

中国城镇职工基本养老金的公平性

——基于不同收入群体的分析

郑春荣

【摘要】公平性是衡量一国养老保险制度是否成功的主要依据之一。文章通过对中国基本养老金替代率的测算,认为养老保险制度的收入再分配功能较弱,部分养老金领取者可能陷入老年绝对贫困,许多老年人也可能陷入老年相对贫困,低收入者、灵活就业人员、高龄老人和部分弱势群体的老年贫困发生率很高,这在一定程度挫伤了他们缴纳养老保险费的积极性。作者建议,政府应考虑对灵活就业人员参保时给予费率减免,以解决该群体负担能力较弱的问题,同时出台一些养老保险优惠政策,保护特定的弱势群体,并发放高龄福利补贴,解决高龄老人的贫困问题。

【关键词】基本养老金 养老保险 老年贫困

【作者】郑春荣 上海财经大学公共经济与管理学院,副教授。

养老保险制度有助于调整国民收入的初始分配状态,是世界各国政府缓解收入差距的重要手段。衡量政府是否实现其收入再分配目标的主要指标之一是养老金的公平性。尽管每个国家的公共养老金计划都具有一定的收入再分配功能,但重要程度有所不同。有些国家的养老金体系以公共养老金为主,职业年金及个人储蓄计划为辅,公共养老金计划的收入再分配功能较强;有些国家的养老金体系以职业年金及个人储蓄为主,公共养老金的比重很低,公共养老金的收入再分配功能就相对较弱。例如,美国公共养老金仅占老年人收入的 50%左右,而德国和瑞典这一比例则高达 70%以上(Pederson, 2004)。养老金的公平性直接决定了老年贫困率的高低。在美国,收入低于贫困线的老年单身女性占老年单身女性总数的比例高达 30%,而在加拿大、瑞典和芬兰,这一比例只有 3%或不到 3%,德国仅为 7%。

一般而言,研究不同收入群体间养老金给付的公平性,主要有两个角度,一是把养老保险体制视作纯粹的“贝弗里奇模式”,不考虑劳动者的历史缴费记录,仅考察劳动者退休以后领取的养老金是否足以维持其生活,以及不同收入群体所领取养老金的合理差距。例如, Smeeding 等(2002)认为最低养老金的标准为贫困线的 75%。McGarry(2000)认为最低养老金标准应该定在贫困线水平。二是把养老保险体制视作“俾斯麦模式”,通过考察劳动者的

终身养老保险缴费与其终身领取的养老金的比例,分析养老保险制度的公平性(Myers 等, 1983;Feldstein 等,2002)。国内研究文献主要集中在后者,王晓军、康博威(2009)认为,中国现行的社会养老保险制度安排存在明显的收入再分配,包括从城镇企业职工向城镇灵活就业人员的收入再分配和从高收入群体向低收入群体的收入再分配。李珍等(2010)指出,基本养老保险替代率已逐年下滑至目标保障水平以下,且人间养老金差距将被拉大。梅哲(2008)认为,最低养老金标准应高于贫困线标准,否则会打击就业。

上述两个研究角度各有侧重,“贝弗里奇”模式强调养老金的社会适当性,而“俾斯麦”模式更强调养老金的个人权益性。鉴于国内在养老金的社会适当性方面的研究较少,本文选择从这一角度进行研究。

一、研究对象的界定

本文以“新人”作为测算对象,即以国务院《关于完善企业职工基本养老保险制度的决定》颁布实施后参加工作的人员为分析对象。“新人”的基本养老金计算公式为:基本养老金 = 基础养老金 + 个人账户养老金。

其中,基础养老金 = $\frac{\text{当地上年度职工月平均工资} + \text{本人指数化月平均缴费工资}}{2} \times \frac{\text{缴费年限}}{100}$;

个人账户养老金 = $\frac{\text{个人账户储存额}}{\text{计发月数}}$ 。

1. 养老金替代率的定义。养老金替代率一般是指养老金领取者所领取的养老金与其本人退休前收入(或退休前社会平均工资)的比值。据此,先界定不同的养老金替代率(见表1)。

