

我国城镇养老保险体制改革中的激励机制问题

赵耀辉 徐建国*

摘要 我国城镇养老保险体制虽然经历了数次改革,但是一直忽视了一个重要的问题,即激励机制问题,以致体系内资金缺口不断扩大,扩面、催缴工作举步为艰。职工和企业缺乏参与积极性的根本原因在于制度设计上的缺陷,即现行制度中“大锅饭”的成分太高:缴费的大部分用于再分配,个人帐户的比例太小并且是空帐,个人帐户回报率太低等。本文分析了目前的制度形成的原因和过程,在该制度下欠费、拒缴、抵制参与的必然性,并且讨论了建立合理的激励机制的思路,证明了在合理的机制下所需要的缴费大大低于目前制度下所要求的缴费水平。

关键词 养老保险, 激励机制, 个人帐户

从八十年代中期以来,我国城镇养老保险体制几经改革,虽然已经取得了很大的进展,但是仍然存在着许多问题。这些问题集中表现为企业拖欠缴费、扩大覆盖面困难,造成资金缺口严重,以致离退休人员的养老金不能按时足额发放。问题的表面看似为经费问题,但其核心却是缺乏缴费动机。目前政府下了很大力气抓缴费和扩面,但是却忽视了职工和企业的缴费积极性问题,以致于事倍功半。本文试图说明合理的激励机制是养老保险制度设计的关键,过去的改革一直局限于国有企业改革的需要,因而是应付型的改革,对养老保险体制的设计缺乏超脱的、全面的考虑。只要养老保险中激励机制的问题解决了,目前的资金困难就可以迎刃而解。

文章的结构如下。第一节简要回顾了养老保险体系改革的历程,说明养老体制的改革基本上是为了适应国有企业改革的需要,应付国有企业改革所带来的种种问题,主要是亏损国有企业养老金发放的问题以及职工流动性等问题。第二节具体分析了目前养老保险体系的制度设计及其背后的原因。第三节讨论了目前普遍存在的欠缴、拒缴等现象,说明在目前的制度框架下这些现象有其内在必然性。在第四节中,我们提出了一种能够使企业和职工有积极性参与的养老保险体制改革的思路,并且计算了在此框架下所需要的缴费率,证明只要企业和职工有缴费积极性,那么所需要的养老金缴费率可以比目前的设计大大降低,并且该缴费率既可以实现养老保险体制向完全基金积累制的转型,又可以满足制度过渡的需要。文章末尾是结论和对当前改革措施的进一步讨论。

* 赵耀辉, 北京大学中国经济研究中心; 徐建国, 美国杜克大学。通讯作者及地址: 赵耀辉, 北京大学中国经济研究中心, 100871; 电话: 010-62754803; Email: yhzhaoc@ccer.pku.edu.cn。本文得到教育部高等学校优秀青年教师教学和科研奖励基金资助, 文章的部分写作在第一作者 2000 年访问美国国家经济研究局期间完成。作者感谢 Martin Feldstein 教授对本文提出的修改意见, 以及芝加哥大学东亚研究所学术讲座和 CCER-NBER 第四届中国经济讨论会与会者的评论。

一、国企改革与养老保险制度改革

我国城镇养老保险制度的改革与国有企业的改革是密不可分的。改革前的国有企业本身就直接负担了本企业职工的养老保障。由于当时职工流动性很低,又有国家对企业大包大揽的政策,使企业不存在破产的威胁,因此这种以企业为单位的养老保险体系满足了当时条件下的需要。

当国有企业的改革赋予企业经营自主权时,企业逐渐开始对自己的盈亏负责,社会负担的不均等(退休人员的多少)也开始对企业的赢利和企业职工的福利水平带来影响,使老职工多的企业处于不利的竞争环境。于是,在八十年代中期政府倡导企业养老保险在行业或者县市一级的统筹。

自从八十年代中期以来,产品市场上的竞争加剧,国有企业面临非国有经济,尤其是乡镇企业的强大竞争,使国企在许多行业的垄断地位逐渐消失,亏损日益严重。企业对于亏损的一个正常的反应本应是减员增效,但是我国的国有企业却做不到这一点,因为社会福利是与在原企业就业绑在一起的,工人一旦被辞退,就会丢掉之前所有年份的工作所积攒的企业对她的养老承诺。虽然有的行业和地方实行了统筹,但是统筹的范围通常很小,而亏损通常发生在全行业,因此在同一统筹范围内重新分配工作的可能性很小。跨行业的流动更困难,对于年纪大的职工来说尤其如此,因为接纳一个职工就意味着接纳一份养老的责任,而不能接纳她在原统筹区域内所做的对养老的贡献。

于是,养老保险的不可携带性成为了企业改革遇到的一大难题。由于不能够轻易减少雇员以降低成本,政府不得不给亏损企业注资以维持其生存。与此同时,使养老保险可携带就成了企业改革的前提条件。

建立养老金个人账户是让养老保险具有可携带性的一种作法,因为如果一位老职工转换工作时把以前积累的缴费同时带到新的工作单位,那么新的工作单位就更愿意接受她。1995年国务院发出了《关于深化企业养老保险制度改革的通知》(国务院,1995),要求为职工建立养老金个人账户,这标志着我国养老保险在思路从过去的现收现付制度向个人账户式基金积累制度转轨的开端。该通知同时提出了逐步将养老保险的覆盖范围扩大到全体城镇职工的思路。

