



北京大学经济学院（系）100周年纪念文库

北京大学经济学院 优秀学术论文选编 (2000—2011) 下

北京大学经济学院 编



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

第五编 重点学科群

(一) 风险管理与保险

中国巨灾综合风险管理中保险的角色*

刘新立

摘要:随着灾害发生的日益频繁,强调从灾害综合风险管理的角度,寻求缓解巨灾风险成本的途径以及有效提高防范风险的能力已成为近年的一个重要的发展趋势。中国保险业应全面参与巨灾综合风险管理,在纵向角度的切入点包括灾前预警、灾中救助以及灾后理赔与重建,其横向角度的切入点涉及孕灾环境、致灾因子、承灾体和灾情这四个巨灾风险形成中的四个要素。

关键词:巨灾综合风险管理;巨灾保险;自然灾害

中国是自然灾害频发的国家,地震、干旱、洪涝、低温冰冻、暴风、滑坡、农林病虫害和森林火灾等自然灾害几乎年年发生,特大自然灾害即巨灾时有发生,2008年年初以来就已发生两次巨灾,这是对中国灾害管理体系的巨大考验与挑战。

保险具有其他金融工具不可替代的功能,即保险的保障功能,灾害过后,经济补偿是最直接的救灾措施,因此,保险业在巨灾中的身影格外突出。纵观世界上其他国家的巨灾管理经验,保险业的参与是必不可少的。各国政府以及学界已经取得一个共识,应对巨灾的科学方法应从灾后抗灾救灾为主转变为巨灾风险管理为主,在这一理念下,保险的作用就显得更为重要。许多西方国家采取不同的金融手段或保险与再保险手段转移巨灾风险,诸如美国较早开展的洪泛区灾害保险,德国慕尼黑再保险公司提出的农作物与畜牧业气候指数保险,土耳其国家地震合作保险基金等,保险业在灾后补偿中所占的比重也很高,保险业较发达的国家在遭受巨灾之后,保险赔款平均占到直接经济损失的30%左右,有的甚至高达50%以上。据统计,1970年至1995年,世界上25起最大的承保损失中,1992年的安德鲁飓风名列第一,造成300多亿美元的直接经济损失,保险赔款高达200亿美元,位于第二的是1994年发生的南卡罗莱那州北脊地震,对于310亿美元的财产损失,承保

* 原载于《保险研究》2008年第7期。刘新立,北京大学经济学院风险管理与保险学系副主任,北京大学中国保险与社会保障研究中心副秘书长。

损失达 118.38 亿美元。由此可见,保险业首先要担当起经济保障这个重任,而这个角色的发挥只有在综合风险管理的框架下才能完成。

中国保险业如何全方位参与巨灾风险管理,是一个应系统研究的问题。之所以讨论保险业对巨灾风险管理的“参与”,是因为巨灾的风险管理不是一个行业能够独立完成的,它是一个多行业参与、多层次的系统,但巨灾保险体系的完善对于我国巨灾风险管理制度的完善有着重要的推动作用。本文从综合风险管理的视角出发,从横向和纵向两个角度分别讨论了中国保险业参与巨灾综合风险管理的切入点,提出了相应的政策建议。

一、中国巨灾保险存在的问题及成因

中国缺乏完善的巨灾保险体系,这使得灾害后,保险赔款占直接经济损失的比例极小。2008 年年初的雨雪冰冻灾害造成了 1 516.5 亿元的直接经济损失,而保险赔款只有 19.74 亿元,占比约为 1.3%。与 10 年前相比较,1998 的特大洪灾造成直接经济损失 2 484 亿元,保险业共支付水灾赔款 33.5 亿元,也为 1.3% 左右。此次汶川地震的经济损失预计可达 2 000 亿元,而地震赔款预计最高为 5%。由这些数据可以看出中国保险业在巨灾风险分担方面的能力还极为有限,而且近十年来几乎没有改善,这与同一时期我国保险业的迅速发展形成了鲜明的对比。之所以出现这种不一致,究其原因,除了中国的巨灾风险较大之外,还主要包括以下三个方面。

(一) 缺乏系统的巨灾风险区划

中国巨灾风险有如下特点:第一,灾害种类多;第二,发生频率高;第三,区域差异大,加之巨灾风险,尤其是大面积的气象灾害风险不具备可保风险的理想条件。因此,设计巨灾保险产品时,应格外关注如何减少道德风险和逆选择,这项工作的基础之一就是自然灾害风险区划,风险区划是保险公司设计产品、厘定费率的必备条件。而在我国目前的行政机构设置下,自然灾害的管理职能以及信息采集职能分散在各个部门(见表 1),在缺乏协调机制的情况下,将分布在保险业和气象局、水利局、测绘局、地震局、农业部、统计局等各部委的基础数据进行整合,在全国绘制大尺度的风险区划以及评估风险等级较为困难。而只有这一工作完成了,保险公司才能设计产品,厘定费率,进而投放市场。

