

共享的养老保障体系：主要矛盾 与改革方向^{*}

◎ 程 杰

内容提要 当前中国养老保障体系的公平性和可持续性问题尚未彻底解决,关键制度和政策设计有待完善,矛盾焦点突出表现在城乡居民与城镇职工、流动人口与本地人口、企业人员与机关事业单位人员之间。建立一个共享的养老保障体系是全面建成小康社会的内在要求,其基本目标在于:让所有人公平地分享养老保障权利,同时也合理地承担各自相应的责任,既能够保障老年人基本体面生活,又能够让有生产力的人继续活跃在劳动力市场中;既能够维护社会稳定与公平正义,又能够保障劳动力市场和经济的可持续发展。

关键词 共享发展 公平可持续 养老保障体系

(中图分类号)D632.1;F840.67 (文献标识码)A (文章编号)0447-662X(2016)11-0020-11

DOI:10.15895/j.cnki.rwzz.2016.11.004

人人能够享受基本的养老保障是全面建成小康社会发展战略的重要内容。进入新世纪以来,养老保障事业加快发展,我国已初步建立了以城乡居民养老保险、城镇职工基本养老保险为核心内容,覆盖城乡全体居民的现代养老保障体系,制度层面上已经实现了全覆盖,正在加快走向人员全覆盖,养老保障待遇也在逐步提高。但是,当前中国已经进入到人口、经济与社会结构加快转型阶段,老龄化进程加深,城镇化步伐加快,经济增速趋于放缓,关键领域改革进入深水区,养老保障体系面临越来越严峻的挑战,尤其公平性与可持续问题尤为突出,如何构建一个共享的养老保障体系是应对矛盾与挑战的关键所在。

当前养老保障体系的矛盾与利益共同体突出表现在三个方面:首先是城乡居民与城镇职工之间,两个制度旨在实现两种目标,但却常常混淆交织;二是流动人口与本地人口,同一制度旨在保障公平权利,但却难以突破城乡分割,实际境况迥异;三是企业人员与机关事业单位人员,体制矛盾根深蒂固,艰难实现并轨之后仍然面临着名义的制度统一、实质的待遇差异,两类群体之间的矛盾也进一步体现在企业年金与职业年金之间失衡的利益格局中。一个共享的养老保障体系应该能够让所有人公平地分享养老保障权利,同时也合理地承担各自相应的责任,应该既能够保障老年人基本体面生活,又能够让有生产力的人继续活跃在劳动力市场中;应该既能够维护社会稳定与公平正义,又能够保障劳动力市场和经济的可持续发展。坚持共享发展的理念,将公平与公正放在优先位置,妥善处理好关键利益矛盾,走共享的养老保障发展道路是中国特色社会保障体系改革发展的内在要求。

一、居民与职工:两个制度、两种保障

城乡居民养老保险与城镇职工养老保险存在属性上的本质差别,前者更接近于一种社会福利,后者才

^{*} 基金项目:国家自然科学基金 NSFC-CGIAR 项目“人口变化、城乡人口流动和中国的农业与农村发展”(71361140370);国家自然科学基金重点项目“构建一体化的新型城乡关系”(15AZED020)。感谢审稿专家的评审意见,本文文责自负。



属于社会保险范畴。尽管从概念或称谓上都叫“保险”,享受的保险待遇都叫“养老金”,基本模式也都采取个人账户与社会统筹相结合,但两者之间几乎没有直接可比性。最大的区别在于,城乡居民养老保险制度以政府为主导,依靠中央和地方各级财政投入,采取近似普惠制的方式补贴个人缴费和养老金支付,参保的农民和城镇非就业人员仅仅负担少量的缴费,而城镇职工养老保险制度主要以个人和用人单位缴费为主,中央和地方各级政府仅仅定向补贴少数困难地区和职工。因此,城镇职工养老保险反映出通常意义上的风险共担机制,而城乡居民养老保险几乎要完全依靠财政转移支付兜底运行,属于一种社会福利政策。

一个是福利,一个是保险,直接将两者简单对比容易产生混淆和误解。最激烈的讨论就是城乡养老金水平差距,普通民众、媒体甚至一些学者都习惯于直接将城镇职工养老保险与城乡居民养老保险的养老金水平进行对比,两者的绝对差距的确达到23倍之多(见表1),由此就简单作出判断,城乡之间的养老保障制度悬殊巨大,城乡二元结构继续固化。但是,两种制度的属性截然不同,简单进行比较显然是不科学的。从筹资状况来看,2014年城乡居民养老保险人均年筹资仅为645元,而城镇职工养老保险人均年筹资接近万元,筹资水平的高低很大程度上决定了养老金待遇,城镇职工养老保险相对更高的养老金水平取决于更高的参保缴费水平。

从成本收益来看,城乡居民养老保险尽管绝对待遇水平更低,但经济上其实更“合算”。首先,从筹资结构来看,城乡居民养老保险主要依靠财政补贴,个人缴费比例很小,2014年个人平均年缴费仅为186元,这反映出多数参保居民选择了每年100元的最低缴费档次,个人缴费仅占到筹资总额的28.8%;而城镇职工养老保险原则上完全由个人和用人单位缴费,中央和地方财政仅仅对特定困难群体给予一定补助,并非普惠制地补贴给每一位参保职工,即便考虑到这些补贴,2014年个人和单位缴费比重也高达80.7%。对于参加城乡居民养老保险的城乡居民来说,既享受高比例的缴费补贴,又享受了来自各级财政的基础养老金补贴,尽管当前保障水平较低,但比起完全依靠个人和单位缴费的城镇职工养老保险来说,显然是更“合算”的。进一步从终生成本收益比较来看,城乡居民养老保险制度的吸引力更是一目了然。我们以2014年标准静态估算,即不考虑城乡居民收入、职工工资、物价水平等因素,预期寿命统一为75岁,那么,城乡居民养老保险参保者终生养老金收益累计约为1.65万元,城镇职工养老保险参保者终生养老金收益累计将近38万元,两者相差23倍之多。但若考虑到个人和单位累计缴费总额,城乡居民养老保险参保者的累计缴费总额与平均养老金之比为2.5,这意味着参保者退休后仅仅只需要2年半就能够收回“成本”,而城镇职工养老保险参保者则需要将近8年才能收回“成本”,如果不考虑政府补贴作用,参保者则需要大约10年才能收回“成本”。从另一个角度来看,城乡居民养老保险参保者终身养老金收益累计与个人和单位缴费总额之比为5.9,这意味着投入产出比接近6倍,而城镇职工养老保险的投入产出比不到2倍,如果不考虑政府补贴作用,投入产出比则只有1.5倍。综合制度属性和成本收益观察,两种制度究竟谁更具有吸引力,应该就无所争议了。

