

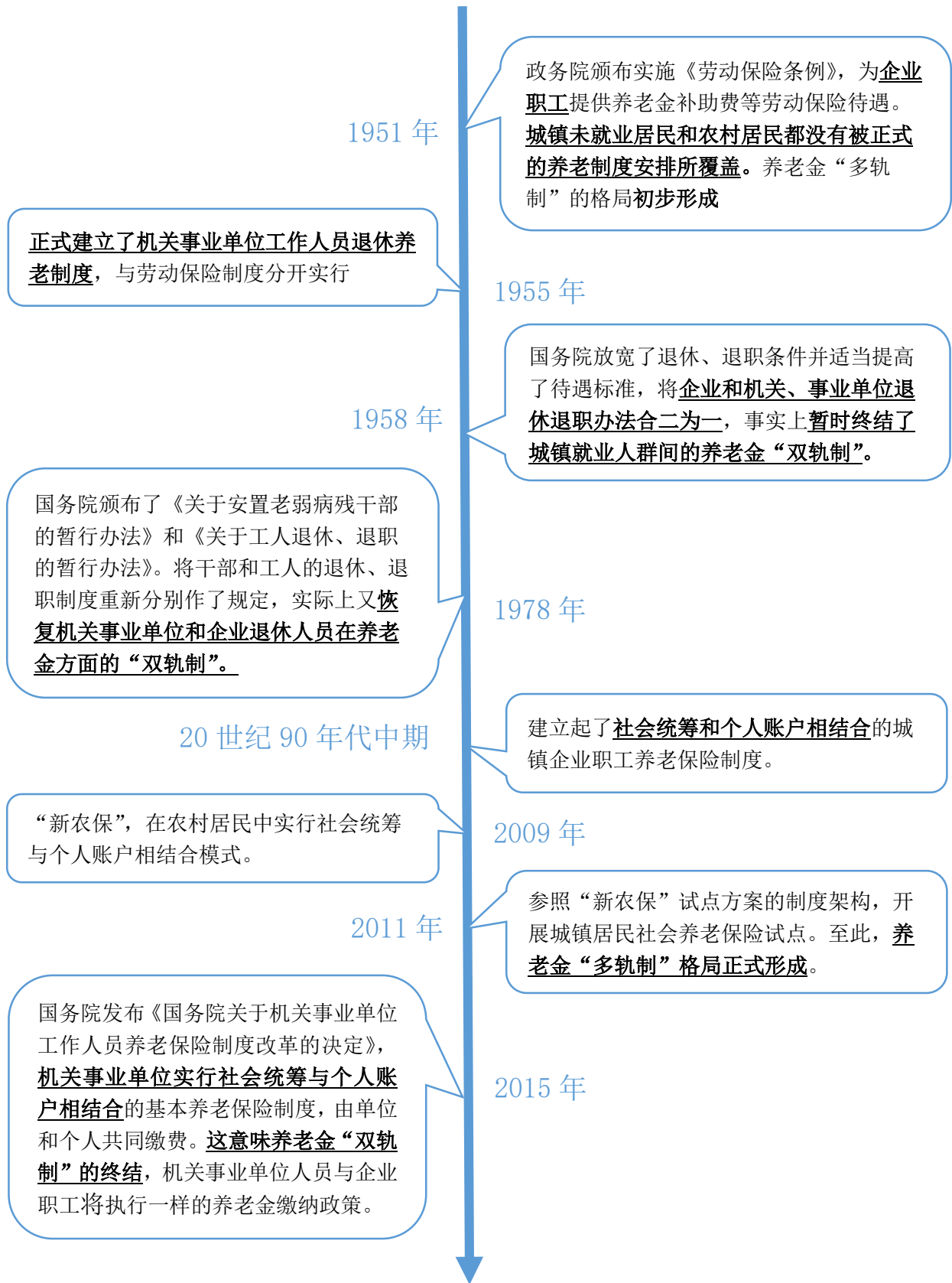
宏观经济学

# 养老金并轨改革分析

高鹏 16210680210

嵇坤 16210680220

# 一 养老金制度发展过程



## 二 我国养老金改革的动因

我国进行养老金改革的呼声一直很高，从改革的呼吁到政策的落地，其改革的动因源于两个方面：一是来自于社会公众对社会公平的需要，二是政府的财政负担越来越重。

在养老金双轨制时期，事业单位和企业职工养老金绝对值差距较大，有估计称事业单位职工养老金是企业的3倍左右。但是由于养老金跟职工工资挂钩，绝对值的比较没有排除在职时平均工资的差异，因此采用养老金中**替代率**的概念，即职工离退休后所获得的平均养老金占在职时工资的比例。用替代率来衡量养老金发放相对于以前工资的公平性更加有价值：

