

改革建议草案

- 第二卷 -



Social Protection Reform Project
中国-欧盟社会保护改革项目

第一部分

宏观活动 1.6

2016 活动方案

养老金制度（可持续性）

就业和社会保障政策的相互作用

可持续发展和金融改革

人口老龄化

社会保障的再分配效应

前言

作为中欧社会保障改革项目 2016 年度活动的一部分，2016 年 9 月 6 日在北京举办了研究课题讨论会。会上，中国的专家们结合欧洲的先进经验，并参照“十三五”规划相关章节的规定，分四个课题进行讨论。

根据项目经费申请表中宏观活动 1.6 的内容，会议集中讨论了“与研究课题相关的改革方案初步提案”。本文结合项目的研究目标，罗列出本次会上提交的改革建议草案。

这些报告的全文，会议讨论摘要以及欧洲优秀实践介绍，均可以从项目网站 <http://euchinasprp.eu> 下载。

项目向中国政府提交的改革建议草案（第二卷）从财政、人口和经济的角度着眼于养老金计划的可持续性。第一卷于 2016 年 6 月发布，内容涉及中国养老金制度的基本结构和主要特点。

圭亚
第一部分常驻专家
中欧社会保障改革项目
2016 年 11 月

目录

前言	2
成果 2	
加强各部门之间在社会保障改革领域的合作	
课题 1.1.3 –对促进就业和社会保障之间互动关系的监测	5
成果 3	
提高政策制定、实施和评估的能力	
课题 1.2.3 –养老金计划的可持续性（捐款和政府补贴）	8
成果 4	
全面覆盖养老保险体系的国家政策框架	
课题 1.3.7 人口老龄化及其应对策略	14
成果 5	
应对城市化趋势的改革措施	
课题 1.4.2 社会经济发展和社会保障再分配只能之间的关系	20



成果 2

加强各部门之间在社会保障改革领域的合作

课题 1.1.3 –对促进就业和社会保障之间互动关系的监测¹

养老保险制度持续性及其改革建议

1. 养老金替代率水平不应该过高，但也不能太低，太高会导致“福利病”，影响社会活力，太低则难以保证退休后的基本生活。1990 年代初期，我国养老金的全社会平均替代率超过 70%，属于比较高的水平，但现在已经降低到不足 60%，从国际经验来看，目前的替代率水平与世界上大多数国家相当，属于比较合理的水平，但如果进一步降低，则养老金替代率就偏低了，老年人的基本生活就难以保障。
2. 要做到养老金替代率不降低，简单说来可以有这样几个办法。一是扩大覆盖面，二是提高缴费率，三是找到其他资金来源。
3. 覆盖面的扩大不仅是发展城镇职工基本养老保险制度的需要，也有助于稳定或者说提高养老金的替代率水平，但这并不是一个解决问题的最终办法。因为覆盖面的扩大意味着今后领取退休人数的增加，当覆盖面无法扩大时，不断增多的退休人数必然导致替代率不断降低，所以，扩大覆盖面并不是提高或者稳定养老金替代率的根本办法。
4. 通过提高缴费率的办法是否可行呢？中国目前各种保险制度的缴费率（个人缴费和雇员缴费）合在一起，占工资总额的比例高达 42.5%左右，属于世界上最高的缴费水平，其中需要雇主或者说企业负担的部分占工资总额的比例为 30% 左右，导致企业劳动力成本加重，影响企业竞争力，进一步提高缴费率不仅是不可能的，相反，现在似乎到了探讨如何降低缴费率问题的时候了。
5. 现在只剩下第三条出路，也就是寻找更多资金来源的办法了。中国的城镇职工基本养老保险制度采取个人和单位缴费的筹资模式。
6. 国家虽然承担养老保险基金的兜底责任，但是这一责任并没有在制度中加以明确，只是在养老保险基金支付出现缺口的地方，国家会提供一些财政补贴，政府并没有从筹资的角度给予养老保险基金稳定的财政支持。
7. 从制度的设计来看，城镇职工基本养老保险基金似乎不需要财政投入，然而，在现实中，国家的财政补贴却一直存在的，不过补贴的财政资金往往具有临时性和随意性，既不规范，也欠合理。
8. 更重要的是，与城镇职工基本养老保险制度并行的另外两项制度新型农村养老保险制度和城镇居民养老保险制度则建立了稳定的财政投入机制，城镇职工基本养老保险制度缺乏稳定的财政投入机制应该说不仅有失公平，而且也会带来养老保险权益在制度之间的转移接续存在困难，从长远来看，建立国家对城镇职工基本养老保险制度的稳定的投入机制既是保证制度可持续的需要，也是完善养老保障制度体系的需要。
9. 中国作为社会主义国家，国家的收入除了一般的财政收入外，还有两部分收入同样属于全体国民，但现在并没有被合理使用，一部分收入是国有经济的收益。另一部分是巨额外汇储备的收益。
10. 2011 年，国有企业累计实现利润总额 22556.8 亿元，国有企业累计实现净利润 16932.6 亿元，其中归属于母公司所有者净利润 11460.8 亿元。如果把国有企业净收益的 50%用于

