

# 中国养老金水平协调研究

ZHONGGUO YANGLAOJIN SHUIPING XIETIAO YANJIU

杨健 著



中国出版集团



世界图书出版公司

# 中國養老金水平協調研究

— 1 —

# 中国养老金水平协调研究

杨 健 著

世界图书出版公司

上海·西安·北京·广州

图书在版编目(CIP)数据

中国养老金水平协调研究 / 杨健著.

—上海:上海世界图书出版公司,2014.12

ISBN 978-7-5100-9181-0

I. ①中… II. ①杨… III. ①退休金—劳动制度—研究—中国

IV. ①F249.213.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 286061 号

## 中国养老金水平协调研究

著 者 杨 健

出 版 人 陆 琦

责任编辑 姜海涛

装帧设计 车皓楠

责任校对 石佳达

出版发行 **上海世界图书出版公司**

[www.wpcsh.com.cn](http://www.wpcsh.com.cn)

地 址 上海市广中路 88 号

[www.wpcsh.com](http://www.wpcsh.com)

电 话 021-36357930

邮政编码 200083

经 销 各地新华书店

印 刷 上海市印刷七厂有限公司

如发现印装质量问题

开 本 787×1092 1/16

请与印刷厂联系 021-59110729

印 张 13

字 数 210 000

版 次 2014 年 12 月第 1 版

印 次 2014 年 12 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978-7-5100-9181-0/F·69

定 价 38.00 元

# 前 言

党的十八大报告和“十二五”规划纲要提出“建立兼顾各类人员的社会保障待遇正常调整机制”。中国政府从2005年以来已连续十年提高企业基本养老金水平,但由于调整政策的非制度化、随意性和不稳定性,导致当前政策照顾范围之外的退休人员养老金偏低、部分人群之间待遇差距拉大等问题比较突出。本研究立足于中国政府致力于建立健全养老金水平调整机制的时代背景,以中国养老保险制度转轨过程中产生的“老人”“中人”“新人”退休群体为对象,通过考察评价三类企业退休人员的基本养老金水平现状,科学设计保障水平衔接的系列协调方案,并测算分析养老金水平的发展趋势及相关影响,进而深入探讨不同经济时代退休群体养老金水平协调的实现机制与推进措施。本研究有利于维护和保障企业退休人员的养老权益,可以为解决企业基本养老金水平协调问题、落实和完成十八大提出的具体目标任务提供理论与实践参考,因而具有较强的现实意义。

# 目 录

<b>1 导论</b>	
1.1 研究背景及研究意义 .....	1
1.2 国内外研究文献综述 .....	6
1.3 研究方法和研究内容 .....	13
1.4 创新与不足之处 .....	15
<b>2 养老金水平协调的理论基础</b> .....	17
2.1 罗尔斯的公平正义理论 .....	17
2.2 政府干预理论 .....	18
2.3 社会比较理论 .....	20
2.4 生存公平与劳动公平理论 .....	21
<b>3 不同退休群体的养老金水平现状分析</b> .....	23
3.1 “老人”“中人”“新人”养老金计发办法的相关政策 .....	23
3.2 不同退休群体的养老金水平测算公式 .....	30
3.3 不同退休群体的养老金水平比较分析 .....	36
3.4 小结 .....	42
<b>4 不同退休群体养老金水平协调的方案设计</b> .....	43
4.1 养老金水平协调的标准 .....	43
4.2 养老金水平协调的方案设计 .....	45
4.3 小结 .....	55

