

21世纪财经学术文库

蔡向东 著

统账结合的中国城镇职工 基本养老保险制度可持续性研究



经济科学出版社
Economic Science Press

21世纪财经学术文库

蔡向东 著

统账结合的中国城镇职工 基本养老保险制度可持续性研究



经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

统账结合的中国城镇职工基本养老保险制度可持续性研究 / 蔡向东著. — 北京: 经济科学出版社, 2011. 4
(21 世纪财经学术文库)
ISBN 978 - 7 - 5141 - 0513 - 1

I. ①统… II. ①蔡… III. ①城镇 - 养老保险制度 - 研究 - 中国 IV. ①F842. 67

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 044056 号

责任编辑: 柳 敏 段小青
责任校对: 徐领柱
版式设计: 代小卫
技术编辑: 邱 天

统账结合的中国城镇职工基本养老保险制度可持续性研究

蔡向东 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

总编部电话: 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)

北京天宇星印刷厂印刷

德利装订厂装订

880 × 1230 32 开 9.625 印张 240000 字

2011 年 4 月第 1 版 2011 年 4 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 0513 - 1 定价: 16.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

内容提要

统账结合的部分积累制，是中国城镇职工基本养老保险改革过程中的制度创新。它是在 20 世纪 90 年代初期，为适应市场经济体制改革对国有企业改革的需要，在考虑本国人口老龄化趋势等具体国情的基础上，吸取福利国家的经验教训，以及充分借鉴智利等国家完全基金积累制的养老保险改革模式，经国内外专家充分论证，总结试点经验，在原有的现收现付养老保险模式的基础上建立起来的。

从理论上讲，该制度兼具现收现付与完全积累制的优点，既体现了社会共济性又具有个人激励机制，公平与效率兼顾。十几年来，该制度虽也取得了一定成绩，如在费用分担机制上实现了由国家包揽保险费用向国家、企业和个人三方共同分担的过渡，在较大范围内实现了社会互济，使此前长期存在的“平均主义”的分配理念逐渐向“公平与效率兼顾”的分配理念转变，公众的自我保障意识基本形成；但问题是十几年的制度实践却一直与赤字为伴，个人账户长期“空账”运行，统账结合名不副实，虽几经调整，但问题仍未得到解决，制度也仍未定型，其可持续性备受质疑。

理论与现实的偏差何在？现行制度的可持续性究竟如何？中国城镇职工养老保险改革何去何从？这是本书的研究背景、逻辑起点，也正是本书试图要回答的问题。开展此项研究，对于正确

判断现行制度的可持续性，厘清中国养老保险改革的思路，以便及早采取积极措施使养老保险改革尽快走出当前困境，避免即将进行的机关事业单位养老保险改革重蹈覆辙，都具有至关重要的意义。

本书依据可持续发展理论，以系统论为研究视角，从现行制度的财务状况、制度设计、运行管理、目标实现程度以及对外部环境的影响等方面，对现行制度的可持续性进行了实证分析，做出了现行制度不可持续的基本判断；通过理顺不同养老保险模式之间的关系，理论联系实际地揭示了我国现行统账结合制度不可持续的关键症结，在于其实账积累的特性不符合中国现实国情，导致制度运行偏离了预设的轨道，违背了改革的初衷。本书提出“名义积累的统账结合”是现实的理性选择，是一种必要的过渡性制度安排；认为“社会统筹+个人发展账户”是最终过渡到实账积累的部分积累制、实现养老保险制度可持续发展的明智选择，也是整合中国社会保险体系的理想路径。

本书分为绪论和正文两部分：

绪论主要阐明本书的选题背景与研究意义，并对研究方法、研究思路、创新与不足之处作以说明。

正文部分共分五章。第一章是本书的理论基础部分。首先阐述了世界养老保险制度的历史演进，总结了养老保险模式的历史发展趋势；其后，关于中国养老保险制度的发展历程也进一步说明，中国统账结合的养老保险改革有中国自己的特色，但也是因循着世界养老保险发展的历史轨迹，因此，有关养老保险制度可持续发展的理论、数理模型及其平衡条件等同样也适用于中国。在此基础上，对国内外关于中国城镇职工基本养老保险制度可持续性的相关研究文献进行了述评，作为本书进一步研究的理论基础。

