

中国养老保障制度改革 的一个建议

刘遵义

香港中文大学: 校长及蓝饶富暨蓝凯丽经济学讲座教授
美国斯坦福大学: 李国鼎经济发展学讲座荣休教授

2007年9月6日

2007 江苏发展国际咨询会议

南京, 江苏

电话: (852) 2609-8600; 传真: (852) 2603-5230

电邮: LAWRENCELAU@CUHK.EDU.HK; 网页: [HTTP://WWW.CUHK.EDU.HK/VC/](http://WWW.CUHK.EDU.HK/VC/)

概要

- ◆ 背景
- ◆ 现行养老保障制度需要改革的原因
- ◆ 长期可行的养老保障制度所必要的性能
- ◆ 一个简单可信，可靠和可持续的养老保障制度
- ◆ 养老保障制度改革需要的相关配套措施
- ◆ 如何照顾旧人？
- ◆ 结束语

背景

- ◆ 中国人口结构快速老化, 预期寿命持续增加, 需要依赖养老年金的年限也在快速延长。
- ◆ 中国经济的市场化与全球化, 大量增加了中国企业所需要面对的竞争, 提高了中国企业的不稳定性。没有一个企业, 无论是国有还是民营, 能保证它二十年后还在。企业的员工, 更不能再依赖企业在若干年后, 提供给他们养老年金。依赖企业提供养老年金的风险实在太大了, 所以养老保障制度必需社会化。
- ◆ 中国人口政策也令到传统“养儿防老”的方式不再可靠和不再可行。
- ◆ 中国需要考虑将法定退休年龄从男60女55逐渐推迟。

背景

- ◆ 自从1998年起，就有各省市社会保障基金的建立。各省市社会保障基金，不单是为了养老而立，但提供养老金是最主要的任务之一。
- ◆ 社会保障制度不完善，不可靠，不可信，是储蓄率过高，消费率过低的一个主要原因。保障合理的可持续养老金体系有助于推动经济的增长。一个可信的、经济上可行的、且具可持续性的养老金计划有助于缓解许多中国老百姓对于未来的担忧，诱导他们降低当前的高储蓄率并进行更多的当前消费，从而为经济的可持续增长提供长久的推动力。而高储蓄率的降低，亦有利于减少投资，减少贸易顺差。

背景

- ◆ 保障合理的可持续养老金体系有助于维持社会的和谐发展。建立一个保障合理、可持续的养老金体系对社会稳定意义重大，是实现社会和谐发展的重要工具，更可以加强人才的流动性，达到人尽其才的目标。

现行养老保障制度需要改革的原因

- ◆ 国际国内的经验都证明，现收现付制缺乏可持续性，尤其在人口快速老化的条件之下，迟早要过渡到个人账户制。
- ◆ 养老年金储备大量不足。
- ◆ 现有地方社会保障基金里的个人账户，大部分是空账，已用来支付已退休人员，也有一部分被挪用，投资成效不佳。

长期可行的养老保障制度所需要的性能

- ◆ 缴费合理；
- ◆ 养老年金足够维持最低生活要求；
- ◆ 有可信度；
- ◆ 可持续的；
- ◆ 个人自给自足，配偶可以继承分享；
- ◆ 新人新办法，旧人旧办法；
- ◆ 全国化；
- ◆ 全民化；
- ◆ 符合社会公义。

建立一个简单可信和可持续的养老保障制度

- ◆ 它由三个层次组成：（1）社会基本养老金的保证、（2）个人公积金账户、（3）企业和商业年金（见下图）。
- ◆ 该体系中最重要的是社会基本养老金与个人公积金账户。

建立一个简单可信和可持续的养老保障制度

养老金体系

养老金体系结构		缴 费		养 老 金		所有权归属	养老金管理
		是否强制	资金来源	金额确定方法	金额差异		
第一层次	基本养老金保证	强制	财政税收	受益确定型	全国一致	国家	中央
第二层次	个人账户	强制	企业和个人	缴费确定型	存在差异	个人	中央
第三层次	企业或商业年金	自愿	企业或个人	缴费确定型	存在差异	个人	企业或个人

