

教育部人文社科研究项目“公职人员养老保障制度改革的经济效应
——基于世代交叠模型的一般均衡研究”（项目号：13YJCZH141）

乔 杨◎著

公职人员养老保险制度改革 ——经济效应及精算评价

The Reform of the Civil Service Pension Scheme in China:
Economic Effects and Actuarial Valuation

中国财经出版传媒集团



经济科学出版社
Economic Science Press

教育部人文社科研究项目“公职人员养老保障制度改革的经济效应——基于世代交叠模型的一般均衡研究”（项目号：13YJCZH141）

公职人员养老保险制度改革： 经济效应及精算评价

乔 杨/著

中国财经出版传媒集团



经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

公职人员养老保险制度改革：经济效应及精算评价 /
乔杨著. — 北京：经济科学出版社，2022. 8

ISBN 978 - 7 - 5218 - 3959 - 3

I. ①公… II. ①乔… III. ①公务员制度 - 养老保险
制度 - 保险改革 - 研究 - 中国 IV. ①D630. 3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2022) 第 156351 号

责任编辑：杜 鹏 常家凤 郭 威

责任校对：王京宁

责任印制：邱 天

公职人员养老保险制度改革：经济效应及精算评价

乔 杨/著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址：北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编：100142

编辑部电话：010 - 88191441 发行部电话：010 - 88191522

网址：www. esp. com. cn

电子邮件：esp_bj@163. com

天猫网店：经济科学出版社旗舰店

网址：http: //jjkxbs. tmall. com

固安华明印业有限公司印装

710 × 1000 16 开 12. 5 印张 210000 字

2022 年 8 月第 1 版 2022 年 8 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5218 - 3959 - 3 定价：68. 00 元

(图书出现印装问题，本社负责调换。电话：010 - 88191510)

(版权所有 侵权必究 打击盗版 举报热线：010 - 88191661)

QQ: 2242791300 营销中心电话：010 - 88191537

电子邮箱：dbts@ esp. com. cn)

前 言

为适应经济体制由计划经济向市场经济变革，我国于 20 世纪 90 年代正式启动了养老保障制度由国家—单位保障到社会化保障的改革，确立了国家、单位和个人共担的养老保障责任分担机制，以及与之相对应的多层次养老保障体系的建设框架。在改革之初，城镇企业职工养老保险制度面临最为迫切的改革需要，我国养老保险制度改革也是从企业职工这一参保群体率先开始的：20 世纪 80 年代一些地区开始进行企业养老保险“社会统筹”试点探索；1991 年国务院发布《关于企业职工养老保险制度改革的决定》，宣布在全国范围内实行企业养老保险社会统筹；1993 年中共中央十四届三中全会通过《关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》，明确提出建立“社会统筹与个人账户结合”的城镇企业职工基本养老保险制度；1997 年国务院发布《关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》，对制度内容作出具体规定；2005 年国务院发布《关于完善企业职工基本养老保险制度的决定》，对制度作了进一步的补充和完善。可以说，在改革的前半程，城镇企业职工基本养老保险制度是绝对的主角，而这也是适应我国经济体制改革和养老保障体系建设需要的。

随着改革的深化，城镇企业职工基本养老保险制度在制度模式、经办管理体制、资金筹集管理、基金监管等方面都已形成基本框架，并取得了较好的改革效果。但是，“结构性”矛盾开始凸显：在制度上，“碎片化”问题严重，二、三支柱发展滞后；在养老权益上，不同群体间的公平性有待提升甚至受到质疑。与之相应，我国养老保障制度改革后半程的战略重点从“纵向深化”转向“制度整合”。由改革路径选择等原因造成的养老保障制度“碎片化”现象逐步得到矫正，制度体系逐步整合，统一化程度得以提高。

在城镇职工内部，机关事业单位工作人员与企业职工的养老保险“双轨制”是制度“碎片化”及改革进程失衡的一个具体表现。机关事业单位没有与企业进行同步的养老保险制度改革，而是一直保留着起源于计划经济时期的国家—单位负责的退休金制度。制度割裂和日渐扩大的养老金待遇差距使得机关事业单位养老保险制度引起了广泛争议，改革呼声越来越高。2008年国务院印发《事业单位工作人员养老保险制度改革试点方案》，在山西、上海、浙江、广东、重庆五地进行试点改革。但由于种种原因，改革进展缓慢，没有取得实质性的改革效果。社会各界对养老保险“双轨制”问题的关注和质疑逐渐达到高峰，强烈呼吁进行全局性的统一改革。2015年，国务院先后发布《关于机关事业单位工作人员养老保险制度改革的决定》和《机关事业单位职业年金办法》，宣布在全国范围内实行机关事业单位养老保险制度改革，建立与企业职工一致的多层次养老保障体系。在基本养老保险层次，实行与企业一致的“统账结合”制度，在补充养老保险层次，建立职业年金制度。改革实现了城镇职工基本养老保险制度的统一，终结了长期受到诟病的“双轨制”。

