

论当前中国社会保障体系的模式选择

周小川

中国建设银行

一 中国社会保障体系的模式选择问题已经成为制约中国经济改革与发展的重大问题

中国市场经济体制的发展和完善，客观地要求建立一套与之相适应的完善的社会保障体系，因此，在推进中国的经济体制从传统的计划经济向社会主义市场经济转轨的进程中，必须要高度重视社会保障体系的转轨。我在研究国有企业改革、经济转型等问题时，就开始注意到社会保障体系问题对于整个经济改革与发展的重要影响，如在1994年出版的《企业改革：模式选择与配套设计》（中国经济出版社1994年版）中，我对于国有企业的社会保障职能、新加坡的社会保障制度等均进行了相应的研究。

（一） 社会保障模式选择的理解

从世界范围内看，社会保障体系的主要模式有两种：

1 现收现付模式（pay-as-you-go system），这种模式以德国最为典型，故又称为“德国模式”。其基本特征是社会保障成本的代际转移是以收定支，即由在职职工承担已退休职工的社会保障成本；支付给退休者的社会保障资金是直接来自该时点的在职劳动者负担的社会保障费用。这一模式要求有较小的人口压力、年轻的人口结构、较强的国家实力、完备的税收体系等。但是，在这种模式下，社会保障负担随着支出的增长而逐年提高，而且资金完全没有积累。

2 个人帐户模式。这种模式强调雇员的个人缴费和个人帐户的积累，退休者的社会保障权益来自本人在工作期间的积累，且所积累的资金通过投资基金进行运作。这种模式以智利的模式为代表。这种模式的特点是具有累积性和增长性，资金供给比较稳定，在经济波动中表现出较强的抵抗能力。

在现收现付模式中，政府在事实上承担了巨大的社会保障债务，尽管在许多情况下这一债务是隐性的；这就对政府的社会保障支出提出了相当高的要求；随着社会保障支出的增长，政府在各种压力下被迫提高收费标准，这必然会抑制经济增长，干扰经济运行中的正常的激励（incentive）机制的运行。因此，不仅许多人口压力较大的发展中国家难以承担现收现付模式带来的债务压力，即便是一些经济实力强、人口压力小的发达国家也越来越意识到现收现付模式的负面影

响。在一定意义上可以说，正是这种现收现付的社会保障模式、以及由此体系支持的较高的社会福利水平，是形成欧洲发达国家经济发展中的“福利病”的重要原因。因此，越来越多的国家开始实行个人帐户模式。

（二）中国社会保障模式的演变

在 50 年代，中国建立了企业职工养老保险制度，以企业为单位，基本上采取现收现付的模式，将社会保障成本进行代际转移。这一模式当时之所以是比较有效的，是由于当时的人口年龄结构年轻，同时这一模式得到计划经济体制的支持。随着中国开始实行市场经济，人口年龄结构也逐步趋于老化，社会保障问题开始引起关注。1991 年 6 月，中国政府颁布了《国务院关于企业职工养老保险制度改革的决定》，开始着手改革社会保障制度；十四届三中全会进一步明确提出，要建立一个企业职工社会养老保险统筹和个人帐户相结合的制度，其基本思路，是逐步建立职工的个人帐户，将企业与个人缴费的大部分积累于个人帐户，以试图缓解现收现付制度与人口老龄化的矛盾；与此同时，促使职工承担一定的社会保障成本，以减轻企业的负担。在这一模式框架下，中国的社会保障部门正逐步着手扩大这一社会保障体系的覆盖范围，如逐步将私营企业、部分地区的农民等纳入这一框架。

不过，中国目前的社会保障模式尽管从名义上是个人帐户制度，但是其实质依然是现收现付制度，因为现收的记入个人帐户的资金同时就用作社会保障的支出了，个人帐户中的资金只是帐面上的；与原来的现收现付模式相比，其差异就是将风险分散单位由企业转变为地方政府，同时中国当前实行的新制度不仅要负担上一代人的保障成本，还要为在职一代积累社会保障资金。因此，中国当前实行的这一模式是一个名义上、帐面上的个人帐户制，在实质上是一个高标准、高负担的 pay-as-you-go 模式。

（三）当前中国实施的社会保障模式不能适应当前中国经济改革与发展的需要

因此，尽管我国的社会保障部门为推行新的社会保障体系作了大量工作，但是，当前我国社会保障模式及其运行状况还远远不能适应经济改革与发展的需要。我们认为，高效率的社会保障模式，应该达到以下几个方面的目标：（1）社会安全网的建立；（2）社会进行储蓄与积累的重要手段；（3）维持对工作的积极的激励机制；（4）对所有权结构形成积极的影响；（5）建立一个低成本、高效率的管理体制；（6）确定适宜的收入分配目标；（7）解决失业救济及劳动力流动问题，等等。从这几个角度出发，在一定意义上可以说，当前的社会保障体系问题已经成为制约中国经济改革与发展的重大问题。

