

经济体制转型与城镇养老保险制度改革

——从比较制度分析的视角看制度的结构性问题

何立新

日本学术振兴会外国人特别研究员

日本一桥大学经济学院博士后研究员

一、引言

经过三十年的经济体制转型与持续高速发展,我国在经济方面取得了举世瞩目的成就,国家财政收入在近几年也持续高速增长。2007 年 12 月 19 日,财政部部长谢旭人在全国财政工作会议上透露,预计 2007 年全年财政收入将达到 5.1 万亿元左右,比上年增长 31% 左右,这是中国政府财政收入历史上首次突破 5 万亿元(2008 年 1 月 24 日《人民日报》海外版)。财政收入的增收为政府加大对公共产品的投入,解决社会保障制度中存在的问题,完善企业职工基本养老保险制度提供了有力的物质基础。但养老保险制度究竟存在哪些问题,其形成的原因何在,应如何从根本上入手解决,把财政投入用在“刀口”上呢?本文将通过对城镇养老保险制度的结构性问题的分析来回答这些问题¹。

我国城镇职工养老保险制度建立于上个世纪 50 年代,80 年代后为适应改革开放的需要,开始对原有制度进行调整改革,经过 1991 年,1995 年和 1997 年三次改革,确立了基本养老保险制度实行以保险费为资金来源的“社会统筹与个人账户相结合”的部分积累制的目标,并对不同群体实行不同的养老保险缴费率和养老金计发办法。2005 年又对养老金计发办法做了进一步调整。在实施过程中出现了一些问题,主要表现在:覆盖范围难以扩大,大量城镇个体工商户和灵活就业人员还没有参保;基本养老保险个人账户“空账”运行;缺乏参保缴费的激励约束机制;统筹层次比较低等。对这些问题的成因和解决办法,可以从养老保险制度自身的发展过程和规律去探求,但本文尝试为读者提供一个更开阔的视角去思考这些问题。中国处在经济体制的转型时期,养老保险的改革与这一大的历史背景有着千丝万缕的联系,所以本文尝试在经济体制转型的框架中去反思养老保险改革的进程,以一种新视角去发现问题。具体讲本文利用 Aoki (2001) 在比较制度分析中提出的制度互补性概念,以资源配置机制和养老制度的构成要素为中心构建分析框架,考察养老制度是如何与其他经济制度,比如财政制度,所有制制度相互关联而变迁的,以期发现养老制度中存在的结构性问题,为政府加大对养老保险的财政投入,

¹ 本文的分析对象为城镇企业职工基本养老保险制度。机关事业单位养老制度以及农村养老保险制度在机制上与城镇企业职工基本养老保险制度非常不同,将在以后另作讨论。

完善养老制度提供理论依据。

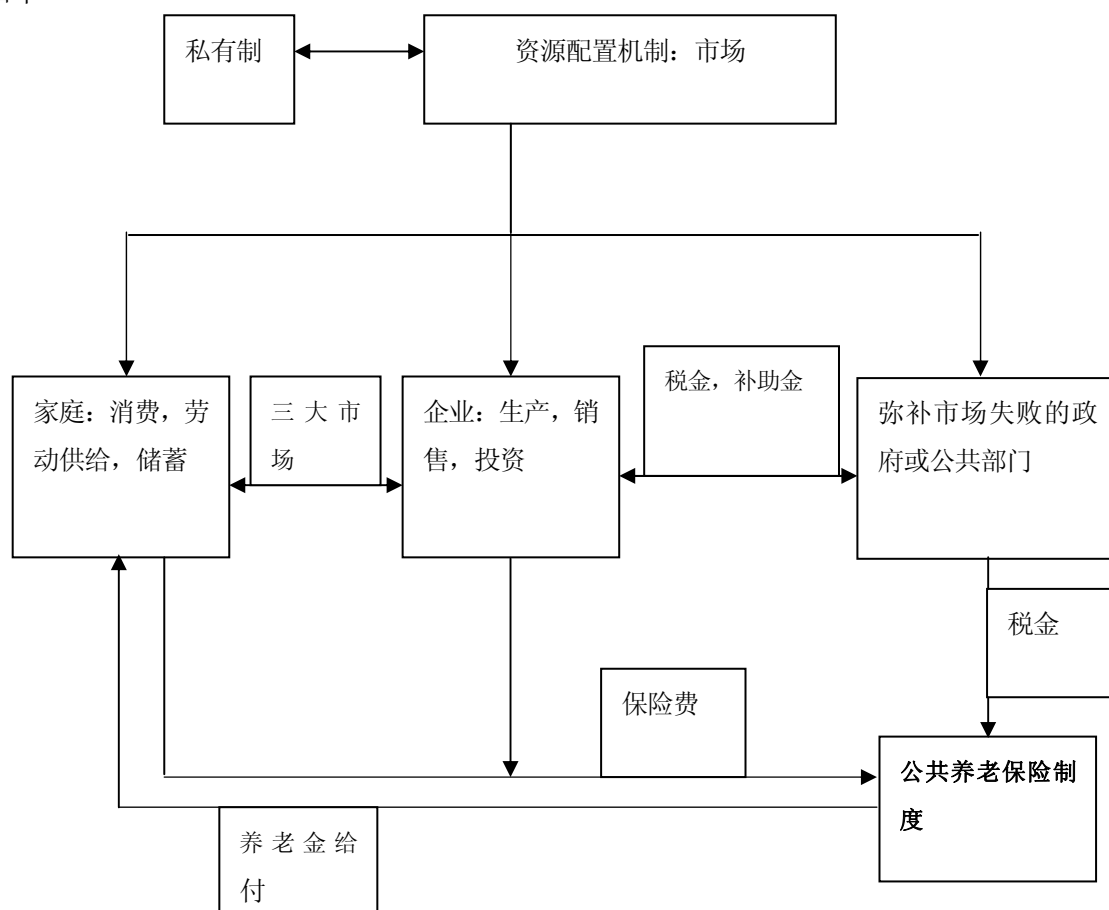
本文接下来是这样安排的：第二节建立分析框架；第三节考察计划经济体制下养老保险制度与其他经济制度间的互补关系；第四节考察养老保险制度是如何随着经济体制转型而变迁的，并分析在制度变迁过程中产生的结构性问题。第五节总结主要的分析结果和政策含义。

