

养老金值得我们担心吗？

中共中央党校社会学教研室教授 青连斌

摘要：现在大家有很多疑问，等到我们退休时，养老待遇会不会受影响？退休养老金到底够不够支付？围绕这样一个话题，文章主要从以下三个方面来讨论：一是探讨我国人口老龄化的现实以及对养老保险的挑战；二是介绍我国社会养老保险制度建设的成就；三是如何具体加强社会养老保险体系建设。

关键词：养老金；老龄化；全国统筹；延迟退休；转移支付

养老金的重要性不言而喻。无一例外，我们每个人都会变老，最终都需依靠养老金来生活。随着人口老龄化、生育率持续下降和家庭小型化，传统的家庭养老保障功能越来越弱化，人们对社会化养老保险及相关的服务需求不断上升，养老后顾之忧日益加重。在此背景下，党的十七大、十八大和十九大都明确提出，要实现全体人民“老有所养”的目标。

建立覆盖全民的养老保障制度是实现“人人老有所养”的基础性条件，现阶段应当将实现养老保障制度的全覆盖作为重点工作之一。截至2018年，我国城镇基本养老保险的参保人数已经达到了4.18亿人，城乡居民养老保险制度在2012年实现了制度的全覆盖，2018年年底达到5.24亿人。2018年年底我国基本养老保险参保人数合计达到了9.42亿人，建成了世界上最大的养老保障体系。

养老金之所以会引起人们的担心，原因如下：

首先，2019年《政府工作报告》中提到：“下调城镇职工基本养老保险单位缴费比例，各地可降至16%”，同时“继续提高退休人员基本养老金”，至今已实现15连涨。而养老金“一减一增”之间，意味着缴的少了，发的多了。那么，有人就开始担心：等到退休时，养老待遇会不会受到影响？

其次，2018年的国民经济和社会发展统计公报显示，年末全国大陆总人口139538万人，其中：0~15岁（含不满16周岁）24860万人，16~59岁（含不满60周岁）89729万人，60周岁及以上24949万人。我国60周岁及以上人口首次超过了0~15岁的人口，也就是说我们现在的劳动力人口在减少，而老年人口在大量增加。所以很多人会问，如何能保证老的时候“老有所养”？由谁来“养”呢？

一、我国人口老龄化的现状及其对养老保险的挑战

要想知道今后的养老金会不会透支，能不能按时足额发放，需要清楚地了解我国人口老龄化的现状，养老保险制度的可持续运行是否受到挑战以及我们能否承受这样的挑战。

（一）我国人口老龄化的现实和趋势

根据1956年联合国《人口老龄化及其社会经济后果》确定的划分标准，当一个国家或地区65岁及以上老年人口数量占总人口比例超过7%时，则意味着这个国家或地区进入老龄化。1982年维也纳老龄问题世界大会上，确定60岁及以上老年人口占总人口比例超过10%，意味着这个国家或地区进入老龄化。

我国在2000年11月底进行的第五次人口普查数据显示，当时我国65岁及以上老年人口占总人口的比重就已上升到6.96%，而60岁以上的老年人口占总人口的比重为10.2%。也就是说，我国差不多在2000年就已经步入了老龄化国家的行列。

截至2018年年末，我国60周岁及以上人口达2.49亿人，占总人口比重的17.9%。其中，65周岁及以上人口1.67亿人，占总人口比重的11.9%。这两项数据都远远高于国际标准，预计到2050年前后，我国老年人口数将达到峰值——约4.87亿人，占总人口的34.9%，其中65周岁及以上人口占比将超过14%。由此可见，我国人口老龄化的形势十分严峻。

（二）我国人口老龄化的特点

我国人口老龄化与其他国家相比有其独特性：

1.人口老龄化速度快

据联合国人口司1990年修订的世界人口预测资料显示,在1990年至2025年间,中国60岁及以上老年人口占总人口的比重将增长115.09%,比日本快0.56倍,比美国快1.02倍,比法国快1.63倍,比英国快2.73倍。

2.人口老龄化规模或老年人口规模十分庞大

据国家统计局最新数据,2017年我国60周岁及以上人口数为24090万人,占总人口的17.3%,其中65周岁及以上人口15831万人,占总人口的11.4%。中国老年人口比例严重超标。

3.人口老龄化是在社会经济发展水平尚较低的情况下出现的

与经济发展相对滞后比较,我国人口老龄化有一个明显的“时间差”,呈现出“未富先老”特征。

4.人口老龄化具有空间分布(即城乡之间、地区之间)不平衡的特点

2000年人口普查数据显示,我国农村65岁及以上老年人口所占总人口的比重达到8.1%,已经高于城镇6.0%和城市6.7%的水平。在地区分布上,人口密度较高的东南沿海地区老年人口所占总人口的比重也较高;人口密度较低的西北、西南边远地区老年人口所占总人口的比重较低;中部腹地地区大致处于中间状态。

