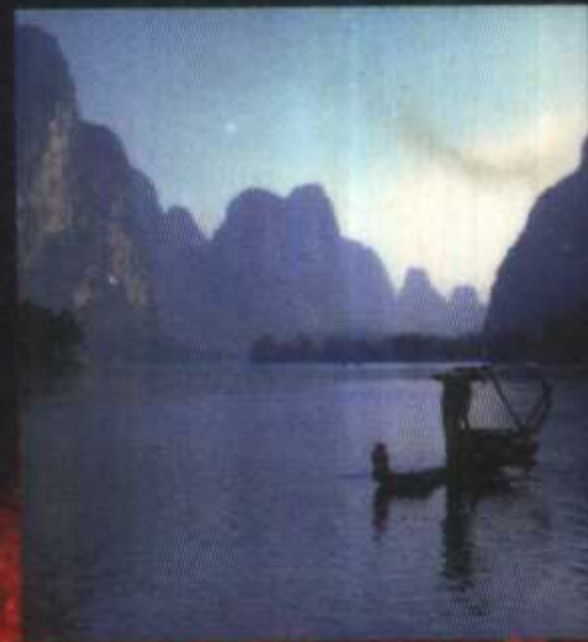


2 0 2 0 年 的 中 国  
中 国 的 养 老 金 体 制 改 革



# 老年保障



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

Copyright© 1997

The International Bank for Reconstruction  
and Development/THE WORLD BANK

1818 H Street, N. W.

Washington, D. C. 20433, U. S. A.

版权所有

中国出品

1998年1月中文版第1次印刷

世界银行不保证本书数据的准确性，也不对引用这些数据导致的任何后果承担任何责任。本书的任一幅地图中显示的疆界、颜色、名称及其他信息不代表世界银行集团对任何领土的法律地位的判断或对该疆界的认同或接受。

本出版物的资料已经版权登记。希望复制本书内容的申请，应按上述版权声明所示地址，向世界银行出版办公室（Office of Publisher）提出。世界银行鼓励传播其出版物，通常会立即给予许可，对于非商业目的的复制不收取费用。复制本书部分章节用于课堂教学的许可证由美国的版权许可中心签发，地址：Copyright Clearance Center, Inc. Suite 910, 222 Rosewood Drive, Danvers, Massachusetts 01923, U. S. A.

封面照片摄影：Vince Streano/Artistock, Inc.

封面插图（从左至右）：Dennis Cox/China Stock, Claus Meyer/Black Star, Serge Attal/Gamma Liaison, Dennis Cox/China Stock, Joe Carini/Pacific Stock, Erica Lansner/Black Star.

ISBN: 0-8213-4078-6

#### 图书在版编目 (CIP) 数据

老年保障：中国的养老金体制改革/世界银行《老年保障：中国的养老金体制改革》编写组编；  
童映华，梁涛校译。北京：中国财政经济出版社，1998. 1

(2020年的中国)

书名原文：Old Age Security: Pension Reform in China

ISBN 7-5005-3666-6

I. 老… II. ①世… ②童… ③梁… III. 退休金-劳动制度-体制改革-中国 IV. F249. 24

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (97) 第 26082 号

中国财政经济出版社出版

(版权所有 翻印必究)

社址：北京东城大佛寺东街8号 邮政编码：100010

北京财经印刷厂印刷

889×1194毫米 16开 5.75印张 150 000字

1998年1月第1版 1998年1月北京第1次印刷

定价：20.00元

ISBN 7-5005-3666-6/F·3368

图字 01-97-1958 号

(图书出现印装问题，本社负责调换)

# 目 录

致谢 .....	( V )
绪论 .....	( 1 )
现行制度的主要特点和缺点 .....	( 2 )
改革后的养老保险制度的原则 .....	( 3 )
有没改革是危险的 .....	( 5 )
向由三大支柱组成的养老保险制度转变 .....	( 5 )
中国的机会之窗 .....	( 8 )
管理改革后的制度 .....	( 9 )
结束语 .....	( 10 )
<b>第一章 养老保险制度面临的双重挑战 .....</b>	<b>( 11 )</b>
挑战 .....	( 12 )
养老保险制度的延革 .....	( 13 )
目前养老保险制度存在的主要问题 .....	( 17 )
目前养老保险制度的不利影响 .....	( 21 )

第二章	养老金体制改革的关键问题和可选方案 .....	( 25 )
	统一制度 .....	( 25 )
	降低养老金费用 .....	( 26 )
	扩大养老保险制度的覆盖面 .....	( 28 )
	建立基金积累的个人帐户 .....	( 28 )
	改革金融部门 .....	( 29 )
	估计过渡费用 .....	( 29 )
	为过渡筹集资金 .....	( 30 )
	中国在负担过渡费用方面的优势 .....	( 31 )
第三章	可行的养老保险制度的量化分析 .....	( 35 )
	人口结构及宏观经济的发展 .....	( 35 )
	有限改革的模拟结果 .....	( 37 )
	建议的养老金体制的理论框架 .....	( 40 )
	三大支柱 .....	( 41 )
	过渡方案 .....	( 43 )
	新制度对养老金领取者个人的影响 .....	( 43 )
	支柱一在财政方面的可行性 .....	( 43 )
	为过渡筹资的可选方案 .....	( 48 )
	结束语 .....	( 50 )
第四章	三支柱型养老保险制度的管理与筹资 .....	( 51 )
	法律框架与监管构架 .....	( 51 )
	对支柱一和过渡方案的管理 .....	( 52 )
	支柱二的财务管理与监管 .....	( 53 )
	支柱三的发展及监管 .....	( 59 )
	改革的步幅 .....	( 61 )
词汇表	.....	( 65 )
统计表	.....	( 67 )
参考文献	.....	( 81 )

