

### 一、关于何种养老保险模式更有利于经济发展的争论

实行何种养老保险模式能更好地促进经济发展，在国内外存在广泛的争议。美国的一些学者认为，现收现付的养老保险制度，有可能减少个人储蓄，这被称之为养老保险对个人储蓄的“挤出效应”。由于个人储蓄的减少会降低国民储蓄率，养老保险就会产生对于一国经济发展的不利影响。最先提出这一点的是著名经济学家费尔德斯坦。他指出：养老保险可以从两个方面影响个人储蓄：一是政府以现收现付的方式向退休职工提供养老金的承诺会产生一种“资产替代效应”，即年轻职工会把政府提供的养老金承诺视为自己的一种隐性财富，是个人养老储蓄的一种替代品，从而减少自己在工作期的退休储蓄。二是养老保险可能诱使人们提前退休，而提前退休意味着工作期的缩短和退休期的延长，这将要求人们在工作期要有一个较高的储蓄率。这被称为“退休效应”。养老保险对个人储蓄的净效应，取决于上述两个方向相反的效应的力量对比。如果资产替代效应大于退休效应，个人储蓄就要减少；如果退休效应强于资产替代效应，则个人储蓄还可以增加。据他估计，在1929—1971（不包括1941—1946）年间，美国的现收现付制使储蓄率降低了大约50%，并由此使资本存量与没有社会保险制度时相比减少了38%。但是，一些学者并不赞成费尔德斯坦的观点。如诺曼·B·特尔认为，即使人们会把政府提供的养老金看成是他们私人退休储蓄的一种替代品，但他们也会意识到这种养老金的领取是以他们工作报酬的等量削减为代价的。而且，人们的退休收入目标不是固定。因此，现收现付的养老制度并不一定对私人储蓄产生系统的影响。

对于积累制，不少经济学家认为，它可以提高国民储蓄率。但美国经济学家亨利·艾隆认为：储蓄积累式的养老“社会保障也许可以促进储蓄，提高经济增长，但这个结果却并不一定发生。老百姓也许会通过养活其他形式的储蓄来抵消部分或全部积累的储蓄。政府可以通过大量赤字或者减少政府运行的结余来抵消部分或全部储蓄积累。由于建立社会保障储蓄的成本很高，国有企业也许会减少对自身的投资。”在1999年9月世界银行主办的“老年保障新思路研讨会”上，彼得·奥格萨和世界银行首席经济学家约瑟夫·斯蒂格利茨发表了突破性的论文（养老保险制度的十个谬论），对个人账户从十个方面系统提出了质疑，其中包括对“个人账户制增加国民储蓄”、“在个人账户制下的回报比较高”的质疑。若从储蓄的角度证明积累制比现收现付制更有利于促进经济增长，必须证明积累制能够带来更高的储蓄率；更高的储蓄能够成功地转化为投资；投资能够有效地促进产出。正如郑秉文指出：这三个环节中没有一个环节是必然成立的。

从实证检验的情况看，各种观点似乎都可以得到一些实证材料的支持。例如，据了解，新加坡年轻职工中约有40%的人没有多少银行存款，原因是新加坡政府实行完全积累的养老保险，雇主和职工分别按工资总额的20%缴纳费用。实行在这种强制储蓄后，许多年轻职工没有多少收入供自愿储蓄。但是，有材料表明，智利在改现收现付的养老制度为完全积累的养老制度后，国民储蓄率由1976—1980年的16.7%提高为1994年的26.6%。

### 二、不同经济条件下养老保险制度对经济发展的影响

我们认为，养老保险制度对经济发展的影响，离不开特定的经济条件。考察养老保险制度对经济增长的影响，不仅要分析养老保险制度内部的结构，还必须分析它所处的外部条件。依据总需求与总供给的对比关系，现实经济可以分为两种基本类型：一种是需求约束型经济，其基本特征是社会总需求不足，而总供给相对过剩；另一种是资源约束型经济，其基本特征是社会总需求过剩，而总供给不足。经济条件不同，养老保险制度对经济发展的影响就不同。



## 1、资源约束型经济中养老保险制度对经济增长的影响

在资源约束型经济中，社会总供给不足是制约经济增长的主要矛盾，增加供给可以促进经济增长。按照哈罗德——多马模型，经济增长率取决于储蓄率与资本—产出比的比较。设经济增长率为  $G$ ，储蓄率为  $s$ ，资本产出率为  $v$ ，则

$$G = s$$

$$v$$

由上式可知，经济增长率与储蓄率成正比，与资本—产出比成相反。在资本—产出比一定的条件下，提高储蓄率可以促进经济增长。因此，在总供给不足的情况下，选择何种养老社会保险制度更有利于促进经济增长，关键在于能否提高社会的储蓄率和降低资本—产出比。

