

社保改革评论

Social Security Reform Review

2013 年第 1 期 (总第 1 期 , 3 月 7 日)

中国社科院世界社保研究中心 主办



本期主持人：齐传钧

主题：企业职工养老金“九连增”仍难填平双轨制待遇“鸿沟”

主持人：齐传钧（中国社科院世界社保研究中心副秘书长）

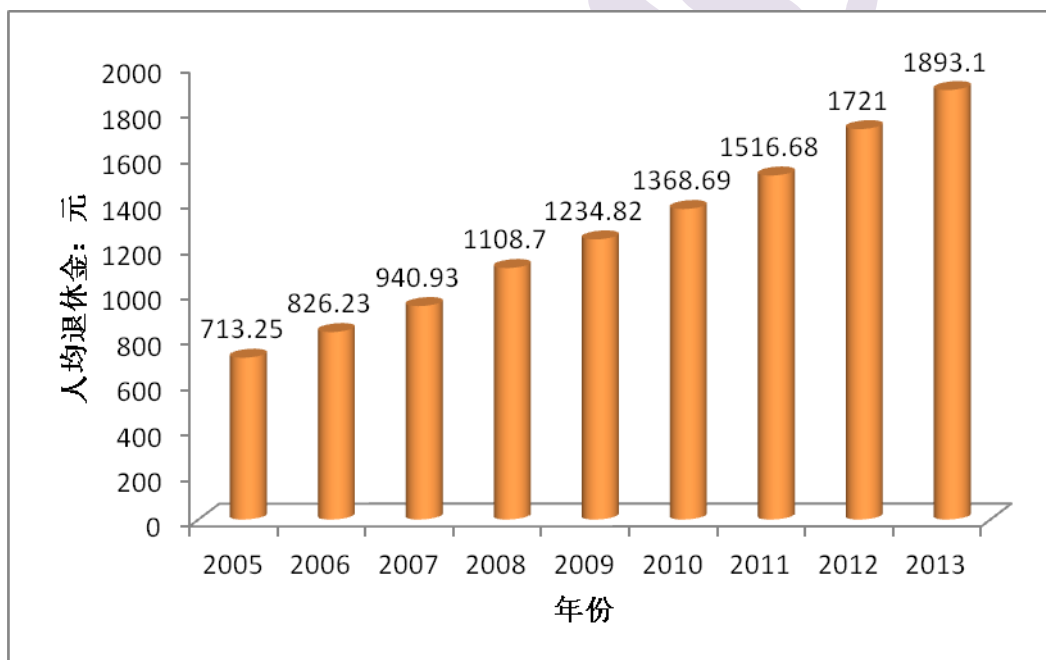
主持人开场白：

本期《社保改革评论》的话题是探讨企业职工养老金“九连增”难以填平制度双轨制待遇“鸿沟”的症结所在及其出路。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 日开始，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，并在普遍调整的基础上，对企业退休高工、高龄人员等群体适当再提高调整水平，对基本养老金偏低的企业退休军转干部按有关规定予以倾斜，这也是国家连续第 9 年提高企业退休人员养老金水平。3 月 5 日，温家宝总理在刚刚开幕的人代会上所作的政府报告中，再次强调今年企业退休人员基本养老金继续提高 10%。此次调整后，企业退休人员月人均养老金将由 2005 年的每人每月 713.25 元提高到 2013 年将达 1893 元，年均增长 12.98%（2005 年至 2013 年企业职工基本养老保险待遇变化情况见图 1），比 2005 到 2012 年居民消费价格指数（CPI）平均上涨幅度高出 9.74 个百分点。

但是，这些年物价水平也在上涨，尤其是基本生活资料上涨势头更猛，对于

广大低收入退休职工而言，他们对退休金的“九连增”并没有特别大感受，生活水平并没有显著提升。而且，企业职工退休金涨幅虽然跑赢了CPI，但却没有跑过工资增长水平，企业职工养老金替代率（相对于社会平均工资）呈逐年下降的趋势，以人均养老金支出相对于上年度城镇在岗职工平均工资的比重为例，该数字由2002年72.9%下降到2011年的50.3%；而机关事业单位职工的退休金待遇与工资增幅基本联动，养老金替代率多年来基本保持在100%左右，二者差距不仅没有缩小，而且还在进一步扩大。毫无疑问，这种制度双轨制带来的待遇“鸿沟”如果不能有效化解，将使企业职工养老金“九连增”带来的惠民效果大打折扣，甚至对社会稳定构成巨大威胁。因此，城镇职工养老金“九连增”仍难以填平制度双轨制待遇“鸿沟”这一现象需要引起高度重视。

