

底线公平和非缴费性养老金:多层次养老保障体系的思考

景天魁¹ 杨建海^{1,2}

(1.中国社会科学院社会学研究所,北京 100732; 2.北京工商大学经济学院,北京 100048)

摘要:十八届三中全会以来,国家明显加大了补充养老保险的支持力度,意在构筑多层次、多元化的养老保障制度。国家在促进补充养老保障发展的同时,更应该结合中国城乡二元的社会结构特征,重视广大城乡居民尚无有效养老保障的社会现实,尽快建立以底线公平为价值理念的非缴费性养老金,满足全体老年国民的基本生活保障需求,以此推动多层次养老保障体系的建设。

关键词:“底线公平”;非缴费性养老金;多层次养老保障

中图分类号: C4 **文献标志码:** A **文章编号:** 1002-462X(2016)03-0032-05

建立和完善多层次养老保障体系始终是中国政府在养老领域的政策目标。十八届三中全会以来,国家明显加大了补充养老保险的支持力度,已经出台多个政策文件促进养老保障体系的发展。从个税递延缴纳以促进企业年金发展,到决定进行机关事业单位养老金改革,再到以税收优惠促进购买商业健康保险,这些政策文件的出台清晰地表明政府对建立补充养老保险制度的支持力度和决心。但是,国家在加大市场机制促进多元养老保障发展的同时,也不应忽视政府自身的力量,以保障低收入群体的社会福祉。中国虽然已经实现养老保险制度上的全覆盖,但这种基于职业身份而划分的养老保险制度,在保障能力上是有差别的,特别是对农村和城市贫困居民的保障效果尚难令人满意。所以,构建多层次养老保障体系,应该在完善与职业相关联的养老金和大力促进各种补充养老措施的同时,把底线公平作为制定社会政策的价值理念,基于城乡二元社会结构和收入差距较大的社会现实,建立人人都有资格享受的非缴费性养老金,以满足那些低收入和社会弱势群体的养老保障权利,保障他们的基本生活,使之避免陷入贫困,实现社会的公平正义。

收稿日期:2015-10-28

作者简介:景天魁(1943—),男,教授,博士生导师,从事社会认识论、社会科学方法论和社会学哲学研究;杨建海(1979—),男,讲师,从事养老保障研究。

一、中国多层次养老保障体系面临的挑战

中国多层次养老保障体系的建设,始于企业职工养老保险制度的改革。1991年,国务院《关于企业职工养老保险制度改革的决定》,第一次提出要“逐步建立基本养老保险与企业补充养老保险和职工个人储蓄性养老保险相结合的制度”。此后,在1995年国务院颁布的、决定中国养老保险制度模式的重要文件《关于深化企业职工养老保险制度改革的通知》中,明确指出“国家在建立基本养老保险,保障离退休人员基本生活的同时,鼓励建立企业补充养老保险和个人储蓄性养老保险,构建保障方式多层次的养老保险体系。”此文件的颁布,预示着多层次养老保障体系建设的开始。可是,由于企业职工基本养老保险制度改革本身的艰巨性和复杂性,加上当时国有企业改革的急难攻坚,作为补充养老保险制度的企业年金一直没有发展起来。直到2004年颁布《企业年金试行办法》,才标志着多层次养老保障体系在中国初步确立。

中国设定的养老保障体系包括三个层次:第一层是基本养老保险,目标是收入替代,保障退休人员的基本生活;第二层是以企业年金为主的企业补充养老保险,目标是对基本养老保险的补充,意在提高退休人员的生活待遇;第三层是个人养老储蓄,目标是鼓励社会成员积极参与养老规划,实现多元养老。但是,在多层次养老保障体系发展过程中并没有实现制度设计的初衷。

