

[日] 高山宪之 编著

信赖与安心的养老金改革

张启新 等译

 上海人民出版社

[日] 高山宪之 编著

信赖与安心的养老金改革

张启新 等译

 上海人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

信赖与安心的养老金改革/(日)高山宪之编著;
张启新等译. —上海:上海人民出版社,2012

书名原文:Taste of Pie: Search for Better
Pension Provisions

ISBN 978-7-208-10876-9

I. ①信… II. ①高… ②张… III. ①退休金-劳动
制度-经济体制改革-研究-日本 IV. ①F249.313.1

中国版本图书馆CIP数据核字(2012)第164248号

责任编辑 王舒娟

封面装帧 王小阳

信赖与安心的养老金改革

[日]高山宪之 编著

张启新 等译

世纪出版集团

上海人民出版社出版

(200001 上海福建中路193号 www.ewen.cc)

世纪出版集团发行中心发行

常熟新骅印刷厂印刷

开本 720×1000 1/16 印张 23.75 插页 4 字数 373,000

2012年8月第1版 2012年8月第1次印刷

ISBN 978-7-208-10876-9/F·2119

定价 48.00元

前 言

在以发达国家为代表的世界上许多国家和地区都面临着进程速度不等的人口老龄化的情况下,与老年收入保障息息相关的养老金制度首当其冲直面巨大而严峻的挑战。在过去的 20 多年里,无论是在已经拥有较长的养老金制度历史的发达国家,还是在养老金制度起步不久的新兴发展中国家,大都根据自身的国情,进行了形形色色的养老金制度改革的尝试,出现了成效不等的经验、成败不一的结果。

中国合着改革开放的节拍,也于 20 世纪 90 年代初开始了由单位保障向社会保障转变的过程,率先在国内人口老龄化最为严重的上海进行了养老金改革的试点,并由此拉开了中国养老保险制度改革的序幕。鉴于中国未富先老的国情,长期以来,有关养老金制度的研究者们以及决策者们一直在坚韧地进行着艰苦的探索和实践。相信这一过程还将继续。而我们的探索和实践不仅要根据国情,国际上先行者的探索与实践、经验和教训对于我们来说也是至关重要和宝贵的。他山之石,可以攻玉。有鉴于此,我们翻译出版由日本养老金问题权威第一人、一桥大学名誉教授高山宪之先生编著的《信赖与安心的养老金改革》一书,希望能对国内的研究和决策提供借鉴。

本书根据以下三本书节选构成:

高山宪之著《信赖与安心的养老金改革》(信頼と安心の养老金改革),日本东洋经济新报社出版 2004 年 5 月版;高山宪之编《亚洲的养老金:激励、承诺及其在退休后的作用》(Pensions in Asia: Incentives, Compliance, and Their Role in Retirement)(节选),日本株式会社丸善出版 2005 年版;高山宪之编《蛋糕的滋味:发达国家养老金计划研究》(Taste of Pie: Search for Better Pension Provisions in Developed Countries)(节选),日本株式会社丸善出版 2003 年版。

本书根据三本原著分列三编十九章,简介如下:

第一编 日本:信赖与安心的养老金改革

日本的公共养老金制度目前面临的课题是什么?极端地说,就是600万亿日元巨额追加资金的筹措问题。

600万亿日元按日本国民人口平均计算,约为人均500万日元。在四人家庭的情况下,约为2000万日元。所有人都知道,这笔资金的筹措不容易。

目前,老年人以及生育高峰时出生的那一代人对公共养老金的未来充满了危机感,也即源于此因。而另一方面,年轻一代都不屑于隐藏其对养老金制度的疑虑。他们怀疑这笔巨额公共养老金的大板会打在他们的头上。

