

实现中国养老保险体制的潜力

美国哈佛大学教授 马丁·费尔德斯坦 杰弗里·利伯曼

2005年12月

和世界上其他许多国家一样，中国正面临着人口老龄化带来的财政方面的诸多挑战。这些挑战对于中国来说要比其他国家更加复杂，因为它们与国有企业改革和城市化的努力密切相关。但是在社会保障体制改革的过程中，中国又有其他国家所不具备的三个优势。

首先，中国已经制定了一套极具吸引力的养老保险体制，将基本的社会统筹和个人账户结合，其中个人账户反映职工个人的收入史。第二，当前的经济环境对于解决那些挑战特别有利，因为中国经济增长速度很快，国民储蓄和外汇储备都非常高。第三，如果得到正确的实施，社会保障改革能够从以下两方面有助于中国经济的现代化：一是促使国有企业的工人和农民转向市场经济；二是加速金融体系的发展。

重要的是中国应该快速地实现其设计良好的社会保障体制的潜力。如果要等到人口老龄化程度更高或者经济环境变得不利时才进行，问题将更难解决。

我们提出以下四个步骤，希望能为中国实现社会保障体制的潜力提供参考。

1. 分离遗留养老费用。为那些参加旧的体制的人提供养老金的遗留养老费用，应该从新的养老体系中分离出来。这些遗留养老费用应该被当成累积国债，用对当前社会代价较小的融资方式来解决。
2. 社会保障体系的管理应予改善。需要采取步骤，加强对养老保险费的征缴，扩大社会保障制度的覆盖面。
3. 养老金缴费比例应该大幅度降低。中国的养老金缴费比例大大高于其他国家，这使得许多企业逃避缴费，导致经济效率降低。在能满足社保体系融资需要的前提下，养老金缴费比例可以降低。
4. 中国应该开始建立投资式个人账户。需要用投资式账户来建立工人对于养老保险体系的信心，以及从长期上保持较低的养老金缴费比例。

一. 分离遗留养老费用

目前，几乎所有的养老金支出都消耗在遗留养老费用上。所谓遗留养老费用，是指支付给那些在旧的经济体制下参加工作的国有企业职工的养老金，他们参加新的社会保障养老体系的年数很少。给这些职工提供社会统筹福利的费用，属于向市场经济转型所付代价的一部分。因为这种转型的好处将会被今后许多代人持续分享，所以同时让这些分享者分担这些费用是妥当的。这一点在中国更为明确，因为经济的迅速增长预示着将来的人会比现在的人更加富有。因此，遗留养老费用应该从社会保障养老体制中分离出来，转为一种累积国债。目前所采用的现职职工承担所有遗留养老费用的做法，使他们感到自己在社会保障体系中处于劣势地位，加入此体系的积极性不高。

没有必要一次性偿还所有到期债务。而用来偿还债务的利息，只需每年的一小部分费用。这样使得债务保持在一定的规模上，或使其相对于国民生产总值(GDP)的比例逐渐降低。通过出售政府资产，包括国有企业、土地和外汇储备等逐渐偿还这些债务，也是可能的。

因为中国目前的国债规模小、国民储蓄率高、外汇储备规模大，所以有很多可供选择的收入来源的机会。而将来也许就不存在这些条件了。因此，尽快全面实施新的社保体系，就有可能实现其自身长期的持续发展，这一点是重要的。

二. 改善对社会保障体系的管理

当前，仍有许多职工未加入社保体系，一些单位躲避责任，少缴或干脆不缴**养老保险费**。低的**参与率**和低的**参与者实际缴费率**造成了目前不必要高的**养老金缴费比例**。

为了提高**参与者实际缴费率**，最重要的是需要分离**遗留养老费用**和运用**不同的**收入来源资助社会统筹福利，以降低**养老金缴费比例**（见本文的第一和第三部分）。其他应有的改革包括：1、建立一个单一的全国性养老金管理部门，用以实施对所有养老费用的归集和支出；2、由税务机关负责收缴养老费；3、采取系统性措施，**强化和扩大**养老金体系的覆盖面，从大型企业入手，然后逐渐扩展到所有企业。这些建议与对辽宁试点进行调研的专家们的意见是一致的。

另外，在中国的许多企业里，员工收入的很大部分是以非工资的形式出现的，如住房补贴和一些特别的现金收入。**养老金缴费的计算应包括**职工所有的现金收入，而不仅仅是工资，这是非常重要的。如果忽略了这一点，职工的退休金将会**太低**，而企业通过非工资形式逃避缴费的可能性将会**太大**。

三. 降低**养老金缴费比例**

为了给养老保险提供资金，中国的企业现今的**养老金缴费比例**为 20%，职工个人缴纳 8%，两项**相加**为 28%，该比例比大多数国家都要高，这是社会保障体系顺利运转的主要障碍。高的**养老金缴费比例**导致企业逃避规定的养老缴费支出，诱发职工收入结构改变（很多收入不以工资的形式体现），也降低了经济效率。

我们建议，**养老金缴费比例**可以降到 8%，并**使其全部**收入进入投资式个人账户。中国政府希望能够为退休人员提供相当于退休前平均工资 35%的养老金。我们的计算表明：这样的个人账户将能为实现这个目标提供足够的支持。

