

# 人口老龄化风险及社会保障制度建构

## ——基于法治财税的视野

唐贺强

(辽宁大学,沈阳 110000)

**内容提要:**随着我国人口老龄化程度不断深化,与之俱来的各种社会问题已成为国家治理现代化的重大课题,不仅对社会保障制度提出巨大挑战,更对作为国家治理基础和重要支柱的财政税收制度带来重大风险。在“十四五”规划和2035年远景目标中,积极应对人口老龄化已上升为国家战略,财政税收体系面对财富储备不足、收入分配失序、政府间财政关系失衡等风险挑战,应发挥法治财税理念在制度建构、凝聚共识、实现公平、保障健全等方面的指引作用,探索推进老龄化社会治理的立法进程,巩固财源保障能力,强化财税政策激励,优化养老收入分配,推动多元共治格局,实现老龄化社会的普惠共赢。

**关键词:**人口老龄化 社会保障 法治财税理念 养老“三支柱”

**中图分类号:**F812 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-9544(2021)09-0041-08

党的十九届五中全会审议通过了《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》,首次将积极应对人口老龄化上升为国家战略,既是“四个全面”战略布局的重要组成部分,也是实现国家治理体系和治理能力现代化的重要方面。“十四五”期间是全面应对老龄化的关键窗口期<sup>①</sup>,彼时我国60岁以上老年人将突破3亿,占总人口数的20%,从轻度迈入中度老龄化社会<sup>②</sup>。在应对人口老龄化危机时,老龄化时间表如同一支“有形的指挥棒”<sup>③</sup>,国家的战略部署、制度安排也应做出相应调整。财政是国家治理的基础和重要支柱,既要深度融入国家战略,为老龄化社会保障提供稳定可靠的财源,又要突出法治财税理念,形成激励各方参与老龄化社会治理的动力机

制,平衡相关主体间利益关系,保护老龄群体的合法权益,促进全社会形成多元共治格局,维护国家人口安全和社会和谐,助力实现第二个百年奋斗目标。

### 一、人口老龄化背景下财税体系面临的风险挑战

客观上讲,人口老龄化是不可逆的过程,由人类社会发展的客观规律所决定,其带来的风险和挑战是动态性、多方位的。我国作为超大型国家,无论是老龄人口的规模,还是财政和社会保障体系面临问题的复杂程度都前所未有的。防范和化解公共风险,促进公共风险最小化是财政基本出发点,同时财政风险本身就是治理公共风险的重要政策工具。<sup>④</sup>具体而言,财政税收体系面临的风险挑战主要有三个方面:

[收稿日期]2021-07-12

[作者简介]唐贺强,法学院博士研究生,研究方向为财税法、经济法。

①按照联合国《人口老龄化及其经济后果》标准划分,65岁以上人口占比7%-14%是老龄化社会(Ageing society),14%-21%是老龄社会(Aged society),21%以上为超老龄社会(Hyper-aged society)。我国学者将老龄化社会、老龄社会、超老龄社会分别更加直观表述为轻度、中度、重度老龄化社会。

### （一）社会财富储备不足的风险

政府是公共服务的主要提供者，承担着养老福利的兜底责任。<sup>①</sup>《国家积极应对人口老龄化中长期规划》的五大任务中，第一项任务就是“夯实应对人口老龄化的社会财富储备”，也是政府履行养老兜底责任的重要前提。社会财富储备不足主要体现在财源供给不足上，是财税体系面临的首要风险。

第一，人口老龄化导致税收增长乏力。一方面，人口老龄化程度不断加深导致就业人口持续减少。长期看，可能导致经济增长放缓而造成税收增收困难，中短期看，直接影响个人所得税，其占政府财政收入的比重将不断下降。另一方面，人口老龄化又会刺激养老服务业等产业发展，健康保健品、医疗护理服务等高层次服务消费的比例将会提高，由此将扩大增值税、消费税等间接税的税基，从而增加政府财政收入。<sup>②</sup>虽然人口老龄化对经济发展、财政收入的影响较为复杂，并不必然导致经济衰退和财政收入减少，但是从日本、德国等老龄化程度较深国家的以往经验看，经济发展增速缓慢甚至负增长却是不争的事实。

第二，养老支出剧增导致财政状况恶化。老龄化程度不断加深的过程也是社会保障收支矛盾不断加深、财政支出压力不断增加的过程。以城镇职工养老保险基金为例，根据人社部数据，1998年—2017年，各级财政的补贴总额达4.11万亿元，几乎与当期滚存结余4.39万亿元相当，也就是九成养老金结余是靠各级财政补贴输血。<sup>③</sup>同时，根据中国社科院发布的《中国养老金精算报告2019—2050》预测，在包括财政补贴的“大口径”下，2019年当期结余总额为1062.9亿元，并将在2022年达到峰值，从2023年开始下降，到2028年当期结余将首次出现负数，2050年当期结余负数将超过10万亿元。这种严峻趋势对财政和社保体系的长期稳健运行挑战巨大。从国际比较看，比我国更早进入老龄化社会的日本，1990年社会保障费用的支付总额约47万亿日元，2000年约78万亿日元，2011年约107万亿日元，即20年中增

