

中国社会保障理论研究园地
世界社会保障学术交流平台

社会保障研究

Social Security Studies

2010年第2期（总第12期）

主 编 郑功成

中国人民大学中国社会保障研究中心
中国劳动社会保障出版社

中国社会保障理论研究园地
世界社会保障学术交流平台

国家985工程支持建设

社会保障研究

Social Security Studies

2010年第2期（总第12期）

主 编 郑功成

中国人民大学中国社会保障研究中心
中国劳动社会保障出版社

图书在版编目(CIP)数据

社会保障研究. 2010 年. 第 2 期: 总第 12 期/郑功成主编. —北京: 中国劳动社会保障出版社, 2011

ISBN 978-7-5045-8796-1

I. ①社… II. ①郑… III. ①社会保障-文集 IV. ①C913.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 006908 号

中国劳动社会保障出版社出版发行

(北京市惠新东街 1 号 邮政编码: 100029)

出版人: 张梦欣

*

北京谊兴印刷有限公司印刷装订 新华书店经销

787 毫米×1092 毫米 16 开本 12.75 印张 287 千字

2011 年 1 月第 1 版 2011 年 1 月第 1 次印刷

定价·28.00 元

读者服务部电话: 010-64929211/64921644/84643933

发行部电话: 010 54961894

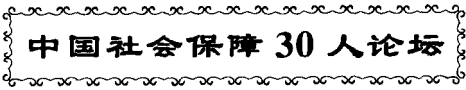
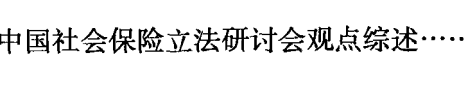
出版社网址: <http://www.class.com.cn>

版权专有 侵权必究

举报电话: 010-64954652

如有印装差错, 请与本社联系调换: 010-80497374

目 录

致第六届社会保障国际论坛的贺信·····	华建敏(1)
中国养老保险制度	
——改革方案的初步测评·····	(欧盟) Heikki Oksanen (3)
瑞典——社会保障制度发展和改革的文化维度和体制维度	
研究·····	(瑞典) Antoinette Hetzler (39)
试述社会保障发展受限的原因	
——一项关于新加坡、中国台湾地区、香港特区与内地之间个人退休账户的比较	
研究·····	(台湾) 郭明政(50)
适度普惠社会保障体制下的社会福利服务	
——以儿童福利的视角·····	陆士桢(62)
完善老年人社会福利政策是中国社会福利改革的首选目标·····	成海军(71)
新中国成立 60 年中国农民福利变迁研究	
——基于对溪村个案的分析·····	张利军(84)
西部地区老年残疾人居家养老服务供需现状的实证研究	
——基于西安市的调查·····	许琳(104)
从城乡分治到城乡统筹：中国最低生活保障制度的发展·····	张浩森(114)
辽宁省城镇社会救助资金效率研究	
——基于 DEA 方法的研究·····	刘畅 荣爱兴(121)
汶川地震与中国社会保障制度的重建·····	吕学静(131)
中国政府自然灾害救助局限性的分析	
——基于汶川地震救助实践的反思·····	华颖(142)
综论印度社会保障制度·····	许建芹(167)
中国社会保障 30 人论坛	
中国社会保险立法研讨会观点综述·····	李志明(190)

Contents

Congratulation Letter to The Sixth Conference on Social Security	<i>Hua Jianmin</i> (1)
The Chinese Pension System—First Results on Assessing the Reform	
Options	<i>Heikki Oksanen</i> (3)
Sweden-Cultural and Institutional Dimensions Reserch on Developing and Reforming	
Social Security Systems	<i>Antoinette Hetzler</i> (39)
Why is Social Security Development Limited? —A Comparative Study of IRA	
in Singapore, Taiwan, Hong Kong and Mainland China	<i>Ming-Cheng Kuo</i> (50)
The Service of Social Welfare Under the Appropriate Universal-type Social Security	
System—From the Perspective of Child Welfare	<i>Lu Shizhen</i> (62)
Improving the Social Welfare Policy of the Elder is the First Choice for the Goal	
of China's Welfare Reform	<i>Cheng Haijun</i> (71)
Research on Vicissitude of Farmer Welfare After the Reform and Opening up—	
Based on a Case of Xi Village	<i>Zhang Lijun</i> (84)
The Authentic Research About the Supply and Demand of the Services About the Elder	
Disabled in Western China—on the Basic Survey of Xi'an City	<i>Xu Lin</i> (104)
From Urban-Rural Division to Urban-Rural Integration: Development of Minimum	
Living Standard Guarantee System in China	<i>Zhang Haomiao</i> (114)
Research of Liao Ning Province's Urban Social Assistance Fund Effectiveness Based	
on the Method of DEA	<i>Liu Chang Rong Aixing</i> (121)
Wenchuan Earthquake and Social Security System Rebuilding	<i>Lu Xuejing</i> (131)
Analysis on Chinese Government's Limitations of Natural Disaster Assistance—Based	
on Wenchuan Earthquake Relief Practice	<i>Hua Ying</i> (142)
General Study on Social Security in India	<i>Xu Jianqin</i> (167)
A summarizing Statement About the Viewpoints of China Social Insurance Law	
Discussion Meeting	<i>Li Zhiming</i> (190)

致第六届社会保障国际论坛的贺信

华建敏

全国人民代表大会常委会副委员长

2010年9月11日

今天，第六届社会保障国际论坛在中国西南财经大学召开，各位专家学者将以“社会保障制度创新”为主题展开学术讨论，很有意义。我对论坛的召开表示衷心的祝贺，对与会的各国专家学者表示热烈的欢迎！