1995年以后出现了两个重要变化,迫使政府加快了把非国有企业职工纳入养老保险范围的步伐。第一是1996—1997年国企职工大规模下岗。1996年的下岗职工为820万人(国家统计局,1997),1997职工下岗达到高峰,为1440万人(中国经济研究中心劳动力市场课题组,2000)。根据中国经济研究中心劳动力市场课题组(1999)的分析,妨碍下岗职工再就业的一大因素是他们对原企业的“粘连”现象,即宁肯拿不到下岗津贴,也不与原企业脱钩,而对养老的担忧是造成这个现象的重要原因。1999年7月进行的一次调查显示,83%的下岗职工存在着这种担心(劳动与社会保障部,1999b)。

1995年以后出现的第二个重要变化是养老体系中资金缺口问题越来越严重。养老保险体系从1997年就开始依赖政府财政补贴,以后三年每年的补贴额都以翻番的速度增长。¹造成资金困难的一个原因是负担率上涨过快。从表一可以

¹ 根据财政部副部长楼继伟在2001年六月在北京召开的第四届CCER-NBER中国经济研讨会上提供的数字,1997年财政对养老保险体系的补贴额为50多亿元,1998年为100多亿,1999年为200多亿,到2000年达到400多亿,2001年稳定在400多亿的水平上。

看出, 1993—1998 年间参加养老保险体系的职工增加了 15.5%, 而该体系供养的退休人数增加了 67.5%, 负担率(退休人数与职工人数的比例)从 1993 年的 22% 增长到 1998 年的 32%, 短短五年间增加了 10 个百分点。造成资金缺口的另一个原因是企业拖欠或者拒绝缴纳养老保险费。亏损企业以无力缴纳为由拒缴, 但是经营状况良好的企业也以各种借口少缴甚至不缴。

在这样的形势下, 1997 年以来实施的养老保险制度改革主要针对以上两个问题, 即通过实现养老保险的可携带性以促进下岗职工再就业和改善养老保险体系的资金短缺的状况。本文在下一节中将描述 1997 年以后改革的主要内容, 第三节将说明这些改革虽然在解决国有企业职工流动性的问题上有了很大进展, 但是没有从根本上解决养老保险体制中的缴费动机问题。

二、1997 年以来养老保险制度的改革

养老保险体制的财政危机并不是中国独有, 许多国家都面临着类似的问题, 但是各国危机的成因各异, 因此采取的应对策略也各不相同。在 OECD 国家, 危机主要缘于人口老龄化和劳动力提早退休, 其应对策略是由现收现付制向基金积累式个人帐户制的转变 (Fox and Palmer, 2000)。在东欧和中亚的转轨经济国家, 问题的成因在于政府征缴养老保险费能力的弱化和劳动力向其他非正式部门的转移。由于在这些国家中社会保障已经涵盖了人口的绝大多数, 因此不能靠扩大保险覆盖面的方式筹措资金, 改革的着眼点在于设计一种使人们有积极性参与的养老保险体系 (Fox and Palmer, 2000)。我国的危机成因与上述前社会主义国家大致相同, 不同之处在于我国的养老保险体系的涵盖率原本不高, 只覆盖国有部门和城镇集体部门, 非公有部门和在公有部门就业的外来劳动力都被排斥在外, 而非公有部门的就业和外来劳动力数量庞大。因此, 我国便多出来了一种选择, 即把这些人包括到养老保险体系中来, 让他们来帮助分摊体系中的支付负担。这种选择也就意味着我们可以选择维持事实上的现收现付制, 仅仅把建立个人帐户当作实现不同统筹区域之间劳动力的流动的手段。

1997 年以来我国的养老保险体制改革可以归结为两点, 一是建立统一的养老保险体系, 二是扩大统筹覆盖面使其把城镇非公有制企业的职工包括进来。下面分别就这两点进行分析。

(一) 建立统一的养老保险体系

1997 年国务院颁布了《关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》。该决定要求统一基本养老保险的缴费和给付标准, 并且将统筹的层次提高到省一级。将统筹层次提高到省一级的好处之一是可以迅速缓解某些地区养老金体系的支付危机, 这是因为同一省内各个地区可以进行交叉补贴, 即体系中盈余县市补贴赤字县市。另一个好处是可以实现城镇劳动力在各县市间的流动, 这有利于解决一些严重的区域性下岗问题。当然其中可能还有加强监管的考虑。

新的养老保险制度包含三个支柱: 一是社会统筹的支柱, 用于最低保障和社会再分配; 二是个人帐户部分; 第三是自愿的补充养老保险支柱。第一支柱按 13% 的工资税由企业支付,² 在税前支取, 它将保证缴费 15 年以上的职工在退休时

² 这一工资税的基准是“缴费工资”, 最低为当地平均工资的 60%, 最高为 300%。

获得 20% 的替代率。³ 第二支柱由个人和企业共同负担,按缴费工资的 11% 缴纳,当职工退休时(平均退休年龄为 55 岁左右),每月可以得到这份基金积累额的 1/120。这个计算的假设是平均预期寿命为 70 岁,并且工资的增长率等于名义利息率。假如一个人向个人账户缴费 35 年,那么在退休时他的个人养老金帐户将可以提供 38.5% 的替代率。在上述假设条件下,第一、二个支柱一共可以提供 58.5% 的替代率(劳动和社会保障部, 1998a: 第 51 页)。