本报告所用“香港”一词,指中华人民共和国香港特别行政区

# 绪 论

中国的养老保险制度面临两个严峻问题。一个是由于人口快速老化引起的长期问题，另一个是国有企业职工的养老金融资这个眼前的紧迫的问题。

首先是长期问题。中国人口正在快速地老化，70年代和80年代一个孩子的政策和增长的预期寿命加速了这一进程。到2030年，中国的劳动力队伍绝对规模将开始下降。到2050年，职工与65岁及65岁以上的退休人数之比估计将从1995年的10比1下降至3比1（图1），老年人口估计将从1995年的7600万上升至2050年的3亿。

立即和紧迫的问题是国有企业的养老金危机。计划经济时代给国有企业遗留下巨大的支付养老金的义务。随着经济的市场化，国有企业部门的职工人数下降了，而领养老金的人数增长很快。在一些企业，领养老金的人数和职工之比大于100%。与此问题相关的另一方面是国有企业改革的延缓，不管是出售国有企业还是破产都提出了如何保证退休职工的养老（以及企业的其它社会福利责任）问题。当无法提供养老和其它社会福利的替代办法时，企业改革只好中途停止。因为如果不能将国有企业的社会福利义务另作安排时，企业的清算、合资或兼并都不可能平稳地进行。

## 现行制度的主要特点和缺点

中国的正式养老制度是一个主要以城市为基础，现收现付式的待遇固定型的养老制度，它主要覆盖城市的国有部门。对各地非国有部门的覆盖率通常不稳定，而目前许多地方的非国有部门提供了一半以上的就业岗位。虽然地方政府试图将非国有部门纳入正式的养老保险体制中，但多数非国有企业一直抵制，因为现在的缴费率太高且今后的养老金待遇不确定。

就有数据资料的 13 个省和 12 个城市来说，在 1984 年，13 个省的缴费率的简单平均数是 23.5%，12 个城市的同一指标是 25.9%，它们均大大超过国际水平。并且各地的缴费率差别很大，广东省是 19%，而湖南省是 28%。对于实行行业统筹的 11 个部门来说，它们缴费率的简单平均数是 15.9%，民航、建筑、银行、电力、石油和天然气部门的缴费率低至 10—15%，但煤炭部门的缴费率高达 24.5%。

拒缴和豁免是造成达到收支平衡所需的成本率和缴费率如此不对称的原因。更严重的是，只要缴费率上升，拒缴率就上升，许多城市都报告拒缴率由 90 年代早期的 10% 上升至 1995 年上半年的 20—30%。



最近，支付养老金的责任已由单个的企业转至县、市、或专区一级的企业集团。这种统筹是为了分担风险和保证财务困难的企业的退休职工能领到养老金。许多地方对不同所有制的企业有不同的统筹资金办法。省级统筹也在 32 个省市中的 9 个开始。但一般来说，企业仍负责记录和实际发放养老金。在许多地方，统筹并不是完全意义上的，因为退休职工比例较高的企业要比退休职工比例较低的企业担负更高的缴费率。这样统筹也就只部分地改变以前以单个企业为基础的养老制度。

## 现行养老保险制度的经济和财务缺点

目前的养老保险制度既不能解决国有企业的养老金这一短期问题，也不能解决中国的老年保障这一长期问题。更重要的是，目前的制度在财务上也是不可持续的，且无助于国有企业的改革或国家的经济改革。

- 它不能解决国有企业的养老金问题，因为统筹范围有限，拒缴和豁免率高，有活力的非国有部门没有被包括进来。

- 它不能解决长期的老年保障问题，是因为该制度只覆盖很小的一部分人，大多数中国老人退出劳动力队伍时，将无养老金可领。大多数地区只积累了很小一部分养老金储备，这些养老基金管理不善，收益率很低。

- 由于以下几个重要方面的原因，它不能促进经济发展。

它没有将社会福利从企业经营中分离出来。企业仍然对它们的退休职工负有很多的责任。在很多地方，一个企业的缴费率部分地取决于它累积的养老金责任。大多数情况下，企业仍要保留退休档案、发放养老金，满足退休职工包括住房和医疗等各种社会服务方面的需求。这样，企业仍要承担照料老人的沉重负担。当无法继续经营的企业要清算破产时，就得为此作出其它安排。对现行养老制度的部分变革仅只是增加了市一级的新管理机构，既不能在管理老人上实现任何有意义的规模经济，也不能减少企业对老人的责任。

它没有创造一个平等的竞争舞台。座落在两



个不同省份的同类企业可能要缴纳差异很大的“工资税”，税率可能在 20% 到 40% 之间。这样的话，一个企业并不是因为它经营核心业务的效率低，而是因为座落在一个有很多退休职工的地方，必须按较高的缴费率缴费，从而可能失去竞争能力。

它阻碍劳动力流动。如果中国要建立一个社会主义市场经济和改革它的国有企业，生产要素必须能够从一个部门或地区流动到另一个部门或地区。如果一个无法继续经营的工厂要在某一城市关闭，下岗的职工要能够迁移至类似行业可能扩大的地区。要做到这一点，职工的养老金必须是可转移的。将全国养老制度划分成很多个市级无基金积累的统筹单位使养老金转移变得困难，且将来会成为越来越严重的阻碍劳动力流动的障碍。因为个人帐户大部分是空帐，离开的职工并不能将他们的个人帐户带走。

它不能帮助资本积累。在目前的制度下设立的个人帐户大多是空帐户，帐户中几乎没有什么实际资产，这是因为几乎所有的养老保险费都被用来支付现期的养老金。支付给养老金结余的利息率也是名义上的。累计养老金储备 1995 年估计还不到 GDP 的 1%。在许多地区，该储备根本不增长。这样的空帐不能满足养老基金预先积累或资本积累的目标。当职工将来退休并根据他们个人帐户上的余额支取养老金时，养老金仍需要从那时的现收现付体系中的缴费来支付。这样的话，缴费率就要极大地提高。

