

辽宁大学智库 简报

2024 年 第 9 期

(总第 38 期)

辽宁大学中国开放经济研究院

2024 年 3 月 11 日

助推养老保障制度体系从“金字塔型”向 “橄榄型”优化

穆怀中 范洪敏 陈曦 王玥

张文晓 杜芳雨 王珍珍

《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要》将“积极应对人口老龄化”上升为国家战略,并着重强调“夯实应对人口老龄化的社会财富储备”,提出“通过扩大总量、优化结构、提高效益,实现经济发展与人口老龄化相适应;通过完善国民收入分配体系,优化政府、企业、居民之间的分配格局,稳步增加养老财富储备;健全更加公平更可持续的社会保障制度,持续增进全体人民的福祉水平”。由此可以看出,在积极应对人口老龄化的背景下,养老保障的财富储备和国民收入分配格局的优化任务更加突出和艰巨。党的二

十大报告更是指出要“完善基本养老保险全国统筹制度,发展多层次、多支柱养老保险体系”。本研究聚焦积极应对人口老龄化和养老保障制度的可持续性,从完善国民收入分配体系,优化政府、企业、居民之间的分配格局,稳步增加养老财富储备的角度,以国民财富养老人口结构均衡分配理论为依据,设计养老制度新三支柱“橄榄型”结构优化思路,以期完善已有的“统账结合”养老保险模式。

一、传统“金字塔型”养老保险制度发展所面临的现实问题

我国养老保险制度由原来的企业和单位“劳保”模式向“统账结合”模式转轨,“老人”的养老支出和“中人”的过渡养老金等同缴费等转轨成本造成了现有基础养老保险缴费额较高的情况,低收入群体的收入水平不高决定了养老保险个人账户缴费积极性不高和缴费量增长速度较慢,企业经济效应波动导致很多中小企业不愿意设立企业年金养老保险,这样就形成了传统养老保险三支柱“底部大、上部小”的“金字塔型”结构。这种“金字塔型”养老保险,对现阶段养老保障制度转轨和发展产生了积极影响:一是为已经退休的老年人提供了养老金给付,保证了原有退休职工为社会经济建设所做出的贡献得到应有回报;二是为养老制度转轨提供了转轨成本补偿;三是推进了中国在人口老龄化高峰到来之前必要的制度准备和养老意识变化。但其发展也面临着制度结构优化和可持续发展的现实问题。

第一,现有养老保险“三支柱”(基本养老保险、企业年金、个人储蓄养老保险)中企业年金和个人储蓄养老保险发展缓慢。自2004年正式推行至2022年末,全国企业年金基金的建立企业数量为128 016家,参与职工人数为3010.29万人,累计基金规模达到2.87万亿元。职业年金方

面,截至2022年末全国职业年金基金规模达到2.11万亿元,参加人数约为4300万人。据此粗略统计,2022年末我国养老保险第二支柱合计累计基金规模超过4.98万亿元,参加人数超过7300万人,仅占第一支柱基本养老保险参加人数的6.9%。而第三支柱个人养老金自2022年11月25日正式落地到2023年第一季度末,累计开设账户为3038万人,实际缴费人数仅为900多万人,储存金额仅为182亿元。

第二,老年人口规模与比重上升,劳动人口规模与比重下降,养老人口供需结构不均衡。2011—2023年,我国16—59岁劳动年龄人口规模从9.40亿人下降为8.65亿人,比重从69.8%下降为61.3%,而60岁以上老年人口规模从1.85亿人增加到2.97亿人,比重则从13.7%上升为21.1%。在现收现付养老保险制度下,养老保障的经济供给方是劳动人口,需求方是老年人口。老年人口增加,劳动人口减少,这就从人口结构上形成了养老“供需”两侧的“二律背反”。

