

中国老年人经济保障的背景、问题及对策

齐明珠

摘要 本文阐述了中国老年人经济保障的人口与经济背景,分析了目前老年人经济保障三个主渠道分别面临的主要问题。在中国,大部分老年人尤其是农村老年人长期通过大家庭、社区互助和其他非正规机制得到照顾,但非正规养老制度的作用正在降低。而由政府支持的正规机制问题重重,由市场参与的个人保障行为则刚刚起步。本文提出了在遵循保护老年人和促进经济增长两条基本原则的基础上,政府应选择建立包含大量积累成份的多支柱养老体制及其他对策。人口老龄化,不仅仅是危机,更是一种挑战。

作者 齐明珠,女,1971年生,1995年7月毕业于中国人民大学人口所,获法学硕士学位。现为首都经济贸易大学人口经济研究所讲师,北京大学人口所在职博士生。(北京 100026)

目前,中国老年人经济保障渠道主要有三:非正规方式,正规方式,个人行动。由于现代化等原因,非正规养老方式(以家庭养老为代表)的作用逐步削弱;同时,以退休金为基础的正规养老体制又困难重重,难以为继;而个人行动,如通过早年储蓄等养老方式受金融环境的影响很难作为主体渠道向老年人提供经济保障。中国正面临着老年人经济保障的严峻挑战。

一、老年人经济保障问题的人口与经济背景

1990年,中国65岁及以上老年人占总人口的比例已达6%左右,在中、低死亡率水平假设下预测,到2050年65岁及以上老年人比例将分别达到23%和27%。中国人口老龄化进程的特点是不但速度快,且老年人口绝对数大,高龄老人数目增长尤为迅速。表1为在中死亡率预测方案下的老年人绝对数增长状况,而百岁及以上老年人则将由1990年的6640增至2050年的50万左右。

表1 中死亡率水平下中国65岁及以上老年人数预测

万

年份	#65+	#80+	#85+
1990	6300	800	300
2010	11600	2500	900
2030	11600	2500	900
2050	33000	16000	4900

注:以上预测数据由曾毅教授提供,1990年数据源于人口普查数据。

健康问题和昂贵的医疗费用集中于老年人,每一个老年人的消费支出,尤其是公共社会支出远远多于一个孩子支出。少儿抚养率的下降所节约的资源远远满足不了老年人的需求。一些发达国家按年龄分组的人均社会支出数据可证实这一论点。见表2。

在中国,老年人的公共社会支出与孩子比较,虽不像发达国家那样高出二三倍,但中国推行号召只生一个孩子的政策,大多数城市家庭只有一个孩子,父母对子女的投资成本大大提高,边际可利用资源就更少。况且,将孩子与老人的社会服务资源重新分配并不容易,如孩子需要学校和良好教育而老年人则需要医院和周

密照顾。在人口率先老化的城市,如北京、上海,已表现出孩子的支持系统能力有余,如中、小学校、幼儿园过剩,部分设施空置;相反,老年人的支持系统则日显不足,幼儿园改为托老所的实例不断见诸报端。

表2 1980年按年龄组的人均社会支出比较

国家	年龄组		
	0—14	15—64	65岁及其以上
加拿大	100	72.0	365
法国	100	51.4	263
德意志联邦共和国	100	59.4	316
意大利	100	110.0	380
日本	100	44.0	235
瑞典	100	43.0	234
英国	100	53.3	213
美国	100	66.9	381

资料来源:OECD(1988b), Cited in palmer, Smeeding, Torrey(1988)

注:此表是经济合作发展组织1988年计算的0~14岁组的公共社会支出指数为100。

中国是在社会经济发展水平较低的情况下,靠政策的宣传教育促使生育率在短短的二三十年间完成由高到低的转变。预计到下个世纪初,中国65岁及以上老年人口比例将超过7%,进入老年型国家。而届时,经济发展仅达到小康水平^[1]。1990年,我国人均GDP为1558元人民币。我国的中远期经济发展目标为:到下个世纪中叶,达到中等发达国家经济水平,同时,我国65岁及以上老年人口的比例将在23~27%之间。与一些发达国家比较,我国要在经济发展水平相对低得多的情况下承受老年人口比例高得多的压力。见表3。

