

中国社会养老保障制度研究

陈之楚 著

Study of the Social
Pension Security System
in China

中国社会养老保障 制度研究

Study of the Social Pension Security System in China

陈之楚 著



中国金融出版社

责任编辑：任 娟

责任校对：刘 明

责任印制：丁淮宾

图书在版编目 (CIP) 数据

中国社会养老保障制度研究 (Zhongguo Shehui Yanglao Baozhang Zhidu Yanjiu) / 陈之楚著. —北京: 中国金融出版社, 2010. 3

ISBN 978 - 7 - 5049 - 5209 - 7

I. 中… II. 陈… III. 老年人—社会保障—福利制度—研究—中国
IV. D669. 6

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 151377 号

出版
发行 **中国金融出版社**

社址 北京市丰台区益泽路 2 号

市场开发部 (010)63272190, 66070804 (传真)

网上书店 <http://www.chinafph.com>
(010)63286832, 63365686 (传真)

读者服务部 (010)66070833, 62568380

邮编 100071

经销 新华书店

印刷 利兴印刷有限公司

装订 平阳装订厂

尺寸 169 毫米×239 毫米

印张 19.25

字数 322 千

版次 2010 年 3 月第 1 版

印次 2010 年 3 月第 1 次印刷

定价 36.00 元

ISBN 978 - 7 - 5049 - 5209 - 7/F. 4769

如出现印装错误本社负责调换 联系电话 (010)63263947

目 录

第 1 章 导论	1
1.1 论文研究的背景和意义	1
1.2 国内外研究综述	3
1.3 研究方法与创新之处	12
1.4 论文研究思路	14
第 2 章 社会养老保障制度经济学理论与政策理论	15
2.1 中国养老保障思想渊源	15
2.2 社会养老保障制度经济学理论	18
2.3 马克思社会养老保障思想	28
2.4 社会养老保障制度政策理论	30
第 3 章 社会养老保障制度模式分析与发展中国家实践	37
3.1 “保险保障”型模式分析	38
3.2 福利国家型模式分析	45
3.3 国家保险型模式分析	52
3.4 公积金型模式分析	55
3.5 发展中国家养老保障制度实践	60
3.6 发展中国家农村养老保障实践	69
第 4 章 社会养老保障水平适度性实证	79
4.1 社会保障水平适度分析	79
4.2 社会养老保障水平分析	93
4.3 中国社会养老保障水平适度性实证	106
4.4 中国社会养老保障水平适度性深层分析	114
第 5 章 社会养老保障制度与经济运行	127
5.1 社会养老保障制度与社会收入分配	127

5.2	社会养老保障制度与储蓄	135
5.3	中国养老保障制度改革与储蓄	144
5.4	中国养老保障制度改革对储蓄产生“挤进效应”分析	149
5.5	养老保障制度与劳动力市场	158
5.6	养老保障制度与国际竞争	165
第6章	中国社会养老保障制度模式选择	173
6.1	中国养老保障制度模式演变历史与政策取向	173
6.2	中国社会养老保障制度改革中问题分析	183
6.3	中国社会养老保障制度模式选择的社会环境与原则	186
6.4	保险保障型基础上的多层次养老保障制度模式选择	193
6.5	保险保障型基础上的多层次养老保障制度模式实施建议	195
6.6	多层次养老保障制度模式的替代率确定	203
第7章	中国社会养老保障制度可持续发展	209
7.1	叠代生命周期模型两种筹资方式均衡	209
7.2	中国基本养老保险制度筹资模式的创新	216
7.3	中国基本养老保险制度可持续发展	226
第8章	建立中国农村多层次养老保障模式	244
8.1	建立农村多层次社会养老保障制度的必要性	244
8.2	中国农村建立多层次社会养老保障的模式选择	249
8.3	中国农村建立社会养老保障制度的可行性分析	258
8.4	建立中国农村多层次社会养老保障模式的建议	268
结 论		276
附录1		278
附录2		284
致 谢		290
参考文献		292

第1章 导论

1.1 论文研究的背景和意义

1.1.1 论文研究背景

社会保障制度是伴随着经济发展和社会进步而产生与发展的，是20世纪人类文明最伟大的社会成就之一。社会保障制度是一个“关乎国运，惠及子孙”的重要社会经济制度。它从1889年诞生以后，其制度溢出效应使之成为一个国际性的制度。

