

养老保险体系如何应对前所未有的挑战

中国社会科学院人口与劳动经济研究所 程杰

人口结构变化和经济增长放缓对现收现付制的养老保险体系提出了重大挑战，制度的可持续性、公平性与效率损失问题将在“十三五”期间愈加突出。养老保险体系暴露出的复杂问题既有体制转型不彻底的原因，也有经济发展不平衡的矛盾，亦有制度设计自身的缺陷。改革的顶层设计不能仅仅局限于制度体系内部调整，应该置于劳动力和整体经济框架之中。制度长期稳定运行始终要依靠持续的生产率提升和经济发展，改革方向是建立与劳动力市场相适应的养老保险体系，实现养老保障与经济增长的双赢。

养老保险体系迎来人口转变与经济调整前所未有的挑战

一是可持续性问题无法回避。伴随着中国经济增长放缓，“十二五”时期城镇职工基本养老保险也进入平稳发展阶段，参保职工年均增速从“十一五”时期的6.5%下降到3.9%，基金收入年均增速下降到10.6%，离退休人员增速已经超过在职职工，基金支出增速也超越基金收入，当期结余已经出现拐点。“十三五”时期养老保险基金收入增长将持续放缓，主要取决于两个因素：一是覆盖率继续扩大的难度加剧，劳动年龄人口开始绝对减少，城镇正规部门就业人员基本都纳入保险体系，非正规部门和中小企业的就业人员成为扩面的主要对象，但受到就业稳定性不高、缴费负担过重、账户可携带性较差等约束；二是缴费基数难以持续大幅提高，伴随着经济增长放缓和工资水平增速下降，与工资水平直接挂钩的缴费基数增幅也将同步下调。另一方面，养老保险基金支出将持续快速增长，同样取决于两个因素：一是制度赡养率将加快提高，人口老龄化步伐加快，离退休人员将快速增长，超过参保职工的增速将是常态，过去十几年相对稳定的制度赡养率格局将被打破；二是养老金水平保持刚性增长，城镇企业职工养老金标准2005-2015年连续以10%增速上涨，养老金刚性的增长速度甚至已经超越同期GDP、劳动生产率、城镇居民可支配收入以及实际工资水平的增速。

如果不改革，“十三五”时期养老保险可能出现当期收不抵支现象。即便是乐观估计，假定基金收支继续保持“十二五”时期的趋势变化，预计到2019年基金收支平衡状态就会被打破，当期结余下降到-618亿元，当期结余率为-1.5%。若不考虑各级财政补贴，仅仅观察养老保险体系自身运转状况，2013年2.3万亿元基金收入中包含了财政补贴3019亿元，扣除之后当期基金结余仅为1200亿元，当期结余率从18.6%下降到5.3%。按照这一趋势2016年就会出现当期收不抵支，养老保险体系将不得不依靠历史结余赖以继。

二是公平性矛盾仍然存在。首先，双轨制背景下的养老金差距矛盾依然较大。连续十多年较快速度上调企业养老金待遇，使得企业与机关事业单位平均养老金差距从2005年前后的2.0倍下降到目前1.4倍，但这一差距仍然不能被广泛接受。若寄希望于依靠这一途径解决公平性矛盾，整个“十三五”时期仍然要保持年均10%的幅度上调企业养老金，在宏观经济调整背景下其难度可想而知。其次，简单的“公平”不一定完全合理，反而带来新的公平性问题。待遇调整规则已经脱离了养老保险制度原则，既没有与宏观经济指标（如GDP增速、城镇居民收入或工资水平增长）挂钩，也没有合理反映微观个体的参保缴费情况。第三，市场部门长期为公共或准公共部门养老埋单，代际公平性已经留下隐患。以2012年来看，城镇企业职工养老保险的参保职工构成中民营企业占到50%，而离退休人员构成中国有和集体企业占到75%以上，国有和集体企业制度赡养率接近70%，而民营企业和外资企业的制度赡养率分别仅为15.3%和3.4%。未来市场部门

中的“新人”陆续退休，若养老保险体系无法正常运行，他们的待遇不仅难以像今天这样持续大幅提高，甚至可能被迫削减。

三是地区失衡矛盾凸显。养老保险发展的地区差异不亚于经济发展水平的地区差异，经济发展水平较高、人口高度集聚的地区养老保险大量结余，而经济发展水平相对滞后、人口净流出的地区面临严峻的基金缺口。经济发展水平低、制度赡养率高的地区倾向于选择更高的缴费率、更低的待遇水平，高缴费率加重企业经营负担，削弱市场竞争力，挤出参保缴费的劳动力，影响地方经济活力和增长动力，进一步阻碍基金收入和平衡能力，最终不得不依赖高缴费率、低待遇水平来维持养老体系运转，从而陷入缴费负担高、经济激励不足、基金平衡能力差的不良循环中。对于经济发展水平高、制度赡养率较低的地区，境况恰恰相反，倾向于进入一种缴费负担低、经济激励充分、基金平衡能力强的良性循环中。

