

人口年龄结构与老年社会保障筹资模式

孙 炳 耀

【提要】 本文基于20世纪下半叶至21世纪人口年龄结构发展现状及变化趋势,分别讨论年轻型人口结构、人口老龄化过程以及静态老龄社会人口结构之下的老年社会保障筹资模式。笔者认为现收现付制是年轻型人口结构的产物,目前受到人口老龄化的冲击,但在将来可能出现的静态老龄社会中,现收现付制与积累制相比,不存在明显的缺点,因此不宜轻易加以否定。中国目前采取的部分积累制只是一种过渡形态,最终可能向现收现付制的目标模式演进。

【作者】 孙炳耀 中国社会科学院社会学研究所,副研究员。

近年中国在社会养老保险制度改革过程中,对养老金的筹资模式出现过严重的意见分歧。一种意见认为,由从业人员及其雇主缴费,直接用于支付现存退休人员的养老金的现收现付制已经暴露出许多问题,必须放弃;新的选择是采取积累制,将在业人员的缴费积累起来,用于他们日后的养老。另一种针锋相对的意见则认为,积累制有着许多难以克服的缺陷,不宜轻率采用,而应该保持现收现付的主体地位。

这种分歧也表现在1995年国务院《关于深化企业职工养老保险制度改革的通知》(以下简称《通知》)之中。《通知》提出两个方案,其中方案一规定按照工资额的16%建立个人帐户,退休时的养老金按照帐户积累额计发,采取的是完全积累制;方案二规定只将个人缴费及企业缴费一部分计入个人帐户进行积累,企业缴费的其余部分按照现收现付的办法进行社会共济。职工退休时的待遇分别由共济基金和个人帐户积累的资金支付(《中国社会保险年鉴》,1997)。

1997年国务院发布《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《决定》),将上述两个方案统一起来,要求基本养老保险按照职工工资额的11%建立个人帐户,职工退休时的养老金由按照个人帐户积累额计算的帐户养老金和按照社会平均工资计发的基础养老金两个部分构成(《中国社会保险年鉴》,1997)。其中前者体现积累制,后者体现现收现付,成为典型的部分积累制。从养老金两个部分的比重看,个人帐户养老金预期为工资额的40%左右,基础养老金为社会平均工资的20%,因此这可以称为个人帐户主导的部分积累制。

从政策选择角度看,多年的争论暂告一段落。但从学术上看,仍有许多问题值得深思。现收现付制的问题究竟在哪里?积累制是否就能解决这些问题?部分积累制是人口老龄化过程中的过渡形态,还是我们要实现的目标模式?如何处理好现收现付与积累的关系,是否存在其他更佳的选择?回答这些问题,必须考虑的因素很多,包括人口、经济、政治、社会甚至养老保障制度本身效率等因素。但其中人口年龄结构是一个关键的因素,它对筹资模式有着决定性的意义。

1. 年轻型人口结构下对现收现付制的选择

从老年社会保障的历史发展及现状看,现收现付制在世界上占据主流地位。第二次世界大战后西方福利国家的社会性养老金都采取现收现付的办法,许多发展中国家在这个时候建立的养老制度,也采取了这种方式。新加坡于 50 年代建立公积金制度,采取了与主流制度不同的积累制,近 20 年来影响日增,一些发展中国家也采取了这种制度,但到 1995 年止,世界上建立老年社会保障制度的 165 个国家和地区,只有 19 个采取基金积累制(美国社会保障署,1996)。中国于 50 年代初建立的劳动保险制度,也是采取现收现付制。

现收现付制的主流地位的形成,与老年社会保障发展过程中人口结构的特点有着很密切的关系。从老年社会保障的角度看,对人口年龄结构的关注,主要是看老年人口与劳动年龄人口的比例,它反映劳动年龄人口的负担,也反映着两个年龄群体的利益关系。从发达国家的资料看,五六十年代也就是福利国家建设和急速发展的年代,人口的年龄结构较轻,多数国家的劳动年龄人口的老年负担系数小于 25%(见表 1)。在老年负担系数较小的情况下,实行现收现付制,国民经济对老年社会保障有较强的承受力,劳动者的负担不会太重。

