

关于中国养老保障体系的制度建设框架和当下的现实问题

■ 贾康

摘要：为应对人口老龄化，中国养老保障体系的建设亟须推进和优化。逐渐趋向于全社会一体化的养老保障体系建设中，“三支柱”制度建设是大方向。本文对中国“三支柱”相关制度现状制约条件作了简要评价，并重点探讨了把基本养老金统筹层级尽快提升到“全社会统筹”的改革，认为亟应抓住个人所得税改革后出现的“帕累托改进”有利时机加以实现。

关键词：养老保障体系 制度建设 全社会统筹

目前，中国社会未富先老，且将较快进入超老龄社会。据预测，未来的基本养老保障和整个养老保障体系年度的资金支付高峰期，将于2030年左右到来。与中国养老保障体系运行可持续性相关的制度建设，一直为我国决策层高度重视，明确要求不断充实全国层面的社保基金理事会管理的战略储备资金。但是，如何建成能够常态化运行、覆盖全体社会成员的“三支柱”养老保障体系，还在进一步的探讨和渐进实施过程中。

中国养老保障体系运行中可持续性的制度建设，应该是逐渐趋向于全社会一体化的养老保障体系。在中国过去城乡分治的情况之下城市和农村相互独立，现虽不可能短期内使得农村区域的支付标准跟城市完全一致，但至少概念与取向上，开始有了城乡一体化的努力。

一、中国“三支柱”相关制度现状与制约条件

养老“三支柱”模式，目前是国际上普遍采用的也是我国正在采用的养老金制度模式，即由作为第一支柱的法律强制的公共养老金即基本养老金、作为第二支柱的企业个人共同缴费的职业养老金计划（企业年金与职业年金）和作为第三支柱的个人养老储蓄计划（商业性养老保险）共同组成养老保障体系。三大支柱中，第一支柱是基础保障，第二、第三支柱用于进一步提升养老期的生活品质。

（一）第一支柱碎片化，亟待实现“全社会统筹”

目前，我国养老第一支柱，即基本养老金的统筹已形成了带有互济功能的“蓄水池”功能，但其存在状态是碎片化的，最高只做到了省级统筹，甚至还有为数更多的只做到了市县级统筹的“小蓄水池”。具体实践中，“全社会统筹”的改革目标十余年前就已写入了国家经济和社会发展的五年规划，但却一直未能实现。我们亟应在制度设计和推进改革

中，把“蓄水池”提升到全国统一市场相匹配的“全社会统筹”状态，进而以“蓄水池”内在互济功能的提高，体现第一支柱应有的绩效。

（二）第二支柱比重尚微弱、作用边缘化

企业年金、职业年金是“三支柱”里的第二支柱。在中国整个养老保障体系中，其现在所占的比重还很微弱，其支撑作用是相当边缘化的，而个人所得税“递延缴纳”试点的步子也不够大。因为企业年金、职业年金原则上带有自愿性质，生产经营结果在其财务表现上比较好的企业、机构及其员工，会愿意更多地按照自愿原则，形成比较有力度企业年金与职业年金的认缴给付。但同时，我们必须注意到，我国现正处于深化改革过程中，还没有很好解决一个问题：企业机构财务上面的指标好坏，是不是都是在公平竞争环境下源于自身努力形成的？在不少情况下，答案还是否定的，即会有特

殊的一些垄断因素、非公平竞争因素施加上去。所以，我国有关部门推进企业年金制度建设方面，还是比较谨慎的。以配套改革促进企业间的公平竞争，并加快推进与收入分配相关的改革，使之更为公平，对于促进第二支柱的发展有很重要的影响力。

（三）多数社会成员缺乏条件参与“第三支柱”

以个人商业性养老保险为主的个人养老储蓄计划是“三支柱养老保险体系”中的“第三支柱”。我国政府有关部门的指导方针是要加紧制定和出台对个人养老金计划给予税收优惠或者政府补贴的政策。同时，在制度设计中要体现公益性和开放性的原则，让各个金融行业都能公平参与第三支柱领域的相关业务。但是，我们要注意到，目前中国有意愿购买商业性养老保险的社会群体，多是中国先富起来的阶层，在他们的相关金融意识、保险意识上升以后，他们有能力去买。但中国整个社会里，大量的社会成员还是低中收入阶层，他们大都还是有心无力，尚不能够按照现在的收入条件积极参与“第三支柱”。

二、加快改革进程，尽快把基本养老金统筹提升到“全社会统筹”层级

总体来讲，对“三支柱养老保险体系”建设，我们要进一步

凝聚共识，针对性地解决一些可能产生阻碍因素的问题，降低摩擦系数，以积极推进其建设发展，适应经济社会发展中对于养老保障体系的客观需要。比如与第一支柱制度建设相关的基本养老金提高“统筹层级”，是一个颇具代表性的现实问题，值得抓住此类问题求得重点突破。

