国家安全视角下构建多层次养老保险体系的制度创新

——基于城镇职工养老保险缴费比例下调后基金缺口的测算

刘斌1林义2

[内容摘要]本文基于国家安全的战略视角,旨在通过构建"各个安全主体协同思考和行动"的理论分析框架,厘清国家安全体系、社会安全体系和养老保险体系三者之间的相互作用方式及其传导机理,并以养老保险基金缺口测算为突破口,在下调城镇职工基本养老保险单位缴费比例至16%的前提下,结合我国第二、第三层次养老保险发展前景的预测分析,就如何实现多层次养老保险体系改革的系统性、整体性和协同性提出了完善建议。国家明显降低企业社保缴费负担将极大地推动我国第二、第三层次养老保险的发展,应从国家安全、国家治理能力现代化和经济社会发展的全局出发加强养老保险体系的建设,并应持续优化多层次养老保险制度设计,推进退休制度改革,建立养老金收缴、给付动态调整机制,重视养老保险制度的长寿风险。

[关键词]国家安全;社会安全;多层次养老保障体系;制度创新

中图分类号:F840.67 文献标识码:A 文章编号:1000-8306(2020)08-0039-13

一、问题的引出

2014年4月15日,习近平总书记在主持召开中央国家安全委员会第一次会议时提出,坚持总体国家安全观,走出一条中国特色国家安全道路。2015年7月1日,全国人大常务委员会通过了《中华人民共和国国家安全法》,明确提出总体国家安全观以人民安全为宗旨,以政治安全为根本,以经济安全为基础,以军事、文化、社会安全为保障,以促进国际安全为依托,走出一条中国特色国家安全道路。这是中国政府第一次明确地将"社会安全"上升为国家安全体系的组成部分,并且认为"社会安全"是国家安全工作的"保障"。

目前,国际主流学术界对于社会安全尚无统一的定义,但无论如何,和人们养老、医疗、

作者简介:刘 斌(1988—),西南财经大学保险学院,博士生。电子邮箱:liubin542006@163.com。

林 义(1960-),西南财经大学老龄化与社会保障研究中心,教授。电子邮箱:liny@swufe.edu.cn。

基金项目:国家社会科学基金十九大专项"全面建成多层次社会保障体系的实施难点与路径优化研究"(18VSJ095)。

就业等密切相关的社会保障制度,无疑是社会安全的重要组成部分。从社会保障制度的历史演进逻辑来看,该制度在建立之初,就和国家安全有着天然的联系。1601年英国的《济贫法》的颁布,其最本质的目的是通过国家的强制性安抚,稳定失去基本生活来源的农民,以稳定社会秩序。19世纪德国通过社会保障制度来维护社会稳定和安全,其实是在德国社会矛盾激烈冲突的历史条件下逐步形成的,再到二战后的《贝弗里奇报告》,都是如出一辙。

我国自1997年开始建立现代养老保险制度之初,覆盖各类职工10000万多人,到2018年末,全国参加基本养老保险人数为94240万人,逐步向着人人享有社会保障目标迈进,意味着我国养老保险制度已经具备普惠性特征。党的十九大报告指出,要完善城镇职工基本养老保险和城乡居民基本养老保险制度,尽快实现养老保险全国统筹。然而,我国养老保险制度在不断扩面的同时,伴随《降低社会保险费率综合方案》的落实,加之不断降低的劳动年龄人口不断增加的老龄人口,养老保险制度的可持续发展问题将越来越凸显。

国际经验表明:一旦制度实现全覆盖并进入成熟期之后,政策调整的空间将越来越小,财务平衡的风险急剧增大,任何战略性的决策失误都可能造成难以估计的损失,给社会安全和国家安全造成极大的隐患。因此,若按照传统的视角和方法来审视养老保险制度,既不适应社会流动性显著提高的现实,也难以全面把握养老保险的整体发展趋势和规律。只有将研究的视野放在国家安全的战略高度,放在全覆盖、全国统筹这样一个语境之中,将整个人口老龄化趋势与多层次养老保险制度可持续发展联系起来,才有可能深入探究养老保险在长期发展中面临的突出问题和提出有实际应用价值的政策建议。

二、国内外文献梳理

关于社会保障、养老保险与国家安全、社会安全的研究,直接相关的研究并不多见。王林(1992)指出,在不同的历史条件下,社会保障制度的组合方式和功能特点各不相同,由此形成了各具特色的随着经济、社会的发展不断演化的社会安全体系。而我国的这种体系却呈现出城乡分割、多元分散等特点,与社会发展不适应。[1] 韩明漠(1994)认为,社会保障的本质就是社会稳定制度,并从体恤观、责权观和发展观三个维度论述了我国社会保障思想。[2] 段婕(2004)论述了社会保障与国家政治、经济、军事安全的关系,阐明了通过建立健全社会保障制度可以有效维护国家安全。[3]

关于国家治理与社会保障、养老保险的研究。中国社会保障学会理论研究组(2017)认为,社会保障的积极社会功能是国家治理的核心社会机制,有效经济功能是国家治理的主要经济工具,稳健政治功能是国家治理必需的政治杠杆,应对危机的功能是国家治理的关键"利器",示范功能是国家参与全球治理的重要手段。[4] 童星(2017)认为,在推进国家治理现代化的大背景下,必须"跳出社保看社保",在微观层面处理好社会保障与教育、就业、医疗的关系,在宏观层面处理好社会保障与社会治理的关系、社会保障与国家建设和国家治理的关系。[5] 郑功成(2017)认为,人类社会的脆弱性和市场失灵决定了具有稳定作用的社会保障制度是国家治理的必要手段和重要工具,优化制度结构、多元主体共建共治、运行机制再造是社

