



# 建立可持续的基本养老保险 待遇指数化调整机制研究

——来自国际案例的经验启示

房连泉

(中国社会科学院 社会发展战略研究院,北京 100732)

**【摘要】**养老金待遇的指数化调整是公共养老金制度运行的基础要素之一。从国际上看,大多数国家出台了相关政策,将养老金增长与物价、工资等指数挂钩,建立制度化的待遇调整机制,在待遇调整中遵循财务可持续性、再分配性、激励性和政策一致性等基本原则。为增强制度的可持续性,近年来部分OECD国家在“调待”政策中引入了与预期寿命或制度财务盈余状况相联系的自动调整机制。自2005年以来我国城镇职工基本养老保险制度已经历了“十三”连调,但一直未出台明确的待遇指数化调整政策。党的十九大提出“按照兜底线、织密网、建机制的要求,全面建成可持续多层次社会保障体系”。建立养老金待遇的正常化调整机制成为当前社保制度改革的一项重要内容,也是保障退休人员生活水平和维护养老金制度财务可持续性的一项紧迫措施。借鉴国际经验,我国基本养老保险制度应建立与工资增长指数挂钩的“调待”机制,并将制度赡养率和财务支付能力等指标纳入养老金调整的参考基准,逐步实行自动调整机制。测算结果表明,纳入上述指标后的综合性“调待”方案优于单一工资因素的调整方案。同时,为增强养老金制度的充足性和财务可持续性,还应尽快实行加强参保激励、延长最低缴费年限、延迟退休年龄以及加强基本养老保险基金投资等配套改革措施。

**【关键词】**养老金待遇;指数化;可持续;自动调整机制

**【中图分类号】**C913.7

**【文献标识码】**A

doi:10.16405/j.cnki.1004-129X.2018.05.007

**【文章编号】**1004-129X(2018)05-0066-12

**【收稿日期】**2018-04-18

**【作者简介】**房连泉(1973-),男,山东禹城人,中国社会科学院社会发展战略研究院研究员。

## 一、引言

养老金待遇的指数化调整是公共养老金制度运行的基本要素之一。所谓待遇指数化(Indexation of Benefit)指的是退休后每年的养老金待遇发放额增长与物价或工资等指数挂钩,进行指数化的调整。从全球情况看,大部分国家都出台了制度化的养老金待遇调整政策,不少国家将其纳入立法,对养老金待遇调整制定法律规定,也有少数国家采取随机性的调整政策。虽然国际文献中对养老金待遇调整机制的研究并不像缴费机制、财务可持续性、制度模式改革等热点话题那样多,但一



个普遍共识是养老金制度应具备相应的待遇调整机制,这在各国的政策实践中成为一个基本常识。<sup>[1]</sup>

建立养老金待遇的正常化调整机制是我国社会保障制度改革的一项基本内容,也是多年来悬而未决的一项养老金改革任务。借鉴国际上养老金制度待遇的指数化调整政策,尤其是近年来典型国家引入自动化调整机制的做法,可为中国养老金制度的改革提供有益借鉴。

## 二、养老金待遇指数化调整的基本原理

### (一)建立待遇调整机制的主要目的

养老金待遇指数化调整政策的目的在于保障老年人退休后的养老金收入,保持一定的消费购买力水平不变,或者保障退休者一定的收入替代目标。从历史进程看,在建立社保制度初期,各国并没有出台专门的待遇调整(以下简称“调待”)政策,面对通胀、经济和工资增长等因素带来的冲击,大多数政府采取随机性的待遇调整措施。二战之后西方福利国家经济经历了一个快速发展期,社会工资水平快速上升,老年退休金增长的滞后性带来了社会压力,部分国家开始出台立法,将社保待遇调整作为社会政策的一个组成部分。法国于20世纪40年代最先出台立法,随后德国和挪威于50年代后期引入指数化政策,这三国都将养老金待遇与工资增长挂钩。虽然英国和美国在早期就对社保待遇的充足性做出了相关规定,但直到60年代之后才开始实行常规化的养老金待遇调整政策。<sup>[2]</sup>到20世纪70年代欧洲大部分国家陆续实行了养老金待遇的指数化调整政策。

关于养老金调整政策的一个争议是是否将其纳入立法,以制度安排来约束政府的“调待”行为。主张纳入立法的观点认为待遇调整是社会保险契约的一部分,通过立法建立一个适当的养老金增长目标,给参保人以合理的预期;最重要的是避免了“调待”过程中的政治干预行为,在政党竞争的环境中,如果缺乏立法保护,养老金调整政策会被政治家所利用,成为吸引选民支持的手段,造成调整幅度的随机性。但是也有部分观点认为“调待”政策一经立法确认,也可能面临一些负面问题。例如,如果缺乏调整指数的灵活性可能造成待遇的刚性增长,在财务支付压力不断加大的情况下,政府可实施的政策空间受限,这时制度的可持续性就出现了问题;同时,养老金待遇增长与通胀和社会平均工资等因素密切关联,不当的调整政策可能带来通胀压力,与政府的宏观调控政策相悖;如果调整幅度过大,加之退休金的免税因素,还可能形成养老金与社会工资增长“倒挂”现象。因此养老金待遇调整的立法是必要的,但“调待”机制经立法确认后并不是一成不变的,而是随着经济社会人口因素和养老金制度的可持续性条件的变化而进行适时调整。

