

非缴费型养老金：“艾伦条件”下 农村养老保险制度变迁与改革出路^{*}

□ 郑秉文

摘要：文章从近年来城乡居民基本养老保险基金实施的投资改革切入，认为此举将使账户养老金被用于基础养老金的可能性不复存在，同时，基础养老金作为非缴费型养老金也将逐渐定型。文章回顾了从老农保到新农保、再到城乡居保^①的演进历史，认为这个历史嬗变的背后是“艾伦条件”这只“看不见的手”。因此，引入非缴费型养老金的决策是正确的，但从长期看，制度定位需要重新审视，以防止保险制度福利化倾向和攀比倾向，进而提出将基础养老金改为养老津贴的设想。文章将“基本收入”理论作为养老津贴的基本理念，并对基本收入理论进行评介。最后，文章运用行为经济学的心理账户原理对基础养老金改为养老津贴的优势进行阐述，认为其带来的正外部性将有利于稳定城乡居保的财务可持续性和稳定参保人的社会预期，并提出城镇企业职工基本养老保险制度“增设”养老津贴的基本构想。

关键词：艾伦条件；心理账户；行为经济学；全民基本收入；养老保险改革

中图分类号：C913.7

文献标识码：A

文章编号：1671-7023(2020)03-0002-18

“非缴费型养老金”是指来自财政转移支付的养老金，是相对于缴费型养老金而言的另一种养老金形式。而缴费型养老金是指国家以立法的名义建立的养老保险制度。联合国和世界银行常将“非缴费型养老金”称之为“社会养老金”，世界银行还将其称为“零支柱”养老金^[1]，在有些国家，它也被称为“国家养老金”。从资格条件上讲，非缴费型养老金一般可分为家计调查式和普惠式；从待遇计发方式上，可分为定额式和最低养老金补差式；从历史渊源和发展现状看，它最早诞生于1891年的丹麦，只比其邻居德国首创的缴费型养老金晚两年，最近的非缴费型养老金是2013年诞生于中国香港特别行政区的公共福利金。截至2014年，全球已有113个经济体建立了非缴费型养老金制度^[2]。

从上述定义看，中国目前似乎还不存在非缴费型养老金，讨论这个话题显然不合时宜，因为在过去5年里，经济下行压力持续加大，社会保险阶段性降费持续至今，去年加大降费力度并实施“双降”^[3]。由于新冠肺炎疫情爆发，今年第1季度生产生活秩序受到巨大冲击，经济出现负增长，中央再次决定实施社会保险费阶段性减免^[4]。其实不然，中国目前有一支非缴费型养老金：城乡居民基本养老保险。

本文的任务是研究城乡居保的昨天、今天和明天，即从老农保到新农保、再到城乡居保的历史嬗变及其背后的基本动因，研究城乡居保中作为非缴费型养老金的基础养老金当前存在的基本问题和未来改革选项。

一、问题的提出：城乡居保投资改革的深远意义

建立于2009年的城乡居保与城镇企业职工基本养老保险一样，采取的也是统账结合模式，其养老金由基础养老金和账户养老金两部分组成。其中，基础养老金没有形成资金池，每年直接由政府全额支付；账户养老金由个人缴费形成，地方提供一定的财政补贴，共同形成账户养老基金，实行完全积累制，

作者简介：郑秉文，中国社会科学院世界社保研究中心、社会保障实验室研究员

收稿日期：2020-04-10

^{*} 本文关于“养老津贴”的思想火花来自乌日图先生一篇公开发表的学术论文。本文初稿成型后与乌日图先生交流，他又提出未来城乡养老津贴走向统一的想法和建议，使本文更加完善。作者在这里对乌日图先生的学术贡献表示感谢，当然文责自负。

^① 新农保全称为新型农村社会养老保险，简称“新农保”；城乡居保全称为城乡居民基本养老保险，简称“城乡居保”。

2009年以来累计余额达7250亿元^[5];统筹水平以县市统筹为主,全部存储在地方银行,以金融机构人民币一年期存款利率计息,低于同期CPI水平,处于贬值风险之中;重要的是,账户基金在委托全国社保基金理事会投资之前,从理论上讲,存在着随时被用于支付基础养老金的可能性,这就意味着制度正处于“摇摆”之中,DC型^①完全积累制的个人账户有可能像城镇企业职工基本养老保险个人账户那样,存在着走向名义账户的潜在“风险”。但是,随着账户养老金投资改革在2020年逐渐完成,这个可能性几乎将不复存在。

(一) 投资改革使非缴费型养老金制度模式趋于定型

为贯彻落实《基本养老保险基金投资管理办法》(国发〔2015〕48号)精神,2018年和2019年人力资源和社会保障部(以下简称“人社部”,省级厅简称为“人社厅”)和财政部连续联合印发了3个文件,即《关于建立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的指导意见》(人社部发〔2018〕21号)、《关于加快推进城乡居民基本养老保险基金委托投资工作的通知》(人社部发〔2018〕47号)、《关于确定城乡居民基本养老保险基金委托投资省(区、市)启动批次的通知》(人社厅发〔2019〕33号),明确规定各省(区、市)城乡居保基金分三批完成委托签约和启动投资体制:第一批9个省份于2018年底之前完成,第二批9个省份于2019年底之前启动完成委托和启动投资,第三批是余下的14个省级统筹单位作为最后一批将于2020年底之前完成。届时,全国所有省份的城乡居保基金委托投资全部启动实施。目前,人社部和财政部与受托机构全国社会保障基金理事会三部门建立起良好的互动机制,预计2020年底,全国范围的城乡居保基金委托投资机制全部建立。截至2020年3月31日,全国已有19个省份与全国社保基金理事会签署了委托投资合同,合同额为2100亿元^②,进展情况良好,甚至在新冠肺炎疫情期间也实现了预期目标。

尽管城乡居保委托投资的是当期个人缴费形成的账户基金,但这对城乡居保制度建设而言具有深远意义:一是提高账户基金收益率,跑赢通胀率,强化账户养老基金的财务可持续性能力;二是在一定程度上提高参保人的缴费积极性,有利于扩大制度覆盖面和激励参保人选择较高缴费档次,有益于未来提高账户养老金的替代率水平;三是个人账户资金从缴费、投资到给付建立起一个完整的“闭环系统”,账户记账利率从此为真实收益率,意味着城乡居保个人账户体系转型为“真正”的DC型完全积累制,不仅建立起较为标准的实账积累的个人账户养老金制度体系,而且城乡居保账户养老金进入资本市场,为资本市场增添了一支长期投资基金;四是账户资金实施投资建立起来的“闭环系统”相当于建立起一道“防火墙”,被“挪用”于基础养老金的可能性将几乎不存在,基础养老金从此可名正言顺地被称为非缴费型养老金;五是城乡居保的“DC型完全积累制+基础养老金”制度模式在较长时期内将趋于稳定和定型,与城镇职工基本养老保险的“NDC(个人账户)+DB型现收现付制”的混合型制度相比,城乡居保的“FDC(实账积累)+非缴费型养老金”的制度选择在做实个人账户上一步到位,实现了制度设计的初衷。

(二) 城乡居保的制度属性须重新界定

为了减少改革阻力,此次实施投资改革除采取上述“三年分批进入”措施以外,还采取“增量改革为主”的渐进方式,2017年及之后每年当期新增结余的80%用于开展委托投资。随着时间的推移,未来几年里,7千多亿的存量个人账户资金也将逐渐进入委托投资体制。届时,完全来自于财政转移支付的基础养老金作为非缴费型养老金将逐渐制度化,这就将一个“老话题”再次推向前台,即统账结合的城乡居保的制度属性究竟是保险制度还是福利制度。

众所周知,城乡居保在名义上是“保险”制度,但本质上是“福利”制度,是几乎没有家计调查和资格限制的一项福利制度,其在形式上与统账结合的城镇职工基本养老保险(以下简称“城镇职保”)很相似,但从根本上讲,“此统账结合”非“彼统账结合”,它们之间存在天壤之别。在融资方式上,城乡居保养老金在结构上占大头的是来自转移支付的“基础养老金”,来自个人缴费的账户养老金比重很小,所以,从整体上看,城乡居保几乎不存在与个人缴费的精算联系,没有权利与义务的对等原则要求,与“真

① DC型,即缴费确定型(defined contributions);后文DB型,即给付确定型(defined benefit)。

② 全国社会保障基金理事会提供数据。

正”的保险制度相去甚远,是一个地道的福利制度。

正是由于上述原因,城乡居保存在的一些问题逐渐显露:一是在参保人和决策者那里,城镇职保自然成为城乡居保的参照和标杆,两个制度板块在理念上均置于社会保险的逻辑之下,在治理方式上必然存在一定冲突;二是在社会舆论和普罗大众那里,城乡居保的养老金水平自然要攀比城镇职保,城乡居保参保人很容易导致心理落差;三是从财政负担角度看,未来几十年里,城乡居保替代率与城镇职保“拉平”的可能性几乎没有,但其基本诉求将成为城乡居保的焦点之一;四是城乡居保参保人必将经历一个从满意到比较满意、再到不满意的过程。2009年建立新农保时农民欢呼政府打破千百年来“养儿防老”的传统,但当第二、三年他们没有看到像城镇职保那样每年上调待遇水平时就逐渐开始产生不满。2012年公布的一项对内蒙古、河南、福建、陕西和重庆的问卷调查结果显示^[6],在对城镇职保、新农保、城镇居民基本养老保险和机关事业单位养老保险等四个制度询问“能否满足生活需要”和“您领的养老金是否公平”这两个问题时,回答“不能满足”和“不公平”的百分比分别依次是30.1%和42.4%、78.9%和20.2%、56.0%和48.1%、3.8%和14.0%,其中,认为新农保和城镇居民基本养老保险“不能满足”和“不公平”的比例都名列前茅。

