

doi:10.3969/j.issn.1672-626x.2024.04.005

# 省域层面个人养老金潜在需求研究

## ——以山东省为例

于建华

(山东第一医科大学 马克思主义学院, 济南 250117)

**摘要:**以人口大省山东省为研究范例,以城镇退休人口为研究对象,对其10年测算期的各项收入和支出分别进行测算,从个人角度和社会整体角度对收入和支出总水平进行对比。结果显示,无论从个人角度还是社会角度,收入支出差额均凸显严峻形势,增加个人养老金具有现实的需求性和紧迫性。鉴于个人养老金参保的自愿性原则,政府应出台相应政策提升对社会成员参保的“拉力”作用,包括改进官方宣传方式,培养民众责任与风险意识;稳定政府税优政策,明确收益预期与未来权益;规范利用市场资源,提升制度执行效率;完善配套法律体系,确保保障长足发展。

**关键词:**个人养老金;退休人口;收支状况;山东省

**中图分类号:**F842.6

**文献标志码:**A

**文章编号:**1672-626X(2024)04-0061-13

## 一、引言

“三支柱”养老保险体系的理念在我国已有近三十年的历史。20世纪90年代初期养老保险体系开启改革之时,该理念就已出现在政府文件中。1991年颁布的《国务院关于企业职工养老保险制度改革的决定》中提出:“逐步建立起基本养老保险与企业补充养老保险和职工个人储蓄性养老保险相结合的制度”。随后在关于养老保险、社会保障、老龄工作等的政府改革或研究文件中,都体现出了建立和发展个人养老保险的相关指示精神。近几年随着我国养老保险体系中的第二支柱企业年金(职业年金)的逐步建立和规范发展,第三支柱成为养老保险体系进一步完善的焦点。2020年以后,“三支柱”养老保险体系的构建进入加速发展阶段。为进一步提高“三支柱”养老保险的保障功能,填补“三支柱”养老保险体系的空白<sup>[1]</sup>,2022年政府正式将第三支柱养老保险命名为“个人养老金”,个人养老金的发展随即进入新时期。

个人养老金在“三支柱”养老保险体系中的功能定位是“补充性”,与其他“两支柱”分别以政府和企业为主体不同,个人养老金的主体是个人。个人主体具有三层含义:一是个人有权选择是否参加该养老金;二是个人缴纳所有养老保险所需费用;三是个人拥有投资决策权,同时意味着收益自享、风险自担。个人养老金的发展状况与个人的客观条件和主观意愿存在较大相关性<sup>[2]</sup>,其发展前景主要取决于社会成员收入、支出状况及退休后对各种风险的预期。因此客观预判各类因素的发展趋势,提升社会成员对个人养老金的个人需

**收稿日期:**2024-01-28

**基金项目:**教育部后期资助项目“基于基金收支视角的城乡一体化基本养老保险制度研究”(22JHQ098);山东省人力资源社会保障项目“山东省个人养老金潜在需求研究”(2022YBKT-63)

**作者简介:**于建华(1974-),女,山东莱西人,山东第一医科大学副教授,管理学博士,研究方向为社会保障政策。

求,进而汇集成个人养老金的发展引力,是在个人养老金启动之初应开展的议题之一。本文将以人口大省山东省为研究范例,从省域层面通过对山东省退休人口的数量及结构、收入及支出等进行大体测算,获得各类生活状况下个人收入支出差额、总体收入支出缺口,以此判断个人养老金的发展空间,并提出省域层面个人养老金加快发展的政策建议,以期对个人养老金的规范推进提供理论支持。

## 二、个人养老金历史渊源与政策阐述

个人养老金是社会风险和工业化发展的产物。历史进程中个人养老金分为自愿个人养老金和法定个人养老金<sup>[3]</sup>。自愿个人养老金起源于美国1974年颁布的《雇员退休收入保障法》(ERISA)。根据ERISA,个人向个人账户中缴存一定数额资金,可享有免缴税收待遇,待退休领取个人账户养老金时再缴纳个人所得税。个人账户养老金在美国不断扩大发展并被其他国家所借鉴,成为多数国家改革或调整养老保险体系的备选项目,为世界银行“三支柱”养老保险体系的构建提供了思路。多数发达国家和部分发展中国家建立的“三支柱”养老保险体系均体现了该类个人养老金的特征,为养老保险制度转轨成本的润滑和养老负担的分散提供了理论支撑。法定个人养老金起源于1951年的马来西亚中央公积金制度<sup>[4]</sup>,随后新加坡建立类似制度,个人账户资金是个人退休后养老金的主要来源。1981年智利建立了更能体现个人权责特征的私营分散管理的个人养老金制度,该制度的成功实施为“三支柱”养老保险体系中个人养老金的蓬勃发展贡献了实践支持。

我国自20世纪90年代开启了养老保险制度的改革,时至今日,养老保险体系已日臻成熟、保障功能也回归本源。个人养老金作为体系中的第三支柱在改革进程中逐渐凸显其地位,并为养老保险体系的进一步完善提供了新的发展动向。例如1991年《国务院关于企业职工养老保险制度改革的决定》中明确提出“个人储蓄性养老保险由职工根据个人收入情况自愿参加”,“在政策上给予指导”,“允许试行将个人储蓄性养老保险与企业补充养老保险挂钩的办法”,对个人养老保险的发展方向提供了初步的指引;1995年《国务院关于深化企业职工养老保险制度改革的通知》中进一步重申“鼓励建立企业补充养老保险和个人储蓄性养老保险”;1997年《国务院关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》中再次提出“要基本建立起……保障方式多层次……的养老保险体系”。虽然后续改革中没有出台关于个人养老金的专项政策,但“三支柱”养老保险体系一直作为我国社会保障领域的中心议题占据改革制高点。

