

社保改革评论

Social Security Reform Review

2013 年第 5 期 (总第 5 期, 9 月 6 日)

中国社科院世界社保研究中心 主办



本期主持人：田青

主题：透析养老金替代率之一（共 2 期）

主持人：田青

主持人开场白：

2013 年 1 月 9 日，国务院总理温家宝主持召开国务院常务会议，决定从今年 1 月 1 日起，企业退休人员基本养老金水平继续提高，幅度按 2012 年企业退休人员月人均基本养老金的 10% 确定，这也是国家连续第 9 年提高企业退休人员养老金水平¹。面对持续调高的养老金水平，社会各界并未“领情”，相反，却是对养老金替代率连年下降的不满和质疑。

养老金替代率是衡量退休人员养老保障的最重要指标，反映的是退休前后生活水平的差异。养老金替代率指的是退休后领取的养老金与某一参考收入的比例。目前，学界和决策层根据实际研究需要，界定的参考收入不同，衍生出多种替代率概念，测算的结果也不同。例如，2012 年由世界社保研究中心发布的《中国养老金发展报告 2012》对城镇基本养老保险替代率进行了测算。数据显示，养老金替代率由 2002 年的 72.9% 下降到 2005 年的 57.7%，此后一直呈下降趋势，2011 年为 50.3%。若估算缴费替代率，其数值明显高于前一种养老金替代率，2011 年为 75.7%²。此外，按另一计算口径，人社部专家咨询委员会专家、中央财经

¹ 中国社科院社会保障实验室：《企业职工养老金“九连增”仍难填平双轨制待遇“鸿沟”》，《社保改革评论》，2013 年第 1 期。

² 郑秉文主编：《中国养老金发展报告 2012》，北京：经济管理出版社，2012，第 95 页。

大学社保系主任褚福灵测算出 2011 年我国企业养老金替代率仅为 42.9%，低于国际警戒线³。

另一方面，事业单位人员和公务员的养老金替代率一直维持在 80%至 90% 的高水平，其中，公务员的替代率水平要更高。褚福灵计算出 1995 年至 2002 年中国事业单位和机关单位的养老金替代率居高不下，总体维持在 92%-107% 水平⁴。可见，机关事业单位和公务员的养老金替代率要远远高于按当年城镇在岗职工平均工资或上年城镇在岗职工平均计算的企业基本养老保险替代率，二者形成鲜明对比。

养老金替代率不仅关系到退休人员的切身利益，且同整个基本养老保险制度的运行密切相关。替代率是整个养老保险制度体系的关键点，替代率水平是否合理，反映的是整个制度的安排和政策取向。随着各界对养老金制度的关注，替代率不再仅仅是一个学术或官方机构用语，与此同时，对于退休后生活水平衡量的直观性，让它走进了公众的视野，登上了民间大舞台。然而，其混乱的各种变身，却让公众无法获知养老金水平究竟是高还是低的精确真相。对于养老保险制度的改革来讲，测算养老金替代率的基数不同，对制度进行的调整也必然不同。因此，在养老保险制度面临改革压力之际，透析养老金替代率成为现实所需。因此，在养老金替代率下降和双轨制养老金替代率差距的背景下，我们中国社科院社会保障实验室的成员本着透析养老金替代率的目标，展开了一场深入讨论。

考虑到替代率问题在养老金制度设计中非常重要，所以，我们打算就这个话题连载两期。这是第一期。

评论人发言：

养老金替代率之争的简单回顾

高庆波（中国社科院世界社保研究中心执行研究员）谈到，从统账结合的新的基本养老保险制度前后至今，十余年来的替代率之争大概可分成三个不同的时期。一是制度建立之前，学者们为新制度献计献策，试图构建一个能够提供合理的退休金水平的制度；二是在制度建立之后，关于替代率的测算层出不穷，在 21 世纪新的十年的前一段时间，所探讨的多是替代率过高的问题，由此引发了

³ http://www.takungpao.com/finance/content/2012-09/26/content_1166330_2.htm

⁴ 褚福灵：《养老保险金替代率研究》，载《北京市计划劳动管理干部学院学报》，2004 年第 3 期。

替代率到底多高合适的争论；此后，关于替代率问题，学界的探讨更多的集中于替代率不断下降的趋势这一主题上。

在个人印象中，2004年北京市劳动和社会保障学会课题组（课题组成员有寇金和、吴久鑫、杨燕绥、褚福灵、吕学静、洪士珩等人）对北京市养老金替代率进行了专题研究，在他们2005年公开发表的文章中（《北京市企业退休人员基本养老金替代率问题调研报告》），揭示了北京市社平工资替代率逐步下降的趋势。这篇测算报告发布的时间大致相当于新世纪前后两段时期的分水岭。以后个人所见到的关于替代率问题的探讨，已不再是以往争论替代率高低居多的局面，而是更多的集中于探讨下降的成因以及完善养老金调整机制上。

