

人口老龄化背景下的养老保障策略 ——以东北地区为例*

The Strategy of Pension Security Based on Aging Population with the Northeast's Case

柳清瑞

(辽宁大学人口研究所, 辽宁 沈阳 110036)

(Population Research Institute, Liaoning University, Shenyang 110036, China)

摘要: 中国从20世纪90年代开始就已经步入老龄化社会, 人口老龄化危机日趋严重并将在2030年左右达到高峰。在人口老龄化的过程中, 因为老年抚养比和制度赡养比的上升, 给整个社会保障体系带来巨大的冲击。本文在充分利用“五普”资料的基础上, 对东北地区的人口老龄化趋势进行了预测, 并着重研究了人口老龄化对东北地区城镇养老保障体系的影响, 最后提出了若干有针对性的政策建议。

关键词: 人口老龄化 老年抚养比 城镇化 养老保障

Abstract: Since the 90s of 20 century, China had entered the society of aging population. The crisis of aging population will be badly day by day, and be the wave crest in 2030. In the process of aging population, it brings the struck on social security system for the rising of the elder support rate. This paper forecasts the trend of the Northeast aging population based on the data of the fifth census in China, and studies its influence to the urban pension security system of the Northeast. At last, it makes some valuable suggestions for policy.

Keywords: Aging population Elder support rate Urbanization Pension security

中国从20世纪90年代开始就已经步入了老龄化社会, 并且是世界人口老龄化速度最快的国家之一。到2050年65岁以上老年人口将达到3.2亿以上, 约占全国总人口的1/5, 占世界老年人口的1/4。^[1]有专家预测中国将在2030年左右达到人口老龄化高峰。面对日益凸显的养老金财务危机, 一种声音是希望通过对陈旧的养老保险体系进行调整, 进一步完善养老金缴纳和支付的程序。与此同时, 另一种声音希望政府通过延迟退休时间来缓解财务危机。^[2]熊必俊等学者提出了人口老龄化对社会经济发展的制约作用, 可以用人口预期寿命延长所带来的劳动岁月的延长加以缓解的观点, 但否定了人口老龄化会导致社会养老保险制度崩溃的见解。^{[3][4]}岳颂东则认为迎接人口老龄化的挑战, 应当继续完善城镇职工养老保险制度, 并利用国有资产的存量和增量支付养老保险制度的转轨成本。^[5]总而言之, 在人口老龄化危机越演越烈的情况下, 只有不断完善养老保险制度, 改革基金筹集模式, 建立多层次的养老保险体系, 才能应对本世纪30年代的人口老龄化高峰。中国政府从2001年开始在辽宁省进行社会保障改革试点, 其中养老保险实行社会统筹与个人账户相结合的部分积累制模式并做实个人账户。吉林省和黑龙江省从2004年开始推广辽宁试点经验。今后, 中国将在总结东北三省试点经验的基础上, 逐步在全国推行这一模式。

* 作者简介: 柳清瑞(1965-), 男, 吉林农安人, 辽宁大学人口研究所副教授, 南开大学经济研究所博士后, 研究方向为经济增长、收入分配与社会保障。Tel: 13840025099, E-mail: LQRMOOM@TOM.COM.

一、人口老龄化与制度赡养比上升

根据国家计生委《东北地区人口老龄化与社会保障研究》课题组预测，东北地区人口老龄化越来越严重，并且高于全国平均水平，大约在 2035 年达到高峰。在 2005~2050 年期间，东北地区的老年抚养比从 12.46% 上升到 45.76%，而全国同一指标从 10.45% 上升到 40.83%；东北地区少儿抚养比从 19.73% 上升到 34.08%，而全国同一指标从 23.41% 上升到 33.38%；东北地区总抚养比从 32.19% 上升到 79.24%，而全国同一指标从 33.86% 上升到 74.21%；东北地区制度赡养比从 24.61% 上升到 85.46%，而全国同一指标从 21.45% 上升到 75.7%；东北地区 65 岁以上人口占总人口比重从 8.58% 上升到 25.02%，而全国同一指标从 7.81% 上升到 23.44%（见图 1）。在这种情况下，如果不提前采取相应的对策，将给城镇社会保障体系带来巨大冲击，甚至影响社会的稳定。

