

"% 世纪中国人口老龄化与 养老保险个人账户改革!

%兼谈#十二五\$实现基础养老金全国统筹的政策选择

肖严华

(上海社会科学院经济研究所, "###")

内容摘要: "% 世纪中国人口老龄化不仅规模巨大,而且程度加深,未来"# 年中国将迎来人口老龄化的高峰期,这对我国未来养老保险基金的充足偿付能力构成了严峻挑战!为确保未来养老保险基金充足的偿付能力,中国需要进一步完善养老保险个人账户制度!就此,本文提出了相关的政策选择:将个人账户从第一支柱转至第二支柱,在制度上保证统账分离;以国资分红等多种途径做实个人账户,个人账户采用+41而非[41];做大养老保险个人账户的相对比例;拓宽个人账户基金的投资渠道,提高个人账户的回报率;成立国家社会保障基金监督管理委员会,加强对个人账户的投资监管!最后,本文提出了以较低的社会统筹账户比例实现基础养老金全国统筹的政策选择!十二五\$期间中国实现基础养老金全国统筹,将为最终实现基本养老保险基金全国统筹奠定重要基础!

关键词: 人口老龄化 养老保险 个人账户 基础养老金 全国统筹

中图分类号: + '6# . -, 文献标识码:) 文章编号: %##/ & %\$#0("##%" & ##' & ##\$

一"引 言

"### 年 % 月 "' 日全国人大通过的(《中华人民共和国社会保险法》第' 章(《社会保险基金》第-6 条规定,"基本养老保险基金逐步实行全国统筹,其他社会保险基金逐步实行省级统筹,具体步骤由国务院规定",这是中国首次以立法的形式规定了基本养老保险基金全国统筹!而同年 % 月 %' 日中共中央通过的(《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十二个五年规划的建议》第\$\$ 条提出,"实现基础养老金全国统筹!进一步做实养老保险个人账户,实现跨省可接续!积极稳妥推进养老基金投资运营",这就指出了#十二五\$期间中国实现基础养老金全国统筹的目标,这是中共中央提出的一个时间表;而实现基础养老金全国统筹的具体时间,则由国务院另行规定!基本养老保险基金由基础养老保险基金和个人账户两个部分组成,因此,不论是在近期#十二五\$期间实现基础养老保险基金全国统筹,还是国务院另行规定实现基本养老保险基金全国统筹,都必然涉及到对养老保险个人账户制度的改革研究!本文首先分析"% 世纪中国人口老龄化的现状与趋势及其对中国养老保险制度的影响,接着分析中国养老保险个人账户制度的改革路径,着重提

收稿日期: "##% & % & %"

! 基金项目: 本文为左学金研究员主持的国家社科基金重大项目("% 世纪中国人口老龄化与经济社会发展对策研究\$ 项目编号: #0bj 4#/\$) 的阶段性成果! 本文撰写过程中得到了上海社会科学院常务副院长"经济研究所所长左学金研究员的精心指导!

% ' ' %

出个人账户制度改革的政策选择 ,最后略谈#

同! 目前,农村的老龄化水平高于城镇,这种城乡倒置的状况将一直持续到2060年! 五是女性老年人口数量多于男性! 六是老龄化超前于现代化! 发达国家是在基本实现现代化的条件下进入老龄社会的,发达国家进入老龄社会时人均国内生产总值一般都在五千到一万美元以上,属于先富后老或富老同步,而中国则是在尚未实现现代化,经济尚不发达的情况下提前进入老龄社会的,属于未富先老!

(二) 21世纪中国人口老龄化的趋势:老龄化高峰期即将到来

根据1997年全国老龄工作委员会办公室研究报告《中国人口老龄化发展趋势预测》,该报告预测21世纪中国人口老龄化发展趋势划分为三个阶段:第一阶段,从1990年到2010年是快速老龄化阶段;第二阶段,从2010年到2030年是加速老龄化阶段;第三阶段,从2030年到2050年是稳定的重度老龄化阶段! 并认为中国人口老龄化将伴随21世纪始终,2030年到2050年是中国人口老龄化最严峻的时期,重度人口老龄化和高龄化将日益突出,中国将面临人口老龄化和人口总量过多的双重压力!

