



延迟退休年龄遭争议意味着什么

关于延迟退休年龄的大讨论，反复出现，屡遭争议，均为缺乏顶层设计的表现，从某个角度看，它遭致激烈反对具有一定的必然性，待未来“真正改革”到来时，则信誉全无

《瞭望中国》2012 年底 23 期（总第 178 期 8 月 20 日出版）第 21-25 页

http://www.takungpao.com/mainland/content/2012-08/29/content_1012104.htm

http://www.takungpao.com/mainland/node_11159.htm



郑秉文/文

目前，互联网上关于延迟退休年龄的争议与争论如火如荼，它遭到了很多人的激烈

反对。

进入本世纪以来，这已经是第N次讨论这个问题了，每次都大规模卷入了社会各阶层人士，且一次比一次激烈，反对的声音一次比一次大。这意味着什么？在反对声音的背后，是否可看到目前制度的特征、存在的软肋、改革的问题等深层次的问题？

社保制度改革进入“敏感期”

进入本世纪以来，每一次关于延迟退休年龄的讨论都是不经意由一句话或一个普通的表述引发，比如，此次引发讨论的一个直接诱因，是6月7日人力资源和社会保障部在答复网友提问时说的一句话：“随着我国经济社会的不断发展以及人均寿命的不断延长，相应推迟退休年龄，应该说是一种必然趋势”。就是这么一句话，它引发了进入本世纪以来关于社保的最为激烈的一次互联网大讨论。

一年来，社保领域改革出现养老保险基金投资体制改革、延迟退休年龄和财务缺口的三场大讨论。一方面，这些密集的社会讨论是一件好事，说明越来越多的人关心中国的公共政策和社会政策的制定，尤其是社保制度日益成为一个“显学”，得到全社会更为广泛的认识，且正在走进千家万户。但是，另一方面它也说明，社保改革已进入一个敏感期，任何一点风吹草动都会牵动人们的神经，甚至不经意的回答网友的一句话，都会掀起一场风起云涌、席卷全国的网络大争论。

与十多年前刚刚建立社保制度时相比，当前社会保障的某些制度特征正在形成某种生活定式和路径依赖，这一方面说明，要打破或改革某些东西应十分谨慎，并一定注意做好宣传工作，同时还说明，社保制度涉及到国民切身利益，改革的越晚越容易形成利益固化，越容易遭到社会的反对；某些试点不能一试点十几年没有说法，例如，社会保险基金投资体制改革越晚，地方形成的基金结余规模越大，做实账户试点的账户基金规模也越大，来自地方的改革阻力就越大。换言之，某些制度特征已逐渐形成刚性。

其实，几个月之前刚刚结束了一场关于养老保险基金是否应该入市的大争论，这个争论持续了半年多，其激烈程度也是空前的，甚至其后果导致正在进行的某些改革戛然而止。



全社会对社保制度的“依赖性”越来越大

社保改革之所以进入敏感期，是因为社会保障的影响力越来越大，在中国国民日常生活中的作用越来越大，对社会保障的“依赖性”越来越大，甚至牵一发动全身，例如，人民网“两会”热点调查在其提供的 20 个候选项中，前 10 名的关注度一直十分集中，其中，“社会保障”连续 3 年位列第一。

由于对社会保障的依赖性越来越大，任何对社会保障的改革都会立即吸引全社会的极大关注，并且，任何触动政策现状的一点点改革都会在网络上被放大和遭致反对。很显然，延迟退休年龄出动了养老保险的制度现状。

中国人对社会保障的依赖性陡然加大，主要有这样三个原因：

一是进入社保制度的人数越来越多，社保覆盖面越来越大，受益人数越来越多。2005 年以来，社保制度建设进入快车道，共有 20 多项新政出台，尤其全球金融危机以来，“新农保”和“城居保”等建立，在制度上消灭了死角，实现了全民覆盖，人人享有基本生活保障的目标不断推进，截至 2011 年底，基本医疗保险实现了全覆盖，参保人数合计超过 13 亿人，比 2005 年增长 2.77 倍；基本养老保险参保人数已达 6.22 亿，比 2005 年增长 2.86 倍；城市低保人数 2256 万人，农村低保受益人口 5298 万人，农村五保供养对象 579 万人；城市和农村医疗救助资金共资助 6649 万人参加医疗保险，直接医后救助 2367 万人次。

二是待遇水平逐年提高，国民确实得到实惠，社保待遇已不可或缺。养老金已连续

8 年上调，年均上调幅度超过 13%，基本与城镇在岗职工工资增长率指数化挂钩，2011 年月均 1517 元，是 2005 年 713 元的两倍以上，高出同期 CPI 涨幅的 10 个百分点；在医疗保险方面，城乡 3 个制度（城镇职工、城镇居民、新农合）的报销比例逐年上升，截至 2011 年年底已分别达 77%、62% 和 70%；低保标准已从 2005 年的月人均 154 元（城镇）和 74 元（农村）提高到 2011 年的 288 元和 140 元，增长幅度均为 87%，实际月人均补助水平从 73 元和 28 元提高到 228 元和 100 元，比同期 CPI 均高出 8 个百分点。对社会保障的财政转移支付规模增长十分明显，2005 年仅为 3418 亿元，2011 年则高达 1.4 万亿元，由此成为提高待遇水平的有力支撑。