现收现付制的基本特点是：养老社会保险管理部门以当年的养老保险税（费）收入满足当年的养老金支出需要，收支相抵后没有过多的结余，不能形成数额很大的储备基金。因而不能通过实行养老保险制度提高社会的储蓄率。相反，在实行现收现付的条件下，工作人口因为不需为退休后的生活消费担心，可能相应减少为养老而进行的自愿储蓄。尽管理论上还不能肯定现收现付制会降低社会总储蓄率，但不可能通过现收现付制提高社会储蓄率，则是可以断定的。从这个意义上说，费尔德斯坦对现收现付制的批评，对供给不足的经济是适用的。

实行储蓄积累制，政府强制性要求参保人为养老储蓄，从而可以建立起一定规模的养老保险基金。随着参保人数增长和积累年限的延长，养老保险基金将逐渐增大。从这个意义上说，实行储蓄积累式的养老社会保险制度，可以提高社会储蓄率。但是，有以下三个因素将会部分减弱储蓄积累式养老社会保险制度对经济增长的促进作用：其一，在总收入一定的条件下，居民用于缴纳养老保险费的部分大，用于个人自愿储蓄的部分可能相应减少。其二，要求企业为养老社会保险基金的积累提供资金，企业用于养老保险的支出增加，可支配用于投资的净利润则会相应减少。其三，在现收现付制向储蓄积累制过渡的时期，如果社会不能以工作人口上缴的养老保险税（费）支付退休人口的养老金，同时又不降低退休人口的养老支出水平，必须从政府其他收入中列支，从而必然减少政府可用于投资的支出。以  $\Delta S$  代表储蓄积累制对社会总储蓄的净增加额， $S$  代表储蓄积累制对社会储蓄的总增加额， $S_1$  代表居民自愿储蓄的减少额， $S_2$  代表企业储蓄减少额， $S_3$  代表政府储蓄减少额，则：

$$\Delta S = S - S_1 - S_2 - S_3$$

储蓄积累制对资本—产出的积极作用可能来自于两个方面：一方面可能来自于工作人口劳动积极性的提高，另一方面可能来自资源配置效率的提高。前者的假定条件是，储蓄积累制比现收现付制对工作人口有更好的激励作用；后者的假定条件则是，储蓄积累形成的养老保险基金能否比个人、企业储蓄得到更高效的使用，且资本市场是有效或是具有较高效率的。储蓄积累制对资本—产出也可能产生负面作用，储蓄积累制的管理成本通常要高于现收现付制的管理成本。以  $\Delta Y$  表示储蓄积累制对国民收入的净增加额， $y_1$  表示因工作人口劳动积极性提高增加的国民收入额， $y_2$  表示因资源配置效率提高增加的国民收入额， $\Delta c$  表示管理成本的增加额，则：

$$\Delta y = y_1 + y_2 - \Delta c$$



总的来看，在总供给不足条件下，储蓄积累制的养老保险制度可能更有利于促进经济增长。但是，这种促进作用的大小，还要视强制储蓄对居民个人自愿储蓄挤出效应的大小及资本市场效率的高低等因素而定。

## 2、需求约束型经济中养老保险制度对经济增长的影响

在需求约束经济中，总需求不足是制约经济增长的主要矛盾；促进经济增长，必须扩大有效需求。按照凯恩斯主义的理论，在封闭经济条件下，社会需求由消费需求和投资需求两大部分构成，其中消费需求为最终需求，它不仅在社会总需求中占有重要的比例，而且还决定投资需求能否持续扩张。消费需求的大小取决于收入水平和居民边际消费倾向的高低。在总收入水平一定的条件下，边际消费倾向越高，消费需求越大；相反，边际消费倾向低，消费需求就小。投资需求为利率的函数，与利率的高低成反比。假定消费函数为  $c=\alpha+\beta y$ ，投资函数为  $i=e-dr$ ，则均衡收入的公式为：

$$Y=\alpha+e-dr(1-\beta)$$

在上式中， $\alpha$ 、 $\theta$  为常数， $y$  为国民收入， $\beta$  为边际消费倾向， $d$  为投资需求对于利率变动的反应程度， $r$  为利率。从公式中可以看出，如果利率不变，或者投资对利率的变动缺乏敏感性，均衡收入水平便主要取决于边际消费倾向。在总需求不足条件下，选择何种养老保险制度更有利于促进经济发展，不在于何种养老保险制度更能提高储蓄率，而在于它是否更能够扩大有效需求，其中关键在于能否提高边际消费倾向。

