



No. C1999018

1999-9

中国城镇养老保险体制的转轨问题

赵耀辉 徐建国¹

1999年9月

自1986年以来，我国的城市养老保险制度已经从一个以企业为基本养老保险单位的现收现付的制度走向了统筹面广、层次多、部分积累式的养老保险体制。但是，正象世界其他国家的经历一样，这个转轨过程受到了历史负担及政治现实的阻碍（James 1996），因此目前还有进一步探讨的空间和必要，特别是在关于隐性养老金债务（IPD）问题的处理上。

本文分析了我国采取目前的养老金体制转轨方法的依据与缺陷，并且提出了另外一个改革方案。本文的结构安排如下：第一部分描述当前改革的长远目标；第二部分讨论当前改革方案的具体内容及其实施的原因；第三部分分析当前采用的改革方法的优势与缺陷，主要是它将带来的财政后果；在第四部分，我们讨论国际上流行的“智利模式”的优点，及智利模式对中国的借鉴意义。

1. 历史背景、改革道路及目标

中国的养老保险体制改革是与国有企业的改革同步进行的。在80年代初期经济改革刚开始时，各个企业负担其本单位职工的养老。随着企业间职工收入差距的扩大，以及劳动力流动的增加，实行养老保险统筹成为必要，因为统筹可以起到分散风险和在一定程度上鼓

¹ 北京大学中国经济研究中心。本文的初稿于1999年6月提交给中国经济研究中心与美国国家经济研究局合办的社会保障国际研讨会，作者感谢与会者，特别是 Martin Feldstein 和 Estelle James 的有益的建议

励劳动力流动的作用。因此国务院1986年77号文件要求在县市级进行国有企业养老保险的统筹（世界银行，1996年第6页）。认识到中国人口快速老龄化的趋势，1991年33号文件确立了建立个人养老金帐户的原则，并且为了减轻企业和财政的负担，提出要求个人缴纳一部分养老保险费。另外，该文件提出将社会统筹提高到省一级，以便在县市间进行再分配。

1995年国务院6号文件进一步要求建立多层次的养老保险体系，但是同时提出了两种模式供各地区和行业选择，每一种模式都既有社会再分配的内容又有个人帐户的积累，分别侧重其中的一点。这使各地区和行业所实行的养老保险制度呈现更大的差异性，使劳动力跨地区和行业的流动变得更加困难，滥用养老保险基金的现象也更加突出。在此背景下，国务院1997年26号文件要求统一社会支柱的养老金支付标准，规范个人缴纳养老金的比例，以及对养老保险金进行统一管理。

新的养老金制度包含三个支柱：一是定义养老金支付方法的社会支柱，这部分用于进行再分配；二是定义缴费方法的个人养老金帐户，这部分每个职工都必须参加；三是由各个企业或私营保险公司经营的自愿的补充养老保险。第一支柱由13%的工资税在税前支付，它将保证缴费15年以上的职工在退休时获得20%的替代率，即退休时社会平均工资的20%²。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，考虑到提前退休的情况)，每月可以得到这份基金积累额的1/120。上面的计算假设平均预期寿命为70岁，并且工资的增长率等于名义利息率。假如一个人向个人帐户缴费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，以上两个支柱一共可以提供58.5%的替代率（劳动和社会保障部 1998，第51页）。

2. 现行转轨方案及其依据

2.1 建立统一的养老保险体系

建立一个统一的养老保险体系以统一各地区、各行业的养老基金制度和管理的依据如下（劳动和社会保障部 1998）：

- (1) 各地各行业养老保险统筹模式的参差不齐将影响地区、行业间劳动力的自由流动。

和鼓励。

² 工资税基于缴费工资，以当地平均工资的60%为下限，300%为上限。

正在进行的国有企业改革要求对劳动力就业进行大的结构调整。如果一个工人从一个地区或一个部门下岗，想要到另一个地区或部门就业，那么后者将不愿接纳他，特别是如果这个工人已经接近退休年龄的话，因为接纳他的同时也就承担了该职工的养老责任。

