

· 社会保险 ·

中国城乡一体化的公共养老金： 构建职工保与居民保之间的良性循环

[瑞典]爱德华·帕尔默 王新梅 詹鹏

[摘要] 在共同富裕的理念下，本文探索中国如何在不增加财政补贴总额的情况下，使多数城乡居民基本养老保险（居民保）的参保者在未来 20 多年里成为城镇职工基本养老保险（职工保）的参保者，从而使职工保覆盖绝大多数人、居民保成为与之配套的最低养老金。我们的数据分析发现：第一，控制了老年人口抚养比之后，中国公共养老金待遇支出占 GDP 的比重已经超过了美、日、德等国，财政补贴占财政预算收入的比重高于日本；第二，由于财政补贴主要给了职工保，所以部门间人均养老金收入差距远大于劳动收入差距，并且老年人收入的基尼系数远超美、日、德等国；第三，用全口径社平工资评估时，职工保的替代率实际上已经很高。因此，我们建议把给职工保的财政补贴逐步转移给居民保，把居民保的待遇提高到国际绝对贫困线水平，在解除居民保年轻人向职工保转移时所面临的二重负担基础上，增加职工保的缴费人数和缴费收入，实现职工保与居民保之间的良性循环。

[关键词] 公共养老金支出指数；基尼系数；收入关联型养老金（职工保）；防止老年贫困的养老金（居民保）；替代率

一、前言

本文探讨在不增加财政补贴的情况下，如何让更多的人从城乡居民基本养老保险（居民保）逐步转移到城镇职工基本养老保险（职工保）。这样在未来 20 年至 40 年之后，把中国的公共养老金制度建设成为能保障全体老年人基本生活安稳的、绝大多数人在职工保、少数人在居民保、符合国际惯例的、具有共同富裕特征的一项得力的社会资本，最终实现职工保覆盖全体国民、居民保成为老年人最低保障的制度。根据 OECD 的分类方式和统计数据，此处所说的国际惯例

[作者简介] 爱德华·帕尔默，瑞典乌普萨拉大学劳动研究中心教授。主要研究方向：养老金经济学、统计学。王新梅，浙江大学民生保障与公共治理研究中心兼职研究员。主要研究方向：养老金经济学。詹鹏，通讯作者，浙江大学公共管理学院特聘副研究员、共享与发展研究院研究员。主要研究方向：收入分配、社会保障、统计学。
作者非常感谢 2021 年 7 月在香港召开的第 27 届 Annual Conference of the Foundation for International Studies on Social Security 的评论员及会议参加者的点评和讨论。

是指多数发达国家所采用的拥有防止贫困（第一层）和消费平滑（第二层）两个层次，且多数参保者在第二层的公共养老金体系。^①

目前中国职工保（第二层）的参保者占比不到一半。尽管中国政府一直努力地想使更多的农民工参加到职工保中，但是参保率长期停滞在 20% 左右，难以提高。其中一个重要原因应该是农民工背负着双重负担：既要给职工保缴费，又必须另外拿钱赡养在农村的父母。实际上，中国多数年轻人都面临着这种双重负担，因为至少 60% 的老年人为农业户籍。化解这个双重负担需要把居民保的待遇至少提高到贫困线水平。

本文根据新开发的养老金支出指数的国际比较，以及基于财政部首次公布的《2019 年全国社会保险基金支出决算表》和全口径社平工资计算的养老金替代率，发现中国实际上已经具备了在不增加财政补贴的情况下提高居民保待遇的客观条件。第一，中国公共养老金总支出的相对规模已经达到国际最高水平，显著高于日本和美国等。在控制了老年人口抚养比之后，中国公共养老金的总支出占 GDP 的比已经达到了国际最高水平。第二，在不平等程度上，中国公共养老金收入高于工资与经营收入，公共养老金发挥着逆向的扩大收入分配差距的作用，既与国际惯例相反，也严重违背当前共同富裕的国策。第三，已经有超过 6000 万的农民工在给职工保缴费，从社会公平的角度讲，这些缴费应该让这些农民工在农村的父母优先领取，因为城镇户籍子女的缴费赡养着其城镇户籍的父母。第四，在财政补贴额为零时，用全口径社平工资计算的职工保的替代率也已经超过了国际惯例的下限的 40%，一些高收入群体甚至接近上限的 60%，因此对于一些高收入群体可以适度削减待遇。

因此理论上，可以把支付给职工保老年人的财政补贴逐步转移给居民保的老年人，同时使居民保中的年轻人不必用自己的收入去赡养父母，而是有余力参加到职工保中，增加职工保的缴费收入。而职工保缴费的增加可以缓解职工保的财政压力。这样在不增加财政补贴总额的情况下，实现职工保与居民保之间的良性循环。这样的设计理念还化解了税务机构强制征收职工保的保费时给广大农民工带来的双重负担问题。政府可以有理由说：我们已经保障了您老家父母的基本生活，所以请有条件的农民工积极参加职工保。