<b>5 不同退休群体养老金水平协调的实证分析</b> .....	56
5.1 不同协调方案下“老人”养老金水平的实证分析 .....	56
5.2 不同协调方案下“中人”养老金水平的实证分析 .....	58
5.3 不同协调方案下“新人”养老金水平的实证分析 .....	71
5.4 小结 .....	73
<b>6 不同退休群体养老金水平协调的效应分析</b> .....	74
6.1 对不同退休群体福利改进的影响分析 .....	74
6.2 对“老人”“中人”“新人”之间养老金水平衔接的影响分析 .....	94
6.3 对不同退休群体之间养老金水平差距缩小的影响分析 .....	102
6.4 小结 .....	107
<b>7 不同退休群体养老金水平协调的实现机制分析</b> .....	108
7.1 支撑养老金水平协调的责任主体的界定 .....	108
7.2 支撑养老金水平协调的各方主体的负担能力分析 .....	109
7.3 小结 .....	118
<b>8 不同退休群体养老金水平协调的对策与建议</b> .....	119
8.1 及时建立制度化的养老金水平调整机制 .....	119
8.2 优化财政支出结构,加大对养老保险的转移支付份额 .....	120
8.3 积极发展多层次的养老保障体系 .....	124
8.4 加强养老保险基金运营管理提高投资回报水平 .....	126
8.5 大力推进养老金水平协调的配套制度建设 .....	129
<b>参考文献</b> .....	132
<b>附录 A 国务院关于完善企业职工基本养老保险制度的决定</b> .....	153
<b>附录 B 国务院关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定</b> .....	157
<b>附录 C 国务院关于深化企业职工养老保险制度改革的通知</b> .....	160
<b>附录 D 中国企业退休职工养老金调整政策历程表</b> .....	168
<b>附录 E 附表</b> .....	171
<b>后记</b> .....	195

# 表 目 录

表 1-1	中国养老保险制度重大改革的基本内容 .....	3
表 1-2	全国及部分省市企业退休人员基本养老金替代率 .....	4
表 3-1	世界银行对 1995—2050 年中国就业人口及老年人的预测数 .....	24
表 3-2	1997 年中国养老保险制度改革的基本内容 .....	26
表 3-3	辽吉黑养老金试点办法 .....	28
表 3-4	2005 年中国养老保险制度改革的基本内容 .....	29
表 3-5	计发月数表 .....	32
表 3-6	“老人”退休群体的养老金替代率 .....	36
表 3-7	改革前后“新人”养老金水平的变化 .....	37
表 3-8	1997 年政策下不同人群替代率比较 .....	39
表 4-1	经合组织成员国工资替代率 .....	44
表 4-2	中国养老金水平协调设计的系列方案 .....	55
表 5-1	调整后“老人”养老金水平(替代率和绝对额) .....	57
表 5-2	调整后“偏老人”养老金水平(过渡性系数 1.4%) .....	59
表 5-3	调整后“偏老人”养老金水平(过渡性系数 1.2%) .....	61
表 5-4	调整后“偏老人”养老金水平(过渡性系数 1.1%) .....	62
表 5-5	调整后“偏老人”养老金水平(过渡性系数 1%) .....	64
表 5-6	调整后“偏新人”养老金水平(过渡性系数 1.4%) .....	65
表 5-7	调整后“偏新人”养老金水平(过渡性系数 1.2%) .....	67
表 5-8	调整后“偏新人”养老金水平(过渡性系数 1.1%) .....	69
表 5-9	调整后“偏新人”养老金水平(过渡性系数 1%) .....	70
表 5-10	调整后“新人”养老金水平(替代率和绝对额) .....	72
表 6-1	调整后“老人”养老金水平(替代率和绝对额) .....	76



表 6-2	调整后“偏老人”养老金水平(过渡性系数 1.4%)	78
表 6-3	调整后“偏老人”养老金水平(过渡性系数 1.2%)	80
表 6-4	调整后“偏老人”养老金水平(过渡性系数 1.1%)	82
表 6-5	调整后“偏老人”养老金水平(过渡性系数 1%)	84
表 6-6	调整后“偏新人”养老金水平(过渡性系数 1.4%)	86
表 6-7	调整后“偏新人”养老金水平(过渡性系数 1.2%)	88
表 6-8	调整后“偏新人”养老金水平(过渡性系数 1.1%)	89
表 6-9	调整后“偏新人”养老金水平(过渡性系数 1%)	91
表 6-10	调整后“新人”养老金水平(替代率和绝对额)	93
表 6-11	“老人”与“中人”养老金水平	98
表 6-12	“中人”与“新人”养老金水平(过渡性系数 1.4%和 1.2%)	100
表 6-13	“中人”与“新人”养老金水平(过渡性系数 1.1%和 1%)	101
表 7-1	中国国有工业企业工资、资本及投资情况	110
表 7-2	发达国家人口数据以及养老保险缴费率比较	112
表 7-3	辽宁省个体工商户、灵活就业等从业人员缴费负担情况	113
表 7-4	不同协调方案设计下的养老金需求总额预测	114
表 7-5	养老金水平协调所需资金的财政补贴数额	116
表 7-6	养老金水平协调所需财政资金及占财政收入的比例	118
表 8-1	中国财政用于社会保障支出状况	121
表 8-2	1980 年部分国家社会保障支出与中央财政的关系	122
表 8-3	行政管理支出占财政支出的比重	123
表 8-4	中国人寿保险公司寿险业务数据	124

