■财富话题

中国的社会保障改革亟须顶层设计

专家称养老保险制度财务风险巨大 应延迟退休

中国社会科学院拉丁美洲研究所所长、世界社保研究中心主任郑秉文认为，由于大规模的转移支付和当期每年扩大覆盖面导致的基金增量，养老保险制度的当期支付能力较强，近年来每年的制度收入都大于支出，延迟退休年龄的压力似乎不是很大。但是，中国养老保险的最低缴费年限仅为15年，还不到发达国家的一半；退休年龄平均比发达国家晚10多年，而寿命预期仅小2-4年；所有这些制度参数毫无疑问都将告诉人们，长期来看，这个制度的财务风险是巨大的，不可持续是必然的，调整参数是必须的，而提高退休年龄则是唯一可行的。

多层次的制度结构失衡

记者:党的十六大以来,我国出台了多项社会保障制度,社会保障框架日益健全。城镇居民养老、医疗等各项保障都有所加强,农村居民的各项保障也逐步纳入了社会保障体系中。请您谈谈这十年来,我国在社会保障制度改革方面取得哪些进展?

郑秉文:十年来,社会保障的影响力越来越大，在中国国民日常生活中的作用越来越大。

一是进入社保制度的人数越来越多,社保覆盖面越来越大,受益人数越来越多。2005年以来,社保制度建设进入快车道，共有20多项新政出台，尤其全球金融危机以来“新农保”和“城居保”等建立,在制度上消灭了死角,实现了全民覆盖,人人享有基本生活保障的目标不断推进,截至2011年底,基本医疗保险实现了全覆盖,参保人数合计超过13亿人,基本养老保险参保人数已达6.22亿。

二是待遇水平逐年提高，国民确实得到实惠,社保待遇已不可或缺。养老金已连续8年上调，年均上调幅度超过13%，基本与城镇在岗职工工资增长率指数化挂钩,2011年月人均达1517元，是2005年713元的两倍以上，高出同期CPI涨幅的10个百分点；在医疗保险方面，城乡3个制度(城镇职工、城镇居民、新农合)的报销比例逐年上升,截至2011年底已分别达77%、62%和70%；低保标准已从2005年的月人均154元(城镇)和74元(农村)提高到2011年的288元和140元,增长幅度均为87%。对社会保障的财政转移支付规模增长十分明显,2011年高达1.4万元,由此成为提高待遇水平的有力支撑。

虽然中国社保制度的方针早就确立为广覆盖、保基本、多层次、可持续,但由于种种原因,“多层次”的制度结构一直处于失衡状态，第二和第三支柱严重滞后，在退休收入的替代率上小得可以忽略不计,所以,城镇居民的退休收入结构中第一支柱即基本养老保险的收入就占绝对优势地位，人们对第一支柱的依赖性自然就越来越大，甚至成为绝大多数城镇居民的唯一收入来源。

要解决社会制度的公平性

记者:现在老百姓都意识到社会保障与自己的生活息息相关,任何有关社会保障的话题都会成为全社会最关注的焦点,前段时间关于延迟退休年龄的讨论就是一个典型事例。您如何看待延迟退休这个问题以及其背后的问题?

郑秉文:进入本世纪以来,每一次关于延迟退休年龄的讨论都是不经意由一句话或一个普通的表述引发。

在反对延迟退休年龄的各种声音中，相当一部分原因是出于对公务员和事业单位没有参加养老保险改革的现状进行攀比，进而表达对社会不公的不满,甚至认为,公务员和事业单位本来就没有参加养老保险改革，他们不用缴费，但养老金水平却高于企业一倍以上，如再让企业工人延迟退休年龄,这显然是公共部门在寻租。

出于对退休“双轨制”和碎片化的强烈不满，反对延迟退休年龄的言辞十分激烈。表面上看,延迟退休年龄涉及的只是个人的切身利益，与其他社会群体的制度没有较为直接的相关性,但是,互联网上出现的一面倒的反对理由均来自机关事业单位退休“双轨制”。由此看来,延迟退休年龄的改革阻力不是来自提高年龄本身，而是更多地是来自对社保制度的不公平和改革的“碎片化”的愤慨和无奈。

