

中国农村老年人的社会保障

D·盖尔·约翰逊(D. Gale Johnson)

【提要】 本文对近期中国农村老年人的养老保障状况进行了分析。认为在现有的收入水平下,传统的家庭养老保障制度给老年人提供了较好的保障。但由于出生率下降,今后家庭养老保障将无法维持,需要建立正规的社会保障制度以满足农村老年人的需要;现行的农村养老保险项目需要进行改革;对农村居民托付的养老基金,政府应明确承诺正的实际回报率,以保证投保人的利益和吸引更多的人参加养老保险项目。本文还提出应对目前的土地制度进行改革,使老年农民能够利用出租或转让土地得到的收入弥补养老金的不足。

【作者】 D·盖尔·约翰逊(D. Gale Johnson) 美国芝加哥大学农业经济研究室,教授。

正式的社会保障制度所起的作用在农村与在城市是有所不同的。在大多数国家,特别是工业发达的国家,农场里的老年人比城市里的老年人拥有多得多的财产。一般来说,农户不仅对他们耕种的土地部分或全部拥有,而且还拥有大量的家畜和农机设备,这些财产在需要时可以变现成现金。但即使在这些大多数农民都拥有自己农场的高收入国家,现在农民和其他农村人口都被正式的社会养老项目涵盖。

中国目前的情况与上述简要介绍的情况不同。农民并不拥有他们耕作的土地,在年老时不能出售土地来满足他们的养老需要。但这并不意味着农村老年人的晚年生活没有保障。他们的养老是由大家庭的内部结构提供的——几乎所有的农村老年人都生活在两代、三代,甚至是四代人的家庭中。但是,仍有充分的理由认为,有加强和扩大现存的农村养老保障方式和范围的必要。过去40年里,农村地区生育率水平的迅速下降意味着未来越来越多的老年人将独自生活,或者只与配偶生活在一起。而且,随着时间的推移,农村老年人将越来越少地参与农业生产。

根据国家统计局的农户调查资料,1990年在四川和辽宁两省人口中有8%是老年人口。如果平均家庭规模是5人,粗略地说,1000人的村子就有200个家庭。老年人如果1/3丧偶,2/3配偶尚在,其中的54个家庭有至少一位老人,即27%的家庭有至少一位老人。但如果老年人口的比例提高到20%(也许25年内就会出现这种情况),又假定老年人丧偶的比例不变,那么将有135个家庭或65%的家庭有至少一位老年成员。

在不久前乃至现在,大多数老年人不仅可以依赖他们的家庭成员,还可能得到另外一两个儿子的供养。随着老年人口比例的提高,农村老年人独居或只与老伴一起生活的比例将不可避免地升高。在80年代后期,在四川省只有6.4%的老年人单独生活或只与配偶生活在一起,但在人均收入较高的辽宁省,该比例则为12.7%。伴随着家庭所拥有的儿子数的下降,这一比例似乎会不可避免地上升。如果情况如此,对许多人来说,现行的由家庭提供的养老保障将无法

维持。在这种情况下,正规的社会保障在为农村老年人提供养老保障方面的作用就愈显重要。

1. 近期农村老年人的经济状况

根据四川和辽宁两省 1990 年农户调查资料,笔者认为农村老年人的收入和消费水平与其他人没有显著的差别。这一结论的假设条件是,在老年人生活的数代同堂家庭中,老年人与其他家庭成员平等分享家庭可支配的消费资源。这并不意味着老年人的人均消费额与其他成年人相同,因为老年人的消费需求与其他成年人是不同的。从所掌握的资料来看,还没有足够的依据肯定这个假设的正确性,但据笔者在农村的观察和对农村家庭生活的了解,相信这个假设是合理的。

对家庭可以按照不同的标准进行分类,如按家庭平均年龄(大于或小于 60 岁),或按家庭是否包括了 60 岁及以上的成员。在四川省,无论是以家庭平均年龄是否低于 60 岁,或以家庭中是否有 60~64 岁、65 岁及以上的老年人划分,家庭的平均收入基本上是相同的。1990 年,家庭平均年龄小于 60 岁家庭的平均收入是 506 元,大于 60 岁的是 563 元。有 60~64 岁老年人的家庭的人均收入为 500 元,而有 65 岁及以上老年人是 480 元。这些差别都很小。

四川省的数据还显示,没有老年成员家庭的人均收入为 536 元,有 60~64 岁、65~69 岁和 70 岁及以上的老年成员家庭的人均收入分别为 494、516 和 462 元。

