

从社会主要矛盾转化看基本养老保障制度改革： 契机与路径

陈起风^{1,2}, 李春根¹

(1.江西财经大学 财税与公共管理学院,江西 南昌 330013;
2.铜陵学院 财税与公共管理学院,安徽 铜陵 244061)



摘要 社会主要矛盾的转化对基本养老保障制度的发展提出了新要求,同时也为其改革指明了新方向,即着力建构适度平衡的基本养老保障制度,增强民众的安全感、获得感与幸福感。制度全覆盖及“双轨制”并轨运行后,我国基本养老保障领域的隐性失衡集中体现在两个方面:群体间基本养老保障待遇与地区间基金收支规模失衡发展及逐年加剧的态势。作为一种十分重要的民生制度安排,新时代基本养老保障制度改革只有在迎合社会主要矛盾转向的基础上,精准识别隐性失衡点进而牢牢锁定改革突破口,把握改革契机,选准改革路径方可保障改革成效。

关键词 基本养老保障制度; 平衡发展; 社会保险; 改革路径

中图分类号:F 842 **文献标识码:**A **文章编号:**1008-3456(2019)06-0130-09

DOI 编码:10.13300/j.cnki.hnwkxb.2019.06.016

党的十九大报告指出我国社会主要矛盾已转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。低层级的“数量短缺型”向较高级别的“优质不足型”供需矛盾的转变,是判断中国特色社会主义进入新时代的重要科学依据^[1]。新时代必定是社会政策更加公平,民生福祉更加充分,人民生活更加美好的新时代。社会主要矛盾的转化及新时代的典型特征必然引领社会制度的变革,而变革的方向则在于紧紧围绕民生需求,完善公共服务体系,提供质量更高、数量更多、品类更全的公共物品和公共服务^[2]。作为一种公平优先、兼顾效率的社会制度安排,社会保障是一项与民众利益息息相关、需求广泛的准公共物品,其改革围绕的靶心也必然是社会主要矛盾的指向。社会养老保障作为我国社会保障制度最重要的组成部分之一,其改革的取向自然要契合社会主要矛盾的转化,要切合新时代的特征,即着力建构适度平衡的保障项目、保障层次与保障水平,迎合民众对美好生活的向往。

“平衡”汉语字典的解释为:对立的两个面、相关的几个方面在数量或质量上均等或大致均等,相反,“失衡”则意味着数量上、质量上的差距。长期以来,因身份、地域等因素的不同,国民所拥有的社会养老保障权利、享有的社会养老保障水平迥异,我国社会养老保障制度走过了一条从显性失衡^①到隐性失衡^②之路,两段道路的分界线则为基本养老保险制度的全覆盖与“双轨制”的并轨运行。如果说制度全覆盖与并轨运行前是显性失衡,那么,制度全覆盖与并轨运行后则属典型的隐性失衡。制度的全覆盖与“双轨制”的并轨并未从根本上实现人人适度均衡的享有基本养老保障权利的目标,区域间、群体间基本养老保障权益失衡的格局仍未突破,省际基本养老保险基金收支失衡的矛盾仍然尖锐,这种权益的失衡与基金收支的失衡系本文研究的中心问题。文章拟先行介绍基本养老保障制度

收稿日期:2019-03-22

基金项目:阐释党的十九大精神国家社会科学基金专项招标重大项目“全面建成小康社会的进度监测与政策优化研究”(18VSI016);
安徽省高校优秀青年人才支持计划项目“健康老龄化的安徽方案:策略、重点与实施路径研究”(gxyq2019088)。