回顾总结近年来社保改革受阻的深层原因,我们看到,制度“碎片化”仍是当前深化改革的大敌，是当前社保制度存在的一个“软肋”。未来,机关和事业单位有可能成为社保制度的一个改革前哨,“双轨制”有可能成为所有反对养老金制度改革的第一个屏障。换言之，对社保制度碎片化和多轨制造成的社会不公及其社会不满情绪，将会代替任何的理性改革，即社保制度的公平性没有解决，其他任何改革都会被搁置起来。

制度设计要增加激励机制

记者:既然我国社保制度存在这些问题,那么您认为下一步改革的主要目标在哪里?

郑秉文:毫无疑问,由于大规模的转移支付和当期每年扩大覆盖面导致的基金增量,养老保险制度的当期支付能力较强,近年来每年的制度收入都大于支出,延迟退休年龄的压力似乎不是很大。但是,中国养老保险的最低缴费年限仅为15年，还不到发达国家的一半;退休年龄平均比发达国家晚10多年，而寿命预期仅小2-4年;所有这些制度参数毫无疑问都将告诉人们,长期来看,这个制度的财务风险是巨大的,不可持续是必然的,调整参数是必须的,而提高退休年龄则是唯一可行的。人们知道,中国的经济增长率不可能永远是10%，财政收入的增长率也永远不可能是20%~30%,各级财政对养老保险制度的转移支付也不可能永远像现在这样不讲代价、不讲预算决算,尤其是,希腊的教训说明,任何国家基本养老制度的最终出路均来自自我平衡机制,在人口老龄化面前,这个自我平衡的一个重要“杠杆”就是在退休年龄与人口寿命预期变化之间“楔入”一个固定的联系机制。

根据联合国的预测，中国男女平均寿命预期到2020年是74.7岁(发达国家是78.8岁),2040年是77.9岁，2060年是80.3岁。为了适应未来人口寿命预期的提高，十几年之前发达国家就开始对养老保险制度进行改革，他们或是在既定现收现付制下提高退休年龄，或是通过引入个人账户和建立积累制,改变制度结构。与发达国家相比,中国应对老龄化的压力更大,其途径无非是微调退休年龄这个参数,在制度设计上要增加相应的激励机制,以达到鼓励提高退休年龄的目的,或改变制度结构,建立“真实积累制”或“名义积累制”,二者都能达到最终让何时退休成为个人退休决策的目的。

《社会保障“十二五”规划纲要》就指出,“建立社会保障待遇水平与缴费情况相挂钩的参保缴费激励约束机制”。这句话,既有参数式改革的含义,也包括结构式改革的意思。

养老保险制度财务风险巨大

记者:这些改革是否需要顶层设计?现在各行各业都在说这个时髦的词,那么社会保障改革顶层设计缺位的根本原因何在?难道我国的社保制度改革就那么难吗?

郑秉文:如果说20年前“摸着石头过河”可以成为设计和建立社会保障制度的一个发展战略的话,那么,改革到今天,如果没有一个完整、精准的一揽子顶层设计，社保改革将出现许多反复,甚至出现倒退,进而有可能引发社会问题:

第一,制度前途没有预期。作为目前统账结合的部分积累制的核心标志，养老保险制度中的个人账户做实试点至今已经12年了,但仍在试点过程当中,有些试点省份(比如上海)停止了做实账户进程,有些省份(例如辽宁)开始透支账户资金用于当期统筹资金的缺口,以保证养老金的当期发放;总之，没有任何人知道试点的终点在哪里,前进没有方向,后退没有退路,制度建设没有预期，部分积累制处于两难境地，人们站在河中，摸着石头茫然。