两种制度覆盖率的巨大差异,背后反映的正是两种制度的属性差异。尽管新型农村养老保险制度从2009年才开始试点实施,并且原则上要求自愿参加,并不具有完全强制性,但实际覆盖率迅速提高,2011年城镇居民养老保险制度开始试点实施,当年城乡居民养老保险制度覆盖率就已经接近60%,赶超过了运行十几年的城镇职工养老保险制度,2014年城乡居民养老保险参保人数已经达到5亿人,有效覆盖率超过90%(见图1)。一项原则上自愿性的保险制度为何能够迅速地实现全覆盖,除了中国传统上的行政管理体系和基层经办能力的优势之外,政府主导、财政补贴的制度安排应该是内在动力。与之形成鲜明对比的是,尽管伴随着国有企业改制应运而生的城镇职工养老保险制度已经发展十多年,并且原则上要求强制性参加,但实际覆盖率仅以每年1~2个百分点缓慢地提高,2014年有效覆盖率约为65%,距离全覆盖目标仍然有较长的路要走。对比来看,强制性的保险制度反而覆盖率更低,而自愿性的制度安排反而更接近全覆盖目标,背后的制度属性差异应该是我们客观评价制度效果的基础。



表1 城乡居民养老保险与城镇职工养老保险的对比(2014年标准的静态估算)

	城乡居民养老保险	城镇职工养老保险
基本模式	政府普惠地补贴个人缴费和养老金(即补“进口”和“出口”)	个人和用人单位缴费为主,定向补贴少数困难地区和职工
人均筹资(元/年)	645	9913
其中:政府补贴(元/年)	459	1390
个人和单位缴费(元/年)	186	8004
个人和单位缴费占比	28.8%	80.7%
个人和单位缴费总额(按达到平均养老金水平的最低累计年限估算)	2790	200100
平均养老金水平(元/年)	1098	25317
终身养老金总额(按75岁预期寿命估算)	16470	379755
个人单位缴费总额/平均养老金	2.5	7.9
终身养老金总额/个人单位缴费总额	5.9	1.9

注:(1)城镇职工养老保险的筹资来源除了个人和单位缴费、政府补贴之外,还有少部分来源于基金利息和投资运营增值。(2)根据养老金待遇计算办法估算,城乡居民养老保险缴费累计15年、城镇职工养老保险缴费累计25年大约可以享受平均养老金待遇。

数据来源:根据《2014年度人力资源和社会保障事业发展统计公报》相关数据估算得到。

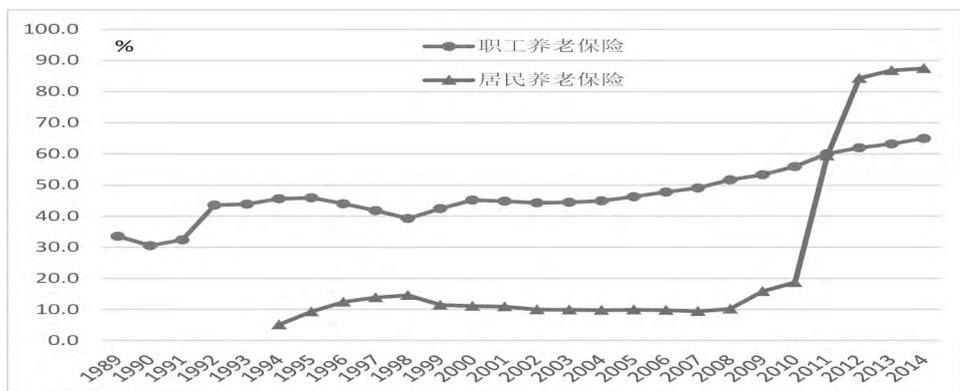


图1 居民养老保险与职工养老保险的参保率变化

注:居民养老保险以农村养老保险(包括“老农保”和“新农保”)反映,职工养老保险指城镇职工基本养老保险。农村居民保险参保率以实际参保总人数占农村户籍人口(扣除16岁以下儿童、16岁以上在校生)比重估算,应参保人数在5.5~6.0亿人之间,城镇职工养老保险参保率以实际参保在职职工人数占城镇就业总人数比重估算,城镇就业人员中部分不适用于此类保险(如并轨之前的机关事业单位人员),因此,这里估计的参保率与实际参保率存在一定偏差。

数据来源:根据历年《中国统计年鉴》相关数据估算得到。

两种属性的养老保险制度安排是中国初步建立共享的养老保障体系的适宜选择,但并不意味着改革就已经完成。作为一个发展中的大国,如何将数亿农民和城镇未就业人员纳入到养老保障体系中,的确是一个很大的挑战,旨在建立覆盖城乡居民的养老保障体系,让所有居民都能够分享改革与发展的成果,两种属性差异巨大、保障水平有别的制度安排可以说是迈出了重要的一步。尽管城乡居民尤其是农民的养老金待遇较低,相对于农民人均纯收入的替代率只有约10%,但从无到有本身就是一大跨越,更关键的是,以财政补贴为主的制度安排将城乡居民养老保障事业提升到公共福利和国家战略层面,而有别于风险共担的社会保险,体现出对于弱势群体的政策保护。但是,中国不会永远停留在城乡二元结构之中,也不可能停滞在当前的发展阶段,随着城镇化继续推进,农村居民和农业从业人员的比例都将持续下降,人口与劳动力在城乡、区域、行业之间的流动也会加快,覆盖人数高达5亿之多的城乡居民养老保险制度显然不能成为未来中国养老保障体系的主导,更多的人需要公平、有序地加入到保障水平更高、社会保险属性更强的城镇职工养

