

社会保障研究

我国社会养老保障替代率讨论

朱惠丽

(上海财经大学 公共经济管理学院, 上海 200083)

摘要: 本文简要介绍了我国养老保障体系的构成框架, 以及有关替代率的制度和理论界定, 并对当前我国养老金替代率存在的几点问题进行了简要探讨。

关键词: 替代率; 缴费率; 赡养率; 社会统筹

中图分类号: C913.7 文献标识码: A 文章编号: 1000-4149(2002)04-0055-04

A Discussion on the Substitute Rate of Social Security System in China

ZHU Hui-li

(The Institute of Public Economics and Management, Shanghai Finance
and Economics University, Shanghai, 200083)

Abstract: This paper makes a brief introduction of the framework of social security for the old in China, and defines payment rate system and theories. Moreover, the paper discusses some problems involving pension payment rate.

Keywords: substitute rate; rate of payment; rate of support; raise funds from the society in all

一、我国城市养老保险体系的理论构成

现阶段, 我国城市养老保险体系采用“社会统筹与个人账户相结合”形式, 分为三个层次^[1]:

第一个层次是“社会统筹的基础养老保障”, 通过对企业职工工资总额按 20% 的“缴费率”收缴社会保障税性质的基础养老保障费, 此层次按现收现付制管理, 为城市现存退休职工提供相当于在职职工平均工资 20% 比例的社会基础养老金。

第二层次是“个人账户的养老保障”, 以企业为扣缴单位, 企业、个人分别按个人工资水平的 3% 和 8% 缴纳个人养老保障金存入“个人养老保障账户”。此账户作为强制性的个人养老储蓄, 实行完全积累制, 由社会专门机构统一运营管理、保值增值。等到职工退休后, 个人养老保障账户的余额除以 120 后, 按月向退休人员支付个人账户养老金。

收稿日期: 2002-01-28; 修订日期: 2002-04-01

作者简介: 朱惠丽(1975-), 女, 黑龙江人, 汉, 上海财经大学公共经济管理学院硕士研究生。主要研究方向: 社会保障和各种形式商业保险、国际税收。

第一、二层次结合起来构成我国的“基本养老金制度”。2000年12月,国务院制定的《关于完善城镇社会保障体系的试点方案》中,将第一层次的基础养老金的“缴费率”由占当地职工平均工资的20%上调至30%左右,第二层次的个人账户规模缩减为8%,完全由个人缴纳。该方案已于2001年7月正式在辽宁省进行试点。

第三层次是商业养老保险,是由个人自愿性地参加社会上商业保险公司的保险项目,以保证自己退休维持较高的生活水平。

二、我国基本养老保险体制中替代率的现实规定和理论界定

“替代率”的定义是发给退休职工的平均养老金占现时在职职工的平均工资的比例。从世界范围看,许多国家替代率水平处于40%到60%之间。我国传统的养老制度下,替代率达80%以上^[2],明显高于国际水平,除退休工资外,加上企业继续向退休人员提供的各种社会津贴(如住房、医疗津贴等),给企业背上了沉重的负担,也给国家财政带来了难题。替代率规定得过高,不仅会使国家财政紧张,而且会减少劳动力供给,鼓励人们提前退休,陷入欧洲一些高福利国家的困境;而替代率定得过低,又有可能形成辛勤工作一生的职工老无所养的局面。因此,我国现行养老保障的改革中,对替代率的界定具有重要意义。

按照国务院[1997]26号文件规定,我国基本养老金制度的目标替代率约为在职职工工资的58.5%,而58.5%的替代率水平按基本养老保险体系又可以分为20%和38.5%两个层次^[3]。其中,第一层次的社会统筹基础养老金,通过20%的缴费率和现收现付制度,为退休人员提供在职职工平均工资20%的替代率;第二层次个人账户养老金,通过11%的缴费率和完全积累制及专业运营管理,到职工退休后,为退休人员提供在职职工平均工资38.5%的替代率。

如果社会统筹层次实行的是现收现付制,那么,这一层次的替代率与缴费率、赡养率等概念的密切关系,可用如下公式表示:

$$\text{缴费率} = \text{替代率} \times \text{赡养率} \quad ①$$

其中又有:

$$\text{缴费率} = \frac{\text{在职职工养老保险缴费数额}}{\text{在职职工工资总额}} \quad ②$$

$$\text{替代率} = \frac{\text{退休职工平均养老金}}{\text{在职职工平均工资}} \quad ③$$

$$\text{赡养率} = \frac{\text{退休职工人数}}{\text{参加养老保险的在职职工人数}} \quad ④$$

那么将上述公式②③④都代入公式①,可得到如下公式:

$$\frac{\text{在职职工养老保险缴费数额}}{\text{在职职工工资总额}} = \frac{\text{退休职工平均养老金}}{\text{在职职工平均工资}} \times \frac{\text{退休职工人数}}{\text{参加养老保险的在职职工人数}} \quad ⑤$$

