

多源流理论视角下公共养老金待遇指数化调整机制研究

卢琳玲

华东政法大学, 上海

收稿日期: 2022年6月24日; 录用日期: 2022年7月29日; 发布日期: 2022年8月5日

摘要

20世纪60~70年代, 发达国家为应对养老金给付危机, 普遍开始建立起公共养老金指数化调整机制, 这项机制的优势在于既能保障退休人员的权益, 也能减轻老龄化问题对养老金计划带来的财务压力, 平衡各方负担。尽管我国城镇职工养老金待遇水平实现连续18年上调, 但迄今为止, 尚未建立起规范的养老金指数化调整机制。文章以多源流理论视角为工具, 对世界主要国家养老金指数化调整机制政策演变逻辑进行梳理和剖析, 为我国城镇职工基本养老金待遇规范化调整和助推实现基本养老金全国统筹提供参考。研究发现, 自动调整机制虽然能在短时间内应对养老金的财务收支平衡且调整方式更为灵活和便捷, 但从实现养老金长期可持续性目标来看, 自动调整机制无法实现养老金财务的长期平衡以及代际公平问题。由此, 我国城镇职工基本养老金可以通过居民消费指数、退休年龄、缴费贡献等指数设置自动调整机制, 但仍要进一步关注养老金的财务可持续性。

关键词

养老金给付, 指数化调整, 自动调整机制, 多源流理论

Research on the Indexation Adjustment Mechanism of Public Pension Treatment from the Perspective of Multi-Source Flow Theory

Linling Lu

East China University of Political Science and Law, Shanghai

Received: Jun. 24th, 2022; accepted: Jul. 29th, 2022; published: Aug. 5th, 2022

Abstract

In the 1960s and 1970s, developed countries generally began to establish a public pension indexation adjustment mechanism to deal with the pension payment crisis. The advantage of this mechanism is that it can not only protect the rights and interests of retirees, but also reduce the financial pressure of aging on pension plans and balance the burden of all parties. Although China's urban workers' pension benefits have been raised for 18 consecutive years, so far, no standardized pension indexation adjustment mechanism has been established. This paper, from the perspective of multi-source theory, combs and analyzes the policy evolution logic of pension indexation adjustment mechanism in major countries in the world, so as to provide a reference for the standardization adjustment of basic pension benefits for urban workers in China and to promote the realization of national overall planning of basic pension. The study found that although the automatic adjustment mechanism can deal with the financial balance of pension in a short time and the adjustment method is more flexible and convenient, from the perspective of achieving the long-term sustainability goal of pension, the automatic adjustment mechanism can not achieve the long-term financial balance of pension and intergenerational equity. Therefore, China's urban workers' basic pension can be automatically adjusted through the resident consumption index, retirement age, contribution and other indexes, but we still need to pay more attention to the financial sustainability of pension.

Keywords

Pension Benefits, Indexation Adjustment, Automatic Adjustment Mechanism, Multiple Streams Theory

Copyright © 2022 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

近年来,受到新冠肺炎疫情对于经济平稳运行和就业态势稳定性的影响,现行的养老金制度也之在疫情危机中不断调整。从整体来看,由于正在支付的养老金在总体水平上得到了维持和稳定,大多数退休人员对于疫情的经济影响感知较小。但对于建立在代际公平和代内公平双重基础之上的养老金制度本身而言,疫情反复波动导致的生产停滞以及失业现象频发会使得养老金体系缺少可持续的稳定缴费来源。公共养老金的缴费和待遇领取机制随着养老福利制度的不断完善,相关的多维度辅助政策也在不断得到补充(例如建立第三支柱的个人养老金制度¹)。但是,目前国内学者对于公共养老金的待遇调整机制多从单个省份的实践维度来分析[1],缺少从政策整体性角度来研究公共养老金的待遇指数化调整机制对于养老金制度在“后疫情时代”背景下的可持续运行研究。养老保险制度为劳动者个人在退休或由于某些原因丧失劳动能力后提供稳定的收入来源、保障基本生活水平,退休期养老金计算是依据在职期间的缴费贡献与相应的退休时点匹配,统账结合的计算办法是个人职业生涯积累的养老金和退休期待遇动态调整的综合结果[2],但养老金支付伴随劳动者从就业到退休,往往缴费与领取的时点相隔较远,养老金账户积累额也容易受到人口结构和经济发展的不确定性的影响。从养老金账户累计的资产来看,目前

¹2022年4月国务院印发《关于推动个人养老金发展的意见》,作为第三支柱个人养老金制度的纲领性政策,标志着我国多层次、多支柱养老保险体系步入全面发展完善的新阶段,同时也为资本市场服务养老事业开启了全新篇章。

主要面临以下两个问题：1) “后疫情时代”背景下，在未来工资和物价的演变情况未知的情况下，如何维持养老金充足性和可流动性？2) 在预期寿命逐步提高的背景下，退休人口占比不断增加的年龄结构场景下，如何合理规避长寿风险以及确保养老金体系长期可持续？

