

## 优化养老保障

李健

我国养老保障的主旨是政府提供养老保险，这比起（例如新加坡的）纯个人积累型的养老保障，同样是多积多得，但优胜的是，由于摊分了风险，每个人都可以安心支取养老金直到去世，不怕活得长了积累所得不够用。我国的养老保险有优秀的设计基础，但需要一些改动，让制度能覆盖全社会，和没有资金缺口。此外，为了全面优化养老保障，还得有一个优化的——包括能达致居者有其屋的——收入补贴机制。

### 现况：职工保

覆盖企业职工城镇职工养老保险（「职工保」）属强制性，分两部份。主要的是社会统筹部份，由企业按工资总额的20%缴款；采用现收现付制，即政府以本年度收取的缴费来支付同年发放的养老金，因此避免了把庞大的缴费拿去投资的费用和风险；而职工退休后养老金与当时的社会平均工资挂钩，因此不愁追不上物价水平。

职工保统筹部份的另一个优点是有「拉上补下」的收入再分配功能。方法是：

（一）先假设没有再分配功能，则计算待遇如下：替职工算出每个缴款年度其工资为当时社会平均工资的多少倍数（可能高于或低于一倍），把历年的倍数都加起来，乘以1%，便得出他退休后可以支取当时社会平均工资的倍数。假设某职工历年的工资都是（或者平均是）社会平均工资的一半（0.5倍），他工作了40年，那末他的养老金为社会平均工资的（ $0.5 \times 40 \times 1\%$ ）即0.2倍。

（二）计算拿平均工资者的待遇：假设有人在岗时拿的恰恰都是（或者平均是）社会平均工资，即倍数是1，那末他在企业干了40年后，可支取社会平均工资的（ $1 \times 40 \times 1\%$ ）= 0.4倍。

再分配的运算便是将以上（一）和（二）的结果加起来除以二。以上面工资每年（或平均）为社会平均工资一半的职工为例，他可以得到社平工资的（ $0.2 + 0.4$ ）÷ 2 即0.3倍，而不是未经再分配的0.2倍；即他多得了50%。按同一方法可以算出，在一个工资历年或平均为社平工资2倍的人来说，企业替他的缴款中有四分之一是用作发给别人的。

职工保统筹部份目前有资金缺口，首先是缴费收不足的问题：一个是目前支取养老金的人中，有些过去曾经并没有企业替他们缴款；另一个是企业要负担20%的统筹部份缴款和8%的个人账户（见下）缴款，有些企业欠缴。

有基本收支缺口；即是说：用现行的参数计算，计划是收不抵支的。可以算出：办法足以发放待遇平均略多於20年<sup>[1]</sup>，而据估计我国的男、女性在年届60岁时分别平

[1] 那虚拟的恰恰拿社会平均工资的职工，反映了平均情况，也就反映了整体情况。假设该职工的有缴款年数为  $a$ ，而退休后支取养老金年数为  $b$ ，那末他在岗期间(企业替他)共缴费(20%

均还可活略多于18年和21年<sup>[2]</sup>，但基本退休年龄为男性60岁，女性55岁，从事特殊工种的再低5岁；可见在女性方面有显著的资金缺口

还有地方性的资金缺口。目前的养老保险是由地方政府统筹；由于人口流动，即使制度整体上收支平衡，也会出现个别地方收支失衡。分散统筹且对民众造成转移接续的困难。

职工保的另一部份是个人帐户，缴费是从工资扣起8%，获得以不低于定期存款的利息积累。将退休时帐户的积累额除以139，加上利息，即为每月的发放额。没有再分配机制。个人帐户的问题是基本收支缺口大，因为积累额只够支付139个月，只合到11年半<sup>[3]</sup>，相当大幅度低于人均预期余下寿命，因此需要大量财政补贴。而这补贴并不是按不敷之需的，反而工资越高者所得的补贴越多。