# 图 目 录

图 3-1	改革前后“中人”替代率变化情况 .....	39
图 3-2	2005 年政策下不同人群替代率比较 .....	40
图 3-3	“老人”“中人”“新人”替代率比较 .....	41
图 6-1	调整后最高方案“老人”养老金水平 .....	77
图 6-2	调整后最高方案“偏老人”养老金水平 .....	81
图 6-3	调整后最高方案“新人”养老金水平 .....	94
图 6-4	最高方案下“中人”内部“偏老人”与“偏新人”养老金绝对额 .....	96
图 6-5	“中人”内部群体养老金水平差距缩小情况 .....	103
图 6-6	“老人”与“中人”养老金水平差距缩小情况 .....	104
图 6-7	“中人”与“新人”养老金水平差距缩小情况 .....	106

# 1 导 论

在计划经济向市场经济体制转型的背景下,中国养老保险制度由现收现付制向部分积累制转轨,养老金计发办法的变更导致退休人群相应地被划分为“老人”“中人”“新人”三类群体。由于中国城镇企业职工养老保险制度中养老金计发办法存在不完善因素,这导致已经进入退休状态的“老人”与“中人”群体之间的养老金待遇差距很大。如何协调不同经济时代退休群体之间的养老金分配公平、保障各类退休人口享有体面的老年生活,成为一个具有重要理论意义和现实意义的难点问题。本研究从中国养老保障的现实出发,借鉴国内外优秀研究成果及相关理论,从理论与实践相结合的角度对中国养老金水平协调问题进行了深入分析,并提出具体解决方案,以期切实保障中国养老保险制度的公平与效率功能得到充分发挥,进而促进制度长期建设的健康可持续发展。

## 1.1 研究背景及研究意义

### 1.1.1 研究背景

在计划经济体制下中国养老金制度采取的是现收现付制<sup>①</sup>养老保障模式。随着人口老龄化加剧、制度赡养比的升高,现收现付式养老金制度面临着巨大的财务压力。在此背景下,中国政府决定养老保险制度由现收现付制

---

<sup>①</sup> 以一个时期正在工作的一代人的缴费来支付已经退休的一代人的养老金的制度安排,是现收现付制。

向“社会统筹与个人账户相结合”的部分积累制过渡。“老人”“中人”和“新人”这三类享受不同养老保险计发待遇的退休群体正是在这一制度转轨过程中产生的。

关于养老保险待遇计发办法的相关规定,最具代表性的是1997年颁布的《国务院关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》(国发[1997]26号)和2005年颁布的《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)。这两个文件对处于不同经济时代退休群体的养老金待遇进行了具体规定。按照国发[1997]26号文件,该文件实施前已经离退休的参保人员属于“老人”,实施前参加工作、实施后退休的参保人员属于“中人”,实施后参加工作的参保人员属于“新人”。国发[2005]38号文件又将养老金制度涉及的“老人、中人、新人”进行了重新划定。“老人”指国发[2005]38号文件实施前,即2006年1月1日前已经退休的人员,仍按照国家原有规定发给基本养老金,并随以后基本养老金调整而增加养老保险待遇。“中人”指1997年之前,即国务院颁布国发[1997]26号文件之前参加工作,国发[2005]38号文件实施后缴费年限累计满15年的人员,由于他们以前个人账户的积累很少,退休后在发给基础养老金和个人账户养老金的基础上,国家还将发给过渡性养老金。“新人”是指1997年后,即国发[1997]26号文件实施后参加工作的人员,他们中缴费累计满15年的,退休后将按月发给基础养老金和个人账户养老金。