表1 中国主要自然灾害及减灾管理部门^①

主要灾害	相应的政府管理部门
降雨、降雪、风、温度	气象局
洪、涝、旱	水利部
农业气象灾害、农业病虫害	农业部
林业气象灾害、农业病虫害	林业局
风暴潮、台风、赤潮等	海洋局
地震、火山	地震局
滑坡、泥石流、沉陷	国土资源部

(二) 保险标的的防灾抗灾能力较低

基础设施以及建筑物抵御自然灾害的能力较低,导致巨灾风险损失较大,一旦发生灾害,极易造成大规模的损失,这使得支持保险的大数定律很难满足。

(三) 巨灾再保险和巨灾风险基金尚未建立

受全球变暖影响,极端天气发生的频率和强度都有所增加。据统计,近年来中国每年因各种气象灾害造成的农作物受灾面积达5 000万公顷,受重大气象灾害影响的人口达4亿人次,造成的经济损失相当于国内生产总值的1%—3%。面对如此严峻的局面,保险业若想进行巨灾风险转移,除了有强大的再保险保障之外,必须有巨灾风险基金的支持。而中国在这方面的准备还相当不足,这也是巨灾保险裹足不前的重要原因。

以上原因的背后,还有更深层次的问题根源,那就是中国的巨灾综合风险管理体系尚未建立。

二、巨灾综合风险管理概述

近年来,在世界范围内,极端天气事件的日趋频繁使人们逐渐意识到,在巨灾面前我们的回旋余地已经很小,现代人在自然灾害风险事件面前表现出的脆弱性较大,现代社会的承载力、自然资源与生态环境的承载力也都已经接近极限,更新巨灾风险管理的理念迫在眉睫,过去对风险事件的分门别类的管理模式已经不能适应当今巨灾风险管理的需求,强调从综合灾害风险管理的角度,寻求缓解巨灾风险成本的途径以及有效提高防范风险的能力已成为近年的一个重要的发展趋势。

巨灾综合风险管理强调从纵向、横向整合,以及从灾害体制与机制等方面,把政府、部门、社区以及私人等减灾资源有机地整合在一起,形成合力,共同应对灾害

^① 孙祁祥等. 中国巨灾风险管理:再保险的角色[J]. 财贸经济. 2004(9).

风险。

世界各国的自然灾害风险管理战略都在向这一方向努力。在行政管理方面,美国在1974年就建立了联邦紧急事务管理局,联合联邦27个相关机构,形成对灾害风险的综合行政管理体系。2003年3月1日以后,联邦紧急事务管理局整建制归入美国联邦政府新成立的国土安全部,掌管国家的应急响应准备和行动工作,功能和力量更为加强。许多国家都采取了这一模式。日本式的自然灾害风险管理是以中央为核心,各省厅局机构参与的垂直管理模式,在一整套详细的与自然灾害风险管理相关的法律框架下,构建了以首相为首的“中央防灾会议”制度,一旦发生应急情况,指定行政机关、指定公共单位迎对自然灾害。我国在国际减灾十年结束后,原中国国际减灾十年委员会调整为中国国际减灾委员会,2005年调整为中国国家减灾委员会,其作为一个部级协调机构,已成为我国应对自然灾害之中央政府的最高机构,办公室设在民政部。但目前各类自然灾害风险的行政管理仍然依自然致灾因子由与此相关的部委局负责管理,这使得分领域、分部门等分散管理的特点突出,缺乏综合性与集成性。这种方式一方面不利于各种资源的高效利用,另一方面也不利于提高风险管理的效率。例如,地震极易导致滑坡,而这两个灾种却分属地震局和国土资源部两个不同的部门管理。因此,虽然政府在历次灾害发生之后都投入大量人力财力,但由于综合风险管理的机制尚未建立,总体而言,我们目前灾害管理体系的整体功能的作用尚不显著,在建立综合风险管理机制方面的任务还很艰巨。

在减灾模式方面,综合风险管理强调降低灾害风险和区域协调发展的有机整合,强调备灾、防灾、减灾和降低脆弱性的系统工程。自然灾害的发生虽然不能全部预测,但自然灾害风险的大小可以评估。灾害高风险区的建设规划以及生命线地震工程的设计应该怎样与风险相适应,是一个值得研究的问题。保险业在巨灾综合风险管理中担负着重任,灾前的预防、民众灾害知识的普及、灾后理赔与救助等,都是保险业的突出优势,巨灾综合风险管理体系需要保险业发挥这些优势,同时这些功能的有效发挥也需要中央政府以及其他部门的配合。