作者简介:陈起风(1982-),男,副教授,博士研究生;研究方向:社会保险、健康老龄化。

① 显性失衡:制度覆盖面窄,部分国民被迫游离于基本养老保障制度保障之外;同属在岗职工,但参加不同的基本养老保障制度。

② 隐性失衡:制度全覆盖但未实现人群全覆盖且群体间、区域间在保障水平、保障项目、基金收支、制度抚养比等方面差距较大。

显性失衡到隐性失衡的历程与隐性失衡的表现,继而围绕“隐性失衡点”,本着先易后难的思路探究改革的契机与路径。

一、基本养老保险制度从显性失衡到隐性失衡

1951年2月,政务院转发了劳动部和中华全国总工会制订的《劳动保险条例》,1953年修订了《劳动保险条例》,建立并扩大了退休工人和职员的范围;1955年12月,国务院发布了《国家机关工作人员退休处理暂行办法》《国家机关工作人员退职处理暂行办法》,上述“条例”“办法”为城镇企业职工、国家公职人员(包括政府机关、事业单位工作人员)建立了基本养老保险制度^[3]。建国初期,我国对具有城镇户籍的劳动年龄段人口实行分配工作制,把工作岗位与基本养老保险捆绑在一起,实现了城镇各类适龄就业人口基本养老保险的制度全覆盖。而广大农村地区并未同步建立起基本养老保险制度,取而代之的是农村五保供养与人民公社保障制度,这种供养与公社制度所提供的老年保障并非真正意义上的社会养老保障,而是一种具有集体保障功能的社会救助制度^[4]。20世纪80年代,为解决家庭联产承包责任制与计划生育政策实施所产生的集体保障、家庭保障能力弱化问题,由民政部牵头探索建立农村养老保障制度(也即“老农保”),并于1991年颁布了《县级农村社会养老保险基本方案》,1992年在全国有条件的地方推广实施,1993年建立起农村社会养老保险管理机构,“老农保”制度在全国范围内铺开。20世纪末,东南亚经济危机爆发,我国经济下行压力加大,面对复杂的国内外经济形势,这种资金来源渠道狭窄、保障水平极低的“老农保”制度难以为继^[5]。缺乏国家财政支持,以自我储蓄为核心的昙花一现的“老农保”制度并非真正意义上的社会保障,广大农村地区仍基本处于基本养老保险的“真空”地带。2009年,国务院下发了《关于开展新型农村社会养老保险试点的指导意见》(简称“新农保”),这种具有财政直接支持的新型农村社会养老保险属于真正意义上的基本养老保险制度。

20世纪80年代,国有企业改革拉开了大幕,部分在岗职工“沦为”城镇居民,城镇下岗、失业人员与新成长且未实现就业的城镇劳动力被排除在与工作岗位相捆绑的基本养老保险制度之外。2011年7月,国务院启动了城镇居民社会养老保险的试点(简称“城居保”)工作,把长期不符合城镇职工基本养老保险制度参保条件的城镇非从业居民纳入基本养老保险体系。

可以说在“新农保”和“城居保”实施前,我国广大农民、城镇非从业人员与非正规就业群体长期游离于基本养老保险体系之外,这种城乡之间,职业与非职业、正规就业与非正规就业群体之间的养老保障系有无之别而非保障待遇高低的差异,呈现出显性失衡的特征。伴随着“新农保”“城居保”的独立实施与合并运行,我国城镇与农村、职业与非职业、正规就业与非正规就业适龄人员均有与之相对应的基本养老保险制度,也即在制度上实现了全覆盖,以“你有我无”为特征的显性失衡问题成为了历史。体制内外基本养老保险制度的整合打破了“你A我B”的制度格局,进一步弱化了显性失衡的表现,但城乡、群体、地区之间在保障水平、保障项目、基金收支、制度抚养比等方面仍存在着非适度均衡的问题。这种非适度均衡与制度全覆盖与“并轨”运行前的显性失衡比较属隐性失衡。其基本特征由“你有我无”“你A我B”的制度布局演绎为“你高我低”“你强我弱”的制度安排。

这种城乡间、群体间、区域间隐性失衡发展的基本养老保险制度格局弱化了民众的安全感、获得感与幸福感,减缓了民众奔向美好生活的节奏。新时代的民生诉求、全面小康的宏伟蓝图是基本养老保险制度改革的主动力量,依据隐性失衡的表现,确定改革方向、把握改革契机、选准改革路径是保障改革成效的关键。

二、基本养老保险制度隐性失衡的表现

当前,我国基本养老保险制度隐性失衡集中表现在如下几个方面:城镇职工与城乡居民基本养老金标准的悬殊与保障支柱的不对等^①;并轨后,体制内外工作人员持续不平衡发展的基本养老保险制

^① 城镇企业退休人员基本养老金与城乡居民基本养老金差距在20倍左右,机关事业单位退休人员基本养老金与城乡居民基本养老金差距更大;从制度上已为城镇各类职工建立起基本养老保险、企业年金(职业年金)、个人储蓄型养老保障等多支柱养老保障体系,而城乡居民尚处于单支柱(基本养老保险)保障阶段。

度,以隐性失衡的方式延续着并轨前显性失衡的格局;区域间基本养老保险基金收支不平衡,制度抚养比、保障水平失衡的矛盾仍十分突出。

1. 城镇职工与城乡居民基本养老保险制度的隐性失衡

“新农保”“城居保”的相继启动,标志着自 20 世纪 80 年代起,城乡经济体制改革后的三十多年,以城镇正规就业群体专属权利为特征的基本养老保险制度成为历史,是我国社会养老保险事业的巨大进步。城乡居民基本养老保险制度的整合及机关事业单位养老保险制度的改革,实现了城镇各类职工、适龄城乡居民基本养老保险的全覆盖,从制度上解决了形式普惠的问题,但是,城镇职工与城乡居民间基本养老保险制度隐性失衡的矛盾仍较为突出。

