

推进职工基本养老保险全国统筹的 方案设计与实施路径

边 恕^{1,2},李东阳¹

(1.辽宁大学 人口研究所,辽宁 沈阳 110036;
2.武汉大学 社会保障研究中心,湖北 武汉 430072)



摘 要 党的十九大报告提出要尽快实现养老保险全国统筹。实现养老保险全国统筹是一项系统工程,尽快实现养老保险全国统筹需要把握全国统筹的内在要求,同时选择阻力较小的统筹方案。在统筹方案选择上,应考虑渐进式方案带来的政策固化风险与调整成本,以统筹实施时点划分不同的保险待遇计发办法,不失为一种可行的路径。在分析地方政府利益博弈、合理制度参数与给付标准设定等统筹难点的基础上,提出从多途径分担历史债务、建设垂直化管理的社保经办机构、建设多层次养老保险体系等方面入手推进基本养老保险全国统筹的建议。

关键词 基本养老保险;全国统筹;统筹重点;统筹方案;统筹难点

中图分类号:F 842 **文献标识码:**A **文章编号:**1008-3456(2019)05-0156-08

DOI 编码:10.13300/j.cnki.hnwkxb.2019.05.018

尽快实现企业职工基本养老保险制度的全国统筹一直是政府和学界关注的焦点问题。当前,在经济发展水平、制度抚养比、基本养老保险缴费率、历史债务及基金结余情况差距较大的情况下,一步到位实现基本养老保险全国统筹阻力较大,为此 2018 年 6 月 13 日,国务院印发了《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》(以下简称《通知》),并于 7 月 1 日起实施养老保险中央调剂金制度。调剂金制度兼顾了各地的经济发展水平和人口年龄结构差异,对缓解部分省份养老保险基金收支不平衡问题起到了积极作用,但由于上解比例较低且未能将各地的养老保险基金存量考虑在内,所以当前的中央调剂金制度只能是养老保险全国统筹前的过渡措施,对部分省份财政风险的规避作用仍比较有限。《2019 年国务院政府工作报告》(以下简称《报告》)提出“明显降低企业社保缴费负担,下调城镇职工基本养老保险单位缴费比例,各地可降至 16%”的工作安排,单位缴费率的下降使得养老保险基金收不抵支省份面临着更大的挑战,对此《报告》提出要继续提高企业职工基本养老保险基金中央调剂比例。提高调剂金比例确实能够缓解收不抵支省份的压力,但对彻底摆脱养老保险基金收不抵支的困境而言并非治本之策。2018 年全国职工基本养老保险累计结余规模已接近 5 万亿元,这为实现基本养老保险全国统筹提供了雄厚的资金支持,但随着人口老龄化程度的加深,基金累计结余规模将逐步缩小,实现基本养老保险全国统筹的难度会进一步加大。因此应在分析基本养老保险全国统筹工作内在要求、难点的基础上,设计并选择阻力较小的统筹方案,尽快实现完全意义上的基本养老保险全国统筹。

一、文献回顾

随着基本养老保险转移接续难、基本养老保险基金收支缺口大等问题的出现,养老保险全国统筹

收稿日期:2019-05-14

基金项目:教育部人文社会科学重点研究基地重大项目“养老保险城乡统筹政策优化研究——基于养老金与财政动态契合的视角”(14JJJD630012);辽宁省教育厅高等学校创新人才支持项目“基于老年多元需求的社会养老服务有效供给体系研究”(WR2016009)。

作者简介:边 恕(1973-),男,教授,博士;研究方向:社会保障理论与政策。

问题受到了学界的广泛关注。在基本养老保险全国统筹必要性研究方面,郑功成认为养老保险地区分割统筹使得区域间利益失衡格局日益固化,导致公平竞争环境难以形成,需要尽快实现基本养老保险全国统筹^[1]。郑秉文等从基本养老保险财务状况角度分析,认为剔除财政补贴后,全国半数省份的基本养老保险收不抵支,解决的根本办法就是实现养老保险全国统筹^[2]。褚福灵认为基本养老保险全国统筹能够提高养老基金使用效率,避免养老金待遇水平两级分化现象的发生^[3]。邓悦等认为基础养老金全国统筹利于缩小区域间发展差距,增强制度运行的可持续性^[4]。当前推进基本养老保险全国统筹的必要性已经得到了学界的广泛认可,现阶段的研究方向集中在如何在操作层面上实现基本养老保险的全国统筹。

