



中国有条件建立“大一统”养老保险制度

郑秉文 齐传君

2009-06-26 12:09:48

虽然目前中国还处在社会经济的转型时期，还要经历长期的城镇化和工业化进程，还存在着严重的二元社会经济结构，但是，这只是养老保险制度设计所要基于的社会和经济背景，而不应该成为制度模式选择上的桎梏，因为社会保障理论和实践毕竟经历了上百年的发展，在同样一种模式下我们仍然可以有不同的选择。

第一，制度创新可以克服建立“大一统”制度中二元结构导致的道德风险与逆向选择。

在二元结构下，地区间发展不平衡的确不利于建立一个“大一统”的养老保险制度，其主要问题在于欠发达地区在融资上必将产生道德风险，逆向选择将逐渐导致制度收入递减，最终有可能为中央财政带来风险。但是，这只是对一般意义上的、传统的DB型（待遇确定型，强调退休待遇相对平等的一种缺乏精算联系的制度）现收现付的养老保险制度而言。几十年来，世界范围内养老保险如同其他领域一样，制度创新日新月异，一些先进、现成、实用的制度创新在有些国家已经运行了十几年，它给我们的最大启示就是，只要将传统的DB型现收现付制改造成现代的DC型（缴费确定型，强调权利和义务基本对等的一种富有精算联系的制度）现收现付制就能完全克服二元结构下的道德风险和逆向选择；其要义就在于，只要在缴费和受益之间建立起密切的精算关系，就能在二元结构下建立起“大一统”的社保制度，这相当于将一个商业寿险公司“等比例地放大”到全社会，这时，大一统的社会保险制度就完全可以跨越经济发展不平衡的鸿沟。

从经济发展水平来看，DC型现收现付完全适用于低收入国家建立一个“大一统”的社保制度。例如，蒙古国2005年GDP为19亿美元，人均715美元，城镇化率与我国情况相差无几，仅为50%，但由于蒙古国2000年社保改革中引入的是“大一统”的名义账户制，在缴费与受益之间建立了完全的精算联系，至少在缴费上较好地克服了二元结构下容易导致的道德风险问题。当然，蒙古国只是一个小国案例。再来看美国这个大国案例。美国1935年通过《社会保险法案》并建立起“大一统”社保制度时，总人口为1.272亿，按1992年价格计算，当时的GDP总量为6984亿美元，人均GDP仅为5488美元；按时价计算，GDP总量为731亿美元，人均GDP为575美元。

城镇化率是二元结构的一个主要指标。美国1920年的城镇化率是51.2%，1940年是56.5%，由此推定1935年美国城镇化率应是55%左右。但实际上，由于美国人喜欢居住在小城镇，所以，居住人口超过2500人的小城镇均被统计在城镇化率之中。相比之下，根据2007年《中国统计年鉴》的官方数据，2006年我国城镇化率为43.9%，但我国城镇人口的统计口径是市辖区人口密度在每平方公里1500人以上的区管辖的全部行政地域人口，并且一般是以户籍来划分的，如果考虑到在城镇打工1年以上的近2亿农民工，我国今天城镇人口比例与1935年美国城镇人口比例几乎相差无几。即使按照户籍人口的口径

来统计，以往年的年均1%的城镇人口增速来计算，本届政府任内城镇化率将有可能达到或超过50%。

二元结构的另一个标志是一经济体内发达地区与欠发达地区之间的商品交换格局。1935年美国建立“大一统”社保制度时同样也呈现出明显的二元特征。从城镇化率进程来看，美国经历了三个阶段，即殖民地时代至1810年代的“渐进期”、1820年代至1920年代的“爆炸期”、1920年以来的“成熟期”。美国1935年建立“大一统”社保制度时虽已步入“成熟期”，但其二元特征仍十分明显：发达的核心工业地带几乎集中了所有的制造业和社会财富，纺织城、钢铁城、制鞋城、陶瓷城等几乎聚集了全国三分之二的城镇人口；相比之下，欠发达地区是以提供棉花、木材、矿石、牛肉等初级产品为主的广袤的南方大平原和西部地区，由此形成了美国初级产品和制造产品的商品交换二元格局，它与今天我国的东、中、西部地区的二元结构有很多相似之处，由此看出，50%左右的城镇化水平不是建立“大一统”社保制度的客观障碍。再例如，罗马尼亚的农村人口占总人口的42.7%（2001年数据），但作为转型国家，罗马尼亚建立的也是“大一统”社保制度。诚然，欧洲大陆很多国家目前的社保制度是碎片化的，农民实行的是单立制度，但那是历史遗产的结果，他们的碎片化制度大部分起源于19世纪末和20世纪初，战后在社保制度整合与改革中，由于种种原因没有像英国那样实现改革的一步到位，基本保留了制度的原貌，法国就是一个典型案例。

