



举国体制与养老保险中央统筹

■ 杨燕绥 常蓓荃

养老保险全国统筹（简称“央统养老金”）即指由中央政府统一政策、征收、信息、经办和支付的养老金制度安排。劳动保险时代的退休金（1.0版）实行企业责任、结余上调的机制；社会养老保险时代的养老金（2.0版）实行地方政府责任、中央兜底的机制；养老保险全国统筹实行“央地管理、基层服务”的体制机制。

社会背景：央统养老金是互联网社会大家庭的“团结饭”

互联网时代人员流动加剧、地区

间经济差异加大，对地方统筹养老金政策提出了挑战。妥宏武（2018年）研究我国地方经济锦标赛和财政分灶吃饭体制下的央地府际关系时发现，一方面，发达地区企业养老保险费基实、费率低，覆盖广、待遇水平高，有利于地区提高经济竞争力和吸引劳动人口流入，发展优势越来越足；另一方面，欠发达地区的情况则截然相反，养老负担越来越重，劳动人口继续外流。养老金制度为经济社会发展保驾护航的作用打了折。全国统一的养老金制度安排有利于人员流动与平

衡地区间负担，是支持经济转型和积极应对人口老龄化的必要措施，是我国社会保障体系建设的核心内容。

总结国外经验可以发现，美国 and 德国早已完成这项工作。1929年—1935年间，引领美国走出经济危机的主要措施之一是罗斯福的《国家福利报告》和《联邦老遗残持续收入保障法》，费用来自工薪税，雇主和雇员各负担50%，由联邦政府统筹管理，成立联邦社会保障总署（在全美设立10个区域办公室和1500个基层办公室），委托非营利信托机构基金运营，养老金

聚焦：养老保险改革

2019年政府工作报告提出：要完善社会保障制度和政策。推进多层次养老保险体系建设。继续提高退休人员基本养老金。加快推进养老保险省级统筹改革，继续提高企业职工基本养老保险基金中央调剂比例、划转部分国有资本充实社保基金。既要减轻企业缴费负担，又要保障职工社保待遇不变、养老金合理增长并按时足额发放，使社保基金可持续、企业与职工同受益。

提高基本养老保险统筹层次，逐步实现全国统筹是一个系统工程。“两会”期间，这个话题是会内会外的焦点话题。那么如何实现政府报告提出的推进多层次养老保险制度体系建设，加快改革？看看会外的专家如何破解。

待遇与参保人缴费关联。这是美国推行国家资本主义新政的核心部分，它将政府、雇主雇员和市场责任融为一体，理顺了联邦与各州关系，促进了人员流动和社会稳定。1989年11月，推翻柏林墙的主要动力之一是统一东西德的养老保险制度。此后，东德劳动者进入了西德劳动力市场，西德参保人平均每人每年为支付东德人的养老金贡献数千马克，结束了分裂30多年的国家和民族，在第一个冲进超级老龄社会后仍然保持了一定的经济活力。两个案例说明，在一个国家进入互联网社会的前后，一份中央统筹的养老金作为国家生产的公共品，是民族团结、社会稳定、经济发展的必要条件。地市统筹养老保险导致的地区差异和劳动人口不合理流动，是我国经济社会发展不均衡和社会保障不充分的突出表现。

央统养老金是老龄社会的定心丸。一份公平的（待遇差异小）、适度的（水平不高不低）、可持续（至少30年收支平衡）的基础养老金，可以解除国民后顾之忧、保障老年人基本生活。在此基础上发展职业养老金和个人养老金，完善国家养老金体系，实现养老金的充足性，可以为国家经济转型的医养产业买单。目前，中国对于中央统筹养老金的认识尚停留在党中央和国务院文件的概念中，缺乏社会共识，进一步暴露了未备而老的情境且亟待改善。

