

內地養老金制度急須改革

> 蒞望神州 > 劉羽葳 yuwailau@gmail.com

三中全會《決定》中，對保險行業有一定利好，內險股頗受市場追捧，成為三中全會後表現最突出的板塊之一。內地養老金制度急須改革，就此我們訪問了北京大學風險管理與保險學系主任鄭偉。

鄭偉表示，內地養老金主要由三個部分構成，一是國家組織的基本養老保險，二是僱主提供的企業年金，三是居民自行購買的商業年金，統稱「三大支柱」。目前企業年金相對有限，基本上是一些大型國企才有，而商業年金的比例更是小之又小，因此，大部分養老金依靠國家的基本養老保險。由此造成養老金替代率（指退休後收入佔退休前收入的百分比）偏低，全國平均為42%；而國際上一般認為要達到70%以上，才能維持較好的退休生活水準。為了達到國際水平，一般要三大支柱加在一起。而中國的第一支柱不斷下降，第二和第三支柱卻還沒有發展起來。

人口政策緩解養老金缺口

鄭偉說，根據美國的一份調查問卷結果，在「誰最應該提供養老收入」的選項中，中國有63%的人選擇政府，遠遠高於東亞其他地區，如馬來西亞只有39%、香港是37%、台灣36%、新加坡32%、韓國31%。亞洲的傳統觀念往往是養兒防老，而內地現在則是養老靠政府。鄭偉認為，這主要是因為內地長期實行計劃經濟，公眾感覺政府像父母一樣，應該包辦一切。近年來政府的社會保險不斷擴大覆蓋面，力度也不斷加強，給予民眾政府能管範圍愈來愈多的錯覺。

在這種觀念下，近來有關養老金缺口的問題，在內地引起了廣泛的討論。根據鄭偉研究團隊的測算，短期內中國的養老金沒有缺口；但如果測算年限是從2010至2100年的90年，養老金綜合缺口將達到負12%。也就是說，未來養老金繳費比例需要提高12%，以維持現有退休

水平，否則的話，養老金替代率就要降低12%。鄭偉強調，根據國際通行慣例，養老金的測算都是長期的，日本的測算期限是95年、美國是75年。相關政府部門在接受媒體訪問時說，養老金未來20年沒有缺口，這個測算期限太短。

鄭偉認為，造成養老金缺口的最大原因是人口老齡化。現在中國的城鎮職工基本養老保險體系是3個在職職工供養1個退休人士，比例和美國一樣。到2030年，中國的比例將降低到2養1，也和美國一樣；但再往後，美國可以穩定地維持2養1的比例直到2100年，但中國到了2160年，這個比例將進一步降為1養1，壓力很大，而這種缺口是無法完全依靠財政彌補。鄭偉說，以從2011至2100年的90年為例，在中等成本情況下，每年大約需要11%的財政收入去彌補缺口，而2011年國防支出佔總的財政收入也不過5.5%。

此次三中全會關於人口的一些政策，可以緩解養老金缺口的問題，首先是適當調整人口生育政策。內地每個婦女生育孩子數量目前是1.6，國際通常認為正常的生育更替水平是2.1。開放單獨二胎對緩解老齡化有一定的作用。不過鄭偉強調，上面提到的養老金缺口在測算時，也加入了放寬二胎政策的因素。

另外，三中全會首次明確表示，要研究漸進式延遲退休年齡。內地法定的退休年齡是男60歲，女幹部55歲，女工人50歲。但根據鄭偉的調查，內地實際平均退休年齡為男56歲、女50歲，可見提前退休現象非常嚴重。鄭偉說，要先

逐步嚴格執行退休年齡政策，再適當延遲退休年齡。他建議，從2015年開始，退休年齡每年延遲一個季度，每4年提高1歲。

延遲退休成未來趨勢

鄭偉說，延遲退休對彌補未來養老金有很大的幫助。在90年這個測算區間內，延遲退休能把養老金缺口從負12%，降低到負7%。鄭偉認為，隨着人均壽命延長和受教育年限延長，延遲退休是未來趨勢。

此次三中全會中提及養老保險的部分，鄭偉認為有幾大亮點，如堅持精算平衡原則、適時適當降低社會保險費率、研究制定漸進式延遲退休年齡政策；還有制定實施免稅、延期徵稅等優惠政策、加快發展企業年金、職業年金、商業保險，構建多層次社會保障體系，以及劃轉部分國有資本充實社會保障基金。