表3 老年人口系数较高国家的人均GDP

国家	1997年65岁及以上 老年人口系数(%)	1995年人均GNP(US\$)
瑞典	18	23 750
丹麦	15	29 890
英国	16	18 700
挪威	16	31 250
奥地利	15	26 890
比利时	16	24 710
德国	15	27 510
瑞士	15	40 630

资料来源:1993世界人口数据表,美国人口咨询局编。

据世界银行的预测,中国60岁以上人口占全世界60岁以上总人口的比例将从1990年的21%,增长到2030年的26%。所以在中国,老年人的医疗卫生服务费用和养老金需求同步增长,将对财政造成巨大压力。

二、老年人经济保障的三个主要渠道分别面临的主要问题

1. 非正规养老方式的作用及其衰落趋势

非正规养老方式主要以在大家庭中子女赡养父母为基础,辅以亲友互助等。亚洲是老年人口最多的地方,根据1995年的世界银行报告,预计到2030年,亚洲老年人口将占世界人口的48%,而亚洲老年人口的一半将生活在中国。众所周知,亚洲是非正规养老制度运行最强大的地方,尤以中国运行为好。事实上,子女赡养父母的传统在中国已有三千年的历史,几千年的忠孝观念使大部分中国老年人通过家庭子女等非正规机制得到照顾。

但是,急剧上升的老年人赡养比使这一制度处于困境之中。同时,随着经济的发展,开放程度的提高,带

来了城市化和家庭核心化,使传统社会规范受到巨大冲击。大家庭存在的可能性降低,其在调节收入中的作用也被削弱。中国的人口老龄化伴随着可预见的孩子数大大减少带来的家庭结构的巨大变化,老年人独居或只与配偶共同居住的比例与数目快速增加。无论是城市地区还是农村地区,非正规养老制度的作用正在瓦解。

值得一提的是,事实上即使在过去,非正规养老制度运行非常好的时候,也存在一些不可避免的问题。例如,那些没有孩子或孩子无力赡养父母的家庭,仍会陷入困境。

2 正规养老制度的问题及困难

正规养老制度在中国主要体现为在城市地区,处于社会保障网下的职工退休时领取退休金。在人口转型的过程中,赡养率提高,现收现付的运营方式受到前所未有的压力。而且,随着制度走向成熟,它自身的一些缺点也暴露出来。像国外许多实行这种养老制度更早的国家一样,第一代入往往是受惠者,享受了相对的高标准退休金,工资替代率很高,平均在75%以上,老年人生活水平得到保障,下一代及第三代人往往会利益受损,转移支付为负^[2]。在中国,以退休金为基础的正规养老制度的实施存在以下主要问题:一是未能对养老金进行经常性的指数化调整,这意味着退休金的领取者没有避免通货膨胀的影响,退休金不足以应付通货膨胀带来的压力。二是覆盖对象存在逆选择倾向,只覆盖国营企事业单位的职工,政府公务员等有固定收入,生活水平相对较高、较稳定者,而大部分劳动者——农民、临时工、个体经营者等通常未被覆盖。

日益增长的财政赤字,实际上也会引发通货膨胀,这些问题共同作用,最终会使老年人生活得不到保障,同时,也会阻碍经济增长。

3 个人行为失效

一般说来,当传统的以家庭为基础的生产和生活方式瓦解后,以市场为基础的正规方式会取而代之。在养老问题上,当以家庭为基础的非正规方式及以养老金为基础政府行为遇到困难时,人们也试图用完全的以市场为基础的个人行为来替代,但却不成功。

究其原因,从主观上来说,并不是所有的人都愿意在自己年轻的时候为年老作出养老规划,通过自愿储蓄或保险等方式为老年生活做准备。由于信息缺乏和生命长短的不确定,大多数人不知道积攒多少财富可支持养老,很多人也找不到合适的投资方向。

