



中国

公共养老金 制度模式研究

ZHONGGUO GONGGONG YANGLAOJIN ZHIDU MOSHI YANJIU

龙朝阳◎著

知识产权出版社

本书获得湖南省第十四届优秀社会科学学术著作
出版资助

中国公共养老金制度模式研究

龙朝阳 著

知识产权出版社

内容提要

本书考察公共养老金制度的各种模式的经济效应与风险因素,探讨适合我国国情的公共养老金制度模式。全书就养老金制度的基本概念进行了辨析,澄清了关于公共养老金制度的模糊认识,挖掘、整理与提炼公共养老金制度的理论依据,并从理论上分析各种公共养老金制度模式的运作风险与经济效应。在此基础上,论证在现阶段,建立多支柱的以缴费确定型的现收现付制模式为核心的公共养老金制度,是我国公共养老金制度改革的理性选择。

责任编辑:苏媛媛

图书在版编目(CIP)数据

中国公共养老金制度模式研究/龙朝阳著.

—北京:知识产权出版社,2009.5

ISBN 978-7-80247-501-4

I. 中… II. ①龙… III. 养老保险-研究-中国

IV. F842.67

中国版本图书馆CIP数据核字(2009)第043679号

中国公共养老金制度模式研究

龙朝阳 著

出版发行:知识产权出版社

社址:北京市海淀区马甸南村1号

邮编:100088

网址:<http://www.cnipr.com>

邮箱:bjb@cnipr.com

发行电话:010-82000893 82000860 转 8101

传真:010-82000860 转 8240

责编电话:010-82000860 转 8325

责编邮箱:suyuan11@yahoo.com.cn

印刷:知识产权出版社电子印制中心

经销:新华书店及相关销售网点

开本:880mm×1230mm 1/32

印张:8.25

版次:2009年8月第1版

印次:2009年8月第1次印刷

字数:220千字

定价:28.00元

ISBN 978-7-80247-501-4/F.239 (2523)

版权所有 侵权必究

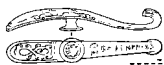
如有印装质量问题,本社负责调换。

序

老年保障是社会保障制度中最重要的组成部分。为了保障社会成员老年期的基本生活需要，世界上大多数国家都建立起了以政府为依托的公共养老金制度。在全球人口老龄化的趋势下，人口赡养比不断提高，养老保险的重要性日益凸显，传统现收现付模式下的养老保险制度受到严峻的挑战，公共养老金制度的改革和完善已经成为各国专家学者讨论的热点，同时也是各国政府关注的重要问题。

作为全世界人口最多的发展中国家，中国自改革开放以来，伴随着经济体制的转轨，也同步推进着城镇基本养老保险制度的转型。1993年中国确立了“社会统筹和个人账户相结合”的基本原则，提出建立多支柱的公共养老金体系。1997年正式将个人账户缴费率确定为11%。2000年开始陆续在东北三省进行试点，将个人账户缴费率下调至8%，同时调整计发办法，以提高账户资金的财务支付能力。2006年进一步将试点地区扩大到了全国11个省市。

在“统账结合”方向的指引下，中国城镇养老保险制度采取的是统筹账户与个人账户两账并行的运营方式，筹资模式采取现收现付与基金积累的混合制。这种组合模式能否应对人口老龄化的挑战？在个人账户做实的过程中，年轻人需要为自己的基金积累制账户缴费，一部分缴费被分流出原有的现收现付体系，造成巨额的养老金支付缺口，如何消化这一巨额的转轨成本？这是改革中不能回避的一个现实问题。另外，自由市场总是不稳定和不完美的，金融市场存在巨大的投资风险。受制于金融市场的不完善性，目前做实的个人账户资金仍然只能作为银行存款和持有国债，其投资收益率仅为3%左右，远远低于社会平均工资增长