600万亿日元的追加资金由谁,在什么时候,如何负担?这些问题从来没有在日本公开地广泛地讨论过。负担的规则也从没以人们能够接受的方式公开过。最近,由官僚主导的这种没有理念的负担增加的决策越来越随意地出台。在政治的世界里,一直奉行数字优先的逻辑的官僚们对设定理念和规则根本不热心。

日本年轻的一代理应承担起明天的责任,然而他们却对明天抱着悲观的态度,对政治的不信任也越来越深。其原因正在于政治上的决策是在对未来的解释不充分的前提下作出的。

第一编作者旨在通过回答以下两个问题来打破这一不幸的现状:一是高达600万亿日元的巨额追加财源今后将如何负担?二是如何使年轻一代恢复对养老金制度的信心。寻求的答案即在于“负担的结构改革”。

为了给公共养老金的病状正确把脉并开出合适的处方,作者提出了平衡表的方案。因为作者以为,如何压缩600万亿日元的债务出超问题是日本公共养老金问题的关键。人们本来应该面对的问题,通过平衡表的方式可以获得充分的展示。只要不正视平衡表的损坏状态,公共养老金的基本问题就只能搁置一边,养老金制度的基础也会越来越动摇。关于养老金问题的讨论也只会深陷泥沼,打开这种状况的关键在于平衡表方式。

为了压缩600万亿日元的债务出超问题,日本政府提出了今后定期提高养老金保险费的方案。但是,平衡表方式可以雄辩地证明,政府提出的这种方案是错误的政策分配。

作者主张,要修复已经损伤的公共养老金平衡表,必须集中投入公共资金(税金),以尽可能地压缩养老金债务。具体地说:

(1)今后必须维持包括目前正在接受养老金给付的人在内的基础养老金(定额养老金)的实际价值,同时,逐步减少按收入比例支付的养老金给付的水准(与过

去付费对应的部分。但是,养老金给付的名义金额在物价维持不动的情况下也应维持原状)。

(2) 养老金保险费今后也应维持目前的水平,不能提高。待经济状况恢复后,从 2009 年开始引进税率为 2% 的以养老金为目的的消费税。

(3) 其他公共资金要加强养老金给付课税,引进加拿大的收回(Clawback)制度,遗产继承税、赠与税等税种转向用于养老金的目的。

日本人的消费税过敏至今都很强烈。但是,从最简单的方法,即提高保险费做起也有很大的问题。这将会阻碍企业活动,导致雇用消失。而首当其冲受到影响的将是年轻人。年轻人即使想支持老年人的生活,但在此之前,他们必须争得他们工作的职位。此后,即使他们能够就职,但是他们所要承受的养老金负担若超过他们所能得到的养老金给付,那么,他们也会产生对养老金制度的不信任,制度就会崩溃。

以养老金为目的的消费税是所谓的全日本的体制,这是一种任何人都能按其能力一点一滴地共同来承担养老金筹资负担的公平且中立的结构。现在的养老金接受者和不久的将来也要接受养老金的一代人只要生活着,就将持续地负担养老金筹资(这一点与目前的仅仅由工作着的人承担养老金保险费有很大的区别)。引进发票制(invoice),进一步减少利益税或拖延缴费的情况,相信赞成以养老金为目的的消费税的人会越来越多。

另一个问题是,如何恢复年轻人对养老金制度的信心。作者对此的回答是向“名义账户制”养老金的转变。缴纳的养老金保险费随着年龄的增长肯定都会返回的话,那么,所有的人都会对此制度有信心。然而,养老金民营化或向积累方式的转变则不能成为上述问题的答案。

第一编由以下四个部分共九章构成:

第一部分(第一章至第四章)将提出日本的公共养老金问题,即从最一开始就厘清公共养老金的现状(第一章),然后就政府向国会提出的 2004 年的养老金改正法案,介绍其主要内容(第二章)、阐明纷繁复杂的多方面的问题(第三章),并进一步具体阐述对养老金制度进行根本改革所必需的基本思路和政策手段(第四章)。

