
上海养老保险制度的结构性改革与制度整合

肖严华^①

(上海社会科学院经济研究所 200020)

【内容摘要】:改革开放以来,上海养老保险制度改革在率先性、渐进性、不断完善性等方面取得了显著成效,同时也日益暴露出制度碎片化、效率性与公平性缺失等方面的深层次问题。为了解决制度的效率性和公平性问题,就需要对上海养老保险制度进行结构性改革,如“小统筹,大账户,将个人账户从第一支柱转至第二支柱等”。而解决上海养老保险制度的碎片化问题,就需要对上海养老保险制度进行碎片制度的整合,如“以较低的缴费率建立覆盖城保、镇保、综保全体非农业劳动者的国民基础养老金”。而这些对上海养老保险制度的结构性改革、碎片制度的整合,将为上海应对即将到来的人口老龄化高峰期提供政策选择。

【关键词】:养老保险 结构性改革 碎片制度整合

【中图分类号】:F840.67 **【文献标识码】**:A **【文章编号】**:1005-1309(2010)06-0085-009

一、上海养老保险制度改革的路径分析与经验总结

(一)路径分析

上海市养老保险体系可以概括为“一城四制”,即城镇职工社会养老保险(以下简称“城保”)、农村社会养老保险(以下简称“农保”)、小城镇社会保险(以下简称“镇保”)和外来人员综合保险(以下简称“综保”)。截止2008年底,各社会保险参加人数分别为819万、77万、148万、383万。改革开放以来,上海养老保险制度经历了从“国有企事业单位退休制度”向“社会养老保险制度”的改革,这大致可划分为以下几个阶段。

1、第一阶段:1951年上海开始建立上海城镇职工养老保险制度。改革开放后,为了适应多种经济成分的发展,城镇合作社和外商投资企业的中国职工开始委托人民保险公司经办养老保险。从1986年开始,上海实行企业退休费全市统筹,在一定程度上缓解了企业之间退休费负担畸轻畸重的矛盾,保证离退休费能按时足额发放。

2、第二阶段:1993年上海市出台了《上海市城镇职工养老保险制度改革试点方案》,在全国率先引入个人账户以改革“城保”,初步确立了以社会统筹和个人账户相结合为主要特点的养老保险制度改革的基本框架。1996年上海市出台了《上海市农村社会养老保险办法》,在郊区10个区县所有乡镇全部建立了“农保”制度。1998年上海市发布了《上海市人民政府关于调整本市城镇职工养老保险办法部分内容的通知》,明确提出了与全国养老保险制度并轨的具体办法,主要包括调整个人账户规模;调整基本养老金的计发办法;改变基本养老金的增长机制。

¹收稿日期:2010-03-10

①在本文的研究过程中,作者得到了左学金研究员的指导与帮助,在此深表谢意。本文文责由作者自负。

3、第三阶段:2002年上海市发布了《上海市外来从业人员综合保险暂行办法》，适用于本市各类单位使用的外来从业人员(其中主要是农民工)。2003年上海市出台了《上海市小城镇社会保险暂行办法》，该办法适用于本市郊区范围内用人单位及其具有本市户籍的从业人员，主要是失地农民和郊区各种历史遗留问题人员。2006年上海市作为逐步做实个人账户改革的试点城市，改革个人账户从“虚账实记”到逐步做实个人账户。2006年上海市出台了《上海市社会保险基金管理办法》，加强养老保险基金的管理。