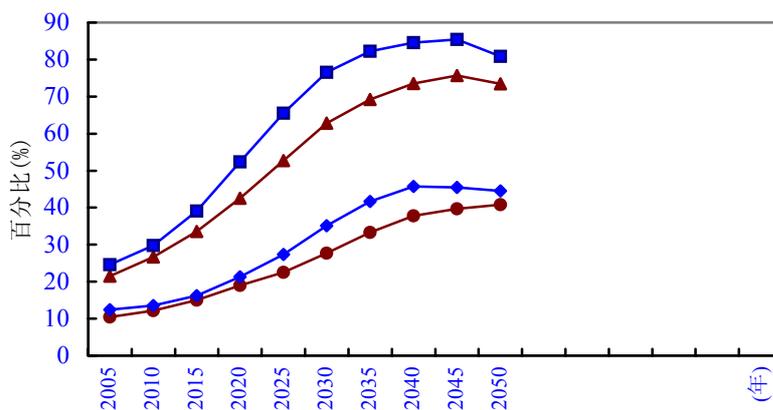


图1 2005-2050年东北地区与全国人口老龄化比较

▲ 全国制度赡养比 ■ 东北制度赡养比
● 全国老年抚养比 ◆ 东北老年抚养比

数据来源：全国的数据来源于国家统计局《人口老龄化与养老保障研究》课题，2003；东北地区的数据来源于国家计生委《东北地区人口老龄化与社会保障研究》课题，2004。

二、社会统筹养老金收支平衡分析

在东北地区推行的“统账”结合的养老保险模式中，个人账户养老金属于缴费个人，养老金收支平衡状况实际上主要由社会统筹基金决定^①。鉴于此，下面主要讨论社会统筹养老金收支平衡状况。首先给出下列基本假设：(1)2004-2050年东北三省人口数据根据“五普”资料利用 People 软件预测。(2)根据辽宁试点方案，老人实行老办法，养老金替代率从基年开始每年下调 1% 至 60% 为止；中人养老金由社会统筹养老金、个人账户养老金和过渡性养老金组成，社会统筹支付中人的待遇为老人养老金替代率扣除个人账户养老金替代率；新人养老金由社会统筹养老金和个人账户养老金组成，社会统筹养老金替代率为 30%。(3)参加养老保险计划年龄为 20，退休年龄男=60、女=55。(4)社会统筹缴费率为 20%、管理成本系数为 2%。(5)年均工资增长率为 3%，养老金增长调整系数为 50%。

1、基于合意条件的社会统筹养老金收支平衡

在合意条件（覆盖率和遵缴率为 100%）下，可以预测东北地区的 2004-2050 年社会统筹养老金收支平衡状况。

^① 这里，我们没有考虑社会统筹需要承担的平均余命过长所导致的个人账户养老金的给付缺口。

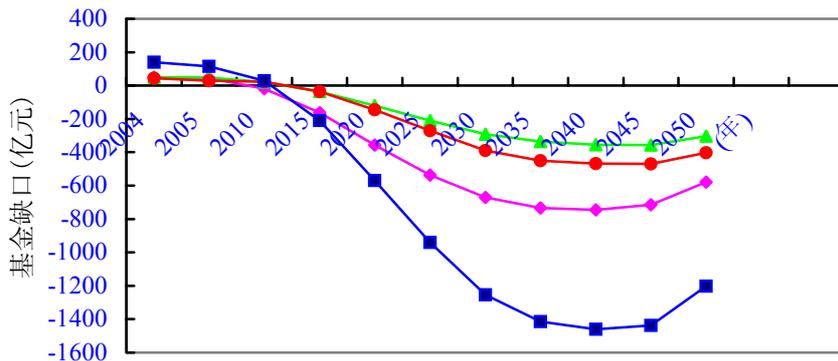


图2 合意条件下东北地区社会统筹养老金收支平衡预测

◆ 辽宁省 ▲ 吉林省
● 黑龙江省 ■ 东北地区

数据来源: 国家计生委《东北地区人口老龄化与社会保障研究》课题, 2004.

根据图 2 的数据, 东北地区社会统筹养老金在 2004-2010 年实现基金积累 657.58 亿元, 从 2011 年开始出现年度赤字, 2011-2050 年累计债务为 39864.2 亿元。如果用 2004-2010 年的基金积累弥补 2011 年开始出现的债务, 大约从 2016 年开始收不抵支, 净债务总量约为 39206.4 亿元。从图 2 可以看出, 东北地区社会统筹养老金从 2011 年开始出现年度赤字, 在 2040 年左右达到峰值 1459.65 亿元, 以后各年基金缺口将逐渐减缓。从各省的情况看, 辽宁省基金缺口最大, 其次是黑龙江省, 吉林省基金缺口最小。

