

# 人口老龄化背景下社会保险体系建设探讨

谢志

云南省昭通市镇雄县人力资源和社会保障局 云南 昭通 657200

**[摘要]**人口老龄化已经成为全球性现象,给国民经济和社会保障带来巨大压力,成为世界上许多国家面临的问题。即使是物质积累丰富的发达国家和地区,也在积极探索解决人口老龄化带来的社会保障问题。我国城镇养老保障制度经历了多年的发展和完善,总体上取得了相当大的成就。然而,随着中国老龄化人口的不断增加,完善养老保险制度的压力是巨大的。对此进行了尝试性的研究,并提出了进一步完善我国社会养老保障制度的建议。

**[关键词]**老龄化; 社会保障体系; 完善

**[DOI]** 10.12252/j.issn.2096-6288.2021.12.1786

在人口老龄化程度不断提高的情况下,我国城镇养老保障制度面临着重大挑战,进一步发展完善养老保险制度压力巨大。为此,需要解决好养老金隐性债务问题,适当降低基本养老金替代率,确保社会保障基金保值增值,大力发展企业年金,加快发展储蓄性养老保险建设。

## 一、中国人口老龄化对养老保障体系的巨大挑战

### 1. 社会老龄化程度较高,人口结构老龄化发展速度快。

我国实行独生子女政策长期保持低出生率,随着医疗技术水平不断提高,公众预期寿命不断延长,使得人口老龄化的速度比其他任何国家都要快,早在2000年前后,我国60岁以上人口的数量已经达到1.34亿,占人口总数的10.2%。2005年60岁以上老龄人口达到1.44亿,65岁以上老龄人口总数达8811万人。到2009年,我国60岁以上老年人口达到1.67亿,占到人口总数的12.5%。发达国家60岁以上人口所占比重从5%上升到10%,一般需要40年的时间,而我国老龄人口从1982年的4.9%上升到1999年的10%,只用了18年时间。未来老龄人口化比重增长速度仍将以较快速度发展。

2. 社会养老保障体系制度还不健全。我国现行社会养老保障体系共分三个层次,第一层次是基本养老保险,是由国家强制实施以保障退休职工基本生活需求的一种保险制度;第二层次是企业补充养老保障(又称企业年金),是由企业根据自身经济实力为本企业职工建立的一种辅助性养老保险;第三层次是个人储蓄性养老保险,是一种用来扩大养老保险经费来源的自主型养老保险。在实际操作中,处于辅助性地位的企业补充养老保险和个人储蓄性养老保险实际上还未真正建立起来,辅助作用还未得到充分发挥。

3. 人口老龄化使老年人抚养比不断上升,导致养老负担加重。我国长期实行以居家养老为基础、社会养老为依托、机构养老为补充的家庭养老方式。但是,人口老龄化所产生的“四位老人、一对年轻夫妇以及一个未成年小孩”的家庭模式,抚养系数比上升并失衡,将使得现行的家庭养老模式发生困难。在人口流动频繁的今天,这种情况必然导致家庭物质供养、生活照料以及精神安慰等方面严重缺乏,依靠现有的居家养老方式难以实现养老目标。

### 4. 人口老龄化导致离退休费用不断攀升,致使养老保险

基金开支大幅度增长。由于人口老龄化的影响,全国离退休费用总额逐年攀升,并且人口预期寿命不断延长,养老金的支付年限随之延长,支出增加致使退休费用急剧增长。为了解决新中国成立以来城镇职工养老保障存在的矛盾与困难,我国实行了“个人账户与社会统筹”相结合的资金积累制度。

## 二、社会养老保障体系的对策

1. 解决好养老金隐性债务问题。中国养老金的隐性债务问题源于我国人口结构的变化以及随之而来的养老保障制度改革,即为了应对我国人口老龄化的到来,将养老保障现收现付制模式转变为部分基金积累制模式。在这一制度转变的过程中,由于对“老人”、“中人”和“新人”的处理方法不同,从而导致了在向新制度的转轨过程中,出现了巨大的养老金支付缺口,进而导致了社会统筹资金挪用个人账户积累资金,以支付现行退休人员的养老金问题。由现收现付制转向完全基金积累制过程中,随之带来巨额转轨成本,形成养老金隐性债务。近些年来,我国经济飞速发展,GDP连续多年呈现两位数增长,财政收入也连年增加。政府具备物质基础保证,这一债务政府有能力大部分负担。同时,我国的居民储蓄率也比较高,政府也可以通过发行长期债券的方式,筹集一部分资金,缓解养老金支付的压力,从而逐步解决养老金隐性债务问题。

2. 适当降低基本养老金替代率。根据国际经验,职工退休后如果总收入的替代率达到70%~80%,就可基本维持退休前的生活水平,生活质量不会出现明显下降。国际上通行的看法是,在多支柱的养老保险体系国家,要有大约40%的替代率来自于基本养老保险,20%左右的替代率来自于企业年金,其余的则来自于人们的个人储蓄性养老金或雇主为雇员购买的商业保险等。目前我国基本养老保险的目标替代率大概在70%~80%,同国外相比,大致偏高了20~30个百分点,基本上相当于第一、第二层次替代率的总和,与我国的经济实力明显不符。基本养老金替代率偏高会产生多方面的负面影响:一是给国家带来沉重的财务负担;二是抑制人们参保企业年金和个人储蓄性养老保险的积极性,甚至会导致“福利病”的出现。

