

共同研究 6

「家族の生活保障機能が社会保障の発展に及ぼす影響に関する研究」

(平成 12～13 年度)

「家族の社会保障機能が社会保障の発展に及ぼす影響に関する研究」*

－分析枠組みの検討と年金改革の効果分析－

国立社会保障・人口問題研究所

社会保障応用分析研究部長

金子 能宏

平成14年3月31日

1. はじめに

一般的に、東アジア諸国においては、家族の生活保障機能として利他的な私的所得移転のネットワークが幅広く存在していると言われている。確かに、わが国においては、公的年金の平均的な給付水準が、基礎年金の導入と平均的な加入期間の上昇により増加した結果、仕送りなどの私的所得移転よりも、公的年金など公的所得移転が老後の生活保障機能にとって重要になり、その結果、世帯構造においても高齢者の夫婦二人世帯と高齢者の単独世帯の割合が増加する傾向にある。しかし、わが国においても、福祉年金を受給している年金受給者世代で寡婦の単独世帯の場合には所得水準が低い場合があり、これを補うために仕送りなどが利用されていることが指摘されている。また、子供のいる世帯では、児童手当が支給される所得階層の夫婦と子供の家族が3世代同居の場合には、子供の母親の就業が促進される傾向があり、同居することによる住居サービスの世代間移転が、女性の就業行動と世帯所得の変動に影響を及ぼす可能性があると言われている。

これらの場合が示唆するように、公的所得移転の効果は既存の私的所得移転がどのような目的で行われているかによって異なる。この点を指摘した研究がCox博士の1987年の研究である。これによれば、既存の私的所得移転が家族の利他的な動機に基づいて行われている場合、公的所得移転は私的所得移転の役割を代替するので私的所得移転額を減少させるのに対して、私的所得移転が親からの相続分与の割合が有利になる期待などと結びついた利己的な私的所得移転であれば、公的所得移転があっても私的所得移転は必ずしも減少しない。したがって、市場経済の失敗を政府が補正する混合経済に立脚する福祉国家においては、社会保障を通じた公的所得移転と家族の生活保障機能を通じた私的所得移転の代替関係は、私的所得移転の多様性を配慮しながら公的所得移転と私的所得移転の相互作用を把握する実証分析を通じて検証されるべきものである。

これに対して、現在の東アジア諸国には、中国やベトナムなど、社会主義国家として国家統一を果たした後に、経済発展のために社会主義市場経済を採用している国々がある。これらの国々における家族の生活保障は、社会主義市場経済が導入される以前は、国营企業が住居や子供の学校や病院の医療サービスを福利厚生制度として提供し、退職後は年金も給付していた反面、労働者とその家族は社会主義国家の一員として国家の発展に寄与することが求められていたように、国家の計画経済に含み込まれる形で機能するように国家統

*1 本研究の中で、世界銀行における3節のCox博士の研究グループが提示した推計方法の概要は、澤田康之氏（東京大学）のご指導によるものである。記してお礼申し上げたい。また、世界銀行の年金改革プログラムを受けて進められつつある年金改革の効果に関する分析は、何立新氏（一橋大学大学院経済学研究科）にご協力をお願いした。これらの方々に記してお礼申し上げたい。なお、本稿における責任は筆者が負うべきことお断りしておきたい。

制されていた側面があった。しかしながら、中国が改革解放路線を採用し、ベトナムがドイモイ政策を採用した後は、社会主義市場経済を発展させるために国営企業改革が進められ、赤字国営企業の再構築や廃止、黒字国営企業の発展促進策やこうした国営企業の株式会社化、あるいは外国企業との合弁企業の育成などが進み、その結果、上に述べたような社会主義経済時代の国営企業の福利厚生制度とこれに伴う家族の生活保障機能の見直しが進められている。とくに、中国では、1990年代後半以降、世界銀行の年金改革プログラムを受け入れて、部分的に積立部分を持つ公的年金制度の整備を進めている。

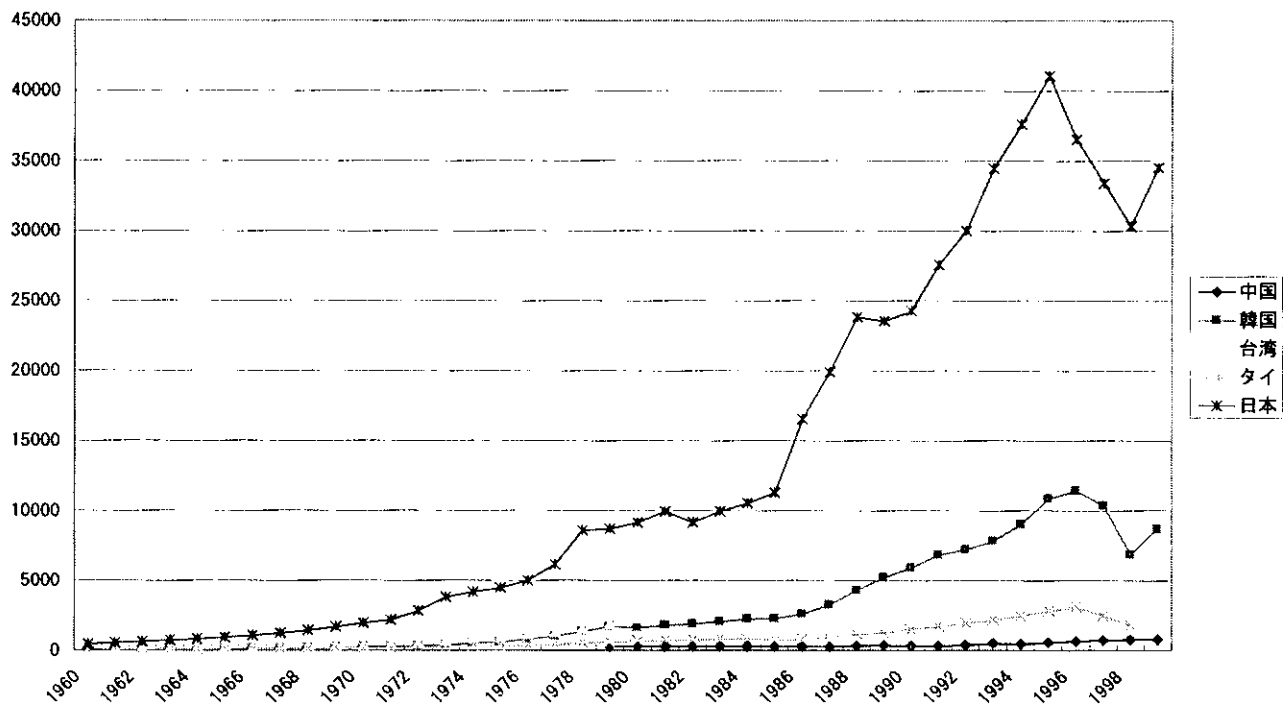
本研究では、家族の社会保障機能が社会保障の発展に及ぼす影響について、東アジア諸国を対象に、経済体制や経済発展の多様性に留意しながら、その分析方法を検討する。とくに、経済発展が著しく世界銀行の年金改革プログラムを受け入れて年金改革を進めると同時に、WTO加盟により企業の行動原理が益々先進諸国と類似性を持ち始めている中国の社会保障の展開については、家族の生活保障機能を国営企業が大体していた時代の年金制度も振り返りながら、現在の年金制度改革が高齢者の就業・引退行動と社会保障財政に及ぼす影響を実証分析する。

2. 東アジア諸国の経済発展の社会保障・家族の状況

この節では、東アジア諸国の経済発展の社会保障・家族の状況と日本の経験を対照して、考察を加える。図1の折れ線グラフは、1人当たり実質GDP（ドル表示）の推移を示している。一番上にある日本の1人当たりGDPは、1960年代の高度経済成長、所得倍増計画により急増し、オイルショック後の安定成長時代に入っても、出生率の低下から人口増加率が緩やかになったため増加し続けた。ところが1990年代になると、日本の1人当たりGDP成長率は低下した。それに対して、韓国、台湾は、1人当たりGDPは着実に大きくなっており、タイも緩やかだが1人当たりGDPは増加している。中国は、1980年代以後、改革開放経済の下に経済成長をしてきたが、人口が非常に大きいので1人当たりGDPはこれらの東アジア諸国と比べるとまだ低い水準にある。