表 1 主要工业化国家退休人口与生产性劳动人口的比例变化趋势

年份	美国	加拿大	法国	意大利	日本	瑞士	英国
1950	20.1	20.4	26.4	21.2	12.0	22.5	24.2
1960	24.0	21.0	28.4	23.9	12.7	22.7	21.1
1970	24.0	19.9	31.3	28.1	14.6	25.0	29.0
1980	24.1	20.1	32.2	35.6	19.5	29.4	32.2
1990	25.4	23.0	28.7	35.3	23.9	30.2	32.1
2000	25.0	24.8	32.0	40.8	32.3	34.0	31.3
2010	25.7	27.7	32.4	45.0	41.1	41.6	31.9
2025	38.6	42.4	45.4	53.8	47.1	55.3	40.4

资料来源:国际劳工组织:《经济活动人口 1995~2025》,日内瓦,1986 年。

由于劳动年龄人口中有一部分人不参与经济活动,老年人口只由从业人员负担,因此实际上从业人员的老年负担系数大于劳动年龄人口的老年负担系数。为简化问题起见,这里假设劳动年龄人口的经济参与率为 100%,老年人口的养老覆盖面也为 100%,于是有:

$$\text{老年负担系数} \times \text{养老金替代率} = \text{缴费率}$$

当老年负担系数小于 0.25 且替代率等于 60% 的时候,缴费率小于 15%。尽管西方国家的劳动年龄人口中,女性的经济参与率较低,要求提高缴费率,但五六十年代大多数西方国家的养老金替代率不到 50%(林义,1995),这个因素又可以使缴费率保持在较低水平。

中国 50 年代建立劳动保险时,生产力水平是不高的,但由于人口年龄结构特别是纳入劳动保险的企业的职工年龄结构较轻,采取现收现付制,企业的负担并不重。当时按缴费率不到工资总额的 20% 缴费,就可以用于支付包括医疗、退休、工伤等待遇,到 1965 年全国共有节余 3 亿多元,可见当时现收现付制运作起来很轻松。

在老年负担系数较小的情况下,现收现付制还可以使每个人都从中得到收益,即享受的养老金高于完全积累制所能提供的待遇。

完全积累制将员工终身工作期间的缴费积累起来用于支付养老金待遇。测算表明,假设终

身缴费年数为 38 年,在这期间的资金平均增值率为 7.5%,60 岁老人平均余年 18 年,在这种情况下,每年的缴费率达到 16%,可以使替代率达到 63%,平均支付养老金 18 年(国家经济改革委员会,1995)。而在现收现付制之下,如果老年赡养系数为 20%,要达到同样的替代率,缴费率只需要 12.6%,大大低于积累制所要求的缴费;如果老年负担系数为 25%,则缴费率为 15.75%,也低于积累制,这正是五六十年代大多数工业化国家的实际情况。

不少人认为,积累制有助于刺激储蓄从而可以促进经济增长。新加坡的公积金制度积累了大量资金,用于经济建设,因此积累制在这个意义上比现收现付制度有优越性。

但必须看到,在宏观经济意义上,积累制对资本总量的影响只是短期的,只发生在建立老年社会保障的初期。假设 A 国和 B 国同时建立老年社会保障,采取相同的缴费率,A 国采用现收现付制,B 国采用积累制。对建立制度时的第一代人来说,A 国的缴费全部于支付上代人的养老金,没有形成资本;而 B 国的缴费全部积累下来,形成新的资本。但第一代退休之后,A 国由第二代人缴费支付养老金,B 国则必须将以往形成的资本转化为消费基金以支付第一代人的待遇,这正好抵消了第二代人积累,一减一增,资本总量并没有增加。

此外,积累制在建立养老保障制度初期的资本形成,是以当时牺牲老年人福利为代价的。现收现付制可以在建立制度时立即启动,不论老年人过去的缴费情况,都可以享受养老金。而积累制对过去没有缴费的老年人,不承担任何义务,虽然建立了养老保障制度,大量的老年人仍然未能得到帮助。西方国家采取现收现付制,与战后西方福利国家的指导思想相吻合,特别是象英国和北欧国家,采取普遍主义福利的政策,不仅给老年人,而且给儿童、残疾人都提供福利。现收现付制可以使老年福利立即运作起来,符合当时的福利主义政策。

还有一种观点认为,通过个人账户进行积累,个人的权利与义务联系紧密,对个人缴费具有激励作用,制度透明度高,这些机制保证了制度运作的高效率,这是现收现付制所不能比拟的。

