

## 建立现代社会的养老金制度

杨燕绥

清华-布鲁金斯公共政策研究中心非常驻研究员

清华大学公共管理学院教授

中国社会是否能从中等收入社会过渡到高等收入社会，一个基本条件同时也是一项巨大的考验是能否建立可靠、可持续的社会民生保障基础设施。而这个社会保障基础的基本组成部分就是全民的基本医疗保障和基本的养老金制度。民生保障不是发放短期补贴的福利社会，而是需要针对社会问题制定科学的社会发展规划和公共政策准许农民自主建房或允许村民直接与房地产开发商进行土地出让谈判，并配合税制改革，以避免目前房地产调控政策所导致的经济下滑，确保国民的基本生活处于安全状态。中国急速到来的老龄化，使这两项基础建设都越发紧迫。由于人口老龄化是不可逆转的社会现象，国家应尽早制定老龄社会发展规划，避免同期发生社会问题综合征。

### 中国社会正面临老龄化的“五面楚歌”

中国老龄人口的高峰正加速到来。有研究显示，中国在2001年进入人口老龄化社会；2013年劳动人口达到峰值

点即10亿，此后开始下降，2010-2020年间劳动人口年均下降0.73%，约700万；总人口在2024年达到峰值点，约13.75亿；2037年老龄人口达到峰值点，约2.48亿。

使用老龄人口比（65+岁人口占总人口的比率）和老年赡养系数（劳动人口和老龄人口的比例）两个指标，人口老龄化及其对社会的影响可分为三个阶段：人口老龄化即65+岁人口比7%，老年赡养系数 $>0.2$ ；社会老龄化即65+岁人口占总人口14%，老年赡养系数 $=0.2$ ；社会深度老龄化即65+岁人口比20%，老年赡养系数 $<0.2$ 。有研究显示，美国社会在1946年进入人口老龄化，直到2013年才进入社会老龄化，用了71年，人均GDP超过5万美元，人均GDP福利相关性的指数为0.939。研究表明美国将在2028年进入深度老龄社会，届时老年赡养系数 $<0.3$ 。中国在2001年进入人口老龄化，2022年进入社会老龄化，届时老年赡养系数 $<0.2$ ，劳动人口和老龄人口的比例为4.27:1，2037年进入深度老龄社会，届时老年赡养系数 $<0.3$ ，劳动人口和老龄人口的比例为2.79:1。

中国的老龄化可能同时面临“五面楚歌”的多种社会问题，即本文所称的“老龄社会危机”。

“一面楚歌”来自老年赡养负担。有研究显示，中国在2010-2037年间，剔除在校生、失业人口、贫困人口和提前退休人口后，老年实际赡养比可能不足2:1。中国亟待制定提高老年赡养能力的一系列公共政策，尽快改善这种局面。

“两面楚歌”来自出生人口。1980—2009年间中国生育水平大幅度下降，出生率从20%下降到12%左右。应当及时创新计划生育政策的内涵，转向“有计划的生育二胎”，以改善人口结构问题，避免在进入老龄人口峰值期

间再鼓励生育，导致届时劳动人口陷入要“背2个孩子、养1个老人和扶1贫困者”的境地。

“三面楚歌”来自低收入人群。中国已成为全球第三大财富来源地，家庭财富总值达16.5万亿美元<sup>(2)</sup>。但政府在2011年11月29日宣布上调国家扶贫标准线后，全国贫困人口数量扩大至1.28亿人，占农村总人口的13.4%，约占全国总人口（港澳台地区除外）的1/10。在2005年<sup>(3)</sup>我国居民金融资产余额首次突破20万亿元人民币大关时，20%家庭拥有城市人民币和外币储蓄存款总值的比例分别为64.4%和88.1%，而户均金融资产最少的20%家庭拥有比例分别为1.3%和0.3%。国家统计局《首次中国城市居民家庭财产调查总报告》显示<sup>(4)</sup>：截至2011年6月底，我国城市居民家庭财产户均总值已达22.83万元，人民币金融资产中，户均储蓄存款为5.12万元，占69.4%。显然，贫困人群比重太大，家庭资产配置缺乏增值渠道，且养老资产不足，如果带着这种情况进入深度老龄社会，等待供养的不仅是老人，还有很多穷人。

“四面楚歌”来自失业人口。在2037年中国约有8亿劳动人口（15-64岁），如果届时失业人口占5%，则实际就业人口减少4000万，国家老年赡养能力下降。历史数据显示：劳动人口/常住人口的比例为80%，从业人口/常住人口的比例约为50%，约20%~30%未从业人群，亟待促进就业和改善创业环境，降低失业率和非从业人员的入口占比。