表 1 养老金替代率的定义

项 目	替代率	定 义
基本养老金	基本养老金替代率 A	基本养老金 ÷ 本人退休前一年的社会平均工资
	基本养老金替代率 B	基本养老金 ÷ 本人退休前一年收入
基础养老金	基础养老金替代率 A	基础养老金 ÷ 本人退休前一年的社会平均工资
	基础养老金替代率 B	基础养老金 ÷ 本人退休前一年收入
个人账户养老金	个人账户养老金替代率 A	个人账户养老金 ÷ 本人退休前一年的社会平均工资
	个人账户养老金替代率 B	个人账户养老金 ÷ 本人退休前一年收入

2. 关于高、中、低收入者的界定。根据中国社保法规,职工缴费以本人上年的月平均工资为缴费基数,按最高不超过当地上年职工月平均工资 3 倍、最低不低于当地上年职工月平均工资 60%核

定。据此,可以界定出最高缴费者、最低缴费者等(见表 2)。

表 2 高、中、低收入者的定义

定 义		缴费基数
高收入者	按照最高缴费标准缴费的参保人	上年社会平均工资的 300%
中收入者	按照当地上年社会平均工资缴费的参保人	上年社会平均工资的 100%
低收入者	按照最低缴费标准缴费的参保人	上年社会平均工资的 60%

二、中国基本养老金制度与替代率的测算

(一) 关于基础养老金替代率的测算

根据国务院《关于完善企业职工基本养老保险制度的决定》,可以得出基础养老金的计算公式: $p_b=w_0(1+g)^n \times \frac{(1+a)}{2} \times n \times 1\%$ 。其中, p_b 为退休后第一年领取的基础养老金, w_0 为参保人工作前一年当地社会月平均工资, g 为当地社会平均工资年增长率, n 为缴费年限(参保人在缴纳养老保险费 n 年以后刚好达到退休年龄,开始领取养老金)。假设该参保人工作时,缴费基数均为当地社会平均工资的 a 倍。

由假设可知,该参保人退休前一年当地社会平均工资为: $w_n=w_0(1+g)^n$,那么,该参保人的基础养老金替代率 A 为: $\frac{p_b}{w_n}=\frac{(1+a)}{2} \times n \times 1\%$ 。由此可见基础养老金替代率 A 是由职工本人工资的相对水平(a)和缴费年限(n)决定的:(1)根据中国现行社保法规,职工缴费以本人上年的月平均工资为缴费基数,按最高不超过当地上年职工月平均工资 3 倍、最低不低于当地上年职工月平均工资 60%核定。据此可以得到: $0.6 \leq a \leq 3$ 。(2)根据中国现行社保法规,参保人缴费年限必须达到 15 年以上才具有领取养老金的资格,即 $n \geq 15$;同时参保人一般在 20 岁左右才参加工作,到退休(男性 60 岁、女性 55 岁)时,累计工作年限不超过 40 年,即 $n \leq 40$ 。

根据上述两个条件,可以得到在不同工资和缴费年限下的基础养老金替代率(见表 3)。

(二) 关于养老保险个人账户养老金替代率的测算

根据国务院《关于完善企业职工基本养老保险制度的决定》,可以得出个人养老金的计算公式:个人账户养老金 = $\frac{\text{个人账户储存额}}{\text{计发月数}}$ 。由此得出男女个人账户养老金和替代率(见表 4)。

对表 4 中的一些参数假设如下。

表 3 不同工资和缴费年限下的基础养老金替代率		%					
	相对工资水平	缴费年限(年)					
		15	20	25	30	35	40
替代率 A	0.6	12.00	16.00	20.00	24.00	28.00	32.00
	1	15.00	20.00	25.00	30.00	35.00	40.00
	2	22.50	30.00	37.50	45.00	52.50	60.00
	3	30.00	40.00	50.00	60.00	70.00	80.00
替代率 B	0.6	20.00	26.67	33.33	40.00	46.67	53.33
	1	15.00	20.00	25.00	30.00	35.00	40.00
	2	11.25	15.00	18.75	22.50	26.25	30.00
	3	10.00	13.33	16.67	20.00	23.33	26.67

1. 社会平均工资增长率 g 的确定。近 20 年来,中国社会平均工资增长速度较快。中国城镇非私营单位在岗职工平均工资从 1991 年的 2 340 元增加到 2010 年的 37 147 元,年均实际增长率为 10.22%。目前中国在计算养老金时,社会平均工资的统计口径是“城镇非私营单位在岗职工平均