会保障制度在国家治理中发挥更为重要作用的必由之路。^[6]丁建定(2019)认为,社会保障制度作为当代中西方国家治理手段,其理念、目标、道路、国家责任、管理模式等方面呈现出显著的差异性,造成这种差异的原因是基本原理趋同下的具体国情决定的。^[7]目前,在理论层面的分析已经取得了一定进展,但尚未发现相关的实证研究。

关于多层次养老保险制度创新与路径优化研究,国际上开始于20世纪90年代,1994年世界银行提出建立养老保险"三层次"体系的建议,^[8]2005年在总结以往改革经验的基础上,进一步提出养老保险体系"五层次"的制度构想。^[9]霍尔兹曼和斯蒂格利茨强调,养老保险与政治、经济、社会、文化的关联,进一步强化了对构建养老保险可持续发展的研究。^[10]此外,欧盟、国际劳工组织都围绕人口老龄化引致的养老保险财务危机、多层次养老保险制度运营中的政府责任等开展了一系列研究。林义(1992)较早提出多层次养老保险的理论命题,认为多层次养老保险模式是各国21世纪的目标模式。^[11]郑功成提出了我国养老保险改革发展战略的总体构想、战略目标和战略措施等设计思路。^[12]林义(2017)认为,唯有综合考量经济、社会、文化、技术等因素,探索基于新发展环境下的路径优化策略,方能找到适合中国国情的多层次养老保险可持续发展之路。^[13]郑秉文(2018)论述了构建"多层次混合型"养老保障体系的必然性和商业养老保险在养老保障架构中的重要性,并探讨第三支柱制度设计存在的若干问题。^[4]和国外大量的研究相比,国内的研究一是缺乏大量的数据支撑,二是研究还未成体系,还需要进一步深化。

关于养老保险基金缺口的研究,目前研究方法相对成熟,但总体上大家都将人口作为基础因素,建立了相应的精算模型,比较有代表性的有:原劳动保障部社会保险研究所(2001)分为人口、工资、筹资、给付模块,建立了系统的基金测算模型,预测了未来50年养老保险基金收支情况。[15]张畅玲(2003)指出,伴随人均预期寿命的延长,个人账户的基金数额不能满足职工退休后的需求。[16]高建伟等(2006)运用生存年金理论得到了测算我国基本养老保险基金缺口的精算模型。[17]于洪(2009)认为,要促进养老保险制度的可持续,关键是要提高国民收入、改善分配格局。[18]骆正清(2010)利用个人账户缺口精算模型研究得出缺口产生的根本原因,在于个人账户可继承性和无限延续性。[19]王晓军(2013)利用保险精算和会计平衡原理,对养老保险基金缺口的内涵、口径和评估方法进行了深入讨论,并对城镇职工基本养老保险统筹基金的支付缺口进行了测算。[20]刘学良(2014)在总人口规模和结构预测的基础上,构建了养老保险精算评估模型来预测职工和居民全口径的养老保险收支缺口和政府隐性债。[21]周娅娜、林义(2017)设计了包括刚性调整与公式化调整在内的五种养老金调整方案,在现行制度参数和优化制度参数的情形下,从财务可持续性和待遇充足性双重视角检验这些方案的有效性。[22]

三、多层次养老保险体系与国家安全、社会安全的协同理论构建

哥本哈根学派认为,安全既不是一种客观现象,也不能任意解释为一种主观现象,而是一 种主体间现象。也就是说,安全的构建是一个由安全行为主体、安全涉及对象、功能性行为主 体以听众等要素"共享的对某种威胁的集体反映和认知过程"。[28]此外,《中华人民共和国安全法》将国家安全定义为"国家政权、主权统一和领土完整、人民福祉、经济社会可持续发展和国家其他重大利益相对处于没有危险和不受威胁的状态,以及保障持续安全状态的能力"。具体到本文所研究养老保障体系,其核心要义无非就是该制度本身是否可以可持续发展以及人们对该制度体系是否有信心并感到安全。因此,养老保障体系越完善、越有序,国家和社会也就越安全;反之,国家和社会越是对养老保障体系加大投入和关注度,公众就越会增加对该体系的认同。当然,公众对于该体系的信任,不是通过外部强加的,而是政府和公众、企业和职工、个人和个人、个人和团体之间在不断的相互磨合、调整中逐渐形成的。一言以蔽之,多层次养老保障体系可持续发展的本质在于该制度体系与国家、市场和社会之间形成了良性、有序的互动。

基于此,本文致力构建一个"各个安全主体协同思考和行动"的政策分析框架,厘清系统内各要素之间的相互作用方式及其传导机理,研究系统、要素、环境三者的互动关系和变动的规律性,并以养老保险基金缺口的测算为突破口,实现多层次养老保障体系改革的系统性、整体性和协同性。从系统论的角度来看,国家安全体系、社会安全体系和养老保障体系构成一个"内协调外适应"的稳定系统。国家安全体系可为养老保险体系的构建提供有效的政治安全、经济安全、国土安全、军事安全、文化安全和社会安全保障,进而营造良好的可持续发展宏观环境。同时,多层次养老保障体系的构建,可为公众提供有效的心理安全,促使公众从内心深处认可个人安全与国家安全的一致性,并极大地改变人们的婚育行为和生育观念,为人口安全作出极大贡献。社会安全体系通过政府的财政保障能力、行政管理能力、经济社会发展水平、企业缴费能力、居民收入预算约束等一系列核心指标,从根本上制约或促进多层次养老保险体系的建设;而养老保险体系本身又作为社会安全体系的重要组成部分,发挥着"稳定器"的关键作用。当然,社会安全是非传统总体国家安全的战略高度来审视和研究。其具体关系如图1所示。