第三,养老保险资金供给缺口越来越大,不可持续的特点与矛盾越来越突出。2022年城镇职工和城乡居民基本养老保险基金的收支结余分别为6434.2亿元和1565亿元。倘若剔除财政补贴收入,两类基金的收支缺口分别为8730.9亿元和1877.2亿元,均已陷入收不抵支状态。另外,养老保险缴费年限有限(15年起)与养老金终生给付之间的矛盾,养老保险缴费人口年限缩短(受教育时间延长)与养老金给付人口寿命延长之间的矛盾,经济发达地区养老缴费人口流入与欠发达地区养老缴费人口流出之间的矛盾,养老保险参与率的中断性与养老给付的持续性之间的矛盾,养老保险缴费人群缴费意愿的被动性与养老金领取人群领取意愿的主动性之间的矛盾都加剧了养老保险基金供需不可持续性。

二、新三支柱“橄榄型”养老保障制度要素结构与主要特点

在劳动力负增长和人口老龄化趋势下,养老金供给有限性和需求无限性之间的“供需”两侧“二律背反”制约了养老保险制度的可持续发展和人民福祉的提升。依据养老保障收入再分配的三个类型(代际横向收入再分配、个人纵向生命周期再分配、社会财富横向收入再分配),把养老保障制度划分为“新三支柱”(新第一支柱为代际转移现收现付养老、新第二支柱为个人生命周期养老、新第三支柱国民财富为再分配养老)。在不改变原有“统账结合”养老模式的基础上,从传统三支柱“金字塔型”型养老保险体系向新三支柱“橄榄型”养老保障体系演进。

其中,第一支柱是社会人口代际转移现收现付养老,包括代际转移基础养老保险;第二支柱是个人生命周期三期交叠积累账户养老,包括个人账户养老保险、职业与企业年金以及个人储蓄养老;第三支柱是国民财富再分配养老,包括财政转移支付、社保基金、家庭养老以及社会捐献。这样,原有的“金字塔型”统账结合养老保险模式,就进一步完善为多层次新三支柱“橄榄型”养老保障模式。在新的养老保障模式中,“橄榄型”底端为社会统筹现收现付养老金,替代率约为25%;“橄榄型”中端为个人生命周期缴费积累账户养老金,替代率约为45%;“橄榄型”顶端为社会财富再分配养老,替代率约为30%。

在具体的养老金给付中,并不是每个老年人都能获得上述所有给付,达到最高替代率,由于每个人的供需结构不同,其获得的养老金给付及替代率也不尽相同,其中现收现付基础养老金是“保基本”的养老保障水平(第一支柱),在此之上的养老保障上限可达到较高水平(第一、二支柱)和最高水平(第一、二、三支柱)。这样,就构成了多层次、梯

度对接、养老水平逐层提高的养老制度体系。

这一养老保障体系具有要素增加、结构改变、功能优化、可持续保障的特点：

(1)要素增加。在社会养老保险的基础上加入了家庭养老和社会养老的元素。养老保障制度的完善,包括制度中尽量多地纳入全社会的养老资源和要素,从而形成多要素、多层次的合力。新三支柱养老保障体系在原来三支柱养老保险基础上,增加了家庭养老、政府财政养老、社会捐献养老、国家养老基金养老等元素,原来的“三支柱、四个层次”发展为“新三支柱、八个层次”,养老保障元素的增加为应对人口老龄化高峰提供更坚实的经济基础。

(2)结构改变。由“金字塔型”结构发展为“橄榄型”结构,见图1。其结构改变在于:一是养老保障资金结构变为“两头小、中间大”的稳态结构;二是个人成为未来人口老龄化高峰期养老保障资金供给的最大主体;三是养老保障资金供需结构依据收入再分配性质进行划分;四是家庭和其他社会元素加入了养老保障的资金供给体系,体现了社会保障体系的社会化结构和性质。