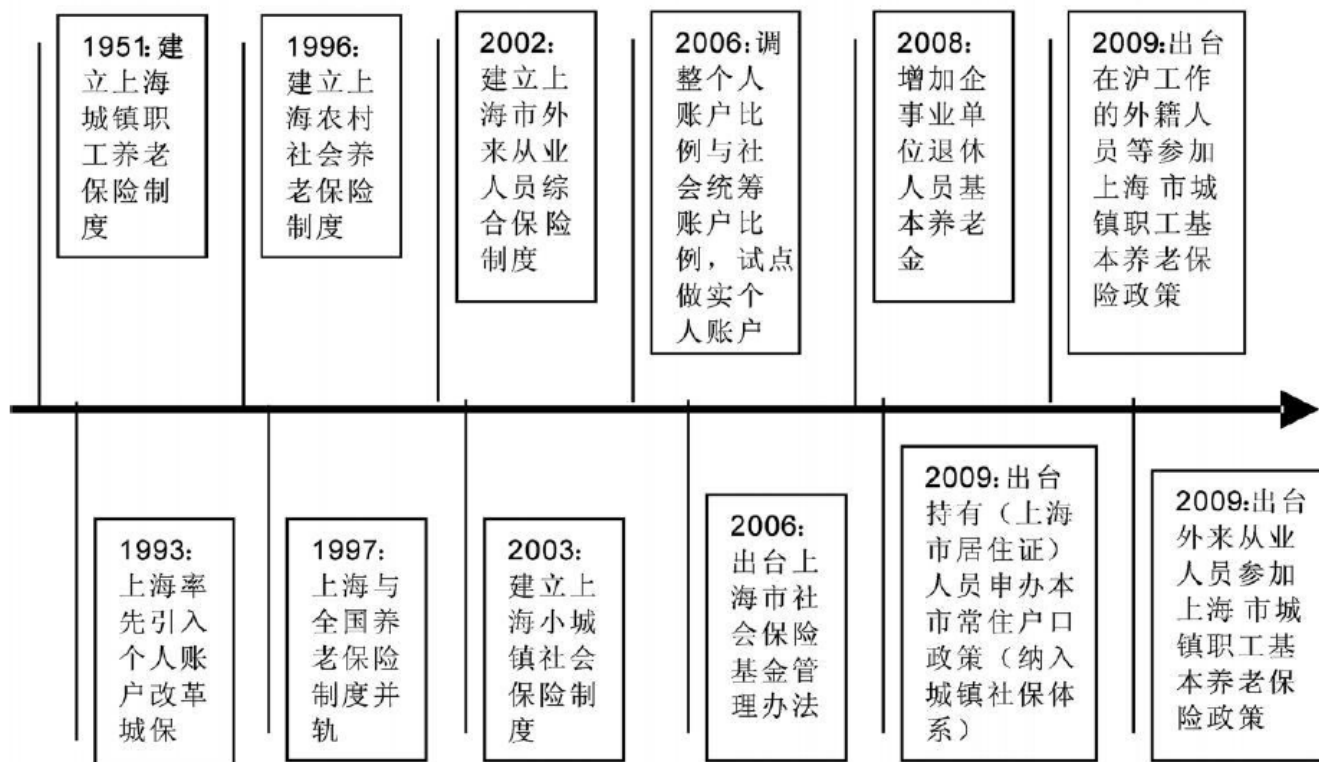


图 1 上海养老保障制度改革的路径分析

4、2009年的最新进展

(1) 提高社会保障水平

2009年1月，上海市出台了《上海市人力资源和社会保障局关于2009 年调整本市城镇企事业单位退休人员基本养老金的的通知》、《关于2009年本市农村社会养老保险领取养老金人员增加养老金的通知》、《关于2009年本市小城镇社会保险领取养老金人员增加养老金的通知》，提高了社会保障水平，截止2009 年上半年，农保养老金人均月发放标准提高到303元；征地养老生活费人均月发放标准达到600元。

(2) 出台持有《上海市居住证》人员申办本市常住户口政策(纳入城镇社保体系)

2009年2月12日，上海市出台《持有(上海市居住证)人员申办本市常住户口试行办法》[沪府发(2009)7号]，该办法适用于来沪创业、就业，并持有《上海市居住证》的境内人员，规定持证人员申办本市常住户口的五项条件和四项激励条件，将其纳入城镇社会保障体系之中。

(3) 出台外来从业人员参加上海市城镇职工基本养老保险政策

2009年6月12日,上海市出台《关于外来从业人员参加本市城镇职工基本养老保险若干问题的通知》[沪人社养发(2009)22号],规定“与属于参加本市城镇基本养老保险范围的用人单位建立劳动关系,且具有外省市城镇户籍的从业人员,年龄在45周岁以下的,应当参加本市城镇职工基本养老保险”;“与属于参加本市城镇基本养老保险范围的用人单位建立劳动关系的外省市非城镇户籍、年龄在45周岁以下的人员,符合具有专业技术职称或具有技师、高级技师国家职业资格证书或单位需要的其他专门技术人员等条件之一的,经与用人单位协商一致,可以参加本市城镇职工基本养老保险”。

(4) 出台在沪工作的外籍人员等参加上海市城镇职工基本养老保险政策

2009年10月10日,上海市出台《关于在沪工作的外籍人员、获得境外永久(长期)居留权人员和台湾香港澳门居民参加城镇职工社会保险若干问题的通知》[沪人社养发(2009)38号],规定在沪工作的外籍人员、获得境外永久(长期)居留权人员和台湾香港澳门居民参加本市城镇职工社会保险有关事项。

(二) 经验总结

改革开放以来,上海养老保险制度改革取得了重大成效,主要成效和经验可以概括总结如下:

1、率先性:在全国率先引入个人账户制度改革

上海养老保险制度建设一直走在全国的前列。上海市经过反复论证反复实践,抓住了建立个人账户这个社会养老保险制度改革的核心内容,出台了上海城镇职工养老保险制度改革实施方案,这是国内第一部以地方立法形式出台的法规,为全国的养老保险制度改革探索了一条新路。改革方案不仅在上海市可行,而且也为全国养老保险制度改革方案所采纳。

2、渐进性:从“城保”到“农保”、“镇保”、“综保”,扩大了覆盖面

上海市在不断完善“城保”的改革进程中,逐步推出“农保”、“镇保”、“综保”,已经在全国率先建立起覆盖城镇各种所有制单位职工(包括机关、国有企事业单位、三资企业、私营企业和个体工商户及其帮工)、广大郊区和外来从业人员的多层次的社会养老保险制度,

3、完善性:不断完善“城保”、“农保”、“镇保”、“综保”

上海在实行全国统一的基本养老保险制度方面采取了实事求是、稳步推进的做法。结合上海的实际情况,对一些主要方面先行并轨,一步到位,以维护全国养老保险制度的统一性;对其他方面则按统一制度的要求,逐步过渡,逐步到位,不断完善“城保”、“农保”、“镇保”、“综保”。

二、上海养老保险制度改革的问题分析

随着上海人口老龄化的不断深化,上海养老保险制度也日益暴露出一些问题。

(一) 制度的效率性与公平性问题

1、效率性问题

目前上海市城镇单位社会保障缴费率已高达44%，其中城镇单位缴纳的基本养老保险费比例为22%、基本医疗保险费比例为12%、失业保险费比例为2%、生育和工伤保险费比例均为0.5%，住房公积金7%；个人社会保险缴费率已达17%，其中养老8%，医疗和失业各1%，住房公积金7%；两者相加已经达到61%的水平。如果继续依靠上调缴费率，企业和个人都将不堪重负。

由于计划经济体制下实行“低工资、高福利”政策，当时的职工养老金没有形成历史积累，创造的劳动价值都以统收统支的方式转化为国有资产。而上海又是全国最大的工业基地，个人养老金上的历史性负债远高于全国其他城市，上海养老保障的历史负担相当沉重。长期以来，地方社保基金仅限于银行存款和购买国债，而不能参与资本市场。由于银行利率较低，在高通胀的情况下，地方养老基金投资于银行存款和国债，已出现明显的负回报率，导致基金增值缓慢甚至出现亏损，从而进一步影响基金的支付能力，导致个人账户空账，养老保险基金保值增值能力差。

2、公平性问题

上海养老保险制度仍然存在社会人群养老保险待遇差距过大的公平性问题。即使在“城保”制度之内，机关、事业、企业之间的退休待遇不平衡，差距过大。由于“镇保”制度实际实施的主要对象是征地农民，是所谓的“土地换保障”，但是“镇保”参保者的养老金待遇大大低于“城保”。由于“农保”实行镇级统筹、各镇各办的方式，养老金享受标准上的差异也比较大，而且“农保”享受的养老金更是大大低于“城保”。

(二)制度的碎片化问题

碎片化养老保险制度始于法国，其基本特征是以职业或行业标准来划分，形成职业隔离。法国的碎片化养老保险制度不仅造成了养老金待遇的相互攀比，财政负担连年居高不下；而且导致职业或行业之间壁垒森严，社会被撕裂成不同的固定群体，一有改革的风吹草动，罢工游行和社会骚乱就风起云涌。

从前述上海养老保险制度改革的路径分析中，可以看出，上海养老保险制度的设计，存在着城镇职工社会养老保险、农村社会养老保险、小城镇社会保险、外来人员综合保险，而且这几种制度之间相互分割，互不衔接，构成上海养老保险制度的碎片化，上海成为中国各地养老保险制度“碎片化”程度最为严重的城市之一。

目前上海已形成一个“多板块”的社会养老体制。由于城保的缴费门槛过高，除了正规就业的职工外，其他人群难以参加，所以针对不同人群先后设计了不同的养老保险制度，但是它导致了养老保险制度的人为分割，降低了社保资金的运作效率，并且切断了城保新鲜血液的补充来源，对其可持续性产生不利影响。因此，上海养老保险制度的碎片化问题，存在严重的财务缺陷，导致“城保”陷入财务失衡。不仅如此，它还导致用工制度的不平等，进一步降低社会弱势群体的当期收入，阻塞人们向上流动的渠道；而且将严重影响劳动力跨地区、跨行业流动的效率，不利于建立全国统一的劳动力市场，不利于社会保障体系建设和整合，也不能体现公民平等享有社会保障的权利。

