

# 中国基本养老保险制度的优化方向

米红<sup>1</sup> 王胤添<sup>1</sup> 李建琴<sup>2</sup>

(1. 浙江大学公共管理学院, 浙江 杭州 310058; 2. 浙江大学经济学院, 浙江 杭州 310058)

**摘要:** 基本养老保险是多层次养老保障体系的基石, 是社会保障体系的重要组成部分。因此, 基本养老保险制度的发展会影响国家治理体系和治理能力的现代化进程。从1997年企业职工基本养老保险制度改革至今, 无论是从覆盖人群还是基金收支规模来看, 我国基本养老保险都取得了长足发展。但近年来, 随着世界经济增长步入下行通道以及我国人口老龄化进程加快, 现行的基本养老保险制度面临的系统性风险正在不断积聚, 风险敞口日益扩大。究其原因, 主要是20世纪90年代我国确立的“统账结合”的基本养老保险模式已经不能适应时代的发展和国情的变化。文章基于对现收现付制和基金制基本养老保险模式的比较, 以及对社会保障基本属性的阐述, 提出了基本养老保险制度的优化方向——构建符合我国国情及新发展理念有弹性的待遇确定(EDB)型现收现付制基本养老保险模式, 认为只有该模式才能在制度的源头上实现基本养老保险的可持续发展, 从而为中国式现代化进程提供有力支撑与保障。

**关键词:** 基本养老保险; 基本养老保险模式; 基本养老保险制度; 社会保障

**中图分类号:** D63 **文献标识码:** A **文章编号:** 0257-0246 (2023) 02-0204-14

1997年国务院颁布《关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》(国发〔1997〕26号), 结束了各地自1984年以来对企业职工基本养老保险制度不同的探索与实践, 标志着统一的“统账结合”的基本养老保险制度在我国城镇企业层面正式确立。2005年国务院出台《关于完善企业职工基本养老保险制度的决定》(国发〔2005〕38号), 将个人账户的规模统一由本人缴费工资11%调整为8%, 并提出在全国范围内做实个人账户。至此, 我国统筹账户与个人账户相结合的企业职工基本养老保险模式最终形成, 同时也为后续出台的城乡居民基本养老保险制度与机关事业单位养老保险制度奠定了基调。

回溯制度设计者采用“统账结合”模式的原因, 主要有三个方面: (1) 党的十四大确立了社会主义市场经济的改革目标, 这就需要改革与市场经济不匹配的养老保障模式。因为我国长期施行计划经济体制, 没有相应的建制经验, 所以需要借鉴国外已有的基本养老保险模式。当时一批考察研究过欧洲大陆社会保障制度、智利养老金制度及新加坡中央公积金制度的专家认为, 我国社会保障制度改革应鼓励个人劳动的积极性, 从而防止“养懒汉”问题的发生; 保证适当的基金积累; 注意社会保障制度建设与社会经济改革的相互配合。<sup>①</sup> (2) 国际劳工组织和世界银行对我国养老金制度改革的介

**基金项目:** 研究阐释党的十九届五中全会精神国家社会科学基金重大项目(21ZDA101)。

**作者简介:** 米红, 浙江大学公共管理学院社会保障与风险管理系教授, 浙江大学人口大数据与政策仿真(工作坊)研究基地主任, 研究方向: 社会保障、数量人口学、非传统安全管理; 王胤添(通讯作者), 浙江大学公共管理学院博士生, 专业方向: 社会保障; 李建琴, 浙江大学经济学院教授, 研究方向: 规制经济学、产业经济学。

<sup>①</sup> 王东进:《中国社会保障制度的改革与发展》, 北京: 法律出版社, 2001年。

人。世界银行及相关专家直接或者间接参与到我国养老金改革方案的论证之中,推动了企业职工基本养老保险个人账户的建立。<sup>①</sup> 国际劳工组织则推动了基本养老保险统筹账户的确立。(3) 力争在一套基本养老保险制度下,避免单一财务模式所带来的缺陷,<sup>②</sup> 实现现收现付制与基金制的优势互补,从而兼顾社会共济与调动个人缴费的积极性,<sup>③</sup> 达到效率与公平的统一,<sup>④</sup> 进而配合经济市场化改革大局的需要。

虽然政策的设计者认为“统账结合”的基本养老保险模式能够克服单纯的现收现付制和基金制的缺憾,但是在实践中“统账结合”却遇到了不小的困难。矛盾的焦点在于政府部门更倾向通过基本养老保险的制度设计及系统内相关参数的调整来逐渐稀释“转轨成本”<sup>⑤</sup>,使得“做实”个人账户的政策空间被严重挤压。因此,在13个做实个人账户试点省区市<sup>⑥</sup>鲜有成功案例的情况下,尽管党的十八大报告中对基本养老保险个人账户仍采用“做实”的表述方式,但中央政府出现了对做实个人账户的态度转变。这种转变集中体现在2013年11月十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中,该决定将原有的“做实个人账户”表述转变为“完善个人账户”。这种转变标志着我国“统账结合”的基本养老保险模式来到了改革的重要十字路口。考虑到目前这种独具特色的“混账”制度实际上脱胎于现收现付制与基金制的混搭使用,故比较现收现付制与基金制的异同,掌握两个基本模式的变体,阐述社会保障基本属性的内涵,对我们了解现行基本养老保险模式的运作方式,优化我国现有的基本养老保险制度具有重要价值。

## 一、现收现付制与基金制基本养老保险模式的比较

当今世界基本(公共)养老保险模式主要包括现收现付制基本养老保险模式、基金制基本养老保险模式以及混合制基本养老保险模式。虽然混合制基本养老保险模式作为政策创新取得过阶段性的成果,但其弊端日益显现影响了制度的可持续。通过国际比较研究,我们发现目前世界上取得成功的基本养老保险模式,实际上仅有现收现付制与基金制两种。

从历史溯源的角度来看,德国是现收现付制基本养老保险模式与基金制基本养老保险模式的发源地,也是第一个实现基本养老保险由基金制转型至现收现付制的国家。从现代基本养老保险发展的视角来看,从1981年至2007年,虽然世界范围内出现了“养老金私有化”的浪潮——个人和私人账户的出现使得完全的或部分的基金制代替了之前的现收现付制,<sup>⑦</sup> 但是这一浪潮仅在拉美地区(以智利为典型)、东欧转型国家、非洲国家(以尼日利亚为代表)及亚洲地区(中国台湾省)颇具影响,而对于那些长期实行现收现付制的发达国家却影响甚微。即便似美国这般崇尚自由市场竞争的国家,也

① 张璐琴、嵇安奕:《完善基本养老保险个人账户制度的方向选择》,《经济与管理研究》2017年第1期。

② 边恕、黎茵娴、孙雅娜:《基于动态风险的中国最优混合养老保险体制研究》,《社会保障研究》2017年第3期。

③ 郑秉文、周晓波、谭洪荣:《坚持统账结合与扩大个人账户:养老保险改革的十字路口》,《财政研究》2018年第10期。

④ 郭曦、徐昕、郭嘉:《公平与效率视域下我国“统账结合”养老保险制度改革探析》,《地方财政研究》2016年第11期。

⑤ 关于基本养老保险的转轨成本,国内学者所界定的内涵大致分为两类:一些学者认为转轨成本是显性化的隐性债务(参见梁君林、蔡慧、宋言奇:《中国养老保险隐性债务显性化研究》,《中国人口科学》2010年第5期)。当然,这种隐性债务显性化的过程实际上源于基本养老保险从现收现付制向基金制的转变。转轨成本的大小取决于现收现付制向基金制转变的力度。另一些学者认为转轨成本是新制度消化能力之外的显性化债务(参见龙卓舟:《养老社会保险隐性债务不等于转制成本》,《财经科学》2007年第6期)。这就是说转轨成本并不包含能够通过新制度消化掉的隐性债务。本文认为转轨成本就是显性化的隐性债务,其数额的大小取决于个人账户在“统账”中的占比。

⑥ 首批进入做实个人账户试点的省份包括辽宁、吉林、黑龙江、江苏、浙江,2006年天津、上海、山西、山东、河南、湖北、湖南和新疆8个省市区被列为扩大做实个人账户试点地区。

⑦ Mitchell A. Orenstein, *Privatizing Pensions: The Transnational Campaign for Social Security Reform*, Princeton, NJ: Princeton University Press, 2008.