### (二)养老金待遇调整的参照指数

在传统现收现付制度下,对于参保者个人来说,初始缴费水平通常是确定的,个人缴费通常与工资挂钩,因此在缴费阶段的积累自然是按工资指数进行调整的。在待遇领取阶段,指数化政策会涉及两个因素,一是退休时初次领取养老金待遇(First Pension Payment)的计算;二是退休后年份的养老金待遇调整指数。大多数国家的养老金待遇调整采用指数化政策是将养老金增长瞄准物价、生活成本或社会平均收入(工资)增长率等指数,进行年度化调整。在物价(生活成本)指数标准下,退休者养老金收入的购买力不变,但相对工作人口的收入水准可能会下降;在收入指数标准下,养老金收入与社会平均收入增长相关联,保障了退休人口分享经济发展带来的收益,但通常这种情况的成本相对较高。

### 1. 价格指数

各国通常采用消费价格指数(CPI),但用于养老金调整的指数与CPI指数的覆盖范围并不一致。例如比利时的养老金调整采用“健康指数”(Health Index),该指数刨除了CPI中的烟酒消费品价格变化因素;英国养老金待遇的调整采用“罗斯指数”(Rossi Index),该指数与零售品价格指数(RPI)基本一致,但不包含房租、住房商业贷款利息以及市政税(Council Tax)和折旧等因素。<sup>[1]</sup>还有的国家出台专门的生活成本调整指数对社保待遇进行调整。例如美国每年都要公布一次COLA(Cost of Living Adjustment)指数,用于调整包括养老金在内的各项社保待遇。采用物价指数主要面临两个问题:一是CPI统计的准确性;二是如何确定老年人的消费指数,它可能与整个CPI不一致。

### 2. 工资指数

将工资指数作为养老金调整基准要比单纯的物价指数复杂得多,其中的难点主要在于使用何种口径的社会平均收入或工资指数。各国的情况并不一致,大部分国家采用社会平均工资指标,也有部分国家采用人均GDP或居民家庭可支配收入指标,这主要看一国的工资或收入统计制度及其对社会保障参保对象的适用性。如果社保制度实现了全体覆盖并且以就业人口为主体,那么社会平均工资指标的适用效果会较好。另一个问题是采用的社会平均工资标准是什么,是全体人员的平均工资,还是工资中位数标准?不同的标准在“调待”政策应用中会有不同的含义和效果。

### 3. 长寿指数

长寿指数(Longevity Index)是近十几年来养老金“调待”政策中新引入的一项标准。传统上,在养老金制度设计中,预期寿命通常被假定为一个固定参数,“调待”政策无须考虑该因素。但随着人口预期寿命的逐步提高,人们发现很难再将之排除养老金制度的动态调整之外。Diamond认为有必要将领取养老金的资格年龄指数(Access Age Indexation)纳入社保政策之中。<sup>[3]</sup>在待遇确定型(简称DB型)养老金计划之下,养老金领取年龄的指数化调整是存在相当难度的,在实践中各国大都采用了渐进式的延迟退休年龄办法,随着社会人口整体预期寿命的上升逐步提高领取养老金的年龄。也有部分国家通过制度改革(例如瑞典等国家实行了名义账户养老金制度),在养老金待遇计发公式中引入自动调整机制,将预期寿命作为调整待遇的一个精算因子对养老金待遇进行动态调整。

采用何类指数的养老金待遇调整政策与养老金计划的设计目标有关。从待遇确定方式上划分,国家强制性的社会养老保险待遇主要分为待遇确定型(DB型)和缴费确定型(DC型)两类。一般而言,待遇调整机制主要针对的是传统现收现付的DB型计划。而在多层次养老金体系中,DB型的社会养老保险又大体分为两类,一类是用于防止老年贫困目标的零支柱计划,例如非缴费型的社会养老金、最低保障养老金和国民年金等;另一类是收入关联型养老金,起到支撑退休收入的主要支柱作用。总结起来,处于零支柱地位的社会养老金通常采用定额式(Flat Rate)或定比例式待遇计算方式,养老金待遇盯住社会最低工资、社会平均工资或收入贫困线等指标,因此大多采用工资(收入)指数调整办法;而收入关联型的养老金计划则大多采用随物价指数变化的待遇调整机制,其政策含义是保障个体在退休时点达到一定的养老金替代率水平,之后年度性的按物价指数调整主要为了防止养老金购买力的下降。也有部分国家采用混合性的调整指数,即将物价和工资增长等因素都考虑在内对养老金待遇进行调整(见表1)。