个人养老金正式进入政策实践视野是在2018年,这一年人社部等五部门联合发布了《关于开展个人税收递延型商业养老保险试点的通知》,选取上海市、福建省(含厦门市)和苏州工业园区开展个人税收递延型商业养老保险试点,对养老保险第三支柱进行有益探索。试点政策的主要内容包括:个人缴费税前扣除标准、账户资金收益暂不征税、个人领取商业养老金征税等。2022年4月21日,国务院办公厅正式下发了《关于推动个人养老金发展的意见》,提出了个人养老金的发展框架:一是参加范围。凡是城镇职工和城乡居民基本养老保险的参保者均可自愿参加。二是制度模式。个人养老金实行个人账户制度,缴费完全由参加者个人承担,实行完全积累。参加者通过个人养老金信息管理服务平台建立个人养老金账户。三是缴费水平。参加者每年缴纳个人养老金的上限为12000元。四是税收政策。制定相应的税收优惠政策。五是个人养老金投资。个人自主选择投资的金融产品等。2022年11月4日,人社部等五部门联合下发了《个人养老金实施办法》,为个人养老金加强业务管理、规范运作流程提供了依据。在此基础上,2022年11月17日,人社部等三部门联合下发了《关于公布个人养老金先行城市(地区)的通知》,选取31个省份的36个城市(地区)开展个人养老金先行实施。个人养老金发展已具备成熟的政策和试点基础,加快个人养老金的宣传、推广和落实成为新时代社会保障向高质量保障体系发展的一项重要历史任务。

### 三、研究设计和数据来源

#### (一)研究设计

从目前我国经济社会发展现状及社会成员收入状况的分布来看,短期内个人养老金的试行及扩面只能遵循自愿原则。从制度供给角度,合理测算运行中的各类养老保险基金的收支状况、社会成员退休后家庭生活的收支情况及各类基金缺口或盈余的基本概况,以促使政策制定者能相机提供与之相适应的税优政策、基金管理政策等;从制度需求角度,认清养老保险基金未来收支面临的严峻挑战、引导社会大众树立对养老风险的正确态度、重构社会成员对参加养老保险体系的基本理念,是社会成员自愿原则下作出理性抉择的前提。

本文将研究对象定位于山东省城镇单位退休人口,围绕职工退休后的收入支出结余状况,从个人和社会整体角度,对退休生存期间的各项收入和支出进行宏观和微观测算。其中收入类别主要包括基本养老保险金、企业(职业)年金、其他财产性收入等;支出类别主要包括基本生活消费支出、医疗费支出、护理费支出等。通过对收入和支出状况进行横向和纵向比较,把握老年群体的收入与支出缺口规模,为扩展老年群体收入渠道、提升社会成员收入水平、增强人民群众幸福感安全感指数提供理论支持。

#### (二)数据来源

本文将测算期间确定为2021-2030年,测算数据主要涉及老年人口数量、未来养老金及企业(职业)年金收入、老年人财产性收入、老年人日常生活消费支出、医疗费支出及护理费支出等。老年人口数量以山东省60岁及以上城镇退休人口为标准。借助于山东省统计年鉴中人口年龄结构、总人口数及普查数据中各年龄段人口所占比重,测算山东省60岁及以上老年人口的数量、城镇退休老年人口数量等。借助于山东统计年鉴中社会保障相关数据、人力资源社会保障部门的统计公报和统计数据、山东省国民经济和社会发展统计公报等,测算退休人口基本养老金、企业(职业)年金等的水平。借助于山东统计年鉴中的价格及居民生活等相关数据,对老年人财产性收入和日常消费支出等进行大体测算。借助于山东省医疗保险与护理保险等相关政策与数据,对退休人口的医疗费、护理费等进行测算。

### 四、山东省退休人口收入和支出水平测算

#### (一)山东省退休人口数量测算

山东省第七次人口普查数据显示,2020年山东省常住人口位居全国第二。与第六次人口普查数据相比,60岁及以上人口比重十年间上升了6.15个百分点,总人数达2122.1万人,占比20.90%;65岁及以上人口占比达15.13%,人口老龄化程度进一步加深,成为老龄人口最多的省份。人口老龄化大趋势下,山东省退休人口的数量也迅速攀升(见图1)<sup>①</sup>,形成巨大的社会养老压力。

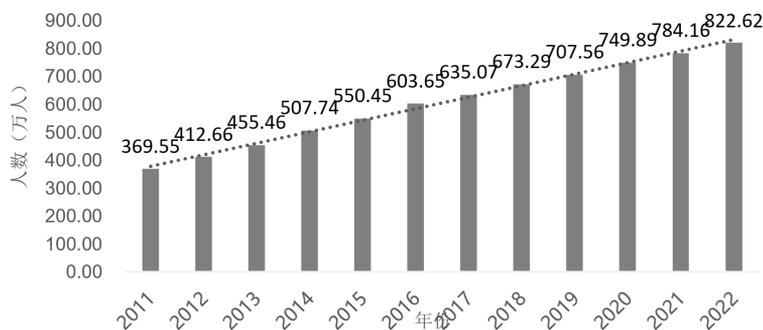


图1 山东省60岁以上退休人口数量发展趋势

图1显示,自2011年以来,山东省城镇退休人口的数量呈逐年增加趋势,从2011年的369.65万增加到2022年的822.62万,年均增长率达到8.33%。按照学者生育率的方案预测,到2030年我国人口总数虽开始逐渐下降,但60岁及以上人口仍将快速增长,至2052年达到峰值之后缓慢下降<sup>[5]</sup>。因此本文假设山东省退休人口数量在测算期间的增长仍遵循之前的速度和规律,人口数量基本呈现逐期增长且增长速度逐渐加快,加速到一定水平将会逐渐缓慢并趋向平稳。因此对山东省未来十年退休人口的数量借助Logistic模型进行预测和分析。测算结果及相对误差如表1所示。从表1可以看出,已有数据记录的年份相对误差都不高,说明该模型适用于描述山东省近年来退休人口数量的变化情况。

据2020年山东省人口普查数据,60岁及以上人口绝大部分已退出劳动力队伍,并开始领取养老金。再增加50~59岁群体近17%的占比,到2030年领取养老金的人数将超过30%,这对养老保险基金及个人收入都是一个巨大考验,侧面映射了进一步增加养老保险体系支柱的紧迫性。

表1 山东省退休人口预测结果及相对误差

单位:亿人

年份	预测人口数	相对误差	年份	预测人口数	相对误差
2011	0.0394	-0.0662	2021	0.0812	-0.0359
2012	0.0425	-0.0309	2022	0.0868	-0.0546
2013	0.0459	-0.0077	2023	0.0926	-
2014	0.0495	0.0257	2024	0.0986	-
2015	0.0533	0.0322	2025	0.1048	-
2016	0.0573	0.0506	2026	0.1113	-
2017	0.0616	0.0301	2027	0.1180	-
2018	0.0661	0.0179	2028	0.1249	-
2019	0.0709	-0.0021	2029	0.1319	-
2020	0.0759	-0.0127	2030	0.1391	-