从1997年和2005年的养老金政策改革来看,由于“老人”“中人”和“新人”群体处于不同的经济时代,其养老金计发办法不同,这导致他们的劳动贡献与受益所得之间存在着分配不公的问题。具体经办养老保险业务的工作人员也在实践中发现了现行计发方法所造成的待遇上的不公平现象,并指出这不仅存在于“中人”群体之间,同时也存在于“中人”与“新人”之间、“中人”与“老人”之间,从而引发彼此间的公平矛盾。此外,根据统计数据显示,目前退休的大部分职工是“中人”和“老人”群体,其养老金水平总体偏低,并且“老人”“中人”的养老金替代率呈现出迅速下降的趋势。<sup>①</sup>例如,2009年北京市企业退休人员养老金平均替代率已降至39%,明显突破了国际劳工组织规定

---

<sup>①</sup> 吕志勇:《我国基本养老保险金正常调整机制模型研究》,《山东社会科学》2009年第12期,第77页。

表 1-1 中国养老保险制度重大改革的基本内容

项目		1997 年改革	2005 年改革
缴费办法	社会统筹账户	企业缴费不超过工资总额的 20%，企业缴费减去划入个人账户的那部分，其他全部进入社会统筹账户。	企业缴费部分不再划入个人账户。
	个人账户	个人缴费工资的 11%，其中，个人缴费逐步升至 8%，其余部分由企业缴费划入。	统一为个人缴费工资的 8%，全部由个人缴费形成。
待遇计发办法	老人（1997 年改革前退休者）	按国家原来规定发放养老金，同时执行养老金调整办法。	按国家原来规定发放养老金，同时执行养老金调整办法。
	中人（1997 年改革前参加工作，改革后退休者）	个人缴费和视同缴费累计满 15 年的人员，养老金由三部分构成：基础养老金、个人账户养老金、过渡性养老金。基础养老金和个人账户养老金的发放标准和“新人”一样，过渡性养老金采取指数化办法。	已退休“中人”：按国家原来规定发放养老金，同时执行养老金调整办法；未退休“中人”：在发给基础养老金和个人账户养老金的基础上，再发给过渡性养老金。基础养老金和个人账户养老金计发办法同“新人”一样，过渡性养老金计发办法由各地区制订。
	新人（1997 年改革后参加工作）	个人缴费满 15 年的人员，养老金由两部分构成：基础养老金和个人账户养老金。基础养老金月标准为所在地上年度职工月平均工资的 20%，个人账户养老金月标准额为个人账户存储额除以 120。	个人缴费满 15 年的人员，养老金由两部分构成：基础养老金和个人账户养老金。基础养老金月标准以当地上年度在岗职工月平均工资和本人指数化月平均缴费工资的平均数为基数，缴费每满一年发给 1%，个人账户养老金月标准额为个人账户存储额除以计发月数，计发月数根据职工退休时城镇人口平均预期寿命、本人退休年龄、利息等因素确定。

资料来源：根据国发[1997]26 号和国发[2005]38 号文件整理得出

的社会养老金平均替代率 40% 的下限。加之近年来物价上涨和通货膨胀因素的影响,企业退休人员的养老金保障水平可能会更低,对低工资人群退休后的基本生活保障作用明显不足。这不仅未能体现养老保险制度所遵循的公平与效率相结合的原则,还将进一步影响社会的稳定与和谐。

表 1-2 全国及部分省市企业退休人员基本养老金替代率 (单位:%)