然而必须看到,激励并不完全取决于权利与义务的对等,而主要取决于投入与期望收入的比率。在年轻型人口条件下,尽管现收现付制的再分配力度很大,但并不一定以牺牲缴费人的利益为前提。缴费者关心的是一定的缴费投入后,将来能够享受养老金的数量。前面分析表明,在老年负担系数较小的情况下,总体上现收现付制可能带来更高的、不受利率等风险因素影响的收益。事实上,现收现付制也可以在一定程度上体现权利与义务的联系。西方许多国家采取收入关联办法计算养老金,使工资较高从而缴费较多的人在退休时能够享受较高的养老金,从而增强了养老金制度的激励作用。

2. 人口老龄化对现收现付制的冲击

自 70 年代以来,一些国家的养老保障就开始受到人口老龄化的影响。表 1 资料显示出部分西方国家老年负担系数增长的趋势。1990 这些国家的老年负担系数为 0.30 左右,预测 2025 年将达到 0.45 左右。中国人口老龄化发生的时间较晚,但速度很快。表 2 资料显示,就城镇人口的情况看,按照 60 岁以上人口与 15~59 岁人口之比计算老年负担系数,中国到下个世纪中期老年负担系数将达到高峰;按照退休老人与从业人员之比计算实际老年负担系数,中国下个世纪 30 年代就将达到与西方国家大致相同的水平。

老龄化使许多西方国家社会保障出现严重危机,主要表现为支出过快增长,导致社会保险费收不抵支。美国从 1975 年起,社会保障收入开始不敷支出,当年出现赤字 15 亿美元。到 1982 年,当年支出高于收入达 122 亿美元。英国从 60 年代后期到 1983 年,社会保险由 14 亿

英镑的盈余变为 115 亿英镑的赤字。1985 年意大利社会保险总局的赤字高达 38 亿里拉。1987 年法国社会保险的赤字额为 23 亿美元,1988 年增加到 55 亿美元(邓大松,1992)。

表 2 中国城镇离退休人数变动趋势

%

年 份	1992	2000	2010	2020	2030	2040	2050
老年负担系数	14.23	16.05	19.19	24.64	29.69	32.69	34.45
退休者与社会劳动者的比例	17.54	22.89	29.97	35.08	42.73	48.29	52.11

资料来源:王东岩、张鸿博等:《中国劳动事业发展预测》,中国劳动出版社,1995 年,第 85 页。

按照现收现付制的原则,当支付上升时,收入也相应上升。在费用增长的压力下,发达国家都不同程度地提高了缴费比率。如美国从 1981 年开始将雇主和雇员的社会保险税率提高到 14.1%。联邦德国应交社会保险费占劳动收入的比重,从过去的 19.3%增到目前的 20.9%。同期英国由 8.8%提高到 10.1%,法国由 29%提高到 33.6%(邓大松,1992)。但提高缴费的政策受到很多因素限制,特别是 80 年代以来,西方国家在经济上采取新自由主义政策,尽量减少福利支出,以增强投资活力,这与扩大养老基金规模的政策是矛盾的。

在支付危机的冲击下,许多国家还采取了降低老年福利待遇的对策。一种办法是延迟退休年龄,但许多发达国家的男性退休年龄在 70 年代已经达到 65 岁左右,进一步延迟的余地不大,只能做一些小的修改。例如许多国家曾经对一些人给予提前退休的待遇,这时因为基金平衡的困难而加以严格控制。另一种办法是采取较低的养老金调整率。如英国过去实行按工资和物价上涨率较高者调整年金的办法,后改为只按物价指数进行调整。美国则改为只按物价和工资上涨率较低者调整。又如联邦德国将养老金增长率由原来的 5.6%降为 2.6%(邓大松,1992)。西方国家这样降低社会保障的待遇是有政治风险的,社会福利具有不可逆性,减少福利常常引起重大的政治问题,因此进展很慢。1995 年法国的社会保险引发的政治危机就是一个例子。

中国的劳动保险在五六十年代的运作一直没有出现问题,是由当时的职工年龄结构特点决定的。1968 年劳动保险沦为“企业保险”后,不再通过缴费建立基金,而是由企业直接发放退休人员的待遇。这种办法在经济体制改革后使部分效益不好的企业遇到支付危机。从总体上看,这个问题可以通过养老保险社会化来解决,目前还没有出现全国性的支付困难。

