

·养老保险改革与发展(学术主持人:郑功成)·

主持人语:养老保险是现代社会保障体系中最重要制度安排。中国的养老保险制度改革举世瞩目,已经取得了很大成效,但仍行进在深化改革的路上。目前,中国的养老保险制度正处在从长期试验性改革状态走向定型发展新阶段的关键时期,如何优化制度安排、完善管理体制并做好相应的战略储备,是这一制度深化改革与持续发展的核心议题。本专栏刊发一组论文,旨在从上述三个角度系统阐述中国养老保险制度的现状和未来发展。其中,华颖、郑功成的论文《中国养老保险制度:效果评估与政策建议》通过定性与定量两个维度六个指标,对中国现行养老保险制度的实践效果进行了全面评估,发现其法制化程度不高、体系还不完整,已具普惠性但还未解决好公平性问题,其替代率结构复杂,可持续发展空间大,同时提出了加快促使这一制度走向成熟、定型的系列政策建议。鲁全的《中国养老保险管理体制变革与发展》一文聚焦养老保险管理体制,回顾了从多头管理到相对集中管理再到部门分工管理的变迁过程及其特征,剖析了当前存在的部门间冲突、纵向权责不清、管办未分离等问题,并提出横向分工协作、纵向适度集权、基层全面整合的改革取向。杨俊的论文《对我国养老保险战略储备基金制度的分析——基于国际比较视野的研究》基于国际比较视角,论述了我国养老保险制度面临的可持续性挑战和建立战略储备基金加以应对的必要性与进程,同时通过精算分析明确了我国养老保险战略储备基金积累目标的基本思路,并在借鉴国际经验的基础上对我国战略储备基金制度的未来发展提出了相关政策建议。

中国养老保险制度:效果评估与政策建议

华颖 郑功成

(中国社会科学院人口与劳动经济研究所,北京 100732;中国人民大学中国社会保障研究中心,北京 100872)

【摘要】 中国养老保险制度已实现从传统非缴费型退休金制度到现行缴费型社会养老保险制度的转型,但改革仍在进行中。本文设定法制化、体系化两个定性指标和覆盖率、替代率、公平性、可持续性四个定量指标对现行制度的实践效果进行评估,发现其法制化程度不高、体系尚不完整,已实现普惠性却未解决好公平性问题,政府发挥了重要作用却并未厘清政府财政责任的边界,养老金待遇持续提高但仍缺乏正常调整机制,明确了养老保险制度多层次化目标但尚未取得实质性进展。因此,亟待进一步明确建制目标并多管齐下地采取有力措施,促使这一制度尽快成熟和定型。

【关键词】 养老保险制度; 效果评估; 政策建议

【中图分类号】 C913.7 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1003-4145 [2020] 04-0066-09

DOI:10.14112/j.cnki.37-1053/c.2020.04.010

养老保险是保障老年人群收入安全、对抗贫困和社会不平等的有效手段,是现代社会保障体系中极为重要且改革难度突出的项目。近40年来,伴随从计划经济体制向市场经济体制的经济改革进程,中国的养老保险制度经历了全面而深刻的变革,实现了从传统非缴费型退休金制度向现行缴费型社会养老保险制度的转型,但新的制度安排还存在诸多问题,离一个成熟和定型的养老保险制度还有相当距离。^① 本文旨在通过

收稿日期:2020-02-09

作者简介:华颖(1986—),女,管理学博士,中国社会科学院人口与劳动经济研究所助理研究员,主要研究方向为社会保障理论和政策。

郑功成(1964—),男,中国人民大学中国社会保障研究中心教授、博士生导师,主要研究方向为社会保障理论与政策。

基金项目:本文系国家社科基金特别委托项目“中国社会法系列研究”(项目编号:18@ZH023)的阶段性成果,部分内容曾作为中欧项目“中国社会保障政策评估”之成果提供英文版本供欧方参考。

^①郑功成《中国养老金:制度变革、问题清单与高质量发展》,《社会保障评论》2020年第1期。

对相关指标的定性与定量分析,对中国养老保险制度的发展现状进行客观评估,进而就如何促使这一制度的最终成熟和定型提出政策建议。

一、养老保险制度实践效果的评估指标设定

在国际上,发达国家已建成在法制化轨道运行的养老保险制度并向多层次化发展,而发展中国家仍多将重点置于养老保险制度扩面上并已经取得了一些显著成效,故而评估各国养老保险制度发展情况主要采取制度覆盖面与保障水平两大指标。中国既是一个人口众多的发展中国家,又是快速现代化的社会主义国家,这意味着对中国养老保险制度的评估需要以发达国家为参照,同时兼顾现实国情。有鉴于此,本文选取养老保险制度的法制化、体系化程度作为定性指标,覆盖率、替代率、公平性、可持续性作为定量指标,旨在对中国养老保险制度现状进行客观评估。

(一) 定性指标: 法制化与体系化

相较发达国家成熟的养老保险制度,中国的养老保险制度仍处于变革之中。从制度定型的视角来看,养老保险制度的法制化程度与体系(多层次)化建设状态可作为两个关键性的评估指标。