因此，本文将从养老金支出口径出发，对养老金通过建立自动调整机制，实行待遇指数化调整方案进行研究。文章基于多源流理论对公共养老金待遇调整机制搭建分析框架，立足于 OECD 国家相对较为成熟全面的公共养老金待遇调整机制的动因和与之相对应的机制改良政策导向，对两者之间的逻辑内涵以及协同关系进行剖析，从而对在基于政策演进维度下对养老金待遇的自动调整调整机制的变迁逻辑进行研究。

2. 文献回顾

2.1. 养老金指数化自动调整的发展历程

在经济环境频繁波动和人口老龄化加速发展的背景下，养老金领取待遇的改革调整机制成为推进养老金平稳发展的重要工具。面对养老金收支长期平衡的发展压力，各国开始从支出口径着手，在近二十年间对养老金待遇发放机制的参数机制进行不断改革和优化，其中一项各国共识行动便是引入了公共养老金的指数化自动调整机制[3]。自动调整机制(AAM)²是指通过预先设定的一系列维度来调整实际的养老金缴费率、退休年龄和养老金待遇等参数[4]。相较于具有应急性质的临时法规调整来看，自动调整机制的优势在于调整更加及时和灵动，并且调整趋势呈现可持续和可预测性的特征，因此能够灵活避免政府调整过程中立法先行的耗时过长和改革阻力等问题[5]。对于参保者而言，参保者也能够根据预先公布的自动调整公式进行提前储蓄或延长工龄来应对由于长寿风险造成的养老金给付危机问题。同时，这一机制在 OECD 国家已经运行长达 10~20 年，通过 OECD 组织每两年发布一次的《养老金概览》白皮书中³，基于 OECD 国家 20 个养老金指标维度来看，自动调整机制短期内对养老金给付平衡的调节效应良好[6]。

从 OECD 国家已有的政策经验上来看，除 DC 型完全积累的个人账户制度养老金之外，其余主流养老金运行模式都需要对缴费(或国外养老金制度中为缴税)和待遇领取这两个阶段的参数做指数化处理。具体参数选择以及权重分配主要由以下三类因素决定：1) 政策导向即政策对养老金保值增值发展目标和应对人口老龄化冲击目标的重视程度；2) 人口结构即整体上看处于缴费和领取养老金阶段的人口比例分布；3) 目标职能即养老金制度在各国承担的目标和职能[7]。在此基础上，形成以下两种较为常见的养老金指数化衡量维度(见表 1)。

Table 1. Common pension indexation measurement dimensions

表 1. 常见养老金指数化衡量维度

维度一： 养老金与物价联动	商品价格指数化： 适用于待遇确定的名义账户制养老金(DB 型)	养老金随物价指数变动而调整	总体居民消费价格指数 (CPI) 老年生活商品和服务价格指数
维度二： 养老金与收入联动	工资和收入指数化： 适用于年龄结构较为年轻的国家	养老金随在职劳动者的工资收入变化而调整	社会平均工资 家庭可支配收入 国民收入

²自动调节机制(Automatic Adjustment Mechanism)是 2020 年公布的经济学术语。新古典经济学理论假设价格、工资和利息率会经过自动调整到均衡状态，在这个均衡状态下，社会达到充分就业水平。

³OECD 《Pensions at a Glance 2021》OECD and 20 Indicators.

2.2. 分析框架：基于多源流理论的解释

2.2.1. 多源流理论的来源

多源流理论最初(MSA)是 John W-Kingdon 在 1984 年提出, 基于组织行为中的“垃圾桶”模型进行的继续和延伸, 在后续由 Michael Cohen、James Madge 和 Johan P. Olsen 等管理学大师对多源流理论的应用范围、理论内涵做了延伸和扩展。“垃圾桶”模型具有目标相对模糊、手段方法不确定以及参与决策主体有一定流动性等特征, 总体来看就是研究客体为较不确定的对象。基于此, 多源流模型的思考重点在于应对问题、产生解决方案是问题偏好模糊、技术手段不明确、人员流动的无序状态之下的决策问题[8]。多源流理论框架在此基础上有以下焦点议题: 为什么一些问题议程能受到政策家的注意, 居于议事日程榜首, 而另一些社会热度较高的话题则被忽略, 那么政策问题是否为当下所迫切解决的衡量标准是什么[9]? 基于此, 1976~1979 年期间 Kingdon 整合了 23 项同类案例进行深层次研究, 并对相关的政府官员以及政策团体进行调查, 把整个政策研究过程看作三种源流在某个时间节点的汇合, 将多源流模型进一步模型简化为问题流、政策流和政治流。