(二) 扩大覆盖面

1999 年 1 月,国务院发布了《社会保险费征缴暂行条例》国务院, 1999, 以加速把非公有制企业职工和外来劳动力包括到养老保险社会统筹中来的进程。1997 年底, 93.9% 的国有企业职工参加了养老保险,而城镇集体企业职工的参与率为 53.8%, 其它所有制企业只有 32.0% (劳动和社会保障部, 1999a: 第 2 页和第 92 页)。1999 年 3 月,劳动和社会保障部发出通知,要求扩大养老保险统筹覆盖面的工作在 1999 年 6 月底完成。据估计,参加养老保险社会统筹的职工将增加 2600 万,增至 1 亿 2 千万,增长 31% (劳动和社会保障部, 1999a: 第 5 页)。

扩大覆盖面的政策来自两方面的考虑:首先,在当前退休人员的养老金支付紧张的情况下,把非国有企业纳入养老保险统筹不仅有助于解决目前的支付危机,也有助于解决以后的养老金债务的支付问题。由于非国有企业(私有和合资)职工的年龄结构相对来说非常年轻,并且很少有退休人员,因此他们的加入将立即降低负担率。如果当前退休人员所带来的巨大压力只由国企承担,那么随着国有部门的萎缩,余下的国有企业承担的压力将越来越大,养老金支付将更加艰难。另外,扩大统筹覆盖面还有助于鼓励下岗职工到非国有企业再就业,这是因为下岗职工到非国企单位再就业时仍然可以继续向其个人账户缴费,退休时缴费年限将连续计算,并不会因为换工作而受损失。

三、现存体制中的拖欠、拒缴、逃避缴费现象

现行的改革措施在实施中遇到了很大的阻力,主要表现为拖欠、拒缴、逃避缴费。已经参加养老保险的企业往往采取低报工资额、少报职工人数等方法减少养老金缴费额。企业低报工资额和职工人数是近年来养老体系巨额赤字的重要原因(胡晓义, 2001)。企业拖欠或者拒绝缴纳现象也越来越严重。根据劳动和社会保障部的统计,截至 1998 年底,企业共欠缴社会保险费 302 亿元(劳动和社会保障部, 1999a: 第 73 页),到 1999 年 11 月上升到 383 亿元(劳动和社会保障部等, 1999)。针对企业欠费严重的情况,1999 年 11 月劳动和社会保障部与国家经贸部、财政部联合发出《关于清理收回企业欠缴社会保险费有关问题的通知》,要求对拖欠养老保险数额巨大的企业进行严密的监管,并要求这些企业签署还款协议(劳动和社会保障部等, 1999)。这种高压的政策显然收效甚微,到 2000 年底企业欠费上升到 414 亿元(劳动和社会保障部和国家统计局, 2000),相当于当年养老金发放金额的 20%。2000 年 11 月,劳动和社会保障部会同有关部

³ 替代率定义为退休工资占社会平均工资的比率。

门继续给企业加压，召集了 234 家未能按协议交款的大企业的负责人到北京，为他们举办“重点欠费企业缴纳社会保险费学习班”，在媒体上将此事曝光，在学习班末又要求企业再次签订还款协议书（劳动和社会保障部，2000），此举的效果如何尚不得知。

过对于那些过去一直被排除在养老保险体系之外的企业（包括私营企业和个体工商户）来说，他们的态度往往是逃避参与。这些企业的职工平均年龄较低，如果参加社会统筹无异于补贴国有企业。除此以外，退休人员较少的城镇国有和集体企业也退出社会保险或者拒绝参加。根据 1998 年的统计，所有城镇国有和集体企业中 80.5% 的职工参加了社会保险，但是却有 98.5% 的退休人员领取养老金（根据劳动和社会保障部和国家统计局 1999 计算）。企业缺乏参与动机的一个证据是社会保险覆盖率扩面的缓慢。国务院 1999 年 1 月设定的目标是到 1999 年 6 月把社会保险覆盖面扩大到包括所有城镇企业的职工（劳动和社会保障部 1999a: 第 5 页），但是直到 1999 年底，参与率只从 1998 年底的 50.4% 增长到 55.6%，到 2000 年底也才达到 63.4%（参见表二）。这里的计算还没有在分母中包括不少于 5000 万在城镇打工的农村劳动力，这些人按照设计也是养老保险统筹的对象。

企业拖欠、拒绝缴费和逃避参与养老保险的背后原因在于缺乏积极性。西方发达国家过去乃至现在的养老保险体制都是采取强制参与的政策，虽然企业也没有积极性参与，但是他们的税收和监管体制健全，偷逃一般不易。而我国的基本国情是监管体制极其缺乏，政府对企业的约束能力十分弱，这不仅表现为收取养老保险费用的困难，连收税都不容易，造成非常普遍的逃税漏税、规章制度被置之不理等现象。建立一套象西方那样的强有力的政府敛税体制固然十分有吸引力，但是这在短期内是做不到的，也不一定是最优的。认识到这个现实，设计一套符合中国国情的养老保险体制以减少征收成本就成了关键，而其中的核心就是为企业和职工参与养老保险提供积极性。