三、上海养老保险制度的结构改革

解决上海养老保险制度的效率性和公平性问题，就需要对上海养老保险制度进行结构改革，主要思想是“小统筹(易于实行全国统筹)，大账户(扩大个人账户的投资回报率)”，主要思路是“建立国民基础养老金”，“将个人账户从第一支柱转至第二支柱”，“对个人养老储蓄给予免税鼓励”。

(一)第一支柱:社会统筹的国民基础养老金

第一支柱改革的基本思路是，设计一个缴费率门槛较低(如将缴费率定为工资的12%，全部由企业缴纳)、各类劳动者均能参

加的覆盖城保、综保、镇保的全体非农业劳动者的“国民基础养老金”或第一支柱养老金，将目前“多板块”的社保体制转变为“低水平、广覆盖、保基本、多层次”的社保体制。

上海城保赡养率的提高不但与上海的人口老龄化有关，还与上海养老保险体制的制度安排有关。城镇职工基本养老保险过高的强制缴费率(22%企业缴费+8%个人缴费)将大量年青的非农就业人员(包括征地农民和外来务工人员)排除在城保之外，这样的制度安排进一步人为地提高了城保的赡养率。与城保65.5%赡养率相比，2008年上海小城镇保险(镇保)参保人员总数为148.02万人，退休人员为30.48万，赡养率约为20.6%；上海外来务工人员综合保险(综保)参保人员总数为383.80万人，目前几乎没有退休人员，赡养率接近零。较年青的上海镇保和综保的参保人员不能加入城保人为地提高了城保的赡养率。

如果在采取“统一城保、镇保、综保制度，建立社保公共平台”从而扩大覆盖面和降低赡养率的措施后，可使上海社保的赡养率从目前城保的65.5%降低为整合后的35.1%左右，则第一支柱12%的缴费率可为离退休人员提供34.2%的替代率，从而大大降低养老保险基金的赡养率，有效地缓解养老保险基金的缺口问题。

值得注意的是，不同于原来养老保险制度的第一支柱(包括基础养老金和个人账户)，这里第一支柱养老金是“国民基础养老金”，没有个人账户，只有统筹账户。在国民基础养老金的基础上，建立多层次的养老金，包括第二支柱的个人账户加企业年金和第三支柱的个人养老储蓄。

(二)第二支柱:个人账户+企业年金

第二支柱改革的基本思路是，上海率先改革养老保险个人账户制度，将个人账户从原来的第一支柱转移至第二支柱。

值得注意的是，不同于原来养老保险制度的第二支柱(企业年金)，这里第二支柱养老金个人账户包括原来制度的第一支柱个人账户和原来制度的第二支柱企业年金，而且这里个人账户不再由政府直接管理。

对个人账户实行弹性缴费制。个人账户养老金的缴费率允许职工个人在一定的范围内有所选择(如占工资额的0 ~ 10%)，鼓励职工多缴费、多受益，增强自我保障的能力。个人账户养老金严格实行个人账户管理，不得挪用。个人账户养老金是“缴费确定型”的，其实际回报率取决于个人账户养老金缴费及其投资回报率。根据世界银行(1996)所做的模拟结果，在完全积累制下假定工作年限为40年，退休后存活20年，并假定实际工资年增长率为2%，养老金的实际回报率为5%，则以7%的缴费率，就可实现40%的替代率。

(三)第三支柱:养老储蓄

第三支柱改革的基本思路是，对于个人养老储蓄给予免税鼓励并规定其最高限额(如每年不超过工资的5%)，这将极大提高个人购买养老保险的积极性，有利于逐步降低社会基本养老保险的替代率，减轻财政负担。

值得注意的是，这里第三支柱养老金同于原来制度的第三支柱养老金。

目前“第一支柱”缴纳基本养老保险的费用可以在税前列支。“第二支柱”企业年金的个人缴费部分，不得在个人当月工资、薪金计算个人所得税时扣除；企业年金的企业缴费计入个人账户的部分是个人因任职或受雇而取得的所得，属于个人所得税应税收入，在计入个人账户时，应视为个人一个月的工资、薪金(不与正常工资、薪金合并)，按照“工资、薪金所得”项目计算当期应纳个人所得税款。其他补充养老保险收入，应全额并入当月工资、薪金所得依法征收个人所得税。^{①②}

² ① 2009年12月10日，国家税务总局出台《关于企业年金个人所得税征收管理有关问题的通知》。

“第三支柱”不享受税收优惠政策，这种状况极大地影响了个人购买养老保险的积极性。对于第三支柱即个人养老储蓄，建议给予免税鼓励并规定其最高限额(如每年不超过工资的5%)，这将极大提高个人购买养老保险的积极性，有利于逐步降低社会基本养老保险的替代率，减轻财政负担。