它导致低效的资本配置。现行制度要求 80% 的养老保险基金投资于政府债券，其余存在银行。因为政府设定的利息率目前低于通货膨胀率，养老金储备随着时间推移而失去其原有价值。所以，就是这小小的养老金积累也不能在人口老化到来时提供什么帮助。养老金投资上小小的自主权是管理养老基金储备的地方官员可将它投资在地方上。当然，这样做并不一定会最大限度地获得投资回报。所以，将养老基金资本配置到最有效益的项目上的机会便失去了。

失去转变资本结构的机会。基金积累式的养老保险制度能创造巨大的长期投资的资源，这些资源可投资在有高回报率的国内基础设施和其它

长期投资项目。目前无基金积累的空帐制度和缺乏可靠的长期投资金融工具会失去将储蓄转变为长期资本的机会。而中国对基础设施和其它长期投资项目有着巨大的需求。中国在 1995—2004 年仅对基础设施投资的需求就预计高达 7440 亿美元，或 GDP 的 7.4%（世界银行 1995 年 d）。但是，因为缺乏长期投资工具，大多数家庭储蓄都是中、短期存款，而中、短期存款并不适合用作长期贷款。这样，政府便要借贷外国金融资本来作基础设施投资（通常要担保得到很高的回报率），而国内储蓄又没能充分利用。

### 目前的制度是不能支撑下去的

中国的官方小组在分析了长期的（1995—2050 年）养老金负担后得出下面引人注目的结论：

- 如果不对现收现付制进行改革，则到 2033 年养老保险费率将达到 39.27%。
- 如采取全积累基金制，再追加一定的养老保险费率以应付人口转型的需要，保险费率在 2004—2031 年间将达到 34%。
- 如采取用社会统筹和个人帐户相结合的办法，将平缓养老保险费率的上升。但 2001—2050 年间，如果不向后代借债或向其他方面借债的话，养老保险费率仍将保持在 28%。

对于有较高的人口抚养率地区，情形甚至会更糟。据官方估计，2030 年的养老保险费率在天津是 38%，在沈阳是 42%。很清楚，这么高的养老保险费率将会使大多数企业无法经营下去。并且以上情况显示的在养老保险费率上的地区差别也是经济上和社会上都不可接受的，必须找到创新的解决办法。

### 改革后的养老保险制度的原则

中国目前养老保险制度的问题是深层次的，也是广为人知的。政策分析人员也就如何解决这些问题，并设计一个新的可持续的养老保险制度进行了广泛的讨论。改革的大方向和必要性已变得明朗了，但实施改革是困难的。许多时候都因



错误地估计了过渡成本和变革的政治影响而使改革中断。

## 统一制度

政府最近决定统一养老保险制度。要求对各类企业和职工实行四个统一，即“统一制度，统一标准，统一管理，统一资金调剂使用”。不管企业和职工是覆盖在不同的养老计划保险下，或是根本没被包括在任何养老保险计划下，都将被纳入到一个有着共同标准的单一制度内。养老保险的管理也将由企业转移至政府机构，养老保险的行政管理和基金管理将分开。资金来源将是多渠道的，其中包括雇主和职工的缴费。政府多次重申了养老金多层次性的思路，其中包括来自企业和个人储蓄的对养老金的补充。

虽然在世纪之交的目标是建立一个统一的养老保险制度，同时提出两种可能的模式却又造成了一系列的新问题。虽然关于统一的基本养老保险制度还没有作出最后决定，两个方案都涉及到个人帐户和社会统筹，但个人帐户和社会统筹的组织方式和结合方式却是不一样的。以国家经济体制改革委员会的思路为基础的方案一强调个人帐户，而以劳动部的思路为基础的方案二则更多地强调社会统筹。同时采纳两个方案，并让地方在两个方案间进行选择或任意组合的建议，实际上制造了一个“马蜂窝”。每一个城市都想将自己的养老保险制度设计得和其他的城市不一样，从而保持对养老保险制度及其资金的控制，这样便在全国各地制造了成百个养老保险计划。

解决这种困境的办法之一是把养老保险制度的强制性和自愿性部分，把该制度的总体结构和具体特征明确区分开来。强制部分的基本结构应是统一的，地区和行业的特殊需要可由具体参数和补充部分来满足。这和大多数工业国家的作法也是一致的，它们都在全国统一的基础上制订强制部分的养老保险制度。

## 降低养老金负担

虽然在减少养老金负担上已达成共识，但如

何有效地去做还没有达成一致意见。可调整三个变量来减少养老金负担：退休年龄，工资替代率，和养老金的指数化办法。随着预期寿命的延长，法定退休年龄（男60岁，女55岁）应该提高。今天，平均的退休期时间长度是16年。为了养老保险制度财务上可行和不因过早退休失去有技术和经验的劳动力，法定退休年龄可逐渐提高至65岁。随着预期寿命的延长，由于退休年龄是影响养老金体制融资的一个重要变量，中国早一天实现更高的退休年龄，养老金的缴费率就能在一定的养老金水平上早一天降低。

根据国际标准和文革前的做法，现行的工资替代率是太高了。现行替代率是货币工资的80%以上，实物福利待遇（包括住房、医疗等）仍按退休前水平继续享受，这样总报酬替代率达到了80—90%。而大多数国家的替代率是40—60%（文革前中国是50—70%）。广泛一致的共识是要逐渐将替代率降至净工资60%的水平（净工资等于工资减职工缴费）。

养老金应和物价指数而不是工资指数挂钩。目前，许多城市是将养老金调整和名义工资联系在一起，调节系数是40—80%，这是一种很不稳定的指数办法。随着通货膨胀率的变化会造成养老金在有些时候实际购买力下降，而在另一些时候实际购买力上升。根据国际通常作法和许多城市所确定的调节目标，一个更合适的调节机制是用消费者价格指数将养老金完全指数化。

