

改革建议草案

-第三卷-



Social Protection Reform Project
中国-欧盟社会保障改革项目

第一部分

宏观活动1.6

2017活动方案

养老金制度（相关性和社会效率）

参数改革

再分配效应（参数改革）

评估（就业政策）

评估（社会保障政策）

2017年12月

前言

作为中欧社会保障改革项目 2017 年度活动的一部分，2017 年 8 月 30 日在北京举行了课题研讨会。研讨会涉及该年度 4 个议题中的 3 个¹，主要就中方专家草拟的现状分析报告展开研讨，同时结合相关的欧洲优秀经验以及“十三五”规划的相关内容。

根据项目经费申请表中宏观活动 1.6 的内容，会议集中讨论了“与研究课题相关的改革方案初步提案”。本文结合项目的研究目标，罗列出本次会上提交的改革建议草案。

这些报告的全文，会议讨论摘要以及欧洲优秀经验介绍，均可以从项目网站 <http://www.euchinasprp.eu> 下载。

本项目向中国政府提交的改革建议草案（第三卷）包括对养老金制度的相关性和社会效率分析，从多角度——包括再分配的角度考察养老金参数改革的成效，以及对目前的就业和社会保障政策的评估分析。

圭亚
第一部分常驻专家
中欧社会保障改革项目
2017 年 12 月

¹ 对于第 4 个年度议题——社会保障与性别平等——的相关探讨，将作为 2018 年度活动的一部分进行安排。

目录

前言	2
成果 3	
社会保障领域的国家政策评估手段	
课题 1.2.2 社会保障领域的国家政策评估手段——促进就业	5
课题 1.2.2 社会保障领域的国家政策评估手段——社会保障	13
成果 4	
全面覆盖养老保险体系的国家政策框架	
课题 1.3.6 养老金参数改革	17
成果 5	
应对城市化趋势的改革措施	
课题 1.4.2 社会经济发展和社会保障再分配职能之间的关系——参数改革	25



成果 3

社会保障领域的国家政策评估手段——促进就业

课题 1.2.2 社会保障领域的国家政策评估手段——促进就业²

就业政策评估总结及建议

(一) 政策总体评价

1. 改革开放至今，中国的工业化、城镇化和市场化的展取得了丰硕的成果。国家的经济总量不断提高，人民生活得到改善，就业在国家的发展战略中占据重要的位置，各个阶段关于就业的总目标基本得到实现（见表 1）。自十八大以来，我国城镇新增就业每年都保持在 1200 万人以上，5 年累计新增就业超过 6500 万人。³正在进行的十三五规划，着重强调了科技创新、产业升级的国家战略，这在长期来看积极应对了我国劳动年龄人口总数下降、老龄化程度加深的人口结构，但是在短期也可能带来就业市场的波动。近两年出台的就业政策，一方面关注到了当下的一些重点问题，比如农村发展落后、区域吸引力悬殊、高校毕业生就业难，另一方面对于即将到来的新产业结构与现有劳动力市场之间的匹配问题，尚欠缺相应的预防性对策。

表 1 就业目标评估（1981-2015）

时期	就业目标	实现情况	完成评价
六五时期	城镇新安排 2900 万人	净增 2283 万人	未完成
七五时期	城镇新就业 2900 万人	净增 4233 万人	完成
八五时期	城镇安置 3200 万人	净增 1999 万人	未完成
	城镇待业率 3.5% 以内	2.90%	完成
九五时期	城镇新增就业 4000 万人	净增 4111 万人	完成
	转移农业劳动力 4000 万人	/	/
	城镇失业率 4% 左右	3.10%	完成
十五时期	城镇新增就业 4000 万人	净增 4180 万人	完成
	转移农业劳动力 4000 万人	4000 万人	完成
	城镇登记失业率 5% 左右	4.20%	完成
十一五时期	五年城镇新增就业达到 4500 万人	五年内城镇新增就业 5771 万人	完成

² 节选自中方专家岳经纶先生的报告。

³ 人民网 - 人民日报，5 年来城镇新增就业每年超 1200 万，2017-06-19 07:16:54，<http://politics.people.com.cn/n1/2017/0619/c1001-29347580.html>

	转移农业劳动力达到 4500 万人	转移农业劳动力 4500 万人	完成
	城镇登记失业率低于 5%	城镇登记失业率为 4.1%	完成
十二五时期	城镇新增就业人数 4500 万人	城镇新增就业人数 6431 万人	完成
	城镇登记失业率低于 5%	城镇登记失业率为 4.05%	完成
十三五时期	城镇新增就业人数 5000 万人	(2015 年 1 月—2016 年 12 月) 城镇新增就业人数合计 2626 万人	超额完成 (两年完成五年目标的 52.5%)
	城镇登记失业率低于 5%	城镇登记失业率 2015 年末 4.05%, 2016 年末 4.02%	完成

资料来源：作者根据各时期五年规划（计划）报告整理。中国中央人民政府网，
<http://www.china.com.cn/chinese/ch-zgwunianguihua/index.htm>

2. 在不同时期，国家规划中的就业目标具有不同的侧重对象。在上世纪 80 年代初时，就业政策的目标只有一个，就是城镇就业，直到“十一五”时期达到四个主要目标。而有意思的是，“十二五”时期又回归城镇新增就业人数和城镇失业率这两个经典指标。

3. 这种变化和各个阶段的经济改革与产业结构调整有直接关系，在早期农业劳动力大量过剩而城镇就业不足时，就业政策重在扩大城市中的就业数量，引导农村人口向城市逐步地转移。而在“十二五”之后，由于产业升级的推进，大城市中的就业增加减缓甚至将会出现负增长，那么转移农业劳动力不再是重点，反而要鼓励在农村创业就业，甚至支持部分城市人员去发展农村。同时，这个时期的城镇新增就业主要指的是“新型城镇化”，意味着转移的农村人口流向中小城镇，而不是负担过重的少数大城市。此外，各个时期的就业政策都有明确的重点对象，比如国企改革中的下岗职工，以及扩招之后的高校毕业生。

4. 就业政策和劳动力市场制度建设越来越规范。政策制定的过程越来越民主、参与的人员从过去的政府部门和相关研究机构，到现有政府部门组织、社会分开招标、网上征求意见、利益相关群体参与等多种方式。在这个意义上说，政策的制定过程更加科学、民主，更加体现“以人为本”。同时，政策中所包含的内容也越来越丰富。在当前的就业政策中，不仅包括了基本的政策原则和取向，也囊括了支持措施、培训和服务，以及对弱势群体的具体扶持政策。⁴此外，在 2007 年的《促进就业法》和《劳动合同法》出台之后，劳动力市场规制相对成熟。

5. 就业政策实现方式越来越多元化，而且成效显著。在“六五”至“十五”时期的就业政策主要为解决人民的基本就业问题和温饱问题；而“十一五”之后，则更倾向于产业升级和人才发展战略。这一方面体现出我国经济发展总体水平的提高，另一方面也体现出我国“科教兴国”战略的成效。

⁴唐玲，《就业政策评估方法与实践：1978-2007——以五年规划为例》，2007 年，NDRC 就业司报告

6. 在具体实现方式上,以往重在推进劳动密集型产业发展从而吸纳转移的农村劳动力和新增城市人口,而到“十一五”之后,开始战略性地扶持科技创新企业,提高制造业劳动生产率和生产服务业的比重。同时,通过给予个人创业空间和提升个人创业能力来实现主动就业。比如,2016年创新驱动发展战略深入实施,新兴产业涌现,传统产业加快转型升级;同时广泛开展大众创业、万众创新。

(二) 不足方面

7. 改革开放至今,中国的就业政策在促进就业、鼓励创业方面成绩显著。与此同时,就业政策也存在部分不足。

8. 城乡就业政策的差异依然存在,对农村就业关注不足。尽管农村就业人口和第一产业就业人数有下降的趋势,但仍然占据全国人口和劳动力数量近一半。当前政策中的农村地区创业和就业的利好,吸引力可能还难以让大量农民工返乡,并能够在乡村长期待下去。而且现有产业政策和促进产业结构升级的政策也较少惠及农村。第一产业与第二、第三产业生产率和收入的巨大差异,意味着还将进一步城镇化;农村就业缺乏吸引力,那么城镇就业的压力仍然很大。

9. 就业政策缺乏长远规划,特别是职业教育和失业保险两个基础性制度就业政策短期应急的措施较多,支持力度较大。相比而言,对周期较长、见效较慢的政策措施支持力度不够、执行不力。导致对一些关系长远发展的问题没有完整的规划,很多政策还停留在研究层面。如:灵活就业、劳动力培训、城乡劳动力市场统一、劳动权益保护机制等。

10. 在产业结构升级转型过程中,培训和职业教育将越来越重要。技术和资本必将在经济发展中占据越来越重要的位置。在中国,一方面需要考虑如何提升劳动力质量以支撑这样的产业技术升级,另一方面则是通过人力资本的投入提升或者维持人类劳动的价值。在OECD国家从1990到2007年之间,全要素生产率的增长和资本深化会是经济增长的关键要素,而这解释了劳动收入占比下降的80%的原因。⁵在劳动收入占GDP比例本就不高,而且低收入劳动者比重过高的中国,这是更值得决策者关注的一个紧迫的问题。

11. 与此同时,在去产能深入推进的条件下,部分行业下岗转岗职工增加,政策托底保障的压力进一步加大。为此,在继续推行积极就业政策,增强市场活力的同时,要进一步深化社会保障制度,完善失业保险制度,扩大失业保险基金支出范围,增加失业保险覆盖范围,鼓励失业后创业及再就业,充分发挥失业保险预防失业、促进就业的功能。