表 1 上海养老保险制度的结构改革

	结构改革前	结构改革后
第一支柱：基本养老保险 覆盖面 账户 养老保险模式 缴费主体 企业缴费率 个人缴费率 替代率 强制性 管理运营	基础养老金+个人账户 (覆盖城保) (社会统筹+个人账户) (待遇确定型) (企业和个人缴费) (企业缴费率 22%) (个人缴费率 8%) (预先承诺) (强制缴费) (公共机构管理)	国民基础养老金 (覆盖城保、镇保、综保) (社会统筹) (待遇确定型) (企业缴费) (企业缴费率 12%) (预先承诺) (强制缴费) (公共机构管理)
第二支柱：补充保险 养老保险模式 缴费主体 缴费率 替代率 强制性 管理运营	企业年金 (缴费确定型) (企业和个人缴费) (缴费率自愿协商) (基金积累决定) (自愿缴费) (私人公司管理)	个人账户+企业年金 (缴费确定型) (企业和个人缴费) (个人缴费率 8%，企业年金弹性缴费制) (基金积累决定) (个人账户强制缴费，企业年金自愿缴费) (私人公司管理)
第三支柱：个人储蓄保险 养老保险模式 缴费主体 强制性 管理运营 税收优惠	养老储蓄 (缴费确定型) (个人缴费) (自愿缴费) (金融机构保险企业管理) (无税收优惠)	养老储蓄 (缴费确定型) (个人缴费) (自愿缴费) (金融机构保险企业管理) (免税鼓励)

四、上海养老保险制度的碎片整合

解决上海养老保险制度的碎片化问题，就需要对上海养老保险制度进行碎片制度整合。2008年上海社保基金严重穿底的一个重要原因是人口老龄化。上海劳动力的平衡，仅仅依靠本地户籍新生的劳动力已经远远不能适应上海发展的需要，上海基本养老保险需要将覆盖面从城保扩大到综保和镇保。2008年广东社保基金结余1890 亿元的一个重要原因，是将大量年轻的外来务工人员纳入到当地的社保制度之内，从而缓解了当地的人口老龄化，降低了赡养率，从而提高了基金的结余。因此，上海急需“扩大参保缴费人群”，对城保、综保、镇保碎片化制度进行整合，完善各项制度的衔接转移办法，保持上海养老保险制度的财务可持续性。

(一) 碎片制度整合的必要性

2008年底，上海城镇基本养老保险制度的在职职工人数达到478.59 万人，退休人员达到324.42万人，制度的赡养率高达1.5名在职职工赡养1名退休老人。同时，上海市作为国际性大都市，外来劳动力数量多，2008年底外来从业人员参加上海市外

来从业人员综合保险制度的人数已经高达383.80万人，已经多于城镇退休人数324.42万人。同期，随着上海城市化进程的加快，参加上海市小城镇社会保险制度的人数达到148.02万人。然而，上海综保、镇保没有覆盖到上海基本养老保险之中，上海城保、综保与镇保处于相互分割的状态。

事实上，外来从业人员综合保险一直存在诸多问题，急需进行改革。上海外来从业人员综合保险基金分别委托中国人寿保险、平安保险和太平洋人寿保险三家商业保险公司运营，其中，平安保险负责非施工企业医疗险和工伤意外险，太平洋人寿保险负责施工企业的医疗险和工伤意外险，养老保险全部由中国人寿上海分公司来管理、赔付。因此，外来从业人员综合保险的运作是由商业保险公司来承担的，与城镇职工社会保障体系严重分割，势必给日益紧缺的上海社保资金带来更大的缺口。实质上，综保只不过是带有强制性的商业保险，它不是完全意义上的社会保险。参加综保的个人不尽缴费义务，完全由单位缴费，这实质上是国际上通行的雇主责任险。

目前上海的老龄化问题非常严重，未来20年内将面临人口老龄化高峰期的到来。而缓解人口老龄化的有效办法是引进外来劳动力。由于外来人口的年龄中位数远远小于上海市户籍人口，属于“青年型”，虽然外来从业人员的文化程度低于户籍人口，外来从业人员可能降低了上海市的就业质量，但他们对于缓解劳动力的老化程度、降低劳动力成本是不容置疑的。况且，在庞大的外来从业人员中，还有大量的高素质人才，这部分人才应该要成为比较稳定的劳动力，需要将他们纳入到上海基本养老保险制度之中。如果像广东那样将这批大量年轻的外来从业人员纳入到统一的公共养老保险平台之中，那么则可以大大降低赡养率，从而可以大大改善上海基本养老保险基金缺口。