(2) 一个统一的养老保险体系将减小地区间养老负担的差距。1996年，对于所有参与养老保险的职工来说，负担率（定义为退休职工与在职职工的比例）在上海是0.472，在山东只有0.192，而全国平均是26.8%（劳动与社会保障部，P.79）。相去甚远的负担率导致在不同的省市间的缴费率有巨大的差异。在13个于1996年前完成养老保险省级统筹的省、自治区、直辖市中，缴费率最高的是吉林省，为26.6%，最低的是北京市，19%（劳动与社会保障部，P.97）。这种差异使不同地区的企业在竞争中处于不平等的位置。

(3) 由于在不同地区，以及同一地区的不同行业中养老保险的缴费率和支付水平存在差异，一些企业拒绝按当地规定的缴费率缴费以对本地缴费率过高表示不满。

(4) 统一养老保险体制使得通过立法减少逃费和拒缴成为可能。立法需要所有企业和个人有统一的、透明的责任和义务，在各地区、行业的情况各不相同，这是难以实现的。

(5) 最重要的是，由于在各地区缺乏有效的监督与财政约束，千差万别的养老保险制度会为腐败提供温床和使养老基金管理不利。

上面(1) — (4)表明为什么统一的制度比千差万别的制度更好，但是从(5)并不能得出说前者比后者好的结论，因为把养老金进行集中化管理并不一定会自动地根除腐败，以及带来更高的回报率。事实上，如果集中管理使得养老保险基金只能存入国有银行或用来购买政府债券，那么根据历史资料，由于这种投资的回报率很低，养老金的回报率反而会比分散管理的情况下更低³。

当前统一养老保险制度的实施方法也值得商榷。当前的政策是逐步提高统筹的层次和范围，目前的工作集中在从县市级统筹提高到省级统筹。这通过下面两种方法之一实施：第一是直接将其县市的全部养老保险金移交到省级管理，二是设立一个调剂基金，要求有剩余的县市将剩余基金交由省一级管理，或者每个县都上缴部分养老基金收入，上交的调剂基金再用来填补其它县市的亏空。我们将会讨论，这种统一的实施方法将导致养老基金管理上不

规范行为的泛滥。

2.2 各义帐户

在向部分积累的养老保险体系过渡的过程中，一个关键的问题是如何处理隐性养老金债务(IPD)。IPD是在个人帐户建立之前的现收现付养老保险体系中，对已经退休和在职人员的养老金承诺，这种承诺本来是要用对现在还在职的职工征收工资税来支付，在向养老基金体制转轨的过程中，在职职工就面临着支付上一代职工的养老金和积累自己的养老基金的双重任务。尽管工人的负担率并没有达到现收现付体系下的两倍，但额外的负担在所难免。当然，IPD的一部份可以通过拍卖部份国有企业资产来消化，而其余部份无疑将落到当前职工身上。过去世界各国的改革经验可以分为三类：

(1) 用国家财政收入来消化IPD。在智利模式中(智利，阿根廷等)，旧体制下的退休人员得到一次性的补偿以支付国家欠他们的养老金债务，未达到退休年龄的工人得到政府认可债券，明确承认他们参与了旧体制以及IPD的数额，以便在他们退休时获得补偿。

(2) 从理论上说，也可以用征缴工资税的办法来消化IPD。正如Feldstein和Samwick(1996)所指出的，只要资本收益率显著高于工资的增长率，那么当前工人肩上的负担根本不是许多人想象那样相当于现收现付体制下两倍的工资税。其实这正是养老基金制相对于现收现付体制的优点，因为随着实际的储蓄和投资的发生，储蓄的价值随着时间而不断增长。

(3) 设立名义个人帐户以推迟IPD的支付。所谓名义个人帐户是指养老保险金被计入个人帐户后被用来支付现在退休人员的养老金，因而没有事实上的储蓄和投资发生。这样的好处是每个人将来的养老金收入都可以明确界定，因而工人之间因缴费不同而养老金将有所差别，但是归根到底这还是个现收现付的制度，除非在帐户中有剩余。

现在我国的养老保险事实上是一个名义帐户制度，因为存入个人帐户的钱被用来支付退休人员的养老金⁴。这么做是有许多原因的。首先，中国既没有一个可以很好地管理这么庞大基金数额的保险或基金管理行业，也没有一个好的监管机制来保障养老基金的安全运