但从未来的发展看,这种现收现付制很快将遇到人口老龄化的冲击。据劳动部门测算,如果保持目前的养老金替代率,由于退休人员的增加,缴费率将很快上升。到 2010 年,缴费率要达到 28.24%才能支付城镇退休人员的待遇;到 2020 年费率将达到 32.03%;2040 年达到 40.20%;2050 年达到 45.37%(王东岩,1995)。这肯定大大超出国民经济的承受力。

面临将来的支付问题,中国现在已经确定采取降低待遇的对策。过去在高福利政策下,中国养老待遇中的工资替代率是很高的。退休职工的退休金达到原工资的 85%左右,这在世界上是极少有的高待遇。西方发达国家的替代率通常在 40%~60%之间。而按国际劳工组织 1952 年《社会保险(最低保障)公约》建议,退休人员退休金的最低标准应为男性工人平均工资的 40%,因此中国通过降低替代率的政策选择余地比较大。过去制定那么高的工资替代率,其基本理论就是保证退休人员生活水平不下降。现在看来,完全靠基本养老待遇是难以实现这个目标的。基本养老保险应是保证退休人员的基本需要,按照这个目标,替代率可以在 40%~60%之间确定。其中低限符合国际组织提出的标准,高限则是发达国家的水平。

另一种可供选择的对策是通过延迟退休年龄减少养老金支付从而促进养老基金的平衡。与西方国家相比,中国的退休年龄偏低。西方国家的退休年龄都超出 60 岁,例如丹麦为 67 岁,

爱尔兰为 66 岁,英国、德国分别为男 65 岁和 63 岁,女性为 60 岁。中国的退休年龄为男 60 岁,女 55 岁,这是 40 多年前制定的。目前中国人口的平均预期寿命已达到 69 岁,实际上许多老人是退而不休,这部分老年人有 900 多万,相当于退休人员的 1/3 强(王东岩,1995)。因此,就中国老年人口劳动能力条件看,延迟退休完全是可以的。

但延迟退休的可行性主要不取决于老年人的工作能力,而是取决于就业压力。延迟退休年龄,还要考虑到社会是否提供足够的就业机会。通常退休年龄的调整时期,要与就业压力高峰期错开。从城镇劳动年龄人口占城镇总人口的比重来看,中国就业压力的高峰将在下个世纪前十年末期到来,峰值是 2010 年,比重为 64.7%,而后逐渐降低,因此在下个世纪 20 年代调整退休年龄比较可行(王东岩等,1995)。

3. 静态老龄社会中两种筹资方式的比较

在现收现付制面临人口老龄化冲击的情况下,人们的注意力开始转移到积累制,希望用它来代替现收现付制,解决老龄社会养老金的支付危机。80 年代以来,智利等一些拉美国家放弃原来的现收现付制,改行完全积累制,在国际上引起反响。尽管国际劳工组织仍然坚持支持现收现付制的立场,但世界银行等组织则积极提倡积累制,美国国内也有人提出以积累制为核心的改革方案。中国近年来的养老保险改革,主要采取了积累制的思路。

积累制是否能够解决现收现付制存在的问题,二者各自的优缺点如何,必须结合一定的人口年龄结构中去分析。上述分析表明,在年轻型人口结构中,现收现付制有着较明显的优点。那么在老龄社会中,两种筹资方式的利弊如何呢?回答这个问题,首先要区分老龄社会的两种状态:一是动态的老龄化过程,二是作为老龄化结果而形成的静态老龄社会。

我们知道,当代世界出现的人口老龄化是由多方面的原因造成的,有长时段发挥作用的因素,也有中、短期作用的因素。由于经济发展促进了人们营养的改善,加之医疗技术的发展和普及,大大提高了人们的健康水平和寿命。这种趋势还会发展下去,但在人体科学意义上总是有限制的,这个因素对人口老龄化的影响将日益减弱。另一个因素是出生人口的变动,某个时期人口出生率的突然变化,会对人口年龄结构形成巨大的影响。西方国家战后出现的“婴儿热潮”,对老龄化造成很大影响。从中国的情况看,五六十年代的高出生率及 70 年代以来生育率的快速下降,是造成人口迅速老龄化的主要原因。到下个世纪后半叶,这些因素的作用将减小,人口老龄化的进程将放缓,到 21 世纪末可能出现静态老龄社会人口结构。

