

中国养老保险改革主要问题和政策方案

作者：Noriyuki Takayama

亚洲开发银行研究院访问学者

日本一桥大学经济学教授

e-mail: ntakayama@adbi.org

e-mail: takayama@ier.hit-u.ac.jp

<http://www.ier.hit-iu.ac.jp/~takayama/>

本文为中国劳动和社会保障部与亚洲开发银行研究院于 2003 年
1 月 10 月在中国大连召开的中国养老保险改革研讨会特别准备

1.前言

中国开展基本养老保险已经有 50 多年的历史了。当前的养老保险制度正在从基于企业的养老保险计划向社会统筹转轨 ,从现收现付制向个人帐户实帐型转轨。

然而 ,中国的养老保险制度还面临着多方面的挑战。企业欠缴和逃缴现象司空见惯 ,这也造成了最近五年来养老保险基金出现赤字的现象。基本养老保险扩面以及加强养老保险管理和政策执行力度也是当前养老保险制度建设所面临的主要挑战。养老保险制度在设计上可以考虑增加参保积极性 ,加强管理以解决中长期基金不足问题。对于中国养老保险制度定量微观研究还是相当缺乏的。这些定量微观研究对于确定政策方案是十分重要的。

本文将分析中国基本养老保险制度所面临的主要问题并对将来可采取的政策方案进行讨论。第二部分对中国养老保险制度所面临的主要问题进行分析 ;第三部分对将来可采取的政策方案进行探讨 ;第四部分讨论加强养老保险管理所面临的挑战 ;第五部分为本文的总结部分。

2.主要问题

这一部分将明确讨论中国养老保险制度所面临的主要问题。一共有四个主要问题 :基金收支 (基金出现赤字现象以及个人帐户部分养老基金收支方面的问题) 、 制度管理/执行方面的问题、 养老保险制度

设计与覆盖面问题。

2.1 基金收支赤字问题

中国的养老保险基金正面临着收支出现赤字的问题。从长远角度看，如果不对当前养老保险待遇进行调整的话，基金收支状况只会进一步恶化。据测算，如果要维持养老保险制度的运转，到 2040 年养老保险缴费率需要翻一倍。养老保险费的大幅提高将给中国的经济带来负面影响。同时，过高的缴费率也会使参保积极性受到打击。

为了解决基金收支不平衡这一问题，我们在此提出以下几种方案：

增加基金收入

中方许多人员认为中央政府应承担养老保险基金缺口的主要部分。用于这部分的转移支付资金可以来自政府的资产变现（变现国有企业）、发行债券和奖券（请参见 Sun-Maxwell 2001 年，James 2001 年和 Zhao Xu 2002 年的有关文章）。

自 1979 年以来，中央政府一直面临着财政赤字问题。如果养老金支付问题引发社会和政治上的不稳定，中央政府将被迫从财政收入中拿出资金用于弥补养老金支出不足。然而，中央政府积极地增加用于养老金支出的投入还是不大可能的。Zhao-Xu 在有关文章中提出，多数国有企业都不是中央一级的国有企业。而这些企业归属管理的地方政府无权发行债券。发行债券的权力在中央政府，但财政上地方与中央分灶吃饭，并且地方财政掌握着大部分的财源。因此，中央政府

会要求地方政府弥补养老基金支出的不足。这主要可以采取增加养老保险缴费率或增加税收的办法。

增加养老保险缴费率

从表面上看，中国养老保险缴费率似乎是很高。这一高缴费率主要是低覆盖率、欠缴现象和较高的退休职工与在职职工比率所造成的。造成高缴费率实际上还有一个重要的原因，这也就是缴费工资基数相对较低。Sun-Maxwell(2001年)在有关文章中表明工资中有灰色收入和奖金的部分，而这些收入都没有计入缴费工资基数。

从总体上说，未计入缴费工资基数部分的工资相当于申报工资的50%左右。如果确实是当前这种情况的话，那么24%的养老保险缴费率相当于实际工资16%的缴费率。按国际标准来评价的话，这一实际缴费率还是较低的。

