

# 基础养老金全国统筹的 待遇确定方法研究

林 宝

**【摘 要】**实现基础养老金全国统筹是职工基本养老保险深化改革的重要任务,而制定合理的待遇确定方法则是实现基础养老金全国统筹的关键。在实现全国统筹的过程中,必须兼顾横向公平和纵向公平。由于各地区间缴费率存在一定差异,只有将缴费率纳入基础养老金待遇的计算才能真正实现公平。为此,在借鉴现有计算公式的思路和结构的基础上,文章提出了一个用实际缴费率与制度缴费率的比值进行加权的基础养老金待遇计算公式。模拟结果表明,缴费率加权的计算方法可以有效解决缴费待遇不公平问题,既可以在一定程度上消除地区差异、实现收入再分配,又可以将制度参与者的缴费贡献与其基础养老金待遇密切挂钩,实现横向公平与纵向公平兼顾。

**【关键词】**基础养老金 全国统筹 待遇确定 横向公平 纵向公平

**【作 者】**林 宝 中国社会科学院人口与劳动经济研究所,副研究员。

## 一、引 言

2013年11月十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中明确提出,要“建立更加公平可持续的社会保障制度。坚持社会统筹和个人账户相结合的基本养老保险制度,完善个人账户制度,健全多缴多得激励机制,确保参保人权益,实现基础养老金全国统筹,坚持精算平衡原则。”2015年10月十八届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》再次强调要“建立更加公平更可持续的社会保障制度”、“实现职工基础养老金全国统筹”。然而,如何实现全国统筹仍然是中国目前面临的重大问题。如何设计基础养老金的统筹方案,特别是如何确定统筹后的基础养老金待遇是实现全国统筹的关键。

综观现有研究,由于不同研究者对基础养老金的功能定位和制度变革有不同的认识,对基础养老金全国统筹的看法也存在差异。大多数研究是沿着目前职工基本养老保险制度的设计思路,考虑全国统筹的路径问题。褚福灵(2013)提出,以统一制度为起点,以全国预

算管理为抓手,以统筹基金全国统筹、个人账户省级管理为关键,实现基本养老保险统筹基金全国范围内统筹使用。张向达等(2011)提出了一个“三步走”的统筹路径:首先,以省级统筹为基础,强化省级政府管理基本养老保险基金的责任;其次,以区域统筹为过渡;最后,实现全国统筹。沿着这一思路,一些研究探讨了基于全国平均工资、地方平均工资和个人缴费基数加权平均确定基础养老金的方法,并对不同方案进行了比较(陈元刚等,2012;穆怀中、闫琳琳,2012;穆怀中等,2014)。也有一些研究认为应该将基础养老金定义为国民养老金,基于国民平等原则,实现基础养老金的无差别化。为此,雷晓康、席恒(2011)也设计了几个方案。

仔细分析现有研究可以发现,实行无差别基础养老金对于一个新建的制度是可行的,但对于中国目前已经存在的养老金制度而言,由于其完全忽略了人们过去对制度的贡献,公平性会遭受极大质疑,可行性也会大打折扣。按照全国平均工资、地方平均工资和个人缴费基数加权平均确定基础养老金的方法虽然在一定程度上考虑了个人的缴费贡献,但是忽略了中国各省之间职工基本养老保险社会统筹缴费率的差异,也无法保障全国统筹后基础养老金待遇的公平性。

缴费率的地区差异是职工基本养老保险地区分割的显著特征之一。按照职工基本养老保险的制度设计,社会统筹部分的缴费率应为20%,全部由单位缴纳,但是,由于统筹层次较低,各地区人口年龄结构又存在巨大差异,要实现区域内养老金的收支平衡,各地区便各自根据自身情况确定社会统筹部分的缴费率,造成了地区之间事实上的缴费率差异。如广东省从2015年1月1日起,将全省各地级以上企业养老保险单位缴费比例统一为13%~15%,其中单位缴费比例高于15%的调整至15%,低于13%的调整至13%,单位缴费比例在13%~15%之间的维持不变<sup>①</sup>。浙江省从2012年1月1日起将职工基本养老保险的单位缴费统一为14%<sup>②</sup>。而上海市的单位缴费在2012年以前曾为22%,2015年则为21%<sup>③</sup>。显然,不同地区的参保者在社会统筹部分的缴费率(尽管这部分由单位缴纳,但本质上养老保险费是劳动成本的一部分,可理解为个人通过单位的缴费)上可能存在较大的差异。因此,如果待遇计算仅考虑缴费基数,将无法准确度量个人的缴费贡献,从而造成对公平性的损害。