除此之外,我国人口老龄化还有一个特点,就是失能半失能老人、高龄老人以及空巢老人非常多,根据全国老龄办、民政部、财政部2016年共同发布的第四次中国城乡老年人生活状况抽样调查结果,我国失能、半失能老年人大致有4063万人,占老年人口的18.3%。而根据普华永道思略特发布的《2017中国老年消费习惯白皮书》数据显示,2016年我国空巢老人超过1亿人,独居老人超过2100万人。据预测,到2025年,我国80岁以上的高龄老年人数将达2500万人。正是因为我国人口老龄化的特点,才对我国的养老问题、养老保障(包括养老金和养老服务)构成了非常严重的挑战。

(三)人口老龄化对养老保险提出的挑战

1.人口老龄化会拉升老年人口的抚养比,进而拉升整个社会的抚养比

我国60岁及以上老年人抚养比从1982年的7.97%上升到2000年的9.99%,

2009年达到13.24%。老年人口大量增加，而劳动年龄人口在达到一个峰值以后是在下降的，因此，劳动年龄人口要抚养的老年人口的比重在逐年上升。

2.人口老龄化加大了养老保险制度可持续发展的难度

2018年，全国参加城镇职工基本养老保险的人数为41902万人，比上年末增加1608万人。其中，参保职工30104万人，参保离退休人员11798万人。相当于平均不到三个职工就要负担一个离退休人员，可以说，负担比重越来越高。

3.人口老龄化加重了我国养老保险基金的支付压力和政府财政负担

据测算，按现行退休年龄和8%个人账户做实方案计算，2006年我国当期养老统筹基金开始出现赤字。由于统筹层次低，在全国养老保险基金总体尚有结余的情况下，中央财政已经从1998年开始补贴部分地区的基本养老保险基金缺口，当年补贴额为20多亿元，1999年补贴100多亿元，2003年补贴474亿元，2016年各级财政补贴基本养老保险基金6511亿元，2017年各级财政补贴基本养老保险基金8004亿元。

（四）我国养老保险制度的改革和发展

我国城镇职工养老保险制度改革可以追溯到1984年。当时，为了同企业劳动制度改革相配套，国家开始在国有企业进行退休费用统筹和建立固定工养老保险基金的试点。

1993年，党的十四届三中全会通过的《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》提出：“城镇职工养老和医疗保险金由单位和个人共同负担，实行社会统筹和个人账户相结合”，明确了职工养老保险制度坚持“社会统筹和个人账户相结合”的原则。

1997年7月，国务院发布了《关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》（以下简称《决定》），标志着社会统筹和个人账户相结合的职工养老保险制度初步确立。《决定》提出，基本养老保险基金由国家、企业和职工个人三方合理负担，实行三个“统一”：一是统一企业缴费比例（工资总额的20%）；二是统一个人账户（工资的11%）；三是统一养老金的计发办法（养老金的支付分为两部分：一部分为基础养老金，月标准为当地职工上年度月平均工资的20%；另一部分为个人账户养老金，其月发放标准为个人账户累计储

存额除以120)。

2000年12月,国务院发布并实施了《完善城镇社会保障体系改革试点意见》,同时选择辽宁省作为试点省。这一改革方案对正在确立中的基本养老保险制度进行了改革。

2003年,党的十六届三中全会作出了逐步做实养老保险个人账户的决定,进一步明确了我国养老保险实行统账结合、部分积累的制度模式。

2005年,国务院颁布了《关于完善企业职工基本养老保险制度的决定》,自2006年1月1日起,个人账户的规模统一由本人缴费工资的11%调整为8%,全部由个人缴费形成,单位缴费不再划入个人账户。2009年,国务院发布了《关于开展新型农村社会养老保险试点的指导意见》,并很快实行了农村养老保险制度的并轨。同时,党的十七大提出,要探索建立农村养老保险制度。

2012年党的十八大报告提出,改革和完善企业和机关事业单位社会保险制度,整合城乡居民基本养老保险和基本医疗保险制度,逐步做实养老保险个人账户,实现基础养老金全国统筹,建立兼顾各类人员的社会保障待遇确定机制和正常调整机制。

2017年党的十九大报告指出,加强社会保障体系建设。按照兜底线、织密网、建机制的要求,全面建成覆盖全民、城乡统筹、权责清晰、保障适度、可持续的多层次社会保障体系。全面实施全民参保计划。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。

二、我国社会养老保险制度建设的成就

党的十八大以来,我国社会养老保险事业加速发展,已基本建成适应社会主义市场经济体制要求、覆盖全民的社会养老保险体系框架,为维护社会稳定和促进经济社会健康发展作出了积极贡献。

