

人口老龄化视域下瑞典养老保险制度及其对我国的启示

陈莹, 许海东

(广西医科大学 人文社会科学学院, 南宁 530021)

摘要: 在人口老龄化背景下, 我国城镇职工基本养老保险还存在全国统筹尚未完全发展成熟, 地区间养老金存在差异, 基本养老保险财务可持续性面临压力, 养老金替代率低等问题。瑞典作为老龄化国家实行多支柱养老保障体系, 借鉴瑞典养老保险制度的先进经验, 提出应不断完善统账结合制度模式中的个人账户, 发展多层次养老保险, 实施渐进式延迟退休政策等建议, 以期为我国城镇职工基本养老保险发展提供参考。

关键词: 人口老龄化; 养老保险制度; 城镇职工; 基本养老保险制度

中图分类号: F842.67; F845.32 **文献标志码:** A **文章编号:** 1674-8646(2024)15-0018-04

Swedish Pension Insurance System and its Enlightenment to China from the Perspective of Aging Population

Chen Ying, Xu Haidong

(School of Humanities and Social Sciences, Guangxi Medical University, Nanning 530021, China)

Abstract: Under the background of population aging, there are still some problems in the basic pension insurance for urban workers in China: the incomplete development of the national pooling, the differences in pensions between regions, the pressure on the financial sustainability of basic pension insurance, and the low replacement rate of pension, etc. As an aging country, Sweden implements a multi-pillar pension security system. Based on the advanced experience of the Swedish pension insurance system, the study puts forward some suggestions: to improve the individual account in the system model, to develop multi-level pension insurance and to implement the gradual delayed retirement policy, so as to provide reference for the development of the basic pension insurance for urban workers in China.

Key words: Population aging; Pension insurance system; Urban workers; Basic endowment insurance system

我国已正式步入老龄化社会, 老年人口的增多与人口自然增长率的降低意味着我国社会在养老方面将会发生巨大变化, 需完善养老制度与养老体系, 这方面可吸取发达国家的经验。瑞典是北欧实施福利制度最早、影响最大、最具代表性的国家, 其社会福利制度也被称为“瑞典模式”。2021年, 瑞典人口总数为1041.58万人, 比2020年增长了6.24万人, 人口增长率为0.6%; 其中65岁及以上人口占20.5%, 已步入超老龄化社会, 0~14岁人口占17.7%, 也属于严重少

子化社会。预计到2024年, 瑞典65岁以上人口占比将增长至23%。与瑞典相比, 我国也正处于人口老龄化快速发展阶段。2022年底, 我国总人口为141 175万人, 其中60岁及以上人口有28 004万人, 占19.8%, 65岁及以上人数达到20 978万人, 占14.9%, 我国已经进入中度老龄化阶段。大约到2035年, 全国60岁及以上老年人口将达4亿, 占总人口的30%以上, 意味着我国将步入重度老龄化阶段^[1]。面对人口老龄化的严峻形势, 瑞典建立起多支柱养老保险体系, 利用基金投入资本市场实现养老基金的增值与保值, 保证养老金的可持续性。借鉴发达国家的成功经验, 可为我国城镇职工基本养老保险发展提供参考。

1 我国城镇职工基本养老保险制度

1.1 我国城镇职工基本养老保险现状

1.1.1 参保人数持续增多

为保障退休后的生活水平, 越来越多人开始参加养老保险, 2021年全国参加城镇职工基本养老保险的人数达48 074万人, 比2020年底多2453万人。其中参保职工人数有34 917万人, 比2020年底多2058万

收稿日期: 2024-04-19

基金项目: 2022年广西高校人文社科重点研究基地重大项目“边境地区公共卫生危机多主体协同治理体系与共生优化研究”(JDZD202223); 2022年广西马克思主义理论研究与建设工程基地项目“人类卫生健康共同体视角下边境地区公共卫生治理困境及治理机制研究”(0261322205D)

