



## 第一部分

# 中国城镇基本养老保险制度财务可持续性研究

郑秉文

中国社科院世界社保研究中心

2016年8月

## 目 录

一、中国城镇基本养老保险制度改革背景：三重任务叠加，可持续性问题突显 .....	6
（一）中国城镇基本养老保险制度正处于待遇上调最快、财政补贴最多的历史时期.....	6
（二）中国城镇基本养老保险制度处于三重任务叠加的巨大压力之中 .....	6
二、中国城镇基本养老保险制度可持续性现状：六个突出问题 .....	8
（一）制度的收入能力低下.....	8
1.制度激励性不好导致缴费收入能力很弱.....	8
（二）抵御老龄化自动平衡机制缺位.....	9
1.DB 型现收现付的社会统筹制度尚未建立起参数自动调节机制.....	9
2.DC 型完全积累制的个人账户计发月数表尚未实现动态调整.....	9
（三）社会统筹部分可持续性问题日益突显 .....	10
1.统筹层次低，成为吸入财政补贴不可估量的无底洞 .....	10
2.较低的统筹层次不利于建立基金投资管理体制 .....	10
（四）个人账户制度设计存在先天缺陷.....	10
1.个人账户设计上的保输不保赢.....	11
2.个人账户长期以来难以做实.....	11
（五）管理体制不顺影响制度的财务能力 .....	11
1.养老保险费双重征缴制度并存，导致收入不能到位 .....	12
2.社保经办机构属地化管理不利于提高统筹层次 .....	12
（六）基本养老保险制度一支独大财务压力巨大 .....	12
三、中国城镇基本养老保险制度基金收支预测 .....	12
（一）城镇企业职工基本养老保险制度运行的预测 .....	12
1.基本养老保险制度运行预测的基本假设 .....	12
2.城镇企业职工基本养老保险制度人口统计特征 .....	13
3.城镇企业职工基本养老保险基金收支预测 .....	13
4.城镇职工基本养老保险基金运行评估 .....	15
（二）机关事业单位基本养老保险制度运行的预测 .....	15
1.机关事业单位养老金制度人口统计特征 .....	15
2.机关事业单位基本养老保险基金收支预测 .....	16
3.机关事业单位基本养老保险基金运行评估 .....	19
四、欧盟国家公共养老金制度改革的经验借鉴 .....	19
（一）欧盟典型国家公共养老金制度改革概况 .....	19
1.德国 .....	19

2.瑞典 .....	20
3.法国 .....	21
4.西班牙 .....	21
(二) 欧盟国家公共养老金制度改革的经验 .....	22
1.政府负责的 DB 制度待遇水平将合理下降 .....	22
2.提高法定退休年龄，逐渐实现男女同龄退休 .....	22
3.建立奖惩机制，通过惩罚提前退休、奖励延迟退休，充分发挥人力资本作用 .....	23
4.运用精算技术修正制度参数，双重约束下引入人口老龄化因子建立财务自我反馈机制 .....	23
5.增强养老保险制度的便携性 .....	23
6.发挥市场机制作用，逐步从单一的公共养老金制度模式向多层次养老保险制度体系迈进 .....	24
五、完善中国城镇基本养老保险制度的政策建议 .....	24
(一) 以降低养老保险费率为先导，合理确定缴费基数 .....	24
(二) 尽快实现全国统筹，降低财政风险和增强制度的便携性 .....	24
(三) 坚持精算平衡，增强制度财务可持续性 .....	25
1.采用长期精算技术，合理确定制度参数 .....	25
2.建立正常养老金调整机制，以适应新常态 .....	26
3.渐进式延迟退休年龄，构建奖惩机制 .....	26
(四) 继续深化制度结构改革，完善个人账户制度以健全多缴多得的激励机制 .....	26
(五) 引入和发挥市场机制的作用，高度重视其他支柱的发展 .....	27

**摘要：**中国城镇基本养老保险制度根据就业部门的不同，划分为城镇企业职工基本养老保险制度和机关事业单位养老保险制度，1997年，城镇企业职工基本养老保险制度正式确立了“统账结合”的基本框架，社会统筹实行DB现收现付制，个人账户实行DC型积累制，2005年针对个人账户比例和养老金待遇计发方式做了较大的调整和规范，并运行至今。我国城镇基本养老保险制度虽然为经济体制改革和构建和谐社会作出巨大贡献，但养老保险制度的公平性和可持续性问题日益突出。中国城镇基本养老保险制度正处于待遇上调最快、财政补贴最多的历史时期，财政补贴数额已经从2005年的544亿元上升到2015年的4716亿元。同时，中国城镇基本养老保险制度尚处于制度参数调整、制度结构改革、各子制度必须尽快建立的三项任务叠加和交织的巨大压力之中。随着城镇基本养老保险制度“双轨制”的破除，养老保险制度中最大的不公平一旦迎刃而解，可持续性问题将立即上升为主要矛盾。

当前我国城镇基本养老保险制度财务可持续性面临六大突出问题：一是制度的收入能力低下，由于制度激励性不好，多缴多得的原则没有真正树立起来，缴费与权益脱节严重，出现实际费率低于规定的法定缴费率、实际费基小于真实费基以及使用上年社会平均工资作为核算基数等现实挑战，制度的缴费收入能力很弱。二是抵御老龄化自动平衡机制缺位，不仅DB型现收现付的社会统筹制度尚未建立起参数自动调节机制，而且个人账户制度计发月数并未随着预期寿命的延长实现动态调整。三是因统筹层次难以提高，社会统筹部分的可持续问题日益突显。较低统筹层次不仅需要大量的财政补贴，而且还难以推动建立基本养老保险基金的投资管理体制。四是个人账户制度设计存在先天缺陷，个人账户制度从建立起就离不开财政的转移支付，制度规定，参保人提前死亡的，个人账户资产可以继承，超过平均余命的长寿者可领取账户养老金到死亡；中国个人账户制度难以做实，空账规模不断扩大，2013年底已经达到30955亿元，而做实账户仅为4154亿元，部分积累制的目标并未实现，制度长期不能定型。五是管理体制不顺影响制度的财务能力，1999年颁布的《社会保险费征缴暂行条例》规定，社会保险费的征收机构由省、自治区、直辖市人民政府规定，可以由税务机关征收，也可以由社会保险经办机构征收，双重征缴体制并存，导致收入不能到位，除此以外，社保经办机构属地化管理也降低了制度运行效率。六是基本养老保险制度一支独大财务压力巨大，劳动者过度依赖政府负责的养老金制度，来自于市场的退休收入比重太低，多层次养老保障制度体系失衡。

为衡量财务可持续性风险，本研究在对一些参数作出合理假设的基础上进行未来基金收支预测，这些假设包括投资收益率(7%)、记账利率(与工资增长率相等，由2015年的10.01%线性降至2050年的6.71%)、计发月数(动态计发月数，按照年龄进行调整，总体上大于现行制度规定的计发月数)以及人口(退休年龄逐步推延到男性65岁和女性60岁)、经济增长、财政收入增长情况等，测算结果显示，2015-2050年中国城镇职工基本养老保险制度未来基金收入持续增加，2020年基金收入增长速度放缓，其占当期财政收入的比重从2035年的23.87%缓慢下降到2050年的22.97%。相应地，2030年以前，基金支出占当年财政收入比重缓慢上升，之后因不断推高的制度抚养比，基金规模不断扩大，其占当期财政收入的比重从2030年的15.59%快速上升到2050年的24.13%。同时，机关事业单位基本养老保险基金收支测算结果显示：2015-2050年，基金收入逐年增加，占当年财政收入的比重在4-5.5%之间；基金支出先减后增，占当年财政收入的比重在4-9%之间；历史债务占当年财政收入的比重由5%逐渐下降，大约每10年下降一个百分点，现行制度规定个人账户养老金是按照静态计发月数发放，由于静态计发月数不能抗拒长寿风险，基本养老保险基金耗尽的速度必定会加快。

近年来，公共养老金的制度因人口老龄化和负激励等因素的影响，制度成本不断上升，为此，欧盟各国对本国的公共养老金不断进行调整和改革，具体措施包括：一是通过直接削减待遇或强化制度缴费和待遇之间的联系以及引入自动调整机制等方式降低养老金待遇水

平；二是提高退休年龄，逐渐实现男女同龄退休；三是建立奖惩机制，通过惩罚提前退休、奖励延迟退休，充分发挥人力资本作用；四是运用精算技术修正制度参数，双重约束下引入人口老龄化因子建立财务自我反馈机制；五是增强养老保险制度的便携性；六是发挥市场机制的作用，逐步从单一的公共养老金制度模式向多层次养老保险制度体系迈进。

为促进我国城镇基本养老保险制度的更加公平和增强制度财务可持续性，还需要对制度做如下改进：一是以降低养老保险费率为先导，合理确定缴费基数，缴费基数需公开透明并接受雇员监督；二是推进实现全国统筹，增强制度的便携性，未来计算养老金时可采取“分段计算、基金随转、合并计发”的办法；三是坚持精算平衡原则，增强制度的财务可持续性，采用精算技术合理确定制度参数，例如制定更加科学的动态计发月数和正常的基本养老金调整机制，提高最低缴费年限及其与之对应的养老金水平以鼓励人们延迟退休；四是完善个人账户制度以健全多缴多得的激励机制，建议扩大个人账户的规模，实行混合型统账结合；五是引入和发挥市场机制的作用，高度重视其他支柱的发展。应当成立一个更加独立的投资机构接受投资委托，提高养老保险基金的投资运营绩效，同时，充分利用市场机制，通过税收优惠政策、放开有限的投资选择等方式发挥第二、三支柱退休收入保障的作用。

**关键词：**城镇基本养老保险制度；欧盟；财务可持续性

我国城镇基本养老保险制度根据就业部门的不同,划分为城镇企业职工基本养老保险制度和机关事业单位养老保险制度,机关事业单位和企业职工基本养老保险制度经历了统一—分化—再统一的过程。1997年,城镇职工基本养老保险制度正式确立了“统账结合”的基本框架,2005年针对个人账户比例和养老金待遇计发方式做了较大的调整和规范,并运行至今。2015年1月14日,国务院出台《国务院关于机关事业单位工作人员养老保险制度改革的决定》,明确机关事业单位的改革方向和内容,为破除养老金“双轨制”迈出实质性改革步伐。经过制度的不断完善,中国城镇基本养老保险制度取得了举世瞩目的伟大成就,为经济体制改革和构建和谐社会作出巨大贡献。21世纪以来是中国养老保险制度自身发展最快、立法最密集、贡献最显著、成绩斐然和深入人心的历史时期,同时,也是养老保险的公平性和可持续性问题日益突出的时期,与推进国家治理体系和治理能力现代化建设的客观要求相比,存在较大差距。

## 一、城镇基本养老保险制度改革背景：三重任务叠加，可持续性问题突显

党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出“建立更加公平可持续性的社会保障制度”，过去十几年是养老保险制度公平性和可持续性问题日益突出的重要时期。在可持续性改革这个问题上，目前是中国城镇基本养老保险制度改革最困难和最敏感的历史时期，具体体现在以下两方面。

