

【社会现象与社会问题研究】

基础养老金全国统筹的主要障碍与对策研究*

刘洪伟 刘一蓓

摘要:尽快实现基础养老金全国统筹是党和政府设立的既定目标,对应对人口老龄化、完善基本养老保险制度和助推经济高质量发展等具有重要意义。然而,当前基础养老金全国统筹还面临着利益、政策、管理、技术和风险等方面的障碍,这既有制度和经济方面的原因,也有社会和历史方面的原因。去除这些障碍、加快推动实现基础养老金全国统筹的关键是要构建区域利益均衡机制、逐步统一各个省份的养老金政策、建立中央垂直领导的养老保险基金管理体制、加快整合各地基础养老金信息管理系统、加强对潜在道德风险的防范。

关键词:基础养老金;全国统筹;区域利益失衡

中图分类号:F840.67

文献标识码:A

文章编号:1003-0751(2020)02-0076-08

20世纪80年代,我国启动了企业职工基本养老保险社会化改革,将原来的企业统筹层次提升到县级统筹和市级统筹层次。这一举措虽然极大缓解了统筹区域内企业养老负担苦乐不均的问题,但统筹层次过低,不同区域企业之间养老负担仍存在较大差异。经过多年努力,2009年我国基本实现了形式上的省级统筹。此后,基础养老金全国统筹被正式提上议程。2018年7月养老保险基金中央调剂制度开始实施。从目前情况看,我国基础养老金依旧停留在省级统筹阶段,部分省份甚至处于县市级统筹阶段,推动基础养老金全国统筹工作难度很大。本文着重分析基础养老金全国统筹的紧迫性、面临的主要障碍及其形成原因,并提出相应的对策。

一、推动实现基础养老金全国统筹的紧迫性

1. 基础养老金全国统筹是党和政府设立的既定目标

1997年正式建立统一的企业职工基本养老保

险制度以来,我国政府把实现基础养老金全国统筹作为既定目标。2003年,党的十六届三中全会《关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》明确提出:“条件具备时实行基本养老保险的基础部分全国统筹。”2010年,我国《社会保险法》第八章第六十四条规定“基本养老保险基金逐步实行全国统筹”,以法律形式确立了基本养老保险全国统筹的方向。2011年,“实现基础养老金全国统筹”被正式写入国家“十二五”规划纲要。此后,2012年党的十八大、2013年党的十八届三中全会和2015年党的十八届五中全会均提出要“实现基础养老金全国统筹”。“十三五”规划进一步强调落实“实现基础养老金全国统筹”目标,党的十九大报告更是提出“尽快实现养老保险全国统筹”。由此,推动实现基础养老金全国统筹已成为当前国家的一项重要任务。

2. 基础养老金全国统筹是应对人口老龄化的迫切需要

人口老龄化已是全球的大势所趋。由于计划生

收稿日期:2019-12-10

* 基金项目:国家社会科学基金青年项目“基础养老金全国统筹的省级政策协调研究”(18CJY009);国家社会科学基金重大项目“我国劳动收入份额的变化趋势及新时期的对策研究”(18ZDA065);湖南省社会科学基金青年项目“共享发展理念下养老保险制度公平性和可持续性研究”(16YBQ030)。

作者简介:刘洪伟,男,湘潭大学商学院教授,博士生导师(湘潭 411105)。

刘一蓓,女,湘潭大学商学院博士生,湖南女子学院商学院讲师(长沙 410004)。

育政策的实施和人均预期寿命的延长,我国人口老龄化的速度更快、来势更为凶猛。在改革开放之初的1982年,我国65岁及以上的人口比例仅为4.9%,属于人口年龄结构较为年轻型的国家,并因此创造了较大的“人口红利”;到2018年,这一比例已经高达11.9%(见图1)。这不仅远高于老龄化的国际标准(7%),也高于当前全世界的平均水平(9%)。可以说,我国已经步入老龄化较为严重的国家行列。面对人口老龄化的严峻挑战,在当前地区分割的统筹体制下,那些养老负担较重且财政补贴能力较弱

