



中山大学学术丛书

申曙光
彭浩然 著

中国养老保险 隐性债务问题研究

中山大学出版社



中山大学学术丛书

中国养老保险 隐性债务问题研究

申曙光 彭浩然 著

II

中山大学出版社

· 广州 ·

版权所有 翻印必究

图书在版编目 (CIP) 数据

中国养老保险隐性债务问题研究/申曙光, 彭浩然著. —广州:
中山大学出版社, 2009. 10

ISBN 978 - 7 - 306 - 03501 - 1

I. 中… II. ①申… ②彭… III. 养老保险—债务—研究—
中国 IV. F842. 67

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 181617 号

出 版 人: 叶侨健

策划编辑: 张礼凤

责任编辑: 张礼凤

封面设计: 曹巩华

责任校对: 刘学谦

责任技编: 何雅涛

出版发行: 中山大学出版社

电 话: 编辑部 020 - 84111996, 84111997, 84113349, 84110779

发行部 020 - 84111998, 84111981, 84111160

地 址: 广州市新港西路 135 号

邮 编: 510275 传 真: 020 - 84036565

网 址: <http://www.zsup.com.cn> E-mail: zdcbs@mail.sysu.edu.cn

印 刷 者: 佛山市南海印刷厂有限公司

规 格: 635mm × 960mm 1/16 11.25 印张 164 千字

版次印次: 2009 年 10 月第 1 版 2009 年 10 月第 1 次印刷

印 数: 1 - 2000 册 定 价: 29.80 元

如发现本书因印装质量影响阅读, 请与出版社发行部联系调换

序

进入 21 世纪以来,日益严峻的老龄化问题使养老保险制度改革成为全国人民关注的焦点。我国在 1997 年便开始由完全的现收现付养老保险制度向社会统筹与个人账户相结合的“统账结合”模式转轨。时至今日,我国养老保险制度改革虽然取得了可喜的成绩,但是也暴露出一些深层次的问题。在这些问题当中,长期困扰政府部门和学术界的一个难题便是养老保险隐性债务问题。什么是养老保险隐性债务?其规模到底有多大?对社会养老保险改革产生了什么样的影响?这一问题能否解决?如何解决?由谁来主导解决?这一系列问题不仅关系到我国养老保险制度能否顺利转轨,也关系到养老保险制度能否实现可持续发展。正因为如此,近年来,众多的学者开展了对养老保险隐性债务问题的研究。但综观这些研究,存在以下几方面的不足:一是对隐性债务的含义把握不准,二是测算隐性债务规模的口径太窄,三是养老保险隐性债务的解决办法与定量测算脱钩,等等。因此,已有研究对政策制定者的参考价值有限。无论是学术界,还是政府有关部门都迫切希望能够对养老保险隐性债务问题进行系统研究,以期为我国养老保险制度改革提供参考。

本书是在我们主持完成的国家社会科学基金项目“偿还养老金隐性债务研究”(批准号:04BJY087)的基础上形成的。该课题的研究成果曾被编入全国哲学社会科学规划办《成果要报》2008 年第 26 期(总第 486 期),并获得多位领导人的批示。

本书通过构建精算模型,测算了三个层次的养老保险隐性债务规模,包括计划终止时债务、当前参保人口债务和开放系统债务。国内已有的测算大都针对计划终止时债务,但实际上我国养老保险制度依然保留了现收现付制,所以仅仅测算计划终止时债务还远远不能满足研究的需要。我们希望通过这种工

作能够将测算养老保险隐性债务规模的研究工作向前推进一大步。

在这里我们很愿意与同行和读者分享本书提出的两个主要观点：第一，政府不要过分依赖扩面“新人”的缴费来解决“老人”和“中人”的隐性债务。短期内养老保险参保人数的迅速增加会大大缓解社会统筹基金的支付压力，减轻政府的财政负担，但是，扩面“新人”的缴费在本质上不能替代政府的偿债责任，他们在缴费的同时也积累了未来领取养老金的权益。如不提前制定对策，等“新人”开始退休后，养老保险的扩面潜力肯定越来越小，那时候如果爆发养老金支付危机，可能会对整个中国经济带来灾难性后果。所以，我国政府不能寄希望于依靠扩面“新人”的缴费来解决“老人”和“中人”的隐性债务问题。对于“新人”，则要建立起其缴费和养老金收益的自平衡机制。第二，我国政府完全有能力解决养老保险隐性债务问题。根据本书的测算，通过制度内调整，缩小隐性债务规模，制度外压缩财政“越位”支出、控制不合理支出，就足以填补“老人”和“中人”的未来养老金收支缺口。另外，股权分置改革的完成为我国利用变现国有资产的收入解决养老保险隐性债务提供了良好的机遇。政府应该有信心主动解决好养老保险隐性债务问题。

