

面临人口老龄化的中国养老保障:挑战与政策选择

左学金

【提要】 本文侧重讨论了中国人口老龄化对社会养老保险的直接与间接影响,它所面临的主要问题、挑战和可能的政策选择。目前中国养老保险所面临的问题较多,为应对中国人口老龄化高峰的来临,确保社会养老保险在财务上的可持续性,应该及时采取措施,改进养老保险管理。

【作者】 左学金 上海市社会科学院副院长、研究员。

2000年中国60岁以上老年人口与65岁以上老年人口占总人口的比例,分别超过了10%与7%,按照国际通用的标准,中国已经成为人口老年型国家。中国在职职工与退休职工的比率,已经从1978年的30.3:1下降到1998年的3.4:1,仅为20年前的1/9(国家统计局,1999)。沿海地区比中西部地区、城镇地区比农村地区的人口老龄化更为严重。例如,1999年底上海市在职职工与退休职工的比率,已经下降到1.8:1。如果目前的独生子女政策继续下去,这一比率还会在很长一段时间内继续下降。

中国人口老龄化的高峰还远未到来。据预测,中国人口老龄化的高峰将发生在2030~2040年前后,届时65岁及以上老年人口将占总人口的20%以上(萧振禹,2000),某些人口老龄化特别严重的城市(如上海市),这一比例甚至可达1/4~1/3。根据世界银行的预测,法国老年人口从9%增加到18%用了140年,中国仅需34年,老龄化的进程异常迅速(世界银行,1996)。

人口老龄化是生育率下降和预期寿命延长的必然结果。从70年代开始,中国妇女的生育率出现了迅速下降。在70年代短短的10年中,中国妇女总和生育率从平均每个妇女生育5~6个孩子下降到生育2~3个孩子。到1992年,妇女的总和生育率已经降低到2.0,低于更替水平,某些大城市的总和生育率更下降到每个妇女不到一个孩子^①。相应的,人口自然增长率从60年代末的2.6%左右下降到1998年以后的1%以下,从而使中国进入了人口低增长国家的行列(国家统计局,2000)。可以说,在过去的20年中,中国人口增长模式已经完成了由高增长过渡到低增长的人口学转变。

在人口转变的同时,中国还经历了从计划经济向社会主义市场经济的转型。原来以企业为基本筹资单位的养老保障和其他社会保险体制,已经逐步过渡到以属地为基本筹资单位(或风险池)的新体制。但是,在深化国有企业改革的背景下,某些国有企业亏损面较大的地区,养老金收缴困难,从而导致养老金无法按时发放。中央政府已经三令五申,要求各地确保养老金按时足额发放^②。但在地方政府财力拮据的情况下,中央财政又常常不得不以专项拨款来救急。在今后几十年内中国人

① “九五”期间上海市妇女总和生育率仅为0.92,1999年为0.87(上海市计生委,2000)。

② 在2000年12月26~27日召开的全国劳动和社会保障工作会议上,朱镕基总理强调指出:当前的首要任务是,各级政府要不折不扣地贯彻落实中央关于社会保障的现行政策措施,扎扎实实做好“两个确保”工作。在朱镕基总理《关于国民经济和社会发展第十个五年计划纲要的报告》中,又强调确保国有企业下岗职工基本生活费和离退休人员基本养老金按时足额发放(《光明日报》,2001)。

口老龄化与经济转型混合在一起,使中国的养老保险体制改革变得尤为复杂。

朱镕基总理在《关于国民经济和社会发展第十个五年计划纲要的报告》中指出:“健全社会保障制度是关系改革、发展、稳定全局的大事。随着结构调整和改革的深化,做好这项工作起越来越重要,越来越紧迫。”因此,在制定中国在新世纪的长期发展战略时,不能不对中国面临人口老龄化的养老保障做出认真的具有前瞻性的思考。