³ 1985至1995十年间，三年期政府债券的实际收益率平均为3.2%。数据来源：中国人民银行1998。

⁴ James (1996) 曾经谈到这个问题。根据劳动和社会保障部 (1999, 第72页), 1998年养老金支出比养老金收入超出14.4亿元。

作。其次，如果投资的回报率不比工资增长率高，如果要想实现基金积累，那么对当前职工要求的缴费率会非常高。比如，假定实际工资按5%增长而实际利率是4%，预期寿命是70岁，一个工人想在退休时享受60%的替代率，那么若他55岁退休，他现在要支付工资的23.4%，若他60岁退休，他现在要支付15.3%（见表1的计算）。并且，为当前的转轨融资他还另要支付工资的13.3%⁵。这样他总共要支付28.6%至36.7%，这显然是不可行的。

第三，政府的预算本来已经很紧张，不愿意用财政收入来支付IPD。如果政府要动用财政来支付IPD的话，净增加的税负占1997年GDP的1.6%，或者政府预算收入的13.2%，这对政府来说是一个沉重的负担。

所以，名义帐户是庞大的IPD和现实约束下的一种妥协。无论如何，它解决了现收现付体制中的许多问题，还为今后向完全基金制的转变奠定了坚实的基础（James 1996, 第12页）。具体来说，与现收现付制度相比它有如下优势：

A. 在养老基金获得的回报率较其它储蓄方式有竞争力的条件下，那么就不会有拒缴和逃避缴费的动机，因为这样做的成本大部分由其自己承担，即损害到自己的利益，而在现收现付体制中拒缴和逃费是必然发生的问题。

（2）这将减少提高退休年龄的阻力。提高退休年龄可以大大减少IPD和现有工人的负担，但是由于即将退休的工人反对而通常在政治上不可行。在名义帐户体制下，由于延长工作年龄可以使退休时个人帐户中有更多的余额，所以提高工作年龄的阻力自然会减小。提高退休年龄将有助于整个体制向完全的养老基金制度（而不是名义基金制度）的转轨。

（3）这将减少减小替代率的阻力（James, 1996）。我国现在的替代率很高（1997年平均为83%，劳动与社会保障部，1998，P.81，国际上一般为60-70%）。替代率的减少是减轻政府的养老金债务的重要一步。在养老基金制度下（包括名义帐户下）由于记录了每个人的缴费额度，以及由于此缴费而应该得到的养老金水平和替代率，这样降低替代率就会变得更容易一些。

（4）在个人帐户存在小量实际余额的情况下，即使各地的养老金制度还未统一，个人

⁵ 这是根据1997年的数据计算的，1997年全部的养老金支出是1251.3亿元，全部城镇企业职工工资总额是9405.3亿元，计算中假定所有城镇企业都被纳入养老保险统筹，而且扩大养老保险覆盖面不会增加养老金支出，因为扩大覆盖面会增加领取养老金的人数，这样计算的贡献率可能被低估了。养老金支出和数据来自宋

帐户的转移也比现收现付制度下容易多了。

更进一步来说，由于名义帐户制度记载了每个人应该获得的养老金数额，因此它具有将养老金债务逐步由隐性变为显性的功能，这为IPD最终得到民众和政治家的认可创造条件。

2.3 扩大保险范围

1999年1月，国务院发布了《社会保险费征缴暂行条例》以加速把非国有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。到1997年底，参加养老保险的城市集体企业职工只有53.8%，其它所有制企业只有32.0%，而国有企业的参与率为93.9%（劳动与社会保障部 1999，P.2，P.92）。99年3月，劳动与社会保障部发出通知，要求扩大养老保险统筹范围的工作一定在1999年6月底完成。根据估计，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%（劳动与社会保障部 1999，P.5）。

基于以下两个原因这次扩大范围是必要的：首先，在当前退休人员的养老金支付紧张的情况下⁶，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。其次，如果当前退休人员所带来的巨大压力只由国有企业的职工承担，那么国有企业在吸引人才方面将被置于一个十分不利的地位，较年轻的职工为了躲避养老费负担而离开国企，结果使负担率会进一步增高，国有企业的养老金支付将更加艰难。

扩大统筹范围还有助于下岗职工到私人企业再就业。养老金制度是阻碍劳动力流动的一个重要原因，因为到非国有企业工作将失去以前在国有企业所可能享受的福利。当非国有企业被纳入养老保险社会统筹之后，这个问题就不再存在了。

