

doi:10.3969/j.issn.1674-8131.2010.05.010

我国提高养老保险统筹层次的阻力与策略^{*}

范君晖

(上海工程技术大学 管理学院,上海 201620)

摘要:由于最初制度设计时的路径选择,我国养老保险的统筹层次偏低,而低层次统筹引发了一系列社会问题,将养老保险统筹层次提高到全国是健全社会保障制度的必然要求。虽然目前我国提高养老保险统筹层次还存在制度上、财政上的阻力,但从客观条件看,中国的财力有能力实现全国统筹。应明确养老保险实现全国统筹的改革目标,划清养老保险机构的责任界限,并改革统筹账户的基金分配办法,调动发达地区参与改革的积极性。

关键词:养老保险;统筹层次,全国统筹;统筹账户;基金分配;社会保障制度

中图分类号:C913.7;F840.67 **文献标志码:**A **文章编号:**1674-8131(2010)05-0070-04

On Resistance and Strategy for China to Raise Overall Plan Level of Endowment Insurance

FAN Jun-hui

(School of Management, Shanghai University of Engineering Science, Shanghai 201620, China)

Abstract: Because of path selection of initial system design, China's overall plan level of endowment insurance is relatively low, the low level overall plan triggers a series of social problems, and it is the necessary requirement for China to raise overall plan level of endowment insurance to national level. Although there is resistance for China to raise overall plan level of endowment insurance in system and finance, the financial ability of China permits to realize nationally overall plan. China should clarify the reform objective for realizing overall national plan of endowment insurance, make a clear distinction between responsibility categories of the agencies for endowment insurance, reform funds allocation method of overall accounts and initiate the activity for participating in the reform in developed areas.

Key words: endowment insurance; overall plan level; nationally overall plan; overall account; funds allocation; social insurance system

很多人一生中都可能不会失业、工伤,但都会走向老年,因此养老保险在整个社会保险中,占举

足轻重的重要地位^[1]。我国现今的养老保险体制主要形成于 1997 年国务院的第 26 号文件——《关

* 收稿日期:2010-06-11;修回日期:2010-07-26

基金项目:2010 年上海市教委创新项目(10YS176)“基于人口结构调整的上海城镇养老基金缺口预测研究”

作者简介:范君晖(1977—),女,安徽宣城人;讲师,硕士,在上海工程技术大学管理学院任教,主要从事社会保障学研究。

于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》。该决定使得中国的养老保险制度从原先的单位保障、现收现付制度向“社会统筹与个人账户相结合”的新制度过渡。

一、我国养老保险统筹现状

1. 养老保险统筹层次概述^[1-2]

养老保险的统筹层次是指统一筹集、管理、运营和使用养老保险基金的单位所处层次。每个统筹区各自负责本区域养老保险基金的平衡,结余主要归本统筹区支配和使用,缺口一般都需要本级政府和本级财政填补。

在我国,通常依行政层次界定统筹层次,如县级统筹、地(市)级统筹、省级统筹、全国统筹。截至2008年底,基本养老保险有17个省份实现了省级统筹。

统一的社会保障体制是市场经济体制不可缺少的组成部分,而养老保险又是整个社会保障体制的重要内容之一。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》和2005年国务院出台的《关于完善企业职工基本养老保险制度的决定》(国发[2005]38号)文件,都明确提出了提高统筹层次的任务。

2. 养老保险统筹层次低所引发的社会问题^[1]

除了个人账户的“空账”,养老保险的低层次统筹在现今的中国社会还引发了一些其他问题。突出体现在农民工的参保积极性和区域之间的人才流动上。

近年来,农民工大规模集体退保事件是养老保险统筹层次太低、地方政府之间跨省流动限制等原因所致。按照现行的保障政策,如果参保人员要在不同统筹区之间转移养老保险关系,就有可能影响到这两个统筹区养老保险基金的征缴和使用,因此,大多数统筹区都不支持养老保险关系的“无障碍”转移,而是要附加一些条件,减少可能的损失。例如,要求参保人员在转入地累积缴纳5~10年保费,才能在退休之后享受转入地的养老待遇。由于农民工就业的特点是流动性大、稳定性差,一般跨省流动时户籍不能转移,社会保险的统筹部分也就不能转移。即使全国各地都实现了养老保险的省级统筹,由于统筹部分是根据工龄确定待遇的,农