一、人口老龄化对社会养老保险的影响

(一) 人口老龄化对养老保险的直接影响

人口老龄化意味着领取养老金的退休职工相对于向养老基金缴费的在职职工的比率不断提高,从而将对中国养老保险基金的收支平衡产生直接的影响。例如,根据目前中国“社会统筹与个人账户相结合”的城市养老保险体制,养老保险的社会统筹账户将向退休职工提供相当于职工所在地平均工资 20%(或者说,替代率为 20%)的第一支柱养老金,个人账户的积累额则决定退休职工的第二支柱养老金。让我们看一下人口老龄化对养老金社会统筹账户的影响。定义缴费率为在职职工养老保险缴费与工资总额之比,替代率为退休职工的平均养老金与在职职工的平均工资之比,赡养率为退休职工与在职职工人数之比,则养老保险社会统筹账户年度收支平衡条件,可用缴费率=替代率×赡养率来表达^①。

这个等式表明,如果要维持替代率不变,则赡养率越高,相应的缴费率就越高。假定目前的赡养率即退休职工人数与在职职工人数之比为 1:4,那么,要实现 20%的替代率,在职职工(包括他们所在的企业,下同)只要向养老金的社会统筹账户缴纳相当于他们工资 5%的养老保险费^②。假定由于人口的不断老龄化,赡养率上升为 1:1,要实现 20%的替代率,在职职工就要向社会统筹账户缴纳相当于他们工资 20%的养老保险费。此外还要加上他们对自己在养老基金中的个人账户的缴费。实际上企业和职工个人对上缴养老保险费的承受能力是有一定限度的。当养老保险的缴费率已经达到上限时,赡养率的提高便意味着养老保险替代率最终将不得不下降。

(二) 人口老龄化对养老保险的间接影响

一般来说,人口老龄化可能影响经济增长的速度和质量,从而对养老保险基金的收支产生间接的影响。

首先,在经济全球化的背景下,人口老龄化和过高的养老保险缴费会给中国的劳动力成本和产业竞争能力带来不利影响。改革开放以来,中国产业结构进行了广泛的调整,不少产业部门在国际市场上的竞争力有了很大加强。近年来,全国各类产品的出口仍然以较快速度增长,外汇储备已经增加到 1 600 亿美元左右。但是应该承认,中国在国际市场上具有较大比较优势的产品仍然是劳动密集型产品,这种比较优势归根到底来源于中国丰富的劳动力资源和低廉的劳动力成本。实际上,劳动力成本不仅包括工资,还包括为养老保险和其他社会保险税费。通常在劳动力成本中社会保险税费所占的比重会随人口老龄化程度的加深而相应增加。在某些福利水平较高而又人口老龄化的国家(如比利时),社会保险税费与工资本身已经不相上下。如果随着中国城镇人口老龄化程度的加深,城镇企业劳动力成本相应上升,必然会影响其在国内和国际市场上的竞争力与经营状况,最终

① 由在职职工养老保险缴费等于退休职工养老金发放,可得:

缴费率×在职职工工资总额=平均养老金×退休职工人数

或缴费率×(在职职工平均工资×在职职工人数)=(替代率×在职职工平均工资)×退休职工人数

等式左右两边同除以“在职职工平均工资”与“在职职工人数”,并注意到按定义退休职工与在职职工人数的比率为“赡养率”,即可得到文中的等式。

② 1998 年全国退休职工占参与养老保险的在职职工的比率为 0.315,已高于 1:4,但这一比率在上海市高达 0.534,超过 1:2(中国劳动和社会保障部在 1999 年北京养老保障制度国际研讨班上提供)。

会影响养老基金的收入能力^①。

其次,人口老龄化还会对消费需求产生影响。当人口老龄化的趋势变得显而易见时,人们会担心或“预期”今后养老金收入会下降,甚至变得不可靠,因此会为自己的老年经济保障而增加储蓄或减少消费。消费倾向的下降会加剧国内需求的不足,引起经济增长以及就业与工资收入增长速度放慢,最终影响养老基金的收入。这方面日本也许是一个值得深入研究的案例。90年代初以来,日本经济陷入长期衰退,即使零利率也未能有效地刺激其内需。日本的经济问题固然有多方面的原因,但许多研究认为,日本人口的老龄化是其中的一个重要原因。根据日本厚生省的预测,到21世纪中叶,日本65岁以上老年人口占总人口的比例将高达32.3%。日本人口学家黑田俊夫认为,中国的人口变化比日本滞后大约30年。从这一意义上来说,日本的今天对30年后的中国具有直接的警示作用。

