

# 基本养老保险全国统筹的系统性整合研究<sup>\*</sup>

曹信邦 阙梦香

**[摘要]** 随着地区间经济社会发展不平衡、人口老龄化程度的加深以及跨省人口流动数量的持续增多,地区间人口抚养比差距越来越大,基本养老保险基金收支出现了省际间不平衡,城镇职工基本养老保险制度财务可持续性正面临着前所未有的挑战。基本养老保险全国统筹是实现养老金制度可持续发展的抓手。但是,现行的区域统筹体制下的基本养老保险运行机制、政府间责任机制、管理体制和公共服务平台无法适应全国统筹的需要。建立基本养老保险全国统筹需要对制度进行系统性整合,防止政府间的利益博弈,合理划分中央政府与地方政府间的权责边界和范围,建立经办机构垂直管理、基金由税务部门统一征缴、中央负责核定基金预算和待遇计发办法的管理体制,建立与全国统筹相匹配的公共服务平台,选择先实施省级统筹、后全国统筹的渐进式路径。

**[关键词]** 基本养老保险;全国统筹;系统性整合;路径选择

**[中图分类号]** D035 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1006-0863 (2021) 04-0000-00

养老保险制度作为现代社会保障制度的重要组成部分,是国家为化解公民老年收入风险而提供定期收入的制度性安排。中国城镇职工基本养老保险制度自20世纪80年代建立以来,制度体系不断完善,覆盖范围持续扩大,待遇水平稳步提高,为保障群众生活、促进经济发展、维护社会稳定发挥了重要作用。但随着地区间经济社会发展不平衡、人口老龄化程度的加深以及跨省人口流动数量的持续增多,地区间人口抚养比差距越来越大,基本养老保险基金收支出现了省际间不平衡问题,城镇职工基本养老保险制度财务可持续性正面临着前所未有的挑战,一方面基本养老保险基金收不抵支的省份从2017年的6个增加到2019年的10个,并且还将呈现扩大的趋势;另一方面以广东省、江苏省、浙江省等为代表的经济发达省份养老金大量结余。为此,党的十九大报告中提出了“要尽快实现基本养老保险全国统筹”,国务院决定从2018年7月起在全国建立养老保险基金中央调剂制度,十九届四中全会《决定》进一步明确提出“完善覆盖全民的社会保障体系,坚持应保尽保原则,健全统筹城乡、可持续的基本养老保险制度、基本医疗保险制度,稳步提高

保障水平”。全国统筹成为实现基本养老保险制度可持续发展的抓手之一,目的就是要均衡地区间基本养老保险负担水平,实现基本养老保险制度可持续发展。本文基于利益博弈的视角,探讨现有基本养老保险区域性统筹向全国统筹过程中,如何进行系统性制度整合以消解政府间利益博弈,实现基本养老保险全国统筹的目标。

## 一、基本养老保险从区域统筹到全国统筹是社会发展的必然结果

(一) 中国快速步入老龄化社会需要基本养老保险全国统筹

截至2019年末,60岁及以上老年人口数已达2.54亿,占总人口的18.1%,其中65岁及以上人口1.76亿,占总人口的12.6%。<sup>[1]</sup>预计到2050年,我国老年人口数将达到峰值约4.87亿人,占总人口的34.9%,其中65岁及以上人口占比将超过27.9%。<sup>[2]</sup>中国人口结构老龄化进程的加速,加剧了中国养老的负担,一方面需要养老金的人越来越多,另一方面为养老金制度缴费的在职人口越来越少。根据大数法则原理,基本养老保险统筹层次越高,参保的样本数量越大,化解老年人养

<sup>\*</sup> 基金项目:国家社会科学基金重点项目“儿童综合支援计划提升中国生育率的机理、效果与制度架构研究”(编号:20AGL026);国家社会科学基金重大项目“我国医养结合优化模式筛选及推进医养结合全覆盖对策研究”(编号:20&ZD114)  
作者:曹信邦,南京信息工程大学管理工程学院教授,博士生导师;阙梦香,南京信息工程大学管理工程学院硕士研究生,南京210044