需要说明的是，首先，由于经费、时间和其他因素的限制，我们无法在全国进行大规模的调研，除了利用我们课题组长期积累起来的资料与数据以外，还较多地利用了各种具有较强权威性的资料，特别是统计年鉴提供的资料，并部分借鉴同行的研究成果。其次，本研究所涉及的时间周期比较长，所以，本书测算所得到的具体数值很难与实际完全吻合。读者在理解本书的有关结论时，重点是要把握我国养老保险隐性债务的特点以及社会统筹基金未来的发展趋势，更好地理解我国养老保险隐性债务的相关问题。另外，本书的测算结果只反映了全国的总体趋势，并没有涉及各地区的差异。这些不足之处还有待于我们在以后的研究工作中进一步完善。养老保险隐性债务问题是一个很具体的问题，但又是一个十分复杂与深奥的问题，我

们的研究肯定是挂一漏万，不足之处在所难免，我们诚恳地希望能得到同行与读者朋友的批评指正！

参加国家社会科学基金项目“偿还养老金隐性债务研究”的，还有我们的同事——中山大学岭南学院和中山大学社会保障研究中心的宋世斌副教授及张勇副教授，还有已毕业多年的方堃、张人旭等研究生，在此，对他们的工作表示感谢！同时，我们的研究与本书的写作还借鉴和参考了较多其他同行的研究，特对本书后面所列参考文献的作者表示感谢！

申曙光 彭浩然

2009年8月29日于广州康乐园

目 录

第一章 绪论	(1)
一、研究背景与意义	(1)
二、研究内容与方法	(4)
三、结构安排	(5)
第二章 中国养老保险制度的改革历程	(7)
一、计划经济体制下的养老保险制度	(7)
二、经济体制改革初期的养老保险制度	(9)
三、20 世纪 90 年代以后的养老保险制度改革	(11)
四、本章小结	(17)
第三章 养老保险隐性债务问题及相关研究回顾	(20)
一、养老保险隐性债务的理论问题	(20)
二、养老保险隐性债务问题研究回顾	(24)
三、养老保险制度改革相关问题研究回顾	(31)
四、本章小结	(41)
第四章 中国养老保险隐性债务规模的测算	(43)
一、测算思路与测算口径	(43)
二、精算模型	(44)
三、基本假设	(49)
四、测算结果与分析	(54)
五、本章小结	(60)
第五章 制度内解决中国养老保险隐性债务的办法研究 ...	(62)
一、延长退休年龄	(62)
二、降低养老金调整系数	(67)

三、综合方案	(72)
四、本章小结	(75)
第六章 制度外解决中国养老保险隐性债务的办法研究 ...	(76)
一、扩大养老保险覆盖面	(76)
二、发行认可债券或国债	(78)
三、财政补偿	(80)
四、国有股减持或转持	(90)
五、其他办法	(94)
六、本章小结	(96)
第七章 研究结论与政策建议	(98)
一、研究结论	(98)
二、政策建议	(101)
附 表	(103)
附表 1 2001—2075 年全国人口预测情况	(103)
附表 2 2000 年参保人口分性别年龄分布情况	(107)
附表 3 2001—2075 年中国基本养老保险的参保 总人数预测	(108)
附表 4 2000—2075 年“老人”每年养老金支出 情况	(109)
附表 5-1 2000 年分性别年龄的“中人”所积累的 养老保险债务(工资增长率 4%)	(110)
附表 5-2 2000 年分性别年龄的“中人”所积累的 养老保险债务(工资增长率 6%)	(112)
附表 5-3 2000 年分性别年龄的“中人”所积累的 养老保险债务(工资增长率 8%)	(114)
附表 6 2000—2075 年“中人”缴费和养老金 收益情况	(116)
附表 7 2000—2075 年社会统筹基金的年度收支差额 (未考虑“新人”影响)	(120)