众所周知，社会保障作为各国政府解除人民后顾之忧、实现共享发展成果的基本制度安排，既事关国家的长治久安与和谐发展，更与民生福祉息息相关，是最重要的民生保障机制。对正在快速发展中的中国而言，这一制度还对调整经济结构、转变经济增长方式、调节收入分配格局发挥着积极而重要的作用。中外社会保障制度的发展实践表明，建设社会保障体系既要立足本国的具体国情，更要遵循这一制度的客观发展规律，任何脱离国情的制度安排都将注定不会被民众所接受，任何违背这一制度客观发展规律的变革都将扭曲其职能并导致适得其反的后果。因此，社会保障制度必须科学发展、理性发展。

在中国改革开放的大背景下，中国社会保障制度改革也以其全面性、复杂性、深刻性而受到当代世界的广泛关注。进入新世纪以来，中国政府根据新阶段形势和任务的要求，明确了构建社会主义和谐社会的战略任务和建设社会主义现代化国家的奋斗目标，这就迫切要求加快建设和完善中国特色社会保障体系，从全局和战略的高度重视社会保障工作。目前，中国社会保障制度建设已经进入快车道，中国特色社会保障框架体系初步建立：基本养老保险、基本医疗保险、失业保险、工伤保险、生育保险等五项社会保险制度逐步完善，以最低生活保障为重点的城乡社会救助框架体系基本形成，各项社会福利事业也取得了长足发展。尤其是2009年开始试点的农民社会养老保险制度，更是养老保险由城镇职工走向全民并实现老有所养的关键性措施，数千万老年农民开始步入退休年龄并从试点中直接受惠。然而，中国的社会保障体系还不完善：社会保障立法滞后；社会保障制度存在城乡分割和地域分割；社会保障水平与经济发展水平不相适应；相关长效机制建设严重缺失。有鉴于此，中国政府提出要以社会保险、社会救助、社会福利为基础，以基本养老、基本医疗、最低生活保障制度为重点，以慈善事业、商业保险为补充，坚持“广覆盖、保基本、多层次、可持续”的基本方针，到2020年，实现“建立覆盖城乡居民的社会保障体系，人人享有基本生活保障”的目标。我认为，在实现这个目标的过程中，有三个方面的工作值得高度重视。第一，

进一步加强和深化社会保障发展战略研究。只有在社会保障重大理论问题上进一步取得共识，对中国特色社会保障体系蓝图作出科学的理论描绘，对社会保障重大政策问题提出理性、可行的建议，才能为社会保障体系建设提供有力的理论支撑。第二，进一步深化社会保障制度改革，建立和完善社会保障长效运行机制。应当结合中国快速工业化和城镇化的宏观背景，继续完善各项制度，加快制度整合，促使社会保障制度早日走上定型、稳定、可持续发展轨道。第三，强化政府的社会保障责任，实现国民福利与国民经济同步增长。在完善公共财政体制的基础上，稳步增加财政性社会保障支出占国家财政支出的比重，同时通过相关政策措施来调动社会力量、市场机制发挥作用，不断提高城乡居民的社会保障水平，并在普惠全民的过程中逐渐缩小不同群体的差距，最终促进社会财富的分配格局更加公平、合理。所有这些工作，都需要理论学术界的参与和各位专家学者的鼎力支持，同时还需要借鉴国外社会保障制度发展的丰富经验。

我很高兴地了解到，社会保障国际论坛自 2005 年创设以来，在中国、日本、韩国三国学者的共同努力下，先后在中国、韩国、日本举办六届，已经成为立足东亚、面向世界的社会保障国际交流的重要平台。今天，来自亚洲、欧洲和美国的众多外国专家和中国社会保障学界的专家学者聚集在有“天府之国”之称的中国四川成都，共同探讨新形势下社会保障制度的发展与创新，一定对增进东西方的相互了解和促进东亚地区社会保障改革与制度建设大有裨益，一定对中国社会保障体系建设大有裨益。希望各国学者能够借此机会充分交流、相互学习，为促进社会保障理论繁荣和各国人民的福祉而共同努力！我还要特别指出的是，日本和韩国都是中国一衣带水的邻邦，三个国家的文化传统中有很多相同的元素，因此，加强三个国家在社会保障领域的交流与合作不仅十分必要，而且有着广阔的发展空间。

最后，祝第六届社会保障国际论坛取得圆满成功！

中国养老保险制度

——改革方案的初步测评

(欧盟) Heikki Oksanen

【摘要】 本文旨在分析目前呈碎片化的、仅覆盖 55% 的城镇职工和极少数农村人口的中国养老保险制度的改革方案。在简要回顾中国养老保险的历史后，我们列举了近期的一些改革建议并探讨了养老保险改革的原则，将重心放在降低缴费率以提高参与度和扩大覆盖面方面。由于中国人口正在迅速老龄化，我们阐释了向名义账户（NDC）制度的过渡，以调整养老保险制度规则，应对由于人口寿命不断增长引起的老年化风险。将积累的养老金权利转入名义账户，并开始应用基于 NDC 模式新指数化规则，不一定使中国的养老保险制度跨入一个无法预测的危险境地，相反，这将是一种有效的、值得期待的、能够让相关规则更加明确、通向一个更加统一的全国性保障制度的道路。在基于中国数据的模拟模型的帮助下，我们形成了一系列的养老保险改革方案并对其特点进行了评估。