本文的第二节解释在国际养老金制度发展历史中产生的养老金制度设计的基本理念，即现代的公共养老制度是对传统的私人保障的良好替代。第三节对公共养老金总支出和财政补贴规模进行国际比较；第四节对财政补贴对象与养老金待遇差距进行中日比较；第五节揭示中国的公共养老金制度实际上扩大了收入分配差距；第六节以全口径社平工资来重新评估职工保的待遇水平；第七节分析如何在不增加财政补贴规模的情况下把居民保的待遇提高到合理水平；第八节讨论渐进式的职工保的待遇削减方式，即冻结过高的待遇水平；第九节对构建良性循环的公共养老金制度的路径进行总结。

① OECD 的第一层对应着世界银行分类方式中的零支柱，第二层对应着一支柱和二支柱。

二、公共养老金在保障老年人基本生活方面是对私人保障的替代

从公共养老金制度的一般原理来讲,其本质是在老年人基本生活的保障方面由传统的私人保障变成的现代国家保障,是对私人保障的替代。^①所以,发达国家没有法律规定年轻人必须用自己的收入赡养父母,但是年轻人必须给国家的公共养老金制度缴费。^②因此这是一个全体年轻人都缴费、再经国家之手使全体老年人都得到基本保障的体系。从理论上讲,这远比没有公共养老金制度、全体国民都仅靠家庭等私人力量来保障基本生活的体系要安全可靠得多。基于这样的共识,所有发达国家都在已经有了各类私人养老金制度的情况下,意识到有必要建立强制参保的全覆盖的公共养老金制度。

与绝大多数发达国家一样,中国的公共养老金制度也包含两个层次:第一层是居民保,为了防止低收入者陷入老年贫困;第二层是职工保,提供收入替代型养老金,为了实现中高收入者一生消费的平滑。对于第一层公共养老金,所有国家都需要进行财政补贴,有些国家甚至是全部靠财政。第二层收入关联型养老金的基本原则是自我收支平衡,即国际惯例是不投入财政补贴。^③现在中国的情况与国际惯例相差甚远,财政补贴一直都主要给了第二层。

三、公共养老金总支出和财政补贴规模的国际比较:中国的总量已经足够

下文关于公共养老金总支出和财政补贴规模的国际比较为中国提供了相当大的信心,即目前中国公共养老金支出的相对量已经处于国际最高水平,财政补贴的相对量也已经高于日本。所以,从待遇方面来看总量已经足够了。

(一) 中国公共养老金总支出的相对水平已经处于世界最高行列

我们用新开发的指标,即公共养老金支出指数(Pension Expenditure Index, PEI)来考察中国的公共养老金的保障程度。^④PEI的定义是公共养老金支出占GDP的比,再除以老年人口抚养比。这个指数考察对于同样水平的老年人口负担,公共养老金支出的相对水平。

$$PEI = \frac{\text{公共养老金支出总额} / \text{GDP}}{\text{老年人口抚养比}}$$

如图1所示,中国公共养老金支出的相对水平已经达到世界最高水平,略高于美国、德国,远高于日本、加拿大,甚至高于号称福利国家的瑞典等,因此中国公共养老金总支出额已经足

① 公共养老金所提供的基本保障与最低生活保障是两个完全不同的概念。对于养老金的待遇水平为多少才叫做“保基本”,参见王新梅:《论养老金全国统筹的基本理念》,《社会保障评论》2019年第4期。

② 除了一少部分收入水平过低的人之外,绝大多数年轻人都具备缴费条件。对于终身贫困的人,他们养老金收入则需要国家用税收来兜底。

③ Edward Whitehouse, *Earnings Related Schemes: Design, Options and Experience*, World Bank Pensions Core Course, 2014.

④ Xinmei Wang, *Towards Sustainable, Adequate and Equitable Social Security Pension Systems for China: A Benefit Side Analysis in an International Comparison*, a Paper Presented at the Workshop on the Two-countries' Joint-project on Pension Reform in China: Searching for a New Framework based on Japanese Experiences, Hitotsubashi Hall, Tokyo, December 3-4, 2018.

够高。此处需注意的是，发达国家的公共养老金总支出额中还包括运营成本，而中国则不包括。

中国的 PEI 在 2000—2015 年期间迅速增长，而在同一时期，除了美国略有增长之外，其他国家则在下降。其中，由于日本和德国采用自动平衡机制，PEI 的下降幅度最大。现在越来越多的国家采用了自动平衡机制。^①

2019 年中国的 PEI 比 2018 年有所降低，这是因为 2019 年 GDP 的增长相对显著。如果把 2019 年中国公共养老金总支出额削减 10% 的话，PEI 会降到 0.27，在国际上仍然处于较高水平。^②因此目前中国公共养老金制度存在着巨大的削减支出余地，而且这个支出削减可以极大地缓解财政补贴的压力。因为中国职工保的总支出中财政补贴的占比约为 21%，如果把公共养老金总支出额削减 10% 的话，财政补贴的压力就可以减半。另外，发达国家开始领取公共养老金的标准年龄通常要比中国高 5 岁多，因此中国参保者的缴费年数要比发达国家少，说明中国公共养老金的待遇已经非常慷慨，已经具备了削减财政补贴和待遇水平的空间。由此造成的待遇下降可以通过逐步提高开始领取养老金的年龄等措施得到弥补。

