

基本养老保险制度应当“边统边改”

■ 何文炯

上世纪80年代中期,随着城市经济体制改革的展开,我国开始了公共养老金领域的改革探索。1997年,职工基本养老保险制度替代了原先的退休金制度,逐步在公职人员之外的各类工薪劳动者中实施。2015年,国家又将这一制度的适用范围扩展到公职人员,这就意味着全体工薪劳动者均适用这一制度。党的十九大提出“尽快实现养老保险全国统筹”,这是进一步完善这一制度的有利时机。

从学界多年研究的情况看,基本养老保险全国统筹有两种思路:一是调剂金式全国统筹,二是统收统支式全国统筹。而且,若干重要文件关于基本养老保险全国统筹的表述,有所不同。有时说“基本养老保险全国统筹”,有时说“基础养老金全国统筹”。迄今为止,有关方面没有作出解释,究竟何为“全国统筹”?这就给人以期待。

当然,无论哪一种理解,基本养老保险实行全国统筹是必然的。事实上,无论是基于学理还是国际经验,政府举办的公共养老金制度应当实行统一制度、统一政策、统一管理,这既符合国民养老金基本权益的公平原则,也符合制度运行的效率原则。然而,20年前我国职工基本养老保险实行的是“全国统一制度框架、地方政府组织实施”。客观地说,从当时的现实背

景看,具有其合理性。但从这些年来实践看,这种低统筹层次的制度安排逐渐暴露出种种弊端,尤其是导致国家法定的统一制度沦为地方性制度安排,直接影响劳动力市场一体化和区域之间竞争的公平性。所以,必须加快推进全国统筹。

然而,统筹层次低并非现行基本养老保险制度唯一的缺点。不能认为实行全国统筹之后,就万事大吉了。事实上,现行制度公平性不足,可持续性令人担忧,制度运行效率低下。所以,不能简单地以现行制度进行全国统筹,而是应该以全国统筹为契机,全面深化基本养老保险制度改革,乃至整个公共养老金体系之改革,即“边统边改”。基于这样的理解,近期需要推进以下几项工作。

明确制度定位

任何一项制度,能不能持久地健康运行,其基础是制度的定位是否准确。现行基本养老保险制度所存在的诸多缺陷,与其定位有密切关系。作为养老金体系中的基础性项目,基本养老保险制度的定位需要把握两个基点。

一是养老金在老年保障体系中的定位,即根据社会成员的老龄风险,按照“织密网”的要求,构建系统而完整的老年保障体系。这一体系必须

包含老年收入保障、健康保障、照护保障和精神慰藉诸项目,并且按照“权责清晰”的原则使各项目之间有合理而清晰的分工。其中,养老金制度承担老年收入保障之责,即保障社会成员在年老退出劳动力市场之后,具有一笔持续稳定的收入。



二是基本养老金在多层次养老金体系中的定位,即按照“权责清晰”的原则,明确划分基本养老金与补充养老金的职责。基本养老金由政府依法通过公共养老金制度提供,而补充性养老金则由民间组织提供,包括由雇主提供的职业年金(含企业年金)和由商业保险机构、互助合作保险机构提供的养老金,以及银行、证券公司、基金公司等各类金融机构提供的养老金。这里的关键是按照“保障适度”的原则,将基本养老金定位于确保社会成员进入老年后具有购买基本生活资料的能力,保持合理水平和理性增长。同时要明确,由于社会成员的能力、机会和对社会贡献的不同,

其补充性养老金可能有差异。也就是说,老年人之间的收入有差距是正常的,但各类老年人的基本养老金应该大体相同,绝不应该有很大的差距。因为基本养老金是基于国民权益而设置的,其均等性直接体现社会公平正义的程度。这一点,应当尽快达成社会共识。

就当前的情况而言,现行职工基本养老保险承担了过重的责任,不仅导致基金收支平衡难度巨大,用人单位和国家财政负担沉重,而且影响着老年保障体系中其他项目的发展,也制约着补充性养老金事业的发展。改革的核心是要让职工基本养老保险制度回归“保基本”。当然,这里需要妥

善处理历史债务,兑现历史上政府对工薪劳动者的承诺,并偿还国家对农民的欠账。所以,要分清责任,引导国民对基本养老金的预期,同时要正确引导舆论。

优化制度设计

无论采用哪一种意义下的全国统筹,都必须按照“保基本”的制度定位,优化基本养老保险制度设计,这里包括制度框架的改进和若干制度要件的优化。

一是实行“统账分离”。现行制度实行统账结合模式,缺乏清晰的学理,因而带来诸多弊端。今后应以清晰的学理为基础,构建新的制度框架,形成可以长期持续运行的制度模式,这是基本养老保险制度定型的基础。为此,要把统筹基金对应的部分变成全国统收统支的基本养老保险制度,将个人对应的部分归入职业年金(含企业年金)。统筹基金不再承担个人账户基金的“兜底”责任,基金的产权变得更加清晰,基本养老保险制度的互助共济性变得更强。当然,这里需要妥善处理转制成本,兑现历史承诺,使改革能够平稳过渡。