作者简介: 陈莹(1998-), 女, 硕士研究生。研究方向: 社会保障。

通讯作者: 许海东(1979-), 男, 博士, 教授。研究方向: 社会保障。

人,在职职工参保率为 72.6%。城镇职工基本养老保险执行企业制度参保人数达 42 228 万人,与 2020 年底相比增加 2320 万人。截至 2022 年底,我国已有 50 355 万人参加城镇职工基本养老保险,比 2021 年底多 2281 万人,其中参保职工人数为 36 711 万人,较 2021 年底多 1794 万人,在职职工参保率达 72.9%。2022 年年底,企业职工参保人数为 44 402 万人,比 2021 年增长 2174 万人^[2]。可以看出,全国城镇职工基本养老保险参保人数每年都在增长,数量呈逐年上升趋势,参保率逐年增高,覆盖范围逐年扩大。

1.1.2 养老金全国统筹基本完成

养老金全国统筹就是把全国各地区的养老保险政策统一起来进行管理运作,包括缴费政策与退休待遇的统一等,可更好地管理、分配养老保险资源资金,保证各省市养老金按时足额发放。20 世纪 90 年代以来,我国养老保险体系经历了由县级统筹到全国统筹的逐步转变,2018 年,我国正式向全国统筹制度迈进。2022 年 1 月起,基本养老保险全国统筹政策启动实施,该制度实行后可将全国范围内各地区的保险基金结余及负债进行跨区域调剂,从体制上减轻基金的结构压力,为贫困地区养老金的发放提供更为可靠的保障。2023 年 10 月,北京社保管理系统正式切换至全国养老保险统筹信息系统,标志着全国养老保险统筹工作基本完成。

1.2 我国城镇职工基本养老保险制度存在的问题

经多年努力,我国城镇职工基本养老保险参保人数和参保率逐年增多,覆盖范围逐年扩大,但在人口老龄化背景下仍存在不少问题。

1.2.1 全国统筹尚未完全发展成熟

我国城镇职工养老保险制度自建立以来从县级统筹逐步提高到省级统筹,但东西部发展不平衡、经济发展水平不一等因素导致养老保险基金存在结构性差异,一些省市有较高的结余,而一些人口老龄化较重的省市则面临着较大的养老金支付压力,故长期以来养老金统筹层次低问题阻碍着城镇企业职工养老保险制度的发展。2022 年 1 月,为解决统筹层次低的问题,我国开始实施养老保险全国统筹,但直到 2023 年 10 月,全国 31 个省市的养老保险才全部进入统筹系统,城镇职工基本养老保险全国统筹还处于摸索阶段,尚未完全发展成熟。区域间经济水平差异、城镇职工工资领取水平差异是一时难以解决的问题,想要通过全国统筹来平衡各省差异还有很长一段路要走。

1.2.2 地区间养老金存在差异

2022 年,全国的城镇职工基本养老保险基金收入达 63 323.8 万亿元,基金支出达 59 034.7 万亿元,基金累计结余 56 889.6 万亿元。但各地区间的基金收支情

况差异较大,从基金收入方面看,基金收入最多的是广东省(6419.7 万亿元),基金收入最少的是西藏(171.5 万亿元)。从基金累计结余方面看,广东省的累计结余达到上万亿元(15 722.7 万亿元),而黑龙江省的累计结余竟出现了负值(-102.1 万亿元),存在较大的鸿沟^[2]。从基金收入与支出方面看,全国现有 9 个省市的基本养老保险基金收入低于支出,可见我国城镇职工养老保险基金地区间的待遇水平存在明显差异,且存在养老保险基金收不抵支现象,基金的可持续性压力增大。

1.2.3 基本养老保险财务可持续性面临压力

养老保险是老年人口最主要的养老保障,其可持续性发展意义重大,现阶段城镇基本养老保险制度受人口老龄化冲击较严重。中国社科院发布的《中国养老金精算报告 2019—2050》显示,到 2028 年,我国城镇企业职工基本养老保险基金的结余将会出现赤字并呈持续增长趋势^[3]。2019 年,我国当期累计结余共计 1062.9 亿元,到 2022 年有小幅增加,但从 2023 年又开始下降,预计到 2028 年,当期累计结余可能会首次出现负值,约为 -1181.3 亿元,到 2050 年,当期累计结余将会下降至 -11.28 万亿元^[4]。在今后劳动人口数量下降与退休人数增多的情况下,随着我国人口平均寿命的增加与退休年龄的增加,延长养老金的领取的年限势在必行。养老金发放年限的增多与人口自然增长率的下降易导致基金收支失衡,入不敷出,维持财务可持续性的压力越来越大,基金运作也会面临挑战。