(一) 社会养老保险制度的建设、改革以及发展成就

1. 制度建设取得突破性进展,社会养老保险体系框架已基本形成

2010年我国通过了《中华人民共和国社会保险法》,它的颁布实施具有非

常重大的意义。第一，使社会养老保险制度的运行有了可靠的法律依据；第二，完善了职工基本养老保险制度，全面建立了基本养老保险省级统筹制度，制定实施了基本养老保险关系转移接续办法，推动事业单位养老保险制度改革并实现了“双轨制”的并轨，企业年金制度建设取得了积极进展；第三，先后建立了新型农村社会养老保险制度和城镇居民社会养老保险制度，随后又实现了两项制度的并轨；第四，积极发展了商业养老保险。

2.覆盖人群迅速扩大，越来越多的人享有社会养老保险

1949年后，我们建立了养老保障制度，但那时覆盖的只是体制内人员（机关事业单位职工、国有企业职工），集体企业只是参照执行。改革开放以后，我们不断地把体制内的养老保险制度推向体制外，把其他各种所有制企业、农村居民纷纷纳入到养老保险的覆盖范围。2016年全国参加基本养老保险的人数达到了8.8亿多人；2017年全国参加基本养老保险人数为91548万人，比上年末增加了2771万人；2018年全国参加基本养老保险人数为94293万人，比上年末增加了2745万人。从以上数据可以看出，在较短的时间内全国数亿人被纳入到社会保障覆盖范围，建立起了世界上最大的社会保障体系。

3.保障水平较大幅度提高，保障和改善了广大群众的基本生活

人社部和财政部印发《关于2019年调整退休人员基本养老金的通知》，明确从2019年1月1日起，为2018年底前已按规定办理退休手续并按月领取基本养老金的企业和机关事业单位退休人员提高基本养老金水平，总体调整水平为2018年退休人员月人均基本养老金的5%左右。这是我国自2005年以来连续第15年调整企业退休人员基本养老金。可以说，养老金保障水平的稳步提高为改善人民生活、使更多的人共享经济社会发展成果创造了条件。

4.社保基金规模不断扩大，抗风险能力显著增强

各级政府加大对社会保障的财政投入，进一步规范社保基金收支和管理，基金规模不断扩大。2018年基本养老保险基金累计结存58152亿元，其中城镇职工基本养老保险基金累计结存50901亿元；城乡居民基本养老保险基金累计结存7250亿元；企业年金基金累计结存14770亿元。

除此之外，我国还建立了一个非常有前瞻性的战略储备基金——全国社会

保障基金。在投资业绩方面,仅2017年社保基金权益投资收益额1846.14亿元,投资收益率为9.68%。社保基金自成立以来的年均投资收益率为8.44%,累计投资收益额10073.99亿元。养老保险基金规模不断扩大,为社会养老保险体系的可持续发展奠定了较为坚实的物质基础。

5.历史遗留问题加快解决,一些突出矛盾逐步得到化解

中央财政多次安排专项资金,将未参保的集体企业和“五七工”“家属工”等群体纳入养老保险范畴。这些历史遗留问题的逐步解决,为维护社会稳定、推动和谐社会建设发挥了重要作用。

6.社保公共服务体系初步形成,服务网络逐步延伸

建立了中央、省、市三级网络,并全部实现了省、部联网,实现了数亿参保人员的监测数据上传,信息技术广泛应用于各级各项社会保险管理服务业务。全面推进社会保障卡发行和综合应用,社会保障卡持卡人数达10.88亿人。全民参保计划基本完成登记任务,全国全民参保登记信息库已基本建成。全面实现了企业离退休人员基本养老金的社会化发放,企业退休人员基本纳入社区管理。社会保障管理服务体系的不断完善为提高管理服务水平、完善公共服务职能提供了有力支撑。

(二)我国养老保险制度存在的主要问题

1.养老保险安全网还存在一些漏洞

有一些应该参加养老保险的人员没有加入进来。所以,要全面实施全民参保计划,把所有应该参保的职工都纳入到养老保险的覆盖范围。

2.待遇差距过大

原来机关事业单位退休职工的养老保险待遇,比企业退休职工要高得多,高出一倍甚至两倍,这与公平正义的原则是相背离的。

3.省级统筹带来的负担畸轻畸重

现在,养老保险的统筹基金实行了省级统筹,有一些省离退休人员较多,负担比较重,养老保险基金不足以支付退休人员的养老金,需要中央财政转移支付才能保证退休人员养老金的按时足额发放。同时,由于现在五万多亿养老金主要集中在几个省份,但是这些省份的人口结构年龄较轻,退休人员所占总