多年来,许多学者对城乡居保的属性提出质疑,认为目前制度属性“名不符实”的模糊状态不利于其长期发展。例如,有学者一针见血地指出^[7],城乡居保明显存在着制度定位不准确、过度依赖财政补贴等制度结构问题,并从创立之初就埋下不可持续的隐患,因此,城乡居保是社会保险制度还是“准普惠型”的国民年金制度,明确其制度属性是首要任务。这既涉及公平效率观,又涉及制度定位和价值取向。如果作为一项基本社会养老保险制度,怎样降低制度过度依赖财政补贴是最关键的问题,只有通过减轻财政依赖才能实现制度的健康良性发展。还有学者从公共物品理论角度分析城乡居保的属性^[8],认为城乡居保基础养老金与城镇职保的基础养老金存在明显区别,后者是一项以国民身份为资格条件的、普惠式的制度安排,具有显著的非排他性特征(尽管有一定的竞争性和拥挤性),因而具有公共产品的属性,它不仅具有缓解农村老年贫困和维护社会稳定的直接效用,还具有缩小城乡差距的间接效用,并由此产生相当程度的外溢性,因此,城乡居保基础养老金的功能应坚持公共服务均等化原则和适度性原则。还有学者分析了农村居民和城镇居民的共同特点^[9],认为他们的晚年真正需要的收入保障是非缴费型养老金,而目前城乡居保就是一个不折不扣的非缴费型养老金制度,其本质具有一定是“福利”性的,而非“保险”性的。

(三) 城乡居保基础养老金改为“养老津贴”的思考

城乡居保的制度属性是个深层次问题,表面上存在的是城乡居保与城镇职保之间的巨大待遇差,对此,媒体在多年前就有过报道。例如,广州市退休职工养老金每月2833元^[10],而城乡居民养老保险最高才每月686.50元,仅为广州职工养老金平均水平的24%。如果以城乡居保最低的81.2元计算,广州职工养老保险待遇水平超过城乡居保近35倍。针对城乡居保的融资结构主要来自财政这一现实,一位学者型官员在大量基层调查研究基础上提出一些成熟的想法^[11],认为城乡居保的福利化程度已超过90%,福利刚性使得城乡居保与建立社会养老保险制度模式的初衷越行越远,过度福利化使财政压力增大,城乡居保攀比城镇职保的高待遇将不可避免。在基层调研中常常听到很多基层政府反映,要求“同城同待遇、同制度同待遇”的呼声越来越高,地方财政压力很大,希望中央政府加大转移支付力度。该学者型官员发出城乡居保“向何处去”之问,呼吁城乡居保完全福利化的情况不符合目前中国国情,也是不可持续的,城乡居保不能丢弃个人和家庭的基本养老责任,为此提出将城乡居保的基础养老金改为“养老津贴”、将现行城乡居民基本养老保险制度改名为“城乡居民养老保障制度”的建议。

笔者认为,既然投资改革之后,城乡居保基础养老金“非缴费型”养老金地位将逐渐定型,并与保险制度渐行渐远,为进一步明确城乡居保的制度属性和功能定位,同时也为进一步强化各级财政的预算约束,防止福利刚性及其进一步泛化,将基础养老金适时改为“养老津贴”不失为一个长治久安的改革趋势。

本文接下来的安排是,第二部分以梳理文献的方式对老农保的诞生、停摆和退出进行回顾和评述,提出老农保退出和新农保引入非缴费型基础养老金的根本原因之一在于受到艾伦条件的约束,出于制

度重新定位的考虑,提出将基础养老金改为养老津贴的设想。第三部分在评介基本收入理论和介绍该理论试验情况的基础上对基本收入和养老津贴的关系进行辨析。第四部分运用行为经济学的心理账户原理阐述城乡居保基础养老金改为养老津贴的理论根据和现实意义,认为它将有稳定参保人的心理预期和制度的财务可持续性。第五部分是结束语,对艾伦条件约束、基本收入理论、心理账户原理、养老津贴制度这四个关键词在本文中的逻辑关系做一简单总结。

二、文献与理论:农村养老保险制度变迁与“艾伦条件”约束

改革开放以来,市场经济机制的引入要求许多其他制度建设予以配套,许多社会领域的制度建设就是从零开始的,从试点到全面铺开,逐渐推向全国。社会保障领域也大致经历了这样一个过程,绝大部分制度从建立到发展,一直运行至今。但似乎只有农村养老保险制度经历了起起落落的曲折发展道路:1986年老农保开始试点,1992年正式推出,1999年出现停滞,2009年建立新农保,2011年建立城镇居民保,2014年新农保和城镇居民保合并为城乡居保,2018年开始实施投资,2020年全国范围完成投资体制改革,至此,城乡居保趋于定型。在农村养老保险制度35年的发展历史中,1999年老农保经历了长达10年的停滞期,新农保2009年建立前后又经历多年的“新”“老”两个养老保险的制度叠加、衔接、更迭。在同一社会政策领域出现如此曲折并最终“新”“老”两个制度版本实现更替,这在中国改革开放史上是不多见的。

(一) DC型完全积累制老农保的诞生与停摆

老农保的启动始于1986年国务院在江苏召开的“全国农村基层社会保障工作座谈会”,会上确定由民政部牵头在发达地区进行试点,次年选择了19个试点地区,参加人数90万人左右。1991年正式颁布的《国务院关于企业职工养老保险制度改革的决定》(国发〔1991〕33号)标志着城镇企业职工养老保险制度改革拉开序幕,这是中国社会保障史上具有重要意义的一个文件,它再次明确农村养老保险工作由民政部负责。次年,民政部印发《县级农村社会养老保险基本方案(试行)》(民办发〔1992〕2号),规定资金筹集以农民个人缴纳为主,月标准从2元到20元共10档,集体补助为辅,国家给予政策支持,缴费全部进入个人账户,由县级政府统一管理,购买国债或存入银行;60岁开始根据缴费标准和年限领取养老金。在随后两年里,民政部接连印发13个文件,对商业保险与社会保险的界限、农保基金购买国债和管理费的提取等也做了规定^[12]。据此,个人账户式完全积累制的老农保制度框架基本成型,可以说,这是一个“准”DC型完全积累制的制度,从本质上讲是一个自愿参加、自我储蓄型的养老保险制度。

在制度建立之初,老农保覆盖人数不断扩大,截至1995年已覆盖30个省份1400多个县市,26个省份制订了地方法规,参保人数近5000万人^[13]。到1999年,全国参加老农保人数超过8000万人,累计收取保险基金184亿元;1998年向60万人发放养老金2.5亿元,人均42元^[14]。但在1999年,《国务院批转整顿保险业工作小组保险业整顿与改革方案的通知》(国发〔1999〕14号)正式发布并指出,“目前我国农村尚不具备普遍实行社会保险的条件。对民政系统原来开展的‘农村社会养老保险’,要进行清理整顿,停止接受新业务,区别情况,妥善处理,有条件的可以逐步将其过渡为商业保险。”这个文件意味着老农保不得不停办。

在老农保“停办”10年之后的2009年,《国务院关于开展新型农村社会养老保险试点的指导意见》(国发〔2009〕32号)发布,这标志着老农保即将退出历史舞台,效仿城镇职保的统账结合型新农保开始履行其历史使命,非缴费型基础养老金正式引入并运行至今。

(二) 学界对老农保退出历史舞台的不同解析

学术界对中国农村养老保险制度变迁的原因进行了分析,有代表性的观点可归纳为以下八种。

一是机构改革论^[15],认为1998年国务院机构改革后,原来民政部门制订并管理的老农保统一交由社保部门负责,两个部门之间对农村养老保险制度的模式选择出现分歧,后者认为“国家不该出面举办农村社会养老保险制度”,即对回归以家庭社区养老还是社会养老的看法与理念存在不同的看法。

二是管理体制论^[16],认为管理体制是决定社会保障制度效率乃至成败的关键环节,而基金管理体制

制显得更为重要。城市的社保制度是由中央政府通过社会保障部统一管理,但农村社保基金则由地方各级政府的下属机构来管理,管理层级太低,既不能解决基金的增值保值,又不能很好地解决监管问题,同时,由于管理不正规,链条很长,基金被挪用和挥霍的情况很严重,很普遍。

三是基金贬值论^{[9][17]},认为在通货膨胀严重的20世纪90年代,老农保基金严重贬值,养老金标准太低,购买力水平十分低下,农民缴费10年后每月领取养老金只有4.70元,15年后每月是9.90元,如果再考虑管理费增加、银行利率下调、通货膨胀等因素就更少了,不能起到保障作用。从1986年到1998年,经过10多年的积累,人均基金只有180元。

四是金融风险论^[18],认为老农保隐藏着较大的金融和支付风险。制度建立之初,为吸引农民参保,政策设计上规定了8.8%的预期回报率,当时通货膨胀率达6%左右,1993年曾调至12%,但后来随着银行利率的下调,基金分段计息的利率不得不再下调,由年复利6.8%下调到5%,到1999年降到2.5%。如果利率不下降,制度将面临较大的支付风险,一些银行遭受严重利息损失,但下降的结果和政策的波动导致参保农民对制度失去信心,参保人的利益被严重损害,参保积极性受到极大挫伤。

五是资源结构论^[19],认为老农保制度是1994年财税体制改革之前的产物,其资源结构是资金资源的位置在“块”上,跟地方政府的组织资源结合比较紧密,从而牵制民政系统,其基金管理权限就只能沉淀在基层政府,而新农保阶段的资源结构是资金资源的位置在“条”上,与职能部委的权威性资源结合在一起,能保证地方政府按照“条”的意思采取行动,基金管理权限也保持在“条”上,因此,新、老农保在试点层次、覆盖主要目标群体、资金管理网络、资源注入能力、政策的一般化能力等五个方面存在明显不同,于是在中国就出现了农村养老保险制度从老农保到新农保的政策转化。

六是政府责任缺失论^[20],认为老农保的根本缺陷在于政府责任缺位,国家责任与社会公平是建立农村养老保险制度的必然选择。政府责任主要表现在明确财政补贴机制,实现财务可持续性,是增强缴费激励性的重要保证,应将财政补贴率替代缴费率,并将现收现付制养老金模式转换为现收现付制财政补贴模式。