客观而言,则是缺乏良好的金融市场环境。很多年轻人对储蓄缺乏信心。虽然目前的通货膨胀率较低,鉴于对金融前景把握不清,对货币几十年后的实际价值信心不足。近看近一两年周边地区的金融危机带来泰国、印尼、韩国、日本等货币对美元的大幅贬值。按照经济规律,对外贬值必定造成内贬值,人们眼看手中的货币越变越不值钱。远一点看前苏联解体后,政体改革带来金融动荡,卢布突然贬值,百姓的储蓄几乎在一夜之间化为乌有,打破了80年代的阿根廷、玻利维亚、巴西、秘鲁的年平均通货膨胀率超过200%的纪录。即使是西方金融环境非常规范的发达国家也不例外,如美国30年代初大萧条期间,当经济危机到来之时,工人眼见存款一点不点贬掉。在中国,当市场运作还不是很规范的时候,人们有理由怀疑长期储蓄可否能支持养老。加之保险市场不规范,存在鱼目混珠之嫌。养老保险都是几十年的长期险种,人们有充分理由怀疑保险公司的长期信誉。而且同样地,保险公司回避不了通货膨胀的风险。

所以,当非正规养老方式的作用受到削弱,完全以市场为基础的个人行为不足以支持养老,且政府介入强制执行的范围覆盖少部分人的正规养老金制难以以为继之时,有必要考虑对老年保障方式进行根本改革。

三、政府的政策选择原则

世界上有30%的老年人是由政府政策支持的正规保障方式提供老年保障的。参照世界银行的最新建议,当政府对老年经济保障方式进行政策干预和调节时,必须考虑两条原则:一是选择的政策应有利于老年人;二是促进经济增长。也就是说,老年保障计划首先应是老人的社会安全保障网,同时也应该是促进经济增长的工具。作为社会安全保障网,老年保障计划应从三方面向老年人提供帮助:一是促使人们将从业时的部分收入通过储蓄等手段转到年老时使用;二是向终生贫困的老年人进行收入再分配,避免不合理的逆向代内再分配及意外的代际再分配;三是向老年人最难以承受的风险提供保险,包括寿命风险、伤残风险和通货膨胀风险。作为促进经济增长的手段、工具,老年保障计划应从以下三个方面来实现:一是尽可能减少阻碍经济增

长带来的间接成本,如就业和储蓄的减少,财政负担的加重,资本和劳动力的不合理配置,行政开支加重、漏税等问题;二是有长远预见,充分考虑经济和人口结构的预期变化,保持政策的连续性;三是保证高透明度,使所有人都能知道这些选择,避免政治操纵,以防产生不良经济后果^[3]。

事实上,能完全符合上述标准的老年保障计划在世界范围内也不多见,此谓理想和现实的矛盾。虽然我国的老年保障计划完全实现上述标准几乎不可能,但基本地,一个合格的老年保障计划,必须具备三项功能,即储蓄、再分配和保险。储蓄使收入在人的一生中平均化,年轻时推迟消费可使老年时多一些保障;再分配可避免老年人生活贫困,将富人的部分收入转到穷人身上;保险应为以下风险提供保障:经济衰退或错误的投资侵蚀储蓄,通货膨胀造成货币实际价值下降,人们的生活水准超出其储蓄水平,以及公共计划失败等。

四、对策

遵循上面的原则,考虑到中国老年人保障问题的具体状况,宜采取如下对策,迎接白发浪潮的到来。

1. 建立包含大量积累成分的多支柱养老体制

在中国,政府参与强制执行的社会养老保障制度属于现收现付公共年金制,形式单一。由于人口老龄化及制度本身设计不完善(如为缓解就业压力鼓励提前退休,实际上增加了养老金支付的压力),支出超过收入,财政赤字将越来越大。这些赤字如果通过提高年轻人缴费率来支付,会造成不合理的再分配。因为在现收现付的筹资方式中,养老金与缴费额是分开的,根据国际上实行这种筹资方式的经验,这种制度不可避免地会给养老金制度覆盖下的第一代带来低成本和高的正转移支付,而由于人口老化和制度趋于成熟,而给后几代人带来负的转移支付,势必影响到后几代人的老年保障。这些赤字若由国库弥补,必会挤占其他重要公共项目的开支,如对年轻人的教育或健康服务等能促进增长的公共开支,将会阻碍经济发展。最终这些代价会变得难以承受,当养老金无法兑现时,那些完全依赖它的老年人将无所适从,极易陷入贫困。单一的现收现付制的公共养老金支柱崩塌时,老年人的风险就更大了。所以,抱住单一的现收现付制是不明智的。