### 现况：城乡居民养老保险

2014年至2015年，新型农村社会养老保险（「新农保」）和城镇居民养老保险（「城居保」）将整合为统一的城乡居民养老保险制度。新农保和城居保的性质为自愿参保，有政府补贴。均分两部份。首部份并非保险性质，而是政府给每个参保人的划一按月补贴。次部份是个人帐户，有不同档次的缴费额供参保人选择，同时政府提供补贴，往往也相应地分档次；和职工保的个人帐户一样，有利息，每月待遇也是退休时积累额除以139。

新农保和城居保的平均待遇颇低，反映了很多入投保额偏低；原因大抵是这两保并非强制，而回报率可能不够吸引，政府又难以大幅增加补贴，因为三种补贴—划一补贴、分档次补贴，和上述积累额除以139所意味的补贴—都并非按不敷之需，后两者且往往为需要较低者提供较多补贴；政府每满足多一点低收入者的需要，得额外付出许多倍的开支。

### 展望：全覆盖的基本养老保险

从上可见：改革有需要，可以如下：全部劳动人口都须参加基本养老保险，即所

---

$x1xa$ )倍平均工资，而他退休后共支取养老金( $1xa \times 1\%xb$ )倍平均工资；如果整个计划收支平衡，两者会相等，可得出  $b$  为 20。然而，有些职工在退休前已去世，企业替这些人已缴的款便会腾出来，所以办法实际上足以支付略多于 20 年。

<sup>[2]</sup> 据世界卫生组织估计(<http://apps.who.int/gho/data/node.main.688?lang=en>)，2012 年时年届 60 岁的中国人的预期余下寿命为男性 18 年，女性 21 年。但实际余下寿命应该会长些，因为「预期寿命」是根据现今的死亡率计算出来的，而医疗技术和生活条件的改善都在不断延长人的生命。

<sup>[3]</sup> 当初订出 139 个月，可能得自将当时人口的平均出生时预期寿命减去法定退休年龄。然而，该平均寿命是包括了那些在出生后陆续去世的人的，所以那些已经活到退休年龄的人的预期余下寿命便不止 139 个月。而且自从采用 139 个月以来，我国的人均寿命是不断延长的。

有劳动收入，包括自雇收入，连同收入保障补贴（见下），都须缴款<sup>[4]</sup>，按划一的缴款率，从收入中预扣；采取收现付制，照现时职工保统筹部份的办法，算出个人每年收入合到社会平均收入多少倍数，把各年的倍数加起来，乘以一个因子（职工保而言现为1%），经过上述的再分配处理（计算与社会平均值的平均值），便得出待遇为退休后社会平均收入的多少倍数。

虽然历年收入倍数是相对于个人所在的市或县的社会平均收入，但可以运用各地的收入数据，最后得出一个相对于全国平均收入的待遇倍数，让人在任何地方支取待遇都可以。整个制度应由单一国家机关在各地运营—但可以转授地方单位代理，俾统一高效和利便民众。

仍有个人帐户，供自愿性缴款，每月待遇为退休时的积累额除以预期人均余下寿命（月数）；有不低于定期存款的利息。

基本养老金的缴款率可订为收入的20%。前面提到，以20%缴款率，倘沿用现行职工保的1%待遇因子，一个收入一贯（或平均）为社会平均收入的职工，工作四十年退休后养老金为社会平均收入的40%；比对其退休前的收入，替代率为40%。而因为有再分配机制，收入越低者，替代率会越高<sup>[5]</sup>。加上可以预期我国社会保障安全网会日趋完善（见下），20%的缴款率应该足够<sup>[6]</sup>。地方政府还可自资提高待遇。个人或雇主又可以额外投入，可选择个人帐户或市场上的年金和储蓄计划等。

### 展望：屏除资金缺口

为了弥补上面提到的基本收支缺口，必须对现时职工保统筹部份和个人账户采用的参数作出修订。应首先考虑提高退休年龄，因为随着医药和生活条件的进步，六旬「老人」的体能已胜于从前；而从经济增长角度看，也有需要提高退休年龄以缓解劳动人口下降。可以估算：每提高退休年龄一岁，可供：将基本养老金的缴款率降低一