七是发展阶段论^[21],认为老农保的失败与新农保的最终被肯定,除了制度本身的特征以外,更深层次的原因在于制度需求与制度供给是否达到一定程度的契合,新农保正式建立在2009年,而不是1999年或1989年,是因为社会发展到了需求这项制度的阶段,经济上也具备满足这项制度需求的能力,就是说,农村养老保险制度的变迁不能脱离或者超越中国经济社会发展阶段,既要遵循世界社会保障发展的一般规律,又将带有明显的中国特色。

八是制度供给低效论^[22],认为老农保缴费激励性很差,因为集体补助没有制度保障,乡镇企业发展很不平衡,难以成为集体补助的制度化来源;积累模式上单设个人账户,优点是产权清晰,但缺点是没有统筹账户,这与家庭养老没有本质区别;基金保值增值能力乏力,缩水不可避免。因此,老农保的制度需求与制度供给处于不均衡状态,是一种低效率的制度安排。

(三)“艾伦条件”对“新”“老”农保嬗变的三个深层解释

笔者归纳的上述八种观点很可能挂一漏万,但这些从不同角度对老农保做出的评价、对“新”“老”农保更迭的深层原因所做的解析都很有启发性,他们见仁见智,均反映出20世纪90年代老农保从诞生到退出的一些基本情况和基本原因。也许是所有原因形成合力、共同发挥作用的结果,最终导致老农保不得不被叫停。

这里,我们不妨增加一个新的视角来做进一步分析。从经济学来看,老农保的淡出也好,新农保的诞生也罢,甚至今天城乡居保投资改革也算在内,中国农村养老保险制度35年的变迁史可用一个定理予以解释,那就是艾伦条件:在GDP高速增长并带动社会平均工资高速增长的前提下,建立个人账户式的长期储蓄型养老金制度必定是不受欢迎的。因为从经济学理论上讲,根据艾伦条件^[23],作为生物收益率的社会平均工资增长率与人口自然增长率二者之和大于实际利率时,DC型完全积累制的养老金制度就必定不划算,这时,DB型现收现付制则是有效率的,可实现资源配置的代际帕累托最优。改革开放40年来,中国GDP年均增长率为9.5%,按不变价格计算比1978年增长了34倍;在经济高速增长带动下,全国居民人均可支配收入从1978年的人均171元提高到2019年的30733元,扣除价格因素,增长

了23倍,年均增长率超过8.5%^[24];同期中国人口年均自然增长率为0.9%^[25];相比之下,农保基金在银行协议存款的利率扣除通胀因素之后大约处于2%~3%左右,大大低于生物收益率,他们之间存在6至7个百分点的差距,作为锁定60岁退休年龄的长期储蓄,在复利的作用下,距离满足艾伦条件相去甚远,这是“老农保”难以“存活”下去的根本原因。

概而言之,艾伦条件作为一个经济学定理,可以从另一个侧面对中国农村养老保险制度35年历史嬗变的三次重要变革做出很有说服力的解释。

第一次是1999年老农保被“叫停”。很显然,这个决策是正确的,对经济和社会的“止损”也是及时的,是不得已而为之,感情不能代替和超越经济规律。在20世纪80年代中期,从决策层到全社会,几乎没有人会预测到中国GDP增长率和人均收入会如此高速增长,以至于DC型完全积累制养老金会如此之无效率。在当时的历史条件下,艾伦条件是不可能被满足的:一是1993年开始酝酿的财税体制改革几乎贯穿整个90年代,重新划分中央和地方的财税关系是中华人民共和国成立以来实施的一场深刻的历史变革,在从包干制改为分税制的转型过程中没有精力、更没有能力去考虑对老农保提供足够的财政补贴。须知,从1983年人民公社制取消、农村合作医疗制度即刻崩塌,到2003年新型农村合作医疗制度建立,在长达20年里没有财政能力建立医疗保险(或曰名存实亡,当时农村合作医疗参保比例只剩下9.5%,79.1%的农村居民没有任何医疗保险)^①,农民连眼下看病都没有医保报销制度,遑论“远水不解近渴”的养老保险。二是个人账户资金除了存银行外没有任何其他金融工具实现保值增值,当时资本市场刚刚建立,甚至中国证监会的组建与民政部印发《县级农村社会养老保险基本方案(试行)》(民办发(1992)2号)都发生在同一年,即1992年。三是当时正值1997年东亚金融危机冲击余波未尽之时,叫停老农保将有益于阻绝危机“传染”到国内的链条,各级财政平衡十分吃紧,正是由于这个原因1999年才建立起全国社会保障基金理事会。

第二次是2009年建立新农保,将非缴费型养老金引入并作为制度主体。这个制度设计所针对的正是为了避免重蹈老农保违背艾伦条件的覆辙,用财政性的、“现收现付”的办法来避开艾伦条件的约束。于是,新农保成功了。从新老两个制度衔接的及时性来看,在2009年建立新农保也是适时的,用一官媒报道的案例可以佐证^[26],黑龙江一赵姓退休者,2004—2006年领取的三年养老金总计只有28.60元,平均到每月只有0.79元,长达十几年的退休金存储结果使其购买力受到了严重侵蚀,用赵姓农民自己的话来说,这点钱“还不够来回路费钱”,“一看那么少,我就不愿意去领了。”还有一个“月领3毛”的案例^[27],黑龙江一张姓农民2005年退休领取养老金,每月只有3毛钱。

第三次是此次启动的城乡居保基金投资改革。尽管参保人每年缴费规模不大,账户养老金的比例很小,但面临的通胀贬值风险依然不小,与28年前的1992年相比,我们毕竟有了资本市场——尽管它存在这样那样的问题,与10年前的2010年养老金能否“入市”投资的舆论环境和认知水平相比^②^[28],今天我们毕竟没有了这些观念上的束缚和无休止争论的困扰,实行市场化和专业化的投资体制是为了提高收益率,最大限度地满足艾伦条件。

概而言之,从1986年试点开始,农村养老保险的制度变迁背后是一只看不见的手在发挥作用,决策者下意识地始终围绕如何满足艾伦条件而曲折前行,这是一个摸着石头过河的“不断试错”过程,其中我们积累了经验,当然也有教训。

(四) 非缴费型养老金的引入对“艾伦条件”的三个印证

在中共中央决定暂缓发展老农保之后,参保人数从1998年的8025万人减少到2001年的5000多万人,除少数城市外,绝大多数地区陷入停顿状态^[29]。2003年启动建立新型农村医疗合作制度(以下简称“新农合”),筹资标准是参保农民每人每年缴费10元,地方财政给予补助10元。地方一些政府受到建立新农合的激励,纷纷开始自发试行新型农村养老保险制度,其筹资方式也是个人缴费、集体补助

^① 2003年卫生部统一组织安排了全国范围的第三次国家卫生服务调查。在被调查者中,参加合作医疗的占9.5%,参加其他各种社会医疗保险的占3.1%,购买商业医疗保险的占8.3%,没有任何医疗保险的占79.1%。见2003年国家卫生服务研究系列报告之一:《第三次国家卫生服务调查分析报告》,卫生部统计信息中心,2004年9月,第15页。

^② 2010年,笔者撰写的关于建立养老保险基金投资体制的内部研究报告得到中央领导同志的批示,由此启动了投资体制改革,但由于种种原因,“2011改革”无果而终,其具体细节过程详见参考文献^[28]。

和地方财政补贴。2007年,劳动和社会保障部^①、民政部、审计署在其联合发布《关于做好农村社会养老保险和被征地农民社会保障有关问题的通知》(劳社部发(2007)31号)中明确提出“积极推进新型农保试点工作”,采取个人缴费、集体补助和政府补贴的多元化筹资机制,要求各地从当地实际出发研究制定新型农保试点办法。随后,一些发达地区自行建立起新农保。例如,北京2008年1月开始实施新农保,基础养老金每人每月280元,由市区两级财政支付^[30]。

2009年“国发32号文”正式颁布,标志着新农保的建立。正如时任总理温家宝在2009年8月8日举行的全国新型农村社会养老保险试点工作会议上讲话所概括的,新农保与老农保仅靠农民自我储蓄积累的最大区别有两点:一是国家财政全额支付最低标准基础养老金,二是地方财政对农民缴费实行补贴。按计划,2009年试点范围为全国10%的县区,以后逐步扩大试点,计划用10年左右的时间推进新农保,到2020年前基本实现全覆盖。但到2011年覆盖面就超过了60%,到2012年8月底,全国所有的2853个县级行政区均启动了新农保试点^[31],新农保提前完成了全覆盖的任务。

如果说1999年停止老农保的深层原因,可解释为在经济高速增长的外部环境下,农村建立DC型完全积累制养老保险不能满足艾伦条件,这种制度模式是不可取的。那么2009年前后出现的建立新农保的热潮并在两三年就提前完成全覆盖的目标,就可解释为只有引入非缴费型养老保险才是唯一的正确政策选项;这个事实从反面做出的另一个解释是,虽然在理论上讲,在农村建立缴费型的DB型现收现付制养老保险(没有政府补贴)应该是可行的,能够满足艾伦条件,但在现实中必将是行不通的,因为农民收入水平低,缴费能力差,组织化程度低,流动性强;退一步讲,即使建立起来,2009年至今10年的缴费收入数据显示,按他们现有的缴费能力和水平,在现有人均养老金待遇水平条件下,只够支付当年养老金支出的四分之一左右,政府依然还需大规模转移支付,这样的DB型现收现付制显然更不可取,与目前由政府全额支付非缴费型养老金的筹资结构相比显然是下策。这个“复盘”告诉我们,在中国农村建立养老保险制度,一方面不能违背艾伦条件,否则要受到惩罚;另一方面在理论上满足艾伦条件的DB型现收现付制养老保险制度模式在现实中也不可能实现,所以现阶段在中国农村建立养老保障制度只能选择非缴费型制度。

