

社会保障研究

中国基本养老保险全国统筹的制度转换成本与路径研究

龚秀全
(华东理工大学, 上海 200237)

摘 要: 由于我国各省基本养老保险金水平、替代率、缴费率和覆盖率等都存在比较大的差异, 基本养老保险从省级统筹提高到全国统筹是一个利益重新调整过程, 必然面临比较大的制度转换成本。要顺利实现基本养老保险全国统筹, 必须降低制度转换成本, 增强制度刚性。根据目前的制度设计, 基础养老金是实现全国统筹的难点。为了顺利实现改革, 可以考虑把基础养老金分为两个组成部分, 即在均等化全国基础养老金基础上建立地方附加基础养老金, 明确中央政府与地方政府的责任, 平衡各地区利益。

关键词: 基本养老保险; 全国统筹; 制度成本; 路径

中图分类号: F840.67 **文献标识码:** A **文章编号:** 1000-4149(2007)06-0064-06

**Study of Cost and Channels of China Elderly Insurance
Planning System Transition**

GONG Xiur quan
(East China University of Science and Technology, Shanghai, China, 200237)

Abstract: Since there are many differences among different provinces in the level, coverage, pension tax rate and substitute rate of insurance for the elderly. There is huge cost in the transition from Province centered Elderly Insurance Planning to a State centered One. To achieve such a goal, it is necessary to find proper routes to reduce transition cost as well as to strengthen the stability of the system. It may be considered to divide pension fund system into two parts: national pension fund system and local pension fund system, with the former as the major one and the latter as the minor one. It also should be considered that central government and local government should be well aware of the duties of each other in the implementation of the new policy to balance the interests of different provinces.

Keywords: basic insurance plans for the elderly; national planning; system cost; routes

一、前言

当前, 我国基本养老保险统筹层次过低, 管理分散, 限制了劳动力流动和养老保险互济功能。我国应完善市场经济, 建立全国统一的劳动力市场, 增大基金应付风险的能力, 最终实现基

收稿日期: 2007-04-03

作者简介: 龚秀全(1975-), 男, 湖南人, 华东理工大学讲师, 在读博士生, 主要研究方向为人口经济学、公共经济政策、社会保障等。

本养老保险的全国统筹。

陆解芬、朱玉林^[1]采取规范分析方法，论述了养老保险全国统筹的重要意义。万春、邱长溶^[2]论述了养老保险全国统筹的可行性。然而他们对可行性论证是肤浅的，忽略了目前各省基本养老保险基金累积结余不是基础养老金节余，而是个人账户资金节余，也忽略了基本养老保险全国统筹是利益重新调整必然面临利益博弈问题。王晓军、赵彤^[3]则注意到我国不同省区养老保险制度存在较大差异，巨大差距必然造成较大的地区间收入再分配，阻碍全国统筹进程，但是，对地区差距过大阻碍全国统筹进程原因没有进行深入分析，如果按照该文措施实现全国统筹，则各地区几乎没有互济性，全国统筹则失去意义。辛宝海、卢驰文^[4]则试图从财政体制改革角度探讨协调各利益的主体关系，但是，没有具体论述如何进行财政体制改革。

二、基本养老保险全国统筹的制度转换成本

1. 实现全国统筹预期会增加隐性债务

各地保险机构都要向本地职工负责，不管是提高退休人员待遇还是职工提前退休，在成本不是由本地全额负责时都将导致本地福利增加，保险机构能从中获取利益，导致隐性债务增加。

设提高养老保险统筹层次后，新养老保险统筹单位有 n 个下级单位，每个下级单位意愿增加隐性债务额为 g_i 元，那么养老保险统筹单位新增隐性债务为 $G = \sum g_i$ ，由于增加的隐性债务必定由全体下级单位承担，则每个下级单位承担每元债务的 c (c 为常数，必定小于 1)，下级单位从增加的每元隐性债务中获取的收益为上级统筹单位总增加隐性债务的函数，设 $v(G)$ 。由于新增隐性债务必定由在职劳动者承担，它有一个上限，设为 $G_{\max}$ ，设新增总债务超过 $G_{\max}$ ，则新增债务收益为 0，即： $G \geq G_{\max}$ ， $v(G) = 0$ ； $G < G_{\max}$ ， $v(G) > 0$ 。如果下级单位增加债务比较少，则对养老保险体制影响少，在职劳动者新增负担少，但这种影响递增，即当 $G < G_{\max}$ 时， $v'(G) < 0$ ， $v''(G) < 0$ 。

