

论我国社会养老保险制度的整合*

汤兆云

(华侨大学公共管理学院, 福建泉州, 362021)

摘要: 产生于不同历史条件下的我国各类社会养老保险制度, 呈现出明显的城乡二元结构和“碎片化试点”等特征。建立健全政府补贴和个人缴费相结合形式的社会养老保险制度是我国社会养老保险制度的发展方向。我国社会养老保险制度整合路径和实现步骤主要包括: 将国家政府机关、事业单位人员养老金制度由现收现付模式改革为“社会统筹+个人账户”相结合模式; 将城镇职工基本养老保险制度、有固定工作农民工养老保险制度整合为城乡职工社会养老保险制度; 进一步加大新农保、城居保制度的整合力度, 实现城乡居民社会养老保险制度的实际运作; 在此基础上, 将城乡居民社会养老保险制度、城乡职工养老保险制度、公务员社会养老保险制度整合为国民养老金制度, 建立多层次的社会养老保险制度。

关键词: 养老保险; 制度模式; 制度整合

一、前言

社会养老保险是指国家和社会根据一定法律法规, 为保障劳动者在退出劳动年龄后能够享受基本生活而建立的一项保险制度, 其主体主要包括政府、集体、企业以及个人。由于受保人享受保险待遇的时间最久, 待遇给付的标准相对较高, 而由政府现收现付(Pay - as - you - go, PAYG) 筹资的养老保险在养老保险体系处于主导地位。基于我国的实际情况, 城乡统筹发展中的社会养老保险制度建设是指在养老保险制度的设计和运行过程中, 从城乡统一整合的原则出发, 构建覆盖城乡全体居民的基本养老保险网络, 逐渐建立一种低门槛、广覆盖、分层次、自由转移接续的养老保险制度。

经过多年努力, 目前我国社会养老保险制度建设成效显著, 包括城镇职工(包括有固定工作的农民工)、城乡居民的基本养老保险制度已基本建立。对此, 党的十八大报告概括为我国“社会保障体系建设成效显著, 城乡基本养老保险制度全面建立”。但是, 产生于不同历史条件下的我国各类社会养老保险制度, 在模式变迁、管理体制、资金筹措、保障水平以及养老金待遇给付等方面差别较大, 存在着体系残缺(过度分割、杂乱无序、漏洞巨大)、权责模糊(历史与现实间、各主体间责任模糊)、核心制度不健全(地区分割、机制缺失、配套改革滞后)、待遇水平低且差距巨大(不同制度之间差距较大) 等问题,^[1] 呈现出明显的城乡二元结构(“双轨制”)和“碎片化试点”等特征。^[2]

对我国目前各类社会养老保险制度进行整合, 统筹推进城乡发展的社会养老保险制度建设对于“统筹城乡发展力度, 增强农村发展活力, 逐步缩小城乡差距, 促进城乡共同繁荣”具有重要意义。因此, 中央分别在党的十八大以及十八届三中全会上提出了“统筹推进城乡社会保障体系建设”以及“建立更加公平可持续的社会保障制度”的任务和目标, 并对未来一段时期内我国社会养老保险制度的建设和改革进行了全面的规划。

二、我国社会养老保险制度的现状及其问题

我国不同类型的社会养老保险制度是计划经济向市场经济发展的必然产物。在计划经济时期, 我国实

* 本文系国家社科基金项目“城乡统筹发展中的社会养老保险制度建设研究”(编号 13BSH095) 成果。

行的是以国家(通过中央政府以及地方各级政府)为主要责任主体、城乡单位担负共同责任并一起组织实施的较为完整的社会保障制度。在这种制度安排下,这一时期我国国家机关、事业单位人员以及城镇企业职工养老保险属于随收随付制,其养老金给付的财务模式属于确定给付制。1951年、1955年,政务院《劳动保险条例》、《关于处理国家机关工作人员退休、退职时计算工作年限的暂行规定》对退休退职员工以及国家机关工作人员的劳动保险基金的征集和管理、职员和工人退休条件和养老金待遇作了具体规定。主要有:劳动保险基金全部由各企业行政方面或供职单位负担;在达到退休条件后,由劳动保险基金根据其年龄、工龄以及身体状况付给养老金;员工的养老保险金替代率^①为30%~60%之间,而国家机关工作人员则在50%~80%之间。