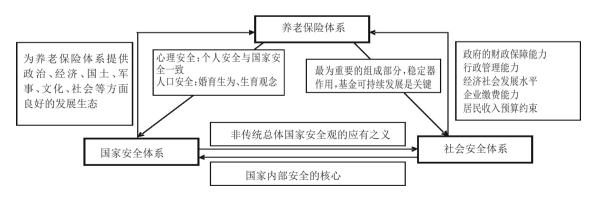


图1 多层次养老保险体系与国家安全、社会安全的协同理论构建

四、城镇职工基本养老保险基金(统筹部分)缺口测算

(一) 实际收支情况

作为社会安全"稳定器"的养老保险体系可持续发展的核心为养老保险基金的可持续。近年来,随着养老保险机制不断完善,城镇职工基本养老保险基金快速积累,到2018年底,累计结余已超过5万亿元,有着比较强的保障能力。但是,若扣除财政补贴等因素,2013年以后,征缴收入已经小于总支出(表1)。

表1 城镇职工基本养老保险基金实际收支情况(单位:亿元)[©]

年份	总收入	征缴收入	支出	当期结余	累计结余
2007	7834	6494	5965	1869	7391
2008	9740	8016	7390	2350	9931
2009	11491	9534	8894	2597	12526
2010	13420	11110	10555	2865	15365
2011	16895	13956	12765	4130	19497
2012	20001	16467	15562	4439	23941
2013	22680	18634	18470	4210	28269
2014	25310	20434	21755	3555	31800
2015	29341	23016	25813	3528	35345
2016	35058	26768	31854	3204	38580
2017	43310	33403	38052	5258	43885
2018	51168	34711	44645	6523	50901

(二) 测算过程及结果

1. 参数设定、数据来源和说明

具体指标结构和数据来源详见表2。

表2

变量及数据来源说明

交量 数据说明 数据来源 L, 工作年龄人口数 根据联合国(世界人口展望)2017年修订版报告中方案测算,选取16~59岁男性人口数+16~49岁女性人口数,预计中国未来总和生育率将介于1.6~1.8之间,中方案通常被认为是最可能方案 Lx t年x岁职工人数 根据公式测算得出 Ct 城镇化率 基于LOGISTIC增长模型预测 Pt 劳动参与率 根据公式测算得出 Ut 城镇调查失业率 根据六普数据认定为75.1%,测算时保持不变 Lt 就业人口数 根据公式测算得出 Jt 机关事业单位从业人数 按3870万元计算,根据历年《人力资源和社会保障事业发展统计公报》估算得出 W 基年平均工资 根据国家统计局公布数据,2017年全部规模以上企业就业人员年平均工资为6.15万元 g1 个人能力增长 每工作一年,伴随个人能力的提升,工资增加1% g2 经济增长 本文假定2018—2020年,92*7%,2020年后为5%,2035年后为3%。 a 个人参加工作的年龄 本文程后多参加工作测算 t 大人退休的年龄 男性人口按59岁退休测算,2019年前5个月按20%测算,后7个月按16%测算,全年按加权17.66%测算,2019年以后按16%测算 σ, t年缴费率 本文假定伴随收缴手及和方式的不断优化,收缴率将不断提升,其中2018为95%,从2019年开始每年增长1%,直到100%为止	7C Z		又呈次效明不断机构
□ 工作年龄人口数 □ 数+16~49岁女性人口数,预计中国未来总和生育率将介于1.6~1.8之间,中方案通常被认为是最可能方案	变量	数据说明	数据来源
C _t 城镇化率 基于LOGISTIC增长模型预测 P _t 劳动参与率 根据六普数据认定为75.1%,测算时保持不变 U _t 城镇调查失业率 根据六普数据认定为4.84%,测算时保持不变 L _t 就业人口数 根据公式测算得出 J _t 机关事业单位从业人数 按3870万元计算,根据历年《人力资源和社会保障事业发展统计公报》估算得出 W 基年平均工资 根据国家统计局公布数据,2017年全部规模以上企业就业人员年平均工资为6.15万元 g ₁ 个人能力增长 每工作一年,伴随个人能力的提升,工资增加1% g ₂ 经济增长 本文假定2018—2020年,g ₂ =7%,2020年后为5%,2035年后为3%。	L _w	工作年龄人口数	口数+16~49岁女性人口数,预计中国未来总和生育率将介于1.6~1.8之间,中方
P。 劳动参与率 根据六普数据认定为75.1%,测算时保持不变	Lxt	t年x岁职工人数	根据公式测算得出
U、 城镇调查失业率 根据六普数据认定为4.84%,测算时保持不变	C _t	城镇化率	基于LOGISTIC增长模型预测
Lt 就业人口数 根据公式测算得出 按3870万元计算,根据历年《人力资源和社会保障事业发展统计公报》估算得出 按3870万元计算,根据历年《人力资源和社会保障事业发展统计公报》估算得出 根据国家统计局公布数据,2017年全部规模以上企业就业人员年平均工资为6.15万元	$P_{\rm t}$	劳动参与率	根据六普数据认定为75.1%,测算时保持不变
□	$U_{\rm t}$	城镇调査失业率	根据六普数据认定为4.84%,测算时保持不变
展据国家统计局公布数据,2017年全部规模以上企业就业人员年平均工资为6.15 万元 g ₁ 个人能力增长 每工作一年,伴随个人能力的提升,工资增加1% 经济增长 本文假定2018—2020年,g ₂ =7%,2020年后为5%,2035年后为3%。 本文按16岁参加工作测算	L_{t}	就业人口数	根据公式测算得出
	Jŧ	机关事业单位从业人数	按3870万元计算,根据历年《人力资源和社会保障事业发展统计公报》估算得出
g2 经济增长 本文假定 2018—2020 年, g _z =7%, 2020 年后为 5%, 2035 年后为 3%。 a 个人参加工作的年龄 本文按 16 岁参加工作测算 b 个人退休的年龄 男性人口按 59 岁退休测算, 女性人口按 49 岁退休测算 t 年缴费率 2018 年按 20% 测算; 2019 年前 5 个月按 20% 测算,后 7 个月按 16% 测算,全年按加权 17.66% 测算; 2019 年以后按 16% 测算 在 + 年收缴率 本文假定伴随收缴手段和方式的不断优化,收缴率将不断提升,其中 2018 为 95%,	w	基年平均工资	
a 个人参加工作的年龄 本文按16岁参加工作测算 b 个人退休的年龄 男性人口按59岁退休测算,女性人口按49岁退休测算 t年缴费率 2018年按20%测算;2019年前5个月按20%测算,后7个月按16%测算,全年按加权17.66%测算;2019年以后按16%测算 本文假定伴随收缴手段和方式的不断优化,收缴率将不断提升,其中2018为95%,	g ₁	, , , , , , , , , , , , , , , , , , , ,	
b 个人退休的年龄 男性人口按59岁退休测算,女性人口按49岁退休测算 2018年按20%测算;2019年前5个月按20%测算,后7个月按16%测算,全年按加权 17.66%测算;2019年以后按16%测算 本文假定伴随收缴手段和方式的不断优化,收缴率将不断提升,其中2018为95%,	g_2	经济增长	本文假定2018—2020年,g₂=7%,2020年后为5%,2035年后为3%。
t 年缴费率 2018年按20%测算;2019年前5个月按20%测算,后7个月按16%测算,全年按加权17.66%测算;2019年以后按16%测算 本文假定伴随收缴手段和方式的不断优化,收缴率将不断提升,其中2018为95%,	a	一个人参加工作的年龄	本文按16岁参加工作测算
17.66%测算;2019年以后按16%测算 本文假定伴随收缴手段和方式的不断优化,收缴率将不断提升,其中2018为95%,	b	个人退休的年龄	男性人口按59岁退休测算,女性人口按49岁退休测算
	$\tau_{\scriptscriptstyle t}$	t 年缴费率	
	σ_{ι}	t年收缴率	

