

毕小龙 ◆ 著

中国社会养老保险制度

——经济转型、人口老龄化与社会养老保险



暨南大学出版社
JINAN UNIVERSITY PRESS

中国社会养老保险制度

——经济转型、人口老龄化与社会养老保险

毕小龙◆著



暨南大学出版社
JINAN UNIVERSITY PRESS

中国·广州



图书在版编目 (CIP) 数据

中国社会养老保险制度：经济转型、人口老龄化与社会养老保险/毕小龙著. —广州：暨南大学出版社，2009.7

ISBN 978 - 7 - 81135 - 308 - 2

I. 中… II. 毕… III. 养老保险—福利制度—研究—中国 IV. F842.67

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 075929 号

出版发行：暨南大学出版社

地 址：中国广州暨南大学
电 话：总编室 (8620) 85221601
 营销部 (8620) 85225284 85228291 85220693 (邮购)
传 真：(8620) 85221583 (办公室) 85223774 (营销部)
邮 编：510630
网 址：<http://www.jnupress.com> <http://press.jnu.edu.cn>

排 版：暨南大学出版社排版设计中心
印 刷：广州市怡升印刷有限公司

开 本：890mm × 1240mm 1/32
印 张：7.25
字 数：200 千
版 次：2009 年 7 月第 1 版
印 次：2009 年 7 月第 1 次
印 数：1—1000 册

定 价：18.00 元

(暨大版图书如有印装质量问题，请与出版社总编室联系调换)

摘要

社会养老保险体系是社会保障制度中最重要的组成部分，同时也是一个与全社会各个方面有密切联系的复杂系统。伴随着经济结构转型和日趋严峻的人口老龄化，中国的社会养老保险制度正处在逐步改革和完善的过程中。本书基于社会养老保险的基本理论，结合中国的国情，并参考一些其他国家的社会养老保险制度及改革经验，探讨了在经济转型和人口老龄化背景下，中国社会养老保险制度所面临的风险与难题，同时就中国社会养老保险制度的改革与创新提出了一些新观点、新理念、新方案及相应的政策建议。全书共九章，主要内容分为如下四部分：

第一部分（第1、2章）：文献述评及本研究的理论基础。其中，第1章对国内外研究概况作了述评，对本书的研究背景、内容、研究方法等也作了说明；第2章分析了社会养老保险的内涵、社会养老保险思想的演进。该章重点对社会养老保险的国家政治学理论和经济学理论两大主要学术流派的相应观点进行了梳理。

第二部分（第3~5章）：国外社会养老保险制度改革经验及中国的实践。其中，第3章对国外社会养老保险制度的主要模式及改革进行了比较分析，该章重点讨论了新加坡的多功能中央公积金养老制度和智利的私有化完全基金积累养老制度改革；第4、5章首先介绍了中国社会养老保险制度的发展历程，并指出中国正面临“未富先老”的人口老龄化及养老压力，研究了中国城镇职工社会养老保险制度现行“统账结合”

的部分积累制模式的缺陷（第4章）以及在中国社会经济转型期间农民养老所面临的困境（第5章）。

第三部分（第6~8章）：中国社会养老保险制度创新研究。其中，第6章对中国社会养老保险现行的财务机制模式进行了剖析，提出了基于政府责任的转制成本消化主渠道的建议，架构了“小统筹大账户”的财务机制方案；第7章针对中国所面临的人口老龄化压力，提出了社会养老保险多层次弹性制度方案；第8章基于复杂系统综合评价理论，提出了社会养老保险综合评价方法，创建了定量与定性相结合的综合评价指标体系和计算机辅助评价系统平台。