学界普遍认为非缴费型养老金在城乡居保中的引入是成功的,这个事实反过来可以被认为是符合艾伦条件从三个不同情景进行了印证。第一个情景是当艾伦条件不能被满足时,DC型完全积累制养老保险制度或是像老农保那样不得不主动退出,或是令其存续下去,但逐渐走向“破产”。这个情景的印证结果已普遍获得认可,10年后的2009年的一次官方解释是这样的“我国从20世纪90年代开始农村养老保险试点,后因客观条件制约而停顿。”^[32]第二个情景是当艾伦条件不能被满足时,决策者可以决定放弃缴费型养老保险制度,代之以实施非缴费型养老金制度,以期满足艾伦条件。这个情景的印证也被10年后的2009年启动的新农保所确认。第三个情景是当艾伦条件不能被满足时,统账结合的城乡居保将面临两个选择,或是像统账结合的城镇职保那样,将其本来的FDC个人账户变形为NDC的名义账户制^②,或是坚守FDC个人账户的初衷,建立投资体制,实施专业化投资,阻断滑向NDC的通道,令基础养老金定型为非缴费型养老金。这个情景正是目前我们经历的一个重要历史节点,从此,“FDC个人账户养老金+非缴费型养老金”的制度结构将相对稳定下来。

在未来几十年里,定型的“FDC个人账户养老金+非缴费型养老金”面临的不确定性主要有两个挑战:一个是“小挑战”,即账户养老金的投资效率是否足够高,以至能够满足艾伦条件的要求,否则账户养老金只能忍受一定的贬值风险;另一个是“大挑战”,即基础养老金定型为非缴费型养老金之后所面临的巨大压力,这取决于城乡居保的制度属性与功能定位问题的重塑。

三、基本收入理论:非缴费型养老金改为“养老津贴”的理论基础

如前文所述,在2009年确立的“实行社会统筹与个人账户相结合”中,由于基础养老金由政府全额

^① 下文简称“劳社部”。

^② 继2013年党的十八届三中全会明确“完善个人账户制度”代之以“做实个人账户”之后,2016年城镇职工基本养老保险、机关事业单位和企业职工基本养老保险个人账户记账利率确定为8.31%,这标志着个人账户正式走向名义账户。见《人力资源社会保障部办公厅财政部办公厅关于公布2016年职工基本养老保险个人账户记账利率等参数的通知》(人社厅发(2017)71号)。

支付,学界对城乡居保的制度属性和功能定位提出一些质疑和改革建议,其中,发出的非缴费型基础养老金“向何处去”之问值得深思。笔者认为,既然城乡居保的基础养老金在较长时期内采取非缴费型养老金的形式,就不如将其改为养老津贴更有优势,从近年来再次流行的“基本收入”理论来看,顺势将其改为养老津贴更有利于未来财务可持续性,而不是相反。

从“基本收入”理论来看,非缴费型基础养老金转为“养老津贴”不仅是恰当及时的,也是符合逻辑的。“基本收入”是指政府保证每个公民获得的最低收入(minimum income,简称MI),也称为“全民基本收入”(universal basic income,简称UBI)、公民收入(civil income,简称CI)或最低保证收入(guarantee minimum income,简称GMI)。

(一)“全民基本收入”理论再度流行及其思想渊源

基本收入理论近些年来再度受到追捧,主要有如下四个原因:一是芬兰政府于2017至2018年实施了为期两年的试验,成为全球首例以政府名义将基本收入理论付诸实施的国家级试验案例,引起世界普遍关注。试验结束后,芬兰社会事务与健康部以备忘录的形式,向全社会公布了一份30页的研究报告《2017—2018年芬兰基本收入试验——初步结果》^[33],介绍了试验的基本情况和主要评价:项目执行机构设立两个组,实验组在全国随机抽取2000人,每人每月可收到560欧元基本收入,控制组17.3万人;实验结束之际,项目执行机构于2018年12月对实验组2000人和控制组5000人进行了调查,其中,实验组有效访谈人数586人,控制组1633人,经过对几十项数据处理之后,得出的结果是基本收入对就业状况和收入的影响都不大。近年来,加拿大、法国、英国、荷兰、新西兰、乌干达、肯尼亚、印度、纳米比亚和美国硅谷等地持续出现一些类似的试验项目,其中,瑞士从2013年开始就有一些知名人士发起公民倡议运动,推动将全民基本收入写入瑞士宪法,但最终在2016年6月举行的全民公决中有77%的人投反对票予以否决。

二是人工智能、自动化和全球化发展十分迅速,传统就业市场受到极大冲击,一些世界级的新技术发明者和所有者纷纷发表支持言论。脸书的共同创始人克里斯·休斯于2018年3月公开呼吁应为美国年薪5万美元以下的工人每月提供500美元的保证收入。这一呼吁立即得到了脸书共同创始人扎克伯格、微软创始人比尔·盖茨、特斯拉和SpaceX创始人伊隆·马斯克的积极支持与响应^[34];在他们眼里,智能化和自动化的日益普及虽然可极大地提高劳动生产率,推动社会进步,提高生活品质,但也必将导致劳动就业需求不断萎缩,生产将不再需要人工,劳动力不再成为主要投入,技术替代人类劳动将导致更高的失业率,贫富之间的差距将越来越大;与此同时,技术创新为资本所有者带来丰厚利润,有利于雇主,有利于技术发明者,而不利于劳动者。在这种变化中,为了保持社会正常运转就须改变游戏规则,解决需要谋生的劳动失业大军,缓解智能化和自动化对现有的生产组织方式和劳动力市场产生的巨大冲击。正是基于这些认知,一些世界级的头部企业的新技术发明者和所有者纷纷主动表态支持基本收入理论。

三是在此次新型冠状病毒肺炎全球大流行期间,基本收入理论再次成为一些国家热捧的明星理论。美国、意大利和西班牙等重灾区的一些政治和公众人物呼吁或提出请愿书,要求增加基本收入,以拯救生命。例如,美国纽约市布朗克斯区民主党代表亚历山大于2020年3月28日呼吁说^[35],目前讨论的方案包括部分无条件转移支付,但还不够,应采取全民基本收入制度,她的建议得到部分民主党和共和党议员的支持;再例如,2020年3月26日,意大利两个互联网平台Change.org和YouMove.eu分别出现两份请愿书,一份致意大利总理孔特,要求所有意大利公民每天获得10欧元基本收入,一份致欧洲委员会和欧洲银行,呼吁尽快引入无条件基本收入,以抗击肆虐无情的新型冠状病毒肺炎疫情。据英国《独立报》2020年3月18日的报道,全球已有500多名著名学者和公众人物签署一份公开信^[36],向各国政府紧急呼吁实施基本收入制度,确保在新冠肺炎病毒全球传染和经济陷入严重衰退时,每个人都有足够的现金购买生存所需要的食物和其他必需品。

四是基本收入理论思想渊源历史悠久,对很多群体具有深刻的影响。该理论可追溯至500年前的托马斯·莫尔的乌托邦,200多年前的圣西门、傅立叶、欧文的空想社会主义以及潘恩的《常识》和《人权论》提出的理想主义(资本赠款的设想),100多年前的诺贝尔文学奖获得者罗素的无政府主义和诺贝尔

经济学奖获得者米德的社会红利思想、第二次世界大战以来诺贝尔经济学奖获得者弗里德曼的负所得税思想、诺贝尔经济学奖获得者哈耶克关于基本收入是自由社会的必要特征的论述、托宾的移民计划和加布雷斯的最低收入概念,等等。20世纪80年代以来,丹麦、荷兰一些学者和国会议员先后提出了“普遍基本收入”的政策思想和提案,荷兰政府一官方政策委员会提出“部分基本收入”的政策主张,英国和德国一些学者联合成立“基本收入”研究小组,法国学者发起“无条件收入”和“负所得税公民收入”的社会倡议,并于1986年在比利时成立欧洲“基本收入地球网络”,每两年召开一次国际会议。1999年美国加州大学戴维斯分校等一些学者建立“美国基本收入保障”网络,每年举办一次全球学术研讨会,截至2018年已召开17届年会。尤其在过去30年里,欧美这两个学术网络极大地推动了基本收入理论的发展。

(二)“全民基本收入”理论的政策含义

基本收入理论被认为是一个激进的政策主张,其基本政策建议是每月向社区所有成员发放现钞补助金,无需任何经济状况调查,不附加任何条件,补助金的水平应足够高,以免除社会成员生活的经济不安全感。该理论的思想体系跨越多个学科,不同意识形态的学者看法存在一定差异,根据斯坦福大学哲学系朱莉安娜的一项最新的权威解释^[37],基本收入可归纳为以下五个主要特征。

第一,发放的福利是现金,不是实物。基本收入理论强调发放的是现金转移,就像失业金和收入支持那样,而不是诸如食品券、代金券、消费券那样的实物福利,因为现金支付可以根据受益人的意愿转换为他们喜欢的任何东西,包括学习驾驶和旅游,以维持其基本生活,把穷人变成消费者,但又没有扭曲市场。目前很多国家也有一些现金转移计划,例如,最低收入计划、最低生活保障计划、求职者津贴等,但这些现金计划或是以家庭为基础,或是以特定的行为为条件,或是以某项调查为资格,这与基本收入理论和理念不尽一致。

第二,发放的对象是个人,不是家庭。包括发展中国家和发达国家在内,很多经济体实行的家计调查式现金支付都是以家庭收入为单位来确定是否符合补贴条件,高于设定的平均线就不能获得收入补偿。最典型的例子是夫妇二人中丈夫收入较高,平均收入高于设定的补偿标准,这样尽管妻子没有收入,也没有资格获得补贴。这种家计调查式的现金支付计划的着眼点是家庭团结和家庭支持,是一件好事,但没有考虑家庭内部也需要有尊严的生活和公平的资源分配。如果妻子有了自己的基本收入,尽管她丈夫收入很高,但这时妻子就有了“退出的选择”。因此,从家庭福利权向个人福利权转变是捍卫妇女福利权的一个工具。基本收入理论同样也主张保护儿童和失业青年人的福利权,否则在以家庭为基础的家计调查式的现金给付计划中,他们或超标没有资格获得补贴,或获得补贴很少,或即使有了补贴也落到父母口袋之中。