在辽宁省,有老年成员的家庭和没有老年成员的家庭的收入差距是非常显著的。1990 年没有老年成员的家庭人均收入为 833 元,而有老年成员的家庭大约是 675 元,相差近 20%。但是辽宁省的人均消费数据表明,没有老年人和有老年人的家庭的人均消费额的差别则要小得多,人均消费额前者为 601 元,后者为 547 元,相差为 10%。用于食物的开支,两者几乎相同,分别为 321 元和 327 元。在四川省,无论是总消费支出还是食物消费支出,都没有显示出明显的差别;如果有点差别的话,有老年成员的家庭总消费额和食物消费额略高一些。这里食物消费支出既包括自产的,也包括购买的食品。在辽宁省,家庭中有老年成员似乎对储蓄存在负面影响。

1990 年的资料显示,有老年成员的家庭从国家预算几乎得不到什么,家庭不得不自筹养老资源。从国家财政得到的收入仅占有老年人家庭收入的 2.5%,而且这 2.5%中的一半还是来自参与农户调查的补贴。所以有老年成员家庭的收入中来自国家财政的转移支付只占略多于 1%的比例。在四川省,平均年龄大于 60 岁的家庭,从集体福利基金中得到的收入为零,350 个独居老人家庭从中得到的收入不到 1 元钱。

需要注意的是,大多数农村老年人对他们的家庭收入或福利都做出了重要的贡献,包括坚持全日参加农业劳动和照看孩子。

1987 年曾做过一次规模很大的“中国老年人口抽样调查”。我们不能将这次抽样调查得到的收入数据与农户调查数据直接进行比较。抽样调查调查的是家庭成员的个人收入,但我所得到的发表数据没有区分出每个成员的贡献。抽样调查结果显示,农村老年人收入的 4.7%来自养老金,38%来自子女。农户调查发现,在这两省,老年人家庭几乎未从他们在城里的亲属那里得到过什么资助。笔者假定抽样调查显示的老年人从子女那儿得到的收入包括他们居住在农村的孩子,但主要是来自与他们生活在一起的孩子。根据农户调查资料,如果以四川和辽宁两省代表中国农村的情况,笔者认为 90 年代初老年人的境遇与家庭其他成员的境遇非常相似。换句话说,在收入水平相对较高的地区,老年人的消费水平也相对较高;在收入水平相对较低的地区,老年人的贫困程度与其他家庭成员大致相同。笔者的结论是,在 1990 年的收入条件

下,现存的传统农村家庭较好地满足了老年人的需要。在今后几十年,农村生育率的急剧下降、老龄人口比重大幅度上升将给家庭养老带来不利影响,我们需要非常富有想象力的社会项目,才能将老年人的生活状况保持在1990年时达到的水平。

2. 需要进一步了解的情况

在对农村目前的养老项目进行重大改革之前,非常有必要进一步了解目前和未来老年人口的特征。我们对农村老年人的健康状况、工作情况、经济来源和数量等方面的情况还知之甚少。从农户调查的资料中可以获取很多有用的信息,对之应充分加以利用。该资料的缺点是,没有提供健康和工作活动方面的信息。因此,既需要再进行抽样调查,以充分了解目前老年人口的状况,如贫困发生率、谁获得了或应该获得全面的医疗保障、老年人工作对他们养老的贡献,同时我们也需要在国家统计局的农户调查中增加少量的问题^①。

在完成本文的初稿之后,另一项有关社会保障的重要研究也正好问世(Benjamin et al., 1998)。这个研究也支持笔者需要进一步增进对老年人口的了解的观点。根据不同的资料,他们发现,1995年河北和辽宁两省大约有1/3的老年人单独生活。与上面的发现不同,这些老年人的收入水平和消费水平大大低于其他人。这项研究还报告,另一项对1989年情况的调查资料则显示,同时期老年人的收入与其他成年人基本相同(Benjamin et al., 1998:11,24)。笔者认为导致结论不同的原因可能并不是因为调查时期的变化。这些相互矛盾的结论正好证明有必要对此做进一步的研究。

深入了解目前老年人的状况是非常重要的,现行的和改革后的农村养老金项目都对目前的老年人有着重要的影响。除非贡献期达到相当长的时间(至少是30年),否则积累的基金只能提供低水平的养老金。事实上,正是目前处于30岁或30岁以下的农民将要加入农村社会养老金项目,为老年人提供充足的资金支持。2030年时的老年人所面临的情形将会大不一样。如前所述,那时很高比例的老年人将不生活在大家庭里,而是独居或只与其配偶生活在一起。