## (二)山东省退休人口收入水平测算

收入水平是决定个人及社会消费水平的重要因素。根据相关统计数据及学者前期研究,老年人收入主要来源于个人、家庭和政府的六大类收入:工资性收入、家庭转移净收入、经营净收入、财产净收入、社保转移净收入和公共财政转移净收入。其中社保转移净收入占总收入的比重最高,达79%左右,是城镇老年人第一大收入来源。财产净收入位居第二,到2017年占总收入的近10%<sup>[6]</sup>。据此本部分测算主要包括基本养老金、企业(职业)年金及其他财产性收入在内的老年人总体收入水平。

### 1. 基本养老金

我国自20世纪90年代初开启基本养老保险制度改革以来,养老保险的覆盖面逐步提高,至2022年底基本实现应保尽保,基本养老金已成为老年人退休期间生活来源的主体。

山东省老年人口占比较多,基本养老保险基金发放压力较大。从历年基本养老保险基金收支及结余状态来看,过去20年已由年度基金盈余逐步转变为年度基金赤字,转折点出现在2017年(见图2)。2020年城镇职工养老保险基金收入2491.2亿元,当年基金支出3162.1亿元,基金当年收支赤字为670.9亿元,2021年收支状况有所好转,但2022年仍延续赤字态势。山东省基金支出总规模仅次于江苏省和浙江省,位居全国第三,预示着山东省基本养老保险基金在未来年度内收不抵支将逐渐成为常态,结余基金总额将逐步减少并变为负值。因此增加养老保险体系的支柱成员,维持甚至降低基本养老保险的支付负担成为下一步探讨的关键问题。

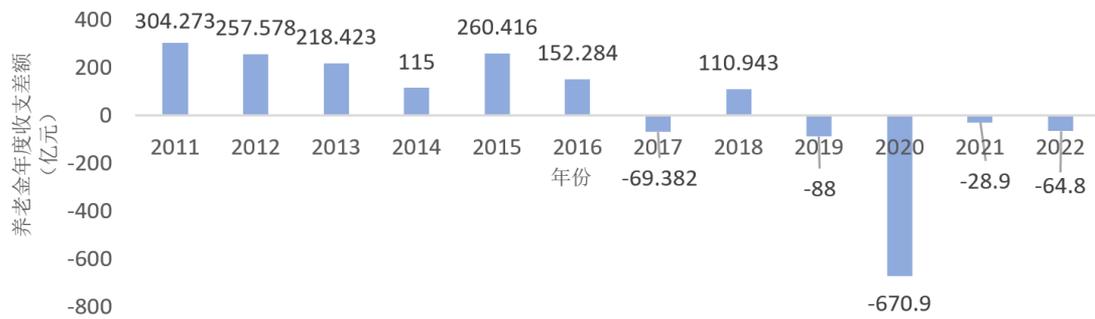


图2 山东省基本养老保险基金年度收支差额状况

从个人基本养老金的情况来看,自2005年至今,我国已连续19年出台和落实养老金上调方案,山东省城镇退休人口基本养老金水平不断提高。统计年鉴数据显示,山东省2020年离退休人口月均基本养老金可达3494元,居全国第七位。随着我国经济水平的不断提高,基本养老金水平仍将以合理的比例不断提升。假设基本养老金水平为 $Bp$ ,未来养老金的年均上调比率为 $Gr$ ,计算年份 $n$ 以2020年为基期(2021年 $n=1$ ,以此类推),则 $n$ 的取值范围是 $[1, 10]$ 。则基本养老金水平上调后的计算公式可表示为:

$$Bp_n = Bp_{n-1}(1 + Gr) \quad (1)$$

学者根据我国“到2035年基本实现社会主义现代化”的宏观经济规划目标推算,要达成该目标需要以“实现到2035年人均实际GDP水平较2020年翻一番”为核心目标,则2020-2035年中国的实际GDP年均增速将达到5.3%左右<sup>[7]</sup>。按照目前基本养老金上调比例的历年情况,参照学者预测结果,将未来十年基本养老金年均上调比例设定为5%,该水平既不超出经济发展速度,又能保障退休人口基本生活水平的同步提高。根据历年数据测算2021-2030年山东省退休人口平均养老金水平,结果如表2所示。

表2 山东省退休人口未来养老金月均水平测算<sup>②</sup>

单位:元

年份	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
养老金水平	3669	3853	4045	4247	4460	4683	4917	5163	5421	5692

## 2. 企业(职业)年金

企业(职业)年金作为我国养老保险体系的第二支柱,已逐渐成为部分退休人口基本生活来源的重要组成部分。2004年劳动和社会保障部颁布《企业年金试行办法》,为我国企业年金的发展提供了法律支持,但企业年金目前的覆盖率仍相对较低。职业年金随着2015年机关事业单位基本养老保险的改革同步建立,由于职业年金覆盖群体职业的特殊性,已基本覆盖所有机关事业单位职工。

从企业年金的角度来看,全国参保职工总数2022年达到3010万人,全国运营企业年金基金2.87万亿。从历年企业年金参保职工占参加基本养老保险参保职工的比例来看,2011年为7.90%,2022年为8.20%,覆盖范围十多年增加了0.3%,增长速度缓慢。2019年领取企业年金的退休人口180万,领取基金总额为492亿元(包括一次性领取的),年均领取2.73万元;2021年领取企业年金的退休人口共251万人,年均领取2.73万元。由于国内外经济大环境面临多重困难和压力,在当前及今后较长时期内(如十年),企业年金覆盖范围的增长仍将存在较大阻力。

山东省人力资源与社会保障厅公布的相关数据显示,2014年山东省参保企业年金的职工超过47万人,占当年企业在职职工基本养老保险参保人数2.95%,2020年该占比达到4.68%。从山东省两个年份的企业年金参保人数来看,未来能够领取企业年金的人员仍将是企业退休人口中的极少数。以全国领取企业年金占企业退休人口的比例作为山东省估算标准,以2020年参保人数和参保比例作为估算起点,对2021-2030年能够领取企业年金的人数及领取总金额进行大体估算,估算结果如表3所示。