人口的比重比较低，导致养老金负担有重有轻。

4.基金的可持续发展面临挑战

养老保险基金放在库里，可能需要一、二十年后才要使用，这就需要一个可靠的投资渠道让其实现保值增值，否则就有可能贬值。

5.历史债务问题没有完全厘清，也没有完全解决

可见，只有解决好这些历史遗留问题，我们才不会担心养老金的问题。

三、加强社会养老保险体系建设

习近平同志在党的十九大报告中明确提出，按照兜底线、织密网、建机制的要求，全面建成覆盖全民、城乡统筹、权责清晰、保障适度、可持续的多层次社会保障体系。全面实施全民参保计划。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。按照党的十九大精神，下一步我们应该从以下方面完善养老保险制度。

（一）要全面实施全民参保计划，织密人民生活的安全网

养老保险制度覆盖范围有一个“三步走”的过程。20世纪90年代后期，我们提出了“广覆盖”，实际上这并不好操作，之后养老保险制度经过不断的完善又提出了“扩大覆盖面”，把越来越多应该参加养老保险的社会成员纳入到养老保险的覆盖范围。党的十九大，我们在覆盖范围上又有了一个新的提法——“全覆盖”，将所有应该参加养老保险的人员全部纳入其中。

到2018年，全国城镇基本养老保险参保人数已经达到4.18亿人；城乡居民养老保险参保人数为5.24亿人，合计参保人数9.42亿人，距离全民参保的目标已经比较接近了。但是，还有一部分应该参保而没有参保的职工游离在社会养老保险安全网之外。

那么，如何把应该参加养老保险却还没有参加的这些人拉到养老保险的覆盖范围里来呢？这就涉及到如何“精准扩面”的问题，我们要进一步巩固和利用好全民参保登记工作成果，继续做好农民工、灵活就业人员等重点人群以及新业态从业人员的扩面工作。

（二）着力解决制度“碎片化”的问题，以促进社会公平

所谓社会保障制度的“碎片化”，是指社会保障制度缺乏统一性，分别为城乡居民、不同地区居民、不同社会群体建立起差异明显的社会保障制度。从养老保险制度来看，分为几大块：一是职工基本养老保险制度；二是城镇居民基本养老保险制度；三是新型农村社会养老保险制度。党的十八大以后，我们对农村居民养老保险制度和城镇居民养老保险制度实现整合后产生了新型农村社会养老保险制度；四是机关事业单位人员的养老保险制度，这已经是单独运行的一个制度安排，目前和城镇职工基本养老保险制度已经实现了并轨。除了这些大的养老保险制度外，还有军人养老保险制度、农民工养老保险制度、失地农民养老保险制度、计划生育户和双女户养老补贴制度、村干部养老保险制度等等。

关于养老金的问题，我们有很多的制度安排，而制度与制度之间最大的问题就是公平性。有人说为什么不在一开始就有一个统一的制度安排，做好顶层设计呢？然而历史是不能苛求的，现在出现的“碎片化”的问题，我们应该客观看待。

1. “碎片化”的产生有其特定的历史背景

中华人民共和国成立以后，我国建立的养老保险制度（退休制度）的覆盖范围非常小。有大量的非公企业职工养老保险没有着落以前农民靠养儿防老、土地养老，但实际上这些都靠不住，还是要建立养老保险制度。

我国有大量的农民工，原来我们想把农民工纳入到城镇职工养老保险的范畴内，但是农民工工资不高，要自己交8%的养老金，农民工是不愿意的。按照城镇职工的养老保险制度，企业要为农民工缴纳20%的养老金，企业也是不愿意的。鉴于这些情况，我们建立了针对不同人群的养老保险制度。因此，我国养老制度“碎片化”的产生有其特定的历史背景。

2. 在特定时期内，有“碎片”比没有“碎片”好

2009年，我国订立了农村居民基本养老保险制度，老年农民每个月能够拿到55元的基本养老金。我在陕西宝鸡调研后曾写过一篇文章，里面就谈到“一份养老金，顶好几个儿子”，一位老年农民虽然有很多子女，但经济条件都不

是很好，均无力承担给老人 55 元钱。所以说，在特定时期内，有“碎片”与没有“碎片”相比是一大进步。

3. “碎片化”不是中国独有

很多国家在养老保险制度的发展过程中都曾经出现过“碎片化”问题，甚至有些国家直到现在“碎片化”的问题依然很严重。比如法国的基本养老保险制度包括四个大的制度：一是普通制度，覆盖所有包括工业、商业、服务业等私人部门的工薪阶层，相当于我们的职工养老保险；二是农业制度，覆盖所有农业经营者和农业工资收入劳动者，大体上相当于我们的农村居民养老保险；三是特殊制度，覆盖公务员、职业军人、地方公共机构人员、法国铁路公司（国营）、电气煤气工作人员、矿工、海员等；四是自由职业制度，这是针对自由职业者建立起来的制度，覆盖所有的自由职业者，如手工业者、企业家、自由工商户等。法国的养老保险制度，是由上面这四个“大碎片”构成的，而这些“大碎片”又是由许多“小碎片”构成的，也就是说“碎片”里面还有“碎片”。比如“特殊制度”，目前就包括 11 个“大制度”和 9 个“小制度”。