至于镇保，由于城保的高缴费率迫使财务压力较大的企业迁往郊区转向镇保，这给城保的基本社会保险筹资带来了危机，从而加大了上海养老基金缺口。

（二）碎片制度整合的原则

首先，建立城保、镇保、综保公共平台的原则是低水平、广覆盖、统一性、强制性。只有低门槛，才有可能广覆盖，才有可能做到统一性。

其次，需要考虑到外来从业人员的高流动性所要求的社保关系的转移性和可携带性。由于不同省份缴费和待遇标准不一，社会保险转移的可操作性较差，在设计公共平台时需要考虑到从业人员的高流动性和社保关系的可携带性。设置两个账户即统筹账户和个人账户，养老金的发放分为基础养老金和个人账户基金。再者，需要考虑投保人的意愿和现实可能性，对从业人员按工资收入进行分层分类，反映不同层次人员的需求。

最后，需要考虑制度设计的开放性，能允许任何群体的加入而不至于增加养老体制的负担，同时，又充分考虑到了社会保险的固有特征即公平与效率的统一性原则、权利与义务统一原则和互助互济性与自我保障性统一的原则。

（三）碎片制度整合的方案设计

1、以较低的缴费率建立覆盖全体非农业劳动者的“国民基础养老金”

表 2 国民基础养老金公共平台的赡养率（2008年）

	城保	综保	镇保	国民基础养老金
在职职工(万人)	478.59	383.80	148.02	1010.41
退休人员(万人)	324.42	0	30.48	354.90
赡养率	65.5%	0	20.6%	35.1%

如果将三类不同的养老保险整合起来，建立覆盖全体非农业劳动者的国民基础养老金，则可使上海养老保险制度的赡养率从目前城保的65.5%降低为整合后的35.1%左右，这将大大降低城保养老基金的赡养率，有效地缓解养老基金的缺口问题。

但是整合的实际困难在于城保的企业(社会统筹)缴费率高达22%，这一缴费的高门槛使许多劳动密集型的企业(尤其是中小企业)和非正规就业人员难以跨越。这也是一些城市地方政府不得不在城保之外，陆续建立其他各类养老保险的主要原因。为了降低社会养老保险的赡养率，就必须扩大社保的覆盖面；而要扩大覆盖面，就必须降低社保的缴费率。建议以企业工资总额的12%作为“国民基础养老金”的企业缴费率。建议采取12%的缴费率的理由是：第一，目前人力资源和社会保障部正在酝酿出台的《农民工参加基本养老保险办法》的企业缴费率是12%，上海今后与中央有关办法的接轨比较容易；第二，目前这一缴费率与上海镇保和综保规定的企业缴费率比较接近，这些企业由镇保或综保向国民基础养老金的过渡将比较容易。^③

这样，第一支柱12%的缴费率就可为离退休人员提供34.2%(=12% / 35.1%)的替代率。如果今后国民基础养老金的赡养率可维持在40%的水平(2.5位参保职工负担一位退休人员)，则第一支柱12%的缴费率可实现12% × 2.5 = 30%的替代率。

将三类养老保险整合为国民基础养老金的主要思路可以图2表示：

³ ①目前上海镇保(养老保险部分)的缴费率(以城镇职工社平工资的60%为缴费基数)为17%，综保(养老保险部分)的缴费率(也是以社平工资的60%为缴费基数)为7%。由于镇保与综保参保人的工资水平普遍较低，假定他们的实际工资水平约为社平工资的60%，则以社平工资60%为缴费基数的缴费率接近以企业实际工资总额为缴费基数的缴费率。所以如果国民基础养老金的缴费率为12%，则镇保的实际缴费将下降约5个百分点，而综保的实际缴费将上升约5个百分点。