第三,发放的方式是无条件的。这是一个最易引起争议的问题,因为津贴的发放在很多国家基本上都是有条件的,并且这是过去20年里各国福利制度改革的发展趋势,就是将福利工作改革为“工作福利”(workfare),指强制性的实施“为福利而工作”,为低收入工人加薪,俗称“就业补助”:受益人要想获得补助就必须出去寻找工作或证明没有找到工作,拒绝工作就没有资格获得补助。工作福利的假定是怀疑受益人存在道德风险,因此,实施工作福利的目的是为了阻止“搭便车”现象的产生。而基本收入理论认为,福利权应从工作权中分离出来,让每个人都有获得津贴的权利,任何人都不应跌至谷底,尤其在不能实现充分就业的情况下,基本收入做出的承诺应该是自由、选择、尊严和平等。

第四,发放的范围是普惠式的,不是家计调查式的。基本收入理论认为,“穷”或“需要”不应成为获得基本收入的理由,最穷的人和最需要的人也不应成为获得津贴的特殊群体,在提供基本收入时不应实施家计调查。尽管富人也会得到基本收入,但他们将被征税,否则,经过家计调查的穷人可以获得福利,其结果是常常产生“蒙羞感”,这在一定程度上可以解释为什么领取救济津贴的穷人往往比例不是很高,因为一部分穷人虽然符合资格,但他们宁愿贫穷,也不愿遭受白眼、蒙羞或成为“福利皇后”。因此,建立基本收入制度可以解决所有这些问题,每人都会自动收到这笔收入,它可让福利成为一种普遍的默认。

第五,发放的期限是定期的,不是一次性的。基本收入理论主张津贴定期规律性地发放,或是每年

发放,或每月发放,不赞成一次性发放,因为基本收入是一个确保终生经济安全和自由平等的安全网,防止在人生的某个关键时刻出现大起大落,而一次性发放有可能被一阵风“吹走”。但也有学者认为,有一种情况是可以的,就是将终生所有津贴一次性全部实现,即在公民成年早期就能接到一笔非常可观的投资基金,建立一个“基本资本”(basic capital,简称BC),作为基本收入的一个替代性方案。例如,在21岁时,当每一位自由公民开始进入成年,他或她应该从政府那里接到一笔8万美元的资金用于投资,将来可以用于购房购车,也可以用来继续读书。

(三)“养老津贴”与“全民基本收入”的区别

从上述基本收入理论的内容来看,养老津贴与基本收入似乎不完全是一回事,实际上只是其中的一种基本收入而已。基本收入理论认为^[38],现代社会是一个利益相关者社会,每个利益相关者都享有利益相关权。从人的生命周期来看,不同生命周期阶段的人构成了不同的利益相关阶层。在21世纪的社会福利制度中,青年阶段、成年阶段、老年阶段都是不同的利益相关阶层,生命周期的这三个阶段均应获得相对应的非缴费型、非家计调查式、定额式的基本收入,所以从本质上讲,这是利益相关者津贴。比如,在儿童阶段的利益相关者津贴就是儿童津贴或学生津贴,主要用于接受教育,无论他们的父母是否具有支付能力;成年阶段的相关利益者津贴主要用于他们的需要,无论他们的收入状况如何;65岁以后开始领取的相关利益者津贴就是“养老津贴”,或称之为“利益相关者养老金”。因此,对不同的利益相关者应建立相应的利益相关者基金,对一个国家来讲,应该制定利益相关者计划。也有学者认为^[39],全民基本收入不应瞄准某个局部的少数群体,但也不排除全民基本收入这个概念之下存在四个“表亲”:基本津贴、负所得税、工资补贴和保障就业。其中,如把某一类“基本津贴”的发放范围限制在某个年龄段就成为部分全民基本收入。

所谓部分全民基本收入(partial UBI)是指分配的数额标准低于贫困线^[40],难以满足一个人的基本需求,有些发达经济体对个人或家庭实施了无条件现金转移支付,既有临时性的,也有永久性的,既包括定额式的儿童津贴、家庭津贴和养老津贴,也包括其他一些家计调查式的津贴。其中,永久的、部分的全民基本收入的样板包括美国1982年成立的阿拉斯加永久基金和伊朗2011年建立的无条件收入转移支付。相比之下,全额全民基本收入(bull UBI)应该是无条件的,是普惠的(面向所有居民而不是公民),发放对象是个人而不是家庭,是定期的和自动的(无须申请),是主权国家的支出,是来自于一般税收的现金支付(不是实物的),是相当于或高于贫困线(能满足基本需求)并能全部替代或部分替代现行的福利给付。根据这些标准,欧盟和OECD^①至今还没有任何成员国实施这样的制度,因为其成本非常高。

近年来,国际劳工组织曾对130个国家实施全额的全民基本收入的成本做过一次测算^[41],在其设定的两个情景中,情景一是按照各国贫困线的100%发放给所有成年人和儿童,情景二是按照贫困线的100%发放给所有成年人、按照贫困线的50%发放给15岁以下儿童,其测算结果是,对绝大部分国家来讲,这两个情景下的成本都在占GDP的20%~30%;情景一和情景二在美国分别是28.4%和25.7%,英国是30.3%和27.7%,日本是31.5%和29.4%,德国是29.8%和27.9%,法国是33.7%和30.7%,中国是22.8%和20.8%。接近或超过100%的国家有几内亚(81.3%和64.0%)、委内瑞拉(91.9%和79.0%)、多哥(125.5%和99.0%)、厄立特里亚(150.2%和118.0%)、利比亚(197.3%和155.6%)等。

上述分析显示,全额的基本收入离现实世界还很遥远,就在身边的是部分基本收入,在中国,非缴费型养老金改为养老津贴就应该成为部分基本收入的一个经典案例或最佳实践。

四、行为经济学:非缴费型养老金改为“养老津贴”的现实意义

2009年颁发的“国发32号文”确定新农保的“保基本”的原则与2019年召开的十九届四中全会提出的加强普惠性、基础性、兜底性民生建设的要求一脉相承,从贯彻落实中央精神的角度看,在城乡居保基础养老金定型为非缴费型养老金之后,将其改为“养老津贴”不失为一个可以考虑的改革选项,对推

^① OECD(Organization for Economic Co-operation and Development),即经济合作与发展组织。

进国家治理体系和治理能力现代化是一项长治久安的有效举措。

从表面上看,将城乡居保基础养老金改为养老津贴似乎没有任何实质性内容,只是改换名称而已,没必要如此大动干戈和做无用功,但实则不然,改为养老津贴之后,其寓意深远:从法理上看,非缴费型养老金更加名副其实,不但回归其本源,而且更加“坐实”了财政的法律责任;从参保人利益相关者的心理看,城乡居保参保人的心理预期和全社会的预期都将有所改变,在观念上使之与保险制度相对“脱钩”,“凯撒的还给凯撒,上帝的回归上帝”,重塑国民的福利观念和保险文化;从制度功能定位上看,重新界定城乡居保基础养老金的制度属性之后,其攀比城镇职保的心理将自然“消失”,可缓解中央和地方的财政压力,在未来地方财政形势日趋严峻的预期下更显得十分必要;从财政和保险的边界来看,福利与保险“划清界限”之后,有利于规避保险制度福利化倾向,意味着“财政”与“保险”相应分开,福利的归福利,保险的归保险,养老保险追求的应是精算平衡原则,养老津贴体现的则是国家父爱主义原则,发挥的是“兜底功能”。

在这个方面,以“讲故事”为主要形式的行为经济学给出的解析很具有说服力。

(一) “养老津贴”的行为经济学诠释

2017年美国行为经济学家理查德·泰勒教授获得诺贝尔经济学奖。2002年获得诺贝尔经济学奖的美国心理学家丹尼尔·卡尼曼在评价泰勒时说,他是“首位将心理学引入经济学,开创了行为经济学”的学者^[42]。本来,“正统”经济学假定人是“经济人”,他在做经济决策时选择的思维方式和基本原则是利益最大化,这种理性思维驱使“经济人”做出最后的选择。但是行为经济学家则从心理学的分析出发,认为人的决策往往不是基于理性的原则,而是从心理感受和直觉思维出发做出选择。

在泰勒那里,可从其“心理账户”原理非常通俗地解释城乡居保基础养老金改为养老津贴的必要性^[43]。美国是20世纪70年代开始逐渐使用信用卡的,此前人们在家庭理财和制订家庭预算时往往把现金装在不同信封里,一个信封装租金,一个装买食物的钱,一个装水电费等;公司也采取类似的做法,每个部门都有自己的预算,每个类别的花销都有限制,以控制成本支出。但事实上效果未必很好,前期制订预算的金额可能无法满足突发事件的资金需求,但又无法挪用其他项目的预算。把钱事先装进不同的信封就是把钱贴上了“标签”,这种思维方式违反了“钱具有可替代性”的事实。这个故事说明,同样都是钱,但却分属不同“心理账户”。再比如,家庭理财时可把钱分成现金、活期存款、长期存款(包括退休金账户或孩子的教育金账户)等,最容易花的钱是现金,“钱少口袋漏,一有就不留”;其次是活期账户的存款,一般来说,人们不太愿意随便将其取出消费,甚至有时宁可临时借钱救急;最神圣的是长期存款账户,没有天大的事是不能动的。泰勒在康奈尔大学任教时经常跟经济系的同事打牌,赌注很小,一晚上最多50美元,他发现在牌桌上输了50美元,与股市收盘时买的100股股票每股跌了50美分相比,虽然同样都是损失50美元,但对心理的影响却完全不同,股票损失几乎察觉不到,而打牌输钱对心理和行为的影响较大,因为回家要向妻子如实汇报。他还对比了赌场上赌徒打牌赢钱的故事,如果是用“庄家的钱”赌就似乎并不把赢的钱当“钱”看,因为是拿赌场的钱而不是用自己的钱在赌博。人们在赌场还会经常看到“双兜”心理账户的情况,一个人带了300美元去赌场玩,赢了200美元,这时他会把300美元放在一个兜里,认为这些钱是自己的,而把赢的那200美元放在另一个兜里准备继续下注。为此,泰勒还专门做了一个实验,证明了存在“庄家的钱”效应,其结论就是,每当存在两个明显的参照点时,例如,存在起点时的情况与当前所处的情况,“庄家的钱”效应就会发生。

