

论中国的养老风险及其规避^{*}

邓大松 陈文娟 王增文

摘要: 养老风险是客观存在的,也是每个人都要面临的一种风险,特别是在中国人口老龄化加速的条件下,我们更应该认识和重视这种风险。中国养老风险是客观存在的,中国养老风险的产生源于死亡率降低等多方面的因素,从宏观、中观、微观等各方面来看,都面临着特殊的风险,要规避养老风险,保障老年人的基本生活,应该从宏观、中观和微观等多个层次着手。

关键词: 养老风险 转制成本 风险规避

一、养老风险及其特征

养老风险是指人在年老时,由于缺乏基本的生活保障而可能遭受生存危险的意外性和不确定性,包括风险发生与否及危险程度大小的不确定性。养老风险是社会保障风险中的一种。它是客观存在的,是每个人都要面临的一种风险,是人们对未来养老行为的决策及客观条件的不确定性而导致的实际结果与预测结果之间存在的偏差,是损失的发生具有不确定性的风险存在状态。

风险无处不在,按照导致风险发生的因素可以将风险分为不同类型。例如由经济因素导致的经济风险,由政治因素导致的政治风险,由社会因素导致的社会风险等。按照不同的标准,可以将养老风险划分为不同的类型。按养老风险的载体可将养老风险划分为养老制度风险、养老财政风险、养老责任风险、养老信用风险;按照养老风险发生的原因可将养老风险划分为养老社会风险、养老政治风险、养老经济风险;按照养老风险的层次进行划分可将养老风险划分为由国家承担的宏观的风险、由企业和保险机构承担的中观风险以及由家庭和个人承担的微观风险。

养老风险具有多方面的特征:(1)客观性和必然性。个体的生老病死是自然界的客观规律,是不以人的意志为转移的,无论人们是否意识到或者在多大程度上意识到,它都是实实在在的存在着的一种客观风险,因此养老风险不是偶然和随机的,而是具有客观性和必然性。(2)可预测性。虽然不能对养老风险进行精确的预测,但是依据人口的预期寿命、经济发展的趋势、财政收支的变化趋势、物价的变化趋势等的分析,可以对未来养老金的收入和支出进行估算,从而判断未来养老金是否存在缺口、存在多

大的缺口等。(3)社会性和政治性。养老风险与社会制度变迁、政治制度密切相关,社会制度不同,政治制度不同,养老风险的结构就不同,养老风险的大小等也会不同,养老风险具有很强的社会性和政治性。例如我国现有的社会养老保险制度并没有覆盖所有的老年人群体,制度以外的老年人面临很大的养老风险,特别是我国广大农村的老年群体根本没有任何形式的社会养老保险制度,仍然沿袭着我国几千年以来的“养儿防老”的传统,而养老保险一旦覆盖全部老年人群体,养老风险的承担者等就都会发生变化。养老风险既与过去的制度密切相关,也与未来的制度变迁密切相关。

二、加剧中国养老风险的因素

从理论上讲,养老风险产生的因素有 3 种:一是实质性因素,是指增加养老风险发生机会或严重程度的直接条件;二是心理风险因素,是指由于人们主观上的疏忽或过失所导致的养老风险发生机会的增加;三是逆向选择和道德风险因素,是指由于保险基金的受托管理人或者相关利害关系人的恶意行为或者不良企图导致养老风险事故发生或者扩大已发生风险事故所导致的损失程度。企业鼓励职工提前退休,养老保险基金被挪用,都属于逆向选择和道德风险因素。从中国的情况来看,这几个方面的因素都是存在的。具体来看,以下几个方面的因素加剧了中国的养老风险。

(一)死亡率的下降

伴随着中国经济快速发展所导致的居民生活水平的提高和医疗条件的改善,人口死亡概率和死亡率不断下降,人口平均寿命不断提高,同时由于计划生育政策的严格执行,使得中国迅速由“婴儿潮”迈向“银发潮”。20 世纪 80 年代以来,随着生育率的

^{*} 本文系国家自然科学基金项目《中国补充养老保险研究》(项目编号:70533040)的阶段性研究成果。

下降,中国人口的死亡率一直在5.52‰~6.36‰的较低水平之间波动。中国婴儿死亡率从1949年的203.60‰下降到1999年的33.3‰,2000年以来继续呈现出平稳下降的趋势。而老年人60岁以上男女各年龄性别死亡概率不仅下降幅度大,而且下降速度快(参见图1和图2)。