2.2.2. 多源流理论三条主线

Kingdon 认为问题流、政策流和政治流是贯穿于整个政策议题过程之中, 三条源流在一般情况下是相互独立, 在时间顺序也不存在先后[10]。三条源流在特定时间节点上进行交汇, 自此开启“政策之窗”, 该政策议题会得到广泛关注。将民众所关注的公共现象转化为政策议程, 首先是出现问题流, 问题源流产生于理想和现实之间的差距, 因为问题和矛盾本身就是普遍存在的, 具有一定的客观性, 所以在日常生活中无时不刻会发现许多不合理、不公平现象, 其中有些问题能被政府察觉到, 而部分会被忽略。Kingdon 所定义的问题源流由三个因素决定: 社会指标、焦点事件以及信息反馈。正是有了它们的体现, 我们才能注意到问题的客观存在和处理的紧迫性; 其二是政策流, 主要是指各种备选方案和相关政策建议的产生[11]。在政策共同体中的智库学者、意见领袖和政府人员等多元主体提出各种对策建议和备选方案; 三是政治流, 政治源流相对来说是较为独立的, 与问题流和政策流之间的关联度较小。政治源流主要由社会舆论变化、社会发展目标以及政策导向所构成。现代通讯工具的不断发展, 舆论氛围也更加直接, 各种社交媒体为公民提供了各式各样社情民意的表达渠道, 如微信、微博等, 当私域平台中发出的公众情绪也能够实现大范围的传播时, 公民的个人表达在一定程度上也变得更加具有力量, 使得焦点事件能够迅速得到关注[12]。

从多源流框架整体来看, 当某个焦点事件发生, 并且在短时间内受到高度关注或激烈讨论时, 触发提案, 产生“问题之窗”; 当政策问题与政治环境相互契合且可推动时, “政治之窗”由此诞生, 问题流、政策流、政治流三者汇合, 产生政策变化。政策企业家会着重关注政策之窗, 在制定政策过程中提出行之有效的建议, 推动我国公共养老金待遇调整机制朝着更加公平、分配制度更加完善的方向前进。多源流理论的解释逻辑见图 1。

2.3. 多源流理论的适用性

多源流理论因具有较强的解释性, 其适用范围又比较广泛, 一直受到管理学、经济学等学科关注。国外学者主要将其应用于社会保障、通讯医疗等公共领域内政策的分析, 国内也有学者将多源流理论应用于分析公共议程设置、养老服务、农村扶贫、教育等社会关切领域的政策研究[13][14], 多源流理论工具分析本土问题也有一定的限定条件。首先, 多源流理论分析框架要求较为开放和多样的政治话语体系[15]。随着时代不断向前发展, 社会公民的自由度也在不断得到提升, 由此公民参与到公共政策制定过程中来的热度也不断上升, 民众发声、建言献策的平台也越来越多, 例如微信中国国务院设置专栏为公民反

映社情民意提供直接的渠道，公众参与感和责任感进一步加强，这为多源流理论在我国的广泛运用和纵深发展提供适配的政治环境。其次，从国内学术文献检索情况来看，在对多源流理论进行本土化改造和修正后，多源流理论作为分析工具对我国的相关社会问题进行分析是较为合适的，主要应用于公共服务，城市住房、社会治安等方面，这些研究表明该理论在中国情境的本土化使用中具有较强的解释性和匹配性。

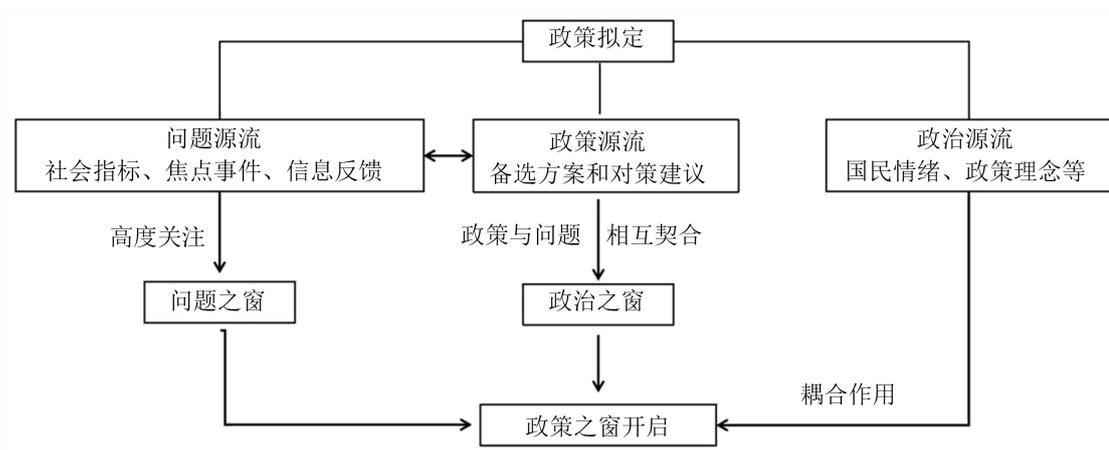


Figure 1. Explanation logic of multi-source flow theory

图 1. 多源流理论解释逻辑

因此，本文尝试运用多源流理论框架分析 OECD 国家公共养老金指数化调整机制的政策变迁历程，主要将问题做如下拆解：第一部分是问题源流的明确，指出公共养老金由于人口结构变化，“少子老龄化”、“未富先老”等社会问题严重影响了养老金制度的长期平稳运行和可持续发展，这是亟待解决的现实需求；第二部分是政策源流，包括 OECD 各国政府对于养老金的发展目标，以及智库学者、领域专家的政策观点建议；第三部分是政治源流。在这一部分中需要关注国外养老金指数化调整机制中的有益经验，对于我国养老金运行制度的借鉴意义，包括政府执政理念与方针、人民对多支柱养老金的认同情绪等因素对于养老金待遇调整机制变迁的影响。在上述多因素的共同作用下，开启政策之窗和实现多源流的耦合。具体的解释变量见图 2。