第二章是本书的重点，主要从现行制度的财务层面、制度设计层面、制度管理层面、制度目标实现程度层面、制度对外部环境的影响层面、制度改进措施是否具有可操作性层面进行实证分析，多维度地考察了现行制度的可持续性，从而得出个人的初步结论，即现行统账结合的城镇职工基本养老保险制度不具有可持续性。

第三章对现行制度的不可持续进行反思。指出现行制度不可持续的根源在于实现部分积累制的技术路径选择了“实账积累的统账结合（FDC）”，不符合中国现实国情；而制度的实践也证明违背了改革的初衷；再加上制度设计指导思想存在偏差，制度隐性债务消解失策，制度个人账户产权不明晰，最终导致制度运行偏离了预设的轨道。为此，在对现行制度运行的中国政治、经济、文化、社会等宏观环境进行深入剖析的基础上，提出基于中国的现实国情，可持续性的养老保险制度必须具备的几个前提条件。

第四章在前面反思的基础上，提出并论证“名义积累的统账结合（NDC）”应是中国现实国情约束下的一种必要的妥协、一种必要的过渡性制度安排，而且这种制度安排在一定可操作性的政策环境优化后，会在当前及今后一定时期内发挥出制度功效，从而规避现行制度的各种弊端，缓解各种现实的矛盾。

第五章基于以资产为本的社会政策理论，对中国社会养老保险制度可持续发展进行战略构想。提出“社会统筹+个人发展账户”是中国未来养老保险制度可持续发展的理想选择，也是整合中国社会保险体系的理想路径。

目 录

绪论.....	1
第一节 问题的缘起.....	1
第二节 研究意义和价值.....	7
第三节 研究说明	12
第一章 养老保险制度的历史演进及文献述评	29
第一节 世界养老保险制度的历史演进	29
第二节 中国城镇职工基本养老保险制度的发展历程 ...	44
第三节 养老保险制度可持续发展的主要理论与模式 ...	53
第四节 国内外相关研究文献述评	74
第二章 解析：现行基本养老保险制度的可持续性	86
第一节 制度财务层面的可持续性分析	86
第二节 制度设计层面的可持续性分析.....	103
第三节 制度管理层面的可持续性分析.....	142
第四节 制度目标的实现程度分析.....	150
第五节 制度对外部环境的影响分析.....	155
第六节 制度改进措施的可操作性分析.....	172

第三章 反思：现行制度不可持续的根源	180
第一节 现行制度的内在性缺陷	180
第二节 部分积累与统账结合再认识	193
第三节 现行制度运行的宏观环境分析	206
第四节 构建可持续性养老保险制度的前提条件	220
第四章 重构：“名义积累的统账结合” 是现实的理性选择	224
第一节 “名义积累的统账结合”：现实约束下的 一种妥协	224
第二节 “名义积累的统账结合”：理论诠释及 可持续性	228
第三节 “名义积累的统账结合”：制度功效分析	235
第四节 “名义积累的统账结合”：政策环境优化	244
第五章 实现社会养老保险制度可持续发展的战略构想	250
附录	255
致谢	261
参考文献	265

绪 论

第一节 问题的缘起

目前中国城镇职工基本养老保险制度采用的是“统账结合”的部分积累制，即将筹集上来的养老保险费用的一部分纳入到社会统筹账户当中，供统筹区域养老金调剂使用，支付当期退休者的“基础性养老金”，资金现收现付；另一部分被存放为每个投保人所设立的个人账户，进行基金积累，相关机构对存储在个人账户的基金投资运营，待投保人退休时，个人账户的“本息和”用作支付其“个人账户养老金”。

