

美国社会保障退休金确定机制

——方法、特点与启示

董克用¹, 施文凯²

- (1. 清华大学 社会科学学院, 北京 100084;
2. 中国人民大学 公共管理学院, 北京 100872)

摘要: 养老金待遇确定机制是公共养老金制度的核心内容之一。从三个方面系统研究了美国社会保障退休金确定机制: 在退休年龄方面, 实现了劳动关系和社会保障关系的相对分离, 通过引入“全额领取年龄”建立了“早减晚增”式初始退休金调节机制; 在计算办法方面, 建立了基于个体的、全国统一的基本保险金额计算办法, 并通过分级加权实现了收入再分配和减少老年贫困等功能; 在待遇调整方面, 建立了基于生活成本调整的退休金指数化自动调整机制。立足我国基本养老保险制度实践、借鉴美国退休金制度设计经验, 本文认为我国基本养老保险待遇确定机制改革的方向是引入较为宽松灵活的退休政策、待遇计发与全国性指标挂钩以促进全国统筹和制度公平、增强待遇计发对参保和缴费行为的激励作用、尽快建立科学合理的待遇调整机制。

关键词: 社会保障; 全额领取年龄; 基本保险金额; 全国平均工资指数; 生活成本调整指数

中图分类号: C913.7 文献标识码: A 文章编号: 1000-4149 (2021) 01-0132-13

DOI: 10.3969/j.issn.1000-4149.2021.00.007

The Determination Mechanism of Social Security Retirement Benefits in the United States: Methods, Characteristics and Its Enlightenment to China

DONG Keyong¹, SHI Wenkai²

收稿日期: 2020-02-28; 修订日期: 2020-05-23

基金项目: 中国人民大学科学研究基金(中央高校基本科研业务费专项资金资助)项目“央地关系视角下城镇职工基本养老保险约束激励机制研究”(20XNH019)。

作者简介: 董克用, 经济学博士, 清华大学社会科学学院教授, 中国养老金融50人论坛秘书长; 施文凯(通讯作者), 中国人民大学公共管理学院博士研究生。

©1994-2021 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. <http://www.cnki.net>

- (1. School of Social Sciences , Tsinghua University , Beijing 100084 , China;
2. School of Public Administration and Policy , Renmin University of China ,
Beijing 100872 , China)

Abstract: The determination mechanism of pension benefits is one of the core contents of the public pension system. This paper systematically studies the determination mechanism of social security retirement benefits in the United States from three aspects: 1) in terms of retirement age , the relative separation of labor relations and social security relations has been realized , and an initial pension adjustment mechanism has been established according to the schedule of “benefit reduction for early retirement and benefit increase for delayed retirement” through the introduction of “full retirement age”; 2) in terms of benefits calculation , it used national unified the calculation method of primary insurance amount (PIA) based on individuals , and used hierarchical empowerment methods for income redistribution and poverty reduction for the elderly; 3) in terms of benefits adjustment , it established the index automatic adjustment mechanism of retirement benefits based on the cost-of-living adjustment (COLA) . Based on the actual situation of China and the experiences of American retirement benefits system , this paper holds that the reform direction of the basic endowment insurance in China is to introduce flexible retirement policy , link the pension calculation with the national indicators to promote the national overall planning and institutional equity , enhance the incentive effect of the pension calculation on the insured and payment behavior , and establish a scientific and reasonable benefits adjustment mechanism as soon as possible.

Keywords: social security; full retirement age; primary insurance amount; average wage index; cost-of-living adjustments

一、引言

养老金待遇确定机制是公共养老金制度的核心内容之一，直接决定参保人退休后的养老金水平，并影响参保人的参保和缴费行为。养老金待遇确定机制主要包括退休年龄（何时退休领取养老金）、计发办法（如何计算初始养老金）和待遇调整（如何动态调整养老金）三个问题，据此来审视我国城镇职工基本养老保险制度（以下简称“基本养老保险”）待遇确定机制可以发现，退休年龄方面，在人口平均预期寿命延长和人口老龄化加速的背景下，我国目前的退休年龄偏低，延迟退休势在必行^[1]。2013年发布的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》就提出要“研究制定渐进式延迟退休年龄政策”，但至今仍未公布具体方案，延迟退休面临较大的社会争议和改革难度。待遇计发方面，基本养老保险长期以来处于地区分割状态，各地缴费和待遇政策差异较大^[2-3]，养老金待遇是与“地区”指标挂钩计算的，再分配功能有限；现行的计发办法无法适应全国统筹的要求^[4]，如何计

算统筹后的基本养老保险待遇成为实现全国统筹的关键之一^[5]。待遇调整方面,现行的调整政策是带有福利化倾向的行政命令式调整,调整幅度较大,这种非制度化的调整打破了缴费和待遇间的关联性,弱化了养老金“多缴多得、长缴多得”机制^[6],可能导致缴费水平相同前提下,晚退休者的养老金待遇低于早退休者的“倒挂”现象,诱发提前退休;并且增加了基金收支平衡压力和财政负担,带来制度可持续性问题^[7]。

