

对我国养老保险战略储备基金制度的分析

——基于国际比较视野的研究

杨俊

(中国人民大学劳动人事学院 北京 100872)

[摘要] 我国的城镇职工养老保险制度主要采用了现收现付的收支模式,在人口老龄化水平不断提高的背景下,现收现付型养老保险制度的可持续性受到重大挑战,这是一个国际性的难题。我国政府高瞻远瞩,从1991年就开始进行养老保险制度的改革,并逐步建立和完善城镇职工基本养老保险制度的战略储备基金制度,为养老保险制度的可持续发展不断探索适合我国国情的、有中国特色的应对之道。本文在总结分析我国城镇职工养老保险战略储备基金制度发展所取得的成就和面对的问题的基础上,对如何进一步深化战略储备基金管理进行探讨。基于与美国、法国、爱尔兰和新西兰的战略储备基金制度发展的比较,并结合对我国养老保险制度的精算分析,本文对我国城镇职工养老保险战略储备基金制度的未来发展进行了前景展望,并提出相关政策建议。

[关键词] 人口老龄化; 战略储备基金; 可持续发展

[中图分类号] C913.7 [文献标识码] A [文章编号] 1003-4145 [2020] 04-0082-07

DOI:10.14112/j.cnki.37-1053/c.2020.04.012

一、序言

养老保险制度是各国社会保障制度中最重要的组成部分^①,养老保险制度的发展情况在很大程度上决定了社会保障制度的成败,也影响着一个国家长期的经济增长^②。传统的养老保险制度是基于确定待遇模式的现收现付制度,这种制度高度依赖人口年龄结构^③,因此人口老龄化水平不断提高对这种制度形成了严峻的挑战^④。21世纪是人口老龄化的世纪,根据联合国^⑤和世界银行^⑥的人口预测数据,世界人口中65岁及以上人口的比重在1960年为4.9%,1980年为5.9%,1990年达到6.2%,2000年达到6.9%,而到2050年将达到17%,2050年的人口老龄化程度超过了100年前水平的3倍。传统的养老保险制度一方面采用了确定待遇模式,即政府用养老金计发公式明确了养老金待遇水平的承诺^⑦,另一方面现收现付的模式决定了支付退休者的养老金支出来自同期缴费者的缴费资金,所以在人口老龄化不断加深的背景下,退休者数量的增长超过了缴费者,导致缴费收入难以满足养老金待遇的支付,而且由于存在政府对养老金待遇的承诺,所以养老金支出难以削减,因此养老保险制度出现了收不抵支的缺口,这种缺口的存在严重损害了养老保险制度的可持续,同时也动摇了国民对养老保险制度的信心。从20世纪90年代开始大多数国家启动了对传统养老保

收稿日期:2020-02-09

作者简介:杨俊(1979—),男,经济学博士,中国人民大学劳动人事学院副教授,主要研究方向为养老保险、社会保障基金、公共财政。

①参见郑功成《多层次社会保障体系建设:现状评估与政策思路》,《社会保障评论》2019年第1期;沃尔夫冈·施罗德、塞缪尔·格里夫《德国经济发展与社会保障体系建设:历史经验与未来方案》,《社会保障评论》2019年第1期;克劳斯·彼得森《为福利而增长还是为增长而福利?北欧国家经济发展和社会保障之间的动态关系》,《社会保障评论》2019年第3期。

②皮埃尔·龚夏尔第《法国经济发展与社会保障:以20世纪80年代中期为转折点》,《社会保障评论》2019年第1期。

③杨俊《职工养老保险社会统筹制度计发方式研究》,《社会保障评论》2020年第1期。

④参见郑功成《中国养老金:制度变革、问题清单与高质量发展》,《社会保障评论》2020年第1期;席恒《养老金函数及其政策意义》,《社会保障评论》2019年第2期。

⑤参见《World Population Prospects: the 2019 Revision》,https://www.un.org/en/sections/issues-depth/ageing。

