

从费率看城镇职工基本养老保险制度改革^{*}

孙永勇 李妮涵

【摘要】在考虑人口、工资、费率等因素的基础上,文章对城镇职工基本养老保险制度的社会统筹基金和个人账户基金进行收支预测,模拟了基本养老保险基金在3种不同场景下的走势。结果发现:缴费费率确实会对基本养老保险收支状况产生重要影响;在提高制度覆盖率和费用征缴率的前提下,存在适度降低企业缴费费率并提高个人缴费费率的空间,但大幅度降低费率并不可取;基本养老保险制度若要保持长期财务可持续性,仅依靠制度自身的参数调整可能还不够,还需要有强有力的制度外资金支持。

【关键词】费率 基本养老保险制度 收支平衡

【作者】孙永勇 华中师范大学公共管理学院,副教授;李妮涵 华中师范大学公共管理学院,硕士研究生。

一、引言

目前,中国城镇职工基本养老保险制度的发展正处于一个重要的节点,这可以从以下3个重要指标数值的变化体现出来:首先,1998年以来,中国城镇职工基本养老保险制度赡养率一直在30%~34%波动(见图1),并没有随着整个社会的人口老龄化而持续上升,其主要原因在于制度的扩面。由于扩面工作对制度赡养率的上升产生了抑制作用,在扩面速度较快的年份,制度赡养率会下降;扩面速度较慢的年份,制度赡养率往往会上升。其次,2004~2008年,城镇职工基本养老保险基金收入增长率一直高于支出增长率,而基金累计结余也以很快的速度增长;2009和2010年基金支出增长率超过了基金收入增长率,累计结余增长率也随之快速下降;此后2011年基金收入增长率大幅反弹超过了基金支出增长率,但2012和2013年基金收入增长率又远低于基金支出增长率,累计结余增长率也快速下降(见图2)。对比图1、图2可以发现,基金收入同样受益于扩面工作,同时还受益于社会平均工资的快速上涨等其他因素。然而,如果扩面速度下降,而社会平均工资的上涨速度也随着经济增长

^{*} 本研究为教育部人文社科基地重大项目“社会保障管理体制研究”(项目批准号:13JJD630010)成果。

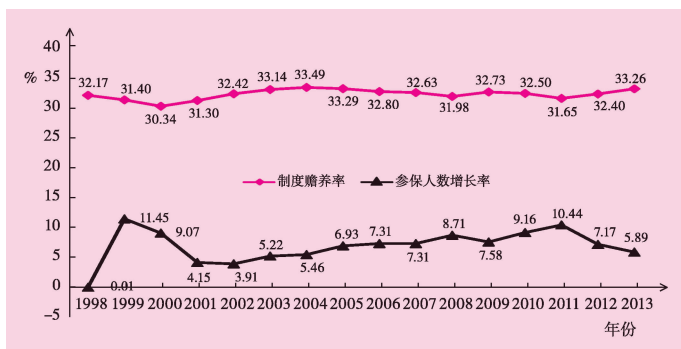


图1 1998~2013年城镇职工基本养老保险制度赡养率与参保人数增长率

资料来源:根据相关年份人力资源和社会保障部《人力资源和社会保障事业发展统计公报》中的相关数据计算。

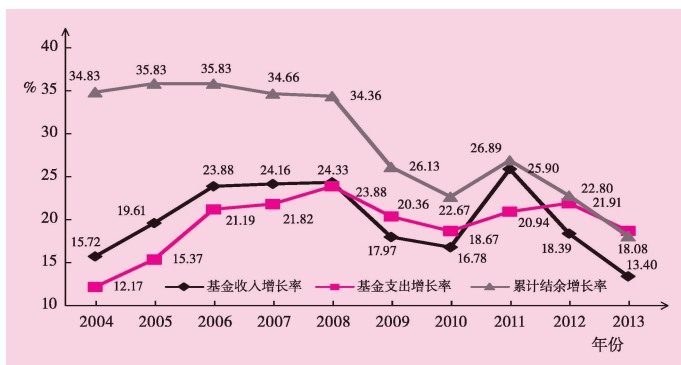


图2 2004~2013年城镇职工基本养老保险基金收支和累计结余增长率

资料来源:根据相关年份人力资源和社会保障部《人力资源和社会保障事业发展统计公报》中的相关数据计算。

放缓而下降,基金收入的增长速度也将下降。而养老金支出的刚性与人口老龄化等因素将促使基金支出以更快的速度增长,这将逐渐耗尽基金累计结余。第三,从近些年的情况看,做实个人账户工作进展缓慢。如图3所示,2010~2013年,每年新增加的做实个人账户基金数额都远低于新增的记账额。也就是说,空账规模不是在缩小,而是在继续扩大。即使现在把城镇职工基本养老保险基金积累的所有资金全部用于填补个人账户,仍然会有大额空账。因此,当前需要确定是不是真的无法完成做实个人账户的工作,或者做实个人账户工作是否真的那么必要,从而确定是终止还是强化做实个人账户的工作。