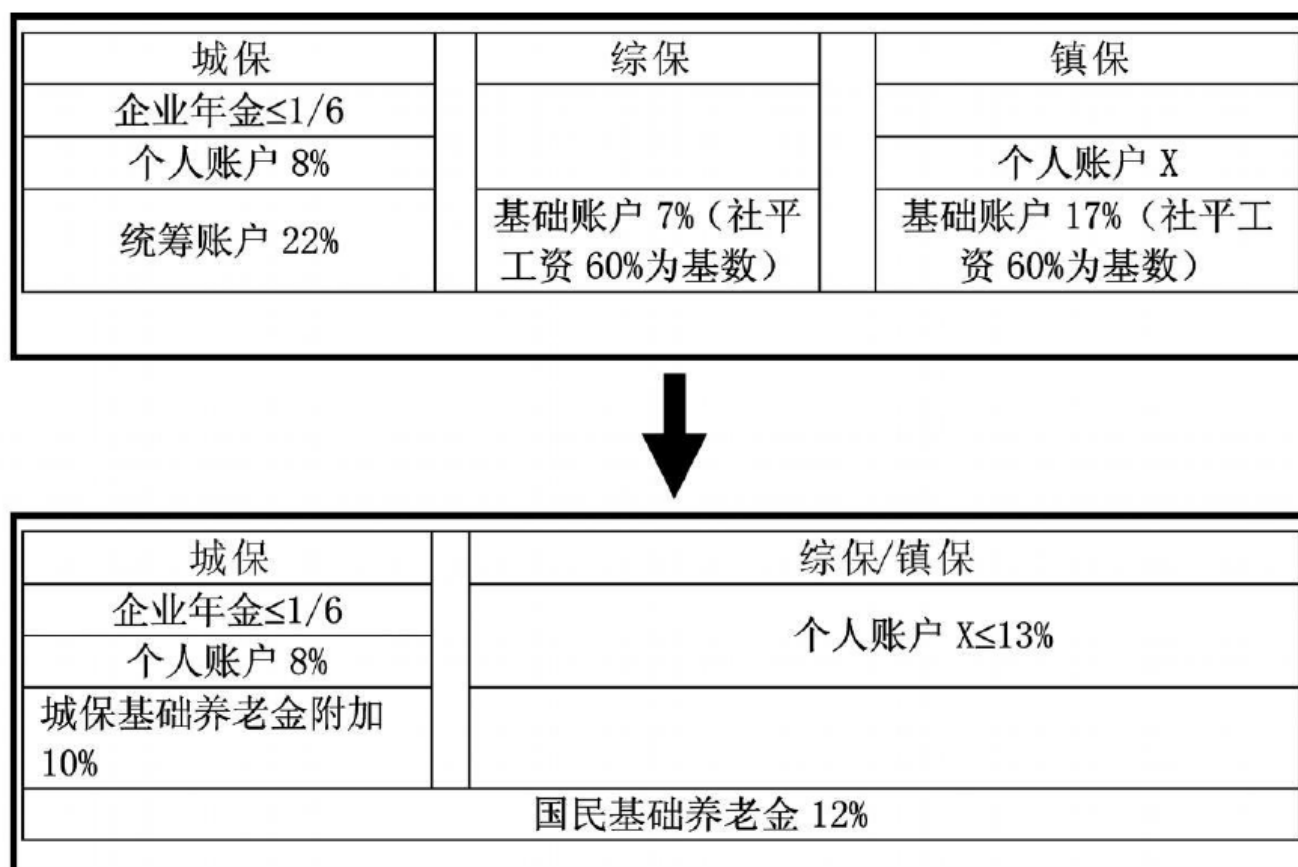


图 2 国民基础养老金——上海养老保险制度的碎片制度整合

其中城保基础养老金附加实行10%(=22% -12%)。城镇职工目前的社会统筹缴费率为22%，在用12%的缴费率参加国民基础养老金后，可将剩余的10%缴费率纳入城保专用的“基础养老金附加”账户，在城保参保人员中实行现收现付。城保的其他缴费，包括占本人工资8%的强制性个人账户，以及不超过工资1/6的企业年金等，可继续按原有办法运作。在今后适当的时候再考虑实行进一步的改革。

设立原镇保和综保参保人员自愿参加的个人账户，是指在国民基础养老金的社会统筹以外，原来的综保和镇保参保人员均可自愿选择设立个人账户，个人账户的缴费率最高不超过个人工资的13%，由个人缴纳，享受免税，实行基金制(积累制)。^①

2、国民基础养老金的发放办法

由于国民基础养老金整合了外来务工人员参加的综保，所以养老金的发放办法应充分考虑外来务工人员流动性较大的特点和所有参保人共济共享的理念。为此，建议国民基础养老金的发放办法可调整为，缴费每满2个月(2年)，在达到退休年龄后可享受1个月(1年)的养老金待遇；缴费满30年可以终生享受养老金；养老金的发放水平与发放时的社平工资以及个人退休前的缴费水平挂钩；各类参保人按照同样的公式计发养老金。

对于征地农民来说，国民基础养老金可减轻他们所在企业的缴费负担，可以增加他们的就业机会，同时他们与城镇职工参加一个共享的基础平台，为他们在城乡之间的流动提供了方便。

3、建立国民基础养老金对城保的影响

(1) 缩小收支缺口

如上所述，城保的参保职工退休后，可从国民基础养老金12%的缴费中实现30%的替代率；此外还可从缴费率为10%的基础养老金附加缴费实现15%的替代率^④；两者相加，可从基础养老金和基础养老金附加共实现45%的替代率。

