

·会议综述·

实现“人人老有所养”：构建中国 特色社会养老保障体系

——“2012 年养老保障国际论坛”会议综述

孟 颖 颖

由武汉大学社会保障研究中心与中国社会科学院人口与劳动经济研究所《中国人口科学》杂志社联合举办的“2012 年养老保障国际学术论坛”于 2012 年 10 月 21 日至 22 日在湖北省武汉市召开。论坛共收到论文 136 篇。来自美国养老金政策中心、英国约克大学、芬兰赫尔辛基大学、比利时安特卫普大学、北京大学、清华大学、复旦大学、浙江大学、中国人民大学、武汉大学等国内外 40 余所高校,以及人力资源和社会保障部、中华全国总工会、中国社会科学院等多家机构的 130 余名专家、学者出席论坛。与会者就“城镇养老保障”、“农村养老保障”、“养老服务和养老产业”、“养老保障国际比较”4 个主题进行了讨论,现将其主要观点综述如下。

一、关于养老金缺口问题

目前导致中国养老金缺口的原因有很多,短期内制度顶层设计引致的转制成本的增加、中长期内人口老龄化速度的加快等是主要因素。有学者认为,中国城镇企业职工养老金制度存在一定的隐性债务,但债务规模未必像预测的那么大。养老金缺口不是中国特有的问题,许多国家都曾经历或正在面临这一问题。比如,近年来英国政府雇员的社会基本养老金缺口呈现出持续大幅增加的态势。杨良初认为,中国养老金缺口主要是由部分省份养老金缺口较大造成的,从《2011 年度人力资源和社会保障事业发展统计公报》公布的数据看,截至 2011 年年末,中国企业职工养老金目前结余 1.9 万亿元,从全国层面看,养老金缺口问题并不突出,未来全国养老保险基金能够做到长期收支平衡。郑秉文认为,目前中国各地基金积累情况很不平衡,支付能力差异显著,发达省份的基金收支情况较好。如广东省目前积累基金高达 3 500 亿元,但还有 14 个省份的基金当期已收不抵支。刘钊运用系统动力学仿真实验方法对辽宁省企业职工基本养老保险基金的预测验证了这一观点,其测算结果显示,在现行政策不变条件下,辽宁省城镇企业职工基本养老保险基金累计余额将从 2018 年开始逐年降低,到 2024 年出现负值,2035 年的基金缺口预计将达到 24 930.88 亿元。

从中国城镇企业基本养老保险制度建立以来,地区间的负担差异便一直存在,这种长

期失衡的城镇企业职工基本养老保险负担差异,不仅影响到地区间的协调发展与社会公平,还阻碍了劳动力的自由流动,给中国养老保险制度的完善和社会经济的发展带来了阻力。对于应对养老金缺口的解决方案,学者们发表了各自的看法,其中,加强政府在养老保险制度中的财政责任成为共识。有学者认为,完善公共财政体制,调整财政支出结构、增加社会保障制度,建立社会保障预算,开发多渠道的养老金筹资模式,提高养老保险基金运营效率,调整基金投资收益率或延迟退休年龄,深化机关事业单位人事制度改革,加快机关事业单位养老保险制度改革都是消减基金缺口压力的应对举措。芬兰赫尔辛基大学欧盟专家 Heikki 基于联合国 2010 年对中国人口结构的预测数据,通过仿真模型模拟了中国社会养老保障制度的发展前景,其研究结果表明,中国城镇养老保障体系欠缺可持续性,即使未来将所有人群的退休年龄都提高 5 岁左右,但由于中国城市移居人口比例的不断增加,有限的财政支持能力仍不足以负担养老金的支出,他建议中国可以将建立名义账户制度(NDC)作为新的改革方向。

对于养老基金的保值、增值问题,郑秉文指出,未来中国社会保险基金的规模及投资压力将仅次于外汇储备,在当前中国城镇基本养老保险基金规模增长迅速,但投资体制十分落后、收益率低下的背景下,如果不对社会保险基金投资体制进行改革,其利率损失将是天文数字。但是,鉴于目前养老保险统筹层次较低,基金流和资金池被分散在全国 2000 多个县级单位,难以建立法人治理结构,不能分散进入资本市场进行投资的实际情况,可以考虑委托给社保基金理事会或建立全国独立的法人机构进行投资运营。对养老保险基金的投资方向,有学者认为,虽然股票市场的波动可能会使养老基金投资遭受损失,但从长期来看,股票资产具有良好的收益回报,应该是养老基金的理性 3 投资工具。基金若将股票市场作为投资渠道之一,就需要各级政府与社保基金管理部门加强对证券市场的监管,为投资主体提供良好的投资环境。