在基本养老保险全国统筹阻碍因素研究方面,王晓军等通过量化分析认为区域间经济发展水平、人口结构、养老金历史债务等方面的差异是阻碍养老保险全国统筹的关键因素^[5]。林毓铭认为养老金地方利益博弈、区域间养老保险制度碎片化等因素阻碍着基础养老金全国统筹,建议从明晰中央与地方政府责任、养老保险基金预算改革、经办管理改革等方面入手推进养老保险全国统筹^[6]。李雪等认为区域间发展水平差距和地方利己主义行为阻碍了基本养老保险全国统筹的实现^[7]。马凯旋等认为阻碍基本养老保险全国统筹的根本原因在于利益矛盾,包括中央与地方政府间的利益矛盾、地方政府与企业之间的利益矛盾、地区政府间的利益矛盾和企业与职工间的利益矛盾,推进基本养老保险全国统筹需要协调各方利益矛盾^[8]。郑功成认为推进基本养老保险全国统筹,必须克服属地管理思维定式、日益固化的地区利益格局、财政分级负责体制与养老保险制度脱节等制度障碍^[9]。邓大松等认为中央财政兜底压力和逆向转移支付问题是城镇职工基础养老金全国统筹的阻碍因素^[10]。

在推进基本养老保险全国统筹路径选择及方案设计研究方面,部分学者主张尽快实现基本养老保险全国统筹,例如,郑功成认为基本养老保险全国统筹的最佳路径是从目前的地方分割统筹,一步跨越到实现全国统筹^[11]。鲁全认为实现基本养老保险全国统筹已刻不容缓,应在中央调剂金制度基础上,尽快实现基本养老保险的统收统支^[12]。另一部分学者主张渐进式改革,张向达等将实现基本养老保险全国统筹的路径设定为三步,首先实现统收统支的省级统筹,其次按照东中西部划分实现基本养老保险区域统筹,最后实现全国统筹^[13]。徐森等认为区域间经济发展水平的差距和固化的地方利益使得一步到位实现基本养老保险全国统筹阻力较大,建议应在实现省级统筹的基础上,全面促进养老金的全国调剂^[14]。在推进基本养老保险全国统筹的方案设计上,穆怀中等基于财政适度支付水平的思路,以当前养老金待遇计发办法为框架,设计分层平均统筹和分比例统筹两种全国统筹方案^[15]。林宝从公平性角度出发,在基础养老金待遇确定办法中加入缴费率,提出了兼顾横向公平与纵向公平的全国统筹方案^[16]。刘伟兵等在考虑财政压力、统筹阻力等因素的基础上,设计了一种“福利损失”补偿的全国统筹过渡方案^[17]。

总体来看,现有文献对基本养老保险全国统筹的必要性、阻碍因素、路径选择及保障政策方面有着丰富的研究,而对统筹方案具体设计的研究相对较少,并且,现有文献的基本养老保险全国统筹方案多为过渡性方案,在统筹层次提高过程中易产生方案固化的弊端。基于此,本文在省级统筹计发方案的基础上,提出了一种统筹方案新思路,与此同时,借鉴已有文献的研究成果,总结了推进基本养老保险全国统筹的内在要求,分析了基本养老保险全国统筹的难点,并提出了相应的对策建议。

二、推进职工基本养老保险全国统筹的内在要求

1.明确是否在“混账”管理模式下实现全国统筹

当前学界在基本养老保险个人账户的发展方向研究上存在较大争议,一部分学者认为,应“做空”个人账户,将个人账户与统筹账户进行混合管理,实行名义账户制;另一部分学者则认为应逐步“做实”个人账户,以真正实现部分积累制。对于实现养老保险全国统筹,明确是否在社会统筹账户与个人账户二者“混账”管理模式下实现全国统筹是推进养老保险全国统筹的内在要求。在“混账”管理模式下实现基本养老保险的全国统筹,其优势在于可以利用养老金全国范围内的统收统支,短时间内填

补部分省份的养老金收支缺口;其缺点在于,一是“混账”管理模式下实现养老金全国范围内的统收统支,相当于利用部分省份的基金结余来偿付收不抵支省份的历史债务,这不仅易形成地方政府逃避养老金隐性债务偿付义务的局面,更会受到基金结余省份的抵制;二是在“混账”管理模式下,统筹账户与个人账户产权模糊,制度运行效率不高^[18]。如果只将养老保险统筹账户纳入全国统筹,采用统筹账户与个人账户“分账”管理的模式,优点是能够使社会统筹账户和个人账户的产权更加明晰;不足是挪用个人账户资金所导致的“空账”问题在养老保险全国统筹的过程中难以得到解决。当前,“做实”个人账户的试点工作效果不甚理想,多数地区的基本养老保险基金仍按“混账”模式运行,同时国家法规文件对养老保险全国统筹的表述也不统一,因此应首先明确是否在当前“混账”管理的模式下推进全国统筹。