世界银行对世界各国人口老龄化进行了预测,并计算加权平均数以反映各地区人口变动趋势(见表 3)。资料表明,在未来的 150 年,世界上 60 岁以上人口占总人口的比重将保持增长,但各地区的情况有所不同。经济合作与发展组织 23 个国家 60 岁以上人口比重在 2030 年之前有较快的增长,但此后就会进入稳定状态,长期保持在 30%~31%之间。这从实证资料说明了静态老龄社会的必然趋势及相应的老年负担系数。其他地区的国家最终也将在 22 世纪上半叶进入静态老龄社会。

讨论静态老龄社会的老年社会保障,其意义在于把思考的时间线索放得更长远一些,从长期的发展方向把握老年社会保障所应采用的筹资模式,也就是我们所说的目标模式。近年关于筹资模式的讨论,虽然已经考虑到 21 世纪上半叶人口年龄预测,但仍是不够的,因为中国届时的人口年龄结构仍然受着 20 世纪下半叶人口变动特点的影响,仍未出现静态老年社会。

在静态老龄社会中,两种筹资模式比较,现收现付制并没有明显的缺点,相反还表现出一定的优点。现收现付制受到最为严厉的批评是它可能出现支付危机,但这主要是人口老龄化动

表3 1990~2150年60岁以上人口占总人口的比重

%

国家和地区	1990	2000	2010	2020	2030	2050	2075	2100	2125	2150
经合组织 23 国	18.2	19.9	23.1	27.0	30.7	31.2	30.1	30.4	30.8	31.0
拉丁美洲和加勒比海地区	6.9	7.7	9.3	12.2	16.2	23.5	27.7	29.3	30.2	30.6
东欧和前苏联	15.3	17.0	18.2	21.5	22.7	26.5	28.7	29.8	30.4	30.8
中东和北非	7.0	7.3	8.1	10.0	12.4	18.1	25.0	28.6	29.9	30.5
撒哈拉以南非洲国家	4.6	4.4	4.5	4.9	5.9	9.9	18.8	27.7	28.1	29.4
亚 洲	7.4	8.3	9.5	12.3	16.3	22.1	26.2	28.3	29.6	30.3

资料来源:世界银行:《防止老龄危机》,中国财政经济出版社,1996年,第225~229页。

态过程中存在的问题。前面的分析表明,它主要是由于支出不断增长,而资金难以相应增长,待遇又降不下来的原因造成的。进入静态老龄社会后,在待遇水平一定的情况下,养老金支出就会稳定,从而缴费率也会稳定,不会出现入不敷出的情况。现收现付制受到的另一个批评是它增加了从业人员的负担。前面的分析表明,在年轻型人口结构下,这种筹资模式给从业人员带来的负担小于积累制。近年各国面临的负担加重问题,是由于急速的老龄化造成的。

实行积累制,在平均增值率为7.5%的条件下,负担可能略低于现收现付制。现在按照60岁人口平均存活18年计算,通过38年的积累,能够支付63%的替代率。但对替代率可以有两种理解,一是参照个人所有就业年份平均工资,二是参照退休年份或者退休前几年的工资。显然,在工资不断增长的情况下,前者的待遇水平低,后者的待遇水平高。现收现付制能够支持的是后一意义的替代率,而积累制支持的是前一意义的替代率。

直观地看,积累制是用大约2年的缴费加上增值用于支付1年的养老金,而现收现付是用近4个人的缴费即时支付1个老年人的待遇。虽然积累的资金有增值,但现收现付的待遇也在“增值”。由于工资增长的作用,退休时按照当年的工资水平计算待遇,作为基数的工资就比此前计算缴费的工资基数要高。在缴费率相同的情况下,积累制只有在增值率明显高于工资增长率时,才有可能提供较高的待遇。

积累制不一定能使缴费负担降下来,却可能难以保证预期的替代率,因为资金增值率存在着极高的不确定性。养老社会保障的基本目标是为老年人提供基本生活保障,替代率成为至关重要的目标。如果它的水平太低,就起不到生活保障的作用。由于预期的待遇是38年积累的结果,是否能够获得预期的增值率就成为影响待遇的关键。据劳动部门计算,平均增值率变动1个百分点,预期的替代率就会变动4个百分点。而现收现付制的替代率建立在当年的缴费基数上,只存在缴费到位情况的风险,不存在利率风险。

