

中国的养老金改革：激励、监管及政策选择

(编著者代序)

日本养老金和老龄化政策综合研究机构研究主干、日本一桥大学名誉教授 高山宪之

(本文是笔者在2002年12月5-6日在东京召开的以“中国面临的挑战与新的征程”为主题的亚
行研究所第5届年会上发表的论文的修订版。笔者曾深蒙阿谢尔 (Mukul Asher) 教授和赵耀辉教
授、亚洲开发银行研究所前所长吉富胜 (Yoshitomi Masaru) 博士、以及其他与会者惠赐富有思想
的评论和有益的指教。)

一、前言

中国的养老保险制度已有50多年的历史。这一养老保险制度目前正经历着从以企业为单位的制度向社会统筹制度的转型，从完全的现收现付制向带有个人账户的部分积累制的转变。

然而，中国的养老金制度还面临着一些挑战。在过去的六年间，一些违规的现象以及逃避加入目前的养老金制度的现象相当普遍，从而使养老保险制度不得不面对目前这种账户亏空的局面。此外，如何扩大养老保险的覆盖面，加强监管实施力度也是重要的挑战之一。养老保险制度的设计可以重新考虑对参保者提供更大的激励措施，加强监管以解决中长期的筹资问题。目前中国有关养老金的微观数据研究的积累还很缺乏，而这对任何的政策方案的确定和评估都是必不可少的。

本文第二部分主要介绍中国养老金制度的历史背景。第三部分将对目前的养老金制度内容进行一些解说。第四部分将提示一些与中国的养老金制度相关的中国人口统计学方面的变化指标和基础例证。第五部分将对目前中国主要的养老金问题进行定位。第六部分将提出未来的政策选择。第七部分讨论有关加强监管的挑战。最后，第八部分将对上述问题提出结论性意见。

二、历史背景¹

中国的养老保险正在从企业（单位）保障向社会保障转型。所以，这一制度目前还处在改革的过程当中。这一部分将介绍中国养老金制度的发展概况。

1951的《中华人民共和国劳动保险条例》

中国的养老金制度最早建立于1951年。它主要覆盖城市中国有企业及集体所有制企业的从业人员。此外，政府公务员及与政府相关的事业单位（如学校、大学、研究机构、医院等）的从业人员的养老金制度也成为新制度的组成部分。但是，它将农村的农民排除在了制度外。

正常的退休年龄为男性60岁，工龄至少在25年以上，女性从蓝领职工的50岁到白领职工55岁不等，工龄至少在20年以上。那些从事危险职业的从业人员最高可提前5年领取退休金。

¹ 此部分主要参考陈(2001)、丁(2002)、怀特福德(Whiteford, 2001)，以及赵绪(2002)的文献。

养老金的替代率依据服务年限（工龄）的长度，基本保持在50到70%。养老金给付的构成只有按其收入比例的部分，而没有平率（flat-rate）给付。养老保险的缴费率为3%，全部由单位负担。保险费中30%由国家统筹，剩余的70%由地方统筹，统一由工会管理。这一养老金计划直到1965年为止，每年都有结余。

文化大革命期间(1966–1977)

由于在文革期间，管理养老金的工会等组织都陷于瘫痪状态，使得养老金制度在1966至1977年间一度中断。养老金基金被用于其他目的。所有的国有企业停止为公共目标筹集资金。每一家企业实际上被强制性地承担起向其退休职工支付养老金给付的义务。企业保障由此而成立。然而，养老金给付的支付经常会推迟，所以，许多老人不得不在其退休以后继续工作。

1978 年的制度修改

促进早期退休的政策始于1978年。这一年的调整将退休所需的最短工龄缩短至10年。它同时还提高了替代率。那些仅工作了10年的人可以拿到相当于在职时标准工资的60%的养老金给付金额（工作15年为70%，工作20年为75%等等）。国有单位工作的职工退休时还被允许有1名子女可以顶替其进入同一单位工作。所有这些措施都促使养老金支出的迅速增长。

1978年的制度修改还包括这样一项规则，即企业必须完全承担起向其退休职工支付养老金的责任。由此，以企业为单位的社会保障正式确立。

1980年代初的经济改革

1980代初以来，中国开始了宏大的经济改革，它给予了企业以更多的经济自主权。企业间展开了激烈的竞争。国有企业由于其必须要背负的社会责任而面临着许多不利于其发展的重要成本。国有企业在裁减其员工时遭遇到了极大的困难。国有企业工人强烈反对向非国有企业的转移，因为一旦离开国有企业，他们将失去所有的接收养老金给付的权利。养老金的便携性的缺乏成为国有企业重组的最主要的障碍。

1986年的政策调整

1986以后，超越单个企业的社会保障开始启动。养老金缴费开始以省市为单位统筹，社会保险事业管理局作为养老金基金的管理主体宣告成立。

同时，雇员缴费被引进新设的制度，最初的缴费率被定为3个百分点。雇主的缴费上升至税前工资的15%。这些规定都是对养老保险的财政问题作出的一种应对措施。

1991的《国务院关于企业职工养老保险制度改革的决定》

1991年国务院做出决定，将地方养老金统筹计划逐步升级至省级统筹，从而推出了全国统一的养老金规定。它还宣布，雇员必须为其退休与其雇主及国家共同承担保险费的缴费义务。

1991年的决定提供了三支柱制度的指南，即第一支柱为基本养老金，系强制性地由所有的雇员与其企业-他们的雇主和国家-共同缴费，第二支柱系由企业缴费的补充养老金，第三支柱 为职工志愿参加的个人储蓄性养老保险。

一些省市开始尝试不同于社会统筹的方法或由政府提供保障的基本养老金。它是一些聚焦于个体的由雇员与雇主共同缴费的养老金。

1991年，国务院还决定将养老保险的制度引进农村地区。

1995年的国务院通知

1995年3月，国务院发出通知，要求建立养老金个人账户。它同时还计划将养老保险的覆盖面扩大及所有的城市里的雇员，不管其所属的企业所有制性质，旨在筹集更多的资金以应对当时的需要。

对于地方上的养老保险，国务院允许其自由选择统筹设计方案。

1995年后的两个主要的发展动向

1996年和1997年，爆发了大规模的下岗和失业。下岗和失业的工人们非常关心的一件事就是一旦和他们原来的单位断了关系，他们是否会失去领取原来积累的养老金的权利。由此，建立一种在国有企业和非国有企业之间可以携带的养老金就成了当务之急。