12. 就业政策在国家新一轮产业结构调整中的应对措施尚不充分。自“十二五”以来,国家大力推动通过科技创新进行产业升级,并将创新驱动、智能制造作为重要战略。在就业政策方面,主要措施是扶持就业容量大的服务业、支持小微企业,以及鼓励大众产业——以创业带动就业。

13. 然而,制造业在2016年底仍然吸纳了28.8%的劳动力,而且长期以来在就业和收入方面都是工人阶级的中流砥柱。而与此相对应的,目前已经提供了半数以上就业岗

⁵ International Labour Organization, Organisation for Economic Co-operation and Development, **The Labour Share in G20 Economies**, Report prepared for the G20 Employment Working Group, Antalya, Turkey, 26-27, February 2015, p17-18

位的服务行业，以往是以流动性大、收入低为主要特征的。那么，制造业的就业数量和结构将发生何种变化，服务业工作的质量如何保障，这是当前的就业政策尚未正面回应的。在化解过剩产能方面，国务院的“1+8”配套文件中提出了职工安置的4个方面的渠道，包括内部安置、转岗就业创业、内部退养和政府的公益性岗位托底安置。然而，这些举措多针对国有企业待分流的职工的，比如钢铁、煤炭行业中的180万职工。⁶而作为制造业主力的非国有企业劳动者，特别是广大外来工，并没有相应的政策。

14. 此外，大众创新创业虽然有利于激发经济社会活力，但同时要配置相应的培训和配套支持，并警惕可能产生的巨大泡沫和由此带来的社会经济成本。值得提出的是，相较于“创业精神”，“可雇佣性”仍然是许多国家就业政策的核心，比如，欧盟9/10就业政策措施都是针对这点的。⁷

15. 重点关注就业数量，而较为忽视就业质量。应当说，至2007年《就业促进法》、《劳动合同法》出台时，我国的劳动力市场制度基本完善，并开始重视对就业期限和基本劳动权益的保护。迄今为止的就业政策也往往能够完成目标任务，但是设置的目标多为数量上的增加。改革开放后很长一段时期内，中国劳动者的收入增幅低于经济增长速度。虽然近年来华南地区的工资增长较快，但是在不同行业和企业之间逐渐呈现两极化态势。随着产业转型升级的推进，这种趋势可能会越来越明显。特别是对灵活业态、新就业形态的大力支持，一方面可能总体上减少失业的压力，但另一方面可能在劳动力市场中端的制造业工作将会大量流失，取而代之的是相对不稳定和低收入的低端服务业工作。由于当前产业转型升级的推动力度很大，就业政策也应当尽早将就业质量和劳动力市场的两极分化问题纳入考量。

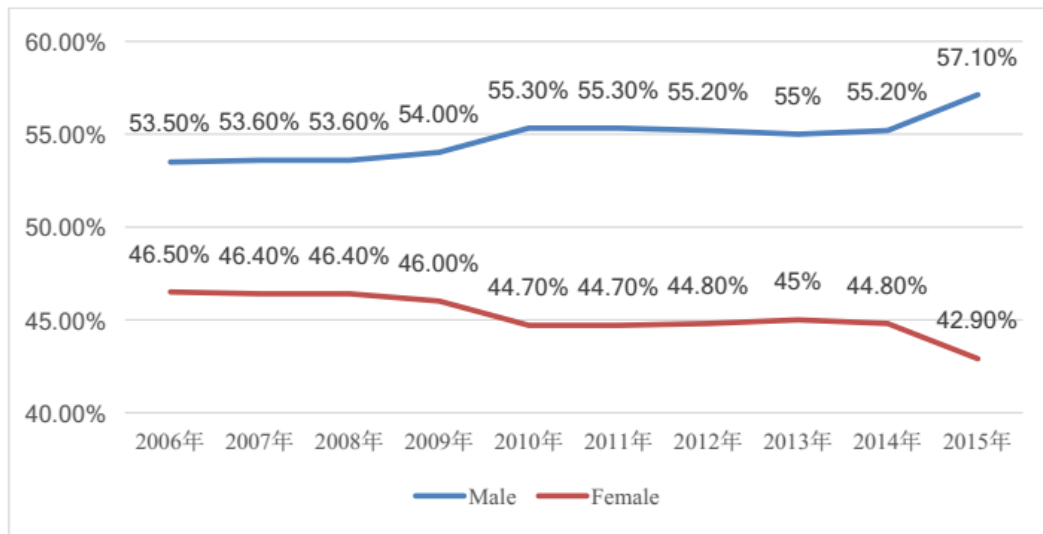
16. 鲜有关注劳动力市场和职场中的歧视问题。至今为止的就业政策关注的多为直观的就业总量和比率等，而实际上还有许多更为具体，但却意义重大的问题，比如劳动力市场和职场中的歧视问题。从政治意义上讲，在具有中华传统美德的社会主义国家，对女性、老年人的就业歧视难以自洽。而在现实中，女性一直是就业大军中的中流砥柱，而老年人就业则不仅可能缓解老龄化社会的财政压力，也可能是对产业升级转型富有价值的群体。

17. 女性就业的比例从总体上而言一直低于男性，并在2006-2015年逐渐下降（图1）。2015年，女性就业率仅为42.9%，为近年来的最低值。而随着“全面二孩”政策的推行，该政策可能会继续对女性就业产生负面影响，女性就业人员占比将继续走低。

⁶人民日报，延迟退休方案年内将公布，2016年3月1日，http://paper.people.com.cn/rmrb/html/2016-03/01/nw.D110000renmrb_20160301_2-03.htm

⁷ Sabrina Regent, The open method of co-ordination: a supranational form of governance? International Labour Organization discussion paper, DP/137/2002

图1 2006-2015年就业人员性别构成百分比图



资料来源：中国统计出版社，《中国人口和就业统计年鉴 2007-2016》，
<http://navi.cnki.net/KNavi/YearbookDetail?pcode=CYFD&pykm=YZGRL&bh>

18. 除了就业参与比例的差异外，女性在就业方面的歧视还表现为收入低。《2016中国劳动力市场报告》指出，中国女性工资水平普遍低于男性，课题组使用中国居民收入调查(CHIP)1995、2002、2007、2013年的数据，采用衡量性别工资差距较常用的指标——女性收入占男性收入的比例进行比较发现，1995年我国的性别收入比为85.9%，2002年略有下降，达到84.5%，2007年性别工资差距进一步扩大，性别收入比下降到73.9%，到2013年性别收入比上升到78.2%。这就说明，虽然性别工资比在这些年有些波动，但总体而言，女性收入低于男性收入的状况并未得到改变，而且最近十年与过去相比还有扩大趋势。⁸

19. 尽管近年一些地方政府出台政策鼓励女性就业创业，如黑龙江省于2016年出台了《关于促进女性公平就业工作的意见》，明确指出不应以性别为由拒绝录用女性或提高录用标准⁹，但女性就业歧视情况依然不容乐观。基于此，除了在政策制定及政策执行上保证性别平等外，还应在鼓励“全面二孩”的同时，鼓励男性参与生育过程，避免“全面二孩”政策对女性就业的负面影响进一步扩大。

20. 此外，老龄歧视问题，在中国即将进入老龄化社会的大背景下更值得重视。未来人口红利消失、“未富先老”等问题需要政府应未雨绸缪，多管齐下，一方面鼓励并促进老年人就业，同时调整养老保险制度。事实上，比如日本《继续雇佣制度》规定：如本人愿意，企业有义务保证老年人就业，政府对雇佣延持至70岁的企业给予

⁸人民网，《2016中国劳动力市场报告》发布 <http://society.people.com.cn/n1/2016/1124/c1008-28894171.html>

⁹中国政府网，黑龙江省出台意见促进女性公平就业 http://www.gov.cn/xinwen/2016-09/20/content_5109837.htm

补贴；企业有义务废除对招聘年龄的限制，政府对实现老年人再就业企业给予奖励；设立老年人才中心，为老年人提供临时、短期就业机会。¹⁰

21. 在中国，目前仍然缺乏促进老年人就业的政策。2013年《中华人民共和国老年人权益保护法》并未对老年人口的就业权益作出规定¹¹，而老年人由于受到体力等因素的限制，在就业市场上面临阻碍。目前，国家正在积极考虑延迟退休政策¹²，这在长期是一个积极的举措，但是必须要根据我国劳动力总量的变化、就业状况和社保基金长期可持续发展能力，做好充分的调研。从当前经济转型的角度来看，新的产业和职业对体力的要求降低，而脑力劳动和工作经验可能将更具价值。在此背景下，让有能力和意愿的老年人自行选择是退休领取养老金还是继续就业，不仅是对老年人就业权利的尊重，也是产业升级的一个有利因素。

(三) 政策建议

22. 党和政府高度关注就业问题，中央多次提出，“就业是民生之本”、“就业是永恒的课题”等等。2015年4月，习近平总书记在庆祝“五一”国际劳动节暨表彰全国劳动模范和先进工作者大会上强调：“党和国家要实施积极的就业政策，创造更多就业岗位，改善就业环境，提高就业质量。”¹³长期来看，“就业优先”的原则不会变，坚持“稳中求进”的工作总基调。在当前的人口结构和产业战略背景下，就业政策在扩大新增就业机会的同时，重点更要放在逐步优化就业结构、提高就业质量上。

