
关于老龄化背景下养老保险基金

可持续发展的思考

——以湖北省 X 市为例

何航平¹

(武汉大学 政治与公共管理学院, 湖北 武汉 430072)

【摘要】: 当前, 中国人口老龄化日趋严重, 传统的养老保险基金高度依赖财政补贴, 投资增值收益率低, 存在可持续性的危机。通过收集整理 X 市统计年鉴数据和 X 市财政决算报告相关数据, 分析 X 市养老保险基金发展的可持续性, 借鉴国外养老保险基金管理的先进手段, 试图为解决养老保险基金可持续性的问题提供一些思路。

【关键词】: 老龄化 养老保险基金 可持续性

【中图分类号】 F842 **【文献标识码】** A

截至 2019 年底, 中国 60 周岁及以上人口约 2.54 亿 (2018 年约为 2.49 亿), 占总人口的 18.1%。根据预测, “十四五”期间中国老年人口将突破 3 亿, 将从轻度老龄化迈入中度老龄化。与此同时, 随着老龄化的日益严重, 养老金面临着收支难以平衡、高度依赖财政补贴的困境, 养老保险基金主要用于保障广大离退休人员的基本生活, 做好养老金的管理工作对于社会稳定有着重要作用, 所以我们需要研究养老保险基金可持续发展的问题, 为老龄化社会的到来做好准备。

1X 市养老保险基金发展现状

X 市, 湖北省域副中心城市, 全市 2019 年末户籍人口 589.8 万人, 常住人口 568.0 万人 (指常住本市半年以上人口), 常住人口城镇化率达到 61.7%。根据 X 市统计年鉴数据, 2015-2018 年, X 市地区社会生产总值从 3382.1 亿元增至 4309.8 亿元。

1.1X 市养老保险参保情况

X 市养老保险包含城乡居民养老保险、职工养老保险、机关事业单位养老保险三种形式。城乡居民养老保险由基础养老金和个人账户养老金构成, 采用个人缴费、自主选择、多缴多得、长缴多得的方式。职工养老保险分为两类: 1996 年 1 月 1 日以后参加工作缴费满 15 年, 养老金由基础养老金、个人账户养老金两部分构成; 1995 年 12 月 31 日前参加工作, 2006 年 1 月 1 日后退休, 缴费年限满 15 年, 养老金由基础养老金、个人账户养老金、过渡性养老金、调节金四部分组成。机关事业单位养老保险分为老人、中人、新人三类: 老人按原待遇不变, 中人养老金由基础养老金、个人账户养老金、过渡性养老金三部分构成, 新人养老金由基础养老金和个人账户养老金构成。

作者简介: 何航平 (1990-), 女, 湖北襄阳人, 武汉大学、政治与公共管理学院 MPA 研究生, 研究方向: 公共管理、社会保障。

2016年至2018年,X市养老保险参保人数稳步递增,养老保险参保人数占常住人口比例不断扩大。养老保险参保人数从320.7万人增至343.2万人,养老保险参保人数占常住人口的比重从56.9%扩大至60.5%。

1.2X市养老保险基金收入及支出情况

通过收集整理X市近三年财政决算数据,可以发现X市养老保险基金发生了从“收不抵支”到“勉强平衡”再到“略有结余”的变化。2017年度全市养老保险基金收入1340169万元,支出1479722万元,收入与支出差额139553万元;2018年度,全市养老保险基金收入1525943万元,支出1524118万元,年度结余1825万元;2019年度全市养老保险收入合计1762114万元,支出1637763万元,年度结余124351万元。

2X市养老保险基金面临的困境

2.1人口老龄化比例逐年升高

按照国际通用的标准,一个地区60岁以上人口数量达到总人口数量的10%即标志着该地区进入老龄化阶段。2018年末,X市60岁以上人口数量已达到114.5万人,占全市总人口比例高达19.3%,意味着每5个人中就有1个超过60岁的老人。通过分析2016至2018年X市60岁以上人口数量的变化情况,可以发现X市正加速进入老龄化阶段,2016-2018年,全市总人口数量从594.3万人降至592.4万人,总体波动不大,但60岁以上人口的数量从107.8万人增加至114.5万人,占全市总人口的比例从18.1%升至19.3%,人口老龄化的加速将加大养老保险基金收支的压力。

2.2养老保险基金收入高度依赖财政补贴

熊伟(2016)认为社会保险与财政应保持相对独立,政府不宜直接干预社会保险财务,社会保险不应依附财政。通过整理分析2017-2019年X市财政局发布的财政决算报告数据发现养老保险基金面临保险费收入难以负担基本养老金支出,机关事业单位养老保险基金收入中财政补贴收入的金额和占比总体上不断升高,养老保险基金收入来源高度依赖财政补贴的困境。2017-2019年,X市企业职工基本养老保险、机关事业单位基本养老保险、城乡居民基本养老保险中基本养老金支出都远大于保险费收入,城乡居民基本养老金支出更是高达保险费收入的两倍以上。2017-2019年,X市机关事业单位基本养老保险基金收入中财政补贴的比重从5.2%上升到17.7%;城乡居民养老保险基金收入中财政补贴的比重从65.2%上升至67.7%,财政补贴收入占城乡居民养老保险基金收入比重约三分之二;企业职工基本养老保险基金收入中财政补贴比重略有下降,但也基本保持在20%左右。过高的财政补贴加大了财政负担,也不利于养老保险基金的独立发展。

