

工作论文

SSL Working Paper Series

WP No. 021-20150415

中国社科院世界社保研究中心 主办



该文尚未公开发表，如引用，需注明出处并征得本实验室（世界社保研究中心）或作者本人的同意——编者的话

从做实账户到“名义账户”——可持续性与激励性

郑秉文

中国社科院世界社保研究中心主任

中国社科院美国研究所所长

Email: zhengbw@cass.org.cn

内容提要：中国养老保险制度正处于参数调整、结构改革、子制度建立的各项任务叠加和交织的巨大压力之中，同时也正处于待遇上调最快、财政补贴最多的历史时期，任何改革都十分敏感。在机关事业单位实施养老金改革之后，在较长时期内，城镇职工基本养老保险制度的主要矛盾为财务可持续性问题。党的十八届三中全会提出的“完善个人账户制度”和“坚持精算平衡原则”为提高可持续性指明了改革方向：在向名义账户（NDC）转型的同时，应利用其释放的“制度红利”，扩大个人账户规模，以提高激励机制，真正实现多缴多得。在给定的“小账户”、“大账户”和“全账户”三个情景方案中，文章以“全账户”未来75年的测算结果为例，说明账户比例越大，其可持续性就越好。因此，在全面深化改革的背景下，名义账户转型与扩大账户比例应同时成为改革的主要内容。

关键词：名义账户 名义缴费确定型 现收现付 可持续性 做实个人账户

户

一、三重任务叠加：可持续性问题的突显

党的十八届三中全会《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》(以下简称《决定》)提出“建立更加公平可持续的社会保障制度”。以往十几年是中国养老保障制度自身发展最快、立法最密集、贡献最显著、成就最深入人心的历史时期,但同时,也是公平性和可持续性问题日益突出的时期。如果说根据《决定》指出的“推进机关事业单位养老保险制度改革”,2015年1月国务院发布的《关于机关事业单位工作人员养老保险制度改革的决定》(国发〔2015〕2号)基本解决了较长时期内养老保障的公平性问题的话,那么,本来就十分尖锐的可持续性问题再次上升为主要矛盾。与推进国家治理体系和治理能力现代化建设的客观要求相比,可持续性问题确实存在较大差距。重要的是,经过十几年的发展,在可持续性改革这个问题上,目前是中国养老保障制度改革最困难和最敏感的历史时期,其主要表现是:

一方面,中国养老保障制度正处于待遇上调最快、财政补贴最多的历史时期。在过去的11年里,养老金连年上调,从未间断,每年上调10%,全国人均退休金从2005年的每月714元提高到2014年的2100元,人均提高两倍多;同时,也是财政补贴最多和增长最快的历史时期,2005年的财政补贴仅为544亿元,到2014年激增至3548亿元,10年增加了5.5倍¹;过去10年里还先后建立起“新农保”和“城居保”(2014年合并称为“城乡居保”),他们均为财政补贴型并带有强烈社会救助性质的养老制度,而非严格意义上的“标准”的社会保险制度。总之,过去的10年是全社会对养老保障预期居高不下和充满期待的历史时期,任何在可持续性上“收紧”的改革都会处于被动的局面。

另一方面,中国养老保障制度还处于参数调整、结构改革、子制度建立的三项任务叠加和交织的巨大压力之中。所谓“参数调整”,主要是指有些制度参数急需调整,例如提高法定退休年龄、降低社会保险费率等。众所周知,中国目前的法定退休年龄很低,而缴费率则很高,这些不合理的参数对制度的可持续性和企业的竞争力形成巨大威胁。所谓“结构改革”,是指长达14年的做实个人账户试点难以为继,进退维谷,空帐规模逐年扩大,严重影响养老保障制度乃至政府

¹ 以上数据分别引自历年的《人力资源和社会保障事业发展统计公报》,人社部发布,见人社部官网。

的公信力，以做实账户和统账结合为实现形式的部分积累制几乎走到尽头。所谓“子制度建立”，是指很多重要子制度和机制呼吁多年但却长期缺位，亟需建立起来，例如，养老保险基金投资体制和正常待遇水平调整机制等。这三重任务叠加，交汇于此时此刻，均对制度的财务可持续性形成严重挑战，使养老保障改革成为最困难的历史时期。重要的是，它与吊起的胃口和充满期待的惯性形成巨大反差，使三项任务叠加的改革变得十分敏感。这个改革的背景充分说明，改革远远没有到位，改革欠债使养老保障成为全面深化改革中一个最难啃的硬骨头。