在这样一个重要节点上,要保持城镇职工基本养老保险制度的可持续发展,就回避不了一个根本问题:是对制度结构进行

根本性变革,还是继续进行参数调整?改变制度结构需要修改《社会保险法》等相关法规,而且面临较大的风险,因而,支持进行参数调整的观点似乎已占上风。然而,仅进行参数调整是否能够应对上述挑战?怎么进行参数调整才能应对上述挑战?要回答以上问题,可以选择缴费费率作为切入点,因为它是城镇职工基本养老保险制度设计最重要的参数之一。一方面,城镇职工基本养老保险基金的征缴收入主要取决于缴费基数、费率和征缴率,而费率又会影响缴费工资水平和征缴率。通常情况下,费率水平越高,缴费基数就越有可能被人为压低,征缴难度也越大;但降低费率又会直接伤害征缴收入,所以应该存在一个大致合理的费率范围。另一方面,如果存在个人账户,高费率也意味着负债,因为缴费越多,获得的索取权就越多。然而,个人账户因空账而无法真正进行市场投资,其收益率可能会严重受损,如果最终导致个人账户养老金水平普遍远低于原定目标,政府将不得不采取其他方法进行补

偿,个人账户基金将难以再按照精算平衡原则运行。此外,缴费费率直接影响企业劳动力成本、财务状况和市场竞争力,也就是影响城镇职工基本养老保险制度发展所最终依赖的经济增长,如果因费率设计不当而妨碍经济增长,最终也会伤害制度的可持续发展。

(一) 国内外相关研究现状述评

国外学术界对这个问题的研究很多,例如,Sayan 等(2001)以土耳其养老金计划进行实证分析,建议通过调整缴费费率、替代率、法定退休年龄等因素,消除养老金赤字,解决筹资困难问题。鉴于中国基本养老保险制度的特殊性,国外的这类研究主要在研究思路与方法上具有借鉴意义。国内虽然有不少学者对基本养老保险制度财务可持续性问题进行研究,但主要集中在基金长期财务平衡、基金的保值增值和空账问题的解决,对缴费费率与城镇职工基本养老保险基金收支平衡之间关系的研究还不够充分。

目前,已有文献观点可分为 3 种:第一种观点认为降低缴费费率有助于解决城镇职工基本养老保险基金收支平衡问题。例如,李珍(1999)通过对“统账”制度收支平衡等式的分析,认为高保费率是影响“统账”制度收支变量的关键,提出以降低企业缴费费率作为解决养老保险基金收支不平衡的突破口。王鉴岗(2000)通过建立养老保险基金平衡模型,认为缴费费率是平衡养老金收支时应放在首要考虑的因素。高建伟、丁克谔(2006)运用生存年金理论,得出社会统筹缴费费率对基金缺口的影响较为敏感的结论,建议适当降低企业缴费费率,同时扩大养老保险覆盖范围以缩小基金缺口。展凯(2008)通过建立两期迭代的养老保险模型,认为提高社会保险费率会极大影响社保基金的持续稳定,最终可能导致养老保险体系的破产。第二种观点认为企业缴费费率对城镇职工基本养老保险基金收支平衡的影响是不确定的。例如,杨再贵(2006)用交叠世代模型测算出,提高企业缴费费率会使资本劳动比和个人账户本金减少,在满足一定条件下才能使养老金的社会统筹部分增加。蒋筱江、王辉(2009)认为,虽然缴费费率高有利于基金收入的提高,但若缴费费率超出缴费者的承受能力,就会影响企业和个人发展,最终影响基金收入。第三种观点认为提高企业缴费费率有助于解决城镇职工基本养老保险基金收支平衡问题。如俞承璋等(1999)运用精算数学工具,建议在长时间里逐步调高企业贡献率以缩小养老保险基金缺口。

纵观国内的相关研究成果,可以发现缴费费率与基本养老保险收支平衡的关系还有待进一步研究,主要原因是:许多研究是依托 1997 年《国务院关于建立统一的企业职工基本

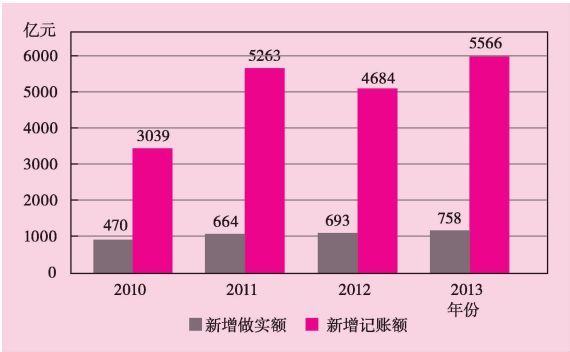


图 3 2010~2013 年个人账户新增做实额与新增记账额

资料来源:根据相关年份人力资源和社会保障部《人力资源和社会保障事业发展统计公报》、郑秉文主编的《中国养老金发展报告》中的相关数据计算。

养老保险制度的决定》的相关政策而做的定量分析,而2005年《国务院关于完善企业职工基本养老保险制度的决定》已经对政策做出了重要调整;同时用于量化分析的养老保险精算模型也有待改进。

