

构建我国基本养老保险全国统筹制度的政策建议

中国财政科学研究院社会发展研究中心课题组

摘要：党的十九大报告提出“尽快实现养老保险全国统筹”，这表明实现基本养老保险全国统筹不仅必要而且具有紧迫性。但是目前基本养老保险统筹与央地支出责任划分还存在一些问题。笔者建议按照公平与效率相结合、权利与义务相对应、改革前与改革后待遇水平相衔接的原则，构建我国基本养老保险全国统筹制度。

关键词：养老保险全国统筹；央地政府支出责任；配套改革

党的十九大报告提出“尽快实现养老保险全国统筹”，这表明实现基本养老保险全国统筹不仅必要而且具有紧迫性。但是目前基本养老保险统筹与央地支出责任划分还存在一些问题，如省级统筹制度下地区间缴费负担不公，责任分担失衡，损害制度的公平性；各省之间的保险基金不能互相调剂使用，大大弱化了养老保险互助共济的作用，制约基本养老保险制度的可持续性，不断加重各级财政的负担；各省份之间难以实现制度的有效衔接，提高了省际人力资源流动的交易成本，降低了制度的效率；省级统筹名不符实，大多是采取缴纳省级调剂金办法，实际上仍然是市级统筹，制度碎片化现象严重，管理成本高昂；省级统筹是省级政府管理养老保险资金，中央政府承担养老保险收支缺口补贴的机制，是一种责、权、利不

衔接的管理体制，蕴含着道德风险；省级统筹不利于集中资金开展投资运作，基金保值增值难，威胁到整个制度的可持续性。

针对这些问题，笔者建议按照公平与效率相结合、权利与义务相对应、改革前与改革后待遇水平相衔接的原则，构建我国基本养老保险全国统筹制度。

央地政府支出责任划分构想

近期：中央调剂金全国统筹体制下央地政府支出责任划分

中央政府支出责任：一是确定中央调剂金比例。根据出现基本养老保险收不抵支总体情况及未来几年的变化与国家财政承受能力综合加以确定，调剂金率一旦确定一般不宜变动太快，五年一定比较合适，作为向全国统一征缴的比例，不论基本养老保

险基金当年收支平衡与否。二是确定全国统一的缴费率。即企业缴费率和个人缴费率都是统一的费率。这不仅是公平缴费者负担的要求，也是促进地区间公平竞争的要求。三是统一全国基本养老保险待遇支付办法。统一养老金发放办法有利于解决各地养老金发放办法不一致导致的养老金待遇不公平问题，防止有的地方因为种种原因降低养老金支付待遇。四是合理确定中央对地方的养老金返还额。这是建立全国统筹制度的关键。首先核定调剂金返还的基数，基数确定是根据前3—5年该省基本养老保险收支缺口的平均数，并审查发生基金缺口的原因，再考虑每年返还基数的增长率，根据各省物价增长水平和职工工资增长水平以及地方组织养老保险收入努力程度，综合确定增长率作为中央对各省返还额的增长率。对于结余

资金较多的省份主要考虑组织收入和控制支出的激励性返还。返还额主要用于地方每年提高发放对象养老金待遇。五是对中央调剂金实施统一管理。制定中央调剂金统一管理办法,明确规定建立基本养老保险中央调剂金的目的,调剂金征集办法、调剂金的来源构成、调剂金的分配与使用、调剂金的管理主体、中央与地方人社部门各自承担的管理职责、调剂金报告制度、调剂金结余资金的运营、违反相关规定的处罚措施等内容,做出一一规定,加强对基本养老保险中央调剂金的统一管理。

地方政府支出责任:一是中央调剂金的计算与缴纳。按照中央调剂金的规定比例计算应上缴调剂金总额。(地方当年应征缴基本养老保险基金-当年实际欠缴基本养老保险基金)×规定调剂金率=当年实际应上缴中央调剂金。二是地方基本养老保险经办机构经费供应。按照“谁受益、谁管理”的原则,由实施统筹管理的一级政府财政安排经办机构的经费顺理成章。因为实行中央调剂金制度,当基本养老保险经办机构经费不足或该级政府财政困难时,可以向中央政府财政申请经费补助。三是分配使用中央调剂金返还额。弥补缺口的调剂金与当年征缴的基本养老保险基金一起,用于当年基本养老保险支出。四是制定基本养老保险基金征缴、发放、预算管理、投资运营的具体管理办法和操作规程。制定地方基本养老保险基金税收征缴办法,税务机构增设的征管机构和人员应由地方财政安排经费;人社部门基本养老保险经办机构和人员经费,应由地方财政安排;财政部门制定基本养老保险基金财务会计制度和预算管理办法及财政专户存

