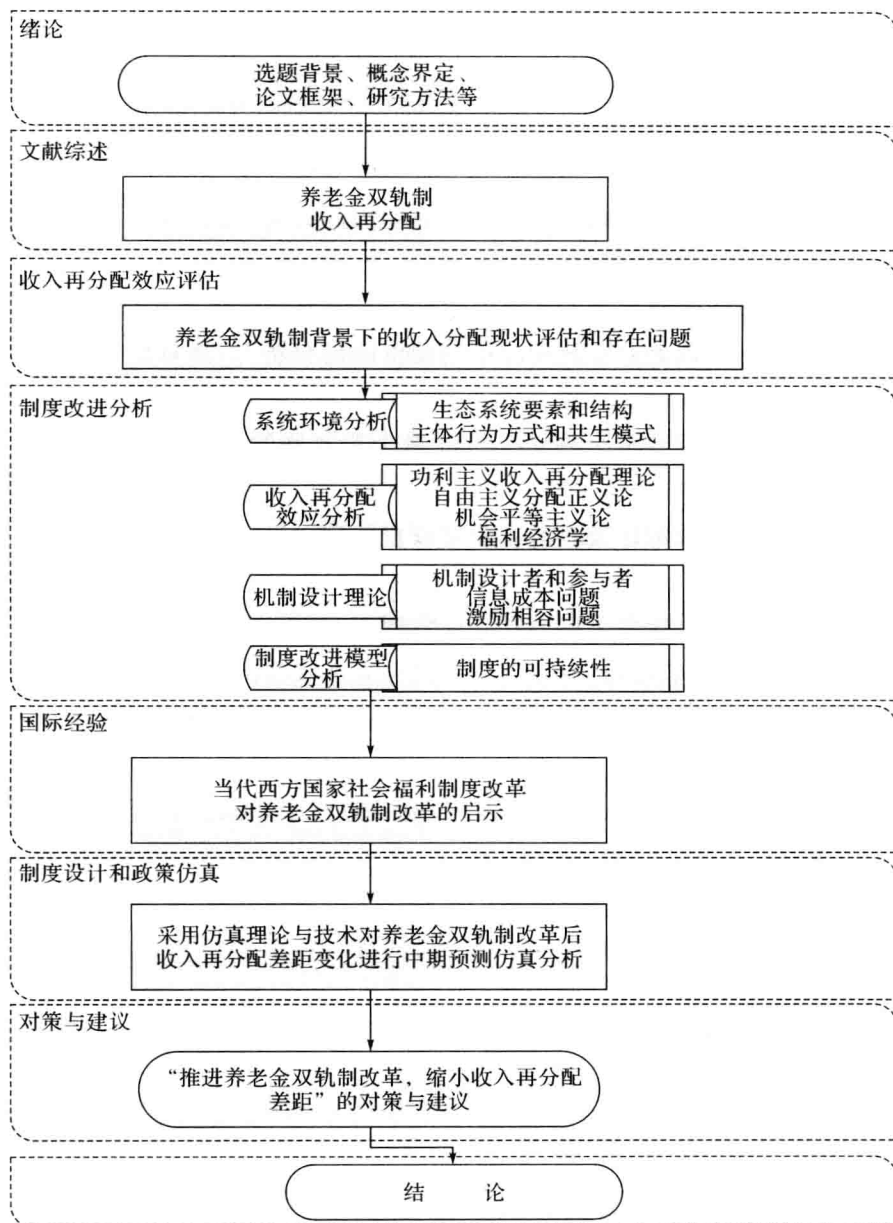


图 1-1 研究的主要分析框架

第一章为“绪论”。该章主要介绍选题背景和意义，界定了两个主要概念“养老金双轨制”和“收入再分配”，介绍了本研究采取的理论框架与研究方法。

第二章为“文献综述”。该章从“养老金双轨制”和“收入再分配”两个角度进行文献综述，并对其进行简要述评，指出相关研究的不足和空白，以及本研究可以突破的地方。该章的目的是避免重复研究，同时汲取与借鉴现有研究经验与成果。

第三章为“养老金双轨制的收入再分配效应评估”。该章介绍浙江省初次分配的基本现状，追溯养老金双轨制形成的历史原因，确定了浙江省范围内 50 家机构（包括政府机关、事业单位、国有企业和民营企业）作为研究对象，并对养老金双轨制的收入再分配效应现状进行了具体评估。

第四章为“养老金双轨制改革的制度改进分析”。该章梳理养老金双轨制改革在中国的实践，主要从收入再分配理论、生态系统理论、机制设计理论、制度改进模型等多个视角分析养老金双轨制的制度改进可能性。其理论框架主要有收入再分配理论、生态系统理论、机制设计理论、制度变迁理论、发展型社会政策以及政府有限财政责任等。

第五章为“养老金双轨制改革的国际经验”。该章对各国养老金双轨制表现进行比较，并梳理了各国社会保障制度改革计划，最后总结西方社会保障制度改革的一般规律，以及其对中国养老金双轨制改革的启示。