这一时期,我国社会养老保险制度的主要特征有:实行由政府筹资的现收现付制模式(Pay-as-you-go, PAYG),具体由各单位和企业负责组织实施;退休金待遇由政府统一规定并按受益基准制方式(确定给付制, Defined Benefit, DB)确定,从而形成了“就业—福利—保障”三位一体的制度框架。在这种制度框架下,国家承担所有财政风险,但同时也将计划经济体制下特有的隐性社会契约(隐性养老金债务, Implicit Pension Debt, IPD)隐含起来;个人获得的低工资并将应得的养老金受益权转化为国有或集体资产的一部分,政府为职工收入和退休养老提供保障。^[3]这种养老保险制度虽然对于维护劳动者最基本的经济权益和免除养老后顾之忧等方面取得了一定的成绩,但因其制度存在着严重的内在缺陷而不具有可持续性,难以为继。

(一)我国城镇职工养老保险制度的建立和完善是逐步推开的,它伴随着从计划经济走向社会主义市场经济的全进程。经过相当长时期的探索和改革,逐步形成了具有中国特色的城镇职工养老保险制度,即“社会统筹+个人账户”模式。从1980年代中后期开始,随着经济改革深度和广度的不断推进,我国不少国有企业出现了经营性困难,无力为员工缴纳劳动保险基金,从而使计划经济时期劳动保险基金由企业征集的做法失去了赖以存在的经济基础。它要求对传统的养老保险制度进行改革。1991年6月,国务院《关于企业职工养老保险制度改革的决定》首先对企业职工基本养老保险费的缴费办法进行改革,即:由计划经济时期劳动保险基金由企业行政方面或供职单位单方面负担改革为基本养老保险费由国家、企业和个人三方共同负担,并实行社会统筹,逐步建立起基本养老保险与企业补充养老保险和职工个人储蓄性质养老保险相结合的多层次的养老保险制度。为了使各地有具体可行的操作方案,1995年3月,国务院《关于深化企业职工养老保险制度改革的通知》借鉴、吸收当时国际上养老保险三种主要模式的长处,提出了“社会统筹+个人账户”相结合的模式,并拟定了两个具体实施办法,供各地选择实施。1997年7月,国务院《关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》主要解决的是“基本养老保险制度不统一、企业负担重、统筹层次低、管理制度不健全”等问题,并建立了统一的企业职工基本养老保险制度的基本框架。但是,这一时期企业职工养老保险个人账户存在着不同程度“空账运行”现象,同时,还有为数不少的城镇个体工商户和灵活就业人员没有纳入到社会养老保险制度中来。为了解决这些问题,2005年12月,国务院《关于完善企业职工基本养老保险制度的决定》对这些问题进行了进一步的改革和完善。

至此,经过长达数10年的改革和探索,具有中国特色的城镇职工社会养老保险制度终于建立起来。但是,由于我国城镇职工养老保险制度是各个不同历史时期为解决不同问题的阶段性产物,没有一以贯之的顶层设计,存在着不少问题,如:养老保险费相对于企业工资总额和工人工资收入来说,比例高,企业和工人负担都较重;不同地区的养老保险缴费标准不同,影响了参保对象关系的转移接续(这一点对于在城镇有固定工作的农民工来说,^②影响非常明显)。

^① 所谓退抚所得替代率就是指劳动者退休时的养老金领取水平与退休前工资收入水平之间的比率,其计算公式为:养老金替代率=某年度新退休人员的平均养老金/同一年度在职职工的平均工资收入×100%。它是衡量劳动者退休前后生活保障水平差异的基本指标之一。经验数据显示,退休后养老金替代率大于70%,即可维持退休前现有的生活水平,如果达到60%~70%,即可维持基本生活水平;如果低于50%,则生活水平较退休前会有大幅下降。

^② 关于在城镇有固定工作的农民工的社会养老保险问题,2001年12月,劳动和社会保障部《关于完善城镇职工基本养老保险政策有关问题的通知》明确规定:参加养老保险的农民工的参保缴费、待遇计发等方面与城镇职工实行相同的标准。但是,由于面临着缴费水平高、转移接续难等问题,他们参保积极性不高。

