

■ 大视野

# “多层次”“可持续”应成社保制度改革重点

□中国社科院世界社保研究中心 郑秉文

中国社科院世界社会保障研究中心和社会保障实验室在《中国养老金发展报告2012》中公布了“中国社科智讯·养老金指数”(发展指数2011),纵向上对“广覆盖、保基本、多层次、可持续”十二字方针进行了指数分析,横向上对31个省的这四个指标进行了比较。结合我国养老金发展现状和面临的问题,我们邀请该书的主要作者撰写多篇文章,对养老金制度下一步改革路径进行分析和解读。

党的十八大报告强调,我国社保制度建设“要坚持全覆盖、保基本、多层次、可持续方针”。当前基本养老保险制度存在种种不平衡的问题,养老金制度改革任重道远。

## 综合排名的意义是相对的

在中国社科院世界社保研究中心撰写发布的《中国养老金发展报告2012》过程中,还编制和开发了“中国社科智讯·养老金指数”(发展指数2011)。这个指数就是完全按照“全覆盖、保基本、多层次、可持续”的十二字方针设计的指标来设计和开发的。在这四个子项目中,对全国31个省进行了排名,在此基础上又做了一个综合排名。

从养老金发展指数综合排名来看,“斗强”中有北京、上海、天津三个直辖市和广东省,这是因为他们的“覆盖而”、“保基本”和“多层次”三个二级指标中得分较高。还有辽宁和黑龙江两个东北试点省份,也是因为“广覆盖”和“保基本”两个二级指数名列前茅。之所以在“斗强”中出现了海南、山西、新疆和宁夏,而浙江、江苏和山东等东部沿海发达省份未能进入“斗强”,甚至排名在全国平均水平以下,是因为四个二级指标相互抵消的结果,从而一方面“做就”了上述四个中西部省份进入“斗强”;另一方面,由于社会平均工资较高而导致社会平均替代率较低,从而扼了几个发达省份得分的“后腿”。

总之,在综合指数排名和四个二级指数排名中,某一个省份的排名可能会出现不一致,甚至

会出现“惊人”结果,与“感觉”存在一定差距。尽管在各个二级指标赋权重过程中曾做过个别调整,但还可能存在一些“意想不到的”情况。比如,在“保基本”和“可持续”两个二级指数排名中,有些省份的结果可能正相反,即在“保基本”排名中靠前的省份在“可持续”中却非常靠后,这是因为,一般来说,发达省份的收入水平较高,其社会平均替代率在“保基本”中被“拉低”了,排名就靠后了,而在“可持续”排名中正好相反。

在综合排名中,有13个省份在全国平均水平以上,18个省份在这以下,其中可见三、四个发达省份位列其中。在综合排名中,位于最后的几个省份在四个二级指数排名中也是垫底的,即综合排名与二级指数排名的结果基本一致。总的来说,综合排名的情况是各个二级指数排名的结果。

## 养老金制度存在失衡问题

从指数的综合数据来看,全国平均四项指标值分别为:广覆盖0.83,保基本1.08,多层次1.04,可持续1.26;合计总分4.21。在全部31个省份中,仅有北京的数据超过6分,这也说明,我国养老金制度改革任重道远。

首先,“广覆盖”取得了伟大成就。从指数的总体得分来看,最需要解决的是养老金制度的覆盖问题,这也是当前管理层一直强调的问题。十八大以后,中国养老金制度的“斗二字方针”发生了明显的变化,从原来的“广覆盖”演变为“全覆盖”,这反映了政府已经在一定程度上意识到了覆盖率问题的重要性。可以预期的是,随着新农保和城镇居民保制度的推进,养老金制度的覆盖率将大幅度提升。这套指数显示,覆盖率问题存在两个层面,除了参保覆盖率以外,还存在老年人养老金领取的覆盖率。养老金领取覆盖率的提高,依靠的是两个主要因素,一是养老金制度覆盖到更多的老年人口,二是老年人退休福利的稳步增加。当前政府每年调整养老金的举措,并不能从根本上提高养老金领取人口的覆盖率。