(1998)，工资数据来自国家统计局1998，第157页。

⁶ 1998年很多地区支付养老金有困难。

3. 当前改革的优点及缺陷

3.1 统一养老保险的内生赤字问题

统一养老保险基金是非常困难的事情，它带来了许多问题。在我国，一个基本国情是国家太大，情况太复杂。尽管财政体制在名义上是集中的，但事实上它是一个非常分散的制度，各个省、市、县都有它自己的财政收入来源（通过名目繁多的费的征缴以预算外资金的形式存在）。对于地方来说，养老保险基金是投资资金的一个潜在的来源，因此地方都想把这份资金留住。自从1991年国务院决定建立统一的养老保险以来，各省市都着意把自己的养老金制度设计得与其他省市不同，以此保障他们对自己的养老金的控制权（Wang 1998）。

进一步说，单从保护自己地区工人利益的立场出发，管理得好的养老基金也是不愿加入一个层次更高的养老基金中去的。因为如果一个基金自己有赢余而其它基金都是赤字的话，与它们统一将意味着用自己的赢余去冲消其它基金的赤字。阿根廷的经验就很说明这一点。阿根廷政府试图统一各省的养老基金以进行统一管理，但各地是否加入是自愿的，结果只有赤字的省才加入进来（Agarwala 1998，附件2：阿根廷的养老金改革计划）。在我国也可以看到类似的情况，一些基金状况较好的城镇拒绝加入省级统筹或是拒绝缴纳调济金（劳动和社会保障部 1998，第100—101页）。

如果基金统一是无法逃避的话，对于较低一级养老金的管理者来说，理性的选择是在交出基金管理权之前花光所有的赢余，甚至制造出赤字。这是因为剩下的赢余终将会被其它地方分掉，而赤字也会由各地区一起承担，所以养老基金的钱就象一个公共物品。减少基金赢余的方法包括降低养老保险费征收力度，批准早退休，提高养老金的支付水平等。这种做法已经在我国发生。1998年，中央政府决定让各行业养老金全部合并到地方一级的养老金中去⁷。在合并以前，一些行业迅速地花掉或转移了赢余，提高了养老待遇，降低了缴费率，或是同意（甚至强迫）职工提前退休来把冗员的负担转移给地方养老金（江春泽 1999，第12页）。这些行为在当时非常盛行，以至后来中央政府下大力气进行了帐目检查，收回了批准

⁷ 国务院1998年28号文件（1998年8月6日）要求到1998年底用建立调剂资金的方式建立省级统筹，到2000年底完成管理上的统一，该文件还要求到8月底行业统筹并到地方统筹当中去。

提前退休的权力，取消了非法的提前退休（国务院1999年10号文件）。审计不光费力费钱，而且只能起部分的作用，因为在与中央的博弈游戏中地方永远占信息优势。

以上这些问题不仅仅是当行业养老金被统一到地方养老金时才存在，有证据表明这种行为在县一级地市养老金被统一到省级时也存在。在1993年，广东省的养老调剂金在所有省中是最多的，但现在基本上被用光了（江春泽 1999）。1998年，企业拒绝缴费的现象越来越多，有证据表明，一些拒缴的企业是盈利的，是有能力缴费的。例如，根据《中国劳动与社会保障报》1999年5月15日报道，河北省沧州201家拒缴的企业是赢利的。到1998年底，企业拒缴金额已达302亿元，占了1997年全国养老金发放额的2.4%（劳动与社会保障部1999，P73）。很多拒缴现象是在98年发生的，在1997年全国养老金收支相抵还有86.6亿的赢余，到了1998年，却出现了14.4亿元的赤字（劳动与社会保障部 1999，P72）。

在1998年间，除了行业养老金合并到地区管理以及统一地市养老金的政策，还有许多其它的改革方案出台，比如养老金收支体制的改革，这样人们就无法确定出现财政困难是由统一养老制度引起，还是由收支体制的改革引起。收支分离的运作体制可能是一个更重要的原因。在收支分离之前，如果一个企业不缴费，那么劳动局就不支付这个企业退休职工的养老金，也不批准新的退休人员，因此是个强有力的手段来强迫企业缴费。随着收支权分离，这种威胁消失了，企业缴费的动机变小了。