老风险的能力越强。

(二) 养老负担地区间不平衡的加剧需要基本养老保险全国统筹

中国城镇职工基本养老保险的制度赡养率从2007年0.3262增加至2017年0.3767,与此同时,制度赡养率的地区差异程度也在扩大。2007年至2016年,全国31个省级统筹地区制度赡养率的方差从0.010增加至0.018,标准差系数从0.0277增加至0.0417。2007年制度赡养率最低为广东省0.131,最高为西藏自治区0.603,两个地区的差距为0.472;2016年制度赡养率最低为广东省0.108,最高为黑龙江省0.745,两个地区的差距增加到0.637。地区间负担水平的巨大差异带来不同地区养老金结余水平不同,截止到2019年底,全国职工基本养老保险基金累计结存54623亿元,广东、北京、上海、江苏等经济发达地区基金结余所占比例较高,而东北三省等地区基金收不抵支严重,基本养老保险收不抵支的省份已经达到10个,收不抵支的面还将扩大。<sup>[3]</sup>

(三) 统一劳动力市场需要基本养老保险全国统筹

劳动力资源要能够合理配置,就需要劳动力市场流动无障碍,中国是一个劳动力高度流动的国家,2019年仅农民工群体总量就高达2.9亿人,其中1.7亿人外出务工,其中7500万人的跨省务工人员。区域性统筹会阻碍统一劳动力市场的建立,一是形成劳动力成本地区差异。按照现行制度设计,基本养老保险费率在社会保险五大险种中所占的比例最高,且目前基本养老保险基本上实行区域性地方统筹,则意味着各统筹地区有权根据本区域抚养比来决定养老保险费缴费标准,导致各区域之间劳动力相对成本差异较大,导致地区间竞争的不公平,必然会固化区域间经济发展水平,地区间协调发展难以实现。如果实行全国统筹,采用统一费率,并规范缴费基数确定方法,则区域间劳动力相对成本趋于一致,会加快区域间协调发展。二是养老保险关系转移更加顺畅。在劳动力市场一体化的今天,劳动力资源在区域间的流动是常态,有利于优化劳动力资源的配置,社会保险政策应当适应劳动力流动的需要。

(四) 流动人员养老权益保护需要基本养老保险全国统筹

劳动力跨统筹区域流动,必然引起社会保险权利关系转移,然而,目前基本养老保险是区域性统筹,各个统筹区域为了保护自身利益、防止发生福利磁石现象,设置了一系列的养老保险待遇限制性条件,导致了部分劳动力跨区域转移过程中养老权利丧失,剥夺了一部分流动劳动者基本养老金的权利。因此基本养老保险全国统筹最重要的学理基础是劳动力市场一体化,养老金权益的流动性是现代养老金制度的核心内涵,也是基本养老保险全国统筹得以推进和实现的基础性机制。<sup>[4]</sup>

二、基本养老保险区域统筹的机制体制无法适应全国统筹的需要

从20世纪80年代开始,中国的养老保险制度基本上是以县、市为统筹区域,每个统筹区就是一个独立的财务核算单位,力求保持区域内资金收支平衡,实现自我良性运行,否则地方政府财政就要承担资金缺口的责任,因而基本养老保险的运行机制是适应区域统筹体制下养老保险制度的客观要求而建立的。但是基本养老保险从区域统筹向全国统筹,传统的区域统筹下的机制体制就无法适应全国统筹的需要。

(一) 基本养老保险区域统筹的运行机制无法适应全国统筹的需要

基本养老保险制度是对权力和利益的再分配,在利益调整过程中,一方利益受到损害就有着强烈地改变现行制度的愿望和动力。基本养老保险区域统筹是一种差异化的地方性制度安排,每个地方政府按照中央政府的总体原则差异化对地方政府、参保人、雇主三方责任进行协调,缴费费率、缴费基数、待遇计发标准、当地的最低缴费年限就产生了区域性差异。养老负担较轻、经济发达地区的缴费负担则轻,退休金水平高;而养老负担较重、经济欠发达地区的缴费负担则重,退休金水平较低。在基本养老保险制度方面明显存在着地方利益最大化倾向,基本养老保险缴费率在区域间存在着“逐底竞争”的现象,经济越发达地区的社会保险缴费率越低,经济越欠发达地区的社会保险缴费率越高。<sup>[5]</sup>甚至是经济发达地区政府为了防止欠发达地区高龄人员流入而增加养老金支付的负担,设置本区域参保最低年限,剥夺了一部分流入人员养老金权利。由此可见,区域统筹下的决策体系、财务体系、组织体系和管理体系适应地方政府维护地方经济利益和基本养老保险可持续发展的要求,无法适应流动人员养老金权利保护的需要。

