

老龄化成本的国际比较与中国应对策略

——基于养老支出视角的分析

杨黎源

(中共宁波市委党校, 浙江 宁波 315012)

摘要: 老龄化成本的不断上升导致了养老金绝对与相对数量的双重扩张, 进而影响了经济增长和养老金收支平衡。为降低老龄化成本, 欧洲提出了福利紧缩开支、延长工作年限、加强劳动力市场激励等改革措施。人口快速老龄化的中国应借鉴欧洲经验, 有前瞻性地对社会养老保险制度的顶层设计, 构建多支柱的公平分配的社会养老金结构, 建立劳动者工作时间与退休时间的动态平衡机制。

关键词: 老龄化成本; 养老金制度; 公共财政困境; 应对策略

International Comparison of the aging costs and coping strategies of China

——Based on the perspective of pension expenditure

Yang Liyuan

(The Party School of CPC Ningbo Municipal Committee Ningbo 315012)

Abstract: The rising aging cost leads to the absolute and relative pension expansion, thereby affects the economic growth and pension balance of payments. In order to reduce the aging cost, the European countries try to reduce the welfare austerity, prolong the work age and improve the labor market incentives and so on. Learning from EU, China should strengthen top-level design of pension system. Besides, China should build up fair distribution structure of pension, and establish the dynamic balance mechanism of the working and retirement age.

Key words: aging costs; pension system; public financial difficulties; coping strategy

欧洲政府债务危机给世界经济发展带来了深远影响, 迫使我们重新审视和思考不断上升的老龄化成本对公共财政的债务问题。国际货币基金组织(IMF)指出, 当前发达国家金融、债务危机的经济和财务成本仅为老龄化成本的二十分之一左右。我国学者郑秉文也指出老龄化成本是债务危机的隐性诱因, 将老龄化成本引入到财政评估体系中十分必要。但到目前为止, 国内学术界仍然缺乏从国际视野来深入细致地比较分析老龄化成本的研究, 据此, 借鉴发达国家国家应对老龄化压力的经验和教训, 研究中国经济增长趋缓背景下的老龄化成本和社会养老保险体系的可持续问题尤为重要和迫切。

一、西方国家老龄化成本的变动趋势

老龄化成本可以分为狭义和广义之分^①。狭义的老龄化成本是指由于人口年龄结构老化导致的社会养老支出。老年人需要领取养老金、需要更多的照料服务，还需要一些特殊的社会福利设施和支出，同时，社会还需要为老年人的遗孀（survivor）提供必要的支出，如遗孀年金、抚恤金、安葬费用和其他福利等，这些养老支出项目加总，就构成整个社会的养老支出。广义的老龄化成本除了社会养老支出的增长之外，还包括人口年龄结构老化对经济增长、财政收入的不利影响等方面。本文所讨论的老龄化成本主要是狭义的老龄化成本，即主要考虑养老支出水平的增长。

1. 人均养老支出增长的变动趋势

20 世纪中叶以来，社会福利和养老保障支出的扩张贯穿欧洲经济社会发展的整个过程，只是不同时期的扩张速度有快有慢而已，与社会保障及福利相对应的发达国家人均养老支出也有不同程度的增长，其中尤以政府债务比重偏高的日本和欧洲国家最为迅速。众所周知，在二战后资本主义经济发展的黄金时期，社会福利和社会保障水平迅速提高，成为福利国家兴起的标志。即便是 80 年代经济增长变缓后，发达国家养老金支出水平仍在持续增长。日本人均养老支出从 1980 年的 659.8 美元迅速增长到 2007 年的 3809.3 美元，增长率高达 477.3%，葡萄牙的增长率也高达 418.9%。多数国家人均养老支出增长都超过 1 倍，唯有德国养老支出增长较慢，其人均养老金支出从 1980 年的 2272.7 美元增长到 2007 年的 3248.1 美元，27 年仅增长 42.9%。

从变动趋势看，发达国家人均养老金支出呈收敛趋势。虽然日本、葡萄牙、希腊等国养老支出增长较快，但因其养老金支出水平原本较低，这些国家 1980-2007 年养老支出快速增长只是在追赶其他发达国家；另一方面，养老支出增长较慢的几个国家，如德国、法国和瑞典等，其原本的养老金支出水平就较高。这两种因素结合起来，导致发达国家养老金支出水平呈收敛趋势：1980 年，养老金支出水平最高的德国（人均 2272.7 美元）是最低的葡萄牙（人均 392.3 美元）的 5.8 倍，到 2007 年，最高值（意大利 4120.3 美元）与最低值（希腊 2950.9 美元）的差距缩小到仅为 1.4 倍，不同国家养老支出水平的差距明显缩小。

