

中国公共养老金制度的 模式选择与完善

张海波 郭玲 著



山西出版传媒集团 山西经济出版社

中国公共养老金制度的 模式选择与完善

张海波 郭玲 著



山西出版传媒集团 山西经济出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国公共养老金制度的模式选择与完善/张海波,
郭玲著.--太原:山西经济出版社,2013.6

ISBN 978-7-80767-674-4

I. ①中… II. ①张… ②郭… 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(2013)第 124467 号

中国公共养老金制度的模式选择与完善

著 者:张海波 郭 玲

出 版 人:孙志勇

责任编辑:曹恒轩

装帧设计:雨 竹

出 版 者:山西出版传媒集团·山西经济出版社

地 址:太原市建设南路 21 号

邮 编:030012

电 话:0351-4922133(发行中心)

0351-4922085(综合办)

E-mail: sxjfx@163.com

jingjshb@sxskcb.com

网 址: www.sxjcb.com

经 销 者:山西出版传媒集团·山西经济出版社

承 印 者:山西出版传媒集团·山西新华印业有限公司

开 本:850mm × 1168mm 1/32

印 张:7.375

字 数:186 千字

印 数:1—1000 册

版 次:2014 年 6 月 第 1 版

印 次:2014 年 6 月 第 1 次印刷

书 号:ISBN 978-7-80767-674-4

定 价:22.00 元

序

第二次世界大战结束后，随着社会经济和社会文明的进步，先是在发达国家，进而在发展中国家，以公共养老事业为主要组成部分的社会保障体系，相继获得了长足发展，以至于实质性地成为市场经济条件下维护“社会公平”和“社会安全”的基础。但是，也应该看到，即使在推行公共养老制度长达数十年，乃至近百年之久的各发达国家，其在运行过程中也仍然暴露出不少问题，并且对社会经济生活诸方面产生了某些消极影响。例如，受人口老龄化和管理不善等因素的影响，政府用于公共养老等社会福利项目的财政支出增长率往往超过其 GNP 增长率。这在客观上给各国政府财政带来了更大的压力，使政府为保持公共养老基金收支平衡所做的各种努力都收效甚微。面临公共养老事业遇到的现实困境，20 世纪 80 年代以来，各国政府相继对公共养老基金的管理制度进行了多次改革，致力于探寻一条与其政治、经济发展水平相适应，便于资金筹集、管理，且具保值、增值良好效果的公共养老事业及其基金管理体系之实现路径。在此过程中，各国政府进行的改革实践既有经验，也有教训，均对我国建立有特色的社会主义的公共养老制度，推动改革养老事业蓬勃发展提供了有益的借鉴。

我国自 1997 年开始实施现代公共养老制度，采取了“社会统筹”与“个人账户”相结合的运作方式，俗称“统账结合”模式。尽管这一制度及其资金管理模式在为我国市场经济改革与发展提供

“社会安全”保障方面做出了巨大贡献,但其实践结果也同样反映出“统账结合”模式在运行中存在着一些难以克服的缺陷。首先,最主要的缺陷是“统账结合”具有现收现付性质,在人口年龄结构老化趋势下使养老基金的收支平衡变得更加困难,基金支付能力不足问题成为常态。其次,现行养老金的保值、增值功能日益缺失,尤其是在“个人账户”资金被社会统筹部分长期“挪用”情况下,问题变得更加严重,甚至连“个人账户”的利息收入也难以保障。此外,虽然建立“个人账户”有助于减少政府的财政压力,但是由于规定了其可继承性,则相应削弱了公共养老基金的社会收入再分配的功能。

针对上述问题,本书的作者们,对于未来我国的公共养老事业改革事宜进行了深入思考。他们在对一些典型国家的不同公共养老金管理制度之运行机制进行详尽考察的基础上,对各国政府实践的几种不同公共养老金制度模式的“经济增长”、“社会福利”等效应进行了较为全面的比较研究。其研究目的在于分析、判断不同公共养老金制度模式在我国的适用性和可持续性。然后,试图据此为我国未来公共养老事业及其基金管理制度的改革设计优化模式,并选择适宜的实现路径。公共养老事业及其基金管理制度的改革意义重大,不仅全面实现“老有所养”这一福利目标是衡量我国社会文明进步和经济发展水平的标尺,而且,更重要的是,它直接关系到我国未来数以亿计的老年人的生活状况持续改善和生活质量的不断提高。

