

人口老龄化与我国养老保险制度改革

张 运 刚

(西南财经大学 保险学院, 四川 成都 610074)

摘要:针对我国人口老龄化的特征及其发展趋势,应探讨人口老龄化对我国养老保险制度产生的影响,提出应对措施。家庭保障、改革养老保险制度与完善最低生活保障制度相结合是应对人口老龄化的重要举措。

关键词:人口老龄化;养老保险;中国

中图分类号:C924.24 **文献标识码:**A **文章编号:**1000-5315(2005)02-0018-06

一 我国人口老龄化发展趋势及特点

人口老龄化就是老年人口占总人口的比重不断上升的过程,也是人口年龄结构老化的过程,是近代人口再生产过程中所出现的一种人口现象。造成人口老龄化的直接原因是出生率和死亡率的降低。依据人口老龄化主要是由出生率下降所引起,还是由死亡率下降所引起,可将其分为“生育率主导”型人口老龄化和“死亡率主导”型人口老龄化。前者又称为“底部老龄化”或“相对老龄化”,后者又称为“顶端老龄化”或“绝对老龄化”。人口老龄化还取决于人口迁移流动的规模及迁移流动人口的年龄构成。当迁出人口青壮年比例较大时,老龄化程度进一步加深;反之,当迁入人口青壮年比例较大时则可以降低老龄化速度。但是人口老龄化最根本的原因还是经济的发展和社会的进步。

1. 我国人口老龄化演变的基本趋势

我国人口老龄化开始于 20 世纪 70 年代初,老龄化速度逐渐加快,将在 2020—2030 年间迎来人口老龄化高峰期,然后速度放缓,但老龄化仍将继续发展。

我国人口老龄化开始于 20 世纪 70 年代初,60 岁及其以上人口所占比例(简称老龄化系数)分别从 1970 年的 6.84%^①上升到 2000 年的 10.1%,表明 2000 年末我国已成为老年型国家。我国人口老龄化主要是由于 20 世纪 70 年初成功推行计划生育的结果。21 世纪我国人口将承接 20 世纪后 30 年的老龄化发展态势继续演变,并呈现出加速发展的趋势。表 1 反映了进入 21 世纪后,我国 0—14 岁少年儿童所占比例继续下降(称为少儿系数),由 2000 年的 24.84%下降到 2050 年的 16.09%;老龄化系数则逐年上升,由 2000 年的 10.1%上升到 2050 年的 29.98%,增加 19.88 个百分点。而在 20 世纪的后 50 年间,仅增长了 2.61 个百分点,表明

收稿日期:2004-07-16

基金项目:本文受国家自然科学基金(70203010 号)与西南财经大学校管课题基金(02K51)共同资助。

作者简介:张运刚(1964—),男,四川营山人,经济学博士,西南财经大学保险学院副教授。

21 世纪上半叶我国人口老龄化速度已极大地加快。在 2000—2010 年、2010—2020 年、2020—2030 年、2030—2040 年、2040—2050 年间,60 岁及其以上人口所占比例的增幅分别为 2.16、4.57、6.77、3.97 和 2.41 个百分点,这表明 2020—2030 年是我国人口老龄化的高峰时期。2050 年后,我国人口老龄化还将继续发展,老龄化程度还将继续加深。

表 1. 2000—2050 年我国少儿系数、老龄化系数 单位: %

年份	2000	2010	2020	2030	2040	2050
少儿系数	24.84	20.25	18.83	17.17	16.21	16.09
老龄化系数	10.1	12.26	16.83	23.6	27.57	29.98

资料来源: Population Division, 2003. World Population Prospects: The 2002 Revision. New York: United Nations

2. 我国人口老龄化的特征

(1) 老年人口规模大。2000 年末,我国 60 岁及其以上人口已达到 1.30 亿,占世界老年人口的 21.23%,到 2030 年时,老年人口达 3.42 亿,占世界老年人口的 25.39%,到 2050 年,我国 60 岁及其以上人口将达到 4.18 亿,但占世界老年人口比重已下降到 21.93%。