首先，当前以现收现付为基础的社会保障体系将不能适应中国正在进行的显

著的人口年龄结构变迁，不能保证经济的可持续增长。中国当前的人口结构和独生子女政策，使得中国的人口结构将在不长的时期内进入老龄化社会。如果不在当前年轻人口较多的阶段及时建立以个人帐户为基础的社会保障体系，中国政府必然会难以承担越来越庞大的社会保障成本，并且会被迫在经济发展程度较低条件下进入老龄化社会，并被迫投入更大的成本来解决这一问题。根据粗略的估算，中国社会的老龄化推进很快，2000年左右将进入老年型国家（即65岁以上的老年人口将占总人口的7%），2003年我国老年人口将达到9000万，相当于目前欧洲老年人口之和。据劳动部门测算，基于当前的社会保障制度，加上物价上涨等因素，从2025年起，中国政府将每年需要拿出5000亿—14000亿元用于维持城市退休职工的基本养老保障。显然，如果中国继续沿用当前这种以现收现付为基本特征的社会保障模式，到下个世纪上半叶，中国经济增长的可持续性将受到威胁。

其次，当前以现收现付为基础的社会保障模式在老龄化社会到来后，会扭曲经济运行中的积极的激励机制。在退休职工占人口较大比重时实施当前的现收现付模式，就会使在职职工的个人所得在纳税后，一方面要负担相当比例的退休职工，另一方面还需要承担自身的社会保障成本，最后所剩余的个人可支配收入的比重实现有限。我国这样一个人口大国在进入老龄化社会以后，在职职工在社会保障方面的成本会相当高。如果按照目前的城市职工社会保险水平和标准，并采用现收现付模式，到2020年，工资的提取率将达到32.3%，到2040年将达到40.2%。

即便是在经济实力强大的德国，目前也遇到了社会保障负担过大、从而扭曲正常的激励机制的问题。1997年德国的失业人口达到439万，失业率也相应达到11.4%，其中一个重要的原因，就是高社会保障降低了公众的工作积极性。根据德国联邦银行1996年公布的资料，如果将德国餐饮业就业者每个月的最低纯收入与社会救济对象的收入状况进行对比，就会发现，如果没有子女，前者比后者多收入276马克；如果有一个子女，前者比后者少收入41马克；如果有两个子女，前者比后者少收入573马克。高社会保障水平甚至造成了社会救济收入大于劳动收入的现象，直接导致了社会激励机制的紊乱。

与德国、荷兰等国的社会保障制度扭曲积极的激励机制相比，新加坡的做法更值得借鉴，新加坡公积金中的自存自用、一份耕耘、一份收获、只有努力工作才能不断充实个人帐户的制度设计，就有效地实现了积极的激励机制与社会保障功能的兼容。

第三，当前的社会保障模式不符合现代科技发展的新趋势。为了控制社会保障的成本，当前我国对于退休职工的消费、医疗等实施不同范围的控制，如限制特定的新药物的报销等。但是，当代科技进步主要体现在生物化工、医疗器械、信息技术等方面，这些领域的技术进步在很大程度上为退休职工扩大消费、改善医疗等创造了更好的条件；即便政府限制退休职工对这些新技术的应用，在社会观念、家庭观念的影响下，退休职工所在的家庭、企业也可能会积极为退休职工创造条件运用这些成本较高的新技术，这就进一步扩大了事实上用于社会保障的成本。

第四，继续运用现收现付为基础的社会保障体系，企业所承担的巨大的社会保障职能必然会成为企业改革的重要障碍。正如我们在《企业改革：模式选择与配套设计》一书中指出的，企业运算社会保障体系方面的沉重负担，“本源的错误应该归结于退休金的现收现付制度”。现实地看，巨大的社会保障成本已经成为不少国有企业的经营陷入困境的重要原因。我们在企业改革的实际操作中也遇到不少类似的问题，在比较不同模式的基础上，我们开始尝试在一些打算上市的企业中划出一部分国有资产，为职工建立个人帐户，从而设法解决社会保障成本对于企业改革的制约。这一做法体现了我们对当前建立社会保障体系的一些设想和设计，我们在后面还将继续讨论。