三是“多支柱”格局始终没有形成，基本保险制度“一柱独大”，于是，对第一支柱的依赖性越来越大。虽然中国社保制度的方针早就确立为广覆盖、保基本、多层次、可持续，但由于种种原因，“多层次”的制度结构一直处于失衡状态，第二和第三支柱严重滞后，在退休收入的替代率上小得可以忽略不计，所以，城镇居民的退休收入结构中第一支柱即基本养老保险的收入就占绝对优势地位，人们对第一支柱的依赖性自然就越来越大，甚至成为绝大多数城镇居民的唯一收入来源。



制度“碎片化”仍是当前的改革大敌

从一些网站的跟帖来看，在反对延迟退休年龄的各种声音中，相当一部分原因是出于对公务员和事业单位没有参加养老保险改革的现状进行攀比，进而表达对社会不公的不满，甚至认为，公务员和事业单位本来就没有参加养老保险改革，他们不用缴费，但养老金水平却高于企业一倍以上，如再延迟退休年龄，这显然是公共部门在寻租。

出于对退休“双轨制”和碎片化的强烈不满，反对延迟退休年龄的言辞十分激烈。表面上看，延迟退休年龄涉及的只是个人的切身利益，与其他社会群体的制度没有较为直接的相关性，但是，互联网上出现的一面倒的反对理由均来自机关事业单位退休“双轨制”，且“愤青”语言十分明显。由此看来，延迟退休年龄的改革阻力不是来自提高年龄本身，而

是更多地是来自对社保制度的不公平和改革的“碎片化”。

类似的改革阻力近年来已多有表现，比如，2008年2月启动的五省市事业单位养老金改革试点之所以受阻，也是由于制度“碎片化”及其表现的社会不公所导致的；不同的是，此次改革方案又人为地增加了更多的“碎片”：事业单位分为三六九等，参加此次改革的事业单位是第二大类中的第二小类，“遭受”改革试点的省市产生了强烈的抵触情绪，甚至出现了群体恐慌，最终导致改革停滞。

回顾总结近年来社保改革受阻的深层原因，我们看到，制度“碎片化”仍是当前深化改革的大敌，是当前社保制度存在的一个“软肋”。当然，近年来，在“碎片化”整合与改革方面中国取得了极大进展，有关部门付出了极大努力，比如，2009年12月国务院办公厅转发的《城镇企业职工基本养老保险关系转移接续暂行办法的通知》（国办发〔2009〕66号）避免了长期以来呼声一直很高的建立单独的农民工制度，减少了一个新的碎片的出现，消灭了一个潜在社会不稳定的隐患，成为中国社保制度发展史上一个重要里程碑；但是，通过此次大讨论我们也应当看到，在碎片化整合方面政府仍有很多工作要做，90年代机关事业单位养老金改革远未到位，剩下的没有参加改革的人员大约有三分之二，他们未来的改革不可能再将公务员与事业单位分开，事业单位的养老金改革也不能再划分成三六九等，否则，这种改革的结果必将成为下次类似延迟退休年龄改革时的巨大障碍，成为深化改革的相互攀比巨大阻力。

概而言之，机关和事业单位有可能成为未来社保制度的一个改革前哨，“双轨制”有可能成为所有反对养老金制度改革的第一个屏障。换言之，对社保制度碎片化和多轨制造成的社会不公及其社会不满情绪，将会代替任何的理性改革，即社保制度的公平性没有解决，其他任何改革都会被搁置起来。关于这一点，我们要有足够的思想准备。



“多缴多得”是下一步改革的主要目标

毫无疑问，由于大规模的转移支付和当期每年扩大覆盖面导致的基金增量，养老保

险制度的当期支付能力较强，近年来每年的制度收入都大于支出，年增长率平均在 20%~30% 之间，延迟退休年龄的压力似乎不是很大。但是，中国养老保险的最低缴费年限仅为 15 年，还不到发达国家的一半；退休年龄平均比发达国家晚 10 多年，而寿命预期仅小 2-4 年；所有这些制度参数毫无疑问都将告诉人们，长期来看，这个制度的财务风险是巨大的，甚至是不可持续的，调整参数是必然的，而提高退休年龄则是唯一可行的。人们知道，中国的经济增长率不可能永远是 10%，财政收入的增长率也永远不可能是 20%~30%，各级财政对养老保险制度的转移支付也不可能永远像现在这样不讲代价、不讲预算决算，尤其是，希腊的教训说明，任何国家基本养老制度的最终出路均来自自我平衡机制，在人口老龄化面前，这个自我平衡的一个重要“杠杆”就是在退休年龄与人口寿命预期变化之间“楔入”一个固定的联系机制。