(二) 本文的研究思路

本文将以《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》和《国务院关于完善企业职工基本养老保险制度的决定》为基础,构建精算模型,运用场景模拟方法,分析缴费费率变化对城镇职工基本养老保险制度财务可持续性的影响。

在进行模型设计时,相关公式是严格按照上述文件设定的。所有的模拟计算都是先分别计算出统筹账户收入和个人账户收入,然后计算出不同群体各类养老金,包括基础养老金、过渡性养老金和个人账户养老金,最后把所有的收入和支出合并计算,得到整个制度的基金收入、基金支出和当期结余。这里没有分别模拟社会统筹基金和个人账户基金,主要是基于以下几个原因:一是城镇职工基本养老保险制度一直强调“统账结合”,即使统筹账户基金和个人账户基金在性质上存在明显的差异,也不应该过分强调把二者割裂开来,而是把它们当成两个制度的思路。二是如前文所述,做实个人账户并进行市场化投资的政策还存在变数。如果真的无法做实,也有可能将个人账户做成名义账户。如果真的那样,统筹账户基金和个人账户基金将从法律上被打通。幸运的是,合并计算基金收入、支出和当期结余,而暂不考虑资金到底会放入哪类账户中,并不影响本文的研究结果。

二、模型构建

(一) 基本假设

考虑到数据来源的有限性,为了简化分析,本研究做出以下假定:一是全国性总量指标适合于模型的测算,因而不考虑因城镇职工基本养老保险制度统筹层次过低而导致人口数据、经济数据等方面的地区差异。二是所有参保者在工作期间都连续参保,不存在退保、断保的情况。现实中确实存在一部分参保者退保、断保的情况,但由于这方面的数据不可得,只能做出这个假设。不过,这个假设不仅不会弱化本文的观点,反而会进一步强化形势的严峻性。三是中国会逐步提高退休年龄,最终实现男女退休年龄一致,即所有参保者均为65岁退休。退休年龄问题是近几年的一个热点话题,延迟退休一直受到众多批评。然而,随着人口老龄化高峰的逼近,逐步提高法定退休年龄不仅有利于增强基本养老保险制度的财务可持续性,也有助于提升劳动力供给,因而将成为中国必然的政策选择。四是基本养老保险制度的转制成本由政府通过其他渠道解决,而不是由制度下参保职工的缴费解决。从近些年《人力资源和社会保障事业发展统计公报》中公布的城镇职工基本养老保险制度的收入构成看,尽管征缴收入占总收入的比重在2010~2013年均超过82%,但这些年份国家财政补助所占的比重也都超过了13%,而2013年财政补贴总额已经高达3 019亿元。有研究指出,如果仅依靠征缴收入,很多省份的城镇职工基本养老保险制度早就收不抵支(郑秉文、孙

永勇,2012)。这说明国家财政一直在鼎力支持城镇职工基本养老保险制度的可持续运行,因而也应该有意愿致力于彻底解决转制成本问题。五是职工基本养老保险缴费工资等于城镇单位就业人员平均工资。由于职工劳动收入的非工资化、非货币化程度很高,而且相当一部分用人单位从自身利益出发,巧借用人单位职工的复杂性瞒报、少报职工总人数,利用收入分配方式的多样性瞒报、少报职工个人工资,这就使社会保险机构核定缴费工资总额不仅远低于职工的实际劳动报酬,也小于统计工资总额,成为城镇职工基本养老保险征缴收入缩水的重要原因(孙永勇、石蕾,2012),所以这个假设会放大缴费基数和基金收入。

在以上 5 个方面的假设中,第一个假设对测算结果的影响难以确定,后边 4 个假设都可能会对测算结果产生弱化作用,也就是说,任何一个假定如果得以实现,都有利于增强基本养老保险制度的财务可持续性。

(二) 精算模型

1. 城镇职工基本养老保险基金收入模型

(1)社会统筹基金收入模型。根据上述两个政策文件,社会统筹基金实行现收现付式的筹资方法,社会统筹基金收入可以根据缴费职工人数、缴费比例、缴费工资估算。 s 年社会统筹基金收入(I_s)为:

$$I_s = \sum_{x=a}^{b-1} c w_s l_{x,s} \mu \quad (1)$$

式中, a 为就业年龄; b 为退休年龄; c 为统筹账户缴费比例; w_s 为 s 年养老保险缴费工资; $l_{x,s}$ 为 s 年末 x 岁参保职工人数; μ 为养老保险征缴率。