11 个“大制度”分别是国家公务员退休制度、法国电气公司和煤气公司退休制度、法国国铁公司退休制度、巴黎公交公司退休制度、矿工退休制度、海员退休制度、神职人员与公证员退休制度、法兰西银行退休制度、地方公职人员退休制度、国营工人退休制度和军队退休制度。9 个“小制度”分别是烟草业退休制度、歌剧与喜剧退休制度、剧院退休制度、储蓄所退休制度（包括十几个很小的特殊退休计划，比如军队储蓄制度，非职业消防队退休补偿制度等）、特殊行业退休金库制度（如印刷业、铁路）、工伤事故基金、农业工伤基金、特殊地区集体制度（该制度包括 80 多个小的特殊退休计划，比如市镇退休金库、港口自治退休制度等）和国民议会退休制度。

法国的养老保险制度是高度碎片化的，同样，“碎片化”的制度之间也是很不公平的，待遇最好的就是特殊制度。世界大战以后，法国的历届政府都想对特殊制度进行改革，但是特殊制度所涵盖的都是一些强势的人群，要改革这项制度就意味着要降低待遇，国家要削减财政支持。所以，每一次改革都会引起罢工、游行、示威。因此，几十年来法国的基本养老保险制度也没有能够整

合起来。

我国现在的养老保险制度也存在“碎片化”的问题，要解决“碎片化”问题就在于制度的“整合”，将全体国民纳入到统一的社会养老保险制度中，逐步把按城乡、人群分设的社会养老保险制度发展成为覆盖全民、城乡统筹、权责清晰、保障适度、可持续的多层次社会养老保险体系。

究竟该如何整合呢？最有条件、最容易实现“整合”的制度，是把新型农村社会养老保险制度与城镇居民基本养老保险制度“整合”为城乡居民基本养老保险制度。

整合城乡居民基本养老保险是党的十八大报告提出的任务。从长远来看，应该在改革机关事业单位养老保险制度并同城镇职工养老保障制度真正“并轨”的基础上，进而与城乡居民基本养老保险制度“整合”为统一的国民基本养老保险制度。当然，这项工作要推进起来并不是那么容易的。

（三）努力补齐养老保险的“三支柱”，构建多层次的养老保障体系

我国社会保障体系应该是多层次的，它主要由三个支柱构成：“第一支柱”是基本养老保险，是政府主办、主导的基本养老保险制度，它包括缴费型社会保险制度与非缴费型社会救助制度，其作用是兜底、托底，提供“软着陆”缓冲机制或安全网保护；“第二支柱”是以雇主为责任主体，它包括补充养老、补充医保及其他雇员福利；“第三支柱”是个人储蓄性养老保险和商业养老保险。“第一支柱”是精神支柱，是必要保障、基本保障，而非“充分保障”，因此，它必须要有第二三支柱作为匹配支撑和重要补充。在养老保险的“三个支柱”中，“第三支柱”中的商业养老保险才刚刚开始，是明显的短板，亟待补齐。

2017年7月，国务院办公厅发布的《关于加快发展商业养老保险的若干意见》中明确提出：到2020年，我国要基本建立运营安全稳健、产品形态多样、服务领域宽广、专业能力较强、持续适度盈利、经营诚信规范的商业养老保险体系。按照“若干意见”的规定，我国的商业养老保险实行个人税收递延型商业养老保险模式。各个地方在进行试点的时候，很多地方都突破了规定，建立了更加多样化的商业养老保险购买模式，提高了商业养老保险的吸引力度。

（四）尽快实现基本养老保险的全国统筹，破解基金的两极化困境

统筹层次，是社会保险基金流的管理、核算、收入、支出的层级，就是我们平时说的大收大支的层级。如果大收大支的层级发生在省级，就是省级统筹；如果发生在中央层面，就是全国统筹。全国统筹后，由中央统一负责养老保险基金的收入、计发、管理等，地方经办机构只负责记录追踪、待遇核算、转移接续、基金征缴等工作。

2009年底，各省均出台了基本养老保险省级统筹制度。尽管基本养老保险基金实行省级核算，但结存基金受托存储在市（地）、县一级，形成了1000多个小规模基金，缺少保值增值机制和手段，贬值严重。据统计，2007年和2008年养老保险基金的平均收益率分别只有1.79%和2.16%，低于一年期存款利率水平。