二、分析框架—不同经济体制下的公共养老保险所处的地位和作用

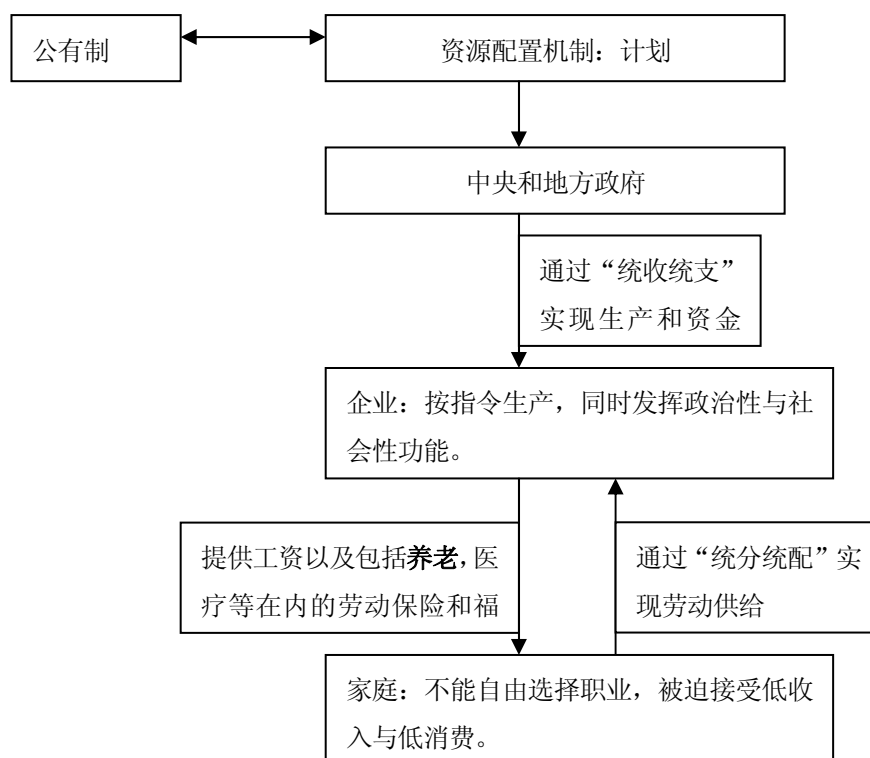
中国经济现在还处在向市场经济转型的过程中。为理解公共养老保险制度与经济体制转型的关联，首先需要理解养老保险制度在计划经济和市场经济下所处的地位和作用有什么不同。为了清楚地比较这种不同，本文从所有制和资源配置两个层面来描述经济体制，并将不同体制下的养老保险所处的地位模式化。

图-1 不同经济体制下的公共养老制度所处的地位（中日比较）

日本



中国



(资料来源) 笔者制作。

图 1 是以日本和经济体制改革前的中国为例做成的。上半部分是日本的情况，代表市场经济下的养老保险所处的地位和作用。首先从所有制上看日本立足于私有制，资源配置主要采用与私有制相应的市场机制。家庭部门和企业部门通过劳动，生产和资本三大市场连接，就业和工资等都是通过市场机制由家庭和企业部门的相互作用来决定。绝大多数经济活动通过私人部门运作，政府只在市场产生失败的领域适当介入，提供公共产品（如道路，治安服务等）和社会保障（如养老，医疗，失业等社会保险）等。从图 1 中我们看到，市场经济下的公共养老保险制度是公共部门提供的一种社会保险制度，制度的资金来源是税收或者保险费。以保险费方式筹资时，由于保险费通常由企业和受雇方负担，不用担心公共部门过渡膨胀，而用税收方式筹资时，就有政府活动过大的可能。养老保险的作用也根据筹资方式的不同而有所不同。用保险费筹资时具有应对长寿风险的保险功能和强制储蓄的功能，用税收筹资时具有收入再分配功能²。

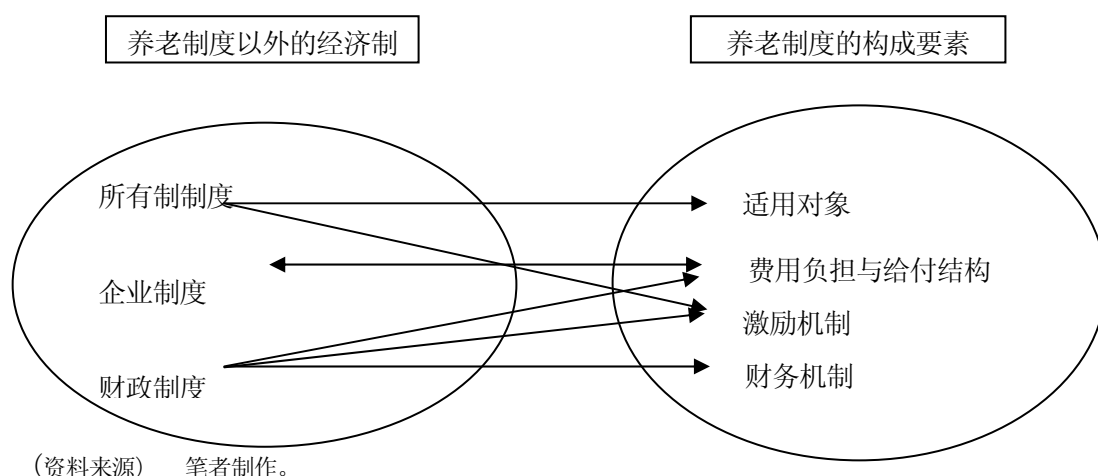
另一方面，计划经济时代的中国，所有制以国有或公有制为主，资源配置机制采用了与所有制相适应的计划分配。在计划分配这样一种资源配置机制下，劳动的供给，工资，生产以及投资等都不是通过企业和家庭部门的相互作用来决定的，而是通过各种制度规定来实现的。其

² 不过，用保险费筹资时也可以通过调整保险费率和养老金发放标准来实现收入再分配。

中“统收统支”的财政制度，“统包统配”的劳动人事制度，“等级工资制”的工资制度在资源配置中起了关键性作用。在这样的资源配置机制下，个人没有选择职业的自由，企业没有决定生产和投资的自主权，政府、企业和家庭三者不是市场经济下的公共部门对私人部门的横向对等关系，而是纵向的支配关系。政府计划和控制资源分配，政府的资源配置功能涉及经济的全部领域。因此，在这种机制下养老制度只是作为计划性的资源配置体系中的一环在起作用，自然没有市场经济下具有的独立的保险，强制储蓄以及收入再分配功能。而一旦经济体制从计划经济向市场经济转型，养老制度的地位及其作用也就被迫要作相应的调整，制度会发生较大变化，也就是说养老制度的地位和作用将从图1的下半部分向上半部分转移。

为了更加清晰地考察这种变化过程，本文构建了一个更加具体的框架来分析养老制度和其它经济制度之间的相互关系。图2是根据Aoki (2001)提出的制度互补概念³考察养老制度的各个构成要素与其他经济制度相互关系的概念图。左边是养老制度以外的主要的经济制度，这里我们选取了与养老制度有直接关联的所有制制度，企业制度和财政制度。右边是养老制度的主要构成要素，选取了与养老财务收支关系密切的四大要素：即适用对象，费用负担与给付结构，激励机制，财务机制（融资方式）。箭头表示养老保险制度的存在方式基本受制于左边的所有制制度，企业制度，财政制度，养老制度的变化过程可以看作是为了适应左边外生条件的变化而做出的调整过程。具体地讲，所有制制度是决定适用对象和激励机制的重要因素，财政制度则既决定养老制度的缴费与给付结构和融资方式，又对制度的激励机制产生重大影响。企业制度作用于养老制度，同时也反过来受养老制度的影响。由于篇幅所限，本文省略了企业制度方面的分析，而主要通过阐明养老制度与所有制制度，养老制度与财政制度之间存在的相互关联，以及各种制度对经济主体产生的激励效果来分析养老制度的结构性问题，

