

# 《社会保障绿皮书:中国社会保障发展报告(2019)》发布 探索建立四支柱的老年保障体系

■ 本报记者 张明敏

2月22日,《社会保障绿皮书:中国社会保障发展报告(2019)No.10》(以下简称《绿皮书》)在京发布,该书由“社会保障绿皮书”编写组与社会科学文献出版社共同发布。

《绿皮书》提出,未来需要从供给侧改革的角度来推动老年保障体系的完善,可以探索建立四支柱的老年保障体系,包括福利性养老保障支柱、社会保险型养老保障支柱、社会性养老保障支柱、商业性养老保障支柱。

## “三位一体”与四支柱

加快完善养老保障体系是应对人口快速老龄化挑战的迫切需要,是实现老年人幸福美好生活的迫切需要。

《绿皮书》指出,社会主要矛盾的变化意味着老年人的需求层次正在升级,对老年保障体系的发展完善提出了更高要求。老年人的美好生活需求是全方位的,未来需要构建一个包括经济保障、服务保障、精神保障为主要内容的“三位一体”的老年保障体系。

未来需要从供给侧改革的角度来推动老年保障体系的完善,可以探索建立四支柱的老年保障体系,包括福利性养老保障支柱、社会保险型养老保障支柱、社会性养老保障支柱、商业性养老保障支柱。

坚持公平与效率相结合,进一步增强公平性,保持激励性,将基本养老保险作为一项基本

公共制度覆盖全体老年人,实现人人公平享有基本养老保险的目标。形成一个人人有保障、缴费有激励、待遇有差异、制度可持续、多层次与多支柱的养老保障体系框架。构建“政府主导、多元参与、兜底线、保基本、多层次、专业化”的养老服务体系。

## 四方面发展目标

《绿皮书》指出,明确科学合理的发展目标是老年保障体系发展的前提。

世界卫生组织在1990年提出了“健康老龄化”的三个标准:生理健康、心理健康、适应社会的状态良好。2002年4月12日,联合国第二次世界老龄大会政治宣言对积极老龄化做了界定:人到老年时,为了提高生活质量,使健康、参与和保障的机会尽可能发挥最大效益的过程。

积极老龄化强调的是继续参与社会、经济、文化、精神和公益事务。在此基础上,还可以将“快乐老龄化”作为老龄社会政策和老年保障体系的发展目标,“快乐老龄化”强调全面提高老年人的生活质量,让老年人在身心健康、社会参与、获得尊严和权利的基础上真正体验到老年生活的快乐,在快乐中度过晚年。

具体而言,中国老年保障体系的发展目标主要包括四个方面。

第一,免除老年经济之忧。这是老年保障体系发展的基础目标。经济保障的需求是老年人

的基本需求,应该为老年人提供充足的基本经济支持,满足其经济需求。在年老之前和年老之后都需要有相应的准备,使人们在年老之前能够减少对老年生活的顾虑,年老之后更加顺利地获得经济保障。

第二,减少老年身心之痛。老年人更加容易陷入疾病风险和精神失常的风险,加强老年保障体系建设,应该通过相应的制度安排和资金投入,加强健康教育和慢性病防治,增强基本医疗服务的可及性,确保老年人在患病后能获得及时、优质的医疗保障与医疗服务,尽量减少老年人的疾病痛苦。通过建立和完善老年精神保障机制来为老年人提供有效的精神保障,减少老年人的精神和心理障碍。

第三,解决老无服务之虞。目前我国老年保障体系中养老服务体系的发展还极为欠缺,存在诸多问题与不足,供求矛盾突出,难以满足城乡老年人日益增长的服务需求,严重影响了老年人的生活。需要在政府的主导下,加强统筹规划与财政投入,加快完善养老服务体系,采取多种措施积极推进养老服务供给侧改革,使老年人能够获得及时、有效、充分、优质的老年服务。

第四,实现老年生活之乐。这是老年保障体系发展的高层次目标,也是新时代完善老年保障体系的基本要求。老年保障体系的发展不能只停留在基本的生活保障层面,而应该综合考虑老年人的全方位需求,尤其是精神生活和社会参与,让老年人享受幸福快乐的晚年生活。

老年人的美好生活需求是全方位的,体现在经济保障、社会融入、生活服务、护理服务、精神保障、权益保障等方面。未来老年保障体系发展的基本原则:尽力而为、量力而行,人人尽责、人人享有,坚守底线、突出重点,完善制度、引导预期,公平与效率相结合,政府与市场相结合,可持续、多层次。未来老年保障体系的发展应该朝着覆盖全民、公平共享、法制完善、管理科学、内容全面、水平适度、责任共担、多元参与、多层次、可持续发展的方向发展。