虽然扩大养老保险制度覆盖面也是减小养老金缺口的重要途径,但从中国目前的情况看,企业不愿参保的现象普遍存在,其原因与中国现行的基本养老保险费率水平有着直接关系。当前由于法定费率相对于法定基础养老金的替代率(即社会平均工资的 20%)而言显得太高,制度为了内置再分配功能又弱化了多缴多得的对等原则,企业和职工的缴费积极性受挫,加之部分企业经营困难、效益不高,使得逃费、断保等事件时有发生。以中国制造业企业为例,在其他因素相同时,规模较大、对人力资本要求较高、外向型程度较低的企业实际缴费率及参保程度更高,国有企业的实际缴费率和参保程度较高,而私营、外资和港台企业参保程度较低;根据不同城市政策规定的缴费率差异,区分高、中、低三类缴费率地区,低人力资本结构、外向型程度在低缴费率地区对企业参保程度影响不明显,而在中缴费率和高缴费率地区有明显的负向影响。因此,降低当前政策规定的基准缴费率,可以增加企业的参与激励,并可增加社会保险基金收入。

企业基本养老保险缴费是企业劳动力成本的重要组成部分,会对企业的经营状况和劳

动力需求产生重要影响。如果单独看目前城镇职工养老保险制度对参保企业劳动力需求的影响,它仅使当前参保企业的劳动力需求减少了不到1%(约为0.78%);如果考虑遵缴率和覆盖面因素,它对所有企业的劳动力需求的影响将被大幅度缩小。然而,如果把城镇职工基本养老保险制度与其他社会保险制度和住房公积金制度放在一起考量,对企业劳动力需求总的负面影响十分显著。为了控制这种不利影响,有必要采取一些改革措施,例如,重置企业和个人养老保险缴费率,扩大养老保险覆盖范围和完善养老保险征缴机制,多管齐下缓解制度的财务压力。

二、对延迟退休年龄的争论

延迟退休年龄是大多数国家为应对人口老龄化、减少养老金支付压力所采取的措施。有学者认为,目前认识误区是导致国内各界对延迟退休年龄存在争议的重要原因之一,其实,“退休年龄”和“养老金领取开始年龄”是两个完全不同的概念,“养老金领取开始年龄”是国家法定的领取年龄;而“退休年龄”是不受政府干扰,应该由各个行业或各单位根据自身情况决定,是一个市场化的概念。但在中国经常出现两个概念相互混用、替换的现象。中国现行的退休制度是计划经济体制下借鉴前苏联的做法而建立的,在人口老龄化加速、城镇职工基本养老保险基金缺口增大的背景下,有必要延迟“养老金领取开始年龄”,否则,制度本身将会面临严峻挑战。中国延迟退休年龄可以起到基金增收、减支的双重效果,但考虑到各方面的影响,应采取小步推进,逐渐提高的办法。

阳义南基于精算理论模型模拟了当前中国现行基本养老保险制度框架,采用数值仿真技术研究发现,当前基本养老保险制度实际上具有激励职工提前退休隐性作用,因而整体上难以匹配延迟领取基本养老金年龄的改革措施,但这种退休—收益激励结构对退休决策的影响在不同参保年龄具有非均衡性,在不同性别也具有群体性差异,因而可以实行基于不同参保年龄的“阶梯式”退休和群体性差异政策。刘钊基于辽宁省的仿真实验计算结果也认为,延迟退休年龄在短期内可以缓解养老保险基金的亏损压力,根据性别差异实行男女有别的退休年龄延迟方案,并提高基金投资收益率的政策组合能够实现基金的收支平衡与良性运营。

对于延迟退休年龄是否为大势所趋,学者们所持观点不同。吕学静认为,虽然据测算在中国退休年龄每延迟1年,养老统筹基金可增长40亿元,减少开支160亿元,减缓基金缺口200亿元,但这与中国目前至少上万亿元的养老金缺口相比,其作用并不十分明显。林毓铭通过对近年来西方各国频频发生的社会骚乱事件原因的考察认为,延迟退休年龄对青年就业无疑是“雪上加霜”,极易引发社会动荡。鉴于中国目前所存在的青年人受教育年限延长、老年人“退而不休”的“双高”现象,体力劳动者与低收入工作者反对延迟退休年龄等复杂的群体特征与利益诉求等现实问题,应该设计一种缜密的弹性延迟退休计划。钟仁耀也指出,延迟“养老金领取开始年龄”势必会增大青年就业压力,要避免“一刀切”的办法,根据

