

# 城镇职工基本养老保险制度分析

刘睿 郭大炜

天津音乐学院人事处

DOI:10.32629/ej.v2i3.164

**[摘要]** 在我国社会养老保险制度当中,基本养老保险是最重要的组成部分。城镇职工基本养老保险采取的是现收现付制下的财政兜底的养老保险给付制度,即退休职工的养老金全部来自于单位当年在职职工所缴纳的养老保险,当在职职工的养老保险不足支付退休职工的养老金时,财政负责对不足的部分进行兜底支付。我国在城镇职工基本养老保险制度实施的过程中,由于人口老龄化的加剧,加上尚未形成较为完善的制度设计,导致我国退休职工的养老金面临社会统筹缺口不断扩大的问题。本文旨在分析城镇职工基本养老保险制度的发展历程和现存问题,通过借鉴国外的先进模式,对政府面临的养老保险缺口提出具体的应对策略,为完善我国养老保险制度提供借鉴思路。

**[关键词]** 城镇职工; 养老保险; 财政全包; 财政兜底

## 1 城镇职工基本养老保险制度发展历程

### 1.1 城镇职工基本养老保险制度现状

我国城镇职工基本养老保险制度正处于并轨阶段,自1993年1月起企业职工实施养老保险制度以来,我国城镇职工的养老保险制度逐渐步入正轨。从2014年10月起,我国机关事业单位全面实行养老保险制度,在职人员开始缴纳养老保险,退休人员的养老金纳入社会统筹。机关事业单位职工的养老保险制度向企业逐步实行并轨。

### 1.2 城镇职工基本养老保险制度发展历程

我国社会养老保险制度的出现最早可追溯到1951年。此后经过不断的修订和改革,我国的养老保险制度发生了巨大的变化,尤其是随着市场经济体制的不断发展,传统的“财政全包”的方式开始退出历史舞台,取而代之的是“财政兜底”制度。以我国机关事业单位为例,机关事业单位养老保险制度以2014年10月为转折点,之前为财政全包阶段,之后为财政兜底阶段。机关事业单位的工作人员也由此划分为“老人”、“中人”和“新人”,人员界定及养老保险政策及养老金构成如下:

名称	界定	特征	养老金构成
老人	2014年10月前退休	未缴纳过养老保险	按原待遇核发养老金
中人	2014年10月前参加工作,2014年10月后退休	2014年10月前机关事业单位的连续工作年限做视同缴费年限认定,2014年10月及以后实际缴纳养老保险	基础养老金+过渡养老金+个人账户养老金
新人	2014年10月后参加工作	完全缴纳养老保险	基础养老金+个人账户养老金

表1 改革前后机关事业单位各类人员养老保险政策一览表

## 2 城镇职工基本养老保险制度现存问题

### 2.1 人口老龄化加重保险支付负担

随着我国人口老龄化进程的加快,城镇离退休人数逐

年增加,领取养老金的人数不断攀升,从2013年的8041万人增长到2017年的11025.7万人,年复合增长率8.2%。在这4年间,我国城镇职工基本养老保险基金支出也翻了一番。我国政府采取的财政兜底模式,导致财政负担也不断扩大。

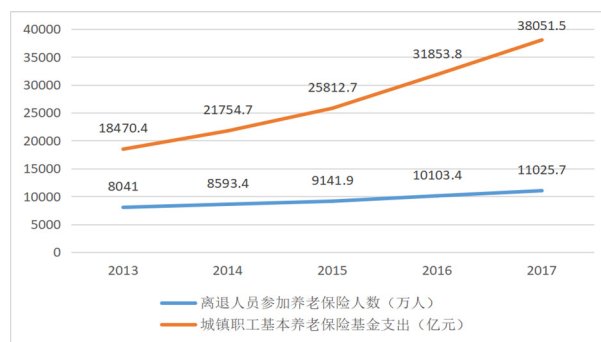


图1 城镇离退休人数与养老保险支出金额对照图

### 2.2 养老保险代际支付矛盾导致缺口

我国城镇职工基本养老保险制度遵循“老人老办法”、“新人新办法”、“中人过渡办法”的原则,所以养老保险制度存在代际支付矛盾,即未缴纳过养老保险的“老人”以及仅缴纳金额非常少的“中人”,他们退休之后都能够获得非常高的养老金,导致养老保险体系出现收不抵支的情况。

### 2.3 养老保险个人账户空账运行问题

在养老保险转制过程中政府承担了转制成本,“老人”未缴纳过养老保险,其个人账户无资金的积累,这就使得在职职工养老金个人账户内的资金大多被挪用发放退休职工的养老金;“中人”养老保险个人账户资金积累严重不足,不得不动用“新人”的账户的余额,导致养老保险个人账户的空账率已超过九成,空账规模已经达到4.7万亿元。