预测30年后的老年人的经常性收入来源是十分重要的,这可以帮助我们确定养老金与领取养老金之前的总收入的比率。相应地,我们假定养老保险金与退休时收入的比率在40%~50%之间是适当的。但这一假定的前提是,农村人口仍然与土地保持着紧密的关系,至少从事庭院经营、饲养一些家禽和家畜用于自己消费。如果改变目前的土地集体所有制,他们或许还可以出租土地而获取租金。

但到2030年时,农村劳动力中以务农为主的比例可能下降到不足目前的一半,以上的假定可能将不再适用,需要根据目前农村年轻人预期的未来情景作调整。

3. 农村现行的社会保障项目

目前有一个针对无儿女又丧失了照顾自己能力的老年人的福利院项目。这一项目所涵盖的老年人口的比例非常小,以致于在农村老年人抽样调查中无法把这一项目单列出来。在一些邻近大城市的高收入农村地区,部分农村人口已经参加各种养老金项目许多年了。由民政部

^① 如果增加有关劳动力配置方面的问题,那么农户调查在了解农村资源利用效率方面的价值将会大大提高。由于调查没有提供务农的劳动量方面的资料,因而,无法根据调查资料进行有关资源利用生产函数的分析。有关在种植业和非种植业生产之间的时间分配的资料也是非常重要的,这方面的资料目前还没有。了解老年人和家庭其他成员的健康状况,并不要求按收集上述详细情况那样的时间表去进行,了解每个季度的情况就可以了。

1993 年开始实施管理的农村养老金项目已在大多数农村地区开展起来。此项养老金项目于 1991 年在山东省进行试点,1993 年在全国范围内推广。到 1997 年底,已有 8 200 万人投保参加了该项目,但人均缴纳的保费很少,仅为 231 元(按现行汇率还不到 30 美元)。因此,有关农村养老保险的经验还十分有限,如果要很好地满足 21 世纪农村老年人口的需要,对现行的养老保险项目必须作出重大改革。笔者的评论看起来像是要激烈批评现有的做法,但这并非我的本意。相反,我的意图是想提供一些建议,以完善现行的养老保险项目;同时指出,应对其他政策做出相应的调整,以帮助满足农村老年人口的需要。

需要明确的是,至少在今后 20 年里,目前养老保险项目每年所能发放的养老金数额还很低,老年人的大部分需要仍要由他们所在的大家庭提供,或依靠老年人自己拥有的资源来解决。如果一对夫妇,将其总收入 5 000 元中的 10%投保到养老保险基金中,假设基金投资的实际回报率为 4%,20 年后基金的累计价值将是 11 000 元左右。这笔基金能为这对夫妇提供的年金数额为 950 元,如果他们实际收入的年增长率为 4%,那么年金将占到他们 20 年后收入的 18%。

3.1 退休时的养老金与退休时收入的比率

笔者认为,农村养老金提供的收入占退休时总收入的比例,并不需要达到人们通常认为的对城市工人比较合适的那样高的比率。农村人,包括那些从事非农产业工作的人,在他们领取年金期间,很多人仍然有获得其他收入的可能性。这包括继续从事农业生产劳动,生产食品供家用和出售,帮助抚养孙辈子女,以减轻家里其他成员的家务负担,以及从他们享有承包权的土地收益中获得的储蓄。如果农民对土地拥有所有权,那么土地将具有更高的保障价值。如果农民对土地具有长期的使用权(50 年)并且形成竞争性的土地使用权租赁市场,土地也具有较高的保障价值。

笔者主张,养老金支付标准的目标为退休时收入的 40%~50%。这一目标是基于下述假定制定的,即人们与农业生产保持密切关系,全日或半日地参与农业生产活动。在这种情况下,老年人一般还有其他收入来源,自家产的粮食和他们从经济活动中获得的现金收入。对于那些基本上已不从事种植业的农村居民来说,他们可能会继续住在村子里,但却已放弃了除宅旁园地以外的其他所有土地,其退休金与退休时收入的比率可能应当更高一些,达到 65%左右。对这些人,应鼓励其购买额外的养老保险,其回报率应当与投资于中国经济的实际回报率相同。

3.2 回报率

养老年金的支付额是以下四个变量的函数:投保年限、投保金额、养老基金的投资回报率和开始领取养老金时的平均预期寿命。从长期看,如果退休年龄是 60 岁,期望大多数投保人的投保年限大体相同是合理的,如果农村人在 20 岁或之前就有工资收入的工作,那么假定他们那时就开始缴纳保险费是合理的。然而,因为在 21 世纪三四十年代中国人口的平均预期寿命将接近 75 岁,60 岁人口的预期寿命将大大超过 15 岁,所以领取养老金的年龄应为 65 岁。在这种情况下,如果要在退休时积累起足够的基金,投保时间最好能有 45 年。