23. 首先在中央层面，**以科学发展观为指导，坚持就业优先的战略，保证经济发展、产业政策与就业政策之间的和谐。** 就业、劳动与产业和经济的发展是密不可分的，可以成为积极的创新和驱动因素，但在处理不当时则可能严重阻碍发展。在宏观经济政策制定时，特别是在产业转型升级这样宏大的结构调整中，产业和经济政策对就业的影响不只是在发生后进行补救，而是在政策制定时就纳入讨论程序中作为决策的依据之一。就业优先，让经济发展和促进就业良性互动，把转型升级的过程变成经济对就业拉动能力提高的过程。为此，人社部门有必要与工信部、科技部等密切合作，前瞻性地预测政策可能带来的劳动力市场变化，从而进行共同决策，确保社会政策与产业、科技政策之间的平衡与良性互动。

24. 具体政策方面，需要考虑三种平衡和协调。

25. **一是就业政策既要关注长期发展，也要稳定短期和中期的就业。**新一轮产业结构调整，既是提升我国产业竞争力和发展新比较优势的战略性措施，也是符合我国劳动力供给增幅趋缓的长期趋势的。然而，长期的发展不能以短期牺牲作为理所当然的社会代价，就业作为一个重大民生问题需要稳步计划。在制造业中，劳动生产率提升意味着就业总量的下降，而当前产业政策支持企业技术升级的力度，特别是像“机器换人”等地方产业项目，可能导致短期内大规模失业的发生。与此同时，提高在第三产

¹⁰网易，日本多举措促60-70岁老人再就业，中国会怎么办
<http://money.163.com/16/0627/13/BQIPGBAD00253B0H.html>

¹¹中华人民共和国老年人权益保护法
<http://www.mca.gov.cn/article/gk/fg/shflhcassy/201507/20150700848507.shtml>

¹²人民日报，延迟退休政策继续深入研究，2017年3月2日，http://www.gov.cn/xinwen/2017-03/02/content_5172358.htm

¹³新华网，习近平：党和国家要实施积极的就业政策（北京4月28日电），2015年4月29日

业的就业可能是一个解决方案，但是第三产业是否有能力充分吸纳新增劳动力和从其它产业分流出来的富余劳动力，这仍然是有争议的。对此，国家有必要采取相应的劳动就业和社会保障政策，对转型速度进行调控，从而预防快速的、大范围的失业发生。

26. 二是**产业升级与社会升级之间的平衡**。就业政策的本质在于保障民生，以人为本的原则是对人类价值和劳动的肯定。在产业转型升级过程中，部分经济和产业政策凸显的是对自动化设备和机器人的单方面的推崇，而轻视人类劳动的价值。事实上，产业升级有不同的道路，即使在西方国家，单单倚赖于自动化无人工厂也只是其中一种，而且是成本极高、受到严格市场条件约束的一种。更何况，这并不一定是最符合我国当前产业发展阶段的道路。至少，我国的产业发展还未能充分发挥受教育程度较高、纪律性较强的丰富劳动力的潜能，劳动生产率仍然有很大的提升空间。而包括就业政策在内的社会政策可以通过公共资金和机构提供培训，特别是针对 2.8 亿的农民工群体，通过提升人类技能的价值，更为经济、快速而且稳定地实现经济与产业目标。

27. 第三，在**稳定就业数量的同时，以社会保障制度为基础，提升就业的质量**。从就业总量来看，我国的经济发展保持较高增长速度，其就业吸纳能力仍然比较稳定。但是就业结构的变化可能导致总体的就业质量下行，劳动力市场呈现两极化趋势。主要以劳动工资收入、技能水平来衡量的就业质量，不仅是民生之本的就业政策的重要目标，也是我国产业经济良性发展、社会稳定和凝聚力提升的基础。同时，这是真正实现“消费拉动”经济发展的现实路径。然而，劳动力成本过高、农民工技能不足，则恰恰被许多制造业企业作为减少劳动用工的理由。事实上，新的就业机会并不总是要求高技能的。低技能或无技能的工作常常更容易创造，并在失业率高的时候最快出现。可以预见的是，在很长一段时期内，我国的经济将必然是一种混合的状态，不仅存在高科技和国际贸易的顶尖企业，同时大量的劳动力仍将会在较低生产率的部门工作，面临的会是低工资、高度不稳定。为此，公共政策仍然重要。要从总体上提升就业的质量、增加消费，单凭市场和企业本身是做不到的，也不愿意主动去做的。首先需要的是公共部门通过就业政策，配合更高覆盖率、更好保护功能的社会保障制度，尤其是失业保险制度，在劳动法律体系框架内进行引导；而在行业和企业层面，应当不断完善劳动关系三方协商机制，建立健全集体协商和集体合同制度。

28. 最后，**进一步协调中央决策与地方政策执行之间的关系**¹⁴。就业问题是国家责任，而在具体措施上可以给予地方更多的灵活性。区域、城乡之间的协调发展早已是我国就业政策的重要内容，但是客观上各地的差异仍然很大，而且在新一轮产业结构调整中面临的具体问题不同。比如经济早发展的华南、华东部分地区可能会遇到结构性失业问题，而内地新发展起来的或接受产业转移工业园的地方则主要面临工资收入方面的压力，这使得就业政策难以以整齐划一的量化指标来对各地的就业工作进行指导。因此，建议在中央部门共同进行方向性规划，界定核心问题、阶段目标，以及相对持续的政策框架；而各地可以因地制宜按照自己的重点问题来开展工作，通过运用本地的公共资源、长期专研的业内专家等进行具体方案的制定和评估。

¹⁴关于就业和人口在省级层面的差异性，由于并非本文重点，不再赘述。如需进一步了解详细数据和分析，建议参考：SPRP, China Social protection in figures—Economic growth and demographic trends: a regional perspective, 2017



成果 3

社会保障领域的国家政策评估手段——社会保障

课题 1.2.2 社会保障领域的国家政策评估手段——社会保障¹⁵

(一) 对中国社会保障制度的总体评价

自 1980 年代启动的中国社会保障改革是一场全面而深刻的制度变革，它使中国社会保障制度实现了从国家——单位保障制向国家——社会保障制的转型，并从城市人的专利转向惠及全体人民。不仅如此，中国社会保障制度还为经济改革与社会转型创造了相对稳定的社会环境，并通过相关制度安排扫除了阻碍劳动力自由流动的障碍，继而通过新的融资方式直接推动着中国经济增长。因此，中国社会保障与经济发展在近 30 多年间总体上实现了良性互动与共同发展，但又还存在着一些问题，需要在客观评估的基础上通过深化改革走向成熟。

1. **制度框架体系基本成形，但还处于形塑之中。**迄今为止，中国的社会保障制度框架（如前）已经成形，每一项制度都在发挥相应的功能作用。但包括制度结构、功能定位、多层次、管理体制、运行机制，以及法制化程度，均还在形塑之中。如养老保险多层次化还未形成，第二、三层次并未得到发展；医疗保险仍然分部门管理，医疗保险中的个人账户仍然存在并影响到整个制度的正常运转；多项社会保障制度缺乏法律法规的规制，即使是已经制定的《社会保险法》也只体现原则性而缺乏可操作性，等等。因此，中国社会保障改革还在路上。

2. **基本解决了普惠性问题，还未解决好公平性问题。**中国的医保已经覆盖到 97% 的人口，全民医保的目标基本实现；养老保险制度也覆盖了全民，每个老年人均能够按月领取一笔者数额不等的养老金；社会救助实现了应保尽保的目标，养老服务、残疾人福利等亦在快速发展，中国的社会保障已成为全民共享国家发展成果的基本途径与制度保障，但地区之间、城乡之间、群体之间的待遇差距仍大。

3. **突出了政府责任，但政府责任边界以及中央与地方政府的责任分担还不明确。**近 10 年来，中国政府加大了对社会保障及相关领域的公共投入，包括对养老保险的补贴、城乡居民的医疗保险的补贴及教育、卫生领域等，这是中国社会保障制度能够快速发展的重要原因。

4. **社会保障水平在不断提高，但缺乏统筹考虑与正常增长机制。**以养老金为例，从 2001 年到 2016 年，职工人月均养老金水平从 69.13 美元增长到 395.56 美元；居民人月均养老金水平则从 2009 年的 5.96 美元提高到 2016 年的 17.66 美元。（数据来自中国人力资源和社会保障部发布的历年《人力资源和社会保障事业发展统计公报》）

5. **中国社会保障制度正在从长期试验性改革状态走向成熟、定型发展的新阶段。**国家层级重视统筹考虑与顶层设计，自上而下的动力源于国家责任，法治中国建设亦要求社保制度定型。从现实出发，中国现行社会保障制度均存在着内在缺陷或不足，如养老保险还处于地区分割状态，医疗保险还处于制度分割状态，养老服务与儿童福利事业均发展不足，这些直接影响到了整个社会保障制度的成熟与定型。

(二) 中国养老保险制度的基本评价

¹⁵ 节选自中方专家郑功成先生的报告。

养老保险是中国社会保障体系最重要的制度安排，评估中国的社会保障制度关键是评估养老保险制度。我们认为，评估中国养老保险制度主要包括覆盖率、替代率、公平性、可持续性四个指标。其中，覆盖率反映制度惠及的广度，替代率反映养老金水平状态，公平性反映地区及群体差异性，可持续性反映基金支撑能力及制度发展潜力。

1. 覆盖率。

1998 年以来，中国养老保险覆盖面不断扩大，特别是 2009 年开始建立农村居民养老保险制度后，至 2012 年实现了制度全覆盖，所有老年人均能够按月领取一笔数额不等的养老金。2016 年参加各种养老保险总人数为 8.87 亿人，其中参加城镇职工基本养老保险 3.79 亿（含退休人员 10103 万人），居民养老保险 5.08 亿人（含待遇领取者 15270 万人），总体参保率在 85%左右（养老金待遇领取者为 26373 万人）。其中：在职职工养老保险覆盖率 2015 年为 64.9%（26219 万人/40410 万人）。这表明，职工养老保险制度还有较大的扩大覆盖面空间，主要集中在农民工群体。

