

社会养老保险：理论导向与制度安排

<http://www.crifs.org.cn> 2006年3月17日 李鸥

摘要：社会养老保险的理论导向直接关系到养老制度的完善和落实，从实物形态上看，养老制度永远只能是现收现付制，个人账户只是名义账户，做实个人账户是徒劳无功的举措。扩展养老保险覆盖面可采取推行养老券的做法，该券具有税票和债券的双重特征。领取养老金要严格退休年龄标准，可适当降低缴费年限，养老金的发放要充分体现公平原则，应与缴费年限挂钩。

为了消除和避免老年生存危机，各国政府无不对社会养老保险制度给予了高度重视，中国政府也不例外。我国先后颁布了《关于企业职工养老保险制度改革的决定》（1992年6月）、《关于深化企业职工养老保险制度改革的通知》（1995年3月）和《关于建立统一企业职工基本养老保险制度的决定》（1997年7月），最近，国务院又制定了《关于完善城镇社会保障体系试行方案》。然而实施过程中，在理论导向和制度安排方面尚有若干值得探讨的问题，本文试作分析与研究。

一、现收现付制与个人账户

从理论上讲，应对未来养老金的支付，有三种模式可供选择：一是现收现付制，即用下一代人的收入抵偿本代人未来的支付。二是完全积累制，即将本代人收入中的一部分储存起来，以供自身未来养老支出。三是部分积累制，即本代人的养老支出一部分依靠现在自身的储备，一部分依靠下一代人的供给。实验经济学揭示的规律是：人类有规避风险的本能，人们的理性选择自然是完全积累制。然而令人沮丧的是：中外历史尚未有一例在较大范围内（一国或一省）老年人口总体完全依靠自身的储备来颐养天年的成功案例。完全积累制只是一种理论假说。不错，有一部分人在生命历程的工作时段可以积攒足他们退休时段耗费的钱财（只要不因为通货膨胀而使储存的财富贬值），但是如果就此推理在全国范围内整个一代人可以积累足够自身养老的费用，那就陷入了“合成谬误”的理论误区。

这是因为，每一代人所积攒的只是钱财，而到他们老年时段所消费的是下一代人所生产的实物。从实物形态上看，养老制度永远只能是现收现付制，因为每一代人不可能将其二三十年后养老用的实物生产出来并全部储存起来。上一代人储存的钱财将来能否换回实物，关键要看下一代人的生产能力。如果那时的生产水平很高，即使一点儿养老基金也没有，老年人的生活也是有保障的。

中国人“养儿防老”的意识根深蒂固，实际上不无道理，“养儿防老”符合人类生存发展的规律。从广义的层面和总体的范围讲，所谓的“儿”是指下一代人，每一代人的养老都取决于“儿”的多少（即劳动力数量）和“儿”的能力（即劳动生产率）。社会养老保险制度是社会化大生产的产物，从一家一户“养儿防老”的模式走向整个社会养老的模式，是社会进步的体现。它的完善程度与国家的政治制度、经济状况和社会道德伦理紧密相联，并能充分反映出社会公平和社会和谐的状态。

况。

究其根源，养老金储蓄额的报酬率最终取决于经济增长率，而经济增长则决定于劳动量的增加和劳动效率的提高，正如索洛经济增长模型所推导出来的黄金定律所揭示：当一个经济的资本增长率等于人口增长率加上劳动生产率时，经济处于最优的路径，与此相应的利率即为长期动态的最优利率。

我们现在实行的是社会统筹与个人账户相结合的养老制度，人们一般理解为是部分积累制的筹资模式。“社会统筹”采取的是现收现付，即从当代劳动人口中筹集资金为已退休人口提供养老金；“个人账户”用于“储备积累”，即当代劳动人口为自己储备一笔资金，供将来养老之用。这种模式显著的缺陷是使当代劳动人口的供养负担过重，他们既要为现在的退休人口提供养老保障，又要为自身将来养老做储备。事实上，这种双重负担当代劳动人口根本承受不起，他们的个人储备也只好被拿出来供退休人口发放养老金之用，这样，个人账户的储存额只能是名有实无的空账了。截止到2004年底，我国社会养老保险个人账户空账已达7400亿元，且每年以1000多亿元的规模在扩大就是明证。造成这种后果的原因与我国人口老化进程加快有关，更直接的原因是自20世纪80年末以来，我们在设计“下岗分流”政策成功地削减了冗员的同时，也减少了近仍的养老保险基金缴费者，并使提前退休者过早地加入了领取养老金的行列，这是转轨时期所要承负的社会成本。要尽快地消化这块成本，缩短转轨期，必须扩大社保覆盖面，增加缴费人数，这是推行养老保险制度取向的最佳选择。

