

摘要：养老保险是社会保险的重要组成部分。本文通过对我国养老保险现存问题的分析，在借鉴智利养老保险模式的基础上，论证了我国养老保险私营化的可行性。在综合考虑了我国实际的情况下，提出了私营化过程中要遵循的原则，并提出了对这一私营化体系的构建。

关键词：养老保险 私营化 可行性

一 我国养老保险面临的挑战

我国养老保险制度从20世纪八十年代中期开始进行改革的各项试点工作，至1997年形成了社会统筹与个人账户相结合的养老社会保险制度的框架。近几年的实践表明，这一改革有利于减轻企业负担；强化了个人保障意识；体现了公平与效率并重的原则；现收现付与基金积累相结合，也有利于兼顾横向平衡和纵向平衡。但随着市场经济体制改革的深入，在这一模式下，我国现行养老保险制度面临着越来越多的问题：

1. 我国人口老龄化过程加快，老年人口绝对数大，且来势猛，老年人口赡养率高。改革开放以来，人民生活水平逐步提高，医疗卫生条件改善，人们预期寿命变长，加之总和出生率的下降，使得老年人口相对多了起来：1999年我国60岁以上老龄人口有1.02亿，2000年达到1.28亿，预计2050年这一数字将是3.35亿（见表一）：

表一：中国未来人口发展预测（1990—2050）（单位：亿）

年度	总人口	0—14岁人口	15—59岁人口	60岁以上人口	65岁以上人口
1991	11.6	3.20	7.40	1.02	0.66
1995	12.3	3.42	7.74	1.15	0.75
2000	13.0	3.53	8.22	1.28	0.87
2020	14.8	2.82	9.70	2.31	1.61
2050	15.3	2.76	9.18	3.35	2.24

资料来源：根据中国人民银行季报整理（1995—2000）

据统计，在60岁以上人口的比重由9%增至18%所需年限的调查中，法国用了145年，比利时用了117年，意大利是100年，而我国只用了不到40年（见下表）

在这个过程中我国老年人口赡养率也一路飙升：1991年为13.8%，2000年为15.5%，预计2020年和2030年这一数字将分别是23.8%和36.5%。伴随着我国人口的老龄化，养老保险制度将面临严峻挑战：非正规的以社区和家庭为基础的保障方式正在趋于衰落，正规的养老保险制度则被日益增长的费用所困扰，支付压力沉重。

2. 养老保险基金保值增值压力大。单纯的靠现收现付制的养老金收支模式不但不能解决老年人的长远问题还会加剧代际矛盾。于是，我国政府从上个世纪80年代开始进行以合同工人为保障对象的试验改革，积累养老基金。但是由于投资政策的限制，基金只能用于购买国债或存入银行。因前些年通货膨胀率较高，基金实际收益率从1992年以后几年一直为负数，尽管1995年发行了社会保障特别债券，收益率仍为负数。同时基金收益率低于工资增长率。这样，基金收益率低于工资增长率在理论上抽掉了积累制合理存在的基石；基金贬值使原本不多的积累在通胀情况下显得更少——加剧了制度支付困难。如下图：



资料来源：根据中国人民银行季报整理（1995—2000）。

3. 我国目前处于现收现付制向个人账户积累制过渡阶段，基本养老金存在缺口。1998年全国基本养老保险收入1459亿元、支出1511.6亿元，缺口52.6亿元；1999年全国基本养老保险收入1965亿元、支出1924亿元，结余41亿元。但由于统筹层次低，收入部分因企业拖欠而未完全实现，1999年实际缺口为187亿元。2000年基本养老保险收入2126亿元，劳动保障部预计缺口为357亿元。

二 国外（智利）养老保险制度私营化运行的效果

从理论上讲，由于养老保险是一种准公共产品，在人的自然需求本性的驱使下，存在过度消费的可能性。福利国家公共提供和管理养老保险项目的弊端和智利模式的成功证明了养老保险私营化改革的必要性。养老保险私营化使缴费和受益挂钩，实现激励机制与社会保险功能的兼容；可以增加资本积累，促进经济增长；可以使养老保险基金保值增值，增强偿付能力，增加社会福利。同时，国家财政还可将用于预付养老金隐形债务的资金进行私营化运营，降低资金贬值风险，增加收益，减轻财政负担。

