

# 老龄化背景下我国养老金缺口的对策研究

曹冬梅<sup>1</sup>, 辜胜阻<sup>1,2</sup>, 方浪<sup>1</sup>

(1.武汉大学 经济与管理学院,武汉 430072;2.全国人大财经委,北京 100001)

**摘要:**我国人口快速老龄化导致养老金供需矛盾不断激化,养老金缺口问题日趋严峻。应对养老金缺口,要扩大基本养老保险缴费范围和缴费比率,做大养老资金池;增加公共财政投入,转持国有资本,充实养老资金池;优化投资运营,加强精算管理,做实养老资金池;渐进式延迟退休年龄,减小养老金支出压力;大力开发和推广企业年金、个人储蓄、商业养老保险等补充养老金,构建多层次、多支柱养老金体系,巩固养老资金池。

**关键词:**人口老龄化;养老金缺口;多支柱养老金体系

**中图分类号:**C913.6 **文献标识码:**A **文章编号:**1002-6487(2015)10-00063-03

## 1 快速人口老龄化背景下的养老金缺口分析

“钱从哪里来”是老年人养老最为核心的问题。所谓养老金缺口实际上就是指养老金的供给不能满足养老金的需求。因此,要正确认识养老金缺口问题,必须从养老金的需求端和供给端进行全面分析。

从养老金的需求端分析,主要由以下几个因素叠加造成养老金的需求快速攀升。

第一,老龄人口整体的基数大、比值高、增长速度快决定了领取养老金的群体庞大且增长速度快。2013年,我国老年人口数量已达到2.02亿,老龄化水平达到14.8%<sup>[1]</sup>。根据联合国《世界人口展望2012》的预测,我国老年人口占总人口的比重在2050年将达到32.8%,高出世界水平的21.2%。人口老龄化速度快,年均增长3%,远远高于总人口1.68%的年均增长水平,也大大高于欧美等国家的人口老龄化速度。65岁以上的老年人从7%增长到14%所需的时间,法国是115年,瑞典是85年,美国是66年,英国是45年,日本是25年,我国预计只需要28年时间。严峻的老龄化形势使得养老金的需求快速增长。

第二,老龄人口个体的长寿风险使得领取养老金年限延长。长寿风险就是实际(平均)寿命高于预期(平均)寿命而带来养老金需求增加但供给不足的风险<sup>[2]</sup>。联合国开发计划署发布的《2013年人类发展报告》显示,中国人均预期寿命为73.7岁,在194个国家中排名89位,属于高人类发展水平(高人类发展水平平均预期寿命为73.4岁),而以目前女干部退休年龄55岁计算,退休后平均余命为18.4岁。老年人个体领取养老金的年限延长也就增加了个体的养老金需求量,进而增加了养老金的总需求量。

第三,养老保障并轨会使大量养老资金流量变存量,养老保障体制改革带来的转制成本巨大。对养老保障并

轨制度实施之前已经退休的“老人”,继续按照国家规定的原待遇标准发放基本养老金,同时执行基本养老金调整办法。对改革前参加工作、改革后退休的“中人”,通过实行过渡性措施,保持待遇水平不降低。“老人”和“中人”的转制成本将是一笔巨大的数额。据统计,我国在职公务员数量约700多万,各类事业单位126万个,约3000万人。养老金并轨,意味着这3700万人将转到城镇职工养老保险体系中<sup>[3]</sup>。有人测算养老金转制成本,大概需要一年的全国财政收入,也就是12万亿元<sup>[4]</sup>。

从养老金的供给端分析,受到当前我国社会经济发展水平和现行财税制度等因素的制约,养老金的供给能力严重不足。

第一,我国老龄化超前于经济发展,应对人口老龄化经济实力薄弱。发达国家是富了以后才出现老龄化,或者是“富老同步”,而我国却是在没有富的情况下“未富先老”和“未富先骄”。据统计,发达国家是在人均GDP在5000~10000美元时自然进入人口老龄化社会,而我国2000年进入老龄化社会时人均GDP仅为800美元(购买力平价3976美元),处于中等偏低收入国家行列<sup>[5]</sup>。

