



劳动与社会保障博士文库

杨俊
著

中国公共养老保险制度宏观经济学分析

Macroeconomic Analysis on China's Public Pension System

中国劳动社会保障出版社



Macroeconomic
Analysis on China's
Public Pension System
Macroeconomic
Analysis on China's
Public Pension System
Macroeconomic
Analysis on China's
Public Pension System
Macroeconomic
Analysis on China's
Public Pension System



劳动与社会保障博士文库

杨俊 著

中国公共养老保险制度宏观经济学分析

Macroeconomic
Ananlysis on China's
Public Pension System
Macroeconomic
Ananlysis on China's
Public Pension System
Macroeconomic
Ananlysis on China's
Public Pension System
Macroeconomic
Ananlysis on China's
Public Pension System

Macroeconomic

Pension System

中国劳动社会保障出版社



图书在版编目(CIP)数据

中国公共养老保险制度宏观经济学分析/杨俊著. —北京: 中国劳动社会保障出版社, 2009

劳动与社会保障博士文库

ISBN 978-7-5045-7587-6

I. 中… II. 杨… III. 养老保险-福利制度-宏观经济学-研究-中国 IV. F842.67

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 075507 号

中国劳动社会保障出版社出版发行

(北京市惠新东街1号 邮政编码: 100029)

出版人: 张梦欣

*

新华书店经销

北京地质印刷厂印刷 三河市华东印刷装订厂装订

880 毫米×1230 毫米 32 开本 8.25 印张 1 插页 215 千字

2009 年 5 月第 1 版 2009 年 5 月第 1 次印刷

定价: 23.00 元

读者服务部电话: 010—64929211

发行部电话: 010—64927085

出版社网址: <http://www.class.com.cn>

版权专有 侵权必究

举报电话: 010—64954652

目 录

第一篇 导言和文献回顾

第一章 导言 /3

第一节 中国公共养老保险制度的发展和变革 /3

第二节 全国社会保障基金的运作与国际比较 /7

第二章 文献回顾 /12

第一节 公共养老保险的经济学分析框架 /15

第二节 公共养老保险对经济的影响 /30

第三节 现收现付制社会保障改革的研究 /47

第四节 我国的社会保障理论研究 /52

第二篇 中国公共养老保险制度理论研究

第三章 社会统筹制度收入再分配效应的研究 /63

第一节 引言 /63

第二节 模型的基本结构 /65

第三节 一般均衡分析和再分配效应评价 /73

第四节 本章结论 /79

第四章 “统账结合”养老保险制度的最优分析 /81

第一节 引言 /81

第二节 模型的基本结构 /85

第三节 一般均衡分析和福利效应评价 /90

第四节 结论和扩展 /100

第三篇 养老保险改革的实证研究

第五章 养老保险改革对工资增长趋势的影响 /105

第一节 引言 /105

第二节 模型的基本结构 /108

第三节 养老保险改革对工资影响的一般均衡分析 /112

第四节 养老保险改革对工资影响的实证研究 /116

第五节 本章结论 /120

第六章 养老保险改革对提前退休的影响 /122

第一节 引言 /122

第二节 文献回顾 /124

第三节 数据和模型 /126

第四节 模型回归结果 /129

第五节 结论和扩展 /132

第四篇 国有股权型社会保障研究

- 第七章 国有股权型社会保障模式 /135
- 第一节 引言 /135
 - 第二节 模型的结构 /141
 - 第三节 模型的最优化求解 /146
 - 第四节 一般均衡模型的求解结果 /149
 - 第五节 模型的线性策略函数和动态演化 /158
 - 第六节 本章结论 /162
- 第八章 国有股权型社会保障的最优分析 /166
- 第一节 引言 /166
 - 第二节 最优社会保障研究的基本方法 /168
 - 第三节 确定性模型设定和求解 /178
 - 第四节 社会福利函数型中央计划者 /185
 - 第五节 社会保障制度选择与帕累托分析 /195
 - 第六节 本章结论和扩展 /197
- 第九章 随机性模型中最优的国有股权比例 /199
- 第一节 引言 /199
 - 第二节 随机性模型的设定 /201
 - 第三节 对数线性化方法和随机技术的处理 /206
 - 第四节 待定系数法求解对数线性化模型 /208
 - 第五节 福利分析与最优的国有股权比例 /211