同时，社会保障制度的养老保险开始面临严重的财务危机，它们当时的帐户从1998年开始出现赤字，入不敷出。

1997年建立的新制度

1997年，国务院决定将养老金统筹提升至省级统筹，其给付方案、缴费率以及社会保障养老保险相关适用条件和要求都将统一由省一级决定。

国务院促使三支柱的养老金制度发生了如下的转换，即第一支柱为在分配性质的强制性的确定给付制(DB)养老金，第二支柱是为每一位员工设计的强制性的缴费确定型(DC)养老金，第三支柱是自愿加入的职业性个人养老金。

1999年，国务院要求加速扩大养老保险对非国有制企业职工以及外来人员的覆盖面。

2001开始的第10个五年计划中的社会保障计划

2001年政府发布了第10个五年计划。它试图将对第二支柱的个人账户的缴费率从11%降低到8%，全部由职工个人的缴费构成。而雇主的缴费(税前工资的20%)将全部进入第一支柱的社会统筹。并要求对第一支柱和第二支柱的养老金基金进行分别管理。由此，总共将近1900亿元(190 billion)个人账户的资金将被及时地转移出来。这一计划还包括把基础给付的替代率从20%提高到30%。它还提出了将公务员和城市雇员的养老金计划一体化的构想，要求将每一名公务员缴纳的8%的资费与雇主(国家)缴付的20%的资费合并起来。

2001/2002年辽宁省的实验

2001~2002年间，辽宁省开始了一项坐实养老金第二支柱的个人账户的改革试点。市政府设想把个人账户与其他的养老金制度分开管理，完全由雇员缴费的8%构成的个人账户进行实帐运行。

同时规定基础给付对缴费满15年的参保人将逐步由省平均工资20%提高到30%。这一给付的提高旨在鼓励雇员缴费。

这项实验还包括建立最低保障养老金，以及扩大第三支柱的补充养老保险等内容。为了鼓励企业建立自愿的企业年金制度，规定企业缴费在工资总额4%以内的部分，可以从成本中列支。

三、目前的养老保险制度现状

1. 新的给付结构

根据1997年的制度设计，中国强制性养老保险给付呈两支柱结构。第一支柱为现收现付制给付确定型，平率基础给付的替代率凡缴费满15年以上者可保持在地区平均工资的20%。

第二支柱养老金为缴费确定型计划的个人账户。55岁以上的退休人员每月的养老金给付金额

将根据帐户余额除以120（个月，10年）。

第一支柱和第二支柱的合并给付替代率预期将达58%。其中5%纯粹是根据缴费35年以上的平均工资计算所得。

2. 转型期的对象分类

养老保险参保人被分成三种类型：第一种类型被称之为“老人”，系指于1997年以前退休的人员。第二种类型被称之为“过渡期人（或中人）”，指1997年以前参加工作尚未退休的人。他们是目前正在工作的人。第三组谓之“新人”，指1997年以后参加工作的人。

3. 每一类对象的给付支付

“老人”将按照老办法领取养老金给付，其筹资均来源于社会统筹。“中人”的养老金给付将分成三部分：一部分基础给付来源于社会统筹；第二部分来源于个人账户；第三部分为过渡期给付，同样来源于社会统筹，主要依据1997年前的工龄和缴费年限。“新人”将接受第一支柱的来自于社会统筹的基础养老金给付及第二支柱来源于个人账户的养老金给付。

4. 老年养老保险的适用条件

雇员接受老年养老保险的最低缴费年限必须在15年以上。正常的退休年龄维持1951年的规定不变。

对于那些失去劳动能力的雇员，允许其早期退休，其退休年龄女性不得低于45岁，男性不得低于50岁，工龄必须在10年以上。支付的养老金给付总额低于缴费或工龄在15岁以上的人。

5. 缴费

用于现收现付制财源的第一支柱的社会统筹主要由企业缴纳的13%的工薪税构成。第二支柱的个人账户主要由11%的工薪税构成，其中企业缴费部分占7%，个人缴费占4%。总体上的养老金费率为24%。

缴费工资的基数在地区平均工资的60%到300%之间。

最近，企业和个人对第二支柱的个人账户的缴费比例发生了变化。个人的保险费率每2年上升1个百分点，直至8%。而企业的缴费率则是每2年减少1个百分点至3%。总体上，第二支柱养老保险的个人账户费率保持在11%。

6. 国家补贴

1997年，财政部(MOF)开始从一般收入项目转移资金来弥补养老保险之亏损。财政部此后持续转移资金至养老金专户，2001年的财政补贴超过了400亿元(40 billion)。2000年的国家补贴占到了养老金给付总额的17%。

这些国家补贴主要被转移至那些拥有大批国企退休职工的省份。比如，仅辽宁和黑龙江两省就占去了1999年国家补贴的26%。

7. 其它各种养老金制度

上述解释仅仅是中央政府(劳动与社会保障部，MOLSS)给出的一个总体性指针。而根据指针制定具体的条例或规章制度的则是地方政府。各地方政府实际制定和实施的养老金条例非常的多样化。

以缴费率为例。深圳目前的缴费率为全国最低的13%，而新疆生产建设兵团的缴费率为全国最

高的49.39%。济南为29%，辽宁为26.55%，黑龙江25.12%。

中国总人口的69%目前生活在农村。他们没有强制性的养老金制度。农村的农民有一种创立于1991年的非正规的养老金制度。其性质属于个体志愿加入的缴费确定型计划，它的参保对象为12~50岁的人，每月缴费从4元到20元不等，共分成9级。其所设定的正常的退休年龄为60岁。目前，有6200万农民参保缴费，100万农民领取养老金。2001年的帐户余额将近200亿元。这项制度的覆盖率还很低，基本保持在1%。同样，它的给付水平也很低，每人每月领取的养老金金额为50元或更低。这一制度基本上没有国家的财政支持。

公务员以及事业单位雇员有一项无需个人缴费的待遇优厚的特殊计划。服务年限在35岁以上的人领取的养老金的替代率一律设定为88%。1999年，这项计划覆盖3000万人，养老金给付总额占当年GDP的0.44%。

养老金制度在过去的10年间经历了具有重要意义的变化。未来还将会有更进一步的变化。

四、变化中的人口统计指标与中国的养老保险

1. 人口统计学与中国的养老金概况

首先，在2000年，中国城市职工参加养老保险的覆盖率已上升至50%。被覆盖的职工人数确实在不断地增加，2000年它的覆盖率达到总人口的8.2%。另一方面，领取养老金的人数也在稳定地增长，2000年已经达到60岁以上的老年人口的23.5%，总人口的2.5%。在同一年，养老保险制度的扶养比按缴费人数计算，为3.3个缴费者扶养一位退休人员。