探讨之一：养老金替代率相关概念辨析

齐传钧（中国社科院世界社保研究中心副秘书长）谈到，随着公众保障意识的觉醒，养老问题已成为社会普遍关注的焦点之一，养老金替代率（Replacement Ratio）作为衡量退休待遇水平的技术术语也开始进入公众的视野，但经常出现在媒体上的各种养老金替代率却不尽相同，有的甚至差异很大，因此有必要厘清这一概念。通俗点讲，养老金替代率就是养老金占工资的百分比。关键是这个养老金和工资都有说道，所以问题变得有点复杂。

从国际上来看，这个养老金既可以指退休后个人税前月养老金（包含个人所得税和医疗保险费等），也可以指退休后个人税后月养老金（扣除个人所得税和医疗保险费等）；同样，这里的工资既可以是基期税前月平均工资（包含个人所得税和社会保障费等），也可以是基期税后月平均工资（扣除个人所得税和社会保障费等），当然这里的工资还可以进一步分为个人月平均工资和社会月平均工资。所以就出现了四种较为常见的养老金替代率，分别是用来衡量个人养老金整体名义水平和实际水平的“总替代率”（total RR）和“净替代率”（net RR）；用来反映个体退休收入在全社会中处于何种名义水平和实际水平的“相对替代率”（gross relative RR）和“净相对替代率”（net relative RR）。需要说明的是，各种“基期”月平均工资含义在各个国家差异较大，例如既有退休前最后一个月收入，也有退休前连续1年、3年、5年、10年等月平均收入，还有就职期间最高缴费几年的月平均收入，更有全部缴费期间的月平均工资，等等（见下表）。尽管养老金替代率概念体系有些庞杂，但在规范的研究文献中，出现这一概念时，作者

一般都会给出详细说明，也不太容易给细心的读者造成混乱。

表 1：国际上通行的养老金替代率对照表

	退休后个人月养老金（税前）	退休后个人月养老金（税后）
基期个人月平均工资（税前）	总替代率（total RR）	—
基期个人月平均工资（税后）	—	净替代率（net RR）
基期社会月平均工资（税前）	相对替代率（gross relative RR）	—
基期社会月平均工资（税后）	—	净相对替代率（net relative RR）

资料来源：作者整理。

从国内来看，因为人们退休后领取的社会基本养老金不用纳税，即税前和税后没有差别，同时使用较多的是税前工资，所以理论上讲，常见的只有两个替代率，分别是“总替代率”和“相对替代率”，只是我们所用的“基期”月平均工资一般是指退休前或研究时点前一年的月平均工资。可以看出，前者是衡量个人退休后相对在职时的收入水平，如果从平均后的情况来看，就反映了社会财富在退休者和就业者两大群体之间的分配状况，在国内出现比较多的表述是“社会平均养老金替代率”，近几年有关城镇职工社会养老金替代率持续下降的争论正是从这一概念派生出来；后者反映了个人退休后与就业者平均收入之间的差距，也能通过比较显示出不同群体退休收入的相对位置，在我国常常被表述为“城镇职工养老金替代率”和“机关事业单位养老金替代率”，这正是养老金双轨制广受诟病的概念出发点。

但是，养老金替代率概念的混乱还不在于此，更多是基期月平均工资的选择上。由于在统计数据的可获性和倾向性上具有差异，一般分为两种：一是选择城镇单位在岗职工平均工资；二是选择社会平均缴费工资。但毫无疑问，对比前面给出国际上通行的概念，这两种选择都有问题。首先，城镇单位在岗职工平均工资只统计了非私营单位的职工收入，水平明显高于社会平均工资，因此，计算的养老金替代率偏低，近几年全国平均在 40% 多一点。其次，社会平均缴费工资的口径要明显小于城镇单位在岗职工平均工资，导致计算出来的替代率一般超过 50%。到底哪一个基期月平均工资更靠近社会平均工资，却因为统计数据不可获而无法给出确切的答案。所以，如果说目前养老金替代率比较混乱，主要是统计数据所限造成的，而不在于概念本身的复杂性。