理论上,公平应该是养老保险制度设计的基本原则,然而,由于各种历史和现实因素的影响,中国养老保障制度的公平性一直为人们所诟病。这种公平性问题主要表现在城乡之间、地区之间和人群之间制度的不一致性和养老待遇的巨大差距及代际权利义务不对等问

①《关于统一企业职工养老保险缴费工资下限和单位缴费比例的通知》,广东省东莞市人力资源和社会保障局网(<http://dgsi.dg.gov.cn/zwgk/info.do?keyID=37679>)。

②《浙江省人民政府关于统一全省用人单位基本养老保险缴费比例的通知》,浙江省地税网(<http://law.zjds.gov.cn/jprl/jprl/front/infodetail.jsp?id=11369>)。

③《2015年上海市职工社会保险缴费标准》,上海市人力资源和社会保障局网([http://www.12333sh.gov.cn/201412333/xxgk/flfg/gfxwj/jjzj/sbdj/201504/t20150407\\_1204311.shtml](http://www.12333sh.gov.cn/201412333/xxgk/flfg/gfxwj/jjzj/sbdj/201504/t20150407_1204311.shtml))。

题(肖严华,2008;冯曦明,2010;朱玲,2010)。因此,提高制度的公平性不仅成为全社会普遍的呼声,也成为后续改革的直接推动力和切入点。有研究认为,基本养老保险应该遵循的公平原则主要有资格公平,底线公平,公平优先、偏向弱者,兼顾效率(吴开明,2014)。实际上,近年来中国养老保险制度的改革都是以促进公平为主要的价值取向,城乡居民基本养老保险制度的统一是“公平的回归”(郭文婧,2014),机关事业单位养老金并轨改革“有利于促进社会公平正义”(郑秉文,2015)。城镇职工基本养老保险制度的基础养老金全国统筹,是下一步养老保险制度改革的重要举措。在此过程中,一方面需要继续缩小制度和待遇差异;另一方面必须使基础养老金待遇与历史的缴费贡献相联系。由于缴费贡献不仅与缴费基数与缴费年限有关,也与缴费率有关,因此,在确定基础养老金待遇时,不仅要考虑缴费基数与缴费年限的差异,也要考虑缴费率的差异。

为了深入分析这一问题,本文基于公平性保障提出一个考虑缴费率差异的待遇确定方法,并分析比较不同确定方法下的基础养老金待遇。

## 二、基础养老金全国统筹的公平性问题

社会保障制度作为社会再分配的一项制度安排,公平性是其应具有的基本特征和追求的基本目标。职工基本养老保险制度采用的是社会统筹与个人账户相结合的方式,其中社会统筹部分主要就是为了保障公平性。根据国务院《关于完善企业职工基本养老保险制度的决定》,职工退休时的基础养老金月标准以当地上一年度在岗职工月平均工资和本人指数化月平均缴费工资的平均值为基数,缴费每满1年发给1%。也就是说,基础养老金的待遇确定一方面与社会平均工资水平有关,另一方面与个人的缴费贡献有关,而缴费贡献既包括个人指数化的平均缴费工资,也包括缴费年限。这一待遇确定方式由于将社会平均工资水平和个人缴费贡献结合起来,一方面使其具备收入再分配功能,所有人的基础养老金围绕社会平均工资水平波动,最终不同退休者的养老金待遇的相对差距将小于其工作时工资收入的相对差距,促进了收入平等,保证社会成员在退休后享受基本的生存条件,保障了生存公平;另一方面强调了劳动贡献与养老金收入对应原则,体现了多缴多得,保障了劳动公平(穆怀中等,2014)。

在实现职工基本养老保险全国统筹的过程中,必须坚持公平性原则。首先,实现全国统筹后的基本养老保险制度是一项全国统一的制度,其标志是“五个统一”:统一社会统筹与个人账户的结构与规模、统一缴费基数计算口径、统一缴费率、统一社会统筹基金收支、统一个人账户基金收益回报率(郑功成,2015)。其次,在基本养老保险全国统筹后,还应该与统筹前的制度设计和缴费贡献实现有效衔接。前者可以理解为对横向公平的保障,即在统筹后所有的参与者适用统一的制度,按照统一标准发放基础养老金,不再存在行业、职业和地区分割;后者则可以理解为纵向公平,即全国统筹前后的权利义务关系不应造成中断或是大的变化,全国统筹后退休者的养老金水平应与其实现全国统筹前的缴费存在直接联系。