表 3.1 养老金替代率

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
平均月工资	780.92	905.83	1035.17	1170.00	1335.33	1530.33	1750.08	2077.67
养老金金额	559	576	648	674	705	758	873	1002
替代率	71.58%	63.59%	62.60%	57.61%	52.80%	49.53%	49.88%	48.23%

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
平均月工资	2435.75	2728.00	3095.58	3537.67	3966.08	4365.67	4780.08
养老金金额	1168	1294	1426	1574	1750	1917	2105
替代率	47.95%	47.43%	46.07%	44.49%	44.12%	43.91%	44.04%

附：养老金替代率的计算：月均领取的养老金金额是根据人社部发布的《人力资源和社会保障事业发展统计公报》中“社会保险基金支出:基本养老金”、“参保离退休人数”相除得出的，平均月工资是由国家统计局在职人员平均年工资处于12个月得出的。

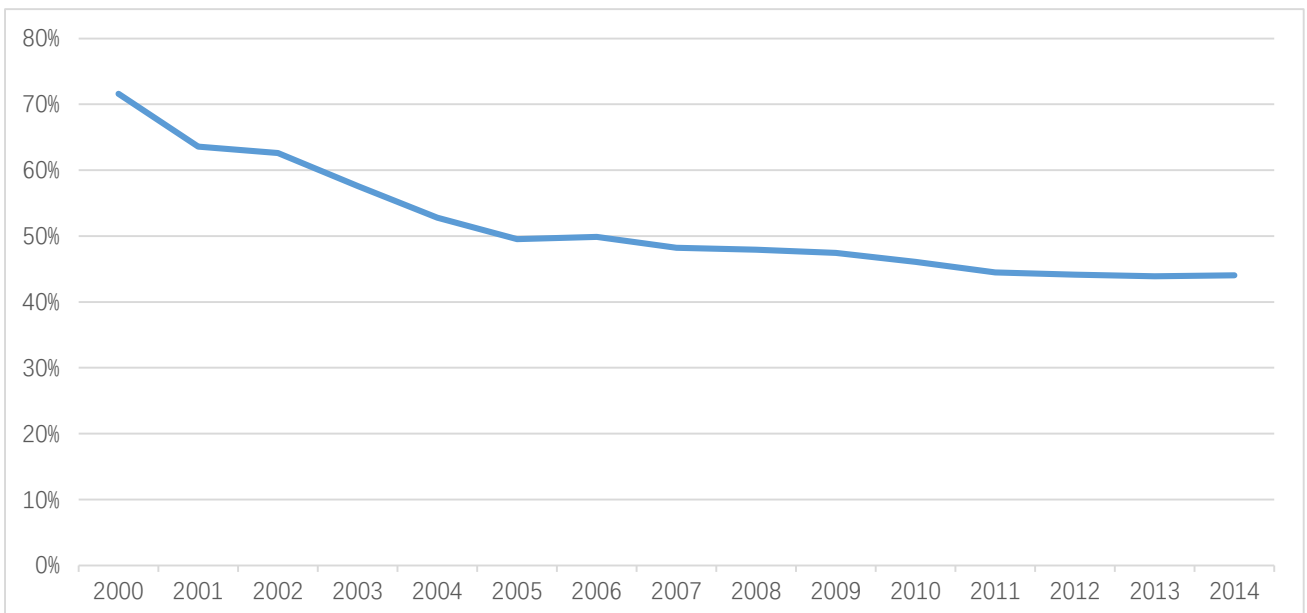
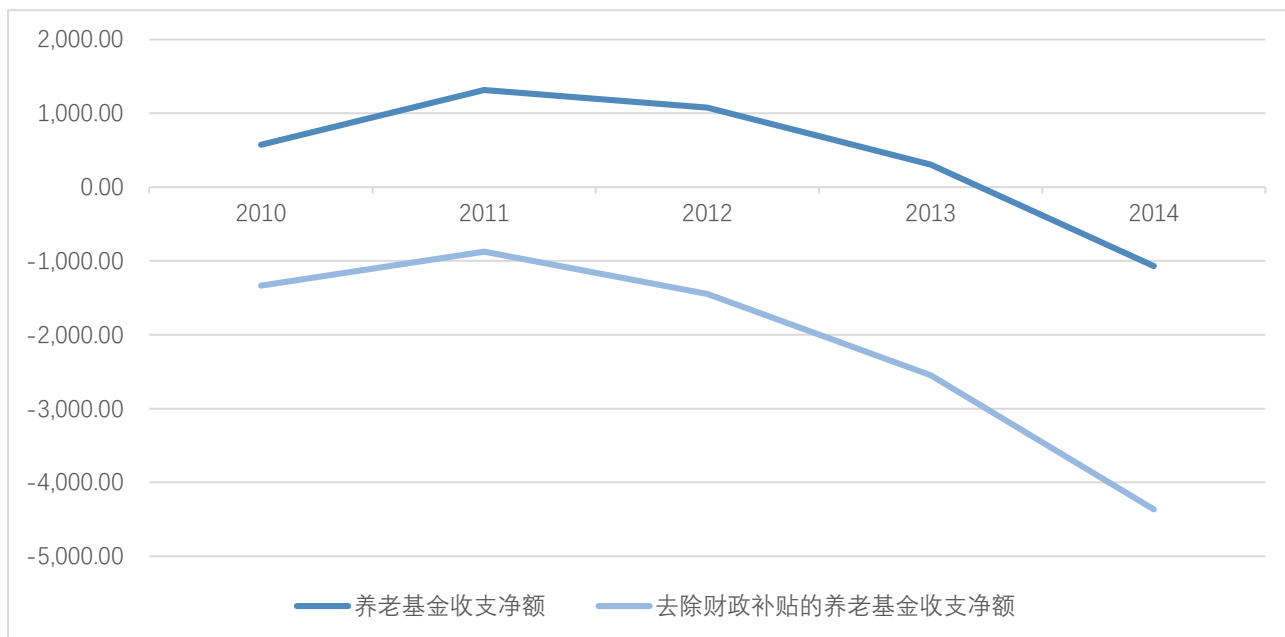