第四部分（第9章）：全书小结及进一步研究展望。该章回顾了本研究的主要结论及观点，并认为在企业年金计划、社会养老保险模式的经济影响等领域尚存在着巨大的研究空间。

关键词：社会养老保险，经济转型，人口老龄化，小统筹大账户，多层次弹性制度

Abstract

Social pension insurance is the most important part of social security system, which is also a complex system keeping in close touch with all the social aspects. With economic transition and population aging, Chinese social pension insurance system is being in the process of reformation and improving. The book presents fundamental theories of social pension insurance. Lessons and experiences are draw upon from other countries'reformation of social pension insurance system. Some issues on Chinese social pension insurance system are discussed in the background of economic transition and population aging. Meanwhile the innovative plan with corresponding policy suggestions is presented. On the whole, this paper is composed of 9 chapters and can be divided into the following 4 parts:

Part 1 (Chapter 1、 2): Review and theoretical foundation. In Chapter 1, studies on the social pension insurance system in China and abroad are reviewed. The paper's background, content, analytical framework and the methods are given. Chapter 2, the connotation and thought evolution of the social pension insurance system are analyzed. As a key point, the corresponding views of the two academic genres-national political theory and economic theory are summed up.

Part 2 (Chapter 3 - 5): Overseas experiences and Chinese practice in the reform of the social pension insurance system.

Chapter 3 compares the main models of overseas social pension insurance system with each other, focusing on the multi-function “Central Provident Fund” system in Singapore and fully private funded accumulation pension insurance system reformation in Chile. In Chapter 4 - 5, the evolution process of Chinese pension insurance system is described first. Faced with the pressure of aging population in China, the drawbacks of the current “social pool plus personal accounts” model of the town employees social pension insurance system are researched in Chapter 4 and the difficulties in supplying an appropriate pension insurance system for the aged farmers in the social economic transition is also studied in Chapter 5.

Part 3 (Chapter 6 - 8): Study on innovative plan of Chinese social pension insurance system. In Chapter 6, the current partial accumulation financial mechanism is analyzed. The author suggests that the transition cost should be taken upon mainly by the government. An innovative financial mechanism plan named as “Small-plan-large-account” is constructed. In Chapter 7, for dealing with the pressure of aging population, a multi-layer flexible social pension insurance system scheme is presented. In Chapter 8, based on the theory on meta-synthesis evaluation of complex systems, a qualitative and quantitative comprehensive evaluation index system and a computer aided evaluation system are constructed.

Part 4 (Chapter 9): Summary and the prospect of the following work. In this chapter, main conclusions and viewpoints are reviewed. Large space is thought to be remained for some researches on such as enterprise annuity program and economic effect of the social pension insurance system.

Key words: social pension insurance, economic transition, population aging, Small – plan – large – account, multi – layer flexible system

目 录

摘 要	(1)
Abstract	(3)
第 1 章 导 论	(1)
1.1 研究的目的、意义	(1)
1.2 国内外研究概况述评	(4)
1.3 研究的目标、内容、方法	(19)
本章小结	(23)
第 2 章 社会养老保险的基本理论	(24)
2.1 社会养老保险的内涵	(24)
2.2 社会养老保险思想的演进	(27)
2.3 社会养老保险的理论基础	(31)
本章小结	(46)
第 3 章 国外社会养老保险制度评析	(47)
3.1 国外社会养老保险制度概况	(47)
3.2 国外社会养老保险制度与改革	(54)
3.3 国外社会养老保险制度评析	(68)
本章小结	(71)
第 4 章 社会养老保险城镇职工养老制度与改革	(73)
4.1 城镇职工养老制度的历史沿革	(73)

4.2	城镇职工养老制度分析	(80)
4.3	城镇职工养老制度改革	(86)
	本章小结	(96)
第5章	社会养老保险农民养老制度建设	(97)
5.1	农民的养老现状与困难分析	(97)
5.2	农民养老制度建设方案	(106)
5.3	农民养老制度可持续发展的条件	(115)
	本章小结	(120)
第6章	社会养老保险财务机制与风险对策	(121)
6.1	财务机制的基本模式	(121)
6.2	财务机制的风险分析	(129)
6.3	财务机制风险的对策机制	(135)
	本章小结	(143)
第7章	社会养老保险多层次弹性制度	(144)
7.1	人口老龄化现状与趋势	(144)
7.2	人口老龄化与社会养老保险	(156)
7.3	社会养老保险多层次弹性制度分析与设计	(161)
	本章小结	(170)
第8章	社会养老保险综合评价机制	(171)
8.1	综合评价一般方法	(171)
8.2	综合评价指标体系确立原则	(175)
8.3	综合评价指标体系创建	(176)

