

养老保险改革的 理论与政策

PUBLIC PENSION REFORM
THEORY AND POLICY

林义 著

LIN YI

SOUTHWEST UNIVERSITY OF
FINANCE AND ECONOMICS PRESS



西南财经大学出版社

1232/11

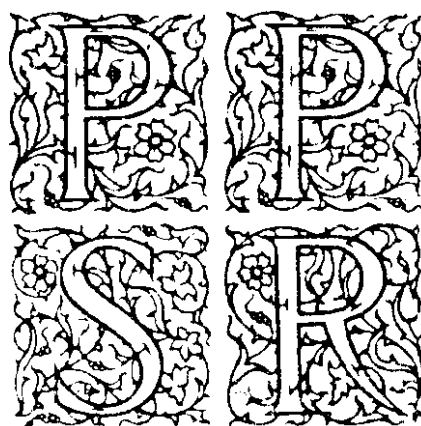
本书由英国塞奇维克保险集团资助出版

养老保险改革的 理论与政策

PUBLIC PENSION REFORM
THEORY AND POLICY

林义 著

LIN YI
SOUTHWEST UNIVERSITY
FINANCE AND ECONOMIC



西南财经大学出版社

责任编辑:贾 强

封面设计:梁建成

书 名:养老保险改革的理论与政策

作 者:林 义

出版者:西南财经大学出版社

(四川省成都市光华村西南财经大学内)

邮编:610074 电话:(028)7763785

印 刷:资中县印刷厂

发 行:西南财经大学出版社

四 川 省 新 华 书 店 经 销

开 本:850×1168mm 1/32

印 张:8.25

字 数:190千字

版 次:1995年11月第1版

印 次:1995年11月第1次印刷

印 数:1600册

定 价:14.80元

ISBN7—81017—935—7/F·778

1. 如有印刷、装订等差错,可向本社发行部调换。
2. 版权所有,翻印必究。

序

林义同志是我指导的博士研究生。《养老保险改革的理论与政策》是他在维也纳经济大学合作研究期间,在广泛收集资料,系统研究社会保险问题的基础上,回国后联系我国养老保险改革的具体实际,撰写成的一部学术专著。在我国,这方面的著述特别是专著还不多,林义同志借鉴国外、立足国内研究我国的热点问题,为我国社会保障制度改革作理论准备和政策设计参考是值得称道的,是很有意义的。我认为该书具有以下几个特色:

第一,该书不是一般地介绍养老保险改革,而是较系统深入地探讨了我国养老保险改革必须回答的若干重大问题:如何选择适合我国国情的多层次养老保险模式?如何求得养老保险财务机制的稳定运行?如何实现规模日益增大的养老保险基金的投资营运和保值增值?如何协调改革退休政策?如何实施与经济转轨相配套的养老保险改革策略等。并在理论和实际的结合上,提出了我国养老保险改革的一些政策思路,具有一定的参考价值。

第二,对西方工业化国家以及发展中国家养老保险制度改革的经验教训进行广泛的国际比较,是该书的一个重要特色。在构建具有中国特色养老保险制度的进程中,不但应该了解各国养老保险的具体措施,而且应从中概括出不国家、不同类型养老保险改革中面临的共同问题和发展趋势,后者对我国似乎更具重要的借鉴意义。应该说作者对此进行的比较研究是独具一格的。

第三,由于作者具有较坚实的理论基础,对国际国内社会保险领域的前沿课题有深入的把握,并紧密联系实际进行认真探索。因

此,我认为本书具有较高的学术价值。具有表现在:(1)学术观点的前沿性。如他提出,在经济转轨时期养老保险新旧模式转换中,通过国有资产存量转换和增发部分国家债券相结合的改革思路,不仅是国内的前沿课题,而且是众多转轨国家养老保险改革需要研究的前沿课题。(2)学术观点的超前性。如他提出,养老保险改革与经济发展的一体化战略主张,退休政策调整应作为养老保险改革的重要内容等具有一定的超前研究意义。(3)学术观点的应用性。如他在理论分析基础上提出养老保险制度改革的若干政策主张、配套措施及运行机制设计等均有现实的操作价值。