实行积累制的养老金制,可以建立起庞大的资本储备,不仅可以促进经济增长,还可以养活不断进入老年人的庞大群体。最近20年,中国经济处于高增长阶段,这有利于把部分经济增长的成果分配到积累制的养老金基金中去,加固支柱,为现收现付制向积累制的过渡创造了良好的经济环境。

在国际上,老年收入保障的支柱有三种,一是强制性公共管理支柱,由税收融资,目标是有限度地缓解老年人中的贫困,功能是再分配加共同保险;二是强制性私营支柱,融资手段为有调控的完全积累,分个人储蓄计划和职业年金计划两种形式;三是自愿支柱,采取完全积累的融资方式,也分为个人储蓄计划和职业年金计划两种形式。后两种支柱均有储蓄加共同保险的功能。三者合起来为各种老年人提供风险保障。各支柱存在相对重要性随时间和各国环境而异,但各国都应建立一个多支柱体制。因为由三根支柱共同承担保险功能,与任何单一的支柱比,可以为老年人提供更可靠的收入保障。

鉴于单一的现收现付制的公共养老支柱存在诸多缺陷,养老体制应逐渐过渡到包含大量积累成分的多支柱支持方式。20年的政治经济改革使处于单一养老金体制下的职工又面临着不同的状况。不同年龄段的人情况不一,大体可分为三类:一是改革时,引入新制度时已退休者,他们仍然得到作为社会安全保障网的公共养老支柱的保护;二是改革时尚未退休,但决定继续享受正在改革的旧制度,这部分人将涉及到将来养老金的支付问题;三是转到新制度的人,一方面他们在旧制度下积累了一些权利,另一方面,这些年轻人由于普遍工资高,又通过纳税偿还社会保障债务,他们会为自己的退休储蓄筹资。因为人员状况复杂,在制度转变过程中应特别注意保证每一代人的利益均不受损。

在基金管理方式上,分为集中与分散管理,二者各有利弊。集中管理的优点是在理想状态下,规模经济使运行成本最小化,从而提高投资收益。新加坡和马来西亚便是国家公积金经营费用低,收益稳定且适度的例子。缺点是在更多情况下,由于绝对垄断,中央公积金的管理者只有很小的积极性去进行有效管理和获取合理回报,或者由于政治压力而进行无效投资。相反,分散管理的优势在于面对市场压力,进行高效管理,以求最佳回报,避免资本配置失误;缺点在于其要求投入相当多的人力资本,而且要求很复杂的规章制度结构,且还要具备现代化市场的某些要素方能实现。中国在走向包括积累制的规定缴费支柱在内的多支柱养老道路过程中,可以采取集中管理模式,而不是以智利为代表的分散私人基金管理模式。因为中国尚不具备建立一

个私人管理的积累制制度的成熟条件。主要表现在资本市场不完善,金融法规不健全,不能确保私人管理的信誉,满足不了实施基金分散管理的基本条件。而采用由政府集中管理的模式,可使政府有效控制这笔潜在的巨额基金。以新加坡的成功为鉴,投资于住房及基础设施建设,促进经济增长。

