

我国养老保险转轨成本研究

Research on the Transformation Cost in Pension Insurance System in China

赵俊康

摘 要：学界一般认为我国养老保险转轨成本应该由政府财政负担。但由于对养老保险转轨成本认识上的偏差，对养老保险转轨成本数量的测算相差悬殊，以至于不能作为科学决策的依据。本文对我国养老保险转轨成本进行了理论界定和数量测算，为养老保险转轨成本的消化提供了依据。

关键词：养老保险 转轨成本.

Abstract: The academic kingdom thinks generally that the transformation cost in China’s pension insurance system should be bear by the government public finance. But because of understanding up of deviation to the transformation cost, Estimated quantity of the transformation cost differ extremely, with as for it can't be the basis of science decision. This paper analyzes and defines the transformation cost in China’s pension insurance system, estimates the quantity of the transformation cost, provide the basis for the digest of the transformation cost in pension insurance system.

Keywords: pension insurance transformation cost in pension insurance system

一、问题的由来

为了应对人口老龄化的挑战，我国对养老保险制度进行了重大改革，由现收现付制改变为社会统筹与个人账户相结合的部分基金积累制。在制度转轨过程中，不仅需要为新制度积累基金，同时还必须兑现旧制度下的养老金债务，这就增加了养老保险的成本，即制度的转轨成本。

一般认为，转轨成本应该由政府财政负担。如何消化制度的转轨成本，不仅关系到新制度的安全运行，也涉及到国家的信誉。而要作好该项工作，首先需要解决的问题是，制度的转轨成本数量有多大？为此，不少机构和学者对我国养老保险制度转轨成本进行了估计测算。但由于人们对转轨成本理解上的差异，使计算结果相差悬殊。

表 1 养老保险转轨成本测算结果¹

	劳动部社保所	世行报告	体改办	郭树清	房海燕	何平
年度	1995 年	1996 年	2000 年	1994 年	1997 年	2001
金额	28753 亿元	19176 亿元	67145 亿元	10500 亿元	35082 亿元	18000 亿

¹ 原标题为“对隐性债务的测算”，本文作者认为，这里的隐性债务实际上指的就是转轨成本。

样本	全国人口统计	沈阳上海	南京	国有经济单位职工	不详	不详
方法	匡算+精算	精算	精算	匡算	精算	测算

资料来源：何平：中国养老保险基金测算报告，社会保障制度，2001.3

从以上计算结果可以看出,不同机构或学者计算的转轨成本,最高值与最低值相差 3.7 倍以上(67145/18000),这样的结果很难作为政策制定的科学依据。科学界定和准确测算我国养老保险制度的转轨成本,不仅是我国养老保险制度建设的当务之急,也是制定财政政策应该考虑的重要方面。

二、制度转轨完成的标志及过渡期的长度

从旧制度过渡到新制度需要的时间，称为过渡期，过渡期的长短，对转轨成本的消化方式等有直接的影响。过渡期的存在是由于在现收现付制下，养老金权利的获得和养老金权利的实现在时间上是分离的。在现收现付制的养老保险制度下，一个人年轻时参加养老保险，并开始承担为上一代养老的义务，同时，开始积累着本人退休后从下一代获得养老金的权利。而养老金权利的实现（养老待遇的享受），是在退休以后的事情。而且，养老金权利的实现，也是一个不断实现的过程。假如一个人 60 岁退休，要活到 75 岁，要有 15 年才能全部实现过去积累的养老金权利。

基于上述原因,在将现收现付制改为基金积累制的时候,新制度已经建立了,但旧制度还没有结束,因为在旧制度下已经积累了养老金权利的人,需要在退休以后实现自己的权利,也就是说,国家需要继续兑现旧制度下对参保职工的养老金承诺。旧制度要真正结束,需要等到国家把所有养老金承诺兑现完毕,或者说,已经积累了养老金权利的人,都实现了自己的养老金权利。实际工作中,制度转轨时,通常不会一次性支付已经积累的养老金权利,而是逐年支付。因此,旧制度的真正结束大致相当于旧制度下已经积累了养老金权利的人全部死亡²。