加了1.3倍，导致了政府财政状况恶化。<sup>④</sup>

第三，养老资产规模过小且结构不合理。全球横向比较看，我国的养老资产规模和结构远逊于发达国家，与我国的经济体量、老年人口数量极不相称，还处在起步阶段。2019年底，全球养老资产宽口径计算约为60万亿美元，其中美国约为35.1万亿美元，占全球比重58.5%；我国约为11.6万亿人民币，仅约合1.7万亿美元。养老战略储备基金方面，挪威政府的全球政府养老基金(GPFG)为1.15万亿美元<sup>⑤</sup>；而我国的全国社保基金为2.1万亿人民币，仅约合0.3万亿美元。在养老保障第二、第三支柱发展方面，无论是资产规模、覆盖人群，还是在市场规范运作程度，都与发达国家存在很大差距。目前，美国养老保障第二、第三支柱的资产已积累了约30万亿美元，而我国第二、第三支柱资产仅约0.2万亿美元。

### （二）收入再分配失序的风险

国民收入再分配是继初次分配后在整个社会范围内进行的分配，主要是政府通过财政支出、养老金等社会保障支出以及税收优惠等形式实现。收入再分配失序不仅诱发社会矛盾，而且成为制约国内国际“双循环”格局的瓶颈。1995年以后，随着国有企业改革的深入，我国对企业养老制度进行社会保障化改革，实行企业和个人共同承担的“统账结合”模式，但机关和事业单位在编人员未列入改革范围，依旧由国家财政完全拨付。企业和机关事业单位间养老金收入的显著差距引起社会越来越多的不满。党的十八大以后，收入分配领域深化改革加速推进，2015年10月1日起，对机关事业单位人员养老也采取“统账结合”模式，标志着“双轨制”结束<sup>⑥</sup>。养老金收入分配不公平的问题虽有缓解，但是显著差距依然存在。主要体现在五方面：

第一，机关事业单位养老金替代率<sup>⑦</sup>保持高位，企业职工养老金替代率持续走低趋势。以经济发达的深圳市为例，在公务员养老金替代率达90%的情况下，2019年度企业月均养老金3876元，平均替代率仅为41.6%<sup>⑧</sup>。经济下行压力下，很多企业为降低成本按最低工资缴存社保费的原因，当然也有财税和社保政策设计不合理的因素。

第二，城镇职工养老保险与城乡居民养老保险待遇差距仍然显著。即使在中央财政对中西部地区

<sup>①</sup>参见《国务院关于机关事业单位工作人员养老保险制度改革的决定(国发〔2015〕2号)》。

<sup>②</sup>养老金替代率，是指劳动者退休时的养老金领取水平与退休前工资收入水平之间的比率。

<sup>③</sup>参见《2019年度深圳市社会保险信息披露通告》。

按中央确定的基础养老金标准给予全额补助、对东部地区给予部分补助,地方财政对参保人缴费给予补贴的前提下,城乡居民养老保险待遇的全国平均水平也仅 100 元左右,对参保人养老保障来说聊胜于无。大量农村居民养老仍然以子女赡养为主,为此造成的家庭矛盾不胜枚举。

第三,参加年金的企业所有制结构分部不均衡。按照人社部数据,加入企业年金计划的央企职工数量和资金规模分别占到了 49.3%和 56.9%<sup>①</sup>。在地方也是国有企业参加年金计划更加积极<sup>②</sup>。这既有民营企业经营成本压力以及资本逐利本性等原因,也有税制设计激励不足等因素,不仅加剧了养老保障不公平的问题,也抑制了企业年金市场长期发展。

第四,大量的失能、失独、留守、残疾老人以及第一代农民工等经济弱势群体仍然存在养老保障问题。

第五,我国养老金收入未纳入个人所得税征税范围。比较而言,在发达国家养老金收入普遍纳入所得税征税范围。这使得税法的收入分配功能打了折扣。

总之,由于城乡发展水平差异及收入分配制度不完善等原因,城乡间、行业间的养老保障的巨大差距仍将长期存在,是未来财政、税收和社会保障制度改革创新的重点方面。

### (三)政府间财政关系失衡的风险

由于资源禀赋各不相同,我国各地区的经济和社会发展水平存在不均衡,加之各地区人口老龄化程度也并不相同,客观造成面临的财政收支压力各有轻重。中国社会科学院发布的《社会保障绿皮书:中国社会保障发展报告(2019)No.10》显示,2018年-2022年,养老保险基金收不抵支的省份数量将维持在 13-14 个,接近全国省级统筹单位的一半,主要分布在东北和中西部地区。其中个别省份累计结余耗尽风险加大,基金结余向部分省份集中的趋势愈发明显。为了解决省级统筹难以克服养老保险