---

(2) 资料来源：证券之星网，《中国企业家》，参见具体网页：[http://news.stockstar.com/wiki/topic/JL\\_20101011,00001461.xhtml](http://news.stockstar.com/wiki/topic/JL_20101011,00001461.xhtml)。

(3) 资料来源：国家发改委网站，《中国居民收入分配年度报告》（2005年），参见具体网页：[http://news.qq.com/a/20070201/000693\\_5.htm](http://news.qq.com/a/20070201/000693_5.htm)。

(4) 资料来源：搜狐网站，《中国城市居民家庭财产调查总报告》，参见具体网页：<http://business.sohu.com/23/02/article203590223.shtml>。

“五面楚歌”来自提前退休。西方国家的退休年龄普遍在65-67岁，中国法定退休年龄为45岁（艰苦岗位）、50-55岁（女性）、60岁（男性），实际退休的平均年龄在53-55岁，法定退休年龄过早，再加提前退休问题，将老年赡养比降至不足2:1。中国应当自2013年劳动人口缓慢下降时开始逐渐提高退休年龄，制定领取全额养老金的法定年龄，禁止提前退休，奖励推迟退休。在老龄人口赡养负担最重的时期，应对避免同期出现生育高峰、低收入人群、失业率升高、提前退休等社会问题。

### 中国养老金政策的“四面埋伏”现象

中国养老金制度经历了由企业“劳动保险”，转向社会统筹与个人账户相结合的“社会保险”，再由“社会保险”转向覆盖城乡居民的“中央统筹国民基础养老金”与“个人账户养老金”相结合模式的发展过程。公共部门仍然沿袭1958年的退休金政策，<sup>(5)</sup>养老金制度严重“碎片化”（见表1），面对着来自居民、用人单位、养老金、国家财政的四个方面潜在问题。

---

(5) 说明：中国法律和政策用语中混淆了“养老金”、“养老保险”和“养老保障”的定义。

表1 我国现行基本养老金政策体系 单位（元）

制度安排 起始年限	覆盖人群	资金来源 制度结构	人/月养老金(元)	管理模式
退休金1958	机关事业单位 0.4亿	财政预算	退休前工资 80%-90% 2000-4000	财政预算 单位经办
养老保险1997	企业职工 2.5亿	企业统筹费率 20% 个人账户费率 8% 财政补贴	互济式基础养老金+个人账户养老金+过渡养老金1000-2000	省级统筹 政府经办 财政专户
养老金2009	农村居民	财政预算 个人储蓄 100-500/年	政府补贴55+个人养老金	县级统筹 政府经办 财政专户
养老金2011	城市居民	财政预算 个人储蓄 100-1000/年	政府补贴 100-200+个人养老金	市级统筹 政府经办 财政专户
养老低保1999	低收入人群	财政预算	最低保障金	中央统筹 政府经办
养老补贴	农村计生 女孩家庭	财政预算	60	政府经办
军人养老金	职业军人 服役军人	财政补贴 个人储蓄	等同公务员	军人保险局

“一面埋伏”来自居民（包括参保的外籍居民），即百姓不满现行政策、上访数量持续增加。（1）缴费不均：目前公共部门人员不缴费、企业职工缴费，但公共部门养老金待遇高于企业职工2-3倍；累计缴费15年，难以应对20年以上的预期余寿；缴费基数伴随工资增长不断加大，费率却呈刚性不能下降；（2）待遇失衡：如果基本养老金高于低工资（因残疾、失业等个别现象除外），则诱发提前退休；企业和职工28%费率与平均1362元养老金不匹配，内部回报率太低，降低企业和职工参保积极性；退休待遇提高（中央转移支付直接提高养老金）、退休时点计发水平降低（主要指缴费工资替代率），伤害参保人积极性；最低养老金增长率低于通货膨胀率，养老金实

际购买力下降；（3）流动错位：由于各地养老金政策差异，居民可能选择缴费低的地区就业，最后选择支付水平高的地区参保10年后领取待遇，即“社保旅游者”现象。

“二面埋伏”来自用人单位，即费率高、费基乱。目前养老保险费率为28%（单位20%+职工8%），远远高于西方国家综合社会保障税率。高费率导致逃费现象，用人单位以薪酬分类、滥福利等手段蚕食费基，加之对困难企业的减免政策，2000-2010年间的实际征缴率（包括税务代征和社保计征）仅为20%，<sup>〔6〕</sup>这即导致养老基金征缴能力和支付能力持续下降，误导参保人以非法方式参与竞争，使社会保险公共治理陷入混乱局面。