第二部分(第五章至第七章)将对最近世界上的养老金改革进行论述,论述的对象主要有:坚定地名义账户制转变的瑞典模式(第五章)、继续维持给付确定型制度同时禁止上调养老金保险费的德国和法国模式(第六章),以及采取民营化和积累方式养老金模式的智利、新加坡、澳大利亚等国(第七章)。

第三部分第八章围绕着养老金民营化等问题,对过去 10 年间展开的世界级规

模的养老金问题大辩论的内容进行梳理,并对得出的主要结论进行介绍。

第四部分第九章提出了对政治的期望。

论及养老金问题,必会碰到五个基本的词汇:“待遇(给付)确定型”、“缴费确定型”、“积累方式”、“赋税(现收现付制)方式”和“两重负担”。本书第八章对这些基本词汇尽可能简单明了地作了说明。

所有国民的愿望无非就是能够安享晚年。对未来的安心感同时也会成为现在热情工作的源泉。通过公共养老金来保障老后设计的基本生活,有着不可估量的重要意义。

通过深入思考养老金的问题,人们可以锻炼自己掌控未来的敏感度和能力,也能对构筑令人信赖和安心的养老金制度所需要的东西有更深入的理解。这种理解越深入,适当调整包含对立的代际利害关系也会更加容易一些。作者非常希望本书能够成为这样一种契机。

第二编 激励、承诺及其在退休后的作用:亚洲国家或地区的养老金计划

亚洲是一个人口状况较复杂的地区。它包括中国和印度这两个世界上人口最多的国家,以及日本这一世界上最长寿的国家。亚洲人口总数仍在稳步增长,而日本的人口很快将开始减少。

亚洲的一些国家和地区目前正在经历着一个非常迅速的人口老龄化,这主要是由于预期寿命的延长以及生育率的迅速下降。2003年日本、韩国、中国台湾、中国香港和新加坡的总和生育率仅为1.2或1.3,而上海在2000年时的总和生育率甚至跌破1.0。亚洲国家或地区的养老金计划面临着人口老龄化的严峻挑战。

亚洲的养老金有一些具体的特点,在经济发展相对早期的阶段,首先,军人和公务员已享受到了相当可观的退休福利,然而,在为私营部门的雇员建立社会保障的养老金计划时,国家(地区)与国家(地区)间由于工业化/城市化的时机和速度不同,制度间的差异就相当大。不少亚洲国家或地区社会保障养老金制度的历史很短,所以对这些国家或地区而言,当务之急还是在于提高养老保险的覆盖面。其次,亚洲国家或地区之间的养老金计划具有相当大的差异:日本和韩国的养老金计划与欧美的养老金计划非常相似,而新加坡、马来西亚及其他一些国家或地区的养老金计划则从一开始就采取了公积金计划的形式。中国台湾最近采取了一种缴费确定型职业养老金计划作为其提供退休后收入的主要制度。而中国香港则采用了世界银行1994年提出的方法。中国大陆曾经实施过由企业提供退休后收入的劳动保障制度,最近开始转型为由国家主导的社会保障提供养老金的制度。总而言之,退休后

享有一笔养老金福利在亚洲已经很普遍了。事实上,人们的观念依旧非常的牢固。从这个意义上来说,现在的退休福利的养老金在亚洲国家变得更加重要了。

致力于在亚洲寻求更好的老年收入保障制度(计划)的第二编主要由以下五章构成。

第十章是一篇有关一般养老金制度的论文,着重分析了劳动力市场和劳动保障养老金计划的承诺问题。本章首先强调了只有当产出增加时,才有可能支撑日渐增加的退休人口。经济产出在很大程度上取决于劳动力的供给,因此,需要增加劳动力的参与率,包括那些年轻的退休者、妇女和年轻的成人。本章认为,如果确保承诺的行政运作没有很好地得以执行,那么养老金计划的所有其他方面都是枝节问题。本章建议社会保障机构采取一系列步骤来鼓励并执行承诺问题。