表 4 男性和女性的个人账户养老金及替代率

	男 性	女 性
养老金	$P_i^{60} = \begin{cases} \frac{12 \times 8\% \times aW_0[(1+i)^n - (1+g)^n]}{139(i-g)}, i \neq g \\ \frac{12 \times 8\% \times aW_0 \times n(1+i)^{n-1}}{139}, i = g \end{cases}$	$P_i^{55} = \begin{cases} \frac{12 \times 8\% \times aW_0[(1+i)^n - (1+g)^n]}{170(i-g)}, i \neq g \\ \frac{12 \times 8\% \times aW_0 \times n(1+i)^{n-1}}{170}, i = g \end{cases}$
替代率 A	$q_{ia}^{60} = \begin{cases} \frac{12 \times 8\% \times a[(1+i)^n - (1+g)^n]}{139(i-g)(1+g)^n}, i \neq g \\ \frac{12 \times 8\% \times a \times n}{139(1+g)}, i = g \end{cases}$	$q_{ia}^{55} = \begin{cases} \frac{12 \times 8\% \times a[(1+i)^n - (1+g)^n]}{170(i-g)(1+g)^n}, i \neq g \\ \frac{12 \times 8\% \times a \times n}{170(1+g)}, i = g \end{cases}$
替代率 B	$q_{ib}^{60} = \begin{cases} \frac{12 \times 8\% \times [(1+i)^n - (1+g)^n]}{139(i-g)(1+g)^n}, i \neq g \\ \frac{12 \times 8\% \times n}{139(1+g)}, i = g \end{cases}$	$q_{ib}^{55} = \begin{cases} \frac{12 \times 8\% \times [(1+i)^n - (1+g)^n]}{170(i-g)(1+g)^n}, i \neq g \\ \frac{12 \times 8\% \times n}{170(1+g)}, i = g \end{cases}$

注：根据当前的社保法规，男性和女性的法定退休年龄分别是 60 岁和 55 岁，分别对应的计发月数是 139 和 170。 i 为养老保险个人账户的年投资收益率； g 为社会平均工资增长率。

工资”，社会平均工资的统计范围较窄，未包括大多数私营企业和个体户的收入，造成中国社会平均工资水平虚高。以 2010 年为例，中国城镇单位在岗职工年平均工资为 37 147 元（国家统计局，2011），而同年中国城镇私营单位就业人员年平均工资仅为 20 759 元。因此，可以预计未来随着统计口径的扩大，工资增长速度将有所放缓。从 OECD 组织、美国社会保障总署的预测值和历史数据看，发达国家的社会平均工资增长率很低，由此可以推断出中国的社会平均工资在经历高速增长阶段之后将进入稳定低速阶段（见表 5）。

2. 个人账户养老金的投资收益率 r 的确定。根据社保相关法规，个人账户储存额参考银行同期存款利率计算利息。在具体实施中，全国各省大都参照商业银行一年期居民储蓄

表 5 OECD、美国社会保障总署对社会平均工资实际增长率和投资收益率的假定

	OECD(2011a)	美国社会保障总署(2011)	美国历史数据
社会平均工资实际增长率	2%	1.2%(适用于 2025~2085 年)	0.7%(1970~2009 年)
养老保险基金投资回报率	3.5%	国债 2.9%(适用于 2025~2085 年)	1900~2000 年股票投资 6.7%， 长期国债 1.6%，短期国债 0.9%

资料来源：(1)Board of Trustees(2011), *Annual Report of the Board of Trustees of the Federal Old-Age and Survivors Insurance and Federal Disability Insurance Trust Funds*. Washington, DC: Social Security Administration. pp.98. (2)Dimson, Marsh, and Staunton (2002), *Triumph of the Optimists: 101 Years of Global Investment Returns*. New Jersey: Princeton University Press. (3)OECD(2011), *Pensions at a Glance 2011: Retirement-income Systems in OECD and G20 Countries*. OECD Publishing.