### 2.4 养老保险参保管理疏漏加重缺口

我国养老保险参保漏缴、少缴以及瞒缴等问题突出。就

现阶段而言,各单位的缴费基数完全是单位内部自行核定,然后再向社保部门进行申报。如果单位逃费漏费或核定的缴费基数低于实际工资标准,社保相关经办机构很难核实,从而造成养老保险缴纳不足的问题。

### 3 国际养老保险模式的比较与借鉴

#### 3.1 我国养老保险水平的国际比较

衡量养老保险制度水平的指标为参保率、缴费率和替代率。参保率为参加养老保险与劳动总人口的比率,缴费率为养老保险的缴费比例,替代率为退休后领取的养老金与在职工资的比例。图2当中体现了我国养老保险水平与国外存在一定的差别。

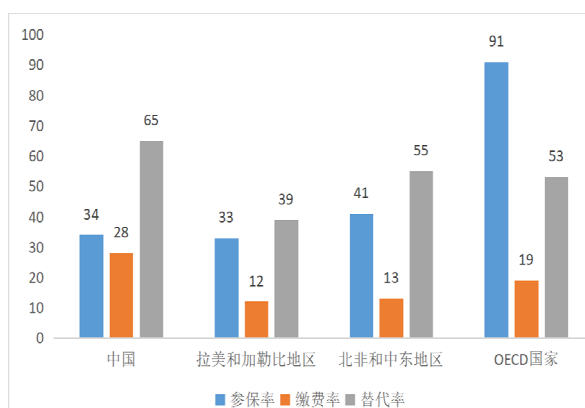


图2 2016年我国养老保险水平与国际其他地区比较

通过图2不难发现,我国目前总体养老保险制度的特点是参保率低、缴费率低、替代率高。

第一,我国参保率普遍不高,为34个百分点,而OECD国家的参保水平却高达90%,两者之间的差距非常大。参保率较低直接影响养老保险基金来源的充足与稳定,极大限制了养老保险的收支平衡。

第二,我国养老保险缴费率过高。在我国,企业的养老保险缴费比例为19%,机关事业单位养老保险的缴费比例为28%,远高于其他地区的水平。尽管较高的缴费比例能够使养老保险基金收入增加,但是却会使单位的用工成本增加,单位负担加重。

第三,我国养老金支付水平较高。我国养老金目前为65%的替代率,在世界各国当中属于比较高的水平。替代率较高的情况不仅不利于更好的平衡养老保险基金,同时还会产生“逆刚性效应”,即人们会从思想意识上普遍认同提前退休的做法,导致养老保险基金产生更加沉重的支出压力。

由此不难看出,较之于其他国家而言,我国尚未形成较为完善和健全的养老保险制度。其中存在的问题依然非常多,比如参保率相对较低、缴费率和替代率过高等等。除此之外,养老保险也未能够在更大的范围内实现覆盖,这说明征缴收入缺乏比较充足的来源;尽管存在非常高的养老金缴费率,但是其承担者以单位为主,由此导致加重了单位的负担;在较高的养老金替代率情况下,尽管能够为参保人员退休生活

提供充分保障,但是也使得财政给付压力增大。

#### 3.2 德国模式经验借鉴

德国的养老保险制度经历了120多年的发展和完善,逐步形成了相对比较健全的体系,其最突出的特征就是“高福利”。德国也采取了财政兜底型的养老保险制度,目前养老保险的支出约占GDP的30%。20世纪60年代,德国也面临了和我国当前养老保险制度类似的困境。一是人口老龄化加剧,二是高福利带来巨额养老保险开支,三是经济低速增长财政负担加剧。德国政府主要采取提高法定退休年龄、鼓励商业养老保险发展和提高养老保险缴费比例等措施,适度缓解和改善了国家养老保险制度面临的问题。

##### 3.2.1 提高法定退休年龄

德国政府通过梯度过渡的模式,将法定退休年龄从1992年的男性63岁,女性60岁,逐步延长,在2030年男性和女性的退休年龄将同时达到67岁。具体按照三个梯度过渡进行:第一梯度对1947年至1958年出生的人,每晚出生一年延后退休一个月;第二梯度对1959年至1963年出生的人,每晚生一年延后退休两个月;第三梯度对1963年以后出生的人,退休年龄即为67岁。

