

### 工作论文

### **SSL Working Paper Series**

WP No. 023-20150615

中国社科院世界社保研究中心 主办



该文尚未公开发表,如引用,需注明出处并征得本实验室(世界社保研究中心)或作者本人的同意——编者的话

### 城镇职工基本养老保险"名义账户"改革——方案设计 与测算结果

#### 房连泉

中国社会科学院拉丁美洲研究所副研究员中国社科院世界社保研究中心秘书长

Email: fanglq01@gmail.com

内容提要: 为落实十八届三中全会关于社会养老保障制度改革的基本要求,针对现行城镇职工基本养老保险制度存在的主要问题,本文提出"全账户"(名义账户)+社会养老金的新"统账结合"制度模式。改革方案对 2015-2090 年期间的制度运行状况进行了模拟测算,结果表明养老金待遇水平和财务收支等方面的指标基本合意,改革后新制度的参保激励性和财务可持续性明显增强。

关键词:城镇职工基本养老保险;名义账户制;替代率;财务可持续性

[作者简介]房连泉(1973—),男,山东德州人,中国社会科学院拉丁美洲研究所副研究员,中国社科院世界社保研究中心研究人员,主要从事拉美研究和社会保障研究。

我国"统账结合"模式的城镇职工基本养老保险制度(以下简称"城职保"制度)建立于上世纪90年代。经过近30多年的发展历程,基本养老保险制度建设已取得巨大成就。但与此同时,长期以来"城职保"制度在发展中也面临着种种问题,突出表现在养老金统筹层次低,个人账户"空账"运转,制度缴费负担过重,参保激励性不足,财务收支压力加大等方面。如何调整完善基本养老保险制度,既是学界研究的重要课题,也是政策层面进行养老金改革顶层设计的重要内容,其中研究关注的一个焦点就在于"统账结合"制度的结构定型问题。

在此背景下,本文提出"全账户"式的新 "统账结合"模式,对现行城镇 职工基本养老保险(以下简称"城职保")制度进行改造,即改革后的"城职保" 制度采用"社会养老金+名义账户制"式的双层结构,对改革后75年期间的制度 运行状况进行了模拟测算。

#### 一、改革方案的基本框架设计

#### 1. "新统账结合"模式

改革后的制度仍采用"统账结合"模式,其中,统筹部分为社会养老金(称为以下称为统筹养老金),它是非缴费型的国民养老金,覆盖包括"城职保"制度退休人员在内的全部城乡老年人口;名义账户制养老金采用缴费型"全账户"方式,单位和个人缴费全部记入职工个人账户,制度收支仍为现收现付模式。

#### 2. 名义账户养老金

为参保职工建立个人账户。新制度的基准方案仍采用现行 28%的缴费率。缴费由单位和个人共同承担,按月缴纳,单位费率为 20%、职工个人费率为 8%;按个体人员身份参保的灵活就业群体缴费率为 20%。缴费基数为工资全口径收入。缴费工资根据社会平均工资进行封顶保底(40%-300%)。

新制度的备选方案缴费率为 24%, 其中单位费率为 16%、职工个人缴费为 8%; 按个体人员身份参保的灵活就业群体缴费率为 20%。

在"全账户"模式下,单位和个人缴费全部记入个人账户,当年度个人账户 记账利率按上年度城镇单位在岗职工平均工资(以下简称"岗平工资")增长率 的一定比例(100%)确定。

参保人员在达到法定退休年龄后,如累计缴费年限(含视同)满15年,则

按月计发账户年金待遇。个人账户养老金=退休时个人账户记账额/计发月数。退休后养老金待遇每年按岗平工资增长率的一定比例(80%)进行调整。

参保人员在职时死亡或移民时,领取个人账户个人缴费部分本息;退休后死亡账户养老金资产余额不继承。新制度仍维持现行"城职保"制度下丧葬费和抚恤金的发放政策。

#### 3. 社会统筹养老金

建立覆盖全体退休老年人的统筹养老金制度,即全社会统一标准的社会养老金。统筹养老金支出由中央财政进行转移支付,待遇水平与岗平工资水平挂钩,每年按岗平工资增长率进行调整。

#### 4. 制度转型措施

改革方案假定 2015 年为"城职保"制度改革元年。现制度下已退休职工(老人)仍采用现行制度的"老办法"计发待遇,待遇水平岗平工资增长率的 80%进行调整,已退休"老人"不享受统筹养老金。在职职工(中人)和新加入工作的职工(新人)加入新制度,按新制度办法计发待遇。对于"中人"的历史权益,采用"倒退建账"的方式建立虚拟账户,根据参保职工个人的视同缴费年限和工资记录,按新制度下的缴费率和记账利率,测算出改革元年时的账户积累额,记入个人账户。

表 1 说明了新制度改革方案的基本架构。新制度的改革基准方案为 28%缴费率,记账利率为岗平工资增长率的 100%,待遇调整利率(以下简称"调待利率")为岗平工资增长率的 80%;备选方案的缴费率下调为 24%,其他参数相同。