第六节 本章结论 /219

第十章 引入调整成本模型中最优的国有股权比例 /221

第一节 引言 /221

第二节 确定性模型求解和结论 /225

第三节 随机性模型中的社会福利分析 /232

第四节 本章结论 /240

参考文献 /242

后记 /257

第一篇

导言和文献回顾

第一章

导 言

第一节 中国公共养老保险制度的发展和变革

从新中国成立至今，我国政府一直通过积极探索和努力实践来解决一个拥有世界上人口最多的国家的社会保障问题。在中国几十年的经济发展过程中，社会保障制度在保障广大劳动者的基本生活，维护社会稳定，保证改革开放和经济建设顺利进行等方面都发挥了重要的作用。为突出分析重点，本节将主要介绍覆盖城镇居民的养老保障制度的发展历程。

中国在 20 世纪 50 年代至 80 年代末这段期间实行的是计划经济体制，因而采取了与前苏联类似的“高积累、低消费”的国民财富分配政策。这项政策在降低职工工资的同时积累了大量的建设资金，高水平的积累率使中国在短时期内建立起了较为完整的工业体系。同时，与之相配套的企业（单位）为主体的养老、医疗等现收现付制保障体系也逐步建立起来。从 20 世纪 90 年代至今，社会主义市场经济逐步替代了原有的计划经济，以社会为主体的统账结合社会保障制度模式开始建立。因此，中国的社会保障制度大致可划分为两个阶段：20 世纪 90 年代之前以企业（单位）为主体的现收现付制度；20 世纪 90 年代之后以社会为主体的统账结合制度。

一、以企业（单位）为主体的现收现付制度

中国政府于 20 世纪 50 年代初正式开始建立社会保障制度。最初

的保障对象为城镇全民所有制企业的职工，之后逐步地扩大保障范围，县以上的集体所有制企业的职工也纳入了保障体系之中。在这一阶段中我国政府针对不同的对象推行了两套社会保障制度：一套保障制度是面向国家机关、事业单位职工的退休、公费医疗及死亡抚恤等社会保障项目，另一套保障制度是面向企业职工的社会保障项目。企业（单位）按工资总额的一定比例提取养老金，所以职工个人不需缴费；而且企业完全负责发放养老金并管理退休人员的福利问题。由于当时国家财政部门对国有经济实行的是统收统支的管理体制，所以当时的社会保障政策实际是在国有经济范围内实行了社会保障的统筹管理。

随着中国经济改革的不断深入，自 20 世纪 80 年代中期开始，中国的国有企业改革也全面展开。在市场经济体制下，国有企业将成为独立核算、自负盈亏的经济实体，这种改革目标深刻地影响了原来的养老保障体制。新的市场环境和经济形势使原有的社会保障统筹制度难以为继，而且新老企业之间养老负担不均衡的问题也日趋严重。

二、以社会为主体的统账结合制度模式

为解决上述问题以推进经济体制改革，中国政府开始进行社会统筹试点。在参与社会统筹的企业之间，根据“以支定收，略有结余”的原则，确定养老金的支付比例，同时政府指定相关部门负责养老金的统一收缴和发放。

1991 年，国务院颁布《国务院关于企业职工养老保险制度改革的决定》，明确改变了养老保险费现收现付的做法，随后 1993 年中共中央十四届三中全会颁布了《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》，我国开始正式建立包括国家强制性基本养老保险、企业补充养老保险、个人储蓄性养老保险的多层次养老保险体系。1995 年国务院发布《国务院关于深化企业职工养老保险制度改革的通知》，明确地提出了企业职工养老保险实行社会统筹与个人账户相结合的原则。