首先,虽然中国已经形成以基本养老保险、企业补充养老保险和个人储蓄性养老保险为主体的多层次养老保障体系,然而在实践中过分依赖第一层次的基本养老保险,国家历年来公布的《劳动就业社会保障统计年报》显示,中国基本养老保险金占到个人养老基金来源的50%以上,而企业年金则仅占基金来源的5%,且企业年金的覆盖范围还仅局限于部分行业和企业,在基金积累规模、覆盖率和替代率等方面都非常低。再看个人储蓄养老。中国虽然是国民储蓄率最高的国家之一,但是高储蓄率是源于政府和企业的高储蓄,而居民储蓄仅占GDP的20%,而且很大一部分属于少数高收入群体。据保守估算,中国5%的储户占银行个人储蓄总额的40%,而剩下20亿元的个人存款则属于13亿中国人,如果平均起来,每个人的储蓄额非常之低,显然远远不能满足养老需求^[1]。事实证明,个人储蓄养老方式对养老保障的支持也是心有余而力不足。这表明,虽然中国养老保障体系是多层次的设计,但现实情况是“一层独大”、“一条腿走路”,明显呈现“头重脚轻”的格局。

其次,对中国多层次养老保障体系造成挑战的另一个社会现实是,社会福利长期“二元分割”和“职业区隔”带来的城乡居民养老保障问题。有的居民居住在农村,或是虽为城市居民但始终未在正规部门就业,导致他们仅能享受政府提供的、每月不足百元的“城乡居民基础养老金”,这种待遇水平完全无法满足老年人的基本生活需求,加上家庭养老功能在逐步弱化,可以预见的是在政府和家庭保障双方缺失的情况下农村老人陷入贫困、甚至是极度困境也就在所难免。如果这种状况一直持续下去,对政府的信誉和执政能力显然会带来严重挑战。

二、底线公平的理论内涵及其实践意义

“底线公平”这一概念是2002年笔者在吉林大学演讲时首次提出来的,2004年发表的《底线公平与社会保障的柔性调节》对其进行了系统论证。确切地说,“底线公平”是一个确定和描述社会公平度的概念^[2]。也就是说,虽然社会个体的先天禀赋各异、后天环境不同,造成个人之间所能获得的社会权利存在极大差异,但是在一个文明社会,要有一个共同认可的基本社会权利。这个基本社会权利包括“最低生活保障权利”、“公共卫生和医疗救助权利”和“受基础教育的权利”。在养老保障领域,基本社会权利就是人人能够享

受基本的养老保障。而这些基本社会权利就是“底线公平”的概念表述。

具体而言,“底线公平”是指根据国民基本生活和发展需要,划定一条社会共同认可的底线。底线以下的部分是每一个公民在生活和发展中共同需要的部分,其基本权利必不可少,否则将对生存权和发展权产生剥夺。因此,无论能力高低、无论地区差异,都需要社会和政府来提供这种保障。需要说明的是,“底线公平”不是就保障水平高低的意义而言,而是就政府和社会必须保障的、必须承担的责任意义而言的,它是政府责任的“底线”^[3]。

(一) “底线公平”的理论内涵

第一,“底线公平”是政府的当然责任。根据社会公民权利理论,公民权的一个要素是“取得最基本的经济福利与保障……以及过上相对于普遍社会标准而言的体面生活”^[4]。公民资格的长期演化最终促成了西方的福利国家,而这种建立在权利观念基础上的制度化福利,对每个公民来说就是一种权利且无条件享受。与之相符合,“底线公平”为政府责任提供了一个明确的界限,即底线及其以下部分是政府的当然责任,通常是以法定的、强制性的方式予以保障和实施的。而底线以上的部分,则可以通过多元渠道来解决,政府、企业、社会、家庭、个人等各负其责。

第二,“底线公平”是社会差异之外共同认可的底线。根据底线公平理论,底线公平就是寻求社会成员福利需求的“最大公约数”^[5]。既然是“最大公约数”,它体现的一定是社会成员的共同需求,而这个共同需求一定是人人不可避免的基本需求。这也是提出“底线公平”概念的原因,就是要为这个差异较大的社会提供一个实现公平的基点,寻找全社会可以共同接受和维护的价值基础,明确政府的责任“边界”,以实现社会公平。