20世纪80年代以来，社会保障制度改革成为经济理论研究的重要领域之一。这是由于两方面的原因，即人口老龄化趋势和养老金制度运行与宏观经济变量之间的关系日益被人们所认识。人口老龄化趋势导致老年赡养率不断提高，养老金支出增加。但是，由于20世纪70年代的石油危机，各国经济增长缓慢，许多国家公共养老金制度财务出现入不敷出现象，养老金计划的财政压力增大。养老金制度的日益成熟，使养老金制度运行与一国的国民储蓄率、劳动力市场、经济增长、收入再分配和国家竞争力等方面存在着相互影响、相互制约的关系。于是，如何使养老金制度摆脱支付危机，使养老金制度机制能够与宏观经济运行形成良性互动，各国针对这一问题进行了本土化的改革，这一问题同时也成为经济学家研究的一个具有理论与实践意义的热点课题。

中国城镇社会保障制度建立于1951年，与经济发展相适应。从20世纪90年代初开始，城镇社会保障制度经历了数次比较大的改革。人口年龄结构的变化趋势和社会保障制度负担的不断加重，进一步增强了养老金制度改革的重要性和紧迫性。中国社会保障制度现行的改革框架设立于1997年，基本采用了世界银行（1994）倡导的多支柱模式。社会保障制度的筹资模式创新为“统账结合”，其中基本养老保险费的60%进入现收现付制的统筹账户，40%进入与基金制对应的个人账户，是一种部分积累制模式。作为第一支柱的基本养老金目标替代率是58.5%，但这一制度在实际运行中，却出现

了诸多始料不及的问题。首先,现行改革方案中企业需要承担一部分转型成本,养老保险的缴费率(平均养老保险费与平均工资的比率)从1991年的16%增加到1997年的24%,已经达到比较高的水平,但收缴率却呈逐年下降趋势。其次,个人账户出现空账运行。从现收现付制向统账结合制转轨过程中,为了弥补统筹账户资金缺口,动用个人账户资金补缺,所以个人账户实际存在空账运行。这导致养老保险体系实质依然还是现收现付制。再次,投资收益率未达到预期。由于中国资本市场尚难以为社会保障基金提供理想的投资渠道,因此,养老保险基金未能获得令人满意的收益率。显然,改革所不可回避的转轨成本和社会保障基金投资均未得到解决。这既是面临的问题,也是需要研究的课题。

中国养老保障制度改革的基础是中国的国情。第一,处于经济转型时期。中国改革开放30年来,市场经济取得了长足的发展,综合国力增强,人均GDP于2003年跃上1000美元,标志着我国经济社会发展全面进入快速转型期。中国经济在可预见的未来还将保持较高的增长速度。第二,老龄化进程与经济发展速度不同步。发达国家的人口老龄化一般是伴随着工业化、城市化和现代化而到来的,即属于“先富后老”。其市场经济迅速发展和繁荣为人口结构的转变积累了一定的经济基础。中国却是在经济处于发展中国家水平时,人口老龄化到来,即属于“未富先老”。不仅经济总水平低,劳动生产率对经济增长的贡献率与其他国家相比也较低。第三,人口老龄化程度城市高于农村,农村人口的年龄结构相对年轻。城乡人口在现有的年龄结构、死亡率、生育率等方面有着很大的差别。2000年的人口普查数据显示0~14岁人口的比重,城市为18.45%,比农村低7个百分点;65岁以上人口比重,城市为6.3%,比农村高1个百分点。第四,中国劳动力人口充足。中国城市化水平相对于经济增长而言严重滞后。将转移到城市的农村劳动力转变成城市人口、加快农村劳动力转移、提高城市化水平是必然趋势。所以未来人口变动的重要特征之一,是人口城市化速度加快。这是中国的国情,是中国社会养老保障制度运行的基础,也是我们提出政策建议的基础。

如何使中国社会养老金制度植根于本国土壤,如何解决改革中的问题,提出适合我国国情的社会养老保障制度的改革建议,是一个具有理论价值和现实意义的研究课题。为此,我选择了“中国社会养老保障制度研究”作为博士论文研究课题。