按实际工资申报缴费基数对养老保险基金的收缴有着实质性的意义。因为如果养老保险费仍为24%的话，这就可以使用于社会统筹部分的基金有所盈余。这也就意味着养老保险费在缴费上有着很大程度的增加，相应会使企业更加没有参保的积极性。对工资部分减免企业的资产收益税和对养老保险费部分实行个人所得税全额减免，可以说是一种调动企业和个人按实际工资作为缴费基数参加养老保险积极性的一种政策选择。当然，这些减免税的做法在多大程度上可以调动全额缴费参保，还是一个需要论证的问题。

个人帐户部分实帐化

个人帐户第二支柱部分的基金回报较低也是造成养老保险参保积极性不高的原因。这部分基金的回报率如果能和中国经济增长的速率一致的话，个人帐户部分的养老基金就能做到实帐化（请参见 Sun-Maxwell 2001 年和 Zhao Xu 2002 年的有关文章）。

降低养老保险待遇

可以采取一些措施来降低养老保险待遇。在这些考虑中，可以将替代率降到 60%；也可以将法定退休年龄提高到 65 岁；只将养老金调整机制与物价调整机制挂钩，或者是提高可以享受养老金的最低缴费年限（请参见 Sun-Maxwell 2001 年，James 2001 年，Whiteford 2001 年，Dorfman-Sin 2001 年等人的有关文章）。

在针对降低养老保险待遇这一问题上，与局外人不同的是，中国国内专家在考虑到近期改革时，对提出有关降低养老保险待遇方面的看法是非常慎重的。

在继续维持当前待遇确定型养老保险计划的过程中，在中国降低养老保险待遇会有政治上的难度。这一问题在全球范围也是司空见惯的。

2.2 做实个人帐户的一些问题

现在提出的方案是将个人帐户做成实帐形式。但在现实中，个人帐户部分还是空帐。个人帐户部分没有对应的资金，因为这一部分资

金已经用于社会统筹支出了。因此个人帐户部分就象“空盒子”，只是个人应得养老待遇的帐面记录。

个人帐户的空帐现象是当前年度养老基金出现缺口和由现收现付制向实帐转型成本管理不当的结果。

许多中方的养老保险专家把这一问题看得很重。对这一问题还可以有另一种角度，也就是从养老保险基本制度设计来看，而这种设计中包含空帐成分。我们将在 3.4 节对这一问题继续进行讨论。

个人帐户部分还有一个问题，这部分资金的回报率为 3 个月期的存款利息（1999 年该利率为 1.98%）。低回报率也会打消企业和职工参保的积极性。个人帐户部分资金的低回报率也意味着政府实际上是在对所积累的养老资产征收“隐性税”。

如果个人帐户部分的资金回报率能和其机会成本一致的话，养老保险的参保积极性就会提高。

十年的退休后生命预期这一假设也是相当有问题的。在养老保险设计中采用精算学基础就变得很必要了。大力发展国内金融市场也是需要面对的一项挑战。

2.3 养老保险制度执行中的一些问题

中国在养老保险市级统筹方面已经积累了十年的经验。退休金的发放已经不再是企业的责任，而变成社会统筹。这也使不同的企业在社会保障方面承担类似的成本，能够更加公平地竞争；而且这也有助于在地方统筹区域内职工的流动。

然而当前的现实还是有所不同的。许多统筹地区还没有充分的管理能力来管理社会保障制度的执行。企业还在管理养老档案，确定企业自行的退休金待遇水平以及正常退休和提前退休的资格。在企业收支允许的情况下，一些企业还在自行发放退休金。一些企业还在实行差额缴费。James (2001 年)指出，这种管理和缴费责任的分离导致了欠缴问题。由于不是社保管理机构负责发放养老金，企业就可以从自身利益出发。这也就导致低报工资水平和实有职工人数，大量办理提前退休以及出具本企业职工工龄长的虚假证明现象的出现。其结果是，这种统筹只存在于纸面上，而在实践上还有很多局限；企业欠缴现象有所抬头，而养老保险支出大于基金收入。这里的主要问题是政府部门对企业参保问题的执法能力有待加强，而且对企业及企业职工也缺乏促使他们诚实参保的激励机制。

