

# “十三五”时期养老保险制度 与劳动力市场的适应性<sup>\*</sup>

The Adaptability of the Old Age Insurance System and the Labor Market in the Five Thirteenth Year Planning Period

程 杰 高文书

**内容提要** 人口结构变化和经济增长放缓对于现收现付制的养老保险体系构成重大挑战,制度的可持续性、公平性与效率损失问题将在“十三五”期间凸显。养老保险体系暴露出的复杂问题既有体制转型不彻底的原因,也有经济发展不平衡的矛盾,亦有制度设计自身的缺陷。改革的顶层设计不能仅仅局限于制度体系内部调整,应该置于劳动力市场和整体经济框架之中。制度长期稳定运行始终要依靠持续的生产率提升和经济发展,改革方向是建立与劳动力市场相适应的养老保险体系,实现养老保障与经济增长的双赢。

**关键词** 养老保险制度 劳动力市场 社会保障

**作者单位** 中国社会科学院人口与劳动经济研究所 北京 100028

Cheng Jie Gao Wenshu

**Abstract:** Demographic transition and slowdown in economy growth bring a big challenge for pay-as-you-go old-age insurance system. Sustainability, equitability and efficiency loss of the system would be more and more severe during the 13th Five-year plan. The complex problems of the old-age insurance system due to incomplete institutional transition, imbalanced economic development, and also flaws of the system design. The top-level design of the system reform should not be limited to the internal adjustment of the system, but placed in the framework of the labor market and the whole economy. The long-term sustainable operation of the system always relies on continuous productivity improvement and economic development. The direction of the system reform is building an old-age insurance system compatible to labor market, to achieve a win-win situation between social security and economic growth.

**Key words:** the old age insurance system, labor market, social security

养老保障体系是经济社会发展的内在要求和结果,也是经济社会持续发展的重要保障,经过30多年的探索发展,我国已经建立以城乡居民养老保险制度和城镇职工基本养老保险制度为主体的社会养老保险体系。<sup>[1]</sup>“十二五”时期养老保险制度改革加快,新型农村居民养老保险与城镇居民养老保险制度统一,城镇职工基本养老保险制度与机关

\* 该标题为《改革》编辑部改定标题,作者原标题为《建立与劳动力市场相适应的养老保险制度——“十三五”时期养老保险改革展望》。基金项目:国家自然科学基金项目“养老医疗保障对农村中老年人的劳动供给效应”(批准号:71103198);国家自然科学基金 NSFC-CGIAR 项目“人口变化、城乡人口流动和中国的农业与农村发展”(批准号:713111025)。

事业单位退休制度并轨,城乡之间、地区之间、部门之间逐步实现制度可衔接,养老保险覆盖面逐步扩大,养老待遇水平逐步提高。但是,人口结构变化和经济增长放缓对于养老保险体系产生重大挑战,制度的可持续性、公平性与效率损失问题将在“十三五”期间凸显。

基金收支失衡是养老保险制度的表象问题,制度分割与流动性不足是更深层次的矛盾。养老保险体系暴露出的复杂问题既有体制转型不彻底的原因,也有经济发展不平衡的矛盾,亦有保险制度设计自身的缺陷。改革的顶层设计不能仅仅局限于制度本身或系统内部的政策调整,应该置于劳动力市场和经济改革整体框架之中。一个好的社会保险体系可以发挥类似于“生产要素”的功能,既能够保障居民基本生活,又有利于促进劳动力市场和经济稳定发展,而我国养老保险体系与市场经济发展的摩擦愈加严峻。未来制度长期稳定运行始终要依靠持续的生产效率提升和经济发展,改革方向是建立与劳动力市场相协调、统一多层次的养老保险体系,通过完善相关制度规则,理顺养老保险与劳动力市场的关系,消除制度对于资源配置和市场机制造成的扭曲,既从根本上解决保险体系的内在矛盾,又释放出经济新阶段的“改革红利”,从而实现养老保障与经济增长的双赢。

### 一、“十二五”时期养老保险制度改革进展

“十二五”时期,我国全面开启了建设城乡一体化社会保险体系的进程。2011年7月正式施行的《社会保险法》标志着我国社会保险进入法制化阶段,对养老保险体系相关重大问题予以了明确。《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的社会保障制度,坚持社会统筹和个人账户相结合的基本养老保险制度,整合城乡居民养老保险制度,推进机关事业单位养老保险制度改革,完善社会保险关系转移接续政策。新型农村养老保险制度(简称“新农保”)于2012年提前完成制度全覆盖目标,城镇居民养老保险制度(简称“城居保”)2011年启动试点,在短短两年内完

成制度全覆盖目标,2014年国务院决定将“新农保”和“城居保”两项制度合并实施,在全国范围内建立统一的城乡居民基本养老保险,随后《城乡养老保险制度衔接暂行办法》出台,进一步推动城乡之间养老保险制度的有效衔接。养老保险“双轨制”改革取得重大突破,2015年国务院发布《关于机关事业单位工作人员养老保险制度改革的决定》,机关事业单位与企业等城镇从业人员统一实行社会统筹和个人账户相结合的基本养老保险制度,实行单位和个人缴费,实行与缴费相挂钩的养老金待遇计发办法,从制度和机制上化解“双轨制”矛盾。同时,相关政策调整也正在加快研究,渐进式延迟退休年龄政策的基本方向已经确定。

“十二五”时期养老保险制度保持平稳发展。根据人力资源与社会保障部公布数据,截至2014年末,城镇职工基本养老保险的参保总人数已经突破3.4亿人,较“十一五”期末增长8400万人,其中,参保职工已经接近2.5亿人,离退休人员也超过8000万人。企业参保人员构成参保职工最重要主体,约占参保职工的70%。以2012年为例,参保职工总数为2.3亿人,其中,企业参保人数1.6亿人,占总参保人数的70.9%,以个体身份参保人数为5088万人,占总参保人数的22.1%,机关和事业单位的参保人数为1620万人,占比为7.0%。<sup>[2]</sup>农民工参加城镇职工养老保险的规模逐步扩大,2014年末参保人数约5000万人,但与城镇职工参保率相比,农民工养老保险的参保率仍然偏低,按照农民工总量估算的参保率仅为18.2%,按照国家统计局农民工监测调查的参保率更低,仅为15.7%。