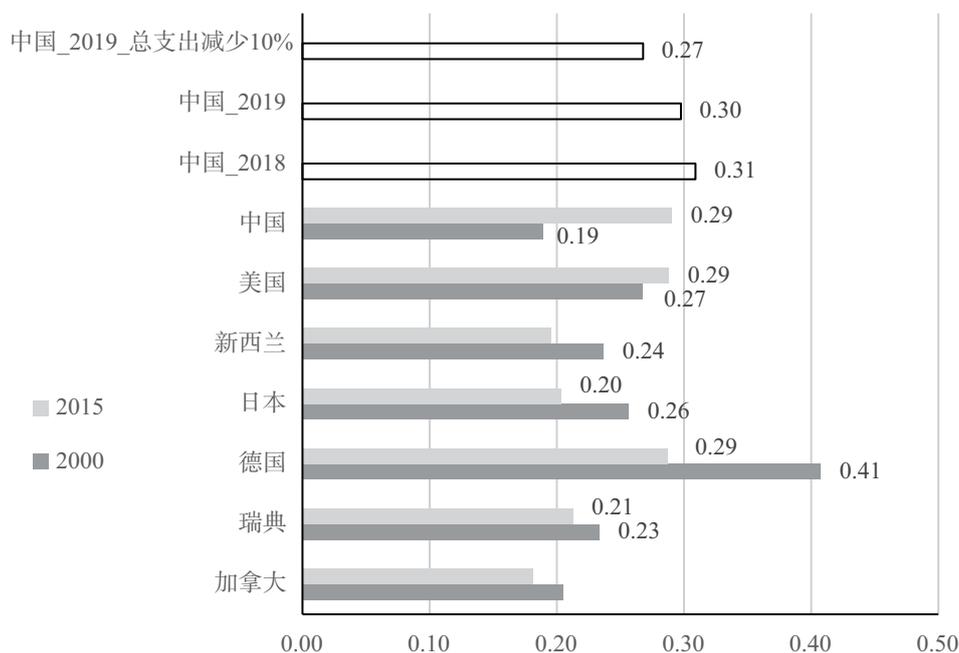


图 1 公共养老金支出指数的国际比较

资料来源：UN Population (2019); OECD Pensions at a Glance (2019); 《中国统计年鉴（2019）》《中国人力资源和社会保障年鉴（2019）》。

注：1. 老年人口抚养比：65+/(20-64)。

2. “中国_2019_总支出减少 10%”是把 2019 年度公共养老金总支出削减 10% 时得到的 PEI。

发达国家以相对低的公共养老金支出，就足以保障老年人基本生活的安稳，那么相对支出规模已经处于国际最高水平的中国，下一步完善公共养老金制度的核心应该放在调整支出结构上。

① OECD, *Pensions at a Glance*, 2019.

② 此处中国与上述国家的不同点在于，开始领取公共养老金的年龄在发达国家基本是 65 岁，而中国为 60 岁或 55（50）岁。因此，如果中国在今后提高了养老金领取年龄的话，支付压力会减弱。

（二）中国对公共养老金财政补贴的相对规模已经高于日本

财政对公共养老金制度进行补贴从养老金经济学的基本原理来说是必要的，实践中各国都存在。财政补贴量的大小因一个国家第一层养老金制度设计的类型不同而异。此处，我们比较与中国一样具有两层公共养老金的日本的情况。

如表1所示，日本的老年人口抚养比是中国的3.2倍，而财政补贴占财政预算的比是中国的3倍。也就是说，日本财政补贴的相对规模比中国小。日本以相对少的财政补贴和相对低的养老金总支出（待遇），就提供了一个让全体国民都信赖和安心的公共养老金制度。

表1 老年人口抚养比以及公共养老金财政补贴的中日比较

	日本 / 中国
2015年老年人口抚养比（65岁及以上人口数 / 15—64岁人口数）	3.2
2017年财政对公共养老金制度的补贴占财政预算收入比重	3.0

资料来源：日本数据来自[日]高山宪之：《日本公共养老金制度的主要变化：背景及背后的理念》，《比较》2018年第3辑；中国数据根据政府公布的数据计算而得。

四、财政补贴对象与养老金待遇差距的中日比较

（一）财政补贴对象的比较

日本的财政补贴全部支付给了第一层养老金（国民年金），第二层的收入关联型养老金自我收支平衡，完全符合国际惯例。而中国的财政补贴则绝大部分给了收入关联型制度，即原本收入较高的群体。根据财政部《2019年全国社会保险基金支出决算表》，财政对公共养老金的转移支付中78%给了职工保（其中企业42%，机关事业单位36%），22%给了居民保。此处财政对机关事业单位的补贴不包括以雇主身份支付的缴费。虽然资金来源同样都是税收，但是雇主身份的缴费与财政额外补贴的性质完全不同。以雇主身份的缴费已经统计在机关事业单位的缴费收入中，因为根据上述财政部的决算表，其人均缴费收入占人均工资的比已达到29%。