本章小结	(195)
第9章 总结与研究展望	(196)
9.1 总结	(196)
9.2 研究展望	(199)
参考文献	(202)
后 记	(220)

第 1 章 导 论

1.1 研究的目的、意义

1.1.1 研究的目的

1. 研究的背景

在计划经济年代，中国按马克思的国家保障理论确立了国家养老制度。马克思在《哥达纲领批判》中提出了“预先扣除”理论，即在给劳动者劳动报酬分配之前的所谓“六项扣除”，其中包括了职工的养老费用扣除。马克思的国家养老制度体现了人的国家属性和企业对职工的责任。由于当时采取的是基于代际循环的“现收现付”财务机制，没有形成养老金积累，因此中国在经历了文革非常时期的“企业自保”后，到 20 世纪 80 年代中期，随着改革开放和经济体制的转型，一些国有企业因为养老负担过重，在市场经济中处于不利的竞争地位，同时退休职工的养老金发生支付危机，引发了新的社会问题。另外，随着外资企业、合资企业及乡镇企业等其他经济成分企业的兴起，这些新兴企业职工的社会养老保险等社会保障问题矛盾不断发生。计划经济体制下的传统的国家养老制度或企业自保的养老模式无法维系，从而导致了一场自上而下的，由中央政府直接策划、直接推动的养老保险制度改革。这就是中国企业职工养老走出企业、走向社会的直接和重要原因。

在社会养老保险制度建设和改革的过程中，1991 年 6 月国务院颁发了《关于企业职工养老保险制度改革的决定》（国

发〔1991〕33号），以计划经济年代的国家（企业）养老制度为改革的开端，“进行调整、完善”，经过四年的“探索阶段”和两年的“深化企业职工养老保险制度改革”（国发〔1995〕6号）试点，于1997年正式确立了“统账结合”的“统一的企业职工基本养老保险制度”（国发〔1997〕26号），即“部分基金积累制”的制度，并明确了“新人新制度，老人老办法和中人逐步过渡”的原则。社会养老保险制度改革成为中国市场经济和改革开放的重要组成部分。

但是，曾经欠下的那些“老人”和“中人”的养老金债务即转制成本被带入了社会养老保险新制度。2005年12月国务院颁发的《关于完善企业职工基本养老保险制度的决定》（国发〔2005〕38号）对上述制度缺陷没有改善，而且更加强化了“大统筹小账户”制度的现收现付功能。

2. 问题的提出

由于养老制度转轨形成的巨额债务没有一个妥善的消化渠道，为了缓解当期支付压力，个人账户被透支而空转，偏离了制度设计的“部分积累制”运行轨道，“大统筹小账户”的部分积累制度模式演变成完全的“现收现付制”模式。这样，新制度背负着沉重的旧包袱无法独立运行，老债与新账形成债务链。同时，由于经济转型，传统的农村农民家庭养老模式受到挑战，《县级农村社会养老保险基本方案（试行）》（民办发〔1992〕2号）因多种原因而基本搁浅，8亿农民被排斥在现行养老制度之外，农民的养老问题急需妥善安排。另外，日趋严峻的人口老龄化问题，“未富先老”的养老压力，导致现行制度潜伏着巨大的支付风险。据权威预测，历史债务和未来人口老龄化的双重压力如果不疏解，按现行制度模式运行下去，“老债新债”将会像滚雪球一样，到2050年中国人口老龄化高峰时，将滚成14万亿元人民币的巨额支付缺口。

