

养老保险全国统筹对安徽的影响及对策建议



□安徽省财政厅课题组

养老保险全国统筹是养老保险制度改革的发展趋势，也是完善养老保险体系建设的重要内容之一。按照国务院安排，由人社部、财政部制定的养老金全国统筹方案已取得较大进展，2014年开始进入制度全面推进阶段，到2015年底我国将实现基础养老金全国统筹。具体如何实现养老金全国统筹，未来可能有两种改革路径：一是对基础养老金实行全国统筹统支，由中央财政承担兜底责任，再将基本养老保险基金分为中央统筹基金和省级统筹基金，分级共担

相应支出责任，而个人账户基金由地方财政负责管理；另一种是对养老保险基金实行预算管理，即在省级统筹基础上，由中央层面推进基金统筹管理六统一，统一核定基金收支预算，并对各省预算内基金缺口进行适当调剂。在此基础上，逐步过渡到养老保险全国统筹统支。本文就第一种改革路径对安徽的影响进行分析。

一、养老保险全国统筹对安徽省的影响

自2009年起，安徽省建立养老保险省级统筹制度，按“市级统收统支，省级

调剂”的模式，实现养老保险制度六统一，逐步建立责任分担、基金调剂、超收激励、持续保障机制，逐步强化省级调控能力、基金互济能力、基金持续发展能力，省级与各级政府间责权利挂钩及激励与约束模型初步形成。从全省基金收支状况看，截至2012年底，全省企业职工养老保险基金总收入479亿元，总支出365亿元，滚存结余591亿元。从当前看，基金积累逐年增加，资产负债逐步优化、支撑能力逐步增强。随着全国统筹的推进，基金管理方式的转变，对安徽省的影响主要有以下几方面。

（一）财力保障的影响。改革前，养

老保险地方统账管理,基金历史性债务、现实成本均由基金结余中统一支付,地方财政仅在基金结余不足以支付或未完成预算时承担兜底责任。从安徽省看,2012年决算反映省级以下财政对养老保险基金的投入占总投入的1.15%,2013年除老工业城市蚌埠市年底前将出现基金滚存负结余情况需增加地方财政负担,原各级财政投入基本与以前年度持平。而基础养老金实现全国统筹后,如果实行个人账户全部交由地方管理的统筹模式,省内即将对个人账户养老金的发放承担兜底责任,则对安徽省财力投入将有以下影响:首先,制度规定个人账户计发月数139个月与目前人口平均余命76岁相差约53个月,在个人账户金额领取完毕后全部由基金兜底。其次,个人账户记账利率人社部门每年公布一次,与实际执行存在一定的差距。安徽省2012年养老保险基金平均收益率为3.58%,虽略高于人社部门公布利率3.48%,但部分市由于资金短缺,资金流动性强,基金仅通过3个月优惠利率(2.6%)实现保值增值,较记账利率低0.88%,形成未来个人账户资金缺口。在个人账户基金交由地方管理后,若个人账户计发月数不随着人口寿命及时调整、记账利率与实际利率不能有效结合、地方基金收益不能有效提升,其资金缺口将由地方财政承担,进一步增加地方财政支出压力。

(二)责任分担的影响。目前,安徽省省与市按8:2分担养老保险基金预算收支缺口责任,当期收支缺口基本上都在基金中列支。全国统筹后,中央与省、省与市县的的责任分担模式将随着基础养老金和个人账户养老金分级管理相应调整,原中央财政基数加调标增长的补助方式将改变,中央需按历史成本、转轨成本、隐性成本明确各级责任。随着中央财政补助政策的调整,安徽省需及时顺应资金管理形势变化,改变原