第三,“底线公平”体现的是弱势群体和底层民众的基本需求。根据马斯洛的需求层次理论,只有较低的需求满足以后,才有可能实现更高层次的需求。作为社会成员共同需求的“底线公平”,决定着它必然是一种较低层次的基本需求。而作为基本需求的义务教育、公共卫生和基本生活保障等“底线”正是人人所必需的,但是最有可能失去这种基本需求的人群恰恰是底层民众和弱势群体。这就需要社会政策重点关注大多数人的基本利益,满足弱势群体和底层群众的基本需要。

(二) “底线公平”理论提出的社会背景

一方面,政府责任与市场作用的边界开始模

糊,在社会保障领域市场的作用开始大于政府责任。改革开放以来,特别是1993年开始实行市场化改革以来,在社会福利和社会保障领域进行了一系列市场化导向的改革,政府责任和市场作用的边界开始变得模糊。教育产业化导致“上学费用飙升”,医疗市场化造成“看病难、看病贵”,不合理的收入分配也致使基尼系数一路走高。究其原因,可以归结为在义务教育和卫生医疗领域政府责任和作用边界没有划清,责任失守,底线失守,底线责任失守^[6]。

另一方面,社会保障长期以来的二元分割,导致经济发展没有带来社会保障的进步。中国社会福利和社会保障制度的明显特征是城乡分割、职业有别,尤其在养老保障领域,经过企业基本养老保险的“十一连涨”,城镇企业职工的养老保险金基本都可达到2000元以上,而在广大的农村地区,多数老年人仅能领取不足百元的基础养老金,这个数额在中国任何地区都无法保障老年人的基本生活。结果是经济发展了,国家对养老金的支出也越来越多了,但是养老金的差距却越来越大了。这就要求一种价值理念来整合这种差距,以实现社会的基本公平正义。

(三) 底线公平在养老保障体系中的体现

一般来说,社会保障的目标包括防止贫困、收入替代和社会公平三个层次。而防止贫困是最基本的保障,也是实施社会政策的根本要义,因为社会保障就是帮助人们抵御个人无法抵御的风险,而低收入者和弱势群体是抗风险能力最差的群体。因此,社会保障和社会福利政策应当旨在惠及抗风险能力差的群体^[6]。

具体到养老保障领域,根据底线公平的理论内涵,就是要建立一套防止老年贫困的制度和机制。前文已有论述,十八届三中全会以来,国家已经发力建立多种形式的补充养老,目的是要真正构建多层次的养老保障体系以分担政府压力。但是,面对养老金待遇水平的巨大差距,特别是农村老人普遍存在的贫困问题,政府在养老保障方面尚没有出台相关措施,这显然有悖于公平社会的价值选择。而“底线公平”理论正好可以为此提供理念基础,即确保公民的“底线公平”是基础中的基础。这在西方发达国家构建多层次养老保障体系的实践中已成共识,他们改革的基本方向都是在大力促进私人养老金发展的同时,建立人人可享受的最低保障养老金。

三、域外非缴费性养老金制度建设的启示

非缴费性养老金在国内外已有很多研究,这

里的非缴费性养老金也就是“底线公平”里的基本生活保障养老金,为方便起见,这里仍沿用非缴费性养老金的概念。

提及非缴费性养老金,不得不论及世界银行的多支柱养老金方案,其中作为零支柱的国民养老金即是非缴费性质的。那么,这里“多支柱”和“多层次”有什么区别和联系呢?笔者认为,“层”(layer)和“柱”(pillar)其实是事情的一体两面,“柱”是指养老金得由谁来提供、都有哪些主体来提供,而“层”是各个“柱”所应该发挥的功能。“多支柱”是世界银行提出的一个概念,其基础源于老龄化压力下福利提供的多元性。而多层次更多的是个社会学概念,它是为不同阶层、准确地说是对处于不同收入层次人群提供的收入保障。因此,结合中国各阶层收入水平差异,使用“多层次”这个概念更符合中国的实际情况,它不仅能够体现国家对不同层次养老金的的不同责任,从中也能看出中国养老保障体系的内在结构。

