

我国基本养老保险的地方分割及其对策探讨

高红岩 吴湘玲

[摘 要] 我国基本养老保险由于实行“地方统筹、地方管理”的体制而使各地方的基本养老保险之间呈现出相互隔离的“地方分割”状态,即:各地方之间的基本养老保险制度不统一、地方居民之间的基本养老保险水平差距巨大、地方之间养老负担不公平。这种地方分割使基本养老保险基金难以在地方之间进行调剂使用,削弱了基本养老保险的保险功能。要消除养老保险的地方分割,必须建立新的全国统筹的、全民性的基本养老保险制度。

[关键词] 基本养老保险;地方分割;全国统筹的基本养老保险制度

[中图分类号] D01 [文献标识码] A [文章编号] 1672-7320(2009)04-0515-05

一、我国基本养老保险的地方分割现状

目前,我国各地方基本养老保险虽然都采取了“统账结合”的模式,各地方之间社会养老保险的制度框架基本相同,但是,各地方之间具体的养老保险制度设计存在着很大的差别。它们在筹资模式、管理模式、计发模式等方面大不相同,这导致了我国社会基本养老保险的“地方分割”(也被称为“块块分割”)。我国基本养老保险的“地方分割”是指我国各地方之间的基本养老保险筹资、管理、计发模式不统一,地方居民之间的基本养老保险水平差距巨大,地方之间政府、个人、企业的养老负担不公平,从而使我国各地方之间基本养老保险呈现相互隔离的状态。

我国基本养老保险的“地方分割”,主要体现在如下几个方面:

首先,社会养老保险金的筹资模式、计发模式各地方不统一。根据 1995 年的国务院 6 号文件,中央政府同时出台两套改革方案,允许各地方在实施过程中根据本地方的具体情况进行选择,并授予地方对实施方案的修改权。1996 年上半年,全国共有 7 个省、市选择了第一套改革方案,5 个省、市选择了第二套改革方案,15 个省、市、自治区及 5 个行业吸收了两套改革方案的优点,结合本地的情况,制定了第三套改革方案。各地共有 33 个方案 13 种办法出台并付诸实施,各地出台方案的操作办法五花八门、各行其是。例如,社会养老保险金的计发模式各地方就不统一,各地方个人账户的比例很不一致,山西省采用小账户,湖北、宁夏、辽宁采用中账户,江西、河南、上海实行大账户。各地个人账户的计息也是各不相同:安徽、湖南、湖北等省实行人民银行规定的同期或一年期城乡居民储蓄存款利率,以单利计息;吉林、宁夏等省、自治区按银行一年期存款利率,以复利计息,当年计入储存额以按一年期零存整取利率计息;江西、云南、上海等省、市、自治区的养老保险个人账户以“养老基金保值率”或“社会保险利率”计息^[1](第 104 页)。

其次,社会养老保险金的计发模式各地方不统一。在养老金的计算发放方面,个人缴费累计年限、基础养老金标准(占当地职工上年度职工月平均工资的百分比)、个人缴费累计年限不足的处理办法等,各地方的规定都不一致。

收稿日期: 2008-11-26

作者简介: 高红岩,北京交通大学经济与管理学院副教授,管理学博士;北京 100044。

吴湘玲,武汉大学政治与公共管理学院教授,管理学博士,博士生导师。

基金项目: 教育部人文社会科学研究课题(01JC810004)

再次, 社会养老保险的管理系统各地方不统一。基本养老保险费的征缴体制各地方不统一, 各省自主确定是由社会保险经办机构征管还是由税务机构征管。社会养老保险基金统筹层次各地方不统一, 有县(市)统筹、地区(地级市)统筹、省级统筹。养老保险统筹对象各地方大小不一, 有的地方社会统筹包括不同所有制企业, 有的地方除包括不同所有制企业外, 将行政部门、事业单位也纳入了养老保险的范畴(例如海南省), 而有的地方仅限于国有企业职工^[1](第 106 页)。各地方多种养老保险模式并存局面, 虽然在我国养老保险改革试点时期曾经促进了改革的迅速展开, 但是, 它带来了劳动力市场的地方分割与地方保护主义。中央政府很快意识到这些问题, 并于 1997 年 7 月发布了《关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》(国发[1997] 26 号文件)予以纠正。该《决定》明确规定, 中国基本养老保险制度实行统一的“社会统筹与个人账户相结合”的筹资模式(即统一个人账户规模、记账利率、缴费基数、缴费比例、养老金计发办法、过渡办法以及并轨时间), 并要求各试点模式在限期内向该模式过渡。该《决定》还要求基本养老保险制度实行省级统筹。1998 年在全国范围内愈演愈烈的养老金拖欠问题, 迫使国务院决定至 1998 年年底在全国范围内实现省级统筹, 设计分两步实施: 第一步是在 1998 年年底建立省级调剂金, 调剂金比例由各省自己确定, 原则是确保养老金按时足额发放; 第二步是用三年时间实现三个统一, 即统一企业缴费比例、统一管理和调剂使用基金、统一省内社会保险管理系统。该《决定》要求实行“广覆盖”, 实施范围逐步由国有企业职工扩大到城镇各类企业职工和个体劳动者。

