

构建公平合理的养老金结构

■王斌

摘要：养老金替代率是衡量劳动者退休前后生活保障水平差异的基本指标之一。通过测算，笔者认为，只要在岗职工年度平均工资增长保持在正常合理范围内，稳定好基础养老金的比重，加大个人账户养老金的比重，充分发挥好调节金的调节作用，基本养老金的替代率就会控制在60%到95%之间。

关键词：养老金替代率 调节金 个人账户

养老金替代率，是衡量劳动者退休前后生活保障水平差异的基本指标之一，不仅体现了劳动者在职时的工资收入以及退休后的养老金水平状况，更体现了养老保险政策的科学性、合理性。替代率过高，表明职工退休后的生活水平不会下降或下降不多，但基金的支付将会大大增加，说明企业和个人的缴费率过高，加重了政府、企业、个人以及基金的承受压力；替代率过低，意味着养老金的保障水平也相应贬值，说明职工退休后的生活水平大幅降低，甚至难以保障退休后的基本生活。无论替代率过高还是过低，都说明政府的有关经济政策，特别是养老保险政策的不尽合理。如何使养老金替代率和待遇调整保持在一个合理的范围之内，是社会公平合理的重要体现，也是养老保险制度的重要精髓所在。养老保险水平受制于经济社会的发展、物价高低、职工工资高低等诸多因素的影响，直接关系到职工退休后的生活水平，关系到社会的和谐和稳定。

按照国际经验，养老金替代率大于70%，即可维持退休前的生活水平；如

果达到60%到70%，即可维持基本生活水平；如果低于50%，则生活水平较退休前会有大幅下降。从我们国家的社会主义性质，职工养老待遇的历史情况，职工和企业的缴费水平，职工退休后的生活来源，以及国家对公民应承担的养老责任出发，笔者认为，我国企业职工的养老金替代率保持在80%左右比较适宜。

■我国近年来基本养老保险替代率情况

从全国范围看，根据《中国劳动统计年鉴》的相关数据，2011年，我国城镇非私营单位在岗职工平均工资42452元，月均约3537.67元；国家审计署的审计报告显示，2011年，我国企业职工养老金月均为1516.68元。据此得出，2011年企业养老金替代率仅为42.9%。人社部专家咨询委员会专家、中央财经大学社保系主任褚福灵的调研数据显示，1999年，我国企业养老金替代率为69.18%，2002年下降到59.28%，2009年为47.34%，2011年则下降为42.9%，

短短12年就下降了26.28个百分点，并且还在呈现大幅度下降的趋势。我国目前的替代率不仅低于国际警戒线的50%，也远远低于1997年我国建立企业职工基本养老保险制度时，预期的平均替代率为58.5%的目标。

再以笔者工作所在地甘肃省为例，2000年至2012年，在岗职工年平均工资（社平工资）从7913元增长到38440元，平均每年增长2543.9元，平均增长率为14.08%；而年平均养老金从7476元增长到21072元，平均每年增长1133元，不到在岗职工平均工资年增长值的一半，平均增长率为9.02%，比在岗职工平均工资年均低5.06个百分点，使原本很小的差距拉大了。替代率从94.48%一路下降到54.82%，且呈现连续下降形势，目前还没有出现停止下滑的势头。

从上述数据可以看出，无论是全国总体上，还是省级层面上，基本养老金替代率都呈现大幅下降趋势。为此，从2005年到2013年，国家连续9年对企业退休人员的养老金进行调整，平均调

整待遇的水平在10%以上。尽管养老金连年上调,企业退休人员养老金也有了很大提高,但生活水平还是未有太大提高。究其原因,笔者认为,主要有三点:一是年度在岗职工平均工资近年增长太快,呈现“井喷”之势。这不仅是基本养老金替代率下降的主要原因之一,更是替代率大幅下降的主要推手。同时,也给我们养老保险费的征缴带来了很大的困难,特别加大了困难群体、个体工商户、灵活就业人员、残疾人员等参保缴费的难度,使本来就难以参保缴费的他们更加望而却步。