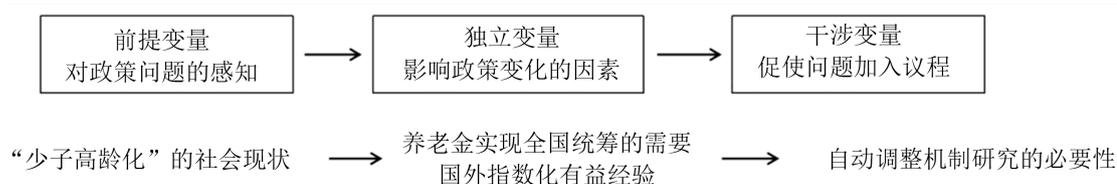


Figure 2. Explanatory variables of multi-source flow theory

图 2. 多源流理论解释变量

需要特别注意的是，在疫情侵扰这样一个特殊的时代背景下，如上文所述，虽然已退休群体的养老金福利水平在短期内保持稳定，但从整体养老保险基金收支平衡来看，由于工厂停产、失业问题加重等，导致养老金缴费减少，使得养老保险账户运行过程中承担了巨大的财政压力。尽管经济尽快复苏将会对养老金体系的恢复起到较大的促进作用，但目前疫情的影响仍在持续，可评估的损失也有限。公共财政压力加剧、政府转移支付力度进一步加大，也同样不利于养老金制度的长期可持续发展。应对养老金长

期可持续发展一直是各国关注的焦点话题。

我国基本养老保险制度的运行以“统账结合”形式，即社会统筹与个人账户相结合，其中基本养老保险基金由用人单位、个人缴费以及政府补贴等组成，个人账户为职业生涯积累构成。在目前实行养老金省级统筹的基础之上，基本养老金与当地经济发展状况、平均工资水平有着密切联系[16]。调整机制目标定位需要首先明确，由此来确定养老金待遇的保障程度和相应的调整机制建设。中国养老金调整水平的确定需要考虑的因素包括：一是经济增长对退休者基本生活水平的助力；二是基本养老保险制度财务收支状况的长期可持续。与此同时，进行基本养老金调整的目标有三个：一是待遇的充足性[17]，需要保证养老金待遇购买力不下降；二是共享性，退休人员能够共享与社会共享经济增长红利；三是可负担性，养老金待遇需要保证“刚性”同时，也要考虑到国家财政偿付能力的约束性[18][19]。中国养老金待遇调整所要达成的目标并不仅是单纯养老金绝对金额的不断提升，而是与经济、社会、人口发展多维度目标之间权衡与协同，养老金的待遇给付确保实际购买力水平不下降的前提下，能够让退休者适当分享社会经济发展成果，同时也要关注到制度可偿付能力[20]。

3. 问题源流

问题源流主要关注问题的定义。它包括问题是如何被认知的，以及客观条件是如何被定义为问题的。

3.1. 养老金足额发放的可持续性风险

截至 2021 年养老金相关文件，我国退休人员的养老金待遇已经实现十八连涨，并且在 2018 年至 2020 年期间，连续三年的上涨幅度均超过 5%，2021 年上涨幅度调整为 4.5%。在 2022 年最新发布的《政府工作报告》中也明确提到，“应适当提高退休人员基本养老金和城乡居民基础养老金标准，确保按时足额发放”，养老金。与此同时，全国第七次人口普查数据显示，我国 60 岁(及)以上人口规模为 2.6 亿人占 18.70%，其中 65 岁及以上人口为 1.9 亿万人占比 13.50%。以联合国的标准来看，一个地区 60 岁以上老人达到总人口的 10%，或者 65 岁老人占总人口的 7%，即表明该地区视为进入老龄化社会。以上数据表明，我国人口老龄化问题步入深水区，“少子老龄化”的社会现象日益严重。2020 年，60 岁及以上人口占比 18.7%，意味着中国已十分接近中度老龄化社会。日益加剧的老龄化态势，势必会带来一系列对养老金的负面效应[21]。