老保险制度中,这正是养老保险体系改革亟待解决的重要议题。

这项改革必须要首先回答这一疑问:同样作为一国公民,为何只有农民和城镇未就业人员才有资格享受国家补贴的基础养老金,而参加城镇职工养老保险的就业人员却没有?这似乎有违国民待遇和权利公平。原本旨在支持弱势群体的政策是否会引导他们偏向于停留在低水平福利困境中?制度改革与试点过程中确有迹象表明,新型农村养老保险制度倾向于将参保者继续依附在生产率更低的农业农村部门。^①即便同样作为居民身份,为何有些地方城乡居民的基础养老金标准可以超过每月500元(如北京、上海),而有些地方的基础养老金只能达到国家规定的最低标准每月55元?国家主导的城乡居民养老保险制度的内部差异同样值得关注,目前这一制度尚未能有效推动养老保障的跨区域整合。^②为此,我们既要慎重思考基本保障权利的内涵与范畴,也可以借鉴良好的国际经验,一个普惠制、全覆盖的国民养老金制度是否更符合共享发展的理念呢?

二、流动人口与本地职工: 一个制度、两种境况

流动人口究竟该如何纳入社会保障体系,是伴随着快速城镇化和大规模人口迁移产生的重要议题,学术界和决策层曾经尝试单独为流动人口在城镇设计一套养老保险制度方案,国家层面制定的《农民工参加基本养老保险办法》甚至一度进入征求社会意见阶段,一些地方也先试先行地开展了试点,如上海、成都等地的农民工综合社会保险。2007年前关于是否为农民工单独设立社会保险项目的争议很大,直到2008年新《劳动合同法》正式颁布实施,这是就业市场化改革的一个里程碑,破除了对农民工就业的制度性歧视,2010年《社会保险法》正式颁布,这场争论终于尘埃落地,其中第95条规定,“进城务工的农村居民依照本法规定参加社会保险”,这是包容性社会保险改革的一个里程碑。^③客观地评价,将流动人口一视同仁地纳入城镇社会保险体系顺应了共享发展理念,是经济社会一体化改革的一个进步。但是,由于现行城镇社会保险体系改革尚未完成,全国统筹尚未实现,社会保险制度可携带性差与劳动力流动性强之间矛盾突出,尽管流动人口与本地职工在城镇劳动力市场中适用于同样的养老保险制度安排,但两个群体境况迥然。

农村流动人口与城镇本地居民的参保率差异巨大,而且差距倾向于逐渐拉大。全国层面总体估算显示(见图2),2014年城镇职工总体的养老保险参保率已经达到65%左右,而农村流动人口的养老保险参保率刚刚达到20%,两者参保率相差40多个百分点,而且从趋势上看,城镇职工的参保率稳步提高,而农村流动人口的参保率徘徊在低水平上。制度上已经允许流动人口参加城镇养老保险,而且新《劳动合同法》等相关法律也强调了其参保的强制性,为何农村流动人口的的实际参保状况并没有发生实质性的显著变化呢?在法律平等与事实平等之间为何存在如此之大的落差?

在直接原因上表现为,流动人口的主观参保意愿不强,客观上流动人口在城乡、区域之间的高度流动性、就业稳定性低,而且就业多集中在服务业、建筑业等特定行业,自雇就业方式普遍、非正规就业比例高,实际参保难度较大。正是由于目前城市社会养老保险项目与农村迁移人口的就业特点不适应,“参保”并不意味着迁移工人必然受益。^④从深层次的制度根源上,关键在于两个方面的障碍:一是现行的养老保险制度设计和政策安排统筹层次过低,保险账户的可携带性差,流动人口在返乡或跨区域迁移过程中仅仅能够带走个人账户和部分统筹账户基金,转移接续的操作成本很高,保险权益在人口与劳动力流动过程中产生巨大损失,而且还造成严重的劳动力市场和人力资源配置扭曲,这种扭曲对于生产效率和经济增长的损失不容忽视。^⑤二是养老保险制度的转轨成本尚未消化,肩负着太重的历史负担,个人账户无法做实并积累巨额

① 程杰《养老保障的劳动供给效应》,《经济研究》2014年第10期。

② 张展新《居民养老保险改革的城乡整合成效与区域分割问题》,《劳动经济研究》2014年第4期。

③ 张展新《双重转型、均等化改革与农民工地位提升》,《劳动经济研究》2015年第6期。

④ 朱玲《城镇职工养老保险制度对农村迁移工人生计的影响》,《比较》2009年第5期。

⑤ 程杰《养老金的劳动力市场扭曲》,《劳动经济研究》2015年第6期。



“空账”统账结合的制度模式本质上转变为现收现付模式,在完全依靠当期个人和单位筹资的情况下,不可避免地造成高缴费率、高负担水平,对于无法形成稳定预期的流动人口参保者来说,参加现行的城镇养老保险更大程度上是一种负担或成本,而并非是一种保障或收益,前些年份曾经出现的农民工大范围退保,近些年份出现的中断缴费问题、劳务派遣规避社保现象都是制度矛盾的现实表现。

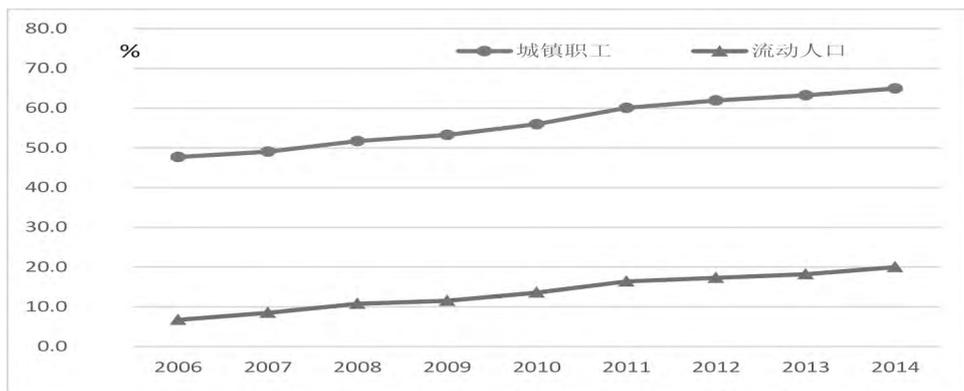


图2 农村流动人口与城镇职工的参保率变化

注:流动人口指国家统计局定义的户籍仍在农村、在本地从事非农产业或外出从业6个月及以上的劳动者,即广义上的农民工(包括外出农民工和本地农民工);参保率指参加城镇职工养老保险的农民工占全国农民工总量的比例。