### （一）中国城镇基本养老保险制度正处于待遇上调最快、财政补贴最多的历史时期

中国城镇基本养老保险制度自建立以来,并未建立正常、机制化的调整机制,在通货膨胀持续上升和工资增长较快的时期,中国采取外在干预式的调整方式。2005-2015年过去11年内养老金连年上调,从未间断,每年上调10%,全国人均退休金从2005年的每月714元提高到2015年的2520元,人均提高3倍多<sup>1</sup>;同时,过去11年也是财政补贴最多和增长最快的历史时期,从2005年的544亿元,增加到2015年的4716亿元,11年增加8.67倍<sup>2</sup>;过去的11年是全社会对养老保障预期居高不下和充满期待的历史时期,任何在可持续性上“收紧”的改革都将处于被动的局面。

### （二）中国城镇基本养老保险制度处于三重任务叠加的巨大压力之中

中国城镇基本养老保险制度尚处于制度参数调整、制度结构改革、各子制度必须尽快建立的三项任务叠加和交织的巨大压力之中。所谓“制度参数调整”,主要是指有些制度参数急需调整,例如提高法定退休年龄、降低社会保险费率等,中国目前法定退休年龄几乎为世界最低,而缴费率几乎为世界最高。当前中国法定退休年龄男职工为60周岁,女工人50周岁,女干部55周岁,实际退休年龄仅53岁左右<sup>3</sup>。这些不合理的参数对制度的可持续性和企业的竞争力形成巨大威胁。所谓“制度结构改革”,是指长达13年的做实个人账户试点难以为继,进退维谷,空账规模逐年扩大,严重影响养老保障制度乃至政府的公信力,以做实账户和统账结合为实现形式的部分积累制几乎走到尽头。所谓“建立各子制度”,是指机关事业单位养老保险改革、建立养老保险基金投资体制和正常的待遇调整机制等,这些“子

<sup>1</sup> 根据人力资源和社会保障部官方公布的数据计算得出。

<sup>2</sup> 以上数据分别引自历年的《人力资源和社会保障事业发展统计公报》,人社部发布,见人社部官网。

<sup>3</sup> 人社部:中国实际退休年龄53岁左右,近期不调整,人民日报,2012年6月20日。

制度”长期缺位，严重影响了制度公平性和可持续性。上述三重任务叠加、相互交织，使养老保险制度改革处于最困难的历史时期，尤其是，当面对高高吊起的胃口和充满期待的惯性，巨大的反差使三项改革都变得十分敏感，这充分说明，改革远远没有到位，改革欠债使养老保险制度成为全面深化改革中一个最难啃的硬骨头。

随着城镇基本养老保险制度“双轨制”的破除，养老保险制度中最大的不公平一旦迎刃而解，可持续性问题即将上升为主要矛盾。实际上，由于人口老龄化趋势十分严峻，中国养老保险的隐性债务和财务可持续性早就成为一个重要问题摆在面前。近年来，国内几个团队给出的测算结果一个比一个触目惊心，具体如表 1。

表 1 不同研究团队对中国基本养老保险制度隐性债务的测算结果

时间	测算机构	测算结果
2012 年 6 月	中国银行首席经济学家曹远征教授	2013 年中国养老金隐性债务将高达 18.3 万亿元 <sup>4</sup>
2012 年 12 月	时任德意志银行大中华区首席经济学家马骏教授带领的团队	2013-2050 年城镇基本养老保险制度累计缺口现值将相当于 2011 年 GDP 的 83%（其中含机关事业单位的 14%），而 2011 年的 GDP 为 45 万亿元，即 2013-2050 年的累计缺口现值应当是 37 万亿元 <sup>5</sup>
2013 年 11 月	北京大学经济学院郑伟教授	养老保险基金将于 2037 年出现收支缺口，2048 年养老保险基金将耗尽枯竭，2010-2100 年 90 年期间的基金综合精算缺口将超过 12% <sup>6</sup>
2013 年 12 月	中国社会科学院李扬教授	2023 年城镇企业职工（含机关事业单位）基本养老保险将出现收不抵支，2029 年累计结余将消耗殆尽，2050 年累计缺口将达 802 万亿元，占当年 GDP 的 91%，当年养老金总支出（包括职工和居民养老保险）占 GDP 将达 11.85% <sup>7</sup>
2014 年 6 月	中国社会科学院世界社保研究中心魏吉漳博士	以 2012 年为基准，社会统筹账户的隐性债务为 83.6 万亿，个人账户的隐性债务为 2.6 万亿，合计城镇职工基本养老保险统账结合制度下的隐性债务为 86.2 万亿，占 2012 年 GDP 的比率为 166% <sup>8</sup>

资料来源：作者根据相关文献资料整理而来。

尽管不同团队对隐性债务和财务可持续的测算结果不尽相同，但一个不争的事实是，既然隐性债务规模庞大，我们就应尽早面对，尽早改革，任何拖延只会加大处理的难度。

<sup>4</sup> 曹远征等：《重塑国家资产负债能力》，载《财经》杂志，2012 年第 15 期（总 324 期），6 月 11 日出版。

<sup>5</sup> 马骏、张晓蓉、李治国等著：《中国国家资产负债表研究》，社会科学文献出版社，2012 年 12 月，第 198 页和 237 页。

<sup>6</sup> 郑伟、陈凯和林山君：《中国养老保险制度中长期测算及改革思路探讨》，提交给第五届中国社会保障论坛的获奖论文，北京，2013 年 11 月 7 日。

<sup>7</sup> 李扬等著：《中国国家资产负债表 2013——理论、方法与风险评估》，中国社会科学出版社，2013 年 12 月，第 238 页。

<sup>8</sup> 魏吉漳：详见《中国养老金发展报告 2014——向名义账户制转型》分报告十“现行统账结合模式下隐性债务预测与测算”，北京：经济管理出版社，2014 年 12 月出版。

## 二、中国城镇基本养老保险制度可持续性现状：六个突出问题

中国城镇基本养老保险制度虽然收入连年大于支出，当期基金结余高达几千亿人民币，基金规模不断扩大。表面上看，中国基本养老保险制度财务状况较好，其原因主要有以下三个：一是覆盖面持续扩大。扩面以实现制度全覆盖仍是当前的重点推进任务，新加入的年轻人成为制度“净缴费者”，而他们在几十年后才开始支取养老金，人口红利“掩盖”和“挽救”了制度的真实财务状况；二是财政补贴逐年扩大。财政补贴数额已经从 1998 年的 24 亿元，上升到 2015 年为 4716 亿元，1998-2015 年财政补贴合计 26603 亿元，而 2015 年底城镇职工基本养老保险基金累计结存为 35345 亿元<sup>9</sup>，即三分之二左右的基金结余实际是来自于财政补贴，是制度外生因素的结果；三是每年“非正常缴费收入”比重太大。每年的缴费收入中，大约有 10%来自“补缴”和“预缴”等<sup>10</sup>：这些“非正常缴费收入”是地方政府为了增加当期的制度收入，缓解当期基金支付紧张形势，将一部分临近退休人员以较低的“一次性趸交”吸纳到制度中，如果除去每年的“非正常缴费收入”，每年几乎都是收不抵支，这样，就不会有今天累计下来的庞大基金余额。

我国城镇职工基本养老保险制度缴费率为 28%，当前制度赡养率为 0.33，在当年制度收入减去当年余额和当期财政补贴之后，替代率应为 80%，但实际运行中不到 50%<sup>11</sup>，这意味着基本养老保险制度参数存在明显的不匹配，财务隐患暂时因政府的财政补贴和扩面的影响被掩盖起来，实际上将财务风险全部打包给未来。我国城镇基本养老保险制度财务可持续性存在的问题很多，非常严峻。从制度根源上讲，主要有以下六个方面的突出问题：

### （一）制度的收入能力低下

我国城镇基本养老保险制度作为一项保险制度，必然存在收入和支出的平衡问题。一般来说，养老金支出规模和待遇水平带有相当的刚性。如果“收入端”的缴费收入能力不能满足“支出端”的要求，与其参数相差太远，就说明制度的收入能力差。养老保险制度的收入主要由缴费收入和投资收益构成，这两方面的收入能力在中国普遍不好。

#### 1.制度激励性不好导致缴费收入能力很弱

几乎所有国家养老保险制度收入主要来源于雇主和雇员双方缴费形成的收入。由于养老保险制度设计上出现缴费和权益严重脱节，制度激励性并不好，多缴多得的原则并没有真正树立起来，制度设计上比较复杂，参保人不知道现在缴费到退休时能拿回多少养老金待遇。于是，参保人、参保单位、地方各级政府等各个主体到处都充斥着道德风险，他们采取各种办法，偷费逃费，跑冒滴漏，制度的实际收入与制度参数规定的预期收入之间存在很大差距。具体表现在：

**第一，实际费率低于规定的法定缴费率。**由于流动人口聚集等原因，发达地区养老保险缴费余额巨大，像广东和浙江等部分发达地区明里暗里将支持降低费率，因为企业费率降低将有利于招商引资，它们甚至发布文件予以指导和保护。企业缴费率长期存在的“多轨制”现象在各国是不多见的，但中国要在全中国范围内执行统一费率相当困难，多数发达地区长期存在“多轨制”缴费，皆因统筹层次低下、缺乏高效的投资体制等，地方政府出于

<sup>9</sup> 以上数据分别引自历年的《人力资源和社会保障事业发展统计公报》，人社部发布，见人社部官网。

<sup>10</sup> 引自郑秉文主编的历年《中国养老金发展报告》，经济管理出版社。

<sup>11</sup> 根据人力资源和社会保障事业发展统计公报公布的数据计算得出。

局部利益的考虑，通过降低费率的方式，尽可能降低基金贬值的风险。

**第二，实际费基做小。**降低企业和职工负担的一个最好办法还在于缩小缴费基数，这是减少缴费的十分普遍现象。为了少缴费，很多企业主和职工常常合谋缩小费基，社保经办机构、税务系统和地方政府等睁眼闭眼，这已是公开的秘密。从全国参保人的缴费比例来推算，缴费的工资基数只是真实工资的 60%左右。

**第三，用上年社会平均工资作为核算基数。**1995-2014 年中国城镇职工社会平均工资呈现高位增长，高达 12%以上，用上一年基数核算将立即减少费基，从而减少制度收入。

制度的“收入端”设计存在问题较多，影响收入能力，这是目前威胁基本养老保险制度的最大敌人。

## （二）抵御老龄化自动平衡机制缺位

我国的人口老龄化情况非常严峻，计划生育政策导致未来人口赡养率发生逆转；比较 2021 年和 2049 年两个时点，我国人口老龄化来势凶猛：2021 年我国的老龄化程度低于任何 G8 国家，但到 2049 年将高于美、英、法、加等绝大部分发达国家（见表 2）。

表 2 “两个一百年”时点上中国与主要发达国家老龄化比较（60 岁及以上人口占总人口）

年份	中国	美国	英国	法国	德国	意大利	加拿大	西班牙
2010	12.3	18.4	22.6	23.0	26.0	26.5	19.9	22.3
2021	17.4	22.4	24.5	26.3	30.2	29.2	25.0	25.1
2049	33.9	26.6	29.6	30.5	37.5	38.4	31.0	38.3

资料来源：[http://esa.un.org/unpd/wpp/unpp/panel\\_population.htm](http://esa.un.org/unpd/wpp/unpp/panel_population.htm).