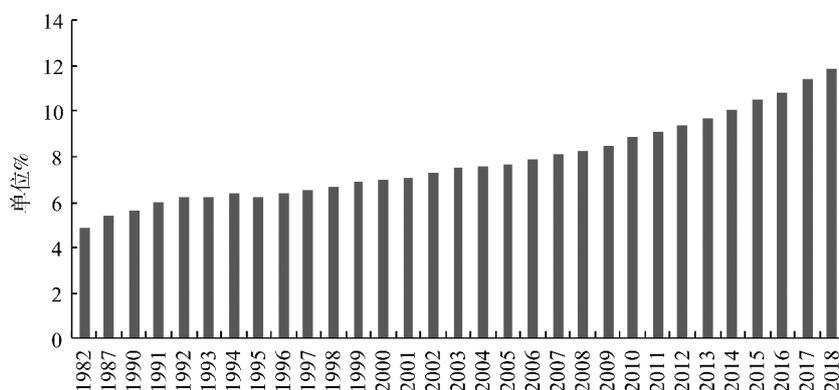


图1 1982—2018年中国65岁及以上人口比重(%)

注:2017年及以前数据来自历年的《中国统计年鉴》,2018年数据来自《2018年国民经济和社会发展统计公报》。

3. 基础养老金全国统筹是进一步完善基本养老保险制度的必然选择

在全面深化改革的大背景下,企业职工基本养老保险制度改革步入深水区,许多结构性矛盾和在省级统筹阶段难以化解的问题日益凸显。进入新时代,对“老有所养”的美好生活需要使得人民对基本养老保险制度的公平性和可持续性有了更高期待。就制度公平性而言,省级统筹体制下的区域不公平现象较为明显,主要体现为各地企业承担的养老缴费负担畸轻畸重、各地离退休人员享受的养老金待遇差距较大等。从2017年的年平均养老金来看,吉林、安徽和甘肃分别为2.30万元、2.43万元和2.57万元,上海、云南和西藏分别为5.26万元、5.60万元和9.21万元,后者是前者的2—4倍(见表1)。就制度可持续性而言,部分省份存在大量的养老保险基金结余,也有不少省份已出现支付危机,不得不依靠政府的财政补贴。如2017年黑龙江省的累计养老保险基金缺口已达486.2亿元,一些省份在剔除财政补贴资金后在当期也出现了一定的基金缺口。这些深层次问题在当前省级统筹体制下难以解决,必须提高统筹层次,推动实现基础养老金全国统筹,

的省份显然难以独自支撑。如果剔除政府补贴收入,已经有将近一半的省份在当期出现收不抵支的情况,黑龙江省甚至已经出现较大规模的累计基金缺口。虽然目前养老保险基金中央调剂制度已经实施,但由于上解比例较小,产生的再分配力度也比较有限。加之,养老保险基金中央调剂制度本质上是一种存量调整,仅是一种过渡性的制度安排,不能从根本上化解老龄化带来的支付危机。随着各个省份老龄化程度的进一步加深,推动实现基础养老金全国统筹已经显得越来越迫切。

以增强基本养老保险制度的公平性和可持续性。

表1 2017年全国及31个省份的年平均养老金

	年平均养老金(万元)		年平均养老金(万元)
全国	3.45	河南	3.20
北京	4.93	湖北	3.54
天津	3.91	湖南	3.19
河北	3.25	广东	3.34
山西	4.45	广西	3.50
内蒙古	2.75	海南	3.37
辽宁	2.93	重庆	3.80
吉林	2.30	四川	2.79
黑龙江	2.93	贵州	4.07
上海	5.26	云南	5.60
江苏	3.21	西藏	9.21
浙江	3.53	陕西	3.90
安徽	2.43	甘肃	2.57
福建	3.66	青海	4.80
江西	2.80	宁夏	3.68
山东	3.69	新疆	4.43

注:数据来源于《中国统计年鉴—2018》,中国统计出版社,2018年,第800页;年平均养老金=各省年度养老金支出/离退休人数。

4. 基础养老金全国统筹是助推经济高质量发展的内在要求

养老保险统筹层次过低将对经济发展产生诸多不利影响。一方面,不利于优化人力资源配置。各个省份之间的养老保险转移接续困难、手续复杂等

问题一定程度上阻碍了人才跨省自由流动,不利于全国统一的、公平的劳动力市场构建。《中国社会保险发展年度报告 2015》公布的数据显示,2015 年全国共计办理基本养老保险跨省转移接续 208 万人次,远低于同期跨省流动农民工 7745 万人。另一方面,不利于形成区域之间公平的市场竞争环境。就现实情况来看,往往是那些经济较为发达、养老负担较轻省份的企业承担的养老保险缴费负担较轻,而那些经济欠发达、养老负担较重省份的企业养老保险缴费负担较重。从养老保险缴费基数下限来看,养老负担较轻的广东省缴费基数下限最低值仅为 2924 元,低于全国的平均水平(3185 元);同时,养老负担较重的重庆市缴费基数下限为 3270 元,高于全国平均水平(见表 2)。而要实现经济高质量发展,促进人力资源自由流动和构建公平的市场竞争环境都是必要的前提条件。因此,当务之急是加快推动实现基础养老金全国统筹,从而真正助推我国经济高质量发展。

