

21 世纪中国人口老龄化与 养老保险个人账户改革^{*}

——兼谈“十二五”实现基础养老金全国统筹的政策选择

肖严华

(上海社会科学院经济研究所 200020)

内容摘要: 21 世纪中国人口老龄化不仅规模巨大,而且程度加深,未来 20 年中国将迎来人口老龄化的高峰期,这对我国未来养老保险基金的充足偿付能力构成了严峻挑战。为确保未来养老保险基金充足的偿付能力,中国需要进一步完善养老保险个人账户制度。就此,本文提出了相关的政策选择:将个人账户从第一支柱转至第二支柱,在制度上保证统账分离;以国资分红等多种途径做实个人账户,个人账户采用 FDC 而非 NDC;做大养老保险个人账户的相对比例;拓宽个人账户基金的投资渠道,提高个人账户的回报率;成立国家社会保障基金监督管理委员会,加强对个人账户的投资监管。最后,本文提出了以较低的社会统筹账户比例实现基础养老金全国统筹的政策选择。“十二五”期间中国实现基础养老金全国统筹,将为最终实现基本养老保险基金全国统筹奠定重要基础。

关键词: 人口老龄化 养老保险 个人账户 基础养老金 全国统筹

中图分类号: F840.67 文献标识码: A 文章编号: 1005-1309(2011)12-0088-013

一、引言

2010 年 10 月 28 日全国人大通过的《中华人民共和国社会保险法》第 8 章(社会保险基金)第 64 条规定,“基本养老保险基金逐步实行全国统筹,其他社会保险基金逐步实行省级统筹,具体时间、步骤由国务院规定”,这是中国首次以立法的形式规定了基本养老保险基金全国统筹。而同年 10 月 18 日中共中央通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十二个五年规划的建议》第 33 条提出,“实现基础养老金全国统筹。进一步做实养老保险个人账户,实现跨省可接续。积极稳妥推进养老基金投资运营”这就指出了“十二五”期间中国实现基础养老金全国统筹的目标,这是中共中央提出的一个时间表;而实现基础养老金全国统筹的具体时间,则由国务院另行规定。基本养老保险基金由基础养老保险基金和个人账户两个部分组成,因此,不论是在近期“十二五”期间实现基础养老保险基金全国统筹,还是国务院另行规定实现基本养老保险基金全国统筹,都必然涉及到对养老保险个人账户制度的改革研究。本文首先分析 21 世纪中国人口老龄化的现状与趋势及其对中国养老保险制度的影响,接着分析中国养老保险个人账户制度的改革路径,着重提

收稿日期:2011-11-12

* 基金项目:本文为左学金研究员主持的国家社科基金重大项目《21 世纪中国人口老龄化与经济社会发展对策研究》(项目编号:09&ZD053)的阶段性成果。本文撰写过程中得到了上海社会科学院常务副院长、经济研究所所长左学金研究员的精心指导。

出个人账户制度改革的政策选择,最后略谈“十二五”期间中国实现基础养老金全国统筹的政策选择。

二、21 世纪中国人口老龄化及其影响

(一) 中国人口老龄化的现状与特征分析

人口老龄化是社会经济发展的必然过程。人口老龄化即“人口年龄结构老龄化”是指一个国家或地区因人均预期寿命的不断延长而使老年人口在总人口中的比重上升,即人口年龄构成老化的变化趋向。国际社会通常把年满 60 岁及以上的人口定义为老龄人口,把 60 岁及以上人口占总人口的比重的 10% 或 65 岁及以上人口占总人口的比重 7% 以上的国家或地区称为“老年型国家”或“老年型地区”。根据《中国人口统计年鉴(2000)》,1999 年中国 60 岁及以上人口数占总人口的比重达到 11.11%。按照国际通行标准,中国从 1999 年开始步入人口老龄化阶段。

表 1 中国 65 岁及以上人口数占总人口的比重(2001-2010)

年份	总人口(万人)	65 岁及以上	
		人口数	比重(%)
2001	127627	9062	7.1
2002	128453	9377	7.3
2003	129227	9692	7.5
2004	129988	9857	7.6
2005	130756	10055	7.7
2006	131448	10419	7.9
2007	132129	10636	8.1
2008	132802	10956	8.3
2009	133450	11307	8.5
2010	134091	11893	8.87

数据来源:中华人民共和国国家统计局编《2011 中国统计年鉴》,中国统计出版社 2011 年 10 月。

从上表可以看出,自 1999 年中国开始步入老龄化阶段以来,中国人口老龄化程度不断加深。根据国家统计局 2011 年 4 月 18 日发布的《2010 年第六次全国人口普查主要数据公报》,2010 年 11 月 1 日 60 岁及以上人口为 1.77 亿人,占 13.26%,其中 65 岁及以上人口占总人口的 8.87%,与 2000 年第五次全国人口普查相比,60 岁及以上人口的比重上升 2.93%,65 岁及以上人口的比重上升 1.91%。据此,中国已经迈入了老龄化社会,而且老龄化程度不断加深。

与其他国家相比,21 世纪中国人口老龄化具有以下主要特征:一是老年人口规模巨大。2010 年 11 月 1 日 60 岁及以上人口为 1.77 亿人,超过整个欧洲老龄人口的总和,为全球老年人口的五分之一。二是老龄化发展迅速。发达国家一般用了百年时间进入老龄化社会,而中国只用几十年时间就进入了老龄化社会,并且在今后一个很长的时期内都保持着很高的递增速度,属于老龄化速度最快国家之列。三是地区发展不平衡。中国人口老龄化发展具有明显的由东向西的区域梯次特征,东部沿海经济发达地区明显快于西部经济欠发达地区,以最早进入人口老年型行列的上海(1979 年)和最迟进入人口老年型行列的宁夏(2012 年)比较,时间跨度长达 33 年。四是城乡倒置显著。发达国家人口老龄化的历程表明,城市人口老龄化水平一般高于农村,中国的情况则不