各地地区的实际情况灵活掌握,上海市柔性申领养老金的做法值得借鉴。杨一凡认为,当前中国公共养老金的财务危机主要来源于制度内过高的赡养比率和代际之间的“过度”转移,延迟退休年龄并非化解“危机”的唯一对策。仅通过提高法定退休年龄的做法应对人口老龄化危机的作用比较单一,鼓励劳动者个人保持良好的健康习惯、积极进取的工作态度,合理安排生命周期内的工作与退休时间。同时,政府应弱化顶层设计中“退休年龄”本身的关注,更多关注劳动力市场供给的变化,着眼于保持公共养老金财务平衡,注重与宏观环境的良性互动,设计出健康、可持续发展的多支柱养老保障体系。英国约克大学 Stefan Kühner 用定量分析方法比较了世界多个国家养老金的支出与收益,结果显示,自 2000 年以来,世界范围内兴起的公共养老金制度改革影响到各国养老金制度的建设。他认为一个国家养老保障制度的运行受到多种潜在因素的影响,是否应通过提高退休年龄减轻制度给付压力的问题,各国应视具体情况而定,不能一概而论。

三、关于特殊群体养老保障的改革问题

当前事业单位养老保险制度改革试点工作进展缓慢,阻力较大。事业单位人员与企业职工养老保险制度和机关退休养老制度的衔接、事业单位改革的推进力度和承受能力的协调性、改革后基金收支缺口与地方财政负担、试点地区与非试点地区人员待遇调整,以及相关制度改革综合配套的协同性等问题是改革的难点与重点。从节约管理成本的角度出发,事业单位养老保险制度应与行政机关养老保险制度统一管理、同步实施改革;同时,要适当提高事业单位退休职工基础养老金的发放比例,并通过建立职业年金来提高机关事业单位职工养老保险体系的多层次性。

失地农民作为一个特殊群体,其养老保障制度存在制度定位不清、个人缴费负担过重、各地区养老待遇差距较大等问题,以致失地农民参保积极性不高。另外,目前失地农民所获得的征地补偿标准与现行农村最低生活保障标准、农村人均生活消费支出及农村人均月收入水平相比普遍较低,甚至不能满足其基本的生活消费支出。未来在对被征地农民进行补偿的过程中,除了提高土地补偿标准,保证农民获得土地产值的补偿外,还应使农民在其土地被征收后仍然能够依靠自己的土地而获得收益,在补偿方式的选择上,应建立以社会保险补偿为主,货币补偿为辅的补偿机制,征地补偿标准应当综合考量。将失地农民纳入统筹城乡的社会养老保障体系应成为今后解决这一特殊群体养老保障问题的制度方向。

虽然中国传统的军人退役养老保险制度自建立以来,为解除军人后顾之忧、维护军队稳定发展发挥了重要作用,但现行的军人退役养老保险一次性补贴的做法已经越来越不能满足现实的需要,凸显出制度过于强调过渡性、保障范围有限、保障待遇水平较低、军地保险衔接不畅等各种现实问题。在未来的改革中应重点关注。