表 2 2019 年 31 个省份的养老保险缴费基数

	缴费工资基准值 (元)	上限(元)	下限(元)
上海	8211	24633	4927
北京	7855	27786/23565	5557/3613
西藏	7815	23445	4689
广东	6338	19014	3803/3376/3126/2924
湖北	6223/4800/4500	18669/14400/3500	3734/2880/2700
天津	5871	17613	3364
海南	5704	17112	3422
青海	5683	17049	3410
贵州	5663	16988	3398
江苏	5614	16842	3368
浙江	536	16608	3322
重庆	5469	16347	3270
山东	5449	16347	3270
四川	5393	16179	3236/2697
新疆	5392	16176	3235
福建	5389	16168	3234
内蒙古	5257	15771	3154
陕西	5201	156	3121
云南	5179	15537	3107
宁夏	5171	15513	3103
甘肃	5156	15467	3029
吉林	504	15147	3029
安徽	5028	15085	3017
广西	4925	14775	2955
辽宁	4801/4513/4321	14403/13539/12963	2881/2708/2593
湖南	4764	14292	2859
江西	4736	14208	2842
河北	4727	14181	2836
黑龙江	4608	13823	2765
河南	4575	13725	2745
山西	4565	13695	2739

注:上海热线网, https://news.online.sh.cn/news/gb/content/2019-09/29/content_9401407.htm, 2019 年 9 月 29 日。

二、基础养老金全国统筹的主要障碍

推动实现基础养老金全国统筹工作已经刻不容缓,社会各界对此也抱有很高的期望。但这是一项庞大、复杂的系统工程,在短期内要改变当前地区分割统筹的现状,还面临着利益、政策、管理、技术和风险等方面的诸多障碍。

1. 利益障碍:分割统筹体制造成区域利益失衡

多年的养老保险地方分割统筹体制客观上形成了一定的区域利益失衡格局,且这种格局呈现出逐步固化的倾向。将基础养老金由现在的省级统筹层次提升到全国统筹层次,本质上是对区域利益的重新调整,势必会打破现有的利益格局。若无有效的利益均衡机制,部分既得利益地区出于维护自身利益的目的必然不愿意提高基础养老金的统筹层次。这里的难点在于以下几个方面。

一是各地结余的养老保险基金如何处理的问题。2017 年,全国城镇职工养老保险基金结余 43884.6 亿元,广东、北京、上海、江苏、浙江、四川和山东 7 个省份的养老金结余占全国的 65% 以上,其他省份的养老金结余相对较少,甚至为负(见表 3)。不同省份养老金结余存在较大差异,客观上造成了区域间的利益失衡,并且这种失衡格局仍在进一步加大。如果单纯将这些结余基金全部收归中央统筹使用,则在一定程度上忽视地方政府征缴养老保险基金的贡献,损害那些基金结余较多地区的利益,势必遭到这些地区抵制。如果将这些结余的养老保险基金全部滞留在地方,继续承认这些地方利益,基础养老金全国统筹则又回归地方统筹。

二是如何确定各地的养老金待遇计发办法问题。如果以全国上年度在岗职工月平均工资和本人指数化月平均缴费工资的平均值为基数来计发,高收入地区退休职工领取到的养老金则可能会下降,这种较大的收入再分配做法势必挫伤高收入地区支持基础养老金全国统筹的积极性;如果继续按照各地区原来的计发办法发放,这种当前各地区养老金待遇差异较大的现象将继续存在,对增强养老保险制度的公平性无益。

三是如何应对部分地区劳动力成本上升的问题。基础养老金全国统筹必然要在全国实行统一的养老保险缴费率。届时,那些缴费率较低的地区势必要提高缴费率,这将导致劳动力成本的上升,削弱

当地企业的竞争力,也不利于当地的招商引资,故而这些地区也不希望提升基础养老金统筹层次。因此,若不能妥善处理这些利益冲突,基础养老金全国统筹将面临较大的利益障碍。

表3 2017年全国及31个省份的养老保险基金结余情况

	基金结余(亿元)		基金结余(亿元)
全国	43884.6	河南	1104
北京	4394.9	湖北	751.6
天津	463.2	湖南	1104.1
河北	735.2	广东	9245.1
山西	1457.7	广西	556.7
内蒙古	605.2	海南	173.5
辽宁	572.8	重庆	897.1
吉林	340	四川	3245.8
黑龙江	-486.2	贵州	619.2
上海	2068.8	云南	950.8
江苏	3730.8	西藏	123.6
浙江	3709.8	陕西	566.1
安徽	1393.9	甘肃	403.7
福建	820	青海	55.8
江西	638.1	宁夏	217.7
山东	2315.7	新疆	1074