我国养老制度财务可持续性存在的问题很多，非常严峻。从制度根源上讲，主要有五个方面的突出问题。

（一）制度的缴费收入能力不强

养老保险制度作为一项保险制度，必然存在收入和支出的平衡问题。但由于制度激励性不好，制度的缴费收入能力很弱。多缴多得的原则没有真正树立起来，当前缴费与未来权益联系不紧密，由于制度设计复杂，参保人不知道现在缴费到退休时能拿回多少。于是，参保人、参保单位、地方各级政府等各个角色到处都充斥着道德风险，他们采取各种办法，偷费逃费，制度的实际收入与制度参数规定的预期收入之间存在很大差距。这主要表现在两个方面：

1. **实际费率低于规定费率。**由于流动人口聚集等原因，发达地区养老保险缴费余额巨大，像广东和浙江等有些发达地区明里暗里支持降低费率，甚至发布文件予以指导和保护。企业缴费率长期存在的“多轨制”现象在世界各国是不多见的，但在我国一些发达地区之所以长期“合法”存在，统一费率在全国难以执行，皆因为统筹层次低下、没有高效的投资体制等原因所致，地方政府出于局部利益的考虑，降低企业费率既避免了贬值风险，又有利于吸引招商引资。

2. **实际费基小于真实费基。**为了少缴费，绝大部分企业主和职工缩小费基，社保经办机构、税务系统和地方政府等睁眼闭眼，这已是公开的秘密。从全国参保人的缴费比例来推算，缴费的工资基数只是真实工资的60%左右，缴费收入至少减少了大约三分之一，这是多年来导致养老保险制度收入不能应收尽收的主要原因之一。

（二）抵御老龄化自动平衡机制缺位

我国老龄化趋势来势凶猛，非常严峻，计划生育政策导致未来的人口赡养率

发生逆转；比较 2021 年和 2049 年两个百年时点，我国老龄化程度发达国家相比均高于美、英、法、加等绝大部分发达国家，但我国养老保险制度缺乏抵御老龄化的自动平衡机制。重要的是，在我国统账结合的制度结构里，社会统筹与个人账户的融资方式不同，待遇给付公式不同，应对人口老龄化的平衡机理不同，应该赋予不同的内在自动平衡机制。

1. DB 型现收现付的社会统筹基金没有建立起参数自动调节机制。作为 DB 型现收现付的社会统筹基金，其缴费率、替代率和退休年龄等三个参数均未建立起与人口老龄化和赡养率变化相挂钩的自动调节机制，没有年度精算报告制度，人口老龄化对养老保险制度的影响没有详细的精算预测，制度的财务可持续性没有短期、中期和长期的发展预测，精算队伍人手不够，未来改革设计缺乏理论根据和数据支撑。因此，在提高退休年龄的宣传、方案设计、政策建议等方面，均缺乏理论支撑，社会宣传严重缺乏数据支持。如此摸着石头过河的制度运行现状在世界各国里是少见的。

2. DC 型积累制的个人账户系统没有实行动态计发月数表的制度。凡是实行账户型养老金的国家，其“账户养老金计发月数表”每年都是更新的，或公布一个包括各个出生年份养老金计发月数表，旨在提高账户养老金的财务可持续性。但自建立统账结合制度以来，个人账户养老金计发月数表就从未更换过，十几年过去了，寿命预期已经发生了很大变化，但账户养老金计发月数表却从未更新过；静态的计发月数显然是账户系统财务可持续性的重大隐患。

（三）社会统筹部分可持续性问题的十分明显

在统账结合的 28% 缴费收入结构中，社会统筹占 20%，成为养老保险的骨干部分，但由于制度内部和外部条件等原因，社会统筹基金管理层次不能提高，二十多年来以市县为主，由此带来种种问题，其主要弊端有二：

1. 统筹层次低，成为吸入财政补贴的不可测量的无底洞。一方面，基金不能全国统一调剂使用，导致落后地区收不抵支，只能年年依靠财政转移支付发放养老金，而发达地区由于流动人口的流入等原因而有大量基金结存，规模越来越大的基金结余只存款于银行，处于贬值风险之中。另一方面，从国家层面看，每年大量财政补贴与大量结余同时存在，不能相互冲抵，最终转化为国有银行的低息存款，变相“支持”了国有银行。财政对统筹基金的补贴没有计划和预测，规