⑥世界银行统计数据库,https://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.65UP.TO.ZS。

⑦席恒《养老金函数及其政策意义》,《社会保障评论》2019年第2期。

险制度的深刻改革,以应对人口老龄化对制度的冲击。

虽然各个国家具体的改革政策存在差异,但是改革的基本逻辑是一致,主要包含两种方式。第一种方式是改变传统养老保险制度的确定待遇模式的特点,通过部分放弃确定待遇制度(或者完全放弃确定待遇制度)来实质上削减养老金待遇支出,使养老金支出下降到缴费收入可以支持的程度,从而实现收支平衡。典型的情况是瑞典在1997年进行的改革,瑞典在1997年将养老保险制度从确定待遇模式调整为确定缴费模式,在确定缴费模式下没有养老金待遇的承诺,而是根据缴费收入的规模来确定养老金支出,所以就消除了人口老龄化的情况下出现养老金缺口的问题,即使瑞典依然保持了现收现付模式也是如此。这种改革的结果就是可能出现养老金待遇的下降,例如瑞典2011年由于工资增长率下降而导致缴费收入不足,因此需要调减养老金来消除养老金缺口,于是2011年的养老金水平下降4.3个百分点^①,养老金待遇水平的绝对下降实际上是较为罕见的做法。

第二种方式是改变传统养老保险制度现收现付的特点,这里会产生两种选择。一种选择是将制度从现收现付转变为完全积累模式,这种改革过于彻底从而面对着巨大的转轨成本问题。智利在1981年的改革就是这种选择的典型代表,智利将传统的制度转轨为彻底的完全积累模式,结果传统制度下已经承诺的养老金就必须用政府的财政收入来支付,结果带来了对财政的沉重负担。数据显示从1981年到2015年的智利针对转轨成本的财政补贴占国内生产总值的平均比重为3.1%^②。过于沉重的转轨成本导致这种选择难以在实际中被采用。而另一个选择就是从现收现付模式转向部分积累模式。部分积累模式是指养老保险制度在运行现收现付模式的基础上通过多种方式积累一定规模的战略储备基金用于化解未来将出现的养老金支付缺口。根据经济合作和发展组织(OECD)发布的《养老金概览》(Pensions at a Glance)的统计,现在至少有17个国家建立了养老保险的战略储备基金^③,而且已经建立该制度的国家的养老储备基金占国内生产总值的比重平均值为14.2%。这些国家的战略储备基金的资金来源可以主要分为三种类型:第一种是利用资源类收入,例如挪威的战略储备基金就是来自挪威的石油出口收益;第二种是利用缴费收入,例如日本的国家养老保险基金主要依靠雇主和雇员的缴费;第三种是利用政府的财政收入注资,例如法国的养老储备基金。

战略储备基金政策的核心就是在人口老龄化水平较低的时期积累足够的基金用于化解未来人口老龄化水平较高时期的支付缺口,使制度实现可持续发展。这种政策的思路可以用下图进行解释。

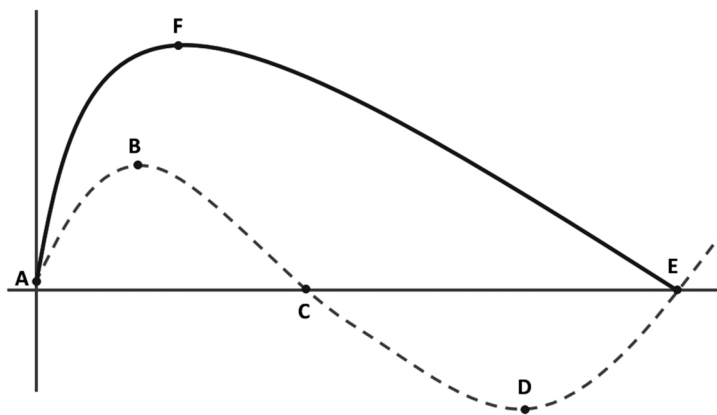


图1 养老保险战略储备基金的原理演示图^④

图1中演示了部分积累制的战略储备基金的运行原理。图1中的两条分别代表战略储备基金的规模,首先关注图1中的虚线。虚线上的A到B是老龄化水平较低的准备阶段,这段时期中可以利用多种收入来源建立战略储备基金,于是储备基金的规模从0开始不断增加,直到B。从B到C是老龄化开始导致养老金缺口出现的阶段,这段时间中为了弥补缺口战略储备基金的积累被逐渐耗用,到C点时基金积累全部用尽。