表 1 1980-2007 年各国人均养老支出的增长情况 单位：美元、%

国 家	1980 年	1985 年	1990 年	1995 年	2000 年	2005 年	2007 年	增长率
法 国	1748.2	2044.5	2412.8	2814.1	3113.3	3442.2	3604.3	106.2
德 国	2272.7	2451.8	2668.4	2684.6	3097.2	3269	3248.1	42.9
希 腊	817.3	1280.8	1573.3	1593.1	2077.9	2698	2950.9	261.1
意大利	1681	2276.7	2968.1	3523.3	3844.9	3990.3	4120.3	145.1
葡萄牙	392.3	439.8	700.8	1092.4	1444.7	1911.9	2035.5	418.9

^① 郑秉文：《欧债危机下的养老金制度改革》，《中国人口科学》2011 年第 5 期。

日本	659.8	951.8	1234.1	1664.5	3012.1	3450.8	3809.3	477.3
丹麦	1585.2	1767.4	2064.1	2610	2603.4	2878.8	2983.6	88.2
瑞典	1842.8	2131.4	2456.3	2946.6	3208.9	3818.4	3880.5	110.6
英国	1317.3	1643.9	1884.4	2383.8	3017.2	3143.2	3130.7	137.7
美国	1720.2	2203.6	2478.8	2830.8	3370.5	3656.3	3988.9	131.9

注：人均养老支出以 2000 年的美元不变价格计算，增长率是指 1980-2007 年的总增长。

资料来源：OECD 统计数据库 <http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=SOCX-AGG>。

2. 养老支出占 GDP 比重的变动趋势

在养老金绝对金额不断变动的同时，各国养老支出占 GDP 的比重也出现了明显变化。从养老支出占 GDP 比重的数值看，各国相差较大：意大利、法国和希腊比重在 12%-15% 之间，明显高于其他发达国家，德国、葡萄牙、日本和瑞典等国在 10%-12% 之间，处于中等水平，丹麦、英国和美国则较低，仅为 6%-7%。从增长趋势看，各国的养老支出占 GDP 比重呈上升趋势，但不同国家的差别也较大。日本、葡萄牙、希腊和意大利等政府债务水平较高国家的养老支出占 GDP 比重上升最为迅速：葡萄牙上升了 191.9%，日本上升了 156.1%，希腊则上升了 122.2%。北欧国家、英国、法国和德国等养老金支出占 GDP 比重上升并不明显，美国甚至还出现轻微下降。

表 2 西方国家养老支出占 GDP 比重的变动情况 单位：%

国家	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2007	增长率
法国	9.5	10.6	11.1	12.4	12.3	13.0	13.1	37.9
德国	10.6	10.5	9.9	10.7	11.3	11.5	10.8	1.9
希腊	5.4	8.7	9.8	9.7	10.9	11.8	12.0	122.2
意大利	9.7	12.1	13.3	14.9	14.9	15.3	15.3	57.7
葡萄牙	3.7	4.1	4.9	7.2	8.0	10.4	10.8	191.9
日本	4.1	5.0	5.2	6.7	8.6	10.2	10.5	156.1
丹麦	7.1	6.9	7.3	8.4	7.1	7.3	7.3	2.8
瑞典	8.3	8.8	9.3	10.5	9.7	10.0	9.5	14.5
英国	5.9	5.9	5.2	6.0	6.2	6.6	6.5	10.2
美国	6.2	6.3	6.1	6.4	5.9	5.9	6.0	-3.2

资料来源：OECD 统计数据库 <http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=SOCX-AGG>。

3. 公共养老支出比重的变动趋势

养老支出是整个社会的支出，可以由多方承担，公共财政养老支出则往往是其主要部分，也是一国养老金财政体系能够持续发展的关键。从公共养老支出占 GDP 和总财政支出的比重看，发达国家普遍呈上升趋势。从增长速度来看，债务比重偏高国家的增长尤其快速：葡萄牙增长接近 2 倍，日本和希腊增长超过 1 倍，意大利增长接近 60%，而其他国家增长相对有限，美国甚至还出现轻微负增长。在公共养老支出占 GDP 比重上升的同时，公共养老支出占财政支出的比重也趋于上升，

它已经成为多数发达国家最主要的财政支出项目。意大利是公共养老支出占财政支出比重最高的国家，高达 29.5%，葡萄牙则是增长最快的国家，增长接近 2 倍。再从公共养老支出占 GDP 比重和占财政支出比重的比较来看，一些国家公共养老支出占 GDP 比重的增长速度高于公共养老支出占财政支出比重，说明这些国家的经济增长相对有限。