(2)个人账户基金收入模型。根据以上两个政策文件,个人账户由个人缴费积累形成,个人账户实账运行,个人账户基金能根据缴费职工人数、缴费工资、缴费费率、个人账户投资收益率等估算而来。 s 年个人账户基金收入(I'_s)为:

$$I'_s = c' w_{2012} l_{x,s} \sum_{i=0}^{t-1} (1+j)^i (1+r)^{t-i-1} \quad (2)$$

式中, c' 为个人账户缴费比例; w_{2012} 为 2012 年养老保险缴费工资; j 为社会平均工资增长率; r 为个人账户投资收益率; t 为到 s 年制度运行的年数; $l_{x,s}$ 为 s 年末 x 岁参保职工人数。

2. 城镇职工基本养老保险基金支出模型

按照有关政策,不同群体的养老金计算办法不同,可以设计出不同群体的养老金支出:

(1)“老人”养老保险基金支出。本文的“老人”是指在《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》实施前已经离退休的人员。根据政策规定,“老人”没有个人账户支出,只有统筹账户支出。“老人”养老保险金支出为退休时的工资标准乘以规定的养老金替代率,并结合社会平均工资增长率的一定比例进行调整。 s 年“老人”养老金支出(E_1)为:

$$E_1 = o_{x,s} w_{1997} \lambda (1+j \times h)^{s-1997} \tag{3}$$

式中, $o_{x,s}$ 为 s 年末 x 岁退休“老人”人数; w_{1997} 为 1997 年城镇单位就业人员平均工资; λ 为养老保险规定替代率; j 为社会平均工资增长率; h 为养老金指数化水平。

(2)“老退休中人”养老保险基金支出。本文的“老退休中人”是指满足缴费年限要求, 在《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》实施前工作, 在《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》实施后、《国务院关于完善企业职工基本养老保险制度的决定》实施前退休的人员。这类人员养老金的计发办法参考《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》, 社会统筹部分由基础养老金和过渡性养老金共同组成。基础养老金的数额为职工退休时当地上一年社会平均工资的 0.2 倍。过渡性养老金是职工退休时城镇单位就业人员平均工资与缴费年限、计发系数的乘积。 s 年“老退休中人”基础养老金(E_{2f})、过渡性养老金(E_{2g})分别为:

$$E_{2f} = 0.2 w_{s-(x-b)} (1+j)^{x-b} m_{x,s}^1 \tag{4}$$

$$E_{2g} = w_{s-(x-b)} T m_{x,s}^1 \varepsilon \tag{5}$$

式中, $w_{s-(x-b)}$ 为 x 岁“老退休中人”退休前一年城镇单位就业人员平均工资; $m_{x,s}^1$ 为 s 年末 x 岁退休“老退休中人”人数; b 为退休年龄。 T 为个人实际和视同缴费年限; ε 为过渡性养老金计发系数。

由于“老退休中人”的个人账户养老金用职工退休时缴费积累额除以 10 计算, 而《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》实施后, “老退休中人”个人账户缴费年限很短。为方便计算, 这里设“老退休中人”新加入养老保险体系的当年工资为 1 个单位, s 年末其退休时个人账户的积累终值(P_s)为:

$$P_s = c' \sum_{i=0}^{t-1} (1+j)^i (1+r)^{t-i-1} \tag{6}$$

式中, c' 为个人账户缴费比例; j 为社会平均工资增长率; r 为个人账户投资收益率; t 为到 s 年制度运行的年数; x 岁“老退休中人”在 s 年应领取的个人账户养老金(E_{2z})为:

$$E_{2z} = w_{1997} P'_{60-x+s-1997} m_{x,s}^1 / 10 \tag{7}$$

式中, w_{1997} 为 1997 年城镇单位就业人员平均工资; $m_{x,s}^1$ 为 s 年末 x 岁退休“老退休中人”人数。

(3)“新退休中人”养老保险基金支出。本文的“新退休中人”是指满足缴费年限要求, 在《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》实施前工作, 在《国务院关于完善企业职工基本养老保险制度的决定》实施后退休的人员。这类人员养老金的计发办法参考《国务院关于完善企业职工基本养老保险制度的决定》, 统筹部分由基础养老金和过渡性养老金共同组成。与“老退休中人”不同的是, “新退休中人”的基础养老金由在岗职工平均工资和个人指数化工资综合而来, 过渡性养老金与“老退休中人”的计发办法相