1.1.2 论文选题意义

国内外学者对社会保障制度的理论研究、模式探讨、实务分析等进行了大量的研究,取得了前所未有的丰硕研究成果,从而使后人的研究建立在较高的研究基础之上。

我选择“中国社会养老保障制度研究”作为博士论文题目,是出于两方面的思考:在理论上,社会养老保障制度在整个社会保障制度体系中占有核心地位,是矛盾的主要方面,在这个领域中尚有许多理论需要研究,特别是对于发展中国家如何建立本国的社会养老保障制度模式和筹资方式的研究。在实践上,中国有句古话:以史为鉴,可知兴衰;以邻为镜,可明正误。社会养老保障制度改革与实践,是一个世界性的课题,各国均在进行研究和改革实践。他山之石,可以攻玉。借鉴国外经验,开拓思路,有助于解决我国社会养老保障制度中亟待解决的问题。通过研究能为我国社会养老保障制度改革与完善做以下几个方面的事情:

(1) 参考发展中国家社会养老保障制度的经验,为中国社会养老保障制度改革与完善提供国际借鉴。

(2) 运用社会保障水平理论,根据中国劳动要素分配系数和养老负担系数的实际数据,实证分析中国社会养老保障水平的运行状况,分析中国实际社会养老保障支出水平的适度性。

(3) 借鉴发展中国家的非缴费型养老保障实践和世界银行提出的多支柱的养老模式,提出整合三支柱与社会救济养老和最低生活保障的制度,形成我国包括家庭养老在内的多层次的城乡有别的社会养老保障模式。

(4) 根据我国实际劳动力增长率、工资增长率和实际利率增长率的情况,现在和将来的较长时间能够满足艾伦条件,主张采用现收现付制筹资模式,并借鉴名义账户制,解决我国“统账结合”实施过程中产生的转轨成本和个人账户空账运行的问题,从而规避投资风险,进而使社会养老资金实现效用最大化,并通过修正名义账户增强其再分配功能。

1.2 国内外研究综述

1.2.1 国外研究综述

(1) 社会保障基本理论的综述

基于各国政治历史、文化背景差异性,学者们将社会养老保障制度政策

划分为五种类型。^① 它们分别是工业制度分析法 (the industrialism perspective)、社会民主分析法 (the social democratic thesis)、新马克思主义分析法 (the neo - Marxist perspective)、新多元分析法 (the neo - pluralist perspective) 和国家中心分析法 (the state - centred perspective)。工业制度分析法又称为发展或社会经济学理论 (Wilensky, 1985), 工业化和经济发展水平是公共养老金制度的决定性因素。由工业化引起的人口老龄化形成一个社会普遍现象, 传统的养老方式不能满足社会养老的需求, 对政府提出了社会养老保障的需求, 从而促进社会和谐和经济增长 (Kerr, 1964)。工业制度分析法最有代表性地用于工业化国家的趋势分析上; 但由于其强调工业化和经济增长的重要性, 也适用于检验该理论对发展中国家研究所得到的假设 (Mishra, 1977)。社会民主分析法认为政府在公共养老金计划和其他社会福利计划的支出是阶级斗争的结果。福利计划的相对支出水平代表了资本和劳动之间的平衡 (威廉姆森, 2002)。新马克思主义分析法又称为垄断资本主义理论。新多元分析法强调利益集团在一个具体的公共养老金制度的形成过程中的作用。其核心在于假定公民影响政府政策的方式是同其他人共同组成一个协会或利益集团 (威廉姆森, 2002; 帕姆佩尔, 2002)。

国家对社会福利领域的干预有助于增加消费倾向、实现宏观经济均衡的观点是凯恩斯政府积极干预理论与政策主张, 该理论在资本主义国家克服市场缺陷、应对经济危机、制定经济政策尤其在社会保障制度的建立和推行方面占有相当重要的地位。他主张通过累进税和社会福利等办法重新调节国民收入的分配。