民工经常换工作、流动性大,很难连续计算工龄。加上统筹地区不统一,跨省流动的农民工退休后依然很难享受到统筹部分。因此,农民工对参保就采取无所谓的态度。这批人现在都还比较年轻,随着他们年龄增长,因为养老保险关系不能顺利转移而造成的保障不足就会成为日益突出的问题。

除农民工的问题之外,原有养老保险体系未覆盖机关、事业单位,也使得该体系面临重大变革。根据《事业单位养老保险制度改革方案》(国发[2008]10号),山西、上海、浙江、广东、重庆5个试点省市在2009年正式启动事业单位养老保险制度改革,其重要内容就是事业单位养老保险与企业基本一致。因此,关于如何将机关公务员纳入统一的养老保险体系,也是目前正在探讨的问题。

另外,由于不同统筹区域在制度、标准、管理等方面的细小差别,给劳动力跨地区转移流动带来社会保险关系接续和权益记录上的许多困难。目前,劳动力跨地区、跨省流动频繁,低层次的统筹,人为地提高了流动成本,阻碍了劳动力转移。

二、提高养老保险统筹层次的阻力分析

1. 我国形成统筹层次过低,源于最初制度设计时的路径选择^[1]

20世纪90年代初,中央政府希望实行养老保险基金的全国统筹,而地方政府则希望有较大的自主权。特别是市场化程度高的东部发达地区,更想获得自主权。当时中央财力不足以承担起全国统筹责任,没有能力包揽巨额历史欠账,在地方利益强化背景下,难以实现向更高层次过渡。“新人”和“中人”个人账户养老中的基金被挪用补充“老人”,养老金发放就是一个典型的例子。而在现行的分税制下,通过自下而上逐步提高统筹层次会使各级政府的财政关系异常复杂,过渡到上一层次乃至最终层次还有诸多不明确的因素,如时间、方式、步骤等,提高统筹层次仍不具备可操作性。

2. 养老保险历史债务问题影响统筹层次的提高

1995年开始,我国从传统的现收现付制进一步进入部分积累制模式。制度转轨造成了养老体系的隐性债务问题,该问题在老龄化高峰来临之际也越发凸显。目前,养老保险的隐性债务有8万亿元左右。截至2007年底,个人账户空账近1万亿元,且

每年以1 000多亿的规模扩大^[3]。

3. 统筹账户基金采取平均主义的分配方式,严重影响富裕地区参与提高基本养老保险统筹层次的积极性

2005年12月颁布了《国务院关于完善企业职工基本养老保险制度的决定》,对基本养老金的计发办法作了如下调整:15年基础上多缴多发,按照新的基本养老金计发办法;参保人员在缴费15年的基础上,每多缴一年,在原计发办法的基础上增发一个百分点,上不封顶。新办法把缴费年限和基础养老金挂起钩来,但仍没有与个人缴费金额挂钩,不能体现个人或地区人均对统筹账户贡献的大小。

假设甲、乙两县为两个基本养老保险统筹地区,甲县参保员工平均月缴费工资2 000元,乙县参保员工平均月缴费工资1 500元,划入基本养老保险统筹账户的比例为缴费工资的20%,则甲县参保员工人均一年划入统筹账户的资金为4 800元($2\,000 \times 20\% \times 12 = 4\,800$ 元),乙县参保员工人均一年划入统筹账户的资金为3 600元($1\,500 \times 20\% \times 12 = 3\,600$ 元)。

又假设:甲县和乙县缴费员工人均工资15年内每年以6%的速度增长。则甲县参保员工人均15年划入统筹账户的资金大约为11 1725元($2\,000 \times 20\% \times 12 \times \frac{1.06^{15} - 1}{1.06 - 1} \approx 11\,1725$ 元),乙县参保员工人均15年划入统筹账户的资金约为83 793元($1\,500 \times 20\% \times 12 \times \approx 83\,793$ 元)。