2. 替代率。

从中国养老金替代率的发展情况来看，职工养老金收入在持续提高，但根据社会平均工资水平计算的平均替代率在下降：1995 年时为 68.8%，2005 年下降到 50.8%，2015 年再下降到 45.5%。现在较为稳定。

不过，这种替代率下降并不能反映中国养老金替代率的真实水平，因为各地的缴费基数几乎均低于当地的社会平均工资。因此我们同时使用缴费工资替代率指标，根据这一指标，中国职工基本养老金的替代率仍然维持在 67%的较高水平上。

农民养老金占农民人均纯收入的替代率在 10%-13%之间，偏低。

3. 公平性。

由于养老保险制度处于地区分割状态，导致公平性不足，地区之间与群体之间的差距偏大。

(1) 养老金替代率呈下降趋势，现已相对稳定，2015 年全国平均 45.5%，但地区差距大，山西为 63%，重庆仅为 36%，最高与最低之间相差 27 个点。

(2) 职工养老保险负担比呈上升趋势。负担比是退休者占参保职工的比重，这个比重在大多数地区随着时间都是呈现出上升的趋势。从 2000 年到 2015 年，全国平均负担比从 30.0%上升为 34.8%。地区之间差异很大，2015 年黑龙江的负担比为全国最高，达 72.8%；而广东最低，仅为 10.3%；最高与最低之间相差 62.5 个点。

(3) 职工养老保险缴费率呈下降趋势。平均缴费率是人均缴费占当期职工平均工资的比重，这个比重在大多数地区随着时间都是呈现出下降的趋势。从 2010 年到 2015 年，全国平均缴费率从 21.7%下降到 15.6%。地区缴费率差距大，2015 年西藏最高为 29.7%，广东最低为 8.3%，最高与最低之间相差 21.4 个点。

4. 缴费率。

缴费率反映了养老保险的负担水平。全国城镇职工养老保险人均缴费额随着时间推移在不断增加，但是平均缴费率却是随着时间推移而呈现不断下降的趋势。

由于参保职工群体的人均缴费基数只相当于城镇职工社会平均工资的 70% 左右，所以按照人均缴费基数计算的缴费率就会高于按照城镇职工社会平均工资计算的缴费率。2010 年到 2015 年以人均缴费基数计算的养老保险平均缴费率水平，平均缴费率水平在 22%-23% 左右，低于以城镇职工社会平均工资计算的养老保险的平均缴费率水平。以 2015 年为例，以城镇职工社会平均工资计算的平均缴费率为 15.6%，而以人均缴费基数计算的平均缴费率为 22%，后者比前者高了约 6 个百分点。对比美国，由于美国的人均缴费基数和平均工资是一致的，所以不存在两种指标计算的缴费率口径不一致的问题。

5. 可持续性。

养老保险制度是否可持续，主要看三个因素：一是养老保险基金的结余情况；二是多层次养老保险的构建情况；三是相关参数的调整空间。

(1) 职工养老保险基金累计结余。1995 年累计结余 430 亿元，可持续年份为 0.51 年；2000 年分别为 947 亿元、0.45 年；2005 年分别为 4041 亿元、1 年；2010 年分别为 15365 亿元、1.46 年；2015 年分别为 35345 亿元、1.37 年。表明结余在增加，可持续性在增强。

中国还建有全国社保基金——战略储备基金，规模已达 2 万亿元。

(2) 多层次养老金发展情况。以覆盖率为例，OECD 国家 2013 年的自愿性的职业养老金、私人自愿养老金的覆盖率平均分别为 25% 左右，中国在 2015 年仅为 2.99%。以替代率为例，OECD 国家 2011 年的公共养老金、私营养老金替代率平均为 42.2%、30.4%，而中国企业年金的替代率仅为 5%。因此，中国的第二、三层次养老金制度还有巨大的发展空间。

(3) 影响养老金制度的相关参数。包括覆盖率、缴费基数、缴费率、缴费年限、替代率、退休年龄、财政责任等，中国均还有相当大的调整空间。比如，还有 1 亿多农民工未被职工养老保险制度覆盖，各地区的养老保险缴费基数只相当于社会平均工资的 70%，实际缴费率亦还有调整的空间，现行最低缴费年限规定为 15 年更是必须延长的因素，而根据实际缴费工资计算出来的养老金替代率达 67% 依然偏高，平均退休年龄只有 54 岁亦可以不断延长，政府承担的财政责任约为 16% 左右。

这些说明，中国养老保险制度的调整空间很大，只要调控措施适当，就完全可以增进其可持续性。

综上，从基金积累、影响养老金制度的参数来看，中国的养老金制度应当具有良好的可持续性，但第二、三层次养老金的缺失，会加大基本养老金制度的压力。

成果 4

全面覆盖养老保险体系的国家政策框架

课题 1.3.6 养老金参数改革¹⁶

(一) 欧盟对成员国养老金改革情况的综合评估

1. 2016年9月30日，欧盟发布了社会保护委员会的报告¹⁷，对其成员国在社会政策领域里的改革进行了评估，归纳了各成员国的改革政策选择之后发现这些改革多为参数改革，例如：
2. 一是延迟退休是绝大多数国家的优选政策，28个成员国（含英国）中有26个国家提高了退休年龄。但是提高退休年龄的具体方式有所不同，有9个国家采取了将退休年龄直接与预期寿命挂钩，2个成员国采取男性和女性的退休年龄趋同的方式，4个成员国将领取退休金的年龄与预期寿命相关联，还有1个国家将法律退休年龄与实际退休年龄并轨。多数国家采取的方式也不是一步到位，而是循序渐进的多年周期改革。
3. 二是限制提前退休。主要措施包括激励延迟退休、修改养老金待遇的计算公式等。在限制提前退休的情况下，还关注是否有人转而领取残疾养老金，所以改革也包括失能保障计划。一些国家的政策聚焦于提高最低养老金，以强化对最需要群体的社会保护。
4. 三是调整缴费年限和缴费率。例如马耳他政府将养老金待遇的缴费年限从40年提高到41年。在保加利亚，缴费年限也将提升到男性40年，女性37年。

表 1：欧盟国家社保改革一览表¹⁸

政策改革领域	政策选项	进行相关改革的欧盟成员国
提前退休选项	更严格的要求	比利时、芬兰、法国
	延迟进入	卢森堡、拉脱维亚
	提高了认识	芬兰、克罗地亚、葡萄牙、斯洛文尼亚
退休年龄	提高	比利时、保加利亚、芬兰、荷兰
	与预期寿命相关联	芬兰、立陶宛、荷兰
缴费年限和缴费率	提高缴费率	保加利亚
	提高缴费年限	保加利亚、马耳他
养老金计算和养老金指数	新指数机制	捷克、立陶宛、拉脱维亚
	回归全指数	葡萄牙

¹⁶ 节选自周弘女士的报告。

¹⁷ Council of European Union, Brussels, 30 September 2016 (OR.en) 12607/16, ADD2, Social Protection Performance Monitor (SPPM)-Report on key social challenges and main messages from SPC, from Social Protection Committee: *Detailed review of recent social policy reforms and initiatives (2015-2016)*.

¹⁸ 资料来源：Social Protection Committee: *Detailed review of recent social policy reforms and initiatives (2015-2016)*.

	冻结指数	芬兰
	普及性养老金	英国
最低养老金	改善充足性和覆盖率	马耳他、斯洛伐克
与残疾关联的养老金	改善残疾人进入劳动力市场的入口和工作环境	卢森堡、罗马尼亚
	更严格的标准	保加利亚
私人养老基金的承担能力和安全性	改善入口	捷克、卢森堡
	改善理财	立陶宛

5. 四是养老金待遇的计算和指数化。有的国家建立了更加灵活的养老金指数系统，将经济和人口指数带入计算公式。各国的指数化方式有所不同，芬兰政府冻结了养老金指数，以便限制公共债务的增长。英国 2016 年引进了更加粗放的普惠型养老金，有利于降低养老金的性别鸿沟。有些国家通过延长工作年限使个人可以获得更多养老金，有些国家鼓励附加养老储蓄以提高退休收入，一些国家将养老制度改革与劳动力市场激励措施相关联，以改善老年工人的就业状况，还有一些成员国制定了更加广泛积极的老年战略。

6. 五是通过各种宣传教育和培训，提高公众对参数改革必要性的认识。

7. 六是保障最低养老金。在改革全过程中，保障最低养老金是不容忽视的政策选项。多国启动了最低养老金方案，避免弱势群体因公共养老金改革而落入贫困。

8. 欧盟社会保护委员会强调指出，欧盟各国在养老金领域里的改革主要是聚焦于养老金的长期财政可持续性。但是，不能将养老金改革与可持续发展和养老金充足率相分割，需要全面地关注与老龄低收入替代相关的经济社会和政治风险，同时要解决老年人口中快速增长的贫困问题和养老金领域里的性别鸿沟现象。根据济状况调节养老金系统，将退休年龄与预期寿命相关联是一种有效的政策选择。还有其他种工具可以用于提高有效退休年龄并促进较长的工作年限。体现各个国家养老金体系特点的政策组合才是最合适的。