如果大多数人的投保年限大致达到 40~45 年,那么影响养老金支付额的两个最重要变量是投保额和养老基金投资的实际回报率。名义回报率基本上没有什么意义,因为名义回报率的一部分反映的是通货膨胀率。名义回报率恰好等于通货膨胀率意味着投保人只收回了投保本金。如果他们收入的 10%投保,投保期为 40 年,他们领取的养老金额相当于他们退休前或开始领取养老金时收入的 7.5%左右。投保人将他们收入的 10%投入养老基金这么多年,从实际价值看,他们没有任何收获。这一例子清楚地说明,预期养老金的实际价值能超过投保的本

金价值的多少,取决于养老基金投资的实际回报率。

投资实际回报率和投保额占收入的百分比决定养老基金的规模,而养老金支付额与领取退休金前的收入的比率取决于投资回报率和收入增长率之间的关系。如果投资回报率低于收入增长率,其结果是,除非每年将收入的很大比例投保,否则,领取的养老金与退休时收入的比率会很低。相反,如果投资回报率高于收入增长率,尽管投保额占收入的百分比不变,领取的养老金占退休前收入的比例会大大提高。所以在建立养老金项目时,一个需要重点考虑的问题是收入增长率与投资实际回报率之间的关系。经验表明,通常投资实际回报率超过工资增长率。在美国的情况正是如此,即使投资于政府债券也是如此。世界银行(1997:58)的报告指出,1980~1993年,中国实际工资的年增长率为5.4%,1986~1995年,资产的税前收益率估计为13%,但到1996年,收益率仅有6%。

中国农村养老金项目自建立起,政府对农村人口投入养老基金的投资回报率没有做出承诺。很明显,1993~1997年的投资收益率是负的。换句话说,对于从1993~1997年每年投入了同等数量保金的个人来说,他们积累的基金实际价值低于他们支付出的保费。1997年的通货膨胀率低于投资收益率,但就整个期间来说,投资的实际回报率仍为负值。对于建立养老金项目,这个开端并不顺利。

3.3 每年的投保额

在以下的讨论中,我们假定农村的个人或夫妇按他们目前收入的固定比例每年缴纳保金。在上面的例子中,我估算了1995年农村劳动力的平均收入:每个劳动力的收入为2500元,每对夫妇是5000元^①。假定养老金只由个人缴纳,既包括他们本人缴纳的,也包括集体或村子在他们名下缴纳的;假定参加养老保险是自愿的。目前的农村养老基金的规模取决于个人或夫妇的投保额。大多数的社会保险项目,至少在形式上参加保险并非出于自愿,但个人只需缴纳保险金的一部分。当然,无论是谁将支票寄给保险机构,都是雇员承担了保险的成本,因为雇主支付给雇员的工资,是已考虑了要为雇员缴纳保险费的因素的。但至少从表面看起来是由其他人承担了一部分的保险费。

我不太了解民政部向农民建议的投保额、养老金额和要使养老金达到退休时收入的比率,如要缴纳的保险费占收入的40%~50%。但我知道,在美国,对于养老金的适当的水平并无现成的标准可依^②,但给人的印象是,养老金是可以满足老年人需求的。尽管如此,对许多人来说,这并不说明他们的这一适当水平的养老金金额达到了他们退休时收入的50%^③。

在投资实际回报率、投保期间收入的实际增长率、投保年限、退休时的预期寿命,以及投保费占收入的百分比等之间存在着多种组合。这里我将不去计算所有的各种组合,而只给出几种情况,以说明在设计年金项目时,对一些变量的不同组合的影响必须加以考虑。表1所列的是几种可能的组合情况。

让我们假定设立保险金的目标是为老年人个人或夫妇提供数额相当于他们退休时收入的40%~50%的养老金;再假定投保年限是40年,实际收入的年增长率是4%,60岁人口平均预期寿命是10岁。如果投资实际回报率是4%,要实现上述目标,缴纳的保费需占收入的10%

① 2500元是根据1995年农户调查数据计算的人均收入乘以每个劳动力要负担的人数得来的(SSB 1997)。劳动力的收入包括了所有来源的收入。

② 在本文完成后,现任美国总统在讨论对面临崩溃的社会保障进行改革时,对他的听众的告诫是他们应当用个人储蓄来补充社会保障。

③ 如果你打电话向社会保障机构询问,你可以了解到你的年金数额,但你必须自己主动去询问。

的比例;如果其他条件不变,投资实际回报率为6%,那么只需将收入中的6%投保,就可达到上述养老金相当于退休时收入的50%的预期目标。但是,如果60岁人口的预期寿命为15岁(而40年后的情况很可能正是这样),在投资实际回报率为6%的情况下,要实现上述目标,则需将收入的7.5%投保。