存款定期利率计息。这一计息政策造成了近年来个人账户实际收益率远低于 5%。

由于中国的社会平均工资增长率和养老保险个人账户投资收益率很难预测,因此,参考上述 OECD 组织和美国社保总署的假设,并采取比较乐观的看法,把实际工资增长率和实际养老保险基金投资收益率分别设定为 5%和 3%,据此计算出不同工资和缴费年限下男性各种收入群体的个人账户养老金替代率(见表 6)。

从个人账户养老金替代率 A 来看,工作时期的相对工资水平越低、缴费年限越短,则替代率 A 越低,最低的替代率仅为 5.19%。从个人账户养老金替代率 B 来看,缴费年限相同时,无论工作时期的相对工资水平高低,养老金替代率都是相同的。因为养老保险个人账户基金实际上是一种强制储蓄,没有贫富再分配的功能。每个养老保险计划的参保人缴费率是相同的(月工资的 8%),而替代率 B 的定义是养老金与其本人退休前最后一年工资的比值。因此,养老金替代率 B 与参保人的收入水平无关。

(三) 关于基本养老金替代率的测算

根据上面的计算结果,把基础养老金加上个人账户养老金,可以得出基本养老金(见表 7)。从表 7 可以看出:(1)低收入者难以通过养老金收入解决老年贫困问题。表 7 显示,低

表 6 不同工资和缴费年限下的个人账户养老金替代率 %

	g=5%, i=3% 相对工 资水平	缴费年限(年)					
		15	20	25	30	35	40
替代率 A	0.6	5.19	6.62	7.91	9.08	10.15	11.12
	1	8.65	11.03	13.18	15.14	16.92	18.53
	2	17.31	22.05	37.50	30.28	33.83	27.80
	3	25.96	33.08	39.54	45.42	50.75	55.59
替代率 B	0.6	8.65	11.03	13.18	15.14	16.92	18.53
	1	8.65	11.03	13.18	15.14	16.92	18.53
	2	8.65	11.03	13.18	15.14	16.92	13.90
	3	8.65	11.03	13.18	15.14	16.92	18.53

表 7 不同工资和缴费年限条件下的基本养老金替代率 %

	相对工 资水平	缴费年限(年)					
		15	20	25	30	35	40
替代率 A	0.6	17.19	22.62	27.91	33.08	38.15	43.12
	1	23.65	31.03	38.18	45.14	51.92	58.53
	2	39.81	52.05	63.86	75.28	86.33	87.80
	3	55.96	73.08	89.54	105.42	120.75	135.59
替代率 B	0.6	28.65	37.70	46.51	55.14	63.59	71.86
	1	23.65	31.03	38.18	45.14	51.92	58.53
	2	19.90	26.03	31.93	37.64	43.17	43.90
	3	18.65	24.36	29.85	35.14	40.25	45.20

收入者的养老金替代率 A 最低仅为 17.19%、最高也不过 43.12%。(2)中高收入者的养老金替代率偏高一些。表 7 中有一些数据超过 100%,意味着这些养老金收入已经超过在岗职工平均工资。考虑到养老金收入不缴纳个人所得税和“五险一金”,这些养老金收入已远超过基本生活需求所要求的收入水平,也导致基本养老保险制度名不符实。从养老金体系来讲,中高收入者在晚年追求更高的养老金收入是无可厚非的,但不应该通过基本养老保险计划来实现,而应通过第二支柱(补充养老保险计划)和第三支柱(个人自愿性储蓄)来实现。

三、中国基本养老金的相对公平性分析

养老金的相对公平性有两层含义：一是养老金领取者应与在职职工共同分享经济发展的成果，养老金替代率应保持在合理的水平；二是最高基本养老金与最低基本养老金之间的差距不应过于悬殊。

OECD(2011)对34个成员国的基本养老金替代率进行了测算，其假设前提主要有：年通货膨胀率为2.5%、年平均工资实际增长率为2%、年实际投资收益率为3.5%、各收入群体的收入水平年涨幅相同。测算结果如表8所示。本文根据OECD这一测算的前提假设，重新测算中国各收入群体的养老金替代率，与OECD组织各国的养老金替代率进行比较，可以得出以下结论：(1)中国各收入群体的养老金替代率均高于OECD组织成员国的平均水平。这主要是因为中国养老保险缴费率远高于西方发达国家^①，所以养老金的替代率也更高一些。(2)中国养老保险的收入再分配功能较弱。如果每位老人的养老金都是相同的，说明该国的养老保险收入再分配功能非常强(如英国的基本国家养老金制度)；如果老人之间的养老金水平悬殊很大，富人年轻时多缴社保税，年老时多领取养老金，则说明该国的养老保险收入再分配功能较弱。与OECD组织相比，中国养老金的高低差距较大。对于那些在职时收入为社会平均工资的50%的劳动者而言，中国的替代率为OECD平均水平的124.31%，而对于那些在职时收入为社会平均工资的150%的劳动者而言，中国的替代率为OECD平均水平的134.17%。

