

ZhongCaiJiangTan

中

2006年第1辑 (总第1辑)

财

讲

坛



中国财经出版社

ZhongCaiJiangTan

中

2006年第1辑 (总第1辑)

财

讲

坛



中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中财讲坛. 2006 年第 1 辑: 总第 1 辑/《中财讲坛》编委会编. —北京: 中国财政经济出版社, 2006.10

ISBN 7-5005-9324-4

I. 中… II. 中… III. 社会科学-文集 IV. C53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 098656 号

中国财政经济出版社出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: cfeph @ cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100036

北京财经印刷厂印刷

787×960 毫米 16 开 14.5 印张 231 000 字

2006 年 6 月第 1 版 2006 年 6 月北京第 1 次印刷

定价: 30.00 元

ISBN 7-5005-9324-4/F·8096

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

责任编辑：张晓彪 美术编辑：郁佳

《中财讲坛》编委会

顾 问：邱 东 王广谦

主 编：王国华

副 主 编：孙宝文

编 委：（以姓氏笔画为序）

王玉玫 刘 桓 齐 兰 张礼卿 张晓红

李 轩 陈 灵 赵丽芬 袁 淳 高 涵

崔新建 魏鹏举 金哲松

本辑编辑：宋 媛 宋双权

序 言

弘扬科学与人文精神，传承深邃的学术思想，传播先进的现代文化，是大学天然的历史使命。近年来，由“部长论坛”、“财经论坛”、“教授论坛”、“中国经济·社会发展回顾与展望论坛”、“企业家论坛”、“双周学术论坛”、“国学讲坛”等各种学术报告、学术讲座构筑的“中财讲坛”，蓬勃发展、异彩纷呈，成为中财学子的思想盛宴。在中央财经大学向有特色、多科性、国际化的研究型大学迈进的历史进程中，留下浓墨重彩的一笔。

“中财讲坛”正是秉承“百花齐放、百家争鸣”的方针和理论联系实际学风，站在学科发展前沿，关注经济社会发展的热点和焦点问题，探讨科学真谛，追求学术创新，交流学术思想，营造一种崇尚科学、崇尚文化的学术氛围。

“中财讲坛”汇集了多位海内外学术泰斗、企业精英、社会名流、政府高官来我校演讲，莘莘学子亲身感受了演讲者或严谨治学、独具慧眼的学术魅力，或指点江山、纵论天下的气魄，或忧国忧民、志存高远的博大胸襟。

智者之声虽未出殿堂，但学术之光芒已超越时空。我们精选出部分学术报告和讲演，编辑成册，以期记载与重温这些学术思想，回味我们的顿悟与欣喜，珍藏我们的思索与共鸣，同时也为中央财经大学的发展提供一份历史的见证。

目 录

关于全国社会保障基金的几个问题·····	项怀诚(1)
从“入世”后的中国经济贸易形势看新时期的改革开放·····	吴家煌(15)
人民币汇率走势的全球视角·····	巴曙松(24)
股权分置改革与新时期中国资本市场的发展战略·····	吴晓求 刘纪鹏(31)
会计师事务所所在社会中的作用·····	郝 荃(43)
树立和运用科学理财观的若干理论政策问题·····	姜维壮(48)
“十一五”时期我国财税宏观调控立法·····	汤贡亮(58)
农村养老社会保障模式探究·····	王文素(75)
政府预算改革与中国政治民主化进程·····	温来成(86)
政府公共财政受托责任研究·····	安秀梅(91)
论财务管理理论及发展趋势·····	苗润生(109)
建立最优保险业务结构模型 推动保险业健康发展·····	李晓林(116)
中国机动车第三者责任强制保险现状以及未来走势之探讨·····	管贻升(125)
中国社会保障制度改革的回顾与展望·····	刘 钧(132)
“三农”问题的回顾与展望·····	林光彬(142)
WTO 规则与中国农业问题·····	王巾英(159)
外国直接投资(FDI) 的效应评价及政策调整·····	韩复龄(182)
中国文化创意产业发展研究·····	王 强 魏鹏举(194)
北京市发展文化创意产业的几点建议·····	王 强 魏鹏举(206)
我国金融监管制度改革的回顾与展望·····	曾筱清(212)