“三面埋伏”来自养老基金，即社会统筹支付水平缺乏标准（政府承诺风险），个人账户基金投资无路（养老金贬值风险）。（1）职工养老储蓄面临公共风险：1998年的城镇企业职工养老保险是国有企业改革和银行体制改革的配套措施，企业承受高费率为已退休人员支付养老金（原来由银行支付，银行=政府出纳），挪用个人账户资金为提前退休（平均47岁）的国企冗员支付养老金，政府确保支付的是统账混淆的基本养老金。一方面，个人账户养老基金缩水，每年投资收益损失超过1000亿元；另一方面，政府在挤出养老金市场后，又加大了自身支付负担，增加后期政府的隐形债务和政治风险；（2）居民养老储蓄面临公共风险：2009年以来推行的城乡居民养老储蓄账户将面临资金贬值和被基层政府挪用的风险；（3）国际竞争的政治风险，将养老基金分享经济进步成果和推动企业创新的通道留给了外国人。中国引进外资的10%以上来

---

〔6〕鹿峰，《中国未来养老金需求全口径测算问题研究》，清华大学博士后出站报告，2011年。

自美国机构投资者，2001年美国养老基金仅有0.7万亿美元，在过去10年里同中国GDP同期同比增长，在2010年达到18.89万亿美元，美国人民分享了中国经济进步的成果，而中国人民的养老基金却在财政专户中承受贬值和挪用的风险。目前实账运营的养老基金约有1.4亿元人民币（社会保障储备基金9000亿元，企业年金3000亿元，养老保险个人账户委托投资基金2000亿元），约等于美国养老基金的1.16%。

“四面埋伏”来自国家财政，即指养老金预算缺位、公务员逆向参与。（1）缺乏社会共识：政府的养老金支付占财政支出和GDP的比重不仅是经济问题，更是社会问题，国民需要参与决策和分享信息。目前依赖政府部门当期预算，缺乏人民代表大会监督，社保部门混账支付养老金，中央财政补贴不断增加（从几十亿元到几千亿元），2006年达到养老金支付的35.6%，在部分欠发达地区已超过50%。（2）误导社会舆论：面对欧洲政府债务危机和高福利问题，有人认为政府的福利支出过高，重蹈欧洲国家的旧辙。其实，2010年中央和地方两级财政养老金补贴为1910.35亿元，占2010年全国财政收入（83080亿元）的2.3%，占同年GDP（397983亿元）的0.48%，不足西方国家的1/10。（3）公务员逆向参与。公共部门（机关公务员和公益类事业单位）养老金全部来自财政预算，2008年的预算支出为1873亿元<sup>(7)</sup>，2009年为2141.36亿元。伴随劳动人口和纳税人口的不断减少，公共部门养老金转向个人储蓄、政府补贴和市场融资的三分法是必然出路。

---

(7) 资料来源：《全国财政收支决算情况报告》，参见具体网页：[www.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/caizhengshuju/200907/](http://www.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/caizhengshuju/200907/)。

## 养老金改革的“三大挑战”

中国养老金改革面临三大公共治理的挑战。第一，进行养老金结构调整，一要完善社会统筹的互济功能和政府责任，建立国民基础养老金制度，以克服老年贫困；二要打造个人账户的储蓄和市场融资功能，以改善老年生活。第二，按照三分法建立养老基金安全投资机制，1/3养老基金进行保守投资，包括大额储蓄和理财资产；1/3养老基金投入社会基金（如英国环境与社会发展基金），即将优质国家项目向养老基金分配的渠道；1/3养老基金投资股票市场，在长期投资中获得创新企业的利润和追求较高的收益；由此保障养老基金相对稳定和安全的收益。第三，建立居民征信系统，在完善社会保障权益记录的基础上建立居民档案，由此建立国民基础养老金待遇的测算和调整机制，建立居民征信管理制度，确保国民基础养老金发放有方，避免经办机构和居民勾结榨取养老金的现象。同时，政府要以“一个委托人”的资格出现（财政部门、社保部门统一），委托具有全国网络和窗口的大型商业银行托管养老基金，同时提供账户和窗口服务，做到国民基础养老金属地支付（人在哪里生活，即按照当地水平领取基础养老金），个人账户养老金方便异地携带和转换受托人。