作為第一支柱的基本養老保險，目前最主要的問題是「雙軌制」，這包括企業養老制度的雙軌，也有城鄉養老制度的雙軌。內地機關事業單位由國家財政承擔退休金，因此不參加社會養老保險制度，工作期間毋須繳納養老保險金。這造成機關事業單位的退休金普遍比企業職工高，對普通企業職工不公平。鄭偉認為，企業都應當採取與城鎮職工基本養老保險相同的制度框架，逐步實施併軌。配套考慮有兩個：一是在嚴格控制灰色收入的同時，提高機關事業單位的工資水平；二是建立機關事業單位的職業年金制度，補充第一支柱不足的部分。

雙軌制的另一個問題，是社會養老保險中，城市居民養老保障普遍高過鄉村居民。鄭偉認為，首先要將新型農村社會養老保險和城鎮居民養老保險實行合併，建立統一的城鄉居民保險制度。這兩種保險



■根據調查，內地有逾六成人認為政府應提供養老收入，令養老金缺口問題引起廣泛討論。
(彭博圖片)

繳費檔次不一樣，城鎮居民將多一些。鄭偉說，這兩種保險合併相對容易，有些地方已經這樣做了。第二是制定城鎮職工基本養老保險與城鄉居民保險制度銜接。由於工作流動，有時內地民眾會遇到前一份工作和後一份工作參加的養老保險制度不同的情況。在幾種不同制度之間的養老保險如何銜接，是值得研究的問題。

三中全會並沒有提及雙軌制的改革，對此鄭偉表示感到有些失望，但他認為，併軌是未來趨勢。三中全會公報中也有伏筆，比如提到「加快發展企業年金、職業年金」。其中「職業年金」主要指機關事業單位的補充養老保險（對應於企業單位的企業年金），職業年金發展與雙軌制併軌是有關聯的。

增社保制度可持續性

鄭偉還談到了社會保障制度的可持續性。他認為，要嚴格執行養老保險相關政策，力爭使繳費比例、繳費數佔社會平均工資比例、遵繳率（繳費人員佔參保人員的

比例）等指標回歸正常水平。其次就是延長退休年齡，並放寬計劃生育政策。第三就是積極拓展養老保險資金來源，提高收益。三中全會《決定》也規定了劃轉部分國有資本充實社會保障基金，完善國有資本經營預算制度，提高國有資本收益上繳公共財政比例，2020年提到30%，更多用於保障和改善民生。除此之外，鄭偉認為，還可以通過開徵高消費稅、國有資產變現及發行社會保障彩票拓展資金來源。另外，他認為，全國社會保障基金在需要時可以劃轉一部分補充缺口。不過，鄭偉對「養老保險基金入市」持謹慎態度，他認為第一支柱目前最好還是以類似國債的安全性較高的資產為主，對企業年金入市持開放態度。

作為第二支柱的企業年金和第三支柱的個人儲蓄性養老保險，鄭偉認為一直未有較好發展的原因，是缺乏政策激勵，特別是稅收優惠政策。三中全會中提出要制定實施免稅、延期徵稅等優惠政策，加快發展企業年金、職業年金、商業保

險。美國企業年金發展迅速，市場規模大，401K計劃能夠蓬勃發展重要的政策背景，是較強的稅收優惠激勵；而中國企業缺乏的，就是這種稅收優惠政策。

其次，中國目前勞動力供給相對充足，企業沒有足夠動力吸引和留住勞動力。隨着未來勞動人口逐漸下降，企業可能要重新考慮這個問題。此外，目前如果內地居民自行購買個人儲蓄性養老保險，都是從稅後工資購買。如果政策可以允許民眾從稅前收入扣除一部分購買商業年金，令個人少繳稅，可以激勵民眾購買年金，一起應對幾十年以後的人口老齡化高峰。鄭偉說，關於個人延稅型養老保險，目前尚處於政策協調會商階段，未來出台相應的稅收優惠政策是大勢所趨。對於保險企業而言是總體利好，但具體影響也要看未來稅收優惠力度及年金計劃或保險產品設計如何。這兩點直接決定了投保的積極性。

三中全會系列·之三
劉羽葳為香港電台E線金融網主持
文字整理：吳若琳