

中国社会保障制度改革：问题及对策选择

补充问答资料

问题 1: 目前中国的社保体系正面临着支付困难, 而且随着人口老龄化现象的加剧, 未来的问题将更加严重。为了缓解这一危机, 最需要做的事情是什么?

答: 社保体制改革应该致力于追求 5 个战略目标:

(1) 减少社保体系的分割程度。这意味着至少要实现省级统筹 (中国政府已经就此做出决定), 最好能够实现全国统筹;

(2) 加强管理。这包括要建立一个全国性的养老金管理中心进行信息记录和财务核算, 应该通过税务机构强化养老金缴费的征收。

(3) 消除不合理的提前退休, 切实实施当前的退休政策, 并逐渐提高退休年龄。可以通过向晚退休的工作者支付更高退休金的方式来支持退休年龄的灵活性;

(4) 向全国社保基金理事会转移股权和资产来支付隐性债务。全国社保基金理事会不应该被允许出售这些资产, 而应该被要求持有这些资产, 利用这些资产所产生的收入来支付隐性债务;

(5) 通过与当前不同的方式进行融资, 改善个人帐户。

2、向全国社保基金理事会转移国有股权以支付养老金看来是一个好主意, 但是, 中国的资本市场如何才能在今后的将来吸纳如此多的股份?

答: 的确, 中国的资本市场目前并不发达而且是非全流通的。大量的国有股权被出售可能会摧毁这一市场, 社保基金理事会和其它投资者的利益同样都会因此受到损害。由于这些原因, 我们的建议是将部分国有股权转移到社保基金理事会, 但是社保基金理事会不应该被允许将这些股权出售, 直到股票市场和公司治理具备足够条件才可以这样做。社保基金理事会持有的国有股权不可流通, 会向金融市场和政府机构发出一个强烈的信号, 表明持有这些国有股权的目的是获得分红

以支付养老金。

实际上，这一方案的一个重要影响是可以改善中国企业的公司治理，这一任务是非常重要的。中国需要社保基金理事会这样一个机构作为大公司的长期股东，对公司施加改善经营业绩的压力，同时敦促政府提高监管质量以改善公司治理，并加强实施监管的能力。

3、为解决中国未来几十年所面临的老龄化危机，完全积累制的个人帐户是否必需？

答：关于基金积累制个人帐户的分析远比表面上看起来那样更复杂，基金积累制个人帐户其实并非解决老龄化问题的一个自动机制。一个社会应付老龄化危机的能力实际上取决于其创造国民产出以满足在职者和退休者消费需求以及企业投资需求的能力。对于一个社会来讲，其创造产出的能力取决于三个因素：（1）资本（包括人力资本）的数量和质量；（2）劳动力的数量；以及尤其是（3）吸收和使用更好技术的能力。对于应付老龄化危机来说，这些因素才是真正重要的，而不是养老金缴费的筹集方式。

如果能够满足下面的条件，基金积累制的个人帐户能够促进产出增长：（1）在一个储蓄率低下的国家提高其储蓄率；（2）改善资本市场的效率。但是，中国目前的储蓄率并不低（相反，还很高），其资本市场也非常之脆弱，难以承受大量的强制性养老金进入（鼓励发展自愿性的养老金将是培育资本市场发展的一个更好办法）。因此，对于中国来说，在可预见的将来，基金积累制个人帐户既不必要也不合理。

4、课题组报告中所推荐的记帐式个人帐户制（NDC）与基金积累制个人帐户的区别何在？

答：在基金积累制个人帐户体制下，每年的养老金缴费都被用来购买不同的资产——股票、债券、共同基金和银行存款。这些资产的收益被用来进行再投资。当一个工作者到达退休年龄后，其个人帐户中累积的资产价值被用来向其支付年金（也就是按月支付的养老金），这一年金或者是在市场上购买的，或者是由政府

提供的。这样，完全积累制的个人帐户就类似于一个私有的投资帐户。

而记帐式个人帐户则类似于一个银行帐户。当你在银行存款的时候，这笔钱并非放在银行里不用，而且也并不存在由你个人名义所持有的特定资产，存款被银行用来进行投资和贷款，这些投资和贷款的收益被银行用来支付存款利息以及本金，所支付的利息水平由银行根据其收益水平和竞争压力来确定。

类似地，在记帐式个人帐户制下，养老金缴费被集中起来由社保当局向当前的退休者支付养老金和购买资产，没有人以个人名义持有特定资产。记帐式个人帐户资金的收益率由政府根据所持有资产的收益率和预期新缴费的现金流来确定。当一个工作者退休时，其帐户中的累积价值决定了政府向其支付的年金规模，政府的支付来自于其资产的收益和新的养老金缴费。

