

发展型政府的养老保障职责

王德文* (中国社会科学院人口与劳动经济研究所 北京 100732)

内容摘要：本文分析了中国养老保障体制改革的关键症结，指出需要通过全面推进的改革方式进行整体设计，制定出一条清晰的社会保障体系改革路线图，用来指导下一步养老保障体制改革工作。在这个过程中，明确政府职责尤为迫切，应该建立基本的养老保障体系，并为它的可持续发展提供可靠的财政、监督和资本市场等制度条件。

关键词：基本养老保障体系 转轨成本 整体改革设计 政府责任

Abstract : This paper analyzes the critical problems faced by China's social security system reform, and also points out that it should make out an overall reform framework by introducing a big-push approach to develop a clear road map so as to guide the next-step reform. During this process, it is very urgent to clarify the responsibilities of governments at various levels so that they could adopt some active measures to provide a universal basic old-age security system shared by all people, and create reliable conditions of finance and taxation, supervision and capital market to ensure its sustainability.

Key words: Basic old age security system Transition cost Overall reform design Governments' responsibility

中国的养老保障体制改革具有前所未有的复杂性和艰巨性。有人把这场改革比喻为新的长征，意味着需要花费较长时间才能完成体制转型和制度完善的过程(Jackson, et al., 2009)。对于建立覆盖全民的养

老保障体系，全社会已经基本形成了共识。不过，人们更关心如何推进这项制度建设，并从改革中获得福利改善和老年保障。这就要求政府不仅要考虑财政能力、管理能力和市场条件，而且还要倾听来自民众的呼声和社

会的反应。

尽管养老保障模式多种多样、各有优劣，但其特点泾渭分明(Holzman and Palmer, 2006)。在目前社会保障制度分割、覆盖面不高和体系不健全的情况下，采取全面推进式改革，

* 王德文，中国社会科学院人口与劳动经济研究所研究员，社会保障研究室主任，社会保障研究中心副主任。研究领域主要有就业与社会保障、农业与发展经济学、中国经济改革等。

还是增量渐进式改革，是摆在决策者面前的两难抉择。从改革角度看，养老保障模式选择固然十分重要，但更为重要的是明确政府职责，采取积极措施为全民提供基本养老保障，并为养老保障体系可持续发展提供可靠的财政、监督和资本市场等制度条件。

一、养老保障体制改革的连环套

我国城镇养老保障体制的改革目标，是建立一套社会统筹与个人账户相结合的养老保障体系。这套模式是现收现付制度（即传统养老体制）和个人缴费积累体制的混合体，是一个部分积累的养老保障体系。其中，社会统筹部分属于现收现付制度，通过企业缴费部分为已经退休的职工发放养老金，而个人账户部分属于个人缴费积累体制，它的未来收益与个人缴费时间长、资本市场收益等相关联。

进入21世纪以来，我国城镇养老保障体系面临着扩大覆盖面困难、个人账户“空账”和统筹层次低等难题。到2008年底，参加城镇基本养老保险的人数为2.19亿人；其中，参保职工1.66亿人，参保离退休人员5304万人，参保农民工2416万人。总体来看，城镇基本养老保险覆盖面占城镇职工和离退休人数的61.6%，但如果把1.41亿农民工也纳入分母计算，那么，

覆盖率就打了一个很大的折扣，下降为44.2%。在城镇中，灵活就业、自谋职业和农民工等就业群体的基本养老保险覆盖率非常低。

激励和预期是扩大基本养老保险覆盖面的动力，然而高缴费却在很大程度上削弱了企业和个人加入养老保险的动力。按目前的政策规定，个人养老保险缴费为职工工资收入的8%，企业缴费为职工工资收入的20%。如果只有这项缴费，可能对个人和企业都不会产生很大压力。但除此之外，个人还要为基本医疗保险、失业保险和住房公积金缴费，四项合计约占职工个人工资收入的17%~21%；企业要缴“五险一金”，六项合计约占职工工资总额的41%~45%。对于灵活就业、自谋职业的就业群体，由于缺少企业缴费部分，因而个人缴费比例更高。如此高的缴费比例显然不利于调动个人和企业的参保积极性，部分企业甚至采取措施逃避缴费。在个人账户“空账”和不能携带流动的情况下，不利的未来预期更加挫伤了个人参保的积极性。

高缴费在很大程度上来自通过社会来分担养老金的历史欠债问题。在计划经济时期，城镇社会福利体系由企业单位提供，形成了“企业办社会”的格局。随着我国经济向市场化转轨，深化国有企业改革就需要剥离企业的社会保障负担，硬化企业预

算约束，提高国有企业的市场竞争力。因此，传统养老保障体制是现收现付制度，而新的社会保障体系则要求建立个人账户。这样，以新制度建立时间为分水岭，形成了“老人”、“中人”和“新人”的职工群体。按照“老人老办法、新人新办法、中人过渡办法”的要求，实现新旧制度的转换。在新制度建立前，“老人”没有建立个人账户，“中人”部分时间没有建立个人账户，就产生了制度转轨的历史欠债问题。由于离退休人员需要发放养老金，在没有其他资金来源的情况下，多数地方只好把“新人”和“中人”账户中积累的个人资金用来救急，结果造成了个人账户“空账”问题。可见，城镇基本养老体制改革中的问题环环相扣。做实个人账户和降低缴费比例，无疑会提高个人和企业参保的积极性，但前提是处理好体制转轨带来的历史欠债问题。

