

性和男性的退休年龄是一样的,具有趋同的趋势,西方人的男女平均寿命预期平均76岁,中国是73岁,仅差3岁,根据这个推算,中国女性职工至少要有8到10岁的延迟退休年龄的过渡期才行,但这个事情很复杂,需要政策循序渐进的推进,就是说,需要顶层设计,没有顶层设计制度,就没有养老保障的长治久安,这些风险隐患,不出20年就会显露出来!那时,大概是2030年吧!

## 郑秉文谈中国养老体系“顶层设计”：职工退休年龄必须延迟

中国社科院世界社保研究中心主任郑秉文认为，中国女性职工有 8 到 10 岁延迟退休年龄的空间

👉 早报记者 肖中洁

《东方早报》，2012 年 3 月 15 日，第 A32-A33-版

<http://www.dfdaily.com/html/113/2012/3/15/760213.shtml>

[http://economy.gmw.cn/2012-03/15/content\\_3771665.htm](http://economy.gmw.cn/2012-03/15/content_3771665.htm)

<http://finance.ifeng.com/news/macro/20120315/5751851.shtml>



随着老龄化社会的加快到来，中国养老保障制度的问题日益凸显。

中国人力资源和社会保障部（人社部）部长尹蔚民 3 月 7 日在全国两会期间公开表示，中国城镇职工基本养老保险制度在具体实施过程中，有宏观上和微观上的许多问题需要解决。

而根据《中国养老金发展报告》（《报告》）的建议，国务院有关部门应对地方管理的基本养老保险基金和中央财政集中的全国社会保障基金的投资管理体制进行统一研究，统一决策。

《报告》是中国第一部反映中国养老金的专题报告，于 2011 年 12 月 20 日完成并发布，中国社会科学院世界社会保障制度与理论研究中心（世界社保研究中心）主任郑秉文为该份报告负责人。全国人大副委员长华建敏和全国社保基金理事会理事长戴相龙参加了发布式并对《报告》给予了支持。

早报记者近日专访了郑秉文，郑秉文根据掌握的详实数据，对未来 10 到 20 年中国养老金社会统筹账户收支缺口进行测算，并就中国养老保障制度顶层设计和未来改革方向等社会热点话题展开阐述。

### 养老“五大支柱”不平衡

东方早报：目前中国养老保险制度最大的问题在哪里？

郑秉文：没有顶层设计和长期测算，置制度长期可持续性于不顾，把社保制度看得太简单，认为只要能发退休金就行了，不管未来的风险。这是目前最大的问题。因为我们目前社保的覆盖面还比较小，随着覆盖范围的慢慢扩大，新纳入体系的都是年轻人，他们现在只缴纳不用支付，现金流还可以，但以后就难说了。

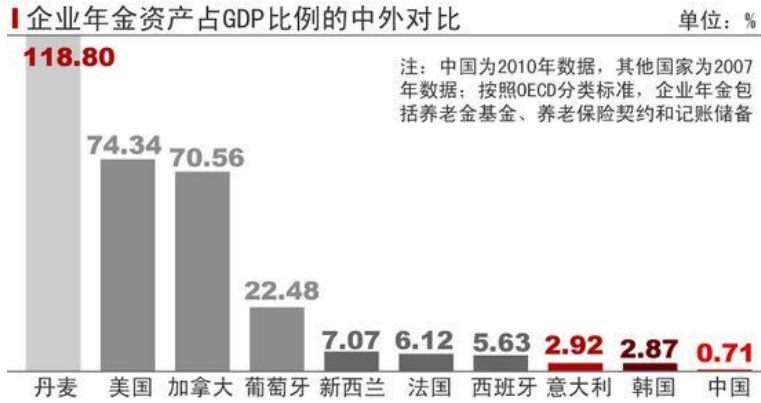


东方早报：在你看来，中国养老保障制度应如何进行顶层设计？

郑秉文：中国养老保障制度的顶层设计，就是要统筹所有的养老保障制度。要考虑一个国家的养老政策的战略性、前瞻性、统一性，这就是养老保障制度顶层设计的基本原则。所谓战略性是指社会保障只是经济社会的一个子系统，它要配合整个经济社会发展的格局和发展战略，比如，要为增长方式转变做出贡献等，就是说要配合经济社会发展的总战略，而不能与此相悖；前瞻性是指既要考虑到中短期的各个养老制度的财务可持续性即经济发展水平所能承受的负担问题，又要考虑到符合一国历史传统文化的兼容与同向，符合对其经济模式和福利模式的追求；统一性是指对个人而言退休收入的多元性、稳定性和充足性等问题，既要考虑到体面的退休生活，又要考虑到劳动力市场弹性和对市场的扭曲等问题。