没有将公共养老社会保障计划<sup>①</sup>私有化。值得一提的是,即便是在公共养老金私有化浪潮的高峰时期,仍有一些学者对养老金私有化浪潮给予了无情的抨击。<sup>②</sup>真正给予公共养老金私有化浪潮以重击的是爆发于2008年的全球性金融危机。这次金融危机极大地冲击了资本市场,撼动了基金制赖以成功的制度基础。同时,不断扩散的经济金融危机,进一步加剧了大批实现“养老金私有化”转制国家的财政困难。2008年12月阿根廷终止了个人账户,退回到现收现付制的公共养老金政策。此后,匈牙利、哈萨克斯坦等国家也纷纷放弃个人账户,回到了现收现付制模式。公共养老金私有化浪潮的逆转,使得“养老金私有化”的最大推动者世界银行也不得不反思其所力推的养老金政策的合理性与科学性。<sup>③</sup>

### 1. 两种养老保险模式的基本概念比较

现收现付制是指基于一种横向平衡原则,以制度内同一个时期正在工作的所有人的缴费来支付已经退休的保险受益人的养老金制度安排。基金制则是指雇员在工作期间把一部分劳动收入交给一个基金,退休以后,该基金再以投资所得回报向他(她)兑现当初的养老金承诺的制度安排。<sup>④</sup>

虽然现收现付制与基金制都有很长的发展历史,但是学界对这两种养老保险模式优劣的严谨分析却长期付之阙如。直到经济学家萨缪尔森分析个人如何实现一生效用最大化时,才对此有所涉及。萨缪尔森指出,个人只能通过三种渠道实现收入的跨期转移:一是储存当前生产的消费品;二是资本的积累;三是现收现付制的社会契约。<sup>⑤</sup>萨缪尔森由此认为,现收现付制的养老保险模式能够实现个人一生效用的最大化,从而实现个人一生资源的合理配置。但是,萨缪尔森的观点受到了经济学家勒纳(Abba P. Lerner)的公开批判。勒纳认为,萨缪尔森关于现收现付制的立论基础——个人跨时期决策问题,存在着明显的缺陷。因为现收现付制本质上是一种税收转移的再分配机制,它是政府强制性地当前在职劳动者工资收入的一部分通过税收的方式转移给已经退休的老人,实际上是在当期劳动者和退休老人间进行收入再分配,从而实现效用最大化。此外,萨缪尔森的个人跨时期收入分配理论中现收现付制的收益率等于人口增长率的观点,其逻辑基础在于人口的稳定增长,人口增长率一旦出现逆转甚至为负,现收现付制将受到冲击甚至崩溃。<sup>⑥</sup>此后,一些重量级学者如弗里德曼(Milton Friedman)、斯蒂格利茨(Joseph Eugene Stiglitz)等纷纷加入了这场论战,客观上推动了学界对基金制养老保险模式的研究。至此,学界也开启了旷日持久的关于现收现付制养老保险模式与基金制养老保险模式孰优孰劣的争论。

此外,全球范围内的养老保险制度按照待遇给付方式的不同可以分为待遇确定型(Defined Benefit,简称DB型)和缴费确定型(Defined Contribution,简称DC型)两种。通常来说,待遇确定型是指保险的主办方依据相应的承诺,按照确定的规则,在参保人满足退休条件后,支付相应养老金待遇的机制安排。缴费确定型则是指保险的主办方按照先确定的缴费水平,为每一个参保人设立个人账户用以记录个人缴费情况,待到参保人满足退休条件后,按照个人缴费的积累与相应投资收益的总和,

① 这里主要指美国的老年、遗属和残障保障计划(OASDI),铁路工人养老制度,联邦雇员退休制度和退伍军人养老金计划。

② Robin Blackburn, "The New Collectivism: Pension Reform, Grey Capitalism and Complex Socialism," *New Left Review*, Vol. 1, No. 1, 1999, pp. 3-65; Peter R. Orszag, Joseph E. Stiglitz, "Rethinking Pension Reform: Ten Myths about Social Security Systems," in Robert Holzmann, Joseph E. Stiglitz, eds., *New Ideas about Old Age Security*, 2001, pp. 17-56; Indermit S. Gill, Truman Packard, Juan Yermo, *Keeping the Promise of Social Security in Latin America*, Washington, DC: The World Bank, 2004.

③ Roberto Zagha, Gobind Nankani, et al., *Economic Growth in the 1990s: Learning from a Decade of Reform*, Washington, DC: The World Bank, 2005; Anita M. Schwarz, Omar S. Arias, et al., *The Inverting Pyramid: Pension Systems Facing Demographic Challenges in Europe and Central Asia*, Washington, DC: The World Bank, 2014; World Bank, *World Development Report 2019*, Washington, DC: The World Bank, 2019, pp. 105-122.

④ 李绍光:《养老金:现收现付制和基金制的比较》,《经济研究》1998年第1期。

⑤ Paul A. Samuelson, "An Exact Consumption-loan Model of Interest with or Without the Social Contrivance of Money," *Journal of Political Economy*, Vol. 66, No. 6, 1958, pp. 467-482.

⑥ Abba P. Lerner, "Consumption-loan Interest and Money," *Journal of Political Economy*, Vol. 67, No. 5, 1959, pp. 512-518.

决定养老金计发标准,履行养老金支付的机制安排。两者最显著的区别在于,不同机制下参保人所需承担的风险是不同的。具体来说,缴费确定型机制的参保人的退休待遇决定于个人的缴费积累及基金的投资收益,但是由于通货膨胀以及资本市场所带来的投资回报具有不确定性,这种不确定性只能由参保人自担;而待遇确定型机制的参保人来说,由于相应的退休待遇是确定的,因此个人所承担的风险较小。<sup>①</sup>

## 2. 两种养老保险模式的待遇给付方式比较

属于现收现付制养老保险模式<sup>②</sup>的国家,几乎都采用DB型的待遇给付方式,其典型代表为德国、美国及部分OECD国家。属于基金制养老保险模式的国家则采用的是DC型的待遇给付方式,典型代表为智利及大部分拉美国家。此外,需要补充说明的是,属于混合制养老保险模式的国家,多采用DB与DC型相结合的待遇给付方式,典型代表为采用名义账户制度的瑞典等欧亚7个国家,但这种混合制显然非主流趋势。<sup>③</sup>

在现收现付制的养老保险模式下,多数采用的是与收入关联的待遇计发办法。具体而言,包括与收入负向关联和与收入正向关联两种方式。从主要国家的经验来看,在基本养老保险领域,多数国家采用与收入负向关联的待遇计发办法,也就是参保人的收入越高,其退休后所享受的待遇反而会相对下降;参保人收入越低,其退休后所享受的待遇则会相对提高,以此来实现基本养老保险制度对过于强调初次分配市场效率的矫正,体现社会保障学界所倡导的分配领域的“结果公平”。当然,也有少数国家采用与收入正向关联的待遇计发办法,也就是养老金数量的多寡与享受待遇本人的缴费贡献实现正向联系,而与其他参保人没有关系。显然,这种养老金的计发办法,会造成初次分配领域的不公延伸至基本养老保险这一再次分配领域。在基金制养老保险模式下,参保人在达到享受待遇的条件后,其享受养老金水平的高低取决于他本人以往的缴费记录及基金的投资回报率,这意味着养老金的计发与收入一般而言仅存在正向这一种关联方式。<sup>④</sup>

就中国而言,基本养老保险体系内的社会统筹账户类似于待遇确定型现收现付制,<sup>⑤</sup>而个人账户在名义上的运行机制类似于缴费确定型基金制,<sup>⑥</sup>但实际运行机制接近于缴费确定型现收现付制。这就是说,虽然我国基本养老保险模式名义上归属混合制,但在实际运行上仍然属于现收现付制。客观来说,基本养老保险模式名实不副是目前我国基本养老保险制度遭遇“困境”的重要原因。