随着我国人口老龄化持续加深和基本养老保险基金收支压力增大,基本养老保险待遇确定机制需要对三个问题进行系统性的联动式改革。他山之石,可以攻玉。作为一项强制性社会保险计划^[8-9],美国社会保障退休金制度^①实施80多年来,在促进美国经济发展和维护社会稳定方面发挥了重要的保障作用^[10]。美国社会保障退休金制度属于世界银行提出的多支柱养老金体系中的第一支柱公共养老金制度^[11],由美国联邦政府的社会保障署(Social Security Administration, SSA)具体管理。退休金的领取对象包括退休员工及其配偶和未成年子女,截至2019年6月底共有4757.8万人领取退休金,其中退休员工为4447万^[12]。本文以退休员工为例,分析美国社会保障退休金确定机制,研究美国如何通过制度设计实现合理确定退休金水平和进行收入再分配等政策目标的经验,以期为我国完善基本养老保险待遇确定机制提供有益的参考和借鉴。

二、美国社会保障退休金确定机制:对三大问题的系统分析

1. 退休金领取年龄:基于实际领取年龄的“早减晚增”式调节机制

美国社会保障退休金制度中共有三个法定领取年龄,分别是最早领取年龄(Early Eligibility Age, EEA)、全额领取年龄或标准领取年龄(Full Retirement Age/Normal Retirement Age, FRA/NRA)和延迟领取退休金最大增值年龄(Delayed Retirement Credit Age, DRCA)。其中,最早领取年龄为62岁,62岁之前不能领取退休金;延迟领取退休金最大增值年龄为70岁,70岁之后不再因延迟领取而增发退休金;全额领取年龄视出生年份而定(见表1),参保人在全额领取年龄可领取到的退休金称为“基本保险金额”(Primary Insurance Amount, PIA)。若参保人在全额领取年龄之前或之后领取退休金,则领取时点的初始退休金会在基本保险金额的基础上进行调节,这就是美国根据个人领取退休金年龄决策所设计的“早减晚增”式调节机制(见表1)。

“早减”是指“提前领取则扣减退休金的额度”,若参保人在最早领取年龄和全额领取年龄之间领取,则退休金会在基本保险金额基础上做永久性的扣减,扣减比例取决于实际领取年龄与全额领取年龄之间相差的月数^②。“晚增”是指“延迟领取则增加退休金的额度”,若参保人在全额领取年龄和延迟领取退休金最大增值年龄之间领取,则退休金会在基本保险金额基础上做永久性的增发,增发比例见表1。以1957年出生的参保人为例,其全额领取

① 美国社会保障退休金制度是指老年、遗属及残疾保险(Old Age Survivors and Disable Insurance, OASDI)中的退休金(Retirement Benefit)部分。

② 当相差月数不超过36个月时,退休金扣减比例=相差月数 $\times 5/9 \times 1\%$;当相差月数超过36个月时,退休金扣减比例= $36 \times 5/9 \times 1\% + (\text{相差月数} - 36) \times 5/12 \times 1\%$ 。

表1 美国退休金制度中的全额领取年龄以及领取年龄对退休金的影响

%

出生年份	全额领取年龄	增发比例	不同领取年龄下退休金占PIA比重				
			62岁	65岁	66岁	67岁	70岁
1924	65岁	3.0	80	100	103	106	115
1925—26	65岁	3.5	80	100	103½	107	117½
1927—28	65岁	4.0	80	100	104	108	120
1929—30	65岁	4.5	80	100	104½	109	122½
1931—32	65岁	5.0	80	100	105	110	125
1933—34	65岁	5.5	80	100	105½	111	127½
1935—36	65岁	6.0	80	100	106	112	130
1937	65岁	6.5	80	100	106½	113	132½
1938	65岁2个月	6.5	79⅙	98⅞	105⅙	111½	131⅙
1939	65岁4个月	7.0	78⅓	97⅞	104⅓	111⅓	132⅓
1940	65岁6个月	7.0	77½	96⅓	103½	110½	131½
1941	65岁8个月	7.5	76⅔	95⅞	102½	110	132½
1942	65岁10个月	7.5	75⅝	94⅞	101¼	108¾	131¼
1943—54	66岁	8.0	75	93⅓	100	108	132
1955	66岁2个月	8.0	74⅙	92⅞	98⅞	106⅓	130⅓
1956	66岁4个月	8.0	73⅓	91⅞	97⅞	105⅓	129⅓
1957	66岁6个月	8.0	72½	90	96⅓	104	128
1958	66岁8个月	8.0	71⅓	88⅞	95⅞	102⅓	126⅓
1959	66岁10个月	8.0	70⅝	87⅞	94⅞	101⅓	125⅓
1960及之后	67岁	8.0	70	86⅓	93⅓	100	124

资料来源: SSA. Effect of early or delayed retirement on retirement benefits [EB/OL]. [2019-10-28]. https://www.ssa.gov/OACT/ProgData/ar_drc.html.

注: 1. 每年1月1日出生的人参考出生前一年。2. 增发比例此处是指参保人在达到全额领取年龄(FRA)后, 每延迟1年领取相应的退休金增发比例。

年龄为66岁零6个月, 若62岁开始领取则退休金会永久性扣减, 扣减比例为27½%^①, 因此初始退休金仅为基本保险金额的72½%; 若70岁开始领取则退休金会永久性增发, 增发比例为28%^②, 因此初始退休金可达基本保险金额的128%。

2. 退休金计算办法: 基于个体的、全国统一的基本保险金额计算办法

基本保险金额是参保人在全额领取年龄可领取到的退休金, 其计算可分为两个过程。

第一步是计算参保人的指数化月平均工资(Average Indexed Monthly Earnings, AIME), 目的是对参保人历年缴费工资进行指数化, 以保证退休金能够反映整个工作期间缴费工资的变动情况。指数化月平均工资的计算思路是“先定全国、后算个人”, “先定全国”是指首先根据全国平均工资指数(Average Wage Index, AWI)^③相对变动情况确定资格年份的指数因子(Indexed Factor, IF)。指数因子表示资格年份相较于以往缴费年份的工资变动量, 取决于参保人的资格年份^④, 而与实际领取年份无关^⑤。在计算时, 指数因子与参保人资格年