四是效率损失问题凸显。养老保险制度不仅要发挥福利功能，同样也不能忽视其协调经济发展的功能，而后者被长期忽视。首先，退休制度造成严重的就业挤出效应。转轨过程中养老保险制度承担着国企改制的包袱，允许一大批职工不规范地提前办理退休，导致实际退休年龄远远低于法定退休年龄，养老金作为一种经济补偿激励他们更早退出劳动力市场。根据国家统计局城镇住户调查数据研究显示，被养老金覆盖将导致40岁及以上人员劳动参与率大幅下降51.0%，其中女性和男性分别下降44.3%和55.4%，现行退休制度不仅带来较大的养老金支付压力，也造成宝贵的人力资源浪费；第二，退休制度造成明显的工资抑制效应。根据中国营养与健康调查和第六次全国人口普查数据估算，目前尚处在60岁以下的劳动年龄阶段，一边享受养老金一边继续工作的人员接近700万人，一大批“退而不休”的劳动者干扰正常的劳动力市场机制。根据国家统计局城镇住户调查数据研究显示，养老金覆盖将使劳动者的工资水平下降47.2%，其中女性和男性的工资水平分别下降39.0%和59.5%，现行退休制度抑制了市场均衡工资水平；第三，养老保险体系造成劳动力资源错配。双轨制造成体制内与体制外的人才流动性差，保险账户可携带性差、地区转移接续难度大阻碍劳动力跨地区流动。尤为突出的是，养老保险负担过重扭曲企业用工行为，一些中小企业采取违规逃避社保行为，而按照规定参加社保的企业需要承担更高的人工成本，降低企业竞争力，造成技能和效率领先的企业实际工资水平反而更低，形成“工资倒挂”现象，这对技术进步、产业升级和经济增长带来长期消极影响。

依靠持续的生产率提升从根本上解决养老保险制度矛盾

养老保险制度从设计之初就承担着国企改革转轨成本，形成了起步阶段过高的缴费率、过于宽松的退休条件，统筹层次过低，制度分割严重，退休过程不规范，严重干扰劳动力市场机制，依靠效率提升和经济增长来缓解基金失衡、实现保险体系可持续性的阻碍越来越大。在人口老龄化加快、制度赡养率提高以及养老金水平刚性增长的压力下，将不得不继续通过稳定甚至提高缴费水平的方式维持现有体系运转，在经济结构加快转型、传统增长动力不足的形势下，这势必将进一步加重企业经营负担，阻碍劳动力市场和整体经济的效率改进，从而陷入“养老负担高—经济激励不足—基金平衡能力差—提高缴费水平”的不良循环，这将加剧中国掉入“中等收入陷阱”的风险，改革必须要打破这一困境。

养老保险体系改革应该放置于整体经济社会系统之中，根本之道是依靠持续的生产率提升和经济发展。改革的顶层设计不能局限于制度本身或系统内部，若仅仅着眼于选择何种制度模式、如何扩大基金渠道、是否延长退休年龄等内部政策调整，而无法持续提升未来一代人的生产率，不管选择现收现付制、基金积累制抑或是名义账户制，养老保障系统都将难以为继。养老保险体系改革的关键目标既要实现全体国民的体面生活，也要实现国民经济社会的可持续发展，改革的基本原则是既要体现公平，也要保证效率。若能妥善处理好两个目标、两个原则之间的关系，完全可以将养老保障体系发展成为一个重要的“生产要素”，在经济社会发展中发挥不可替代的重要角色，在促进劳动力市场发展和经济增长中公平地保障全体居民的福利。一个好的社会保障制度应该是经济社会的“稳定器”、经济发展的“激励器”以及收入分配的“调节器”。

建立与劳动力市场相协调、统一多层次的养老保险体系是养老保险制度改革的基本方向。通过完善养老保险制度规则，理顺养老保险与劳动力市场之间的关系，消除养老保险制度对于人力资源配置和劳动力市场效率造成的扭曲，促进经济效率（尤其是劳动生产率）提升和经济持续增长，一方面从根本上解决养老保险体系可持续性等内在矛盾，另一方面为中国经济转型发展挖掘出新的增长源泉和“改革红利”，实现社会保障与经济增长的双赢。