续表2

Rit	t年i类参保职工人数	t年全国城镇基本养老保险的参保离退休"老人"人数、"老中人"人数、"新中人"、 "新人"人数,根据年龄变化逐年推算,例如2018年男性"老人"对应81-100岁年龄 段人口,"老中人"对应73~80岁人口,"新中人"对应43~72岁人口,"新人"对应22 ~42岁人口
Z _{it}	t年i类参保职工基础养 老金领取待遇	对"老人"全国没有统一的测算方法,按退休时当年工资的50-60%测算;"老中人"、 "新中人"按基础养老金+过渡性养老金测算,个人缴费部分不予计算;"新人"按现 行制度测算
W _p / W _p	个人收入贡献系数	w,表示t年在职职工的月平均缴费工资,W,表示t年时全国在岗职工月平均工资,本文将个人收入贡献系数近似做"1"来处理
Y _t ,y	视同缴费年限、缴费年 限	Y ₁ ,即视同缴费年限仅适用于"老中人"和"新中人"的过渡性养老金部分测算;y,即 缴费年限仅适用于"新人"
h	过渡系数	按全国实际情况,测算时取1%~1.4%
r	央行基准利率	按2019年央行公布的三年定期存贷款基准利率2.75%测算

2. 模型构建

第一,养老基金收入模型:

$$PI_{t} = (L_{t} - J_{t}) \cdot \bar{w} \cdot (1 + g_{t})^{t-t_{0}} \cdot (1 + g_{2})^{t-t_{0}} \cdot \sum_{x=a}^{b-1} L_{xt} \cdot \tau_{t} \cdot \sigma_{t}$$
(1)

第二,
$$L_{xt} = L_{w} \cdot c_{t} \cdot p_{t} \cdot (1 - u_{t})$$
 (2)

(2) 养老基金支出模型:

$$\mathbf{E}_{t} = \sum_{i=1}^{4} \mathbf{R}_{it} \cdot \mathbf{Z}_{it}$$
 (3)

本文以1997年《国务院关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》(国发(1997) 26号文)和2005年《国务院关于完善企业职工基本养老保险制度的决定》(国发(2005) 38号文)为界限,将参保职工细分为"老人"、"老中人"、"新中人"、"新人"四种类别。

因此,对于"老人"而言,有:

$$Z_{1t} = w_{t-1} \cdot (50\% \sim 60\%)$$
 (4)

对于"老中人"而言,有:

$$Z_{2t} = W_{t-1} \cdot \left(40\% \sim 60\% \right) + W_{t-1} \cdot \left(\sum_{p=a}^{t-1} \frac{W_p}{W_p} \right) \cdot Y_t \cdot h$$
 (5)

对于"新中人"而言,有:

$$Z_{3t} = 0.5 \cdot y\% \cdot w_{t-1} \cdot \left[1 + \sum_{p=a}^{t-1} \frac{w_p}{W_p} \right] + w_{t-1} \cdot \left[\sum_{p=a}^{t-1} \frac{w_p}{W_p} \right] \cdot Y_t \cdot h$$
(6)

对于"新人"而言,有:

$$Z_{4t} = 0.5 \cdot y\% \cdot w_{t-1} \cdot \left[1 + \sum_{p=a}^{t-1} \frac{W_p}{W_p} \right]_{t-a}, (y \ge 15)$$