从加大养老金支付保险系数和增加养老基金储备的角度考虑，我国一些省区正在试行做实个人账户的方案。实际上做实个人账户根本没有必要，理由是：

1. 许多国家强调增加养老基金，目的是实行强制性储蓄，以改变国家总储蓄率过低的境况；而我国恰恰是总储蓄率过高，消费率过低(2002年为45%，而西方国家为60%—75%)，没有必要过分强调增加社保储蓄。

2. 在现收现付尚有缺口的情况下，做实个人账户的资金来自何方?从试点的情况看，主要来自中央财政(3/4中央担，1/4地方担)，将财政账户的资金划入养老基金账户，这种资金搬家的做法意义何在?是否能使养老基金保值增值运作得更加成功?实际情况是：养老基金的投资渠道也只是购买国债或存入银行，所赚取的利息微不足道，甚至不抵通货膨胀的贬值额。

3. 现行的对个人账户养老金的领取方法是每个月领取个人账户存储额(含利息)的1/120，并非是一次性给付退休者。基于这一点，在资金使用上完全可以“明天的钱今天花”，在全国范围内“拆东墙补西墙”，实现当期养老金的收支平衡(缺口部分由中央财政补)。在现收现付尚有困难的情况下，强行做实个人账户，实际上是人为制造紧张局面，加大了养老保险实施的操作难度。

4. 建立个人账户是国际上养老保险改革的一个趋势，其受推崇的原因有三：一是强制储蓄；二是激励参保；三是约束监督企业为职工缴费。但几乎所有国家的个人账户都是名义账户，其只是作为缴费的权益记录和计发养老金的依据，很难找到真正做实个人账户的先例。

5. 只要有源源不断的保费收入，养老保险同银行一样，是不会发生支付危机的。转变一下思维方式，扩展覆盖面才是现阶段养老保险的工作重点，做实个人账户只是徒劳无益的事情。

据全国社保中心提供的资料，1998年至2003年我国基本养老保险基金征缴收入和支出相抵后各年份的缺口分别是159、330、247、229、78亿元，年平均226亿元。这一时段，征缴收入的年平均增长率为17.6%，超过了15.6%的支出增速。2004年情况有所好转，征缴收入3585亿元，支出3502亿元，余额83亿元，实现了现收现付制下的收支平衡。如果要求做实个人账户(将征缴收入的8%-11%划入个人账户)，在没有大量其他资金来源补充的情况下，养老保险基金的缺口将会对中央和地方财政及养老基金投资增值形成巨大的压力。我们实在没有必要因为记账方法的不同(资金数额是记在个人账户名下亦或记在财政预算名下)而自寻烦恼，由此而成倍地放大养老金支付的预期缺口。

无需刻意地去做实个人账户，实行名义账户制应是我国养老制度的最佳选择。名义账户制既可以避免天文数字的转轨成本，又可为降低缴费比例(这对减轻企业负担，增强产品市场竞争力不无意义)创造条件，这是应对“银发浪潮”最具可行性的路径。瑞典、波兰、蒙古等欧亚六国的成功经验对此已作了充分证明。

二、扩展养老保险覆盖面的制度安排

我国现行的社会养老保险制度最大的缺憾是覆盖面过于狭小，它仅限于城镇职工，且是具有本地户口的城镇企业职工，尽管不少省市也出台了一些针对农民工(北京)、农业户口从业人员(天津)、外来从业人员(上海)、非本市户籍员工(深圳)养老保险的条规和办法，但这些地方性的法规存在着明显的制度性缺陷，直接影响着养老保障制度的推行。其主要表现在：有歧视性条款，未能将非本地城镇户籍的从业人员(以此代替上述种种称谓，以下简称“非本地职工”)与本地职工享有同等养老待遇；没有考虑这部分人的职业特点，领取养老金的门槛设得过高；未能解决养老保险可携带性的问题，阻碍了制度的实施。

扩展养老保险覆盖面，首先要把城镇企业中包括农民工在内的非本地职工纳入保险范围，这部分人数量大(仅农民工就有9300万人)，且主要是可缴费时段较长的青壮年，对他们实行社会养老保险，不仅有利于企业职工队伍的稳定和权益的维护，而且会对在乡镇企业从事二、三产业的农民乃至全部农村人口推行社会保障制度起到积极的“示范效应”，这无疑对我国城乡经济的协调发展具有深远的战略意义。