(1) 基本养老保险金水平失衡。2017 年 5 月,人力资源和社会保障部发布数据,2016 年全国企业退休人员月人均基本养老金 2 362 元^[6]。2017、2018 年继续总体调增 5.5% 和 5.0%,经测算,现行企业退休人员月人均基本养老金超过 2 600 元,可以满足企退人员的基本生活需求。尽管国家未曾主动公开机关事业单位工作人员基本退休(养老保险)待遇,但远高于企业退休人员基本养老金水平是毋庸置疑的客观事实。杨翠迎测度发现 1999 年政府机关、事业单位的月平均养老金分别是企业的 1.46 倍和 1.47 倍,2000—2004 年,体制内外养老待遇逐年扩大,2004 年待遇差达到顶峰,时年政府机关、事业单位月平均养老金水平分别是企业的 1.83 倍和 1.73 倍^[7]。2005 年起,国家将企业退休人员基本养老金纳入正常调整机制,机关事业单位退休职工与企业退休人员基本养老金待遇差有所缩小,2013 年政府机关、事业单位月平均养老金水平分别是企业的 1.36 倍和 1.38 倍^[7]。截至 2017 年底,城乡居民基本养老保险金月人均水平为 125 元^[8],仅依靠基本养老金收入,难以保障最基本的生存需求。2016 年 3 月,中国人民大学发布的《中国老年社会跟踪调查(CLASS)》报告显示,尽管有 70.79% 的农村老年人领取基本养老金,但依靠养老金生活的老年人比例仅为 17.22%。当前,城乡居民月基本养老金与城镇企业职工月基本养老金相比差距在 20 倍左右,与机关事业单位工作人员基本养老金相比则落差更大,并呈持续加剧的态势^[9]。

(2) 待遇调整机制、调增频度失衡。《国务院关于完善企业职工基本养老保险制度的决定》(国发[2005]38 号)确立了城镇企业退休人员基本养老金的正常调整机制,待遇调增具有规律性、主动性。截至 2018 年初,企业退休人员基本养老金已实现 14 年连涨,年均增幅近 10%,其中 2006 年涨幅高达 23.7%。2017 年以前,机关事业单位工作人员退休待遇与体制内在职职工工资增长挂钩,从制度上保障了退休职工同步分享经济社会发展的成果。伴随着基本养老保险制度的并轨运行,2017 年机关事业单位退休职工与企业退休人员基本养老金实行同口径增长,增幅分别为 5.5% 和 5.0%。无论是“新农保”“城居保”还是城乡居民基本养老保险,2018 年之前,政策规定的调整机制均是适时调整而非正常调整,城乡居民基本养老金调整具有很大的随意性、被动性。“新农保”“城居保”基础养老金分别由 2009 年、2011 年政策启动时的每人每月 55 元调整至 2014 年的 70 元。2015—2017 年,农民、城镇居民基本养老保险基础养老金连续三年零增长。从政策启动时算起,上述两类非职业群体基本养老保险基础养老金在 55 元/月的低水平基础上,调增至 2018 年的 88 元/月,分别历时 9 年和 7 年,年均增值额为 3.6 元和 4.7 元,远低于城镇各类职业群体基本养老金年均超百元的增长额。

(3) 政策叠加,基本养老保障待遇将愈加失衡。如上所述,现行基本养老保险待遇的三级格局为:机关事业单位退休职工>企业退休人员>城乡居民。逐步缩小上述三类人群基本养老保险待遇差的政策视角在于从制度上保障三类人群基本养老金年均增长的绝对值呈逆向排列,即机关事业单位退休职工<企业退休人员<城乡居民。体制内外基本养老保险制度并轨运行后,2017 年度首次实行同口径调增,但体制内高于体制外 0.5 个百分点。鉴于体制内外基本养老金基数的差距,即使同口径、同比例调增,两类人群的待遇差亦将呈扩大化趋势。2018 年国家从制度上保障了城乡居民基础养老金的正常调整机制,并迎来首次最大额度增长,由 70 元提升至 88 元,涨幅高达 25.7%。由于城镇职工与城乡居民过于悬殊的基本养老金基数,即使城乡居民基础养老金年调增幅度保持 25.7% 的比率

不变,经测算,需要历经14年城乡居民基础养老金方可达到2000元/月^①。此外,城镇职工尤其是体制内职工已建立起并逐步做实多支柱的社会养老保障体系,而城乡居民的社会养老保障不仅制度单一,而且标准极低。受政策叠加效应影响,据现行政策导向,上述三类群体的基本养老保障水平将愈加失衡。

2. 体制内外基本养老保障制度的隐性失衡

基本养老保险制度“并轨”运行后,机关事业单位工作人员与企业职工执行相同的参保缴费政策与基本养老金计发办法,退休后基本养老金水平与在职时缴费基数、缴费年限(含视同缴费年限)呈正相关关系,即缴费基数越高,缴费年限越长则基本养老金标准越高。多重因素致使缴费基数、累计缴费年限的非对等及补充养老保险制度的失衡发展,体制内外职工基本养老保障的实质待遇差仍将持续存在。