在实践中，智利于上个世纪80年代对养老保险制度进行了重大改革。其成功的表现在养老保险私营化运行上，并走向了一个良性循环的轨道，使世界诸国纷纷效仿。当时，智利之所以进行改革，历史背景为：智利养老保险体制建立于1924年。在这一体制中，不同的行业和职业有相分离、受益既定的保障体系。各部门有不同的受益结构和水平，层次繁多的官僚体系降低了效率；缴费水平也很高：1955年平均12.2个在职职工供养一个退休人员，到1979年变为2.5个在职职工供养一个；缴费率已经由20世纪20、30年代的5%上升到1975年的51.4%；政府养老补贴1974年为32.4%，1980年为35.7%——面对这些问题，智利政府于上世纪80年代初对这一体制进行了改革，特点是：养老保险由现收现付制改为完全积累制并由民营机构运作。包括：（1）个人交纳工资总额的13%建立个人养老金帐户。（2）私营机构运作个人账户。资金的收缴，支付，投资等具体工作均由养老保险基金管理公司统一管理。（3）基金多元化投资，但在投资时进行限制：投资范围，上限，投资市场的选择，最低收益的界定等。

实践证明，智利的私有化改革取得了巨大的成功：

1. 实现了资本市场和养老基金的互动。

（1）有效解决了养老保险基金的保值增值问题，减轻了财政负担。十几年来，智利养老基金公司平均利润率达到了12.8%—15%，到1996年8月，智利养老基金累计额已经达到273.09亿美元，相当于智利国内生产总值的40%；

（2）促进了资本市场的稳定和金融创新，提高了金融市场的效率，并为国家建设提供了雄厚的资金。

2. 养老金直接与个人账户储存额挂钩，激发了工人缴费积极性，参加人数猛增。1994年已经达到477万人，占国内就业人数的90%；

3. 有利的促进了国民经济的发展。进入20世纪90年代后，智利国民经济的年均增长率超过7%，财政收支也连续10年出现盈余。

4. 职工负担减轻，并且退休金水平有较大提高。新制度发放的养老金数额超过旧制度发放的47%~129%，而费率却有所降低为10%，在旧制度下这一数字为27.7%。

同时，这项制度避免了旧的国家养老金计划具有的低效率和不公平的缺陷，以及潜在的代际冲突。

三 我国养老保险私营化可行性分析

对于我国养老保险基金的操作而言，有以下几种观点不时争鸣：

观点一：公共管理养老基金。其理由主要是：养老基金关乎广大劳动人民群众切身利益，一得一失均系于社会稳定；我国目前的投资市场条件不成熟，存在很多不规范现象，这样对于以保值增值为目标而进入的养老保险基金无疑会存在极大得不确定性。



观点二：私营管理养老基金。其理由主要是：市场投资利润高，可以减轻养老保险基金贬值风险，进而减轻各方负担；养老保险基金进入资本市场可以促进金融创新以及成为促使资本市场深化得手段。

观点三：公私兼营养老基金。其理由主要是：最大限度发挥二者的优越性，尽量规避它们各自的缺陷和不足。

本文在综合考虑了以上几种观点后，认为：私营化管理养老保险基金不可盲目的一个模式用到底，对于具体的地区、企业、单位要具体问题具体分析，而对于私营化的程度也不可一概而论，应该有政府结合实际情况来定。但是，私营化运营肯定是养老保险基金管理的一个有效途径，鉴于此，本文对其可行性进行了以下论证：

（一）养老保险金个人积累的可行性分析

1.改革开放二十几年来，经济取得长足发展：2000年，我国GDP实现89404亿元。01年和02年GDP保持了8%左右的增长率。至2003年，我国GDP超过了11万亿元，人均达到1090美元。

2.伴随着我国经济的强劲增长，全国居民储蓄额逐年增长：01年1月份，我国居民储蓄额6万亿元，至8月份突破了7万亿。02年5月达8.04亿，而到03年11月，这一数字将近11万亿。有专家预测，我国居民储蓄额每年将以一万亿甚至更快速度增长。