注:数据来源于《中国统计年鉴—2018》,中国统计出版社,2018年,第800页。

2.政策障碍:省级养老保险政策存在不协调

省级统筹体制下,由于我国不同地区在人口年龄结构、养老负担、基金结余、历史债务、经济发展水平等方面存在较大差距,各个省份根据实际情况执行不同的养老保险政策,因此这些政策存在不协调的情况,主要表现为以下几个方面。

一是各个省份养老保险统筹层次提升不一致,省级统筹模式存在差别。部分省份如北京、天津、陕西等,已经实现真正意义上的养老保险基金省级统筹,即省级层面的统收统支。更多省份实行的是省级调剂金制度,实际统筹层次还停留在县市级层面。

二是各个省份执行的养老保险缴费率不统一,甚至同一省份内不同地区的企业缴费率也存在一定差异。企业职工基本养老保险制度规定的企业缴费率为20%(目前已经降为16%),绝大部分省份执行的也是这一比例,但广东和浙江执行的是14%左右。并且,同一省份内不同地区也可能执行不同的企业缴费率,如广东的韶关执行的养老保险企业缴费率明显高于深圳和东莞。

三是各个省份在养老金待遇调整方面也存在一定差别,并未遵循统一的标准。一些基金结余相对较多的地区养老金上调幅度较大,而一些基金平衡压力较大的地区养老金上调幅度较小。从2019年退休人员基本养老金调整方案来看,各个省份在养

老金调整方法、调整标准、调整办法方面存在不小差异,主要包括定额调整、挂钩调整、适当倾斜三种方式。在同一种调整方式内部,各个省份的调整也存在一定差异,有的按照人头进行普调,然后按照养老保险缴费年限的长短进行追加,或者按照退休时间早晚来追加。不过,即便是按人头普调,也存在标准不同的情况,同时各个省份追加的额度差距也很大。

四是各个省份享受的财政补贴政策存在较大差异。基金结余较多的省份能够实现收支平衡,基本不需要政府财政补贴;基金缺口较小的省份则仅依靠地方政府财政补贴也能较好地维持基金平衡;基金缺口较大的省份不仅需要地方政府财政补贴,还需要大量的中央财政补贴。

3.管理障碍:地方为主的养老保险基金管理体制不统一

目前,我国养老保险经办机构实行的是双重领导体制,在人、财、物等方面更多地接受地方政府的领导,更多地体现地方政府意志。地方政府拥有较多自主权,导致各地养老保险基金管理体制不统一。从基金征缴来看,虽然国家明确了养老保险基金统一交由税务部门征收,但税务部门并没有相应的管理权,各地社保经办机构依然在政策制定和基金使用等方面拥有较大的话语权。从基金管理模式来看,有的省份实行全省范围内的统收统支,由省级政府统筹协调管理;有的省份则实行县市级层面的统收统支,仅建立省级调剂金制度,更多的管理权依旧放在县市级地方政府。推动实现基础养老金全国统筹,势必要打破这种以地方政府为主的基金管理体制。如何将各地有差别的管理体制进行统一,进而平稳过渡到全国统筹的管理体制是一大难题。

4.技术障碍:各地基础养老金信息管理系统难整合

长期的地区分割统筹,导致不同的统筹单位使用不同的技术平台和操作手段来管理各自的基础养老金信息管理系统。这些信息系统的建立并没有遵循统一的指导标准,更多的是为了方便各自的管理,导致不同统筹单位之间存在较大差别。更为突出的是,这些相对独立的基础养老金信息管理系统之间缺乏兼容性,“信息孤岛”现象较为严重。况且,各地基础养老金数据所体现的参保人权益也存在较大差别,涉及的各类参数也存在不小差异,如何进行整合更是一项复杂的工作。在这种客观条件下,要在

短期内推动基础养老金全国统筹,形成全国统一的基础养老金信息管理系统,在技术上和操作上也是一项庞大的系统工程。

5. 风险障碍:统筹层次提升引发道德风险

基础养老金由省级统筹提升到全国统筹层次,伴随而来的是责任与权力的上移,地方政府从原来的主要责任承担者转变为次要责任或辅助责任承担者,其维持养老保险基金平衡的激励机制将会极大减弱,出于地方利己主义可能引发一定的道德风险。