总之,根据目前中国城乡养老保险制度的发展现状,构建城乡一体化养老保险制度,首先应逐步将各地区城乡居民的社会养老保险纳入统一的制度范围内,并将公务员、事业单

位职工、失地农民、农民工城镇灵活就业人员、现役军人等特殊群体包括在内。

四、关于“新农保”制度可持续性的讨论

“新农保”制度是中国政府继取消农业税、农业直补、新型农村合作医疗等政策后实行的又一重大惠农政策,它与家庭养老、土地保障、社会救助等其他社会保障政策措施相配套,对保障农村居民的老年基本生活起到了重要作用。“新农保”制度的实施有利于提高农民土地流转的积极性,而土地流转对于促进土地规模经营、实现农业现代化具有重要意义。然而,“新农保”制度能否长期可持续发展,关键在于长期保障水平与保障能力是否能承受人口老龄化给社会经济发展带来的压力,有学者的测算结果显示,未来30年左右“新农保”基金将会收不抵支。如果通过调整基金收支约束变量来缓解基金缺口会与养老金的福利刚性发生冲突。在“新农保”制度进一步“扩面”的过程中,农村居民的制度满意度也是影响“新农保”筹资可持续性的重要因素。有学者在实地调研中发现,中青年参保农民的制度满意度较低,制度规定中的“捆绑参保”政策降低了制度的惠民性,制度宣传渠道单一,导致广大农村居民对政策认知有限。基于“新农保”制度存在的上述问题,政府一方面有责任不断完善“新农保”的基金运营及经办管理、提高运行效率、确保其稳定可持续推行,增加农村居民对制度前景的信任度,进而提升其参保积极性;另一方面应继续加大财政补助力度,进一步提高“新农保”的待遇水平,落实“长缴多补”政策,鼓励农民多缴费。地方政府还应加大对农村贫困人群的倾斜力度,减免缴费困难群体的保费。

五、养老服务和养老产业的供需现状

长期以来,我们将养老责任过多地推置于家庭,不重视发挥社会养老的作用,养老服务供给不足,无法满足老年人各方面的需求,使老年人安全感及幸福指数降低。有学者根据“六普”数据进行预测,结果显示,2010~2050年中国需要护理的65岁以上老年人口将由4312万人增加到11531万人,其中,女性需要护理的人数多于男性。然而,目前中国各地区尚未形成功能齐全、效用明显的养老服务体系,政府和社会所提供的老年服务极为有限。

针对中国养老服务与养老产业发展过程中存在着养老服务设施供给不足;服务种类不多且层次较低;资金来源单一、政府投入有限;管理混乱无序、缺乏规制;服务人员数量过少、素质较低;税收优惠不足、补贴过少等问题,有学者建议政府对养老服务实行需方补贴和政府购买养老服务的政策,将机构养老事业的公益性直接体现在对经过身体条件评估和收入评估的特定弱势老年人群体的需方补贴上;同时,应严格规范公办养老机构的入住资格审查制度,优先收养低收入失能老人。此外,应逐步减少对公办养老机构的财政补贴,同时提高收费标准,逐步实现成本价运营,严格控制公办机构的建设规模和建设标准,对超出一定建设标准的和长期亏损的现有公办养老机构要逐步转为民营养老机构。

另外,社区居家养老服务可以弥补家庭养老、机构养老的不足,是解决中国老龄化危机

的有效举措,但是,目前中国针对老年人的社区服务和社区照顾目前还处于初级阶段,社区居家养老运行的内在逻辑表现为居家养老服务供给不足与服务需求巨大的差距,服务实际供给与老年人真正服务需求存在差距;服务经费不足,基础设施缺乏;服务人员队伍不稳定,尤其缺乏专业护理人员;缺乏居家养老评估机制,服务质量参差不齐等问题比较突出。

为了实现“老有所养”这一最基本目标,应整合各类社会资源,借助多种力量建立“以家庭养老为基础、社区养老为依托、机构养老为支撑”的现代养老服务体系。社区养老具有家庭养老和机构养老的双重优势,既能增强老年人的归属感,又能提供专业化的护理服务,提高整个社会的养老效率。将社区养老和家庭养老有效结合,有助于弥补家庭弱化的功能,减少子女负担,充分利用原有的家庭资源并促进社区关系的和谐发展。

目前农村居家养老服务体系的建设明显落后于城市社区的发展水平,成为养老服务社会化发展的“短板”,事实上,农村社区(村)居家养老服务的社会化发展是全面推进居家养老服务,实现城乡养老服务均等化的关键,急需重点发展。

六、国际经验的借鉴与启示

根据社会保障资金尤其是养老资金的筹集与运作方式,各国社会保障制度类型可以分为社会保险型、国家福利型、国家—单位保障型、个人储蓄型4种模式,20世纪70~80年代以来,随着全球化趋势愈演愈烈,4种不同的社会保障模式也进入了相互比较、相互竞争、相互影响的时代,各国必须顺应全球化的大趋势,通盘考虑,平衡并兼顾世界市场与本国经济、全球化与在地化、经济发展与社会保障、资本收益与劳动者权益,微调与改革本国的社会保障制度,“打组合拳”,推进“多支柱”的社会保障体系建设。