进入20世纪80年代,上世纪70年代出生的人开始进入老年! 上世纪70年代-80年代是中国的出生人口高峰期,其规模远大于美国二战后的“婴儿潮”! 随着这部分人群迈入80-

(三) 21世纪中国人口老龄化对未来养老保险基金充足支付能力的影响

中国人口老龄化对社会保障制度产生了深刻影响! 随着老龄人口迅速增加, 就业人员数量迅速减少! 中国退休人员与在职人员的比例由 20 世纪 70 年代的 6% 下降到 2000 年的 3.5%, 2005 年的 3.2%, 2010 年的 3.0%, 2015 年的 2.8%, 2020 年的 2.6%, 2025 年的 2.4%, 2030 年的 2.2%, 2035 年的 2.0%, 2040 年的 1.8%, 2045 年的 1.6%, 2050 年的 1.4%。也就是说, 领取养老金的人口比例却逐年增长, 而提供养老金的人口比例在逐年下降! 这一问题由于 20 世纪 70 年代所实施的计划生育政策和现代社会医疗保健水平的提高导致平均寿命延长而变得越来越严峻!

“十二五”时期将是我国人口老龄化加速发展期, 人口老龄化形势会更加严峻, 将呈现老龄化“高龄化”“空巢化”加速发展的新特征! 随着老龄化社会的到来, 离退休人员将会不断增加, 庞大老年群体养老需求的压力也越来越大, 养老保险基金的支出必然相应增加, 社会养老保险的负担加重; 同时平均抚养一个老年人的在职职工人数急剧下降, 在职人员的负担将越来越重, 在基金来源方面仍存在筹资渠道不畅和企业负担甚重等问题的前提下, 养老保险基金缺口更会进一步加大, 从而导致人口老龄化对中国社会养老保险基金的支付压力越来越大! 因此, 进一步改革和完善中国养老保险制度, 包括中国养老保险个人账户制度, 确保未来提供充足的养老保险基金支付能力, 维护社会稳定, 促进经济增长,

期存款利率计算利息！基金结余额，除预留相当于两个月的支付费用外，应全部购买国家债券和存入专户，严格禁止投入其他金融和经营性事业！并同时指出，要建立健全社会保险基金监督机构，财政、审计部门要依法加强监督，确保基金的安全！显然，1995年文规范了违规投资等管理方面的一系列问题，但并没有触动“统账结合”制度最关键的“混账经营”问题！

3. 第三阶段！从1997年至今，重点是要做实个人账户！随着制度的逐步统一，继续推动1997年养老保险制度改革面临的一个现实问题就是：如何做实个人账户资金！由于社会统筹部分面临巨大的支付压力，多年来混账经营的后果使得个人账户到1997年底就已经出现了‘1000多亿的“空账”！因此有学者指出，中国当前实行的是一个名义上“账面上的个人账户制，在实质上是一个高标准、高负担的现收现付（pay-as-you-go）模式！如果我国不能把握当前的有利时机，建立以个人账户模式为主导的分层次的社会保障模式，将来会被迫投入更大的成本来解决社会保障问题！

正是认识到个人账户既有管理模式存在的种种缺憾，政府于1997年启动了做实个人账户的试点改革！虽然有学者认为，如果个人账户不能占到足够大的比重，人们对其关心的程度会成倍地减弱，原来预期的积极作用也必将大打折扣，因此“我们应当毫不犹豫地选择完全积累制”，但政府采取的措施是让个人账户由做小起步，通过适当方式的财政补贴分担机制，来逐步实现账户的“做实”！从缴费比例看，企业缴费部分不再划入个人账户，全部纳入社会统筹基金！只将职工个人缴费全部计入个人账户！

从账户管理运营角度看，由于1997年后混账经营的局面没有丝毫改观，因此导致大部分省份个人账户出现巨额空账运转，严重影响到广大职工缴费的积极性，养老保险制度的公信力及可持续发展！所以在提出做实个人账户的同时，政府一再强调社会统筹基金与做实的个人账户基金要实行分别管理！个人账户基金由省级社会保险经办机构统一管理，按国家规定存入银行，全部用于购买国债，进行投资以实现保值增值！省政府根据国家规定制定基金管理和投资运营办法，劳动保障、财政部门对基金管理和投资运营加强监督！

（二）中国养老保险个人账户制度改革的问题分析

1. 个人账户空账问题！为了保障新养老金制度下的福利，中央政府必须直接负担旧制度下的债务！从理论上讲，这部分转制成本是政府欠旧制度下老人和中人的养老负债，应该由政府进行偿还！但我国目前的做法是期望以统账制度下社会统筹部分的供款来偿付这部分成本，即通过代际转移的办法逐步消化旧制度下债务！然而，从合理性上讲，这实际上是要求目前在职职工既要负担上一代人的退休金支出，又要对自己的养老金负债，要一代人养二代人肯定是不合理的；从可行性上讲，社会统筹账户的基金也远远不足以支付退休金支出！在这种情况下，唯一的办法就是挪用职工个人账户中的养老金来支付老人的退休金，由此导致个人账户出现空账问题！