也就是说,基本养老保险的全国统筹需要实现横向公平和纵向公平的统一。

要保障职工基本养老保险全国统筹的公平性,实施兼顾纵向公平和横向公平的基础养老金待遇确定方式至关重要。目前关于全国统筹后的基础养老金待遇确定有两种代表性的思路:一是以全国平均工资水平为基础,采用相同的基础养老金待遇水平。这一思路主要是基于国民平等原则,认为每个国民应得到相同的基础养老金。雷晓康、席恒(2011)依据这一思路提出了“支付模式一”,其计算公式为:全国平均的月基础养老金计算标准 = 全国社会平均工资  $\times 20\% \div 12$  个月。他们认为,按照这一支付模式,并采取中央全额出资、统筹全留地方的筹资方式是基础养老金的最优统筹方案。但是,如果以公平性的视角来考察,可以发现,这一思路考虑到横向公平问题,力图实现不分地区、人人平等。如果是一个新建的制度,作为一个制度起点,无疑是合适的。然而,中国职工基本养老保险全国统筹是对现有制度的完善,必须考虑制度承诺及现制度与新制度的衔接问题,这种思路采用“一刀切”的做法,完全忽视人们对现制度的贡献,没有将其与在新制度中的待遇结合起来,无法实现纵向公平,不仅有损制度承诺和公信力,实施起来也会遭遇极大的阻力。二是在全国平均工资水平、地方平均工资水平和个人缴费基数加权平均的基础上确定。这一思路一方面力图保障公平性,另一方面又试图照顾地方利益,减小全国统筹的阻力,因此多数学者认为应该综合多个因素来确定基础养老金。如陈元刚等(2012)提出了对全国职工平均工资和各省职工平均工资进行加权的4种在岗职工工资确定方案,认为在目前各地区条件差距较大的情况下实现全国统筹,需要用5年左右的时间在岗职工工资推行方案一(省平均工资),在实施一段时间后,用3年左右的时间选择方案二( $0.1 \times$  全国平均工资 +  $0.9 \times$  省平均工资),然后再用2年左右的时间选择方案三( $0.5 \times$  全国平均工资 +  $0.5 \times$  省平均工资),最后在十余年以后实行方案四(全国平均工资)。穆怀中等(2014)基于对全国职工平均工资、省职工平均工资和个人指数化缴费基数等的不同加权方式提出了6种统筹模式,并建议选择方案五 [ $\frac{1}{3} \times$  全国平均工资 +  $\frac{2}{3} \times$  (省平均工资 + 个人缴费工资)  $\div 2$ ] 起步实施养老保险全国统筹。

与前一种思路相比,后一种思路既考虑到了横向公平问题,纳入了全国平均工资水平,又考虑到了纵向公平问题,纳入了个人缴费基数,在公平性上和可操作性上都有所改进。但这种思路显然存在两个问题:(1)部分方案将地方工资水平纳入,是对地方差异的一种确认,有违全国统筹的初衷,特别是仅考虑地方工资水平而不考虑实际缴费,可能会出现两个缴费额一致的人,由于在不同地区而享受不同的基础养老金,甚至有可能出现缴费贡献小而基础养老金待遇高的情况,形成事实上的地区分割,加剧基础养老金的不公平。(2)个人缴费情况只纳入个人缴费基数,而未考虑缴费率情况,可能会导致缴费贡献相对较高者的基础养老金待遇低于缴费贡献相对较低者的基础养老金待遇。事实上,由于中国各地区缴



费率的巨大差异,各地不同缴费者的缴费率并不相同,特别是某些发达地区(如广东、浙江等)往往是规定的缴费基数较高,而实际缴费率较低,因此,如果在全国统筹时仅考虑工资水平或是缴费基数显然不能客观反映统筹前的缴费贡献,恰恰以公平的名义造成了新的不公平,只有把各地缴费率的差异纳入基础养老金待遇计算并在具体公式中有所体现,才有可能实现真正的公平。

此外,也有少数研究主张以各地区生活水平为基础,如雷晓康、席恒(2011)的“支付模式二”,并以此为基础提出的基础养老金统筹次优方案。这种待遇确定方式下,基础养老金待遇仅与其生活的地区有关,显然在横向公平和纵向公平上都有很大欠缺。