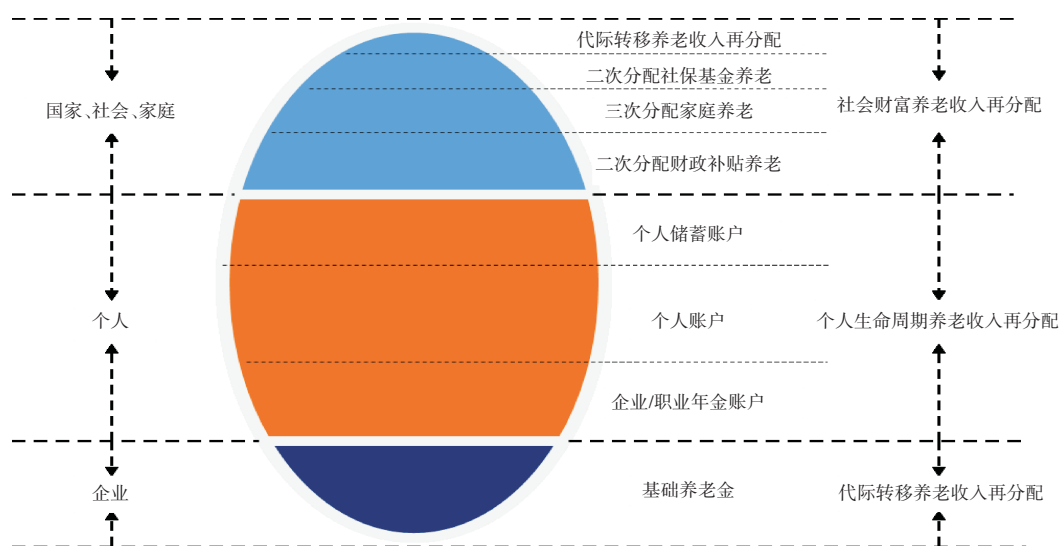


图1 养老保障新三支柱“橄榄型”要素结构

(3)功能优化。“橄榄型”养老保障结构体现了人口结构养老责任优化、养老供需结构优化、收入分配结构优化。在“橄榄型”养老保障结构中,青年劳动人口、老年人口、少儿人口,以及已经成为劳动力人口但还在读书的人口,都按照国民财富的养老人口结构,承担相对应的养老资金的供给责任,从而形成一个全社会人口参与的、具有收入再分配性质的养老保障体系,实现人口结构养老责任优化。“橄榄型”养老保障制度,改变了原来以企业为养老保险缴费主体的设计,将国家、单位、家庭、个人和社会都纳入养老保障资金供给体系,扩大了养老资金来源,是养老保障资金供需结构的丰富和进一步优化。“橄榄型”养老保障制度重点运用收入再分配理论,通过代际交叠收入再分配、个人生命周期收入再分配、社会财富收入再分配三个层次的设计,实现养老收入再分配结构的优化。

(4)可持续保障。“橄榄型”养老保障模式,具有更多的可持续发展元素。一是从动态平衡角度说,“橄榄型”资金供需模式具有更大的稳定性,就如社会分层结构中“橄榄型”社会具有稳定性一样。二是从人口老龄化角度说,“橄榄型”资金供需模式具有更大的抗风险性,进而具有更好的可持续发展性。老龄化的压力在于劳动力人口的养老供养能力和自我生存能力受制于抚养比的压力越来越大,“橄榄型”养老模式可以分解这种责任和压力,保证未来的老年人口老有所养,劳动人口劳有所得、老有所为。

三、助推养老保障制度体系从“金字塔型”向“橄榄型”优化对策建议

第一,保障“金字塔型”向“橄榄型”发展的梯度对接。养老保险向养老保障的发展,是原三支柱向新三支柱逐步实现的梯度对接过程。

这个发展和对接的过程,与经济发展水平的提高相对应,与人口老龄化演变的轨迹相对应,与人们的养老保障意识的增强提升相对应。与经济发展水平和收入水平相对应,体现为逐步加大个人养老保险缴费比重,提高第二支柱的资金供给水平,与第一支柱基础养老金保障水平对接,实现单位缴费为主向个人缴费为主的转变。与人口老龄化演变的轨迹相对应,体现为在人口老龄化高峰到来之前,实现以家庭养老为主向以社会养老为主的转化,实现国家社会保障基金给付与基础养老保险缺口的对接。与人们的养老保障意识的认同提升相对应,体现为逐渐实现依靠国家和企业养老向依靠个人积累养老的转化。