当其他下级单位新增隐性债务为 $(g_1, \dots, g_{i-1}, g_{i+1}, \dots, g_n)$ 时，下级单位 i 从增加 g_i 元债务中获得的收益为：

$$u_i(g_1, \dots, g_i, \dots, g_n) = g_i v'(G) - c g_i \quad (1)$$

假如 $(g_1^*, \dots, g_n^*)$ 是纳什均衡，每一下级单位在给定其他地区策略组合 $(g_1, \dots, g_{i-1}, g_{i+1}, \dots, g_n)$ 下， g_i^* 一定会使 (1) 最大化。

最大化必要条件为：

$$v(g_i + g_{-i}^*) + g_i v'(g_i + g_{-i}^*) - c = 0 \quad (2)$$

最大化充分条件为：

$$2v'(g_i + g_{-i}^*) + g_i v''(g_i + g_{-i}^*) < 0$$

其中 $g_{-i}^* = g_1^* + \dots + g_{i-1}^* + g_{i+1}^* + \dots + g_n^*$ 。利用对称性，可知 (2) 是每个下级单位收益最大化的必要条件。根据纳什均衡定义， g_i^* 一定是 (1) 的解，将 g_i^* 代入 (2)，并将所有下级单位收益最大化必要条件相加，得：

$$nv(G^*) + (G^*) v'(G^*) - nc = 0 \quad (3)$$

用 n 除 (3) 得：

$$v(G^*) + G^* / nv'(G^*) - c = 0 \quad (4)$$

其中 $G^* = g_1^* + \dots + g_i^* + \dots + g_n^*$

与每个下级单位利益最大化相对立的是整个新的统筹单位收益最大化，即

$$\max Gv(G) - Gc$$

$$\text{必要条件为 } v(G^{**}) + G^{**} v'(G^{**}) - c = 0 \quad (5)$$

充分条件为 $2v'(G^{**}) + G^{**}v''(G^{**}) < 0$
 G^{**} 就是新统筹单位的最优解。用反证法可以证明 $G^* > G^{**}$ 。

$G^* > G^{**}$ 表明，下级保险机构与上级统筹保险机构存在利益博弈，在提高养老统筹层次过程中必然导致整体社会保障支出增加。

当前，我国养老保险待遇不管是绝对水平还是替代率都相差悬殊，总体讲，养老金替代率较低省份养老保险水平较高。在养老金替代率较低地区，由于退休职工与在职职工差距较大，同时这些地区相对较发达，有提高养老金待遇水平能力，所以这些相对发达地区更有提高待遇水平的动机和能力。欠发达地区由于养老金绝对水平较低，在全国统筹预期下，部分养老金将在全国范围内转移支付，这些地区同样存在提高养老金待遇水平动机，实现全国统筹前夕动机转为现实的可能性将大大增加。

表 1 2004 年各省区养老保险水平与替代率比较

省份	替代率最高的 5 个省份			省份	替代率最低的 5 个省份		
	职工平均工资	养老金水平	替代率		职工平均工资	养老金水平	替代率
山 东	14332	10559	73.67	浙 江	23506	10762	45.79
甘 肃	13623	8688.7	63.78	重 庆	14357	6278	43.73
山 西	12943	8155.5	63.01	天 津	21754	9145.9	42.04
河 北	12925	8090.4	62.6	上 海	30085	12058	40.08
贵 州	12431	7592.7	61.08	北 京	29674	11728	39.52

数据来源：国家统计局、劳动和社会保障部，《中国劳动统计年鉴》（2005）；国家统计局，《中国统计年鉴》（2005）。

我们假设欠发达地区首先行动，提高养老保险待遇，然后发达地区行动，用扩展式图 1 表示两者之间博弈关系，如果发达地区所处两个节点用虚线连接起来，表明发达地区在行动时，并不清楚欠发达地区行动，当然欠发达地区也不清楚发达地区行动。从中可以看出欠发达地区最优策略是提高养老保险待遇，而发达地区选择也必然如此。结果导致整体养老保险待遇提高（或者部分职工提前退休），隐性债务增加。

