

# 可持续性是中国养老金制度“第一命题”

□中国社会科学院世界社保研究中心

## 实现多支柱基本养老金制度的协调发展

自上世纪90年代初,中国开始多层次养老金制度探索与改革,初步建立了基本养老、企业年金与商业养老保险相结合的制度框架。从总体上来说,中国多层次的养老保险虽已基本建立,但体系还很不完善。

1997年我国确立“统账结合”的城镇职工基本养老保险制度,后经多项政策推动,参保人数由制度实施之初的5000万人增加至2010年底的2.57亿人。2009年和2010年开展新型农村社会养老保险和城镇居民社会养老保险,参保人数超过4亿。但是各类群体养老保险待遇仍有差别,须对城镇企业职工、农村居民以及城镇无业居民养老保险制度进行统筹规划,理顺劳动力流动中养老保险关系的转移接续。

2004年我国出台企业年金及基金管理两个试行办法,2010年又正式出台《企业年金基金管理办法》,奠定了企业年金制度化发展的基础。目前,共有11家受托人、21家投资管理人、16家账户管理人以及10家托管人参与到企业年金投资运营中,还有一些金融企业不断申请加入。但企业年金整体规模小,对养老保险的支撑作用有限。到2010年底,全国3.71万个企业共计1335万职工参加企业年金计划,分别仅占实体企业总数和城镇就业人数的0.31%和1.51%,积累企业年金基金2809亿元,仅相当于当年GDP的0.71%。这些都与发达国家存在明显差距,企业年金的支柱作用还须加强。

作为第三支柱的商业养老保险也取得一定进展,目前共有1215亿资金,其中79%为个人险,21%是团体险。其中,商业养老保险团体参保受企业年金挤压,2005年后略有下降。因此,急需税收优惠政策推动个人和团体商业养老保险参保激励。

到2030年中国将进入深度老龄化社会,中国的家庭保障弹性大,仍发挥着老年人庇护所的作用。因此,除制度性养老以外,还应出台政策支持储蓄养老,发展家庭养老,作为对老年人口生活保障的重要支撑。可以借鉴美国等发达国家老年长期照护的经验,发展中国的非正式老年支持产业。

在多层次养老保险体系建设上,基本养老保险还将不断扩大覆盖面,实现应保尽保。机关事业单位养老金改革进程加快,启动职业年金制度,化解机关事业单位待遇差距过大的问题。

## 深化基本养老保险制度结构性改革

中国社科院世界社保研究中心发布的《中国养老金发展报告2011》对中国基本养老保险发展现状做了详细阐释。

尽管基本养老保险累计余额为1.53万亿元,但个人账户记账额高达1.96万亿元,13个做实个人账户试点省份的实账规模只有2039亿元。个人账户空账运行令“统账结合”的养老保险制度遭到严重质疑,有些人认为是不是应当回到现收现付制去。有学者对现收现付制和积累制做了效率比较,认为中国的人口增长率、工资增长率以及制度赡养率都发生了质变,单纯依靠现收现付制或者单纯依靠基金制都不能达到制度最大效率。通过对上述三个变量的长期预测,获得待遇确定型部分积累制的最优方案,这种最优的部分积累制可实现效率最大化,降低总缴费率,实现制度可持续。

在应对人口老龄化危机时,许多国家选择对基本养老保险进行参数改革。有的国家提高了退休年龄,有的国家缩小了养老金计发基数。在人口老龄化新形势下,逐步提高退休年龄,顺应推迟退休的世界趋势是参数改革的重要途径之一。实际上,中国养老金支付高峰晚于人口老龄化高峰,且中国退休年龄大大低于欧美国家,为提高退休年龄留有一定空间。

参数改革治标,结构改革治本。中国社科院世界社保研究中心主任郑秉文教授指出,在难以回避的人口老龄化问题面前,欧洲老牌福利国家开始结构性改革,尝试引入积累制因素,以强化制度的个人激励,将个人待遇与缴费供款紧密联系起来。在做实账户存在极大现实困难的情况下,可以考虑参照瑞典等国实施名义账户制。在深入分析中国农民工养老保险问题后,有学者建议针对农民工高流动性特征,设置名义账户制,同时在劳动力流入地设立农民工养老保险省级管理机构,通过投资运营增加账户积累。

