

□ 林毓铭

中国养老保险个人帐户“实帐化”进程研究

一、“空帐”的产生与隐患

国务院有关的文件中,首次使用了“个人帐户”的概念,与中国几十年“代际转嫁”的社会统筹制实行了嫁接。但是,在职职工出钱养退休职工、下一代养上一代这种传统的计划经济模式一时难以消除,企业面临着既要为当代老人支付养老费、又要为在职职工储备养老金的双重压力,而国家又无法解决巨额的养老基金问题,唯一的出路似乎就是在一定程度上以个人帐户的“空帐”运转作为中国养老保险制度的主要支撑技术,“空帐”也似乎成为基金收支之间的合法缺口。个人帐户基金不足,用统筹基金填补;统筹基金不足,向个人帐户拆借。这样,显然会减弱养老基金收支之间制衡关系的约束力,出现悄然蚕食养老积累金的“寅吃卯粮”的现象,在高通货膨胀或工资高速增长时期,特别容易产生个人帐户的支付危机。这些问题在进入人口老龄化高峰之后将明显地凸现出来,实际上把风险与困难留给了后人,有悖于养老保险制度的可持续发展战略。

“空帐”运行埋藏了隐患,世界银行的一份报告指出:中国几乎所有的养老保险费都被用于支付现期退休金,支付给养老保险金的节余利息也是名义的,在目前制度下设立的个人帐户大多是空帐户,帐户中几乎没有什么实际资产,这样的空帐户根本不能满足积累养老基金的目标。新加坡中央公积金局胡伟民副总经理在亚太社会保障理论研讨会上指出:中国是个大国,不可照搬新加坡经验,采取转移支付的空帐运转,不是办法,长期看也是危险的,如果名为帐户积累,实际都用于已退休人员,会使投保人对这个制度失去信任。日本著名社会保障问题专家高山宪之先生按照1990年的数据测算:日本企业职工在职35年缴纳的保险费总额,只相当于退休后平均余命20年养老金总额的15%,其余85%中绝大部分来自在职职工缴纳的保险费。在美国,其养老保障的原则是:“每一代人都为前一代人支付退休金,而从下一代人那里领取退休金。”这在美国出生率下降,新增劳动力增长速度减慢,人口老龄化程度提高的情况下,适用于前一代人的养老规则就不完全适用于后一代人。同样,中国当代在职职工的未来养老待遇能否到位,一个极为现实的问题,就是必须加快个人帐户实帐化进程,以避免未来风险。

二、加速个人帐户“实帐化”进程的系统思路

不论采取什么最优方案,中国养老保险制度的重大课题是采取什么措施、什么时候开始实现个人帐户由“空帐”向“实帐”转化,以切实实现政府对未来的承诺,顺利地度过人口老龄化高峰期。国务院提出1997年开始到下个世纪初实现省级统筹并向全国统筹过渡的跨世纪战略。通过提高统筹层次,积聚数额更为庞大的社会统筹基金,以一定的拆借形式抵补低层次社会统筹

基金的阶段性缺口,但仍不能彻底解决个人帐户的“空帐”问题。配合全国统一养老保险制度的实施,促使个人帐户由“空帐”向“实帐”的转化,除了经济数学模型的科学测算之外,还应从养老保险制度本身的内在机制上寻求突破口,加速个人帐户实帐化进程。

1. 对当代“老人”与“中人”的历史负债问题,国家承担一部分费用,促使个人帐户“实帐化”早日到位。

结合中国国情,个人帐户要沿着“空帐”→“空帐”程度逐渐减弱→“实帐”的历史轨迹运行,由于要筹集一笔巨额基金解决当代“老人”与“中人”的负债问题,个人帐户的实际到位需要大约 35 年的时间,而替代率的调整及平缓下降又是一个长期的过程,不能搞“休克疗法”(法国由于政府提高享受养老金的条件和降低养老待遇引起全国持续性大罢工,应引以为鉴)。我们可以考虑两种思路:

(1)直接注入基金:目前财政的责任是在基本养老保险税前列支、个人养老保险费不缴个人所得税的前提下不明晰地实现的,这种国家出资方式泾渭不明、责权不清,建议采用计算企业职工养老保险费用税前列支与税前列支差额的办法,明晰国家在养老保险基金中的出资份额。同时,在目前人口老龄化还不十分明显的情况下,利用这几年难得的养老保险基金盈余的缓冲期,从养老保险基金财政预算的角度,沉淀部分基金,作出担负终极责任的基金安排。