着眼于我国经济转轨和人口老龄化的发展趋势,养老保险改革的理论与政策,不但是当前社会保障制度改革的重点和热点问题,而且是今后相当长时期内直接影响经济与社会发展的重大理论和实践问题。林义同志在这一领域中的研究,取得了令人瞩目的成绩,可喜可贺。希望他继续努力,在这一研究领域内取得新的研究成果,为社会保险研究走出国门,作出自己的贡献。

曾康霖

1995年3月于西南财经大学

前 言

在加速发展的全球人口老龄化背景下,养老保险制度改革已成为各国关注的重要而紧迫的问题。无论是工业化国家,还是众多发展中国家,养老保险制度从基本模式选择、结构性调整到运行机制各方面的协调发展,均处于重要的变革时期。而我国经济体制转轨的现实和人口老龄化的发展趋势,对现行养老保险制度提出更严峻的挑战。探索建立适合我国国情的,有助于经济体制转轨和减轻老龄化重大振荡的养老保险制度,具有重要的现实意义和战略意义。

本书力求结合我国实际,探索养老保险的基本模式及其运行机制,以便为养老保险制度改革提供理论与决策分析基础。作者是遵循以下思路展开分析的。

第一,养老保险制度改革必须首先回答选择何种基本模式。对在我国这样的人口众多的发展中大国,实现对广大老年劳动者基本经济保障的目标,既非欧美各国的传统养老保险制度,亦非照搬其它任何单一的养老保险模式所能达及。重要的问题在于探索各种养老保险制度的作用、局限性及其融合度,寻求多层次养老保险模式在我国特定经济社会发展环境下的运行条件。进入 90 年代以来,多层次养老保险模式日益成为国际社会保障领域颇受关注的热点及前沿课题。但这一思路的有效性在很大程度上取决于能否遵循由国情国力决定的自身发展道路。

第二,养老保险运行机制是社会保障制度最复杂最神秘的链条之一。虽然扩大保险保障面是包括中国在内的众多发展中国家面临的难题,需要妥善处置,但健康、稳定、有效的养老保险运行机

制的诸多方面,如资源的动员程度与方式,具体财务机制的选择与行之有效的基金管理体系,能兼顾社会公平与效率原则的养老金给付水平与给付结构,养老保险金的动态调节体系,退休政策改革的协调配套等都是需要从全方位和有机整体的角度加以认真研究的问题。

第三,各国养老保险制度的运行趋势表明,它已经不再是传统意义上单纯地为国民提供老年经济保障的一种货币收支计划,而是成为制约和影响国家经济运行中诸多经济变量,如储蓄、投资、金融市场、劳动力市场乃至国际经济运行的不可忽略的重要因素。尤其在人口老龄化趋势日趋严重的背景下,探索能促进而不是阻碍经济发展的养老保险制度,研究养老保险的经济影响,具有特殊重要的政策意义,亦是贯穿全书的一条重要主线。

第四,我国养老保险制度改革,需要学习和借鉴国际经验。作者概略分析了欧美发达国家、经济体制转轨国家及发展中国家养老保险制度改革的经验教训及其发展趋势。希望能够从中揭示出对构建我国养老保险制度富有启迪的政策思路。因而,比较分析是本书关注的一个重要方面。

第五,在我国经济体制转轨的现实背景下,养老保险制度改革既是建立社会主义市场经济的重要内容,亦是其重要前提条件。企业制度改革、劳动力市场建立、社会稳定机制重塑等均与养老保险制度改革有着紧密的内在关联性。对上述问题的探讨,有可能为我国经济体制转轨及养老保险制度改革找到积极的政策思路。