但是, 在现实中, 各地方之间不同养老保险制度统一的速度与程度, 并没有如以上文件要求的快速而彻底。到目前为止, 1997 年《决定》的颁布已经过去 12 年了, 1998 年要求限期三年整合统一制度的时间也早已结束, 但各地方多种养老保险制度并存的局面, 仍然没有根本改变。《决定》所要求的统一制度、统一标准、统一管理和统一调剂使用资金的“四统一”, 所要求的基本养老保险运行实行“七个统一”, 即统一个人账户规模、记账利率、缴费基数、缴费比例、养老金计发办法、过渡办法以及并轨时间, 还没有在全国实现。真正实现省级统筹的地方也不多。虽然《决定》当时就明确要求“具体办法, 由劳动部会同有关部门制订并指导实施”, 但劳动与社会保障部至今并没有制定出任何实施细则。结果, 各地纷纷以地方立法(如深圳市)或政府令(如南京市)的形式制定出实施细则, 而本应由国家统一认定的如“视同缴费”等问题, 也都由各地按对自己有利的解释来执行了。很显然, 1997 年《关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》并没有达到预定的政策目标。

造成 1997 年《关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》没有达到预定政策目标的原因, 一是制度本身的统筹层次低的缺陷, 形成了制度执行中的惯性(制度经济学称之为“制度的路径依赖”), 使得原制度的既得利益区域(部分养老负担轻的新型工业区域)政府为了保护这种既得利益, 成了省级统筹的障碍。二是我国省际之间经济差距、养老负担差距特别大, 造成了省内各区域之间供款能力、养老负担的巨大差距^[2](第 84 页)。

二、我国基本养老保险地方分割的危害

目前, 我国基本养老保险制度的不统一, 导致各地个人账户缴费不一致, 企业负担不均匀, 管理高度分散化, 而各地养老保险覆盖面、缴费率、待遇计发、受理制度、统筹基金的安排不一致, 致使各地方社会养老保险制度独立运行、互不衔接, 为各地方之间的制度衔接整合设置了诸多障碍, 使劳动者跨区域变换工作单位时, 难于接转养老保险缴费关系, 使个人账户的跨区域转移成为一个操作上的难点, 既不利于劳动力的合理流动, 阻碍了全国统一劳动力市场的形成, 也增加了管理成本支出, 影响了改革进程的深化, 造成各区域之间养老金待遇水平的相互攀比, 致使企业不堪重负, 削弱了中央政府对各区域基本养老保险基金的宏观调控能力。另外, 养老保险制度的不统一还造成社会保险立法难度增加, 因为社会保险立法的前提条件是制度的统一和政策的统一。

具体来说, 我国基本养老保险地方分割的危害主要表现为以下方面:

1. 全国统一的劳动力市场难以形成, 给区域经济发展带来负面影响。建立全国统一市场是我国市

场经济健康发展的要求,统一的劳动力市场能消除区域间的劳动力流动壁垒,有利于降低经济运行成本,也有利于人力资源在更大的地域空间内有效配置。现实经验表明,各地区基本养老保险制度不统一、保障水平不一致、劳动力成本差距过大,容易造成地区对劳动力的垄断,难以形成全国统一的劳动力市场。社会保障作为收入再分配的工具之一,其基本养老保险的健康发展不仅能保障社会、市场经济的良性发展,而且能推动市场经济资源的合理配置,促进经济效率的提高。全国统筹的基本养老保险,能打破劳动力市场的地方分割,有利于劳动力的跨地区流动。而且,劳动力要素流动可以使报酬平均化,从而发挥市场力量对收入分配差距的收敛作用,最终缩小地区间的经济发展差异,促进地区经济的协调发展。与此相反,基本养老保险体系在全国范围内被割裂开来,必定造成劳动力市场的地方分割,阻碍基本养老保险社会化管理进程,最终必然给区域经济发展带来程度不同的负面影响,不利于社会公平和效率的实现。