储办法,加强对基本养老保险收支的核算与监督。

中长期:在“统收统支”全国统筹体制下央地支出责任划分

中央政府支出责任:一是统一征缴。包括统一全国的基本养老保险缴费率,即统一的企业缴费率和个人缴费率。统一征收缴费机制,可以由国税部门统一征缴,或者开征社会保险税,将基本养老保险收入纳入中央国库,作为全国基本养老保险收入。二是统一经办与发放。建立人社部直接管理的社会保险基金管理局,在中央本级和省、自治区、直辖市设立基本养老保险基金经办局,地市设立经办处,县、市、区设立经办科,作为基本养老保险基金发放机构,按事业编管理,按管辖的范围与人数配备管理人员,经费由中央财政统一安排。三是加强基本保险基金的预算管理和财政补贴核实工作。预算管理是政府财政对基本养老保险基金实施有效监管的手段,通过编制、执行社会保险预算,不仅对基本养老保险参与人数、年龄结构、缴费情况等基本资料有深入的了解,而且对基本养老保险制度运行、政策执行、收支变化及资金结余等情况实施有效监督。四是建立社会保险卡和基本养老保险信息网络。社会保险卡记录参保人在不同地区、不同时间的全部缴费信息,是解决养老保险关系转移接续的技术手段,通过养老保险数据信息系统使各地的社会保障业务达到信息共享的目的,进而为参保人转移养老保险关系提供相应的数据资料支持。中央财政提供建立社会保险卡和基本养老保险网络信息化管理系统的资金投入,或者通过购买服务方式采购社会保险卡与基本养老保险网络信息系统。五是做好基本养老

保险结余资金的投资运营。发挥社会保险基金理事会的作用,做好基本养老保险基金结余资金和国有资本划转社会保险部分资本的投资运营,开辟更多投资渠道,加强投资风险与安全监管,为基本养老保险制度长期可持续提高重要资金补充。

地方政府支出责任:一是积极配合分布地方的基本养老保险经办机构做好基本养老保险基金的征缴、发放工作。尤其是地方企业和地方行政事业单位,需要借助地方政府行政力推动他们的缴费自觉性,一旦发生欠缴和拒缴行为,需要地方法院等机构维护基本养老保险缴费的强制性,确保基金征缴到位。二是原来地方政府已经建立的基本养老保险风险准备金,可以继续充实准备金并做好投资运营工作。如果地方经办机构所管辖的基本养老保险基金发生亏空,地方政府有义务从风险准备金中拿出适当资金弥补亏空。

配套改革措施

(一)全面掌握社会保障卡基础信息数据,实现真正意义上的全国通用。目前我国社会保障卡持卡人数超过10.7亿人。全国通用是社会保障卡制度建立时的基本原则之一,但在实际操作过程中,社会保障卡由各地人力资源和社会保障部门面向社会发行,不同地区社会保障卡的功能不尽相同,其具体使用、社保权益的具体享有仍依具体的地方规定和标准、由地方统筹经办机构决定。为了保障全国统筹的顺利实施,下一步应全面掌握社会保障卡基础信息数据,实现真正意义上的全国通用。具体来看,首先,要建立健全登记信息数据动态管理机制。完善社会保险基础数据库以

及全民参保和就业状态登记信息管理系统,做到实时更新,及时、准确、全面地掌握基本养老保险参保情况。其次,要借助社会保障高度发展的信息化条件和手段,采取网上网下全国一盘棋的统一联动与分工协作。着眼于先进行最务实的阶段性与方式调整,确保全体参保人、特别是老龄化社会到来情况下异地养老参保人的方便性和最低成本化,实现社会保障卡在全国范围内的内容统一、形式统一、效率统一和服务质量统一。