养老保险体系与劳动力市场改革要同步推进

（一）建立与劳动力市场协调的养老保险制度

养老保险制度应该鼓励高生产率的人进入劳动力市场，让低生产率的人退出劳动力市场，改革的当务之急是要破解制度性障碍、流动性不足以及经济激励缺失，应该优先考虑以下举措：

一是严格规范退休制度，避免过早地提前退休。较之于延长退休年龄的政策调整，前提性的任务是严肃和统一法定退休年龄。一个富有弹性的政策可以考虑规定一个养老金最低申领年龄（如 58 岁或 60 岁），在养老金待遇上给予适当约束，更早申领必须按照一定比例削减养老金待遇，尽可能地消除对于劳动力市场的影响，激发大量闲置的“40、50”人员劳动参与积极性，既能够缓解养老金支付压力，也有利于扩大劳动力供给、提高潜在经济增长。利用国家统计局城镇住户调查数据模拟分析显示，若能够严格规范退休制度，避免劳动年龄人员过早享受养老金，将能够提高 40—59 岁人员劳动参与率 5.4 个百分点，大约带来 2.2 个百分点的潜在 GDP 增长。

二是实现城乡与区域之间养老保险自由转移接续。尽快实现部门之间、城乡之间以及地区之间的制度统一，养老保险账户可以伴随着人口与劳动力的流动实现无缝衔接。尽快完善和落实双轨制改革，逐步实现从基金封闭运行转向基金统筹运行，降低公共部门与市场部门之间的人力资源配置成本，提高资源配置效率。完善城镇职工基本养老保险与城乡居民基本养老保险之间的转移接续政策，确保账户可以双向自由流动，保障参保者的养老保障权利在城乡之间流动过程中不受损失。养老保险制度的全国统筹应该在“十三五”期间取得实质性突破。

三是切实降低养老保险缴费负担。遵循“拉弗曲线”的规律原则，应该探索一个符合中国经济发展阶段的社会保障最优缴费标准，建立一个有利于就业扩大、企业生产效率和劳动生产效率提升，也有利于扩大参保覆盖率和基金收支平衡的缴费水平。建议将企业负担的 20% 费率逐步下降到 10%-15%，个人负担的 8% 费率应该不再提高或适当下调到 5%-6%，鼓励中小企业、小微企业以及自雇就业人员参保，对于缴费给予适当的财政补贴。

四是尽快完成养老保险“费改税”。养老保险费转变为养老保险税不仅有利于降低征收管理成本，更大优势在于能够提高制度的统筹层次，有利于养老保险关系和劳动力更加充分的流动，从就业和经济增长视角来看，社会保障税是一个更好选择，“费改税”可以纳入财税体制改革中并在“十三五”时期完成。

五是妥善调整法定退休年龄。延长退休年龄并不能从根本上解决现行制度的深层次矛盾，“小步慢走、渐进到位”的改革方案也不能单纯以养老基金平衡为评估标准，关键立足点是适应预期寿命增长、就业能力提升的经济社会发展大趋势，着眼于促进劳动力市场发展和经济持续增长，具体方案的制定同样要重视兼顾公平与效率。

（二）建立完善统一、多层次的养老保险体系

在妥善处理养老保险体系与劳动力市场和经济发展之间的关系，有效解决养老保险制度的激励相容问题基础上，如何调整养老保险体系框架，如何选择制度模式等争论焦点，并非只有唯一路径，更不是完全无解。养老保险体系的基本框架应该至少包含以下三个支柱。

第一支柱是建立一个非缴费、保基本、全国统筹的社会养老金。以保证公民基本权利和国民待遇为原则，一个不低于城市最低生活保障标准的国民养老金计划是合理且可行的方案，以 2014 年为例，假定全国 60 岁及以上老年人按照城市平均低保补助水平享受国民养老金，财政每年负担约为 6700 亿元，仅相当于 GDP 的 1.1%，全国财政总收入的 4.8%，能够确保 10%-20% 的养老金替代率，也为第二支柱的缴费率下调提供了空间。