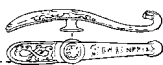


率。随着物价的逐步上涨，这部分养老金在不断贬值。这些问题不由得学者们对这一模式改革进行反思：在中国的金融环境中，部分积累制能否成功？个人账户是否有做实有必要？

公共养老金制度是一个国家历史和现实结合的产物，不同的经济发展水平、基本经济结构与运行环境等因素对养老保障制度有着巨大的影响。其模式是多样化的，有着各自的适用性，不存在一个国际通行模式。“没有一套养老金政策从阿根廷到阿塞拜疆，从中国到哥斯达黎加，从塞拉利昂到瑞典等不同的国家都合适”，关键是要符合本国社会经济发展的客观需要。中国的公共养老金制度在改革时机上，正好与世界范围的养老保障改革与国内的市场经济改革同步，在这样一个特殊的国际国内经济背景下进行养老保障制度改革，在尚无成熟的理论准备的情况下，制度设计参考了市场化的智利经验和新加坡的中央公积金模式。然而，这两种模式是否符合中国的现实国情？新加坡的中央公积金制度自建立50年来，养老保险的缴费率依旧停留在4%的水平，绝大多数老年人仍只有依靠子孙后代的经济支持来生活。智利的养老金体系在最初阶段显示出良好的活力，但随着第一批参与改革的员工开始领取养老金，人们发现效果并不如预期。经过四分之一一个世纪的实践，智利为数不少的员工和基金公司已陷入了困境。今天来看，这两种模式均不能说是成功的经验。相比之下，瑞典等国的名义账户制模式更值得分析与借鉴。

对于中国来说，在社会主义初级阶段生产力尚不发达的条件下，在剧烈的社会变迁和市场经济转轨进程中，面临人口老龄化的冲击，建立一个符合现阶段国情的公共养老金制度，的确面临着较大的挑战。改革实践就意味着没有先例可循，是一个“摸着石头过河”的过程。在这一过程中，理论性的先行研究显得尤其必要。

本书作者凭借其坚实的经济学功底，本着理论联系实际的原则和“把复杂的问题简单化”的宗旨，使用通俗易懂的语言，深入浅出地论述了公共养老金制度两种筹资模式的运行机制、经济效应以及风险因素，用以考察我国公共养老金制度的改革实



践。对于我国养老保障制度改革中出现的上述种种问题，作者阐发了独到的见解和分析，为中国公共养老保障制度的改革与发展提供了一个有益的思路。本书对广大从事社会保障工作的官员和养老保障问题研究的学者均会有所裨益，值得一读。

田银华
2009年6月

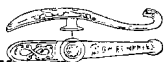
前 言

随着经济发展、卫生条件改善与预期寿命延长，人口老龄化问题已经成为许多国家最棘手的问题。中国在20世纪80年代开始严格实施的计划生育政策更是加速了人口老龄化进程。如何建立起有效的公共养老保障制度，应对老龄化高峰时期的到来已成为中国当今的焦点问题。

中国目前的公共养老保障体系处在一个探索试点阶段，现行的公共养老保障体系实施按职业分割的多种制度并存的模式。城镇企业单位的公共养老金制度采纳了世界银行的建议，实施现收现付与基金积累相结合的部分积累制模式。在实践中，这种统筹账户与个人账户“两账分营”的制度设计由于其固有的激励缺陷而深陷困境。在农村实施的公共管理下的个人储蓄积累制度，由于不完善的资本市场存在的高风险，现今农村的养老储蓄积累金的绝大部分只能作为银行存款或购买国债，基金收益率与统筹层次低，其实质是一种准中央公积金模式。目前，我国城乡两套公共养老金体系均不能有效地体现政府责任与个人责任，深陷不可持续性的财务困境，制度运营举步维艰，而且两套体系多种制度不能衔接，制度“碎片化”现象严重，已成为我国经济发展的桎梏，公共养老金制度改革迫在眉睫。

