

重新思考中国基本养老保险制度改革

——兼论国际经验的相关性

蔡 昉

内容提要:中国社会养老保障制度的改革,迄今为止取得差强人意的成绩,形成了许多有价值的经验,这些都有助于我们形成比较清晰的改革目标模式,同时也需要形成新的认识视角。我们将探讨在更加开放的视野下,如何形成符合中国国情的养老保障体制的改革路线图。

关键词:养老保障 社会保障 养老金

一、引言

如果以正式确立建立统一的社会统筹和个人账户相结合的城镇职工养老保障制度,即1997年国务院正式颁布《关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》为起点,中国有明确目标模式的基本养老保障制度改革已经历经十余年,并取得初步的成效。基本养老保险像其他社会保障制度的改革一样,不仅是整体中国经济改革的必然要求和逻辑中的一环,还应用于劳动力市场改革的配套要求,起到了独特的为改革保驾护航的作用。但是,城镇基本养老保障制度的改革还远远没有完成,主要表现在以下方面。

1. 该体系的覆盖率仍然十分低。根据《中国劳动统计年鉴》数据计算,2005年底,城镇基本养老保险参保人数达到1.75亿人,占城镇就业数量比例为55.2%。但是,由于现行的统计体系遗失了相当一部分非正规的就业人群,因此,按照这个口径计算的基本养老保障覆盖率,被大大高估了。根据2005年全国1%人口抽样调查微观数据,我们可以估算出在不同就业口径假设下的城镇基本养老保障覆盖率(表1),从中可以看到,实际覆盖率比公布的统计数字要低得多。具体地讲,包括一部分再就业劳动者、因拆迁而失去土地的农民,以及绝大多数农民工在内的非正规就业者,迄今为止尚没有适当的养老保障制度予以覆盖。

2. 该体系的社会统筹层次还较低。早在1998年,国务院就提出基本养老保险制度向省级统筹过

渡的改革任务,然而整整十年之后,目前全国仍有19个省份尚未实现省级统筹,许多地方甚至没有实现市级统筹。这不仅反映了改革的不到位,也反映了改革没有与市场经济体制良好衔接,因为统筹层次低就降低了基本养老保险的可携带性,从而在劳动力流动性提高的情况下,使得转移就业地点的劳动者不能接续起保障关系。

3. 作为该体系重要支柱的个人账户既不充实也不广泛。为了解决个人账户的空账问题,2001年开始在辽宁省,随后在吉林和黑龙江两省,先后进行了以做实个人账户为主要内容的基本养老保险制度改革试点。之后,仅仅又有另外8个省市自治区进行试点,全国大多数省份还没有起步。然而,在试点省份把空账变为实账的同时,个人账户规模却大大缩小了。在辽宁的试验中,把个人账户的规模从相当于个人工资的11%降为8%,完全由个人缴费形成。原来规定的用人单位的缴费不再划入个人账户,全部形成社会统筹基金。试点扩大到吉林和黑龙江两省时,个人账户的规模降到了只有5%。而在另外8个省份的试验中,则允许这个比例进一步降到只相当于个人工资的3%。而在没有进行试点的地区,统筹账户和个人账户仍然实行混账管理,相互调剂使用,因而继续积累个人账户上的巨额空账规模。

养老保障制度表现出不完善和改革进程缓慢,固然与中国所采取的渐进性改革方式有关,但是在某种程度上也是由于改革的目标模式有其不尽清晰之处。虽然养老保障制度改革的目标模式早在上个

世纪 90 年代后期就已经确立,但是只有在充分认识和考虑到人口转变特征、经济体制类型、公共财政性质和劳动力市场发育程度等一系列因素,并在制度设计中包含了上述因素之后,改革目标才能逐步清晰,改革步骤才能按照人们的期望推进。

表 1 根据不同口径计算的城镇基本养老保险覆盖率 (%)