居民边际消费倾向的高低取决于收入分配状态和收入增长的预期。根据凯恩斯的理论，边际消费倾向随着收入水平的提高呈递减的趋势，即随着收入水平的提高，消费率呈下降的趋势。收入分配差别拉大，收入向高收入阶层集中，社会边际消费倾向降低；相反，收入分配差别缩小，低收入阶层收入增加，社会边际消费倾向提高。一般而言，对未来时期的收入预期稳定，人们会增加现期的消费；相反，对未来时期的收入预期不稳定，人们将减少现期的消费。因此，考察养老保险制度对经济增长的影响，主要应看其对收入分配状态及收入预期的影响。

现收现付制不仅可以实现代际之间的收入再分配；还可以在同代人内部进行收入的再分配。这既可以改善收入分配状态，又可以起到稳定退休期收入预期的作用。下面我们分别考察现收现付制代际分配效应和代内分配效应对经济增长的作用。

(1) 代际分配效应对经济增长的作用。设工作人口的收入为  $w$ ，养老保险缴费率为  $t$ ，工作人口的边际消费倾向为  $\beta$ ；退休人口养老金收入为  $p$ ，假定养老金当年全部用于消费，即  $\beta p=1$ ；因养老保险收支而增加或减少的消费需求量为  $\Delta c$ ，则：

$$\Delta c=p-tw\beta$$

在总需求不足、其他因素不变的条件下，消费需求的扩大，将促进国民收入的增长。设由养老保险制度增加或减少的国民收入为  $\Delta y$ ，则：

$$\Delta y=p-tw\beta(1-\beta)$$

(2) 代内分配效应对经济增长的作用。假定工作人口分为高收入者和低收入者两类，他们的收入和边际消费倾向分别为  $w_1$ 、 $w_2$  和  $\beta_1$ 、 $\beta_2$ ，因为  $w_1>w_2$ ，根据凯恩斯的理论， $\beta_2>\beta_1$ 。因实行养老保险制度  $\beta_1$



和  $\beta_1$ ，分别提高  $\beta'_1$  和  $\beta'_2$ ，设因实行现收现付制的养老保险而由高收入者向低收入者转移的收入为  $wlt$ ，由此而增加或减少的消费需求量为  $\Delta c$ ，则：

$$\Delta c = wlt (\beta'_2 - \beta'_1)$$

由此而引起的国民收入增长  $\Delta y$  则为：

$$\Delta y = wlt (\beta'_2 - \beta'_1)$$

$1-\beta$  从上述两个方面可以看出，在总需求不足的情况下，实行现收现付式的养老保险制度，有利于提高边际消费倾向，从而有利于扩大消费需求。在总需求与总供给对比关系不发生逆转的条件下，其他因素不变，养老保险缴费率越高，再分配效应越大，对国民收入增长的促进作用越大。

储蓄积累制不同于现收现付制。它不具有公平收入分配的功能，相反在一定程度上可能对高收入阶层更为有利。如果不考虑对居民自愿储蓄的“挤出效应”，实行强制性的储蓄积累制，将会扩大社会储蓄总额，提高储蓄率。假定养老保险费率为  $t$ ，消费需求因实行养老保险制度而增加或减少的数量为  $\Delta c$ ，则：

$$\Delta c = -t (\beta_1 w_1 + \beta_2 w_2)$$

由上式可以看出，在总需求不足的情况下，实行强制性的储蓄积累制，使储蓄率提高，不但不能通过增加储蓄来促进经济增长，相反还可能通过减少消费需求而抑制经济增长。因强制储蓄而减少的国民收入取决于强制积累率和边际消费倾向的高低。在其它条件不变时，强制储蓄率越高，对国民经济的抑制作用越大。以  $\Delta y$  表示国民收入的增量，则：

$$\Delta y = -t (\beta_1 w_1 + \beta_2 w_2)$$

$1-\beta$

### 三、改革养老保险制度，促进经济发展

以 1997 年为标志，我国社会总需求和总供给的对比关系发生了由总供给不足到总需求不足的变化。我国社会总需求不足，固然有投资需求不足和国际需求不足方面的问题，但主要是消费需求不足。消费需求不足的主要原因则在于收入分配差别过大和居民对未来时期的收入和支出预期不稳定。为了促进经济发展，我国养老保险制度的改革，必须注重公平，着力于增加低收入阶层的收入，稳定低收入阶层的收入预期。为此，可进行如下改革：