2. 设计统一的制度参数

养老金地区间的分割统筹是导致基础养老金制度分化的根本原因。缴费方面,各地区间缴费基数与缴费率存在较大差异。当前各地区缴费基数与缴费率的差异,主要是受劳动人口年龄结构影响:例如广东省经济发展水平较高,青壮劳动力流入比较明显,人口年龄结构较为年轻,因而其制定的养老保险缴费基数与缴费率也较低,而东北地区离退休职工人数较多,虽然制定了较高的费率,但收不抵支现象依然十分严重。当前养老金中央调剂金制度没有完全解决养老基金保值增值、劳动力市场公平等问题。全国统筹需要确保缴费基数计算口径与缴费率在全国范围内采用统一标准来结束地区间养老金分割统筹的现状,这是全国统筹的关键所在。

3. 实现养老金全国范围的统收统支

完全意义上的养老金全国统筹要实现基金在全国范围内的统收统支。因此推进养老保险全国统筹的内在要求之一是研究合理的统收统支方案。在基金统收方面,需要关注两个问题,一是如何确保各地基金收缴积极性不下降。征收的养老保险基金如不能为地区独立使用,则势必会影响部分地区的基金征缴积极性,这在基金结余地区会尤为明显。虽然 2019 年起由税务部门统一征收社会保险费,提升了保费的征缴力度,为养老保险基金全国统收打下了基础,但仍需思考提升各地保险经办工作的积极性。二是各省基金结余部分是否上缴。当前各省养老保险基金结余情况存在较大的差异,在实现养老保险基金全国范围内的统收后,考虑到各地基金累计结余涉及地方利益,将累计结余进行统收会遭到基金收支结余地区的抵制,因此是否将各地养老保险基金的累计结余一并统收,应是在推进养老保险全国统筹过程中重点考量的问题;在基金统支方面,需制定全国统一的计发办法、科学的待遇标准、规范而清晰的待遇调整机制和明确的各级财政保障机制。

4. 同步完善相关机制

除全国统一的基本养老保险制度设计外,一些关联机制也会影响基本养老保险全国统筹的进程,这些机制需要在推进全国统筹的过程中同步完善。首先,在实现养老保险全国统筹后,如何保证规模庞大的保险基金保值增值是全国社会保险基金管理机构所要面对的重要问题。需要确保基金投资收益率能够明显高于同期通货膨胀率,并能弥补全国统筹带来的基金整合和管理成本,进而实现统筹基金的保值增值。其次,要建设高质量的社保经办服务体系,包括构建全国统一的经办信息化系统,实现经办机构的垂直化管理,不断提升经办服务机构的服务效能。其三,精算报告的定期撰写与公布也极为重要,因其能对基金支付风险进行预警,并有利于合理调整制度参数。其四,养老保险法制建设不可缺少,需对《社会保险法》进行修订,来明确财政与养老保险基金的关系、全国统筹后制度参数标准等内容。

三、基本养老保险全国统筹方案设计

1. 养老保险全国统筹方案回顾

由于缴费基数计算口径和缴费率在全国统筹后将实现统一,因此当前全国统筹方案设计的关注点集中于统筹后养老保险待遇的确定上。当前养老保险待遇确定方法如式 1 所示。

$$P_p = N \% \times \frac{1}{2} \times W_{r-1}^p \times \left[1 + \sum_{n=a}^r \left(\frac{w_n}{W_{n-1}^p} / N \right) \right] \tag{1}$$

式(1)中 P_p 表示养老金待遇水平, N 表示缴费年限, a 为职工参保时年龄, r 为职工退休时年龄, W_{r-1}^p 表示职工退休前一年所在地的职工平均工资。当前各种统筹方案多以现有养老金待遇确定办法为基本框架, 加入全国平均工资参数, 以兼顾横向公平与纵向公平。目前国内的几种典型统筹方案如下。

(1) 参量系数份额线性分配方案。参量系数份额线性分配方案研究的出发点是在当前养老金待遇计发公式的基础上, 加入全国在岗职工平均工资因素, 并对这些计发基数进行系数的线性比例分配。参量系数份额线性分配方案是目前研究的主流, 其通用公式可表示为:

$$P_p = N \% \times (\alpha \times W_{r-1}^N + \beta \times W_{r-1}^p + \gamma g_p + \delta g_N) \tag{2}$$

$$\delta = 1 - \alpha - \beta - \gamma \tag{3}$$

$$g_p = W_{r-1}^p \times \sum_{n=a}^r \left(\frac{w_n}{W_{n-1}^p} \right) / N \tag{4}$$

$$g_N = W_{r-1}^N \times \sum_{n=a}^r \left(\frac{w_n}{W_{n-1}^N} \right) / N \tag{5}$$