其次,“保基本”中存在的问题得到较大解决。在“发展指数2011”的设计中,为所有“应保尽保”群体提供足够保障老年生活的收入,是这一指标设计的主旨。而且,这一指标事实上是一个适度指标,在养老金超过一定数量之后继续提高老年收入,指标数据并不会进一步上升。因而,解决这一指标中存在的问题,需要同时做好两方面工作:一是切实落实“应保尽保”,也就是和老年人养老金覆盖范围有

“中国社科智讯·养老金指数(发展指数2011)”各项指标及其排名										
	综合		广覆盖		保基本		多层次		可持续	
	指数	排名	指数	排名	指数	排名	指数	排名	指数	排名
全 国	4.21	—	0.83	—	1.08	—	1.04	—	1.26	—
北 京	6.42	1	2.26	1	1.34	10	1.36	1	1.46	4
上 海	5.5	2	1.85	2	1.62	4	1.21	2	0.82	30
广 东	5.1	3	1.15	10	0.76	29	1.17	3	2.02	1
辽 宁	4.76	4	1.4	4	1.48	6	0.92	11	0.95	28
海 南	4.68	5	1.06	9	1.78	2	0.83	18	1.01	25
山 西	4.67	6	0.94	16	1.44	7	0.88	13	1.42	7
新 疆	4.66	7	1.19	7	1.31	11	0.75	22	1.4	8
黑龙江	4.62	8	1.22	6	1.86	1	0.73	23	0.81	31
天 津	4.57	9	1.49	3	1.37	8	0.82	19	0.89	29
宁 夏	4.55	10	0.94	17	1.52	5	0.6	28	1.49	3
浙 江	4.43	11	0.99	12	0.7	31	1.03	5	1.71	2
青 海	4.31	12	0.86	23	1.76	3	0.55	30	1.15	17
重 庆	4.31	13	1.28	5	1.12	16	0.95	9	0.96	26
江 苏	4.15	14	0.96	14	0.77	28	1.01	7	1.42	6
陕 西	4.15	15	0.99	11	1.22	15	0.88	14	1.06	23
河 北	4.09	16	0.98	13	1.03	19	0.87	15	1.21	13
四 川	4.08	17	0.87	22	1.3	12	0.78	20	1.13	19
吉 林	4.06	18	1.06	8	1.22	14	0.83	17	0.95	27
山 东	4.02	19	0.9	20	0.92	24	0.77	21	1.43	5
湖 北	4.01	20	0.93	18	1.11	17	0.93	10	1.05	24
江 西	3.98	21	0.91	19	0.98	20	0.99	8	1.11	20
福 建	3.93	22	0.87	21	0.72	30	1.07	4	1.27	9
河 南	3.92	23	0.82	24	0.93	23	1.01	6	1.16	18
甘 肃	3.86	24	0.64	27	1.36	9	0.7	24	1.16	16
内蒙古	3.8	25	0.95	15	1.08	18	0.67	27	1.11	21
湖 南	3.72	26	0.82	25	0.93	22	0.87	16	1.11	22
安 徽	3.62	27	0.7	26	0.82	27	0.91	12	1.19	14
贵 州	3.53	28	0.64	28	0.93	21	0.7	25	1.26	10
云 南	3.34	29	0.59	30	0.9	25	0.67	26	1.18	15
广 西	3.29	30	0.62	29	0.86	26	0.55	29	1.26	11
西 藏	3.28	31	0.53	31	1.28	13	0.26	31	1.22	12

关;二是切实保障老年人的养老金福利水平。

再次,“多层次”的养老金制度远未建成。“多层次”指标是地区区间差异最大的指标。目前企业年金制度步履维艰,商业养老保险制度税收政策尚未明确,政府需要出台相应的制度法规,引导养老金制度立体发展。