关于全国社会保障基金的几个问题

项 怀 诚

人口老龄化的问题、社会保障体系的改革问题，已经成为世界各国政府最为关注的问题之一。从 20 世纪 90 年代开始，中国政府开始养老保障改革，确立了新的养老体系框架。但是，中国养老体系仍然面临着严峻挑战。在进一步完善社会保障体系的改革过程中，需要充分发挥全国社会保障基金作为我国社会保障重要财力储备的积极作用，促进全国社会保障基金的创新与发展。

一、发展中的中国养老体系 正面临严峻挑战

在中国，通过社会养老体系提供老年生活保障，是在改革开放以后才开始的，历史还相当短暂。我国人口多，底子薄，经济不发达的基本国情和日趋严重的人口老龄化问题，决定了社会养老事业的进程比较艰难，发展中的

项怀诚，全国社会保障基金理事会理事长、党组书记、高级经济师。历任财政部综合计划司副司长、财政部副部长、党组成员、财政部副部长、党组副书记、国务院扶贫开发领导小组副组长、国家税务总局副局长、党组副书记、国家税务总局副局长、党组书记（部长级）、财政部部长，国家科技教育领导小组成员。中共第十五届、十六届中央委员。

中国养老体系面临一系列严峻挑战。

(一) 人口老龄化的速度加快, 养老金负担增长迅猛

自 20 世纪 70 年代始, 我国实行计划生育的基本国策, 人口出生率经过一段时间的大幅度下降之后, 一直保持在一个较低水平(图 1)。与此同时, 随着生活水平提高和医疗条件改善, 人口预期寿命迅速增长(图 2)。在这两个因素的共同作用下, 老龄人口的比重迅速加大。2000 年, 我国 60 岁和 65 岁以上的人口占总人口的比例分别为 10% 和 7%, 这标志着我国已进入老龄化社会。