中国养老基金制度改革所建立起来的个人账户，结果完全成为空账！事实上，地方政府对于“借用”个人账户里的资金以支付社会统筹部门已经习以为常！我国各省市社会保障局经常将这部分养老金转用清偿现收现付制下的赤字！

由于向统筹和个人账户的缴费存在地方政府的同一银行账户里，没有法律甚至没有一项程序来阻止地方政府使用这部分资金！而且，支付现有退休人员的福利总额，超过了社会统筹缴费和个人账户缴费收入的总和，从而造成了整个制度的赤字，必须由政府财政补贴来承担！

金支出超过社会统筹收入"养老金支出增长速度超过养老金收入增长速度的现象,社会统筹账户基金不能足额支付退休人员养老金,而挤占挪用个人账户基金,大量动用#中人和#新人\$积累的个人账户基金满足当期支付需要,致使大多数省份个人账户空账运行,而且每年空账规模不断增加!

总之,由于我国养老基金在筹措"运用"管理等各环节上存在着运作不合理"效率低下等问题;同时没有合理地承认和消化新旧制度转轨过程中的#转制成本';加上目前我国人口老龄化压力越来越严重,这种名义上#统账结合' #实际上#现收现付\$的制度导致我国未来养老金支付压力非常大,潜在风险十分突出!

" . 个人账户保值增值问题! 从"###年开始,国家相继将辽宁"吉林"黑龙江三省试点养老保险改革,逐步做实个人账户,"##-年扩大到天津"上海"山西"山东"河南"湖北"湖南"新疆八个省市,试点地区统一要求按\$>起步做实个人账户,并要求"##-年底做实资金要确保到位!

然而,部分做实个人账户收益率低下! 养老保险个人账户只能存银行或购买国债,利率十分低下! 作为储存达几十年的个人账户资金,在近几年我国经济保持近%#>增长率的环境下,仍然只有">左右的回报率,这种情况是不利于个人账户资金的保值增值!

同时,部分做实个人账户管理成本较高! 由于我国养老保险实行属地管理,统筹层次低,主要停留在县市级统筹,致使我国形成几千个分散的统筹单位,这不仅加剧了对各地个人账户资金预防和监督机制的困难,而且增加了各地分散管理个人账户的成本!

事实上,面对已经形成的"并将越积越大的个人账户积累基金,我们也面临一个现实的问题:如何把现有做实积累的个人账户基金管理好,真正实现其保值增值? 如果能够从养老保险个人账户制度改革的政策选择上,寻求能有效管理现有积累资金的制度选择,那么这不仅有助于中国养老保险个人账户制度的进一步完善,而且更有利于其保值增值,提高未来人口老龄化高峰期到来时的养老保险基金的支付能力!

四"中国养老保险个人账户制度改革的政策选择

(一) 建议将个人账户从第一支柱转至第二支柱,在制度上保证统账分离

中国基本养老保险制度包括社会统筹与个人账户这二个相互独立运行的板块,前者具有社会再分配的互助共济功能,体现社会公平因素;而后者实行个人积累制,体现应对人口老龄化冲击采取防范措施的效率因素! 目前统账结合模式导致个人账户空账的缺陷是很明显的,为防止统筹账户挪用个人账户造成个人账户空账进一步恶化;由于个人账户不具有社会再分配功能,实行积累制的投资收益较大,可弥补其空账;因而有必要将现有养老保险统账结合第一支柱的个人账户转移至第二支柱!

