

保险、社会保障与经济改革

北京大学经济学院教授文库

孙祁祥 著

通过著述和文稿，我们不仅可以分享教授们的研究成果，领略他们的学术风格，而且可以把握不同历史时期我国经济学研究的思维脉络，反思特定历史阶段的特殊经济实践以及经济学理论发展和研究方法的进展。

孙祁祥

文集



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

保险、社会保障与经济改革

北京大学经济学院教授文库

通过论述和立论，我们不仅可以分享教授们的研究成果，领略他们的学术风格，而且可以把握不同历史时期我国经济学研究的思想脉络，反思特定历史阶段的特殊经济实践以及经济学理论发展和研究方法的进程。

孙祁祥 著

孙祁祥

文

集



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

保险、社会保障与经济改革:孙祁祥文集/孙祁祥著.—北京:北京大学出版社,2005.10

(北京大学经济学院教授文库)

ISBN 7-301-09623-2

I. 保… II. 孙… III. ①保险业—经济体制改革—中国—文集 ②社会保障—体制改革—中国—文集 IV. ①F842-53 ②D632.1-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 100744 号

书 名: 保险、社会保障与经济改革——孙祁祥文集

著作责任者: 孙祁祥 著

责任编辑: 张迎新 锁凌燕

标准书号: ISBN 7-301-09623-2/F·1194

出版发行: 北京大学出版社

地 址: 北京市海淀区成府路 205 号 100871

网 址: <http://cbs.pku.edu.cn> 电子信箱: em@pup.pku.edu.cn

电 话: 邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62752926

排 版 者: 北京高新特打字服务社 82350640

印 刷 者: 三河新世纪印务有限公司

经 销 者: 新华书店

650 毫米×980 毫米 16 开本 25.25 印张 425 千字

2005 年 10 月第 1 版 2005 年 10 月第 1 次印刷

定 价: 52.00 元

未经许可,不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有,翻版必究

编 委 会

主 编：睢国余

副主编：黄桂田

编 委：	何小锋	胡 坚	黄桂田	睢国余
	李庆云	李心愉	刘 伟	刘文忻
	孙祁祥	王大树	王跃生	王志伟
	萧 琛	萧国亮	萧灼基	晏智杰
	叶静怡	郑学益		

序 言

北京大学经济学院成立于 1985 年 5 月,其前身是北京大学经济学系。经济学系始建于 1912 年,是中国高等学校建立最早的经济系科,源于 1898 年戊戌维新运动中创办的京师大学堂商学科。

在近百年的北京大学经济学系、经济学院发展进程中,不同历史阶段的教授们以崇高的敬业精神和执著的经世济民的职业操守为北京大学经济学科的发展作出了自己的卓越贡献。这些教授不仅包括学术泰斗和学界先贤,而且包括活跃于经济学舞台的先贤传人和后起之秀。他们是北京大学经济学系及迄今为止有 20 年历史的经济学院发展中的开拓者、建设者。在北京大学经济学院成立 20 周年庆典之际,我们对历代北京大学经济学系、经济学院的教授们表达诚挚的敬意和衷心的感谢!

《北京大学经济学院教授文库》选录了经济学院部分教授公开发表的有代表性的著述。虽然这些著述由于文稿作者的年龄、阅历、所处时代背景不同,学术视野、价值取向各异,甚至文稿所反映的某些学术观点和理论判断值得进一步斟酌和商榷,但是通过这些著述和文稿,我们不仅可以分享教授们的研究成果,领略他们的学术风格,而且可以把握不同历史时期我国经济学研究的思想脉络,反思特定历史阶段的特殊经济实践以及经济学理论和研究方法的发展进程。有些论文的思想和方法按今天的某种“学术规范”或“学术前沿”衡量,可能显得“陈旧”和“过时”,但它们却是属于“当时”的学术前沿和符合“当时”的学术规范的。从动态的、历史的、发展的眼光审视经济类学科的发展,不仅是过去,而且在现在和将来,都不存在一成不变的“学术规范”和永恒的“学术前沿”,因为经济活动现象和经济发展过程太具有嬗变性、多样性和生动性,以解释和解决现实经济问题为出发点的经济学成果怎么可能保持它的不变性?尊重历史、尊重反映各个阶段历史的学术成果,从

历史事实和“历史性”成果中吸取养分,借以站在前人成果的肩膀上“创造”我们所处阶段的“学术前沿”,才是学术发展永恒的道理。可以说,这是我们出版《北京大学经济学院教授文库》的宗旨之一。

我们希望通过这套文库的出版,进一步推进经济学院未来学科的建设,吸引北京大学经济学院未来的教授们以更精彩的篇章进入《北京大学经济学院教授文库》。

真诚地感谢北京大学出版社的合作及相关工作人员的辛勤劳动!