## 采用基金积累制的个人帐户

将来退休收入的很大一部分应来自完全基金积累的个人帐户。个人帐户对于快速老龄化的人口的好处是众所周知的。到2030年，现收现付制会要求一个很高的缴费率，而那时又可能是中国经济增长率的减速时期。这样可能导致较高的企业避缴率、较大的社会负担和较大的代际转移。基金积累的个人帐户可以避免这些问题，并向工人灌输一种自助精神，使他们关心自己退休后的收入，而不是单纯依靠来自子女们的缴费（无论是家庭、企业或社会方面的转移支付）。个人帐户也激励职工多储蓄，晚退休，并关心企业是否为



自己缴费，以及养老基金管理公司的投资是否得到了最大限度的回报率。

名义个人账户并不能满足这些个人和社会目标。目前的名义个人账户将个人缴费和养老金挂钩了，但这种个人账户并不实际积累资金，并不争取任何有实际意义的利息回报，也不能实际将储蓄转化为长期投资。所以，当人口老龄化后，养老保险费率将不得不大幅度上升以便支付已承诺的养老金。中国的许多政策制订者意识到这些问题，但还没有设计出一种实际办法在为个人账户积累基金的同时支付当期退休职工的养老金。

### 保证足够高的养老金基金投资回报率

基金积累的个人账户并不能产生为退休职工所能接受的工资替代率，除非养老基金的实际回报率至少等于工资的实际增长率。如果实际利率是0而年工资增长率是5%，在缴费率为10%的情况下替代率只有10%（见第一章专栏1.2）。官方进行替代率测算时都假定投资回报率等于工资增长率，但实际上投资回报率远低于工资增长率，原因是利率不合理、失误及管理不善。

只有当利息率的结构是合理的，养老基金投资回报率才能高，但利率改革会增加国有企业和政府的财政成本。短期的解决办法是由政府担保养老基金的回报率不得低于一个最低限额。长期的解决办法是理顺利率，将养老基金管理权下放，分散养老基金投资风险，实现将基金运用到最有生产效益的项目上去的目标。鉴于中国投资于基础设施和长期投资的资本具有较高的生产率，而较高的预期收益却为外国投资者所得，设计一个能使养老基金获得持续高收益的方案是可能的（第四章）。

### 有限改革是危险的

用为本报告设计的精算模型对养老金制度的模拟结果证明了中国分析人员的结论，即目前的固定津贴制从长远来看在财务上是不可行的。对

某些因素的调整，比如扩大覆盖面，将养老金与物价指数挂钩（而不与工资指数挂钩），降低替代率，提高退休年龄等可以改善本制度的财务可行性。但是如果继续实行固定津贴制，则养老金将仍然面临高风险（比如拒缴率提高，劳动力参与率降低，养老金投资回报率降低等）。在悲观假设中，要求的缴费率将增加到30%左右，这与国际标准相比太高了。必须采取措施降低这些风险（比如降低拒缴率，提高投资回报率），并让全社会和职工个人分担这些风险。这一思路导致了把社会统筹与个人账户相结合的多支柱体制，而实际上中国的政策决策者对这个问题的结论也是如此。

关键的问题是这些支柱内涵的具体设计和向多支柱体制过渡。本报告用模拟模型测算多支柱体制的各种变量所产生的后果，并对可以采纳的措施提出建议。

### 向由三大支柱组成的养老保险制度转变

根据前面确认的改革方向，本报告建议的三支柱养老保险制度可归纳如下：

- 以一个统一的框架作为养老保险制度的强制部分，以补充养老金使其具有灵活性；
- 全基金积累的个人账户将提供很大部分（一半以上）的养老金；
- 以养老保险制度中公共管理的部分提供社会保险；
- 逐步向目标替代率前进，即养老金相当于退休前规定时期的净工资的大约60%；
- 男女退休年龄统一，逐步提高至65岁；
- 养老金按消费物价指数实行指数化；
- 对于旧制度下的现有养老金领取者和职工的养老金义务，要通过不同资金来源的组合来保证兑现并为其融资，既不应给目前这一代人造成不合理的负担，也不应给预算强加超过强制性养老保险制度意外负债以外的任何负担。
- 改革金融部门，使养老基金能获得最大限度的投资回报，把资金投向产出率最高的用途。
- 逐步将养老保险制度覆盖面扩大，吸纳城市



所有正式部门（包括国家机关和公共机构）的职工和较大的乡镇企业的职工。

### 三个支柱

本报告建议的养老保险制度结合了社会统筹和基金积累的个人帐户，它包括一个保证退休职工生活在贫困线以上的基本的养老保险部分（支柱一），一个用来取得基金积累优势的较大的强制性的个人帐户（支柱二），一个对期望目标作补充的自愿的帐户（支柱三）。设计了一个过渡机制来解决对现在的退休者和职工的隐性养老金债务。因为保证老人生活在贫困线以上涉及到从高工资收入者向低工资收入者的再分配，所以支柱一具有再分配的性质。支柱二和支柱三涉及储蓄，并且将养老金和缴费挂钩。支柱一和支柱二是强制性的，而支柱三是自愿的私人保险或年金。虽然过渡机制在长时期终将消失，但对于中、短期仍是一个关键的问题（有关三大支柱详细的目标、管理、支付和资金来源见图2）。