从阶段性的动态趋势来看,伴随着我国经济增长放缓,“十二五”时期养老保险的发展速度也进入到相对平稳增长阶段。“十一五”时期参保总人数年均增速为6.5%,到“十二五”时期年均增速下降到4.7%(见表1,下页)。参保职工增长速度也有所下降,从“十一五”时期的6.5%下降到“十二五”时期的3.9%,离退休人员增长速度从“十一五”时期的6.3%下降到“十二五”时期的5.6%,但离退休人员增长速度已经超过

表 1 城镇职工基本养老保险的发展增速

	“十五”期间	“十一五”期间	“十二五”期间
参保总人数	4.3%	6.5%	4.7%
参保职工	4.0%	6.5%	3.9%
离退休人员	5.3%	6.3%	5.6%
基金收入	15.4%	16.3%	10.6%
基金支出	11.7%	16.6%	14.3%
基金当期结余	44.4%	15.2%	-4.1%
基金累计结余	30.8%	22.9%	13.0%

注：“十五”期间指 2001~2005 年，“十一五”期间指 2006~2010 年，由于 2015 年数据无法获得，“十二五”期间指 2011~2014 年。

数据来源：根据各年《中国统计年鉴》以及《人力资源和社会保障事业发展统计公报》相关数据计算。

在职人员增速。

城镇职工基本养老保险基金规模迅速扩大。2014 年，养老保险基金收入突破 2.5 万亿元，基金支出也达到 2.2 万亿元，基金收支规模均相当于 2000 年的 10 倍之多，相当于 2010 年的 2 倍左右。2014 年基金当期结余约 3500 亿元，基金累计结余已经突破 3 万亿元，较 2000 年增长 30 倍之多，较 2010 年也翻了一番。养老保险基金主要来源于面向用人单位和个人的保险费征缴收入，各级财政给予一定财政补贴，在 2013 年 2.3 万亿元的基金收入中，征缴收入为 1.9 万亿元，占比为 82.2%，各级财政补贴 3019 亿元，占比为 13.3%，其他来自利息等收入。

从动态趋势来看，基金增长速度趋于下降，尤其基金支出增速开始超越基金收入增长，当期结余规模已显拐点。“十五”期间基金收入和基金支出的年均增速分别为 15.4% 和 11.7%。“十一五”期间分别提高到 16.3% 和 16.6%，基金收入和支出的增速基本相当。“十二五”期间，基金收入年均增速下降到 10.6%，基金支出增速下降到 14.3%，基金支出增速已经超越基金收入。正因如此，基金当期结余从“十五”初期的 100 多亿元迅速扩大到“十二五”期间的 4400 多亿元，在 2012 年达到高峰之后出现拐点，2014 年下降到 3500 亿元。基金累计结余达到相当规模，但增速趋于下降，“十一五”期间年均增速为 22.9%，到“十二五”期间下降到 13.0%。

城乡居民养老保险实现了突破性发展。

2009 年，“新农保”制度覆盖面为全国 10% 的县，2012 年提前实现制度全覆盖，参保人数从 2009 年的 8700 万人增加到 2011 年末的约 3.3 亿人，覆盖率相应地从 11% 大幅提高到 65% 左右。2014 年“新农保”与“城居保”合并，城乡居民养老保险参保人数突破 5 亿人，享受养老金待遇的城乡老年人达到 1.4 亿人。基金收支状况良好，2014 年城乡居民养老保险总收入为 2315 亿元，总支出为 1572 亿元，当期结余为 743 亿元，累计结余达 3843 亿元。养老金待遇也进行了调整，城乡居民养老保险制度试点实施初期，国家制定的基础养老金为每月 55 元，从 2015 年开始，基础养老金标准统一提高到每月 70 元。

## 二、养老保险制度的关键问题与挑战

我国正在经历人口结构变化与经济发展阶段转变的双重考验，人口老龄化进程加快，人口抚养比发生逆转并将快速提高，持续两位数的高速增长时代已经结束，经济增长放缓和结构调整成为新常态。现收现付制的养老保险体系将遭遇前所未有的重大挑战，制度的可持续性、公平性与效率损失问题将在“十三五”期间凸显。

### （一）养老保险制度的可持续性

养老保险基金收入增长将明显放缓。基金收入主要受到两个方面因素影响：一是参保职工人数或覆盖率。劳动年龄人口开始绝对减少，新增参保人数主要依靠养老保险覆盖面扩大。现阶段，城镇正规部门就业人员基本上都已纳入保险体系，非正规部门灵活就业人员和一些中小企业的就业人员成为扩面的主要对象，但受到缴费负担过重、制度可携带性较差等约束，进一步扩大覆盖面的难度较大，逃避社保和中断缴费的现象突出，参保人数难以保持较快增长，“十二五”时期年均增速已经下降到 3.9%。二是缴费基数或工资水平。工资增长伴随着经济增长放缓也趋于下降，2014 年我国 GDP 增速

下降到 7.4%，全员劳动生产率增长 7.0%，扣除价格因素后城镇居民人均可支配收入增长率下降到 6.8%，城镇就业人员工资水平增速也持续下降，与工资水平直接挂钩的缴费基数增长同步减缓。养老保险的参保人数和缴费基数均呈现出增速放缓，基金收入可持续快速增长的局面也难以维持。

养老保险基金支出将持续快速增长。基金支出同样受到两个方面因素影响：一是离退休人数或制度赡养率。人口老龄化速度明显加快，2014 年 60 岁及以上老年人口比例已经提高到 15.5%，到 2020 年预计接近 20%，享受养老金待遇的离退休人员将快速增长，超过参保职工的增速将是常态，过去十几年相对稳定的制度赡养率格局将被打破，赡养率提高将不可避免。二是养老金水平。2005 年以来城镇企业职工养老金标准连续以 10% 增速上涨，企业退休人员的平均养老金已经从 2005 年的每月 700 元左右增长到 2014 年的 2000 多元，2015 年仍将保持 10% 的增速。养老金待遇调整缺乏规范机制，养老金刚性的增长速度甚至已经超越同期 GDP、劳动生产率、城镇居民可支配收入以及实际工资水平的增速。离退休人数和养老金待遇均保持快速增长，在乘数效应下基金支出必将出现递增的态势。