(1)缴费基数内高外低。机关事业单位人事管理制度相对规范,单位承担的基本养老保险费一般来自公共财政,尤其是全额财政拨款的单位对人力成本并不敏感,因而缴费基数较实;而企业尤其是中小民营企业,出于控制人工成本,提升利润率与竞争力等因素的考量,惯于低报缴费基数。2002—2003年的审计结果表明企业缴纳社会保险的违规率高达61%,其中70%属于低报、瞒报社会保险费的行为^[10]。中国劳动保障报数据显示,2016年74.89%的企业未按职工工资据实核定缴费基数,其中36.06%的企业仅按统筹地区上一年度在岗职工平均工资的60%申报缴费基数^[11]。我国体制外用工,劳资双方力量长期不对等,与资方相比,劳方长期处于弱势地位,民企不仅工会组建率低,而且组织力量薄弱,部分地方政府处于地区利益考量,默许了企业低报缴费基数的违法、违规行为。如此,机关事业单位基本养老保险缴费基数普遍高于民营企业。

(2)缴费年限内长外短。并轨前,体制内工作年限为视同缴费年限并作为计发过渡性养老金的重要依据。并轨运行未从根本上动摇体制内工作人员人事关系的稳定性,体制内调动不影响正常缴费与基本养老金权益。而企业尤其是中小民企的劳动关系稳定性差,相对频繁的工作转换是体制外用工的常态,摩擦性失业现象在所难免。失业期间继续缴纳职工基本养老保险费既无政策支持,亦缺乏工资性收入保障。据现行基本养老金计发办法,中断缴费必然降低基本养老金计发权益,从而拉大体制内外养老金差距,据杨超等测算,累计缴费35年和15年相比,养老替代率最高相差25%^[12]。所以,从完整的职业生涯周期看,体制内外工作人员缴费年限非对等,总体上,体制内职工的养老金权益年限长于体制外工作人员。

(3)补充保险内实外虚。具有强制性、财政福利性特点的职业年金,费用由双方共担,单位承担工资总额的8%,个人负担缴费工资的4%,单位与个人缴费率缺乏弹性,具有基数实、比率高、覆盖广的特点。2004年实施的《企业年金试行办法》,实行自愿参加的原则,费用由企业和职工共同承担,双方缴费可以小于或等于政策规定的上限,缴费率富有弹性。2015年,企业年金累计缴费额9526亿元,单位参加数与职工参与数分别为7.55万和2316万,单位与职工参与率分别为0.35%和5.73%,且3/4的企业年金缴费额来自能源、供电、金融等国有企业,中小民营企业占比极低^[13]。2016年底,企业年金累计结存11075亿元,较2015年的9526亿元增长了16.26%,分别低于2013年的25.18%、2014年的27.41%和2015年23.89%的增长率,年增长率连创新低,企业年金规模扩张速度进一步降低^[14],与职业年金基数实、费率高、覆盖广的特征形成鲜明的反差。

3. 地区间基本养老保障制度的隐性失衡

随着省级统筹目标的逐步完成,基本养老保险已基本实现省内自平衡,基金在省域范围内互助互济,参保缴费、待遇计发办法在省级行政区达成了统一,省级范围内不平衡的问题基本得到了化解。现行基本养老保险制度地区间的主要矛盾集中体现为省际制度负担能力及财务状况的失衡。此外,省际基本养老金水平差距明显。

^① 截至2017年底,城乡居民基础养老金、个人账户养老金占基本养老金的比例分别为90.4%、9.6%,个人账户养老金占基本养老金的比例较低,据现行个人账户份额测度,历经14年,城乡居民基本养老金约2000元/月。

(1)制度抚养比的省际失衡。落后地区青壮年劳动力的持续外流,逐年拉大了发达与欠发达地区基本养老保险制度的抚养比。全国老年抚养比的均值从制度初创时期的 5:1 下降至 2016 年的 2.75:1,其中,青壮年人口聚集的广东省为 9:1,养老负担较轻^[15]。而历史包袱较重的东北老工业基地及内蒙古、新疆兵团、甘肃等青壮年人口净流出的省份,供款人数少,待遇领取人口占比高,制度存续压力大。2016 年黑龙江省的抚养比低于 1.3:1,不仅当期收不抵支,而且累计结余已穿底,基本养老保险制度的可持续性面临巨大挑战^[16]。2010—2015 年,全国 32 个省级行政区(含新疆兵团)职工基本养老保险制度赡养率标准差由 12.24% 升至 13.82%,排在最高位的 5 个省份制度赡养率平均值与最低位的 5 个省份制度赡养率平均值之差由 38.34% 升至 40.99%,省际职工基本养老保险制度负担呈逐年拉大态势^[17]。

(2)基金收支状况的省际失衡。2010—2015 年,全国 32 个省级行政区(含新疆兵团)职工基本养老保险基金当期结余、累计结余、支付能力差距进一步拉大。在此期间,各省份支付月数标准差从 9.95 升至 10.53,标准差系数从 0.56 升至 0.65^[17]。2013 年,城镇职工基本养老保险基金当期收不抵支的省份仅有黑龙江,2014 年当期收不抵支的省(区)增至 2 个,为黑龙江和宁夏,2015 年当期收不抵支的省(区)猛增至 7 个,分别是黑龙江、西藏、辽宁、河北、吉林、陕西和青海^[18]。广东、北京、江苏、山东、浙江等东部省域基金收入大于支出,基金累计结余占全国职工基本养老保险基金结余的 48.8%,其中广东省累计结余为 7 258 亿元,约占全国累计结余的 20%^[19]。中国社科院世界社保研究中心《中国养老金精算报告 2018—2022》预测:省际基金收支失衡格局将持续恶化,2018—2022 年收不抵支省份将增加至 13 或 14 个,东部省份基金积累规模将持续加大,而东北、西北地区省份基金压力将持续增大。