支柱一。支柱一是再分配和社会保障的手段，将提供基本养老金。基本养老金等于每一缴费年份的当地（省、市或农村）平均工资的0.6%。一个工作了四十年，其工资相当于平均工资的职工，将从基本养老金中获得24%的替代率。低收入职工得到的工资替代率将更高，而高收入职工得到的则较低。基本养老金将有助于使老年人的收入均等化。基本养老金起初将由企业所支付的相当于工资总额9%的缴费来支付。基本养老保险费率之所以能如此低，是因为覆盖面扩大至以前未包括的部门和那些还没有退休人员的部门。在最初的年份中，9%的缴费率还会产生一些结余，这部分结余可用来支付从纯现收现付制过渡到部分基金积累制的部分过渡成本。当然，支柱一的设计可以采纳多种方案，它们有各自的风险和利弊。这些风险在第三章中进行考查。

支柱二。支柱二是由强制性的个人帐户组成。这些个人帐户将是全基金积累式的，基金由企业和职工各缴一半（随时间推移，职工的份额有可能增加），其缴费率等于一个职工工资的8%。如果养老基金的投资回报率等于工资增长率，8%的

缴费率将产生35%左右的工资替代率。这两个强制性的支柱相结合，将为一个挣平均工资的职工提供60%左右的目标替代率。但是不管怎样设计，一个基金积累式的养老基金在没有资本市场、金融体制也无法保障长期储蓄实际正值回报率的情况下，仍然不能实现其预期的目标。本报告假设中国将迅速地实现给储蓄足够报偿的由市场决定的利率。

支柱三。支柱三包含由雇主自愿提供的补充养老金，或非正式部门职工（包括农民）在特许养老基金管理公司开立的个人帐户，或购自保险公司的人寿保险单。其数额将依企业的偏好和能力，以及非正式部门职工是否愿意为老年保障而储蓄而有所不同。支柱三是全基金积累式，且可转移的。

### 支付和筹资

对于在将来加入到新养老保险制度中的挣平均工资的职工来说，假定他工作四十年，目标替代率将会是退休前某一确定工作期间的净工资的60%左右。其中，支柱一将提供24%的替代率，支柱二将提供其余的36%。如果一个职工的工资低于平均工资40%，他的替代率将会是80%左右，其中的40%出自支柱一。对于一个工资高于平均工资40%的职工来说，他的替代率将会是51%左右，其中15%出自支柱一。

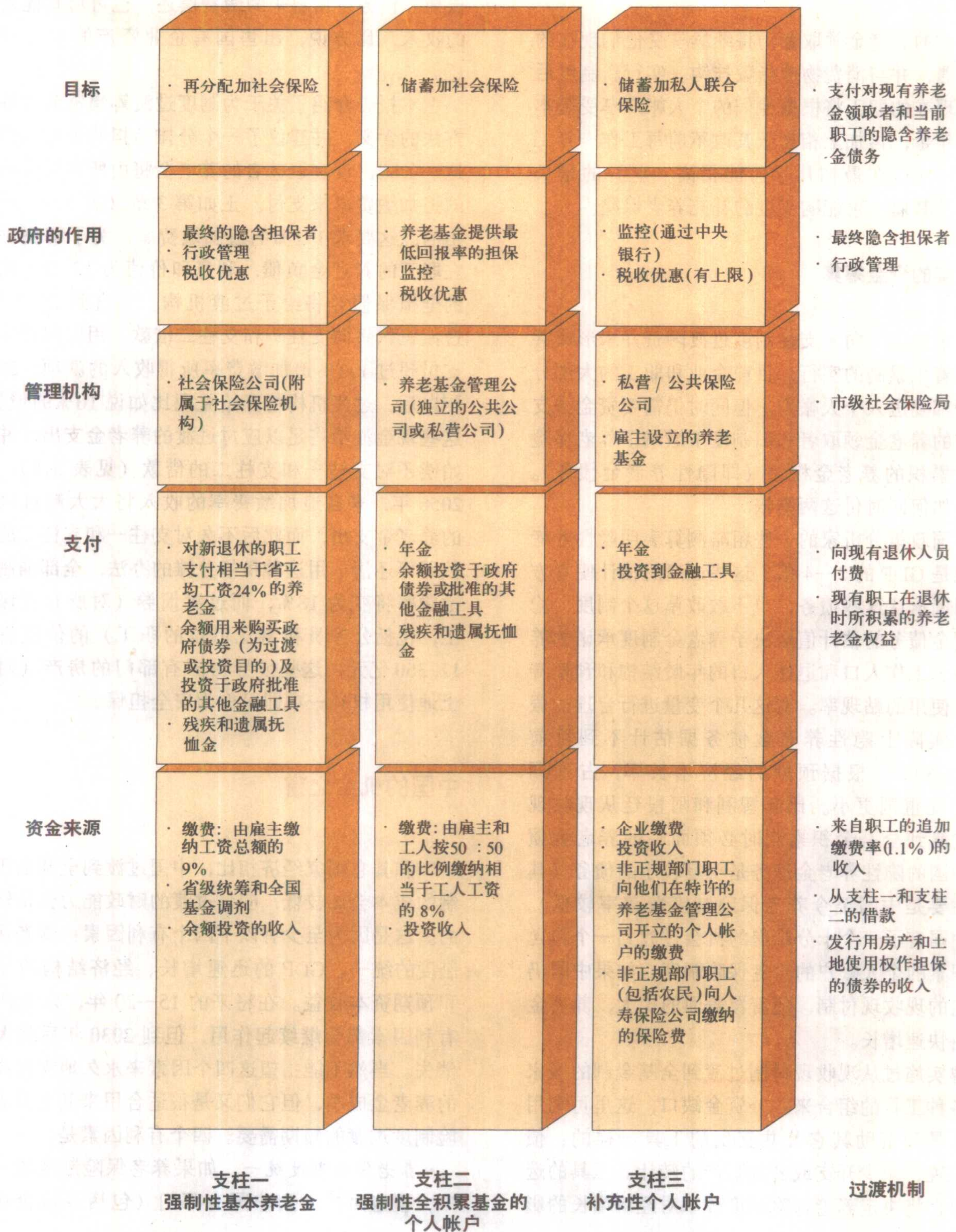
缴费率的强制部分将被控制在工资的17%（支柱一提供9%，支柱二提供8%），比目前23%的平均缴费率要低，大约和日本、马来西亚等其他东亚国家持平。用来为新退休者提供基本养老金的支柱一到2031年以前一直都会有结余，该结余可用来弥补将来的赤字。补充性养老保险将由雇主和职工自愿地筹集基金。制度过渡所需资金短期内可通过债券方式从支柱一和支柱二中借用，长期可由职工增缴少量追加的保险费，结合出售国有企业资产的收入（见下文）。