图2 围绕公共养老制度的制度互补关系



³ 指经济体制内部若干制度间存在的相互关联。现实经济中存在的若干制度间，经常可以发现有这样一种关系存在，即由于某一制度的存在及其作用，另外一种制度变得更加稳固了。像这样在同一经济社会中，某一制度的存在成为另一种制度存在的事由时，这两者就称为具有制度互补关系。（青木和奥野，1996）

三、计划经济体制下的养老制度与其他经济制度的互补关系

中国企业职工养老保险制度始建于 1951 年,当时不是作为一项单独的保险制度制订的,而是作为 1951 年 2 月 26 日公布的《中华人民共和国劳动保险条例》(以下简称《劳保条例》)中的一项内容,与医疗,工伤,生育等企业职工劳动保险制度一起确立的。1958 年企业职工的养老制度与机关事业单位职工的退休制度合并,1978 年时再度分开。企业职工养老金的资金来源在文化大革命以前是企业缴纳的劳动保险基金,文化大革命以后改由企业营业外支出⁴。下面我们根据图 2 的框架来具体看看计划经济体制下,养老保险制度与其它经济制度的互补关系是怎样的。

(一) 养老制度与所有制制度的关系

1951 年的《劳动条例》规定该条例适用于有职工 100 人以上的国营,公私合营,私营及合作社经营的工厂(企业),航运,邮电,铁路系统各企业单位和附属单位,职工少于 100 人的单位参照该条例以集体签订合同的方式来确定有关劳动保险待遇。当时新中国刚刚成立不久,国营,公私合营,私营等多种所有制经济并存。1952 年的国民收入中的国有经济,集体所有制经济及其他所有制经济的占比分别为 19.1%, 1.5%, 79.4% (高尚全和王梦奎, 禾村, 1993)。《劳保条例》不以所有制性质而以企业人数为出发点制定适用对象是适应当时的经济状况的。

不过,从 1953 年开始大力推行公有化,对非国有部门实行社会主义改造,国有经济及集体所有制经济渐渐成为了中国经济的主要构成成分。到 1956 年年底全国 8.8 万家私营工业企业中 98.7% 都国有化,几乎不存在承认私有权的企业了。国民收入中的国有经济,集体所有制经济及其他所有制经济的占比分别变化为 33%, 56%, 11%。同时 1958 年年末的中共八届六中全会规定要在“十五年,二十年或者更多一些的时间”内实现使国有经济成为唯一的经济成分的目标(吴敬琏, 2004),认为社会主义经济制度的建设目标是实现单一的全民所有制,其他多种经济成分只是过渡性的,即将消失。在这样的认识下,1958 年国务院颁布的《关于工人,职员退休处理的暂行规定》就把适用对象限定在全民所有制职工,而将其他经济成分职工排除在外了。当然,计划经济时期在国有经济部门就业的职工占了城市就业人口的绝大多数,对适用对象的限定并没有影响养老制度的覆盖范围。可见计划经济时期所有制制度直接影响到养老制度适用对象的确定,同时两种制度之间是相互协调的,具有互补关系。

(二) 养老制度与财政制度的关系

市场经济体制下,维持公共养老制度运转的资金主要来源于保险费或者税收。保险费按工

⁴ 对制度变迁过程更详细的描述可参阅陈佳贵等编(2001),郑功成(2002),何立新(2004)等。

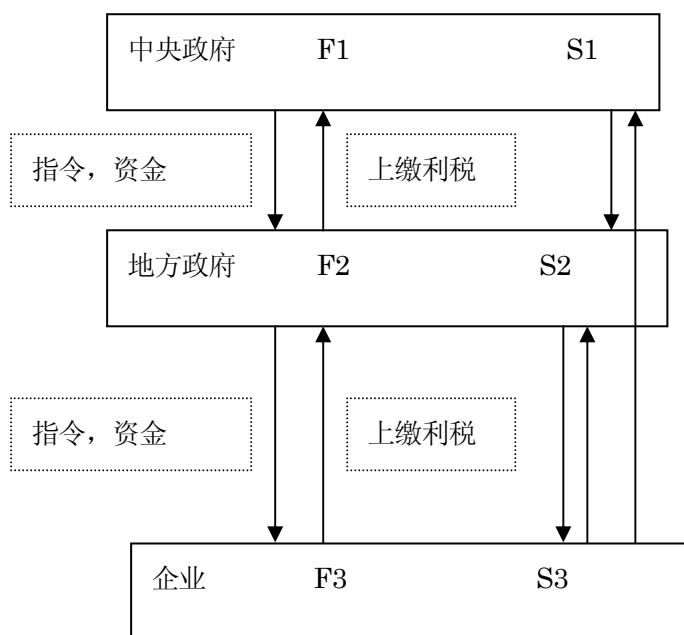
资的一定比例征收，很多国家都是劳资各承担保险费的一半，养老保险基金全国统筹调剂。那么，我国计划经济时期的养老制度是如何筹资的呢？

前面已经提到过，我国最初的养老保险制度是与医疗，工伤等劳动保险一起实施管理的。1969 年以前，制度的资金来源于劳动保险基金，基金按职工工资总额的 3%提取，全部由企业负担，个人不负担。劳动保险基金的 70%由基层工会管理，用于支付各种劳保费用；30%上缴上级工会用于统筹调剂。基层工会将每年支付劳保费用后的余额上缴上级工会，而当基层工会的基金不足时则可向上级工会申请调剂解决。文化大革命后各级工会组织遭到破坏，原来的全国统筹调剂的方式难以运行。1969 年财政部颁布了《关于国营企业财务工作中几项制度的改革意见》（以下简称《1969 年意见》），规定停止提取劳动保险金，原由劳动保险基金支付的退休金等劳动保险费用，一律改在企业营业外列支。养老金给付方面实行待遇确定型方式，凡制度适用的职工在退休时根据工龄的长短领取标准工资的 50-70%。从上可知，我国的养老制度在 1969 年前是以保险基金为资金来源，费用完全由企业方负担，并实行全国范围的基金筹集和调剂。1969 年以后这种全国范围的基金筹集和调剂方式变为单个企业的养老费用筹集了。为此，许多学者都认为《1969 年意见》极大地改变了我国养老制度的社会保险性质，使其变成了企业保险。但是，如果从本文给出的框架出发去考察，则会发现 1969 年以后我国养老制度的根本性质并没有改变。因为企业与政府间存在的“统收统支”的财政关系并没有改变。