其次，养老金给付已经有所增加，1999年它增长的幅度相当于同年GDP的2.4%。养老保险的替代率已经相当高；平均养老金给付水平相当于同年国有企业平均工资的76%。它几乎等同于当年GDP的增长率。最近，养老保险的缴费变得相当繁琐；平均缴费金额占国有企业平均工资的24%（1999）。

第三，从2001年开始，中国的人口老龄化进入快速增长期。2001年65岁及以上的老龄人口仅占总人口的7.0%，但在以后的40年间，这一比率将迅速上升至将近20%。这一老龄化的速度将高于日本，略高于香港、朝鲜和新加坡。老龄人口的抚养比（65岁及以上的人口与20~64岁的人口之比）在不同的省份之间也有很大的差别，1999年，这一差别显示，老龄化程度排位第一的上海达19%，排在末尾的宁夏只有6.7%。

第四，1960年代，中国的总合生育率高于5，而到了80年代，由于独生子女政策的推行，这一总合生育率锐减至2.5。而目前的总合生育率更减至1.9左右。预计在未来的25年里，这一总合生育率不会出现太大的变化，然后会上升至2.1。

第五，人的预期寿命已经大大增加，而且预期未来还将进一步增加。目前中国男性的平均寿命为70岁，女性的平均寿命为74岁。

2. 一些有关养老金的现象

提前退休

人们常说，在过去的20年间，提前退休是中国最显著的现象。正常的退休年龄男性为60岁，女性为50（或55）岁。如果他们符合收益条件，他们也可以在正常的退休年龄之前领取残疾人养老金或工伤福利补助。同样，对于从事危险职业的职工，也有特殊的规定许可他们可以比正常的退休年龄提前5年领取养老金。图1和图2显示的是2000年提前退休的人数²。就男性而言，大多数人

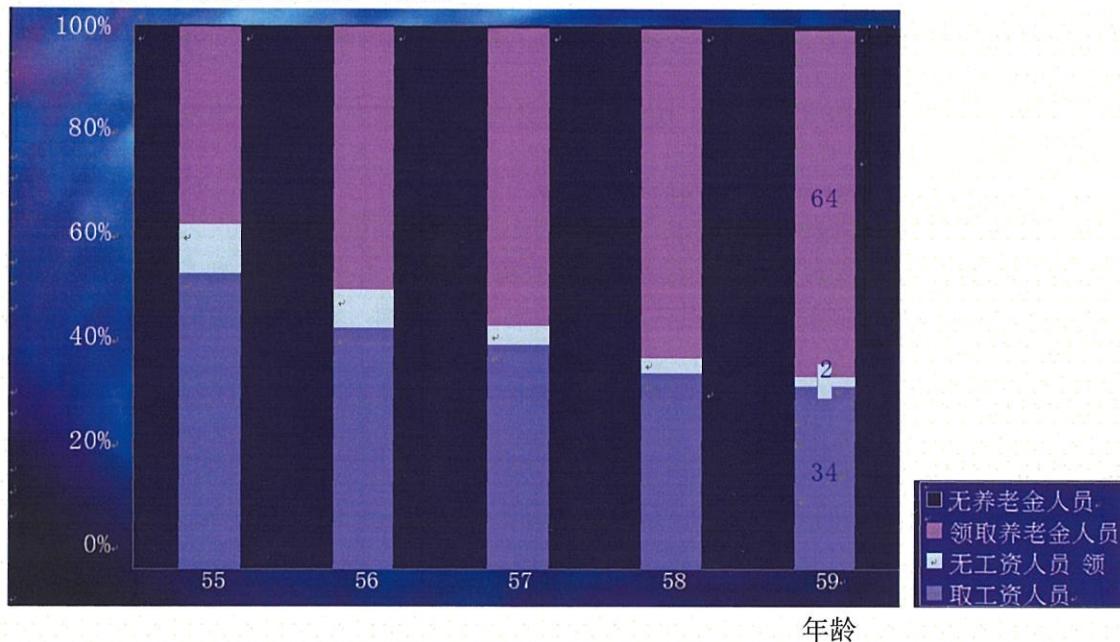
² 数据来自于劳动与社会保障部于2001年6-8月发布的关于2000年中国42个主要城市的职工与退休职工的调查。职工与退休职工的样本数量分别为855万和331万。

由于数据量过于庞大，且为第一步，所以我们从湖北省府所在地、地处长江沿岸的武汉市的数据着手。它涉

的退休年龄为57岁，其中只有三分之一的人会继续积极地工作至59岁。而大约40%的女性大约在49岁的时候停止了工作。这些现象表明，他们可能是受到了极大的鼓励才提前退休的，焉或在中国，在正常的退休年龄之前，残疾人（或病退）养老保险被大量的滥用了。

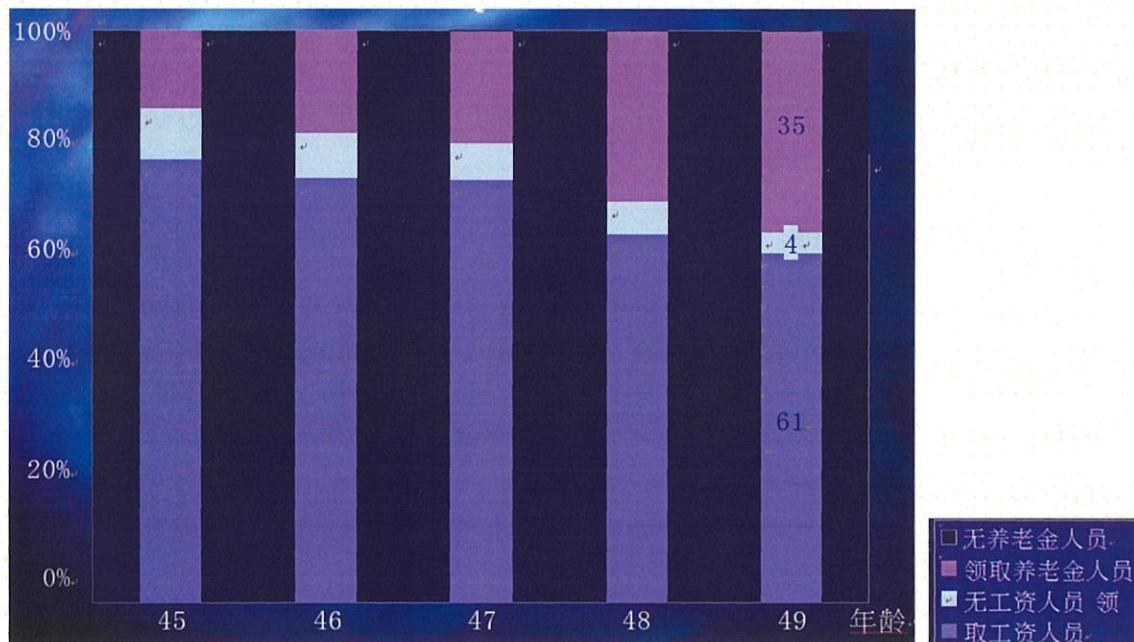
Pension Reform of PRC- Incentives, Governance and Policy Options