2、基于现实条件的社会统筹养老金收支平衡

(1) 不包含农村迁移老年人口

虽然加快城镇化进程是解决困扰中国经济发展的“三农”问题的关键, 但是, 它不可避免地带来农村迁移到城镇的老年人口的社会保障问题。根据中国城市化率在 2050 年达到 70% 左右的目标, 在上面的人口预测中将辽宁省、吉林、黑龙江省的城市化率分别设定为 70%、65% 和 60%。假定不将农村迁移到城镇的老年人口直接纳入到现行城镇养老保障体系中, 我们可以对社会统筹养老金收支平衡状况进行预测。根据图 3, 在合意条件下, 如果将这部分人纳入到城镇养老保障体系, 社会统筹基金从 2011 年开始出现年度赤字, 净债务总量为 39206.62 亿元; 否则, 社会统筹基金缺口从 2014 年开始出现年度赤字, 净债务总量为 27817.62 亿元, 缺口减少了 29%。

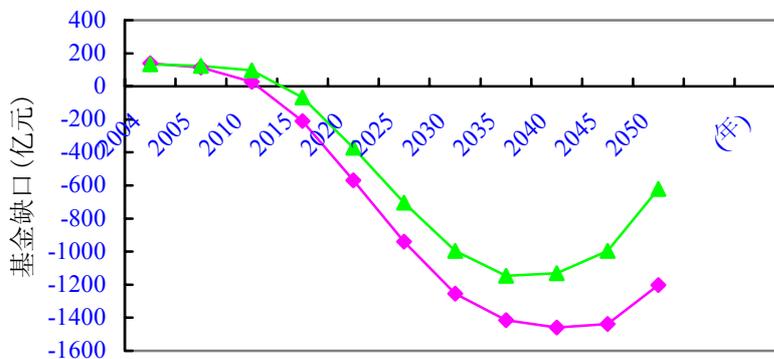


图3 东北地区社会统筹养老金收支平衡预测

◆ 包含农村迁移老年人口
▲ 不包含农村迁移老年人口

数据来源：国家计生委《东北地区人口老龄化与社会保障研究》课题，2004。

在中国加快城市化建设的进程中，要正确处理农村迁移到城镇的老年人口的养老保障问题。在现阶段，农村尚未建立基本养老保险制度，这部分迁进来的老年人口可视为没有缴费。很明显，如果把他们直接纳入到现行城镇社会保障体系中，就会加剧社会统筹养老金的收支失衡。

(2) 个体工商户等从业人员缴费 10%

根据辽宁试点方案，个体工商户等从业人员的缴费率为 18%，其中 10%划入社会统筹，8%计入个人账户，养老金待遇不变。假定城镇养老保险制度不包含农村迁移的老年人口，在合意条件下，如果个体工商户缴费 20%，则社会统筹基金从 2014 年开始出现年度赤字，净债务总量为 27817.62 亿元；如果个体工商户缴费 10%，则社会统筹基金从 2010 年出现年度赤字，净债务总量为 35953.54 亿元，缺口增加了 29.24%（见图 4）。

如果个体工商户缴费 10%且享受待遇不变，将导致社会统筹养老金缺口加大。城镇化进程的加快将导致城镇个体工商户等从业人员大幅增加，而此时正是人口老龄化的高峰期，这无疑将给社会统筹养老金的收支平衡带来巨大的压力。

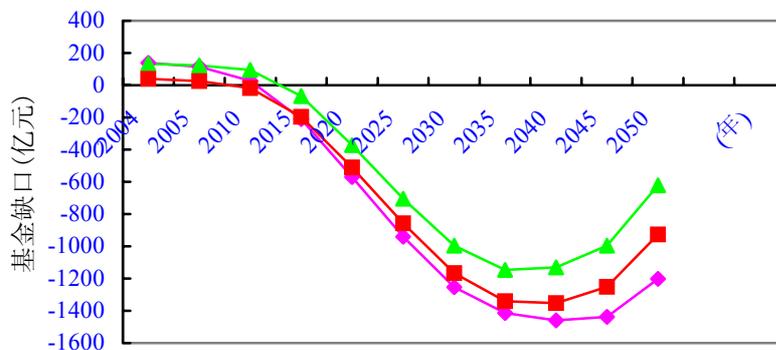


图4 东北地区社会统筹养老金收支均衡预测

- ◆ 包含农村迁移老年人口
- ▲ 不包含农村迁移老年人口
- 不包含农村迁移老年人口且个体工商户缴费10%

数据来源：国家计生委《东北地区人口老龄化与社会保障研究》课题，2004。

三、改善养老金收支平衡的政策建议

根据前面的预测分析，我们可以很清楚地看到人口老龄化对城镇养老保障体系的冲击。在这种情况下，必须采取行之有效的措施以改善社会统筹养老金的收支平衡。为此，提出以下一些政策建议：