第一支柱为提供低水平保障的强制缴费型的社会统筹账户,其制度改革目标是以较低的基本

表 \$

中国养老保险个人账户从第一支柱转至第二支柱的改革前后对比

三支柱	改革前	改革后
构成	基本养老保险(基础养老金 X 个人账户)	基础养老金
覆盖面	覆盖城保	覆盖城保"镇保"综保

第一支柱

表 %

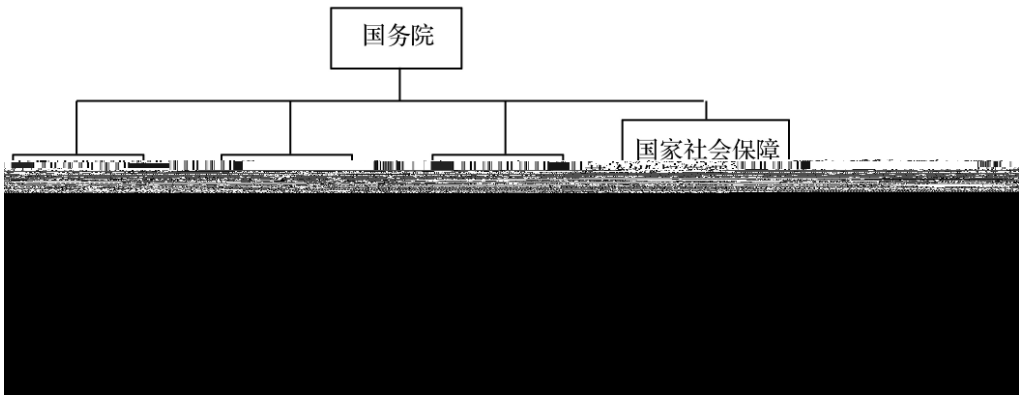
基本养老保险制度的国际比较

	智利	美国	瑞典	中国
制度体系	强制储蓄制度	收入比例养老金	收入比例养老金	社会统筹 X 个人账户
财务方式	完全积累制	现收现付制	现收现付制 X 积累制	部分积累制
职工缴费率	%%\$ > (%00/)	, . - / > ("##%)	0. " / > (%000)	' >
雇主缴费率	# (%00/)	, . - / > ("##%)		

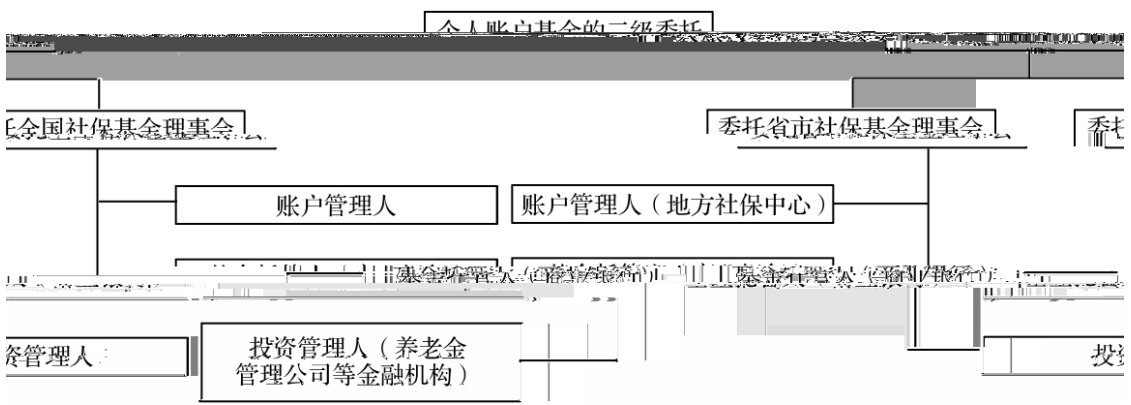
专业机构管理人可提高个人账户的回报率(当然经过严格挑选专业机构管理人,尤其防止道德风险),甚至大大提高个人账户的回报率!这样,中国就再也不会担忧'未富先老'!

(四) 建议拓宽个人账户基金的投资渠道,提高个人账户的回报率

做实个人账户,必须将社会统筹账户基金与个人账户基金实行分账管理,单独核算!只有个人账户真正有积累,才有可能进行投资!而提高养老保险个人账户投资回报率则是做实个人账户"实现个人账户保值增值的重要手段!为了消化养老保险基金的负债,除了养老保险缴费的收入"



图% 设立国家社会保障基金监督管理委员会



图" 个人账户基金的二级委托与三级分权制衡式竞争

五" #十二五\$期间实现基础养老金全国统筹的政策选择

(一) #十二五\$期间实现基础养老金全国统筹的必要性

目前我国养老保险实行#属地管理' ,全国实现省级统筹的单位并不多 ,大多还停留在市县级统筹层次 ,从数量上讲 ,全国拥有几千个养老保险统筹单位;从总体上讲 ,全国养老保险的统筹层次还很低!

过低的养老保险统筹层次 ,一方面导致中国社会养老保险的发展进程在全国极不平衡 ,违背了社会保障的大数法则 ,使得养老保险的互济性难以体现 ,养老保险基金的调剂范围小 ,地区间调剂不畅 ,抗风险能力低;一方面加重各级政府的财政负担 ,不利于基金的征集"管理 ,造成全国总社会福利的净损失;此外还不利于劳动力的合理流动 ,不利于构建全国统一的劳动力市场 ,导致异地养老保险转移接续十分困难!