新古典经济学派对养老保障经济学的研究是从消费理论中加以论述的。该学派对养老保障经济研究的微观基础是人的生命周期效用最大化假定, 其基础理论侧重微观层面, 方法体系比较明确。其研究的视角, 是从国家与市场的关系来研究公共养老金制度的起源, 运用新古典经济学发展的理论基础分析养老保障的制度安排与各种经济变量之间的相互影响, 主要是养老退休收入的来源、劳动力行为、个人储蓄和国民储蓄、金融市场以及财政预算等方面的经济变量之间的影响 (博迪和芒乃尔, 1992)。新古典学派对养老保障制度发展的政策主张注重于养老保障制度的效率, 即其对经济增长的影响。

^① 约翰·B. 威廉姆森 (John B. Williamson) 和弗雷德·C. 帕姆佩尔 (Fred C. Pampel) 在 1993 年出版的《养老保险比较分析》中, 将养老保障制度起源和发展的政策解释归纳为五种理论。

风险及其不确定性理论和消费理论。风险及其不确定性理论的分析分为三个层次。第一层次,收入的不确定性与消费者的近视行为理论。研究表明:当人们意识到退休日渐临近时,其个人计划中才越来越多地考虑到退休。结论为“没有社会保障,消费者将难以得到足够的老年收入”(卡托纳 Katona, 1964; 卡干 Cagan, 1965)。很显然其特点关注理论与实践的过程。第二层次,自我保障及其有限性理论。在这里“自我保障的主要形式包括私人间通过非正式合约实现风险分担、自我储蓄以及购买商业保险等”。^① 由于三种方式均具有一定的局限性,社会保障制度的引入会导致社会福利效应的增加(杰恩斯 Jaynes, 1978)。第三层次,商业保险的不可保险的事实。得出结论:社会保障和私人年金的整合可以被认为是实现最优投资组合决策的一种模式。消费理论中包含了持久收入假说、生命周期假说和交叠世代模型。

(2) 社会保障与经济发展关系的综述

亨利·艾伦(Herry J. Aarom)于1966年提出:在一个小型的开放经济中,在人口增长率加实际工资增长率大于市场利率的前提下,现收现付制能够在代际间进行帕累托有效的配置。库普里曼(K. Spremann)运用一个无限的交叠世代模型解决了这个问题,即如果时间是无限的,在自由变化的缴费率下,除非人口增长率和工资增长率的和永远小于利率,否则现收现付制就总是能够在代际之间进行帕累托有效的配置。

沃尔宾(H. H. Verbon)利用一个两期交叠世代模型证明,在一个小型的开放经济当中,从现收现付制到基金制的转变不可能是帕累托改进的。在现收现付制下,第一代入享有的养老金,可以视为一种制度的馈赠。在财务上,也由此笔馈赠产生了一笔债务。只要制度连续,每一代人的福利增加,均属于后续一代的收入转移。制度中的债务实质是制度设立时的隐性成本,是对养老金制度供款人的一种债务。现收现付制延续过程中,这种成本与制度相伴,始终是隐性的成本,不需要额外资金补偿这一债务。然而,当现收现付制转向基金制,与之相伴的债务成为显性成本,产生债务清偿需要。一个现收现付制的公共养老保险计划等价于政府的债务融资。这个计划的帕累托有效实质成为一个公共债务政策。如果是通过公共债务的方法实行养老保险制度的转轨,那么,如果利率大于经济增长率和人口增长率之和,则转轨时的年轻一代将会从中受益,但这是以转轨时的退休一代以及将来各代的福利损

^① 李珍. 社会保障理论[M]. 北京:中国劳动和社会保障出版社, 2001: 61.

失为代价的；反之，如果利率小于经济增长率和人口增长率之和，则转轨时的年轻一代则要蒙受福利的损失。因此，一旦选择了现收现付制，就不可能在不伤害到某代人利益的情况下退出。相对于转轨前的初始状态而言，从现收现付制向基金制的转轨肯定要产生额外的成本。众多的研究已经指出，养老金制度的转轨过程不可能是一种帕累托改进，转轨至少会使一代人的福利下降（Brunner, 1996）。Barr（2000）分析了转轨成本可能的融资方案，认为可选择发行公债、征税、由转轨一代承担成本等方法。其研究表明，如果考虑转轨成本，即使是在动态有效经济中，基金制也不能获得比现收现付制更高的收益率，除非由转轨一代承担成本。