人口老龄化还可能对人口与劳动力的学习和创新能力产生负面影响。尤其当知识更新加快和信息、生物技术等高科技产业在经济增长中的重要性日益增大的大趋势下,人口老龄化对经济繁荣和收入增长的影响会变得更加明显。

二、社会养老保险面临的问题和挑战

(一) 养老基金的负债问题

社会养老保险基金的负债可指显性债务或隐性债务两种不同的债务。显性债务是指地方养老金当前会计报表上的赤字。从全国的总体情况来看,基本养老保险虽然还有一定的积累,但年度收支从1998年开始已经出现了入不敷出的情况,因此积累额正在逐渐减少。不少地方养老金不能按时足额发放,表明这些地方的养老金已经出现了显性债务。据国家劳动和社会保障部提供的最新统计资料,2000年1~9月,全国基本养老保险基金收入总额为1472.8亿元,支出总额1493.6亿元,当期赤字20.8亿元,全国有18个省当期收不抵支,赤字总额为62.2亿元。全国基本养老保险累计结余715.03亿元,按上半年平均养老金支付水平158.9亿元计算,可支付月数不足4.5个月,支付能力进一步下降(国家劳动和社会保障部规划财务司,2000)。

隐性债务是指投保职工的养老金总权益(包括未来的养老金发放)与养老基金的总资产(包括未来的收入)的贴现值的差额。由于未来职工工资的增长速度、养老金的替代率、养老基金投资的回报率和养老保险的覆盖范围等影响收支平衡的因素都有相当大的不确定性,所以对社会养老保险的隐性债务的估计有较大的出入。但是,中国社会养老保险在总体上存在巨额隐性债务则是不争的事实。在一系列假设的基础上,世界银行估计,中国养老金的隐性负债高达GDP的50%(世界银行,1998)。国内较早的研究对中国养老金的负债所做的估计为3万亿元左右(光明日报,1999)。最近国务院体改办经济体制与管理研究所和美国安泰保险公司对中国养老保险隐性债务进行精算的结果表明,如果按目前企业和个人的缴费率、退休年龄、投资回报率计算,在未来30年,中国可能将负担近7.6万亿元人民币的隐性债务(史邦臣,2000)。

从2010年开始,由于50年代和60年代生育高峰出生的庞大人群将逐步进入老年,中国城市人口将相应地逐步进入老龄化高峰。1995年对上海市养老基金收支动态的计算机模拟结果表明,如果按当时的退休制度、养老金缴费率、收缴率和替代率保持不变,则上海市养老基金的年度收支

^① 尽管对劳动力资源丰富的中国来说,出现这种情况似乎还十分遥远,但实际上在局部范围内已经发生。中国农村虽然有大量闲置劳动力,但在城乡二元的制度安排下,农村劳动力很难进入城市正规部门就业,难以进入社会养老保险的覆盖范围。在这种背景下,城镇地区的劳动密集型企业(如纺织业),尤其是这些行业中的国有企业,由于劳动力成本(包括“制度决定”的较高工资,以及较重的社会保险费负担)大大高于农村同类企业,从而陷入经营困难甚至亏损的困境。对于许多地区来说,养老保险所面临的一个严重问题是困难企业多,养老保险费的收缴率低。

将在2010年以后开始出现赤字,赤字规模逐步增大^①(左学金、周海旺,1996)。实际上,由于近年来提前退休人员的大量增加,以及大幅度提高养老金等,1999年上海市就首次出现当年收入不敷当年支出的情况,预计今后几年赤字还会不断增加,如此发展下去,在人口老龄化高峰到来之前,现有的积累就会耗完。事实上上海市的养老基金收支情况还大大好于全国的平均水平。由此可见,为了应付人口老龄化的高峰,中国养老保险面临的一个关键问题是如何尽早填补养老基金的亏空,并有效地增加养老基金的积累。