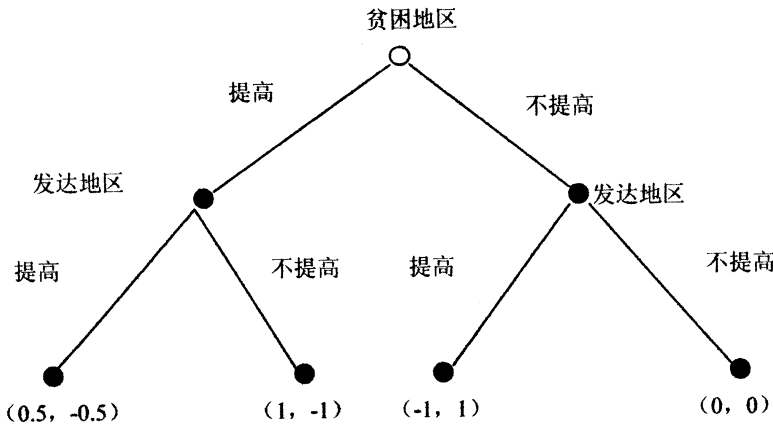


图 1 不同地区提高养老保险待遇的博弈过程

注：在贫困地区与发达地区都提高养老保险待遇情况下，发达地区收益为负是因为如果待遇提高幅度相同保险费根据工资按相同比例缴纳，则发达地区相对承担更多保险费。

2. 提高基本养老保险统筹层次对筹资的影响

如果提高基本养老保险统筹层次，将通过影响职工缴费基数、费率和养老保险覆盖面对筹资产生影响。

(1) 实现全国统筹可能会降低单位（职工）缴费基数

实现基本养老保险全国统筹对缴费基数影响主要取决于缴费基数与待遇的关系。如果职工待遇与缴费基数正相关，且相关程度越高，影响越少。但基本养老保险全国统筹的一个重要目的是增强互济性，这样对于收入高于平均工资职工来讲，则存在一定负调节，因此高收入者有降低缴费基数的动机。当然，社会保险机构可以通过监督检查防止单位这种行为出现。

假设单位和社会保险机构进行博弈，单位将有两种策略，即降低和不降低缴费基数，社会保险机构也有两种策略，对单位进行检查和不检查。假设检查就能查出单位问题并进行一定处罚，检查要付出一定成本。双方博弈如图 2 所示。

		单位	
		降低缴费基数	不降低缴费基数
社会 保险机构	检查	0.5, - 0.5	- 1, 0
	不检查	- 1, 1	0, 0

图 2 单位和社保机构博弈

该博弈只存在混合纳什均衡。设社会保险机构采取检查和不检查概率分别为 P_i 和 P_b ，单位降低和不降低缴费基数概率分别为 P_l 和 P_r ，求解混合战略均衡，发现当 $P_i = 2/5$ 时， $P_r = 3/5$ ，采取混合战略最优，且抽查的概率为 $2/3$ 。

但是当社会保险机构加大处罚力度时，则可以降低抽查概率，如图 3 所示。

		单位	
		降低缴费基数	不降低缴费基数
社会 保险机构	检查	1, - 2	- 1, 0
	不检查	- 1, 1	0, 0

图 3 单位和社保机构博弈

同样该博弈也只存在混合纳什均衡。社会保险机构发现当 $P_i = 1/3$ 时， $P_r = 2/3$ ，采取混合战略最优，且抽查的概率为 $1/3$ 。

在统筹层次比较低时，社会保险机构对各单位职工收入相对熟悉，容易监管。因社会保险收入与社会保险机构职工权益直接相关，有严格监管的动力，所以职工降低缴费基数的动机受严格监管制约。这时监管成本边际收益递减，所以监管存在最优规模，即社会保障有最优覆盖面。当统筹层次提高，实现全国统筹时，各单位被抽查的概率将大大下降，而下级社会保险机构则缺乏加强监管的动力，这时职工降低缴费基数是最优战略。如果要控制单位这一行为，又要降低监管成本，则社会保险机构可行战略将加大对违规企业的处罚力度。