同。目前,农村的老龄化水平高于城镇,这种城乡倒置的状况将一直持续到 2040 年。五是女性老年人口数量多于男性。六是老龄化超前于现代化。发达国家是在基本实现现代化的条件下进入老龄社会的,发达国家进入老龄社会时人均国内生产总值一般都在五千到一万美元以上,属于先富后老或富老同步,而中国则是在尚未实现现代化,经济尚不发达的情况下提前进入老龄社会的,属于未富先老。

(二) 21 世纪中国人口老龄化的趋势:老龄化高峰期即将到来

根据 2005 年全国老龄工作委员会办公室研究报告《中国人口老龄化发展趋势预测》,该报告预测 21 世纪中国人口老龄化发展趋势划分为三个阶段:第一阶段,从 2001 年到 2020 年是快速老龄化阶段;第二阶段,从 2021 年到 2050 年是加速老龄化阶段;第三阶段,从 2051 年到 2100 年是稳定的重度老龄化阶段。并认为中国人口老龄化将伴随 21 世纪始终,2030 年到 2050 年是中国人口老龄化最严峻的时期,重度人口老龄化和高龄化将日益突出,中国将面临人口老龄化和人口总量过多的双重压力。

进入 21 世纪 10 年代,上世纪 50 年代出生的人开始进入老年。上世纪 50 年代、60 年代是中国的出生人口高峰期,其规模远大于美国二战后的“婴儿潮”。随着这部分人群迈入 60 岁门槛,未来 20 年中国将迎来加速老龄化的高峰期。从 2010 年开始至 2030 年的 20 年,是中国应对老龄化社会的关键准备期,也是仅有的战略机遇期。在这 20 年时间里,要全方位地做好应对人口老龄化高峰的准备,不仅时间十分紧迫,而且压力十分巨大。

表 2 中国参加城镇企业职工基本养老保险的职工及离退休人数

年份	职工(万人)	离退休人员(万人)	离退休人员:职工
1990	5200.7	965.3	1:5.39
1991	5653.7	1086.6	1:5.20
1992	7774.7	1681.5	1:4.62
1993	8008.2	1839.4	1:4.35
1994	8494.1	2079.4	1:4.08
1995	8737.8	2241.2	1:3.90
1996	8758.4	2358.3	1:3.71
1997	8670.9	2533.0	1:3.42
1998	8475.8	2727.3	1:3.11
1999	9501.8	2983.6	1:3.18
2000	10447.5	3169.9	1:3.30
2001	10801.9	3380.6	1:3.20
2002	11128.8	3607.8	1:3.08
2003	11646.5	3860.2	1:3.02
2004	12250.3	4102.6	1:2.99
2005	13120.4	4367.5	1:3.00
2006	14130.9	4635.4	1:3.05
2007	15183.2	4953.7	1:3.07
2008	16587.5	5303.6	1:3.12
2009	17743.0	5806.9	1:3.05
2010	19402.3	6305.0	1:3.07

数据来源:中华人民共和国国家统计局编《2011 中国统计年鉴》,中国统计出版社 2011 年 10 月。

(三) 21世纪中国人口老龄化对未来养老保险基金充足支付能力的影响

中国人口老龄化对社会保障制度产生了深刻影响。随着老龄人口迅速增加,就业人员数量迅速减少。中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1:30,1980年的1:12.8,1985年的1:7.5,1990年的1:5.39,1995年1:3.90,2000年的1:3.30,2007年的1:3.07。也就是说,领取养老金的人口比例却逐年增长,而提供养老金的人口比例在逐年下降。这一问题由于20世纪70年代所实施的计划生育政策和现代社会医疗保健水平的提高导致平均寿命延长而变得越来越严峻。

“十二五”时期将是我国人口老龄化加速发展期,人口老龄化形势会更加严峻,将呈现老龄化、高龄化、空巢化加速发展的新特征。随着老龄化社会的到来,离退休人员将会不断增加,庞大老年群体养老需求的压力也越来越大,养老保险基金的支出必然相应增加,社会养老保险的负担加重;同时平均抚养一个老年人的在职职工人数急剧下降,在职人员的负担将越来越重,在基金来源方面仍存在筹资渠道不畅和企业负担甚重等问题的前提下,养老保险基金缺口更会进一步加大,从而导致人口老龄化对中国社会养老保险基金的支付压力越来越大。因此,进一步改革和完善中国养老保险制度,包括中国养老保险个人账户制度,确保未来提供充足的养老保险基金支付能力,维护社会稳定,促进经济增长,就显得更为迫切。

三、中国养老保险个人账户制度改革的路径与问题

(一) 中国养老保险个人账户制度改革的历史路径

中国养老保险个人账户从1993年建立至今的改革历程可以大体分为三个阶段。

1. 第一阶段。从1993年到1997年,重点是确立“统账结合”的社会养老保险制度改革方向。1993年,中央提出了建立社会主义市场经济体制的总体目标。作为其中的重要组成部分,十四届三中通过的《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》中,提出进行“统账结合”社会养老保险制度改革,并明确了社会养老保险改革的三个原则:一是要建立全国性的、多层次的社会保障体系;二是城镇职工的养老保险个人账户要采取完全积累的形式,并由雇主和职工个人共同缴纳;三是社会保障的行政管理和经营应当分开。这为今后社会养老保险改革确定了基本方向。

从管理运营层面看,由于没有要求个人账户独立于社会统筹部分单独管理,而社会统筹又面临着入不敷出的巨大赤字压力;在没有财政等外部资源支持的情况下,依照现收现付模式运营的社会统筹基金,多数地区需要挪用当期有限的职工缴费承担过去几十年离退休职工的养老负担。考虑到社保改革起步之初有限的覆盖面与国企经营困境,社会统筹资金部分收不抵支成为了普遍现象。因此,用个人账户积累资金应付当期养老金支出就成为政府的现实选择。所以说,制度上确立了统账结合改革,实际运营中依然延续现收现付的养老保险模式。

2. 第二阶段。从1997年到2001年,重点是统一企业职工基本养老保险制度。1993年在确立“统账结合”改革方向的同时,允许各地根据自身实际情况进行探索。经过几年的时间,养老保险制度不统一所造成的地域分割、行业分割,及资金管理的混乱等问题日益凸现,限制了养老保险改革的有效推进。针对于此,1997年国务院及时发布了《关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》(以下简称26号文),总结了过去四年来“统账结合,混账经营”的经验与教训,明确提出全国城镇企业职工基本养老保险要实行统一的方案。即统一企业缴费比例、统一个人缴费比例、统一个人账户规模,统一养老金发放标准、统一“中人”养老金给付的过渡办法的“五统一”。