统账结合的部分积累制是中国城镇职工基本养老保险（以下简称“基本养老保险”）改革过程中的一个制度创新。在 20 世纪 90 年代，世界各福利国家养老保险出现财务危机，纷纷进行养老保险制度改革。在国际大背景下，中国为适应市场经济体制改革对国有企业改革的需要，在考虑本国人口老龄化（aging of population）程度及未来人口发展趋势等具体国情的基础上，吸取福利国家的经验教训，充分借鉴智利养老保险改革模式以及新加坡中央公积金制的经验，创造性地提出并采用了统账结合的部分

分积累制。从理论上讲,该制度兼具现收现付制和完全积累制的优点,既考虑到了政府责任和社会共济性,又考虑到了个人责任及激励机制,它的理念是超前的,思路是正确的。统账结合制度在当时世界社会保障改革大潮中,确实是一种制度创新,并为各国瞩目。但经过十余年的运行实践,该制度系统内外的许多问题和矛盾逐一暴露出来,其制度的可持续性也越来越令人质疑。

首先是财务收支平衡问题,主要表现为收不抵支。其一,在从现收现付制向部分积累制转轨过程中,因针对原制度对参保者的承诺而形成的巨额隐性债务^①(the implicit pension debt, IPD)没有找到合理的化解途径,于是寄希望于新制度承担,从而导致新制度从一开始就负债运行,社会统筹部分基金根本无法既满足原来现收现付制对参保人员的承诺(即满足“老人”退休金和“中人”过渡性养老金的现实需要),又要满足即期退休者的基础养老金的正常支出。在这种情况下,新制度不得不实行通道式管理,向个人账户基金大量透支,从而造成个人账户长期空账运转。2009年个人账户空账规模达1.4万亿元^②,预计每年还以1000亿元的空账规模递增。但即便如此,养老保险基金仍然是收不抵支,每年还需要大量的财政资助,才能维持养老金当期发放。其二,导致养老金缺口迅速增加除了隐性债务外,还有制度实际运行过程中的诸多因素,如人口老龄化速度加快;退休年龄过低,提前退休现象严重;因企业缴费率过高,逃缴、欠缴、少

^① 隐性债务是现收现付制的产物,在现收现付制下,即期在职人员的缴费用于给付即期退休人员的养老金,并为自己积累了退休后获得养老金的权利,但这一权利没有相应的基金积累,需要通过下一代人的缴费来兑现。隐性债务就是养老保险制度运行过程中所积累的向政府索取养老金的全部权利价值,即指在某一时刻,制度对所有体制内的退休人员和在职人员所累积的养老金承诺的现值总和。

^② 社保基金结余2万亿-负利率下长期处贬值状态,《新京报》,2010年10月29日。

缴养老保险费用的情况时有发生，遵缴率低^①；征缴基数不实；统筹层次低、覆盖面窄；基金管理不佳、增值效率不高，基金因监管不力而不断出现被挤占挪用等现象。一方面是资金筹集困难，另一方面是支出膨胀，养老基金收支自然难以平衡。其三，从各方面承受能力来看，一是国家财政压力过重，由于制度运行过程中对原有现收现付制度路径过分依赖，所有的风险仍由国家财政承担，自1998年国家财政为养老金缺口补助53亿元起，之后每年财政资助逐渐增加，2009年一年各级财政补贴养老保险1646亿元，占2009年全年税收收入68477亿元（不包括关税、耕地占用税和契税）的2.4%；二是投保单位负担沉重，仅就基本社会养老保险一项，我国企业缴费已相当于其单位工资总额的20%，而国际平均水平仅在10%左右，企业缴费率高严重影响了我国企业的国际竞争力；三是民众对基本养老保险的预期不高，企业与个人养老保险总缴费率平均达28%，对于如此高的缴费率，只能在理论上得到近60%的目标替代率^②，而实际替代率又呈逐年下降趋势，对单位和个人的吸引力不大。