这一方案的主要思路是在提升养老保险公平性的同时, 兼顾地区差异以减少全国统筹的阻力。这一方案又可以细化为两种思路, 其一是通过分时间段渐进式地提升计发基数中的全国平均工资参数占比, 以减少全国统筹过程中的阻力, 计划用十年时间实现以全国职工平均工资作为养老金计发基数的目标^[19]。其二是通过对基础养老金替代率份额的分配, 设计多种养老金全国统筹的模式以实现全国统筹, 最终将替代率的 10% (总替代率设定为 30%) 按照全国在岗职工平均工资进行分配确定为全国统筹模式中的最佳方案^[20]。

(2) 缴费率差异下的统筹方案。该种方案与参量系数份额线性分配方案相比, 基础养老金的确定不涉及地方工资参量。该方案的最大特点是将缴费率差异的影响体现在个人平均缴费工资的指数化上^[16], 见式(6)。

$$\overline{W}_I = \overline{W}_1 \left(\frac{W_1 S_1}{W_1 S_N} + \frac{W_2 S_2}{W_2 S_N} + \dots + \frac{W_j S_j}{W_j S_N} \right) / n \tag{6}$$

式(6)中, \overline{W}_I 为指数化平均缴费工资, W_1, W_2, \dots, W_j 分别代表职工退休前第 1 到第 j 年的职工缴费工资, $\overline{W}_1, \overline{W}_2, \dots, \overline{W}_j$ 分别代表退休前第 1 到第 j 年全国在职职工平均工资, S_1, S_2, \dots, S_j 分别代表职工基础养老金缴费率, S_N 为全国统一的养老金统筹部分缴费率。式(6)可以理解为用实际缴费率与制度缴费率的比值作为个人指数化缴费工资的权重, 并进行加权。通过改进个人指数化平均缴费工资计算方法, 能够得到养老金计发基数 $\overline{W}_B = (\overline{W}_1 + \overline{W}_I) / n$ 。该方案的设计目标是通过加入缴费率因素, 合理反映各地职工的真实缴费贡献。

(3) 对福利损失的地方财政补差方案。该方案从帕累托改进视角出发, 认为养老保险全国统筹后养老金再分配会导致部分地区养老金水平下降, 进而形成福利水平的损失, 政府应进行一定的补贴^[17]。该方案以城镇职工养老保险“保基本”的设计初衷为依据, 比较养老金全国统筹前后养老金待遇水平与各地平均消费水平之间的差值, 通过对统筹前后差值比较, 进而分析全国统筹后各地是否出现了福利损失及损失的大小。

在此基础上, 设计了一种基于福利补偿的统筹方案, 其中基础养老金待遇计算采用参量系数份额线性分配模式, 具体方案如式(7)所示。

$$P_p = N \% \times \frac{1}{4} \left[W_{r-1}^N + W_{r-1}^p + W_{r-1}^p \times \sum_{n=a}^r \left(\frac{w_n}{W_{n-1}^p} \right) / N + W_{r-1}^N \times \sum_{n=a}^r \left(\frac{w_n}{W_{n-1}^N} \right) / N \right] \tag{7}$$

补偿性基础养老金, 是由以全国在岗职工平均工资为基数的统筹后养老金水平与以省在岗职工平均工资为基数的统筹前养老金水平的差值所决定。这里的养老金水平为统筹账户与个人账户的总额, 经过测算得出仅有北京、天津等七个地区在全国统筹后需要由当地政府对劳动者进行福利补偿, 且福利补贴的最高金额为每月 260 元。在进行福利补贴后各地区养老金水平较统筹前均有所提升,

实现了政策的帕累托改进。

(4)不以当前养老金确定方法为基础的统筹方案。除上述三种方案外,也有学者从其他思路出发提出了不同的统筹方案。其中一种方案是,从国民平等和养老保险全国统筹“保基本”理念出发,认为基础养老金应成为中央政府为国民提供的一种福利,而且在数额上应全国相等^[21]。其计算公式为,月平均基础养老金=全国社会平均工资×20%÷12个月,并且认为中央全额出资,统筹全留地方是最优模式。此方案下,养老金差异来自个人账户积累和地方附加养老保险金。另一种方案参考美国老年、遗属和伤残保险(OASDI)的养老金计算方法,是基础养老金水平与居住地社会平均工资脱钩而仅与个人指数化缴费平均工资有关的统筹方案^[22]。该方案下养老金水平根据参保者指数化平均缴费工资的高低进行分段计算,高工资者给付比例较高而低工资者给付比例较少,以实现养老金收入再分配的功能。