但是基本养老保险全国统筹后,全国一盘棋,以全国作为一个整体的统筹区实施统收统支,力求保持全国范围内基本养老保险资金收支平衡。中央政府从全局出发,制定全国范围内基本养老保险制度的筹资机制,统一全国的缴费基数、缴费费率、待遇计发标准,基本养老保险的责任从区域统筹下的地方政府转向全国统筹下的中央政府。经济发达地区与经济欠发达地区之间的基本养老保险的负担水平基本一致,打破了传统区域统筹下的经济发达地区养老负担轻,经济欠发达地区养老负担重的局面,引发了区域间利益的再调整,形成了基本养老保险全国统筹区域间的逆向选择和道德风险。责任的上移,地方政府不再关心基本养老保险的收支状况,仅关心如何降低地方雇主的成本负担,吸引更多的资本。如何合理整合基本养老保险全国统筹体制下的决策体系、财务体系、组织体系和管理体系,消除地方政府利益最大化倾向,成为基本养老保险全国统筹能否成功的关键因素之一。

(二)基本养老保险区域统筹的政府间责任机制无法适应全国统筹的需要

政府间责任划分是基本养老保险制度公平性和财务可持续性的保证,政府间责任划分应依据财权与事权统一,各尽所长、功能互补的原则。不同统筹层次所对应的是不同政府责任划分机制。基本养老保险区域统筹体制下,责任基本上下沉,地方政府是基本养老保险制度的完全责任主体,地方政府仅对本区域养老保险制度承担责任,仅满足本区域内老年人基本养老需求,因而地方政府在中央政府统一政策下,根据本区域养老保险制度运行情况,制定区域内的基本养老保险缴费基数、缴费费率、待遇计发办法政策。养老金完全是地方政府的责任,地方政府完全承担区域内养老金收不抵支时政府财政弥补责任,承担养老金的历史债务补偿责任,负责养老保险费征缴、待遇支付和日常监督管理等。而中央政府仅负责立法规范、制度设计、监督管理等责任,仅对地方财政难以应对养老金支付危机时才会给予财政补贴。

但是在基本养老保险全国统筹后,中央政府和地方政府的责任将会发生变化。从传统的区域统筹到全国统筹,政府责任基本上上移,将从地方政府责任为主转化为中央政府责任为主。中央政府责任就是在全国范围内筹集资金、支付待遇,把养老负担轻的地区的资金调剂给养老负担重的地区,维护养老金制度正常运行。因而中央政府不但具有立法规范、制度设计和监督管理责任,还需要筹资责任、待遇确定责任以及养老金收不抵支时的财政弥补责任。地方政府仅是中央政府的执行机构,负责具体运行和管理责任。因此,需要重新界定基本养老保险全国统筹体制下不同层级政府的责任以适应养老保险制度发展的需要。

(三)基本养老保险区域统筹的管理体制无法适应全国统筹的需要

基本养老保险管理体制是对中央政府、地方政府、雇主、参保者在各自方面的管理范围、权限职责、利益及其相互关系的准则,其核心是基本养老保险管理机构的设置、各管理机构职权分配及各机构的相互协调。基本养老保险区域统筹体制下,按照现行的行政管理层级分级管理统筹区域内的基本养老保险,对区域内养老保险的资源进行配置,地方政府对区域内的基本养老保险承担管理责任,地方政府管理范围、权限职责、资源配置、关系调整适应于区域统筹体制下的需要。

实现基本养老保险全国统筹,打破地方政府既有利益格局。经济发达地区缴费率低、待遇水平高、基金结余多、财政负担小,全国统筹后将在很大程度上削减了养老金存量资金,全国统筹后养老金存量基金统一上缴中央,地方政府将失去管理相对独立的巨额养老金存量资金的权力。基本养老保险全国统筹体制下,养老保险全国统筹统支,由中央政府制定全国性的养老保险政策,制定全国性养老保险缴费基数、缴费费率