1.2.4 养老金替代率低

养老金替代率指劳动者退休后实际获得的养老金水平与其退休前工资收入水平间的比率^[5],据世界银行的测算,如果想保持退休前的生活水准,必须有 70% 以上的养老金替代率。2002 年前,我国城镇基本养老金替代率水平总体在 70% 以上,2004 年前,替代率水平仍然在 60% 以上,而 2022 年,我国城镇职工养老金的平均替代率约是社会平均工资水平的 46%^[6],这距离国际公认的维持基本生活水平的标准有很大差距,表明我国城镇职工基本养老金替代率水平持续偏低,退休者的生活水平很难得到保障。

2 瑞典国家养老保险制度的经验做法

2.1 瑞典养老保险体系

瑞典于 1913 年正式建立养老金制度并先后进行多次改革。20 世纪 80 年代以前,瑞典养老保险以覆盖全民高福利为目的,筹资模式为现收现付。在人口老龄化与经济危机的双重压力下,现收现付的养老金体系面临严重的挑战,故瑞典政府在 20 世纪 80 年代

对养老保险制度进行改革,以积累制筹资模式取代现收现付制筹资模式,并将养老金发放模式中的待遇确定型模式(DB模式)改为缴费确定型模式(DC模式)。待遇确定型模式是事先明确待遇,退休人员每月领取固定金额的退休金,全部风险由雇主承担,但随着人口老龄化的发展,雇主承担风险的压力逐渐增大。待遇确定型模式不再适用,故瑞典采用缴费确定型模式。即确定缴费水平,雇主与雇员共同缴费,雇主与雇员共担风险^[7]。经改革,瑞典逐渐形成多元化的养老保险体系。

2.1.1 构建多层次的国家养老金体系

瑞典国家养老金体系包括收入型养老金、累积型养老金及保证型养老金。对收入型养老金实行缴费确定型的现收现付制,称作名义缴费确定型个人账户,雇主与雇员 18.5%的缴费中有 16% 被存入个人账户,以目前在职职工的缴费支付当前退休者的养老金。累积型养老金采用基金积累制,按基金积累制运作,其中 18.5%的缴费中有 2.5% 存入个人账户,基金可直接投资于资本市场,获取回报^[8]。保证型养老金是瑞典政府为保障低收入与无收入人群基本生活水平而制定的基本养老保障线,由国家财政拨款为其发放养老金,单身人士每月最多可领取 8779 瑞典克朗,已婚人士每月最多可领取 7853 瑞典克朗。以 2021 年为例,瑞典的国家养老金为平均每月 13 200 瑞典克朗^[9]。

2.1.2 构建强大的职业养老金体系

瑞典有四个主要的职业养老金团体,分别是工人职业养老金、白领职业养老金、中央政府雇员职业养老金与地方政府雇员职业养老金。瑞典的白领养老保险协议(ITP)作为社会保险的补充,是瑞典社会保障体系中覆盖范围最广的一种,包括 ITP 终身养老保险、ITP 临时养老保险及 ITP 遗嘱保险。在 ITP 中,ITP 终身养老保险的保险金额与工作年限及薪金相关,政府根据收入标准每年进行一次调整。ITP 临时养老保险一般从 65 岁开始支付,直到 70 岁,共支付 5 年,被保险人可自行选择是否提前或推迟支付,雇主雇员满 28 岁后开始支付保费,参保金额是薪资的 2%。累计保费存入个人资金账户,受保人有权选择对自己的账户进行管理并投资。ITP 遗嘱保险自被保险人退休之日生效,保险公司在被保险人去世后 5 年内按月付给被保险人的家属。保险金数额取决于被保险人在退休前的薪金水平及累计工作年限。

2.1.3 私人养老金市场化运营

瑞典私人养老金由个人自愿参与,通过市场化运营,以商业保险与个人理财为主,资产配置主要是股票投资、债券投资与其他投资,现金与存款占极少比例,但在过去十年间瑞典私人养老金海外投资比例有所下

降。2017 年,瑞典三大支柱养老金总规模为 5.87 万亿克朗,第三支柱私人养老金储蓄规模为 0.48 万亿克朗,占比 8%。2019—2020 年,除智利与澳大利亚以外,主要 OECD 国家的私人养老金规模都不同程度的增长,其中瑞典的私人养老金增速较快,达 15% 以上^[10]。