図1 アジア諸国の1人当たりGDP

1人当たりGDP

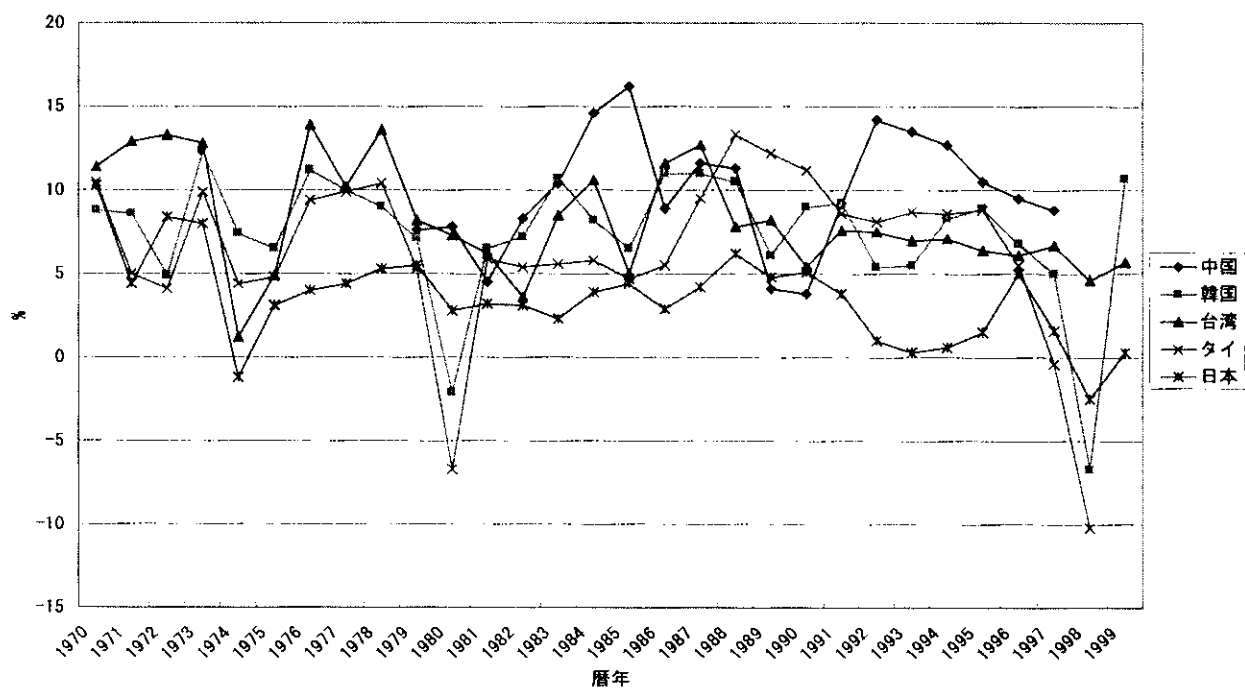


所 『世界国勢図絵』等より筆者作成

出

図2 アジア諸国の経済成長率（実質 GDP 成長率）

GDP実質成長率



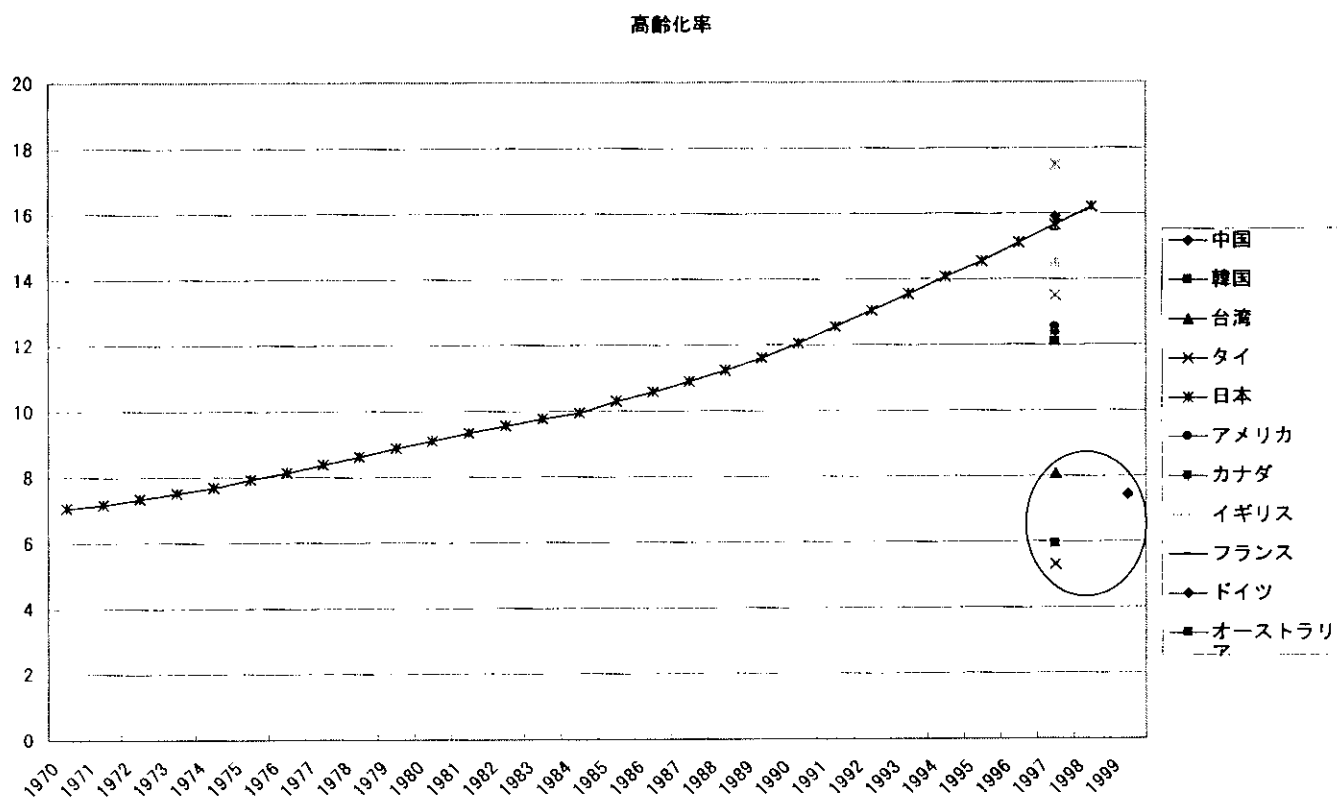
『世界国勢図絵』等より筆者作成

出所

図2は、各国の経済成長率の推移を示している。経済成長率の変化で特徴的なのは1997年のアジア経済ショックを契機とした成長率の変化である。わが国でも高度成長時代には年率10%以上の成長率があったのに対して、オイル・ショック以後の安定成長時代には5%まで成長率が下がった経験がある。図2を見ると、中国、韓国、台湾、タイいずれの国も1997年のアジア経済ショックを除くと5%以上の経済成長率を示してきた。ただし、中国の1人当たりGDPは一番低かったが、中国の経済成長率はここに挙げた国々の中で一番高い水準にある。バブル経済の崩壊以後、1990年代を通じて5%以下の成長率しか示していない日本との格差は歴然としている。

図3は、日本、欧米、及びアジア諸国の高齢化率（65歳以上人口の全人口に占める割合）を比較したもグラフである。わが国とヨーロッパの高齢化率はほぼ同じような水準にある。これまでわが国の社会保障を議論するときは、絶えず欧米に注意を向けてきた理由の一つは、人口構造が日本とヨーロッパで近いことが確かめられる。アメリカとカナダは、移民と出生率にこれらの国々と違っているため、高齢化率はわが国やヨーロッパ諸国よりも低くなっている。高齢化率を視点に、わが国とアジア諸国を比べてみると（図の○で囲った範囲）、韓国、台湾の高齢化率は、わが国が年金に物価スライド制を入れた福祉元年と呼ばれた年、1973年の高齢化率に近い値を示している。一方、タイと中国の高齢化率はこれらの水準と比べてみてもさらに低いところになる。