【关键词】 中国 老龄化 养老保险改革

一、引 言

中国养老保险制度正面临着双重挑战：（1）现有制度仅覆盖了少数人口，并且没有完全按照制度设计运行；（2）人口老龄化快速发展。

（一）低覆盖与制度性缺陷

在城镇职工基本养老保险制度下，2008 年养老金支出占 GDP^① 的 2.5%，养老保险缴费收入占 GDP 的 2.7%。由于收入持续超过支出，储备积累在 2008 年累计达到 GDP 的 3.3%。这些数字相对较小，而农村人口的养老保险几乎没有为之带来任何增加。导致该结

本文作者：Heikki Oksanen，欧盟委员会经济与财政事务主管；译者：李钢；校对：申曙光。

① 除特别说明外，文中数据皆出自 2009 中国统计年鉴，国家统计局（NBS2009）。以上所指的收入来自养老保险缴费。国家统计局数据显示，2009 年缴费总收入占 GDP 的 3.2%，根据国家人力资源和社会保障部公布的数据，其中 0.5% 来自于政府转移。资产由省级、市级或乡级管理（Impavido et al., 2009）。2009 年末，由国家社会保障基金管理的资产规模最大，占 GDP 的 2.4%。

果的主要原因是：养老保险制度仅覆盖了不到 30% 的城镇职工（原文如此——译者注），大部分的农村老人没有享受养老金。

现有的城镇职工多支柱养老保险制度是零碎的，制度没有如所设计的那样运行，也没有达到预期目标。现有制度建立于 20 世纪 90 年代，本应设立完全积累制的个人账户以补充基础退休金（城镇平均工资的 20%），但由于执行中的各种问题（包括欺诈等），个人账户资金被用以支付现阶段退休人员的养老金（甚至其他花费）而形成空账。因此，问题在于如何妥善处理积累的养老金权利，即填补个人账户空账，或者接受现有制度实际上已经变为没有基金储备的现收现付制并从现在起开始改革制度，修订规则。

现有制度本应于 2008 年覆盖所有 3.02 亿城镇职工，而实际上仅有 55% 的职工缴纳了保费。参保率低的主要原因是缴费率相对过高（职工和用人单位的缴费之和占工资的 28%）；不清晰的制度规定，对制度能否持续和资金可能被挪用的怀疑加剧了人们对养老保险制度的不信任。

城镇养老保险计划覆盖了部分公共部门，主要是教育和医疗卫生单位。其余的公共部门人员和公务员享受着国家财政支持的特殊的养老计划，而该计划的开支预计占 GDP 总量的 1%。

2008 年，4.73 亿农村人口中，仅 0.56 亿人，即约 12% 的人口加入了社会养老保险制度。其中 0.51 亿为支取低水平养老金的退休人员：2005 年他们的月平均养老金仅为 58 元。^①（Birmingham and Cui, 2006）从 2009 年 8 月的政府工作计划^②中可以看出，中国政府已经清楚地认识到扩大养老保险在农村的覆盖面是一个巨大挑战。

（二）人口老龄化快速发展——改革势在必行

总计达到 13 亿的中国人口正在快速的老龄化进程中。2010 年，中国 65 岁及以上人口为 1.11 亿人，到 2050 年这一数字预计将达到 3.33 亿人。人口出生时的期望寿命将从现在的 73 岁增长到 2050 年的 80 岁。

中国的人口老龄化速度似乎为世界最快：当前 65 岁及以上老人与 15~64 岁人口的比例为 11% 并将于 2050 年达到 38%（根据联合国的一个预测，仅最为富裕的福利型国家到 2050 年该比例会高于中国，而它们目前的水平为 25%）。图 1 描绘了由我们的模型计算所得的联合国预测图线之后该比例的大致走势。在联合国预测图线中，2040—2050 年的缓慢增速值得推敲，基于同样的出生率和寿命假设，我们的预测给出了一个更为连续的增长曲线，并且显示中国的赡养比率将向最为富裕的福利国家水平“看齐”。

（三）本文目的

由于先前的改革并没能成功创造一个稳定并且资金可持续的养老保险制度，中国政府和学者一直在思索能够改善养老保险制度结构并扩大覆盖面的方案。近年来，中国籍和非中国

^① 从数量上看，以 2010 年的名义汇率计算，58 元人民币相当于 6~7 欧元；然而，根据国际货币基金组织/世界经济展望数据，欧元在中国的购买力是在欧盟十五国（欧盟扩张前的成员国数）的 4.5 倍，因此，从购买力的角度计算，58 元人民币在中国相当于 30 欧元在欧盟十五国。