对于个人账户管理运营中出现的种种问题,26号文提出对个人账户储存额,每年参考银行同

期存款利率计算利息。基金结余额,除预留相当于两个月的支付费用外,应全部购买国家债券和存入专户,严格禁止投入其他金融和经营性事业。并同时指出,要建立健全社会保险基金监督机构,财政、审计部门要依法加强监督,确保基金的安全。显然,26号文规范了违规投资等管理方面的一系列问题,但并没有触动“统账结合”制度最关键的“混账经营”问题。

3. 第三阶段。从2001年至今,重点是要做实个人账户。随着制度的逐步统一,继续推动1993年养老保险制度改革面临的一个现实问题就是:如何做实个人账户资金。由于社会统筹部分面临巨大的支付压力,多年来混账经营的后果使得个人账户到2005年底就已经出现了8000多亿的“空账”。因此有学者指出,中国当前实行的是一个名义上、账面上的个人账户制,在实质上是一个高标准、高负担的现收现付(pay-as-you-go)模式。如果我国不能把握当前的有利时机,建立以个人账户模式为主导的分层次的社会保障模式,将来会被迫投入更大的成本来解决社会保障问题。

正是认识到个人账户既有管理模式存在的种种缺憾,政府于2001年启动了做实个人账户的试点改革。虽然有学者认为,如果个人账户不能占到足够大的比重,人们对其关心的程度会成倍地减弱,原来预期的积极作用也必将大打折扣,因此“我们应当不犹豫地选择完全积累制”,但政府采取的措施是让个人账户由做小起步,通过适当方式的财政补贴分担机制,来逐步实现账户的“做实”。从缴费比例看,企业缴费部分不再划入个人账户,全部纳入社会统筹基金。只将职工个人缴费全部计入个人账户。

从账户管理运营角度看,由于1997年后混账经营的局面没有丝毫改观,因此导致大部分省份个人账户出现巨额空账运转,严重影响到广大职工缴费的积极性、养老保险制度的公信力及可持续发展。所以在提出做实个人账户的同时,政府一再强调社会统筹基金与做实的个人账户基金要实行分别管理。个人账户基金由省级社会保险经办机构统一管理,按国家规定存入银行,全部用于购买国债,进行投资以实现保值增值。省政府根据国家规定制定基金管理和投资运营办法,劳动保障、财政部门对基金管理和投资运营加强监督。

(二) 中国养老保险个人账户制度改革的问题分析

1. 个人账户空账问题。为了保障新养老金制度下的福利,中央政府必须直接负担旧制度下的债务。从理论上讲,这部分转制成本是政府欠旧制度下老人和中人的养老负债,应该由政府进行偿还。但我国目前的做法是期望以统账制度下社会统筹部分的供款来偿付这部分成本,即通过代际转移的办法逐步消化旧制度下债务。然而,从合理性上讲,这实际上是要求目前在职职工既要负担上一代人的退休金支出,又要对自己的养老金负债,要一代人养二代人肯定是不合理的;从可行性上讲,社会统筹账户的基金也远远不足以支付退休金支出。在这种情况下,唯一的办法就是挪用职工个人账户中的养老金来支付老人的退休金,由此导致个人账户出现空账问题。

中国养老基金制度改革所建立起来的个人账户,结果完全成为空账。事实上,地方政府对于“借用”个人账户里的资金以支付社会统筹部门已经习以为常。我国各省市社会保障局经常将这部分养老金转用清偿现收现付制下的赤字。

由于向统筹和个人账户的缴费存在地方政府的同一银行账户里,没有法律甚至没有一项程序来阻止地方政府使用这部分资金。而且,支付现有退休人员的福利总额,超过了社会统筹缴费和个人账户缴费收入的总和,从而造成了整个制度的赤字,必须由政府财政补贴来承担。个人账户的缴费仍记入职工的账户上,但账户完全是“名义”上的。

目前除东北三省及试点地区外,其他省市执行的是1997年的有关决定。由于制度设计的欠缺,各地在财务上实行“混账管理”的办法,允许统筹基金、个人账户基金相互调剂使用,在实际运行中,社会统筹账户基金与个人账户基金没有分开管理;由于人口老龄化、困难企业改制、在职人员提早退休、巨额的养老保险制度改革的转轨成本即隐性债务等因素,不少地区已经出现养老基

金支出超过社会统筹收入、养老金支出增长速度超过养老金收入增长速度的现象,社会统筹账户基金不能足额支付退休人员养老金,而挤占挪用个人账户基金,大量动用“中人”和“新人”积累的个人账户基金满足当期支付需要,致使大多数省份个人账户空账运行,而且每年空账规模不断增加。

总之,由于我国养老基金在筹措、运用、管理等各环节上存在着运作不合理、效率低下等问题;同时没有合理地承认和消化新旧制度转轨过程中的“转制成本”;加上目前我国人口老龄化压力越来越严重,这种名义上“统账结合”、实际上“现收现付”的制度导致我国未来养老金支付压力非常大,潜在风险十分突出。

2. 个人账户保值增值问题。从2000年开始,国家相继将辽宁、吉林、黑龙江三省试点养老保险改革,逐步做实个人账户,2006年扩大到天津、上海、山西、山东、河南、湖北、湖南、新疆八个省市,试点地区统一要求按3%起步做实个人账户,并要求2006年底做实资金要确保到位。

然而,部分做实个人账户收益率低下。养老保险个人账户只能存银行或购买国债,利率十分低下。作为储存达几十年的个人账户资金,在近几年我国经济保持近10%增长率的环境下,仍然只有2%左右的回报率,这种情况是不利于个人账户资金的保值增值。

同时,部分做实个人账户管理成本较高。由于我国养老保险实行属地管理,统筹层次低,主要停留在县市级统筹,致使我国形成几千个分散的统筹单位,这不仅加剧了对各地个人账户资金预防和监督机制的困难,而且增加了各地分散管理个人账户的成本。