第五，继续运用现收现付为基础的社会保障体系，就会增大居民对于未来支出的不确定性预期，增大其储蓄倾向，这对于当前扩大消费、刺激内需的宏观政策形成了一个强烈的制约。

第六，现收现付为基础的社会保障体系不利于全社会进行储蓄和积累。

二 当前中国社会保障模式的选择与方案设计

（一）建立以个人帐户为主导的分层次社会保障模式

1 我们所设计的社会保障模式的不同层次

我们可以看出，当前实施的以现收现付为基本特征的社会保障模式，可以说是一种令各个阶层、各个方面都不满意的模式：政府承担了过大的社会保障成本；企业的负担过大，不利于企业改革的深入；退休职工的社会保障权益得不到保障；在职职工需要承担过大的社会保障成本。因此，这一社会保障模式必须进行改革和完善。综合考虑中国的人口压力和财政的承担能力，以及中国国情的复杂性，我们认为，当前应该建立以个人帐户模式为主导的分层次的社会保障模式，即大幅度地建立强制型个人帐户，继续保留现收现付模式（pay-as-you-go）以满足社会的基本需求，对于少数高收入阶层可以通过购买额外的商业保险来进一步提高自身的社会保障水平。

首先，在在职职工中大幅度、大范围实施个人帐户模式，并将其作为整个社会保障体系中的主导性模式。这一模式的基本特点是强制缴款、政府免税、确定严格的比例要求、建立严格的资金管理程序和制度。

其次，保留现收现付模式以满足社会的基本需求。这一方面可以保证低收入阶层的基本生活要求，同时，由于这一阶层的人口规模有限，政府用于这一阶层社会保障的财政负担也是有限的。

第三，对于一些高收入阶层，可以鼓励其购买额外的商业保险。

但是，在这个分层次的体系中，个人帐户模式应该是占据主导地位的，商业保险和现收现付都只能发挥辅助性的职能。关于现收现付与个人帐户的利弊比较，学术界已经有了广泛的研究并已经有了共识，但是，在当前的社会保障体系设计中，还存在不少关于社会保障和社会保险、商业保险等关系的误解，我们有必要作进一步的探讨。

2 要恰当处理社会保险在社会保障中的地位和作用

我们之所以强调社会保险在整个社会保障体系中只能占据辅助性的地位，是由于社会保险与个人帐户模式相比存在许多内在的缺陷和弊端：

首先，社会保险在资金运用方面，实质上是运用大多数投保人员的资金来支持少部分需要支持的投保人员，具有显著的平均主义和社会再分配的特点，只要支出需要符合相关的条例就可以使用，没有明确、稳定、积极的激励(incentive)机制，过分强调安全感必然会相应减少努力工作赚钱的动力，从而不利于对个人进行社会保障积累的激励。

其次，商业保险对于职工没有强制性的约束，而是居民的一种自愿性的金融行为；而以个人帐户为基础的模式则能够通过确定强制性的缴款来保证社会保障体系获得稳定的资金供给。

第三，为了体现政府对于社会保障体系的扶持，政府一般对纳入个人帐户中的社会保障资金免税。但是，商业保险难以享受免税的优惠政策。具体来说，有许多保险产品的设计类似于银行储蓄，也可以说是银行储蓄的一种变种产品；如果对这些险种实行免税，就必然在商业银行储蓄和商业保险之间形成不平等的竞争格局。

第四，为了保证稳定、充足的社会保障体系的资金供给，各国政府一般对纳入个人帐户的社会保障资金规定严格的比例要求；但是，这一点在商业保险中是难以做到的。

第五，商业保险的险种设计不能够充分满足社会保障的要求，而只能规避特定领域的风险。这是由商业保险的运作特点和基本性质决定的。

第六，在比较成功地实施的社会保障体系的国家中（如新加坡），其政府对于将保险形式引入社会保障体系始终持十分谨慎的态度。例如，直到新加坡逐步由中等收入国家向发达国家迈进之后，新加坡政府才在社会保障中引入了少部分的保险形式，如“健保双全计划”对特定的大病和大手术给予保险，花销可以超出个人帐户中的储蓄等。但是，从总体上说，这些保险式的社会保障安排相对而言十分有限，项目也很少。

因此，社会保险只是一种金融产品，社会保险中的一些产品可以在规避一些特定风险方面发挥积极的作用，但是在社会保障体系中只能发挥辅助性的职能。正如我在《企业改革：模式选择与配套设计》中所指出的：“象我国这样的低收入国家不宜于搞过多的、与经济实力不相称的社会型保险，而需要注意保障制度与维持激励及储蓄之间的关系”。