各地社会养老基金的负债问题是许多原因共同作用的结果。除了人口老龄化这一原因外,还有若干带有特殊性的原因。其一,在中国养老保险体制由现收现付制向部分积累制过渡的过程中,会发生隐性社会负债,因为在实行“社会统筹与个人账户相结合”的养老保险体制以前已经退休的职工(老人)和在现收现付的旧体制下已经工作一定年数的在职职工(中人)都没有时间或没有足够的时间来为自己的个人账户积累资金(左学金、周海旺,1996)。根据目前企业养老金缴费的承受能力来看,这种隐性负债很难通过养老保险缴费本身来消化。其二,迄今为止中国的社会养老保险覆盖范围主要限于国有部门,而国有部门职工的年龄结构老化,退休职工占在职职工的比重高。某些地区国有企业经营困难,社会保险的收缴率低,也加重了养老保险的负债。其三,养老保险的负债还在很大程度上与社会养老保险的管理体制,以及与属地政府的短期行为有关。在养老保险基金有所积累的情况下,养老保险基金往往被用于解决经济改革过程中出现的问题,如用提前退休的办法来安置下岗职工。财政部组织的养老失业保险基金检查发现,各地挪用、挤占社会保险基金的现象十分严重(史邦臣,2000)。

(二) 养老保险管理的属地原则及相关问题

目前,中国的养老金管理实行“属地原则”,即养老金在“属地”范围内统筹、征集和使用。这里的所谓“属地”是指地、市或县。对于如上海、北京这样拥有1000多万人口的特大城市来说,参与养老保险的职工人数已经达到数百万人,保险基金的规模或风险池已经足够大了。但是,对于许多县级市或县来说,人口规模仅几十万,参与养老保险的职工人数不过数万,显然存在基金规模(或风险池)太小的问题。风险池太小所带来的第一个问题就是抗风险能力差,不能有效地为参保职工提供可靠的保险。风险池太小还会带来其他一些问题,如缺少基金管理的专业人才,无法利用基金管理的规模效益,难以做出分散风险的投资组合,以及单位基金的管理成本过高等。

中央政府显然注意到在地、市、县范围内进行养老金统筹所带来的问题,所以在1998年开始推行养老金统筹办法的全国并轨工作,以及逐步实现养老金的省级统筹,以便为今后实现全国统筹创造条件。

可是考虑到全国甚至在省内各市、县间也存在经济发展和收入水平的较大差距^②,各地的缴费率和上缴率(指实际上缴的养老金数额占按规定应缴养老金的百分比)也有很大差别,省级统筹所造成的养老金在不同市、县间的再分配,极有可能导致各市、县收缴养老金的积极性下降。这种现象在经济学上称之为“道德风险”^③。“道德风险”在中国的影响也许可以用中央与地方财政收入结构的变化来作为例子。改革开放以来,尽管中央政府做了许多努力来增加中央财政在财政总收入中的比重,但是绝大多数年份地方财政收入的增长速度要快于中央财政(国家统计局,1999)。所以,省内不同市、县间显著的收入差别和潜在的道德风险问题,使得省级统筹步履维艰,更不用说全国统筹了。

① 国务院决定从1999年下半年开始大幅度提高城镇离退休职工的离退休金。这一措施对扩大内需可能有一定的推动作用,但同时也使包括上海市在内的不少城市的养老基金产生年度收支赤字的时间提前到来。

② 如江苏和广东都是经济发达的沿海省份,但苏南和苏北、粤东和粤西的经济发展水平都存在很大差别。

③ 在理论上,这种再分配仅限于养老金的社会统筹账户,但实际上,由于目前的个人账户是虚账,个人账户的余额被用于支付养老金,所以再分配会不可避免地涉及个人账户。

由于属地统筹存在上述问题,中央政府对地方养老金的监管处于“一放就乱、一抓就死”的两难境地。如果中央放任地方用养老金积累从事国债和银行存款以外的其他投资,就很可能因地方资金规模小、缺少专业管理人才和缺乏经验而造成重大投资决策失误和资金损失;如果中央政府严格规定各地养老金只能投资于风险小的国债和银行专户存储,则养老金虽然避免了高风险投资,却不能得到较高的回报率。迄今中央不得已而采取了后一种回报低但风险小的办法。中央政府已经注意到养老金进入资本市场运作,提高回报率的必要性。但要做到这一点,首先必须改变养老金的管理体制。