第三,养老基金缺口模型:

$$G_t = E_t - PI_t$$
 (8)

$$F_{t} = F_{t-1} \cdot (1+r) + G_{t}$$
 (9)

在式(8)和式(9)中,G_t和F_t分别表示当期缺口和累计缺口。

3. 测算结果

将表 2 所示变量和相关数据分别代入养老保险基金收入模型、养老保险基金支出模型和养老保险基金缺口模型,即式(1)至式(9),可以看出,在下调城镇职工基本养老保险单位缴费比例至16%的前提下,城镇职工养老保险基金(统筹部分)未来缺口巨大,将在2022年出现当期缺口,2035年累计基金将消耗殆尽,2050年当期缺口预计达到7万亿,累计缺口达到76.8万亿元(表3)。

表3 分年城镇职工养老保险基本情况预测(单位: 亿元)

年份	统筹部分征缴收入	统筹部分支出	当期缺口	累计缺口
2019	34302	33374	-928	-52167
2020	38082	37276	-806	-54408
2021	40407	40382	-25	-55929
2022	43601	43671	70	-57397
2023	46893	47374	481	-58495
2024	50780	51292	512	-59591
2025	50925	51316	391	-60839
2026	54290	55550	1260	-61252
2027	57719	60053	2334	-60603
2028	61652	64866	3214	-59055
2029	65487	69963	4476	-56203
2030	69760	75381	5621	-52128
2031	73837	81059	7222	-46339
2032	77800	87044	9244	-38370
2033	82106	93335	11229	-28196
2034	86528	99987	13459	-15512
2035	91371	107674	16303	364
2036	88485	114679	26194	26568
2037	91625	120011	28385	55684
2038	94766	125342	30577	87792
2039	97906	130674	32768	122974
2040	101829	140489	38660	165016
2041	104187	141338	37151	206705
2042	107328	146670	39343	251732
2043	110468	152002	41534	300189
2044	113608	157334	43726	352170
2045	116651	168505	51854	413709
2046	119889	167998	48109	473195
2047	123030	173330	50301	536508
2048	126170	178662	52492	603754
2049	129310	183994	54684	675041
2050	127214	201979	74765	768370

4. 关键变量对养老金缺口的影响程度分析

假设养老金缴费率保持在原有水平(养老保险单位缴费比例为20%),出现当期缺口将推迟到2026年,累计缺口将推迟到2037年(表4)。假设养老金替代率在现有水平上统一降低5个百分点,基金缺口将显著减小,出现时间也将推迟到2029年(表4)。假设男、女退休年龄在现有水平上统一提高5年,其政策效果远远大于降低养老金替代率和提高养老金缴费费率,预计2040—2045年会出现基金缺口(表4)。假设"二孩"政策效果良好,人们普遍愿意生育二孩,按照联合国高生育率方案假定的未来中国总和生育率会从现在的1.6左右逐步回升至2.1左右的水平,2020年左右依然会出现基金缺口和基准方案相比,高生育率的效果2040年以后才会凸显,养老基金缺口会逐渐减小,直至平衡(表4)。

在政策调整的基础上,本文还考虑到长寿风险的现实因素,假定伴随社会经济发展以及医疗技术的进步,在联合国中生育方案的基础上,全国人口预期寿命每10年增加3岁,通过精算可以得出,在长寿风险的冲击下,我国城镇职工基本养老保险的财务状况令人担忧,虽然人口预期寿命的延长能增加养老保险的基金收入,但无法弥补人口预期寿命延长带来的巨大保险基金支付需求,这使得基本养老保险基金当期结余和累计结余在预测期内一直保持赤字规模不断扩大的趋势(表4)。

32.4	有17年、这体中的、工 <u>有</u> 年、及分风应对外名立吹口的影响力切							
	基准方案 (下调城镇职工基本养老保险单位缴费 比例至16%)			缴费率 不变	替代率 降低	生育率 提高	退休年龄提高	长寿 风险
年份	收入	支出	当期缺口			当期缺口	1	
2020	38082	37276	-806	-2889	-2670	273	-16567	-745
2025	50925	51316	391	-245	-2175	2387	-13706	711
2030	69760	75381	5621	4749	1852	8963	-15370	6502
2035	91371	107674	16303	15160	10919	19526	-23067	18238
2040	101829	140489	38660	19566	31636	39333	-4119	42466
2045	116651	168505	51854	29983	43429	49896	30612	58719
2050	127214	201979	74765	50912	64666	70747	48205	86273

表4 替代率、退休年龄、生育率、长寿风险对养老金缺口的影响分析

5. 财政补贴城镇职工基础养老金的负担分析

本文利用指数平滑法,预测了2019—2050年财政收入。通过测算可以得出,若考虑用财政补贴来弥合镇职工养老保险基金巨额缺口,其负担将逐年增加。在高生育率方案下,2050年,仅城镇职工基本养老保险一项,补贴额将占整个财政收入的7.93%;在低生育率方案下,补贴额预计将占整个财政收入的13.51%。

表5	未来财政补贴强度及高低生育率方案对比	(单位:	亿元)
7C 0		\ 	10/6/

年份	收入	支出	当期 缺口	财政收入 (高)	财政收入 (低)	财政负担 (%,高)	财政负担 (%,低)
2020	38082	37276	-806	222405	207056	0.00%	0.00%
2025	50925	51316	391	317416	264763	0. 12%	0. 15%
2030	69760	75381	5621	424976	322469	1. 32%	1. 74%
2035	91371	107674	16303	542479	380176	3. 01%	4. 29%
2040	101829	140489	38660	668485	437883	5. 78%	8. 83%
2045	116651	168505	51854	802044	495589	6. 47%	10. 46%
2050	127214	201979	74765	942467	553296	7. 93%	13. 51%