通过公式可以看出,影响替代率实现的因素很多,除缴费率和赡养率的影响之外,还要考虑计发工资与缴费工资的比较、参保人数的比例以及人口结构和退休年龄的影响。

而第二层次个人账户替代率的实现,则是假定在完全积累制下,通过专业基金管理公司,在金融市场上投资运营,取得超过工资增长率或利率水平的资本报酬,在职工退休后,按月支付相当于替代率水平的养老金。38.5%替代率计算结果的假设前提是:按月11%的个人账户缴费率,在平均35年缴费期间,养老基金的投资回报率恒等于工资增长率,且养老金按十年计发。这样,个人账户投资的真实回报率相对于工资增长率的高低,以及计发养老金的年数就成为影响替代率测算准确度和可行度的因素。

三、有关我国替代率现实问题的几点讨论

1. 实际缴费工资与计发工资不符为实现既定替代率带来困难

从理论上讲,替代率与缴费率的关系如公式①所示:缴费率=替代率×赡养率,而缴费率和替代率分别是在企业职工养老保险缴费数额和退休职工养老金占在职职工工资的比例^①,这就从理论上保证了在一定赡养率下,31%^②的缴费率在职工退休后,可以维持58.5%^③的替代率。我国的现实情况是,养老金的计发工资与在职职工平均工资是相符的,即公式①右端计算替代率时,使用的工资指标是在职工平均工资;但是公式①左端计算缴费率时,使用的实际缴费工资标准各地并不一致,形成实际平均缴费工资普遍低于在职职工平均工资的局面。例如,1999年全国平均缴费工资为统计口径工资总额的85%,仅此就使养老基金少收入262.6亿元。这样,要保持既定的替代率水平,就要提高实际缴费率,高缴费率增大了征缴难度,增强了企业拖欠缴费的动机。例如,仅就社会统筹层次而言,按1999年统计口径,为达到20%的社会基础养老替代率,22.7%的名义缴费率在实际中就高达26.6%。

2. 人口老龄化和退休年龄提前引起赡养率提高给我国维持替代率带来巨大压力

根据联合国的划分标准,65岁及以上人口在总人口中的比例达7%,即被认定成为老年型人口或进入老龄社会。2000年第五次全国人口普查主要数据公报,在我国大陆31个省、自治区、直辖市和现役军人的人口中,65岁及以上人口为8811万人,占总人口的6.96%。从2000年前后的连续数字看,我国人口老龄化已是不争的事实。但是,中国老龄化高峰还远未到来^④。据世界银行1995年测算,大多数OECD国家的老年人口比例翻一番达到18%经过了80~100年的时间,而中国走过这一历史过程仅需34年^⑤。大于60岁的人口比例将迅速从1990年的9%上升到2030年的22%(世界银行1997年)。据测算,我国老年赡养率(65岁及以上人口与15至64岁人口之比)将从1999年的11%上升到2030年的25%和2050年的36%^⑥。人口老龄化给我国养老体系带来巨大压力。

赡养率的变动除受人口结构变化的影响外,退休年龄也是一个非常重要的因素。我国法定退休年龄是男60岁、女干部55岁、女工人50岁;特殊工种可提前5年退休。在国务院确定的111个“优化资本结构”试点的国有破产工业企业在职工可以提前5年退休。与英美等发达国家相比,中国的法定退休年龄要提前5至10年。更不利的是,近几年在体制改革过程中不少地方和行业违反规定鼓励并办理提前退休。1998年,全国退休职工占参与养老保险的在职职工比率为31.5%,这一比率在上海市高达53.4%^⑦。

在这里,我们又一次用到公式①缴费率=替代率×赡养率,根据以上资料,如果我们将赡养率(公式④)假定为35%,为维持社会统筹层次的20%替代率,则在职职工就要向社会统筹养老层次缴纳7%的养老保险费。可以想象,随着老龄化高峰的到来,赡养率继续上升,达到甚至超过100%,则要实现20%的替代率社会统筹层次的额缴费率就要超过20%。此外,还要加上在职职工个人积累账户层次的缴费,当养老保险缴费率已达到上限时,赡养率的提高便意味着养老保险替代率最终不得不下降。

