机关事业单位养老保险改革会带来新的养老鸿沟吗

杨翠迎 刘玉萍 王 凯

(上海财经大学公共经济与管理学院,上海,200433)

摘 要:本文在养老保险制度并轨背景下,运用预测模型,对制度中的投资收益率、工资增长率、记账利率等参数进行联动考量,并以目标替代率作为并轨之后的"新人""中人"待遇差距的测算指标,多角度探讨企业职工与机关事业单位人员的待遇鸿沟问题。研究发现:在"新人"养老金中设置职业年金可以显著提高替代率水平,进而拉大企业职工与机关事业单位职工的养老金待遇差距;对于过渡期内的"中人"而言,"保低限高"的政策同样拉大二者的差距;对于过渡期后的"中人"而言,个人账户记账利率、职业年金投资收益率、缴费基数的差距也导致二者的差距扩大。然而,通过加强职业年金的顶层设计、促进企业年金快速发展、提升要素结构科学性、适时实现养老金第二支柱整合,可缩小并轨后两类群体的待遇鸿沟,维持制度的公平性。

关键词: 养老保险制度并轨; 职业年金; 待遇鸿沟; 替代率

企业职工养老金待遇与机关事业单位人员养老待遇差距问题一直为公众所诟病^[1-2]。但自 2014 年 10 月起,我国对机关事业单位人员养老保险实行统账结合的社会养老保险改革,并使之与企业职工基本养老保险制度"并轨",与此同时,职业年金作为机关事业单位养老保险改革配套措施同步实施。那么,改革后机关事业单位退休人员的养老金待遇是否有所变化?在改革后的新制度体系下,城镇职工两类群体^①之间的养老金待遇,以及改革前后的机关事业单位人员之间的养老金待遇,是否会形成新的鸿沟?本文通过预测模型进行微观个体模拟,试图寻求一个较为全面的回答。

一、问题提出与文献回顾

尽管现有研究中对城镇职工养老金待遇与机关事业单位人员养老金待遇差距的讨论比较多,但待遇差距的程度与规模到底如何,仍是一个需要科学论证的问题。本文拟系统地对该差距进行微观个体比较,主要的方法是以企业退休人员养老金为标准,测算机关事业单位人员退休费^②高出企业职工养老金的比例,并据此绘制二者之间相对比例趋势图。从图 1 可以看出: 1998—2001 年,机关事业单位退休人员退休费与企业职工养老金待遇差距逐步扩大,从 1998 年的 36.4%逐步上升到 2001 年的 73.4%; 2002—2007 年,二者之间

^{*} 本文得到国家自然科学基金项目"基于就业促进和生活保护的社会保险制度费率调整与保障功能优化研究"(项目号:71673176)及国家社会科学基金重大项目"我国医养结合优化模式筛选及推进医养结合全覆盖对策研究"(20&ZD114)的资助,在此表示感谢。刘玉萍为本文通讯作者。

① "两类群体"指机关事业单位人员和企业职工。

② 退休费是传统退休金制度下对机关事业单位人员退休养老资金的称谓。自 2014 年并轨改革之后,退休的机关事业单位人员所获得的退休养老资金可称为"养老保险金",简称"养老金"。我国企业职工基本养老保险制度从 20 世纪 90 年代开始实施,故企业职工获得的退休养老资金通常简称为"养老金"。本部分在考察历史数据趋势时,将机关事业单位人员的退休养老资金和企业职工的退休养老资金分别称为退休费和养老金,而在后文讨论并轨改革后的待遇时将二者统称为养老金。

的差距维持在 50% 左右; 2008—2014 年, 该差距呈现明显的下降趋势, 并在 2014 年达到了最低点; 而机关事业单位养老保险改革后两者的差距又呈现明显的上升态势。与此相对应的是, 2005—2015 年全国职工养老金人均调整幅度为 10%, 2016 年、2017 年、2018 年的上涨幅度分别为 6.5%、5.5%和 5%。为消除机关事业单位人员养老保险改革的阻力, 机关事业单位人员双轨制运行时期的优厚退休待遇在改革中得以保留, 基本要求是在过渡期内保证待遇不降低。由此引发更深刻的思考, 即我国机关事业单位养老保险改革是缩小了双轨差距还是形成了新的养老鸿沟?对这一现象该如何解释?

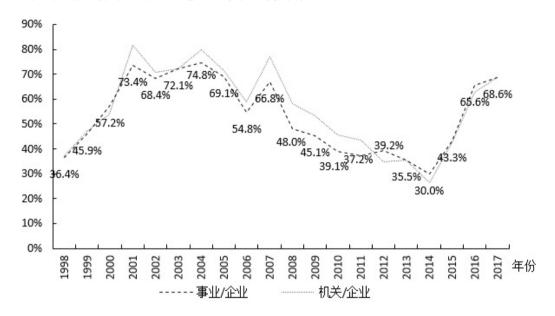


图 1 历年机关事业单位人员退休费高出企业职工养老金的比例

数据来源:根据《中国人力资源和社会保障年鉴(2018)》有关机关事业单位人员及企业职工离退休费用、养老金等统计数据整理计算。1998—2001年统筹范围内退休人员平均退休费(含企业职工养老金)数据用同时期全部退休人员平均退休费(含企业职工养老金)数据替代。

说明: 机关事业单位人员退休费高出企业职工养老金的比例=机关或事业单位人员平均退休费/企业职工平均养老金-1。

学术界对 2014 年机关事业单位养老保险的并轨改革及其效果展开热烈的讨论。主流的观点认为,养老金制度并轨确实发挥了优化社会保障制度体系、促进待遇公平的作用,但也存在一些不同的看法。关于机关事业单位养老保险的制度整合和统一,郑秉文认为,机关事业单位养老保险并轨改革有利于推动中国养老金制度由"碎片化"向"大一统"方向发展,但改革后也存在财政转移支付压力增大等潜在风险^[3]。杨燕绥和张弛认为,养老保险并轨改革是对公务员和企业员工工资待遇结构的整体调整,有利于行政体制改革,但缺乏职业年金的预算和法制安排,仍需要进一步完善^[4]。卢驰文认为,虽然养老金制度并轨已经取得了巨大成功,但由于没有考虑社会保障制度"中人"并轨前后养老保险关系的衔接问题,制度改革仍然存在不完善的地方^[5]。王晓军和乔杨认为,养老金制度并轨的过程应加强对职业年金的改革,使其逐步过渡到基金积累制,以平滑公务员的养老金待遇增长,降低公务员养老金体系的运行成本,促进形成公平的养老金制度^[6]。关于机关事业单位养老保险改革是否会造成养老金待遇的降低,高和荣提出,如果养老保险制度改革忽视制度本身固有的价值取向而简单地照搬照抄发达国家的政策,即通过不断推高养老保险待遇彰显体面性公平,将进一步拉大各类人员的养老金待遇差距,降低整个养老保险制度的公平性与可持续性^[7]。薛惠元和宋君发现,并轨改革后"新人"的养老金替代率更有弹性,但是改革是否会降低机关事业单位人员的养老金待遇要视缴费基数、缴费年限、个人账户收益率等情况而定,同时,强制性职业年金的存在,使养老保险"隐性双