本书是我在就读博士研究生期间,对养老保险制度改革一些问题的探索,其中凝聚了我的导师曾康霖教授的心血。从研究提纲、研究方法到书稿审定等诸多方面,均得到导师的悉心指导。在此表示深深的谢意。

在写作本书之前及成书过程中,维也纳经济大学劳动法与社会保障研究所所长鲁卡德尔(Runggaldier)教授曾为我提供赴维

也纳经济大学学习与研究工作的机会,这一经历为我在社会保障领域的深入研究奠定了重要基础。借此机会,对鲁卡德尔教授深表谢意。同时,我要特别感谢国际社会保障领域一些著名专家的指导、建议与提供研究资料方面的帮助。他们是国际货币基金组织的经济学家罗伯特·霍茨曼(Rebort. Holzmann)教授、皮勒乔(Anthony J. Pellechio)博士、世界银行负责社会保障事务的首席经济学家詹姆斯(Estelle James)教授、美国社会保障署前首席精算师梅尔斯(Rebort Myers)教授、美国明尼苏达大学保险系威廉斯(C. Auther Williams)教授、德国马克斯—普朗克国际社会保障研究所所长曼德尔(B. B. Maydell)教授。我妻郭孟媿女士,在我写作本书过程中不仅给了我很大的精神鼓励,而且还抽出时间做了大量整理和校阅中、英文原稿的工作。没有她的帮助和支持,本书是不可能顺利完成的。

最后,要特别感谢英国塞奇维克保险集团 Noble Lowndes 公司总经理 Peter Brew 先生的帮助并资助本书出版中、英文版。当然,本书所反映的仅是我对养老保险若干问题的探讨,若有欠妥或错误之处,责任均在我,而与上述各位无关。同时,我真诚希望来自不同角度和不同层面的批评意见。

林义

一九九五年春于光华园

目 录

第一章 我国养老保险制度面临的挑战·····	(1)
一、我国养老保险制度的改革发展概略·····	(1)
1. 推行国有企业职工退休费用的社会统筹·····	(1)
2. 建立劳动合同制工人的退休养老保险制度·····	(2)
3. 初步建立了退休人员的物价及生活补贴制度·····	(3)
4. 建立多种形式的养老保险模式·····	(4)
二、我国养老保险制度存在的主要问题·····	(4)
1. 保险保障范围狭窄,保障渠道的单一性·····	(4)
2. 养老保险给付结构的诸种问题·····	(5)
3. 养老保险财务机制存在的问题·····	(6)
4. 养老保险的管理体制问题·····	(8)
三、深化改革我国养老保险制度的必要性·····	(8)
1. 建立社会主义市场经济与养老保险制度改革·····	(9)
2. 我国人口老龄化与养老保险制度改革·····	(11)
3. 经济发展与养老保险制度改革·····	(12)
第二章 多层次养老保险制度的目标模式·····	(15)
一、问题的提出·····	(15)
二、多层次养老保险制度的基本理论问题·····	(18)
1. 多层次养老保险制度的含义与构成·····	(18)
2. 多层次养老保险模式的理论透视·····	(21)
三、我国多层次养老保险模式的选择·····	(27)
1. 我国基本养老保险模式的选择·····	(27)