^② 2009 年 9 月 1 日，国务院第 32 号文件。

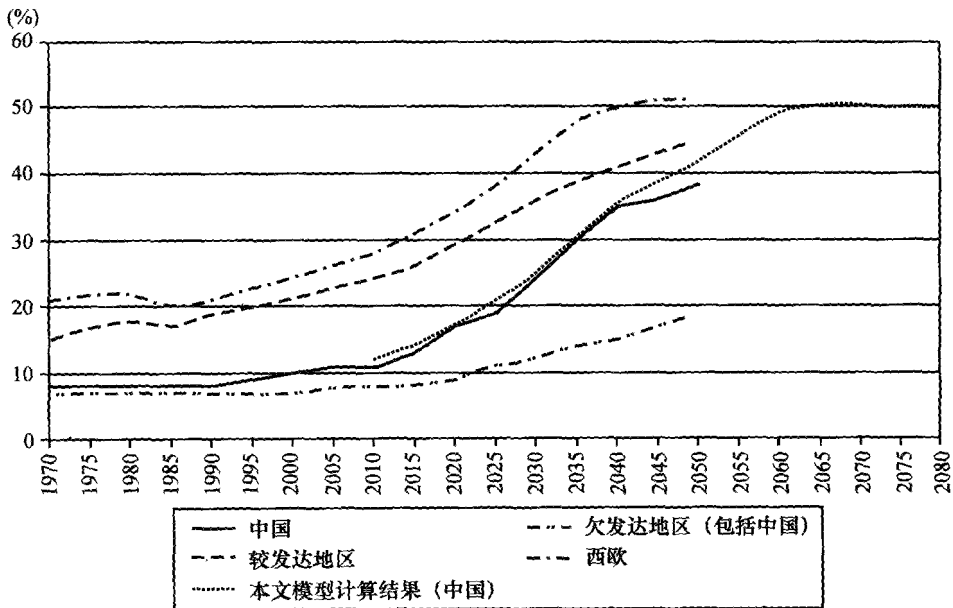


图1 中国和世界其他国家的老年人口赡养比率

图例：老年人口赡养比率是指65岁及以上人口占15~64岁人口的比例，以百分数为单位。

获得区域定义请访问 <http://esa.un.org/unpp>

资料来源：联合国经济与社会事务部人口司，世界人口预测：2008版，<http://esa.un.org/unpp>。对于模型所得结果，作者的计算使用了中国养老保险制度模拟模型，见下文。

籍的学者共同提出了许多方案（例如，《中国经济研究和建议计划》，2005）。这些提案中很多都基于一个观点——现有制度已经成为完全的现收现付制。他们受到瑞典、拉脱维亚和波兰改革的启示，建议向一种名义账户制（NDC模式）过渡。在名义账户制下，缴费率是确定的，缴费在一个名义资本账户中积累，获得指定收益率（例如，工资增长率）。退休时的养老金根据退休年龄（可能由受益人在灵活规则下自由选择）和预计余命共同确定的年金因子计算。名义账户制可以不积累或部分积累，且在这两种情况下，养老金权利和制度的资产之间均无严格意义上的联系。

本文的目的在于深入分析各种改革方案，通过模拟模型分析它们的含义，提出可供选择的改革方案。或许，最为重要的是，提供一种用于以养老保险制度关键变量的形式进行表达新改革方案的模板。从碎片化的制度向NDC模式下更为连贯的制度过渡将是一个主要的推进。应明确的是，NDC模式并不是一剂万能药，并不适应于一切情形。同时，一个完全积累的、由私人部门管理的确定缴费制第二支柱养老保险可以作为NDC模式的补充。

分析改革方案符合政府的利益，因为它们承担着制度有效运行的责任。而足够可信并尽早宣布改革方案对民众而言意义重大，因为它们能够形成关于自身退休年龄和养老金的合理预期。

事实上，研究中国养老保险有着更为广泛的意义。农村地区廉价的非技术劳动力是劳动力供给的丰富资源。养老金和其筹资将影响劳动力成本，退休年龄也将影响劳动力供给：为

减轻养老金负担，退休年龄迟早将被提高已成为不争的事实。劳动力供给和其成本，包括养老保险缴费，将影响商品和服务的产出。因此，养老保险影响着中国，而中国作为一个庞大的经济体影响着全球经济：以购买力标准衡量，中国的经济实力目前居世界第二，仅次于美国，超过日本的2倍、德国的3倍；即使以当前的价格和汇率水平，中国也将于2010年超过日本成为世界第二大经济体。^①

除了影响劳动力成本，养老金还影响着储蓄，从而影响外部经济的平衡。^② 由于规模原因，中国将影响全球经济失衡，即其他国家的资产账户和总体经济状况。在当前关于世界经济危机救援的讨论中，中国政府和其他国家政府^③反复声明中国能够并且应该振兴国内消费这一观点。这里，中国人的养老保险已经成为并将在今后的20~30年中继续作为一个重要的因素存在着。

（四）框架结构

我们从对中国养老保险的简要历史回顾开始（第二部分），而后说明一些近期的改革方案（第三部分）。为设计新的改革方案，我们首先探讨设计原则和特点（第四部分），进而提出由中国养老保险制度仿真模型产生的改革方案（第五部分），评估模型结果（第六部分），最后对其进行总结（第七部分）。

二、中国养老保险：简要的历史回顾

中华人民共和国于1949年成立后不久，建立了一个集中型的养老保险制度，该制度收取工资的3%作为缴费收入，大部分由工会进行以企业为单位的管理。1969年，“文化大革命”期间，工会被解散，国有企业承担起养老保险的责任。这就是时至今日仍在实行的碎片化制度的起源。

第二阶段始于20世纪70年代末，在邓小平的领导下，中国的经济改革刚刚起步，其中便包括更为宽松、灵活的退休金领取资格标准。这导致了退休金领取人数的激增。一个家庭只能生育一个孩子的计划生育政策也于该时期建立，导致生育率降低至平衡生育率（约每位育龄妇女生育2.1人）以下。根据中国的人口普查，目前的生育率为1.3，联合国的估计为1.77。养老金对同时还面临着向市场经济转型等诸多压力的国有企业而言成为日益沉重的负担。各级政府被号召承担提供养老金的义务，从而导致了20世纪80年代中期建立一个全国范围的养老保险的尝试，这一尝试由于地区和部门间的各种分歧而再次变得碎片化。（Williamson and Deitelbaum, 2005）

第三阶段开始于20世纪90年代初期，政府意识到制度不仅零碎（伴随着账户可携带性问题等），而且其财务持续负担能力将遭受预期人口统计变化的严重损害。建立一个多支柱养老保险制度的尝试由此开始：基础养老金通过强制性的个人账户和给予税收减免的自愿养

① 如果将流通领域考虑在内，欧元区在中国之前，位居第二。

② 尽管在中国养老保险明显地影响着储蓄，它们仍被诸多其他因素影响，如住房政策（参见 Chamon and Prasad, 2008）。

③ 例如，G-20领导人在2009年9月声明，具备可持续的重大外部盈余的成员国，需提高社会安全网用以增强他们的国内增长动力（G-20 Leaders' Statement, 2009）。