第二,优化转轨成本,实现财政补偿的可持续性,保障“老人”的经济福利水平。新三支柱“橄榄型”养老模式的建立和完善是一个过程,在过程初期,主要是解决转轨成本问题,在基础养老保险缴费率逐渐降低过程中,由国家和地方财政补贴转轨成本。这需要对财政养老适度水平进行测算,实现财政补贴的可持续性,保证“老人”和“中人”经济福利水平。

第三,优化激励机制,保障与激励联动,提高养老保险缴费的参与率,促进企业年金、个人储蓄养老保险的发展,促进社会养老捐助的发展。在建立“橄榄型”多层次养老模式的过程中,需要通过激励机制如减免缴费者的税收、给予低收入者低保补贴等,提高养老保险缴费的参与率和积极性。

第四,打通城乡梯度对接环节,实现城乡居民养老水平有序对接。农村老人享受国家给付的养老金,是对城乡劳动福利差的养老补偿。随着农村年轻劳动力的年龄增长,需要设计他们的养老缴费的起点、缴费水平及其梯度对接方案,这就需要优化城乡养老保险梯度对接环节

和养老水平。

第五,优化养老方式整体效率,整合国家养老责任、个人养老责任、家庭养老责任、社会养老责任。在老龄化背景下,养老制度优化设计要整合多层次养老责任和义务,并具体化为养老经济给付的水平分担和整合。

作者简介:穆怀中,男,1956年12月生,经济学博士,辽宁大学资深教授,博士生导师。全国社会保障领域知名专家,国家“百千万人才工程”百人层次、享受国务院政府特殊津贴、辽宁省高等学校攀登学者、辽宁省优秀专家,获评辽宁省哲学社会科学成就奖,辽宁省高等学校创新团队带头人。多次担任教育部、国家社科基金、国家自然科学基金重大项目管理学科评审专家。长期从事国民经济收入分配、人口与社会保障、社会资源优化配置研究。在《经济研究》《中国人口科学》等核心期刊发表论文90余篇,公开出版学术著作和教材20部,主持国家自然科学基金重点项目1项;国家自然科学基金面上项目4项,其中2项被鉴定为优秀;国家社科基金重大项目2项;国家社科基金项目3项,其中1项鉴定优秀;亚洲发展银行项目1项;主要参与教育部重大课题攻关项目2项;人力资源和社会保障部、民政部重大项目1项。研究成果获省部级奖励17项。创建的理论主要包括:社会保障适度水平理论、社会保障梯度对接理论、三次分配中的生存公平理论、二元福利差及其养老补偿理论、国民财富人口结构收入分配理论等。

范洪敏,男,1987年10月生,经济学博士,辽宁大学副教授、硕士生导师,东北财经大学应用经济学博士后,荣获沈阳市社会科学人才、沈阳市高级人才、辽宁大学青年拔尖人才、辽宁省哲学社会科学成果奖学科评审专家、教育部学位与研究生教育发展中心评审专家等荣誉称号,担任多家CSSCI、SSCI期刊匿名审稿人。研究主要方向和领域为人口经济学、环境经济学。在《经济学动态》《人口研究》《人口与经济》《Finance Research Letters》等CSSCI、SSCI收录期刊发表论文20余篇,出版专著1部;主持国家社会科学基金项目1项、教育部

青年项目1项,国家重点研发计划项目子课题1项,中国博士后面项目1项,其他省市级项目6项;研究成果获辽宁省哲学社会科学奖·成果奖(省政府奖)2项、辽宁省普通高等教育(本科)教学成果奖2项、其他省市级奖励4项。

陈曦,男,1987年11月生,经济学博士,辽宁大学副教授,博士生导师,研究方向为收入分配与社会保障、养老保险制度改革,沈阳市领军人才,辽宁大学青年拔尖人才,近年来围绕养老保险缴费与给付、社会保障可持续发展、养老保险制度参数改革等领域在《中国人口科学》《人口与经济》《保险研究》等期刊发表论文10余篇,主持国家社科基金后期资助项目1项,省级项目4项,参与国家自然科学基金重点项目1项,国家社科基金重大项目4项,出版专著1部。

