

养老金支付难题需要中央和地方共同来应对

中国社会科学院财经战略研究院 | 杨志勇

养老金支付问题是当前以及未来很长一段时间内我国所面临的难题，这是由我国的人口形势所决定的。2015年末我国总人口超过13.6亿，其中60周岁以上老龄人口2.22亿，占比达16.1%；65周岁及以上人口1.44亿人，占总人口的10.5%。我国人均预期寿命为76.34岁。人口老龄化的直接原因是人口出生率下降和预期寿命的延长。人口老龄化问题已经较为严重，而且老龄化速度快。养老金支付压力持续加大。养老金制度内的赡养率已经超过1:3，也就是3个缴费者供养1个退休者的水平。过高的赡养率会妨碍经济的增长。这同时也意味着养老金缴费水平的下降几乎没有空间或只有很小的操作空间。较高的社保缴费标准不利于供给侧结构性改革的进行，不利于降成本政策目标的实现。养老保障制度的改革势在必行。改革不仅要致力于短期问题的解决，即防止部分地方养老金支付危机的出现，更要为养老保障找到根本性解决方案。

根据人社部社会保险事业管理中心发布的《中国社会保险发展年度报告2015》，2015年，黑龙江、吉林、青海、河北等8个省份的职工养老金可支付月数低于10个月。东北三省的职工养老金支付问题较为严重。黑龙江的可支付月数仅为1个月，吉林、辽宁分别为7.5和8.9个月。与此形成鲜明对比的是，9个

省份的职工养老金可支付月数超过20个月，广东和北京分别为52.8和34.6个月。就全国而言，2015年养老保险基金当期结余3000多亿元，累计结余3.4万亿元，全国支付能力达到17个月。养老保险基金不存在缺口，但是，各地支付能力差距较大。

那么，我国是不是就应该加快养老金全国统筹的步伐，让养老金支付能力强的地区帮助弱的地区呢？养老金支付难题应该采取什么样的有效办法？

养老金支付问题产生的根本原因

从表面上看，养老金支付问题的出现是人口老龄化程度加剧所致。有些省份人口老龄化程度较高，养老金支付压力较大。辽宁就是一例。根据《2015年辽宁省老年人口信息和老龄事业发展状况报告》，辽宁2015年末全省户籍总人口为4270.8万人，60周岁及以上户籍老年人口879万人，占总人口的20.6%。与2014年相比，全省老年人口增加41.7万人，增长率为5.0%。预计到2020年，辽宁省老年人口将超过1000万人。辽宁省的人口老龄化程度高出全国4.5个百分点。但是，老龄化程度不如辽宁的黑龙江省，人口老龄化程度在全国只是处于中等偏上的水平，但养老金支付问题更加严重。上海市2015年末户籍60岁及以上老年人口为435.95万人，比上年增

加21.97万人，增长5.3%，老年人占户籍总人口比例高达30.2%，老龄化程度远比黑龙江严重，但职工养老金可支付月数还是略高于黑龙江。

除了人口老龄化因素之外，影响养老金支付的因素主要是人口流动、经济发展水平等。净人口流入，特别是年轻人口（劳动力）的流入，可以大大提高流入地的养老金支付能力。上海市是老龄化较为严重的地区，但劳动力的净流入在很大程度上改善了养老金支付状况。广东省和北京市的养老金支付能力强，也和这两地是人口流入地有很大关系。东北三省作为人口净流出地区，保障能力低就是自然而然的事。数据所显示的是职工养老金支付能力，由于东北是城市化比例较高的地区，职工的人口占比高，保障能力更弱。从根本上看，养老金问题的解决一要靠人口增长和人口结构的年轻化；二要靠经济增长。同样条件下，养老保险制度的具体设计与运作也至关重要。

养老金支付问题出现的具体制度设计因素

在养老保险制度改革之前，我国城镇实行的是国家（单位）保障制度。随着计划经济向社会主义市场经济体制的过渡，新的养老保险制度在很大程度上没有真正建立起来。原先我国在城镇实

行的是现收现付制，改革之后转向部分基金制，即实行社会统筹和个人账户相结合的制度。这样的改革是借鉴其他国家经验的产物。

人口老龄化给许多国家带来了养老金支付的挑战。不少国家力图通过养老保障制度的改革来解决问题。最初较为流行的是建立个人账户制度，希冀每个人未来将主要从个人账户中拿到养老金，将养老保障与个人责任紧密联系起来。这种做法源于南美洲小国智利。每个人都有养老金个人账户，同时有基金专门从事养老金投资业务。由于基金之间有充分的竞争，每个人在账户中存入比现收现付制下所缴纳的养老金更少的钱，就可以得到充分的养老保障。智利这一制