最后,“可持续”存在较大风险。尽管“可持续”指标在四个指标中相对得分较高,但这一指标实际上包含了海量的政府财政补贴的因素。如果去掉政府历年来的财政补贴,那么这个指标将是最不乐观的指标,这也表明,亟待提升养老金制度自身的可持续性。“发展指数2011”显示,全国31个省份可持续指数的平均值为1.26,超过这一平均值只有9个省份,而其余22个省份均低于平均值。具体来看,排名第一的广东省可持续指数为2.02,是唯一一个可持续超过2.00的省份,排在最后的黑龙江省的2.5倍;排在第二位的浙江省可持续指数为1.71,表现也较为突出;而

排在第三到第五位的分别是宁夏、北京和山东,得分分别为1.49、1.46和1.43,均未超过1.50,与广东和浙江有一定差距。作为对比,排名最后的5个省份(吉林、辽宁、天津、上海和黑龙江)的分值则要差得多,依次为0.95、0.95、0.88、0.82和0.81,均没有超过1.00。毫无疑问,在这些指数排名的背后,反映出我国各省基本养老保险制度存在着严重的地区失衡现象。

## 加强“多层次”和“可持续”制度建设

总之,这套指数显示出的最大问题是不平衡,主要体现为三个层次:一是四个基本指标间的不平衡;二是各个地区间养老金发展的不平衡;三是各个一级指标内部、各个二级指标之间的发展不平衡。这种不平衡,直接反映了养老金制度当前存在的主要问题。各地地方政府乃至全国政府,可以从直观看到当前的养老金“斗二字方针”中亟待解决的结构性问题。

综上,中国基本养老保险制度发展不平衡的具体表达可以是这样的:在“广覆盖”方面取得举世瞩目的成就,而且未来发展可期;在“保基本”方面,养老金支出占职工平均工资比率占GDP比率稳步提高;但是,在“多层次”方面却表现非常糟糕,在四个指数中地区差异最大;在“可持续”方面存在较大隐患,地区间发展极不平衡。

有了这套指数,我们就一目了然,现在的养老金制度发展到了什么程度,取得了哪些进展,还存在那些问题,未来还需要在哪些方面继续努力等。

养老金发展指数以量化的方式为养老金制度发展现状做了准确的“卫星定位”,为下一步改革指明了方向。在过去10年里,中国社会保障制度取得举世瞩目的伟大成就,尤其在“广覆盖”和“保基本”方面进展迅速。在未来10年里,中国社会保障制度的改革重点无疑应为加强“多层次”和“可持续”的制度建设,化解制度风险,迎接新挑战。

## 扩大养老金覆盖面需强力推进

□中国社科院世界社保研究中心 田青

中国社科智讯·养老金指数(发展指数2011”)根据“广覆盖、保基本、多层次、可持续”十二字方针,设计和开发了4个一级指标和14个二级指标。其中,将“广覆盖”作为一个一级指标,能够比较准确地反映我国养老金制度的参保率状况。

从广覆盖指标分值表中可以直接地发现如下两个问题。

第一,2010年新农保刚建立,影响了广覆盖指标。养老金指数赋予“广覆盖”指标的满分是2.5分,依照常用的“及格”概念,“广覆盖”这一指标的及格线是1.5分。在31个省份的广覆盖分值中,只有北京和上海的分值高于及格线,分别为2.26分和1.84分。随着我国各项基本养老保险制度的扩展,虽然覆盖的县(市)数量大大增加,但覆盖人数依然不足。北京和上海两地的城市化率非常高,因此养老金制度的覆盖面比较容易扩展,能够较好地实现“广覆盖”目标。在实行新农保试点以来,北京新农保参保率仅一年就实现了全覆盖,二级指标乡村就业人员新农保参保比率分值为1.00。

从标准化的二级指标的具体情况可以找到其他29个省“广覆盖”不及格的原因。首先,各省城镇就业人员基本养老保险参保比率的分值几乎都比较高,主要是因为我国城镇职工基本养老保险制度(下简称“新城镇保”)实施的时间比较长,参保人数一直处于快速增长之中,目前制度发展已趋稳定和成熟。其次,调整后乡村就业人员新农保参保比率的分值大多比较低,主要是因为新农保还处于试点推广阶段,各地覆盖面大多还比较窄(北京除外),最后,除北京(为0.90分)和上海(为1.00分)外,其他29个省以基本养老金为主要生活来源人口占60岁及以上人口比率的分值都较低。