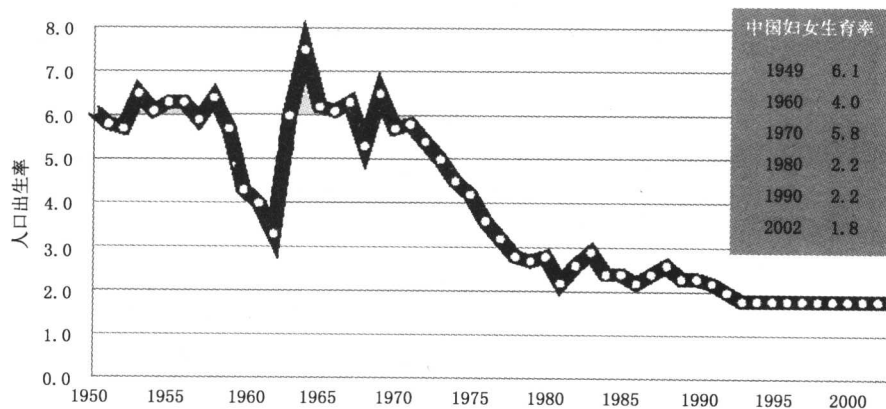


图 1

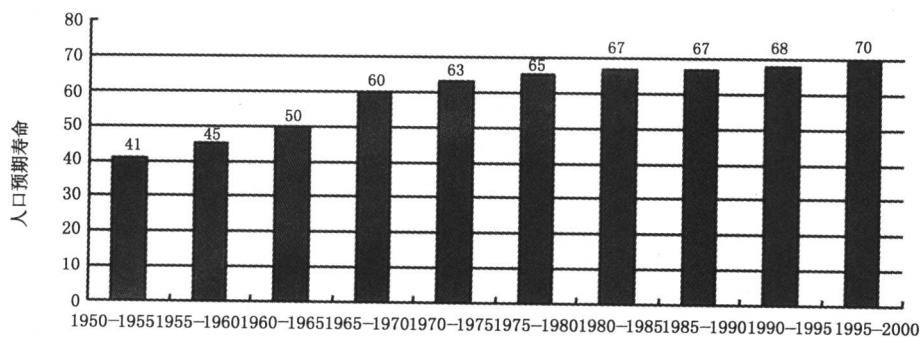


图 2

根据中国人口研究中心的预测 (2003), 2050 前我国的老龄人口比例和老龄人口规模将持续增长 (图 3、图 4)。根据他们的研究, 从现在到 2035

年，中国老龄人口呈加速增长的态势，60 岁以上和 65 岁以上人口的年均增长率分别为 3.53% 和 3.73%，远高于 2000 年至 2005 年间的 2.18% 和 2.64%。2035 年以后，虽然老龄化的增速有所放缓，但是老龄人口的比例和绝对规模仍然继续加大。到 2050 年，我国 60 岁和 65 岁以上的老年人口数将达到 4.5 亿和 3.36 亿，分别占总人口的 32.7% 和 24.4%。

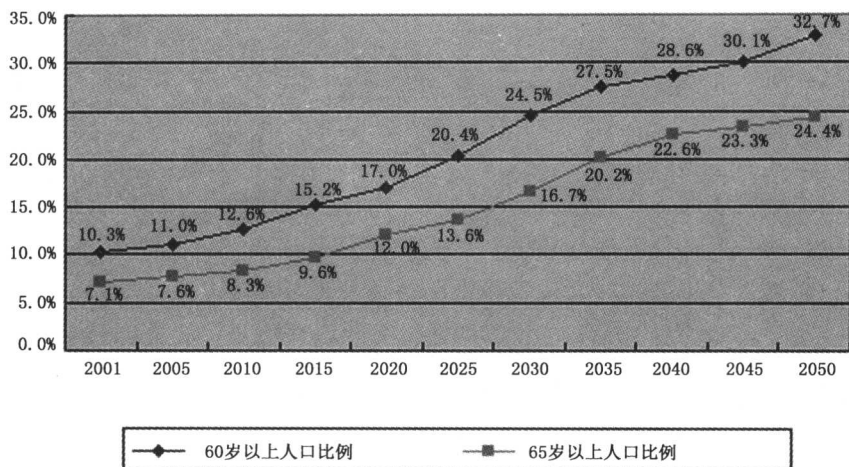


图 3

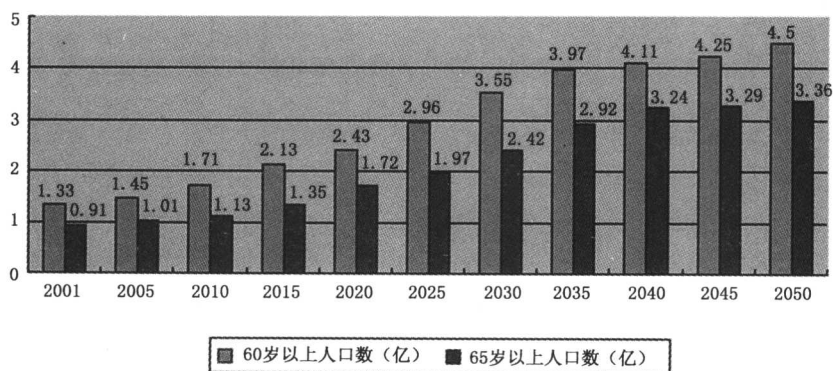


图 4

相关研究还表明，中国人口老龄化的速度大大高于世界平均水平（图 5）。2000 年，全球和中国 60 岁以上人口比例均为 10% 左右，二者大体相当。而到 2030 年，前者仅增长至 16%，而中国的比例则高达 24.5%。