3.2. 公共养老金指数化调整国际经验丰富

在大部分的 OECD 国家中，由于预期长寿的延长、“婴儿潮”一代的退休和低生育率推动的人口变化，养老金支出一直在持续增加，养老金福利水平面临压力[22]。鉴于频繁更迭养老金政策而带来的高成本和改革阻力，政策制定者因此采取措施对养老金参数进行调整，以减轻人口老龄化的影响，或通过一种自动平衡机制来增加养老金系统的稳定性。基于此，本养老金自动调整可以被认为是应对老龄化问题的较优路径，在养老金系统处于平稳的基础上，提出关于设计自动调整机制的原则，以改善养老金体系的财务可持续性，并提出了关于制定和实施自动调整机制过程的指导方针，来提高其政治可持续性。

4. 政策源流

政策源流是指在政策原汤大环境中的各类思想，包含各种政策建议、政策共同体所主张的政策方案，是基于政策问题的政策方案准备与竞争的过程。

4.1. 政策机制的推动

自动调整机制被认为是过去几十年来养老金政策的最重要的创新。事实上，它们减少了围绕养老金

制度未来变化的不确定性，从而能够更加从容应对人口和经济发展。毫无疑问人口老龄化正在发生，但未来人口变化的确切程度仍有很大的不确定性。需要指出的是尽管很难精确预测死亡率、生育率和就业率的未来发展，但这些指标的变化对养老金的影响却比较容易预测。这种可预测性使得设计和实施自动调节机制成为可能，可以大大减少人口变化对财政可持续性的影响。

对于实施自动调节机制，政治选择是至关重要的，因为不可避免地存在着财政可持续性和养老金充足性之间的权衡，尽管一些机制，如调整缴费率或法定退休年龄可以限制这种权衡。因此，定义明确的自动调节机制提高了养老金制度的承诺效力以及广泛的公共财政管理的可信度，这最终也可以增加公众对养老金制度的信任。虽然达成上述目标的路径并不唯一，例如可以通过对养老金制度的密切监测、长期规划和频繁改革相结合来实现，养老金可以在没有自动平衡机制的情况下，通过储备基金或国家预算的转移来平衡[23]。然而，基于养老金改革与所有劳动者都息息相关的高政治成本现实，使得依靠长期频繁改革是具有一定的风险因素和高额改革成本。因此，自由裁量为主的自动调节机制会在中短期内提供较优解决方案，在不同类型养老金改革方案中，AMMs 主要设计考量维度如表 2 所示。

Table 2. AMMS parameter dimension design

表 2. AMMs 参数维度设计

一、实账缴费型养老金制度：AMMs 通常与最低退休年龄或养老金缴费率与预期寿命挂钩		
FDC 型养老金 (按领取方式来看)	一次性提取	风险转移到领取者，可能，看了长寿风险
	年金形式提取	风险由养老金管理机构承担
	混合领取	领取者和管理机构共同承担风险
二、名义缴费确定型养老金：AMMs 需要考虑人口结构变化对养老金内部收益率的影响		
NDC 型养老金 (从构成部分来看)	在职工人的缴费	个人账户中没有实质资产积累，采用现收现付融资形式
	确定内部收益率	根据社会平均工资的增长率以及人口结构来计算收益率

4.2. 各国政策实践

2020 年~2022 年以来，各国纷纷采取措施积极应对疫情带给养老金的挑战。例如，巴西和瑞典通过提高可领取养老金的退休年龄，进一步提高领取收入关联型养老金的机会；智利、拉脱维亚、墨西哥、斯洛文尼亚和斯洛伐克共和国等国近期改革的共同特点是，通过保护低收入退休人员的福利，尤其是关注社会可持续性。同时，在一些国家的改革方案中可以看到政治上的可替代性和可选择性显现，把获取更高退休金收入的机会和提高退休年龄二者交由公民进行主动选择，而代替具有严格强制性的政策要求，例如更高的养老金年龄往往伴随着更宽松的提前退休选择。根据欧盟委员会的预测，到 2070 年，福利与工资的平均比例将下降四分之一，这将使许多国家的养老金支出在国内生产总值中的比例趋于稳定，根据经合组织的测算，在回顾过去世界各国 20 年的养老金待遇调整情况，虽然期间有密集的养老金改革行动，但从整体而言经合组织国家的实际平均福利与工资的比例依然大致保持稳定。同时，为了避免每次进行养老金制度更迭时陷入漫长的政治辩论，许多国家已经在其养老金制度中引入了自动调整机制，该种机制的优势在于当人口、经济或金融指标发生变化时，自动改变养老金制度参数，如退休年龄、养老金待遇或缴费率。典型国家养老金机制调整如表 3 所示。

Table 3. Relevant schemes for pension mechanism adjustment in typical countries
表 3. 典型国家养老金机制调整相关方案