三、中国保险业在巨灾综合风险管理中的纵向切入点

巨灾风险由灾害系统各要素之间的作用共同形成,贯穿于灾前、灾中、灾后的各个环节,巨灾保险体系的建立必须基于灾害风险的形成机制,只有以此为切入点,才能抓住问题的核心,触及巨灾保险的本质。巨灾保险的纵向切入点指的是保险应基于灾害风险形成的次序,根据各阶段的不同特点,发挥自身的作用。

(一) 灾前预警

灾害之所以被称为风险,源于其自然方面的不确定性,这种不确定性就使得灾

害发生之前的准备尤为重要。这种准备可以分为两个方面,一是预防,二是警示。

第一,灾害的预防即防患于未然,实际上,比保险产品更重要的,是保险服务,尤其是损失发生之前的服务。在讨论巨灾保险的投保率不足的同时,也应该思考,要让消费者来投保,除了可能的理赔,还能为他们做些什么?如果承保了农业旱灾风险,能不能免费为需要的农户打一口深井?能否优惠提供滴灌设备?如果是政策性的农险公司,能否在科技兴农上做出积极的贡献,帮助投保人增强抵御风险的能力?有了这样的服务,保险会以最美好、最健康的形象深入人心。

第二,灾害的警示即灾害预报。在可能造成严重损失的自然灾害中,地震这种地质灾害的预报难度最大,由于对其成因机制的认识还没有取得突破性进展,所以期望对其准确预报以缓解风险的努力近年受到不少研究者和实践者的质疑。但对于洪水、台风、干旱、低温冰冻这些气象灾害,人类起码具备了一定的短期预报的能力,这在相当大的程度上为人员及财产的转移赢得了时间,如2005年美国卡特里娜飓风来临之前的一天,气象部门就作出了预报,新奥尔良全城大撤离。随着环境的变化,全球变暖使得自然灾害风险增大,对保险业造成极大的影响,中国保险业也应高度关注世界范围内的全球变暖趋势。也许公众会对2008年年初南方的雨雪冰冻灾害感到震惊,几十年不遇的大雪、冻雨、大范围的低温以及随后的电力系统受损,都较为罕见,交通部门似乎也措手不及,之前没有预料到形势严峻。但实际上,近年来,欧洲地区就已经出现冬季强降雪天气增加的势头,而且已经发生了交通灾害风险加大,一些地区电网受损影响正常供电的情况。澳大利亚气候研究中心气候分析主任戴维·琼斯就曾表示,与洪涝、高温、火灾等由气温升高和降水增加所引起的灾害不同,在北半球,冬季常常会出现这样的极端天气,一向如此,将来也还会如此。作为风险管理者的保险业,应该早就注意到这一点,不仅有义务向社会各界通报这些风险研究结果,而且要在业务方面提早准备。目前,无论是政府还是保险业,关注重点大都在灾害治理和危机管理而不是风险管理,即使称为风险管理,也主要侧重于风险爆发后的应对和恢复,在风险来临时处于被动的撞击式反应而不是主动出击,风险的预测与预防工作不足,在管理意识上尚未达到联合国强调的从目前的灾后(和危机发生后)的“反应文化”向灾前的“预防文化”的转变。

作为专门从事风险管理的行业,中国保险业应意识到灾前这个环节的重要性,积极对巨灾风险实行动态监控,这有助于提升企业抵御风险的能力,实现对客户全面有效的风险管理。

(二) 灾中救助

灾中救助使得损失得以控制,它能够体现保险业救人于危难之中的行业文化,因为保险公司是损失的赔付者,所以它也是一个很好的损失控制者。作为损失控制的专业机构,中国保险业应尽自己所能积极参与灾中救助,这不仅会减少日后的赔付,从另一个角度来说,当保险业的参与随着对灾害救助的报道一起展示在世人

面前的時候,保險業的形象無疑得到了有力的提升,對於樹立其優秀的公眾形象十分有益。和當年中國台灣地區發生地震之後台灣安泰人壽宣布收養地震孤兒相同,此次汶川地震發生不久,中國人壽就宣布收養所有的地震孤兒,不由得讓人對保險公司此舉肅然起敬。

(三) 災後理賠與重建

災後理賠是保險業雪中送炭功能的最直接體現。保險公司承諾的快速理賠,只是一個基本要求,關鍵是理賠是否能让投保人“滿意”。財產保險條款中對於“災害”責任的定義和公眾對於“災害”的認識可能有差異,我國保險消費中一直存在這樣一種情況,即有些消費者對保險責任認識不正確,很多情況下消費者都是按照常識來理解保險責任,而保單中載明的保險責任卻是有特別規定的。如果在理賠過程中這種差異比較明顯,將會使保險公司面臨不利的境地。在理賠方面,應建立一套科學的標準,多賠和少賠都是不適宜的。