无论拒缴问题出现的第一位原因是什么，它是企业用来逃避缴费的许多方法之一。尽管中央政府可以组织一次又一次的检查，只要统一养老金意味着赢余将变成公共物品，地方的养老基金管理者就不会有动力去督促缴费，节省开支，因而赤字是一定会出现的。而且，因为中国是一个幅员辽阔，情况复杂的国家，信息不对称的问题很严重，由中央政府管理养老金很难有效。用现在的方法统一养老保险的后果是显而易见的：统筹程度越高，损失就越大，所以在统一养老保险时必须考虑其它的方法。

3.2 名义帐户的问题

尽管名义帐户是一个很吸引人的工具，但它也有几个明显的缺陷。首先，因为整个体制实质上还是一个现收现付制度，人口的迅速老龄化最终将把贡献率推升到一个无法承受的

程度，那时整个养老体系都将难以维持。其次，在名义帐户制度下利率决定是一种行政行为，那么政府就有动机把利率设低以减轻以后支付养老金的压力。当利率低于资本的机会成本时，拒缴偷逃现象就会不可避免地出现，所以正如James（1996）所指出的，名义帐户应被看作是一种不完全的改革，基金余额的积累应尽早开始。

3.3 扩大覆盖范围时的拒缴，偷逃现象

因为现行制度下的缴费率很高(业主与职工共缴24%)，同时个人帐户上储蓄的回报率较其它可能的投资回报率低⁸，非国有企业肯定不愿加入养老保险计划中来。对于非国有企业，当前的缴费率相当于增加了一个的24%的增值税，加入养老保险统筹无疑会影响他们的竞争力。他们可以采取许多方法来逃避缴费或少缴费——少报工资额同时增加在岗福利，少报职工人数，甚至转入地下经济等。尽管新的条例规定了对这些行为的惩罚，鉴于当前中国企业部门的情况复杂，高度分散，发现和处理这些违规是很困难的。如果非国有企业职工长期按照低报的工资交纳保险费，那么长期来看，将非国有企业包括进来将造成新的债务负担，因为其雇员在退休时将按照社会平均工资要求养老金。

工资税的另一个影响也值得注意：对于按规定缴费的企业，额外的养老保险费使劳动力对资本的相对价格提高，这将起到减少企业雇用工人，而用资本来替换的积极性，这与当前鼓励国有企业下岗工人再就业的政策相抵触。

3.4 维持庞大的社会养老金支柱

世界上大多数国家的养老保险体制都把养老金的社会支柱看作是必要的。它的作用是为一些不幸的人提供最低的生活保障，他们可能由于致残而提早退休，或因为早逝而使家眷陷入困境，或比平均年龄活得长而用尽积蓄，或一生收入太少而不足以支持他们晚年的生活（James 1996）。在中国，用13%的工资来为这些人提供最低生活保障显然太大了，因为上述事件是小概率发生的。显而易见，高的社会支柱的贡献率是为另外两个目的服务的：一是支付IPD，另一个是冲销国有及非国有企业拒缴偷逃缴费所带来的影响。

⁸ 1999年的回报率定为三个月的定期储蓄存款利率，也就是1.98%（劳动和社会保障部 1999，第106页）。

由于基础养老金被当作一个再分配的工具，显然这也将带来更多的拒缴和偷逃缴费的行为。

4 其它可行的改革模式

4.1 明确承认养老金隐性债务

在第三部分我们已看到，所有上面讨论的问题都与IPD的处理有关。IPD的存在使政府希望有一个大的社会养老金支柱用于支付IPD；由于保险费被用来支付现有退休工人，个人帐户是名义的，这又导致了向个人帐户投资的低回报率。个人帐户的低回报率和庞大的用于再分配的社会基础养老金的性质自然导致了拒缴和偷逃现象的出现。这反过来又要求企业支付更高的保险金。可见，解决IPD问题是改革成功的关键。

IPD为什么难解决呢？通常人们认为，让当前的工人支付IPD等于是加给他们双倍的负担，这当然不是一个受欢迎的政策。结果这个问题变成：建立个人养老金帐户是否会使工人的负担加倍？