而按照目前的养老保险政策,社保新人只要缴费满15年,都可以享受基础养老金,假设甲乙两县的参保员工缴费满15年后都不继续缴费。那么,提高统筹层次后,甲乙两县人均对统筹账户的贡献相差27 932元,可人均享受的基础养老金却完全相同,这对工资水平高的甲县是不公平的。

目前基础养老金在同一个县级统筹范围内采取平均主义的做法,还可以行得通。但在全省范围内,甚至在全国范围内统筹,不同县市的工资水平相差悬殊,若继续执行基础养老金平均主义的分配方式,难免要遭到工资水平高的地区的阻碍。

三、提高养老保险统筹层次的具体策略

针对上述问题分析,以下讨论提高统筹层次的具体策略。

1. 明确养老保险统实现全国统筹的改革目标

欧盟数十个国家早就实现了国内层面的统筹,目前正在追求社会保障体系的全欧盟统一。而联邦制的美国,自1939年开始征收社会保障税起就建立了全国统一的社会保障体系。相比而言,我国养老保险的统筹层次偏低。

世界上建立现代社会保障的国家基本上都是中央统筹,无论是三方共同负担型养老保障模式(德、美、日等)、国家负担型养老保障模式(瑞典等)以及企业、个人负担型养老保障模式(新加坡等),还是个人负担型养老保障模式(智利),均不存在养老保险统筹层次问题,均由中央政府或其授权管理的机构来统一、集中管理和运营^[3]。

2. 理顺统筹范围内基本养老保险经办机构的垂直管理^[4]

财政部门的工作必须先行,划清省级财政与县市财政在改革过程中的责任界限。由县级统筹直接跃迁为省级统筹,首先要把各县市基本养老保险经办机构人员的薪酬福利纳入省财政体系。

要达到这个目标,必须对社会保险基金实行垂直化经营管理。将目前隶属于各级地方政府的社会保险机构分离出来,组成自上而下统一管理的社会保险管理机构,摆脱地方政府的干扰,保证政令的畅通。一旦各县市基本养老保险经办机构人员的薪酬福利由省财政提供,就等于各县市基本养老保险经办机构的人事管理权实现了由横向管理到纵向管理的重大转变。本来这些机构人员的薪酬福利是由县市提供,改革后由省财政提供,如何协调省财政与县市财政的关系?这是同一省内财政部门之间的关系,是纵向协调关系的问题。

除此之外,还涉及社会保险经办机构资产所有权的变化问题和城镇企业职工基本养老保险基金财政兜底责任的问题,这些都是需要省级财政部门协调解决的问题。提高统筹层次,事实上是各级政府财政关系的改革,这种改革不是劳动和社会保障厅一个部门可以独立完成的,必须得到省委省政府领导的大力支持。没有市县政府的有力支持,没有财政、人事和税务等部门的大力配合,改革也无法取得进展。

3. 改革统筹账户的基金分配办法, 调动富裕地区或发达地区参与改革的积极性

无论县级统筹还是省级统筹, 个人账户的资金还是属于个人的资产, 不影响人们参与改革的积极性。只是统筹账户基金的分配方式与人们对改革的态度有密切的关系。只有建立基础养老金与缴费金额挂钩的机制, 改革才能赢得富裕地区或发达地区的积极参与。不过, 目前已经离退休的城镇企业职工几乎没有缴费记录, 即使有缴费记录, 缴费年限也很短。将来在各项缴费信息记录逐步完善的条件下, 则可建立退休人员基础养老金与个人缴费金额挂钩的制度, 个人账户的缴费记录可以作为推算对统筹账户贡献的依据。