这里要强调的是，美国1935年建立的“大一统”社保制度是传统的DB型现收现付制，而非DC型的。既然传统的DB型现收现付制能够克服二元特征并建立起“大一统”的制度，那么，制度创新下的现代社保制度工具无论在理论上还是在实践上，都早已解决了这些问题。换言之，经济发展水平不是阻碍建立“大一统”社保制度的桎梏，二元结构不是为农民工建立单独制度的根据，“碎片化”制度不是当代社保制度发展的必由之路。

第二，二元结构下建立“大一统”制度既能体现发展不平衡的待遇水平，也可以实现社会互济功能和社会公平。

二元社会经济结构是指以城市工业为代表的现代经济与以农村农业为代表的传统经济同时发展，生产力发展水平存在较大差异的一种状态；在国民收入初次分配上，城乡居民差距较大，“分派”认为，在二元结构下建立“大一统”的养老保险制度，待遇给付只有两种选择：一种是按照原有城镇待遇标准，农民居民养老金收入显然提高，但是来自于农民的缴费收入必然十分有限，所以，制度财务必然是不可持续的；另一种选择是降低原有城镇待遇标准，使得全体参保人员退休的待遇水平在中间看齐，也就是说，农民的待遇水平适当提高，城镇居民退休收入却大幅下降，即认为在二元结构中“大一统”养老保险制度存在着待遇给付和财务平衡之间难以有效权衡的悖论，非此即彼，所以，只能建立“碎片化”养老保险制度，很多国家的社会保险制度都有缴费下限的规定（例如在美国，规定每年缴费400美元以上人员才能参保），这似乎进一步佐证了“分派”主张把低收入群体排斥到城镇单位职工养老保险制度之外——放弃建立“大一统”社会保险制度的必要性与合理性。

但是，上述分析都是在实行DB型养老保险制度的前提下进行的。如果撇开DB型制度安排，采用DC型养老保险制度，那么建立“大一统”养老保险制度只不过是相当于建立一个每人都有存款的“银行”，个人在工作时被强制储蓄，退休后每月从这家“银行”领取一

部分“存款”（养老金）而已。在待遇给付上，因为不变的是个人代替率，而变的是养老金水平，根本不存在向哪个标准看齐的问题。也就是说，在设定的封顶线之下（一般是相当于社会平均工资的300%），较高的缴费基数便可获得较高的退休金，即城镇职工缴费基数（工资）较高，其退休后养老金也相应较高，农民正好相反。加强精算联系就是强化DC型的制度特征，这已成为当今世界养老金改革的一个总体趋势。只要在个人缴费和未来受益之间建立起密切的精算联系，就可以体现不同发展水平、不同群体、甚至不同个人之间的收入水平，就能建立起一个各得其所、多缴多得、与个人利益密切相关的养老制度，在二元社会经济结构下就完全可以建立起一个“大一统”的养老保险制度。

认为二元结构下“大一统”制度难以体现发展不平衡的收入水平，可能是误将统一替代率认为是统一待遇水平。其实，这两者是完全不同的两回事。

“分派”还认为，实行“大一统”的DC型养老保险制度将会丧失社保制度的社会互济功能，缺乏公平性。这个“定论”看上去好像不无道理，但仔细分析起来却发现它模糊了缴费型制度与非缴费型制度的界限，混淆了社会保险制度与社会保障制度的功能。