政府是支柱一和过渡计划的最终的不言而喻的担保者。作为担保者，政府将会在管理支柱一和制度过渡中发挥主要作用。政府对支柱二的责任将主要是作为监管者和某些金融工具的担保者。



图 2

所建议的三个支柱的目标、管理和资金筹集





中央银行将负责监管支柱三，就象中央银行作为其他金融机构的监管者一样。

## 过渡方案

现在的养老金领取者仍将继续享受他们现在的退休待遇，并与消费物价指数挂钩。实行新制度后退休的现在的职工将根据他们的个人帐户享受基本养老金年金，再加上相当于其改革前每工作一年工资的1%（这在最初几年可能稍高一些）的增长率，以及其雇主可能购买过的补充养老保险。

## 过渡方案的资金筹集

对于如何为向多支柱制度过渡融资并未形成共识。随着积累制的实行，目前企业和职工的大部分缴费就都要进入个人帐户。但同时仍需要资金去支付目前的养老金领取者和旧制度下缴纳了养老保险的职工累积的养老金权益（即隐性养老金债务）。问题是如何同时付这两笔帐。

中国政策分析家的一些粗略测算表明隐性养老金可能是GDP的3—4倍。这些过高的估计使官方不愿明确承认这些债务，也不敢改革这个制度。隐性养老金债务的估计值取决于养老金制度承诺的养老待遇、工作人口和退休人口的年龄结构和预期寿命以及使用的贴现率。对这几个变量进行合理的假设后，实际上隐性养老金债务据估计不到目前GDP的50%，根据预期的经济增长率，占预期GDP的比重则更小。比起智利和阿根廷从现收现付制过渡到全基金积累制时必须面临的养老金债务，中国的隐性养老金债务是一笔较小的债务（其原因主要是中国至今养老保险制度覆盖率较低）。这使中国有了一个十分难得的机会过渡到一个包含基金积累的个人帐户的养老保险制度。如果中国仍维持它的现收现付制，随着覆盖面的扩大，养老金债务将快速增长。

曾实施过从现收现付制过渡到全基金制的国家使用各种工具的组合来弥补资金缺口，这里可利用的工具是和资助其它公共支出的工具一样的：债券、加税、减少开支或公共财产的转让。工具的选择和组合将决定养老保险制度改革对经济增长的影

响，决定过渡的成本和收益在代际和代内的分配。实行过类似改革的国家都曾借债来将过渡成本平摊到许多代人身上，将缴费率在各年中拉平。可以通过发行可上市的债券，从强制性支柱的基金积累中借债。债务可用将来的缴费偿还，也可用其他来源的收入，比方说，出售国有企业资产的收入来偿还。

本报告介绍了关于为制度过渡筹集资金的各种方法的含义，并建议了一个分摊负担的公式。根据这一公式，现在退休者的养老金将由所有受保职工的追加缴费率来支付。正如第3章（表3.9）所指出的，这要求1.1%的追加缴费率。为了解决对现在职工的养老金负债，利息和价值为12 360亿元的全担保债券将给予过渡机构。一直到2010年，过渡机构将向支柱一和支柱二借款，用以向退休者支付超过1.1%追加缴费率所得收入的款项。2010年以后，过渡机构将开始兑现比如说10%的债券。这些现金流量将足以应付过渡的养老金支出，并开始偿还对支柱一和支柱二的借款（见表3.9）。到2050年，来自追加缴费率的收入将大大超过过渡的养老金支出，而此后不久对支柱一和支柱二的借款即可还清。用这种负担分摊的办法，全部强制性缴费率将变为18%，而过渡债券（对所有受保职工，包括公务员和事业单位的职工）的价值将为12 360亿元，这些债券由国有部门的房产（附带土地使用权）一项即可作为安全担保。

## 中国的机会之窗

和其它国家经济相比，中国过渡到全基金积累制的成本会比较低，应付过渡的财政能力会是较大的。这是因为至少有以下四个有利因素：养老保险制度的统一、GDP的迅速增长、经济结构的变革和预期资本收益。在将来的15—20年，以上四个有利因素都会继续起作用，但到2030年后将大部消失。当然不能指望这四个因素来永久地支付高额的养老金成本，但它们又是很适合用来满足养老保险制度过渡的短期需要。四个有利因素是：

- 养老保险制度统一。如果养老保险制度统一起来，覆盖面扩大到非国有部门（包括乡镇企业），



这样就会产生很大的资源用来支付过渡成本。养老保险费率要控制在较低的水平，以减少逃缴或对经济增长的影响。模拟显示保持一个较低的保险费率是可能的。

- **经济增长。**目前中国的经济正以每年 10% 以上的速度增长，国内储蓄是 GDP 的 40% 以上。这样高的增长速度使得可以利用新增收入中的一部分来支付过渡成本。达到这个目的的一个重要机制是利用价格指数，而不是工资指数来调整养老待遇，以保持养老金成本的上升低于经济增长率，这样经济增长带来的收益便能部分地用于养老保险制度改革。