(一) 非缴费性养老金的历史及渊源

非缴费性养老金起源于欧洲。1891年,丹麦实行了世界上第一个基于家计调查的非缴费性养老金,目的在于缓解老年贫困。随后,澳大利亚、法国、爱尔兰、新西兰等也相继建立了这项制度。其中,英国于1909年建立了以税收为财政基础的非缴费性、统一的、家计调查的养老金,这正是贝弗里奇福利模式的体现。

目前,世界上建立非缴费性养老金制度的国家主要集中于非洲、南亚、南美等经济欠发达地区。之所以建立这种非缴费性的养老金制度,原因之一是由于经济的不发达、居民收入水平相对较低,如果采取缴费性、与职业关联的社会保险制度,必将使大部分社会成员被排斥在受益范围之外;而采取这种非缴费性、普遍受惠的养老金制度,能够迅速扩大覆盖范围,惠及全体国民。二是有些国家建立非缴费性养老金制度是受到贝弗里奇福利思想的影响,认为社会保险体系应覆盖包括农民在内的全体国民,个人所得到的待遇与其缴费没有关系,以此保证全体国民都能享受到最低的保障待遇^[7]。三是世界银行的积极推动。世界银行在积极参与和支持各国养老金改革的同时,积极推销养老保障的多支柱理念,尤其是在2005年出版的世界银行报告中提出“零支柱”概念为不发达国家和地区建立非缴费性养老金提供了理论支持。他们认为,所有的养老金制度原则上都必须包括旨在提供基本收入保障用于消除贫困的零支柱,以保证那些终生收入较低或大部分

时间从事非正规就业的人们在老年时能够得到基本的保障。

(二) 建立非缴费性养老金的经验与成效

在建立非缴费性养老金计划的国家中,受益年龄大多数在65岁以上,尼泊尔的受益年龄最高,达到了75岁,少数国家如巴西、毛里求斯的受益年龄是在60岁。非缴费性养老金的待遇水平一般不高,最低的只有每月2美元,如印度和孟加拉国。非缴费性养老金的支出所占GDP的比重也不高,一般不超过1%,但是南非达到了1.4%。尽管如此,实施非缴费性养老金制度的国家大大提高了农民的养老保障覆盖面^[8],2000年,毛里求斯、纳米比亚、博茨瓦纳等国家基本实现了100%的覆盖率,南非的覆盖面也达到了88%。非缴费性养老金在发展中国家的实施起到了很好地防止贫困的作用。在普惠式养老金制度实施以后,阿根廷、巴西、智利和哥斯达黎加的赤贫率分别降低了67.1%、95.5%、21.4%和69%,贫困率分别降低了30.8%、29.2%、24.3%和18.7%^[9]。

(三) 非缴费性养老金给我们的启示

第一,非缴费性养老金是防止老年贫困的有效途径。无论是在发达国家还是在发展中国家,老年人是易于遭受贫困的脆弱群体。应对此种状况的一个主要措施是提供非缴费性养老保障金。实际上,一些建立非缴费性养老金国家的贫困发生率都有了显著的下降。而中国,尤其是在广大农村地区,面临着年轻人口向城市流动、未富先老、家庭养老功能弱化等多重影响,老年人更容易陷入贫困。因此,尽快建立非缴费性养老金是解决中国老年贫困问题切实有效的途径。