三、提高社会养老保险可持续性的政策选择

人口老龄化对养老保险的影响是带有根本性、综合性的,而且又是长期的,很难在短时期内加以改变。所以提高养老保险可持续性的中、短期政策选择,主要只能从经济学和养老基金管理等非人口学角度来加以考虑。

(一) 推迟法定退休年龄

计算机模拟结果显示,在所有改善养老保险基金收支平衡的可行措施中,推迟法定退休年龄是最简单、最有效的方法。事实上这样的结果是不难解释的。对于社会养老基金来说,推迟退休年龄不但意味着退休金平均发放年限的缩短,还意味着职工向养老基金缴费年限的延长,即同时从两个方面有助于养老基金积累的增加。目前中国职工退休的法定年龄在一般情况下是男性 60 岁,女性 55 岁。从事体力劳动的男女职工的法定退休年龄更早,一般要比上述法定退休年龄分别提早 5 年^①。中国的法定退休年龄比 OECD 国家要早得多^②。在中国人口预期寿命不断提高的前提下,推迟法定退休年龄不但必要,而且也具有了现实可能性。

对于推迟法定退休年龄的一个主要担心,是它会对新进入劳动力市场青年就业产生负面影响。其实两者的相关关系,可能并不如人们所想象的那样确定。例如,许多 40 多岁和 50 多岁的退休职工会进入劳动力市场再就业。由于他们已经领取退休金,通常在劳动力市场上的“保留工资”不高,不需要雇主缴纳任何社会保险费,再加上他们具有一定的经验或技能,使他们在劳动力市场上具有相当强的竞争力,也就是说,较早退休的职工不一定会把就业岗位腾给年青人。另一个不很确定的问题是,接近退休年龄职工的就业岗位与新进入劳动力市场的年青人的就业岗位在多大程度上是竞争性的。此外,就业岗位的创造在很大程度上取决于企业的竞争力。较低的退休年龄意味着企业要缴纳较高的养老保险费,最终会影响企业的竞争能力和吸收新增劳动力就业的能力。

当然,如果要延长法定退休年龄,还有一些具体的政策问题需要研究。也许一个比较突出的问题是,对于大多数职业来说,职工的劳动生产率在中年时达到高峰,而不是在 55 岁或 60 岁以后。目前在中国国有部门普遍实行的年资工资制度下,接近退休年龄的职工的工资与其劳动生产率日益背离。为了避免这种情况的发生,可以对接近退休年龄的职工工资做出新的设计,以确保企业、职工和养老保险基金“三赢”的格局。例如,可以规定在“延长期”(原法定退休年龄与新法定退休年龄之间)工作的职工不再增加工资,减免雇主单位向养老金社会统筹账户的缴费,但继续增加这些职工个人账户养老金的积累等等。

(二) 多渠道筹集资金,逐步消化养老基金债务

如前所述,为了消化养老保险基金的负债,光靠养老保险缴费的收入是不够的,必须多渠道筹集资金。资金来源可包括部分国有资产变现的收入(如在资本市场上出售部分国有股),财政专项拨

① 一方面对于具有高级技术职称或国家干部中一定级别以上的女性,退休年龄延长到 60 岁。另一方面,在 1998 年以前,为了缓解国有企业职工下岗的压力,有些地方职工的退休年龄提前到 45 岁,甚至更早。

② 部分国家的正常退休年龄:美国、德国、日本、加拿大为 65 岁;英国、澳大利亚是男 65 岁,女 60 岁;法国为 60 岁;丹麦为 67 岁;OECD 国家平均为男 64.4 岁,女 62.9 岁(世界银行,1996)。