## 3. 两种养老保险模式的福利改善效果比较

戴蒙德认为收入再分配功能是政府介入养老保险的重要理由。<sup>⑦</sup>这一观点的提出促使学者们加强了政府强制性养老保险对收入再分配领域影响的研究。综合现有的研究文献,从福利效应的角度来看,政府强制性现收现付制养老保险模式能够在某种程度上矫正市场失灵,作用于收入的再分配,影响参保人一生的消费行为;但是,完全基金制的养老保险模式一般难以实现收入的再分配。

早期的文献可以追溯至1958年萨缪尔森对“生物回报率”<sup>⑧</sup>的论述。艾伦在萨缪尔森研究的基

<sup>①</sup> 也可以说,DB计划对于参保人是保障型的,计划的主办者承担最终支付责任;DC计划对于参保人是风险型的,计划的主办者承担的责任较低。

<sup>②</sup> 各国对其政府主办的公共养老保险模式称谓各异,为行文方便,本文统一称为养老保险模式。

<sup>③</sup> 房连泉:《国际上混合型养老金计划的发展趋势及启示——基于风险共享机制的视角分析》,《新疆师范大学学报》(哲学社会科学版)2021年第2期。

<sup>④</sup> 当然,如果基金投资出现亏损,则缴费越多的人损失自然越多。

<sup>⑤</sup> 尽管我国的社会统筹账户采用“以收定支”财务收支原则,但是由于在收入端口易受到政府相关政策影响,从而导致其资金筹集的可塑性较强,使得在待遇的给付上能够实现“准确定”。

<sup>⑥</sup> 由于我国多数基本养老保险统筹地区的个人账户并未做实,因此也就难以实现有效投资,实际上其个人账户的记账利率更多是名义上的。此外,对于享受待遇的退休人员来说,个人账户的资金领取完毕并不影响相应的待遇,因为这笔资金还可以通过统筹账户继续予以支付直至待遇领取人身故。

<sup>⑦</sup> Peter A. Diamond, “A Framework for Social Security Analysis,” *Journal of Public Economics*, Vol. 8, No. 3, 1977, pp. 275–298.

<sup>⑧</sup> 萨缪尔森认为生物回报率等于人口增长率与实际工资增长率之和。

基础上,提出实施现收现付制养老保险计划的前提条件(艾伦条件)是生物回报率大于市场利率,因为只有满足这一条件,代际间的帕累托有效配置才能在现收现付制中实现。艾伦进一步指出,将来各代在生命期内的效用会在基金制下减少。<sup>①</sup>需要说明的是,艾伦条件将实际工资增长率和市场利率都视作外生变量,这就意味着艾伦所讨论的是一个小型开放的经济体。此外,艾伦的结论实际上存在着一个隐含的前提——排除了现收现付制下缴费率发生变动的可能。萨缪尔森克服了一个工资增长率及市场利率外生性的假定,将艾伦条件推广至一个封闭的经济体。<sup>②</sup>斯普里曼(K. Spreeman)利用无限交叠世代模型得到:如果艾伦条件得到满足,即使缴费率发生变动,代际之间帕累托有效配置也能够实现;对基金制而言,帕累托有效的改进只有在将来的某个时期当所有各期的艾伦条件都得不到满足的情况下才能实现。<sup>③</sup>这些研究指明了,现收现付制能够实现代际间福利的帕累托有效配置,而基金制一般难以实现代际间的帕累托改进。此外,戴蒙德还曾明确指出现收现付制能够实现代内收入的再分配。<sup>④</sup>这种功能特别体现在高收入者向低收入者的收入转移支付方面,但常规的基金制却明显不具备这样的功能。<sup>⑤</sup>现收现付制养老保险模式与基金制养老保险模式在代际间以及代内截然不同的收入再分配效应,得到了学者卡萨里科实证研究的支持。<sup>⑥</sup>

#### 4. 两种养老保险模式对经济增长的影响差异

从现有的文献来看,学者们主要是从对个人储蓄的影响、对要素市场的影响及实现经济增长的最优路径这三个方面研究现收现付制养老保险模式与基金制养老保险模式对经济增长的影响。

从对个人储蓄的影响来看,最早明确出现收现付制下养老保险对个人储蓄存在“挤出效用”的是费尔德斯坦(Martin Feldstein),他应用“扩展的生命周期模型(extended life-cycle model)”证明了个人储蓄的净效应取决于“资产替代效应”(asset-substitution effect)与“退休效应”(retirement effect)的净效用,即退休效应大于资产替代效应,那么个人储蓄可能会增加;而如果资产替代效应大于退休效应,个人储蓄将减少。<sup>⑦</sup>随后费尔德斯坦运用实证分析的研究方法,证明了“挤出效应”的真实存在。<sup>⑧</sup>实际上,研究费尔德斯坦提出的挤出效应假说,其意义在于,在凯恩斯的宏观分析理论下,投资取决于个人储蓄加政府储蓄,如果费尔德斯坦的挤出效应假说得到证实,就意味着投资可能的减少,从而带来了资本存量的下降。而这能够从20世纪80年代许多实行现收现付制社会保险的发达国家长期资本存量减少20%—30%的事实得以证明。<sup>⑨</sup>但是,巴罗却根据“中性理论”否定了“挤出效应”的存在。<sup>⑩</sup>从学界的态度来看,挤出效应假说实际上得到了更多的认同。关于基金制

<sup>①</sup> Henry Aaron, "The Social Insurance Paradox," *The Canadian Journal of Economics and Political Science/Revue Canadienne d'Économique et de Science Politique*, Vol. 32, No. 3, 1966, pp. 371-374.

<sup>②</sup> Paul A. Samuelson, "Optimum Social Security in a Life-cycle Growth Model," *International Economic Review*, Vol. 16, No. 3, 1975, pp. 539-544.

<sup>③</sup> 转引自刘昌平、孙静:《再分配效应、经济增长效应、风险性——现收现付制与基金制养老金制度的比较》,《财经理论与实践》2002年第4期。

<sup>④</sup> 转引自刘苓玲、李培:《养老保险制度收入再分配效应文献综述》,《社会保障研究》2012年第2期。

<sup>⑤</sup> 如果政府通过向基金制内缴费水平较高的参保人征税,然后将征税所得转移支付给低缴费水平的参保人也能够实现代际内的收入转移支付,但这并非非常规意义上的基金制了。

<sup>⑥</sup> Alessandra Casarico, Carlo Devillanova, "Capital-skill Complementarity and the Redistributive Effects of Social Security Reform," *Journal of Public Economics*, Vol. 92, No. 3-4, 2008, pp. 672-683.

<sup>⑦</sup> Martin Feldstein, "Social Security, Induced Retirement, and Aggregate Capital Accumulation," *Journal of Political Economy*, Vol. 82, No. 5, 1974, pp. 905-926.

<sup>⑧</sup> Martin Feldstein, "Social Security and Private Saving: Reply," *Journal of Political Economy*, Vol. 90, No. 3, 1982, pp. 630-642; Martin Feldstein, Jeffrey B. Liebman, "Social Security," *Handbook of Public Economics*, Vol. 4, 2002, pp. 2245-2324.

<sup>⑨</sup> Alan J. Auerbach, Laurence J. Kotlikoff, et al., *Dynamic Fiscal Policy*, Cambridge: Cambridge University Press, 1987.

<sup>⑩</sup> Robert J. Barro, "Are Government Bonds Net Wealth?" *Journal of Political Economy*, Vol. 82, No. 6, 1974, pp. 1095-1117; Robert J. Barro, Martin S. Feldstein, *The Impact of Social Security on Private Saving*, Washington, DC: American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1978.