通过对以待遇计发标准为出发点的养老保险全国统筹方案的梳理可以发现,无论何种设计方案,均需兼顾公平与效率,都需从减少养老金全国统筹的阻力入手。参量系数份额线性分配方案,通过设置计算公式中各参量系数,以调整养老金全国统筹的进度,因此可以将其看作是一种渐进式的养老保险统筹方案。福利损失的地方财政补差方案,是参量系数份额线性分配方案的一种延伸,该方案较参量系数份额线性分配方案虽能更好地减少统筹阻力,但在人口老龄化背景下也增加了财政压力。缴费率差异下的统筹方案较参量系数份额线性分配方案,是一种全新思维,养老金待遇计发公式中消除了地区差别因素,同时通过加入缴费率因素度量了个人的缴费贡献,但该种方案无法反映参保人在养老金全国统筹前的区域内部相对贡献。其他方案,虽具有各自的设计优点,但可行性较差。

2. 养老保险全国统筹方案的新设计——基于参保人身份标准

顾及区域发展差异的过渡性方案虽能减少方案推行的阻力,但也增加了方案固化的风险。本文认为,为最大程度地发挥社会保险的收入与风险再分配双重功能^[23],应选择直接的全国统筹方案而非采用过渡性方案。当然在方案设计过程中要考虑阻力因素,以使参保人员的缴费贡献在养老金给付中得到充分体现。

如果直接实现养老保险的全国统筹,那么统筹方案的设计将面临制度调整后所形成的制度“老人”“中人”和“新人”问题。“新人”可以直接按照全国统筹新模式进行养老金待遇计算,并不存在问题;“老人”由于福利刚性的存在,可考虑按原有办法计发养老金;制度设计的重点在如何确定“中人”的待遇计发办法,如何既能体现制度“中人”的缴费贡献又能实现横向公平,是统筹方案设计的要求。此外,统筹方案实施后,受制度参数调整影响,部分“中人”的养老金待遇标准较预期会有明显下降,因此在设计上应通过基金结余和财政资金对这部分人群进行适当补贴。基于以上思路,本文从制度“老人”“中人”“新人”身份划分的角度出发,初步提出了一种养老保险全国统筹方案的设想。

$$P_{老} = N\% \times \frac{1}{2} \times W_{r-1}^p \times \left[1 + \sum_{n=a}^r \left(\frac{w_n}{W_{n-1}^p} / N \right) \right] \quad (8)$$

$$P_{中} = N\% \times \frac{1}{3} \times \left\{ W_{r-1}^N + W_{Z-1}^p \times \left[\sum_{n=a}^Z \left(\frac{w_n}{W_{n-1}^p} \right) / Z - a \right] + W_{r-1}^N \times \left[\sum_{n=Z}^r \left(\frac{w_n}{W_{n-1}^N} \right) / N - Z \right] \right\} \quad (9)$$

$$P_{新} = N\% \times \frac{1}{2} \times W_{r-1}^N \times \left[1 + \sum_{n=a}^r \left(\frac{w_n}{W_{n-1}^N} / N \right) \right] \quad (10)$$

式(8)~(10)中, P 表示养老金待遇水平, $N\%$ 表示缴费年限, a 为职工参保时年龄, r 为职工退休时年龄, Z 为职工在养老保险实施全国统筹时年龄, W_{r-1}^p 表示职工退休前一年所在地的职工平均工资, W_{r-1}^N 表示职工退休前一年全国职工平均工资。

如式(8)~(10)所示,养老保险实施全国统筹后,已经退休的制度“老人”,依然按照现有的待遇计发办法确定养老金待遇水平;而已经缴纳养老保险费的“中人”,其缴费按个人指数化月平均缴费工资进行分段计算,以参保人在实施养老保险全国统筹时的年龄作为时间点,统筹前的个人指数化平均缴费工资以所在省份的在岗职工平均工资为计算基础,统筹后的个人指数化平均缴费工资则以全国在岗职工平均工资作为计算基础,并将现有计发方法中上一年度所在省份在职职工平均工资替换为全国在职职工平均工资以体现制度的衔接性及横向公平与纵向公平;对于实施全国统筹时尚未向养老

保险制度缴费的“新人”,则按照全新的计发办法衡量其未来的养老金给付待遇。

本文所设计的养老金全国统筹方案在设计上采用了与参量系数份额线性分配方案相似的思路,但与已有研究的其他方案相比,新方案主要有两点优势:

(1)新方案利于尽快实现基本养老保险全国统筹。当前基本养老保险全国统筹方案的主流设计思路是以现有养老金计发办法为基础,加入全国平均工资因素,以兼顾横向与纵向公平。但是,这种过渡型统筹方案,一是短期内无法迅速实现以全国在岗职工平均工资作为单一计发基数,只能逐步调整计发基数中全国在岗职工平均工资和省在岗职工平均工资占比,这种渐进式调整模式在计发基数调整的每一阶段都存在固化的风险,其制度调整成本难以控制;二是并未顾及养老金计发办法带来的短期波动。虽然当前一些全国统筹方案在养老金计发基数中保留了省在职工平均工资和以省在职工平均工资为基础的个人指数化平均工资,以减少统筹阻力,但加入全国在岗职工平均工资后,高收入水平地区的参保职工养老金水平难免存在波动。在无福利补偿的情况下,高收入地区的参保职工势必对养老保险全国统筹产生抵触情绪,进而影响全国统筹的推进。

新方案则以全国统筹时点为依据,针对统筹前“老人”、统筹后“中人”和“新人”做出了新设计,以避免过渡型统筹方案存在的问题。首先,全国统筹新方案通过对参保职工身份的划分使得养老金待遇计发办法总体固定下来,节约了渐进式改革所形成的制度调整成本。其次,全国统筹新方案通过原有养老金待遇计发办法保障“老人”的待遇不变,通过福利补贴弥补“中人”的福利损失,有利于减少统筹阻力;对全国统筹方案实施后参保的“新人”,在其养老金计发基数中剔除省在岗职工平均工资,体现了缴费贡献与待遇水平相挂钩的原则,有利于快速实现全国养老保险费率的一致与缴费基数的统一,便于尽快实现全国统筹。

(2)新方案具有更强的可行性。可行性体现在新方案有更强的可操作性和更小的实施阻力。首先,新方案养老金待遇计发办法是以当前养老金待遇计发办法为基础,根据统筹实施时点前后所形成的不同缴费人群调整得到的。相较于设计全新的待遇计发办法,制度调整成本更小;同时新方案的设计思路源于城镇职工基本养老保险改革中“老人老办法、中人逐步过渡、新人新制度”的原则,这使新方案秉承了以往实践中的改革经验,因此更加具有可操作性。其次,新方案中对统筹“老人”“中人”“新人”的划分,避免了调整待遇计发办法可能对各类人群养老金的冲击。新方案中,“老人”的待遇水平不受制度调整影响,而“中人”的个人指数化平均工资采用了分段计算的办法,既适应了全国统筹的要求,也体现了前期缴费的贡献;此外对于全国统筹实施后待遇水平下降的“中人”,可给予一定补贴作为过渡,因此从减小养老保险全国统筹的阻力上看,新方案也更具有可行性。

四、推进养老保险全国统筹的难点

1.属地管理思维下的政府利益博弈

当前各地区养老保险收支情况存在较大差异,一方面部分省份存在大量的基金盈余,另一方面部分地区基金收不抵支情况严重:例如广东省与山东省将部分结余划转全国社会保障基金理事会后,本省依然有相当数量的基金结余,而同期的黑龙江省养老保险基金则存在较大的基金收支缺口,成为全国第一个累计结余为负的省份。在此情况下进行全国统筹,势必将基金盈余省份的养老金调剂给基金收不抵支省份,基金盈余省份便损失了对盈余基金的控制权。在属地管理思维模式下,这是一种地区利益损失,因此地方政府主观上便对养老保险全国统筹缺乏积极性,不愿与基金收不抵支的地区进行横向统筹调剂。由此可见,如何协调属地管理模式所导致的政府间利益分歧是推进养老保险全国统筹的难点之一^[24]。

2.如何设计合理的制度参数

当前养老保险制度地区分割下,制度参数呈现碎片化,全国统筹后设计科学合理的制度参数是推进全国统筹的核心内容也是难点之一。首先各地区差异明显,这种差异一是制度抚养比,二是历史债务规模,三是经济发展水平。其中,各地区制度抚养比差距是导致当前各地基金面临不同支付压力的主要原因。例如2017年辽宁省基本养老保险制度抚养比达到了38.69%,而同期广东省基本养老保

险制度抚养比仅有 10.76%^①,由于广东省人口年龄结构相对年轻,其代际转移效应明显,基金收支会不断产生结余。从全国整体视角看,养老保险全国统筹后,各省养老保险基金收支短期内将通过横向调剂得到平衡;但长期来看,还要将人口老龄化问题通盘考虑进来,随着人口老龄化的发展和劳动力流动趋于稳定,当前基金盈余省份在未来也将面临收不抵支问题,不合理的参数设计相当于将这些盈余省份人口红利时期的积累进行非合理转移,因此设计何种制度参数以实现制度的可持续运行就显得格外重要。