(二) 我国城乡居民社会养老保险制度是国家财力发展到一定时期有产物。经过完善后,形成了由国家财政提供资金的基础养老金和由个人缴费形成的个人账户相结合的模式。和城镇职工社会养老保险制度一样,我国农村社会养老保险制度民经历了一段相当长的形成及完善过程。计划经济时期,我国农村社会养老保险是一片空白,虽然在农村地区实行了“五保制度”,^①但严格意义上这属于社会救助制度的一部分。1990年代以来,随着改革开放、经济建设在深度推进过程中农村所出现的不同于计划经济时期的新情况、新问题,1992年1月,民政部《县级农村社会养老保险基本方案(试行)》(简称老农保)明确农村社会养老保险实行“坚持资金个人缴纳为主、集体补助为辅、国家予以政策扶持”的原则。但在实际运作过程中,由于集体补助、国家政策支持难以落实,老农保变成为个人储蓄,这极大地影响了农民参保的积极性。为了解决这一问题,2009年9月,国务院《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)对农村社会养老保险制度进行了重新设计。该“指导意见”规定:新农保基金由个人缴费、集体补助、政府补贴三部分构成;年满60周岁的农村老年人,可以按月领取养老金(养老金包括基础养老金和个人账户养老金两部分,其中基础养老金标准为每人每月55元,个人账户养老金的月计发标准为个人账户全部储存额除以139。^②)这样,新农保就从制度上解决了老农保的集体补助、国家政策支持难以落实的窘况,实施效果较为明显。2011年6月,国务院《关于开展城镇居民社会养老保险试点的指导意见》(简称城居保)又将年满16周岁、不符合职工基本养老保险参保条件的城镇非从业居民纳入到社会养老保险制度体系中来。到2013年底,基本上实现了新农保、城居保制度全覆盖、区域全覆盖、保障人群全覆盖的既定目标。^③顺应形势要求,2014年2月,国务院发布了《关于建立统一的城乡居民基本养老保险制度的意见》,将新农保和城居保两项制度合并实施,在全国范围内建立统一的城乡居民基本养老保险(简称“城乡居民养老保险”)制度。特别地,城乡居民养老保险制度还对制度的“转移接续与制度衔接”问题作了特别说明,这为将来城乡居民养老保险制度与其他社会养老保险制度进行衔接性作为铺前期的制度性准备。

城乡居民社会养老保险制度已基本定型,但存在的问题不少,如:每人每月55元的基础养老金给付标准过低,对提高城乡老年居民生活水平没有实质性影响;特别地,养老金待遇给付随经济发展和物价变动等情况的正常调整机制没有得到切实实施,在一定程度上也影响了其实施效果。

(三) 同一时期,我国国家机关、事业单位人员的养老保险制度虽然进行了一定程度的改革探索,但因多种因素,没有取得多大进展,仍然停留在计划经济时代“随收随付制、确定给付制”模式上。自新中国建国初期建立起来的国家机关、事业单位人员养老金制度,经过数10年的发展,到计划经济时期问题迭出。对此,中央高度重视,并开始对国家机关、事业单位人员养老金制度进行改革探索。1991年6月,中央明确“国家机关、事业单位的养老保险制度改革,由人事部负责。”1992年1月,人事部《关于机关、事业单位养老保险制度改革有关问题的通知》确定了机关、事业单位养老保险制度发展方向,即:按照国家、集体、个人共同合理负担的原则,逐步改变退休金实行现收现付、全部由国家包下来的做法,统筹安排养老保险基金,建立国家统一的、具有中国特色的机关、事业单位社会养老保险制度。这一思路和城镇职工养老保险制度基本上是一致的。2008年3月,国务院转发了《事业单位工作人员养老保险制度改革试点方案》,其主要内容有:(1)实行社会统筹与个人账户相结合的基本养老保险制度。基本养老保险费由单位和个人共同负担,单位缴纳不

① 关于“五保制度”,1956年1月公布的《1956年到1967年全国农业发展纲要(草案)》规定:农业生产合作社对于社内缺乏劳动力,生活无保障的鳏寡孤独的农户和残废军人,应当在生产商和生活上给以适当的安排,做到保吃、保穿、包烧(燃料)、保教(儿童和少年)。1962年9月27日中央通过的《农村人民公社工作条例(草案)》规定:生产队对于生活没有依靠的老、弱、孤、寡、残疾的社员,遭到不幸事故、生活发生困难的社员,经过社员大会讨论和同意,实行供给或者给以补助。

② 2009年我国农村居民平均预期寿命(e^0)为71.6岁,即农村居民养老金待遇平均支付期限为11.6年(71.6岁-60岁),共139.2月,故农村居民养老金待遇个人账户养老金月计发标准为个人账户全部储存额的 $1/139$ 。

③ 按照国务院工作计划,2009年新农保试点覆盖面为全国10%的县(市、区、旗);在此基础上,再逐步扩大试点,2020年之前基本上实现对农村适龄居民的全覆盖。在具体实施过程中,2010年新农保试点覆盖面达到了23%。由于新农保工作进展比较顺利,2011年6月20日国务院决定加快新农保试点进度,并提出了在2013年内基本实现新农保制度在全国全覆盖的目标。城居保的时间安排为:2011年7月1日启动试点工作,实施范围与新农保试点基本一致,到2012年基本实现城镇居民养老保险制度全覆盖。