布雷耶尔（Friedrich Breyer）在此基础上又进一步扩展了沃尔宾的结论。他也认为，当基金制取代现收现付制时，要想在不使至少一代人的福利变得更坏的情况下就能补偿转轨中第一代的福利损失，一般来说是不可能的。

费尔德斯坦（Feldstein, 1974、1976、1977）认为，养老金计划对个人储蓄会产生两种效应：一种称为“资产替代效应”（assets substitution effects），另一种称为“引致退休效应”（induced retirement effects）。“资产替代效应”是指养老金作为支持退休生活的资产，能够替代一部分个人在年轻时为以后的退休生活而进行的储蓄。显然，“资产替代效应”将会降低个人储蓄水平。“引致退休效应”对个人生命周期储蓄的影响，具体来说是养老保障制度诱使个人提早退休。因此，个人需要在相对较短的工作期限内积累更多的储蓄，以维持退休后相对来说更长时间内的消费需要。

Merton（1983）指出养老保险也是人力资本投资的保险机制。其理论的逻辑是：个人投资于教育，积累自己的人力资本，人力资本的未来收益存在不确定性。养老保障制度通过替代率的调整机制，平衡替代内的人力资本投资风险。

Hubbard 和 Judd（1986）指出在现收现付制下，当个人面临流动性约束时，个人储蓄与养老保险保障之间并不是一对一替代的——个人储蓄的减少小于养老保险保障的增加，同时流动性约束的存在降低了个人福利水平。在基金制下，个人面临流动性约束时，个人储蓄的减少小于强制储蓄的增加，个人福利水平也下降。

为了避免社会保障制度转轨的成本，中国可以考虑名义缴费确定型现收现付制（瑞典模型）。如果让名义收益率等于中国的经济增长率，就可以给制度的加入者提供足够的激励。无论哪种制度都是建立在老百姓的信任基础

上的。需要建立一个独立的机构能够准确记录参保者的缴费,按时足额发放养老金,并公布账户的信息(Takayama, 2002)。

1.2.2 国内研究综述

(1) 社会保障水平的综述

综观世界各国的社会保障制度(包括其实施范围、体系结构与保障标准等),虽然也受政治环境、人口结构、社会传统等多种因素的影响,但最终是由各国的国民经济发展水平所决定的。正是经济发展水平与经济发展阶段的不同,才使各国之间的社会保障水平表现出高低悬殊的差异性(穆怀中, 1998; 兰德刚、马生勇, 2002)。

社会保障水平应与社会经济发展水平相适应。有学者通过社会保障水平与经济发展水平之间的关系研究,提出社会保障水平适度理论(穆怀中, 1998)。从长远看,经济是福利国家发展的根本。西方福利国家危机的产生就在于社会保障规模超过了经济发展的规模(徐博, 2001)。社会保障体系的建设既不能低于经济发展水平,也不能超越经济发展水平。社会保障水平过低,则起不到它应有的作用;社会保障水平过高以至于出现收入分配平均化的趋向,将导致劳动付出与收入的联系程度减弱,从而削弱劳动者的积极性,不利于提高生产效率,同时不利于增加就业和减少失业(陈昌丽, 2004)。

(2) 社会养老保障与经济运行

社会养老保障是市场经济运行中宏观调控机制的重要组成部分。

①经济调节功能

社会保障的积累与给付被誉为与所得税和农产品支持制度相提并论的、对经济周期具有自动调节功能的“内在稳定器”(梁君林, 2001)。国家对社会福利领域进行干预有助于增加消费倾向,实现宏观经济的均衡。其作用机理是,一般而言,社会保障收入在经济萧条时期增加缓慢,而支出增加迅速;在经济繁荣时期,社会保障支出增加缓慢,收入增加迅速,这样,社会保障收入的一快一慢运动就会自发地作用于社会总需求,从而具有调节和缓和经济波动“稳定器”的作用(李珍、刘子兰, 2004)。庞大的养老基金被广泛运用,在财政投融资上发挥了重要作用,客观上已经成为这些国家调节投融资的一大支柱(郭士征, 1994)。