表 3 公共养老支出占 GDP 和财政支出的比重 单位：%

	公共养老支出占 GDP 比重 (%)					公共养老支出占财政支出比重 (%)				
	1980	2000	2005	2007	增长率	1980	2000	2005	2007	增长率
法 国	9.5	12	12.7	12.8	34.7	20.9	23.2	23.6	24.4	16.7
德 国	10.6	11.3	11.5	10.8	1.9	22.6	25	24.6	24.6	8.8
希 腊	5.4	10.9	11.8	12	122.2	—	23.2	26.9	25.7	—
意大利	8.9	13.7	14.1	14.1	58.4	21.8	29.5	29.1	29.5	35.3
葡萄牙	3.7	8	10.4	10.8	191.9	11.5	19.4	22.7	24.8	115.7
日 本	4	8.1	9.9	10.1	152.5	12.1	20.9	26.2	27.9	130.6
丹 麦	7.1	7.1	7.3	7.3	2.8	13.3	13.2	13.8	14.3	7.5
瑞 典	8.3	9.7	10	9.5	14.5	13.2	17.6	18.6	18.7	41.7
英 国	5.9	5.8	6.1	5.9	0	12.8	14.6	13.9	13.2	3.1
美 国	6.2	5.9	5.9	6	-3.2	18.6	17.4	16.6	16.4	-11.8

资料来源：OECD 统计数据库 <http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=SOCX-AGG>。

二、西方国家人口老龄化率与公共养老成本变动

公共养老金支出的变动对于人口老龄化时代的社会养老体系的可持续发展有着特殊意义。从西方国家公共养老成本变动来看，多数国家的公共养老成本都出现了增长，只是不同国家的增长速度存在差异。引起公共养老支出的原因是多方面的。在人口老龄化时代，假如单位老人支出不变，老龄人口增长，自然导致养老支出的总和增长；而且，单位老人的养老支出也可能增长。另外，养老支出的不同分担方式和社会养老金制度模式及其改革也是重要影响因素。经济增长速度不仅是影响人均养老支出的重要因素，而且也是影响养老支出占 GDP 和财政收入比重变动重要因素，因为如果养老支出增长较快，而经济增长较慢，那么该比重就会上升，反之亦然。在一定程度上可以认为，21 世纪发达国家养老支出比重的上升可以更多归因于经济增长缓慢。

1. 老龄化率与老龄化成本增长速度差异

老龄化既是各国公共养老支出迅速增长的原因，也是各国养老支出增长存在明显差异的原因，因为在最近三十年中，各国老龄化都普遍深化，而其中一些国家的老龄化速度明显较快。在以“婴儿潮”为代表的生育率高峰消退之后，欧美国家的人口总和生育率迅速下降，进而直接导致各国老龄化率迅猛增长。表 4 所示，除挪威外，1980-2010 年间，日本和欧洲国家老龄化程度都明显加深，

日本老龄化率上升接近 150%，葡萄牙、西班牙和意大利则上升超过 50%，希腊和德国超过 30%。到 2010 年，多数发达国家已经进入老龄社会（老龄化率达到 14%），日本、德国和意大利则已经步入深度老龄社会。

从发达国家老龄化成本与老龄化速度之间的关系来看，老龄化速度在很大程度上决定了老龄化成本的增长速度，因为发达国家的相关数据表明人口老龄化越快，养老支出的增长速度就越快。日本是老龄化速度最快的国家，其养老支出增长率在各国中也名列第一。同时，发达国家中老龄化增长最快的几个国家，其养老支出的增长率也最快，这些国家包括日本、葡萄牙、意大利和希腊。法国、美国、丹麦和瑞典老龄化率与养老支出增长率排名大致相当。稍微有些例外的是德国和英国。德国老龄化速度较快，目前其老龄化已经位于世界前列，但是其养老金增长速度较慢，这说明德国近三十年来的养老金制度改革比较成功，而英国老龄化速度较慢，但是其养老金增长排名则较靠前。

表 4 各国老龄化及其变动情况 单位：%

国 家	老龄化率			各国老龄化增 长率排名	各国养老支出 增长率排名
	1980	2010	老龄化增长率		
日 本	9.1	22.6	148.4	1	1
葡 萄 牙	11.3	17.8	57.8	2	2
意 大 利	13.5	20.4	51.7	3	4
希 腊	13.1	18.3	39.4	4	3
德 国	15.6	20.5	31.3	5	10
法 国	14	17	21.0	6	8
美 国	11.2	13	16.1	7	6
丹 麦	14.4	16.7	15.8	8	9
瑞 典	16.3	18.3	12.5	9	7
英 国	14.9	16.6	11.1	10	5