3. 如何制定基础养老金给付的合理标准

改革开放后,由于资源禀赋、区位因素、经济基础与产业结构的不同,各省级区域间经济发展分化趋势明显,养老金待遇水平差距也有逐渐扩大的趋势,如果实现养老保险的全国统筹,基本养老保险是否回归保基本角色是需要考虑的问题。一方面养老金具有福利刚性,降低养老金待遇水平存在极大的阻力;另一方面,连涨的基本养老金加重了财政给付负担,人口老龄化背景下易造成财政支付风险,也不利于构建多层次的养老保险体系。最后需要考虑的是,无论何种养老保险全国统筹方案,都可能使部分人群的养老金水平与其预期替代率之间产生落差,这对于即将退休的参保人影响尤为明显,对这部分参保人需考虑给予财政补贴,以体现制度统筹前后的衔接性。

4. 如何确保统筹基金的保值增值

养老金实现全国统筹后,如何实现统筹基金保值增值是制度面临的巨大挑战。在统筹账户方面,在养老保险全国统筹后,可投资运营的基金规模扩大了,但投资风险也将相应提高,此时基金的保值增值能力决定了基金的可持续性;在个人账户方面,如个人账户基金不能进行有效投资,则当基础养老金实现全国统筹后,做实个人账户将是一种缺乏经济性的行为。当前国家层面负责基金投资运营的机构是全国社会保障基金理事会,投资运营方式包括信托贷款投资、证券投资等多种。财政部数据显示,2014年全国社会保障基金理事会的基金投资收益率达到 11.43%,超过同期通货膨胀率 9.47 个百分点。因此,实现全国统筹后如何像全国社会保障基金理事会一样保持较高的投资收益率,如何为规模庞大的基金设计最优投资结构都是养老保险制度全国统筹的难点。

五、尽快推进基本养老保险全国统筹的对策建议

1. 多途径分担历史债务

实现养老保险全国统筹后,不同省份的缴费率会各有升降。缴费率下调的省份往往是老年人口抚养比较高和历史债务较重的省份,这种调整在减轻缴费负担的同时势必会扩大基金的收支缺口。这客观上要求中央政府转移养老金结余省份的基金以填补缴费率下调省份的养老金缺口,有可能招致基金结余省份的抵制,这也是中央调剂金制度建立后所要面临的一大难题。因此需要从养老金收不抵支省份基金缺口的成因入手,对养老保险制度转轨所造成的历史欠账进行剥离处理,不能仅依靠中央调剂金制度或全国统筹后的统收统支来消化这笔债务。可以采用多种手段逐步偿还,一是可采用国有资产及其收益来弥补部分债务;二是通过精算方法来确定中央与地方政府的合理补贴比例,根据财权与事权相匹配的思路,建立专门的财政补贴账户,转“暗补”为“明补”。通过建立对养老保险历史欠账的多方负责制,不仅可以实现责任分担,从而促使地方政府养老保险工作的进展,而且能最大限度地减少地区间的利益冲突。

2. 建设垂直化管理的社会保险经办机构

当前社保经办机构区域分割的横向管理模式使得各地难以形成统一的经办服务标准,不利于全国统一的经办信息化系统建设。推进职工基本养老保险全国统筹,需要加快建设垂直化管理的社保经办机构,通过经办机构的垂直化管理,尽快规范各级经办机构的名称、部门设置、服务流程,并建设一体化的经办信息化系统,为养老保险全国统筹政策方案的制定提供执行保障。在责任分工方面,垂直化管理模式中,中央层面社保经办机构负责制定政策法规和基金预决算的总编制,省级经办机构参

^① 根据《中国统计年鉴(2018)》相关数据计算得到。基本养老保险制度抚养比=参保离退休人员/参保总人数。

与本省基金预决算的编制并上报中央社保经办机构,省级以下社保经办机构负责具体的经办事务。

3. 加快多层次的养老保险体系建设

在人口老龄化问题日益严峻的背景下,实现养老金全国范围内的统收统支,应考虑使社会养老保险回归“保基本”的角色,一方面要保证老年人的基本生活需求,另一方面也要避免社会养老保险承担“全面保障”的责任^[25]。“保基本”的内涵就是将社会养老保险待遇控制在适度水平。社会养老保险承担责任减轻后,需要其他层次的养老保险来进行补充,以保证老年人退休后的生活质量。当前包含企业年金、个人商业养老保险等在内的多层次养老保险体系建设滞后,多数老年人退休后的生活来源主要依靠社会养老保险,社会养老保险“保全面”的特征明显,导致社会养老保险基金支出与财政补助增加迅速。因此,降低社会养老保险缴费率、减轻社会养老保险对财政的负担、推进基本养老保险全国统筹就需要加快构建多层次的养老保险体系。