图1 2000年提前退休情况（男性）



资料来源：丁、高山（2003）

图2 2000年提前退休情况（女性）



及的样本量为分别为 106 万工人和 44 万退休职工。本文表 1 所列数据也来自于此。

资料来源：丁、高山（2003）

替代率

在本文中，我们将替代率(RR)定义为：

RR = 男性为(60-64岁的人的养老金给付)/(50-54岁的人的工资)；

RR = 女性为(55-59岁的人的养老金给付)/(40-44岁的人的工资)。

表1 2000年养老金待遇替代率(RR)

	期望值	中位值	常 值
男性	75	99	120
女性	79	96	113

注：男性养老金替代率=养老金（60-64岁年龄组）/工资（50-54岁年龄组）

女性养老金替代率=养老金（55-59岁年龄组）/工资（40-44岁年龄组）

资料来源：丁、高山（2003）

表1显示，2000年时的替代率相当高。这一替代率平均约在75%到80%之间。当把每一个中间值加入计算，它几乎接近100%。而当我们对每一个最常见的值进行比较时，它已经超过了100%。因此，既然中低收入者退休后的标准不会出现大的变化，那么早期退休就会大受鼓舞。

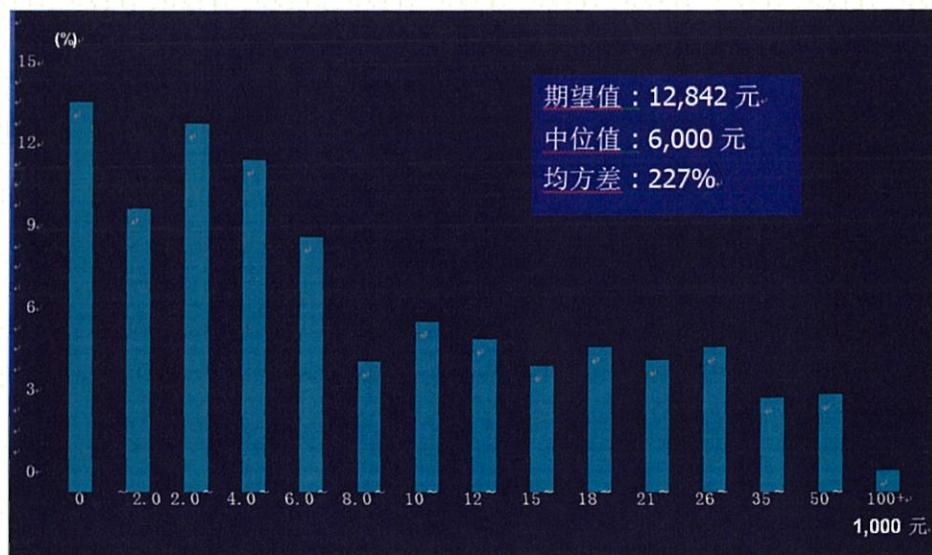
储蓄和金融资产所有

经过经济高速期，中国的居民开始把目光转向私人金融资产的积累，这使他们可以在退休后有可能越来越少地依赖社会保障的养老保险。

这里的关键不仅在于私人资产积累的数量和速度，更在于私人资产积累的全民性。如果私人资产积累成为这样一种大多数人的共同事业，则未来的社会保障的养老保险的图景就很容易进行描绘了。换言之，在未来中国，社会保障的养老保险可以被私人主导的储蓄行为所取代。那么，社会保障的养老保险的私有化是不是适合中国呢？

在此对问题做出定性的回答之前，必须澄清一些关键的问题。其中，不外乎包括资产积累的扩展等事项。

图3 1995年老年人（55岁以上）拥有资产分布情况



资料来源：1995年家庭收入调查

以上是中国在1995年进行的有关家庭收入与支出的调查结果³。图3显示的是1995年时，户主年龄在55岁及以上的家庭中的金融资产持有量的分布情况。大多数的中国老龄家庭仍为小储户，而那些享有相当数量的金融资产者，譬如家庭年收入为平均数的2倍之多的家庭，在1995年的所有的城镇居民家庭中仅占5.4%。小储户将会相当地执着，这种情形在经济已经相当发达的美国和日本也一样（参阅高山、北村，1994年以及Attanasio，1994年）。

上述证据意味着，即使在将来，绝大多数的中国人在他们退休以后将不得不主要依靠社会保障的养老保险。

五、主要问题

本部分将对中国养老保险的主要问题进行阐述。这些问题主要有以下四项，即养老保险的筹资（第二支柱计划的收支赤字问题及筹资问题）、基金的监管与运用、计划的设计，以及覆盖面的问题。

1. 收支赤字问题

中国社会保障的养老保险制度目前正面临着赤字财政的问题。如果目前的规定不改变，那么他们的长期财政状况将会进一步的恶化。据估计，到2040年为止，缴费率将要增加近一倍。费率的提高必将损害到中国经济，同时也会使激励相容的问题更加突出。

目前，中国已经出台了一些旨在解决养老保险的筹资问题的措施。

已经增加的政府一般收入

许多中国人认为中央政府应该承担需要弥补的养老金赤字的最大份额。日益增长的政府一般收入中的转移支付应该由政府出售的资产（即出售的国有企业资产）、发行的认可债券和销售的彩票等来充抵。（参见Sun Maxwell，2001；James，2001，以及赵旭，2002）。

总而言之，中央政府自1979年以来一直为持续的赤字所困。如果养老金赤字将导致产生社会和政治意义上的动乱，那么，中央政府将不得不从一般收入中拨款用于转移支付。总之，中央政府看起来不太可能积极主动地增加养老保险的开支。正如赵旭在2002年时指出的，大多数国有企业是为地方政府所掌控的，而这些地方政府却并没有发行债务的权力。中央政府有权发行债务，但是，财政资源大多则是由地方政府所控制。因此，中央政府最先想到的就是通过增加缴费或提高税收，由地方政府来填补养老金的赤字。