为缩小群体间待遇差别,提高企业职工养老金水平,自2005年以来中央政府已连续七年提高基本养老金,2012年将面临第八次调待。但是这种依靠行政手段对养老待遇的干预,既不能完全解决因制度差异带来的待遇过大差距,也会对养老金待遇正常调整机制带来冲击,还

欧洲主权债务危机再一次引发人们对养老金制度的高度关注。希腊过高的福利待遇成为债务危机的祸首之一,欧盟援助希腊的条件中近半数涉及削减福利和降低养老金。希腊事件给欧洲乃至世界养老金敲响了警钟,也给改革中的中国养老金制度带来启示。

12月20日,由中国社科院世界社保研究中心编写的《中国养老金发展报告2011》正式发布,首届中国社科院社会保障国际论坛同日召开。全国人大常委会副委员长华建敏在会上提出,要将“养老金制度的可持续作为第一命题”,要有忧患意识,用审慎态度,来看待我国养老金制度的长期性与持续性。“可持续”是人口老龄化下各国养老金制度面临的首要问题。

会影响制度外人群的参保。2012年是我国养老保险制度改革的关键一年,改革的推进还需要在扩面、待遇平衡、制度衔接及基金保值增值等方面攻克克难。2010年全国城镇就业人员共计3.47亿人,除去未实施养老保险改革试点的机关事业单位以外,约1.2亿人还没有参加养老保险,其中大多数是非国有企业、非正规部门就业的农民工。对于这些人来说,城镇养老保险缴费门槛高,新农保待遇缺乏吸引力,随着市民化身份的转变,这些人应逐步纳入城镇职工基本养老保险体系中。

## 建立养老保险基金投资管理体制迫在眉睫

基本养老保险基金累计结余的1.53万亿元由分散在各地的2000多个统筹单位管理,其投资渠道绝大部分仅限于银行存款,因为CPI高企而陷入严峻贬值风险之中。在目前阶段,基本养老保险基金保值增值问题是制度可持续的关键。养老保险基金关乎老百姓切身利益和国家的长治久安,在重大投资领域,包括实物投资和金融投资,都要给予养老金第一优先权,效益最好的投资项目要优先考虑养老金,确保养老金的安全和高效。专家建议,基本养老保险基金应建立统一的投资管理体制,投资应更注重流动性。在将基本养老保险基金交由国家统一投资运营时,需要充分考虑地方银行的利益,统筹兼顾利益平衡。

基本养老保险基金由地方收上来,可以有一部分用于股票投资,因为股票投资流动性强,投资比例不宜高于全国社会保障基金,但可高于商业保险的股票投资限额。这样既有利于基金保值增值,也有利于稳定资本市场。养老金与资本市场关联度高,养老基金以机构投资者进入资本市场,可以弱化资本市场的投机气氛,对稳定资本市场发展有积极作用。当然,资本市场的动荡会影响养老基金收益,这就要求对基本养老保险基金的投资运营实施更加科学、有力的监管。

基本养老保险基金投资运营已被提到议事日程,需要国家尽快出台支持政策,要在基本养老保险基金投资品种、市场运行、监督管理和法律责任方面,尽快出台政策法规。同时加强公众投资教育,树立长期投资理念,避免短期投机过剩,给基金管理人更加宽松的环境,实现养老保险基金健康运营。以企业年金为例,目前企业年金总资产达到3000多亿,但是分散到1500多个投资组合中,基金经理不够用,投资管理压力大,须相关投资政策的支持。

随着城乡养老保险制度的建立,国家财政对基本养老保险的支持规模不断扩大。2010年,基本养老保险财政支持近1954亿元,新农保和城镇居民养老保险财政支持400多亿元。从金融危机各国调整主权养老基金的走势来看,筹资模式多由待遇确定型转向缴费确定型,基金监管更趋灵活,要求进一步提高治理水平,更加注重战略资产配置和直接投资,注重风险控制和降低管理成本。这些新动态对于我国即将进入投资运作的基本养老保险基金提供有益借鉴。