我国统账结合的基本养老保险制度结构中，社会统筹和个人账户的融资方式和待遇给付方式等存在很大不同，其应对人口老龄化的平衡机理存在明显的差异，应赋予不同的内在自动平衡机制。

### 1.DB 型现收现付的社会统筹制度尚未建立起参数自动调节机制

我国社会统筹部分实行 DB 型现收现付制，制度运行最重要的三个参数包括：缴费率、替代率和退休年龄，这三个参数均未建立起与人口赡养率变化挂钩的自动调节机制，这是对制度财务可持续性的一个最大潜在威胁，也是一个最大的制度缺陷。国外很多现收现付的制度基本都建立起参数自动调节机制，这个机制的建立受到了社会的认可。此外，至今中国尚未建立年度精算报告制度，人口老龄化对养老保险制度的影响没有详细的精算预测，对制度长期财务可持续性没有进行短期、中期和长期的发展预测，现有人力资源和社会保障部精算人员只有 3 个，精算队伍人手不够，未来改革设计缺乏理论根据和数据支撑。因此，精算报告的缺失使得我国在提高退休年龄的宣传、方案设计、政策建议等方面，均缺乏理论支撑，社会宣传严重缺乏数据支持。

### 2.DC 型个人账户制度计发月数表尚未与预期寿命变化进行动态调整

依照国际经验，实行账户型养老保险制度的国家，其账户养老金计发月数表实行每年更新，或公布一个包括各个出生年份的动态养老金计发月数表，旨在提高账户养老金的财务可持续性。但我国自建立统账结合制度以来，个人账户养老金计发月数表就从未更换过，现有

60岁退休劳动者的计发月数为139个月（11.58年），2015年人均预期寿命达到76.34岁<sup>12</sup>。静态计发月数无法主动适应人口平均预期寿命的变化，这显然是账户系统财务可持续性的重大隐患。

### （三）统筹层次低是影响社会统筹可持续性的关键因素

我国统账结合养老保险制度的总缴费率为28%，社会统筹占20%，个人账户为8%，可见，社会统筹是基本养老保险制度的骨干部分，但由于制度内外部因素的影响，社会统筹基金的管理层次难以提高，二十几年来基本停留在市县级统筹，由此带来种种问题，其主要弊端体现在：

#### 1. 统筹层次低，成为吸入财政补贴不可估量的无底洞

发达地区由于流动人口大量流入等原因存在大量基金结余，欠发达地区则出现基金收不抵支，由于基金无法在全国范围内统一调剂使用，落后地区只能年年依靠财政转移支付发放养老金。当前财政对统筹基金的补贴没有计划和预测，规模逐渐扩大，1998年财政补贴为24亿元，占当期GDP的0.02%，到2015年财政补贴数额高达4716亿元，占GDP的0.7%<sup>13</sup>。与此同时，发达地区规模越来越大的基金结余只能存款于银行，处于贬值风险之中。从全国范围来看，每年大量的基金结余等于变相地来自于财政补贴，而这些财政资金又以低利率为代价存入国有银行，这等于财政资金变相“支持”了国有银行。如果当前制度结构不改变，这种现象将长期存在，成为吸入财政补贴的“漏斗”。

#### 2. 较低的统筹层次不利于建立基金投资管理体制

由于统筹层次低，我国基本养老保险制度的基金分散在各个统筹地区，难以形成一定规模的基金池，从而不利于我国建立基本养老保险制度投资体制。现有基金结余主要存银行，利率不超过2%<sup>14</sup>，1993-2012年CPI年均复合增长率高达4.8%，2003-2012年也高达3.28%<sup>15</sup>，十几年来损失超过千亿；按照全国社保基金理事会的收益率来衡量，损失高达5500亿元<sup>16</sup>。重要的是，基金收益率太低导致制度公信力太差，大大降低了劳动者的参保积极性。

### （四）个人账户制度设计存在先天缺陷

我国个人账户制度自诞生之日起，其制度设计存在一些天生的财务缺陷，导致该制度注定离不开财政转移支付，换言之，制度设计上的这些天生缺陷决定这个制度从诞生之日起就处于“亚健康”状态，这也是政府财政补贴逐年增加的主要原因之一。

<sup>12</sup> 中华人民共和国国家统计局，《2015年国民经济和社会发展统计公报》，2016年2月29日。

<sup>13</sup> 财政补贴数额来源于历年人力资源和社会保障事业发展统计公报，GDP数据来源于历年国民经济和社会发展统计公报。

<sup>14</sup> 记者王亚平：《全国各类社保积累额2.5万亿元，五项基金年均收益不到2%：五部委勾勒完善社会保障路线图》，载《中国证券报》，2008年11月7日，A01-A02版。

<sup>15</sup> 根据《中国统计年鉴2013》（网络版），根据“10-1各种价格指数”。

<sup>16</sup> 郑秉文等主编：《中国基本养老保险基金投资管理改革研究报告》，中国劳动社会保障出版社，2014年11月。

## 1.个人账户设计上的缺陷，使其需要财政的间接兜底

中国个人账户制度自建立以来，并未实现封闭运行，其与社会统筹基金混合使用，当出现缺口时由统筹基金兜底支付，而统筹基金最终由财政兜底支付，可见，个人账户制度从建立的第一天起就注定须由财政间接兜底。实际运行中，制度规定，参保人提前死亡的，个人账户资产可以继承，超过平均余命的长寿者可领取账户养老金到死亡，保险制度强调的大数法则荡然无存。2010年《社会保险法》将这一规定以立法名义确定下来。这表明，个人账户规模越大，未来的亏空会越大；相反，个人账户比例越小，亏空就越小，这离多缴多得的“精算中性”越来越远。本来，加强多缴多得的“精算中性”原则可以通过扩大个人账户规模的办法予以实现，但《社会保险法》的规定使其成为改革的一个难题，使得三中全会《决定》规定的“完善个人账户制度”难以落实。可见，虽然《社会保险法》刚刚生效五年，但修法的要求已显得非常急迫。

## 2.个人账户长期以来难以做实

个人账户制度自建立以来一直“空账”运行，虽然从2001年开始试点实施做实个人账户，至今已有14年，但由于个人账户基金主要存入银行，在经济高速发展和工资增长较快时，投入银行的方式使其获得的利息既跑不赢CPI，同时也跑不过工资增长率。做实个人账户的代价太大，各级政府和企业对做实个人账户的积极性并不高，从而导致“空账”规模逐年扩大，到2013年底，已经达到30955亿元，而做实账户仅为4154亿元，部分积累制的目标并未实现，制度长期难以定型（见表3）。

表3 2006-2016年城镇企业职工基本养老保险个人账户基金变化

年份	记账额		做实账户规模		空账额		养老基金余额	
	亿元	%	亿元	%	亿元	%	亿元	%
2006	9994		—	—	—		5489	
2007	11743	17.5	786		10957	—	7391	34.7
2008	13837	17.8	1100	39.9	12737	16.0	9931	34.4
2009	16557	19.7	1569	42.6	14988	17.7	12526	26.1
2010	19596	18.4	2039	30.0	17557	17.1	15365	22.6
2011	24859	26.9	2703	32.6	22156	26.2	19497	26.9
2012	29543	18.8	3499	29.4	26044	17.5	23941	22.8
2013	35109	18.8	4154	18.7	30955	18.9	28260	18.1
2014	40974	16.7	5001	20.4	35973	16.2	31800	12.5

资料来源：郑秉文，历年《中国养老金发展报告》，北京：经济管理出版社。

### （五）管理体制不顺影响制度的财务能力

我国城镇基本养老保险制度运行中存在管理体制不顺的现象，管理体制是否顺畅关系到制度的财务能力，管理上存在的漏洞使得制度无法实现收入最大化，具体表现在：

## 1.养老保险费双重征缴制度并存，导致收入不能到位

1999 年颁布的《社会保险费征缴暂行条例》规定，社会保险费的征收机构由省、自治区、直辖市人民政府规定，既可以由税务机关征收，也可以由社会保险经办机构征收。目前税务机关和社保经办机构征收各占一半。在征缴过程中，为了降低第二年的任务基数，一些地税部门完成征缴的额度往往是最低限度的门槛，从而使得实际征缴收入少于名义上征缴收入。

## 2.社保经办机构属地化管理不利于提高统筹层次

自 1991 年提出向省级统筹过渡以来，统筹层次至今几乎还是原地没动，大部分还是以县级统筹为主，社会保险基金的地方利益越来越固化，这也是造成统筹层次难以提高、基金难以上解到中央、投资体制改革难以推进、收益率低下、财政补贴逐年增加的主要原因之一。除此以外，社保经办机构属地化管理，其人员编制和行政经费拨款均来自地方，养老金征缴和发放由地方完成，社保经办机构与地方政府有从属关系，会服从地方利益，因此，提高统筹层次更是难上加难。

### （六）基本养老保险制度一支独大，财务压力巨大

当前我国基本养老保险制度一支独大，政府负责的养老金制度成为退休人员主要的收入来源，来自于市场的退休收入比重太低，即第一支柱的制度收入和支出占 GDP 比重逐年增加，而第二支柱企业年金和第三支柱商业养老保险的发展相对滞后，多层次养老保障体系失衡。此外，财政转移支付的规模逐年增加，例如，2015 年对城镇基本养老保险的转移支付规模已达 4716 亿元<sup>17</sup>，但却没有形成国家统一的社会养老金。

## 三、中国城镇基本养老保险制度基金收支预测

本章将通过对未来人口发展和经济运行指标进行一定假设的基础上，分别对城镇企业职工基本养老保险制度和机关事业单位养老保险制度财务可持续性做定量研究，从而有利于对未来中国城镇基本养老保险制度未来（2015-2050 年）的运行情况进行预测。

### （一）城镇企业职工基本养老保险制度运行的预测

#### 1.基本养老保险制度运行预测的基本假设

本文在进行城镇基本养老保险制度运行预测时，需要根据人口发展和经济运作规律做如下假定：

60 岁人口的平均预期余命从 2010 年“六普”推算数据的 20.65 岁逐步增长至 2050 年的 25.13 岁；

总和生育率从 2010 年第六次人口普查公布的农村 1.44、城镇 0.98 水平逐步提高，在 2050

---

<sup>17</sup> 《2015 年度人力资源和社会保障事业发展统计公报》，人社部发布，见人社部官网。

年达到世代更替标准的农村 2.1、城镇 1.6，2010 年至 2050 年间成线性增长；

城镇化率从 2013 年的 53.7%逐步增长至 2050 年的 75%。到 2050 年，人口城镇化率达到峰值（比欧美平均水平低 5%左右）；

GDP 实际增长率由 2014 年的 7.5%降至 2050 年的 4.3%，财政收入占 GDP 的比例由 2013 年的 22.7%逐步提高到 2030 年的 25%后保持稳定，因此财政收入增长率从 2014 年的 10.15%降至 2050 年的 6.28%；

城镇在岗职工平均工资增长率从 2014 年的 9.36%降至 2050 年的 6.71%；

个人账户记账利率等于在岗职工平均工资增长率,将从 2015 年的 10.01%下降到 2050 年的 6.71%；

从 2018 年开始提高退休年龄，女性与男性同时推迟退休年龄，女性工人每 2 年提高 1 岁，女性干部和所有男性职工每 4 年提高 1 岁，到 2037 年女性退休年龄为 60 岁、男性为 65 岁；