泰勒讲的故事和实验结果揭示这样一个道理:现金也好,或活期存款账户、长期存款账户也罢,“双兜”心理账户也好,“庄家的钱”效应也罢,都是特定心理账户的结果,背后有一只手在掌控,那就是违背了钱的可替代性的原则,从本质上讲,不管钱放在哪个地方、哪个兜里、是不是“庄家的钱”,花起来应该是一样的,只是钱上贴的“标签”变了,心理账户也随即就变了。

行为经济学的这些试验结果证明,同样的钱,贴上不同的“标签”,这些钱就会立即分属不同的心理账户了。

虽然城乡居保基础养老金是非缴费型养老金,但在保险制度下贴的标签是“保险”,其分属的心理账户就必然是“保险箱”,属于“庄家的钱”,而在养老津贴概念下,标签变了,其分属的心理账户就变为

“父爱主义”属于给自己的钱。城乡居保的情况比泰勒讲的故事更为复杂,因为在保险制度下其分属的心理账户会产生对城镇职保的攀比,这是制度设计上城乡居保定位造成的心理账户的结果,而在养老津贴概念下其分属的心理账户则不存在“起点”和“当前所处的情况”之间的比较,不存在“两个明显的参照点”,因为从心理账户出发,城镇职保的“参照点”已然“消失”。更为重要的是,这支非缴费型养老金改换“标签”在管理体制上并未触动制度结构和运行流程,容易操作,法律程序简单,仅产生少许“菜单成本”,如用行为经济学“助推”原理来解释,那就是举手之劳、顺势而为之事,但产生的效果则可明显改变参保人对这支非缴费型养老金的心理预期,其攀比和财务可持续性问题的暂时得以释然。

(二) “养老津贴”的财务可持续性

根据全民基本收入理论,国内有学者认为中国的低保制度可以被近似地看做“局部全民基本收入政策”^[44],认为二者在公平、效率和财政方面均无明显差异。其实,低保制度是收入调查式和补差型的制度,而城乡居保的基础养老金几乎是无任何条件的,根据前文全民基本收入的定义,中国城乡居保的基础养老金更接近基本收入的概念定义,甚至就是典型的部分全民基本收入,因为其标准大大低于国家贫困线。例如,2018年的国家贫困线为3525元/年,而基础养老金的标准仅为1828元/年(表1)。从这个角度看,城乡居保基础养老金改为养老津贴可被视为是对基本收入理论的一次重要实践。

这个重要实践的现实意义在于改变非缴费型养老金的“参照点”,即从城镇职保转向国际惯例,从而极大地缓解了其财务可持续性的压力预期。作为养老津贴,有两个指标对其财务可持续性产生较大影响,即替代率水平和支出规模占GDP比重,这两个指标在长达一百多年和一百多个国家的国际实践中逐渐形成了普遍标准或称通行惯例。

表1 2010—2018年城乡居保(新农保)基础养老金替代率和支出占GDP比

项目	2010年	2011年	2012年	2013年	2014年	2015年	2016年	2017年	2018年
人均领取养老金/元	699	690	880	979	1098	1430	1408	1521	1828
农村居民人均可支配收入/元	6977	7917	8896	10489	11422	12363	13432	14617	16021
基础养老金替代率/%	10.0	8.7	9.9	9.3	9.6	11.6	10.5	10.4	11.4
城乡居保基金支出规模/亿元	228	569	1150	1348	1571	2117	2150	2372	2906
城乡居保基金支出占GDP/%	0.06	0.12	0.22	0.24	0.25	0.31	0.29	0.29	0.32

资料来源:历年《人力资源和社会保障事业发展统计公报》和《国民经济和社会发展统计公报》,见人社部和国家统计局官网

注“人均领取养老金”来自当年基金支出除以当年领取人数,没有扣除对个人账户缴费的补贴,因此有些高估;2012年之前,“农村居民人均可支配收入”为“农村居民人均纯收入”

第一个指标,养老津贴的替代率水平。城乡居保参保人中绝大多数为农村居民,城镇居民仅为2300万人^①,占参保人总数的4.4%。鉴于此,本文以农村居民人均可支配收入为基准测算基础养老金替代率更加符合实际。从表1看到,自2009年城乡居保建立以来,其基础养老金替代率基本维持在10%左右。这个替代率水平与发达国家非缴费型的养老津贴的差距不是很大,只低几个百分点而已。例如,加拿大的养老津贴“老年保障计划”(OAS)的替代率为14%^[45];再如,美国“补充收入保障计划”(SSI)中用于支付陷入贫困的65岁以上老年群体的老年津贴年人均4500美元(该计划还用于支付单亲母亲和残疾儿童等),覆盖人数120万,2018年总支出为54亿美元^[46],由此推算出其替代率与加拿大相仿。

第二个指标,养老津贴支出规模占GDP比重。国际劳工组织的一份研究报告列出了113个经济体非缴费型养老金的相关信息,遗憾的是,“支出占GDP”这个栏目里大部分国家是空白,没有提供数据。图1几乎将所有提供数据的国家列出,共计41个经济体,其结果显示,支出规模最低的哥伦比亚、新西兰和肯尼亚三国分别只占GDP的0.02%,最高的国家格鲁吉亚是3.70%,均值是0.66%,中值是0.33%。如果将10个低于0.10%的国家分为“低组”,9个超过1.00%的国家分为“高组”,余下的22个国家分为“中组”,“中组”国家的均值是0.36%,中值也是0.33%。由此看来,在全部41个样板国家中,2018年中国非缴费型养老金的支出水平0.32%处于中值水平,低于均值水平;但在“中组”里,中国非缴费型养老金支出水平仍处于中值水平,与其均值水平也相差无几。从这些国家经济发展水平来看,韩国的支出规

① 人社部农村社会保险司(简称“农保司”)提供。

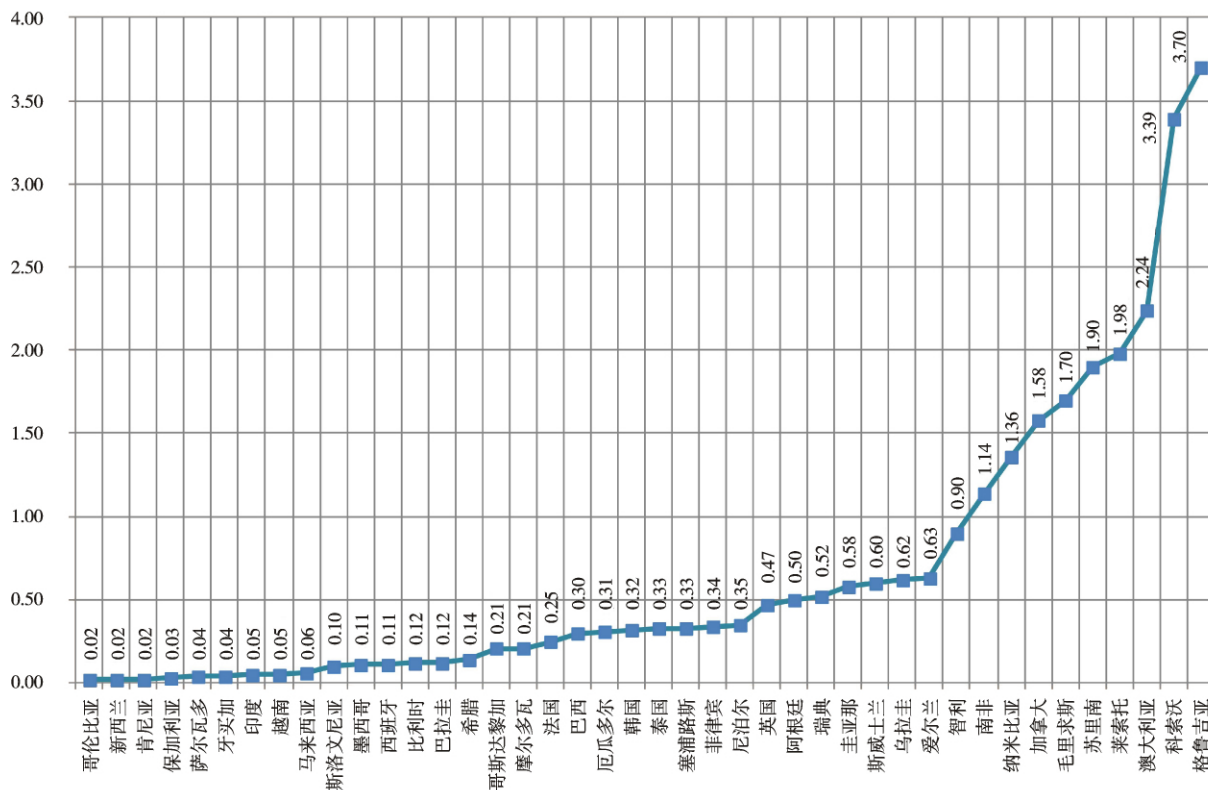


图1 国外非缴费型养老津贴支出规模占 GDP 比重 (%)

资料来源: Social Protection Department, Social Protection for Older Persons: Key Policy Trends and Statistics, in Social Protection Policy Papers, International Labour Office, 2014, pp.105-110, table B.4.