注：增长情况是指 2010 年比 1980 年的增长速度。

数据来源：OECD 统计数据库，<http://stats.oecd.org/index.aspx>。

2. 养老支出的分担方式差异

从养老支出的负担方式看，不同国家（社会福利模式）存在较大差异。养老支出是整个社会对老年人提供财力支出，存在多种分担方式，包括政府财政负担方式、社会资金负担方式、家庭和个人资金负担方式等。一个理想的养老负担模式应该是多方协调互补，形成一个均衡的支出结构体系。美英等国将公共财政、老年人继续劳动和老年人自身资产性收入结合起来，相互协调与平衡，共同应对老龄化成本，公共养老财政压力大大减小。日本则形成了公共年金和老年人继续劳动的二元为主的老年人收入来源结构。表 5 中，日本老年人 48.3% 的收入来年金，44.3% 来自工作收入，成为主要的收入来源，二元结构特征比较明显。与日本不同，美国老年收入则属于较为明显的三元结构，即养老年金收入、老年工作收入和资本（资产性）收入成为老年人收入的主体，且分配相对均匀。

与英美和日本的多元或二元化结构不同，发生政府债务危机的几个欧洲国家的老年收入主要依赖于公共养老金，如法国老年人收入中公共年金占 85.4%，在西方国家中居于首位，意大利、希腊等国也高达 70%左右，但德国是例外。在福利主义背景下，老年人的“单渠道”收入来源势必对公共财政产生重大影响。

由于世界经济一体化和国际化的影响，发达国家人均养老支出有着趋同和收敛的特征，在这种情况下，公共养老的财政压力就与整个社会养老支出结构息息相关。一些欧洲国家老年支出主要依赖于公共年金，这就必然导致公共财政养老压力比英美和日本等国为高。而在人口老龄化和经济增长趋缓的时代，这种单一特征的养老成本负担结构所表现出来的弊端将更为明显。

表 5 世界主要国家养老金财富及老年人收入来源情况

国家	平均年金财富（万美元）		65 岁以上老年人的收入来源（%）		
	男性	女性	公共年金	劳动收入	资本收入
日本	30.5	36.8	48.3	44.3	7.4
法国	44.4	50.1	85.4	6.5	8.1
德国	46.6	56.3	73.1	12.1	14.8
希腊	52.8	60.9	66.4	25.6	8.0
意大利	40.8	42.7	72.2	23.8	4.0
葡萄牙	20.5	23.5	66.0	29.1	4.9
瑞典	55.6	62.6	68.7	9.8	21.5
丹麦	93.7	110.6	56.3	12.0	31.7
英国	33.2	39.4	49.4	12.1	38.5
美国	25.4	29.4	36.1	34.2	29.7

资料来源：资料来源：OECD 统计数据库，<http://stats.oecd.org/index.aspx>，OECD pension at a glance 2009 与 2011。

3. 社会养老保障制度改革路径差异

发达国家有着不同的养老金制度模式，由此导致各国公共养老支出的巨大差异。目前看来，发达国家普遍试图建立现收现付与资金积累相结合的混合养老金制度，但并不是所有国家的养老金改革都实现了这一点，自由主义福利模式和斯堪的纳维亚福利模式国家已经普遍建立了资金积累制的养老金制度，而欧洲大陆国家，如意大利、希腊等国则仍然以现收现付制为主。在退休金体系方面，北欧国家、英美国家都实现了多支柱的退休金体系，而债务危机国家则仍然是单支柱的养老金体系，单支柱养老金体系很难有效抵御持续老龄化的风险。而且，债务危机国家往往是通过公共养老财政在承担整个社会的养老成本。

不同社会福利模式具有不同的社会养老金制度改革机制和路径，进而对养老金制度改革结果带来较大影响。北欧国家通行的是合作主义社会养老福利模式，社会养老保障制度改革往往在政府、社会与公民之间民主协商的基础上进行，较容易实现各种利益间的妥协。欧洲大陆国家则往往通过

政党和议会形式展开养老金制度改革，缺乏政府、政党以及民众间广泛的合作主义传统，其改革过程往往伴随着公开抗议、罢工、示威游行等。日本有着权威主义和生产主义社会福利制度传统，其养老金制度改革过程中出现的抗议、罢工等事件较少，但日本国民似乎采取了“用脚投票”的方式来应对养老金制度改革，即通过不参加国民年金等社会养老保险体系，从而导致了日本国“民年金空洞化”的现象。

4. 债务危机国家应对老龄化成本上升的紧急措施

债务危机国家当前养老金改革主要集中在两点：一是限制退休金的增长，二是推迟退休年龄。如希腊在爆发政府债务危机之后，采取了诸多措施来限制养老金的增长，冻结了部分收入低于 2000 欧元/月的公共雇员的工资，同时，恢复对高额养老金课征“特别税”；女性领养老金年龄适当提高；领取养老金的年龄拟引入一个与寿命预期变化相联系动态调整机制，对第 13 和 14 个月养老金的领取额度要限定在 800 欧元之内；养老金水平不得超过 2500 欧元；取消复活节、暑假和圣诞节的养老补贴等。其他债务问题比较严重欧洲国家也采取了类似的养老金限制政策和措施。

