

# 建立中国特色的养老保障体系

▶ 刘生龙

2021年我国65岁及以上人口突破2亿，占总人口比重的14.2%，这标志着我国已经从轻度老龄化社会过渡到中度老龄化社会。而随着人口老龄化趋势进一步加速，2032年左右我国65岁及以上老龄人口比重将达到20%以上，进入重度老龄化社会。

与发达国家相比，我国人口老龄化具有老年人口规模庞大、人口老龄化速度更快和未富先老等特点。

党的十九届五中全会提出，要实施积极应对人口老龄化的策略，包含两方面的含义：一方面要通过各种政策措施降低人口老龄化对经济社会发展的不利影响；另一方面，通过完善养老保障制度保障老年人的生活和生存质量，让他们能够“老有所养”。

## 人口老龄化带来的三大挑战

面临社会养老服务需求迅速增加、养老保险基金支出的巨大压力、医疗卫生消费支出增加等挑战。

人口老龄化对我国当前养老

## 刘生龙

清华大学公共管理学院副教授，清华大学国情研究院副研究员，多伦多大学访问学者，曾任中国社会科学院数量经济与技术经济研究所副研究员，经济系统分析室副主任。



保障提出诸多挑战，首先是使得社会养老服务需求迅速增加。

当前我国实行的是以居家养老为基础、社区养老为依托、机构养老为补充的基本养老模式。少子老龄化使得越来越多的“四个老人、一对夫妇、一个幼儿”型家庭模式出现普遍化趋势，人口抚养比上升且失衡使得家庭养老会面临更大的困难。而随着人口流动频繁，这种模式还会造成老年人严重缺乏家庭照料和精神抚慰，因此需要更多的社会养老和机构养老服务。

但是目前我国的社会养老服务市场还远不足以满足需求，而随着人口老龄化进一步加剧，养老服务的供需失衡现象将越发严重，对社会保障体系提出更高的要求。

其次是造成养老保险基金支出的巨大压力。

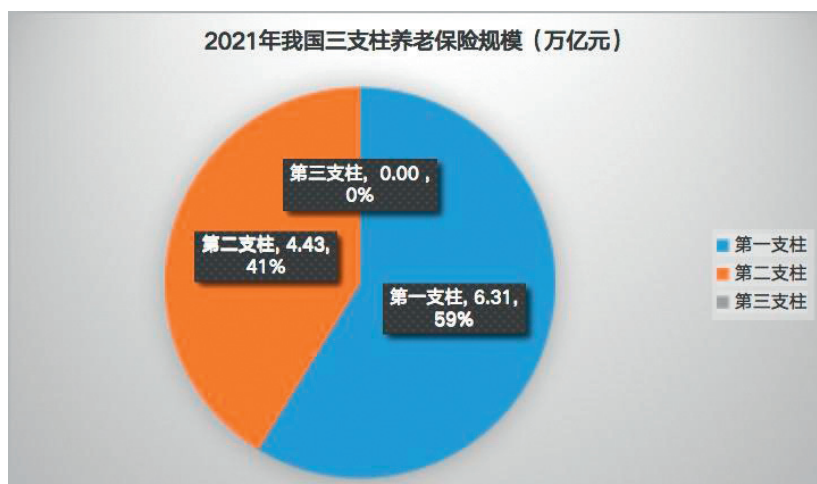
人口老龄化导致退休人数日益增加，劳动力持续减少，缴纳养老保险费的人数也逐年降低，而随着人口预期寿命的延长，养老金的支付年限随之延长，这会导致养老金支出迅速增加。

一方面是收入的减少，另一方面是支出的增加，长期下来必然会导致养老金缺口。根据中国保险行业协会发布的2020年《中国养老金第三支柱研究报告》，按照现行养老金提取标准和人口老龄化发展趋势，到2030年我国将有8~10万亿元的养老金缺口。

第三是使得医疗卫生消费支出增加。

自然的生命周期使得老年人

口的身体状况必然有一个逐渐衰落的过程，老年人身体健康状况通常不如年轻人，人口老龄化背景下老年人的医疗消费会大幅增加，形成巨大的医保支出压力。根据国家医保局官方预测，我国城镇居民医保金将在2030年左右首次出现当年的缺口，而累计结存则将在2039年左右变为负数。



2021年我国三支柱养老保险规模（万亿元）

## 养老保障体系面临四重问题

当前我国养老保障发展主要面临社会养老保障体系尚未实现全覆盖、社会养老保险统筹水平和统筹层次不高、养老保险基金可持续性压力较大、养老保障发展不平衡等四重难题。

梳理当前我国养老保障发展面临的难题，主要包括以下四个方面：第一，社会养老保障体系尚未实现全覆盖。尽管我国社会保险基本实现了“制度全覆盖”，但在“人群全覆盖”方面还有待进一步提高。