	缴费 (融资)	资金管理	待遇发放
一、账户	基准方案:	缴费全部记入个人账户	待遇采用年金化发放方式
养老金	费率 28%(单位 20%+个人 8%)	记账利率为岗平工资增长率	账户退休年金=个人账户存储额/计
	以个体身份参保者: 20%		发月数
	备选方案:		待遇按岗平工资增长率的 80%进行
	24% (单位 16%+个人 8%)		调整
	以个体身份参保者: 20%		退休后死亡人员账户养老金: 不继
			承
二、统筹	中央财政转移支付	全国统筹管理	定额式发放,替代率为岗平工资的
养老金			5%, 待遇水平按岗平工资增长率的
			100%进行调整

表 1: "城职保"制度改革方案

资料来源: 作者绘制

#### 二、改革方案的模拟测算结果

#### (一) 制度覆盖面和参保缴费情况

经测算,在未来 15 年中,全国总人口数量呈逐步上升趋势,在 2028 年左右达到峰值 14.1 亿,之后逐年下降。在制度运行初的 20 年期间,在职参保人口总量有较快增速,在 2037 年,在职参保人口达到峰值 3.92 亿,之后呈逐年下降。(参见图 1)。在整个测算期内赡养负担呈逐步加重趋势,到 2024 年达到 1:3.7,2060 年上升到 1:1.5 (参见表 2)

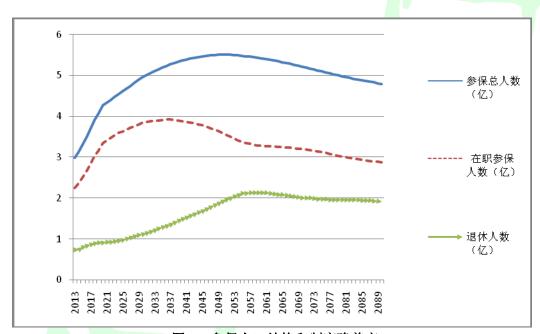


图 1: 参保人口结构和制度赡养率

表 2: 制度赡养率

Ī	年份	2015	2018	2020	2024	2030	2037	2040	2045	2050	2060	2090
ĺ	抚养比	1:3.1	1:3.4	1:3.6	1:3.7	1:3.4	1:2.9	1:2.6	1:2.4	1:1.8	1:1.5	1:1.5

注: 制度赡养率=退休人口/在职参保人口

由于新制度 28%的缴费全部记入个人账户,而且实行较高的记账利率(相当于岗平工资增长率的 100%),远高于现行"统账结合"模式下养老保险缴费的回报率,因而新制度具有较强的参保激励效应。在此情况下,当前普遍存在的少缴费和逃费等行为,将随着制度的运行逐步趋于规范。

新制度沿用了城镇单位在岗职工平均工资这一指标,缴费基数/岗平工资指标是反映制度平均缴费水平的重要指标。近年来,这一指标呈逐步下降趋势,2013

年仅为 64.9%。"全账户"制度引入 100%的缴费激励,有利做实费基和延长参保职工的缴费年限。在模拟测算中,2015年假定"费基"占岗平工资的比例为 74%,此后随时间推移小幅波动,维持在 80%上下的水平。目前,"城职保"制度领取养老金待遇的最低缴费年限规定为 15年,2013年参保人员的平均缴费年限为25.8年,这一缴费年限水平偏低。在"全账户"制度下,新退休人员平均缴费年限的假定为:从 2015年的平均缴费 26.6年,逐步提升到 2090年的 38年。

#### (二) 养老金待遇水平测算情况

在新制度下,退休人员的养老金待遇由两部分构成:一部分是统筹养老金, 其替代率水平恒定为上年度岗平工资的 5%;另一部分为账户养老金,其替代率 水平与个人缴费、记账利率、年金计发月数等因素相关。图 2 表明了新制度未来 75 年替代率的总体模拟运行结果。



图 2: 新退休人员养老金替代率

图 2 中的"新退休人员养老金替代率"指标是指当年度新退休人员的平均养老金相对于其上年度平均缴费工资基数的比例,反映了退休者个体在退休时点的养老金替代率水平。从图中可以看出,该指标在整个测算期内呈总体上升趋势,说明新制度对新退休职工提供的替代率水平高于改革之前的旧制度。2013 年该指标为55.03%,至期末2090年,该指标数字为61.45%,相对2013年上升了6.42个百分点。在改革初的过渡期,"新退人员养老金替代率"在一定幅度波动,从2050年左右开始则进入平稳期。

#### (三)制度财务收支状况

#### 1. 个人账户养老基金收支

在"全账户"模式下,个人账户基金收支采用现收现付方式,建立基金结余

的投资运营体制,基金总收入包括参保职工缴费收入和基金投资收益两部分。

表 3 说明了个人账户养老基金的模拟收支情况。自 2015 年始,基金当期结余量逐年上升,至 2047 年达到峰值 37. 39 万亿,之后当期结余量下降,2071 年 开始出现收不抵支。由于制度前期有大量结余,后期出现收不抵支,账户基金累计结余曲线呈现先升后降的变化趋势,累计结余 GDP 占比在 2049 年达到峰值 63%,在 2071 年之后,基金累计结余进入消耗期,至 2088 年接近测算期末时制度结余耗尽。

