

我国养老金顶层设计的思路

□ 武汉大学社会保障研究中心 刘昌平

2014年伊始,国务院决定将新型农村社会养老保险(以下简称“新农保”)和城镇居民社会养老保险(以下简称“城居保”)两项制度合并实施,建立统一的城乡居民基本养老保险制度(以下简称“城乡居保”)。这是继我国已经初步建立起覆盖城乡居民的社会养老保险体系之后,开启养老金顶层设计的第一步。笔者将从社会养老保险体系的现状出发,通过对当前问题的深入剖析,提出我国养老金顶层设计的基本思路,以期

抛砖引玉之效。

一、现行社会养老保险体系存在的主要问题

近几年来,养老保险问题一次又一次地引起社会广泛关注,也成为了历年两会新闻关注的关键词;与此同时,与养老保险相关的政策也牵动着社会各界的神经,成为社会热议的话题。

(一)养老保险制度“碎片化”:公平性缺失与既得受益权损失

20世纪90年代以来,我国先后建立起城镇职工基本养老保险(以下简称

“城保”)、新农保、城居保等社会养老保险制度,加上从计划经济体制延续下来的机关事业单位退休金制度,养老保险制度呈现“碎片化”状态。“碎片化”可以分为两个层次:一是城乡二元养老保险体系,即依据户籍身份在城镇和农村地区分别实施资金来源渠道不同、保障待遇有差别的养老保险制度;二是在城镇地区依据不同职业身份实施具有排他性的、待遇有别的养老保险制度,即所谓的养老保险“双轨制”。养老保险制度“碎片化”导致严重的政策后果:

一是人为拉大了不同社会群体的养老待遇差距,导致社会公平性缺失。以养老保险“双轨制”为例,从目标替代率看,退休金替代率为90%左右,养老金替代率为59.2%,两者相差30%左右;从缴费方式看,退休金全部由各级财政承担,而企业职工却要缴纳相当于工资8%的社会保险费。即使对城保养老金实施了“十连涨”,但80%的企业职工并不满意。

二是出现了养老保险关系转续难,导致转移就业参保者的养老金既得受益权损失。一项缺乏完全便携性的养老金计划将会导致转换工作参保者的既得受益权损失。为解决养老保险关系转续问题,主管部门先后颁发了《城镇企业职工基本养老保险关系转移接续暂行办法》和《城乡养老保险制度衔接暂行办法》,但仍存在明显的政策缺陷:一方



面以“核算参保职工缴费积累规模”为政策出发点,违背了社会保险原则,间接导致养老金既得受益权损失;另一方面,“按各年度实际缴费工资总和的12%转移养老保险资金”,直接导致养老保险缴费损失。

(二)“养老基金缺口”: 城保基础养老金财务不可持续性

目前,面对养老基金缺口,官方与社会人士各执一词。有关缺口问题我们可以从两个方面来理解:一方面,如果说养老基金没有缺口,为什么各级财政要对养老基金逐年补贴?为什么各地需要采取拆东墙补西墙的方式“挖空”个人账户基金积累支付基础养老金?事实上,早在1998年城保就已经陷入了财务困境,当年中央财政对城保补助24亿元,此后补助额逐年增加。1998—2006年,各级财政的补助支出大概在4000亿元;2007—2012年各级财政补贴基本养老保险基金累计高达11114亿元,如果加上2013年社会保险基金预算数据,自1997年统一制度以来各级财政累计补贴基本养老保险基金1.8万亿元左右。

另一方面,如果说养老基金没有缺口,在没有外部债务嵌入的前提下,城保是一个精算盈余的制度安排。从现收现付制向基金积累制的转轨肯定要产生额外的成本。我国基本养老保险制度在从传统的现收现付制向统账结合(社会统筹与个人账户相结合)的体制转轨时,没有采取专门的方式处理转制成本,而是期冀通过加大企业统筹费率的方式逐步将其消化。因此可以这样说,如果城保制度在嵌入了巨额养老保险隐性债务或转制成本的前提下依然可以保持基金财务平衡,那么基础养老金在2050年之前是财务盈余的。