在基本养老保险基金地方统筹的背景下，存在养老负担畸轻畸重和基金使用效率低下的问题。一些地区基金结存过多、缴费费率下调、征缴力度放缓、养老待遇随意增加；另一些地区基金缺口较大，难以自求平衡，在高费率的情况下每年仍需中央财政大量的转移支付。如果这种状况长期下去，就会出现基本养老金的两极化现象。

统筹层次低，违背了基金互助共济的保险规律，降低了基金的使用效率。因此，实现基本养老保险基金在全国范围的统筹使用，提高基金使用的规模效应，是基本养老保险全国统筹要解决的核心问题。

2018年7月1日，我国决定建立实施企业职工基本养老保险基金中央调剂制度。设立中央调剂金，这一部分资金加上中央财政对地方养老保险的转移支付，可以在全国各省市之间统一调剂使用，一些收不抵支的地区，或是有困难的地区，可以缓解养老金的危机。2018年调剂比例为3%，调剂基金总规模为2422亿元，应该说这一措施能够在某种意义上缓解养老金的危机。设立中央调剂金制度只是实现全国统筹的第一步，2019年我们还会把调节力度提高到3.5%。基本养老保险全国统筹的最终目标是基本养老保险集中到中央一级。

（五）提高保障水平与防止“泛福利化”

我们的经济不断发展，社会不断进步，在此基础上必须不断提高社会保障

水平。2019年全国退休人员人月均基本养老金水平已经从2005年的640多元提高到2500元以上，可以说，离退休人员切实分享了社会经济发展成果。

为什么要提高养老金的水平？首先，养老金替代率是衡量养老保障水平最重要的指标（替代率=人均养老金支出/当年城镇在岗职工平均工资）。1997年建立城镇企业职工基本养老保险制度时，设定的养老金替代率目标为58%~60%。但是，养老金社会平均工资替代率已经由1997年的76%下降到2009年的47%，12年间下降了近30个百分点，这意味着退休人员的养老金水平太低，所以从2005年开始，我国已15次调高了养老金水平。

讲到养老金的调整，需要看几个关键数据：第一个是“15”，2005年养老金第一次调整后至今总计调整15次；第二个是“20年双轨制”，2016年起，养老金调整范围是“企业和机关事业单位退休人员基本养老金”，标志着近20年的养老金“双轨制”终结；第三个是“300%封顶、60%托底”；第四个是“8%和4%”，即职业年金，单位按本单位工资总额的8%缴费，个人按本人缴费工资的4%缴费，企业年金则各为4%。

可以预期的是，我们的养老金还将进一步提高。但是我们要看到，养老金和社会保障待遇一样，有一个很重要的特点：刚性增长。也就是说，社会保障水平只能提高，不能下降；只能做加法，不能做减法。

这就意味着，养老金的提高一定要有一个合理的水平，所以中央反复强调，“建立健全合理兼顾各类人员的社会保障待遇确定和正常调整机制”。必须合理确定社会保障水平并保持政策的相对稳定性，才能实现社会保障乃至整个经济社会的可持续发展。推进我国社会保障的可持续发展，必须既要积极而为，又要量力而行，既要不断满足群众的合理诉求，又要防止“泛福利化”倾向，坚持统筹兼顾、综合平衡、瞻前顾后、协调发展。

（六）妥善处理好适当降低用人单位社保缴费负担与增加社会保障基金的关系

我国社会保障基金的来源分为三个方面：一是企业缴费：养老20%，医疗8%，失业2%，工伤1%，生育0.8%，加上住房公积金5%~12%，合计是40%左右；二是个人缴费：养老8%，医疗2%，失业1%，住房公积金5%~12%，

合计是20%左右；三是财政转移支付：2016年，各级财政对社会保险的支出达到1万亿元，其中补贴基本养老保险基金就达6511亿元。

在我国经济进入新常态、国际竞争日益激烈的背景下，必须减轻过重的企业负担。2015年，国务院先后决定适当降低失业、工伤和生育三项保险的费率。2016年4月，国务院又决定阶段性降低企业职工基本养老保险费率。据不完全统计，2015—2016年两年间，社会保险费减收超过1230亿元，占降低企业税负总额的10%左右。在失业保险基金中，进行稳岗补贴保险基金支出，增加失业保险基金用于稳定就业、预防失业支出，提高企业履行稳定就业岗位社会责任的积极性。据不完全统计，仅2015年和2016年就有54万户企业领取稳岗补贴364亿元，惠及职工达6561万人。

企业降费了，个人缴费也不可能提高。然而养老保险待遇是在不断提高的，那么怎么来解决这个缺口呢？我们采取了增加财政投入的办法。2016年，各级财政对社会保险的支出达到1万亿元，其中补贴基本养老保险基金就达6511亿元。我们不仅要减轻企业缴费负担，还要保障职工社保待遇不变、养老金合理增长并按时足额发放，使社保基金可持续、企业与职工同受益。