统筹层次将会有所提升，最终达到省级统筹这一层次。每一个地市都希望将养老基金留在本地区，因为养老基金是本地区进行投资的主要资金来源。提高统筹层次使地市政府失去对养老基金的控制权也会使他们在收缴企业养老费方面缺乏积极性。Zhao-Xu (2002 年)指出，在这种情况下，地市政府机构将没有积极性创造养老基金的盈余或使基金缺口减小。由于养老基金的社会统筹建立在跨地区的补偿上，这也削弱了养老金发放的管理。

辽宁省采取的试点计划还包括其它一些措施，这些措施的目的是促进养老保险计划的执行并且使企业有更大的积极性参保。然而社会统筹部分缴费比例的增加和个人帐户规模的减小都不利于提高参保

积极性(参见 Zhao-Xu, 2002 年的有关文章)。官方有关报告将很快出台,对辽宁省试点项目是否成功给出定论。

较为普遍的欠缴和逃避参保现象主要是当前政策缺乏激励机制的结果。对于非国有企业来说,参保的成本还是很高的,相当于企业要支付很重的工资税。对于企业职工来讲,他们在个人帐户部分的缴费积累也只能领取一个相对较低的投资回报。并且,企业收入税在减免上也是很有限的,最多为每名职工每个月 800 元(部分大城市为 960 元)。最低缴费期限确定为 15 年也变相鼓励企业采取提前退休来实现减员。

对于企业瞒报或欠缴这些违规行为却几乎没有什么处罚。

2.4 制度设计

当前中国的基本养老保险制度由两部分组成。第一部分是一个现收现付类型下待遇确定型的计划。而第二部分个人帐户部分是一种实帐型的缴费确定型计划。当前个人帐户部分没有对应的资产,因而还只是空帐。在实际工作中,这部分其实还是一种现收现付的机制。另外,个人帐户部分的回报率也被人为地定死了。这样在标准工资增长确定以后,退休时个人帐户部分的积累额也就可以确定了。个人帐户部分养老金也就可以按照相应的公式计算出来。因此当前的个人帐户部分可以视为一种特殊形式的待遇确定型计划。简言之,当前个人帐户部分与现收现付--待遇确定型计划非常类似。

当前的养老保险制度正在从完全现收现付机制向部分积累模式

转轨，但其待遇确定型这一性质并没有改变。

对于继续维持待遇确定型养老保险计划在人口老龄化背景下会面临许多困难，这方面已经有许多讨论了。向待遇确定型实帐方式转轨很可能只会是无济于事。这其中的转轨成本是很难逾越的。

另一种考虑是转向缴费确定型机制。一种名义上的缴费确定型计划能够避免转轨阶段的双重负担。我们将在第 7 部分对这一话题继续进行详细的讨论。

2.5 养老保险扩面

当前基本养老保险的覆盖面需要进一步扩大到全部城市职工和农民工。加强激励机制是养老保险扩面最有效的工具。自我雇佣人员和农民工是社会保险体系最难覆盖的人群。这些人员参保的前提条件是他们对收入的完全申报。如果对这些人员采取缴费确定型计划，并辅之以减免税优惠，这样就会使这些人员的养老收入能够得到保障。

3 未来政策选择

3.1 有关养老保险的争论

1997 年中国采取的养老保险制度似乎是基于 1994 世界银行的建议。很少有人怀疑中国国内专家此前是否听说过这种模式，但对于世界银行的建议是否是一个好建议却引来了很多的讨论。在这场讨论中，Beattie-McGillivray (1995 年)提出了批评性的意见，这之后 James(1996 年)也提出了类似的意见。随着参与这场讨论人数的增加，

这场讨论也变得更加热烈了。在这些人中，Arnold 等人(1998 年)，Barr (2002 年)，Brooks (2000 年)，Brown (1997 年)，Campbell-Feldstein (2001 年)，Diamond 等人(1996 年)，Feldstein (1996 年和 1998 年)，Feldstein-Liebman (2002 年)，Geanakoplos-Mitchell-Zeldes (1998 年)，Gruber-Wise (1998 年)，Heller (1998 年)，Holzmann (2000 年)，Hoskins 等人(2001)，国际劳工组织(2000 年和 2001 年)，McGillivray (2000 年)，Myers (1996 年)，经济合作与发展组织(1998 年)，Queisser (2000 年)，Shoven (2001 年)，Thompson (1998 年)做出了主要论述和贡献。