第二,非缴费性养老金是构建多层次养老保障体系的基础。无论是世界银行提出的“五支柱”方案,还是欧洲国家养老金改革后的多层次体系,都把由政府绝对负责的最低生活保障养老金(即非缴费性养老金)列为制度的基础。尽管支出金额占财政的比例不高,但因其具有全民共享的特征,在解决和预防老年贫困、实现社会最基本的公平(即底线公平)方面,起到了不可替代的作用。以上决定了非缴费性养老金必定是多层次养老保障体系的制度基础,可以说,这个“基础”既是多层次养老保障体系最基本的层次,也是一个重要的组成部分。

第三,非缴费性养老金是实现底线公平的基本制度。通俗地讲,底线公平就是满足最大多数人的最根本利益,因为这个利益具有普遍需求性质,即便是富可敌国,也保不准哪天会沦落到流浪

街头。所以,具有满足大多数人的普遍需求、保障人们基本生活从而防止贫困的非缴费性养老金就是一个文明社会的“底线”,只有这个“底线”获得了保障,社会才能实现真正的公平。

四、建立以底线公平为基础的多层次保障体系

笔者认为中国当前的养老保障制度最大的缺陷,也可以说是最不公平之处是缺乏具有底线公平意义的基本保障养老金。目前中国虽然跃居为世界第二大经济体,但是人均收入水平还远低于世界平均水平,甚至低于非洲一些国家;最为重要的是,中国还是一个发展极不平衡的国家,不仅地区之间存在收入差异,在城乡之间和不同职业群体之间也存在极大的差异。这种社会经济结构就决定了,在中国必须要设立一种能够涵盖不同地区、不同收入水平、非缴费性的、能够全民共享的基本生活保障养老金。

(一) 以底线公平为基础的多层次保障体系架构

前文已有论述,中国着力构建的多层次养老保障体系包括第一层次的社会基本养老保险、第二层次的企业补充养老保险、第三层次的个人储蓄养老保险。从其内涵来看,存在着一些突出问题,一是着力构建的核心在于保险而非保障,二是缺乏面对全体公民的、保障基本生活的非缴费性养老金。基于此,为确保全民共享社会经济成果,实现人人有保障的社会政策目标,笔者认为应该重构目前过于偏向保险的保障体系,建立以底线公平为价值理念、非缴费性养老金为制度实践基础的多层次养老保障体系。

根据发达国家养老金改革的经验,特别是西欧国家建设多层次养老保障体系的实践,理想的多层次养老保障体系应该是:第一层是非缴费性基本生活保障养老金,受益人群是全体老年国民,目的是防止贫困;第二层是与职业相关联的缴费养老金,包括强制性的政府养老金和非强制性的企业补充养老金,目的是收入替代;第三层次是各种私人养老保障手段,包括个人储蓄理财、商业养老保险等,目的是鼓励个人养老规划,提高老年生活品质。

(二) 建立全民普惠的非缴费性养老金

一般来说,非缴费性养老金在实施过程中分为两种方式:一种是全民普惠人人可享,一种是通过家计调查的方式对受益对象进行筛选。由于贫困人口较少,多数发达国家采用家计调查的方式

进行甄选受益对象。而在欠发达国家多是采用全民普惠方式,这是因为,一是受益人数众多;二是鉴于实施家计调查需要一定数量的行政资金,同时也要求相对可靠和准确的个人收入记录,往往在这些国家缺乏相应的数据;再者实施家计调查也容易滋生腐败。事实证明,很多贫困国家在实行普惠制养老金过程中,面向全体老年人要比经过家计调查运作起来更简单,开支也较小。

鉴于中国的人均国民生产总值远远高于多数已经实施非缴费性养老金的非洲和亚洲国家,中国完全有能力实施面向全民老年国民的非缴费性养老金。如果考虑到非缴费性养老金的行政执行成本问题,加上政府部门缺乏个人和家庭收入的完整数据,笔者建议,中国的非缴费性养老金应该采用全民普惠方式。