表3 山东省企业年金领取人数及领取金额估算

单位:万人/亿元

年份	领取人数	领取总金额	年份	领取人数	领取总金额
2021	15.48	42.27	2026	21.39	58.41
2022	16.58	45.26	2027	22.72	62.02
2023	17.71	48.36	2028	24.09	65.75
2024	18.89	51.57	2029	25.52	69.66
2025	20.11	54.91	2030	26.95	73.58

从职业年金的角度来看,根据学者估算,我国目前近4000万机关事业单位从业人员基本实现了职业年金的全覆盖<sup>[8]</sup>。山东省作为机关事业单位养老保险改革启动较早的省份,职业年金覆盖率基本接近100%。根据历年统计数据可以推算,自2011年起山东省机关事业单位退休人数占职工总退休人数的比例不断减少,从2011年的21.28%降低到2022年的17.01%。假设未来每年比例减少的幅度为最近5年的平均值,借助前文预测数据可大体估测未来山东省机关事业单位退休人口数量。由于职业年金领取数据比较缺乏,本文借助学者的预测结果<sup>[9]</sup>,并参照企业年金及全国社会保障基金历年投资收益率水平,确定职业年金的投资收益率(记账利率)为5%。则职业年金自改革之日起至职工退休时的平均水平及领取总额如表4所示。

表4 山东省不同退休年限职业年金发放水平

单位:元/万人/亿元

年份	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
职业年金月平均水平	431	532.5	643.5	763.5	893.5	1034.5	1186	1348.5	1523	1710.5
领取职业年金人数	137.89	145.38	152.95	160.57	168.23	176.09	183.95	191.81	199.49	207.16
年领取职业年金水平	71.32	92.90	118.11	147.11	180.38	218.59	261.79	310.38	364.60	425.21

### 3. 其他财产性收入

财产性收入可以提升退休人口的生活水平,我国60岁以上人口拥有财产性收入的并不多。根据第七次全国人口普查数据,在城市中60岁以上人口拥有财产性收入的仅有55212人,占该群体的比例为0.64%,在城镇和农村该比例为0.86%和1.07%。

山东省统计数据显示,财产净收入的平均水平较低。对所有城镇居民来说,去除自有住房折算净租金这项实物收入后,人均财产净收入从2013年的645元增长至2022年的1411元,年均增长9.2%。本文暂将人均财产净收入作为退休人口财产性收入水平。根据历年财产性收入水平及平均增长率测算未来年份的基本水平,测算结果如表5所示。

表5 山东省退休人口财产性收入测算结果

单位:元

年份	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
财产性收入年均水平测算	1222	1335	1458	1592	1739	1900	2075	2266	2475	2703

## (三)山东省退休人口支出水平测算

### 1. 基本生活消费支出

老年人一旦退出劳动或工作岗位,除了工资收入降低之外,相应的日常生活消费支出也会同步减少,包括老年人的社交花费、家庭负担、个人消费等都会不同程度地缩减。根据学者的研究,一般老年人的实际消费需求为劳动年龄人口的70%<sup>[10]</sup>,但也有学者提出,退休后的老年人更有资本消费,因此消费水平反而会提升<sup>[11]</sup>。基于传统消费观念及当前多数家庭消费水平,本文较为认同前一种观点,将以70%比例为基准,前后浮动5个百分点,测算山东省退休老年人基本生活消费支出的大体水平。

由于在统计年鉴中没有关于老年人消费水平的统计,要测算老年人的基本生活消费支出,需要将老年人及少年儿童等人群换算成标准消费人口<sup>[12]</sup>,借助统计年鉴中城镇相关数据测算标准消费人口的基本生活消费支出<sup>③</sup>,并回换成城镇老年人的消费水平,计算结果如表6所示。根据表6的测算数据,过去10年城镇退休人口消费水平年均增长率为8.8%。假设2021-2030年退休人口的消费水平将按照8%、8.8%和9.5%三种速度增长,城镇退休人口消费水平预测结果如表7所示。

表6 山东省城镇退休人口年均消费水平

单位:人/元

年份	0~14岁标准人口数	65岁及以上标准人口数	标准人口总数	标准人口年均消费水平	退休人口年均消费水平
2010	421.91	266.04	3544.16	12881.28	9016.90
2011	433.56	276.15	3640.84	14346.08	10042.26
2012	453.17	292.73	3701.33	15595.87	10917.11
2013	465.45	318.01	3794.23	16940.24	11858.17
2014	491.92	347.94	3925.06	18706.33	13094.43
2015	546.37	401.55	4295.75	20181.70	14127.19
2016	558.50	449.53	4432.99	21822.87	15276.01
2017	604.89	492.35	4553.75	23489.63	16442.74
2018	651.62	540.02	4632.30	25349.17	17744.42
2019	638.57	560.52	4554.10	27316.94	19121.86
2020	674.45	541.71	4603.79	27822.55	19475.79

表7 山东省城镇退休人口年均消费水平预测

单位:元

年份	8%	8.8%	9.5%	年份	8%	8.8%	9.5%
2021	21033.85	21189.66	21325.99	2026	30905.63	32304.90	33572.20
2022	22716.56	23054.35	23351.96	2027	33378.08	35147.73	36761.55
2023	24533.88	25083.13	25570.39	2028	36048.32	38240.73	40253.90
2024	26496.59	27290.44	27999.58	2029	38932.19	41605.92	44078.02
2025	28616.32	29692.00	30659.54	2030	42046.76	45267.24	48265.43

## 2. 医疗费支出

医疗费支出在老年人生活消费中占据重要地位。根据国内外相关研究及统计数据显示,60岁以上年龄组的医疗费用是60岁以下年龄组医疗费用的3~5倍<sup>[13]</sup>。山东省统计数据显示,城镇居民医疗保健人均消费支出从2010年的869元增加到2022年的2340元,增长了1.69倍;医疗保健消费支出占人均消费支出的比重从2010年的6.80%提升至2022年的8.19%。为计算60岁以上老年人的医疗费支出,首先将60岁以上的城镇老年人口数换算为标准医疗保健消费人口,计算标准医疗保健消费人口的人均水平,再转换为老年人的消费水平,并根据老年人口医疗保健消费水平的增长率测算未来年份老年人口的支出水平。假设山东省城镇老年人医疗保健消费为劳动年龄人口的4倍,依此进行后续测算。测算结果如表8所示。