非本地城镇户籍的从业人员职业特点是：就业地点不固定，流动性较强；就业时间不连续，生命周期中可能多次转换职业；就业收入不稳定，相当一部分人实行的是计件工资；就业形式呈多样化，非正规就业较为普遍。根据这部分人的职业特点，在设计养老保险制度时应遵循以下几项原则：

1. 权利与义务对等的原则。社会保障制度强调的是社会整体的互助效果，但是一些省市设计养老保险制度，在强调整体的互助效应时，过分偏重了本地城镇职工的利益，而忽略了非本地职工的利益。制度设计要重视非本地职工权利与义务的对等，不能借以强调“整体利益”，而忽视了他们的利益。

2. 全国集中支付的原则。非本地职工就业地点的非固定性决定了养老金缴纳凭证必须具有可携带性，使其在各省市区都可通用。由此，对这部分人的养老金制度应突破现行的以各省市区为核算单位的模式，实行全国集中支付制度，以保证他们养老金缴纳及享受的终身有效性，不至于因工作地点跨省市变换而中止或失去领取养老金的权利。

3. 灵活便利的原则。非本地职工的职业特点要求养老制度不能完全照搬本地城镇职工的养老模式，在与现行政策不相抵触的情况下，要有一定的弹性。缴费比率、缴费基数以及享受养老保险的条件等应有适当的灵活性。

4. 对企业强制约束的原则。要想使非本地职工养老保险制度建立起来，在精细安排制度的同时，必须强化制度执行的力度，劳动社会保障部门、工商管理部门以及司法部门相互配合，真正使社会养老保障制度落实。

5. 让职工有一定选择性的原则。对非本地职工养老制度的推行，一方面要增强政策的透明度，使他们认识到这一制度能给自身带来的益处，增强参保缴费的积极性和主动性；另一方面在制度安排上，要充分考虑到他们多样化的需要，留有更多的可供自由选择的空间。这是对职工权利的尊重，也是扩大养老覆盖面的需要。

根据非本地职工的职业特点和养老保险制度的设计原则，可考虑在全国范围内推行养老保险券的做法，具体方案如下：

由中央财政部门或国家税务总局统一发行记名式的养老保险券，其认购对象是非本地职工及其所在的企业或雇主(以下简称企业)。该券具有税票和政府债券的双重性质：对企业而言，它是雇用非本地职工的养老保险税票，具有强制性和无偿性的特征；对职工而言，它是领取养老金的凭证，具有福利性、补偿性和半强制性的特征。征缴基数是职工的实际工资或所在省市最低标准工资，企业按10%—14%的比率、雇员按4%—8%出资购买。券面除了金额以外还需标明雇员姓名、身份证号和记人个人账户的比率，并由雇员持有。企业最低出资比率为10%，其余4个百分点的浮动区间由各省市自行确定；雇员最低出资比率为4%，其余4个百分点由雇员个人自由确定。雇员出资部分记入个人账户，但每多缴1个百分点，则将企业出资比率0.5个百分点划入个人账户，如甲、乙、丙雇员分别出资5%、6%和8%，则记入个人账户的比例分别为5.5%、7%和10%。雇员只要持有累计120个月(10年)的养老券，到退休年龄便可按月领取养老金；若不足120个月，到退休年龄可领取记入个人账户的款项(含利息)。退休金发放标准全国要统一，综合考虑四个因素：全国平均工资水平；券面金额；个人账户金额；累计缴费月数。养老金可按以下公式计算：

$$\text{基本养老金} = A \times 20\% \times 60\% \times M / 180 + B \times 1 / 120 \times 40\% + C \times 1 / 120$$

式中：A为上年全国企业月平均工资；B为保险券金额；C为保险券个人账户部分；M为累计缴费月数，M/180是以180个月(15年)为标准，按累计缴费月数计算的系数。如，某人持有200个月养老保险券，券面金额30000元，其中个人账户金额12000元，上年全国企业月平均工资为1500元，则其基本养老金为400元(1500×0.2×0.6×200/180+30000×1/120×0.4+12000×1/120)。

这种具有债税混合特征的养老保险券，其实施的可行性和有效性表现在以下几个方面：

1. 由国家统一发售，出售保险券所缴纳的款项由各省市劳动保障部门交付全国社保中心。为了调动地方的积极性，可将保险券面额的3%—5%留给各省市社保中心，供地方支配。到退休年龄的非本地职工带着有关证件和所持有保险券向户籍所在地的劳动保障部门办理领取养老金的手续，各省市将收到的保险券交送全国社保中心统一结算。