(3)养老金水平的省际失衡。2018 年城乡居民基本养老保险基础养老金前五位的省级行政区分别为上海、北京、天津、海南和青海,前五位省级行政区基础养老金的均值为 457.6 元/月,是后五位省份(黑龙江等 13 个省)的 4.68 倍;处于最高位的上海与处于最低位的黑龙江相比,前者月基础养老金是后者的 10.33 倍。2018 年较 2017 年增幅,排在后 5 位省级行政区远高于前 5 位,说明城乡居民基本养老保险基础养老金的地区差异呈缩小态势(见表 1)。

表 1 2017—2018 年城乡居民基本养老保险月基础养老金全国前五位、后五位概况

前五位 省(市)	基础养老金/(元/月)		增幅/%	后五位 省份	基础养老金/(元/月)		增幅/%
	2017 年	2018 年			2017 年	2018 年	
上海	850	930	9.41	黑龙江	80	90	12.50
北京	610	710	16.39	贵州、四川	70~75	93	32.86
天津	277	295	6.50	河南	80	98	22.50
海南	145	178	22.76	山西、湖北、 吉林、陕西、 湖南、云南、 甘肃	70~85	103	21.18~47.14
青海	155	175	12.90	安徽、江西	70~80	105	31.25~50.00
TOP5 均值	407.4	457.6	13.59	Bottom5 均值	78.46	97.8	24.65

注:1.数据直接或间接来源于各省级政府所属人社厅(局)官网;2.此表以 2018 年最新数值作为排名的依据;3.数据为省级行政区最低标准,省级范围内各市(区)基础养老金月标准并非完全一致;4.2018 年其他省级行政区月基础养老金最低标准在 108~170 元/月之间;5.月基础养老金为当年调增后的最新(高)标准养老金;6.2017 年贵州 70 元/月、四川 75 元/月、山西 80 元/月、湖北 70 元/月、吉林 80 元/月、陕西 80 元/月、湖南 85 元/月、云南 85 元/月、甘肃 85 元/月、安徽 70 元/月、江西 80 元/月。

2017 和 2018 年,企业退休人员基本养老金前五位的省(直辖市/自治区)分别为西藏、上海、北京、青海与浙江,后五位的是安徽、广西、海南、湖南与吉林。2017 年前五位省级行政区企退人员基本养老金的均值是后五位的 1.58 倍,2018 年基本维持着 2017 年的差距。2017 年前五位省级行政区企退人员基本养老金的绝对值高于后五位 1 352.2 元/月,2018 年扩大至 1 415.8 元/月。以 2017 年为例,处于最高位的西藏比最末位的吉林基本养老金高 1 918 元/月(见表 2)。

表 2 2017—2018 年企业退休人员基本养老金全国前五位、后五位概况

前五位省 (市\自治区)	基础养老金/(元/月)		增幅/%	后五位 省份	基础养老金/(元/月)		增幅/%
	2017 年	2018 年			2017 年	2018 年	
西藏	4 143	4 350	5.00	安徽	2 394	2 531	5.72
上海	3 799	4 012	5.60	广西	2 336	2 464	5.48
北京	3 770	3 959	5.01	海南	2 311	2 451	6.06
青海	3 436	3 636	5.82	湖南	2 311	2 442	5.67
浙江	3 190	3 365	5.50	吉林	2 225	2 355	5.84
Top5 均值	3 667.6	3 864.4	5.38	Bottom5 均值	2 315.4	2 448.6	5.754

注:1.数据直接或间接来源于各省级政府所属人社厅(局)官网;2.因 2018 年西藏自治区调整方案尚未公布,以人社部发〔2018〕18 号确定的最低调整标准(5%)核定西藏自治区本年度的基本养老金;3.数据为以省级行政区为统计单位,取平均值;4.其他省级行政区 2018 年月基本养老金在 2 534~3 145 元之间。

三、基本养老保险制度改革的契机与路径

社会主要矛盾的转化及基本养老保险制度长期不平衡发展的制度格局共同决定了我国城镇职工与城乡居民基本养老保险制度适度平衡发展的改革方向,满足民众对美好老年生活的期许,增进国民老年福祉。待遇调整机制,做实缴费基数,省际基金收支失衡,群体、地区间待遇差,累计缴费年限非对等,补充保险虚与实及制度抚养比落差既是引致我国基本养老保险制度失衡发展的关键要素也是适度平衡发展的基本养老保险制度改革所必须攻克的堡垒。改革成效的高低不仅取决于当权者对基本养老保险制度失衡发展引致要素判别的精准度,也在于决策者是否秉持先易后难的改革思路,能否把握好改革契机、选准改革路径。笔者认为:适度平衡发展的基本养老保险制度改革务必处理好“近道”(近期任务)与“远道”(远期目标)的关系,远近结合、先易后难方可达成最终目标(见图 1)。