（一）“基本养老金统筹”蓄水池功能面临的结构性矛盾

目前，我国“基本养老金统筹”这个大蓄水池功能作用尚未充分发挥，现实中面临这一极为突出的结构性矛盾。比如东北、辽宁等老工业基地，基本养老的支出早已经入不敷出了，需要中央政府强力介入，做各种各样的特殊调节，给予特殊支援，才能让那里应该享受养老待遇的老工人、退休人员，能够按照标准得到基本生活的支撑。但在另外一些地方，最典型的是珠三角、广东、深圳、蛇口等地，劳动人员的年龄结构相当年轻化，基本养老金大量滚存结余在当地的统筹蓄水池里，使水位越涨越高。在满足每个当期的当地支付需要之后，多出来这部分，广东等地干脆就把这些钱一笔划到国家战略储备层面中央的社会保障基金理事会，由他们代行安全投资——这个安全投资的滚存结余部分和增值部分，当然在所有权上仍然属于广东的统筹主体，其中一分钱也不能调到其他地方如东北去解燃眉之急，这就是我们过去的

基本现实。

总体来说，目前所谓统筹的基本养老的蓄水池机制，在全国看来叫做“持米叫饥”，即整个系统看着它的存量——滚存结余合计下来是越滚越大、规模越抬越高的，通俗点说，看似有很多的富余米可以供饥饿的人吃饭，但是，碎片化地分散在大大小小至少几十个地方蓄水池中的资金，是无法越界调用的，困难的地方已在苦于对付饥饿威胁。

（二）缴费制度缺陷造成基本养老金“全社会统筹”推行受阻

从原理上来说，中国的社会主义市场经济是个统一市场，统一市场里最好的要素供给机制之一，应该是使劳动力无壁垒自由流动，与之相关联的最好的基本养老待遇，应该是全社会一律的。其中道理，颇相仿于个人所得税不能在各地设立不同的“起征点”标准，因为这是违背人力资本作为生产要素自由流动应该尽量减少壁垒与摩擦这一内在要求的。基本养老缴费之所以形成目前的各个地方自己统筹、总是提不上全国层级上的一个重要因素，就是我们一开始采取的基本养老缴费制度，各个地方允许有一定的差异，形成了直观的“不同利益主体”，并在各个地方先后由相关管理部门建立机构、配置人员，这就在全国的管理部门概念上，形成了据称有几十万管理人员的机构体系，进而更带来既得利益问题，以至造成“说了



十几年却始终不能够突破地方省或省以下统筹局限”的实际情况。

(三) 亟应以改革意识助推, 乘势做到“全社会统筹”

当下, 亟应明确两条: 第一, 各地缴费水平的高低不同, 在一旦形成全社会统筹“大蓄水池”之后, 所有养老金受益人依规则到时“取水”(领养老金)的标准, 完全可以依数据库的技术支持分段计算(就像前些年已实行的“农民工”改变工作地时的分段计算一样), 而新阶段上的全国统一缴费标准, 则马上会新增减少劳动力流动摩擦因素的正面效应, 更何况会带来“蓄水池”功能大幅提高、缴费标准可随之适当降低(养老待遇却不必降低)的极大好处。第二, 随着2018年的个人所得税改革, 中央已下决心将所有基本养老的缴费统归税务部门管理, 也一定会解决原有部门收费机构人员的安置、分流问题, 原来的既得利益阻碍因素将得以消除, 今后面临的是“只有人受益而无人受损”的帕累托改进。

当下, 亟应以改革意识助推, 乘势做到全社会统筹: 蓄水池的功能提高了, 随之就可以降低缴费标准, 也就回应了市场主体——广大企业关于降低负担的诉求, 并会解脱一大批按原标准缴费不足的企业。从而改变中央调剂金目前只有3%-3.5%, 只能发挥很边缘化的一点调节作用的局面。我们应乘势抓住这个可以有“帕累托改进”的新局面, 在“只有人受益而无人受损”的情况下, 把基本养老保险制度建设中的统筹机制这很关键的一点, 争取向上提升到应有的水平。

(四) 创新基本养老制度建设, 提高供给体系质量和效率

若想充分发挥基本养老金“大蓄水池”的功能, 化解以上社会矛盾, 应该考虑合乎逻辑地把统筹的层级提高到全社会统筹, 把“米”(池水、资金)“归大堆”, 调剂使用。

那么, 这样一个全社会统筹, 会不会动了广东等等地方的奶酪呢? 其实, 不可能出现所谓局部利益受损的情况。比如,

在提高统筹层级之后, 让广东生成的部分收入去解东北的燃眉之急, 实际上并不会损害广东的利益。广东所有缴费者所缴的基本养老资金, 一分钱也不会增加, 一分钱也不会减少——所有在广东应该享受养老待遇的受益者, 到了退休的时候该得到的待遇的标准是法定的。只是会使大家一起在蓄水池里先后取水用, 拿来做饭过程中“共济”的功能放大。这个统筹机制寻求解决的, 都是在保证所有人的缴费标准和受益水平按照法定规则不变和可以兑现的情况之下, 整个系统的绩效得到提高。蓄水池越大, 功能和绩效越能合乎意愿地提高, 标准的缴费率就可以相应降低, 这就是我们提高统筹层次的改革要带来的红利, 会使全国的缴费人员一起受益。

总而言之, 在供给侧结构性改革的背景下, 中央指导的建设现代化经济体系的这一主线中, 体现在基本养老制度建设方面, 我们一定要不失时机地通过制度创新, 形成合理化的有效制度供给, 形成整个供给体系质量和效率的提高。■

参考文献:

[1] 贾康等. 深化收入分配制度改革研究[D]. 北京: 企业管理出版社, 2017.

[2] 贾康. 纪念改革开放40周年建言实录[D]. 北京: 中国商务出版社, 2017.

(作者系华夏新供给经济学研究院首席经济学家)

责任编辑: 康伟