図3 日本の高齢化率の推移と欧米、アジア諸国の高齢化率

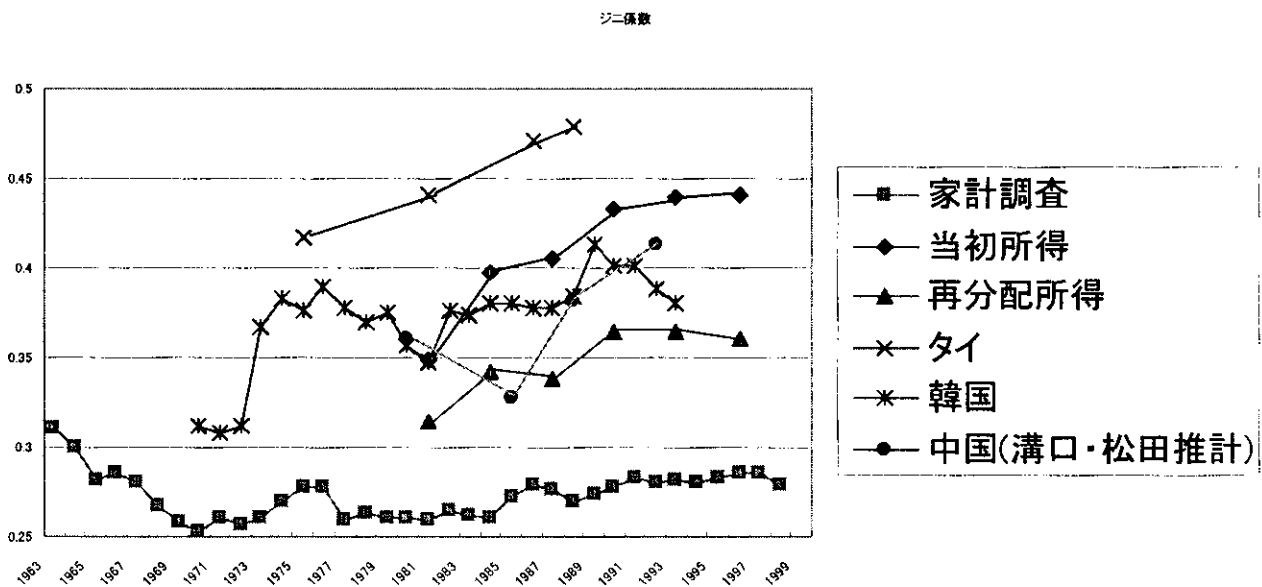


出所 『人口統計資料集』（各年版）より筆者作成

経済発展により国民一人当たりの所得が変化してきたことを踏まえた上で、次に、各国の所得分布について

て考察する。図4は、わが国の「所得再分配調査」に基づく所得再分配の前後のジニ計数、「家計調査」に基づく世帯所得のジニ計数、および韓国、中国、タイそれぞれのジニ計数の推計値を示している。わが国の場合、1980年代から所得の不平等が大きくなっていることが指摘されている（橋本俊詔『日本の経済格差』など）。社会保障と税制による移転がない場合の再分配前所得を見てみると、確かにジニ計数は3以上の高い値を示している。しかし、社会保障と税制による所得移転がなされた後の所得再分配後所得のジニ計数はずっと低くなっている。韓国と中国のジニ計数は、日本の再分配前所得と再分配後所得の真ん中ぐらいの値を示している。経済成長に伴いはじめ所得格差が拡大し、その後再分配制度の整備などにより所得格差が小さくなるというクズネツ仮説がある、それが示唆するように、中国のジニ計数は経済成長を反映して上昇している。タイも、1997年のアジアショックの時期を除いて経済成長してきたことを反映してジニ計数は高い値を示している（0.4以上の水準）。

図4 日本とアジア諸国のジニ計数の比較



出所 南亮進編著(2000)等より筆者作成

経済成長には、このような所得格差の変化に加えて、就業構造や世帯構造の変化も伴う。1990年代後半について各国の第1次、第2次、第3次産業の就業者割合があるので、これを図5のように比較してみると、中国とタイの第1次産業比率（就業者に占める農業者の比率）は40%～50%の間にあるのに対して、韓国、台湾はそれより低い値になっていることがわかる。韓国と台湾の第3次産業の割合はちょうどわが国の第2次産業のような割合、約30%になっている。社会保障の発展の歴史に照らして興味深いことは、1950年代、生活保護法が入った時期のわが国の第1次産業割合を、1990年代後半になって中国とタイが示していることである。第1次産業の割合が低下し、第2次、第3次産業の就業者割合が増えると都市人口の増加をもたらすが、そこでは貧困問題が家族の助け合いだけでは解決しきれなくなり、企業の福利厚生や国の社会保障によって解決される必要性が生じる。ただし、日本もそうでしたが、経済成長優先の時期だと企業に期待できない面もあるので、タイや中国も、今、国による社会保障の整備に対する関心が高まってきていると考えられる。

図5 産業別就業者数割合の推移とアジア諸国の産業別就業者数割合

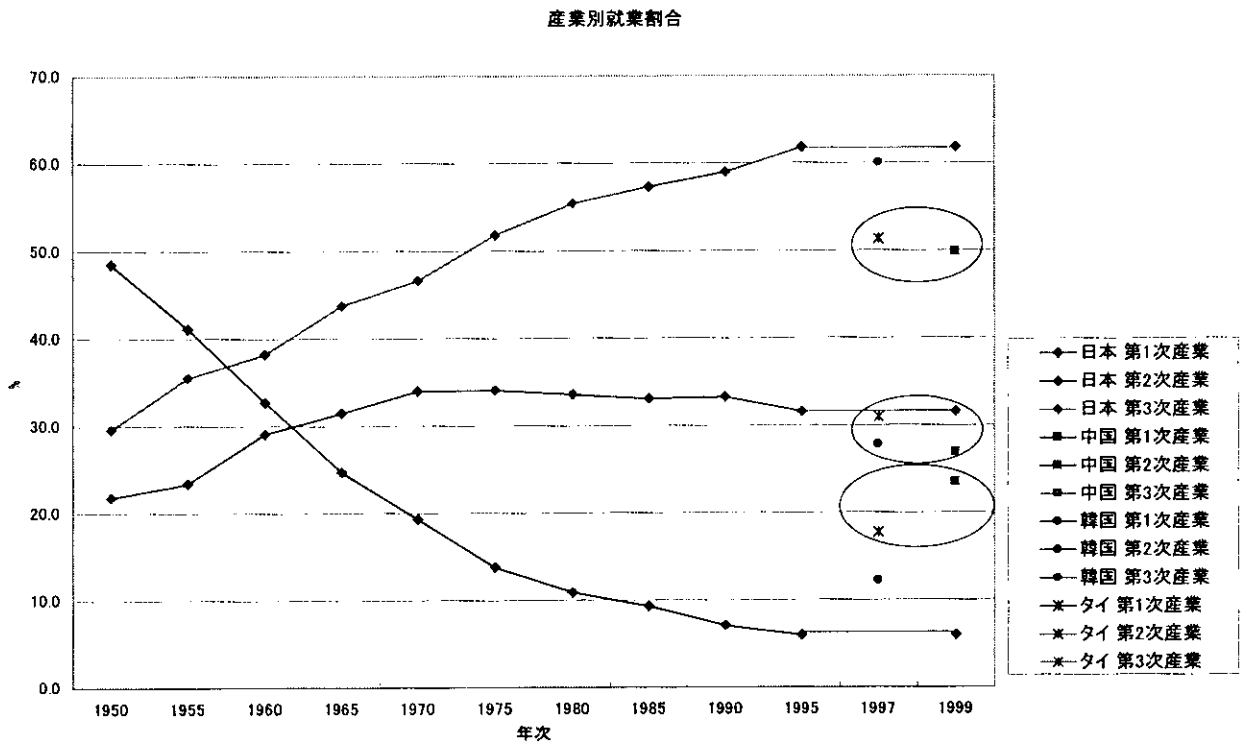
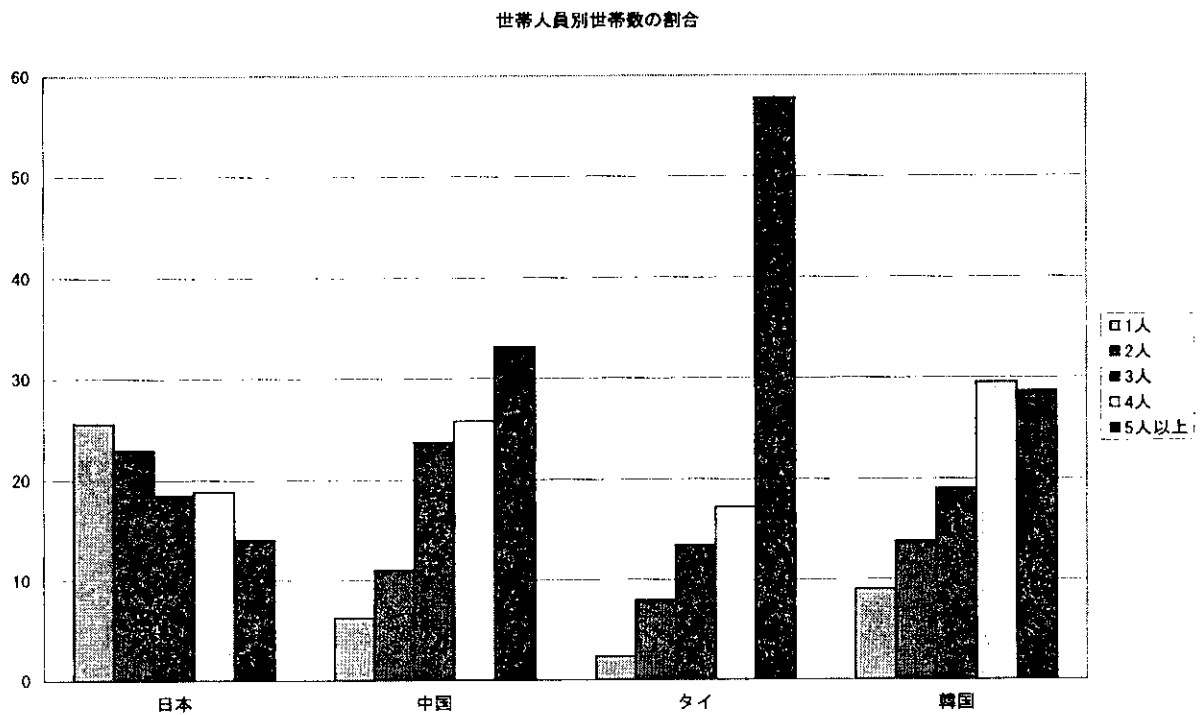