2 将养老金指数化纳入到强制计划中

指数化包括两方面:一是与物价相联,二是与工资相联。在实行部分指数化的情况下,如养老金只与物价指数挂钩,那么通货膨胀的风险由社会来负担,老年人的绝对生活水平受到保障,但由于不与工资指数挂钩,则可能分享不到社会进步的成果;当养老金只与工资指数挂钩时,养老金随工资水平而变化,老年人的相对状况受到保护,但绝对生活水平得不到保障。所以理想的努力方向应是将养老金全部实行指数化,与工资和物价同时挂钩。近20年中国经济虽有大的发展,但中国仍属发展中国家,尚不具备实行完全指数化的条件,只能先实行某些程度和类型的指数化,把部分通货膨胀风险转移到年轻人身上,来保证年纪较老的人在通货膨胀间不致于陷入贫困。一般说来,指数化的养老金(无论是部分还是全部指数化)在整个退休期间名义上都会被提高。

在中国,退休金对工资的替代率较高,却没有指数化。以至初始年金高,但生活可能会逐渐陷入贫困。所以实行指数化养老金时需要比非指数化计划更高的缴费率,并适当降低初始退休金对工资的替代率。

3 鼓励非正规养老制度,避免其过度振荡

在城市化、现代化过程中,老年人的生活质量往往是先下降再提高,其与现代化的关系是U形的^[4]。这一模型假定正式的机构支持系统正得到发展,逐步替代在社会经济变化过程中被削弱的非正规的以家庭为基础的支持系统。在这一转变过程中,当政府支持还没有发展到足以补偿家庭支持的削减时,还存在着一个低生活质量的过渡期。某些作者指出,许多亚洲国家老年人将在未来的几十年中处于U型曲线下落部分的不同点位上^[5]。中国正处于老年人生活质量下降的威胁中,在相当长的时间内,正规养老系统的覆盖面及力度难以有大的提高。若任由非正规养老制走向衰落,而不以政策引导进行阻止,老年人,尤其是农村的老年人生活质量将有下降趋势。

国外的实践经验已经证明,用于老年计划的公共支出,占国内生产总值的比例,与人均收入、老年人口比重密切相关。人均收入越高,越有条件为老年人支付更多的养老金;老年人口所占比重越大,对养老金的需求越大,养老金的公共支出占国内生产总值的比例越高。中国人均收入处于较低的水平,没有提供高额养老金的能力;老年人口所占比重又向空前高的方向发展,对公共养老年金的需求很高,供给条件与需求之间距离很大。所以考虑到具体国情,不能简单地扩大正规养老制度的覆盖面,否则低收入国家的收入水平,高收入国家的老年人口比例和养老金支出(占国内生产总值的比例),必定不是持久的组合。有限的资源,越来越庞大的老年人口以及收入差距的拉大意味着非正规养老制度将继续起重要作用。

许多国家都有补充、加强非正规养老制度的政府计划。这些计划包括住房资助、财政资助、休息护理、社区保健和日间护理中心等。在制定实施鼓励家庭赡养老年人的政策方面,可以参照借鉴一些低收入和中等收入国家的经验。如在住房资助上,在塞浦路斯,与老人同住的家庭可优先获得住宅,且是单元房,并可对增加房间提出资金资助申请。在马来西亚,公共房管部门将公寓的一楼分给有老人或残疾人的家庭。在城市,住房紧张,居室狭小是妨碍子女与老人同住的重要原因,借鉴他国解决老年人家庭的住房困难的经验具有重要意义。甚至一些发达国家的经验亦可汲取,例如,在日本,为收养老年亲属的家庭提供低息住房贷款,并为与老年亲属合居的低收入者提供有额外房间的公共住房。瑞典则提供慷慨的住房补助,使有老年人的家庭能改建住宅。在挪威,对购买多代人合住的住宅提供专项贷款。在财政资助方面,在马来西亚,与父母合住的子女享有减税优惠及降低附加政策,所有这些均可帮助子女为不能自理的父母提供医疗等费用^[6]。在印度,老年人历来是与子女生活在一起的。赡养老人被认为是任何一个身体健康的儿子都必须履行的义务。家庭的纽带是如此之有力,以至于分离会使人在感情上受到极大的挫伤。尽管财力有限,政府仍然向老年人提供一些补助,使他们能用以增加家庭收入^[7]。汲取别国成功经验,制定政策鼓励家庭养老,与原有的非正规养老制度共同发挥作用。