① 此处扣减比例计算公式为: $36 \times \frac{5}{9} \times 1\% + (54-36) \times \frac{5}{12} \times 1\% = 27 \frac{1}{2}\%$ 。

② 此处增发比例计算公式为: $3 \times \frac{1}{2} \times 8\% = 28\%$ 。

③ AWI 是美国劳动和社会保障领域最重要的工资参数, AWI 根据上年度 AWI 乘以当年全国平均工资(Average Wage, AW) 相较于上年度的变动量来确定, 即 $AWI_i = AWI_{i-1} \cdot \frac{AW_i}{AW_{i-1}}$ 。

④ 资格年份(Year of eligibility) 与出生年份(Year of birth) 相对应, 指的是参保人年满62岁(即最早领取年龄)时的年份。

⑤ 参保人资格年份上上年度至实际退休年份的 IF 均为1, 即参保人60岁至实际领取年份的名义缴费工资都不再进行指数化调整。

份上上年度的全国平均工资指数相挂钩^①，即 $IF_{i-n} = \frac{AWI_{i-2}}{AWI_{i-n}} (n \geq 2)$ 。“后算个人”是指根据指数因子确定参保人的指数化月平均工资。在计算时，先将参保人历年名义缴费工资与指数因子相乘，得到整个工作期间历年的指数年薪 (Indexed Earnings)，从而将历年的名义缴费工资转变为指数化工资。之后，美国社会保障署从中选取最高的 35 年的指数年薪进行加总^②，再除以 420 个月 (即 35 年 * 12 月)，即得参保人的指数化月平均工资。

第二步是计算参保人的基本保险金额，目的是通过参保人资格年份的分级点对指数化月平均工资分级加权求和，实现收入再分配功能。同指数化月平均工资计算思路相同，基本保险金额也是“先定全国、后算个人”。“先定全国”是指首先根据全国平均工资指数和参保人资格年份确定退休金分级点 (bend points)，从而将当年所有达到资格年份的参保人的指数化月平均工资分为不同的收入区间。目前退休金分级点为两级，资格年份为 2020 年的参保人的第一、二分级点分别是 960 和 5785。“后算个人”是指根据参保人指数化月平均工资和资格年份的分级点计算基本保险金额。参保人的指数化月平均工资被两个分级点分成的三个部分有着不同的替代率权重，各部分的 AIME 与权重乘积之和即为参保人的基本保险金额。因此，PIA 是 AIME 的函数，其计算公式为： $PIA = 0.90 \cdot A + 0.32 \cdot B + 0.15 \cdot C$ 。其中，0.90、0.32 和 0.15 是三个由美国立法规定的固定替代率权重^[13]；A 是指参保人 AIME 中不超过第一分级点的部分；B 是指 AIME 中超过第一分级点但不超第二分级点的部分；C 是指 AIME 中超过第二分级点的部分。通过以上两步确定的基本保险金额经“早减晚增”机制调节后就是退休人员领取时点的初始退休金，而之后退休金的增长则涉及待遇调整问题。

3. 退休金待遇调整：基于生活成本调整的退休金指数化调整机制

20 世纪 30 年代社会保障制度建立之初，美国并没有相应地建立规范的退休金指数化调整机制。1975 年之前退休金的增加是由立法确定的，主要受到政治因素的影响^[14]，多是临时性调整且幅度较大。例如，在 1965 年 2 月至 1971 年 1 月期间美国共进行了三次临时性的调整，使得美国退休金平均水平累计提高了 43%，远超过同期消费价格指数 (Consumer Price Index, CPI) 27% 的增长幅度，严重偏离了预期调整的目标^[15]。基于这种情况，美国开始考虑建立与 CPI 挂钩的退休金指数化调整机制，以降低成本、保证制度健康运行。1972 年的《社会保障法案》修订案确定了依据 CPI 自动调整退休金的方案，1975 年美国开始使用生活成本调整指数 (cost-of-living adjustments, COLAs) 来调整退休金。

美国退休金指数化调整机制并没有直接以 CPI 作为调整指标，而是在 CPI 的基础上确定了依据 COLA 进行调整的机制。COLA 根据美国劳动统计局每月公布的城市工薪阶层和文职人员消费价格指数 (Consumer Price Index for Urban Wage Earners and Clerical Workers, CPI-W) 确定，其统计对象约占总人口的 1/3。COLAs 根据上年度第三季度到 COLA 生效当年第三季度的 CPI-W 增长情况确定，在第三季度 CPI-W 发布后，COLA 会在 10 月自动确定、12

① 与资格年份上上年度的全国平均工资指数挂钩，可避免上年度平均工资发布时间对退休金计算的影响，保证计算年度的统一性。

② 如不足 35 年，则余缺年份按 0 缴费工资补足 35 年，这一计算办法体现了“多缴多得、长缴多得”的政策设计初衷。

月生效并于次年1月计入退休金调整中。在综合基本保险金额和“早减晚增”机制确定参保人领取时点的初始退休金后, 社保署每年根据 COLA 对退休金进行指数化调整^①。表2反映了1975—2019年美国CPI-W和COLAs的变动情况, 可以看到部分年份的CPI-W没有增长, 所以当年的COLA为0, 也就没有触发调整机制, 因此退休金相应地不作调整。例如, 2009年和2010年第三季度的CPI-W都没有超过2008年, 因此这两年的COLA均为0, 次年的退休金也没有进行调整, 所以2011年的COLA仍以2008年为基准进行计算; 2015年和2016年也发生了类似的情况^[14]。