在基础养老金筹集环节,地方政府很可能放松对“逃费”行为的管制。对存在基金结余的地区而言,多征缴上来的养老保险基金会被中央调剂到其他存在基金缺口的地区,它们更愿意“放水养鱼”,降低当地企业的劳动力成本;对存在基金缺口的地区而言,反正有中央财政承担较大比例的补贴责任,或者是可以从其他地区调剂基金来使用,多征缴意味着享受这些待遇反而变少,故而它们也缺乏对“逃费”行为进行严格管制的动机。

在基础养老金发放环节,地方政府可能会竞相提高其离退休人员的养老金待遇。一方面,全国统筹后地方政府可能对养老金给付选择高基数。对于原来养老金待遇较低的地区而言,全国统筹后它们会毫不犹豫地选择较高的养老金发放标准,享受收入再分配带来的好处;对于原来养老金待遇水平较高的地区而言,它们则会以保障退休职工养老金待遇不降低为理由选择继续维持原来的较高水平。这样一来,养老金的总体支付水平反而比全国统筹前变高了,进一步增加了支付风险。另一方面,全国统筹后地方政府对养老金指数化调整倾向于选择高标准。这种出于自身利益最大化的选择倾向,将会助长不同地区的攀比之风,进而将养老金推向一个更高的支付水平,给制度健康运行带来一定的风险。

三、基础养老金全国统筹主要障碍形成的原因

当前,推动实现基础养老金全国统筹还面临不少障碍,其形成是多种因素综合作用的结果,既有制度和经济方面的原因,也有社会和历史方面的原因。

1. 制度原因:“自下而上”的养老保险制度改革探索

和其他大多数制度改革一样,我国企业职工基本养老保险制度一开始采取的也是“自下而上”的改革探索模式。探索之初我国曾经采取了“地方统

筹”和“行业统筹”并行的做法。其中,地方统筹对实行社会统筹和个人账户相结合提出了两个实施办法^①,由各地区根据自身的实际情况选择实施。这种做法虽然积累了一定的改革经验,但也造成了我国企业职工基本养老保险制度“条块分割”的局面。不同地区、不同行业采取不同的养老保险模式,其制度公平性饱受人们的质疑,也给管理带来了一定的难度。为此,国家决定取缔行业统筹模式,将行业统筹基金移交由地方政府统筹,并在 1997 年正式建立了统一的企业职工基本养老保险制度。^②然而,限于当时条件,企业职工基本养老保险制度绝大部分停留在县市级统筹层次,并由此形成了养老保险制度“块块分割”的状态,全国的统筹单位多达 2000 多个。^③尽管国家一再呼吁要进一步提高统筹层次,也曾提出到 1998 年实现省级统筹的设计,但这种设想限于当时条件并没能实现,之后很长一段时间内也未取得实质性进展。直到 2009 年,在国家出台政策的强力推动下^④,全国 31 个省份和新疆生产建设兵团才基本上建立起基础养老金省级统筹制度。值得注意的是,直到现在,基础养老金仍未能真正实现省级层面的统收统支。由此可见,正是多年来这种“自下而上”的养老保险制度改革探索,使得各地区执行了不同养老保险政策,也积累了一定的区域利益,进而导致区域利益失衡格局的出现。

2. 经济原因:区域经济发展水平差异大

改革开放以来,在国家政策和各地资源禀赋等综合因素的影响下,我国区域经济发展水平呈现出较大差距。从 GDP 总量来看,2018 年,排名靠前的广东和江苏均已超过 9 万亿元,分别为 9.73 万亿元和 9.26 万亿元;排名靠后的青海和西藏仅为 0.29 万亿元和 0.14 万亿元,排名最低的西藏不及排名最高的广东的 1.44%。从人均 GDP 来看,2018 年,北京和上海最高,分别为 14.0 万元和 13.5 万元;云南和甘肃最低,分别仅为 3.7 万元和 3.1 万元,北京的人均 GDP 是甘肃的 4.52 倍。^⑤在区域经济如此大的差距下,各个省份对基础养老金全国统筹的利益诉求也会存在较大差异。对于部分经济发达省份而言,由于较强的财政补贴实力和较多的流动人口加入,它们可以在一个较低的养老保险缴费率水平上维持较高的养老金待遇水平,甚至可以积累大量的养老保险基金结余,必然对提升基础养老金统筹层次的积极性不高,主要是担心全国统筹后出现较大的利