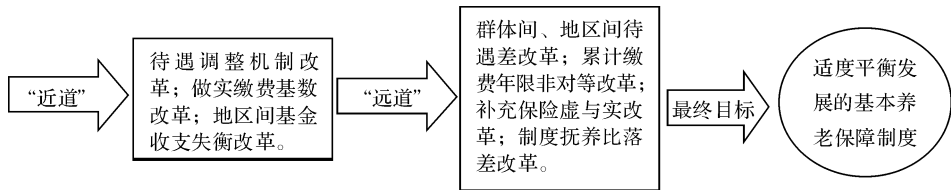


图 1 基本养老保险制度改革的路径衔接

1. 选准“近道”,把握契机

社会养老保险制度具有权利、义务基本对应的特点,城乡居民与城镇职工基本养老保险待遇差既有供款额度上的因由,也受待遇调整机制不统一、财政投入不均衡等因素的影响;“并轨”运行后,体制内外在职人员缴费基数不均衡将直接导致企退人员与机关事业单位退休职工基本养老待遇的持续失衡;省际基本养老保险基金收支失衡的问题不仅导致了地区间企业职工基本养老金的悬殊,也引致了地域间企业社保负担畸轻畸重的困境。上述待遇调整机制的非统一、缴费基数的落差、省际基金收支失衡的问题已成为新时代我国基本养老保险制度改革必须快速攻关的重要课题。本着先易后难的原则,笔者认为:切实落实好 2018 年国家出台的社保新政是基本养老保险制度改革的时代契机,也是适度平衡基本养老保险制度改革的“近道”。

(1)以“四个机制”的建立与完善为契机,缩小职工与居民养老待遇差距。2018 年 3 月底,人社部、财政部印发了《关于建立城乡居民基本养老保险待遇确定和基础养老金正常调整机制的指导意见》(以下简称《指导意见》),通过建立和完善四个机制,即:待遇确定机制、基础养老金正常调整机制、个人缴费档次标准调整机制及缴费标准补贴调整机制,着力提高城乡居民基本养老保险待遇。基础养老金“适时调整”变革为“正常调整”,从制度上保障了城乡居民与城镇各类职工基本养老保险基础养老金调整频度的一致性,给予了参保主体稳定的老年待遇年度调增预期,有助于城乡居民同步分享经济社会发展的成果。《指导意见》为稳步提高城乡居民基本养老保险待遇提供了制度通道与现实的

可能性,鉴于职业、非职业群体调增口径^①的差异,笔者认为城乡居民基础养老金年增长幅度应远高于企退人员及机关事业单位退休职工基本养老金增幅方可逐步缩小职业与非职业群体基本养老待遇差距。

(2)以社会保险费征收主体变革为契机,缓解体制内外养老待遇失衡的格局。2018年3月,中共中央印发《深化党和国家机构改革方案》,确立了新型的国税地税征管体制,决定将社会保险费交由税务部门统一征收。同年7月,中办、国办印发《国税地税征管体制改革》,要求先行合并国税地税相关机构再接手社会保险费征管职责,明确从2019年1月1日起,将社会保险费收支业务交由税务部门管理。在人社部门征收社会保险费的阶段,主观上出于招商引资、财政收入、就业等地方利益的考量,客观上囿于所掌握的各类企业经营信息的片面与失真,社会保险费基不实属普遍现象。费基不实既损害了体制外参保人的社会保险权益,又拉升了社会保险的名义缴费率。社会保险费征收主体的变革将弱化地方政府对征管的影响力,与人社系统相比,税务部门掌握着更为充分的企业运营信息,征收主体的变更既有利于规避漏保行为,也有助于做实税基,更有助于保障体制外职工的基本养老保险权益,缩小体制内外职工供款差异与基本养老保险待遇实质差距,促进更加平衡的基本养老保险制度建设。做实税基并不意味着加重企业社会保险负担^[20],税基的做实为降低虚高的社会养老保险名义税率提供了可能。税基实了,名义缴费率低了,体制内外基本养老保险待遇差自然就缩小了。

(3)以中央调剂金政策的实施为契机,弱化区域间基金失衡的矛盾。2018年6月,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》,2018年7月1日起实施。作为基本养老保险全国统筹的过渡性措施,中央调剂基金仅对收支矛盾过大、依靠地方财政难以弥合基本养老金收支缺口的省级政府进行补充和支持。较基础养老金全国统筹而言,中央调剂金制度推行的阻力小、易操作,符合先易后难的改革惯例。中央调剂金制度的实施将弱化城镇职工基本养老保险区域间基金收支、待遇不平衡发展的矛盾,给基金收不抵支地区的退休职工提供更为安全、稳定的老年收入保障。针对地区间经济发展不平衡,社会养老历史负担差异大,供款与待遇领取人数比例不均衡等现实问题,中央调剂金制度可以在短时间内有效化解省际养老负担畸轻畸重,基金结余失衡的突出矛盾,展现出社会保险互助互济的基本特质。