第一层次：社会基本养老金

- ◆ 第一层次的社会基本养老金是养老金体系中最基础的一个层次，它提供一个全国范围内统一的最低退休金标准。建立社会基本养老金标准的主要目的在于体现社会公平。它具有以下几个特点：
- ◆ 社会基本养老金提供最低的退休金保障。社会基本养老金标准应该与通货膨胀挂钩，以确保真实退休金不会随时间而下降。但过于慷慨，将会对工作、自愿储蓄和推迟退休年龄产生负向激励。平衡两方面的因素，最低标准应该维持在保证收入水平最低的80%的省市自治区居民生计的水平（具体比例可根据中央政府的财政状况和真实人均国民收入水平而定）。因此，基础性养老金是“受益确定型的”。

第一层次：社会基本养老金

- ◆ 社会基本养老金应维持全国的统一性。没有必要而且也不应该将基础养老金根据不同地区而设置不同标准。那些仅仅可以获得基础性养老金的退休者依然可以自行选择在全国80%的地区生活。他们将有动力选择那些生活成本低的地方。就人均收入和生活成本而言，美国的差异并不比中国低，但美国的社会保障金也并没有根据受益人所在的地区而有差异。

第一层次：社会基本养老金

- ◆ 建议由中央政府利用的一般性财政收入作为社会基本养老金的资金来源。由于基础养老金面向所有国民，因此可以是非缴费制的直接筹资方式，与缴费制相比，减少了运营成本。对于缴费制来说，基础养老金是政府财政收入的一个重要来源，而个人所得是政府财政收入的一个重要来源。因此，通过税收为基本养老金进行融资可以被视为在代际和不同收入人群之间的公平的分配，进一步体现了课税负担公平的原则。

第一层次：社会基本养老金

- ◆ 实际执行时，社会基本养老金可以用中央政府保证的方式，就是：假如到退休年龄时，个人公积金账户所能提供的年金，低于当时社会基本养老金的标准，就由中央政府补足之。假如一个人从来没有工作过，他也会得到中央政府每月支付当时社会基本养老金的标准。这样，所有人民都有最低社会基本养老金的保障。
- ◆ 法定退休年龄可以考量逐渐延迟。

第二层次：个人公积金账户

- ◆ 基础养老金的目的是确保每个人的最低生活，但是仅仅依靠基础养老金并不会生活地很舒适。为了满足人们养老保障的进一步需求，必须建立个人公积金账户制度。它应具有以下一些特点：
- ◆ 个人公积金账户是由强制缴费形成的。我们建议雇主和雇员（自我雇佣者，例如医师，会计师，也是如此）都应该强制性缴费，最终的退休金应该基于个人的累积缴费及其收益。因此，个人公积金是缴费确定型的。

第二层次：个人公积金账户

- ◆个人公积金账户资金积累自企业与职工的共同缴费。它采取雇主和雇员共同缴费的个人账户形式。假定雇主与雇员的缴费比例各为10%（自我雇佣者可定为15%），这就低于目前25—28%的养老保险费支出。由此可以减轻企业与职工的缴费负担，降低劳动力成本，从而提高企业效益，有助于扩大就业。

第二层次：个人公积金账户

- ◆个人公积金账户完全为个人所有。完全积累的个人账户制度比名义账户制度更加可信。因为缴费已经存在账户中了，并不依赖于国家征税来偿付养老金责任的能力。而且，完全积累制个人账户与独立的缴费者一一对应，这可以防止政府将养老金挪作它用。

第二层次：个人公积金账户

- ◆ 要体现个人账户完全为个人所有，个人账户就应做到可继承、可用于满足其他必要的个人基本需求。如果账户拥有者在退休前死亡，那么退休金账户将由其配偶继承，并且可与其配偶的个人账户合并。
- ◆ 此外，可允许账户持有人从个人公积金账户中提取一部分资金用于大病医疗费用的支出、用于购买自住住房的首期付款（限定每人一生只能一次）、适当用于本人或子女的教育支出（在美国已有先例可循）、还可用于周期性的失业保障。
- ◆ 假如能真正体现公积金账户为个人所有，就能为雇主与雇员缴费提供有效激励，也只有这样，才可能实现对个人高储蓄的最大替代。