(2) 对单位缴费费率与养老保险覆盖面影响

总体来讲，西部欠发达地区养老保险收支平衡费率和实际缴费费率都比较高，东部较发达地区则相反。造成上述差距的主要原因是西部养老保险发展比较慢，覆盖面比较窄。因此，如果养老保险全国统筹，统一缴费费率，则西部降低费率，而东部适当提高，这样将有利于提高西部企业竞争力，促进经济均衡发展。同时，由于西部费率下降以后，有利于统筹范围扩大，进一步降低收支平衡费率。但另一方面，东部较发达地区养老保险替代率总体低于西部，如果较发达地区提高养老保险费率后，则那些企业养老负担较轻且赢利能力较强、职工收入较高的单位不愿意参加养老保险，将来势必会加重社会养老保险的负担。

表 2 我国各省区养老保险费率与覆盖率比较

收支平衡费率最高的 5 个省份							
省份	城镇就业人员 (万人)	参保人员 (万人)	覆盖率 (%)	体制内抚养率 (%)	替代率 (%)	收支平衡费率 (%)	实际缴费率 (%)
海南	116.5	84 8323	72.82	41.47	57.52	23.9	21.62
甘肃	263.8	141 0645	53.47	37.89	63.78	24.2	17.69
贵州	265.8	124 8053	46.95	40.1	61.08	24.5	21.95
云南	371.4	175 8831	47.36	45.13	57.99	26.2	23.99
西藏	29.1	4 5159	15.52	67.46	53.75	36.3	22.44

收支平衡费率最低的 5 个省份							
省份	城镇就业人员 (万人)	参保人员 (万人)	覆盖率 (%)	体制内抚养率 (%)	替代率 (%)	收支平衡费率 (%)	实际缴费率 (%)
广东	1371.4	1368.449	99.78	16.1	47.91	7.72	11.62
浙江	839.7	735.5463	87.6	20.73	45.79	9.49	12.97
江苏	1054.9	925.2667	87.71	31.22	51.64	16.1	17.3
福建	506	293.771	58.06	28.49	57	16.2	17.56
山东	1185.5	986.4838	83.21	23.54	73.67	17.3	19.66

数据来源：国家统计局、劳动和社会保障部，《中国劳动统计年鉴》（2005），国家统计局，《中国统计年鉴》（2005）。
注：收支平衡费率是体制内保证收支相等的费率，等于体制内抚养率与替代率的乘积。由于没有各省份实际缴费费率，本表费率根据各省 2004 年养老保险收入、社会保障财政补助和参保职工计算得出，其中社会保障财政补助假设各省一半用来补助养老保险支出（总体符合我国情况，但具体到各省则可能存在误差）。

三、基本养老保险全国统筹路径选择

基本养老保险从省级统筹过渡到全国统筹，必然要考虑到制度转换成本，如果成本过大，可能造成制度夭折。从上述分析看，制度转换成本是由于各自从自身利益最大化出发而产生的额外成本。减少制度成本的可行办法是降低利益调整程度，增加制度刚性。我国基本养老保险采取的是个人账户与基础养老金相结合模式，个人账户不涉及利益调整，全国统筹相对比较容易。制度转换成本实际上是由于基础养老金全国统筹而形成的。

1. 现行制度下跨统筹地区流动人口基础养老金待遇确定存在的问题

根据现有规定，缴费年限（含视同缴费年限）累计满 15 年的人员才有资格享受基础养老金，缴费年限累计不满 15 年的人员，不发给基础养老金。在这里，缴费年限 15 年含义并不明确。可以理解为投保人不管在哪个统筹地区缴费，只要总共缴费累计满 15 年便可以领取基础养老金，或只有在同一统筹地区缴费累计满 15 年才可以领取基础养老金。这样有以下几种可能性：①职工曾在两个及以上地区工作且参加养老保险缴费年限都超过 15 年，可以领取两份及以上基础养老金；②职工曾在两个及以上地区工作且参加养老保险，至少在一个统筹地区缴费超过 15 年，而在另一个统筹地区缴费少于 15 年，只能领取一份基础养老金，那么在缴费年限少于 15 年的地区基础养老金权益被剥夺；③职工曾在两个及以上地区工作且参加养老保险，但每个统筹地区缴费都少于 15 年，不能领取基础养老金。除①情况外，其他情况下对投保人不公平，相当于职工应获得的部分或全部基础养老金权益被剥夺。不利于职工跨统筹地区流动。如果只要总共缴费年限累计满 15 年便可以领取基础养老金且由退休地发放，则对职工退休地不公平，因为部分年份职工并没有缴纳基础养老金给退休地。如果这样，则统筹地区为了降低养老保险负担而限制职工流入。