（二）养老保险金私营化运作（市场环境、运行载体）可行性分析

1.我国证券投资市场取得长足发展，为养老保险基金进入资本市场提供了一个稳定有序的市场环境：（1）自1993年4月国家颁布证券市场上第一个全国性的正式法规——《股票发行与交易管理暂行条例》以来，中国证监会、国务院证券委及全国人大相继颁布了《公开发行股票的公司信息披露内容与格式准则》、《禁止证券欺诈行为暂行规定》、《公司法》等打击证券市场违规行为，规范上市公司活动；1997年4月25日证监会发出开展《证券期货市场防范风险年活动》的通知等等，加强市场监管、规范市场、防范和化解市场风险的措施和规定。（2）证券市场有了长足的发展，98年证券市场的总市值占我国GDP的24.46%，证券市场在国民经济中的作用越来越大。98年底兼营证券机构发展为400家，证券营业部1000多家，还有各类证券代办点6000余家，证券从业人员达15万人左右。上海证券交易所和深圳证券交易所已发展成全国证券交易所，两所会员总数超过800家。证券市场扩展到全国，市场规模扩大，上市公司由1992年的40余家增加到1999年7月13日的900家，股票总市值达28509.66亿元。全国拥有各类投资者达4000多万人。

2.我国民营企业经过几十年的发展已经初具规模，形成了一定的资金积累并有相当丰富的投资经验，从而为养老基金私营化运行提供了市场载体。截止到2001年，前500名“上规模民营企业”的营业收入总额、资产总额、缴税总额、净利润的总和分别为2280亿元、2049亿元、88亿元、133亿元，平均值分别为45593万元、41135万元、1779万元、2693万元。有61家企业营业收入总额和资产总额均在5亿元以上，达到国家大型企业标准，数量比2000增加19家。其中联想集团以202.9亿元的营业收入总额和78.7亿元的资产总额进入特大型企业行列。比较有实力的民营企业有东方希望集团（资产总额63亿人民币）、创维集团（资产总额55亿人民币）等。

（三）国家相关政策可行性分析

最近召开的十届人大二次会议上，温家宝总理在政府工作报告中提出了“更加注重以人为本”。这个“以人为本”在社会保障领域的理解应有以下两个方面的内涵：

- 1.国家政府要切实做好贫困人口的基本生活保障问题，应保尽保，维护这个弱势群体的基本利益，把这些“人”作为做好社会保障工作的“本”，体现制度的优越性。
- 2.强调个人自我保障意识，做到“以人为本”、“己为本”。这样有利于激发个人参与积极性，权责对等，促



进体制运行的高效率。就养老保险而言，在基金来源上，应该推行个人积累制并进行私营化运营，获得较高收益，最大限度实现投保人的利益，真正做到“以人为本”。

四 我国养老保险私营化运行的模式选择

在逐步认识到私营化很有利于养老保险基金的保值增值时，对于具体模式选择上各方专家学者又存在诸多看法：

观点一：完全放开养老基金投资市场，由具体的私营管理公司自行决定投资比例。

观点二：逐步放开养老基金投资市场，政府规定基金的投资比例，保证基金的安全性。

观点三：对于私营化要建立的个人帐户里的基金应该完全由个人来充实。

观点四：由于转制成本的存在，对于个人帐户来说应该有政府来负担一部分。

观点五：当养老基金管理公司由于各种原因而导致的运作失败从而不能给投保人以正常的保险收入的时候，国家应该通过财政拨付从而保证该公司参保人员的基本生活水平。

通过综合考虑以上观点以及作者对于我国养老保险现状的认识，本文认为我国养老保险私营化的具体模式应如下：

（一）实行养老保险私营化的原则

总的来说，养老保险应该是部分私营化而不是全部私营化，更不是私有化。政府不能完全放任养老保险领域的发展；有效的促进养老保险制度的良性运行和协调发展是养老保险私营化过程中始终要遵循的根本原则。具体原则如下：

1.养老福利最大化原则。这是养老保险私营化过程中要遵循的重要原则。受到市场利润的驱使，某些运营主体出于自身利益的追求会使公众福利受损。这个时候要求国家有相应的法律法规对经营的方向和力度进行约束，减少福利损失。

2.效率原则。这是养老保险的关键性原则，它使缴费与受益挂钩，权利和义务挂钩，责权明晰，可极大激发人们参与积极性，也为逐步实现高水平养老保险提供了体制保障。

3.保值增值原则。基金的保值增值是对私营化运作的基本要求。其中保值是必须的，它强调基金的增量能够抵消由于物价上涨、通货膨胀等导致货币贬值因素所引起的基金损失量。而增值是更高一步要求，是私营者经办养老保险基金效率的体现。

4.因地制宜和渐进性原则。不可否认私营化是经办养老保险的有效途径。但就我国国情来看，它不可盲目上马——要进行试点。对试点期间出现的问题要合理分析并及时总结经验，为以后大范围的推广提供理论上和技术上的指导、借鉴。然后根据各地方实际推行养老保险的私营化。具体到某些险种也不可一概而论，要综合评估分析，确定私营化的项目以及每个项目私营化的程度。