账户基金制度累计结余的投资收益率为 7%；

城镇企业职工基本养老保险缴费指数（缴费工资与上年岗平工资的比值）从 2015 年的 74%逐步上升到 2050 年的 78.28%。

## 2.城镇企业职工基本养老保险制度人口统计特征

经测算，2015 年、2030 年和 2050 年全国人口的总数分别为 13.73 亿、14.11 亿和 13.53 亿，其中，60 岁及以上人口数占比分别为 15.80%、25.12%和 34.87%，65 岁及以上人口数占比分别为 10.15%、17.10%和 26.25%。2015 年、2030 年和 2050 年全国城镇人口数量分别为 7.70 亿、9.91 亿和 10.15 亿。

在延迟退休方案下，2015 年、2030 年和 2050 年“城职保”制度覆盖的参保人口分别为 3.30 亿、4.96 亿和 5.50 亿，其中，在职参保人数分别为 2.50 亿、3.85 亿和 3.59 亿，退休人口分别为 0.80 亿、1.11 亿和 1.91 亿，对应年份的制度人口抚养比分别为 3.08: 1、3.44: 1 和 1.87: 1，制度覆盖参保人口在 2050 年达到峰值 5.5 亿。

在职参保人口呈现出与城镇人口总量类似的变化趋势，预测期内呈现先增后降。在制度运行初期的 20 年内，在职参保人口总量有较快增速，反映了制度“扩面”和“延迟”的双重作用。在 2037 年，在职参保人口达到峰值 3.92 亿，之后呈逐年下降，主要原因在于：一方面参保人口年龄结构逐渐老化；二是从 2030 年开始城镇就业人口总量开始下降。相应地，测算期内赡养负担呈逐步加重趋势（如表 4），在 2024 年之前，由于制度扩面和延迟退休的作用，制度抚养比有微幅下降；在此之后到 2050 年的 20 多年期间，制度内退休人口赡养负担直线上升，由 2024 年的 1: 3.7 上升到 2050 年的 1: 1.8，赡养率上升 1 倍之多。

表 4 2015-2050 年城镇职工基本养老保险制度赡养率预测

年份	2015	2018	2020	2024	2030	2037	2040	2045	2050
抚养比	1:3.1	1:3.4	1:3.6	1:3.7	1:3.4	1:2.9	1:2.6	1:2.4	1:1.8

注：制度赡养率=退休人口/在职参保人口

资料来源：郑秉文：《中国养老金发展报告 2014——向名义账户制转型》，北京：经济管理出版社，2014 年 12 月，第 139 页。

## 3.城镇企业职工基本养老保险基金收支预测

### （1）企业职工基本养老保险基金收入构成

企业职工基本养老保险基金的收入来源有四个渠道：

一是，基本养老保险的单位缴费率是职工工资总额的 20%，全部进入社会统筹账户，用于当期支付。

二是，基本养老保险的个人缴费率是本人工资的 8%，全部计入基本养老保险制度的个人账户，按照规定的利率计息。按照规定，基本养老保险个人账户的基金只能在本人退休后支取或本人死亡后由继承人继承。

三是，如果基金当期有结余，可以根据相关规定进行投资运营，投资收益也将成为基金收入的一个来源。

四是，为确保基本养老金按时足额发放，各级财政要对基本养老保险提供必要投入。

## （2）“城职保”基本养老保险制度基金收支规模的预测

以 2015 年为起点，测算 2015-2050 年城镇企业职工基本养老保险基金收支情况，根据上述假设，测算结果如下：

**基金收入。**测算期内呈持续增加，测算期内基金收入增长速度持续放缓，2020 年以前基金收入增长速度保持在 14%左右，之后基金收入规模扩张速度放缓，各年基金收入占当年财政收入比重从 2020 年的 21.02%上升到 2035 年的 23.87%，之后缓慢下降到 2050 年的 22.97%。

**基金支出。**各年基金支出占当年财政收入比在 13-24%之间。2030 年之前，基金支出占当年财政收入缓慢上升，之后制度赡养率上升并处于高位，基金支出规模开始扩大，其占当期财政收入的比例快速上升到 2050 年的 24.13%。

**基金当期结余。**基金当期结余占当期财政收入的比例呈先增后减的发展趋势，2025 年以前，基金当期结余占当期财政收入比例从 2015 年的 4%上升到 2025 年的 7.8%，之后因制度赡养率持续上升，当期结余占财政收入的比例持续下降到 2045 年的 2.22%，2049 年基金会出现当期缺口，2050 年基金缺口占财政收入的比例达到 1.17%（见图 1）。

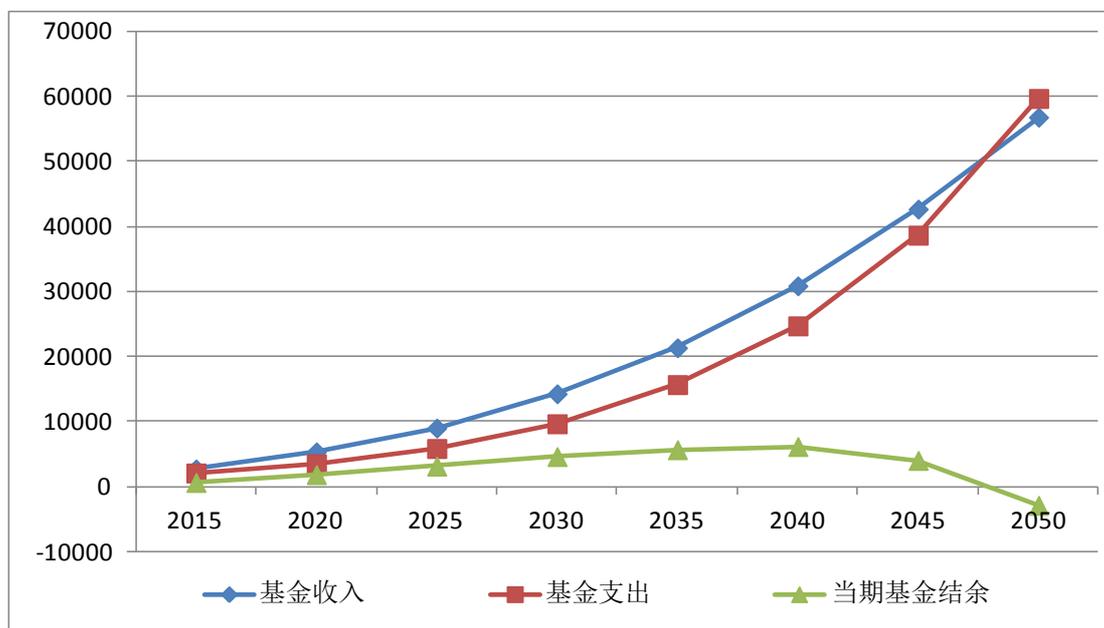


图 1 2015-2050 年城镇企业职工基本养老保险基金收支预测 单位：十亿

资料来源：根据精算团队提供数据绘制而来。

#### 4.城镇职工基本养老保险基金运行评估

城镇企业职工基本养老保险制度在 2020 年以前因制度扩面、延迟退休政策等因素的影响，制度赡养比被稀释，基本能够实现基金收支相抵，但从 2035 年以后，制度赡养率进一步推高，基金支出规模不断增加，当期结余不断缩小，制度财务可持续性问题突显。

#### (二) 机关事业单位基本养老保险制度运行的预测

##### 1.机关事业单位养老金制度人口统计特征

中国的公共部门实行编制入职制度，各级政府根据工作需要设立岗位并申报所需在岗人数，相关管理部门按总量控制的原则对编制进行分配，各级政府根据所得编制配额雇用在职人员。2014 年机关事业单位编制内在岗人数为 3791 万人，退休人数为 1628.3 万人<sup>18</sup>。按照中央政府 10 年不增加编制的规定，假设 2015-2024 年的 10 年间，机关事业单位在岗人数将保持 3791 万人，从 2025 年开始按照总人口结构变化而变化，那么可以预测，到 2050 年机关事业单位在职人数将达到 4220.7 万人，退休人数将达到 2550.7 万人（见表 5）。

表 5 机关事业单位在职人数预测（2015-2050 年，万人）

分类	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050
在职人数	3791.0	3791.0	3848.3	4121.4	4173.6	4210.6	4228.8	4220.7
退休人数	1628.3	1729.1	1799.7	1898.5	1971.1	2107.6	2308.0	2550.7

资料来源：张盈华：《机关事业单位“名义账户”制养老保险及其长期财务可持续性分析》，载《开发研究》，2015 年第 3 期，第 8 页。

由于机关事业单位招募条件较严格，要求应征者具备较高学历水平，因此在职者的年龄中值会高于企业，造成机关事业单位的内部赡养率明显高于企业。根据目前机关事业单位和企业内就业人员的年龄、性别结构以及政策对退休年龄的规定，测算出未来 35 年机关事业单位和企业的制度赡养率。假设 2015-2035 年间男性和女性逐步延迟退休，到 2035 年退休年龄分别达到男性 65 岁和女性 60 岁，测算结果显示，2015 年机关事业单位的赡养率为 43%，到 2040 年突破 50%，在测算期内，机关事业单位养老保险制度的赡养率比企业高 10~15 个百分点，比全国人口老年赡养率高 15~30 个百分点（见表 6）。机关事业单位养老压力大，财政负担会越来越重。

表 6 机关事业单位和企业的养老保险制度赡养率预测（2015-2050 年，%）

分类	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050
机关事业单位	43.0	45.6	46.8	46.1	47.2	50.1	54.6	60.4
企业	32.2	27.5	27.0	29.1	32.9	38.3	44.6	53.4
全国人口	13.719	18.0	-	25.6	-	38.1	-	44.0

注：全国人口赡养率=65 岁及以上人口数/15-64 岁人口数，按照中生育方案测算。由于退休年龄都小于 65 岁，所以机关事业单位养老保险制度和城镇企业基本养老保险制度的赡养率都明显高于全国人口的赡养率。

资料来源：张盈华：《机关事业单位“名义账户”制养老保险及其长期财务可持续性分析》，载《开发研究》，2015 年第 3 期，第 7 页。郑伟：《中国人口老龄化的特征趋势及对经济增长的潜在影响》，载《数

<sup>18</sup> 人力资源和社会保障部提供的数据。

## 2.机关事业单位基本养老保险基金收支预测

制度并轨后，机关事业单位基本养老保险制度模仿城镇企业职工基本养老保险制度实行统账结合模式，制度收入来源与企业职工基本养老保险制度一样。不过《国务院关于机关事业单位工作人员养老保险制度改革的决定》（国发[2015]2 号）并未对个人账户“实账”运营做出明确规定。机关事业单位基本养老保险制度基金收支预测基本假设与城镇职工基本养老保险制度的基本一致，测算结果如下：

**基金收入。**持续增加，2035 年以前基金收入年增长率在 10%左右，2040—2046 年基金收入年增长率在 7%左右，之后基金收入增长速度不断下降到 2050 年的 6.8%（见图 2）。各年基金收入占当年财政收入比在 4-6%之间。2050 年之前，机关事业单位在编人数扩增，基金收入规模扩张速度较快，占当年财政收入的比例从 4%升至 5.5%；2050 年之后，在编人数缩减，基金收入规模扩张速度放缓，占当年财政收入比从 5.5%小幅升至 6%。