(亿元) (亿元) (亿元) 元) 比% 元)   片比% 元)   片比% 元)   片比%   元)   片比%   元)   片比%   元)   片比%   元)   片比%   元)   片比%   元)   片比%   元)   片比%   元)   片比%   元)   片比%   元)   片比%   元)   片比%   元)   片比%   元)   片比%   元)   片比%   元)   片比%   元)   片比%   元)   片比%   元)   片比%   元)   六寸   元寸   元寸   元寸   元寸   元寸   元寸   元寸		基金总收入	基金总支出	当期结余(亿	当期结余 GDP 占	累计结余(亿	累计结余 GDP
2014     20500.91     15555.65     4945.26     0.79     33636.28     5.40       2015     26531.43     20758.58     5772.85     0.85     38951.95     5.71       2016     31604.69     23018.37     8586.32     1.15     46996.30     6.29       2017     37549.30     25681.22     11868.08     1.45     58222.74     7.12       2018     44949.54     28284.64     16664.90     1.86     74124.84     8.28       2019     52855.83     32529.22     20326.61     2.07     93553.69     9.54       2020     63178.16     34457.16     28721.00     2.68     121219.57     11.29       2025     118878.45     54436.41     64442.03     3.89     360794.31     21.76       2030     209030.75     86961.96     122068.79     4.92     822061.40     33.11       2035     343093.63     148308.50     194785.13     5.37     1606764.96     44.34       2040     530965.83     245693.03     285272.80     5.51		(亿元)	(亿元)	元)	比 %	元)	占比 %
2015     26531.43     20758.58     5772.85     0.85     38951.95     5.71       2016     31604.69     23018.37     8586.32     1.15     46996.30     6.29       2017     37549.30     25681.22     11868.08     1.45     58222.74     7.12       2018     44949.54     28284.64     16664.90     1.86     74124.84     8.28       2019     52855.83     32529.22     20326.61     2.07     93553.69     9.54       2020     63178.16     34457.16     28721.00     2.68     121219.57     11.29       2025     118878.45     54436.41     64442.03     3.89     360794.31     21.76       2030     209030.75     86961.96     122068.79     4.92     822061.40     33.11       2035     343093.63     148308.50     194785.13     5.37     1606764.96     44.34       2040     530965.83     245693.03     285272.80     5.51     2801753.93     54.12       2045     770580.46     409894.69     360685.78     4.98	2013	18574.92	13873.45	4701.48	0.83	29056.71	5.11
2016     31604.69     23018.37     8586.32     1.15     46996.30     6.29       2017     37549.30     25681.22     11868.08     1.45     58222.74     7.12       2018     44949.54     28284.64     16664.90     1.86     74124.84     8.28       2019     52855.83     32529.22     20326.61     2.07     93553.69     9.54       2020     63178.16     34457.16     28721.00     2.68     121219.57     11.29       2025     118878.45     54436.41     64442.03     3.89     360794.31     21.76       2030     209030.75     86961.96     122068.79     4.92     822061.40     33.11       2035     343093.63     148308.50     194785.13     5.37     1606764.96     44.34       2040     530965.83     245693.03     285272.80     5.51     2801753.93     54.12       2045     770580.46     409894.69     360685.78     4.98     4423927.21     61.13       2047     877615.69     503657.92     373957.76     4.55	2014	20500.91	15555.65	4945.26	0.79	33636.28	5.40
2017     37549.30     25681.22     11868.08     1.45     58222.74     7.12       2018     44949.54     28284.64     16664.90     1.86     74124.84     8.28       2019     52855.83     32529.22     20326.61     2.07     93553.69     9.54       2020     63178.16     34457.16     28721.00     2.68     121219.57     11.29       2025     118878.45     54436.41     64442.03     3.89     360794.31     21.76       2030     209030.75     86961.96     122068.79     4.92     822061.40     33.11       2035     343093.63     148308.50     194785.13     5.37     1606764.96     44.34       2040     530965.83     245693.03     285272.80     5.51     2801753.93     54.12       2045     770580.46     409894.69     360685.78     4.98     4423927.21     61.13       2047     877615.69     503657.92     373957.76     4.55     5148581.19     62.60       2049     987518.92     618876.17     368642.75     <	2015	26531.43	20758.58	5772.85	0.85	38951.95	5.71
2018     44949.54     28284.64     16664.90     1.86     74124.84     8.28       2019     52855.83     32529.22     20326.61     2.07     93553.69     9.54       2020     63178.16     34457.16     28721.00     2.68     121219.57     11.29       2025     118878.45     54436.41     64442.03     3.89     360794.31     21.76       2030     209030.75     86961.96     122068.79     4.92     822061.40     33.11       2035     343093.63     148308.50     194785.13     5.37     1606764.96     44.34       2040     530965.83     245693.03     285272.80     5.51     2801753.93     54.12       2045     770580.46     409894.69     360685.78     4.98     4423927.21     61.13       2047     877615.69     503657.92     373957.76     4.55     5148581.19     62.60       2049     987518.92     618876.17     368642.75     3.96     5867013.69     62.99       2050     1043869.93     684052.47     359817.46	2016	31604.69	23018.37	8586.32	1.15	46996.30	6.29
