



周小川谈养老金制度改革： 不要回避困难，不要以为还 可以拖延



文/周小川（博鳌亚洲论坛副理事长、第十二届全国政协副主席、中国人民银行原行长）



2月25日，博鳌亚洲论坛副理事长、第十二届全国政协副主席、中国人民银行原行长周小川在由《财经》杂志、《财经智库》、财通汇联合主办的“第五届全球财富管理论坛——经济重构中的财富管理态势”上分享了关于养老金政策体制的看法与建议。

周小川指出，以未来均等统筹进行测算，简单进行拉平，按照现有财务体制以及老龄化趋势、转轨需要加大覆盖面的趋势来看，未来国家统筹养老金的水平是比较基本的，需要个人账户养老金加以支持配合，才能使养老保障达到更满意的水平。

“考虑到现实和理性假设之间的差距，更需要针对不同的情况制定不同的办法，要避免简单的单一化、要算总账。”周小川认为，如何让退休人群形成合理预期，从而对退休做出合理计划，还要和整个改革转轨结合在一起研究。

对此他提出五点看法和建议：

第一，不回避难题。

第二，不要认为养老问题还有拖延的机会，以后再做选择会更艰难。

第三，要注意治本，至少治标治本相结合。

第四，养老金的研究任务和挑战巨大。中国人口多、有着几乎是世界上最突出的老龄化趋势，再加上转轨，养老金缺口更大一些。

第五，我国的养老金预备资金，总数有好几万亿，但从国际上看，为方便比较，如果把各国 GDP 作为一个参照系来看的话，多数国家预备养老金的总量约为 GDP 的 50%-100%，有的国家超过 100%；中国的这个比例较低，约 10%以下，有人说 6%，也有人说 2%到 3%。

周小川表示，我国现有的养老金基础并不太好，未来挑战大，要高度重视、深入研究、客观研究，更好地应对老龄化、体制转轨和未来养老问题，才能真正实现高质量发展。

以下为发言实录：

周小川：各位参会代表，大家下午好！很高兴能够参加《财经》组织的这次专业性的论坛，也感谢姚余栋先生主持本节养老金方面的讨论。

近年来，在党中央国务院的高度重视和有力推进之下，我国在养老金政策体制和具体管理方面有了新的举措、新的进展，特别是去年推出了个人养老金制度，这也向研究界、学术界提出了很多新的问题。

各研究机构对此高度重视，有的从社会人口的角度，有的从财经的角度，有的从政策体制的角度，都做出了很多研究，提出了意见。在这些讨论和研究的基础上，我个人也愿意就一些初步的意见和大家进行交流。

这个讨论的角度，可以侧重养老金作为财富管理的内容，也可以侧重养老金的政策体制安排。我先从后者说起，如果有时间，后面也愿意跟大家讨论管理方面的问题。

首先，在个人养老金政策制度安排之下，大家都有所行动、有所进展，同时也希望能够提供更强有力的激励机制。

在讨论激励机制的时候，我先用一个理性假设。所谓理性假设，就是我们假设这个激励工作主要面向未来要退休的人，他们会根据现有的数据和政策，对自己终身的财务做一个比较理性的估算。因此可以了解到，未来政府或国家给安排的统筹养老金大概有多少？是否还有一些缺口？缺口是不是通过个人积累能加以解决？

当然，非常充分的理性估算也可能做不到，主要是因为未来不确定性

比较大。所谓理性假设，大致就是有一个测算来指导当前的行动，以及响应国家制度安排给出的个人养老金计划。

中国的一个现实情况就是人口多，同时养老金面不断扩大。总体来讲，由于老龄化，养老金资金池很容易有缺口。这种情况下，国家统筹安排的养老金是保基本，不会太高，或者说比较大的缺口会较大程度依靠个人养老金加以补充。

如果基本的测算条件没有跟未来的退休者交代清楚，在过去体制的惯性下，他们会觉得反正退休以后国家都管了，何必要再搞一些个人预备？企业也会觉得，何必再为职工操这份心？因此，为了给理性的个人养老金管理提供一个好的测算条件，要把这些事情说清楚。

理性估计的一个基础，是基于目前在国际上提出的 LFS 概念——全生命周期的财务保障。按照这个概念测算，在不同的平均预期寿命条件下，退休以后的生活水平和大约占退休前收入的 70%、80%。现在给未来退休者的测算条件，跟公众的沟通，我们做的还是不够；我们讨论的激励机制，还存在一定缺陷。

从社会上的讨论来看，我们新推出的制度是好的，但激励机制偏弱。这其中有两个问题可以讨论：

一是现有个人所得税还存在一定缺陷，有太大比重在不交个人所得税的范畴内。其实这是可以改变的，当然这不是一日之功。绝大多数人都需

要交税，但由于各种因素，比如人口、家庭负担、养老金等等，再采取扣除或退还的办法，这方面还需做出改进。

第二，我们忽略了一个激励机制。在很多国家的个人账户养老金计划中，个人和企业是混合缴纳的，绝大多数是同比例，个人缴纳 8%，企业或者雇主有另外 8%加以配合。从职工的角度看，他总觉得自己缴了 8%，个人账户总额立刻翻了一倍，这种激励作用是很大的。

从企业的成本角度看，还有很多值得讨论的内容。原则上，羊毛还是出在羊身上，并不是企业主或者雇主从自己的口袋里掏出一部分钱给雇员做个人养老金预备，而是一种制度安排，这种制度安排会显现出激励作用。

为什么说这个激励机制在中国没有显示作用呢？很大程度上是因为，企业缴纳的社会保障的钱已经用于现收现付了，这笔钱已经用掉了。这跟制度转轨存在的缺口有关系。我国企业缴纳的数量并不少，不是 8%，而是 16%，前几年是 20%。20%这个缴纳水平使得企业的成本负担过重，影响了企业的竞争力，后来下调了 4 个百分点，变成 16%，16%也是个相当高的水平。

我们后面再讨论一下，是否有可能使用这种措施，大大提高个人账户养老金的吸引力。

我们需要考虑现实条件和理性假设之间的差别，像讨论许多经济问题一样。最开始我们说过，理论上有着完善的市场假设，但实际中我们要考虑

市场还是有一些特殊性。现实条件和的理性假设是有差异的，差异主要有三个方面：

第一，群体差异。在中国，群体差异可能比在其他经济体更加突出。我们从建国以来开始施行养老制度，国家机关、事业单位是一种类别，企业职工、国有企业是一种情况，大集体、小集体各不一样，后来有了私人企业，也是另外一种安排。

中国的农民基数比较大，农民基本上没有做养老保障的安排。后来又有说法说，土地就是农民的保障，但这个说法并没有完全明确为政策安排。因此，这些群体差别也必须考虑到。

即便人们是理性的，处于不同的群体，对未来的测算也会很不一样，很难用一个简单化的理性假设覆盖各种情况。

第二，代际差异。由于改革转轨中的制度安排变化很多，已经退休的老年人、年轻人、毕业刚刚工作的人，其理性程度和他们测算的基础有很大差异。

预览已结束，完整报告链接和二维码如下：

https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=1_52671