事实上,面对已经形成的、并将越积越大的个人账户积累基金,我们也面临一个现实的问题:如何把现有做实积累的个人账户基金管理好,真正实现其保值增值?如果能够从养老保险个人账户制度改革的政策选择上,寻求能有效管理现有积累资金的制度选择,那么这不仅有助于中国养老保险个人账户制度的进一步完善,而且更有利于其保值增值,提高未来人口老龄化高峰期到来时的养老保险基金的支付能力。

四、中国养老保险个人账户制度改革的政策选择

(一) 建议将个人账户从第一支柱转至第二支柱,在制度上保证统账分离

中国基本养老保险制度包括社会统筹与个人账户这二个相互独立运行的板块,前者具有社会再分配的互助共济功能,体现社会公平因素;而后者实行个人积累制,体现应对人口老龄化冲击采取防范措施的效率因素。目前统账结合模式导致个人账户空账的缺陷是很明显的,为防止统筹账户挪用个人账户造成个人账户空账进一步恶化;由于个人账户不具有社会再分配功能,实行积累制的投资收益较大,可弥补其空账;因而有必要将现有养老保险统账结合第一支柱的个人账户转移至第二支柱。

第一支柱为提供低水平保障的强制缴费型的社会统筹账户,其制度改革目标是以较低的基本养老保险的社会缴费比例,提高第一支柱社会统筹的覆盖率,提高区域统筹层次,提高城乡统筹层次,提高社会人群统筹层次,尽快实施全国统筹。社会统筹养老金实行较低水平的补给制,体现向贫困地区倾斜、富裕地区补贴贫困地区的再分配效应。

第二支柱包括个人账户与企业年金这二项:一是与个人收入水平挂钩的强制缴费型个人账户,其制度改革目标是将个人账户由政府运作和管理变为由经过政府授权的专业化基金管理公司来运作和管理。二是雇主发起的自愿性补充养老保险即企业年金,委托给专业化基金管理公司来运作和管理;享受税收优惠的企业年金需要封顶,防止向企业高管进行利益输送以逃避高收入征税。

表 3 中国养老保险个人账户从第一支柱转至第二支柱的改革前后对比

三支柱		改革前	改革后
第一支柱	构成	基本养老保险(基础养老金 + 个人账户)	基础养老金
	覆盖面	覆盖城保	覆盖城保、镇保、综保
	账户	社会统筹 + 个人账户	社会统筹
	养老保险模式	待遇确定型	待遇确定型
	缴费主体	企业和个人缴费	企业缴费
	企业缴费率	企业缴费率 22%	企业缴费率 12% ^①
	个人缴费率	个人缴费率 8%	(转至第二支柱)
	替代率	预先承诺	预先承诺
	强制性	强制缴费	强制缴费
	管理运营	公共机构管理	公共机构管理
第二支柱	构成	企业年金	个人账户 + 企业年金
	养老保险模式	缴费确定型	缴费确定型
	缴费主体	企业和个人缴费	企业和个人缴费
	企业(年金)缴费率	缴费率自愿协商	弹性缴费制(封顶)
	个人(账户)缴费率	(转自第一支柱)	个人缴费率 8%
	替代率	基金积累决定	基金积累决定
	强制性	企业年金自愿缴费	企业年金自愿缴费 个人账户强制缴费
管理运营	金融机构或公司管理	金融机构或公司管理	
第三支柱	构成	个人储蓄保险(养老储蓄)	养老储蓄
	养老保险模式	缴费确定型	缴费确定型
	缴费主体	个人缴费	个人缴费
	强制性	自愿缴费	自愿缴费
	管理运营	金融机构保险公司管理	金融机构保险公司管理
	税收优惠	无税收优惠	免税鼓励

(二) 建议以国资分红等多种途径做实个人账户,个人账户采用 FDC 而非 NDC

近期有专家组提出在中国建立名义账户制度(NDC)。但是,名义账户制的融资方式仍沿用了原制度下的现收现付制,在融资模式没有发生根本性变化的前提下,中国的养老保险制度无法避免严重的收支赤字问题,这有悖于改革初衷。名义账户制使投保人失去对个人账户的信任,本应成为促进投保人参加养老保险制度的个人账户制度,由于设立的是名义个人账户,反而成为人们进入养老保险制度的障碍,从而使得改革所确立的统账结合制成为一种表面上的制度,阻碍了养老保险旧制度向新制度的转型,而且名义个人账户制在财务上不具有可持续性。因此,解决养老金隐性债务问题,不能期望于名义账户制。基于中国的具体国情,养老保险个人账户实行 FDC 制将更优于 NDC,目前应该坚持国家已经确立的养老保险制度改革方向,继续采取措施逐步做实个

① 此建议改革之后的养老保险强制缴费率为 20% (企业缴费率 12% + 个人账户缴费率 8%) ,符合《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(国发【1997】26 号文件)》和《社会保险法》的有关规定。

人账户(FDC)。

个人账户从空账到实账,是我国养老保险制度改革成功的关键。我国养老保险制度从传统的现收现付制向社会统筹与个人账户相结合制度的改革,导致巨大转轨成本,也即养老隐性债务。如果不解决转轨成本问题,个人账户就很难从空账到实账。因此处理转轨成本则是个人账户从空账到实账的关键。然而,随着21世纪中国人口老龄化高峰期的即将到来,仅仅依靠财政投入来弥补基金缺口和做实个人账户空账,显然已捉襟见肘。鉴于改革开放30年来,中国央企和各地方国资收益的不断增长,运用国资收益等补充养老保险基金和做实个人账户就具有现实性和可操作性。一是大幅提高中央企业和地方国资分红的覆盖面,实施国资分红制度;二是提高国资分红的比例;三是将地方国资分红主要用于填补各地养老保险基金缺口和做实个人账户,央企分红用于全国社保基金理事会,全国社保基金理事会作为中国社会保障基金的最后担保人。