2.2 瑞典养老保险基本内容

2.2.1 保障对象

为获得享受瑞典养老金的资格,必须符合瑞典社会保险立法的要求,选择在瑞典工作或居住于瑞典。瑞典养老保障覆盖范围较广,适用于瑞典境内的所有当地居民及工作了一段时期的人员,且其纳入的成员还包括在瑞典短暂工作过但已加入其他欧盟国家或与瑞典有社会保险协议的国家的保险投保人,以及符合条件的难民与在瑞典注册船只的船员等。

2.2.2 缴费标准

在瑞典,每位参保人在缴纳工资所得税时都要按其工资与福利收入总额的 7% 进行个人养老金缴纳,但超过 8.07 倍基准收入的那部分收入不需缴纳该费用,且养老金基数也没有将 7% 的个人养老金缴费计算在内。雇主缴纳雇员工资 10.21% 的养老保险费用,即雇主养老金缴费,这些费用实际上以税收的形式缴纳给中央政府财政,而非直接进入养老基金体系。在计算养老金权时,7% 的个人养老金不包括在养老金基数内,这意味着最大养老金基数是基准收入 8.07 倍的 93%,即养老金基数上限为基准收入的 7.5 倍,养老基金实际缴费费率为养老金基数的 18.5%^[11]。

2.2.3 领取条件及法定领取年龄

最低保证金对于养老金全额领取者有严格规定:必须符合法定退休年龄(达到 65 岁及以上)且符合居留年限(25 岁起在瑞典居住 40 年以上)。瑞典实行了灵活的退休制度,虽规定的退休年龄是 65 岁,但在 61~70 岁时可自由选择退休时间。参保人自 61 岁开始可分别领取收入型与积累型两种养老金,延迟领取将提升待遇水平。一般情况下,选择 66 岁退休的职工养老金比 65 岁的职工多 9%,选择 67 岁退休的职工养老金比 65 岁多 20%。瑞典还允许参保人在超过法定退休年龄后选择半退休,即一周工作超过 17h,但比退休前至少减少 5h,即可领取全额养老金的一部分,也可提升完全退休时的养老金水平^[12]。

3 瑞典养老保险制度对我国城镇职工基本养老保险的启示

3.1 完善统账结合制度模式中的个人账户

我国现行的城镇职工基本养老保险制度的财务保障模式是现收现付制与完全积累制相结合,但在人口

老龄化背景下社会统筹基金面临收不抵支的情况,现收现付制养老保障人口红利逐渐消退,个人账户空账运行所形成的隐性债务是影响第一支柱养老保障可持续的主要挑战^[13]。我国可吸取瑞典名义账户制经验,政府以利用社保基金购买国债的方式处理个人账户中的空账部分,结合我国具体国情逐步实现由个人账户制到名义账户制的转变,在目前统账结合的基础上,将个人账户、社会统筹账户整合并进行统一管理,将个人、企业与国家的缴费与补贴以“个人名义”账户的形式纳入^[14]。瑞典名义账户制分为名义账户与积累制账户两部分,名义账户中的基金全部投入资本市场增值,积累制账户用作实账运行。借鉴瑞典的做法,可将我国的个人名义账户分为做实与做虚两部分,做实的比例根据各地区实际余额进行精确计算,在全国统筹的基础上逐步向全国统一发展。做虚的部分可全部投入市场进行投资运营获取收益,退休时根据该时点同代人的平均余命按照年金化的公式计算养老金。在基金投资方面,可设立基金管理投资公司,由政府制定基金管理公司投资制度,在政府主导下实现养老基金集中管理,保证养老金的增值与保值。

3.2 发展多层次养老保险

瑞典养老保险实行三支柱体系,充分体现了养老保险制度的公平与效率。我国在养老保险领域始终坚持“效率优先,兼顾公平”的原则,故我国的第一支柱养老金侧重公平,第二、第三支柱养老金侧重效率。随着我国人口老龄化程度逐渐加深,仅靠第一支柱基本养老金维持日益增多的退休职工基本生活只会导致资金缺口越来越大,故需要大力发展二、三支柱,缓解保险基金财务压力。要加强第二支柱与第三支柱的联动,放宽对养老金受益权与携带性的限制,离职者可享受原企业年金的既得受益权,允许其将原企业年金转入本人养老金账户并根据个人意愿参与投资。政府可适当引导发展储蓄型养老保险,拓展储蓄型养老保险的投资途径,为养老金的保值与增值提供支持。在第二、三支柱的基础上,金融机构应根据个人账户的私人性质与特征发展具有吸引力的金融产品,提升服务质量,吸引有条件的人主动参与。