基金收支不平衡的难题,依托财政转移支付机制,2018年7月起,国务院开始推行中央调剂制度<sup>③</sup>,探索全国统筹的可行性路径。根据财政部数据<sup>④</sup>,2020年中央调剂基金预算规模达到 7398.23 亿元,比 2019 年增加 1095.23 亿元,增幅达 17.4%。其中,有 7 个省份是净贡献省份、21 个省份是净受益省份、3 个省份自身收支持平。净贡献省份包括广东、江苏、山东、浙江等 GDP 排名前 4 名经济大省以及北京、上海 2 个直辖市和福建省,合计净贡献 1767 亿。净受益省份中有 4 个超过 100 亿,分别是因疫情影响的湖北(186.87 亿)以及辽宁(555.58 亿)、黑龙江(486.56 亿)、吉林(145.19 亿),辽宁和黑龙江更是接近或超过 500 亿。这些省份养老金收支缺口持续扩大的原因,除了经济发展水平差异、劳动力自然增长放缓等,另一个重要原因是常住人口净流出,导致养老保险基金缴费人数减少。根据国家统计局网站数据计算,从 2013 年到 2020 年,东北三省常住人口合计减少 848 万。大量人口外流,主要流向为长三角、珠三角地区。特别是作为高等教育大省,东北三省高校毕业生本省就业率连年下降。可以预见,更多存在类似困境的省份对中央财政转移支付的依赖会越来越大,将导致净贡献的省份上解率不断提高,由此造成新的不公平现象或不满情绪。

## 二、法治财税理念对化解人口老龄化风险的价值指引

法治是国家治理体系和治理能力的重要依托,不仅为国家治理现代化转型奠定了坚实的法治根基,也为其提供了遵循的价值基准。<sup>⑤</sup>在应对人口老龄化进程中带来的各种财政风险、社会风险、治理风险中,需要深入探究老龄化社会保障与财政税收两大领域的理念契合、制度交集和规范耦合,运用法治思维、法治方式深化改革、推动发展、化解矛盾。

(一)坚持财税民主,汇集老龄化社会保障的最大共识

法治财税要求必须落实财政民主和公众参与,让财税立法和决策不仅体现政府意志,也能载负绝大多数公众的意志和利益。<sup>⑥</sup>积极应对人口老龄化涉及到每一名公民的切身权利,只有借助民主程序,最大限度汇集民意,才能形成最广泛的社会共

<sup>①</sup>参见《2020 年度全国企业年金基金业务数据摘要》。按照《企业年金办法》第 9 条规定,中央所属企业的企业年金方案报送人力资源社会保障部。

<sup>②</sup>以出台地方性企业年金政策的北京、浙江为例,均面向下辖的国有企业。参见北京市国资委《关于市管企业规范实施企业年金的指导意见》和浙江省国资委《关于省属企业规范实施企业年金的意见》。

<sup>③</sup>参见《国务院关于建立企业职工基本养老保险基金中央调剂制度的通知(国发[2018]18号)》。

<sup>④</sup>参见财政部网站《2020 年中央调剂基金缴拨差额情况表》。其中,净贡献省份为上解额-拨付额为正数的省份,净受益省份为上解额-拨付额为负数的省份。目前上解率为 3%。

识，将每一项阶段性改革成果一以贯之推行下去，接续应对今后老龄化进程中出现的各类社会问题。

第一，强化人大监督。公民通过选举产生人大代表组成各级人大，对重大财政税收、社会保障、老年人权益保护、养老服务产业振兴等方面立法行使表决权、监督权。尤其对于基本养老保险缴费基数制度、中央调剂基金制度、财政补贴养老保险基金制度等涉及利益群体广泛，由全国人大及常委会授权国务院进行行政立法更为稳妥。各级人大应密切监督社保基金、应对老龄化支出等预算情况，发挥监督职能。

第二，强化科学立法。在立法过程中，应邀请法律、人口、财税、社会保障、保险精算等领域专家，对涉及的重大利益调整问题进行论证咨询。还应该广泛开展立法调研，深入利益相关群体和地方财政、社保、医保、民政等部门征求意见，确保法律规范制定的科学性、可操作性。

第三，强化公众参与。通过立法机关与公众的沟通机制，健全法律法规规章草案意见征求和反馈机制，拓宽人民群众有序参与立法的途径，尤其是邀请老年群体参与老龄化领域的立法活动，广泛凝聚社会共识。各级政府还应主动公布养老保险基金、养老预算资金使用情况，尊重公民的知情权，接受社会公众监督。