轨制"依然存在^[8]。郭瑜认为,改革并不必然明显降低养老金的替代率水平,反而可能带来更大弹性并形成正向的激励机制^[9]。王翠琴等通过测算发现,10年过渡期后男性"中人"的养老金替代率在改革初期略低于改革前的水平,在后期高于改革前的水平,而女性"中人"的养老金替代率总是低于改革前的水平^[10]。张彦和李春根认为,各地对于"中人"的过渡性养老金计发办法存在较大差异,易导致制度不公平^[11]。

对于机关事业单位与企业职工养老金之间的待遇差距问题,黄健元等认为,并轨改革在一定程度上能够促进基本养老保险公平发展、推动补充养老保险发展、促进人员合理流动,并且进一步倒逼企业年金的发展,而企业年金的发展又会推动基本养老保险公平发展^[12]。朱梅和姚露认为,养老保险制度并轨改革对城镇职工收入结构可以产生一定的正向调节作用^[13]。呙玉红和彭浩然认为,按照统一标准的全社会在岗职工平均工资来计发养老金,能够缩小两类群体的基础养老金差距,起到一定的收入再分配作用^[14]。但也有研究持不同意见,如余桔云^[15]、李培和丁少群^[16]、穆怀中和杨傲^[17]等认为,并轨后机关事业单位的养老金替代率仍然高于企业职工。

综上可以看出,当前学者对并轨改革可能产生的影响展开了多角度的讨论,相关讨论重点集中于改革后机关事业单位职工的养老金待遇及与企业职工养老金待遇的差距问题,但对于并轨改革对企业职工与机关事业单位人员之间的待遇鸿沟问题缺乏讨论和科学论证。本文拟丰富这方面的相关研究,期望能够为我国机关事业单位养老保险制度深化改革及职业年金制度进一步完善提供一定的政策参考。

二、政策梳理及模型设定

(一)相关政策梳理

在缴费标准方面,本文根据《降低社会保险费率综合方案》(国办发(2019)13 号、《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)及《机关事业单位职业年金办法》(国办发(2015)18 号),对机关事业单位养老保险的缴费标准做出如下设定:(1)在基本养老保险缴费中,单位缴费进入社会统筹账户,缴费标准是职工工资总额的16%,而个人缴费进入个人账户,缴费标准是其缴费工资的8%①;(2)对于机关事业单位职员的职业年金,单位缴纳职业年金费用的比例为本单位工资总额的8%,个人缴费比例为本人缴费工资的4%,单位和个人缴费基数与机关事业单位工作人员基本养老保险缴费基数一致。

在待遇水平方面,根据《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)和《机关事业单位职业年金办法》(国办发 (2015) 18 号),养老金水平及支付标准如下。第一,养老金的计发采取"老人老办法,新人新办法,中人有过渡"的原则。具体来说,在相关决定实施前已经退休的人员,继续按照国家规定的原待遇标准发放基本养老金,同时执行基本养老金调整办法;对于在相关决定实施前参加工作、实施后退休且缴费年限累计满 15 年的人员,在发给基础养老金和个人账户养老金的基础上,再依据视同缴费年限发放过渡性养老金。第二,基本养老金的计发办法为:基本养老金由基础养老金和个人账户养老金组成。基础养老金月标准以上年度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。其中,当参保人于 60 岁退

① 《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)规定,单位缴纳基本养老保险费的比例为本单位工资总额的20%,个人缴纳基本养老保险费的比例为本人缴费工资的8%,由单位代扣。按本人缴费工资8%的数额建立基本养老保险个人账户,该账户全部由个人缴费形成。近年来,我国已经历多轮养老保险降费,根据《降低社会保险费率综合方案》(国办发〔2019〕13号)的有关规定,各省、自治区、直辖市及新疆生产建设兵团自2019年5月1日起,养老保险单位缴费比例高于16%的,可降至16%。

休时,计发月数为139个月;当参保人于65岁退休时,计发月数为101个月。第三,补充养老保险的计发办法如下:工作人员在达到国家规定的退休条件并依法办理退休手续后,按月领取职业年金待遇。在本文中,机关事业单位人员参照企业职工个人账户的计发月数^①进行计发。

(二) 基本假设

本文假设存在一位在并轨改革后进入机关事业单位^②工作的"新人",其参加工作时的社会平均工资为N,退休时其获得的基本养老金待遇为S。a 为起始缴费年龄;b 为退休后开始领取养老金的年龄;g 是工资增长率, W_i 代表其第i 年的工资, M_i 为其第i 年的缴费工资。C 是缴费率,其中 C_1 是养老保险社会统筹的缴费比例(16%), C_2 是养老保险个人账户的缴费比例(8%), C_3 是职业年金个人账户的缴费比例(4%), C_4 是职业年金单位的缴费比例(8%); j_i 表示养老金个人账户投资回报率, J_i 代表第i 年向个人账户缴纳的1 元钱在退休时的本息值; r_i 表示职业年金投资回报率, R_i 代表第i 年向职业年金账户缴纳的1 元钱在退休时的本息值。

(三)模型设定

1. 缴费工资

本人平均缴费工资指数 =
$$\left(\frac{M_1}{N_0} + \frac{M_2}{N_1} + \dots + \frac{M_n}{N_{n-1}}\right) / n$$
 (1)

公式(1) 中 M_1 、 M_2 ······ M_n 分别表示参保人员第 1 年、第 2 年······第 n 年的月平均缴费工资基数; N_0 、 N_1 ······ N_{n-1} 为与缴费工资相对应的上一年度的职工年平均工资标准; n 为缴费年限, $n \in [1, b-a]$ 。