法制化方面,老年收入保障是现代国家的一项基本社会保障人权,而这项权利只有通过相应的法律赋权明责才能得到保障。制定国家立法框架并扩大法律覆盖面,是发展以人权为基础的社会保障体系的重要内容。^①在养老保险制度成熟的发达国家,养老保险制度的覆盖范围、权利义务关系、资金筹集与待遇给付、管理体制与经办机构等均由法律规范,政府依法履行监督之责并承担相应的财政责任,经办机构依法承担养老金制度的具体管理职责,劳资双方依法承担缴费(税)义务,个人退休后依法享受养老金权益;在发展中国家,已经建立的全国性的养老保险制度亦奉行立法先行、以法定制、依法实施的原则,这使得制度框架和资金来源趋向稳定。因此,法制化既是各国养老保险制度的根本依据,也是衡量其养老保险制度是否定型的客观指标,中国也不例外。

体系化方面,伴随人口老龄化^②和社会发展,政府主导的单一层次公共养老保险制度的负担日益沉重,同时也无法真正满足人们的多层次养老保障需求,故构建多层次养老保险制度体系以应对人口老龄化并促使养老保险制度的责任分担机制更加合理成为全球普遍的趋势。健全的养老保险制度应是由政府主导的公共养老金制度、政策支持的政策性养老金(通常指企业年金或职业年金)和完全市场化的商业性养老金共同构建的多层次制度体系。以德国、美国等为代表的发达国家已经建成多层次养老保险制度体系,许多发展中国家也在探索建立各自的多层次养老保险体系。中国1999年时60岁及以上人口占总人口之比达到10%,自此进入老龄化社会;2019年中国60岁以上老年人口达25388万人,占总人口的18.1%,其中65周岁及以上人口17603万人,占总人口的12.6%;^③这表明中国正处于快速老龄化的进程中,因此,多层次养老保险体系是制度建设的理性目标。

综上,法制化与体系化可作为评估中国养老保险制度是否成熟和定型的两大标尺。

(二) 定量指标: 覆盖率、替代率、公平性、可持续性

从国际比较的视角来看,各国养老金体系不尽相同,但一国的养老金制度往往可通过覆盖率、替代率、公平性、可持续性这四个主要的量化指标来评估和比较。其中:覆盖率反映制度惠及的广度,替代率反映保障水平的充足性,公平性反映不同群体之间的养老金权益差距,可持续性反映养老保险基金的支付能力与制度发展潜力。

1. 覆盖率。该指标反映养老金制度的普惠性,也是评价制度公平性的基石。如果养老金制度只覆盖少数人,则不具有社会公平性;只有普遍惠及所有老年人,这一制度才有公平的起点。尽管各国养老保险制度都是从覆盖部分人群起步的,但如果长期不能实现覆盖全民的目标,便会丧失制度的公正性。国家发展到一定阶段后,建立普惠性养老保险制度往往会成为重要的社会政策目标。发达国家与部分发展中国家的经验

^①参见CESCR(United Nations Committee on Economic, Social and Cultural Rights). *General Comment No. 19: The right to social security* (Geneva). 2008.

^②根据1956年联合国《人口老龄化及其社会经济后果》确定的划分标准,当一个国家或地区65岁及以上人口占总人口之比超过7%时,这个国家或地区即进入老龄化;1982年维也纳老龄问题世界大会则确定60岁及以上人口占总人口之比超过10%时,这个国家或地区进入老龄化。各国普遍按照上述标准中的一个标准或同时采用两个标准来确定是否进入了老龄化国家或地区行列。

^③《国新办举行2019年国民经济运行情况新闻发布会》,国务院新闻办公室网2020年1月17日, <http://www.scio.gov.cn/xwfbh/xwfbh/wqfbh/42311/42438/wz42440/Document/1672021/1672021.htm?flag=1>。

均表明,养老保险制度一般会经历从覆盖稳定、全职雇佣关系的雇员扩展到覆盖其他劳动者,再到惠及全民的渐进发展过程。覆盖率可进一步分为法律(制度)覆盖和有效覆盖,前者是指现有法律框架为老年人口提供法律权利的程度,后者反映法律框架的有效执行情况。法律覆盖面的扩大本身既不能确保人口的有效覆盖,也不能确保待遇质量和水平的改善。事实上,由于实施和执法中问题、政策协调的缺乏以及经办机构能力薄弱,有效覆盖率往往明显低于法律覆盖率。因此,有必要同时评估法律覆盖和有效覆盖。^①

2. 替代率。该指标反映养老保险制度的保障水平,以能够保障老年人基本生活的经济来源为标准。如果替代率过低,不足以维持退休者的基本生活,易导致老年贫困;如果替代率畸高,会激励提前退休,导致在岗劳动者与退休者的代际矛盾,因为养老保险基金由用人单位和在岗劳动者的缴费形成,养老金水平偏高往往要以在岗劳动者缴费偏重为代价,这显然不利于激励职工劳动并阻碍社会财富增长。因此,替代率的设定需要考虑在岗劳动者与退休者之间的利益平衡,同时还需要考虑养老保险制度的体系结构。此外,全球养老保险改革与发展的主流是从单一层次的公共养老金制度发展为多层次养老金制度体系。基于多层次养老保险体系的目标设定,不同层次的替代率亦需要合理的结构。