与此同时，九十年代在瑞典出现了一种新的名义性待遇确定型计划(请参见 Konberg, 2002 年和 Palmer, 2001 年的有关文章)。世界银行在 1994 年的建议中根本就没有考虑这种名义性待遇确定型计划。James (1996 年)确认了名义性待遇确定型计划的一些优点。意大利、波兰、拉脱维亚、哈撒克斯坦等国都在不同程度上引入了这种瑞典名义性待遇确定型模式。当前众多的国际养老保险专家对这种模式给予着越来越多的关注。

1999 年，世界银行召开了一次专门会议回顾其 1994 年建议案的有关内容，并于 2001 年公布了会议报告 (Holzmann-Stiglitz, 2001 年)。这其中包括斯蒂格里斯 (Stiglitz) 的批评性评价，他同时提出了社会保障体系中的“十大神话”(Orzag-Stiglitz, 2001 年)。世界银行当前正在准备一份新的基本养老保险立场文件，这份文件预计很快会对外公开。文件中的内容将会与 1994 年的世行文件有所差异。

3.2 新的一致性看法

通过在过去 10 年中对养老保险的一些热点问题的讨论，已经对某些问题形成了一致性的看法。在这方面，以下三点是最重要的：

组成方面的悖论

对于支持养老保险实帐模式的人员，他们的假设是在人口老龄化背影下，市场上的投资回报率比现收现付体制下的内部回报率要高得多。如果我们创造出数以千亿计的国民积累和可用于投资的资产，我们还如何能期待有更高的资金回报率呢？这样的话实际养老金将比养老金期望低得多。在微观经济基础上成立的结论在宏观经济基础上并不一定是正确的。用于消费的有形物品或是服务，总是要被消费的。随着人口老龄化，养老基金资产实际积累额将会下降。而现收现付制和实帐形式不过是两种在退休人员和在职人员间进行分配的机制，因此它们不会在人口结构变动的过程中有着很大程度的不同（请参见 Barr 2002 年的有关文章）。也就是说，实帐形式并不能克服人口结构变化带来的影响。无论是私营养老计划、还是国家养老计划，无论是实帐形式的养老计划、还是现收现付形式的养老计划，都要受人口结构变化的制约。经济能够健康发展才是确保养老计划正常运转的保障。只有创造出财富，才提得到财富分配这一问题。

因此关键问题是产出，实帐型社会保障计划会不会使国家积累增加？在这方面还没有一个定论。

一个等价性质上的建议

从现收现付类型的计划向实帐形式的计划转轨会涉及到转轨阶段一个所谓的“双重负担”问题。如果投资的市场回报率高于现收现付制计划的内部回报率,那么在考虑转轨成本之后的投资回报率就基本上与现收现付制计划的内部回报率相差无几了(请参见 Geanakoplos-Mitchell-Zeldes 1998 年的有关文章)。因此不管是现收现付制做法还是实帐形式,就应该说是一个零和的变换了。

激励机制和综合管理

实帐型养老保险计划取决于国内是否有较为发达的金融市场,是否有相对较为发达的银行系统,是否有规范和监督投资风险的机构,以及采取何种方式将管理成本降为最低。管理上的透明性是促进参保面的扩大和进行有效交流的基础。总之,必须建立鼓励参加实帐型养老保险计划的激励机制,同时还要建立综合管理和有效实施的机制。对于发展中国家来说,要想满足这些要求还是相当困难的。

3.3 转向名义性缴费确定型计划

大多数国家对政府或政治上的许诺越来越不相信。因此所谓激励机制,尤其是对年轻人群来说,越来越成为新的问题。引入名义性缴费确定型养老保险计划有助于解决这一问题。因为这一类型的养老保险计划可以向公众证明他们缴纳的养老保险费将会如数地用于他们