模逐渐扩大，1998 年仅为 24 亿元，仅占当年 GDP 的 0.02%，到 2014 年则高达 3548 亿元，占 GDP 高达 0.6%。1998-2014 年财政补贴合计为 21887 亿元。制度结构不改变，这个现象将长期存在下去，成为吸入财政补贴的漏斗。

2. 统筹层次低，基金投资体制难以建立起来。统筹层次太低，投资体制就难以建立起来存银行的利率只有 2%左右²，而 1993-2012 年 CPI 年均复合增长率高达 4.8%，2003-2012 年也高达 3.28%³，十几年来损失超过千亿；按照全国社保基金理事会的收益率来衡量将损失 5500 亿元⁴。重要的是，基金收益率太低导致制度公信力太差，参保人的积极性受到负激励。

(四) 个人账户制度设计存在先天缺陷

制度的账户设计存在一些天生的财务缺陷，导致这个制度注定离不开财政转移支付。换言之，制度设计上的这些天生缺陷决定这个制度从诞生之日起就离不开财政补贴。

1. 个人账户设计的结果是保输不保赢。按规定，参保人提前死亡的，个人账户资产可以继承；超过平均余命的长寿者则可领取账户养老金到死亡，大数法则荡然无存，个人账户不能封闭运行，其缺口由统筹基金兜底支付，而统筹基金则由财政兜底支付。所以，个人账户制度从建立的第一天起就注定须有财政间接兜底。这个规定在《社会保险法》中得到确认，因此，修法已显得非常急迫。

2. 个人账户长期以来难以做实。2001 年实施做实个人账户试点至今已有 14 年，但由于种种原因，各级政府和企业对做实个人账户的积极性不高，空帐规模逐年扩大，到 2013 年底，已达到 30955 亿元，而做实账户仅为 4154 亿元，部分积累制的目标长期不能实现，制度长期不能定型。

2006-2014 年城镇企业职工基本养老保险个人账户基金变化（亿元）

	2006		2007		2008		2009		2010		2011		2012		2013		2014	
	亿元	%	亿元	%	亿元	%	亿元	%	亿元	%	亿元	%	亿元	%	亿元	%	亿元	%
记账额	9994		11743	17.5	13837	17.8	16557	19.7	19596	18.4	24859	26.9	29543	18.8	35109	18.8	40974	16.7

² 记者王亚平：《全国各类社保积累额 2.5 万亿元，五项基金年均收益不到 2%：五部委勾勒完善社会保障路线图》，载《中国证券报》，2008 年 11 月 7 日，A01-A02 版。

³ 根据《中国统计年鉴 2013》（网络版），根据“10-1 各种价格指数”。

⁴ 郑秉文等主编：《中国基本养老保险基金投资管理改革研究报告》，中国劳动保障出版社，2014 年 11 月。

做实账 户规模	-	786	-	1100	39.9	1569	42.6	2039	30.0	2703	32.6	3499	29.41	4154	18.7	5001	20.4
空帐额	-	10957	-	12737	16.0	14988	17.7	17557	17.1	22156	26.2	26044	17.5	30955	18.9	35973	16.2
养老基 金余额	5489	7391	34.7	9931	34.4	12526	26.1	15365	22.6	19497	26.9	23941	22.8	28269	18.1	31800	12.5

资料来源：根据历年《中国养老金发展报告》，经济管理出版社。

（五）行政管理体制不利于提高统筹层次

制度运行中一些管理体制还有很多不顺的地方，他们也导致制度不能实现收入最大化，存在很多漏洞。比如：

1. **养老保险费双重征缴制度并存，导致收入不能到位。**1999 年颁布的《社会保险费征缴暂行条例》规定，社会保险费的征收机构由省、自治区、直辖市人民政府规定，可以由税务机关征收，也可以由社会保险经办机构征收。目前的情况是大致各为半壁江山。在征缴过程中，为了降低明年的任务基数，一些地税部门完成征缴的额度往往是最低限度的门槛。