图1 2005年至2013年企业职工基本养老保险待遇变化情况



资料来源：作者绘制。2005-2011年数据来自审计署《2012年第34号公告：全国社会保障资金审计结果》，2012年数据来自人力资源和社会保障部新闻发言人尹成基在1月25日举行的新闻发布会上陈述，2013年数据是基于2012年数据提高10%的估算结果。

房连泉发言（中国社科院世界社保研究中心秘书长）：

尽管城镇职工退休金连续九年执行“调待”政策，但养老金平均替代率（相对社会平均工资）仍呈逐渐下降趋势。从面上看，其中的主要原因在于多年来在

高 GDP 增速驱动下，我国社会平均工资增长速度较快，年均增速超出调待速度近 4 个百分点，使得退休金替代率呈相对下降趋势。但是，这种现象的背后却揭示出了基本养老金待遇计发政策面临的一个缺陷性问题：即退休金制度缺乏指数化的待遇调整机制，以往的调待政策来自于社保行政指令，尚未实现与工资增速相适应的增长态势。

从国际上看，多数社保制度成熟的国家大都建立了制度化的调待机制，待遇增长依据的指数标准通常有：社会平均工资增长率、物价增长率、GDP 增长率以及生活成本指数等（或将两个指标相结合）。具体采用何种指数，取决于一国特定发展阶段经济增长态势、社会工资变化以及物价稳定状态等方面的综合权衡因素，但其基本目标在于保证老年人口的基本消费水平，使退休金实际购买力保持稳定。

党的“十八大”提出了到 2020 年实现居民收入翻一番的目标，在经济增长和收入分配形势发生变化的预期条件下，如何改革养老金待遇计发政策，引入待遇调整指数，保障退休职工的养老金福祉，事关建立更可靠社会保障制度的长远大计。

高庆波发言（中国社科院世界社保研究中心执行研究员）：

认为通过养老金保证老年人口晚年的基本经济需求，这是养老金制度的最低目标。同时，养老金是一种在代际间分配资源的制度，养老金待遇的调整因素必然包括：工资增长率、经济增长率、劳动人口变化、物价变化等因素。在中国职工工资持续增长的情况下，养老金的“九连增”，更多的是一种被动的行为，而养老金收入占在岗职工收入比重持续下降更是说明——以养老金为主要收入来源的企业退休职工的相对购买力在持续下降。与此同时，“九连增”之后的企业职工养老金，与公务员事业单位养老金的差距却在进一步扩大。

养老金的调整有若干准则，如：退休后的收入差距应小于退休前的收入差距，退休金应低于在岗职工工资，年轻时的缴费的购买力应当与退休后获取的退休金购买力相当，等等。显然，当前中国的养老金制度并没有遵循这些准则。养老金收入差距越来越大这种现象，其最大的问题是进一步放大了初次分配领域的不公平。在起主导作用的初次分配领域，劳动所占份额过少，已经导致了严重的问题，

再分配领域又进一步放大了这种问题，长此以往，社会稳定性堪忧。

因而，解决当前不同身份职工养老金差距过大这一问题，根本出路在于提升工资占 GDP 的比重，进而提升职工的养老金水平。

孙永勇发言（中国社科院世界社保研究中心博士后）：

到 2013 年，我国已经连续 9 年提高基本养老金水平。然而，这彰显政绩的“民心工程”虽然在保障参保离退休人员生活质量上发挥了至关重要的作用，却也难以掩盖背后的尴尬。

首先，尽管自 2006 年以来政府每年都大幅度提高了养老金水平，但企业部门人均基本养老金的替代率还是处于不断下降之中，主要原因是社会平均工资的增速更快。例如，在 2006-2011 年，尽管企业部门人均基本养老金年均提高了 13.18%，但城镇就业人员平均工资年均提高了 14.88%。到 2011 年，企业部门人均基本养老金的替代率已经下降至 43.38%。过低的替代率水平不仅已经造成了一些退休者的贫困化，还引起了很多参保者的忧虑，甚至形成了对基本养老保险制度可靠性的质疑。

其次，尽管养老金的平均水平提高了，不同群体的养老金水平差距被进一步拉大，这不仅体现在企业离退休人员与机关事业单位离退休人员之间，也体现在企业离退休人员内部不同群体之间。它使得民众“不患寡而患不均”的心理更突出了，不满情绪也进一步增强了。

最后，这种以政治决策形式进行的养老金水平调整，从本质上取决于中央决策者的政治意愿，其长期可持续性有点令人怀疑，科学性也还值得商榷。总之，要使基本养老保险制度更好地发挥作用，光靠做一些“民心工程”是不够的，不仅要尽快下决心啃下“双轨制”这样的硬骨头，还要在建立科学的养老金调整机制等方面下功夫。