目前，我国养老保险体制改革采取缴费制度，而不是税收制度。为了加大征缴力度，部分学者一度提出将社会保险缴费制度改为税收制度，而且依据《社会保险费征缴暂行条例》规定，目前社保费可通过劳动部门或税务部门征收，这样可以降低征收成本，提高征缴率，减少和防止偷逃费现象，加大社会保障资金筹措力度。但从全球趋势看，社会保障筹资方式经历过从缴

人力资源和社会保障部、国家统计局《2008年度人力资源和社会保障事业发展统计公报》，http://www.stats.gov.cn/tjgb/qttjgb/qgqttjgb/t20090519_402559984.Htm。

王德文《农民工的社会保障》，载蔡昉主编《中国人口与劳动问题报告No.9》，刘易斯转折点与库兹涅茨转折点会合》，社会科学文献出版社2008年版。

费到缴税、再由缴税到缴费的变化过程，因此，笔者认为，我国如果推行社会保险费改税，还需要审慎考量。

二、深化养老保障体制改革路线图

时至今日，养老保障体制改革与建立全民共享基本养老保障的要求，还有相当长的一段距离：城镇养老保障体制改革仅是针对企业职工的改革，而事业单位、政府部门等公职人员仍沿袭传统的现收现付制度。由于统筹层次低，城镇养老保障体制在性质上展现出本地化和碎片化的特征，并在户籍制度制约下，把农民工排斥在城镇社会保障体系之外。农村养老保障体制改革经历了近十年的徘徊之后，才重新吹响号角。2008年，国家提出采取社会统筹与个人账户相结合的模式，加快建设新型农村养老保障体系。但2008年底，农村参保人数只有5 595万人，占农村劳动力比例不到12%，只有512万农村老年人领取了养老金。

我国养老保障体制改革在“摸着石头过河”的过程中，逐步明确了今后的改革方向，即在城乡建立社会统筹与个人账户相结合的养老保障制度。但是，下一步改革需要进一步按照建立全民共享的基本养老保障体系的要求，提出改革整体方案和

路线图。具体来讲，改革整体方案设计应包括完善城镇职工养老保障制度、加快公职人员的养老保障体制改革、建立农民工养老保障体系、建立农村养老保障体系、建立城乡的老年津贴制度等。考虑农村劳动力向城市转移将长期存在，而且在户籍等配套制度尚未同步改革的条件下，把农民工纳入城镇职工养老保障体系不太现实，因而可把农民工养老保障体制作为一个过渡性的制度安排，等到条件成熟时再并入城镇职工养老保障制度。这项制度设计必须要着眼于长远，防止出现制度上的碎片化和本地化。

首先，完善城镇职工养老保障体系是一项非常艰巨的改革任务。关键是要解决体制转轨中的历史欠债问题，发挥“四两拨千斤”的作用，为降低缴费比例和做实个人账户创造积极的制度条件。笔者认为，在推进这项改革过程中，把养老金隐形债务从社会保障体系中分离出来，显性化为体制转轨成本，是解决历史欠债问题的最佳途径。这不仅可以降低个人和企业的缴费比例，而且可以借助国有资产划转为社会保障基金、发行国债、财政收入转移、尝试转型名义账户制等多种方式逐步消化这些转轨成本。更为重要的是，降低缴费比例意味着削平参保门槛，可以让更多的个人，特别是灵活

就业、自谋职业等就业人员加入城镇职工养老保障体系。

其次，加快建立农村养老保障体系的任务也尤为迫切。伴随着工业化和城市化进程加快，大量农村青壮年劳动力涌入城市，农村老龄化程度高于城市，并呈现加速态势，而无论在收入水平和公共服务水平等方面，农村都远远低于城市。在这种背景下，建立一套正式的农村养老保障制度，弥补家庭养老方式的不足，可以防止农村老年贫困的发生。从北京市的实践经验看，采取个人缴费、集体补助、政府补贴相结合的筹资方式，能够极大地调动农民参保的积极性，克服过去完全个人积累模式试点中的激励不足问题，从而迅速地提高农村养老保险覆盖率。

上述改革整体方案设计表明，我国社会养老保障体制改革下一步需要采取全面推进式改革，而不是采取增量渐进式改革。加快建立全民共享的基本养老保障体系，是全面建立小康社会与和谐社会的重要内容，是顺利实现中国社会经济结构转变的制度支撑。从整体上推进养老保障体制改革，不仅可以借助个人账户的储蓄为今后发展筹资，而且还可以增加个人和家庭的安全感，有助于刺激消费，从而为我国经济增长方式转变奠定相应的制度基础。

