

政府

在动态改革中 保障基本养老保险目标

随着经济进入新常态和人口老龄化逐步加速，社保支付压力越来越大。国家要维持社保制度的可持续性，势必需要作出预见性、系统性的动态改革调整。

文 | 房连泉



社保制度是国家建立的为个人在年老、失业、工伤、疾病等失去收入或丧失工作能力的情况下提供生活收入保障的制度安排。它具有三个基本特点：一是国家作为保障计划的发起人，二是法律强制性，三是覆盖到全体符合规定条件的公民。养老保险是社保制度最重要的组成部分，它的基本目标在于应对社会人口老龄风险，为老年人提供有效的收入保障。

科学认识基本养老金保障水平

国家建立养老保险制度的意义在于弥补私人市场的缺陷：一是防止个人短视，在年轻工作时过多消费造成老年储蓄不足，国家强制储蓄的目的在于熨平个人生命周期内的收入和消费波动；二是实现社会公平和再分配目标，国家强制实施的社会保障计划通过集合处理风险的方式，实现收入再分配转移。

从全球范围看，大多数国家实行“多层次”或“多支柱”的养老保障体系。其中，国家设立的社会养老保险作为第一支柱，起到“保基本”的保障作用，由企业和个人发起设立的第二、第三支柱的私人年金制度则承担补充退休收入的功能。国际上通常认为，个人退休后合意的养老金替代率要满足70%的目标，其中第一支柱一般为40%左右。

多年来，我国社保体系建设遵循的基本方针是“全覆盖、保基本、多层次、可持续”。但是长期以来，我国多层次养老金体系中存在着“第一支柱独大”，第二、第三支柱发展滞后的结构失衡问题。对比中国与部分发达国家和发展中国家的养老金平均替代率不难发现，除挪威和捷克外，其他六国的公共养老金替代率都低于中国。在美国、英国、爱尔兰和加拿大四国，自愿型年金计划的替代率都达到30%

对于基本养老金而言，充足性是期望的目标，可负担性是前提条件，可持续性二者权衡作用的结果，稳健性则是辅助保障。

以上。长期来看，基本养老保险在社保体系中的功能定位，是一个处在动态改革中不断调整完善的过程，需要辩证地认识。2005年世界银行在《21世纪收入保障——养老金制度及其改革的国际视角》一书中提出，养老金制度设计有四个维度的衡量标准：一是充足性，即制度能否为老年人提供充足的收入保障，包括实现全覆盖和实现一定收入替代水平两个方面目标；二是可负担性，意指养老金缴费要保持在合理范围内，个人和整个社会要有能力支付；三是可持续性，指的是长期内社会养老金计划能够在财政上维持收支平衡，实现长期可持续发展；四是稳健性，即制度要能够经得起外界政治、经济、人口和社会因素变化带来的影响和冲击。其中充足性是期望的目标，可负担性是前提条件，可持续性二者权衡作用的结果，稳健性则是辅助保障。

就我国基本养老保险现实情况看，在充足性目标上，已实现制度全覆盖，替代率也保持了较高水平，获得了较好的保障度，但在负担性和可持续性上则面临一定挑战。一是我国社保总体费率较高，在国际上也处于前列。近年在供给侧改革下，社保大幅降费，就是为了降低企业和个人负担；二是随着经济进入新常态和人口老龄化逐步加速，社保支付压力越来越大。在这种情况下，国家要维持社保制度的可持续性，势必需要作出预见性、系统性的动态改革调整。

理解改革主要任务

进入新的发展阶段，养老保险制度改革面临的形势任务也在不断发生变化。

2021年2月26日，在中央政治局第二十八次集体学习会议上，习近平总书记就完

2019 年各国养老金替代率水平比较

(单位: %)

	强制型公共养老金	自愿型企业年金	合计
美国	39.4	38.8	78.2
爱尔兰	29	37.6	66.6
英国	31.9	36.7	68.6
加拿大	38.9	30.8	69.7
德国	42	16.9	58.9
比利时	42	15.6	57.6
新西兰	38.7	14.6	53.3
挪威	46.1	12	58.1
捷克	50.2	11.3	61.5
中国	45	5	50

主要国家公共养老金缴费率占工资收入比重

(单位: %)

	总缴费率	雇员缴费率	雇主缴费率
捷克	28	6.5	21.5
奥地利	22.8	10.2	12.6
希腊	20	6.7	13.4
土耳其	20	9	11
德国	19.9	9.9	10
波兰	19.6	9.8	9.8
法国	16.7	6.8	9.9
比利时	16.4	7.5	8.9
日本	15.4	7.7	7.7
美国	12.4	6.2	6.2
智利	10	10	0
加拿大	10	5	5
韩国	9	4.5	4.5
OECD 国家平均	19.6	8.4	11.2
中国	24	8	16