国家	时间	养老金调整相关方案
智利	2019 年 12 月	《团结支柱法》获得批准，根据计划提款的团结养老金福利领取者得到充分的长寿风险保障，退休人员的养老金总额不会随着时间的推移而减少。
丹麦	2020 年 12 月	议会批准实行新的提前退休金的立法。从 2022 年 1 月起，对于在 61 岁之前已经工作了至少 42 年的群体将能够在 67 岁的正常退休年龄的前三年开始领取养老金。
德国	2021 年 1 月	引入与收入相关的养老金以及“追赶因子”作为第一级养老金的重要部分，并向在整个工作生涯中收入相对较低的人群基础上向法定养老保险缴纳了至少 33 年的人提供给付补充。
日本	2020 年 5 月	根据国家财政和社会保障制度，退休金可以推迟到 75 岁才提出申请，雇员养老金扩大到工人工资和月度养老金。
匈牙利	2021 年 1 月	养老金数额在个人达到退休年龄之前的每一个整月都会被减少 0.32%。申请早期养老金时，领取早期养老金的时间不超过 3 年，且养老保险记录至少为 40 年，则养老金的数额不会减少。
美国	2021 年 2 月	政府通过加大养老金监管机构的权力，以此收紧养老金计划的滥用规则。加强养老金监管机构的能力，以采取更有力、更有效的行动来保护固定收益养老金计划的成员的养老金。

5. 政治源流

政治源流包括国民情绪、社会舆论以及利益集团实力对比等因素。Nikolaos Zahariadis 通过对不同国家间的政策比较研究，改进多源流理论，将政治源流中所提到的多个维度整合成文执政党的意识形态这一个变量。这一修正也更适合我国的国情，结合学者观点以及中国国情，中国政策背景下的政治源流应当包括政府执政理念和国民情绪这两部分。

5.1. 政府执政理念

从人口结构侧来看，十四五规划指出，我国的人口老龄化发展趋势主要面临四个显著变化：一是老龄化程度加深，人口结构转向中度老龄化；二是进入人口缓慢增长；三是老龄化增长速度加快，从快速老龄化转为急速老龄化；四是老年人口绝对数量很大，60 岁及以上人口超过 3 亿，并且 65 岁及以上人口突破 2 亿，生育率较低，而老年化程度比较严重；从人口需求侧来看，老年人的需求结构正在从生存型向普惠型转变，老年人对于长期护理服务等高质量养老服务需求较大，需要对于不同老年群体分类提供养老保障。从政策方向维度来看，从最初的“养老产业”，到之后的“老龄产业”，再到“银发经济”，对于养老服务产业的不同表述也体现出国家层面对老龄化的认知深化。与此同时，养老服务内容、体系也完成了从兜底到普惠，从侧重机构到三位一体的扩展⁴。老年人能力状况不能仅按比例来进行，而是应该本着“为政策提供依据”的目标，进行更细化深入的能力评估。此外，在对老年人进行行为能力评估的基础上，还要对家庭状况、经济困难等不同群体进行分类，并提供相应的养老保障，完善生活照料、康复照护、社会关爱等各式服务。国务院在 2018~2022 年期间发布的关于养老政策文件梳理见表 4。

⁴来自于 2022 年 3 月腾讯新闻对盘古智库老龄社会研究中心副主任、老龄社会 30 人论坛成员李佳老师的采访。

Table 4. Major documents on pension policies issued by the state council during 2018~2022
表 4. 2018 年~2022 年期间国务院发布关于养老政策主要文件⁵

时间	政策文件
2019 年 4 月	《关于推进养老服务发展的意见》
2019 年 11 月	《国家积极应对人口老龄化中长期规划》
2020 年 7 月	《关于加快实施老年人居家适老化改造工程的指导意见》
2020 年 11 月	《关于切实解决老年人运用智能技术困难实施方案的同志》
2020 年 12 月	《关于促进养老托育服务健康发展的以及》
2021 年 11 月	《关于加强新时代老龄工作的意见》
2022 年 2 月	《十四五国家老龄事业发展和养老服务体系规划》
2022 年 4 月	《关于推动个人养老金发展的意见》

5.2. 国民情绪

2015 年中国青年报媒体发表《比空账更可怕的是青年对养老保险失去信心》一文，指出调查显示在目前公众对于养老保险问题的担心中，首先是养老金的空账运行问题。根据 2005 年中国青年报社会调查中开展的一项调查显示，有 35% 的人相信“现在每月交养老保险，到时候肯定有保障”，但在 2015 年同一机构进行的同题民调显示，仅 18.8% 的受访者表示相信，19.9% 的受访者认为没有用，而绝大多数的受访者表示不好说。养老金的给付能力在年轻一代群体中的信任力大幅下降，加强年轻一代群体的养老储备意识需要关注，中国青年报社对近 2000 名青年进行问卷调查发现，绝大多数(87.9%)的受访青年表示会认真思考自身及家人的养老问题，其中照顾时间不够、工资收入水平低以及“空巢”老人现象是受访者最为关心的三个要素。

6. 建立政策之窗：各国养老金指数化调整机制实践

政策的倡导和政策企业家推动在实现三流融合中发挥重要的作用[24]。当前养老问题日渐紧迫，同时政府也在积极支持三支柱养老金的发展，可见养老金待遇调整机制的问题流和政治流已经汇合，但由于养老金指数化调整机制在我国关注较晚，研究仍处于起步阶段，存在较多不足之处，即政策流并未汇合。要真正使三条源流汇合从而打开政策之窗，重要的是由政策企业家拿出更加成熟完善的政策方案。表 5 梳理了五个国家养老金自动调整实施方案，分析具有特色的养老金自动调整方案，以期抛砖引玉。