其次是制度本身设计及推广问题。一是统账结合有名无实，因个人账户长期“空账”，只是“名义”账户，账户无法做实也就无积累可言，希望通过个人账户资金投资运营来增加收益的初衷也就难以实现，制度实际是以“部分积累制”之名，行“现收现付制”之实。二是制度难以推广，除国有企业及一些有经济实力的大中型私企外，其他一些经济效益不太好的私企或用工单

① 养老保险费实际征缴额与应征缴额之比，用以说明养老保险费征缴力度。

② 以职工缴费满35年为例，2006年以前中国统账结合的养老保险制度设计的养老金目标替代率为58.5%；2006年调整养老保险待遇计发办法后，养老金目标替代率为59.2%。而智利在完全基金积累的新制度下仅个人缴纳本人工资的10%，在经济增长速度在5%~6%之间，却能在1996年实现替代率70%。

位，多数还游离于制度之外；统账结合的城镇职工基本养老保险制度也难以与事业单位人员、公务员及广大农民的养老保险制度实现无缝对接，无法作为养老保险城乡统筹的可依赖路径。

最后是该制度的社会负效应较大。一是影响了养老保险“三支柱”体系建设，原因是作为第一支柱的统账结合的养老保险制度缴费率过高，挤占了其他支柱（企业年金、个人商业保险）发展的空间。二是制度本身制造了新的贫富差距，违背了制度本身拟通过再分配以实现缩小收入差距、追求公平的初衷。表现在制度门槛设置太高，无经济实力的企业和个人无力参保，事实上造成“保富不保贫”的局面；因统筹层次过低而导致制度内各地域之间、各群体之间待遇差异显著，缘于制度本身的不公平性增加了社会群体风险，影响到社会的安全与稳定。三是制度的便携性差，不利于参保者养老权益转移，制约了劳动力合理流动，造成流动人口养老保险权益丧失和农民工大规模集体退保等不良现象。四是各地养老保险费率负担轻重不一，不利于公平的市场竞争环境的形成。

总之，改革初期悬而未决的转制成本^①问题以及改革过程中不断涌现的上述这些问题、矛盾交织在一起，共时地表现出来，它们相互制约、相互激荡，使现行统账结合的城镇职工基本养老保险制度陷于困境，危机四伏。

针对统账结合制度运行出现的一系列状况，十年间，国内外专家学者不断地对该制度“把脉”，开出多种“疗方”，政府也不断对该制度进行修正调整，但都没有从根本上解决问题。如：国有股减持的存量偿债法导致国有资产流失严重，该办法仅试行一年便告停（目前减持仅限于海外上市公司）；让农民工参加城

^① 隐性债务的当期显性化部分即构成养老保险制度的转制成本。

保以扩充资金却遭遇群体退保的尴尬，扩面缓慢；为做实个人账户，从2000年开始，中央首先在辽宁试点，2004年推广至黑、吉两省，在中央与地方财政出资比例为3:1的情况下，勉强将试点地区账户做实到8%（辽）和6%（黑、吉）^①，到2009年末有13个省区市开展了养老保险个人账户试点工作，至于全国的个人账户都能否做实，以及“做小做实”的个人账户还能否起到当初统账结合制度设计时的抵御人口老龄化的作用还待考验^②。从2006年1月1日起国家又调整养老金计发办法，加大了“统账结合”中社会统筹的力度，缩小了个人账户的规模，在促进公平的同时也使个人账户的缴费激励作用再次减弱。2008年末人力资源和社会保障部提出今后要逐步提高退休年龄这一剂“猛药”，以解决养老保险财务危机，立即引起社会不安并引发广泛争议，在目前中国就业情势日益紧张的情况下，提高退休年龄是否具有可操作性还有待论证；就长期来看，延长退休年龄也只能暂时缓解养老金压力，发达国家退休年龄已很高但其制度财务危机依然严峻就是明证。2009年新春伊始，在一定程度上还是出于减轻国家财政压力的目的，人保部又抛出即将对事业单位进行统账结合模式改革的动议，这不仅令占全国财政供养人数近80%的3000多万事业单位工作人员惶惶不安，专业人士更担心如果事业单位的巨额隐性债务也在瞬间显性化，转制成本会进一步加大，有可能导致统账结合的养老保险制度加速崩溃。所有这些问题共时地出现在体制转轨、社会转型以及全球金融危机之时，民众势必会出现过多的恐慌，甚至可能会引起社会震荡。