因此，基金收支平衡将持续恶化，“十三五”期间养老保险很可能出现当期收不抵支。2012 年前后，养老保险基金当期结余达到 4500 亿元、当期结余率接近 25% 的顶峰，随后基金支出增速持续快于基金收入，当期结余呈现持续下降，收支平衡状况开始出现逆转。按照“十二五”时期的变动趋势，到 2019 年基金收支平衡状态就会被打破，当期结余下降到 -618 亿元，当期结余率为 -1.5%（见图一，下页）。而且，这种基金平衡格局中政府财政还发挥了重要作用，若不考虑各级财政补贴，仅仅观察养老保险体系自身运转状况，2013 年 2.3 亿元基金收入中包含了财政补贴 3019 亿元<sup>①</sup>，扣除之后当期基金结余仅为 1200 亿元，当期结余率从 18.6% 下降到 5.3%，按照目前趋势 2016 年就会出现当期收不

抵支。可以预见，“十三五”期间养老保险体系将面临可持续性问题的重大挑战，基金收支平衡将出现根本性转折，养老保险体系将不得不依靠历史累计结余维系。

较之于总体基金平衡的挑战，养老保险地区失衡的威胁更为棘手。养老保险制度尚未实现全国统筹，甚至省级层面上也没有达到完全意义的统筹水平。在制度的地区分割状态下，经济发展水平差距直接反映为养老保险的地区不平衡。经济发展水平较高、人口高度集聚的地区养老保险大量结余，而经济发展水平相对滞后、人口净流出的地区面临严峻的基金缺口。养老保险地区失衡背后反映出制度分割、可携带性差与人口和劳动力流动性之间的突出矛盾。流动人口规模大、比重高的省份，人口与经济高度集聚，养老保险的制度赡养率越低，基金当期结余越多，累计结余也越多，财务可持续性越强。

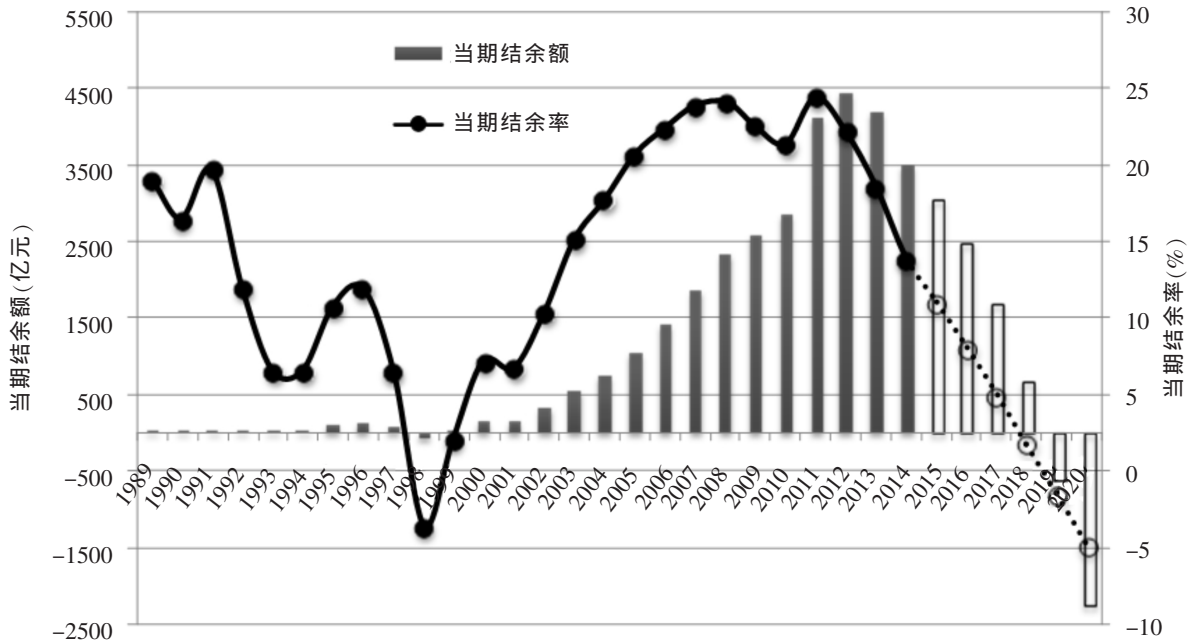
## （二）养老保险制度的公平性

城镇职工基本养老保险制度伴随着国有企业改革应运而生，企业部门需要负担较高的保险缴费，承担着改革的历史包袱和成本，享受的养老金待遇较低。机关事业单位大多沿用离退休制度，不需要负担社会保险费，养老待遇完全由财政承担，养老金替代率几乎接近 100%。

养老金差距扩大加剧了民众对双轨制的不满，正是迫于公平性问题的压力，决策部门一方面尝试推动养老制度并轨改革，另一方面通过提高企业养老金待遇以缩小差距。2005 年开始逐年以 10% 的增幅上调企业离退休人员养老金，到 2014 年，企业平均养老金水平已达 2000 元，2015 年将继续提高 10%。与此同时，机关事业单位离退休费也有所提高，2005 年以来年均增速为 7.4%，“十二五”时期年均增速下降到 4.7%，到 2013 年人均离退休费接近 2700 元。双轨制下的养老金待遇差距有所缩小，从 2005 年

<sup>①</sup>根据人力资源与社会保障部公布的数据显示，2003~2013 年全国企业职工基本养老保险基金收入中，财政补助额从 544 亿元逐年增加到接近 3000 亿元，累计财政补贴达到 1.6 万亿元，相当于企业职工养老保险基金累计结余（2.7 万亿元）的 60%。





图一 城镇职工基本养老保险基金收支平衡状况

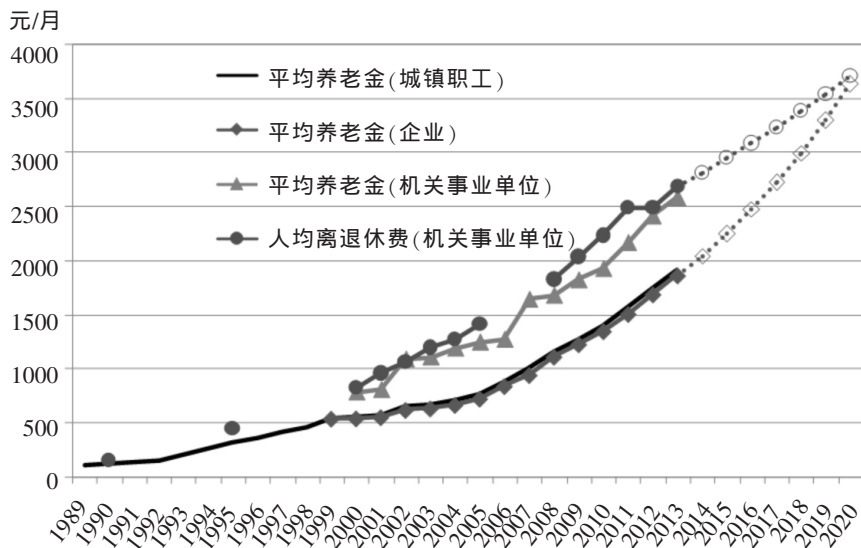
注:当期结余率=当期结余/当期基金收入。2015年之后为预测值,假定基金收入和基金支出按照“十二五”期间年均增速增长,即分别为10.6%和14.3%,据此估算出当前基金结余以及当期结余率。

