

论养老金全国统筹的基本理念

王新梅

〔摘要〕 基于严格的强制缴费机制、以全国统筹的方式来运营公共养老金制度是国际惯例。但是目前中国在推进这项改革的过程中遇到民众难以发自内心认同并配合的问题。为了化解激励不兼容问题，本文在国际比较的基础上，提出了保障全国统筹顺利实施所需要的4个基本理念：保基本、权益公平、制度内收支平衡、社会共济。具体而言，第一，从待遇水平、缴费基数和年数、待遇增长率等各项指标的设定上解释什么是保基本；第二，从公平原则出发，基于未来获得同等待遇的预设，现在应该缴纳同等水平的保费，这可为提高目前富余地区缴费水平提供理论依据；第三，收入比例型养老金应该在制度内自我收支平衡；第四，具有社会共济功能的公共养老金制度是一个国家必不可少的社会资本之一。

〔关键词〕 公共养老金；全国统筹；保基本；参保者权益的公平；制度内收支平衡

一、前言

公共养老金全国统筹，即由中央政府直接运营、直接承担起保障全体老年人基本生活的安全，是国际惯例。^①所有的发达国家和大量发展中国家的公共养老金都是全国统筹。^②中国在制度设计上地方统筹，但是对于筹资困难的省份，实际上早已为全国统筹，因为从1997年新制度设立之初起，就一直是中央政府在兜底。目前实现全国统筹的核心问题是如何能把经济富余地区顺畅地统筹进来。本文基于社会公平和公共养老金的基本职能，阐述中国保障养老金全国统筹顺利实施所需的基本理念。阐明这些能使参保者与政策制定者之间激励相兼容的基本理念，有助于全民共识的达成，从而取得参保者发自内心的积极协助。

中国企业职工的基本养老保险制度在1997年尝试了历史性的重大改革。这次改革重点是筹资模式的确定，未明确实行全国统筹，这样统筹层次就基本上一直在地方，主要是市县级。与发达国家通常使用的全国统筹模式相比，由于统筹范围狭窄，中国公共养老金制度自身的抗

〔作者简介〕 王新梅，内蒙古财经大学财政税务学院特聘教授。主要研究方向：养老金经济学。

〔基金项目〕 国家自然科学基金项目“农村社会保障的经济效应研究：一个系统评估框架”（71673295）；国家自然科学基金“养老金制度与劳动力市场的协调性：中日比较研究”（71973151）。

① 何文炯：《论社会保障的互助共济性》，《社会保障评论》2017年第1期。

② 高山宪之：《日本如何分担公共养老金支付压力与实现全国统筹》，《中国人力资源社会保障》2019年第8期。

风险能力相对较弱。近年来,困难地区的养老金财政赤字问题给负责兜底的中央财政带来了沉重的、并且似乎将永远日益加重的补贴负担。目前,中国开始考虑通过把统筹层次提高到全国的方式来解决养老金缺口问题。这是一个非常正确的改革方向。但是,这项改革首先遭遇到了可能出现的保险费征缴收入下降以及富裕地区不太情愿帮助困难地区的问题。

通过扩大统筹范围来解决养老金制度财政压力的改革模式对中国来说并不陌生。20世纪90年代,市场经济的发展造成了企业间经济效益的巨大差距,致使统筹范围仅限于企业的养老金制度无法持续,中国为此将由企业承担的养老保险责任转移到了地方政府。当时遇到经济效益好的企业不愿意移交的问题,基本类同于今天效益好的地区不情愿的情况。当时社保部门所采用的解决办法是,磨烂鞋底子、踏破门槛子、说破嘴皮子。这个办法在当时发挥了重要作用,因为那时计划经济的色彩比较强。但是,在20多年后的今天,这个办法的作用比较有限,地方政府和企业可能会找出各种漏洞来逃避缴费。因此,政府决定在2019年开始把征缴保费的机构由社保部门改成税务部门。但是,这项与很多发达国家的征缴机制类似的举措,在中国当前的条件下,由于可能给实体部门带来巨大的冲击和压力而不得不暂停。

在这样的背景下,中央政府在发挥强大统率力的同时,深入理解社会和百姓抵触的深层原因都有哪些,提供有说服力的理念或理论依据是必不可少的,否则会极大地增加改革和制度运行的成本。关于全国统筹的大量先行研究几乎都认为这项改革是正确的、必要的。边恕、李东阳详细综述了中国养老金学术界的学者们从避免利己主义、两极分化和地方利益固化、缩小地区间差距等各个角度对于全国统筹必要性的讨论。^①郑功成主要从缴费率不均一对市场公平和劳动力流动的不良影响,以及养老金制度自身的发展与中央和地方的关系等方面,很早就提出全国统筹刻不容缓。^②本文进一步从未来60—100年的长远利益角度考虑,指出在面对未来的不确定性时,尽管全国统筹短期来看似乎会使富余地区受损,但是长期来看,同样符合目前既得利益者的长远利益。