假定政府承诺的投资实际回报率仅为2%,投保额为收入的10%,投保40年,且60岁的预期寿命为10岁,投保人退休时领取的养老金将只相当于退休前收入的31%。如果预期寿命延长到15年,能领取到的养老金将只相当于退休前收入的21%。

由此可见,投资的实际回报率对养老金的规模有显著影响,对于任何农村养老金项目都是至关重要的。对此,有关部门需要给予高度重视,尽快做出相关决定,不能长期延误下去。

一个适当的投资实际回报率怎样才能确定呢?对积累的基金可以投资于实物资源以获取一个正的实际平均回报率。因为这种投资也具有一定的风险,实际给付率可能只是实际回报率的一大部分。如果以投资在低风险的债券的回报率来计算,减去通货膨胀率,美国经济的长期的实际回报率为3%。如果按过去半个世纪投资于普通股票的回报情况看,长期的回报率达到9%。这一计算截止到最近的股票价格大幅上升之前。在可预见的未来,中国的投资回报率至少会达到同样高的水平。如果这一预测是正确的,那么,承诺养老金4%的实际回报率将不会对经济发展造成负担。

如果养老保险是自愿参加的项目,要吸收很高比例的农村人口参加,在所有潜在的投资机会的竞争中,需要承诺有4%的回报率。随着中国资本市场的发育,私营的共同基金将会出现,并给投资者带来正的预期投资回报率。未来几十年,在上述预期的中国资本投资回报率下,如果养老金的回报率明显低于4%,私营的基金将肯定形成对农村养老金的有力竞争。有必要强调,如果项目是自愿的,它就不得不与农村人面临的其他可供选择的投资机会竞争。其他的投资机会包括投资于农业、非农产业,以及未来可能会发展起来的私营的年金项目。因而,养老项目要想涵盖较高比例的人口,与各种其他投资机会相比,其回报率必须达到合理的水平。

3.4 领取养老金的年龄

上面的讨论大多假定,开始领取养老金的年龄为60岁。经过认真的考虑,起始年龄应提高到65岁。如能提高到65岁,在对投资回报率、其与收入的增长率的关系作合理的假定后,每年以收入的7.5%投保,即可使养老金达到相当于退休前收入的40%~50%的水平。这将使农村养老项目对农民更具有吸引力,对低收入者来说更是如此。

3.5 实际回报率和收入年增长率

用于养老金给付的基金存量规模取决于上述诸变量:每年投保额、实际回报率和开始领取时的预期寿命。还有一个变量会影响领取的养老金的数量和其相当于退休时收入的比例的关系。这个变量是投保期的收入增长率。如果实际回报率低于收入增长率,养老金将只相当于退休时收入的一小部分。如果实际回报率超过收入增长率,养老金所相当的比例会明显超过两个增长率相等的情况。下表显示了两者的关系。

3.6 基金的投资

如果养老基金参加者的比例接近100%,基金流量是相当大的。假定劳动力的平均收入以1995年的不变价格计算为2500元,10%的付保率和4亿农村劳动力的规模,将使保金达1000亿元。当然这些保金并不意味着现有储蓄的净增量。事实上,很可能是取代了其他形式的储蓄,如在农业银行的储蓄。1994年存入农业银行的储蓄增加了1380亿元。养老基金不太可能大大增加可供经济投资的资金供给。但如果能确保一个很大的正投资回报率,资金的供给