2.对接“远道”,循序渐进

定准方向、先易后难、循序渐进符合中国实际与渐进式社会政策改革惯例。与待遇调整机制、做实缴费基数、地区间基金收支失衡问题的改革相比,累计缴费年限非对等、补充保险虚实不一、制度抚养比差异等问题的改革难度更大,过程可能更艰辛,笔者建议将其作为适度平衡发展的基本养老保险改革的“远道”,待“近道”改革成效已凸显,改革进程已完成时再作为重点工作予以强化,并从政策上保障“近道”与“远道”的紧密衔接。

(1)差别化人口政策,均衡地区发展,调适区域抚养比差距。在制度抚养比较低的地区,先行试点放开计划生育政策,优化人口年龄结构,提高参保、缴费人群占总人口的比例。地区经济、社会发展,公共服务供给能力与水平等因素的差距造就了就业机会、收入水平、发展空间与生活质量的悬殊,青壮年人口多年持续、大量而集中地流向长三角、珠三角等发达地区,区域间退休人口与劳动年龄段人口之比长期失衡发展,地区间老年抚养比逐年拉大。发达、欠发达区域优势互补、对接帮扶,先富引领后富,区域经济、社会协同发展是弱化欠发达地区青壮年人口外流动力乃至引领人才回流的战略举措,是调适地区间制度抚养比失衡态势的长效机制,有助于弱化省域养老负担畸轻畸重的格局。

(2)优化加入机制,做实企业年金,降低第二支柱待遇差距。人社部、财政部在2004年《企业年金试行办法》的基础上,于2017年12月联合印发了《企业年金办法》,“新办法”于2018年2月1日起实

^① 《指导意见》实施后,职业与非职业群体的基本养老金=基础养老金+个人账户养老金+过渡性养老金(部分人群),基本养老金的统计口径显然大于基础养老金,而职业群体养老金的年度调增口径为基本养老金,非职业群体的调增口径是基础养老金。

行。无论是“老办法”还是“新办法”,加入的原则均是“选择加入^①”,这种基于纯自愿基础上的“选择加入”机制是其覆盖面狭窄的重要因素之一。由此,笔者建议及时、适度降低第一支柱养老保障负担,为企业年金的发展留有空间和余地,同时,将企业年金的“选择加入”机制改革为“自动加入^②”机制,同时保留企业退出的权利。如此,将有效弱化企业年金的自愿性质,推动体制内外补充养老保障待遇的适度均衡发展。企业年金具有单位福利性,加入企业年金,协商确定较高的缴费比例,一是需要参保单位具备筹资能力,二是劳资双方具有参保意愿。在税费负担较重的现实背景下,做实企业年金,降低企业年金与职业年金待遇差距可能需要较长的探索过程,系适度平衡发展的基本养老保险制度的“远道”。

(3)完善人力市场,鼓励中、长期雇佣,缩短供款年限差距。政府牵头,通过公共政策激发市场主体创新创业活力,引导各类企业、组织开发更多、质量更高的就业岗位;立项建设人力资源大数据信息共享平台,准确把握区间对不同专业、工种,不同年龄段,不同层次人才需求的动态变化情况,以此作为引导人才合理流动及完善人力资源开发与培训工作方案的重要依据。通过优化财税与社会保障政策、劳动合同制度鼓励各类企业对员工的中、长期雇佣,加大随意解除与员工劳动合同的经济成本,保障劳动关系的相对稳定性。新时代,政府在劳动关系的处理上要改变过去“一边倒”的方式,站在中立的角度协调劳动关系,建构相对稳定的用工关系,保证企业职工参保缴费的稳定性、连续性,从而缩短体制内外供款年限的差距。

(4)创新激励机制,引导较高档次缴费,缩小养老待遇差距。人社部官网数据显示:截至2017年12月底,城乡居民基本养老保险月人均基本养老金125元,其中具有普惠性的基础养老金为113元,以效率为特征的个人账户养老金占基本养老金的比例仅为9.6%,实践证明缴费激励政策的执行效果较差,多数城乡居民选择最低档次缴费。青壮年劳动力是城乡居民中创造财富的主力,理应成为城乡居民基本养老保险参保缴费的主体力量,调研发现该群体参保缴费的动力明显弱于中老年居民,“逆向选择”现象显现于城乡居民基本养老保险领域。较城镇职工而言,城乡居民的总体收入偏低且较为短视,而基本养老保险从参保缴费到待遇领取的周期较长,一般至少为15年,缴费激励机制的设计应聚焦于向“短期见效”的领域发力。由此建议:一是强化多缴多得、稳定长缴多得的激励机制,近年新增财政投入的大部分用于“入口”补贴,对城乡居民年度缴费采取阶梯型方式配套补贴,选择较高缴费档次的多补贴,反之,少补贴,把个人缴费与财政补贴数额分别打入纸质版个人账户存折,让城乡居民直接感受到多缴多得的益处;二是结合城乡居民收入及增长情况,合理设置缴费档次,根据年龄段,分别赋予不同的选择权限,从制度上限制青壮年劳动力选择最低缴费档次。从财政配套激励与限制缴费选择权限两个方面入手,逐步缩小职业与非职业群体养老待遇差距。