図6 世帯人員別世帯数の割合の比較



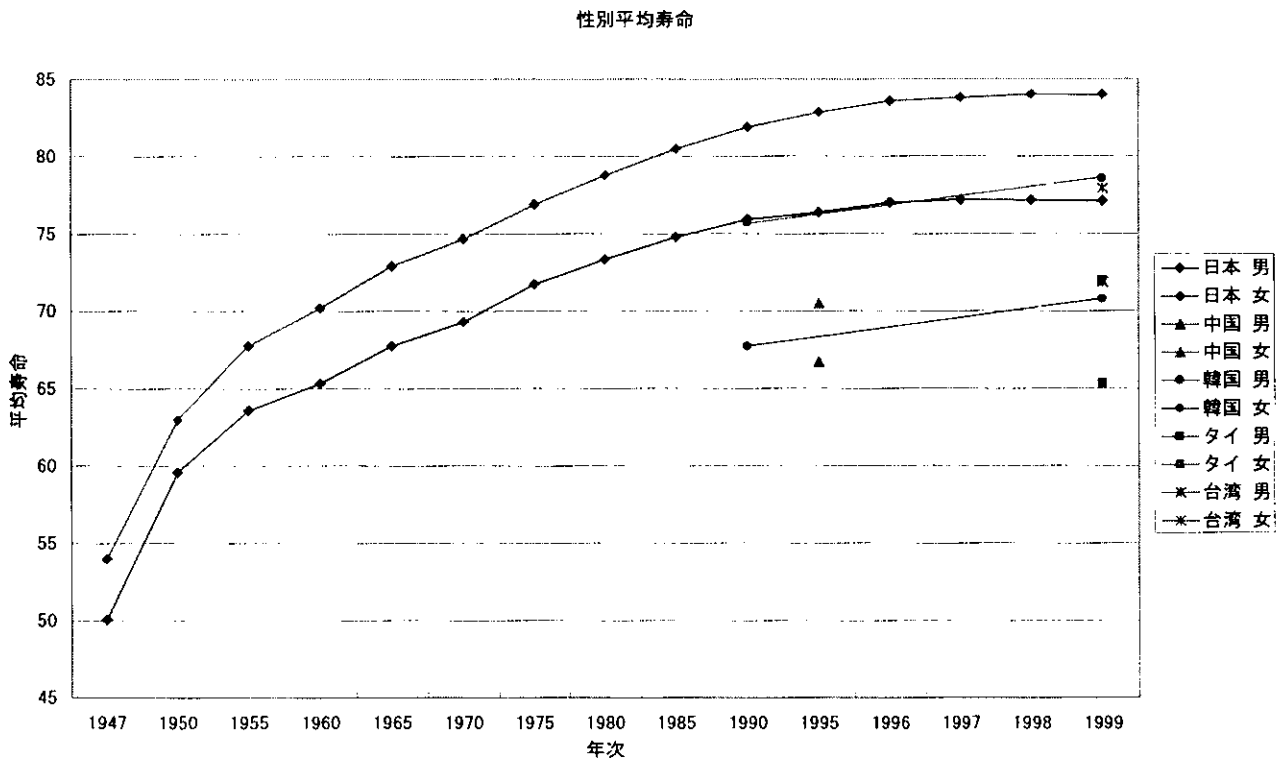
出所 『人

口統計資料集』(各年版)より筆者作成

家族の生活保障機能について考察するに当たって重要な視点は、世帯構造である（図6）。タイの場合5人以上世帯の割合はまだ高い水準にあるが、一方、日本は5人世帯が減って二人世帯や単身者世帯の割合が高いのが現状である。このような世帯人数別にみた世帯分布の中程に、中国と韓国がある。

最後に平均寿命について比較したのグラフが図7である。日本の女性の平均寿命が世界で一番高い水準にあることが容易に理解できるが、韓国の女性の現在の平均寿命は、日本の男性の平均寿命の水準にある。韓国の男性の平均寿命や、台湾、中国、タイの平均寿命を見ると、その水準は1960年代から1970年代までの時期、すなわちわが国で皆年金・皆保険が実現し定着していった時期の水準にあることは興味深い事実である。このことは、平均寿命がこのような水準になると、人々が長生きすると引退後の生活をどうするかについて国民全体が真剣に考え始める時期になり、結果的に社会保障の整備が始まることを示唆していると考えられるからである。

図7 日本の性別平均寿命の推移とアジア諸国の平均寿命



出所 『人口統計資料集』（各年版）より筆者作成

以上のような国際比較から、アジアの社会保障の問題は、国ごとの特殊性によって異なる面を持ちながらも、経済成長の結果の所得格差や人口構造・就業構造の変化に伴う社会保障の必要性など、共通した面もあるということが理解される。3節では、もともと市場経済のもとで発展してきた発展途上国を対象に、社会保障を通じた公的所得移転と家族の生活保障機能を通じた私的所得移転の代替関係を、私的所得移転の多様性とこれら二つの移転の相互作用とを同時に配慮しながら実証分析する枠組みについて考察する。さらに、これに対して、4節では、かつては家族の生活保障機能が社会主義計画経済の中に組み込まれていたが、社会主義市場経済に移行した結果、混合経済に基づく福祉国家と同様に社会保障制度が機能し始めた中国を対象に、年金制度改革の効果について検討する。

3. 社会保障を通じた公的所得移転と家族の生活保障機能を通じた私的所得移転の代替関係の分析枠組み — 世帯構造、就労状況、健康状態などの世帯属性や個人属性に配慮した回帰分析 —

この節では、公的所得移転の効果は社会保障制度が整備される以前から慣習的に行われてきた私的所得移転がどのような目的で行われているかによって異なることを指摘した Cox 博士（1987 年）の研究を踏まえて、世界銀行の Cox 博士の研究グループが用いている分析方法について述べる。この新しい方法は、まず、経済的要素と家族の世帯属性に注目しながら、次のような私的所得移転受け取り額 T_{it}^{PR} の回帰式を推計することである。

$$(1) \quad T_{it}^{PR} = X_{it} \beta + \alpha_{1i} Y_{it} + \alpha_{2i} Y^{PB} + u_{it},$$

ここで、 t はデータの観察時点、 i は t 時点の第 i 番目のサンプルであることを示す。そして、 T^{PR} は高齢者一人あたりの仕送りなど私的所得移転の受取額、 X_{it} はこうした所得移転の受け取りを決定する諸変数である。 Y は公的所得移転と私的所得移転を除いた家計所得、 Y^{PB} は公的所得移転の金額を示している。ここで、焦点となるのは α_2 の符号と大きさである。 $\alpha_2 < 0$ は公的所得移転と私的所得移転の代替関係を示している。従って、一致性のある α_2 を効率的に推計することが必要となる。

具体的には、 X_{it} として、世帯主の年齢・性別・就労状況、世帯構成と世帯構成員の同居・別居の別、世帯人員の年齢、健康状態や介護の要否、居住地域などが考えられるが、世帯に属する高齢者数が多ければ多いほど純公的所得移転の総額が大きくなる傾向があるので、この傾向を考慮して Y^{PB} も高齢者一人あたりの値を用いる。（ただし、この傾向が世帯としての私的移転にどれだけ影響するのかを比較検討するため、高齢者一人あたりではない純公的所得移転の総額を説明変数にした場合も推定する）。