此外,政府也可以采取出售国有资产来补充养老保险基金,也可以采取发行特种国债、发行福利彩票、使用政府经常性收入的方式,来承担转轨成本。

(三) 建议做大养老保险个人账户的相对比例

为了反映个人账户与社会统筹账户的相对比例变化情况,定义个人账户相对比例为个人账户占社会统筹与个人账户之和的比例。建议做大养老保险个人账户,是指做大养老保险个人账户的相对比例。

1. 现行养老保险改革政策缩小了个人账户相对比例

与“做实”个人账户相衔接,2005年12月15日国务院发布了《关于完善企业职工基本养老保险制度的决定》,指出从2006年1月1日起,个人账户的规模统一由本人缴费工资的11%调整为8%,全部由个人缴费形成;单位缴费不再划入个人账户,单位缴费全部进入社会统筹基金;社会统筹基金和个人账户基金实行分账管理。显然,这种做法实际上相对地缩小了个人账户相对比例,相对地扩大了社会统筹的相对比例,虽然这主要是从加强该制度的公平性出发而相对扩大社会统筹部分的比重,但是这种做法有可能加大了基本养老保险全国统筹对富裕地区的影响,从而可能伤及富裕地区实施全国统筹的积极性,反而不利于实行全国统筹。

2. “做大”个人账户相对比例的国际经验

目前国际上主要有三种养老保险模式。一是完全基金制(智利、新加坡),不设统筹账户,只设个人账户,职工和企业共同缴纳,缴费全部进入个人账户,这种办法的抗风险能力较弱。二是现收现付制(美国、德国等发达国家),职工和企业缴费全部进入统筹账户,养老金由社会统筹基金统一支付,不足部分由财政拨付,这种办法简便、好管理,但容易使财政不堪重负。三是现收现付制+基金制(瑞典、意大利),企业和职工的缴费放入二个相互独立的账户,一个是实行现收现付制的由政府代表个人管理的记账式个人账户(NDC),一个是实行积累制的个人账户(FDC),付养老金时从两个账户中按比例分配,这种办法会让每个人的养老金给付水平有差异。下面分别从这三种主要养老保险模式中,取智利、美国、瑞典与中国作比较,如表4所示:

从表4(见第96页)可以看出:在最近养老保险个人账户改革之后,中国个人账户所占相对比例由39%降低至29%。美国基本养老保险实行现收现付制,基本养老保险不设个人账户,其C值为零。然而,由于近年来老龄社会化加剧、人口出生率降低,美国社会保障基金短缺问题日益严重。2001年美国“强化社会保障总统委员会”提出个人账户是核心因素,有必要引入个人账户。美国麻省理工学院的莫迪格里尼等人提出“MIT方案”,其主要特征是每一位养老基金参加者都将拥有一个个人账户。可见,美国基本养老保险C值的趋势将是得以建立并逐步提高。因此,从国际经验来看,基本养老保险的C值趋势是上升的,而同样面临人口老龄化和人口出生率降低(尤其由于实行“一胎制”的计划生育政策)问题的中国,此次改革后的C值却是下降了。

表 4 基本养老保险制度的国际比较

	智利	美国	瑞典	中国
制度体系	强制储蓄制度	收入比例养老金	收入比例养老金	社会统筹 + 个人账户
财务方式	完全积累制	现收现付制	现收现付制 + 积累制	部分积累制
职工缴费率	13% (1995)	7.65% (2001)	9.25% (1999)	8%
雇主缴费率	0 (1995)	7.65% (2001)	9.25% (1999)	20%
个人账户 (A)	13%	0	2.5% (FDC 强制性个人账户) 16% (NDC 记账式个人账户)	11% (改革前) 8% (改革后)
社会统筹账户 (B)	0	15.3%	/ ^①	17% 20%
$C = A / (A + B)$	100%	0	/	39% 29%

注:表中最后一栏的 C 值是指个人账户占个人账户与社会统筹账户之和的相对比率,其值愈大,表示个人账户所占相对比例愈大,反之亦然。

3. “做大”个人账户相对比例的必要性

田永坡、和川(2005)的实证分析通过建立一个简化的生命周期模型分析了“统帐结合”模式中统筹账户和个人账户比例变动对居民退休和人力资本投资的影响,认为中国社会保障制度应当适当增加“统帐结合”模式中个人账户的比例,这将延缓劳动力退出市场的时间,从而缓解人口老龄化对经济和社会发展带来的压力。

中国城镇养老保险体制虽然历经数次改革,但是一直忽视了一个重要问题即个人账户的激励机制问题。面临巨大的转轨成本,养老隐性债务的显性化,财政能力不足以做实个人账户,做小做实个人账户是不得已的选择。但是这造成了统账结合制度设计中,统筹互济的成分太高,缴费的大部分用于再分配,个人账户的相对比例太小并且是“空帐”,更不用说个人账户的回报率太低,以致体系内资金缺口不断扩大,扩面、催缴工作举步为艰,整个制度的激励效应大大减弱,企业和个人的逃缴动力加强,职工和企业缺乏参与积极性。因此扩大个人账户相对比例,有利于提高个人缴费的积极性,从而提高整个社会保障基金的来源。

中国经济增长方式发生变化,鉴于对固定资产投资的宏观调控、人民币汇率升值趋势下出口导向转型,经济增长主要转向国内消费,而扩大消费在于增强个人对社会保障的信心。个人账户做实做大有利于扩大其投资收益,增强消费信心,同时刺激经济增长,两者形成良性互动关系。

最后,地方政府管理的个人账户专户储存,盘子小,管理水平低,地方社保投资渠道只有银行存款和购买国债二个渠道,回报率低;而由中央政府管理的个人账户则会克服这些问题。作为最大的机构投资者,全国社会保障基金理事会已成功地实现了跨市场投资的战略布局,无论是实业投资、资本市场均能畅通无阻,全国社保目前拥有 14 个投资品种。

鉴于上述理由,建议“做大”基本养老保险个人账户相对比例。具体措施可以是企业再增加对职工基本养老保险个人账户的缴费,或职工个人再增加对自己基本养老保险个人账户的缴费,或者将一定比例的企业向统筹账户的缴费划入职工基本养老保险个人账户之中,或者是这几种方案的组合。一旦建立全国统筹的社会保障制度,同时个人账户交由专业机构管理,根据国际经验,