数据来源:根据国家统计局各年《中国统计年鉴》相关数据计算。

前后的2.0倍下降到2013年的1.4倍,相当于回到了2000年前后的状态。假定继续按照目前这种幅度连续调整企业养老金水平,而机关事业单位离退休费继续保持“十二五”时期相对低速增长,到“十三五”期末养老金待遇才能基本拉平(见图二,下页),仅从养老金待遇角度观察的公平性问题才能基本解决。

然而,“公平”也不一定完全合理。以固定增速连续提高企业养老金水平,尽管有效地遏制了养老金差距,但待遇调整规则已经脱离养老保险制度设计,既没有与宏观经济指标(如GDP增速、城镇居民收入或工资水平增长)挂钩,又没有充分反映微观个体的参保缴费情况。“多缴多得、长缴多得”的制度设计原则并没有体现,“普调”的方式产生了逆向选择,甚至导致晚退休反而养老金待遇更低的“倒挂”现象,大量的早退现象也受此激励。新常态背景下,劳动生产率和城镇居民实际收入增长明显放缓,继续保持以10%的幅度提高企业养老金待遇,在支付能力与合理性方面都将面临较大挑战。

市场部门长期在为公共或准公共部门的养老问题埋单。国企改革将大量职工养老负担甩给了城镇职工养老保险体系,国有和集体企业退休人员从保险基金中领取养老金,而新成长的市场部门则主要承担其缴费任务,逐渐形成了市场部门供养公共或准公共部门的格局。以2012年为例(见图三),在城镇企业职工养老保险的参保职工构成中,民营企业占到50%,港澳台及外资企业占到12.6%,而离退休人员构成中,国有和集体企业占到75%以上,港澳台及外资企业占比仅为1.3%;国有和集体企业制度赡养率非常高,已接近70%,而民营企业、港澳台及外资企业的制度赡养率较低,分别仅为15.3%和3.4%。不同类型经济部门的内部差异较大,增加了做实“个人账户”的难度。现收现付制的最大特征就是代际转移,目前市场部门的“新人”尚未进入到退休阶段,没有养老金支付需求,未来当一批批“新人”陆续退休,养老金支付出现困难,待遇水平不仅难以像现在这样持续大幅提高,甚至可能被迫削减,养老保险制度



图二 城镇职工与机关事业单位的养老金水平

注：平均养老金指城镇职工基本养老保险中平均每个离退休人员的养老金水平，即养老金支出总额/离退休人员数量，部分机关事业单位人员已纳入城镇职工基本养老保险体系，可以相应计算出平均养老金水平。人均离退休费指机关事业单位平均每个离退休人员的养老金水平，即离退休费用总额/离退休人员数量，2006年之前数据可以直接通过《中国劳动统计年鉴》获得，之后年份不再公布，根据《全国公共财政支出决算表》中“行政事业单位离退休费”估算得到，假定离退休人员保持2000~2005年的速度增长，事业单位和机关单位的年均增速分别为4.4%和3.7%。2014~2020年为预测值，假定企业养老金继续按照年均10%的速度增长，机关事业单位离退休费按照“十二五”期间的速度(4.7%)增长。

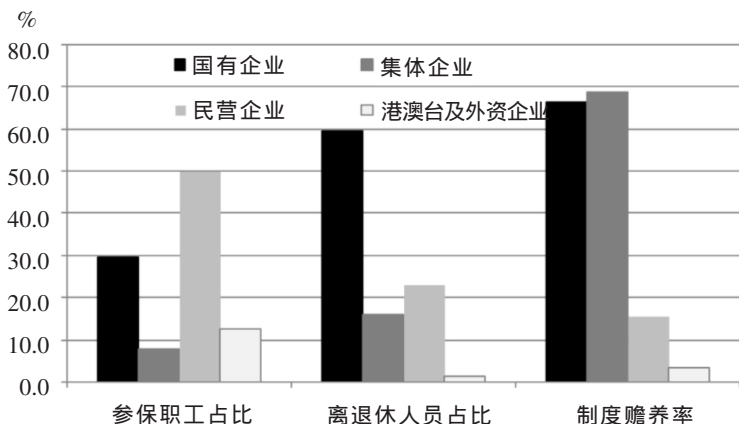
数据来源：根据国家统计局《中国统计年鉴》《中国劳动统计年鉴》以及财政部公布的《全国公共财政支出决算表》相关年份数据计算。

的代际公平性问题将会凸显。因此，若以未来的公平性为代价维持现在的公平性，并非是一个良好的解决方案。

养老保险发展的地区差异不亚于经济发展水平地区差异。在制度分割体系下，地区之间的经济发展水平、基金收支平衡、人口结构以及制度赡养率等差异直接反映到养老金待遇上。从城镇职工基本养老保险来看，人均GDP与平均养老金总体上呈现出高度正相关，经济发展水平越高的省份养老金待遇越高，2012年北京市平均养老金水平达到每年3万元，约是平均养老金水平最低的江西省的2倍。养老金收入替代率与经济发展水平似乎并不直接相关，但是，替代率的地区差异同样较大，替代率最高的山东(66.8%)与替代率最低的重庆(41.8%)两者相

差25个百分点。地区之间的实际缴费负担差异也是公平性问题的重要表现，实际缴费率与人均GDP呈现出一个U型特征，即经济发展水平很高或很低的省份，养老保险制度的实际缴费负担都比较高，人均GDP水平中等偏上的省份实际缴费负担更低，尤其苏、浙、闽、粤等沿海地区省份实际缴费率基本在15%以下，广东的实际缴费率更是不到10%，而甘肃的实际缴费率已经高达30%。