第十一章着重分析了中国养老金的统筹安排,认为目前养老金筹资不可分离其隐性债务,这导致个人账户的空账越积越多,从而影响了人们对公共养老金的信心。目前中国社会保障的养老基金制度面临覆盖面狭窄、参与率低以及广泛的逃缴问题。本章建议解决养老金的隐性债务问题是最重要的议程,以使中央政府承担某种责任,这包括引入特殊税、国有资产的出售、发行可认购的债券等。

第十二章研究了中国台湾的养老退休福利制度。虽然公务员和公共部门雇员在其退休后享有非常慷慨的养老福利,但是私人部门的大多数雇员享有的养老福利却很少,这是由于相当多雇主的违约所致。从现有的待遇确定型职业养老金获得一次性退休福利的最低要求是非常严格的,劳动者必须在同一个雇主之下工作15年或更长时间。目前其养老福利既不可携带,也不能既定。从2005年以来,一个新的强制性缴费确定型个人账户得以执行,以取代现有的职业养老金制度。

第十三章讨论了中国香港退休收入保障的三支柱模式,这非常接近1994年世界银行的建议。强制性公积金在2000年底得以执行,而且它还存在着巨大的改进空间。其所存在的问题是替代率低、养老金选择较少。中国香港是1994年世界银行方案的一个典型试验地。本章结论是,目前香港老年人的贫穷率相对较高,对于香港而言,福利的作用比私人养老计划更重要。

第十四章分析了印度的养老金制度,其特点是对私人部门雇员的覆盖率低,并讨论了未来的政策选择。本章指出,雇员养老金制度更类似于储蓄/取款制度,而不像一个养老金制度;雇员养老金制度的利率仍然受到管理。本章进一步指出,对于印度而言,公务员和公共部门的雇员没有对他们退休后慷慨的养老福利基金提供缴费,其养老福利基金仅仅来源于政府的财政收入。本章预测对于2004年后的

新工作者而言,引入一个确定缴费的制度将难以满足公共部门的养老义务。

编者认为,从第二编的研究中可以得出如下一些重要的经验教训:

(1) 当局最高层与其直接采取更有力的行动,还不如提供适当的激励机制,这可能对实现社会保障养老金制度更大范围的覆盖和更全面的承诺更为有效。

(2) 每个亚洲国家或地区都将面临如下的困境,即太多的目标被要求通过养老金这一单一的政策工具来实现。它与经济政策的标准理论,即分配政策的理论相互矛盾,因为这种理论表明,只有当每一项政策目标与具有比较优势的不同的政策工具相匹配,政策才能得到最完美的实现。比如在中国和日本处理遗留的养老金问题时,必须将其与对未来的退休人员提供足够的退休收入区分开来。再如新加坡决策者坚持依靠中央公积金这一单一支柱来为老年人筹资的思维定势也有必要改变。

(3) 所有的亚洲国家或地区都还有很大的空间去实现更高的透明度和问责制。它们是实现更好的养老金治理的先决条件。

(4) 亚洲国家或地区的养老金无一例外地经常会发生一些诸如一个短期的解决方案与一个长期的解决方案相冲突的情况。几乎所有的亚洲国家或地区都将面临养老金义务不可持续的财政困境。在处理养老金问题时应牢记应需而生的时间上的一致性。因此,需要一些能够调整养老金福利的自动平衡机制,它们能够灵活应对人口和经济条件下不可预知的和永无休止的变化。

(5) 经济增长可以缓解养老金筹资的困难。总而言之,亚洲国家或地区仍然幸运地拥有雄厚的经济增长潜力,而它们的社会保障养老金制度还相对较新。它们可以向欧美漫长的过往的经验学习到大量的东西,而后者已经进行过极为艰苦的养老金改革。希望亚洲的养老金改革能够步入一个正确的轨道。