撇开这个问题不谈，我们最后探讨一下社会保障制度是否存在一个合意的替代率呢？毫无疑问，站的角度不同，合意的水平也有差异。从个人来说，希望替

代率越高越好,但是从社会的角度而言,替代率水平却受到很多因素的制约,例如养老金制度模式和体系构成、人口的年龄结构和生命预期、经济发展水平、退休年龄和资本市场收益率等。但一般来说,有两个角度来衡量这一标准:一是退休前后的生活标准不改变,因为退休后不用再缴纳社保费,也不必再进行在职消费和养老储蓄,此外,很多家庭都会在退休之前把房屋贷款还清,这样,养老金仅仅用于退休后的消费,因此很多国家的养老金替代率在70%左右,很好地维持了退休者既有的生活标准,当然欧盟多数国家的养老金替代率基本都来自公共养老金,而美国是由公共养老金和私人养老金共同构成;二是退休前后的效用水平保持一致,因为从平滑边际效用的角度来看,人们从退休的闲暇中获得愉悦,因此在退休后即使消费降低了,仍然可以保持效用不减,所以这个养老金替代率还可以进一步降低到40%上下,当然需要强调的是老年人医疗和护理费用开支较大,这就需要有一个相对健全和可靠的医保体系作为支撑。因此,考虑到各国的经济发展水平、国家的社会保障制度现状等因素,处于40%-70%之间的替代率水平还是比较合意的。

探讨之二: 养老金替代率下降的原因解析

➤ 国内外养老金替代率下降原因存在差异

齐传钧(中国社科院世界社保研究中心副秘书长)认为,不只是中国,从上个世纪90年代开始,很多发达国家的养老金替代率也开始进入下降通道,当然二者原因不同。对于发达国家而言,因为人口老龄化更为严重,在经济全球化过程中竞争力开始相对下降,不得不通过降低养老金待遇来减轻对实体经济税负的影响,主要措施包括拉长用于待遇计算的缴费时间和待遇调整系数的重构(将退休后养老金的增长由原来的与工资增长率联动改变为与物价指数或者二者的组合系数联动),当然为了缓和这种待遇调整带来的“痛苦”,很多国家采取改革措施强制或激励提高退休年龄。而对于中国而言,养老金替代率下降主要是基本养老保险制度统筹层次不高,一些地方养老金方法发放困难,根本无力保持住目标替代率水平不变,而一些基金结余比较高的地方在发放养老金困难地区的衬托下,没有提高养老金待遇的政治动力,反而把降低缴费率,增强本地企业的竞争力作为理性选择。另外,养老金自动上调机制迟迟没有建立起来,而人为调节幅度始终低于社会平均工资增长率,从而导致退休者养老金替代率水平继续走低。

► 企业职工养老金增长率跑不过工资增长率导致养老金替代率持续下降

王美桃(中国社科院世界社保研究中心博士后)认为,引起我国养老金实际替代率下降的原因有制度因素、人口结构、经济发展水平和消费水平等,主导因素是地区在职职工工资水平。根据张士斌等人测算⁵,我国养老金替代率下降的主要原因,并不是退休金增长速度慢,而是近年来在职劳动者平均工资收入增长异常迅速。2000-2010年是我国城镇职工工资水平年均增长率接近15%。另一方面,基础养老金水平一般按照10%的标准提高,它明显低于同期城镇职工平均工资的增长速度,这自然导致养老金实际替代率水平下降。

刘桂莲(中国人民大学劳动人事学院社会保障专业博士生)也赞同王美桃的观点,她认为,国家公布的2000年以来城镇在岗职工平均工资平均涨幅超过14%,而企业退休职工的养老金增幅在11%左右,两者之间存在差距。这说明在岗职工收入水平不断上升的同时,企业退休人员生活水平并未跟上经济发展步伐,未能充分分享社会经济发展成果。同时,在岗职工收入水平的提高伴随着物价水平的上升,政府调整养老金水平也有考虑抵消物价上涨的因素,因此,上调的养老金水平在抵消物价上涨之后,对提高退休人员生活水平的作用发挥十分有限。