- **结构改革。**随着经济快速增长，经济结构也在迅速变化，劳动力正从农村向城市转移，从农村的农业部门向非农部门转移，从城镇的国有部门向更有效益的非国有部门转移。虽然劳动力队伍就整体来说增加很慢，但富余劳动力的积累将使非农劳动力队伍快速增长，这样就为养老保险制度扩大了缴费基础。最终这部分职工也会退休。但如果那时过渡已经完成，他们的养老金便会大部分地由他们自己基金积累的个人帐户和他们的退休储蓄所形成的更高的生产能力来支付。

- **资本收益。**当国有企业改革重组后，不可避免地要将住房等社会福利功能从企业剥离出去，这样有些资产便将会出售。部分资产出售收入可用来兑付养老保险制度改革初期所发行的债券。虽然中国的国有企业面临许多问题，但它们并没有象其它处在过渡时期的社会主义国家的国有企业那样垮掉。国有企业部门仍提供国家财政收入的 70%，中国很大一部分的储蓄、出口和经济增长也来自国有企业部门。国有企业资产的价值高于 GDP（比较而言，拉美和东欧国家国有企业资产的价值不及它们 GDP 的 50%）。由于这些国有资产的存在，中国具有其它国家所没有的支付过渡成本的许多可能性。在出售资产时，有两条原则要坚持：（1）任何转移到养老基金的资产必须是可以在市场上交易的，并保持与市场价格一致的价值；（2）养老金债务和资产出售尽可能保持紧密的联系，以使资产与负债的互换较易操作和被理解。

## 管理改革后的制度

所建议的养老金体制改革的成功实施取决于法律、行政管理和金融体制等方面的配套改革。这些改革必须同时进行，协调工作是关键。要保证养老保险改革在全国各地展开，应建立一个全国性的机构，其主要职责是协调三大支柱的发展和过渡方案的实施（见第 4 章）。

### 支柱一的实施和管理

由于初始条件和行政管理能力的巨大差异，在短期内不可能实行全国统筹，所以支柱一的早期统筹可能要在省一级进行，并通过全国性的调剂基金大体拉平地区间差异。在省级而不是市级统筹将会为退休者和职工提供一个较大的分散风险的机制。因为乡镇企业通常在市级政府管理的权限之外，省级统筹也将有助于把乡镇企业纳入养老保险体系。随着时间推移，基本养老金实施全国统一的缴费率后，省级统筹便可推进至全国统筹。

特别要注意降低拒缴率。加强税收管理可以减少逃缴行为，但非正式行业拒缴率增加将在整体上提高拒缴率。提高遵缴率的一个有效办法是在体制制定阶段建立适当的激励措施和加强税收机制。

### 管理第二支柱

全基金积累的个人帐户应该采取权力下放、鼓励竞争的办法管理，并把管理通过投标交给有执照的国有、合资和私营投资公司。这些公司必须符合最低资本金、准备金限额、投资配置、信息公开和反不规范行为等方面的要求。为了防止个人帐户变成空帐，该帐户的管理应与第一支柱和过渡机制分开。任何过渡机构的借贷必须是透明的，以有完全担保的债券实施，并保证本金的偿还和正值的实际利率。

在短期内，大部分养老基金将很可能投向公共证券。政府应担保养老基金的投资能获得最低限度的实际收益率。所筹集的资金应投向长期的基本建



设或基础设施项目，其投资回报率应反映资本的实际成本。

在长期内，应制定鼓励养老基金管理上竞争的战略，并允许投资在所有行业（公共和私营）使用各类金融工具（股本、债券、抵押等）并不受地理区域的限制。下放权力和多样化对于保证第二支柱实现最高回报（在可接受的风险条件下），实现资本的最佳配置，帮助中国经济建设所必需的金融市场的形成，是非常重要的。为了实现这一点，政府应该制定投资法规，并随着资本市场和房地产市场的发育与成熟，对法规进行不断的调整。这些法规应不允许任何公司、行业或地区享受垄断。

### 建立并管理自愿性质的第三支柱

中国必须为补充性养老保险提供者（即保险公司和雇主提供的养老基金）发展其体制和管理方面的能力。目前的两个问题是：由于旧制度的工资替代率很高，需求方对补充性养老保险缺乏积极性；对于雇主提供的补充性养老保险基金和养老基金管理公司缺乏法律框架。所建议的降低替代率将提高自愿保险计划的积极性，同时应建立相应的法律框架管理这类保险计划。另外，非正规部门的职工（包括农民）应允许在特许的养老基金管理公司建立个人帐户或购买人寿保险，他们的养老金缴费应最大限度地享受税收减免。再有，应通过重组中国人民保险公司来鼓励国内保险行业的竞争。保险市场的竞争应有新的国内保险公司、外国保险公司和合资保险公司的参加。应制定明确和透明的投资规则来管理保险公司的投资行为，类似对养老基金管理（见表4.2）。对投资组合多样化和资本增值应允许有更多的机会。

### 过渡机制的实施管理

在各城市应设立一个专门机构，来处理履行对旧制度下现有养老金领取者和职工所负有的养老金义务，为向新制度的过渡筹集资金，以满足从支柱一和支柱二（通过发行债券或偿还赎回债券）借款所需要的现金流量。

## 结束语

养老体制改革牵涉到资金流向的重要调整、资产所有权的变化以及成千上万处于生命中承受力最差的阶段的人们的生计等重大问题。在这个过程中会有较大的获利者和失利者。如采用统筹，那些人口较年轻的企业和地区在开始时就会吃亏，而那些人口较老的企业和地区则会因统筹而占便宜。在所建议的计划中，通过强调设立个人帐户和固定缴费型养老金计划来减少这种矛盾。然而，基本养老金结构应具有再分配的成分。而过渡计划应更多地涉及社会财产权利的重大变革。对妇女的待遇也要改变。她们应得到不与工资挂钩的基本养老金，因为她们的工资往往低于男子，这样做可使她们得益。但如果把她们的退休年龄提高到和男子一样则会受损失。因此，养老体制的改革取决于许多强有力的政治经济方面的考虑，这些考虑可能在决策中起决定性作用，而这都不在本报告考察的范围之内。

