

的收支缺口，则全部由地方财政来承担。现在已经明确的全国统筹的过渡性措施——中央调剂金制度，通过转移支付和中央调剂基金在全国范围内进行补助和调剂，并随着调剂金比例越来越大，最后实现全国统筹，这正是改革的“起步”之举。

第三，养老保险基金管理流程的分级负责。中央政府应当出台养老保险基金管理流程的指导意见和最低标准，由各省在中央政府制定的指导意见框架下，根据当地实际情况对管理流程进行细化，从而在保证地方特色和积极性的同时，确保各省在养老保险基金管理流程及模块上的大体一致。

第四，个人账户基金投资的分级负责。在个人账户基金投资管理体制中，应当由中央政府建立基金投资管理的指导意见，明确规定基金投资的领域、不同领域投资的最高比例，以及确定符合资质的投资管理人，地方政府可在这一指导意见的框架内，通过直接投资或是委托代理的方式，实现个人账户基金保值增值。

总之，当前我国职工基本养老保险制度的改革已经到了结构改革和利益调整的关键阶段。中央政府明确目标、下定决心、建立科学制度，地方政府转变发展观念与增长方式，提高治理能力与服务水平，中央和地方达成共识，从而尽快实现职工基本养老保险全国统筹的目标。

基本养老金是老年人的养命钱。在互联网和老龄化的时代，老年人流动的需求不断增加，这对基本养老金制度建设提出了新的要求。一是全覆盖，通过制度建设和全民参保解除国民老有所养的后顾之忧。二是保基本，基本养老金应当满足老年居民的日常开支，待遇过高会导致企业和在职人员负担，待遇过低则导致老年人消费不足。三是全国统一，以支持人员合理流动、实现社会团结、均衡和持续发展的目标。因此，2018年实现中央调剂金的制度安排，是实现全国统筹基本养老金重要步骤。

## 从中央调剂到全国统筹的质变与路径

■ 杨燕绥 黄成凤

目前，我国养老保险制度是“中央定目标和兜底、地方调剂和补差、基层统筹和担责”的责任下运行的，反映了我国社会主义初级阶段国家活动形式和社会关系。在互联网时代，这种机制将导致社会矛盾日益凸显，主要体现在：

不利于地区均衡发展。中国基层政府之间已经形成进行经济竞争锦标赛的府际关系，养老保险地方统筹进一步加剧了这种关系：经济发达地区养老保险费率低且结余多，欠发达地区费率高且有当期资金缺口。

不适应人口流动。基于地方保护主义，地方政府热衷于动员流动人口参保以扩面征缴，但不希望流动人口在流出时全部转走已缴纳的养老保险费，这导致退保断保现象频出，后期扩面困难、非正规就业占比较高。

不利于实现社会团结。青年人“孔雀东南飞”现象越来越普遍，人口结构和社会发展愈加不均衡。

因此，2018年实现中央调剂金的制度安排，是实现全国统筹基本养老金重要步骤。

在地方政府承担统筹收支责任的基础上建立中央调剂金制度，是一件与激励相容原则背道而驰的事情，很容易产生北部滥发和南部懒收的道德风险，最终可能导致加速养老保险基金全局性亏损的结果。

互联网时代的国家养老金公共品的生产机制，具有网格化特征和府际责任制，与农业经济的层级政府和初级工业经济的部门政府具有质的不同。2015年，服务业产值占GDP的比重超过50%，这是一个质的变化，意味着中国的经济基础已经从农业经济、工业经济进入服务

经济,服务型政府的建设不再是个口号,必须进入实质性建设,否则将阻碍社会进步。2010年《社会保险法》规定基本养老保险基金逐步实行全国统筹,2012年《社会保障“十二五”规划》提出基础养老金全国统筹,2012年“十八大”、2013年十八届三中全会、2015年十八届五中全会均提出全国统筹养老金问题,为什么实现这个目标如此艰难?关键在于只有目标,缺乏生产材料和生产机制。

全国统筹基本养老金与服务型政府并存,中央调剂金与养老金三支柱制度建设与社会监督机制并存,即退一步要迈两步。

### 基于存量改革均衡养老金三支柱的筹资机制

鸡蛋不放一个篮子是分散风险的基本经验。1994年,世界银行倡导政府、雇主和个人共同打造国家养老金制度,即养老金三支柱。只有完善国家养老金三支柱的顶层设计和制度建设,才能释放养老金制度的空间,由此降低国家统筹基本养老金的支付,改变“一柱为大、政府担保;二柱弱小、国企受用;三柱未动、百姓等着”的支付风险。我国养老保险金替代率为社会平均工资的40%左右,若想提高国民养老金替代率,改善老龄人口的消费能力,只有发展合格计划的雇主养老金和个人养老金。近日,人社部与发改委、财政部等多部门联合成立的养老金第三支柱工作组,充分显示国家对养老金顶层设计的综合性和系统性,并凸显了养老金第三支柱的合格计划特征。