一方、公的な所得移転 T^{PB} は、具体的には、年金・恩給受取額、生活保護、医療・雇用など各種保険からの給付金・諸手当、企業退職金受取りなどの合計である。この合計額（粗公的所得移転額）から税や社会保険料を引いたものが純公的所得移転額 Y^{PB} である。被扶養者となっている高齢者の場合、医療保険料を納めないことに見られるように、社会保険料が世帯主と高齢者の医療保険の加入状況に依存する。また、税額は、高齢者が世帯主の場合には本人の所得の影響を受け、高齢者が被扶養者の場合には世帯主の所得の影響を受ける。従って、純公的所得移転額 Y^{PB} は、世帯主の年齢、就業状況、所得水準、世帯構成、世帯類型、世帯種別、健康状態などに依存することになる。これらの決定変数をまとめて Z とあらわせば、公的所得移転額を推定する回帰式は以下ようになる。

$$(2) \quad Y^{PB} = Z_{it} \gamma + v_{it},$$

これらの回帰式を推定するために、世界銀行の国際共同研究では、計量経済学の発展を踏まえた、次のような新しい方法を用いることとなっている。一般的に、観測されない効果を通じて u_{it} と v_{it} の間には相関があると考えられるので、公的所得移転と私的所得移転の代替関係を検証するのに必要な α_2 の一致性のある推計量を得るために(1)と(2)を連立方程式として推計する必要がある。従って、(2)を推計するためには、 Z に含まれ、(1)式の X には含まれない識別のための操作変数が必要となる。具体的には、操作変数として、勤めか自営かの別医療保険加入状況、仕事の有無・公的年金の受給状況、勤めか自営かの別・公的年金加入状況、公的年金の受給状況別に見た世帯所得階級、子供の有無・人数、公的年金の需給状況、特定転出者のいる世帯の別などが考えられる。

次に、推定方法としては、日本において私的所得移転の金額を示す T^{PR} の値は、公的年金制度が年を経るにつれて被保険者期間が伸び、年金受給額も増加する傾向にあるので、多くの家計についてゼロの値をとる潜在変数であると考えられる。その結果、サンプルにおける T^{PR} の値は 0 とプラスの値からなるので、トー

ビット・モデルを用いた推計を行う。結局、この点と(1)と(2)を連立方程式として推計することを合わせて、連立方程式のトービットモデルを用いて α_1 を推定することが望ましい方法となる。

4. 中国における年金改革の動向その影響—高齢者の就業・引退行動と年金財政に及ぼす影響—

中国では、世界銀行の年金改革に関するアドバイスを受けて、賦課方式年金と積み立て方式の個人年金勘定を組み合わせた年金制度が導入された。この1997年・年金改革の影響を見るために、本稿では、まず中国国有企業に対するアンケート調査を用いた実証分析を行い、一人あたり年金給付額が早期退職者を誘発する可能性があることを確かめた。1997年の年金改革では旧制度（1997年改革前）と比べて平均年金額が低下する。したがって、この改革により年金の引退促進効果が小さくなり、年金受給者数の増加が抑えられて年金財政に好ましい影響が現れることが期待される。しかし、世代間の公平性を考慮して個人年金勘定による積立方式を主とする新制度の導入は、旧制度受給者への所得移転を伴う限り、賦課方式から積み立て方式への移行期間の二重負担を避けて通ることができない。本稿では、給付と負担の関係を新制度が適用される世代と旧制度での受給者とを比較して二重負担問題を検討し、中国の年金改革の特徴を数量的に把握することに努めた。

4. 1. 中国における年金改革の動向

中国の公的年金制度は、わが国のように国の法律に基づき全国民共通に適用されるものがなく、一部分の人に限った年金制度しか構築されていない。1951年の「労働保険条例」により年金制度の原型が造られたが、以下に述べるような段階を経て1995年・1997年の年金改革を迎えることとなった。なお、総人口の7割強を占める農村部の老後保障は未だに家庭扶養に依存し、統一した公的年金制度が構築されていないため、農村人口の年金問題は本稿の分析対象外として扱い、主に国有企業労働者に関する年金制度改革の動向をまとめる。

(1)第1段階：1951年～1966年 旧制度の形成期

1951年から1966年に至る時期に、1951年に公布された「中華人民共和国労働保険条例」と同「条例」の改定によって企業正規従業員を対象とした企業に関する年金制度が確立した。すなわち、一定規模の国有企業と公私合営企業は、従業員賃金総額の3%を労働保険金として全国総工会（日本の労働組合連合に相当）に拠出し、これをもとに退職後の年金保険を支給する労働保険が制度化された。また、1955年12月に「国家機関人員の定年退職に関する暫定弁法」が公布され、国家機関、事業部門に定年退職制度とその後の年金制度が導入された。その後、58年に公布された「労働者、職員の定年退職に関する国務院の暫定規定」は一時的とはいえ、上記二つの年金制度の統合を試みた。しかし、「文化大革命」のため、この規定の実施は中断された。

(2)第2段階：1966年～1976年 企業年金への変質期

文化大革命による社会的混乱から、総工会も労働保険金の運用などの活動停止を余儀なくされた。この総工会の活動停止を補っていたのがそれぞれの国有企業企業、公私合営企業である。企業は労働保険条例で定められた保障内容に準じた形で、企業ごとに労働者の生活保障を行っていたのである。その意味で、この時期は一般に挫折期と呼ばれているが、実質的に「企業保険」への移行が始まった時期といえるであろう。

(3)第3段階：1976年～1991年 改革の開始期

1978年に国務院が「労働者退休、退職に関する暫定弁法」（「弁法」とは日本語の「仕法」に相当する）と「老（老人）、弱（身体が弱い者）病（病人）、残（障害者）幹部に関する暫定弁法」を公布した。この二つの「暫定弁法」によって企業の年金制度と機関の幹部年金制度は再び分離された。退職制度の特殊形態

としての「離休」（表 3.1 参照）制度に関する規定も、この時期でより明確化された。企業従業員の年金費用は、その所属する企業が営業外支出として実費負担する。国家機関、事業部門の年金費用は、その機関・部門の経費支出として国家財政で賄われる。この年金制度は主に国有企業を適用対象としている。こうした年金制度は、依然として社会化されていない一種の「企業保険」にすぎない。本稿では 1978 年の「暫定弁法」に準じた年金制度は「旧制度」と呼ばれている。

一方、1978 年に始まった経済体制改革の結果、市場経済化が進むのにつれて、社会化されていない旧年金制度の問題点が露出してきた。まず、養老・医療などの保障を抱えている国有企業は、こうした保障を強いられていない他の経済形態企業（例えば、集団企業、外資企業、私営企業など）に比べて不利な競争条件に置かれた。また、高齢化の進行に伴って、従業員の年齢構成が大きく変化し、年金扶養率（企業から年金を受け取る高齢者に対するその企業の現役従業員の比率）が、78 年の 30.3 から 83 年の 8.9（文末の付表 3-5 参照）へと大幅に低下した。こうした個別企業の従業員年齢構成の変化は企業内の世代間の摩擦を引き起こし、「企業保険」の継続を困難にした。実際、広東の東莞では退職費用の過重負担によって現役労働者の給与支払に影響したためストライキが起った。国有企業とその他の企業との格差解消と「企業保険」の不安定化が背景となって、「社会保険」への転換が求められるようになったのである。

(4) 第 4 段階：1991 年～現在まで 新制度の確立期

90 年代に入ってから国有企業の正規従業員を対象とした年金制度改革は、新たな展開を迎えることになった。この時期には、世界銀行の年金改革に関するアドバイスなどの影響もあり、諸外国の年金改革の理念と方法を中国に適用する努力が払われるようになったからである。まず、「社会保険」の必要性が広く認識されるようになったことから、「企業職工養老保険制度改革に関する国务院の決定」が 1991 年に公布された。これは、従来の年金制度を根本的に改め改め「企業年金」を「公的年金」に転換することを図ったものである。その後、修正案として 1995 年に「企業職工養老保険改革の深化に関する通知」が公布され、個人年金勘定の創設や財政方式の改定などの施策が打ち出された。ここでとられた財政方式の改定は、一律の賦課方式を改めて年金財源の主要部分を積立方式で賄い基礎的な給付だけを賦課方式でまかなうようにすることであった（複合型財政方式の採用）。これは、世界銀行の 1994 年年次報告書“*Averting Old Crisis*”で打ち出した「三つの柱からなる年金制度(Three Tiers Social Security System)」の理念と符合する年金改革である。

世界銀行は、1997 年にこの年金制度改革の理念に沿って、中国における年金改革のあり方に関する報告書を取りまとめた(The World Bank, 1997, China 2020 Series, “Old Age Security”)。この報告書で、世界銀行は、中国の高齢化率（人口に占める 65 歳以上の割合）の推計値を示すとともに、賃金上昇率、利子率、労働力率などの経済的要素を想定して、上に述べた混合型財政方式（積立方式を主として最低生活保障のために賦課方式年金によりこれを補う財政方式）を維持することのできる保険料率の将来推計を示した。1. で述べたように現行の中国の年金制度はすべての国民を対象としていないので、この推計結果には、年金制度の対象者を 50% に拡大した場合、所得代替率（賃金所得に対する年金給付の割合）、年金支給開始年齢引き上げの有無などを基準とした九つの推計結果が含まれている。