五、第二、第三支柱养老保险发展存在的问题分析

(一) 第二支柱企业年金发展现状及存在的问题

我国企业年金起源于1991年建立的企业补充养老保险[®],在机关事业单位又叫作职业年金,2004年正式建立其完全市场化的投资型企业年金制度,由委托人、托管人、投资管理人和账户管理人构成市场主体,相互独立且单独运作。在企业年金制度建立之初,无论是学界是业界都对其前景十分乐观,但实际上经过十多年的发展,其发展质量和速度都相对滞后。经本文测算发现,我国企业年金发展主要存在以下问题:

一是基金规模偏小。截止到2018年底,企业年金累计基金结存虽然已达1.48万亿元,但占GDP的比重仅为1.64%(表6),远低于0ECD国家。例如,丹麦、荷兰、冰岛、加拿大、瑞士等国,2017年企业年金(funded and private pension)资产占GDP的比例均超过了100%,即便是在由国家主导养老保险计划、企业年金发展相对滞后的西班牙、葡萄牙和意大利,2017年企业年金资产占GDP的比例也分别达到了13.6%、11.4%和9.8%。[26]

二是覆盖面过于狭窄。截止到2018年底,全国有8.74万户企业建立了企业年金制度,覆盖了2388万职工,仅占城镇就业人口的5.5%、城镇职工养老保险参保人数的5.7%。此外,近年来,企业年金扩面的速度明显放缓,2016年、2017年参保职工增速不到0.5%,2018年增速不到3%(表6),加之参加企业年金的企业以国有大中型企业为主,未来企业年金发展堪忧。与我们国家形成鲜明对比的是,0ECD国家企业年金覆盖率远高于我国,如,2017年拉脱维亚、瑞典的企业年金覆盖率已经达到100%,芬兰、冰岛等国均维持在80%以上,西班牙、意大利和葡萄牙三国也都分别达到了26.1%、19.6%和17.2%。[26]

三是替代率过低。目前,我国企业年金的替代率平均不到10%, [24] 对整个养老保险待遇的 贡献明显低于0EDC 国家,加拿大、美国、爱尔兰2017年自愿性的DC企业年金的替代率分别为 34.2%、33% 和38%,就连新西兰也高达18.8%。[25]

表6

历年全国企业年金参保覆盖面和规模情况®

年份	基金累计 结存 (亿元)	累计基金结存占 GDP比重(%)	参保职工人数 (万人)	参保职工增速(%)	职工数占城 镇就业人口 比重(%)	职工数占城镇职工养 老保险参保人数比重 (%)
2007	1519	0. 56%	929	-	0. 30%	5. 09%
2008	1911	0.60%	1038	11. 73%	3. 23%	5. 20%
2009	2533	0. 73%	1179	13. 58%	3. 54%	5. 47%
2010	2809	0. 68%	1335	13. 23%	3. 85%	5. 65%
2011	3570	0. 73%	1557	16. 63%	4. 34%	5. 92%
2012	4821	0.90%	1847	18. 63%	4. 98%	6. 53%
2013	6035	1. 02%	2056	11. 32%	5. 38%	6. 84%
2014	7689	1. 20%	2293	11. 53%	5. 83%	6. 72%
2015	9525. 51	1. 39%	2316. 22	1. 01%	5. 73%	6. 55%
2016	11074. 62	1. 50%	2324. 75	0. 37%	5. 61%	6. 13%
2017	12879. 67	1. 57%	2331. 39	0. 29%	5. 49%	5. 79%
2018	14770	1.64%	2388	2. 43%	5. 50%	5. 70%

(二) 第三支柱商业保险的保险密度和深度测算及国际比较

近年来,我国出台了关于促进商业养老保险发展的一系列政策,2017年7月,《国务院办公厅关于加快发展商业养老保险的若干意见》(国办发(2017)59号)正式发布,标志着个人税收递延型商业养老保险正式诞生,旨在充分发挥商业保险机构在风险管理、长期资金管理等方面的优势。2018年4月,《财政部、税务总局、人力资源社会保障部、中国银行保险监督管理委员会、证监会关于开展个人税收递延型商业养老保险试点的通知》的出台,标志着中国版养老金税收优惠政策试点正式实施。5月起,上海、苏州工业园、福建(含厦门市)三省市率先试点养老税延产品,实现了税收递延作为政策的重大突破,从政策层面讲,我国第三支柱商业保险发展迎来难得的历史机遇。

本文按照养老保险占寿险 20% 的比例来推算, [26] 发现虽然当前政策环境在不断改善,但我国商业养老保险在第三支柱框架中显得很不协调,与美国等发达国家的差距巨大。主要表现在:一是保险密度小。2007—2018年,我国商业养老保险的保险密度一直维持在140~300元/人这个范围内,远远低于美国个人退休账户(IRA)的保险密度。二是保险深度浅。我国商业养老保险的保险深度从未超过 0.6%,而美国个人退休账户(IRA)的保险深度总体上维持在 3%以上。三是商业养老保险资产总额占 GDP 的比例低。尽管近年来该比例一直处于上升趋势,但从未超过 5%,而美国个人退休账户(IRA)资产占 GDP 的比重接近 50%。上述数据显示,我国第三支柱商业养老保险发展严重滞后,在整个养老保障体系中发挥的作用几乎可以忽略不计,在新一轮降低社保费率的大背景下,若退休人员长期收入结构单一,不仅不利于养老保障制度本身的可持续发展,还将导致国家负担较为沉重,进而影响国家安全。