这种严峻态势已引起国家高层和理论界的高度关注。

3. 研究的目的

在经济结构转型和日趋严重的人口老龄化背景下，目前中国社会养老保险制度正处于改革创新的十字路口和关键时刻。

本书以社会养老保险的基本理论和国家政策为指导原则，以国外的养老保险制度改革经验为参考，探讨在中国经济转型和人口老龄化背景下，中国社会养老保险制度改革创新的思路和途径，提出一些新观点、新理念、新方案及相应的政策建议，探索建立可持续发展的中国社会养老保险制度。

1.1.2 研究的意义

100多年来，无论是社会主义国家还是资本主义国家，无论是政治领域还是经济领域，都发生了巨大的变化。按马克思、列宁的基本理论，在资本主义国家率先对工薪阶层推行社会养老制度，是资本主义社会阶级斗争的产物，是资产阶级为了缓和阶级矛盾和劳资关系对工人作出的妥协。而资产阶级民主体制、政党竞选的选票要求，导致社会保障在强调政府职能和关心国计民生等方面有了更多的意义。同时随着社会进步，政治学家给社会养老保险赋予了人权、平等的积极社会内涵；经济学家则从养老制度与国民经济互动关系的角度，使养老制度演进为一种有丰富经济内涵的制度。

社会养老保险制度作为社会保障的核心和重要组成部分，得到不同政治制度国家的认同，受到政府和国民的重视。由于社会养老保险制度与国家政体、经济水平、人口结构、法制环境、文化背景、传统价值甚至党派纲领等深度相关，是一个具有政治和经济特质的复杂系统，因此制度建设与发展、制度改革与创新也是世界各国理论界和学术界研究的重要方面。我国正处于经济转型时期，且面临着“未富先老”的人口老龄化养老压力，研究怎样建立和健全社会养老保险制度，直接关系到国民经济的可持续发展，对稳定和促进社会经济繁荣、建立和谐社会具有重要的理论价值与现实意义。

1.2 国内外研究概述评

1.2.1 国外研究概况与分析

社会养老保险制度发端于西方工业国家，至今已经有 100 多年的历史。进入 20 世纪 70 年代以后，随着全球范围内养老制度的改革风起云涌，养老保险的理论研究也得到了空前的发展，受到了经济学、社会学、人口学、政治学和管理学等多学科多方面的关注，研究的重点也转向了更深层次的研究。比如，制度改革与不同制度模式对社会及对宏观和微观经济的影响；改革目标模式的选择和转轨路径的安排、转轨成本的消化；转轨对储蓄、对资本积累、对经济增长的影响以及收入分配和社会福利效应等。虽然养老金的收缴和支付是一个财务方面的经济域问题，但由于社会养老制度本身有受制于和反制于国家政治经济发展的特征，与国家政治经济有直接的利益相伴和互动关系，所以西方养老保险理论的两大主流学派，即政治学理论和经济学理论对社会养老制度的形成与发展都有深远和重要的影响。

政治学理论着重研究养老保险制度的历史变迁与制度绩效，证明政治决策是养老保险制度变迁的内生变量，而经济学理论则着重研究社会养老保险制度的内在机理与经济绩效，从资源配置、收入分配、经济增长方面分析养老保险制度安排与各经济变量的相互作用等。

20 世纪末以来，西方各国政治和经济学家对社会养老保险研究的范畴和视角越来越广泛，更加注重分析社会养老保险与社会公平、社会福利水平及一些宏观经济变量的关系，如家庭消费行为、储蓄、养老保险与经济增长、养老保险与资本积累之间的关系等，并对现有各种社会养老保险制度进行评估、比较和提出改进，从而形成了最新的效率理论流派。