（二）养老金待遇差距的比较

如表2所示，中国公共养老金各制度间待遇差距极大。中国居民保的待遇水平一直都极低（2018年的众数值为88元/月），职工保与居民保之间的待遇差远大于日本。

职工保内部的机关事业单位与企业之间的待遇差中国为2.27倍，日本为1.31倍。由于中国机关事业单位与企业之间的劳动收入差距为1.45倍（如表3所示），所以公共养老金的待遇差远大于劳动收入差，这个差距主要是制度设计中的其他因素造成的，而不是来自于参保者的劳动收入差。如果对这些额外的其他因素没有合理解释的话，那么过高的养老金待遇就应该相应削减。

表2 中、日各制度间人均公共养老金待遇差距比较

中国（2019年）		日本（2014年）	
机关事业单位/企业	2.27	公务员/企业	1.31
机关事业单位/居民保（众数值）	68.63	公务员/国民年金	3.53
企业/居民保（众数值）	30.23	企业/国民年金	2.70

资料来源：日本的数据根据[日]高山宪之：“公的年金制度：これまでの歩み【参考資料】”，年金シニアプラン総合研究機構設立40周年記念フォーラム 灘尾ホール，2018年第4页的表格计算而得。中国的数据根据财政部《2019年全国社会保险基金支出决算表》与人力资源社会保障部《2019年度人力资源和社会保障事业发展统计公报》计算而得。

注：此处日本的公务员指的是中央政府的公务员。

五、中国的公共养老金制度扩大了收入分配差距

（一）中国公共养老金制度间的待遇差远高于劳动收入差

表3计算了各个养老金制度参保者的人均劳动收入差距，与表2相对比可以看出中国制度间公共养老金的待遇差远高于劳动收入差，其中差距最大的是职工保整体与居民保之间，其次是职工保内部的机关事业单位与企业之间。此处需注意的是，机关事业单位的高养老金待遇的部分原因是其平均缴费年数高于企业。

表3 2018年中国公共养老金制度间人均劳动收入差距

机关事业单位/企业	1.45
机关事业单位/新农保	4.50
企业/新农保	3.11

资料来源：根据2018年中国家庭收入项目（CHIP）调查数据计算所得。

注：劳动收入指工资与经营收入之和。

（二）逆向的收入再分配：劫贫济富

中国老年家庭的公共养老金收入的不平等程度极高，2013年的基尼系数为0.74，远高于老年人总收入的基尼系数0.47。^①如图2所示，中国公共养老金收入的集中度远高于瑞典和日本，约为瑞典的6倍、日本的2倍。由于中国公共养老金的集中度大于总收入的基尼系数，而日本和瑞典则是小于，所以中国的公共养老金制度发挥着劫贫济富的逆向收入再分配作用，而通常所有的发达国家都类似于瑞典和日本的情况，即公共养老金制度发挥着缩小收入差距的作用。^②

① Jinjing Li, et al., "The Role of Public Pensions in Income Inequality among Elderly Households in China 1988–2013," *China Economic Review*, 2020, 61.

② [日]高山宪之：《再评世界银行1994年〈应对老龄化危机〉：客观质疑与理性启示》，《社会保障评论》2017年第4期。

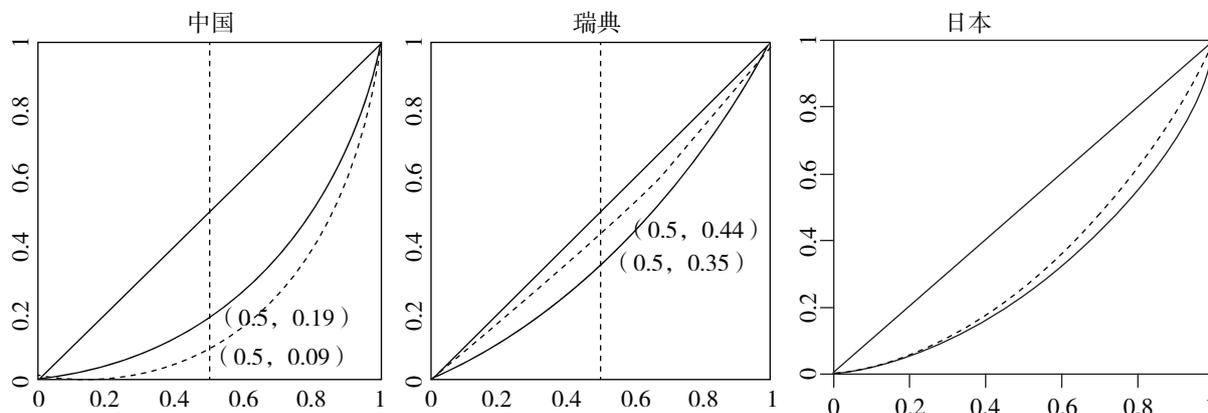


图2 老年人家庭总收入的劳伦斯曲线和养老金收入的集中度曲线比较

资料来源：详请参见宋晓梧、王新梅：《职工基本养老保险个人账户占比不宜提高——与周小川先生商榷》，《社会保障评论》2020年第3期；[日]高山宪之：《再评世界银行1994年〈应对老龄化危机〉：客观质疑与理性启示》，《社会保障评论》2017年第4期。