数据来源:流动人口数据来源于国家统计局发布的历年《全国农民工监测调查报告》,农民工参保数据来源于历年《人力资源和社会保障事业发展统计公报》,城镇职工数据根据历年《中国统计年鉴》相关数据估算得到。

城乡分割体系仍然是流动人口有效地融入城镇养老保险体系的一大障碍。尽管城乡一体化改革取得长足进步,户籍和身份在农村劳动力自由迁徙和就业中的影响在逐步弱化,但社会保障和福利制度仍然较大程度上依附在户籍和身份之中,旨在为农村居民设计的养老保障制度更倾向于激励他们留在农村和土地上,尽管福利水平有所提高,但一定程度上强化了他们固有的农业农民身份,而旨在为城镇居民设计的养老保障制度尽管原则上允许流动人口加入其中,但政策安排上倾向于强化城镇身份。国家卫计委流动人口监测调查显示(见表2)2014年乡城迁移流动人口即农民工的城镇养老保险参保率为27.1%,明显要低于城镇本地非农人口的参保率,即便具有本地户籍但身份为农业,城镇养老保险的参保率也并不高,只有23.4%,与农民工的参保状况基本相近;另一方面,具有城镇户籍的城城迁移流动人口的参保率却达到58.7%,与城镇本地非农人口的参保率并没有差异。历经改革之后的城镇养老保险体系已经并不直接排斥外地身份,但农业身份的排斥特征仍然较强。

从现有制度安排来看,城镇养老保险对于农村流动人口更多是一种负担、而非福利,那么,他们被迫游离于城镇保障体系之外是否恰恰意味着规避成本呢?其实不然。农村流动人口无法加入城镇社保体系,意味着在较长时期内他们只能停留在相对低水平的农村保障范围中,难以融入风险分担范围更广、保障水平更高的社会保险体系,进入到老年阶段之后难以得到较高生活水平保障,从长期来看必然是一种损失。即便从短期来看,规避城镇社保能够减少成本支出,但并不意味着农村流动人口就真的可以轻松自如地独善其身,尤其以雇员方式在正规部门就业的农村流动人口仍然要按照相关法规受到城镇社保制度规制,调查显示,雇员方式就业的农民工参保率也接近40%,随着劳动力市场逐步完善,正规就业比例逐步提高,这种规制的影响也会逐步增强,当然也将意味着参保率的提高和养老保险制度矛盾的激化。

达成一个共享发展的社会,要求我们尽快调整流动人口与城镇本地人口“一个制度、两个境况”的社会保障格局。改革要应对的关键挑战在于,传统的城乡分割视角和理念导致城镇养老保障制度与农村养老保障制度之间缺乏足够的兼容性和包容性,农村流动人口真正要实现共享城镇养老保障体系改革发展的成果,仍然需要加快全国一体化的社会保障改革步伐。

表2 流动人口与城镇本地人口的参保率对比(%)

	城镇本地		流动人口	
	本地农业	本地非农	乡城迁移	城城迁移
总体	23.4	58.7	27.1	58.7
男性	23.8	59.1	27.7	60.7
女性	22.7	58.1	26.2	56.1
雇员	40.6	73.1	37.2	71.0
雇主	28.8	49.8	16.2	47.2
自雇	6.1	27.5	9.6	23.7

数据来源: 2014 年国家卫生与计划生育委员会实施的全国流动人口监测调查和城市融合专题调查。流动人口监测覆盖全国 31 个省(区、市) 被调查流动人口样本约 20 万个 城市融合专题调查抽取其中代表性的 8 个城市, 包括北京市朝阳区、山东省青岛市、福建省厦门市、浙江省嘉兴市、广东省深圳市和中山市、河南省郑州市、四川省成都市。为保证可比性 流动人口和城镇本地人口参保率计算都使用这 8 个典型城市调查样本 每个城市流动人口和城镇本地人口样本量均为 2000 个 合计约 1.6 万个。

三、企业职工与机关事业单位职工: 一个制度、两种保障

养老金公平性问题长期以来被视为城镇养老保险制度的一大病症, 双轨制改革历经艰难但终归势在必行。城镇企业职工的养老保险制度承担着配合国有企业改制的重任, 参保缴费人员面临高额缴费负担, 退休人员面临较低的养老金待遇, 甚至在改革初期一度面临养老金无法按时正常发放问题。机关事业单位基本上沿用了离退休制度, 职工无需缴纳费用, 养老待遇完全由财政承担, 养老金替代率几乎接近 100%。研究估算表明,^①双轨制对于城镇退休人员养老金差异大约贡献了 30%~50%, 成为养老金不平等的最主要来源。公共部门特别是公务员的养老保障存在“保护过度”, 成为中国社会保障体系板块分割的最突出表现, 导致整个养老保障体系既有失公平, 又损失效率。^② 2000 年前后, 城镇企业职工与机关事业单位职工的平均养老金差异大约为 1.5 倍, 随后几年机关事业单位离退休费继续增长, 而企业部门养老金水平增长缓慢甚至无法及时发放, 到 2005 年两者的养老金差距扩大到 2 倍(见图 3)。保障水平差距持续拉大加剧了城镇居民对双轨制的强烈不满, 决策部门一方面尝试推动养老制度并轨改革, 但由于触及既得利益部门的切身利益, 改革试点举步维艰, 另一方面通过提高企业退休人员养老金待遇, 以缩小差距和缓解矛盾。2005 年开始逐年以 10% 的增幅上调企业部门养老金水平, 到 2015 年企业平均养老金水平已经达到 2270 元。双轨制下的养老金待遇差距有所缩小, 从 2005 年前后的 2.0 倍下降到 2013 年的 1.3 倍。