表2 美国1975—2019年CPI-W和COLAs变化情况

年份	CPI-W	COLA	年份	CPI-W	COLA	年份	CPI-W	COLA
1975	52.733	8.0	1990	129.900	5.4	2006	199.067	3.3
1976	56.100	6.4	1991	134.700	3.7	2007	203.596	2.3
1977	59.400	5.9	1992	138.767	3.0	2008	215.495	5.8
1978	63.233	6.5	1993	142.367	2.6	2009	211.001	0.0
1979	69.500	9.9	1994	146.400	2.8	2010	214.136	0.0
1980	79.400	14.3	1995	150.233	2.6	2011	223.233	3.6
1981	88.333	11.2	1996	154.633	2.9	2012	226.936	1.7
1982	94.833	7.4	1997	157.867	2.1	2013	230.327	1.5
1983-Q1	98.200	3.5	1998	160.000	1.3	2014	234.242	1.7
1983-Q3	100.533		1999	163.933	2.5	2015	233.278	0.0
1984	104.067	3.5	2000	169.700	3.5	2016	235.057	0.3
1985	107.333	3.1	2001	174.133	2.6	2017	239.668	2.0
1986	108.700	1.3	2002	176.567	1.4	2018	246.352	2.8
1987	113.267	4.2	2003	180.300	2.1	2019	250.200	1.6
1988	117.800	4.0	2004	185.100	2.7			
1989	123.333	4.7	2005	192.700	4.1			

资料来源: 1. SSA. Cost-of-living adjustments [EB/OL]. [2019-10-28]. <https://www.ssa.gov/OACT/COLA/colaseries.html>. 2. SSA. Average CPI by quarter and year [EB/OL]. [2019-10-28]. <https://www.ssa.gov/OACT/STATS/avgcpi.html>.

注: 1983年之前CPI-W为第一季度平均值, 1983年之后CPI-W为第三季度平均值。

三、美国社会保障退休金确定机制的特点与经验

1. 通过区分“退休时点”和“领取时点”, 实现了退休在劳动关系和社会保障关系间的相对分离

在不断修订《社会保障法案》的同时, 为防止就业歧视、保障公民劳动就业权利, 美国国会陆续通过了与就业相关的多个法案^②。根据这些法案, 除了一些特殊行业和职业的雇员外, 大多数雇员可自行选择退休时点, 在达到标准退休年龄时, 雇员可以不办理退休手续、不领取社会保障退休金, 继续就业工作; 而雇主则不能因年龄原因强制要求雇员退休^[16]。因此, 美国劳动关系中的“退休年龄”对雇员不具有实际意义上的约束, 而“标准退休年龄”(NRA)则主要是对应社会保障退休金制度中的“全额领取年龄”(FRA)。所以

① 如果参保人在资格年份(62岁)之后继续工作, 则62岁至开始领取年份历年的COLAs也会被计入到PIA之中, 相当于对这些年份的退休金也进行了调整。

② 包括1964年颁布的《民权法案》(Civil Rights Act), 1967年颁布、1986年修订的《反就业年龄歧视法案》(Age Discrimination in Employment Act), 1978年颁布的《反强制退休法案》(Mandatory Retirement Act)等。

美国通过区分劳动关系领域中的“退休时点”与社会保障领域的“领取时点”，实现了劳动关系和社会保障关系在这个方面的相对分离。

从劳动关系角度看，雇员可以自行选择“退休时点”，严格意义上说这个时点是“不领取工资，同时也不缴纳社会保障税”的时点，不一定是领取退休金的时点。也就是说，当雇员年满62岁且已获得40个社会保障积分后，该员工开始不领取工资，同时也不缴纳社会保障税的时点就是劳动关系意义上的退休时点；但该员工也可以在之后的任何时点重新进入劳动力市场工作、领取工资并缴纳社会保障税，重新回到就业状态。从社会保障关系角度看，不管雇员处于就业状态还是退休状态，只要达到法定最早领取退休年龄，雇员可自行选择“领取时点”，且在领取退休金之后也可以继续工作、领取工资并继续缴纳社会保障税。特别需要说明的是，一旦开始领取退休金，则其领取时点的退休金额度就会永久性确定。即使重新工作并领取工资和缴纳社会保障税，也不再会有新的变更。

2. 通过区分“实际领取年龄”和“全额领取年龄”，建立了“早减晚增”式初始退休金调节机制

美国社会保障退休金确定机制中较为特别之处在于增加了建立在精算基础上的全额领取年龄的规定，并基于个人选择的实际领取年龄对基本保险金额进行“早减晚增”式调节。调节机制的核心是全额领取年龄和扣减或增发比例的设计，通过“早减晚增”实现精算公平，也就是说无论参保人选择何时领取退休金，制度设计都可提供与平均预期寿命相比大致相等的待遇价值^[17]。在这个机制中，个人可以基于实际情况在相应年龄做出领取决策（见图1）：若低于最早领取年龄则无法领取退休金；若在全额领取年龄之前，则会永久性扣减退休金；若在全额领取年龄则可领取100%的基本保险金额；若在全额领取年龄之后延迟到领取退休金最大增值年龄，则会永久性增发退休金；若在延迟领取退休金最大增值年龄之后领取退休金，由于70岁时增发额度已经封顶，则不再因继续延迟领取而增