②国民所得再分配功能

社会保障是一种再分配手段,通过对生活在贫困线以下的公民、暂时或永久丧失劳动能力或劳动机会的公民支付救济金、伤残抚恤金和失业金等,

在社会成员之间转移支付,从而降低收入差别的程度,防止贫富悬殊的出现,减少市场经济负效应的不利影响(刘俊霞,2001)。

③启动消费功能

社会养老保障具有明显的共济性和收入分配的转移性,有利于调节收入差距,从而均衡不同时期和不同消费者间的消费需求。由于高收入者会将增加的收入更多地用于储蓄,低收入者则将增加的收入更多地用于消费,故缩小收入差距有利于使储蓄与消费保持适当比例,从而具有启动消费的功能(邓兰,2001)。

(3) 社会养老保障模式综述

①公平与效率的建制理念

理念及政策取向是社会保障制度设计的基础和前提,公平、效率与社会保障制度建设密切相关。互助互济、保障公平是社会保障事业追求的固有特性、目标、本质和核心,而效率是社会保障制度正常运行的物质保证,对社会保障制度的实施产生重要影响。寻求公平与效率的统一是社会保障制度的核心建制理念。然而实践中关于何者优先或倾向于何者的选择往往对社会保障制度模式的选择起决定性作用。效率优先往往更加强调社会保障制度对经济体制改革的配套作用,而公平的价值取向更加倾向于将社会保障制度视为最重要的社会政策之一,关系到民生问题。

第一种观点,更加关注社会保障制度建设的效率性,强调效率优先兼顾公平。持这种观点的人提出的社会保障制度改革的基本方向是:其一,要注重鼓励个人劳动的激励系统的有效性;其二,要强调保持较高的积累率;其三,要重视与其他社会经济改革的相互配合。社会保险与个人账户模式相比存在许多内在的缺陷和弊端,因此社会保险只是一种金融产品,其中一些产品虽然可以在规避特定风险方面发挥积极作用,但激励性不够,在社会保障体系中只能发挥辅助性的职能。

第二种观点则不同,认为社会保障制度的本质属性是社会公平,而市场经济的本质属性是效率。在社会保障制度改革的过程中,不能过分强调效率优先、兼顾公平,应当确立公平优先、兼顾效率的价值取向,并认为中国需要用公平与发展的理念去建设新的社会保障制度,同时强调责任共担、官民结合、多层次与多元化相结合对于新制度的确立和未来发展至关重要(邓大松,2000)。公平优先、兼顾效率应是我国目前和今后一段时间社会保障制度的政策取向(郭殿生,2003)。“效率优先、兼顾公平”,曾一度成为社会保

障改革的主导原则。不过,随着社会保障理论的完善及改革实践发展,人们逐步开始强调制度公平的价值取向。

②制度建立的原则

中国过渡时期社会保障体系的制度建设和完善,只能适应过渡时期社会发展的实际状况。在社会过渡转型时期,政府有效地发挥作用十分关键,同时应坚持社会保障制度的基础性、差异性和过渡性原则(李珍、万明国,2004)。

广覆盖、低水平、可持续和促发展的原则。考虑到当前体制的问题、经济与社会发展的长期需要、保障广大人民群众基本生活安全的需要、中国经济体制完善的需要、多种经济成分共同发展以及劳动力市场化的需要、城市化与工业化的趋势,以及中国经济的现实和社会保障制度本身的特点,未来社会保障制度改革和发展的基本目标应当明确定位于广覆盖、低水平、可持续和促发展(葛延风,2004)。模式选择一定要确保其能够实现广覆盖、可持续并能够为改革和发展提供支持的目标(陈清泰,2001)。