换言之，人口老龄化是不断发展的一个过程，根据联合国的预测，中国男女平均寿命预期到 2020 年是 74.7 岁（发达国家是 78.8 岁，2040 年是 77.9 岁，2060 年是 80.3 岁，2080 年是 82.3 岁，2100 年是 84.2 岁（发达国家是 88.2 岁）。为了适应未来人口寿命预期的提高，十几年之前发达国家就开始对养老保险制度进行改革，他们或是在既定现收现付制下提高退休年龄，或是通过引入个人账户和建立积累制，改变制度结构。与发达国家相比，中国应对老龄化的压力更大，其途径无非是微调退休年龄这个参数，在制度设计上要增加相应的激励机制，以达到鼓励提高退休年龄的目的，或改变制度结构，建立“真实积累制”或“名义积累制”，二者都能达到最终让何时退休成为个人退休决策的目的，这是制度改革彼岸的最佳境界。其实，《社会保障“十二五”规划纲要》就指出，“建立社会保障待遇水平与缴费情况相挂钩的参保缴费激励约束机制”。这句话，既有参数式改革的含义，也包括结构性改革的意思。

尽快进行顶层设计

如果说 20 年前“摸着石头过河”可以成为设计和建立社会保障制度的一个发展战略的话，那么，改革到今天，如果没有一个完整、精准的一揽子顶层设计，社保改革将出现许多反复，甚至出现倒退，进而有可能引发社会问题：

第一，制度前途没有预期。作为目前统账结合的部分积累制的核心标志，养老保险制度中的个人账户做实试点至今已经 12 年了，但仍在试点过程当中，有些试点省份（比如上海）停止了做实账户进程，有些省份（例如辽宁）开始透支账户资金用于当期统筹资金的缺口，以保证养老金的当期发放；总之，没有任何人知道试点的终点在哪里，前进没有方向，后退没有退路，制度建设没有预期，部分积累制处于两难境地，人们站在河中，摸着石头茫然。

第二，债务缺口没有测算。从建立制度之初到今天，中国始终没有一个相对完整和中长期、官方和相对可靠的债务精算报告，隐性债务和显性债务的测算至今没有准确统计，制度运行的近期、中期和长期财务预测从未发布过报告。这在任何一个国家似乎都是不可想象的，甚至可以比喻为没有石头可摸的一条河。

第三，改革进程没有步骤。社保改革至今没有时间表和路线图，没有一个详尽的案头设计，几乎所有步骤和政策都是随机和临时的，例如，任凭类似延迟退休年龄的话题随时随地成为全社会的热议焦点，任凭 2008 年 2 月启动的五省市事业养老金改革或流于形式，或无限期拖延，或被社会所诟病；任凭 3 万多亿元社会保险基金几乎完全放在银行，承受着

巨大的负利率。

第四，改革方向胸中无数。社保制度知识比较专业化，制度和体制的确立和发展应有一个明确的目标追求或模式追求。但事实上却远非如此，类似社保基金投资体制选择这样的专业性很强的改革领域，均经常受到互联网等非专业性的媒体舆论的左右，于是，顶层设计常常让位于民粹主义，网络舆论的导向常常替代严密的案头设计。

第五，部委之间缺乏协调。养老保险是多层次、多支柱的，是缴费型和非缴费型交叉互补的，是二次分配的一个子系统；所有这些，不是一个部委能够完成的，而需要多个部委通力合作；但多年来，部委之间的协调严重缺位，有些重要的政策始终未能如愿尽快出台。

总之，没有顶层设计的改革前途将是越改越难，政策的严肃性日益弱化，制度的公信力越来越差，改革的观望气氛越来越浓厚，甚至有些政策的制订本来就是做做样子，走走过场。这就是为什么90年代一声令下将近一半的机关和事业单位就立即参加了养老金改革，而2008年2月启动的五省市事业单位养老金改革至今仍不了了之的主要原因。比如，90年代事业单位养老金改革由于没有顶层设计而半途而废，他们发现自己吃了亏，于是，社保改革不能做吃螃蟹者便成为一个潜规则。

可以这样认为，关于延迟退休年龄的大讨论，反复出现，屡遭争议，均为缺乏顶层设计的表现，从某个角度看，它遭致激烈反对具有一定的必然性，待未来“真正改革”到来时，则信誉全无。其实，如同许多国家那样，社保改革应注重案头设计，制定严谨的宣传攻势，精算未来几十年，一揽子计划十分严密，如同神九对接天宫一号，一次启动成功，以防止养老保险基金投资体制改革流产的类似情况发生。

（郑秉文 作者为中国社会科学院世界社保研究中心主任）