¹ 节选自张车伟报告。

城镇职工基本养老保险基金，则 2011 年就会注入资金 5000 多亿，这相当于 2011 年全国城镇职工缴费收入 1.689 万亿元的将近三分之一。

11. 同时，2011 年我国外汇储备 3.18 万亿美元。按 5% 收益率计算，每年收益应该是超过 1500 亿美元，折合人民币约为 1 万亿元左右，其中如果拿出一半用于养老保险基金，则又增加基金收入 5000 亿。
12. 国有企业收益和巨额外汇储备收益合在一起则可以稳定地为养老保险基金增加筹资 1 万亿。养老保险基金从这两部分财源中取得收入额外的收入不仅不会增加企业和个人的负担，而且可以从根本上解决城镇职工基本养老保险制度的可持续性问题的，促进社会公平，并起到缩小收入差距的作用。在其他国家都为如何为日益严重的老龄化筹资犯难的时候，独特的制度优势完全可以帮助中国建立起在世界上独具特色的养老保险制度。

成果 3

提高政策制定、实施和评估的能力

课题 1.2.3 –养老金计划的可持续性（捐款和政府补贴）²

完善中国城镇基本养老保险制度的政策建议

1 以降低养老保险费率为先导，合理确定缴费基数	9
2 尽快实现全国统筹，降低财政风险和增强制度的便携性	9
3 坚持精算平衡，增强制度财务可持续性	10
3.1 采用长期精算技术，合理确定制度参数	10
3.2 建立正常养老金调整机制，以适应新常态	10
3.3 渐进式延迟退休年龄，构建奖惩机制	11
4 继续深化制度结构改革，完善个人账户制度以健全多缴多得的激励机制	11
5 引入和发挥市场机制的作用，高度重视其他支柱的发展	11

² 节选自郑秉文报告。

中国城镇基本养老保险制度全面深化改革的总体目标是更加注重公平和可持续性。所谓的公平性体现在横向和纵向两方面：横向公平要求解决不同群体和不同部门的特权制度，机关事业单位养老保险制度要与城镇职工基本养老保险同步改；纵向上要建立养老金正常调整机制和基金投资管理体制。而制度财务可持续性主要指制度的收入能力和支付能力相匹配，其中，支付能力强调收支平衡的自我调节机制的内生性问题，收入能力与制度设计参数直接相关，这是导致当前大量财政补贴的重要原因，也是未来提高可持续的根本所在。

1 以降低养老保险费率为先导，合理确定缴费基数

当前我国城镇职工基本养老保险制度低效运转，出现高缴费率与低覆盖率、低遵缴率和缴费基数不实并存的现象，形成恶性循环，这与费基人为变小、实际费率不统一有关，考虑到虚高的名义缴费率会对经济发展和劳动力市场产生扭曲，应考虑尽快合理地降低养老保险费率。2016年4月，人社部和财政部联合发布《关于阶段性降低社会保险费率的通知》，明确规定单位缴费为20%，2015年年底累计结余可支付月数超过9个月的，养老保险费率可下调1个百分点。缴费水平的降低就意味着正常缴费收入的下降，可能扩大原本就存在的收支缺口，从而需要政府出资解决暂时性缺口问题。其次，应采取精算技术，合理确定缴费基数并落实，缴费基数的落实离不开加大稽核力度。当前，中国经办机构因编制限制等原因，尚未成立专门的稽核部门，出现稽核队伍人员配备少和经费紧张的现实困境。鉴于此，应加强经办机构稽核队伍建设，配备专业人员，通过扩面征缴稽核奖励机制，充分发挥稽核监督作用，重点核查大型企业、优势企业，规范企业缴费行为，逐步增强企业的缴费意识，有效控制恶意瞒报和少报的行为，确保养老保险费应收尽收。因此，在降低费率为先导的同时做实缴费基数，才可在一定程度上降低企业的道德风险。