表一计算了为了在一个完全的养老基金制度下为了达到60%的替代率而需要的缴费率。这个计算在以下参数假设下完成：收入增长率为每年4-6%，缴费时间为35-40年，养老金投资的实际回报率为4-10%，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设定的。表2列出了过去20年（1978-1998年）年间GDP和工资的增长率，这一时期实际工资的年均增长率是8.6%。表3列出了1986-1997年间国有企业和所有工业企业的税前利润和总资产的比率，这一时期国有工业企业税前利润和总资产的比率是12.75。如果只算1991-1997年的话，这一比率是8.82%，同期对于所有工业企业是9.14%。如果当前这种增长态势持续下去的话，4%或5%的实际工资增长率和8%的实际回报率是合理的假设。

表一最后一列表明缴费率作为工资的百分比是怎样随参数的变化而变化的。从表中可出，决定缴费率的最主要的因素，正如Felstein所强调的，是养老金投资的实际回报率。假设工资增长率是4%，缴费时间共35年（这也表明对于一个人，55岁退休就意味着在20岁工作），实际回报率是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

由于养老保险费相当于长期储蓄，回报率应该至少等于五年期定期存款利率或债券利率。

增至8%，缴费率将降到7.5%。

缴费率对退休年龄的假设也是很敏感的，如果退休年龄增至60岁，而同时假设工资增长率为4%，利率为8%，缴费率将减少2.9个百分点，或39%。如果人的预期寿命是75岁，假如60岁退休，工资增长率是4%，利率是8%，缴费率将是5.8%。

养老金投资回报率的大小取决于基金管理的好坏。国际经验表明私人管理比公共管理能带来更高的回批报率（James 1996）。当前我国政府要求基金投到国有银行，或是买国家债券，只能挣得很低的回报率⁹。

我们现在估算以补偿性养老金的方式支付IPD所需的贡献率。这种方式将根据旧体制支付已经退休人员的养老金；对于那些曾经在旧体制中工作的人，他们以前的贡献通过一个过渡性养老金计划得到承认。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。这段过度时间可以通过发放在退休时开始兑付的专项债券来缩短，就象智利那样¹⁰，也可以用赤字支出和动用长期债券来拉长。

当前IPD的规模（现在应支付给退休人员养老保险的金额以及未退休人员在旧体制中累计应得的养老金）96年估计占GDP的50%（世界银行1997年）。现在我们计算一下为清偿IPD所需的贡献率。假设实际利率是4%，IPD将在50年获得清偿，并且债务在50年内平均分布。这也意味着：在补偿养老金支出超过税收时养老金项目将出现财政赤字，并且赤字要用政府债券支付。

我们来计算一下当IPD用国家财政税收补贴时财政负担有多大。假如未来50年内GDP增长率是4%。那么根据表4，需要对GDP征1%的税。1997年财政支出占GDP的12.3%，GDP增加1个百分点意味着增加8.1%财政支出。

如果不是对GDP征税，而是征工资税，那么假设工资增长率和GDP的4%一样，且城市劳动力每年增长1.39%（世界银行1996）¹¹，那么需要征工资的5.56%来支付IPD。

将以上两种工资税--用于支付IPD和用于建立个人帐户以取得60%替代率--加总，假如

⁹ 参见脚注2。

¹⁰ 当智利改革她的养老保险体系以建立养老基金制度时，每个职工有两个选择，或者留在旧体制中，每年缴纳其工资的20%，或者转移到新体制中，过去在旧体制中的贡献通过发放确认券来确认，确认券到退休时兑付。

¹¹ 从世界银行1996年的预测中算出，参见世界银行1996，第151页。

未来50年中工资增长率为4%，城市劳动力就业每年增1.39%，养老基金的回报率达到6%，缴费年限共40年且退休后还将生活15年，那么总共的工资税率只需要15.76%，这远低于现在的缴费率24%。

进一步说，我们认为采用一般税收比工资税来支付IPD更优。这样做的好处是拒缴和偷逃行为将大幅减少，达到高覆盖，低执行成本，并且劳动力市场的扭曲将会比工资税所带来的扭曲小。如果采用一般税收，按照前面的计算将需要每年用1%的GDP，一共50年来支付养老金负债。

如果部分国有企业财产被拍卖用来支付IPD，用以支付IPD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，p29），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）可值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IPD。如果通过拍卖国有资产支付IPD，使之减少到占GDP的40%的话，支付IPD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IPD的政治上的阻碍。