我们还建议，未来的社会统筹费用必须由诸如增值税之类的有着广泛税基的税收来支付。**作为短期内的社会统筹费用的遗留养老费用**，可以通过借债来支付。而对于那些参与了新的社会统筹体系十五年以上的工人，则需要由基于现收现付的税收来支付社会统筹福利。当前，对养老保险缴费的管理效率很低。逃避缴费造成了税基很小、税率很高的情况。如果这种情况持续下去，社会统筹必须由诸如增值税之类税基广泛的税收来融资。采用一种更易于征收的税收会更有效率，并且税率可以比基于缴费工资的缴费比例更低。但如果现在就用增值税为社会统筹融资，将会引起严重的社会分配（不公）问题：税收由全体人民承担，而利益则为一小部分享受养老金待遇的人群所分享。但是，当养老保障覆盖率上升后，这个问题的严重性会有所降低。当对基于工资的缴费的管理变得和增值税管理同样有效率的时候，可以采用工资税来代替增值税，为社会统筹进行融资。

我们建议，当现在的年轻工人退休时，需要重新设计好社会统筹体制。像社会统筹这种再分配性的现收现付成为整个社会保障体系的一部分，**是重要的**。尤其当社会保障系统扩展到覆盖更大比例的人群时，更应如此。然而，当和由个人账户支付的退休收入结合起来时，现在的支付相当于本省平均工资的 25%的目标会导致远远高于世界标准水平的替代率。而且随着人口的老龄化，这一慷慨的受益水平意味着未来的**养老金缴费比例**会很高——可能仅社会统筹部分就需要支付 20%。因此，我们建议认真思考重新设计社会统筹的方式。可能的方案有：

1. 推迟退休年龄（从而减少人们享受保障的年份），以减少支出。
2. 为了减少支出，可以在工人刚退休时，按照当时本省平均工资的 25%发放养老金。**但**养老金在此后的逐年增加**要慢一些**，低于当年平均工资的 25%。
3. 采取完善的方案补充个人账户，以替代原有的社会统筹福利。当前，社会统筹不但提供福利给高收入者，也提供给低收入者。社会统筹**反过来**可以给来自个人账户的退休金提供一个基准，或提供一个反映了人们其他的退休资源的平均水平的福利。

四. 建立投资式个人账户

我们认为，中国设立投资式个人账户是一个明智的决定。这主要是因为：

1. 投资式账户**承诺未来的福利是可信的**，并且使**养老金缴费**和未来收益之间的联系显得透明。这两个特征对于提高缴费率特别重要，因此也能扩大这个养老保险体系的覆盖面。
2. 投资式账户体系将能使长期的**养老金缴费**比例大大低于如记账式账户这样的现收现付体系。
3. 投资式账户将有助于中国的金融体系发展。

最近，一些外国专家建议，中国应该**选用无基金**记账式账户体系，在该体系下，人们的个人账户仅是一个簿记工具。这样的方法对于中国**这样的国家**有以下**四大**缺陷：

1. 因为这些账户永远是空的，工人和企业对于政府未来确实会支付养老金没有信心。许多工人和企业仍将不愿意缴费。
2. 因为这样的体系无需向账户注入资金，短期内会产生一些收益，地方和省政府将变得习惯于将这些收益运用于其他目的，这将难以建立一个清楚的规则以促使**养老金**缴费用于养老金支出。这将会进一步损害工人对于该体系的信心。
3. 因为记账式体系是现收现付式的，长期来看，**养老金**缴费比例会非常高。利用4-8%的**养老金**缴费比例（具体大小取决于投资式账户的回报率），投资式体系能为每个参加养老保险的工人提供相当于其退休前工资的35%的养老福利。在下一个15年，在岗位的工人与退休人员的比例，**预测**将从3:1下降到2:1。在这个情况下，记账式的现收现付体系要求的**养老金**缴费比例大大高于投资式账户体系。
4. 目前，中国的储蓄率很高，未来不一定会如此。记账式体系会减少国民储蓄，从而降低经济的规模。

我们认为中国应该尽快地充分实施投资式的养老保险体系。

当前，中国金融体系的发展仍处于起步阶段，市场上投资的回报不高于物质资本的投资回报。中国经济中物质资本（如企业设备和厂房）的**实际**回报率**很难估算**。在美国，该**实际**回报率大概是10%。因为中国充满投资机遇，并且有很高的劳动力-资本比率，**这种实际**回报率应该高于美国，可能达到15%。中国的金融市场正在迅速地完善，在下一个十年，金融资产的回报率**应该**开始与物质资本的回报率相当。

况且，**按照城市职工每年**8%的**养老金**缴费比例纳入个人账户的基金占中国的GDP的比重较小，相对于经济中**现有**的资本存量和房产**投资**来说，其规模也很小。即使在目前，中国的金融市场也能够轻易地吸收这些**增加**的**投资量**。因为中国有很多的经常项目盈余，投资式账户中的部分**累积**基金还可以投资于国际市场。因此，中国没有必要等到金融市场更加完善时才实施投资式的养老保险体系。

通过采取上述四个步骤，以实现社会保障体制的潜力，中国将能够成功地处理人口老龄化问题并加速经济的现代化。