第二,劳动力供给的减少意味着缴纳养老金的人数减少,进而减少了养老金收入。我国劳动年龄人口进入负增长的历史拐点,从2011年的峰值9.40亿人下降到2012年的9.39亿人和2013年的9.36亿人,劳动力供给格局开始发生转变<sup>[6]</sup>。企业面临劳动力人口急剧下降带来的“用工荒”挑战,员工招不到、留不住、用不起。不断下降的劳动年龄人口,要供养不断上升的老龄人口,老年抚养比快速提高。根据《中国老龄事业发展报告(2013)》显示,2013年我国老年抚养比达到21.58%,预计2020年将超过31%,2030年达到46.2%,2050年升至68%的高位。

第三,我国退休年龄和缴费年限低于世界平均水平。世界男女性的平均退休年龄分别为61.08岁和59.48岁,

**作者简介:**曹冬梅(1991-),女,四川泸州人,硕士研究生,研究方向:人力资源管理。

辜胜阻(1956-),男,湖北武汉人,教授,博士生导师,研究方向:城镇化与人口老龄化,宏观经济改革与发展等。

而我国的退休年龄男性为60岁,女干部为55岁,而女职工则为50岁<sup>[6]</sup>。此外,国企改革中一部分人提前退休,这部分人可能是全球退休年龄最低和缴费年限最短的职工。

第四,我国养老金储备规模占财政支出比例低。我国养老金储备规模逐年增长,但是和发达国家相比,仍相距甚远。统计数据显示,当前我国养老金储备规模占GDP总量比例仅为2%,而养老金储备占GDP比例最高的挪威为83%左右,日本是25%,美国则是15%<sup>[7]</sup>。

第五,我国社会养老保险制度还处于不断完善的过程中,养老金筹集和运营机制存在诸多不足,比如以商业养老保险为代表的养老金补给渠道还未得到完全开发和普及,已有的养老金存量投资管理不善,存在严重贬值问题。由于我国职工基本养老保险目前仍处于地区分割统筹状态,地方政府部门为了保证资金安全,避免投资风险,社保基金基本都是存放在银行或购买国债,但收益每年只有百分之二点儿,远不及通胀速度<sup>[8]</sup>。

## 2 解决我国养老金缺口的对策分析

(一)建立科学有效的养老保险缴费激励机制,强化养老金缴费激励,积极扩大征缴范围和缴费比率,实现应参尽参、应保尽保、应收尽收

在继续做好国有企业、集体企业参保工作的同时,要把民办股份制企业、民营独资私营企业、民办非企业等非公有制单位,企业化管理事业单位等应参保而未参保单位作为扩大养老保险征缴面的重点对象,逐步纳入社会养老保险体系,实现企业及从业人员“应参尽参、应保尽保”,使参保率、缴费率和清欠率大幅度增长。首先,要调整和优化现行养老保险个人缴纳政策。要进一步放宽城镇灵活就业人员参保条件,允许农村户籍、外省户籍人员凭居住证或在城镇灵活就业的相关证明参加城镇个体劳动者基本养老保险,允许与单位解除劳动关系后继续在城镇灵活就业的进城务工人员接续基本养老保险关系。要逐渐推行弹性缴费制度,改固定缴费制为比例缴费制,个人按照固定的比例自主选择缴费档次缴费,政府按照一定比例对不同缴费档次和缴费年限的参保人予以补贴,实现多缴多得,长缴多得。其次,要激励企业积极参保。要适当降低企业养老保险缴费水平,减轻企业负担。财政、税务等部门在落实招商引资、非公有制经济优惠政策时,应事先经社会保险经办机构对其参保缴费情况进行认定,视情况决定是否享受优惠政策。同时,将各类企业依法参保缴费情况纳入社会诚信评价体系。第三,要把扩面征缴纳入各级政府经济社会发展规划,建立和落实相应的考核监督机制。在考核时,既要考核地方的财税收入增长情况,也要考核社会基本养老保险费收入增长情况;既要考核新增从业人员数量,也要考核参保缴费职工增加情况;既要考核企业户数,也要考核参保户数。无论是扩大征缴面积还是推行弹性征缴制度,都需要有配套的信息化基础设施加以保证。要加大“金保工程”建设力度,完善信息化设施,提