注：1. 实线：总收入的劳伦斯曲线；虚线：养老金收入的集中度曲线。2. 老年人的定义在中国为60岁以上，瑞典与日本为65岁以上。

表4对中国老年人总收入基尼系数的分解显示，^①公共养老金收入的基尼系数甚至大于市场收入中工资与经营及财产收入的基尼系数，并且公共养老金收入的不平等对于总收入不平等的贡献度超过了公共养老金收入占总收入的比，中国老年人总收入的不平等主要来源于公共养老金收入的不平等，其对总收入的不平等的贡献度占比为51.2%。

表4 2013年中国老年人可支配总收入的基尼分解

主要收入来源	基尼系数	占总收入的比(%)	对总收入的不平等的贡献度(%)
工资	0.71	34.7	33.7
经营与资产	0.64	21.2	15.8
公共养老金	0.74	38.5	51.2
总收入	0.47	100.0	100.0

资料来源：Jinjing Li, et al., "The Role of Public Pensions in Income Inequality among Elderly Households in China 1988–2013," *China Economic Review*, 2020, 61.

注：1. 老年人收入为老年家庭的人均收入，老年家庭的定义是家庭至少有一个成员在60岁以上。2. 本表中只列举了老年人各种收入中的主要项。

(三) 中国老年人收入的不平等程度远高于发达国家

如图3所示，中国老年人收入的不平等程度不仅高于美国，也远高于日本、德国、瑞典等其他主要发达国家。其中中国的数据是基于2013年CHIP数据的计算结果，即老年人口为60岁以上人群。2019年OECD发布的《养老金概览》(Pensions at a Glance)中老年人口的定义为65岁以上。据此计算2013年中国的基尼系数为0.545，超过全部OECD国家，甚至包括收

① 此处养老金收入基尼系数的计算中使用的城乡人口权重是按居住地计算的，如果按户籍人口计算的话，基尼系数还要高得多，为0.82。参见[日]高山宪之：《再评世界银行1994年〈应对老龄化危机〉：客观质疑与理性启示》，《社会保障评论》2017年第4期。

人差距最高的智利和墨西哥。

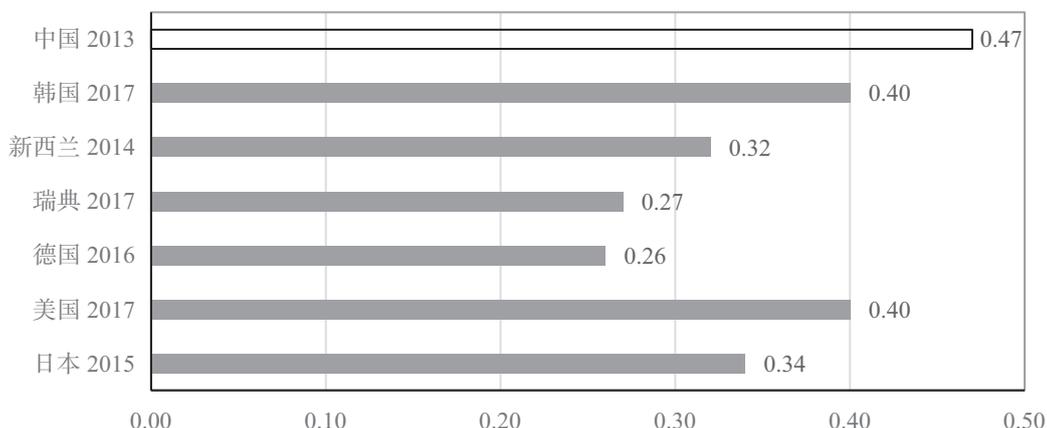


图3 老年家庭人均可支配收入基尼系数的国际比较

资料来源：Jinjing Li, et al., "The Role of Public Pensions in Income Inequality among Elderly Households in China 1988–2013," *China Economic Review*, 2020, 61; OECD, *Pensions at a Glance*, 2019.