## 破解企业年金发展瓶颈

截至2011年6月30日,企业年金基金总规模为3032.35亿元,应该说所取得的成绩不容否定。但是,相对于我国30年来经济的高速增长,近几年人口老龄的加速发展、未来经济结构转型和构筑多支柱养老保险体系的迫切需要,目前企业年金市场仍然面临着基金总体规模还非常有限和机构投资者盈利情况持续不佳等诸多问题,已严重影响了企业年金的可持续发展。因此,必须尽早采取如下一些切实可行的措施,来破解企业年金发展过程中出现的这些瓶颈。

加快制定完善税收优惠政策的步伐,提高企业年金制度的激励性,增强企业年金制度的可及性,让更多企业建立企业年金计划,使企业年金制度真正成为中国养老金多支柱体系的一个重要组成部分,分担社会基本养老保险制度的财务可持续性压力,从而为经济结构转型和未来20年更为严重的人口老龄化趋势做好积极应对准备。

目前,欧债危机愈演愈烈,已经为我们加快企业年金制度发展敲响了警钟。中国社科院世界社保中心郑秉文主任认为,造成欧债危机的原因是多方面的,但这些国家过于倚重慷慨的基本养老保险制度显然是难辞其咎的。换句话说,这些陷入欧债危机的国家在养老金提供上普遍存在制度性缺陷,即企业年金发育不良,覆盖范围和规模有限。反观美国,由于企业年金十分发达,税优非常优惠,以401k计划为代表的企业年金制度近几十年来蓬勃发展,基本养老保险将大势所趋。比如德国将个人保险占个人退休资产的比重从10%提高到15%,并且中长期将达到20%~30%,也就是说,个人养老保险在未来将占到所有养老金待遇的近三分之一。

此外,应给予企业年金基金管理人更大的投资权限,放开对企业年金基金投资范围的行政限制,把投资权限交给投资管理人。在一些重大利好的投资领域,包括新股发行、银行理财产品、有担保的政府基础设施债权计划和有抵押担保的低风险直投等,要给予企业年金基金优先配置的政策优惠。

通过放开企业年金基金投资管理人的投资权限,将有利于现代企业年金投资制度的建立,设计出更多简单透明的标准化年金产品,提高企业年金基金投资的市场化、专业化和规范化运作水平,在更加注重市场规律的前提下,推动企业年金市场的健康较快发展,给参保职工提供更多更稳定的收益。

在指导企业年金集合计划相关规定已经出台的基础上,还应尽早推出针对参保中小企业及其职工的优惠措施,满足中小企业及其职工对企业年金的潜在需求,促进标准化集合企业年金产品市场的繁荣。目前的企业年金计划设计方案和税优措施更适合大企业建立的单一计划,但中国目前有80%的就业者在中小企业工作,因此要积极推动企业年金集合计划的发展。另外,只有企业年金集合计划得到较快发展,才能合并众多规模较小的投资组合,降低企业年金投资风险,实现规模效益,从而有利于中小企业参保职工的投资收益,同时因为单个投资组合规模的扩大也可以降低投资管理人运营成本,改善其目前不佳的盈利能力。

还应改变中国股市长期以来“强融资、弱投资”功能错位取向,把加强对投资人的保护、实现投资人和筹资人的利益平衡,作为改革和完善资本市场的一个基本准则,使中国股票市场逐渐进入良性循环。在目前的股票市场环境下,各家基金投资管理人在股票选择和资产配置上将很难有操作空间,最终受害的一定是企业年金参保者,且不利于企业年金的长期可持续发展。

## 扩大商业养老保险发展空间

除了基本养老保险和企业年金外,商业养老保险也是我国现阶段养老保险体系的一个重要组成部分。目前在商业养老保险领域共有5家专业的养老保险公,而且所提供的养老金产品形态也比较丰富,其中包括传统的定额年金产品、分红保险、万能险、投资连接保险和保本型的变额年金保险。另外,近几年在个人养老保险产品层面,商业养老保险的保费收入取得突飞猛进的增长。从2005年到2010年,各类型年金的保费收入从183亿增长到890亿,年均增长了37%,大大超过了经济增长速度。而在今年前三季度的各类型年金产品的保费收入就已经高达800亿,可以肯定今年的商业养老保险收入将再创新高。