2. 基础养老金全国统筹模式选择

基础养老金全国统筹既要考虑制度转换成本因素，同时也要考虑现有制度的顺利转轨与衔接。笔者建议我国基本养老保险由四个部分组成：即全国基础养老金、地方附加基础养老金、个人账户养老金和补充养老金。企事业单位基础养老金按单位利润采取税收形式缴纳，税收实行中

央和地方按比例共享，分别负责全国基础养老金和地方附加基础养老金发放。全国基础养老金以全国职工平均工资为基数发放，单位缴税每满一年在职工退休时发放 1%。地方附加基础养老金发放基数 $f = [(\text{各省的职工平均收入水平} + \text{单位的人均指数化利润}) / 2 - \text{全国职工平均工资}]$ ，如果 $f < 0$ ，则不发地方附加基础养老金，如果 $f > 0$ ，则职工单位每缴税满一年发放 1%。对于全国范围内流动的人口，全国基础养老金发放比例按累计工作年限计算，地方附加基础养老金由居住地发放，但资金来源于职工曾工作地区，待遇标准为 $\sum f_n$ (f_n 为职工在某省工作年限应享受待遇)。建立不同统筹地区地方附加基础养老金调节机制，保证地区基础养老金负担公平。

3. 个人账户产权及管理

个人账户产权包括所有权、管理权、投资选择权和使用权等。个人账户是职工的养命钱，所有权利应归职工，但个人账户有政府税收优惠，同时为防止一些人不合理偏好，管理权应归政府。但个人账户资金和统筹基金应分账管理，否则在弹性约束条件下造成个人账户空账。投资选择权应属于职工本人。如果由政府统一投资，一方面造成风险的过分集中，增大政府的责任，也造成投资收益率低下；另一方面由于不同人有不同风险偏好和承担风险的能力，如果政府集中投资，则不能反映职工本人意愿和风险偏好，调动职工积极性，也不利于职工对养老保险的监督。建议建立弹性个人账户，按职工工资的一定比例缴纳费用，实行限额控制。由职工本人做投资主体采取信托方式投资，政府负责监管和最低收益保障。

4. 上述模式的优点

首先，全国基础养老金待遇水平均等化，地方附加基础养老金根据各地经济发展水平由地方政府承担，明晰了中央政府和地方政府的责任，避免了地方政府提高替代率的动机，养老保险税收由中央和地方按比例共享，地方政府有加强征管的动力，从而减少了上述制度成本。

其次，不管资本收益还是劳动收益，均缴纳基础养老金税，在当前资本流动性泛滥利率低下的背景下，有利于提高劳动力的竞争力，有利于发挥我国劳动力比较优势，促进就业。

第三，全国基础养老金只与在缴纳养老保险税单位的工作年限有关，而与各地经济发展水平和企业利润率无关，有利于均衡各地养老金待遇水平，符合党的十六届六中全会上提出的要逐步实现“基本公共服务均等化”的目标要求。

第四，在全国基础养老金基础上再建立地方附加基础养老金，符合当前各地经济发展不平衡、消费水平存在比较大的差距的现实，同时职工待遇水平与工作年限（单位缴税年限）和人均缴税基数有关，对单位缴税具有一定的激励。该模式也意味着各地承担各自养老保险隐性债务，有利于各地根据本地经济发展水平调整养老保险待遇，控制发放水平，也有利于调动各地财政的积极性解决隐性债务问题，分散社会风险。

第五，比较妥善地解决了流动人口养老金问题，有利于全国劳动力市场的建设。

5. 上述模式的可行性及时机选择

上述模式和现行模式相比较，地方政府并不增加隐性债务水平，相反，对于职工工资低于全国平均工资的欠发达省份，由于全国基础养老金高于现行各省规定水平，因此，有利于减轻地方隐性债务负担。另一方面，上述模式实际上提高了欠发达地区的养老金水平，特别是低收入者的收入水平，且成本由中央政府承担，制度是否可行关键在于中央政府的承受力。如果国家基础养老金全民覆盖，2000~2050 年我国平均养老负担系数为 30.45%，平均替代率为 25%^①，则平均工资缴费率为 7.61%，如果采取利润税方式，则税率不到工资缴费率的一半，因此，企业能承受这种税率。另外，当前中央政府通过转移支付承担了欠发达地区相当比例的隐性债务，在基础养老金全国统筹以后，中央政府不需要再通过转移支付来解决地方隐性债务，（下转第 39 页）