(二)推进养老保险经办机构垂直化管理,规范经办流程。我国应加快推进经办机构垂直化管理,中央负责全国范围内基金资料管理与预算的编制,具体财务管理、业务操作等事关养老保险金收缴审核的工作则由地方经办机构承担,同时建立上级管理下级,中央管理地方的组织结构,通过不同层级部门的明确分工最大限度减少因部门监督不畅,管理职能交叉等现象造成的行政成本,缩短全国统筹改革的进程。在垂直管理经办机构的同时,还要尽快规范养老保险经办流程,提升处理养老保险业务的效率。首先,要制定科学的权限、管理机制,做到岗位设置、工作环节、办理手续、填报表格等统一规范,不断提高业务工作的透明度,自觉接受企业和参保人员的监督。其次,要强化经办机构的业务培训,每年分层、分期、分批次,围绕业务政策、操作规程和新问题研究等内容,对经办人员进行全面培训,大力提高经办人员的政策和业务水平,适应基本养老保险全国统筹改革的现实需要。此外,还可以借鉴某些地区的经验,推广“集中受理、专业审核”的工作模式,整合登记、征缴、结算等窗口受理业务,建立养老

保险综合受理窗口,综合受理窗口进行受理后,后台由专门人员进行业务办理和审核,既保证了处理业务的专业和规范,又减少办理流程中办事群众的等待时间。

(三)利用互联网和信息技术,完善基本养老保险信息化管理。“互联网+”、大数据、云计算、移动终端等现代信息技术与基本养老保险相关业务的有效结合,有利于其提供更加准确、高效、便捷、安全的服务,提升养老保险信息科学化管理水平。逐步将现有的经办模式建成市、县区、街道(乡镇)、社区等社会服务机构为框架以及自助终端和移动终端等多级服务经办体系,逐渐将互联网、移动终端、基层平台、银行等社会服务窗口作为受理服务的“便利店”。具体来看包括以下两个方面:一方面,大力推广网上申报缴费基数以及网上申报参保和缴费业务等,企业正常的人员增减、信息变更等业务可以自行在申报系统上进行办理。养老保险经办机构的业务人员只需每月对网上申报业务进行核对,处理异常数据,保证网上申报业务安全稳定地开展。另一方面,拓宽个人信息查询渠道,包括在基层人社部门增设自助查询打印功能一体机、与银行合作提供查询参保信息服务、开通政务服务网站个人信息查询及自助打印等多种方式,除此之外,还可以创新自助终端服务,引入短信、微信平台 and 手机应用工具(APP)查询打印养老保险参保情况,在方便参保人的同时,还可以大大减轻了窗口的经办压力。

(四)进行养老保险账户精算平衡测算。现行基本养老保险制度精算收支缺乏平衡,难以在此基础上推动基础养老金全国统筹,为实现制度公平

和可持续运行,未来从制度设计、完善到运行,都要更加体现精算平衡原则。具体来看,首先,要根据这一原则完善制度设计,修改部分制度参数,如个人账户养老金计发月数等。其次,要定期编制养老保险长期精算平衡报告,建立长期核算机制,在科学合理的精算假设下估计出中长期养老保险的年度收支和精算平衡状态,并尊重精算分析的结果,增强精算分析结果对于政策制定完善的影响力。最后,要建立基金自平衡机制,根据人均预期寿命、参保人口老龄化程度、投资回报率等因素,动态调整养老保险的缴费和给付水平,特别是建立养老金待遇正常调整机制;科学测算历史债务,合理确定国有资本充实养老保险基金的数量;建立财政投入的科学长效机制,清晰界定财政责任。

(五)建立基本养老保险中央地方支出责任考核机制。划分中央地方在基本养老保险全国统筹制度下的支出责任只是开始,要落实好这一制度关键还要建立基本养老保险中央地方支出责任考核机制,强化地方政府责任。要坚持底线思维,强化激励约束机制,每年应对各地基本养老保险制度和政策的执行情况、主要工作目标完成情况和基金预算执行情况等内容进行考核,考核结果与中央财政预算安排的奖补资金挂钩。对享受补助的地方,硬化基金当期征缴收入预算和当期财政预算安排资金等约束指标;对做贡献的地方,中央财政安排资金给予奖励。另外还要严禁地方政府开放政策口子,以确保基金运行可持续。■

(课题指导:罗文光 傅志华 课题负责:杨良初 赵大全 课题组成员:李三秀 王敏 孟艳 孙维)

责任编辑 刘慧娟