养老保障制度的顶层设计说复杂也复杂，说简单也简单。谈顶层设计，可以从好几个角度来分析。首先，我们从支柱的角度来看。

养老保障可分为五大支柱，分别为：零支柱，即来自国家财政转移支付的养老补贴；第一支柱，来自于企业雇主和雇员双方缴费的基本养老保险；第二支柱，来自于企业雇主和雇员双方缴费的企业年金制度；第三支柱，来自于商业养老保险产品市场的提供；第四支柱，来自于个人的其他家庭养老资源，例如银行存款，再例如经营性资产收入（房屋出租），还有子女馈赠和遗产等等。



**近20年部分欧洲国家领取公共养老金的法定年龄**

| 国别 \ 年份 | 1993     | 1999     | 2002         | 2010         |
|---------|----------|----------|--------------|--------------|
| 英 国     | 65岁(60岁) | 65岁(60岁) | 65岁(60岁)     | 65岁(60岁)     |
| 德 国     | 63岁(60岁) | 63岁(60岁) | 63.5岁(60.5岁) | 65岁(65岁)     |
| 法 国     | 60岁(60岁) | 60岁(60岁) | 60岁(60岁)     | 60.5岁(60.5岁) |
| 荷 兰     | 65岁(65岁) | 65岁(65岁) | 65岁(65岁)     | 65岁(65岁)     |
| 瑞 士     | 65岁(62岁) | 65岁(62岁) | 65岁(62岁)     | 65岁(63岁)     |
| 奥地利     | 65岁(60岁) | 65岁(60岁) | 65岁(60岁)     | 65岁(60岁)     |
| 西班牙     | 65岁(65岁) | 65岁(65岁) | 65岁(65岁)     | 65岁(65岁)     |
| 葡萄牙     | 65岁(62岁) | 65岁(62岁) | 65岁(65岁)     | 65岁(65岁)     |
| 意大利     | 55岁(55岁) | 55岁(55岁) | 57岁(57岁)     | 59岁(59岁)     |
| 希 腊     | 57岁(57岁) | 57岁(57岁) | 57岁(57岁)     | 57岁(57岁)     |

注：括号内为女性领取退休金的年龄，资料来自《中国养老金发展报告》。

从上述支柱分析的角度可看出，中国养老保险制度方面存在一些问题。比如，五个支柱中的失衡现象始终未得到根本性转变，目前压力主要集中在基本养老保险身上即第一支柱上和家庭养老资源即第四支柱上。绝大部分人的养老主要依靠这两个支柱，所以，国家的压力大，家庭的压力大，而几乎全社会所有的注意力、政府的精力和退休人员的主要退休收入都在第一支柱上面。其次，第四支柱上即个人和家庭养老也承受着巨大的压力，不利于拉动当期消费和缓解储蓄率，因为大家的预期普遍不好，不敢消费。

相比之下，其他支柱显得非常落后，没有承担起相应的责任，没有发挥相对应的作用。如，第二支柱即企业年金的替代率仅为 1%（替代率是指劳动者刚退休时的养老金占退休前工资收入的比例来反映养老保险的给付水平。它是衡量老年保障程度的关键性指标）。零支柱，即来自于财政转移支付的养老补贴呈碎片化状态，没有全国范围的统一政策。第三支柱，商业性养老保险的密度和深度差距都非常大。

东方早报：五大支柱的不平衡带来什么问题呢？

郑秉文：一是因为爱和恨都是对着国家来的，所以，社会保障制度成为社会矛盾的焦点，这些矛盾甚至变得越来越集中。国家承担了很大的养老责任，钱也花了，而且一年比一年多，社保和财政的干部也非常辛苦，险种一年比一年多，覆盖面一年比一年大，工作量就一年比一年多，但是，社会不满意的声音却同步增长，呼声一年比一年高。支柱失衡和制度多轨制就是这个结果。

二是，第四支柱压力大意味着家庭也承受着很大的养老责任，因为覆盖面还很狭小，养老收入还很单一，这样，我们现在的经济增长方式转变中，内需发挥的作用就有限，因为大家都不太敢消费，养老预期不明朗、不乐观。因此，要拉动内需，要让大家敢消费，就必须提高其他几个支柱的替代率，大力发挥其他支柱的作用。

也就是说，第四支柱的压力过大将不利于增长方式的转变，第一支柱的压力太大则反倒不利于社会稳定。这就是支柱失衡和公平失衡（多轨制）的后果。

东方早报：国际上也有很多这方面的经验值得我们借鉴。

郑秉文：欧债危机告诉我们，如果其他支柱都是空的，只靠第一支柱养老会给国家带来极大的财务风险。希腊就是这样，市场因素一点也不发挥作用，企业年金的情况跟中国差不多。

另外，有些发达国家，比如美国，它的第一支柱替代率仅为 40%，国家的压力不是很大，个人缴费的压力也不是很大，仅为 6.2%，而中国则是 28%，这自然也不利于工人的当期消费，不利于拉动内需。此外，美国对老年弱势群体进行补贴力度较大，瞄准度也很高，因此，弱势群体对国家的拥护程度非常高，这一点在中国也是值得学习的。所以老年弱势群体一直是这个国家执政的阶级基础。