(二)坚持财税法定，建构老龄化社会保障的制度体系

党的十八届四中全会通过《关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》，明确要求“重大改革都要于法有据”，重要方面之一就是构建科学、完善、健全的法律制度体系作为国家治理基石。相应地，《法治社会建设实施纲要（2020-2025年）》提出完善社会重要领域立法，其中就包括老年人正当权益保护、孝老爱亲等重点内容。在《国家积极应对人口老龄化中长期规划》中提出2022年要初步建立起制度框架、2035年要推动制度安排更加科学有效，实质就是要求将积极应对人口老龄化战略纳入法治化轨道。因此，应进一步理顺立法与行政、中央与地方、政府与市场、国家与纳税人等基本关系，树立整体化的立法思维，围绕重点涉及的宪法、行政法、财税法、劳动与社会保障法等多个法域，以“统

①参见《老年权益保障法》第6条。

领性法律规范+配套性法律规范”构建制度框架体系，调和不同法际间的抵牾之处，共同服务于同一立法目标，协力应对人口老龄化带来的风险和挑战，保障人民群众福祉和国家长治久安。目前，立法现状距离2022年初步建立制度框架的目标还有很大差距。一方面，本应发挥统领性法律规范功能的《老年权益保障法》，不仅还未根据“十四五”规划和2035年远景目标进行修订，自身也存在结构不合理、涵盖不全面、责任强度不高等问题。另一方面，配套的法律规范也不完善，规范过于原则化。如，《老年权益保障法》关于老龄事业经费纳入财政预算的规定<sup>①</sup>，如何纳入、何时纳入、占预算比例等都没有相应规定，导致大部分地方都没有落实到位。再如，《个人所得税法》《企业所得税法》只涉及了基本养老金缴费税前扣除的规定，但涉及养老服务机构、社保基金会及养老基金投资管理机构等方面的税收优惠，大多以部委《通知》文件的方式存在，导致了立法层级不高、稳定性不强、衔接不畅等问题。

(三)坚持财税公平，实现老龄化社会保障的普惠共赢

党的十九大报告提出，履行好政府再分配调节职能，加快推进基本公共服务均等化。财税制度发挥的再分配的功能，不仅要在制度层面建立法律规则，更要在理念层面厘清其推进国民权利保障和社会公平正义目标实现的积极意义。<sup>[1]</sup>具体而言，在老龄化社会保障领域，财税公平问题突出表现在三方面：

第一，维系代际公平。在老龄化加速和养老保险基金缺口持续扩大的双重压力下，要实现基金的收支平衡，势必要求年轻一代增加缴费、延迟退休或降低养老金待遇水平，这将引发不同代际之间的再分配公平问题。<sup>[2]</sup>2021年《政府工作报告》中正式提出要逐步延迟法定退休年龄，应重点建立基于代际公平的养老风险分担机制，而非简单地将退休年龄一“延”了之。

第二，维系群际公平。财税制度一方面应发挥收入分配功能，通过改革个人所得税税制、调整养老金增长比例等方式，合理调节城乡间、行业间、机关事业单位与企业间、垄断国企与民营企业间养老金待遇的差距问题。另一方面，应加大财政投入，鼓

励养老产业发展,实现养老基本公共服务均等化。

第三,维系区际公平。一方面,养老保险财政补贴还存在“上轻下重”的央地责任分担失衡问题,应着眼在推进政府间财政关系法治化的框架下,尽快探索建立全国统筹制度,合理均衡央地间、地区间养老基金负担。另一方面,还应认识到老年人的生活质量不仅取决于养老金收入水平,也取决于各地公共服务水平,应加快推进中央与地方事权与财政支出责任改革,推动基本公共服务均等化,带动提升养老公共服务水平。

(四)坚持财税健全,确保老龄化社会保障的可持续发展

财政健全主义要求控制和降低财政风险,确保财政运行不偏离安全稳健的目标。对老龄化社会保障而言,财税健全主要意味着守住社会保险基金的风险底线。

第一,确保财源充裕。既要求宏观上发挥财税法的调控功能,做大经济发展和财政收入增长的“蛋糕”,又要求保持养老保险基金规模稳定扩大,利用税收杠杆鼓励第二、第三支柱发展,优化社会财富储备结构,分散第一支柱支付风险。

第二,确保预算平衡。预算社会保险的实施工具,应当在精算的基础上编制短期内的基金收支状况,并接受人大和参保人的民主监督。<sup>①</sup>地方政府财政总体预算应采取审慎态度,严格按照量入为出、收支平衡的原则编制,不能以财政赤字或政府债务资金用于社会保障支出<sup>②</sup>。社会保险基金自身预算也应保持收支平衡,适当留有结余,不得出现赤字<sup>③</sup>。社会保险基金也不能用于平衡公共财政预算,但公共财政预算可补助社会保险基金。