**基金支出。**先减后增，2034 年以前基金支出增长速度基本在 7%左右，2034 年以后基金支出增长较快，增长速度由 2034 年的 8.1%上升到 2041 年的 11.4%。各年基金支出占当年财政收入比在 4-9%之间（见图 3）。在 2035 年之前，延迟政策抑制领取待遇人数扩增的速度，基金支出占当年财政收入比重下降；2035 年之后，延迟过渡期结束，加之制度赡养率上升并处于高位，基金支出规模开始扩大。

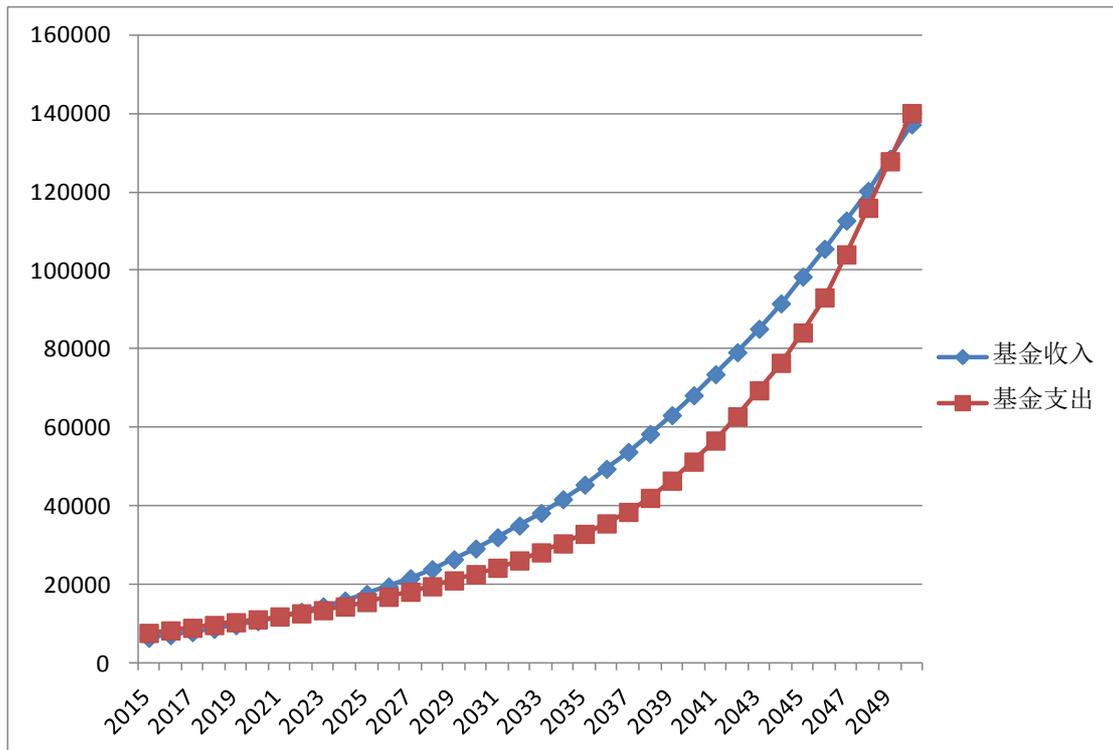


图 2 机关事业单位养老保险制度基金收支预测 单位：亿元

资料来源：由精算团队提供数据。

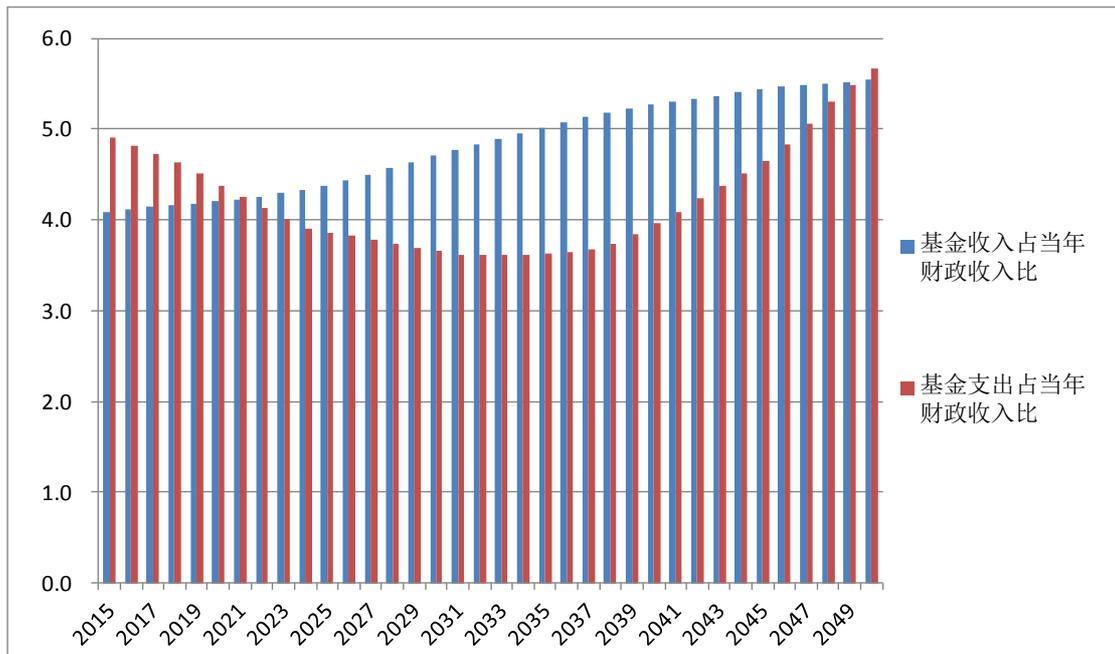


图3 基金收支占当年财政收入比

资料来源：郑秉文，《中国养老金发展报告 2014》，北京：经济管理出版，2014 年 12 月。

**基金当期结余。**2015-2021 年之间基金会出现当期缺口，缺口占财政收入的比重不超过 1%，当期缺口占当年财政收入的比重从 2015 年的 0.81% 下降到 2020 年的 0.81%，之后进一步下降到 2021 年的 0.02%，这是新制度承担旧制度历史债务所致，这期间“老人”的退休金和“中人”的视同缴费账户支出规模较大，造成制度出现缺口。2022-2049 年并未出现当期缺口，直到 2050 年基金当期缺口占当年财政收入的比重为 0.12%。从总体上看，测算期内，基金当期缺口基本控制在当年财政收入的 1% 以内<sup>20</sup>。

**基金累计结余。**2015-2021 年由于基金当期收不抵支，机关事业单位基本养老保险没有基金积累。2021 年以后基金实现当期结余，累计结余开始增加，占当年财政收入比重由 0.1% 升至 2050 年的 26%。

<sup>20</sup> 郑秉文：《中国养老金发展报告 2014》，北京：经济管理出版社，2014 年 12 月出版。

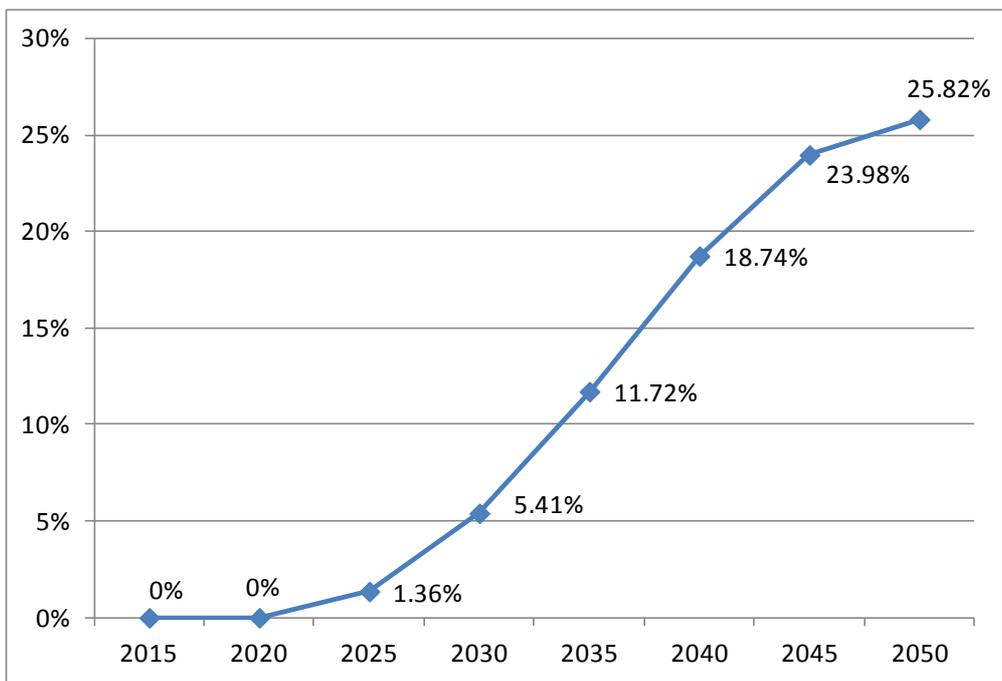


图4 基金累计结余占当年财政收入比

资料来源：郑秉文主编：《中国养老金发展报告 2014》，北京：经济管理出版社，2014 年 12 月出版。

**历史债务。**即转轨成本，是原有制度下所积累的养老金权益的折现值，包括“老人”的退休金和“中人”视同缴费的账户价值。预计整个测算期的历史债务为 60.6 万亿元，相当于 2014 年财政收入的 430%，各年分摊的历史债务占当年财政收入的比重逐年下降，大约每 10 年下降一个百分点（见图 5）。

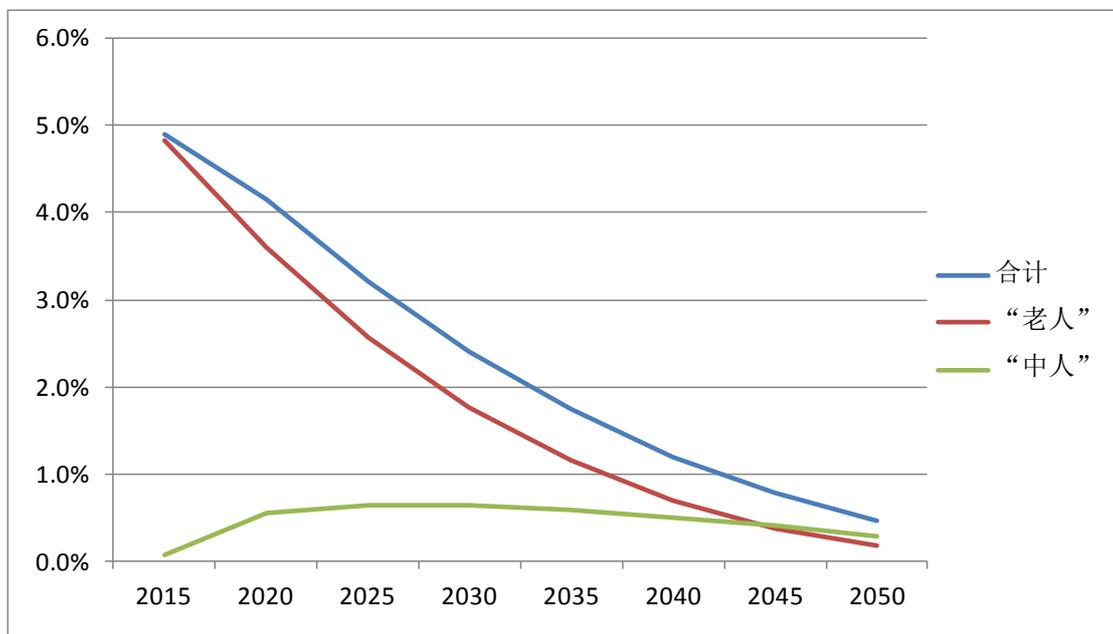


图5 2015-2050 年历史债务占当期财政收入的比率 单位：%

资料来源：郑秉文主编：《中国养老金发展报告 2014》，北京：经济管理出版社 2014 年 12 月出版。

### 3.机关事业单位基本养老保险基金运行评估

制度起步初期，仅靠基本养老保险无法达到制度目标待遇水平，财政仍需“兜底”。机关事业单位的老龄化程度比较严重，例如 2013 年的赡养率已经到达 40.7%。由于制度起步阶段，制度规定可用于支付当期退休金的只有基本养老保险的单位缴费部分，个人的职业年金账户还没有积累，单位缴费比例为 20%，按照现收现付制原理，可以提供的替代率只有 49.1%（ $49.1\%=20\%/40.7\%$ ）。养老金几乎全部来自社会统筹账户。显然，这样的替代率无法满足退休人员的需求，财政必须出资，以确保养老金能够达到目标替代率。