第二支柱旨在提供一个风险共济、增强保障水平的机会。遵循收益与贡献对等原则，政府的责任首先是建立一个全社会分散风险的平台，其次是提供辅助的保障资源。转向名义账户制是可行的但并非唯一的选择，名义账户制在筹资方式上保留现付现收制，而在待遇确定上采取缴费确定型，即在缴费与待遇之间建立更直接的关联，这一折衷方案究竟是否能够挽救中国养老保险体系，关键还要看新的制度是否能够有效解决劳动力市场扭曲、是否能够实现制度与市场经济的融合。只要能够激励个人保持健康、提高技能、延迟退休和提高生产率，良好运行的完全积累的缴费确定型（如智利）和名义缴费确定型（如瑞典）都可以成为良好的选择。第二支柱有必要设计两个相对公平、可转移衔接的政策工具：一个针对有雇主、以工资性收入为主的劳动者，即职工养老保险；一个针对非就业或无雇主的人员，即居民养老保险，其缴费标准、待遇确定等制度设计应该与职工养老保险一致，但参保决策是自愿性而非强制性，用人单位缴费部分由个人承担，对于特殊群体可以给予财政补贴。两个政策工具之间无障碍衔接，以保证劳动者在就业方式转化、进出劳动力市场过程中顺利携带养老保险关系。现有的城乡居民养老保险制度需要进行调整，将基础养老金转入第一支柱，即划入国民养老金，将低水平的个人账户转入改革后的居民养老保险的个人账户之中。

第三支柱旨在提供一个更为多样化、差异化保障水平的机会。政府的责任主要是监管责任，但可以为其配套适当的激励或鼓励政策，制度设计上不仅要求缴费确定，而且实行完全积累，收益直接与缴费贡献、运营状况挂钩，政策工具一般为职业年金或企业年金。政府在鼓励年金发展、规范市场化运营体系、分散系统性风险等方面发挥应有职责，继续完善“延迟征税”模式，即免税—免税—缴税（EET），年金缴费环节和投资环节实行税收免征，年金给付环节针对年金待遇征收个人所得税。

（三）完善养老保险相关制度和政策

一是积极应对历史债务或转轨成本。国企改革留给社保体系的历史负担，自然应该首先由摆脱包袱的国企来偿还，在操作上至少可以考虑三个选择：一是逐步提高国有企业收益上缴比例，新增部分优先用于养老保险基金；二是国有企业资产变现或划转给养老保险基金，国有资本可以通过产权交易市场或公开拍卖转让给非国有资本，将国有资本变现的部分资金直接划拨进入养老保险基金；三是启用国家社会保障储备基金，国有资本划转是储备基金的来源渠道，开启储备基金用于填补历史债务具有逻辑合理性。

二是规范和拓展养老基金投资运营。建立更加市场化的运营机制，可以考虑以目前全国社保储备基金的投资模式和收益为基本参考，分散风险，扩展投资运营渠道和范围，按照目前政策调整方向，充分利用资本市场和货币市场的投资空间，逐步提高债券、股权、信托贷款的范围和比例。同时，允许和鼓励市场化的国内外专业投资机构参与养老保险基金运营，通过引入规范的市场竞争机制增强基金增值保值能力。

三是建立合理、正常的养老待遇动态调整机制。养老待遇的调整既要做到公平，也要确保合理，避免不合理的福利竞赛，福利增长原则上不能超越经济增长、劳动生产率增长或居民人均收入增长，充分考虑经济发展水平、生活成本水平等因素。尽管2016年退休人员养老金待遇增幅下调到6.5%，但这仍然是一个折衷的相机决策，建议使用全国统一的参数或指数，设计一套科学、合理、可预见的养老金调整机制。

四是加强养老保险与社会救助等制度的协调。第一支柱的国民养老金需要与最低生活保障、计划生育老年补助、高龄生活补贴等政策衔接，确保基本福利制度既能够有效减贫，又避免不公平的重复保障。低收入家庭参加第二支柱或第三支柱养老保险，可以依据家庭收入状况、供养负担等情况制定支持政策，给予适当的保险缴费减免。

五是鼓励退休人员自由进出劳动力市场。创造良好的公平就业环境，完善劳动合同、社会保险以及个人所得税等政策，消除退休后老年人再次进入劳动力市场的制度性障碍，探索最低工资制度豁免、减免所得税和社保费以及灵活的劳动合同等，积极开发老年人的潜在人力资源。

六是完善养老保障法制建设。增强社会保险体系的独立性，将社会保障制度与财政税收制度放在同等重要的位置，在法律上明确个人、单位和政府的权责关系，严禁将养老保险作为地方竞争的政策工具或改变养老保险资源的用途，研究制定专门的《养老保险法》，加快推进落实税收法定原则，尽快将社会保险费或税纳入其中，相关费率或税率调整由全国人大常委会审议确定。