

社会保障研究

体制创新：中国养老保险改革的必由之路

田雪原

(中国社会科学院, 北京 100005)

摘 要：建立全方位的养老保障体系必须破除城乡、城市内部“双二元结构”，走改革之路。为此，需要在理清养老保障、养老保险、养老保障体系、养老保险体制和机制等概念基础上，构建以社会养老保险—家庭户养老为主体，聚居型养老和流动型养老为辅，即主体与两翼相结合的积累补充型养老保险新体制。改革和体制创新的关键，一是确立以个人账户积累为主制度，实行个人缴费积累制和积累账户部分实体化，突出个人缴费的主体地位和作用。二是建立与个人账户紧密相连的企业（单位）积累为辅制度，适当降低企业（单位）缴费率，保证补充型养老体制的顺利运转。三是摆正政府与市场的关系。

关键词：体制创新；养老保险；改革

中图分类号：D632.1 **文献标识码：**A **文章编号：**1000-4149 (2014) 02-0106-08

DOI：10.3969/j.issn.1000-4149.2014.02.012

System Innovation: The Only Way for Endowment Insurance System Reformation

TIAN Xueyuan

(Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100005, China)

Abstract: The rapid population aging in 21st century calls for a full old-age security system. It is imperative to carry out necessary reforms and break the traditional dual structure that distinguishes rural residents from urban ones and that distinguishes urban residents within cities. To this end, we need to first clarify the key concepts of old-age security, endowment insurance, old-age security system, endowment insurance system and mechanism, and so on. Our target is to set up a new endowment insurance system which relies mainly on social endowment insurance system and (family) household supporting for the elderly, combined with community supporting and mobile supporting as two types of active supplements. The key of the reform and system innovation includes: 1) to set up a system relying mainly on personal account accumulation, and to make the personal account a true account and emphasize its role as main body of the system. 2) to set up a supplement system of

收稿日期：2013-10-08；修订日期：2013-11-26

作者简介：田雪原，中国社会科学院学部委员、研究员、博士生导师，国家有突出贡献专家，享受国务院特殊津贴，兼任全国社科规划人口学科组长。

enterprise account accumulation' which is closely connected to personal account. It is advisable to apply a relatively lower premium rate for the enterprise account so as to smooth the supplement system's operation. 3) to assign appropriate roles for the government and the market.

Keywords: system innovation; endowment insurance system; reformation

面对 21 世纪人口老龄化的加速推进,许多国家都在重新规划本国的养老保障体系,改革养老保险体制机制,以求安全度过老龄化峰值“汛期”。中国人口老龄化具有速度比较快、达到的水平比较高和城乡与地域分布不平衡的特点^[1];同时,经济发展将长期处于中等收入水平,未富先老矛盾突出^[2-3];社会保障事业不发达,养老保险城乡、城市内部“双二元结构”亟待破解等^[4],决定着中国养老保险必须走体制创新之路,并且加大改革的力度。

一、历史的回顾

在半殖民地半封建的旧中国,广大民众生活在水深火热之中,衣不蔽体、食不果腹,根本无社会保障可言。不过在中央苏区,社会养老保障则受到某种关注。如 1925 年第二次全国劳动大会通过的《经济斗争方案》中,就提出“应实行社会保险制度,使工人于工作伤亡时,能够得到赔偿,疾病失业老年时能够得到救济”。1927 年第四次全国劳动大会通过的《经济斗争决议案》,提出“为了保障工人的生活条件,对不可避免的疾病、死亡、失业、衰老等,实行社会劳动保险”^[5]。其后,在中央苏区曾颁布过《劳动法》,规定雇主每月拿出工资总额的 10%~15%,作为雇工生老病死伤残补助。1948 年在哈尔滨召开的第六次全国劳动大会通过决议,规定按照工龄长短每月发给相当于本人工资 30%~60% 的养老金。这个被称为《东北条例》的实施,曾使东北地区 420 个工厂 79.6 万名职工受益^[6]。然而这些养老保险仅局限在解放区范围,全国社会保险事业的起步和发展,则是 1949 年中华人民共和国成立以后的事情。

