

应对老龄化挑战 建设养老金融体系

董克用*

【摘要】 我国本世纪中叶将进入深度老龄化社会。应该借鉴发达国家经验，加快完善我国养老金融体系建设。养老金融体系主要包括三个方面：一是养老金金融，解决年老退出劳动力队伍后的货币收入问题；二是养老服务金融，解决老年人积蓄的资产怎么转化为现金用于养老；三是养老产业金融，解决对养老产业健康发展的金融活动支持。

【关键词】 老龄化社会 养老金融体系 养老金

我国正在进入老龄化社会，而且将经历全球规模最大、速度最快、持续时间最长的老龄化过程。按照不同的人口预测模型，虽然结论略有差异，但大部分的专家都相信，在本世纪40-50年代中国将进入深度老龄化社会。如果人口结构不发生重大变化，我国将出现“三个人中就有一位65岁以上老人”的现象，也就是重度老龄化现象。我国人口基数大，特殊的人口结构老龄化会持续很长时间。

在应对老龄化挑战中，养老金融体系建设任务重大。应该借鉴发达国家养老金融体系建设经验，加快完善我国养老金融体系建设。养老金金融，就是针对老龄化社会中老年人需求的金融活动，主要包括三个方面：一是养老金金融，解决年老退出劳动力队伍后的货币收入问题；二是养老服务金融，老年人虽然不劳动

了，但往往积蓄了一笔资产，有的是货币资产，有的是非货币资产，这些资产怎么转化为现金用于养老，就是养老服务金融；三是养老产业金融，养老产业必须有金融活动支持。世界各国的发展经验都是如此，老年人往往收入不高，特别是处在深度老龄化的社会，如果没有政策和金融早早地介入和支持，老龄产业很难发展。

养老金问题最近受到很多人关注，因为机关、事业单位养老金与企业养老金制度并轨了。越来越多的人关心这个制度的未来发展趋势。养老金制度不是我国发明的，最早是由德国人发明的，当时是现收现付制度。当发达国家进入老龄化社会后发现，现收现付制度遇到了挑战，于是逐步走向多支柱的养老金融体系，利用多种筹资方式来解决养老金问题。多支柱

* 董克用，中国机构编制改革研究会副会长，中国人民大学教授。

体系就是处理好政府、用人单位（雇主）、个人（雇员）的三方责任，三方责任共担才能促进养老金体系可持续发展。

为什么发达国家一开始建设的是现收现付制度？因为这种制度的优点就是代际抚养，在职的年轻人缴费，收缴的钱支付给了退休人员。该制度的好处还在于制度比较简便，运行费用低，因为不需要存钱，还可以实现再分配——低工资的人交得少，但可以拿得相对多一些。没有大量资金的积累，可以避免资本市场中的风险。现收现付制度在经济增长，特别是在工资增长很快的时期很有效，优于积累制。但是，当人口结构改变时就会出现这个问题。例如，过去四个在职人员供养一个退休人员，用现收现付制度很好办；但是，当两个在职人员要供养一个退休人员时，现收现付制度就很难实现。所以，实行现收现付制度的国家都在想办法改革。

完全积累制是一种劳动者在职时向政府规定的退休后才能动用的个人账户存钱，退休后自己领取个人账户中的钱的制度。这种办法优点是激励性强，有利于形成个人养老的责任，如果运作得好，对资本市场有好处。但这一制度的缺点是对资本市场的依赖度高，各种风险比较大，未来有较大的不确定性。特别是如果工资增长速度高于投资收益增长速度，公民会发现老年时的收益受到一定的影响。同时，如果一个国家从现收现付制度转向完全积累制度就会有转制成本问题。

正因为两种制度各有优缺点，靠任何一种制度都不足以应对，都有风险。例如，智利完全靠个人账户积累，现在发现有很多问题，工资增长速度快于投资收益的增长速度，退休时发现养老金不够了。智利现在开始构建多支柱体系，补上政府主导的第一支柱。发达国家发现多支柱体系是有利的。第一支柱的目标是保障基本生活，模式是现收现付，政府主导。在此基础上建立第二支柱，即职业年金，目标是

形成未来退休收入这一重要的部分，模式是积累型的，雇主主导，双方缴费，完全积累，市场化运作。发达国家发现很多雇主不主动建立第二支柱，于是，推出第三支柱，即个人养老金，模式也是完全积累制，政府监管，税收优惠，交税之前做积累，市场化运作。

我们按照三个支柱来比较一下中国和美国的情况。以2016年数据为例，美国第一支柱公共养老金存有2.8万亿美元，第二支柱职业养老金15.4万亿美元，第三支柱个人养老金7.9万亿美元，加起来共计26.1万亿美元，相当于美国2016年当年GDP的140%；中国第一支柱养老金4万亿人民币，职业年金1万亿人民币，第三支柱没有建立，加起来是5万亿人民币，相当于当年GDP的6.8%。经济学家说中国人存钱不消费，外国人消费不存钱，事实不是这样。美国政府通过制度设计为美国人民存了一大笔养老金。美国的老龄化程度不如我们高，我们的老龄化速度和老龄化深度比美国大很多，所以更亟须构建养老金融体系。

发达国家老龄化过程中对养老金的宣传和讲解非常深入，三方责任清楚，政府承担政策制定和市场监管责任，对第一支柱兜底，对第二和第三支柱通过税收进行激励，责任重在监管。个人在第一支柱中是受益者，也是责任者，是必须缴费的，如果不缴费就是违法的，因为这个支柱是社会基本保障，没有主动退出机制；在第二和第三支柱中则是自愿的，可以主动投资缴费，也有退出机制。2008年美国金融危机爆发时，个人职业年金缴费只有3%的人退出，97%的人仍选择继续缴费。

综上，从社会治理角度看，要想应对老龄化社会的挑战，必须把各方面的责任界定清楚。从养老金问题可以看出社会治理需要共治，而绝不仅仅是任何一方的责任。■

（责任编辑：葛云）