目前缴费积极性缺乏是由以下几个因素造成的。首先，目前养老保险的社会支柱部分过于庞大，致使个人帐户过小。由于社会支柱部分与个人贡献多少没有关系，只与缴费年限有一些关系，所以具有“大锅饭”的性质。世界上大多数国家的养老保险体制都有一个社会支柱，它的作用是为一些运气特别不佳的人提供最低生活保障，这些人可能由于致残而提早离开工作岗位，因此未能积攒足够的养老金，也可能因为丈夫早逝而使妻子晚年陷入困境，或者因为寿命太长而提早用尽积蓄，再就是一生收入实在太低因而其储蓄不足以支持他们晚年的生活。这些事情的发生是小概率事件，完全没有必要收取工资的 13% 用来防御这些事件。这么高的缴费显然是为另外两个目的服务的：一是支付对过去体制中职工的养老欠债（即隐性养老金债务），另一个是冲销企业拒缴偷逃缴费所带来的影响。由于基础养老金被当作一个再分配的工具，所以必然带来拒缴和偷逃缴费的动机；如果缴费全部进入个人帐户，则逃避的动机一定会降低。

其次，个人帐户资金的低回报率也会降低人们参与的积极性。低回报率在很

大程度上是由于个人帐户是空帐,即进入个人帐户里的钱并没有用来投资,而是被用来发放给现在的退休职工,于是个人养老金帐户就变成了一种名义帐户,只作为记帐的工具。在名义帐户制度下,资金的回报率是由政府规定的,而不是实际的投资回报率,而政府并没有积极性多付利息。压低回报率的好处之一就是可以减轻未来的支付负担,因为未来的支付额取决于帐户中积累的资金多少。回报率越高,支付额也就越高。但是,当养老金帐户里资金的回报率低于其机会成本(即个人拿这部分钱自己进行投资所得到的收益)时,人们将更愿意自己投资以备年老之需,而不是投资于政府管理的养老金帐户,于是拒不缴纳和偷逃现象就产生了。⁴

当个人帐户的回报率过低时,养老保险的个人帐户也就变成了一种税收负担,而具有了再分配的性质。个人帐户的11%的缴费率加上统筹部分的13%等于24%,这相当于对企业额外加了24%的增值税,于是拒绝交纳、想方设法欠费、逃避参与就成了自然而然的选择,在逃避不成的情况下,企业有可能转入地下经济。各种各样的检查、督促都会徒然增加制度成本。

地方政府在统一养老保险制度的过程中扮演的角色也值得注意。地方政府(县市或者地区级政府)曾是养老保险体系的直接管理者,至今在大多数地方仍然是实际的管理者,但是把养老保险的管理权限统一到省一级将使他们失去控制权。当他们对收取的养老保险费有控制权时,他们也就有充分的积极性向企业收取养老保险费。丢掉该控制权后,他们的积极性也相应降低。自从1997年国务院要求各省实现省级统筹以来,进展非常缓慢,到2000年底,真正实现省级统筹的只有5个省,17个省通过省级调剂金进行上缴下拨,有8个省还没有建立省级调剂金或者虽然名义上有但没有运作(杨劳,2001),省级统筹进展的缓慢与地方缺乏积极性显然是相关的。省内各地区之间的交叉补贴也会对地方政府的积极性产生严重影响。如果一个县或市养老基金的盈余拿去与人分享,那么这个县或市就不会设法产生盈余。从另一方面看,如果一个县或市养老基金的赤字将会由别人负担,那么这个县或市也不会去设法消减赤字。如果本地区的养老基金将与省内其他地区合并,那么理性的选择就是在合并前花光自己的盈余甚至产生大量的赤字。做到这一点并不难,如减少收缴力度,提高养老金支付标准,批准提前退休等。

1990年以来发生的两次提前退休高峰对我们的判断提供了生动的佐证(夏波光,2001)。第一次发生在1991年,当时国务院在《关于企业职工养老保险制度改革的决定》中首次提出将统筹范围上升到省一级的设想(国务院,1991)。第二次发生在1998年国务院宣布将行业统筹移交地方管理之后(国务院,1998)。

综上所述,由于现行养老保险制度本身存在着严重的问题(个人帐户过小、再分配比例过高、缴费率过高、个人帐户资金回报率过低等),无论企业还是职工都缺乏参与的积极性。此外,统筹范围扩大触动了地方政府的利益,部分地导致了缴费政策实施不力。这些因素都促成了养老资金缺口的扩大,而问题的根本原因无疑是制度设计中忽视了企业和个人参与的积极性问题。

⁴ 1999年的个人帐户的回报率定为3个月定期存款的利率,约为2%(劳动与社会保障部,1999a:第106页)。

四、养老保险制度改革的替代方案：建立 在个人帐户上的完全基金积累制

要取得个人和企业自觉自愿的参与,养老保险制度需要两个基本要素:第一、所有的缴费都进入个人帐户并且不被挪用;第二、对个人帐户的投资的回报率要不低于资金的机会成本。要做到第一点,要求(1)用其它途径实行最低生活保障,这在我国已不成问题,因为各个城市已经建立了独立于养老保险体制之外的最低生活保障制度;(2)用其他途径解决国家对老职工的欠债。这点我们本节稍后再讨论。第二点(个人帐户的投资回报率问题)主要是一个投资选择问题,其中包括基金管理体制的选择(政府经营还是投资公司经营;国有投资公司经营还是民营甚至外资公司经营),⁵投资方向的选择(是否允许投资证券市场,是否允许投资国际证券市场等),还有个人对帐户拥有多大控制权的问题。在投资和帐户管理方面,国际上有很多现成的经验,我们这里不再赘述。

一般说来,个人自己投资所得到的回报不会高于委托机构投资者的收益,因此只要基金管理体制选择得当,个人会有很高的积极性参与养老保险,政府的强制对大多数人将是多余的,而且职工会主动督促、监督他们的雇主缴纳企业应缴的部分。在表三中我们计算了在此情形下,要得到目前体制承诺的60%的替代率,企业和职工所需要的缴费水平。