模与中国一样,都是 0.32%,但韩国人均 GDP 是中国的 3 倍多。在与中国支出水平大致旗鼓相当的国家里,泰国、菲律宾和尼泊尔的人均 GDP 明显低于中国,支出水平略高于中国,而法国和巴西人均 GDP 明显高于中国,支出水平则略低于中国。高收入国家中支出水平低于中国的有新西兰、西班牙、比利时和法国,高于中国的有英国、瑞典、爱尔兰、加拿大、澳大利亚。

替代率水平和支出占 GDP 比重这两个指标显示,作为养老津贴的中国非缴费型养老金在对标国际时基本处于合理区间,与中国经济发展水平基本是相适应的,未来的财务可持续性压力预期也不是很大。

(三) 城镇企业职工基本养老保险“增设”“养老津贴”的公平性

城乡居保基础养老金改为养老津贴之后,相对于城镇职保来讲似乎存在一个公平性问题,即城镇职保制度中退休人员没有养老津贴,统筹养老金是由雇主缴费形成并支付的,是保险制度的一个组成部分。

从公共财政的角度看,上述问题确实涉及两大制度间的平衡和公正问题。事实上这个问题可以圆满解决。从 1997 年城镇职保统一制度以来,中央和地方每年对该制度进行转移支付,20 多年来年均转移支付规模大约相当于养老金支出的 15%左右,从 1998 年至 2018 年累计转移支付 4.88 万亿元,加上缴费收入之后,20 年来制度总收入 31.70 万亿^①,这就意味着,2018 年底全国基金累计结余的 5.09 万亿中几乎全部来自财政,换言之,如果没有财政介入,就几乎没有基金累计结余。养老基金是地方统筹,由于劳动力流动等原因,各地缴费收支情况严重失衡,财政转移支付是不得已而为之,换言之,如果没有每年各级财政介入,很多地区养老金将难以足额发放,待遇调整也难以实现,即养老金里面已经“内含”了财政补贴。

^① 数据引自历年《人力资源和社会保障事业发展统计公报》和《国民经济和社会发展统计公报》,见人社部官网。其中,2018 年的财政补贴数据没有披露,这里是用基金收入乘以 15% 得来。

问题恰恰在于,20多年来城镇职保养老金制度获得的财政转移支付是“暗补”,退休人员并不知情,就没有形成一个“心理账户”;如果将其改为“明补”就可成为一个数额不菲的“养老津贴”心理账户。例如,以2018年为例(下同),全国范围的财政转移支付“均摊”到1.18亿退休者身上大约月人均500多元,在全国企业月均养老金2628元中占18%^①,相当于城镇居民可支配收入的15.3%,略高于农村居民11.4%的替代率。

“明补”的效果显然要好于“暗补”,既可体现两大养老保障制度的公共财政均等化和公平性,又符合公共财政透明性的根本要求。所谓“明补”就是指将每年的财政转移支付在名义上单独列出一份养老津贴,与城乡居保一样,城镇职保“增设”养老津贴的做法只会增加“菜单成本”,退休金工资单上多出一个栏目,说明其中有多少钱是来自于财政的“养老津贴”而已。2020年全国范围将实现省级统筹收支,这是“增设”养老津贴的一个机会,因为相对于市县级统筹来讲减少了操作难度。

城镇职保“增设”的非缴费型养老津贴支出规模占GDP的0.82%,加上城乡居保基础养老金“改为”养老津贴占GDP的0.32%,届时,中国全部非缴费型养老津贴支出占GDP将达1.14%,在前述41个样本国家中的排位将从第22名跃升为第9名,这将有利于改善中国民生制度在国际上的形象。

更为重要的是,城镇职保“增设”养老津贴不仅使参保人增加了一个“心理账户”,提高了他们的“获得感”,改善了公共财政为参保人带来的“客户体验”,而且城乡居保基础养老金“改为”养老津贴后,其攀比的对象将“转移”到城镇职保的养老津贴500元,而不是全部养老金2628元。换言之,目前制度下,城乡居保待遇水平每月152元(见表1中2018年),攀比的是城镇职保的2628元,但改为养老津贴后,攀比的对象自然就变为与之对应的养老津贴即500元,这就大大缩小了差距,从17倍降到3倍,极大地降低了相互攀比导致的社会压力和财政压力。

五、结束语:四个逻辑关系

本文的逻辑起点是从分析城乡居保基金启动投资改革作为开始,认为这将DC型账户养老金的模式予以坐实,非缴费型的基础养老金将逐渐定型;进而从新农保的起源和演进过程看艾伦条件在特定发展阶段中的约束和引入非缴费型基础养老金的必然性,在此基础上对城乡居保制度重新定位,提出基础养老金改为养老津贴的设想,以避免保险制度福利化倾向;接着,从基本收入理论的角度看改为养老津贴的优势和趋势;最后,根据行为经济学心理账户理论的解析,提出城乡居保基础养老金改为养老津贴、城镇职保“增设”养老津贴不仅是可行的,也是必要的,它将使城乡居保和城镇职保双双同时获得正外部性。

根据上述分析中国非缴费型养老金的构思和脉络,这里再次强调艾伦条件、基本收入、心理账户、养老津贴这四个关键词在本文中的逻辑关系:艾伦条件作为一只看不见的手,是中国农村养老保险制度演变和最终引入非缴费型养老金的根本原因;城乡居保基础养老金作为非缴费型养老金顺势改为养老津贴,是破解目前制度属性和财务可持续性预期的重要选项;基本收入理论是“植入”养老津贴制度中的一个理念支撑;心理账户原理是解析城乡居保和城镇职保两个制度“建立”养老津贴概念的最佳诠释。

(一)“艾伦条件”对中国养老金制度模式选择的补充解释

在中国农村养老保险制度35年变迁史中,艾伦条件是“一只看不见的手”,引入非缴费型养老金是其结果之一。但是,城镇职保面临同样的国情,甚至其名义生物收益率高达14.8%^②,增速远高于农村,为什么新农保经历了停摆、重建、引入非缴费型养老金的曲折过程,而城镇职保的统账结合制度的初始状态却保留下来?原因很简单,在1992年建立老农保和2009年建立新农保时,其政策明文规定农民自愿参加,而不是强制性参保,并且农民没有雇主。相比之下,在城镇职保制度中,虽然1991年、1993年

^① 2016年企业退休人员养老金月人均2373元(见人社部社会保险事业管理中心编写的《中国社会保险发展年度报告2016》第17页,中国劳动社会保障出版社,2017年10月);人社部规定2017和2018年养老金调待比例分别为5.5%和5.0%,据此得出2018年企业养老金月人均2628元。

^② 1985—2018年城镇非私营单位就业人员年均工资名义增长率为13.9%,人口自然增长率为8.57‰,其生物收益率为14.8%;引自《中国统计年鉴1999》《中国统计年鉴2010》《中国统计年鉴2019》,电子版,见国家统计局官网。

和 1997 年的三个文件和 2010 年的《社会保险法》均未明确规定个人强制性参保(仅对个体工商户和灵活就业人员规定是“自愿”参保),但在执行过程中,企业参保行为则受到严格约束,作为企业的雇员,个人参保相当于是强制性的,所以,城镇职保并未像城乡居保那样大起大落,而是保留至今。尽管如此,城镇职保的个人账户经过 13 年的艰苦努力也未能做实,最终不得不放弃实账积累(FDC)的制度设计初衷,转而实行名义账户(NDC),其根本原因之一也是艾伦条件这只看不见的手。

(二) 基本收入理论和心理账户原理对养老津贴的理论支持

定型后的城乡居保制度将在较长时期内成为城乡居民尤其是农村居民的兜底性制度。2019 年中国常住人口城镇化率为 60.6%,据联合国的预测^[47],在未来几十年,中国城镇化率将逐年提高,到 2050 年将达到 80%,接近发达国家的水平;农村人口将以年均大约 2% 的负增长率逐年减少,从 2019 年的 5.52 亿降到 2050 年的 2.7 亿,城市人口将从 8.5 亿增加到 10.9 亿。这就意味着,以非缴费型养老金为主体的城乡居保给财政带来的压力逐渐下降,为提高非缴费型养老金替代率水平腾出了空间,同时随着城镇化率的不断提高,城乡差别逐渐缩小,多数农民转换为城镇的第二产业和第三产业职工,少数就地过渡为农业职工,城乡劳动方式的趋同客观上要求国家对全体国民建立统一的普适型养老金制度,届时,城乡二元结构的养老津贴水平必将走向统一,基本收入理论将在养老保障领域最终实现。当然,未来 30 年存在的三个不确定性将有可能影响上述社会保障改革进程:一是农村土地流转制度改革十分复杂,改革前途难以预判;二是户籍制度改革进程也存在一定不确定性,常住人口城镇化率与户籍人口城镇化率存在明显差距,这也会产生影响;三是“逆城镇化”趋势也有不确定性,例如,虽然农村户籍人口长期在城镇打工,但为了保有乡下承包地而不办理城镇户口,还有的因为种种原因,虽然具备了参加城镇职保的条件但宁愿在城乡居保制度里“坚守”等等。

基于上述人口结构变化趋势的预测和诸多不确定性的判断,城乡居保将在较长时期内始终成为中国的一个重要社会保障制度,这就需要将基于基本收入理念的养老津贴制度“植入”社会保障制度之中,使其成为农村居民的“真正”兜底性制度;而心理账户原理则告诉我们,对那些早就存在的既定的财政补贴重新贴上养老津贴的“标签”是十分重要的,它将给城乡居保和城镇职保带来正外部性。

(三) “养老津贴”产生两个正外部性有益于稳定预期和稳定社会

城乡居保和城镇职保的演变轨迹均可归结为三个发展阶段。城乡居保的三个阶段是从“实账缴费确定型完全积累制+0”到“实账缴费确定型完全积累制+非缴费型养老金”,再到“实账缴费确定型完全积累制+养老津贴”,即从(FDC FF+0)到(FDC FF+NCP),再到(FDC FF+OAA);城镇职保是从“实账缴费确定型完全积累制+待遇确定型现收现付制”到“名义缴费确定型完全积累制+待遇确定型现收现付制”,再到“名义缴费确定型完全积累制+待遇确定型现收现付制+养老津贴”,即从(FDC FF+DB PAY-GO)到(NDC+DB PAYGO),再到(NDC+DB PAYGO+OAA)。如果说前两个阶段是被动地受到艾伦条件约束的结果,那么第三阶段应是主动“植入”基本收入理论的体现。其中,在第三阶段,如前所述,城乡居保的基础养老金“改为”养老津贴和城镇职保“增设”养老津贴对这两个制度均可带来正外部性,这是引入心理账户概念后在零成本条件下对两个制度的“增益”,对稳定这两个制度财务可持续性及其参保人预期将产生外溢效应,对未来 30 年而言,是促进社会稳定和长治久安的一个改革选项,是完善兜底性民生建设的一个成本低廉的制度改进。鉴于此,在城乡居保基金实施投资改革和全国实现省级统筹的时点上顺势而为,对其“助推”是非常值得的,且意义深远。

参考文献:

- [1][德]罗伯特·霍尔兹曼,理查德·欣茨.21 世纪的老年收入保障——养老金制度改革国际比较[M].郑秉文,译.北京:中国劳动社会保障出版社,2006:5-46.
- [2]International Labour Office Social Protection Department. Social Protection for Older Persons: Key Policy Trends and Statistics, in Social Protection Policy Papers[R]. 2014: 105-110, table B.4.
- [3]郑秉文.大幅“双降”:社保制度改革进程中的一个转折点——从长期制度安排和长期经济增长的角度[J].华中科技大学学报,2019(3):1-10.
- [4]郑秉文,陈功.税收楔子视角下的社保降费:抗击疫情与长远改革[J].税务研究,2020(4):5-13.