3. 公平性。该指标反映基于社会团结、集体筹资的养老保险制度的本质追求及实现程度,以权益差距大小为评估标准。普惠性制度安排虽然奠定了制度公平的起点,但制度的公平性是否实现还需要依据相关指标进行评价。在遵循权利义务相结合的社会保险制度下,一般应包括两个维度:一是不同群体之间的替代率差距大小。它与制度公平性高低呈现负向相关关系;二是养老金待遇给付是否平等。由于缴费年限与缴费额度有别,以及制度结构的多层次化,最终养老金待遇给付存在差距是正常现象,但这种差距应在合理范围之内。过大的差距会加剧老年收入保障的不公,引发社会矛盾。

4. 可持续性。该指标反映养老保险制度的生命力,关乎代际公平,不可持续的制度将损害未来养老金领取者的利益。大部分发展中国家的重点是扩大养老金制度的覆盖面,而有着全面、成熟养老保险体系的国家在面临着人口老龄化时,其最大挑战是在财务可持续性和养老金水平充足性之间维持平衡。确保制度可持续发展是评估制度优劣的重要指标,其核心是财务指标及其可持续性。具体可从以下三个维度进行评估:一是财务指标是否稳健。即养老保险基金收支情况,足够支付为优,收不抵支为劣;二是相关政策参数是否具有调整空间,调整空间越大表明可持续发展的潜力越大,反之亦然;三是多层次结构是否合理。如果一层独大则可持续性有限,如果多层次结构合理均衡则可持续性较强。

二、对中国养老保险制度实践效果的评估

(一) 定性指标的评估

1. 法制化水平。根据《中华人民共和国立法法》,中国的立法体系包括全国人大及其常委会制定的法律、国务院制定的行政法规和省级人大制定的地方性法规、国务院所属部门制定的部门规章和省级人民政府制定的地方规章三个层级,其中:行政法规的依据是宪法和法律及全国人大及其常委会的授权决定,地方性法规不得同宪法、法律、行政法规相抵触,部门规章系根据法律和国务院的行政法规、决定、命令并在本部门权限范围内制定,地方规章根据法律、行政法规和本省、自治区、直辖市的地方性法规制定。^②上述规制决定了法律是制度成熟的标志,法规与规章是依据法律制定并保障法律实施的规范。

基于中国养老保险制度的现实,可以发现,其法律依据是2010年制定、2011年实施的《中华人民共和国社会保险法》(以下简称《社会保险法》)。^③在这部法律中,第二章专门规制养老保险,主要适用企业职工,内容包括:由用人单位和职工共同缴费,最低缴费年限为15年,采取社会统筹与个人账户相结合财务机制,政府在基本养老保险基金出现支付不足时给予补贴(即兜底制),退休人员养老金待遇由统筹养老金与个人账户养老金组成等,同时授权国务院制定适用于公职人员的养老保险办法,提出建立和完善新型农村社会养老保险制度并授权省级政府决定是否将城乡居民养老保险制度合并实施。这些规制为企业职工养老保险制度提供了基本依据,也确定了中国基本养老保险制度的基本框架,但几乎均是原则性的规定。

在法规层面,国务院只颁布过与养老保险费征缴及未来战略储备有关的综合性行政法规,迄今尚未像针

^①华颖《全球社会保障的最新动态与未来展望》,《社会保障评论》2018年第1期。

^②《中华人民共和国立法法》,中央政府门户网站 http://www.gov.cn/test/2005-08/13/content_22423.htm。

^③《中华人民共和国社会保险法》,中央政府门户网站 http://www.gov.cn/jrzq/2010-10/28/content_1732870.htm。

对失业保险、工伤保险一样制定有关养老保险的专门行政法规,但出台了一系列重要的政策性文件,作为具体规范养老保险制度改革与实施的依据(见表1)。

表1 国务院出台的现行养老保险相关法规与政策性文件

时间	名称	适用	性质
1999.01	社会保险费征缴暂行条例	含养老保险费	暂行法规
2016.03	全国社会保障基金条例	战略储备基金	法规
1991.06	关于企业职工养老保险制度改革的决定	企业职工养老保险	政策文件
1995.03	关于深化企业职工养老保险制度改革的通知	企业职工养老保险	政策文件
1997.07	关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定	企业职工养老保险	政策文件
1998.08	关于实行企业职工基本养老保险省级统筹和行业统筹移交地方管理有关问题的通知	企业职工养老保险管理	政策文件
2005.12	关于完善企业职工基本养老保险制度的决定	企业职工养老保险	政策文件
2009.09	关于开展新型农村社会养老保险试点的指导意见	居民养老保险	政策文件
2011.06	关于开展城镇居民社会养老保险试点的指导意见	居民养老保险	政策文件
2014.02	关于建立统一的城乡居民基本养老保险制度的意见	居民养老保险	政策文件
2015.01	关于机关事业单位工作人员养老保险制度改革的决定	机关事业单位工作人员养老保险	政策文件
2015.03	机关事业单位职业年金办法	机关事业单位工作人员职业年金	国办发的政策文件
2015.08	基本养老保险基金投资管理办法	养老保险基金投资	政策文件
2017.06	关于加快发展商业养老保险的若干意见	商业养老保险	国办发的政策文件
2017.11	划转部分国有资本充实社保基金实施方案	主要是充实养老保险基金	政策文件
2017.12	企业年金办法	企业年金	政策文件
2018.04	关于开展个人税收递延型商业养老保险试点的通知	商业养老保险	政策文件
2018.05	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	养老保险中央调剂	政策文件
2019.04	降低社会保险费率综合方案	主要降低养老保险费率	国办发的政策文件