与已有的研究相比,本文是第一个用国际比较的方式,依据国际上通行的养老金制度的参数设计和基本理念,尝试从原理上阐明全国统筹的基本理论,以保障改革顺利实施。公共养老金应该定位在“保基本”的观点已经由何文炯、边恕等提出。^③他们指出全国统筹需要与制度设计的改革同步进行。本文从缴费基数确定、待遇水平高低、待遇调节机制等具体参数设定的角度,详细解释了在国际养老金领域什么是“保基本”,所以本文把他们的观点具体化了。

还有大量的先行研究探讨了实施全国统筹时待遇、缴费方面的过渡模式。其中的一些方案如渐进式等,内容比较繁杂。^④本文所揭示的缴费和待遇权益的公平理念,可在容易取得全民共识的同时,有利于制定出合理易行的过渡措施。

① 边恕、李东阳:《推进职工基本养老保险全国统筹的方案设计与实施路径》,《华中农业大学学报(社会科学版)》2019年第4期。

② 郑功成:《实现全国统筹是基本养老保险制度刻不容缓的既定目标》,《理论前沿》2008年第18期;郑功成:《尽快推进城镇职工基本养老保险全国统筹》,《经济纵横》2010年第8期。

③ 何文炯、杨一心:《职工基本养老保险:要全国统筹更要制度改革》,《学海》2015年第2期;边恕、孙雅娜:《企业职工养老保险“保基本”的内涵回归及调查方案》,《社会政策研究》2018年第1期。

④ 张沛文、杜妍冬:《基本养老保险全国统筹:动力、阻力与实现路径》,《地方财政研究》2019年第5期。

下文将基于世界各国公共养老金的理论和实践，对照中国的状况，分别阐述统领全国统筹所需要的4个基本理念：保基本、参保者权益的公平、制度内收支平衡、社会共济，最后总结并按照落实难易程度提出相应的解决方案。

二、保基本

（一）为什么公共养老金必须是保基本？

把待遇水平确定为保基本对于实现互助共济是非常必要的。富裕地区（群体）通常可以支援困难地区（群体）的基本保障，但是如果让富裕地区支援困难地区的慷慨生活，则不合道理，且实现起来非常困难。国际上类似的案例曾出现在欧洲中央银行等对希腊救援中。在2008年的金融危机之后，希腊陷入财政困境，向欧盟求助。当时欧盟发现希腊的公共养老金待遇在欧盟各国中是最慷慨的，于是他们要求希腊必须实施大幅度的削减计划。这样从2010年起，希腊被迫把养老金待遇削减了10次。最后，收入最高的2%的领取者的待遇被削减了40%多。^①

中国的情况与希腊有所不同，或许不存在某个地区的养老金待遇过高的问题。但是由于当前的养老金领取者主要是“老人”，沿用的是计划经济体制下的待遇制度，确实存在着不少人养老金待遇非常丰厚的现象。这个情况会严重阻碍全国统筹的顺利实现。如果这个状况持续存在的话，即使费了九牛二虎之力实现了全国统筹，养老金缺口还必将在一定时期后（或许很快）就会再次出现，并将永远存在下去。因此全国统筹在解决养老金缺口问题上的作用是有限的，它只能解决因统筹范围太小所造成的财政压力，而解决不了因为待遇过高所造成的压力。

世界各国公共养老金制度的定位都是保基本，保基本是全社会互助共济的前提，也是中国实现全国统筹的一个必要条件。中国要想顺利实现全国统筹，需要给国民出示一个包括待遇水平内容的养老金基础指标为保基本的制度设计图。

（二）什么是保基本？

什么样的公共养老金制度设计叫做“保基本”。通常来说，对于低收入群体（例如最低收入20%的人），通过财政收入的补贴，给予略高于最低生活水平的养老金。由于这些人没有什么其他收入来源，所以，公共养老金收入占到他们总收入的80%—100%。对于中收入者来说，发达国家公共养老金的替代率为40%—60%。对于高收入者来说，还要低些。美国最高收入20%的老年人的公共养老金收入占他们总收入的比重为20%。^②退休后，通常没有养育子女和在工作方面花费的支出，所以维持与工作期间相同水平生活消费的话，一般有替代率为70%—75%的总收入就可以。公共养老金收入只是这些总收入中的一部分。

以下主要根据被国际养老金学术界誉为养老金“旗舰”的《养老金概览》（Pensions at a Glance）来具体看典型国家是如何保基本的。主要考察待遇水平、缴费基数、最低缴费年数等

① 高山宪之：《如何使公共养老金的财政可持续》，《中国劳动》2019年第5期。

② Maurer Raimond, et al., *Older People's Willingness to Delay Claiming Social Security Benefits for a Lump Sum: Will They Take the Money and Work?* Presentation in NBER-SAIF Economic Research Conference, Shanghai, June 28, 2018.