图 3.1 养老金替代率曲线

从 2000 年起，养老金替代率逐年下降，从 70%以上下降到不足 45%。相对于在职时的工

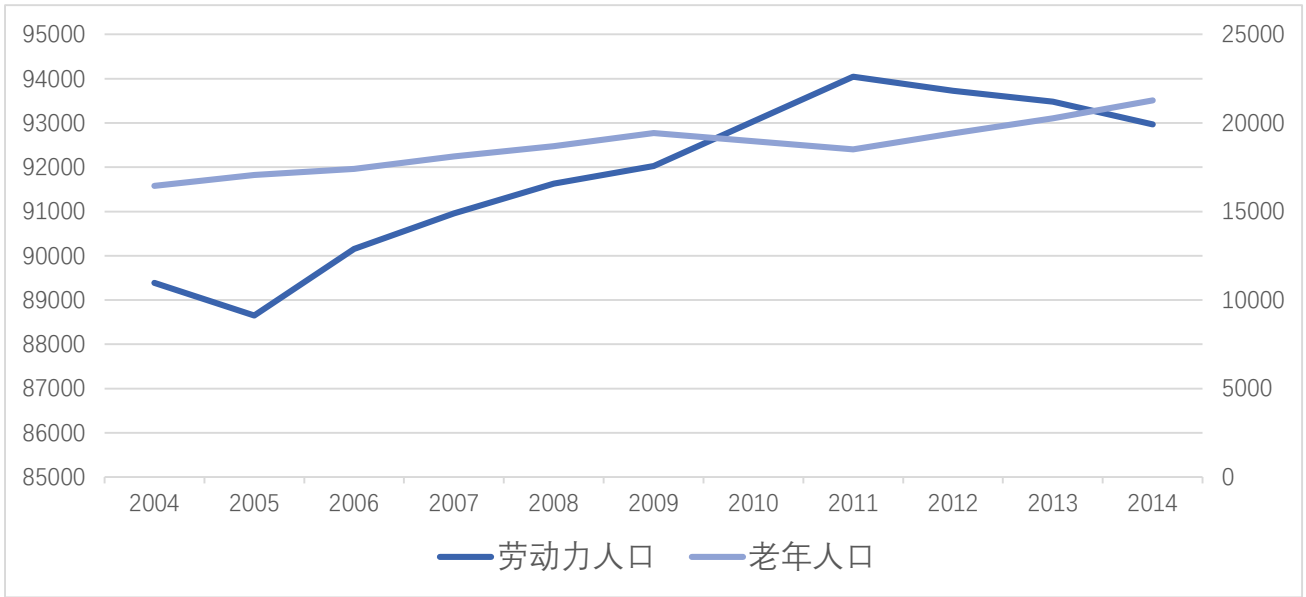
资，退休人员领取的养老金占比逐年下降，表明了缺乏基本养老金正常调节机制。即职工工资相对于物价、通胀率能做出调整，而离退休人员的养老金却不能相应的变化。相比之下机关和事业单位退休费的计发却始终很稳定，替代率一直处于较高的位置。因为没有找到机关和事业单位的养老金数据（未公布），援引中央财经大学社保系主任褚福灵的研究结果：事业单位养老金替代率 1999 年为 100.92%，2002 年为 97.49%，机关单位养老金替代率 1999 年为 101.61%，2002 年为 104.56%；中国人民大学公共管理学院社保所所长李珍：我国企业养老金替代率在 40%左右，机关和事业单位养老金替代率一直维持在 100%左右。这表明了客观上存在机关、事业单位养老金高于企业职工的事实，而且两者之间的差距越来越大。