世界銀行は、このような年金保険料率の将来推計から、場合によっては中国の高齢化が将来深刻になることを反映して保険料率が 20 数パーセントから 30 パーセントにまで達することに注意を喚起して、世代間の公平性を考慮してこうした高い保険料率を回避するために個人年金勘定の活用を提言した。「三つの柱からなる年金制度」の考え方は、最低生活保障のための基礎的な賦課方式年金とこれを補う積立方式の公的年金に加えて、確定拠出型の企業年金または個人年金を用いて個人の選択に応じた老後の所得保障を実現しようとするものである。確かに、確定拠出型の個人年金勘定を利用することは、収益が変動するリスクを負うことになるが、世界銀行は、この報告書によるアドバイスをするに当たって、こうした個人年金勘定が活用されて中国の資本蓄積が進み経済成長が維持されるならば、そのリスクを負ってもなお労働者個人により多く

の便益が生じる可能性があることを指摘している。そして、1997年に、この報告書の理念を部分的に反映させた「統合した企業職工基本養老保険制度の確立に関する国务院の決定」が公布された。本稿では、この95年と97年の改革によって確立された年金制度を「新制度」と呼ぶことにする。

(5) 新制度の年金制度

旧制度では、財政方式は賦課方式であり、拠出の負担は企業が負い個人拠出はなかった。旧制度の給付は、原則、勤続年数によって引退時の給与の60%～80%が給付される仕組みであった（勤続年数20年以上の場合は退職前給与の80%、勤続年数15年以上20年未満の場合は75%、10年以上15年未満の場合は60%）。

これに対して、新制度では、旧制度から新制度へ移行する時期の対象者がいるので、給付水準は次のように設定されている（表1）。

表1 新年金制度の給付水準

分類	定義	給付
第1グループ（G1）	新制度実施後就職 加入年数15年以上	前年度地域平均月賃金の 20%+個人勘定残高/120
第2グループ（G2）	新制度実施前に就職、実施後退職、加入年数（見なしを含む）15年以上	G1と同じ給付 旧制度との移行に伴う年金を付加給付
第3グループ（G3）	新制度実施前に退職した者	旧制度の通り スライド制適用

出所 「中国国有企職工的退休行为与养老保险制度改革」何立新・金子能宏(2002)

新制度の給付水準を旧制度と比べると、所得代替率が低く設定されていることがわかる。そのため、旧制度から新制度の意向に当たる年金対象者には経過的な措置が執られている。

負担については、旧制度では国と企業による全額負担だったのに対して、新制度にはこれらの負担に加えて年金加入者本人も一部負担するようになった。具体的には個人年金勘定を設立し、本人出費賃金（出費賃金は年金加入者本人前年度の月平均賃金である。）の11%に相当する額を個人年金勘定に計上する。但し、この11%は全額個人より給付拠出するわけではなく、企業と個人がそれぞれ一定の比率で負担する。現段階では個人は4%で、以後二年ごとに1%ずつ8%まで引上げ、企業は現段階では7%であるが、以後二年ごとに1%ずつ、3%まで引き下げていく。企業の年金費用には、個人年金勘定に計上されるマッチングの負担に加えて、社会保険基金に計上される部分つまりプール化された拠出がある。企業負担の比率は、従業員賃金総額の20%となっている（この20%の中に個人年金勘定に計上される部分が含まれている）。なお、この20%の比率は国务院が定めた上限で、具体的な比率は各省、自治区、直轄市によって決められる（退職者が多く年金負担が過重の地域は、認可を得て20%を越えることもできる）。

4. 2 年金改革が高齢者の就業・引退行動に及ぼす影響と年金財政に及ぼす影響

こうした世界銀行の年金改革プログラムを反映した新しい年金制度が、高齢者の就業引退行動にどのような影響を及ぼすかについては、移行経済における労働市場の展開とも関連して、日本のみならず中国においても関心が高まっている。そのため、年金改革が高齢者の就業・引退行動に及ぼす影響に関する実証分析と、この年金改革が年金財政に及ぼす影響に関するシミュレーション分析について、中国語の論文を作成し、2002年12月に中国社会科学院が主催した「移行経済における労働市場の展開とその諸問題に関する論文集」に提供した。世界銀行の年金改革プログラムの効果については、これまで数量的、計量経済学的分析が十分に行われてこなかったため、以下に納める論文の意義が認められ、この論文集に採録されることとなった。以

下、分析結果の概要を述べた後に、中国社会科学院の標記論文集に採録される中国語論文（何立新氏と共著）「中国国有企职工の退休行为与养老保险制度改革」を別添として示す。

年金改革が高齢者の就業・引退行動に及ぼす影響を見るために、1997年に国営企業に対して実施されたアンケート調査を利用して、国営企業の中高年従業員総数に対する退職者数を被説明変数として、これに年金給付額がどのように影響するかを回帰分析した。その結果、引退を考慮し始めたり引退時期に近づいている年齢層の在職労働者に対して、年金給付額が高い場合の方が早期退職者をより多く誘発するという意味において、年金給付額が中高年労働者の引退を促進する要因となっている結果が得られた。この結果は、欧米及び日本でマイクロ・データによって見いだされている年金給付額が高年齢者の就業・引退に及ぼす影響に関する実証分析結果と符合するものとなっている。

世界銀行の年金改革プログラムを受けた実施された中国の年金改革が年金財政に及ぼす影響をシミュレーション分析した結果は、次のようにまとめられる。年金改革の移行過程に応じて、年金制度の対象者は表1のように三つに分けられる。これら三つのグループ(G1、G2、G3)を比較すると、まずG1における生涯受給額はG3のそれよりも小さいことが分かる。生涯受給率もG3の生涯賃金の70%前後に対しG1は15%前後と低い。つまり、公的年金による保障水準は年金の財政方式の切り替えによって低下した。第二に、G1の生涯拠出率はいずれのケースでもその生涯受給率より高い。これはG1が受給を上回って保険料を払う「支払超過」となり、純損失を被ることを意味している。第三に、G3の年金給付は積立による給付がないため、全額次の世代からの所得移転に依存している。これに対して、G1においては世代間移転率は-42.39%と-33.4%となり、いずれのケースもG1が生涯拠出額の3割以上を前の世代に移転していることを示唆している。さらに、G1においては積立方式による給付の生涯受給額に占める割合は61.94%および55.82%といずれのケースも50%以上なのに対して、賦課方式による給付の生涯受給額に占める割合は38.06%および44.18%で50%以下に留まっている。つまり、G1における次の世代からの所得移転に依存する年金給付は給付総額の4割前後しか占めていない。

ここで、各人の生涯拠出額と生涯受給額の差、すなわち生涯支払超過額は年金の二重の負担と呼ばれる。G1の世代が生涯を通じて負の給付を受けていることは、生涯支払超過額がプラスであり二重の負担を負っていることを意味する。この二重の負担は、過去の年金債務の減少を促進する役割を持っているが、これは公的年金制度を通じた現役世代から高齢者世代へ強制的に所得移転が行われていることを意味している。一方、このような移転をしている現役世代が老後になると、その次の若い世代から受け取れる所得移転は生涯受給額の4割前後しかない。より若い世代からの移転が少ないことは、その世代の人口変動のリスクから独立して年金給付を得ることができることを意味している。このことと推定結果を合わせると、新制度が適用される今の若い世代と将来世代（第1グループの人々）は、このようなリスクがなくなる代わりに、現行の年金給付水準を確保するためには個人年金勘定部分を活用した自助努力による老後の生活保障に努めなければならないことが理解される。

別添 「中国国有企职工の退休行为与养老保险制度改革」何立新・金子能宏 著

中国社会科学院『「移行経済における中国の労働市場とその諸問題」論文集』提供論文

厚生科学研究費補助金政策科学推進研究事業

「社会保障の改革動向に関する国際共同研究」

共同研究6：「家族の社会保障機能が社会保障の発展に及ぼす影響に関する研究」

「中国国有企职工の退休行为与养老保险制度改革」

何立新 金子能宏

平成14年3月31日

内容提要：本文の目的は、从养老保险体系的可持续性及其代际公平性的角度出发，就养老保险制度改革对劳动力市场的影响做初步的探讨；同时对养老保险制度改革做定量分析。1997年，参考世界银行对中国养老保险体系改革所提的建议，中国确立了现收现付制与部分基金积累制相结合的混合型养老保险制度。本文通过对国有企业的问卷调查的实证分析，考察了此次养老保险制度改革的影响，发现了养老金给付金额和企业的养老保险负担有可能诱发中老年职工提前退休的现象。与以前的制度相比，97年确立的新制度的养老金给付水平有所降低，这将减少诱发提前退休的因素，抑制养老金领取人数的增加，对改善养老金的财政状况有着良性影响。但是，从代际间的公平性的角度来看，削减了现收现付制的比重而增加了积累制的比重的新制度，只要伴随着向旧制度下的老人的所得转移，就不可避免地存在着转轨时期的双重负担问题。本文通过对新老人之间的给付和负担的比较，探讨了转轨成本和双重负担问题，对中国养老保险制度改革特征做了定量分析。