其次，计发月数过小带来财务风险。上述测算时假设计发月数是动态的且各个退休年龄对应的计发月数均大于现行制度。“六普”数据显示，2010 年中国人口预期寿命是 74.8 岁，比 2000 年的 71.4 岁提高了 3.4 岁。但是，目前制度规定的计发月数显然没有考虑到人口预期寿命延长的因素。上述测算方案中，按照人口预期寿命对计发月数进行了调整，例如，60 岁退休的计发月数是 161，即个人账户积累额可发放至 73.4 岁，这仍是一个过渡性的数值，因为考虑到改革初期财政负担不宜过大，随着新制度逐渐步入正轨，计发月数将根据人口预期寿命和经济增长情况定期调整，从而确保个人账户积累额可以发放终生。因此，现行制度隐含着长寿风险，如不加以调整，未来将会加快基金消耗的速度。

## 四、欧盟国家公共养老金制度改革的经验借鉴

近年来，公共养老金制度因人口老龄化和负激励等因素的影响，制度成本不断上升。随着政府财政支出负担加重或养老金制度的财务压力加大、民众对公共养老金制度越来越不满以及通过延长工作年限避免过早退休造成的人力资源损失等原因<sup>21</sup>，欧盟各国都对其公共养老金制度作了改革或调整，具体调整措施包括<sup>22</sup>：

- 一是降低公共养老保险制度待遇，包括芬兰、法国、德国、意大利、葡萄牙和瑞典；
- 二是养老金待遇指数化调整实现与制度抚养比挂钩，包括瑞典、德国和西班牙；
- 三是严格提前退休条件，随着预期寿命的延长，适当延迟法定退休年龄；
- 四是在养老保险制度中引入确定缴费型的部分，私人养老金制度作用日益突出。例如德国李斯特养老金改革等。

### （一）欧盟典型国家公共养老金制度改革概况

#### 1.德国

德国是现代社会保险制度的发源地，自 1989 年德国建立《老年及残障保险法》至今已走过 120 多个年头，期间，德国对其进行多次大大小小的修改，但德国公共养老金制度始终坚持着劳资自治、风险共担、代际公平和政府主导等基本原则。德国基本养老保险制度自 1957 年实行现收现付制度以来，为退休者提供慷慨而稳定的待遇水平。德国基本养老保险制度实行积分制，养老金待遇不仅与缴费紧密相关，而且还实现与退休年龄联动。

<sup>21</sup> Kings, J., E. Turkisch and N. Manning (2007), "Public Sector Pensions and the Challenge of an Ageing Public Service, *OECD Working Papers on Public Governance*, No. 2, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/285530706017>.

<sup>22</sup> 旁氏，斯文利森，叶尔墨：《公共部门养老保险隐性债务：国际比较》，载《社会保障研究》，2012 年第 4 期，第 10 页。

随着德国老龄化的加剧和劳动力市场的变化，德国养老保险制度面临着巨大的财务压力。自1992年开始，德国公共养老金制度经历了数次改革，其改革的主要措施包括：一是延迟退休年龄。2007年基民盟和社民党大联合政府通过提高退休年龄的法案，规定2012至2029年之间，将退休年龄从65岁逐步逐层地提高至67岁，2012-2023年每年延长一个月，2024至2029年之间每年延长2个月<sup>23</sup>。二是养老金的待遇计发基于精算公平的原则，规定缴费满35年可在63-65岁之间弹性领取养老金待遇，每提前一年退休其养老金待遇水平下降3.6%，最高将降低14.4%，而每延迟一年退休将会增发6%养老金待遇水平<sup>24</sup>。三是调整养老金待遇计发方式。自1992年开始，德国多次进行待遇指数化调整的改革，间接降低养老金待遇水平：1992年养老金待遇调整指数引入净工资增长率取代之前的毛工资增长率；2003年的吕列普改革实现养老金待遇水平与制度抚养比挂钩，引入“可持续因子”，基本养老保险净工资替代率水平将从70%逐步下降到2030年的67%-68%<sup>25</sup>。四是从单一的公共养老金制度模式向多层次的养老保险制度体系迈进。2001年李斯特养老金改革对个人养老保险和企业补充养老保险做出了创新性改革，通过政府补助鼓励居民为自己的老年进行储蓄。五是2001年改革方案中考虑到未来养老金替代率不断下滑的趋势，决定引入基于家计调查的最低养老金制度。最低养老金资金来源于一般税收，当个人的养老金水平低于贫困线下即可申请，为没有能力参加私人养老金制度的人们提供安全网，最低养老金采取累退性补助方式，根据家庭收入与最低养老金两者之间的差额进行补齐，同时设定了封顶线。

## 2.瑞典

瑞典是西方福利国家的橱窗，瑞典政府为国民提供了一套从“摇篮到坟墓”的社会保障安全网。瑞典在1998年改革后形成三层次的公共养老金制度架构<sup>26</sup>：第一层次是保证养老金制度，基于家计调查，为部分低收入退休者提供最低养老金，资金来源于政府的一般税收；第二层次是DC现收现付制，替代原有的ATP制度；第三层次是完全积累的基金制，其中，第二、三层次合称为与收入关联的养老金制度。瑞典“双账户”改革为世界养老金改革提供了一种新范式。

名义缴费确定型（Non-financial Defined Contribution,简称NDC）和实账积累的基金制是瑞典公共养老金制度的主要组成部分。新制度一个突出特点是将DB和DC两种筹资方式以十分巧妙的形式相结合，这是制度改革的亮点。在缴费环节，收入关联养老金制度筹资来源于工薪税，由雇主和雇员共同分担，总缴费率为18.5%，其中16%进入NDC现收现付制，缴费记入为个人设立的账户里，但资金并没有进行实际积累，积累的养老金用于当期养老金支付，利率根据政府预设的一定规则确定，剩余的2.5%进入完全积累的个人账户。参保者在失业、抚养孩子、残疾、生病或是服役期间由国家代其缴费并记入个人的名义账户。

1998年瑞典新建立的名义缴费确定型制度（NDC），初始养老金待遇计发根据在职期间积累的养老金权益除以年金除数，以后每年养老金水平根据特定的调整规则进行调整。年金除数是65岁那代人的平均预期余命、退休年龄和内置的1.6%回报率的函数，内置1.6%的实际回报率代表平均实际工资增长率。当预期寿命延长时，如果退休年龄不变，每月养老金

<sup>23</sup> Jonathan Gruber and David Wise, Social Security Programs and Retirement Around the World, in Research in Labor Economics, Published online: Mar 2015:pp.10-12.

<sup>24</sup> Axel Börsch-Supan and Christina B. Wilke, "The German public pension system: how it was, how it will be" [J], National Bureau of Economic Research Working Paper 10525, May 2004:p.17.

<sup>25</sup> Axel Börsch-Supan and Christina B. Wilke, "Shifting Perspectives: German Pension Reform" [J], *Intereconomics* ISSN 0020-5346, 2005: p.249. This Version is available at: <http://hdl.handle.net/10419/41881>.

<sup>26</sup> 瑞典政府官方网站，网址：<http://www.government.se/sb/d/15473/a/183496>。

水平将下降。年金除数使用无性别差异的预期余命，体现男女养老保险制度的再分配。瑞典 NDC 制度自动实现缴费和待遇水平的紧密联系，1990 年出生的人口要想获得与 1930 年出生人口一样的待遇水平，需延迟一年零八个月退休<sup>27</sup>。瑞典 NDC 制度的设计实际上使得退休成为个人决策，因为早退和迟退将自动影响到养老金水平：65 岁为标准退休年龄，劳动者可获得全额养老金，当劳动者选择在最低退休年龄 61 岁退休时，其养老金待遇仅是标准退休者的 72%，相对应，如果选择在 70 岁退休，其养老金待遇水平将是标准退休者的 157%<sup>28</sup>。此外，瑞典养老金制度改革中引入了自动平衡机制，实现养老金待遇水平与制度长期偿付能力自动挂钩，未来因人口老龄化增加的制度成本，将需要待遇水平的适当下降。

### 3. 法国

法国养老保险制度根据其覆盖的社会经济群体不同分为：普通制度、特殊制度、独立工作者制度和农业制度。法国政府以不断修补空白的方式增加碎片化养老保险制度的普惠性。因经济衰退、出生率低和制度抚养比等因素，法国迫切要求改革其法定养老保险制度。为遏制养老保险财政赤字，21 世纪以来，法国政府采取的养老保险制度改革措施包括：一是 2001 年若斯潘政府创建了“养老储蓄基金”，为将来弥补赤字做准备，从 1999 年到 2011 年，该基金已经累计资金达 351 亿欧元<sup>29</sup>；二是法国政府提供最低养老金，资金来源于税收；三是 2007 年萨科齐推动改革特殊的退休制度、逐步延长缴纳的分摊金年限和取消提前退休，法国政府用各个击破的方法和各大工会签订改革协议；四是 2010 年法国养老金改革进一步调整了参数，将获得全额基本养老金的年龄由之前的 65 岁推迟到 67 岁，将法定退休年龄从 60 岁推迟到 62 岁；五是建立退休年龄的奖惩机制，通过降低提前退休的待遇和增加延迟退休劳动者的待遇水平以增加老年劳动者参与率；六是 2013 年 12 月，法国政府正式发布了退休改革法案，在不改变 62 岁最低退休年龄的前提下，通过 2020 年之前逐步调高在职人员和雇主基本养老保险金缴费率、2020 年之后延长缴费年限的措施来确保养老保险制度正常运转，法国曾在 2003 年养老金改革时提出法国参保者在 2008 年时缴费必须达到 160 个季度才能领取全额养老金，2012 年缴费需要满 41 年才可领取全额养老金，到 2020 年领取全额养老金的年限延长到 42 年<sup>30</sup>；七是逐步确立个人自愿性 DC 养老储蓄计划的法律框架。

### 4. 西班牙

1990 年西班牙议会根据宪法出台了《养老保险法》，规定年满 65 岁或残疾无纳税能力的人员，可以享受养老金，西班牙职工的正常退休年龄为 65 岁，基本养老金按照本人计发基数和缴费年限确定。缴费满 15 年的劳动者，可领取计发基数 50% 的养老金，从第 16 年到 25 年，每多缴一年，养老金额提高 3 个百分点，第 26 年开始，每多缴一年，养老金额提高两个百分点，直到缴费满 35 年，可领取 100% 全额养老金。如果领取的养老金达不到法定最低标准，差额部分由政府补足。西班牙政府规定的法定退休年龄为 65 岁，当退休者在 65 岁退休，并且缴费满 35 年可以获得全额养老金，西班牙允许劳动者在 60 岁退休，每提

---

<sup>27</sup> Johannes Hagen, "A History of the Sweden Pension System" [J], Working Paper 2013-7.2013:p.96.