3个指标的设计。

1. 待遇水平的保基本

图1给出了典型OECD国家的状况,使用的指标是养老金收入对社会平均工资(以下简称社平工资)的百分比。我们选择了新西兰、日本、美国、波兰和德国。这些国家基本涵盖了世界上现存的所有公共养老金制度典型模式。

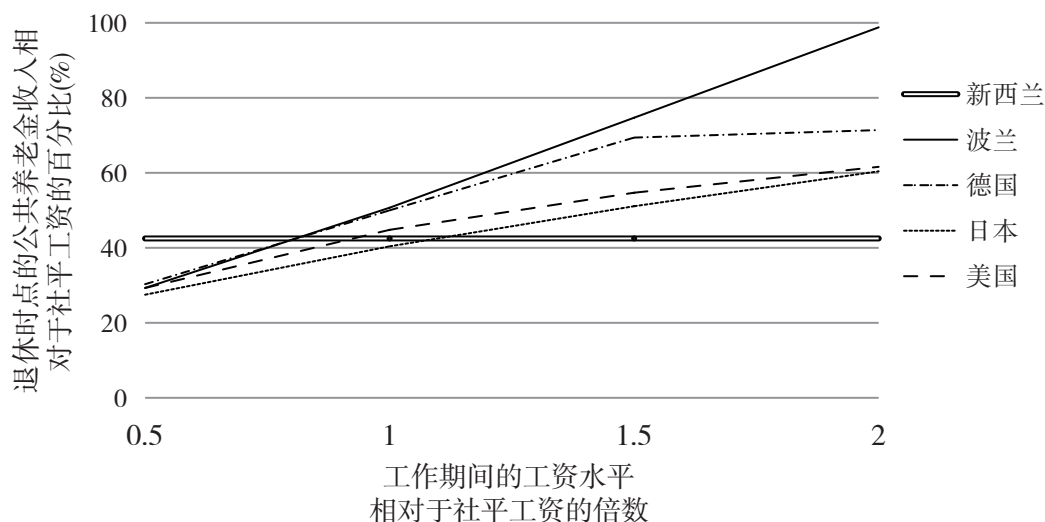


图1 不同收入水平的人能得到的公共养老金相对水平

资料来源: OECD, *Pensions at a Glance*, 2015.

注: 养老金和工资的数值均为税后的实际值。参保年数为45年, 从20岁到65岁。

保基本的内涵对于不同收入水平的人是不一样的。我们用养老金的相对水平——退休时点公共养老金收入相对于社平工资的百分比, 来考察对于工作期间各种不同收入水平的人来说, 其养老金待遇水平是多少。图1横轴表示的是工作期间的各种收入水平, “0.5”表示这个人在工作期间的收入相当于社平工资的一半, 代表低收入群体, “1”表示相当于社平工资, “1.5”或“2”表示相当于社平工资的1.5或2倍, 代表高收入阶层。

新西兰采用的是非缴费的普惠型养老金给付, 制度设计非常简单, 财源来自一般税收, 定额的养老金待遇对每个老年人都相同。这个待遇水平高于贫困线。其他国家的公共养老金制度都有两个层次, 其中第二层为收入比例型养老金, 其待遇的计算方式有所不同: 待遇确定型(美国、日本)、点数制(德国)、记账制(波兰)。日本和波兰有独立的第一层养老金, 而德国和美国则是用社会救助制度覆盖无缴费能力等低收入老年人。^①大多数OECD国家是通过支付基础养老金或最低养老金的方式来覆盖低收入群体的。

对于低收入群体来说, 新西兰的待遇水平高于其他国家; 对于中高收入群体来说, 有两层公共养老金制度的国家比只有第一层的新西兰提供的待遇水平显著要高。图1所示的保基本含义是: 对于低收入阶层, 公共养老金待遇水平相当于社平工资的28%—40%; 对于中等收入阶

① 参见 OECD, *Pensions at a Glance: OECD and G20 Indicators*, OECD, Paris, 2017.

层大致是 40%—60%；对于高收入阶层大致为 60%—75%（除波兰和新西兰之外）。

此处需要注意的是，在发达国家，无论其待遇模式如何，对于高收入群体来说，养老金收入有不随收入水平变化而封顶的现象，如图 1 中所示的缴满 45 年的情况。在德国，对于工资收入高于社平工资 1.5 倍的所有人来说，养老金收入变成了相同的水平状态，只相当于社平工资的 71.5%。日本的封顶是从工资收入为社平工资 2 倍的人开始的，他们能领到的养老金最高值为社平工资的 62%。