### 三、兼顾双向公平的待遇确定方法

在现有的制度框架下,基础养老金全国统筹要兼顾横向公平和纵向公平,其待遇确定方式大体上应该具备两个条件:一是要锚定全国在岗职工平均工资为中间值,以保障横向公平;二是要将个人的缴费贡献与个人获得的基础养老金挂钩,以实现纵向公平。从现有研究看,在锚定全国在岗职工平均工资上的看法比较一致,为使待遇确定方式兼顾纵向和横向公平,关键是解决个人缴费贡献和基础养老金待遇挂钩的问题。为解决这一问题,笔者首先从社会统筹部分的个人缴费贡献开始分析。

本文的个人缴费贡献是指参保职工在社会统筹部分的终身缴费总额。尽管基本养老保险社会统筹部分保险费由单位缴纳,但对整个基本养老保险制度而言,可以视为单位代替职工缴费,这实际上体现了职工的缴费贡献。这一缴费总额与缴费基数、缴费率和缴费年限3个因素有关。假设某职工连续缴费,缴费总额以期未现值计算,可以用公式表示为:

$$T_i = W_i s_i \quad (1)$$

$$T_c = T_1 + T_2 + \cdots + T_n = \sum_{i=1}^n W_i s_i (1+r)^{n-i} \quad (2)$$

式(1)、式(2)中, $T_i$ 是第*i*年的缴费总额, $T_c$ 是该职工终身缴费总额, $W_i$ 是该职工第*i*年的缴费工资总额(等于月缴费基数乘以12), $s_i$ 是第*i*年社会统筹部分的缴费率, $r$ 为利率, $n$ 为缴费年限。

当缴费基数和缴费率相同时,不同职工终身缴费贡献取决于缴费时间的长短,缴费时间越长,缴费总额越高。在实际中,每个职工的缴费基数并不相同,缴费率也存在地区差别。根据《中华人民共和国社会保险法》规定,用人单位缴纳社保费用基数是以本单位职工工资总额确定,职工缴费基数是以职工本人工资确定,但有上限与下限,一般本人月平均工资低于当地月平均工资60%的,按当地职工月平均工资的60%缴费;超过当地职工平均工资300%的,按当地职工月平均工资的300%缴费,超过部分不记入缴费工资基数。正因为缴费基数存在个体之间的差别,所以在目前的基础养老金待遇确定中引入了个人指数化月平均缴费工资。而目前的基础养老金中之所以没有引入缴费率,是因为在制度设计上,规定了统一的

缴费率,而在实际操作上,由于是地区统筹,统筹地区内也实现了相同的缴费率,个人缴费基数差别可以准确反映个人缴费贡献的差别,所以不需要加入缴费率。而一旦实现全国统筹,由于缴费率存在地区差异,要保证公平,就必须把缴费率的差别考虑在内。

全国统筹后的基础养老金待遇确定依然可以借鉴目前的方法,即以在岗职工平均工资和个人指数化平均缴费工资的平均值为基数来确定,但在岗平均工资不再选用当地在岗职工平均工资,而是选用全国在岗职工平均工资,以体现全国统筹,在全国范围内实现横向公平。将目前的个人指数化平均缴费工资的指数化方法进行改进,以便更好地将个人缴费贡献与基础养老金待遇联系起来,以实现纵向公平。

目前的基础养老金确定时个人指数化缴费工资(按年计算)的计算方法为:

$$\overline{W}_I=(W_1\times\frac{\overline{W}_1}{\overline{W}_1}+W_2\times\frac{\overline{W}_1}{\overline{W}_2}+\cdots+W_j\times\frac{\overline{W}_1}{\overline{W}_j})/n \tag{3}$$

式(3)中, $\overline{W}_I$ 为指数化平均缴费工资, $W_1, W_2, \cdots, W_j$ 分别是退休前第1,2,……,j年的职工缴费工资, $\overline{W}_1, \overline{W}_2, \cdots, \overline{W}_j$ 分别是退休前第1,2,……,j年的全国在岗职工平均工资,n为缴费年限。式(3)也可以变形为:

$$\overline{W}_I=(\overline{W}_1\times\frac{W_1}{\overline{W}_1}+\overline{W}_1\times\frac{W_2}{\overline{W}_2}+\cdots+\overline{W}_1\times\frac{W_j}{\overline{W}_j})/n \tag{4}$$