超过单位工资总额 20% 的部分, 实行社会统筹; 个人缴纳本人缴费工资 8% 的部分, 建立个人账户; (2) 基本养老金的计发办法。以该方案实施时间作为分界年, 视其情况, 养老保险金待遇实行“老人老办法、新人新办法、中间人逐渐过渡”的过渡方案; (3) 根据职工工资增长和物价变动等情况, 建立基本养老金正常调整机制。可以说, 事业单位工作人员养老保险制度的改革和城镇职工养老保险制度的改革内容、方向基本上是相同的。该“试点方案”出来后, 选择山西、上海、浙江、广东、重庆等五省(市) 进行先期试点, 但因为种种原因, 最后都无始而终, 不了了之。

我国政府机关、事业单位人员养老保险制度改革成效甚微的主要原因在于政府机关、事业单位人员对自身职业、职位的定位。他们认为公务员受雇于政府, 政府是雇主, 公务员是受雇者, 可以与企业员工的养老保险制度有所不同。^[4] 随着公务员人数和给付标准的不断增加, 再加上工资和福利刚性的特点, 国家财政负担将会越来越沉重; 并与城镇企业职工养老金待遇的差距也越来越大。1990 年, 我国企业、事业和机关的年均离退休费分别为 1664 元、1889 元和 2006 元, 到 2005 年, 分别为 8803 元、16425 元和 18410 元, 事业单位的年均离退休费是企业的近两倍, 机关的则高于企业。^[5] 作为计划经济时代特殊产物的政府机关、事业单位人员养老保险制度, 目前弊端尽显, 饱受社会诟病, 到了非改革不可的地步。

三、我国社会养老保险制度的整合路径和实现步骤

从以上可以看出, 我国各类养老保险制度的设计遵循“分类施保”的指导思想和技术思路。但由于人员身份分类和资格确定标准存在着多重性、不确定性, 在此基础上建立起来的各类制度框架, 边界模糊, 难以对接, 从而导致我国养老保险制度陷入“双轨制”、“碎片化”的发展窘境, 即: 国家政府机关、事业单位退休人员实行由国家财政统一支付的退休养老金制度; 而城镇企业职工(包括有固定工作的农民工)、城乡居民则实行“社会统筹 + 个人账户”模式的社会养老保险制度。这种体系残缺、权责模糊的社会养老保险制度严重制约着我国城乡社会保障的一体化建设, 也成为我国统筹城乡发展的重要阻碍。因此, 对我国各类社会养老保险制度进行整合有着重要意义。其路径和实现步骤为:

(一) 将国家政府机关、事业单位人员养老金制度由现收现付模式改革为“社会统筹 + 个人账户”相结合模式。这是对我国各类养老保险制度进行整合的前提条件。建立由供职单位和个人共同缴费的社会养老保险制度是大势所在。实践也证明, 我国城职企业职工实行的“社会统筹 + 个人缴费”模式的社会养老保险制度比较符合我国国情。因此, 将目前机关、事业单位人员实行的现收现付(Pay - as - you - go, PAYG)、确定给付制(Defined Benefit, DB)的养老金制度改革为部分积累、确定提拨制(Defined Contribution, DC)的“社会统筹 + 个人账户”式的公务员社会养老保险制度。其路径和实现步骤为: (1) 将机关、事业单位人员退休金的承诺方式从确定给付制改为确定提拨制。个人在职期间按照工资收入的一定比例(可以考虑和城镇企业职工缴费比例相同, 缴纳其工资总额的 8%) 交纳退休金, 建立与政府补贴共同组成的“社会统筹 + 个人账户”相结合的社会养老保险模式; (2) 建立包括基本养老保险金、职业年金和个人储蓄相结合的多层次的养老保险体系; (3) 逐步降低退休所得的替代率(目前机关、事业单位人员养老保险金替代率太高, 可以适当降低), 以体现养老退休金的“养老”作用; (4) 实行“老人老办法, 新人新办法, 中间人逐渐过渡”的原则, 用 15 - 20 年时间逐渐完成机关、事业单位人员养老保险金的改革; (5) 养老保险金待遇要考虑与退休人员的职务、职称、职位以及地区等因素相挂钩, 并实行随经济发展和物价变动等情况的正常调整机制。