下面按不同的研究角度，来了解和把握国外理论研究的总体情况和学术观点。

1. 社会养老保险与社会公平和社会福利

(1) 老年人福利说。

政治理论学派倾向社会公平和社会正义。政治理论学学者从国家职能出发，认为由于市场不能自发地解决老年人的贫困问题，需要政府建立养老保险体系帮助老年人脱离贫困，认为养老保险体系是最优的再分配方式；认为有国家参与的养老保险现收现付制是一种好的经济制度，有利于公平（Dilnot, Kay & Morris, 1984）。在20世纪50年代西方国家经济大萧条期间，由于采取了社会养老保险措施，老年人贫困率急剧下降，这一事实有力地支持了上述观点。

(2) 个人短视和父爱主义。

Diamond (1977) 和 Kotlikoff (1979) 等研究者认为，个人经常是短视的，即使可以预见养老风险发生，总有人不愿意牺牲当前的消费，为自己将来的养老作出安排，或者因为其他原因，对自己的老年生活缺乏规划。与个人的短视行为相对应，父爱主义体现政府家长式关心，强制的养老保险体系使人们在年轻时储蓄，以保障其老年生活所需。Lindbeck & Weibull (1988) 的研究表明，即使个人不存在短视，但当人们知道社会其他人有利他行为时，也可能会减少储蓄，利用别人的好意，这就是所谓的人的逆向选择和道德风险。政府通过实行强制性的养老保险计划，可使这部分人加入到社会最基本的安全网中来，可以避免这种行为的产生。

2. 社会养老保险对个人消费和储蓄的影响

社会养老保险制度对个人消费和储蓄的影响是个很复杂的理论问题，国外学者一般借助 Modigliani & Brumberg (1954)、Ando & Modigliani (1963) 所发展的储蓄生命周期模型展开理论和实证研究。

在理论研究中，比较有代表性的观点有：

(1) Friedman (1957) 的研究指出, 社会养老保险将明显地减少个人储蓄; Cagan (1965) 根据消费者报告中的数据 and 借助生命周期模型分析, 得出与 Friedman 相反的结论。Cagan 认为, 当一个人参加了养老金计划后, 认识到了为了养老在工作期间储蓄的重要性, 从而改变个人的消费效用方式, 他认为养老金计划具有“教育效应”和“认知效应”。

(2) Feldstein (1976) 提出了养老保险的“挤出效应”, 倾向于现收现付制减少了储蓄的观点。Feldstein 研究指出, 社会养老保险对个人储蓄影响取决于下面两种效应的结果: 因为人们可以从养老保险计划中获得养老金收益, 那么就有减少工作时储蓄的需要, 即发生所谓“资产替代效应”; 又因为养老保险计划能够增加储蓄, 这又有可能导致提前退休行为产生, 使工作期缩短和退休期延长, 后者则要求在工作期有一个比较高的储蓄来保证退休消费, 即发生所谓的“退休效应”。两者比较则产生所谓的“挤出效应”, 即当“资产替代效应”大于“退休效应”时, 个人储蓄就要减少, 反之则增加。

(3) Barro (1974) 的“代际间利他主义的巴罗模型”, 没有得出社会养老保险会减少储蓄的结论; 而 Katona (1964) 的研究也得出: 当人们考虑到年龄和当期收入时, 加入养老计划可以提高储蓄率; Aaron (1982) 的研究则指出, 在不同的理论模型中, 完全有可能得出不同的结果。

国外学者还通过实证研究, 分析了社会养老保险对储蓄的影响:

(1) Feldstein (1980) 通过统计分析, 得出美国的现收现付制养老计划大约减少了个人储蓄的 50%, 使资本存量减少了 38%, 低于养老计划不存在时应有的水平; Feldstein (1996) 进一步对 1930—1992 年的数据进行分析, 得出的结论是: 1 美元的养老保险资产会导致 2.8 美分的额外消费。也就是说, 养老保险对私人储蓄有很强的挤出效应。也有学者指出失业率等额外变量都有可能导致储蓄的减少。