---

[4] 许多国家如美国、瑞典都强制自雇者与受雇者同样参加养老保险。政府一般都有措施防范自雇人员低报了收入。瑞典的养老保险涵盖了工资、自雇收入和社会保障补贴收入。（可参考 B. Könberg, E. Palmer, and A. Sundén, *The NDC Reform in Sweden: The 1994 Legislation to the Present*, Chapter 17, R. Holzmann and E. Palmer (ed.), *Pension Reform: Issues and Prospects for Non-Financial Defined Contribution (NDC) Schemes*, World Bank, 2006。）

[5] 例如可以算出：鉴于有再分配机制，收入一贯(或平均)为社会平均收入一半者，其养老保险替代率为 60%，而收入为社平收入四分之一者，替代率为 100%。相反，一个历年收入为社平收入 10 倍的人，其养老金为社平收入的 2.2 倍，即替代率为 22%，也就是说占其收入 20% 的缴费中，大部份(15.6%)相等于用来缴交了额外的所得税。因此，可以考虑将再分配机制调校得温和一点，及/或适度调低所得税制中适用于高税阶的税率。（美国的养老保险制度也有再分配机制，但规定收入到了约社会平均工资 3 倍左右便豁免缴费；而瑞典的制度里没有再分配机制，但也对收入为平均工资约 2.5 倍以上者豁免缴费。）

[6] 太高的养老金缴款率，会压抑了居民消费力、储蓄意识、产业活力和出口竞争力。

个百分点（例如从20%降到约19%）<sup>[7]</sup>，或者将待遇提高约5%（即将1%的乘数因子增加到1.05%）<sup>[8]</sup>，又或者将发放年限延长1岁<sup>[9]</sup>；同时可以将个人帐户的发放年限延长约1.05岁<sup>[10]</sup>。看来，要弥补收支缺口，在基本养老金来说单单提高退休年龄已足够<sup>[11]</sup>，但在个人帐户而言，即使提高退休年龄5岁，仍须显著加大现为139的除数因子<sup>[12]</sup>。

除了须尽快一次性地修订参数外，由于人类寿数可以因科技突破等因素而出现未能预测的转变，还须在日后有需要时对参数再作微调。另外，由于人类寿命在延长中，青年人的预期寿命较老年人的长；为公平起见，可以将人口按出生年度分段，每段的待遇参数反映该段人口的预期余下寿命。上述两类安排，都已经体现在一些被认为是国际上较先进的养老金体系中<sup>[13]</sup>。

一旦实施新的基本养老保险，所有劳动人口都马上缴款，但当中许多人要多年后才支取养老金，因此在实施早期财政上会有大量特殊盈余。这些盈余，可首先用于填补过去遗留下来的资金缺口，即前面提到有些职工过去的缴款不足所造成的，与及政府倘若就修订参数前的缴款仍赋予相对优厚的待遇参数的话，所需作出的补贴<sup>[14]</sup>。

### 展望：配套社会保障

---

<sup>[7]</sup> 注[1]说明了，以20%的缴款率和1%的待遇因子，可发放基本养老金20年。倘若退休年龄延长1年，即 $a$ 变成 $(a+1)$ ，同时发放期缩短1年到19年；假设缴款率因此得以从20%降至 $P\%$ 。则： $P\% \times 1 \times (a+1) = 1 \times (a+1) \times 1\% \times 19$ ；可得出 $P$ 为19。

<sup>[8]</sup> 假设延长退休年龄一年可让待遇因子增至 $Q$ ，则注[1]的相等式成为： $20\% \times 1 \times (a+1) = 1 \times (a+1) \times Q \times 19$ ；可得出 $Q$ 约为1.0526%。

<sup>[9]</sup> 假设延长退休年龄一年可让基本养老金发放多 $R$ 年，则注[1]的相等式成为： $20\% \times 1 \times (a+1) = 1 \times (a+1) \times 1\% \times (19+R)$ ；可得出 $R$ 为1。即发放期仍为20年，但发放年限延长1岁。

<sup>[10]</sup> 首先，由于迟了一年退休，即使当作那一年没有缴款，单单维持同样的发放期已等同将发放年限延长了1岁。加上：多了一年的缴款，以大约20年的余下寿命计，可供延长发放约0.05岁。