#### （一）社会统筹养老保险制度的改革

建立社会统筹养老制度，可以采取现收现付制，并由国家直接管理，目的在于以国家为主体进行收入再分配，以满足社会老年成员的基本生活需要。

1、改革统筹养老基金的筹资办法。从长远来看，社会统筹养老保险基金来源主要应是个人所得税和遗产税。在现阶段，由于个人所得税有限，遗产税尚未开征，可以采取辽宁省试点的办法，将企业的缴费全部进入统筹基金，用于支付当期的养老金。随着个人所得税的增长和遗产税的开征，逐步降低企业缴费的比例。目前，荷兰、芬兰和挪威等国已将社会保险税与个人所得税合并征收。这种改革具有两方面的作用：



一是可以强化养老社会保险的收入再分配功能；二是可以减少社会养老保险的运行成本。根据世界银行提供的资料，工业化国家个人所得税率占税收总额的 28%，发展中国家个人所得税率占税收总额的 11%，而我国 1998 年个人所得税率占税收总额的比重仅为 3.4%；个人所得税占 GDP 的比重，低收入国家为 3%，中低收入国家为 6%，中高收入国家为 5.3%，高收入国家为 11.5%，而我国不足 1%；西方国家对高收入和高收入家庭实际税率都在 30% 以上，而我国 20% 的城镇最高收入和高收入户实际税率不足 0.6%，城镇居民实际缴纳个人所得税率也远低于名义税率，甚至还低于农民的人均税率 3.74%。2002 年，我国 GDP 达到 102398 亿元，如果将个人所得税占 GDP 的比率提高为 3%，个人所得税可达 3071.94 亿，而当年养老保险收入总额为 2110 亿。由此可见，通过征收个人所得税来筹措统筹养老保险资金的空间是很大的，改革统筹养老的筹资办法是具有可行性的，关键是要改革个人所得税的征管办法。

2、统筹养老金的支付方式的改革。社会统筹养老保险基金的支付应着眼于满足离退休老人基本生活的需要，因而应根据各地基本生活费用标准确定养老金的支付标准。没有任何其他收入的老人可按此标准领取养老金；随着老年人收入的增多，从政府领取的养老金则应逐渐减少；个人收入达到一定限度，则不能享受社会统筹养老金。应逐步扩大社会统筹养老的范围，并提高社会统筹的层次。这种支付方式在国外是有先例的。例如，澳大利亚规定，一个单身者如果两周的收入加起来超过 683.2 澳元，或者其财产超过 17.9 万澳元，就没有资格从政府的公共养老金计划中领取养老金。在加拿大，从 2001 年开始，没有任何其他收入的老人可以从老年保障计划每年领取 11420 加元；随着老年人收入的增多，从政府领取的养老金逐渐减少；个人收入达到一定限度（单身老人年收入达到 5 万加元以上，或夫妻共同收入达到 7 万以上），则不再有资格领取老年保障计划发放的养老金。这种改革，一方面可以相对缩小城镇社会统筹养老的支出范围，从而相对减轻养老保险的财政负担；另一方面大大提高了养老保险的再分配效应。困难在于必须配套实行收入和财产调查制度，而对低收入者实行收入和财产调查制度要比对高收入者实行收入和财产调查制度容易得多。

3、逐步扩大社会统筹养老的范围，并提高社会统筹的层次。在实行社会统筹养老筹资办法和支付办法的改革后，将社会统筹养老范围扩大至非国有企业并不难，关键是要将社会统筹养老制度扩大至广大的农村。从必要性来说，农村居民和城镇居民都是我国公民，应该享受同等的国民待遇，拥有同等的养老权利。同时，增加农民的养老保险支出，可以增加农民的消费需求，有利于促进经济发展。至于可能性，如果将农村的养老保险一步提高到城镇的水平，是不现实的，但不等于不能实行。可以先按最低生活保障标准在农村实行社会统筹养老保障，然后再按农村基本生活标准实行统筹养老保险，再逐步缩小城市与农村的差别。2000 年，我国老年人口总数约为 1.26 亿，按农村老年人占 70% 计算，农村老年人约 8820 万，如果人均养老金支出为 600 元 / 年，只需要支付 529.2 亿元。个人所得税增加 500 至 600 亿或减少一个 500 至 600 亿的大型项目，启动农村统筹养老不是没有可能，关键还在于我们是否真正重视“三农”问题。由于现行的所得税率是全国统一的，提高社会统筹养老的层次，主要是统一支付标准。这里所说的统一支付标准，不是说全国都按同一水平支付养老金，而按统一标准确定基本生活费用标准及累退支付的比例。由于各地的基本生活费用不同，统筹养老金是可以有所区别的。比较可行的办法是先确定实物标准，然后再根据各地的物价水平确定基本生活费用标准。