度建立之初，政府注资和资本市场的繁荣，是新制度成功的重要前提条件。智利这种看似低成本高收益的做法得到世界银行的推崇，并向全世界推广，也影响了我国的社会保障制度改革。

我国城镇实行的是社会统筹和个人账户相结合即“统账结合”的制度。这种制度力图改变现收现付制，促进养老保障制度的可持续运行。但是，养老金的历史欠账太多，个人账户做实难度很大。在历史欠账没有补足的情况下，如遇到支付问题，账户资金挪用问题就难以避免。养老金投资渠道的缺乏，养老金高收益的结果实际上也未真正见到。在一些历史欠账比较多的地区，如东北地区，做实个人账户遇到了财力的挑战。机关事业单位养老制度改革之后，做实个人账户更是几无可能。

如果养老金保险制度继续走统账结合的道路，那么养老金体系就必须得到充分的注资，否则养老金体系的可持续性是无法保障的。做实个人账户目标



遇到问题时，名义账户制又在一定范围内得到了推崇。所谓名义账户制，实际上是现收现付制与基金制的混合体。养老金支付的基础是账户上名义有多少资金。个人账户资金的回报率则根据经济增长率、物价水平等统筹确定。这种制度安排之所以充满诱惑力，就是因为它不需要做实个人账户。特别是，当人数众多的机关事业单位人员加入养老保险体系之后，按照做实个人账户的要求，政府需要支付巨额资金，才能还清历史欠账，才能保证对个人账户的持续供款。但是，即使是这样的制度设计，政府在养老保险上的责任却不能真正减少，而只是将问题延后。

养老金支付中的政府责任

(一)“未富先老”让我国养老保障面临更大的挑战

我国2000年就进入老龄化社会，这比一般国家来得早。通常情况下，一个国家(地区)迈入老龄化社会是在这个

国家(地区)成为发达经济体之后。就是这样，欧美发达国家也遇到老龄化的挑战。老龄化对社会的挑战是双重的，一是劳动力人口比例下降，人口红利丧失拖累经济增长；二是养老保障负担大大提高，和老人联系在一起的医疗卫生支出也大大增加。养老问题是任何一个国家都不能轻视的难题。

我国的老龄化与发达国家相比，特点非常突出，即属于“未富先老”。试想，人家是富了变老，养老都是问题，我们是“未富先老”，问题显然会更加严重。“未富先老”是由于人口政策引起的。改变人口政策才可能减缓老龄化趋势。我国已经放开二孩政策，这有助于人口结构的改善，但是人口转型规律决定了人口增长仍会保持在一个较低的水平上。事实也是如此。生育意愿下降，再加上孩子抚养成本的上升，大大降低了人口增长的速度。

我国不同地方养老保障能力的确有差异。保障能力强的地方有一个共同点，即基本上属于人口净流入地。流入人口较轻的年龄减轻了养老保障负担。从促进全国劳动力市场的统一来看，养老保障制度不仅不能城乡分割，也不能将机关事业单位和企业分离开。不少人看到北京、广东等地养老金支付保障能力强，就琢磨着如果能够全国统筹，那么养老保障问题就能迎刃而解。这只是美好的想法。短期内，扩大养老保障制度的统筹面可以提高养老金支付的保障能力，但是从中长期来看，天下没有免费的午餐，年轻人总会老的，养老金的支出负担也势必会增加。特别是，个人账户本来就有对应的受益对象，某一区域内的社会统筹制度安排也是面向特定区域的。通过一地养老金的挪用来解决另一地的问题，实际上违背了现有制度

安排的初衷。而且,仅仅在现有的养老保障制度基础之上,实现全国的制度统一,不能从根本上解决“未富先老”所带来的养老金可持续性。当然,为了促进全国劳动力的自由流动,建立统一的劳动力市场,养老保障制度也有必要实现全国统一。

(二)养老金的购买力问题不可小觑

退休了,却领不到养老金,或领到的只是所承诺的一部分,或全额领到但不足以养老,这就是养老保障问题的可能表现形式。现代社会中,政府在养老保障上负有最终的责任。

延长退休年龄和降低退休待遇都可以改善养老金的可持续性。但是,降低退休待遇在现实中几乎不具有可操作性。一个社会无论选择什么样的养老保障制度,都改变不了工作的人赡养(抚养)不工作的人的事实。退休人员使用的是自己的养老金个人账户中的钱,也需要购买商品和服务,而这只能靠工作的人来生产。个人账户的钱能在多大程度上保障老年人生活,取决于未来货币购买力。随着技术进步,普通食品的价格涨幅可能较小或甚至可能下降,但是养老所不可或缺的人工服务价格可能随劳动人口减少而上涨。养老金的购买力问题不可小觑。