2019     52855.83     32529.22     20326.61     2.07     93553.69     9.54       2020     63178.16     34457.16     28721.00     2.68     121219.57     11.29       2025     118878.45     54436.41     64442.03     3.89     360794.31     21.76       2030     209030.75     86961.96     122068.79     4.92     822061.40     33.11       2035     343093.63     148308.50     194785.13     5.37     1606764.96     44.34       2040     530965.83     245693.03     285272.80     5.51     2801753.93     54.12       2045     770580.46     409894.69     360685.78     4.98     4423927.21     61.13       2047     877615.69     503657.92     373957.76     4.55     5148581.19     62.60       2049     987518.92     618876.17     368642.75     3.96     5867013.69     62.99       2050     1043869.93     684052.47     359817.46     3.63     6214654.64     62.77       2060     1639082.47     1503862.02     135220.45	2017	37549.30	25681.22	11868.08	1.45	58222.74	7.12
2020     63178.16     34457.16     28721.00     2.68     121219.57     11.29       2025     118878.45     54436.41     64442.03     3.89     360794.31     21.76       2030     209030.75     86961.96     122068.79     4.92     822061.40     33.11       2035     343093.63     148308.50     194785.13     5.37     1606764.96     44.34       2040     530965.83     245693.03     285272.80     5.51     2801753.93     54.12       2045     770580.46     409894.69     360685.78     4.98     4423927.21     61.13       2047     877615.69     503657.92     373957.76     4.55     5148581.19     62.60       2049     987518.92     618876.17     368642.75     3.96     5867013.69     62.99       2050     1043869.93     684052.47     359817.46     3.63     6214654.64     62.77       2060     1639082.47     1503862.02     135220.45     0.79     8439787.01     49.03       2070     2364235.69     2361130.07     3	2018	44949.54	28284.64	16664.90	1.86	74124.84	8.28
2025     118878.45     54436.41     64442.03     3.89     360794.31     21.76       2030     209030.75     86961.96     122068.79     4.92     822061.40     33.11       2035     343093.63     148308.50     194785.13     5.37     1606764.96     44.34       2040     530965.83     245693.03     285272.80     5.51     2801753.93     54.12       2045     770580.46     409894.69     360685.78     4.98     4423927.21     61.13       2047     877615.69     503657.92     373957.76     4.55     5148581.19     62.60       2049     987518.92     618876.17     368642.75     3.96     5867013.69     62.99       2050     1043869.93     684052.47     359817.46     3.63     6214654.64     62.77       2060     1639082.47     1503862.02     135220.45     0.79     8439787.01     49.03       2070     2364235.69     2361130.07     3105.62     0.01     8829937.00     32.68       2071     2438967.02     2454121.62     <	2019	52855.83	32529.22	20326.61	2.07	93553.69	9.54
2030     209030.75     86961.96     122068.79     4.92     822061.40     33.11       2035     343093.63     148308.50     194785.13     5.37     1606764.96     44.34       2040     530965.83     245693.03     285272.80     5.51     2801753.93     54.12       2045     770580.46     409894.69     360685.78     4.98     4423927.21     61.13       2047     877615.69     503657.92     373957.76     4.55     5148581.19     62.60       2049     987518.92     618876.17     368642.75     3.96     5867013.69     62.99       2050     1043869.93     684052.47     359817.46     3.63     6214654.64     62.77       2060     1639082.47     1503862.02     135220.45     0.79     8439787.01     49.03       2070     2364235.69     2361130.07     3105.62     0.01     8829937.00     32.68       2071     2438967.02     2454121.62     -15154.60     -0.05     8779765.64     31.23       2080     3018494.22     3453997.94	2020	63178.16	34457.16	28721.00	2.68	121219.57	11.29
2035     343093.63     148308.50     194785.13     5.37     1606764.96     44.34       2040     530965.83     245693.03     285272.80     5.51     2801753.93     54.12       2045     770580.46     409894.69     360685.78     4.98     4423927.21     61.13       2047     877615.69     503657.92     373957.76     4.55     5148581.19     62.60       2049     987518.92     618876.17     368642.75     3.96     5867013.69     62.99       2050     1043869.93     684052.47     359817.46     3.63     6214654.64     62.77       2060     1639082.47     1503862.02     135220.45     0.79     8439787.01     49.03       2070     2364235.69     2361130.07     3105.62     0.01     8829937.00     32.68       2071     2438967.02     2454121.62     -15154.60     -0.05     8779765.64     31.23       2080     3018494.22     3453997.94     -435503.73     -1.12     6533651.17     16.84	2025	118878.45	54436.41	64442.03	3.89	360794.31	21.76