同。 s 年“新退休中人”基础养老金(E_{3j})和过渡性养老金(E_{3g})分别为:

$$E_{3j} = 1/2 [w_i + w_{2005} (1+j)^{s-2005}] \alpha m_{x,s}^2 \quad (8)$$

式中, w_i 为职工本人指数化缴费工资; j 为社会平均工资增长率; α 为缴费年限百分数; $m_{x,s}^2$ 为 s 年末 x 岁退休“新退休中人”人数; b 为退休年龄。

$$E_{3g} = w_{s-(x-b)} T m_{x,s}^2 \varepsilon \quad (9)$$

式中, $w_{s-(x-b)}$ 为 x 岁“新退休中人”退休前一年城镇单位就业人员平均工资; $m_{x,s}^2$ 为 s 年末 x 岁退休“新退休中人”人数。

根据《国务院关于完善企业职工基本养老保险制度的决定》,“新退休中人”个人账户基金月标准为个人账户存储额与计发月数的比值。则 s 年“新退休中人”个人账户(E_{3Z})为:

$$E_{3Z} = m_{x,s}^2 w_{s-(x-16)} P_{30} / \chi \quad (9)$$

式中, χ 为个人账户计发月数; P_{30} 为劳动者缴费 30 年后退休时个人账户的积累终值。

(4)“新人”养老保险基金支出。这里的“新人”是指在《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》实施后参加工作、缴费年限累计满 15 年的员工。这类人员养老金的计发办法参考《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》,其社会统筹基金支出由在岗职工平均工资和个人指数化工资综合而来,与“新退休中人”基础养老金的计发办法相同。则 s 年“新人”基础养老金(E_{4j})为:

$$E_{4j} = 1/2 [w_i + w_{s-(x-b)} (1+j)^{x-b}] \alpha n_{x,s} \quad (11)$$

式中, w_i 为职工本人指数化缴费工资; j 为社会平均工资增长率; α 为缴费年限百分数; $n_{x,s}$ 为 s 年末 x 岁退休“新人”人数; b 为退休年龄。

“新人”个人账户养老金计发办法与“新退休中人”个人账户养老金计发办法相同。 s 年“新人”个人账户(E_{4Z})为:

$$E_{4Z} = n_{x,s} w_{1998} P_{30} / \chi \quad (12)$$

式中, $n_{x,s}$ 为 s 年末 x 岁退休“新人”人数; χ 为个人账户计发月数; w_{1998} 为 1998 年城镇单位就业人员平均工资; P_{30} 为劳动者缴费 30 年后退休时个人账户的积累终值。

3. 城镇职工基本养老保险基金收支测算模型

以上述精算模型为基础,假设第 s 年的城镇职工基本养老保险基金收支余额为 D_s ,则城镇职工基本养老保险基金收支测算模型为:

$$D_s = I_s + I'_s - E_1 - (E_{2j} + E_{2g} + E_{2Z}) - (E_{3j} + E_{3g} + E_{3Z}) - (E_{4j} + E_{4Z}) \quad (13)$$

(三) 参数设定与说明

人口数据。本文所使用的人口数据,包括参保在职职工人数、退休“老人”人数、“老退休中人”人数、“新退休中人”人数、退休“新人”人数,均以齐传钧的《2005~2070 年城镇分年龄参保在职职工人数测算表》和《2005~2070 年城镇分年龄参保退休职工人数测算表》为基

础进行计算。该数据的研究假设为:研究期内平均就业年龄为 16 岁,2010~2020 年平均退休年龄为 60 岁,2021~2022 年平均退休年龄为 61 岁,2023~2024 年平均退休年龄为 62 岁,2025~2026 年平均退休年龄为 63 岁,2027~2028 年平均退休年龄为 64 岁,2029~2050 年平均退休年龄为 65 岁。

征缴率。自 2006 年以来,城镇职工基本养老保险的征缴率呈下降趋势,目前已经降到 90% 以下。鉴于 2011 年 7 月 1 日以后,《中华人民共和国社会保险法》的推行,我们把研究期内的征缴率定为 90%。

社会平均工资增长率。2011 年的城镇单位就业人员平均工资根据 2012 年《中国统计年鉴》公布的数据确定。综合近年来中国经济发展状况、人民生活水平、其他国家经济发展经验等因素,我们把研究期内的社会平均工资增长率 j 设定为 7%,此后各年份的社会平均工资依据此计算。

个人账户收益率。当前,中国城镇职工基本养老保险个人账户做实基金规模还不太大,投资渠道有限,投资策略比较保守。除了少部分基金通过全国社会保障基金理事会投资外,其他资金主要还是存入银行。如果真能实现完全做实个人账户的目标,随着中国养老保险监管体制的不断完善和中国资本市场的日益发展,养老保险个人账户的投资渠道会不断拓宽,个人账户基金保值增值的效果可能会更加显著。如果做实工作无法完成,名义账户也需要有一个法定收益率。参照 2002~2012 年一年期银行存款利息,将研究期内个人账户收益率 r 取值为 4%。

“老人”养老金替代率。在《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》实施前,退休职工养老金替代其退休前一年工资的比例很高。这里取“老人”养老金替代率 $\lambda=75\%$ 。