二是改进待遇给付规则。按照基本养老保险“保基本”的原则,确定基本养老金给付标准及目标替代率,确保老年人具有购买基本生活资料的能力;按照互助共济、公平共享的原则,逐步改变“多缴多得”的思路,适度提高最低缴费年限,降低基本养老金与参保者个人缴费的关联度;按照保持购买力不下降、适度分享社会发展成果的原则,建立基本养老金调整的技术规范,形成科学、理性、稳定的基本养老金增长机制,减少行政干预、杜绝随意性;统一规范各地丧葬费确



定规则和发放标准,重新审视退休人员抚恤金的功能定位,规范各地做法。

三是明晰筹资规则。按照权责清晰、共建共享的原则,确立政府、社会成员和用人单位各自的筹资责任和比例关系;按照劳动力市场一体化的要求,统一规范基本养老保险缴费基数确定方法和缴费比率,做实缴费基数,规范用人单位和参保者个人的缴费行为;明确国家财政对于基本养老保险基金的责任,科学计量转制成本,有计划有步骤地处理历史债务,健全基本养老保险基金预算制度,使基金对财政、财政对基金都有清晰的关系和稳定的预期。此外,要基于清晰的学理,设法从国有资本、土地征用收益等途径筹措基本养老保险资金。

改进运行机制

基本养老保险实行全国统筹,意味着管理体制的变化。当然,如果采用调剂金式的全国统筹,则管理体制的变化相对较小;如果采用统收统支式全国统筹,则管理体制会有重大变化。但无论如何,都需要有运行机制的改进,以逐步提高基本养老保险制度运行的效率。

一是明晰各级政府之间的责任机制。长期以来,基本养老保险实行地方统筹,由各级地方政府承担本地区基金收支平衡、确保养老金发放的责任。最近几年,各地陆续把统筹层次提高到了省一级,一般采用调剂金式的省级统筹,积累了一定的经验,但也有一些教训。在推进全国统筹的过程中,地方与中

央存在博弈关系,因而要通过有效的机制落实各级政府的责任。

二是建立制度间协调机制。目前,基本养老保险有多个项目且制度间待遇水平差距悬殊,需要基于基本养老金权益公平的目标,控制和缩小群体间的养老金待遇差距。因此,需要建立企业退休人员、退休公职人员和城乡老年居民三个群体基本养老金给付标准调整的协调机制。同时,也要注意基本养老保险制度与其他社会保障和基本公共服务项目之间的衔接与协调。

三是健全基金投资机制。长期以来,尽管基本养老保险基金量很大,但实际参与投资的资金量不大,且投资回报率很低。要为基金投资创造良好的环境,逐步放开基本养老保险基金的投资渠道,同时要提高基金投资的专业化水平。因而需要健全投资机制,包括培育一支具有高度责任感和专业技能的骨干队伍及其激励机制。

四是建立精算报告制度。精算是一门技术,更是一种机制。任何保险制度离不开精算,作为一项长期性的制度安排,基本养老保险必须要有精算平衡机制。要建立精算报告制度,加强定量分析,全面提高基本养老保险制度运行的科学化水平。尤其值得注意的是,部分地区的基本养老保险基金已经收不抵支,还有一些地区也存在基金难以平衡的风险。因此,从中央到地方的各级经办机构都需要建立基本养老保险基金风险预警机制,并建立相应的预案,以便及时采取有效措施,确保养老金发放和基金安全。

(作者单位:浙江大学公共管理学院)



一般来讲,全国统筹是指在全国范围内实现政策规定统一、基金管理统一、经办服务统一、信息系统等统一。我国养老保险制度在推广之初就明确要实现养老金省级统筹,至今虽大多数省份实现了省级统筹,但基本上只是制度统一,且是调剂金形式的省级统筹,严格意义上来讲,在大多数地区仍为地市级统筹。按照党的十九大报告“尽快实现养老保险全国统筹”的要求,笔者谈谈实现全国统筹的问题及难点。

推进养老保险全国统筹的必要性

《社会保险法》提出“基本养老保险基金逐步实行全国统筹”,党的十九大报告中再次要求“尽快实现养老保险全国统筹”。之所以要推进养老保险全国统筹,主要是解决统筹层次导致的政策规定不统一、缴费和待遇公平性不足、经办服务不规范、基金规模效应低、养老保险关系转移接续不顺