2. **社保经办机构属地化管理，不利于提高统筹层次。**自 1991 年中央提出向省级统筹过渡以来，统筹层次至今几乎还是原地没动，大部分还是以县级统筹为主，基金管理的地方利益越来越固化，这也是造成统筹层次难以提高、基金难以上解到中央、投资体制改革难以改革、收益率低下、财政补贴逐年增加的主要原因之一。出了其他原因之外，社保经办机构属地化管理是造成统筹层次难以提高原因之一。

二、向名义账户转型：统账结合制度升级

针对养老保险制度的财务可持续性现状，党的十八届三中全会做出重大改革决定：“完善个人账户制度”和“坚持精算平衡原则”。第一句话“完善个人账户制度”是对统账结合制度的重新定位，它取代了 2001 年以来始终如一的“继续做实个人账户试点”的传统表述，从根本上一举解决了由于转型成本巨大和统筹层次低下而导致的个人账户难以做实的空帐窘境，将个人账户的功能主要集中体现为多缴多得的依据和载体，并以国际通行的“名义账户”（NDC）理论与标

准对其予以重塑。所谓名义账户即“名义缴费确定型”是一种混合型制度，在融资方式上采取的是现收现付制，但在待遇计发方式上采取的是模拟积累制。第二句话“坚持精算平衡原则”是对基本养老保险制度在认识上的重大突破，是首次以中央文件的形式对社会保险财务目标提出的基本要求，意味着制度上坚持收入与支出的精算平衡，就必须真正实现缴费与权益的精算中性，即强化多缴多得的激励机制，提高制度的收入能力和支付能力，以期达到提高财务可持续性的目的。坚持精算平衡与增强激励机制显然在于强化个人账户的功能，当初建立制度之初引入个人账户的目的皆在于此，因为，账户比例越大，激励机制就越强，就越有利于实现制度的精算平衡。

由此可看出，“完善个人账户制度”和“坚持精算平衡原则”这两句话具有严密的逻辑关系：做实个人账户要求账户比例越小越好，于是，2005年国务院颁布的《关于完善企业职工基本养老保险制度的决定》（国发[2005]38号）将个人账户从11%缩小到8%，旨在配合和加快2001年实施的做实个人账户试点，但个人账户越小，激励性就越差；向名义账户转型为扩大账户比例提供了条件，从根本上克服了扩大个人账户比例与做实个人账户产生的相互冲突，使统账结合这两个背道而驰的制度目标首次有条件得以弥合和统一，换言之，“完善个人账户制度”为“坚持精算平衡原则”提供了制度条件，而“坚持精算平衡原则”则建立在“完善个人账户制度”基础之上。如果只实行了向名义账户转型，而未有效扩大账户规模，就没有提高精算平衡能力和强化激励性，意味着本轮改革只走了半步。因此，提高账户比例等于是向名义账户转型而产生的“红利”，这个“红利”表现在节省转型成本和扩大账户规模这两个方面，对这两个方面的“红利”我们不应只知其一，不知其二，否则将是对第二个红利的极大浪费。当这两个红利同时发挥作用并“相互拥抱”时，统账结合的制度就得以升级。统账结合制度升级之后的具体方案、假定条件和测算结果如下。

（一）三个情景方案及其基本假定条件

在雇员缴费8%与雇主20%不变的条件下，为达到扩大个人账户规模比例和缩小社会统筹比例的目的，账户与统筹的比例搭配可有多种情景。为方便比较研究，我们可将其简化为三个情景方案：一是目前的“小账户”方案，即8%账户+20%统筹；二是“大账户”方案，即16%账户+12%统筹，就是从雇主缴费里划出8%

进入个人账户；三是“全账户”方案，即 28%+0，就是雇主的 20%缴费全部计入个人账户，个人和单位的缴费全部划归个人账户。在“全账户”方案下，社会统筹部分由财政转移支付形成，其规模以 2013 年财政补贴养老保险制度 3019 亿元为基准，每位退休人员每月领取定额统筹养老金 312 元，替代率大约为岗平工资的 5%左右，以后每年指数化按岗平工资增长率调整。支出规模在 2037 年之前其占 GDP 比重从未超过 0.5%（2013 年的水平），2037 年之后始终没有超过 1.20%。这样，城镇职工养老保险的统账结合制度中，账户养老金就完全由缴费形成，统筹养老金由财政转移支付构成，这就与目前“城乡居保”的统账结合的资金来源性质完全一致起来，实现了公共财政的公平性。