二是个人账户养老金对基本养老金的贡献率太低。尽管个人账户的替代率逐年有所增加,但一直较低,徘徊在3%到8%之间,难以激发个人缴费的积极性。

三是调节金发挥不了作用。调节金在基本养老金贡献率方面下降较快,从45%左右下降至零,不但没能补充过渡性养老金下降的部分,而且自身也在下降,没有发挥应有的作用,失去了调节的功能。

■ 养老金替代率变化情况

按照我国现行的企业基本养老保险制度规定,基本养老金由4项构成,即基础养老金、过渡性养老金、调节金和个人账户养老金,各分项对基本养老金贡献率的大小,决定了基本养老金的替代率。下面,笔者就从基本养老金各分项贡献率变化情况入手,以甘肃省近年来的养老保险事业的发展情况为视角,以实际数据为依据,从基本养老金的构成着手,模拟甘肃省17年来退休人员基本养老金变化情况。为了更接近真实情况,各年度在岗职工年平均工资(社平工资)、个人账户利率、养老金计发标准、

表1 1998年至2012年全部缴费年限为30年的企业职工退休时养老金替代率及各项贡献率

退休时间	平均缴费指数为0.6的替代率及各项贡献率(%)				平均缴费指数为1的替代率及各项贡献率(%)				平均缴费指数为1.5的替代率及各项贡献率(%)						
	替代率	基础养老金	过渡性养老金	调节金	个人账户养老金	替代率	基础养老金	过渡性养老金	调节金	个人账户养老金	替代率	基础养老金	过渡性养老金	调节金	个人账户养老金
1998年12月	120.05	33.33	37.80	45.29	3.62	88.60	20.00	37.80	27.18	3.62	72.87	13.33	37.80	18.12	3.62
1999年12月	118.08	33.33	36.40	43.63	4.72	87.29	20.00	36.40	26.18	4.72	71.90	13.33	36.40	17.45	4.72
2000年12月	99.90	33.33	35.00	25.98	5.58	76.17	20.00	35.00	15.59	5.58	64.31	13.33	35.00	10.39	5.58
2001年12月	95.79	33.33	33.60	22.75	6.11	73.36	20.00	33.60	13.65	6.11	62.14	13.33	33.60	9.10	6.11
2002年12月	91.63	33.33	32.30	19.61	6.48	70.45	20.00	32.20	11.77	6.48	59.86	13.33	32.20	7.85	6.48
2003年12月	88.68	33.33	30.80	17.52	7.02	68.33	20.00	30.80	10.51	7.02	58.16	13.33	30.80	7.01	7.02
2004年12月	86.05	33.33	29.40	15.76	7.55	66.41	20.00	29.40	9.46	7.55	56.59	13.33	29.40	6.31	7.55
2005年12月	83.35	33.33	28.00	14.16	8.05	64.55	20.00	28.00	8.50	8.05	55.05	13.33	28.00	5.66	8.05
2006年12月	71.34	39.88	22.69	2.01	6.76	60.56	29.91	22.69	1.20	6.76	55.18	24.92	22.69	0.80	6.76
2007年12月	69.86	39.88	21.49	1.74	6.74	59.19	29.91	21.49	1.04	6.74	53.85	24.92	21.49	0.70	6.74
2008年12月	68.06	39.88	20.29	1.43	6.46	57.52	29.91	20.29	0.86	6.46	52.25	24.92	20.29	0.57	6.46
2009年12月	66.70	39.88	19.09	1.25	6.47	56.23	29.91	19.09	0.75	6.47	50.99	24.92	19.09	0.50	6.47
2010年12月	64.32	39.88	17.89	0.00	6.55	54.35	29.91	17.78	0.00	6.55	49.37	24.92	17.89	0.00	6.55
2011年12月	63.49	39.88	16.69	0.00	6.92	53.52	29.91	16.69	0.00	6.92	48.54	24.92	16.69	0.00	6.92
2012年12月	62.50	39.88	15.49	0.00	7.13	52.53	29.91	15.49	0.00	7.13	47.54	24.92	15.49	0.00	7.13