在提高退休年龄方面，欧洲国家普遍成功推迟了劳动者的退休年龄。希腊政府 2010 年计划在 5 年内把劳动者的平均退休年龄从 61.4 岁提升至 63.5 岁，把公务员的退休年龄从 61 岁提高到 65 岁。意大利政府则计划让女性公务员的退休年龄向男性看齐，从 61 岁提高到 65 岁。西班牙也成功将退休年龄从 65 岁提高到 67 岁。法国萨科齐政府将最低退休年龄从 60 岁提高到 62 岁，领取全额养老金的年龄从 65 岁提高到 67 岁，并提高缴费比例和延长缴费年限，以减轻政府在退休金支付方面的财政压力。

欧盟强调要在工作与休息时间之间寻求可持续的平衡。关键的举措在于使所有的工人——无论男女，性别和民族以及年龄，都能够在劳动力市场上工作更长时间，提供培训和失去能力的调整的通道，无论年龄、性别和民族，欧洲社会基金将资助提高雇佣能力与雇佣水平的政策措施。并且，欧盟将 2012 年定为积极应对老龄化年，鼓励欧盟各国、企业等利益攸关者构建新的伙伴关系，使得老年人享有更高的就业概率，拥有更好的工作环境和设施，包括采取社会支持和财政措施激励人们积极参加工作，重新审定税收制度的作用，（如法国奥朗德政府拟对高收入者征收 75% 的个人所得税，以增加财政收入），对工作者，特别是老年人参加工作采取税收激励。另外的改革措施包括调整劳动年龄管理制度，改善劳动力市场环境，建立公共性的老年劳动者工作空间，为老年自雇者提供有利的工作条件等。^②

^②严运楼：《欧盟欲破养老困局》，《中国社会保障》2010 年第 11 期。

三、中国老龄化成本及其负担方式

中国当前的人口老龄化程度明显低于欧美国家，但中国人口老龄化速度异常迅速。中国自 2000 年进入老龄化社会，2010 年，中国 60 岁以上的老龄人口达到 1.78 亿，所占比例从 1982 年的 7.62% 增至 13.26%，0—14 岁人口所占的比重人口由 33.59% 减至 16.60%。据预测，65 岁及以上老年人口比例，将在 2027 年和 2035 年分别突破 15% 和 20%，2050 年将超过 25%。^③虽然中国的老龄化率明显低于 20 世纪 50 年代就进入老龄化社会的欧洲国家。但当前中国正处在加速老龄化阶段。在 20 世纪 50—70 代初期，人口生育率水平接近或者超过 6.0，文革后，由于大大强化了计划生育政策，生育率迅速下降，1995 年已经下降到 2.0%。2010 年，根据官方的发布的六普数据，中国的总和生育率是 1.18。按照联合国的标准，1.5 以下已经属于超低生育率。同时，由于建国初期（1953—1958 年）高生育率期间出生的人口当前已开始进入退休年龄，人口老龄化加速，使社会养老成本上升不可避免。

与欧美国国家相比，我国有关社会养老保障方面的数据资料相对贫乏，难以获得中国社会保障中专门用于老年人的相关社会支出，如老年人医疗保障、老年人社会福利支出。但是我们可以用主要的养老金支出大致观察中国社会养老支出的变动规律，其基本特征是中国养老金支出规模迅速扩大。1998 年，我国养老金支出为 1512 亿元，到 2010 年快速上升到 10555 亿元，增长了接近 7 倍，增长速度明显快于发达国家。但相对于发达国家，我国养老金支出占财政支出和 GDP 的比重还非常小。1995 年，我国养老金支出占 GDP 的比重仅为 1.8%，到 2010 年，该比重上升到 2.6%，但与发达国家动辄超过 10% 的比重来说，仍然明显较低。

一个必须注意的基本事实是，由于我国人口老龄化速度极其迅速，加上社会养老保障覆盖面的迅速扩大，用于社会养老金的公共财政支出增长异常迅速。1998 年，中国中央和地方政府加总的养老金财政补贴仅为 29.1 亿元，到 2010 年，这个数据已经膨胀到 1954 亿元，增长了 66 倍多，这种增长速度在世界上都是前所未有的。而且，我们可以预见的是，随着中国人口老龄化进一步加深，城镇职工社会养老保险覆盖面进一步扩大，以及城乡居民社会养老保险持续推进，公共社会养老开支仍将快速扩张，进而老龄化成本将不断提高。