我们的计算在以下参数区域内进行:收入增长率为每年4—5%,缴费年限为35—40年,养老金投资的实际回报率为4—8%,退休年龄为55或60岁,预期寿命为70或75岁。这些参数是根据过去我国经济的情况和对未来的预期设定的。我国过去20多年(1978—1999年)实际工资的年均增长率是8.6%(见表四)。1986—1999年间国有工业企业税前利润和总资产的比率是11.61%,如果只算1991—1999年的话,这一比率是7.9%,同期对于所有工业企业是8.5%(见表五)。我们想象养老基金的投资不会用于对国有企业的政策性贷款,因此投资的回报率应该不低于所有工业企业的投资回报率。另外,出于投资的考虑,一部分资金可以投到国际资本市场上,国际市场上资金的回报率可以作为保底的回报率。综合这些因素,如果不出现大的衰退,4%至6%的实际工资增长率和6%的实际回报率应该是合理的假设。

表三的最后—列显示了所需缴费率如何随参数设定的变化而变化。从表中可看出,决定缴费率的最主要的因素,正如Felstein(1998)所强调的,是养老金投资的回报率。假设工资增长率是4%,缴费时间共35年(即20岁参加工作,55岁退休),期望寿命为70岁,养老基金的回报率是6%,那么为了达到60%的替代率,他要缴纳工资的12.3%。如果回报率增至8%,缴费率将降到7.5%。缴费率对退休年龄的假设很敏感,如果退休年龄增至60岁,而同时假设工资增长率为4%,回报率为6%,缴费率将是9.6%,降低2.7个百分点,或22.0%。假如人的预期寿命是75岁,60岁退休,工资增长率是4%,投资回报率是6%,那么要取得60%的替代率所需要的缴费率将是10.2%,这大大低于目前体制所要求的24%,而且个人帐户完全是实帐。

前面提到,目前缴费率高的原因之一是为了支付老职工的养老金,即负担隐

⁵ 有证据表明商业化管理比政府管理可以获得更高的回报率(James, 1996)。

性债务。在建立个人帐户以前,许多老职工实际上已经为自己的养老做了贡献,但是这些贡献用于支付当时现收现付制度下的退休职工的养老金,因此自己没有个人帐户的积累。如何处理隐性养老债务是任何一个从现收现付制向基金积累制转型的国家都面临的问题。其它国家在处理转型期的隐性养老金债务时还用了以下几种办法(世界银行,1997):发行债券、增税、变卖公共财产、降低支付标准等。这些方法避免了使用职工现期缴费支付转型费用所带来的“空帐”的问题,保障了个人帐户的积累性质,也保留了职工参与养老保险的积极性。

与世界上其它大多数进行养老保险制度转型的国家相比,我国养老保险的隐性债务比较小,用财政手段支付该隐性债务的余地相对比较大(世界银行1997)。然而,由于我国中央政府和地方政府之间特殊的财政关系,用发行政府债券的办法支付养老债务在政治上可能行不通。一方面,大部分国有企业都由地方政府拥有,但是地方政府无权举债;另一方面,中央政府虽然拥有发行债券的权力,但是养老债务主要是地方政府的欠债。如果发行债券,就等于中央政府把养老债务全部承担起来了。因此为隐性养老债务融资所剩下的方法只有两种,要么增加税收,要么变卖国有资产。税收的主要品种增值税是中央和地方共享的,国有资产也有中央和地方之分。

增加税收既可以用一般性的税收,如收增值税,也可以只对工资征税,前者的优点之一是逃税相对较难(Feidstein, 2000),因此就我国的国情来说是较好的选择。

我们假定用“补偿性养老金”的办法支付隐性养老金债务。在这种方式下,已经退休人员的养老金仍按照旧体制逐年支付;对于那些曾在旧体制中工作但是没有退休的人,他们以前的贡献全部计算清楚并且通过一个过渡性养老金计划在退休后逐年补偿。这个补偿性养老金计划将随旧体制中的最后一个人的去世而结束。我国隐性养老金债务的规模(按现值计算)在1996年约占GDP的50%(世界银行,1997)。假定贴现率是4%,隐性养老金债务在50年内偿清,每年的负担在50年内平均分布。⁶表六计算了当养老金债务用一般财政税收负担时财政的负担。假如未来50年内GDP增长率是4%,那么根据表4,每年需征税额约占国内生产总值的1%。1999年财政支出占GDP的16.1%,此比例增加1个百分点意味着增加6.2%的财政支出。

为了同目前养老保险缴费做比较,我们把上面计算的财政税收转换成工资税。假设工资增长率和GDP的4%一样,且城市劳动力数量每年增长1.39%(世界银行,1996:第151页),那么需要征工资的5.56%来支付隐性养老金债务。

把表三和表六中所做的计算合并起来,达到两个目标(建立个人帐户以取得60%的替代率和偿还隐性养老金债务)所需要的总的缴费率加起来只需要15.76%,这远低于现在的缴费率24%,而现在的缴费率并没有达到资金在个人帐户的积累。

五 结 语

我国的养老保险体制改革已经取得了很大的成就。改革前的制度是以企业为单位的,现在正在成为以省为单位的统筹制度。然而,我们的分析表明养老体制的改革是以配合国有企业改革为出发点的,它虽然大大促进了国企职工的流动性,