（七）确保社保基金的保值增值

近些年来，我国的社会保障基金积累了非常大的规模。

2017年，城镇五项基金总收入为6.64万亿元，总支出为5.69万亿元，结余9500万元。所以，城镇五项保险的结余每年都在增加，2015年结余5.9万亿元，2016年结余6.6万亿元，2017年结余7.6万亿元。从全国范围来看，基金运行整体是平稳的，也确保了各项保险待遇的按时支付。但问题就是，社保基金规模不断扩大，我们要如何尽快完善投资运营办法，开辟社会保障基金投资渠道，努力实现增值保值。

全国社保基金自成立至今，年均投资收益率约为8.7%。人社部新闻发言人卢爱红在2017年度四季度新闻发布会上透露，基本养老保险基金投资运行，北京、安徽等9个省（区、市）签署了4300亿元的委托投资合同，2731.5亿元资金已经到账并开始投资。江苏、浙江、甘肃、西藏4省（区）政府已审议通过委托投资计划。到2017年有8万多户企业建立企业年金，参加职工有2300多

万人。企业年金基金积累超 1.3 万亿，比 2016 年增长 16.3%。

但目前我国基本养老保险基金仍然以银行存款和政府债券为主，投资渠道比较窄，对其他投资工具利用率不高，基金投资收益率也相对不高。

从世界范围看，养老保险基金要么是购买国债，要么采用市场化投资运作，存银行的只有中国一家。在以银行存款为主的投资体制下，我国养老保险基金获得的年均收益率不到 2%。中国社科院的郑秉文老师曾经做过一个测算，在过去 10 多年间，我国年均通货膨胀率高达 2.47%。以此推算，养老保险基金的损失约 6000 亿元。所以怎样把养老保险基金很好地用起来，实现保值增值，这是我们需要研究的一个重要问题。

（八）化解历史欠账和延迟退休年龄

1. 历史欠账有哪些

历史欠账主要有两块：

第一，1997 年社保体系创立时导致的。当时国有企业濒临破产，为了改制、轻装上阵，把退休职工的养老义务推向社会，没有补缴历史欠缴的社保，在职职工的缴费用于发放当年未缴保险的退休职工的养老金，等到在职职工要退休的时候才发现，已经没有足够的年轻人来替他们养老，这才是眼下养老收支失衡的根源。

转型的成本到底有多大？世界银行 1996 年估计的最小值是 19000 亿元，最大值则是国家体改办 2000 年估计的 76000 亿元。根据曹远征等人在 2012 年的测算，如果不发生任何改革，中国养老金的统筹账户要求的财政额外补贴，至 2050 年将达到当年财政支出的 20%。与 GDP 的规模相比，此后 38 年累积的养老金缺口现值相当于目前 GDP 的 75%，超过 40 万亿元。目前，一年支出的城镇职工的养老金就超过 2 万亿元，其中大多数都是 1998 年改革之前就参加工作的退休职工。

第二，机关事业单位养老并轨的窟窿。（1）据公务员局的披露，2013 年底，全国 3153 万事业编制人员中共有公务员 717 万人，机关、事业两者在职职工合计为 3870 万人。

（2）官方未披露离退休的公务员与事业单位的退休人员。我们假定机关事

业单位的职工区域、年龄及男女分配与城镇职工相同。据人社部的统计公报，2013年底城镇企业在职职工2.4177亿人，退休8041万人。按此比例计算，事业单位现有退休职工1049万人，机关离退休公务员239万人，两者合计1288万人，这些即所谓的“老人”（已退休职工）。

（3）有2179万人（1598.7万人在职，579.8万人退休）参加城镇职工养老。1993年左右，以吴敬琏、周小川、姜继伟为主的中国经济体制改革总体设计课题组曾提出一个方案，即“切一块”国有资产来弥补养老保障制度改革的障碍问题。与此同时，也有人提出，由财政部门发行债券来偿还政府对老职工的隐形负债。还有专家提出，国企应该直接把部分利润转到社保基金。但出于种种原因，这些建议当时均未被采纳，有的是因为理论不具有可操作性，比如国企利润是不确定的，且无法对不盈利企业实施，从而存在制度漏洞。吴敬琏在《当代中国经济改革》一书中透露“切一块”方案也未能通过的原因是“受到某些政府职能部门的反对”，反对的理由是国家并不对老职工养老负有债务。