从表1可见,中国虽有《社会保险法》对养老保险专章规制但均属原则性规定,两部行政法规只分别涉及养老保险费征缴与养老战略储备基金,这表明中国的养老保险制度主要依据中央政府发布的重要政策性文件实施。这些政策性文件的法律地位高于部门规章但低于行政法规。在国务院的政策性文件之下,人力资源和社会保障部、财政部等作为养老保险主管部门,亦发布了少数规章,但大多数仍以主管部门政策性文件的形式出现。这种主要依靠政策性文件实施养老保险制度的做法灵活性有余而稳定性不足,是现阶段具有中国特色的治理手段。

在地方层面,广东、浙江、江苏、陕西、福建等省制定了有关养老保险的地方性法规,但基本养老保险是全国性而非地方性制度安排,因而这些地方性法规对养老保险制度并无法制化的实质意义。不过,由于国务院与主管部门的相关养老保险政策性文件将许多事项交由地方自决,地方政府及其主管部门亦承担制定相关具体政策的责任。

综上所述,中国养老保险制度虽然具有最基本的法律遵循,但现存法律规制残缺不全且层级低,各种政策性文件还在频繁调整。据此可得,中国养老保险制度的法制化水平很低,离制度定型还有相当距离。

2.体系化程度。早在20世纪90年代中期,中国就已明确提出建设多层次养老保险体系的目标,此后国务院在相关政策性文件中亦多次重提,国务院办公厅、人力资源和社会保障部等相关部门亦出台过有关职业年金、企业年金及商业性养老金的政策性文件。其中,企业年金的主要政策依据是2017年12月人力资源和社会保障部、财政部联合发布的《企业年金办法》;职业年金的主要政策依据是2015年3月国务院办公厅发布的《机关事业单位职业年金办法》;商业性养老金的主要政策依据是2017年6月国务院办公厅发布的《关于加快发展商业养老保险的若干意见》和2018年4月由财政部、国家税务总局、人力资源和社会保障部、中国银行保险监督管理委员会、中国证券监督管理委员会等五部门联合下发的《关于开展个人税收递延型商业养老保险试点的通知》。这表明多层次养老保险体系中的第二、三层次政策框架基本形成,但法制化程度尚低,多处于试验性发展阶段。

从政策实践效果来看,处于第二层次的职业年金因有政府财政作为有力支撑而已经全面建立并实现了制度全覆盖,但应为第二层次主体的企业年金因各种因素制约却覆盖有限,其参保人数和基金积累额的规模

均相对偏低(见表2)。

表2 2010—2018年中国企业年金与城镇基本养老保险情况对比

年份	参保人数 (万人)	基金积累 (亿)	企业年金参保人数/ 就业人口总数(%)	企业年金参保人数/ 城镇职工基本养老保险参保人数(%)	企业年金积累额/城镇 职工基本养老保险基 金积累额(%)
2010	1335	2809	1.75	5.19	18.28
2011	1577	3570	2.06	5.55	18.31
2012	1847	4821	2.41	6.07	20.14
2013	2056	6035	2.67	6.38	21.35
2014	2293	7689	2.97	6.72	24.18
2015	2316	9526	2.99	6.55	26.95
2016	2325	11075	2.99	6.13	29.96
2017	2331	12880	3.00	5.82	29.74
2018	2388	14770	3.00	5.70	25.4

资料来源:参保人数与基金积累数据由人力资源和社会保障部提供,比率为作者计算。

处于第三层次商业性养老保险发展更加滞后,迄今缺乏精确的统计数据,粗略估算约在6000亿元左右的规模。2018年国家在上海、福建及苏州工业园区实施个人税收递延型商业养老保险试点,截至2019年9月该险种销售额还不到2亿元^①,这还是在国家出台相对优厚的税收优惠政策的情况下。因此,商业性养老金在总体上尚未进入公众消费视野。

从国际比较的视角来看,目前数据可得的OECD国家中自愿性职业或企业养老金(第二层次)和私人商业性养老金(第三层次)覆盖率(即15—64岁劳动年龄人口中参保人员的比例)平均分别为21%、27%,其中德国的上述指标分别达57%、33.8%,美国分别为43.6%、19.3%,日本分别为50.5%、14.7%^②。相较之下,中国第二、三层次养老保险象征意义大于实质意义,发展严重滞后。