归纳上面的分析，过渡期，即新、旧制度交叉时期的起止时间应该是：新制度开始到旧制度结束的时间。旧制度结束的标志是国家把所有养老金承诺兑现完毕；或者说，已经积累了养老金权利的人，都实现了自己的养老金权利。一般情况下，大致相当于旧制度下已经积累了养老金权利的人全部死亡。

三、转轨成本的理论界定

转轨成本是在旧制度的基础上建立新制度比在没有旧制度的基础上建立同样的新制度需要增加的成本投入,相当于图3中在职一代对退休一代的负担。因为在过去现收现付制基础上建立基金积累制,必须兑现过去制度积累的债务,而新建同样的基金积累制则没有过去债务的偿还问题。这样,过去制度积累的债务就成为制度转轨必须付出的成本。按照这种理解,在确定制度转轨成本时,首先必须明确“新制度”的模式。

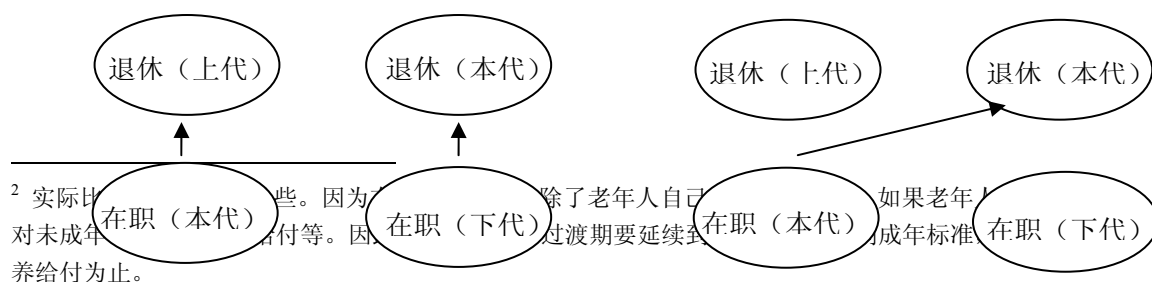


图 1 现收现付制

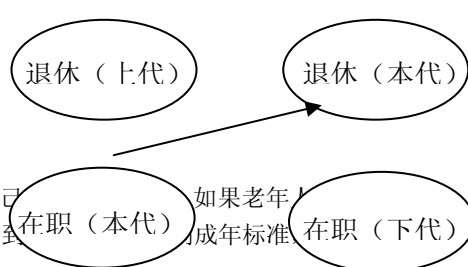


图 2 基金积累制

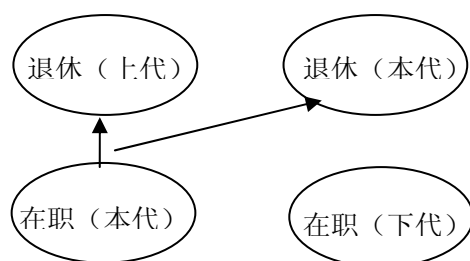


图 3 现收现付制向基金积累制转

如果新制度是完全基金积累制，并且旧制度下已经退休“老人”的养老金和“中人”的债务（即“中人”已经积累的养老金权利）仍然由下一代的缴费融资，“中人”和“新人”按照完全基金积累制的费率向个人账户缴费。以这种方式转轨，当转轨时的“中人”全部死亡后，制度将完成转轨。转轨成本的数量是“老人”的全部养老金和“中人”在旧制度下积累的养老金权利，也即新制度建立时旧制度的终止债务。