实际上，分析中国基本养老金的公式，不难了解为什么中国基本养老保险制度的收入再分配功能较弱。

1. 基础养老金的收入再分配功能。把公式 $p_b = w_0(1+g)^n \times \frac{(1+a)}{2} \times n \times 1\%$ 进行分解，可以看出，如果缴费年限 n 确定，实际上对于不同工资水平的参保人而言，中国的基础养老金由以下两部分组成。第一部分是完全与参保人缴费挂钩的养老金： $P_{b1} = w_0(1+g)^n / 2 \times a \times n \times 1\%$ ，缴费相对水平 a 越高，养老金就越高，这部分养老金没有收入再分配功能；第二部分是进行收入再分配的养老金： $P_{b2} = w_0(1+g)^n \times \frac{(1-a)}{2} \times n \times 1\%$ 。当 $a < 1$ 时，第二部分养老金 $P_{b2} > 0$ ，即得到了补贴；当 $a > 1$ 时，第二部分养老金 $P_{b2} < 0$ ，即其缴费被补贴给其他参保人。这部分养老金越多，收入再分配的效果就越好。对于一位缴费年限为15年的低收入者($a=0.6$)而言， $P_{b1} = w_0(1+g)^n \times 9\%$ 、 $P_{b2} = w_0(1+g)^n \times 3\%$ ，即他的基本养老金替代率为12%，其中9%来自自己的缴费，仅有3%来自其他高收入参保人对他的转移支付。显然，该低收入者养老金替代率太低的主要原因是收入再分配的力度太小。

^① 例如，美国社会保险的缴费率仅12.6%，而中国仅养老保险的缴费率就高达28%(郑春荣，2011)。

表 8 OECD 组织各国基本养老金的最高和最低替代率 B %

g=2%, i=3.5%	34 个成员			中国	中国养老金替代率 OECD 平均水平的比例
	最高的替代率	国的平均替代率	最低替代率		
在职时的收入为社会平均工资的 50%	144.9(冰岛)	72.3	42.0(德国)	89.85	124.31
在职时的收入为社会平均工资的 100%	96.9(冰岛)	57.5	30.9(墨西哥)	76.52	133.12
在职时的收入为社会平均工资的 150%	95.7(希腊)	52.1	22.6(英国)	69.85	134.17

注：(1)表中有关中国数据的计算方法与本文其他部分完全一致,但由于本表采用的假设条件不同,计算结果也不同。(2)在计算中,“在职时的收入为社会平均工资的 50%”一栏中中国的替代率为“89.85%”,其实这一替代率水平是根据在职时的收入为社会平均工资的 60%的参保人进行测算的。原因是在中国收入为社会平均工资的 50%的参保人,其缴费基数为社会平均工资的 60%,今后领取养老金的计发标准也是社会平均工资的 60%。

资料来源:OECD(2011a),Pensions at a Glance 2011:Retirement-income Systems in OECD and G20 Countries, OECD Publishing.

2. 个人账户养老金的收入再分配功能。由个人账户养老金 = $\frac{\text{个人账户储存额}}{\text{计发月数}}$ 可知个人账户养老金实际上是完全私有化的强制储蓄账户,各个参保人的个人账户基金属于个人所有,不会发生资金调剂现象,所以没有收入再分配功能。

四、中国基本养老金的绝对公平性分析

养老金的绝对公平性是指养老金必须解决老年人的基本生活问题,不至于陷入贫困。虽然从中国现行的养老保险法规上看不出任何歧视性条款,但是在实践中,部分人群的老年贫困问题较为突出,需要通过进一步完善相应措施予以解决。