根据统计年鉴的数据可推算2011-2020年医疗保健人均支出水平的年均增长率为10.28%,以此为中间数,前后各增加和减少1个百分点,作为测算未来老年人医疗保健支出的增长率,测算结果如表9所示。

表8 山东省城镇60岁及以上老年人医疗保健消费水平测算结果

单位:元

年份	城镇医疗保健人均支出	标准人均医疗保健支出	60岁以上人口年均医疗保健支出	年份	城镇医疗保健人均支出	标准人均医疗保健支出	60岁以上人口年均医疗保健支出
2011	924	567	2269	2016	1610	990	3959
2012	993	608	2431	2017	1781	1096	4385
2013	1083	662	2649	2018	1966	1211	4845
2014	1188	729	2915	2019	2184	1345	5381
2015	1416	869	3477	2020	2298	1413	5654

表9 山东省60岁以上老年人年均医疗保健消费支出

单位:元

年份	9.28%	10.28%	11.28%	年份	9.28%	10.28%	11.28%
2021	6178.26	6234.80	6291.33	2026	9628.74	10169.65	10735.65
2022	6751.60	6875.73	7000.99	2027	10522.29	11215.09	11946.63
2023	7378.15	7582.56	7790.71	2028	11498.76	12368.00	13294.21
2024	8062.84	8362.05	8669.50	2029	12565.84	13639.43	14793.79
2025	8811.08	9221.66	9647.42	2030	13731.95	15041.57	16462.53

### 3. 护理费支出

老年人的身体特征决定了接受护理服务的可能性。全国老龄办、民政部、财政部联合发布的第四次中国城乡老年人生活状况抽样调查成果显示,全国失能、半失能老年人大致有4063万人,占老年人口的18.3%;国家卫健委老龄健康司公布的数据显示,2021年我国失能失智人数约为4500万,占老年人口的比例接近17%。其中60~79岁的低龄老年人由于重度失能而产生长期护理需求的比例为6%,80岁以上的高龄老年人该比例为26%。山东省人口老龄化居全国前列,失能失智老年人口数量也高于全国平均水平。在最先开办长期护理保险的青岛市的经验支持下,山东省率先在全国开展了覆盖全省的长期护理保险试点,一定程度上减轻了失能失智家庭和个人的护理负担。

根据山东省2021年制定的《关于建立省直职工长期护理保险制度的通知》,护理服务形式主要界定了三种类型:居家护理(家护)、医养院护(院护)及医疗专护(专护,分一级、二级)。其中医疗专护、医养院护实行“定额包干”的结算办法,居家护理实行按项目付费和按小时付费相结合的结算办法。根据部分试点地区公示的接受家护、院护和专护的人员数量,大致确定三类护理人员的比例为78%、15%和7%。本文测算将根据山东省这一通知中对于各种护理服务的定价,在长护险提供和不提供保障两种状态之下测算个人接受三类护理应支付的护理费用。假设需要支付的总费用是 $E_{total}$ ,护理方式 $i=[1,4]$ (1=家护、2=院护、3=专护1、4=专护2),设第 $i$ 种护理方式每天的支付费用是 $C_i$ ,支付费用按照过去十年CPI平均值即2%的水平增长,年度内被护理人需要护理的时间为 $T_i$ ,需要护理的年数为 $y_i$ 。则总费用水平可用公式表示为:

$$E_{total} = C_i(1 + 2\%)^n \times T_i \times y_i \quad (2)$$

其中, $n$ 为1-10的某一个数值,即2021-2030年护理价格随着CPI水平不断上涨。假设被护理者的接受护理时间分别按100天、200天、300天进行测算。测算的结果如表10所示。表10测算的是社会成员按照现行市场价格自行承担长期护理费用需承担的支出。按照山东省长期护理保险待遇的有关规定,发生的符合规定的护理费用由长护险基金承担90%、个人承担10%。在责任分担之下,个人承担的护理费用水平测算如表11所示。

表 10 山东省长期护理费用年承担水平测算

单位:万元

年份	专护一级			专护二级			院护			家护		
	100	200	300	100	200	300	100	200	300	100	200	300
2021	2.200	4.400	6.600	2.600	5.200	7.800	0.700	1.400	2.100	0.600	1.200	1.800
2022	2.244	4.488	6.732	2.652	5.304	7.956	0.714	1.428	2.142	0.612	1.224	1.836
2023	2.289	4.578	6.867	2.705	5.410	8.115	0.728	1.457	2.185	0.624	1.248	1.873
2024	2.335	4.669	7.004	2.759	5.518	8.277	0.743	1.486	2.229	0.637	1.273	1.910
2025	2.381	4.763	7.144	2.814	5.629	8.443	0.758	1.515	2.273	0.649	1.299	1.948
2026	2.429	4.858	7.287	2.871	5.741	8.612	0.773	1.546	2.319	0.662	1.325	1.987
2027	2.478	4.955	7.433	2.928	5.856	8.784	0.788	1.577	2.365	0.676	1.351	2.027
2028	2.527	5.054	7.581	2.987	5.973	8.960	0.804	1.608	2.412	0.689	1.378	2.068
2029	2.578	5.155	7.733	3.046	6.093	9.139	0.820	1.640	2.460	0.703	1.406	2.109
2030	2.629	5.258	7.888	3.107	6.214	9.322	0.837	1.673	2.510	0.717	1.434	2.151