款,以及发行国债等。要根据不同的发展前景对社会养老保险的负债做出比较可靠的估计,并在此基础上尽快将偿还社会养老保险基金的债务纳入中国各级政府社会经济发展的长期计划和年度计划的实施内容。1997年以来中国采取了刺激内需的扩张性财政政策。但追加财政支出大多用于基础设施等硬件建设,而对于偿还养老保险基金债务问题尚未给予足够的考虑和加以具体实施。

目前,中国养老保险体制的一个特点是“社会统筹与个人账户相结合”。但所采用的个人账户是所谓的虚账,即个人账户中的积累并没有全部用于投资,而至少部分地用于养老金发放。当个人账户的积累大部或全部用于养老金发放时,养老保险体制就成了名义上的“部分积累制”,实际上的现收现付制了。这样做的结果是助长了养老保险管理中的“寅吃卯粮”倾向。所以,消化养老保险负债的当务之急,是逐步充实养老保险的个人账户。在做实个人账户以后,社会养老保险可以严格地分为两部分,即社会统筹部分与个人账户部分。对于社会统筹部分实行现收现付制,而对于个人账户部分实行严格的积累制。在这种体制下,养老保险基金的负债至多只能发生在社会统筹部分,个人账户中的积累只能用于投资组合,政府养老保险管理机构无权挪用。这样至少可以将养老基金的漏洞控制在社会统筹的范围之内,而不至延及个人账户部分。

(三) 改进社会养老基金的管理,提高养老基金的运作效率和回报率

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(马丁·费尔德斯坦,1999)。根据世界银行所做的模拟结果表明,养老金的缴费率对于养老金投资回报率的变化非常敏感(世界银行,1996:132)。

鉴于目前中国国有企业的社会保障负担已经很重,再加上不少企业的经营状况恶化,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恐怕已经没有多大余地了。所以提高养老金投资的回报率更是确保养老保险可持续性的关键。要提高养老基金投资的回报率,就要允许部分养老基金进入资本市场运作。但是在目前“属地原则”的管理体制下,养老金风险池太小,直接进入资本市场的风险太大。为此可以采用一种称之为“属地持有,公司管理”的模式。这里的公司是指养老基金管理公司。养老金的责任主体仍然是各属地的地方政府,但地方政府不得自己具体运作,而必须委托养老基金管理公司来管理。

为此,可以在全国范围内成立若干家由金融机构和公众持股的专门基金管理公司来进行养老金的操作。在这方面可以参照国外(如智利)的经验,根据中国的实际情况来决定公司组织办法。基金管理公司的资格,应得到国家有关权威机构的批准。政府和公众对养老基金管理公司应实行严格的监管,最重要的是对养老金投资组合的风险控制,如可以规定风险较大的投资在投资组合中的最高比例,以确保养老金投资的安全性;加强对于基金运作的有关信息披露的监管,以确保信息的透明度和各地投保人的知情权;确保不同养老基金管理公司之间的公平竞争,通过竞争来提高基金管理效率。地方政府可在不同的基金管理公司间根据其管理业绩做出选择^①。养老基金管理公司应按商业标准独立运作,除了应接受政府和公众依法进行的监管外,不受任何政府部门的行政干预。

养老基金管理公司应能在全国范围内运作,不受行政区域管辖范围的限制。在全国范围内运作,可以增加基金运作的规模,更有效地分散投资风险,提高管理的规模效益。由于各地经济发展水平有较大差别,养老基金管理公司可以根据不同地区的具体情况设计不同的养老金计划,以满足不同收入水平的不同需要。

当然,为了保证原有的管理模式向新模式的平稳过渡,可以考虑新模式先在经济比较发达、养老基金有一定积累、实行新模式的条件比较成熟的部分地区进行试点。在总结试点经验的基础上再

^① 在地方政府选择基金管理公司时,各地公众应该有充分的发言权。可以吸收养老保险投保人代表来参与有关委托基金管理公司的决策。在基金管理公司的关于投资组合的风险水平、回报率和管理成本等信息披露比较充分的情况下,选择基金管理公司是一件相对比较容易的事。