(2) 人口老龄化速度快。65 岁及其以上人口从 7% 上升到 14% 所需要的时间是:法国为 115 年,瑞典为 85 年,美国为 66 年,英国为 45 年,中国要达到这一比例只需 25 年左右[2](228 页)。从 2000 年到 2050 年,世界 60 岁及其以上人口所占比例将由 10% 上升到 21.4%,增加 11.4 个百分点;其中发达地区由 19.4% 上升到 32.3%,增加 12.9 个百分点;欠发达地区由 7.7% 上升到 19.7%,增加 12 个百分点;最不发达国家由 4.8% 增加到 9.7%,增加到 4.9 个百分点。2000—2050 年间,东亚、东欧、南欧、中美,60 岁及其以上人口所占比例将分别增加 19.7、17.8、16.8、16.7 个百分点,成为增长最快的地区,而中国同期将增加 19.9 个百分点。由此可见,我国人口老龄化发展速度快。

(3) 人口老龄化与经济发展不同步,即未富先老。发达国家的人口老龄化是伴随着城市化和工业化而出现的,伴随着经济高度发达和人口转变而发生的;而中国人口老龄化则是实行计划生育控制人口增长所迅速形成的结果,且在经济尚不发达的条件下迎来了人口老龄化。当发达国家跨入老年型国家行列时,人均 GDP 一般在一万美元以上,因而发达国家属于先富后老。而我国 2000 年末成为老年型国家时的人均 GDP 大约仅为 850^② 多美元,属于未富先老,老龄化进程已超前于经济发展,因而对人口老龄化的承受力较弱。

二 人口老龄化对老年保障体系的影响

人口老龄化会带来一系列人口和社会经济问题。人口老龄化意味着社会抚养比上升,对以养老保险为主体的社会保障制度运行形成巨大的挑战和压力。

1. 人口老龄化导致养老负担加重

人口老龄化不仅是老年人占总人口的比例不断提高的过程,而且也是养老金领取者与缴纳养老保险费的在职职工的比例不断提高的过程,从而对养老保险基金的平衡产生直接的影响。根据联合国人口统计司对中国人口的统计与预测资料,自 20 世纪 70 年代初以来随着我国人口老龄化进程的逐步加快,65 岁及以上人口的负担系数呈现出上升态势。在 1970—2000 年间,老年负担系数仅增加了 2.32 个百分点,平均每十年不到 0.8 个百分点;2000—2010 年老年负担系数增长将稍快一些,预计增长 1.32 个百分点。2010 年后,将迎来老年负担系数迅速上升的时期;2010—2020 年、2020—2030 年、2030—2040 年、2040—2050 年间,我国 65 岁以上人口负担系数将分别增加 5.43、7.18、11.16 和 2.39 个百分点。由此可见,我国老年人口负担系数增长最快的时期是 2030—2040 年,其次是 2020—2030 年;或者说 2020—2040 年是老年负担系数增加最快时期,见表 2。不难看出,由于人口老龄化进程加快,21 世纪上半叶,老年负担系数预计将增加 27.48 个百分点,而在 20 世纪下半叶,仅增加了 2.79 个百分点,前者几乎是后者的 10 倍! 值得注意的是,在人口老龄化的过程中,老年负担系数下降是伴随着少儿负担系数的下降而发生的,总负担系数先下降后上升,在

60%左右波动,但养老与抚幼的责任主体是不同的,人均花费也不一样,因而对社会经济的影响也是不同的。

表 2. 1950—2050 年我国人口负担系数 单位: %

年份	1950	1960	1970	1980	1990	2000	2010	2020	2030	2040	2050
0—14 负担系数	54.10	69.15	71.00	59.42	41.48	36.35	28.27	27.09	25.69	26.14	26.37
65+ 负担系数	7.23	8.59	7.70	7.95	8.35	10.02	11.34	16.77	23.95	35.11	37.50
总负担系数	61.33	77.74	78.70	67.37	49.83	46.37	39.61	43.86	49.65	61.25	63.87