但是, 完全依靠更快速度、更大幅度提高企业部门养老金待遇, 同样也产生新的矛盾, 养老金增幅已经明显超越经济增长和劳动生产率增长, 待遇调整已经脱离了经济发展实际状况, 显然不具有可持续性。而且, 政府没有明确规则, 以讨价还价方式回应利益相关群体的利益诉求, 造成福利攀比和福利竞赛, 犹如推倒了多米诺骨牌, 激励更多群体和个人投入索求特殊待遇的竞赛, 以至于养老保险制度规则被破坏, 制度可持续性和代际公平性被严重削弱。^③ 决策部门逐渐深陷两难境地, 不得不重新审慎制定待遇调整方案, 决定从 2016 年开始养老金待遇增幅下降为 6.5%, 与经济发展新阶段相适应, 与此同时, 机关事业单位养老金待遇也同步、等幅调整, 这背后的决策基础正是 2015 年正式启动企业与机关事业单位养老保险制度并轨。

从两种制度并轨到一种制度是具有里程碑意义的改革突破, 但制度并轨并不必然就意味着保障共享和待遇均等。首先, 企业和机关事业单位退休人员的养老金待遇格局基本稳固, 制度并轨意味着没有进一步通过差异化政策缩小养老金差异的空间。2016 年开始, 企业和机关事业单位退休人员的待遇调整将统一纳入到城镇职工养老保险体系中, 假定“十三五”时期经济增长保持在 6%~7% 之间, 有理由相信企业和机关

① 侯慧丽、程杰《老龄化社会中养老金代际内收入差距与养老金再分配》,《人口与发展》2015 年第 1 期。

② 朱玲《中国社会保障体系的公平性与可持续性研究》,《中国人口科学》2010 年第 5 期。

③ 中国社会科学院经济研究所社会保障课题组《多轨制社会养老保障体系的转型路径》,《经济研究》2013 年第 12 期。



事业单位退休人员的养老金待遇将继续按照每年6.5%的幅度同步调整,这意味着“十三五”时期企业和机关事业单位人员的养老金差异将保持在目前1.3倍的格局不变,而绝对水平差距还将有所增加,从2015年的680元扩大至2020年的930元(见图3)。因此,若站在相对弱势群体的企业部门来看,尽管双轨制改革带来了制度层面上的公平,但似乎为之付出的“代价”是接受现有养老金差异的格局不再调整。这种格局究竟是否公平合理,是否符合保障共享的改革原则,仍然需要审慎讨论。

其次,并轨之后形成了一个制度、两个基金的基本格局,企业与机关事业单位人员在较长时期内仍将置身于两种不同的保障环境。尽管并轨之后机关事业单位人员适用于城镇职工养老保险制度,采用相同的筹资模式和费率标准,但保险基金完全独立封闭运行,统筹层次可以理解为机关事业单位内部统筹,在城镇职工养老保险全国统筹没有实现的情况下,相当于又多出一个省级统筹的养老保险基金,差别在于保险基金中个人缴费和单位缴费完全来自于政府财政。实际上,民众对于双轨制的不满并不在于两种制度,而根本上在于两种制度背后的悬殊待遇,若并轨后原则上实现了一个制度,但待遇公平性问题并未解决,矛盾仍将继续存在。

事实也表明,这种矛盾彻底解决并非易事,待遇公平性问题仍在困扰着改革深入推进。国务院《关于机关事业单位工作人员养老保险改革的决定》早在2015年初就正式颁布,而且方案确定并轨时间从2014年10月1日开始,但直到目前,具体参保缴费标准和缴费基数尚未最终确定,大多数机关事业单位人员参保缴费只能暂时预交,待最终方案确定后再“多退少补”。方案迟迟未定背后反映出改革推进的难度很大、矛盾复杂,其中一大挑战是按照现行城镇职工养老保险制度和操作办法,在机关事业单位工资制度没有大幅调整的情况下,难以保障退休人员的养老待遇不下降(现行制度的替代率仅为59%),而改革后待遇不下降原则恰恰又是改革顺利推进的重要条件。在决策部门和机关事业单位内部,这一原则似乎已经基本达成共识,2016年调整机关事业单位人员基本工资也正是出于配合养老保险制度改革,以便提高缴费基数和筹资水平,而对于企业职工来说,这一共识恰恰又可能引发出新的矛盾。

矛盾根本解决之道需要在统一制度下实现基金统筹和群体兼容。不同区域、不同部门、不同行业的制度统一关键在于风险共担、收益共享,这要求保险基金必须实现更高层次统筹,保险账户可以随着人员流动而无缝衔接、自由携带。机关事业单位单独设立保险基金可以规避掉来自城镇企业部门养老保险基金缺口的潜在风险,但同时也隔断了来自企业部门长期生产率提升和风险分散能力增强的潜在收益。因此,尽管并轨改革实现了制度统一,但改革并未完成,两个基金、两种保障的格局仍然有违共享的养老保障体系目标和原则,未来需要沿着制度统一、基金统筹、风险共担、待遇共享的道路继续前进。

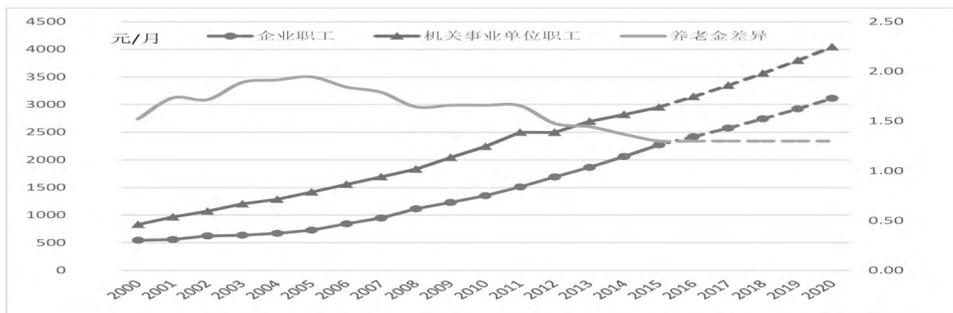


图3 企业职工与机关事业单位职工的平均养老金变化

注:企业职工平均养老金指城镇职工基本养老保险中平均每个离退休企业人员的养老金水平,即养老基金支出总额/企业离退休人员数量。机关事业单位职工养老金用平均离退休费用衡量,即离退休费用总额/离退休人员数量。2006年之前数据可以直接通过《中国劳动统计年鉴》获得,之后年份不再公布,根据《全国公共财政支出决算表》中“行政事业单位离退休费”估算得到。2016-2020年为预测值,按照国务院相关政策精神,假定企业和机关事业单位养老金均按照6.5%增幅调整。