六、主要结论及政策建议

若不考虑财政补贴、中央调剂金和国有资本划转等因素,仅从养老保险体系本身来看,根据本文测算,在下调城镇职工基本养老保险单位缴费比例至16%的前提下,我国城镇职工基本养老保险基金预计2022年将出现当期缺口,2035年将出现累计缺口且后期缺口金额巨大。同时,由于多层次养老保险在发展环境、动力机制、制度设计等一系列问题,企业年金、商业养老保险等第二、第三层次养老保险在覆盖人群、保障能力、基金规模、资产规模上都远远低于第一层次基本养老保险。按照现行的模式发展,若基本养老保险缺口得不到有效弥补,将在一定程度上对我国整个养老保险体系的可持续发展产生冲击,进而在社会、文化、心理等层面造成公众对我国社会管理能力的信心缺失,社会安全、国家安全也必将面临前所未有的挑战。

若从社会经济发展的全局看,当前降低社保费率综合政策,在增强企业活力的同时,还无形中做大了养老保险的"蛋糕",甚至成为推进社保改革的重要抓手;近年来,企业年金改革措施全面落地,虽然扩面的潜力有限,但基金积累仍将有所增长;而伴随我国个人养老需求日趋多元以及近期出台的税延续等一系列利好政策,第三支柱个人商业养老保险显示出爆发潜力。因此,有必要从国家安全的战略高度出发,着眼于养老保险制度长期可持续发展的顶层设

计,切实改革基本养老保险制度,大力发展多层次养老保险,将近期改革、中期改革及长期改革统筹考虑。为此,本文提出如下政策建议:

(一)从国家安全、国家治理能力现代化和经济社会发展的全局出发加强养老保险体系建设长期以来,我国养老保险体系在国家治理体系中始终处于边缘位置,未形成养老保险体系与社会、经济整体的有机协同,这不仅不利于养老保险体系本身的优化整合,而且削弱了国家治理的综合效果。因此,有必要从顶层设计的高度来加强养老保险体系的建设。一是始终贯彻"以人民为中心"和"共享"的理念,恪守"社会保障保基本"的原则,更加科学地配置养老资源,基本实现法定人员全覆盖。二是应充分尊重养老保险与国家治理的理论逻辑、历史逻辑和现实选择,深刻认识养老保险体系在增进国家认同、化解社会矛盾、推动经济发展、促进公平正义等方面的重要作用,使其成为维系国家长治久安和人民世代福祉的基本途径。三是应培育多元共治、合作共赢的多层次养老保障协同机制,在明晰各主体责任的基础上,充分利用好逆周期调节中减税降费等一系列政策机遇,充分调动社会力量,在减轻政府负担的同时发挥市场机制的作用,加快培育和发展商业养老保险、企业年金、个人储蓄等养老方式,构建多层次的风险保障体系。

(二) 优化多层次养老保险制度设计,加快推动第二、第三层次养老保险的发展

对于第二、第三层次的养老保险而言,关键在于设计行之有效的动力机制、激励机制、投资机制和政府监管机制。一是优化多层次养老保险制度的动力机制设计思路,持续扩大税收优惠政策的范围,加大税收优惠力度,增加政府资金、社会资本、商业性补充养老保险在多层次养老保险和养老服务领域的投入,合理引导民众的养老预期,重组老龄金融的资产配置。二是完善个人养老储蓄账户制度,短期内可在多层次转续衔接的基础上增加个人账户兼容性,长期可考虑"统账模式"下的个人账户与其他层次的个人权益账户合并,建立起囊括个人缴费、企业和政府匹配缴费的养老储蓄账户,用以积累强制或自愿缴纳的基金、财政补贴以及来自其他渠道的资金。三是创新补充养老保险产品、完善运行规则,可降低年金计划准入门槛,也可考虑借鉴发达国家基于生命周期的"合格默认投资工具",放开个人投资选择权,以提高个人账户内结构化基金的运营效率和养老保险总的替代率。

(三) 适时推出退休政策改革计划,逐步提高退休年龄

在现行制度框架下,提高退休年龄政策效果最为显著,提高退休年龄对应对养老基金缺口效果最为显著,一方面可以增加缴费人数,另一方面可以减少领取人数。事实上,退休政策调整已成为欧洲各国和我国经济社会发展中的一个热点问题而备受关注。但在当前经济发展速度放缓的大背景下,退休行为受多种因素制约,退休政策调整难度加大,退休政策调整的力度、尺度及时间表,也将会不同程度地影响就业格局和劳动力市场供求。因此,要在系统深入研究的前提下,逐步提高退休年龄,确保政策调整与我国劳动力市场和社会经济协同发展。

(四) 尽快建立养老保险费收缴、给付的正常动态调整机制

从本文测算可以看出,尽快提高养老保险最低缴费年限,确定合理的收缴、给付正常动态

调整机制可以有效应对养老金缺口。此外,还应加快推进基本养老保险调剂金制度,建立全国统一的征缴平台、信息平台,在全国范围内引入精算平衡。当然,动态调节机制还应包括不同利益群体之间的平衡,比如依据各群体的特殊身份(被征地城乡居民、计划生育奖励扶助户、农转居人员等),在待遇计发时设置一定权重,增发调节性养老金,以弥补其在社会改革中的福利损失。

(五) 高度重视长寿风险及其对养老保险基金财务可持续的影响

受医疗条件和技术的进步的影响,我国人均寿命的持续增加已成为大概率事件,而养老保险制度构建之初的精算假设并不能适应人均寿命延长所产生的养老金需求。从本文的分析可以看出,长寿风险对未来养老保险的长期财政压力不容低估,原有的精算平衡将被打破,基本养老保险的长期支付压力将持续增大,因此,需要尽早强化理论研究和政策储备,积极、主动应对长寿风险对养老保险制度可持续发展面临的挑战。☆