在考虑缴费率差异后,可以对式(4)略加变化,具体的计算公式为:

$$\begin{aligned} \overline{W}_I &= (\overline{W}_1\times\frac{W_1s_1}{\overline{W}_1s_N}+\overline{W}_1\times\frac{W_2s_2}{\overline{W}_2s_N}+\cdots+\overline{W}_1\times\frac{W_js_j}{\overline{W}_js_N})/n \\ &= \overline{W}_1(\frac{W_1s_1}{\overline{W}_1s_N}+\frac{W_2s_2}{\overline{W}_2s_N}+\cdots+\frac{W_js_j}{\overline{W}_js_N})/n \end{aligned} \tag{5}$$

式(5)中, $s_1, s_2, \cdots, s_j$ 分别是退休前第1,2,……,j年的职工社会统筹部分的缴费率, $s_N$ 为全国统一规定的社会统筹部分的缴费率(根据现制度为20%)。

式(5)可理解为:个人指数化平均缴费工资等于退休前1年的在岗职工平均工资乘以个人缴费贡献指数,但这里个人缴费贡献指数根据个人各年实际缴费额 $W_js_j$ 与理论应缴费额 $\overline{W}_js_N$ 的比值计算。对式(5)略加变形,还可以得到:

$$\overline{W}_I=(W_1\times\frac{s_1}{s_N}+W_2\times\frac{\overline{W}_1}{\overline{W}_2}\times\frac{s_2}{s_N}+\cdots+W_j\times\frac{\overline{W}_1}{\overline{W}_j}\times\frac{s_j}{s_N})/n \tag{6}$$

因此,也可以理解为个人缴费工资 $W_j$ 通过 $\frac{\overline{W}_1}{\overline{W}_j}$ 进行指数化处理得到个人指数化缴费工资,然后用实际缴费率与制度缴费率的比值进行加权,实现个人缴费贡献与基础养老金的挂钩,进一步可以得到基础养老金确定的基数为:

$$\overline{W}_B=(\overline{W}_1+\overline{W}_I)/2 \quad (7)$$

式(7)中, $\overline{W}_B$ 为基础养老金基数, $\overline{W}_I$ 为退休前1年全国在岗职工平均工资。

与已有研究的其他方案相比,这一待遇确定方法不仅兼顾了横向公平与纵向公平,还有两个优点:(1)真正实现了全国统筹,完全消除了地区差别因素,可以实现无障碍的异地转移。根据这一待遇确定方法,基础养老金的确定只与全国在岗职工平均工资和个人的缴费贡献有关,而且个人缴费贡献得到了精确度量,因此无论最终在哪里领取养老金都不会影响基础养老金水平,从而可以完全解决目前存在的地区之间转移困难的问题,并且不会带来便携性损失。(2)可以实现新旧制度的有效衔接。新的待遇确定方式与目前的待遇确定方式在结构上、基本思路保持一致,具有很好的政策延续性,不需要做大的政策变革。同时,新的待遇确定方式与个人缴费贡献实现了紧密衔接,可以体现出各地区之间实际缴费贡献的差异(而非经济发展水平之间的差异),原来缴费工资和缴费率较高的地区可以获得较高的养老金待遇,比较容易说服各地区接受。

#### 四、不同确定方法下基础养老金待遇的比较

为了进一步说明本文提出的改进方法与其他方法的差别,笔者模拟一些参保人的缴费情况进行分析。假设有几个来自不同地区的参保人,均连续参保15年,并在2015年退休,下面本文分析在不同待遇确定方法下的基础养老金变化情况<sup>①</sup>。假定参保人1、2、3一直在广东省工作,缴费率为14%,缴费基数分别为当地社会平均工资、当地社会平均工资的60%、当地社会平均工资的300%。假定参保人4、5、6一直在上海市工作,缴费率为21%,缴费基数分别为当地社会平均工资、当地社会平均工资的60%、当地社会平均工资的300%。假定参保人7、8、9一直在河南省工作,缴费率为20%,缴费基数分别为当地社会平均工资、当地社会平均工资的60%、当地社会平均工资的300%。假定参保人10、11、12均是先在广东省工作5年,再在上海市工作5年,最后在河南省工作5年,分别始终以当地社会平均工资、当地社会平均工资的60%、当地社会平均工资的300%为缴费基数。