1997 年 7 月，国务院总结了改革的实践经验，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》（以下简称《决定》），从此基本养老保险制度覆盖城镇各类企业职工和个体劳动者。该决定明确规定：企业的社会保障缴费比例一般不超过本企业职工工资总额的20%；职工也需要按照个人工资的一定比例进行缴费，从1997年的最低水平4%开始，之后至少每两年提高一个百分点，最终将提高到8%的水平。并且每个职工建立基本养老保险个人账户，规模为个人缴费工资的11%，其中个人缴费全部记入个人账户，其余部分从企业缴费中划入。《决定》从根本上统一了企业职工的基本养老保险，它确立了目前中国企业养老保险制度的基本框架，是中国社会保障制度的一个里程碑。

2004年3月，全国人大十届二次会议通过宪法修正案，在宪法第十四条中增加了一款新内容：“国家建立健全同经济发展水平相适应的社会保障制度”，明确地提出建立健全社会保障制度的问题。同年中国政府首次发表了《中国的社会保障状况和政策》白皮书，书中指出中国政府从国情出发，坚持以人为本的原则，高度重视并积极致力于社会保障体系的建立和完善，并且经过多年的探索和实践，中国特色的社会保障体系框架已经初步形成。

三、基本养老保险制度的“空账”问题和投资管理改革

1997年的《决定》中将个人账户的规模定为职工工资的11%，其中3%是来自企业缴费转移的资金，但是在基本养老保险制度运行中由于出现养老金支付缺口，导致个人账户资金部分挪用，所以我国个人账户积累基金存在“空账”的情况，从而导致实际个人账户积累基金规模很有限。来自劳动和社会保障部的资料显示，截至2005年底，中国社会养老保险个人账户的“空账”达8000亿元，而且每年以1000多亿元的规模扩大，而个人账户实际资金的总额不超过500亿元。^①据测算，如果任其发展，到2033年人口老龄化高峰时，当期养老金支付缺口将达到4400多亿元，“空账”的规模将高达14万

^① 数据来源：劳动和社会保障部副部长刘永富在北京大学的赛瑟论坛上报告。

亿元。

针对现存的个人账户基金的空账，中央和地方政府也开始启动做实个人账户的政策。为了完善“统账结合”的基本养老保险制度，在个人账户做实试点经验的基础上，国务院于2005年颁布了《国务院关于完善企业职工基本养老保险制度的决定》，规定从2006年开始个人账户调整为职工工资的8%，并且个人账户积累基金与社会统筹基金分割运行，至此我国政府从制度设计上结束了“空账”规模扩大的问题。并且继辽宁、吉林和黑龙江三省做实个人账户后，国家积极推进做实企业职工基本养老保险账户的试点工作，经国务院批准，上海、天津、山西、山东、河南、湖北、湖南和新疆从2006年1月1日开始启动做实个人账户工作，到2007年底，全国已启动的11个试点省份，做实个人账户基金已经超过800亿。^①

个人账户积累基金按照国家的规定，主要的投资方式是银行存款和购买国债，但是由于我国的通货膨胀率水平较高且波动较大，所以虽然养老保险基金的名义收益率为2.18%，但加权通货膨胀率却为2.22%，因此养老保险基金的实际价值是处于下降的不利情况。关系到老百姓养命钱的养老金的贬值是一种很严重的风险，也对这部分资金的安全形成了影响，因此我国政府需要制定投资运营的办法进行市场化运营，并且切实加强基金管理以保证基金安全。根据国务院的要求，劳动和社会保障部会同有关部门以启动研究制定个人账户基金投资管理办法，2008年由劳动和社会保障部会同财政部共同起草的《养老保险个人账户基金投资管理办法》已经基本成型，新办法提出了在建立科学、民主的投资决策基础上，适当扩大投资范围并进行专业化管理，同时要加强管理和监督，建立风险控制机制，严格规范制度管理，努力防范市场和道德风险。