“统收统支”是指所有利税首先集中到中央，之后再分配到地方的财政体制。这一体制通过 1950 年政务院公布的《关于统一国家财政经济工作的决定》建立，除 1958 年“体制下放”等少数时期外，始终保持了高度集中。在“统收统支”的财政体制下，除若干小的税种外，全部税收都归中央政府调度使用。政府支出也按中央规定的人员编制定额和供给标准开支，财政不仅包括生产领域外的分配关系，而且包括生产领域内的分配关系，形成了一个包括国家预算，银行信贷和企业财务在内的财政体系（吴敬琏，2004）。各级政府作为全民的代表，计划管理企业生产，制定企业的会计标准；企业将几乎全部收入上缴给财政，同时通过财政支出得到设备投资资金，流动资金的供应。可以说计划经济下的财政制度具有的最大特点就是公共财政与企业财务合二为一。在这种财政体制下，企业没有追求利润的动机，由企业负担的劳动保险金实质上变成了一种公共财政支出。因此，表面上看 1969 年以前我国的养老制度，资金来源是企业缴纳的劳动保险基金，实行保险基金的全国调剂，但实质上是一种用税收作为资金来源，并实行各级政府间以及政府和企业间的财政调剂的制度。

我们可以通过图 3 来说明这一点。为简单化，假设政府间以及政府企业间的资金往来有两大渠道，F 渠道代表除劳动保险金以外的财政收支往来，S 渠道代表劳动保险金的收支往来。

图 3 政府与企业间的“统收统支”的财政关系



(资料来源) 笔者制作。

在 S 渠道中, 企业首先提取职工工资总额的 3% 作为劳动保险金, 其中 30% 上缴全国总工会, 形成全国范围的劳动保险基金 S1。企业用剩余的 70% 的劳动保险金支付本企业的养老, 医疗等劳动保险费。尚有结余的, 上缴给省工会, 形成省级范围的劳动保险基金 S2。相反, 如果不够支付时, 则由 S2 补助, S2 也不足时, 则由 S1 补助。而在 F 渠道, 企业根据政府制定的企业会计标准核算后将利税上缴地方政府 F2 或中央政府 F1, 同样的, 地方政府也根据中央政府制定的收支项目核算后将剩余上解中央政府 F1。中央政府则根据制定的支出方法和供给标准支出, 向地方政府或直属企业提供所需资金。由于企业的财务也被纳入了国家财政预算, 企业支付给职工的工资, 养老金, 医疗费以及其他福利等费用在利润上缴前扣除, 所以企业提取劳动保险金形成的 S2 和 S3, 可以看作是 F3 向 F2 和 F1 上缴的一种特别利税; 另一方面, 当企业劳动保险金不够支出时, S1 向 S2, S2 向 S3 提供的劳动保险金补助, 也可以看作是 F1 向 F2, 或者 F2 向 F3 提供的一种特别资金。由此可见, 我国 1969 年以前实行的劳动保险基金全国统筹调剂方式, 实际上并不同于市场经济下的保险基金方式, 而是相当于一种特定目的税方式。只是由于“统收统支”制度下, 企业财务是以财政最低层次的形式存在, 养老保险不仅在收入上未纳入税收体系, 而且在支出上也未在预算中得到单独的, 全面的反映 (宋晓梧和韩大卫, 2001)。

《1969 意见》年以后, 企业养老金改在营业外列支, 表面上养老支出完全由各个企业自理, 养老制度不再具有社会统筹调剂的性质。但是, 从图 3 我们可以知道, 在计划经济体制下, 养老保险的统筹调剂本质上是中央政府与地方政府, 以及政府与企业之间的一种用于养老保险的

专用财政调剂，只要企业与政府的“统收统支”关系存在，养老保险的社会统筹和调剂的本质就没有改变，《1969 意见》只是切断了原来的专用财政调剂渠道，使围绕养老保险的统筹调剂不仅与企业同政府间的财政调剂，而且与政府间的财政调剂交错在一起，变得困难起来。这种格局下存在着两大隐患，1，当实行财政分权，中央政府与地方政府的“统收统支”关系弱化，中央财政对地方财政的控制减弱时，全国范围的养老金调剂就难以实现，地区间的养老负担的差异就会浮出水面。2，当企业与政府间的“统收统支”关系解体，企业财务与公共财政分离时，形式上的养老负担就变成企业实质上的负担，影响企业经营，企业间的养老负担的差异也会显现出来。

综上所述，通过本文提供的框架来观察时，我们发现计划经济体制下，由于有追求全民公有的所有制制度和“统收统支”的财政制度的存在和作用，使养老保险制度的适用对象可以局限于“全民所有制职工”，并以企业为养老核算单位来管理运营。同时，我们看出 1969 年以前的养老制度表面上是以保险基金为资金来源，并实行全国统筹调剂，但本质上相当于市场经济体制下的一种用税收作为资金来源，并实行各级政府间以及政府和企业间的财政调剂的制度。养老保险制度能否发挥社会保障的作用，关键取决于“统收统支”的财政制度是否维系下去。到 1978 年经济体制改革前，我国的财政体制基本保持了高度集中的“统收统支”方式，养老制度的实施方面也没有遇到大的困难。

四、体制转型与养老制度的结构性变化

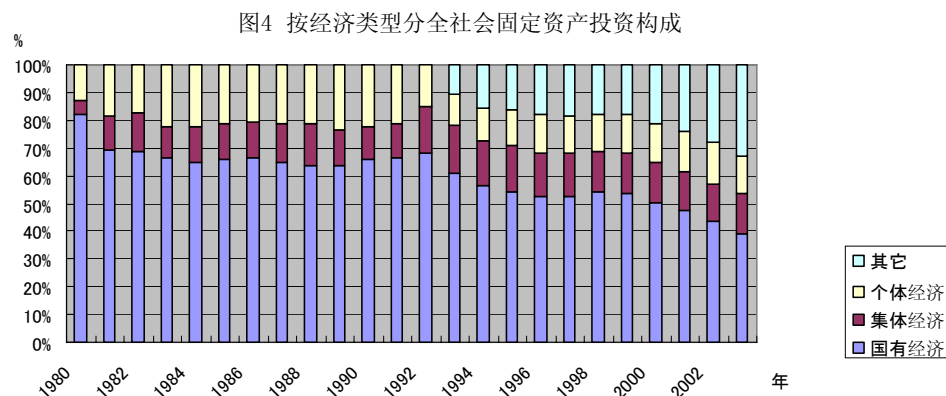
1978 年 12 月中共十一届三中全会召开，我国开始走上改革开放的道路，在原有的计划经济框架中引入市场机制；1993 年 11 月中共十四届三中全会召开，审议并通过了《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》，明确了建立社会主义市场经济体制的目标，资源配置方式从以计划为主转向以市场为主。随着经济体制的转型，原来的所有制制度，财政制度等经济制度朝着市场化的方向发生了巨大变化，这也意味着原有养老制度赖以生存的外部条件有所改变，养老制度也需要做相应的变革。也就是说养老制度在整个经济体系中所处的位置需要从前面图 1 的下方向上方转型。从对图 1 的阐述中我们已经知道，市场经济下的公共养老保险制度是公共部门提供的一种社会保险制度，制度的资金来源是税收或者保险费。用保险费筹资时具有应对长寿风险的保险功能和强制储蓄的功能，用税收筹资时具有收入再分配功能。同时从第三节分析中我们知道，计划经济时期的养老制度的融资和管理，依附于“统收统支”的财政制度等其他经济制度，不具备独立的保险功能以及强制储蓄和收入分配功能，筹资方式实质上相当于市场经济下的一种特定目的税方式。因此，在向适应市场经济体制的养老制度转