从上述评估获得的基本结论是,中国多层次养老保险体系建设目标已定,政策框架初步成型但层次偏低、权威性不足,实践效果欠佳。因此,多层次养老保险体系尚未建成。

(二) 定量指标的评估

由于中国法定的基本养老保险占据主体地位且多层次养老保险体系尚未形成,本文主要评估对象为基本养老保险制度。根据人力资源和社会保障部等官方发布的统计数据,可以从覆盖率、替代率、公平性、可持续性四个方面对中国基本养老保险制度进行客观评估。

1. 覆盖率。中国计划经济时期面向城镇国有单位与集体企业实行非缴费型退休金制度,改革开放后推进社会养老保险改革亦主要针对城镇企业职工,从而均只是覆盖少数群体。以2009年启动农村居民社会养老保险试点为标志,经过2011年启动城镇居民社会养老保险试点,到2012年底实现了居民养老保险制度全覆盖;2014年底以社会养老保险替代机关事业单位工作人员退休金制度;以上三大基本养老保险制度构成了中国法定养老金制度体系,法律覆盖率为100%,有效覆盖率快速增长(见表3)。2019年底,全国城镇职工基本养老保险参保人数达43482万人,参加城乡居民基本养老保险人数为53266万人,合计达96748万人。^③

由表3和2019年的统计快报可见,中国基本养老保险制度自2009年启动农村社会养老保险试点到2012年底实现城乡居民养老保险制度全覆盖以来,有效覆盖率已经接近100%,几乎所有老年人皆能按月领取数额不等的养老金,基本养老保险制度的普惠性政策目标已经实现。

2. 替代率。养老金旨在满足劳动者年老后基本生活的需要。中国计划经济时期实行替代率偏高的养老金,它以低工资、全面福利为背景,1955年国家规定机关工作人员工作年限满10年者的退休金标准一般为本人工资的70%,满15年以上者为80%;1958年出台的企业职工退休政策规定,工龄为5—10年者的替代率为50%,10—15年者为60%,15年以上者为70%^④;此后替代率还在提高,最高可达100%,即工龄长的劳动者退休

①《加快发展商业保险,助力“老有所养”》,《中国经济时报》2020年1月21日,第4版。

②OECD, “Coverage of Private Pensions” in *Pensions at a Glance 2019: OECD and G20 indicators*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/b6d3defc-en>, 2019, p207.

③《2019年人力资源和社会保障统计快报数据》,人力资源和社会保障部网站,2020年1月21日, http://www.mohrss.gov.cn/SYrlzyhshhzb/zwgk/szrs/tjsj/202001/t20200121_356806.html.

④胡晓义《新中国社会保障史》,中国劳动社会保障出版社、中国人事出版社2019年版,第31—32页。

后养老金与在岗时的工资相当。改革开放后,这一情况发生根本性的变化,劳动者长期以来的低工资局面改观,家庭人口规模也不断缩小(意味着劳动者抚养人口比持续下降),特别是建立社会养老保险制度后,单一层次的退休金开始转化成多层次养老金体系,故对养老金替代率的评估需要综合考虑。中国基本养老金替代率可见表4。

表3 2008—2018年中国基本养老保险参保人数及待遇领取人数(单位:万人)

年份	职工基本养老保险		城乡居民基本养老保险		合计
	在职参保人数	离退休人数	60岁以下参保人数	60岁以上领取人数	参保人数
2008	16587	5304	5083	512	27486
2009	17743	5807	5942	1335	30827
2010	19402	6305	7414	2863	35984
2011	21565	6826	24026	9157	61574
2012	22981	7446	34987	13382	78796
2013	24177	8041	35982	13768	81968
2014	25531	8593	35795	14313	84232
2015	26219	9142	35672	14800	85833
2016	27826	10103	35577	15270	88777
2017	29268	11026	35657	15598	91549
2018	30104	11798	36494	15898	94294

注:1.数据来自中国人力资源和社会保障部发布的历年《人力资源和社会保障事业发展统计公报》。

2.表中“城乡居民基本养老保险”之居民是指所有农村居民和城镇中非工薪适龄人口,在2010年及以前仅指“农村社会养老保险”,从2011年到2013年为“农村社会养老保险”和“城镇居民基本养老保险”合并数据,2014年开始为制度整合后的“城乡居民基本养老保险”。

表4 1996—2018年中国养老金对估计缴费基数替代率

年份	年人均养老金(元)	非私营单位年工资(元)	估计缴费基数(元)	估计缴费基数替代率(%)
1996	4375	6210	6210	70.5
1997	4940	6470	6470	76.4
1998	5543	7446	7446	74.4
1999	6451	8319	8319	77.5
2000	6674	9333	8866	75.3
2001	6866	10834	10064	68.2
2002	7880	12373	11260	70.0
2003	8088	13969	12287	65.8
2004	8536	15920	13580	62.9
2005	9251	18200	15042	61.5
2006	10564	20856	16668	63.4
2007	12041	24721	19121	63.0
2008	13933	28898	21430	65.0
2009	15251	32736	23578	64.7
2010	16696	37147	24698	67.6
2011	18701	42459	28249	66.2
2012	20900	46769	31619	66.1
2013	22970	51483	34803	66.0
2014	25317	56360	37507	67.5
2015	28236	62029	41831	67.5
2016	31527	67569	47491	66.4
2017	34512	74318	51260	67.3
2018	37844	82461	56760	66.7