资料来源:根据 Population Division, 2003. World Population Prospects: The 2002 Revision, New York: United Nations 资料计算整理。

2. 人口老龄化导致离退休费用不断攀升

改革开放以来,由于人口老龄化的影响,一方面,每个离退休人员对应的在职职工人数呈逐年下降趋势,由 1978 年的 30 人,迅速下降至 1983 年的 8.9 人,然后再缓慢下降到 2002 年的 3 人,目前已低于 3 人,表明我国养老负担日益加重。另一方面,离退休退休总费用逐年攀升:1978 年总费用为 17.3 亿元,1984 年突破 100 亿元,1994 年突破 1000 亿元大关,1998 年突破 2000 亿元大关,2001 年突破 3000 亿元大关。2002 年全国离退休退休总费用是 1978 年的 211.53 倍。全国离退休退休总费用占 GDP 的比例也逐年递增,1978 年仅为 0.48%,1980 年突破 1%,1990 年突破 2%,2000 年突破 3%,2002 年末已达到 3.57%。20 世纪 90 代后期以来,增幅较大。

全国离退休退休费用总额逐年攀升的主要原因在于:一是离退休退休人数(主要是退休人数)迅速增加。1978 年仅有 314 万人,1982 年突破 1000 万人大关,1988 年突破 2000 万人大关,1995 年突破 3000 万人大关,2001 年突破 4000 万人大关,大约每 5、6 年时间就会增加 1000 万人,年均增加 163 万人,2002 年离退休退休人数是 1978 年的 13.45 倍。二是每人每年离退休退休费用也逐年攀升。由 1978 年的 551 元,上升到 1986 年的 1001 元,1990 年的 1760 元,1995 年的 4335 元,2000 年的 7190 元,2002 年的 8881 元;每年人均离退休退休费用在 20 世纪 80 年代不仅水平低,而且增幅也小;进入 90 年代,增幅明显拉大,从 1993 年起每年的增幅已超过 500 元,2002 年的增幅已突破 1000 元;2002 年人均离退休退休费用是 1978 年的 16.12 倍^③。

3. 人口老龄化会使社会养老保险基金筹集模式发生转换

养老保险基金筹集有三种模式:现收现付模式、部分积累模式和完全积累模式。模式选择主要考虑人口年龄结构的变动情况。当一个国家人口年龄结构处于比较年轻或者比较稳定时期,或者养老保险制度实施初期,一般采取现收现付模式来筹集养老保险基金,因为费率比较稳定且比较低。随着人口年龄结构逐步老化,在职职工的缴费率逐年上升,尤其在跨入老年型国家行列,或者人口老龄化发展比较迅速之时,基金筹集模式往往转变为部分积累模式或完全积累模式,从而增强职工自我保障意识,增加基金储备。但是,由于中国人口老龄化自身的特征,城镇离退休人员将在 21 世纪 30 年代前后快速增加,实行现收现付模式将给企业、职工,甚至国家带来巨大的负担。据劳动保障部门测算,如果保持目前的养老金替代率,由于退休人员的增加,保险费率将上升很快。到 2010 年,缴费率要达到 28.24% 才能支付城镇退休人员的待遇;到 2020 年费率将达到 32.03%;2040 年达到 40.20%;2050 年达到 45.37%(王东岩,1995)。世界银行的一项研究报告预测,如不改变现收现付模式,中国的养老金支出与工资总额的比例到 2030 年时,将上升到 48%,远远超过国际公认为 20—25% 的警戒线,届时将出现养老金支付危机,因为这种代际转移负担的基金筹集模式,把退休一代人的养老金负担压在了下一代职工的身上,必将影响下一代人的生产积极性,极大地制约经济发展,也严重地影响社会稳定[1](27 页)。

4. 人口老龄化带来养老保险基金管理方式的转换

为了有效地应对人口老龄化对养老保险制度的挑战,实现养老保险筹资模式的转换是非常必要的。这往往导致养老基金的节余,尤其当采取完全积累模式时,节余就更多,并且,随着时间的推移,节余的养老保