(一) 中国低收入者的老年贫困问题

低收入者的老年贫困问题可以分为两个层次进行分析。

1. 绝对贫困程度。《贝弗里奇报告》提出社会养老保险“六大原则”,其中之一就是待遇标准充足原则,即保证在各种正常情况下,即使没有其他经济来源,社保提供的基本生活最低收入也足以满足人们的基本生活需要。中国《社会保险法》第三条规定:社会保险制度坚持广覆盖、保基本、多层次、可持续的方针,社会保险水平应当与经济社会发展水平相适应。我们可以把“保基本”理解为“保障基本生活需求”。那么中国的基本养老金是否可以保障广大养老金领取者的基本生活需求呢?从表 7 可以看到,低收入者如果只缴纳 15 年的养老保险费,最终其基本养老保险金的替代率 A 仅为 17.19%,即使缴纳了 30 年的养老保险费,替代率 A 也不过是 33.08%。这么低的替代率意味着,中国低收入者的养老金收入只能刚好满足最低的必要生活需求。从表 9 可以看出,上海市最低养老金标准仅略高于城镇居民最低生活保障给付标准。如果说低保标准代表着满足居民最低生活需求的给付标准的话,那么,

低收入者的养老金水平也仅能解决老年人的绝对贫困问题,无法满足基本的生活需求,更谈不上满足“有尊严的生活需求”。这种制度安排将形成很强的养老保险缴费反向激励:不管年轻时是否缴纳养老保险费,最后的养老待遇都差不多,那么参保人就没有缴费的积极性,同时低收入的参保人可能为了领取低保而挥霍仅有少量储蓄,陷入了“贫困的陷阱”。

2. 相对贫困程度分析。大多数国家把“相对贫困线”定在中位收入者收入的50%或60%。例如,OECD(2011b:68)把上述比例定为50%。如果按此标准,中国将有为数不少的养老金领取者的收入水

平低于贫困线。在表9中,我们可以看到,即使该低收入者缴纳养老保险费长达30年,其养老金替代率A也不过为33.08%,远低于公认的相对贫困线。

表9 2010~2011年上海市的相关指标

项 目	金额(元)	适用时间
城镇居民最低生活保障标准	505	2011年4月至2012年3月
城镇职工月平均工资	3896	2010年1月至2010年12月
城镇职工最低月工资	1289	2011年4月至2012年3月
根据本模型测算出的最低养老金	669.72	

资料来源:(1)周其俊:《沪城镇低保调整为505元/月》,《文汇报》,2011年3月26日;(2)上海市人力资源和社会保障局、上海市统计局:《关于公布上海市2010年度职工平均工资及增长率的通知》,2011年3月24日。

(二) 灵活就业人员、部分弱势群体的老年贫困问题

中国《社会保险法》第十条规定:“无雇工的个体工商户、未在用人单位参加基本养老保险的非全日制从业人员以及其他灵活就业人员可以参加基本养老保险,由个人缴纳基本养老保险费。”由此可见,灵活就业人员没有被要求强制缴纳基本养老保险费,将来也不一定具备领取基本养老金的资格。目前中国灵活就业人员参加基本养老保险的比例很低,到2009年底,城镇个体与灵活就业人员有6000万人,仅有3500万人参保(陈佳贵、王延中,2010),将在未来形成庞大的老年贫困群体。

灵活就业人员参保率低的主要原因在于灵活就业人员整体收入水平较低且不稳定。他们大多愿意参加社保,只是无力承担高昂的养老保险费。当前中国灵活就业人员占城市低保对象的比例居高不下。民政部《2010年社会服务发展统计报告》的数据显示,在城市低保对象中,灵活就业人员432.4万人,占总人数的18.7%。显然,以微薄的低保收入来缴纳社会保险费是不可能的。

目前中国养老保险缴费率较高,且对自由职业者的政策倾斜较为有限。从表10中可以看出,对于上海市的自由职业者而言,其养老保险缴费率为30%,与企业职工是完全一样的。所不同的是,企业职工的缴费率在雇主和雇员之间分担,而自由职业者则需要自行承担。从表10中可以计算出,自由职业者每月缴纳养老保险费和医疗保险的支出高达1028.72元($2336 \times 44\%$),一年的缴费支出高达12344.64元。对中低收入者而言,这项支出是沉重的负担。

另外,在计算养老金时,中国和其他国家一样,大致假定劳动者一般从20岁左右进入就业市场,到60岁左右退出,工作年限可以达到40年。然而,欧美国家在此基础上提出了

一些针对特殊人群的优惠政策(即视同缴费政策):当参保人处于失业、患病、照顾老人和小孩、处于脱产全日制学习等状态时,免予缴纳社会保险税,但在计算养老金领取金额时,这段时间视同缴费(税),因此,这些参保人虽然长期不工作,但养老金的待遇未受影响,也避免了老年贫困。中国也应建立针对这些弱势群体的养老保险优惠政策。