从个人缴费贡献来看,各地不同参保人的缴费贡献不仅与其缴费基数有关,而且与其实际缴费率有关。在以当地社会平均工资为缴费基数的参保人1、4、7、10中,尽管参保人4、7、10的个人指数化缴费基数分别为参保人1的1.09、0.71和0.94倍,但在利率为3%的情形下,实际的缴费贡献却分别为参保人1的1.70、0.97和1.21倍,也就是说,相对仅以缴费基数衡量,参保人4、7、10实际承担了更大的缴费贡献,其中重要的原因就在于参保人4、7、10的缴费率更高。这说明,在全国范围来看,尽管广东省职工平均工资水平较高,但由于缴费率较低,因此如果按照缴费基数来确定养老金待遇,实际上会高估在该地区工作的

<sup>①</sup> 实际上有些地区的缴费率并非一成不变,因本文并非精确模拟各参保人的待遇,只是想说明不同方法对各种情形参保人的影响,故采用固定缴费率对上述问题进行了简化处理。

个人的缴费贡献,而在上海这样缴费率高的地区,其个人缴费贡献会被低估。

在省级统筹的情况下(见表方法一),根据现行制度,基础养老金按照省职工平均工资和个人指数化缴费工资计算,因此个人的基础养老金待遇与各省的经济发展水平即工资水平密切相关,而与缴费率无关。这种方法在省内相对公平,既实现了省内高低收入者之间的再分配,又将个人缴费贡献与待遇联系在一起。但是如果从全国范围内考察,则可以看到,尽管参保人5的累计缴费总额是参保人1的1.02倍,但最终获得的基础养老金仅为参保人1的87%;更有甚者,参保人10的累积缴费总额是参保人1的1.21倍,最终获得的基础养老金仅为参保人1的90%。出现这种情况的根本原因一方面在于各省职工工资水平的差异,另一方面在于当各省之间出现缴费率差异时,未把缴费率考虑在待遇计算中。因此,省级统筹仅能在省内实现公平,却无法在全国范围内保障不同参保人的横向公平和纵向公平。这一点也正是基础养老金需要走向全国统筹的重要原因之一。

如果按照全国平均工资水平来计算基础养老金(见表方法二),所有同一年退休的参保人,无论其在何地退休,也无论其缴费状况如何,都只能获得相同的基础养老金。但是这种方式完全无视个人缴费贡献,实际上会造成新的不公平,同时由于从根本上改变了计算待遇的方法,与目前的制度也无法实现自然衔接,容易引起大的震荡。

当以全国职工平均工资和个人指数化缴费工资的平均值来计算基础养老金时(见表方法三),与方法一相比,几个地区各参保人的基础养老金均有所上升,这是因为有些地区提高了计算公式中的平均工资(如河南省、跨地区),有些地区提高了工资指数化水平(如广东和上海<sup>①</sup>)导致个人指数化缴费工资增加。但是值得注意的是,按照方法一计算存在的缴费贡献低而基础养老金水平高的问题仍然没有解决。参保人5的基础养老金仅为参保人1的82%,参保人10的基础养老金仅为参保人1的99%。因此,方法三也并不能很好将个人缴费贡献与基础养老金待遇水平挂钩。

当以全国职工平均工资、省职工平均工资和个人指数化缴费工资三者的平均值为基础计算基础养老金时(见表方法四),个人缴费贡献与基础养老金待遇挂钩的问题仍然不能解决,参保人5的基础养老金为参保人1的91%,参保人10的基础养老金为参保人1的90%。也就是说,如果不把缴费率考虑在内,在各地地区缴费率存在较大差异的情况下,很难真正把个人缴费贡献与基础养老金待遇挂钩。

当以本文构建的新方法来计算养老金待遇时(见表方法五),基础养老金的横向公平和纵向公平能够得到兼顾。一方面,各参保人之间基础养老金的差异明显小于缴费贡献之间的差异,这说明在参保人之间进行了收入再分配,同时参保人的基础养老金待遇与其养老金领取地无关,消除了地区分割,明显促进了横向公平;另一方面,参保人的基础养老金与