主要挑战：央统养老金需要改变利益格局和创新责任机制

现行职工养老保险基于企业缴费筹资，属于准公共品的俱乐部模式。其发展取决于地市和县域的经济发展状况，固化了地市和县域的经济格局

和价值取向。低费率、广覆盖、待遇高、有结余，可以支持地市经济发展并获得记账利息，还可以适度做实个人账户以激励职工参保和减少人口老龄化时期的负担。实现省级统筹、中央调剂和中央统筹均意味着牺牲发达地区的部分利益支援欠发达地区，打破了地市县的利益格局。从公共管理角度讲，这属于国家二次分配的功能，需要国家养老金立法和税政的支持，通过全局观念让地市县作出让步是不可持续的。

地市县统筹养老金促成基层政府的民生保障责任，中央政府承担“点菜”和“兜底”的责任。因此，在国务院组织架构中只有政策部委、管制机构（国家工商总局）和收税机构（国家税务总局），没有类似美国社会保障总署类的公共服务机构，这是我国现行行政体制与服务型政府的差距，由此

决定中央政府缺乏管理寓于服务的能力,在提供民生保障服务的同时获取居民信息和大数据,用于提高国家经济决策和社会福利改革的科学性。总之,至今国务院没有生产国家基础养老金的机器(权威机构)和能力,也无法承担相关责任。

中央统筹是指目前职工基本养老保险的升级,还是打造国民基础养老金,这是两个截然不同的概念。前者试行30年执行20年,相对稳定却存在如下种种弊端,如费基虚、费率高、个人账户定性不清、背负转制成本、参保人数趋降(人口老龄化和新就业业态所致),进入深度老龄社会后难以收支平衡。可见,将其推向中央统筹利少弊多,且缺乏建立综合治理机制的理论依据和社会基础。

统筹内容:顶层设计“一档三制”国民基础养老金制度

中央统筹应当在现有基本养老保险的基础上进行制度创新,完成国民基础养老金(第一支柱)的顶层设计。通过制定《中华人民共和国养老金法》发动全民讨论和促进社会共识,分别建立中央统筹职工基础养老金、省级支付居民养老补贴、小微企业和灵活就业人员个人养老金(并入第三支柱合格计划)的“一档三制”的国民基础养老金制度。

第一制度即央统职工基础养老金。坚持老人老制度、新人创新;全覆盖、保基本的基本原则。主要特征如下:一是基于工薪夯实费基,建立养老金税,由国家税务机构统一征收。二是三方筹资,一举解决转制成本。有测算结果显示,基于目前在职职工平均工资水平和养老金计发政策,费率18%可以满足支付。为此建议企业

承担10%(参考德国立法设定的封顶线)、职工承担5%(原个人账户转出5%,剩余3%计入企业年金,将职工个人养老金账户转入企业年金并对接个人养老金账户)、国家承担3%(将视同缴费的转制成本确定下来,建立稳定的筹资机制,以2018年为例约等于6000亿人民币,由此结束1998年以来喋喋不休的争论)。三是确定基础养老金支付水平和调待机制。此前的养老保险待遇水平接近地方社会平均工资的40%,伴随工资增长快于养老金增长的激励就业策略,这个水平可能降至30%左右。央统职工基础养老金要考虑制度“中人”和“新人”的待遇水平与其对接,同步发展。2014年机关事业单位与企业职工养老保险并轨后的待遇差另案处理。四是配套措施。降养老保险费率(企业10%+职工3%)、打通住房公积金(12%+12%,完成首住房付款者),增加企业年金覆盖率,大力开展个人养老金计划。国家社保局要为职工、灵活就业人员和城乡居民打造统一的个人养老金管理平台,提供一档三制的养老金服务。通过增加第二支柱和第三支柱养老金,减少央统职工基础养老金的支付压力和待遇差距。

第二制度即城乡居民养老补贴。基于现行居民养老保险政策,完善中央调待政策和信息平台,以省市区人民政府预算与支付为主,中央财政适度补贴为辅,完善居民养老金补贴制度。

第三制度即小微企业和灵活就业人员个人账户制养老金。我国现行养老保险基于国有企业文化和劳动关系设立的,仍有计划经济的影子,不适合于小微企业,更不适合个体就业人员。在互联网时代的经济转型中,个体—灵活—短期就业构成新的业态,