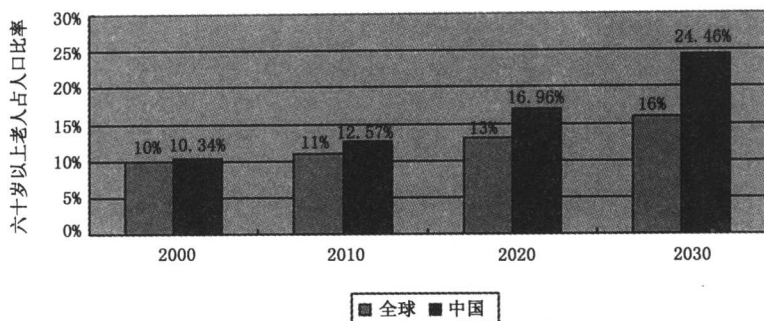


图 5

上述研究表明,今后相当长的一段时间内,我国养老体系将面临以下几个问题:第一,老龄人口数量大,养老负担总量很高,而且增长速度很快;第二,老龄人口比例高,人口赡养比(老年人口与劳动力人口的比例)逐步加大,每个劳动力身上需要承担的养老义务比以往更重。更重要的是,发达国家是在经济和社会发展达到一个比较高的水平后才进入老龄化社会的,而我国是未富先老,在2000年进入老龄化社会时人均GDP仅约1000美元,远低于其他国家进入老龄化社会时人均GDP3000—5000美元的水平,这意味着我国在尚处于发展阶段时期就必须迎接“银发危机”的挑战,我们所遇到的困难将更多、更大。

(二) 国家基本养老保险尚不健全,覆盖面较窄、历史包袱较重

养老体系的核心部分,是国家基本养老保险。基本养老保险是国家为了保障退休人员的基本生活,统一政策、强制实施的一种养老制度,具有低水平、广覆盖、强制性的基本特征。我国基本养老保险于20世纪90年代开始建立,迄今为止,主要覆盖了城镇企业职工,其中主要是国有和集体企业职工,其他经济成分的职工尚处于逐步加入的过程中。虽然近年来基本养老保险参保人数(缴费职工数与领取养老金人数之和)逐年增加(图6),但参保人数占城镇人口的比例仍处于30%左右的低水平,基本养老保险在城镇地区的覆盖面还相当有限。

除了城镇以外,占全国总人口60%的农民还没有基本养老保险。改革开放以来,农村面貌发生了较大变化,但城乡差距却并没有缩小。在养老方面,这种差距表现得尤为突出。当前,只有部分发达地区在探索农村的社会

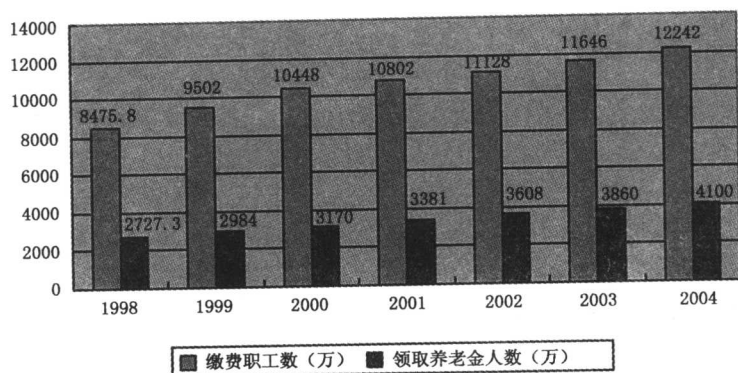


图 6

养老模式，规模较小，保障水平很低。从全国来看，绝大多数农民还没有一个可以依靠的社会养老体系，老年人的生活主要依靠土地上的劳作和子女的供养，这种传统的养老模式很难持续下去。

从世界情况看，各类公共养老金计划大约覆盖了全球三分之一的劳动力人口，相比之下，中国基本养老保险的覆盖面还不到劳动力人口（15岁到60岁之间的人口）的15%，不及世界平均水平的一半，扩大基本养老保险覆盖面的任务还非常艰巨。