第三,确保基金稳健运营。应突出社会保障基金的公益属性,无论保有还是增值必须用于人民福祉,并应建立全国统一的社保信息平台,实现信息和数

据互联互通。应突出保险属性,遵从精算平衡原则、保险大数法则<sup>④</sup>,并借鉴发达国家先进经验,提升基金管理、风控和投资的专业化水平,实现保值增值。还应强化内部和外部监督,防止行政权力对基金运营的不当干预,要让挪用、贪污或诈骗等侵害社会保险基金权益的行为,承担较重的法律责任。

### 三、法治财税视野下老龄化社会保障的制度建构

积极应对人口老龄化战略中的法律问题是一个新兴法律领域,应当坚持问题导向,秉持法治理念、整体化思维和社会本位立场,倡导多元价值共融、多层利益共存,推动中央与地方、政府与社会在老龄化治理中和谐共治。具体而言,应围绕以下方面完善健全法律制度。

(一)加快构建老龄化社会治理的法律制度体系

第一,推进科学立法,构建制度框架。以韩国为例,老龄化社会治理法律制度相对完善,统领性法律规范为《低生育、老龄化社会基本法》,配套性法律规范包括《国民年金法》《育儿支援法案》《老龄亲和产业振兴法》《老年人就业促进法》等。<sup>①</sup>在未来立法中,我国应加快构建以应对人口老龄化基本法作为统领,以社会保险法、年金法、老年权益保障法、养老产业促进法、老年就业促进法以及生育保障法为配套的制度体系,夯实老龄化社会治理的良法善治基础。

第二,明晰法律定位,理顺法际关系。作为养老保障最重要的两大支撑的财政制度与社会保险制度,还存在界限、属性模糊的问题。社会保险根本属性是保险,但我国社会保险由政府提供,纳入财政预算管理,资金存入财政专户<sup>②</sup>,不少关于社保基金的管理规范也由财政部门制定,尤其财政补贴社保基金已经成为常态,更让二者之间的界限更加模糊。应当认为,财政法与社会保险法之间存在诸多交集,不可能绝对独立,但各自“核心”部分要保持相对独立性。一方面在《社会保险法》中明确精算平衡、预算平衡、保险大数等原则,另一方面推动“财政基本法”立法<sup>③</sup>,或对《预算法》进行修订,对财政补贴养老保险基金的法定情形、法定标准、法定程序以及牵涉的政府间财政关系内容作出明确规定。

第三,探索延迟退休配套制度。按照小步调整、

<sup>①</sup>参见《预算法》第35条。

<sup>②</sup>参见《社会保险基金预算编制手册(试行)》第三节。

<sup>③</sup>党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》“建立更加公平可持续的社会保障制度”一节中提出坚持精算平衡原则。《国务院关于建立企业职工基本养老保险基金中央调剂制度的通知(国发〔2018〕18号)》提出遵循社会保险大数法则。但在《社会保险法》《全国社会保障基金条例》中,均未提及精算平衡原则、保险大数法则,也从一个侧面说明我国财政、社会保险未能相对独立的现实。

<sup>④</sup>目前,我国并没有财政基本法,《预算法》实质性承担了财政基本法的部分功能。

弹性实施、分类推进等原则,退休方式的渐进化、退休待遇的多元化、高龄雇佣环境的宜老化政策调整应同步推进<sup>[6]</sup>,缓和延迟法定退休年龄带来的代际公平问题。

第四,积极推进税收优惠法定化。紧密结合推动税收法定的进程,在《个人所得税法》《企业所得税法》修订以及《增值税法》《印花税法》《城市土地使用税法》等立法过程中,一方面要将目前规定于部门规章中的成熟稳定的养老税收优惠规范法定化,另一方面要与时俱进创新税收优惠规定。

(二)推进养老保险基金充裕、稳健和可持续运营

第一,加快建立基本养老保险全国统筹制度。基本养老保险是应对人口老龄化、保障财源充裕的第一道“保险”。从制度设计初衷看,目前的中央调剂金制度只能作为盘活全国城镇职工基本养老保险基金存量的过渡办法。下步,应坚持“公平优先、兼顾效率”原则,依托财政事权和支出责任划分改革框架,在2019年起由税务机关统一征缴社保费,打下全国“统收”基础的前提下<sup>①</sup>,一方面继续维持最低缴费年数的全国统一标准,另一方面尊重各地因经济发展水平不同而形成的缴费基数客观差异性,进一步完善规范省级统收统支制度,加快构建全国“统支”的统筹制度,打牢养老保险基金可持续运营的“大盘”。此外,在养老金计发方式的设计上,既要体现社会公平的一面,避免城乡间、行业间养老金收入差距过大,又要体现多缴多得的效率一面,鼓励职工或居民的缴费积极性。此外,在基本养老金上调幅度上,应让企业略高于机关事业单位,以体现公平性。