2. 缴费基数和最低缴费年数的保基本

发达国家对于缴费基数都有一定的限定，上限在日本是社平工资的 2 倍，^① 瑞典是社平工资的大约 115%。在瑞典对于高于上限的收入，雇员不缴费，雇主继续缴费，缴费收入归入养老金财政的总收入，不计入个人的养老金领取权。^② 对于缴费基数下限，有各种方式，瑞典是社平工资的大约 5%。日本则对低收入者和经营状况还不稳定的新企业有各种减免措施。^③

最低缴费年数的设定方面，美国是 40 个季度（相当于 10 年）。日本过去一直是 25 年，并且没有补缴制度。日本国会在 2016 年通过了缩短为 10 年并且允许补缴的决议。以此，来让公共养老金制度覆盖到更多的人。日本缩短缴费年数并允许补缴的一个原因是发生了如下事件。有一位缴纳了 24 年保费的人，在厚生省的业务窗口被告知还差 1 年，所以无权领取养老金，并且过去缴纳的保费也都作废时，大怒并当场把负责给他解释规则的工作人员杀害。

发达国家在过去 20 多年解决养老金缺口的改革中，出现了大量程度不同、方法各异的改革措施。例如，延长足额领取养老金的缴费年数、削减中高收入者的养老金待遇、扩展统筹范围等。^④ 但是，其中没有增加最低缴费年数这个办法。反而，我们看到的是日本这个老龄化压力最大的国家却大幅度降低了最低缴费年数。另外，对于金融危机、延迟退休和养老金待遇降低等所引起的老年贫困者增加的问题，美国国会和城市研究所的研究人员讨论的是如何加强公共养老金制度应对这个问题的能力。例如，具体分析老年贫困的类型都有哪些变化，各种应对措施的优缺点是什么，等等。^⑤

3. 发展中国家的保基本

发展中国家经济力量相对薄弱，很多国家都只有第一层的养老金制度，没有第二层。其中一个普遍性的现象是非常多的国家建立了普惠型的防止老年贫困的第一层养老金制度（相当于世界银行的零支柱养老金）。针对 64 个发展中国家的综合研究显示，有 51 个国家的第一层养老金待遇水平达到或超过了国际贫困线每月 38 美元（262 元人民币）的标准。其中，14 个国家是人均 GDP 不足中国 1/2 的低收入国家。^⑥

① 高山宪之：《日本公共养老金制度的主要变化：背景及背后的理念》，《比较》2018 年第 3 辑。

② 参见 OECD, *Pensions at a Glance: OECD and G20 Indicators*, OECD, Paris, 2015.

③ 王新梅：《非正规就业人员的公共养老保障制度——中国、日本和法国》，载《东亚：人口少子高龄化与经济社会可持续发展——中国·日本·韩国比较研究》，社会科学文献出版社，2012 年。

④ 高山宪之：《如何使公共养老金的财政可持续》，《中国劳动》2019 年第 5 期。

⑤ Melissa Favreault, *Revitalizing Social Security: Effectively Targeting Benefit Enhancements for Low Lifetime Earners and the Oldest Old*, The Urban Institute, 2009.

⑥ Tobias Böger, *The Spread of Social Pensions in the Global South*, Working Paper, 2015, 28.

格鲁吉亚^①人均 GDP 约为中国的 2/3。该国本来是有缴费型的第二层养老金制度的，但是经济出现了困难之后，这个缴费型的制度变得无法维持，于是其把养老金制度改成只有普惠型、非缴费第一层的状态。此处值得注意的是，当国家出现经济困难、资源有限时，格鲁吉亚采用的政策是优先保障国民的基本生活，不是只优先保障小部分群体待遇不下降，而不顾其他绝大多数国民。近年来，格鲁吉亚经济状况改善了很多，他们正在考虑如何设计第二层养老金。

（三）保基本的中外比较

1. 待遇水平的比较

根据 OECD 对养老金制度的分类方式，中国的城乡居民养老保险制度是覆盖低收入群体的制度，属于第一层；机关事业和企业基本养老保险是收入比例型养老金，属于第二层。^② 根据中国人力资源和社会保障部所属社会保障研究所的调查，中国第一层养老金制度的参保者有 95% 为农村居民，其中绝大多数领取的养老金为最低档每月 88 元。因为 88 元约相当于中国农村低保收入和国际贫困线（262 元）的 1/3，所以，我国的第一层养老金制度在保基本方面，不仅远落后于发达国家，也排名在 55 个发展中国家（包括不少比中国穷的国家）之后。^③ 中国第二层养老金的待遇状况如表 1 所示，相对于全国平均工资来说，无论是企业还是机关事业单位的养老金待遇都远高于图 1 中的国家。

表 1 2013 年城镇退休人员人均养老金收入的相对水平（%）

	人均养老金收入 / 该部门的平均工资	人均养老金收入 / 全国的平均工资
离休，2002 年	117	211
机关事业	88	190
企业	72	122

资料来源：Xinmei Wang, et al., *The Segmentation of Public Pension Systems and Inequality of the Elderly in China in 1995-2013*, Presentation at the Chinese Economists Society Annual Conference in Shenzhen, China, June 11-12, 2016.