的养老金发放。这一全额发放理念在瑞典推广这一模式时发挥了重要的功效（请参见 Konberg 2002 年的有关文章）。

名义性缴费确定型计划还有着其它方面的优势。首先，这一类型的养老保险计划可以摒弃政治上的风险。Cichon(1999 年)指出，这一模式一方面可以在较为公平的基础上降低养老保险待遇；另一方面又以提前退休只能领取较低水平的养老金来对提前退休进行惩罚。降低养老保险待遇水平可以用作自然应对人口结构变化和经济背景变化的方式。因此这种方式可以自动地调整养老保险待遇。而执政党和政府官员也在自动降低养老保险待遇问题上不再被指责。

第二，名义性缴费确定型养老保险计划可以完全地回避双重负担这一问题。而这一双重负担现象是所有从现收现付制向实帐形式转轨的政府必须解决的问题。可以在维持现阶段现收现付机制的同时完成向名义性缴费确定型养老保险计划的转制。

第三，James(1996 年)指出，非实帐型的缴费确定型计划可以使缴费与待遇领取方面的关系更加透明。因此，也有助于避免逃避参保和其它不正当现象的发生。这也能够在同类人群和个人中消除不适宜的养老金再分配现象的出现。

3.4 多种政策方案

世界银行 1994 年的建议案似乎是中国政府采取当前养老保险政策的主要参考方案。对于世界银行这一方案也是有着这样或那样的优势和劣势。世界银行当前的立场与 1994 年的立场并没有根本上的

变化。当前中国在养老保险方案设计上可以选择更多的政策方案，这些方案包括瑞典的名义性缴费确定型养老保险计划。对名义性缴费确定型养老保险计划的支持者来说，在采取这一模式后，个人帐户部分的空帐现象就会得到遏制，这也是可以从现收现付制向实帐机制转制的过程中所遇到的各种难点问题的处理上得到证实。

如果中国引入名义性缴费确定型计划，那么它就可以规避转轨成本这一问题的出现。而如果名义性缴费确定型养老计划的回报率能与中国经济的增长率一致的话，那么基本养老保险的参保激励机制就会等到加强。

在名义性缴费确定型养老计划中，可以将与收入挂钩的养老金部分之上加上社会调济的一部分，这部分也就是有基本保障的养老金部分，它的来源为非工资税（缴费）的部分（请参见表1）。

无需置疑，中国当前现收现付养老保险体系是无法持续的，因此也就更欢迎强制性或非强制性实帐型养老计划或私营养老计划的开展。在这方面需要提供包括税收优惠机制在内的各种激励方式。如果能够改进基金投资效益的话，就能鼓励个人参保以期将来获取更高的退休金。

4 改进养老保险制度执行状况方面的各种挑战

中国的养老保险专家非常重视社会保障制度的综合管理和实施。无论社会保障制度设计得多么完善，除非参保人员尽他们的缴费义务，否则的话这种社会保障制度都终将失败。社保制度必须要有激励

机制，即参保人员所缴纳的费用要得到充分的偿付。社保制度的内在回报率应该与中国经济发展的速率一致。

与此同时，政府有关部门必须有强制效力。相关政府部门要有权对企业记录资料进行检查，并应能查阅企业的银行业务单据，收入税单据等。有关政府机构还有权追缴欠缴保险费，并对欠缴保险费加收滞纳金。在追缴欠缴保险费方面，在企业清还帐务时，缴纳欠缴保险费要高于偿还其它债权人的债务，必要时要以企业的资产偿还并补缴养老保险费（请参见 Hoskins 2001 年的有关文章）。

企业完全申报工人的工资，完全缴纳社会保险费，有关部门准确记录帐务，按时并足额发放养老金以及有关信息的披露等等这些都是保险制度综合治理和有效执行的基础（请参见 Asher-Newman 2001 年的有关文章）。

5 结束语

本文尽力讨论中国养老保险制度的一些主要问题。激励机制、综合治理和制度执行以及制度设计都是我们关注的主要问题。中国当前在这些领域内还面对着很大的挑战。

本文还指出中国当前养老保险制度中的个人帐户组成部分可以视为一个现收现付基础上的待遇确定型计划，而这部分在设计上被视为实帐型的缴费确定型计划。个人帐户部分的低回报率实际上是对养老基金资产的一种“隐性”征税。

