

·会议综述·

总结人口发展规律,推动社保制度改革

——“新中国 70 年:人口变迁与社会保障制度改革”学术研讨会综述

朱 炜 陆 悦

新中国成立以来,中国社会经济发展的各项事业发生了翻天覆地的变化,21 世纪初中国人口开始进入快速老龄化、少子化、迁移流动常态化的发展,对社会保障制度提出了严峻考验。为更好地总结人口发展规律和社会保障制度改革经验,由中国社会科学院人口与劳动经济研究所《中国人口科学》杂志社与长江养老保险股份有限公司联合举办的“新中国 70 年:人口变迁与社会保障制度改革”学术研讨会于 2019 年 9 月 6 日在上海市召开。本次会议共收到论文 80 余篇,来自学界、业界的 100 余名专家学者参加了会议,现将主要观点综述如下。

一、中国人口老龄化与负增长趋势

70 年来,中国经历了深刻的社会经济变革,人口数量和人口结构也相应发生诸多变化,尤其是 21 世纪以来,中国人口出现了几次重大转折,劳动年龄人口长期持续加速减少,中国人口负增长的现象日益明显,进一步加剧了人口老龄化。这些趋势性的转变不仅直接改变了人口发展面临的形势,同时也给社会经济发展带来了深远的影响。因此,只有更加清晰地梳理人口变动的基本特征,并对今后一段时期内人口变动的趋势做出科学的判断,才能更好地推动社会保障制度,尤其是养老保障制度的改革与完善。

有学者将新中国成立 70 年以来中国老年人口特征变动总结为八大趋势:老年人口数量增速从稳变快、高龄化和女性化趋势明显、有偶率增加与空巢化并存、余寿增加但健康素养不容乐观、在业率有所下降且城乡差异明显、主要生活来源多元化、流动性增加。有学者进一步从时间和空间的双重视角出发,基于全国人口普查、1% 人口抽样调查和国家统计局公布的数据,分析发现中国人口老龄化呈现“孕育—稳升—速升”的 J 型发展模式。老年人口的结构差异贯穿新中国 70 年全程,但近年来高龄化,尤其是女性老年人口高龄化的趋势更加明显。老龄化的城乡倒置贯穿全程,城乡差距先缩后扩,所有地区老龄化水平都在增长,但呈现非均衡的模式。在未来一段时间内,老龄化还将继续向纵深发展,成为人口常态,在家庭结构深刻变化、养老功能极大弱化的情况下,也为

家庭、社会和政府带来更多挑战。

面对人口老龄化的挑战,养老服务尤其是农村养老服务备受关注。有学者将新中国70年来农村养老服务供给变迁划分为萌芽发育期、曲折发展期、快速推进期和深化改革期4个阶段,认为农村养老服务的主要矛盾为广大农村老人日益增长的养老服务需求和不平衡、不充分的供给之间的矛盾,具体表现为服务供给总量不足、补缺型模式的局限性、供需结构性矛盾突出、服务质量明显偏低。今后的养老服务改革重点应集中在扩大农村养老服务供给总量、提供适度普惠型养老服务、优化服务供给结构、提升养老服务质量等方面。

有学者通过匹配2010~2017年历年公布的统计数据,将全国总和生育率调整至1.45,并以此对各省的起点数据进行调整,对未来人口变化趋势进行预测,得出在高中低3个方案下人口峰值点分别出现在2030、2026和2023年。分地区来看,各地将会分4个时间段先后进入负增长阶段,大部分地区集中在2020~2040年。少子化、老龄化时代的到来,将会带来全新的人口结构和人口规模变化。低生育、长寿命、人口迁移等因素分别作用于年龄结构“金字塔”的底部、顶端和中部,共同加剧了中国人口老龄化的进程。有学者表示,人口学对于三年自然灾害非正常死亡的人数问题、补偿性生育政策变化影响、人口负增长等问题都有不同的争论。要真正研究透彻中国人口年龄结构变化与老龄化发展趋势,必须认真研究历史数据,避免数据和方法的错用乱用,扎实做好基础研究。

二、人口迁移与经济社会发展的关系

中国人口转变与社会经济发展息息相关,中国大规模的劳动人口迁移流动,对于中国市场转型、工业化、城镇化起到了关键作用。经济因素同样是影响人口迁移的主要因素,地区间的经济发展水平、产业结构的调整等都会对人口迁移的流量和流向产生影响。有学者认为,中国户籍制度变迁,不只是城乡居民的迁徙自由权利被剥夺、改革开放后又逐渐恢复的过程,更是城乡多元社会形成、发展而后逐渐融合、一体化的历史。在当前新型城镇化和乡村振兴两大战略下,深入实施户籍制度综合改革,统筹城乡社会平衡发展,实现公共服务均等化,有利于促进劳动力要素的双向流动,加快城乡一体化进程。