按预算收支缺口分担责任模式,建立制度间稳固而持续的整体性安排,形成科学、系统、全面的责任分担机制,有效调动各级积极性,规范基金管理,促进基金持续。

(三)成本清偿的影响。从安徽省看,2012年全省基金累计结余591亿元(与个人账户记账金额差约153亿元),其中历年中央财政补助约占结余的90%左右,统账并存的模式设计初衷并未实现,走上了过度依赖财政资金补血的路径,且财政对基金成本的清偿机制尚未建立健全。以安徽省养老保险基金第一个出现滚存负结余的蚌埠市为例,其基金缺口成本的主要因素有:一是历史成本。作为老工业城市离退休人员较多,其中1996年以前离退休人员约3.02万人,按目前平均退休金计算每年需基金列支至少5.3亿元;1996年以前参加工作的中约6万余人,其视同缴费年限的过渡性养老金也由基金承担,每年至少约3亿元。随着时间的推移,这部分基金支出将进一步加大,且将随着全国统筹有序清偿。二是转轨成本。蚌埠市改制企业参保人员约3万人,中央财政给予的政策性补助每人仅约3万元,而其个人领取的养老金支出(以2005年起领取养老金和每年预计支出标准测算)人均缺口至少达25万元;同时,全市约1万多名未参保集体企业人员补费参保,缴费将于5—8年内领取完毕,未来基金支付每人至少有7—10年的缺口,经济体制改革进程中形成的转轨成本亟待解决。三是隐性成本。全市灵活就业人员参保人数占总人数的54%,其个人缴费较领取养老金月人均缺口至少约500元(以目前人均缴费与待遇水平测算);因特殊工种等该市平均退休年龄约52岁,较60岁退休人群相比提前8年领取养老金,且减少8年缴费,一定程度影响基金收支平衡;此外,2012年安徽省公布的个人账户记账利率为

3.48%,该市基金收益率仅为2.6%,加之个人平均寿命的延长,个人账户金额领取完毕后都将成为缺口要因。全国统筹后,基础养老金全国统筹调剂,地方承担个人账户养老金责任,其财政支出压力相对减轻,基金收支平衡能力进一步增强。

(四)基金平衡的影响。全国统筹后,基金在全国范围内统筹调剂,将加速安徽省人力资源流转、农民工输出。作为劳动力输出大省,目前全省农民工共约1400万人(跨省转移约900万人),这部分人群作为参保缴费的主力,往往在就业地参保缴费,而退休后返乡在本省领取养老待遇,现行的转移接续制度基金不能全额划转,在本省领取的养老金将成为若干年后基金收支缺口的隐患。同时,全国统筹后,作为人均养老金低于全国平均养老金的省份,在规范全国基础养老金待遇计发后,全省人均养老金标准将逐步提高趋向全国平均水平,支出将增加,基金负担较重。此外,统筹后部分地方政府会形成片面、局部性思维,认为基金由中央兜底,自身征缴管理能动性下降,可能会影响征缴扩面工作的积极性,降低原基金征缴收入增幅。作为判断短期基金抗风险和可持续发展能力的重要指标,由于统筹基金的收入增长速度逐渐低于支出的增长速度,基金积累率呈缓慢下降的态势,基金收支平衡将受到冲击。

二、对策建议

在全国养老保险统筹管理改革进程中,安徽省应坚持稳步推进、统筹实施、夯实基础、统一管理,逐步完善养老保险体系,规范养老保险基金管理。

(一)养老多层次,完善养老保险体系。以增强适应性为前提,有效运用市场机制,发挥财政职能作用,以推进全国统筹为契机,在完善养老保险第一支柱的同时,强化养老保险三支柱体系

建设。一方面，构建多层次养老保障体系，形成职工养老保险、企业（职业）年金、补充养老保险为主体的养老保障体系，建立科学的机关事业单位职业年金配套政策，健全职业年金参保激励和财政投入机制；另一方面，探索个人所得税递延养老试点并逐步推广，在保障全民养老基本待遇的同时，提高参保人员待遇水平。

（二）筹资多渠道，构建持续投入机制。以促进持续性为目标，构建养老保险多渠道筹资机制，不断做大养老保险基金蛋糕。一是稳定投入机制。随着国民经济和财政收入等增长，根据统筹后中央与地方事权责任划分，结合全省个人账户结余与支出预测，建立全省分级、有序、稳定的养老保险投入机制。二是创新投入方式。进一步丰富资金来源渠道，通过彩票公益金、国有资本经营收益、国有股减持划入等，建立多渠道养老保险基金筹集机制。三是挖掘内生动力。根据基金收支预算、个人账户结余情况，统筹制定中长期投资运营计划，提升基金运营收益。