《北京大学经济学院教授文库》编委会

2005年5月

目 录

保 险 理 论

- “空账”与转轨成本
——中国养老保险体制改革的效应分析 (3)
- 论寿险业投资的市场化运作
——兼论中国监管者面临的两难选择 (17)
- 恐怖主义事件与巨灾保险衍生品 (30)
- 中国养老保险基金运作中的问题及对策 (43)
- 论寿险产品的多维属性 (49)
- 论我国洪水保险的模式选择与机制设计 (55)

保险业发展战略

- 对新形势下中国保险业发展若干问题的思考 (67)
- 中国保险产业发展的供需规模分析 (78)
- 发展中国保险业的战略思考 (87)
- 中国保险业的态势与发展思路 (95)
- 孙祁祥博士访谈录 (104)
- 论世纪之交中国保险业的创新与发展 (113)
- 保险业的粗放经营方式亟待转变 (117)
- 发展要以创新为标志
——新环境下保险业创新诠释 (117)

论我国寿险业发展战略的重新定位	(122)
-----------------------	-------

保险时事评析与透视

对保险业“入世”若干问题的思考	(129)
市场、政府与道德	
——从《保险法》的修订谈起	(142)
“9·11”事件：保险业基础受到挑战	(152)
中国寿险业不应矫枉过正	(155)

基本经济理论问题

市场经济与竞争机会的平等	(161)
论社会主义商品经济实践对经典按劳分配原则的修正	(169)
从“混沌”走向有序的选择	
——经济改革的非经济学思考	(177)
论政策性短缺	(186)
短缺分析的新视角及反短缺的改革思路	(194)
双重体制的特点及其实际均衡态	(207)

经济结构问题

分配结构与资源配置	(217)
总量膨胀结构失衡的三大循环效应	(228)
供求结构性失衡的供方机理解剖	(237)
论结构性过剩与结构性短缺	(244)
论政策在调节市场供求关系中的作用	(255)

改革理论研究

论间接宏观控制体系中的国家、企业与市场	(265)
论我国宏观调控模式的选择	(276)
论我国收入流程变动中的金融主导	(287)
市场取向改革过程中国民经济收入流程的变化	(295)
我国储蓄变动趋势的实证考察	(310)
中国居民的消费现状及其变化趋势	(323)
警惕市场疲软后的通货膨胀	(335)

国有企业改革与股份经济

根本出路在于改革国家所有制形式	(339)
国有企业的风险机制分析	
——兼论国有企业改革的重新定位	(343)
实行“公有私营”模式需要探讨的几个问题	(351)
股份合作经济研究	(353)

企业管理与企业家

站在历史与未来之间	
——关于“企业家”的反思	(365)
于传统文化的反思中对企业行为的透视	(373)
中国企业行为分析	(382)
后记	(393)

保 险 理 论

“空账”与转轨成本

——中国养老保险体制改革的效应分析*

引 言

养老保险制度的改革是一个世界性的课题。中国也在试图建立一个新的养老保险制度,以便不仅为国有企业改革、实现市场经济目标提供重要的前提条件,同时也为养老保险制度的世代延续提供坚实的财政基础。

改革开放以后,经过 10 多年的探索与实验,国务院于 1997 年颁布了《关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》。可以说,自此开始,中国正式确定了以社会统筹与个人账户相结合为标志的混合型养老保险体制。从理论上来说,这一体制体现了公平与效率的结合,是一种具有历史意义的变革,然而在实践中,几年的运作结果表明,个人账户只是一个名义账户,其中并没有资金在里面,由此形成业内人士所言的“空账”问题。有关资料显示,“空账”的规模在逐年增大,1997 年为 140 亿元,1998 年为 450 亿元,1999 年已达到 1000 亿元以上。问题的严重性还不限于此,不仅个人账户是空账,而且近些年来,养老保险计划的当年收入不抵当年支出。“空账”问题的存在导致我们所声称的混合型体制在实质上仍然是现收现付体制,如果不正视和解决这一问题,空账规模将越来越大,所要建立的新体制必将难以为继。本文试图从实证的角度研究,在我国养老保险费率已高达 24% (在实践中,许多地方实际缴费达到 30% 左右)的基础上,为什么仍会出现养老保险计划收不抵支和“空账”问题,分析其后果及解决办法。