目前我们对积累制的测算,假定的利率为7.5%,而各国的利率很少有超过这个水平的。根据以横代纵的方法,把目前经济水平不同的国家的利率看成是一个国家历史发展过程中不同时期的利率,可以认为我们假设的利率过高了。进行投资运营,资金的回报率可能高于利率,但长期的回报率究竟多高,会不会出现周期性变化,尚需研究。近年一些资料表明,许多国家养老基金的回报率并不乐观。秘鲁等7国在80年代出现近10年的投资负回报率;经济合作与发展组织的大多数国家(包括英国、美国、瑞典、瑞士及澳大利亚)的养老基金在政府债券方面的投资,出现几十年的负回报(李绍光,1998)。决定采用完全积累制,对这些情况应给予足够重视。

4. 部分积累制的过渡作用

目前中国在政策上已经明确采取部分积累制,但对部分积累制的性质和作用,却有不同

理解。实际上,从整个老年社会保障制度看,西方国家一直存在着部分积累,其中国家提供的基本养老金采用现收现付,雇主提供的职业年金采取完全积累,形成两种制度结构上的分工。中国在养老保险改革中,1995年国务院《通知》中的方案二,可以认为是结构性的部分积累,而在1997年的《决定》中,则明确了在基本养老保险范围之内实行部分积累。

从长远的观点看,中国基本养老保险的部分积累可能有三种不同的定位:

第一种可能是把部分积累制作为应付老龄化的手段,在老龄化过程的前期开始积累,用以弥补老龄化高潮时的支付,到出现静态人口结构时,全部积累用完,进入现收现付制。因此,部分积累制只起到过渡作用,是一种暂时现象,最终将过渡到现收现付制。

实际上,这种过渡形态的部分积累,只是对长时段现收现付制进行平衡的方法。在人口老龄化的进程中,短期平衡将会随着老龄人口比重的增加而日益困难,使现收现付制的矛盾日益突出。但如果不把现收现付制看成是一个年度平衡,而看成是一个考虑到人口结构变动因素在内的长期问题和长时段的平衡,在人口老龄化前期进行部分积累,就可缓解后期支付的矛盾。

这种长期平衡的策略在国外已有应用。美国在1937~1980年的40多年间,保险基金模式一直是按照现收现付制的办法,采取“收支相抵,略有节余”的原则,在全国范围内统筹调剂。1970年当年积累还有203亿美元,可以支付全国13个月的养老退休金。为应付人口老龄化高峰,1983年美国国会通过决议,提高养老金的缴费率,改现收现付制为部分积累制。1983当年征集了社会保障基金2500亿美元,支付退休养老金等约2000亿美元,积累500亿美元。据美国社会保障署社会保险精算家预测,近年内基金积累仍将逐年增加,达到最大规模时将能够支付5年的养老金,然后开始动用积累,到2040年用完积累金(朱家甄、张塞,1995)。

第二种可能是把部分积累作为向完全积累进行过渡的手段。由于中国是在已有2000多万离退休人员的情况下提出筹资模式改革,在业人员的缴费,一方面要用于支付已有退休人员的待遇,另一方面还要为自己进行积累,出现双重负担。在这样情况下,每代人只能拿出一小部分进行积累,然后通过数代人的努力,最终实现完全积累制,据世界银行的测算,中国采取这种办法,通过80年左右的时间就可以完成这种过渡。

智利等南美国家在进行筹资模式改革时,采取由国家债务的方法,承担已有退休人员的养老金,从而使完全积累制得以在短期内实行。中国近年也有人提出类似的办法,特别是考虑到中国有大量的国有资产,可以向养老基金划拨一部分,用于支付离退休人员的待遇,而在业人员的缴费则完全积累起来,快速实现筹资模式的转换。但这种设想实施起来还有很多困难,在没有拿出可行的操作方案之前,不得不暂时采用部分积累的手段。

第三种可能是把部分积累作为目标模式,长期维持下去。即使进入静态人口结构,基本养老保险仍然为分解到个人账户积累和现收现付的社会共济两部分。

采取哪种定位,首先要求对目标模式有一个明确的选择。前面的分析表明,从静态人口结构观点看,积累制没有明显的优点,不能否定现收现付制,因此采取第二种定位,必须十分慎重。第三种定位就更不可取,其中积累部分的积极作用少,双重制度还会增加管理成本。但仅仅从静态人口年龄结构论证目标模式仍然不够,还必须考虑人口的经济参与率,老年保障的覆盖面,以及长期的工资增长率和资金回报率等因素,有待于进一步研究。