第二层次：个人公积金账户

- ◆个人公积金账户将体现一定程度的地区与个体差异。因为缴费是基于工资的一定比例，个人退休金账户中的缴费和最终资产价值将与缴费者所在地区的工资水平相联系。因此，对于不同地区的缴费者，尽管他们的缴费率相同，但是二者个人退休金账户的终值和退休金水平将有所不同，这反映了不同地区的工资水平差异。因此，每个雇员将拥有足够退休金保障其在当地的生活。

第二层次：个人公积金账户

- ◆个人公积金账户应辅之以必要的激励措施。为了提供主动缴费的激励、在某种程度上削弱强制性的色彩，可能需要借鉴世界通行做法进行某些个人所得税减免。
- ◆雇员个人有意愿去查清楚究竟雇主有没有替它自己和雇员缴费。

第二层次：个人公积金账户

- ◆个人公积金账户缴费由中央国税局向雇主直接与个人所得税同时征收。
- ◆个人公积金账户全部做实，由中国社会保障基金会集中管理，每年最少一次向每个人公积金账户持有人报告年底账户情况。
- ◆个人公积金账户养老年金由中国社会保障基金会集中发放，直接存入受益人个人银行账户。
- ◆个人自己在达到法定退休年龄后，可选择何时开始领取养老年金。越迟开始，年金数额会越高（根据保险精算的结果）。

第三层次：企业或商业年金

- ◆ 第三层次的养老金，采取完全私有的、非强制性的形式。这一缴费不能抵扣个人应税收入。

个人公积金账户必须全国化，必须由中央管理的原因

- ◆ 第一，中国老百姓通常对中央管理更有信心；
- ◆ 其次，中央承担养老金的最终支付责任，如果不由中央管理，而交给地方或其他基金管理机构，一旦某地或某一机构发生支付问题，最终还得中央来埋单；
- ◆ 第三，中央统一管理有利于消化，分散，与分担风险，从而降低整体风险，防止因个别地区或个别机构经营不善或管理层的腐败导致受益人蒙受巨大损失；

个人公积金账户必须全国化，必须由中央管理的原因

- ◆ 第四，统一由中央管理，有规模报酬效应，平均管理与营运成本下降，监督与监管成本亦会降低，个人公积金账户平均回报将会递增；
- ◆ 第五，由于复利的优势，与及数十年的累积，个人公积金账户每年平均回报率的小量递增，会导致退休后的养老年金数额有显著的增加；

个人公积金账户必须全国化，必须由中央管理的原因

- ◆ 第六，中央管理有利于社会公平，不致出现因不同地区或不同经营机构经营效益的不同，而导致公积金回报率的不同、退休人员生活水平的差异；
- ◆ 第七，全国化也便于不同地区、不同行业就业人员跨地区、跨行业的流动，因应产业的迁移与经济周期性的波动，提高劳动力市场的效率；

个人公积金账户必须全国化，必须由中央管理的原因

- ◆第八，全国化也便于个人退休后，可以自由选择在任何地方居住，尤其是在低生活成本较低，或气候较好的地区。
- ◆第九，中央管理也便于把各地从农村到城市的流动临时工（一个弱勢的群体），都纳入社会养老保障系统。
- ◆第十，农民也是自我雇佣者，都可以纳入社会养老保障系统。他们可以把剩余的土地使用权，作价加入社会养老保障制度，放在他们的个人公积金账户里。

个人公积金账户必须由中央管理的原因

- ◆ 鉴于中央公积金是一个永久性的基金，每年现金流可观，因此将来会逐渐发展成为一个规模庞大的基金。所以，中央公积金必须具有高度的独立性，尽量避免各级政府及任何其他机构对中央公积金的影响和干预。可以建议参照美国联邦储备理事会的格局设立专门的中央公积金信托理事会。公积金管理局也可参照国外一些较大的退休基金的做法，委托多家资质合格的资产管理机构对其资产运作进行经营管理，目标是安全、透明和专业，这样可以避免智利与香港模式中因个人选择基金造成的竞争成本高启的弊端，同时也可兼顾劳动市场的流动性与收益。