2001年6月12日，国务院发布《减持国有股筹集社会保障基金管理暂行办法》，要求国有股IPO和增发时，必须按融资额的10%出售股权，上缴全国社保基金。在2003年全国两会上，吴敬琏与林毅夫联名提交了议案《关于划拨国有资产归还国家对老职工社保基金欠账的建议》。2004年，由财政部、国资委和全国社保基金理事会等部门牵头成立了“股权划拨研究领导小组”，但究竟划哪部分资产、怎么划，执行层面的各方一直争执不下。2006年6月19日，财政部、国资委、证监会和社保基金联合下发《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》，规定凡在境内IPO的含国有股股份的有限公司，均须将首次发行10%的国有股转由社保基金会持有。从国资委发布的数据来看，截至2011年年末，国有股份累计划拨给全国社保基金理事会的资金仅2119亿元，只占中央和地方持有的全部国企股份净资产的1%，和国有企业上市股份的1.5%。

过去老一辈劳动者并没有缴纳养老保险费用，但他们劳动的价值凝结在国有资产中，理应从中切割一部分满足养老需要。目前我国已经启动划拨国有资产，统一划转企业国有股权的10%充实社保基金，划转范围包括中央和地方国

有及国有控股大中型企业、金融机构。依照实施方案明确的路线图和时间表，在2017年试点的基础上，2018年及以后分批划转，尽快完成划转工作。

此外，划转国有资本不是简单地变现国有资本。一是这次国有资本划拨主要还是股权，要用收益形成现金流，注入缺口，三年内不能变现；二是国有资本划转社保基金的道理跟国企上缴利润给国家一样，即国有企业的收益由全民分享，共享发展成果。

2. 延迟退休年龄

2012年时，人社部将适时提出弹性延迟领取基本养老金年龄的政策建议，引起了强烈的社会反响。人民网当时发起了一个投票活动，有45万名网友参与，90%以上反对延迟退休的建议。政策几经铺垫，已有清晰的延迟退休方案在社会中流传，“弹性”二字也不见踪影，虽然反对的声音甚多，但普遍感觉大势已定。对政府来说，延迟退休可以同时增加收入（更多的人缴费）和减少支出（更少的人领退休金），因此进入决策视野并不奇怪。其实，延迟退休年龄并不能简单地理解为只是为了降低养老保险基金的压力。主要有三方面的考虑：第一，预期寿命的延长。2018年我国人均预期寿命提高到77岁，按照规律计算，预期寿命减去15岁就是退休年龄，因此62岁是我国正常的退休年龄。第二，人力资本的积累。与20世纪五六十年代的职工不同，现在的职工基本都是高中毕业、大学毕业，甚至是研究生毕业的，这就积累了大量的人力资本，如果50多岁就退休将会造成巨大的人力资源浪费。第三，人口结构的转型与劳动力的供给发生了变化。现在劳动力的供给总量已经在减少，但劳动力仍然供大于求。实际上，要不了多少年，劳动力就会转向供需大体平衡，并逐步演变到供不应求的局面。那么，如何稳定经济发展，提供充足的劳动力供给，就需要考虑延迟退休年龄的问题。

四、总结

（一）从总体上讲，目前养老金收大于支

2018年基本养老保险基金总收入5.5万亿元，总支出4.755万亿元，年末

基本养老保险基金累计结存 5.8 万亿元；2017 年基本养老保险基金收入 4.66 万亿元，支出 4.04 万亿元，年末基本养老保险基金累计结存 5.02 万亿元；2016 年基本养老保险基金收入 3.799 万亿元，支出 3.4 万亿元，年末基本养老保险基金累计结存 4.4 万亿元。这意味着，我国养老保险基金每年会增加几千亿元甚至上万亿元的基金积累。

（二）我国人口老龄化加速，对养老金体系的可持续运行是一个挑战，但不会出现发不出养老金的问题

第一，截至 2018 年末，城镇职工基本养老保险基金累计结存 50901 亿元，这也是职工养老保险基金累计结存额首次突破 5 万亿元；第二，为填补养老金缺口的窟窿，根据 2017 年印发的《划转部分国有资本充实社保基金实施方案》，国有资本划转社保比例统一为企业国有股权的 10%；第三，国家财政的强力支持，数据显示，2017 年各级财政补贴基本养老保险基金为 8004 亿元。

（三）必须尽快实现养老保险全国统筹

由于养老金分散在各地，不仅无法增强这一制度的互助共济功能，而且还会造成资源浪费与资源不足并存。能否尽快实现养老金全国统筹是决定下一步改革成色的关键一环，是必须要啃下来的硬骨头。保障和改善民生没有终点，只有连续不断的新起点。

（四）降低企业养老保险缴费比例不会影响离退休职工养老待遇

现在基金结余畸高的现象，既不利于保障作用的发挥，也拉高了企业的用工成本。但不管怎么样，我们的养老金不会拖欠，而且还有不断上涨的趋势。

根据“学习中国”报告录音整理
责任编辑：莫夕 文韬 马程 侯欣