和待遇水平计发办法,中央政府是基本养老保险制度的完全责任者。而地方政府总是从维护地方利益出发,制定的地方政策可能会与中央政策形成对冲,对基本养老保险的管理体制造成冲击,改变目前中央与地方之间、地方政府与社保经办部门之间的权力配置和运行格局,因此全国统筹后的基本养老保险决策权、筹资权、支付权、基金处置权应该由中央政府统一实施,传统的区域体制下的地方政府对养老保险管理权限需要适度调整,重新界定中央政府与地方政府管理范围、权限职责界限,其目的就是要防止地方政府的逆向选择和道德风险行为发生,减少全国统筹管理体制上的障碍。

(四)基本养老保险区域统筹的公共服务平台无法适应全国统筹的需要

基本养老保险区域统筹体制下,在区域内形成了与管理机构、服务机构、雇主、参保者等互联互通、相互兼容的区域性公共服务平台,地方之间的公共服务标准多样化、网络信息化程度差异大。但是,全国统筹体制下,原有的区域统筹的公共服务平台就难以适应统收统支的需要,需要高度专业化的公共服务平台以满足中央与地方、地方与地方、政府与企业间的信息互通,统一公共服务标准,统一信息系统,以适应人员高度流动性,适应中央政府与地方政府之间养老保险资金上解和下划。

三、基本养老保险从区域统筹到全国统筹是系统性制度整合的过程

基本养老保险从区域统筹到全国统筹是养老保险制度发展的必然要求,但是基本养老保险全国统筹不是简单的基金在全国统筹统支,而是制度整合的系统性工程。

(一)系统性制度整合是基本养老保险全国统筹的关键

全国统筹制度的目标就是保障每个参保者养老的基本权利,保证制度公平。基本养老保险全国统筹平衡了地区间养老保险负担水平,化解了部分地区养老金收支不平衡的风险,所有参保者能够足额领取基本养老保险金,顺利实现制度结果公平的使命。基本养老保险全国统筹表面上是基金全国统收统支,是基金收支范围从区域统筹区扩大到全国范围,是基金的财务收支问题。实质上是制度变迁中利益冲突调和的结果,是落后地区政府与发达地区政府之间、中央政府与地方政府之间、地方政府和企业之间利益的冲突,是不同层级政府间利益博弈的过程,需要系统性制度整合以协调地区与地区之间、中央政府与地方政府之间、政府与企业之间的利益冲突。<sup>[6]</sup>

但是结果公平的前提是起点公平和过程公平。基本养老保险全国统筹不但跨越了传统的区域统筹的空间界限,也突破了传统的区域统筹的管理体制。基本养老保险全国统筹制度下,传统的区域统筹下运行机制、管理体制就不能适应新制度的需要,否则地方政府利己主义和地方政府普遍存在的道德风险、逆向选择

等会加大全国统筹财务风险,因而实现基本养老保险全国统筹就要系统性整合原有区域统筹体制下的养老保险体制机制,以保证起点和过程之公平。这就需要统一基本养老保险征缴基数、征缴机构、待遇计发办法,明确中央政府与地方政府责任划分,重塑养老保险经办管理体制。因而如何通过制度整合防范政府间利益博弈,防范各级政府道德风险和逆向选择行为的发生,维护基金全国统收统支的公平性、可持续性,共同实现基本养老保险基金全国统收统支的目标,成为基本养老保险全国统筹亟待解决的问题。

(二)央地政府间责任划分是基本养老保险全国统筹的前提

基本养老保险全国统筹中央政府与地方政府间责任划分的目的是制度公平性和财务可持续性,需要规范中央政府与地方政府间责任界限和责任范围。基本养老保险全国统筹的完全中央政府责任模式、完全地方政府责任模式都违背了基本养老保险全国统筹的基本规律,中央政府与地方政府责任分担模式符合全国统筹制度客观要求。有的学者认为基本养老保险全国统筹的条件下,中央政府的责任界限就是统筹掌握基本养老保险筹资权,全国统筹基金账户管理权、基础养老金的发放兜底的责任。地方政府负责个人账户养老金的征缴、记账和运营工作。<sup>[7]</sup>也有学者认为国际上养老保险政府责任分工中,发达国家基本上采取中央政府负责制定政策、筹集资金,承担社会保障支出中的大部分项目,地方政府是作为中央决策的执行机构。<sup>[8]</sup>基本养老保险全国统筹中央政府与地方政府责任划分界限可以明确为:

(1)政策制定责任。基本养老保险全国统筹的政策制定责任属于中央政府,地方政府仅是执行中央政府的政策执行者,当然中央政府政策决策既要维护养老保险参保者权利,也要平衡中央与地方政府的利益,中央政府的政策不能导致中央政府与地方政府之间利益对冲。