第二,完善养老保险基金投资法律制度。全国社保基金是中央集中管理的社会保障储备基金,是应对人口老龄化、保障财源充裕的第二道“保险”。下步,应结合《信托法》《社会保险法》《全国社会保

障基金条例》《基本养老保险基金投资管理办法》等法律法规的修订,突出社保基金的公共财产属性和信托属性,进一步明晰养老保险基金的产权属性和权能结构<sup>[7]</sup>,强化风险控制、信息披露、受托人责任、投资担保等方面的制度建设,在货币市场和资本市场优化投资组合,最大限度实现基金的保值增值。在此基础上,对国有资本投资相对成熟的上海、深圳等地区,可试行自主开展省级或市级养老保险基金投资运作,但其他省级养老保险基金投资仍应实行中央集中运营方式,统一委托给国务院授权的养老基金管理机构进行投资管理。

第三,规范国有资本划转制度。依据“一方案、一办法”<sup>②</sup>,2019年中央和地方划转部分国有资本充实社保基金工作全面推开,有效抵消了推行降低社保费率等“减税降费”措施的影响,成为应对人口老龄化、保障财源充裕的第三道“保险”。下步,为形成常态化、制度化的划转机制,不仅应在“财政基本法”《社会保险法》等上位法上做出明确授权,还应对承接主体的国有资本管理、划转的国有股权分红、对收缴资金的具体使用等配套制度,以行政法规或部门规章等形式进行确立。

第四,强化基金稳健运营的法律责任。应进一步明确或强化侵害社保基金利益的刑事、行政、财政及审计等法律责任。以《刑法》为例,对挪用社保基金的行为,一般会课以挪用公款罪、挪用资金罪、挪用特定款物罪、违法运用资金罪等罪名,在犯罪构成的客观要件上均未专门指向社保资金。而挪用社保基金的危害性远非挪用其他公共资金可比,仅在行政法、财政法上的责任不足以威慑违法犯罪行为,建议应增加“挪用社会保险基金罪”“社会保险诈骗罪”等罪名。以《社会保险法》为例,对隐匿、转移、侵占、挪用社会保险基金或者违规投资运营的行为,除了责令追回、没收违法所得等责任形式,对相关责任人员只模糊地规定“依法给予处分”<sup>③</sup>,不仅责任强度不足以威慑违法行为,具体追责也缺乏可操作性。建议增加相应条款予以明确。此外,还应完善对社保基金的预算制度和审计制度,准确掌握资金规模及使用、管理、效益等情况,筑牢安全底线。

(三)推动激励养老保障“三支柱”体系建设

第一,在企业年金方面,重点是提高覆盖率,体

①参见《国家税务总局关于进一步加强税务机关社会保险费征管工作的通知(国税发[2012]28号)》《国家税务总局办公厅关于稳妥有序做好社会保险费征管有关工作的通知(税总办发[2018]142号)》《国家税务总局关于做好社会保险费征管职责划转有关工作的通知(税总发[2018]192号)》。

②参见《国务院关于印发划转部分国有资本充实社保基金实施方案的通知(国发[2017]49号)》《关于划转部分国有资本充实社保基金有关事项的操作办法(财资[2019]49号附件)》。

③参见《社会保险法》第91条。

现普惠性,增强公平性。(1)加大税收激励力度。目前,我国《个人所得税法》中企业年金税制相对完善,采取了国际上比较通行的 EET 模式<sup>①</sup>,也就是个人所得税递延纳税政策。目前,《企业所得税法》规制还落后于《个人所得税法》:一方面,应将“补充养老保险费”与“企业年金”称谓上进行统一,也避免与第三支柱“养老保险”概念混淆;另一方面,存在对个人缴费激励有余,对企业缴费激励不足,且人社部、财政部、国税总局的部门规章关于税前扣除限额的规定尚有抵牾之处<sup>②</sup>。下步,应通过提高扣除限额、加计扣除等税收优惠政策,鼓励民营企业、小微企业加入年金计划。(2)完善企业年金监管制度。目前,企业年金的监管制度比基本养老保险要薄弱很多。现行的《企业年金办法》仅 32 个条文,规范较为粗陋,尚不足支撑未来第二支柱扩张的趋势需要。下步,可以考虑取消理事会受托模式,而采取单一的法人受托模式。由于法人受托模式引入了专门的第三方机构对年金进行管理和投资。在内部治理的制度设计上,应依据信托法原理,对受托人课以比合同义务更高的忠诚义务和谨慎义务,既要充分利用受托人的专业能力,授予受托人必要的裁量权,又要防止裁量权滥用,对其规定法定义务。至于受托人是否履行了义务,则需要仰赖司法裁决。在外部监督机制设计上,一方面应在人社、财政、税务、审计等部门间合理配置监督权力,另一方面应着眼准入资格、投资组合、信息披露等技术层面进行规制,既实现依法监管、有序监管、安全监管,又维护年金市场的公平竞争。(3)研究强制性企业年金的可行性。借鉴荷兰、瑞典、澳大利亚等发达国家做法,综合考虑国民经济发展水平和企业税负状况、财务状况

