

中国人事科学研究院资助出版

基本养老保险制度研究

——以保障水平为视角

The Research of Basic
Old_Age Insurance System —In the Perspective of Replacement Ratio

王海东 著



中国人事出版社

014032591

F842.67
72

中国人事科学研究院资助出版

基本养老保险制度研究

——以保障水平为视角

The Research of Basic Old_Age Insurance System
——In the Perspective of Replacement Ratio

王海东 著



B842.67

72

中国人事出版社



北航

C1720632

182580110

图书在版编目(CIP)数据

基本养老保险制度研究：以保障水平为视角/王海东著. —北京：中国人事出版社，2014

ISBN 978-7-5129-0647-1

I. ①基… II. ①王… III. ①养老保险制度-研究-中国 IV. ①F842.67

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 020279 号

中国人事出版社出版发行

(北京市惠新东街 1 号 邮政编码：100029)

*

保定市画美凯印刷有限公司印刷装订 新华书店经销

787 毫米×1092 毫米 16 开本 15.5 印张 232 千字

2014 年 1 月第 1 版 2014 年 1 月第 1 次印刷

定价：38.00 元

读者服务部电话：(010) 64929211/64921644/84643933

发行部电话：(010) 64961894

出版社网址：<http://www.class.com.cn>

版权专有 侵权必究

如有印装差错，请与本社联系调换：(010) 80497374

我社将与版权执法机关配合，大力打击盗印、销售和使用盗版图书活动，敬请广大读者协助举报，经查实将给予举报者奖励。

举报电话：(010) 64954652

自序

以《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）为标志，我国社会统筹与个人账户相结合的基本养老保险制度正式建立。制度运行十多年来，覆盖面不断扩大，退休金水平不断提高，为保障退休人员基本生活，维护社会和谐稳定做出了重要贡献。但同时也要看到，由于制度机制的不完善、政府投入的不足、计发办法的不合理以及制度执行不到位等，基本养老保险制度的健康发展也面临着新的矛盾和难题，且在某些方面有问题越发严重的趋势。这些问题突出表现在：保障水平不足，社会平均工资替代率水平不断下滑且已低于目标水平；个人账户仍采取一年期银行利息计息的方式，既达不到保值增值的要求，也难以提供预设的目标保障水平，还造成了宏观上资源配置的低效率。个人账户在管理、投资方面的实践与探索步伐与现实需要相比，还有较大差距；退休年龄仍采取20世纪50年代的标准，既不符合人口预期寿命已经大幅提高的现实，也放大了人口老龄化给养老保险制度带来的财务威胁。目前，退休年龄政策的调整仍处于理论探讨阶段，尚未迈出实质性步伐；资格年限仍维持15年的低标准，远低于平均32.5年的就业年限。这不仅无助于缓解收支矛盾，还可能在非正规就业群体参保比例逐步增大的情况下，引发大规模的“搭便车”现象，从而加剧养老基金的收支矛盾。缴费年限问题的实质在于人为恶化了制度赡养比，加剧了人口老龄化的威胁。目前，这一问题尚未得到应有的重视；政府连续9年增加退休人员养老金，乃是以行政命令的方式缓解制度自身的矛盾，但即便如此，仍未能遏制替代率进一步下滑的趋势，不仅未能从根本上解决保

障水平问题，还在一定程度上掩盖了制度自身的不足，无助于建立起有效保障退休生活的长效机制。

我国基本养老保险制度暴露出的问题，既有席卷世界的养老金私有化改革浪潮的影响，更有我们在制度设计、制度执行等方面存在的不足。我们曾借鉴别国经验而建立起基本养老保险制度，但在分析他国制度不足等方面还明显存在不足。现在，面对这一制度暴露出的问题，我们不能回避、掩盖，更不能进一步扩大问题的覆盖面。目前，农村社会养老保险制度已经基本复制了基本养老保险制度的社会统筹与个人账户的结合模式，机关事业单位向基本养老保险制度并轨的呼声也日益见涨，并已在部分地区展开试点实践。这将加大整个社会养老保险制度改革的成本，也凸显了解决上述问题的重要性和紧迫性。