（二）欧洲各国公共养老金参数改革的效果评估

9. 从欧盟国家公共养老金上述改革实践可以看出，参数改革是养老金改革的重要手段。有些国家主要采取参数改革的方式，有些国家则是参数和结构改革交替使用、相辅相成。各国的改革有共同点也有差异性，效果也各不相同。关于参数改革的效果，目前评估并不多见，主要有以下几个值得注意的情况：

（1）减少了公共养老金财政赤字，提高了养老金可持续性

10. 一些评估显示，多数国家在实行了参数改革后，都以民众可以接受或不知不觉的方式，降低了公共养老金的支付水平，减轻了养老金的财政压力。欧盟的研究显示，尽管各成员国采取的改革措施不同，但欧盟所有 28 个成员国的养老开支都得到了控制。到 2060 年，所有成员国的公共养老金支出都不会高于 2013 年时的支出。多数成员国有望降低养老金支出。

11. 改革在有效减少支出的同时，增收效果也比较明显：延长退休年龄、以财政奖励手段鼓励延迟等措施延长了缴费时间，将直接导致养老金收入的增加；缴费率的提高同样会产生增收效果。例如，改革措施将给法国带来相当于占 GDP 的 0.6 个百分点的额外缴费。从长期（2040 年）来看，法国养老金的财政状况将有所改善，改善幅度大约相当于 GDP 的 1.5%。

(2) “充足性”对于公共养老金来说十分重要

12. 除“可持续性”外，欧洲还用“充足性”等指标来评判养老金制度。除了养老金替代率外，“充足性”还综合考虑退休者一生的收入分布、老年人贫困风险和贫困率、代际差异、性别差异等因素。例如法国的养老金制度虽然可持续性较差，但在“充足性”方面一向表现良好。OECD 的一项研究表明，2015 年，法国的老年致贫风险为 7.9%，远远低于欧盟 18% 的平均水平，也低于全体法国全体国民的平均水平（13.6%）。当然，相对于法国养老金的“充足性”，退休人员 and 在职人员之间必然出现“代际差”。

(3) 对低收入者和提前退出劳动力市场者不利

13. 参数改革后，人们主要靠职业生涯的延长来弥补退休年龄延长、缴费年限增加等因素导致的退休金的减少，所以如果不能把职业生涯坚持到最后，那么退休金基本上只会下降。整体而言，参数改革对低收入人群和提前退出职场的人负面影响最大。以一生为单位计算，如果一名法国人 50 岁就退出职场，那么受 2010 年改革的影响，其平均养老金水平将减少 6.6%。但是对高收入者而言影响几乎为零。所以改革在一定程度上拉大了退休者的收入差，增加了部分退休者的致贫风险。

(4) 提高了老年劳动者的就业率和失业率，增加了老年贫困风险

14. 退休年龄延后和领取全额养老金缴费年限增加等参数改革给老年劳动者带来了一定程度的负面影响，一方面，退休年龄延长两年使老年劳动者的就业率得到了提高。但是另一方面，老年劳动者将职业生涯保持到退休前将更加困难，失业后再就业的难度比改革前更大。例如法国 2010 年改革的效果是：在 58—60 岁之间已有工作的老人会继续保有其工作，而在这个年龄段失业的老人会继续失业。相应地，国家用于失业保险、老年救助等的费用也有所提高，研究表明，在 2010 年改革节省出的 140 亿 € 中，15% 用在了额外增加的各种救助上。

(5) 增加了企业的社会缴费负担

15. 参数改革虽然可以绕过政治敏感区域，但是通常情况下都会提高养老保险缴费的费基和费率，加上退休年龄的提高，这些措施都给企业，特别是中小企业增加社会缴费负担，不利于就业环境的改善。

(6) 拓展了养老金制度改革的空间

16. 随着参数改革的逐步铺开，未来公共养老金将会不断缩水。此外，参数改革对全额养老金资格的缴费年限要求也日益严格，势必造成养老保障的“二元”分化，有稳定

就业岗位者能够获得相对较好的保障，而合同工、临时工、小时工等各类非正规就业者则由于缴费年限不足、缴费中断、收入过低等因素，而难以得到充分保障。老年人失业后难以重返就业岗位，也将蒙受损失。在公共养老金日益不能提供充分保障的情况下，更多的人将寻求基金制的养老计划，以补充公共保障水平的下降，最终形成多层多支柱的养老保障制度。

(7) 有关改革方式的争议尚未结束

17. 参数改革也会产生各种新问题，例如分值的引入被认为是待遇平等，但是如何确定分值就称为了新问题。再如 63 岁提前退休的人，因为没有计算精算因子，所以一部分人的养老金待遇就会减少。此外，更加弹性的劳动力和普遍的低工资就业有可能使相当大的群体产生经济不安全感。因此，政府也必须面对最低收入群体实行某种方式的补助，在福利网下面编织一张更加牢固的普及型的安全网。但如此这般，改革是否又回到了原点？所以，有关结构改革和参数改革孰优孰劣的争论还远未结束。

(三) 对中国公共养老金改革的几点启示

18. 欧洲国家针对老龄化条件下公共养老金存在的财政不可持续和养老金充足率等突出问题，采取了小步慢走的参数改革方式。随着上个世纪九十年代欧洲经济发展放缓，养老金参数改革成为更多欧洲国家的政策选项。2008 年金融危机后，各国需要减轻政府负债，控制养老金开支过快增长，养老金参数改革受到更加广泛的重视。参数改革或作为改革养老金制度的主要政策选项，或作为结构改革的配套政策，都发挥了重要的作用。

19. 我们认为，在借鉴欧洲经验的时候，不仅要重视结构改革的理论、政策和方法，也要重视参数改革的指导思想、策略选择和具体操作。参数改革通过一些经过民主程序确定的计算因子的引入，使养老金制度能够实现自动调整，减少政府的政策干预，避免政府直接面对社会利益冲突，使改革变为一种技术工作。

20. 其次，可以从征缴和支出两个方面关注养老金参数改革。

从征缴阶段来看，有以下一些切入点：

- 调整缴费基数。养老保险费的缴费基数是什么？是最低收入标准？是包括各项福利在内的全额收入？还是社会平均工资？这是参数改革的关键点，需要政治决策和统一标准。目前不少欧洲国家都将征缴范围延伸到包括各项福利收入。
- 提高缴费率。由于欧洲各国的税制比较完善，个税已经偏高，继续提高缴费率会给企业和个人都带来难以承受的额外负担，因此提高缴费率并非一个好的政策选项，而且在欧洲社会民主制的条件下也难以获得通过，但这并不意味着缴费率提高不是一条思路。因为除了直接调高缴费率以外，还可以通过参数调整方式（例如延长缴费时间等），达到提高缴费的目的。
- 提高退休年龄。这个选项在老龄化的条件下是大势所趋，但并不容易推行。上个世纪六七十年代，欧洲采取过下调退休年龄的政策，使得“享受

健康老年”成为社会权利。若要改变这种状况，需要合理的逻辑并获得社会认可。欧盟推荐了芬兰的做法，即将退休年龄与寿命预期做指数化的动态关联。如果预期寿命延长，工作年限也相应延长，理论上讲，如果预期寿命缩短，工作年限也可以相应缩短，这样就使退休年龄的上调有了合理的依据。当然，提高退休年龄意味着更长的缴费年限和更多的养老金积累，同时可以绕开敏感的社会舆论，用技术性手段解决长期社会战略问题。

- 除了提高退休年龄以外，限制提前退休或鼓励延迟退休也是比较普遍采用的改革选项。法国等多个国家选择了严罚提前退休的政策。有些国家选择了鼓励性的政策，例如认可“双重身份”，鼓励达到退休年龄的人继续就业并同时领取劳动报酬和一定比例（如 20%）的养老金。上述做法将养老金制度与劳动力市场相关联，可以在增加养老金收入的同时减少养老金开支。

从支出阶段来看，主要议题集中在养老金待遇计算方式上：

- 养老金与哪项参数挂钩？与缴费挂钩，以体现多劳多得原则？还是与工资指数挂钩，使退休者分享社会财富的增长？或是与物价指数挂钩，以控制养老金过快增长？一般来说，欧洲的左翼政党主张养老金与工资指数挂钩，右翼政党主张养老金与物价指数挂钩。不同政策选项体现不同的政治理念，或主张社会成员共享经济增长和繁荣，或努力实现养老金财政可持续。所以在政策选择前首先需要政治选择。
- 养老金待遇计算最后 5 年的个人收入？还是最后 10 年或 25 年的平均个人收入？各国根据不同的国情有不同的政策选择，但目前的趋势大体都是从计算最后 5 年的收入延伸到计算 10 年或者更长时间的收入。考虑到一般人的收入都会随年资而增长，因此计算的年限越长，最终计算出来的养老金收益就会越低。
- 引入可持续计算因子或“分值”。例如德国在计算养老金待遇时就细致地计算了“收入分值”、工作年限 / 缴费年限、养老金现值、可持续性因子、类别因子、精算因子等，将很多要素化为计算因子，精细地通过参数来体现各种政策取舍。

21. 第三，欧洲各国的参数改革既有相互影响和相互借鉴，也有各自的特色和取舍，而且多数国家选择了多项参数改革，形成不同的**政策组合**。欧盟认为，只要改革总的朝向是更加健康和更可持续的养老金制度，那么成员国采取的不同参数改革组合都是合理的。中国在实施改革的时候，也可以考虑多管齐下。

22. 第四，根据初步估算，欧洲国家的养老金参数改革大都达到了控制公共养老金增幅的基本目标。据 2016 年德国养老保险报告，2016 年至 2020 年，在维持养老保险缴费比例 18.7% 不变的情况下，养老金收支赤字将控制在 1.5% 以下。但压缩养老金开支并非改革的唯一目标，也并非改革的初衷。欧洲公共养老金制度的建立是为了减少老年贫困，实现社会的平衡发展。