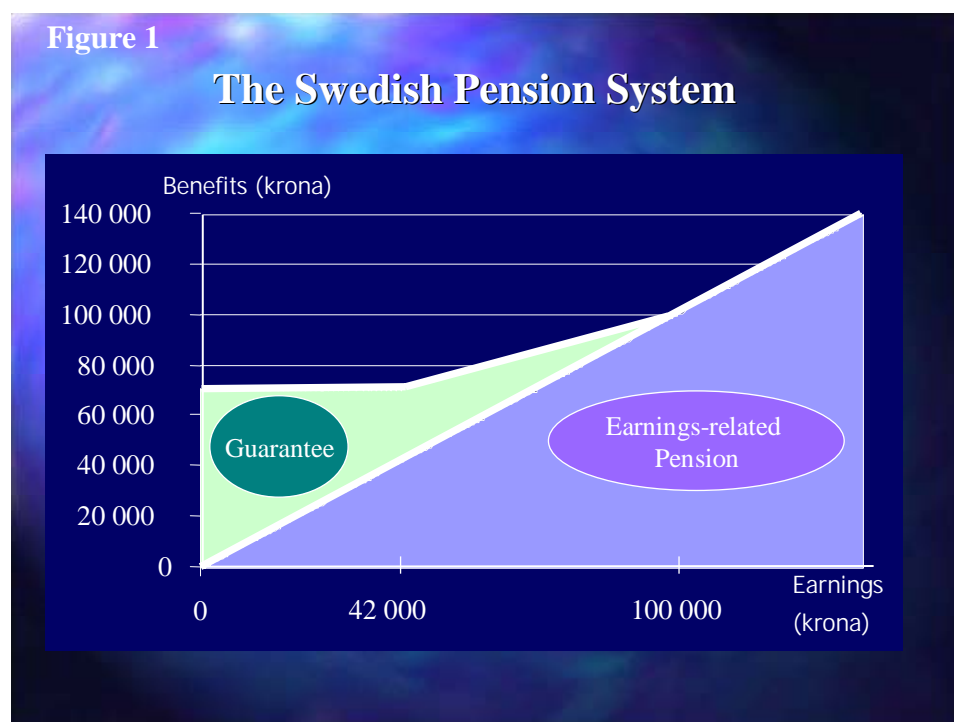
对中国养老保险制度进行微观定量分析还是非常匮乏的。如果没

有微观研究的积累，就很难对政策方案进行评估并提出政策建议。本文提出的微观数据（见附表）只是基本数据表重新列表所得到的一些数据，这些数据与一些报告中的平均数表格是不同的。

中国的养老保险前景并不是非常不乐观的（请参见表 2）。国家经济的增长对养老保险制度的发展是最为重要的。中国高速经济增长如果够维持 20 年的话，那么可以说中国还是很幸运的。如果中国经济增长的部分收益能够为中国的老龄人口所分享的话，迟早中国养老保险方面的问题会变成小问题的。