第二支柱的替代率在美国也是 40%，与第一支柱几乎完全相等，第一和第二支柱合起来高达 80%。靠这两个支柱，美国人退休前收入如果是 1 万元的，退休后收入能有 8000 元。而现在中国平均的替代率水平为 50%左右，和美国两个支柱替代率的合计相比几乎少了将近一半。替代率上不来，内需就上不来，人们的退休生活不体面。第三支柱，美国的商业养老保险很发达，品种多，价格公道，适合各种各样的消费群体，保险深度和密度都是中国的好几倍。美国的第四支柱也是非常轻松的。美国的家庭存款平均只有 1000 美元，但大部分资产是以商业养老产品和其他金融资产的形式存在的。

## 重提养老市场化改革

东方早报：中国养老保障制度顶层设计还可以从哪些方面来考察？

郑秉文：刚才说的是从支柱的分析角度。第二个分析方法就是从国家和市场作用的角度来看待了，这也是考虑中国顶层设计的一个重要维度，目前存在很大问题。

我们知道，在养老方面，从国家和市场的角度来看，我们现在市场的作用越来越被忽视，越来越小，越来越受到排除和歧视。你看看网上，10个人里有9个都在谈国家的责任，有谁看到市场的作用了？根本就没人提，网上是万炮齐轰国家，却对市场视而不见。在这样的导向下，国家的养老作用和责任，父爱主义的神圣越来越被强化，甚至有一种回归大锅饭的感觉，不讲改革开放了，不讲市场作用了，在好多方面是走了回头路。

在养老问题上，市场是要发挥作用的，在发达国家，市场的替代率是占一半的，刚才说的美国就是这样。尽管在部分发达国家，市场的替代率也比较小，比如北欧，但它们也从1994年、1995年开始改革一二十年了，方向就是引入和扩大发挥市场的作用，缩小国家的作用。

所谓养老的市场因素和市场作用，指的第一个问题就是企业年金受到严重忽视，就是说，第二支柱被放到了一个花瓶的地位，看上去好看，但实际上广大百姓根本没有享受到它的实惠，因为上层不重视，政策不完善，只有大型国企能建得起，形成新的不公平，受到社会的诟病。

中国应该扩大市场的作用，重提市场改革，否则的话，我们要走回头路，这是国家社保模式和福利模式的选择问题。在顶层设计上，国家和市场的关系严重失衡，可悲的是决策者没有意识到这些失衡的恶果！面对全社会的批评和质疑，还亦步亦趋，继续沿着第一支柱大包大揽的老路，精力越来越放到国家上，市场越来越受到忽视，在观念上和思维上根本没有意识到养老责任的多元化结构问题，结果，国家就成为万能国家，父爱主义至高无上。

决策者一定要考虑到在养老制度上有个国家和市场的关系问题，这个问题十分重大，它将决定一个国家未来是否有竞争力，市场是否有活力，民族是否有前途，甚至决定一个国家的国民性问题。这样反其道而行之的结果，你看看美国和法国的比较就更明白了：美国的社保制度几乎从来就没有成为全社会范围的一个抨击对象，因为它的来源是多元化的，国家和市场是分责的，而法国则正好相反，没有哪个阶层是满意的，一出事，全国都动起来，群起而攻之，花钱不买好。

你回过头来看看希腊就更明白了。有什么样的福利模式，必然会推动产生什么样的经济模式，一个开放度非常高的经济体，一个劳动力市场非常活跃的经济体，它的福利必然是很灵活的、市场因素非常充分的福利制度，反之必定是非常僵化的经济体，不稳定因素充斥各个角落和各个阶层。

## 加大企业年金税收优惠

东方早报：你对中国当前的养老保障制度市场化改革有什么建议？

郑秉文：发挥市场的作用体现在诸多方面，这是顶层设计的主要内容。在第一支柱上，目前最急迫的是，市场化首先要体现在巨大规模的社保基金投资体制上，提高收益率，提高基金的长期支付能力，提高财务可持续性，并且一定要认识到，投资体制是社保制度改革的一个组成部分；第二支柱，大力发展企业年金制度，加大企业年金的税收优惠政策力度，促进企业年金发展，提高企业年金的替代率水平，扩大企业的参与率和经济活动人口的参与率，提高企业年金基金占 GDP 的比例，提高其占基本养老保险基金的比例。