年份	四川	江苏	北京	全国
1999	61.3	—	59.0	74.7
2000	57.6	—	53.9	66.2
2001	53.4	62.4	50.2	62.4
2002	51.2	56.4	47.4	59.3
2003	49.8	55.0	45.0	55.0
2004	45.8	47.9	41.2	48.9
2005	45.7	47.6	39.9	46.7
2006	50.0	49.4	40.8	46.7
2007	48.2	47.6	39.3	45.0
2008	57.4	51.9	47.6	47.7
2009	47.8	45.7	39.0	46.7

资料来源:根据历年《中国统计年鉴》和《劳动统计年鉴》计算得出

近年来,国家多次出台养老金待遇调整政策以提高企业退休人员的养老金水平。自 2005 年年底开始实施的国发[2005]38 号文件明确提出:“建立基本养老金正常调整机制。根据职工工资和物价变动等情况,国务院适时调整企业退休人员基本养老金水平,调整幅度为省、自治区、直辖市当地企业在岗职工平均工资年增长率的一定比例。”2005 年至今,中国政府已连续十年调整企业退休人员基本养老金水平,并在历次增加养老金时都要求地方向退休早、养老金水平相对偏低的人员倾斜。尽管如此,目前制度性、规律性的调整规定尚未建立,而临时性政策介入的实际效果并不明显,既未能充分保障退休人员的基本生活需要,也未能将不同退休群体之间养老金水平的差距维持

在合理范围内,因此建立健全科学的养老金水平协调机制仍有待于深入地研究与探讨。

### 1.1.2 研究意义

党的十七大报告把实现和维护社会公平作为建构社会主义和谐社会的重要内容之一。分配公平是社会公平的重要体现。分配公平既涉及初次分配领域,也关系到再分配领域。初次分配和再分配都要处理好效率和公平的关系,而再分配应更加注重公平。党的十八大报告和社会保障“十二五”规划纲要进一步提出了“建立兼顾各类人员的社会保障待遇正常调整机制”的具体要求。因此,完善和健全不同退休群体的养老金水平协调机制,已成为落实科学发展观、保障和改善民生的重要举措和历史任务之一。

保障不同经济时代退休群体的基本生活和促进社会公平,是养老保险制度建设的根本出发点。不断提高养老保障水平,使老年人口充分享受社会经济发展成果,是中国养老保险制度的重要发展目标之一。从养老金水平协调机制方面来看,世界上大部分国家都建立了公共养老金的正常调整机制,以防范老年人口的收入风险、稳步提高退休人员的生活水平和实现共享经济社会发展成果。从发展趋势上看,具有分配调节功能的养老保险制度是当今世界社会保障发展的主体模式。各国的养老保险制度变革都在努力寻求公平与效率之间的某种平衡,使养老保险制度在防止老年贫困、调节收入再分配和促进社会经济发展方面发挥其应有的重要作用。中国基本养老保险制度的变革,必然会对代际之间以及不同退休群体之间的收入再分配产生一定的影响,并直接显示出制度的价值取向。国内目前对于养老保险制度中“老人”“中人”与“新人”群体之间养老金水平协调问题的研究尚不多见。本研究旨在通过分析“老人”“中人”与“新人”退休群体养老金给付水平的合理性来探讨不同经济时代退休人员的养老金水平协调问题,这对于保障不同经济时代老年人口的基本生活、共享经济发展成果、构建公正合理的养老保险制度和推动社会保障事业健康发展具有重要的理论意义和现实意义。

## 1.2 国内外研究文献综述

### 1.2.1 国内外研究现状

#### 1.2.1.1 养老金分配公平和效率的价值取向研究

关于基本养老保险制度的公平与效率的具体价值取向,众学者的观点各有不同,经济学家往往侧重于效率,而社会学家似乎更侧重于公平。还有部分学者认为,基本养老保险制度应该在效率与公平兼顾的原则基础上,在社会经济发展的不同时期分别有所侧重。从近年的文献来看,学者们更倾向于注重养老保险制度的公平性,主张公平基础之上的效率。