第二,债务缺口没有测算。从建立制度之初到今天，中国始终没有一个相对完整和中长期、官方和相对可靠的债务精算报告，隐性债务和显性债务的测算至今没有准确统计，制度运行的近期、中期和长期财务预测从未发布过报告。这在任何一个国家似乎都是不可想象的，甚至可以比喻为没有石头可摸的一条河。

第三,改革进程没有步骤。社保改革至今没有时间表和路线图，没有一个详尽的案头设计，几乎所有步骤和政策都是随机和临时的,例如,任凭类似延迟退休年龄的话题随时随地成为全社会的热议焦点,任凭2008年2月启动的五省市事业养老金改革或流于形式，或无限期拖延，或被社会所诟病；任凭3万多亿元社会保险基金几乎完全放在银行，承受着巨大的负利率。

第四,改革方向胸中无数。社保制度知识比较专业化，制度和体制的确立和发展应有一个明确的目标追求或模式追求。但事实上却远非如此,类似社保基金投资体制选择这样的专业性很强的改革领域，均经常受到互联网等非专业性的舆论左右。网络舆论的导向常常替代严密的案头设计。我们应该知道,养老保险改革周期很长,一代人就是几十年,我们是试不起的,更失败不起，也不能没完没了地长期处于试点的临时状态。

第五,部委之间缺乏协调。养老保险是多层次、多支柱的,是缴费型和非缴费型交叉互补的，是二次分配的一个子系统;所有这些,不是一个部委能够完成的,而需要多个部委通力合作,相互协调,需要高层高度重视,敢于担当,统揽全局;但多年来,部委之间的跨部委协调严重缺位，很有些重要的涉及到社保制度重大政策的几个方面始终未能如愿尽快出台，制度发展受到极大的阻碍，人民福祉受到极大漠视和挑战，部委博弈常常让位于人民利益。

可以这样认为，关于延迟退休年龄的大讨论,反复出现,屡遭争议,均为缺乏顶层设计的表现。其实,如同许多国家那样，社保改革应注重案头设计,制定严谨的宣传攻势,精算未来几十年,一揽子计划十分严密,一次启动成功，以防止养老保险基金投资体制改革流产的类似情况发生。

(摘自《经济参考报》文/金辉)

■相关阅读

数据显示:企业和事业单位养老金待遇差距正扩大

中国人民大学公共管理学院社保研究所所长李珍介绍,如今我国企业养老金替代率已在40%的水平,而机关事业单位养老金替代率一直维持在100%左右。这也使得企业职工和机关事业单位人员的养老金待遇差距有加大的趋势。现在机关事业单位养老金平均替代率已经是企业职工的两倍甚至更多。

国家审计署8月发布的社保审计报告显示,从2005年至2011年,我国企业职工养老金年均增长13.4%,由2005年的每人每月713.25元提高到2011年的每人每月1516.68元，跑赢了CPI。

不过在这些数据背后，记者却发现,尽管养老金水平不断提高,但是我国养老金替代率却在下降，目前已低于国际劳工组织的最低标准。如何提高养老金替代率，将日益变成迫切的问题。

社保专家根据审计署最新公布数据得出,2011年企业养老金替代率仅为42.9%,低于国际警戒线的50%。

企业养老金替代率大幅下降

养老金“替代率”是指劳动者退休时，养老金领取水平与退休前工资收入水平之间的比率。它是衡量劳动者退休前后生活保障水平差异的基本指标之一。

社保专家褚福灵指出,2011年中国企业养老金替代率为42.9%，远低于制度预期的58.5%

2012年1月21日，人社部宣布，今年我国企业职工养老金再次调高，涨幅为10%。从2005年算起,我国已经连续八年,年年调高企业职工养老金。

审计报告特别指出，和同期居民消费价格指数(CPI)相比,养老金平均上涨幅度高出10.03个百分点。这也意味着,在过去这七年中,养老金涨幅跑赢了CPI。

但是,过去这十多年,我国养老金替代率呈下降趋势。因此,养老金连年上涨，退休职工生活水平未有太大提高。

社科院世界社保中心主任郑秉文9月3日向新京报记者介绍,1997年我国建立职工养老保险制度时，预期的平均替代率为58.5%。不过,这几年平均替代率已经在50%以下,维持在40%的水平,总体呈现下降的趋势。