大力发展商业养老保险并构筑多支柱养老保险体系具有重要意义。首先,随着人口老龄化程度的日益加深,基本养老保险将面临较大的缺口,财政压力将越来越大,这就迫切需要不断扩大商业养老保险发展空间,壮大个人养老保险产品的规模。根据中国保监会的预测,到2030年,居民的养老金需求将达到20~30万亿元,其中商业养老保险的需求大概是1~4万亿元;其次,大力发展商业养老保险,还有助于提升居民的消费需求,为经济增长提供动力。我们知道,目前居民储蓄的第一动机就是应对养老和医疗费支出,进而导致预防性储蓄过度,从而制约了居民的消费需求。发展商业养老保险将有利于稳定预期、减少预防性的储蓄资金,将过度的储蓄资金改变为消费资金;第三,商业养老保险将

通过专业化、规范化和规模化的管理,使个人养老保险产品的投资收益明显高于个人储蓄收益;

第四,养老保险具有长期性、稳定性和累积性的特点,是资本市场主要的机构投资者,有利于促进资本市场的稳定;

最后,从国际经验上来说,商业养老保险的作用将越来越重要。降低基本养老保险的替代率,并鼓励发展商业养老保险将大势所趋。

比如德国将个人保险占个人退休资产的比重从10%提高到15%,并且中长期将达到20%~30%,也就是说,个人养老保险在未来将占到所有养老金待遇的近三分之一。

专业养老保险公应继续加强能力建设,加大技术创新,包括提供信托型、保险合同型的多样化的养老保险产品,满足社会多样化的需

求,并加强领取期养老保险产品的设计,为各类企业年金计划提供年金化产品。

## 增强社保制度的风险储备能力

建立社会保障风险储备基金是增强社保制度可持续性的一项重要措施,也是各经济体养老保险制度发展中的一个潮流和工具。目前,全球已有20多个国家建立了储备型的主权养老基金,其主要目的是增强未来制度的财务能力和缓解老龄化压力。中国人口老龄化发展迅速,在未来几十年内,其老龄化程度将直逼老龄化最为严重的欧洲国家水平,在这种情况下,如何增强社会保障储备基金的规模和实力,显得尤为重要。

中国应建立一个与国家经济实力相适应,有一定保障水平的养老保险制度,这样才能控制未来的长期养老金收支缺口。应对收支缺口进行10年、20年、30年的长期测算,对5年后全国社保基金筹集规模设立目标,对每年基金筹集应有预算。缺少这样的测算,可能会导致养老金制度盲目运行。这些工作可以由主管单位牵头,委托国内外著名的机构进行测算,也可以由研究机构和咨询机构组成研究团队进行专门测算。

扩大社会保障储备率是应对社保基金收支缺口和经济发展周期波动的必要措施。目前全国社会保障基金规模近9000亿元,但占GDP的比重仅为2.2%,与部分建立社保储备基金的发达国家相比,都存在着较大差距。充实社会保障储备资金是国家的一项长远发展战略,建议拓展新一轮的资金来源渠道,通过两方面措施来扩充全国社会保障基金:一是出台法规,加大地方国有资产转持对社保资金的划转;其二是中央财政收入超预算支出部分应以较大比例划入社会保障项目,这项措施可以说是利国利民、一举多得的事情。

增强可持续性的另一个关键的因素在于养老保险基金的投资效果:截至2010年底,全国社会保障基金年均投资收益率达到9.17%,扣除通过通胀因素,实际收益率超过7%,较好地实现了保值增值的任务。近两年来的全球金融危机和国内资本市场的下跌对社保基金投资产生了很大冲击。如何处理基金安全性和盈利性、短期损失和长期目标之间的矛盾,在境外,养老金作为机构投资者,一般坚持长期投资、价值投资和责任投资。例如,香港强积金中的股票型投资基金在2008年的金融危机曾下跌40%,但从长期上看,仍跑赢了通胀;而澳大利亚的超级年金也取得了不错的投资收益。关于金融危机后的基金投资理念,专家指出应采取更为灵活的监管方式和投资策略,注重控制尾部风险,通过开发新兴市场,投资债券、拓展实业投资等方式来提高基金的盈利水平。