注：老年人的定义中国为60岁以上，其他国家为65岁以上；纵坐标数值表示年份。

六、以全口径社平工资重新评估的职工保待遇水平实际上很慷慨

下文参照国际惯例，用人均养老金待遇与人均工资的比来重新评估中国职工保的待遇水平。

（一）重新定义社平工资

从2019年起，中国在征收社保费时使用的社平工资由原来的非私营单位就业人员人均工资改成了包括私营单位在内，称为“全口径社平工资”。从表5中可知，在2018年全口径社平工资为64255元，比非私营单位就业人员人均工资82413元少了约22%。

表5 2018年就业人员分布与人均工资

	合计	非私营单位	城镇私营单位	其他
就业人数（百万人）	776	173	214	389
占比（%）	100	22	28	50
人均年工资（元）	64255	82413	49575	—

资料来源：根据《中国统计年鉴（2019）》计算而得。

注：人均工资的合计数为单位就业人员与私营单位就业人员的加权平均，即全口径社平工资。

（二）不同口径下的替代率

用从2019年起财政部首次公布的分企业和机关事业单位的公共养老金待遇的支出额，与《中国统计年鉴（2019）》展示的各制度的领取养老金的人数，我们可以计算出各制度下人均养老金待遇水平，然后除以两种口径下的工资，计算出替代率，如表6所示。

表6 两种口径的平均工资水平下的替代率(%)

	企业	机关事业单位
非私营单位就业人员平均工资	35.3	80.1
全口径社平工资	49.4	112.2

资料来源：根据《中国统计年鉴（2019）》与财政部《2019年全国社会保险基金支出决算表》计算。

注：替代率 = 人均公共养老金待遇（2019年）/ 社平工资（2018年）。

一直以来中国学者在计算养老金替代率时使用的都是非私营单位就业人员人均工资，于是得出职工保的替代率一直在下降且已降到太低的程度的结论。的确，表6中企业退休者的35.3%的替代率与上述结论是一致的。于是大家有了一种疑惑，为什么中国的缴费率已经是很高的水平了，可是替代率却非常低？其中的一个主要原因来自社平工资的使用。非私营单位就业人员属于中国工资水平最高的群体，而人数占比仅为22%。现在越来越多的参保者来自私营企业和个体户，他们的工资水平低于非私营单位，缴费水平和缴费年数也相对较少。所以，用非私营单位就业人员平均工资来评估私营单位养老金的替代率，从定义上就是错位的。当使用了全口径社平工资时，企业养老金的替代率就上升到了近50%，这个水平的替代率已经高于美国、日本等很多发达国家，不再是过低了。公共养老金的替代率在美国、日本等都约为40%。^①

财政部这套数据的公布，使我们第一次有机会单独考察机关事业单位养老金的替代率。表6显示，无论用哪个口径的工资来衡量，中国的养老金待遇都过于慷慨了，远超过国际惯例中公共养老金应提供的保障水平了。根据2019年OECD发布的《养老金概览》（Pensions at a Glance），收入替代型养老金的替代率基本在40%—60%之间。这是对平均收入者来说的，通常公共养老金的待遇设计中都有一定程度的再分配，所以对于高收入者来说，替代率还要低一些。

（三）无财政补贴时的替代率

表7展示了无财政补贴时的替代率。对于企业养老金来说，用全口径社平工资衡量的替代率由原来的49.4%下降到了44.7%。对于机关事业单位，我们目前主要考察用非私营单位就业人员平均工资计算的替代率，无财政补贴时由原来的80.1%降到了54.9%。按照国际惯例的40%—60%的替代率来看，对企业和机关事业单位的财政补贴都可以全部取消。这个取消不仅在替代率水平上符合国际惯例，也在财政补贴的原则上符合国际惯例，即财政补贴只给第一层养老金，不给第二层的收入关联型养老金。因此，理论上来说，中国职工保的养老金待遇有削减余地，特别是机关事业单位养老金。

① OECD, *Pensions at a Glance*, 2019. 收入关联型养老金的替代率能有40%就足以保障老年人基本生活的安稳。此处，请注意泛指一个制度的替代率的话，指的是总人口中占比最大的中等收入者或者标准人的情况。其较高收入者的情况低约20%—30%，而较低收入者的情况高约80%—100%。参见[日]高山宪之：《再评世界银行1994年〈应对老龄化危机〉：客观质疑与理性启示》，《社会保障评论》2017年第4期的附录部分与各年度的《养老金概览》中对各国中高低收入阶层的替代率推算。

表 7 无财政补贴时的替代率 (%)

	企业	机关事业单位
按非私营单位就业人员平均工资计算	31.9	54.9
按全口径社平工资计算	44.7	76.9

资料来源：根据《中国统计年鉴（2019）》与财政部《2019年全国社会保险基金支出决算表》计算。

（四）职工保的缴费收入已经足够

上节的分析结果还反映出职工保现有规模的缴费收入已经可以满足当期支付的需要。这样随着税务体系强制征缴措施的落实，中国实际上具有在保持总缴费收入不变的情况下，夯实缴费基数并降低缴费率的余地。这样就可以使中国的缴费率也逐步接近国际惯例水平，从而解决中国缴费率过高的问题。目前老龄化程度高于中国 2 倍以上的欧洲、日本等国的第二层养老金的缴费率均在 20% 以下。