2040     530965.83     245693.03     285272.80     5.51     2801753.93     54.12       2045     770580.46     409894.69     360685.78     4.98     4423927.21     61.13       2047     877615.69     503657.92     373957.76     4.55     5148581.19     62.60       2049     987518.92     618876.17     368642.75     3.96     5867013.69     62.99       2050     1043869.93     684052.47     359817.46     3.63     6214654.64     62.77       2060     1639082.47     1503862.02     135220.45     0.79     8439787.01     49.03       2070     2364235.69     2361130.07     3105.62     0.01     8829937.00     32.68       2071     2438967.02     2454121.62     -15154.60     -0.05     8779765.64     31.23       2080     3018494.22     3453997.94     -435503.73     -1.12     6533651.17     16.84	2030	209030.75	86961.96	122068.79	4.92	822061.40	33.11
2045     770580.46     409894.69     360685.78     4.98     4423927.21     61.13       2047     877615.69     503657.92     373957.76     4.55     5148581.19     62.60       2049     987518.92     618876.17     368642.75     3.96     5867013.69     62.99       2050     1043869.93     684052.47     359817.46     3.63     6214654.64     62.77       2060     1639082.47     1503862.02     135220.45     0.79     8439787.01     49.03       2070     2364235.69     2361130.07     3105.62     0.01     8829937.00     32.68       2071     2438967.02     2454121.62     -15154.60     -0.05     8779765.64     31.23       2080     3018494.22     3453997.94     -435503.73     -1.12     6533651.17     16.84	2035	343093.63	148308.50	194785.13	5.37	1606764.96	44.34
2047   877615.69   503657.92   373957.76   4.55   5148581.19   62.60     2049   987518.92   618876.17   368642.75   3.96   5867013.69   62.99     2050   1043869.93   684052.47   359817.46   3.63   6214654.64   62.77     2060   1639082.47   1503862.02   135220.45   0.79   8439787.01   49.03     2070   2364235.69   2361130.07   3105.62   0.01   8829937.00   32.68     2071   2438967.02   2454121.62   -15154.60   -0.05   8779765.64   31.23     2080   3018494.22   3453997.94   -435503.73   -1.12   6533651.17   16.84	2040	530965.83	245693.03	285272.80	5.51	2801753.93	54.12
2049 987518.92 618876.17 368642.75 3.96 5867013.69 62.99   2050 1043869.93 684052.47 359817.46 3.63 6214654.64 62.77   2060 1639082.47 1503862.02 135220.45 0.79 8439787.01 49.03   2070 2364235.69 2361130.07 3105.62 0.01 8829937.00 32.68   2071 2438967.02 2454121.62 -15154.60 -0.05 8779765.64 31.23   2080 3018494.22 3453997.94 -435503.73 -1.12 6533651.17 16.84	2045	770580.46	409894.69	360685.78	4.98	4423927.21	61.13
2050     1043869.93     684052.47     359817.46     3.63     6214654.64     62.77       2060     1639082.47     1503862.02     135220.45     0.79     8439787.01     49.03       2070     2364235.69     2361130.07     3105.62     0.01     8829937.00     32.68       2071     2438967.02     2454121.62     -15154.60     -0.05     8779765.64     31.23       2080     3018494.22     3453997.94     -435503.73     -1.12     6533651.17     16.84	2047	877615.69	503657.92	373957.76	4.55	5148581.19	62.60
2060 1639082.47 1503862.02 135220.45 0.79 8439787.01 49.03   2070 2364235.69 2361130.07 3105.62 0.01 8829937.00 32.68   2071 2438967.02 2454121.62 -15154.60 -0.05 8779765.64 31.23   2080 3018494.22 3453997.94 -435503.73 -1.12 6533651.17 16.84	2049	987518.92	618876.17	368642.75	3.96	5867013.69	62.99
2070 2364235.69 2361130.07 3105.62 0.01 8829937.00 32.68   2071 2438967.02 2454121.62 -15154.60 -0.05 8779765.64 31.23   2080 3018494.22 3453997.94 -435503.73 -1.12 6533651.17 16.84	2050	1043869.93	684052.47	359817.46	3.63	6214654.64	62.77
2071 2438967.02 2454121.62 -15154.60 -0.05 8779765.64 31.23   2080 3018494.22 3453997.94 -435503.73 -1.12 6533651.17 16.84	2060	1639082.47	1503862.02	135220.45	0.79	8439787.01	49.03
2080 3018494.22 3453997.94 -435503.73 -1.12 6533651.17 16.84	2070	2364235.69	2361130.07	3105.62	0.01	8829937.00	32.68
	2071	2438967.02	2454121.62	-15154.60	-0.05	8779765.64	31.23
2088     3265275.42     4470770.23     -1205494.81     -2.46     0.00     0.00	2080	3018494.22	3453997.94	-435503.73	-1.12	6533651.17	16.84
	2088	3265275.42	4470770.23	-1205494.81	-2.46	0.00	0.00
2090 3407006.12 4726312.82 -1319306.70 -2.56 0.00 0.00	2090	3407006.12	4726312.82	-1319306.70	-2.56	0.00	0.00