论文的第一部分分析中国养老保险制度改革的背景及动因;第二部分概括指出中国养老保险制度的改革阶段、基本框架及其核心问题:养老保险

* 载于《经济研究》2001 年第 5 期。此文是作者在美国国家经济研究局(NBER)和美国哈佛大学做访问研究期间完成的。作者要特别感谢 Martin Feldstein 教授和美国国家经济研究局所提供的良好的研究环境。感谢 John Maxwell、李心愉、郑伟、刘新立对论文提出的修改意见。同时,感谢罗朝晖、孙立明协助收集了相关资料。

制度收不抵支以及个人账户为“空账”的情形及其成因。第三部分主要研究转轨成本,讨论谁应承担转轨成本和如何承担转轨成本;第四部分提出需要进一步研究和探讨的一些问题。

一、改革背景及动因

与世界上大多数国家一样,中国在经济体制改革以前的很长一段时期内也是实行的现收现付养老保险制度。这一制度在各国长期的实践过程中产生过积极的作用,但同时也存在着相当严重的问题。世界银行的研究报告认为,现收现付养老保险制度具有以下几个缺陷:如很高并且不断上升的工薪税导致失业问题;税收规避和劳动者向生产率较低的部门转移;提前退休,由此使得熟练劳动力的供给不足;公共资源的错误配置,例如稀缺的税收收入被用来作为养老保险金,而不是用于教育、保健或者基础设施的建设;丧失了提高长期储蓄的机会;收入再分配和转移支付的失误,例如不是向低收入阶层转移,而是相反,向高收入阶层转移;隐性债务规模的快速增长,使体制无法维持。^①

上述问题在中国也不同程度地存在,特别是由人口老龄化、在职人员提早退休等因素的存在所导致的隐性债务规模快速增长的问题十分突出。我国退休人员与在职人员的比例由20世纪50年代的1:400下降到1978年的1:30左右,1980年为1:12.8,1985年为1:7.5,1990年为1:6.1,1995年为1:4.8,1997年为1:4.4。^②也就是说,领取养老金的人口比例在逐年增长,而提供养老金的人的比例在逐年下降。这一问题由于20世纪70年代开始实施的人口计划生育政策和医疗保健水平的提高导致人口寿命的延长将变得越来越严峻。^③根据世界银行提供的资料测算,到2033年,中国的退休人员与在职人员的比例将为1:2.5。如果继续维持现收现付的养老保险体制,在职人员的负担将越来越重;目前的养老保险缴费率是24%,到2033年,养老保险费率将达到39.27%(世界银行,1997)。

^① 世界银行,1994。

^② 资料来源:根据历年《中国统计年鉴》提供的资料计算整理。1980年相比1978年之所以有一个很大的下降,是因为当时的政府为了缓解“文化大革命”以后大批知识青年返城、城市就业机会匮乏等问题,规定职工可以提前退休,以便让其子女顶替工作;提高退休金待遇,以鼓励老工人退休,从而为年轻人腾出就业岗位。

^③ 据有关资料预测显示,中国的老龄人口在1990年为8.9%,2000年为10.2%,2010年为12.0%,2020年为16%,2030年为21.9%,2050年为26.1%(世界银行,1998)。

但除了以上共性因素以外,中国特有的改革动因还源于20世纪80年代以来,中国从计划经济向市场经济的转换。

首先,企业实施“自负盈亏”的改革措施。

中国传统的现收现付养老保险体制是以各个企业支付养老金为主要特征的,这与传统的计划体制并行不悖。因为在计划经济体制下,国有企业的利润全部上缴国家,资源实行统筹分配。因此,即使每个企业自己负担本企业职工的退休金,但说到底还是全国吃“大锅饭”,各个企业并不真正在乎退休人员的多少。然而,改革开放以后,企业开始逐步实行自负盈亏的改革措施。于是,退休人员的多少就直接影响到企业的利润。在这种情况下,如果仍然沿用以各个企业支付养老金为特征的现收现付制度,不仅难以真正评估一个企业的绩效,而且对那些拥有较多退休人员企业的在职职工也是不公平的。

其次,市场化改革的目标。

在传统体制下,国有企业的职工一旦就业,就可以得到“从摇篮到墓地”的全程保障,没有企业破产、工人失业之说,职工的流动也是非常罕见的事情。正因为如此,以企业为单位支付养老保险的制度才可以持续下去。然而,市场化改革以后,上述问题成了题中应有之义。如果仍以企业为单位支付养老保险金,在企业破产、工人失业、人员流动的情况下,退休保障将成为很大的问题。因此,传统的现收现付制度无疑成为市场化改革的极大障碍。