险基金数额将越来越大。在养老保险基金管理的方式上也将发生转变。基金的管理重点将由过去现收现付模式下的保险费的收缴与养老金的发放,转变到在确保养老保险基金安全(防止基金被浪费、贪污、挪用)的前提下,对其进行有效的投资运用,使其保值增值,以便能积极地应对人口老龄化。

三 加快养老保险体制改革,应对人口老龄化的挑战

1. 在家庭保障与全民最低生活保障制度相结合的基础上发展多层次养老保险体系

由于我国老年人口规模大,老龄化发展迅速,受经济发展水平和城乡二元经济结构的制约,政府和社会对养老资源的供给有限,而养老的实际需求又非常大,两者的矛盾十分突出,单靠养老保险是远远不够的。尽管家庭养老功能在弱化,但我国国情决定了在相当长的时期内,家庭仍然是我国老年人经济供养、生活照料和精神慰藉的主要承担者,不管是城市还是农村,家庭养老的基石地位至少在短期内还不能改变。因此,应充分运用我国千百年来所形成的浓厚的、根深蒂固的家庭观念,弘扬我国的孝文化,再辅之以必要的立法,强调家庭承担第一位养老保障责任,以使家庭保障发挥出应有的功能。

随着家庭保障措施的落实,在未来人口老龄化程度相当高时,实行普遍性的基本养老保险将面临巨大财务危机时,或者说基本养老保险发展缓慢,相当一部分人无法为其所覆盖时,也可以增加保障层次。但是最低生活保障制度就是必不可少的。因为无论社会多么进步,经济多么发达,必然会存在因各种原因不能维持最低生活水平的社会成员,国家对他们必须承担维持社会成员最低生活水平的义务,充分体现社会不抛弃弱者的原则,这样既可以减少国家企业的负担,又可以增强职工自我保障意识,减少对政府的过度依赖。最低生活保障制度应十分健全和完善,覆盖全体公民,无论生活在城市,还是生活在农村,也不分所有制,都应受到最低生活保障制度的覆盖。因为这是公民的最后保障线,也是社会救助的基本宗旨所在。这一改革措施,笔者认为特别能适合我国农村养老保障的实际。因为,我国农村人口占有绝大多数,各地农村经济发展水平相差悬殊,广大农民收入偏低,建立以缴费为核心的养老保险制度存在诸多困难,但建立和完善最低生活保障制度,则具有现实性和可操作性。毕竟随着社会经济的发展,绝对贫困人口呈递减趋势。这种举措也解决了农村剩余劳动力向城镇的转移流动以及农村人口城市化后的养老保障问题,可以实现城乡一体化的最低生活保障制度,笔者认为这也是连结城镇养老保障体系与农村养老保障体系的桥梁。2004年3月,亚洲开发银行驻中国代表处在一份报告中称,如果建立农村最低生活保障制度,那么中国将仅用财政支出的0.12%就可以全面解决近3000万中国农村贫困人口的温饱问题(2002年口径);如果对五保户、残疾人、需要搬迁人员、长期患慢性病等贫困人口继续沿用始于1986年的开发性扶贫方式,不仅成本高,而且也很难根本解决问题^④,也就是说,未来我国社会保障制度的基础应是最低生活保障制度。

当完善的最低生活保障制度建成之后,基本养老保险、企业年金、商业养老保险就可以根据国家、个人、单位的经济实力来发展,也允许各种养老保险体系并存,也允许制度之间较大差异的存在。基本养老保险费应由参保人员和企业共同承担。政府的职责主要是制定政策与履行监管职能,养老保险基金要争取自求平衡,在不得已时政府才最后出场,同时国家财力主要用于支持最低生活保障制度建设。

