

# 社保改革评论

## Social Security Reform Review

2013 年第 4 期 ( 总第 4 期 , 6 月 28 日 )

中国社科院世界社保研究中心 主办



本期评论人：房连泉

### 主题：读世界银行新版图书《中国养老金制度蓝图》有感 ——再评“名义账户制”养老金改革对中国的适用性

房连泉

2013 年初，世界银行关于中国养老金制度改革的最新著作《中国养老金制度蓝图》（英文版，China's Pension System: A Vision）正式问世。大家都知道，世界银行一向关注发展中国家的社保改革，并帮助许多国家设计了改革方案。该书作为世行对中国养老金制度改革的一项最新研究成果，由世行社会保护部（social protection department）与世行驻中国办事处的 6 位专家联合完成。本期《社保改革评论》对这部著作的主要内容进行简单介绍，并在此基础上进一步延伸，对多年来养老金改革中的一个话题——“名义账户制”模式进行评论。

由于研究工作需要，笔者曾于 2011 年拜读过这本书的初稿（当时书稿已初步完成），并赴华盛顿世行总部拜访这本书的主要作者之一、国际著名社保专家 Robert Hozlmann 教授，当时他谈起了世行这个项目的进展情况，并重点就这个研究项目中关于中国养老金改革的转型成本问题作了介绍。据笔者所知，世行的这个研究项目发起于 2009 年，当时正值中国“新农保”政策开始实施，之后 2011 年“城镇居民养老保险”政策出台。正如书中序言所讲，书的主要目的在于：“评估现行中国养老金体系，整合养老金体系的碎片化政策，适应经济和社会形势的

变化需要,扩大覆盖面,增强养老金计划的流动性,为中期内中国养老金制度的改革提供一个基本蓝图”。可以说,这部历时4年的著作,倾注了世行研究团队的大量心血,对中国养老金制度的研究系统、深入,既有理论性的思路和观点,也有大量的数据支持和实际演算,对学者、决策部门和社保业界都具有很高的可读价值。

#### 全书基本内容分为七部分:

第一部分为全书内容概述;

第二部分为世行提出的中国养老金改革方案蓝图,即全书的核心内容;

第三至第七部分为五个附录,具体论证五个单项的养老金改革问题,这也是世行该研究成果的特色和重要贡献之处:即运用大量的第一手资料和调研数据,通过测算,对中国养老金改革前景进行展望。

这五个问题分别为:

- (1) 城市和农村非工资收入者的养老金制度建设问题;
- (2) 城镇基本养老保险制度如何进行名义账户制改造;
- (3) 旧制度的转型成本问题;
- (4) 老龄化、提高退休年龄及对劳动力市场的影响;
- (5) 自愿性企业年金制度的发展。

关于中国养老金制度的改革方案,世行专家们提出了一个三支柱的养老金体系:

第一支柱为非缴费型的公民养老金(Citizen's Social Pension, CSP),目标定位于65岁以上的城乡老年贫困人口,待遇高于各地区的“低保水平”,起到基本的收入保障作用;

第二支柱为缴费型的社会养老保险,它分为两部分:第一部分为强制性的职业养老保险计划,采取名义账户模式,覆盖群体为全体有工资收入的就业者,包括城镇企业职工以及机关事业单位人员;第二部分为自愿性的个人退休金积累制账户,覆盖群体为城乡非工资收入就业者,政府对这部分群体提供匹配性的缴费补助。

第三支柱为自愿性的企业年金和个人年金计划,覆盖群体为有参保意愿的企业和个人,政府提供税优政策和相应的监管。

对比现行的养老金制度框架,世行报告改造中国养老金制度的思路在于:

**第一**,整合目前的“新农保”和“城居保”的基础养老金部分,形成统一的

非缴费型社会养老金；

**第二**，将目前的城镇“统账结合”制度改造为名义账户计划，并将机关和事业单位纳入该计划；

**第三**，原“新农保”和“城居保”的个人账户计划改造成为针对“无工资收入者”的积累制账户计划，由政府提供匹配缴费，以鼓励人们参保和多缴费。

认真分析后我们不难发现，从制度模式上分析，世行报告为中国养老金改革开具的核心方案是“名义账户制”，即用名义账户制来改造城镇职工基本养老保险制度，并吸引机关事业单位加入。事实上，名义账户制作为给中国养老金改革开出的一剂药方，已经不是新鲜事了。笔者一直关注这方面的研究观点，相关的研究论文、课题、项目报告阅读过不少。据我所知，国内外提出过该制度模式改革建议的知名专家学者已不下十几位，其中不乏国内外一流的社保研究学者，如来自麻省理工学院的经济学诺奖得主 Peter Diamond 教授、世界社会保护部首席专家 Robert Holzmann 教授、波士顿学院的 John Williamson 教授，以及国内的中国社科院学者郑秉文教授和北京大学的易纲教授等人。

需要指出的是，从改革思路上分析，虽然上述学者提出的制度改革具体路径并不尽相同，但基本观点都是支持名义账户模式的，主要的差异体现在具体的改革方式上，如有的建议将统筹部分改造成名义账户，有的主张将积累制账户改造，而也有的提出将整个“统账结合”改为账户制。从研究内容上看，除一些学术论文外，几个专题性报告都对改革的可行性进行了论证和数据测算，其中比较详尽的有郑秉文、易纲、Peter Diamond 和世行此次出版的作品。结论大体是一致的：名义账户制是解决现行制度面临困境的一个方案，基于对现实条件和未来经济、人口等参数的假设，名义账户制改革方案是可行的，可以应对目前制度的一些死结性难题，将来财务上也是可持续的。

此次世行专著的出版再次印证了多位国内外权威社保专家对中国养老金改革方案的一个共识：即名义账户制对中国养老金制度改革的适用性。

中国的养老金制度改革到今天，面临着一系列的难题困境，诸如制度碎片化、统筹层次低、缴费率高、参保激励性差、待遇分配不公、地区性财务失衡、账户做实无法推进以及基金保值增值难等问题结合在一起，恰如一个患有多种疾病的病人，各个病种相互影响，相互制约，难以从根本上治疗。可以说，在经过 20 多年的“摸着石头过河”后，养老金制度改革已进入到了“深水区”，决策者也已认识到了来自“顶层设计”的重要性。在这种情况下，笔者认为重提制度模式

的再改革非常有必要：既然“统账结合”模式已名不符实，不妨考虑一下“名义账户制”，它的可行性无论是从国内外权威社保专家的论述中，还是从1994年以来欧亚七、八个国家的改革实践中得到了证明。