已经提高的养老金缴费率

首先，就中国的社会保障养老保险缴费率而言，可以说已经达到较高的水平。这一较高的费率主要是由较低的覆盖率和较高的人口抚养比率所造成的。这里还有另外一个重要因素，即作为养老金缴费基数的工资基数也相对较低。马克斯韦尔（Sun Maxwell）在2001年时曾指出，一些灰色收入和奖金未被纳入养老金缴费的工资基数。

从总体上说，未计入缴费工资基数部分的工资占到了1994年的申报工资的50%左右。如果这一情况属实，那么占工资基数24%的养老保险缴费率相当于实际工资的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。

³ 本文所用的数据系根据中国社会科学院于1995年进行的家庭收入与支出的调查。该调查样本数量为6,931户。地区包括北京市、广东省、江苏省、辽宁省，以及四川省等地。

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率仍为24%的话，这就可以使用于社会统筹部分的基金有所盈余。这实际上也意味着养老保险费在缴费上有着很大程度的增加，但同时，却会使作为缴费单位的企业更加没有了参保和履行缴费义务的积极性。在此，对如实申报缴费基数可以有一种激励的措施，即允许企业所得税全额扣除其中的工资部分，允许个人所得税全额扣除养老保险费的缴费。但是，这仍然是一个悬而未决的问题，即这一种免税的措施在多大程度上可以激励中国人去如实申报缴费基数。

第二支柱缴费的实账化

第二支柱部分（个人账户）的基金回报较低也是部分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，个人账户部分的养老基金就能做到实帐化（参阅Sun-Maxwell 2001 年和赵煦2002年的有关文章）。

降低养老保险待遇

就养老保险的给付而言，可以采取一些措施适当调低。比如可以将替代率降到60%；也可以将法定退休年龄提高到65岁；或者将养老金调整机制仅与物价调整机制挂钩，以及提高领取养老金的最低缴费年限等等不一而论（请参见Sun Maxwell, 2001年、James, 2001年、White, 2001年、Dorfman-Sin, 2001年等人的有关文章）。

在降低养老保险给付水平的问题上，中国国内专家与局外人不一样，他们会综合考虑目前的改状况，非常慎重地对待降低养老保险给付水平的问题。

而且，只要待遇确定型养老保险计划持续下去，中国政府要降低养老保险待遇也会面临政治上的困难。这也是一个具有世界共性的问题。

2. 第二支柱计划的实账化问题

第二支柱的方案是想把个人账户做成实账账户。但是在现实中，它们纯粹成了名义上的账户。这一账户里实际上并没有资金，那些应该在个人账户里的钱已经都被用于支付第一支柱社会统筹部分所需。由此，第二支柱的个人账户成为一个“空壳” – 一本仅仅贴了标签的账本。

个人账户的空帐问题之所以会被提出来，主要源于当年度的资金不足和养老金制度在从现收现付制向积累制转变过程中出现的管理不善这一转轨成本。

许多中国养老金专家都把这一个问题看得相当严重。但是，如果我们能够拓宽视野，着眼于包括名义账户制计划(NDC)在内的基础制度的设计，我们就可以从另外一个角度去看待这个问题。就此我们将在下面第六部分第4小节做进一步的讨论。

第二支柱计划还有一个问题，就是养老金基金的投资回报率被设定为相当于3个月的定期存款利率(1999年时，名义上的利率为1.98%)。较低的回报率极大地挫伤了参保的积极性。由政府制定的较低回报率的相关规定，实际上还包含了一个对积累的养老金资产的“隐性”债务的问题。

如果把规定的投资回报率定为等于资本的机会成本，那么人们的参保积极性将得到极大的鼓励。

同时，对退休后10年剩余寿命的假设也是有问题的。现在的制度设计要求将养老保险置于一个真正公平的基础之上。

而国内金融市场的发展也是一个很大的挑战。

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每一家企业

的责任，而变成了更大单位的社会统筹。由此，它不仅给企业提供了一个公平竞争的机会，同时也要求企业能够承担相应的社会保障成本，同时，它还有助于职工在地方统筹区域内的流动。

然而，在现实中，各地的情况也不尽相同。许多统筹地区还没有充分的管理和执行社会保障制度的能力。企业通常还是在继续管理着养老保险的档案，自行规定退休金待遇水平，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。詹姆斯在2001年时曾指出，这种管理和缴费责任的分离导致产生了道德风险和不履行缴费义务的问题。由于养老金最终是由其他机构负责发放，企业就可以从自身利益出发，导致产生了虚报工资水平和实有职工人数，大量办理提前退休或出具本企业职工工龄年限的虚假证明等一系列行为。其结果是，这种统筹只存在于纸面上，而在实践中还有很多局限⁴。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。赵绪（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（参见赵绪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。

4. 制度设计

目前，中国有一项2根支柱的强制性养老金制度。第一支柱是现收现付制的收益确定性（DB）计划。第二支柱设想为缴费确定型（DC）计划。它几乎没有养老金资产的储备，从一开始它就仅仅是一种名义帐户的工具。在实践中，它并不是一个投资计划，而仍然是现收现付制计划。此外，回报率是由行政命令决定的，因而，养老金资产总额在退休时将自动固定下来，就如给定的标准工资的增长率一样。第二支柱每月的收益水平将按照利益公式相应地固定下来。也即，目前的第2支柱也可以视为一种特殊的收益确定型计划。⁵ 总而言之，目前中国养老保险的第2根支柱看起来似乎与“现收现付制 DB”计划无关。

这项制度目前正处在从完全的现收现付制向部分积累制转变的过程中，因此，它还保留着一些有效的固定收益的性质不变。

⁴ 赵绪（2002）指出，2000 年时，只有 5 个省完成了省级统筹，17 个省份保持了准省级统筹制度，各直辖市向省级救灾资金贡献了他们的部分收入或盈余的份额，8 个省没有任何省级统筹。

⁵ 阿谢尔（2002）断言，新加坡的中央公积金制度中的养老金制度实质上相当于一个名义帐户制（DB）计划，这一点与本文提出的观点基本相似。

当前中国养老保险的第二根支柱计划可以被视为美国式的“现金余额制计划”。

关于在人口老龄化背景下继续维持固定收益的养老金计划的困难问题人们已有诸多讨论。在固定收益的DB计划内向积累制的转变将是徒劳无功的。过渡成本的问题根本难以解决。

一种可能的选择就是向固定缴费的DC计划转变。名义DC计划可以帮助摆脱转型阶段的两重负担。下一节我们作进一步的讨论。

5. 扩保

社会保障制度的养老保险覆盖面需要进一步扩大到更广泛的城市从业人员以及外来务工人员。⁶对于参保人更大的激励莫过于能够引致更广泛的覆盖率这一最重要的工具。⁷

自雇人员和农村地区的农民是社会保险制度最难覆盖的人群。完整的收入申报是他们必须要做到的。如果有一项可以为他们而实施的同时又具有很强的税收优惠的DC计划，那么该计划对于确保他们的养老收入可以起到一定的作用。