► 养老金调整机制本身是导致替代率持续下降的根本原因

刘桂莲(中国人民大学劳动人事学院社会保障专业博士生)认为养老金调整机制本身并非是盯住社会平均工资增长率的自动调整机制,需要通过制度外行政干预的养老金待遇上调机制弥补差距。企业职工养老金“九连增”的一大特点是照顾公平、弥补差异,虽然在一定程度上有效缓解了企业职工与机关事业单位退休人员之间的待遇差距,让企业退休人员也能够分享社会经济发展成果,但还是未能扭转企业职工替代率不断下降势头。很明显中央政府运用行政手段连年上调养老金的调整机制尚未制度化,俨然成为一种临时性缓解经济压力和社会矛盾的手段。由于制度自身存在的缺陷需要制度外的强力干预,似乎每年调待成为一种惯性,这种不得已而为之的方式带来新的问题:一是调整的依据并没有明确按照具体参数(通货膨胀率或是工资增长率)进行调整,各地调整的参数不一致,导致地区之间的替代率差距更大;二是业已形成的调待机制弱化了“统账结合”养老金制度功能的发挥。“统账结合”制度无法适应我国较高工资增长率的经济环境使其越来越依赖外生的待遇调整,部分积累制的优势未能有效发挥;三

⁵ 张士斌、杨黎源、张天龙.《养老金替代率的国际比较与中国改革路径》,载《浙江学刊》,2012年第4期,第171页至179页。

是调整待遇政策没有体现缴费年限的因素,每年以 10%统一标准进行调整在实践中易出现工龄长、退休晚、缴费多的职工比退休早、工龄短职工的养老金待遇水平更低,出现新的不公。养老金待遇调整机制科学合理性有待进一步探究,应加强与缴费年限的结合力度。将退休人员的缴费年限作为一个重要的条件,与待遇调整水平适当挂钩,进一步强化“多工作、多缴费、多得养老金”的激励机制。

高庆波(中国社科院世界社保研究中心执行研究员)认可刘桂莲关于养老金调整机制对养老金替代率下降趋势的解释,他的看法是:养老金制度是一个涉及面极其广泛的制度:从经济的角度出发的学者往往强调效率;从社会角度出发的学者往往强调公正或者平等,而替代率作为制度参与者的收益,其高低水平和养老金制度运行的根本目标(保障老年人晚年经济生活)、运行的财务可持续性(精算中性)、社会公正(机会均等)、平等(养老金收入差距要小于工作期间差距)等等一系列具体的诉求联系在一起,而这些诉求又是难以同时实现的。

在中国的工资增长率连续多年两位数增长的情况下,替代率作为衡量不同代际间收入差距的指标,想要提供与工资增长速度相当的替代率水平,意味着养老金的调整参数应当贴紧工资增长率,但直到今天,政府依旧没有颁布一个明确的养老金调整机制。而各地的调整机制事实上各不相同,由此形成了全国各地替代率林立的局面。由此相关的测算不胜枚举。需要说明的是,由于社平工资数据不可获得,在这些测算中,绝大多数是利用国家统计局颁布的城镇单位在岗职工平均工资代替了社会平均工资。显然,城镇单位在岗职工是所有参保人中收入最高的群体,用他们的数据计算出来的替代率,相对于社会平均工资要小一些。详细情况参见表 2。

表 2: 全国各地区 2010 与 2011 年人均养老金占城镇单位在岗职工工资比率情况

	2010 (%)	2011 (%)		2010 (%)	2011 (%)
全国	49.87	48.74	河南	54.95	55.81
北京*	42.2 (50.69)	41.99 (55.00%)	湖北	49.27	44.87
天津*	41.73 (56.04)	39.52 (55.76)	湖南	48.14	48.23
河北	59.8	60.00	广东	48.7	47.60
山西	63.24	59.40	广西	47.64	49.18
内蒙古	56.13	53.91	海南	63.11	61.71
辽宁	49.79	49.76	重庆	44.39	41.89
吉林	45.57	46.29	四川	47.35	44.70
黑龙江	51.29	52.56	贵州	54.52	54.61

上海*	33.09 (49.14)	32.82 (50.39)	云南	56.66	53.11
江苏	45.82	44.27	西藏	47.86	56.25
浙江	50.27	49.88	陕西	58.11	61.04
安徽	49.71	46.91	甘肃	63.85	59.33
福建	57.03	58.32	青海	64.03	56.64
江西	52.89	46.28	宁夏	45	45.47
山东	70.76	68.11	新疆	65.15	61.87