说明:1.数据来源:人均养老金和非私营单位就业者平均工资的数据来自历年的《中国统计年鉴》,估计缴费基数中2010年到2015年的数据来自《中国社会保险发展年度报告2015》,其余年份的数据为作者估计。

2.“估计缴费基数”的基本思路:在较早年份,参保者主要是非私营单位的就业者,其缴费基数与非私营单位职工平均工资之间的差异较小。2005年后私营企业就业者开始大量参保,其平均工资仅为非私营单位就业者平均工资的60%左右,同时还存在缴费不实的情况,导致其缴费基数与非私营单位就业者平均工资之间的差异不断扩大。有鉴于此,本表根据历年参保者中非私营单位职工和私营单位职工的比例来测算理论缴费基数,然后基于对缴费基数比的估计测算得到“估计缴费基数”,最后用人均养老金除以估计缴费基数得到替代率水平。

从表4可见,中国职工基本养老保险金(第一层次)的替代率迄今还在66%以上。在国际上,国际劳工组织1952年发布《社会保障最低标准公约》(第102号,低标准)提出的最低标准是缴费30年的人员退休时

养老金替代率不低于40%;1967年发布的《残障、老年和遗属津贴公约》(第128号;较高标准)提出至少缴费30年的人员退休时养老金替代率不低于45%。根据OECD的最新数据,强制性养老金的净替代率^①中国为79.4%、德国51.9%、日本36.8%、韩国43.4%、英国28.4%、美国49.4%、OECD国家58.6%、欧盟28国63.5%;强制性和自愿养老金加总的净替代率为德国68%、日本61.5%、英国61%、美国83.7%、OECD国家65.4%、欧盟28国67%。^②相较之下,中国目前的职工基本养老保险替代率处于较高水平。

需要指出的是,中国另外两种基本养老保险制度的替代率处于偏高与偏低的两极状态。其中,机关事业单位工作人员的养老金替代率偏高。根据2006年人事部、财政部印发的《关于机关事业单位离退休人员计发离退休费等问题的实施办法》,事业单位工作人员工作满20年不满30年者,其退休金替代率为80%;工作满20年不满30年者为85%,工作满35年者按90%计发。建立养老保险制度后,事业单位工作人员的养老金替代率在80%—90%之间。^③而农民的基本养老金占农民人均纯收入的替代率仅在10%—14%之间。

综上,中国职工的养老金替代率较国际水平偏高,机关事业单位工作人员甚至接近退休前的收入水准,而农民的养老金则明显偏低。

3. 公平性。基于养老保险制度公平性的两个维度,评估如下:(1)不同群体之间的替代率差距。从适用于不同人群的三大制度来看,面向企业职工的基本养老金替代率为65%左右,总体水平适中;机关事业单位工作人员的替代率在80%以上,水平偏高;居民养老金待遇领取者的替代率不到15%,明显偏低。虽然居民养老金经历从无到有已是巨大的历史性进步,其替代率水平提升需要过程,但企业职工与机关事业单位工作人员之间的养老金替代率差距明显大于计划经济时期。因此,三大制度之间的替代率差距大主要表现在企业职工与机关事业单位工作人员两大群体之间的差距扩大化上。(2)养老金待遇给付差距。退休人员之间的养老金待遇差距过大一直是这一制度备受诟病的重要原因,尽管缺乏精确的数据来衡量具体差距,但下列原因可以解释差距悬殊的来源:一是在目前地区分割统筹格局下,各省的养老金待遇计发办法亦有不同,致使同一类参保者因所处地区不同或者在不同年份退休而面临养老金待遇差异,退休人员的病残津贴、丧葬补助和遗属待遇也在不同地区标准有别;二是针对“中人”^④的“视同缴费”^⑤政策因授权各省级政府自主确定而导致各地标准不一,进而造成各地养老金待遇差距;三是个人账户收益率不一,国家对职工个人账户收益率统一规定为8%,但对城乡居民个人账户的收益率则没有具体规定,这使得同样性质的参保人在个人账户权益上存在明显差距;四是在三大基本养老保险制度中,机关事业单位工作人员退休后获得的是基本养老金与职业年金组合的双层结构的养老金待遇,企业退休人员95%以上只有基本养老金,而居民养老金待遇领取者主要依靠基本养老保险中由政府财政供款的基础养老金。^⑥

上述分析表明,基于群体分割的法定制度安排存在着替代率差距过大的问题,相关政策的不统一又使得不同群体与同一群体内的退休人员最终待遇给付的差距扩大化。可见,中国的养老保险制度通过普惠全民解决了制度公平的起点问题,但尚未解决不同群体与不同个体最终养老金待遇的不公平问题,这将是未来发展面临的长期挑战。

4. 可持续性。养老保险制度是否可持续是评估制度优劣的重要指标,该指标可主要通过考察如下三个方面来衡量:

(1) 养老保险基金财务状况。表5展示了中国职工基本养老保险基金收支状况,可见基金累计结余在持续增长。尽管确实有少数地区(如东北部分城市)存在职工基本养老保险基金年度收支赤字,但这是基本养老保险制度处于地区分割统筹局面造成的结果,并不影响全国职工基本养老保险基金累计结余日益增长

^①此处的替代率是针对有完整职业生涯、平均收入者的情形。养老金净替代率定义为个人养老金净额除以退休前收入净额。净替代率一般高于毛替代率,低收入者的替代率一般高于高收入者。

^②OECD, “Gross pension replacement rates” in *Pensions at a Glance 2019: OECD and G20 Indicators*, OECD Publishing, Paris, DOI: <https://doi.org/10.1787/90da17a0-en>, 2019, p157.