(二) 将城镇职工基本养老保险制度、有固定工作农民工养老保险制度整合为城乡职工社会养老保险制度。基于城镇企业职工社会养老保险制度已实施多年, 比较成熟, 在完善有固定劳动关系农民工的社会养老保险制度的过程中, 可以参照城镇企业职工的社会养老保险制度。但另一方面, 又要考虑到农民工工资收入较低、工作地点转移频繁等特点, 在整合过程中, 注意以下几个问题: (1) 缴费比例问题。可以适当降低用人单位和农民工的缴费比例, 其差额部分由国家财政参照对新农保基础养老金的补助标准进行补助(主要考虑到农民工的农民身份性质); (2) 统筹层次与转移接续问题。由于农民工工作地点转移比较频繁, 因此, 农民工的社会养老保险的统筹层次要高, 最好能够建立国家层次, 以便能够在各省区市自由转移接续; (3) 待遇计发问题。目前, 城镇企业职工个人养老保险缴费年限以 15 年为限, 只有缴费年限达到 15 年以上的才可

以享受社会统筹部分。针对农民工的特殊情况,可以稍作变通,即:按照其实际缴费年限与15年的缴费年限的比例享受社会统筹部分;(4)考虑到农民工职位、职称以及受教育程度都比较低等原因,相对于城镇职工的养老保险金的替代率来说,可以适当降低。

(三) 进一步加大新农保、城居保制度的整合力度,实现城乡居民社会养老保险制度的实际运作。按照2014年2月国务院《关于建立统一的城乡居民基本养老保险制度的意见》的要求,到“2020年前,全面建成公平、统一、规范的城乡居民养老保险制度,与社会救助、社会福利等其他社会保障政策相配套,充分发挥家庭养老等传统保障方式的积极作用,更好保障参保城乡居民的老年基本生活。”各省市尽快制订相关规章制度,保证新农保、城居保制度的合并实施。针对新农保、城居保制度目前存在的问题,在以下几个方面进一步强化:切实保证养老金待遇给付标准的正常调整机制,提高基础养老金标准;综合考虑农民居民和城镇居民的年龄、地域以及身体状况等的实际情况,其待遇计发年限灵活处理。

(四) 在此基础上,将城乡居民社会养老保险制度、城乡职工养老保险制度、公务员社会养老保险制度整合为国民养老金制度,建立多层次的社会养老保险制度。借鉴世界银行“三支柱”、“五支柱”养老保险理论以及发达国家的成功经验,建立符合中国国情、具有中国特色的“多层次”的社会养老保险模式。具体为:第一层,建立由国家财政作为保障的、旨在保障所有国民最基本生活的基本养老保险制度;第二层,建立由供职单位提供资金作为保障的职业年金和企业年金制度;第三层,建立非强制性的商业养老保险制度;第四层,建立家庭成员间互济以及个人储蓄的补充性养老保险制度。

参考文献:

- [1] 邹东涛、李欣欣《社会保障:体系完善与制度创新》,13~14页,北京,社会科学文献出版社,2011。
- [2] 李长远《我国农村社会养老保险制度“碎片化”路径依赖及对策》载《社会保障研究》2010(3)。
- [3] 邓大松、刘昌平《改革开放30年:中国社会保障制度改革回顾、评估与展望》,1~2页,北京,中国社会科学出版社,2009。
- [4] 付钢《公务员养老保险制度改革探析》载《中南财经政法大学学报》2010(2)。
- [5] 龙玉其《公务员养老保险制度国际比较研究》,235页,北京,社会科学文献出版社,2012。

The Integration of China's Social Pension Insurance System

TANG Zhaoyun

Abstract: Produced in different historical conditions of our social endowment insurance system, presents two structure in urban and rural areas and "obvious fragmentation pilot" characteristics. Establish a sound government subsidies and individual contributions together social endowment insurance system is the development direction of China's social pension insurance system. Social endowment insurance system of our country and realize the integration path mainly includes the steps: the national government agencies, institutions of the pension system from the current pay as you go "reform mode for the social pooling and individual account" combination mode; the basic old-age insurance system for urban workers, integrate the fixed work migrant workers endowment insurance system for urban workers pension insurance system of new agricultural integration; further increase efforts to ensure the city of residence, insurance, the actual operation of urban and rural social endowment insurance system; on this basis, the social endowment insurance system for urban and rural residents, the integration of urban and rural workers pension insurance system of civil servants, the social endowment insurance system for the national pension system, build system of social endowment insurance level the.

Key words: endowment insurance, system, system integration

(责任编辑: D)