 M_n 为参保第n年个人的缴费工资; N_{n-1} 为参保前一年的职工平均工资。假定职工平均工资和个人缴费工资基数都以相同速度 g 增长,且在不严格的征缴约束下,缴费工资基数具有调整的可能,由单位申报一个保持不变的比例,此时有 M_n = d N_{n-1} , d>0,其中,本人平均缴费工资指数为 d,d \in [0.6,3]。

$$M_n = (1+g)^{n-1}N_0d$$
 (2)

$$N_{n-1} = (1+g)^{n-1}N_0$$
 (3)

则有,退休时上年度职工月平均工资标准 $N_{b-1}=N_0(1+g)^{b-a-1}/12$,退休时指数化月平均缴费工资为 N_0 $(1+g)^{b-a-1}d/12$ 。

根据前文的政策规定,基础性养老金=(上年度在岗职工月平均工资+本人指数化月平均缴费工资)÷2×缴费年限×1%=上年度在岗职工月平均工资×(1+本人平均缴费工资指数)÷2×缴费年限×1%。一般假设下³,基础性养老金的目标替代率与缴费年限直接有关,缴费每满1年发给1%。其中,本人平均缴费工资指数与本人工资水平及缴费工资基数相关,且存在以下两种可能:

(1)本人工资等于或大于职工平均工资: $W_n \ge N_{n-1}$

此种可能发生还存在两种情形: 第一种情形是,本人工资>缴费工资基数>上一年度职工平均工资,即 $W_n \ge M_n \ge N_{n-1}$ (本人平均缴费工资指数 ≥ 1 ,即 d ≥ 1); 第二种情形是,本人工资 \ge 上一年度职工平均工资>缴

① 《机关事业单位职业年金办法》第九条规定,符合下列条件之一的可以领取职业年金:工作人员在达到国家规定的退休条件并依法办理退休手续后,由本人选择按月领取职业年金待遇的方式。可一次性用于购买商业养老保险产品,依据保险契约领取待遇并享受相应的继承权;可选择按照本人退休时对应的计发月数计发职业年金月待遇标准,发完为止,同时职业年金个人账户余额享有继承权。本人选择任一领取方式后不再更改。此规定隐含着机关事业单位工作人员在职业年金领取完毕后,可能面临的养老长寿风险。

② 鉴于财政全额供款的单位与非财政全额供款的单位的缴费的差异,本文分析基于单位和个人采用实账积累,进行市场化投资运作。

③ 即指足额缴费假设,与企业职工养老保险替代率相对应。《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)设定的基本养老保险制度目标替代率为59.2%,平均缴费工资指数为1。

费工资基数,即 $W_n \ge N_{n-1} > M_n (1 > 本人平均缴费工资指数 > 0,即 1 > d > 0)$ 。

(2) 本人工资小于职工平均工资: W, <N,,(此时 1>d>0)

当工资水平一定时,需要选择合适的缴费工资基数。当缴费工资基数大于上一年度职工平均工资时,基础养老金的目标替代率会相应提高,在一定程度上体现了"多缴多得"的理念。当个人工资低于职工平均工资时,基础养老金更多地体现出"互助共济"的功能。缴费工资基数以上年度在岗职工平均工资的300%、60%作为上下限,据此可以估算不同缴费基数下基础养老金的目标替代率。

2. 养老金待遇

老年人能领取的全部养老金待遇由基础养老金 S_1 、个人账户养老金 S_2 和职业年金 S_3 三部分组成,其中基础养老金 S_1 计算公式为:

$$S_1 = N_0 (1+g)^{b-a-1} \times (1+d) \times (b-a) \times 1\%/2$$
 (4)

由公式(4)可知,对于机关事业单位的个人而言,基础养老金部分主要是与社会平均工资相关,而与社会统筹账户的缴费率无关。因此,尽管基本养老保险在2019年将社会统筹账户的费率下调至16%,但仍不影响本公式,同样不会影响后文的数据模拟。而个人账户养老金=个人账户结存额/计发月数,其中,

个人账户结存额 = $\sum_{i=1}^{b-a} I_i \times (C_2 M_i)$

$$= \sum_{i=1}^{b-a} (1+j_0)^{b-a-i} \times C_2 \times (N_0 \times 12d) \times (1+g)^{i-1} \qquad (5)$$

由此,个人账户养老金月领取额 $S_2(m)$ 为计发月数) 的公式如下:

$$S_2 = \sum_{i=1}^{b-a} (1+j_0)^{b-a-i} \times C_2 \times (N_0 \times 12d) \times (1+g)^{i-1}/m \quad \cdots$$
 (6)

职业年金=职业年金账户积累值/计发月数,其中,

职业年金账户积累值 = $\sum_{i=1}^{b-a} R_i \times (C_3 + C_4) \times M_i$

$$= \sum_{i=1}^{b-a} (1+r_0)^{b-a-i} \times (C_3+C_4) \times (N_0 \times 12d) \times (1+g)^{i-1} \cdots (7)$$

由此,职业年金月领取额S,的计算公式如下:

$$S_3 = \sum_{i=1}^{b-a} (1+r_0)^{b-a-i} \times (C_3 + C_4) \times (N_0 \times 12d) \times \frac{(1+g)^{i-1}}{m}$$
 (8)

目标替代率 V=个人领取的全部养老金/退休前一年个人平均工资; 过渡性养老金=退休时当地上年度 在岗职工月平均工资×本人视同缴费指数×视同缴费年限×过渡系数。其中,过渡系数与机关事业单位养老 保险统筹地区企业职工基本养老保险过渡系数保持一致,视同缴费指数由各省级地区统一确定。

三、参数计算与说明

(一)职业年金投资收益率

职业年金基金采用个人账户方式管理,个人缴费实行实账积累,对非财政全额供款的单位,单位缴费同样实行实账积累。对实账积累形成的职业年金基金,实行市场化投资运营,按实际收益计息。企业年金是职业年金的先导,因此在设置职业年金的投资收益率时可以参考企业年金。同时,与此相对的社保基金的投资运作也具有一定的参照意义。表 1 为 2007—2019 年社保基金与企业年金投资收益情况,总体来看,尽管社保基金年度投资收益率存在变动幅度,但整体上收益率均呈增长趋势,2019 年社保基金年度投资收益率达15.5%,年化收益率为 8.15%。而企业年金年度收益率的波动较大,甚至出现负值,2019 年企业年金年度收益率为 8.03%,年化收益率为 7.07%。