高自动化水平,开展网上申报,网上缴费。

(二)增加养老金的公共财政投入,转持国有资本充实社保基金,国企上缴红利补充养老金,多方渠道补充养老金资金池

依靠财政补贴来维持养老金特别是基础养老金的平衡是国际通行做法。基于我国的历史与现实国情,加大公共财政投入弥补养老金历史欠账和现实缺口是题中应有之意,也是一种行之有效的办法。统账结合之前已经办理退休的“老人”,统账结合之前参加工作、之后到龄办理退休的“中人”,以及尚未缴纳社会基本养老保险金企事业单位三类人员的社会保障养老金欠账应由政府买单。当前,与其它很多国家比较,我国公共财政对于养老金的投入比例偏低。随着我国经济的不断向前发展和国家财政实力的不断增强,可用于支持养老保障的财政支付能力也随之提高,要根据我国经济发展水平和老龄化形势稳步增加政府公共财政的养老金支出比例。同时,可通过转持部分国有资本和国企上缴红利来充实我国社保基金。国企包括金融企业每年净利润在4万亿元以上,按照20%上缴红利,就可以每年至少充实社保资金1万亿元左右<sup>[9]</sup>。要完善国有股减持相关政策、做好国有上市公司追溯部分的国有股份转持工作,在不影响国有企业的正常运营的前提下,进一步加大对社保基金的支持力度,充实社保基金,增大其滚雪球般盈利能力。

(三)优化养老金的投资运营,加强养老金的精算管理,实现养老金的保值增值

养老金的大量贬值,使得优化养老金的管理和投资运营势在必行。第一,要加强养老金的投资管理和监督,推进基金市场化、多元化投资运营。要委托专业机构进行养老金的投资运营,并辅以专业化、规范化的监管来保障资金安全。要进行多元化的资产配置,比如投入保障房、大型基础设施建设等具有长期稳定收益的领域,以抗击通胀,实现保值增值。“新加坡模式”是值得我国借鉴的,即劳资双方缴费,政府投资管理,政府承担风险。第二,要进一步完善养老金管理和监督的法律法规。例如,在《社会保险法》的基础上,积极制定地方性法规和政策,出台专项的养老金监管立法,以规范养老金的征缴、管理、支付、运营等行为。对养老金监管的工作方式和工作方法做出制度性规定,实现规范管理和依法监管。要打破目前基本养老保险分散式管理的格局,实行中央集中统一管理运营模式,改变基金监管中存在的监督与管理机构混同、主体定位不明、监督效果差、权力不集中、缺乏层级管理和权责划分不清的问题<sup>[10]</sup>。第三,要在养老金的管理中引入精算概念,加强养老金的精算管理,以提高资金使用效率。在宏观上,要对养老金的当期收支、参保人缴纳比例、国家财政补贴比例进行精算管理;在微观上,通过精算得出参保人缴纳的比例与家庭收支的关系,明确界定国家补贴的资金中国有资本红利、税收补偿数额等。

(四)有序延迟退休年龄,实行弹性退休制度,减小养老金缺口压力

实行弹性退休制度,逐步延长退休年龄,一方面能增加养老金的缴费人数,扩大大使养老金的收入规模;另一方面能减少当期领取养老金的人数,减小养老金支出规模,从而大幅减轻养老金负担。根据中国社科院世界社保研究中心主任郑秉文测算,我国职工退休年龄每延迟一年,养老统筹基金可增长40亿元,减支160亿元,减缓基金缺口200亿元。我国目前女职工的退休年龄为50岁,男职工的退休年龄为60岁,而发达国家的退休年龄普遍超过60周岁,如美国是65~67岁,德国、西班牙、丹麦、荷兰都是65岁。因此,可采取渐进模式,实行弹性退休制度,逐步延迟退休年龄。首先,要在保护劳动者合法权益的基础上,遵从劳动者自主选择的权利,按照不同行业、不同职业、不同的个人体能状况和个人意愿制定弹性退休制度实施路径框架。其次,通过政策引导,实现正常退休、提前退休以及超龄退休的福利差异,清理越早退、养老金越多拿的“倒挂”政策等不合理的养老金政策,鼓励和引导劳动者延迟退休。最后,针对我国就业和劳动力人口数量、人口预期寿命、收入分配等因素,逐步提高退休年龄标准。

