



中国养老金制度存在的缺陷及政策建议

黄劲松

2008-2-14 13:29:23

来源：中国发展观察

打印本页

关闭窗口

在我国构建“和谐、可持续发展”的社会中,养老保险体系的构建是其中必不可少的一部分。养老保险体系保障了退休人群的生活,有利于社会的和谐、稳定,然而,养老保险覆盖面广、成本高,在许多国家已经成为公共财政的一大负担。在我国,光凭征缴养老保险税的收入并不能满足养老保险支出,财政每年都必须向养老保险基金进行补贴,并且这种补贴还在逐年增长。无论是发达国家还是发展中国家都不得不面对这一世界性难题。

中国的养老金制度在经历了一系列的改革之后,以企业为主的养老金制度完成了向社会化的转变,初步形成了以企业和个人缴费结合的“统账结合”的养老保障体系。中国的养老金制度表面上采取了混合养老金制度的形式,但是由于历史积累的巨大养老金隐形债务,迫使个人账户资金被挪用,形成了大量的名义账户,实质上并没有按照混合制度的养老金制度运作。这种以名义个人账户和社会统筹为标志的养老金制度存在较大的缺陷。

目前中国养老金制度存在的缺陷

养老金制度再分配和缩小贫富差距的功能缺失

再分配功能是养老金制度的一个重要功能,我国养老金制度虽然实际上是一个现收现付制度,但并没有起到应有的再分配功能。

这是因为改革开放后我国由于把精力集中于经济发展,过分强调效率,忽视了社会公平,走上了一条强化效率弱化公平的道路。中国经过了改革开放后,贫富差距日益扩大,中国的基尼系数1991年为0.282,到2000年已达0.458,增长幅度较大,目前已经超过国际公认的警戒线0.41。中国养老金制度没有起到缩小收入差距的功能,相反存在逆向补偿的倾向。

就城镇居民来讲,根据国家统计局1995年对2.5万户居民的调查,富裕户得到的养老金待遇与贫困户的相差4.2倍,加上医疗保险和住房等方面的补贴,贫富差距进一步加大。经过二次再分配,我国居民收入的差距是加大了而不是缩小了。这说明包括养老金制度在内的我国的社会保障体制原则和制度设计上存在问题,再分配功能没有得到正确的体现。

养老金制度再分配效应的缺失对经济增长的影响

从公平角度看,过大的贫富差距、未来老年生活的不安全感和一部分人当前生活的陷入困境,部

分地伤害了社会公平感和改革所依赖的社会共识基础。从效率角度看，贫富差距的扩大和对于养老金制度改革的不确定性，尤其是对将来老年生活的不安全感，已对居民消费起到抑制作用，于是消费者花钱更少而存钱更多。这些造成了中国国内需求不足和经济增长更多的依赖对外出口，强化了中国经济的脆弱性。一旦中国的对外出口面临波动，将会导致国内市场供应的增加和商品价格的下降。届时很多养老负担较重的国有企业财务状况就会恶化，反过来又使国有企业改革更加紧迫。国有企业改革带来更多的工人下岗和消费信心的进一步削弱，从而更加不利于经济增长和发展。

养老金收支赤字问题

中国的养老金基金正面临出现赤字的问题，造成这一问题的一个重要原因是中国特殊的人口问题。从2001年开始，中国老龄化人口的增长持续加大。据测算，2001年中国年龄在65岁以上的人口占总人口的7%，而40年后这一比率可能会达到20%。这一特征导致养老金的支出不断加大。在人口老龄化的同时，由于中国政府实行的计划生育政策，使得人口生育率从本世纪六十年代的5%降低到八十年代的2.5%，目前大约2%。根据测算，今后25年的生育率基本保持不变。由于现收现付制度本身的代际再分配特征是从工作的一代向上一代再分配养老金。进入人口老龄化社会，工作一代的人口减少，而退休一代人口正在增加。工作一代人已经不能为退休一代人提供足够的养老金，保障他们的生活水平。

造成养老金收支赤字的另外一个原因是基本养老保险制度的统筹层次偏低，由于不同统筹层次的基金无法调剂使用，就严重制约了基本养老保险基金调剂功能的发挥。由此所带来的问题是：各地区社会统筹养老金结余与赤字并存，财政补贴负担沉重。据统计，2000年中央财政用于基本养老赤字的补贴已达300亿元。这种补贴还会造成新的不平衡：支付标准高、赤字大的地区，往往可以从中央政府获得较多的补贴；而支付标准低、赤字小的地区，则从中央政府获得补贴却较少。

养老金制度的再分配效应和储蓄功能混同

国务院1995年发布的《关于深化企业职工养老保险制度改革的通知》中提出了“城镇职工养老和医疗保险金由单位和个人共同承担，实行社会统筹和个人账户相结合”的原则，确立了养老金制度的个人账户的储蓄功能。