因此有必要打破地区分割"城乡分割"社会人群分割 ,提高统筹互济的层次 ,在#十二五\$期间实现基础养老金全国统筹! 只有提高统筹层次 ,实现基础养老金的全国统筹 ,才能达到全国总社会福利的最大化 ,

富裕地区的赡养率(即退休职工与在职职工人数之比)高于相对贫穷地区!

因而,实行基础养老金全国统筹对富裕地区的福利影响并没有人们所担心的那样大!富裕地区不必过于担心实行全国统筹对其的影响,而应该从构建和谐社会、全国一盘棋的角度出发,积极主动地倡导实现基础养老金的全国统筹,这不仅有利于劳动力的全国性流动,构建全国性的劳动力市场,促进各区域经济的发展与平衡;也有利于实行基础养老金的统一管理,降低管理成本,提高流动性,提高其回报率!

(四) 十二五期间实现基础养老金全国统筹的政策选择

建议降低社会统筹账户的比例,以%>的社会统筹账户实行基础养老金的全国统筹

中国养老保险改革试点的推广受阻"制度的碎片化,原因之一在于">的基础养老金社会统筹部分太大,在于">的基本养老保险缴费率太高,导致农民工"职工逃避缴纳养老保险!因此,只有降低基础养老金社会统筹部分的缴费率,才能实行基础养老金的全国统筹!同时,实行较低的基础养老金社会统筹部分的缴费率,由于其社会统筹的再分配功能较强,将导致全国跨地区实现基础养老金的全国统筹,其难度与阻碍就会相应大大降低,从而易于实现基础养老金的全国统筹!只有降低统筹账户的比例,设立较低的职工基本养老保险企业缴费率,即设立较低的门槛,才有可能伺

职工跨省转移的养老保险个人账户部分全部转走,同时统筹基金要转%>!鉴于国内实践方面,深圳实行%#>的职工基本养老保险企业缴费率;杭州市在近几年内将职工基本养老保险企业缴费率大大降低到%6>;深圳市和杭州市的实践表明,实行较低的职工基本养老保险企业缴费率是可行的!鉴于国外实践方面,目前西方发达国家的基本养老保%#>,美国的基本养老保险企业缴费率为,.-/>,日本为.-,/>,德国为0.0/>,法国则是工资总额%. ->加计征工资'. \$>,都不超过%#>,都要低于中国各个地区的基本养老保险企业缴费率水平!

因此,建议分阶段地将中国职工基本养老保险企业缴费率降低到%>,并稳妥设计好过渡办法,这样一方面用较低的职工基本养老保险企业缴费率,实现基础养老金的全国统筹;一方面又减轻了用人单位参加职工基本养老保费负担,有利于企业尤其是中小企业的发展,从而在微观层面上有利于促进未来中国经济的进一步发展,实现#公平"正义"合理的社会保障制度促进经济发展的目标!总之,"十二五"期间中国实现基础养老金全国统筹,将为最终实现基本养老保险基金的全国统筹奠定重要基础! □

参考文献:

1. 郑功成. 中国社会保障改革与发展战略(养老保险卷) [?]. 北京: 人民出版社, "##%.
2. 鲁全. 推进城镇职工基础养老金全国统筹[[]. 人民日报, "##%年-月%, 日(第##'版).
3. 王茜. 实现基本养老保险全国统筹的制度条件与管理条件[J]. 辽宁行政学院学报, "##% ,".
4. 田家官. 我国实现养老保险全国统筹的管理模式选择[J]. 天津社会保险, "##% β.
5. 李雪, 陈元刚, 汤华然. 实现基本养老保险全国统筹的障碍研究[J]. 科学发展, "##% ;.

(下转第%-页)

版) ;##, 0.

. . 杨宇立 钟志文. 国内国际行政支出实证比较[?]. 学林出版社 ;###.

' . 沪怡建 等. 上海财政运行实证研究[?]. 上海财经大学出版社 ;##-.

5 = G0@0-12 ;<: 37 >/ ' 3=0/0;<@1<04,
5VG, /30<: @, >6 8. 1/A. 10 0/ (, -, /< S, 1@;

Z:EKR C ;:EK

(7K=c:ClC; @V 8G@K@A:G= , LHEKRHE:) GEB; AD @V L@G:ET LG:; KG;=)

' D;<@1-<: 0<@ :KB:GE@f=Q) BA:K:=CFEC:9; 8Pd; KB:ClF; '+:=GET 8Pd; KB:ClF; EKB) BA:K:=CFEC:9;
8Pd; KB:ClF; '*; R:@K 345f EF; EB@dC; B :K CH:= dEd; F V@F ; Ad:F:GET EKETD=:= @K EBA:K:=CFEC:9; ; Pd; KB:ClF;
:K LHEKRHE:.