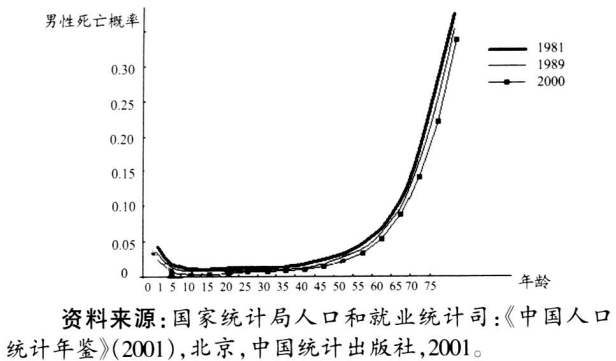


图1 中国1981年、1989年和2000年男性各年龄死亡概率曲线

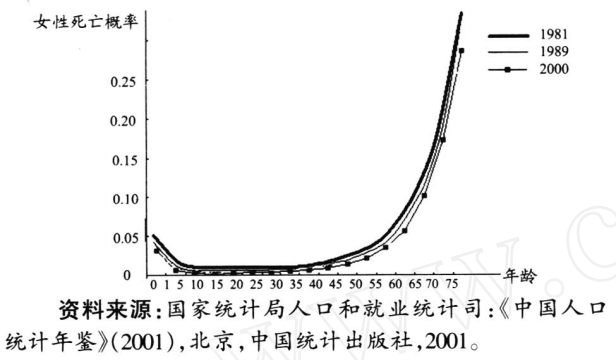


图2 中国1981年、1989年和2000年女性各年龄死亡概率曲线

通过死亡概率我们可以了解中国人口死亡率的变化趋势。表1是中国从1949年以来到1995年中国人口死亡率的变化情况,1949年我国人口的死亡率高达2%,以后迅速下降,到1995年人口死亡率下降到0.66%,只有1949年的33%,2000-2005年,人口死亡率稳定在0.65%。人口死亡率的下降和出生率的大幅度下降使得中国出现了“未富先老”的现象。

表1 中国人口出生率和死亡率的变化					
	出生率(%)	死亡率(%)	年份	出生率(%)	死亡率(%)
1949	3.60	2.00	1978	1.83	0.63
1952	3.70	1.70	1980	1.82	0.63
1957	3.40	1.08	1985	2.10	0.68
1962	3.70	1.00	1990	2.10	0.67
1965	3.79	0.95	1995	1.71	0.66
1970	3.34	0.73	2000	1.31	0.65
1975	2.30	0.73	2005	1.24	0.65

资料来源:国家统计局人口和就业统计司:《中国人口统计年鉴》(2006),北京,中国统计出版社,2006。

(二) 养老基金缺口的加大

中国基本养老保险基金的空账运转,给日后的资金偿付问题带来了巨大的压力,使得政府不得不面对一个新的风险问题——“转制成本”的解决。

1997年中国实行社会基本养老保险制度,从制度到资金筹集管理、运作均处在试探、摸索阶段,由于社会化养老的覆盖面越来越大,同时,由于法律法规严重缺位而导致的拖欠迟缴越来越严重,需要财政给予的养老赤字补贴不断增加。据全国老龄委发布的《中国人口老龄化发展趋势预测报告》,截至2005年底,全国基本养老保险参保人数达1.75亿人,其中4367万离退休人员享受养老保险待遇,当年养老保险基金支出达4040亿元人民币,由于出现了“提前退休”的现象,再加上人口老龄化的加速,使得养老基金账户资金严重亏空,2005年底,养老金“空账”已经达到8000亿元。这使得政府面临着巨大的养老金支付压力。

(三) 农村家庭结构的变化

农村家庭结构最大的变化就是农村家庭规模小型化。一方面,人口政策的严格执行导致农村居民家庭规模迅速缩小,“四二一”结构的家庭迅速增加,能够提供家庭养老的子女人数减少,家庭供养比率迅速增大,农村居民家庭的养老负担越来越重,农村居民家庭传统的养老功能面临着史无前例的冲击。伴随着农村“白发浪潮”的出现,农村居民的养老保障已经成为一个严峻的社会问题。另一方面,随着城市化进程的不断加快,农民赖以生存的土地越来越少,同时农村土地相对收益进一步下降,结果是农村土地养老能力不断下降。随着市场取向的经济体制改革的进一步深化,农村各类经济组织将面临着日益激烈的市场竞争,使经营者和劳动者的经营风险增大,尤其是多种经营手段、多样分配形式和多种用工制度,削弱和打破了农村原有的社会保障模式,农民对社会养老保险的需求变得越来越迫切,社会养老风险因之不断扩大。