<sup>[11]</sup> 又可以：因应男、女性的退休年龄不同，而且预期余下寿命也不同，将原来划一为1%的待遇因子按性别差异化。

<sup>[12]</sup> 至于在旧办法之下积累的个人帐户余额在新办法生效之后是否仍然享有以139个月为除数因子的待遇，还是须按新的除数因子，还是在两者之间，则需作出政策上的考虑。

<sup>[13]</sup> 常被引述为先进范例的瑞典养老金制度便有这两类安排。其自动平衡机制在资产(预期缴款收益)与负债(预期待遇支付)之间出现差异时，会按需要削减待遇，以回复平衡。

<sup>[14]</sup> 部份特殊盈余又可以按需要放进基金里积累，以应付在现收现付制之下，任何预测到因劳动人口相对于退休人口的比例转变所形成的收支缺口。盈余的其他余下部份可用于特殊社会建设开支，如环境(土壤、水质等的)修复，和取消户籍制度给予农民工市民待遇所需的建设。

基本养老保险机制具有收入再分配功能，让收入越低者得益越多；但新制的基本养老保险与个人帐户都不提供政府补贴。虽然养老保险与保障性补贴同属社会保障，但社保补贴应凭特设的机制，恰恰满足个别家庭的整体不敷之需——即其收入与其受保障生活水平之间的差额，以达致全覆盖和零错配。

该收入补贴机制可以如下：先订立社会保障生活水平（包括住房水平）为社会平均收入的某个百分比<sup>[15]</sup>，但这水平并非单一而是系统性地按家庭成员人数、年龄、残疾等情况而差异化，又随着家庭的劳动收入增加而按比例提高，以鼓励多劳多得<sup>[16]</sup>，从而惠及了收入从零到中、低水平的家庭。补贴额便是个别家庭收入低于保障水平的差额。由于所保障的住房水平将基于市场价格，补贴将确保所有家庭都有能力在市场上自主买房或租房<sup>[17]</sup>。

就养老保障而言：（一）这覆盖低到中低收入家庭的收入补贴机制，比起现存的「低保」（低收入保障）、保障房和最低工资这三种机制，胜在能全面、准确和没有副作用地补足了不敷之需<sup>[18]</sup>，帮助这些家庭负担自己的养老保险；（二）它体现住建部2011年底宣布的住房补贴货币化，达致居者有其屋，从而赋予人到老年可以运用的资产；（三）对那些养老金和积蓄达不到社会保障生活水平的老人，它提供了安全网。所以，它能在我国的老龄化大潮中，让所需的养老保险缴款率、个人其他储蓄率，和税率都能达臻合宜的较低水平，有助于国家的财政效益、竞争力和消费力。

2014.10.6

作者是香港资深经济学人。网址：[www.barefooteconomics.net](http://www.barefooteconomics.net)

本文刊载于2014.9.11 第一财经日报的版本题为《三招优化养老保障》。

---

[15] 保障生活水平定为本市或县平均收入的某个百分比，这百分比是全国划一的。为确保财政困难地区的居民都能享有保障，所需补贴全部由中央财政承担。地方或中央政府都可自资增加上述百分比。在房价或其他物价急升时，该百分比有需要按客观标准上调以维持一定的保障生活条件；因此要确保中央政府在房地产相关财税收入里有足够的分成。为了简政高效和方便民众，收入补贴可由既已掌握个别居民收入数据的税局在各地运营。补贴可随同工资发放到受惠人的户口。在概念上，收入补贴并非济助，而是对市场供求所产生的原始工资水平的恰当调整。

[16] 例如可以：家庭的劳动收入每增加100元，其原来支取的补贴只减少50元，即这家庭享有的保障生活水平仍增加了50元。

[17] 届时各类型廉租房都将已进入市场，以市场价格出售或出租。

[18] 例如，比起按不敷之需发放的收入补贴，保障房耗用许许多多公有资源。以经济适用房而言，申请人只须在申请前一段短时间内收入轻微低于准入线，便可以永久享有价值远超于该差额的房产价格折扣。