<sup>①</sup>E 即 Exempting, 免税;T 即 Taxing, 征税;EET 即在缴费、投资、给付三个环节中,缴费、投资环节免税,给付环节征税。参见《财政部人力资源社会保障部国家税务总局关于企业年金职业年金个人所得税有关问题的通知(财税[2013]103 号)》。

<sup>②</sup>参见《关于补充养老保险费补充医疗保险费有关企业所得税政策问题的通知(财税[2009]27 号)》,规定企业支付的补充养老保险费在不超过职工工资总额 5% 标准内的部分准予税前扣除;超过的部分,不予扣除。《企业年金办法(人力资源社会保障部令第 36 号)》规定企业缴费每年不超过本企业职工工资总额的 8%。但由于此文件并未和财政部、国家税务总局联合发文,只是人力资源社会保障部的部门规章无法约束企业所得税的税前扣除标准。然而,如此的话,8% 的最高额限制的激励意义就不大了。

<sup>③</sup>参见国务院《基本公共服务领域中央与地方共同财政事权和支出责任划分改革方案(国办发[2018]6 号)》,对城乡居民基本养老保险的国家基础标准,中央与地方按比例分担。其中,中央对第一档和第二档地区承担全部支出责任,其他为 5:5。

和承受能力等因素,强制要求符合条件的企业为员工设立年金计划,作为劳动合同的必备条款。

第二,在商业养老保险方面,重点应突出自愿性、效率性和补充性,并兼顾普惠性、公平性,特别是应作为无固定雇主的自由职业者养老保障的重要选项。2018 年推出个人税收递延型养老保险以来,至今发展较为缓慢,需要进一步调整制度规范,鼓励养老保险发展。(1)简化扣除标准。实际操作中,纳税人需要每月对当月工资薪金或连续性劳务报酬 6%、1000 元、实际缴纳额等三个标准进行比较,才能计算出扣除限额,造成了操作上的不便。下步,在推广中应采取固定的扣除限额,且应适当提高扣除标准来撬动投保积极性。(2)简化操作流程。目前,纳税人需要在中保信平台下载《税延养老保险扣除凭证》并提供给单位或者税务机关,需要每月关注跟进情况,增加了购买人的操作负担。下步,或可采取每季度或每半年申报一次的方式,并应用手机 APP 等信息化手段优化客户体验。(3)免除投资收益税负。与企业年金税制相协调,免除投资收益分配部分的个人所得税。此外,应将三大支柱的财税政策统筹考虑,一是不应过快降低基本养老金的替代率,而应采取渐进式发展策略。二是着眼第一支柱发展中造成的代际不公平问题,在第二、第三支柱的税制激励上适当做出有利于年轻一代的调整。

#### (四)支持养老基本公共服务的有效供给

第一,以基本公共服务标准化促进均等化。紧密结合事权和支出责任划分改革,推进基本公共服务领域的财政支出标准化,既应包括体现公平性的国家基础标准,也应包括体现效率性的地方标准,确保全体公民都能公平可及地获得大致均等的养老基本公共服务。目前,这方面的国家基础标准只涉及中央对城乡居民基本养老保险补助的比例<sup>③</sup>,与形成均等化的养老公共服务差距甚大。下步,还需制定关键性养老基本公共服务项目的国家和地方标准及其配套的央地财政支出标准。

第二,加大对养老服务业的财税激励力度。(1)可考虑采取加计扣除、加速折旧方式进一步加大对养老服务企业的优惠力度,吸引社会资本进入。(2)突出区别性,对从事居家养老、社区养老、农村养老、失能照护等业务非营利性更强的企业,给予较大力度

的税收优惠组合；对从事养老娱乐、医养结合等业务营利性更强的企业，则可给予较少的税收优惠组合；对面向高收入人群的高端养老服务企业，则可考虑不给与税收优惠，甚至课以较高税负。(3)依据比例原则，对现行税收优惠进行评估和调整，使之更契合养老基本公共服务均等化的政策目标。(4)除了传统的直接财政拨款、补贴等支出方式，还应运用政府购买服务、政府和社会资本合作(PPP)、税式支出等多元化的财政支出方式，提高财政资金使用效率，以较少的政府支出取得更好的经济和社会效果。