总而言之,“广覆盖”的指标分值不仅全国平均水平偏低而且省际差异显著。这告诉我们下一步还需要强力推进扩面工作:首先,虽然城镇职工基本养老保险的扩面工作已经取得了重大进展,参保职工占就业人口的比例已经普遍得到了大幅提高,但扩面的任务仍很艰巨。其次,尽管到2010年底只有北京和重庆的相关指标分值较高(分别为1.00和0.75),试点进展情况、中央财政补贴和个人参保积极性等方面在各地之也存在显著差异,新农保的扩面工作应尽快实现全覆盖。第三,三个基本养老保险制度在制度设计上应该做好衔接,不留缝隙,这将有助于未来更好地实现基本养老保险全覆盖。

## 建设“没有水分”的多层次养老保障体系

□中国社科院世界社保研究中心 苏卫东

党的十八大报告强调,我国社保制度建设“要坚持全覆盖、保基本、多层次、可持续”的“斗二字方针”,尽管实现“多层次”目标是最没有争议的,但是目前四个目标中存在问题最多的。

从1991年6月国务院《关于企业职工养老保险制度改革的决定》首次提出“逐步建立基本养老保险与企业补充养老保险和职工个人储蓄性养老保险相结合的制度”算起,至2004年《企业年金试行办法》等法规条例的陆续颁布,多层次养老保险体系在我国初步确立,即:第一支柱为统账结合的基本养老保险制度;第二支柱为企业年金制度;第三支柱为个人储蓄性养老金制度。

客观地看,经过多年的发展完善,多层次的养老保障体系为保障退休人员基本生活,促进经济发展和社会稳定发挥了重要作用。

一是多层次养老保障体系建设是应对人口老龄化危机、缓解养老压力的必然选择。人口快速老龄化是当前我国经济社会发展面临的显著特征,将给财政带来巨大的支付压力。但目前我国养老金制度严重依赖第一支柱,第二支柱、第三支柱的力量微乎其微。因此,只有建立“没有水分”的多层次养老保障体系,才能充分调动社会各方面资源,实现各支柱对社会保障责任的有效分担。

二是多层次养老保障体系建设有助于满足不同目标群体的养老需求,提高制度效率。基本养老保险作为第一支柱,重在满足职工最基本的养老生活需求。企业年金作为第二支柱,侧重于满足职工改善性退休生活需求。个人储蓄性养老保险作为第三支柱,则用于满足职工个性化养老需求,提高老年生活福利水平。三个支柱互为补充,能有效提高养老保障制度的运行效率。

三是多层次养老保障体系建

大(分别为0.665和1.25),这拉低了“广覆盖”整个指标的分值。

第二,我国基本养老保险制度覆盖面的省间差异十分显著。将31省的广覆盖指标分值与全国平均水平进行对比,可以发现,有23个省份的覆盖水平在全国平均水平以上,有8个省份位于平均水平以下。情况最好的北京的分值,是情况最差的西藏的4倍多。这说明覆盖面在各省之间是存在明显差距。此外,广覆盖分值的全国平均水平是0.83,小于中位数即排第16的山西省的0.94。这从一个侧面说明在31个省份指标分值中存在偏低值,将平均值拉低,再一次证明广覆盖的省间差异。

在31个省份的广覆盖分值排名表中,排在前十位的省份大多具有比较明显的特征,包括北京、上海、天津、重庆等4个直辖市和辽宁、黑龙江、吉林等3个老工业基地省份。在调整后乡村就业人员新农保参保比率分值普遍很低的情况下,城镇就业人员基本养老保险参保比率分值和以离退休金养老金为主要生活来源人口占60岁及以上人口比率分值成为影响31省排名的主要因素。各直辖市第二、三产业的发展水平要高于其他地区,因而城镇职工基本养老保险的参保率相对较高,对于老工业基地来讲更是如此。此外,这些地区的城镇化水平较高,更多的城镇人口享受着养老金待遇。因此,以离退休金养老金为主要生活来源人口占60岁及以上人口比率分值也较高。