资料来源：作者根据人力资源部提供数据、中国养老金发展指数 2012 及 2010-2012 中国统计年鉴计算得来。

注*：北京上海天津三地，括号内数字为人均养老金占社平工资比率。

不过，他认为，采用社平工资作为基数要优于城镇单位在岗职工平均工资。原因在于缴费时采用过高的基数，将极大地增加低收入群体的现实负担，导致他们当前的生活水平下降，甚至将使得他们无力加入这个制度，而低收入者明显较正规就业群体更需要保障。此外，从了解制度实际运行的角度出发，正规就业部门收入与全体经济活动者之间的收入差距是难以获知的，不利于公众正确的判断和评价这一制度。

探讨之三：双轨制下的养老金替代率差距

➤ 还原双轨制下的养老金构成，再谈养老金替代率差距

张盈华（中国社科院世界社保研究中心博士后）深入剖析了双轨制下的养老金构成：2006 年工资改革前，遵照 1993 年《国务院关于机关和事业单位工作人员工资制度改革问题的通知》（国发[1993]79 号），机关离休人员按离休前本人职务工资、级别工资、基础工资和工龄工资之和计发离休费，退休人员的基础工资和工龄工资全额计发，同时职务工资和级别工资按适当比例计发；事业单位离休人员按离休前本人职务工资和津贴的全额发给，事业单位工作人员退休时，职务工资和津贴按国家有关规定打折扣后计发退休费。

2006 年工资改革后，机关事业单位的退休金由两部分组成，一是退休费，按照职务工资和级别工资的 80-90% 计发，二是生活补贴，取代原来的基础工资和工龄工资，与职务、职称、职级挂钩，由当地财政承担。

2006 年前后，我国对城镇企业职工基本养老保险制度也做了调整。《国务院关于完善企业职工基本养老保险制度的决定》（国发[2005]38 号）规定，企业职

工退休时的基础养老金月标准以当地上年度在岗职工月平均工资和本人指数化月平均缴费工资的平均值为基数，缴费每满1年发给1%；个人账户养老金月标准为个人账户储存额除以计发月数；此外，1997年以前工作的人还可领取过渡性养老金。

从政策规定上看，机关事业单位退休人员的收入水平由标准统一的退休费和地方财力决定的生活补贴两个因素决定。退休费的计发基数由工资的四项（职务工资、级别工资、基础工资和工龄工资）减少为两项（职务工资和级别工资），如果因地方财力不足而无法发放生活补贴的话，这些地方（尤其是贫困区县）基层公务员的退休收入会明显降低，在城镇企业职工基本养老金九连调的情况下，这些基层公务员的退休收入会低于一些企业职工，这与网络上公务员退休金是职工养老金的数倍的说法还是有些出入的。

不过，因为机关事业单位工资水平相对高，再加上地方政府想方设法保障生活补贴的发放，所以从整体上看，机关事业单位的平均退休费高于城镇企业职工平均养老金。

这里需要厘清几个问题：

一是替代率可比性的问题。综上所述，人们常说的公务员退休金替代率达到百分之八、九十，这种说法并不十分准确。文件中规定的80-90%的计发比例，是按照退休前工资中的两项而不是全部工资计发。

二是替代率差距的问题。机关事业单位的生活补贴由地方财力负担，具备了“准职业年金”的性质，从这个角度看，机关事业单位退休金替代率是退休费替代率和职业年金替代率之和。而城镇企业职工始终只有基本养老金，其替代率没有考虑企业年金部分或者根本没有企业年金。因此，机关事业单位和城镇企业职工两类群体的退休收入替代率是有差别的。

➤ **由于分属两种社会保障制度，双轨制下的替代率差距不具可比性**

赵秀斋（中国社科院研究生院政府政策系博士生）认为“退休双轨制”下反映出的企业职工和机关事业单位工作人员养老金（退休金）在替代率上的差距不具可比性，因为这分别是两种制度下的产物。两种不同的退休制度，从属于两种不同的社会保障制度模式，所折射出的是两种不同的社会保障制度设计理念。机关事业单位工作人员的离退休制度属国家保险模式，体现的是国家在社会保障制度中的主导作用，该模式的基本特点是社会保障事务完全由国家（或通过国营企业）包办，个人不缴纳任何保险费，在保障目标上是以追求社会公平为主，在保

障范围上几乎是全体国民。企业职工的基本养老保险制度属于社会保险模式,这种模式以面向劳动者建立各种社会保险制度为中心,其特点主要在于:一是建立政府、社会、雇主与个人之间的责任共担机制,实现风险保障的互济性;二是强调受保障者权利与义务相结合;三是社会保障制度以解除劳动者的后顾之忧为核心;四是实现市场效率与社会公平的协调。