① 因为过去15年全国工资增长速度快于广东和上海这两个地方的工资增长速度,所以当指数化标准从省平均工资换做全国平均工资时,指数化水平会提高。



表 不同计算方法对基础养老金待遇的影响

参保人	累计缴费 总额 (元)	不同计算方法下的基础养老金待遇(元/月)				
		方法一	方法二	方法三	方法四	方法五
		(省平均工资+个人缴费工资)÷2	全国平均 工资水平	(全国平均工资 + 个人缴费工资)÷2	(全国平均工资+省平均 工资 + 个人缴费工资)÷3	缴费率 加权方法
广东						
1	80151.9	747.8	716.8	798.3	781.5	666.3
2	48091.2	598.3	716.8	622.4	664.2	543.2
3	160303.9	1495.7	716.8	1678.1	1368.0	1282.2
上海						
4	136364.9	817.7	716.8	856.1	843.3	881.0
5	81818.9	654.2	716.8	657.0	710.6	671.9
6	272729.8	1635.4	716.8	1851.4	1506.8	1926.0
河南						
7	77594.8	533.4	716.8	639.0	603.8	639.0
8	46556.9	426.7	716.8	526.8	529.0	526.8
9	155189.6	1066.8	716.8	1200.1	977.9	1200.1
跨地区						
10	97060.7	676.2	716.8	788.0	703.1	745.0
11	58236.4	512.4	716.8	616.2	588.6	590.3
12	194121.4	1495.4	716.8	1647.2	1275.9	1518.1
相对值						
广东						
1	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00	1.00
2	0.60	0.80	1.00	0.78	0.85	0.82
3	3.00	2.00	1.00	2.10	1.75	1.92
上海						
4	1.70	1.09	1.00	1.07	1.08	1.32
5	1.02	0.87	1.00	0.82	0.91	1.01
6	5.10	2.19	1.00	2.32	1.93	2.89
河南						
7	0.97	0.71	1.00	0.80	0.77	0.96
8	0.58	0.57	1.00	0.66	0.68	0.79
9	2.90	1.43	1.00	1.50	1.25	1.80
跨地区						
10	1.21	0.90	1.00	0.99	0.90	1.12
11	0.73	0.69	1.00	0.77	0.75	0.89
12	3.63	2.00	1.00	2.06	1.63	2.28

注：根据《中国统计年鉴》和各地区统计年鉴中的职工平均工资及养老金制度参数、本文假设参数计算。

(1)参保人的累计缴费根据式(2)计算,年利率为3%。(2)基础养老金待遇计算方法三和方法四中的“个人缴费工资”是指指数化的个人缴费工资,均采用全国职工平均工资进行指数化。在陈元刚等(2012)和穆怀中等(2014)的研究中,均没有探讨如何对个人缴费工资进行指数化的问题,只是沿用现行方法。但是,如果实现全国统筹,指数化标准也应该从各省职工平均工资变为全国职工平均工资。由于地区差异的存在,这一变化实际上对基础养老金待遇产生明显的影响。(3)基础养老金待遇计算方法五即根据式(6)、式(7)的计算结果。

其个人缴费贡献密切相关,实现了真正的多缴多得,不会出现缴费贡献小而基础养老金待遇高的情况,可实现纵向公平。继续比较参保人1和参保人5及参保人10的缴费贡献与基础养老金情况可以发现:参保人5的缴费总额是参保人1的1.02倍,基础养老金仍然高于参保人1,是其1.01倍;参保人10的缴费总额是参保人1的1.21倍,基础养老金则是其1.12倍。在其他几种方法下不能解决的低缴费高待遇问题,在新的计算方法下得以顺利解决。

## 五、结论与讨论

公平是社会保障制度的核心理念之一,也是养老保障制度设计和改革的基本原则。中国的养老保障体系经过近年来的几次改革,公平性已经大为改进。城乡居民基本养老保险制度的统一促进了城乡之间的公平,机关事业单位养老金并轨改革促进了人群之间的公平,而地区之间的公平则由于养老金统筹层次过低仍然远未实现,迫切需要通过提高基础养老金的统筹层次来加以解决。

实现基础养老金的全国统筹是城镇职工基本养老保险改革的重要方向,如何计算全国统筹后的基础养老金待遇则是其中的关键点之一。基础养老金的待遇确定必须坚持公平性原则,一方面要实现不同收入、不同地区之间的再分配,消除职业、行业和地区间的差异,实现横向公平;另一方面则要实现新旧制度的有效衔接,基础养老金待遇应与人们的缴费贡献密切挂钩,实现多缴多得的纵向公平。