采取哪种定位,还要探讨其可能性,主要是我们能够积累多大规模的资金。部分积累的三种定位要求有不同的积累率。显然,从部分积累过渡到现收现付制,需要积累的资金最少,第二种定位需要的积累最多,第三种定位需要的积累介乎二者之间。

中国养老保险基金的积累始于80年代中期。当时国有企业实行合同用工制度,规定合同

工按照工资额的一定比例缴纳养老保险费,进行积累,用于他们将来的退休。此外,养老保险改革确定的筹资原则是“收支平衡,略有节余”。虽然没有从部分积累制来考虑节余规模,事实上也进行了一定的积累,到1989年累计结余68亿元。进入90年代后,加大了积累力度,到1996年累计结余420亿元(中国社会保险年鉴,1997)。但这个积累规模只够发放4个月的养老金,如此继续下去,未到人口老龄化高峰到来,积累就会用完。部分积累连第一种定位的任务都难以实现,更不用说第二、三种定位了。

即使是这么少的积累,也已经遭到很多的批评。国务院研究中心课题组认为:“现在的问题是,有的地方对积累的积极性很高,盲目提高积累比例,这是值得注意的。因为,一来我国企业目前的效益很不好,负担已经很重,国家财力也很紧张,积累提取过多,显然难以承受;二来我国投资市场发育很不完善,投资效益也不好,急于扩大积累规模,可能会欲速则不达;三是我国正处于一个发展变化很快的历史时期,通货膨胀的可能性很大,因而积累的保险基金保值难度很大。另外,现在的保险基金管理很不完善,积累越多,损失、浪费的风险就越大。”^①

近年来中国各地的养老保险缴费率一般为工资总额的20%左右。1997年国务院颁布统一养老保险的决定时,一个重要内容就是严格限定缴费率,其中规定企业缴费一般不超过工资总额的20%。加上个人缴费部分,总的筹资水平不超过工资总额的24%。按照现行办法对在职人员的退休金规定,替代率一般为80%左右,在负担系数为30%时,这个缴费率就不再有积累。根据表2的资料可以推断,如果缴费率和待遇水平不变,那么积累过程将持续到2010年。即使今后可能进一步降低在职人员待遇,或者略为提高缴费率,随着负担系数的增大,积累的难度也越来越大,到2030年负担系数达到43%时,无论如何也不可能再有积累。此后,中国开始进入老龄化高峰,必须动用已有的积累。

因此,从中国老龄化进程及经济承受能力看,部分积累制要实现第一种定位已经十分困难,需要现在及早起步,提高缴费率,同时把养老金待遇降下来。如果按照第二种定位,目前筹集的基金,一方面要还过去的欠帐,支付已退休人员的待遇;另一方面要为应付人口老龄化高峰进行积累;还必须为实现模式转换进行积累,其负担不是双重而是三重。部分积累同时要完成应付人口老龄化高峰以及向完全积累过渡的任务,负担过于沉重。在现阶段,我们应当先解决一个问题,即应付人口老龄化的冲击,到人口老龄化高峰到来之前的适当时段,再根据实际情况考虑向完全积累过渡的问题。现在就提向完全积累目标模式过渡,似乎为时过早。

参 考 文 献

1. 《中国社会保险年鉴》,中国人事出版社,1997年。
2. 美国社会保障署:《全球社会保障·1995》,华夏出版社,1996年。
3. 林义:《养老保险改革的理论与政策》,西南财经大学出版社,1995年。
4. 国家经济体制改革委员会编:《社会保障体制改革》,改革出版社,1995年。
5. 邓大松:《社会保险比较论》,中国金融出版社,1992年。
6. 王东岩、张鸿博等:《中国劳动事业发展预测》,中国劳动出版社,1995年。
7. 李绍光:《养老金制度与资本市场》,中国发展出版社,1998年。
8. 朱家甄、张塞主编:《中国社会保险工作全书》,中国统计出版社,1995年。

(本文责任编辑: 朱 犁)

^① 国务院研究室课题组:《中国社会保险制度改革》,中国社会科学出版社,1992年,第7页。