



### 在线资源

- ▶ 研究参考
  - 公共管理
  - 人力资源开发
  - 人事管理
- ▶ 学术跟踪
- ▶ 国际观察
- ▶ 客座研究人员文章

### 人事管理

## 韦璐璐：现阶段养老金制度的难点和建议

2013-02-18 | 访问次数: | 编辑: rky | 【大 中 小】

2013-02-18

自1997年国务院确立了现行的养老金制度以来,该制度发挥了重要的作用。但一些问题也逐渐显现并引起关注。研究养老金制度现阶段运行面临的问题、难点,对养老金制度改革提出建议,事关老年人群体的生活水平和国计民生,意义重大。

### 一、现行养老金制度的问题

#### (一) 养老金缺口

现阶段,我国养老金缺口巨大并将逐渐加大。据测算,到2013年,缺口将达到18.3万亿元。在目前养老金制度不变的情况下,往后的年份缺口将逐年放大。假设GDP年增长率为6%,到2033年时养老金缺口将达到68.2万亿元,占当年GDP的38.7%。这将增加财政风险,使其成为货币政策的长期威胁,并影响货币政策的短期效果。未来一段时间,能否弥补这一缺口、消除这一隐患,将成为我国经济社会持续平稳较快发展的一个关键因素。

#### (二) 养老保险金覆盖目标下养老金缺口加大

将养老保险覆盖所有城乡居民势必使得养老金缺口加大。今年的政府工作报告提出在年底前实现新型农村社会养老保险和城镇居民社会养老保险制度全覆盖。人力资源和社会保障部正式宣布从今年7月1日起在全国范围内启动包括职工养老、新农保、城镇居民养老在内的城乡居民养老保险全覆盖工作,这意味着我国基本养老保险制度体系将在今年初步形成,但也意味着将出现更大的养老金缺口。前面测算的到2033年养老金缺口将达到当年GDP的38.7%是在现行保障制度之下,而现行的养老金保险只覆盖了一些试点城镇和农村。因此,今年启动的扩大养老保险覆盖面的目标将带来更大的资金缺口,至于这个缺口有多大目前还难以准确估计。

### 二、养老金制度运行的难点分析

#### (一) 老龄化人口数量加剧

老龄化人口数量加剧,给养老金支出带来了巨大负担。全国老龄工作委员会办公室在《中国人口老龄化发展趋势预测研究报告》指出,我国已于1999年进入老龄社会,是较早进入老龄社会的发展中国家之一。2004年底,我国60岁及以上老年人口已经达到1.43亿。对人口老龄化的预测和分析可以得出,我国老龄化将伴随21世纪始终。2030年以后,人口总抚养比将随着老年抚养比的迅速提高而大幅度上升,并最终超过50%;重度人口老龄化和高龄化将日益突出。

由于计划生育政策的持续推行,新出生的人口数相对于老年人口数逐步减少。这意味着工作人口人均抚养负担逐渐加重,在缴纳养老保险的人减少的同时,领取保险的人增多,导致国家养老保险支出越来越大而养老保险收入越来越小,收支缺口将逐步加大。

#### (二) 人均寿命提高

我国人口的预期寿命已呈现稳步上升的趋势。1980年-2010年,我国平均寿命每5年就上升约1岁。如果退休年龄政策不变,则意味着老年人口退休后的余寿不断增加,养老金支付压力则越来越大。现行退休

年龄政策至今已40余年，人口的预期寿命已经提高了7岁多，这意味着我国的工作人口必须多负担1.43亿以上人口7年的开支。除了领取养老金人数扩大以外，领取养老金的年数也增加了，养老金制度的压力可想而知。

### （三）积累制下存在的大量人口仍在缴纳范围之外

1997年，国务院正式确定了全国城镇职工养老金制度从过去现收现付的企业养老制，向社会统筹与个人账户相结合的基本养老保险转变。目前，我国城镇职工基本养老保险施行的是“统账结合”制度，基本养老保险由社会统筹和个人账户两部分组成。社会统筹部分由单位负担缴费，为单位职工工资总额的20%，个人账户则由职工个人缴费，为个人工资的8%。前者“现收现付”，用于支付已退休人员的养老金，后者实行的是长期封闭积累、产权个人所有的“完全积累”制，原则上不能调剂借用。