养老保险模式对个人储蓄的影响，戴维斯（Davis）在分析了12个OECD国家、新加坡以及智利的养老金基金后得出结论：基金制对个人储蓄的影响实际上要依据各个经济体的具体状况而定。<sup>①</sup>这就是说，基金制对个人储蓄的影响较现收现付制更为复杂，其对资本存量的影响就更加难以把握。

从对要素市场的影响来看，现有的研究主要是从对劳动力市场的影响和对资本市场的影响两个层面进行分析的。费尔德斯坦在对“挤出效应”的研究中提到现收现付制可能会诱使人们缩短工作期，延长退休期。这一论断得到了迪斯尼（Disney）实证研究的支持，他通过对OECD国家老年人劳动参与情况的研究，认为现收现付制是符合养老金领取条件老人劳动参与率下降的重要原因。<sup>②</sup>但有学者认为，劳动者工作积极性受到影响的原因在于劳动者所领取养老金与其个人缴费不相关，如果能够实现养老金与缴费相关联，并且政府对所征缴的费用施行强制性储蓄，那么养老保险对劳动力市场的扭曲便会大大减弱。<sup>③</sup>帕卡德也认同基金制能够改变劳动力市场的扭曲。<sup>④</sup>但阿坦纳西欧（Attanasio）通过研究智利公共养老金私有化改革对劳动力市场的影响，发现基金制实际上减少了正规劳动部门的劳动参与率。<sup>⑤</sup>通常来说，现收现付制一般遵循“以支定收”的原则，并辅以责任准备金和战略储备金制度。由于其收支在一个财年内是平衡的，故而留存在体系外的资金量的大小通常取决于战略储备金的规模。这就是说，现收现付制下的储备金制度能够影响到资本市场的发展。对于基金制养老保险体系来说，资金收支通常遵循纵向平衡的原则，这意味着其养老金的特性符合资本市场的价值投资原则，从而有利于资本市场的长期健康发展。但需要特别指出的是，资本市场的内生机制由于受制于信贷收缩扩张的原则，因此极易受到冲击，造成基金制下参保人养老金权益受损。特别是在2008年全球金融危机后，已经没有国家再强调强制性个人账户的改革，阿根廷等国的公共养老保险也纷纷从基金制恢复到了现收现付制。<sup>⑥</sup>

从影响经济增长最优路径的研究成果来看，无论是现收现付制养老保险模式，还是基金制养老保险模式，都不能满足经济增长的“黄金律”（Golden Rule）理论所需要的条件——国民消费等于国民工资总额，国民储蓄等于利润，利率等于经济的稳定增长率。而对于满足经济增长“黄金律”的追求，在相当长的一段时间内成为一些国家改变原有养老保险模式的主要原因之一，也成为我国“统账结合”基本养老保险制度改革的重要理论源泉。

##### 5. 研究两种养老保险模式对中国的意义

我国采用“统账结合”的基本养老保险模式有外在因素的影响，<sup>⑦</sup>也是基于传统与现实考量的结果。从传统的角度来看，我国长期施行的劳动保险制度在财务制度上遵循现收现付的原则，使得我们从中积累了大量成功经验。因此，在建立与市场经济相适应的养老保险体系的过程中，与原有劳保财务制度最为相近的统筹账户便成为制度设计的重要基石。从现实的角度考量，20世纪80年代后，正值我国经济体制改革转型的关键期，国内各界对于经济效率的呼声明显压过了对于公平的诉求，基本养老保险的制度设计者受其影响，将本应在资本市场处于较为发达阶段的基金制养老保险模式以个人

① 李绍光：《养老金制度与资本市场》，北京：中国发展出版社，1998年。

② Richard Disney, “Crises in Public Pension Programmes in OECD: What are the Reform Options?” *The Economic Journal*, Vol. 110, No. 461, 2000, pp. 1-23.

③ Alan L. Gustman, Thomas L. Steinmeier, “Pension Portability and Labor Mobility: Evidence from the Survey of Income and Program Participation,” *Journal of Public Economics*, Vol. 50, No. 3, 1993, pp. 299-323.

④ Truman G. Packard, *Is There a Positive Incentive Effect from Privatizing Social Security: Evidence from Latin America*, Washington, DC: World Bank Publications, 2001.

⑤ 其中40岁以上劳动者的就业参与率下降了约0.4%。参见熊锡鸿：《中国城镇职工基本养老保险改革模式选择与财务可持续性研究》，北京：中国社会科学院博士学位论文，2014。

⑥ Mitchell A. Orenstein, “Pension Privatization in Crisis: Death or Rebirth of a Global Policytrend?” *International Social Security Review*, Vol. 64, No. 3, 2011, pp. 65-80.

⑦ 受当时世界范围内掀起的公共养老保险改革浪潮的影响，以及受国际劳工组织及世界银行的影响。

账户的形式植入基本养老保险体系，也就不难理解了。

这种“统账结合”的养老保险模式看似能够克服现收现付制和基金制所面对的风险，<sup>①</sup>从而达到分散制度内风险的目的。<sup>②</sup>但是，从理论上来看，个人账户产权私有属性使其难以有效兼容在以产权公有为特征的基本养老保险制度内。因此，这种“统账结合”的养老保险模式在全世界也很难找到成功的案例。即便是在我国，虽然“统账结合”模式在特定的历史阶段取得了可喜的成果，也曾有效助推了经济体制改革，但是随着实践的深入，其在运行中的表现却与制度设计者的初衷渐行渐远，集中体现在个人账户的资金被地方政府用于当期养老金的发放，造成了大量个人账户的空账运行，使得“统账结合”模式实际上成了特殊的“混账”模式，与此同时，对个人账户的透支强化了全社会对基本养老保险财务可持续性的担忧。当前，这种模式非但没有起到分散风险的目标，反而令我国基本养老保险制度集聚了更多的风险。例如，我国基本养老保险制度所面对的以政府权责问题<sup>③</sup>为代表的系列问题，其根源在于基本养老保险的“制度混搭”。因此，从制度层面优化基本养老保险所采用的模式，是实现制度可持续的关键所在。

## 二、社会保障的基本属性：基本养老保险制度优化的学理基础

关于我国现行基本养老保险制度的优化方向，需要站在系统论的高度，通过简要讨论社会保障的基本属性才能明确。

社会保障<sup>④</sup>作为国家在民生领域对重大不确定性及基本风险事件进行管控的重要机制和制度安排，对现代政府管理具有重大意义。这主要表现在国家治理层面：对不确定性事件主导的民生领域，由于现有数学手段难以刻画出相应的损失分布，因此国家通过相关法律法规和政策规定，征集与调配社会资源，作为对冲重大不确定性的机制；对风险事件主导的民生领域，鉴于现有数学手段能够有效刻画出相应的损失分布，因此国家以风险管理为主线设计识别、预防、分散和控制相应基本风险的制度。从社会保障史的角度来看，具有现代意义的社会保障制度是市场经济发展所带来的基本风险与不确定性的日益社会化和家庭保障功能不断弱化之间矛盾的必然产物。它体现了中央政府的社会经济综合治理能力，以及国家对特定群体“关怀”和对“劳动者在具有劳动能力阶段对社会做出贡献”的肯定。社会保障应立足于“反经济周期”与“保基本”原则，因为只有保证经济的平稳增长才能为社会保障提供必要的物质基础，只有保基本才能实现人员的全覆盖和制度的可持续。

### 1. 社会保障的效率与公平之争

为适应时代的发展和社会的需要，从中央政府到各级地方政府都高度重视社会保障事业的建设，从制度全覆盖的实现逐渐过渡到人员的全覆盖，从制度体系的顶层设计到现有体系内各制度的有效衔接，从全局性的制度设计到局部的参量改革<sup>⑤</sup>和结构改革<sup>⑥</sup>，无不渗透着政府在民生事业建设领域力图杀出一条血路的雄心壮志。但改革之路通常不会一马平川，而是常常充斥着荆棘与泥泞。正如当年讨论市场经济到底姓“资”还是姓“社”一样，社会保障到底是应该强调“公平”属性还是应该强调“效率”属性，学界至今争论不休，政府为此也常常是左右为难。强调社会保障“效率”属性的