第三编 蛋糕的滋味:发达国家养老金计划研究

今天最发达的国家都在经历着人口的迅速老龄化或人口下降的情况。人口变动所带来的社会保障养老金制度的预计成本大大增加,以至于这些国家的社会保障养老金制度目前尤其不受年轻人的欢迎。在这种情况下,决策者被迫收敛其现收现付制的慷慨,失去的部分利益被积累制的缴费确定型个人账户养老金所取代,此种做法目前还存在着许多困难。

当涉及社会保障养老金时,迄今为止最重要的问题是它们是否值得购买。对于积累型的职业和个人养老金来说,投资风险、增加的管理成本,以及有关年金和分配问题仍然是主要的障碍。它们缺少的是能够减少积累制所涉及的风险的更好的工具。

非缴费的养老金计划、公共或私人的、现收现付制或积累制、DB 或 DC,不管是哪一种制度,除非缴费者遵守承诺,否则都不能满足其目标。今天的缴费者关注的主要是蛋糕的味道,而不是它的大小或它的分法,关心的是各种养老金规定的激励作用是否兼容,承诺能否有效地践行。

本编即致力于在发达国家寻求更好的养老金制度。它包括新加坡、瑞典、英国和美国等主要发达国家的报告,每一章由对相关国家的养老金计划的历史发展的描述、对目前规定的概述,以及对未来的政策选择的讨论等内容构成。重点在于社会保障的养老金制度(第十七章和第十八章除外),但也对职业和个人养老金进行了检验。目前每个国家都有不同的公共/私人的养老金组合、现收现付制/积累计划的不同组合,以及 DB/DC 计划的不同组合,它们反映了各个国家的不同的社会经济条件和思想。

第十五章分析了新加坡中央公积金制度,综述其多极的社会经济目标,其结果是对退休筹资目标产生不利影响。本章指出,由于高度不平等的工资结构、较高的退休前的取款率、参与者较低的回报、较高的投资交易成本,较低的现金余额仍然是其主要问题,这迫使多数年轻一代人供养其上一代的退休老人。本章也讨论了加强监管的重要性,这包括独立专业的养老基金委员会、精算监管、信托责任和透明度。本章进一步地建议,为了克服这类风险,有必要采取不同的多支柱模式,并认为强制性公积金计划主要是一项针对住房与医疗的计划。养老收入保障仍然是强制性公积金计划的一小部分,因而劳动者在退休后得不到充分的保障。足以令人惊奇的是,本章也明确指出强制性公积金计划实际上是一种名义上的待遇确定型的现收现付制计划,并进一步地提出了具体的改革建议。

第十六章瑞典的养老金改革,阐述了瑞典在 20 世纪 90 年代对养老金制度设计进行的创新。瑞典引进了一种由名义缴费确定型现收现付制(NDC PAYG)与实账缴费确定型计划相结合的新型保障给付。这一章主要围绕着为什么要改革以及新制度是如何设计的问题展开,并对新近推出的自动平衡机制进行了讨论。

第十七章英国养老金保险制度及其主要问题,综述了英国的养老金制度。到今天为止,英国的养老金制度没有出现过严重的养老金危机。本章关注于英国几个没有解决的私人部门养老金问题,建议采取更简单的、透明的管理框架和治理结构,并成立一个中央清算行,引入一套普遍的精算假设、零息债券、工资指数化债券和生存债券,采用与纯绩效相联的基金管理费用制度。

第十八章美国养老保险制度的新趋势,强调了美国私人养老金的动态发展趋

势,认为获得贷款和一次付清福利可能降低了生产力增长率和退休保障目标,补贴过早退休的选择不利于其他延长工作时间的努力。本章表明,未来养老金增长率将集中于缴费确定制领域,加大参与者对缴费、投资组合及其支出的控制。