数据来源:根据国家统计局发布的历年《中国统计年鉴》《中国劳动统计年鉴》以及财政部公布的历年《全国公共财政支出决算表》相关数据计算得到。

四、企业年金与职业年金: 两个制度、两种境况

年金作为基本养老保险的重要补充,通常被视为养老保险体系的“第二支柱”。企业年金早在城镇职工养老保险体系改革初期就启动试点,尽管2000年之后陆续出台了一些配套管理办法和鼓励政策,但发展一直比较缓慢,期望的补充功能并未有效发挥出来。职业年金是机关事业单位养老保险制度改革的产物,旨在保障改革人群的新养老金水平不低于现有水平,早在2008年五省(市)事业单位养老保险改革试点方案中就提出配套职业年金试点,主要面向事业单位、未覆盖机关单位,如同养老保险改革试点一样,职业年金试点也并未取得实质性进展,直至2015年初双轨制改革迈出重要一步,按照相关政策规定,从2014年10月1日起机关事业单位开始在全国范围建立职业年金。

尽管都称之为“年金”,但企业年金和职业年金存在属性差异,本质上属于两种不同的年金制度。主要差异在于:一是基本属性不同,企业年金是自愿性行为,而职业年金是政府主导的强制性制度安排;二是筹资模式不同,企业年金没有固定的缴费基数和缴费比例,原则上要求企业缴费每年不超过本企业上年度职工工资总额的1/12,企业和职工个人缴费合计一般不超过本企业上年度职工工资总额的1/6,职业年金的缴费基数、缴费方式与其基本养老保险相同,缴费比例统一确定,单位缴纳职业年金的比例为本单位工资总额的8%,个人缴费比例为本人工资的4%;三是基金运行模式存在差异,企业年金基金实行完全积累,采用个人账户方式进行管理,即个人缴费和单位缴费部分都是“实缴”,而职业年金基金实行半积累方式,个人缴费部分完全积累,财政全额拨款单位的单位缴费部分采用记账方式,即“空账”运行。

两种不同类型的年金制度,其发展境况势必会大相径庭。企业年金启动更早,但发展过程可谓步履蹒跚。截止到2015年,建立企业年金的企业数量只有7.5万家,根据第三次经济普查结果,全国各类企业数量达到820万家,据此估算,企业年金的企业覆盖率仅为0.9%。2015年企业年金覆盖职工人数为2316万人,广义上的覆盖率(即参加年金职工人数占城镇就业人员总数比例)仅为5.7%,而城镇基本养老保险参保率已经达到65%左右,狭义上的覆盖率(即参加年金职工人数占参加城镇基本养老保险职工人数比例)也只有9%左右(见图4)。新世纪以来的十几年间大约可以分为两个发展阶段,2000-2007年经济快速发展,城镇就业人员快速增加,而企业年金参加企业徘徊在2万家左右,参加职工不到千万人,实际覆盖率几乎处于停滞状态,2008年参加企业增加到3.3万家,参加职工突破1000万人,基金规模积累接近2000亿元,实际覆盖率开始逐步提高,但扩面速度依然缓慢,2008-2015年间,覆盖率仅仅艰难地增加了不到3个百分点。企业年金发展缓慢一定程度受到年金税收政策不统一和不完整的影响,尤其长期以来个人缴费前端征税政策严重抑制企业年金发展,^①但根本上还要归因于社会保险体系对企业造成的负担过重、激励不足,大多数企业在负担高达40%左右,社保缴费之后已经缺乏建立企业年金的动力和能力。尽管从2014年开始企业年金个人所得税递延纳税优惠政策正式实施,旨在推动企业年金快速发展,然而实际激励效果仍然有限,而且,这种优惠政策EET模式(即在购买阶段、资金运用阶段免税,在养老金领取阶段征税)尽管当期可以免税,但按照中国现行税制,职工在一次性领取企业年金时最高扣除45%的税额,预期收益不确定导致政策激励不足。

职业年金启动较晚,一些机关事业单位尚未开始落实,但这一制度安排具有强制性,肩负着配套机关事业单位养老保险改革的重任,筹资主要来源于各级财政资金,具体实施完全由政府行政主导推进,可以预见,职业年金将会在未来短短几年内实现全覆盖目标。但是,若未来几年城镇职工养老保险制度改革没有更大突破,基本养老保险缴费负担没有大幅下降,即便在相关税收优惠政策激励下,短期内企业年金发展也难以突飞猛进,“十三五”期间我们可能将不得不面对一个覆盖率10%与100%的巨大差距,企业

^① 郑秉文《中国企业年金发展滞后的政策因素分析——兼论“部分TEE”税优模式的选择》,《中国人口科学》2010年第2期。



年金与职业年金将陷入境况迥异的尴尬格局。职业年金的基金规模也比较庞大,完全可以达到企业年金的同等量级。按照改革方案,职业年金与养老保险并轨改革同步实施,2014年10月机关事业单位将近4000万职工开始进入年金体系,按照国家统计局公布的相关工资数据估算,以国有单位的科学研究、教育、卫生与社会保障、公共管理和社会组织等行业的从业人员和平均工资为参考,全国机关事业单位2014年当年平均工资约为5.8万元,按照单位缴纳8%、个人缴纳4%的比例估算,当年职业年金筹资总额接近2800亿元,但是只有个人缴费采取实账积累,对财政全额供款的单位采取记账方式“空账”运行,因此,职业年金实际可投资运营的筹资主要是个人缴费部分,大约每年在1000~1500亿元之间,2015年企业年金积累基金规模为9500亿元。据此估算,职业年金的基金规模在“十三五”期间就将赶超企业年金,而可投资运营的基金规模也相当可观,预计达到企业年金的一半左右,而从两者使用的潜在群体规模巨大差异来看,职业年金与企业年金的基金规模相当其实也就意味着群体共享机制的缺失。