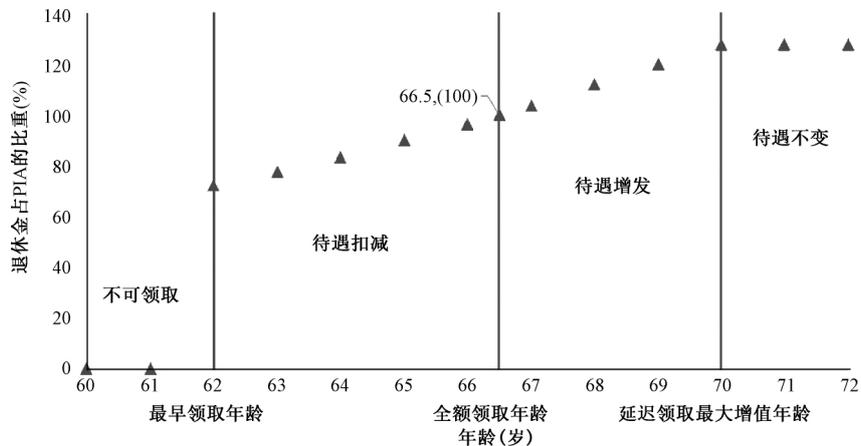


图1 美国退休金制度中不同领取年龄下退休金与PIA的关系（1957年生人）

资料来源：作者根据美国退休金制度自行测算。

加退休金额度。

1935年《社会保障法案》规定的退休金领取年龄是65岁,随着老年人健康状况的改善和平均预期寿命的提高,以及社会保障退休金收支平衡的压力,美国1983年的《社会保障法案》修订案决定将退休金领取年龄由65岁逐渐提高至67岁^[18],当时的预测是提高退休金领取年龄可使社会保障制度长期运行成本减少5%以上,这与修订案中的其他措施相结合,预计可在未来75年内保证社会保障制度收支平衡^[17]。

“早减晚增”机制设计的初衷是通过经济性惩罚或奖励手段来鼓励参保人延迟领取退休金^[19],体现了应用经济手段调节个人退休行为、鼓励自愿性延迟退休的意图。但实施效果却与制度设计的初衷相反:即使存在“提前领取扣减待遇”的惩罚性措施,仍有将近2/3的人员选择提前领取退休金,甚至有超过1/3的人员选择在最早领取年龄(62岁)时领取(见图2)。在“早减晚增”机制中,提高全额领取年龄可以减少社会保障退休金支出^[20-21],但这种改革方案与我国延迟退休政策相似,也面临较大的争议。并且由于这种机制设计没有对重体力劳动者和一些特殊职业人员区别对待,致使这类人员在不得不提前领取退休金的情况下,不能得到较为公平和公正的待遇。所以提高退休金领取年龄仍是个重大议题,尤其是考虑到预期寿命的提高在不同收入群体间处于非正态分布状态,提高领取年龄可能会导致低收入者和高收入者之间的社会保障退休待遇价值差距不断扩大^[22]。

3. 通过分级加权实现了基于个体替代率的收入再分配功能,不同收入群体间的再分配效应显著

美国社会保障退休金计算办法中分级点和权重的设计是制度的核心要素之一,它们将不

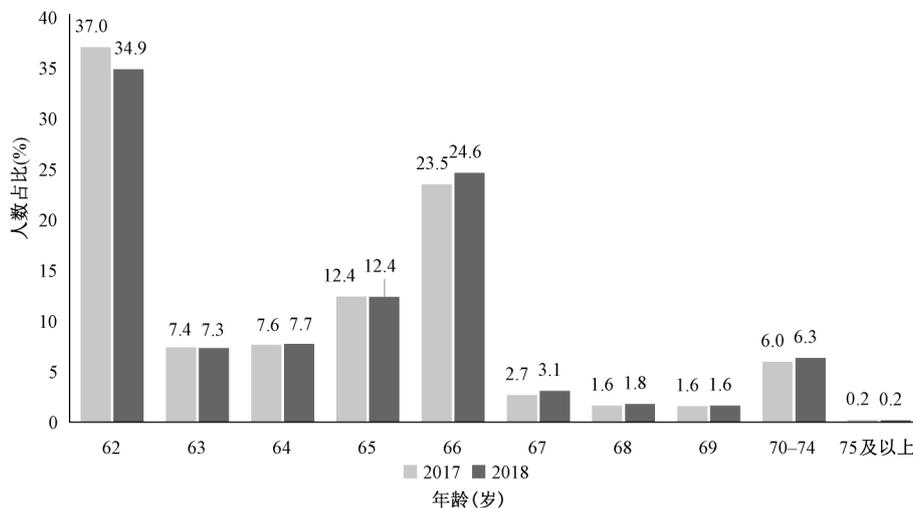


图2 美国2017和2018年领取社会保障退休金人员的年龄分布

资料来源: 根据相关资料绘制, 详见: 1. SSA. Annual statistical supplement, 2018 [EB/OL]. [2019-10-28]. <https://www.ssa.gov/policy/docs/statcomps/supplement/2018/6a.html#table6.a4>; 2. SSA. Annual statistical supplement, 2019 [EB/OL]. [2019-10-28]. <https://www.ssa.gov/policy/docs/statcomps/supplement/2019/6a.html>.