(2)即时注入基金:借鉴智利的办法,政府发行“认可券”,予以确认部分空帐的运转。“中人”职工退休时分期分批兑现,其资金来源可通过划拨部分国有资产、国家土地批租和出售公有住房等收入中解决。

2. 在职工收入增加与加速工资货币化进程的基础上,发展补充养老保险与个人储蓄养老保险,为降低基本养老金替代率、为促进个人帐户“实帐化”创造有效的活动空间。

基本养老保险仅提供最低生活保障,企业补充养老保险作为企业福利和企业行为,在社会保险费用急剧膨胀与出现赤字的情况下,有效地配置社会保障资源,承担着部分社会责任。当今,在世界各国的养老保险体系中,企业补充养老保险成为养老保险的重要支柱。如美国企业补充养老保险改革新办法中,将在职工收入中划出一部分(不超过 10%)存入退休基金,企业再补贴职工本人缴费额的 50%,记入个人名下,并对积累基金进行保值增值,目前美国的补充养老基金已占整个资本市场的 1/3;法国政府规定所有工资收入者都至少必须参加一种以上的补充保险,1991 年,法国共支付养老费用 7300 亿法郎,其中基本养老费占 33%,补充养老费占 24%;东南亚国家企业责任制形式的补充养老保险也正在形成一定的潜在市场。

由于补充养老保险既不等于基本养老保险,也有异于商业人寿保险,由企业自主选择经办机构,其特殊性质决定了其资金管理的多元化。在中国,企业补充养老保险可采取三种组织形式:其一,在国家政策指导下,由社会保险机构受理代管,企业每月向社会保险机构缴纳补充养老保险费,社会保险机构向退休职工按月发放补充退休金。其二,由企业为职工向寿险公司购买养老年金保障。其三,企业为职工建立内部个人帐户,借鉴国外 AFP 的组织方式实行体外管理,即委托寿险公司、投资公司或是信托公司等组织进行补充养老金的竞争性管理,建立监管委员会,以提高投资回报率,保证退休职工补充养老保险金的保值增值与按时给付

3. 谨慎操作,稳定并降低基本养老保险统筹费率,减轻国家与企业负担,为个人帐户“实帐化”的早日到位创造条件。

由于各省养老保险统筹费率差别很大,广东省为 19%,上海为 25.5%,同一行业的不同企业因在不同省份,统筹费率甚至可能在 20~40%之间不等,等同于生产同类产品的劳动力成

本大相径庭,大大影响了企业之间的竞争。高度分散的管理体制,既不能解决减轻国有企业负担这一短期问题,也不能解决中国人口老龄化所需的老年保障这一长期问题。

提高统筹层次、扩大统筹范围,为降低企业统筹费率、减轻企业负担与解决中国人口老龄化问题创造了一定的条件。结合中国职工构成变化与养老金支出预测(见表一),寻求减轻企业负担的突破口,我们不妨作以下统计分析:

表一 中国职工构成与养老金支出预测表

年份	在职职工 (万人)	退休职工 (万人)	人口赡养率 %	社会平均工资 元/月	人均养老金 元/月	可比替代率 %	负担比率 %
1995	16018	2955	18.45	323	283	86.28	15.45
2000	17901	3654	19.91	617	479	77.63	15.84
2005	18858	4347	23.02	1083	826	76.26	17.55
2010	19664	5147	26.17	1808	1357	75.06	19.65
2015	20380	6049	29.68	2863	2172	75.86	22.48
2020	20995	7067	33.66	4304	3319	77.11	25.96
2025	21496	8127	37.80	6163	4834	78.44	29.66
2030	22878	9127	41.72	8055	6685	82.99	33.11
2035	22129	9977	45.09	10994	8779	79.85	36.00
2040	22206	10247	46.14	13875	10882	78.43	36.19

(部分数据来自劳动部课题组《全国职工养老保险费用预测报告》,中国经济出版社1994年第1版,第58页)

按表一预测值计算的可比替代率均在75%以上,造成负担比率也不断上扬。

$$\text{可比替代率} = \text{人均养老金} \div \text{人均社会工资} \times 100\%$$

$$\text{负担比率} = \text{养老金总额} \div \text{工资总额} \times 100\%$$

对养老保险制度改革而言,不降低可比替代率,显然难以维系这一制度的可持续发展,在经济增长与工资货币化、发展企业补充养老保险和个人储蓄性养老保险的基础上,把全国养老保险的目标替代率逐步调整到60%,略高于退休职工的恩格尔系数或把退休职工生活保障系数控制在0.5~0.7之间。假定在2005年完成调整期,便可计算以后年份的养老金发放额。公式如下:

其中:养老保险生活保障系数 = 退休人员人均退休费用 ÷ 在职职工人均生活费用

$$\text{全年养老金发放额} = \text{养老职工人数} \times \text{目标替代率} \times \text{年社会平均工资}$$

替代水平的调整、下降与稳定,为降低统筹费率、减轻企业负担创造了条件,在部分积累式的基础上,以5年为一个平衡期,可计算出每5年期的统筹费率C:

$$C = \frac{Q}{W} \times \frac{(1-K)[(1+I)^5 - (1+J)^5]}{(1-J)[(1+I)^5 - (1+K)^5]}$$

式中:W为平衡期开始时的年工资总额,Q为年度养老金发放额,K为工资年均增长率,J为养老金年均增长率,I为年平均利率。

计算出了统筹费率,便可根据表一计算出养老金年均增长率,进而计算替代率。一些工业化国家,其基本养老保险的平均替代率一般不超过40%,而我国城市职工基本养老保险替代率

超过了 80%，有的地区替代率甚至高达 105.11%，造成企业缴费居高不下。

由于降低替代率的改革取向与广大企业职工要求增加待遇的期望值形成强烈的反差，决定了深化养老保险制度改革的环境并不宽松，在统一全国养老保险制度的改革中，应该：一是通过个人账户结构转换，将三元结构转换为基础性养老金加个人账户养老金的二元结构。二是在技术上采取维持存量、调整增量、逐步分流过渡的方式，使替代率平缓下降。三是在新旧制度的过渡中，如联系退休职工的恩格尔系数、养老保险的社会保障系数或平均可比替代率来确定替代水平。

如果我们把目标替代率定为 60%，以个人缴费年限平均 32 年计算，11% 的个人账户储存额可折算替代率为 35%，加上按社会平均工资 25% 计发的部分，社会统筹与个人账户的比例大致为 4：6，兼顾了公平与效率原则，增强了激励机制。新旧计发办法的平稳过渡，较为简捷的方式是模拟计算新制度实施前工作年度的个人账户额，办法之一是按每就业一年累加平均工资的一个百分点来推算以前年度的个人账户额；办法之二是用建立个人账户以后若干年的个人账户储存额乘以规定系数，放大为个人全部年限的个人账户额。这样，个人账户的“实帐化”就有了稳定的计算基础。

4. 以“大数法则”为指导，提高养老保险统筹层次，抵御养老保险制度本身可能出现的技术与机制缺陷或预测误差，减少个人账户“实帐化”的体外风险。

中国实行省级统筹的省份占 1/3 强，现行制度将全国更多地分割成众多的市、县级统筹单位，风险分散能力低、调剂能力差、劳动力流动困难，制约了现代企业制度的建立与养老保险改革的深化，国务院提出本世纪末逐步实现省级统筹、下世纪初向全国统筹迈进的战略目标，为抵御各类风险的产生创造了条件。

我国是个社会经济发展极不平衡的国家，从中国目前东、中、西部人口构成看，东部地区企业职工老化现象严重，人口赡养率高；中、西部地区经济发展总量不足，人口赡养率也正在加速上扬。加之各地区内部之间 GDP 的明显差异、人口构成的不协调与现行养老保险制度的全国性分割，势必加大养老保险制度的运作风险，众多市、县级统筹单位脆弱的养老体系，无疑难以抵挡全国性银发浪潮的冲击，只有提高统筹层次，形成合力，才能真正迎接银发浪潮的到来

建立统一的全国养老保险制度，实现省级或全国统筹，使社会统筹的概念进一步深化，从全省或全国的统一空间看，建立必要的积累基金，运用或支付于三个方面：(1) 地区性严重的自然灾害或地区性生产出现大滑坡，使一些企业交不起养老保险费，影响基金收缴，一般可动用积累基金；(2) 中国人口老龄化表现为明显的地区性、时间性与结构性差异，积累基金在时间上和空间上的调剂，要保证全省或全国每个参保者的基本养老待遇；(3) 社会统筹与个人账户的互补是一个长期的现象，在职职工个人账户的兑现包括现时政策对他们未来的承诺、基金的现值与终值的对应、利率的波动、投资回报率及享受社会成果等，只有依靠积累基金，在省级或全国范围内增加统筹力度，积聚更多的养老基金，才能预防难以预计的社会风险、自然风险以及养老保险制度本身可能出现的技术与机制缺陷、预测或计算误差，减少个人账户“实帐化”进程的体外风险。