注释:

①基于历年《人力资源和社会保障事业发展统计公报》整理所得。其中,2018年征缴收入为作者测算结果。此外,2018年7月1日,建立实施企业职工基本养老保险基金中央调剂制度,2018年调剂比例为3%,调剂基金总规模为2422亿元。

②1991年《国务院关于企业职工养老保险制度改革的决定》中,首次提出建立国家基本养老保险、企业补充养老保险和个人储蓄性养老保险相结合的社会保障体系的框架。

③基于历年《人力资源和社会保障事业发展统计公报》《全国企业年金基金业务数据摘要》《统计年鉴》、国家统计局官方网站、WIND数据库测算所得。

主要参考文献:

- [1]王 林. 社会安全体系的发展及其启示[J]. 管理世界,1992(6):149-153.
- [2]韩明漠. 我国社会保障思想的三个层次[J]. 学术交流,1994(6):93-97.
- [3]段 婕. 论社会保障制度建设与国家安全维护[J]. 西北工业大学学报(社会科学版),2004(3):10-13.
- [4]中国社会保障学会理论研究组.中国社会保障推进国家治理现代化的基本思路与主要方向[J].社会保障评论,2017 (7):3-16.
- [6]郑功成. 社会保障与国家治理的历史逻辑及未来选择[J]. 社会保障评论,2017(7):24-33.
- [7]丁建定. 作为国家治理手段的中西方社会保障制度比较[J]. 东岳论丛,2019(4):27-33.
- [8] World Bank, Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth[M]. Oxford University Press, 1994.
- [9] Robert Holzmann, Richard Hinz. Old Age Income Support in the 21st Century: An International Perspective on Pension Systems and Reform[R]. World Bank, 2005.
- [10] Robert Holzmann, Joseph E. Stiglitz. New Ideas about Old Age Security: Toward Sustainable Pension Systems in the 21st Century[R]. World Bank, 2001.
- [11]林 义. 论多层次社会保障模式[J]. 中国保险管理干部学院学报,1994(1):1-10.
- [12]郑功成. 中国社会保障改革与发展战略(总论卷)[M]. 北京:人民出版社,2011.
- [13]林 义. 中国多层次养老保险的制度创新与路径优化[J]. 社会保障评论,2017(3):29-41.
- [14]郑秉文. "多层次混合型"养老保障体系与第三支柱顶层设计[J]. 社会发展研究,2018(2):75-89.
- [15] 劳动保障部社会保险研究所, 基金管理有限公司. 中国养老保险基金测算与管理[M]. 北京:经济科学出版社, 2001.

- [16] 张畅玲, 吴可昊. 基本养老保险个人账户能否应对老龄化[J]. 中国人口科学, 2003(2).
- [17]高建伟, 丁克诠. 中国基本养老保险基金缺口模型及其应用[J]. 系统工程理论方法应用, 2006(1):49-53.
- [18]于 洪, 钟和卿. 中国基本养老保险制度可持续运行能力分析——来自三种模拟条件的测算[J]. 财经研究, 2009 (9):26-33.
- [19] 骆正清, 陆 安. 我国养老保险制度的个人退休账户缺口的精算模型及影响因素分析[J]. 统计与决策, 2010(17): 61-63.
- [20]王晓军, 米海杰. 老金支付缺口: 口径、方法与测算分析[J]. 数量经济技术经济研究, 2013 (10): 49-62.
- [21]刘学良. 中国养老保险的收支缺口和可持续性研究[J]. 中国工业经济, 2014(9):25-37.
- [22] 周娅娜, 林 义, 景 鹏. 城镇职工基本养老金调整方案设计与检验[J]. 保险研究, 2017(9):3-13.
- [23]刘胜湘. 国家安全:理论、体制与战略[M]. 北京:中国社会科学出版社,2015(12).
- [24]和讯网. 陈正阳:企业年金整体替代率均值仅 9% 投资收益率影响最关键[0L]. http://insurance. hexun. com/2016-12-24/187484321. html?from=rss,2019-06-13.
- [25] OECD. OECD Pensions at a Glance: OECD and G20 Indicators[R]. OECD Publishing, Paris, 2017.
- [26]郑功成. 多层次社会保障体系建设:现状评估与政策思路[J]. 社会保障评论,2019(1):3-29.
- [27]郑秉文. 第三支柱商业养老保险顶层设计:税收的作用及其深远意义[J]. 中国人民大学学报,2016(1):2-11.

Policy Innovation of Multi-layered Old-age Pension from the Perspective of National Security: An Estimation of Fund Gap on the Condition of Pension Contribution Ratio Reduction

Liu Bin¹ Lin Yi²

Abstract: Standing at the strategic height of national security, this paper clarifies the interaction mechanism among national security system, social security system and old-age pension system by constructing the theoretical analysis framework, i.e. coordinated thinking and action of various security subjects. On the premise of lowering the Basic pension insurance contribution ratio for urban workers to 16%, we make an calculation estimation and deep analysis of the pension fund gap, combining with the problems of the second and third levels of pension insurance in China and puts forward several policy suggestions on how to realize the systematics, integrity and synergy of the reform of the multi-layered old-age pension system. The article holds that tax and fee reduction policy will greatly promote the development of the second and third levels pension insurance in China. It also suggests that the government should strengthen the old-age pension system from the overall situation of national security, modernization of governance capacity and social-economy development. For the optimization of old-age pension system itself, we should pay more attention to the reform of retirement system, the substantial adjustment mechanism of pension contribution together with replacement ratio and the longevity risk.

Key words: National Security; Social Security; Multi-level Old-age Pension System; Policy Innovation

(责任编辑:陈健生) 收稿日期:2020-01-15