<sup>28</sup> Goran Normann and Daniel J. Mitchell, Pension Reform in Sweden: Lessons for American Political makers, The Heritage Foundation Backgrounder Executive Summary, June 2000:p.4.

<sup>29</sup> 陈天昊，法国养老保险制度改革对中国的启示，行政管理改革，2013 年 4 月，第 52 页。

<sup>30</sup> 法国养老保险制度改革资料来源于：Bernhard Ebbinghaus, Promoting Funded Pensions in Bismarckian Corporatism? In book: The Varieties of Pension Governance: Pension Privatization in European, Oxford: Oxford University Press, March 2011:pp.10-37.

前一年退休，养老金待遇水平将下降 7%。同时，如果劳动者缴费年限未满 35 年，其养老金待遇也将下降，缴费每少一年，待遇水平下降 2%，养老金待遇水平每年根据零售商品价格变化进行调整<sup>31</sup>。

21 世纪以来，由于人口结构的变化使得西班牙养老保险制度面临长期财务不可偿付压力，西班牙政府在 2011 年 8 月和 2013 年 12 月分别进行制度变革。2011 年的养老金改革属于参数式改革：一是逐步延长法定退休年龄，从当前的 65 岁提高到 67 岁；二是增加了计发养老金的平均期限；三是规定从 2027 年开始引入自动平衡机制。2013 年 5 月，西班牙提出自动平衡机制的具体设计方案，建议取消养老金与通货膨胀挂钩实行调整，要求根据预期寿命和制度偿付能力这两项指标进行双向指数化调整，2013 年 12 月西班牙立法时要求指数化调整制定上下限区间<sup>32</sup>。

## （二）欧盟国家公共养老金制度改革的经验

欧盟国家公共养老金制度改革表明，任何单一措施的推进无法实现养老保险制度的可持续性和稳定运行，需要组合式的改革措施。为实现制度财务可持续性，需要对 DB 型制度进行调整和引入 DC 型养老金计划予以补充。在人口老龄化压力下，单纯依靠现收现付养老保险制度应对财务危机，如果要保持现有的待遇水平，需要不断提高缴费率水平，这将影响经济增长和企业竞争力。因此，欧盟国家的改革经验表明，为实现制度财务平衡，养老金改革需要可考虑的措施包括两方面：一是在缴费率约束下，DB 型现收现付制度需与经济、人口变化相适应；二是引入 DC 制度，通过养老保险多支柱体系为退休人员基本生活提供多重保障。具体改革经验如下：

### 1.政府负责的 DB 制度待遇水平将合理下降

根据欧盟政策委员会研究表明，2012 年所有欧洲国家养老金待遇水平下降额占 GDP 的比重约为-2.7%，2009 年该比例为-2.9%<sup>33</sup>。DB 养老金制度待遇水平合理下降主要通过三种方式：一是直接削减养老金；二是强化缴费和待遇之间的紧密联系程度，例如法国要求增加获得全额养老金的年限，其获得全额退休金的缴费年限将由当前的 160 个季度延长到 2020 年的 42 年，葡萄牙也规定从 2005 年 8 月开始延长至 40 年，卢森堡和芬兰都将缴费年限由 30 年延长至 40 年；三是引入自动调整机制以控制未来养老金支出。例如，丹麦、爱尔兰、意大利和芬兰实行养老保险待遇水平与预期寿命挂钩。

### 2.提高法定退休年龄，逐渐实现男女同龄退休

过去十几年时间内，提高退休年龄在全球社保改革进程中成为一个普遍采用的改革手段。欧盟国家或是严格提前退休条件，或是延迟法定退休年龄等。丹麦、芬兰、希腊和荷兰等国严格了提前退休的条件。西班牙将法定退休年龄从 65 岁提高到 67 岁，英国从 65 岁提高到 66 岁，罗马尼亚从 2014 年开始将退休年龄逐步延长至男 65 周岁、女 60 周岁，男性缴费满

<sup>31</sup> Alfonso R. Sánchez Martín, Endogenous Retirement and Public Pension System Reform in Spain, *Economic Modelling* 27, 2010: p.338.

<sup>32</sup> Alfonso R. Sanchez, The Automatic Adjustment of Pension Expenditures in Spain: An Evaluation of the 2013 Pension Reform, 2014:p.7.

<sup>33</sup> Natali David, Pension Reform in Europe: What has happened in the Wake of the Crisis? DICE Report, summer 2015: pp.31-35.

35年、女性缴费满30年可领取全额养老金。欧洲发达国家退休年龄大都在61岁以上。在提高法定退休年龄改革时出现的一个普遍趋势是，女性退休年龄逐渐向男性靠近。当前绝大多数发达国家规定男女同龄退休，例如冰岛和挪威规定男女同为67岁退休，瑞典、丹麦、芬兰、爱尔兰、德国、荷兰、西班牙和葡萄牙规定男女退休年龄均为65岁<sup>34</sup>。

### 3.建立奖惩机制，通过惩罚提前退休、奖励延迟退休，充分发挥人力资本作用

如果说将待遇与缴费关联可以间接引导人们延迟退休，那么奖惩机制的作用会更直接。法国、德国、意大利、荷兰、芬兰、葡萄牙、希腊、卢森堡和匈牙利等国家均规定，提前退休将减发一定比例的退休金。例如，法国规定每提前一年退休，退休金最高可减少5%，并采用出生日期代替入职时间来衡量退休资格。卢森堡规定，比正常退休年龄每向后推迟1年退休，多发最后工资的2.3%，直至替代率达到110%；匈牙利则是每推后1个月退休，多发最后工资的0.5%。芬兰对养老金制度进行改革，规定55岁以后退休的，每延迟退休1年，年金增加2.5%。2005年以后，53-62岁退休的劳动者每年退休金增长1.9%，63-68岁退休的每年增长4.5%<sup>35</sup>。奖惩机制的设置在一定程度上可有效提高实际退休年龄，改善制度内负担比，提升制度财务可持续性。奖惩机制建立的意义不仅在于保证待遇提供的相对公平性，而且对于投票选举制国家，提高退休年龄面临的政治阻力相当大，通过退休年龄和待遇水平的联动调整，将是未来各国养老金改革可供选择的重要措施。

### 4.运用精算技术修正制度参数，双重约束下引入人口老龄化因子建立财务自我反馈机制

21世纪以来，经济持续低迷和人口结构的持续老化，面对缴费率和替代率的双重约束，部分发达国家在公共养老金改革中转换了传统DB型养老金通过提高缴费率以满足支出需要的改革思路，取而代之以固定缴费率，相对固定的制度缴费收入对养老金支出形成硬约束。不论是实行积分制的德国，还是进行重大调整的瑞典养老金制度改革，其改革更加注重缴费和待遇之间的联系，德国可持续因子的引入以及瑞典平衡机制的设置考虑到人口老龄化下持续增加的财务负担，在养老金待遇调整中引入反映宏观经济和人口变化的因素，实现养老金收入和基金支出相对稳定而封闭的运行，以增强制度独立性。此外，波兰、西班牙等国的实践说明，将人口结构变化、经济增长等因素内生到养老金计发公式中，可以通过待遇的自动调整实现长期财务收支平衡。

### 5.增强养老保险制度的便携性

欧盟社保法令在解决养老保险跨国转移问题上遵循一个共同目标，即“跨国流动人员在养老保障方面所处的境况，不得差于始终在一国居住或工作的人员”。例如，比利时在2003年实施一项改革，规定若委派到国际组织工作时，养老金权益可随工作调动而转接，须先将国内已经产生的养老金权益一次性结算，将资金转入到新工作单位的养老金制度中。在此之

<sup>34</sup> 数据来源于：郑秉文，欧债危机下的养老金制度改革：从福利国家到高债国家的教训，中国人口科学，2011年第5期，第7页。

<sup>35</sup> Monika Queisser and Edward Whitehouse, "Neutral or Fair: Actuarial concepts and Pension-system Design", OECD Social, Employment and Migration Working Paper No.40, OECD Publishing, 2006:pp.29-33.

前的规定是只转接养老金关系（subrogation mechanism）而不转移资金（one-time financial transfer）。增强制度的便携性将有助于劳动力资源在区域间的合理流动，同时保障劳动者退休的合法权益。

## 6. 发挥市场机制作用，逐步从单一的公共养老金制度模式向多层次养老保险制度体系迈进

欧盟大部分国家在进行公共养老金制度改革时，通常会引入最低养老金或基础年金、积累制等其它支柱的支持和配套，仅依靠单一支柱很难保障劳动者退休后生活的充足性。引入积累制是对现收现付制度的补充而不是替代。多层次制度设计在降低改革阻力的同时实现一定程度的风险分散，通过多重制度体系保障离退休人员未来基本生活水平不下降。因此，利用不同层次养老保险制度分散不同的风险，才能真正构建起保证国民基本生活水平的安全网。

## 五、完善中国城镇基本养老保险制度的政策建议

中国城镇基本养老保险制度全面深化改革的总体目标是更加注重公平和可持续性。所谓的公平性体现在横向和纵向两方面：横向公平要求解决不同群体和不同部门的特权制度，机关事业单位养老保险制度要与城镇职工基本养老保险同步改；纵向上要建立养老金正常调整机制和基金投资管理体制。而制度财务可持续性主要指制度的收入能力和支付能力相匹配，其中，支付能力强调收支平衡的自我调节机制的内生性问题，收入能力与制度设计参数直接相关，这是导致当前大量财政补贴的重要原因，也是未来提高可持续的根本所在。

### （一）以降低养老保险费率为先导，合理确定缴费基数

当前我国城镇职工基本养老保险制度低效运转，出现高缴费率与低覆盖率、低遵缴率和缴费基数不实并存的现象，形成恶性循环，这与费基人为变小、实际费率不统一有关，考虑到虚高的名义缴费率会对经济发展和劳动力市场产生扭曲，应考虑尽快合理地降低养老保险费率。2016年4月，人社部和财政部联合发布《关于阶段性降低社会保险费率的通知》，明确规定单位缴费为20%，2015年年底累计结余可支付月数超过9个月的，养老保险费率可下调1个百分点。缴费水平的降低就意味着正常缴费收入的下降，可能扩大原本就存在的收支缺口，从而需要政府出资解决暂时性缺口问题。其次，应采取精算技术，合理确定缴费基数并落实，缴费基数的落实离不开加大稽核力度。当前，中国经办机构因编制限制等原因，尚未成立专门的稽核部门，出现稽核队伍人员配备少和经费紧张的现实困境。鉴于此，应加强经办机构稽核队伍建设，配备专业人员，通过扩面征缴稽核奖励机制，充分发挥稽核监督作用，重点核查大型企业、优势企业，规范企业缴费行为，逐步增强企业的缴费意识，有效控制恶意瞒报和少报的行为，确保养老保险费应收尽收。因此，在降低费率为先导的同时做实缴费基数，才可在一定程度上降低企业的道德风险。