（二）以企业集团为突破口推进个人帐户模式

1 当前由政府承担由旧体制向新的体制转轨中的成本的难度较大

既然我们已经明确中国社会保障模式应该是以个人帐户为主导的分层次的格局，那么，当前我们就面临一个从当前的以现收现付为基础的社会保障体制向个人帐户制转轨的问题。

中国当前的社会保障体制的转轨，首先面临的一个重要问题是如何确认并补偿劳动者在原来体制下对原有的社会保障体系缴款并逐步积累形成的社会保障权益，这一权益事实上也就是政府对于劳动者的社会保障债务，只不过在原来的体制下，这些社会保障债务是隐性的。因为中国长期实行低工资制度，劳动者在获得工资之前已经扣除了社会保障资金，但是，在原来现收现付的体制下，这些社会保障资金并没有以基金的形式积累起来，而是用于进一步的国有投资，并形成国有资产。中国当前进行的社会保障体制转轨，必然会使原来政府承担的社会保障隐性债务显性化。

在这个转轨的过程中，最为理想的方式就是由政府承担全部的社会保障债务，从而为以个人帐户制为基础的社会保障模式的健康、平稳运行创造良好的启动环境。人们在总结智利成功实现由现收现付模式向个人帐户模式转轨的经验时，由智利政府承担全部社会保障成本、进而投入巨额资金支持新的模式的建立是一个重要的方面。据测算，智利政府承担的社会保障债务的总规模约占到其1981年的GDP的80%，债务的最高峰值为GDP的4·8%，随后呈现逐年下降的趋势，到2025年智利政府将全部清偿所有债务。考虑到中国的社会保障水平较低、目前的人口年龄结构尚比较年轻等因素，据世界银行测算，中国政府为了推进社会保障模式的转轨所需要承担的社会保障债务的规模会比智利要小。

不过，尽管中国政府可能承担的社会保障债务规模要比智利小，但是考虑到当前的财政收支状况，由政府承担这一规模依然有相当的难度。在一定意义上我们可以说，正是由于政府需要承担的隐性社会保障债务规模相对较大，才使得中国政府选择了目前这种名义上的个人帐户制、实质上的现收现付制的社会保障模式。

2 以企业集团为突破口推进以个人帐户制为主导的社会保障模式

如前所述，庞大的、需要中国政府承担的社会保障债务直接制约了以个人帐户制为主导的社会保障模式的实施。那么，是不是我们就无所作为呢？经过我们的分析和实践探索，我们认为，从当前一些企业集团着手，我们可以逐步推广个人帐户制。

之所以选择一些大型的企业集团，是基于以下一些理由：

(1) 政府对于政府机关、不同形式的企业、城市和农村等不同单位的职工在社会保障方面的承诺本来就是存在差别的。从政府对于社会保障的承诺强度看，可以说是从政府机关、国有企业、集体企业等依次减弱的。企业集团作为国有经济的主导性力量，在我国经济运行中发挥着十分重要的作用，政府对企业集团的承诺是较强的；从企业集团着手推进个人帐户制，能够获得各个方面的认同。

(2) 政府在国有企业改革进程中，将“减人增效”作为一个重要的措施；在实施的“减人增效”的改革中，国有企业为安置下岗人员已经承担了不少成本，这些成本中可以说主要就是社会保障成本；从企业出发建立个人帐户制，可以说是对这些支出的规范化。

(3) 目前一些企业集团的经营状况较好，还有相应的实力来承担推进社会保障改革的成本，可以考虑划出这些企业集团中的国有资产的5% - 10%，来专门建立这些企业中的职工的社会保障个人帐户。

(4) 我们在一些企业集团的公司制改造和上市工作中，已经就这一方面的问题进行了尝试。

(5) 以企业集团为突破口，比较容易获得企业的支持和配合，进而在整个改革的推进中形成一种良好的示范效应。而在当前正在实施的所谓“社会统筹和个人帐户相结合”的社会保障体系中，由于社会保险费率上升、负担不合理等，欠交、少交社会保障基金的企业明显增加；社会保障负担重的企业出于甩包袱的倾向，参加所谓社会保险的态度十分积极，而一些社会保障负担轻的企业则设法逃避责任。

(6) 将再就业、医疗、养老等社会保障职能继续留在企业，必然会对企业的经营形成巨大的压力，通过划出一部分国有资产来推进社会保障模式的转轨，能够将企业职工再就业、医疗、养老等基金社会化，相应的风险也就社会化了；企业此时可以以利润最大化为经营导向参与市场竞争，而可以较少考虑社会保障职能。