^③马伟、刘洋、杨潇等《机关事业单位养老保险替代率问题探讨》,《统计与决策》2017年第14期。

^④“中人”是指养老保险制度改革前参加工作但尚未退休的人,它是相对于改革时已退休的“老人”和改革后参加工作的“新人”而言的概念,涉及数以亿计的劳动者。

^⑤“视同缴费”是根据国务院《关于深化企业职工养老保险制度改革的通知》规定,实行个人缴费的养老保险制度前,职工的连续工龄可视同缴费年限,其基本养老金待遇由视同缴费年限与实际缴费年限合并计算发放,因而关系到“中人”退休人员的切身利益。

^⑥郑功成《中国养老金:制度变革、问题清单与高质量发展》,《社会保障评论》2020年第1期。

的客观事实。因此,从总体情况判断,这一制度的财务状况是稳健的,具有可持续性。

表5 1995—2018年职工基本养老保险基金累计结余和可持续年份情况

年份	参保职工(万人)	基金收入(亿元)	基金支出(亿元)	累计结余(亿元)	可持续年份(年)
1995	8738	950	848	430	0.5
1996	8758	1172	1032	579	0.6
1997	8671	1338	1251	683	0.5
1998	8476	1459	1512	588	0.4
1999	9502	1965	1925	734	0.4
2000	10447	2278	2115	947	0.4
2001	10802	2489	2321	1054	0.5
2002	11129	3171	2843	1608	0.6
2003	11647	3680	3122	2207	0.7
2004	12250	4258	3502	2975	0.8
2005	13120	5093	4040	4041	1.0
2006	14131	6310	4897	5489	1.1
2007	15183	7834	5965	7391	1.2
2008	16588	9740	7390	9931	1.3
2009	17743	11491	8856	12526	1.4
2010	19402	13420	10527	15365	1.5
2011	21565	16895	12765	19497	1.5
2012	22981	20001	15562	23941	1.5
2013	24177	22680	18470	28269	1.5
2014	25531	25310	21755	31800	1.5
2015	26219	29341	25813	35345	1.4
2016	27826	35058	31854	38580	1.2
2017	29268	43310	38052	43885	1.2
2018	30104	51168	44645	50901	1.1

资料来源:1995—1997年度劳动事业发展统计公报,1998—2007年度劳动和社会保障事业发展统计公报,2008—2018年度人力资源和社会保障事业发展统计公报,人力资源和社会保障部网站,http://www.mohrss.gov.cn/SYrlzyhshbzb/zwgk/szrs/tjgb/index.html。

(2) 影响基本养老金制度的相关参数。包括:一是覆盖面。目前中国的基本养老保险制度实现了制度全覆盖,但在3.6亿多城乡居民基本养老保险的缴费参保者中有90%以上选择的是最低定额缴费(年均100元),从而是只具象征意义的参保人,其中至少还有1亿以上的农民工作为就业者本应成为职工基本养老保险的标准参保人。^①因此,中国的职工基本养老保险制度的覆盖面还有较大扩展空间;二是退休年龄偏低。男性60岁、女职工50岁、女干部55岁的规制已沿用60多年,实际平均退休年龄为仅约54—55岁,而中国人均预期寿命已从新中国成立初期的35岁提高到2018年的77岁,退休年龄的调整明显滞后。目前,OECD国家的平均退休年龄为66.1岁,欧盟28国为66.3岁^②,中国的退休年龄(尤其是女性)在中高收入国家中明显偏低,从而有较大的调整空间;三是最低缴费年限偏低。现行政策为缴费满15年即可领取全额养老金,而发达国家通常在35年以上,这意味着最低缴费年限仍有很大的提升空间;四是战略储备基金。中国在2000年即建立了应对人口老龄化高峰期的养老保险战略储备基金,截至2018年末,社保基金权益总额为20573.56亿元,其中全国社保基金权益18104.55亿元^③,伴随国家财政与彩票公益金的不断投入和国有资本划转规模扩大,战略储备基金还将更加雄厚。综上所述,中国基本养老保险制度还有巨大的参数调整空间,只要措施得当,可持续发展的潜力巨大。

(3) 多层次养老金发展情况。前已述及,中国养老保险多层次体系尚未形成,政府正在积极推进严重滞后的企业年金与商业性养老金发展,从而具有潜在发展空间。

^①2019年7月—12月,笔者在对吉林、贵州、四川、重庆、浙江等省的专题调研中发现,城乡居民养老保险90%以上的参保人选择的缴费档次为每年100元的最低档。另可参见鲁全《居民养老保险:参保主体、筹资与待遇水平》,《社会保障评论》2020年第1期。

^②OECD, "Gross pension replacement rates" in *Pensions at a Glance 2019: OECD and G20 Indicators*, OECD Publishing, Paris, DOI: https://doi.org/10.1787/90da17a0-en, 2019, p.147.