国际社会保障专家尼古拉斯·巴尔(Nicholas Barr,2003)认为,在福利国家框架中养老金的目标和水平研究不仅仅是为了“公平”,而且也是因为“效率”的缘故,这就是经济学对福利国家的存在所做的解释。欧翠珍(1997)、周小川(2006)等认为基本养老保险制度建设应该以“效率优先、兼顾公平”为原则,效率本身是一种更高级的公平;基本养老保险公平是建立在其改进能否增加社会福利实现帕累托效率基础之上的,基本养老保险公平的实现应该以是否符合帕累托改进原则为标准,只有这样的基本养老保险制度才算是公平的。

国内学者穆怀中从公平和效率的辩证关系来认识社会保障的公平取向。他认为公平是社会保障制度的本质特征,公平不是绝对的相等,而是保护与激励的统一;<sup>①</sup>社会保障制度是在效率基础上的公平,虽然社会保障制度不直接影响效率,但是它通过维护社会的稳定和公平进而促进效率,效率又反过来促进社会保障水平的提高,进而推进公平。穆怀中(2006)在效率和公平基础上又提出了生存公平理论,进一步诠释了社会保障的公平理念。他认为生存公平是人们对社会公平的判断标准;生存标准体现的是人生存的基本权利,人作为社会存在应该享受基本生存条件,这是人类发展的基本目标;一次分配主要体现劳动公平,二次分配兼顾劳动公平和生存公平,随着社会发展和人们生活水平的提高,生存观念日益突出;初次分配一定要讲效率,二次分

<sup>①</sup> 穆怀中:《国民财富与社会保障收入再分配》,北京:中国劳动社会保障出版社,2003年,第30-32页。



配要讲公平,要更多地体现生存公平。

江西财经大学、南昌市劳动局联合课题组(1997)认为职工基本养老保险作为一项基本的社会保障制度,在公平与效率的问题上,要以公平为主、公平和效率有机结合;只有实现养老保险制度的公平性,才能使退休职工的晚年生活得到有效保障。郑功成主张社会保障制度应该以追求社会公平为目标,不应该被经济政策左右,为了效率忽视公平;基本养老保险要保障所有社会成员参与的机会公平、起点公平、过程公平,并在一定程度上减小结果的不公平;只有公平的社会保障才能化解社会风险、保证经济的有效率。<sup>①</sup>

封进(2004)认为养老保险制度功能在于促进社会公平,减少老年贫困和实现收入再分配,调节收入差距。肖艳(2008)认为养老金制度应该以公平性原则为主,因为养老金制度是一种社会保障制度,而社会保障制度主要体现的是人们的社会共济关系和合作精神,应该以伦理学为主要理论依据,以促进社会平等为目的,因此保障水平不应该存在过高的差距;中国养老金制度把在职者的工资收入差距过度地放大到退休后的养老金当中,造成了养老金再分配功能的弱化,这不是一种帕累托改进。

### 1.2.1.2 养老保障水平研究

西方国家在老年人社会保障领域开展了诸多研究,多数研究成果认为普惠式养老金(对所有老年人提供的养老金)对于防止老年人陷入贫困具有不可替代的作用。Willmore(2007)的研究指出,与其他类型的养老金相比,普遍对老年人提供的非缴款式的养老金对于低收入国家的人民生活保障具有更好的作用。<sup>②</sup> 穆怀中(1998)在中国较早研究了社会保障适度水平问题,给出了社会保障适度水平的测度模型,并对中国的社会保障适度水平进行了测定。穆怀中(2009)认为中国在经济不发达、二元经济结构明显的条件下,只能构建以生存公平为基础、以劳动公平为基本准则、以解决民众最基本生存需求为主要目标、项目比较齐全内容比较完备的社会保障体系。生存公平是劳动公平的基础,劳动公平是生存公平更高层次的发展。从政府责任角度看,应确定政府负担国民最低层次保障的责任,重点解决在低梯度指标下的收入不均等问题,消除低水平下的贫困和收入差距。从保障水平角度看,应

<sup>①</sup> 郑功成:《中国社会保障改革与发展战略》,北京:人民出版社,2008年,第154页。

<sup>②</sup> Willmore, "Universal pensions for developing countries", *World Development*, Volume.35, Issue.1, 2007, pp.24 - 51.