表 3: 账户养老基金收支情况

#### 2. 统筹养老金的财政负担情况

在新制度下, 统筹养老金的发放对象为自 2015 年开始退休的职工, 统筹养老金待遇为定额式退休金, 标准为上年度岗平工资的 5%。表 4 说明了主要年份统筹养老金的财政负担情况。随着工资水平的提高和领取人数的增加, 统筹养老

金支出总量呈逐年上升趋势,就这项支出占财政收入比和 GDP 比两项指标而言,测算期内都呈上升趋势,到 2050 年分别达到 3.6%和 0.9%的水平,但到期末保持在 4.8%和 1.2%的范围之内。

年份	2015	2018	2020	2025	2030	2040	2050	2060	2070	2080	2090
统筹养老金支出	0.05	0.21	0.46	0.75	1 1 5	2 20	2.61	4.49	4 54	4.63	4.70
财政收入占比 %	0.05	0.31	0.46	0.75	1.15	2.30	3.61	4.49	4.51	4.63	4.78
统筹养老金支出	0.01	0.07	0.11	0.10	0.20	0.50	0.00	1 12	1 12	1 16	1 20
GDP 占比 %	0.01	0.07	0.11	0.18	0.29	0.58	0.90	1.12	1.13	1.16	1.20

表 4: 主要年份统筹养老金支出负担

#### 三、"统购结合"制度改革前后的比较分析

"全账户"制度仍采用了传统的"统账结合"模式,但通过制度结构和参数的调整设计,实现了帕累托改进,主要体现在以下几个方面:

#### (一) 制度结构简化,增强了激励性

新制度的最大优点在于结构简单透明,激励性增强。现行"城职保"制度的激励性不足,在基础养老金设计上,"缴费水平低、缴费年限长"的参保者总体受益;而个人账户养老金由于记账利率太低,其缴费机制为负激励。在新制度下,单位和职工的缴费全部记入个人账户,记账利率与社会平均工资挂钩,养老金待遇与缴费之间具有 100%的精算关联性。从目前情况看出,2013 年城镇职工参保缴费的平均年限为 25.9 年,平均缴费基数占岗平工资的比例为 64.9%,都处于比较低的水平;随着将来大量灵活就业群体的加入,现行制度下的整体缴费水平还可能会下降。而新制度则在扩大制度收入方面存在着很大的提升空间,这种潜在的参保激励性发挥出来,制度覆盖面和收入能力有望大幅提高。

#### (二) 有利于提高统筹层次,降低政府财政补贴水平

在新制度的改革方案下,个人账户为类似于银行储蓄式的"全账户"模式, 养老金积累权益具有 100%的便携性,实现了全国范围内的转移接续。统筹部分 取消了原制度下的基础养老金,改革为均一型的国民养老金,制度管理结构简化, 基金统一由中央财政转移支付。在现行制度下,由于统筹层次低,近年来财政对 各地收支缺口的补贴呈逐年增加趋势。从表 5 可以看出,自 2010 年以来,各级 财政对于"城职保"制度的补贴绝对数及 GDP 占比逐年呈增加,可以预测未来制度的财政负担会越来越重。在新制度下,在测算期的大部分年份内并无支付缺口(直到 2088 年耗尽结余),财政对统筹养老金的转移支付,可以被看作是对原制度下支付缺口进行补贴的一种置换。在 2039 年之前,新制度下的社会统筹金支出 GDP 占比低于 2013 年时的财政补贴水平,说明"城职保"制度在改革后的 20多年内,财政负担并未上升,至期末 1.2%的 GDP 占比水平也处于可控范围之内。

	2010	2011	2012	2013	2015	2020	2030	2039	2050	2090
财政对"城职保"	1954	2273	2648	3019	74	1155	7099	26216	89436	615931
制度支出 亿元	1554	22/3	2048	3019	/ <del>-</del>	1133	7033	20210	03430	013331
统筹养老金支出	0.40	0.48	0.51	0.53	0.01	0.11	0.29	0.54	0.90	1.20
GDP 占比 %	0.49	0.48	0.31	0.33	0.01	0.11	0.29	0.54	0.90	1.20

表 5: 新旧制度财政负担比较

资料来源: 2013 年以前数据来自人力资源和社会保障部年度统计公报; 2015 年之后数据来自精算团队。

#### (三)降低费率成为可能

现行"城职保"制度缴费率为28%,对企业和个人来说缴费负担过重,参保门槛较高,相应限制了第二支柱企业年金的发展空间。在此,以24%费率为"全账户"制度的备选方案,测算制度提供的养老金待遇水平和财务可持续性情况。

图 3 对 24%费率和 28%费率两个方案测算出的替代率结果进行了比较。可看出,两个方案下替代率曲线变化趋势基本一致。在新制度运行初期,由于退休人口以"中人"为主,两方案的替代率差距较小。随着年份推移,两方案下替代率水平差距逐渐增大。到 2050 年之后,自 2015 年加入新制度的参保人员开始陆续退休,两方案下新退人员替代率差距开始呈现稳定状态,长期保持在 5-6%之间。也就是说,降低 4 个百分点费率对制度新退人员替代率的影响为 5-6 个百分点。