美国养老金政策中心主任 John Turner 介绍了养老保障在全球范围内的最新发展趋势,他指出延迟退休年龄、减少养老金给付数额、倡导养老金的私有化运作、提高制度覆盖率、对中低收入者减免缴费是东欧及部分亚洲国家20世纪80年代以来的通常做法。最近几年,私有化现象有所衰退、个人账户缴费比例逐渐减少,建立费率自动调整机制,提高社会保障的财政投入成为瑞典、日本等国的最新举措,这些国家的改革趋势都应该为中国所借鉴。比利时安特卫普大学 Jacques Vanneste 介绍了金融危机影响下欧盟应对老龄化危机的相关举措,他指出在人口预期寿命不断延长的趋势下,推迟退休年龄、提高补充养老金的安全性、发挥国家调控作用、减少公共养老金负债、建立可持续的养老保障体系、为老年人提供一个舒适的生活和工作环境等都成为欧盟各国正在推行的政策。

俄罗斯和中亚等国作为转型国家的代表与中国有着极为相似的社会背景,都脱胎于社会主义制度、正进行市场经济建设和面临人口老龄化问题,这些国家养老保障制度的改革经验与教训值得我们借鉴。比如,俄罗斯养老金制度中的保费仅由企业缴付,给企业造成了很大负担,导致企业强烈反对并致使制度难以顺利推行,其制度赡养比率过高也严重阻碍了新制度的运行;哈萨克斯坦占人口40%以上的农村人口大部分没有加入到养老金制度

中,过分偏重私有积累的养老金制度模式,导致了养老金领取者间贫富差距的扩大,另外,长期国债的发行受到抑制,使养老基金公司缺少可投资的对象,基金支付压力过大等教训是给予我们的警示。

七、构建养老保障体系机遇与挑战并存

与会专家充分肯定了中国养老保障体系近年来所取得的成绩。人力资源和社会保障部农村社会保险司董英申认为,盘点 10 年来中国养老保障发展取得的成绩,呈现出推进速度不断加快、保障水平不断提高、基金规模不断扩大等特点,但同时还存在制度结构不平衡、人群覆盖面有漏洞、统筹层次过低、保障层次有限等问题,机遇与挑战并存是中国构建覆盖城乡的社会养老保障体系的主要特点。

目前阻碍城乡养老保险制度一体化的因素是多个方面的,改革完善城乡一体化的养老保险制度不能一蹴而就。有学者认为,合理的统账结合模式应该能够实现代际再分配功能与激励功能的结合,体现社会互济和个人责任相结合的原则,但由于我们在改革过程中对转轨成本和隐形债务所需资金没有明确的制度设计,实际执行中社会统筹账户大量借支个人账户基金,导致个人账户“空账运行”,这种状况与改革前的现收现付制没有实质性的区别,“统账结合”只是一种支付方式的制度设计,已退休者养老金的来源仍然是在职者的养老保险缴费,是事实上的现收现付制,背离了制度设计的初始目标。同时,现行制度的设计中还存在不利于制度统一、不利于提高统筹层次的弊端。

有学者建议,应基于公平与效率原则,构建三层次的社会养老保障的理想模式:第一层:均一费率的基本养老金(基础养老保险+个人账户);第二层:与职业、地区相关的补充与附加养老金(地方附加养老金+职业年金);第三层:政策诱导与激励相结合的私人养老储蓄(个人储蓄养老金+私人商业养老保险),具体来说,养老保险制度理想模式的实现途径是由双轨多层走向统一融合:首先,实现各项社会养老保险制度全覆盖,将全体国民纳入“基础养老金+个人账户养老金”的国家基本养老保险体系;其次,基于职业特征和区域因素建立职业年金和地方附加养老金,构成国民强制补充养老金;最后,大力发展自愿储蓄性养老金计划和私人商业养老保险,建立国民自愿补充养老金。

总之,要建立中国特色的养老保障体制,必须要坚持全覆盖、保基本、多层次、可持续的方针,并基于前瞻性、系统性的原则,从全局出发,对制度进行顶层再设计,以增强公平性、适应流动性、保证可持续性为原则,分阶段逐步实施,统筹推进城乡社会保障体系建设。逐步提高统筹层次,实现基础养老金全国统筹,建立兼顾各类人员的社会保障机制,实现“人人老有所养”。

(作者单位:武汉大学社会保障研究中心)

(责任编辑:朱 犁)