老金储蓄筹集。1991 年开始引入这些规则，随后有多次指令，在全国建立统一制度的目标及将权力下放各省自行选择这两者之间进行权衡。值得注意的是，这个过程与著名的 1994 年世界银行报告处于同一时期，该报告旨在推进一个完全积累的基于个人账户的第二支柱。1997 年世界银行发布报告，向中国推荐多支柱的养老保险制度：工资的 9% 进入第一支柱，8% 进入第二支柱的个人账户。（Agarwala, 1997; and Piggott and Lu Bei, 2007）前者将形成 24% 的替代率，后者将形成 35% 的替代率。报告预见到一些有关第一支柱财务可持续性的问题，也认识到为实现第二支柱的计划结果，资产收益率需高于同期的经济增长率，而这无论在当时还是今日实际上都是无法做到的。

1997 年 7 月，国务院第 26 号文件制定了更为宽泛的政策并且为各个省份的差异化执行留下空间。总体上，文件明确了第一支柱为确定收益模式下的完全现收现付制，其目标在于向缴费超过 15 年的参保人发放相当于退休时城镇平均工资 20% 的养老金；补充以个人账户积累作为第二支柱。文件规定，男性退休年龄为 60 岁，女性干部为 55 岁，女性职工为 50 岁。该制度与世界银行建议的主要背离在于缴费率的设定大大提高（参见下述对一些评论的回顾）。雇主和职员本应共同负担工资 28% 的缴费，其中 20% 由雇主缴纳，雇主缴纳部分的 7% 进入个人账户，这一比例逐渐降低至 3%。起初职工缴纳部分的 8% 有一半进入个人账户，到 2005 年逐步提高至全部进入个人账户（原文如此——译者注）。

这些规则将带来 58.5% 的替代率：20% 来自 DB 下的现收现付制，38.5% 来自个人账户，这基于如下的公式：以工资的 11% 缴费超过 35 年，设定个人账户收益率等于同期平均工资增长率，退休时将产生相当于 3.85 倍年工资的资产，它将被分为 120 份用于按月支付养老金，即假设余命为 10 年。这些支付了相当于工资 38.5% 的养老金（Leckie and Pai, 2005），当职工或退休人员死亡时，账户余额可以继承。由于这些情况，也由于退休时的期望人均余命当时已经超过 10 年并将于未来继续增长，该制度在财务上是不可持续的。

按照逐步改革的原则，仅仅只是 1996 年之后参加工作的职工完全被新的制度所覆盖，1996 年年底之前退休的职工仍然从所在城市统筹的旧制度中领取养老金，而那些在新旧制度交替之间的职工在两种制度下按比例领取养老金。（Williamson and Deitelbaum, 2005; Drouin and Thompson, 2006; Zhang, 2007; Leckie and Pai, 2005; Li 等, 2008; Herd 等, 2009; Impavido 等, 2009; Hu and Davis, 2009; OECD, 2010）

然而，该项制度并没有按照计划设计运行。特别是伴随着大型国有企业的重组改制，许多下岗职工在年轻时（甚至 40 岁）被立即给予退休金。在这些情况下，政府挪用个人账户缴费收入支付当前退休人员的养老金，个人账户大范围地成为空账。2001 年，国务院第 42 号文件下达，一个旨在将第一支柱与个人账户分离的试点项目在辽宁省展开。由雇主缴纳工资 20% 的部分进入现收现付的 DB 模式账户，职工缴费部分提高至 8%。除此以外，鼓励职工以各种方式自愿缴费。对于第一支柱，新制度向缴费超过 15 年的参保人提供提高最高养老金至城镇平均工资 30% 的激励。

如上所述，退休时的个人账户余额除以 120 为按月支付的（个人账户部分）养老金金额，即假设年金因子为 10。第 42 号文件再次确定了该因子并明确说明“当个人账户积累用尽，个人账户养老金将由社会统筹账户支付”。政府由此成为资金赤字的负责人。2000 年

末, 意识到省级财政统筹的困难, 中央政府设立了国家社会保障基金作为战略储备基金。部分赤字将由国有企业向社保基金缴纳的红利填补: 国有企业首次公开发行所获收益的 10% 将汇入社保基金账户。然而, 中国的股票市场表现欠佳, “IPO 税” 负有一定责任, 国内收益转入社保基金就此停滞。更有甚者, 多个省份发生了因贪污腐败导致的养老保险基金流失, 其中包括 2006 年上海发生的社保基金重大诈骗案。^① 2009 年年末, 全国社保基金理事会称其管理的资产总值达到 GDP 的 2.4%。

2004 年 6 月, 辽宁省的试点扩大到其他 10 个省份 (在 31 个省份中, 这 11 个省拥有全国 39% 的人口, 参见 Salditt 等, 2007: 18)。中央和地方政府的分担份额由试点省份的财政地位决定。2008 年各级政府的转移支出总计达到 GDP 的 0.5%。由此产生的一个基本问题是: 政府的财政支持变得永久性且不可或缺。

这些因素, 也加上其他因素, 导致了在建立一个财务可持续的养老保险制度方面的几乎可以预期注定失败。为了简洁, 读者可以从上面和下面给出的索引中自行寻找有关现行制度和面临问题的深入细节。例如, Dunaway and Arora (2007)、Clarke (2008)、Leckie and Pan (2007) 和 Sin (2008)。