作为新中国成立后的第一部法典的《共同纲领》,其第 23 条规定“逐步实行劳动保险制度”。1951 年《中华人民共和国劳动保险条例》由政务院公布实施,按此条例规定 100 人以上的国营工业企业职工,享有工伤、疾病、养老等劳动保险待遇,这是开共和国养老保险之先河。到 1956 年,享受该条例待遇职工人数达到 1600 万,占当年国营、公私合营和私营企业职工总数的 94%,保险费用全部由企业负担。

1958 年国务院发布《关于工人、职员退休处理的暂行规定》,将企业退休从《劳动保险条例》中分离出来,与机关工作人员退休合并,形成包括企业、机关、事业单位范围更为广泛的养老保险。“文化大革命”开始后,50 年代的养老保险制度被冲垮,1969 年起原由各级工会负责管理的劳动保险基金不再筹集。

1978 年经第五届全国人民代表大会第二次会议通过、由国务院颁布的《关于工人退休、退职的暂行办法》和《关于安置老弱病残干部的暂行办法》,分别按照参加工作时间和工作年限,发给相当于月工资 60%~90% 的退休金,并且规定不得低于 25 元/月的最低标准。这两个“办法”,则开工人和干部两种退休制度分开之先河,实行了两种不同的体制和机制。

1991 年国务院发布《关于企业职工养老保险制度改革的决定》,将覆盖面扩大到集体经济,改养老保险金由国家、企业、个人共同负担,建立基本养老保险、企业补充养老保险和职工个人储蓄性养老保险相结合的养老保险体制机制。1995 年《国务院关于深化企业职工养老保险改革的通知》提出:

“基本养老保险费用由企业和个人共同负担，实行社会统筹与个人账户相结合”，并在《附件》中，规定了《企业职工基本养老保险社会统筹与个人账户相结合实施办法》。

1995 年《国务院办公厅转发民政部关于进一步做好农村社会养老保险工作意见的通知》中，要求从实际出发，在具备条件的地区要积极发展农村社会养老保障事业，引导农民参加社会养老保险。

1996 年《中华人民共和国老年人权益保障法》公布，明确“国家建立养老保障制度，保障老年人的基本生活”，老年人享有养老金，以及关于养老金足额发放、养老金监管、老年福利、老年救助等的明文规定。2000 年《中共中央、国务院关于加强老龄工作的决定》发出，要求城镇“要建立起以基本养老保险、基本医疗保险、商业保险、社会救济、社会福利和社会互助为主要内容的比较完善的养老保障体系”；“逐步建立国家、社会、家庭和个人相结合的养老保障机制”。2005 年《国务院关于完善企业职工养老保险制度的决定》发布，重申要确保基本养老金按时足额发放、扩大养老保险覆盖范围、逐步做实个人账户、加强基本养老保险金征缴与监管、加快提高统筹层次等规定^①。至此，城镇现阶段养老保障体系、养老保障体制机制的基本格局有了一个大致轮廓。

2009 年 9 月，国务院下发新型农村社会养老保险试点指导意见（简称“新农保”）。新农保是以保障农村居民年老时的基本生活为目的，以保基本、广覆盖、有弹性、可持续为原则，以个人、集体、政府相结合筹资为基本模式，由政府组织实施的社会统筹与个人账户相结合，与家庭养老、土地保障、社会救助等政策措施相配套的社会养老保险制度。新农保打破原来农村养老保险完全由个人筹资的单一模式，变为个人缴费、地方政府对参保人缴费给予补贴的四方共同筹资的模式。支付分为基础养老金和个人账户养老金两部分，其中基础养老金由国家财政作保证。根据这些规定，年满 60 周岁未享受城镇职工基本养老保险待遇的农民，即可按月领取基础养老金，但其符合参保条件的子女应当参保缴费；距领取年龄不足 15 年者应按年缴费，也允许补缴，累计缴费不少于 15 年；距领取年龄超过 15 年者应按年缴费，累计缴费不少于 15 年。指导意见要求，2009 年试点覆盖面为全国 10% 的县（市、区、旗），2020 年之前实现对农村适龄居民的全覆盖。而实际进展则大大加快，目前已基本实现全覆盖。