当前，我国经济社会发展中出现的一些新情况新问题，反映出扩大基本养老保险覆盖面的迫切性。譬如，实施计划生育政策后出生的一代独生子女正在成年，越来越多的城市家庭呈现出4+2+1的抚养结构（4个老人，2个青年人和一个孩子），这种抚养结构之下，完全依靠家庭来供养老人将非常困难，需要通过社会养老体系来解决。又譬如，随着我国工业化和城镇化步伐的加快，大量的农村剩余劳动力正在逐步转移到城镇中来。现在，进城务工的农民数量有一亿人左右，另外还有近4000万因为土地被征用而无地可种的失地农民，对他们而言，土地已不能再提供养老保障，加入社会养老体系才是解决问题的根本途径。

覆盖面窄只是困境的一部分，基本养老保险的另一个问题，就是历史包袱重。90年代的养老改革，明确了基本养老保险实行部分积累制。基本养老金包括两部分：一部分来源于企业缴费形成的社会统筹基金，实行现收现付制；另一部分来源于职工个人缴费形成的个人账户基金，实行积累制。应该说这个制度设计是科学的，现收现付部分有利于国家发挥收入调节作用，

维护社会公平;个人账户部分有利于积累养老基金,以缓解人口老龄化的冲击。但是,新制度建立时,已退休的职工(老人)和在职职工(中人)在新制度实施前都没有个人账户积累,形成个人账户的历史缺口,这就是所谓的“转制成本”。1995年到2000年间,国内外多个机构曾经对我国的转制成本做过估算(表1),这些结果是在不同的假设条件下计算出来的,所以有较大的差异,但是,即便是比较保守的估算,数额也在2万亿元左右,十分巨大。当初,我们对转制成本问题的复杂性和严重性认识不足,以为可以通过提高企业缴费率,既保证已退休职工的养老支出,又积累一部分资金,逐步消化转制成本。事实并非如此,新制度刚开始运行就遇到了养老金支付压力,于是一些地方被迫提高企业缴费率,有的地方高达企业职工工资总额的30%以上,结果企业负担过于沉重,逃费欠费情况严重。面对上述情况,中国政府决定要控制过高的企业缴费率,要求大体控制在20%左右。企业缴费率降低后,养老金收入相应减少,收支缺口扩大,为了保证养老金按时足额发放,不得不把本应积累起来的个人账户基金用于当前的养老金支出,截至2004年底,全国已形成大约7400亿元的个人账户“空账”。现在看来,利用挪用个人账户资金的方式来保证养老金发放,实际上又退回到原来的现收现付体制。不断占用本应做实个人账户的资金则是一种隐患,必然会影响未来养老体系的正常运行。随着中国人口老龄化程度的加重,养老金的收支缺口呈加大的趋势,需要采取措施,妥善解决个人账户的占用问题,实现养老基金的预先积累。否则,人口老龄化高峰时期我们将面临更大困难。

表1

单位:亿元

机构名称	预测结果	测算时点
劳动和社会保障部	18000—28800	2000年
体改办	67145	2000年
世行报告	19716	1996年
劳动部社科所	28753	1995年

二、全国社会保障基金是我国社会保障的重要财力储备

为了应对人口老龄化的挑战,世界各国都在寻求解决的办法,通常的做

法一是开源，二是节流。开源主要是提高雇主和雇员的缴费率，增加养老金收入；节流，通常采取推迟退休年龄，严格领取标准，降低养老待遇等办法，减少养老金支出。应该承认，有些国家采取这些办法后收到一定的成效，但并不理想。

从我国现实情况来看，第一，我国社会保障的各项缴费率已高达职工工资总额的 40% 以上，^① 其中，养老保险的企业缴费率为 20%，个人缴费率为 8%，企业与个人的负担已经相当沉重，再提高将难以承受；第二，中国在相当长一个时期内存在巨大的就业压力，每年要新增 1500 万个就业岗位，推迟退休年龄会减少就业机会；第三，我国基本养老保险仅提供基本生活保障，2003 年人均养老金只有每月 621 元，标准不高，降低养老金发放标准没有空间。实际上，中国政府为了确保退休人员的生活，已经多次参照物价指数和职工工资增长情况，提高基本养老金水平。2004 年，我国政府拿出 200 多亿元，再次将退休人员的月养老金标准提高了 40 元。