型时,需要整理和回答以下几个问题 1,旧制度承诺的养老金给付有多少,即特定目的税方式下的养老债务有多少? 2,怎样筹资兑现旧制度的养老承诺? 3,转型后的养老制度如何定位,即是以保险功能和强制储蓄功能为主,还是以收入再分配功能为主? 如果以前者为主,则资金来源应主要来自劳动者及其雇用方缴纳的保险费;如果以后者为主,则资金来源应以税收为宜。在下面这一小节里,我们首先考察围绕养老制度的外部条件都发生了怎样的转变,之后回顾养老制度的改革进程,考察养老保险改革是否回答了以上几个问题,分析养老制度的结构变化以及存在的问题。

(一)非国有经济的增长及其对养老制度的影响

改革开放后,私营企业,三资企业等非国有经济迅速发展起来。图4例出了1980年到2003年的按经济类型分类的固定资产投资构成情况。从图4可以看到,1980年时非国有经济的固定资产投资在当年固定资产投资总额中的占比不到20%,而1993年时迅速上升到近40%,2003年超过了60%。

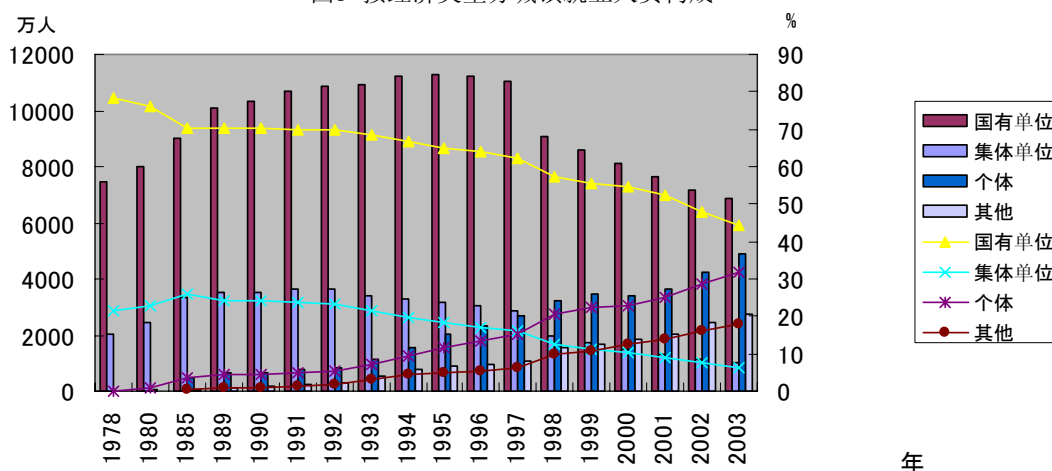
另一方面,在创造就业机会方面,非国有经济的作用日渐重要。图5可以证明这一点。国有单位就业人员在1995年达到峰值为11261万人,而在全部城镇就业人员中的占比1978年以后一直呈现下降趋势,2003年时占比仅为41%。而个体和其他经济单位就业人员的占比持续上升,这两部门的就业人员的占比从1993年10%左右快速上升到2003年的近50%。



注：构成比以当年固定资产投资合计为100计算。

资料来源：《中国统计年鉴》2000，2004。

图5 按经济类型分城镇就业人员构成



注：棒状图看左边刻度，曲线图看右边刻度。

资料来源：《中国统计年鉴》2004。

上面这种经济类型所有性质的变化，给养老制度的影响主要有以下两方面。1，对养老制度适用对象的影响。从前面的分析中我们已经知道，计划经济时期虽然将养老制度的适用对象限定在国有单位就业人员，但当时非国有经济很少，这种制度规定并没有影响制度的覆盖率，养老制度几乎覆盖全体城镇职工。但随着经济体制的转型，在非国有经济就业的人员越来越多，按原有制度规定他们将不被养老制度覆盖。这不利于不同经济类型间劳动力的流动，对形成全国统一的劳动力市场产生负面影响。2，对养老保险抚养率（养老金领取人数与养老保险在职职工人数的比例）的影响。图5显示国有单位就业人员占城镇全部就业人员的比例1978年为78.3%，1996年为64.1%，2003年为44.2%，一路走低。这种就业结构的急剧变化，削弱了以国有单位就业人员为覆盖对象的养老制度的根基，使养老制度的人口结构比城镇人口结构更早老龄化，有可能在整体人口结构老龄化之前就带来养老制度的财政危机。

（二）财政制度的“统收统支”结构的崩溃及其影响

1979年以后，中国政府实施了“分灶吃饭”，“财政大包干”，“利改税”，“拨改贷”，“分税制”等财政及企业制度方面的改革措施⁵，中央政府和地方政府以及政府与企业间的财政关系都发生了根本性变化。

1. 政府间“统收统支”结构的解体

1980年中央政府和地方政府开始实行“分灶吃饭”，即在中央和地方之间按预先规定的办

⁵ 关于财政体制和企业制度改革的具体内容，参见吴敬琏（2004）第4，7章。

法分配收入的财政管理体制。1988 年实行的“财政大包干”是“分灶吃饭”的继续和发展，包干办法有“收入递增包干”，“总额分成”等 6 种方法。在这种财政体制下，地方政府只要向中央政府缴纳了承包的税负后，就可自由支配剩下的财政收入，地方政府有滞留财政收入的动机，致使中央财政收入从 1985 年到实行“分税制”前的 1993 年之间持续下降，财政支出也逐年下降（见表 1）。在上世纪六七十年代时，由于有地方向中央的财政收入上解，中央政府能够以 10-30% 的财政收入支撑 40-60% 的支出，并实行地区间的财政调节。但财政包干制的实施动摇了中央和地方政府间的“统收统支”关系，中央政府在国家预算中的比重在收入和支出两方面都下降，中央政府的财政转移支付能力大大削弱。1994 年实施的“分税制”虽然增加了中央政府的财力，形成了中央和地方的纵向财力分配机制，但为了改革顺利实施而引入的“税收返还”的做法，使中央的一部分收入又返还给富裕的地方政府，中央财政没有足够的财力用于转移支付，缩小地区间的财力差距。