⁶ 这是一个为了简化计算所做的假定,并不显著影响计算结果。

搬除了国有企业改革的一大障碍,但是没有能够解决体制中资金缺口的问题,也没有能够应对人口老龄化所带来的挑战。中国的人口老龄化不仅来势凶猛,而且出现在较低的收入水平上,最好的应对策略就是让年轻人尽早开始为自己的养老存钱。而我国现行的养老保险制度虽然有个人帐户的成分,但是帐户中并未真正实现资金的积累。不仅个人帐户的钱都用于支付现在退休职工的养老,而且养老体系中的资金缺口有增无减。

养老保险体系中资金缺口大量出现的原因是在大范围内存在着拖欠、拒绝交纳保险费或者逃避参与养老保险的现象,导致这一现象的根本原因在于现行体制没有为企业和个人提供缴费动机:缴费大部分用于再分配、个人帐户空帐化及其回报率过低等都是降低缴费积极性的因素。在我国目前的情况下,进一步改革养老保险体制、理顺个人和企业参与的积极性是减少管理成本、实现养老保险制度顺利转轨的关键。而激励机制设计的关键是减少“大锅饭”的成分,把企业和职工对养老金的贡献都存入个人帐户,交由职业投资机构管理,以获得安全的不低于个人投资收益的合理回报。有了良好的激励机制,职工就会有个人动机参与养老保险,并且督促企业按时交足保险费。迄今为止,我国经济改革最大的成功经验就是理顺个体行为人的积极性,不管是在城市还是农村都一样。在养老保险制度改革上应吸取这一经验。

根据我们粗略的计算,在合理的假设下,用 1% 的 GDP 就可以在 50 年内清偿现在的养老金债务,这相当于 5.6% 的工资税。而向个人帐户贡献总共为 10.2% 的工资就可以实现个人帐户的全额积累,并且提供替代率为 60% 的养老金收入。这两项加起来一共才占工资的 15.8%,而在现行的养老保险模式下,获得同样的替代率,企业和工人总共要缴工资的 24%,况且个人帐户还没有做成实帐。带来以上差别的原因就在于现行的制度虽然要求很高的缴费率,但是人们没有缴费积极性,因此按规定老老实实缴费的企业和个人很少,该收的钱没有收上来,资金缺口必然大,遵纪守法的企业的缴费率就只能不断攀升。我们建议改变工作思路,从抓欠缴、扩面这些有劳无功的工作中解放出来,在根本上解决职工和企业的参与积极性的问题,他们是养老保险所要服务的客户,因此好的制度必须是他们认同的。理顺积极性必将带来政府、企业、个人多方获利的局面:政府的工作负担减少,企业的社会负担减轻,个人得到良好的养老保障。

如果部分国有资产被拍卖用来支付隐性养老金债务,用以支付此债务的一般税收将会进一步减少。根据世界银行的估计(世界银行,1996:第 29 页),1995 年国有企业中生产性资产价值 5 万亿元,非生产性资产(如土地、房地产)价值 2 万亿元,而 1997 年国有企业对银行的总欠债还不足 2 万亿元,因此国有企业资产完全足够支付总共才 1.9 万亿元的隐性养老金债务。如果通过拍卖国有资产支付隐性养老金债务,使之减少到占 GDP 的 40% 的话,支付隐性养老金债务所需的税才占 GDP 的 0.8%,这可以进一步减轻对用财政收入支付隐性养老金债务的政治阻碍。

今年(2001 年)以来,政府出台了一系列新的举措,其中之一是国有股减持计划,即每次国有企业上市或发行新股时,相当于与该收入 10% 的政府在该企业所持有的股份将被卖掉用来充实国家养老基金储备(国务院,2001)。这个基金的具体用途还没有明朗化,但是它潜在地既可以在养老金支付高峰时用于应急,也可以在正常年份用于支付养老金负债。这项举措标志了政府有意用拍卖国有资产

的办法来部分地解决养老债务的问题,而不单纯依靠职工和企业的养老缴费,因此对于保障将来个人账户不受侵蚀无疑是一个积极的步骤。但是其中中央和地方的财政关系仍然是一个错综复杂的问题,比如在地方政府管理的国有企业中地方政府认为自己有一定的所有权,国有股拍卖的收入如果全部归中央的养老储备金,而在实际使用中可能被拿去补贴其他省的养老金亏空,那么地方政府就会阻止企业发新股或者上市,或者采取其它保护自己利益的办法。

第二项引人注目的措施是在辽宁省进行的养老保险体制改革的试点(国务院,2000)。根据设计,养老和一些其他的社会福利完全从企业转移到专门的社会福利机构进行管理,从而实现与企业完全分离;职工离开企业(下岗)时将立即自动割断与企业的关系。另外一个重要的变化是个人账户将完全分离出来,变成实际帐户。虽然个人账户实帐化是一个比较大的进步,有助于实现基金的积累,但是作为现行方案中弊端最多的参与动机问题却依然没有受到应有的重视。这表现在试点方案中将养老保险贡献率从24%增加到28%,并且进入个人账户的部分从原来的11%减少到8%。详细分析试点方案不难看出,养老制度改革的重点依然在于适应国有企业的改革,进一步减少职工下岗的阻力,而对养老保险制度本身的长远的和健康的发展仍然缺乏全面的考虑。