③社会保障制度模式设计类型

在制度模式选择整体思考中主要观点有:第一,保险型社会保障模式即补救型(强制保险为主,自由保险为辅),合理界定政府、企业、个人在社会保障体系中的责权利(钟伟、葛玉良,2000;郑秉文,2006)。第二,社会保险+社会救助型。认为中国社会保障模式是一种兼顾公平与效率的模式;应当以社会保险和社会救助为重点推进我国社会保障制度建设;应当是一种城乡整合的社会保障模式,并逐步实现社会保障基本制度形式和待遇水平的城乡衔接;应当是一种与传统特色合理结合,基于传统保障特色基础上的现代社会保障制度(李迎生,2004)。第三,保险型+储金型社会保障模式(吴春,2004)。第四,社会保险+群众互助+家庭保障型(葛寿昌,1995)。第五,商业保险+社会救助型(刘玉珂、王然,2002)。第六,自助型(强制储蓄型)社会保障模式(朱佳俊,2002)。第七,我国现阶段的合理选择目标应是以家庭保障为基础的一种新的混合型的、现代保障与传统保障相结合的社会保障制度。由于传统保障所独具的精神保障功能与现代保障相互补充,所以在我国社会保障制度建设与改革中,应当将现代保障方式(主要是指它的优越物质保障功能与实现方式)与传统保障特色(主要是指它的精神保障功能与实现方式)合理地结合起来。这不仅是鉴于工业化国家的经验教训,更是基于我国经济社会发展的现实需求(林义,1997;李迎生,2003)。

当然，学者们的以上归类并不互相排斥，只是由于角度和强调重点不同，描述也有不同（覆盖范围、基本特征、筹资模式、管理体制等方面）。

④城乡统筹社会保障模式选择

实现城乡统一的社会保障制度是长期发展目标，需要统筹安排。通过一种过渡性的制度安排，在目前完全割裂的城乡二元社会保障制度之间构建一种衔接模式，为将来建立城乡一体化的社会保障制度创造条件（樊小钢，2004）。

第一种观点，在城乡社会保障制度建设中通过构建一种作为过渡形态的“三元社会保障模式”，以突破二元社会保障体系的固有框架，为进一步实现社会保障体系的城乡整合做好准备（李迎生，2002）。建立城乡统筹的社会保障制度不仅势在必行，而且具有现实可行性（景天魁，2004）。目前城市实行的养老保险的第一支柱与医疗保险的大病统筹以及最低生活保障等可设计为城乡共享项目，其他方面或项目则可根据城乡实际保持一定差异。在加快城市企业职工社会保险制度的规范化改革的同时，采取措施将乡镇企业职工、进城农民逐步纳入社会保险的覆盖范围，并使之最终与前者统一。在农村，则构建一种既和目前实际吻合，又便于未来与城市整合的社会保障制度框架。未来在基本养老、大病医疗、最低生活保障等保障项目上可实现城乡统一，而其他项目仍可保留一定的城乡差异（李迎生，2002）。这种关于过渡制度安排的类似观点还有，城乡统筹的社会保障制度从建立城乡统筹的最低生活保障制度、公共卫生和大病统筹制度着手，逐步建立城乡统筹的社会保障新体系（景天魁，2004）。

第二种观点，农村社会保障制度建设的“三部曲”，即转型模式、市场模式和目标模式。转型模式就是指在各种物质条件不成熟的条件下，提出以家庭保障为主，根据地区发展水平差异，发展社会救助（贫困地区）或社会保险/商业保险（较富裕地区）的模式。市场模式就是以“家庭和福利机构”为依托，政府倡导的“个人责任”制、强制储蓄型社会保险为基础，商业保险为主导，社会救济等保障方式为补充的储蓄保险主导型社会保障制度模式。目标模式就是城乡一体化的统一模式，即建立以政府参与的、社会互济性强的社会保险为基础，商业保险为主导，其他保障形式为补充的保险主导型社会保障模式（杨翠迎，2002）。

第三种观点，城乡分割的社会保障政策。这种观点中包含了以下两个方面：其一，建立城乡统一的社会保障政策从长远来看是短视国策。基本不赞

同在农村建立政府主导的社会保障政策。理由是城乡经济发展高度不平衡,统一社保在经济上不可行;在中国农业人口中建立社会保障制度,会提高这些产业的人工成本并进而严重削弱中国劳动力密集产业的国际竞争力;另外,这也违背当前小政府、大市场的世界改革潮流(陈平,2002)。其二,在农村建立与城市截然不同的社会保障制度模式。在今后相当长的历史时期中,“补救模式”仍然应当是我国农村社会保障的主要形式;中国城市社会保障制度的改革应加强统一的社会保障行政管理,明确多元化的责任(周弘,1990)。