① 由于表中瑞典记账式个人账户既保留了积累制个人账户的优点,即每个人拥有自己的个人账户记录缴费历史,通过名义回报率来确定年老时的领取额;同时每个人缴纳的保费直接支付给同一时点的老年人,又具有现有现付制的特征,其再分配功能弱于现收现付制,它从个人层面上强化了养老保险缴费与未来给付之间的联系。虽然难以确定两个账户之间的分配比例,但从瑞典改革历史进程来看,个人账户相对比例上升的趋势是显而易见的。

专业机构管理人可提高个人账户的回报率(当然经过严格挑选专业机构管理人,尤其防止道德风险),甚至大大提高个人账户的回报率。这样,中国就再也不会担忧“未富先老”。

(四) 建议拓宽个人账户基金的投资渠道,提高个人账户的回报率

做实个人账户,必须将社会统筹账户基金与个人账户基金实行分账管理,单独核算。只有个人账户真正有积累,才有可能进行投资。而提高养老保险个人账户投资回报率则是做实个人账户、实现个人账户保值增值的重要手段。为了消化养老保险基金的负债,除了养老保险缴费的收入、多渠道筹集资金之外,提高个人账户投资回报率是一项重要收入来源。养老保险基金存储时间长,只有保值增值才能兑现几年、十几年甚至几十年后的保险待遇。因此,社会养老基金不但要有积累,而且这些积累应该取得较高的回报率。回报率的高低在长期内会对养老保险的可持续性产生重大影响。鉴于目前企业缴费负担已经很重,今后通过增加企业缴费来改善社会保障基金收支平衡的做法已经没有多大余地。所以提高养老基金的投资回报率,是提高社保资金可持续性的关键之一。

然而,我国规定基本养老保险基金(统筹账户基金与个人账户基金)只限存银行和买国债。由于养老保险存储期限长,不可避免地受到物价波动的影响,尤其是在通货膨胀的情况下,难以避免贬值,难以做到保值增值,因此基金的收益率低,最终导致养老保险基金的长、短期收支失衡。

从某种意义上讲,设立个人账户的目的之一是为了使其能够进入市场投资渠道,所有发达国家社保制度引入个人账户的目的几乎概莫能外。这就要求个人账户基金不应采取与社会统筹基金一样的投资策略,尤其在其投资收益率低于通货膨胀率的时候,个人账户就失去了其设立的目的和意义。

因此,提高养老保险个人账户投资回报率,就必须要求拓展个人账户的投资渠道,而不是仅仅限于银行存款与国债,应该充分利用国内外资本市场,在安全性第一的前提下,进行多渠道的投资。建议改革养老保险个人账户基金的投资机制,拓宽已经做实的个人账户资金的投资渠道(如资本市场、基础设施项目等)。

(五) 建议成立国家社会保障基金监督管理委员会,加强对个人账户的投资监管

在中国目前主要以县市级统筹的条件下,养老保险基金的管理和运作更多地集中在地方政府的手里,如果制约和监管不力,可能就会在客观上为一些挪用和违规案件提供了潜在的可能。为防范风险、完善监管,依据各司其职、专业监管和权利制衡的思想,建议在国务院下设一个独立的有权威的、与银监会、证监会、保监会并列的专门机构——国家社会保障基金监督管理委员会,再在国家社会保障基金监督管理委员会下设全国个人账户基金监督管理委员会,集中监督管理全国养老保险个人账户基金;由中央政府建立集中支付、集中交易的全国性社保金产品交易平台,同时把个人账户资金投资管理的决策权交还给参保人,以履行为投保人监管个人账户基金的重任,加强对全国各统筹单位养老保险个人账户基金的监管,提高其管理的透明度,从而既加强养老保险个人账户基金的安全性,又使其保值增值。

这样,国家社会保障基金监督管理委员会的行政监管,就为养老保险个人账户基金的投资提供了一个保护机制。

由于在本文建议“将个人账户从第一支柱转至第二支柱”的改革之前,基本养老保险基金由基础养老保险基金和个人账户两个部分组成;而在此建议改革之后,基本养老保险基金就只由基础养老保险基金一个部分组成。因此,在实施此建议改革之后,“基本养老保险基金的全国统筹”就等同于“基础养老金全国统筹”,下文就略谈“十二五”期间实现基础养老金全国统筹的必要性和政策选择。