第二个改革的动因来源于政府财政压力增大。由下图可以发现，养老基金账面收入基本大于支出，除了 2014 年度出现了小幅赤字。但是由于“社会保险基金：基本养老保险基金收入”中包含了中央政府和地方政府的财政补贴，当去除了财政补贴后养老金收支净额一直为负，而且赤字规模越来越大。



数据来源：wind 资讯

图 3.2 养老基金收支净额



数据来源：国家统计局网站

图 3.3 人口结构趋势图

根据图 3.3 可以发现我国的人口结构在 2011 年发生了转折，处于劳动年龄的人（16 至 60 周岁）首次下降，出现了拐点，同时 60 岁以上人口数量也出现了明显的上升。对比图 3.2 可以发现，养老基金收支净额也在 2011 年从上升趋势转为下降。由于人口结构的变化，导致养老保险基金产生了缺口。在未来一段时间内，随着老年人口的继续增多以及劳动力人口的下降，养老基金的缺口会越来越大。如果采用赡养率这一指标，即参保职工（在职）和参保离退休人数之比，可以相对直观地体现出未来养老金账户的压力：

表 3.2 养老金账户赡养率

单位：万人

年度	2010	2011	2012	2013	2014
参保职工人数	19402	21565	22981	24177	25531
参保离退休人数	6305	6826	7446	8041	8593
赡养率	32.50%	31.65%	32.40%	33.26%	33.66%

数据来源：人力资源和社会保障部年度公报

从表格中的赡养率指标可以发现从 2011 年开始，赡养率逐步上升，这表明了参保职工由企业缴纳的 12% 的养老金进入统筹账户，需要负担给付的人数逐步上升。从人均负担 31.65% 上升至 33.66%。由于人口结构变化缓慢，未来这一比率将会继续上升。

### 三 养老金并轨前后特点

根据 2015 年 1 月 14 日，国务院发布《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》可以总结出养老保险制度改革后，事业单位养老保险账户的运行机制，并和并轨前的特点做出对比：

表 2.1 养老金并轨前后对比

	并轨前	并轨后
养老金分配基础	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 缴费满 15 年+达到法定退休年龄=领取养老金</li> <li>2. 事业单位员工退休即可领取</li> <li>3. 地区间缴费标准和待遇不同</li> </ol>	所有人均有机会享受同等条件的养老金待遇，有工作则由工作单位参保，16 周岁以上非学生且没有工作单位的人员，可以自己选择参保
养老金费用缴纳	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 企业职工养老金由个人与单位分别缴纳各自部分。</li> <li>2. 事业单位人员养老金由国家财政统一筹资并支付，并有大量财政补贴</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 机关与企业统一，基本养老保险费相同，个人与单位共同负担，个人账户与社会统筹相结合</li> <li>2. 为所有工作人员建立职业年金，实现新老制度待遇平衡衔接</li> </ol>
养老金发放服务	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. “不连续”服务，企业、机关事业单位并行，<u>两个部门之间没有沟通的办法，机关转到企业须从头缴纳社会养老保险</u></li> <li>2. 分权式行政管理方式，不同地区独立提供服务，区域间养老经费差异过大。</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 提升了服务输送的一致性与可及性，机关与企业之间员工可以流动，并且<u>规定职业年金也能跨单位跨地区转移</u></li> <li>2. 养老金统筹方案势在必行，目前向省级统筹发展，未来目标全国统筹</li> </ol>
特点	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 起点的不公平：               <ul style="list-style-type: none"> <li>一是机会不均等。两种制度分隔了不同部门，源头上的不公平。</li> <li>二是权利与义务的对对应性不同。机关事业单位不用缴费。</li> <li>三是受益资格和领取条件不同。</li> </ul> </li> <li>2. 结果的不公平：<u>企业职工与机关事业单位人员在退休后可享受到的养老金待遇差异大，前者大概是后者的 3 到 5 倍。</u></li> </ol>	养老金并轨政策实施后， <u>机关事业单位开始施行与企业单位相同的养老金制度，即是由个人账户与社会统筹相结合的基本养老保险制度</u> ，机关事业单位人员告别了“免缴费”时代。这从源头上改变了养老金政策不公平的状态，使得养老金作为一种再分配政策可以发挥其均衡资源、缓解社会不公平的作用。