(2)立法责任。基本养老保险全国统筹是一种强制性的制度安排,具有较强的法律依赖性,需要立法规范各方利益关系。基本养老保险全国统筹的立法权归属中央政府,中央政府根据基本养老保险全国统筹的规律制定法律法规,规范中央政府、地方政府、雇主和参保者的权利与义务关系。地方政府依据法律行使运营、管理和监督的责任。

(3)经济责任。中央政府具有筹资责任、基金管理责任、养老金兜底责任、投资运营责任等,中央政府具有统一征缴基数、征缴比例,统一待遇发放标准等责任。地方政府具体执行中央政府政策,包括日常管理、养老金征缴上解、养老金待遇发放等具体工作。基本养老保险全国统筹中中央政府和地方政府的责任界限的核心是中央政府与地方政府的财政责任划分,清晰划分中央政府与地方政府财政责任有助于抑制地方

政府的道德风险,在区域统筹体制下,地方政府财政是制度缺口补偿的责任主体,但基本养老保险全国统筹时,中央财政是养老金缺口的主要责任承担者,基本养老保险的基金缺口将给中央财政带来巨大的经济压力。<sup>[9]</sup>但是,对于全国统筹前的养老保险个人账户空账部分的责任还应该由地方财政负担。

(4)公共服务供给。由中央政府搭建公共服务平台,地方政府利用公共服务平台具体为养老保险各方主体提供服务。公共服务平台应该具有与民政、公安、卫生健康、医疗保障等部门信息互通、匹配的功能。

(5)监督责任。中央政府对基本养老保险全国统筹实施全国范围的监督,地方政府对区域内基本养老保险制度的运行实施监督。

(三)管理体制整合是基本养老保险全国统筹的保障

基本养老保险全国统筹是地方既有利益格局的调整,需要管理体制创新消除地方政府的道德风险。实现基础养老金全国统筹,实质的对既有利益格局的调整,因为基础养老金全国统筹,意味着基金收入统一上缴中央,地方政府将失去巨额养老资金管理权,地方政府的行为会对全国统筹产生消极作用,就需要对中央政府与地方政府之间、地方政府与社保经办机构之间的权力配置和运行机制进行调整,以确保全国统筹制度的顺利实施。

(1)社会保障经办机构实行全国统一垂直管理。目前基本养老保险区域统筹体制下,经办机构实行属地管理的原则,经办机构仅对地方政府负责,容易造成养老保险基金的地方利益分割,要实行基本养老保险全国统筹就要建立全国统一、垂直管理的社会保障经办机构,统一经办机构名称和职能,组织、人事和经费垂直管理,建立下级对上级负责,地方对中央负责的责任机制,以确保有效执行基本养老保险全国统筹的政策。

(2)社会保险基金统一由税务部门征缴。全国范围内税务机关为社会保险征缴的统一征收主体,税务部门统一征缴社会保险费,具有统一性、公平性和透明性的特点,按照权责一致的原则,赋予税务机关社会保险费征管职责,充分发挥税务机关据实征收的征管优势。税务机关征缴可以防止地方利益保护,公正高效征缴社会保险费。社会保险费由税务机关统一征管,保证了地方社会保险费用信息能够被中央共享,解决了缴费制度不统一,为基本养老保险全国统收统支提供了基础。

(3)基本养老保险预算、待遇计发由中央负责核定。可通过建立基本养老保险基金预算制度来明确中央与地方政府之间经济责任,地方养老保险经办机构以预算征收额为依据征收养老保险费并全额上交中央经办机构专用账户,中央经办机构以预算支出额为依据将养老资金拨付下级经办机构专用账户,从根本上厘清中央与地方的权责范围。待遇计发是基本养老保险管理的重要环节,直接关系到退休人员的待遇水平

和领取的便捷程度,基本养老保险的待遇由中央政府根据区域经济发展水平来确定标准;由于参保者的流动性,参保者退休前的工作所在地、养老保险关系所在地、户籍所在地、退休后的生活所在地极可能相互分离,其待遇应按照养老保险关系所在地的社会保险经办机构确定并承担养老金发放的责任。

