

中国的长期发展与社会保障

中国经济体制改革研究基金会秘书长 樊纲

2004-6-27

(速记整理稿)

首先非常感谢邀请我参加这样一个关于保险业的会议。保险研究的很重要的含义是怎么运作保险资金，怎么设立一种保险的机制。当然保险跟宏观也是有关系的，我们的研究可以从社会保障的角度、从储蓄反储蓄的角度、从宏观经济流变化的角度出发。保险业的每一个变化，保险制度的每一个变化都会对整个社会的储蓄率、整个社会保障的资金的大小、整个经济增长的速度意即整个经济社会收入分配的结构产生影响。因此，我们有一个从宏观经济学的角度来研究社会保障的问题，毕竟储蓄、反储蓄、养老等等这些问题是宏观经济里面非常重要的变量。今天，我就从这个角度谈谈对社会保障的一些看法，供大家参考。

对社会保障这件事，大家分析它的持续发展，比较担心的是两大问题，保险业、社会保障将来出危机也可能是两大问题。第一大问题是过去的职工创造出了财富，创造出了价值，创造出了 GDP，但是他们的养老金没有存起来，被政府花了，被政府投到了资产里面用掉了，造成了现在所谓的养

老金空账的问题，很多人现在都在研究这个问题。第二个问题就是现在大家说的老龄化问题。现在中国人口寿命越来越长，有人分析 2020 年就会出现标准的老龄化特征，付款的人越来越少，花钱的人越来越多。这两个问题，前一个是过去的老人谁来养的问题，第二个是未来的老人谁来养的问题。现在的老人应该由现在的人来养，但现在人的钱不够，未来也不够，因为未来是年轻人少，老年人多，赚钱的人少，花钱的人多。

对这两个问题，我个人持相对乐观的态度。我不太同意一些人对空账问题的分析意见。我们要看到中国经济增长阶段的特点，不能简单地用已经成熟的发达国家相对来讲比较平稳的经济情况直接来对照、套用到我们的经济上。中国经济正在经济起飞阶段，正在高增长阶段，正在工业化阶段。这里有两个方面的含义：一方面，在高增长阶段，新增的就业人口会大于我们过去的退休的老龄人口。尽管空账问题确实存在，但是在一个高增长的时期，如果我们有更多的人加入了劳动大军，加入了社会保障制度，更多的人在这个时期存款储蓄，而且社会确实能够在高增长率的情况下创造出一定的经济剩余的话，解决过去空账的问题应该不是一个大的难题，这个资源是有的。另一方面，我们现在的社保体制收支基本上是平衡的。也正是因为基本的平衡，过去有些决策者把现在的平衡和社保基金空账不平衡给混了，所以觉得社

保机制不存在不平衡的问题。这是两回事。目前来讲社保收支基本是平衡的；已有这些老人在整个人口当中、在整个现在非农就业人口当中、在全部缴纳社保金的人当中占的比重事实上是相对下降的。如果我们保持经济的增长，如果我们保持非农就业率的增长的话，空账问题是可以解决的。至于怎么做，这笔钱怎么出，是财政拿钱还是卖国有资产，这个钱技术上从哪儿来、怎么转化，这是需要研究的。从我个人来看，过去的养老金实际上都投入到国有资产里面了，所以最好的解决办法应该是让国有企业进行重组，并制订相应的制度，把国有资产卖出去以后收回的钱里面拿出一块加入社保基金。这项工作要尽快推进。

未来的老龄化问题，我觉得也没那么悲观。社保机制面临的老龄化，在一个高速的工业化进程当中，在农民没有加入社保体制的背景当中是不成问题的。中国正处于工业化的阶段中，农村人口特别是农村年轻人口将会源源不断地加入社保体制，加入工业化的大军。整个人口是老龄了，但是就业人口当中，参加社保的人群当中应该是年轻化，而不是老龄化。所以，从就业的年龄、从就业的增长、从整个社会经济的结构变化来讲，我们谈论的社保的人口可能是年轻化。谈这个问题的时候，有些人直接把西方国家的老龄化问题套过来。可是在西方国家是所有人都参加了社保体制，当然老龄化以后社保体制会出现大的危机。但是对中国来讲，只