益损失。对于部分经济欠发达省份而言,由于财政补贴实力较弱,且有大量青壮年劳动力流出,它们维持养老保险基金平衡的压力较大,且基金结余本身较小,甚至已经出现收不抵支的状况,因此它们急切希望通过推动实现基础养老金全国统筹来“甩包袱”。这种由经济发展水平差异带来的不同利益诉求,导致矛盾的纠结,必然给基础养老金全国统筹工作带来较大的难度。

3. 社会原因:各个省份人口老龄化程度不一

虽然我国整体上已经步入老龄化社会,但各地人口老龄化进程却存在较大差异。2018年《中国统计年鉴》数据显示,重庆的人口老龄化程度最高,65岁及以上人口占比已经达到14.28%,迈入较为深度的人口老龄化阶段;西藏的人口老龄化程度最低,仅为5.79%,还属于较为年轻的人口年龄结构。人口老龄化进程不一致,使得各个省份承担的养老负担也存在较大差异。从老年人口抚养比来看,2017年全国的平均水平为15.86%,高于这一平均水平的有14个省份。重庆依然最高,为20.60%;西藏依然最低,为8.22%。前者为后者的2.51倍。从养老保险制度赡养率来看,养老负担的省际差异也非常明显,2017年黑龙江的制度赡养率已达到76.80%,而广东的制度赡养率仅为12.06%,前者是后者的6倍多(见表4)。从总体上看,这些养老负担较重的省份多为中西部劳务输出大省,如内蒙古、重庆、四川和湖北等,或者是拥有老工业基地较多的省份,如黑龙江、辽宁和吉林等;而那些养老负担较轻的省份大多为东部沿海地区劳动力流入较多的省份,如广东、北京等。在各地养老负担差距如此之大的前提下,要有效均衡各个省份之间的养老负担,顺利实现基础养老金全国统筹,必然会遭到不小的阻力。

4. 历史原因:养老保险历史债务没有得到有效化解

经过多年的改革探索,我国最终选择了“统账结合”的养老金模式。但这一模式在设计之初没有采取有效的举措来化解“老人”和“中人”的历史债务问题,而是寄希望于通过较高的养老保险缴费率来对此逐步消化,由此导致国有企业较多的地区承担的养老保险历史债务较重,而国有企业较少的地区承担的养老保险历史债务较轻。追本溯源,“老人”和“中人”未缴费欠下的历史债务已经成为所在国有企业内部的资本或资产,理应由国有资本收益

或国有资产变现收益来偿还,并将这部分历史债务充实到养老保险统筹基金账户中。然而,事实情况并非如此,这些历史债务大部分留给了地方政府。同时,各地区的历史债务也存在较大差异。这些均在一定程度上加重了各地区之间养老负担畸轻畸重的局面,进一步增加了基础养老金全国统筹的难度和风险。

表4 2017年全国及31个省份城镇职工基本养老保险制度赡养率

	制度赡养率(%)		制度赡养率(%)
全国	37.67	河南	32.00
北京	21.42	湖北	51.55
天津	48.46	湖南	49.35
河北	39.36	广东	12.06
山西	43.73	广西	47.90
内蒙古	58.81	海南	40.06
辽宁	63.10	重庆	57.42
吉林	69.09	四川	53.72
黑龙江	76.80	贵州	31.62
上海	46.19	云南	40.78
江苏	35.56	西藏	27.30
浙江	38.04	陕西	34.86
安徽	42.82	甘肃	49.13
福建	21.66	青海	44.77
江西	44.11	宁夏	41.52
山东	31.59	新疆	46.21

注:数据来源于《中国统计年鉴—2018》,中国统计出版社,2018年,第800页。

四、推动实现基础养老金全国统筹的对策

当前,加快推动实现基础养老金全国统筹已经是一项非常紧迫的工作,基础养老金全国统筹已不再是考虑“要不要”的问题,而是考虑如何“做好”的问题。根据上述对基础养老金全国统筹面临的主要障碍分析,本文提出以下针对性的对策。

1. 充分考虑各地的合理诉求,构建区域利益均衡机制

基础养老金全国统筹本质上是对区域利益的一种重新调整,要想顺利突破各地区利益的藩篱,需在坚持基础养老金全国统筹的大方向下,充分考虑各地的合理诉求,既不搞“一刀切”,也不完全受地方利益的掣肘,而是要构建有效的区域利益均衡机制。

首先,应设立基础养老金全国统筹协调委员会,由其负责推进基础养老金全国统筹事宜。基础养老金全国统筹协调委员会成员由各个省份派代表和专业人士组成,对涉及的区域间利益协调问题进行充分的讨论和辩论,形成可行方案,并加快推进实施。