^① 数据来源：2008年1月的《中国保险报》中的文章《2007年中国社保基金总收入首次突破1万亿元》。

个人账户中央财政补助资金（以下简称个人账户基金）^① 根据财政部、劳动和社会保障部《做实企业职工基本养老保险个人账户中央补助资金投资管理暂行办法》和社保基金会与试点省（自治区、直辖市）签署的委托投资管理合同，纳入全国社保基金统一运营，全国社会保障基金对个人账户基金承诺回报率为 3.5%，投资风险由财政和全国社会保障基金负担。2006 年个人账户基金托管的金额已经达到 45.67 亿元，在当年的报告期内全国社会保障基金已实现收益 195.80 亿元，已实现收益率 9.34%，由此可见通过合理发展社会保障基金在资本市场的运作对于基金的保值增值大有裨益。^②

第二节 全国社会保障基金的运作与国际比较

一、全国社会保障基金的成立与运作

中国政府在 2000 年为建立国家的长期战略储备而成立了全国社会保障基金，并且从多个渠道为社会保障基金筹措资金，用于中国未来社会保障事业的发展。同时，政府设立了全国社会保障基金理事会，它的工作职责为管理全国社会保障基金的运营，实现基金的保值和增值。所以在中国的社会保障体系中包含了两个基金，一个是社会保险基金（包含社会统筹和个人账户两个部分，又称为养老统筹基金），另一个是社会保障基金。从资金运营的目标来看，社会保险基金主要用于当期的养老金的支付，而全国社会保障基金主要用于建立国家的长期战略储备，满足长远需要；从基金的收入来源看，社会保险基金主要依靠企业和职工缴费，而全国社会保障基金的资金来源主要包括财政拨款、国有股减持、彩票公益金和投资收益等。

^① 个人账户中央财政补助资金为社保基金会受做实个人账户试点省（自治区、直辖市）委托管理的个人账户资金及其投资收益。

^② 数据来源：全国社会保障基金理事会所作的《全国社会保障基金 2006 年年度报告》。

2001年12月13日,财政部、劳动和社会保障部发布了《全国社会保障基金投资管理暂行办法》,为社会保障基金的投资运营提供了基本的政策指导。该投资管理暂行办法规定,全国社会保障基金投资的范围包括银行存款、买卖国债和其他具有良好流动性的金融工具,其中包含了上市流通的证券投资基金、股票、信用等级在投资级以上的企业债、金融债等有价证券。从此中国的社会保障基金开始尝试投资股权市场。到2004年底,全国社会保障基金资产可以分为四类:第一类是银行存款,它占总资产的份额为39%;第二类为债券投资,其份额为43%;第三类是具有一定风险的股权投资,占总资产的7%;第四类为风险较大的股票投资,其份额为总资产的11%。风险较小的投资(银行存款和债券投资)占到总资产的82%,这充分反映了社会保障基金“安全至上,注重效益”的投资原则。全国社会保障基金理事会以科学发展观为指导,自2000年建立以来,资产总额从2001年的805.09亿元增长到2007年的5000亿元。虽然全国社会保障基金积累规模的发展速度较快,但目前的资金规模与未来的养老需求相差甚远。社保基金理事会提出了“到2010年底将社会保障基金发展到1万亿元,在2020年积累资金2万亿元”的目标,由此可见全国社会保障基金在未来发展空间巨大。

2001年国债和银行存款是全国社会保障基金投资的主要对象^①,但是由于这两项资产的回报率偏低使得全国社保基金投资收益显得有些“低效率”,其收益状况差强人意^②,全国社会保障基金在2001年

① 2001年全国社会保障基金实现的9.67亿投资收益中,国债利息收入占60%左右。在社保基金总资产中,银行存款和国债的比例高达97%,改善资产配置、提高增值能力成为发展的必然趋势。