^①杨俊《全面认识名义账户制度》,《人民日报》2015年3月2日。

^②杨俊《智利私有化改革带给我们的不是经验,而是教训》,光明网,2017年7月6日,http://theory.gmw.cn/2017-07/06/content_24996181.htm。

^③OECD(2019),Pensions at a Glance 2019: OECD and G20 Indicators,OECD Publishing,Paris,https://doi.org/10.1787/b6d3dfec-en。

^④资料来源:笔者绘制。

从 C 到 D 是老龄化不断深化的过程,这时基金陷入负债状态,实际上养老保险制度是陷入资不抵债的破产阶段的。D 是一个转折点,在 D 点之后,由于导致人口老龄化水平高速增加的那一代退休老年人(例如在美国主要是指 1946 年到 1964 年“婴儿潮”阶段出生的人)去世,人口老龄化水平有可能开始回落,养老金缺口开始缩小,到 E 点养老金缺口消除,之后有可能再次开始进入到积累阶段。

以美国为例,虚线部分代表了美国在 1983 年里根政府进行的改革,当时美国建立了部分积累制度,并开始积累社会保障信托基金,其规模可以保证到 2040 年左右(也就是 C 点)的养老金可持续,但是之后就会陷入养老金困境。2000 年时克林顿政府决定通过财政注资的方式,来扩充战略储备基金的规模,这样使战略储备基金的积累沿着图 1 中的实线运行,只要财政注资达到足够的规模就可以保证实线下养老保险制度在 E 之前的可持续发展,E 之后养老金缺口已经由于可能的人口老龄化水平的回落而消失,因而养老保险的危机也就化解了。在 21 世纪开始的时候,很多国家的养老保险制度都有一定的战略储备积累,但是规模不够(也就是虚线的状态),于是需要进一步筹资来扩充战略储备基金,以保证制度的可持续发展(也就是实线的情况)。

美国在 2000 年克林顿政府提出为化解未来养老金缺口而建立“跨世纪遗产计划”,这个计划的核心内容是要把从 2001 年开始的 15 年中财政盈余的 62% 用于补充到养老保险基金中^①,通过这样大规模的财政注资估计将在 2015 年时形成一个规模约为 1.7 万亿美元的储备基金以补充基本养老保险基金,化解养老金缺口^②。类似地还有新西兰、法国和爱尔兰。新西兰政府在 2001 年通过了《养老金和退休法案》,建立了用于养老保险战略储备的“超级基金”。根据新西兰的法律,爱尔兰政府承诺每年会向“超级基金”进行足够的财政注资,“超级基金”从 2001 年到 2030 年是封闭的基金积累期,这个阶段中基金不进行支付,而是从 2031 年开始政府从“超级基金”中提取资金用于养老金支出^③。法国政府在 1999 年出台了《法国社会保障筹资法》,根据该法律建立了法国国家养老储备基金。法国政府的计划从 1999 到 2020 年间通过财政注资使战略储备基金的规模在 2020 年达到 1 万亿法郎,并在从 2020 年开始的 20 年中利用战略储备基金的资金补充基本养老保险制度的收支缺口,法国政府预计到 2040 年该基金全部用完^④。爱尔兰政府的情况也是如此,在 2001 年立法建立国家养老储备基金,从 2001 年到 2025 年中对基金进行封闭式管理,主要是通过财政注资和基金自身的投资收益不断扩大其规模,从 2025 年之后开始进行支付,爱尔兰政府期望战略储备基金分担养老金支付高峰时期三分之一的养老金支出^⑤。