为了保证社会保障资金的增长需要，近年来，中国政府积极调整财政支出结构，在中央与地方财政预算内安排养老保险支出，而且规模逐年增加（图 7），此外，加大了社会保险费的征缴力度。通过这些措施，保证了养老金按时足额发放。

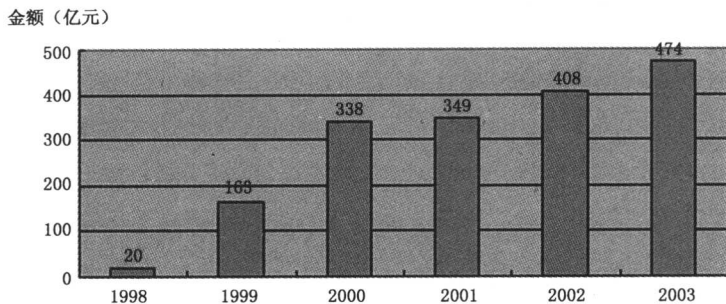


图 7

但是，这些手段都只是治标之策，只能缓解一时的问题。要真正解决中国养老体系的问题，必须在制度安排上进行相应改革，及早预为之谋，为未来的老龄化危机做好准备。

^① 包括养老、医疗、工伤、失业和生育保险共 5 项。

就是在这样一个背景下,中国政府于2000年做出决定,建立全国社会保障基金,从多种渠道筹集资金,作为国家的长期战略储备,主要用于社会保障事业的发展。

全国社会保障基金与基本养老保险的社会统筹基金和个人账户基金是有区别的。从资金来源看,社会统筹基金和个人账户基金分别由企业和职工缴费形成,而全国社保基金主要依赖中央财政拨款;从资金使用看,社会统筹基金主要用于当期支出,而全国社会保障基金主要用于长远需要。

中国政府在建立全国社会保障基金的同时,设立了全国社会保障基金理事会,负责管理运营全国社会保障基金,实现保值增值。

目前,全国社会保障基金的资金来源包括财政预算拨款、国有股减持收入、彩票公益金收入和投资收益。截至2004年底,全国社会保障基金的总规模是1711亿元,从来源看,主要来自中央财政拨款,其中财政预算拨款1148亿元,占67%(图8),国有股减持收入261亿元,占15%,彩票公益金收入129亿元,占8%。

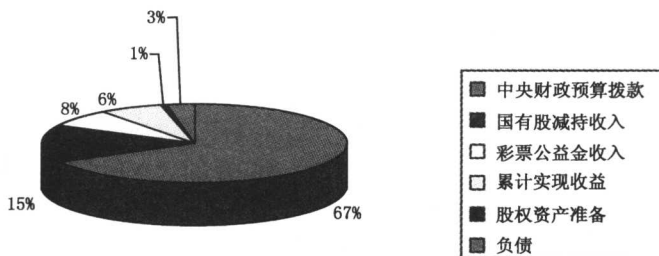


图8

作为国家战略储备,全国社会保障基金需要通过投资运营实现其保值增值。投资运营方面,全国社会保障基金的投资原则是“安全至上,注重效益”。根据《全国社会保障基金投资管理暂行办法》,目前主要投资于国内资本市场,投资品种包括银行存款、国债和股票等。社保基金采用的投资方式是两种,即直接投资和委托投资。银行存款、国债等风险较小的投资,由社会保障基金理事会内部专业人员直接运作。股票等风险较大的投资,则委托给专业投资机构投资运作。2003年和2004年,理事会参照招标方式,进行了两次严格的管理人遴选,共有10家专业投资机构入围,成为全国社会保障基金的投资管理人。

2004 年底的全国社会保障基金资产分布在 4 大类 (图 9)。第一类为风险小的银行存款, 占总资产的 39%; 第二类为风险较小的债券投资, 占总资产的 43%; 第三类为有一定风险的股权投资, 占总资产的 7%; 第四类为风险较大的股票投资, 占总资产的 11%。从资产分布情况看, 风险较小的投资占总资产的 82%, 说明全国社会保障基金安全有可靠保障。