养老保险地区不平衡在制度分割状态下陷入恶性循环。养老保险体系的统筹层次较低、制度赡养率高的地区倾向于选择更高的保险缴费率、更低的养老待遇水平。高缴费率加重企业经营负担，削弱市场竞争力，挤出参保缴费的劳动力，影响地方经济活力和增长动力，进一步阻碍养老基金收入和平衡能力，最终不得不依赖高缴费率、低养老待遇来维持养老体系运转，从而陷入缴费负担高、经济激励不足、基金平衡能力差的恶性循环中。对于制度赡养率较低的地区，境况恰恰相反，倾向于进入一种内部良性循环之中，有条件选择更低的保险缴费水平、更高的养老待遇水平，缴费负担低有助于增强企业竞争力，吸引新参保劳动力流入，推动地方经济快速发展，养老基金的“造血”能力也就更强，在基金大量结余情况下，地方有条件也有动力进一步降低缴费率、提高养老待遇水平。现实也的确如此，城镇职工养老保险的制度赡养率与平均缴费水平(或实际缴费率)呈现出明显的正



图三 不同类型企业城镇职工基本养老保险结构差异

数据来源:《中国养老金发展报告·2013》。

相关,而与平均养老金水平(或养老金收入替代率)呈现出明显的负相关,结合前面的观察,更高的缴费率倾向于拖累欠发达地区的经济发展。

### (三)养老保险制度的效率损失

养老保险制度不仅具有社会福利保障的功能,还应该发挥协调经济发展的作用。但是,我国养老保险制度改革过程中长期忽视经济效率问题,制度分割阻碍劳动力资源配置,不规范的制度规则造成劳动力资源浪费,干扰正常的劳动力市场机制和劳动力市场统一,从而最终阻碍经济增长。在经济体制转型初期,分割的社会保障制度表现为劳动力市场分割的结果,而时至今日,它又成为劳动力市场难以统一的原因。<sup>[3]</sup>

不规范的退休制度存在明显的就业挤出效应,造成大量劳动力资源浪费。养老保险制度从属于市场经济改革,允许一大批职工提前办理退休享受养老金,养老金发挥了一种经济补偿功能,激励其更早退出劳动力市场。根据城镇住户调查数据研究显示,享受养老金的群体劳动参与率明显要低于未享受养老金人员,特别在40至60岁之间,两个群体的劳动参与率差异明显。从地级城市层面的养老金覆盖率与劳动参与率的散点图来看,两者呈现出明显的负相关关系,40~59岁之间养老金覆盖率越高,城市层面的劳动参与率越低。根据经典的劳动参与模型估计显示(程杰,2015),在控制了市场工资水平、个体人力资本水平、性别等因素之后,被

养老金覆盖将导致劳动参与率大幅下降51.0%,女性和男性的劳动参与率分别下降44.3%和55.4%,养老金制度激励40岁及以上人员更早地退出劳动力市场。2008~2011年中国健康与养老追踪调查(CHARLS)数据显示,被养老金覆盖后城镇劳动年龄人员的劳动参与率将显著下降45.7%,享受养老金的人倾向于更早退休,我国大龄城镇劳动力的参与率呈现出长期下降趋势,甚至已经低于英国、美国、印度尼西亚

以及韩国。<sup>[4]</sup>碎片化的养老保险制度已经产生明显的劳动供给效应,城镇职工养老保险、农村居民养老保险、失地农民保险以及农民工综合保险等不同制度对于参保者的劳动决策影响具有显著差异,制度产生的劳动力市场扭曲显而易见(程杰,2014)。

养老保险制度催生出一大批“退而不休”的劳动者,干扰正常的劳动力市场机制,抑制市场均衡工资水平。按照人力资源与社会保障部门公布的数据,目前平均的实际退休年龄只有53岁,远远低于法定退休年龄。利用CHARLS数据研究发现,目前城镇45岁及以上就业人员中有接近30%属于“退而不休”劳动者,他们一边领着养老金一边继续工作,这其中又有一半的人年龄不到60岁。结合第六次全国人口普查数据估算,这些仍然处于劳动年龄阶段,在享受养老金的同时继续活跃在劳动力市场的群体接近700万人。<sup>[5]</sup>城镇住户调查数据研究显示,享受养老金的劳动者平均工资水平仅相当于正常劳动者的33%~38%。从工资分布曲线来看,享受养老金的劳动者工资水平分布曲线呈现出明显的左偏,相对于未享受养老金的劳动者,工资水平整体上要更低。从城市层面来观察,养老金覆盖率与城市工资水平呈现出高度的负相关关系,40~59岁养老金覆盖率越高,城市平均工资水平越低。基于Mincer工资方程的模型估计显示,在控制了人力资本(教育水平与工作经验)、



性别、行业、职业、单位类型等因素之后,被养老金覆盖将使劳动者的工资水平下降 47.2%,使女性劳动者工资水平下降 39.0%,男性工资水平下降 59.5%(程杰,2015)。养老保险制度对于劳动力市场产生了显著的工资抑制效应,这反映出劳动力市场扭曲和资源配置效率损失。

养老保险制度不适应人口与劳动力流动形势,造成越来越严重的劳动力资源错配。双轨制造成体制内与体制外的人才流动性差,城乡保险制度分割加大人口迁移成本,保险账户可携带性差、地区转移接续难度大阻碍了劳动力跨地区流动。在养老保险缴费负担过重、制度操作不规范情况下,一些中小企业采取违规逃避社保行为,而正规企业按照规定参加社保,需要承担更高的人工成本,造成技能和效率领先的企业实际工资水平反而更低,形成“工资倒挂”现象,高素质、有技能的劳动力本应该进入生产率较高的企业,但由于社保成本压制了实际工资收入,反而效率低下的中小企业可以通过规避社保吸引劳动力。不合理、不规范的养老保险制度影响到经济效率提升,阻碍技术进步和产业结构升级。支撑社会保障体系的资源通过税收或缴费进入企业一般成本或劳动成本,从而使社会保障制度由此“切入”经济运行,成本增加既会削弱就业岗位的创造,又会降低企业竞争力,对经济增长产生消极影响,并最终减少流向社会保障体系的资源量。<sup>[6]</sup>

