

# 加快完善养老金体系 积极应对人口老龄化

董克用 王德永<sup>\*</sup>

党的十九届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》指出，要“实施积极应对人口老龄化国家战略”。要“制定人口长期发展战略，积极开发老龄人力资源，发展银发经济”，“发展多层次、多支柱养老保险体系”。这一系列重要论述为我国积极应对人口老龄化指明了方向，也是完善国家治理体系，提高治理能力的重要举措。

## 一、加速的人口老龄化

我国人口老龄化正在提速。中国发展基金会发布的《中国发展报告2020》显示，我国自2000年迈入老龄化社会之后，人口老龄化的程度持续加深。据测算，我国65岁及以上的老年人在2020年时约有1.8亿，约占总人口的13%；2025年“十四五”规划完成时，将超过2.1亿，约占总人口比例的15%；2035年时，达到3.1亿，约占总人口比例的22.3%，2050年时，接近3.8亿，约占总人口比例的27.9%。另据联合国有关人口预测，中国65岁及以上人口将在2060年左右达到占比30%的峰值，并且，这一峰值将持续到本世纪末，形成人口老龄化的“高原”<sup>①</sup>。这一人口现象将深刻影响我国经济社会发展历程。

## 二、人口老龄化的影响

人口老龄化首先是社会进步的表现。我国人口预期寿命的提高是人口老龄化的最重要因素。改革开放以来，我国经济社会的各方面都取得了举世瞩目的成就，我国人口的平均预期寿命从1981年改革开放之初的67.8岁提高到了2019年的77.3岁，这清楚地表明，通过改革开放，我国人口的生活环境质量和健康医疗水平都得到了很大的提升与改善，我国养老保障与服务体系也得到了长足的发展。

当然，人口老龄化也将产生一些对经济和社会发展不利的影响。一是老年人口的增加将对医疗服务提出更高的要求。由于自然规律，老年人口的疾病多，病情重、康复时间长，需要投入更多的医疗资源<sup>②</sup>。另外，据测算，2020年我国的失能和半失能老年人将达到4600万，随着老龄化的加剧，这一数量还将持续上升。失能、失智老人需要得到特别关照，家庭和社会负担都很沉重。二是人口老龄化标志着老年抚养比的上升。随着现阶段我国人口出生率的逐步降低

---

<sup>\*</sup> 董克用，清华大学社会科学学院教授；王德永，中国人民大学公共管理学院博士研究生。

与老年人口预期寿命的延长，导致了老年抚养比的持续上涨，不仅加重了年轻人的抚养负担，也影响了现收现付型养老金的收支平衡，不利于制度的可持续发展。

### 三、应对人口老龄化的重要举措：养老金体系建设

应对人口老龄化挑战需要从多方面入手。可持续的养老金体系、高质量的养老服务供给体系、开放的生育政策、充足的老年人口就业市场、完善的医疗保障制度均可有效应对人口老龄化，但构建多支柱的养老金体系是其中最重要的举措之一。

为了保证我国老年人“老有所养”，维持老年人一定的生活水平与生活质量，我国已经初步构建了一个多支柱的养老金制度。其中，第一支柱为政府主导的公共养老金，包括城镇职工基本养老保险制度（以下简称“城职保”）与城乡居民基本养老保险制度（以下简称“城居保”）；第二支柱为单位主导的职业养老金，包括企业年金和职业年金；第三支柱为个人主导的个人养老金，目前我国正在进行该制度的试点。目前，我国第一支柱已经覆盖了9.4亿人，基本实现了制度全覆盖，其中，城职保基金累计结余超5万亿元，城居保累计结余超7千亿元，并且城居保与城职保的待遇水平均得到显著提升，2018年城职保人均养老金达到每月3153元，中央财政支付的城居保养老金从建立初期每月55元，2018年已经提高到88元。第二支柱的企业年金稳步发展，参与企业户数从2006年的2.4万户上升到2019年的9.6万个，参加职工人数也从2006年的964万人上升到2019年的2547万人，基金累计结余从2006年的708亿元增加到2019年的17985亿元。截至2019年5月末，我国职业年金累积结余规模约6100亿元，参与职工共计2970万人，在参与基本养老的3612万机关事业单位工作人员中占比超过82%；参与职工中，缴费人数达2867万，缴费率超过96%<sup>③</sup>。多支柱养老金体系的初步建立，使养老金制度的覆盖面不断扩大，养老金待遇水平逐渐提高，基金累计持续增加<sup>④</sup>，为我国积极应对人口老龄化打下了制度基础。