4.2 建立完全积累的基金制度、用一般财政收入来支付社会基础养老金、管理私有化

正如3.1节所讨论的那样，地方养老基金不愿与其他的养老金合并。这个阻力不仅来自那些不愿放弃对资金控制权的基金管理者，还来自于那些不喜欢补贴其他人，即进行收入再分配的工人，强行统一将导致欺骗行为，很可能会带来更大的损失。可以预见，到国家级统筹工作完成之际，也将是养老保险体制完全破产，财政背上巨额包袱之时。

一个比较好的方法是将导致欺骗行为出现的因素事先去掉。如果现存的地方养老基金先变成个人帐户，用国家财政支付较小的社会基础养老金，那么帐户管理方式的任何变化都不会引起个人之间的收入再分配。提前退休将减少将来得到的养老金的数额，因此个人没有动机提早退休；拒缴或逃费会使个人帐户的余额变小，因此工人愿意缴足保险费。完全个人帐户式养老体制也可以解决当将覆盖面扩大到非国有企业的工人时的偷逃行为。

如果某种机制可以使地方政府从挪用养老金的行为中获利，那么就要去掉这个机制。当前我们可通过使养老金管理专业化和切断基金管理与管理与政府之间的联系等方法达到这个目

的。智利就是一个成功的例子。在智利，每个人都可以自由选择基金管理公司，公司都是私营，政府的职能只是提供信息和保障基金的安全。各国经验表明，如果有一个比较好的监督体制，私人管理比公共管理好得多。在这一方面，中国可以从智利的经验中学到很多东西。

总之，建立一个完全的个人帐户体制，加上用财政支付的基础性养老金，以及让私人管理个人帐户，可以非常有效地降低过渡成本，维持甚至改善养老基金的财政状况。

5. 结论

一个好的养老保险体制可以帮助或者强迫人们在工作期间存钱以使他们在退休后可以很好地生活。养老基金体制较之现收现付体制能更好地实现这一目标。中国的养老保险体制正在向一个以养老基金为主的多层次养老保险体制转变。然而，当前的转轨模式缺乏长远的和全面的考虑，它回避处理养老金隐性债务问题，回避缴费动机问题，并坚持政府继续管理养老基金。其结果是当前的体制保持了现收现付的本质，只是形式上变成了名义帐户，并且还维持一个庞大的公共的基础性养老金，使得加在企业身上的养老保险费负担非常高，导致了大量的拒缴和偷逃行为。迄今为止，政府对这些行为的反应是加强集中控制：通过行政强制统一地方支离破碎的养老金系统，扩大养老保险覆盖范围以把非国有部门包含进来。

本文分析了当前改革模式的思路以及这些改革所带来的问题。分析表明，尽管当前的政策制定者清楚问题所在，但其对策却不尽人意。我们认为，相对于统一养老金管理和用行政手段减少拒缴和偷逃的行为，基于市场机制的方法是一个更好的选择。具体措施应包括：

(1) 养老基金要从空帐变成完全积累；(2) 社会基础性养老金只应该用来提供社会最低保障且应该由国家财政支付；(3) 个人帐户的管理应私有化；(4) 应该明确承认IPD并用国家财政税收来支付。这些方法都先后被智利和世界其它一些国家采纳，并且被证明在帮助养老制度改革和国家经济增长方面是行之有效的。

我们进一步计算了改革所需的缴费率。它显示，在本文提到的那些合理的假设之下，养老金隐性债务可以用一般财政收入在50年内清偿，而税率则为GDP的1%，完全积累式的个人帐户仅需5.6%的缴费率就可达到60%的替代率。二者之和比现行的国务院1997年第26号文件所要求的缴费率要低得多。

进一步的分析表明如果通过拍卖国有资产来减少IPD的话，情况会更好。这样会大规模减少为支付IPD所需的税率，这也是所有改革模式中成本最少的。减少个人帐户体制下的缴费率的关键是保证一个合理的养老金报资回报率。一种做法是发行利息率与物价挂钩的专项国债来保证一个合理的实际利率，同时这个利率不能低于工资增长率。更理想的是通过私人管理养老基金来得到一个更高的回报率，拉丁美洲国家包括智利就是采用这种方式，事实证明是成功的。在国内的保险公司、金融公司成熟和赢得人们信任之前，让国际的保险、金融公司参与国内市场是一个短期内就可以操作的方案。政府的作用是进行良好的监督，并且要求国外的保险公司以其母公司的财产作担保，以保护养老金的安全。