我国新的养老保险制度不是完全基金积累制，而是现收现付制与基金积累制相结合（社会统筹与个人账户相结合）的部分积累制。按照我国采取的转轨模式，在过渡期内，“老人”仍然保留在现收现付制度下，其待遇水平保持不变。“新人”的养老金由个人账户养老金和基础养老金组成，基础养老金来源于社会统筹基金。“中人”养老金除了个人账户养老金和基础养老金外，还有一部分过渡性养老金，它是兑现过去在现收现付制下积累的养老金权利的补偿金，或者说是过去无账户工作年限的补偿金，来源于社会统筹基金，社会统筹基金采取现收现付的融资方式。

按照这种模式转轨，从现收现付制转向部分基金积累制，转轨成本如何界定呢？我们不妨从替代率的角度进行分析。

如果旧制度不存在，在没有旧制度的基础上建立一个我国现行的养老保险制度。这种新制度的目标替代率如表 2 所示。

实际上，我国新的养老保险制度是在过去现收现付制的基础上建立起来的，新制度除了要实现新制度的目标替代率以外，还必须兑现旧制度下“老人”和“中人”已经积累的养老金权利。因此，制度的实际运行成本大大高于在没有旧制度情况下建立的新制度的成本。按照转轨成本的概念，显然，高出的部分就是制度的转轨成本。

表 2 我国养老社会保险的工资替代率

	目标替代率 ³		实际替代率	
	基础养老金	个人账户	基础养老金	个人账户
老人	30%	0	1996~2000 年为 70%，以后为 60%	0

³ 指如果过去不存在现收现付制，现行制度的目标替代率。另外，这里的替代率是按照辽宁试点中个人账户按工资的 8%建立时的替代率。

中人	30%	15%	45%（其中补偿个人账户的 15%）	15%
新人	30	30%	30	30%

从表 2 可以看出，我国养老保险制度由现收现付制转向部分基金制，转轨成本包括两部分：一部分是由于旧制度对“老人”承诺的工资替代率比新制度的工资替代率高，高出部分构成了制度转轨成本的一部分；另一部分是由于需要补偿“中人”旧制度下已经积累、但没有反映在个人账户上的那部分替代率。

有人认为，我国由现收现付制转向部分基金积累制，转轨成本是当年为“老人”支付的养老金和将来为“中人”支付的过渡性养老金的和^[2]。这种界定是以我国新的养老金制度是完全基金制为依据的。而我国新的养老金制度不是完全基金积累制，而是部分基金制。从逻辑上看，制度不变化，转轨成本为 0；从现收现付制转向完全基金制，转轨成本最大；从现收现付制转向部分基金制，转轨成本居于二者之间，而且，在作为新制度的部分基金制中，基金制的比例越小，转轨成本相应地也越小。由此可以判断，我国养老保险转轨成本要比“为“老人”支付的养老金和将来为“中人”支付的过渡性养老金的和”小。

四、我国养老保险转轨成本的数量测算和解决策略

（一）参数分析与假设

1. “老人”养老金替代率

表 3 历年企业离退休职工工资替代率

年份	企业离退休职工 人均养老金（元）	职工平均 货币工资（元）	企业离退休职工 工资替代率（%）
1990	1664	2140	77.76
1995	3976	5500	72.29
2000	6318	9371	67.42
2001	6573	10870	60.47
2002	7633	12422	61.44
2003	7957	14040	56.67

资料来源：《中国劳动统计年鉴—2004》，中国统计出版社，2004 年 11 月；《中国统计年鉴—2004》，中国统计出版社，2004 年 9 月

从 1990 年到 2003 年，企业离退休职工养老金的工资替代率逐年下降。1995 年为 72%，2000 年为 60%，2003 年降到了 57%。鉴于我国对养老金实行“阶梯式”调整办法，即每隔几年调整一次。比如，劳动和社会保障部 2002 年 1 月 14 日发布《关于 2001 年调整企业退休人员基本养老金的通知》（劳社部发〔2002〕3 号），要求从 2001 年 7 月 1 日起，调整企业退休人员基本养老金。调整水平，以 2000 年 12 月企业退休人员基本养老金为基数，按不超过当地 2000 年企业在岗职工月平均工资增长率的 60%掌握。因此，养老金替代率在年度之间有波动现象。由于 60%是我国新的养老保险制度的目标替代率，因此，今后不应该再下降了。假设 1996 年~2000 年的替代率为 70%，2001 年以后的替代率为 60%，按 60 岁人口的平均余命 18 年计算，得到养老金替代率的序时平均数为：