对比中国养老金制度的现状,目前中国养老金制度可持续性面临的几大方面隐患:一是制度参数扭曲,比如退休年龄过低,目前法定退休年龄女性为50岁(干部55岁),男性60岁;最低法定缴费年限仅为15年,而OECD平均为40年;二是制度激励性很差,统账结合制度陷入困境。通过意大利养老金改革过渡期过长(60年)的例子可以看出,中国养老金制度结构性改革是根本出路;三是作为第二支柱的企业年金发展极其滞后,甚至还不如希腊。截至2010年底,只有3.71万户企业建立了年金计划,只占企业总数的0.31%;企业年金资产占GDP的比重不足1%。企业年金的发展水平严重落后,养老保险多层次和多支柱的框架远没建立起来,政府承担着全民养老的全部责任和风险,市场作用被严重忽视;四是大锅饭体制,养老金的缴费与权益之间的联系几乎荡然无存,由于制度缺乏吸引力,缴费费率逐年下降,而提前退休人数具有不断上升趋势;五是养老金财政补贴已成刚性。从1998年开始到现在,国家对养老金的财政补贴总额已达1万亿美元;如果没有财政补贴,近半数省份养老保险面临当期收不抵支的窘境。目前各省之间的养老金余额存在着严重的不平衡,每年扩面的新增缴费收入掩盖了基金的亏空风险。

从福利支出水平上看,欧盟国家在过去50年内,每10年社会支出占GDP的比重就要上升1个百分点;从养老金待遇水平上看,2010年,OECD国家养老金平均替代率57%,美国仅为39%,而希腊是95.7%;从养老金财富总值这个指标来看,希腊男性的养老金财富是社会平均收入的15倍,而美国和英国仅为5~6倍。这些数字说明欧洲福利国家养老金待遇过高影响了经济社会发展的可持续性。

对比中国养老金制度的现状,目前中国养老金制度可持续性面临的几大方面隐患:一是制度参数扭曲,比如退休年龄过低,目前法定退休年龄女性为50岁(干部55岁),男性60岁;最低法定缴费年限仅为15年,而OECD平均为40年;二是制度激励性很差,统账结合制度陷入困境。通过意大利养老金改革过渡期过长(60年)的例子可以看出,中国养老金制度结构性改革是根本出路;三是作为第二支柱的企业年金发展极其滞后,甚至还不如希腊。截至2010年底,只有3.71万户企业建立了年金计划,只占企业总数的0.31%;企业年金资产占GDP的比重不足1%。企业年金的发展水平严重落后,养老保险多层次和多支柱的框架远没建立起来,政府承担着全民养老的全部责任和风险,市场作用被严重忽视;四是大锅饭体制,养老金的缴费与权益之间的联系几乎荡然无存,由于制度缺乏吸引力,缴费费率逐年下降,而提前退休人数具有不断上升趋势;五是养老金财政补贴已成刚性。从1998年开始到现在,国家对养老金的财政补贴总额已达1万亿美元;如果没有财政补贴,近半数省份养老保险面临当期收不抵支的窘境。目前各省之间的养老金余额存在着严重的不平衡,每年扩面的新增缴费收入掩盖了基金的亏空风险。

欧洲的教训和美国的经验为中国养老金制度的可持续发展提供了正反两方面的案例。在人口老龄化的限定时间表下,中国的养老金制度改革形势已迫在眉睫。如何借鉴国际经验,应

对国际上审慎监管和严格数量限制两类监管模式,我国仍坚持大陆法系的严格监管方式,限制持养老金投资基金投资股票市场的比例,但在该比例范围内给予投资管理人充分的资产组合配置权。在监管立法上,建议在《社会保险法》之下,出台细化的基金监管条例以及相应的规章和规范性文件。此外,应加强对基金的监管,同时加强监管人才队伍建设,来化解发展难题。

在养老基金的监督方面,强调应充分保障参保人的利益,引入社会监督,加强社会宣传和教育。针对国际上审慎监管和严格数量限制两类监管模式,我国仍坚持大陆法系的严格监管方式,限制持养老金投资基金投资股票市场的比例,但在该比例范围内给予投资管理人充分的资产组合配置权。在监管立法上,建议在《社会保险法》之下,出台细化的基金监管条例以及相应的规章和规范性文件。此外,应加强对基金的监管,同时加强监管人才队伍建设,来化解发展难题。