如何找到和建立一个适合我国国情的公共养老金制度模式，缓解当前我国养老保险基金面临的巨大财务压力，给公众一个稳定的制度预期，使更多的人参加到养老保险体系中来，保障公共养老金制度的可持续性，是我们迫切需要研究和解决的课题。

自20世纪90年代以来，我国就一直在探讨和改革养老保险体制。国内外学者在理论上对公共养老金的不同制度模式、融资机制、基金的监督与管理等问题各有不同的主张。有的认为我国



应该继续实行现收现付制的融资模式，有的认为应坚决向部分基金制转化，目前，上述问题还没有形成一致的认识。如何解决我国实施部分基金制所带来的问题，理论界更是莫衷一是。本书尝试系统地研究分析不同公共养老金制度模式对经济的影响，纠正公共养老金制度模式选择问题中存在的偏见和偏差，为我国公共养老保障制度改革提供理论依据。这对维护改革稳定发展大局以及构建社会主义和谐社会，具有十分重要的现实意义。

本书共分为五章。前两章重点剖析公共养老金制度的基本理论依据，公共养老金不同制度模式的运行机制、经济效应及其风险因素。第三章分析中国现行公共养老金制度实践中的问题，指出模式改革的必要性。最后两章则结合公共养老金制度的目标定位与我国国情，提出中国公共养老金制度的模式改革方向与制度构架。

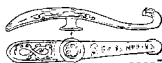
本书主要采用规范与实证相结合的研究方法，在写作过程中力求跟踪国内外关于公共养老金制度研究的最新成果，并将这些成果应用到分析中国公共养老金制度模式中来。在论证上力求论述充分、内容翔实，有说服力。

作者衷心感谢湖南省社会科学规划办以及知识产权出版社苏媛媛老师对本书顺利出版的大力支持和帮助。由于作者水平所限，书中不妥之处在所难免，诚请广大读者批评指正。

龙朝阳
2009年6月

目 录

第一章 公共养老金制度的理论基础	1
第一节 养老金制度的基本概念.....	1
第二节 公共养老金制度的理论依据	10
第二章 公共养老金制度基本模式的经济学分析	39
第一节 现收现付制的经济学分析	39
第二节 基金积累制的经济学分析	56
第三节 部分积累制的实施利弊分析	72
第四节 结论与启示	75
第三章 中国公共养老金制度的改革历程与困境	79
第一节 中国城镇基本养老保险制度的发展现状与问题	79
第二节 中国农村养老保险制度的实践与问题.....	104
第三节 结论与启示.....	122
第四章 公共养老金制度的目标定位与设计原则	125
第一节 公共养老金的制度定位.....	125
第二节 公共养老金的制度目标.....	127
第三节 公共养老金制度的设计原则.....	137
第五章 中国公共养老金制度的适用模式与制度设计	142
第一节 中国公共养老金制度的经济背景与制度 环境	142
第二节 中国公共养老金制度的适用模式.....	177



第三节 名义账户制模式为核心的中国公共养老金 制度设计·····	223
参考文献·····	246
后记·····	261

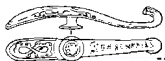
第一章 公共养老金制度的理论基础

考察公共养老金制度的理论基础对于完善我国公共养老金制度建设具有重要的启发意义。本章我们首先澄清养老金制度相关的基本概念，然后梳理马克思主义与西方经济学中的老年保障理论，对西方社会保障理论中建立公共养老金制度的理论依据进行提炼与总结，为后文的研究作铺垫。

第一节 养老金制度的基本概念

鉴于目前学术界对有关养老金的概念含混不清，在此有必要予以梳理，对其相关的概念范围予以界定，以便我们后文的研究。

我们通常所说的养老金制度是指一个防范老年贫困、保障老年基本生活收入的社会化的制度安排。养老金计划是养老金制度的实际组织和运行形式。养老保险则是按保险的原则建立的养老金计划。养老保障的概念则更为宽泛，不仅包括给予老年人经济上的保障，还包括生活照料与精神慰藉等方面的制度安排。其中，经济保障是养老保障的首要问题和关键部分，因此，养老保障狭义上是指经济上的保障。如果抛开不同国家养老金制度的具体形式，依据不同的划分角度，养老金计划则可以进行不同的分类，任何一项具体的养老金制度，都是这些不同类型养老金计划的具体组合。