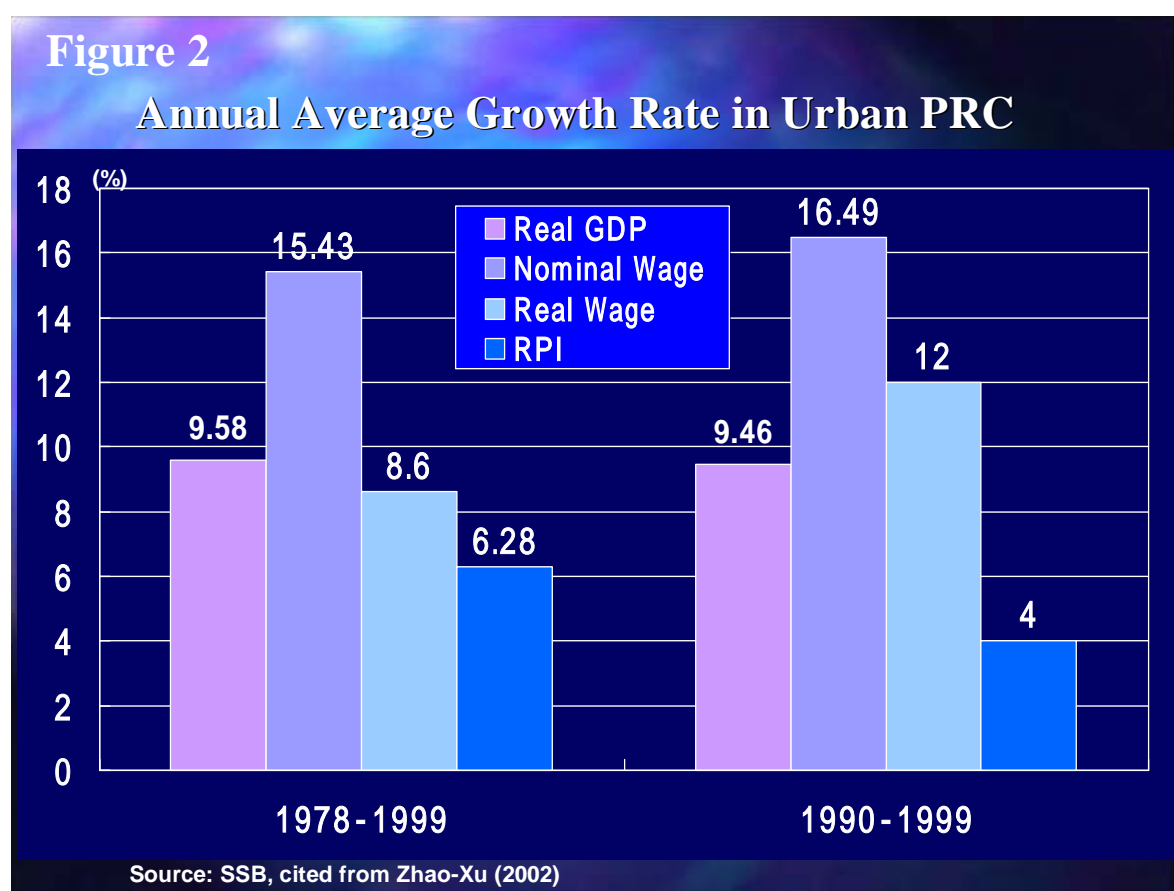
特别感谢：本文作者对 Ding Yuanzhu 教授（北京大学教授、国家计委宏观经济研究院学者）和 He Lixin 女士所给予的研究上的协助和合作表示特别的感谢。

表 1 瑞典养老保险制度



本表纵座标为养老待遇，而横座标为工资收入（单位：瑞典克朗）
 从左至右的两部分分别为保底部分养老金和与收入相关部分的养老金。

表 2 中国城镇地区有关指标年均增长率



从左到右的四个直方柱分别代表实际 GDP 增长率、名义工资增长率、实际工资增长率和零售物价指数增长率。

注：

- 1、 有关中国基本养老金的数据由 Takayama 提供。
- 2、 Zhao-Xu (2002 年)指出，截止到 2000 年，只有 5 个省（直辖市）完全实行的省级统筹，17 个省采取的是省级调剂金制度，而 8 个省完全没有省级调剂机制。
- 3、 Asher(2002 年)指出新加坡的公积金制度实际上只一种名义性待遇确定型制度。这一观点与本文作者所持的观点基本上相同。当前中国个人帐户这一组成部分可以视为

美国现金平衡计划这种模式。

- 4、 欧盟成员国之间对于移民工有相应的养老保险国际协议。日本与德国、英国和美国之间有着这样的协议。
- 5、 对于职工和非职工都提供相应的养老计划。如果这样的养老计划是由国家税收或消费税支撑的，这样的养老计划就叫全民性养老计划。日本在职工养老计划和非职工养老计划之间有着基金收入调济机制。这一机制已经执行了 15 年，这是因为非职工养老计划的受益人多为职工养老计划参保人的父母。在日本经济高速增长时期产业结构出现了快速的调整。