^③《社保基金年度报告(2018年度)》,全国社会保障基金理事会网站,2019年7月13日,http://www.ssf.gov.cn/cwsj/ndbg/201907/t20190711_7611.html。

从上述三个指标判断,中国的基本养老保险制度的可持续性较强。

三、基本结论与政策建议

(一) 中国养老保险制度评估的基本结论

基于上述对中国养老保险制度的评估分析,可获得以下基本结论:

1. 法制化水平低不利于养老保险制度统一和明确各方参与主体的预期。一个主要依靠政策性文件实施的养老保险制度无疑是中国特有的现象,但这种状况正在损害制度的权威性与稳定性,从而需要尽快改变。

2. 多层次养老保险制度框架体系已呈雏形,但尚未成型。即第一层次的法定基本养老保险制度还未完全定型,而第二、三层次的养老保险并未充分发展,中国养老保险制度改革任重道远。

3. 基本养老保险制度解决了普惠性问题,但还未解决公平性问题。三大基本养老保险制度已经覆盖全民,老年人均能够按月领取数额不等的养老金,但地区之间、城乡之间、群体之间的待遇差距仍大。

4. 突出了政府责任,但政府责任边界以及中央与地方政府的责任划分还不明确。例如,中国政府对职工基本养老保险的财政补贴在逐年增长,但这种兜底保障机制在稳定和预期性等方面均不如固定比例分担机制合理;城乡居民养老保险制度得益于政府提供的基础性养老金,但财政对参保人的缴费补贴缺乏明确和稳定的规制;对企业年金、商业性养老金的财政与税收支持政策还欠精准。

5. 基本养老保险的保障水平不断提高,但缺乏统筹考虑与正常调整机制。以职工基本养老金为例,2005年至2015年每年提高10%,2016年提高6.5%,2017年提高5.5%,2018年、2019年分别提高5%,但这并非根据物价上涨指数与同期工资增长指数等相关参数及其不同权重进行的自动调整,而是更多地考虑到公众诉求与同期基金收支及财政状况提供的临时性增长。养老金正常调整机制的缺乏导致养老保险待遇的提高缺乏可预期性。

总体而言,通过国家层级强化统筹考虑与顶层设计,中国养老保险制度正在从长期试验性改革状态走向成熟和定型发展的新阶段。2018年中央政府建立职工基本养老保险调剂制度,向全国统筹的既定目标迈出了实质性步伐,但真正建立全面统一的制度还需要更多规制;2019年出台降低基本养老保险单位缴费率的政策,使主体各方筹资责任向相对均衡迈进了一大步;此外还出台了促进商业性养老保险的政策和开展个人税收递延型商业养老保险试点,这也表明在向构建多层次养老保险体系的方向稳步发展。

(二) 政策建议

从国家现代化的角度出发,社会保障不仅是保障民生的基本制度安排,而且是国家治理的有效工具与手段^①。作为其中主要支柱的养老保险制度更是需要尽快成熟和定型,以为全民提供清晰稳定的预期。中国的养老保险制度需要在以下几方面深化改革:

1. 加快养老保险制度的法制化进程。当务之急是尽快修订《社会保险法》,包括:机关事业单位工作人员、城乡居民的社会养老保险应当纳入法律,社会保险费统一由国家税务机构征收需在法律中加以明确,国家财政承担的兜底责任、各级政府的责任分担、职工基本养老保险个人账户的私有性等内容均需要对现有法律做出相应的调整。同时,宜制定专门的《养老保险条例》(行政法规),为三大基本养老保险制度的统一提供具体的执行依据。条件成熟时应择机制定专门的《养老保险法》。

2. 完善多层次养老保险体系的建设方案。关键是明确不同养老金层次的功能定位,包括促使法定的基本养老保险制度早日定型并公平惠及全民,重点发展适度普惠的企业年金,鼓励中高收入群体通过商业性养老保险获得更好的保障。根据这种功能有别的定位,制定精准的政策体系有序促进,才能取得预期效果。

3. 在巩固制度普惠性的同时提高公平性。在这方面,需要全面落实全民参保计划,特别是确保灵活就业和新业态从业人员、高流动性的就业人员能够参保且不会断保;同时通过统一缴费基数、缴费率、视同缴费方案、待遇计发政策,确保避免政策偏差带来的待遇不公;还需要尽快建立正常的养老金待遇调整机制。

4. 建立全国统一的养老保险信息系统。国家层面应当推出养老保险信息标准体系,尽快实现纵向、横向信息对接畅通、上下一体,以之为养老保险制度的统一提供有力的技术支撑,并为参保人参保缴费提供便捷条件。

(责任编辑:陆影)

^①郑功成《社会保障与国家治理的历史逻辑及未来选择》,《社会保障评论》2017年第1期;丁建定《改革开放以来党对社会保障制度重大理论认识的发展》,《社会保障评论》2018年第4期。