这种政府间财政关系的变化给养老制度会带来什么影响呢？前面我们分析过《1969 意见》切断了包括养老保险在内的劳动保险的专用财政调剂渠道，使围绕养老保险的统筹调剂依赖于企业同政府间的财政调剂，以及政府间的财政调剂。1979 年开始的一系列财政制度方面的改革措施，使中央政府与地方政府的“统收统支”关系弱化，中央财政对地方财政的控制减弱，可用于转移支付的财力有限，必然使全国范围的养老金调剂变得困难，地区间的养老负担的差异就会浮出水面，矛盾显现。

表 1 中央财政和地方财政占国家预算的百分比

年份	财政收入		财政支出	
	中央	地方	中央	地方
1961	21.5	78.5	45	55
1965	33	67	61.8	38.2
1969	32.5	67.5	60.7	39.3
1971	16	84	59.5	40.5
1975	11.8	88.2	49.9	50.1
1978	15.5	84.5	47.4	52.6
1980	24.5	75.5	54.3	45.7
1981	26.5	73.5	55	45
1982	28.6	71.4	53	47
1983	35.8	64.2	53.9	46.1
1984	40.5	59.5	52.5	47.5
1985	38.4	61.6	39.7	60.3
1986	36.7	63.3	37.9	62.1
1987	33.5	66.5	37.4	62.6
1988	32.9	67.1	33.9	66.1
1989	30.9	69.1	31.5	68.5
1990	33.8	66.2	32.6	67.4
1991	29.8	70.2	32.2	67.8
1992	28.1	71.9	31.3	68.7
1993	22	78	28.3	71.7
1994	55.7	44.3	30.3	69.7
1995	52.2	47.8	29.2	70.8
1996	49.4	50.6	27.1	72.9
1997	48.9	51.1	27.4	72.6
1998	49.5	50.5	28.9	71.1
1999	51.5	48.9	31.5	68.5
2000	52.2	47.8	34.7	65.3
2001	52.4	47.6	30.5	69.5
2002	55	45	30.7	69.3
2003	54.6	45.4	30.1	69.9

资料来源：《中国统计年鉴》2000，2004。

2. 企业与政府间“统收统支”关系的解体

另一方面，企业和政府间存在的“统收统支”关系也由于 1979 年后对国有企业实行的“扩权让利”，“利改税”，“拨改贷”等改革措施而发生根本性变化。改革后，国有企业保留其利润的一定部分自主支配，不必像改革前那样全部上缴财政，1994 年税收制度改革之后，国有企业除按统一的税率上缴企业所得税外，基本上不再向财政上缴利润。同时，原来由财政无偿提供给企业的资金也改由银行贷款。这样，计划经济时期存在的公共财政与企业财务合二为一的结构开始解体，企业不需要上缴全部利润，但同时生产需要的流动资金，投资资金等则需要自筹。

计划经济时期，财政制度与养老制度的关系是互补的，企业与政府间存在财务上的“统收统支”关系，企业负担养老医疗等劳动保险费用而相应地减少财政上缴，因而只是形式上的负担，不会对企业的经营造成压力，养老保险以单个的企业为实施单位也不影响制度的管理运营。但随着企业财务与公共财政的分离，养老保险费用成了企业真正的成本，影响企业的生产经营。这样，财政制度和养老制度之间的互补关系消失，新老国有企业间，国有企业与没有养老负担

的企业间的养老负担差距就显露出来。

综上所述,当财政制度与养老制度之间存在互补关系时,即使养老制度由企业实施管理,即使存在养老负担的地区间和企业间的差异,也可以经由国家财政的转移支付得到调整,不会引发问题。但一旦财政制度与养老制度之间的互补关系不复存在,养老保险负担与待遇的各种差异就会明显化,引发矛盾冲突。

(三) 养老保险制度的结构性变化

经济体制转型带来的财政制度等外部条件的变化使原来的养老制度失去了存在的基础,养老制度不得不做相应的变革。正如前面讲到的,在向适应市场经济体制的养老制度转型时,需要整理和回答以下几个关键问题:“旧制度承诺的养老金给付有多少?怎样筹资兑现旧制度的养老承诺?转型后的养老制度如何定位,是以保险功能和强制储蓄功能为主,还是以收入再分配功能为主?资金来源以保险费为主还是以税收为主?”。下面我们简要回顾养老改革的过程,并通过描述养老制度在负担和给付结构方面的变化考察养老改革是否解决了那些关键问题,分析改革后的养老制度中存在的结构性问题。

1. 改革背景和过程

随着经济体制改革的实施与推进,养老制度与其他经济制度的互补关系消失,养老保险负担与待遇方面的差别形成并扩大。这种差别一方面表现为因企业职工年龄结构带来的养老费用负担的不同,一方面表现为因企业经济效益带来的养老待遇的不同。纺织,粮食等老行业企业的养老费用占到工资总额的 50%以上,甚至超过工资总额,负担沉重。而电子,仪表等企业的养老费用不足工资总额的 5%,有的企业还没有退休职工,负担很轻。在亏损或微利企业,由于没有资金来源,以至于企业不得不减发,停发退休金。在盈利企业,职工的各项劳动保险待遇都有保障。这种差别不但损害了退休职工的利益,也引起了企业内代际间的摩擦。比如,广东东莞就发生过在职职工由于不堪过重的退休费用负担而罢工的事件(朱家甄和張塞,1995)。

如果中央财政有充足的财力进行转移支付,则可以建立如图 3 的 S 那样的专用渠道来进行全国统筹调剂,缩小养老保险负担和待遇的差距。但从各年《中国统计年鉴》的统计中可知 1979 年至 2003 年的 25 年间,除 1981 年和 1985 年外,其余年份国家财政都是赤字,90 年代初期,中央政府支出将近一半要靠举债来维持。在不能指望财政来解决养老保险费用的背景下,一些地区开始了养老保险改革的试点。

1982 年江苏泰州市和广东江门市,东莞市开始养老保险费用实行社会统筹的试点。1984 年以后在劳动部的推动下养老保险费用的社会统筹开始向全国范围推广。1986 年国务院颁发《国营企业实行劳动合同制暂行规定》,提出给劳动合同制工人建立“退休养老基金账户”,规定养老基金来源由企业和劳动合同制工人缴纳。

1991年6月26日国务院颁布《关于企业职工养老保险制度改革的决定》(以下简称《1991年决定》),开始对城镇企业职工推行养老保险费用的社会统筹,同时明确规定职工个人也需要缴纳养老保险费。这一规定改变了原有养老制度的费用负担结构,结束了计划经济时期企业职工个人不负担任何养老保险费用的历史,

1995年3月1日国务院发出了《关于深化企业职工养老保险制度改革的通知》(以下简称《1995年通知》),通知规定:基本养老保险费用由企业和个人共同负担,实行社会统筹与个人账户相结合。同时作为附件公布了社会统筹与个人账户相结合的两种实施办法,由各地选择执行。这次改革将现收现付和基金积累两种不同的养老保险融资方式结合起来,是我国养老保险制度融资方式的一次重大变革。