基本养老保险制度的完善将为机关事业单位养老保险制度改革奠定基础。统一企业和机关事业单位基本养老保险制度应以改革完善现行基本养老保险制度为前提和基础。养老金是工资收入的延期支付。短期而言，革除积弊、完善基本养老保险制度，可为机关事业单位养老保险制度改革提供借鉴。从长远来看，从根本上理顺企业、机关、事业单位的养老金关系，必须以理顺三者工资关系为前提，而解决这一问题的基础在于建立公务员和企业相当人员的工资调查比较制度。就养老金水平而言，无论是从个人之间的比较，还是从企业、机关、事业单位等不同群体的比较来看，都应该将工资和养老金统筹起来考虑，否则，很难获得全面的认识，特别是难以就其中的任何一方面（工资或养老金）形成共识，也就很难对养老金差距给出客观、准确的评价。

养老保险制度的根本出发点和落脚点在于为老年人提供可靠的养老金保障水平。本书以保障水平这一“牛鼻子”问题为切入点，以社会平均工资替代率为衡量指标，采用比较研究、定量与定性分析等多种分析方法和手段，全面地分析了现行制度下基本养老保险制度的现状、发展趋势、影响因素等，深刻揭示了社会平均工资替代率不断下滑的内在机理，特别是个人账户收益率、退休年龄、养老金缴费资格年限等因素对替代率的影响，并通过对养老金私有化改革典型国家的分析，进一步阐释了私有化改革对养老金的保障水平、健康发展带来的深远影响，以及未来的发展趋势，从而在更高层

次、更宽视野内加深对我国基本养老保险改革历程，以及面临的种种问题和矛盾的认识，为制度的改革与完善提供参考，同时也可为我国农村、机关事业单位养老保险制度改革提供有益启示。进而有助于正本清源，透过现象看本质，准确把握我国基本养老保险制度改革所处的历史方位，科学判断问题产生的各种主客观原因，找到解决问题的正确途径和方法。围绕这一主线，本书具体安排如下：

第一章为绪论，提出研究主题——基于保障水平的基本养老保险制度改革研究，分析了在保障水平方面存在的突出矛盾和问题及背景环境。第二章为文献研究。着重分析比较了国内外关于养老保险制度架构模式的研究，以及有关养老金替代率、目标替代率等指标的研究，强调了社会平均工资替代率的含义和重要性。第三章为基本养老保险替代率变化的机理分析，详细分析替代率不断下滑趋势及其内在运行机理。第四章、第五章和第六章为养老金替代率的影响因素分析。其中，第四章定量计算出了不同收入群体的社会平均工资替代率，反映了基本养老保险待遇的内部差距，以及保障水平下滑与不足的现状。第五章、第六章则分别就影响基本养老保险替代率的个人账户收益率、退休年龄、养老金领取资格年限三个重要因素进行了专门研究，分析了这些因素与基本养老保险替代率水平之间的相关性，指出了当前在个人账户计息、退休年龄与资格年限设定等方面存在的突出问题和矛盾。第七章分析了基本养老保险替代率在不同性别、不同收入群体间的差距。第八章是基于保障水平的养老金制度国际比较，重点分析了英国、瑞典的养老金制度，介绍了经合组织（OECD）国家的养老金总体情况。第九章分析了我国农村、机关事业单位养老保险制度改革从基本养老保险制度改革中获得的启示。第十章为结论与政策建议。

经过全书的分析论证，笔者认为改革完善基本养老保险制度，应准确把握上述问题的表象与实质，突出保障水平——社会平均工资替代率这个重点，以构建制度长期健康发展的长效机制为主线，重点在以下几方面下功夫：第一，要充分认识到社会平均工资替代率下滑所带来的严重后果，而不应止步于满足每年增加一定的养老金。第二，要在个人账户逐步“做实”的基础上，尽快完善投资管理办法，进行市场化运营，并建立起养老金与投资收益挂钩的办法，切实改变当前的低水平计息做法。同时，市场监管要同步

到位，注意处理好平衡收益与风险的关系。另外，可考虑将个人账户独立出来，划入企业年金管理，以利于分清政府、企业、个人的养老金。第三，适时研究调整退休年龄与缴费资格年限等政策的时机和办法，充分认识该因素对于保障水平、制度可持续发展的重要影响。第四，要全面梳理基本养老保险制度的发展历程，准确把握私有化改革的发展趋势，认真总结经验教训，并分析其对于农村、机关事业单位养老保险改革的重要启示，为后者政策的制定和完善提供实践参考。