2 尽快实现全国统筹，降低财政风险和增强制度的便携性

制度规定，如果参保人员从原单位离职，并在新单位继续参保，养老保险缴费年限可累计计算，养老保险关系的转移分两种情况：一是在同一统筹范围内流动，只转移养老保险关系，不转移基金；二是不同统筹范围之间流动，既转养老保险关系，也转移部分基金，其中，基本养老保险个人账户基金全部转移，统筹基金按本人各年实际缴费工资的12%转移。从城镇企业基本养老保险关系跨统筹地区转移接续的运行情况来看，由于地方保护主义和既得利益主体的反对，地方政府尤其是基金亏损的地区并不愿意将基金迁出，养老保险基金转移的阻力并未完全消除。

尽快提高统筹层次，依然是“十三五”期间养老保险改革的硬骨头。由于地区之间存在负担比的差异、缴费压力轻重不一和资金余缺各有不同。全国一半以上的结余资金主要集中在东部几个省市，而一些中西部地区则要靠中央财政提供不同程度的补助资金，以确保养老金按时足额发放。实现全国统筹，可以扩大调剂范围，逐步改变各地区养老保险基金收支与结余不均衡的状况，切实发挥社会保险互助共济的功能。不同地区之间养老保险资金状况不同、待遇水平不同，也使养老保险关系在省际转移接续上受到种种制约。因此，应打破利益藩篱实现基础养老金全国统筹，在全国各地区实现职工基本养老保险政策的基本统一，并从根本上解决跨地区流动就业人员的养老保险关系转移及其权益保障问题。实行全国统筹的关键在于合理划分中央与地方对基本养老金的筹资和支付责任，明确双方的事权与财权相对应，各负其责，共同支撑养老保险制度以及基金的平稳运行。随着全国统筹的实现，将有利于增强养老保险的公平性和适应流动性，在降低财政风险的同时，促进养老保险的可持续发展。

3 坚持精算平衡，增强制度财务可持续性

坚持精算平衡既是一个认识问题，也是一个现实问题，它为确保养老保险制度的持续健康发展、顺利跨越中等收入陷阱提供了测量基准，为养老保险运行质量的可检查、可评估和量化提供了一个基本原则，为确立和强调个人账户的精算中性提供了合法依据，强调精算平衡是度量可持续性的一个工具。

3.1 采用长期精算技术，合理确定制度参数

近年来，随着经济发展进入新常态，城镇基本养老保险基金收支发生逆转，“十一五”期间基金缴费收入增长率分别是 20.9%、24.5%、23.4%、18.9%和 16.5%。“十二五”以来，2011 年基金缴费收入增长率高达 25.6%，但从 2012 年开始便直线下降到 18%，2013 年为 13.2%，2014 年首次下跌至个位数。基金总支出的增长态势，虽然略有下降，但远不如收入增长的下降幅度大，而财政补贴的幅度略有上升，从 2011 年的 16.3%上升到 2014 年的 17.5%。养老保险基金累计结存增长率呈直线下降趋势，从 2011 年的 26.9%下降到 2013 年的 18.1%和 2014 年的 12.5%³。由前文分析可知，我国基本养老保险制度财务可持续性与制度设计参数存在的缺陷直接相关。与名义账户制相似的是，我国城镇基本养老保险制度个人账户制度具有 DC 性质，制度中的计发月数、记账利率和养老金增长率等参数设计对制度财务可持续性产生重大影响。

养老保险精算作为一门较为成熟应用学科，已普遍被各国政府的改革日程所应用。借鉴国外经验，应充分利用精算技术，帮助确定合理的计发办法。目前个人账户制度的记账利率是一年期定期存款利率，长期以来一直低于物价上涨率，导致个人账户养老金的实际购买力不断缩水，建议可通过确定一个保障收益率，当市场收益率低于保障收益率时，用保障收益率计息；当市场收益率高于保障收益率时，按照市场实际投资收益率计息。其次，按照现行制度规定，基本养老保险个人账户的计发月数是固定的，如 60 岁的计发月数是 139。这意味着，对于 60 岁退休的人来说，个人账户积累额只能发放到 71.6 岁，此后个人账户养老金需要财政全额承担，这将是制度的长期风险，建议应当考虑采用动态计发月数，在计发月数中考虑人口结构变动趋势、工资增长率和市场利率的变化。