由上述两种不同社会保障制度模式的基本特征就不难理解当前“退休双轨制”下两类群体养老保险制度的不同筹资模式和待遇发放标准:机关事业单位工作人员无需缴纳养老保险费,只要符合相应的领取离退休金条件即可领取相对较高的离退休金;企业职工的基本养老保险制度,要求职工所在单位及其个人缴纳约相当于工资额28%的保险费,职工退休后养老金的发放主要参考其缴费年限的长短和个人账户缴费额的多少确定。因此,如果真的要机关事业单位离退休人员和企业退休人员的养老金替代率进行直接比较的话,就显得有些牵强,因为这涉及到两种不同的社会保障制度模式的比较。但是,作为工资制度改革的一部分,机关事业单位的养老保险制度也会随着机关事业单位工资制度的改革而不断变化;或者,作为机关事业单位人事制度改革的组成成分,其也会随着人事制度改革的变动而不断变动;抑或,随着中国养老保险制度改革的深入,机关事业单位的养老保险制度也会相应变革。

➤ 初次收入分配不公较双轨制养老金替代率差距更重要

孙永勇(中国社科院世界社保研究中心博士后)认为将企业部门基本养老金替代率与机关事业单位养老金替代率进行比较时,既要万分重视客观上已经形成的较大差距,也不能忽视不同部门劳动者的劳动收入不同。这种不同首先体现在收入构成差异很大,机关单位公务员的劳动收入主要是工资(其中一些拥有权力者可能会从权力中获得收入,但那只是其中的少数人,而且这种收入难以统计);企业部门劳动者的劳动收入构成比较复杂,一些劳动者的劳动收入主要是工资(大部分低收入者属于这一类),也有一些劳动者工资外收入较多(主要是一部分高收入者);事业单位则处于前两者之间,即有些事业单位工作人员的劳动收入类似于公务员,而另外一些则类似于企业部门劳动者。不同部门内部劳动者劳动收入差距是不一样的,企业部门劳动者之间的劳动收入差距是最大的,其次是事业单位,再次是机关单位。这种劳动收入状况意味着,企业部门的高收入阶层将会有更强的能力积累更多的其他养老储蓄,因而退休后的养老保障状况可能是最好的;机关事业单位劳动者退休后的养老保障状况处于中上游水平,除非他们

能够除非以权谋私；企业部门的低收入劳动者退休后的养老保障状况将会是最糟糕的。因此，人们既要关注基本养老保险制度的不公，更要关注初次收入分配的不均。

➤ 重构现有社会保障制，解决双轨制养老金替代率差距

齐传钧（中国社科院世界社保研究中心副秘书长）认为政府为改变双轨制下养老金替代率差距也采取了行动，但从2008年5省市事业单位试点改革到现在，已经过去5年了，问题没有丝毫突破，说明在现有思路下，根本无力解决这一问题。一个可能的措施是把机关单位职工也纳入到被改革者当中，消除事业单位职工的攀比和观望态度。同时，也要考虑到公平性，为被改革者建立职业年金，缩小与现有体制下机关事业单位退休职工的待遇差距，消除被剥夺感。当然，在现有制度下即使可以实施机关事业单位养老金体制改革，也是治标不治本，原因就在于政府有太多动力和机会将自身的福利最大化，福利“瘦身”的同时很难保证不会再反弹。从根本上说，还需要重构现有社会保障制度，其原则就是在增强激励性、弹性和透明性上做文章。

探讨之四：未来的养老金替代率设计

➤ 未来的养老金替代率设计应坚持保基本

房连泉（中国社科院世界社保研究中心秘书长）发表看法认为，在目前的城镇基本养老保险制度下，实际养老金替代率水平呈逐年下降趋势，说明现行的养老金待遇政策迫切需要改革，以保障制度的可持续性。首先考虑的问题是养老金替代率的适当水平。“保基本”是目前制度的主要目标之一，其主要含义在于退休职工的养老金能够满足基本的消费需求，维持基本的生活水平。国际劳工组织在《社会保障最低标准公约》中提出养老金替代率的最低目标为55%⁶，我国城镇职工养老保险制度最初制度设计的替代率目标为58.5%。正如上文所示，目前制度平均替代率（相对于社会平均工资）已下降到50%之下，说明“保基本”的目标正在受到威胁。同时，由于我国目前的养老金体系主要维系于单一的社会基本养老保险，企业年金和个人养老金在退休支柱中的作用微乎其微，因此基本养老保险替代率的下降更加彰显了养老保障不足问题的严重性。“保基本”目标如难以