	社保基金投	资收益情况	企业年金投资收益情况		
	年度收益率	年化收益率	年度收益率	年化收益率	
2007	43.19	11.44	41	_	
2008	-6.79	8.98	-1.83		
2009	16.12	9.75	7.78	_	
2010	4.23	9.17	3.41	_	
2011	0.84	8.40	-0.78	_	
2012	7.01	8.29	5.68	8.35	
2013	6.20	8.13	3.67	7.67	
2014	11.69	8.38	9.30	7.87	
2015	15.19	8.82	9.88	8.09	
2016	1.73	8.37	3.03	7.57	
2017	9.78	8.44	5.00	7.34	
2018	-2.28	7.82	3.01	6.97	
2019	15.5	8.15	8.03	7.07	

数据来源: 笔者据历年全国社会保障基金理事会社保基金年度报告和全国企业年金基金业务数据整理。

进一步,本文考察企业年金和社保基金境外市场化运营情况,对比分析中国香港的强制性公积金(MPF)、加拿大的政府养老金(CPP)、日本政府养老投资基金(GPIF)在市场化运营及进行全球性投资下的年收益率,结果如表 2 所示。整体而言,各项基金的投资收益波动较大,系统性风险无法避免,甚至在 2008年全球金融危机期间,全部基金的投资收益率均为负。但从长期来看,可比期限(五年期、十年期、2001—2016年间)的加权平均投资收益均为正,但差别较大。其中,加拿大政府养老金计划的加权平均收益率为7.39%,中国香港强制性公积金计划加权平均收益率为3.30%,日本政府养老投资基金的加权平均收益率为2.88%。总体而言,长期内的投资收益率一般高于所在区域的经济增长率,投资成效比较明显。

表 2 部分公共基金投资收益率情况

单位:%

	企业年金	社保基金(SSF)	中国香港(MPF)	加拿大(CPP)	日本(GPIF)
2001	_	2.25	-4.90	7.00	-1.80
2002		2.75	-10.70	4.00	-5.36
2003		3.56	22.00	-1.50	8.40
2004		2.61	4.70	17.60	3.39
2005		4.16	12.30	8.50	9.88
2006		29.01	12.40	15.50	3.70
2007	41.00	43.19	4.50	12.90	-4.59
2008	-1.83	-6.79	-25.90	-0.40	-7.57
2009	7.78	16.12	30.10	-18.80	7.91
2010	3.41	4.23	8.70	14.70	-0.25
2011	-0.78	0.84	-5.60	11.60	2.32
2012	5.68	7.01	6.40	6.30	10.23
2013	3.67	6.20	4.20	9.80	8.64
2014	9.30	11.69	6.40	16.10	12.27
2015	9.88	15.19	-8.20	18.30	-3.81
2016	3.03	1.73	9.70	3.40	5.66
5 年平均	6.27	8.26	3.50	10.64	6.44
10 年平均	7.57	9.25	2.07	6.84	2.87
2001—2016年	_	8.40	3.30	7.39	2.88

数据来源: 笔者根据历年中国香港强制性公积金计划统计报告、加拿大养老金计划年度报告、日本政府养老投资基金年度报告、中国社会保障基金理事会社保基金年度报告和中国企业年金基金业务数据整理。

本文参考企业年金历年平均收益率及国际上养老基金投资收益率情况,将职业年金的长期投资收益率设定在 $4.5\% \sim 8.5\%$,即 $r \in [4.5\%, 8.5\%]$,在后文模拟中长期投资收益率设定为平均值6.5%。

(二)个人账户记账利率

国务院在 1997 年颁布的《关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》中明确规定,个人账户储存额应当每年参考银行同期存款利率计算利息;此外,根据 1998 年施行的《职工基本养老保险个人账户管理暂行办法》,记账利率由各地人民政府参考银行同期存款利率等因素确定并每年公布一次。中国人民银行公布的一年期存款利率在 1997—2017 年的波动范围为 1.5%~5.67%。2017 年 4 月 13 日,人力资源和社会保障部与财政部发布了《关于印发统一和规范职工养老保险个人账户记账利率办法的通知》,提出"统一机关事业单位和企业职工基本养老保险个人账户记账利率,每年由国家统一公布",并要求"记账利率不得低于银行定期存款利率"。该通知发布后,基本养老保险个人账户记账利率零碎化、低利率的情况有了较大的变化,2016—2020 年每年的个人账户记账利率依次统一为 8.31%、7.12%、8.29%、7.61%、6.04%。

该通知发布前个人账户记账利率主要参考银行同期存款利率计算利息,现在则是每年由国家统一公布。因此,本文将个人账户记账利率作为一个独立的外生变量,假定长期的记账利率分为两种情况:第一种情况是,维持以前 1.5% 的超低利率,个人账户记账利率在数值上等同于无风险利率;第二种情况是,将未来改革预期利率设为 5.5%。结合历史因素及未来个人账户做实的预期,将本文中个人账户记账利率 I 设定在 $1.5\%\sim5.5\%$ 之间,即 I \in [1.5%,5.5%]。在后文模拟中,个人账户记账利率主要参考商业年金保险个人账户利息的最低保证利率,并将其长期设定为 3.5%。

(三)工资增长率

不同年份的工资增长率差别较大。如 2000—2015 年,我国国有单位货币工资增长率的波动范围为 8.8%~20.2%,社会平均工资增长率的波动范围为 9.5%~18.5%,2006—2015 年国有教育单位就业人员平均工资增长率的波动范围为 8.9%~23.6%①。谢怀筑和何亮认为,随着中国经济发展的刘易斯拐点的出现,劳动对 GDP 增长率贡献作用将逐渐衰减,中国合理的长期经济增长率将稳定在 7.5%~8.5%之间 [18]。考虑到经济新常态下未来经济发展的趋势与弹性,以及事业单位工资制度改革的完善,本文设定工资增长率的变化范围为 4%~7%,且社会平均工资的增长率与缴费工资的增长率相同,即 $g \in [4\%,7\%]$ 。后文模拟中,将工资增长率长期设定为均值 5.5%。