2. 企业补充养老保险计划的建立与完善·····	(31)
3. 个人储蓄性养老保险计划·····	(32)
第三章 退休费用社会统筹问题研究 ·····	(34)
一、退休费用社会统筹的基本评价·····	(34)
1. 实行退休费用社会统筹的背景·····	(34)
2. 退休费用社会统筹的积极意义·····	(36)
二、退休费用社会统筹存在的问题·····	(37)
1. 统筹与企业利税的调整·····	(37)
2. 退休费用统筹的计算基数和上缴比例问题·····	(39)
3. “两金合一”的利弊分析·····	(41)
三、退休费用社会统筹的发展趋势·····	(44)
1. 退休费用省级统筹的评价·····	(44)
2. 退休费用社会统筹的前景·····	(47)
第四章 养老保险财务机制研究 ·····	(51)
一、养老保险制度的财务机制概述·····	(51)
1. 现收现付财务机制·····	(51)
2. 基金积累式财务机制(全基金制)·····	(53)
3. 部分基金式财务机制·····	(54)
二、养老保险财务机制运行的经济分析·····	(56)
1. 社会保险税及其构造·····	(56)
2. 预算一体型财务机制·····	(59)
3. 融合型财务运行机制·····	(60)
三、我国养老保险财务模式的选择·····	(62)
1. 选择我国养老保险财务模式的基本原则·····	(62)
2. 现收现付财务机制面临的困境·····	(63)
3. 基金制模式是否可行·····	(66)
4. 部分基金制:较为现实的选择 ·····	(69)
四、我国养老保险财务机制转换的几点政策思路·····	(72)

第五章 养老保险基金管理研究	(77)
一、养老保险基金管理的重要性与紧迫性.....	(77)
1. 日益增大的养老保险基金规模.....	(77)
2. 社会保险正常运行的前提条件.....	(78)
3. 我国养老保险基金管理中存在的主要问题.....	(80)
二、养老保险基金管理的若干问题探讨.....	(81)
1. 养老保险基金管理的内涵与外延.....	(81)
2. 养老保险基金的运行条件与平衡条件分析.....	(82)
3. 养老保险基金管理模式探讨.....	(86)
4. 养老保险基金的投资管理问题初探.....	(88)
三、拉美国家社会养老保险基金投资的经验与教训.....	(92)
1. 拉美国家社会养老保险基金的投资营运分析.....	(92)
2. 拉美国家社会养老保险基金投资存在的主要问题	(95)
第六章 养老保险给付结构研究	(99)
一、养老保险给付结构的几个基本理论问题.....	(99)
1. 养老保险给付结构的内涵与外延.....	(99)
2. 养老保险给付结构的制约因素分析	(102)
二、我国养老保险给付结构初探	(108)
1. 我国养老保险给付结构存在的问题	(108)
2. 我国养老保险给付结构改革方案的评价	(110)
第七章 养老保险与退休政策研究.....	(114)
一、养老保险制度与退休政策的内在关联性	(114)
1. 养老保险制度与法定退休年龄	(114)
2. 养老保险制度与提前退休	(116)
3. 退休政策对养老保险制度的影响	(119)
二、退休政策的国际比较	(121)
1. 工业化国家的退休政策概述	(121)

2. 工业化国家提前退休探源	(123)
3. 工业化国家退休政策的改革展望	(127)
三、我国退休政策改革的若干问题研究	(129)
1. 我国现行退休政策存在的种种问题	(130)
2. 我国退休政策改革的政策主张	(133)
第八章 养老保险的经济影响	(142)
一、问题的提出	(142)
二、养老保险的储蓄效应	(145)
三、养老保险的劳动力市场效应	(150)
1. 养老保险对青年劳动力市场供给的影响程度	(151)
2. 养老保险对老年劳动力市场供给的影响程度	(152)
四、养老保险的收入再分配效应	(154)
1. 养老保险收入再分配效应的几种形式	(154)
2. 养老保险目标与收入再分配效应的体现	(156)
3. 养老保险的特定技术机制及其收入再分配	(157)
第九章 补充养老保险问题研究	(159)
一、问题的提出	(159)
二、补充养老保险的几个基本理论问题	(163)
1. 补充养老保险的构成及其特征	(163)
2. 补充养老保险的保障范围	(165)
3. 补充养老保险的给付结构	(166)
4. 补充养老保险的财务机制	(168)
5. 补充养老保险的享有权与流动性	(170)
6. 政府对补充养老保险的调节与干预	(171)
三、补充养老保险制度的国际比较	(172)
1. 补充养老保险制度的发展概略	(173)
2. 补充养老保险制度的基本结构比较分析	(175)
3. 国际比较的几点启示	(180)