⁶ 此处55%的由来：最初，1952年国际劳工组织的《社会保障最低标准公约》（C102）规定养老金替代率最低标准为40%；1967年的《残疾、老年和遗属津贴公约》（C128）将这一标准提高到45%；之后，1967年的《残疾、老年和遗属津贴建议书》（R131）建议在《残疾、老年和遗属津贴公约》（C128）规定的最低标准基础上提高十个百分点，便是55%。

实现,势必影响到社会公众对养老金制度的信心,这是多年来消费需求不振、内需难以启动的重要原因之一。

齐传钧(中国社科院世界社保研究中心副秘书长)也认可这一观点,他认为保基本这一原则毋庸置疑,这是中国基本养老保险制度的基本方针(广覆盖、保基本、多层次和可持续)之一。当然,“保基本”的概念并没有来自官方清晰的量化,但考虑到退休职工的生存保障和社会稳定,当前养老金替代率水平下降的空间已经不大,未来应该大体维持在这个水平。另外,货币发行权在中央政府,这是社会财富在退休者和就业者两大群体之间分配的隐性工具,换句话说,这也是社会基本养老保险相对商业养老保险的优势所在。因此,对于普通百姓来说,参加基本养老保险还是非常有必要的。当然,为了保障退休前后的生活水平不变,参加企业年金或购买一些商业养老保险也是不可少的。

➤ 养老金替代率设计应该更加关注收入最低的劳动者

孙永勇(中国社科院世界社保研究中心博士后)则认为,不应该将现在的基本养老保险制度养老金替代率与计划经济时代国家养老金替代率比较。在传统的国家养老金制度下,养老金的替代率很高。不过,那时候国家养老金几乎是退休者的全部收入来源。在单一的国家养老金制度向新的多支柱体系转变之后,基本养老金制度只是整个养老保障体系的一个组成部分,退休者除了基本养老金,还应该有其他养老金来源。因此,新制度下基本养老金的替代率水平是不应该向国家养老金制度看齐的。而且,即使是那些在旧制度下已经退休的人,他们的基本养老金也难以再保持计划经济时代国家养老金的替代率水平,因为,在从计划经济体制向市场经济体制转变的过程中,原有的低工资制度已经逐渐被市场化的工资制度所取代,普通劳动者的工资除了用于日常消费之外,还可以积累比计划经济时代更多的储蓄,用于养老等目的。

在设计基本养老保险制度的养老金替代率时,应该更多地关注它对收入最低的劳动者的影响。基本养老保险制度的根本目标是满足所有符合条件的退休者的基本生活需要提供保证。收入最低的劳动者能不能从中获得这一保证,是这一根本目标是否能够得以实现的试金石。如果他们依靠基本养老保险不能满足基本生活需要,大体上就可以证明制度设计还需要完善。

➤ 未来养老金替代率设计需进一步思考的问题

房连泉(中国社科院世界社保研究中心秘书长)认为,未来的养老金替代率设计需考虑以下几个问题:

第一,养老金替代率取决于合理的制度整体设计。养老金是一个多支柱体系,国家公共养老金的功能在于提供基本的社会养老金,各种层次补充养老保险计划起到锦上添花的作用,弥补公共养老金的不足。我国社会基本养老保险的缴费率过高,影响到企业年金和个人养老金的发展空间。因此,从长期看,各支柱在养老金替代率中所起的作用需要协调配合,从整体上调整支柱结构,实现制度的可持续发展。

第二,养老金替代率的设计需要符合效率性原则。替代率是制度缴费率、缴费年限、待遇计发公式、投资回报率等多个因素运行产生的结果,如何即在既定的“缴费投入”下,产生最高的“替代率”结果,是制度设计的目标。目前,我国“城镇”的制度总体缴费率过高,居世界各国前列,但对应产生的替代率却处于“低位”水平,充分说明了制度运行的效率出现了问题,除了包括制度运行中存在的逃漏费、费基不实、提前退休等现象,一个重要的原因在于职工个人缴费的回报率过低,尤其是个人账户的投资回报过低,已严重影响到养老金的整体替代率水平。