## （二）改革个人养老基金账户

建立个人养老基金账户，目的在于强制个人进行养老储蓄积累，以防个人在养老方面的“短视”行为，而不是实行收入的再分配。因此，我们主张借鉴智利的办法，在政府的监督下，将个人养老基金账户交专业的投资管理机构进行管理。



1、改革个人账户的缴费办法。可以 2033 年为起点，将职工个人账户分“新人”、“中人”和“老人”三类情况。对于新参加工作的职工，法定费率起点可定为 5%，超额部分由个人自愿缴纳，在一定范围内由政府予以税收优惠。对于已参加工作的中人，由政府按实际工龄的长短及 1997 年缴费工资的 8% 补充个人账户的资金；2003 年起由个人按新人办法缴纳。对 1997 年以前已退休的人员仍按国家原来的规定发给养老金，不设个人账户。

2、稳步推进将国有资产转化为养老保险基金的工作，尽快补偿转制成本。由于我国财政负债比较重，不具备像智利那样实行转制还有财政盈余的条件，通过大规模发行认可债券的方式补偿转制成本，具有较大的风险，比较可行的方式是将国有资产转化为养老保险基金。在传统的体制下，企业的利润全额上交国家财政。由于劳动者的报酬中没有包含养老保险等社会必要劳动，企业上缴的利润不仅包含劳动者剩余劳动，也包含劳动者的必要劳动；这部分必要劳动被用于国有企业固定资产的投资。为了补偿转制成本，必须将国有资产中用劳动者必要劳动形成的那部分价值归还给为其做出过贡献的劳动者。2001 年，我国试行国有股减持，方向是完全正确的，但因引起了市场的较大震荡而于 2002 年 6 月 24 日被迫正式宣布在国内证券市场暂停实施。我们认为，原来的方案流产，不等于不能通过国有资产的减持来筹措养老保险基金，而 2001 年股市价格下挫也不能全部归咎为实施国有股减持方案。郎咸平（2001）就尖锐地指出：大户行为是大盘下跌的主要原因，政府的不当之处在于低估了中国股市特有的操纵下的惯性作用。

在我们看来，对已上市的公司，可以考虑根据补偿转制成本的需要，将一部分国有股通过协议方式转让给养老基金投资管理机构，并分解进入个人账户，规定在一定年限内不得出售，只获取红利收益；达到一定年限（如 5 年）后，养老基金投资管理机构可根据支付养老金的实际需要，每年可将不超过 10% 的股份通过市场交易变现。对于新上市公司，可规定一定比例的国有股份交由养老基金投资管理公司持有，公司上市三年后，基金管理公司可根据需要进行转让交易。作为一种渐进的减持方式，这既可以实现上市公司产权主体的多元化，促进上市公司治理结构的合理化，从而使上市公司的行为更为规范、公开和透明；又可以弥补养老保险基金的不足，并且不会造成对股市的不利影响。

3、尽快制定有关养老保险基金投资多元化的法律法规和实施细则，稳步推进养老保险基金投资的多元化。为了提高养老保险基金多元化投资的效益，并有效地防范风险，应通过招投标的方式交由养老保险基金管理公司或基金投资公司以市场化的方式运作。近期由财政部、劳动与社会保障部颁布的（全国社会保险基金投资管理的暂行规定）虽然对代理机构和投资工具的选择作了原则性的规定，如基金管理公司实收资本不能少于 5000 万元人民币，近三年不能有违规行为，购买股票和金融、企业债券的比例不得超过总资产的 40% 等，这为养老保险基金的营运提供了基本的制度框架，但还应制定详细的实施细则。

在投资策略的选择上，养老保险基金应优先用于电力、通讯、供水、交通等垄断性部门的投资，以 BOT 的方式进行，由政府提供最低收益保证；在股票投资中，应优先考虑指数化投资。这是因为：其一，垄断部门的投资收益具有稳定性，加上政府的最低收益担保，投资风险较低。前些时候，我国以 BOT 方式吸引外商投资，使外商获得了较高的投资回报。在我国国民储蓄相对充裕的条件下，应优先使用国内资金，至少不对国内投资采取歧视政策。同时，我国证券市场的规范化有一个过程，优先投资于垄断部门，可以减少投资的风险。其二，我国证券市场总体上处于发展过程之中，虽然一些上市公司因经营管理不善退出市场，但一些质量高的公司则会不断发展壮大，指数化投资可以规避上市企业的经营风险，并相对降低基金的经营成本。