向名义账户制转型之后，账户记账利率为上年度岗平工资增长率的 100%，即 2015-2020 年大约 10%，2020-2030 年约 8.6%，2030-2050 年 6.8%，2050-2090 年 3.0%。同时制度设计还假定从 2018 年开始提高退休年龄，女性工人每 2 年提高 1 岁，女性干部和所有男性职工每 4 年提高 1 岁，到 2037 年女性退休年龄为 60 岁、男性为 65 岁。

（二）个人账户规模越大，财务可持续性较好

以下将“全账户”情景作为基准，对 2015-2090 年进行 75 年的测算，其结果较为理想。

1. 替代率高于改革前。改革前，2014 年养老金全国平均水平为 2100 元，替代率为 43%左右。改革后，替代率水平明显高于改革前，这里以退休第一年个人替代率为例。如果 2015 年为改革元年的话，当年替代率为 60%，此后便从未低于 60%，在 60%-72%之间波动。如果加上 5%的统筹养老金的替代率，则升级后的统账结合的替代率始终在 65%-77%之间。待遇调整幅度是工资增长率的 80%，即调待的利率分别是：2015-2020 年为 8.0%，2020-2030 年是 7.0%；2030-2050 年是 5.5%；2050-2090 年是 2.5%。

2. 制度财务可持续前景乐观。由于制度激励性非常好，参保人将完全按真实工资收入进行缴费，制度收入能力非常强，当期收支结余非常明显：2020 年收入 6.3 万亿，支出 3.4 万亿；2030 年 21 万亿，支出仅为 8.7 万亿元；2040 年收入 53 万亿元，支出 25 万亿元。由于老龄化等原因，与其他几乎所有国家一样，收不抵支的时点终将来临，它将出现在 2049 年，即从 2049 年开始出现收不抵支，

从此，收支缺口将由基金累计结存中予以支出。基金终将枯竭，于是，第二个时点将发生在 2088 年。届时，如果制度其他参数不进行调整（比如，提高缴费率或提高退休年龄等），就需外部资金介入。届时，“全国社保基金”（假定从 2015 年开始按 7% 的投资收益率计算，并假定没有新的资金注入的情况下）规模将达 210 万亿，但相对于每年养老金支出几百万亿的规模来讲也是杯水车薪。

3. 建立基金投资体制。从改革元年 2015 年开始，由于新的缴费收入将全部进入个人账户，基金上解渠道通畅，与地方管理脱钩，立即实现全国统筹，国家统一建立投资机构成为可能；这样，在 2088 年基金枯竭之前，规模庞大的基金累计结余实行市场化和多元化的投资体制，假定按 7% 的投资收益率来计算，它成为基金收入的重要来源；由此，基金累计结余规模一直增长，2020 年达 12 万亿，2030 年 82 万亿，到 2049 年高达 587 万亿，占 GDP 比重达到峰值 63%，此后，占 GDP 比重将呈下降趋势。需要指出的是，2015 年改革元年旧制度的遗产即 3.1 万亿元基金累计结余将作为“初始基金”沉淀在投资体制里，共同进入投资体制。

4. 财政支出负担不重。由于统筹养老金完全由财政转移支付予以支出，其规模逐渐上升，但从未超过占 GDP 的 1.2%。例如，2053 年支出超过 10 万亿，占 GDP 的 1%；到 2090 年达 60 万亿元，占 GDP 的 1.2%。这项支出只是将原来财政对城镇职工基本养老保险制度的补贴“转换”成这个统筹养老金而已，并不是额外的财政支出。换言之，城镇职工基本养老保险这轮改革并未增加财政负担。

5. 可以采用降低缴费率的其他选择。在制度设计中，还有降低费率的选择，例如，如果将缴费率降到 24%，2050 年之前替代率水平下降不是很多，但在 2050 年之后，大约是 28% 方案的 90% 左右；收不抵支和基金枯竭两个时点的到来大约较 28% 方案相比均提前 10 年左右。