综上所述,将养老保险制度转变为完全积累模式难度过大,而将制度转变为确定缴费模式实际上放弃了政府原来的承诺,很有可能损害参保者的既得利益,而在建立战略储备基金的国家中政府采取了高度负责的态度,采取积极的举措应对老龄化的冲击,尽可能保障参保者的既得权益,因此更容易得到参保者的支持,从而树立社会公众对养老保险制度发展的信心。

我国政府在人口老龄化的挑战面前也采取了积极、全面应对的举措,我国政府高瞻远瞩,从 1991 年就开始进行养老保险制度的改革,并逐步建立和完善城镇职工基本养老保险制度的战略储备基金制度,为我国养老保险制度的可持续发展不断探索适合我国国情的、有中国特色的应对之道。

二、我国养老保险战略储备基金的发展

我国从 1951 年《劳动保险条例》颁布起就建立了确定待遇的、现收现付的城镇职工养老保险制度,这个制度的特征决定了其在人口老龄化水平不断提高的背景下必然面对日趋沉重的养老金缺口的压力。我国政府从 1991 年开始对养老保险制度进行深刻改革,国务院在当年颁布了《关于企业职工养老保险制度改革的决定》,逐步将我国的养老保险制度调整为部分积累模式,主要是将个人缴费中的多数部分进行积累形成了基本养老保险基金,在 2000 年的时候基本养老保险基金的积累额已经从 1991 年的 114 亿元增长到 947 亿元。但是面对我国未来的严峻形势,必须扩张战略储备基金的规模。于是在 2000 年我国建立了主要来自财政拨款形成的“全国社会保障基金”,并建立了管理基金的理事会。这样我国的养老保险战略储备基金包含

①张占平、王洪春《布什政府的社会保障政策》,《山东工商学院学报》2004 年第 1 期。

②杨俊《走中国特色社保战略储备之路》,《中国社会保障》2020 年第 1 期。

③宋论升《新西兰超级基金投资运营模式简介》,《中国劳动保障报》2012 年 2 月 21 日。

④刘江丽《法国国家储备基金的管理运作及其可借鉴的经验》,《财政研究》2005 年第 12 期。

⑤刘子兰《中爱两国国家养老储备基金管理制度比较研究》,《中国人口科学》2005 年第 4 期。

两个内容,一个是缴费积累形成的基本养老保险基金,一个是财政注资形成的全国社会保障基金,虽然这两个基金的管理目前依然是分离的,但是它们共同的性质决定了其都属于养老保险制度的战略储备。

我国政府高度重视全国社会保障基金的发展,从2001年至今出台了一系列的法律法规,包括《减持国有股筹集社会保障资金管理暂行办法》(2001年)、《全国社会保障基金投资管理暂行办法》(2001年)、《全国社会保障基金境外投资管理暂行规定》(2006年)、《境内证券市场转持部分国有股充实全国社会保障基金实施办法》(2009年)、《全国社会保障基金信托贷款投资管理暂行办法》(2016年)、《全国社会保障基金条例》(2016年)和《划转部分国有资本充实社保基金实施方案》(2017年)。在全国社会保障基金理事会的高效管理下,我国的全国社会保障基金的积累规模迅速提高,2001年全国社会保障基金的积累为805亿元,到2018年增长到18105亿元,是2001年水平的约22.5倍。而且全国社会保障基金具有非常可观的投资收益水平,根据2018年《全国社会保障基金理事会社保基金年度报告》,全国社会保障基金从成立到2018年的平均投资回报率为7.82%,累计投资收益为9552亿元,约占2018年全国社会保障基金总积累的53%^①。