附表 8	2000—2075 年社会统筹基金的年度收支 差额（考虑“新人”影响）	(122)
附表 9	方法一下 2000—2075 年“中人”缴费和 养老金收益情况	(124)
附表 10	方法一下 2000—2075 年社会统筹基金 年度收支差额（未考虑“新人”影响） ...	(128)
附表 11	方法一下 2000—2075 年社会统筹基金 年度收支差额（考虑“新人”影响）	(130)
附表 12	方法二下 2000—2075 年“中人”缴费和 养老金收益情况	(132)
附表 13	方法二下 2000—2075 年社会统筹基金 年度收支差额（未考虑“新人”影响） ...	(136)
附表 14	方法三下 2000—2075 年“中人”缴费和 养老金收益情况	(138)
附表 15	方法三下 2000—2075 年社会统筹基金 年度收支差额（未考虑“新人”影响） ...	(142)
附表 16	综合方案下 2000—2075 年“中人”缴费 和养老金收益情况	(144)
附表 17	综合方案下 2000—2075 年社会统筹基金 年度收支差额（未考虑“新人”影响） ...	(148)
附表 18	综合方案下 2000—2075 年社会统筹基金 年度收支差额（考虑“新人”影响）	(150)
 附 录		
附录 1	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（国发〔1997〕26 号） ...	(152)
附录 2	国务院关于完善企业职工基本养老保险 制度的决定（国发〔2005〕38 号）	(155)
参考文献		(160)

第一章 绪 论

一、研究背景与意义

在过去的几十年里,随着经济社会的发展和医疗技术水平的提高,大部分国家出现了低出生率和低死亡率并存的现象,人口老龄化趋势愈发明显。这给传统的现收现付养老保险制度带来了巨大冲击。在这种背景下,世界各国的决策者都在设法调整或改革其养老金制度,大批经济学家和政治家一直热衷于讨论如何维持现收现付养老保险制度的财务收支平衡或寻求更好的出路,在西方主要工业化国家更是如此。在各国改革现收现付养老保险制度的具体实践中,除了提高缴费率、延长退休年龄、提高领取养老金门槛、降低养老金待遇和养老金增长系数等参量式改革方法外,一种普遍的改革办法是向基金积累制转轨。

在向基金积累制转轨过程中,一个无法回避的问题就是隐性债务。“隐性债务”这一概念来源于现收现付制。在现收现付制下,当期退休者领取的养老金来自同期在职职工的缴费。这些在职职工在缴费的同时为自己积累了退休后领取养老金的权益。而他们这一未来的权益——将由下一代职工的缴费来满足——被看做是养老保险制度对他们的负债。由于不存在任何可见的借贷行为,而仅由管理机构的规定和国家信用来保证,故称为隐性债务。一旦现收现付制向基金积累制转轨,那么,原来在旧体制下已参保人员所积累的养老金权益没有相对应的基金积累,国家必须想办法筹措资金来兑现旧体制下的养老金承诺,否则,养老保险改革会遇到很大阻力,甚至推行不下去。所以,一个国家在准备从现收现付制向基金积累制转轨之前或者在转轨过程当中,都应该重视养老保险隐性债务问题,要了

解其规模的大小，并且要结合自身财政情况，思考如何偿还养老保险隐性债务。

第五次全国人口普查资料显示，我国 65 岁以上人口占总人口的比重已经超过 7%。按照联合国制定的标准，我国已经属于老龄化国家。考虑到我国还是一个人均收入不高的发展中国家，并且人口数量全世界第一，“未富先老”这个词可以很贴切地描述我国目前的严峻形势。由于意识到我国人口老龄化的特殊性和对养老保险制度所带来的巨大冲击，我国政府于 20 世纪 90 年代便开始了改革养老保险制度的试点工作。经过几年的试点，我国正式决定从完全的现收现付制向社会统筹与个人账户相结合的“统账结合”模式转轨，其中社会统筹部分依然实行现收现付制，个人账户实行基金积累制。改革的初衷是要实现公平与效率相结合，社会统筹部分体现公平，个人账户部分体现效率。但是，由于我国未解决好由隐性债务所带来的转轨成本问题，导致社会统筹基金入不敷出，地方政府只好挪用个人账户的资金来满足养老金的当期发放，其结果之一是，养老保险个人账户有名无实，形成“空账”。如果我们现在不重视养老保险隐性债务问题，不提前制定对策措施，那么，长此以往，不仅“统账结合”模式将难以维系，改革的初衷将会落空，而且势必会动摇职工对养老保险制度改革的信心，增加政府开展工作的难度。