实际上，中国不仅存在第二层养老金待遇过高的问题，还有一个其他国家都没有的非常高额的丧葬费抚恤金制度，主要是支付给离休和机关事业单位退休人员的。根据民政部 2011 年 192 号文件，对于离休人员来说这个收入大约相当于机关事业单位人均养老金收入的 5.8 年之量，对于机关事业的退休人员来说是 2.7 年的量。

2. 待遇增长率的比较

随着老龄化的进展，世界各国把每年养老金待遇的增长率由与工资挂钩变成了与物价挂钩，以节约养老金支出。在美国甚至是与老年人消费物价或生活成本的变化挂钩，因为老年人消费物价的增长率低于综合物价增长率。我国的养老金待遇增长率近几年有所下降，但因为比通货膨胀率高不少，尚有一些下调的余地。

① 本段落的信息来源于 2015 年世界银行养老金核心教程上，格鲁吉亚代表的报告。

② 参见 OECD, *Pensions at a Glance: OECD and G20 Indicators*, OECD, Paris, 2017.

③ 参见华迎放等：《新型农村社会养老保险制度建设研究》，中国劳动社会保障出版社，2013 年。

三、参保者权益的公平

公共养老金制度在发达国家基本上都是中央政府直接运营管理,对于全体国民都是同样的缴费和待遇规则。这一点体现了制度的透明和公平性。关于缴费和待遇制度方面的公平原则可以从以下3个角度来看。

第一,从待遇的公平性来衡量,对于同一个年龄组群(cohort)的参保人来说,如果在过去缴纳了同样数额的保费,现在就应该领到同样数额的养老金待遇。由于中国公共养老金的缴费大致开始于20世纪90年代中后期,所以此处“过去缴纳了同样数额的保费”也可以理解为“过去有着同样的工作经历(工龄)和相同的工资收入”。

这样过去在经济状况良好的地区或在成长型企业工作的人,退休后的养老金收入不应该因为这个地区现在变成了困难地区或所在的行业变成了衰退行业而受到影响。公共养老金制度从开始缴费到领取结束,与一个人一生中60年甚至近100年的基本生活稳定相关联。在这么长的时间内,不可避免地、同时也常是难以预料地会发生地区间、行业间等的兴衰更迭。全国统筹将有利于制度的稳定,每个参保人、参保地区都能从这个公平统一的制度中获益。

日本依据上述第一个原则,在2015年完成了把各自独立的国家公务员和企业雇员两个公共养老金制度合并成一个的改革,使公务员与企业雇员之间在缴费和待遇制度上变成了完全相同的制度,从而解决了因为公务员养老金待遇过高而引发的百姓对公务员养老金制度的不满。日本对公务员原来单独有一个相当于第二层养老金的附加养老金待遇。但是,在2015年的改革中这个特殊的制度被废除了。^①

日本也有过通过扩大统筹范围来应对产业兴衰的例子。战后日本国有铁路曾是很兴盛的产业,有着自己独立的公共养老金制度,但是后来变成衰退产业。在这个过程中,退休的老年人留在制度内,而年轻人转移到其他兴盛的产业去工作。为了不使这个行业的公共养老金制度破产,在1976—1997年期间日本用了20年的时间,尝试过各种办法,最终完成了把由于产业衰退造成收不抵支的国有铁路养老金制度合并到企业雇员公共养老金制度的改革。^②

第二,从缴费的公平性来看,对于同一个年龄组群的人来说,如果为未来领取同样数额养老金者,现在应该缴纳相同数额的保费。目前我国沿海发达地区的社会统筹缴费率比其他地区低得多的情况,违背了这个公平原则。如果未来得到的养老金数额是相同的,那么在工作期间所缴纳的保险费(包括雇主缴纳的部分)也应该相同才公平。因此,目前由于统筹层次低造成许多沿海地区的低缴费率现象是不符合社会公平、公正原则的。

日本的地方公务员养老金制度因职业和地区不同,曾有14个统筹单位,其养老金待遇相同。但是,因为各个统筹单位内的抚养比、缴费者年龄分布和月工资水平不同,费率各不相同。他们在1984年建立新的成本分担制度的同时,把各个统筹单位的费率进行了统一。^③