本书的研究工作及其研究成果具有明显的学术价值和现实意义。第一,一般认为,人口老龄化对不同养老金制度模式的收益和收支平衡状况均会产生差异性影响,至于具体影响如何,则需要系统考察相关问题,全面探讨老龄化对不同制度模式的影响机理。本书的作者们在这些方面下了不少功夫,付出了巨大努力。他们的研究成果证明,在“缴费确定型积累制”下,影响养老金资金

收支平衡的主要原因不是老龄化,而是缴费水平、收益水平和工资增长水平等更为现实的经济因素。

第二,目前世界各国主要采用的养老金制度模式有三种,即“给付确定型现收现付制”、“缴费确定型积累制”、“名义缴费确定型现收现付制”。当下,国内学术界的研究工作主要集中在前两种,而对“名义缴费确定型现收现付制”的研究尚属空缺,或者刚刚起步。本书的研究活动不仅涉及上述三种公共养老金制度模式功能的考察,而且作者们通过建立理论模型全面考察了三者的“经济效应”和“比较优势”。在此基础上,以对中国的适用性与否为标准,确定了“名义缴费确定型现收现付制”为最适宜我国国情的公共养老金制度模式的选择,并且提出改革思路,设计制度转轨路径,对制度的某些具体安排也进行了必要的探讨。

第三,关于“名义缴费确定型现收现付制”最适合采用于我国目前的国情状况和制度环境的结论,本书的作者们不仅给出了严谨的理论论证,而且按照理论逻辑进一步研究证明,在此制度模式框架下,政府既可以顺利解决个人空账问题,也能够兼顾解决激励机制缺失、覆盖面窄、统筹层次低等一系列现实问题。阅读本书后,读者们便会发现,作者们在自己研究工作中决非盲目地持有乐观态度,未来的改革实践将会证明其研究成果具有视野宽、思路新的特点。

当然,本书提交给广大读者的目前研究成果也存在着某些不足之处。例如,在我国,和慎重选择一种合适的公共养老金制度模式相比,政府能够使其长期有效运行更为重要。然而,这需要有广泛的相关配套措施的有机配合才行。本书在这方面的研究尚不够给力,即使在对策研究部分里对上述问题有所涉及,但其重要性仍有被低估之嫌。再如,鉴于一般均衡分析需要大宗数据加工和更多方面的专业知识、技术予以支持,相比较而言,本书作者们建立的“可计算的一般均衡模型”及其用于现实问题分析时,明显地

存在人力、物力投入不足的缺憾。不过,研究工作中存在的某些不足,也在客观上说明,推动公共养老事业是一项极为复杂的社会工程,需要政界、理论界、实务界中的大量专家、学者对此付出巨大努力,在长期实践中持续探索经验、总结教训,才能使这一事业通过不间断完善过程得以健康发展。

总而言之,本书的出版大体上实现了作者们从事这项研究工作的三重目的:一是为我国公共养老事业的健康发展献计献策,二是推动我国的社会保障事业之理论研究、政策研究活动向纵深发展,三是在传播相关知识的同时使读者理解在我国公共养老事业改革的艰巨性、复杂性和某种意义上的不确定性。

张志超

2013年12月于南开大学

摘要

联合国《经济、社会、文化公约》第9条规定“人人有权享受社会保障,包括社会保险”。社会保障的实施成为社会文明和人类进步的标志,而养老保障则是社会保障的一项重要内容,设计优良的养老金制度发挥着促进经济发展、社会和谐和政治稳定的作用。事实上,自1889年德国建立世界上第一个强制性公共养老金计划后的100多年来,世界上已有160多个国家和地区建立了养老金制度,而政府无一例外地承担了养老金制度的设计和推行职责,特别是由政府举办的公共养老金计划更是满足社会成员老年基本生活需要的最可靠的保证。

20世纪80年代以来至今,全球公共养老金制度掀起了新一轮改革热潮。一方面是发达国家在巨大的人口老龄化压力下对现有的公共养老金制度进行大幅度调整;另一方面是大量发展中国家和经济转型国家加快建设本国的公共养老金制度体系。虽然各国的具体改革内容差异颇大,但各国改革的目标都是类似的,即要建立一个与其政治、经济发展水平相适应的养老金体系,以改善国内老年人的生活状况和生活质量,实现老有所养,体现人类社会文明发展进步,并促进国家稳定和经济发展。

我国自1951年建立公共养老金制度以来,为了不断地适应经济发展水平和市场环境的变化,其公共养老金制度也经历了多次的调整,最终于1997年,在参照别国方案和世界银行建议的基础上,建立了社会统筹与个人账户相结合的现行养老金制度模