根据2009年上海统计年鉴的数据，2008 年上海离退休人员养老金总额599.03亿元，领取养老金的离退休人员总数为324.42万人，由此推算的平均养老金约为18500元，相当于在岗职工平均工资42089元的44%(或替代率为44%)。由于社会统筹账户已实现了45%的替代率，可比较容易地实现社保社会统筹账户的年度收支平衡。参保职工个人缴费，可全部用于个人账户的积累；财政对社保的补贴，也可主要用于做实个人账户。

(2) 降低社平工资

由于国民基础养老金的覆盖面扩大到数量大、收入较低的镇保和综保参保人员，所以按新的口径统计的“社会平均工资”会比原来有所下降，新的社平工资大约相当于原来社平工资的80%。如果退休人员的退休金仅仅与社平工资挂钩，则将影响工资较高的原城保参保人员的积极性。

为了保护工资较高的原参保人员(城镇职工)的积极性，新的基础养老金发放办法可在一定程度上与个人退休前5年的平均缴费水平挂钩。我们考虑国民基础养老金发放额的一半与个人缴费挂钩，另一半不挂钩。为此，引入“退休前五年缴费系数”(简称“缴费系数”)，即缴费系数=退休前五年各年缴费基数之和÷退休前五年各年社平工资之和。这样，国民基础养老金=(1+退休前五年缴费系数)/2×国民基础养老金替代率×公共平台社平工资，其中，式中的1考虑公平状况；缴费系数将待遇与缴费相挂钩以考虑缴费激励状况，这样才能兼顾养老保险制度的公平性和参保人的个人激励。

4、城保的过渡办法

在该方案中，城保在参加缴费率为12%的国民基础养老金以外，继续保留10%的基础养老金附加，两者相加，仍为22%。缴费率为8%的个人账户，以及有关企业年金的规定，仍可以继续适用。所以关于国民基础养老金的建议方案对现行城保的相关制度没有构成任何冲突。建议的重要意义，在于用12%的缴费率，建立一个上海全体劳动者共济和共享的国民基础养老金平台。

从建立全国统一的劳动力市场的长期改革目标来看，建议用25年的时间，逐步统一各类保险的第一支柱，不同人群收入水平和养老储蓄的偏好方面的差异通过养老保险的第二支柱和第三支柱来加以体现，逐步过渡到一个真正保基本、全覆盖、多层次(多支柱)的社保体制。主要构想是，第一个5年保持不变；然后将城保基础养老金附加缴费的缴费率每2年降低1个百分点，相应

⁴ ①与《农民工参加基本养老保险办法》(讨论稿)规定的4% -8%的个人缴费率相比，我们建议的办法允许农民工有更大的自愿选择空间。我们将(免税)个人缴费率最高限定为13%，是在8%的个人账户缴费率外，还考虑了最高为5%的企业年金缴费率。

②这里我们假定城保参保人群的赡养率维持在1:1.5的水平(1.5位在参保职工负担一位退休人员)。上海市人社局2009年6月发布的《关于外来从业人员参加本市城镇职工基本养老保险若干问题的通知》(沪人社养发(2009)22号)已明确规定城保参保单位使用的具有外地城镇户籍的外来务工人员，以及符合规定条件的部分具有外地农村户籍的外来务工人员，均应参加上海市城保。这一措施将有利于降低城保基础养老金附加的参保人员的赡养率，但是这一办法对外来务工人员流动性较大的特点没有给予足够的关注。

地参保人可自愿选择个人账户增加1个百分点。可视具体情况对个人账户的这部分缴费给予适当补贴，原则上过渡期以前的缴费年限越长，则补贴的比例越高。这样再经过20年，城保基础养老金附加的10%缴费便可全部过渡到个人账户。

总之，上海率先构建社会主义和谐社会是中央对上海“四个率先”的要求之一。上海社会保障制度的改革与完善则是上海率先构建社会主义和谐社会的重要方面。上海率先加快完善社会保障制度，打破各种社会保障制度相分割的格局，形成各种社会保障制度间有效衔接，是落实上海率先构建社会主义和谐社会的重要政策选择。

参考文献：

1. 王桂新，魏星. 上海老龄化高峰期预测及对策研究[J] . 科学发展，2009(10):38 ~ 57.
2. 郑秉文，齐传君. 社保制度走到十字路口：“大一统”还是“碎片化”[N] . 中国证券报，2009 年1月22日(第A11版).
3. 上海市统计科学应用研究所. 上海人口老龄化与经济增长、老龄事业关系研究[R] . 上海:上海市统计局, 2008年. 186 ~ 217.
4. 上海市统计科学应用研究所. 改革开放30年上海社会发展特征研究[R] . 上海:上海市统计局，2009年. 152~ 195.