有学者基于1982~2015年全国人口普查和1%人口抽样调查数据,基于刘易斯和托达罗等模型,建立了城乡转型模式,在对一系列重要因素(包括产权结构、私有化、政府参与、户籍制度和国家投资)进行假设的基础上,推算不同年代迁移总量和结构,论证了人口迁移已经实现从计划性的永久迁移向市场性的临时迁移转变,实现了从个人行为向家庭行为的转变。随着中国社会的发展,户籍政策和经济改革的不断深入,未来人口迁移会有从量到质的转变,建议政府在政策上营造宽松的环境,以保障未来人口迁移向优质化、家庭化和长期稳定的方向发展,更好地推动经济社会的长足发展。

也有学者基于1953~2010年6次人口普查分县数据,对新中国成立以来的少数民族人口空间格局及变迁进行了研究,发现中国民族空间格局的变化受国家民族政策、人口政策和经济社会发展等因素的共同影响,其中经济社会因素的影响在改革开放之后愈发显著,区域经济社会的发展差异推动民族人口的迁移流动,进一步推动形成了少数民族人口向非传统聚集区、汉族人口向少数民族地区的双向流动格局。

三、社会保险降费和征收体制改革

社会保障制度始终是重要的社会稳定机制,在人口、社会、经济等多重因素的影响下,中国原有的社会保障制度显然已经不能适应市场经济和社会发展的要求。社会保障制度的改革需要政府、企业、个人的合力推动,政府作为改革过程中的核心角色,需要从顶层设计上进一步优化提升政策效益。

有学者基于竞争中性理论对企业参加社会保险的现状进行了分析,认为社会保险存在“税收非中性”,主要表现为不同行业、不同地区、不同所有制企业的实际缴费存在明显差异,尤其是民营企业参保比例低、缴费水平低、对监管中性非常敏感,与国有企业相比,民营企业需要以较高的价格获得生产要素,所以只能以“低价”参加社会保险或者不参保,从而构成“竞争中性偏离”的二元生态结构。2018年的税收征收体制改革相当于对民营企业参加社会保险实施“监管中性”,进一步提高了民营企业成本预期,打破了原来“竞争中性偏离”的结构均衡,因此需要尽快利用大幅降费的机遇,引导民营企业合规缴费,并加大国有企业改革力度,使两个板块逐步向竞争中性收敛。有学者对于税收征收体制改革、养老保险缴费率下调和企业缴费负担之间的影响关系进行了分析,得出征收体制改革可使中国养老保险征缴率提升,从而为养老保险缴费率进一步提供下调空间,进而达到减轻企业缴费负担、激发市场主体活力的目标。

四、养老保障制度改革的几大关键

养老保障体系有助于促进社会公平、提高制度的效率,尤其是第一支柱的基本养老保险,其广覆盖的制度要求可以使制度覆盖全体国民,从而保证每个人都能得到公平的保障、分享经济发展成果。如有学者针对新农保对于农村家庭养老代际经济支持的影响进行了分析,认为目前养老金的水平仍然较低,建议适当提高农村居民养老金给付标准,缩小城乡居民养老待遇的差距,当然农村代际家庭服务和经济支持之间的交换机制也十分重要,有利于维系家庭互助,解决多数农村养老问题。

从目前来看,养老保障制度问题已经不再仅局限于基本养老保险,养老保障体系多层次的发展,形成良性的互动将更加有利于提高制度效率。当前多层次养老保障体系能够更加灵活适应养老保障各类目标人群的需求,全方位提高老年群体的生活质量,第一支

柱的基本养老保险强调保基本,可以保证公民享受到基本水平的保障。第二支柱企业年金、职业年金能够进一步提高退休生活水平,提高养老金的总体替代率。第三支柱个人延税型商业养老保险能够为人们提供多样化的产品和服务,满足人们对养老的个性化需求。家庭养老保障、社区或其他非营利性养老保障机制,则能够给老年人带来生活照料和精神安慰,使老年人的福利大大提高。

从三支柱养老金的情况来看,随着制度设计不断完善,需要从更加全面系统的角度来考虑养老保障体系的发展,而要真正发挥养老金的财富积累和风险保障功能,有几个共性的问题需要解决。