表 11 山东省长期护理保险保障下的个人承担护理费用年均水平测算

单位:万元

年份	专护一级			专护二级			院护			家护		
	100	200	300	100	200	300	100	200	300	100	200	300
2021	0.22	0.44	0.66	0.26	0.52	0.78	0.07	0.14	0.21	0.06	0.12	0.18
2022	0.22	0.45	0.67	0.27	0.53	0.80	0.07	0.14	0.21	0.06	0.12	0.18
2023	0.23	0.46	0.69	0.27	0.54	0.81	0.07	0.15	0.22	0.06	0.12	0.19
2024	0.23	0.47	0.70	0.28	0.55	0.83	0.07	0.15	0.22	0.06	0.13	0.19
2025	0.24	0.48	0.71	0.28	0.56	0.84	0.08	0.15	0.23	0.06	0.13	0.19
2026	0.24	0.49	0.73	0.29	0.57	0.86	0.08	0.15	0.23	0.07	0.13	0.20
2027	0.25	0.50	0.74	0.29	0.59	0.88	0.08	0.16	0.24	0.07	0.14	0.20
2028	0.25	0.51	0.76	0.30	0.60	0.90	0.08	0.16	0.24	0.07	0.14	0.21
2029	0.26	0.52	0.77	0.30	0.61	0.91	0.08	0.16	0.25	0.07	0.14	0.21
2030	0.26	0.53	0.79	0.31	0.62	0.93	0.08	0.17	0.25	0.07	0.14	0.22

## 五、山东省个人及社会养老基金的缺口状况分析

### (一)个人角度

党的十八大以来,在政府的强力推进之下,民生问题得到了巨大改善。社会保障体系作为改善民生的重要举措,过去十年里得到了更为快速地发展。从前文中测算的数据可以看出,在退休人口的收入方面,基本养老金的待遇水平不仅连年提高,且近十年的平均增长速度超过了经济增长速度,社会成员的基本生活得到了充足保障。同时企业年金和职业年金的同步推进,也进一步提升了部分社会成员的经济实力。正是民生保障的全方位推进给社会成员带来更多的获得感、幸福感和安全感,助推社会成员的预期寿命不断延长。寿命延长带来的另一问题就是医疗消费和护理消费水平的提高,给个人及家庭带来一定的经济负担。将个人在测算期内各种可能的收入来源和支出项目分别汇总相加,两者相抵后的计算结果如表12所示。

表12 山东省退休人口个人收支结余基本情况汇总<sup>④</sup>

单位:元

年份	有企业年金		有职业年金		无企业、职业年金	
	护理费全额自付	护理费部分自付	护理费全额自付	护理费部分自付	护理费全额自付	护理费部分自付
2021	1086	40686	-21042	18558	-26214	13386
2022	-33	40359	-20943	19449	-27333	13059
2023	-1285	39915	-20863	20337	-28585	12615
2024	-2686	39337	-20824	21199	-29986	12037
2025	-4255	38609	-20833	22031	-31555	11309
2026	-6011	37711	-20897	22825	-33311	10411
2027	-7975	36621	-21043	23553	-35275	9321
2028	-10170	35318	-21288	24200	-37470	8018
2029	-12624	33774	-21648	24750	-39924	6474
2030	-15364	31962	-22138	25188	-42664	4662

从表12的数据可解读以下问题:一是建立长期护理社会保险制度的重要性。如果护理费用全部个人承担,以目前退休人口的收入水平基本难以承受,收支状况均为严重赤字。即使在基本养老金和企业年金或职业年金的双重保护之下,采取护理费用最低的家护,收支相抵之后的结果虽前期有盈余,但水平较低,不足万元,随着年份的延长,个人收支盈余将变为赤字。而在有长护险的保障、个人负担比例为10%的情况下,即使没有企业年金或职业年金的双重保障,个人收支状况也可实现资金盈余,但盈余水平并不很高。

二是各项养老金在保障退休人口晚年生活方面都发挥了各自作用。基本养老金起到的是“顶梁柱”的作用,能够对各类主体消费起到基本保障;企业年金或职业年金则起到了“锦上添花”的作用,让社会成员的主体消费层次更上一个台阶。但从计算过程也可看出,其保障功能发挥的前提是养老保险基金能够支撑基本养老金连续不断地上涨。从山东省及全国养老保险基金近几年的收支结余状况来看,老龄化的冲击可能会导致目前养老金调节机制的调整,也许会从提升幅度方面做出一定改变。这对单纯依靠基本养老金生活的绝大部分退休人口都将带来较大影响。根据测算,预测企业年金和职业年金的领取人群到2030年仅占全体退休人口的16.8%,尤其企业年金覆盖面的进一步提高会受到职业特点和资金实力的限制,中短期内无法实现制度群体全覆盖。

三是各项支出所占的比重正发生较大变化。医疗费和护理费占社会成员总支出的比重正在逐年上升,人口老龄化和家庭小型化导致这类消费越来越呈现出刚性。医疗费用可通过基本实现全覆盖的医疗保险体系加以转嫁,但个人仍需承担一定比例的费用,根据数据测算个人实际承担比例仍接近三成。近几年人均卫生总费用的增长一直保持在10%左右的高位,未来医疗费用的支出仍将以甚至高出预测比例的水平上涨。护理费测算过程中的情景之一是假设全体护理需求人员均可享受社会保险保障,但从政策推进的情况来看,获得制度基金支持的人数仅占应保群体的较小比例,2019年为0.12%。如果护理费自行负担,在没有第二支柱养老金的保障之下,即使采用费用最低的家护,个人收入也难以承担各项必要的消费支出。

## (二) 社会整体角度

个体各项收入水平的实现依赖于社会收入再分配政策的正常运行和有效落实,作为退休人群主要收入来源的养老金尤其如此。养老保险体系能否正常运行需要从社会整体角度考量基金的收支状态,考量因素包括内生因素和外生因素。内生因素是起到决定性作用的因素,主要决定养老保险基金本身的收支平衡状态,包括收入、支出和结余;外生因素主要决定养老保险基金承担的除养老责任之外的其他衍生义务,主要包括日常消费、医疗服务、护理服务等。

一是内生因素的考量。按照政策规定,养老保险基金的收入主要取决于在职职工的数量和收入水平。根据山东省统计年鉴数据计算,2011-2020年山东省就业人口的数量年均增长率为1.17%,参保人数年均增长率为4.59%,远低于年均8.18%的退休人口数量的增长率。对于养老保险基金的影响是制度赡养比不断提升、就业人口社会化养老压力越来越大、基本养老金的提升潜力日益缩小。另外2011-2020年在职工收入水平的年均增长比例为6.64%,虽然基本保持了与经济同步增长,但从历年增长的比率来看,仍呈现细微的下降势头。在就业人口数量减少和工资水平增长现实状况的双重影响之下,未来要实现前文中基本养老金5%的年均增长率假设仍存在一定的难度(见表13)。