向全国其他地区推广。实际上,本文所建议的新模式保留了属地原则的主要内容,只是在不改变属地政府作为责任主体的前提下,由全国性的养老基金管理公司进行养老金投资的具体操作,所以不会对现行体制造成大的冲击。

这里所建议的养老保险新模式,还会对金融部门改革产生重大影响。目前,中国企业主要通过银行进行间接融资,而在资本市场发行股票或公司债券等直接融资手段还不够发达。早在1995年,美国经济学家米勒指出,主要依赖银行融资的间接融资模式会对公司治理产生影响,导致企业过度投资和银行坏账。他的观点不幸为1997年开始的亚洲金融危机所证实。在许多发达国家,养老基金的积累额已经或多或少接近全年的国民生产总值,成为国内和国际资本市场上举足轻重的机构投资者。中国是储蓄率较高的国家,一般年份储蓄率高达1/3以上。1999年城乡居民储蓄存款余额已近6万亿元(国家统计局,2000)。可是现有的国有银行系统不能有效地将储蓄转化为投资。在新的养老基金管理模式下,养老金将通过基金管理公司在各种资本市场上运作,将给直接融资市场的发展带来有力的推动,也将对现有的银行体系产生积极的竞争压力,从而对金融体系的改革和长期健康发展产生积极的影响。

当然,在21世纪初适当的时候调整生育政策,使妇女的总和生育率至少达到更替水平,以减轻不断增高的赡养率对养老保险的压力,也是十分必要的。尤其要注意到,从调整生育政策到这种政策开始收到实际效果,大约需要20年的滞后期。

(四) 关于农村养老保险

目前,中国的正规养老保险的覆盖范围还只限于城镇职工,主要是城镇正规就业的职工,而广大农村居民没有包括在覆盖范围之内。除了缺少正规的养老保险以外,农村地区的资本市场也很不发达,农民缺少养老储蓄保值增值的有效手段。所以对于广大农村老人来说,子女(尤其是儿子)仍是他们养老保险的主要来源。但是,随着农村人口老龄化和家庭规模的缩小,传统的家庭养老基础正在受到动摇。今后随着农村人口老龄化程度的加深^①,这一问题将显得更为突出。

当然政府应该继续鼓励农村家庭的养老功能。随着农村家庭的小型化,今后只有一个或两个子女的农村家庭会占主导地位。较少的子女数意味着平均每个子女负担的赡养父母经济责任和生活照料责任更加沉重。对于农村老年人来说,子女没有经济能力来承担赡养义务,或子女不住在一起或附近,不能为老人提供生活照料的概率会相应增加。农村青壮年劳动力的外流以及人口城市化的发展,也给留在农村的老年人的养老带来不利影响。这些情况都会削弱家庭的养老功能。此外,只有一个或两个女儿但没有儿子的农村家庭的比例会有所增加^②。目前对于女儿赡养自己老年父母和继承父母的土地使用权还存在不少障碍^③。所以今后鼓励家庭养老功能的一个重要方面,是要在政策上鼓励女儿承担赡养父母的义务,并在法律上保护她们继承土地使用权、房产和其他遗产的合法权利。

90年代以来,在沿海发达地区的农村出现了一些以乡镇为统筹单位的养老保险。由于乡镇是比市、县更小的行政单位,所以,上面所讨论的城镇养老保险属地原则所产生的问题,也适用于现有的农村养老保险,只不过乡镇统筹的问题在程度上更加严重。正是考虑到农村养老金统筹所面临的这些问题,目前政府实际上已经放弃了农村地区的强制性养老保险计划。

显然,对于广大农村地区来说,尤其对于经济不发达的内地农村地区来说,实行强制性的养老

① 中国农村地区与城市地区一样,经历了50年代与60年代(三年经济困难时期除外)的生育高峰,以及70年代生育率的急剧下降。生育高峰期出生的人群,大多数成为独生子女家庭或小家庭的父母。可以预料在他们进入老年以后,农村养老问题会变得十分严重。

② 在严格的一孩化政策下,将有一半的农村家庭只有一个女儿;在一孩半政策下,将有1/4的农村家庭只有两个女儿而没有儿子。当然如果存在根据胎儿性别决定的选择性堕胎,上述概率会相应减小。