- [5] 人力资源与社会保障部. 2018年人力资源和社会保障事业发展统计公报[EB/OL]. (2019-06-11) [2020-04-15].
http://www.mohrss.gov.cn/SYrlzyhshbzb/zwgk/szrs/tjgb/201906/t20190611_320429.html.
- [6] 王延中. 中国社会保障发展报告(2012) [M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2012: 35-36.
- [7] 凌文豪, 王晗. 公平与效率: 基本养老保险制度的价值取向[J]. 华北理工大学学报(社会科学版), 2019(1): 19-39.
- [8] 海龙. 我国农村居民基础养老金的属性、困境及优化方略[J]. 宏观经济研究, 2016(8): 49-55.
- [9] 齐传钧. 城乡居民基本养老保险全覆盖的前景分析与改进建议[J]. 晋阳学刊, 2019(4): 108-120.
- [10] 张林, 杨辉. 广州退休职工养老保险待遇比城居保高出近5倍[EB/OL]. (2013-09-30) [2020-04-15]. <http://www.chinanews.com/sh/2013/09-30/5341720.shtml>.
- [11] 乌日图. 社会保障顶层设计亟待明确的三大问题[J]. 社会保障研究, 2018(3): 3-14.
- [12] 胡晓义. 新中国社会保障发展史[M]. 北京: 中国人力资源和社会保障出版集团, 2019: 113.
- [13] 国务院. 国务院办公厅转发民政部关于进一步做好农村社会养老保险工作意见的通知(国办发〔1995〕51号)[EB/OL]. (2016-10-18) [2020-04-15]. http://www.gov.cn/zhengce/content/2016-10/18/content_5120794.htm.
- [14] 中国社会科学院《农村社会保障制度研究》课题组. 积极稳妥推进农村社会养老保险[J]. 人民论坛, 2000(6): 8-10.
- [15] 黄佳豪. 我国农村养老保险制度的历史演进及其探索[J]. 重庆社会科学, 2009(10): 14-19.
- [16] 王国军. 中国城乡社会保障制度的比较与绩效评价[J]. 浙江社会科学, 2000(4): 61-65.
- [17] 方青. 农村社会保障: 回顾与前瞻[J]. 中国农村观察, 2001(3): 20-27.
- [18] 刘子兰. 中国农村养老保险制度反思与重构[J]. 管理世界, 2003(8): 46-56.
- [19] 郑文焕. 资源结构与制度叠加: 从老农保到新农保[J]. 云南民族大学学报(哲学社会科学版), 2015(2): 56-61.
- [20] 刘昌平, 殷宝明. 新型农村社会养老保险财政补贴机制的可行性研究——基于现收现付平衡模式的角度[J]. 江西财经大学学报, 2010(3): 35-40.
- [21] 李轩红. 中国农村养老保险制度变迁的原因分析[J]. 山东社会科学, 2011(3): 118-123.
- [22] 王晓杰, 张晋武. 农村养老保障制度变迁分析[J]. 经济与管理, 2006(6): 22-25.
- [23] Henry J. Aaron. The Social Insurance Paradox[J]. The Canadian Journal of Economics and Political Science, 1966(31): 371-374.
- [24] 国家统计局综合司. 波澜壮阔四十载 民族复兴展新篇——改革开放40年经济社会发展成就系列报告之一[EB/OL]. (2018-08-27) [2020-04-15]. http://www.stats.gov.cn/zjtj/ztx/ggkf40n/201808/t20180827_1619235.html.
- [25] 国家统计局人口司. 统筹人口发展战略 实现人口均衡发展——改革开放40年经济社会发展成就系列报告之二十一[EB/OL]. (2018-09-28) [2020-04-15]. http://www.stats.gov.cn/zjtj/ztx/ggkf40n/201809/t20180918_1623598.html.
- [26] 许兰武. “农保”算新账[J]. 民生周刊, 2012(43).
- [27] 蔡若愚. “月领3毛”引发的新老农保之辨[N]. 中国经济导报, 2012-09-04(B06).
- [28] 郑秉文. 社会保险基金投资体制“2011改革”无果而终的经验教训与前景分析[J]. 辽宁大学学报, 2014(5): 1-14.
- [29] 王延中. 中国的劳动与社会保障问题[M]. 北京: 经济管理出版社, 2004: 169-170, 340-341.
- [30] 张森森. 北京“新农保”: 每人每月新增280元基础养老金[EB/OL]. (2007-12-28) [2020-04-15]. http://www.gov.cn/jrzq/2007-12/28/content_846668.htm.
- [31] 徐志刚, 宁可, 钟甫宁, 等. 新农保与农地转出: 制度性养老能替代土地养老吗? [J]. 管理世界, 2018(5): 8-97.
- [32] 李学举. 2009年4月22日在第十一届全国人民代表大会常务委员会第八次会议上所做的《国务院关于农村社会保障体系建设情况的报告》[EB/OL]. (2009-04-22) [2020-04-15]. http://www.npc.gov.cn/wxzl/gongbao/2009-11/03/content_1543679.htm.
- [33] Finland Ministry of Social Affairs and Health. The Basic Income Experiment 2017-2018 in Finland—Preliminary Results [R]. Helsinki 2019.
- [34] Eric Johnson. Facebook Co-Founder Chris Hughes Says the 1 Percent Should Give Cash to Working People [EB/OL]. (2018-03-14) [2020-04-07]. <https://www.vox.com/2018/3/14/17117892/chris-hughes-fair-shot-book-guaranteed-income-one-percent-money-ubi-kara-swisher-decode-podcast>.
- [35] BIEN. United States: Alexandria Ocasio-Cortez calls for basic income as a response to the corona virus crisis [EB/OL]. (2018-03-28) [2020-04-07]. <https://basicincome.org/news/2020/03/united-states-alexandria-ocasio-cortez-calls-for-basic-income-as-a-response-to-the-corona-virus-crisis/>.
- [36] 独立报. Why more than 500 political figures and academics globally have called for universal basic income in the fight a-

- gainst coronavirus [EB/OL].(2018-03-28) [2020-04-07].<https://www.independent.co.uk/voices/letters/coronavirus-universal-basic-income-ubi-poverty-economy-business-migrants-a9408846.html>.
- [37]Bidadanure , Uhuru J. The Political Theory of Universal Basic Income [J]. Annual Review of Political Science 2019(22) : 481-501.
- [38]Anne Alstott ,Philippe Van Parijs. Redesigning Distribution: Basic Income and Stakeholder Grants as Cornerstones for an Egalitarian Capitalism [M]. Verso Publisher , 2006: 158 , 5 , 7 , 19 , 49 , 105 , 107 , 167 , 168.
- [39]Philippe Parijs ,Yannick Vanderborght. Basic Income: A Radical Proposal for a Free Society and a Sane Economy [M]. Cambridge: Harvard University Press , 2017: 29-50 , 30-31.
- [40]Lei Delsen. Empirical Research on an Unconditional Basic Income in Europe [M] , Springer Publisher 2019: 4-5.
- [41]Isable Ortiz , Christina Behrendt , Andres Acuna-Ulate , Quynh Anh Nguyen. Universal Basic Income Proposals in Light of ILO Standards: Key Issues and Global Costing [R]. ESS-Working Paper No.62 , Social Protection Department , International Labour Office , Geneva , 2018: 37-44.
- [42][美]理查德·泰勒,[美]卡斯·桑斯坦.助推[M].刘宁,译.北京:中信出版社,2015:1.
- [43][美]理查德·泰勒.“错误”的行为[M].王晋,译.北京:中信出版社,2016:88-97.
- [44]万海远,李实,卢云鹤.全民基本收入理论与政策评介[J].经济学动态,2020(1):98-113.
- [45]Canada Office of the Chief Actuary.15th Actuarial Report on the Old Age Security Program as at 31 December 2015 [R]. 2019: 12.
- [46]Hilary Hoynes , Jesse Rothstein. Universal Basic Income in the US and Advanced Countries [J]. Annual Review of Economics , 2019(11) : 929-958.
- [47]United Nations. World Urbanization Prospects 2018 [EB/OL].(2018-12-31) [2020-04-15]. <https://population.un.org/wup/>.

Non-Contributory Pension: Evolution of Rural Old-age Insurance under the Aaron Condition and its Reform Prospect

ZHENG Bing-wen , *Chinese Academy of Social Sciences*

Abstract: Starting from the investment reform of the basic endowment insurance fund for urban and rural residents in recent years , this paper believes that this will make the possibility of individual account pension being used for basic pension no longer exist , and that the basic pension as non-contributory pension will also be gradually finalized. This paper reviews the evolution history of the “old rural pension” , the “new rural pension” , and the urban and rural residential pension , and holds that behind this historical evolution there exists Aaron Condition , an invisible hand. Therefore , it is correct to introduce non contributory pension , but in the long run , the system positioning needs to be re-examined to prevent the welfare tendency and comparison tendency of the insurance system , and then put forward the idea of changing the basic pension into the Old-age Allowance. This paper takes the Universal Basic Income theory as the theoretical support of Old-age Allowance , and reviews the basic income theory. At last , the paper uses the Mental account theory of behavioral economics to expound the advantages of changing basic pension into Old-age Allowance , and holds that it will bring positive externalities , which will help to stabilize the financial sustainability of urban and rural residents pension system and social expectations of the participants , and puts forward the basic idea of “adding” pension allowance to the basic pension insurance system of urban enterprise.

Key words: Aaron Condition; mental account; behavioral economics; UBI; pension reform

责任编辑 吴兰丽