2013 年 7 月 1 日，新修订的《中华人民共和国老年人权益保障法》（简称《新老保法》）正式实施。《新老保法》由原来的 8 章 50 条增至 9 章 85 条，依据变化了的新情况，主要是老龄化的进一步加深、家庭进一步小型化、空巢老年家庭进一步增多等，强调要尊重老年人的意志和选择，保障老年人的合法权益。尤其值得关注的是以下四点：其一，子女要切实履行对父母的赡养义务，包括经济供养、生活照料和精神慰藉。其中将在时间和财力允许条件下“常回家看看”写进《新老保法》，引起社会热议。其实“看看”应包括探视、书信、电话等多种形式。对拒绝赡养、抚养的，由相关单位给予批评教育；对实施家庭暴力或虐待家庭成员的，受害人可以请求村委会、居委会予以调节，或向公安机关提请行政处罚；构成犯罪的，可向法院提起诉讼。其二，政府和社会组织要进一步负起责任，完善养老服务体系。国家要建立和完善以居家养老为基础、社区为依托、机构为支撑的社会养老服务体系，政府和社会组织要发展社区养老服务，建立适合老年人口需要的服务设施和网点，提供生活照料、医疗护理和紧急救助等的服务。其三，推进和改造老年住房建设，提高老年人口居住环境质量。其四，强调按照“老人意愿优先”原则，处理各种涉老事宜。

二、养老保障顶层设计

国内外研究中国养老保障论著中，有一个基本的共识，即缺少或没有顶层设计。然而要搭建顶层

设计，首先要对搭建的材料有一个明确的界定——恰恰在这一点上，存在概念不清、界定不明、信手拈来、随意使用和发挥等乱象，结果作者本人未讲清楚，别人更是一头雾水。所以在提出顶层设计之前，有必要将养老保障、保险、体系、体制、机制等概念，做出简要地阐释和界定。

养老保障、保险。参考国内外相关论著和各类专业词典的解释，笔者以为，养老保障指保护老有所养不受侵犯的制度和实施规范，涉及所有养老内容、组织等方面；养老保险是将各方面的养老资金汇集起来，交由专门的保险机构运作，按时向投保人以及其他符合条件的老年人发放养老金。在英语中，保障（security）与保险（insurance）是有明显区别的；而在汉语中，二者容易混淆。有些论著则随意使用，一会儿使用保障，一会儿使用保险，两个概念的内涵和外延均不够清楚。

养老体系、体制、机制。养老体系指同老有所养相关的组织按照一定的架构集成一个有约束力的整体，同养老保障相对应；养老体制指由国家、企业、单位、个人等组成建立的规范化的养老制度，同养老保险相对应；养老机制则指构成养老体制的组织、个人，相互作用的过程和方式。英语中，体系和体制都可以使用 system 一词，区分不是很明显；汉语则区别明显，体系包括的范畴要更广泛一些。

按照这样的界定并联系 60 多年来中国养老保障、保险、体系、体制和机制的演变过程，养老保障体系顶层设计，首先要破除现行养老保险体制的“双二元结构”。所谓“双二元结构”，一是指城镇与农村相分割的养老保险体制。城镇基本上建立了现行的一套养老保险制度，尽管这一制度还存在很多缺陷；农村长期没有像样的养老保险制度，只是 2009 年以来方才开展新型农村社会养老保险试点，并且迅速实现全覆盖。不过这样的新农保，不仅其由个人、集体、中央财政、地方政府四方共同筹资的方式与城镇有很大不同；而且受筹资限制总体给付水平比较低，是很低水平的全覆盖，城乡养老保险差距很大。二是指自 1978 年以来，城镇实行的是干部与职工两种不同的养老保险体制机制。城乡之间和城镇内部这种“双二元结构”养老体制的致命缺陷，使城乡分割、条块分割、地区分割，造成养老保险多头、多渠道、分散化、碎片化。养老保障顶层设计，就是要将城乡、城镇内部这种多元分散化整合到一起，建立并逐步形成全国统一的养老保险体制。初步构想，其体制机制框架、结构见图 1 所示。