除了快速科學理賠之外,積極參與災後重建,也是維系客戶以及展現保險業形象的大好機會。

四、中國保險業在巨災綜合風險管理中的橫向切入點

自然災害系統包括孕災環境、致災因子、承災體和災情四個要素,廣義的孕災環境包括自然環境與人為環境,致災因子包括自然、人為和環境三個系統,承災體指人類本身、生命線系統、生產線系統、各種建築物以及自然資源,災情包括人員傷亡及造成的心理影響、直接經濟損失和間接經濟損失、建築物破壞、生態環境及資源破壞等。巨災風險的形成機制就是這四個要素之間的複雜相互作用,它們既是巨災保險的牽絆,從另一個角度來說,也是巨災保險的橫向切入點。

首先,中國要進一步發展巨災保險將遇到的第一個障礙就來自孕災環境、致災因子與承災體,尤其是其中的自然因素與已有的靜態人為因素。對這些因素的掌握即對風險的掌握,只有當我們對風險有了基本的認識,才能做下一步的風險管理措施的選擇,而現在還缺乏足以支撐產品設計的風險評估結果,無論從哪一個角度來講,巨災風險評估都是巨災風險管理體系的基础。中國保險業可以呼喚政府成立巨災管理協調機構,在此機構的協調下,與測繪、氣象、地震、水利、農業、林業等部門合作,打破數據共享的障礙,推動這一艱巨任務的完成。同時,保險業自身也應該大力發展相關研究,設立單獨的部門研究巨災風險模型以及進行巨災模擬。

其次,大量商業性保險與再保險公司難以介入巨災保險的另一個原因在於承災體的脆弱性使其無法滿足可保條件的要求,很多地區抵禦自然災害的設防水平偏低,使得災害風險發生的頻率太高。從另一方面來說,雖然保險的基本作用是經濟補償,但實際上,經濟補償只是保險的一個方面,尤其對於巨災風險來說,即使有

再多的经济补偿,损失也是发生了,全社会的物质财富和人的生命也是受到了威胁。只有将经济补偿和风险控制的派生功能有机地结合起来,才能从根本上达到风险成本最小化的目标,如果通过保险这种市场机制真正降低了相同自然风险下的经济损失,保险的角色才真正得以升华。

考察美国的国家洪水保险计划发现,其之所以称为洪水风险管理的典范,成功处之一是利用洪水风险图及相关政策限制了洪水高风险区的发展。该计划包含了完整的风险管理体系,如果要参加洪水保险,必须满足一定的安全条件,比如不能在洪水高风险区进行开发建设。而如果不参加保险,则无法享受多项贷款优惠,水灾一旦发生,也无法享受政府的灾难救援与救济。这种循环就使得洪水风险得到了根本的控制,洪水保险的作用也发挥到了一个高层次。又如,土耳其于2000年设立了巨灾保险基金计划,该计划使得土耳其住房建筑抗震标准作出修正,更加强调新建住房和其他设施提高抗震水平,总体来看,提高了1—2级抗震设防水平。

但我国现在的情况与几十年前实施国家洪水保险计划的美国不同,我国很多灾种的高风险区已经有了很大程度的发展,已有的承灾体无法回避,可行的办法只能是降低承灾体的脆弱性。保险业应呼吁提高灾害设防水平,同时自身也可以进行一些探索。据报道,在大部分灾区因电网覆冰导致巨大损失之时,同在重冰区的宝鸡秦岭山区,当地电力部门除冰却只需要在办公室敲敲电脑即可完成,只因宝鸡市供电局20世纪70年代就自主研发并实施了“带负荷融化线路覆冰技术”,这大大降低了承灾体的脆弱性,2008年雪灾期间,宝鸡重冰区的输电线安然无恙。如果这些电网都是保险标的,保险公司可以推动其相互间的经验交流,在成本合理的条件下,保险公司甚至可以承担起改善承灾体性状的任务。在这方面,一些保险公司已经做过相关探索,例如农险公司承担费用为投保家禽注射防疫针等。

最后,灾情这个环节是保险业望巨灾风险而却步的又一障碍。巨灾风险的一个特征就是时间的不确定性,罕见的巨灾会在保险人还未积累足够应付索赔的保费时就发生,因此,由投保人、再保险人、资本储备以及政府共同组成的风险分担机制来应付巨额的索赔,只有各个分担者的责任明晰,这个风险分担机制才能建立。

参考文献

- [1] 史培军等. 建立中国综合风险管理体系[J]. 中国减灾,2005(1)、(2).
- [2] 张继权等. 综合自然灾害风险管理[J]. 自然灾害学报,2006(2).
- [3] 史培军等. 论自然灾害风险的综合行政管理[J]. 北京师范大学学报(社会科学版),2006(5).
- [4] 刘新立. 风险管理[M]. 北京大学出版社,2006.