针对当前改革难点，简单归纳起来，笔者认为名义账户制至少具有以下几点功效：

**第一**，解决统筹层次问题。用名义账户改造“统账结合”模式，建立参保者个人的“大账户”，统筹层次问题会迎刃而解；

**第二**，提高参保激励性。实行“有保障的名义利率”，提高了个人缴费的回报水平，增强了制度参保的吸引力，有利于扩大覆盖面；

**第三**，实现便携性。制度采取全国统一的缴费率和待遇支付方式，养老金账户随劳动力流动而转移，顺利解决异地转移接续问题；

**第四**，化解转型成本。名义账户仍延续现收现付支付方式，无需支付做实账户应承担的转型成本，参保收入的大幅增加可以保障制度的财务可持续性；

**第五**，走出“做实账户”的困境。目前，全国虽已有13个省份做实个人账户试点省份，但扩大试点面临种种困难，已做实的地方也未实现应有的投资效果。实行名义账户，可以缓解做实账户的压力，将转型期平滑过渡，待将来时机成熟再运转积累制账户。

**第六**，应对制度“碎片化”问题。建立统一的管理体制可以为城镇职工制度、机关事业单位制度以及城市和农村“居保”制度的统合奠定基础，实现全国统一的基本养老保险制度框架。

最后，再次向读者隆重推荐世行报告《中国养老金制度蓝图》（网址：[http://econ.worldbank.org/external/default/main?pagePK=64165259&theSitePK=544849&piPK=64165421&menuPK=64166093&entityID=000356161\\_20130304144743](http://econ.worldbank.org/external/default/main?pagePK=64165259&theSitePK=544849&piPK=64165421&menuPK=64166093&entityID=000356161_20130304144743)）。并借此机会，重温“名义账户制”改革这个话题，以飨读者，思考中国养老金制度的再改革问题。

（评论人信息：房连泉，中国社会科学院拉丁美洲研究所社会文化研究室副主任、副研究员，中国社科院世界社保研究中心秘书长，中国社会科学院社会保障实验室执行专家）

**附：《中国养老金制度蓝图》相关资料：**

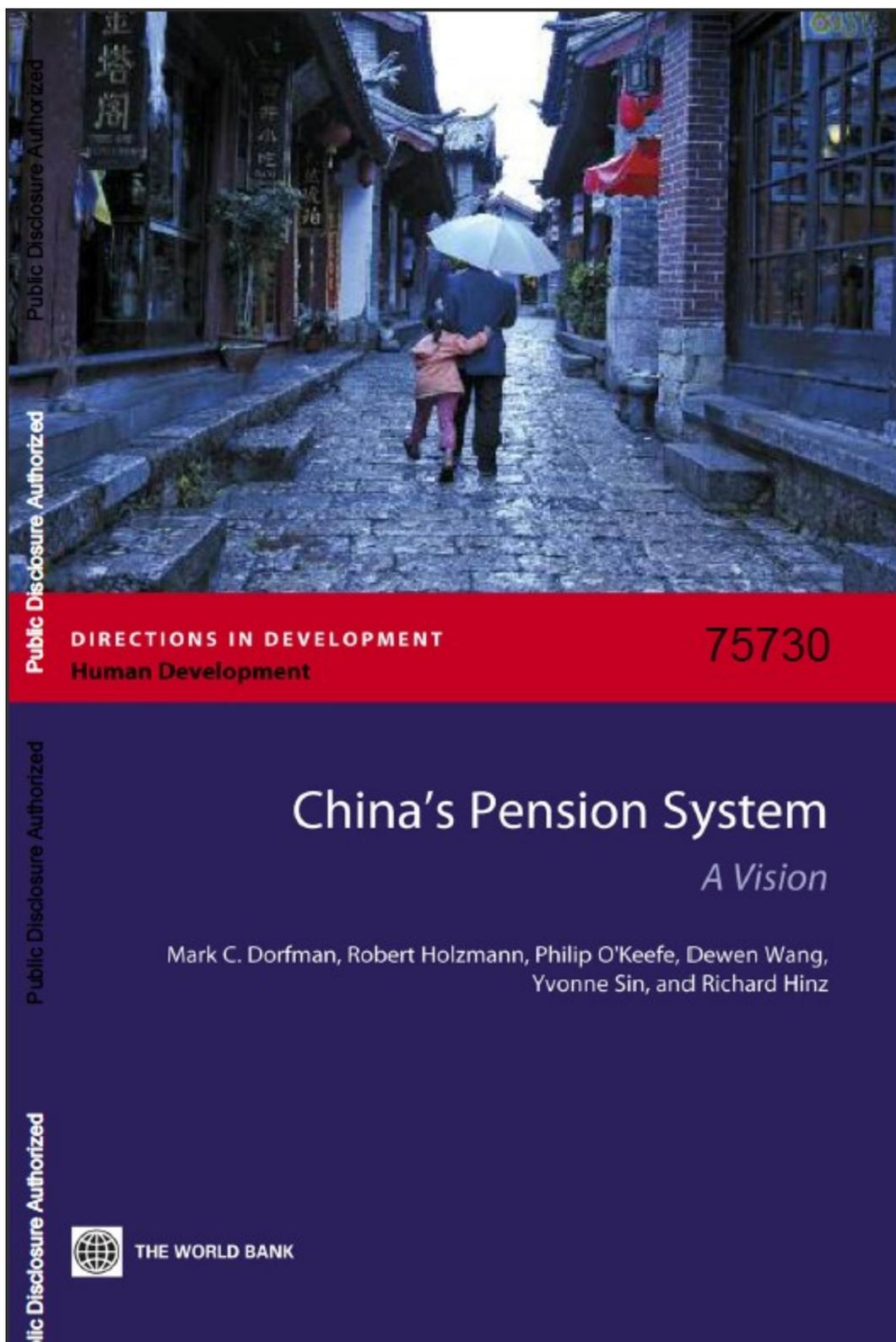
作者：Dorfman, Mark C.; Holzmann, Robert; O'Keefe, Philip; Wang, Dewen; Sin,