$$\frac{70\% \times 4 + 60\% \times 14}{18} = 62.22\%$$

2. “中人”过渡性养老金。中人退休后，除了满足 30%的新制度统筹基金目标替代率外，还需要偿还旧制度下已经积累的个人账户养老金权利，即需要支付过渡性养老金。由于中人个人账户积累时间有的人长，有的人短，按社会平均计算，相当于新人积累数量的一半，所以，过渡性养老金按照 15%的替代率计算。

3. “老人”和“中人”的偿还年限。老人的偿还年限按 60 岁职工的平均余命计算，为 18 年。对于“中人”，假设年龄最小的 20 岁，最大的 59 岁，平均偿还年限按 20 年计算。

4. 职工平均工资。根据统计年鉴，1996 年全国职工年平均工资为 6260 元。

（二）1996 年的转轨成本总量

“老人”转轨成本的计算公式为：

老人人数 × 平均工资 × (基础养老金实际替代率 - 基础养老金目标替代率) × 偿还年限
将有关资料代入公式，有：

$$6260 \text{ (元)} \times 2358 \text{ (万人)} \times (0.6222 - 0.3) \times 18 = 856 \text{ (亿元)}$$

“中人”转轨成本的计算公式为：

中人人數 × 平均工资 × (基础养老金实际替代率 - 基础养老金目标替代率) × 偿还年限
将有关资料代入公式，有：

$$6260 \text{ (元)} \times 8758.4 \text{ (万人)} \times 0.15 \times 20 = 16448 \text{ (亿元)}$$

两项合计为，养老保险制度转轨成本总量为：

$$856 + 16448 = 17304 \text{ (亿元)}$$

（三）转轨成本在各年的分解

根据前面的分析，我国养老保险制度的转轨期大约有 80 年左右的时间，转轨成本需要分摊在 80 年期间去消化。

为了计算各年转轨成本数量，作如下估计：

1. 按照 1995 年 1%人口抽样调查中的人口年龄结构数据，推算出“老人”和“中人”在 1996 年以后各年的数量；

2. 1978 年～2003 年的 25 年中，我国 GDP 的年平均发展速度为 109.377%，国家财政收入的年平均发展速度为 112.54%，职工平均货币工资的年平均发展速度为 113.33%。以 GDP 发展速度为 1，三者发展速度之比为 1：1.0289：1.0361。1996～2003 年的职工平均工资和财政收入按实际数计算，以后年份，根据我国三步走的发展战略目标，假设 2004～2010 年，GDP 年平均增长 7%，2010～2020 年，GDP 年平均增长 6%，2020 以后，GDP 年平均增长 5%。GDP、国家财政收入、职工平均货币工资发展速度仍维持 1：1.0289：1.0361 的比例。

3. 养老金的工资替代率，1996-2000 年为 0.7，2001 及以后为 0.6

在以上条件下，可以得到表 4 的有关数据。

表 4 我国历年养老保险转轨成本及其占财政收入的比重

年份	老人 人数 (万)	中人 人数 (万)	职工年 平均工资 (元)	老人转 轨成本 (亿元)	中人转 轨成本 (亿元)	转轨 成本 合计	财政 收入 (亿元)	转轨成本占 财政收入的 比重 (%)
----	-----------------	-----------------	--------------------	--------------------	--------------------	----------------	------------------	--------------------------