23. 所以，欧盟国家在防止养老金制度的浪费和滥用的同时，须臾也没有忘记同时采取避免老年贫困的措施。参数改革的政策取舍并非仅仅是为了遏制未来开支的增长，而

是同时提出养老金的充足性与养老金的财政平衡同等重要。这方面的参数改革措施多种多样，包括男女平权和名义与实际养老制度趋同等。欧洲国家在评估养老金参数改革的同时还关注社会贫困率的情况。初步跟踪显示，欧洲国家在改革后的平均贫困率普遍呈下降趋势。因此，中国在参考欧洲经验的时候不应当忽略改革对社会产生的影响，可以考虑引入社会平衡因子（或指数），使得改革既能够削减开支，又能够平衡贫富。

24. 第五，欧洲一些国家，如瑞典和意大利开始试行“名义个人账户”，这是一种养老金记账方式的改革，主要目的是为了平衡代际矛盾，并有可能解决灵活就业带来的新问题。因为这方面的讨论刚刚开始，本报告不拟系统介绍和评论。

25. 最后，欧洲养老金参数改革虽然进行了多年，但是作为一种有意识、成体系的改革行动，目前尚处于初步阶段。其最终效果和各种作用，还需要观察，建议继续跟踪研究。

改革参数清单

一、 缴费率

目前为 28%：企业 20%+个人 8%

测算费率下调 1-8 个百分点，对退休金替代率水平和基金财务可持续性的影响

二、 缴费年限

目前制度规定最低缴费年限为 15 年

测算缴费年限为 22-30 年，对退休金待遇水平和替代率的影响

三、 退休年龄

测算延迟退休对养老金待遇和再分配的影响

从 2022 年开始延迟

方案一：女工人每 3 年延长 1 岁，女干部、男性每 4 年延长 1 岁。

方案二：女工人每 2 年延长 1 岁，女干部、男性每 3 年延长 1 岁。

四、 个人账户记账利率

测算个人账户记账利率对养老金待遇积累水平的影响

方案一：上年度城镇非私营单位在岗职工平均工资增速*80%

方案二：上年度城镇非私营单位在岗职工平均工资增速*60%

五、 待遇计发办法

待遇计发公式

基础养老金：缴费满 30（或 35）年，达到退休年龄，可领全额养老金 40-50%社平工资

每提前退休 1 年，待遇扣减 1 个或 2 个百分点。

六、 待遇调整办法

测算养老金待遇调整指数对养老金待遇水平变化和再分配的影响

方案一：待遇调整指数=上年度城镇非私营单位在岗职工平均工资增速*60%

方案二：待遇调整指数=上年度 GDP 增长率*50%+上年度城镇非私营单位在岗职工平均工资增速*30%

方案三：待遇调整指数=上年度城镇非私营单位在岗职工平均工资增速*100%



成果 5

应对城市化趋势的改革措施

课题 1.4.2 社会经济发展和社会保障再分配职能之间的关系——参数改革¹⁹

1. 改革开放以来，在计划生育政策以及经济发展等多重因素的影响下，中国正处于快速人口老龄化时期。第六次人口普查的数据表明，2010年中国60岁以上的人口占总人口的13.23%，而65岁以上的人口占到8.92%。在过去20年中，中国老龄化过程超出了人们的预期，特别近几年老龄化出现了加速进程。在1996-2015年期间，65岁人口占全国人口的比例从6.4%上升到10.5%，上升了近4个百分点，老年抚养比从9.5%上升到14.3%，上升了约5个百分点。老龄化加速到来对于经济和社会发展都会带来巨大的压力，中国进入老龄化社会后，作为生产要素的劳动力新增数量不断下降，老年人抚养比增速加快，劳动力资源优势不断弱化，人口红利的优势减弱。另一方面，老龄化意味着居民收入来源更多地从劳动收入向养老金等转移性收入过渡，同时，意味着社会保障中的养老保险制度面临前所未有的压力，可能会造成代内和代际间收入分配不平等的问题。微观数据的实证研究结果都发现，老龄化是导致收入不平等的重要因素（Zhong, 2011；曲兆鹏和赵忠，2008；刘金东等，2014）。在这样的背景下，探究养老保险制度及其改革对收入差距的作用，讨论其收入再分配效应，有重要的政策含义。

2. 中国养老保险制度历经近二十年的改革发展，覆盖面不断扩大。迄今为止，养老保险制度已基本覆盖了城乡全部人口。最新数据显示，2016年末，全国基本养老保险收入37991亿元，比2015年增长18%，基本养老保险基金支出34004亿元，比上年增长21.8%。2016年末全国参加基本养老保险的人数为88777万人，比2015年增加2943万人。其中，参加城镇职工养老保险的人数为37930万人，参加城镇职工基本养老保险的农民工人数为5940万人；2016年城乡居民基本养老保险的参保人数为50847万人，比上年末增加375万人。

3. 然而，当前的养老保险制度对城镇机关、失业、企业等正规就业人员、城镇灵活就业人员以及农村劳动者采取有差别的制度安排，从而产生了不同类型参保人群之间的收入再分配效果。此外，即使是同一人群，如城镇就业人员，由于参保者的收入、参保时间和寿命的差异，也会产生收入再分配的效应。那么，现行中国养老保险制度的收入再分配效应如何，是否真正起到了缩小贫富差距的作用，值得我们进一步深入研究。

中国城镇养老保障制度参数的再分配效应：模拟分析

对中国城镇职工养老保险制度进行改革，需要关注以下几个主要参数：

4. **第一，养老保险的覆盖面，即参保率。**覆盖范围是分析养老保险的再分配效果的起点，决定了其再分配效果的大小。毫无疑问，养老保险覆盖范围越大，基金收缴规模越大，越有利于缩小收入分配差距；相反，如果覆盖面较小，意味着统筹基金较少，则很难实施调节机制。此外，低覆盖率意味着一部分人群被排除在制度之外，造成一种机会的不平等，只有保证机会公平，才有可能实现公平的分配结果。目前，从数据中可以看出，我们选取样本中20-59岁且有工资性收入的样本，观测到2013年没有参加任何城镇养老保险的人约28%，此外，我们还观测到约42%的个体参加了城镇职工养老保险，但在2013年没有填写自己缴纳的养老保险费用，30%的个体参加了其他养老

¹⁹ 节选自李实先生的报告《中国社会养老保险制度的收入再分配效应》。

保险的形式，但在 2013 年也没有明确填写自己缴纳的养老保险费金额。下面，以养老保险的覆盖面为基础，给出本文的第一个模拟。

模拟 1：城镇养老保险实现全覆盖。

5. 也就是说，我们假设城镇职工养老保险、灵活就业人员养老保险、居民养老保险、商业养老保险等覆盖全部城镇居民。模拟方法如下：首先，将 2013 年没有参加城镇养老保险的 28% 的人群都纳入养老保险的范围。因为这部分人群主要在个体私营企业工作，可以参加城镇职工养老保险或城镇居民养老保险，因此我们分别假定他们按照个人（市场）工资收入²⁰的 8% 缴纳养老保险或者 2013 年每人缴纳 128 元（根据《2013 年人力资源社会保障快报》的数据计算而得，2013 年城乡居民养老保险平均缴费为 128 元）；其次，如果 2013 年参加城镇职工养老保险但没有申报养老金缴纳金额的个体，则按照其工资收入的 8% 缴纳养老保险；再次，2013 年参加其他养老保险但没有填写养老费缴纳额度的个体，同样按照每人缴纳 128 元进行模拟。然后，在全参保率情况和上述两种不同养老保险缴纳方案下，进一步计算出每个人在模拟下的可支配收入。

6. 总的来看，在模拟城镇养老保险实现全覆盖时，可支配收入的不平等程度虽有下降，但降幅不大。在全参保的情况下，如果假定 2013 年没有参加城镇养老保险的人群都按照城镇职工养老保险制度缴纳养老金，则可支配收入的基尼系数从 0.40536 变化为 0.40540，几乎没有变化。如果假定 2013 年没有参加城镇养老保险的人群都按照城镇居民养老保险制度缴纳养老金，则可支配收入的基尼系数从 0.40536 变化为 0.40480，下降幅度也不大。

7. 中国城镇职工养老保险覆盖的主体多为城镇中正规就业人群，这部分人群的收入相对较高，都会加入养老保险制度。而那些灵活就业人员、自雇人员等低收入人群尽管也通过税收的形式为养老金做出贡献，但却因为“缴费太高”或“自我感觉对养老没有帮助”而没有参加养老保险制度²¹。根据统计年鉴和劳动统计年鉴的统计数据可计算出，随着中国城镇职工基本养老保险制度的完善，城镇企业职工参保人数逐年上涨，在 2012 年就基本实现了养老保险的全覆盖。而灵活就业人员参保率依然很低，维持在 10% 左右。灵活就业人员参保率偏低，导致养老保险制度覆盖面的差异，进一步影响了进入制度的时间先后，进一步影响这部分人群退休后的收入差距，也就减弱了该制度调节再分配的效果。换句话说，城镇地区碎片化的养老保险制度导致了其覆盖范围的差异，造成了不同人群参加养老保险起点的不公平，无疑会影响养老金制度的收入分配调节效应。