(三)个人账户“空账”: 城保制度的隐忧

由于《关于建立统一的企业职工基

本养老保险制度的决定》只是将个人账户作为一个计发方法,个人账户不是实际账户,而是“名义账户”;由于财务上实行基金混账管理的办法,允许统账基金相互调剂使用,以基础养老金代替基本养老金,其实质仍然是现收现付制;由于个人账户既没有基金积累,也没有真正实现投资运营,却无本计高息,致使个人账户养老金债务持续增大。1997年以来,各地没有做实个人账户,无法割断统账基金之间的联结,锁定统筹基金的债务。一些地方为满足当期支付需要,大量动用“中人”(城保实施前参加工作、实施后参保的职工)和“新人”(城保实施后参加工作且参保的职工)积累的个人账户基金,导致个人账户变为“空账”。2005年以来,虽然部分地区实行“做实”个人账户试点,但是仍有近半数地区没有“做实”,导致“空账”规模持续放大。《中国养老金保险发展报告2013》显示,2013年城保个人账户“空账”规模超过了2.6万亿元。

按照城保15年缴费年限的规定,2012年出现理论上的第一批退休“新人”,此前的退休职工主要是“老人”(城保实施前已经退休的职工)和“中人”。因此“空账”的实质就是通过“中人”和“新人”的个人账户基金积累偿付养老保险隐性债务,其结果是暂时减少历史债务的同时,持续扩大统筹基金的现实债务。

二、产生养老保障问题的主要原因分析

(一)认识误区

一是无视城保制度的保险原则。城保是一项保险制度,必须坚持精算平衡原则,保证制度财务可持续性。但是,在经济体制改革过程中,我们将许多本不应该由社会保障承载的项目转移给城保,并将单位保障体制下承诺的退休金权益(隐性债务)也转移到城保,使

城保过多地承载了我国经济体制改革的成本。例如,在单位保障向社会保障改革过程中,为减轻替代率下降带来的改革阻力,一些地方增设统筹外项目,且将其纳入城保统筹内支付;在推进国有企业改革过程中,一些地方或是将关停并转的破产企业职工直接纳入城保,或是通过特殊工种提前退休的方式将下岗职工提前纳入城保,在减少城保缴费收入的同时直接增加基础养老金支出。

二是忽视政府“兜底”责任。长期以来,由于政府与企业、中央政府与地方政府之间养老保险责任不明,企业依赖政府、地方政府依赖中央政府的倾向日趋明显,中央政府的责任和包袱越来越重,出现了“地方请客、中央买单”的局面。例如,个人账户没有做实的实质就是地方政府与中央政府之间就养老保险补贴责任的博弈。对于地方政府而言,博弈的结果就是“早做实多出钱,晚做实少出钱,不做实不出钱”。试想,如果地方做实个人账户,不论是东部地区还是中西部地区都必须拿出一部分财政收入对“空账”进行补贴,且今后也不得挪用已做实的个人账户基金积累;反之,如果地方不做实个人账户,既不用对已经形成的“空账”进行补贴,仍可以继续挪用个人账户基金积累,即便以后再做实也仅需支付此前相同比例的补贴资金。

(二)体制障碍

从客观上看,养老保障制度“碎片化”主要是由于相关体制分割造成的,这种体制分割一方面是由于在城乡采取了不同的管理体制,直接导致了城乡二元保障体系;另一方面是相关体制改革进程不同步,形成了城保制度与退休金制度“双轨并存”的格局。

以城乡二元保障体系为例,由于户籍管理体制、收入分配体制、劳动就业体制等分割,在城镇形成了国家、单

位与个人三方负担为原则的养老保障制度，而在农村只能建立以家庭保障为主，以国家与个人共同负担为原则的农村养老保障体制。

以养老保险“双轨制”为例，从20世纪80年代初期开始，为适应国有企业用工制度改革，部分地方开始探索社会保障制度改革，并最终于1997年建立了统一的城保制度。而时至今日，由于机关和事业单位改革滞后，除部分地区积极探索事业单位社会养老保险统筹试点之外，大部分地区的机关和事业单位仍然延续计划经济体制下的退休金制度。

（三）制度缺陷

当前，对于“统账结合”筹资模式给出的理论界定基本上统一为“部分积累制”，事实上这种界定是一种误解或曲解。不论是从筹资模式、管理方式、给付形式和政策目标来看，还是从政府在这两项制度中承担的责任来看，“统账结合”制度的两部分是截然不同的两种制度形态，其实质上是现收现付制的统筹养老金制度和基金积累制的个人账户养老金制度两项制度而非一项制度，是混合而非结合。这种误解导致在城保现实运行过程中出现了一系列问题。