表 1 OECD 国家养老金待遇的调整政策

养老金类型	缺乏调整指数或随机调整	物价指数			工资指数			混合指数		
最低养老金	希腊 挪威 巴 基斯坦 菲律宾	比利时 墨西哥 波兰 西班牙	加拿大 法国 日本 英国	卢森堡 荷兰 挪威 匈牙利 新西兰	爱尔兰 冰岛					
社会救助型养老金	奥地利 葡萄牙	比利时 美国	加拿大 芬兰 瑞典	丹麦 法国 墨西哥 澳大利亚 瑞士 德国	英国 爱尔兰 冰岛					
收入关联型养老金	奥地利 希腊 爱尔兰 丹麦 挪威 泰国	比利时 日本 韩国 西班牙 土耳其 英国 美国	加拿大 法国 意大利 挪威 冰岛 德国 芬兰 捷克 丹麦 匈 牙利 日本 卢森堡 斯洛文尼亚 葡萄牙 瑞典 瑞士	越南						

资料来源: John Piggott and Renuka Sane. Indexing Pensions[Z/OL]. <http://documents.worldbank.org/curated/en/686271468155723487/pdf/524450NWP0Box345558B01PUBLIC100925.pdf>.

### (三) 建立待遇调整机制的基本原则

作为决定养老金支出水平的一个重要因素,待遇调整机制关系养老金制度的财务可持续性、公平性以及激励性等政策目标的实现效果,属于跨代际周期的一项长远政策设计。以下从财务可持续、激励相容性以及政策一致性三个方面说明养老金待遇调整政策应遵循的基本原则。

#### 1. 财务可持续性

待遇调整机制与养老金制度财务的可持续性高度相关。从理论上讲,如果养老金待遇调整能够实现与缴费工资总收入的增幅一致,那么就能实现财务中性,即保持养老金收支同幅增长。

在现收现付计划下,养老金收支平衡的公式为:

$$BN = WL \quad (1)$$

其中,  $B$  为退休者人均养老金待遇水平,  $N$  为退休人口数量。  $W$  为参保者人均缴费工资,  $L$  为参保工人数量。

在收支总量平衡的基础上,如果收支的变化率保持一致,制度能够长期维持收支平衡,公式为:

$$E(BN) = E(BL) \quad (2)$$

$E(BN)$  为支出增长率,  $E(BL)$  为收入增长率。

进一步将公式(2)进行分解可得到公式(3)和公式(4):

$$E(B) + E(N) = E(W) + E(L) \quad (3)$$

$$E(B) = E(W) - [E(N) - E(L)] \quad (4)$$

其中,  $E(N) - E(L)$  为退休人口增长率减去工作人口增长率,反映了制度赡养率的变化。因此,公式(4)的含义在于,养老金待遇调整率=工资增长率-制度赡养率变化。

在人口老龄化加速的情况下,退休人口增速高于缴费人口增速。为了维持收支平衡,政策制定者需要在降低待遇水平和提高缴费率之间做出权衡。这是现收现付制度难以保持长期固定不变的待遇调整指数的主要原因,即来自人口老龄化的冲击因素。

#### 2. 再分配和激励性

待遇调整机制设计是影响养老金制度再分配和就业激励性的重要因素。首先,待遇调整政策对

代际再分配有潜在影响。退休人员的待遇水平与缴费人口的负担直接相关,提高调待幅度意味着资源由年轻人口向退休人口的再分配。例如,在1960-1983年的23年期间德国的社会平均工资增长率均为5.48%,养老金待遇指数为5.24%。虽然养老金调整幅度低于社会平均工资,但如果将税收因素包括在内,税后的净社会平均工资增长率为4.47%,而养老金领取是免税的,所以养老金调整指数是高于工作人口的收入增长速度的。<sup>[2]</sup>其次,由长寿因素带来的代内再分配。从统计概率上看,富人的平均预期寿命总体水平高于穷人,过于慷慨的待遇调整指数意味着资源由穷人向富人的逆向再分配。最后,从生命周期理论出发,养老金待遇调整涉及个人的参保决策,从而对就业和储蓄产生正向或负向的激励效应。因此,政策制定者在设计政策时应尽量避免这种负面效应,保持“调待”政策对于就业影响的“中性”。

### 3. “调待”政策的一致性

养老金制度是整个社会保障体系中的一个子项目,包括失业、健康、伤残等项目在内的其他社会保险和福利计划都存在着待遇水平的调整问题,各项政策如何衔接和融合需要政府统一进行考虑。即便在养老金体系内,不同层次的养老金计划如果存在不同的待遇调整规则也会带来相应的激励相容问题:一方面不同养老金计划的待遇增长速度不一致,长期下去会影响各个支柱的结构功能;另一方面这种政策会对参保者的选择带来扭曲效应。例如,在部分欧洲国家,公共养老金拥有非常慷慨的待遇调整政策,一部分临近退休的人口就会选择从私人养老金计划中退出,在退休后期享受公共养老金待遇上调带来的福利。