张盈华发言（中国社科院世界社保研究中心博士后）：

基本养老金“九连增”超过 CPI 增长幅度，说明退休人员的生活应该是越来越好。可是，网络调查显示人们对“九连增”的结果并不满意。不满意归因于两点：一是与在职人员比较，养老金增幅低于工资增幅；二是与公务员比较，企业

职工养老金与机关事业单位退休金的差距并未因为“九连增”明显缩小。养老金增幅低于工资增幅是合理的，在职人员本应当更多地分享经济增长成果。但如果养老金替代率低于国际组织设定的标准（55%）或者本国政策确定的水平（58.5%），这是不能被接受的。

为确保退休人员基本生活，今后养老金“提待”的工作还将继续，直至养老金替代率被恢复到社会需求与经济承受能力都合意的水平上。“九连增”后企业职工养老金与机关事业单位退休金之间的差距没有明显缩小，说明企业养老金上调，机关事业单位退休金也在上调，“提待”没有起到缩小差距的作用。由于我国始终没有公布机关事业单位的平均退休金，民众就会根据所获信息量和个人心理偏好设定一个值并以此作为参照，再加上媒体对养老金“双轨制”待遇差别的个案报道，“九连增”带来的满足度被削弱了。这是主观性因素。只有信息公开、制度公正、分配公平，才能消除公众这种心理不满。

苏卫东发言（中国社科院世界社保研究中心博士后）：

企业养老金“九连增”背后是一喜一忧。首先，蛇年伊始、春节前夕，国家给企业退休人员派送了一份实实在在的“大红包”，养老金一举实现“九连增”。其次，围绕如何解决养老不公、破除养老金双轨制乃至多轨制的话题也同时再度发酵。“九连增”的背后可谓喜忧参半。“喜”自不待言，“涨”是“硬道理”。养老金逐年提高，是以国家财力不断壮大为坚实支撑，使企业人员得以分享国家经济发展的物质成果和政策红利，且政府决定逐步建立企业退休人员基本养老金正常调整机制，还将使得“红包”效应持续下去。

“忧”则是“九连增”背后，不同制度下养老金悬殊依旧、养老不公依旧。社科院最新发布的《2012 社会保障绿皮书》及《中国社会保障收入再分配状况调查》显示，不同养老保险制度下养老金待遇最高相差 50 倍，40%的被调查人员认为养老金过少。养老金“九连增”的同时，是社会平均工资水平更大幅的“九连增”，是房价物价等的“年年增”，是企业养老金实际替代率的“年年降”，致使政策红利效果大大缩水，即便直接受益的企业退休人群也反响平平，甚至“无感”。溯本归源，制度重构和顶层设计等战略层面的安排应优先于战术层面的“九连增”，养老金并轨改革需稳步快走。

田青发言（中国社科院世界社保研究中心博士后）：

这一举措反映出国家对提高企业退休人员收入的关注，值得我们肯定，至少从统计数据直观来看，养老金水平的提高跑赢了 CPI。由于数据的可获性，用 2005 年与 2011 年的数据做简单比较。企业退休人员月人均养老金由 2005 年的 700 元调整到 2011 年 1511 元，增幅为 115.85%。相比较之下，2005 年至 2011 年全国居民消费价格指数增长了 21.8%。

但是，对于养老金的替代作用来讲，由于无法跑过工资的增长，导致替代率较低。2005 年，全国在岗职工年平均工资为 18364 元，2011 年为 42452 元，上涨 131.17%。企业退休人员基本养老金水平的提高幅度要落后于工资的增长。从这一简单分析来看，我国提高养老金水平幅度的确定仍然需要制定合理的参照物，采用更加科学的方法。

此外，由于我国养老保险制度的碎片化，在提高退休人员基本养老金水平时，应从公平性的角度出发，公开、透明地发布政策。否则，企业退休人员基本养老金水平的提高，会引发大家对于其他机关事业单位养老金水平涨幅更高的猜测。

主持人结束语：

从 2005 年开始到今年，城镇企业职工养老金保持“九连增”。理论上讲，这一连续多年的措施既可以让退休职工抵御物价上涨，也可以让他们分享经济发展成果。但是，现实的感受并非那么明显，至少可以说，退休职工没有完全分享经济发展的所有成果，且与机关事业单位职工养老金待遇差距越拉越大。笔者现就这一问题的成因、带来的影响和应对措施三方面做一个简要的评述。