##### 3.2.2 鼓励商业养老保险发展

德国鼓励商业养老保险的发展,政府要求员工在职期间参加私人商业养老保险,同时政府采取补贴的方式给予一定的支持。目前,德国商业养老保险的规模约占整个养老保险体系的15%,这一比例还将持续提高。德国商业养老保险的发展,更大限度的发挥了在职人员负担养老保险的活力,在职工退休也保证了较高的养老金供给,缓解了国家财政的压力。

##### 3.2.3 提高养老保险缴费率

德国职工的养老保险缴费率从1992年的18.5%,提高到了2012年的19.9%。德国的养老保险缴费率仍有上涨的趋势,预计到2030年将达到22%。养老保险缴费率的提高减轻了财政负担的压力。

#### 3.3 智利模式经验借鉴

智利的养老保险制度发展了近100年,在发展过程中,也出现了人口老龄化压力、待遇和缴费水平不合理、管理水平低下等问题。智利的养老保险制度随之调整,由最初的现收现付制,逐步过渡为个人账户基金计划。

智利的举措主要如下:一是建立养老保险个人账户,职工缴费纳入账户进行统一管理;二是成立专门的养老金管理公司,对养老金进行投资管理;三是建立养老金监管局,对养老金管理公司进行监管。

智利通过以上做法实现了新旧制度平稳过渡,政府的职能主要体现在担保责任、监管责任和转制成本。担保责任即当养老金管理公司投资回报率不足时,政府进行财政兜底;监管责任即政府对保障投资资金安全运转,对养老基金进行严格监管。

#### 3.4 养老保险制度的国际经验与启示

当前,世界各国都面临着养老保险财政压力的问题,主要因为人口老龄化和养老保险制度的缺陷。然而在人口结构在短期内根本无法出现有效转变,我们之所以要改革现有的养老保险制度,就是为了使财政负担问题得到较好解决。

借鉴各国的养老保险制度改革,主要措施有延长退休年龄、提高缴费水平、降低替代率以及提高养老保险支出效率、建设多支柱的养老保险体系等等。

#### 4 完善我国养老保险制度的政策建议

##### 4.1 逐步调整法定退休年龄

延长退休年龄是缓解养老保险压力最有效的方式之一,目前大多数国家都把退休年龄规定在65岁左右。随着医疗条件和生活水平的提高,2017我国人均预期寿命已经达到76.7岁,延长退休年龄具有一定的合理性和可行性。对此,我们需要制定合理的计划,积极稳妥的推动退休年龄延迟方案,对退休年龄进行逐步延长,按照实际情况可将65岁设定为法定退休年龄,逐步扩大在职人员群体,缓解财政压力,提高养老保险制度“自给自足”的能力。

##### 4.2 划转部分国有资本充实社保基金

我国在2017年11月出台了《划转部分国有资本充实社保基金实施方案》(国发[2017]49号),明确规定了将中央和地方国有及国有控股大中型企业、金融机构股权的10%直接无偿划拨到社保基金中。也就是说,国有企业在分配股权利润时,即将10%所占的股权收益充实到社保基金,首先以弥补基本养老保险制度转轨时期因职工享受视同缴费年限政策形成的职工基本养老保险基金缺口,有效解决转制成本。这一政策的实施,从财政上根本保障了基本养老保险基金的可

持续性。

##### 4.3 加快促进养老保险基金保值增值

政府需给予相关政策支持,保障养老保险基金的保值和增值。一是加强对养老保险基金的监管,严密监控养老保险基金收入和支出流向,做好养老保险基金的动态监管工作。二是拓宽养老保险基金投资渠道,通过参与国家重大工程和重大项目建设和投资国有重点企业改制等方式,保证养老保险基金获取长期稳定的投资收益。三是积极稳妥地推进养老保险基金的运营,组建专业的运营团队,因地制宜,拓展养老保险基金来源,促进养老保险基金的可持续发展。

##### 4.4 合理调节养老金替代率水平

现阶段,我国退休人员养老金的平均替代率为65%,即养老金水平为在职人员平均缴费工资的65%。其中,机关事业单位退休人员的养老金替代率超过80%,而企业退休人员的养老金替代率仅为40%,两者存在相当大的差异和不平衡。在我国制度设计中,退休人员整体的养老金替代率为58.5%,这就需要政府需要在未来的很长一段时间内,加大对企业退休职工养老金增长的投入,缩小两者养老金之间的差距,使企业退休职工达到或接近社会平均增长的标准,共享发展成果和改革红利。

#### [参考文献]

- [1]刘昕.城镇职工基本养老保险社会统筹账户的财政负担研究[D].中国财政科学研究院,2018(09):90.
- [2]张海波.中国公共养老金制度的模式选择与完善[D].南开大学,2009(07):183.
- [3]周凤珍.中国社会养老保险财政负担研究[D].东北财经大学,2014(06):181.