## 基本养老保险制度改革的基本建议

《绿皮书》提出了基本养老保险制度改革的基本建议。

《绿皮书》指出,未来可以建立具有中国国情和特色的社会福利制度和福利社会。

从实际来看,目前我国政府在社会保障事业的发展过程中发挥了积极的财政支出责任,无论是对于社会救助与社会福利事业的财政支出,还是对于基本养老保险的财政支出数量均在快速增长,并且已经形成了较大的财政支出规模,基本社会保障



(网络图片)

的福利性已经比较明显。

当然,实现这一目标需要充分发挥政府、市场、社会等多主体的作用,明确各自的分工与职责,建立多层次、多支柱的社会保障体系。

可以建立“四支柱”的社会保障体系框架,主要包括以政府为责任主体的财政性社会保障支柱、以单位和个人为责任主体的保险性社会保障支柱、以社会为主体的社会性社会保障支柱、以个人责任为主体的商业性社会保障支柱。不同支柱的保障目标、保障方式、保障对象、保障机制、资金筹集、责任主体、待遇给付(保障水平)、管理服务方式均有所不同。

根据我国社会保险与社会保障的体系框架,坚持公平与效率相结合,进一步增强公平性,保持激励性,将基本养老保险作为一项基本公共制度覆盖全体老年人,实现人人公平享有基本养老保险的目标。形成一个人人有保障、缴费有激励、待遇有差异、制度可持续、多层次与多支柱的养老保障体系框架。

根据不同人群的需求形成四大养老保障功能,形成以公职人员为对象的雇主养老金、企业职工基本养老金、灵活就业人员和城乡居民缴费形成的国民基础养老金、贫困人口的非缴费性养老金。

雇主养老金主要由政府或单位缴费,弥补机关事业单位养老保险制度改革后的待遇落差,增强对公职人员的激励。职工基本养老金的筹资主要由企业和个人共同缴费组成,努力实现制度框架内的财务可持续,维持自我平衡。国民基础养老金主要针对灵活就业人员和非就业的城

乡居民,在个人履行适当缴费义务的前提下给予相对公平、水平适度的国民基础养老金待遇。非缴费性养老金主要针对贫困老年人,个人不需要缴费即可获得低水平的老龄津贴待遇。

在这些基本养老保险制度下,启动适度降低基本养老保险名义费率,根据绿皮书的测算,全国各地的基本养老保险费率可以设定在16%~20%。在降低基本养老保险费率的同时,可适当降低基本养老金待遇水平,为其他层次和支柱的养老保险制度发展留下空间。

积极鼓励用人单位建立企业年金和职业年金制度,加强职业年金和企业年金基金的投资运营,实现基金的保值增值。此外,完善税收激励政策,发展完全积累型的个人储蓄养老金,实行市场化运营。

为了实现这些改革,需要注意以下几个问题:

一是基本养老金的待遇水平不宜过高,既为补充养老金制度留下空间,也避免待遇水平过高可能引起的财务失衡与财政负担。

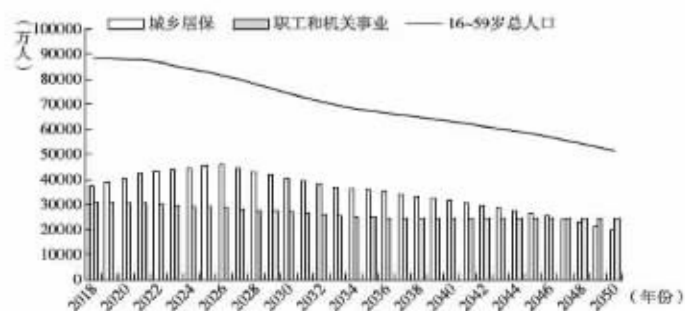
二是要体现适当的待遇水平差距和激励性,但是待遇差距不宜过大,尤其是不能因此而出现逆向的收入再分配,导致不同群体收入差距过大。

三是基本养老金制度由中央政府直接管理,同时建立各级政府的缴费考核体系与责任分担机制,防止责任、风险上移。

四是建立科学、动态的基本养老金待遇调整机制,以各地生活成本变动作为待遇调整的参考依据,并且注意维持不同群体基本养老金水平的公平性。



(网络图片)



2018-2050年全国60岁以下参保缴费人数预测(万人)(图片出自《绿皮书》)