三、统账结合制度升级之后优势明显：机关事业单位改革前景

改革后，保险制度与财政制度的边界得以厘清。由财政转移支付形成的统筹养老金将财政因素补在明处，并成为所有参保人都有份的定额式养老金，体现了公共财政的公平性。

（一）以“全账户”为改革基准，升级后的统账结合优势十分明显

1. 激励性好，账户资产积累透明。由于雇主的缴费全部划入个人账户，并且

记账利息十分有吸引力。以 2015 年改革元年为例，如果有一职工月收入 5000 元，每月个人缴费 400 元进入账户，单位缴费 1000 元也进入账户；一年的个人缴费仅为 4800 元，但加上单位缴费 12000 元和 10%的记账利率之后，账户总资产将超过 18000 元，其激励性是“乘四效应”，比住房公积金的“乘二效应”还要好，高出将近一倍，且透明易懂，其便携性像银行存款一样十分便捷，不存在异地基金转移的问题；这样的激励性不仅成为扩大覆盖面的内生激励机制，还将彻底改变参保人的参保行为：缴费基数和费率都变成“真实”起来，多缴多得的制度将成为现实，道德风险得以全面遏制，“公地悲剧”的病灶彻底根除。甚至，各级政府的道德风险也全然收到遏制，因为任何侵害基金的行为都是对参保人权益的直接损害。

2. 制度运行质量得以大大提高。20 多年来，由地方负责管理的统筹基金一直是影响制度运行质量的主要根源之一。取消这个资金池之后，养老保险制度与地方完全撇清和脱离，制度运行质量登上一个新台阶：劳动力全国范围自由流动的便携性障碍彻底根除；养老金待遇正常调整机制难得以建立的制约因素完全消失；提高退休年龄的主要障碍之一得以消除，代之以多缴多得的个人决策选择；出现群体性事件的主要诱因存在于散在各地的统筹基金，此时这个问题将得到彻底解决；分散在各地的统筹基金对低收入阶层的参保可及性、缴费水平的确定等都是不利的，此时将完全解除；分散在各地的统筹基金的存在是阻碍统一降低缴费率的主要原因，提高到全国统筹之后将使降低费率成为有可能，这将有利于减税降费和提高企业竞争力。

3. 节省了天量的转型成本。在小账户、大账户、全账户的三个情景方案中，其融资方式采取的均为现收现付制，这就节省了天量的转型成本，完全规避了 14 年来做实个人账户试点不能达标的窘境；同时，在待遇计发方式上采取的是模拟的“缴费确定型”的账户制，记账利率采用的是生物收益率。这个具有“名义缴费确定型”（NDC）的典型特征的设计是一种制度创新，各项预测指标均符合党的十八届三中全会《决定》提出的总体要求。

（二）机关事业单位养老金制度可持续性很好

机关事业单位的改革路径及其与城镇职工养老保险改革的关系。机关事业单位的基本养老保险制度改革将与城镇企业职工采取完全一样的制度模式。

1. 基本养老保险的“制度公平”与退休金来源的双层结构。改革后，机关事业单位基本养老保险的待遇计发公式与企业完全一致起来，这是体现“制度公平”的基本原则，于是，其替代率相较于改革前平均下降 20%-30%左右。为保护公共部门参加改革的积极性，兑现待遇水平不下降的庄严承诺，建立职业年金制度就显得十分重要，即在公共部门养老金的“双层结构”中，职业年金作为第二层是补足替代率的唯一来源，其制度设计就成为能够决定此轮改革能否成功的关键。

2. 职业年金制度的设计特征和运营体制。机关事业单位的职业年金带有半强制性的色彩；实行与目前的企业年金完全一致的信托制缴费确定型（DC）制度，职工个人缴费 4%，单位缴费比例 8%，给与税收延迟的优惠政策并进行实际缴费，而不是记账；以省级为单位，广泛建立类似“教师养老基金”等行业基金；建立生命周期基金，最大限度提高收益率。

3. 职业年金的替代率及其与基本养老保险的衔接。职业年金的替代率将超过 20%，在本世纪 60 年代之后逐渐上升到 30%，进入 80 年代之后将达到 40%。这样，公共部门养老金收入在加上前述的定额式的替代率 5%的统筹养老金和为“中人”专门准备的过渡性养老金（1997 年企业养老金改革时也有）之后，不低于改革前，2050 年之后还略高于改革前，退休收入合计超过 100%。