第十章 养老保险制度改革国际比较	(183)
一、工业化国家的养老保险制度改革	(183)
1. 社会养老保险制度改革的背景	(183)
2. 社会养老保险制度的调整与改革	(186)
3. 社会养老保险制度的改革展望	(192)
二、经济转轨国家社会养老保险制度改革的经验教训	(195)
1. 社会养老保险制度改革的背景	(196)
2. 社会养老保险制度改革的主要内容及其存在的问题	(197)
3. 社会养老保险制度的深化改革思路	(200)
三、发展中国家的养老保险制度改革	(202)
(一)发展中国家养老保险制度面临的主要问题... (202)	
1. 保险保障面过窄	(202)
2. 不合理的养老金给付结构	(205)
3. 养老保险财务机制的弊端	(206)
(二)智利社会保障模式及其对我国的启示	(209)
1. 智利社会保障运行机制概述	(209)
2. 智利社会保障模式的成功经验与存在问题	(213)
3. 智利社会保障模式的几点启示	(215)
(三)新加坡养老保险制度的经验教训.....	(217)
1. 新加坡模式的基本特点.....	(217)
2. 新加坡模式的经验教训.....	(219)
(四)发展中国家养老保险改革的新趋势.....	(221)
1. 养老保险制度结构性改革的理论与实践	(222)
2. 现行养老保险制度的局部调整与深化改革	

.....	(226)
第十一章 我国经济转轨时期养老保险改革的政策研究	
.....	(228)
一、养老保险制度改革重要意义的再认识	(228)
1. 转换企业经营机制,深化企业改革.....	(228)
2. 重塑社会稳定机制,减轻经济转轨中的社会振荡	
.....	(229)
3. 促进市场体系的发育完善	(229)
4. 克服市场失灵,强化政府调控机制.....	(230)
二、养老保险改革与深化企业改革的内在关联性 ...	(231)
三、社会养老保险制度改革的困惑与障碍	(234)
1. 养老保险改革的显性障碍:保障范围与力度不足	
.....	(234)
2. 养老保险改革的隐性障碍:资金供求矛盾尖锐	
.....	(235)
四、经济转轨时期养老保险配套改革的几点思路 ...	(238)
五、深化养老保险制度改革的政策主张	(242)
1. 合理界定政府的责任	(243)
2. 注重养老保险的配套改革	(243)
3. 注重发挥其它保障形式的作用	(244)
主要参考书目	(246)

第一章 我国养老保险制度面临的挑战

一、我国养老保险制度的改革发展概略

自 80 年代以来,为适应以市场为导向的经济体制改革的客观需要,我国在老年社会保险领域进行了一系列的重大改革,主要包括推行退休费用的社会统筹,建立合同制工人的养老保险制度,调整退休保险金给付水平,推行多层次养老保险的试点及建立农村养老保险制度的试点工作。

1. 推行国有企业职工退休费用的社会统筹

我国建国初期建立的职工养老保险制度,在“十年动乱”中,已经完全成为企业保险制度即由各企业负担本企业职工的退休费用,这种状况在 1978 年经济体制改革前的国家财政补贴体制下和较年轻的职工队伍背景下问题并不十分突出。然而,经济体制改革要求企业成为相对独立的自主经营、自负盈亏的经济实体,并以平等的身份参与市场竞争,这使企业保险以及由此产生的各企业退休费用负担严重不均问题,成为制约经济体制改革的一个重大障碍。加之从 80 年代以来,由于种种原因,退休人员大量增加,退休费用负担日益加重,更加剧了退休费用负担不平衡的矛盾。