(三)应对“未富先老”挑战的根本之策

应对未富先老的养老保障挑战,从根本上看,一要靠延长退休年龄,二要靠提高人口生育率。延长退休年龄,既可减少养老金支出,又可增加养老金保障能力。延长退休年龄应做好相关的养老保险精算工作,最大限度地减少社会震荡。考虑到养老的现实压力和总体低退休年龄的现状,延长退休年龄的动作有可能比许多人想象的要快得多。这虽不易为社会所接受,但除此之外,别无他路。有人总是担心延长退休年龄会剥夺年轻劳动力的工作机会。实际上,过

早退休的人员并没有真正退出劳动力市场,他们会在另一个场合占有就业机会。对社会来说,他们在发挥余热,但与此同时养老金也会随之增加。

我国已经放开“二胎”政策,但人口增长仍面临严峻挑战。在这样的条件下,人口政策的根本性改变亟待提上议事日程。从人口可持续发展来看,而不仅仅是从养老保障的目标出发,我国亟待实施一系列有助于人口增长的激励政策。

(四)养老保障的财政事权和支出责任的划分

当前,政府应该设法增加养老储备,优化现有的养老保障制度。地区间养老金支付能力的差异不能靠发达地区养老保险基金的调度来解决。每个人缴纳养老保险费时都已有承诺在先,跨地区调度显然违背了最初的承诺,让财政事权和支出责任的划分更加不清楚,而且这么做只是拖延问题,并没有真正解决老龄化带来的养老问题。

国有股变现或直接充实社会保险基金可能是更合理的短期做法。东北地区不少国有资产的形成和当年的低工资制度是有关系的。工资低,意味着可以上缴更多的利润给国家,国家就有了更多的钱用来建国有企业或进行投资。变现或划拨国有股只是让本来应该用于养老的资金恢复到应有的状态,而且确实能够解决部分现实问题。现行制度下,养老保障主要是地方政府的责任。地方首先应该自救,地方政府需要在财政注资上有所动作。地方政府资产变现或国有股减持都可以为养老金支付筹资。在遇到问题的地方不能自救时,中央政府必须施以援手。在规范的全国基本养老保障制度尚未确立前,中央政府的责任主要在救急,而不是大包大揽。

机关事业单位人员个人账户的“空账”问题也必须高度重视。国际上虽然有“名义账户”的做法,但是即使是“名义账户”,也无法真正减少国家在养老

保障上的责任。数千万人的养老负担,绝不是小数目。未雨绸缪,筹集未来需要支付的资金,都是当前需要注意的问题,也是财政应着力保障的。

我国最终需要实现基本养老保险制度的全国统一,这既需要解决城乡之间的制度统一问题,还需要处理城镇内部的各种制度不统一问题。新旧制度的前后衔接,需要新制度的精心设计,需要专业智慧的支持。在通向统一的基本养老保障制度过程之中,地方政府的责任同样不能减少。新制度的建立应该是中央和地方的共同财政事权,需要中央和地方共同承担支付责任。在这方面,最近出台的《国务院关于推进中央与地方财政事权和支出责任划分改革的指导意见》已明确将基本养老保险等体现中央战略意图、跨省(区、市)且具有地域管理信息优势的基本公共服务确定为中央与地方共同财政事权,为解决养老金问题提供了思路。不同地方情况不一,在新制度的形成中,不同地方的积极性应予以保障。现行制度的潜力还应该不断挖掘,以减轻养老保障的负担。个人账户制度建立之初设想达到的目标受到诸多条件的约束。资本市场的剧烈波动,不利于养老金投资,也不利于养老金投资高收益的实现。养老金投资的持续较高收益需要资本市场的长期繁荣。相形之下,我国资本市场还有较大的改进空间。只要尊重基本规律和专业精神,我国的养老金支付的可持续性就能真正得到有效解决。

基本养老保险关系千家万户。相关制度解决的是养老保障的最基本问题。至于商业养老,那是更高层次的需求,需要用商业手段来解决。当然,财政适当的激励也有必要。但是,它无论如何都不能替代基本养老保险问题。基本养老保险解决的是是否有饭吃的问题,是不能用“肉糜”来替代的。☐

责任编辑 张蕊