三、中国养老风险的规避

(一) 宏观养老风险的规避

宏观养老风险是指养老社会保险制度安排的缺陷而导致的风险。导致宏观养老风险的主要因素是:养老保险制度未能根据经济与社会发展而进行及时的调整;政府对社会养老保险承诺不能兑现以至于不能够应对老龄化趋势的到来;现有养老保险制度不能保障老年人的生活或者仅仅能保障老年人的基本生活,而其根本不能分享经济和社会发展带来的成果。导致该类养老风险事故发生的因素属于实质性的,由于社会养老保险政策的制定者只能是政府,因此,政府负有制定合理的社会养老保险政策以规避风险的责任。具体来看,宏观养老风险的规避,应该从以下几个方面着手:

1. 解决好转制成本问题

养老保险要从现收现付制转为“统账结合”的部分积累制,就必须解决“老人”和“中人”的“转制成本”问题。我国在过去的很长的一段时间内,用个人账户来弥补转制成本,但实际上,根本没有解决“转制成本”问题,反而造成了个人账户空账运转,由此使得现行制度在很大程度上仍属于现收现付制。而

如果提高缴费率和扩大覆盖面来解决上一代人养老问题,又会导致企业负担重、养老金收支缺口加大等多重风险。为了降低转制成本和增强激励机制,政府从2006年1月1日起对基本养老保险制度进行了两个方面的具体调整:一是过去由单位缴纳的个人缴费工资3%的保险费不再进入个人账户,而是转存入社会统筹账户。这样个人账户进一步缩小,社会统筹所占的比例加大。这一点降低转制成本、减轻财政负担、降低养老保险制度安排缺陷的风险会发挥一定的作用。二是职工退休时领取基础养老金的月标准以当地上年度在岗职工月平均工资和本人指数化月平均缴费工资的平均值为基数,缴费每满1年发给1%,鼓励参保者缴满15年以后继续缴费,缴费35年就可领取养老金时每月从统筹账户领到届时社会平均工资的35%。这样就增强了激励机制,进一步减少了提前退休等逆向选择行为的发生。

虽然新出台的政策有利于降低“转制成本”,但是“转制成本”的真正解决才是消除养老保险制度风险的关键。学界关于解决“转制成本”的研究给出了三种途径:一是从开源角度,用变现一部分国有资产和变卖自然资源所获得的收益来补贴转制成本;二是从节流角度,开征资本利得税、遗产税、赠与税,以其作为社会保障基金专项收入;三是从跨时期调整的技术角度,国家发行一部分债券,在将来若干年逐步偿还。这些途径对于解决转制成本问题确实可发挥重要的作用,但也存在一些问题。

从节流角度来看忽视了一种有效途径,那就是关于提高退休年龄问题。我国的法定退休年龄与最优退休年龄短期内存在着不同步的现象。自1949年新中国成立以来,我国的法定退休年龄,并未随着最优退休年龄的波动而调整,致使我国的法定退休年龄远低于最优退休年龄。更为糟糕的是,还出现了所谓的“提前退休”现象,使得我国本来就入不敷出的基本养老保险金更是雪上加霜,以此来看,应该延长退休年龄。延长退休年龄首先考虑的是延长女性法定退休的年龄。目前,很多单位的女性50岁就离开工作岗位,这个年龄退休的确太早,因为这个年龄的女性工作能力仍然非常强。由于女性的平均寿命高于男性,因此女性领取养老金的时间就远远长于男性。所以,延长退休年龄特别是女性退休年龄是当前需要认真考虑的问题。

从开源和节流角度来看,变现一部分国有资产和变卖自然资源可以从宏观上来弥补“转制成本”,但由于国有资产和自然资源都是有限的,因此变现一部分国有资产和变卖自然资源弥补转制成本所能发挥的作用是有限的。相对于提高法定退休年龄,这种办法的局限性是明显的。因此,应该在学界关于解决“转制成本”的研究所给出的三种途径的基础上,着手调整退休制度,根据人口平均寿命的延长,延长法定退休年龄。