（三）破除双轨制，推进机关事业单位养老。坚持公平与效率相结合，在推进全国统筹时同步推进省内机关事业单位养老保险改革，逐步破除养老保险双轨制。一是鼓励全员参与职工基本养老保险或建立与企业职工趋同的机关事业单位养老保险制度，探索将机关事业单位新进人员纳入企业职工养老保险，做好参保缴费与待遇测算，促进新老制度、不同人群的有序衔接，为机关事业单位养老保险整体推进奠定基础。二是在参保政策、结算口径、征缴程序、缴费模式等方面，事业单位养老保险逐步与企业职工养老保险趋于一体化。三是充分了解、梳理省内合肥、芜湖等地机关事业单位养老保险制度，保障省内已自行开展机关事业单位养老保险地区实现平稳过渡。

（四）测算重前瞻，全面摸清基金底数。以实现科学精细管理为基础，做好养老保险各项数据的搜集、整理、归类，全面摸清基金管理底数，强化精算分析，厘清基金支付成本。一是全面分析控风险。分类掌握参保人员、就业人员信息，翔实分析各地基金收支、平衡能力和影响因素，为做好收入测算、缴费基数核定与稽核比对等工作提供支撑，妥善研究防范和化解基金支付风险，提高社保基金运行效率和风险防范能力。二是科学预测促持续。通过基金短期、长期趋势以及敏感性系统参数（如退休年龄、个人账户、缴费率等）的分析，预测基金运行环境和运行状况，了解掌握分地区基金运转情况和基金支撑能力，建立赡养率、替代率基金支撑能力与人口老龄率的科学模型，积极研究促进基金持续的对策方案。三是分类测算保平衡。做好全省基金历史成本、现实成本、隐性成本分类测算，掌握各级个人账户养老金记账与现实的差额，全面分析影响基金收支平衡的养老保险成本因素，为统筹推进时与中央事权划分提供依据。

（五）推进六统一，加强基金预算管理。以推进基金管理六统一为根本，全面规范养老保险基金预算管理。一是统一全省缴费基数的测算与核定，遵循财政体制管理的总体要求，坚持外部性、信息复杂性、激励相容性原则，全省范围内全面执行双基数征缴规定，科学确定各地基金收入预算，全面促进各地预算执行。二是制定科学的待遇计发办法，按缴费与待遇挂钩原则，严格老人、中人、新人、灵活就业、未参保等不同群体的待遇计发，规范基金支出。三是在全面摸底的基础上，规范基金预算管理，基金结余管理，统一业务规程，通盘调度使用资金，进一步增强预算约束，完善预决算公开制度，切实提升基金预算管理水平。

（六）基金统收支，推进统筹层次提升。以基金统收统支为方向，改革省级统筹管理模式，由全面推进市级统收统支逐步到实现省级统收统支，以顺利推进全国统筹。一是全面做实省级统收统支。划分各级政府间养老保险事权与支出责任，综合考虑基金各类成本形成缺口，建立科学的转移支付体系，清晰界定各级责任。二是修订现行责任分担办法，以基金缺口控制和基金持续增长为目标，将责任分担与基金预算相衔接，将基金管理 with 就业、参保、缴费、支出等相结合，明确分级责任，注重激励引导。三是全国统筹后，依据中央确定各级支出责任，做好省内各市区县事权支出测算，进一步明确各级支出责任、清晰测算缺口、把握基金支撑，建立科学的省与市县责任分担机制，促进基金自求平衡机制建立。

（七）管理全程化，提升经办服务能力。以提升管理服务为抓手，切实做好养老保险经办管理，确保全国统筹顺利推进，有效解决各级利益博弈。实行全国统筹后，一方面，安徽省要结合基金管理需求，明确不同层级经办机构管理职责，省级相关部门进一步加大政策研究、协调配合、监督管理力度，指导市县全面开展养老保险经办业务，形成横向纵向齐抓共管的新格局；另一方面，要积极推进信息化建设，在全国建立统一的信息管理系统的同时，安徽省要进一步加快金保工程建设，探索运用“云”技术，整合现有信息资源，在财政、税务、人社等部门间，在全国、省、市县间建立互通互联的信息网络，同时规范基础数据的采集、整理和分析，全面掌握人员参保、缴费、发放等个人信息，为强化预算管理、提升经办服务能力奠定基础。

（课题组成员：陈军 朱艾勇 林晓明 孙玫玫）

责任编辑 刘慧娴