注: 数据不包括在达到全额领取年龄时自动转为退休人员的残疾者。

同收入参保人的 AIME 分级并对不同区间分配差异化的替代率权重,从而实现了收入再分配功能。这种计算方法是与员工在职工资水平挂钩的累退比例方法^[23],即低缴费人群的退休金水平低,但个体替代率较高;高缴费人群的退休金水平高,但个体替代率较低。整体来看,低收入群体的个体替代率要高于高收入群体,且越是处于收入分布两端的参保人之间的收入再分配效应越大,所以制度设计有利于低收入群体,具备防止老年贫困功能^[24-25]。除了要实现收入再分配功能之外,这种设计也考虑到了低收入群体往往缺少 401 (K)、IRA 等其他支柱养老金,需要以较高的个体替代率来保证退休后的生活水平;而高收入群体有私人养老金计划和其他资产,因此社会保障退休金的边际效用较低。

以资格年份为 2019 年的参保人群体为例,假设该群体的 AIME 在 800 美元至 10000 美元之间,则个体替代率情况如图 3 所示。AIME 在第一分级点及以下的参保人的替代率是 90%;对第一、二分级点之间的参保人而言,随着 AIME 的提高,替代率由 90% 逐渐降低至 41.62%;在第二分级点以上的参保人而言,随着 AIME 的提高,替代率由 41.62% 继续下降。此外,尽管分级点两侧表示替代率的权重固定不变,但分级点每年会根据全国平均工资变动情况而变化,且两个分级点之间的差距越来越大(见图 4),这表明随着工资水平的提高,社会保障制度收入再分配的力度也在随之增强。

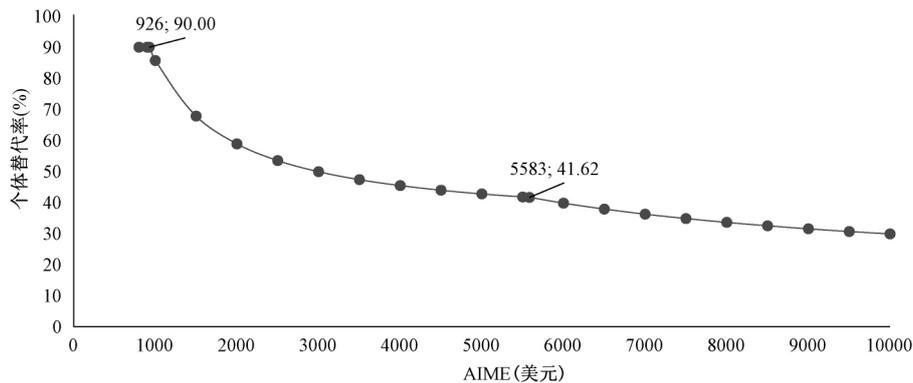


图 3 美国 2019 年不同收入水平 (AIME) 下的个体替代率变化情况

资料来源:作者根据美国退休金制度自行测算。

4. 通过立法规定的指数化方法实现了退休金的自动调整

美国以反映物价变动的生活成本调整指数作为调整社会保障退休金的指标,既可保证退休金与通货膨胀保持同步、消除通货膨胀对退休金的侵蚀,也能够避免出现有违经济社会发展实际的调整幅度。长期来看,物价增长幅度一般低于工资增长幅度,美国社会保障退休金的调整幅度整体是较低的。选择 COLA 指数没有给 OASI 信托基金带来严重的财务问题,一定程度上保障了信托基金的稳定运行,也确保了 COLA 能够长期稳定地作为美国社会保障领域重要指标的地位。不过, COLA 指数也存在一些争议。首先, COLA 可能无法真正反映生活成本的变化情况^[26];其次,以 COLA 作为调整指标仅限于保证退休人员的生活水平免受通货膨胀的侵蚀,退休人员无法分享经济社会发展成果。因此,美国社会保障退休金调整机

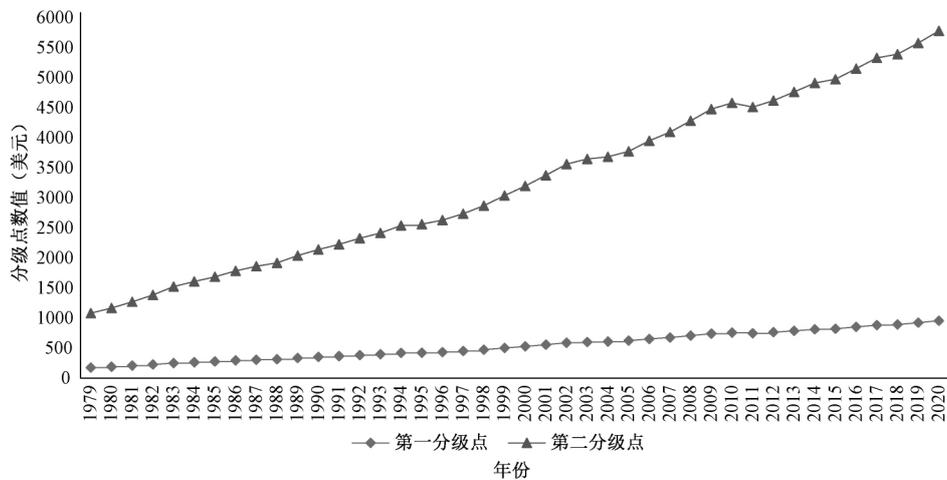


图 4 美国 1979—2020 年社会保障退休金分级点变化情况

资料来源: 根据相关资料绘制, 详见: SSA. Benefit formula bend points [EB/OL]. [2019-10-29].

<https://www.ssa.gov/OACT/cola/bendpoints.html>.