式。经过几年的实践后发现,虽然体制设计的初衷很好,但养老金体系运行的困难和复杂性远远超出了制度设计者的最初预期,统账结合的制度模式在运行中存在着一些难以克服的问题,使得现行的养老金制度模式逐步陷入窘境。是继续沿用原来的改革思路,采用给付确定型现收现付制和缴费确定型积累制相结合的统账结合的制度模式,还是改弦易辙,变为完全的缴费确定型积累制或者完全的给付确定型现收现付制,还是借鉴欧亚六国的经验转为尝试名义缴费确定型现收现付制?目前成为我国决策者和学术领域研究者关注的焦点。在上述背景下,本书在考察世界各国在公共养老金制度模式设计中的经验和教训,以及不同公共养老金制度模式的运行机理及效应的基础上,根据具体国情,对我国公共养老金最优制度模式的选择和设计问题进行了较为深入的理论分析和实证研究,该研究具有重要的理论意义和实践意义。

本书在详尽考察全球性公共养老金制度的相关研究及改革状况的基础上,构建理论模型,分析并比较了不同公共养老金制度模式的经济增长效应和社会福利效应,继而重点分析了不同公共养老金制度模式在中国的适用性,进而考察我国在改革公共养老金制度时的最优模式选择,并根据具体国情设计出最为适宜的改革路径,提出系统的具有可操作性的政策建议。

本书正文部分共分为七章。第一章为绪论,主要提出了本书所要研究的问题,并阐述了本书的研究目的、意义及具体的研究设计。第二章为本书的文献回顾部分,系统回顾了关于公共养老金制度模式选择问题的国内外代表性研究文献,考察了国内外研究现状和动态,从而为研究我国公共养老金制度模式的选择和具体建设工作提供理论依据。第三章为制度背景分析,集中考察了全球及我国公共养老金制度的发展与模式现状,以便为下文深入考察我国公共养老金制度模式的选择问题提供现实背景和研究依据。第四章,深入考察了公共养老金制度模式的运行机理,并在

此基础上构建理论模型,分析并比较了不同养老金制度模式的经济增长效应和社会福利效应,包括对国民储蓄、劳动力供给和收入再分配的影响,以及在应对社会人口老龄化的效应上的差异。第五章,对不同公共养老金制度模式在中国的适用性问题进行了研究。首先考察并分析我国现行统账结合的公共养老金制度模式在制度设计上存在的问题及其基本原因,进而建立理论模型分别对缴费确定型积累制、给付确定型现收现付制和名义缴费确定型现收现付制在我国的适用性问题进行了比较分析,并得出重要结论。第六章,结合国外公共养老金制度模式改革的相关经验及我国的具体国情,深入探究最适宜我国国情的公共养老金制度模式,并设计制度转轨路径和具体的制度细节。第七章为结束语部分,总结了本书的主要研究结论和政策启示,此外,还就本书研究的不足之处和进一步研究的方向等做了简要说明。

关键词: 社会保障;公共养老金;养老金制度模式选择

ABSTRACT

Based on Article 9 of International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, “The States Parties to the present Covenant recognize the right of everyone to social security, including social insurance”. The setup of the social security is the symbol of the civilization and the progress of the human society and the pension system is a vital component of the social security system. A well-designed pension system has the function of supporting social development, harmonization and the stability of the society. In fact, the public pension system had existed for more than 100 years since the German set up the first mandatory pension system, and at the present, there are over 160 countries and regions had set up their pension system and the government played the role of the designer and seller of these pension systems. The public pension system, which supported by the government became the most reliable insurance for the basic needs for the aged people.

Since 1980 many countries made reform on the pension system. On one hand, the developed countries had to make reform under the pressure of aging trend of the population. On the other hand, the developing countries and economies in transition speeded up the setup of the pension system. Although there are many difference between these pension reforms, they had the same target that the pension system

should be compatible with the level of the social and political development, improve the living standard of the old people and support the stability and development of the social and economy.