(三) 非缴费性养老金的资格条件、资金来源和待遇水平

所谓全民普惠,即凡是达到一定年龄条件,不分职业、地域、城乡、是否已经领取其他形式的养老金,皆可领取这种人人可享的非缴费性养老金。作为唯一的年龄条件,根据未来中国人口结构发展趋势,笔者认为年龄条件以65岁为宜,并且男女皆是如此。

至于资金来源问题,应结合中国分税制的财政体制,中央和地方共同负担这部分养老金的资金来源。一方面中央政府在财政收入中占据主导地位,理应承担一定的财政支出责任;另一方面养老保障是地方政府责无旁贷的责任,也应当分担一定比例的财政支出。但是,由于中国各地发展极不平衡,如果平均分担养老责任就会造成各省份之间事实上的不公平。故此,建议借鉴城乡居民养老保险中基础养老金的财政分担方案,根据不同地域,中央和地方分担不同的财政比例。

因为笔者定义的非缴费性养老金属于基本生活保障范畴,所以在待遇水平的设定上建议参考最低生活保障制度。《2014年社会服务发展统计公报》显示,2014年中国农村最低生活保障月平均为232元、城市为411元。根据《2014年国民经济和社会发展统计公报》,中国65岁以上的老人为1.3755亿人。由于缺乏城乡具体的老年人口比例,假定为城乡老人比例相当。将上述数据结合2014年GDP总量和全国财政总收入综合计算,非缴费性养老金的支出占财政收入的3.79%、占GDP的0.84%。从上述数据来看,和一些已经建立非缴费性养老金的亚非国家相比,中国的财

政负担能力是完全可以承受的。

总之,养老金制度的建设不能再忽视体系性或系统性,不能再重复过去以身份或职业为基础的养老金制度,而应该有系统地考虑构建多层次的养老保障体系。欧洲国家养老金制度改革的实践证明,他们已经超越了“僵化”的福利体制分析模式,而采用了一种不同的分析方式来度量养老金制度的“两个世界(俾斯麦的社会保险模式和贝弗里奇的基本保障模式)”^[10]。从他们的改革历程来看,普遍走向了“公私混合”的多层次保障体系。构筑多层次养老保障体系,不仅是养老保障制度改革的必然趋势,也是社会结构变化的结果、社会公平正义使然。

所以,笔者的中心论点是,国家在大力推动补充养老保险、构筑多层次养老保障体系的同时,不应忽视建立保障老年人群基本生活的非缴费性养老金。因为这是对国民基本权利的保障,是文明社会的体现,是实现社会“底线公平”的基本制度。

参考文献:

- [1] 谢勇.中国居民储蓄的分布特征——微观数据及其宏观含义[J].经济与管理研究,2010(10).
- [2] 景天魁.“底线公平”的社会保障体系[J].中国社会保障,2008(1).
- [3] 景天魁.底线公平与社会保障的柔性调节[J].社会学研究,2004(6).
- [4] MARSHALL T.H.,BOTTOMORE T. Citizenship and Social[M].London: Pluto Press,1992.
- [5] 毕天云.论底线公平视域下的中国社会福利制度体系[J].学习与实践,2011(1).
- [6] 景天魁.底线公平概念和指标体系:关于社会保障基础理论的探讨[J].哈尔滨工业大学学报(社会科学版),2013(1).
- [7] 杨德清,董克用.普惠制养老金:中国农村养老保障的一种尝试[J].中国行政管理,2008(3).
- [8] 杨立雄.建立非缴费性的老年津贴:农村养老保障的一个选择性方案[J].中国软科学,2006(2).
- [9] 陈志国.发展中国家农村养老保障架构与中国农村养老保障模式的选择[J].改革,2005(1).
- [10] EBBINGHAUS,GRONWALD M. The varieties of pension governance: Pension privatization in Europe [M]. Oxford: Oxford University Press,2011.

[责任编辑:高云涌,张斐男]