诚然，我国养老金体系仍然存在不少问题。以城职保为例，首先，养老金体系结构不均衡，第一支柱比重过大。由于第一支柱缴费率过高、第二支柱税优政策不到位等原因，导致企业参与第二支柱的积极性不高，使得我国企业年金进展缓慢，近年来新增企业和员工数量近乎停滞；第三支柱个人养老金制度的试点阶段仍未结束，由于多种原因，原计划在2019年5月1日全面推开的计划并未按期落实。从整体来看，目前我国养老金体系中的第一支柱“一家独大”，二、三支柱难以有效分担第一支柱的基金支出压力。其次，养老金财务不可持续是未来面临的重要挑战。从理论上讲，我国第一支柱基本养老保险制度<sup>⑤</sup>是一种现收现付与完全积累相结合的制度，但是，从实际运作来看，由于没有有效处理好转轨成本，完全积累的个人账户被挪用形成了空账，造成我国基本养老保险实质上仍是现收现付模式。而随着人口老龄化的不断加深，养老金制度赡养率也将不断提高，意味着领取养老金的人数将不断增加，而制度内缴纳养老保险费的年轻人在不断减少。如果保持现有养老金制度不变，未来我国养老金体系将面临着巨大的财政负担和不可持续的风险。

建设多支柱养老金体系，需要对现有的养老金体系进行结构性改革和参量改革。主要应包括以下几个方面。

**第一，整合第一支柱养老金制度，明确国家责任。**鉴于我国社会统筹和个人账户混合管理中出现的一系列问题，建议将第一支柱的城镇职工基本养老保险制度中社会统筹和个人账户制

度性分离，重新整合第一支柱养老金制度。其中，社会统筹部分按照现收现付原则实现全国统筹，企业和个人共同缴费，重新整合为第一支柱公共养老金。通过提高统筹层次和做实缴费基数，适当降低基本养老保险缴费率，为第二支柱留下发展空间。分离后现有的个人账户资金，可通过某种形式用于建立第二支柱或者纳入到第三支柱个人账户中。


**第二，优化第二支柱职业养老金，强化单位责任。**要进一步优化第二支柱职业养老金的发展环境，提高第二支柱的参与率。同时，适时探索自动加入机制，扩大职业养老金的覆盖面。要加强中小企业集合年金制度建设，提高中小企业参与率。要拓展职业养老金投资渠道，提高投资效率。

**第三，加快第三支柱个人养老金制度建设，落实个人责任。**我国正处于经济社会结构转型期，灵活就业群体规模不断扩大，这部分群体难以被企业主导的第二支柱覆盖，发展第三支柱可以有效对这部分群体形成补充保障。应建立具有公共服务性质的第三支柱个人养老金账户平台，通过平台为个人提供信息查询、缴费等方面的服务，为金融机构提供信息汇总、产品展示等方面的服务，为政府提供监管信息等。应加大财税优惠的支持力度。享受财税优惠是未来第三支柱与目前市场提供的个人购买的养老金融产品的本质区别，也是第三支柱发展的重要推动力。要鼓励市场推出安全、高效和便捷的个人养老金产品。

**第四，延迟全额领取养老金年龄，抑制提前退休。**延迟退休年龄能够有效提高基本养老保险制度的可持续性。尽管目前我国延迟领取退休金的年龄还面临着诸多争议，但在降低单位养老保险缴费率的背景下，延迟退休是我国应对人口老龄化的必要路径。并且，应进一步明确退休年龄与养老金领取年龄的界定与关系，避免提前退休等现象对养老金支出造成冲击。

**第五，提供遵缴率。**确保缴费基数真实足额，提高养老金征缴收入。基本养老保险缴费基数长期不实，严重影响了我国基本养老保险基金的收支平衡。应优化基本养老保险征缴管理体制，尽快实现由税务部门统一征收社保费。应当利用这一有利时机，夯实单位和个人基本养老保险的应缴费基数，在此基础上，适当降低缴费率。做实缴费基数，同步降低缴费率，既可以保障员工的切身利益，也可以真正减轻企业的缴费负担与压力。

**第六，提高基本养老保险统筹层次。**实现基本养老保险的全国统筹可缓解部分地区养老保险基金不可持续问题。要通过统一缴费政策、待遇政策、基金筹集、基金预算、信息系统和经办管理，提升中央政府在基本养老保险领域的权责。

**第七，完善养老金投资体制。**完善投资体制，明确投资范围、投资比例以及投资决策、管理与执行机制，并加强资金的审计和监督，为养老金投资营造一个良好的环境。同时，加强养老金投资的风险控制。一个完善的养老金投资体制，不仅可以促进基本养老保险基金保值增值，也是发展二、三支柱的养老金的重要前提。

① 董克用，王振振，张栋：《中国人口老龄化与养老体系建设》，《经济社会体制比较》2020年第1期。

② 蒋正华：《中国人口老龄化现象及对策》，《求是》2005年第6期。

③ 中国证券投资基金业协会，[https://www.amac.org.cn/researchstatistics/datastatistics/pensiondata/occupationalannuity/201912/t20191227\\_3963.html](https://www.amac.org.cn/researchstatistics/datastatistics/pensiondata/occupationalannuity/201912/t20191227_3963.html)。

④ 张燕婷、董克用、王丹：《持续推进养老金制度建设 积极应对人口老龄化》，《中国行政管理》2020年第5期。

⑤ 以城镇职工基本养老保险制度为例。