养老金指数化水平。养老金指数化水平为社会平均工资增长率的一定比例。根据对 2000 年以来实际平均工资增长率和实际养老金增长率的计算,在本文中,退休金以社会平均工资增长率的 50% 进行调整, $h=0.5$ 。

过渡性养老金计发系数。对于中人过渡性养老金,人力资源与社会保障部现行的计发系数的标准是 1.0%~1.4%。本文中 ε 取值为 1.2%。

退休时的个人缴费年限和视同缴费年限。《国务院关于完善企业职工基本养老保险制度的决定》规定,职工参加工作、缴费年限(含视同缴费年限)累计满 15 年可发放养老金。考虑到人口预期寿命、退休年龄和实际工作情况等因素,本文把缴费年限 T 统一为 30 年。

职工本人指数化缴费工资。因缺乏相关数据,本文把职工本人指数化缴费工资等同于城镇单位就业人员平均工资。

个人账户计发月数。综合《国务院关于完善企业职工基本养老保险制度的决定》、人口预期寿命、测算时期等因素,本文将个人账户计发月数统一为 150。

三、模拟结果

(一) 模拟场景 A

模拟场景 A 完全按照当前《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》和《国务院关于完善企业职工基本养老保险制度的决定》中养老保险企业缴费费率(20%)和个人缴费费率(8%)进行估算。模拟结果如图 4 所示,2012~2050 年,城镇职工基本养老保险基金的收入与支出均呈上升趋势。在 2020 年以前,收入的增幅略大于支出的增幅,2021~2036 年,收入的增幅基本与支出的增幅持平,2037 年以后支出的增幅明显超过收入的增幅。随着时间的推移,到 2021 年将出现收不抵支的状况,此后收支逆差逐年增大,2030 年以后,累计结余也无法弥补养老保险基金赤字。再来看城镇职工基本养老保险基金基金率的变动趋势,2015 年以后,基金率呈下降趋势,不过在 2025 年前后仍为正数,表明制度在这些年份具有偿付能力。在 2030 年前后,基金率出现负值,表明累计基金被消耗殆尽,如不采取增收节支的办法,城镇职工基本养老保险基金将难以为继。

(二) 模拟场景 B

在模拟场景 B 中,企业缴费费率被设定为 12%。而基本养老保险个人缴费费率被设定为 10%。降低企业缴费费率意味着向统筹账户的缴费减少,但基础养老金支出并未减少;个人缴费率提高,意味着向个人账户的缴费增多,说明个人账户养老金支出将增多,制度的总支出也将增加。这种调整意味着整体养老金水平将有所提高,以遏制近些年来养老金替代率不断下滑的势头。而且有研究表明,把个人缴费费率提高到 10%不会对现期消费产生较大影响(王增文、邓大松,2009)。缴费基数则为之前的缴费工资除以 77%。在这种情况下,测算结果(见图 5)表明,2012~2050 年,城镇职工基本养老保险基金的收入与支出均呈上升趋势。在 2032 年以前,城镇职工基本养老保险基金收入和支出的增幅较为缓慢,2032 年以后,支出的增幅明显超过收入的增

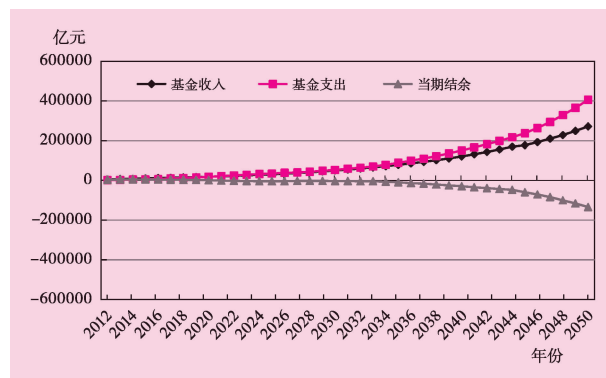


图 4 城镇职工基本养老保险基金收支状况趋势
(模拟场景 A)

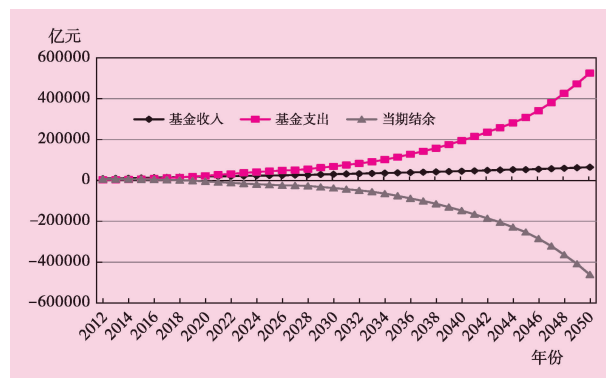


图 5 城镇职工基本养老保险基金收支状况趋势
(模拟场景 B)