六、未来的政策选择

1. 养老金债务

1997年出台的中国养老金规定的基本计划的设计似乎部分地运用了世界银行（1994年）提出的方案。中国国内的养老金专家对目前的基础养老金结构的设计提出了一些质疑，但是，尽管世界各地都有激烈的争议，世界银行（1994）的建议确实是明智的。这些争议是由贝蒂、麦吉利夫雷（Beattie, McGillivray）（1995）的批评最先引起的，继而詹姆斯（James, 1996）加入了大辩论。有关养老金的辩论进一步加剧，参与辩论的人不断增加。其主要代表人物有：阿诺德和其他（Arnold and others, 1998）、巴尔（Barr, 2002）、布鲁克斯（Brooks, 2000年）、布朗（Brown, 1997）、坎贝尔和费尔德斯坦（Campbell, Feldstein, 2001）、戴蒙德和其他人（Diamond and others, 1996年）、费尔德斯坦（Feldstein, 1996, 1998）、费尔德斯坦和利伯曼（Feldstein & Liebman, 2002）、吉内克珀洛斯和米切尔及泽尔德斯（Geanakopolos- Mitchell-Zeldes, 1998）、格鲁伯和怀斯（Gruber-Wise, 1998）、海勒（Heller, 1998年）、霍尔茨曼（Holzmann, 2000）、霍斯金斯及其他（Hoskins and others, 2001）、国际劳工组织（2000年, 2001年）、麦吉利夫雷（McGillivray, 2000）、迈尔斯（Myers, 1996年）、经济合作与发展组织（OECD, 1998年）、魁士（Queisser, 2000）、肖维尔（Shoven, 2001）、汤普森（Thompson, 1998年）等等。

与此同时，20世纪90年代在瑞典开始实施向一个名为“名义帐户制（NDC）”的新的模式的转变（参阅孔博格，2002年和帕尔默，2001年）。然而，世界银行（1994）根本不考虑NDC的做法。詹姆斯在1996年认可了NDC计划的一些优点。意大利、波兰、拉脱维亚和哈萨克斯坦却开始效仿并导入了瑞典NDC模式的一些基本要素。目前，NDC计划似乎已成为世界各地的养老金专家关注的对象。

1999年，世界银行召开了一次会议，重新考虑了它（世界银行，1994）在5年前提出的建议，2001年出版了这次会议的报告（霍尔茨曼和斯蒂格利茨主编，2001年）。它包括了约瑟夫·斯蒂格利茨提出的有关社会保障体系的10个神话的批评（奥斯泽格、斯蒂格利茨，2001）。世界银行目前

⁶ 外来务工人员的养老金安排已通过欧盟成员国之间的国际协议得到保障，日本与德国、英国和美国之间也有一个这样的协议。

⁷ 如果养老保险可以由政府的一般收入或消费税筹措，那么它们就既可适用于从业人员，也可适用于非从业人员。这些养老金可以统称为“通用型（universal）”养老保险。日本的养老保险有一种介于雇员和非雇员之间的收入共享计划。这项计划安排在过去的15年里被证明还是合理的，因为目前非雇员养老金计划的绝大多数受益人都是雇员养老金计划中的目前正在工作的参保人员的父母亲。这种情况发生在日本经济高速增长带来的产业结构调整的时期。（参阅高山，1998）

正在准备一个有关社会保障养老金改革的新的立场文件，它的基本背景会与1994年的那一份报告的背景有所不同。

2. 新的共识

通过对过去十年养老保险制度的激烈争论，最近出现了一些新的共识。其中，以下三点尤为重要。

一种认识的谬误

对社会保障养老保险进行更多的预积累持支持态度的人假设，在人口老龄化日趋严重的情况下，投资回报的市场利率将远高于从现收现付制的养老金制度所获得的内部回报率。如果我们创建了数千亿新的国民储蓄总额和投资基金，我们又如何能期待获得较高的投资回报率？实际的退休收入将低于预期。问题在于对什么是真正的微观经济基础和什么是真正的宏观经济基础之间的混淆。将来人们将消费什么？是使你能够得到健康的产品还是服务？然而，这些产品也好，服务也好，都是无法储存的。它们必须是在需要消费的时候被提供。随着老龄化的不断加剧，积累的养老金资产的售价实质上将不断下滑。无论是现收现付制还是积累计划，对区分从业人员和领取养老金的人的产出都是十分简单的方法，面对人口结构的变化，它们也都好不到哪儿去(Barr, 2002)。即预积累并不能克服即将发生的人口结构的变化的影响。没有一种养老金计划，无论是私人养老金还是公共养老金，无论是积累制还是现收现付制，能够免遭人口的影响。任何养老金计划背后隐藏着的真正的保障是一个健康的经济。财富只能创造，不能转移。

重要的可变因素是产出。积累的社会保障能增加国民储蓄的总量吗？对此，至今为止尚无明确的定论。

等值命题

在从现收现付制向积累制计划转变的过渡时期会牵涉到一个所谓的“两重负担”的问题。如果投资回报的市场利率高于现收现付制计划的内部回报率，那么，考虑到过渡成本，投资回报的净利率实际上与现收现付制的内部回报率也就没什么关系了(Geanakopulos, Mitchell, Zeldes, 1998)。不管它是现收现付制还是积累制，游戏的结果是零和。

激励和监管

对积累制养老金计划的预期在很大程度上取决于一个发达的国内金融市场是否是可用的，可靠的银行体系是否落实，是否设有高度严密组织的机构能对投资风险实施管理和监测，以及如何使管理成本最小化。透明度是一个积极参与和有效沟通的基础。总之，对积累制的重大激励应该是良好的治理和执行同时得以实现。然而，对于发展中国家来说，要完全符合上述要求是相当困难的。

3. 向名义帐户制（NDC）计划的转变

对于大多数国家而言，普遍弥漫着一种对政府和政治承诺的不信任。目前，尤其在年轻人当中正出现一种激励兼容性的问题。而向名义帐户制的转变可以应对这一问题。它将向公众证明，每个人都可以得到相当于其缴费的养老金。“一便士计数”就是瑞典在1990年代初刚刚推出名义帐户制时的推销口号(参阅Konberg, 2002)。