此外,考虑到不同因素会产生差别影响,本文将职业年金投资收益率、工资增长率分为保守、中性、乐观三档来测算。皮凯蒂在《21世纪资本论》中对过去300年来的工资水准进行探究,列出多国大量的收入分配数据,揭示资本收入一直远超劳动收入的历史趋势^[19]。因此,本文在模拟中增加"长期内职业年金基金市场化运营的投资收益率高于职工工资增长率"的假设,相关参数如表3所示。

	T		
个人账户记账利率	偏好分类	职业年金投资收益率	工资增长率
	保守	4.50%	4.00%
1.50%(维持以前超低利率)	中性	6.50%	5.50%
	乐观	8.50%	7.00%
	保守	4.50%	4.00%
3.50%(长期估计的利率)	中性	6.50%	5.50%
	乐观	8.50%	7.00%
	保守	4.50%	4.00%
5.50%(未来改革预期利率)	中性	6.50%	5.50%
	乐观	8.50%	7.00%

表 3 个人账户记账利率、投资收益率、工资增长率参数设定

① 笔者根据《中国统计年鉴 2016》数据汇总计算得出。

四、结果分析

(一)"新人"养老金待遇

根据上述模型和参数设定,本文使用目标替代率作为衡量指标,根据不同记账利率、投资收益率和工资增长率的水平变化,对一位机关事业单位"新人"工作人员(假定 22 岁开始工作)在不同年龄退休后所能领取的基础养老金、个人账户养老金、职业年金的替代率进行分析,其中,目标替代率主要揭示劳动者个人在退休前后的收入变化状况。本文假定长期内投资收益率大于工资增长率,暂不考虑通货膨胀、税收优惠等因素,按照保守、中性、乐观的三种情形模拟了不同记账利率水平下养老金目标替代率的各种结果(见表 4)。

27 11 27 11		保守			中性			乐观					
记账利率	退休年龄	基础养老金	个人 账户 养老金	职业年金	目标替代率	基础养老金	个人 账户 养老金	职业年金	目标替代率	基础养老金	个人 账户 养老金	职业年金	目标替代率
	50	28.0%	10.1%	22.1%	60.2%	28.0%	8.6%	23.6%	60.1%	28.0%	7.4%	25.1%	60.5%
i=1.5%	55	33.0%	13.0%	30.2%	76.2%	33.0%	10.7%	32.6%	76.4%	33.0%	9.1%	35.2%	77.3%
<i>t</i> – 1.370	60	38.0%	17.3%	43.1%	98.4%	38.0%	14.0%	47.1%	99.1%	38.0%	11.6%	51.5%	101.2%
	65	43.0%	25.7%	67.9%	136.6%	43.0%	20.3%	75.3%	138.6%	43.0%	16.6%	83.4%	142.9%
	50	28.0%	12.9%	22.1%	63.0%	28.0%	10.8%	23.6%	62.3%	28.0%	9.1%	25.1%	62.2%
i = 3.5%	55	33.0%	17.3%	30.2%	80.5%	33.0%	13.9%	32.6%	79.6%	33.0%	11.5%	35.2%	79.7%
<i>t</i> – 3.3%	60	38.0%	24.0%	43.1%	105.1%	38.0%	18.8%	47.1%	104.0%	38.0%	15.1%	51.5%	104.7%
	65	43.0%	37.0%	67.9%	147.9%	43.0%	28.1%	75.3%	146.4%	43.0%	22.1%	83.4%	148.5%
	50	28.0%	16.8%	22.1%	66.9%	28.0%	13.8%	23.6%	65.3%	28.0%	11.5%	25.1%	64.6%
i=5.5%	55	33.0%	23.7%	30.2%	86.9%	33.0%	18.6%	32.6%	84.3%	33.0%	15.0%	35.2%	83.2%
ι – 3.5%	60	38.0%	34.6%	43.1%	115.7%	38.0%	26.2%	47.1%	111.4%	38.0%	20.5%	51.5%	110.0%
	65	43.0%	56.1%	67.9%	167.0%	43.0%	40.9%	75.3%	159.1%	43.0%	30.9%	83.4%	157.2%

表 4 并轨后"新人"分年龄在保守、中性、乐观情境下的目标替代率

结果显示,对"新人"的养老金待遇而言,改革后的机关事业单位养老保险制度表现出了较强的稳定性和充足性。在养老金并轨改革前,中国存在养老金"双轨制":企业职工参加城镇职工基本养老保险制度,养老金替代率(目标替代率)在40%~60%之间;而机关事业单位工作人员在职期间无须缴纳社会保险费,养老金来源于财政补贴,且养老金替代率在75%~90%之间^①。在养老金并轨改革后,当法定退休年龄为女55岁、男60岁时,不同情境下机关事业单位退休人员的养老金替代率水平在76.2%~110%之间,其下限与原有体制的替代率基本持平,上限则超过原有替代率水平,由此企业职工与机关事业单位职工的养老金替代率差距拉大。

进一步地,在记账利率相同的情况下,本文对"新人"在不同缴费基数条件进行缴费所获得的养老金待遇进行测算。根据表 5,在养老金并轨改革后,随着缴费基数由社会平均工资的 60%提高到 100%及 300%,基础养老金、个人账户养老金、职业年金的替代率均会显著提高,"新人"养老金待遇相应提升,体现了"多缴多得"的正向激励效果。但需注意的是,机关事业单位退休人员的养老金替代率水平仍然较高。同样以中性情境下法定退休年龄女 55 岁、男 60 岁为条件,机关事业单位退人员的养老金替代率在 57.2%~296.1%之间。

① 根据《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》(国人部发〔2006〕60号),机关单位工作人员和事业单位工作人员退休后的退休费分别按其本人退休前职务工资和级别工资之和、本人退休前岗位工资和薪级工资之和的一定比例计发。工作年限满35年的,按90%计发;满30年不满35年的,按85%计发;满20年不满30年的,按80%计发;不满20年的,按75%计发。故根据上述规定,本文认为在并轨改革之前机关事业单位人员的养老金替代率在75%~90%之间。