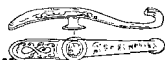


一、福利型、储蓄型和保险型计划

按照老年经济保障的风险能否被其他参加者分担来划分,养老金计划可以分为福利型、储蓄型和保险型计划。福利型养老金计划是政府基于社会公正而设立的一个福利性转移支付安排,其资金来源于国家财政,公民的老年风险全部由国家承担。国家对公民实行社会救济,如澳大利亚;或发放普遍津贴,如加拿大,其收益方式是确定的。在储蓄型计划中,老年风险主要由个人承担,如公民按照“自我承担责任”的原则举办的个人退休账户计划,它并不属于养老保险计划,也不具有互助互济、风险分担的功能。如果是国家强制发起的储蓄型计划,国家承担公民最低收入保障的风险,这种计划也可以具有一定的互济功能。在现实中,养老金计划多为保险型的计划,公民参加这种计划需要缴纳一定的费用,这种缴费直接关系到其退休后能否享受养老金,从而使这种缴费类型的养老金计划带有很强的保险色彩。按照是否营利性的原则,养老保险又可分为社会保险与商业保险。

综合多个学者的定义,养老社会保险通常是指国家和社会根据一定的法律法规,为解决劳动者在达到国家规定的解除劳动合同义务的劳动年龄界限,或因年老丧失劳动能力退出劳动岗位后的基本生活而建立的一种保险制度。社会保险是在法定范围内的老年人完全或基本退出社会劳动后才自动发生作用,其中,“完全”是以劳动者脱离生产资料为特征,所谓“基本”指的是参加生产活动已不成为主要社会生活内容。它具有不同于商业保险的以下四个特征:

第一,非营利性。政府举办社会养老保险(或称“养老社会保险”)目的是为了实行公平分配和稳定社会的政策,其基本目的是保障老年人的基本生活需求,为其提供稳定可靠的生活来源。



第二，强制性。社会保险制度是由国家通过立法强制实施的，劳动者个人和所在单位都必须按照法律的规定参保。社会保险的缴费标准和待遇项目、保险金的给付标准等，均有法律统一规定。其养老保险资金来源，一般由国家、单位和个人三方或单位和个人双方共同负担，实现广泛的社会互济。

第三，普遍保障性。社会保险对于社会成员具有普遍的保障责任，无论被保险人的就业年限、收入水平和健康状况如何，一旦符合法定条件，国家即依法提供保障服务。

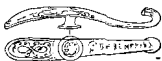
第四，权利和义务的基本对等性。其待遇的给付不一定与个人的缴费完全一致。社会保险中允许存在收入再分配机制，再分配机制一般以有利于低收入者为原则。

养老社会保险的举办机构一般为政府部门，而养老商业保险则是商业保险公司举办的寿险业务的一个种类。商业保险公司根据生命表来确定养老保险的缴费率^①，缴费金额应当能够满足向受保人支付年金的需要，同时还要给保险公司带来一定的利润。如果保费率太低，保险公司不能取得利润，保险公司就会提高保费率。而社会保险机构举办养老保险虽然也要收取保险费，但缴费率的确定只考虑养老金的支付以及必要的管理费用，政府财政预算往往还需给予一定的补贴，以起到稳定社会的作用。当然，商业保险公司举办的养老保险也可以起到稳定社会的作用，但不能据此混淆养老商业保险与养老社会保险的区别。

