

## 中国养老保险制度过渡方案

五, 04/16/2010 - 07:58 — Admin

香港社会保障学会

这个养老保险方案是一个过渡方案，它逐步达致城乡统一支付退休老人每月达城乡(不是城镇)月平均工资两成的最低养老金待遇，给予没有能力缴费人士，即月入低于城乡月平均工资四成的人士。而有能力缴费的人士，每缴费满一年便可在工资两成的基础上获多发 1%的养老金额，直至 70%的上限。

过渡方案的构思原则：

原则(一)方案必须符合《中国宪法》第 45 条，即中国公民同享社会保险和社会救助，即养老保险是必须全覆盖所有中国公民。

原则(二)方案必须从低做起，逐步达致城乡统一支付退休老人每月达城乡月平均工资两成的最低养老金额，给予没有缴费能力的人士。

原则(三)方案必须符合 2009 年 4 月国务院颁布的《国家人权行动计划》中“着力破除城乡二元结构”的做法，即城乡一体化，养老保险必须全国统一待遇。只能与城乡职工月平均工资挂钩。

原则(四)方案必须符合 2005 年国务院关于《完善职工基本养老保险制度的决定》中所规定的“缴费每满一年，可在退休后获多发月平均工资 1%的养老金额。

原则(五)容许低于最低工资的国际标准，即城乡职工月平均工资的 40%低收入人士和低保户申请免缴社会保险费。因最低工资是仅确保职工有能力供养二个家人(包括职工本人)的最低生活水平，已经再没有能力缴交任何社会保险费用。

过渡方案的构思内容：

由于过渡方案必须符合《中国宪法》第 45 条，养老金须要覆盖全国退休老人，因此只能设置最低养老金给予没有能力缴费的老人，即是那些月入低于城乡平均工资四成的低收入人士，包括领取低保金人士。

由于最低养老金要考虑从低做起，那么最低养老待遇应订在那个水平?低保金是最低最低的收入保障水平，故此最低养老金必须高于低保金额。若相同于低保水平，便不能称之为养老金了，只算是另类低保罢了。而全国低保仍维持城乡二元化体制，城市低保高于农村低保以倍计，因此最低养老金必须高于农村低保金。根据 2009 年社会蓝皮书《中国社会形势分析与预测》一书，中国社会科学院社会学研究所研究员唐钧和张时娇的《城乡最低生活保障制度》一文，2008 年第三季度农村低保平均标准为每人每月 82 元，2007 年是 71 元。但问题是这个农村低保水平是否合理?显然是不合理的。根据同一本书另一文的作者吕庆喆《中国当前城乡居民生活消费状况》中，提及农村居民家庭收入五分组生活消费人均水平的低收入户是每月 154 元。数据显示农村有 10%人口每月消费人均开支是低于 154 元。若以唐钧一文中论述农村低保覆盖 5.5%计算，低保额约在 154 元的 5.5%，即 85 元水平。

但请注意唐、张二人在文中强烈建议必须扩阔覆盖面，更引用中国人民大学郑功

成教授提出的目标 8%为准则。因此必须提高农村低保水平。

若以国际惯例计算，国际贫穷线量度发展中国家常用一日 1 美元为标准，即每月 210 元人民币。而欧盟订立的国际贫穷线为每月平均工资的三成。以城乡职工月平均工资 1200 元计算，低保水平应是每月 360 元。为了从低做起至 240 元的终极目标，我们可以采用 2007 年农村人均纯收入 5781 元(见中国统计局)来计算，每月人均纯收入是 482 元，它的三成便是 145 元。

为了使之符合农村低保覆盖 8%为准，我们可以降低低保额为农村人均纯收入的 28%，即 135 元。用 154 元的最低 10%开支计，135 元为最低开支的 8.8%，高出指标 8%的 0.8%，刚巧符合唐钧文中所指 2007 年农村低保覆盖面 5.5%，高出全国低保覆盖面 4.7%的 0.8%相同于城市低保覆盖面 3.8%。因此，我们认为合理的农村低保水平应为 135 元。以上年度经济发展水平来计算低保，这应该是 2008 年的农村低保标准。以城乡职工月平均工资 1200 元计，135 元是 1200 元的 11.25%，最低养老金必须高于农村低保，它的工资替代率必须达到 12%，即 144 元。

循序渐进的做法：

当我们制定出 2008 年的最低养老金待遇应是城乡职工月平均工资 12%，即 144 元，我们可以引用 2009 年 9 月国务院发布的《农村养老金指导意见》中规定在 2020 年达致全覆盖的做法，把渐进方法分为下列五个阶段：

	第一阶段	第二阶段	第三阶段	第四阶段	第五阶段
年期	2008 至 2010	2011 至 2013	2014 至 2016	2017 至 2019	2020
最低养老金	12%	14%	16%	18%	20%
养老金上限	62%	64%	66%	68%	70%