4 增加透明度,提供全面信息

政策的制订者应让公民了解到全面的养老信息,增加透明度,给人们提供多种选择的自由,以更高的效率支持养老。

以上,阐述了中国老年人经济保障问题的人口与经济背景,分析了目前老年人经济保障面临的主要问题,提出在遵循保护老年人和促进经济增长两条基本原则的基础上,政府应建立包含大量积累成分的多支柱养老体制及其他对策。其实,老年保障是个庞大的社会系统工程,涉及到人口以外的很多方面,方方面面都应注意支持老年保障制度,如在经济方面,应创造有序、规范、良性的经济环境,可以引入适当的税收政策,改革银行制度,避免通货膨胀,建立可靠的储蓄制度,采用保值金融工具来扩大私人自愿储蓄等。帮助解决老年保障问题的对策很多很细,有些必须在实践中探索。

参考文献:

- 1 桂世勋. 独生子女父母年老后的照顾问题. 上海: 华东师范大学出版社, 1996
- 2 “防止老龄危机”编写组, 劳动部社会保险研究所等译. 防止老龄危机. 北京: 中国财政经济出版社, 1995. 12
- 3 同2
- 4 齐轶. 中国内地和香港地区老年人生活状况和生活质量研究. 北京: 北京大学出版社, 1998. 7
- 5 同4
- 6 同2
- 7 P. Selby, M. Schechter, 新蔚, 黄育馥译. 老龄化的二〇〇〇年. 北京: 三联书店出版发行, 1987

(上接第27页)

④技术服务工作,主要是考核乡、镇在为育龄群众提供避孕、节育服务及生殖健康全程服务等工作的开展情况。相应指标可用避孕有效率、出生人流比、节育手术事故发生率、妇检率、术后跟踪随访率、婴儿死亡率等来衡量。⑤流动人口管理是计划生育工作中的难点。在城区,应重点考核流入人口的管理;在农村,流出人口又是重点管理对象。考核可通过查看流出人口证明发放率、流入人口验证率、流动人口信息交流情况、流动人口孕环检工作开展情况等。⑥“三结合”工作,主要看乡、镇在“三结合”工作中的载体建设、帮扶活动情况及开展了哪些有益于建立文明幸福家庭的活动。可通过查看乡镇制定各项优惠政策的落实情况、被帮扶的计划生育户实际经济效益、精神文明活动的开展情况等。

三、评价的方法

目前,对乡、镇考核常用的都是百分制评估法。因此,对所选择考核的指标项目,要根据工作发展过程中的阶段性重点,具有一定的概括性和代表性。同时要视各项目在本次评估内容中的重要程度来确定合理的权重。如计划生育率是反映工作水平的结果指标,而出生统计误差是工作过程中的统计质量指标,往往因某一个人的疏忽而影响统计结果,因

而,二者的权数应有所区别。合理的权数分配是确定评估结果是否科学的重要环节。

随着计划生育工作的向前发展,基层计划生育评价工作不管是在内容设置上,还是调查方法上都要科学合理,只有这样,获取的资料才真实客观,真正反映各乡镇的实际工作水平,才能公正地考核每个单位。同时,准确的信息资料便于领导正确决策,将工作重心放在当前急需解决的问题上。只有找准了工作发展中的后进面及问题的症结,才能对症下药,抓后进转化,促工作平衡发展。

今后要加强对重点内容的调查深度,发挥评价工作的实际效能。现提以下几点建议供探讨:

- 1 在基层考核结果总平均分较高的情况下,不能以数量确定后进乡镇,要先列标准,主要指标及考核总分达到标准后,应免于列入后进乡镇序列。

- 2 定期考核与平时抽查相结合。避免基层工作突击应付,只管检查一时。

- 3 加强对关键内容的调查深度。一是随着远地域通婚的增多,特别是女方的嫁入,无身份证、假婚姻状况证明,掩盖了真实的年龄,给计划生育管理带来了难度。二是对出生婴儿死亡原因的调查,杜绝弃婴、溺婴现象的发生,谨防性别比过高。三是孕、环检工作的真实度及有效性。