4. 财务可持续性与运行方式。机关事业单位改革后，养老金替代率变动趋势与城镇企业职工的制度大致相同，制度的财务可持续前景也差不多，例如，第 1 个时点即收不抵支出现在 2050 年，比企业职工制度的 2049 年晚来 1 年，但基金枯竭的时点则出现在 2080 年。鉴于公共部门和私人部门的财务可持续性的变化趋势基本是重叠的，所以，两个部门的资金池完全可以合并运行，这样，既可强化大数法则的优势，还可减少行政成本。

5. 财政负担及其可承受情况。公共部门参加养老金改革后，财政毫无疑问增加了负担，它主要额外增加了 4 个方面的支出。一是为每个职工支付 20% 的基本养老保险。2015 年改革元年需要支出 4218 亿元，占当年财政收入 2.69%，占 GDP 的 0.62%。随之逐年提高，2062 年达到财政收入的 4.0%，2090 年为 4.2%；占 GDP 比重 2063 年刚刚超过 1.0%，此后基本平稳下来，到 2090 年仅为 1.03%。二是建立职业年金之后财政支出增加了 2 个部分，即每月支付 8% 的单位缴费部分和为每月退

体的“中人”进行一次性补齐的部分，二者合计在2015年是3300亿元，2020年4824亿，2030年9579亿，2040年20411亿，2050年37017亿。但是相对于GDP来说，2030年之前 $0.4\% - 0.6\%$ 的区间，此后稍有下降，在 0.4% 上下浮动；从占财政收入比重看，2030年之前在 $2.0\% - 2.6\%$ 区间浮动，此后便在 $1.5\% - 2.0\%$ 区间浮动。此外，还有为“中人”建立的过渡性养老金，还有丧葬费。如果后两项忽略不计，前两项合计在2015年是7518亿元，占财政收入 4.7% ，相当于GDP的 1.2% 。此后的占财政收入和相对GDP的比重情况可以此类推。由此看来，财政负担还是不小的，但也是可以承受的。

声 明：

中国社会科学院调查与数据信息中心（简称“调查与数据信息中心”），英文为 The Information Center for Survey and Data of Chinese Academy of Social Sciences, 英文缩写为 ICSD CASS, 成立于 2011 年 12 月，是由中国社会科学院建设和领导的规模化、规范化调查、研究和咨询机构，是面向国内外各类政府部门、研究机构、高等院校、新闻媒体、社会团体的综合性信息发布中心。

中国社会科学院世界社保研究中心（简称“世界社保研究中心”）英文为 The Centre for International Social Security Studies at Chinese Academy of Social Sciences, 英文缩写为 CISS CASS, 成立于 2010 年 5 月，是中国社会科学院设立的一个院级非实体性学术研究机构，旨在为中国社会保障的制度建设、政策制定、理论研究提供智力支持，努力成为社会保障专业领域国内一流和国际知名的政策型和研究型智库。

中国社会科学院社会保障实验室（简称“社会保障实验室”）英文为 The Social Security Laboratory at Chinese Academy of Social Sciences, 英文缩写为 SSL CASS, 成立于 2012 年 5 月，是我院第一所院本级实验室。“社会保障实验室”依托我院现有社会保障研究资源和人才队伍，由“世界社保研究中心”和“调查与数据信息中心”联合发起设立，受“调查与数据信息中心”直接领导，日常业务运作由“世界社保研究中心”管理，首席专家由“世界社保研究中心”主任郑秉文担任。

“社会保障实验室”于 2013 年 2 月开始发布《快讯》、《社保改革动态》、《社保改革评论》和《工作论文》四项产品。其中，《快讯》、《社保改革动态》和《社保改革评论》三项产品版权为“社会保障实验室”所有，未经“社会保障实验室”许可，任何机构或个人不得以任何形式翻版、复制、上网和刊登，如需使用，须提前联系“社会保障实验室”并征得该实验室同意，否则，“社会保障实验室”保留法律追责权利；《工作论文》版权为作者所有，未经作者许可，任何机构或个人不得以抄袭、复制、上网和刊登，如需引用作者观点，可注明出处。否则，作者保留法律追责权利。

如需订阅或退订《快讯》、《社保改革动态》、《社保改革评论》和《工作论文》，请发送电子邮件至: cisscass@cass.org.cn。

地址：北京东城区张自忠路 3 号，北京 1104 信箱（邮编：100007）

电话：(010) 64034232

传真：(010) 64014011

网址：www.cisscass.org

Email: cisscass@cass.org.cn

联系人：董玉齐