3.2 建立正常养老金调整机制，以适应新常态

“十一五”和“十二五”连续两个五年实现每年以 10%的调整率进行待遇上调，基金面临严峻的支付压力。在中国统账结合的养老金制度中，全国范围内每年按照统一标准调整待遇，以账户为载体的精算中性因子逐渐变得荡然无存，个人缴费和未来权益的精算联系弱化，多缴多得、少缴少得的激励程度降到最低水平，不仅出现千方百计提前退休等道德风险，严重侵蚀制度的当期收入和长期支付潜力，而且统一比例地调整养老金待遇，使得高低收入退休群体之间的差距持续拉大，出现养老金高于工资的“倒挂”现象。长期使用的外部干预调整作为一种补充手段，对遏制养老金替代率持续下降起到缓解作用，但实际运行中极大地破坏了制度的公信力，加剧了财务的不可持续性。因此，本文建议考虑到未来人口老龄化和经济进入新常态运行的背景，应建立考虑物价指数、工资增长率、经济增长率和制度赡养率等因素的自动调整机制，考虑基金收支平衡的框架，实现待遇水平主动适应经济和人口结构的变化，同时通过规范化、合理化的调整机制的建立，为老百姓提供稳定的安全预期。

³ 以上数据均来自于：郑秉文，《对养老保险制度全面深化改革的思考》，载于《人才资源开发》，2016 年 3 月，第 24 页。

3.3 渐进式延迟退休年龄，构建奖惩机制

十八届三中全会已经明确了我国要实行渐进式延迟退休政策，应尽快落实渐进式延迟退休年龄的方案以适应教育年限和预期寿命不断延长的客观要求，充分挖掘人力资本。退休年龄延迟和提前退休政策的逐步取消需要运行良好的劳动力市场，尤其是老年人劳动力市场，应综合考虑不同人群特征，制定弹性退休政策。同时在延迟退休年龄时，待遇计发要注重公平性和建立奖惩机制相配套。例如，以美国和捷克为例，美国没有规定硬性的法定退休年龄，劳动者可选择在 62-70 岁之间退休，为鼓励人们延长退休年龄，规定劳动者在 65 岁以后，每多工作一个月，养老金增发 0.25%，当劳动者选择在 62-65 岁之间领取养老金时，养老金将进行一定的扣减，即每提前 1 个月退休将降低养老金 0.56%，捷克规定的正常退休年龄为 63 岁，劳动者选择在 60-63 岁退休时，每提前一年，养老金减发 5.6%，相应地，63 岁以后，每推迟一年，养老金增发 8.1%⁴。养老金待遇计发时建立与退休年龄联动的调整机制，可以实现劳动力市场扭曲成本最小化。

4 继续深化制度结构性改革，完善个人账户制度以健全多缴多得的激励机制

完善个人账户是对统账结合制度的重新定位，它取代了 2001 年以来一直强调的“继续做实个人账户试点”的传统表述，从根本上一举解决了由于转型成本巨大和统筹层次低下而导致的个人账户难以做实的“空账”窘境，将个人账户的功能主要体现为多缴多得，并以国际通行的名义账户理论与标准对其予以重塑。健全多缴多得的激励机制关键在于加强缴费和未来权益之间的联系，但问题在于如何确定实现路径，在目前统账结合制度结构下，只有通过扩大个人账户比例（同时缩小统筹规模），才可实现这个目标。本文建议将名义账户（NDC）的基本原理应用于现行统账结合的制度框架之中，为保持现行统账结合政策的稳定性和连续性，建议将目前的社会统筹和个人账户简单相加的统账结合改造成“混合型统账结合”。具体的政策含义如下：

1. 将个人缴费的 8% 和单位缴纳的 20% 划入个人账户，归个人所有，从而可一举消除实现全国统筹的来自地方政府的无限责任，进而跨越分灶吃饭的财政体制障碍，克服地区发展不平衡的道德风险和逆向选择。

2. 雇主和雇员双方缴费全部划入个人账户并实行全国统筹后，在待遇给付上采取 DC 制计发公式，缴费和收益紧密联系，体现多缴多得精算中性关系。

3. 中央政府对养老基金实行多元化、市场化和国际化的集中投资管理体制，账户利率采取的不是真实利率，而是全国统一的、固定的 8% 的“公布利率”，这是具有相当激励作用的制度设计。