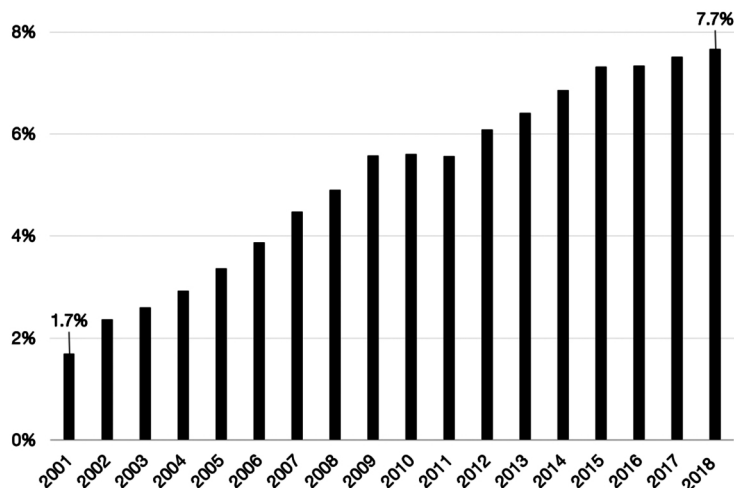


图2 我国战略储备基金占国内生产总值比重的情况^②

我国的养老保险战略储备基金制度应当同时考虑两个基金的整体,这样才能全面把握和评估我国的养老保险战略储备制度发展的水平。如图2显示,2001年我国的基本养老保险基金的规模是1054亿元,全国社会保障基金为805亿元,总计为1859亿元,2001年我国的国内生产总值为109655亿元,所以战略储备基金占国内生产总值的比重为1.7%;到2018年,我国基本养老保险基金的规模是50901亿元,全国社会保障基金为18105亿元,总计为69006亿元,2018年我国的国内生产总值为900309亿元,战略储备基金占国内生产总值的比重提高到7.7%(见图2)。我国的战略储备基金的发展速度是非常迅速的,取得了令人瞩目的成绩。与2001年相比,2018年的战略储备基金的规模是2001年水平的约37倍,占国内生产总值的比重是2001年的4.5倍。

与其他国家的情况相比,可以发现我国到目前尚没有明确提出战略储备基金的积累目标。例如2016年国务院公布的《全国社会保障基金条例》中的第四条仅规定“国家根据人口老龄化趋势和经济社会发展状况,确定和调整全国社会保障基金规模”。可以得到相关资料主要是全国社会保障基金的管理者向新闻媒体提出的一些建议或主张,例如2013年时任全国社会保障基金理事会副理事长的于革胜提出“全国社会保障基金扩大到3万亿元非常必要”^③。之所以我国没有明确战略储备基金(包括全国社会保障基金)的积累目标,一个重要的原因就是我国城镇职工养老保险制度虽然已经初步定型,但是尚未实现稳定发展,养老保

^①资料来源:《全国社会保障基金理事会社保基金年度报告(2018年度)》,全国社会保障基金理事会网站,2019年7月13日。http://www.ssf.gov.cn/cwsj/ndbg/201907/t20190711_7611.html。

^②资料来源:历年的《中国统计年鉴》和《全国社会保障基金理事会社保基金年度报告》。

^③资料来源:《专访全国社会保障基金理事会副理事长于革胜:全国社会保障基金扩大到3万亿元非常必要》,人民网-中国经济周刊,2013年3月26日。<http://finance.people.com.cn/n/2013/0326/c1004-20912832.html>。

险制度实际运行中的很多方面依然需要进一步深化改革^①。为了解决这个难题,在下文中将试图从养老保险制度改革的整体出发,综合考虑多项养老保险制度的改革政策,基于养老保险制度收支情况的精算分析来研究我国战略储备基金的积累目标,为战略储备基金的发展提供理论支持。

三、对我国战略储备基金目标的分析

美国和爱尔兰建立了战略储备基金目标的评价体系,可以为我国提供借鉴。对战略储备基金目标的确定思路主要是在选取参考期限的条件下根据养老金支出和缴费收入的情况,以制度可持续为条件来计算参考期限第一年的战略储备基金的目标水平。美国的社会保障总署选定的参考期限是从当前年份开始的未来75年,而制度可持续条件是未来第75年的储备基金的积累等于一年份的养老金总支出水平。爱尔兰选择的参考期限是未来40年。参考这两个国家的经验,本文建议我国以未来30年作为最基本的参考期限,可以在这个基础上进一步采用更长的参考期限,因为更长参考期限可以更广泛地考虑可持续性的问题。