② 全国社会保障基金在2001年也尝试直接持有企业股权但是结果不甚理想。2001年7月,社保基金以战略投资者身份获配中石化A股3亿股,发行价每股4.22元。但上市头一交易日见到4.70元高价之后就一路盘跌。在2003年1月3日跌至2.93元。社保基金的市值浮亏最高曾经达到3.87亿,按照6月6日的收盘价计算,社保基金所持3亿股中石化A股仍有1.17亿元的亏损。因此,选择合适的委托投资管理人提高社保基金投资收益水平的当务之急。

的收益率只有 2.25%，仅与一年期银行存款利率相当。2001 年末经国务院批准《全国社会保障基金投资管理暂行办法》，全国社会保障基金开始在保证基金资产安全性、流动性的前提下，采取积极策略实现基金资产的增值。自 1997 年至 2006 年的十年间，中国上市公司的平均净资产收益率大体保持在 10% 左右，这为全国社会保障基金的市场化运营提供了良好的经济条件。2002 年全国社会保障基金理事会选定南方、博时、华夏、鹏华、长盛和嘉实 6 家基金管理公司首批获得了社保基金投资管理人的资格，此后全国社会保障基金发展进入了新阶段。现在全国社会保障基金已经将通过委托基金管理公司运作分享股市成长的收益作为基金发展方向，并取得了令社会满意的业绩。

截至 2007 年末全国社会保障基金权益 4 140 亿元，加上受托管的行业统筹基金和个人账户中央补助资金，基金总资产市值 5 162 亿元。和 5 年前相比，分别增加了近 2 900 亿元和 3 900 亿元。目前，全国社会保障基金投资品种已扩大到股票、固定收益产品、实业投资和现金等价物四大类 13 个品种，市场范围从国内拓展到境外。全国社会保障基金基本实现了保值增值目标。2003—2007 年，全国社会保障基金年化已实现收益率 10.7%，年化经营收益率 15.4%，分别是同期年均通货膨胀率 2.59% 的 4.1 倍和 5.9 倍，实现了保值增值目标。特别是 2007 年，由于投资运营策略选择得当，全国社会保障基金已实现收益 1 084 亿元，已实现收益率 38.9%。全国社会保障基金理事会通过有效的市场化运作不仅实现了基金保值增值，增加了中央社保基金的战略储备，也为促进我国资本市场稳步发展、培养社保基金管理专业人才发挥了重要作用。

二、中国社会保障基金与美国社会保障基金的比较

将我国的社会保障基金和以美国为例的发达国家的社会保障基金进行一个简要的比较。我国的全国社会保障基金理事会与美国的社保基金都是国家级的社会保障基金，美国现任的财政部长是其社会保障基金的首席信托人，而我国社会保障基金理事会的理事也主要是来自

财政部、劳动和社会保障部等政府核心部门。但是由于两国的国情和经济的发展模式的不同，两国的社会保障基金在以下方面存在着根本的差异：

（一）社会保障基金的资金来源

从1939年开始，美国开始正式征收社会保障税，至今已有67年之久，所得的税款统一由社会保障基金管理和运营。2003年底，美国联邦社保基金的总资产达到15308亿美元，占美国当年GDP的13%左右。而我国的社会保障基金成立至今仅有6年，最主要的资金来源是财政拨款，但是其规模呈逐年减小的趋势，所以从目前来看我国的社会保障基金缺乏稳定的收入来源。而且我国社会保障基金尚处在积累阶段，无论是其绝对数水平还是占国内生产总值的比例都无法和美国相比，2003年底社会保障基金的资产为1325.01亿元，只占中国当年GDP的1.2%。^①

（二）社会保障基金的监管和相关的法律

美国有明确的法律来限制社会保障基金的投资选择，而且每年社会保障基金理事会需要向国会递交相关的报告。我国目前仅有社会保障基金投资管理的暂行办法，并没有通过全国人大制定相关的法律，而且社保基金理事长的工作也不需要向全国人大进行报告