3.3 实施渐进式延迟退休政策

我国人口平均寿命已达 78.2 岁^[15],正步入长寿时代,在人口老龄化进程逐渐加快、人口自然增长率出现负值的情况下,在鼓励生育的同时应尽早实行延迟退休政策,缓解养老保险基金不足的压力。实施延迟退休政策必须渐进式推进,充分考虑我国现实国情、性别年龄、职业群体及工作强度等多元化需求,可先从高校、事业单位及国有企业入手,逐渐向私营企业扩展,最后覆盖全社会。为更好地实施延迟退休政策,政府

应加强激励机制,将退休金待遇与个人缴费相关联,提高员工缴费的意愿。如瑞典出台以个人终身收入为基础计算养老金制度,提升 65 岁以上职工的个税起征点,减少雇用 65 岁以上老年人企业的支出等鼓励措施。我国政府应持续提升公共服务水平,设立基础的托幼服务体系与养老体系,为家庭提供最基本的保障。实施延迟退休政策的同时,政府应逐渐缓解社会就业矛盾,鼓励企业提供更多就业岗位,增强与企业的合作,开拓新市场,合理利用社会资源,减少社会对学历、年龄、性别的歧视。

参考文献:

- [1] 华经情报网. 2021 年瑞典人口总数量、劳动人口数量及人口性别、年龄、城乡结构分析[EB/OL]. (2022-07-20)[2023-11-27]. <https://www.huaon.com/channel/globaldata/820347.html>.
- [2] 国家统计局. 中国统计年鉴 2023[EB/OL]. (2023-09-27)[2024-03-15]. <https://www.stats.gov.cn/sj/ndsj/2023/indexch.htm>.
- [3] 李长安. 从人口发展的趋势出发,实现养老金保值增值[EB/OL]. (2019-07-08)[2024-03-15]. http://cn.chinagate.cn/news/2019-07/08/content_74963559.htm.
- [4] 张春子. 新时代中国资产管理市场的发展趋势[J]. 银行家,2019(05):126-129.
- [5] 王新宇,许娜子. 我国养老金制度改革发展探析[J]. 魅力中国,2019(09):87-88.
- [6] 赵方圆,王楚涵,何颖思. 养老金体系打造“第三根支柱”[N]. 广州日报,2022-04-22(A13).
- [7] 陈维佳,丁建定. 福利紧缩改革中的政治——基于瑞典养老金改革的分析[J]. 贵州社会科学,2011(06):37-41.
- [8] 马红鸽. 瑞典养老保险制度政府财政责任的特点及其启示[J]. 重庆理工大学学报(社会科学版),2016,30(09):82-87.
- [9] 阿多养老. 为什么说瑞典是世界上的最佳养老国家?[EB/OL]. (2023-12-06)[2024-03-15]. <https://mp.weixin.qq.com/s/pB60dpRfiSxXFaelXipNKw>.
- [10] 中国基金业协会. 全球公共养老金经验之五:瑞典国民养老金制度运作与借鉴[EB/OL]. (2021-12-30)[2024-03-15]. <https://finance.sina.com.cn/wm/2021-12-30/doc-ikyamrmz2180226.shtml>.
- [11] 段迎君. 养老金调整的理论 with 政策研究[D]. 北京:中国人民大学,2011.
- [12] 王旭. 城镇职工个人账户养老金制度完善研究[D]. 湖南:湘潭大学,2017.
- [13] 冯潇,成新轩. 我国多支柱养老保障存在的问题及瑞典经验借鉴[J]. 金融与经济,2022(05):90-96.
- [14] 王慕文,张熠. 社会保险账户资产配置的再分配效应——兼论个人账户改革与养老保障制度设计[J]. 财贸研究,2023,34(04):1-10.
- [15] 国家卫生健康委员会. 2021 年我国卫生健康事业发展统计公报[EB/OL]. (2022-07-12)[2024-03-15]. <http://www.nhc.gov.cn/cms-search/xxgk/getManuscriptXxgk.htm?id=51b55216c2154332a660157abf28b09d>.