“空账”与转轨成本*

——中国养老保险体制改革的效应分析

孙祁祥

一、引言

养老保险制度的改革是一个世界性的课题。中国也在试图建立一个新的养老保险制度,以便不仅为国有企业改革、实现市场经济目标提供重要的前提条件,同时也为养老保险制度的世代延续提供坚实的财政基础。

改革开放以后,经过十多年的探索与实验,国务院于1997年颁布了《关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》,可以说,自此开始,中国正式确定了以社会统筹与个人账户相结合为标志的混合型养老保险体制。从理论上来说,这一体制体现了公平与效率的结合,是一种具有历史性意义的变革,然而在实践中,几年的运作结果表明,个人账户只是一个名义账户,其中并没有资金在里面,由此形成业内人士所言的“空账”问题。有关资料显示,“空账”的规模在逐年增大,1997年为140亿元,1998为450亿元,1999年已达到1000亿元以上。问题的严重性还不在于此,不仅个人账户是空账,而且近些年来,养老保险计划的当年收入不抵当年支出。“空账”问题的存在导致我们所声称的混合型体制在实质上仍然是现收现付体制,如果不正视和解决这一问题,空账规模将越来越大,所要建立的新体制必将难以为继。本文试图从实证的角度研究,在我国养老保险费率已高达24%(在实践中,许多地方实际缴费达到30%左右)的基础上,为什么仍会出现养老保险计划收不抵支和“空账”问题,分析其后果及其解决办法。

论文的第二部分分析中国养老保险制度改革的背景及动因;第三部分概括指出中国养老保险制度的改革阶段、基本框架及其核心问题,即养老保险制度收不抵支以及个人账户为“空账”的情形及其成因;第四部分主要研究转轨成本,讨论推

* 原载于《经济研究》2001年第5期。《新华文摘》2001年第9期全文转摘。2001年入选“北京大学首届文科论坛”经济学论文;2002年荣获北京市第七届哲学社会科学优秀成果奖一等奖;2008年获改革开放三十年北京大学人文社会科学研究“百项精品成果奖”提名奖。

应承担转轨成本和如何承担转轨成本;第五部分提出需要进一步研究和探讨的一些问题。

二、改革背景及动因

与世界上大多数国家一样,中国在经济体制改革以前的很长一段时期内也是实行的现收现付养老保险制度。这一制度在各国长期的实践过程中产生过积极的作用,但同时也存在着相当严重的问题。世界银行的研究报告认为,现收现付养老保险制度具有以下几个缺陷,如很高并且不断上升的工薪税导致失业问题;税收规避和劳动者向生产率较低的部门转移;提前退休,由此使得熟练劳动力的供给不足;公共资源的错误配置,例如稀缺的税收收入被用来作为养老保险金,而不是用于教育、保健或者基础设施的建设;丧失了提高长期储蓄的机会;收入再分配和转移支付的失误,例如不是向低收入阶层转移,而是相反,向高收入阶层转移;隐性债务规模的快速增长,使体制无法维持(世界银行,1994)。

上述问题在中国也不同程度地存在,特别是由人口老龄化、在职人员提早退休等因素的存在所导致的隐性债务规模快速增长的问题十分突出。我国退休人员与在职人员的比例由20世纪50年代的1:400下降到1978年的1:30左右,1980年的1:12.8,1985年的1:7.5,1990年的1:6.1,1995年1:4.8,1997年的1:4.4。^①也就是说,领取养老金的人口比例在逐年增长,而提供养老金的人的比例在逐年下降。这一问题由于20世纪70年代所实施的人口和计划生育政策和医疗保健水平的提高导致人口寿命的延长将变得越来越严峻。^②根据世界银行提供的资料测算,到2033年,中国的退休人员与在职人员的比例将为1:2.5。如果继续维持现收现付的养老保险体制,在职人员的负担将越来越重。目前的养老保险缴费率是24%,到2033年,养老保险费率将达到39.27%(世界银行,1997)。

但除了以上共性因素以外,中国特有的改革动因还源于20世纪80年代以来,中国从计划经济向市场经济的转换。

首先,企业实施“自负盈亏”的改革措施。

中国传统的现收现付养老保险体制是以各个企业支付养老金为主要特征的,这与传统的计划体制并行不悖。因为在计划经济体制下,国有企业的利润全部上缴国家,资源实行统筹分配。因此,即使每个企业自己负担本企业职工的退休金,

① 资料来源:根据历年中国统计年鉴提供的资料计算整理。1980年相比1978年之所以有一个很大的下降(17.2%)是因为当时的政府为了缓解“文革”以后大批知识青年返城、城市就业机会匮乏等问题,规定职工可以提前退休,以便让其子女顶替工作;提高退休金待遇,以鼓励老工人退休,从而为年轻人腾出就业岗位。

② 据有关资料预测显示,中国的老龄人口在1990年为8.9%,2000年为10.2%,2010年为12.0%,2020年为16%,2030年为21.9%,2050年为26.1%(世界银行,1998)。