③ 如有不少农村地区不允许入赘的女婿迁入户口,有的地方规定女子出嫁后必须在规定时间内将户口迁走。

保险计划的时机尚未成熟。这样的情况可能还会在今后相当长的一段时间内继续下去。所以在这些地区增强农村人口养老保障的关键,是为广大农村居民提供更多的储蓄或投资选择。以个人自愿参加为基础的、完全积累制的养老保险计划显然可以作为这类选择之一。根据自愿原则筹集的农村养老保险基金,也可以采取委托养老基金管理公司运作的新模式。其实,对于养老基金管理公司来说,由农村乡镇积累的农村养老基金与市、县积累的城镇养老基金在本质上并没有什么不同。这种管理模式,不但可以为农村乡镇或个人提供基于投资的养老保险服务,为他们在有效控制风险水平的前提下实现较高的投资回报率,还能为养老基金管理的城乡一体化创造条件。

有些学者提出应该把土地作为农村老人潜在的养老保险手段。在集体经济解体以后,农村社区提供养老保障功能受到削弱,土地使用权的长期稳定甚至永久化,在某些情况下确实可以为农村少子女或无子女的老人提供补充养老手段。但现有文献所讨论的主要是土地的租金收入。如果能将土地的使用权货币化并以年金的形式预支付给老人,可为农村老人的养老提供更直接的收入保障^①。

农村社区还应该继续在提供农村老人的养老保障方面发挥重要作用。在乡镇企业比较发达的农村地区固然应该如此,在乡镇企业不发达的农村地区也应如此。社区可以帮助政府实施帮助孤寡老人的社会救助计划,社区还可以通过互助的形式为需要帮助的老人提供必要的经济和生活帮助,并根据社区的实际需要发展农村养老设施。在贫困地区,如果社区没有足够的经济资源来为农村老人提供帮助,政府应该提供必要的财政支持。目前城镇地区普遍实行了居民最低生活费保障,今后应根据农村的实际情况,考虑对农村老人,首先对没有子女的孤寡老人实行财力上可行的最低生活费保障。

当然,在今后几十年内中国城市化的步伐将会加快,人口由农村向城镇地区的迁移必然会进一步增加。在这样的背景下,应该将从农村迁入城镇的劳动力逐步纳入城镇社会养老保险和其他社会保险的覆盖范围,并最终实现城乡劳动力市场的一体化。

参考文献:

1. 朱镕基:《关于国民经济和社会发展第十个五年计划纲要的报告》,《光明日报》,2001年3月17日。
2. 《人口研究》编辑部:《1999年2月20日:中国跨入老年型社会》,《人口研究》,1999年第5期。
3. 国家统计局:《中国统计年鉴》(1999、2000),中国统计出版社,1999年、2000年。
4. 世界银行:《2020年的中国:老年保障》,中国财政经济出版社,1998年。
5. 世界银行:《防止老龄化危机》,中国财政经济出版社,1996年。
6. 国家劳动和社会保障部规划财务司:《2000年第三季度劳动和社会保障情况统计报告》,2000年11月。
7. 马丁·费尔德斯坦(Feldstein, Martin):《中国的社会养老保障制度改革》,《经济社会体制比较》,1999年第2期。
8. 萧振禹:《我国1999年进入人口老龄化国家》,载于《老年人的价值与社会共享》,中国劳动社会保障出版社,2000年。
9. 《迎接“老龄化高峰”挑战——关于养老保险改革》,《光明日报》,1999年11月29日。
10. 左学金、周海旺:《养老保险引入个人账户后的社会负债问题:上海实例》,《中国社会保险》,1996年2~5期。
11. 史邦臣:《社保基金难以规模入市》,2000年9月, <http://www.cistock.com/>。

(本文责任编辑:朱 犁)

^① 这里的前提是,农业生产的税后收益能够保证土地获得租金。目前在农村,这一前提并不总是成立的。在不少农村地区,农民将自己承包的土地转包给村民或外来人口耕种时,需要向转包人支付一笔现金,转包人则负责代承包人缴纳各种税费。