目前，中国社会养老保障仍然处于传统社会保障向现代社会保障制度的过渡阶段。虽然从制度上讲，我国已经构建了国家、企业和家庭个人等三个层次的养老保障体制，试图通过多层次的、多元化的养老负担模式来解决老龄化时代的养老问题，但从当前我国城镇职工基本养老保险资金负担模式来看，仍然是以雇主和雇员缴费为主，财政补贴为辅，其他收入来源则非常薄弱。2010

^③ 参见卢迈：《分步放开二胎应对老龄化问题时间紧迫》，《经济参考报》2012 年 11 月 2 日。

年，我国城镇职工基本养老保险收入 13420 亿元，其中，雇主和雇员缴纳 11110 亿元，占养老金收入的 82.8%，而公共财政补贴约占 14.6%，其他收入来源（包括养老金基金利息等）占 2.6%。从养老金的负担方式来看，当前我国养老金主要还是依靠雇主和雇员的缴费，这与发达国家往往以受保者缴费和财政补贴相互协调形成较大的差别。

同时，在实际运行过程中，中国仍然存在明显的养老保障碎片化特征，城乡不同劳动者群体的养老金负担方式差异明显。在城镇，国家机关公务员不用缴费，大部分事业单位人员虽然自身缴纳了 8% 的养老金缴费，总体上他们的养老主要依靠公共财政，国家公共养老财政的很大一部分也是用于为这些人员缴纳社会统筹部分的养老金。企业单位从业人员的养老金则主要依靠企业缴费和个人缴费，公共财政对企业劳动者的养老支出很小。城镇非单位就业者则并未被目前的城镇职工基本养老保险制度负担，其养老金主要依靠家庭和个人，公共财政只是为部分贫困老年人提供基本老年生活保障。

就农村地区的养老负担而言，目前我国正在推行新型农村社会养老保险制度，由中央和地方政府承担社会养老的基础养老金部分，个人和集体经济承担农村社会养老的个人账户部分。从试点地区的实践看，虽然各地方政府补贴的基础养老金部分相差较大，从一些地区的 55 元/月到北京的 280 元/月，但总体上说，新型农村社会养老保险的政府补贴部分仍然只是农民老年生活来源的小部分，农村居民老年生活仍然主要依靠家庭和个人的负担。

四、中国应对老龄化成本上升的主要策略

中国公共社会养老开支占政府财政支出的比重较低，中国政府债务占 GDP 的比重也明显低于欧洲国家，但我们必须看到，中国也面临着与欧洲养老金制度可持续发展过程中类似的人口老龄化加速与经济增长放缓的状况，而且，中国还面临着欧洲国家所没有遇到的挑战，即在经济发展水平较低的情况下，出现了前所未有的老龄化格局。因而，构建制度上、财政上可持续的社会养老金体系已成为当前我国社会保障制度改革的重要议程。

1. 面对日益加深的人口老龄化，中国需要加强社会养老保险制度的顶层设计

在养老金制度改革过程中，我们发现一个重要现象，即是养老金支出在政府支出中的比重趋于上升的欧洲国家，并未普遍地提出要削减人均养老金支出的政策主张，除了政治因素的考量，还有一个重要原因就是现代国家普遍认同了保障民众有尊严的老年生活的理念。这种理念反映在养老金问题上，就是要保障养老金既具有可持续性，又兼有充裕性，因而，养老金制度改革必须在充足性与可持续性特征之间保持相对平衡，要实现这种平衡，需要加强社会养老保险制度的顶层设计。

中国政府已经对社会养老保障做出了既反映我国国情，又具有较大挑战的承诺，即到 2020 年

建成覆盖城乡的社会保障制度，实现全体国民“老有所养”。胡锦涛、温家宝等国家领导人先后在不同场合提出了“体面而有尊严的劳动”，“体面而有尊严感的老年生活”的理念与要求。近年来，我国收入分配差距有所扩大，社会矛盾趋于复杂化，需要不断夯实经济社会稳定和谐发展的基础。在这个背景下，养老金体系建设的顶层设计不仅是实现政府承诺的需要，也是维护社会稳定、促进经济增长和养老金体系可持续发展的基本前提和重要保障。

首先，需要构建一个城乡社会养老保险制度发展的统一框架。我国已经初步建立了城镇职工基本养老保险、新型农村社会养老保险和城镇居民社会养老保险制度的基本框架，但这三种社会养老保险制度是在不同时期，基于不同的社会养老诉求建立起来的，并没有一个统一的理论和实践基础。反观发达国家，普遍建立了以基本支柱为基础的覆盖广泛的社会养老保险制度体系。因而，我国应该尽快研究如何在三种社会养老保险制度基础上，构建一个统一的社会养老保险基础，为将来构建覆盖城乡、基本均衡的社会养老保障目标奠定基础。