幅。随着时间的推移,到2019年将出现收不抵支的状况,此后收支逆差逐年增大,2022年以后,累计结余也无法弥补养老保险基金赤字。再来看城镇职工基本养老保险基金基金率的变动趋势,2015年以后,基金率呈下降趋势,不过在2021年仍为正数,表明制度在这些年份具有偿付能力。在2022年,基金率出现负值,表明累计基金被消耗殆尽,如不采取增收节支的办法,城镇职工基本养老保险基金将收不抵支。

(三) 模拟场景 C

一般情况下,降低企业基本养老保险缴费费率有助于提高制度覆盖率和费用征缴率,并共同影响制度收支平衡。而2010年城镇职工基本养老保险制度的参保人数仅占城镇职工就业人数的55.93%,近年来制度费用征缴率也不是很理想(郑秉文,2011)。从发达国家的情况看,通过政府各方面的努力,它们可以尽可能地接近上限(即100%),所以在模拟场景C中,设想了制度覆盖率和征缴率都达到100%的理想状况。由于数据的不可获得性等方面原因,模拟场景C还假定了这些新加入城镇职工基本养老保险制度的职工尚未达到退休年龄,他们的缴费完全纳入城镇职工基本养老保险基金收入部分,在研究期内尚不存在支出。预测结果(见图6)显示,2012~2050年,城镇职工基本养老保险基金的收入与支出均呈

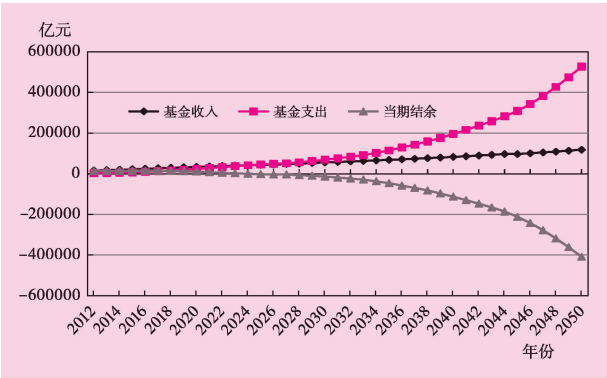


图6 城镇职工基本养老保险基金收支状况趋势
(模拟场景 C)

上升趋势。在2032年以前,城镇职工养老保险基金收入的增幅基本与支出的增幅持平,2032年以后支出的增幅明显超过收入的增幅。随着时间的推移,2025年将出现收不抵支的状况,此后收支逆差逐年增大,2035年以后,累计结余也无法弥补养老保险基金赤字。再来看城镇职工基本养老保险基金基金率的变动趋势,2015年以后,基金率呈下降趋势,不过数值远大于1,在2032年仍为正数,表明制度在这些

年份具有偿付能力。2035年基金率出现负值,表明累计基金被消耗殆尽,如不采取增收节支的办法,城镇职工基本养老保险基金将收不抵支。

四、基本结论与政策建议

(一) 基本结论

通过以上3个场景的模拟分析,可以发现,与当前的费率及收支状况(模拟场景A)相比,企业缴费费率和总体缴费费率降低后(模拟场景B、模拟场景C),养老保险基金收入增幅放缓,养老保险基金支出增幅变化不大,养老保险基金当年结余的变化十分明显。这表

明,在城镇职工基本养老保险制度中,缴费费率对平衡养老保险基金收支非常关键。确定养老保险缴费费率的确要考虑企业的承受能力,但如果缴费费率设置的不够科学,必将威胁到养老保险基金收入的稳固,影响养老保险制度的支付能力。大幅度降低缴费费率的直接后果是当期结余状况急剧恶化,逐步侵蚀已有的基金积累,最终导致基金收不抵支。

对比模拟场景 C 和模拟场景 A 可以发现,如果调整城镇职工基本养老保险制度的费率之后,制度覆盖率和费用征缴率得以提高,将有利于改善基金收支状况。首先,从当年基金首次收不抵支现象出现的时间来看,模拟场景 A 中当年基金首次收不抵支的现象出现在 2021 年,而模拟场景 C 中这一现象则出现在 2025 年。其次,从基金累计结余首次出现负值的时间来看,模拟场景 A 中基金累计结余首次出现负值的时间为 2030 年,而模拟场景 C 中基金累计结余首次出现负值的时间为 2035 年。最后,从基金率首次出现负值的时间来看,模拟场景 A 中基金率首次出现负值的时间为 2030 年,而模拟场景 C 中基金率首次出现负值的时间为 2035 年。这也证明了扩面工作和征缴管理工作都十分重要,只要还有潜力可挖,就应该继续努力。

在 3 个模拟场景中,城镇职工基本养老保险基金收不抵支的现象均逐渐恶化。可以看到,模拟场景 A 中当年首次收不抵支的现象出现在 2021 年,模拟场景 B 中首次收不抵支的现象出现在 2019 年,模拟场景 C 中首次收不抵支的现象出现在 2025 年。在此之后,城镇职工基本养老保险基金缺口越来越大。这说明,仅依靠这 3 个场景中的参数调整,无法保证城镇职工基本养老保险制度的财务长期可持续性。