（二）养老保险私营化模式选择：

（我国养老基金私营化运营示意图）

上图，投保人首先选择市场上合法成立并受到国家监控的养老基金管理公司，建立个人帐户，交纳养老保险费用。养老基金管理公司收到保费后，在尽量规避市场风险的前提下，进行多元化投资，实现基金的保值增值，进而向投保人发放保险金。该模式不能很好体现社会共济的功能，但它强调基金的收益和个人的效率，从而在很大程度上适应了社会的发展和个人的需求。

1.我国养老保险私营化的内容

（1）完善个人帐户。面对目前普遍存在的个人帐户空帐运行的问题，政府要在财政上提供支持；在政策法律上确保社会单位做实个人帐户。从而，为这部分资金的私营化运作奠定基础。



(2) 按照法定程序成立养老基金的管理公司(私营)负责经营个人帐户。尽量避免该类公司以外的私营企业从事养老基金的投资管理业务——以减少风险。

(3) 私营化过程中对养老保险基金使用的限制

①主张进行多元化投资, 尽量降低风险。这方面可借鉴智利的投资模式: 以 1990 年为例, 由于私营化运作过程中投资经验不足及其它局限, 智利的投资公司更多选择了政府债券(比例为 45.1%), 而股票投资只有 9.7%, 银行存款及其它投资占 45.2%。随着投资市场的完善和成熟及自身投资经验的丰富, 到 1994 年它的股票投资比例达到了 33%, 实现了高额回报。考虑到我国国情和目前资金的使用状况(03 年只用了基金的 5%投资股票, 其余 95%用于购买政府债券、银行存款等)同时, 在维护基金的安全性、实现基金增值并遵循渐进性原则的前提下, 在未来 10 年内可对我国养老保险基金进行以下组合, 如图:

时间 政府债券 股票 银行存款及其它

2005 45% 10% 45%

2010 45% 20% 35%

2015 40% 30%—35% 25%—30%

②投资须在规定的市场上进行, 买卖双方面议价格, 对外公开信息, 具有完备的基础和完善的内部规章。

③保障最低收益: 基金管理公司每月的投资收益率不得低于过去十二个月全部基金收益率两个百分点。

2.加强国家监督管理

从宏观上讲: (1) 国家建立健全咨询服务机制: 成立专门的政策咨询和市场服务部门, 把政策及时准确的传达给基金管理公司。同时对市场上可能存在的潜伏风险和有利机会进行有效预测, 向经营者提供有价值的服务和建议。(2) 完善国家法律监控机制。尽快、全面的进行相关方面的立法工作, 做到有法可依, 有法必依。防止非法经营导致的市场紊乱以致原始资本及应得收益的流失, 确保私营化运作沿着正常化轨道运行。

就微观管理来说: (1) 国家应成立针对基金管理公司的专门督察机构, 对其财务帐目、投资、及相关资金流动进行定期核查。(2) 实行年度申报制度。基金管理公司每年度末都向政府有关部门报告过去一年运营状况和未来一年投资计划, 经过审查通过后, 才允许第二年的运作。否则, 须经由有关部门对公司进行调整后再进入市场。

3.国家承担最后风险。尽管投资公司遵循了投资的各项原则和限定, 但由于大范围的经济波动、战争、疾病等极具破坏性和不确定因素的影响, 仍然导致了公司投资的失败, 对于造成的损失国家要予以补偿, 从而保障投保人基本生活。

4.国家要进行适当的财政预留。平时向企业征收一定养老保险税, 对预留资金进行充值。这部分资金主要用来解决无力进行个人积累国民的无保障问题; 同时进行养老救济、养老福利的支付, 补偿突发性事件造成的福利损失和基金管理公司投资失败导致的基金流失。

参考 文献 :

① 李珍主编《社会保障理论》中国劳动社会保障出版社 2001.12

② 和春雷.《社会保障制度的国际比较》法律出版社

③ 穆怀中.《社会保障国际比较》中国劳动社会保障出版社 2002.2

④ 邓大松.《社会保险》中国劳动社会保障出版社 2002.2

④ 邓大松《美国社会保障制度研究》武汉大学出版社 1999.6

⑤ 《养老保险基金进入资本市场的可行性》《经济与管理研究》2002-5“养老保险基金进入资本市场



的可行性及政策策略”

⑥《鼓励合规资金入市》（人民日报）2004年03月17日