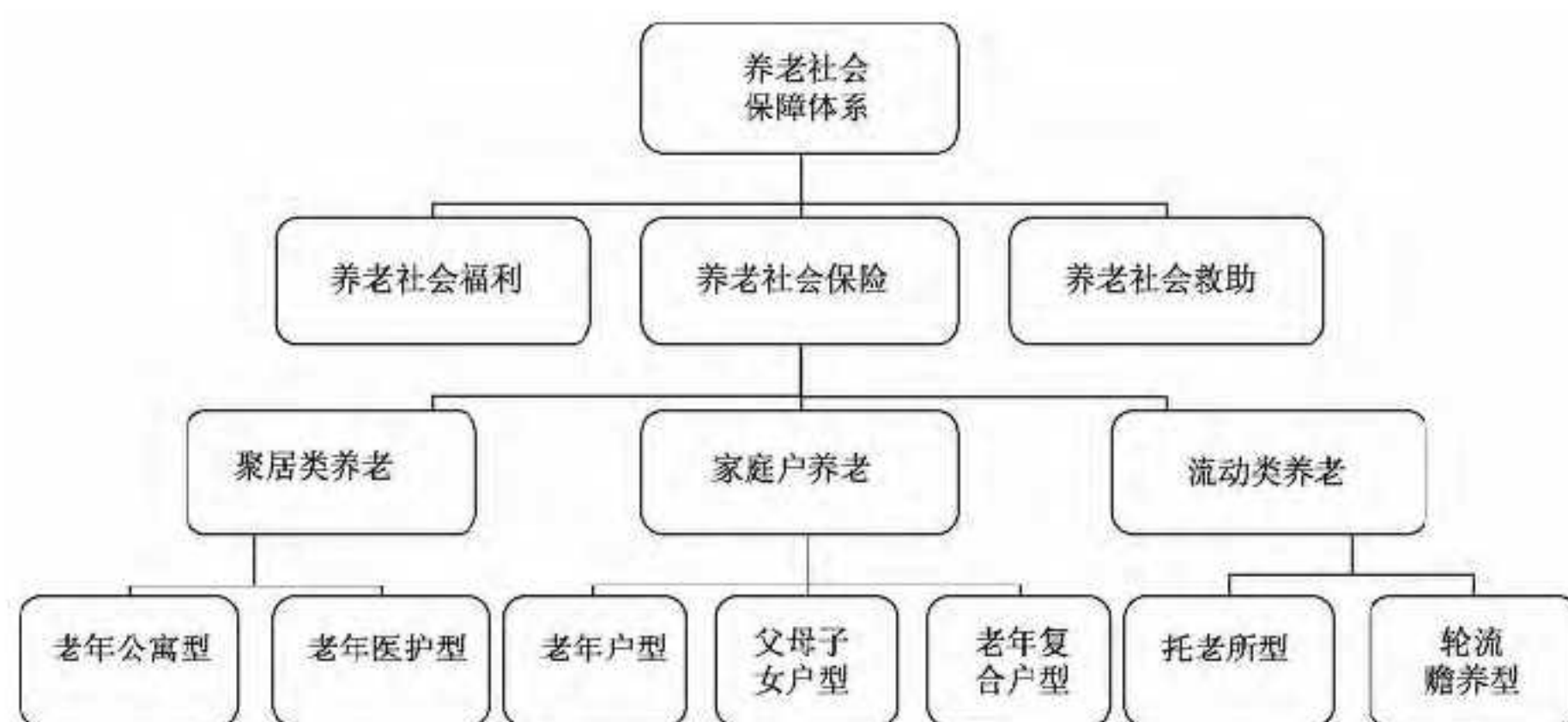


图 1 养老社会保障体系架构

图 1 显示，完整的养老社会保障体系“金字塔”，自上而下可分为三个层次：第一层次，养老社会保障体系主要由养老社会保险、养老社会福利、养老社会救助三大体制支撑（医疗保险、商业保险处于养老辅助地位，未列入主体结构中）。三者之间是“主体两翼”的关系：养老社会保险是主