制中值得借鉴的是实现了公式化、指数化的调整, 而仅以物价和消费水平作为调整依据的做法是否妥当, 仍有待进一步探讨和研究。

四、美国社会保障退休金确定机制对我国养老保险改革的启示

受意识形态和执政党执政理念的影响, 美国社会保障制度也曾多次面临私有化的挑战^[27-32]。面对私有化挑战, 美国没有改革现收现付制的社会保险模式, 而是选择了参量改革的方法, 如扩大覆盖面、提高社会保障税率、提高全额领取年龄等^[33-34]。当然, 美国社会保障制度并非完美, 且可推广性也有一定限制。在严峻的人口老龄化挑战 (尤其是二战后“婴儿潮”一代相继达到领取退休年龄) 下, 美国社会保障制度运行也存在基金收支风险^[35], 但其数十年的稳定运行仍为我国基本养老保险制度改革提供了有益的启示。

1. 退休年龄: 引入较为宽松灵活的退休政策

美国通过区分“退休年龄”和“领取年龄”实现了劳动关系和社会保障关系的相对分离, 从而使退休金问题能够独立于劳动问题之外进行改革和完善。当前, 我国正在研究推行渐进式延迟退休年龄政策, 但由于“退休年龄”将劳动关系和社会保险关系紧紧扣在一起, 改革难度和成本很大。本文认为, 与其二者胶着, 不如让养老金问题先行一步。第一, 建议修改相关劳动法律, 引入较为宽松灵活的退休政策和养老金“全额领取年龄”, 明确退休年龄和养老金领取年龄的差异, 实现劳动关系和社会保障关系的相对分离。第二, 全额领取年龄应在综合考虑人口平均预期寿命和基金收支等因素的基础上, 通过精算予以确定。需要注意的是, 我国在 1978 年发布的《国务院关于工人退休、退职的暂行办法》中明确提出, “从事井下、高空、高温、特别繁重体力劳动或者其他有害身体健康的工作”的工人, 满足工龄条件时可提前退休。这一规定客观反映了不同行业和职业间的差异, 具有积极意义, 至

今仍然有效。本文建议,在实现劳动关系(退休)和社会保障关系(领取养老金)相对分离的基础上,在确定全额领取年龄时不宜“一刀切”,可按照行业和职业差异确定不同的全额领取基本养老金年龄,保证重体力劳动者和特别职业法定全额领取年龄的适度区间。

2. 计发办法:以全国统筹为目标,促进公平性、提高激励性

第一,美国社会保障退休金作为一项全国性的制度,在对个人工资指数化过程中采用“全国平均工资指数”指标,这就真正实现了制度的全国统一性,从而可以在更大区域(全国)范围内进行收入再分配。当前,我国正在积极推进基本养老保险全国统筹,除了要实现制度各要素(如缴费政策、待遇计发政策)统一外,也应借全国统筹之机实现待遇计发政策与全国性指标挂钩、与地区性指标脱钩,不再考虑地区差异对养老金的影响,实现“同缴费同待遇”(即参保缴费额完全相同的参保人能够获得完全相等的初始养老金),真正建立起全国性的基本养老保险制度。

第二,目前我国领取养老金的条件之一是15年的最低缴费年限,这一规定对于缴费困难群体有其积极意义,但同时也造成了部分参保者缴费满15年后断保的情况。美国社会保障退休金制度中,参保人达到法定领取年龄且获得至少40个社会保障积分时可申请退休金,40个积分意味着至少需要缴费10年;同时,为了增强制度激励性,美国在计算参保人指数化月平均工资时会选取最高35年的指数年薪,如不足35年,则余缺年份按0缴费工资补足35年,因此如缴费不足35年(出现0缴费工资年份)对初始退休金影响很大。根据我国的实际情况,考虑到低收入人群缴费能力有限,建议维持目前15年的最低缴费年限,但必须同步引入激励机制,在养老金计算时选择参保者历年缴费中最高若干年份(如美国是35年)为依据,以此来正向激励有能力的参保者长期缴费;对于部分职业和行业参保者(如重体力劳动者),则可减少选取缴费年限的数量。此外,在依据行业和职业差异确定差异化的法定全额领取年龄的基础上,可考虑通过精算技术引入“晚增”机制,即在全额领取年龄之后延迟领取,则可永久性地增发养老金,提高自愿延迟退休人员的初始养老金水平。

3. 待遇调整:建立科学、合理的养老金待遇调整机制

美国《社会保障法案》规定了一系列对OASDI缴费成本和待遇水平进行自动调整以反映经济变化的参数^[36],这些参数不仅明确了设计细节,而且有助于对制度运行情况进行预测。以待遇调整为例,美国在20世纪70年代摒弃了临时性的调整办法,建立起与指数挂钩的自动调整机制,这种规范化的调整方法可避免人为的干扰、减少政策的随意性,稳定社会预期。目前,我国基本养老保险待遇调整主要依靠行政命令,调待过程也仅明确了相关参数却未提出调整公式。本文建议,一是应设置调待的触发或触停机制,在达到“临界值”或“阈值”等指标的条件下启动或暂停待遇调整;二是必须要明确调待参量与公式,将建立科学合理的自动化调待机制作为基本养老保险改革的重点之一,正确引导民众预期,以保证退休人员在维持既有生活水平的前提下,可以公平公正地分享经济社会发展成果。

参考文献:

[1] 张川川. 延迟退休年龄:背景、争议与政策思考[J]. 武汉大学学报(哲学社会科学版), 2017(5): 42-51.