要这些从农业转出来的、加入工业的人口，在工业的就业当中都参加了社保缴费的话，就不会出现大的危机。现在的问题是新增的非农就业人口缴费的人太少，我们现在这个制度不鼓励他们缴费，或者不强制他们缴费。所以真正需要关注的问题是这个制度怎么能够把这些新增的非农就业人口涵盖到我们的社保体制中来。社保体制中缴费的人多了，老龄化的问题就会推迟。这里不是说中国将来就没有老龄化的问题，只是说中国在社保体制老龄化的问题会逐步推迟，推迟到比别人更远的一个未来。如果我们的工业化进程是二三十年的话，可以至少推迟二三十年的时间。

那么，老龄化最终对中国意味着什么？考虑这个问题，不能光想参加社保的这批人，也不能光想社保的问题，要想整个社会的养老问题。最后真正的问题是哪儿的？农业人口工业化、城市化以后年轻人都出来了，加入新的劳动大军的不是老年人，最终社会出现的大问题是打工仔出来以后留在农村里的父母的养老问题，是这一群收入比较低的人将来的养老问题。这个问题的解决需要继续维系一些通过家庭制度家庭纽带实现的社会保障。对未来新增加的非农就业的年轻人来说，他们的负担很重的。这些人在经济上是弱势群体，一方面要缴费养当时的社会的老人，另一方面还得想法养自己家里的农村的老人。这时候，政府和社会该干什么？现在政府和社会该干的事情不是集中想城里人的社保问题，将来

要想想农村老人的社保问题。农村人本来比较贫穷，养老的要求没那么高，财政出点钱将来可能不是大问题。问题到最后的重点是不一样的，不是说没有问题了。

这里我想提两个政策建议，一个是对政府，一个是对企业。对政府的建议是，现在应该赶快实行强制性的、但是灵活的可携带的个人账户式社保制度，强制尽可能多的非农就业人口、新增劳动力进入社保机制，强制有更多的人来缴费。现在的情况是目前的制度有问题，一方面没有强制，另一方面强制又有差别。当前讨论比较多的企业年金对正规的企业比较好做，对那些非正规的企业却比较难做，很多私人化的企业如果正规一下，实际上可以成为一个正规的企业。一个餐馆有几百个员工，可以很长时间地就业，但因为这些人流动性很强，稳定性很差，如果没有可流动、可转移的个人账户的话，老板当然不愿意缴费了，而工人自己也不想缴，也没有动力要求老板去缴——一个东西带不走，缴了对他的将来没有好处，现在缴了几十年、以后又根本见不到这个钱，他宁肯让老板给他加一点工资就不要社保了。在激烈的劳动力市场压力下，你不给他缴这个钱他也就不要了。所以，赶紧要强制执行一个利益比较平衡的机制，就是社保的账户是可带走的，个人账户需要具有灵活性。现在做这件事不仅仅为了现在，而且是为了将来我们社会保障不出问题，为了将来有人付费，付我们现在老人的费用，付未来的老龄化的老

人的费用，使更多的人缴费。

第二个政策建议是针对企业的。企业在这个过程中是不是能够想一些新的产品和建议，针对穷人，针对农村剩下的那些老人是不是能设计一些险种，比如让我们现在打工的人能够给他的父母带回一份保险？现在他在城里挣了点钱，可以缴点钱给他的父母送个礼物，这个礼物是未来的保险。这可能是一个比较低端的市场，没人愿意做的市场，但是中国的人口比较大，做好了也是一个有利润的市场。这么多的打工仔在外面打工，他的钱不知道怎么花，但是带一份保险，让他解决他父母未来的保险问题，可能是一个可行的产品开发思路。这些意见仅供大家参考。谢谢！