口径	覆盖率	所包含的就业单位类型		
1	39.1	国有及控股企业 + 集体企业 + 个体户	+ 机关 + 团体事 业单位	+ 土地承 包者
2	44.3	国有企业 + 集体企业 + 个体户		
3	33.6	国有企业 + 私营企业 + 其他类型单位		
4	34.0	国有企业 + 私营企业 + 其他类型单位		

资料来源:王德文(2007)

二、政策抉择中面临的两难处境

中国的基本养老保障制度改革,是在双重的转型背景下进行的,即一方面是经济体制转型的过程,核心是从没有积累的、全国统筹和企业支付型的现收现付体制,转向地方统筹加部分积累型的社会化体制(随着辽宁等 11 个省份的试点,逐步转变为统筹加完全积累型体制);另一方面又伴随着不断加快的人口转变过程,即在经济社会发展和计划生育政策双重作用下,中国显现出迅速的未富先老趋势。这样一种复杂背景,为中国基本养老保障制度改革带来了一系列的矛盾或两难处境。

在经济社会发展和计划生育政策的双重作用下,中国的人口转变已经达到一个新的阶段,即生育率下降到较低的水平,通常的共识是总和生育率只有 1.7。作为人口转变的一个结果,劳动年龄人口的增长速度减缓,人口抚养比预期在 2013 年之后开始提高(图 1)。这意味着,得益于劳动年龄人口增长快、比重高这样的人口结构,中国经济在很长时期所享受的充足劳动力供给和高储蓄率(即人口红利)即将消失。^①相应地,持续多年的高储蓄率也将逐渐降低。不仅如此,在人口老龄化加快的同时,中国正在经历着养老保障制度的重新建立,对养老金的需求数量格外巨大。由于无论采取怎样的养老保障制度,养老金的积累归根结底是一种储蓄,因此,人口红利的消失在创造出更高的养老金需求的同时,却同时导致养老金不足的问题更难解决,构成人口结构变化与养老金需求之间的矛盾或两难处境。

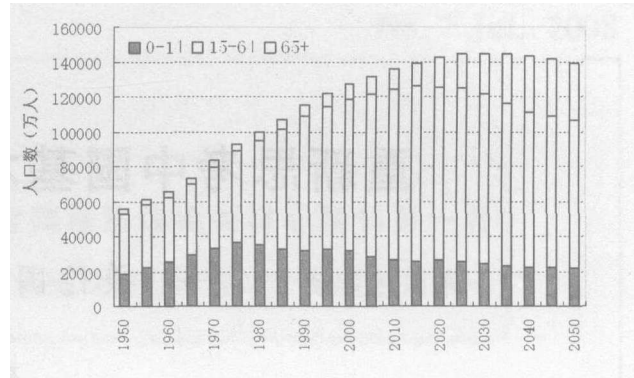


图 1 分年龄人口变化趋势

资料来源:United Nations, 2003。

与此相类似的难题,则产生于中国现行的现收现付式养老保障制度。2006 年全国养老保障基金收入为 6309.7 亿元,支出是 4896.7 亿元,历年累计节余仅为 5488.9 亿元,积累微不足道。然而,现收现付制是建立在劳动年龄人口比重高、人口抚养比低以及生产率高的基础上的,在生产率水平尚低,同时人口抚养比即将提高的条件下,这个制度的可持续性就值得怀疑了(蔡昉、孟昕,2004)。一般认为,由于预期寿命提高和生育率下降,不可避免地要求进行下列三种调整,或者从中寻找一个组合:(1)提高税收或强制缴费水平;(2)降低养老金水平;(3)提高领取养老金的年龄要求(Turner, 2006)。