体,具有中心、主导、辐射性质;养老社会福利和养老社会救助是补充,不过这种补充对于高龄、病、残等更为弱势老年群体说来,则是不可或缺的。

第二层次,养老保险体制运行的家庭、聚居(公共)和流动机制及其相应的养老类型,以保障国家、企业(单位)、家庭、老年人本人不同功能和作用的发挥,主体为家庭户养老。

第三层次,支撑家庭户、聚居(公共)、流动三种养老机制的具体形式,主体为支撑家庭户养老的老年户型、父母子女户型、老年复合户型。从发展角度观察,聚居类养老的老年公寓型、老年医护型,以及流动类养老的托老所型等,有不断扩张的趋势。

三、养老保险体制创新

在上述“金字塔”养老社会保障体系中,养老保险体制是核心,是支撑体系存在和发展的顶梁柱。虽然养老社会福利、养老社会救助体制也要改革,使之更加完备,以便更好地发挥其对养老保险不可替代的辅助功能和作用;然而,一是它们服务的对象为老年人口中更为弱势的特殊群体,所占比例较低;二是保障的实际内容也比较特殊,不具有普遍性质。因此,改革和创新的重点,便落在了养老保险的体制机制上。主要是:一要准确定位养老保险的体制,明确改革创新的方向和思路;二要在完善监管体制机制基础上,确保养老金保值、增值和持续推进。

1. 准确定位养老保险体制,明确改革创新的方向和思路

尽管国内外对社会养老保险体制的分析和概括有所不同,不过笔者以为,基本上可以归纳为下述五种体制类型:一为收入保险关联型,亦称传统型。主要特征是养老金给付同收入缴费挂钩,由雇主和雇员共同负担缴费,不追求高覆盖率,养老金替代率适中,养老金融业比较发达,一般征缴和给付都较有保障,以美国、德国、法国等发达市场经济体国家为代表。二为社会福利型。强调“普惠制”原则,基本养老保险覆盖全体国民,养老金来源主要为政府税收。养老金水平不高,需要其他保险补充。以英国、澳大利亚、加拿大、日本等发达国家为代表。三为储金型。贯彻自我保障原则,实行完全积累的基金模式,形成不同类型的个人养老保险账户或公积金账户,按账户基金储金的多少给付养老金,以新加坡、智利等新兴市场经济体国家为代表。四为混合型。原来社会福利型养老保险的某些国家,由于经济不景气、资金来源困难,遂进行改革,借鉴雇主雇员共同缴费的某些做法,将养老保险体制演变为传统收入关联型与福利型相结合的混合型养老保险,以英国、加拿大为代表。五为原计划经济国家的统包养老保险型。即在全民和集体所有制工作的职工不需要个人缴费,国家按照工作年限和工资级别,退休后定期给付一定的养老金。由于政局变动,此类养老保险已不复存在。

中国属于何种体制、哪种类型?似乎与上述五种体制类型都有相近之处,又都不同于其中任何一种。一般将中国养老保险体制概括为“社会统筹+个人账户”型,无疑有一定的道理;然而这是对养老金征缴还是给付的概括,抑或是对运行机制的概括?很难说清楚,似乎兼而有之,而且仅仅是对城镇职工而言的。

养老保险体制定位必须清楚,只有定位清楚才能进行改革和体制创新。好比百里行程必须清楚当前所处的位置,才能知道距离目的地有多远、需要如何走才能到达一样。我们认为,目前中国的养老保险体制,可用混合过渡型概括。所谓“混合”——个人缴费与工资收入挂钩,按工资收入一定比例缴纳养老金(一般为8%),同前面的收入关联型、储金型颇为相似;企业、单位按参保对象工资收入比例缴纳一定数额的基本养老保险金(一般占工资20%),强调养老保险全覆盖,实行社会统筹,国家财政对养老金亏空进行一定的补贴,则有明显福利型养老保险体制色彩。所谓“过

