

社保降费背景下实现养老保险制度可持续发展的路径选择

王敏

社保降费,是在我国经济下行压力加大的背景下,切实减轻企业负担、激发市场主体活力,应对当前经济形势的重要举措。面对我国人口老龄化程度持续、快速加剧的态势,未来养老保险收支平衡压力势必会有增无减,必须未雨绸缪,平衡经济发展水平与社会保障水平,实现养老保险制度的可持续发展,真正织起可以让人民群众安度晚年、可以稳定预期的社会保障网。

补齐短板,实现养老保险“三支柱”的平衡、协调发展

目前,三大支柱共同构成了我国现行的养老保险制度框架体系:第一支柱是国家强制实施的基本养老保险制度,覆盖人群众多,其保险基金占全国养老保险基金的比重达85%。第二支柱是由企业年金和职业年金构成的企业补充养老保险制度,其保险基金占比约15%。第三支柱是个人储蓄养老保险制度,包括商业养老保险以及正在试点的个税递延养老保险、公募养老目标基金,其保险基金占比微乎其微。不难看出,我国养老保险的第一支柱一险独大,苦苦独撑大局;第二支柱供给不足,“小、弱、慢”情形凸显;第三支柱发展严重滞后。总之,我国“三支柱”养老保险制度体系存在严重的结构性失衡,第二支柱特

别是第三支柱的“短板效应”十分突出。一方面过度依赖第一支柱会加大基础养老金支付压力,严重阻碍养老保险制度的可持续发展。另一方面,第二支柱的供给不足和第三支柱的缺失,无法满足社会公众日益增长的多元化养老需求。因此,当务之急是积极培育第二支柱,加快推动企业年金与职业年金的扩面工作,完善和做实第二支柱养老保险制度,切实发挥第二支柱的补充作用。同时,还需要通过税收政策优化和强化国民养老教育等措施,引导社会公众进行养老储蓄与养老投资,优化个人、家庭的储蓄、投资等理财结构,为个人未来的养老进行必要的资金储备。加强财税政策支持力度,鼓励和引导相关金融机构积极创新,优化个人养老金产品,满足个人养老储蓄和家庭投资理财个性化、多样化的需求,最终形成像美国一样庞大的私人养老金储备,既为我国养老保险制度的可持续发展提供强大的长期资金来源,也为我国资本市场和社会经济发展注入新动力。

推进全国统筹,增强基本养老保险基金调剂功能和抗风险能力

鉴于我国城乡差别巨大、区域间社会经济发展状况严重不平衡的现实情况,再加上制度扩面难度大以及存在巨大转制成本待化解的原因,我国

职工基本养老保险最初被迫选择了县(市)统筹模式,致使养老保险基金分散于全国大大小小2000多个“资金池”中。由此也带来了一系列问题,不仅无法在全国范围内调剂使用,也无法有效实现保值增值,还面临着较高的管理成本等问题,并且随着时间的推移,人口老龄化程度的加剧,以及社会经济的发展变化,这些问题日益凸显,越来越影响职工基本养老保险制度的持续、健康、良性发展。鉴于此,我国政府及相关部门曾先后多次出台相关政策,促进各地提高统筹层次,实现职工基本养老保险的省级统筹。但实际中推进速度非常缓慢,全国大部分地区仅仅是建立了企业职工基本养老保险省级调剂金制度,尚未实现真正意义上的省级统筹,实质上仍然停留在地级市或县(市)的统筹层次上,由各地级市或县(市)政府分别投资运营和监管。

由于地区间经济发展水平以及人口结构差异,不同地区间职退抚养比差距明显,地区之间的养老保险收支不平衡的现象逐渐凸显。广东、北京等地人口结构较年轻,经济发展水平高,所以结余较多,而部分省份的收支平衡压力较大,甚至出现收不抵支的情况。虽然自2018年7月1日起,我国开始实施养老保险基金中央调剂制度,但这种地区差异难以靠目前的

省级统筹和中央调剂制度解决，只有在全国范围内推行养老保险基金统收统支，才能确保养老保险基金可持续发展。因此，适应养老保险制度未来发展的需要，提升养老基金的统筹层次，在全面实现省级统筹的基础上，应“无缝对接”到真正意义上的全国统筹，在全国范围内实现制度统一和区域间互助共济，这不仅有利于深入完善我国基本养老保险制度，也有利于提升全社会的福利。基本养老保险全国统筹的核心就是全国统一收支，只有这样才能通过规模效应降低成本，应对各种风险，保证基本养老保险基金可持续运作和发展。为了实现这个目标，我国基本养老保险必须实行以下“六个统一”：