4. 参保人在退休之前实行模拟的 DC 制，在退休后可将换算成一个终身的年金产品，资金来自于现收现付制的参保人缴费，精算中性的制度设计，可实现城镇企业职工和机关事业单位真正合并。

5 引入和发挥市场机制的作用，高度重视其他支柱的发展

借鉴欧盟国家的改革经验，我国城镇基本养老保险制度在应对人口老龄化挑战时，要充分发挥市场机制的作用：一是提高基本养老保险基金的投资运营绩效。城镇企业职工基本养老保险制度运营的经验显示，由于个人账户与社会统筹基金一同用于发放当期养老金，当期基金收不抵支的省份可以获得中央财政补助，而当期发放有结余的省份就形成基金积累。从全国范围来看，2015 年，各省城镇企业基本养老保险基金累计结余达到 35345 亿元⁵。由于没有实现全国统筹，中央财政同样要

⁴ Monika Queisser and Edward Whitehouse, "Neutral or Fair: Actuarial concepts and Pension-system Design", OECD Social, Employment and Migration Working Paper No.40, OECD Publishing, 2006:pp.29-33.

⁵ 人力资源和社会保障部：《2015 年度人力资源和社会保障事业发展统计公报》，2016 年。

对基金“赤字”省份进行补助，而基金“盈余”省份就会把结余资金积累起来，必定会面临基金投资运营的问题。二是充分利用市场机制，发挥第二、三支柱制度的保障功能，实现从单一制度模式向多层次养老保险制度体系迈进。当前中国基本养老保险第二支柱企业年金/职业年金发展严重滞后，应充分发挥税收优惠政策的杠杆作用，推进第二支柱年金制度的政策落实，最大限度地促进发展以市场为基础的第二支柱年金制度和以市场为导向的第三支柱（商业养老保险）的发展。例如，通过建立专业化养老金管理公司推动企业年金制度的发展、为中小企业提供集成信托产品以降低进入市场的门槛。同时，通过赋予所有人有限的投资选择权和引入生命周期基金等产品等改善第二支柱年金制度投资体制僵化等问题，通过构建多支柱的养老保险体系以改变现行单腿跳的制度模式，为退休者的基本生活提供多重保障。

成果 4

全面覆盖养老保险体系的国家政策框架

课题 1.3.7 人口老龄化及其应对策略⁶

中国人口老龄化的应对策略

1 应对人口老龄化的经济发展战略	15
1.1 开发老年人力资源，补充劳动力供给	15
1.2 加大研发投入力度，提高劳动生产效率	15
1.3 大力发展养老产业，带动经济结构转型	15
1.4 完善收入分配格局，扩大有效消费需求	16
2 应对人口老龄化的社会政策改革思路	16
2.1 适时延迟退休年龄，缓解养老金支付压力	16
2.2 改革养老金制度体系，提高老年抗风险能力	16
2.3 完善医卫服务体系，实现健康老龄化目标	17
2.4 探索长期护理保险制度，关注老年人照护需求	17
3 应对人口老龄化的养老服务发展方向	17
3.1 创新多元化养老方式，满足养老服务需求	17
3.2 鼓励社会力量参与养老服务，有效提升服务供给	17
3.3 重视养老服务人力资源建设，提高服务专业化水平	18
3.4 建设老年宜居生活环境，提升老年生活质量	18

⁶ 节选自董克用报告。

中国人口老龄化挑战越来越严峻。联合国和有关国际组织警示：人口现象是一个长周期事件，解决人口问题必须要有足够的提前量。⁷当前，我国应对人口老龄化还缺乏整体思路，而且还存在着思想、物质、制度等各方面准备不足的问题。在 2030 左右我国全面达到人口老龄化高峰之前，我们应对人口老龄化不仅时间紧迫，而且压力巨大，必须在当前人口老龄化程度还不是十分严重的时候，抓住机遇，积极做好各项准备，以迎接人口老龄化高峰带来的诸多挑战。

1 应对人口老龄化的经济发展战略

1.1 开发老年人力资源，补充劳动力供给

同世界上许多国家相比，我国目前退休年龄政策相对较低，伴随着人均预期寿命的不断延长，目前我国退休人员退休后的平均余命在 15-20 年左右，甚至更长。这些退休人员往往经过数十年的经验积累，大都掌握了较为丰富的技术、管理等方面的经验，而且随着生活水平的提高和医疗技术的进步，这些人员在退休后的很长一段时间内依然处于非常健康的状态，具备继续从事相应工作的可能性。这一方面可以为步入身体衰弱的时期积累更多的财富，而且还可以减少退休时间过早带来的寂寞、无聊的心理，从而有助于其保持良好的心态和健康的身体，另一方面，开发老年人力资源不仅可以提供经验丰富的劳动力资源，提高劳动生产率，而且还可以有效缓解我国劳动力供给下降的趋势，形成二次人口红利，从而促进经济发展。