表 年缴纳的保费、收入增长率、投资实际回报率、投保期和退休时预期寿命
对年金与退休时收入比率的影响

初始 收入 (元)	保费占 收入的 百分比	收入增 长率 (%)	投保 年限 (年)	投资实 际回报 率(%)	退休时 预期寿 命(岁)	退休时积 累的基金 (元)	年支付 养老金 (元)	退休时 收入 (元)	养老金占退 休时收入的 百分比
2 500	10.00	4	20	4	10	10 955.62	1 298.78	5 267.12	24.66
2 500	10.00	4	20	5	10	12 132.08	1 496.34	5 267.12	28.41
2 500	10.00	4	20	6	10	13 462.16	1 725.54	5 267.12	32.76
2 500	10.00	4	20	4	15	10 955.62	947.46	5 267.12	17.99
2 500	10.00	4	20	5	15	12 132.08	1 113.17	5 267.12	21.13
2 500	10.00	4	20	6	15	13 462.16	1 307.64	5 267.12	24.83
2 500	10.00	4	30	4	10	24 325.48	2 883.76	7 796.63	36.99
2 500	10.00	4	30	5	10	28 311.80	3 491.91	7 796.63	44.79
2 500	10.00	4	30	6	10	33 126.24	4 246.03	7 796.63	54.46
2 500	10.00	4	30	4	15	24 325.48	2 103.71	7 796.63	26.98
2 500	10.00	4	30	5	15	28 311.80	2 597.74	7 796.63	33.32
2 500	10.00	4	30	6	15	33 126.24	3 217.71	7 796.63	41.27
2 500	7.50	3	40	4	15	30 010.17	2 595.33	7 917.57	32.78
2 500	7.50	4	40	4	15	36 007.65	3 114.01	11 540.91	26.98
2 500	7.50	4	40	5	15	44 079.68	4 044.51	11 540.91	35.04
2 500	7.50	4	40	6	15	54 504.18	5 294.25	11 540.91	45.87
2 500	7.50	3	45	4	10	40 161.81	4 761.14	9 178.63	51.87
2 500	7.50	4	45	4	10	49 284.92	5 842.68	14 041.29	41.61
2 500	7.50	4	45	5	10	61 894.19	7 633.89	14 041.29	54.37
2 500	7.50	4	45	6	10	78 739.14	10 092.57	14 041.29	71.88
2 500	10.00	3	40	4	15	40 013.55	3 460.45	7 917.57	43.71
2 500	10.00	4	40	4	15	48 010.21	4 152.01	11 540.91	35.98
2 500	10.00	4	40	5	15	58 772.91	5 392.68	11 540.91	46.73
2 500	10.00	4	40	6	15	72 672.24	7 058.99	11 540.91	61.16
2 500	10.00	3	45	4	10	53 549.08	6 348.19	9 178.63	69.16
2 500	10.00	4	45	4	10	65 713.23	7 790.24	14 041.29	55.48
2 500	10.00	4	45	5	10	82 525.59	10 178.52	14 041.29	72.49
2 500	10.00	4	45	6	10	104 985.52	13 456.76	14 041.29	95.84
2 500	10.00	4	40	2	15	33 060.51	2 522.50	11 540.91	21.86
2 500	10.00	4	40	3	15	39 628.81	3 222.88	11 540.91	27.93
2 500	10.00	4	40	2	10	33 060.51	3 608.34	11 540.91	31.27
2 500	10.00	4	40	3	10	39 628.81	4 510.39	11 540.91	39.08

注:1. 假定在每年初缴纳保费。

2. 在退休后 15 年的每年年初支付养老金。

3. 预期寿命从领取年金时计算。

会有所增加。目前,银行存款和政府公债的实际回报率都有相当大的不确定性。如果基金投资可产生4%的实际回报率,将养老基金的实际回报率确定为4%,则不会增加政府预算的成本。在中国如果将基金投资于收益高的领域,这是完全可以实现的。然而,这需要政府政策的调整,目前,这种调整正在发生。投资的低利率是受到补贴的,实际的利率通常是负的。如果要有效地利用国家的资源,贷款利率应反映投资基金的生产率。在中国目前和今后一段时间里,4%的实际回报率是不难保持的。需要做的是将资金投资在高回报的领域。如果能做到这一点,确保4%的实际回报率是不需要政府财政补贴的。

一些国家特别是英国和以色列发行了大量的指数化债券,英国可交易的债务中约18%是指数化的债券,而以色列可交易的债务中有79%与价格变化挂钩。美国在1997年元月也引入指数化公债,其年实际回报率为3.375%。保值公债的优点是,它能迫使货币和财政部门考虑保值公债与不保值债券相比所产生的额外影响。当政府发行非保值公债时,政府可以通过通货膨胀来减轻未偿债务的实际价值,换句话说,通过通货膨胀税让老百姓偿还部分债务。但对于保值债券,则不能这样做。如果出现通货膨胀,政府则需要通过其他资源来补偿通货膨胀给债券持有人带来的损失。这可能正是政府一直只发行数额有限的保值公债的原因。对中国政府,这显然是一个可以而且也应该考虑使用的方法。只要通货膨胀率得到控制,政府不需要为此支付成本,而债券持有人则会因此而大大受益。

3.7 乡镇企业的雇员

以上讨论暗含的假定是,在确定养老金的缴纳额时,不仅包括了所有从事农产业生产所获得的收入,也包括了农村从事非农产业的企业雇员的收入。也有可能将乡镇企业的雇员纳入主要面向城市职工的全国性养老金项目。在世界银行的《老年保障》一书中清楚地解释了至少要将乡镇级企业的职工纳入统一的养老保险项目的原因。“如果养老制度是统一的而且包括了国有部门(包括乡镇企业),就可以筹集到大量的资金,以用于资助转轨。”

