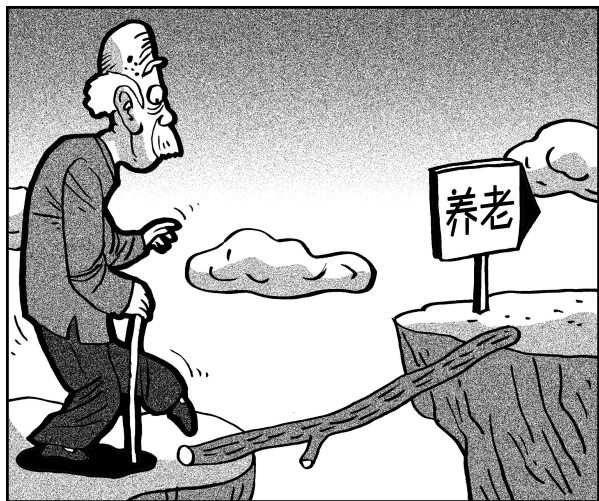


谁来填补养老金缺口

□ 特约撰稿 / 封 进



□ 漫画 / 谢驭飞

在一个未富先老的国家，在一个老龄化速度越来越快的国家，面对养老金缺口越来越大的现实，改革养老保险体制已经迫在眉睫，但中国人对一切可能降低养老金水平或推迟养老金领取时间的改革方案，都持警惕、愤怒乃至悲凉的态度，也是完全可以理解的。因为很大一部分低工资、低职位的职工承受了国企改革、养老金改革的成本，延迟退休意味着他们退休金要下降，迫使他们承担更多的成本。劳动力市场中的不公平、收入分配差距过大等问题，有些是养老金制度之外的因素导致的，也通过养老金差异反映出来。现行养老金制度在某种程度上是中国社会公平的底线，这条底线不宜再下移。

但持续扩大的养老金缺口必须得到填补。谁来填补缺口？目前看，有五个可能的来源。

一是国企红利。我国约有国有资产 33.8 万亿元，国企红利每年已经超过 1 万亿。2007 年开始对盈利性国企规定红利上缴比例，视盈利能力定为 10%、5%、无需上缴三种，之后又分别提高了 5 个百分点。2012 年实际上缴比例约为 7.4%，远低于欧美国家的 20%-60%。若能将上缴比例提高到 20%，则可有近 2000 亿的补贴用于养老保险，与 2011 年财政对养老补贴总额 2272 亿相差不多。因而，在一定时期内国企红利可以成为养老金的后援。

二是外汇储备的投资收益。我国有外汇储备约 3.4 万亿美元，占 GDP 约 50%，占全球外汇储备的三分之一。我国已经以此为基础建立了主权财富基金，期望通过制定更为契合的资

产管理战略、更多元化的投资渠道，提高储备资产的收益率。用主权财富基金的收益补充养老基金是许多国家的做法，我国也可以考虑将其投资收益的一部分划拨补充社会保障基金。

三是社会保障基金。这一基金成立于 2000 年，主要用于应对今后的养老保险基金危机。2012 年末总资产为 1.11 万亿，2001-2010 年间平均投资收益率为 9%。如果今后可以有更多的国企红利、外汇储备投资收益划拨到社保基金，国家财政通过社保基金补贴养老金缺口不失为一种办法。

四是直接增加财政预算，目前我国财政对城镇职工养老保险制度的补贴约占 GDP 的 0.5%，加上对新农保、城居保和公务员事业单位养老金的支付，支出总额占各级财政支出的比例不超过 5%，这是一个较低的水平，今后提高补贴力度仍有空间。短期内加大财政对养老金的补贴是社会公平的需求，也是政府对之前养老金改革中的隐性债务埋单。

从长期看，还有其他一些渠道缓解财政压力，如扩大职工养老保险覆盖面。目前养老保险仅覆盖 60% 的城镇就业人口，超过 2.5 亿的农民工中大约只有 15% 被这一体系覆盖，扩大养老保险覆盖面，可在很长时期内改善基金平衡。第二个渠道是提高个人账户和统筹账户的资金收益率。目前在 13 个省份开展了做实企业职工基本养老保险个人账户试点。截至 2012 年底，个人账户基金为 3396 亿元，加上统筹账户的余额，年末基金累计结存 2.4 万亿。可是这些资金大多存于银行，收益率不抵通货膨胀率。按照政策规定的缴费和给付规则，养老保险基金投资收益率应该与社会平均工资增长率相当，才能有希望获得制度预计的替代率。因而养老金缺口有很大一部分是个人账户投资收益率过低导致的。

一个不可避免的话题是，延长退休年龄的确能减轻人口老龄化对资金平衡的压力。中国的退休年龄男性比很多国家早 5 岁左右，女性早 10-15 岁，预期寿命却差不多，过早退休导致人力资源浪费。政府现在出台这样的政策不合适，但未来这一政策的可行性会增加，一个重要的条件是劳动者受教育程度不断提高。到 2030 年，有大专以上学历的劳动力会增加约 1.15 亿，而大学以下劳动力会下降 1.1 亿。通常而言，教育程度高的劳动力更愿意延迟退休，以更好利用人力资本和收回人力资本投资。另一个是我们期待的条件，即劳动力市场将会不断完善，减少由于垄断带来的权利和工资差异，在此基础上，通过雇主和雇员的双向选择，采取灵活的退休年龄。（作者为复旦大学经济学院教授）