第三，完善健全长期护理保险制度。尽快总结固化试点经验<sup>①</sup>，推出全国统一的长护险制度。(1)赋予地方立法权。国务院可通过行政法规，在筹资比例、受益人群、缴费费率、费用结算、税收优惠等方面规定最低标准，并为各地根据经济社会发展具体情况留出调整空间。(2)规范筹资渠道。目前，长护险试点城市除成都外<sup>②</sup>，大多全部或部分以医保统筹基金作为筹资渠道。尤其在一些地区医保统筹基金已经出现收不抵支情况下，无疑会增加社保基金的系统性风险，最终也不利于长护险全面推广。下步，应将个人缴费、单位缴费纳入筹资渠道，与基本医疗保险基金合并征收，采用“个人缴费+医疗保险基金补助+财政补助”的模式，且个人缴费最高不超过15%<sup>③</sup>，并在个人所得税、企业所得税中给予税前扣除。(3)适当扩大受益人群。以上海市为例，长护险的覆盖人群是60岁以上、参加职工医保和居民医保、评估等级达到二级至六级的老年人<sup>④</sup>。对其他低龄困难群体、精神类或残疾类疾病的人群，也应适当考虑纳入受益范围。四是完善配套衔接制度。对照护需求评估、服务质量监管以及社区居家、养老机构和住院医疗等不同类型照护服务的费用标准等方面，均应制定科学合理的配套的法规规章。

第四，确保经济弱势群体老有所养。公办养老机构应定位于保障托底功能，对城市“三无”和农村“五保”群体实行集中供养，重点为失能、失智、失独、经济困难及优抚、优待对象中的老年人提供基

本养老服务。同时，健全经济困难的高龄、失能等老年人补贴制度，并根据经济增长水平和物价上涨等情况，适时调整基本养老、基本医疗、最低生活保障等政策，提高养老保障水平。

### 参考文献：

- [1] 郑功成.实施积极应对人口老龄化的国家战略[J].人民论坛·学术前沿,2020(22):19-27.
- [2] 陈诚,杨燕绥.老龄化时间表对养老政策影响的国际经验[J].社会保障研究,2015(6):92-99.
- [3] 刘尚希,李成威.现代财政论纲[M].北京:经济科学出版社,2019:87.
- [4] 穆光宗.论政府的养老责任[J].社会政策研究,2019(4):83-89.
- [5] 龚锋,余锦亮.人口老龄化、税收负担与财政可持续性[J].经济研究,2015(8):16-30.
- [6] 李焱.财政补贴占养老金结余超九成[EB/OL].2020-1-1. <https://m.21jingji.com/article/20200111/dfd1b08c10f4fe8c74394c562556ad3d.html>.
- [7] 梶川光俊.国家战略怎样适应人口结构变化——日本少子老龄化背景下的财政重建[J].国家治理,2014(21):41-48.
- [8] 郑秉文.财富储备与“资产型”养老金体系转型研究[J].中国人口科学,2021(1):23-37.
- [9] 周佑勇.推进国家治理现代化的法治逻辑[J].法商研究,2020(4):3-17.
- [10] 熊伟.法治财税:从理想图景到现实诉求[J].清华法学,2014(5):22-37.
- [11] 刘剑文.财税法治的破局与立势——一种以关系平衡为核心的治国之路[J].清华法学,2013(5):20-34.
- [12] 朱浩.养老金制度改革和代际公平:一个文献综述[J].经济体制改革,2015(2):31-36.
- [13] 姜宇.论作为社会保险法基本原则的“精算平衡”和“预算平衡”[J].华东政法大学学报,2018(5):170-185.
- [14] 沈铭辉.人口老龄化的影响及治理对策——以韩国为例[J].人民论坛,2020(32):91-93.
- [15] 熊伟,张荣芳.财政补助社会保险的法学透析:以二元分立为视角[J].法学研究,2016(1):110-126.
- [16] 张士斌,张安琪,宋金城.中国退休年龄政策调整的目标序列、方向路径和框架体系[J].经济社会体制比较,2017(6):128-137.
- [17] 席悦,翟绍果.社保基金的产权分析及投资选择[J].中国行政管理,2011(10):16-19.
- [18] 田勇.中国长期护理保险财政负担能力研究——兼论依托医保的长期护理保险制度的合理性[J].社会保障研究,2020(1):33-47.

【责任编辑 孟宪民】

<sup>①</sup>根据《人力资源社会保障部办公厅关于开展长期护理保险制度试点的指导意见(人社厅发[2016]80号)》,2016年起在全国15个城市开展长期护理保险试点工作。

<sup>②</sup>参见《成都市长期照护保险制度试点方案(成府函[2017]22号)》第3条。

<sup>③</sup>参见《上海市长期护理保险试点办法(沪府发[2016]110号)》第3条。