更严峻的挑战在于,两种年金都可能走向一种结构矛盾突出、利益格局失衡的困局。企业年金实际覆盖群体以垄断性国有企业为主,补充养老保险功能异化成特殊企业的福利政策。大多数民营企业在承担强制性的基本养老保险缴费负担情况下,基本没有经济能力再参与企业年金,尤其在当前经济形势放缓、企业经营困难的环境下,他们不仅无力参与年金,更大的呼声是降低基本养老保险负担,决策部门也顺应这一形势,从2015年开始采取了阶段性的降税减负行动,失业保险和养老保险费率陆续下调了1~2个百分点,但这对于目前民营经济来说可谓杯水车薪,更谈不上对于企业年金的激励效果。与之形成鲜明对比的是,垄断性的国有企业充分利用了企业年金政策空间,将垄断超额利润转化为职工福利,这不失为应对近些年实施的国有企业限薪管制的补偿之举,事实也表明,国有企业建立企业年金的比例明显高于民营企业,而且集中度很高,结构失衡严重。相关数据表明,建立企业年金的中央企业虽然不到参与年金企业数量的8%,但其覆盖的人群占参加企业年金总人数的比重以及占企业年金基金结余总额的比重都在50%以上,企业年金积累超亿元的行业基本集中在电力、石化、石油和电信等垄断行业,甚至企业年金被责难为“垄断行业俱乐部”。^①对于职业年金来说,我们同样会心存疑问,究竟是否同样会发展成为体制内的一种变相福利政策,体制外的大多数人无法分享年金的补充保障,而体制内的年金福利最终仍然由普通民众以税收方式买单。因此,如果年金改革没有走向共享发展的正确道路,未来势必会成为养老保障体系新的公平性矛盾焦点。

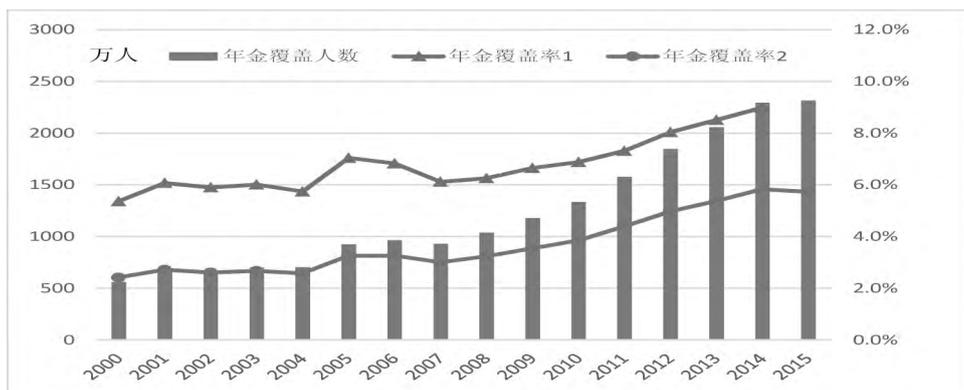


图4 企业年金覆盖人数与覆盖率变化

注:年金覆盖率1指参加企业年金职工人数占参加城镇职工基本养老保险职工人数的比例,即狭义的覆盖率;年金覆盖率2指参加企业年金职工人数占城镇就业人员总数的比例,即广义的覆盖率。

数据来源:根据国家统计局发布的历年《中国统计年鉴》《人力资源和社会保障事业发展统计公报》相关数据计算得到。

① 郑秉文《中国养老金发展报告(2015):“第三支柱”商业养老保险顶层设计》,经济管理出版社,2016年。

五、如何建立共享的养老保障体系

一个共享的养老保障体系至少应该实现以下基本目标：能够让所有人（不同地区、不同部门、不同行业和职业）公平地分享养老保障权利，同时也一视同仁地、公平合理地承担相应的责任；能够让不同代际之间的人都能够可持续地分享养老保障权利，同时也一脉相承地肩负相应的责任；既能够让人民群众安享晚年、体面生活，又能够维持劳动力市场和经济社会活力。

面向共享发展之路，养老保障改革有必要遵循以下基本原则：一是公平的优先序，公平首先要解决制度不平等、规则不公正问题，其次才有条件发挥弱势群体保护和再分配功能，主次不分的结果很可能导致出于良好愿望的公平政策并未带来合理的结果，甚至引发新的公平矛盾，因此公平既要合理，也要有效。二是制度无差异、保障水平有差别，共享的养老保障体系并非要求绝对均等一致的待遇水平，关键是要确保所有人无差异地、有选择地享受统一的制度和政策，合理的待遇差别同样是制度公平的体现。转向适应市场经济运行的养老保障体系要强调制度公正的基本特征，但并非推行社会保障的平均主义。^①三是制度流动性与要素流动性同等重要，流动性是要素价值的体现，也是制度权益的保障，仅仅有制度规则的统一，缺乏充分的可携带性，同样无法保证共享的保障权利，一个基本原则是养老保障制度与劳动、资本等视为同等重要的可自由流动的生产要素，欧盟在应对人口老龄化和现代化社会保障改革中就提出“社保制度本身就是一个生产要素”的重要理念。^②四是体系内部与体系之外的融合，养老保障体系不仅仅是一个独立的内部系统，且与劳动力市场和经济社会系统密切关联，一个可持续的共享养老保障体系必然要求与系统之外相互协调和融合发展，它同时应该是经济社会的“稳定器”、经济发展的“激励器”以及收入分配的“调节器”。由此，养老保险体系改革也应该被放置于整体经济社会系统之中，根本之道是依靠持续的生产率提升和经济发展。^③

坚持共享发展理念，坚定改革目标和原则，加快实质性的制度并轨和统一，增强养老保障制度与劳动力市场和经济发展的适应性，改革重点要立足于养老保障体系的“三大支柱”，着眼于根深蒂固、矛盾复杂的群体公平性和矛盾对立，找到简单不失公平、包容不乏激励的政策举措。