渡”——新中国成立 60 多年来，养老保险经历从无到有、从小到大、从窄到宽的不断改革，充满过渡性质。如前所述，最初的养老保险被囊括在劳动保险条例之中（1951 年）；1958 年将企业退休从劳动保险条例中分离出来，与机关退休合并成范围较广的养老保险；1978 年实行干部与工人分开的两种退休和养老保险制度；1991 年覆盖面扩大到集体经济，提出建立基本养老保险、企业补充养老保险和职工个人储蓄性养老保险相结合的体制；1995 年提出基本养老保险费用由企业和个人共同负担，实行社会统筹与个人账户相结合的体制机制；1995 年首次提出在具备条件的农村发展社会养老保障事业，引导农民参加社会养老保险；2009 年开展新型农村社会养老保险试点，到 2012 年上半年新农保参保达 4.05 亿人，其中领取养老待遇者达 4000 多万人，目前已基本上实现全覆盖。2013 年 7 月 1 日新修订的《中华人民共和国老年人权益保障法》正式实施，标志着养老社会保障步入法治化建设轨道。纵观新中国成立 60 多年来养老社会保险在“双二元体制”下推进，混合中有改革，改革后又组成新的混合体制，因而用混合过渡型养老社会保险体制概括，是比较适当和可以接受的。

2012 年中国人均 GDP 达到 38353.5 元，按当年人民币：美元 = 6.179:100 计算，折合 6207.1 美元，已踏入世界银行标准的中高收入门槛^①。亦即具备了实行全国统一养老社会保险体制改革的经济基础。而“双二元结构”体制的种种弊端也越来越清楚地暴露出来，已经到了非改革不可的时候。城乡分割、城镇干部与职工分割的养老保险“双二元体制”，虽然改革开放以来发生某些变化，主要是以养老金为代表的社会供养增长比较明显，老年人本人劳动自养显著减弱，子女供养城镇有所减弱、农村有所增强；但是，基本的格局未变，城镇以社会供养为主，农村以家庭子女供养为主，老年劳动自养和新农保作补充。参见表 1。

表 1 表明，迄今为止，城乡“双二元结构”养老社会保险体制基本格局未变，构成对养老社会保险制度公平性的严峻挑战。在城镇内部，企业职工养老保险由基本养老保险、企业补充养老保险和个人储蓄性养老保险三部分组成，使得不同企业之间养老金征缴和给付水平差距日益扩大；国家机关、事业单位干部退休，基本上按照“老人老办法”未动，干部特别是离休干部离退休金上涨过快，近年来财政补贴也一涨再涨，使离休干部、退休干部、普通职工之间退休金差距越拉越开，形成新的分配不公。不管怎样，城市养老保险在不断改革，总的趋势是养老金不断提高，给付的养老金额不断增加。农村虽然开展了新型养老保险试点并且基本上实现了全覆盖，比过去前进了一大步；然而各类调查表明，家庭子女供养始终占据主导地位，国家甚至用法律将家庭子女赡养义务固定下来。结果怎样呢？城乡养老保险给付差距十分悬殊。2011 年城镇职工基本养老保险基金支出 12764.9 亿元，离退休人数 8626.2 万人，人均给付养老金 14797.8 元；新农保试点基金支出 587.7 亿元，达到领取待遇年龄的参保人数 8921.8 万人，人均领取 658.7 元，仅相当于城镇职工的 4.5%^②。如果加上城镇离退休人员的各种补贴收入，差距还要增大许多，严重挑战了养老社会保险的公平性。

	年份	养老金	子女供给	本人劳动收入	其他
城市	1987	63.7	16.8	14.6	4.9
	2005	76.9	7.0	9.6	6.5
	2010	80.6	7.5	5.1	6.8
农村	1987	4.7	38.1	50.7	6.5
	2005	9.8	37.1	39.8	13.3
	2010	20.1	42.5	31.3	6.1

资料来源：1987 年数据参见《中国 1987 年 60 岁以上老年人口抽样调查资料》，《中国人口科学》，1988 年专刊（1），第 260—263 页。2005 年数据依据《2006 年中国城乡老年人口追踪调查数据分析》第 63—66 页数据计算，北京：中国社会科学出版社，2009 年。2010 年数据来源于中国社科院人口与劳动经济研究所“2010 年七省区人口社会调查资料”。