Yvonne; Hinz, Richard;

出版日期: 2013 年 3 月 4 日

语言: 英语

主题: 新兴市场; 债券市场; 劳工政策; 人口政策; 养老金与退休制度



## 声明：

中国社会科学院调查与数据信息中心（简称“调查与数据信息中心”），英文为 The Information Center for Survey and Data of Chinese Academy of Social Sciences, 英文缩写为 ICSD CASS, 成立于 2011 年 12 月，是由中国社会科学院建设和领导的规模化、规范化调查、研究和咨询机构，是面向国内外各类政府部门、研究机构、高等院校、新闻媒体、社会团体的综合性信息发布中心。

中国社会科学院世界社保研究中心（简称“世界社保研究中心”）英文为 The Centre for International Social Security Studies at Chinese Academy of Social Sciences, 英文缩写为 CISS CASS, 成立于 2010 年 5 月，是中国社会科学院设立的一个院级非实体性学术研究机构，旨在为中国社会保障的制度建设、政策制定、理论研究提供智力支持，努力成为社会保障专业领域国内一流和国际知名的政策型和研究型智库。

中国社会科学院社会保障实验室（简称“社会保障实验室”）英文为 The Social Security Laboratory at Chinese Academy of Social Sciences, 英文缩写为 SSL CASS, 成立于 2012 年 5 月，是我院第一所院本级实验室。“社会保障实验室”依托我院现有社会保障研究资源和人才队伍，由“世界社保研究中心”和“调查与数据信息中心”联合发起设立，受“调查与数据信息中心”直接领导，日常业务运作由“世界社保研究中心”管理，首席专家由“世界社保研究中心”主任郑秉文担任。

“社会保障实验室”于 2013 年 2 月开始发布《快讯》、《社保改革动态》、《社保改革评论》和《工作论文》四项产品。其中，《快讯》、《社保改革动态》和《社保改革评论》三项产品版权为“社会保障实验室”所有，未经“社会保障实验室”许可，任何机构或个人不得以任何形式翻版、复制、上网和刊登，如需使用，须提前联系“社会保障实验室”并征得该实验室同意，否则，“社会保障实验室”保留法律追责权利；《工作论文》版权为作者所有，未经作者许可，任何机构或个人不得以抄袭、复制、上网和刊登，如需引用作者观点，可注明出处。否则，作者保留法律追责权利。

如需订阅或退订《快讯》、《社保改革动态》、《社保改革评论》和《工作论文》，请发送电子邮件至: [cisscass@cass.org.cn](mailto:cisscass@cass.org.cn)。

地址：北京东城区张自忠路 3 号，北京 1104 信箱（邮编：100007）

电话：( 010 ) 64034232

传真：( 010 ) 64014011

网址：[www.cisscass.org](http://www.cisscass.org)

Email: [cisscass@cass.org.cn](mailto:cisscass@cass.org.cn)

联系人：薛涛