由于人口转变的因素和体制转轨产生的遗产成本,使得基本养老资金严重不足。至于解决的办法,一个是把统筹的负担加在企业身上,形成高缴费,另一个办法是通过试点,试图做实个人账户。在辽宁的试点中,在形成个人账户的同时,原规定的用人单位 20% 的缴费比例不变,但不再划入个人账户,全部形成社会统筹基金。这个缴费比例对于企业来说,是一个比较沉重的负担。长期以来,许多企业不与再就业职工和外来劳动力签订劳动合同,一个主要目的就是为规避基本保险缴费。在《劳动合同法》生效的情况下,这个负担将更加突出。因此,养老资金不敷使用所要求的缴费水平与企业的实际负担能力之间,也构成一对矛盾。20 世纪 90 年代后期以来,非正规部门或正规部门的非正规就业形式,对于城镇职工实现再就业和农民工就业做出了主要贡献。而这个非正规就业也导致社会保障覆盖率的降低,使工人得不到应有的社会保护。在这个意义上,就业扩大与社会保障也构成一对矛盾。

在世界银行(1996)发表《防止老龄危机:保护老年人及促进增长的政策》报告之后,中国基本接

受了养老保险多支柱模式,即以社会统筹对应世界银行建议的强制性公共管理支柱,以个人账户对应强制性私营支柱,以企业补充性养老保险(企业年金)对应自愿性支柱。选择养老保险的多支柱模式,主要出发点是为了解决单一支柱所能筹集的资金不足以满足实际养老保障的需要。然而,这里遇到的矛盾之处在于,现实中多支柱养老保障的实际运作,并不是相互补充的,而是彼此相伴随的。例如,社会统筹与个人账户很长时间内根本就未能实行分账管理,而在做实个人账户试点中,虽然两者实现了分账管理,但是,实际中有前者才有后者,没有统筹缴费的话,个人账户也就无从谈起。^②此外,只有在那些能够同时有统筹缴费和个人账户积累的企业,企业年金才可能建立;只有那些被纳入了统账结合的基本养老保险体系中的职工,企业年金才是可望可及的。

在一个资源极端有限的条件下,基本养老保险制度的宗旨应该用有限的资源,最大限度地保障人数相对有限的最迫切需要保护的群体。在同时面临人口转变、体制转轨、经济赶超这三重重负的过程中,中国的养老保障体系尤其需要强化这种累进性质。然而,在中国目前养老资源严重不足的情况下,基本养老保险的覆盖情况显示,这种保障具有明显的累退性质,即一个劳动者越是处于低收入群体,越是属于工作不稳定或非正规就业的群体,越是身在经济不发达地区,其被基本养老保险体系所覆盖的概率也越低(王德文,2007)。这也形成资源有限性与资源使用效率不高,以及基本养老保险模式在制度设计上的雪中送炭性质,与现实实施中的锦上添花性质之间的矛盾。在现行的制度框架下,以就业单位而且是正规就业单位为依托,实现基本养老缴费和积累,似乎是惟一可行的选择,从而也就不可避免地产生上述这种制度设计的累退性质。这又是一个两难处境。

三、国际经验:共识与多样性

中国作为养老保障制度建设上的后来者,有机会免费享用丰富的国际经验,正如林毅夫(2002)所指出的,作为经济发展后来者同样具有制度上的后发优势。另一方面,我们的确也需要知道,在制度借鉴上面没有真的免费午餐。这就是说,在借鉴学习国际经验时,存在着两个危险,一个是消化不良的问题,即可能面对丰富多彩的不同模式,特别是其中许多模式在不同的背景下,都不同程度有成功的表现,

以至选择中无所适从。另一个危险是被外表花哨的经验所迷惑,从而学习了错误的经验甚至选择了错误的模式,最终付出代价。不过,中国在这场学习的竞赛中,一旦借鉴成功并消化、创新为自己的经验,则反过来也可以为世界做出贡献。因此,我们在学习国际经验的过程中,应该把握住哪些是对中国具有针对性的,哪些是无关系的,不符合中国国情的,以便去芜存菁。