## 三、国际上自动调整机制在养老金“调待”政策中的发展应用

进入21世纪以来,面对人口老龄化的冲击,越来越多的国家开始在养老金改革中引入自动调整机制(Automatic Adjustment Mechanism,简称AAM),即在经济波动、人口老龄化和制度收支等条件变化时,对制度参数自动进行调整以增强制度的财务可持续性。表2对各国养老金自动调整机制的运作进行了描述。一般来说,在“触发变量”(Trigger Variables)达到阈值时,AAM机制启动,通过“调整变量”(Adjustment Variables)的赋值变化调整制度运行参数。触发变量通常包括人口预期寿命、制度赡养率、制度财务支出和亏空水平等;调节变量主要包括三个方面的参数、缴费率、养老金领取资格以及待遇水平等。从表中可看出,很少有国家对缴费率实行自动调整,主要的调整措施集中在调整待遇水平和延迟领取养老金年龄两个维度上。总体上看,可将待遇的自动调整机制划分为两种类型:一类是与预期寿命挂钩的待遇指数调整政策;另一类是与制度财务支付能力挂钩的指数调整方式。<sup>[4]</sup>

### (一)与预期寿命相挂钩的待遇调整方式

按预期寿命进行调整的指数化调整措施主要分为三类:第一类是根据预期寿命的上升逐年提高领取养老金的年龄。这种传统做法为大部分国家所采用,当预期寿命延长时,适时延迟退休年龄以缩短养老金领取期。第二类引入退休金调减系数,降低养老金待遇水平。例如,葡萄牙从2010年开始,劳动者在65岁退休时将根据预期寿命的变化重新计算调减系数;芬兰从2010年开始,针对选择在62岁退休的劳动者,其养老金待遇水平将下降2%。<sup>[5]</sup>第三类是通过年金除数(Annuity Divisor)自动对待遇额进行调节。该做法主要应用于实行名义账户(NDC)养老金制度的国家,个人账户养老金的待遇发放水平等于记账额除以根据预期寿命确定的年金除数因子,预期寿命延长,待遇水平会自动降低。



表2 OECD 国家养老金制度参数的自动调整机制

国家案例	触发变量				
	平均预期寿命		制度赡养率	制度财务支出(或亏空)达到临界值	
调整变量	1.待遇水平	待遇指数化	芬兰 葡萄牙	日本	瑞典 德国 加拿大
		年金除数	瑞典 拉脱维亚 波兰		瑞典 拉脱维亚 波兰
			意大利		意大利
	2.受益资格	领取养老金年龄	加拿大 德国 希腊 挪威		丹麦
			芬兰 葡萄牙 捷克		
	3.缴费	缴费率			德国 加拿大

资料来源:John Piggott and Renuka Sane. Indexing Pensions[Z/OL]. <http://documents.worldbank.org/curated/en/686271468155723487/pdf/524450NWP0Box345558B01PUBLIC100925.pdf>.

## (二)与制度财力状况挂钩的指数化调整方式

为增强养老金制度的财务可持续性,瑞典、德国、日本、加拿大和西班牙等国家引入了财务自动调节机制,即当制度收支出现预警状况时,对包括养老金待遇调整率在内的制度参数进行调整。

### 1. 瑞典

瑞典在1994年的养老金改革中进行了名义账户制的创新。为了应对财务上的不稳定性,瑞典在名义账户制度中引入了财务“自动平衡机制”(Automatic Balancing Mechanism,简称ABM)。该机制的工作原理是根据制度资产与负债的“平衡率(Balance Ratio)”,调节名义账户的记账利率和待遇调整率,直到重新实现资产负债平衡。平衡率是衡量制度财政状况的比率,其计算公式为:

$$\text{平衡率} = (\text{缴费的资本化值} + \text{缓冲基金}) / \text{养老金负债}$$

在瑞典名义账户制度下,养老金待遇调整采用与社会平均工资增长率相关联的“收入指数”。如果平衡率小于1,则意味着制度的负债超过资产,这时自动平衡机制将被激活。养老金待遇指数将采用调整机制下的平衡指数(平衡指数=原工资收入调整指数\*平衡率)。例如,当收入指数为104%、平衡率为0.99时,新的平衡指数为104%\*0.99=102.96%,这时养老金待遇的调整指数则为2.96%,而不是4%。

### 2. 德国

德国养老保险制度实行积分制(Points System),退休金水平取决于积分价值。2004年德国在养老金改革中引入了可持续因子,将预期寿命、人口迁移、生育率变化和劳动参与率等因素纳入养老金待遇调整的考量因素。当制度抚养比上升时,养老金积分价值将降低,从而降低当期和未来退休者的待遇水平。

### 3. 日本

2004年日本在《国民年金改革法案》中明确提出引入宏观经济修正指数,在原有养老金待遇的调整指数(净工资增长率或是物价指数)基础上,根据缴费人口的变化和退休者预期寿命的延长对其进行适当修正,最终养老金待遇水平根据新的指数进行调整。<sup>[6]</sup>