乐观 裉 蚴 记账 休 费 个人 个人 个人 基础 职业 目标 基础 职业 目标 基础 职业 目标 基 年 账户 账户 账户 利率 替代率 替代率 替代率 养老金 年金 养老金 年金 养老金 年金 龄 数 养老金 养老金 养老金 22.4% 22.4% 6.9% 15.1% 0.6 22.4% 10.1% 13.2% 45.7% 8.3% 14.1% 44.8% 44.3% 50 1 28.0% 16.8% 22.1% 66.9% 28.0% 13.8% 23.6% 65.3% 28.0% 11.5% 25.1% 64.6% 70.7% 3 56.0% 50.5% 66.2% 172.7% 56.0% 41.4% 168.0% 56.0% 34.4% 75.3% 165.7% 0.6 26.4% 14.2% 18.1% 58.7% 26.4% 11.2% 19.6% 57.2% 26.4% 9.0% 21.1% 56.5% 33.0% 35.2% 83.2% 55 1 33.0% 23.7% 30.2% 86.9% 18.6% 32.6% 84.3% 33.0% 15.0% 3 66.0% 90.6% 227.6% 66.0% 55.9% 97.9% 219.8% 66.0% 45.0% 105.7% 216.7% 71.0% i = 5.5%0.6 30.4% 20.8%25.8% 77.0% 30.4% 15.7% 28.3% 74.4% 30.4% 12.3% 30.9% 73.6% 60 1 38.0% 34.6% 43.1% 115.7% 38.0% 26.2% 47.1% 111.4% 38.0% 20.5% 51.5% 110.0% 3 296.1% 76.0% 103.9% 129.2% 309.1% 76.0% 78.7% 141.4% 76.0%61.4%154.6% 291.9% 0.6 34.4% 33.7% 40.8% 108.8% 34.4% 24.5% 45.2% 104.1% 34.4% 18.5% 50.0% 102.9% 65 1 43.0% 56.1% 67.9% 167.0% 43.0% 40.9% 75.3% 159.1% 43.0% 30.9% 83.4% 157.2% 3 86.0% 168.3% | 203.8% | 458.0% 86.0% 122.6% | 225.8% 434.4% 86.0% 92.6% 250.1% | 428.6%

表 5 并轨后"新人"分年龄在不同缴费基数条件下的目标替代率

从养老金待遇的整体水平来看,随着延迟退休年龄政策的推行,整体的养老金替代率会提高,体现了"多缴多得、长缴多得"的制度激励。从养老金待遇的内部结构来看,养老金待遇水平与基础养老金、个人账户养老金和职业年金都有一定的正向关系,制度内生决定的基础养老金替代率只受退休年龄这一因素的影响,其他因素影响并不显著。在记账利率和退休年龄既定时,对个人账户养老金替代率的乐观估计反而会降低替代率,而职业年金的替代率会显著提高,总的替代率也会提高。职业年金在整个养老金待遇中的比重越来越重要,但同时也应注意到个人账户替代率对记账利率的依赖,长期的低利率必将损害参保人的权益。个人账户养老金在整体养老待遇中的比重越来越小,职业年金的比重越来越大,这无疑拉大了企业与机关事业单位"新人"在养老待遇方面的制度鸿沟。

(二)过渡期内"中人"养老金待遇

根据《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)的规定,在过渡期内,通过对比新老办法,按照"保低限高"的原则确定"中人"养老金待遇。具体来说包括以下两种情形:第一种情形是,根据改革规定,养老金水平(含职业年金)低于老办法计发标准的,按照老办法标准发放待遇。第二种情形是,如果改革后养老金水平(含职业年金)高于老办法养老金标准,对第1年(2014年10月1日至2015年12月31日)退休的人员发放超出部分的10%,对第2年(2016年1月1日至2016年12月31日)退休的人员发放20%,以此类推,对第10年(2024年1月1日至2024年9月30日)退休的人员发放100%。其中第1年养老金的发放统一使用2014年社会平均工资进行计算。在过渡期内对该群体实行"保低限高"的制度,必然使新制度下的养老金待遇高于原制度待遇,也将拉大原有企业职工与机关事业人员的养老金待遇差距。

此外,目前关于机关事业单位养老保险转制成本尚未形成统一认识。一方面,机关事业单位养老保险基金支出逐渐增加;另一方面,原有财政支出中用于行政事业单位离退休经费的支出逐年上升,尤其从2015年起,支出的增长幅度比2014年、2013年、2012年有了显著提高,分别增长18.6%、17.7%、46.2%。同时企业职工养老金的增幅减缓,2005—2015年全国企业职工养老金人均调整幅度为10%,2016年、2017年、2018年的上涨幅度分别为6.5%、5.5%和5%。尽管机关事业单位增长幅度尚未公布,但其增长办法参照工资增长率,远高于企业的养老金增幅①。以上原因可能造成2014年以来企业与机关事业单位养老金的差距不断扩大。

① 前文提到社会平均工资增长率的波动范围为 9.5%~18.5%,根据"保低就高"原则此处机关事业单位养老待遇增长参考该范围。

(三)过渡期后"中人"养老金待遇

对于在十年过渡期结束以后退休的"中人",按照新办法计算养老金待遇: 养老金待遇=基础养老金+个人账户养老金+过渡性养老金+职业年金。在测算 2024 年以后机关事业单位的"中人"待遇时,假定缴费年限为 35 年(含视同缴费),未来个人账户记账利率大幅改善(*i*=5.5%),并且用上海市的过渡系数 1.2%作为过渡性养老金测算的系数^①。在中性情境下,假定 60 岁退休,且缴费基数为上年度社会平均工资的 100%,则过渡期后"中人"的总体养老金待遇情况如表 6 所示。