① 现收现付制下通常会面对人口年龄结构、工资增长等代际风险；基金制下通常会面对投资收益、长寿等代内风险。

② 金博轶、闫庆悦、于文广：《养老金统筹账户与个人账户最优组合策略研究》，《中国管理科学》2020年第2期。

③ 财务可持续从表面上看是资金问题，实质却是基本养老保险中政府权责的科学界定问题。因为政府权责的界定决定了政府权力对于基本养老保险制度干预的范围及方式。

④ 这里的社会保障主要是指政府部门举办的公共保障计划，不包括补充性保障计划。

⑤ 参量改革是指在不改变原有制度构成的情况下，通过控制相关基础参数而达到既定目标。

⑥ 结构改革是指改变原有的制度，如引进新的计划达到改革的目的。

学者多认为社会保障是市场经济的组成部分,<sup>①</sup>应在社会保障资源有效配置的前提下实现市场经济效率的最大化。在此观念下,社会保障沦为金融政策的附庸和经济增长的工具<sup>②</sup>也就不足为奇了。而强调社会保障“公平”属性的学者指出,那种视社会保障是市场经济的组成部分的认知明显是在矮化社会保障,应当深刻地理解社会保障公平的价值观,<sup>③</sup>从宏观视角处理好群体之间、地区之间和代际之间的公平,<sup>④</sup>从微观视角确保权利公平、机会公平和规则公平,<sup>⑤</sup>以维护社会的公平正义。

显然,“公平”与“效率”之争的实质在于回答两个层面的问题:其一,关于社会保障与市场经济关系的问题,即社会保障是市场经济的组成部分还是独立于市场经济的又一套体系。对这个问题的回答,即便似哈耶克这般真正市场经济的捍卫者也认为,“防止出现赤贫的适当保障,和减少那些会把努力带到错误的方向上去的可以避免的原因以及随之而来的失望,必须是政策的主要目标之一。如果要这些努力获得成功而又不损害个人自由,那就必须在市场以外提供保障而让竞争的运作不受阻挠。为了维护自由,某种保障也是不可少的”<sup>⑥</sup>。显然,哈耶克关于社会政策的主张,表明了社会保障并非是市场经济的组成部分而是独立于市场经济的又一套体系。就我国而言,虽然我们一段时间内对这一问题的认识出现了“漂移”<sup>⑦</sup>,但是根据习近平总书记在主持中共中央政治局第二十八次集体学习时对社会保障的定位来看,党中央正在德国的社会主义市场经济理论的基础上探索中国道路,已经认识到社会保障与市场经济是社会经济系统的两个重要组成部分。其二,关于“公平”与“效率”能否无排斥地兼容于社会保障的内核。要回答这个问题,就需要我们掌握社会保障的基本属性,明确多维属性间的复杂关系。

## 2. 对典型社会保障概念的解构

我们可以通过国内外学界对社会保障内涵的论述来提炼其基本属性的要件。现代社会保障正式建制的标志是1935年美国罗斯福政府颁布的《社会保障法》。社会保障制度以立法的形式确立,其意义在于以互助共济的手段增强人们抵御不确定性和风险的能力,从而构筑人们对未来消费的理性预期,引导人们将未来的消费能力合理地进行折现,最终在需求端扩张有效需求,维持经济社会的平稳运行及发展。那么,到底什么是社会保障,或者社会保障的定义是什么呢?从已掌握的资料可以看到,社会保障的定义会因世界各国不同的历史背景、文化传承、民族习性、政治因素及经济发展而有所不同。这里以英国和德国对社会保障的理解为例。英国的贝弗里奇沿袭剑桥学派福利经济学的学术思想,并在凯恩斯国家干预主义思想的影响下,认为社会保障是一种国民收入再分配的手段,其主要目标是消除贫困保障民众的基本生活,突出普遍保障原则,即在扩大保障对象的覆盖范围、扩充人生风险的抵御维度及提高覆盖人群的待遇水平基础上,强调广泛保障原则,在落实国家责任的同时强调个人责任的承担,结合国民救助、社会保险以及自愿保险,从人的保障需求的角度构建统一的社会保障计划,进而覆盖国民生活中的一切风险。<sup>⑧</sup>德国作为现代社会保险制度的发源地,对社会保障概念的解读主要是立足于市场经济理论,认为社会保障是基于社会公正与社会安全的需要,为因生病、残疾、老年等原因而丧失劳动能力或遭遇意外而不能参与市场竞争者及其家人提供基本的生活保障,目

① 李绍光:《好的市场经济才会有好的社会保障》,《中国社会保障》2008年第1期。

② 郑功成:《中国养老金:制度变革、问题清单与高质量发展》,《社会保障评论》2020年第1期。

③ 申曙光、孙健:《论社会保障发展中的七大关系——基于社会公平的视角》,《学习与探索》2009年第4期;郑功成:《面向2035年的中国特色社会保障体系建设——基于目标导向的理论思考与政策建议》,《社会保障评论》2021年第1期。

④ 何文炯:《论社会保障制度的代际均衡》,《社会保障评论》2021年第1期。

⑤ 郑功成:《面向2035年的中国特色社会保障体系建设——基于目标导向的理论思考与政策建议》,《社会保障评论》2021年第1期。

⑥ Friedrich A. Hayek, *The Road to Serfdom*, London: University Of Chicago Press, 2007.

⑦ 从经济体制改革的配套措施到市场经济组成部分的转变。

⑧ William Beveridge, “Social Insurance and Allied Services,” *Bulletin of the World Health Organization*, 2000, pp. 847-855.

的在于通过保障使他们重新获得参与竞争的机会。<sup>①</sup>

随着中国经济实力不断增强以及经济体制改革过程中不可避免的矛盾积累,政府越来越关注民生领域,从而将社会保障提到了一个前所未有的高度。实践的深化和经验的累积推动了学界对社会保障认识的深化。但是,因学术背景和研究视角不同,学者们对社会保障内涵有着不同的解读。第一种观点认为,社会保障是国家和社会依法建立的具有经济福利性、社会化的国民生活保障系统,<sup>②</sup>是保障与改善民生、维护社会公平、实现国民共享发展成果的基本制度保障。<sup>③</sup>第二种观点认为,社会保障是为应对社会成员基本风险而实施的一类社会政策,是国家在风险管理领域的基础性制度安排。<sup>④</sup>第三种观点认为,社会保障理论的永恒话题是对不同国家、不同发展水平、不同文化传统背景下的经济效率和风险管理间平衡点位置的解释。<sup>⑤</sup>对中国而言,社会保障是与社会主义市场经济的体制基础相适应,国家和社会依法对社会成员基本生活予以保障的社会安全制度。<sup>⑥</sup>

上述国内学者结合中西理论与实践对社会保障内涵的解读,在特定的历史时期和特定的阶段发挥了重要的指导性作用。但是,我们还是要指出其中的明显不足之处。第一种观点受英国贝弗里奇福利保障思想的影响,其社会保障定义实际上延拓了福利保障的内涵,混淆了社会保障、社会福利乃至社会福祉。从学理的角度来看,社会保障的立足点在于对社会成员基本生活需要的保障,导源于人类在社会化大生产和市场经济条件下维护自身生存和人格尊严的正当性需要,<sup>⑦</sup>以维护社会公平、实现社会稳定及健康发展为归宿。社会福利是在资源约束大大缓解的基础上,使社会成员生活质量和水平得以提高的政策,但从供需角度而言,福利的供给与对福利的需求并未达到匹配,也就是说资源的配置并未达到最优。社会福祉是指在生产力达到高水平、资源约束极大缓解的基础上,福利的供给与对福利的需求达到均衡的社会政策。将社会保障、社会福利和社会福祉混为一谈,就会使政策目标定位不清,不利于找到解决主要矛盾的政策工具,容易造成相应的社会政策体系与制度的混乱。第二种观点实际上建构在风险管理理论基础之上,风险管理的研究视域仅限于能够通过数学手段刻画出损失分布的风险事件,而无法应对不能刻画出损失分布的不确定性事件,所以其所谓的“社会保障内涵”应该仅是真正社会保障概念的子集。第三种观点明显受到了新古典经济学效率优先思想的影响。新古典经济学认为,不但市场存在失灵,政府同样也存在失灵。因此,这些学者提出社会保障应与市场经济的体制基础相适应,实际上是在弱化国家责任,进而在社会保障制度内注入过度的市场机制成本收益效率因子。这种观念如果完全渗透至社会保障制度设计之中,不可避免地会将激励与效率因子嵌入国民财富的再分配,造成对社会保障公平正义理念的偏离,固化一次分配的结构特征。