他们需要灵活缴费、方便携带、终生记录的个人养老金制度。国家可以补贴和税优激励他们,规定领取年龄和方式,并委托具有养老金受托人资质的商业机构管理。此外,也鼓励他们参与延税型自愿个人养老金计划。因此,国家要建立中央级一体化的养老金信息平台,分别记录和监督职工、居民和灵活就业人员的养老金状况。

央地管理体制:以国家社保局为主省市区人民政府为辅的双重领导和垂直管理

借鉴美国经验,建立国家社会保障总局和地方社会保障局的央地管理体制,以及基层社会保险服务局的垂直管理体制。国家社会保障总局作为国务院和人社部的执行机构,依据社会保障号码管理国民信息、建立国民权益记录和信用档案,打造全国一体





化的社会保障公共服务平台,国民在任何地区通过 APP 输入社会保障号码即可完成申报、登记、查询、转移社保关系等工作,政府随即采集居民信息和管理国民大数据。

国家社会保障总局下设社会保险局(或者养老金局)、医疗保障局(已完成)和地方社会保障事务局。国家社会保险局是管理央统养老金的权威机构,负责顶层设计和制度建设,建立以国家社会保险局为主、省市区人民政府双重领导的垂直管理体制,对接双重管理的国家税务总局系统,实现统一核定、税务征收,统一调待、统一支付。在国家社会保险局的统一部署下,省市区社会保险局负责处理各地制度“老人”和“中人”的遗留问题。依法规范两个部门(国税局、社会保险局)联动的一体化的国民养老金责任制。

基层服务机制:三级政府协调的信息系统和网格式服务体系

启动国民养老金“金保”工程,打造“信息向上集中、中央顶层设计、服务向下派送”的一体化养老金运行机制。

省市区县设立社会保险经办机构,其主要职责是管理居民养老金信息和提供养老金服务。一要建设居民信息采集窗口,包括生存、死亡、新增退休、长期迁出、长期迁入五组数据,每3个月更新一次,每年核实一次,定期上传国家社会保险局和国税总局,上传数据必须达到法定准确度。基层上传的居民信息、地方统计的相关数据,是中央统筹进行测算预算、调整待遇和支付养老金的依据,只有数据安全,才有国民养老金的制度安全。二要建设居民养老金服务窗口,

提供查询、咨询与审核核实等服务。委托具有资产托管资质的商业银行提供账户管理和支付服务,养老金受益人在全国任何地方均可以接受身份核实和领取养老金。

保障措施:教育先行、立法促进、创新体制机制

中央统筹基础养老金不仅为公共政策,更是社会工程,需要就核心问题达成社会共识。在英国,国民养老保险从自愿计划到强制计划有一个渐进的过程。第一步是出台一部供全民讨论的《养老金改革白皮书》,就关键问题发动社会讨论。第二步是在全民讨论的基础上制定和出台法律,如《养老金法(2005年)》。第三步进入实施。我国目前的养老金政策遗留问题较多,久拖不决将酿成社会风险。为此,需要分别解决制度“老人”和“中人”的问题,从制度“新人”开始建立结合合理、可持续的长效机制,鼓励“中人”参与新制度。

1998年以来,特别是2010年颁布《社会保险法》以来,社会养老保险在我国已经深入人心。基于宪法原则和社会保险法制定《养老金法》,尽量保留原有的制度基础,夯费基、降费率,增加年限要求,奖励延迟领取,实现从社会养老保险到国民养老金的平稳过渡。

2019年启动中国养老金改革的行动计划,在2025年中国进入深度老龄社会之前,基本完成一档三制的、公平且可持续的国家养老金制度的政策体系和管理服务体系建设,是中国实现积极老龄化的重要举措。

(作者单位:清华大学公共管理学院;本文为国家社会科学基金重大项目【17ZDA121】的阶段性研究成果)