其次，研究颁布《社会养老保障中长期发展纲要（2010—2050）》，以防止改革中“碎片化”现象的重演。我国社会养老保险体系正在逐步建设与完善当中，许多改革措施只有在不断试验和变革中才能适应不断变化的人口、经济与社会环境。同时，改革需要顶层设计的原因还在于社会保障涉及个人的切身利益，牵涉到政府、企业（单位）、家庭、个人的方方面面，稍有处理不当，容易引发重大的社会矛盾。《中国社会养老保障建设中长期纲要》的制定和发布可以起到指路明灯的作用，以保障我国社会养老保险建设始终向充足而可持续的方向前进。

2. 老龄化时代的社会发展目标与政府债务间的适度平衡

随着人口老龄化不断加深，老龄化成本越来越高，欧洲国家出现了经济增长速度持续放缓和政府公共财政收支长期失衡的双重困局。当前中国也面临着经济增长减速和公共财政支出迅速增长的双重压力。我国经济持续高速增长了30多年，当前增长速度却有所放缓。一方面，随着人口不断老化，以往的大量年轻、富有竞争力的剩余劳动力优势正在丧失，给经济可持续增长蒙上阴影，另一方面，我国城乡社会养老需求不断增强，养老金支出压力大增，容易导致公共养老财政失衡。另外，我国政府债务，特别是地方政府债务也存在一定风险。

我国需要注意保持经济社会发展目标与政府债务的平衡，将公共财政的重心从推动经济增长放到保障适度经济增长与公平、公正分配的平衡上来。在人口老龄化时代，经济增长速度放缓是一种自然的趋势和结果，不能一味试图保持以往的高速增长，否则可能遇到类似于欧洲国家的经济增长缓慢和政府财政赤字扩大的困局。从当前实际发展趋势看，我国应该在保持7%-8%经济增长速度的同时，加快转变政府职能，把更多的公共财政资金用于保障民生，更好实现社会的公平和公正。另外，通过扩大社会支出，推动国内需求上升，也可在一定程度上促进经济增长。

3. 多支柱公平分配的社会养老金结构有利于降低公共养老金成本

多数债务危机沉重的欧洲国家存在的问题是养老金支柱结构单一化，不仅没有实现私人退休金支柱的支付，而且缺乏有效的再分配功能。现代社会中，国家公共财政用于社会养老保障是一个国际惯例（极少数国家例外，如南非，其养老金全部由私人筹资）。随着人口老龄化越来越严重，经济增长又趋缓，养老金支出往往呈现自我快速的刚性特征，公共养老金支出扩张成为一种大趋势。特别值得注意的是，多数债务危机严重的欧洲国家往往只有一个支柱，而且是一个全部由公共财政承担的支柱，自然导致其公共养老金支出比重明显高于其他发达国家。

当前我国要加快建立多支柱的、公平公正分配的社会养老保险制度，从而降低公共养老金成本、保障养老金制度的可持续发展。当前的关键举措主要是加快个人积累制养老金账户的发展速度。由于我国社会保障扩面机会窗口的存在，社会养老保险的现金流还有结余，但是从未来趋势看，公共养老金的隐性债务是巨大的，即未来养老金缺口严重。我国虽然自 20 世纪末期开始尝试建立城镇职工基本养老保险的个人账户（个人账户试点工作），但不仅做实个人账户的步伐较慢，仅有不到 50% 的省份在试点做实个人账户，而且早期试点的东北三省个人账户的资金甚至被用于支付现收现付制的退休金。这就要求真正中央和省级政府高度重视，坚决加快做实个人账户，真正建立一个独立的个人账户养老金的监督管理和投资机构，并尽快将其纳入国家统筹的层面。

同时，还需要加大个人承担社会养老成本的比重和力度。从西方国家，特别是美英和日本来看，年金收入（包括公共年金）往往只是老年人的部分收入，老年人生活很大部分还需要依赖于老年时的工作和资产性收入。但我国城镇职工退休后的主要收入就是退休金，劳动性收入和资产性收入比重较低，这与我国劳动力资源丰富和物质财富积累不足有关。因而，随着老龄化程度的加深，适当提高老年人的劳动雇佣率，并为老年人提供资产性的理财服务、盘活老年人资产，提高老年人资产性收入比重，将成为丰富老年人收入来源结构的重要途径。