3. 假定个人账户投资回报率恒等于工资增长率来计算替代率是一种乐观估计

我国基本养老金58.5%替代率的测算结果,其假设前提之一是养老金的投资回报率恒等于工资增长率,即个人账户养老金在社会专门机构的运作管理下,会产生至少不少于工资增长

① 由本文第三部分公式②③给出。

② 第一层次缴费率20%与第二层次缴费率11%之和。

③ 第一层次替代率20%与第二层次替代率38.5%之和。

④ 中国劳动和社会保障部 1999年北京养老保障制度国际研讨班资料。

率的投资回报。然而,我国11%的个人账户不可能完全做实,养老保险“统账”结合的改革在很大程度上只是养老金计发办法的改革,个人账户空账运转、没有资金积累,当然就没有资金投资于市场,也就更提不上投资收益了。因此,现实个人账户利率不是实际投资回报率,而是人为设计的率值。从各地的实践来看,一般都把一年期银行储蓄利率作为个人账户记账利率,并可根据工资增长情况适当上调,但不得高于工资增长率。从市场实际看,1990年至1999年间,银行利率、国债收益率和货币工资增长率平均值分别为8.16%、10.16%和16.32%^[7],可见,职工工资增长率远高于银行利率。也就是说,个人账户积累的养老基金,经过按银行利率记账利率的增长后,在职工退休后,难以满足按退休时在职职工工资水平计发的养老金要求,也就难以达到制度设计的58.5%替代率^[8]。

而且,就算某些地区个人账户存在部分盈余,所谓部分实账运转,也难以达到58.5%替代率的要求。因为,从安全性角度考虑,养老金运作投向主要是银行存款和购买国债,银行利率、国债收益率在未来一段时间内,将会保持相对稳定;与此同时,我国工资增长率在未来十几年仍将继续提高,原因是目前我国职工工资平均水平与世界发达国家相比仍很落后,随着我国入世的到来,不断融入世界经济大潮,以及更多外资企业的加入所引起的高工资的示范作用,可以预见,工资增长趋势不减是必然现象。这就意味着,养老金的投资报酬率恒等于工资增长率的假定难以得到满足,替代率的实现也就面临着不容乐观的前景。

事实上,以上所提到的有关替代率的讨论,是我国养老制度中存在问题的综合体现。我们不能单就替代率高低来讨论问题,而要从制度本身出发,整理思路、系统调整,来对待替代率问题。

参考文献:

- [1] 左学金. 面临人口老龄化的中国养老保障: 挑战与政策选择. 中国人口科学, 2001, (3).
- [2] 世界银行. 老年保障. 北京: 中国财政经济出版社, 1995年.
- [3] 国务院. 关于建立统一企业职工基本养老保险制度的决定. 国务院[1997年]26号文件.
- [4] 人口研究编辑部, 翟振武, 刘金墉, 宋健, 刘爽, 段成荣, 姚远. 中国第五次人口普查公报透视. 人口研究, 2001, (3).
- [5] 世界银行. 2020年的中国: 老年保障. 北京: 中国财政经济出版社, 1998.
- [6] 瞿凡, 王燕, 徐滇庆, 王直. 中国养老金改革方式及其影响研究. 国研报行, 2001, (6).
- [7] 崔少敏. 中国社会保障基金的风险管理研究. “中国社会保险监管与精算实务国际学术研讨会”论文及发言材料, 2001.
- [8] 崔少敏, 布鲁斯·舒博, 史若华. 对养老保险测算的两点质疑. 中国社会保障, 2001, (4).

[责任编辑 王树新]

(上接第52页)

参考文献:

- [1] 徐桂华. 中国乡镇企业的发展和农村剩余劳动力转移. 经济评论, 1999.
- [2] 戴国晨, 陈东琪. 劳动过剩经济的就业与收入. 上海: 上海远东出版社, 1996.
- [3] 孔祥智. 当前农村小城镇发展中存在的主要问题和对策. 管理世界, 2000, (6).
- [4] 高文书. 中国农村劳动力转移问题的思考. 内蒙古农业科技, 1999, (8).
- [5] 周衍平. 论农民非农就业的“进入障碍”. 农业经济学, 2001, (4).
- [6] 阳俊雄. 农业劳动力转移的新阶段及对农民收入增长的影响. 统计研究, 2001, (5).
- [7] 国家统计局. 中国统计年鉴2000. 北京: 中国统计出版社, 2001.

[责任编辑 崔凤垣]