王 玥,女,1978年6月生,经济学博士,博士生导师,纽约州立大学访问学者。辽宁省社会学会常务理事,辽宁省人大社会委智库专家、辽宁省人口学会理事、辽宁省社会组织评估专家、辽宁省公益慈善专家库成员,辽宁省高等学校水源保护区环境保护与民生安全协同中心副主任,辽宁大学社会工作(MSW)研究中心主任。沈阳市领军人才,沈阳市社会组织登记和评估专家,沈阳市社会工作联合会副秘书长。辽宁大学青年拔尖人才。主要从事人口福利与社会保障科研教学工作。主持国家社会科学基金一般项目1项,教育部人文社会科学青年基金项目1项,作为子课题负责人主持国家社科基金重大项目1项,主持省部级项目26项,形成了人口生育与女性就业、人口统计分析预测、社会福利与社会治理研究方向。研究成果获省政府一等奖3项,二等奖1项,三等奖3项,其他厅级和市级奖励一等奖5项目,二等奖6项,获副省级以上领导批示4次,辽宁省人力资源和社会保障厅、团省委、辽宁省残疾人联合会等决策采纳10项。作

为主要负责人筹建辽宁省残疾事业发展研究中心、辽宁省高等学校水源保护与民生安全协同创新中心两个科研平台。作为项目负责人主持全国社会工作教育扶贫项目,辽宁大学社会工作(MSW)研究中心获评青年先进集体。出版专著2部,国家级规划教材1部。在SSCI和国内核心期刊发表学术论文20余篇,中央级报刊文章1篇。

张文晓,女,1988年10月生,经济学博士,辽宁大学副教授,硕士生导师。研究方向:社会政策与社会福利。主持省级研究项目4项,作为主要参与人参与国家自然科学基金2项、国家社会科学基金项目2项,研究成果获省政府一等奖。发表论文10余篇,出版学术专著1部,参与撰写研究报告5项,其中有2项得到国家卫生健康委人口家庭司和辽宁省人大科教文卫委员会的采纳。

杜芳雨,女,1990年6月生,经济学博士,辽宁大学公共管理学院副教授,硕士生导师。沈阳市领军人才、中国社会保障学会青年委员会委员、中国社会学会社会政策研究专委会委员。长期关注社会保障与收入再分配相关领域研究,主持省级课题3项,校级课题5项,参与国家自然科学基金重点项目1项、国家社会科学基金项目2项、省市级项目十余项。在《中国人口科学》《城市发展研究》《南方人口》《理论月刊》《地方财政研究》等核心期刊发表论文多篇。研究成果被《新华文摘》全文转载,获得第七届辽宁省哲学社会科学成果一等奖、辽宁省优秀博士学位论文、辽宁省社会科学学术活动青年社科优秀成果奖、沈阳市社会科学优秀学术成果二等奖等多项省市级奖项。

王珍珍,女,1986年7月生,经济学博士,辽宁大学副教授,硕士生导师。中国社会保障学会会员,中国卫生信息与健康医疗大数据学会会员,教育部等平台硕博士论文评审专家,沈阳市拔尖人才。长期从事人口经济、城市经济研究。在《经济学家》《人口与发展》等核

心期刊发表论文10余篇,公开出版学术著作1部,主持国家社科基金一般项目1项;国家社科基金重大项目子课题1项,国家自然科学基金重点项目子课题1项,科技部重点研发计划子课题1项;辽宁省哲学社会科学基金1项,辽宁省教育厅项目2项;沈阳市哲学社会科学项目2项;校级项目4项;主要参与国家社科、自科项目2项。研究成果获省部级奖励2项。

辽宁大学智库简报编委会

策划:潘一山	主编:余淼杰				
编委:李淑云	史保东	霍春辉	姚树洁	王振宇	刘钧霆
李艳枝	白永生	张贺明	崔 铮		
编辑:尹如玉	校对:李楠楠	联系方式:024-62602446			

本刊声明:所刊文章属作者个人见解,不代表编辑部观点。

请把领导批示和转载情况反馈编辑部。