



快訊

SSL Express

2014年第41期(总第90期, 11月7日) 中国社科院世界社保研究中心 主办



与欧洲的体系比较起来, 美国的 social security 系统很独特, 对中国现阶段的发展水平和模式选择、对社保改革进程中需要注意的问题等都需额外关注, 例如建立统一制度 (避免碎片化制度)、发挥市场因素 (而非过分依赖国家举办的养老金制度)、构建多层次多支柱的网络制度 (替代率水平要理性分配)、大力发展商业养老保险 (落实新国十条和落实税优政策) 等等。郑秉文刚刚在《环球时报》发表了一个短文 (2014年1月4日, 第14版), 但由于篇幅限制, 删减较多, 标题也有较大变化。这里刊载原文, 就教于学界。

养老保障为提升美国国家竞争力做出独特贡献

郑秉文

作为世界霸权, 美国实力可谓天下无敌, 其竞争力独领风骚半个多世纪, 究其原因, 除了众多经济指标为代表的硬实力之外, 一些子系统作为其“软实力”, 成为国家治理体系不可或缺的组成部分, 例如, 养老保障制度就是美国国家治理能力现代化的支撑和载体。

美国养老保障的制度结构: 三条腿板凳

美国养老保障系统可分为六个层次: 第一是联邦政府建立的针对 65 岁以上的低保制度等 (SSI, 包括失明和残疾人); 第二是国家举办的基本养老保险制度 (OASDI); 第三是住房反向抵押制度; 第四是企业主举办的企业补充养老保险制度; 第五是“个人退休账户”系统

(IRA); 第六是众多的其他各种商业化的养老资产。其中, 住房反向抵押的数量近年来随着经济的复苏而逐渐减少, 例如, 隶属美国住房与城市发展部的“联邦住房管理局”担保的反向抵押从 2009 年的 11.5 万笔减少到 2012 年的 5.5 万笔。自 1987 年联邦住房管理局实施这项业务至今, 已担保 78 万笔反向抵押业务。此外, 房利美和吉利美等几个特许住房投资公司也允许办理反向住房抵押业务, 由此估算起来, 实行住房反向抵押养老的家庭至少在百万以上, 约占退休人口的 5%左右。

其实, 上述养老保障五个层次的核心部分只有三个, 美国人喜欢将其称为“三条腿板凳”。

第一条腿是国家建立的强制性的“老年、遗属和残疾保险制度”, 这是退休收入的基本保障, 是个兜底的安全网, 它如下六个特点: 一是退休人员覆盖率很高, 超过 95%。2013 年领取养老金人数为 4100 万人, 65 岁及以上老年人全国有 4300 万; 二是充分体现人文关怀, 有 600 万退休人员的遗属和 1100 万残疾人领取养老金; 三是全国建立统一制度, 没有特权制度和碎片化现象, 总统和清洁工、企业和公务员同在一个制度之内; 四是缴费率很低, 仅为 12.4% (雇员和雇主各 6.4%), 对职工来说负担不大, 更没影响企业的竞争力; 五是支出规模占 GDP 比重仅为 5% (指遗属津贴和残疾金, 合计 8230 亿美元), 没有拖累国家财政, 在发达国家中是占比最低的制度之一; 六是替代率不高, 仅为 40%, 2013 年支出养老金和遗属津贴 6700 亿美元, 月人均养老金 1300 美元左右。

第二条腿是指企业主举办的企业补充养老保险 (在中国叫企业年金), 第三条腿是指家庭或个人购买的以“个人退休账户”(IRA) 为主的商业养老保险产品。截止 2013 年底, 两条腿的退休资产合计高达 23 万亿美元, 更远远高于当年的 GDP (16.8 万亿美元), 是第一条腿资产储备的 8 倍多。其中, 第二条腿即企业举办的各种补充养老保险高达 14.5 万亿, 它包括 5.9 万亿的 DC 型计划 (著名的 401K 就包括其中, 还 403b 等), 3.0 万亿的 DB 型计划, 3.9 万亿的州县市政府公务员职业年金计划, 1.8 万亿的联邦政府公务员职业年金计划; 第三条腿个人养老保险 8.5 万亿, 其主流产品是 6.5 万亿美元的种类繁多的著名的“个人退休账户”系列 (IRA), 另外就是 2 万亿的各种各样的年金化养老产品和税优储蓄工具等。