3. 确保社会保障基金保值增值。在我国老龄化社会到来的过程中,在筹资模式现收现付制转为部分基金积累制的过程中,我国个人账户资金数额的积累规模越来越大,社保基金的保值增值情况关系到我国能否顺利实现由现收现付制向基金积累制的转变。根据我国当前的情况,在完善的市场体系,发达的资本市场和健全的法律法规体系的前提下,可以把一些基本具备经营条件的金融保险机构,改造为特定的养老保险基金投资管理公司,由他们通过市场运作,实现基金保值增值。同时,政府应充分考虑到养老保险基金安全,对养老保险基金管理公司的资格条件实行严格的审查,加强监管,确保养老基金的安全性和收益性。在必要的时候给予其相应的信息、金融、财务等多方面的支持和指导,规避养老保险基金安全风险。

4. 大力发展企业年金。在人口老龄化程度不断加深,政府财务负担沉重的关键时期,多措并举,大力发展企业年金,既可以有效缓解政府的财务负担,很好的应对人口老龄化问题,又可以提高退休人员的生活质量。首先,要降低基本养老保险替代率,给年金的发展提供充足的空间。目前,我国基本养老保险替代率水平过高,远远高于60%的水平。而发达国家的基本养老金替代率一般在40%~50%,这就使得在我国企业年金的发展空间受到抑制。一般来说,基本养老金的替代率过高,则企业年金的替代率就会过低;基本养老金的替代率过低,就会使得企业年金的替代率升高。因此,如果要想促使企业年金的大力发展,首先就要在降低基本养老保险替代率方面下大功夫,以给年金的发展提供充足的空间。其次,加大税收优惠力度,完善税收优惠法律。可以借鉴发达国家企业年金筹集税制优惠模式,对企业年金缴纳、投资增值阶段减免税,只在最后领取阶段缴纳个人所得税的税制优惠方式。但要根据我国国情量力而行,制定与我国国力相符合的税收优惠政策。最后,加快企业年金法的立法建设。近些年来,我国也陆续出台了一系列相关的法律文件,在一定程度上推动了企业年金的发展。我国又针对企业年金,推出了《企业年金试行办法》、《企业年金基金管理暂行办法》,在企业年金的运作和管理等方面,做出了相关的规定。但是,到目前为止,覆盖企业年金整个运作过程的相关法律还没有出台,还是一片空白。因此,我们有必要在包括企业年金的缴纳、投资收益的税收减免以及年金基金的管理和运营等方面,通过立法做出明确的规定,控制投资风险,杜绝因享受税收优惠而造成的偷税、漏税的可能性,避免给国家带来税收损失。

5. 加快发展储蓄性养老保险建设。人口老龄化社会的到来,已使得我们不得不采取除基本养老保险之外的其他养老保险方式,包括个人储蓄性养老保险。我国个人储蓄性养老保险发展还非常缓慢。最主要的原因在于思想上缺乏足够的

认识,重视程度不够,以及人们还未充分认识到人口老龄化给我国政府带来的沉重负担。加快发展储蓄性养老保险建设应在以下三方面下功夫:一是要加大宣传力度,使广大民众能够从思想上认识到个人储蓄性养老保险的重要性。使职工除了参加基本养老保险以获取养老金之外,还要考虑采用其他方式为自己的晚年准备充足的资金。相关部门也应加强宣传,以使民众能够早日认识到其他形式的养老保险对老年生活的保障作用,从而提高人们的自我保护意识和能力。二是法律上给予更多的指导,强化三层次的养老保险制度兼顾效率与公平。目前,各地出台了一系列的政策,但是关于个人储蓄性养老保险的实施却没有具体的方案出台,结果导致大部分人都对个人储蓄性养老保险的认识,只局限于银行存款和购买国库券等。因此,国家应从宏观上制定相关的指导方案,对于缴费基数、税收优惠等方面,可根据行业、地域经济水平的不同作灵活处理。三是要政府适当让利,加强宏观监管。鼓励、促进个人储蓄性养老保险的发展,政府应当适当让利、减税。如果可以允许将个人缴纳储蓄性养老保险费的数额,在个人所得税的应纳税额中部分或全部扣除,甚至在领取环节也免税,那么将充分调动人们进行个人储蓄的积极性,这对于经济实力较强大的我国来说,是行得通的。同时,政府也应做好监管工作,对负责办理个人储蓄性养老保险的经办机构,进行严格的监管和管理,保护缴费者的合法权益。

6. 进一步提高社会生产力和老年人的经济参与度。人口老龄化带来的社会保障方面的压力就在于更少的社会生产力将要养活更多的社会成员。社会成员多1年的经济社会参与期,政府可以少给付1年的养老金,同时多收缴1年的个人养老基金。政府应积极探索最大限度的提升社会生产力的办法,应当在进一步提高在职职工的社会生产力水平的同时,注重老年人口的经济参与度。有针对性地制定老年人口参与经济建设的政策规定,使老年人口不仅仅是社会财富的受益者,更是参与者,这样可以大大缓解政府财政压力。比如在保证年轻人就业率的前提下,延长社会成员退休年龄,延长养老基金缴纳时间,缓解养老金给付压力。大力发展国民经济是我们健全社会养老保障体系的根本任务,应努力把生产这块“蛋糕”做大做强。只有“蛋糕”做大了,很多事情才能得到妥善的解决。

总之,需要解决好养老金隐性债务问题,适当降低基本养老保险替代率,确保社会保障基金保值增值,大力发展企业年金,加快发展储蓄性养老保险建设。

#### 参考文献

- [1] 刘英军. 浅谈人口老龄化与社会保障. 2019.
- [2] 林宏宇. 人口老龄化对我国养老保险制度改革的影响及对策分析. 2021.