> 数据来源: 作者提供

善覆盖全民的社会保障体系发表重要讲话指出:“坚持制度引领,围绕全覆盖、保基本、多层次、可持续等目标加强社会保障体系建设;坚持与时俱进,用改革的办法和创新的思维解决发展中的问题,坚决破除体制机制障碍,推动社会保障事业不断前进;坚持实事求是,既尽力而为、又量力而行,把提高社会保障水平建立在经济和财力可持续增长的基础之上,不脱离实际、超越阶段。”可见,在新时期,养老保障体系发展将更加突出高质量发展的要求,应将其全面贯彻到社保“四项基本方针”的发展任务中去。

“全覆盖”意味着全体人民的覆盖和“应保尽保”。重点任务包括两点:一是弥补社保覆盖“缺口”,重点应对新形势下灵活就业、个体从业、平台经济就业等群体的覆盖“死角”问题;二是消除“重复”参保现象,提高参保质量,促进长缴多得、多缴多得。

“保基本”意味着基本民生兜底和养老权益保障水平的不断提升。重点任务包括两点:一是建立长效机制,通过养老救助和扶持政策,巩固全面脱贫成果;二是建立科学合理的待遇调整机制,不断提升社保待遇水平,提高人民群众对美好生活的获得感。

“多层次”是长期以来的一个目标任务,其关键在于弥补第二、三层保障体系的“短板”。“十四五”乃至更长期间仍要靠市场化的手段,加大政府在财税方面的扶持优惠,推进各项第二、第三支柱发展新政的落地实施。

“可持续”发展目标的重点在于防范社保财务风险。应提前研判人口老龄化、就业参保结构变化、经济增速下行和财税支撑条件等方

面的变化趋势，采取有利于社保“增收节支”的综合措施，建立社保精算平衡的长效运行机制。

根据“十四五”规划纲要，在未来五年乃至更长时期内，养老保障制度改革的发展方向如下。

完善多层次养老保险制度体系。中国特色的多层次养老保险制度体系基本定型，其基本架构分为三层：第一层以基本养老保险制度为主体，持续巩固城镇职工基本养老保险和城乡居民基本养老保险制度，基本实现人口全覆盖，提供基本的老年生活保障；第二层为企业年金和职业年金，扩大企业年金覆盖面，加快职业年金投资运营，实现一定的投资收益；第三层为商业保险，加快个税递延型商业养老保险的试点和扩大覆盖面，增加个人和家庭商业养老保险储蓄。

实现养老保险人群全覆盖。继续落实全民参保计划，适当延长缴费年限，提高缴费水平，提升参保质量；以城镇灵活就业、个体户、农民工以及新业态下的就业群体为重点扩大覆盖面，完善相应的参保政策；降低参保门槛，扩大社保覆盖面，实现基本养老保险覆盖率由目前的90%提高到95%左右。

稳步提高养老金待遇水平。加快建立基本养老保险正常的待遇调整机制，根据经济发展、物价、工资增长和财政能力等因素，合理调整基本养老保险待遇；稳步提高职工和居民基本养老金水平，保障老年人基本生活水平，稳定消费预期；在养老金调整的人群范围方面，统筹将企业、机关事业单位和城乡居民考虑在内，确保各类老年人共享社会经济发展成果，保障

应提前研判人口老龄化、就业参保结构变化、经济增速下行和财税支撑条件等方面的变化趋势，采取有利于社保“增收节支”的综合措施，建立社保精算平衡的长效运行机制。

其基本生活水准。

建立养老保险全国统筹制度。在2020年实现基本养老保险省级统筹的基础上，应加快实施全国统筹目标；以社保降费为突破口，出台全国统一的费率政策，促进各地养老保险的统一；以中央调剂制度为抓手，向建立全国统筹制度过渡。全国统筹的目标是，按照社会保险大数法则的要求，通过强化中央决策机制，在全国范围内实行统一的制度和政策，统一经办流程和信息系统；统筹基金的使用和管理，均衡地区负担，增强基金的抗风险能力。其核心在于结合现行财政管理体制和地区经济发展不平衡的实际情况，合理划分中央政府和地方政府对基本养老保险基金的筹资和支出责任，明晰事权和财权，充分调动中央政府和地方政府的积极性。

引入应对人口老龄化风险的财务可持续长效机制。一是实施渐进式延迟退休年龄政策。随着经济社会不断发展以及人均寿命和劳动者受教育年限的不断延长，延迟退休年龄是一种必然趋势。应综合考虑劳动力供需、教育水平、预期寿命、基金收支等因素，适时延迟退休年龄，采取渐进式弹性退休政策。二是加快出台养老保险精算制度，从延长缴费年限、做实缴费基数、调整待遇计发公式等角度出发，对养老金运行参数进行调整，加强收支的精算平衡能力。三是加大推进养老基金投资运营，促进社保基金保值增值，为应对人口老龄化高峰提前到来做强社保储备。■

（作者系中国社会科学院社会发展战略研究院研究员）