当然，以企业集团为突破口推进个人帐户的方案也有一些缺点，这主要包括：

(1) 不同企业集团之间的经营状况参差不齐，推进的难度不一；(2) 会在不同企业、不同地区之间形成不平等格局；(3) 企业集团通过股份化改组明确国有股权，并从中划出一部分国有股份作为个人帐户的社会保障基金，从总体上看，社会保障的风险并没有从企业分散出去，而是依然留在本企业中，这些国有股的售

出需要等待适当的市场时机。

（三）建立高效率的、市场化的社会保障资金的管理和运作机制

在初步建立了以个人帐户为主导的社会保障体系后，随之而来的一个重要问题是如何建立高效率的、市场化的社会保障资金的管理和运作机制。显然，这一机制的建立，对于整个社会保障体系的顺利运转具有决定性的作用。

在设计社会保障资金的运作机制时，我们应该考虑以下几个方面的因素：

（1）在面对职工办理社会保障资金的缴纳和支出的环节，应该有一个准政府性质的社会保障资金管理机构，对社会保障资金实施统一的强制性管理；在这个机构中，要统一管理职工的个人帐户的各种信息，如个人的工作经历、缴纳的社会保障资金的状况等，因此可以说是一种信息密集型的管理，是数据收集、核查、处理量很大的管理，单独依靠准政府性质的管理机构恐难以胜任，所以还需要委托商业银行办理有关业务。

（2）由于商业银行在进行帐户管理、现金存取等方面具有特长和优势，因而准政府性质的社会保障资金管理机构可以将个人帐户的具体管理工作委托给商业银行办理，由商业银行对这些资金进行代管。

（3）组建多家竞争性的基金管理公司，在金融市场上实现社会保障资金的保值增值。这些基金管理公司从商业银行获得公众的社会保障资金，而无需直接向公众吸收社会保障资金。

因此，我们设计的社会保障资金管理模式是：建立强制性的准政府性质的社会保障资金管理机构，准政府性质的社会保障资金管理机构将其资金委托商业银行管理多家竞争性的管理公司专门负责社会保障资金的保值增值，推动资本市场的发展。

与比较典型的智利模式相比，我们的设计有以下几个优点：

（1）充分发挥了不同机构的专长和优势，在社会保障资金的不同阶段通过合理分工来提高运行效率，如商业银行的帐户管理专长、基金管理公司的资金投资专长等；

（2）能够显著节省基金管理公司的经营成本。在智利，由于基金管理公司直接面向公众吸收社会保障资金，因而其平均花费了整个社会保障资金的 29% 来进行市场营销、吸引公众资金。而我们设计的方案使得基金管理公司能够以较低的成本从商业银行获得社会保障资金，促使其通过自身的投资业绩来吸引公众的社会保障资金。在这个过程中，社会保障基金的参与，必然会为金融市场培育成熟的机构投资者，从而有力地推动金融市场的发展。

(3)能够促使商业银行积极增加收费型收入(fee-based income), 开拓理财服务, 提高经营管理水平。商业银行运用其广泛的分支机构网络和较高的电脑技术, 通过代理资金管理业务, 能够获得大量收费型收入。在吸收公众的社会保障资金的同时, 公众既可以自己选择不同的投资基金, 也可以由商业银行来推荐, 还可以由商业银行代理公众进行投资组合, 这样就会推动商业银行的理财业务的发展。

(4)整个社会保障资金的运作过程充分体现了市场化的竞争原则, 有利于运作效率的提高。事实上, 竞争原则体现在社会保障资金运行的各个环节, 如商业银行在吸收公众的社会保障资金的环节、基金管理公司从商业银行吸收社会保障资金的环节、基金管理公司进行投资增值的环节等。

(5)整个运作环节体系了相互制约的原则, 较之原来的社会保障资金管理体制, 对于社会保障资金的管理更为严格、规范。

因此, 基于当前中国人口老龄化和经济发展的现实, 当前有必要逐步将社会保障模式从当前的现收现付制转向自存自用的个人帐户制, 并从企业集团着手推进这一转轨进程; 在这一过程中, 建立高效率的、市场化的社会保障资金管理机制就显得十分重要。

主要参考文献

周小川等, 《企业改革: 模式选择与配套设计》, 中国经济出版社 1994 年版。

(美) 马丁·费尔德斯坦, 《中国的社会养老保障制度改革》, 载《经济社会体制比较》1999 年第二期。

中国劳动部课题组, 《中国社会保障体系的建立与完善》, 中国经济出版社 1994 年版。