Abstract

As the government issued the document-The Decision of Constructing Basic Old Insurance system for the Employees, China has legislated mixed basic old insurance system with a defined benefit pay-as-you-go portion and an investment-based defined contribution portion. This system has been running for a decade, the coverage rate has been extended and the pension level has been enhanced, and which contributed to old lives and our harmonious society. But we have to see that the basic old insurance system is confronted with more and more problems, for some reasons, such as incomplete policy, inadequate finance assistance, unreasonable benefit formula, and unrestricted policy running, etc. We can see these problems: inadequate pension, low replacement rate which is below the target value, and the individual accounts with a yield equal to one-year saving interest in the bank. The individual accounts are depreciator and inefficient, and can't provide enough pension. As to the individual accounts management and investment, there is a big gap between the realism and the requiring. The retire age was set in 1950s, and it's not accord with the expected longevity today, and magnifies the threats to the finance healthy triggers from the old-age crisis. Now, there are some theories discussing of the retire age, but not practice. The pension qualification is still 15 years contribution, below the average working years, which is 32.5 years now. All that is not helpful to relief the fi-

nance tension, but triggers hitching a ride as the system encourage the informal employees to take part in. In fact, the problems of the low year qualification enhance the ratio amount to the old to the young, we say supporting ratio, and pricking up the old-age threaten. But until now, people pay little attention to these problems. Our government has enhanced pension level for nine years with administrative orders, but that can't prevent the replacement ratio from falling. This method not only does not resolve problems ultimately, but also covers up the real problems, and is not helpful to construct a sound system from the long-term.

There are several reasons for these problems of the basic old age insurance system. Those includes not only the influence of the pension privatization of the whole world, but also some shortcomings of the system itself and the system running mechanism. We have constructed our pension system by using other countries' experience for reference, but we have not paid enough attention to their shortcomings. Now, the problems is there, we should not just cover or runaround it, or even enlarge the coverage area of the same problems. Nowadays, the social old age insurance system for the farmers has copied the model of the basic old age insurance system, and it's a mixed system with a pay-as-you-go pillar and a individual accounts pillar. Furthermore, there is some advice copy the models of the basic old-age insurance system to the pensions schemes for the government employees and other civil servants, and the some local have set up pilot for the reform. Obviously, the pilot will increase the cost of reform, which show us the importance and the pressure for resolving these problems.

The ultimate goal of the basic old-age insurance is providing enough pension for the old. This dissertation catches hold of this sticking point, analyzes the status, development direction and influence factors of our pension system, and uncovers the mechanism of the falling replacement ratio, the influence factors to the replacement ratio, such as the yield interest of the individual accounts, retire age, and contribution qualification, with some

comparing or quantitative analysis method by using the social average wage replacement ratio as the key index. Also, the author explains the influence of the pension privatization reform to the pension level and the pension system, by analyzing some representative countries' pension system. That is helpful to comprehend the process of our pension reform and its problems from higher or broader horizon, which is instructive for the pension reform for the rural area and the civil servants. Moreover, we can catch the essence, grasp the history direction of our basic old-age insurance system truly, and find the reasons and resolving way. Around this direction, this dissertation concludes several chapters as follows:

The first chapter is instruction, points out the theme of this dissertation—the analysis of the basic old-age insurance system based on the pension level, analyzes the key problem of the pension and the background. The second chapter is literature study. In this chapter, the author compares different pension frame in different countries, the definition of replacement ratio and its target value, and emphasizes the importance of the social average wage replacement ratio. The third chapter analyzes the mechanism of the moving of the replacement ratio. The fourth, fifth and sixth chapters analyze some important influence factors of the replacement ratio. The fourth chapter calculates the replacement ratio for different herd by quantitative methods, shows that the pension is inadequate and the pension difference among different wage cohorts. The fifth and sixth chapters analyze the yield of the individual accounts, retire age and contribution qualification on the base of the foregoing chapters, investigates the relationship between these factors and the replacement ratio, and point out that the low yield of the individual accounts, low retire age and 15 years contribution qualification are disadvantageous to the whole pension system. The seventh chapter analyzes the pension gap between different gender and different wage group. The eighth chapter gives the comparative analysis, by analyzing the pension reform in UK and Sweden, and introduces the pension system of OECD coun-

tries. The ninth chapter gives some inspiration to the pension reform for the framers and civil servants from the basic old-age insurance system. The tenth chapter is conclusions and policy advice.