我国养老保险隐性债务所引发的个人账户“空账”问题给政府部门带来了巨大的压力，同时也激发了许多学者和国际机构研究中国养老保险隐性债务问题的兴趣。从已有的研究文献来看，一些具有统计和精算背景的学者侧重于研究隐性债务的规模，但在测算口径上存在不一致；一些具有经济学背景的学者侧重于研究偿还养老保险隐性债务的办法，但缺乏定量数据支持。真正将隐性债务规模测算与偿还办法紧密联系在一起的研究还比较少。而实际上，若只对隐性债务的规模进行测算，不研究解决办法，肯定不能为政府制定决策提供有效的依据；若只研究偿还办法，缺乏定量分析与数据支持，无异于隔靴搔痒，其结论无法令人信服。因此，无论学术界，还是政府部门

都希望能够将两部分研究有效地结合在一起,更好地为政府决策服务。在这样一个背景下,本书将我国养老保险隐性债务规模的测算与解决办法有机地结合在一起进行研究,试图提出理论与实际上都可行的解决隐性债务的办法,以供政府决策部门参考。

作为世界上人口最多的发展中国家,中国的养老保险制度改革牵涉面之广、影响之大是前所未有的,必然受到全世界的关注。中国养老保险“统账结合”模式是否能够成功,在很大程度上取决于能否解决好隐性债务问题。因此,本书的研究将具有以下重要意义:

(1) 在理论上,本书形成了关于养老保险隐性债务的比较完整的理论体系,丰富了养老保险与养老保险改革的理论。国内目前对养老保险隐性债务的含义、测算口径、测算方法都存在争议,本书将对这些问题进行系统研究,以图形成比较完整的理论体系。

(2) 在实践上,本书的研究成果为我国养老保险隐性债务问题的解决,建立可持续发展的养老保险制度提供了决策依据。本研究不仅关注隐性债务问题的解决,更注重建立养老保险制度的长效机制。在解决办法上,本研究综合考虑了各种办法在理论及实践上的可行性,并提出了具可操作性的解决方案。这对于我国养老保险“统账结合”模式实现可持续发展具有重要意义。

(3) 本研究为发展中国家进行养老保险制度改革提供了参考。由于发展中国家的人口经济环境、资本市场成熟程度与发达国家存在明显差异,所以发展中国家不能照搬发达国家的养老保险制度改革经验。而作为最大的发展中国家,中国养老保险改革的经验教训却可以为广大发展中国家提供有益的借鉴。本书对中国养老保险隐性债务问题的研究将有助于发展中国家思考如何选择养老保险改革模式及应对改革过程中出现的问题。

二、研究内容与方法

本书首先从考察我国养老保险制度的历史沿革及现状出发,分析我国养老保险隐性债务的起源及定义,并对隐性债务进行三个层次的划分;然后以国发〔2005〕38号文的相关制度规定为依据,构建精算模型,在一定的假设基础上对三个层次的隐性债务规模进行测算分析;最后,在测算结果的基础上,分析制度内与制度外各种偿还养老保险隐性债务办法的可行性和效果,并在综合分析的基础上提出合适可行的解决方案。

本书的主要研究内容包括以下三个方面:

(1) 测算了2001—2075年三个层次的养老保险隐性债务在2001年1月1日这一时点的精算现值。第一层次的隐性债务是计划终止时的债务,第二层次的隐性债务是2000年当前参保人口债务,而未考虑扩面人群的影响,第三层次的隐性债务是开放系统债务,考虑了未来扩面人群的影响。国内学者通常所测算的是第一层次的隐性债务,这仅仅能够告诉我们现收现付制养老金计划终止那一时刻所需要清偿的债务规模是多少。而事实上,我国现行养老保险“统账结合”模式中依然保留了现收现付制成分,并没有终止,因此,仅仅测算第一层次的隐性债务规模参考价值有限。测算三个层次的隐性债务规模,可以更好地反映我国养老保险制度的长期偿付能力和可持续发展前景,据此所提出的解决办法更具有合理性。