本文所采用的确定我国战略储备基金积累目标的思路是:首先,建立未来的养老保险基金的收支精算模型,测算基于测算初始年份的未来30年中每年的养老保险收支结余(结余为正表示基金有盈余,结余为负则为缺口);然后以未来第30年的战略储备基金积累等于当年的养老金支出为条件来反向测算出初始年份的战略储备基金的目标值,并计算这个目标值与初始年份的国内生产总值的比值用以反映积累的相对规模,这个比值被称为战略储备基金的“目标积累比”;最后将从2020年到2050年这30年中的每一年都设定为测算初始年份并进行30次测算,从而计算出从2020年到2050年中每一年的目标积累比,然后观察目标积累比的变化趋势。未来每年的目标积累比可以作为战略储备基金发展的动态指导性指标,将这个目标与实际积累情况进行比较,从而可以明确战略储备基金下一步的发展重点。

参考杨俊所建立的我国城镇职工养老保险制度的精算模型^②,模型的具体写法本文不再重复,需要重点说明的是精算模型使用的参数设置和对各项养老保险制度改革的确定方式。在对养老保险制度收支情况建立精算模型时需要首先确定精算起始年份的各项政策参数的水平,并对这些参数的未来发展情况进行假定,其中将考虑引入一系列的具体改革措施。要考虑的政策参数的主要包括以下内容:

(1)当前的城镇化率水平在62%左右,预期未来城镇化率水平将逐步提高到75%的水平。

(2)当前的工资增长率约为10%,假定从2020年开始工资增长率随时间渐进地逐步下调到4%,国内生产总值增长率也从当前约11%的名义增长率逐步下调到4%的水平。

(3)当前的企业法定缴费率已经从20%的水平下调到16%,假定到2025年进一步下调到14%的水平并长期维持。

(4)当前的个人缴费率为8%。郑功成提出我国的个人缴费率仅为企业缴费率的一半,缴费在企业和个人之间的分布严重不平衡,因此可以考虑小幅度提升个人缴费率。^③本文的测算中假定如果进行此项改革,则个人缴费率从2025年之后在8%的水平上提高2个百分点,并长期维持。

(5)当前职工养老保险制度在城镇就业者中的覆盖率为66%左右,如果在未来引入扩大养老保险覆盖率的改革,则可以考虑从2021年开始将覆盖率水平逐步提高,到2030年实现全覆盖,并长期维持。

(6)当前的职工养老保险制度的遵缴率(即参保劳动者中实际缴费者的比重)在83%左右,如果引入进一步扩大养老保险遵缴率的改革,则可以考虑将遵缴率水平逐步提高,到2030年实现全员征缴,并长期维持。

(7)当前的缴费基数比(即个人的实际缴费基数占其法定缴费工资的比重)在80%左右的水平,如果引入提高养老保险缴费基数比的政策,则可以考虑将缴费基数比水平逐步提高,到2030年实现完全足额征缴,并长期维持。

(8)当前的平均养老金对实际缴费基数的替代率约为67%左右^④。参考郑功成的相关研究,为了建立更

^①郑功成《中国养老金:制度变革、问题清单与高质量发展》,《社会保障评论》2020年第1期。

^②杨俊《职工基本养老保险制度财务影响因素研究——以全国统筹背景下的社会统筹制度为对象》,《中国人民大学学报》2015年第3期。

^③郑功成《中国养老金:制度变革、问题清单与高质量发展》,《社会保障评论》2020年第1期。

^④资料来源《基本养老保险覆盖率达80% 企业退休人员养老金替代率67.5%》,《人民日报》2015年7月1日。

合理的多层次的养老保险体系结构,基本养老金的替代率建议下调,为其他层次的养老金制度提供空间^①。如果引入调减养老金替代率的改革,则本文假定未来在做实缴费基数的基础上逐步下调养老金的替代率,逐步下调到53%的水平,并长期维持。之所以如此设定,是因为如果缴费基数比从80%提高到100%,那么即使替代率从66%下降到53%,养老金的绝对水平基本上是维持不变的,也就是提高缴费基数比的改革基本上抵消替代率下降改革对养老金绝对水平的负面影响,从而维持养老金待遇的稳定。