在中国实行养老金体制改革是迫在眉睫的事。这种紧迫性主要是出于为了加快国有企业改革，必须把社会福利的责任从企业中分离出来。从长远看，很清楚，过渡成本将随着时间的推移而增加。但改革也不能在一种潜伏着危机的环境中进行。对改革所涉及的多种风险必须加以考虑。如果金融部门的改革和资本市场的改革没有实现，个人帐户制就不能正常运行。特别重要的是能为储蓄提供正值实际回报率的利率。同样，如果制度覆盖率不能扩大，遵缴率下降，地方主管机关不予以配合，改革也会失败。

要使改革获得成功，必须谨慎地建立共识，同时为改革的实施筹集资金。迫切需要通过一部社会保险法，以使养老金条款的基本框架标准化，并为养老保险制度建立起体制基础和法规框架。在部分地方进行的体制标准化试点应迅速起步，并对其成果仔细监控。试点所获得的成果应用来改善并实施一个统一的养老金体制，其时间最晚不应迟于2000年。



# 养老保险制度面临的双重挑战



自 1978 年以来，中国的经济改革计划取得了惊人的成功。当东欧大多数转轨中社会主义国家经济遭受休克疗法的创伤时，中国在最近 15 年中每年 GDP 增长约 10%，没有任何一年产值下降。在此期间中国的通货膨胀率年均不到 10%，尽管最高的一年达到 25%。储蓄率超过 GDP 的 40%，出口以时值美元计每年增长 15% 以上，外汇储备超过 1000 亿美元。中国处于一个强大的经济地位上。这种经济形势使中国有较强的承担转轨费用的能力，包括养老保险制度改革的费用。

中国经济的成功源于许多因素——包括经济的、社会的和历史的因素。但是，一个值得注意的因素是，中国的政策制定者们在必要时能将注意力高度集中于某些特殊的问题上，动员组织国内政策分析人员，同时也征求来自不同国家的意见和建议，形成政治上的共识，并果断推动政策改革。近年来，通货膨胀控制、财政体制、金融体制及外汇管理体制的改革，就是此类努力结果的写照。

养老保险制度改革就是中国政府极为关注的一个领域。中国的政策分析者们已经做了浩繁的分析工作，全国正在进行大量的试点，有关方面正在广泛地征求国外的建议，本报告是这些分析、

讨论的组成部分。这些分析、讨论将有希望发展到迅速采取果断行动的阶段。

挑战

中国的老年保障面临着两方面的挑战：第一是由于整个人口迅速老化带来的长期问题；第二是目前国有企业职工养老金的紧迫问题。

### 长远的问题

中国 70 年代末和 80 年代实行的一对夫妇只生一个孩子的政策以及预期寿命的增加意味着人口将迅速老化。到 2020 年，老年人（60 和 60 岁以上的）将大约占总人口的 16%，接近 OECD 国家在 1990 年 18% 的比例（表 1.1）。大多数 OECD 国家的老年人口比例翻一番达到 18% 经过了 80—100 年的时间，而中国走过这一历史过程将仅用 34 年。到 2020 年，中国老年人的比例将比它的邻国高很多，例如巴基斯坦是 6.3，孟加拉国是 7.6，越南是 9.0，印度是 10.3，印度尼西亚是 10.9，泰国是 12.8，而中国则是 16%。中国政府预计城市的情况甚至更为严重，估计抚养率将从 1990 年的 14.8% 增加到 2030 年的 47.3%，经常重复的观察结论使这种危机戏剧化了。当中国目前加入劳动大

军的人们退休时，一对夫妇得养活四位父母亲，将出现“1-2-4”现象：一个孩子，二位父母，四位祖（外祖）父母。

这样，2030 年中国将面临一个已发展成熟的经济（如同今天的日本）所遇到的问题，而那时中国的人均收入很可能大约是今天工业化国家的 1/5。而且，正是中国老龄化负担加重之时，其 GDP 增长率可能会因追赶先进技术的机会减少而下降。也就是说，中国将产生高收入国家的老龄危机，却只能用中等收入国家的资源来解决危机。应预先做好计划，利用目前经济高速增长，居民高储蓄提供的良机，防止危机的产生，为老年人保障做好准备。

### 短期挑战

更加紧迫并急需解决的问题是国有企业部门养老金的危机问题。作为计划经济的产物，国有企业负有沉重的支付养老金的责任（表 1.2）。随着经济的市场化，国有企业部门的在职职工数增长缓慢，而与他们相关的领取养老金的人数却在增长。在某些情况下，养老金领取者与在职职工的比例超过 100%。在计划经济下，企业的利润上缴国家，资源根据计划分配，因而单个企业养老金负担不是企业所要担心的事。而如今各企业要自负盈亏，许多企业养老金的负担问题就难以解决了。甚至在企业主营业务盈利的情况下，也可能会因有大量的领

表 1.1

目前的和预计的老年人占总人口的份额  
(百分比)

国 家	1990	2000	2010	2020	2030	2050
中国	8.9	10.2	12.0	16.0	21.9	26.1
韩国	7.7	10.7	13.9	19.5	25.5	29.8
印度	6.9	7.5	8.3	10.3	13.1	20.4
马来西亚	5.7	5.5	8.0	11.0	14.5	22.1
日本	17.3	22.7	29.0	31.4	33.0	34.4
OECD 简单平均	18.6	20.0	23.2	26.9	30.8	31.3

注：老年人被定义为 60 岁及以上的人。

资料来源：世界银行 1994 年 a。