第二，社会养老保险统筹水平和统筹层次不高。我国企业职工养老保险制度实施的是个人账户与统筹账户相结合的方式，降低了养老基金的调剂空间，难以充分发挥制度的互助共济性。尽

管当前养老金跨制度和跨地域的流动都有一定的政策安排，但是较低的统筹层次使得实际操作存在明显的障碍，地区分割明显，不利于老年人口与年轻劳动力的自由流动。

第三，养老保险基金可持续性压力较大。我国养老保险包括三大支柱：第一支柱为基本养老保险制度，由政府主导，采取个人缴费、计提补贴和财政补贴相结合的方式；第二支柱为企业主导的职业养老金制度，包括针对城镇企业职工的企业年金和针对机关事业单位的职业年金；第三支柱为个人储蓄性养老保险，为职工自愿参加的一种补充保险。当前我国养老保险金以第一支柱为主，第二、第三支柱发展较为滞后。第一支柱养老保险基金占比过大，随着经济增速放缓和“降费减税”压力冲击，社会保险以

及财政收入增速下降，养老金支出却不断增加，养老金收支平衡问题日益严峻。

第四，养老保障发展不平衡，农村地区养老保障发展严重滞后，城乡间、地区间、不同群体间的保障待遇差距大，存在一定的公平性问题。

## 建立中国特色养老保障体系

从五个方面建立，包括实施全民参保计划、加快多层次养老保障体系建设、实施渐进性延迟退休政策、增加养老保险基金的全国统筹力度和加快推动养老产业发展等。

人口老龄化是社会发展的主要趋势，也是今后较长一段时期我国的基本国情。因此，应建立



中国特色的养老保障体系以应对人口老龄化带来的挑战。

具体来看，一是实施全民参保计划，特别是新业态的群体，灵活就业群体、城镇化的转移群体和农民群体。进一步缩小城乡养老差距，要将社会养老保险覆盖面扩大到城乡居民，为城乡所有居民提供养老保障。建立和完善城乡老年人口最低生活保障制度和城乡医疗救助制度，并实现制度全覆盖和人群全覆盖。

二是加快多层次养老保障体系建设。进一步建设完善多层次养老保障体系，构建基本养老保险、职业（企业）年金与个人储蓄性养老保险、商业保险相衔接的多支柱养老保险体系。要逐步降低基本养老保险的目标替代率，提高第二、第三支柱养老金

的目标替代率，提升多层次养老保障体系的总体效率。

具体来讲，可以对养老保险第二、三支柱给予税收优惠，增强参保的积极性；还可以鼓励大型金融机构参与企业年金运营，形成各类有序竞争的养老保险投资基金。

三是实施渐进性延迟退休政策。目前我国退休政策仍然延续上世纪 50 年代政策，女性工人 50 岁退休，女性干部 55 岁退休，男性 60 岁退休。随着预期寿命不断延长，现行退休年龄过低使得退休后领取养老金的年份过长，极大地增加了养老金支出压力。延长法定退休年龄一方面可以弥补人口老龄化背景下劳动力供给不足，另一方面还可以增加个人征缴养老金的时间，减少领取养

老金的时间，能够一定程度上降低养老金收支不平衡的问题。

四是增加养老保险基金的全国统筹力度。全国统筹既是夯实基本养老保险的必要条件，又是保障参保人权益、促进养老保险制度公平和效率、实现基金可持续发展、适应人口流动、促进地区间公平发展的必然选择。可以以社保降费改革为突破口，统一全国基本养老保险缴费基数和费率，促进各地养老保险的统一。以中央调剂制度为抓手，逐步提高调剂金比例，向全国统筹过渡，实现基本养老保险基金的统收统支。

此外，应当建立全国统一的社保服务平台，加快统一各地的社保信息管理系统和经办流程，逐步实现社会保障卡全国通用。

五是加快推动养老产业发展。加快商业养老保险等对社会资本开放，加快养老金融产品创新，完善多层次、多支柱的养老保险体系。同时，降低养老用地成本。各地应明确养老用地专项计划、供应比例，提前部署应对老龄化。积极发展老龄产业，加大对住宅适老化、智慧养老、养老护理产品研发的补贴。积极推广以养老机构为支撑，辐射社区、居家养老的“三位一体”养老模式。对社区进行适老化改造，为新建、改扩建养老设施提供财政补贴，加快构建中国特色养老服务体系。📍