一是统一制度规定，国家要在科学研判养老保险未来发展趋势的基础上，进行顶层制度设计，为各地养老保险制度改革提供纲领和指导。二是统一缴费标准，规范单位缴费工资基数。三是统一待遇标准，可考虑以全国社会平均工资为基础，充分权衡各地的社会平均工资、居民消费水平以及经济发展水平等诸因素，统一制定分级分档的养老保险待遇发放标准，各地根据国家规定的待遇标准范围细化本地的具体待遇发放标准。四是统一基金管理使用，建立全国范围内的养老保险基金“大资金池”，由国家根据需要进行统一管理和调度使用。五是统一基金预算，编制全国养老保险基金预算，统一掌控养老保险基金的收入和待遇发放。六是统一经办机构和业务规程，改革目前养老保险经办机构名称不一、业务范围各异等现状，建立全国人、财、物统一垂直管理的经办机构，统一规范养老保险业务管理流程。

盘活结存，滚大基本养老保险基金“雪球”

基本养老保险基金具有期限长、规模大等特点，是金融市场中非常宝贵的长期资金，如果通过各种金融工具将其配置到经济社会发展的重点领域和薄弱环节，有助于加快经济结构优化升级，有助于提升企业的科技创新能力，成为我国经济高质量发展的“推进器”。但长期以来，我国基本养老保险在基金投资运作上比较保守，各地区绝大部分的养老保险基金以财政专户的形式存入银行，仅少数部分用于投资国债，投资收益率较低，基本保持在2%左右，与同期的银行一年期存款利率以及同期的通货膨胀率相比明显偏低，致使庞大的养老保险基金不仅无法实现保值增值，而且面临着大幅“缩水”的贬值风险。为此，2015年国务院颁布了《基本养老保险基金投资管理办法》，明确指出省级政府可将养老保险基金委托给国务院授权的机构进行市场化投资运作。截至2018年末，全国已有17个地方与全国社保基金理事会签订了合同，将本地的养老保险基金进行相关的委托投资，合同总金额达8580亿元，实际已到账资金6050亿元，提升了我国基本养老保险基金的收益水平，使基本养老保险基金投资收益明显高于过去存银行和买国债所取得的收益，为实现养老保障体系可持续发展提供了有力支持。截至2018年末，我国基本养老保险基金累计结存近6万亿元，现有养老基金投资规模与之相比仍远远不够，实际开展投资的资金所占比例尚有较大提升空间，应采取措施进一步推动养老保险基金市场化投资和运营，提高资金运用效率。

一是推进基本养老保险基金市场化运作。在保证养老待遇及时足额发放前提下，加快推进企业年金市场化运作，同时按年分批启动城乡居民养老保险基金的市场化运作，确保到2020年底全面实施居民养老基金委托投资。

二是丰富投资渠道，拓宽基本养老保险基金投资范围。今后可以综合考虑社会效益，将基本养老保险基金投资到基础建设中，比如交通、电力、能源等传统行业，特别是5G网络、数据中心等“新基建”，这些行业投资收益稳定，风险相对可控，投资期限和养老保险基金相匹配，符合养老保险基金追求长期稳健收益的投资目标，而且这些行业的投资还能提高实体经济生产力，协调了社会 and 个人的长期利益。

做大储备，应对未来基本养老保险不时之需

建立社会保障战略性储备基金，应对人口老龄化高峰期急剧增加的养老金待遇支付压力，有效弥补由此而产生的养老保险基金收支缺口，以增强制度的可持续性，是世界许多国家的共同做法。我国于2000年设立“全国社会保障基金”，初次构建了国家主权的社会保障战略性储备基金，专门用于补充和调剂人口老龄化高峰到来时养老保险等社保支出。为应对未来人口老龄化高峰的到来，已经初步建立起了具有一定规模的社保战略性储备基金。但面对我国人口老龄化快速推进和不断加大的未来养老金支付风险，这些社保资金储备是远远不够的，迫切需要进一步壮大社保战略性储备基金。为此，未来一方面要在更好促进储备基金保值增值的基础