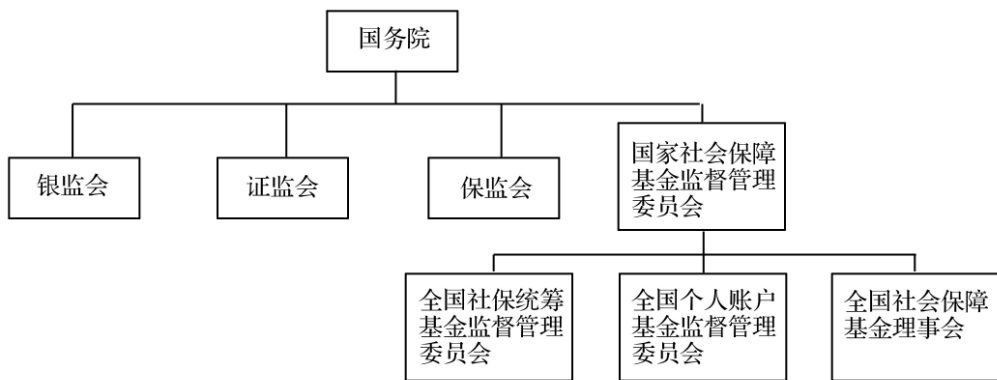


图 1 设立国家社会保障基金监督管理委员会

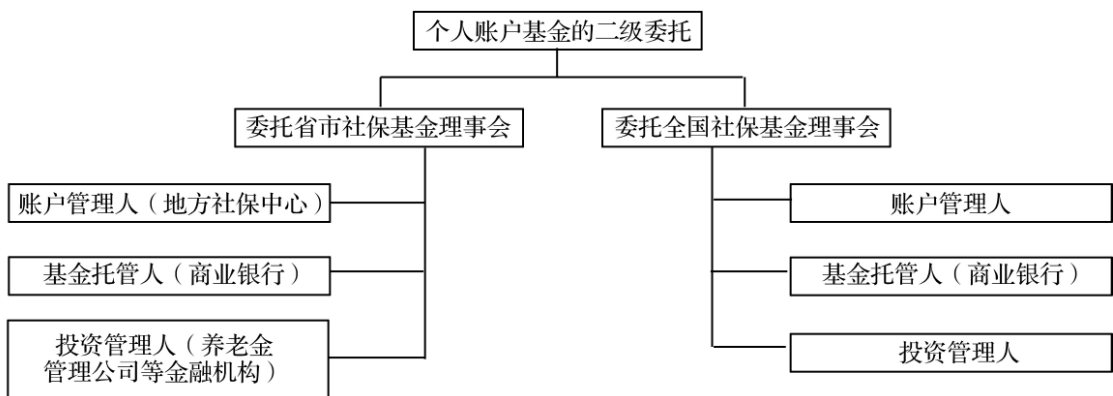


图 2 个人账户基金的二级委托与三级分权制衡式竞争

五、“十二五”期间实现基础养老金全国统筹的政策选择

(一) “十二五”期间实现基础养老金全国统筹的必要性

目前我国养老保险实行“属地管理”,全国实现省级统筹的单位并不多,大多还停留在市县级统筹层次,从数量上讲,全国拥有几千个养老保险统筹单位;从总体上讲,全国养老保险的统筹层次还很低。

过低的养老保险统筹层次,一方面导致中国社会养老保险的发展进程在全国极不平衡,违背了社会保障的大数法则,使得养老保险的互济性难以体现,养老保险基金的调剂范围小,地区间调剂不畅,抗风险能力低;一方面加重各级政府的财政负担,不利于基金的征集、管理,造成全国总社会福利的净损失;此外还不利于劳动力的合理流动,不利于构建全国统一的劳动力市场,导致异地养老保险转移接续十分困难。

因此有必要打破地区分割、城乡分割、社会人群分割,提高统筹互济的层次,在“十二五”期间实现基础养老金全国统筹。只有提高统筹层次,实现基础养老金的全国统筹,才能达到全国总社会福利的最大化,促使劳动力在全国流动,实现全国资源的充分利用,实现各级政府的责任分担机制,有利于理顺被扭曲的机制,有利于加强基金的风险管理,减少基金管理成本,提高回报率,从而有利于实现全社会的公平、有效。

(二) 实现基础养老金全国统筹的制约因素

一是中国区域经济发展不平衡,主要表现在沿海东部与中部、西部经济发展的差距。中国区域经济发展的不平衡,给基础养老金实现全国统筹造成很大困难。

二是各地区基本养老保险的历史债务存在差异。各地区参保人口规模、人口结构、工资水平的不同,导致了基本养老保险历史债务水平在各地区间出现了差异。在各地区历史债务差距比较大的情况下实行基础养老金全国统筹,将出现养老保险基金由历史债务较低地区向历史债务较高地区的转移,导致地区间矛盾,从而阻碍基础养老保险全国统筹的实现。

三是各地基本养老保险制度与状况的差异,主要表现在各地养老保险的缴费率、替代率不同,赡养率不同,各地养老保险制度差异较大,呈现出“制度碎片化”趋向,这将严重阻碍基础养老金的全国统筹。

四是地方利益。由于在养老保险管理体制上实行“属地管理”;在财政上实行中财与地方“分灶吃饭”,因而难以平衡中央与地方的利益。出于本地区利益最大化的考虑,一些地方政府,尤其是那些较为富裕地区的地方政府,往往担心全国统筹使本地区的福利受到损失,担心全国统筹对其带来不利影响。

(三) 实现基础养老金全国统筹对各地的福利影响

事实上,实现基础养老金全国统筹对富裕地区的影响要远小于人们所想像的那样严重。这里,我们通过对基础养老金全国统筹的模拟分析,来比较实现基础养老金全国统筹对富裕地区和相对贫穷地区的福利影响。

实行基础养老金全国统筹的模拟分析,具体思路是取中国东部地区的12个省市自治区即北京、天津、上海、河北、辽宁、江苏、浙江、福建、山东、广东、广西、海南;中部地区的9个省市自治区即山西、内蒙古、吉林、黑龙江、安徽、江西、河南、湖北、湖南;西部地区的10个省市自治区即重庆、四川、贵州、云南、西藏、陕西、甘肃、青海、宁夏、新疆为分析样本,根据历年《中国劳动统计年鉴》、《中国统计年鉴》选取参保职工人数、退休职工人数、赡养率、在职职工平均工资、退休职工平均养老金、替代率、缴费率、在职职工平均缴费等参数。这里,在职职工人数、退休职工人数、赡养率由人口因素决定,在职职工平均工资由经济发展水平决定,这对于基本养老保险实行统筹前后是不变因素。假设以替代率作为一个可变量,那么缴费率则是一个因变量^①,因而统筹后的退休职工平均养老金、在职职工平均缴费也成为因变量。然后据此模拟实行基础养老金全国统筹,计算出全国统筹后的参保职工人数、退休职工人数、赡养率、在职职工平均工资、退休职工平均养老金、替代率、缴费率、在职职工平均缴费。最后,比较退休职工平均养老金、在职职工平均缴费在实行全国统筹前后的数据,我们发现:

(1) 对于较富裕的东部地区,在实行全国统筹之后,退休职工平均养老金下降了,但是在在职职工平均缴费也下降了。这是由于尽管在统筹之前东部地区在职职工平均工资较高,但是一般地,其赡养率也较高,而在全国统筹之后赡养率下降了,从而在维持全国基本养老保险收支平衡的情况下,影响其缴费下降。

(2) 对于较不富裕的中部地区,在实行全国统筹之后,退休职工平均养老金上升了,但在在职职工平均缴费上升了,不过上升的绝对额并不大。

(3) 对于较贫穷的西部地区,在实行全国统筹之后,退休职工平均养老金上升了,而且在职职工的平均缴费也下降了。

因此,尽管实行基础养老金全国统筹可能会影响到富裕地区的福利损失,但是该影响并非人们所想象的那么严重。因为将富裕地区与相对较贫穷地区进行全国统筹时,人们往往只考虑到富裕地区平均收入水平较高、贫穷地区平均收入水平较低这个因素;然而却忽视了另外一个因素,即