另外职工保的缴费总额还有其他可以大量增长的来源。一个是农民工中目前仅有 20% 的人参加了职工保；另一个是职工保的退休年龄比国际惯例低很多，特别是女性。

七、如何拓宽居民保的资金来源

本节分析如何在不增加财政补贴的基础上为居民保待遇的提高而筹资。

（一）废除中国独有的丧葬费抚恤金制度

对于不符合国际惯例的中国特有的丧葬费抚恤金制度可以直接取消，这部分支出可用于提高居民保待遇。发达国家没有同类制度，例如在美国的公共养老金的统计报表中，根本就没有这个栏目。^①这个制度的受益者主要是机关事业单位职工的子女，而且数额非常庞大。实际上，根据作者的实地考察，国民对这种原本养老金待遇水平就很高的群体的额外照顾颇有不满。他们不明白为什么因为父母的身份不同，子女就应该享有这样特殊的待遇，或者说，为什么对于死亡要有巨大的待遇差。

（二）其他措施：对于 2018 年情况的计算

如果给全体已参加居民保的老年人都提供每人每年 5000 元的待遇，则居民保的基础养老金待遇总额占 GDP 的比为 0.86%。理论上说，假设从以下 3 个方面为居民保的老年人筹资，那么总收入额占 GDP 的比为 0.92%，足以支付给居民保的老年人每人每年 5000 元。

筹资渠道：

1. 把农民工向职工保的缴费优先支付给其父母。假设 2018 年参加职工保的农民工人数为 6202 万（与 2017 年相同），缴费基数为全口径社平工资 64255 元（表 5）的 60%，缴费率为 20%。此时，参加职工保的农民工的缴费总额占 GDP 的比为 0.52%，相当于财政给职工保补贴

^① 参见 Board of Trustees, *The 2019 Annual Report of the Board of Trustees of the Federal Old-Age and Survivors Insurance and Federal Disability Insurance Trust Funds*, Washington, D. C., 2019.

的一半。^①

由于农民工向职工保的缴费，减轻了财政对职工保的补贴负担，所以财政理应把这笔节约下来的财政补贴转给居民保。因为每个参保者都希望自己缴纳的保费优先支付给自己的父母，所以国家理应优先保障这些农民工的父母领到保障最低生活水平的待遇。

2. 保持现存的财政给居民保的转移支付不变，占 GDP 的比为 0.30%。

3. 把居民保给个人账户的缴费改为现收现付制，占 GDP 的比为 0.10%。这样，就在不增加财政对公共养老金制度的转移支付总额的基础上，把目前财政给职工保的补贴的一半转移到居民保，再加上原本已经支付给居民保的财政补贴等，就可以使全体参保居民保的老年人的待遇达到农村最低生活水平以及国际贫困线。世界银行在 2015 年提出的新贫困标准为每人每天 1.9 美元，按 6.5 元人民币兑换 1 美元的汇率计算，相当于年收入近 5000 元人民币。

更进一步，如果把职工保里的财政补贴全都给居民保的话，那么资金量就远高于给全体居民保的老年人都提供每人每年 7000 元的待遇时需要的资金量。每人每年 7000 元相当于中国城镇最低生活保障水平。

根据一直从事养老金经济学研究并曾长期负责 OECD 养老金国际比较的 Edward Whitehouse 在世界银行养老金核心课程的报告，通常发达国家提供的第一层养老金待遇是社平工资的 20%—33%。^② 根据 CHIP2018 调查计算的中国人均年劳动收入（工资 + 经营收入）的 20% 约为 7000 元，所以按照上述指标计算的话，居民保的待遇水平首先应达到 5000 元，之后再逐步提升到 7000 元。

现在是居民保的养老金领取人数最多的时期，今后随着越来越多的人从居民保转移到职工保，居民保老年人的人数将会越来越少，这样给居民保的财政补贴额在未来应该会减少。

上述计算结果只是给出未来状况，并不是指现在就一次性地把给职工保的财政补贴全部转移给居民保。整个转移过程必须是渐进式的，同时伴随着对职工保的各项指标逐步向合理的符合国际惯例方向的调整。例如，把缴费基数上限由社平工资的 300% 降低到符合国际惯例的 200%，把个人账户养老金待遇的计发月数增加约一倍，与未来参保者退休时点的预期寿命相挂钩等等。

八、对职工保的待遇削减方式：冻结过高的待遇水平

取消职工保的财政补贴意味着需要对养老金待遇进行削减，为了避免给国民心理造成巨大冲击，不建议直接降低已有的待遇水平。此处可参照日本在 1985—1986 年的改革中实施的冻结高收入者待遇水平的渐进模式，用冻结过高的待遇水平的方式让待遇水平随时间自然降低。^③

① 此处只计算了农民工的缴费，实际上其他城镇的正式职工中还有大量的缴费者拥有在居民保的父母。2018 年社保费征收使用的是非私营单位就业人员平均工资，远高于全口径社平工资，所以这里给出的是最低值。

② Edward Whitehouse, *Earnings Related Schemes: Design, Options and Experience*, World Bank Pensions Core Course, 2014.