附 录

表 1. 我国基本养老保险体系负担率 (1993—2000)

| | 参保职工人数 (万人) (1) | 参保离退休人员数 (万人) (2) | 负担率 (2)/(1) |
|--------------|--------------------|----------------------|----------------|
| 1993 | 7,336 | 1,628 | 0.22 |
| 1994 | 8,494 | 2,079 | 0.24 |
| 1995 | 8,738 | 2,241 | 0.26 |
| 1996 | 8,758 | 2,358 | 0.27 |
| 1997 | 8,671 | 2,533 | 0.29 |
| 1998 | 8,476 | 2,727 | 0.32 |
| 1999 | 9,502 | 2,984 | 0.31 |
| 2000 | 10,448 | 3,170 | 0.30 |
| 1993~1998 增长 | 15.5% | 67.5% | 10 个百分点 |

资料来源: 劳动与社会保障部和国家统计局各年统计公报。

http://www.molss.gov.cn/index_tongji.htm

表 2. 城镇基本养老保险制度参与率 (1998—2000)

| | 1998 | 1999 | 2000 |
|----------------------------|---------------------|---------------------|---------------------|
| 城镇就业人数 (万人) | 20,678 ^a | 21,014 ^c | 21,274 ^d |
| 政府部门与事业机构 | 3,877 ^a | 3,930 ^c | 3,801 ^c |
| 企业部门 (A) | 16,801 ^a | 17,084 ^c | 16,473 ^c |
| 参保人数 (万人) ^b (B) | 8,476 | 9,502 | 10,448 |
| 参与率 (B)/(A) (%) | 50.4 | 55.6 | 63.4 |

资料来源: a: 国家统计局, 1999: 第 229 页、第 337 页; b: 表 1; c. 根据政府与事业机构在

总城镇就业中 1998 年的比重推得；d：劳动与社会保障部和国家统计局（2001）；e：国家统计局，《中国统计年鉴 2001》，第 118 页。

表 3. 养老金完全基金积累制下取得 60% 的替代率所要求的贡献率计算表

| 工资增长率 | 缴费年限 | 实际回报率 | 退休时的 期望寿命 | 贡献率 |
|-------|------|-------|--------------|--------|
| 5% | 35 | 4% | 15 | 23.44% |
| 5% | 35 | 6% | 15 | 14.81% |
| 5% | 35 | 8% | 15 | 9.17% |
| 4% | 35 | 4% | 15 | 19.82% |
| 4% | 35 | 6% | 15 | 12.30% |
| 4% | 35 | 8% | 15 | 7.48% |
| 5% | 40 | 4% | 15 | 20.98% |
| 5% | 40 | 6% | 15 | 12.64% |
| 5% | 40 | 8% | 15 | 7.39% |
| 4% | 40 | 4% | 15 | 17.34% |
| 4% | 40 | 6% | 15 | 10.20% |
| 4% | 40 | 8% | 15 | 5.83% |
| 5% | 40 | 4% | 10 | 15.30% |
| 5% | 40 | 6% | 10 | 9.58% |
| 5% | 40 | 8% | 10 | 5.79% |
| 4% | 40 | 4% | 10 | 12.65% |
| 4% | 40 | 6% | 10 | 7.73% |
| 4% | 40 | 8% | 10 | 4.57% |

表 4. 1978—1998 年 GDP 和工资的增长率

| 时间区间 | 零售价格指数 | 实际 GDP 增长率 | 名义工资 增长率 * | 实际工资 增长率 * |
|-----------|--------|---------------|---------------|---------------|
| 1978~1999 | 6.28% | 9.58% | 15.43% | 8.60% |
| 1985~1999 | 7.65% | 9.46% | 16.49% | 8.21% |
| 1990~1999 | 4.00% | 9.46% | 16.49% | 12.00% |

注：* 国有企业、城镇集体企业和其他城镇企业的工资总额。

数据来源：《中国统计年鉴》，1987—2000。

表 5. 资产利润率(税前利润和总资产的比率)

| 年份 | 国有工业企业 (1986~1995) | 所有工业企业 (1991~1997) |
|------------------|--------------------|--------------------|
| 1986 | 20.70% | |
| 1987 | 20.30% | |
| 1988 | 20.60% | |
| 1989 | 17.20% | |
| 1990 | 12.40% | |
| 1991 | 11.80% | 11.88% |
| 1992 | 9.70% | 9.89% |
| 1993 | 9.68% | 10.33% |
| 1994 | 9.77% | 10.21% |
| 1995 | 8.01% | 8.29% |
| 1996 | 6.54% | 7.11% |
| 1997 | 6.27% | 6.92% |
| 1998 | 4.50% | 5.07% |
| 1999 | 5.07% | 6.58% |
| 平均 (1986 ~ 1999) | 11.61% | |
| 1991~1999 | 7.9% | 8.5% |

数据来源: 中国统计年鉴, 1987~2000.