当然，影响中老年人就业选择的因素很多，可能在现阶段的中国，养老金的给付水平的影响还不是一个很突出的影响因素。但从先进国家的经验看，养老金给付水平对劳动力市场的影响也是一个不容忽视的问题，是在设计养老金体系时应加以考虑的课题之一。

一 引言

目前，世界许多国家都正在进入或已迈入老龄化社会，进行与之相适应的养老保险制度改革，正成为先进国家及世界各国的一大课题。国际上一般把养老保险制度体系分为现收现付制与基金积累制两种，现收现付制是指通过代际间的转移，用当代就业人口的养老保险缴纳金维持已经退休人员的养老金支付。基金积累制是指每代人在自己就业期间就积累养老基金（如建立个人账户），退休后从基金中支取养老金。这两种制度各有利弊，从宏观经济角度看，在人口增长率高于经济增长率

的时候，采用现收现付制可以通过代际间的转移有效地进行收入再分配，给当今退休人员及将要退休的人员意外的好处。但这种体制容易受人口结构变动的影 响，特别是社会进入老龄化，老年人口占总人口的比重越来越大的时候，养老保险体系难于维持财政上的收支平衡，直接影响到制度本身的可持续性。基金积累制度则不存在代际转移，可在负担和给付上保持代际间的公平性。

到目前为止，西方多数国家都采用了现收现付制。但如图 1 所示，世界各国的老龄化程度在不断发展，到 2000 年多数西方国家的老龄人口比例都已超过 15%，都面临不得不改革现行制度的局面。要维持养老保险基金的收支平衡，要么提高缴费率，要么降低给付水平。但提高缴费率会加重当代就业人员的负担，加大代际间的不公平性。而且，进入上个世纪 90 年代以来，欧洲各国的失业率不断上升（见图 2）。因此抑制缴费率的上升，减轻企业保险费负担，保障就业又成为养老保险制度改革 的重大课题。对此，各国纷纷引入基金积累性质的供款基准制（DC）养老保险。美国提出的改革方案是：控制缴费率的上升，降低给付水平，同时引入供款基准制（DC）养老保险。德国在 2000 年的养老保险改革方案讨论中指出：为了控制将来缴费率的不断攀升，需重新考虑养老金给付水平；同时为了满足个人对退休后的保障的不同的需求，提供多种可选择的保险方式，应考虑引入供款基准制养老保险。日本在 2000 年 3 月的养老保险改革时，本着代际公平的观点，为不过多加重现职职工的保险费负担，决定将厚生年金（以企业员工为参保对象的一种养老保险制度）保险费的费率峰值控制在受雇人员的月薪的 26%（劳资双方各负担一半）。同时，针对景气持续低迷的情况，为不加重企业的养老保险负担，决定目前暂不提高保 费费率。在这次改革方案中还决定将养老金支付开始年龄（与在职工资相关的部分）逐步提高到 65 岁，并将现行制度养老金给付金额降低 10%左右。另一方面，日本厚生劳动省，财政省及经济产业 3 省在 2000 年联合制定受益基准制企业年金制度，在 2001 年制定供款基准制企业年金制度，试图通过企业补充养老保险制度，为个人提供多种选择，保障老后的收入水平。

（图 1，图 2，图 3 请参阅附件）

从以上各国的情况我们可以看出当今世界各国的养老保险改革的理念是：一方面以社会保险费或税金为财源，建立作为保障老后基本生活的安全网的现收现付制的养老保险；另一方面又考虑代际间的公平性，建立每代人都有积累的基金积累制养老保险，以迎接老龄化社会的到来，防止不断提高保险费或增加租税负担。但是，从现收现付制向基金积累制过渡，存在着过渡成本的问题。因为原来制度下的退休人员没有基金积累或积累不够，对这部分人员的养老金的支付，存在着该如何负担，由谁负担的问题，也就是转轨成本问题。

本文本着以上对养老保险改革的理念和问题的整理，在第二节简单回顾中国养老保险制度改革的过程，总结参考了世界银行建议的 1997 年改革的特征。第三节利用对中国国有企业的问卷调查结果，做了实证分析，初步考察了养老金给付

金额和企业的养老保险负担与提前退休的关系；第四节从代际公平性的角度出发，用模拟分析比较了代际间养老保险的待遇和负担的不同，考察了我国养老保险制度中的转轨成本及双重负担问题，对中国养老保险制度改革做了定量分析。本文旨在通过这些实证和定量分析为决策机构科学地设计和选择适合中国国情的养老保险模式提供参考。

二 中国养老保险改革的进程

（一）改革背景

与世界上大多数国家一样，中国在经济体制改革前的很长一段时期内实行的是现收现付养老保险制度。该制度起步于 1951 年国家颁布的《劳动保险条例》，其保障对象是城镇企业职工，主要特征是由国家规定基本统一的养老待遇，由各个企业支付养老金。在中国人口年龄结构比较年轻的时候及在计划经济体制下，这种现收现付制度有其合理性和可行性。但是，这种合理性和可行性被中国的经济体制改革和逐步推进的人口老龄化所打破。图 3 是 National Research Council (2001) 公布的对中国各种抚养比的最新预测。从图中我们可以看出：中国人口的少儿抚养比从 20 世纪 80 年代后期开始一至呈下降趋势，而老年抚养比从 20 世纪 90 年代开始却一至呈上升趋势。我国退休人员与在职人员的比例由 20 世纪的 50 年代的 1:400 下降到 1978 年的 1:30，1980 年的 1:12.8，1990 年的 1:6.1，1997 年的 1:4.4。（根据《中国统计年鉴》计算）。也就是说，养老保险制度的系统赡养率越来越高，领取养老金的退休职工比例在逐年增加，而提供养老金的在职职工比例在逐年下降。再加上在职人员提前退休等因素，现收现付的养老保险制度就越来越难维持财务上的收支平衡。除此之外，随着中国经济体制改革，特别是国营企业改革的推进，企业成为独立的经济单位，各个企业职工的年龄构成直接关联到该企业养老保险负担的轻重，影响到企业的盈利水平。在这种情况下，如果不改革以企业支付养老金为特征的原有的现收现付养老保险制度，那么那些拥有较多退休人员的企业从一开始就处于一种不公平的竞争地位，这显然是违背经济改革的需要的。因此，从合理性来看，原有的养老保险制度已无法满足经济发展的要求；从可行性来看，原有养老保险体系已出现支付危机，难以持续下去。改革已是势在必行。

（二）新制度的确定

我国新的养老保险制度是通过 20 世纪 90 年代的一系列决定逐步建立起来的。1991 年《国务院关于企业职工养老保险制度改革的决定》标志着我国养老保险从以前的以企业支付为特征的企业保险向社会统筹过渡的开始，此后，1995 年《国务院关于企业职工养老保险制度改革的通知》确定了基本养老保险实行社会统筹与个人帐户相结合的模式，也就是引言中提到的现收现付与基金积累相结合的混合模式。同时强调建立多层次的的社会保障体系。这与世界银行在 1994 年的年度报告《防止老年危机》中提倡的“由三大支柱组成的养老制度”的理念相吻合。

1997 年世界银行本着这一理念，对中国养老金改革提出了一个报告书。在报告书中，世界银行预测了中国的老龄人口比率，并在假设一定的工资增长率，利率，劳动力增长率等经济要素的条件下，预测了维持混合型养老金制度所需的平衡缴费率。预测中，随着中国老龄化的发展，平衡缴费率将达到 30% 以上。对此，世界银行建议为避免过高的缴费率，充分活用养老保险个人帐户。虽然，受益基准型的养老保险个人帐户，有容易受经济变动的影响而难以保值的风险，但世界银行指出：如果充分利用个人帐户，促进资本积累，推动经济发展的话，那即使承担风险，也有可能给劳动者个人带来更多的益处。正是在这种背景下，1997 年《国务院关于深化企业职工养老保险制度改革的规定》进一步明确了养老保险制度的统一模式，即以个人积累的基金积累制为主，以现收现付制为辅的混合型养老保险模式。本文将这种模式的养老保险制度称为“新制度”。

（三）新旧制度的比较

为了从养老保险体系的财务可持续性及其代际公平性的角度考察养老保险改革的影响，下面根据国家历年颁布的有关政策法规，就新旧制度的财务方式，负担和养老待遇列表比较。²

表 1 列出了新旧制度各自的财务方式，负担和养老金给付情况。

表 1 新旧养老保险制度比较

科目	财政方式	负担	给付
旧制度	现收现付制	由企业按实际费用支付，个人不负担	根据连续工龄年数，发给原有标准工资的 60%—90%
新制度	现收现付制 基金积累制	企业缴费 个人缴费	个人积累部分从本人养老金帐户支付，月标准为储存余额除以 120。统筹部分的养老金月标准为上年度职工月平均工资的 20%