我们在学习养老保障制度国际经验时,应该抓住以下几个关键,作为正面的指导原则。首先,养老保障制度的改革具有不停顿性,是一条重要且具有指导意义的国际经验。由于人口转变是全球性问题,其后果对任何现行的养老保障制度模式(现受现付或者完全积累)都不可回避的(Turner, 2006),我们可以观察到,几乎任何既有的养老保障模式,无论其被普遍认为是成功的还是失败的,都处在不断改革的状态中。例如,即使被许多学者甚至政治家一致推崇的智利模式,在其尚未出现任何危机的情况下,也出人意料地进行了改革(Asher & Vasudevan, 2008)。其次,国际经验表明,不同国家根据自己的国情和历史路径,选择不同的模式是可行的,也不乏成功的经验。即使一些理念和操作法都大相径庭的模式,也几乎具有相同的机会在不同国家或不同时间取得成功。与此同时,不同的模式之间却表现出某种趋同的倾向。最后,具有成功经历国家的经验和具有失败经历国家的教训都表明,社会保障特别是养老保障制度的设计,需要与劳动力市场的安排结合在一起进行。这是因为,就业与养老保险都只是劳动者生命周期的不同阶段,而这两个阶段如何划分,既是十分重要的,也不是固定不变的,对于一种特定的养老保障体系的可持续性影响深远。

与此同时,国际经验特别是西方发达国家的经验,由于以下原因,也有许多不适用于中国国情的内容。第一个原因是中国与西方国家具有不同的治理结构,因而推进养老保障制度改革的动因是不同的。而在不同的政治文化下,社会对于税收或缴费水平的承受能力,通常具有较大的差异。第二个原因是中国与西方国家处在不同的发展阶段,养老保障体制起点、生育率水平和财政力量都不尽相同,因而面临的问题和约束也是千差万别的。第三个原因在于,我们在学习国际经验时具有一种偏向,即过多关注不同的保障支柱,却相对忽视了机制的设计以及不同机制的组合效果,而后者要求更多的创造性借鉴,相对少的套用。具体来说,我们在学习国际经验

时,应该注意以下几个问题。

第一个问题与延长工作时间的政策讨论有关。在大多数面临老龄化对养老保障挑战的发达国家,由于工作人口与退休人口之间的比率关系不断发生着变化,大大改变了既有养老保障体系的供养能力。因此,在养老金筹集已经捉襟见肘或即将遭遇严重危机的情况下,发达国家要么已经提高了法定退休年龄,要么正在紧锣密鼓地对于这项改革进行准备。中国正在经历着前所未有的人口老龄化加速过程,面临着巨大的养老危机,似乎提高法定退休年龄也是一个可行的选择。其实,中国与发达国家虽然面临着相同的问题,但是,如果选择提高法定退休年龄这个相同的方案,却可能产生截然不同的后果。

简而言之,在发达国家,提高法定退休年龄意味着为劳动者提供更大的工作激励,以解决企业劳动力需求得不到满足的问题。而对中国来说,由于企业对劳动力需求尚没有类似的缺口,因此,同样的做法可能会缩小劳动者的选择空间,导致部分劳动者丧失工作却又拿不到退休金。根本原因在于,大多数发达国家所处的发展阶段具有劳动力短缺的性质,而中国虽然已经正在超越劳动力无限供给的阶段,却还没有形成普遍的劳动力短缺常态。特别是,中国目前临近退休的劳动力群体,是过渡和转轨的一代。由于历史的原因,他们的人力资本禀赋使得他们在劳动力市场上处于不利的竞争地位。近年来我们所看到的民工荒现象和结构性的缺工现象,主要表现在具有一定技能和教育水平的年轻劳动力的缺乏,而提高退休年龄涉及的对象却是年纪偏大的劳动年龄人口。可见,这个经验目前对中国养老制度改革尚不具有相关性。

第二个问题与养老保障制度设计与改革的动因有关。由于基本养老保障最广泛地涉及一个社会的老百姓生计问题,在西方国家,该制度的设计和改革在政治上十分敏感,也成为政治家对民意做出反应和争取选票的关键领域。因此,养老保障制度改革实际上是一个政治经济学的过程。也就是说,选择什么样的基本模式、是否对现行制度进行改革、选择什么时机进行改革,在很大的程度上与政治周期相关。在西方政治制度下,这种政治经济学逻辑在多数情况下,的确可以保证养老资源最有效率地得到使用,并且表现在覆盖面和保障范围上。这是因为从西方决策者的追求执政机会最大化动机出发,他们直接追求的是养老资源的边际收益最大化,相反的话,则无异于浪费自己的政治资源。