第十九章公共养老金改革的10年历程,首先将焦点对准了由不精确的定义造成的混乱,并澄清了DB计划和现收现付制的区别,然后对人口和经济问题进行了讨论,认为用一种积累制计划取代现收现付的DB计划并不能解决人口负担增加的问题,要支撑一个日益增加的退休人士群体只能靠产出的增长。养老金改革的模式(参数和结构)和政治风险也在有关投资风险、管理成本、法规、年金和执法情况等的进一步讨论中被提及,因为这些问题都是在引进积累制DC计划时存在的问题。本章最后得出的结论认为,对积累制DC计划能否确实提供足够的退休收入作出评估还为时过早。

本译著第二编和第三编各章是日本一桥大学的一项正在进行中的有关代际公平(PIE)的研究项目和21世纪COE项目有关标准评估和当代经济体制的社会选择的大型研究课题的一部分,其主要目标是在不同世代之间建立公平分配福利的选项。

养老金问题是关于养老金代际公平研究中最重要主题之一。日本拥有世界上最高比例的老年人口,并且这种情况将持续超过未来25年。由此日本预计会遇到比其他任何国家更为严峻的养老金制度问题,也因此日本应该在这一领域掌握主动权。

养老金代际公平研究汇集了大量杰出的养老金专家,编制了全球最新的养老金信息,通过深入研究绘制出国际比较的蓝图。编著者旨在通过养老金代际公平研究课题的活动,能够为在对养老金问题上不断推陈出新,提出创新见解,以及今后的研究奠定基础。

本译著所包括的三本书的出版是实现这一目标的第一步。编著者认为,虽然谈论养老金代际公平研究的最终成果还为时尚早,但是一些令人振奋的结果已经露出水面,相信本书读者也会赞同此意。此外,除了本译著所包括的三本书以外,养老金代际公平研究组还编制了一份系列讨论文件,以鼓励交换意见,接受批评和评论,这些文件的列表请参阅该项目的官方网站:<http://www.ier.hit-u.ac.jp/pie/English/index.html>。

张启新

2012年6月

中国的养老金改革：激励、监管及政策选择

（中文版序）

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6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。

(一) 1951 年的《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。它主要覆盖城市中的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 岁到白领职工的 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。

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。

(二) “文化大革命”期间(1966—1977 年)

由于在“文化大革命”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—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。

(三) 1978 年的制度修改

促进提前退休的政策始于 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

^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。

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。

(四) 20 世纪 80 年代初的经济改革

20 世纪 80 年代初以来,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。

(五) 1986 年的政策调整

1986 年以后,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。

(六) 1991 年的《国务院关于企业职工养老保险制度改革的决定》

1991 年国务院作出决定,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。

(七) 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到所有的城市里的雇员,不管其所属企业的所有制性质,

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。

(八) 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,它们当时的账户从 1998 年开始出现赤字,入不敷出。

(九) 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。

(十) 2001 年开始的第 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 1 900 亿元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。

(十一) 2001—2002 年辽宁省的实验

2001—2002 年间,辽宁省开始了一项做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账运行。

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

(一) 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,平均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账户余额除以 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。

(二) 转型期的对象分类

养老保险参保人被分成三种类型:第一种类型被称为“老人”,系指于 1997 年以前退休的人员。第二种类型被称为“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。第三种类型被称为“新人”,指 1997 年以后参加工作的人。

(三) 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:第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源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。

(四) 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,允许其提早退休,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 年以上的人。

(五) 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。个人的保险费率每两年上升 1 个百分点,直至 8%。而企业的缴费率则是每两年减少 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%。

(六) 国家补贴

1997 年,财政部(MOF)开始从一般岁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。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%。

(七) 其他各种养老金制度

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多样化。

以缴费率为例。深圳目前的缴费率是全国最低的为 13%,而新疆生产建设兵团的缴费率是全国最高的为 49.39%,济南为 29%,辽宁为 26.55%,黑龙江为 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 年的账户余额将近 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 年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%。