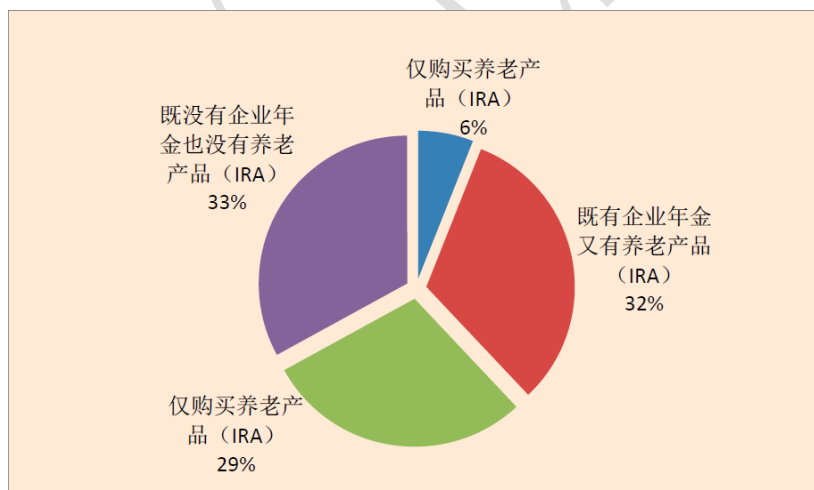
美国养老保障的优势特征: 三大特征

与其他发达国家相比, 美国养老保障制度独具特色, 成为国家治理体系中重要子系统, 发挥了硬实力所不能发挥的作用。

第一, 国家保基本, 市场保品质, 政府和市场的关系相得益彰。美国基尼系数高达 0.38, 国家举办的第一条腿承担起了反贫困的使命, 是保基本, 是兜底线: 如果没有这个养老保障

制度，贫困率将高达 19%，有了这个制度降到现在的 12%；没有这个制度的话，老年贫困率将高达 38%，有了这个制度目前仅为 8%。就是说，如果没有这个制度，将有 5900 万人生活在贫困线以下，其中老年人将高达 1640 万人，而目前大约 3700 万人生活在贫困线以下，对这个贫困群体，家计调查式的各种社会救助制度建立在转移支付基础之上，从医疗救助到住房补贴等老年非现金式公共服务等，例如，2013 年金获得低保金的 65 岁以上老年人就有 840 万人。第二和三条腿是建立在市场基础之上的自愿性制度，普及率非常高，在全美 1.225 亿个家庭中，第二和第三条腿二者合计覆盖的家庭高达 67%（第三条腿这里是指享有税收政策的），其中，加入企业年金的家庭占 61%，购买 IRA 的占 38%，既加入企业年金又购买了 IRA 的是 32%，这两条腿撑起了退休收入的“半边天”，平均社会替代率大约 50%以上，再加上第一条腿 40%的替代率，美国人的退休收入就与退休前差不多，个别群体甚至还明显提高，例如，联邦政府雇员的职业年金“节俭储蓄计划”替代率高达 110%，仅这一项就超过了退休前的工薪收入。美国退休群体之所以能过上较为体面的生活，能出国旅游，能住养老院，能成为拉动内需的一个重要消费群体，主要是因为他们退休收入多元化和市场化的结果，国家举办的基本制度每月发放的 1300 美元只能维持基本生活而已。


图 1：2013 年美国享受税收优惠政策的第二和第三条腿养老保险的家庭比例



第二，保险制度与财政制度边界清晰，第一条腿健康运行，没有成为财政的拖累。自 1935 年建立以来，第一条腿始终自我平衡，国家财政从未给与补贴，制度边界十分清晰，目前拥有庞大的基金储备 2.76 万亿美元，即使未来一美元收入也没有，也足够支付四年，其他发达国家几乎没有能达到这个境界，尤其欧洲，财政负担不堪重负十分普遍，养老保障制度严重拖累财政，甚至置国家财政于破产边缘。美国在 1941 年发布第一个年报时曾预测说，到 1961 年当期收不抵支，且以后缺口逐年增大，制度最终将破产；此后每年的年报预