4. 构建社会劳动者工作时间与退休时间的动态调节机制

欧洲债务危机暴露的养老保险问题之一就是缺乏社会劳动时间与退休时间的动态平衡。在过去的 50 年中，欧洲国家的预期寿命平均 10 年增长 1 岁，这就意味着每 10 年老年人就要多领取一年的退休金。随着经济社会发展，中国人的预期寿命也迅速增长。这就导致两种结果，一是老年人的退休生涯期间更长，二是社会需要承担的养老费用明显增加。在这种情况下，我国延续 20 多年的男性 60 岁退休（男性工人 55 岁退休）、女性 55 岁退休（女性工作 50 岁退休）的制度加深了公共老龄化成本负担。另外，随着我国教育事业的发展，劳动者的文化水平不断提高，劳动者初次进入劳动力市场的年龄推后，劳动者的有效劳动周期的缩短也会导致对社会的总体贡献不足，进而影响养老金财政的可持续性风险。

要保障社会养老保险制度的可持续发展，这就需要根据城市人口预期寿命和城镇职工平均工龄的变动建立城镇职工职业生命周期和退休生涯的动态均衡指标。这一指标体系主要包括两个层面：一是工作时间和退休时间的平衡，^④二是在职收入与退休收入的平衡。既要保证民众充分拥有享受老年生活的时间和自由，又要避免老年人在退休后收入下降过多，进而导致老年生活不保。从退休制度而言，根据当前预期寿命、平均工作年限以及退休者领取养老金的时间和数额确定一个基准退休年龄；接着，根据预期寿命延长程度和社会平均工作时间的变动程度，构建一个自动调整劳动者工作时间与退休时间的平衡指标，从而保证公共养老金财政的收支平衡和职工退休生活状态处于社会平均水平。建议对劳动者根据其劳动的不同特性分别给予安排，以满足不同类型退休者的工作和生活需要。对从事体力劳动的，可在60周岁退休；对从事智力劳动的，可适当延长退休年龄；对提前退休的城镇企业职工尽量缴纳足够的个人账户养老保险资金，也可以在劳动力供应不足情况下，对那些愿意工作更长时间的城镇职工，允许其工作更长时间，推迟退休年龄，发挥自己的余热。

参考文献：

- [1] OECD. Pensions at a Glance 2011: Retirement-income Systems in OECD Countries, www.oecd.org/els/social/pensions/PAG_Social_Protection.
- [2] Lazaro Sandoval, Erika Beltran, Sodgerel Ulziikhutag, Temuun Zorigt The European Sovereign Debt Crisis: Responses to the Financial Crisis Volume V school Of Public policy ,Mason university, Spring 2011 ISSN: 1947-2633.
- [3]OECD. Pensions at a Glance 2011: Retirement-income Systems in OECD Countries[R]. www.oecd.org/els/social/pensions/PAG_Social_Protection。
- [4] Bryan Taylor.Paying off government debt--Two Centuries of Global Experience
- [5]IMF.The State of Public Finances:Outlook and Medium-Term Policies After the 2008 Crisis,2009.
- [6]EU.towards adequate, sustainable and safe European pension systems,COM(2010),365 final.
- [7]杨聪敏：《论经济增长与省域社会保障的协调发展——基于浙江的实证考察和理论推演》，《浙江学刊》2010年第4期。
- [8]郑功成：《中国社会保障改革与未来发展》，《中国人民大学学报》2010年第5期。
- [9]张士斌、黎源：《欧洲债务危机与中国社会养老保险制度改革——基于公共养老金替代率视角的分析》，《浙江社会科学》2011年第11期。

^④当然也要考虑社会的总体就业率问题。政府要正确适度地平衡青年人就业与延迟老年人的退休而造成的社会总体劳动岗位的减少问题，因而，建立动态的失业率评价机制也十分重要。

[10]杨雪、侯力：《我国人口老龄化对经济社会的宏观和微观影响研究》，《人口学刊》2011年第4期。

[11] 郑秉文：《欧债危机对养老金改革的启示——养老金过度慷慨是希腊主权债务危机的重要诱因》，《中国社会保障》2011年第12期。

[12]鲁全：《欧债危机是社会保障制度导致的吗？——基于福利模式与福利增长动因的分析》，《中国人民大学学报》2012年第3期。

[13]张士斌、杨黎源等：《债务危机背景下的老龄化成本与公共财政困境——基于日本和欧美国家比较的视角》，《现代日本经济》2012年第5期。

[14]张士斌、杨黎源等：《养老金替代率的国际比较与中国改革路径》，《浙江学刊》2012年第4期。

基金项目：2009年度浙江省哲学社会科学规划重点课题《浙江城乡一体社会保障体系建设研究》（编号：09CGYD010Z）；2012年度国家社科基金项目：《农民工城市化发展机制与评价指标体系研究》（编号：12BRK005）和《社会养老服务体系的产业支持研究》（编号：12CGL076）

作者简介：

杨黎源，中共宁波市委党校研究员，研究方向：人口社会学和社会保障。

原载：《浙江社会科学》2013年第3期。