1997年7月16日国务院颁发《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《1997年决定》),在各地原有方案的基础上提出了全国统一的实施办法并要求各地贯彻落实,统一了社会统筹与个人账户相结合的方式。同时,在养老金待遇方面对不同的人群采取了不同的计发办法。《1997年决定》实施前已经退休的职工(俗称老人),仍按国家原来的规定计发养老金,即根据工龄的长短,发给本人退休时标准工资的60%-90%,同时执行养老金调整办法。《1997年决定》实施后退休的职工(俗称新人),养老金由基础养老金和个人账户养老金组成。基础养老金月标准为各地上年度职工月平均工资的20%,个人账户养老金月标准为本人储蓄额除以120。《1997年决定》实施前参加工作,实施后退休的职工(俗称中人),养老金由三部分组成,即在发给基础养老金和个人账户养老金的基础上再发给过渡性养老金。表2整理了《1997年决定》下企业职工养老保险制度的费用负担和给付结构的主要内容。

表2 《1997年决定》改革后的费用负担与给付结构

项目	老人	新人	中人
保险费负担	无	企业缴纳工资总额的20%, 个人缴纳本人缴费工资的4%,1998年起每两年提高1个百分点,最终达到8%。	同新人
给付(月标准)	按国家原来的规定发给养老金,并执行养老金调整办法。	基础养老金(各地上年度职工月平均工资的20%) + 个人账户养老金(本人个人账户储蓄额除以120)	基础养老金(同新人) + 个人账户养老金(同新人) + 过渡性养老金(指数化月平均工资×系数×未建立个人账户的年限)

资料来源:国务院1997年26号文件(出自《劳动和社会保障政策法规 养老保险专辑》2000年)。

2005 年 12 月 3 日国务院颁布了《关于完善企业职工基本养老保险制度的决定》(以下简称《2005 年决定》),坚持了社会统筹与个人账户相结合的融资方式,改革了养老金的计发办法,即老人养老金和中人的过渡性养老金不变,新人和中人的基础养老金和个人账户养老金作了调整。

从以上的改革进程可以看出,我国企业职工养老保险制度为适应经济体制转型而发生的转变主要是通过 1991 年,1995 年和 1997 年三次改革实现的。因为这三次改革使原来的养老保险制度在费用负担与给付结构,融资方式方面发生了根本性变化,从而也改变了制度的激励机制。另外,这几次改革对养老保险制度的适用对象也作了调整,规定城镇各类企业职工,个体工商户和灵活就业人员都要参加企业职工基本养老保险。但由于新制度存在着下面将要分析的结构性问题,养老保险的覆盖面一直难以扩大。

2. 主要的结构性变化及存在的问题

改革前的养老制度个人不缴纳保险费,没有任何费用负担,资金来源初期是企业缴纳的劳动保险基金,并实行劳动保险基金全国统筹调剂,文化大革命后是营业外支出。但通过前面提供的框架分析,在计划经济下,政府的资源配置功能涉及经济的全部领域,企业财务与国家财政合二为一,改革前的养老保险基金的社会统筹方式并不同于市场经济下的保险基金统筹方式,而是相当于市场经济下的特定目的税方式。那么通过上个世纪 90 年代的几次改革,养老保险制度的费用负担与给付结构以及融资方式发生了怎样的变化呢?几次改革给养老保险制度带来的变化可以归纳如下:

首先,费用负担方面,除企业外个人也需要交纳保险费。其次,资金来源在制度设计上完全来自参保企业和职工缴纳的保险费,不再有税收的支持。也就是说资金筹集方式由原来实质上的特定目的税方式朝着真正的保险基金统筹方式转变,图 1 和图 3 中的政府与企业间的纵向的资金流动中断,养老基金全部来自加入新制度的企业和个人缴纳的保险费。再次,财务机制(融资方式)方面除了现收现付方制的社会统筹外,还引入了基金积累制的个人账户,即融资方式由完全的现收现付向部分积累制转变。第四,养老待遇(给付)方面,根据养老改革时的就业状态对不同的人群采用了不同的计发方式。

从上面的归纳中我们不难发现,为适应经济体制转型,我国的养老保险改革试图进行两种转变,一是统筹方式从特定目的税方式向真正的保险基金统筹方式转变,二是融资方式由完全的现收现付向部分积累制转变,可以说改革是以非常激进的方式进行的。也许正因为改革是激进式的,在实际的改革过程中对第一种转变并没有清楚的认识,以致对实现这两种转变需要解决的几大关键问题在改革方案中都没有得到反映,引发了养老制度在结构上的一些偏差。

老人的养老金以及中人的过渡性养老金属于改革前的养老制度承诺的养老债务,按原来的

资金来源这笔养老债务应该通过财政税收解决，但在新制度的设计中并没有为偿还这笔债务准备专门的资金来源，而是期望通过提高新制度下的保险费率的方式逐步将其消化。这样一来，新制度的参保者需要缴纳的保险费实际上包括了两部分，一部分是为平衡新制度下的养老保险收支需要征收的保险费，另一部分是为消化旧制度下的养老债务需要征收的保险费。也就是说新制度的参保人承担着双重的保险费。

在市场经济国家，一般在融资方式由现收现付向积累制转型时，现收现付制下隐藏在代际转移支付背后的隐性债务显性化，需要筹资处理显性化了了的隐性债务，产生所谓的转轨成本问题（在日本等国家的研究中称为双重负担问题）。但中国的情况更为复杂。现有的多数研究由于都只注意到了上面提到的第二种转型而忽略了第一种转型，所以也都认为中国的转轨成本是由于养老制度的融资方式从现收现付制向部分积累制转型引起的。但笔者在这里特别要强调的是，中国是经济转型国家，即使没有第二种转型，也就是说即使没有养老制度融资方式的转变，只要资金来源由计划经济时代的实质上的税收转向保险费，就同样存在如何处理计划经济时代承诺的养老债务的问题，即转轨成本问题。现实中，政策决策层没有意识到中国的养老保险改革有第一种转型的存在，没有分步走而是采取了激进改革的方式，试图一步过渡到部分积累制。其结果必然是新制度下的参保者需要背负沉重的保险费负担。目前城镇基本养老保险企业职工的缴费率为 28%，城镇个体工商户和灵活就业人员的缴费率为当地上年度在岗职工平均工资的 20%。这一费率高于美国(12.4%)，瑞典(18.5%)，日本(14.28%) 韩国(9%) 智利(13%)，波兰(19.52%) 等发达及发展中国家。而养老待遇方面，从表 2 可以推测新人的养老待遇有所下降，他们一生从养老保险制度获得的纯受益将可能为负，即一生缴纳的保险费大于一生领取的养老金。何立新（2007）根据微观数据估算了《1997 年决定》和《2005 年决定》下各代人的终生纯受益，证实了这一推测。可见，如果不将计划经济时代承诺的养老债务的偿还责任从新制度中剥离开来，必然造成新制度下参保者的保险费负担过重，使费用负担和给付结构失衡，挫伤人们参保缴费的积极性。

