

基本养老金：全国统筹与制度完善

■文 / 何文炯

经过30多年的改革探索，我国已经有了一套新的养老金制度体系。其中，职工基本养老保险制度已经运行20年，这项具有鲜明“中国特色”的制度在不断地完善之中。中共十九大提出“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。

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。我国职工基本养老保险制度实行“全国统一制度框架、地方政府组织实施”，与制度建立之初的经济社会发展情况，尤其是行政管理体制和财政体制紧密相联系，具有其合理性。也正因为采用这一运行体制，使得这项制度能够很快建立起来，并为经济体制改革的实质性推进创造了重要条件。但在运行过程中，这种低统筹层次的制度安排逐渐暴露出一系列问题，并且日益严重，因而学界关于提高统筹层次的讨论很多。现在，中央对此有了明确的结论：加快实行全国统筹。

毫无疑问，实施全国统筹是职工基本养老保险制度改革的重要一步。这将使工薪劳动者的基本养老金制度和政策实现全国统一，从而促进各地劳动力成本的均衡和全国统一劳动力市场的形成。因此，需要按照中央的统一部署，扎实推进全国统筹及相关工作。值得注意的是，

统筹层次低是职工基本养老保险制度的重要缺陷，但不是其唯一缺点，因此，在推进全国统筹的过程中，进一步完善现行制度，使之更加公平、更可持续、更有效率。

完善职工基本养老保险制度，关键是要进一步明确这项制度的定位。这包括两个方面：一是明确其在老年保障体系中的定位，即根据社会成员的老龄风险，构建更加有效的老年保障体系，使老年收入保障、健康保障、照护保障和精神慰藉诸项目的职责分工更加科学合理，明确养老金制度承担老年收入保障之责。二是明确其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分工，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。据此，需要充分注意到，全国统筹主要是指基础养老金全国统筹，这是优化制度安排和政策设计的重要基础和有利机会。

与此同时，还要改进这项制度及其运行机制的若干关键环节：完善养老金计发办法，建立科学、理性、稳定的基本养老金增长机制，确保退休人员具有购买基本生活资料的能力；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养老金给付标准调整的协调机制；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



何文炯

何文炯

数学博士、经济学教授，现为浙江大学公共管理学院教授，浙江大学社会保障研究中心主任、浙江大学社会保障与公共治理研究中心主任、风险管理与劳动保障研究所所长。中国社会保障学会副会长。中国慈善联合会学术委员会副主任委员。中国保险学会副会长。

功能定位，以此规范各地做法；统一缴费基数确定规则，统一缴费比率，规范用人单位和参保者个人的缴费行为，确保基金收入和参保者的养老金权益，并为降低费率奠定坚实的基础，尽早结束基金征缴领域的乱象；健全养老保险基金投资机制，提高投资回报率，降低制度运行成本；全面落实财政责任，科学计量转制成本，有计划有步骤地处理历史债务，使财政对职工基本养老保险制度的关系变得更加清晰和可预期；建立基本养老保险精算报告制度，加强定量分析，建立健全基金风险预警机制，全面提高基本养老保险制度运行的科学化水平。此外，要积极创造条件，鼓励和支持社会成员及其参加各类补充性养老金计划。■