名义帐户制计划还有其他方面的优势。首先，名义帐户制计划还可以预防政治风险。正如希琼(Cichon, 1999)指出的，它既可用于削减平均养老金给付而不会被认为是不公平的，也可对早

期退休小惩大戒，推迟实际的退休年龄。削减养老金给付通常被认为是人口和经济环境变化的自然结果。给付的必要调整无需时间延迟会自动地进行。⁸ 执政党和政府官员也不会因为福利的减少而受到指责。

其次，名义帐户制计划可以完全避免两重负担这一任何政府在从现收现付制向积累制转变过程中都必须克服的困难问题。向名义帐户制的转变将在同时保持目前的现收现付制的情况下完成。

第三，如詹姆斯(James, 1996)观察到的那样，没有积累的缴费确定性(DC)计划可以使缴费和给付的关系变得更为透明，从而可以遏制逃税和其他的扭曲行为。它同时还可以消除在同一人群或个人之间的不良的再分配。

4. 日益增长的政策选择

世界银行(1994)似乎已经成为中国政府接受当前的养老金规定的金科玉律。但是，对世界银行(1994年)提出的模式持赞成或反对态度的人都不少。更何况，世界银行本身也已经转变立场，它最新提出的模式或多或少地与世界银行(1994)所提出的旧模式有所不同。今天的中国在设计她的养老金计划的基本框架时，已经可以有更多的选择，包括瑞典最新的名义帐户制模式。对于名义帐户制模式的支持者而言，目前出现在中国的一个第二支柱养老金的空壳可能不久就不再会引起人们那么严重的关注。这主要是因为在从现收现付制过渡到积累制的过程中会遇到巨大的困难。

如果中国采取名义帐户制计划，即可避免过渡成本的问题。如果在名义帐户制制度中的名义回报率能够设定为等同于中国的经济增长率，那么，中国即可对参保人员有更多的激励。

社会充足的资源可以被纳入与养老保险相关联的最高层的名义帐户的收益，以作为养老金担保，从其他渠道筹资胜于工薪税。

毋庸讳言，中国目前的现收现付制养老金制度是不可持续的，更多的采取积累方式的、强制的或任意的民间的行动方案应该得到积极的鼓励。它们应该得到包括税收优惠在内的更大的激励。为了在退休后获得更多的收入，改善投资业绩也肯定会鼓励民间的行动方案。

七、对更好的实践的挑战 (Challenges for Better Implementation)

对社会保障计划方案的治理和实施在中国的养老金专家中得到了越来越多的关注。不管社会保障制度设计得如何完美，除非参保人严格遵守其缴费义务，否则制度依然会失败。制度必须含有激励的因子，参保人的缴费应该得到充分的回报。内部收益率应该与中国经济的增长率一样提高。

同时，法定机构必须具备有效的执法权力。他们必须有权去检查用人单位的记录和获取诸如雇主的银行报表、所得税纳税申报表等，有权评估和收集到期未付的缴费信息和评估需要强制执行处罚的社会保障债务，他们可以优先于其他债权人，获得雇主的资产报表附件等(参阅霍斯金斯，2001年)。

雇主有关工资的完整的报告、与参保人完全吻合的缴费义务、由独立机构保存的准确的记录、准确及时的养老金支付，以及信息公开等等：所有这些都是良好的治理和有效实施的基础(参阅阿谢尔·纽曼，2001年)

八、结语

⁸ 参阅塞特格伦(2001)有关瑞典的自动平衡机制的阐述。戴蒙德(2000)曾非常审慎地指出，名义帐户制(NDC)在削减福利方面承载了太多的对不断变化的社会经济情况的反应。

本文试图通过展现中国的养老保险的基础指标以对其历史背景和制度现状进行介绍和解释，从而对中国的养老金问题进行定性分析。激励、政府监管和制度设计是笔者最主要的关注点。中国在这些方面依然面临着很大的挑战。

现实还表明，中国目前的第二支柱的养老金可以看成是一种特殊的现收现付制基础上的给付确定型计划，但是，实际上，它是被寄望于成为缴费确定性的计划。同时，对第二支柱行政性地设定的低投资回报率实际上意味着政府在对所积累的养老金资产征收“隐性税”

关于中国养老保险的微观数据严重不足。而没有这些微观数据的积累和把握，是很难进行准确的政策选择和决策咨询和评估。

总之，展望未来的中国养老保险，前途并非黑暗一片。它主要取决于国家的经济发展状况，而这对社会保障养老保险而言，尤为重要。据预测，中国的高速发展还将幸运地持续20年⁹。如果经济增长的部分利益能够切实地转移到中国的老年人，那么养老金问题很快或不久就会变得不那么重要。