### 三、养老保险制度改革方向与政策建议

人口结构变化和经济增长放缓对于现行养老保险体系带来前所未有的挑战,需要警惕陷入“养老保障与经济激励”的恶性循环之中。养老保险制度从设计之初就承担着国企改革的转轨成本,形成了起步阶段过高的缴费率、过于宽松的退休条件,劳动力市场和整体经济的竞争力受到拖累,化解高额负担、降低缴费率的根本途径是提高经济效率。但是,养老保险制度长期处于分割状态,统筹层次低,退休不规范,严重干扰劳动力市场机制,依靠效率提升和经济增长来缓解基金失衡、实现保险体系可持续性的

阻碍越来越大。在人口老龄化加快、制度赡养率提高以及养老金水平刚性增长的压力下,将不得不继续通过稳定甚至提高保险缴费率的方式维持现有体系运转,在经济结构加快转型、传统增长动力不足的形势下,这势必又将进一步加重企业经营负担,阻碍劳动力市场和整体经济的效率改进,基金入不敷出的格局可能进一步恶化,从而陷入“养老负担高—经济激励不足—基金平衡能力差—继续提高缴费率”的恶性循环。

养老保险体系改革应该置于整体经济社会系统之中,根本之道是依靠持续的生产率提升和经济发展。改革的顶层设计不能局限于制度本身或系统内部,若仅仅着眼于选择何种制度模式、如何扩大基金渠道、是否延长退休年龄等内部政策调整,而无法持续提升未来一代人的生产率,不管选择现收现付制、基金积累制抑或是名义账户制,养老保障系统都将难以为继。养老保险体系改革既要实现全体国民的体面生活,又要实现国民经济社会的可持续发展,改革的基本原则是既要体现公平,又要保证效率。若能妥善处理两个目标、两个原则之间的关系,就可以将养老保障体系发展成为一个重要的“生产要素”,在经济社会发展中发挥出重要作用,在促进劳动力市场发展和经济增长中公平地保障全体居民的福利。实际上,早在 20 世纪 90 年代社会保障体系基本框架构建之初,理论上就明确阐释,社会保障制度是社会和经济的“稳定器”,良好的制度能够促进劳动生产率提高,是经济发展的“激励器”,是不同群体收入分配的“调节器”。<sup>[7]</sup>

建立与劳动力市场相协调、统一多层次的养老保险体系是养老保险制度改革的基本方向。通过完善养老保险制度规则,理顺养老保险与劳动力市场之间的关系,消除养老保险制度对于人力资源配置和劳动力市场效率造成的扭曲,促进经济效率(尤其是劳动生产率)提升和经济持续增长,进而从根本上解决基金收支平衡、养老待遇增长等表象问题。这一改革路径是能够实现“保障与增长双赢”的必然选择,一方面从根本上解决养老保险体系可持续性等内在



矛盾,另一方面也为我国经济转型发展新阶段挖掘出新的增长源泉或“改革红利”。

#### (一)建立与劳动力市场协调的养老保险制度

与市场经济发展相匹配的社会保障制度,应兼容优化资源配置和促进就业的目标。养老保险制度设计的核心就是要鼓励高生产率的人进入劳动力市场,允许低生产率的人退出劳动力市场,养老保险制度改革有必要纳入劳动力市场制度全面改革的体系之中(都阳,2015)。改革的当务之急是破解制度性障碍、流动性不足以及经济激励缺失,应该优先考虑以下改革举措:

第一,严格规范退休制度,避免过早地提前退休。较之于延长法定退休年龄的政策调整,更为紧迫的工作是要严肃法定退休年龄,禁止不合理地提前办理退休,避免在劳动年龄阶段就过早地享受养老金。一个富有弹性的政策,可以考虑规定一个养老金最低申领年龄,但必须在养老金待遇上给予适当约束,更早申领必须按照一定比例削减养老金待遇,尽可能地消除对于劳动力市场的影响,激发大量闲置的“4050”人员劳动参与积极性,如此既能够缓解养老金支付压力,又有利于扩大劳动力供给、提高潜在经济增长。假定在进入老龄阶段之前(60岁之前)禁止提前享受养老金待遇,利用国家统计局城镇住户调查数据模拟显示,规范退休制度将提高40~59岁人员劳动参与率5.4个百分点,16~59岁全社会劳动参与率2.6个百分点,大约带来2.2个百分点的潜在GDP增长,改革将能够实现养老保险可持续与经济增长的双赢(程杰,2015)。

第二,实现城乡与区域之间养老保险自由转移接续,避免阻碍劳动力流动和匹配。流动性是养老保险体系效率和公平的基本条件,应该遵循养老保险制度不阻碍劳动力自由流动、不牺牲经济效率的基本原则,尽早实现部门之间、城乡之间以及地区之间的制度并轨和统一,养老保险账户可以伴随着人口与劳动力的流动实现无缝衔接。加快完善和落实双轨制改革,实现机关事业单位与城镇企业之间的养老保险制度统一,尽早实现从基金封闭运行转向基金统筹

运行,降低公共部门与市场部门之间的人力资源流动成本,提高资源配置效率。完善城镇职工基本养老保险与城乡居民养老保险之间的转移接续政策,确保保险账户可以双向自由流动,保障参保者的养老保障权利在城乡之间流动过程中不受损失。养老保险制度的全国统筹应该尽早提上日程,“十三五”期间要取得实质性突破。

第三,切实降低养老保险负担,探索有利于就业的最优缴费率。遵循“拉弗曲线”的规律原则,应该积极探索一个符合我国经济发展阶段的社会保险最优缴费标准,建立一个有利于就业扩大、企业生产效率和劳动生产效率提升,也有利于扩大参保覆盖率和基金收支平衡的缴费水平。党的十八届三中全会明确提出“适时适当降低社会保险费率”,养老保险负担约占社会保险总负担的70%,应该尽早研究制定调整方案,建议将企业负担的20%费率逐步下降到10%~15%,个人负担的8%费率应该不再提高或适当下调到5%~6%。同时,可以考虑设计相对灵活的缴费制度,对于中小企业或小微企业适用优惠的低费率,对于以个体身份参加保险需要负担的20%费率可以适当降低,或者财政给予一定比例的补贴。

第四,尽快完成养老保险“费改税”。养老保险费转变为养老保险税不仅有利于降低征收管理成本,更重要的优势在于能够提高制度的统筹层次,有利于养老保险关系和劳动力更加充分的流动。从就业和经济增长视角来看,显然社会保障税是一个更好选择。当前制度设计中的个人账户并没有做实,本质上更接近于现收现付制,社会保险税的改革并不存在实质性的障碍。实际上,社会保障筹资究竟应该采用社保费还是社保税方式,理论上的解答在20世纪90年代就已经完成,目前争论焦点主要出于社保部门与税务部门之间的利益纠葛。