退休年度	实际缴费 年限(年)	视同缴费 年限(年)	基础养老金 替代率(%)	个人账户 替代率(%)	过渡性养老金 替代率(%)	职业年金 替代率(%)	总替代率 (%)
2025	11	24	35	7.6	28.8	11.9	83.3
2026	12	23	35	8.3	27.6	13.1	84.0
2027	13	22	35	9.0	26.4	14.3	84.6
2028	14	21	35	9.7	25.2	15.4	85.3
2029	15	20	35	10.4	24.0	16.6	86.0
2030	16	19	35	11.1	22.8	17.8	86.7
2031	17	18	35	11.7	21.6	19.0	87.4
2032	18	17	35	12.4	20.4	20.2	88.1
2033	19	16	35	13.1	19.2	21.5	88.8
2034	20	15	35	13.8	18.0	22.7	89.5
2035	21	14	35	14.5	16.8	23.9	90.3
2036	22	13	35	15.2	15.6	25.2	91.0
2037	23	12	35	15.9	14.4	26.5	91.8
2038	24	11	35	16.6	13.2	27.8	92.5
2039	25	10	35	17.3	12.0	29.1	93.3
2040	26	9	35	18.0	10.8	30.4	94.1
2041	27	8	35	18.6	9.6	31.7	95.0
2042	28	7	35	19.3	8.4	33.0	95.8
2043	29	6	35	20.0	7.2	34.4	96.6
2044	30	5	35	20.7	6.0	35.8	97.5
2045	31	4	35	21.4	4.8	37.1	98.3
2046	32	3	35	22.1	3.6	38.5	99.2
2047	33	2	35	22.8	2.4	39.9	100.1
2048	34	1	35	23.5	1.2	41.3	101.0

表 6 以社会平均工资 100% 为缴费基数的过渡期后退休 "中人"的养老金待遇情况

由表 6 可以看出,在 10 年过渡期后,随着缴费年限的增加,职业年金替代率和个人账户替代率都呈上升趋势。机关事业单位养老保险改革后"中人"的替代率维持在 83.3%以上,直到所有"中人"退休,且随着实账缴费年限的增加,其个人账户替代率和职业年金将随缴费年限的增加而增加。与企业职工相比,改革后的机关事业单位"中人"的养老保险待遇水平更高。

此外,本文同样测算了不同缴费基数情况下,过渡期后退休"中人"的替代率。根据表 7 的结果,过渡期后退休"中人"的养老金替代率水平随着缴费基数的提高而提高,且总体来看,机关事业单位过渡期后退休"中人"的总替代率水平是较高的。在现实中,大多数企业选择最低的缴费档次作为职工的缴费基数^[20]。而在保障性较好的体制内,可以实现以平均工资的 100%为缴费基数的政策要求,这也使机关事业单位职工与企业职工的待遇鸿沟更加明显。

① 这里使用上海市过渡系数的原因在于过渡系数的设置存在地区差异,而上海市的养老金管理经验丰富,其过渡系数比较具有代表性。

表 7 过渡期后退休"中人"在不同缴费基数条件下的替代率

退休	实际缴	视同缴	总替代率(%)						
年度			按照社会平均工资 60%缴费	按照社会平均工资 100%缴费	按照社会平均工资 300%缴费				
2025	11	24	57.0	83.3	387.5				
2026	12	23	57.4	84.0	390.7				
2027	13	22	57.8	84.6	393.8				
2028	14	21	58.2	85.3	397.1				
2029	15	20	58.6	86.0	400.5				
2030	16	19	59.0	86.7	403.9				
2031	17	18	59.4	87.4	407.4				
2032	18	17	59.8	88.1	410.9				
2033	19	16	60.3	88.8	414.6				
2034	20	15	60.7	89.5	418.2				
2035	21	14	61.2	90.3	422.0				
2036	22	13	61.6	91.0	425.8				
2037	23	12	62.1	91.8	429.7				
2038	24	11	62.5	92.5	433.7				
2039	25	10	63.0	93.3	437.8				
2040	26	9	63.5	94.1	441.9				
2041	27	8	64.0	95.0	446.1				
2042	28	7	64.5	95.8	450.4				
2043	29	6	65.0	96.6	454.7				
2044	30	5	65.5	97.5	459.1				
2045	31	4	66.0	98.3	463.6				
2046	32	3	66.5	99.2	468.2				
2047	33	2	67.1	100.1	472.9				
2048	34	1	67.6	101.0	477.6				

五、研究结论与政策建议

(一)研究结论

自 2014 年 10 月 1 日起,机关事业单位养老保险制度与城镇企业职工养老保险制度实现了"并轨"。本文运用政策模拟与微观个体参数预测的方法,联动考虑制度中的投资收益率、工资增长率、记账利率等参数设置,并以目标替代率作为制度并轨后机关事业单位"新人""中人"待遇差距的测算指标。经过前文的分析得出如下结论:第一,对于"新人"而言,改革后能够实现其待遇水平不降低,但机关事业单位职工与企业职工的养老金待遇鸿沟拉大了。这主要是由于职业年金在养老金权益中的比重较高,且职业年金将随投资收益率、缴费年限、退休年龄、缴费基数的提高而提高。第二,对于过渡期内的"中人"而言,当前是根据"保低限高"的原则确定其养老金待遇。由于"保低限高"原则在过渡期内的持续性作用,并轨后的养老金待遇必然高于并轨前的待遇,由此,企业与机关事业人员的养老金待遇差距拉大。第三,对于过渡期后的"中人"而言,2025—2048 年企业与机关事业单位人员养老待遇差距会缓慢扩大,差距大小取决于个人账户的记账利率、职业年金投资收益率以及企业与机关事业单位缴费基数的差距。

(二)政策建议

1.加强职业年金的顶层设计

尽管职业年金在机关事业单位人员未来的养老待遇中发挥重要作用,但必须明确职业年金的定位。若

职业年金比例过高,将会使机关事业单位与企业之间在养老金待遇上形成新的制度鸿沟。因此,建议从以下三方面完善制度:一是在政策上加以引导,如确定职业年金的目标替代率为20%~30%、反向调整缴费费率、减轻个人与单位的财务负担等。二是可以放开职业年金的固定缴费比例,让单位和个人具有一定的自主选择权,促进形成缴费激励机制。如在职业年金的缴费上,实行"个人保底参加,单位最低配比"的方式,这对企业年金也是一个可行的选择。三是调整个人缴费比例,优化个人即期收入与远期收入的配比,拓宽年金基金的保值增值渠道,减轻年金基金的保值增值压力。

2.促进企业年金快速发展

根据现行有关养老金的规定,职业年金作为机关事业单位的一项福利,几乎覆盖机关事业单位的所有职工,而企业可以自愿选择是否建立企业年金,企业年金的覆盖面狭窄。企业年金实行自愿参保,且参保率低,是导致不同群体养老待遇鸿沟拉大的重要原因之一。当前大力发展企业年金,不仅是提高企业职工养老待遇的重要举措,也是缩小与事业单位养老待遇鸿沟的关键所在。为此,政府应给予企业更多的优惠政策,鼓励企业积极建立企业年金,平衡企业与职工在企业年金中的责任,使企业年金制度逐渐常态化。与此同时,在提高企业年金覆盖面的基础上,不断提高企业年金保障水平,缩小企业年金与职业年金差距,进而缩小企业职工与机关事业单位职工的养老金待遇差距。