郑秉文《从国际发展趋势看我国不宜实行社会保障费改税》，《宏观经济研究》2007年第3期。

人力资源和社会保障部、国家统计局《2008年度人力资源和社会保障事业发展统计公报》，http://www.stats.gov.cn/tjgb/qttjgb/qgqttjgb/t20090519_402559984.htm。

北京大学中国经济研究中心社会保障体制改革课题组《转型名义账户制：探索中国养老保障体制改革新思路》，中国发展研究基金会2007年。王德文、侯慧丽《新型农村养老保障制度改革——北京模式的探索意义及其适用条件》，中国社会科学院人口与劳动经济研究所2009年工作论文。

三、发展型政府的养老保障职责

明确政府职责是深化改革、推进建立全民共享基本养老保障体系的关键。从政治意愿来看,大多数国家的政府都希望增进本国国民的福祉水平,但这需要从本国的现实条件出发,从发展阶段、财政能力、管理能力和市场条件等角度出发,确立政府提供基本养老保障的政策目标,设计出可操作、可持续的基本养老保障模式。

从某种意义上讲,收入水平并不妨碍建立一个普惠的基本养老保障制度(Johnson and Williamson,2006)。部分发展中国家,如玻利维亚、博茨瓦纳、毛里求斯、纳米比亚、印度、尼泊尔等,都尝试或已经建立了普惠的基本养老保障制度,旨在消除老年贫困问题。为了防止普惠的基本养老保障制度产生负面效应,有些国家尝试建立收入测量型的基本养老保障制度,对于自身有经济能力的老年人不提供或少提供帮助,将有限的资源用于最贫困的老年人。

到2013年左右,中国收获第一次人口红利的“机会窗口”行将关闭(王德文等,2004;Cai和Wang,2005),那么,我们能否启动获得第二次人口红利的“机会窗口”,这将在很大程度上取决于推进一系列体制改革的

进展。其中,建立全民共享的基本养老保障体系,是一系列体制改革的重要内容之一,也是获得第二次人口红利的重要政策措施。人口老龄化上升将会带来第一次人口红利的消失,但通过养老保障体制来促进储蓄和提升人力资本积累可以收获第二次人口红利。

中国是在“未富先老”的发展阶段进入老龄化社会的,因此我们不应该、也不现实去建立一套过于“慷慨”的基本养老保障体系。政府的职责应该是建立一套行之有效、可持续的基本养老保障体系,防止出现老年贫困问题。例如,对城乡没有社会保障的老年人发放适当的福利养老金或老年津贴,就可以解决老年人的收入贫困问题。把基础养老金部分设计为财政投入,可极大地提高个人参保激励。

如上文所述,下一步改革应该采取整体设计推进,建立一个普惠的基本养老金制度,保障所有老年人拥有高于贫困线之上的生活水平。对于基础账户养老金的筹资,并不来自个人缴费,而是由政府通过一般性的税收,进行财政收入转移划拨。这种防止老年贫困的低水平标准设计,如果通过中央和地方政府来合理分摊,那么,对中国高速增长的财政收入来讲并不构成压力。例如,如果按照农民人均纯收入的1/4为基础养老金账户筹资,

那么,这笔筹资占全国总财政收入还不到2%。

除此之外,政府还应承担转轨成本的减少消化、养老保障体系的监督管理和资本市场的发育完善等一系列责任。其中,转轨成本应该由中央政府直接承担,并采取相应的改革措施逐步消化;监督管理应该全面推进建立省级统筹体系,然后向建立全国范围的统筹体系过渡,服务于一体化的劳动力市场制度要求;随着个人账户的逐步做实,发育完善的资本市场是养老资金保值增值的重要保证。税务小

参考文献:

- (1) 王德文、蔡萌、张学辉《人口转变的储蓄效应和增长效应——论中国增长可持续性的人口因素》《人口研究》2004年第5期。
- (2) Cai Fang & Dewen Wang, 2005, Demographic transition: implications for growth, in Ross Garnaut and Ligang Song (eds), The China: Boom and Its Discontents, Asia Pacific Press at The Australian National University.
- (3) Holzman, Robert, and Edward Palmer, 2006, Pension Reform: Issues and Prospects for Non-Financial Defined Contribution (NDC) Schemes, World Bank, Washington, D.C.
- (4) Jackson, Richard, Keisuke Nakashima and Neil Howe, 2009, China's Long March to Retirement Reform: The Graying of the Middle Kingdom Revisited, Center for Strategic and International Studies, Prudential Financial, Inc.
- (5) Johnson, Jessica K. M. and John B. Williamson, 2006, Do Universal Non-Contributory Old-Age Pensions Make Sense for Rural Areas in Low-Income Countries? International Social Security Review, Vol.59, 4.

责任编辑:高 阳

所谓人口红利,是指一个国家的劳动年龄人口占总人口比重较大,抚养率比较低,为经济发展创造了有利的人口条件,整个国家的经济成高储蓄、高投资和高增长的局面。在探讨中国为什么能够创造经济增长“奇迹”的时候,很多人认为人口红利的影响是一个至关重要的原因。王德文、侯慧丽《新型农村养老保障制度改革——北京模式的探索意义及其适用条件》,中国社会科学院人口与劳动经济研究所2009年工作论文。