五、主要结论及政策建议

本文根据比较制度分析的思路，构建了一个分析经济体制转型时期的养老保险制度转型问题的框架。借助这一框架本文重新梳理了中国养老保险制度的变迁及存在的问题，并从中得到一些有意义的政策含义，具体可概括如下：

第一，一般都认为计划经济时期的养老保险制度是企业保险式的现收现付制，改革是将其转变为社会统筹与个人账户相结合的部分积累制。但如果从本文的分析框架看，改革前的养老保险制度

由于与财政制度，企业制度等其他经济制度存在互补关系，实质上相当于市场经济体制下的以特定目的税为资金来源的现收现付制，虽然以企业为单位管理实施，也可通过企业与政府的财政调剂消化地区间企业间的差距，实现全国统筹，发挥社会保障功能。可以说当时的养老制度是财源统一但分散管理式的财源与实施分离的结构，企业代替公共部门发挥了社会保障的社会职能。

第二，随着经济体制的转型，计划经济时期在资源配置中起了关键性作用的“统收统支”的财政制度，“统包统配”的劳动人事制度等都发生变化，需要重建官民之间的责任分担体系。企业财务与国家财政的分离，使原来财源统一但分散管理的养老制度的结构演变成财源不统一，管理也分散的结构。这样的结构下必然使地区间，企业间的养老负担和待遇的差距显性化，引发矛盾冲突。但上个世纪 80 年代实施的财政体制改革使中央政府的财力急剧下降，中央政府无力缩小养老保险方面的不平衡，在这种历史背景下，一些地区开始尝试养老费用的社会统筹，这可以看作是小范围的财源统一。但这里的资金来源是企业和个人缴纳的保险费，而不是特定目的税，无形中等于是把原来公共部门承担的支付责任转移到了民间部门。

1991 年国家出面推行的养老保险制度改革，在制度设计上没有考虑以税收作为资金来源，而是将企业和个人缴纳的保险费作为固定的筹资渠道。这一制度变迁相当于在市场经济条件下将养老保险制度由原来的特定目的税方式的现收现付制转向保险基金统筹方式的现收现付制。如果不把原制度承诺的养老债务从新制度中分离出来，其结果就是原来由公共部门承担的养老债务转移给了民间部门，必然加重民间部门的负担，具体表现在养老制度上就是需要提高保险费率才能维持养老保险收支平衡，这就可能使新制度下的参保者缴费大于给付，无法平衡在养老制度中的利益。由此可见，现行城镇企业职工基本养老保险制度中存在的负担与给付失衡的结构性问题，即使没有 1995 年和 1997 年的改革，没有建立个人账户向部分积累制转型的改革措施，也同样存在。造成这种结构性问题的根本原因是在 1991 年养老制度最初的改革中没有认定和分离原来特定目的税方式下承诺的养老债务，更没有设计专门的资金渠道来偿还。可以说新制度费率偏高，缺乏参保缴费的激励机制，覆盖面难以扩大，很多地区养老保险收不抵支的局面，是制度中存在的这种结构性问题的直接反映。

尽管制度设计上没有用财政资金偿还过去养老债务的明文规定，但实际上在过去的数年里，中央财政不得不以每年数百亿的预算资金为养老保险收支有缺口的地区买单。现在国家财政收入增加了，正是清理历史遗留问题解决养老保险制度结构性偏差的大好时机。建议重建财政制度与养老制度的互补关系，把暗补变成制度化的明补，把老人养老金的支付义务从新制度中彻底分离出来，另外建立保险费以外的全国统一的资金筹措机制。2000 年成立的全国社会保障基金到 2006 年底已积累了 2827.69 亿元的资产，其主要资金来源是中央财政预算拨款和国有股

减持或转持，如果能考虑把全国社会保障基金作为供款渠道之一，也许可以加快制度化地解决老人养老金给付的资金来源，调整养老保障制度中负担与给付失衡的结构性偏差的进程。

把计划经济时期特定目的税方式下承诺的养老债务即老人和中人的过渡性养老金给付的资金来源解决后，可以根据人口结构变化以及城市化进程和经济增长的状况，以包括农民工在内的所有城市就业人员为覆盖对象，重新设计给付水平与保费负担能力相匹配的新的基本养老保险制度，这样可降低现行制度的缴费率，平衡养老制度中各代人的利益，使新制度既有财务上的可持续性又具有激励机制。这样的新制度是在消化了养老保险的历史负担的地区差距后建立的，各地区的起点一致，因而也更容易建立全国统筹的保险基金，实现养老保险的跨地区转续，有助于形成统一的劳动力市场。当然，缴费率和养老金给付水平具体如何设计，需要根据具体的基础数据进行科学严密的估算来确定。另外，个人账户部分是纳入国家强制加入的养老保险计划还是作为自愿选择的补充养老保险计划，也需要根据养老保险制度的功能定位来确定。限于篇幅，本文对养老保险制度的管理方式等问题也没做讨论。作者将在以后对以上这些问题另做研究分析。

计划经济时期由于金融从属于财政，整个资金循环系统中财政起了决定性作用，在考察养老制度与其他经济制度的互补关系时不用单独考虑金融制度，但随着经济体制向市场经济转型，金融体系从财政中分离出来，发挥着越来越重要的作用，加之中国的养老保险建立了个人账户进行基金积累，个人账户基金以及全国社会保障基金的运营都与金融市场密切相关。如何在养老保险制度与金融制度之间建立互补关系将是今后重要的研究课题。

本文的分析框架是立足于经济体制转型而构建的，所以也可以应用到对其他经济转型国家的养老保险问题的分析中。应用该框架与其他经济转型国家的养老保险改革做比较分析将是笔者的后续工作之一。

参考文献

1. 陈佳贵、吕政，王延忠编：《中国社会保障发展报告》，社会科学文献出版社 2001 年。
2. 高尚全、王梦奎、禾村：《中国经济改革开放大事典》，北京工业大学出版社 1993 年。
3. 何立新：《中国城镇养老保险制度改革的收入分配效应》，《经济研究》2007 年第 3 期。
4. 何立新：《中国城市养老保险改革前的保障对象和养老金水平——根据 1995 年城市住户收入调查数据进行的定量分析》（日文），《海外社会保障研究》NO. 146，2004 年。
6. 劳动和社会保障政策法规编辑组编：《养老保险专辑》，中国劳动社会保障出版社 2000 年。

7. 青木昌彦，奥野正宽编著：《经济体制的比较制度分析》（日文），东京大学出版会 1996 年。
8. 宋晓悟、韩大卫编：《完善养老保险确保老有所养》，企业管理出版社 2001 年。
9. 吴敬琏：《当代中国经济改革》，上海远东出版社 2004 年。
10. 郑功成等著：《中国社会保障制度变迁与评估》，中国人民大学出版社 2002 年。
11. 朱家甄·張塞編：《中国社会保险工作全书》中国统计出版社 1995 年。
12. Aoki, Masahiko (2001), *Towards a comparative Institutional Analysis*, Cambridge, Mass. : MIT Press