8. **第二，养老保险缴费基数。**从 2005 年养老金改革后的方案中不难看出，养老保险缴费是基于劳动者个人的工资水平，即收入越高缴费越多。应考虑到，高收入者缴费较高，退休后领取的退休金也相应较高，且一般情况下，高收入者平均预期寿命会高于低收入者，这就会弱化部分高缴费所产生的累进效应。一般而言，养老金的缴费基数有上限和下限之分，如果上限越高，即高收入者缴费越多，下限越低即低收入群体缴

²⁰在中国，养老保险是税前缴费。因此，在模拟计算个人缴纳的养老保险时，我们用的是个人（市场）工资收入，即个人税前收入再加上所缴纳的社会保障支出。下文中的模拟计算都是以个人（市场）工资收入为基础的。

²¹需要指出的是，数据中询问了个人不参加或退出养老保险的原因，这 28% 没有参加养老保险制度的人群，约 18% 的人群因为“养老保险缴费过高”，11% 的人群因为“缴费年限过长”，4% 的人群认为“对养老没有帮助”而没有参加养老保险制度。

费越少，则养老金制度能产生较强的累进效应，有助于缩小收入差距。按照 2005 年方案中的规定，目前中国养老保险缴费制度规定城镇职工养老保险企业缴费费率为工资总额的 20%，个人缴费费率为工资总额的 8%，全国实行统一费率，但是各省份也可以根据自身情况进行调整。同时也规定，以当地社会平均工资的 3 倍作为缴费上限，以社平工资的 60% 作为缴费下限。也就是说，工资水平超过社会平均工资三倍的高收入群体，只需要按照三倍工资的基数缴纳养老保险，这意味着他们的实际缴费率是低于平均水平的。

模拟 2：完全按照养老保险缴费基数缴费。

9. 我们假设这样一种情况，参加城镇职工养老保险的不同收入人群完全按照缴费基数缴纳养老保险费用。具体模拟方法如下：第一，样本中 20-59 岁且有工资性收入且参加城镇职工养老保险的个体，如果职工工资低于所在省份在岗职工社会平均工资的 60% 时，以当地社会平均工资的 60% 缴纳养老金保险；第二，职工工资高于当地社会平均工资的 60% 但小于社会平均工资的 3 倍时，按照个人工资性收入的 8% 缴纳养老保险；第三，职工工资高于当地社会平均工资的 3 倍时，缴费基数按当地社会月平均工资的 3 倍计算。当然，我们假设这部分群体的参保率为 100%。需要指出的是，这里的社会平均工资，以数据中计算的每个省份中 20-59 岁有工资性收入的样本的平均工资收入为基准。可以看出，当城镇职工完全按照养老保险缴费基数缴纳养老保险费用且城镇养老保险实现全覆盖时，可支配收入的基尼系数从 0.4054 变化为 0.3973，下降了约 2%。

10. 需要指出的是，样本中 20-59 岁且有工资性收入且参加城镇职工养老保险的个体中，约 33% 的人群收入低于所在省份在岗职工社会平均工资的 60%，而仅有 4% 的高收入人群。在这种情况下，低收入人群的实际缴费率是高于 8% 的。面对过高的养老保险缴费率，很多困难家庭人群会放弃参加养老保险，造成他们被排斥在养老保险的范围之外。也就是说，现有缴费制度的实际效果是对低收入者以更高的（实际）缴费率而对高收入者征收较低的（实际）缴费率，造成养老保险缴费的逆向再分配。

11. **第三，养老保险缴费率。**缴费率是养老金制度的核心，直接影响到养老保险缴费水平的高低，也是养老保险待遇给付水平的基础和前提。在中国，养老保险缴费以个人的工资性收入为缴费基数，养老保险的缴费率是指缴纳养老保险费占劳动者工资性收入的比例。根据 2005 年方案的规定，中国城镇职工养老保险的缴费率为 8%。从数据统计结果可以看出，没有参加养老保险制度的最主要原因是认为养老保险缴费太高，因此，我们试图调整养老保险缴费率。同样，在这里，我们仅考虑数据中参加城镇职工养老保险的个体，参加其他保险的个人的收入不变。模拟方法如下：首先，我们模拟的第一种方案是，将养老保险缴费率下调为 6%，即按照个人工资性收入的 6% 征收养老保险费；其次，由于现行的养老保险缴费基数存在一定的累退性，因此，我们模拟的第二种方案是，对不同收入的人群采取不同的养老保险缴费率。具体来讲，对低于社会平均收入 60% 的低收入人群，按照实际收入养老保险缴费，并将缴费率降低至 6%。而对于高出社会平均工资 3 倍的人群，以其实际收入的 10% 收入养老保险。而对于工资收入位于社平收入的 60% 到 300% 的人群，仍采用之前 8% 的缴费率。

模拟 3：下调养老保险缴费率至 6%。

模拟 4：不同收入的群体征收不同的养老保险缴费率。

12. 下调养老保险缴费率后，可支配收入差距下降幅度不大（而且基尼系数从 0.4054 下降为 0.3993）。但如果采取低收入群体少缴费、高收入与群体多缴费的方案，可支配收入的基尼系数从 0.4054 下降为 0.3368，下降了约 17 个百分点。也可以说，调整

后的养老保险征收制度使得缴费具有一定的累进性。可见，由于养老保险缴费工资上下限的设定和费率的恒定，造成低收入人群的实际缴费率高于高收入人群，而由于高收入群体平均预期寿命高于低收入群体，因此如果考虑终生收入，高收入阶层获得的养老金再分配净收益会远高于低收入群体。低收入劳动者不仅因为平均寿命短领取养老金年限短，也会因为受教育年限少较早进入劳动力市场而缴纳更多的养老保险，从而形成逆向再分配。因此制度设计上使用累进税率或者对高收入人群收取更高费率可以有效提高养老保险制度的再分配功能。

13. 第四，养老金收入的差异。上文的结果表明，城镇地区离退休人员的养老金分配并不公平，不同所有制单位退休人员的养老金待遇相差较大，且养老金向少数富有群体倾斜。接下来，我们模拟离退休人员养老金的调整对养老金制度收入再分配效应的影响。在这里我们仅模拟数据中 50 周岁以上且获得养老金收入的个体的养老金收入的变化，假定其他个体的收入保持不变。我们模拟两种情况：一是保障低收入人群的养老金收入并控制高收入人群的养老金收入。在这种情况下，我们假设养老金收入有最低限和最高限，分别以社会养老金收入的 5% 和 95% 为限，即将养老金收入低于最低 5% 的人群的养老金收入调整为 5% 的水平，将养老金收入高于最高 95% 的人群的养老金收入调整为 95% 的水平；二是统一不同类型企业退休后的养老金标准，以各类型企业退休人员的养老金均值为基础。

模拟 5：对养老金收入的调整——有上限，有下限。

模拟 6：对养老金收入的调整：统一标准。

14. 当模拟养老金收入存在上限和下限时，可支配收入的基尼系数从 0.4054 下降为 0.4012，下降幅度不是很明显。但如果我们进一步调整养老金上下限为最低和最高 10%，基尼系数下降为 0.3978。进一步，如果我们仅保障养老金收入存在下限（如最低养老金收入的 5% 或 10% 或 15%），测算发现对整体收入差距的影响也不大。这样的结果表明，养老金分配的纵向失衡，尤其是养老金向少数富有群体倾斜，影响了养老金制度的再分配效应。

15. 如果对养老金收入进行统一调整，即以退休前各类型企业退休人员的养老金均值统一给付养老金，则收入分布的基尼系数从 0.4054 下降为 0.3822，下降了约 6% 左右。这进一步表明，养老金的纵向失衡，影响了其收入再分配效应。当然，需要指出，在这种情况下，不利于调动在职者缴费的积极性，可能会诱使更多的人选择提前退休，从而加大养老保险的财政负担和新的社会问题。

16. 第五，养老金待遇调整机制。众所周知，个人社会养老金由基础养老金和个人账户养老金组成。其中，个人账户养老金等于个人账户储存额除以计发月数，基础养老金则由在岗职工月平均工资、本人平均缴费指数和缴费年限等因素共同决定。需要指出的是，通货膨胀和实际工资增长率都会影响养老金收入水平。首先，固定收入的退休职工，如果收入不变即使轻微的通货膨胀也会使其深受其害。为了避免通货膨胀再分配效应，各个国家养老保险制度设计中都会考虑养老金调整机制，一般情况下，会以本年度物价调整下一年度养老金水平。然而，这样的调整机制依赖精准的通货膨胀数据，且力度较小，容易出现滞后性。另外一种调整标准是实际工资增长率。根据税后实际工资增长率调整养老金发放能够保证退休者与在职者分享经济发展成果，同时由于实际工资增长扣除了通货膨胀率，能保证退休者维持基本生活水平。但这样的调整机制会带来巨大的财政压力，也可能会加深代际间矛盾，恶化养老保险的收支平衡。

17. 根据现行的养老金的调整机制，目前中国养老金的调整机制为固定数额调整。即从2005年改革养老金制度以来，截至2016年，国务院连续11年每年以10%的比例上调企业职工的基本养老保险待遇给付水平，但这种调整机制的公平性和可持续性有待研究。上文的结果表明，城镇退休人员之间的养老金收入差异较大，存在较为严重的纵向失衡问题，且不同特征的退休人员组之间的收入差距也较大。然而，实际上，养老金待遇的调整进一步在无形中扩大了养老金的纵向失衡。从养老金分配一端，我们进一步模拟养老金发放办法的调整对收入再分配的效果。也就是说，为了缩小养老金收益一端的差异，我们假设不同收入群体的养老金的待遇调整机制并不相同。具体来讲：第一，我们假设在现有情况下，以社会养老金收入最高的5%（或10%）为上限，假设养老金收入高于最高95%（或90%）的人群的养老金收入在2013年仅上涨5%（而非10%）²²，也就是将他们的养老金收入下调至2013年现值的95%左右；第二，假设在现有情况下，假设养老金收入高于最高95%的人群的养老金收入在2013年仅上涨5%，而养老金收入低于最低5%的人群的养老金收入在2013年上涨15%。