表13 山东省基本养老保险基金收支状况测算结果<sup>⑤</sup>

单位:亿元

年份	基金收入	基金支出	年度基金结余	年份	基金收入	基金支出	年度基金结余
2021	2676.99	3576.44	-899.45	2026	3835.60	6255.46	-2419.85
2022	2876.63	4011.32	-1134.69	2027	4121.65	6962.79	-2841.13
2023	3091.16	4492.75	-1401.60	2028	4429.03	7737.04	-3308.00
2024	3321.69	5024.58	-1702.89	2029	4759.34	8582.50	-3823.16
2025	3569.41	5610.78	-2041.37	2030	5114.27	9503.48	-4389.21

二是外生因素的考量。保障退休老年人的晚年基本生活需求是养老金的基本功能,保障程度的高低是衡量养老保险体系有效性的重要因素。从山东省近三年人均基本生活消费占养老金的比例可以看出,较前十年占比的平均值提升了近4个百分点。根据经合组织(OECD)预测,未来中国将面临明显的通货膨胀<sup>[14]</sup>,届时在养老金仍按正常幅度调整的前提下,生活成本的上升将压缩退休人口的实际生活水平。老年人口数量的连年增加也不断冲击着日臻成熟的医疗保险体系和初显成效的护理保险体系。虽然从山东省医疗保险基金收入、支出及结余的情况来看,资金相对比较充裕,结余资金连年增加。但无论从近五年还是近十年的基金收入支出平均增长率来看,支出增长率均高于收入增长率,尤其近三年的支出与收入增长率之差更是达到了6.1个百分点。山东省公布数据显示,卫生总费用占GDP的比重不断上涨,从2010年的3.43%提升到2021年的6.47%,个人现金卫生支出的绝对数十年翻了一番多,年均增长率达到8.90%,超过同期经济增长速度。另外山东省失能半失能人口2018年已超过400万人,占当年65岁及以上老年人的26.54%,护理服务需求非常旺盛。因此继续增加长护险体系的政府投入和个人投入仍是未来长护险长足发展的重要保障。

## 六、加快发展个人养老金的政策建议

根据前文分析,无论是从个人角度还是社会整体角度,保障和改善民生的支出水平都将面临严峻的收入约束,亟需寻找能够扩展收入来源的渠道以分散支付压力,个人养老金制度的提出和推行恰逢其时。截至2023年底,个人养老金参保人数已超过5000万,但缴存人员占比低、缴存金额偏低等问题也随之凸显<sup>[15]</sup>。个人养老金既定的特征和地位决定了其保障功能的有效发挥需要跨越社会大众的心理预期关,尤其需要发挥政府政策的强有力引导与协调。

### (一)改进官方宣传方式,培养民众责任与风险意识

“三支柱”养老保险体系的提出由来已久,但作为第三支柱,个人养老金的研究与宣传更多停留在特定的政策和学术范畴之内。尤其作为第一支柱的基本养老保险在过去几年较高水平的提升幅度,更固化了部分民众的惯性思维,仅从过去和眼前的既得利益去预判未来的预期收益。从多数社会成员个人的思维定势来看,自愿下的主动参与会导致参与率不高,达不到政策预设的初衷。因此除进行大量的常规化宣传之外,

可以借助于一些学者提出的“自动加入和自动缴费机制”<sup>[16]</sup>来提升社会大众与个人养老金的接触机会,并借此向社会成员普及未来养老生活风险及个人养老金的建立初衷、政府政策及未来获得的权益等。具体而言,通过“自动加入和自动缴费机制”分批次、渐进式为具有参保能力和符合参保条件的社会成员直接建立个人养老金账户,并通过特定小程序或APP进行个人确认加入抑或退出。在相关界面借助于通俗易懂的图案及文字对个人养老金的定位、方案、优惠、权益等相关事宜进行大众化宣传,并充分尊重个人的主观意愿,创建“户户知晓、人人参与”的良好社会氛围。

## (二) 稳定政府税优政策,明确收益预期与未来权益

自愿参与的社会政策更适合政府税收优惠的引导<sup>[17]</sup>。要得到满足条件的社会成员对个人养老金的认可和参与,稳定适度的税优政策不可或缺。国际上大部分经济发达国家均借助于税优政策建立个人养老金,截至2020年,通过采用单一税优模式或组合税优模式,38个OECD国家均建立了适合本国税制规则的完善的个人养老金制度<sup>[18]</sup>。根据目前我国政策规定,对个人养老金实施递延纳税优惠政策,对参保缴费者按每年12000元的限额予以税前扣除,投资收益暂不征税,领取个人养老金时按3%缴纳个人所得税。要进一步增强制度的吸引力,税优政策需解决好以下四个问题:首先,稳定税优方式。税优政策应考虑参保群体收入特点采取EET和TEE<sup>®</sup>相结合的优惠方式,即针对高收入群体采取EET、针对低收入群体采取TEE。设定享有不同类别税优政策的收入条件限定,将更优惠政策向低收入群体倾斜。税优方式一经确定不再进行重置式调整,以稳定参保群体的参与预期。其次,优化税优力度。借助社会调研及精算等方式,将社会群体对税收优惠力度期望与本地实情相结合,制定最优的税收优惠力度,以促进参保人数最大化。第三,明确税优收益。借助媒体宣传或参保平台推送等方式向社会成员明确解释税收优惠给个人现期及将来带来的收益,提高参保收益透明度,促使社会成员作出理性选择。第四,保障税优权益。规定个人参保义务的同时更应清楚界定个人参保之后的相应权益,将个人的选择权、知情权和监督权进一步细化、通俗化及合法化,让个人养老金沿着法制化、规范化、民主化的路径起步成长。