### 4. 西班牙

西班牙在2013年的改革中引入了养老金自动平衡机制,主要有三个因素:一是计划从2019年开

始,养老金待遇计算将预期寿命变化因素考虑在内;二是从2027年开始,退休人员的养老金待遇的指数化调整将不仅与物价挂钩,还要与制度的财务盈余状况挂钩。该调整指数将根据11年内(包括过去5年、当期和未来5年预测数据)制度总收入和总支出的平均数据计算得出。如果结构性赤字增加,养老金待遇的调整率将下降;三是对养老金待遇的调整率设置上下限区间,下限为0.25%,上限为消费者价格指数+0.5%。例如,假定当年的通胀率为2.5%,如果按下限的调整率,养老金实际水平将贬值2.25%(0.25%~2.5%)。<sup>[7]</sup>

#### 四、中国基本养老保险引入指数化“调待”机制的必要性

我国城镇职工基本养老保险制度自20世纪90年代建立以来,一直未出台明确的待遇调整机制。在1998-2005年期间企业退休人员养老金待遇多为随机调整,国家并没有公布统一的调整政策文件。这期间退休金明显滞后于社会平均工资增长,养老金替代率(相对城镇单位在岗职工平均工资,简称“岗平工资”)不断下降,由1998年的85.7%下降到2005年的57.7%<sup>①</sup>。为了改变这种局面,从2005年开始国务院每年都出台文件对退休职工养老金待遇进行调整,至2017年已经过“十三连调”(见表3)。总结这“十三连调”的主要特点如下:第一,调整幅度由国务院文件加以总体控制,与工资增长关联性不强;第二,前10年调整幅度平均为10%左右,采取了一刀切的做法;第三,近3年来随着“新常态下”经济增速的下滑,调幅开始有所减缓,事实上与工资增长速度挂钩的“调待”政策正在形成之中。

表3 2005年以来基本养老保险养老金“调待”幅度和增长情况(元,%)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
人均养老金	9 250	10 564	12 042	13 933	15 316	16 740	18 105	20 189	22 153	24 391	27 219	28 292	29 856
支出													
人均养老金	8.4	14.2	14.0	15.7	9.9	9.3	11.7	11.5	9.7	10.1	11.6	3.9	5.5
支出增长率													
替代率	57.7	57.5	57.3	55.9	52.4	51.1	50.3	48.3	47.4	47.4	48.3	45.6	44.2
“调待率”	10.0	10.0	10.0	10.0	10.0	10.0	10.0	10.0	10.0	10.0	10.0	6.5	5.5
城镇单位在岗	14.6	14.4	18.7	17.2	12.0	13.5	14.3	11.9	10.1	9.5	10.1	8.9	10
职工平均工资													
增长率													

资料来源:根据历年《中国统计年鉴》、《人力资源和社会保障事业发展统计公报》计算得出。

从现实情况看,建立正常化的待遇调整机制已到了非常紧迫的地步,主要有以下几个方面原因:一是“调待”政策的可持续性。养老金“调待”是备受关注的民生政策,传统靠行政政策确定的“十三连调”已形成固化的社会预期,每年“调待”政策的出台面临越来越大的压力,迫切需要出台正常化的机制来引导社会理性。二是“调待”政策的福利化倾向。从过去“十三连调”的过程可以看出,养老金待遇调整与物价、工资增长、财务收支状况等参数关联不大。在实际执行过程中具体的“调待”政策由各地出台文件加以实施,各省大都采取了“定额调整、挂钩调整与适当倾斜相结合”的调整

① 作者根据历年《中国统计年鉴》、《人力资源和社会保障事业发展统计公报》计算得出。

办法。待遇调整政策越来越被视为一种“福利”政策,远离了社会保险制度的收支精算原则。三是“调待”政策的碎片化。虽然“十三连调”过程中各地每年基本养老保险待遇调整的幅度基本一致,但由于地方性的差异,各地在养老金的调整幅度以及对不同退休群体的调整政策上都有着一定差别,使得“调待”政策趋于“碎片化”,与国际上通行的统一指数化调整政策有很大差别(见表4)。

表4 2011-2015年各地养老金水平和替代率变化情况(平均养老金/上年度岗平均工资)(%,元)