Table 5. Foreign pension automatic adjustment mechanism scheme

表 5. 国外养老金自动调整机制方案

调整机制	调整参数
瑞典自动平衡机制	名义账户制在财务上引入了缓冲基金和自动平衡机制，通过建立资产与负债的“平衡率”，调节名义账户下用于记账的名义利率，实现资产负债的长期平衡。
日本宏观经济指数	适用于养老金支付和缴纳计算，两者都根据公共养老金缴款人数量的变化进行调整，“宏观经济指数化”根据预期寿命增长率进行调整。
德国可持续因子	养老金的现值是系统中养老金领取者与缴费者之间的比例的一个函数，同时这一改革也标志着德国养老金给付方式由收益确定型转为缴费确定型。

⁵整理自国务院官网 <http://www.gov.cn/zhengce/index.htm>。

Continued

爱沙尼亚缴费基数和 CPI 指数	根据缴费基数变化和 CPI 指数对养老金的缴费和支取进行调整,二者权重各占 80%和 20%。
立陶宛自动纠偏机制	综合考虑七年跨度(过去三年、本年度、未来三年)的工资变化确定养老金指数,平滑了资变化对养老金的影响,重点应用于养老金的支取环节。
希腊消费指数	按 CPI 的 50%和名义 GDP 增长的 50%加和的方式调整养老金指数,指数不会超过 CPI 增长。
葡萄牙 GDP 指数	养老金支付指数化计算过去两年实际 GDP 的平均增长。

6.1. 目前实践的不足

6.1.1. 自动调整机制无法实现长期财务平衡且难以维持

虽然自动调整机制 AAMs 可以改善短期内养老金财务状况,但根据自动调整机制所设置的参数来看,单纯依靠机制运行无法提供长期的财务可持续性,甚至可能难以在政治上长期维持。例如,以丹麦的政策实践为例,通过参照同龄人可以预期的退休生活年限来预估养老金份额。另一方面,随着时间的推移,AAMs 也可以使老年人的相对收入状况得到改善。例如英国的三重锁定指数化,将养老金调整为通货膨胀、工资增长或 2.5%这三个选项中最高一个,指标选取的合理化能够改善养老金领取者相较于工人时期的状况,但同时会增加养老金支出,对长期财政稳定运转造成影响。

6.1.2. 自动调整机制对于代际公平承诺欠佳

由于养老金自动调整机制与平均和总体的养老金指标相联系,随着预期寿命的增加,下一代退休人员生活中用于退休的份额将下降,这就提出了代际公正的问题。养老金自动调整机制可能在几代人对不同社会群体产生不平等的影响,尤其是过分强调退休年龄和预期寿命之间的联系,而这样的一种关系是无法用自动调整机制的数学公式来衡量的,这也就超出了 AAM 的范围。延伸养老金政策,因为即使每代人都参考的是固定的养老金参数,如依据每个人的共同退休年龄来发放养老金,但也可能会产生不平等的结果,造成代际公平和差异问题。

6.2. 建议和措施

6.2.1. 养老金待遇调整应与全国统筹规划一致

养老金待遇的自动调整机制能够顺利发挥其功能,在于与养老金现有计发办法和未来预期改革制度相一致。目前推行的中央调剂金制度作为养老金从省级统筹走向全国统筹的重要桥梁政策,养老金的自动调整机制要与中央调剂金制度的上解和下拨比例等参数相协调。在实际操作过程中,养老金在待遇确定模式和待遇调整机制之间是相互独立、分开进行的。初始养老金水平是退休人员在退休时间点上按照过去的工资收入水平和工龄来确定,同时这也是退休者在退休余命期间开始养老金调整的起点[25]。对于正在领取养老金的退休人员来说,养老待遇调整的重要参考应当是退休前的收入情况,假设养老金待遇增长率与年轻一代的收入增长率不相适应,那么养老金的替代率水平也将进一步下降[26]。所以,为了使得退休一代能够与时代同频,共享经济发展成果,那么推进养老金待遇调整与计发方式统一改革具有重要的现实意义,养老金待遇调整应与缴费年限、缴费贡献、退休年龄等因素相关联。

6.2.2. 考虑中国现实本土国情,进行多维度动态调整

基础养老金待遇调整应综合考虑居民消费物价指数、社会平均工资水平以及财政转移支付能力

等因素。立足于中国进入经济新常态、人口红利收缩的背景下，年轻一代工资收入增加，但就业形式也趋于多样，可能会存在漏缴、趸缴等现象，在职一代对养老保险制度信心不足会导致缴费率下降，进一步加重财政负担，在职者和退休老年人都应当分享经济发展成果，所以劳动者的净收益需要扣减一定比例的人口老龄化成本，转移给退休一代，建立考虑老年抚养比的调整机制将会更适合中国以家庭养老为主的“9073”养老格局现实条件。与居民消费相关的物价指数变动、反映职工收入的实际工资增长比例以及与人口结构相关的制度赡养率变化设置养老金自动调整依据。在具体方案设计过程中，应当包含调节的时间跨度、机制的触发或中止机制、调整对象等内容，并且方案应当纳入相关社会保险法规，确保待遇调整有法可依和有径可循，从而能够给予在职人员一个较为稳定的退休预期。