2. 退休金的标准直接与全国平均工资水平及券面金额、缴费时间长短挂钩，在综合考虑利率、

预期寿命等因素的基础上进行精算，由全国社保中心作出统一规定，与各省市的工资水平不挂钩。本文所列示的公式，分别对全国平均工资和券面金额给予不同权数：0.6和0.4，并将累计缴费月数作为计算参数，这样既可体现公平的原则，又可鼓励多缴费和长时间缴费。文中例示，若按复利年金模型计算，在年利率5%、退休者余寿12年的情况下，持券人应领取月退休金425元；在年利率4%的情况下为369元，按文中公式计算是400元。尽管结果还算是合理，也较为正常，但应认识到：非本地职工基本上还是用自己的钱(因为企业缴费也是职工社会必要劳动部分)给自己发放养老金，这里几乎没有财政的转移支付。所以，在财政许可的条件下，可以适当提高养老金发放水平。

3. 保险券的购买较为灵活，可断可续，最后退休金的领取按累计月数计；购买的比率标准有弹性，企业和雇员的最低标准分别为10%和4%，现阶段一般都可以接受。没有单位的非本地职工可以自由认购，按所在省市最低标准工资的14%缴费，其中4%记入个人账户。

4. 保险券的最大优势是全国通行，职工走到哪里都无需办理养老保险的转移续接手续，只需继续购买保险券就可以了。在网络技术发达且迅猛发展的情况下，将各省市劳动保障部门与全国社保中心联网，实现信息资料互通共享是完全可以做到的。

5. 非本地职工所持有的保险券累计未满120个月到退休年龄的，只可领取个人账户的款项，总体平均约占券面总额的40%，其余60%则留归全国社会基金，这一点充分体现了其债税混合的特征。

三、养老金发放制度的设计

如何确定养老金领取标准，有两种理论导向：一是认为养老金是社会对退休人员在职期间为社会所作贡献的回报，所以养老金应与其在职期间的工资标准、工作年限挂钩。二是认为养老金是国家根据代际合同，对社会剩余产品的一部分在退休人员中进行再分配的形式，它要充分体现公平的原则，每个退休人员享有的待遇应该是相同的，因为他们安度余生的物质需要也是相同的，至于他们因对社会贡献的大小不同应取得的不同报酬，在其工作期间的工资福利待遇已经体现出来，所以无需以养老金的差别来反映。我国行政事业单位退休人员退休金的发放制度基本是按第一种思路设计的，以企业职工为主要对象的社会统筹养老金的发放制度，基本是以第二种思路为主导，并考虑职工缴费数额进行设计的。结合现行企业职工养老金的发放情况，从制度设计的角度，笔者认为：

(一)严格限定退休年龄，对提前退休者实行非养老式的其他社会或企业保障形式。我国职工退休包括两种情况：一是达到规定年龄标准；二是由于病、残等身体原因，或特殊工作岗位可提前5-10年退休。无论哪种情况，只要是退休都可以享受社会养老保险。养老，意指对年龄规定范围内人群的赡养，“老”的界定完全是根据人的自然属性——年龄和性别来划分的。若将非自然属性的标识混杂在“养老”对象的标准上，势必会诱发提前退休的倾向。一般情况，提前退休于企业、于职工个人都是有益的，特别是非技术的熟练工或劳动强度较大的工种。工龄长、年龄大的职工工资一般较同类工种的年轻职工高，但由于体力原因，其工作效率往往不如年轻职工。让这些年龄大的职工提前5年或更多时间退休，将其推向领取养老金的行列，企业可以用更低廉的价格招收效率更高的年轻职工，由此会大大减少工资和养老保险费的支出。在就业形式多样、非正规就业普遍的情况下，除了身体确有病残的人，大部分提前退休职工都会再找工作“发挥余热”，这样一手领取养老金，一手再挣份工资，收入一般会超过原来的工资。提前退休对企业是件好事，职工也不反对，所以企业为职工办理提前退休手续的积极性相当高。弄虚作假、采取不正当手段办理提前退休已成为见怪不怪的现象。据统计，1998年和1999年我国地方新增退休人员122.9万人，其中提前退休的占

近1 / 5, 达27.5万人。2004年天津市新增离退休人员7.92万人, 其中提前退休的达3.83万人(特岗2.59万人、病退1.24万人), 占新增离退休人员的48.36%。提前退休, 企业可以转嫁劳动力成本, 地方政府产生的养老基金缺口可以由中央财政补足, 企业甩“包袱”能够增强竞争力, 同时又能减轻地方政府的就业压力。提前退休的态势难以遏制, 显然是地方政府和企业利益驱动, 而约束机制失效使然。

为保证养老基金真正用在“养老”上, 需在制度设计上加以调整:

1. 领取养老金的惟一条件是按性别不同的年龄限定, 其他概不作为养老保险收益的条件。

2. 病残以及由于从事特殊职业而提前退离工作岗位的, 按情况不同分别享受社会救济、工伤、医保等保障形式, 其补偿主要由企业承负, 政府给予相应补贴。待这些人员达到退休年龄后, 再领取养老金。

3. 各省市养老基金缺口的弥补, 由中央财政和地方财政共同承担。中央财政的补贴标准按各省市人均工资水平、养老金代替率、职工人数以及退休人员与职工人数的比例(抚养比例)进行核定, 不能将缺口敞开完全由中央财政弥补。

(二) 退休金发放标准做适当调整, 要充分体现公平原则。我国职工基本养老金主要由基础养老金和个人账户养老金两部分组成(1997年底前参加工作, 且在1998年1月1日以后退休的职工还包括过渡性养老金和补贴)。基础养老金按上年本市(省)职工月平均工资的20%计, 个人账户养老金按个人账户储存额 的1 / 120(即10年的月平均数)计。个人账户养老基金用完后由社会统筹基金支付, 职工或退休人员死亡后, 个人账户资金可以继承。领取养老金的条件是符合退休条件且累计缴纳养老保险金满15年者, 若缴费未满15年, 可一次性将个人账户的储存额支取。以上办法存在的主要问题是:

1. 领取养老金的缴费年限门槛过高, 缩小了养老保险的覆盖面, 将会造成缴费未满15年者, 一边支取了个人账户的养老金, 另一边又会申请低保, 领取最低生活保证金。这样, 整体上加重了社会负担, 加大了养老基金提前支取的数额和比例。许多国家养老金缴费年限一般定在5年以上, 我国将缴费年限定为10年以上为宜。

2. 养老金的发放数额没有与缴费年限紧密挂钩, 企业只要为职工缴够15年, 在与职工达成私下协议(如给职工多发5%的工资, 因为企业划入职工个人账户的只是3%, 只要超过这个比例职工就会同意)的情况下, 便可千方百计逃避养老金的缴纳。鉴此, 基本养老金可在原来的基础上乘以一个与缴费年限相关的系数, 系数的计算是用缴费年数除以20(正常情况下, 每个人的工作年限都会超过25年, 所以15年时间过短, 以20年为宜)。如某人缴费30年, 该市上年职工月平均工资1200元, 则其基本养老金为360元($1200 \times 20\% \times 30 / 20$), 同样若缴费10年也可领到养老金, 其基本养老金为120元($1200 \times 20\% \times 10 / 20$)。个人养老金账户的建立鼓励多缴费, 缴费年限系数的确定鼓励长时间持续缴费, 二者作用不同, 但目的都是为了增加养老基金的收入, 并在养老金的支付上体现公平原则。

3. 个人账户养老金的支付存在的问题: 一是职工在退休10年后, 个人账户存储额用完后由社会统筹基金支付, 不仅有悖于统账分开管理的设计, 而且有失公平, 并加重了统筹基金的支付负担。二是个人账户退休金的计发年限为10年, 既没有考虑不同性别退休人员平均寿命的差异, 也没有考

考虑平均寿命不断延长的事实。建议个人账户养老金的支付作这样一些调整：个人账户养老金用完后仍健在的退休人员，由统筹基金拨付统一标准的“长寿金”，不再按原来个人账户的 $1/120$ 支付；个人账户退休金的计发年限，应考虑男女有别，因为女性退休早，且预期寿命长(2000年人口普查，我国男性预期寿命69.63岁，女性 73.33岁)，个人账户退休基金可否按15年(即除以180)计发。

4. 目前，我国养老金水平基本上是与职工的工资同步调整的(每次提高幅度大致相当于职工工资涨幅的40%-80%)，这极易造成养老金增长过快的后果。参照国外的通常做法，基本养老金应与工资指数和物价指数双挂钩，这样，既可以防止养老金社会成本过高，又能保证退休人员生活水平逐步提高。工资指数的权数可定为40%，物价指数定为60%。如某人基本养老金为700元，本年职工工资指数108%，生活费用价格指数为105%，则其基本养老金可调整为 743.4元 $[700 \times (108\% \times 0.4 + 105\% \times 0.6)]$ 实行退休金与工资、物价指数挂钩，并非每年都作频繁调整，而是确定一个指数变动幅度(如3%或5%)，只有当指数变动达到这个规定幅度时，才对养老金支付额予以调整。

文章来源：《社会保障制度》2005年第11期 (责任编辑： x1)