年份	老人 人数 (万)	中人 人数 (万)	职工年 平均工资 (元)	老人转 轨成本 (亿元)	中人转 轨成本 (亿元)	转轨 成本 合计	财政 收入 (亿元)	转轨成本占 财政收入的 比重(%)
1996	2358	8758	6210	585	815	1401	7407	18.92
1997	2179	8561	6470	564	830	1394	8651	16.12
1998	2016	8348	7479	603	936	1539	9875	15.59
1999	1843	8114	8346	615	1015	1631	11444	14.25
2000	1692	7867	9371	634	1105	1740	13395	12.99
2001	1553	7596	10870	506	1238	1745	16386	10.65
2002	1400	7314	12422	521	1362	1884	18903	9.97
2003	1272	7040	14040	536	1482	2018	21715	9.30
2004	1140	6753	15565	532	1576	2109	23906	8.82
2005	1025	6514	16655	512	1627	2139	25580	8.37
2006	919	6244	17821	491	1669	2160	27370	7.89
2007	807	5975	19068	461	1709	2170	29286	7.41
2008	709	5715	20403	434	1749	2183	31336	6.97
2009	622	5409	21831	407	1771	2179	33530	6.50
2010	540	5197	23359	378	1821	2200	35877	6.13
2011	464	5071	24761	344	1883	2228	38030	5.86
2012	395	4909	26247	311	1933	2244	40312	5.57
2013	337	4759	27822	281	1986	2267	42730	5.31
2014	285	4564	29491	252	2019	2271	45294	5.02
2015	237	4345	31260	223	2037	2260	48012	4.71
2016	197	4148	33136	196	2061	2258	50893	4.44
2017	159	3930	35124	168	2070	2239	53946	4.15
2018	127	3721	37232	142	2078	2220	57183	3.88
2019	101	3525	39466	120	2087	2207	60614	3.64
2020	80	3330	41834	100	2090	2190	64251	3.41
2021	61	3162	43925	81	2083	2165	67464	3.21
2022	47	2995	46122	65	2072	2138	70837	3.02
2023	35	2835	48428	51	2060	2111	74379	2.84
2024	26	2695	50849	40	2055	2095	78098	2.68
2025	19	2554	53392	31	2045	2077	82002	2.53
2026	14	2426	56061	23	2040	2063	86103	2.40
2027	9	2304	58864	17	2034	2051	90408	2.27
2028	6	2189	61808	12	2029	2042	94928	2.15
2029	4	2081	64898	9	2025	2035	99675	2.04
2030	3	1974	68143	6	2018	2024	104658	1.93
2031	1	1862	71550	4	1999	2003	109891	1.82
2032	1	1756	75128	2	1979	1982	115386	1.72
2033		1661	78884	1	1965	1967	121155	1.62

年份	老人 人数 (万)	中人 人数 (万)	职工年 平均工资 (元)	老人转 轨成本 (亿元)	中人转 轨成本 (亿元)	转轨 成本 合计	财政 收入 (亿元)	转轨成本占 财政收入的 比重(%)
2034		1555	82828	1	1932	1933	127213	1.52
2035		1452	86970		1895	1896	133574	1.42
2036		1351	91318		1851	1851	140252	1.32
2037		1249	95884		1796	1796	147265	1.22
2038		1155	100678		1745	1745	154628	1.13
2039		1056	105712		1675	1675	162360	1.03
2040		970	110998		1615	1615	170478	0.95
2041		890	116548		1556	1556	179002	0.87
2042		802	122375		1472	1472	187952	0.78
2043		729	128494		1406	1406	197349	0.71
2044		653	134919		1322	1322	207217	0.64
2045		587	141665		1248	1248	217578	0.57
2046		527	148748		1175	1175	228457	0.51
2047		462	156185		1083	1083	239880	0.45
2048		406	163995		1000	1000	251874	0.40
2049		356	172194		921	921	264467	0.35
2050		309	180804		840	840	277691	0.30
2051		266	189844		757	757	291575	0.26
2052		226	199337		677	677	306154	0.22
2053		193	209303		606	606	321462	0.19
2054		163	219769		538	538	337535	0.16
2055		136	230757		471	471	354412	0.13
2056		113	242295		411	411	372132	0.11
2057		91	254410		349	349	390739	0.09
2058		73	267130		293	293	410276	0.07
2059		58	280487		244	244	430790	0.06
2060		46	294511		203	203	452329	0.04
2061		35	309237		164	164	474946	0.03
2062		27	324699		132	132	498693	0.03
2063		20	340934		103	103	523628	0.02
2064		15	357980		80	80	549809	0.01
2065		11	375879		63	63	577299	0.01
2066		8	394673		47	47	606164	0.01
2067		5	414407		34	34	636473	0.01
2068		4	435127		26	26	668296	0.00
2069		2	456884		18	18	701711	0.00
2070		1	479728		12	12	736797	0.00
2071		1	503715		8	8	773637	0.00