本文研究表明,如果不把缴费率纳入基础养老金待遇的计算公式,仅考虑个人缴费工资,很容易出现缴费贡献少而待遇高的不公平现象。而将个人实际缴费率与制度缴费率的比值作为权数纳入个人缴费工资的指数化公式,可以较好地将个人缴费贡献与基础养老金待遇挂钩,杜绝了缴费贡献少而待遇高的不公平现象,同时以全国职工平均工资和新的个人指数化缴费工资的平均值作为计算基础养老金的基数,不仅同时兼顾了横向公平和纵向公平,还有利于实现职工基本养老保险关系的跨地区无障碍转移和新旧两种计算方法的有效衔接。在具体操作上,采用缴费率加权的计算方法比仅考虑缴费工资的计算方法略微复杂一点,同时以缴费率加权方法计算的基础养老金,会在一定程度上改变各地区的养老金水平,特别是缴费基数高而缴费率低的地区,基础养老金水平会比按照现方法计算的养老金要略低一些,这可能会引起个别地区群众的不理解。但这种情况的出现,根本原因是由于现制度的缺陷造成的,而非缴费率加权的计算方法所造成。在目前的地区分割体制下,广东、浙江等地区由于吸引了较多的流动人口而导致缴费者众多,从而可以以一个比全国其他地区更低的缴费率维持较高的养老金水平,这是在制度统一和养老金便携性好的环境下本不应该出现的情形,基础养老金全国统筹和缴费率加权方法正是对这种情形的一种纠正,让每个制度参与者不受所在地区影响,得到与其贡献相对应的基础养老金。因此,缴费率加权方法所带来的待遇调整是一种制度优化,是养老金制度改革所必须做出的选择。

需要说明的是,本文关于基础养老金全国统筹的待遇确定的思路是延续现有制度设计,保持制度的稳定性,仅仅考虑如何实现统筹的问题,所以在基础养老金中保留了平均工资和缴费贡献两个部分,使基础养老金既可以实现收入分配功能,又能保持一定的激励性。这样做的好处在于不需要对现有基础养老金设计进行大刀阔斧的改革,只需要根据统筹范围的变化改变所用指标的口径和计算方法,在操作上较为简便,也易于为人们所接受(因为缴费少者虽然获得的养老金相对较低,但仍然高于其缴费贡献;缴费多者虽然养老金待遇相对而言低于其缴费贡献,但仍然高于缴费少者,不会出现缴费少者比缴费多者养老金待遇更高的情况)。当然,如果要根本改变基础养老金的性质和功能,对基础养老金进行重新定位,在理论上也是可行的,因为中国城镇职工基本养老保险制度的改革还没有结束,对现有的基础养老金部分进行分割、缩小比例等也具有一定的可行性。但显然延续基础养老金的现有制度设计、实现全国统筹,是政策波动最小、社会影响最小的一项选择,通过纳入缴费率加权的计算方法,可以实现从地区统筹向全国统筹的平稳过渡。

当然,养老金待遇确定只是实现基础养老金全国统筹诸多工作中的一环,要真正实现全国统筹还必须解决现有统筹资金的归集、缴费率的统一、保险基金的保值增值等一系列问题,但是毫无疑问,确定一个公平合理的基础养老金待遇确定方法是减小改革阻力、顺利实现全国统筹的关键。

#### 参考文献:

1. 陈元刚等(2012):《基本养老保险实现全国统筹的理论支撑与实践操作》,《重庆社会科学》,第7期。
2. 褚福灵(2013):《关于基本养老保险全国统筹的思考》,《中国社会保障》,第6期。
3. 冯曦明(2010):《公平视角下的中国基本养老保险制度改革》,《中国行政管理》,第1期。
4. 郭文婧(2014):《统一城乡居民养老保险彰显推进社会公平决心》,《经济研究参考》,第24期。
5. 雷晓康、席恒(2011):《基本养老保险全国统筹方案比较与选择》,《中国社会保障》,第6期。
6. 穆怀中、闫琳琳(2012):《基础养老金全国统筹收入再分配给付水平及适度性检验》,《人口与发展》,第6期。
7. 穆怀中等(2014):《养老保险统筹层次收入再分配系数及全国统筹类型研究》,《数量经济技术经济研究》,第4期。
8. 吴开明(2014):《我国基本养老保险的公平原则及衡量指标体系》,《中国行政管理》,第4期。
9. 肖严华(2008):《中国养老保险制度公平问题研究》,《上海经济研究》,第8期。
10. 张向达等(2011):《实现基本养老保险基金全国统筹路径探讨》,《财经问题研究》,第8期。
11. 郑功成(2015):《从地区分割到全国统筹——中国职工基本养老保险制度深化改革的必由之路》,《中国人民大学学报》,第3期。
12. 郑秉文(2015):《机关事业单位养老金并轨改革:从“碎片化”到“大一统”》,《中国人口科学》,第1期。
13. 朱玲(2010):《中国社会保障体系的公平性与可持续性研究》,《中国人口科学》,第5期。

(责任编辑:朱 萍)