^① 根据国务院精神，吉林省自2004年1月1日起，按1%的比例起步做实个人账户，从2005年开始增加做实个人账户一个百分点，做实规模达到6%。

^② 2005年原劳动保障部劳科所研究员莫荣在接受《法制早报》采访时如此表示。<http://news.sina.com.cn/c/2005-04-26/17476499712.shtml>

总之，就目前来看，制约基本养老保险制度进一步深化改革、广受社会各界诟病的几乎所有问题，都与统账结合这个制度架构有关。中国的养老保险制度改革陷在统账结合的泥潭，左冲右突，无法自拔。

中国的改革是“摸着石头过河”，在城镇职工基本养老保险改革方面也是如此。虽说当时在制度核心模式选择上参考并借鉴了国际社会有代表性国家养老保险制度发展的经验，同时也考虑了中国国情，但在制度具体设计和实施运行方面确实是“摸着石头过河”，经过十余年的改革，直至现在制度还在不断调整、尚未定型。如果在已明知摸着“统账结合”这块石头过河会存在巨大风险、存在更多不确定性，甚至可能不可持续时，我们是否还要一如既往地、执着地固守此块石头？能否另辟蹊径？我们是否还应重新审视来路，判断我们是否在前进中偏离了当初设计的轨道？

如果说中国养老保险制度改革取得了重大成绩的话，那就是实现了由“国家包揽保险费用”向“国家、企业和个人三方面共同分担养老保险费用”的过渡，形成了费用合理分担和新的基金筹集机制；在较大范围内实现了社会互济，体现了分散风险和均衡负担的大数法则；实现了“平均主义”的分配理念向“效率与公平兼顾”分配理念的转变，以及确立了个人为自己的养老保障负责的理念。但所有这些并不能掩盖现行制度财务收支不平衡的事实，也无法阻止人们对统账结合养老保险模式可持续性的质疑。经过十余年的运行实践，统账结合的养老保险制度的可持续性问题确实到了应认真研究和总结的关键时刻，即便是为了避免事业单位养老保险改革重蹈企业养老保险改革的覆辙，也应该尽快对统账结合制在中国的可持续性问题做个交代。以上就是本书选题的背景，也是本书研究的逻辑起点。

本书认为现行中国城镇职工统账结合的基本养老保险制度无论是在财务支付能力、制度设计、运行实践，还是在宏观环境支持方面都不具有可持续性，其根源在于制度当初设计的“实账积累的统账结合”运行模式不适合中国现实国情，从而导致制度运行偏离了制度预设的运行轨道，背离了改革的初衷；“名义积累的统账结合”应是中国现实的理性选择，是基于中国现实国情约束下的一种必要的过渡性制度安排；“社会统筹 + 个人发展账户”模式是中国实现实账积累的部分积累制时的理想选择，是整合中国社会保险体系的理想路径。

第二节 研究意义和价值

任何现代国家都离不开社会保障制度，而一个国家或地区社会保障制度的成败，在很大程度上取决于养老保险制度的成功与否。养老保险制度得以顺利实施，则功在当代、利在千秋；若操作失误，将陷入难以自拔的政治、经济及社会危机。世界上已有不少国家因养老保险制度自身的体制缺陷或技术缺陷，致使改革举步维艰。中国正处于体制转轨和社会转型时期，统账结合的城镇职工基本养老保险制度的可持续与否关系着体制转轨是否顺利，关系着转型期社会是否稳定，关系着和谐社会的构建。十六届三中全会通过的《关于完善社会主义市场经济体制的若干问题的决定》提出，建立起“低水平、广覆盖、可持续、严管理”的社会保障体系，说明中国已将社会保障与国家的可持续发展战略联系在一起。养老保险制度可持续发展，涉及政府信用及政府规制问题，涉及社会公众的切身利益，涉及未来养老保障资源的经济有效性问题，制度操作的好坏，会直接影响党和政府的权威。