社会保障是个大概念，包括社会保险、社会救助、社会福利等。社会保险是一个缴费型制度，也可以看作是“社会保障”概念下的一个“子制度”。作为缴费型的强制性社会保险制度，应把追求制度的财务平衡放在制度设计的首位，把扩大覆盖面作为一个重要制度目标，换言之，尽量消灭“死角”和实现最大的覆盖面应是保险制度的公平性之根本所在，甚至可将之视为保险制度是否公平的一个重要指标；否则，仅仅覆盖城镇人口的制度，那就是对农村人口的最大不公平，是目前我国社保制度的最大不公正。在当前制度起步阶段，扩大覆盖面和制度财务可持续性二者相辅相成，互为条件，只有扩大覆盖面，才能增加制度收入，提高支付能力；只有社保基金盈余才能谈得上提高待遇水平，形成良性循环，实现制度的“双赢”。希望保险制度解决所有的社会再分配问题既是不可能的，也是不应该的，并且，任何经济体的社会保险都难以承担起这个重任。尤其是，在我国二元社会经济结构下，一次分配造成的城乡居民收入差距较大的问题是无法通过二次分配彻底解决的，即使实行“碎片化”养老保险制度也是如此。

国外几十年的改革实践证明了这个发展趋势：在财务不可持续的压力下，养老保险制度的精算属性越来越明显，精算因素越来越多，社会互济功能趋于弱化，取而代之的是将社会互济功能逐渐剥离出社会保险制度，转移到非缴费型的社会保障制度安排中。

非缴费型制度是指其融资来源于一般税收的补贴制度，例如在养老制度中单设“零支柱”。在我国非缴费型制度中目前只有“低保”等家计调查型制度，还没有建立基于国民待遇的养老补贴制度即“零支柱”。国家的责任、社会互济功能以及社会再分配作用等，应更多地体现在非缴费型的社会保障制度上，在全国适时建立一个非缴费型的社会保障制度。这样，第一支柱的缴费型制度和零支柱的非缴费型制度就能功能明确，责任突出，边界清晰，相互对应，互为补充，各司其责。社会保障制度这两个支柱的改革取向和发展思路在国际社保领域已基本达成共识，十几年来，既是欧美国家的改革动因，又是改革的目的，还应被视为改革的范式。将财政转移的规则与保险制度的目标混淆起来，眉毛胡子一把抓，既有可能将保险制度陷入财政风险之中，又分散了有限的财力，还漠视

了保障制度的公平性原则，有悖于世界改革的潮流：保障制度要强调目标定位，承担起国家的责任；保险制度要着重制度建设，不应一味向财政伸手要钱。

厘清保险与保障两个制度的责任并不意味着前者完全没有社会共济的功能，更不等于国家不承担任何责任。任何模式的保险制度都具有程度不同的共济功能，国家都是最终担保人。其实，即使在目前我国没有引入“零支柱”条件下，只要通过合理的制度设计，“大一统”养老保险制度也完全可以承担相当的社会互济功能。这是因为社会互济功能既可以体现在待遇补贴上，也可以体现在缴费补贴上。一般来说，DC型养老金制度在缴费和待遇之间具有较强的精算联系，对待遇进行补贴有违精算原则，但是可以在缴费上进行补贴，例如对农民和城镇灵活就业人员参保给予缴费补贴（缴费补贴可以有制度记账和政府财政转移支付两种形式，具体采取哪种形式要视制度财务预期状况而定），从而实现社会互济功能。另外，通过规定缴费上限和提供较高的制度公布利率，让广大中低收入者直接分享这样优厚的养老金回报也是在一定程度上实现了向弱势群体倾斜。所以，只要制度安排得当，DC型养老保险制度不难实现社会互济功能。

作者简介：

郑秉文，经济学博士。现任中国社科院拉丁美洲研究所所长，教授；

齐传君，中国社会科学院研究生院博士研究生。

文档附件：

编辑： 文章来源： 学习时报

版权所有： 中国社会科学院社会学研究所

E-mail: ios@cass.org.cn

欢迎转载，请注明：转载自《中国社会学网》[<http://www.sociology.cass.cn>]