^① 基本养老保险社会统筹账户年度收支平衡条件为缴费率 = 替代率 × 赡养率,其中赡养率是退休职工与在职职工人数之比,替代率是退休职工的平均养老金与在职职工平均工资之比,缴费率为在职职工养老保险缴费与工资总额之比。

富裕地区的赡养率(即退休职工与在职职工人数之比)高于相对贫穷地区。

因而,实行基础养老金全国统筹对富裕地区的福利影响并没有人们所担心的那样大。富裕地区不必过于担心实行全国统筹对其的影响,而应该从构建“和谐社会”、“全国一盘棋”的角度出发,积极主动地倡导实现基础养老金的全国统筹,这不仅有利于劳动力的全国性流动,构建全国性的劳动力市场,促进各区域经济的发展与平衡;也有利于实行基础养老金的统一管理,降低管理成本,提高流动性,提高其回报率。

(四) “十二五”期间实现基础养老金全国统筹的政策选择

建议降低社会统筹账户的比例,以 12% 的社会统筹账户实行基础养老金的全国统筹

中国养老保险改革试点的推广受阻、制度的碎片化,原因之一在于 20% 的基础养老金社会统筹部分太大,在于 28% 的基本养老保险缴费率太高,导致农民工、职工逃避缴纳养老保险。因此,只有降低基础养老金社会统筹部分的缴费率,才能实行基础养老金的全国统筹。同时,实行较低的基础养老金社会统筹部分的缴费率,由于其社会统筹的再分配功能较强,将导致全国跨地区实现基础养老金的全国统筹,其难度与阻碍就会相应大大降低,从而易于实现基础养老金的全国统筹。只有降低统筹账户的比例,设立较低的职工基本养老保险企业缴费率,即设立较低的门槛,才有可能顺利地吸引农民工、职工参保,扩大覆盖面,真正实现“低水平、广覆盖、多层次、保基本”的目标。

鉴于国家政策方面,国家养老保险跨省转移政策实施后,职工跨省转移的养老保险个人账户部分全部转走,同时统筹基金要转 12%。鉴于国内实践方面,深圳实行 10% 的职工基本养老保险企业缴费率;杭州市在近几年内将职工基本养老保险企业缴费率大大降低到 14%;深圳市和杭州市的实践表明,实行较低的职工基本养老保险企业缴费率是可行的。鉴于国外实践方面,目前西方发达国家的基本养老保险企业缴费率都不超过 10%,美国的基本养老保险企业缴费率为 7.65%,日本为 6.675%,德国为 9.95%,法国则是工资总额 1.6% 加计征工资 8.3%,都不超过 10%,都要低于中国各个地区的基本养老保险企业缴费率水平。

因此,建议分阶段地将中国职工基本养老保险企业缴费率降低到 12%,并稳妥设计好过渡办法,这样一方面用较低的职工基本养老保险企业缴费率,实现基础养老金的全国统筹;一方面又减轻了用人单位参加职工基本养老保险的缴费负担,有利于企业尤其是中小企业的发展,从而在微观层面上有利于促进未来中国经济的进一步发展,实现“公平、正义、合理的社会保障制度促进经济发展”的目标。总之,“十二五”期间中国实现基础养老金全国统筹,将为最终实现基本养老保险基金的全国统筹奠定重要基础。□

参考文献:

1. 郑功成. 中国社会保障改革与发展战略(养老保险卷) [M]. 北京: 人民出版社 2011.
2. 鲁全. 推进城镇职工基础养老金全国统筹 [N]. 人民日报 2011 年 6 月 17 日(第 008 版).
3. 王茜. 实现基本养老保险全国统筹的制度条件与管理条件 [J]. 辽宁行政学院学报 2010 2.
4. 田家官. 我国实现养老保险全国统筹的管理模式选择 [J]. 天津社会保险 2010 4.
5. 李雪, 陈元刚, 汤华然. 实现基本养老保险全国统筹的障碍研究 [J]. 科学发展 2010 8.

(下转第 116 页)

版) 2007 9.

7. 杨宇立 钟志文. 国内国际行政支出实证比较[M]. 学林出版社 2010.

8. 沪怡建 等. 上海财政运行实证研究[M]. 上海财经大学出版社 2006.

Empirical study on Administrative Expenditure of Shanghai in Recent Years

Liang Weian

(Institute of Economics , Shanghai Academy of Social Sciences)

Abstract: Two indicators—Administrative Expenditure/Fiscal Expenditure and Administrative Expenditure/Region GDP’ are adopted in this paper for empirical analysis on administrative expenditure in Shanghai. With both vertical and horizontal comparison , it is found that during the past fifteen years the administrative expenditure kept on expanding , both reasonable and unreasonable factors existed. In the recent three years Shanghai spends the least on administration among several urban cities of China. However , with the new problems appearing , administrative reform needs more effort in order to leave more public fund for public goods due to the aggravation of social conflicts.

Keywords: Administrative Expenditure; Fiscal Expenditure; Service-oriented Government; Public Finance



(上接第 100 页)

The Individual Account Reform of China Pension System Under Population Aging in 21st Century

Xiao Yanhua

(Institute of Economics , Shanghai Academy of Social Sciences 200020)

Abstract: The population aging of China in 21st century will display the features of huge scale and rapid speed. In the coming 20 years China will meet the peak period of population aging , which brings up the serious challenge to the adequate solvency of China pension fund. Therefore , there is need to perfect further the individual account pension system. This research has put up relative policy options , such as shifting the individual account from pillar one into pillar two; financing the empty individual account through dividends from SOEs; raising the relative ratio of individual account; enlarging the investment channels of individual account fund; setting up a special national agency to supervise its investment. Finally , the paper has put up policy option for achieving the goal of national pooling of basic pension in the Twelfth Five-Year Plan.

Keywords: Population Aging; Pension System; Individual Account; Basic Pension; National Pooling