### 3. 社会保障的四个基本属性

如果不对现有的理念去粗取精、去伪存真,而由这些不同的思想指导我国社会保障政策设计,势必将导致社会保障制度建制理念的漂移。从理论上讲,这种漂移的方向更多体现在国内三种理念合力的作用力度和方向上,而非简单的加成。有鉴于此,本文在总结国内外学者关于社会保障内涵认知的基础上,提出社会保障基本属性应包括公平性、效率性、互助共济性及制度性四个维度。下面,对社会保障四个维度的基本属性作简要说明,并讨论多维属性间较为复杂的关系。

#### (1) 公平性与效率性是社会保障的基本特征

① 郑功成:《社会保障概论》,上海:复旦大学出版社,2005年。

② 孙光德、董克用:《社会保障概论》,北京:中国人民大学出版社,2016年。

③ 郑功成:《面向2035年的中国特色社会保障体系建设——基于目标导向的理论思考与政策建议》,《社会保障评论》2021年第1期。

④ 何文炯:《社会保障何以增强兜底功能》,《人民论坛》2020年第23期。

⑤ 郑秉文:《社会保障的发展历程与前沿探索》,《人民日报》2015年3月2日,第19版。

⑥ 郑秉文、和春雷:《社会保障分析导论》,北京:法律出版社,2001年。

⑦ 余逊达、陈旭东:《人权与社会保障》,《浙江社会科学》1997年第6期。

在本研究的语境中, 社会保障的公平性是指社会公平, 而非经济公平。同时, 本文认为公平作为一种价值的判断, 其最佳的切入点在于中观视角, 即在制度准入的过程中, 注重相关政策向社会弱势群体倾斜, 通过政策的扶植抬高弱势群体进入相应制度体系的平台, 让他们能够达到进入对应制度的门槛, 进而为推动结果公平扫清障碍。要理解这一点首先需要了解公平的内涵所涉及的三个层次: 第一层次是社会本质层面的公平, 又称为起点公平; 第二个层次是机会公平和过程公平; 第三个层次是结果公平。<sup>①</sup> 从社会保障的建制理念来看, 它强调公民获得基本保障权益的平等性,<sup>②</sup> 以及对社会保障利益分配的正面价值评判。<sup>③</sup> 这就是说, 社会保障更侧重于公平内涵的第一和第三层次。社会保障的起点公平意味着, 对于将进入制度且拥有要素丰寡不同的群体来说, 更应照顾弱势群体, 而责任更多由拥有丰裕要素的群体承担; 对于社会保障的结果公平而言, 则意味着参与的群体得到的待遇应当符合公正原则。

社会保障的效率包括内部效率与外部效率两个方面: 内部效率是指社会保障体系的制度构建、体系搭配、制度运行乃至有限资源的配置都应有效或高效。这是因为, 社会保障的政策目标定位于满足弱势群体的基本生存资料需要, 在要素相对稀缺的社会中, 只有保证社会保障的效率才能够有效地利用相对稀缺的资源, 保障弱势群体的基本需要, 才能够使制度的边际成本与弱势群体边际收益不断趋近, 进而推动社会保障的制度可持续。外部效率则是指社会保障内部效率的实现会带来正向溢出效应, 进而提升市场经济领域的运作效率。

当然, 社会保障也不能完全聚焦于效率, 这是由市场经济与社会保障在社会经济体系内所承担的不同角色决定的。我们知道, 市场经济力图在有限资源的约束下, 在价格机制的引导下, 通过要素的有效配置, 达到市场经济理论所期望的目标——人们追求的私利是社会最优的利益。但是现实中的市场经济并非如其信奉者所言的那样处于“无摩擦状态”的理论真空, 市场扭曲以及市场失灵的案例可谓俯拾即是。也就是说, 只能是尽力追求有效的市场, 而不可能实现理论上所谓的“无摩擦状态”的市场。这就使得社会保障存在的意义更多地在于矫正失效市场, 化解市场扭曲及市场失灵所衍生出的社会矛盾。这就是说, 社会保障在某程度上不得不以牺牲一定的效率为代价来矫正这种市场扭曲与失灵。

就我国而言, 自经济体制改革以来, 社会保障建制实际上是为了配合国有企业改革。特别是在经济体制改革之后相当长的一段时间内, 我们对于效率的推崇实际上压倒了对公平的呼声——现在仍有相当数量的学者坚持效率优先的原则。其后果是社会保障对于效率的追求, 反倒拖累了经济市场化改革的步伐。例如, 朱德云等的研究发现, 社会保障支出的增加实际上造成了城乡收入差距的进一步扩大, 其原因就是社会保障支出向城市地区的倾斜。<sup>④</sup> 显然, 城乡差距的进一步扩大将不利于社会的稳定, 不利于经济市场化改革的推进。制度设计者必须改变这种“重效率, 轻公平”的理念。

## (2) 互助共济是社会保障的核心属性

何文炯基于风险管理的视角, 认为互助共济是社会保障的天然属性。<sup>⑤</sup> 需要补充的是, 互助共济不但能够在风险管理领域发挥作用, 同样能够在不确定性领域发挥作用。对于风险事件来说, 在现实社会中人们能够通过相应的数学工具刻画出相应的损失分布。因为损失发生存在射幸性, 如果社会上的每个成员都采用“风险自留”的办法来应对风险事件的话, 其结果只能导致社会成本的无限抬高, 通俗地讲就是社会的边际成本远大于社会的边际收益, 这种应对办法显然是不经济的。如果按照互助共济的方法, 则可以大大降低全社会的边际成本, 同时盘活更多的资金, 这无疑会提升全社会的边际

① 李爽:《起点公平和机会公平是实现公平分配的前提和基础》,《中国金融》2007年第16期。

② 郑功成:《中国社会公平状况分析——价值判断、权益失衡与制度保障》,《中国人民大学学报》2009年第2期。

③ 潘锦棠、张燕:《社会保障中的平等公平效率》,《国家行政学院学报》2015年第6期。

④ 朱德云、董迎迎:《财政社会保障支出对城乡居民收入差距的影响研究》,《宏观经济研究》2017年第1期。

⑤ 何文炯:《社会保险须增强互助共济性》,《中国社会保障》2017年第9期。

收益，最终在理论上实现社会边际成本与社会边际收益的趋同，提升制度本身的效率，提高社会整体的福利水平。对于无法刻画损失的不确定性事件而言，由于现有技术手段的制约，使得我们不能刻画出相应的损失分布，但不确定性事件的发生通常会带来较大的损失，因此国家以及社会组织通常以财政转移支付、组织慈善捐款等互助共济的方式作为应对手段，将不确定性事件可能给全社会带来的冲击降到最低。

理论上来说，社会保障的互助共济功能，能够实现不同供给主体间、需求客体间、供需之间以及不同区域间的互助共济。实际上，这种互助共济是以资源的有效配置为前提的，这意味着社会保障的互助共济性在提升社会保障内部效率的同时，能够对市场经济的运作带来正向的溢出效应。<sup>①</sup>同时，互助共济功能的充分发挥，又会不断地强化社会保障的起点公平与结果公平。这就是说，互助共济能够实现社会保障的公平性与效率性，是将公平与效率纳入社会保障内核的关键所在，是社会保障基本属性的核心。

### (3) 制度性是确立社会保障互助共济性核心地位的根本保证

互助共济性具有提升社会保障内外部效率及增进社会保障起点公平与结果公平的作用，但社会保障互助共济性需要通过强制性的制度安排才能得以实现。同时，社会保障也应在制度层面清晰界定公平性与效率性。