图 3: 两方案替代率水平比较

图 4 说明了两方案下账户养老基金当期结余规模的比较情况。可以看出,24% 费率方案出现当期基金收不抵支(基金总收入扣除基金总支出)的年份为 2060 年,较 28%方案提前 11 年。在 24%费率方案下,基金累计结余耗尽的起始年份为 2078 年,较 28%费率方案提前 10 年。

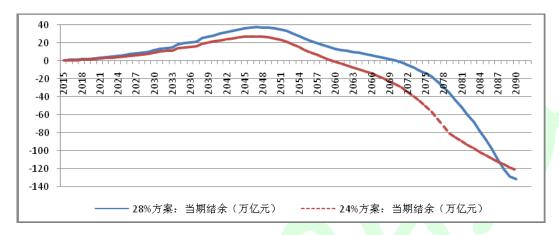


图 4: 24%费率方案与 28%费率方案制度账务可持续性比较

表 6 列出了部分年份两方案下基金结余指标的比较情况。可以看出,在 2020 至 2050 年期间,基金当期结余和基金累计结余在两个方案的比值都处在 70%-76% 的区间内,说明在此期间降低费率对基金结余量的影响为 24%-30%。

	2015	2020	2030	2040	2050	2060	2070	2078
24%费率方案当期结余量/28% 费率方案当期结余量 %	47.84	71.48	76.02	75.60	68.88	0	0	0
24%费率方案累计结余量/28% 费率方案累计结余量 %	92.41	74.09	74.33	75.04	73.65	65.66	44.57	0

表 6: 两方案基金结余规模比值

#### (三) 将机关事业单位纳入统一制度后的财务平衡情况

现行基本养老保险制度存在着城乡分割、公私部门分割带来的碎片化问题。 十八届三中全会提出了推进机关单位养老保险制度改革的目标。"全账户"模式 为实现覆盖机关事业单位和城镇企业单位的统一养老保险制度提供了制度框架。 从长远看,应将两个制度的基金管理进行整合,建立统一的资金管理池。

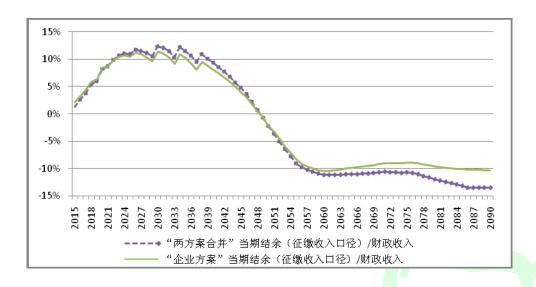


图 5: 机关事业单位与企业单位养老保险制度合并后的财务结余情况

图 5 说明了两制度合并后各年份整个基金当期收支结余的情况。可以看出,就当期结余财政收入占比指标看,机关事业单位加入后对"整体制度"基金当期结余规模的影响不大,两条曲线基本重合。测算期内两方案合并后当期结余的变化趋势可分为三个阶段:

第一阶段为 2015 至 2021 年的 7 年期间,此阶段由于"机关事业单位"基金存在当期收支缺口,通过"企业单位"的基金结余进行弥补,两方案合并后,当期基金结余规模略有下降,但制度当期收支仍能保持盈余。

第二阶段为 2022 至 2049 年的 28 年,此阶段两方案基金当期收支都处于盈余状态,合并后结余规模进一步增加,在此期间内的大部分年份当期结余增幅达到了近 10%。因此,此阶段的制度合并改善了制度的总体盈余能力。

第三阶段为 2049 年之后的 50 年,"企业单位"从 2049 年始出现收不抵支, "机关事业单位"自 2050 年始出现收不抵支,制度合并后出现收不抵支的年份 仍为 2049 年。2050 年之后,两个制度基金都处于收支亏损状态,长期收支亏空 会加大,到 2090 年收支赤字增幅超过 30%。

### 四、主要结论

本文采用"全账户"制度改革模式,对"城职保"制度 2015-2090 年的运行结果进行了模拟测算,得出的主要结论如下:

## 1. 在延迟退休方案下,制度覆盖面仍有 20 年的扩面潜在期,长期内制度 赡养负担不断上升

通过测算结果可以看出,制度参保总人口在 2050 年达到峰值 5.5 亿,之后逐步下降。在制度运行的前 20 年期间,制度内在职参保人口增长较快。到 2037年,在职参保人口达到峰值 3.92 亿,相比 2013年仍有 1.6 亿人口覆盖面增长潜力。但在整个测算期内,退休人口数量一直呈较快上升趋势,2059年达到峰值 2.14 亿。在 2024年之后的 36 年期内,制度赡养负担翻番,到 2060年赡养率达到 1.52:1,之后长期内保持稳定。