但事实上，由于部分人员（公务员、部分事业单位人员以及1997年现行养老保险制度实施以前退休的人）没有缴纳个人账户部分，仅靠统筹账户不足以应对当期发放，多数地区实际上采用了“现收现付”的方法，即挪用个人账户的资金、用正在工作的一代人合计缴纳的28%的月工资来支付现有退休人员的退休金，而个人账户仅仅记账。截止目前，全国公务员数量已经增加到了10007Y人，加上部分事业单位人员和1997年以前退休的人，养老金收支的缺口可见一斑。

### （四）养老金投资渠道狭窄，跑不赢通胀

根据现阶段规定，基本养老金投资范围仅限于银行存款和国债。2011年，社会保险基金累计结余3.11万亿元。其中，活期存款占比38%，定期存款占比58%，其他投资形式占比3.55%，即目前有超过96%的社会保险基金被存放在银行中，缺乏有效的投资运营和保值增值，导致其长期收益过低。在长期高通胀的条件下，银行存款的实际利率为负，意味着庞大的养老金的缩水。

## 三、重构养老金制度的几点建议

### （一）改革退休制度，鼓励延迟退休年龄

人口老龄化挑战是全世界面对的共同课题，欧美国家提高退休年龄已成为趋势。目前，美国采取弹性养老金制度鼓励延迟退休年龄，67岁以上才能领取足额养老金；德国的退休年龄是男性67岁，女性65岁。而美国的预期寿命是78.2岁，德国的预期寿命是80岁。

与其他国家相比，目前，我国基本养老保险的法定退休年龄（男性60岁，女性50岁）与预期寿命（男72.38岁，女77.37岁）相比，女性退休年龄过低。因此，我国关于退休年龄的政策可以按照我国现有国情进行适当调整，借鉴其他国家的养老金制度，采取弹性的政策鼓励延迟退休年龄，比如，退休年龄越高，就能够领取越高比例的养老金。这样既能够充分发挥老年人的余热，又能够减轻年轻人的负担。

根据测算，我国退休年龄每延迟1年，养老统筹基金可增长40亿元，减支160亿元，减缓基金缺口200亿元。采取弹性退休政策也相当于延迟退休年龄，缩小养老金缺口的功效显而易见。

### （二）国有股重新划拨，弥补亏空

将国有股重新划拨，划拨给社保体系，将能够有效弥补亏空。目前，国有股由中央和地方的国有资产管理系统管理，直接连接财政系统，而社保基金存放于银行，亏空再由财政系统补充。这个操作的过程就会导致很多交易成本，如果直接将国有股划拨给社保体系，将大大提高效率，既合情也合理。

目前，中央和地方的国有资产管理系统持有市值约为13.7万亿元的上市国有公司的股份假定要求社保体系只使用这些国有股每年分派的红利，而不变现这些股票本身，从2013年起，如果逐步划拨80%的国有股份到社保系统，加上退休年龄的提高，将能使我国养老金账户累积结余持续约30年；到2050年，年度养老金收支也将保持基本平衡。

### （三）推进个人商业养老保险

国家可以税收优惠政策鼓励企业及个人补充商业养老保险作为对基本养老保障的支持。现保监会已重点推进个人延税型养老保险，将使得个人收入中用于购买商业补充养老保险的部分、其应缴个人所得税得以延期至将来提取商业养老保险时再缴税。诸如此类的税收优惠政策鼓励个人商业养老保险，将极大减轻基本养老保险的负担。我国香港的经验是个人缴纳工资5%，企业缴纳工资的10%，放入一个账户中，个人可以选择自己制定投资机构专门投资，或者储蓄投资。由个人自主管理投资，养老金的投资效率将会大大高于现有投资效率。

### （四）扩大社保缴纳覆盖面

将部分较为市场化的机关和事业单位的员工、公务员都纳入养老保险制度内，要求其与企业“统账结合”的制度一致来缴纳养老保险，不仅有利于社会公平，使不管为哪种机构服务的人员都能够按劳分配，同工同酬，而且有利于扩大养老金的收入，缩小养老金缺口。