当前我国的社会保障制度在理论层面上存在统筹层次较低，法制化程度较低，权责不清，子系统间边界模糊、定位不明、衔接不畅，不可持续等诸多问题，在实践中则集中表现为广受诟病的基本养老金的“多轨制”，社会保险地区分割统筹情形下的缴费负担不公，社会保险（特别是基本养老保险）收支矛盾所带来风险敞口的逐渐扩大等。实际上，这些都是我国社会保障制度不成熟、未定型的外化表现。当不定型的社会保障制度遇到经济社会基本面的不利打击时，极易诱发社会的不安与焦虑。因此，在制度层面确立社会保障互助共济性的核心地位，实现社会保障制度的成熟与定型，是摆在决策者面前的重大课题。

### (4) 社会保障基本属性间的关系

社会保障公平性、效率性、互助共济性、制度性四个维度基本属性间的互动关系如图1所示。

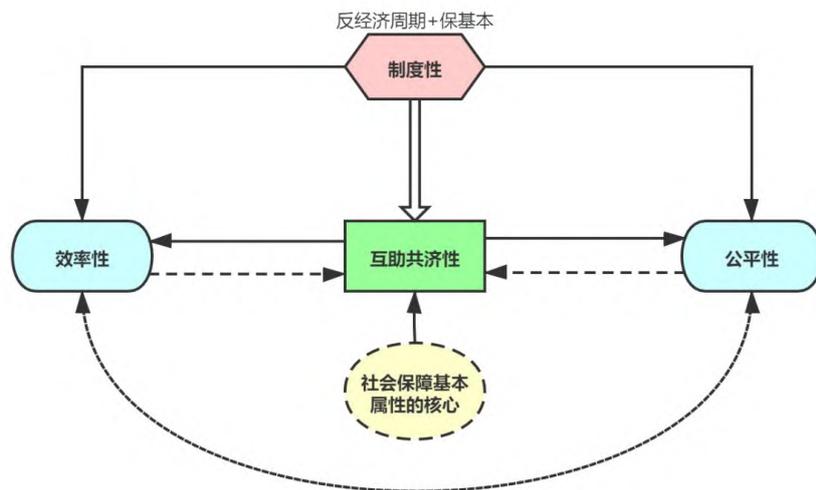


图1 社会保障基本属性间的互动影响关系

其中互助共济性是核心，是实现公平性与效率性的关键一环。制度性是实现社会保障互助共济功

<sup>①</sup> 实际上，互助共济机制能够与风险机制实现耦合，从而能够带来了正的外部溢出效应。

能的制度保障。社会保障这四大基本属性间的关系是：社会保障互助共济水平的提升会直接带来社会保障内外部效率的提升，同时带来社会保障的起点公平与结果公平。当然，全社会对社会保障公平性与效率性的日益关注也将客观促进互助共济水平的提升。社会保障效率的提升是实现社会保障起点公平与结果公平的基础。社会保障的起点公平与结果公平的实现能够促使社会保障更有效率。实际上，正是由于社会保障的互助共济性，使得效率性与公平性之间天然的互斥性不复存在。因此，我们可以通过强制性的制度设计与安排，明确社会保障的互助共济性，从而提升社会保障的效率，带来人民群众能够普遍接受的公平性。

### 三、政策建议

基本养老保险是社会保障体系中重要的子项目，因此若要实现其制度的可持续发展，就必须要与社会保障的四个基本属性相契合，且应充分考虑我国的国情实际，以新发展理念为指引服务于共同富裕的战略目标。

#### 1. 优化方向：构建 EBD 型模式

第七次全国人口普查的相关数据及政策仿真结果显示，2020 年我国 60 岁及以上人口为 26 402 万人，占总人口数的 18.73%（其中 65 岁及以上人口为 19 064 万人，占总人口数的 13.52%）；2030 年 60 岁及以上人口为 38 255 万人，占总人口数的 27.42%（其中 65 岁及以上人口为 26 826 万人，占总人口数的 19.23%）；2040 年 60 岁及以上人口为 44 610 万人，占总人口数的 33.04%（其中 65 岁及以上人口为 35 977 万人，占总人口数的 26.65%）；2050 年 60 岁及以上人口为 49 343 万人，占总人口数的 38.41%（其中 65 岁及以上人口为 378 06 万人，占总人口数的 29.43%）；2060 年 60 岁及以上人口为 46 817 万人，占总人口数的 39.63%（其中 65 岁及以上人口为 39 832 万人，占总人口数的 33.72%）；2070 年 60 岁及以上人口为 43 622 万人，占总人口数的 40.51%（其中 65 岁及以上人口为 35 625 万人，占总人口数的 33.09%）。可见，我国人口老龄化深化的趋势不可逆转，且这一过程会经历加速期及高原期两大历史阶段。从经济理论来看，由于只有人口变量能够同时作用于供给端与需求端，因此人口老龄化才是当前及未来我国面对的最大国情实际。人口老龄化将不可避免地带来老年贫困风险，这一点无论在发展中国家还是在发达国家均已被相关研究证实。显然，我国人口老龄化的进程会使这一风险敞口不断加大。从这一点来看，以基本养老保险为代表的国家反贫困的基础性制度安排必须充分发挥再分配的作用，实现全社会财富的合理配置——充分发挥“保基本”的作用，保障弱势老龄群体的基本生存及发展权，维护该群体的基本尊严。

当前，除了需要应对人口老龄化的国情外，我们还面对着气候环境改变、技术活力衰竭、疫情冲击反复、地区冲突不断等多重因素叠加导致的震荡下行的世界经济。因此，需要我们以新发展理念为指引，扎实推进共同富裕，以抵御和化解风险与不确定性，满足人民群众对美好生活的需要。

首先，以机制创新推动经济高质量发展，依靠人民群众共同奋斗将财富的“蛋糕”做大做好。保证不同时期经济增速在合理区间内运行是实现共同富裕战略目标的基础，但是长波经济周期理论指出经济增长存在 40—60 年扩张与收缩周期，这使得单纯依赖市场经济的自发调节难以保证经济增速在合理区间内运行。因此，需要基本养老保险通过费率杠杆改变不同时期企业的用工成本，同时调控养老金的平均替代率以改变制度覆盖人群的消费能力及预期，以保证经济增速在合理区间内运行。其次，以协调和共享理念为依托，通过合理的制度安排把财富的“蛋糕”切好分好。这涉及初次分配、二次分配与三次分配领域。对初次分配领域而言，构建合理的要素分配机制，在重视效率的同时兼顾公平是建设有效市场的核心。对二次分配和三次分配领域来说，健全税收制度与社会保障体系，完善转移支付机制，构建慈善捐赠制度，是再分配领域制度建设的核心。虽然相关制度安排的形式会有所不同，但是其底层逻辑都在强调互助共济。

鉴于个人账户基金制的产权私有属性使其难以实现互助共济,因此现收现付制才是我国基本养老保险模式的优化方向。而基本养老保险“保基本”与“反经济周期”的特征,决定了其应该采用EDB型(具有弹性的待遇确定型)给付方式。EDB型模式是有利于供给侧改革与需求侧管理,与经济周期与人口转变相适配的,能够满足“保基本”与“反经济周期”国家治理需要的有弹性的待遇确定型现收现付制基本养老保险模式。具体来说,从基本养老保险法定缴费率的调整角度而言,由于基本养老保险法定缴费率的高低会直接增加或降低单位(企业)的运营成本,所以政府部门可以通过对法定缴费率的调整以使企业能够适应社会经济环境的变化。从理论上来说,当经济发展处于长波衰退和萧条期时,政府部门应当将法定缴费率逐步降低到适宜的水平,<sup>①</sup>以保障绝大多数企业能够适应萧条期的经济社会环境,为未来经济复苏积累足够的“势能”。当经济发展处于长波复苏期时,通常经济增长的波动幅度较大,此时政府部门可以适当提高法定缴费率,<sup>②</sup>以遏制经济增长波动过大所带来的负面影响。当经济发展处于长波繁荣期时,政府部门可以提高基本养老保险法定缴费率,以预防投资推动型的经济过热。从养老金平均替代率的调整角度来看,由于基本养老保险意在“反经济周期”和“保基本”,因此养老金平均替代率一般应在40%—50%范围内波动,<sup>③</sup>这是有弹性待遇确定型基本养老保险模式的基本特征。由于基本养老保险承担着“反经济周期”的国家治理功能,因此更加需要注意在经济周期的不同阶段保证养老金的平均替代率处于适宜的水平。从理论上讲,当经济发展处于长波衰退和萧条期时,应当逐渐提高养老金的替代率至合意的水平,以稳定社会的消费预期,确保经济平稳发展;当经济发展处于长波复苏期时,应当在萧条期较高养老金平均替代率的基础上适当降低养老金的平均替代率,从而为经济发展减负;当经济发展处于长波繁荣期时,可以将基本养老金的平均替代率维持在相对合理的“保基本”水平,<sup>④</sup>以平抑公众非理性的消费预期,避免经济可能的过热。