二、受益确定型与缴费确定型计划

按照给付方式的不同，养老金计划可分为受益确定型（de-

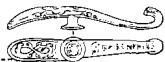
^①寿险是以人的生命为保险标的的保险，包括生存保险、死亡保险和生死两全保险。养老保险属于生存保险，它是以被保险人在规定的期间内继续生存为给付条件的险种。



fined benefit) 与缴费确定型 (defined contribution) 计划。在养老保险制度安排的实施方面, 如果按照一定的公式决定每个人的缴费, 并为每一个参加者设立一个个人账户, 以记录其缴费的多少, 将来在参与人有资格领取养老金的时候, 根据其个人账户上的记录来决定向他计发的养老金数额, 这种实施方式称为缴费确定型计划。如果是由计划的主办者或管理者做出承诺, 按照一个特定的公式决定每一个计划参加者的养老保险收益, 提供一笔年金 (annuity), 或是一笔一次性的支付, 这种实施方式即为受益确定型计划。依据受益额的确定方式, 又可以将受益确定型计划划分为普享型计划 (universal scheme) 和收入关联型计划 (mean tested scheme)。前者通常采用统一比率 (flat rate) 的收益计发方法, 向养老金计划能够覆盖到的所有人都提供一笔数额相同的养老金, 这一数额的标准往往就是它能够维持受益者的一个最基本的生活水平; 而后者养老金的获取权和获取数额与申请人的退休收入或财产状况有关。收入关联计划又可分为救济型与收入调整型两类。救济型主要针对实际收入水平低于某一标准的参与人, 参加者的其他收入越高, 他能得到的养老保险收益就越少。收入调整型则是将参与者的退休工资按照一定的公式进行调整 (一般参照所有参与人的平均工资), 调整后的收入作为其养老金, 以缩小不同受益者之间的实际生活水平的差距, 达到收入再分配的目的。

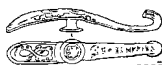
三、现收现付制和基金积累制

按照筹资模式的不同, 养老保险制度可以分为基金积累制 (funded scheme) 与现收现付制 (pay - as - you - go)。一个养老保险计划的参加者, 在工作期间把一部分劳动收入交给一个集中的、可用于投资的基金, 等参加者退休以后, 该基金再以投资所



得的回报向他兑现当初的养老保险承诺，这样的一种制度安排就是基金积累制（简称“基金制”或“积累制”）。基金制又可分为完全积累制（fully funded）和部分积累制（partly funded）。部分积累制即为在养老保险筹资模式中，一部分为现收现付制、一部分为基金制的混合型养老保险模式。用同一个时期正在工作的一代人的缴费来支付已经退休的一代人的养老金的制度安排，称为现收现付制。现收现付制养老保险计划的资金来源一般由国家、企业和个人三方共同承担，以体现各方的责任，达到互济的目的。

奥格萨、斯蒂格利茨（2000）认为，目前关于养老金制度改革有许多讨论似是而非，混淆了一些基本概念之间的区别，得出了许多错误结论。当今的许多“谬论”是由于没有区分养老金体制的几个方面，特别是关于个人账户制度的大多数讨论与私有化、预先筹资以及规定收益与规定缴费养老金之间的区别相混合，以至于模糊了许多基本事实。在我国学术界，许多研究都把筹资模式与给付方式（养老金领取权的确定方式）混为一体，认为养老金的筹资模式如果是积累制，那么给付方式就一定是缴费确定型；如果筹资模式是现收现付制，那么给付方式就一定是受益确定型。而实际上，筹资模式与给付方式是两个完全独立的概念。筹资模式是指用于养老金给付的资金的财政方式，如果资金来源是当代年轻人的缴费，就叫做现收现付制；如果资金来源是老年人在年轻时的缴费，就叫做积累制。而给付方式是指支付给每个老年人的养老金数额应当怎样确定，如果按照他们年轻时的缴费额来确定，就叫做缴费确定型；如果是按照国家或企业等的规定来确定，就叫做受益确定型。因此，筹资模式与给付方式有表 1.1 中所示的 4 种组合方式。表 1.1 中所归纳的 4 种养老保障模式，都是在世界各国的公共及非公共养老保障制度中实际使用着的制度。其中的第①种、第