但说到底还是全国吃“大锅饭”,各个企业并不真正在乎退休人员的多少。然而,改革开放以后,企业开始逐步实行自负盈亏的改革措施。于是,退休人员的多少就直接影响到企业的利润。在这种情况下,如果仍然沿用以各个企业支付养老金为特征的现收现付制度,不仅难以真正评估一个企业的绩效,而且对那些拥有较多退休人员企业的在职职工也是不公平的。

其次,市场化改革的目标。

在传统体制下,国有企业的职工一旦就业,就可以得到“从摇篮到墓地”的全程保障,没有企业破产、工人失业之说,职工的流动也是非常罕见的事情。正因为如此,以企业为单位支付养老保险的制度才可以持续下去。然而,市场化改革以后,上述问题成了题中应有之义。如果仍以企业为单位支付养老保险金,在企业破产、工人失业、人员流动的情况下,退休保障将成为很大的问题。因此,传统的现收现付制度无疑成为市场化改革的极大障碍。

三、新体制及其核心问题

(一) 改革阶段及新体制的筹资方式

如果以国务院和有关部门颁发的文件为标志^①,1978年以后中国养老保险体制的改革过程可以大致分为三个阶段。第一阶段是1986—1994年,这一时期的中心内容是实施养老保险的县级统筹和在部分城市实行个人账户的试点。第二阶段是1995—1997年,其中心内容是建立并实施个人账户。第三阶段是1998年至今,其中心内容是实现养老保险支付制度的省级统筹并实现养老保险的社会化发放。

1997年确定的养老保险新体制模式对养老金的缴费方式和支付方式做出了明确的规定:首先,从缴费方式来看,养老保险费由企业和个人共同负担,其中企业缴纳基本养老保险费的比例,一般不超过企业工资总额的20%(包括划入个人账户的部分)。个人缴纳基本养老保险费的比例,1997年不得低于本人缴费工资的4%,从1998年起每两年提高一个百分点,最终达到本人缴费工资的8%。按照个人缴费工资11%的数额为职工建立基本养老保险个人账户。个人缴费全部计入个人账户,其他部分从企业缴费中划入。其次,从养老金的支付方式来看,新制度实施后参加工作的职工,个人缴费年限累积满15年的,退休后按月发给基本养老金。基本养老金由基础养老金和个人账户养老金组成。退休时的基础养老金月标

^① 第一阶段:国务院77号文件(1986)“国营企业实行劳动合同制暂行规定”和国务院33号文件(1991)“国务院关于企业职工养老保险制度改革决定”。第二阶段:国务院6号文件(1995)“关于深化企业职工养老保险制度改革的通知”和国务院26号文件(1997)“国务院关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定”。第三阶段:国务院28号文件(1998)“国务院关于实行企业职工基本养老保险省级统筹和行业统筹移交地方管理有关问题的通知”及劳动和社会保障部259号文件(1999)。

准为省、自治区、直辖市或地(市)上年度职工月平均工资的20%,个人账户养老金月标准为本人账户储蓄额除以120。个人缴费年限累积不满15年的,退休后不享受基础养老金待遇,其个人账户储蓄额一次支付给本人。对于1997年以前参加工作,但到1997年以后才逐步退休的职工来说,养老保险金由社会统筹、个人账户和过渡养老金三部分所组成;而1997年以前参加工作并退休的职工则仍然沿用现收现付的养老保险金支付方式。^①

(二)“空账”的形成及其成因

以“个人账户”和社会统筹相结合为特征的中国养老保险制度的设计并实施是一种具有历史性意义的变革。它一方面体现了效率:将职工个人的贡献(缴费)与获益(退休后领取养老金)在某种程度上结合了起来,使其从理论上来说具有更强的激励作用;另一方面又体现了公平:社会统筹部分对不同收入的养老金领取者作出了收入再分配,这正是养老保险制度的重要功能之一。

然而,在实践中,个人账户只是名义上的,其中并没有资金,换句话说,个人账户只是一种“空账”。据有关人士估计,“空账”的规模在1997年为140多亿元,1998年上升到450亿元左右,到1999年超过1000亿元(宋晓梧等,2000)。问题的严重性还不止于此。事实上,不仅个人账户是空的,而且养老保险计划当年的收入不抵支出。如1997年的赤字约为70亿元(江春泽,1999),1998年为53亿元(国家统计局公报数据)。也就是说,所有的当年收入用于支付现存的退休人员都不够,更不用说个人账户上有所积累了。