表 10 2011 年上海市社会保险费缴费标准

	缴费基数 (元)	养老保险		医疗保险	
		单位	个人	单位	个人
企业	2338~11688	22%	8%	12%	2%
个体工商户	2338~11688	个体业主缴付	个人(包括业主)缴付	个体业主缴付	个人(包括业主)缴付
		22%	8%	12%	2%
自由职业者	2338~11688	30%		14%	

注:本标准执行期为 2011 年 7 月 1 日至 2012 年 3 月 31 日。
资料来源:上海市人力资源和社会保障局:《2011 年上海市社会保险费缴费标准》,上海市人民政府门户网站(<http://www.shanghai.gov.cn/shanghai/node2314/node2319/node23195/node23200/u26ai28600.html>)。

(三) 高龄老人的贫困问题

从中国的养老金计发公式看不出中国养老保险制度歧视高龄老人(75 岁以上),但事实上高龄老人相对于刚退休的人(60~75 岁)而言,贫困问题更为突出。造成高龄老人的贫困的主要原因是:(1)与高龄老人相比,低龄老人还可能从事一些非全职工作,从而获得额外的收入。(2)高龄老人的健康状况总体较差,医疗支出较多,负担较重。(3)高龄老人的一些积蓄(包括企业年金)可能在退休 10 多年后就完全消耗掉了,已无其他收入来源,因为:高龄老人无法预计自己的预期寿命,可能在应对高龄生活方面准备不足。此外中国金融市场发展较为落后,与通货膨胀率挂钩的生命年金产品很少,加上缺乏必要的税收优惠政策,老年人很难通过金融产品来应对老年风险。(4)高龄老人的养老金往往只与通货膨胀挂钩,没有与社会平均工资挂钩,这导致多年后其养老金与在岗职工平均工资差距很大。

在中国这样一个“高增长、高通货膨胀率”的发展中国家,养老金水平的上调幅度如果长期低于通货膨胀率,将造成高龄老人的绝对贫困;养老金水平的上调幅度如果长期低于社会平均工资增长率,将造成高龄老人的相对贫困。

五、结论与政策建议

综上所述,笔者认为中国基本养老金具有一定的公平性,但仍然远远不够。主要表现在:从相对公平角度来看,高收入者领取的养老金较多,收入再分配的功能没有得到有效发挥;从绝对公平角度来看,低收入者、灵活就业人员、高龄老人以及部分弱势群体的养老金水平过低,容易陷入老年贫困,在一定程度也挫伤了他们缴纳养老保险费的积极性。笔者认为可以通过以下措施来增强中国基本养老金的公平性。(1)政府可以考虑对灵活就业人员

参保时给予费率减免,以解决该群体负担能力较弱的问题。随着灵活就业人员数量的日益增加,这个问题已到了必须解决的时候。目前全国各地出台了一些针对“4050”人员的社会保险缴费补贴政策,这些政策应延伸至全部灵活就业人员,养老保险缴费率降低至15%(其中进入养老保险统筹账户的费率为7%,进入养老保险个人账户的费率为8%)。由于费率减免所造成的社保基金减收部分应由财政预算在当年予以补贴。(2)政府可以出台一些养老保险优惠政策,保护特定的弱势群体。在这方面可以借鉴英国的经验。英国对于符合下列特定条件的参保人给予视同缴纳社会保险税的待遇(郑春荣,2012):申请人正在领取失业金、因病无法工作、处在产假、正在照顾生活无法自理的老人、残疾人或小孩、正在学习政府规定的一些培训课程、申请人从事义工工作、申请人曾经被错误地关到监狱等。如果中国也出台类似的政策,将大大延长许多弱势群体的缴费年限,相应提高他们的养老金待遇水平。(3)发放高龄福利补贴,解决高龄老人的贫困问题。应根据年龄条件发放高龄福利。例如,给予高龄老人每年2000元的额外补助。从财政成本来看,政府是完全有承受能力的。以中国老龄化最严重的上海市为例,截至2010年底,上海市80岁及以上户籍老年人口59.83万人,占60岁及以上人口的18.1%^①。倘若每人每年2000元,60万高龄老人的总支出为12亿元。2011年上海市地方财政收入高达3436亿元^②,完全具备出台高龄老人额外补助制度的财政能力。(4)强化养老保险制度的收入再分配功能。设立最低养老金制度,养老金标准的下限为最低工资,避免养老金领取者陷入晚年贫困^③;对养老金课征个人所得税,并将税款收入专款用于补充社保基金。目前中国个人所得税的免征额为3500元,对养老金课税不会影响老年人的正常生活。从法理上讲,养老保险在缴费和增值环节已经免税,在发放环节课税,已经体现了税收的延迟课征的优惠政策,如果继续实施免税政策,反而违反税收的公平原则。