第三,养老金替代率设计需建立在科学的待遇计发政策基础之上。目前,城镇制度的退休金待遇采取混合型的结构式计发办法,将现收现付制DB型待遇和个人账户式DC型待遇结合在一起,主要面临以下几个问题:首先,来自社会统筹部分的基础养老金缺乏正常的指数化调整机制,待遇调整主要来自于行政性指令,无法实现与社会工资或生活成本指数的同步变化。尽管有了待遇“九连调”,但仍难以保护退休者的实际消费购买力;其次在个人账户养老金待遇上,“城镇制度”采用了年金化的发放方式,但由于“账户基金”尚未实现市场化投资运作,尚不存在市场化的年金产品提供机制。同时,在计发月数上,账户养老金计发以城镇人口的平均预期寿命为计算依据,而不是以退休人员的预期余命为除数,这种做法不符合国际惯例,也难以覆盖退休者的长寿风险因素;最后,“城镇制度”退休金待遇的计算过程较为复杂,在既定缴费水平下,参保者很难对未来的退休金待遇水平做出准确预测。由于个人缴费额与待遇水平之间缺乏精算关联性、个人缴费回报率过低等原因,制度对于鼓励参保者多缴多得的激励性较差,不利于吸引新参加就业者和流动人口参保。因此,未来的养老金待遇计发政策设计应着眼于建立指数化调整机制、个人账户的年金化以及待遇公式的简单透明化三个方面,来进行相应的调整改革。

主持人结束语:

各位发言人探讨了与养老金替代率相关的一系列问题,包括混乱的养老金替代率概念、养老金替代率持续下降的原因、双轨制下养老金替代率差距以及未来养老金替代率的设计等内容。在热烈的讨论中,使得养老金替代率在我们视野中愈发清晰和透彻。

养老金替代率最原始的概念便是退休金比上退休前工资,但随着研究目的越来越广泛,其衍生出多种概念,混淆在公众的视野中。本身来讲,这些概念并无对错之分,只表现为是否适合现实需要。对于中国来讲,目前社会中最为流行的概念便是社会平均养老金替代率,且受统计数据可获性约束,工资基数主要分为在岗职工平均工资和社会平均缴费工资两种。厘清养老金替代率概念的同时,应更加关注替代率的合意水平。各国情况不同,养老金替代率的合意水平也存在差异。从整个社会的经济发展水平、养老保障制度现状等因素来讲,处于40%-70%之间的替代率水平是比较合意的。

近些年来,无论是中国,还是发达国家,养老金替代率的下降都引发了广泛关注和讨论。实际上,导致国内外养老金替代率下降的原因并不相同。发达国家养老金替代率下降,主要缘于人口老龄化带来的财政负担,迫使政府不得不降低养老金待遇。而中国的养老金替代率下降却是产生在企业职工养老金“九连增”的背景下。究其原因主要在于,养老金提高幅度没有赶超过职工工资增长率。这一现象将养老金调整机制本身的缺陷暴露无疑。本应是建立在科学的保险精算基础上且自动与工资增长率等相关要素联动的养老金调整机制,在中国却表现为每年雷打不动的行政性调整,增加了人为干预的色彩,弱化了社会保险制度的精算特征。

伴随着养老金替代率的连年下降,城镇职工养老金替代率与机关事业单位养老金替代率的差距也成为社会关注的焦点。对于二者是否具有可比性,不敢妄加判断,但总体的直观感受是双轨制下养老金替代率差距是存在的。这一差距根生于机关事业单位和城镇企业部门所用的两套截然不同的养老保险制度。若要改变这一现象,最根本的做法是破除双轨制,重新进行养老保险制度设计。如无完善的总体制度设计,不能强力推进,解决双轨制下养老金替代率差距将愈发艰难。

面对着持续下降的养老金替代率和双轨制下的差距,养老金替代率又将未来制度设计的难题抛向我们。无论我们采取何种制度,作为第一支柱的基本养老保

险制度都应为退休人员提供最基本的生活保障水平。因此，未来养老金替代率设计还应坚持保基本的思想，同时，也应关注社会中的低收入劳动者，让制度真正发挥其本来的作用。

对于这些问题的思考并不会随着讨论而结束，相反，会启发进一步思考，为我们更加清晰认识、“诊断”养老金替代率和为养老金替代率“开药方”提供有益的依据。更甚者，对养老金替代率的透析，希望能够为养老保险制度顶层设计提供一把推力，尽快走出一条康庄大道！

（主持人信息：田青，中国社科院拉美所博士后流动站博士后，中国社科院世界社保研究中心执行研究员，中国社科院社会保障实验室执行专家）

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

网址：www.cisscass.org

Email: cisscass@cass.org.cn

联系人：薛涛