总而言之,“广覆盖”的指标分值不仅全国平均水平偏低而且省际差异显著。这告诉我们下一步还需要强力推进扩面工作:首先,虽然城镇职工基本养老保险的扩面工作已经取得了重大进展,参保职工占就业人口的比例已经普遍得到了大幅提高,但扩面的任务仍很艰巨。其次,尽管到2010年底只有北京和重庆的相关指标分值较高(分别为1.00和0.75),试点进展情况、中央财政补贴和个人参保积极性等方面在各地之也存在显著差异,新农保的扩面工作应尽快实现全覆盖。第三,三个基本养老保险制度在制度设计上应该做好衔接,不留缝隙,这将有助于未来更好地实现基本养老保险全覆盖。

## 建设“没有水分”的多层次养老保障体系

设有利于扩大内需、促进经济增长。“斗二五”期间,我国要通过促进消费、扩大内需转变经济增长方式,而建设更高水平的养老保障体系是扩大消费的坚实基础和重要支撑,有助于提升社会消费信心。此外,多层次养老保障体系发展必然要求丰富金融产品和投资工具,从而不断推动金融创新和资本市场完善。

更好地建成多层次养老保障体系,需要切实改革第一支柱,做大做强第二支柱和第三支柱,同时大力发展养老战略储备基金,真正破解长期制约多层次养老保障体系建设的体制机制难题。

首先,改革第一支柱的关键在于实现基本养老保险结余基金的投资运营。根据人社部的统计数据,截至2011年底,基本养老保险基金累计结余1.95万亿元,巨额养老金如何改革投资决策、提高收益率和基金的长期支付能力迫在眉睫。

其次,通过税收政策做大做强第二支柱和第三支柱。对于第二支柱的企业年金,应适当加大对企业缴费部分的税收优惠力度,推出个人缴费部分的税收政策;大力扶持企业年金集合计划,提出后端标准化的养老金产品,不断提高企业年金的覆盖面;简化企业年金审批流程,扩大企业年金投资范围。对于第三支柱的个人储蓄性养老保险,则应抓住“个人税收递延型养老保险试点”即将启动的契机,不断丰富商业养老保险产品种类,增强产品吸引力,做大市场规模。

最后,对于战略储备的全国社保基金,考虑到目前养老金缺口不断扩大及人口老龄化的现实,应加大国有资产划拨力度,如可考虑将国有企业上市公司一定比例资产作为第二支柱,侧重于满足职工改善性退休生活需求。个人储蓄性养老保险作为第三支柱,则用于满足职工个性化养老需求,提高老年生活福利水平。三个支柱互为补充,能有效提高养老保障制度的运行效率。

总之,通过政府顶层设计和各界携手推动,实现我国“没有水分”的多层次养老保障体系发展目标可期。

□中国社科院世界社保研究中心 齐传君

从“可持续性是中国养老金制度‘第一命脉’”,到中国养老金制度存在18.3万亿元缺口,再到目前建设“更可靠的社会保障”,养老金可持续发展问题已经成为影响我国养老金制度未来健康发展的关键和难点所在。

我国养老基金财务不可持续性问题是由多方面原因造成的,这既来自自“既账结合”制度建立之初对国有企业职工“视同缴费”所形成的历史欠账,也有为做实个人账户所带来的转型成本,更有未来人口老龄化所必然造成的制度性收支缺口,以及基本养老保险结余基金长期处于贬值状态所形成的福利损失等。可以说,这些成因在短期内还不会对我国基本养老保险基金构成支付压力,但是考虑到日益严重的人口老龄化趋势和不确定的经济发展形势,基本养老保险制度存在着严重可持续性问题,长期来看存在着巨大的支付危机。另外,这些成因是伴随着“既账结合”制度建立而形成的,具有长期性和复杂性的特点,因此任何单一措施都很难从根本上解决养老基金财务可持续性问