① 资料来源：2013 年 1 月 18 日国务院新闻发布会公布数据。

② 资料来源：依据《中国统计年鉴 2012》第 943、944、951 页数据计算。

应对挑战和实现公平,消除城乡之间、城镇内部“双二元结构”,建立全国统一的养老保险创新体制是根本。创新体制的建立既不能置原来的体制于不顾,也不能仅是原来体制的小修小补,而是要从实际出发,积极改革,稳步推进。依据这样的原则,提出积累补充型养老保险创新体制。要点和改革的重点在于以下三点。

第一,个人积累为主。这与现行的城镇“社会统筹+个人账户”体制,既有联系,又有区别。联系——将个人账户升级为个人积累账户;区别——现实的个人账户是虚的,养老金给付并不按照个人账户余额,而是依据工资多少、参加工作时间和年限按规定比例支付;个人缴费年限,一般为 15 年。积累补充型养老保险新体制,实行个人缴费积累制和积累账户部分实体化。即从参加工作时开始,累积缴费 20 年以上(最长到退休时止),退休后主要按照养老金个人积累账户余额给付。农村也可在新农保基础上,分阶段实现向个人积累账户为主转变。如此,将逐步完成养老社会保险体制由社会统筹为主向个人积累为主的转变。

第二,企业(单位)积累为辅。现行城镇“社会统筹+个人账户”体制,企业(单位)一般按职工工资 20% 比例缴纳,效益差的企业感到负担过重,效益居中的企业也是一项不容忽视的负担,只有效益好的企业可以承受。当前劳动力价格(工资)上涨助推生产成本上升,影响企业的利润和发展,企业(单位)缴纳占工资 20% 的养老金似乎高了些。可以考虑使企业与职工个人缴费率同等或略高;但是缴费时间,同样要持续到该职工退休时为止。这种“放长线钓大鱼”的改革,一是可以减轻企业(单位)的养老金负担,有利于企业的持续发展;二是可以提高企业(单位)的养老金缴费率,减少和杜绝企业(单位)拖欠现象,从而有利于积累补充型养老体制的建立和运转。

第三,政府与市场两种体制相结合。实行积累补充型养老体制,无疑要充分发挥政府的主导功能和作用。主要是制定新养老社会保险体制实施规则、相关的法律法规、自上而下的监管体制机制,以及制定城乡推行新养老保险体制实施办法等。此外,还要注意到城乡老年人口中高龄、伤、病、残、孤、寡等更为弱势群体的养老保险,完善养老社会福利和社会救助制度,提高支持的力度,缩小这部分老年弱势群体同总体养老保险水平之间的差距。逐步提高低保水平,满足老年贫困群体的基本生活需求。在改革和体制创新过程中,既要发挥政府的主导作用,也要引进相应的市场机制,鼓励企业、社会组织、个人进行养老保险投资,兴建各类养老保险事业和发展养老产业,发挥政府、社会组织和个人多方面的积极性。

2. 完善监管体制机制,确保养老金保值增值和可持续运行

一个时期以来,养老金空账和半数省份城镇职工基本养老保险金收不抵支被炒得沸沸扬扬^①。相关部门出来“辟谣”:不存在养老金入不敷出问题,近 10 年来我国养老金累计结余 1.9 万亿元。与此同时,又传出相关部门准备推迟养老金支付年龄信息——有人认为,是迫于养老金支付压力所致;该部门负责人同样做出带有“辟谣”性质的阐释:推迟养老金支付年龄不等于推迟退休年龄,与养老金压力无关,主要是出于适应老龄化特别是预期寿命延长的考虑^②。实际情况怎样呢?养老金空账客观存在,那是投保人个人账户账面上的空账;养老金节余也是客观存在,那是按现收现付制计算下来的累计结余。统计资料显示:1990~2011 年,城镇职工基本养老保险基金收入由 178.8 亿元增加到 16894.7 亿元,支出由 149.3 亿元增加到 12764.9 亿元,收入减去支出 21 年累计结余 19496.6 亿元^③。即就现收现付转移支付而论,目前全国不存在养老金收不抵支问题;但是随着人口老龄化加