一是将国民养老金作为养老保障体系的共享基础。目前近似于国民养老金的城乡居民养老保险制度目标群体并非全体国民，而且保障水平偏低、地区差异很大，同时又存在制度衔接和跨区转移问题。作为“零支柱”的国民养老金要实现“全覆盖、保基本”的原则和目标，国民待遇自然应该是全民共享、且近乎绝对公平，而维护这一基本的公民权利理由由政府完全承担。以目前城市最低生活保障标准为参考依据的国民养老金计划可以作为“零支柱”的选择方向，2014年全国60岁及以上老年人规模为2.12亿人，按照城市平均低保标准和补助水平，每人每年的养老金标准为3180元，财政每年负担约为6700亿元，仅相当于当年GDP的1.1%、全国财政总收入的4.8%。世界银行课题组也提出了一个以城市低保或城镇平均工资水平的28%（即OECD国家的平均标准）为标准的国民养老金方案，经过估算在财政上也具有可持续性。^④国民养老金计划简单但不失公平，无差异地覆盖全体城乡居民和职工，符合共享发展的基本理念，应该作为未来养老保障体系的共享基础，既有助于弥补目前城乡居民养老保险制度的不足，同时国民养老金带来20%左右

^① 朱玲《建立与市场相适应的社会保障体系》，《劳动经济研究》2014年第4期。

^② European Commission, “Modernising and Improving Social Protection in the European Union: Communication from the Commission,” *EU Comrnission - COM Document*, 1997.

^③ 程杰、高文书《“十三五”时期养老保险制度与劳动力市场的适应性》，《改革》2015年第8期。

^④ Dorfman Mark C., Philip O’Keefe, Dewen Wang and Jie Cheng, *China’s Pension Schemes for Rural and Urban Residents, Matching Contributions for Pensions*, edited by Richard Hinz, Robert Holzmann, David Tuesta and Noriyuki Takayama, The World Bank, Washington D. C., 2013, pp. 217 ~ 242.



的收入替代率也为“第一支柱”的缴费率下调释放了空间。

二是将更具包容性与可携带性的城镇职工养老保险制度作为养老保障体系的共享核心。一个相对较高的待遇水平和体面的退休生活仍然需要坚实的“第一支柱”予以保障。目前城镇职工养老保险制度面临的矛盾挑战最为复杂,既要解决历史遗留问题,又要应对人口老龄化和城镇化加速的新挑战,但改革方向应该是明确的,坚持共享发展的道路,建立一个更具有包容性和可携带性的养老保险制度,不管是农业户籍和城镇户籍,本地人口还是流动人口,体制内人员还是体制外人员,只要进入到城镇劳动力市场中,都应该被无例外条件地纳入到统一的制度框架之中。与制度统一同样重要的是,养老保险制度应该在城乡之间、区域之间、部门之间充分自由衔接,养老保险账户应该如同劳动力流动一样充分可携带,制度并轨不能仅仅停留在政策层面,更要关注实际操作层面,降低劳动力和养老保险流动的制度性成本。全国性的要素市场是驱动效率提升和经济增长的动力,全国统筹的养老保险同样也是养老保险体系效率提升和共享保障的动力,这一改革举措应该在“十三五”期间取得实质性突破。双轨制改革迈出了关键一步,但改革尚未完成,应该进一步破除体制内利益部门的改革阻力,避免制度并轨、待遇差异格局稳固甚至继续扩大,尽快从目前基金封闭运行转向基金统筹运行,既要实现制度统一,更要确保待遇公平合理,彻底消除公共部门与市场部门之间的人力资源流动障碍。剥离城乡居民养老保险制度的国民养老金功能之后,将社会保险功能的个人账户与城镇职工基本养老保险制度妥善衔接,确保账户可以双向自由流动,保障参保者在就业状态变化、城乡之间流动过程中养老保障权利不受损失。就业正规化是经济发展的长期趋势和一般规律,政策方向应该有所调整,不宜再将无雇主的灵活就业人员作为城镇职工养老保险扩面工作的主要对象,鼓励他们加入城乡居民养老保险制度,随着就业方式变化再引导他们加入城镇职工养老保险制度。类似于城乡居民养老保险制度缴费环节的补贴政策可以应用到城镇职工养老保险制度中,重点支持弱势群体和困难人员参保,相对于退休后的养老金补贴,退休前的缴费补贴可以提高更强的参保激励,并且具有长期效果,有助于提高与缴费对应的养老金待遇充足性。^①

三是将规则公平的年金制度纳入养老保障的共享范畴。目前年金制度最有可能成为未来养老保障体系公平性矛盾的新触发点。企业年金与职业年金基本功能都定位为“第二支柱”的补充保险,但实际境况却截然不同,企业年金未能实现大部分职工共享,几乎成为特殊利益部门的福利政策,职业年金以强制性的方式保障机关事业单位人员的退休待遇,同样有可能演化成新的双轨制矛盾。从职业年金制度安排来看,部分记账管理的模式的确有潜在的模式蜕变风险,未来有可能被贴上特权与双轨制的标签,对此决策层应该有清醒认识。^②年金制度改革关键是要建立一个规则公平的制度,确保享受年金的人与其实际价值创造相适应,而避免成为垄断势力和行政体制的专享福利,企业年金的有效覆盖率有待逐步提高,加快完善“延迟征税”等鼓励政策,适当降低企业年金准入门槛,进一步降低企业社会保障税负是更为行之有效的激励措施,同时要严格规范国有垄断企业的年金政策,尤其对于经营不善甚至延续亏损、劳动生产率没有明显提升的企业,更是有必要将其排除在外。职业年金刚刚启动,更需要谨慎实施,特别是部分记账式管理模式有待慎重考虑,要严格规范年金操作办法,参照城镇职工平均劳动生产率和工资水平,科学、合理地确定并动态调整年金标准,同时尽快完善职业年金与企业年金衔接办法。

作者单位:中国社会科学院人口与劳动经济研究所

责任编辑:牛泽东

^① Dorfman Mark C., Robert Holzmann, Philip O'Keefe, Dewen Wang, Yvonne Sin and Richard Hinz, *China's Pension System: A Vision*, The World Bank, Washington D. C., 2013, pp. 147 ~ 165.

^② 郑秉文《机关事业单位养老金并轨改革:从“碎片化”到“大一统”》,《中国人口科学》2015年第1期。