(2) 测算了扩面人群未来缴费与养老金收益的精算现值之差,得到分性别年龄扩面人群未来养老保险的收支缺口,而不仅仅是关注测算期间内社会统筹基金的收支缺口。未来几十年,我国养老保险所覆盖的人数将迅速增长。在测算期间内,很多新扩面的人群还没有达到退休年龄,如果只考虑测算期间内社会统筹基金的收支缺口,显然是不全面和不恰当的。所以,本书测算了扩面人口从开始参加养老保险制度到退休领取养老金直至死亡这一过程的净收益或净损失情况,使我们能够更深刻地理解养老保险隐性债务的内涵,更准确地测算扩面人群所积

累的隐性债务规模,为制定解决办法提供可靠依据。

(3) 在定量测算的基础上,分析了制度内与制度外各种偿还养老保险隐性债务办法的可行性和效果。其中,重点测算了未来各年养老保险补助支出占财政支出的比重,更直观和充分地说明了财政补偿的可行性。已有研究大部分都只是阐述了财政补偿在解决养老保险隐性债务中的重要作用,缺乏定量数据的支持。本书将前人在这方面的研究向前推进了一大步,运用定量数据分析和说明财政补偿的可行性,增强了说服力。

本书所采用的研究方法主要包括:

(1) 比较分析法。作者运用该方法分析比较了我国新旧养老保险制度的差异和特点,在此基础上,详细分析了我国养老保险隐性债务的起源及含义。

(2) 精算建模方法。作者根据我国养老保险制度的最新规定和精算基本原理,建立了“老人”、“中人”的隐性债务精算模型,也建立了扩面“新人”的隐性债务精算模型,并在 Excel 中利用 VBA 编程来测算我国养老保险三个层次的隐性债务规模。

(3) 代际核算分析方法。作者借鉴 Auerbach、Gokhale 和 Kotlikoff (1991) 提出的代际核算 (Generational Accounting) 方法,考察了分性别年龄扩面“新人”未来缴费与养老金收益的精算现值之差。这样,更有利于了解我国养老保险制度运行的长期效果,并有助于根据可持续发展的理念制定出合适的解决隐性债务的办法。

(4) 定量分析与定性分析相结合。作者在研究如何从制度外筹集资金解决养老保险隐性债务的过程中,首先定性分析各种办法在理论上的可行性,然后根据测算结果,研究各种解决办法在经济上的可行性及效果,并在此基础上提出综合性的解决方案。

三、结构安排

第一章是绪论,介绍本课题研究的背景和意义、研究内容

与方法等。

第二章是中国养老保险制度的改革历程，主要包括：计划经济体制下的养老保险制度、经济体制改革初期的养老保险制度、20世纪90年代以后的养老保险制度改革等。

第三章是养老保险隐性债务问题及相关研究回顾。作者首先分析了养老保险隐性债务的理论问题，然后对国内外养老保险隐性债务的研究进行了回顾，包括两个方面：一是隐性债务规模的测算，二是偿还养老保险隐性债务的研究，最后对养老保险改革相关问题的研究进行了回顾，主要是关于养老保险制度选择、养老保险制度的收入再分配效应以及养老保险个人账户改革三方面的研究。

第四章是中国养老保险隐性债务规模的测算，主要内容包括测算时点、测算口径、精算模型、基本假设及测算结果分析。

第五章是制度内解决中国养老保险隐性债务的办法研究。作者主要考察了延长退休年龄和降低养老金调整系数对减少隐性债务规模的效果，在此基础上形成制度内综合解决方案。

第六章是制度外解决中国养老保险隐性债务的办法研究。作者分析研究了前人提出的扩大养老保险覆盖面、发行国债或认可债券、财政补偿、变现国有资产、税收融资和发行福利彩票等六种制度外解决办法的合理性与可行性，并考虑到我国目前的财政管理体制，国有资产管理体制以及养老保险未实现全国统筹、地区差异较大的客观事实，提出解决养老保险隐性债务的综合方案和制度安排。