2.3养老保险基金投资增值收益率低

通过分析2017-2019年度X市企业职工养老保险、机关事业单位养老保险、城乡居民基本养老保险中利息收入占比情况,发现企业职工养老保险基金投资增值收益率呈下降趋势,机关事业单位养老保险基金投资增值收益率稳步提升,养老保险基金城乡居民基本养老保险投资增值收益率变化不大,养老保险投资增值收益率整体上普遍偏低。2017-2019年:企业职工基本养老保险基金总收入从753482万元增长至1181113万元,利息收入从3281万元降至2535万元,利息收入占企业职工基本养老保险基金总收入的比例从0.44%降至0.21%;机关事业单位基本养老保险基金总收入从469591万元降至427125万元,利息收入从307万元增至922万元,利息收入占机关事业单位养老保险基金总收入比例从0.07%上升至0.22%;城乡居民养老保险基金总收入从117096万元上升至153876万元,利息收入占城乡居民基本养老保险基金总收入比例从1.39%上升至1.48%。较低的收益率导致养老保险基金呈贬值趋势,也加大了财政的负担。

3国外养老保险基金经验借鉴

3.1 建立完善的养老保险体系

目前国外多采用基本养老保险、企业年金和个人商业保险三支柱的养老保险保障模式，第三支柱一般是个人自愿缴费型的养老金储蓄计划，通过三支柱的养老金储蓄计划，为养老保险制度提供更稳定可持续的支撑。如：美国养老保险体系的三大支柱是社会基础保障、企业年金计划和个人退休金账户，企业年金是企业根据自身经济实力为员工建立的，目的是为职工提供一定程度的退休后收入保障补充。日本养老金也是三大支柱模式：第一支柱是国民养老金，此外在参加国民养老金的基础上，企业雇员和公务员等依据身份不同分别加入厚生养老金和共济养老金，这是日本独具特色的双层养老保险制度；第二支柱是企业的补充养老保险制度，由雇员年金费中转出 3.5%的资金组成，雇员与雇主各承担一半；第三支柱是个人储蓄养老金制度，由个人全资支付。

3.2 提高养老保险基金增值收益

国外多采用部分商业化或全部商业化的方式运营养老保险基金，以提高养老保险基金收益率。如：美国养老保险基金按基金性质进行分别管理和分类投资，基本养老金由联邦老年和遗嘱保险信托基金管理，采用社会保障信托基金的方式购买财政部定向发行的特别债券，禁止投资于股票市场；企业年金和个人账户退休金通过市场化投资运营，以获取较高收益率。智利采用商业化管理的基金模式，通过建立个人账户，并进行个人账户与养老金私营运作的方式来保障养老金的保值增值；加拿大通过政府组建养老金投资公司，主动选择基金的投资管理方式来提高养老金的投资收益。

3.3 警惕养老保险制度改革的风险

养老金对社会稳定起着非常重要的作用，养老保险制度改革是为了制度的可持续性，但养老金涉及民众切身利益，一旦发生调减，可能引发社会动荡问题，应引起重视。如法国政府因高福利政策、高度碎片化的养老金制度、人口老龄化等问题难以承受养老金支出的负担，从 20 世纪 80 年代初期开始进行养老保险制度改革，试图消减福利和提高给付门槛，但法国养老保险制度的改革遭到了民众大规模的反对，并多次引发了全国性的罢工和游行示威。

4 意见及建议

4.1 适当延长退休年龄

替代率、缴费率和赡养率是影响养老保险基金运转平衡的三大关键因素，随着人口老龄化比例的不断增高，赡养率也会随之增高。为了维持养老保险基金运转平衡只能选择提高缴费率、降低替代率或是变相降低赡养率。受新冠肺炎疫情和全球经济形势走低的影响，企业效益下降，员工收入减少，提升缴费率不可行。降低替代率会降低养老金福利水平，有可能引起民众反对，引发社会动荡。建立通过适当延长退休年龄来间接降低赡养率，缓解人口老龄化对养老保险基金的压力。

4.2 完善养老保险筹资模式

养老保险基金虽然每年能基本保持收支平衡，但很大程度上依赖于财政补贴，这在一定程度上加重了政府的财政负担，为了保证养老保险基金的可持续性必须探索寻找新的解决方案。对比国外养老体系建设的情况，建议探索建立居民个人自愿购买、由商业机构提供的“个人养老金”，可以采用税务递减或税务减免的方式，鼓励居民购买“个人养老金”，减轻养老保险基金收支负担。

4.3 提高养老保险基金投资收益率

为提高养老保险基金的投资收益率，确保养老保险基金的可持续性，可通过优化养老保险基金投资结构，拓宽投资领域和投资期限等方式拓宽养老保险基金多元化投资渠道。探索建立独立运行的社会保险基金运营管理机构，通过直接投资和委托相结合的方式来多元化开展社会保障基金投资。直接投资可以由社保基金管理机构运作，可采取如银行存款、股权投资等方式；委托投资可委托专业的基金管理公司、信托公司、银行等机构进入资本市场，合理分配投资份额，提高养老保险基金投资收益率，促进养老保险基金稳定发展。

参考文献:

- [1]熊伟. 从财政依附性反思中国社会保险[J]. 武汉大学学报(哲学社会科学版), 2017, 70(04):36-42.
- [2]丁英顺. 日本延迟退休年龄的基本经验及其启示[J]. 当代世界, 2016(07):71-74.
- [3]吴锡扬, 黄灿云. 国际养老金融发展经验及启示[J]. 福建金融, 2016(05):40-45.
- [4]李文浩, 王佳妮. 国内外养老保险基金运用比较分析及我国养老保险基金的投资选择[J]. 人口与经济, 2005(01):67-71.
- [5]陈雷, 汪连新. 法国养老金制度改革及其启示——兼论中国养老保险的改革与发展[J]. 唯实, 2011(04):85-89.