养老金制度实行部分积累，实现再分配和储蓄功能的具体操作方式是：为每个职工设立一个个人账户，实行个人和企业共同缴费；企业的缴费一部分归为社会统筹，另一部分记入个人账户。但是由于在养老金制度改革过程中没有具体规定对已经退休和临近退休的老年职工的养老金安排，他们在过去的传统制度下没有养老金缴费积累，所以他们无法凭借现在的个人账户领取养老金。于是在实际操作中就不得不依靠当前基本养老金制度中的缴费进行支付，这样就会破坏了现在个人账户养老金的储蓄和积累。这种分配和储蓄功能的混同，同时又降低个人和企业对于缴费的激励，造成了大量的养老金缴费的逃避。

缴费率偏高直接影响居民的现期消费

目前世界各国企业缴纳的基本养老保险费率一般为10%，国际警戒线为20%。按国务院1997年颁发的《关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》规定，我国企业总的缴费比例一般不得超过20%，职工自己向个人账户缴费的比例从4%起步，以后每两年提高1个百分点，最终达到8%；企业向职工个人账户划入的比例随着职工个人缴费比例的提高而相应下降，即由最初的7%下降到最终的

3%。企业和个人向个人账户缴费比例之和应达到11%。在实际中，由于企业参保率不高和转制成本没有落实等原因，按现行标准执行，社会养老保险的收入不能满足其支出的需要。许多地区不得不提高参保企业的缴费率，致使国有企业的缴费率居高不下。

目前，我国企业的平均缴费率为23%，高于世界平均水平1.3个百分点，高于国际警戒线三个百分点。30个省、市、区中，平均缴费率在20%以上的有24个，超过25%的有5个省市。缴费率偏高必然导致职工收入增长速度放慢，从而会直接影响居民的现期消费。1994年我国全部职工工资增长速度曾高达35.4%，1995年和1996年分别为12.7%和12.1%，但1997年以后，我国职工工资增长速度急剧下降为3.6%，1998年进一步下降为0.2%。

相关改革思路

当前实施的以现收现付为基本特征的“统账结合”的养老保险模式，可以说是一种难以令各个阶层、各个方面满意的模式：政府承担了过大的财政成本；企业的税费负担太大，不利于企业改革的深入；退休职工的权益得不到保障；在职职工也需要承担很沉重的社会保障成本。因此，这一制度模式必须进行改革和完善。重新规划和设计新型养老保险制度，我们不能忽略现实国情和曾经的经验教训。因此，改革应把握以下的原则：

第一，基本养老保险制度的再改革不是对现行制度的全盘否定，而是在其基础之上所实施的制度修正，现行制度向未来制度的这种平滑过渡，有助于保证现行制度对受保人所作的先期承诺以及其中重要的制度参数在未来制度中得以连续。第二，鉴于我国国情，未来的养老保险制度在相当长时期内还会是多层次或者多支柱的体制，新的制度应该在包括一个强制性的全国基本养老保险结构外，还应将自主部分设计得更具弹性，以满足不同地区、不同行业乃至不同阶层的特殊需要。第三，未来的养老保险制度安排要同时包含再分配、储蓄和保险的功能。未来的保险制度将包括多层次或者多支柱的制度结构，而各个不同的制度结构可能只是负责其中的一项功能。这种通过功能分解以安排养老保险制度结构的做法正在成为国际范围内养老保险制度改革的新趋向。

构建养老保险的三根支柱

未来的养老保险制度应当包括三个层次或三根支柱，它们分别是：

第一层次——将现行的养老保险制度中的社会统筹基金部分独立出来，使其成为一个由中央政府直接管理的公共养老保险计划。该计划是一个规定受益额但工资替代率较低的现收现付计划，建议采用工薪税融资并由财政部管理。由于公共养老保险计划是纯粹的政府行为，因此其管理费用要来源于财政预算。

第二层次——将现行养老保险制度中的个人账户基金部分独立出来，使其成为由政府监管、强制性的、规定缴费额的养老保险计划，我们称之为缴费性养老保险计划。缴费性养老保险计划的治理结构是多个相对独立的养老保险基金会，可以考虑将现在省一级社会保险行政管理机构内的投资营运机构改造成为由政府监管的养老保险基金会。

第三层次——自愿的个人储蓄和个人投保，以及企业开办的职业年金计划。由于这一层次计划属于微观主体的自愿行为，故称其为补充养老保险计划。

以上三个层次的养老保险计划可以达到将再分配功能、储蓄功能与保险功能有机地结合在一个共同养老保险制度之中的目的。

扩大养老保险覆盖面

在现阶段，非正式就业者与城镇职工养老保险体系接轨存在一定困难。鉴于目前实际状况，决定了我们扩大养老保险必然要经历多元化制度安排的漫长过渡。出于中国国情的需要来探讨新的思路，笔者认为，以下步骤不失为可行方案。