本文作者非常感谢丁元竹教授（北京大学、国家发展与改革委员会宏观经济研究院）提供的宝贵见解和研究合作。特别感谢何立新女士所给予的研究上的协助。

⁹ 日本的社会保障养老保险情况在这方面将会严重得多。日本的总人口很快就要开始急剧下降，她长期的经济前景将不可能是光明的（参阅高山，2002，2003）。

参考资料

- Arnold, D. et al. eds. (1998), *Framing the Social Security Debate: Values, Politics and Economics*, Brookings Institution.
- Asher, M. (2002), "The Role of Global Economy in Financing Old Age: The Case of Singapore", a paper presented at the International Conference on Aging and International Capital Flows, jointly organized by ADBI and PIE of Hitotsubashi University, March, Tokyo.
- Asher, M. & Newman, D. (2002), "The Challenge of Social Security Reform in Transition Economies: The Case of China", Indian Journal of Social Development, December.
- Attanasio, O. P. (1994), "Personal Saving in the United States", in Poterba, J.M. ed., *International Comparisons of Household Saving*, Chicago: University of Chicago Press.
- Barr, N. A. (2002), "Reforming Pensions: Myths, Truths, and Policy Choices", *International Social Security Review*, Vol.55, No.2, pp. 3-35.
- Beattie, R. & McGillivray, W. (1995), "A Risky Strategy: Reflections on the World Bank Report Averting the Old Age Crisis", *International Social Security Review*, Vol.48, No. 3/4, pp. 5-22.
- Beattie, R. & McGillivray, W. (1996), "Rejoinder", *International Social Security Review*, Vol.49, No.3, pp.17-20.
- Brooks, R. (2000), "What will Happen to Financial Markets When the Baby Boomers Retire?" IMF Working Paper, 00/18.
- Brown, R.L. (1997), "In Defence of Pay-as-you-go Financing of Social Security", *North American Actuarial Journal*, Vol.1, No.4, pp.1-20.
- Campbell, J.Y. & Feldstein, M. eds. (2001), *Risk Aspects of Investment-Based Social Security Reform*, University of Chicago Press.
- Chen, J. ed. (2001), *China Social Security System Development Report: 1997-2001*, Beijing: China Academic Literature Publishing House (in Chinese).
- Cichon, M. (1999), "Notional Defined-Contribution Schemes: Old Wine in New Bottles?" *International Social Security Review*, Vol.52, No.4, pp.87-105.
- Diamond, P. (2001), "Social Security Reform with a Focus on Sweden", mimeo.
- Diamond, P. et al. eds. (1996), *Social Security: What Role for the Future?* National Academy of Social Insurance.
- Ding, Y. (2002), "Current Pension and Its Reform in Transition China, " presented at the International Symposium on Asian Pensions, Tokyo, February.
- Ding, Y. & Takayama, N. (2003), "Basic Statistical Indicators: Microdata Evidences from the 2000 Survey of Workers and Pensioners in 42 Major Cities of PRC," DP, Institute of Economic Research, Hitotsubashi University (forthcoming).
- Dorfman, M. & Sin, Y. (2001), "China: Social Security Reform/Technical Analysis of Strategic Options," DP, World Bank.
- Feldstein, M.S. (1996), "The Missing Piece in Policy Analysis: Social Security Reform," *American Economic Review*, Vol.86, May, pp.1-14.
- Feldstein, M. ed. (1998), *Privatizing Social Security*, University of Chicago Press.
- Feldstein, M. & Liebman, J. Eds. (2002), *Distributional Aspects of Social Security and Social Security Reform*, University of Chicago Press.
- Geanakopolos, J., Mitchell, O.S., & Zeldes, S.P. (1998), "Would a Privatized Social Security System Really

- Pay a Higher Rate of Return?" in Arnold, D. et al. eds., op cit.
- Gruber, J. & Wise, D.A. eds. (1998), Social Security and Retirement around the World, University of Chicago Press.
- Heller, P.S. (1998), "Rethinking Public Pension Reform Initiatives," IMF Working Paper 98/61.
- Holzmann, R. (2000), "The World Bank Approach to Pension Reform," International Social Security Review, Vol.53, No.1, pp.11-31.
- Holzmann, R. & Stiglitz, J.E. eds. (2001), New Ideas about Old-Age Security, Washington, DC: World Bank.
- Hoskins, D.D. et al. eds. (2001), Social Security at the Dawn of the 21st Century, ISSA.
- Hoskins, D. (2001), "Observations on the Pilot Programme for Improving the Urban Social Security System by the International Social Security Association," mimeo.
- International Labour Office (2000), Income Security and Social Protection in a Changing World, ILO.
- International Labour Office (2001), Social Security: A New Consensus, ILO.
- James, E. (1996), "Providing Better Protection and Promoting Growth: A Defence of Averting the Old Age Crisis," International Social Security Review, Vol.49, No.3, pp.3-17.
- James, E. (2001), "How Can China Solve Its Old Age Security Problem," Working Paper, CeRP.
- Könberg, B. (2002), "The Swedish Pension Reform: Some Lessons," DP 46, Institute of Economic Research, Hitotsubashi University, available on the website (<http://www.ier.hit-u.ac.jp/pie/English/discussionpaper/dp2002/dp46/index.html>).
- McGillivray, W. (2000), "Pension Reform: Where Are We Now?" International Social Security Review, Vol.53, No.1, pp.3-10.
- The MOLSS (2001), "The Brief Outline of the 2000 Survey of Workers and pensioners in 42 Major Cities of PRC," mimeo. (in Chinese).
- Myers, R.J. (1996), "Privatization of Social Security: A Good Idea?" Journal of the American Society of CLU & ChFC, July.
- OECD (1998), Maintaining Prosperity in an Aging Society, Paris: OECD.
- Orszag, P. R. & Stiglitz, J. E. (2001), "Rethinking Pension Reform: Ten Myths about Social Security Systems," in Holzmann-Stiglitz eds., op.cit.
- Palacios, R. & Pallares-Miralles, M. (2000), "International Patterns of Pension Provision," World Bank.
- Palmer, E. (2001), "The New Swedish Pension System," DP 36, Institute of Economic Research, Hitotsubashi University, available on the website (<http://www.ier.hit-u.ac.jp/pie/English/discussionpaper/dp2001/dp36/index.html>).
- Queisser, M. (2000), "Pension Reform and International Organizations : From Conflict to Convergence," International Social Security Review, Vol.53, No.2, pp.31-45.
- Settergren, O. (2001), "The Automatic Balance Mechanism of the Swedish Pension System: A Non-technical Introduction," Wirtschaftspolitische Blatter, No.4, available also on www.rfv.se
- Shoven, J. B. ed. (2001), Administrative Aspects of Investment-Based Social Security Reform, University of Chicago Press.
- SSB (State Statistical Bureau), China Statistical Year Book, China Statistical Publishing House, various years.
- Sun, Q. & Maxwell, J.W. (2001), "Deficits, Empty Individual Accounts and Transition Costs: Restructural Challenge Facing China's Pension System," mimeo. Peking University.

- Takayama, N. & Kitamura, Y. (1994), "Household Saving Behavior in Japan," in Poterba, J.M. ed., International Comparisons of Household Saving, Chicago: University of Chicago Press.
- Takayama, N. (2002), "Recent Pension Debates and World-wide Pension Trends," Economic Review, 53(3). (in Japanese)
- Takayama, N. ed. (2003), Taste of Pie: Searching for Better Pension Provisions in Developed Countries, Tokyo: Maruzen Co. Ltd.
- Thompson, L. (1998) Older and Wiser: The Economics of Public Pensions, Washington, DC: Urban Institute Press.
- Whiteford, P. (2001), "From Enterprise Protection to Social Protection: Social Security Reform in China," DP, OECD.
- World Bank (1994), *Averting Old Age Crisis*, New York: Oxford University Press.
- Wu, X., Wei, Y., Li, Z., Fu, A. & Chow, A. (2000), "The Demography of Aging in China and its Implications for Old Age Pension," <http://www.actuaries.ca/meetings/aging/Chow.pdf>
- Yuan, Z. (2001), "Options for the Chinese Pension System: An Economic Analysis," Economic Research Journal, May. (in Chinese)
- Zhao, Y. & Xu, J.(2002), "Chinese Urban Pension System: Reforms and Problems," CATO Journal, 21 (3).