表 6. 在 50 年内清偿隐性养老金债务要求的税率

| 1998 年隐性养老金 债务与 GDP 的比例 | GDP 年 均增长率 | 一般税率 (%GDP) (%GDP) | 城镇就业 增长率 | 工资税率 |
|----------------------------|---------------|-----------------------|-------------|--------|
| 40% | 5% | 0.63% | 1.39% | 3.39% |
| 50% | 5% | 0.78% | 1.39% | 4.24% |
| 60% | 5% | 0.94% | 1.39% | 5.09% |
| 80% | 5% | 1.25% | 1.39% | 6.78% |
| 40% | 4% | 0.80% | 1.39% | 4.45% |
| 50% | 4% | 1.00% | 1.39% | 5.56% |
| 60% | 4% | 1.20% | 1.39% | 6.67% |
| 80% | 4% | 1.60% | 1.39% | 8.89% |
| 40% | 3% | 1.00% | 1.39% | 5.74% |
| 50% | 3% | 1.25% | 1.39% | 7.17% |
| 60% | 3% | 1.51% | 1.39% | 8.60% |
| 80% | 3% | 2.01% | 1.39% | 11.47% |

注: 假定政府债券的真实利率是 4%, 城镇就业的增长率从世界银行的预测中计算得来(世界银行, 1996: 表 TA1.2, 第 151 页)

参考文献

- [1] 北京大学中国经济研究中心劳动与福利课题组, “下岗职工对企业的依恋”, 《改革》, 1999 年第 6 期, 第 11-53 页.

- [2] 北京大学中国经济研究中心劳动力市场课题组, “中国劳动力市场与就业形势报告”, 未发表文稿, 2000.
- [3] Feldstein, Martin, “Social Security Reform in China”, *NBER working paper*, No. 6794, 1998.
- [4] Feldstein, Martin, “Memorandum on Social Security Pension Reform in China”, mimeo, 2000.
- [5] Fox, Louise and Edward Palmer, “New Approaches to Multi-Pillar Pension System: What in the World is Going on?”, mimeo, 2000.
- [6] 国家统计局, 《中国统计年鉴》, 北京: 中国统计出版社, 1987—2000.
- [7] 国家统计局, 《中国劳动统计年鉴 1998》, 北京: 中国统计出版社, 1999.
- [8] 国家统计局, 《中国劳动统计年鉴 1996》, 北京: 中国统计出版社, 1997.
- [9] 国务院, 《国务院关于企业职工养老保险制度改革的决定》, 1995.
- [10] 国务院, 《关于深化企业职工养老保险制度改革的通知》, 1997.
- [11] 国务院, 《关于建立统一的企业职工基本养老保险制度改革的决定》, 1997.
- [12] 国务院: 《关于实行企业职工基本养老保险省级统筹和行业统筹移交地方管理有关问题的通知》, 1998.
- [13] 国务院, 《社会保险费征缴暂行条例》, 1999.
- [14] 国务院, 《关于完善城镇社会保障体系的试点方案》, 2000.
- [15] 国务院, 《减持国有股筹集社会保障资金管理暂行办法》, 2001.
- [16] 胡晓义, “新世纪要上新台阶 - 访劳动保障部社会保险事业管理中心主任胡晓义”, 《中国社会保障》, 2001 年第 3 期, 第 4-7 页.
- [17] James, Estelle., “New models for old-age security: experiments, evidence and unanswered questions”, paper presented at the conference on Pension Systems: From Crisis to Reform organized by the World Bank, Washington, D.C., 1996.
- [18] 劳动与社会保障部, 《统一企业基本养老保险问答》, 北京: 中国劳动出版社, 1998a.
- [19] 劳动与社会保障部, “1998 年上半年劳动与社会保障统计报告”, 1998b.
- [20] 劳动与社会保障部, 《统一企业养老保险问答》, 北京: 中国劳动出版社, 1999a.
- [21] 劳动与社会保障部, “最新企业下岗职工情况抽样调查报告”, 《劳动保障通讯》, 1999(b) 年第 9 期, 23-24 页.
- [22] 劳动与社会保障部, “劳动保障部组织重点欠费企业缴纳社会保险费学习班”, 《新闻动态》, 2000, 11 月 16 日, (http://www.molss.gov.cn/index_neus.html).
- [23] 劳动与社会保障部、国家经贸部、财政部, 《关于清理收回企业欠缴社会保险费有关问题的通知》, 1999.
- [24] 劳动与社会保障部和国家统计局, “劳动和社会保障事业发展年度统计公报”, 1999.
- [25] 劳动与社会保障部和国家统计局, “2000 年度劳动和社会保障事业发展年度统计公报”, 2001. (各统计报告或公告的地址: http://www.molss.gov.cn/index_tongji.html)
- [26] 夏波光, “提前退休 - 养老基金永远的痛?”, 《中国社会保障》, 2001 年 5 月, 第 5-10 页.
- [27] 杨芳, “完善养老保险省级调剂金制度”, 《中国社会保障》, 2001 年 4 月, 第 29-30 页.
- [28] World Bank, “China Pension System Reform”, World Bank Report, No.15121-CHA, 1996.
- [29] World Bank, *Old Age Security: Pension Reform in China*, China in 2020 Series, Washington, DC., 1997.

Incentive Problems in China's Urban Pension Reform

YAOHUI ZHAO

(China Center for Economic Research, Beijing University)

JIANGUO XU

(Duke University)

Abstract The urban pension system of China has undergone a series of reforms, but reforms so far have ignored the crucial problem of incentive of participation. As a result, deficits in the pension system have been rising, the expansion of coverage has made little progress, and the enforcement of payments by existing participants has been ineffective. The fundamental reason for the lack of participation incentives is the redistributive nature of the existing system – Most contributions go to the public pillar instead of individual accounts, individual accounts are notional, rates of return to investment in individual accounts are too low, etc. This paper analyzes the evolution of urban pension system in China, rationales for the current arrangements, and inevitableness and ramifications of non-payment and resistance to participation in the existing system. We further demonstrate that given proper incentives, the required pension contribution can be drastically reduced from the current level.

JEL classification G23, H55