2. 建立宏观养老风险预警系统

养老风险一旦发生,必然波及整个社会,因而建

立一个合理的养老风险预警系统是防范养老风险的重要措施。养老风险的爆发,往往是突然的,但它的发生、发展及爆发是有一个过程的,等到养老风险爆发后,再来想办法进行事后补救,即使善后工作做得再完善,也只能是减少和弥补损失。要真正做到规避养老风险带来的损失,就必须找出能够规避养老风险的预警方法,建立早期养老风险预警机制。

一般而言,养老风险的预警方法包括先行指标法、模型法、预期调查法、专家评估法等。鉴于中国当前的实际情况,我们宜优先采用先行指标法建立中国宏观养老风险预警系统。先行指标法的理论依据是:一个事物发展过程中与其他事物总是有不同程度的联系,且由于事物发展相互之间关联的各因素,在变化时间上不可能同步,一种因素的变化经常落后或领先于其他因素的变动,而这种因素的变动又可由其他因素的变动预见到。这种可预见一种因素变动的其他因素即可界定为该因素变动的先行指标。所以,先行指标法就是根据先行指标超前于预警对象的这种性质,根据先行指标与预警对象的内在联系,对事物的发展进行预警。这样我们就可以通过对影响养老风险因素的先行指标的变动进行估量,对养老风险的发生进行科学预测,从而建立起养老风险预警系统的指标体系。

科学、灵敏的养老风险预警指标应该主要包括这几个方面:(1)养老金收支比。它是养老金收入与养老金支出之比,它可以反映养老金的收支平衡程度,养老金收支比大于1,则反映基金当年有结余,反之,则有赤字,应引起预警。(2)养老基金增值率。该指标反映养老基金增值程度,如果养老基金增值率大于通货膨胀率,则反映其增值,反之,则反映其贬值,应引起预警。(3)养老金替代率。它是指劳动者退休时的养老金领取水平与退休前工资收入水平之间的比率,通常是以某年度新退休人员的平均养老金除以同一年度在职职工的平均工资收入来计算。养老金替代率过高,就应该引起预警。(4)人口老龄化状态。人口老龄化速度、老年人口比重等都是反映人口老龄化的重要指标,也是对养老保险影响非常大的因素,因此应该把人口老龄化状态作为重要的预警指标。除了这些指标以外,还有养老保险费率、养老保险水平等指标也应该纳入预警指标体系。要通过建立宏观养老风险预警系统,及时判断风险状态,及时拟定对策。

3. 加强养老风险意识

只有充分认识到养老风险,才可能采取措施规避,养老风险不同于一般经济风险,由于是政府直接参与的,所以它带有很强的社会性和政治性。笔者认为应该加强以下两个方面的风险意识:(1)加强养老保险制度风险意识。目前,“个人账户”的空账运转,其缺口最终需要国家财政来负担,所以这种风险实际上属于政府的财政风险。由于目前缺乏相应的养老保险立法,存在企业逃避、拒缴养老保险费现象。这些风险都属于养老制度方面的风险,政府需要提高这方面的风险意识,加快养老保险立法。(2)

加强养老保险基金投资的风险意识。截至2005年9月,我国社会保障基金总额已达1 917亿元人民币,中国社会保障基金理事会理事长项怀诚指出,目前《社会基金投资管理暂行办法》的修订已经进入尾声,待有关部门批准以后,基金投资渠道的放宽将明朗化。目前社会保障基金主要投资于银行存款、债券、股权投资及股票,其中49.13%为银行存款,31.66%为证券,100亿元股权投资在港上市不久的交通银行,还有250亿元投资于股票。(3)虽然我国社会保障基金确立了基本投资方向,且新制度的制定有利于养老基金的保值增值,但由于我国资本市场本身还很不完善,高层次的基金管理人才更是缺乏,金融投资工具还不发达,再加上我国在社会保障立法方面的滞后性,因而在实际中,不仅还存在诸多风险和不确定性,而且养老保险基金在投资过程中出现的违法事件也并不少见,因此,必须加强这方面的风险意识,以防止逆向选择和道德风险因素带来的风险。

(二) 中观养老风险的规避

导致中观养老风险发生的因素也是实质性的。中观风险主要包括:(1)企业运营效率下降以及企业经营不善发生的缴费风险;(2)养老保险部门的筹资风险和基金投资保值增值风险以及利率风险。