(9)当前的养老保险基金投资回报率整体平均在4.5%左右。如果进行管理体制的改革,将全部储备基金都委托全国社会保障基金理事会进行投资管理,借助全国社会保障基金理事会长期积累的投资经验和高效率的投资管理体制,基金整体的投资回报率预期将提升到8%的水平,这也是参考全国社会保障基金在过去近20年中的平均投资回报率水平进行的设定。

(10)当前的退休年龄约为55岁^②,如果未来启动小步、渐进延迟退休的改革,可以考虑从2021年开始进行启动延迟退休的信息发布,然后从2025年开始正式启动渐进延迟退休,退休年龄以每4年延迟一岁为宜,当退休年龄逐步提高到66岁时停止进一步延迟,之后长期维持。

基于上述参数设置和对多项具体的相关政策改革的设定,本文首先分析基于当前的制度运行现状,并不改变退休年龄的条件下对从2020年到2050年中的每个年份的战略储备基金的目标积累比。然后依次引入七项改革措施,分析这些改革对战略储备基金的目标积累比的影响。具体的测算结果见表1。

表1 不同情况下我国战略储备基金目标积累比的变化^③

	年份	2020	2030	2040	2050	均值
1	维持现状	130%	117%	91%	68%	103%
2	渐进延迟退休	88%	74%	58%	45%	66%
3	全额委托理事会投资	44%	40%	33%	27%	36%
4	渐进实现全覆盖	37%	42%	40%	34%	39%
5	渐进提高缴费基数比	46%	52%	50%	43%	49%
6	渐进提高遵缴率	22%	34%	37%	34%	33%
7	渐进提高个人缴费	11.1%	25%	31%	30%	26%
8	渐进调减替代率	6.2%	17%	22%	19%	17%

根据表1的测算结果发现:如果维持现状,2020年时基金的目标积累比高达130%。这是因为从2020年开始的30年在维持现有制度各项特征参数不变的条件下将是制度负担比高速增长、养老金开支快速提高的过程,所以如果单靠战略储备基金来支付这个时期的养老金缺口,则战略储备基金的储备目标在2020年将达到130%的高水平,而目前我国战略储备基金实际积累比约为8%,两者的差距过大,难以实现。所以如果不对养老保险制度进行更深层次的改革,单纯依靠战略储备基金来实现制度的可持续发展是极为困难的。因此,一个更为合理的策略是引入对养老保险制度的一系列改革措施,使目标积累比向下调整到合理的范围,从而有利于战略储备基金制度的成功运行。

表1中测算结果的第2行到第8行汇报了不断叠加式引入各项改革措施后战略储备基金的目标积累比的变化情况。具体的改革内容和效果为:(1)渐进延迟退休年龄可以降低制度负担比,减少养老金缺口,所以导致目标积累比下降。(2)全额委托理事会投资可以提高基金的投资收益率,增加基金收入从而减少养老金缺口,这可以带来目标积累比的下降。(3)渐进实现制度全覆盖的影响是双重的,一方面在实现全覆盖的过程中缴费者大幅度增加,所以降低了制度负担比,减少了当时的养老金缺口和目标积累比;另一方面,当在实现全覆盖过程中大量加入的缴费者在未来成为退休者后会导致未来的退休者数量增加,养老金支出增加,从而未来的养老金缺口和目标积累比扩大。(4)渐进提高缴费基数比一方面会导致养老金的计发基数提高,从而增加养老金待遇水平;另一方面提高基数比也会提高缴费收入。但是由于在老龄化水平不断提高的背景下,退休者数量增加快于缴费者,所以提高缴费基数比的净效果是导致养老金缺口增加和目标积累比的提高。(5)渐进提高遵缴率和渐进提高个人缴费都可以增加缴费收入,从而减少养老金缺口和目标积累比。(6)渐进调减替代率可以控制养老金开支的增长,减少养老金缺口和目标积累比。