In China, there are several adjustments in pension system since the setup of the public pension system in 1951 to fit the social and economy development. In 1997, China set up a pension system, which combines the social pooling and individual account based on the experience of other countries and suggestion of the World Bank. After several years' practice, we find that there are a lot of problems have arisen because of the out-of-expectation complexity and difficulty of this pension system although the good intention when it was designed. There are several options when we faced this dilemma: one is staying in the track which is the combination of DB-PAYG and FDC system; option 2 is to jump out of the track to a pure DB-PAYG or a pure FDC system; option 3 is changing to NDC-PAYG system based on the experience of 6 countries in Europe and Asia. The selection of these options is the focus of the policy makers and researchers. Under this background, the dissertation made a deep theoretical and empirical research on the selection and design of the optimal pension system in China based on the integrated research on the pension system around the world, their pros and cons, their function rationale and effects and the most important, say the basic condition of China. This research is very important to the theoretical research and the practice.

In this dissertation, the author made a deep analysis on the pension system around the world. The author also analyzes and compares the economic growth effect and social welfare effect of different pension systems based on the model constructed. Furthermore, the author focuses on the analysis of the feasibility of these pension

system in China and make a deep analysis on the selection of the optimal pension system in China based on the research mentioned above. Finally, the author put forward the suggestion on the optimal reform path to support the public pension reform policy in China based on our country's basic conditions.

This dissertation is composed of 7 chapters. The chapter 1 is an introduction part of the dissertation, which contains the research issue the dissertation focused and the purpose of this dissertation, the significance of the study and the research design of the dissertation. The chapter 2 reviews the literature for this topic. This chapter systematically reviewed the public pension system selection in the literature of the domestic and foreign studies and the current status of the research, which provides the theoretical basis for the research on public pension system selection. The chapter 3 is the background analysis of the dissertation. This chapter focused on the background of the development and the current status of the public pension system in China and other countries. The purpose the analysis is to provide the empirical background and theoretical framework to the research of the public pension system selection in China. The chapter 4 made the deep research on the function rationale of different public pension systems. Furthermore, the author analyzed and compared the economic growth effect and social welfare effect of different public pension systems based on the model constructed, including the effects to the national savings, labor supply, income re-distribution and dealing with the aging trend of the population. The chapter 5 studies the feasibility of the different public pension systems in China. Firstly the dissertation analyzed the difficulty we met for the current public pension system with the combination of social pooling and individual accounts. Then based on

the research mentioned above, the dissertation analyzed the feasibility in China of FDC system, DBPAYG system and NDC system based on the theoretical model constructed. The chapter 6 made a deep discussion on the optimal public pension system in China and designed the transition track with detailed methods based on the research of the experience of other countries and the basic condition in China. The chapter 7 is the concluding remarks of the dissertation, which summarized the main research conclusions and suggestions, the research limitations and further research directions etc.

Key Words: Social security; Public pension; Pension system selection

目 录

第一章 绪论 / 1

第一节 研究背景与研究目的 / 2

第二节 本书的研究设计 / 8

第二章 文献回顾与理论综述 / 14

第一节 国外学者的研究成果综述 / 15

第二节 国内学者的研究现状与成果综述 / 35

第三节 文献评述 / 45

第三章 公共养老金制度模式的现状分析 / 48

第一节 现代公共养老金制度的形成与发展 / 49

第二节 20 世纪 80 年代以来全球公共养老金 制度模式的改革 / 63

第三节 中国公共养老金制度模式的沿革与发展现状 / 70

第四章 公共养老金制度模式的经济效应分析 / 90

第一节 养老金制度模式的分类及运行机理 / 91

第二节 养老金制度模式的经济增长效应 / 99

第三节 养老金制度模式的社会福利效应 / 112

第四节 不同养老金制度模式的优缺点总结 / 121

第五章 不同养老金制度模式在中国的适用性分析 / 128

第一节 中国现行统账结合的制度模式存在的问题 / 129

第二节 缴费确定型积累制的适用性分析 / 142

第三节 给付确定型现收现付制的适用性分析 / 152

第四节 名义缴费确定型现收现付制的适用性分析 / 161

第六章 中国公共养老金制度模式的选择与设计 / 170

第一节 中国公共养老金制度的最优模式选择 / 171

第二节 中国公共养老金制度模式的具体设计 / 181

第七章 结论、启示及有关说明 / 193

第一节 研究结论及启示 / 194

第二节 关于本书研究工作的两点说明 / 199

参考文献 / 201

后 记 / 220

第一章 绪 论



○研究背景与研究目的

○本书的研究设计



Pension reform must be carefully tailored to the existing circumstances of a country.

——E. Philip Davis, 1998^①

① 引自 E. Philip Davis, Policy and Implementation Issues in Reforming Pension Systems, Working Paper No. 31, London: European Bank for Reconstruction and Development, 1998.