测结果都同样悲观，且半个多世纪以来，年年如此，白纸黑字，无一例外。但是，这一天从未到来过，恰恰相反，每年都有结余，雪球越滚越大，从 1990 年的累计余额 2250 亿美元，发展到今天的 2.76 万亿。去年的年报依然老调重弹，美国式忧患意识再次令人不寒而栗，预测说到 2020 年将出现收不抵支，2033 年制度将破产。

第三，三条腿板凳成为社会各阶层凝聚的粘合剂，战后以来美国从未因为基本养老保险制度而出现社会动荡。众所周知，在几乎所有欧洲国家，养老保障制度常常成为诱发社会运动和社会骚乱的火药桶，每届政府都信誓旦旦采取措施，提高其可持续性，但每每都挑起民众和政府、社会和国家、工人和工会的对峙，尤其近十几年来，养老金改革引发的罢工游行示威似成家常便饭，在法、德、英等主要发达国家，养老金改革已成为政客竞选的一个筹码和新政府上台改革的首要任务。但是，美国战后以来，没有任何一个地区、一个部门、一个群体、一个企业由于基本养老保险制度而发生社会冲突，几乎一例也没有。这就是统一制度与碎片制度的巨大差异，欧美之间养老保障制度的巨大区别。多层次和市场化的制度可以满足各个群体的不同需求，贫困阶层、非正规部门工人、正规部门职工、自由职业者和中产阶级、政府公务员、企业主和资本家等，他们各得其所，各有其位，相安无事，社会稳定。从这个角度看，美国的养老保障作为国家治理体系的一个组成部分发挥的是正能量，提升的是国家竞争力，而在很多其他发达国家则正相反，不仅有损于这些国家治理能力，而且还不利于他们的国家竞争力。

该文发表的链接： 人民网
people.cn

声明：

中国社会科学院调查与数据信息中心（简称“调查与数据信息中心”），英文为 The Information Center for Survey and Data of Chinese Academy of Social Sciences, 英文缩写为 ICSD CASS, 成立于 2011 年 12 月，是由中国社会科学院建设和领导的规模化、规范化调查、研究和咨询机构，是面向国内外各类政府部门、研究机构、高等院校、新闻媒体、社会团体的综合性信息发布中心。

中国社会科学院世界社保研究中心（简称“世界社保研究中心”）英文为 The Centre for International Social Security Studies at Chinese Academy of Social Sciences, 英文缩写为 CISS CASS, 成立于 2010 年 5 月，是中国社会科学院设立的一个院级非实体性学术研究机构，旨在为中国社会保障的制度建设、政策制定、理论研究提供智力支持，努力成为社会保障专业领域国内一流和国际知名的政策型和研究型智库。

中国社会科学院社会保障实验室（简称“社会保障实验室”）英文为 The Social Security Laboratory at Chinese Academy of Social Sciences, 英文缩写为 SSL CASS, 成立于 2012 年 5 月，是我院第一所院本级实验室。“社会保障实验室”依托我院现有社会保障研究资源和人才队伍，由“世界社保研究中心”和“调查与数据信息中心”联合发起设立，受“调查与数据信息中心”直接领导，日常业务运作由“世界社保研究中心”管理，首席专家由“世界社保研究中心”主任郑秉文担任。

“社会保障实验室”于 2013 年 2 月开始发布《快讯》、《社保改革动态》、《社保改革评论》和《工作论文》四项产品，2013 年 11 月开始发布《银华讲座》。其中，《快讯》、《社保改革动态》、《社保改革评论》和《银华讲座》四项产品版权为“社会保障实验室”所有，未经“社会保障实验室”许可，任何机构或个人不得以任何形式翻版、复制、上网和刊登，如需使用，须提前联系“社会保障实验室”并征得该实验室同意，否则，“社会保障实验室”保留法律追责权利；《工作论文》版权为作者所有，未经作者许可，任何机构或个人不得以抄袭、复制、上网和刊登，如需引用作者观点，可注明出处。否则，作者保留法律追责权利。

如需订阅或退订《快讯》、《社保改革动态》、《社保改革评论》、《工作论文》和《银华讲座》，请发送电子邮件至: cisscass@cass.org.cn。

地址：北京东城区张自忠路 3 号，北京 1104 信箱（邮编：100007）

电话：(010) 64034232

传真：(010) 64014011

网址：www.cisscass.org

Email: cisscass@cass.org.cn

联系人：薛涛