1.2 加大研发投入力度，提高劳动生产效率

现代科学技术的发展，使得经济增长机制发生翻天覆地的变化，大大提高了劳动生产率。目前我国科技研发经费支出占 GDP 的比重远低于许多发达国家，根据美国巴特尔纪念研究所和《研发杂志》联合发布的《2014 年全球研发经费预测》数据，2014 年以色列的研发投入占 GDP 的比重达到 4.2%，日本、韩国、瑞典的研发投入强度占 GDP 的比重也都在 3.4%~3.6%之间，美国研发投入占比为 2.8%。而国家统计局数据显示，2014 年中国的研发投入占 GDP 的比重为 2.05%，同发达国家还有较大的差距。在我国人口老龄化程度不断加深、劳动力供给持续下降的背景下，必须着重加强科学技术对劳动力的替代作用，进一步加大科学技术研发的投入力度，推动中国科学技术的快速发展，提高劳动生产的效率，以应对劳动力不足带来的挑战。

1.3 大力发展养老产业，带动经济结构转型

人口老龄化带来一系列挑战的同时，也带来了相应的发展机遇。伴随着老年人口的急剧增加，老年人群多样化的消费需求也迅速加大，以老年人口为服务对象的产业覆盖范围广泛，尤其是第三产业的养老服务需求最为旺盛，如养老服务、健康保健、老年金融和老年生活用品等相关产业具有广阔的市场前景，为养老产业的发展提供了重大机遇。大力发展老龄产业不仅可以提供丰富多样的

⁷ 中共中央党校省部级班调研组,徐泽洲,窦玉沛. 加快建立健全我国养老服务体系[J]. 中国党政干部论坛,2011,03:16-19.

养老产品，给老年人需求的满足带来福利，提高老年生活质量；而且由于大多数老年产业属于第三产业，其快速发展可以有效带动经济结构转型，形成新的经济增长点。

1.4 完善收入分配格局，扩大有效消费需求

消费是拉动经济增长的重要引擎，在人口老龄化不断加深和人均预期寿命不断延长的背景下，老年人口成为越来越重要的消费群体，有效利用老年人口的消费需求，是经济社会发展有着重要意义。但必须注意的是，促进经济增长的消费需求必须是有效消费需求，老年人的消费需求的实现必须将其变成有效消费需求，即有支付能力的消费需求。现阶段我国老年人口的消费收入总体上偏低，支付能力有限，消费意愿并不强，在很大程度上难以实现经济发展过程中的有效需求。因此，需要完善社会保障制度、加强税收的转移支付力度、增加家庭内部之间的转移支付等方式，通过多种渠道完善收入分配格局，提高老年人的收入水平，增强其消费能力，实现老年人多样化的养老需求为有效需求，从而拉动经济的快速发展。

2 应对人口老龄化的社会政策改革思路

2.1 适时延迟退休年龄，缓解养老金支付压力

在我国人口老龄化不断加深的背景下，老年人口抚养比不断上升，领取养老金的人数不断增加，而为养老金缴费的人数日益减少，从而导致我国养老金面临着日益严峻的支付压力。适时延迟退休年龄是许多发达国家应对人口老龄化、缓解养老金支付压力的重要措施。无论从国际发展经验，还是从我国经济社会发展的现状来看，目前我国退休年龄或领取退休金的年龄都偏低，目前我国有着延迟退休年龄的必要性和紧迫性。尽管目前延迟退休年龄或者延迟领取退休金的年龄还面临着诸多争议，但延迟退休是适应我国经济社会发展需要的大势所趋，是我国为应对人口老龄化做好准备的必要路径，值得注意的是，这一过程必须精心设计，处理好各方关系，循序渐进，逐步推进。