2. 在多层次养老保险体系中,应以低水平的基本养老保险为主,鼓励职工参加企业年金和储蓄性的商业保险

基本养老保险应坚持低水平、广覆盖、量力而行、分类指导、逐步发展的原则。保障水平应当介于最低生活水平与最低工资之间,且偏向于最低生活水平,替代率维持在40—50%。低保障水平,意味着低保险费率,也就意味着扩大覆盖范围具有可能性,也意味着参加商业保险、参加企业年金具有必要性,从而避免单纯的基本养老保险而使保障风险过于集中,也为其它保险项目提供了巨大的发展空间,使多层次的养老保险体系得到充分的发展。在发展基本养老保险的同时,应采取有效措施,如税收优惠,提供补助,鼓励参保人员参加其它保险,必要时可以增加一些强制性。而且应积极偿还隐性债务,做实个人账户,加强基金的投资运用,建立风险评级委员控制投资风险,在确保基金安全的情况下使个人账户能获得更多的回报。在个人账户基金投资运用时,应引入竞争淘汰机制,才可能真正提高投资收益率。对于农民的养老保险应区别对待,或者吸收到城镇养老保险的体系中来,或者让他们参加专门为自我雇用的农民所设立的养老保险、或商业养老保

险体系,当然这些制度体系都是以缴费为条件的。对于那些无条件参加任何保险的贫困人口则让他们呆在社会救助体系中以获得最低生活保障。结果是人人都能获得最起码的生活保障。

3. 改革和完善现行的城镇职工基本养老保险制度

(1) 采取有效措施,实现养老保险制度顺利转轨

考虑到我国人口老龄化的发展趋势,早在1991年6月,国务院《关于企业职工养老保险制度改革的决定》的文件中,确定我国养老保险实行社会统筹,费用由三方负担,基金筹集由现收现付模式转化为部分积累模式。随后,通过引入个人账户克服社会统筹激励机制不强的局限性。鉴于统账结合模式在不同地区呈现出巨大的差异,国务院于1997年7月着手建立统一的企业职工基本养老保险制度。由于未能处理好养老保险隐性债务问题,统筹基金收支缺口逐年扩大,出现了个人账户被挪用于已退休职工养老金的发放而“空账”运行、部分积累模式实际变成了现收现付的问题,养老保险制度改革的初衷难以实现。对此,国家及时作了调整,如进行缩小个人账户规模试点,统筹基金与个人账户基金分账管理,开展机关企事业单位职工养老保险制度统一试点工作,加大财政对养老保险制度的支持力度。笔者认为,这些措施虽有一定积极意义,但从根本上是必须抓住制度转轨这一关键问题,一要建立健全社会保障法律法规,建立专门机构来落实转轨措施,解决转轨问题;二是要严格确定职工是归属于“老人”、“中人”还是“新人”体制;三是测算养老隐性债务总额;四是将隐性债务显性化,具体确定每个偿还对象的隐性债务规模;五是确定偿还养老债务的方法与途径,如加大财政支持力度,加强基金的投资运用,提高投资收益率,像智利那样发行“养老认可券”。只有成功地解决了养老隐性债务后,才有可能用统账结合模式有效地应对人口老龄化的挑战。

(2) 逐步提高退休年龄,严格控制提前退休

一是考虑到我国现行职工退休基本上仍按1951年所颁布的《中华人民共和国劳动保险条例》中规定的退休年龄执行,但当时的平均预期寿命不足50岁,到目前已超过72岁,而且还在继续延长;二是平均受教育年限延长,初始就业年龄推迟,退休年龄有提高的必要性;三是人口老龄化程度的加深,在职职工养老负担加重,延迟退休既可以增加养老基金的积累年限,同时,又相对减少领取养老金的时间,因而对养老基金平衡的作用是相当显著的。延迟退休也是发达国家应付人口老龄化的重要法宝。为了成功地应对人口老龄化,一是在未来20年或更长一段时期内,逐步将男子退休年龄由现在的60岁提高到65岁,女子由50岁或55岁提高到60岁或63岁;或者将退休年龄盯住预期寿命,将退休后的余命控制在一定范围内,如15—20年内。二是实行弹性退休制,在一定年限范围内,允许选择退休,或选择继续工作,但鼓励继续工作。三是严格控制提前退休,鼓励延迟退休。一般地,提前退休领取减额养老金,延迟退休领取增额养老金,但这个额度必须依据精算原则来计算,否则达不到抑制提前退休的目的。