### （二）尽快实现全国统筹，降低财政风险和增强制度的便携性

制度规定，如果参保人员从原单位离职，并在新单位继续参保，养老保险缴费年限可累计计算，养老保险关系的转移分两种情况：一是在同一统筹范围内流动，只转移养老保险关

系，不转移基金；二是不同统筹范围之间流动，既转养老保险关系，也转移部分基金，其中，基本养老保险个人账户基金全部转移，统筹基金按本人各年实际缴费工资的 12% 转移。从城镇企业基本养老保险关系跨统筹地区转移接续的运行情况来看，由于地方保护主义和既得利益主体的反对，地方政府尤其是基金亏损的地区并不愿意将基金迁出，养老保险基金转移的阻力并未完全消除。

尽快提高统筹层次，依然是“十三五”期间养老保险改革的硬骨头。由于地区之间存在负担比的差异、缴费压力轻重不一和资金余缺各有不同。全国一半以上的结余资金主要集中在东部几个省市，而一些中西部地区则要靠中央财政提供不同程度的补助资金，以确保养老金按时足额发放。实现全国统筹，可以扩大调剂范围，逐步改变各地区养老保险基金收支与结余不均衡的状况，切实发挥社会保险互助共济的功能。不同地区之间养老保险资金状况不同、待遇水平不同，也使养老保险关系在省际转移接续上受到种种制约。因此，应打破利益藩篱实现基础养老金全国统筹，在全国各地区实现职工基本养老保险政策的基本统一，并从根本上解决跨地区流动就业人员的养老保险关系转移及其权益保障问题。实行全国统筹的关键在于合理划分中央与地方对基本养老金的筹资和支付责任，明确双方的事权与财权相对应，各负其责，共同支撑养老保险制度以及基金的平稳运行。随着全国统筹的实现，将有利于增强养老保险的公平性和适应流动性，在降低财政风险的同时，促进养老保险的可持续发展。

### （三）坚持精算平衡，增强制度财务可持续性

坚持精算平衡既是一个认识问题，也是一个现实问题，它为确保养老保险制度的持续健康发展、顺利跨越中等收入陷阱提供了测量基准，为养老保险运行质量的可检查、可评估和量化提供了一个基本原则，为确立和强调个人账户的精算中性提供了合法依据，强调精算平衡是度量可持续性的一个工具。

#### 1. 采用长期精算技术，合理确定制度参数

近年来，随着经济发展进入新常态，城镇基本养老保险基金收支发生逆转，“十一五”期间基金缴费收入增长率分别是 20.9%、24.5%、23.4%、18.9% 和 16.5%。“十二五”以来，2011 年基金缴费收入增长率高达 25.6%，但从 2012 年开始便直线下降到 18%，2013 年为 13.2%，2014 年首次下跌至个位数。基金总支出的增长态势，虽然略有下降，但远不如收入增长的下降幅度大，而财政补贴的幅度略有上升，从 2011 年的 16.3% 上升到 2014 年的 17.5%。养老保险基金累计结存增长率呈直线下降趋势，从 2011 年的 26.9% 下降到 2013 年的 18.1% 和 2014 年的 12.5%<sup>36</sup>。由前文分析可知，我国基本养老保险制度财务可持续性与制度设计参数存在的缺陷直接相关。与名义账户制相似的是，我国城镇基本养老保险制度个人账户制度具有 DC 性质，制度中的计发月数、记账利率和养老金增长率等参数设计对制度财务可持续性产生重大影响。

养老保险精算作为一门较为成熟应用学科，已普遍被各国政府的改革日程所应用。借鉴国外经验，应充分利用精算技术，帮助确定合理的计发办法。目前个人账户制度的记账利率是一年定期存款利率，长期以来一直低于物价上涨率，导致个人账户养老金的实际购买力不断缩水，建议可通过确定一个保障收益率，当市场收益率低于保障收益率时，用保障收益率计息；当市场收益率高于保障收益率时，按照市场实际投资收益率计息。其次，按照现行

<sup>36</sup> 以上数据均来源于：郑秉文，《对养老保险制度全面深化改革的思考》，载于《人力资源开发》，2016 年 3 月，第 24 页。

制度规定，基本养老保险个人账户的计发月数是固定的，如 60 岁的计发月数是 139。这意味着，对于 60 岁退休的人来说，个人账户积累额只能发放到 71.6 岁，此后个人账户养老金需要财政全额承担，这将是制度的长期风险，建议应当考虑采用动态计发月数，在计发月数中考虑人口结构变动趋势、工资增长率和市场利率的变化。

## 2. 建立正常养老金调整机制，以适应新常态

“十一五”和“十二五”连续两个五年实现每年以 10% 的调整率进行待遇上调，基金面临严峻的支付压力。在中国统账结合的养老金制度中，全国范围内每年按照统一标准调整待遇，以账户为载体的精算中性因子逐渐变得荡然无存，个人缴费和未来权益的精算联系弱化，多缴多得、少缴少得的激励程度降到最低水平，不仅出现千方百计提前退休等道德风险，严重侵蚀制度的当期收入和长期支付潜力，而且统一比例地调整养老金待遇，使得高低收入退休群体之间的差距持续拉大，出现养老金高于工资的“倒挂”现象。长期使用的外部干预调整作为一种补充手段，对遏制养老金替代率持续下降起到缓解作用，但实际运行中极大地破坏了制度的公信力，加剧了财务的不可持续性。因此，本文建议考虑到未来人口老龄化和经济进入新常态运行的背景，应建立考虑物价指数、工资增长率、经济增长率和制度赡养率等因素的自动调整机制，考虑基金收支平衡的框架，实现待遇水平主动适应经济和人口结构的变化，同时通过规范化、合理化的调整机制的建立，为老百姓提供稳定的安全预期。

## 3. 渐进式延迟退休年龄，构建奖惩机制

十八届三中全会已经明确了我国要实行渐进式延迟退休政策，应尽快落实渐进式延迟退休年龄的方案以适应教育年限和预期寿命不断延长的客观要求，充分挖掘人力资本。退休年龄延迟和提前退休政策的逐步取消需要运行良好的劳动力市场，尤其是老年人劳动力市场，应综合考虑不同人群特征，制定弹性退休政策。同时在延迟退休年龄时，待遇计发要注重公平性和建立奖惩机制相配套。例如，以美国和捷克为例，美国没有规定硬性的法定退休年龄，劳动者可选择在 62-70 岁之间退休，为鼓励人们延长退休年龄，规定劳动者在 65 岁以后，每多工作一个月，养老金增发 0.25%，当劳动者选择在 62-65 岁之间领取养老金时，养老金将进行一定的扣减，即每提前 1 个月退休将降低养老金 0.56%，捷克规定的正常退休年龄为 63 岁，劳动者选择在 60-63 岁退休时，每提前一年，养老金减发 5.6%，相应地，63 岁以后，每推迟一年，养老金增发 8.1%<sup>37</sup>。养老金待遇计发时建立与退休年龄联动的调整机制，可以实现劳动力市场扭曲成本最小化。

### （四）继续深化制度结构改革，完善个人账户制度以健全多缴多得的激励机制

完善个人账户是对统账结合制度的重新定位，它取代了 2001 年以来一直强调的“继续做实个人账户试点”的传统表述，从根本上一举解决了由于转型成本巨大和统筹层次低下而导致的个人账户难以做实的“空账”窘境，将个人账户的功能主要体现为多缴多得，并以国际通行的名义账户理论与标准对其予以重塑。健全多缴多得的激励机制关键在于加强缴费和未来权益之间的联系，但问题在于如何确定实现路径，在目前统账结合制度结构下，只有通过扩大个人账户比例（同时缩小统筹规模），才可实现这个目标。本文建议将名义账户（NDC）

<sup>37</sup> Monika Queisser and Edward Whitehouse, “Neutral or Fair: Actuarial concepts and Pension-system Design”, OECD Social, Employment and Migration Working Paper No. 40, OECD Publishing, 2006: pp. 29-33.

的基本原理应用于现行统账结合的制度框架之中,为保持现行统账结合政策的稳定性和连续性,建议将目前的社会统筹和个人账户简单相加的统账结合改造成“混合型统账结合”。具体的政策含义如下:

1.将个人缴费的 8%和单位缴纳的 20%划入个人账户,归个人所有,从而可一举消除实现全国统筹的来自地方政府的无限责任,进而跨越分灶吃饭的财政体制障碍,克服地区发展不平衡的道德风险和逆向选择。

2.雇主和雇员双方缴费全部划入个人账户并实行全国统筹后,在待遇给付上采取 DC 制计发公式,缴费和收益紧密联系,体现多缴多得精算中性关系。

3.中央政府对养老基金实行多元化、市场化和国际化的集中投资管理体制,账户利率采取的不是真实利率,而是全国统一的、固定的 8%的“公布利率”,这是具有相当激励作用的制度设计。

4.参保人在退休之前实行模拟的 DC 制,在退休后可将换算成一个终身的年金产品,资金来自于现收现付制的参保人缴费,精算中性的制度设计,可实现城镇企业职工和机关事业单位真正合并。

#### **(五) 引入和发挥市场机制的作用,高度重视其他支柱的发展**

借鉴欧盟国家的改革经验,我国城镇基本养老保险制度在应对人口老龄化挑战时,要充分发挥市场机制的作用:一是提高基本养老保险基金的投资运营绩效。城镇企业职工基本养老保险制度运营的经验显示,由于个人账户与社会统筹基金一同用于发放当期养老金,当期基金收不抵支的省份可以获得中央财政补助,而当期发放有结余的省份就形成基金积累。从全国范围来看,2015年,各省城镇企业基本养老保险基金累计结余达到 35345 亿元<sup>38</sup>。由于没有实现全国统筹,中央财政同样要对基金“赤字”省份进行补助,而基金“盈余”省份就会把结余资金积累起来,必定会面临基金投资运营的问题。二是充分利用市场机制,发挥第二、三支柱制度的保障功能,实现从单一制度模式向多层次养老保险制度体系迈进。当前中国基本养老保险第二支柱企业年金/职业年金发展严重滞后,应充分发挥税收优惠政策的杠杆作用,推进第二支柱年金制度的政策落实,最大限度地促进发展以市场为基础的第二支柱年金制度和以市场为导向的第三支柱(商业养老保险)的发展。例如,通过建立专业化养老金管理公司推动企业年金制度的发展、为中小企业提供集成信托产品以降低进入市场的门槛。同时,通过赋予所有人有限的投资选择权和引入生命周期基金等产品等改善第二支柱年金制度投资体制僵化等问题,通过构建多支柱的养老保险体系以改变现行单腿跳的制度模式,为退休者的基本生活提供多重保障。

---

<sup>38</sup>人力资源和社会保障部:《2015年度人力资源和社会保障事业发展统计公报》,2016年。