第五,适时逐步延长法定退休年龄。延长退休年龄并不能从根本上解决现行制度的深层次矛盾,调整退休年龄的主要出发点显然不能是养老基金平衡,关键立足点应该是适应预期寿命增长、就业能力提升的经济社会发展大趋势,

着眼于促进劳动力市场发展和经济持续增长。从人口、经济与社会结构转变的客观趋势来看,逐步延长退休年龄是不应回避的抉择,渐进式延迟退休年龄的基本思路已经形成共识,可以考虑从2018年开始,女性退休年龄每3年延迟1岁,男性退休年龄每6年延迟1岁,至2045年男性、女性退休年龄同步达到65岁。

## (二)建立完善统一、多层次的养老保险体系

在妥善处理养老保险体系与劳动力市场和经济发展之间的关系,有效解决养老保险制度的激励相容问题基础上,如何调整养老保险体系框架,如何选择制度模式等长期争论的焦点问题,并非只有唯一路径,更不是完全无解,改革仍然具有一定的弹性空间。

养老保险体系的基本框架应该至少包含三个支柱。养老保障对象首先是一个公民,应该保障其公民权利和国民待遇,第一支柱也是最基础的支柱,应该是解决最基本的生存需求,为此建立一个非缴费、保基本、全国统筹的社会养老金(或“国民养老金”)是无可厚非的。第二支柱旨在提供一个风险共济、增强保障水平的机会,不仅需要缴费,而且遵循收益与贡献对等原则,最大程度上避免扭曲劳动供给和经济行为,政府责任首先是建立一个全社会分散风险的平台,其次才是提供辅助的保障资源,缴费来自于个人和雇主,考虑到非就业人员、非正规就业人员以及自我经营者等群体的保障权利,第二支柱有必要设计两个相对公平、可转移衔接的制度,一个针对有雇主、以工资性收入为主的劳动者,即职工养老保险,一个针对非就业或无雇主的人员,即居民养老保险。第三支柱旨在提供一个更为多样化、差异化的更高保障水平的机会,也可以称之为补充支柱,政府责任更主要是监管责任,但可以为其配套适当的激励或鼓励政策,制度设计上不仅要求缴费确定,而且实行完全积累,收益直接与缴费贡献、运营状况挂钩,政策工具一般为职业年金或企业年金。

一个不低于城市最低生活保障标准的国民养老金计划是第一支柱的可行选择。作为第一支柱的国民养老金更主要体现“全覆盖、保基

本”的基本原则,国民待遇自然应该是全民共享且近乎绝对公平的,而维护这一基本的公民权利理应由政府完全承担。2014年全国60岁及以上老年人规模为2.12亿人,按照城市平均低保标准和补助水平,每人每年的养老金标准为3180元,财政每年负担约为6700亿元,仅相当于当年GDP的1.1%,相当于全国财政总收入的4.8%。若以全国居民人均可支配收入(20167元)的一定比例(如20%)作为养老金替代率标准,每人每年的养老金标准为4033元,财政每年负担约为8500亿元,仅相当于当年GDP的1.3%、全国财政总收入的6.1%。国民养老金完全由财政负担,至少保证10%~20%的养老金替代率,这也在一定程度上为第二支柱的缴费率下调提供了空间。因此,这一国民养老金方案既是合理的,又是可行的。

转向名义账户制的第二支柱是可行的但并非唯一的选择。第二支柱改革是现阶段转轨成本最高、矛盾最突出,也是争议最大的部分,独特的统账结合模式设计之初的美好愿景是吸收基金积累制和现收现付制的各自优势,遗憾的是优势都没抓住、弊端全都凸显,目前正在趋近共识的名义账户制似乎成为力挽狂澜的抉择,但实际上是转轨成本过高、过渡窗口期已经关闭的被迫之举,向名义账户制转型是转轨成本的压力所致,巨大的财政压力迫使“空账”运行成为一个难以避免的常态(郑秉文等,2014)。从这个逻辑上来看,究竟选择何种制度模式,是否从近似的现收现付制转变为名义账户制,争论和讨论的出发点仍然将基金平衡放在首要位置,而将激励机制放在次要位置。一些关于名义账户制的精算大都假定劳动力市场和经济环境不变,而一旦制度调整冲击了劳动参与率、劳动生产率以及经济效率等重要因素,基金平衡的模拟意义也就大打折扣。理论上来说,名义账户制在筹资方式上保留现付现收制,而在待遇确定上采取缴费确定型,即在缴费与待遇之间建立更直接的关联,这一折衷方案目前来看的确是务实的,但究竟是否能够解决我国养老保险体系存在的主要问题,关键还要看新的制度是

否能够有效解决劳动力市场扭曲、是否能够实现制度与市场经济融合,若不能,名义账户制也终将陷入统账结合模式的“制度困境”。有理由相信,只要能够较好地激励个人保持健康、提高技能、延迟退休和提高生产率,通过比较来看,良好运行的完全积累的缴费确定型(如智利)和名义缴费确定型(如瑞典)都可以成为良好的选择(Robert, 2013)。

第二支柱至少需要两个相对公平、相互衔接的政策工具。在现有城镇职工基本养老保险制度基础上,改革成为职工养老保险制度,覆盖所有的有雇主、工资性收入的劳动者,由个人和用人单位按照工资水平的一定比例缴费,不再区分劳动者所在的部门、区域、所有制性质。改革后的缴费率有较大下降空间,尤其是用人单位的缴费率可以有较大幅度下降。按照世界银行研究团队的建议,假定改革后采取名义账户制,退休年龄逐渐提高到65岁,未来只需要16%的缴费率就能够提供退休前收入45%的替代率水平(Mark, 2013)。考虑到我国仍然是一个发展中国家,城镇化和就业正规化仍将需要较长时间完成,同时非就业人员也将长期存在,从公平性角度来说,为其提供一个与普通职工相似的更高保障机会也是不可或缺的,即居民养老保险制度,包括缴费标准、待遇确定等制度设计应该与职工养老保险一致,只不过参保决策是自愿性而非强制性,用人单位缴费部分由个人承担,个人负担较重是可以预见的,但并不能因此而给予普遍性的补贴,否则会带来公平性问题,也会对职工养老保险产生负激励,可以采取弹性政策,为其提供与能力相适应的缴费标准以及待遇水平,对于特殊困难群体可以考虑由财政给予缴费补贴。居民养老保险制度有必要与职工养老保险制度无障碍衔接,以保证劳动者在就业方式转化、进出劳动力市场过程中顺利携带养老保险关系,促进劳动力自由流动和经济效率提升,这就要求对现有的“新农保”或城乡居民养老保险制度进行较大调整。现行的制度更倾向于一种福利制度,政府财政负担更多责任,可以考虑将城乡居民养老保险中的