应当说,24%的缴费率是很高的。据有关部门对OECD 24个国家社会保障缴费率的统计,只有丹麦(24.55%)、意大利(29.64%)、荷兰(25.78%)、西班牙(28.30%)和葡萄牙(34.75%)等5个国家的社会保障缴费率高于中国的缴费水平。但如果考虑到OECD国家的社会保障缴费率为包括养老、伤残和死亡三项合计数,而我国仅养老保险一项的缴费率就是24%,我国的养老保险缴费率应当说是相当高的。^②在如此高的缴费水平上,为什么还会出现养老保险金收不抵支以及“空账”问题呢?我认为,退休人员的增长比例大大高于在职职工增长比例;在由现行养老制度覆盖的人群分类中,国有企业就业人员比例相对大幅下降,而退休人员仍占很大比重;保费收缴率逐年下降以及缴费基数过低是引发这一问题的的重要因素。以下我将就这些因素逐一进行分析。

^① 同上。2000年年底,国务院制定了《关于完善城镇社会保障体系的试点方案》,并决定于2001年在辽宁省及其他省(自治区、直辖市)确定的部分地区进行试点。从该试点方案企业养老保险制度部分有关个人账户的规定来看,与1997年文件不同的是,试点方案规定企业缴费部分不再划入个人账户,而是全部纳入社会统筹基金;个人账户规模由本人缴费工资的11%调整为8%。

^② 资料来源:世界银行《老年保障——中国的养老金体制改革》,中国财政经济出版社1998年版,第74页。

其一,退休人员的增长比例大大高于在职职工增长比例。据《中国统计年鉴》提供的资料显示,从1980年至1998年,职工的增长比例为3.8%,而同期退休人员的增长比例为8.6%。这说明,假定其他条件不变,在保证退休人员养老金不下降的情况下,除非提高费率,否则当年收入将不抵当年支出。

其二,“体制偏向”。1997年确定的养老保险体制虽然规定,“进一步扩大养老保险的覆盖范围,基本养老保险制度要逐步扩大到城镇所有企业及其职工。城镇个体劳动者也要逐步实行基本养老保险制度”。但由于体制过渡需要时间以及其他一些方面的原因,目前的养老保险体制所覆盖的范围仍以国有企业为主。有关资料显示,从1996年至1998年,国有企业在职工参加养老保险的人数分别占全国各类企业体制内在职职工人数的80.4%、79.6%和78.6%;城镇集体企业分别为16.6%、16.6%和16.2%;其他企业分别只有3.0%、3.8%和5.2%。^①在这种情况下,由于国有企业退休职工在整个退休职工中所占比重、国有企业就业职工在整个就业职工中所占比重,以及国有企业的工业产出在整个工业产出中的比重发生变化,导致现有养老保险体制的支付困境(见表1)。

表1 国有企业退休职工、就业职工和国有工业产出在整个经济中所占比重

退休职工比重 %		就业职工比重 %		工业产出比重 %	
1980 年	1998 年	1980 年	1998 年	1980 年	1998 年
81.5	77.4	63.6	31.8	76.0	26.5

资料来源:根据历年《中国统计年鉴》整理。

从表1可以看到,1980年,国有企业的就业职工占有所有企业就业职工的63.6%,到1998年下降到31.8%,下降了近32个百分点;同期国有企业创造的工业产值占工业总产值的比重从76%下降到26.5%,下降了近50个百分点;而同期退休职工的比重从81.5%下降到77.4%,仅下降了4.1个百分点。可见,在目前养老保险体制覆盖的范围仍以国有企业为主的情况下,可以用来支持该体制的资源 and 人口规模已大大缩小,而必须从该体制中得到养老保险金支付的人口基本保持不变,由此,支付困境的出现是显而易见的。

其三,保费收缴率逐年降低,欠缴保费的情况大量发生。据有关资料显示,1992年,全国养老保险保费的收缴率为95.7%,1993年为92.4%,1994年为90.5%,1995年为90.0%,1996年为87.0%,1997年为80%。^②另据统计,1998年,全国21个省级地区养老保险收不抵支;到1999年,当年收不抵支的地区数进一步扩大到25个,基金缺口187亿元,预计2000年为357亿元(葛延风等,2000)。这一因素与上述第二个因素是有直接关系的。由于现行养老保险体制中的绝大多

^① 《中国劳动统计年鉴》1999年。

^② 杨宜勇:“中国养老保险基金的收缴与投资”,《中国社会保障体制改革》,经济科学出版社1998年版,第388页。

数是国有企业,它们中的许多处于亏损状态,无力缴纳保险费,导致保费收入减少,于是,社会保障机构不得不提高费率,一些效益好的企业也觉得负担过重而无法支付,由此形成欠缴;社会保障机构只好再次提高费率,从而导致一种恶性循环。据报道,目前绝大多数地区企业缴费占工资总额的比重都已超过国务院(1997)26号文件规定的20%的比例,不少地方已近30%(宋晓梧,2000)。不仅如此,这样一种高费率的现象还使目前许多处在现行养老保险体制外的非国有企业“望而生畏”,从而以各种理由推迟进入养老保险体制,这无疑减少了保费收入来源。^①