年份	老人 人数 (万)	中人 人数 (万)	职工年 平均工资 (元)	老人转 轨成本 (亿元)	中人转 轨成本 (亿元)	转轨 成本 合计	财政 收入 (亿元)	转轨成本占 财政收入的 比重(%)
2072		0	528900		5	5	812319	0.00
2073		0	555345		3	3	852935	0.00
2074		0	583113		2	2	895581	0.00
2075		0	612268		1	1	940360	0.00
2076		0	642882		1	1	987378	0.00

根据上表，我们把全国养老保险转轨成本的消化划分为三个阶段：

第一阶段，1996～2005 年的 10 年。由于“老人”和“中人”数量庞大，这是消化养老保险转轨成本负担最重的时期。10 年累计需消化转轨成本 17600 亿元，占 10 年财政收入 157262 亿元的 11.19%。这 10 年中，通过国家财政补贴、企业养老保险缴费、使用个人账户基金以及在工资水平提高的基础上，逐步降低养老金的工资替代率，使养老保险转轨成本得到了妥善处理。

第二阶段，2006～2030 年的 25 年。这个阶段，“老人”数量迅速减少，“中人”数量稳定减少，每年需消化的养老保险转轨成本占预测的财政收入的 2%～7%之间。

第三阶段，2031～2065 年的 35 年。这个阶段，“老人”基本去世，“中人”处于快速减少阶段，每年负担的转轨成本降到预测的财政收入的 2%以下。

分析表明，今后 30 年，由于替代率下降的空间已经没有，加上人口老化速度的加快，以及个人账户的做实，依靠降低替代率、增加企业统筹缴费和挪用个人账户基金消化转轨成本的途径不复存在。因此，政府每年都需要拿出 2000 亿元的资金，来消化养老保险的转轨成本。

参考文献：

1. 王晓军.对我国养老金制度债务水平的估计与预测[J].预测，2002.1：29～32,40
2. 王晓军.中国养老金制度及其精算评价[M].北京：经济科学出版社，2000.2
3. 国务院发展研究中心社会保障课题组.分离体制转轨成本，建立可持续发展制度——世纪之交的中国养老保险制度改革研究报告[J].经济社会体制比较，2000.5：27～35
4. 何平.中国养老保险基金测算报告[J].社会保障制度，2001.3
5. 张松.论养老基金平衡机制——基于辽宁试点模式对养老基金平衡的透视[J].中央财经大学学报，2003.1：25～28
6. 吴祖兴.中国养老保险体制路径选择变迁的分析[J].广东社会科学，2002.2：111～116
7. 赵宇.中国养老保险隐性债务问题研究[J].山东经济，2003.3
8. 朱青.当前养老保险筹资模式不宜转向基金式[J].经济理论与经济管理，2001.12：16～21
9. 洪兴建.养老保险的指标分析及中国养老保险的政策建议[J].财贸研究，2002.2