但是,这样的政治经济学动机在中国现行的治理方式下,却往往导致资源使用的无效率。这是因为,中国政府部门在养老保障制度设计上的政治经济学逻辑,直接体现在部门利益上。中国的部门是一个十分特殊的政府元素。它们可以利用的资源,从而可以取得的政绩,常常要靠它们为自己设置职能而争取。在这样的体制下,在面临养老挑战的情况下,任何部门争取资源的过程,由于其潜在的受益人只是与该部门职能相关的特定群体,通常造成资源并不是最有效率地使用。例如,如果我们把涉及保障老年人生活保障和救助,并且以缴费或税收为财务来源的项目,都看作是一种广义的养老保障项目的話,部门的政治经济学逻辑则倾向于把资源分散化,通过划分不同的受益对象,而把资源铺洒到不同的项目上。例如,在基本社会养老保障项目之外,我们还可以从最低生活保障项目、农村计划生育养老扶助项目等看到养老的性质。由于这些项目的设计出发点是部门资源占有的最大化,因而其使用上则不能保障边际收益最大化的要求,甚至不能保证符合社会效益最大化的原则。可见,养老保障制度设计和改革的政治经济学逻辑,在中国产生的效果与在西方国家不尽相同。

四、深化改革的新视角和路线图

中国社会养老保障制度的改革,迄今为止取得差强人意的成绩,形成了许多有价值的经验,这些都助于我们形成比较清晰的改革目标模式。与此同时,在这个改革过程中,中国已经是一个物质和知识高度对外开放的国家,制度的设计者和研究者对于相关方面的国际经验已有足够多的了解,并借鉴或移植了其中许多有益的经验。然而,从目前的进展、预定的路径来观察,并结合以上对国际经验的评述,我们认为基本养老保障制度的改革思维中,仍然存在一些误区,需要予以打破并相应形成新的认识视角。例如,我们需要破除多支柱优于少支柱的认识误区,把社会养老保障的制度设计与劳动力市场安排相分离的认识倾向,以及养老只有家庭或者国家两种资源的认识误区等。下面,我们将探讨在更加开放的视野下,如何形成符合中国国情的养老保障体制的改革路线图。

1. 我们需要把养老保障体制的设计看作是生产性的,而非仅仅是消费性的制度安排。我们观察到的随着人口年龄结构变化即老龄化而式微的增长源泉,实际上只是“第一人口红利”,主要表现为劳

动力丰富、人口负担轻从而储蓄率高。但在这个优势逐渐消失的同时,我们还有机会获得“第二人口红利”(Lee & Mason, 2006),即在人口结构趋于老龄化的情况下,个人和家庭的未雨绸缪可以产生一个新的储蓄动机,形成一个新的储蓄来源,其在国内、国际金融市场上的投资还可以获得收益。取得这个人口红利的关键在于设计一种好的制度,使得人们不再依靠家庭养老,也不再依靠现收现付制度,而是实现完全积累式的养老保障体制。按照这种思路形成养老保障体制,就等于启动了积累第二种人口红利并逐渐替代第一种人口红利的机制。就第一种人口红利来说,当人口结构不再年轻、劳动年龄人口比重不再高的时候就会消失,但是第二种人口红利在接续了第一种人口红利之后可以永远持续,获得新的经济增长源泉。