其四,缴费基数过低。从理论上来说,养老保险费的征缴是以企业工资总额作为基数的。在研究这一缴费基数时,我们可以观察到一个有趣的现象,即中国的工资总额占国内生产总值的比重很低。如1999年,工资总额仅占城市国内生产总值的14.3%^②。表2显示了包括中国在内的一些国家和地区工资收入占国内生产总值比例的情况。

表2 工资总额占国内生产总值的比重

国家与地区	年份	工资总额/国内生产总值
美国	1994	60%
日本	1994	56%
德国	1994	55%
英国	1994	54%
韩国	1993	47%
中国香港	1993	47%
中国内地	1994	14%

资料来源:联合国《国民经济统计年鉴》,1993、1994。

中国的工资收入占国内生产总值的比重如此之低可以从人力资本占比相对小,因而劳动力便宜,第三产业不发达中得到部分解释,但它不是问题的全部。因为从另一角度来看,相对于发达国家和地区来说,由于中国的产业劳动力密集型的特点,工资收入应当占有相对大的比重才对,可现实却是大大低于发达国家和地区。以下两个因素可以用来补充解释这一现象。第一,众所周知,中国企业的工资收入中,有一部分是以实物形式分发的,这在传统的计划体制下更为明显。因此,实际货币收入打了很大的折扣。第二,中国企业的工资外收入(也可以称为“灰色收入”)占有很大比重,而这一部分也是没有体现在货币工资总额中的。据国家税

① 以广东省为例。1997年7月1日广州市出台私营、个体企业入保条例后,只是第一个月有3000多人入保,此后无人加入,原因是费率太高。广州市国有企业的缴费率过去就是31%,而个体户如果自己养自己,15%—16%的费率就足够了(江春泽,1999)。

② 在此,中国的数据为工资总额占城市国民生产总值的比重。这是因为,中国的农村人口占全国总人口的70%左右,而农村国民生产总值只相当于全部国内生产总值的30%左右,这一情况与表2中其他国家和地区是很不一样的。

务总局分析,职工从单位获得的工资外收入占工资收入的比重,1978年为8%,1990年为35%,1994年为50%左右(卢中原,1997)。^①

比较近年来工资总额的增长与每年城市居民新增储蓄总额的增长,可以为我们观察工资总额占国内生产总值的比重过低这一现象提供另一线索。表3显示,自1990年以来,我国大部分年份的新增储蓄存款都占到工资总额的一半,甚至三分之二之多。储蓄是消费后的剩余,在中国的城市恩格尔系数仍为40%左右的情况下(再加上其他的消费支出,总消费至少应当占到工资收入的70%以上),新增储蓄占到工资总额三分之二以上的事实只能说明工资总额被大大低估了。^②

表3 城市居民储蓄新增额、职工工资总额及其比例

年份	工资总额 (亿元)	城市居民 储蓄新增额* (亿元)	城市居民储蓄 新增额/工资总额%
1990	2 951.1	1 393	47.2
1991	3 323.9	1 545	46.5
1992	3 939.2	1 833	46.5
1993	4 916.2	2 438	49.6
1994	6 656.4	5 244	78.8
1995	8 100.0	6 442	79.5
1996	9 080.0	7 095	78.2
1997	9 405.3	6 285	66.8
1998	9 296.5	5 774	62.1
1999	9 875.5	5 034	51.0

注:* 该项数据是按照国家统计局提供的信息对“居民储蓄总额”一项进行修正后得到的。1990—1996年7年间的城市居民储蓄分别为城乡居民储蓄总额的73.82%、74.56%、75.17%、75.78%、77.62%、79.11%和80.09%。1997年以后,由于城市流动人口的数字无法估计,因而只有居民储蓄总额,而没有分类数据。因此,表中1997年以后的数据是按照1996年81%的比例进行估算的。

四、转轨成本

在缴费率高达24%的基础上再进一步提高费率以解决当前养老保险计划收不抵支和“空账”问题显然是不可行的。如前所述,我国的养老保险费率水平已经

① 我没有查到近几年官方正式公布的工资外收入的数据。但直观感受是,这一比例不应当比1994年时低。

② 当然,我们可以从另一个角度来考虑这一问题:即居民储蓄总额由于“不实存款”的存在而可能被高估,例如“公款私存”等。我不否认这一现象的存在,但我认为由“公款私存”所可能造成的居民储蓄存款被高估的影响不大。1999年中国实行了居民储蓄存款实名制,一年期存款利率进一步从5.57%降至3.63%。在这种情况下,新增储蓄存款仍然占当年工资总额的51%,虽然低于1994—1998年的平均水平,但高于1990—1993年的平均水平,而在此期间是没有实行储蓄实名制的。