二、新体制及其核心问题

(一) 改革阶段及新体制的筹资方式

如果以国务院和有关部门颁发的文件为标志^①,1978年以后中国养老保险体制的改革过程可以大致分为三个阶段。第一阶段从1986—1994年,这一时期的中心内容是实施养老保险的县级统筹和在部分城市实行个人账户的试点。第二阶段从1995—1997年,其中心内容是建立并实施个人账

^① 第一阶段:国务院77号文件(1986)“国营企业实行劳动合同制暂行规定”和国务院33号文件(1991)“国务院关于企业职工养老保险制度改革的决定”。第二阶段:国务院6号文件(1995)“关于深化企业职工养老保险制度改革的通知”和国务院26号文件(1997)“国务院关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定”。第三阶段:国务院28号文件(1998)“国务院关于实行企业职工基本养老保险省级统筹和行业统筹移交地方管理有关问题的通知”及劳动和社会保障部259号文件(1999)。

户。第三阶段从1998年至今,其中心内容是实现养老保险支付制度的省级统筹并实现养老保险的社会化发放。

1997年确定的养老保险新体制模式对养老金的缴费方式和支付方式做出了明确的规定:首先,从缴费方式来看,养老保险费由企业和个人共同负担,其中企业缴纳基本养老保险费的比例,一般不超过企业工资总额的20%(包括划入个人账户的部分)。个人缴纳基本养老保险费的比例,1997年不得低于本人缴费工资的4%,从1998年起每两年提高一个百分点,最终达到本人缴费工资的8%。按照个人缴费工资11%的数额为职工建立基本养老保险个人账户。个人缴费全部计入个人账户,其他部分从企业缴费中划入。其次,从养老金的支付方式来看,新制度实施后参加工作的职工,个人缴费年限累积满15年的,退休后按月发给基本养老金。基本养老金由基础养老金和个人账户养老金组成。退休时的基础养老金月标准为省、自治区、直辖市或地(市)上年度职工月平均工资的20%,个人账户养老金月标准为本人账户储蓄额除以120。个人缴费年限累积不满15年的,退休后不享受基础养老金待遇,其个人账户储蓄额一次支付给本人。对于1997年以前参加工作,但到1997年以后才逐步退休的职工来说,养老保险金由社会统筹、个人账户和过渡养老金三部分所组成;而1997年以前参加工作并退休的职工则仍然沿用现收现付的养老保险金支付方式。^①

(二) “空账”的形成及其成因

以“个人账户”和社会统筹相结合为特征的中国养老保险制度的设计并实施是一种具有历史性意义的变革。它一方面体现了效率:将职工个人的贡献(缴费)与获益(退休后领取养老保险金)在某种程度上结合了起来,使其从理论上来说具有更强的激励作用;另一方面又体现了公平:社会统筹部分对不同收入的养老金领取者做出了收入再分配,这正是养老保险制度的重要功能之一。

然而,在实践中,个人账户只是名义上的,其中并没有资金,换句话说,个人账户只是一种“空账”。据有关人士估计,“空账”的规模在1997年为

^① 2000年底,国务院制定了《关于完善城镇社会保障体系的试点方案》,并决定于2001年在辽宁省及其他省(自治区、直辖市)确定的部分地区进行试点。从该试点方案企业养老保险制度部分有关个人账户的规定来看,与1997年文件不同的是,试点方案规定企业缴费部分不再划入个人账户,而是全部纳入社会统筹基金;个人账户规模由本人缴费工资的11%调整为8%。

140 多亿,1998 年上升到 450 亿左右,到 1999 年超过 1000 亿。^①问题的严重性还不止于此。事实上,不仅个人账户是空的,而且养老保险计划当年的收入不抵支出。如 1997 年的赤字约为 70 亿元^②,1998 年为 53 亿元。^③也就是说,所有的当年收入用于支付现存的退休人员都不够,更不用说个人账户上有所积累了。

应当说,24%的缴费率是很高的。据有关部门对 OECD 24 个国家社会保障缴费率的统计,只有丹麦(24.55%)、意大利(29.64%)、荷兰(25.78%)、西班牙(28.30%)和葡萄牙(34.75%)等 5 个国家的社会保障缴费率高于中国的缴费水平。但如果考虑到 OECD 国家的社会保障缴费率为养老、伤残和死亡保险三项合计数,而我国仅养老保险一项的缴费率就是 24%,我国的养老保险缴费率应当说是相当高的。^④在如此高的缴费水平上,为什么还会出现养老保险金收不抵支以及“空账”问题呢?我认为,退休人员的增长比例大大高于在职职工增长比例;在由现行养老制度覆盖的人群分类中,国有企业就业人员比例相对大幅下降,而退休人员仍占很大比重;保费收缴率逐年下降以及缴费基数过低是引发这一问题的重要因素。以下我将就这些因素逐一进行分析。