5. 阶段性提高退休年龄，降低人口赡养率，减轻养老金发放的沉重压力，有助于加快个人账户“实帐化”。

从表一可以看出，进入老龄化社会高峰期之后，中国人口赡养率高达 40% 以上，加之人口预期寿命的延长，在职人口无论如何也承受不了如此重负。进入人口老龄化社会的欧洲，原有

养老保险体系的分崩离析也预示了这么一种方向。国际社会把65岁以上人口称为老年人口,认为退休年龄是一个变量,其范围在62~70岁之间。许多发达国家,正在有计划地推迟养老金领取年龄(即退休年龄)。

美退休政策研究所所长 A. H. 罗伯逊认为:21世纪中期,仅仅凭年龄低于62岁或65岁的工人生产出全民所需的商品和服务可能是不够的,70多岁也许是最合适的退休年龄。中国社会经济发展形成的人口低出生率、低死亡率、低自然增长率,加快了人口老龄化进程,并远远快于其他国家。到2040年,中国每4个人中就有一位65岁以上的老人。“未富先老”无疑将严重制约经济的发展,同时,严重影响个人帐户的“实帐化”进程。

有计划地阶段性提高退休年龄,是解决中国人口老龄化问题的重要举措,借助中国人口寿命表的编制,大致统计测算,把人口赡养率控制在15~20%之内,可以设计出2000~2050年人口老龄化阶段的退休年龄。

由于人口赡养率的下降,表一中的可比替代率指标与负担率指标均相应下降,为减轻企业负担、降低统筹费率创造了有效的弹性空间,也为个人帐户的“实帐化”提供可靠的保障。

6. 扩大养老保险覆盖面,提高缴费率与缴费水平,为个人帐户“实帐化”提供稳定的基金保证。

降低统筹费率还与养老保险制度的机制运行密切相关,扩大统筹范围,包括两个统计指标:一是养老保险人数实纳率;二是养老保险单位参与率。即:

据统计,全国尚有1/4的城镇从业人员没有参加养老保险,根据国务院养老保险扩大统筹范围的原则,养老保险人数实纳率指标的分子分母主要指个体工商户、进城务工的农村劳动力。养老保险单位参与率指标的分子分母主要指外商投资企业、实行企业化管理的事业单位。

养老保险基金收缴率的高低,直接关系到养老基金收缴总量,近几年来,收缴率持续下降,欠缴率或拒缴率上升,另一现象是部分企业有意瞒报工资总额,其综合指标为:

$$\text{养老基金年(月)收缴总额} = \sum \text{公有制企业统筹费率} \times \text{企业工资总额} \times (1 - \text{企业工资总额瞒报率}) \times \text{基金收缴率} + \sum \text{非公有制企业统筹费率} \times \text{企业工资总额} \times (1 - \text{企业工资总额瞒报率}) \times \text{基金收缴率}$$

式中:基金收缴率 = 基金实际收缴额 ÷ 基金应缴额 × 100%

基金收缴率 + 基金欠缴率(或拒缴率) = 1

企业工资瞒报率 = 企业瞒报工资额 ÷ 企业实际工资总额 × 100%

如果基金收缴率下降与企业工资瞒报率上升,将引起统筹费率的上升,同时统筹费率的上升,又将进一步引起基金收缴率的下降与工资瞒报率的上升,阻碍个人帐户“实帐化”进程。

主要参考文献:

- (1) 吴家骏:《树立正确的社会保障观》,《中国社会保险》1995年第1期。
- (2) 金勇进等译,罗伯逊著,《美国的社会保障制度》,中国人民大学出版社1995年第1版。
- (3) Estelle James. Averting the Old - Age Crisis. Finance and Development June 1995.
- (4) 林毓铭:《养老保险统筹费率的统计研究》,《统计研究》1996年第5期。
- (5) 林毓铭:《统一养老保险制度的理论与实践问题》,《中国社会保险》1997年第1期。
- (6) 林毓铭:《我国养老保险方案并轨与优化问题的思考》,《金融研究》1997年第4期。

(作者单位:江西财经大学统计系;单位邮编:330013)