以上简单描述的“底线”是, 1997 年城镇地区的改革没有成功建立一个连贯的全国性制度, 而是非常粗糙的修补。它本应建立一个主要的积累支柱, 然而。2008 年年末的估计储备仅占 GDP 的 5%, 只是原计划的一小部分。现在, 仅有 55% 的城镇职工被制度覆盖, 绝大部分的农村人口仍未被覆盖。上文中提到的试点的作用就是在于获得关于修订后规定的更多经验以建立一个更为综合性的改革计划。这是我们下面提出的新方案背后的原因。

三、近期改革方案

自 20 世纪 90 年代以来, 中国的养老保险制度改革吸引了全球的注意力, 一个重要原因在于: 它与一个已经在全球贸易和金融领域扮演重要角色的主要经济体息息相关。或许, 更为重要的是, 改革方案的范围过去是、现在也仍然是非常宽泛的, 因此中国前进的方式将对世界经济产生影响。可以预见的是, 中国的养老保险制度将成为两方争论的竞技场之一: 一方倡导强制性的完全积累型个人账户的主导地位; 另一方赞同由政府管理的 (几乎) 现收现付的确定收益型公共养老保险模式。^②

此争论的早期表达可以在 Yin 等人编辑的收集了中国和非中国专家论文的专辑中找到, Martin Feldstein 是第一派的代表, Henry Aaron 则代表第二派。最近, 在一个世界银行的文集中, Feldstein and Liebman (2008) 重申了他们对于完全积累式的 DC 模式的支持, 并提出将养老金隐性债务转换为显性的公共债务^③来应对转型成本。在同一文集中, Li 等人

① 陈良宇, 时任上海市市委书记和上海社保基金领导, 因贪污腐败, 挪用“上海社保基金”而被解除职务。

② 主要的争论参见 Orszag and Stiglitz (2001), Feldstein 和 Liebman (2002), Oksanen (2004) 和 Oksanen (2010)。

③ Feldstein and Liebman (2008) 称一个完全积累制的制度下, 8% 的缴费率可以产生 35% 的替代率。以我们的人口统计假设和退休年龄的显著提高 (如下所示), 这就要求资产收益率高出 GDP 增长率 3 个百分点。在我们下面的方案中, 我们谨慎的假设利率 (和 DC 模式下的资产收益率) 在未来 30 年内将低于经济增长率。

(2008) 倡导向综合了完全积累的 DC 模式和现收现付的 DB 模式两者特点的 NDC 模式发展。

同时, 一项由中国和他国学者共同进行的研究在《中国经济研究和建议 (2005a 和 b)》上发表, 其中对政策和制度设计做出了强烈推荐。小组中的两名成员, Nicholas Barr 和 Peter Diamond, 在 Barr and Diamond (2008) 一文中发表了相似的观点并在 Barr and Diamond (2010) 一文中进行了更为深入的阐述。这个小组强烈建议将个人养老金账户以 NDC 为基础进行组织的改革。对他们来说, 个人账户确实已经成为仅部分积累已是不争的事实, 不应以填补空账作为目标, 因为这将给当前的职工带来过度负担。

Zhang (2007)、Li 等 (2008) 持有相同的观点, 同时, 该观点也为 Williamson and Deitelbaum (2005) 所支持。Zheng (2007) 建议在现收现付的 DB 模式下纳入社会统筹部分的缴费应降低至工资的 8%, 16% 应该纳入个人账户, 个人账户应在 NDC 的基础上进行部分积累和运作。占工资 28% 的缴费中余下的 4% 应该纳入第二支柱中完全积累的 DC 计划中。

Feldstein and Liebman (2008) 卓有成效地再造了世界银行 1997 年建议并认为应该对新建的完全积累制个人账户征收 8% 的工资税。他们重申, 这将产生一个 35% 的替代率, 与 (下降的并更有目标性的) 社会统筹基金一起将形成充分合理的年金水平。他们剔除了纳入第一支柱的养老保险缴费, 通过发行公共债券来支付已形成的养老金权利, 用具有更广泛基础的税收, 如增值税, 来支付债务和社会统筹基金。

在某些简化的假设下, 维持一个不完全积累的养老金制度同向一个与发行公共债券为积累的养老保险权利筹资 (如此将隐性债务转化为显性的公共债务) 相结合的完全积累的个人账户制转换, 在养老金收益和筹资成本方面将产生同等的结果。向完全积累制转型的支持者强调这种模式可以减轻劳动力供给的混乱状况, 因为部分筹资负担向除工资税以外的税收转嫁。他们还看到了另一显著的积极作用——这将给金融市场机构带来繁荣。

然而, 维持不完全积累制制度的支持者看到了其中的威胁: 不断增加的国债将达到 GDP 的 100%, 并与私人养老基金管理的资产等额。对他们而言, 在金融机构和监管尚未发展健全时做出此等重大转换, 在中国是一桩危险的赌博。同时, 以 DC 模式为主导, 即使职工的养老金依赖于金融市场的资产收益率 (在完全积累制的安排之下) 将使普通人面临极大的风险。在他们看来, 保持 DB 模式下的风险分担对强制性的社会保险来说更为合理。

相当多现收现付制的支持者发现, NDC 基础上的现收现付制在养老金权利需根据人口老龄化进行调整的中国最有前景。在他们看来, 给个人账户行政化地设定收益率 (基于中国的情况, 绝大多数作者认为平均工资增长率是最为合适的资产收益率) 从而养老金不在金融市场上承受风险是 NDC 模式的一大优势。从这个角度看, NDC 模式是一种修正的 DB 模式: 养老金发放以个人缴费为基础并根据平均工资、退休年龄和期望寿命指数化。这将极有助于避免以固定替代率和退休年龄为基础的传统 DB 模式遇到生育率降低和寿命延长时所面对的财务持续负担能力问题。因为人口老龄化, 标准 DB 模式的参数需要进行修改, 但一直是一个充满阻碍的过程 (政治上的或者其他方面)。NDC 制度可以使所需调整自动进行, 或者更为精确地说, 半自动化, 因为完全意义上的自动发展并不像下面所进一步解释的那样