这里说的转轨是指这样一个时期,新的养老体系只可能为所有的人提供低水平的养老金(支柱I)^①,补充以强制性的个人账户,并与现存的非基金化的体系并存,而现存的养老制度将继续向个人发放养老金,并承担为个人提供就业服务的费用,直到新的统一的养老制度开始。

换句话说,中国的实际情况是,农村地区居民给付出的很大部分将由城市居民获益。这不仅因为农村的职工要为转轨付出额外的成本,而且,由于乡镇企业的雇员的平均年龄低于城市的雇员,在以后许多年里,他们将继续为支柱I缴纳超过他们受益额的税。

3.8 对农村养老金的补充

如上所示,如果将养老金的数额定为退休时收入的40%~50%,除非在缴纳期和发放期积累的养老基金的回报率在4%以上,否则养老基金将会出现短缺。弥补养老金不足的一个方法是将土地的所有权转让给农民。随着土地市场的发育,土地所有者可以通过两种方式之一利用土地来补充养老金的不足。一种方法是出售土地,将所得资金投资于各种基金,另一种是出租土地,以租金补充养老金和其他财产的不足。

^① 支柱I是指中国目前正在讨论的普遍低水平的养老保障项目。这一支柱将向所有的参加项目40年的人提供达到贫困线水平的收入,这一养老金可能是普遍的或依据家庭收入情况调查。支柱I将通过一般税或工资税来筹资。养老金的数额将相当于平均工资的24%。支柱II将是强制性的个人养老账户,将完全通过雇主和雇员等量缴纳的保金筹款。如果每年缴纳工资的8%,如果回报率和工资增长率相同,40年后养老金将相当于工资的36%(世界银行,1997:45)。支柱III是自愿的补充性的个人退休金账户。这要求存在有资质的养老金管理企业提供这样的个人账户项目。

由于现在的土地所有权归国家或集体,一个可行的方法是给农民有保证的长期土地租赁合同,如 50 年的租期,而且,在农民的有生之年,合同每十年可以续签一次^①。有保证的土地租赁合同的含义是,当地的或其他的官员不能以人口变动或其他任何理由废除合同。如果能做到这一点,租赁合同就具有资本价值,在退休后就能够有偿转让,以提供家庭所需的资金。或者也可以将土地租给其他人耕种,以租金来补充养老金的不足。但土地对农村居民特别是生活在大家庭的人来说,最重要的作用还是直接用于生产。

土地的价值到底有多大?除了转移为非农用途的情况,据我所知,并无有关农用地价格的数据。转移为非农使用的土地的价格,不能代表农用土地的价格,因为转移多发生在邻近城市的地方。一个估计目前全国农用土地的平均价格的粗略方法是将种植业收入的一定的比例归结到土地这一生产要素上。至于合适的比例还不是很清楚,但介于 30%~40% 的比例似乎是合理的。根据 1995 年农户平均收入的资料,这意味着 0.6 公顷土地的平均回报在 1 800~2200 元之间。如果假定投资的实际回报率是 6%,1 公顷土地的价格则在 50 000~61 000 元之间^②。

当然,随着时间的推移,由于经济的增长,劳动力将不断从农业中转移出去,农业生产的规模将随着农户数量的减少而扩大。今后 40 年,平均农业生产经营单位的土地耕作面积将会超过 1 公顷,甚至达到 2 公顷。因此拥有土地能提供重要的资源,如果需要,可为养老提供资金。40 年后,1 公顷土地的价格将大大高于将收入的 10% 以 4% 的实际回报率投资积累的基金价值。以 1995 年的价格计算,累计基金的价值约为 50 000 元。土地的资本价值不太可能用于养老,而只能用其出租的价值,因为土地将转移给下一代。但在需要时,它还是能够起到很强的保障作用。

4. 结论

迄今我还没有讨论农村的养老金项目应当是强制的还是自愿的这个问题。世界上大多数的基本养老金都是强制性的。无论是否愿意,达到一定标准的人都必须交纳保险费。赞成强制保险的人认为,社会应该向那些因缺乏预见或遭遇不幸而不能再工作,丧失了足够收入而可能落入贫困的人提供最低程度的经济资助。

然而强制性保险亦有明显的缺陷。这样的制度允许政府采取不负责任的行为^③。现存的许

① 在到期时才能延长的固定年限的土地使用权,提供的安全感会随着时间的推移而下降。假定一个包括 20 岁成员的家庭土地合同期是 50 年,如果此人在 65 岁开始领取养老金,此时,他对土地的使用权只剩下 5 年。5 年使用权的价值是有限的。如果此人已不再从事农业生产,在合同到期时,能否再续签是没有保证的。目前固定年限的长期土地使用权分配制度所忽略的问题是,不仅使用权的价值随时间推移的下降,从而对资源的利用产生影响,而且,使用权对养老金的补充价值也随时间降低。是保持土地所有权集体所有,还是个人所有,是众多要解决的问题中的一个。