## 养老金结构的“两架车”

社会统筹和个人账户是两条道路上的两架车，一个公交车，另一个是私家车，各具功能、不得混淆。

**国民基础养老金克服贫困。**党的十六届三中全会报告指出：“在条件具备时实行基本养老金的基础部分全国统筹”，这是国民基础养老金的立法基础。《养老金条例》



应当按照公共品的原则规范养老金税费征收，<sup>(8)</sup> 税率在2010年约为社会平均工资的6.82%（从60岁开始支付），2035年升到12.79%；当领取年龄为65岁时，税率将从2010年的4.49%升到2035年的9.30%；财政支出占比从2010年的5.91%升到2035年的19.00%；GDP占比将从2010年的1.36%上升到2035年的4.38%。如果税率为10%，企业税率应为7%，个人税率为3%。中央政府支付基础养老金（可适度奖励纳税贡献较大的人群，可鼓励高收入人群放弃领取基础养老金）的水平，应当是地方居民家庭人均消费支出的40%~50%，GDP占比控制在4%~5%区间。<sup>(9)</sup>

**个人账户养老金改善生活。**《国务院关于完善企业职工基本养老保险制度的决定》规定：“做实养老保险个人账户”，这是个人养老金的立法基础。《养老金条例》按照准公共品的原则，建立全国居民通用的个人养老储蓄账户，规范个人养老储蓄、用人单位职业养老金、政府养老补贴和对养老储蓄的税收减、免、延政策。规范养老金受托人制度，规范养老金市场，建立确保养老基金保值增值的社会发展基金（借鉴美国政府债券、英国环境与社会发展基金、澳大利亚超级年金信托账户的经验），实现养老基金投资策略的三三制（30%以上购买理财产品、30%购买社会基金、30%以下购买股票），建议全国社会保障理事会管理40%养老基金，并经营社会发展基金，确保养老基金保值增值；优秀的企业年金投资机构管理60%养老基金，以具有竞争力的风格和业绩取得社会的信任；建立具有权威性的养老基金监管机构，完善养老基金信息披露制

---

(8) 杨燕绥和朱祝霞，“社会保障税的税源和税率研究”，《财贸研究》，2011(6): pp. 76-82。

(9) 杨燕绥和杨娟，“中央统筹基础养老金制度研究”，《人民论坛学术期刊》，2009年8月（中），总第262期。

度和促进居民养老基金风险教育工作。

### 中美两个路径面对一个问题

从工业化的“土地、资本、劳动”三要素，对接信息化的“储蓄、投资、创新”三要素的结点是劳动和储蓄，让劳动者储蓄和推动创新，还是国家控制储蓄和推动创新，是两个不同的发展路径。

美国选择了较高的劳动成本，包括市场化运营的个人账户养老金，劳工成为美国机构投资者的最大股东，他们选择具有创新能力的公司并进行投资，保持了美国资本市场的生命力。老年工人们拥有消费、纳税、投资和就业四个能力及其经济贡献，正在形成老龄人口红利。德鲁克认为<sup>(10)</sup>，养老金是一场悄悄的革命，令美国走向社会主义化。但美国今天面临治理华尔街金融大亨们的强盗行为，以确保劳工的养老基金保值增值的挑战。

中国选择了较低的劳动成本（以人民币计算），包括月收入1300元的最低工资和政府提供的基础养老金。政府控制着微薄的养老基金，包括财政专户保管的职工个人账户养老基金约1.6万亿元，没有进入资本市场。劳动者没有决策权，产权保护也不明确。与美国不同，中国走出了“政府拥有储蓄和投资决策权，推动企业创新”的发展路径，主要依赖政府的发改委、科技部和大型国有企业推动创新，用几组精英的智慧替代民众的选择权和推动力，因而资本市场发展不稳定，股市监督能力不足，在急速人口老龄化的条件下，缺乏规划，至今尚未见到老龄人口红利的迹象。

---

(10) 彼得·德鲁克(Peter.F.Drucker)，《养老金革命》，刘伟译，东方出版社，2010年，pp. 33-40。

中国还是发展中国家，中美尚不在一个平台上且走出了两条不同的发展路径；但共同面临一个挑战，即抑制“金融强盗”和培育“金融天使”。中国政府正在从单纯追求GDP的睡梦中醒来。吴敬琏认为“政府掌控了太多的重要资源配置权”，<sup>〔11〕</sup>如何借鉴美国养老基金模式带动的发展战略，避免美国发生的金融强盗行为，并及时调整养老金结构和应对人口老龄化，是中国政府和社会亟待认真思考的问题。

---

〔11〕资料来源：2010年吴敬琏对话凤凰台谈中国目前经济发展遇到的主要问题<<隐藏8月23日在国务院发展研究中心“双月学术报告会”的发言，据录音整理，略有删节，原刊《中国发展观察》。