(五)构建基本养老金、企业年金、个人储蓄、商业养老保险在内的多层次、多支柱养老金体系,共同分担养老金缺口压力

按照国际惯例,较为规范的社会养老保障制度会将养老金分为“基础养老金”和“补充养老金”两大块,基础养老金依靠政府的公共财政投入,在基础养老金之外,会发展补充养老金,包括企业年金、个人储蓄、商业养老保险等。我国的养老保障制度改革可借鉴国际经验,在做实基础养老金的同时,大力发展补充养老金。一要制定和实施免税、延期征税等优惠政策,激励企业建立、健全企业年金和职业年金制度。要建立良好的投资与管理机制,既做好企业年金的风险识别与控制,又能有效的实现保值增值。要制定企业年金的税收优惠政策,完善相关法规,吸引企业和职工积极参与企业年金制度。要根据各地区、各行业的不同状况,因地制宜推动企业年金制度发展。可先选择效益好、具有长期发展能力的企业作为试点,待试点成功后再逐步推广到其它企业。二要增强老年人储蓄养老的观念,提高老年人“自抚能力”,为自己的养老问题承担首要和主要的责任。从发达国家来看,个人积蓄在养老资源中占很大比重,如澳大利亚和新西兰,个人积蓄大约占到养老消费的75%以上,美国老年人的养老收入主要来源于房产和其它财产收入<sup>[11]</sup>。要引导劳动者从中青年开始考虑、筹划和安排自己的养老问题。三要加快商业养老保险制度改革,大力发展商业养老保险。2014年发布的保险“新国十条”再次把商业养老保险作为重中之重提出来,要求把商业养老保险建成社会保障体系的重要支柱,充分发挥

商业养老保险对基本养老的补充作用。要完善商业养老保险税收优惠政策,可借鉴国外“先免后征”的延迟税收制度。地方政府要牵头搭建商业养老保险投资平台,创造一个良好的商业养老保险市场投资环境。要激励保险公司和基金公司在国内发展种类丰富的商业养老保险产品,满足老年人多种多样的商业养老保险产品需求。要严格市场监管,及时出台相应的法律法规规范保险市场,保护投保人的合法权益。

### 3 研究结论

当前,快速的人口老龄化和养老保险制度并轨改革产生了长期巨大的养老金需求。但同时,由于我国经济发展水平还处于中等收入国家行列,养老金缴纳制度和财政补贴制度还不完善,商业养老保险还处于开发推广阶段,养老金运营制度欠缺,养老金保值增值困难,导致我国养老金供给不足。养老金的供需矛盾形成巨大的养老金缺口。为此,要做好顶层设计,充分发挥政府、企业、市场、个人的作用,多筹并举,做实养老金池,减小养老金缺口压力。要积极扩大基本养老保险缴费范围和缴费比率,增加养老金公共财政投入,优化养老金投资运营,渐进式延迟退休年龄,大力开发和推广企业年金、个人储蓄、商业养老保险等补充养老金,构建多层次、多支柱养老金体系。

#### 参考文献:

- [1]于宁.“后人口红利时代”中国的挑战与机遇——基于老龄化经济影响的视角[J].社会科学,2013,(12).
- [2]梅琼,迟文铁.我国养老金缺口成因及对策分析[J].经济论坛,2010,(9).
- [3]黄晗.机关事业单位养老保险改革的转制成本研究[J].江西财经大学学报,2014,(6).
- [4]国家发改委经济研究所课题组,许生,李世刚.我国宏观税负研究[J].经济研究参考,2014,(2).
- [5]吴玉韶等.中国老龄事业发展报告(2013)[M].社会科学文献出版社,2013.
- [6]范围.退休年龄比较研究[J].人口与经济,2011,(5).
- [7]王磊,王丽坤,潘敏.养老金缺口辨析与弥补对策[J].党政干部学刊,2014,(3).
- [8]王萍.问诊社保体系建设——统筹推进城乡社会保障体系建设工作情况报告专题询问侧记[J].中国人大,2015,(1).
- [9]解决养老金缺口,政府财政应扛大头[N].羊城晚报,2014-12-31.
- [10]於向平,邱实.试论我国社会保险基金监管体系的完善[J].东北财经大学学报,2014,(1).
- [11]姜向群.养老转变论:建立以个人为责任主体的政府帮助的社会化养老方式[J].人口研究,2007,(4).

(责任编辑/易永生)