② 对于中国的土地,这可能是个保守的估计。以 8.2 比 1 的兑换率转换成美元,每公顷的价格为 6 000~7 500 美元。在美国生产率很高的谷物产区,每公顷的土地的价格大约是 5 000 美元。

③ 这里给出三个有关美国社会保障项目的例子来说明这一点。前两个例子是基于我自己的经验。美国政府已承诺,允许发放的养老金额大大超过项目所积累的基金。我本人是其中两个例子的受益者。第一个例子,有数以百万的参加养老金项目的人,并不是在他们开始工作时就加入养老金的,而是在以后加入的,但他们受到的待遇却好像他们自工作起即开始投保。我是 36 岁才开始交纳保险金的,但我得到的养老金却与我从 21 岁开始交纳保险金没什么不同。第二个例子,在 70 年代计算养老金与投保额的比率时犯了一个明显的错误。在几年里,养老金被双重指数化了。当时发放的和未来将发放的养老金既随生活物价指数增加,也随平均工资增加。因为工资增长中的一部分反映的是物价指数的变化,所以物价增长指数就被计算了两次。政府花了几年的时间才发现这一错误。但国会和总统不愿承认犯了这样的错误,当计算公式的错误被纠正以后,

多社会保障和养老金项目面临的困难都显示了这样的问题。这类项目实际上或隐含的理论假设是当一个年轻人将保险费投入到养老基金,这笔钱将被投资,并最终用于为此人提供养老金。实际上在几乎所有现存的政府养老金项目中,对于年轻人缴纳的保险金,如果不是将其全部,也是将其中的大部分都用来支付现在退休的老年人的年金,而并没有用来投资于为他们自己积累养老金。换句话说,大多数的养老金项目都是建立在现收现付的基础上,交付保险费的大部分没有用来投资,而且用来支付现在的养老金。在这种情况下,年轻人必须假定或希望,当他们退休时将有足够数量的劳动者缴纳保险以提供他们期望得到的养老金。

强制性养老金制度也不是一定要这样运作。智利设计了一种明显限制了政府作用的个人养老金账户制度,目前这个制度已经被许多其他国家效仿。政府将每个参加者包括雇主缴纳的那部分基金集聚起来,将其交给私营企业,代个人投资。参保者可在大量的投资代理企业中进行选择,政府则制定一定的规则限制企业的经营行为。如果哪一家企业经营不善,在一段时间里回报率不佳,企业将被强迫进行清算,根据养老金账户拥有者的意愿将资产和债务转移给其他企业。

在目前的中国,尚不存在将养老体系私有化的资本市场条件和规制结构。在这种情况下,政府有责任非常清楚地说明将如何管理农村居民托付的养老基金。这包括承诺一个正的实际回报率。

无论农村的养老制度是强制的还是自愿的,关键是确保一个合理的正实际投资回报率。如果是强制性的,要确保公正就需要有这样一个承诺。如果是自愿性的,它能否成功争取到人口中的较大比例的参加,取决于预期的实际回报率和取得该回报的信任度。赞同自愿养老金制度的观点认为,在有较高参加率的情况下,该制度要求政府采取负责任的行为。

参 考 文 献

1. Benjamin, Dwayne, Loren Brandt and Scott Rozelle, *Aging, Well-Being, and Social Security in Rural North China*, Unpublished paper.
2. State Statistical Bureau (1997), *China Statistical Yearbook*, Beijing, China Statistical Publishing House.
3. World Bank (1997), *Old Age Security: Pension Reform in China*, Washington, D. C.; The World Bank.

(本文由徐莉译, 蔡昉校)

(本文责任编辑: 朱 犁)

对于一个特殊组的尚未退休的项目参加者计算养老金的公式并未作出调整。我本人是这两个决定性的受益人。总统和国会祝贺他们已成功地使联邦预算保持了平衡。但预算的平衡是由于将收缴的保险费与发放的养老金之间的1 010亿美元的盈余计算为1998财政年度的财政收入。这是将一笔钱花两次。收缴的保险费与发放的养老金之间的盈余应用于未来发放养老金。现在将盈余花掉,意味着在未来的某一时刻将不得不寻求其他的资源来实现承诺的养老金水平。如果预算真的达到平衡,1 010亿美元的盈余将用于投资获得收益,以用于未来支付现在承诺的养老金。而且,1 010亿美元的盈余应该存在那里,而不是花掉。