2. 我们应该从多方位考虑和获取养老资金来源,而不是仅仅将其看作公共财政的责任。如果我们能够通过制度和机制设计,把人口老龄化本身也转变为获取第二种人口红利的机会窗口,养老保障体制本身就具有获利性,因而,公共资源和私人资源,国内资源和国际资源都可以成为筹资来源,公共的、私人的、国内的和在国际的金融机制也同样可以利用。实际上,许多改革和机制设计中遇到的甚至常常贻误进程的难点,有时只是因为融资渠道上眼界窄小所产生的,因此,按照现代公共财政理念,综合利用各种金融资源和融资机制,就可以突破许多障碍。例如,图2中的A、B、C分别代表仅仅考虑国内公共渠道的财政理念、考虑到国内公共和私人两种渠道的财政理念,以及全面考虑到国内国际公共和私人财政渠道的理念,从左边的狭窄理念向更为开放的理念的转变,可以为养老保险制度改革提供更多的成功机会。

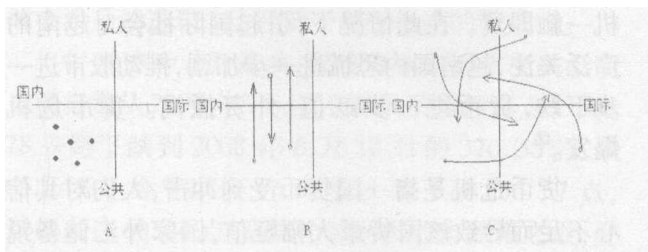


图2 财政资源和融资机制的开放观点

资料来源:Kaul & Conceiçã, 2006。

3. 我们应从劳动力市场制度和就业政策相配合的角度,筹划养老保障制度。在人均收入水平相

对低,而老龄化速度异常快的情况下,养老资源归根结底是短缺的,无论是选择现收现付制度还是完全积累制度,都不例外。给定人口预期寿命的不断提高和老年健康状况的改善,劳动年龄可以有巨大的扩大潜力。虽然我们在前面已经讨论过,目前在中国延长工作年龄有特殊的困难,但是,与此有关的一些条件正在形成。近年来,除了民工荒现象持续和蔓延之外,在下岗人员全部并轨之后,登记失业率继续下降,反映了劳动力市场机会的增加,应该给予充分的利用,使其成为养老保障的重要辅助机制。特别是,随着新一代劳动者替代了前一代劳动者,劳动力出现短缺现象而就业形势大幅度好转,都改变了制度选择的空间,使得延长工作时间终将成为缓解养老财政压力的重要途径。

4. 我们应该将养老保障的社会化进行到底。即把收缴费、保值增值等运作真正依托于社会而不是单位。过去我们对社会化有一个不尽完整的认识,以为实现统筹就叫社会化了。但是,非正规就业人员基本养老保险极低的覆盖水平表明,社会化的含义应该远远超越这个界限。在市场经济条件下,就业的灵活性将大大提高。按照对待就业的传统认识,这种灵活就业也可以称作非正规就业。非正规就业不仅在发展中国家普遍存在,在发达的市场经济国家,面对日益增长的全球化竞争,也出现类似的就业形式,即减少全日制工作和就业岗位,越来越多地采取临时性、合同制、自由职业和非全日制等形式。可见,这是市场经济的表现。针对这种就业形式的变化趋势,要把各种劳动者全部覆盖在基本养老保险制度框架内,需要尽可能高的社会化程度,即真正突破地区、部门、单位和所有制的各种有形和无形界限。

注:

①估计表明,在1982-2000年期间,人口总抚养比每降低1个百分点,导致经济增长速度提高0.115个百分点。其间总抚养比下降在提高了储蓄率的同时,推动人均GDP增长速度上升2.3个百分点,对同期人均GDP增长贡献了26.8%(Cai & Wang, 2005)。但是,在人口总抚养比转而上扬的情况下,意味着人口红利将消失(Cai & Wang, 2006)。

②这种情况与前面提到的养老保障基金缺乏可携带性一道,一方面导致就业稳定性差的农民工“退保”,另一方面使农民工在“退保”时,只能取走个人积累部分,而丧失掉社会统筹的部分。

(作者单位:中国社科院人口与劳动经济研究所)

(责任编辑:千里)