模拟 7：对养老金收入实行差异化的待遇调整机制——调整上限的增速。

模拟 8：对养老金收入实行差异化的待遇调整机制——同时调整上限和下限的增速。

18. 我们的模拟结果表明，当模拟养老金收入最高5%（或10%）群体在201年养老金的增速下降至5%时，可支配收入的基尼系数从0.4054下降为0.4048（0.4046），下降幅度并不大。如果我们进一步调整养老金上下限的增速分别5%和15%，基尼系数下降为0.4047，即对整体收入差距的影响不大。这样的结果表明，待遇计发端的多缴多得，从一开始就扩大了养老金收入的差异，即使调整低收入群体的待遇计发机制，对再分配效应改善的效果也较小。

中国城镇养老保障制度参数改革的模拟分析

改革效应 1：缴费率的变化。

19. 缴费率是养老保险制度的核心。现有的养老金制度造成低收入人群的实际缴费率高于高收入人群，会形成逆向再分配。顺势，我们提出第一种改革方案，即测算缴费率下调2或3或4个百分点。根据养老保险政策可知，当职工养老保险缴费率下降后，职工的可支配收入增加。另一方面，退休人员的收入会有所下降。因为退休人员的养老金由基础养老金和个人账户养老金组成，而缴费率的下降会降低个人账户的养老金。因此，我们假设，对于参加城镇职工养老保险的群体而言，个人在职时城镇职工养老金缴费率下降2或3或4个百分点²³，退休人员的离退休养老金分别下降1或1.5或2个百分点。以此，观察改革后养老金的再分配效应。

城镇养老保障制度参数改革的模拟 1：下调养老金缴费率。

²²根据人社部、财政部近日印发《关于2013年调整退休人员基本养老金的通知》可知，2013年同步提高企业和机关事业单位退休人员基本养老金水平10个百分点。

²³需要指出的是，在这里的分析时，我们假设参加城镇职工养老保险的样本完全按照养老保险缴费基数缴费。即，如果职工工资低于所在省份在岗职工社会平均工资的60%时，以当地社会平均工资的60%缴纳养老保险；职工工资高于当地社会平均工资的60%但小于社会平均工资的3倍时，按照个人工资性收入的8%缴纳养老保险；职工工资高于当地社会平均工资的3倍时，缴费基数按当地社会月平均工资的3倍计算。

20. 当缴费率下调 2 个百分点至 6% 时, 基尼系数从 0.4054 下降为 0.3993; 当缴费率下调至 5% 时, 基尼系数下降为 0.4003; 当缴费率下降 4 个点至 4% 时, 基尼系数下降为 0.4014。也就是说, 从短期来看, 养老金缴费率的下降能起到积极的再分配效应。然而, 也应该看到, 随着缴费率的不断下降, 收入分布的基尼系数并没有随之降低。不难理解, 随着个人养老保险缴费率的下降, 虽然现阶段个人可支配收入有所增长, 但随之个人账户中的养老金也会相应减少, 进而退休后的养老金水平也有所下降。因此, 短期内养老金缴费率的下降能起到正向的再分配效应, 但长期来看, 会拉大代际间的收入差距。

改革效应二, 延长退休年龄。

21. 众所周知, 近些年来中国老龄化趋势严峻。根据预测, 到 2025 年中国 60 岁以上老年人口数量为 2.91 亿人, 65 岁以上老年人口为 1.95 亿人。到 2040 年, 60 岁以上老年人口为 3.98 亿人(杜鹏等, 2015)。也就是说, 在接下来的时间里, 中国老龄化程度将进一步发展。随着老龄化程度的发展, 现行养老保险体系的压力不断加大。世界银行 2005 年的报告显示, 在现行社会养老保险体系下, 从 2001 年到 2075 年, 中国养老金缺口预计为 9.15 万亿元。为了最大范围的降低养老金账户的缺口, 国内外学者和政府官员提出延长退休年龄的办法。我们进一步预测延长退休年龄对城镇地区社会养老保险体系收入再分配效应的影响。由于无法准确预测 2020 年的人口结构和就业结构, 因此, 我们选用最简单的方法, 即假设 2013 年数据中的老人到达一定年龄后领取退休金, 而没到达退休年龄前的职工按时交纳养老金。按照现行退休政策, 男性和女性的法定退休年龄分别为 60 岁和 55 岁, 我们接下来假设退休年龄分别延长一年、两年、三年和五年, 预测养老保险制度的收入再分配效应。预测方法如下: 首先, 根据数据估计个人的收入方程²⁴, 然后得到个人年收入的预测值; 其次, 根据个人的收入函数, 预测延长退休年龄后已退休(但未达到延长的退休年龄)的个体的收入, 如 60 岁(60~61、60~62、60~63、60~64) 岁的男性和 55 岁(55~56、55~57、58) 岁的女性; 再次, 保持其他人的收入不变, 考察在现有效应下延长退休年龄对收入再分配的影响。

城镇养老保障制度参数改革的模拟 2: 延长退休年龄。

22. 可以看出, 随着退休年龄的延长, 养老金的再分配效应不断下降。如果延长一年退休, 则收入的基尼系数上升为 0.4068。而当退休年龄延长 5 年时, 收入分布的不平等程度上升为 0.4187, 上升了约 3 个百分点。也就是说, 随着退休年龄的延长, 养老保险制度对缩小收入差距所起到的作用会越来越小。当然, 不可否认, 延长退休年龄可以补偿代际间的养老金缺口, 具有积极的作用, 因为这不属于本文的研究范畴, 所以在此不展开讨论。

养老保险制度对农村居民和农民工收入分配的影响

23. 总的来讲, 养老金制度的再分配效应在农村地区明显地小于城镇。首先, 与城镇居民的情况相似的方面是农村部分居民负担的养老保险缴费同样是累退的, 即起到了扩大收入差距的作用。其次, 由于农村养老制度发展严重滞后, 新农保制度建立后, 农村老人获得的养老补贴所占农户收入比重还是很低, 因而农户收到的养老金收入带来的收入再分配效应是非常有限, 只是使得农户再分配收入差距缩小了 2.21%。其中,

²⁴ 在这里, 我们以个人收入的对数值为被解释变量, 解释变量包括个人的年龄、年龄的平方、受教育程度、职业和省份等。

农村居民养老金对缩小收入差距有最为明显的作用，收到养老金后，农民内部再分配的收入差距缩小了约 1.12%。

24. 总体来看，养老金制度对农民工收入的再分配效应有限，明显小于其对城镇居民和农村居民的调节作用。然而，与城镇和农村居民的情况不同的是，农民工负担的养老金税费起到了减少收入差距的作用，使得再分配收入的基尼系数下降了 0.09%。而养老金收入仅使得再分配收入差距下降了近 1.98 个百分点，与城镇居民相似的是，离退休金对收入再分配带来的影响最大。

结论

25. 养老保险制度对收入再分配的调节作用值得重视并需要进行深入研究。改革开放以来，在计划生育政策以及经济发展等多重因素的影响下，中国人口老龄化的趋势日益严峻。老龄化的加速到来对于经济和社会发展带来了巨大的压力，也意味着社会保障中的养老保险制度面临前所未有的压力，可能会造成代内和代际收入分配不平等的问题。

26. 中国养老保险制度历经近二十年的改革发展，覆盖面不断扩大。迄今为止，养老保险制度已基本覆盖了城乡全部人口。然而，当前的养老保险制度对城镇机关事业单位等正规就业人员、城镇灵活就业人员以及农村劳动者采取有差别的制度安排，且不同制度之间缺少衔接和协调，没有很好地发挥收入分配的调节作用。

27. 基于代表性的居民收入调查数据，我们研究发现，现行养老保险制度起到了一定的收入再分配效应。但由于城乡有差别的养老保险制度，现行的养老保险制度对收入再分配的调节作用主要局限在城镇地区，而对农村地区几乎没有影响作用。此外，我们还发现在城镇地区，退休人员的养老金分配并不公平，不同单位退休人员的养老金待遇相差较大，且养老金向少数高收入群体倾斜。

28. 对城镇养老保险制度的再分配效应加以模拟分析后发现，由于养老保险缴费基数工资上下限的设定和费率的恒定，造成低收入人群的实际缴费率高于高收入人群，但高收入人群获得的养老金再分配净收益会远高于低收入群体，形成不同收入组人群间的逆向再分配。此外，养老金制度安排的不公平性导致其分配的纵向失衡，也会扩大收入差距，不利于社会公平的发展和和谐社会的建立。

29. 在未来养老保险制度改革进程中，中国的养老保险制度应重视以下几点调整：首先，进一步提高覆盖面的基础上，实现人人老有所养的目标。其次，在养老保险缴费率的制度设计上使用累进税率或者对高收入人群收取更高费率可以有效提高养老保险制度的再分配效应。再次，改革现行的有差别的城镇和农村地区的养老保险制度，改变碎片化的养老保险制度，减少不同人群获得的养老金的差异，形成全国统一的制度安排，实现养老保险制度的全国统筹。再次，公务员养老保险制度改革要加快推进，尽快并入到企业职工和事业单位人员养老保险制度，改变现在公务员不缴费的局面，真正发挥养老金制度在全国的再分配效应。