### 四 养老金改革现实问题的思考

这次养老金并轨的改革，不仅是为了解决社会公平问题，而简单地把机关、事业单位职工纳入现有的企业养老保险制度里，更是在经济结构转型过程中，解决未来社会保险基金账户中养老保险基金账户的持续运行问题。虽然国务院出台了养老金并轨方案，在未来的 10 年内依然要面临许多实际改革的问题：

- 1、养老金账户的缺口扩大。我国迎来了快速老龄化阶段，人口结构的转变刚刚出现，未来数年其变动趋势也将保持不变，这将恶化养老基金账户的收支缺口问题，也预示着养老金改革将会经历一段较长的压力期。目前我国养老金账户采用的是现收现付制，即用当期职工缴纳的统筹账户的养老金对现期的离退休的人员进行支付。在经济增速放缓的情况下，企业经营困难，也不能通过增加企业和个人缴费来弥补养老金账户的空缺。而且收付实现制不便于对养老保险基金进行管理增值，在未来改革中应逐渐过渡到基金积累模式，建立个人专门账户。
- 2、政府财政压力增大。为了平稳地将机关和事业单位职工纳入到社会统筹账户中去，实行老人老办法、新人新办法。老人老办法意味着财政要继续承担着以前双轨制下，积累的机关、事业单位的离退休人员养老金发放的责任，新人新办法则意味着将未来退休人员的养老金发放提前实现，两者结合起来对于近 10 年来的地方政府财政带来不小的压力。
- 3、养老金账户收益率偏低。相对于社保基金投资范围较广，能以较高比例投入到股市中以实现较高的收益率，社会保险基金由于规模更大、承担的给付任务更重，在投资保值增值上受到的约束更大。要面对未来的养老金给付压力，如何达到一个稳健、合理的投资回报率也是一个难题。

并轨后的养老金制度改革我们能做什么？		
降低缴费率	我国养老保险的缴费率均明显偏高。不仅压缩了其他社会保险的缴费空间，还抑制了企业年金和补充养老保险的建立，从而无法建立起一个多支柱的养老金体系。	建议养老金总缴费率降为 20%，其中企业缴费率下降至 15%，个人缴费率下降至 5%。
提高退休年龄	降低缴费率，必然会导致退休金待遇水平下降，解决问题最主要也是最有效的手段便是提高退休年龄。 与世界各国相比，我国的退休年龄偏早。	建议在未来 20 年内将退休年龄提高到男性 65 岁、女性 63 岁。
建立养老金待遇调整机制	养老金替代率呈现下降趋势，全国养老金平均替代率已低于 50%，北京、上海等发达地区甚至低于 40%。 政府连续十年提高城镇职工养老金待遇的调整措施只是权宜之计，不仅给财政带来较重负担，也破坏了现有养老保险制度。 世界大多数国家建立了养老金指数化调整机制，主要有两种形式，即与物价或收入挂钩，与物价和收入双挂钩。	建议按物价或社会工资进行调整。如果物价指数超过工资增长指数，则按物价指数调整；如果工资增长指数超过物价指数，则按工资增长指数进行调整。
提高城乡居民养老金水平	养老金并轨后，城乡居民养老金问题将会凸显，因为它是保障对象最多、保障标准最低、情况最为复杂的一项制度。多数农村地区的退休人员只能享受到中央财政拨付的基础养老金。	建议将各省市城乡居民养老金水平提高到当地最低生活保障水平，并应明确规定，中央财政补贴应占到 60%，地方财政补贴占 20%，个人账户占 20%。