第四种观点,“从二元到三维”的目标模式。“三维模式”的基本框架由三个层次构成:一是建立覆盖全国城乡的统一的法定的基本保障。基本保障由城乡社会福利、城乡社会救助和城乡优抚安置或城乡居民最低生活保障制度组成,全体中华人民共和国公民都有权享受,它保障全体公民在生命波折期最基本的生活需要。二是建立省(市)级统筹的补充保障。该层次的保障水平略高,作为基本保障的补充,保障范围包括所有企业和事业单位的职工及政府公务员。三是建立以商业性保障为主的附加保障。附加保障属自愿性质,主要为那些不满足于基本保障和补充保障的经济收入较高的公民提供保障(王国军,2000)。

(4) 社会保障可持续性发展的综述

关于中国公共养老保障制度筹资模式选择,在学术界存在三种主要观点。

第一种观点主张实行养老金完全积累制的个人账户模式。要实现养老保险的可持续发展,就必须重构养老基金筹集模式,变部分积累制为完全基金制。降低基本养老金替代率,实现个人账户“实账化”(卢元,2000)。从长期的经济增长与福利角度看,基金制优于现收现付制(北京大学中国经济研究中心宏观组,2002)。

第二种观点主张实行养老金现收现付制。现收现付制学派认为积累制并不能解决老年人实际得到的保障水平不下降的问题(朱青,2001;程永宏,2005)。应对老龄化趋势,关键是要选择一种有利于提高未来劳动生产率的养老保险筹资模式。从目前情况看,我国还没必要进行转轨(朱青,2002)。并且,基金制社会养老保险制度的引入并不会改变行为人的最优行为,而现收现付制社会养老保险制度的引入却会改变行为人的最优行为。因此,当前养老保险制度转轨的时机并不成熟,现收现付制仍是当前适合中国实际情况的一种养老保险筹资模式(何樟勇、袁志刚,2004)。从福利经济学的角度,

中国在今后相当长的时间内,应当选择以现收现付制为主的养老保障体系(封进,2004)。对于激励机制的建立问题,他们建议采用名义缴费确定型现收现付制,在避免了转轨成本与高风险问题的基础上,既提供了缴费与给付一一对应的个人账户,又提供了更加安全可靠的收益。我国经济处于过度储蓄、投资回报率难以保证的状态,如果加速向积累制转轨,将会对宏观经济产生负面影响(王新梅,2006;郑秉文,2003)。维持养老金长期平衡的物质基础是年轻一代人口的增长和劳动生产率的提高,考虑到农村人口向城市的流动可以缓解养老金的财政压力,我国是可以找到一条成功实施现收现付制的道路的(袁志刚,2001)。

第三种观点主张实行部分积累制,认为“统账结合”的方向是正确的。部分积累模式在保留部分社会统筹前提下,因引入个人账户而使其具有较强的激励相容性(赵曼,1997)。社会保障基金筹集方式决定于其制度的内在规定性、历史继承性和现实性三个方面。考虑到社会保障制度的这些特性,我们应该选择现收现付制和积累制相结合的统筹模式(王开发,1998)。世界银行也倡导部分积累制。我国社会养老保障制度的设计参考了许多国际经验教训,既考虑到老龄化和财政可持续性,又兼顾了再分配作用的因素,设计了目前这样一个“统账结合”的部分积累制。现在存在三个较大的困难:转型成本的解决,“做实”个人账户的钱从哪里来,以及资本市场的现状能否容纳和承担社保基金增值保值的使命。“名义账户制”是社保制度改革和社保基金入市的可选方案之一(郑秉文,2003)。

1.3 研究方法与创新之处

1.3.1 论文研究方法

社会养老保障制度课题是一个多学科交叉的研究领域,涉及伦理学、人口学、社会学、财政学、经济学、金融学和统计学等多门学科。本文侧重于从经济学、金融学和保险学的角度,对中国社会养老保障制度进行研究。其中涉及:社会养老保障制度经济学理论与政策理论、社会养老保障模式与发展中国家实践、社会养老保障水平、社会养老金制度与经济运行、中国社会养老保障制度模式选择、中国社会养老保障制度可持续性发展及建立中国农村多层次养老保障模式可行性分析,这些均是本文研究的内容。由于社会养老保障制度课题研究具有很强的实践性,因此,本文采用理论与实践相结合、