例如，目前的企业年金制度里只有雇主的企业年金优惠政策，雇员的没有，再比如说，雇主的税收优惠比例仅为 5%，而发达国家都在 20%-30%，差距太大了。我们目前应该把个人缴费的税收优惠政策尽快完善起来，而现在是雇主单方面的缴费为主，职工个人的基本没有，这种单方缴费的制度势必导致制度发展的积极性受到严重挫伤，短期内发展不起来，整体退休收入的市场化因素难以提高，这也等于是一个资源浪费。

第三支柱更是市场化的一部分了，我们商业养老保险产品的深度和密度都太低，在养老收入的替代率中太低，一个是保险提供商的准入问题，一种是养老保险产品的提供与服务问题，要有一些政策支持。第四支柱同样存在问题，比如家庭资产的结构，我们的金融资产比较少，存款资产比较多，金融资产的品种和范围少多了。

养老产品对个人而言是一种长期的投资，企业年金在国外是可以零售的，没有到位的集合年金制度就难以普及零售范围，不能深入人心，这也需要改革。市场的作用没发挥，企业年金零售要做起来。

五个支柱改革后有一定的比例结构，第二和第三支柱的作用发挥出来，完善零支柱。第一支柱的问题是在于继续深化改革，因为改革风险很大，压力又很大。

随着人口老龄化，养老的负担会越来越大，一味地完全靠国家大包大揽，不发挥市场的作用，这是不科学的，也是不可能的，更是费力不讨好的，既不利于国家安定团结的大局，也不利于个人提高退休收入水平和多元化结构的改善。

### **“必须提高退休年龄”**

东方早报：目前中国做实个人养老金账户压力很大，你是否对此做过测算，养老金收支缺口究竟有多大？

郑秉文：这就是我说的顶层设计的第三个分析角度，即中长期的财务可持续性问题，就是算账的问题。未来 10-20 年，理论上讲，个人账户可能是可持续的，有多少钱就花多少钱，统筹基金到时做一些“贡献”，是可持续的。

但问题绝对不是那么简单。比如，如果基本养老保险的待遇要保持 50% 的替代率，那么按照最低缴费年限是 15 年的话，统筹部分这一块的替代率就是 15%，这样，个人账户部分的压力就大了，替代率需要达到 35%，按照目前 3% 的投资回报率是无论如何也达不到的。

如果假定统筹基金的投资回报率是 6%，个人账户基金的回报率是 9%，需要 22 年的最低缴费年限才可达到 49%（统筹大约 25%，个人账户大约是 24%），但是，目前养老基金这两个回报率都没达到，它们都存在银行里吃不到 2% 的利息，这就是典型的顶层设计的内容！从顶层设计的角度看，还应提高退休年龄，否则，替代率也是难以达到的，但哪个决策部门考虑过这些顶层设计呢？据我所知，目前还没有，因为，谁说了提高退休年龄，谁就成为社会舆论的一个靶子，谁也不敢做这样的顶层设计，谁愿意做靶子呀，于是，这个制度存在的问题太多了，但都把矛盾推向了未来，反正到那时也换了好几届了，“与我有什么关系”，这是目前的普遍心态，做政绩工程还来不及呢，谁愿意得罪大多数人去提高退休年龄呀！？但是你要知道，退休年龄不提高，这个制度肯定是不可持续的，与发达国家退休年龄的差距、与老龄化所要求的退休年龄，存在的差距太大了。

东方早报：对此，你有什么建议？有些地方比如上海，已经柔性提高退休年龄了。

郑秉文：是的，上海退休年龄部分地“柔性”了，这是理性的，是以大局为重，你要知道，多年来上海每年财政补贴 100 多亿呀，负担太大，目前财务的缺口太大。比如，一个女工缴费才 15 年，50 岁退休后余命还有至少二十四五年。这个制度能可持续吗？个人缴一年和雇主加起来才 28%，在基金投资收益率为 5% 的情况下，才能勉强维持 15 年余命的 40% 替代率。

所以，我认为，除了改革投资体制和提高收益率之外，长期看，要想维持制度的财务可持续性，就必须提高最低缴费年限和提高退休年龄，这才是顶层设计的内容呀，其他那些当期买好的事情都是只顾当期不顾长期。比如，根据寿命预期，很多国家都是 65 岁退休，女性和男性的退休年龄是一样的，具有趋同的趋势，西方人的男女平均寿命预期平均 76 岁，中国是 73 岁，仅差 3 岁，根据这个推算，中国女性职工至少有 8 到 10 岁的延迟退休年龄的调整空间，但这个事情很复杂，需要政策循序渐进的推进，就是说，需要顶层设计。没有顶层制度设计，就没有养老保障的长治久安！这些风险隐患，不出 20 年就都会显露出来！那时，大概是 2030 年吧！