“并轨”改革的实施，是我国养老保障体系由“碎片化”走向统一的重要环节，是全面深化改革的重要内容。那么，改革以来具体的执行效果如何？各地在推进改革过程中取得了哪些成效？面临哪些问题？改革对我国经济发展和居民福利将带来怎样的影响？改革后制度的财务状况如何？养老待遇水平将如何变化？以上问题对进一步推进机关事业单位养老保险制度改革及完善养老保障体系具有重要意义，值得深入探究。本书正是对以上问题进行研究并尝试作出回答。

围绕公职人员养老保险制度改革这一主题，在回顾我国制度发展历程、总结改革方案和具体进展、整理世界范围内制度及改革状况的基础上，本书选择以改革的“经济效应”和“精算评价”为切入点展开研究。前者基于世代交叠模型一般均衡分析，从宏观方面分析改革方式的选择对宏观经济变量造成的影响；后者基于精算模型，从中观和微观角度评估制度的财务可持续性及其参保者的待遇水平变化。

在研究的逻辑顺序上，全书按照历史回顾与改革进展—国际比较—经济

效应分析—精算评价的脉络展开。第2章从研究主题和研究范式两个维度进行文献回顾。第3章探讨公职人员及其养老保险制度的界定、特殊性等基本问题。第4章回顾我国公职人员养老保险制度的历史沿革,总结改革进程。第5章广泛总结世界范围公职人员养老保险制度的特征和改革趋势,探讨国际经验对我国的借鉴。第6章建立包含两部门雇员的世代交叠一般均衡模型,通过政策实验和数值模拟检验公职人员养老保险制度改革的经济效应和福利效应。第7章基于精算方法预测评估制度的未来收支,从而分析制度的财务可持续性,对参保人员的未来待遇水平进行预测,并分析比较改革前后的待遇变化,以及与企业职工养老待遇差距的变化。第8章进行总结。

本书是教育部人文社科基金资助项目“公职人员养老保障制度改革的经济效应——基于世代交叠模型的一般均衡研究”的最终成果。在研究过程中经历了机关事业单位养老保险制度改革方案的出台,研究内容也多次修改,历经数年,终于结稿成书。在研究和完成书稿的过程中,许多人给予了我无私的指导和关怀,我也得到了来自多方面的帮助。首先,要感谢我的博士生导师王晓军教授,感谢她引领我踏上养老保险精算研究之路。本书的核心内容是以博士就读时期的研究工作为基础的,正是由于王老师的无私指引和无条件的信任,支持着我顺利完成学业,并为后续的研究工作打下了基础。王晓军教授在工作、生活等各个方面都是我的榜样,也给予我持续的关怀和支持。“不能辜负老师的期许”永远是我继续前行的动力。其次,要感谢北京工商大学风险管理与保险学系的我的可敬可亲的同事们。我们的创始系主任王绪瑾教授对我有知遇之恩,时常“耳提面命”督促我进步,对研究工作和书稿的完成也十分关心。还要感谢宁威、徐徐、吉彩红、宋占军、王雯、杨建海、董捷等老师,他们在研究过程中给了我很多帮助和支持。感谢我的硕士研究生高睿、张浩、周尧尧、张海丽、邓亚男、乔梦等,他们参与了课题研究,书稿的完成也包含了他们的贡献。最后,本书的出版得到了经济科学出版社的大力帮助,表示衷心感谢!

乔 杨

2022年7月于北京

目 录

第 1 章 导论	1
1.1 研究背景	1
1.2 选题说明	3
1.3 研究思路与内容结构	4
1.4 创新及边际贡献	5
第 2 章 文献回顾	7
2.1 公职人员养老保险制度及其改革	7
2.2 基于一般均衡分析的养老保险经济效应研究	17
2.3 总结与述评	30
第 3 章 公职人员及其养老保险制度	32
3.1 公职人员及其界定	32
3.2 公职人员的职业特点	36
3.3 公职人员职业特点对其养老保险制度的影响	40
第 4 章 我国公职人员养老保险制度及其改革	43
4.1 我国城镇职工养老保险“双轨制”的形成	43
4.2 “双轨制”的弊端分析	51
4.3 机关事业单位养老保险制度的试点改革	54
4.4 “并轨”改革及其内容	59
4.5 改革进展	64
4.6 改革推行中的困难及问题	71

第 5 章 公职人员养老保险制度的国际经验	80
5.1 公职人员养老保险制度概况	80
5.2 美国的公职人员养老保险制度及改革	87
5.3 亚洲国家公职人员养老保险制度及改革	97
5.4 其他典型公职人员养老金计划	116
5.5 公职人员养老保险制度的改革趋势	122
第 6 章 公职人员养老保险制度改革的经济效应	127
6.1 养老金经济效应分析的一般框架	127
6.2 分析思路和模型框架	131
6.3 引入“双轨”养老保险制度的 OLG 模型	134
6.4 参数估值与经济效应测算	140
第 7 章 公职人员养老保险制度的精算评估	148
7.1 研究思路	148
7.2 基本假设	149
7.3 制度内人口预测	154
7.4 养老金水平预测	156
7.5 制度年度收支	159
7.6 替代率预测及改革前后的变化	162
第 8 章 结论与政策建议	172
8.1 研究结论	172
8.2 主要政策建议	175
参考文献	179