上述的安排除上调工资替代率外，也会跟随工资增长率和通货膨胀率向上调整，这刚好如《农村养老金指导意见》在 2020 全国覆盖时，亦达到方案终极目标：最低养老金达致城乡职工月平均工资 20%。在这段过渡期间，虽然最低养老金是城乡统一支付，高于农村低保，但它还是低于城镇低保的。这对于生活在城市的贫穷老人最低养老金是不足以应付生活开支的，这样他们只好申领城镇低保款项余额来补贴不足的开支。我们的方案直至到 2020 年，才可达致既城乡一体化，养老待遇水平又高于城镇低保额。(见附表)

表：构思的最低养老金及各地区的城镇低保金额的比较

地区	年平均工资						
	(a) (2007 年)	月平均工资		(b) = a ÷ 12	城乡平均工资	(c) = (b) × 60%	最低养老金
	(d) = (c) × 20%	城镇低保线		(e) (2007 年)	过渡方案最低养老金比较		(d) = (e) × 12
北京	46507	3876	2325	465	330	+135	
天津	34938	2912	1747	349	330	+19	

河北	19911	1659	996	199	159	+40
山西	21825	1794	1076	215	164	+51
内蒙古	21884	1824	1094	219	172	+47
辽宁	23202	1934	1160	232	193	+39
吉林	20513	1709	1026	205	153	+52
黑龙江	19386	1616	969	194	178	+16
上海	49310	4109	2466	493	350	+143
江苏	27374	2281	1369	274	245	+29
浙江	31086	2591	1554	311	262	+49
安徽	22180	1848	1109	222	201	+21
福建	22283	1857	1114	223	199	+24
江西	18460	1533	920	184	153	+31
山东	22844	1904	1142	228	217	+11
河南	20935	1745	1047	209	152	+57
湖北	19818	1652	991	198	163	+35
湖南	21534	1795	1077	215	168	+47
广东	29443	2454	1472	294	218	+76
广西	21898	1825	1095	219	161	+58
海南	19357	1613	968	194	161	+33
重庆	23098	1925	1155	231	178	+53
四川	21312	1776	1066	213	175	+38
贵州	20668	1722	1033	207	156	+51
云南	20481	1707	1024	205	170	+35
西藏	46098	3842	2305	461	226	+235
陕西	21296	1775	1065	213	158	+55
甘肃	20987	1749	1049	210	156	+54
青海	26166	2181	1308	262	177	+85
宁夏	26210	2184	1311	262	182	+80
新疆	21434	1786	1072	214	138	+76

资金是足以应付的：

前文已用多元角度来论证终极方案 240 元的最低养老金是可持续的，2050 年老龄人口高峰期仍然是可行的。因此过渡方案由 144 元起动的资金来源肯定是没有问题。但值得关注是方案重点是订在 65 岁才可领取最低养老金，终极方案也是如此。以终极方案支付平均 240 元最低养老金待遇，总开支约每年二千亿元，现支付 144 元的过渡最低养老金待遇，减去一至二成领取低保的老人，由于低保金开支已是已出之数，由低保制度负担，所以每年 144 元最低养老金的总开支约在一千亿元左右。若与地方政府平均分担，中央政府只须负担五百亿元。由于

2009 年中央政府早已承诺每月 55 元试点普惠金给予 60 岁以上的农村退休老人，估计总开支也要五百亿元以上。换言之中央政府无须增加开支，也能应付 144 元的最低养老金付给年龄在 65 岁以上的退休老人。

更重要的一点是，过渡方案已经本质上是城乡一体化，城市与乡村的养老保险替代率和省内的支付金额已是统一制度，已达致公平待遇。更好的是不必采用现时的试点方案向农村居民征缴每年 1 百至 5 百元的五个档次收费，因为这样一来它没法连贯多缴多得的养老金工资替代率。而这个过渡方案，则可以列明向每月收入高于城乡职工月平均工资四成以上人士征收 8% 或 14% 的缴费，即月入 480 元以上的人士，包括农村居民是必须缴费的。根据全国统计，2007 年农村居民每月人均纯收入已达 482 元，这里表示有约一半农村居民每月纯收入高于 480 元，必须像城市居民般缴费，显然这对于养老保险基金的可持续性有很大的帮助，达到权利与义务相对称的做法。

小结：

由 2004 年开始，中国城市养老金待遇已连续向上调整六年，而且这几年的调整，每年平均都有 120 元，试问给予低收入农民每月 144 元的最低养老金，又算是什么？何况全国已有拉动内部需求的政策，又有以工带农，城市带动乡镇的反哺政策。因此，必须实施打破城乡二元结构的统一养老保险制度。不能再用城乡二元的 55 元农村普惠金做法，歧视农民，对农民不公平的社保待遇。故此必须实施城乡统一的养老保险制度。