1、调整财政支出结构，消化吸收隐性债务

东北地区城镇养老保险体系正从现收现付制向“统账”结合的部分积累制模式转轨，由于人口老龄化以及制度中包含着隐性债务，未来 50 年内社会统筹养老金仍然存在巨大的缺口。为改善社会统筹养老金的收支平衡，国家应该健全公共财政政策，调整财政支出结构，使财政支出适当向社会保障支出倾斜。近几年，中国加大了财政对基本养老保险基金的补助。2003 年，各级财政补助基本养老保险基金 544 亿元，其中中央财政补助 474 亿元。跟据我们的测算，如果政府财政每年向养老

保险支出增加 5%，就可以大幅消化和吸收转轨成本。在人口老龄化危机日趋严重的情况下，财政补贴仍然是改善社会统筹养老金收支平衡的重要途径。

2、妥善处理城市化进程和个体工商户所引起的养老金收支失衡

为应对人口老龄化危机，就要妥善处理农村迁移人口涌入和个体工商户等从业人员缴费低所造成的社会统筹养老金收支失衡。如果不将农村迁移到城镇的老年人口纳入到城镇养老保险体系，社会统筹养老金就将推迟出现年度赤字，并且缺口减少了 29%。然而，由于这部分人群失去了“土地养老”的基础，如果再被城镇养老保障体系拒之门外，那么，他们将因失去经济来源而堕入贫困。因此，政府可以根据城镇最低保障线进行生活补贴，保障其基本生活需要。政府也可以制定相关政策，鼓励他们参加补充养老保险以提高保障水平。另外，为消除个体工商户等从业人员缴费低所造成的养老金缺口，一种方案是由政府财政补贴解决，另一种方案是完善制度设计，使缴费水平和养老金享受待遇对等。

3、扩大覆盖面和提高遵缴率，加强基金征缴

根据前面的测算，覆盖率越低，社会统筹养老金缺口就越大。在现行养老保险制度中，提高覆盖率是改善社会统筹养老金收支平衡的重要途径。因此，政府应该采取有力措施尽快提高覆盖面。一是颁布社会保障法律法规，对企业参加养老保险做出强制性规定；二是向企业和个人宣传养老保险政策，引导企业和个人参加养老保险；三是提高基金管理的信息化水平，为职工提供更便捷的服务。与此同时，还应该采取切实可行措施提高遵缴率。一是颁布社会保障法律法规，约束企业及时足额缴费；二是对在规定年限内不履行缴费的企业采取相应的处罚措施；三是对长期不缴费的企业，责成工商、税务等管理部门进行罚款直至吊销营业执照；四是对一些经营确有困难的企业，可采取记账方法，待企业经营好转时予以补缴。不能补缴或不能足额补缴的企业，在为这部分退休人员发放养老金时，应扣除相应的养老金权利；五是规范管理流程，加大宣传和征缴力度，使职工能自觉维护自己的养老保险权益。

4、推迟退休年龄，改善养老金收支平衡

推迟退休年龄从多收少支两条渠道改善养老金的收支平衡，国家应该及早制订政策，适当适时推迟退休年龄。设计推迟退休方案应重点考虑两方面因素，一是伴随人口老龄化进程，养老金缺口逐渐加大，二是在 2020 年左右，劳动力人口占总人口比重接近 50%，达到劳动力的承受极限。推迟退休的方案不同，对养老基金缺口的影响也就不同。一般来说，推迟退休年龄时间设定的越早，对改善养老金收支平衡就越有利。根据我们对辽宁省的预测，假设退休年龄向后推迟 5 年，即将男性从 60 岁推迟到 65 岁，女性从 55 岁推迟到 60 岁时，则可以节省养老金支出 17.50 亿元，增加社会统筹收入 62.22 亿元。这比正常退休节省养老基金 12.1%，在一定程度上可以缓解养老基金由于人口老龄化所造成的支付压力。因此，国家应该及早制定推迟退休年龄政策，以改善城镇社会统筹养老金收支平衡。

参考文献

1. 王胜今. 中国人口与全面建设小康社会[M]. 长春: 吉林大学出版社, 2003.
2. 张颖. 全球人口老龄化考验养老金体系[N]. 国际金融报, 2004 年 09 月 15 日(第十版).
3. 熊必俊. 人口老龄化与可持续发展[M]. 北京: 中国大百科全书出版社, 2002.
4. 李仲生. 人口老龄化与经济发展[N]. 人民日报, 2004 年 11 月 16 日(第十四版).
5. 岳颂东. 我国人口老龄化趋势及其对策[J]. 社会保障制度, 2001(5).