从 1984 年起,首先在广东、四川、江苏、辽宁等省的少数县市进行国营企业职工退休费用社会统筹试点,然后在全国逐步展开。

目前,全国实行国营企业职工退休费用社会统筹的县市占全国县市的 99%。其中北京、天津、上海、福建、江西、吉林、山西、河北、四川、陕西、宁夏等实行了省级统筹。全国参加退休费用社会统筹的职工覆盖率为 90.05%,其中国有企业为 95.2%,城镇集体企业为 76.2%,其他企业为 64.3%。铁道部、邮电部等 11 个部门的直属国营企业实行了行业统筹。

退休费用社会统筹的范围一般包括辖区内的中央部属企业、省属企业、市县属企业。其财务机制是根据“以支定收,略有结余,留有部分积累”的原则,按工资总额的一定比例或按工资总额加退休费用之和的一定比例提取,提取率各地存在差异,但一般保持在工资总额的 15%~20%左右。近年来规定劳动者个人按本人标准工资的 1%~3%缴纳养老保险费。统筹支付的项目一般包括离退休金、多项生活补贴、物价补贴等较稳定的长期支付项目。

在退休费用社会统筹的管理方面,一般实行在国务院有关条例指导下,由各地劳动部门会同财政等有关部门制定具体统筹办法,由当地人民政府作为地方行政法规发布实施。养老保险基金的筹集、管理、支付由劳动部门所属的社会保险机构负责。截至 1993 年底,全国各级社会保险管理机构有 3422 个,已有专职管理人员 35471 人。

退休费用社会统筹的积极意义可简要归结为:(1)基本保障了离退休职工的生活;(2)在一定程度上缓解了企业间退休费用负担畸轻畸重的矛盾;(3)有利于经济体制和劳动领域的各项改革,为转换企业经营机制,把企业推向市场创造了良好的外部环境;(4)在一定程度上体现了为应付退休费用需求高峰而提留部分基金积累的正确思路。

2. 建立劳动合同制工人的退休养老保险制度

为适应劳动制度的改革,我国自 1986 年建立了劳动合同制工

人的退休养老保险制度。其基本内容包括：(1)企业按劳动合同制职工工资总额 15%左右缴纳退休养老基金，劳动合同制工人按不超过本人标准工资 3%纳费；(2)实行预提积累式筹资模式，提留基金存入专项帐户，按城乡居民个人储蓄存款利率计息；(3)保险金给付项目包括退休费、医疗费、丧葬补助费和供养亲属费、抚恤费等。保险金给付标准取决于纳费期限、退休前平均工资等；(4)国家在养老金入不敷出时予以适当补贴。90年代初，已有 1300 多万劳动合同制工人参加退休养老保险计划，年缴纳基金 15 亿元。

建立劳动合同制工人退休养老保险制度的意义在于：(1)极大地促进劳动制度改革的顺利实施；(2)为迎接我国人口老龄化挑战，在养老保险制度领域迈出了具有战略意义的重大步骤，即对于新进入企业的职工实行预提积累的筹资模式；(3)在强调劳动者自我保障意识，规定个人纳费方面提供了宝贵经验。

3. 初步建立了退休人员的物价及生活补贴制度

为保证离退休职工不至因物价上升而影响其基本生活，从 1979 年开始在物价上涨幅度较大时给予离退休职工物价补贴。另一方面，与工资制度改革相配套，在职工工资和奖金增加时，予以离退休职工生活补贴。具体补贴情况可在下表得以反映①。

物价补贴幅度			工资补贴幅度		
调整年份	调整内容	补贴标准	调整年代	调整内容	补贴
1979	八种副食品调节	5 元	1985	工资改革	12~17 元(每月)
1985	肉类价格调整	7.5 元(北京)	1988	机关工作人员增加奖金	5 元(月)
1988	肉禽蛋菜调价	10 元	1989	普调工资	工资级差
1991	粮油调价	6 元			
1992	粮食价格调整	5 元	1992	职工增加奖金	增 10%

① 《中国社会保障与经济改革国际研讨会论文集》1992 年，海口