①郑功成《中国养老金:制度变革、问题清单与高质量发展》,《社会保障评论》2020年第1期。

②资料来源《人社部:中国平均退休年龄不足55岁全球最早》,《京华时报》2015年10月16日。

③资料来源:笔者测算。

当引入了七项改革措施后,战略储备基金的目标积累比在2020年为6.2%,在未来将保持先增长后下降的变化趋势,从2020年到2050年间的平均水平为17%。

四、结论和建议

本文核心的研究结论是如果维持养老保险制度现状而缺乏深层次的改革,单纯依靠战略储备基金是难以实现其需要的积累目标的,必须执行一系列的改革,将积累目标控制在合理范围,这样战略储备基金才能真正有效地保证制度的可持续发展。基于此观点,本文针对我国战略储备基金制度的发展提出如下建议:

1.继续坚定不移地坚持战略储备制度的发展,保持战略定力,实现政策的可持续。不少国家由于缺乏战略定力而难以实现制度的可持续,例如美国在2001年更换为共和党执政,由于执政理念的差异,美国政府进行了大规模的减税和增加政府开支,结果政府的财政盈余很快转变为财政赤字,因此基于财政盈余之上的“跨世纪遗产计划”迅速破产。新西兰也是由于政府换届,新的执政党决定从2009年到2020年中停止财政注资,这导致2018年的“超级基金”的规模由最初计划的634亿美元下降到394亿美元,减少了38%,从而难以实现其原定的积累目标^①。法国由于经济衰退,所以从2011年开始就将战略储备基金中的资金用于其他政府开支需要^②,也偏离了原定的政策。爱尔兰也发生了类似的情况,由于2009年的银行体系危机爱尔兰政府将战略储备基金用于拯救银行业,之后更是利用养老战略储备基金成立了国家战略投资基金,完全偏离了战略储备基金的既定目标^③。反观我国的情况,由于我国坚持中国共产党的领导,不忘初心,从根本上实现了政策的可持续,从而保证了战略储备基金制度的成功。

2.尽早安排并启动对养老保险制度的一系列改革。这包括尽早启动渐进延迟退休年龄、将所有储备基金统一委托全国社会保障基金理事会进行投资管理、渐进实现养老保险制度的全覆盖、提高制度的缴费基数和遵缴率、渐进提高个人缴费和渐进调减养老金替代率。通过这七项改革措施来控制养老金缺口的规模,为战略储备基金设定合理的储备目标。

3.继续加大战略储备基金的积累规模,实现未来需要的目标积累比。2018年我国的战略储备基金实际积累比为7.7%,很好地满足了引入改革后在2020年的目标积累比。但是由于未来30年是我国老龄化水平不断提高的阶段,战略储备基金需要的目标积累比的平均水平为17%,所以要继续提高战略储备基金的实际积累水平。因此一方面建议财政持续进行注资和巩固加强基金的投资收益能力,另一方面建议要继续加大国有资本向战略储备基金的划转,全面落实国务院在2017年印发的《划转部分国有资本充实社保基金实施方案的通知》,力求战略储备基金达到目标积累比的要求,从而为养老保险制度的可持续发展提供保证。

(责任编辑:陆影)

^①杨俊《走中国特色社战战略储备之路》,《中国社会保障》2020年第1期。

^②刘江丽《法国国家储备基金的管理运作及其可借鉴的经验》,《财政研究》2005年第12期。

^③杨俊《走中国特色社战战略储备之路》,《中国社会保障》2020年第1期。