① 根据中国人口信息研究中心对中国人口发展的预测计算形成。

济社会的发展，不会无限制的吸引外来劳动力的涌入，而是适当的接纳。原因是多方面的，制度限制是一个重要因素，另一个原因是信息的不对称性和非充分性。

其三，中国劳动力迁徙具有明显的地区相依性。通过空间计量经济学分析发现，Moran's I 检验和LISA 检验都表明，中国劳动力迁徙具有显著的空间相关性，而忽略了空间因素的OLS 回归估计模型具有较大的偏差，因此，基于OLS 回归模型得到的估计需要谨慎。比较而言，空间误差回归模型能更好反映中国劳动力迁徙情况，具有良好的拟合度，该模型表明中国劳动力迁徙具有明显的空间聚集效应。

根据上述研究，建议在开展劳动力迁移的研究上，有必要继续通过以全国的大尺度进行挖掘和探讨。因为，通过全国大尺度的研究，可以揭示劳动力迁徙的流向和空间聚集效应。此外，劳动力迁移与经济发展情况看，经济因素对个人迁徙行为的影响是很重大的，因此，在研究和探讨劳动力迁徙中，需要充分考虑经济因素的作用。类似的空间聚集效应，在产业发展的研究中也经常出现^[12]。因此，有必要在进行分析前进行空间聚集效应检验。在采用全国大尺度来研究劳动力迁徙问题，需要检验空间相关性，采用合适的空间计量模型来代替OLS 模型。

参考文献:

[1] Ravenstein E G. The Laws of Migration [J]. Journal of the Royal Statistical Society. 1889. 34.

[2] Lee Everett S. A Theory of Migration [J]. Demography. 1966, 13: 47- 57.

[3] Sjaastad L A. The costs and returns of human migration [J]. Journal of Political Economy. 1962, 70S. 80- 93.

[4] 谢高桥. 都市人口迁移与社会适应——高雄市个案研究 [M]. 台北: 巨流, 1981. 214.

[5] Wolpert J. Migration as an Adjustment to Environmental Stress [J]. Journal of Social Issues. 1966, 22 (4): 92- 102.

[6] Zelinsky W. The Hypothesis of the Mobility Transition [J]. Geographical Review. 1971. 61. 219- 249.

[7] 顾佳峰. 中国教育支出与经济增长的空间实证分析 [J]. 教育与经济, 2007, (1): 29- 33.

[8] Moran P A P. The Interpretation of Statistical Maps [J]. Journal of the Royal Statistical Society. 1948, (5): 243- 251.

[9] Moran P A P. A Test for Serial Correlation of Residuals [J]. Biometrika. 1950, (137): 178- 181.

[10] Anselin L. Local indicators of spatial association—LISA [J]. Geographical Analysis. 1995, (27): 93- 115.

[11] Bergstrand J. The Generalized Gravity Equation, Monopolistic Competition and the Factor Proportions Theory in International Trade [J]. The Review of Economics and Statistics 71 (February). 1989. 143- 153.

[12] 顾佳峰, 江若玫. 竞争密度依赖与中国高新技术开发区企业群的发展 [J]. 统计研究, 2003, (7): 17- 19.

[责任编辑 童玉芬]

(上接第 69 页)

避免了中央政府与地方政府在这方面的利益博弈，有利于提高资金效率。因此，上述模式是完全可行的。考虑到我国养老负担系数逐年升高，改革越慢隐性债务越多成本越高，另外建立统一劳动力大市场迫在眉睫，因而，不需要等待逐步实现省级统筹以后再考虑全国统筹，可以按上述模式一步到位实现全国统筹。

参考文献:

[1] 陆解芬, 朱玉林. 对提高养老保险统筹层次的探讨 [J]. 财会研究, 2002, (1).

[2] 万春, 邱长溶. 我国养老保险体系的全国统筹模型建立及预测分析 [J]. 预测, 2006, (3).

[3] 王晓军, 赵彤. 中国社会养老保险的省区差距分析 [J]. 人口研究, 2006, (3).

[4] 辛宝海, 卢驰文. 推进财政体制改革提高社会养老统筹层次 [J]. 理论探索, 2006, (5).

[责任编辑 王树新]