- [2] 董克用,施文凯. 税务征收体制下职工平均工资在基本养老保险缴费基数政策中的适应性研究 [J]. 税务研究, 2019 (1): 11-16.
- [3] 董克用,施文凯. 城镇职工基本养老保险单位缴费基数: 评析、问题与对策 [J]. 宏观经济研究, 2019 (6): 146-151, 163.
- [4] 刘伟兵,韩天阔,刘二鹏,等. 养老保险全国统筹中的待遇确定方法与“福利损失”研究 [J]. 保险研究, 2018 (4): 86-97.
- [5] 林宝. 基础养老金全国统筹的待遇确定方法研究 [J]. 中国人口科学, 2016 (2): 61-71, 127.
- [6] 袁中美. 养老金待遇调整研究述评 [J]. 社会保障研究, 2016 (1): 106-112.
- [7] 房连泉. 建立可持续的基本养老保险待遇指数化调整机制研究——来自国际案例的经验启示 [J]. 人口学刊, 2018 (5): 66-77.
- [8] IKENBERRY G J, SKOCPOL T. Expanding social benefits: the role of social security [J]. Political Science Quarterly, 1987, 102 (3): 389-416.
- [9] 沃夫冈·舒尔茨. 全球政治经济视角下的社会保障: 历史经验与发展趋势 [J]. 社会保障评论, 2017 (1): 135-152.
- [10] SSA. Social security history [EB/OL]. [2019-11-08]. <https://www.ssa.gov/history/>.
- [11] 世界银行. 防止老龄危机: 保护老年人及促进增长的政策 [M]. 劳动部社会保险研究所, 译. 北京: 中国财政经济出版社, 1996: 64-75.
- [12] SSA. Social security program fact sheet [EB/OL]. [2019-10-28]. https://www.ssa.gov/OACT/FACTS/fs2019_06.pdf.
- [13] SSA. Social Security Act, Title II, Sec. 215. “Computation of primary insurance amount” [EB/OL]. [2019-10-25]. https://www.ssa.gov/OP_Home/ssact/title02/0215.htm.
- [14] Schobel B D. Social security’s automatic adjustments [J]. Journal of Financial Service Professionals, 2017, 71 (2): 50-54.
- [15] 穆怀中. 养老金调整指数研究 [M]. 北京: 中国劳动社会保障出版社, 2008: 74.
- [16] 董登新. 退休后继续工作, 美国人养老多了“一条腿” [J]. 中国社会保障, 2017 (9): 34-36.
- [17] KOLLMANN G. Social security: a discussion of some issues affecting the early retirement age [EB/OL]. [2000-05-15]. https://www.everycrsreport.com/files/20000515_RL30558_afe7e17647c4d26f941aa1c594ee15339e73c99f.pdf.
- [18] SSA. Benefits planner: retirement background [EB/OL]. [2019-10-26]. <https://www.ssa.gov/planners/retire/background.html>.
- [19] KNOLL M A Z, OLSEN A. Incentivizing delayed claiming of social security retirement benefits before reaching the full retirement age [J]. Social Security Bulletin, 2014, 74 (4): 21-44.
- [20] GREGORY J M, BETHELL T N, RENO V P, et al. Strengthening social security for the long run [J]. Social Security Brief, 2010 (35): 1-15.
- [21] OLSEN A. Mind the gap: the distributional effects of raising the early eligibility age and full retirement age [J]. Social Security Bulletin, 2012, 72 (4): 37-46.
- [22] ZHE Li. The social security retirement age [EB/OL]. [2019-09-13]. <https://fas.org/sgp/crs/misc/R44670.pdf>.
- [23] 董克用. 有关养老保险新政策的分析与评价 [J]. 人口与经济, 2001 (3): 71-74.
- [24] GALASSO V. Social security: a financial appraisal for the median voter [J]. Social Security Bulletin, 2001/2002, 64 (2): 57-65.
- [25] 姚建平. 养老保险制度的反贫困分析——美国的实践及对我国的启示 [J]. 公共管理学报, 2008 (3): 100-108, 127.

- Bulletin , 2007 , 67 (3) : 73-88.
- [27] GRAMLICH E M. Different approaches for dealing with social security [J]. Journal of Economic Perspectives , 1996 , 10 (3) : 55-66.
- [28] 李珍. 美国社会保障制度改革与经济增长 [J]. 经济社会体制比较 , 1997 (6) : 41-45.
- [29] 郑秉文. 围绕美国社会保障“私有化”的争论 [J]. 国际经济评论 , 2003 (1) : 31-36.
- [30] 王萍. 美国社会保障制度的危机及其改革前景分析 [J]. 世界经济与政治论坛 , 2005 (3) : 114-117.
- [31] 陈红. 争议中的美国社会保障制度改革 [J]. 经济社会体制比较 , 2006 (5) : 92-97.
- [32] 孙静, 刘威. 社会保障制度改革的路径选择——由美国社会保障“私有化”争论引发的思考 [J]. 中南财经政法大学学报 , 2010 (3) : 29-33 , 142-143.
- [33] DIAMOND P A. The future of social security [J]. Economic Inquiry , 2018 , 56 (2) : 661-681.
- [34] KILGOUR J G. The social security program and its funding problems [J]. Compensation & Benefits Review , 2018 , 50 (3) : 149-159.
- [35] SSA. The 2019 OASDI trustees report [EB/OL]. [2019-10-28]. <https://www.ssa.gov/OACT/tr/2019/tr2019.pdf>.
- [36] 高全胜. 美国 OASDI 年度报告技术解读与启示 [J]. 社会保障研究 , 2015 (5) : 102-112.

[责任编辑 方志]