(二) 政策建议

首先,调整基本养老保险缴费费率可以成为中国基本养老保险制度改革的一个重要选项,但不建议大幅度降低费率。如果把企业缴费费率降低到 12%,个人缴费费率提升到 10%,并扩大养老保险缴费基数、提高养老保险覆盖率和费用征缴率,当年首次收不抵支现象出现的时间将比现行政策晚 4 年,累计结余首次出现负值的时间将比现行政策晚 5 年。这说明,费率调整是存在操作空间的。这种调整将产生至少 3 个方面的积极作用:一是为夯实养老保险缴费基数、提高养老保险制度覆盖率与费用征缴率营造有利的环境;二是减轻企业负担,提高企业市场竞争力,促进经济增长,为应对人口老龄化挑战提供更好的物质条件;三是增加参保者个人的责任,增强对个人的激励。但这些积极影响并不能抵消基本养老保险基金收支状况急剧恶化的后果。

其次,在坚持现行制度模式的前提下,如果既想降低费率,又想维持现行养老金待遇计发办法,基本养老保险制度就必须获得强有力的制度外资金支持。前文的分析尽管设置了比较有利的假设条件,也考虑了逐步提高法定标准退休年龄等因素,但在 3 种模拟场景中,制度的财务可持续性都难以避免地陷入危机。此外,分析中还没有考虑越来越多的以更低法定费率(20%)缴费的以个体身份参保人员和各地实际费率的巨大差异等情况,否则城镇

职工基本养老保险制度财务可持续性问题将更令人担忧。这一切说明,仅依靠基本养老保险制度自身的收入管理,难以保证制度的长期财务可持续性。在政策选择上,应适当降低养老金水平和提供强有力的外力支持。由于降低养老金水平的空间也十分有限,如果要坚持现行制度模式,由政府主导下的各种力量向基本养老保险制度提供强有力的外部资金支持将成为制度可持续发展不可或缺的因素。

再次,尽快对现行制度模式进行深刻检讨,有助于改进城镇职工基本养老保险制度的财务可持续性。如果不能尽快获得比较充足的外部资金以壮大基本养老保险基金,仅依靠在现行模式下的参数微调,城镇职工基本养老保险制度在不久的将来可能会难以避免地陷入债务危机,面临破产的风险。从这个角度讲,跳出参数微调可以解决的思维模式对现行制度模式进行检讨,尽快找到更适合中国国情的制度模式,也许是破解城镇职工基本养老保险制度危局的一个路径。不过进行制度模式变革,也可能带来新的风险,因此,政策制定者既要认识到必要性与紧迫感,又要反复论证,慎之又慎。

参考文献:

1. 高建伟、丁克诤(2006):《中国基本养老保险基金缺口模型及其应用》,《系统工程理论方法应用》,第1期。
2. 蒋筱江、王辉(2009):《养老保险基金收支平衡的影响因素分析》,《开发研究》,第1期。
3. 李珍(1999):《养老社会保险的平衡问题分析》,《中国软科学》,第12期。
4. 孙永勇、石蕾(2012):《我国城镇职工基本养老保险制度财务风险的主要来源及对策》,《中国行政管理》,第11期。
5. 王鉴岗(2000):《养老保险收支平衡及其影响因素分析》,《人口学刊》,第2期。
6. 王增文、邓大松(2009):《基金缺口、缴费比率与财政负担能力:基于对社会保障主体的缴费能力研究》,《中国软科学》,第10期。
7. 杨再贵(2006):《中国养老保险新制度的经济学分析》,《生产力研究》,第5期。
8. 俞承璋等(1999):《影响我国养老保险收支平衡的因素分析及对策》,《财经研究》,第12期。
9. 展凯(2008):《中国社会保障基金的平稳增长路径》,《财经理论与实践》,第3期。
10. 郑秉文(2011):《中国养老金发展报告 2011》,经济管理出版社。
11. 郑秉文(2013):《中国养老金发展报告 2013》,经济管理出版社。
12. 郑秉文、孙永勇(2012):《对中国城镇职工基本养老保险现状的反思——半数省份收不抵支的本质、成因与对策》,《上海大学学报(社会科学版)》,第3期。
13. 郑秉文、张峰(2012):《中国基本养老保险个人账户基金研究报告》,中国劳动社会保障出版社。
14. Sayan S. and Kiraci A. (2001), Parametric Pension Reform with Higher Retirement Ages: A Computational Investment of Alternatives for A Pay-As-You-Go-Based Pension System. *Journal of Economic Dynamics & Control*. Vol.25(6-7), 951-966.

(责任编辑:朱 犁)