个人公积金账户必须由中央管理的原因

- ◆中央公积金的资产，亦可委托资质合格的资产管理机构，经过股票与债券的形式，向中国各省市地区企业与基础设施投资。

养老保障制度改革需要的相关配套措施

- ◆ 筹集资金兑现“隐性承诺”，解决转制成本。多年来国有企业对其职工实际上存在隐性的承诺，即保证他们不会失业，保证其医疗支出和退休金发放。如今体制发生了变化，同时企业亦没有退休金的储备。但政府仍应正视和重视过去的“隐性承诺”，对原有的职工，继续负担其退休金的发放，以维持政府的信誉，维护社会的安定。实际上，产生上述支出的因素是一次性的，且不会长期存在，因此可以考虑用一次性的办法解决。根据测算，从旧体制向新体制过渡期间新增的资金支出流量是目前中国经济可以承受的，其资金来源除了中央财政外，还包括变现部分国有资产（例如政府拥有的上市国有企业的股票）和发行永久债券等其他多种途径。

养老保障制度改革需要的相关配套措施

- ◆ 建立全国统一的、多部门共享的个人终身信息体系。即在全国范围内建立统一的个人终身信息体系，每个人都有一个唯一的终身号码，这个号码可以用于记录个人的所有信息，包括纳税记录、银行账户、公积金账户等。这个号码是终身不变的，不会因为工作变动、信息迁移等原因而改变。同时，这个号码也是个人在银行、税务、公积金等部门办理业务时的唯一标识。1993年以来，我国在这方面尚未得到任何响应，这将对个人及反说都是最基础的建

养老保障制度改革需要的相关配套措施

- ◆ 扩大个人公积金缴费工资收入的范围。由于公积金的积累基础是一定比例的工资收入。如果缴费工资过低，则无法积累足够的养老金，从而导致个人账户形同虚设，所以一定要把全部实际工资收入货币化。同时，只有依据真实的全部个人工资收入，所需缴纳的个人所得税才会相应增加，这样积累公积金的免税效应才会比较明显，人民才会更有积极性去积累公积金。实际上，这只是一个从暗补转向明补的转轨，额外新增的财政压力并没有想象中那么大。

养老保障制度改革需要的相关配套措施

- ◆把各级政府的公务人员都纳入社会养老保障系统，让每个人都要有个人公积金账户。这会降低政府将来的负担，同时也会保障在退休前就离开政府部门的公务人员的权益。
- ◆发展并健全资本市场。发展和健全资本市场能为个人公积金账户的投资运作、保值增值提供工具与空间，这也将有助于社会养老金体系的可持续发展。

如何照顾旧人？

- ◆ 已退休的人员的养老年金，由中国社会保障基金会负责，照现行的数额（必须高于当时社会基本养老金的标准），结合中央与地方政府，企业，与地方社会保障基金个人账户的剩余力量，集中发放，直接存入受益人个人银行账户。
- ◆ 尚未退休的人员，其个人账户，由结合中央结合地方政府，企业，与地方社会保障基金个人账户的剩余力量，一次补实，补足（其中部分可以用不可交易的中央政府债券）。

结束语

- ◆ 简言之，实现从现收现付制到个人账户制的养老金改革是大势所趋。中国应乘现在人口老龄化问题尚不严重、尚具备一定转制成本资源的有利条件，未雨绸缪、及早改革，创造并保持一个稳定健康发展的环境才能确保未来的和谐，稳定，与可持续发展。
- ◆ 建立一个保障合理的可持续养老金体系意义重大。养老金改革的最终目标是要为全体国民建立一个缴费合理、保障稳定、层次分明、中央管理的可信，可靠，与可持续发展的养老金体系。
- ◆ 当前，我们应抓住改革的有利时机、积极推动养老金改革及相关配套政策。