(四)公共服务平台是基本养老保险全国统筹的基础

建立健全与基础养老金全国统筹相匹配的公共服务平台,实现基础数据、信息共享是公共服务平台的目标。按照一个社会保障号码、一个权益记录账户和一体化信息系统建立社会保险公共服务平台,并在公共服务平台基础上构建基础养老金预算机制、待遇调整机制、基金统筹系统、风险监控机制、监督机制和信息公开制度等,平台建设既是全国统筹的技术保障,也可以抑制地方政府的消极行为。

(五)路径选择是基本养老保险全国统筹的方略

由于受到区域经济社会发展不均衡、基本养老保险地区间负担水平差异等制度因素的影响,要实现基础养老金从区域统筹到全国统筹,利益冲突和博弈将会对全国统筹的效果和进程产生经济上障碍。财权与事权的不清晰,养老保险转轨成本和隐性债务责任不确定,养老保险基金经办和管理机构不协调,对提高统筹层次产生技术上的障碍。因而,基本养老保险全国统筹的基础性条件还不够成熟,全国统筹的路径不可能选择跨越式,即从目前的区域分割式统筹,一步跨越到全国性统筹,而应该选择渐进式统筹的路径。渐进式全国统筹的路径可以设定为两步战略,首先在省级层面实现基本养老保险省级统筹,在省级层面先理顺

各利益主体之间的关系、统一标准、统一经办,实现省级层面基金统收统支。在全面实现省级统筹的基础上,采取渐进式方式,全面实现基本养老保险全国统筹,减少跨越式统筹引发的利益冲突加剧的局面。①

[参考文献]

- [1] 国家统计局. 中华人民共和国 2019 年国民经济和社会发展统计公报[R], 2020-02-28.
- [2] 中国发展研究基金会. 中国发展报告 2020: 中国人口老龄化的发展趋势和政策[R], 北京: 中国发展出版社, 2020.
- [3] 国家人力资源和社会保障部. 2019 年度人力资源和社会保障事业发展统计公报[R], 2020.
- [4] 路锦非, 王桂新. 养老金权益流动性: 西方脉络、中国图景与政策实践[J]. 复旦学报(社会科学版), 2019(5).
- [5] 彭浩然, 岳经纶, 李晨烽. 中国地方政府养老保险征缴是否存在逐底竞争? [J]. 管理世界, 2018(2).
- [6] 李连芬, 刘德伟. 我国基本养老保险全国统筹的动力源泉与路径选择[J]. 财经科学, 2013(11).
- [7] 郑功成. 尽快推进城镇职工基本养老保险全国统筹[J]. 经济纵横, 2010(9).
- [8] 何子英, 郁建兴. 城乡居民社会养老保险体系建设中的政府责任——基于浙江省德清县的研究[J]. 浙江社会科学, 2010(3).
- [9] 何文炯, 杨一心. 职工基本养老保险: 要全国统筹更要制度改革[J]. 学海, 2016(2).

(责任编辑 王跃然)

## Research on the Systematic Integration of Nationally Overall Planning of Basic Endowment Insurance

Cao Xingang Que Mengxiang

[ Abstract ] With the imbalance of economic and social development between regions, the deepening of population aging and the continuous increase of trans-provincial population flow, the gap of population dependency ratio between regions is increasing. The income and expenditure of basic endowment insurance fund appears inter-provincial imbalance, and the financial sustainability of basic endowment insurance system for urban workers is facing unprecedented challenges. The nationally overall planning of basic endowment insurance is the key to realize a sustainable pension system. However, the operation mechanism of basic endowment insurance, inter-governmental responsibility mechanism, management system and public service platform under the current regional pooling system cannot meet the needs of national pooling. Thus, the establishment of national coordination for the basic endowment insurance requires systematic integration of systems, prevention of benefit gambling between governments and rational boundary division of authorities and responsibilities between the central government and local governments. A management system of vertical management of agencies, unified collection and payment by tax departments, the verification of the fund budget and payment methods by the central government should be also established. What's more, we should build a public service platform that matches the nationally overall plan and select a gradual path of implementing provincial overall planning first and then national coordination.

[ Keywords ] basic endowment insurance, national coordination, systematic integration, path selection

[ Authors ] Cao Xingang is Professor at School of Management Science and Engineering, Nanjing University of Information Science and Technology; Que Mengxiang is Postgraduate at School of Management Science and Engineering, Nanjing University of Information Science and Technology. Nanjing 210044