① 高山宪之:《日本公共养老金制度的主要变化:背景及背后的理念》,《比较》2018年第3辑。

② 高山宪之:《日本公共养老金制度的主要变化:背景及背后的理念》,《比较》2018年第3辑。

③ 高山宪之:《日本如何分担公共养老金支付压力与实现全国统筹》,《中国人力资源社会保障》2019年第8期。

第三,从缴费者之间的公平性来看,对于缴纳同样数额保费的中青年人来说,不应该因为父母所属的统筹区域不同而产生二重负担。父母和子女在同一个沿海地区的情况下,子女缴费被当地政府用来支付给当地的父母;而父母在其他地区的情况下,子女(包括农民工^①)的缴费却留在了沿海,当这些子女面临父母领不到养老金情况时,还要靠个人的力量来保障父母的基本生活,承受着二重负担。此时,只是由于子女的工作地点与父母领取养老金的地点不在同一个统筹区域,而造成的子女负担不同,也是不公平的。

在保障老年人基本生活方面,公共养老金是对私人养老金的替代。这样发达国家的中青年人只要给国家缴费即可,通常不需要个人再另外负担父母的老年生活,也不会因为缴费者和领取者所在的统筹区域不同,而发生二重负担。沿海发达地区常常会觉得本地区的保费收入盈余来自于本地人民的辛勤劳动,所以不想平白无故支援困难地区。沿海地区人民的辛勤劳动确实贡献很大,但是也需要注意,大量内地劳动力的贡献也是不可或缺的,雇主缴费部分也是雇员劳动创造出来的收入。“沿海地区人民的辛勤劳动”不应该成为当地劳动力和大量外来劳动力之间在赡养老人方面负担迥然不同的理由。

基于这个原理,那些沿海地区关于我们需要把结余的资金留下来以便应对我们将来会遇到的老龄化问题之主张也自然是不合理的。除了上述理由之外,在全球性养老金应对老龄化的理论与实践,特别是在过去30多年的紧锣密鼓改革里,储备基金一直都不是发达国家所采用的主要手段,更不是“必要”措施。^②多数欧洲国家包括老龄化程度很高的德国,过去没有过、未来也不打算建立余额储备制度。^③

特别值得注意的是,在20世纪90年代中后期,瑞典在世界上首次发明了公共养老金制度内收支平衡机制,与记账制一起,作为两大创新在当时被称为是世界养老金历史上的革命。然而,瑞典的公共养老金余额储备基金占GDP的比重为29.5%,在世界各国中排名第3。此外,瑞典还有多数国家都没有的庞大资源型主权基金。如果像瑞典这样的国家都首先重视公共养老金收支的自我平衡,而不是谋划如何去储备基金来应对老龄化的话,表明公共养老金收支的自我平衡是不可或缺的。与之相比储备基金的作用非常有限,而且在许多老龄化程度高的欧洲国家,一直没有余额储备制度,在应对老龄化的问题上丝毫也没有期待过用储备基金来对冲。现在制度内收支平衡机制广泛地被世界各国所采用。^④

此处相关联的一个问题是在异地生活父母的养老金待遇水平应该保障到什么程度?我国暂且可以参考的一个简单答案是:对于已经有了适当水平养老金待遇的父母来说,不应该因为越来越多的子女缴费跑到了其他统筹区域而中断;对于还没有适当水平养老金待遇的父母来说,至少保障最低生活水平。同时,政府可以慈悲并威严地提醒绝大多数有条件参保的中青年人,

① 到2017年为止,给城镇企业职工基本养老保险缴费的农民工超过6200万,占这个制度缴费人数的21%。这些农民工也同样承受着二重负担,并因此在一定程度上使国家的公共养老金制度变成了劫贫济富的制度。

② 高山宪之:《如何使公共养老金的财政可持续》,《中国劳动》2019年第5期;王新梅:《公共养老金制度中“统账结合”模式和余额储备》,《社会发展研究》2018年第2期。

③ 参见OECD, *Pensions at a Glance: OECD and G20 Indicators*, OECD, Paris, 2017.

④ 参见OECD, *Pensions at a Glance*, OECD, Paris, 2013.

无论在什么地方工作，都要积极参保缴费，因为保费会被用来保障老家父母的基本生活；反过来说，政府已把其父母的基本生活做了有效保障，所以积极参保缴费是他们必尽之责任和义务。

四、制度内收支平衡

典型国家公共养老金收支平衡的基本原则如下：覆盖低收入群体或者普惠全民防止老年贫困的养老金需要财政补贴，覆盖中高收入者的收入比例型养老金应该在制度内自我收支平衡。根据 OECD 的《Pensions at a Glance》，发达国家公共养老金通常有两层，基本功能有两个：第一层的防止老年贫困的养老金，至少覆盖全体低收入群体，第二层的保障消费平滑的养老金，主要覆盖中高收入群体。极少数国家只有第一层而没有第二层，例如，澳大利亚、新西兰等。^①其第一层养老金的替代率比那些有两层养老金制度国家的第一层稍高些。此处需要注意的是，没有一个发达国家没有第一层养老金。也就是说，把全体老年人的基本生活保障起来是政府的必要职责。