第六章为“养老金双轨制改革的制度设计和政策仿真”。该章运用人口学、经济学、社会学、管理学等多个学科的理论、方法与技术对养老金双轨制改革后财政压力和收入再分配差距变化等进行中期预测仿真分析。

第七章为“养老金双轨制改革的对策与建议”。该章提出养老金并轨的基本原则与核心要求、制度设计与具体设想及对策建议，从而尽量消除具有“碎片化”和“分割性”的养老金双轨制的影响，缩小群体间的逆向再分配效应。

第八章是“结论”。该部分简短地对研究结果进行了概括和总结，最后指出研究的不足以及进一步探讨的空间。

四、研究方法和技术路线

(一)研究方法

其一,问卷调查法。通过典型抽样调查方法,根据经济社会发达程度,以发达、中等、欠发达为标准选取浙江省部分市县,然后选取部分具有代表性的典型企业,调查统计养老金双轨制下收入再分配的现状与问题,了解制度改革过程中面临的环境阻力和影响改革的因素。

其二,焦点座谈法。邀请机关、事业单位、企业代表就社会保障利益角逐中的各自行为选择及其原因进行座谈,讨论初次分配和再分配的关系问题,主要用于分析制度环境中的第一点:利益格局,以及其对制度设计可持续性的影响。

其三,个案访谈法。访谈部分具有代表性的市县、机构相关人员或个人,分享养老金双轨制改革实施过程中的理性诉求、维权过程和政策期待,以及未来政策的可持续性影响因素,分析从制度设计到落实实施的影响因素,即政府政绩、人口老龄化、财政支付能力、社会公平公正和经济社会发展水平。

(二)分析方法

其一,成本—利益分析法。对“制度环境的利益格局”这一点的分析可以借鉴经济学上的成本—利益分析法,强调利益格局中各方的利益均衡互动,从而分析这种互动对制度可持续性的影响。

其二,定量—定性分析法。为增强说服力和论证力,研究会用大量的研究案例和定量数据分析来说明问题。

其三,仿真方法与技术。借助团队力量,运用相关仿真理论与技术对我国未来改革后收入再分配差距变化进行中期预测仿真。

(三)技术路线图

本研究的技术路线见图 1-2。

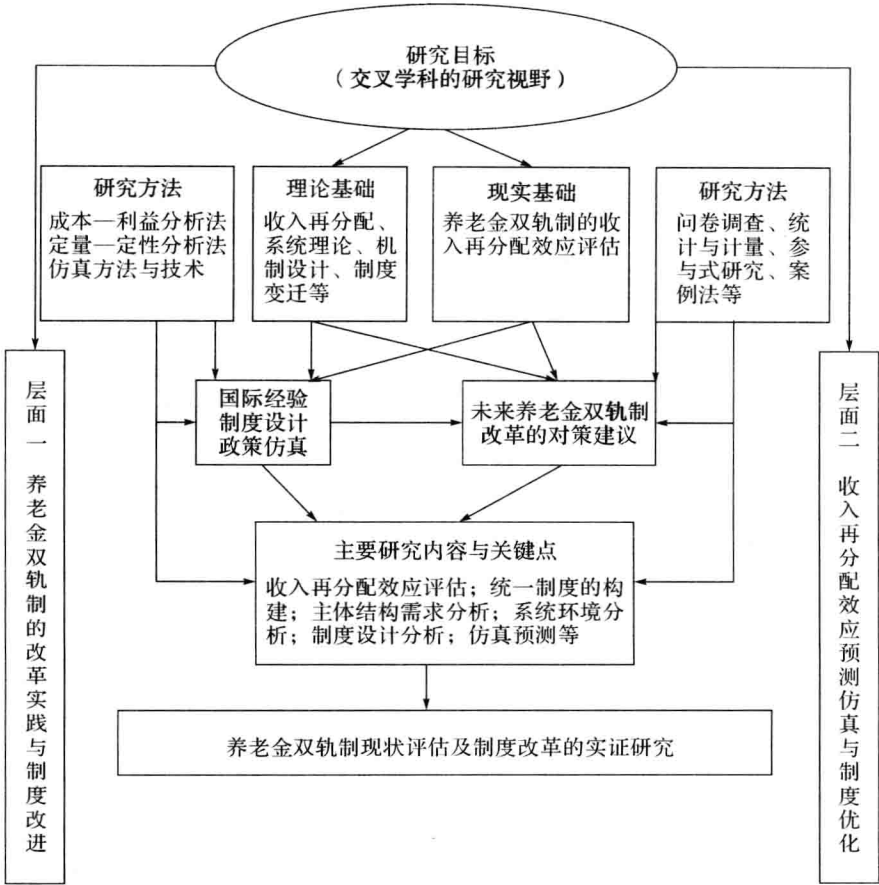


图 1-2 本研究的技术路线

五、重点、难点、创新及不足

本研究旨在解决以下核心问题：养老金双轨制改革应选择什么样的制度模式？如何避免过去养老金双轨制的弊端，保证新的制度设计能够在适