首先，养老金“九连增”并没有带来社会满意度明显提升的主要原因包括以下五方面：一是我国统账结合制度起步晚，起点低，上个世纪 90 年代这一制度基本是为国有企业改革“无偿”服务的，直到 2005 年调整前退休者月人均养老金不足 700 元，导致很多退休职工生活陷入困境，即“历史欠账”过多，因此随后的养老金“九连增”带有补偿的性质，而不完全是分享经济成果之举；二是相对于富人而言，穷人的恩格尔系数更高，收入中很大一部分是用来支付购买食物等基本生活用品，而构成 CPI 统计的商品篮子不能真实地反映退休人群、尤其是

低收入者的消费结构，所以看似养老金待遇增长远远超过CPI，但是难以抵御近年来食品价格的快速上涨所带来低收入者生活开支的增加；三是我国经济多年来一直保持高速增长，社会平均工资快速提高，平均来看超过了企业职工退休金的上涨速度，收入渠道单一的退休人群难以跟上在职者的消费水平；四是随着人们对健康的重视和医疗技术的进步以及长期照护制度的缺失（由于生育子女的减少和传统家庭生活方式的日趋没落），退休者个人所支付维护自身健康的费用也在不断增加，一旦患有诸如糖尿病等需要药物长期维护的慢性病，微薄的养老金收入就捉襟见肘；五是近10年社会分配状况趋于恶化，攀比风气日盛，养老金制度双轨制顽疾所带来的企业和机关事业单位退休职工待遇之间的巨大“鸿沟”遭到人们强烈诟病，成为社会大众宣泄各种不满情绪的通道之一。

其次，养老金“九连增”并没有带来社会满意度明显提升将带来如下六方面影响：一是连年的待遇增长却没有带来生活质量的显著变化，使人们丧失对参加基本养老保险制度的信心，即使参保也会选择少缴或补缴的形式，长期来看将侵蚀制度的财务可持续性；二是在人为调节养老金待遇的模式下，社会大众很难形成有效的预期，随着人口老龄化的加快发展，潜在经济增长率必然下降，人们迟早会怀疑这种人为调节方式是否具有可持续性，既然上个世纪90年代为国企改革可以“牺牲”社保制度，未来在经济遇到困难时难免不会引起人们的疑心；三是既然养老金待遇调整远远超过CPI，但是“九连增”后养老金购买力并没有显著改善，将透支政府的公信力，使人们怀疑CPI乃至政府发布的其他经济数据的真实性和合理性；四是机关事业单位职工养老金待遇调整机制并没有向全社会公开，在制度双轨制待遇差距不断拉大的情况下，人们会漠视甚至不理性地反对一切改革；五是将扭曲社会资源的配置，当下考公务员热，除了因为机关事业单位工作稳定外，养老金待遇较高也是一个重要诱因，长此以往将导致优秀的人力资本向政府部门倾斜，而不是成为社会财富直接创造者，因此对当前经济转型和未来经济增长所构成不利影响将日趋显现；六是作为二次分配重要内容之一的养老金连年增长不仅没有消除制度双轨制的待遇差距，而且还在继续拉大这种差距，将继续恶化现有的收入分配不公状况，与眼下的收入分配改革已经背道而驰。

最后，这一问题由来已久，解决起来必然牵涉到方方面面，极为复杂，需要系统性思维和综合性方案，用时间逐步化解这一难题，为深化社会保障改革创造

契机，既不能无限等待，也不能有病乱投医，头痛医头，脚痛医脚。例如为了迎合社会大众的情绪，不切实际地大幅提高企业职工基本养老保险待遇，这样看似最为直接有效但却会极大地损害制度的财务可持续性，得不偿失。再比如马上将机关事业单位职工养老保险并入城镇职工养老保险中也难有作为，因为二者巨大的待遇差距必然遭到机关事业单位职工的极力反对，已经试点5年的事业单位改革仍然停滞不前便是例证。因此，应对这一问题所采取的措施必须和整个养老保障制度建设结合起来，具体来说应该至少包括以下四方面：一是尽快建立和完善基本养老金正常调整机制，消除人为干预，给企业职工以信心，给未来面临改革的机关事业单位职工以预期，二是尽快建立机关事业单位职工养老金待遇调整机制，其调节幅度要明显小于企业职工甚至零增长，且必须向社会公开并接受社会监督，假以时日，这种制度双轨制待遇差距将缩小到一定幅度，为“双轨对接”创造条件，从而破解机关事业单位改革难题；三是完善资本市场，加强对投资人的保护，并适时推出慷慨的税优政策，积极培育和发展企业年金（职业年金）和商业养老保险，使得退休者收入来源多元化，不再单纯指望基本养老金解决晚年全部生活所需；四是探索建立适合国情的长期照护制度，降低失能或部分失能老人的护理开支，这既是国家应对人口老龄化的必要举措，也是政府长期实行计划生育政策的补救义务。

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