因此，对于工作者来说，记帐式个人帐户和基金积累制个人帐户的唯一区别在于：前者的收益率是根据总体的资金状况而预先规定的（就如银行存款帐户一样），而后者的收益率则取决于帐户中所持有资产的未来收益率。相比较而言，政府为了保持养老保险体制的可持续性而预先确定的规则将会产生更小的波动性和更高的可预见性，而市场收益率可能在短期内剧烈波动。工作者对于退休时可以获得养老金的信心并非依赖于其个人帐户中是否有资产，而依赖于其对政府的信心。这类似于银行帐户，存款人仅仅关心其存款银行的实力和决定收益水平的规则可持续性，而并不关心自己的存款是如何被运用的。在基金积累制个人帐户体制下，工作者面临着更大的市场不确定性、收益不确定性，在分散投资管理的情况下，还要面临着自己的投资经理是否称职和可信的不确定性。

从政府的角度看，基金积累制的个人帐户需要有资源来购买资产，而记帐式个人帐户则不需要。因此，转移到基金积累制个人帐户意味着给当前的工作者增加大量的缴费负担，以让未来的工作者缴纳更少的费用或者领取更多的养老金，而未来的工作者可能比当前的工作者更为富裕，这样的再分配可能是不正当的。同样，如果没有高成本的管理架构和有效监管、运行良好的资产市场，基金积累制的个人帐户体制难以有效运行，而中国目前并不具备上述条件。

5、NDC 与中国当前的“空帐”有何区别？

答：“空帐”意味着社保体系未能按照设计方案施行。工作者面临着不必要的

确定性，他们已经缴纳了养老保险，但是缴费却并没有真正进入其个人帐户（从而产生“空帐”），他们不知道政府在确定养老金水平时将做何决定，因此，工作者并不了解其养老金的价值多少。而 NDC 则可以在确保养老金可获得性的条件下决定未来收益，这一体制避免了负面的劳动力市场激励，建立了财务可持续性规则。

6、引入个人帐户是中国过去几十年社保体制改革的一个重要内容，实行 NDC 是否意味着改革的逆转？

答：个人帐户既可以是基金积累制的，也可以是记帐式的。从世界各国的做法来看，存在基金积累制个人帐户、记帐式个人帐户，还存在两者的结合。个人帐户的一个重要特征是在工作者工作期间的缴费和退休后的养老金之间建立了很强的联系，因此可以提高劳动力市场的效率。不管个人帐户是基金积累制的还是记帐式的，这一机制都会发生作用。因此，NDC 在避免完全积累的情况下依然保持了个人帐户的重要优点。

NDC 保持了个人帐户的基本原则，但以一种更适合中国当前国情的方式运行，而且为将来转移到基金积累制个人帐户留下余地。在个人帐户目前存在财务危机的条件下，如果要做实个人帐户可能会导致个人帐户规模的逐渐萎缩。NDC 允许政府决定个人帐户的最优规模，个人帐户的规模并非由资金的可获得性决定。

7、NDC 在中国是否可行？

答：NDC 要求政府满足下面四个条件：（1）政府可以掌握每个劳动者的相关工作情况；（2）政府能够在工作者在调换工作和迁移时进行追踪记录；（3）对每个工作者的帐户积累进行精确记录；（4）能够使每个工作者获得其帐户积累额的信息。这些重大的任务需要花费大量的时间、努力和成本才能完成。

基金积累制个人帐户需要具备上面所有的这些条件，此外，还必须满足在不成熟资本市场条件下进行有效运作和资产管理的严格要求。而 NDC 则不需要这些额外条件，因此可以在那些不具备条件实施基金积累制个人帐户的国家施行。

8、为什么中国目前不应该做实个人帐户？

答：空帐可以通过以下两种方式来做实。第一种方式是提高缴费率或者降低养老金受益水平，这样，就可以获得资金来弥补空帐缺口并购买相应资产。但是，在中国目前的缴费率和受益水平下，这种做法并不可取。更高的缴费率将对劳动力市场产生负面影响，这部分地是因为中国目前的缴费率就其所处的经济发展水平来说已经偏高。由于向市场经济转轨过程中存在不确定性和巨大的变化，降低退休金水平将有可能增加贫困，并且在政治上产生不良影响。在资本市场不成熟的条件下，基金积累制个人帐户是非常危险的。

第二种方法是发行大量的政府债务来做实个人帐户，个人缴费被用来支付当期退休金，同时向个人帐户注入与缴费数额相对应的政府债券。。这一方法具有非常严重的缺陷。在利率水平由市场决定的条件下，大量的政府债务将推高利率水平。如果利率水平不是市场化的，而是由政府预先规定的，那么养老金是否足够这一问题就暴露出来。当然，在这种情况下，利率可以提高，但是如果由政府设定用以弥补空帐的政府债务利率水平，似乎最好通过立法手段来确定个人帐户的收益率，这一做法要反映资金的可获得性。实际上，NDC 就是这种机制安排。NDC 适合中国的当前国情，而且并不会阻止中国在将来条件（技术上和财务上）具备时采取基金积累制个人帐户制度。