表 2 和表 3 分别列出了旧制度和新制度的养老金给付标准。

¹ 这里所说的旧制度主要指根据 1978 年《国务院关于工人退休，退职的暂行办法》和《国务院关于安置老弱病残干部的暂行办法》所确立的养老保险制度。

² 表 1—表 3 以及图 4 的资料来源：译自何立新（2000）（原文根据《养老保险专辑》（2000）和王旭东等《中国社会保险工作全书》整理而成。）

表 2 旧制度下的养老金给付标准

种类	连续工龄	养老金给付标准（本人退休时的月标准工资比）
退休	抗日战争时期参加工作	90%
	解放战争时期参加工作	80%
	20 年以上	75%
	15 年—20 年	70%
	10 年—15 年	60%
离休		100%

表 3 新制度下的养老金给付标准

分类	定义	养老金给付月标准
新人	新制度实施后参加工作，个人缴费年限满 15 年	当地上年度职工平均工资的 20%，以及个人帐户储存额/120
中人	新制度实施前参加工作，实施后退休且个人缴费和视同缴费年限累计满 15 年	除发给与新人规定相同的部分外，还发给过渡性养老金。
老人	新制度实施前已经退休的人员	按国家原来的规定发放，同时执行养老金调整办法。

从上面的比较我们可以看出：新制度不论是在养老金给付还是在负担方面都有了很大变化。与旧制度相比，新制度的养老金替代率设定得较低，因此对那些从旧制度过渡到新制度的中人需要采取过渡性措施。而在负担方面，旧制度全额由企业负担，新制度则本人也需负担一部分。具体分担情况可参考图 4。

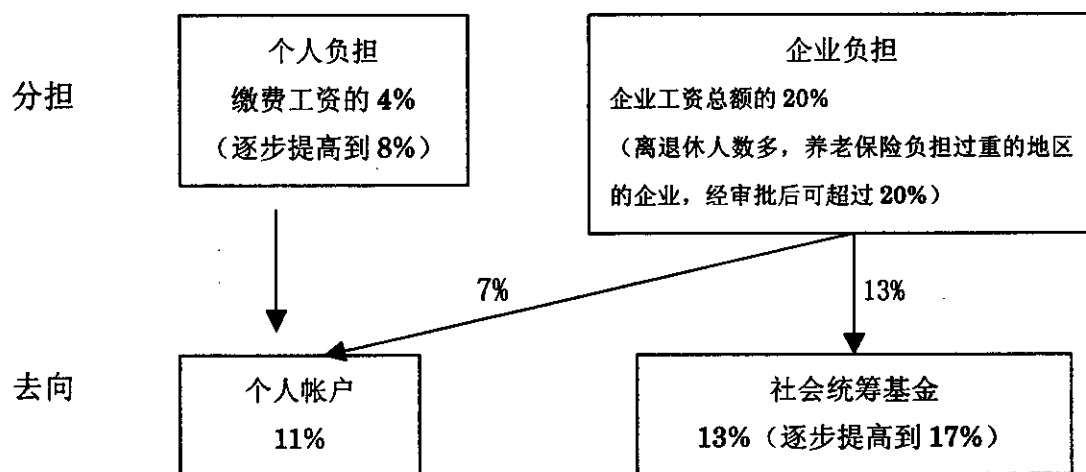


图 4 养老保险费用的分担及去向

通过以上整理，我们可以把 97 年的养老保险改革后的新制度的主要特征概括如下：新制度是一种现收现付制与基金积累制相结合的混合型模式，维持现收现付制体系的资金来由自企业所缴纳的保险费所筹集的社会统筹资金，积累部分的资金则来自个人缴费以及企业为个人划入到个人帐户的部分。当然，在实际执行中，个人帐户的积累实际上没有真正储存起来，而被挪用做以前的现收现付制下的养老金支付。这正是因为国家当前没有解决本文第四部分分析的转轨成本问题所造成的“空账”问题。这里需要指出的是：本文只根据新制度的设计分析养老保险改革的影响，对新制度的实施过程中出现的问题将不做分析。

三 中国国有企业职工提前退休的经济因素

（一）分析养老保险制度与退休行为的意义

随着各国老龄化程度的不断发展，老龄人口占总人口的比例将越来越大，劳动力资源呈下降趋势。不论是从维持养老保险体系的财政平衡还是从增加劳动力资源供给的角度出发，不少先进国家（如美国，日本）都将领取养老金的年龄提高，以便一方面可维持养老体系的财政平衡，一方面可促进老年人就业，增加劳动力供给。因此西方已有很多关于养老保险与老年人的就业选择等方面的研究。我国在计划经济时代，养老金支付和老年人的就业都由国家统包统管，很少有职工的流动和就业选择，因而也没有多少这方面的研究意义。但随着向市场经济的转型，随着我国迈入老龄化社会，研究养老保险制度与劳动力市场的关系，就成为一项有意义的研究课题了。为迎接老龄化社会的到来，需要充分发挥老年人的作用，促进老年人就业。在这种情况下，弄清楚老年人的就业选择都受什么因素影响？以及是怎么影响的等问题就变得很重要；同样的对老年劳动力的需求又受什么影响等方面的研究也不可缺少。

从以往的研究看，公共养老保险制度和老年人的退休行为是这样一种关系：具有领取养老金资格的老年人，可以从养老金制度得到养老金收入，那么他可以根据这部分养老金收入和他的其他非劳动收入，以及他就业时的市场工资价格来考虑决定是否提供劳动，即是否退休³。这样决定的每个人的老年人的劳动力供给的总和就构成了全体老年人的劳动力供给。另一方面，绝大多数国家的养老保险费都从就业人员征收。所以如果不是选择退休而是选择继续就业，那么这个老年人的就业选择就影响到保险费⁴的收入，影响到养老保险体系的收支平衡。所以，在制定适应老龄化社会的劳动政策和社会保障政策时，应充分考虑到两者间的相互作用和影响。

³ 这里的退休指的是个人真正退出劳动力市场，与我国所指的按国家规定年龄退休的概念不同。

⁴ 我国目前还没有对退休后再就业的人员是否缴纳保险费的明确规定，所以在谈到我国老年人的退休行为时，退休即意味着不再缴纳保险费而只享受养老金待遇。

如前所述，中国 1997 年确立的新制度是现收现付制和积累制的混合模式。从制度本身的设计来讲，该制度既有作为老后最低收入保障的现收现付的基础养老金部分，又有考虑到了代际公平性的个人帐户部分。但如果存在提前退休现象，那就会提高退休人员与在职人员的比例，加重养老金支付负担，使新制度维持代际公平性的目标难于达成。同时，企业缴费的部分是按职工工资的一定比例缴纳的，如果职工工资存在年功序列的话，随着老龄化的推进，职工年龄构成老化，企业应缴纳的养老保险费用就会增加。反之，如果职工工资没有年功序列，则缺少将劳动力稳定在本企业的作用，这时，养老金支付金额的高低对劳动者的退休行为的影响将有可能增大。

由于我国退休制度的有关规定中对某些特殊行业和特殊情况允许提前退休，近十几年来不少地区和企业利用这些规定甚至违反规定促使职工提前退休，而那些有一技之长容易再就职的职工也乐意利用这一提前退休制度，使得养老保险体系的财政收支平衡状况更加恶化。那么，为什么企业和职工都愿意利用这一制度提前退休呢，从与养老保险制度的关系来看，都有些什么经济原因呢？

本文利用对中国国有企业的问卷调查结果，在考察国有企业的就业结构和工资结构之后，通过实证分析，初步确认养老金给付金额和企业的养老保险负担与提前退休呈正相关关系。也就是说：该职工能领取的养老金越多，他就越愿意提前退休；另一方面，企业所缴的养老保险费越多，企业就越愿意让职工提前退休。当然，由于受资料等限制，本文的实证方法还不够完善，但做为一种问题提示和研究导向，也不失为一次有意的尝试。

（二）利用问卷调查结果的实证分析

本文使用的资料是 1999 年日本厚生省科学辅助金调查研究项目“关于社会保障政策对企业行为以及亚洲的人口劳动问题的影响的研究”中进行的对中国国有企业的问卷调查材料。该调查是 1999 年 4 月至 6 月间实施的，抽样调查了四川省和江苏省的 100 家国有企业。标本的情况如下：

表 4 问卷调查的标本情况

规模	企业数（家）	行业	企业数（家）
大规模	25	制造业	82
中规模	42	建筑业	11
小规模	33	其他制造业（水电汽）	7

表 5 则列出了有关企业就业结构的基本统计数量。从表中我们可以看出：被调查企业整体是 30-39 岁的职工所占比率最大，为 31.7%，越往后所占比率越小，到 50 岁以后为 10.8%。但各个企业的情况不一，年龄结构最老的企业 50 岁以上的比率占到 30%，而最年轻的企业却只占了不到 1%。提前退休职工占在职职工的比率被