综合性系统化措施来解决这一问题。

在保持现有制度模式不变的前提下,解决养老基金财务可持续问题,要么降低制度赡养率(或提高基金收支比,这两个指标的实际效果基本是等价的),要么提高基金的可支付月数。

降低制度赡养率就是解决“欠”的问题。2010年城镇职工基本养老保险制度的总体制度赡养率为32.50%,几乎是每3个参保缴费职工养1个养老金领取者。在这种情况下,如果不考虑缴费”所形成的历史欠账,也有为做实个人账户所带来的转型成本,更有未来人口老龄化所必然造成的制度性收支缺口,以及基本养老保险结余基金长期处于贬值状态所形成的福利损失等。可以说,这些成因在短期内还不会对我国基本养老保险基金构成支付压力,但是考虑到日益严重的人口老龄化趋势和不确定的经济发展形势,基本养老保险制度存在着严重可持续性问题,长期来看存在着巨大的支付危机。另外,这些成因是伴随着“既账结合”制度建立而形成的,具有长期性和复杂性的特点,因此任何单一措施都很难从根本上解决养老基金财务可持续性问

题。随着2009年“新农保”和2011年“城镇居民保”的相继推出,城镇职工基本养老保险制度的潜在参保者(主要是个人参保者)大幅减少,养老保障的全覆盖任务将很快完成,扩大缴费覆盖面的空间已十分有限。因此在解决“欠”的问题上,恐怕仅剩

退休年龄一项措施。但从目前的社会环境上来看,提高退休年龄还需要一定的前提条件,即尽快打破机关事业单位和企业单位之间的养老金双轨制,从而消除延长退休年龄可能给企业单位职工带来的不满情绪。另外,考虑到老年工人的就业能力较差,是劳动力市场的弱势群体,还需要尽快完善针对老年工人的失业保险制度和促进老年工人就业的配套扶持政策。

提高基金的可支付月数就是要解决“钱”的问题。2010年,城镇职工基本养老保险制度的可支付月数为14.44个月。就全国整体而言,短期来看,基金结余完全可以抵御缴费收入下降的风险。但长期来看,如果不采取措施开源节流,目前已经积累起来的基金结余在人口老龄化形势下,必然有耗尽的一天。因此,要想提高基金的可支付月数外乎提高缴费率、降低待遇水平、扩大社保储备基金规模和加快养老金市场化投资步伐等几项措施。

但是,提高缴费率显然是行不通的,因为我国基本养老保险缴费率虽然不是世界第一,但确实属于费率最高的国家之一,甚至高于绝大部分发达国家。OECD成员国平均费率为21%,

而中国为28%。如果再加上社会保险的其他四项缴费,我国社会保险缴费达到了社会平均工资水平的40%,这一比例超过了很多国家。显然,对于一个人均GDP不到6000美元的发展中国家而言,这个缴费率已达上限,考虑到企业和职工的负担,这个缴费率不仅不可能继续提高,还应该有所下降。

另外,降低待遇水平也不切实际,因为中国养老金多层次体系仍然没有构建起来,作为第二和第三支柱的企业年金和商业养老保险发展长期滞后,在城镇职工的退休收入中几乎可以忽略不计。以企业年金为例,截至2011年末,全国只有4.49万户企业建立了企业年金,仅占全国企业总数1253.12万户的0.36%;参加职工人数为1577万人,只占全国城镇就业人口3.59亿人的4.39%;年末企业年金基金累计结存3570亿元,也不过是当年21.48万亿沪深两市市值的1.66%和47.16万亿GDP的0.76%。因此,绝大多数人的退休收入仍然主要

来自基本养老保险,而城镇企业退休职工的养老金替代率已经从2005年的46.6%下降到2011年的42.9%,不仅明显低于国际上公认的50%的替代率警戒线,而且远离制度设计之初的58.5%