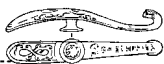


③种和第④种模型在世界养老保障制度的历史上都已经存在了很长时间。第①种模型也是中国的部分积累制中个人账户部分想要实现的模型。第③种模型多出现在发达国家属于非公共养老保障制度的企业年金制度中，其资金来源一般是雇员、雇主及基金的投资收益。在发达国家，企业设立这种以企业为单位的私人养老保障制度的目的，主要是为了诱导职工尽可能长期在本企业工作，这些企业年金几乎都是给付确定型。通常劳动者退休时所能领到的企业年金的数额是随着本人的工资水平、在本单位工作年数及退休年龄而增加的。在一个单位连续工作的年数达不到规定年限的人可能没有资格领取企业年金。如在美国如果频繁地更换工作单位的话，会对其退休后的生活产生很大的影响（王新梅，2005）。

表 1.1 筹资模式与给付方式的组合

各种可能的组合		筹资模式	
		基金积累制	现收现付制
给付方式	缴费确定型	① 缴费确定型积累制（FDC）即 funded defined contribution，如智利等南美国家的公共养老保障制度。	② 缴费确定型现收现付制（NDC）又称名义缴费确定制或名义账户制，即 notional defined contribution，如瑞典等欧亚 7 国在 20 世纪末 21 世纪初开始实施的养老保障制度。
	受益确定型	③ 受益确定型积累制（FDB）即 funded defined benefit，如日本等发达国家的企業年金。	④ 受益确定型现收现付制（PAYG - DB）即 defined benefit pay - as - you - go，目前大多数国家的公共养老保障制度，也是我国养老保障制度中的社会统筹部分。

注：由于大多数国家的公共养老金计划都是受益确定型的现收现付制，许多文献都将现收现付制视同于受益确定型的现收现付制，这是一种概念上的误用。



在不同筹资模式的代内收入再分配功能上，目前学术界普遍认为现收现付制就是收入再分配的，基金制则是无再分配的，这是一种认识上的误区。由表 1.1 的最后一行可以看出，基金积累制与现收现付制都可以是受益确定型的，是否具有再分配功能取决于所规定的受益方式。因此，理论上讲，两种筹资模式都可以具有再分配功能。在基金积累制下，同样可以将个人缴费的一部分按全社会平均缴费水平进行调整，比如将个人缴费的 30% 与社会平均缴费的 30% 进行平均后再记入个人账户，该受益方式即具有收入再分配功能。

四、公共养老金与私人养老金计划

按养老金计划的举办者划分，养老金计划一般分为国家养老金计划（state pension scheme，又称公共养老金计划，public pension scheme）与私人养老金计划。其中，私人养老金计划中，按照发起者为雇主或个人（家庭），可分为雇主养老金计划（employer pension scheme，又称职业养老金计划，occupational pension scheme）与个人养老金计划（personal pension scheme）。目前，在西方国家政府举办的公共养老金计划体系中，一般分为两个层次：第一层次是福利型的基本养老金计划，旨在保证退休人员的基本生活需要。这种养老金计划的保障额度一般比较低，而且数量固定；第二层次是保险型或储蓄型的养老金计划，旨在为养老金计划的成员改善生活条件，使生活水平能够达到或接近社会标准。为了使社会成员有更好的生活条件，政府也试图将雇主以及商业性金融机构吸收进来，由它们提供一部分补充养老金计划。一般来说，国家举办的养老金计划是强制性的，它要求每个符合条件的公民必须参加，并履行缴费义务。雇主举办的养老金计划首先是企业为了提高市场竞争力的一种用工政策，取决于公司具体的人事政策，可以是自愿的。在西方国家的一些公司里，