	2011	2012	2013	2014	2015	2015年	5年间养老金
	替代率	替代率	替代率	替代率	替代率	平均养老金	年均增速
全国	49.5	48.3	47.4	47.4	48.3	2 268	10.7
海南省	61.7	56.7	49.9	47.5	47.1	1 987	5.6
浙江省	49.9	47.3	45.1	44.0	43.1	2 244	6.8
陕西省	61.0	57.4	54.0	53.4	54.5	2 368	7.9
内蒙古自治区	53.9	52.8	49.2	47.9	48.7	2 211	8.5
山东省	68.1	64.5	62.4	61.1	60.7	2 656	8.5
重庆市	41.9	40.5	39.5	37.1	37.0	1 753	9.2
贵州省	54.6	50.3	48.7	46.8	45.3	2 062	9.6
北京市	42.0	39.5	38.6	38.5	38.5	3 318	9.6
天津市	39.5	41.3	38.2	40.2	41.1	2 531	9.7
四川省	44.7	43.8	41.8	40.0	40.1	1 794	9.8
安徽省	46.9	46.7	42.5	43.9	44.9	1 959	9.9
江苏省	44.3	44.1	43.7	41.7	42.7	2 199	10.1
辽宁省	49.8	50.8	50.0	50.1	52.6	2 151	10.3
新疆维吾尔自治区	61.9	56.8	52.9	54.3	54.8	2 483	10.5
广东省	47.6	47.4	45.6	50.1	48.0	2 391	10.6
湖南省	48.2	46.1	44.9	45.0	45.3	1 832	10.6
河南省	55.8	56.0	55.3	59.7	59.6	2 118	10.7
福建省	58.3	54.5	55.0	53.3	52.9	2 392	10.8
河北省	60.0	62.1	60.4	61.3	64.5	2 483	11.4
广西壮族自治区	49.2	52.1	53.5	51.7	51.7	2 018	11.5
西藏自治区	56.2	60.3	63.5	60.6	69.5	3 943	11.5
甘肃省	59.3	61.1	57.2	54.3	56.1	2 267	11.6
上海市	32.8	33.2	36.1	35.2	36.4	3 049	11.6
兵团	59.7	56.1	53.7	54.2	55.2	2 505	11.7
宁夏回族自治区	45.5	46.5	46.6	48.9	49.9	2 360	12.3
吉林省	46.3	45.9	45.0	44.0	45.4	1 805	12.3
山西省	59.4	57.1	57.8	60.4	64.2	2 674	12.6
湖北省	44.9	45.3	47.0	48.3	47.1	1 987	13.0
黑龙江省	52.6	52.1	53.3	53.2	55.3	2 121	13.1
云南省	53.1	53.2	54.6	53.5	55.1	2 195	13.2
江西省	46.3	44.9	41.8	45.0	47.0	1 853	13.4
青海省	56.6	57.6	58.9	59.5	62.3	3 000	14.3

资料来源:根据历年《中国统计年鉴》、《人力资源和社会保障事业发展统计公报》计算得出。

### 五、建立基本养老保险待遇指数调整机制的改革思路

养老金待遇的指数化调整是国际惯例,一方面要考虑再分配目标,防止养老金贬值,保障老年人



享受经济社会发展成果;另一方面又要考虑制度的基金支付能力,量力而行。从国家案例情况看,大部分国家通过立法引入了指数化的待遇调整机制,为了增强制度的可持续性,越来越多的国家开始引入自动化调整机制。我国基本养老保险已经历了“十三连调”,当务之急是建立制度化的调整机制。在此过程中,需要考虑两个重要问题:一是选用的指数标准对未来养老金替代率水平的影响;二是待遇调整机制对制度财务支出的影响,从长远看应引入待遇指数化的动态调整机制。以下对两类“调待”方案进行探讨,一是维持现行制度不变,引入与工资增长指数挂钩的“调待”机制;二是将预期寿命、制度赡养率、财务收支状况等因素考虑在内,引入动态化的“调待”机制。

(一)引入与工资增长指数挂钩的“调待”机制

表5 《中国养老金精算报告2018-2022》测算结果(%、个)

	2018	2019	2020	2021	2022
制度赡养率	1:2.76	1:2.71	1:2.67	1:2.62	1:2.56
岗平工资增长率	8.03	7.69	7.39	7.00	6.72
“调待率”	5.50	5.50	5.50	5.50	5.50
养老金替代率	42.90	42.80	41.90	41.20	40.60
养老基金结余率	8.60	8.80	8.20	6.80	5.60
累计结余可支付月数	15.9	15.3	14.7	14.1	13.3

资料来源:郑秉文.中国养老金精算报告2018-2022[M].北京:中国劳动社会保障出版社,2017.

注:养老金替代率=养老金总支出/退休人员数量/上年度城镇单位在岗职工平均工资;养老基金结余率=养老基金当期结余/当年养老基金支出;累计结余可支付月数=当年基金累计结余/当年养老基金支出。

表6 两种“调待”方案测算结果(%、个)

	2018	2019	2020	2021	2022
方案一					
“调待率”	5.62	5.38	5.17	4.90	4.70
养老金替代率	43.00	42.80	41.80	40.80	39.90
养老基金结余率	8.40	8.70	8.50	7.60	7.20
累计结余可支付月数	15.8	15.3	14.8	14.3	13.8
方案二					
“调待率”	6.43	6.15	5.91	5.60	5.37
养老金替代率	43.30	43.50	42.70	42.00	41.30
养老基金结余率	7.80	7.40	6.40	4.90	3.80
累计结余可支付月数	15.6	14.9	14.1	13.2	12.3

资料来源:根据《中国养老金精算报告2018-2022》中数据计算得出。

注:养老金替代率=养老金总支出/退休人员数量/上年度城镇单位在岗职工平均工资;养老基金结余率=养老基金当期结余/当年养老基金支出;累计结余可支付月数=当年基金累计结余/当年养老基金支出。