# 2. 改革后新制度提供的养老金待遇水平得到改善,改革过渡期替代率有所波动,但 2050 年之后待遇水平进入平滑期

从新退人员养老金替代率指标上看,制度改革后提供的待遇水平高于改革之前。尽管在改革过渡期,养老金待遇水平有所波动,但自 2050 年之后,替代率指标开始稳定,优于改革期初水平,长期内有微幅下降,新制度进入成熟期,新退休人员待遇水平明显优于改革之前。如果进一步将企业年金制度考虑在内,"城职保"制度的总体替代率水平还可以得到提升。

# 3. 改革后 50 多年内制度财务保持收大于支,前期有大量结余产生,后期 面临参保人口结构老化冲击

通过测算结果可以看出,如果不考虑基金的投资回报,制度当期以收抵支可以维持到 2049 年左右;如果考虑基金投资回报因素,制度财务平衡可以维持到 2071 年左右。2050 年之后,制度收支状况变差的主要原因在于制度赡养率的上升。由于前期收支结余的积累,制度的基金累计结余可以维持到接近测算期末的 2088 年,说明测算期内制度能够保持自我财务平衡。同时,在测算期内,针对"城职保"制度的统筹养老金财政支出长期内控制在 GDP 的 1.2%之内。

### 4、24%缴费率的备选方案对制度替代率水平有一定幅度影响,基金收支在 中长期内仍能维持平衡

通过两个费率方案(28%和24%)的比较可以看出,4个百分点费率的下降造成养老金待遇水平下降10%左右,替代率水平下降5-6个百分点。在基金收支影响方面,降低费率对于基金收入的影响较为明显,对降低基金支出(尤其是2050年之前)的影响效果较低。在24%费率方案下,基金收不抵支的初始年份为2060

年,累计结余耗尽最早出现在 2078 年,较 28%费率的基准方案分别提前 10 年左右,24%费率方案在未来 40 多年期间内仍能维持平衡。因此,下调费率方案的关键点在于:能否接受费率降低对整体替代率水平的影响。如果可以接受,28%的费率尚存在下调空间。

# 5. 将机关事业单位与企业单位养老保险制度并轨,基金进行统收统支,整体制度财务平衡性仍然良好

从测算结果看,两制度合并后,基金当期收支平衡(征缴收入抵扣基金支出)可维持到2049年,累计结余维持到2087年。总体上看,机关事业单位养老保险与企业职工养老保险制度并轨后,整个制度仍能在中长期内保持财务可持续性。

总起来看,"全账户"改革方案结合一系列政策设计,如扩大账户缴费激励、 延迟退休年龄、建立基金投资体制和引入统筹养老金等因素,在挖掘制度覆盖面 潜力、提高待遇水平和改善基金财务平衡等方面,取得了较为理想的模拟运算效 果,改革方案能够基本满足覆盖面可及性、待遇充足性和财务可持续性的目标需 要。

#### 声明:

中国社会科学院调查与数据信息中心(简称"调查与数据信息中心"), 英文为 The Information Center for Survey and Data of Chinese Academy of Social Sciences, 英文缩写为 ICSD CASS,成立于 2011 年 12 月,是由中国社会科学院建设和领导的规模化、规范化调查、研究和咨询机构,是面向国内外各类政府部门、研究机构、高等院校、新闻媒体、社会团体的综合性信息发布中心。

中国社会科学院世界社保研究中心(简称"世界社保研究中心") 英文为 The Centre for International Social Security Studies at Chinese Academy of Social Sciences, 英文缩写为 CISS CASS,成立于 2010 年 5 月,是中国社会科学院设立的一个院级非实体性学术研究机构,旨在为中国社会保障的制度建设、政策制定、理论研究提供智力支持,努力成为社会保障专业领域国内一流和国际知名的政策型和研究型智库。

中国社会科学院社会保障实验室 简称"社会保障实验室") 英文为 The Social Security Laboratory at Chinese Academy of Social Sciences, 英文缩写为 SSL CASS,成立于 2012 年 5 月,是我院第一所院本级实验室。"社会保障实验室"依托我院现有社会保障研究资源和人才队伍,由"世界社保研究中心"和"调查与数据信息中心"联合发起设立,受"调查与数据信息中心"直接领导,日常业务运作由"世界社保研究中心"管理,首席专家由"世界社保研究中心"主任郑秉文担任。

"社会保障实验室"于 2013年 2月开始发布《快讯》、《社保改革动态》、《社保改革评论》和《工作论文》四项产品。其中,《快讯》、《社保改革动态》和《社保改革评论》三项产品版权为"社会保障实验室"所有,未经"社会保障实验室"许可,任何机构或个人不得以任何形式翻版、复制、上网和刊登,如需使用,须提前联系"社会保障实验室"并征得该实验室同意,否则,"社会保障实验室"保留法律追责权利;《工作论文》版权为作者所有,未经作者许可,任何机构或个人不得以抄袭、复制、上网和刊登,如需引用作者观点,可注明出处。否则,作者保留法律追责权利。

如需订阅或退订《快讯》、《社保改革动态》、《社保改革评论》和《工作论文》,请发送电子邮件至: cisscass@cass.org.cn。

地址:北京东城区张自忠路3号,北京1104信箱(邮编:100007)

电话:(010)64034232 传真:(010)64014011

联系人:董玉齐