其一,退休人员的增长比例大大高于在职职工增长比例。据《中国统计年鉴》提供的资料显示,从 1980 年至 1998 年,职工的增长比例为 3.8%,而同期退休人员的增长比例为 8.6%。这说明,假定其他条件不变,在保证退休人员养老金不下降的情况下,除非提高费率,否则当年收入将不抵当年支出。

其二,“体制偏向”。1997 年确定的养老保险体制虽然规定,“进一步扩大养老保险的覆盖范围,基本养老保险制度要逐步扩大到城镇所有企业及其职工。城镇个体劳动者也要逐步实行基本养老保险制度”。但由于体制过渡需要时间以及其他一些方面的原因,目前的养老保险体制所覆盖的范围仍以国有企业为主。有关资料显示,从 1996 年至 1998 年,国有企业在职工参加养老保险的人数分别占全国各类企业体制内在职职工人数的 80.4%、79.6%和 78.6%;城镇集体企业分别为 16.6%、16.6%和 16.2%;

① 宋晓梧等:《解决隐性债务问题,深化养老保险体制改革》,《中国经济时报》,2000 年 5 月 9 日第 5 版。

② 江春泽、李南雄:《中国养老保险省级统筹以后的矛盾分析与对策研究》,北京大学中国经济研究中心内部讨论文稿, No. C1999022。

③ 数据来源:国家统计局。

④ 数据来源:世界银行,《老年保障——中国的养老金体制改革》,中国财政经济出版社 1998 年版,第 74 页。

其他企业分别只有 3.0%、3.8% 和 5.2%。^① 在这种情况下, 由于国有企业退休职工在整个退休职工中所占比重、国有企业就业职工在整个就业职工中所占比重以及国有企业的工业产出在整个工业产出中的比重发生变化, 导致现有养老保险体制的支付困境。

表 1 国有企业退休职工、就业职工和国有工业产出在整个经济中所占比重

退休职工比重(%)		就业职工比重(%)		工业产出比重(%)	
1980 年	1998 年	1980 年	1998 年	1980 年	1998 年
81.5	77.4	63.6	31.8	76.0	26.5

资料来源:根据历年《中国统计年鉴》整理。

从表 1 可以看到, 1980 年, 国有企业的就业职工占有所有企业就业职工的 63.6%, 到 1998 年下降到 31.8%, 下降了近 32 个百分点; 同期国有企业创造的工业产值占工业总产值的比重从 76.0% 下降到 26.5%, 下降了近 50 个百分点; 而同期退休职工的比重从 81.5% 下降到 77.4%, 仅下降了 4.1 个百分点。可见, 在目前养老保险体制覆盖的范围仍以国有企业为主的情况下, 可以用来支持该体制的资源 and 人口规模已大大缩小, 而必须从该体制中得到养老保险金支付的人口基本保持不变, 由此, 支付困境的出现是必然的。

其三, 保费收缴率逐年降低, 欠缴保费的情况大量发生。据有关资料显示, 1992 年, 全国养老保险保费的收缴率为 95.7%, 1993 年为 92.4%, 1994 年为 90.5%, 1995 年为 90.0%, 1996 年为 87.0%, 1997 年为 80%。^② 另据统计, 1998 年, 全国 21 个省级地区养老保险收不抵支; 到 1999 年, 当年收不抵支的地区数进一步扩大到 25 个, 基金缺口 187 亿元, 预计 2000 年为 357 亿元。^③ 这一因素与上述第二个因素是有直接关系的。由于现行养老保险体制中的绝大多数是国有企业, 它们中的许多处于亏损状态, 无力缴纳保险费, 于是导致保费收入减少, 这样, 社会保障机构不得不提高费率, 于是, 一些效益好的企业也觉得负担过重而无法支付, 由此形成欠缴; 社会保障机构只好再次提高费率, 从而导致一种恶性循环。据报道, 目前绝大多数地区企

① 《中国劳动统计年鉴》(1999 年), 中国统计出版社 2000 年版。

② 杨宜勇:《中国养老保险基金的收缴与投资》,《中国社会保障体制改革》,经济科学出版社 1998 年版,第 388 页。

③ 葛延风等:《城镇养老保障制度的现状及问题》,国务院发展研究中心调查研究报告第 115 号。