参考文献:

- Agarwala, Ramgopal 1998. "Unification of Pension System in China: Lessons of Experience from Other countries," 在“养老制度改革与基金管理国际研讨会”上提交的论文, 1998年1月13至15日, 中国扬州
- Feldstein, Martin 1998. "Social Security Reform in China," NBER 讨论稿 No. 6794.
- Feldstein, Martin 和 Andrew Samwick 1996. "The Transition Path in Privatizing Social Security," NBER 讨论稿 No. 5761.
- James, Estelle 1996. "New models for old-age security: experiments, evidence and unanswered questions," 在“养老金制度: 从危机走向改革”研讨会上提交的论文, 1996年11月21至22日, 华盛顿
- 江春泽 1999. "我国现行养老体制的实证分析," 未发表文稿.
- 劳动和社会保障部 1998, 《统一企业基本养老保险问答》, 中国劳动出版社, 北京
- 劳动和社会保障部 1999. 《关于社会保险费征缴暂行条例和有关政策的问答》, 华文出版社, 北京
- 中国人民银行 1998, 中国人民银行季报, 1998年春季。
- 宋晓梧, 1998, 社会保障体系改革回眸, 中国改革报, 12月2日。
- 国家统计局, 1998, 中国统计年鉴1998, 中国统计出版社, 北京。
- Wang, Wenqing 1998. "Reform and Development of Pension System in Jiangsu," 在“养老制度改革与基金管理国际研讨会”上提交的论文, 1998年1月13至15日, 中国扬州
- 世界银行, 1996, 中国养老保险体系改革, 世界银行报告第15121-CHA号。
- 世界银行, 1997, 2020年的中国。

表1. 完全基金制下60%的替代率所要求的贡献率

工资增长率	缴费年限	实际回报率	退休时的期望寿命	养老金随价格调整下要求的贡献率
6%	35	4%	15	27.42%
6%	35	6%	15	17.65%
6%	35	8%	15	11.12%
6%	35	10%	15	6.87%
5%	35	4%	15	23.44%
5%	35	5%	15	18.68%
5%	35	6%	15	14.81%
5%	35	8%	15	9.17%
5%	35	10%	15	5.57%
4%	35	4%	15	19.82%
4%	35	6%	15	12.30%
4%	35	8%	15	7.48%
4%	35	10%	15	4.47%
6%	40	4%	15	25.02%
6%	40	6%	15	15.44%
6%	40	8%	15	9.24%
6%	40	10%	15	5.37%
5%	40	4%	15	20.98%
5%	40	5%	15	16.35%
5%	40	6%	15	12.64%
5%	40	8%	15	7.39%
5%	40	10%	15	4.20%
4%	40	4%	15	17.34%
4%	40	6%	15	10.20%
4%	40	8%	15	5.83%
4%	40	10%	15	3.25%
6%	40	4%	10	18.25%
6%	40	6%	10	11.70%
6%	40	8%	10	7.24%
6%	40	10%	10	4.34%
5%	40	4%	10	15.30%
5%	40	5%	10	12.16%
5%	40	6%	10	9.58%
5%	40	8%	10	5.79%
5%	40	10%	10	3.40%
4%	40	4%	10	12.65%
4%	40	6%	10	7.73%
4%	40	8%	10	4.57%
4%	40	10%	10	2.62%

表2. 过去20年中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*
1978-1998	6.77%	9.71%	15.91%	8.56%
1985-1998	8.52%	9.64%	17.32%	8.11%
1990-1998	7.52%	10.76%	18.01%	9.76%

* 国有企业，城镇集体企业和其他城镇企业的工资总额。

表3. 资产利税率（税前利润和总资产的比率）

Year	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%
Average	1986-97: 12.75% 1991-97: 8.82%	1991-97: 9.23%

数据来源：中国统计年鉴, 1987-1998.

表4. 在50年内清偿IPD要求的税率

1998年IPD与GDP的比例	GDP年均增长率	对GDP征税要求的税率	城镇就业增长率	工资税要求的税率
40%	6%	0.48%	1.39%	2.55%
50%	6%	0.60%	1.39%	3.18%
60%	6%	0.72%	1.39%	3.82%
80%	6%	0.97%	1.39%	5.10%
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%

说明：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TA4.2，第151页）。