针对企业年金市场目前的投资“短视”问题,建议一方面应加强公众教育,树立长期投资的理念,不能只看1~2年的收益,甚至1~2个月的收益。

委托人要有一种稳健的、长期的思想,使业界能够在制度框架之内有动力地去为老百姓赚更多的钱;另一方面又要加强政策研究,完善投资组合政策,丰富养老金投资产品。来自养老保险基金管理公司的声音也反映了对目前市场竞争环境和经营困难的忧虑,呼吁在保护参保人利益的同时,也应加强对投资管理人利益的呵护,从政策立法、监管体制、资本市场建设、投资理念、行业自律等层面改善市场竞争环境,为破解年金市场的发展难题创造条件。

## 从国际视角看中国养老金制度的可持续性

欧债危机的爆发为欧洲福利国家敲响了警钟,在此次欧债危机中,包括养老金制度在内的福利制度是其重要诱因之一。慷慨的社会保障使福利国家不堪重负,“老龄化成本”不断显性化和货币化日益成为欧债危机的一个重要诱因,逐渐使福利国家亦步亦趋深陷债务泥潭。在全球金融危机乃至欧洲债务危机背景下,各国社保制度改革风起云涌,这也为中国重新审视养老金制度的可持续性问题提供一个机遇。

从福利支出水平上看,欧盟国家在过去50年内,每10年社会支出占GDP的比重就要上升1个百分点;从养老金待遇水平上看,2010年,OECD国家养老金平均替代率57%,美国仅为39%,而希腊是95.7%;从养老金财富总值这个指标来看,希腊男性的养老金财富是社会平均收入的15倍,而美国和英国仅为5~6倍。这些数字说明欧洲福利国家养老金待遇过高影响了经济社会发展的可持续性。

对比中国养老金制度的现状,目前中国养老金制度可持续性面临的几大方面隐患:一是制度参数扭曲,比如退休年龄过低,目前法定退休年龄女性为50岁(干部55岁),男性60岁;最低法定缴费年限仅为15年,而OECD平均为40年;二是制度激励性很差,统账结合制度陷入困境。通过意大利养老金改革过渡期过长(60年)的例子可以看出,中国养老金制度结构性改革是根本出路;三是作为第二支柱的企业年金发展极其滞后,甚至还不如希腊。截至2010年底,只有3.71万户企业建立了年金计划,只占企业总数的0.31%;企业年金资产占GDP的比重不足1%。企业年金的发展水平严重落后,养老保险多层次和多支柱的框架远没建立起来,政府承担着全民养老的全部责任和风险,市场作用被严重忽视;四是大锅饭体制,养老金的缴费与权益之间的联系几乎荡然无存,由于制度缺乏吸引力,缴费费率逐年下降,而提前退休人数具有不断上升趋势;五是养老金财政补贴已成刚性。从1998年开始到现在,国家对养老金的财政补贴总额已达1万亿美元;如果没有财政补贴,近半数省份养老保险面临当期收不抵支的窘境。目前各省之间的养老金余额存在着严重的不平衡,每年扩面的新增缴费收入掩盖了基金的亏空风险。

欧洲的教训和美国的经验为中国养老金制度的可持续发展提供了正反两方面的案例。在人口老龄化的限定时间表下,中国的养老金制度改革形势已迫在眉睫。如何借鉴国际经验,应

对国际上审慎监管和严格数量限制两类监管模式,我国仍坚持大陆法系的严格监管方式,限制持养老金投资基金投资股票市场的比例,但在该比例范围内给予投资管理人充分的资产组合配置权。在监管立法上,建议在《社会保险法》之下,出台细化的基金监管条例以及相应的规章和规范性文件。此外,应加强对基金的监管,同时加强监管人才队伍建设,来化解发展难题。

针对企业年金市场目前的投资“短视”问题,建议一方面应加强公众教育,树立长期投资的理念,不能只看1~2年的收益,甚至1~2个月的收益。

委托人要有一种稳健的、长期的思想,使业界能够在制度框架之内有动力地去为老百姓赚更多的钱;另一方面又要加强政策研究,完善投资组合