从表3可以看出,在2016年和2017年两年期间基本养老保险待遇的调整率(以下简称“调待率”)基本与社会平均工资的增长幅度挂钩,处于岗平工资的70%左右。如果未来将这种机制确定下来,“调待率”瞄准社会平均工资增长率,以下以《中国养老金精算报告2018-2022》(以下简称“精算报告”)数据为基础,对未来5年养老金待遇的替代率和财务可持续性进行模拟测算。<sup>[8]</sup>根据精算报告结果,未来5年城镇职工企业基本养老保险的运行基本情况如表5所示,表5说明了在每年固定5.5%的“调待率”情况下,基本养老保险待遇水平(采用养老金替代率指标)和财务可持续性的变化情况(采用基金结余率和可支付月数两个指标)。

在以下两个模拟测算方案中,分别将“调待率”设定为城镇单位在岗职工平均工资增长率\*70%(方案一)和城镇单位在岗职工平均工资增长率\*80%(方案二),以此来测算养老金待遇水平和财务可持续性的变化情况(见表6)。

对比这两个方案测算结果可



看出,将“调待率”从70%提高到80%,至2022年期末产生的主要影响是:养老金平均替代率上升1.4个百分点(上升幅度为3.5%);养老基金当期结余率下降3.4个百分点(下降幅度为47.2%);累计结余可支付月数下降1.5个月(下降幅度为10.9%)。从敏感度上分析,提高“调待率”对基金财务的影响较大,反映为基金可支付能力下降了11%左右。在方案一下,降低“调待率”的主要负面影响在于养老金整体替代率水平下降,到2022年整体替代率将降到40%以下。

## (二)将自动化调整机制纳入“调待”政策

借鉴国际上养老金待遇引入自动调整机制的做法,未来基本养老保险的待遇调整方案可尝试将制度赡养率和财务可支付能力等因素纳入。方案三和方案四在方案二的基础上,分别将制度赡养率变化和基金累计结余可支付月数两个调整因子纳入调待率参数。在方案三下,本年度“调待率”=城镇在岗职工平均增长率\*80%\*上年度制度赡养率/本年度制度赡养率;在方案四下,本年度“调待率”=城镇在岗职工平均增长率\*80%\*本年度基金累计结余可支付月数/上年度基金累计结余可支付月数。方案五则将赡养率和基金可支付月数两个因子同时纳入自动调整因素,得出了综合调整方案的结果(见表7)。

表7 两种待遇自动调整方案测算结果(%、个)

	2018	2019	2020	2021	2022
方案三(赡养率自动调整方案)					
“调待率”	6.34	6.05	5.81	5.49	5.26
养老金替代率	43.30	43.40	42.60	41.80	41.10
养老基金结余率	7.80	7.50	6.70	5.30	4.20
累计结余可支付月数	15.6	14.9	14.2	13.4	12.5
方案四(财务可支付能力自动调整方案)					
“调待率”	6.09	5.84	5.60	5.26	5.02
养老金替代率	43.20	43.20	42.30	41.50	40.70
养老基金结余率	8.04	7.93	7.26	6.06	5.25
累计结余可支付月数	15.7	15.0	14.4	13.7	13.0
方案五(赡养率+财务支付能力调整方案)					
“调待率”	6.01	5.75	5.50	5.16	4.91
养老金替代率	43.10	43.10	42.20	41.30	40.50
养老基金结余率	8.11	8.08	7.50	6.39	5.69
累计结余可支付月数	15.7	15.1	14.5	13.8	13.2

资料来源:根据《中国养老金精算报告2018-2022》中数据计算得出。

注:养老金替代率=养老金总支出/退休人员数量/上年度城镇单位在岗职工平均工资;养老基金结余率=养老基金当期结余/当年养老基金支出;累计结余可支付月数=当年基金累计结余/当年养老基金支出。

将方案三和方案四结果与方案二进行比较可看出:一是纳入赡养率调整因素的影响幅度较小,基本养老保险养老金替代率到2022年下降0.2个百分点,基金可支付月数上升0.2个月;二是将基金可支付月数纳入“调待”政策的影响效果较为明显,到2022年基本养老保险养老金替代率下降0.6个百分点,基金可支付月数上升0.7个月。而同时将上述两个因素纳入后得出的综合调整方案五与方

案一(调待率为岗平均工资增长率的70%)相比较,替代率高出0.6个百分点,可支付月数下降0.6个百分点,综合效果相对优于方案一。进一步比较可以看出,方案五与《精算报告》中原5.5%的固定化调待率方案结果相近,但二者采取的调待机制不同。前者为与工资增长率、赡养率和财务收支状况挂钩的长效“调待”机制,后者为固定比率的调待机制,很难长期维持下去。因此,本文推荐方案五下的综合调待方案。

### (三)建立待遇指数化调整机制的配套改革措施

“调待”机制仅是养老金体系改革参数中的一项,从以上五个方案的测算结果可以看出,在未来5年内现行制度的养老金替代率水平和财务支付能力都不可避免地呈现逐年下降趋势。为提升养老金制度的充足性和可持续性,还需要实施诸多配套改革措施,其中较为关键的几项有:

第一,延长最低缴费年限,引入多缴多得、长缴多得的激励机制。个人退休时的养老金初始待遇水平取决于职业生涯期间的缴费年限和缴费水平,之后的待遇增长建立在这个初始基数之上。基本养老保险制度遵循权利与义务对称的保险原则,只有加强缴费与待遇之间的精算关联,才能激励参保者多缴长缴,从而提高养老金待遇水平并提升制度的收入能力。在现行制度下,缴费年限、缴费基数过低以及中断缴费等现象都迫切需要通过针对性的改革调整措施加以改进。

第二,逐步提高退休金领取年龄,引入与预期寿命因素挂钩的待遇调整机制。现行制度下退休金领取年龄过早并缺乏相应的待遇水平调节机制是影响养老金待遇水平和财务可持续性的重要因素。从国际案例情况看,在养老金待遇领取阶段引入长寿指数、年金自动调节因子,或者将退休年龄与制度财务收支状况挂钩等改革措施已成为常态,这些都可为我国的改革带来相应的借鉴。

第三,健全基本养老保险基金投资体制,壮大社保储备基金规模。为提升社保制度的财务可持续性,许多国家建立了储备基金制度,加大基本养老保险基金的投资,通过市场化投资运营增强制度的收入能力,并将其纳入制度运行的自动调整机制之中。我国目前全国社会保障基金已初具规模,并启动了地方基本养老保险结余基金的投资运营。在下一步的改革中,将这两项基金的投资管理与基本养老保险制度的改革相结合,有助于在长期内改善制度的财务可持续性,保障养老金待遇的支付能力。

### 【参考文献】

- [ 1 ] John Piggott and Renuka Sane. Indexing Pensions[Z/OL]. <http://documents.worldbank.org/curated/en/686271468155723487/pdf/524450NWP0Box345558B01PUBLIC100925.pdf>.
- [ 2 ] Vordring, H and Goudswaard, K. Indexation of Public Pension Benefits on a Legal Basis: Some Experiences in European Countries[J]. *International Social Security Review*, 1997, 50(3): 31-44.
- [ 3 ] Diamond, P. Proposals to Restructure Social Security[J]. *Journal of Economic Perspectives*, 1996, 10(3): 67-88.
- [ 4 ] Robert Meneu. Adjustment Mechanisms and International Actuarial Neutrality in Pension Reforms[J]. *International Social Security Review*, 2016, 69(1): 87-96.
- [ 5 ] Barry Bosworth and R Kent Weaver. Social Security on Autopilot: International Experience with Automatic Stabilizer Mechanisms[R]. Center for Retirement Research Working Paper, 2011: 1-46.
- [ 6 ] 刘桂莲, 房连泉. OECD国家公共养老金调整机制变迁与新发展[J]. *兰州学刊*, 2017, (2): 158-165.



- [ 7 ] Alfonso R Sanchez. The Automatic Adjustment of Pension Expenditures in Spain: An Evaluation of the 2013 Pension Reform [Z/OL]. <https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesSerriadas/DocumentosTrabajo/14/Fich/dt1420e.pdf>.
- [ 8 ] 郑秉文. 中国养老金精算报告 2018-2022[M]. 北京: 中国劳动社会保障出版社, 2017.

[责任编辑 傅 苏]

## A Research on the Introduction of a Sustainable Mechanism for Basic Pension Benefit Indexation in China: Lessons from International Cases

FANG Lianquan

(National Institute of Social Development, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing, 100732, China)

**Abstract:** The indexation mechanism on benefit is one of the fundamental factors for public pension system. Most of the countries have made the legislation on pension benefit adjustment mechanism which normally use CPI or wage growth index as a reference and apply the principals of finance sustainability, distribution, incentive and consistency of policies. To strengthen the sustainability of pension system, some of the OECD countries have recently introduced the Auto Adjustment Mechanism on pension benefit indexation which usually incorporates longevity and finance conditions and other factors into consideration. From 2005, China has undergone a process of “Thirteen Years Adjustment” on basic pension benefits. However, a normative mechanism on pension benefit adjustment is not established yet. The 19th congress of CPC had announced the principle of “To establish a comprehensive and sustainable social security system of according to the requirement of guaranteeing the bottom line, constructing a safety net and introducing of mechanism”, among which the introduction of a normal adjustment mechanism of pension benefits is one of the most important tasks that protects the living hood of the elders and promotes the sustainability of pension finance. Drawing the international experiences, China should also introduce a pension benefit adjustment mechanism based on wage growth index and take old age dependency ratio and finance conditions into consideration as benchmark factors on pension benefit adjustment. The outcomes on calculation show that a comprehensive adjustment index which includes those two factors is better than the one of single wage index. In addition, to promote the adequacy and sustainability of pension system, other reform measures such as stronger contribution incentive, longer contribution years, postpone of retirement age and the investment of pension funds should be implemented as soon as possible.

**Key Words:** Pension Benefit, Indexation, Sustainability, Auto Adjustment Mechanism