(3) 提高养老保险费率,降低养老金替代水平

为了应对我国日益严峻的人口老龄化对养老保险制度的挑战,可以采取提高养老保险费率,降低养老金替代水平的办法来增加养老保险基金的收入,减少养老金开支。由于养老保险待遇水平具有刚性特点,降低替代水平会困难重重,宜慎重行事。较多情况下,采取隔几年提高养老保险缴费率的方法。目前企业平均养老保险缴费率达到20%,有些企业甚至超过了25%,进一步提高缴费率将面临巨大的压力。当然,可以考虑提高个人的缴费率,其缴费仍然记入其个人账户,增强自我保障的能力,从而降低基本养老金绝对数额增长的压力。

(4) 加强养老保险基金投资运营,提高基金收益率。

社会养老保险基金不但要有积累,而且这些积累应该取得较高的回报率。回报率的高低在长期内会对养老保险的可持续发展产生重大影响(马丁·费尔德斯坦,1999)。根据世界银行所作的模拟结果表明,养老保险的缴费率对于养老基金的投资回报率的变化非常敏感(世界银行,1996)。因此,首先应特别重视养老保险基金的安全,防止基金被贪污挪用;其次,才谈得上对基金进行高效的运用,进行较为广泛的投资;最后,及时向投保人公布基金的投资方向,投资效果,接受监督。这样,可以提高投保人缴费的信心和积极性,降低保险费率提高的压力,增强基金平衡的能动性。

4. 积极扩大养老保险的覆盖面,为制度转轨提供缓冲期

吸收年龄构成相对年轻的非国有企业职工参加养老保险,欢迎有较强缴费能力的农民工加入城镇职工基本养老保险体系,这样不仅扩大了养老保险的覆盖面,而且增加了养老保险基金的收入,有利于未来相当长一段时间内的养老保险基金的平衡,亦可以缓解人口老龄化对养老保险基金造成的压力,同时也为制度转轨提供宝贵的缓冲期。但是,如果制度设计不够合理,缴费与待遇不相称,基金投资运用回报率不高,那么,几十年后当这些新参保人员退休时又会面临新的支付压力。

总之,未来我国老年人口规模大,人口老龄化发展速度快,是在经济不发达的条件下迎来了人口老龄化;同时,国民经济城乡差距依然存在,因此笔者认为应在2000—2020年老年负担低谷时期,抓紧时间动员各方面力量建立具有中国特色的老年保障体系,以应对人口老龄化的挑战。这个保障体系可以概括为以家庭保障为基础,城镇职工基本养老保险、农村养老保险为支柱,企业年金和商业养老保险为补充,最低生活保障制度为最后防线的老年保障体系。

注释:

- ①依据 Population Division. 2003. World Population Prospects: The 2002 Revision. New York: United Nations 计算而得。
- ②依 2001 年《中国统计年鉴》计算而得。
- ③根据历年《中国劳动和社会保障年鉴》和《中国统计年鉴》资料进行整理而得。
- ④《亚行建议中国建立农村最低生活保障制度》,华夏证券网,2004 年 3 月 10 日。

参考文献:

- [1]宋晓梧. 中国社会保障制度改革[M]. 北京:清华大学出版社,2001.
- [2]佟新. 人口社会学[M]. 北京:北京大学出版社,2000.

Aging of Population and China's Endowment Insurance System Reform

ZHANG Yun-gan

(Insurance Institute, Southwest University of Finance and Economics, Chengdu, Sichuan 610074, China)

Abstract: Based on an analysis of the feature and tendency of China's aging population and a discussion of its effect on China's endowment insurance system, the author puts forward some counter-measure. It is an important measure to the aging problem to combine family safeguard, reform of endowment insurance system and perfection of safeguard system of minimum standard of living.

Key words: aging of population; endowment insurance system; China

[责任编辑:李大明]