## 2. 构建EDB型模式的注意要点

第一,现有个人账户的产权私有属性与社会保障互助共济性相冲突,是现有制度的内生性缺陷。但没有必要废除个人账户,其原因是保险理念相对贫瘠的社会文化环境需要个人账户以适宜的形式呈现来确保基本养老保险制度的稳定性。同时,20世纪90年代拉美国家对公共养老金模式结构性改革所引发的社会动荡,我们要引以为戒。未来需要逐渐弱化个人账户的基金制属性,仅视个人账户为参保人缴费和享受待遇的凭证。对于群众关心的个人账户可继承问题,需要关联丧葬抚恤金计发办法的调整予以解决。

第二,基本养老保险收支的精算平衡应基于系统内的人口转变,追求长波经济周期内的平衡,而非过分强调当期缴费与支出的相对平衡。<sup>⑤</sup>这是因为在经济周期客观存在的环境下,过分强调基本养老保险系统内当期的收支平衡,在经济萧条期将会加重经济主体的缴费负担,降低消费者的消费预期,恶化经济基本面,在经济繁荣期将会使厂商非理性地扩大产能,消费者非理性地大量消费,使得经济愈加过热,这无疑会加大了经济波动的幅度。显然,这种落后的理念已与现代政府管理视基本养老保险为中国式现代化重要的“稳定器”与“助推器”的理念相脱节。

第三,需要构建基本养老保险系统资金链的内部安全模式,以确保基本养老保险制度平稳运行。

<sup>①</sup> 显然,如果法定缴费率明显高于单位(企业)能负担的极限,则要么导致单位(企业)大规模欠费,要么促使征缴执行部门降低实际缴费率(通过调整缴费基数或主动削弱征缴力度以降低法定(名义)缴费率的调整系数)。

<sup>②</sup> 如果是在“诸侯经济”的模式下,地方政府虽然会提高基本养老保险的实际缴费率,但是为了能够实现经济发展的目标,它们会通过其他的税费减让政策及土地使用优惠政策,来降低企业运营成本。

<sup>③</sup> 这里的养老金平均替代率是指特定年份标准参保人得到的养老金与全口径社会平均工资的比例。考虑到社会平均工资存在高估的倾向,因此这里提出的40%—50%“替代率走廊”是科学合理的。

<sup>④</sup> 当经济发展处于长波繁荣期时,老年人获得收入的渠道增多。

<sup>⑤</sup> 我们通过严格的精算与政策仿真研究得到,以企业职工基本养老保险为例,只要相关政策措施(如延迟退休政策等)实施得当,没有重大的系统外生冲击,基本养老保险系统完全能够实现基期至老龄化高原结束期(2022—2070年)基金收支的可持续。

该模式的突出特点在于：以有限财政理念为依据，实现财政对基本养老保险筹资的入口补贴；结合发达国家公共养老金制度的成功经验，构建符合我国国情的基本养老储备金体系（包括战略储备金、基本养老保险基金及责任准备金三个部分）。该储备金体系的特点在于责任准备金的引入。新建立的责任准备金可由基本养老保险基金抽调形成，根据德国经验，结合我国实际，其规模需要保障3个月基本养老保险金的支出。责任准备金引入的意义在于确保现收现付制的平稳运行以提高资金的运营效率。这体现在：当基本养老保险当期收入大于待遇支出时，剩余资金进入基本养老保险基金池以实现保值增值。而当基本养老保险当期收入小于待遇支出时分为两种情景：预期内的风险事件影响可以直接通过责任准备金实现缺口弥补；在不确定事件冲击下责任准备金无法弥补当期收支缺口时，就需要基本养老保险基金乃至战略储备金的介入。此外，在系统老龄化严峻的情景下，就需要基于上一期对当期基本养老保险收支压力的研判，将上一期基本养老保险基金的部分乃至全部的利息收入及委托投资收益用于基本养老保险筹资的入口补助。此举不但有助于基本养老保险筹资的多元化，而且可以缓解社会保险征缴及财政部门的压力。详见图2。

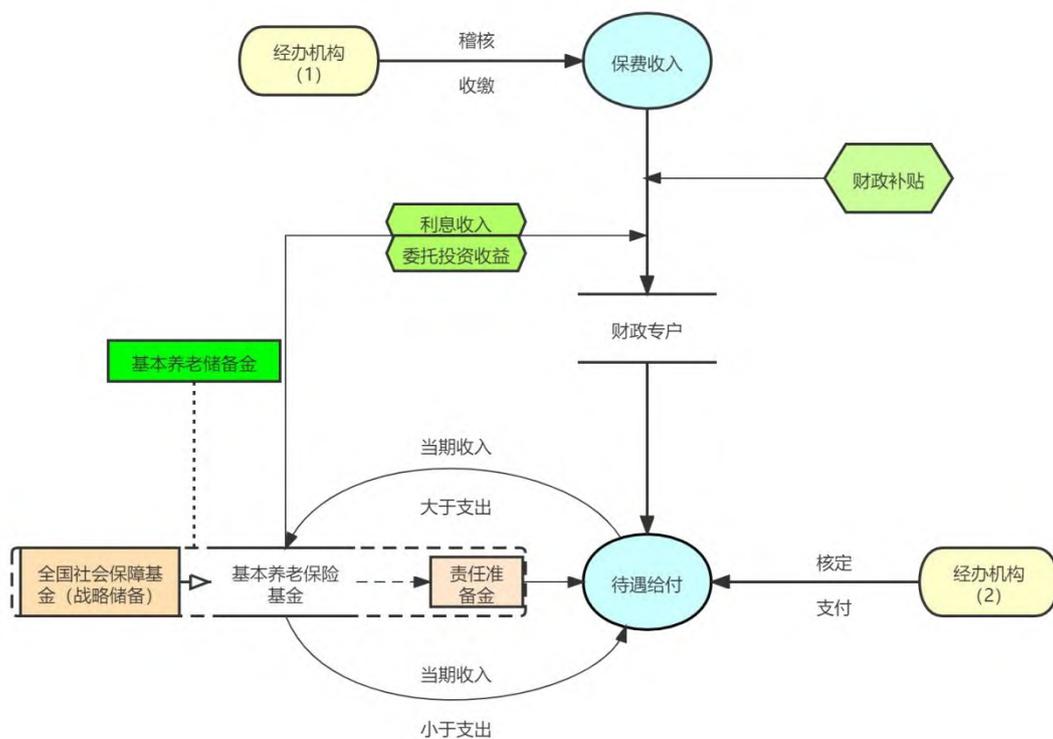


图2 基本养老保险系统资金链内部安全模式

第四，社会保障互助共济性决定了在 EDB 型现收现付的基本养老保险模式下，养老金的计发与收入间应采取负向关联的方式，即参保人的收入越低，其退休后所享受的养老金待遇应相对提高；参保人的收入越高，其退休后所应享受的养老金待遇应相对下降。当前，随着公平性日益成为公众关注的焦点，基本养老保险在收入分配领域乃至社会财富分配领域的作用逐渐被政府重视，因此需要在充分论证的基础上进一步完善养老金计发办法，使之有助于推进共同富裕的历史进程。只有构建符合我国国情及新发展理念的 EDB 型现收现付制基本养老保险模式，才能在制度的源头上保证基本养老保险的可持续发展，从而为中国式现代化进程提供有力支撑与保障。

责任编辑：王永平