四、结 语

当前我国不平衡发展的基本养老保险制度主要体现在城镇职工与城乡居民,体制内外工作人员及不同地域之间。社会主要矛盾的转化为新时代基本养老保险制度的改革指明了方向:逐步缩小、稳步提高不同群体基本养老保险待遇,让城乡居民、企业职工同比分享发展红利;坚决防范、有效遏制地区制度抚养比、基金收支失衡逐年拉大的态势,避免欠发达地区、老工业基地基金深度穿底的风险。为保障改革成效,在坚守改革方向的同时,要把握住改革的时代契机,拟订好改革的路径与配套举措。

社会主要矛盾的转化与社会保障的结合渐成为学界关注、研究的热点,本文主要着眼于基本养老保险制度改革的方向,介绍基本养老保险由显性失衡到隐性失衡的演绎过程,分析基本养老保险在群

① 制度默认状态是“假定不同意”,同时保留“选择加入”的权利,例如:我国的器官捐献制度。

② 制度默认状态是“假定同意”,同时保留“选择退出”的权利,例如:我国的城乡居民基本医疗保险制度。

体间、区域间不平衡发展的表现,探讨基本养老保险制度改革的时代契机与路径选择。至于什么是平衡,平衡与公平的区别如何辨析,群体间、区域间基本养老保险制度是否有必要秉持绝对平衡地发展,有无适度失衡发展的合理性,“度”的标准如何确定等问题则是有待进一步研究的重要课题。

参 考 文 献

- [1] 陈晋.深入理解我国社会主要矛盾的转化[N].北京日报,2017-11-13(021).
- [2] 童星.社会主要矛盾转化与民生建设发展[J].社会保障评论,2018,2(1):3-12.
- [3] 汤兆云.城乡统筹发展中的基本养老保险制度建设研究[M].北京:经济日报出版社,2017:52-54.
- [4] 米红,刘悦.参数调整与结构转型:改革开放四十年农村社会养老保险发展历程及优化愿景[J].治理研究,2018,34(6):17-27.
- [5] 何平.中国农村养老保险制度改革与发展报告—可持续性分析[M].北京:中国经济出版社,2011:4.
- [6] 人社部.全国企业退休人员月人均基本养老金达 2362 元[EB/OL].(2017-05-29)[2019-02-25]. http://www.xinhuanet.com/2017-05/29/c_1121054144.htm.
- [7] 杨翠迎,汪润泉.我国城镇就业人员养老金待遇的历史考察与思考[J].社会保障研究(北京),2017,25(1):88-100.
- [8] 人社部.城乡居民养老保险跨入新时代[EB/OL].(2018-04-02)[2019-02-27].http://www.mohrss.gov.cn/SYRlzyhshbzb/dong-taixinwen/buneyiaowen/201804/t20180402_291432.html.
- [9] 何文炯.老有所养:更加平衡、更加充分[J].国家行政学院学报,2017(6):92-98,163.
- [10] 刘翠霄,李广厦.完善《社会保险法》有关社会保险缴费基数规定的建议[J/OL].(2018-10-06).江淮论坛,2018(4):78-84.<https://doi.org/10.16064/j.cnki.cn34-1003/g0.2018.04.012>.
- [11] 米海杰.城镇职工养老保险缴费基数问题分析[N].中国劳动保障报,2018-07-14(5).
- [12] 杨超,余桔云.养老金并轨后不同群体养老金水平、差距与调适[J].企业经济,2017,36(8):179-186.
- [13] 人社部.2015 年度全国企业年金基金业务数据摘要[EB/OL].(2016-03-31)[2019-08-29].http://www.mohrss.gov.cn/gkml/xxgk/201603/t20160331_236972.html.
- [14] 郑秉文.中国养老金发展报告[M].北京:经济管理出版社,2017:36.
- [15] 李春根,熊萌之,夏珺.从社会主要矛盾变化看我国社会保障制度改革方向[J].社会保障研究,2018(2):16-20.
- [16] 余颖.建立中央调剂金制度意义重大[N].经济日报,2018-06-14(4).
- [17] 郑秉文.中国养老金发展报告[M].北京:经济管理出版社,2017:16.
- [18] 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):74-84.
- [19] 国务院.2017 年全国养老保险基金总体收支平衡、收大于支[EB/OL].(2018-06-13)[2019-02-27].http://www.gov.cn/xinwen/2018-06/13/content_5298415.htm.
- [20] 人社部、财政部、税务总局、国家医保局.改革社会保险费征收体制总体上不增加企业负担[EB/OL].(2018-09-19)[2019-08-29].<http://www.chinatax.gov.cn/chinatax/n810214/n810641/n2985871/n2985883/n2985973/c3748545/content.html>.

(责任编辑:陈万红)