调节金都取自实际数据；个人账户按照国家统一要求从1996年起建立，1995年底以前企业职工的工龄为视同缴费年限，职工当年缴费基数以上年度全省在岗职工平均工资（社平工资）为准，当年记入个人账户的金额计半息，个人账户历年累计额转存当年后计全息。各年度个人账户记账比例为：1996年至1997年为12%，1998年至2005年为11%，2006年及以后为8%。以平均缴费指数（平均缴费工资指数是指参加养老保险社会统筹人员历年缴费工资指数的平均值。它是由参保人每年的缴费基数除以当地上年的在岗职工平均工资，得出缴费当年的缴费工资指数，如此每年计算一次，到退休时，把每年的缴费工资指数相加，然后再除以实际缴费年限得出的）分为0.6、1、1.5三种情况为典型，全部缴费年限（含视同缴费年限）为30年（为计算方便实际取为29年11月）、退休年龄为60岁为例，计算出1998年至2012年甘肃省基本养老金替代率和各分项的贡献率（见表1）。

通过表1，我们可以看出有以下几个问题：

第一，替代率逐年下降。表现为两个方面，一是随着年份增加而下降，二是随着平均缴费指数增加而下降，当平均缴费指数增加时，养老金替代率也随之下降，同时也随年份的增加而下降。

第二，随着平均缴费指数升高，基础养老金、调节金贡献率下降，过渡养老金、个人账户养老金贡献率不变。缴费年限在30年及以上的，基础养老金、调节金贡献率有一定下降，而过渡性养老金和个人账户养老金的替代率都保持不变。

第三，基础养老金、过渡养老金、调节金贡献率下降幅度较大，个人账户

表2 个人账户记账比例不同对养老金替代率及各项贡献率的影响情况

个人账户记账比例%	平均缴费指数为0.6的替代率及各项贡献率(%)					平均缴费指数为1的替代率及各项贡献率(%)					平均缴费指数为1.5的替代率及各项贡献率(%)				
	替代率	基础养老金	过渡性养老金	调节金	个人账户养老金	替代率	基础养老金	过渡性养老金	调节金	个人账户养老金	替代率	基础养老金	过渡性养老金	调节金	个人账户养老金
8.00	75.14	46.55	21.49	0.91	6.19	63.14	34.91	21.49	0.55	6.19	57.14	20.09	21.49	0.36	6.19
9.00	75.92	46.55	21.49	0.91	6.97	63.92	34.91	21.49	0.55	6.97	57.92	20.09	21.49	0.36	6.97
10.00	76.69	46.55	21.49	0.91	7.74	64.69	34.91	21.49	0.55	7.74	58.69	20.09	21.49	0.36	7.74
11.00	77.47	46.55	21.49	0.91	8.52	65.47	34.91	21.49	0.55	8.52	59.46	20.09	21.49	0.36	8.52
12.00	78.24	46.55	21.49	0.91	9.29	66.24	34.91	21.49	0.55	9.29	60.24	20.09	21.49	0.36	9.29
13.00	79.01	46.55	21.49	0.91	10.06	67.01	34.91	21.49	0.55	10.06	61.01	20.09	21.49	0.36	10.06
14.00	79.79	46.55	21.49	0.91	10.84	67.79	34.91	21.49	0.55	10.84	61.79	20.09	21.49	0.36	10.84
15.00	80.56	46.55	21.49	0.91	11.61	68.56	34.91	21.49	0.55	11.61	62.56	20.09	21.49	0.36	11.61
16.00	81.34	46.55	21.49	0.91	12.39	69.34	34.91	21.49	0.55	12.39	63.34	20.09	21.49	0.36	12.39
17.00	82.11	46.55	21.49	0.91	13.16	70.11	34.91	21.49	0.55	13.16	64.11	20.09	21.49	0.36	13.16
18.00	82.89	46.55	21.49	0.91	13.94	70.88	34.91	21.49	0.55	13.94	64.88	20.09	21.49	0.36	13.94
19.00	83.66	46.55	21.49	0.91	14.71	71.66	34.91	21.49	0.55	14.71	65.66	20.09	21.49	0.36	14.71
20.00	84.43	46.55	21.49	0.91	15.48	72.43	34.91	21.49	0.55	15.48	66.43	20.09	21.49	0.36	15.48