By analyzing the basic old-age insurance system, the author thinks that we have to catch the phenomena and essence, emphasize the replacement ratio, and try to construct a sound mechanism for the pension system. The emphases are: first, we have to realize the bad aftermath of the low replacement ratio, not only enhance the pension payment every year. Second, we have to perfect the investment policy, invest the individual fund in the market, and establish the link between the yield and the pension payment, based on filling the nominal accounts. And we can take the individual account into the enterprise annuity, that is convenient to distinguish the pension responsibility among the government, enterprise and pensioner. At the same time, we must construct effective supervision regular, keep balance the yield and the market risk. Third, we have to discuss the time and plan of adjusting the retire year and contribution qualification demand, and understand its' big influence to the pension level and the sustainability of the pension system. Fourth, we have to clean up the process of the reform of the basic old-age insurance system, catch on its' development direction, sum up the experience & lessons, analyze the important inspiration for the pension reform of the farmers and civil servants, give some practice reference for the policy makers.

目 录

第1章 绪论	1
1.1 基本养老保险制度发展沿革与背景	2
1.2 保障水平的突出问题——替代率低且持续下滑	9
1.3 研究架构	12
第2章 基本养老保险制度研究综述	14
2.1 基本养老保险制度架构模式研究综述	14
2.2 保障水平——替代率研究	22
2.3 本章小结	30
第3章 制度内在机制与目标保障水平的冲突	32
3.1 制度设计之目标替代率的合理性	34
3.2 实际替代率下降的现实	34
3.3 实际替代率下降的机理分析	36
3.4 26号文与38号文对替代率影响之比较分析	37
第4章 基本养老保险替代率与缴费水平的关系	48
4.1 社会平均工资替代率模型公式介绍	49
4.2 社会平均工资替代率结果分析	49
4.3 个人退休前工资替代率模型介绍	59

4.4 个人退休前工资替代率结果分析	62
4.5 本章小结	74
第5章 基本养老保险替代率与基金收益率的关系	76
5.1 关于个人账户基金管理的政策及评价	77
5.2 个人账户基金管理制度安排及其理论	78
5.3 个人账户基金收益率的意义	83
5.4 现行制度安排对替代率的影响	85
5.5 个人账户管理与基本养老保险制度可持续发展	96
5.6 结论与政策含义	97
第6章 替代率与退休年龄及缴费年限的关系	99
6.1 关于退休年龄的分析与评估	100
6.2 缴费年限政策的分析与评估	126
第7章 不同群体间养老金待遇水平的差距分析	138
7.1 养老金水平的性别差距	138
7.2 养老金水平在不同收入群体间的差距	142
7.3 关于针对不同群体建立不同制度的探讨	144
7.4 本章小结	146
第8章 基于保障水平的养老金制度国际比较	147
8.1 英国	147
8.2 瑞典	160
8.3 保障水平国际比较——经合组织 (OECD) 与中国	166
第9章 对其他群体养老保险制度改革的启示	176
9.1 对机关事业单位养老金改革的启示	177
9.2 对农村养老保险制度的启示	191
9.3 本章小结	209

第 10 章 结论与政策建议	211
10.1 基本结论	211
10.2 政策建议	213
10.3 尚待进一步研究解决的问题	218
参考文献	220
后记	232

第 1 章

绪 论

新中国成立 60 多年来特别是改革开放 30 多年来,我国经济社会发展取得了举世瞩目的巨大成就,经济总量跃居世界第二,综合国力明显提高,人民生活水平显著改善,在此基础上,各项社会事业齐头并进、蓬勃发展,取得了长足的进步。城镇职工基本养老保险制度作为改革开放后建立的、我国社会事业发展的重要组成部分,为经济转型、企业改制保驾护航,为保障人民生活、缓解老年贫困、促进社会和谐稳定做出了不可替代的重要贡献。同时,我们也要看到,随着人口老龄化的到来,劳动者年龄结构、就业结构的变化以及人们预期寿命的提高,基本养老保险制度的发展也面临着一系列亟待解决的矛盾和问题。比如,基本养老保险保障水平不断下滑的问题,缴费水平差距带来的养老金差距问题,个人账户做实与保值增值的问题,现行退休年龄与资格年限带来的保障水平低和财务可持续问题,等等。

城镇化、工业化的加速推进为我国基本养老保险制度的发展带来了新的难得机遇,也带来了各种风险挑战,总体上,机遇大于挑战。经济的发展、财力的增强为解决养老保障问题提供了更为坚实的基础。同时,个人账户的保值增值难、退休年龄的改革面临就业方面的舆论压力等也给我们提出了新的课题。面对新形势、新情况、新任务、新要求,我们应坚持以人为本、统筹兼顾、全面协调可持续的方针,以广覆盖、保基本、多层次、可持续为原则,以坚持公平正义为取向,以稳步提高保障水平为目标,以财务可持续为保障,以完善体制机制为抓手,以科学借鉴国外经验教训为参考,在客观、