其次,通过“新老划断”的方式处理养老保险基

金结余问题。对于各地积累的养老保险基金结余,要承认这些地方政府在养老保险基金征缴方面的贡献,同时考虑将部分结余基金留在当地作为过渡性基金,并设置一定的过渡期,明确这些过渡性基金的使用范围。对于新增的各地区养老保险基金,一律收归中央进行统筹调剂使用。

再次,通过加权考虑多种因素,统一各地养老金待遇的计发办法。可以考虑将全国上年度在岗职工月平均工资、所在省份上年度在岗职工月平均工资、当地上年度在岗职工月平均工资、当地居民平均消费水平和个人缴费工资的加权平均值作为待遇计发基数,适当降低省际的养老金收入再分配力度。同时,应逐步取缔和规范各地多发或违规发放的那部分养老金,并确保各地正常合规的养老金待遇水平不降低。

最后,应进一步降低养老保险企业缴费率。对于部分地区因养老保险企业缴费率调整引发的劳动力成本上升问题,总体原则应该是降低养老保险企业缴费率。可以考虑在当前降至 16% 的基础上进一步降低至 14%,这样既可以有效减轻各地企业的养老缴费负担,也能够避免部分地区劳动力成本上升过快引发的各种问题。当然,除此之外,我们应该充分考虑各地区在经济发展水平、养老负担、历史债务等方面的客观差异,结合实际情况采取差别化的提升策略。

2. 进一步明确制度标准和规范,逐步统一各个省份养老金政策

在严格贯彻落实《企业职工基本养老保险省级统筹标准》基础上,进一步明确“统一制度政策、统一缴费比例和基数,统一养老金计发办法和统筹项目、统一基金管理、统一基金预算、统一业务经办规程和管理制度”的“六个统一”具体标准和规范,并设定具体时间表和路线图,使各个省份在促进养老金政策统一的过程中有章可循、有据可依,进而为推动实现基础养老金全国统筹奠定良好的政策基础。

首先,各个省份应该按照要求在 2020 年之前顺利实现基础养老金省级层面的统收统支,取缔原来大部分省份实行的省级调剂金制度,切实将基础养老金统筹层次提升到省级层面。

其次,对于基本养老保险企业缴费率在各个省份之间不一致的问题,应该明确各个省份的过渡性办法,尽快形成全国统一的基本养老保险企业缴费

率;对于部分省份内部不同地区执行不同的养老保险企业缴费率问题,应该在“破除特权、增加平等”的原则下加紧规范和统一。

再次,对于养老金待遇调整,应该制定规范的待遇调整机制,使各地遵循统一标准,对部分地区确需突破常规调整标准的情形,则应在充分论证的基础上,交由国务院或人社部进行审核和批准。

最后,对于各个省份享受的财政补贴政策应该按照《关于建立企业职工基本养老保险基金中央调剂制度的通知》的要求,进一步明确中央和地方各级财政对养老保险基金补贴的标准和情形。

3. 破除地方利益掣肘,建立中央垂直领导的养老保险基金管理体制

我国现行的养老保险基金管理体制一定程度上阻碍了基础养老金统筹层次的提升,最为关键的原因就是养老保险经办机构受到较大的地方利益掣肘,要想从根本上解决这一问题,最为直接的办法就是要对养老保险经办机构实行中央垂直管理。一方面,为减少现有地方利益对基础养老金全国统筹工作的阻力,养老保险经办机构应该改变过去的双重领导体制,进而实行中央对地方养老保险经办机构人、财、物等的垂直管理。只有这样,地方各级养老保险经办机构才能更好地贯彻和落实中央关于基础养老金全国统筹的各项政策,才能真正确保按期按质实现基础养老金全国统筹。另一方面,应该妥善处理养老保险经办机构由双重领导管理体制向中央垂直领导管理体制转变的各项问题,加强研究,形成预案,确保机构改革的平稳过渡。

4. 依托全国“金保工程”,加快整合各地基础养老金信息管理系统

“金保工程”是利用先进的信息技术,以中央、省、市三级网络为依托,涵盖县、乡等基层机构,支持劳动和社会保障业务经办、公共服务、基金监管和宏观决策等核心应用,覆盖全国的统一的劳动和社会保障电子政务工程。目前,人社部依托“金保工程”业务网已经上线了社会保险关系转移信息系统,并取得了一定的成效,正在全力推进核心业务系统向省级集中,这就为整合各地基础养老金信息管理系统提供了良好的契机。这里最为关键的是要依托“金保工程”,按照统一标准将各地基础养老金信息及其代表的权益录入系统。可以考虑按照“分段计算、统一支付”的办法将各地代表不同权益的基础