基础养老金转入第一支柱,即划入国民养老金,将低水平的个人账户转入改革后的居民养老保险的个人账户之中。这意味着目前的城乡居民养老保险制度基本上被一拆为二,尽管动作比较大,但改革的难度和成本相对于职工养老保险仍然更小,而且,目前将近5亿人的居民养老保险参保规模并不符合长期发展趋势,更多的人纳入到职工养老保险制度应该是一个长期趋势。

以职业年金或企业年金为基础的第三支柱有待加快发展。尽管现阶段企业年金覆盖面较小,公共部门的职业年金也伴随着养老并轨改革刚刚起步,但这一补充支柱是适应经济社会发展、养老保障需求多样化的重要选择。年金的制度设计遵循自愿性原则,由个人和单位缴费,无雇主或未就业的人同样有机会加入年金体系,只不过完全由个人承担缴费,接近于储蓄性养老保险,年金采取完全积累制、市场化运营,个人有自由选择投资运营机构和基金组合方案。政府需要在鼓励年金发展、规范市场化运营体系、分散系统性风险等方面发挥应有的职责,尤其是年金制度的税收优惠政策对于促进年金发展具有重要意义,在目前政策基础上继续完善“延迟征税”模式,即免税—免税—缴税(EET),年金缴费环节和投资环节实行税收免征,年金给付环节针对年金待遇征收个人所得税,政策部门也在考虑将这一政策扩展到商业储蓄性养老保险。

### (三)完善养老保险相关制度和政策

第一,积极正面应对历史债务或转轨成本。无论如何改变制度模式,体制转轨遗留的历史债务迟早也必须要还,过渡期拖得越久越不利于养老保险体系正常运行<sup>①</sup>。<sup>⑧</sup>国企改革留给社保体系的历史负担,自然应该首先由摆脱包袱的国企来偿还,通过国有资产划拨补充社保基金也就顺理成章。在操作上至少可以考虑三个选择:一是逐步提高国有企业收益上缴比例,新

<sup>①</sup>“中国经济体制改革总体设计”课题组明确提出,改革方向是从现收现付制转向资金预筹积累制,但不能过分依赖“老人老办法、新人新办法”,需要从国有资产中划出一部分作为养老和医疗基金资产。



增部分优先用于养老保险基金。二是国有企业资产变现或划转给养老保险基金,国有资本可以通过产权交易市场或公开拍卖转让给非国有资本,将国有资本变现的部分资金直接划拨进入养老保险基金,同时逐步增大养老保险基金转持国有股的比重以及转持企业的范围。三是启用国家社会保障储备基金,国有资本划转是储备基金的来源渠道,开启储备基金用于填补历史债务具有逻辑合理性。

第二,规范和拓展养老基金投资运营。必须改变养老基金长期处于隐性亏损状态,建立更加市场化的运营机制。可以考虑以全国社保储备基金的投资模式和收益为基本参考,分散风险,扩展投资运营渠道和范围,按照目前政策调整方向,充分利用资本市场和货币市场的投资空间,逐步提高债券、股权、信托贷款的范围和比例。同时,允许和鼓励市场化的国内外专业投资机构参与养老保险基金运营,通过引入规范的市场竞争机制增强基金增值保值能力。

第三,建立合理、正常的养老待遇动态调整机制。养老待遇的调整既要做到公平,又要确保合理;既要保证养老金水平正常增长,又要避免不合理的福利竞赛。福利增长原则上不能超越经济增长、劳动生产率增长或居民人均收入增长,充分考虑经济发展水平、生活成本水平等因素,尽可能地使用全国统一的参数或指数,设计一套科学合理的养老保障调整机制,保障退休老年人生活水平随着经济社会发展不断提升,同时避免对经济社会发展带来明显的负面效应。

第四,加强养老保险与社会救助等制度的协调。在确保养老保险制度的统一性和公平性基础上,完善制度的包容性,针对低收入者或困难群体配套相关的政策措施,加强养老保险与社会救助体系之间的协调性,尽可能地将全体居民都有效地纳入保障体系。尤其作为第一支柱的国民养老金需要与最低生活保障、计划生

育老年补助、高龄生活补贴等政策衔接,确保基本福利制度既能够有效减贫,又避免不公平的重复保障。低收入家庭参加第二支柱或第三支柱养老保险,可以依据家庭收入状况、供养负担等情况制定支持政策,给予适当的保险缴费减免。

第五,完善养老保障法制建设。社会保险体系从建立之初就承担着服务于市场化改革的特殊功能和从属地位,在较大程度上丧失了自身独立性,有必要将社会保障制度与财政税收制度放在同等重要的位置,在法律上明确个人、单位和政府的权责关系,严肃相关制度和政策规定,严禁将养老保险作为地方竞争的政策工具或改变养老保险资源的用途。在进一步完善《社会保险法》基础上,研究制定专门的《养老保险法》,加快推进落实税收法定原则,尽快将社会保险费或保险税纳入其中,相关费率或税率调整由全国人大审议确定。REFORM

#### 参考文献

- [1]蔡昉 高文书:《中国劳动与社会保障体制完善与发展道路》,经济管理出版社,2013年,第205页
- [2]郑秉文等:《中国养老金发展报告·2013——社保经办服务体系改革》,经济管理出版社,2013年,第57页
- [3][6]朱玲:《建立与市场相适应的社会保障体系》,《劳动经济研究》2014年第4期,第3~20页
- [4][5]程杰:《“退而不休”的劳动者——转型中国的一个典型现象》,《劳动经济研究》2014年第5期,第68~103页
- [7]李铁映:《建立具有中国特色的社会保障制度》,《求是》1995年第19期,第2~9页
- [8]中国社会保障的体制选择与经济分析课题组:《社会保障:经济分析与体制建议》,《改革》1994年第5期,第17~28页

(责任编辑:罗重谱)