有学者曾建议部分农村养老保险基金依靠发行养老彩票来解决,笔者认为不仅仅是农村养老保险基金可以发行养老彩票筹集,整个社会养老基金都可以通过发行养老彩票的形式筹集,而且利用筹集起来的基金进行投资,实现其保值增值。具体来看,可由养老保险部门牵头,成立专门机构,在全国发行类似于体育彩票和福利彩票的养老彩票。

可以借鉴现阶段福利彩票和体育彩票的发行方式,彩票发行与销售遵循公开、公正和公平的原则;遵守统一发行、统一印制、统一销售,定额度、定区域、定规程和严令禁止违纪违规,严格审计,严肃处理违纪违规的工作方针。养老彩票管理机构的财务部门设立专项账号统一管理,专项用于养老金个人账户增值,并定期向社会公布使用情况,接受公众监督。养老彩票的收益,任何部门、单位和个人,不得以任何理由留用或挪用。养老彩票的发行、销售及有关经济活动必须接受政府审计部门的审计监督。不同于传统彩票的是,本彩票形式应专门设立有“个人实名养老保险账户”,每个参保人员可以通过购买养老彩票的形式积累养老保险基金。参保者到了老年,就可以从自己的养老保险账户提取积蓄的养老保险金。

(三) 微观养老风险的规避

微观养老风险可以依据大数法则和成本-收益分析来使得个人养老成本最低以达到收益最大的目的,基本的做法就是通过扩大社会基本养老保险制度覆盖面来分散风险。因为随着养老保险参加人数的增加,每个人所承担的养老风险成本就会递减。当分担个体人数接近无限时,养老风险就会趋近于零。当然无穷大是不可能的,但若足够大,风险承担的成本也是可以忽略不计的。养老风险组合的概率

分布远比私人项目概率分布的数量要集中得多,因此风险承担的成本很低。可能的结果是风险分散程度很小,风险承担的成本也很小。从中国的具体情况来看,规避微观养老风险下一步要做的工作就是,把社会基本养老保险制度的覆盖面扩大到中国的广大农村地区。

1. 提高农村居民的养老风险意识

由于我国是一个农业大国,占我国人口最大多数的农民群体的养老问题一直以来主要依靠的是个人、家庭等互助方式,并且“养儿防老”的模式已经在很大一部分人头脑中“固化”。由于农村的社会养老保险在我国基本上还是空白,所以在这个意义上我国还没有建立起覆盖全社会的基本养老保险制度,应该说与经济发达国家还存在着很大的差距,在经济发达国家,其社会基本养老保险和补充养老保险以及商业养老保险等正式的、制度化的养老保险已经覆盖大多数劳动者群体。因此,应该加强通过社会养老保险才能实现真正的养老保险的意识宣传,提高农民的社会养老保险意识,从而促使农村居民积极参加社会养老保险,以解决单纯依靠家庭养老保险所无法避免的微观风险。

2. 建立覆盖城乡的社会基本养老保险制度

1949年以来,中国形成了城乡分割的二元社会保障体制,无论在社会保障的项目上还是在保障的水平上,城市和农村的社会保障都存在着巨大的差异,中国的社会保障制度在城市和乡村之间有一条明显的鸿沟。未来中国社会保障制度的改革最重要的是打破城乡分割,把社会保障建立在公民权利而不是“属地”的基础上,从而实现城乡整合。下一步要在农村最低生活保障比较完善的地区,探索建立农村社会基本养老保险制度,不断积累经验,然后逐步把这种新型的农村基本养老保险制度在全国农村范围内推行,从而逐步建立覆盖城乡的社会基本养老保险制度。只有这样,才能从制度上根本解决微观养老风险问题。

注释:

引自吴玉蓉:《我国养老金空账达8000亿 养老服务成最大挑战》,载《21CN网》(<http://news.21cn.com/domestic/shiyong/2006/12/13/3063717.shtml>),2006-12-13。

引自王小平:《我国社会保障基金5年积累1917亿元》,载《金融时报》,2005-10-13。

参考文献:

1. 张思锋等:《社会保障精算理论与应用》,北京,人民出版社,2006。
2. C. 小阿瑟·威廉斯:《风险管理与保险》,中文版,北京,经济科学出版社,2000。
3. 曹信邦:《我国养老保险基金管理公司运行机制的研究》,载《财政研究》,2001(5)。
4. 骆宝程:《关于农村养老保险基金问题的探讨》,载《光明日报》,2004-04-01。

(作者单位:武汉大学社会保障研究中心 武汉 430072
武汉理工大学 武汉 430070)
(责任编辑:曾国安、刘成奎)