养老金信息进行整合,形成参保人缴费和领取养老金的全息图景,为最终实现基础养老金全国统筹提供必要的技术支撑。另外,鉴于这些信息的整合工作任务繁重,可以考虑通过购买社会服务的方式加快这项工作的推进。

5.进一步优化制度设计,加强对潜在道德风险的防范

实现基础养老金全国统筹后并非万事大吉,还得对其可能引发的潜在道德风险进行防范,这有赖于制度设计的进一步优化。针对基础养老金筹集环节可能引发的道德风险,应该尽快全面落实由税务部门全责征收社会保险费的要求,即由税务部门负责养老保险缴费数额核定、征收等的全部征缴环节。对可能出现的“逃费”行为,建议参照偷税、漏税的相关规定进行处罚,做到应收尽收。针对基础养老金发放环节可能引发的道德风险,应该在现有省级统筹养老金待遇计发公式基础上,进一步明确全国统筹后养老金待遇计发办法和计算公式,使各地的养老金待遇水平公开透明,并定期审计和公布各地的养老金待遇水平,接受社会各界监督和质询。

注释

①参见《国务院关于深化企业职工养老保险制度改革的通知》(国发〔1995〕6号)。②《国务院关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》(国发〔1997〕26号)。③董登新:《尽快实现养老保险全国统筹》,《中国社会保障》2018年第1期。④2007年劳动和社会保障部、财政部联合下发《关于推进企业职工基本养老保险省级统筹有关问题的通知》,并制定了《企业职工基本养老保险省级统筹标准》。⑤《中国城市gdp排名2018 全国各省人均gdp排名情况》,至诚网, <https://www.zhicheng.com/gncj/n/246395.html>, 2019年2月12日。

参考文献

- [1] 邓大松,程欣,汪佳龙.基础养老金全国统筹的制度性改革——基于国际经验的借鉴[J].当代经济管理,2019,(3).
- [2] 梁发带.社保费为什么改由税务机关征收?[N].中国经营报,2018-04-16.
- [3] 林宝.基础养老金全国统筹的待遇确定方法研究[J].中国人口科学,2016,(02).
- [4] 宋晓梧.企业社会保险缴费成本与政策调整取向[J].社会保障评论,2017,(1).
- [5] 王雯,黄万丁.基本养老保险全国统筹的再认识[J].中州学刊,2016,(2).
- [6] 夏杰长,徐金海.基础养老金全国统筹:国际经验与我国之对策[J].中国发展观察,2016,(16).
- [7] 肖严华,左学金.全国统筹的国民基础养老金框架构建[J].学术月刊,2015,(5).
- [8] 薛惠元,郭文尧.城镇职工基本养老保险基金收支状况、面临风险及应对策略[J].经济纵横,2017,(12).
- [9] 杨宜勇,李洁.中国社会保险制度的反思与政策建议[J].中州学刊,2019,(8).
- [10] 张生银.基础养老金全国统筹应“软着陆”[J].中国社会保障,2014,(1).
- [11] 张松彪.养老保险基金中央调剂的省际再分配效应[J].企业经济,2019,(7).
- [12] 赵静,毛捷,张磊.社会保险缴费率、参保概率与缴费水平——对职工和企业逃避费行为的经验研究[J].经济学(季刊),2016,(1).
- [13] 赵泽众.设计以人为本 标准全国统一[N].中国劳动保障报,2017-05-16.
- [14] 郑秉文,孙永勇.对中国城镇职工基本养老保险现状的反思——半数省份收不抵支的本质、成因与对策[J].上海大学学报(社会科学版),2012,(3).
- [15] 郑功成.从地区分割到全国统筹——中国职工基本养老保险制度深化改革的必由之路[J].中国人民大学学报,2015,(3).

责任编辑:海玉

Study on the Main Obstacles and Countermeasures of National Overall Planning of Basic Pension

Liu Hongwei Liu Yibei

Abstract: To realize the national overall planning of basic pension as soon as possible is an established goal of the Party and the government of China. It is of great significance to cope with the aging of population, improve the basic pension insurance system and boost the high-quality economic development. However, the national plan of basic pension is still faced with obstacles of interest, policies, management, technology and risks, which are caused by both institutional and economic reasons as well as social and historical reasons. The key to cracking these major barriers and accelerating the realization of national plan of basic pension is to build a balanced mechanism of regional interests, gradually unify the pension policies of all provinces, establish a pension fund management system under the vertical leadership of the central government, accelerate the integration of basic pension information management system in all regions and strengthen the prevention of potential moral risks.

Key words: basic pension; national overall planning; regional interest imbalance