可行。由于人口结构将于未来的 20~30 年间及以后^①迅速发生变化,故 NDC 基础上的现收现付制被认为对中国将尤为有用。

无论在中国还是其他任何地方,完全积累的 DC 模式、基于金融市场的养老保险模式(与自愿储蓄模式相似)、DB 模式(由政府承担代际调整,并通过提供确定收益养老金的社会保障修正市场失灵的责任),不同模式支持者之间的分歧不会轻易调和。这种分歧同时也是经济的、社会的和意识形态的,并且学者们对这些不同的因素赋予不同的权重。下面我们将提供政策模拟结果来说明不同改革方案对中国的意义。

无论有多少分歧,学者们有一个共同的担忧:中国急需大幅度地提高退休年龄,否则,无论应用任何基础筹资模型,养老保险制度都是不可持续的(或者极为困难)。提高退休年龄将通过劳动力供给进而对整个经济产生作用。退休年龄的提高将意味着城镇地区的劳动力供给增加,同时现有的城镇劳动力将继续工作更长的时间,农村地区的剩余劳动力仍旧数量巨大。后者以非熟练工为主,但随着义务教育在农村地区的普及,更多工人将具备技能。大量更为有效的劳动力供给资源(尽管生育率仍然维持在较低水平)意味着中国经济的转型过程将持续多年。无论养老保险制度是否改革,这都将发生,但是这些将给养老保险的筹资带来重大的影响,特别是能够成功地使新增劳动力向养老保险制度缴费。

对世界银行 PROST 模型的模拟

上文中所提到的报告和论文主要讨论了设计中国养老保险制度改革方案的相关事项,并至少给出了对未来一些关键变量的初步预测。然而,它们没有将其建议转化为可以系统化的清楚的表达改革路径的方案。

幸运的是,Sin (2005) 是一个明显的例外。他运用世界银行的 PROST 模型^②提供了一系列城镇养老保险制度的模拟结果。以下三个因素成为建立一个至少可以提供社会可接受水平的最低养老金(替代率约为 40%左右)的财政可持续制度的关键:(1) 将年金因子从 120 修改为与退休时的实际期望余命值相关;(2) 逐步将退休年龄提高至 65 岁;(3) 将覆盖面由现阶段城镇居民的 50%进行显著提高。

Sin 的方案显示了一个大范围的方案选择,从没有进行改革进而需要一个 37%的缴费率以保证技术上的财务可持续性的基线开始。由于现实中这个缴费率是不可行的,如果这样做,养老保险体系将迅速崩溃。Sin 多样的改革方案显示改变养老金给付规则和退休年龄可以在很大程度上缓解问题并将所需的缴费率降低到 20%以下。程度更深的改革可以进一步降低缴费率,同时,养老基金储备将继续向最为富裕的工业化国家的水平接近。因此,Sin

^① Clarke (2008) 发表言论明确地表示 DB 模式优于 NDC 模式。然而他同样也认识到 DB 模式需要就可支付性进行指数化的调节。即对于城镇人口,DB 模式和 NDC 模式并无太大差异,只需注意细节问题。而对于农村地区的养老保险,他主张推行一个初级的税收筹资的制度,该制度下,缴费仅为记录应得权利而不是提供分散融资。

^② Pensions at a Glance, Asia/Pacific edition (2008), 包括对替代率的模拟。Sin 的方案显示了多种可选方案,从没有改革的基线开始,在基线处,从技术上实现制度的可持续性则需要 37%的缴费率,但现实中若执行该缴费率制度将迅速崩溃,因此是不可行的。接着,Sin 的多样化方案显示改变受益规则和退休年龄将作用显著——必须将缴费率降至 20%以下。强有力的改革将进一步降低缴费率,并且养老基金积累仍旧可以向着富裕工业国家的水平逼近。因此,Sin 提供了可进行进一步研究的宽口径选择。

(2005) 提供了可供深入分析的一系列方案。

四、新方案的设计原则和特点

(一) 建立新养老保险制度与管理成熟的制度不同

尽管经过 15 年的努力,中国的养老保险制度依旧非常局限和零散,并且未来的发展方向不明,这已经成为共识。因此,事实上,中国仍面临着如何建立一个适度的公共养老保险制度的问题。30 年前中国才刚刚采纳市场经济体制,当国有企业摆脱养老金债务的时候中国面对着建立一个全国范围社会保险制度的需求。从而,为建立一个合适的公共养老保险制度设计方案需要考虑更为广泛的因素,而不仅仅是养老保险制度的内部原则。这意味着,任何试图通过简单地过渡到发达国家的成熟的(或接近成熟的)以现收现付制(完全的现收现付制或部分积累制)为基础的养老保险制度的努力在中国都是行不通的。

例如,关于养老金经济学的基本概念,Beetsma and Oksanen (2008) 展示了一个框架来分析人口老龄化和养老保险改革对显性或隐性公共债务的后果。他们将“代际精算平衡”作为为人口结构转变制定养老保险制度规则的标杆。他们的精算平衡原则为那些拥有正在遭受人口老龄化威胁的成熟养老保险制度的福利国家提供了一些处理代际公平的指导。这里,核心问题是,如何对付由于预防性改革措施没有执行而由人口老龄化引发的养老保险支付压力的突然增大。然而对于中国而言,他们的框架更适合于用来分析与精算平衡的背离,因为显然已经有因素可以很好地验证扩大不进行基金积累的社会统筹养老金制度的合理性。从总体上说,这将导致总公共债务的增长,即显性和隐性债务在持续数十年的一个过渡时期内的净额的增长。

(二) 高缴费率和低覆盖面的恶性循环

最为相关的因素之一是城镇养老保险制度的低覆盖问题。高缴费率(约占工资的 28%)所导致的低度参与和由此引起的继续保持高缴费率的需要是一个恶性循环。可以通过何种方式来降低缴费率而打破该循环呢?