人社部专家咨询委员会专家、中央财经大学社保系主任褚福灵曾专题调研过我国养老金替代率问题。

褚福灵的调研数据显示,1999年，我国企业养老金替代率为69.18%，到2002年时，已下降到59.28%。

按照褚福灵的测算,2005年企业职工养老金替代率降低到47.94%水平后,一直处于45%左右的区间。

2011年我国城镇非私营单位在岗职工平均工资42452元，月均约3537.67元,而国家审计署近日的审计报告则显示,2011年，我国企业职工养老金为月均1516.68元。

42.9%替代率低于国际警戒线

按照国际经验，养老金替代率低于50%，生活水平较退休前会大幅下降。

养老金替代率是衡量养老金保障水平的一个主要的数据，替代率下降意味着养老金的保障水平也相应贬值,褚福灵解释。

郑秉文介绍,按照国际经验,养老金替代率大于70%，即可维持退休前现有的生活水平，如果达到60%-70%,即可维持基本生活水平;如果低于50%，则生活水平较退休前会有大幅下降。

简单说,一个普通参保者,退休当年工资水平10000元，那么年养老金6000元至7000元的话，可维持基本生活水平。如果少于5000元,生活水平就难以维持。

北京市养老金月均水平位居全国第二,企业职工养老金平均每月2510元,去年月平均工资4672元,其平均养老金替代率则为53.7%。

国际劳工组织《社会保障最低标准公约》规定,养老金的最低替代率为55%。北京的企业职工养老金替代率已低于国际最低标准。

褚福灵介绍，所以这个标准仅作参考，但是我国养老金替代率较低的状况,目前确是一大现实。

双轨制的“差距”

机关事业单位养老金替代率连年保持在100%左右,企业养老金替代率已不足其二分之一

养老金涨幅跑赢了CPI，但是却没有跑过工资增长水平。

全国城镇职工平均工资1999年之后的年均涨幅超过14%,而企业退休职工养老金的年均涨幅不到11%,用这样的数据算下来,替代率自然降低。

褚福灵介绍,“工资水平增长比较快,远超养老金的增幅。”

另外，我国养老保险面临的个人账户空账、养老金贬值压力,使得养老保险制度面临着财务风险。

郑秉文认为,在这种背景下,养老金不可能连年快速提高涨幅。

实际上,我国养老金的正常调整机制2005年才正式确定。2005年我国调整养老金计发办法时,明确要建立养老金的调整增长机制,提出可根据职工平均工资增长、物价上涨情况，适时提高基本养老保险待遇水平。

养老金“八连涨”还有着特殊的背景。

郑秉文介绍，由于企业职工和机关事业单位养老保险“双轨制”,待遇差距较大。企业职工的养老金“八连涨”的一大出发点就是照顾公平、弥补差异。

事实上，在企业职工养老金替代率下降的同时，机关事业单位的养老金替代率没有降低，甚至个别有上涨的现象。

我国建立养老保险制度时，最初只涉及了企业职工养老保险，并未将机关事业单位包含在内，由此形成了养老保险的“双轨制”。企业职工需要缴纳参保费，而机关事业单位人员不用缴费，但是养老金却要比企业高许多。

褚福灵的调研数据显示，事业单位养老金替代率1999年为100.92%，2002年则为97.49%。机关单位的养老金替代率1999年为101.61%,此后有小幅上涨,2002年为104.56%。

中国人民大学公共管理学院社保研究所所长李珍介绍，如今我国企业养老金替代率已在40%的水平，而机关事业单位养老金替代率一直维持在100%左右。

这也使得企业职工和机关事业单位人员的养老金待遇差距有加大的趋势。现在机关事业单位养老金平均替代率已经是企业职工的两倍甚至更多。 (摘自《新京报》文/韩宇明)