1.分层保障。分层保障是将各类国有部门的职工进行分层，按照他们的需要提供相应的社会保障。例如，当前对于农民工来说，最迫切的是尽快确立工伤保险制度。而那些长期在城市国有部门工作的人员，工龄长且工作稳定，对于这层人员，养老保险的实行则是完全必要也是完全可行的。

2.分类保障。对非正式部门职工群体实施养老保险，要对其进行分类，从而制定不同的保险方案。例如，凭借自己的技术和资金进行个体经营，政府应给予享受相当于本市居民、较为正规的社会保障待遇。对于经常处于流动状态无稳定职业的农民工，管理难度最大，对其就要实行更为灵活的方案。

3.分地区保障。根据劳动经济理论的原则，劳动力流动的主要诱因是资源和收入的差异。例如，大量的农民工主要是集中在经济发达的城市及省市，这就为我们分地区逐步实施对农民工的社会保障创造了条件，可先在这些地区开始对农民工试行社会保障。

4.灵活机动的社会保险政策。对非正式部门职工一定要实施灵活的养老保险政策并使其更具有可操作性。例如，①社会保险的缴费基数可选择性，②缴费形式多样性，③允许暂停并补缴保险费等。

充分发挥政府在社会保障中的再分配功能

社会保障是一种再分配制度，它追求的是公平或至少是某种程度的公平，是政府干预市场分配结果的一个手段。现代政府的主要职能或活动都是围绕为社会成员提供福利和服务或满足人民的生活需要这一目标展开的。那么，政府究竟应该如何正确发挥其再分配的功能呢？

首先，应正确处理再分配功能与储蓄的作用，通过个人储蓄功能的加强减轻政府在再分配上的负担。

其次，应坚持适度再分配的理念和政策，使保障水平同经济水平相适应。

第三，要发挥政府在财政政策方面的再分配功能，加大政府对社会保障转移支付的力度。

最后，确立政府在社会福利中的主导作用，加强政府的宏观调控和法律监控作用。

推进养老保险制度一体化

1.社会保障制度的一体化需要明确的几点原则

首先关于社会保障的定位。市场经济体制是一种能够促进经济发展的最优机制，而经济发展的最终目标则是实现人的自由和全面的发展。因此，社会保障的性质应是满足人权发展的需要。尊重人的基本权利，维护人的尊严，按照以人为本的保障原则，根据人的各种动态、生存状况设计相关的保障政策、保障标准及保障体制，使社会保障贯穿劳动者的一生。这应该是我们社会保障政策制定的出发点。否则，我们的政策目标就会不协调。

其次，保持政策的连续性，应充分考虑经济和人口条件在长期内可能发生的变化。同时，还要在有关技术方面加强其科学性。

2.在推进社会保障制度一体化过程中政府应关注的两个问题

(1)向财政的部分统一转化。虽然国务院在20世纪90年代中期就已要求省级统筹，但现在大多数赤字的弥补仍旧依靠中央政府。中央政府对地方赤字的负责将会统一不同区域的缴费率，使账户能积累起来。但它面对着两个重要的政治经济障碍：第一，中央必须拥有必要的财富，它不可避免地要将收入从高增长地区转移到低增长地区，而利益受损者会有抵制行为；第二，养老保险的管理仍旧是地方的责任，尽管财政上越来越统一。因此，就目前的情况来看，养老保险的管理虽仍在地方，但中央政府应逐渐承担起更多的责任。

(2)提高统筹层次。统筹层次过低已成为目前社会保障体制健康发展、体现全体劳动者享受社会保障公平公正原则的桎梏，统筹层次难以提高根源于财政分灶和社保分割的管理体制。在目前全国统筹条件不成熟的情况下，我们可以尝试把社会统筹分为国家级统筹和地方(省)级统筹两部分，即实行分级统筹的体制。

3.一元化目标，多元化过渡——目标与现实的矛盾

社会保障制度的一体化无疑是实现公正的收入再分配的最优模式，但中国社会的多元化又造成了社会保障问题，是一个异常复杂的特殊问题。在目前的经济状况下，把社会各层、各类劳动者全部纳入一个统一的社会保障体系之中是不现实的，因为无论从国家财政的承受能力还是目前的制度安排都不具备相应的条件。因此，一元化的制度安排只能作为我国社会保障制度的一个长期发展目标。目前较为实际又可行的办法就是，根据各阶层劳动者的需求与目前的条件，按照分层保障的原则来提供社会保障。（作者单位：合众人寿保险股份有限公司）

转载务经授权并请刊出本网站名

Copyright © 2005 www.
All Rights Reserved

版权所有：马克思主义研究网 | 网站声明 | 联系我们

（浏览本网主页，建议将电脑显示屏的分辨率调为1024*768）