第一层养老金制度的资金部分或全部来自于财政，采用的是保障模式，所以缴费与待遇较少挂钩或不挂钩。全部以财政收入来运营的国家占绝大多数，用部分缴费方式运营的国家占比非常少。其主要原因应该是征缴成本过高。

例如，日本在 1961 年发起第一层养老金制度时，因为担心财政负担会过重，采用了缴费的模式。结果发现即使采用定额缴费、定额给付的筹资模式，收缴成本也极高。再如，在 2015 年的日本，同样筹集 1 兆日元的保费，第一层的成本是第二层的大约 250 倍，所以说这个例外的缴费型筹资模式反映出政策设计者们的天真。^②中国的第一层养老金制度是城乡居民养老保险制度。根据人社部所属社保研究所的调查报告，新农保在征缴方面遇到了类似的问题，“为收缴 100 元的保费，政府付出的经办成本过高，似有劳民伤财之嫌”。^③

中国采用了把第一层养老金制度的运营成本全部由财政收入来负担的模式，以支持这个制度的运转。但是财政收入也来源于税收，还是国民的负担，所以从成本收益的角度来看，也不合算。用财政收入来支持制度运转的目的是为了给国民提供良好的保障，但是如果把支撑缴费制度运转的费用直接支付给国民更合算的话，那么废除缴费制度则是更好的选择。

第二层的养老金原则上是自我收支平衡。^④其保障的对象是中高收入者，目的是实现一生消费水平的平滑，采用的是缴费与待遇挂钩的保险模式。发达国家对公共养老金都有财政补贴，但是都是给第一层养老金制度的，鲜有给第二层的。甚至于在澳大利亚，收入水平高于一定程度的人，完全被排除在公共养老金制度之外，领不到任何公共养老金。

① Carolina Romero-Robayo, Edward Whitehouse, *Pension Indicators: Reliable Statistics to Improve Pension Policy-making*, World Bank Core Course on Pension Reform, Washington, D. C., 2015.

② 高山宪之：《日本公共养老金制度的主要变化：背景及背后的理念》，《比较》2018 年第 3 辑。

③ 参见华迎放等：《新型农村社会养老保险制度建设研究》，中国劳动社会保障出版社，2013 年。

④ Carolina Romero-Robayo, Edward Whitehouse, *Pension Indicators: Reliable Statistics to Improve Pension Policy-making*, World Bank Core Course on Pension Reform, Washington, D. C., 2015.

中国城镇企业和机关事业单位职工的基本养老保险制度（以下简称职工基本养老保险）属于 OECD 分类方式中的第二层养老金制度。^①但是，像目前中国这样，财政补贴主要给了第二层制度的情况是国际特例，统筹层次低是重要原因之一。想要实现第二层养老金制度收支的自我平衡，全国统筹是必经之路。

五、社会共济

公共养老金制度是一个国家不可或缺的社会共济制度，是实现社会和谐的根基。^②西方发达国家都有非常发达而且庞大的各种类型的私人养老金制度，但是没有一个国家因此就不需公共养老金制度。几十年甚至上百年来，保障了西方国家老年人基本生活安全的养老金制度是公共养老金，而不是私人养老金。提供一个远比私人养老金抗风险能力强、全社会互助共济、保基本的公共养老金在西方国家是全体国民的共识，是社会安全网的最后一道底线。

中国公共养老金与私人养老金的历史比西方发达国家都要短。目前公共养老金制度的保障范围和待遇水平离一个全社会共济的距离还比较远。我国公共养老金统筹层次低，且大部分老年人在农村，养老金水平偏低。当年轻人自己的父母处于领不到充分公共养老金的状态，而需要依赖子女的赡养时，子女却必须依照国家法令缴纳养老保险费去赡养其他老年人。这样的制度设计与社会共济以及社会公正的理念相冲突。在中国有 70% 老年人为农村户口的背景下，大量的年轻人面临着或正在经受着这样的矛盾。

中国人民并非没有社会共济的理念，“天同覆、地同载”“天地同根、万物一体”的价值观根植于中国大地有上千年的历史。以全国范围的互助，建立起能够长久保障全体国民老年基本生存安全的坚实社会资本，才能使一个国家在国际社会中有坚实的底气，同时还能使国民特别是年轻人，不用担忧自家老人的基本生存问题，不因为二重负担问题而产生内心矛盾，从而能以稳定心态踏实工作，长久地助推产业竞争力提升。

六、总结和政策建议

公共养老金的全国统筹和强制征缴是国际通用的模式，也是中国保障公共养老金拥有更长久的财政可持续性所必须的。^③为了保障全国统筹的顺利实施，在发挥中央政府统率力的同时，向国民出示这项改革所依据的保基本、公平、制度内收支平衡、社会共济等 4 个基本理念，可促推全体国民达成共识，并发自内心地积极配合改革的推进。

通过本文的分析我们发现，利用这次改革的契机，要实现企事业单位养老金制度的真正

① 参见 OECD, *Pensions at a Glance: OECD and G20 Indicators*, OECD, Paris, 2017.