关于统筹账户和个人账户的基金分配, 为保障流动者养老保险权益不丧失, 《社会保险法》(2008) 二审草案第十七条规定: “个人跨地区就业的, 其基本养老保险关系随本人转移。个人退休时, 基本养老金按照退休时各缴费地的基本养老金标准和缴费年限, 由各缴费地分段计算、退休地统一支付, 即“分段计算”办法。它是一种为解决现行制度遗留问题所做的安排, 但它并不代表养老保险制度的发展方向。

人社部在《城镇企业职工基本养老保险关系转移接续暂行办法》(2009) 中提出“双转移”方案^[5], 即资金转移和关系接续。资金转移是指跨省流动就业转移养老保险关系时, 个人账户储存额全部转移。具体计算为, 1998年1月1日之前个人缴费累计本息加上从1998年1月1日起计入个人账户的全部储存额; 同时按以本人1998年1月1日后各年度实际缴费工资为基数的12%的总和转移养老保险资金。实际就业参保缴费不足1年的, 按实际缴费月数计算转移资金。关系接续是指对跨省流动就业以及返回户籍所在地就业的参保人员, 应当及时办理养老保险关系和资金转移接续手续。对其中已满50周岁的男性和已满40周岁的女性, 且就业参保地与户籍地不一致的, 原则上应在流动就业之前的参保地继续保留养老保险关系, 同时在新就业地建立临时养老保险缴费账户, 按新就业地规定缴纳养老保险费; 之后再流动就业或在建立临时养老保险缴费账户所在地达到国家规定退休年龄的, 将临时养老保险缴费账户中的全部缴费, 转移归集

到原保留基本养老保险关系所在地或办理退休手续所在地。

而郑秉文认为解决养老保险转移接续的最终办法应该是, 将个人缴费和单位缴费全部划入个人账户, 建立起“积累多少就受益多少、多缴多得的全激励机制”。权益全带在个人身上, 跟信用卡一样。但是中国养老保险制度最终目标将是实现全国统筹, 社会保险转移接续的办法只是一个过渡性政策。

作者认为, 分段计算的方法最具可行性和公平性。对于分段计算的讨论, 目前比较多提到的是中国模糊系统与数学学会副理事长李洪兴教授提出的养老保险关系转移接续模糊模型^[6]。确定可以分段计算劳动者养老金权益的政策办法, 以确保劳动者在为当地做出劳动贡献的同时也积累相应的养老金权益, 并能够在退休后分别计算和领取。

养老金享受模糊模型具体计算公式为:

$$Y = Y_1 \times A_1 + Y_2 \times A_2 + \dots + Y_n \times A_n$$

式中: Y_n ——按照各缴费地基本养老金标准计算的养老金; A_n ——各缴费地的缴费工龄与全部缴费工龄的比例; $Y_n \times A_n$ ——分段计算的在各个工作地基本养老金; Y ——基本养老金, 即: 分段计算的在各个工作地基本养老金之和。

假设某员工在 A 地工作 10 年, 其缴费工资为 1 000 元, 在 B 地工作 5 年, 缴费工资为 1 500 元, 在 C 地工作 15 年, 其缴费工资为 2 000 元。假定工资水平在缴费期内稳定, 各地平均养老金替代率为 60%。则该员工为 A 统筹账户贡献 $1\,000 \times 0.2 \times 12 \times 10 = 24\,000$ 元, 为 B 统筹账户贡献 $1\,500 \times 0.2 \times 12 \times 5 = 18\,000$ 元, 为 C 统筹账户贡献 $2\,000 \times 0.2 \times 12 \times 15 = 72\,000$ 元。

该员工退休时, 他能从 A、B、C 三地领取到的养老金总共为:

$$Y = 1\,000 \times 0.6 \times 10/30 + 1\,500 \times 0.6 \times 5/30 + 2\,000 \times 0.6 \times 15/30 \approx 949.8 (\text{元})$$

其中, 从 A 地领取 199.8 元, 从 B 地领取 150 元, 从 C 地领取 600 元。这样, 可以将个人对统筹地区和贡献度联系起来, 被转入地不会轻易拒绝劳动力的转入; 劳动者在流动过程中也不会丧失社会统筹部分支付的养老金。