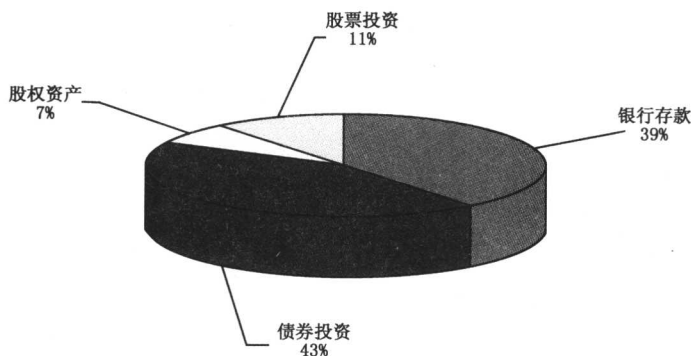
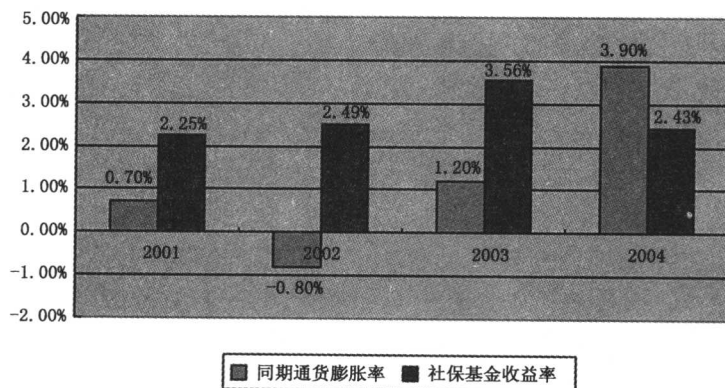


图 9

从过去四年的收益情况看 (图 10), 全国社保基金累计收益率为 11.48%, 比同期累计通货膨胀率 5.04% 高出 6 个百分点, 这说明理事会较好地实现了社保基金保值增值的目标。



- 图 10

三、国际上养老储备基金管理的经验

人口老龄化是一个全球性的问题。为了应对人口老龄化的冲击,一些国家如爱尔兰、挪威、法国和新西兰建立了国家养老储备基金。就性质而言,这些养老储备基金与全国社会保障基金非常相近。一段时间以来,我们考察了部分国家的养老储备基金,他们的一些经验值得借鉴。

表 2

国家储备基金名称	法律法规	主要内容
爱尔兰国家养老储备基金 (National Pension Reserve Fund) 成立于 2000 年	《国民储备基金法》 颁布于 2000 年	1. 基金的资金来源和支出制度 2. 基金的基本管理架构 3. 基金的投资管理制度
法国国家储备基金 (France National Reserve Fund) 成立于 2000 年	修订的《社会保障财务法》 颁布于 2001 年	
新西兰养老储备基金 (New Zealand's Superannuation Fund), 成立于 2001 年	《养老基金法案》 颁布于 2001 年	
挪威石油基金 (Norway Government Petroleum Fund), 成立于 1990 年, 2003 年改成社会保障基金	《石油基金法》 颁布于 1990 年 《石油基金管理条例》 颁布于 1996 年	

第一,立法先行,法制健全。在建立储备基金后,这些国家都专门制订并颁布储备基金管理运作的法律法规(表2)。挪威于1990年建立石油基金,同年颁布了《石油基金法》,1996年又制定了《石油基金管理条例》;2000年,爱尔兰建立国民储备基金,同时制定了《国民储备基金法》;2001年新西兰建立了养老基金,同时通过了《养老基金法案》;法国在建立国家储备基金后,相应修改了社会保障法案。通过这些法律,储备基金的性质、资金来源、用途都很清楚,管理架构、管理机构的职责、投资运作模式也有明确规定。