参考文献:

1. 陈佳贵、王延中(2010):《2010:让人人享有公平的社会保障(中国社会保障发展报告 No.4)》,社会科学文献出版社。
2. 国家统计局(2011):《2010年城镇非私营单位在岗职工年平均工资主要情况》,国家统计局网站(http://www.stats.gov.cn/tjfx/jdfx/t20110503_402722855.htm)。
3. 李珍等(2010):《中国农村老年收入保障制度研究》,《武汉大学学报》,第5期。

① 上海市民政局等:《2010年上海市老年人口和老龄事业监测统计信息》,上海市老年学学会网站(http://www.shanghaigss.org.cn/news_view.asp?newsid=7892)。

② 上海市财政局:《关于上海市2010年预算执行情况和2011年预算草案的报告》,上海市财政局网站(http://www.czf.sh.gov.cn/zlzy/2011czysjd/hgzy/201101/t20110125_119325.html)。

③ 2012年,北京市的月最低养老金为1210元,月最低工资为1260元,基本实现了最低养老金标准与最低工资的同步调整。但这一规定尚未在全国范围内推广实施。

4. 梅哲(2008):《最低养老金标准问题理论浅析》,《湖南师大社会科学学报》,第3期。

5. 王晓军、康博威(2009):《我国社会养老保险制度的收入再分配效应分析》,《统计研究》,第11期。

6. 郑春荣(2011):《我国企业基本养老保险制度的利益归宿——基于内部报酬率的分析》,《公共财政评论》,第2期。

7. 郑春荣(2012):《英国社会保障制度》,上海人民出版社。

8. Feldstein, Martin, & Liebman, Jeffrey(2002), *The Distributional Aspects of Social Security and Social Security Reform*. University of Chicago Press.

9. McGarry, Kathleen(2000), *Guaranteed Income: SSI and the Well-being of the Elderly Poor*. NBER Working Paper No.7574, Cambridge, MA:National Bureau of Economic Research(March), pp.1-37.

10. Myers, R.J. & Schobel, B.D.(1983), A Money's-Worth Analysis of Social Security Retirement Benefits, *Transactions, Society of Actuaries*. XXXV: pp.533-555.

11. Iglesias, Augusto, and Robert Palacios(2000), Managing Public Pension Reserves. Part I: Evidence from International Experience. Social Protection Discussion Paper 0003, World Bank, Washington, DC.

12. OECD(2011a), *Pensions at a Glance 2011: Retirement-income Systems in OECD and G20 Countries*, OECD Publishing.

13. OECD(2011b), *Society at a Glance 2011: OECD Social Indicators*, OECD Publishing.

14. Pedersen, A.W.(2004), The Privatization of Retirement Income? Variation and Trends in the Income Packages of Old Age Pensioners. *Journal of European Social Policy*. 14(1): pp.5-23.

15. Smeeding, Timothy, and R. Kent Weaver (2002), The Senior Income Guarantee: A New Proposal to Reduce Poverty Among the Elderly, Working Paper 2001-12, Center for Retirement Research at Boston College.

16. Wolff, Jennifer I. and Judith D. Kasper(2006), Caregivers of Frail Elders:Updating a National Profile. *The Gerontologist*. 46(3): pp.344-356.

(责任编辑:朱 犁)

编辑部声明

为适应中国信息化建设的需要,扩大作者学术交流渠道,本刊已被中国知网(CNKI)中国期刊全文数据库、台湾中文电子期刊服务——在线全文数据库(CEPS)全文收录。作者投稿文章一经录用,电子版、网络版版权均归本刊所有,作者著作权与本刊稿酬一次性给付。如作者不同意将文章上网,请在来稿时注明,本刊将进行适当处理。欢迎登录<http://www.zgrkx.com>、<http://zkrk.chinajournal.net.cn>、<http://www.ceps.com.tw> 查阅本刊。