① 资料来源 《中国统计年鉴 2012》第 943 页。
② 资料来源 《中国统计年鉴 2012》第 943 页。

速推进和退休人口累进增长，加上部分企业拖欠养老金缴费有增无减，以此类推，不出 20 年将出现带有全局性的收不抵支局面，风险在逐步积累。

此外，劳动年龄人口占比越过“刘易斯拐点”，劳动力无限供给宣告结束；数量扩张型为主的经济经过 30 多年的快速发展，其自然资源自给率大幅度下降，对外依存度越来越大；总体上国民经济处在传统工业化后期、现代化前期，劳动力、能源、其他原材料要素成本上升带动物价指数上涨，边际投资效益下降，则是必然的趋势，养老金保值增值压力逐渐增大。出路在于改革，改革养老金监管体制机制。除了建立健全从法治上确保养老金按时足额征缴体制外，需要着重考虑以下三个方面的改革和体制创新。

一是完善监管体制机制。一个时期以来，养老金被侵占、挪用屡有发生，说明养老金管理体制有问题，在法规、制度和管理机制上存在漏洞，不能做到专款专用。养老金监督体制不健全，未能形成从上到下层次分明、独立运行的体制机制。要借鉴国际社会的成功经验，按照法治化要求，建立完整的一套养老金管理和监督的体制机制。

二要适度填补养老金个人账户空账。如前所述，不能因为存在着养老金个人账户空账，就得出入不敷出的结论；同样也不能因为近一二十年养老金累计大量结余，就可以高枕无忧，否定养老基金潜在的风险。从长期发展趋势观察，适当做实养老金个人账户是方向。为此，就要建立相应的体制机制，制定一定期间做实部分个人账户的规划，规定个人账户做实的比例、额度、资金来源、监管规则，提高养老基金抗风险的能力。

三要引进市场体制机制。养老保险体制机制创新，离不开政府推动和依法运行；然而仅有政府强制的行政手段是不够的，效率也是不高的。实现养老金保值增值的创新活动应包括引进和建立必需的市场体制机制。1981~2011 年亚洲金融风暴、美国次贷危机、欧洲债务危机等不断，发达经济体经济陷入低谷；但是主要国家的社会养老金，却保持着长期稳定的保值增值。上述期间美国、德国、英国、加拿大、荷兰、瑞士 6 国养老资金年平均投资收益率达到 6.25%，与经济不景气形成鲜明的对照。主要的经验是：引入私人机构参加养老金管理，积极扩大养老金投资渠道，加强养老金投资监管以规避金融风险等，最终达到养老基金持续增值的目的^[9]。我国养老金金融市场刚刚开启，推进金融市场体制机制改革创新，借鉴国际社会成功的经验不仅是必要的，甚至是必需的。

参考文献：

- [1] 田雪原. 21 世纪中国人口发展战略研究 [M]. 北京：社会科学文献出版社，2007.
- [2] 田雪原. 人口老龄化与“中等收入陷阱” [M]. 北京：社会科学文献出版社，2013.
- [3] 王一鸣. 调整和转型：后金融危机时期的中国经济发展 [J]. 宏观经济研究，2009，（12）.
- [4] 吴愈晓. 劳动力市场分割、职业流动与城市劳动者经济地位获得的二元路径模式 [J]. 中国社会科学，2011，（1）.
- [5] 中国全国总工会中国职工运动史研究室. 中国两次全国劳动大会文献 [M]. 北京：工人出版社，1957.
- [6] 田雪原. 中国老年人口（社会） [M]. 北京：社会科学文献出版社，2007：313.
- [7] 孙陆军，郭平，欧阳铮. 中国涉老政策文件汇编 [M]. 北京：中国社会科学出版社，2009.
- [8] 郑秉文，孙永勇. 城镇职工基本养老保险半数省份收不抵支 [J]. 上海大学学报，2012，（3）.
- [9] 罗熹. 依托金融市场运作养老资金是我国的必然选择 [J]. 红旗文稿，2012（20）.

责任编辑 方 志