研究养老保险制度可持续性问题，旨在从前瞻性着眼，纠正现行制度偏差，保证制度的长期有效性，增强养老保险长期效益。

第一，系统分析统账结合的养老保险制度在中国十几年实施运行过程中出现的一系列问题及问题的本质、根源，对统账结合模式在中国的可持续发展问题重新思考。目前，对统账结合持肯定意见者认为养老保险制度作为一项社会政策不应轻易废弃，尤其是作为中国的模式创新，制度设计之初也是经过多方论证的，不应轻易否定，对于制度运行中出现这样那样的问题，可以通过对政策的调整与修补使之适应。而持否定意见者则认为，现行基本养老保险制度是以统账结合的部分积累制之名，行现收现付制之实，但却要为此付出更大的、不必要的改革成本，包括人工及机构运行成本、过滤成本、社会稳定成本等，但面对越来越严峻的人口老龄化的现实，持这种观点者又束手无策。曾经对中国统账结合的养老保险改革给予重要指导的世界银行近年对“统账结合”养老保险制度的态度也不再坚定，最近又抛出“对没有条件立即建立 DC 型完全积累制的国家来说，对‘三支柱’比例欲进行调整的国家来说，对老龄化趋势明显并在短期内导致其财务不稳定的国家来说，对金融市场不发达的国家来说，名义账户制可以成为他们考虑的一个备选方案、改革思路，甚至是一个最佳选择，至少也是一个参考框架”^①的言论。中国养老保险改革何去何从，是坚持固守统账结合制，继续无限期地修修补补、探寻突破口，还是放弃该制度，退回到原来的现收现付制，抑或是采取智利的完全积累制、瑞典的名义账户制？现在是走到了改革的十字路口。本书的研究将有助于人们对已坚持改革十几年的统账

^① 罗伯特·霍尔茨曼，爱德华·帕尔默编：《养老金改革——名义账户制的问题与前景（世界银行报告）》，中国劳动社会保障出版社，2006：7。

结合这一创新模式进行重新认识，对其在中国境况下是否具有可持续性进行重新思考，并对中国养老保险制度改革的未来走向给予关注，具有重大现实意义和实践意义。

第二，重新审视养老保险制度模式演变历程，分析影响养老保险制度模式选择的政治、经济、社会、文化传统等因素，把握其发生、发展的规律，进而对统账结合的养老保险制度做出客观评价，丰富社会保障改革理论。从世界范围来说，养老保险改革面临着理论与实践的双重挑战，养老保险制度改革的关键在于制度模式的选择，统账结合是中国的一个制度创新，中国养老保险改革何去何从，备受关注。而统账结合在中国运行十余年来并不顺畅，转制成本等一系列问题直逼制度的可持续性。本书将重新审视统账结合模式，从多视角、多方位对统账结合在中国是否具有可持续性进行实证分析，给一直关注并欲借鉴中国养老保险改革模式的国家一种全新的认识视角，从而丰富社会保障改革理论，具有重大的理论意义。

第三，坚持可持续发展理念，对中国未来养老保险走向做全方位的思考与设计。养老保险制度涉及人口问题、资源问题，并与经济和社会的可持续发展息息相关。它不仅要求有可持续发展思想的科学决策，同时还要有支持制度可持续发展的政策矩阵作后盾，需要有强大的经济实力与财政实力作支撑。否则，一旦出现偏误，调头困难；对制度的朝令夕改或是修修补补，又不能从根本上解决问题；对转制成本等问题悬而不决、长期拖延，把风险与困难留给后人，更有悖于养老保险制度的可持续发展。而所有这些问题的解决，都需要从养老保险可持续发展的角度进行全方位的思考。

第四，从理论上正确认识部分积累制与统账结合的关系，厘清困扰中国养老保险改革的迷雾。本书为此提出核心模式与技术