参考文献

- [1] 周永水, 刘晓露. 关于建立城乡居民社会养老保险待遇调整机制的思考——以浙江省为例[J]. 中国社会保障, 2013(4): 34-35.
- [2] 穆怀中, 范璐璐, 陈曦. 人口预期寿命延长、养老金保障风险与政策回应[J]. 人口研究, 2021, 45(1): 3-18.
- [3] 林义, 蹇滨徽. OECD 国家公共养老金待遇自动调整机制的经验及启示[J]. 探索, 2019(2): 108-117.
- [4] 王晓军, 詹家焯, 王琪琦. 最优控制下养老保险多参数改革路径研究[J]. 社会保障研究, 2019(5): 3-16.
- [5] 王云多. 欧美国家典型养老金代际公平程度研究及其对中国的借鉴[J]. 统计与信息论坛, 2020, 35(2): 77-84.
- [6] 袁铎珍. 中国多支柱养老金结构优化研究[D]: [博士学位论文]. 北京: 首都经济贸易大学, 2018.
- [7] 李鑫, 陈利香. 境外公共养老金指数化的经验与启示[J]. 经济师, 2012(2): 87-88.
- [8] 陈嘉琪, 陈小嫦. 多源流理论视角下时间银行养老模式广泛实施条件研究[J]. 中国卫生事业管理, 2022, 39(3): 235-240.
- [9] 吴阳熙. 多源流理论视阈下“单独二胎”的政策议程分析[J]. 理论与现代化, 2014(4): 30-36.
- [10] 范逢春, 姜晓萍. 农业转移人口市民化政策转型的多源流分析: 构成、耦合及建议[J]. 四川大学学报(哲学社会科学版), 2015(5): 17-25.
- [11] 夏艳玲. 多源流理论视角下农村养老保险制度变迁分析[J]. 农业经济, 2014(4): 105-107.
- [12] 李燕凌, 许汛, 李立清. 网络舆情推动下的直播带货事件规制政策变迁逻辑——以多源流理论为视角的案例分
析[J]. 智库理论与实践, 2022, 7(2): 1-13.
- [13] 于凌云, 黄渺萍, 魏秋芳. 基于多源流理论视角的职工医保个人账户的政策变迁分析[J]. 中国卫生经济, 2021, 40(12): 17-19.
- [14] 姜艳华, 李佳. 基于多源流理论的我国基础研究政策目标变迁研究[J]. 科技管理研究, 2021, 41(21): 17-23.
- [15] 卫志民, 胡浩. 多源流理论视阈下生态补偿机制的政策议程分析——以新安江流域生态补偿机制为例[J]. 行政管理改革, 2020(5): 57-64.
- [16] 张开云, 徐强, 马颖颖. 城乡居民基本养老保险制度: 运行风险与消解路径[J]. 贵州社会科学, 2021(2): 61-69.
- [17] 刘苓玲, 任斌. 我国基本养老金调整机制保障了退休职工基本养老金待遇吗?——基于省际面板数据的实证分析[J]. 人口与经济, 2015(5): 100-114.
- [18] 华迎放, 张兴, 郭婕, 等. 城乡居民基本养老保险待遇确定和基础养老金正常调整机制研究[J]. 中国劳动, 2019(9): 68-90.
- [19] 张登利, 杨斌. 新型农村社会养老保险制度待遇调整的原则及战略选择[J]. 贵州社会科学, 2018(4): 71-76.
- [20] 张雷, 何欣妍. 完善养老金正常调整机制研究——以辽宁为例[J]. 地方财政研究, 2017(11): 38-42+48.
- [21] 房连泉. 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[J]. 人口学刊, 2018, 40(5): 66-77.
- [22] 袁中美. 养老金待遇调整研究述评[J]. 社会保障研究, 2016(1): 106-112.
- [23] 赵欣彤, 杨燕绥. 我国基本养老金待遇调整政策评估——基于公平与效率的视角[J]. 中国行政管理, 2017(7): 127-131.

- [24] 李文钊. 多源流框架: 探究模糊性对政策过程的影响[J]. 行政论坛, 2018, 25(2): 88-99.
- [25] 刘桂莲. 现收现付养老保险制度可持续发展调整机制比较研究——以瑞典、德国和日本为例[J]. 社会保障研究, 2016(5): 89-97.
- [26] 杨俊. 职工养老保险社会统筹制度计发方式研究[J]. 社会保障评论, 2020, 4(1): 35-47.