注：全部缴费年限为35年，退休时间为2012年12月，退休年龄为60岁。

养老金贡献率上升幅度较小。基础养老金、过渡养老金、调节金贡献率下降幅度都在几十个百分点之间，而个人账户养老金贡献率只在3%至8%之间徘徊。

第四，调节金随着年份增加下降幅度较大，一直下降到零。

政策建议

养老金的替代率历来就是一个世界性的难题，它受制于许多客观因素和条件的影响和限制，加上一些人为的主观因素，使制定出来的政策很难切合实际。但笔者以为，我国可以很好的解决，因为我们有着社会主义制度的优越性，有一套完整的企业职工养老保险制度体系，经过了多年的运行，积累了丰富的经验和丰厚的资金。在此基础上，只要结合我国国情，不断进行补充调整，就可使其更加完善，更加切合实际，更具操作性。根据多年工作经验，本文提出以下意见或建议。

第一，将基础养老金的贡献率控制在30%到35%之间。基础养老金在退休人员的养老金中占有很大的比重，是养老金的重要组成部分，它对养老金的多少有重要的影响，养老金的其他组成部分都是在此基础上进行的进一步提高。一方面，它起着政府对退休人员的普惠作用，另一方面，也起着对退休人员养老金的支撑作用，只有将基础养老金保持在一个恰当的水平，才能从整体上保证养老金的替代率。从实际情况来看，绝大多数职工的缴费指数在1左右。

当缴费指数为0.6到1.5时，其基础养老金的贡献率会控制在30%到35%的上限；缴费指数在1.5以上时，其基础养老金的贡献率会控制在30%到35%之间。

第二，逐步削弱或取消过渡性养老金，加大调节金的贡献率。从目前情况来看，随着“中人”过渡年份的增加和人数的逐渐减少，过渡性养老金逐渐萎缩，终将消失。只有充分发挥调节金的作用，使其逐步替代过渡性养老金，最终完全由调节金进行调节，方可使养老金的替代率调整到合理的范围。要做到这一点，就必须使调节金与全部缴费年限（含视同缴费年限）和缴费指数紧密关联，利用视同缴费年限与实际缴费年限这两个因素此消彼长的变化关系以及缴费指数的大小，进行合理调节，可使调节金的贡献率控制在20%到35%之间。

第三，加大个人账户贡献率。通过模拟测算，个人账户记账比例每提高一个百分点，养老金替代率增加0.7个百分点；个人账户记账比例从8%提高到20%时，个人账户对基本养老金的贡献率只提高10个百分点（见表2），这显然不具有公平性和合理性。要提高个人账户养老金的贡献率，一方面，适当加大个人账户缴费比例（或记账比例），另一方面，通过系数调整，使个人账户养老金贡献率控制在10%到25%之间，以激发个人缴费的积极性。

第四，适当改变领取基本养老金一些条件。将个人领取养老金的最低缴费

年限适当延长，可延长至满20年或以上。这样既可增加养老保险基金的收入，也可缓解养老保险基金的支付压力。

第五，将缴费比例由60%至300%调整到60%至200%。从我们多年的实际运行看，绝大多数企业，特别是中小企业，缴费比例都在60%至200%之间，即使是垄断行业和垄断企业也很少将缴费比例提高到300%。理由有三点，一是国家所开展的是基本养老保险，是保障企业职工退休后的基本生活，只要企业职工退休后的生活水平不致有太大下降即可。效益好的企业可通过企业年金制（补充养老保险）来提高企业职工退休后的生活水平和质量。二是不同行业、不同企业职工退休后差距不大，不至引起过大的贫富差距。三是按300%缴费，企业职工退休时养老金会比大多数缴费人员高出许多，容易发生攀比，滋生不稳定因素。

综上所述，只要在岗职工年度平均工资增长保持在正常合理范围，稳定好基础养老金的比重，加大个人账户养老金的比重，充分发挥好调节金的调节作用，基本养老金的替代率就会控制在60%至95%之间。实现方法也较简单，可以通过测算，用系数进行调整就得以实现，具有很强的实用性和操作性，不仅可用于不同时期，也可用于不同群体。只有这样，才能充分发挥公平效率的原则，发挥基本养老保险的基本保障作用。

作者单位
甘肃省人力资源和社会保障厅

yanglaojin