第七章是本书的结论与展望。在本部分，作者对全书的研究结论进行了总结，并对我国在解决养老保险隐性债务过程中需要注意的问题提出了自己的看法及相关政策建议。

第二章 中国养老保险制度的改革历程

本章回顾我国养老保险制度的改革历程，这对于准确理解我国养老保险隐性债务问题至关重要。我们将根据我国养老保险制度的发展历程，分别介绍计划经济体制下、经济体制改革初期以及 20 世纪 90 年代至今的养老保险制度改革情况。

一、计划经济体制下的养老保险制度

新中国成立后，借鉴前苏联的经济运行模式，建立了计划经济体制。与之相配套，我国也在城镇地区的企业、机关事业单位中建立了养老保险制度。我国养老保险制度的前身是国家劳动保险。建国伊始，政务院就于 1951 年颁布实施了《中华人民共和国劳动保险条例》。1953 年 1 月，政务院对该条例进行了修改。该条例对劳动保险的实施范围、基金的征集与保管、待遇水平都作了详细规定。比如：职工人数在 100 人以上的国营、公私合营、私营和合作经营的工厂、矿场及其附属单位以及铁路、航运、邮电三个产业的企业单位和附属单位必须参加劳动保险；劳动保险计划的项目包括养老、医疗、生育、病假、工伤等；男职工年满 60 岁，工龄满 25 年，女职工年满 50 岁，工龄满 20 年，可以退职养老。退职后，按其工龄的长短，按月付给退职养老补助费，其数额为本人工资的 50% ~ 70%，付至死亡时止。

1953 年，政务院又通过了《关于中华人民共和国劳动保险条例若干修改意见的决定》。该决定统一了劳动保险待遇的开支渠道，规定企业要按工资总额的 3% 提留劳动保险基金，劳动保险基金由企业的工会管理，其中 70% 留给基层工会用于支付各种劳动保险待遇，30% 上缴全国总工会，由总工会在全国范围内调剂使用。

1955年12月,国务院颁布了《国家机关工作人员退休处理暂行办法》,建立了针对政府机关事业单位工作人员的养老保险制度。与企业养老保险制度不同的是,机关事业单位工作人员的退休金由国家财政负担,并由人事部门进行管理。

1958年,国务院颁布了《关于工人、职员退休处理的暂行规定》,统一了企业职工和国家机关工作人员的退休制度。该规定放宽了退休条件,男性和女性退休养老的工龄要求分别从25年和20年降低为20年和15年,同时将集体所有制工业企业纳入养老保险制度的实施范围。

至此,几乎所有的城镇全民所有制企业、机关企事业单位都建立了相应的养老保险制度。在计划经济体制下,养老保险制度反映了国家和城镇职工特有的契约关系,即国家通过单位付给个人低工资,以便积累更多的资本进行统一调配使用,并通过单位为职工提供各项福利措施。这种隐性契约关系并不转化为公开的财务账目,而是受行政调解手段控制(叶响裙,2004)。从筹资方式看,这种制度属于现收现付制。由于当时人口年龄结构轻,国家承诺的养老保险待遇水平比较高。这为以后我国改革现收现付制增加了难度。此外,各个企业所提取的退休基金的30%在全国范围内起到了良好的调剂余缺的作用,因而该制度具有一定的社会统筹性质。

这种退休费用全国统筹的局面一直延续到“文化大革命”之前。在1966—1977年“文革”期间,工会组织被撤销,社会保险工作陷入一片混乱无序之中,养老保险制度建设处于停滞、倒退的状态。为了应对这种局面,财政部于1969年2月下发了《关于国营企业财务工作中几项制度的改革意见》,规定国营企业一律停止提取劳动保险金,企业的退休职工、长期病号工资和其他劳保开支,改在营业外列支。从此,我国不再统一筹集养老保险基金,每个企业按照各自的养老金负担筹集费用,于是,养老保险制度也丧失了其应有的在不同地区和企业之间再分配的功能。但是,这一变化对国有企业来说影响不大。因为在当时的计划经济体制下,国有企业只是行政机关的附属物,企业的财产由行政机关代表国家占有,国有企业与国家之间的