全面、综合审视评估我国基本养老保险制度运行效果的基础上,以更加务实的作风、更加有效的措施、更加科学的方法扎实推进基本养老保险制度改革,促进科学发展,为切实提高制度保障能力,增强制度内生可持续性,建设让人民满意的养老保险制度而做出新的更大贡献。

党的十七届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十二个五年规划的建议》提出要“坚持广覆盖、保基本、多层次、可持续方针,加快推进覆盖城乡居民的社会保障体系建设……完善实施城镇职工和居民养老保险制度,实现基础养老金全国统筹……进一步做实养老保险个人账户,实现跨省可接续……逐步提高保障标准”。这是指导未来包括基本养老保险制度在内的社会保障体系建设的纲领性文件,为我们加快构建更加合理、完善的基本养老保险制度指明了方向,提供了根本遵循。

1.1 基本养老保险制度发展沿革与背景

分析基本养老保险制度的发展沿革,可以围绕制度架构模式和保障水平这两条主线展开。前者是手段,后者是目的,前者为后者服务,后者通过前者来实现,这是养老保险的根本目的决定的,也是本书的重点。

由于我国经济转型、社会转轨的特殊性,基本养老保险制度是在经济体制改革的大背景下进行的,深刻认识这一时代背景对于准确理解基本养老保险制度的产生、发展至关重要。基本养老保险制度是适应经济转型、企业改制、人员分流等现实需要而逐步建立的。在这一过程中,我们既牢牢立足于本国国情,又充分学习借鉴了国外有益经验,既着眼于解决当时的退休收入保障,又着眼于长远制度建设,为积极探索减轻企业和国家负担、增加个人缴费的政策措施积累了宝贵的经验。1997年,以国务院颁布的《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,后文简称26号文)为标志,全国统一的城镇职工基本养老保险制度正式建立,即实现社会统筹与个人账户相结合(以下简称统账结合)。

1.1.1 基本养老保险制度之发展沿革

肇始于20世纪70年代末、80年代初改革开放的春风,徐徐拉开了我国

社会转型、经济转轨、企业改制的大幕。50年代建立的由国家职工的生育、老、病、死、残等进行全面保障的制度,在企业改制、减轻负担轻装上阵以及人员分流的大潮中,面临着重新定位、重新设计的需要。在改革开放和发展社会主义市场经济的条件下,许多人由原来隶属于国家统一社会管理体制中的一员变成了“体制外”的具有高度自主性的社会成员,按老百姓的说法,不少人从“国家的人”变成了“社会的人”^①。将养老保险进行社会化筹资、社会化管理以及增加个人责任的制度设想和方向则正体现了这一历史背景与现实需要。

统账结合制度是从此前企业养老金(或称退休金)制度演变来的(“文化大革命”之前为地方、国家两级统筹安排,“文化大革命”时基本废除)。从缴费来源的角度分析,统账结合制度与其之前的制度安排的最大不同就在于增加了个人缴费,这既是减轻企业负担的举措,也体现了强调个人养老责任的改革取向。

个人账户的设立实际上是由个人缴费开始的。1984年,以党的十二届三中全会通过的《中共中央关于经济体制改革的决定》为标志,我国经济体制改革进入了以城市为重点、以国营企业为中心的时代。在增强企业活力的浪潮中,谋求自主经营、自负盈亏的企业自然地要求改变养老保险自我负担和畸轻畸重的状况,有着在公平的市场环境中轻装上阵、平等竞争的呼声^②。此后,各地纷纷开始重建养老保险社会统筹的试点工作。1991年,在总结各地试点经验的基础上,国务院颁布了《关于企业职工养老保险制度改革的决定》(国发[1991]33号),首次正式提出建立基本养老保险与企业补充养老保险和职工个人储蓄性养老保险相结合的制度的目标,从制度上正式确定了在全国重新实行养老保险社会统筹,并明确了企业与职工缴费的相关规定。当然,考虑到各地、各企业的实际情况,缴费水平设置灵活,在制度上允许不同地区、不同企业在缴费率、待遇政策等方面有一定的差距。1993年,党的十四届三中全会发布的《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问

① 中国社会科学院中国特色社会主义理论体系研究中心. 正确认识中国特色社会主义条件下国家与社会的关系 [N]. 人民日报, 2010-6-10.

② 胡晓义. 我们为什么要搞养老保险——关于我国养老保险制度历史、现实和未来的思考 [J]. 中国社会保障, 2001 (12): 5.