2.2 改革养老金制度体系，提高老年抗风险能力

在人口老龄化的背景下，为养老金缴费的人群不断减少，而领取养老金的人越来越多，由此给我国养老金制度带来不可持续的风险，必须加强养老金体系的系统性改革，一方面，可以通过提高领取养老金的年龄约束养老金支出的增长，并加强养老金待遇和缴费之间的精算关系，从而更好地实现养老金体系的收支平衡；另一方面，需要对我国养老金体系进行结构性改革，我国现有的养老金体系主要依赖第一支柱，应借鉴国际经验构建中国特色多支柱养老金体系，将社会统筹账户改革为第一支柱的公共养老金，个人账户在划转国有资产做实基础上，与企业、职业年金合并为第二支柱的职业养老金制度，同时发展第三支柱的个人税延养老金计划，此外，还应完善零支柱的国民年金，以及第四支柱的家庭内部转移支付，从而通过多支柱的养老金体系分担风险。只有充分发挥不同主体的作用，不断完善养老金制度体系，才能更好地提高老年群体的抗风险能力。

2.3 完善医卫服务体系，实现健康老龄化目标

人口老龄化的快速发展，带来疾病经济负担和医疗卫生支出的大幅上涨，给我国医疗卫生服务体系带来冲击，必须有效应对。首先，必须实施健康老龄化的战略。目前我国老年人面临着“长寿不健康”的问题，同我国医疗卫生体系注重病后的治疗而忽视预防保健有着较大关系，需要我们在完善基本公共卫生服务体系的同时，树立预防保健的导向作用，变被动的治疗为主动的预防，提高老年期健康水平；第二，老年人大多患有慢性病，慢性病护理的好坏在很大程度上决定这老年人的生活质量，因此必须通过完善社区卫生服务和家庭医生做好老年人的慢性病护理；第三，政府主导的社会医疗保险只能保障基本的医疗卫生需求，但随着经济社会发展水平的提高，医疗卫生的需求会逐步多样化，要满足多层次的保障需求，就必须构建多层次的医疗保障体系，发挥不同主体的作用。

2.4 探索长期护理保险制度，关注老年人照护需求

伴随着老龄化、高龄化的逐步加深，失能化、失智化的比重会不断加大，因此会面临着诸多的照护需求，这一需求的满足不仅需要专业的护理人员和护理设施，而且还需要老年人有能力支付护理的费用。美、日、德等发达国家为解决这一问题，有效满足老年人的长期照护需求，均建立起了较为完善的长期护理保险制度，以解决老年人医疗照护资金来源问题，取得了良好成效。我国高龄化、失能化的人口老龄化特征下也将面临着大量的照护需求，将建立长期护理保险制度作为一个长远规划并适时进行探索，加快形成政府、市场、家庭和个人多方分担，保险、救助有机结合的多层次长期护理体系，有助于解决老年人的长期照护服务问题。

3 应对人口老龄化的养老服务发展方向

3.1 创新多元化养老方式，满足养老服务需求

随着家庭养老功能的逐步弱化，社会化的养老方式日益成为许多老年人提升养老生活质量的重要选择。多元化的养老方式发展必须同经济发展水平、老年人的居住习惯以及传统文化相结合。目前我国形成了居家养老、社区养老和机构养老为主体的养老方式，这符合老龄化下多元需求的现实情况，但目前这些多元化的养老方式定位并不清晰，针对性不强，必须进一步完善、创新这些养老方式，明确居家养老和社区养老的主体地位并加强其配套设施建设，准确定位机构养老的功能并提升其服务质量，此外还需要积极探索以房养老、互助养老等其他养老方式，从而满足多元化的养老服务需求。

3.2 鼓励社会力量参与养老服务，有效提升服务供给

随着经济社会发展以及老龄化的加深，老年人养老服务需求也日益增多，与养老需求的快速增长相比，我国养老设施和服务还明显不足，而老年人服务需求更多样、服务需求差异很大，依靠政府单一渠道的养老服务供给难以实现同需求之间的匹配。因此，完善养老服务供给，需要多方力量共同参与，在完善政府养老服务供给的同时，加强社会力量参与多元化的养老服务供给，通过一系

列优惠政策引导社会力量参与养老服务设施建设、运营和管理，实现养老服务供给的多样化和有效性，不断提升养老服务的质量和水平。

3.3 重视养老服务人力资源建设，提高服务专业化水平

随着高龄化、失能化现象日益严重，养老服务人员的需求也逐渐增多，然而我国目前护理人员的数量严重不足，而取得职业资格的专业养老护理人员更加短缺，按照国际公认的3位失能老人配备1名护理人员的标准计算，我国需要的养老护理人员数量大约在1000万人。有调查数据称，当前全国养老机构人员不到100万，持证上岗的则更少。⁸为了提高养老服务的专业化水平，必须重视养老服务人力资源建设，通过开展养老服务的职业教育发展养老服务的后备力量，加强养老服务人员的培训，改变现有养老服务专业化不高的现状，从而提高养老服务质量。