一是养老保障制度的覆盖面问题,持续的缴费流入是养老保障体系建立的基础。苏罡从市场化角度指出,第一支柱要重点关注新业态下灵活就业人员的参保情况,第二支柱要立足制度公平、积极推动机关事业单位编外人员加入企业年金计划,第三支柱要给予更大的税收优惠激励,并充分考虑个人所得税覆盖基数有限的问题,探索持股等方式扩大制度覆盖面。养老金三支柱全面的税制改革和投资者教育也是养老保障制度扩面的关键。有学者提出中国第三支柱养老保险应该重点覆盖流动人口、农民工及其配偶和外籍经贸活动人口,在制度覆盖上放低门槛,增强制度对重点覆盖群体的吸纳能力,在制度吸引上注重群体间的差异性且保证投资的安全可靠性,在制度公平上防止低收入群体被排除在制度之外,又要避免成为高收入群体的“富人俱乐部”,制度宣传上进一步加强投资者教育。

二是有效的投资增值是养老保障体系不断壮大的动力。当拥有一定规模基础,如何管理养老资金将会成为政府、金融机构等考虑的重要问题。张车伟指出除了通过政府力量不断完善制度设计,还需要依靠市场力量,提供多种类型的养老服务,充分满足老年人的养老保障需求。同时,要坚持养老金的市场化运作与专业化管理,推动养老金的跨周期配置和长周期考核,持续扩大养老金投资范围,特别是关注股权投资、海外投资领域,拉长投资期限,实现多元化投资,全球化地分散风险。

三是基于人口结构的精算平衡是养老保障体系可持续的关键。有学者对中国现行基本养老金制度的长寿风险进行了分析,指出目前基本养老的个人账户设计存在较大问题,特别是长寿风险引致的个人账户养老金缺口是未来基本养老保险制度不可持续的隐患之一,未来需要正视基本养老保险个人账户的长寿风险问题,努力提升个人账户资金的实际投资回报率,同时建立个人账户养老金计发月数的动态调整机制,最重要的是形成长期的精算平衡机制,适度储蓄、适度费率与长寿风险均衡化,实现代际均衡。

促进包括基本养老保险在内的整个养老金体系可持续发展是一个系统性的工程,对于养老金管理问题的研究,涉及人口学、经济学、社会保障学、精算学等多个学科交叉的内容,需要形成更多的研究合力,系统全面地进行深入探讨。

广义上说,除养老金外,养老服务也是养老保障制度的重要组成部分,随着人口老龄化程度的加深和家庭结构的变化,对于社会养老服务的需求也日益明显。有学者提出要从养老服务的地点、养老服务的内容、养老服务的提供者、提供养老服务的组织方式、养老服务资源的供给、获得养老服务的支付能力 6 个维度支持养老服务体系的建设,发挥好政府、市场和社会力量的共同作用,重视文化改造、法制建设和技术创新,加强积极应对老龄化过程中的社会治理。还有学者从老年人口失能率入手,关注老年人口健康服务,并基于中国老年健康长寿跟踪调查(CLHLS)2018、2014 和 2011 的数据利用插值马尔科夫链计算了分性别分年龄的老年人口不同健康状态间的转移概率、健康预期寿命及其余寿占比,发现 2016~2030 年中国老年人口失能率呈上升态势,在 2026 年前后达到稳定状态。

五、养老金相关国际经验借鉴

目前来看,中国养老金体系的发展仍然处于初级阶段,养老金三支柱顶层制度设计的优化完善及养老金的市场化运作是今后发展的关键问题,相关的国际经验也将为中国养老金体系的发展提供更多思路。

有学者对 2011 年波兰启动的新一轮养老金结构性改革成效进行了分析,不同于世界银行提倡的“三支柱”养老金模式,改革后波兰养老金发展的系列指标表明此次养老金改革一定程度上是失败的。反观中国多支柱养老金的发展,同样面临发展理念偏差、政策引导不足、投资保障机制不健全、个人养老金建制“初心”模糊和税优政策乏力等诸多内在矛盾。波兰改革的经验,对于中国建设“更高层次、更深程度、更高质量”的多支柱养老金制度,具有借鉴意义和反思价值。也有学者对新西兰、挪威、澳大利亚及中日韩等国公共养老金的管理运作模式、投资管理策略和业绩进行了比较分析,总结发现平衡投资管理专业知识和民主化管理,保持基金管理独立运作,同时保持基金的增值性和可持续性,是所有国家公共养老储备基金改革试图满足的 3 个关键条件。市场化运作和政府干预之间的平衡反映了各国公共养老基金治理体制的差异,政府干预较少的国家投资业绩更好。各国公共养老基金投资策略呈现从单一到多元化的发展趋势。完善的投资运营体系提高了投资决策的科学性,公开信息披露制度提高了基金运作的透明度。

总之,通过分析新中国 70 年以来的人口发展规律,从人口变迁的角度思考和谋划社会保障制度改革的重要问题,进而寻求改革中的关键突破,将为社会保障制度的改革开创新的思路。

(作者单位:长江养老保险股份有限公司)

(责任编辑:朱 犁)