## (三) 规范利用市场资源,提升制度执行效率

第三支柱养老金采用市场化运作是国际社会的普遍经验<sup>[19]</sup>。市场化运作既是分散政府养老责任和压力的重要途径,同时又能充分利用市场化运作的既有资源,为个人养老金加快发展提供专业化管理服务平台。但个人养老金实施一年来投资波动风险大、投资理财收益下降是造成“开户热、缴存冷”现象的原因之一<sup>[20]</sup>。为确保投资者的合法权益,需政府为市场化的规范运作提供足够的制度支持和约束。一是建立政府主导的公共管理服务平台,架起参保个人与市场运作主体之间的桥梁。明确公共管理服务平台的定位、功能、职责和权利,在约束个人参保行为的同时,对市场运营主体起到代为监督的作用。二是设立独立的个人养老金管理委员会,代为政府制定市场运作主体资格门槛,确定准入名单,通过平台向社会大众公布,并对个人的选择决定提供一定的决策参考。三是在个人养老金管理委员会下设专门的个人养老金管理中心,作为中介汇集个人参保主体的投资需求和意愿,向市场投资主体传递个人信息,提高沟通效率。

## (四) 完善配套法律体系,确保保障长足发展

法律体系的构建是个人养老金制度规范发展的有力保障,法律体系越完善越有利于提升个人对新制度的信任程度。为能尽快实现个人养老金功能由“补充”转变为真正的“支柱”,最大程度提高社会成员参保率,应尽快完善个人养老金相关法律法规体系,从综合法律和专项法律等角度全方位树立个人养老金的法律“支柱”地位。颁布诸如《个人养老金法》等综合法律对个人养老金建立发展的功能、原则、定位等给予指导性规范;各类专项法律法规如《个人养老金投资管理法》《个人养老金参保人权益保障法》等为个人养老金运作过程中各领域问题提供可操作性规定。借鉴国外较为成熟的个人养老金相关法律法规,结合我国实际国情,为个人养老金的规范发展构建完备的法律土壤,加快个人养老金发展步伐,为社会成员的风险分散提供保障,为我国社会保障事业在新时代的高水平、高质量、可持续发展增添新的生力源和活力器。

## 注 释:

- ① 由于目前各地区还未完全建立全覆盖的个人养老金,因此本研究将测算年度界定在2021-2030年,并借助于已公布的统计数据及本文测算数据相结合的方式推测个人养老金的社会潜在需求。
- ② 2021、2022年数据来自统计数据计算所得。以下同类数据来源相同。
- ③ 由于山东省基本实现城镇和城乡基本医疗保险、大病保险和医疗救助的全覆盖,在总消费统计中的医疗消费可部分转嫁到医疗保险中,且在下文中对个人的医疗费支出进行单独测算,故此处消费总水平将医疗消费剔除。
- ④ 本表数据仅为计算数据的一部分,其中基本生活消费支出、医疗费支出均取增长率的中间状态。护理费用较为复杂,每一种情形只采用了专护一级200天的数据。
- ⑤ 测算说明:基金支出主要根据前文中测算的退休人口的数量和退休金的基本水平(按照5%的年均增长率);基金收入由于按照在职职工年均增长预测在职职工的增长不符合现期增长的实际情况,且现在社会保险的缴费既没有严格按照缴费工资缴费,也未严格按照政策规定的20%+8%比例缴费,因此采取政策规定进行的预测与现实差别太大,养老基金收入主要还是按照历年基金增长率进行测算。
- ⑥ E(Exempting)代表免税、T(Taxing)代表征税,EET意指个人养老金的缴费和投资收益环节免税、领取环节征税,TEE意指个人养老金的缴费环节缴税、投资收益和领取环节免税。

## 参考文献:

- [1] 游翀.贯彻新指引 奋进新征程[N].中国劳动保障报,2022-07-15(001).
- [2] 朱小玉,施文凯.人口老龄化背景下完善我国第三支柱养老保险税收政策的建议[J].国际税收,2022(6):25-36.
- [3] 杨燕绥,妥宏武,杜天天.国家养老金体系及其体制机制建设[J].河海大学学报(哲学社会科学版),2018,20(4):30-37+91.
- [4] 周志凯.养老金个人账户制度研究[M].北京:人民出版社,2009.
- [5] 陈卫.中国人口负增长与老龄化趋势预测[J].社会科学辑刊,2022(5):133-144.
- [6] 孙小雁,左学金.中国城乡老年人收入结构变化及影响因素分析[J].上海经济研究,2021(6):62-73.
- [7] 刘伟,陈彦斌.2020-2035年中国经济增长与基本实现社会主义现代化[J].中国人民大学学报,2020,34(4):54-68.
- [8] 宋晓梧,王义桅,张怡恬,等.“共同富裕与社会保障治理”笔谈[J].社会保障评论,2022,6(3):3-20.
- [9] 蒲晓红,王雅.职业年金计发完毕后的机关事业单位养老金待遇测算研究[J].社会保障研究,2021(4):11-21.
- [10] 王振振,董克用.我国城乡居民基础养老金待遇水平研究——现状、评估与发展方向[J].人口与经济,2023(6):1-18.
- [11] 陈友华,邵文君.智慧养老:内涵、困境与建议[J].江淮论坛,2021(2):139-145+193.
- [12] 胡芳肖,李艳梅,刘维阳,等.乡村振兴背景下农村居民适度养老金水平测算[J].西安交通大学学报(社会科学版),2021,41(6):106-117.
- [13] 陈显友,宋雯,靳延安.湖北省人口老龄化发展现状、影响及对策研究——基于第七次全国人口普查数据的统计分析[J].湖北社会科学,2022(3):59-69.
- [14] 刘方涛,郭小楠,张蕊,等.基于需求角度的个人养老金潜在规模测算[J].保险研究,2022(1):64-78.
- [15] 郭晋晖.个人养老金制度将全国推行 如何撬动更多“职场人”参与[N].第一财经日报,2024-04-11(A01).
- [16] 段家喜.税优个人养老金的关键问题[J].中国金融,2018(7):67-69.
- [17] 侯卓.税收优惠的正当性基础——以公益捐赠税前扣除为例[J].广东社会科学,2020(1):243-253.
- [18] 黄秀莲,褚福灵.个人养老金制度激励机制的经验比较与方案设计——基于fsQCA的OECD国家案例分析[J].宁夏社会科学,2024(1):126-138.
- [19] 庾国柱,段家喜.我国发展税优个人养老金的关键问题、总体框架及政策建议[J].陕西师范大学学报(哲学社会科学版),2018,47(5):5-14.
- [20] 吴晓璐.提升个人养老金投资积极性专家建议多方面完善制度[N].证券日报,2024-01-16(A02).

(责任编辑:颜 莉)