在一个简化的计算中,我们可以假定正常的工作年限为 35 年,当前 60 岁人口的期望余命为男性 19 岁、女性 22 岁。如果人们在 60 岁退休获得单位工资 50% 的养老金,那么缴费率应在 28% 左右(粗略地将 60 岁以下人口的死亡率计算在内)。因此,28% 是合理的。

但是,28% 的工资税水平对于扩大覆盖面来说恐怕并不可行。注意到对工资的其他课税也十分高,约占工资的 12%~16%,合计便超过了 40% (除此以外还有 16% 的缴费用于购买住房,参见 Hu and Davis, 2009, and Clarke, 2009)。对工资的课税总额可能已经达到拉弗曲线顶端的右方:降低它们将给国家带来更多的缴费收入,同时参与度也将提高。如果能够配合以提高退休年龄,对几十年的过渡时期来说或许还有更多空间存在。的确,由于这种空间仅是过渡性的,提高的财政平衡不应全部用于降低缴费率。

为了寻找更多选择来打破这一恶性循环,我们需要看得更广,以找出在过去的 30 年中国经济究竟发生了什么。GDP 以平均每年 10% 的速度增长,人均收入(和个人消费)增长了 9% (8%),使得目前的水平是 1980 年的 11 (9) 倍。这些是否给予养老保险政策以启示呢?

(三) 一代人过去与当前的付出可以说明他们没有预先缴费而享受公共养老金的合理性

20 世纪 50 年代和 60 年代, 公共养老保险制度变为大范围无资金储备的西欧国家的普遍做法, 在这里可以作为一个有用的参考。这是由于向第一代的退休工人提供明显超过他们向制度所缴纳费用的退休金而造成的。然而, 我们认为这是公平的, 因为他们曾经为重建被第一次和第二次世界大战摧毁的经济而辛勤工作, 况且政府拥有强大的财政保证 (即公共部门储蓄较高, 包括以在建公共设施的形式存在的)。因此, 从 20 世纪 50 年代到 70 年代的劳动者得到的退休收益是合理的: 他们勤劳地工作并以其他方式进行了“储蓄”, 这为他们自身和后代积累了更多的财富。^①

相似的, 中国的养老保险也可以以这种方式看待: 对在“文化大革命”中遭遇苦难却能够在经济社会转型时期短短的 30 年为自己和后代建立一个更加富裕的社会的一代人, 应当提供应有的养老收益补偿。

因此, 中国的公共养老保险制度改革可以以政府的实际资产 (不仅是基础设施和那些向市场经济体制转型的国有企业) 和金融资产 (通过主权财富基金和中央银行持有的外国资产) 为基础, 这些远远超过了相对规模较小的公共债务。

政府强大的财政地位可以用以降低缴费率从而使之能够更好地用于提高参与水平和扩大覆盖面。坚实的财政基础可以支付兑现积累的养老金权利的花费 (在合理的慷慨的指数规则下更广泛地共享经济发展成果), 可以为那些没有完全缴费的老人建立养老金权利或重新填补由于制度缺陷、管理不善、腐败和诈骗而使得缴费不复存在的账户资产。

(四) 为了制度的长期持续负担能力, 需要提高退休年龄

以上一些争论主要基于过去和当前的特点。事实上, 在设计制度时尽早将未来的预计人口结构变化纳入考虑, 以防范由于年龄结构变化而导致的养老金开支激增同样是十分必要。最为重要的是, 这些将要求提高退休年龄。因此, 养老保险制度需要加入适当激励以鼓励人们显著延长工作时间推迟退休。从长期看这应该已经十分明确, 不过在中国的案例中, 必须认识到, 大幅度地提高退休年龄的理由并非“不证自明”, 因为在相当长的一段时间内, 仍将有相当多数量的农村剩余劳动力寻找就业机会。

(五) 实际利率将低于经济增长率

大量的劳动力供给意味着经济仍然能够在未来的 20~30 年保持相对高速增长。这将对养老保险制度中的一个关键变量——实际利率和经济增长率之间的差异——造成影响。我们假定, 在福利国家, 利率高于经济增长率, 但在中国情况却恰恰相反。这也是西欧工业国家在 20 世纪 40 年代末到 70 年代初养老保险制度刚刚建立, 在经济增长的黄金时代所处的情形。在中国, 相对较低的利率并不一定意味着经济无效率且资本存量将会迅速减少。相反,

^① 这是一个比 Barr and Diamond (2008) 为美国提出的建立一个不完全积累的公共养老保险制度更为宽泛的公平。他们称: “……向那些在两次世界大战和大萧条中受难的早期工人发放完全的养老金是一项人性化的举措: 它减少了老年穷困……” 对于欧洲 (大陆) 而言, 以上的公平并不是体现在老一代人的遭遇, 而是在于他们的贡献。通过建立一种与收入挂钩的大致上非积累的养老保险制度并使之扩大覆盖面, 他们通过养老金获取了他们自身工作和 (出人意料的正的) 经济发展的成果。结果, 欧洲的制度成为现收现付制, 但是它们也成为与收入联系最为紧密的制度, 是美国公共养老保险制度的两倍规模。