一是将城保定义为“部分积累制”，其目的在于默许统筹账户基金应承担的“转制成本”，并对个人账户透支，实行“统账结合、混账管理、空账运行”的方式，使个人账户的“空账”运转在一定程度上成为养老保险制度改革的主要支撑技术。

二是“部分积累制”误解的实质在于政策制定者和实行者可以通过不断调整个人账户的比例来控制转制成本的规模。我们依然记得从1995年开始出现的“大账户”与“小账户”之争，其结果是在1997年统一了城保制度后采取了“小账户”模式，直接降低了转制成本的规模。2005年《国务院关于完善企业职工

基本养老保险制度的决定》规定将养老保险个人账户的缴费比例由11%直接降为8%，间接地再一次降低了转制成本的规模。

三、建立一体化社会养老保障体系的建议

（一）构建一体化社会养老保障体系的思路：横向分离、纵向合并

1. 还原“统账结合”的本质，将其拆分为国民养老金制度与强制性企业年金制度。既然对“部分积累制”的认识是一种误解或曲解，我们就应该重新界定城保制度。因此，应在做实个人账户的基础上，将“统账结合”制度拆分为“国民养老金制度（基础养老金）+ 强制性企业年金制度（个人账户养老金）”，两项制度共称基本养老保险制度，强制所有企业和城镇所有从业人员依法参保。其中，政府承担国民养老金的兜底责任和基金管理责任，仅承担强制性企业年金的基金受托管理责任和提供免税待遇。既然强制性企业年金是基金积累制，并内在地要求养老基金投资运营，那么应由政府将年金基金专业管理职能让渡给外部市场化主体，而政府的责任仅在于强制建立和拟订规则、依规监管。

2. 通过相同制度“并轨”的方式，建立包括国民养老金、强制性企业年金（职业年金）、自愿性企业年金（职业年金）、个人储蓄性保险在内的多支柱养老金体系。国民养老金制度主要由城保和城乡居保的基础养老金合并形成，是一项覆盖全体国民，确保全民老年基本生活和权益的最低养老金，各级政府承担受托管理和财政兜底责任。实行全国统筹之前，国民养老金的责任主体是地方政府，基金不足部分由地方财政兜底，中央财政给予适当补助；实现全国统筹之后，统一各地国民养老金缴费基数和比例，基金不足部分由中央财政兜

底。强制性企业年金（职业年金）是一项法定保障项目，强制所有从业人员参保缴费，单位不缴费，财政不兜底，实行完全市场化管理运营。年金待遇水平根据个人缴费、投资收益积累额和预期余命确定。自愿性企业年金（职业年金）是一项政府给予政策支持、企业或单位自主建立的自愿性保障。此项计划应由企业或单位与员工协商建立，基金由企业或单位和职工缴费形成，实行完全市场化管理运营。

（二）完善相关配套政策

1. 全面测算转制成本规模，并采取制度外措施解决。按照十八届三中全会提出的“划转部分国有资本充实社会保障基金”的精神，当前应全面测算转制成本规模，并以认可债券的方式将转制成本落实到“中人”的个人账户，从根本上锁定政府的财务负担。然后通过“划资偿债”的方式化解养老基金缺口。

2. 规范退休年龄政策。鉴于我国正处于“人口红利”转换期，届时劳动力短缺将严重制约经济社会发展，应从战略高度进一步规范退休年龄政策：一是从待遇机制上严格规范特殊工种提前退休政策，采取企业内部退养方式；二是与机关事业单位养老保险制度改革进程一致，适时调整和统一男女退休年龄；三是在时机成熟时，逐步提高法定退休年龄。

3. 统一公务员、事业单位人员和城镇职工养老金调整机制。公务员、事业单位人员、企业职工的养老金调整应统筹考虑，都应该按照统一的调整标准和比例进行，不受在职职工调整工资的影响。在调整时间上，可根据经济发展水平和物价变动情况，进行相应调整；在调整水平上，可以适当考虑退休前的不同级别、缴费时间、工龄等情况，不同的退休人员有所差别，但不要悬殊太大。□

责任编辑 刘慧娴