4. 加快建立养老保险精算报告制度

养老保险精算报告制度是以保障基金平稳运行为目标,定期对基本养老保险开展精算评估并发布评估报告的制度。随着职工退休年龄、人口预期寿命等因素的变化,养老保险精算报告制度有利于对基金收支风险进行预估,并以此作为制度参数调整的依据。此外,养老金全国统筹过程中中央财政的补贴数额、各级政府对于历史债务的分担比例、全国统筹后基金保值增值的投资运营选择也都离不开精算数据的支持。因此,应加快建立养老保险精算报告制度,通过精算报告客观评价制度运行情况,以便对基本养老保险全国统筹后基金支付能力和统筹层次提升中财政负担能力做出科学的预测与判断。

参 考 文 献

- [1] 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):2-11.
- [2] 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):1-16.
- [3] 褚福灵.关于基本养老保险全国统筹的思考[J].中国社会保障,2013(6):36-38.
- [4] 邓悦,汪佳龙.城镇职工基础养老金全国统筹中的央地关系研究——基于博弈论的分析视角[J].社会保障研究,2018,59(4):4-13.
- [5] 王晓军,赵彤.中国社会养老保险的省区差距分析[J].人口研究,2006,30(2):44-50.
- [6] 林毓铭.完善养老保险省级统筹管理体制的思考[J].人口与发展,2007(4):57-63.
- [7] 李雪,陈元刚.我国基本养老保险实现全国统筹的方案设计[J].中共宁波市委党校学报,2011(1):60-72.
- [8] 马凯旋,侯风云.基本养老保险全国统筹:利益矛盾与协调[J].学习与实践,2014(2):56-62.
- [9] 郑功成.尽快推进城镇职工基本养老保险全国统筹[J].经济纵横,2010(9):29-32.
- [10] 邓大松,薛惠元.城镇职工基础养老金全国统筹的阻碍因素与对策建议[J].河北大学学报(哲学社会科学版),2018,43(4):103-112.
- [11] 郑功成.实现全国统筹是基本养老保险制度刻不容缓的既定目标[J].理论前沿,2008(18):12-15.
- [12] 鲁全.改革开放以来的中国养老金制度:演变逻辑与理论思考[J].社会保障评论,2018,2(4):45-57.
- [13] 张向达,刘儒婷,胡鹏.实现基本养老保险基金全国统筹路径探讨[J].财经问题研究,2011(8):60-65.
- [14] 徐森,米红.养老保险统筹基金“从全国调剂到全国统筹”方案的政策仿真[J].中国社会保障,2014(8):36-37.
- [15] 穆怀中,张文晓,沈毅.基于财政支付适度水平的养老保险全国统筹路径选择[J].城市发展研究,2016(12):100-117.
- [16] 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(2):61-71.
- [17] 刘伟兵,韩天阔,刘二鹏.养老保险全国统筹中的待遇确定方法与“福利损失”研究[J].保险研究,2018(4):88-99.
- [18] 何文炯,杨一心.职工基本养老保险:要全国统筹更要制度改革[J].学海,2016(2):58-63.
- [19] 陈元刚,李雪,李万斌.基本养老保险实现全国统筹的理论支撑与实践操作[J].重庆社会科学,2012(7):19-25.
- [20] 穆怀中,闫琳琳,张文晓.养老保险统筹层次收入再分配系数及全国统筹类型研究[J].数量经济技术经济研究,2014(4):19-34.
- [21] 雷晓康,席恒.基本养老保险全国统筹方案比较与选择[J].中国社会保障,2011(6):34-36.
- [22] 董克用,孙博.从多层次到多支柱:养老保障体系改革再思考[J].公共管理学报,2011,8(1):1-9.
- [23] 陈晨.养老与医疗:社会保险参保行为对社会公平感的影响研究[J].华中农业大学学报(社会科学版),2019(2):38-45.
- [24] 田仲来,李建昆.社会养老保险如何实现省级统筹之思考——垂直管理角度[J].中国市场,2009(39):42-43.
- [25] 边恕,孙雅娜.企业职工养老保险“保基本”的内涵回归及调整方案[J].社会政策研究,2018(1):85-96.

(责任编辑:毛成兴)