3.4 建设老年宜居生活环境，提升老年生活质量

高龄化、失能化老年群体的日益增多对老年宜居生活环境的要求越来越突出，这也关系到全体公民老年期的生活和生命质量，是积极应对人口老龄化的重要举措。目前我国老年生活环境中出行生活的便捷性、服务设施的完整性等都存在这诸多的问题。需要进一步加强老年人宜居的硬件和软件环境。在硬件方面，需要加强面向老年人的公共基础服务设施建设，包括住房适老化改造、社区养老设施建设、社区养老服务、社区无障碍环境等方面的建设；在软件方面，应不断加强老年文化建设，弘扬尊老、敬老、爱老的传统美德，形成良好的社会风尚，形成老少和谐的社会氛围，从而使的老年人在身体和心理上都能够享受到良好的社会环境，提升老年生活质量。

⁸ 中国新闻网.我国养老行业面临人才短板，最缺一一线护理员[DB/OL]. <http://www.chinanews.com/jk/2014/12-15/6875330.shtml>

成果 5

应对城市化趋势的改革措施

课题 1.4.2 社会经济发展和社会保障再分配只能之间的关系⁹

⁹ 节选自李实报告。

过去改革开放的近四十年，中国在经济增长方面取得了巨大成就，在社会保障和公共服务方面也取得了明显进展，但是社会保障和福利制度并没有起到有效的调节收入分配的作用。中国正面临一系列社会和经济问题，如收入差距扩大、较大规模的贫困人群、经济增长减速带来的失业压力、大规模的农村流动人口、消费需求不足和日益严重的老龄化。

许多来自其他国家的研究和经验表明，一个合适的社会保障体系有其经济发展和社会稳定的战略目标。对于中国来说，其功能包括保险、扶贫、收入再分配、消费平滑和刺激，以及社会稳定器。

幸运的是，中国各级政府都已经意识到广覆盖、高效率且可持续的新社会保障制度的重要性和必要性。迄今为止，中国已初步建立起覆盖全部人群的社会保障和福利制度，特别是养老和医疗保障制度已覆盖了城乡全部人口。

然而，由于现行社会保障制度是碎片化的，城乡实行着不同的制度，城市内部不同就业身份的人群实行不同的制度，制度之间缺少衔接和协调，不同人群为社会保障做出的贡献，以及他们从中获得的待遇有很大的不同，而这种不同的待遇不仅没有起到调节收入分配的作用，在一定程度上是在起到逆向调节作用。本文研究结果显示，社会保障和福利制度，尤其是养老保险制度，对于缩小收入差距有积极的影响，但是其影响程度并不十分明显。特别是居民交纳的个人所得税和社会保障缴费对于收入分配的调节作用是负面的，即起到了扩大收入差距的作用。居民从各种社会保障和福利制度中获得的公共转移收入起到了缩小收入差距的作用，其中主要来自于养老保险制度的作用。

与欧盟国家相比，中国社会保障和福利制度在调节收入分配方面发挥的作用仍有待于提高。欧盟国家通过社会保障和福利制度大幅度地降低了收入分配的不平等。除此之外，欧盟国家公共服务的均等化程度高，也在降低收入分配的不平等。在这方面，中国有很多值得学习的地方。

在未来社会保障和福利制度改革进程中，中国应该更加注重其调节收入分配的作用。首先，在社会保障缴费上，需要提高缴费的累进性，即缴费要与其收入水平挂钩。在养老保险制度方面，公务员养老保险制度改革要加快推进，尽快并入到企业职工和事业单位人员养老保险制度，改变现在公务员不缴费的局面。其次，改革现行的碎片化的社会保障制度，要尽快建立全国统一的社会保障制度。减少不同人群获得的社会保障待遇的差别。再次，需要增加社会福利项目。现行的低保制度需要提高瞄准性，同时需要提高其低保金水平。此外，增加一些针对贫困人口和低收入群体的福利项目，如低收入家庭的儿童补贴。最后，建立社会保障和福利制度的模拟分析，特别对其产生的收入再分配的效应进行模拟分析，为政策的调整和制定提供科学依据。