③ [日]高山宪之：《公共养老金改革不可以急转弯——以日本为例》，《比较》2020 年第 3 辑。

对于已经在领取过高待遇的老年人，因为物价、工资都在上涨，所以不用直接削减过高的待遇，而只是在每年调整待遇水平时，停止增加这部分人的待遇，这样就可以随着时间的推移自然地完成削减待遇的改革。日本所实施的削减养老金待遇的改革中，一些资深的高级官员的养老金待遇甚至被削减了 40%，需要花 30 年的时间才能完成过渡。这么大幅度的削减也曾发生在 2008 年金融危机后的希腊。二者的区别在于，日本是以冻结待遇水平的方式渐进完成的，而希腊则是迫于国际压力，在短短的几年内以直接削减待遇的方式完成的。

九、总结：构建良性循环的公共养老金制度

20 年后中国具有共同富裕特征的成熟的公共养老金体系应该是多数参保者在职工保，少数在居民保，且待遇的基尼系数（或集中度）低于总收入的基尼系数。一直以来沿用的不提高居民保的养老金待遇，只靠政府的强制力来敦促更多的农民工参加职工保的办法已经被实践证明是非常困难的，农民工参加职工保时所发生的双重负担问题是一种严重的劫贫济富，所以随着税务强制征缴的逐步落实，提高居民保待遇已经迫在眉睫。

当公共养老金制度已经从 20 多年前的主要覆盖国有单位走向覆盖全体国民时，评估职工保替代率时使用的社平工资不应该只局限于工资水平最高的非私营单位，而应该是全社会的。当我们使用了把私营单位包括在内的全口径社平工资时，发现即使没有财政补贴，仅凭现有的缴费收入，职工保的待遇水平也已经达到了能够保障老年人基本生活安稳的水平，其中机关事业单位的待遇已经处于远高于必要程度的超高水平。

中国在目前的公共养老金总支出的相对水平已经达到国际最高水平的情况下，已经具备了在不增加财政补贴总额的前提下，构建一个良性循环的、符合国际惯例的公共养老金制度的条件。即通过把财政补贴逐步从职工保转移到居民保的方式，使参保居民保的老年人的基本生活得到保障，同时使现在参保居民保的年轻人有余力参加到职工保中来，增加职工保的缴费收入。

这样的良性循环还有利于排除保费税务征收政策引发的大面积的双重负担问题，使国民有条件并发自内心地愿意缴费，从而有利于全国统筹的顺利实现。同时，结合公共养老金中的积累制的废除，缓解当前职工保的财政压力。现阶段，任何会进一步加剧公共养老金财政压力和老年人收入不平等的养老金改革方案都应该被摒弃，例如做实个人账户以及用政府的财力资助来大力发展各种积累制养老金的提案等。政府的财力应该优先用于重要程度最高的公共养老金制度的完善，各种私人养老金制度只能建立在公共养老金的基础之上。

居民保的年轻人转入职工保时所面临的另外一个困难是现行的最低缴费基数过高的问题，原则上来说应该废除 60% 的社平工资的规定，如何制定恰当的最低缴费基数是我们的下一个课题。

Towards a Universal Chinese Future Public Pension Structure: Re-engineering Social Pension to Become a Guarantee in the Earnings-related Pension

Edward Palmer¹, Wang Xinmei², Zhan Peng³

(1. Uppsala Center for Labor Studies, Uppsala University, Stockholm 75120, Sweden;

2. Center of Social Welfare and Governance, Zhejiang University, Hangzhou 310058, China;

3. School of Public Affairs, Zhejiang University, Hangzhou 310058, China)

Abstract: This paper investigates how to encourage the present Social Pension (SP) population to become "Earnings-Related Pension (EP) people" without increasing total government budget transfers in the coming 20 or more years under the new orientation of common prosperity policy launched in August 2021 by the Chinese central government. Several key findings emerge from our examination of the data. First, after controlling for the old age dependency ratio, the share of total public pension benefit expenditures of the public pension scheme over GDP of China has more than surpassed many developed countries, such as Japan, the US and Germany, and others, and the share of the fiscal budget of government transfers to the overall public pension scheme in China is higher than that of Japan. Second, using the CHIP database we find that the gap between SP and EP pensions is much higher than the gap between the household earnings of these two groups in the form of wages and self-employment income. The reason is that government transfers mainly go to the EP households — who already have on average higher earnings and pensions. Third, the ratio of average pension to the average earning for people in the EP scheme has been largely underestimated because the average earning has been concerned only with the formal sector rather than that of the whole economy, despite the proportion of the insured from the informal sector in the EP scheme increasing from zero to close to fifty percent since 2000. Therefore, to achieve greater equity in the treatment of the two groups we propose a gradual process of reducing the subsidized EP benefit, and correspondingly increasing the subsidies to SP pensioners, which would free them from the present double burden costs, and also encourage younger workers in the SP scheme to increasingly move to the EP scheme. During this process — considering that more than half of the total labor force are currently in the SP pension scheme — additional contribution revenues from the previous SP workers would considerably contribute to relieving the financing burden on the budget for the EP scheme.

Key words: public pension benefit expenditure index; Gini coefficient; earnings-related pension; zero-pillar pension; replacement rate

(责任编辑: 华颖)