政府在国家养老金体系建设中的综合责任主要有三个,一是预算(面包)、二是让税(胡萝卜)、三是监管

(大棒)。一要夯实国家统筹基本养老金的筹资机制,在夯实缴费基数的前提下,可以将企业费率降至工资总额的10%,依法明确职工缴费率为8%,各级政府筹资为当地社会平均工资的4%。二是扩大企业年金的资金来源,在养老保险降费之后强制企业建立合格的年金计划,费率在工资的12%以内酌情而定;另外,允许拥有首住房(还完贷款)的职工将住房公积金的资金转入企业年金计划,并适度降低费率;在企业年金覆盖职工50%的条件下,大力发展职业年金。三是通过大额延期征税(个人自报年收入的10%或者2-3万人民币)激励居民储蓄养老金。借鉴美国劳工部监管401(k)计划和德国管制商业保险公司的经验,人社部要建立综合性养老金信息平台,与各类养老金受托人及其相关机构共享信息,方便养老金参保人查询和处理税务,同时实现相关法律赋予的监管目标。养老金合格计划不同于普通商业计划,所有进入合格计划的受托机构(各类商业机构)均在监管范围之内,以确保养老金参保人和受益人的利益。

### 依法规范各级政府责任和打造基本养老金生产机制

党的十九大报告提出“建设全国统一的社会保障公共服务平台”,是对以往教训的总结,也指明了实现国家统筹基本养老金的途径。

#### 一要改变国务院和政府执行系统的格局

服务型政府与官僚政府的最大区别在于要具有较强的执行力。目前,在国务院组织架构内,作为政府执行机构的组织仍以征税和管制为主,类似美国社会保障总署和澳大利亚中联



机构的公共服务核心机构尚缺位。全国社会保险事业管理中心只是设在人社部门下的执行机构,部门色彩浓厚,无力统筹全国养老金事务。显然,中国尚没有类似美国社会保障总署(直接隶属总统办公室)的生产全国统筹养老金的国家机器。因此,亟待制定《养老金及其公共服务法》,打造生产全国统筹养老金的权威机构。覆盖全民和服务一生的社会保障是公共服务的龙头,社会保障号是关联居民信息的龙鼻子,居民与社会保障部门的互动使得社会保障部门具有更新信息的优势。总之,中国亟待建立国家社会保障总局,并依法规范其公共服务的



责权利。

二要依法规范各级政府的养老金责任

基本养老保险实行全国统筹，并非释放地方政府和基层政府的养老金责任，而是要打造一个由各级政府分别承担责任的养老金生产机制，基层政府生产居民信息、地方政府生产数据、中央顶层设计和派送服务，即数据向上集中、服务向下派送的服务型政府运行机制。为此，要借建立调剂金制度的机会，依法规范基层政府、地方政府和中央政府的责任与分工。

首先，基层政府的责任是管理国

民信息账户，做到参保人生存、死亡、退休、迁出、迁入五组数据一个不错、一个不少，为国家进行基础养老金测算—预算—决算，以及确定缴费基数—费率—替代率奠定基础，这是国家生产基本养老金公共品的必要条件。

其次，建立地方政府的养老金考核指标，包括居民上传信息和数据的质量、企业和职工养老保险参保率、企业年金参与率、缴费基数和征缴率，以及地方政府承担的费率（1%—3%）等，国家统筹养老金的支付水平与地方社会平均工资关联，待条件成熟时与个人缴费基数关联，打造参保人乃至全社会对地方政府履行养老金责任

的监督机构。

最后，建立中央平台联通全国所有层级和终端，构建全国一体化社会保险公共服务信息平台以及五级社会保险经办管理服务网络体系。中央线上服务平台中枢，统一入口，支持网站、移动终端、12333电话、短信、自助终端等各类服务渠道的接入；实行线上线下融通互补，实体窗口推行综合柜员制和“一站式”服务；线上应用互联网、大数据、移动应用等技术手段，线上与线下服务渠道有机衔接，打通信息壁垒，实现跨地区、跨部门、跨层级的社会保险公共服务事项统一经办、业务协同、数据共享。为此，要统一规范社会保险公共服务清单和业务流程，实现社会保险基本公共服务标准化，借助“金保工程”二期建设，整合目前全民参保登记、异地就医结算、社会保险关系转移、异地居住人员待遇资格认证等系统，创新扩展移动互联网在社保领域的应用，建设全国统一的公共服务信息化大平台。综上，中央统筹基本养老金对服务型政府的挑战，也是建设全国统一的社会保障公共服务平台的机遇。

三要夯实居民信息和养老金大数据基础

基于社会保障号整合居民居住登记、教育经历、就业合同、工资报告、参保登记、固定资产、个人信用、健康档案等信息，建立健全居民信息管理的密钥制度。将社会建设和公共管理寓于社会保障的公共服务之中，从而按照一号、一户、一个系统、一个窗口的路径，构建全国统一的社会保障公共服务平台，实现一站式管理与服务。

（作者单位：清华大学公共管理学院、清华大学医院管理研究院）