3.提升养老金制度内部要素结构的科学性

养老金制度本身涉及多种要素,制度内部要素及其结构的合理性会影响养老金待遇水平。根据本文的结论,个人账户的记账利率、职业年金投资收益率以及缴费基数的差距会影响企业与机关事业单位人员的养老待遇差距。因此,应适当调整涉及职业年金与企业年金的各参数,缩小不同参数在不同单位之间的差距,增强要素的科学性。更进一步地,在增强要素设置的科学性基础上,要优化养老金制度内部各关联要素间的结构,如合理厘定第一支柱和第二支柱养老金替代率,且确保二者之间维持合理的梯度,充分发挥各支柱在养老金制度体系中的积极作用,从整个制度体系结构优化的角度缩小养老金待遇鸿沟。

4.适时促进职业年金与企业年金的整合与统一

由于历史原因,我国养老金体系的第二支柱包括职业年金与企业年金,二者面向的对象不同,分别是机关事业单位职工和企业职工。但从保障的功能和发挥的作用来看,二者本质上是一致的,均是增加从业人员养老金待遇水平,提高养老金制度的保障能力,增强养老金制度的总体福利性。这就意味着,职业年金与企业年金有进一步整合和统一的理论基础。事实上,从提高制度的统一性和管理效率的角度看,逐步实现企业年金与职业年金的整合与统一也具有实践的必然性。因而,在现有制度并轨取得一定成效的基础上,应适时探索第二支柱的并轨,推进职业年金与企业年金合并运行,实现养老金制度的彻底并轨,提升制度统一性和公平性,更深层次地消除或缩小不同群体的养老金待遇鸿沟。

参考文献:

- [1] 张祖平.企业职工养老保险对机关事业单位养老保险改革的影响研究[J].江西财经大学学报,2014(4):73-78.
- [2] 贾丽萍. 我国机关事业单位养老保险并轨现存阻碍及对策建议[J]. 经济纵横, 2017(7): 47-53.
- [3] 郑秉文.机关事业单位养老金并轨改革: 从"碎片化"到"大一统" [J].中国人口科学,2015(1):2-14.
- [4] 杨燕绥, 张弛. 养老金并轨促行政体制改革 [J]. 中国行政管理, 2015(2): 21-23+155.
- [5] 卢驰文.机关事业与企业职工养老保险并轨新方案研究——主要基于养老金计发办法视角 [J].社会保障研究,2015 (5):22-27。
 - [6] 王晓军, 乔杨. 公务员养老金制度并轨改革的设计思路与精算评估 [J]. 社会保障研究, 2013(2): 39-47.
 - [7] 高和荣.底线公平: 机关事业单位养老保险制度改革的价值取向[J].探索,2015(6):127-131.
 - [8] 薛惠元,宋君.机关事业单位养老保险改革降低了工作人员的养老待遇吗? ——基于替代率水平的测算与分析[J].经

济体制改革,2015(6):177-184.

- [9] 郭瑜.机关事业单位养老保险改革的替代率测算 [J].保险研究,2015(4):79-85.
- [10]王翠琴,王雅,薛惠元.机关事业单位养老保险改革降低了"中人"的养老待遇吗?——基于 10 年过渡期后"中人"养老金替代率的测算[J].保险研究,2017(7):115-127.
 - [11] 张彦, 李春根. 企事业机关单位养老保险制度并轨后的公平性研究 [J]. 财政研究, 2016(12): 50-63.
 - [12] 黄健元, 刘彧美, 王欢.公平视域下机关事业单位养老保险新政的功效分析 [J]. 社会保障研究, 2016(2): 19-27.
 - [13] 朱梅, 姚露. 机关事业单位养老保险制度改革的收入再分配效应 [J]. 社会保障研究, 2016(5): 37-43.
- [14] 呙玉红, 彭浩然. "大池方案"还是"小池方案"? ——机关事业单位养老保险制度改革新探[J]. 中山大学学报(社会科学版), 2017(4): 140-146.
 - [15]余桔云.并轨前后养老保险制度的替代率和公平性评估[J].改革,2015(7):82-90.
- [16]李培,丁少群.新型城镇化过程中养老金并轨能缩小收入差距吗——兼论机关事业单位养老金改革[J].当代经济科学,2016(4):61-72+126.
 - [17] 穆怀中,杨傲.养老保险"并轨"总合替代率适度水平研究[J].税务研究,2020(8):106-112.
- [18]谢怀筑,何亮.对中国经济增长方式、长期经济增长率的理论分析和趋势研判——基于生产要素边际产出贡献的视角[J].金融与经济,2011(11):35-40.
 - [19] 托马斯·皮凯蒂.21 世纪资本论 [M].北京: 中信出版社,2014.
 - [20]张向达,方群.我国城镇低收入群体养老保险适度缴费基数研究[J].数量经济技术经济研究,2017(9):111-127.

Will The Pension Insurance Reform of Government Agencies and Institutions Bring about a New Pension Gap

YANG Cuiying LIU Yuping WANG Kai

Abstract: In the context of the unification of the pension insurance system, this article uses the policy simulation method to design the system's investment return rate, wage growth rate, bookkeeping interest rate and other parameters in linkage design, and takes the target replacement rate as the measurement index for the salary gap between "newcomers" and middle-level people under the new system. The study results show as follow: the establishment of occupational annuities in the "newcomer" pension can significantly increase the level of replacement rate, which will widen the gap between the pension benefits of enterprise employees and employees of government agencies and institutions; for middle-aged people in the transition period, "guarantee low and keep it high" policy has also widened the gap between the two; for middle-aged people after the transition period, the gap in personal account bookkeeping interest rate, occupational annuity investment rate of return, and payment base also lead to the widening of the gap between the two. Strengthening the top-level design of occupational annuities, promoting the rapid development of enterprise annuities, enhancing the scientific nature of the factor structure, and promoting the integration of the second pillar of pensions, can reduce the treatment gap between the two groups after the merger and maintain the fairness of the system.

Key words: unification of the old-age insurance system, occupational annuity, treatment gap, replacement rate

(责任编辑: H)