② 郭林：《中国社会保障推进国家治理现代化的基本思路与主要方向》，《社会保障评论》2017 年第 3 期。

③ 鲁全：《改革开放以来的中国养老金制度：演变逻辑与理论思考》，《社会保障评论》2018 年第 4 期。

并轨,全面矫正过去养老金制度中不合理、不公正的设计,把其他导致养老金缺口的因素^①也同时化解掉,才能最终保证养老金制度定位准确,财政可持续。但是暂时来看这些改革措施的实施难度相对较大,需要周密地设计好并轨的过渡机制。

当前可考虑相对容易实施的改革措施。在保基本方面,中国的主要问题是大部分老年人的养老金待遇过低,而少部分老年人待遇过高。对于多数老年人还未实现保基本的现状,把城乡居民养老保险的待遇至少提高到国际贫困线,此时政府可以有理由要求外出务工子女尽可能积极参加城镇职工养老保险。但是如果在还没有把他们父母的最低生活保障好的情况下就强迫他们缴费的话,容易引发社会情绪的对立。与城镇养老金制度的衔接方式可以用全国统一的最低养老金制度。这样的举措符合制度设计上的公平理念。这个理念的落实可以切实地增加保费来源,因为更多的农民工参保是增加保费来源的主力。

对于保障水平过高的问题,削减高收入群体的待遇对他们的生活不会有大的影响。本文建议,第一,废除中国独有的机关事业单位丧葬费抚恤金制度。另外,机关事业单位的退休人员在医疗保障方面也比其他社会群体优厚很多,所以百姓对这种死亡待遇的巨大差别非常不满,因这不符合社会公平的理念。第二,给城镇职工养老保险的待遇设定一个上限,例如为社平工资的2倍。当养老金待遇高于这个水平时,今后养老待遇不再增加,甚至逐年按一定百分比下调。第三,对于养老金征收个人所得税。第四,财政放弃对职业年金、企业年金各种不同类型的“补贴”,并将这些补贴用到提高城乡居民养老金待遇上。这些措施都将有利于公共养老金制度的保障范围回归到保基本的定位上。

对于缴费,第一,不建议提高最低缴费年数,因为这违背了保基本的理念,而且我国的最低缴费年数目前是15年,已经比日本和美国的10年高出5年。第二,把当前城镇职工和机关事业单位工作人员的个人账户全部改为现收现付制。

对于企业压力过重的问题,当前的过渡措施是在总缴费额不变的情况下,夯实缴费基数,灵活地降低费率。最终条件成熟时,国家再宣布合适的费率。对于经营确实困难的企业,一个简易的办法是考察企业是否连续2年赤字,若如此,则允许缓交。^②发达国家对于困难企业亦有减免、缓缴措施。

总之,从目前养老金总支出与老年人口负担的国际比较角度来看,中国公共养老金总缴费收入的相对规模已经不少,并不需要增加过多的总缴费。^③全国统筹和税务征缴的顺利实施,主要需把覆盖雇员的公共养老金各个指标朝着有利于取得国民共识、保基本、参保者权益公平、制度内收支平衡、具有社会共济理念的方向进行调整。

① 例如退休年龄过早和部分群体养老金待遇过高。

② 这个指标在日本法院裁定企业是否可以解雇终身雇佣身份的职工时常用来做参考。

③ Xinmei Wang, *Towards Sustainable, Adequate and Equitable Social Security Pension Systems for China: A Benefit Side Analysis in an International Comparison*, Paper Presented at the 5th Workshop on the Two-countries' Joint-project on Pension Reform in the PRC: Searching for a New Framework based on Japanese Experiences, Research Institute for Policies on Pension & Aging, Tokyo, December 3-4, 2018.

On Philosophies of National Pooling of Social Security Pensions

Wang Xinmei

(School of Finance and Taxation, Inner Mongolia University of Finance and Economics, Huhehaote 010070, China)

Abstract: National pooling of social security pensions, accompanied with strict mandatory participation, is standard international practice. However, China is currently facing strong resistance from the public in the process of lifting the pooling level to the central government. In order to solve the problem of incentive incompatibility, based on international comparison, this paper proposes four basic philosophies that are needed to ensure the smooth implementation of national pooling: decent living, equity, self-financing and social solidarity. In detail: 1) we explain the definition of decent living from the perspective of the setting of benefit levels, contribution bases and years of contribution, and pension indexation rules; 2) we introduce the equity rules between entitlements and contribution across regions and participants; 3) we point out that an earning-related social security pension is usually self-financing; 4) we show that social security pension characterized by social solidarity is one of the essential social assets of all countries.

Key words: social security pensions; national pooling; decent living; equity; self-financing

(责任编辑: 杨建敏)