2. 各地区社会、政治整合度差,引起社会的不安定因素出现。全国统筹的基本养老保险体系是政治和社会稳定的基础。我国各地区由于财力差距过大,在提供基本养老保险能力上也存在差距,这影响了基本养老保险的整体运行效率,因为尽管目前实行相对独立的分级管理体制,但地方政府的基本养老保险支出一旦出现危机,上级政府不可能甩手不管。事实上,任何地方政府基本养老保险支出如果出现危机,都不可能仅仅是“自己的事情”,而是必然要影响到上下级政府之间的关系,影响到更大范围、甚至是全国的政治社会稳定。同时,我国东、中部地区民族构成比较简单,而西部地区是少数民族聚居之地,其中有20多个少数民族与境外同一民族跨国界而居,这些地区基本养老保险发展明显滞后于东、中部地区,如果这些地区基本养老问题长期得不到妥善解决,就可能会引发国家边防不稳、民族矛盾凸现等一系列问题。

3. 基本养老保险行政管理成本难以降低,造成资源浪费。我国基本养老保险管理存在政出多门、各地方各自为政的现象,这将从根本上弱化基本养老保险的整体效用,造成基本养老保险资源的严重浪费。同时,我国基本养老保险统筹层次低、管理机构众多、工作人员膨胀,导致基本养老保险管理出现了诸多问题,如官僚主义严重、管理混乱、服务质量差、工作效率低、管理成本居高不下等。

4. 容易滋生地方保护主义行为,从而导致地方政府之间的冲突。目前我国每年养老保险资金的缺口有300多亿元,由于各个地方的养老保险基金是地方统筹、自负盈亏,各地方都希望交钱的人多一点,领钱的人少一点。部分地方政府希望缴费者在本地区缴费,在异地退休,以便减少养老金支出,将养老负担转嫁给其他区域。地方之间的利益摩擦因之激化,部分地方政府为了追求和保护自身利益,往往以行政区为依托,构筑各种壁垒,利用能制定地方政策的权力,出台损害其他区域的养老保险政策。

以《深圳经济特区企业员工社会养老保险条例》为例,该条例第三十七条规定,达到国家规定退休年龄但不满本条例规定的缴费年限15年的非本市户籍的员工,以及退休前调出或辞工离开本市的员工,个人账户积累额或转入当地社会保险机构,或退还本人。2002年7月24日,《〈深圳经济特区企业员工社会养老保险条例〉若干实施规定》明确规定,非深圳户籍员工未在深圳缴费的工作时间不视为缴费年限。《〈深圳经济特区企业员工社会养老保险条例〉若干实施规定》第十三条更是将养老金领取的门槛设置为:“非本市户籍员工在本市退休按月享受养老保险待遇的,应在达到国家规定退休年龄的前5年,在本市连续缴费。”否则,只将个人账户积累额而不是包括统筹基金的全部资金,转入当地社会保险机构或退还本人。这实际上是让几百万没有深圳户口、但在深圳工作和缴纳社保费的人,在深圳领不到社会养老保险金。因为现实情况是:对于没有深圳户口的员工,在退休前5年还能在深圳找到工作并连续缴费的人,其数量极为稀少。同时,这些规则对于从外地调入的员工是很不公平的。因为缴纳的养老保险费,占缴费员工工资的13%,而退回的只是工资的11%,其余的部分被计入了深圳的社会统筹基金而无法退回,它们被深圳市社会保障局截留。深圳市社会保障局所截留的这些统筹资金,据计算,2002年一年就有近20亿元。

我国各地方基本养老保险制度的不统一,各地方政府为保护本地区利益而出台损害其他地区利益的养老金保险政策的地方保护主义行为,必然导致地方政府之间的冲突,从而造成区域矛盾加剧。

三、弱化我国基本养老保险地方分割的对策

我国的区域发展政策在经历了改革开放以前的“均衡发展”导向和改革开放以后相当长一段时期内的“非均衡发展”导向之后,目前进入了以“协调发展”为基本导向的时期。我国经济和社会发展“九五”计划和 2010 年远景目标纲要,已经把“坚持区域经济协调发展,逐步缩小地区发展差距”作为必须认真贯彻的一项重要方针。2003 年,党的十六届三中全会完整地提出了科学发展观,“五个统筹”之一就是“统筹区域发展”。

目前我国社会基本养老保险地方分割的现实,迫切要求探讨适合我国国情的、能推进各地方社会基本养老保险协调发展的模式。“全国统筹的、全民性的基本养老保险制度”是一种能消除我国养老保险地方分割的模式。该模式采取全国统筹的随收即付制,是一种广覆盖、低水平、可持续、强制性的基础养老金制度,该制度框架安排如下:

1. 目标覆盖对象。中国全体老年人,不论他们居住在城市还是农村,不论他们是就业于正规部门还是非正规部门,他们的养老需求日益趋同,理应同等享受基本养老保障权益。

2. 中央政府与地方政府在养老保险中担负的责任。中央政府应为这一养老保险支柱建立制度框架,制定管理调控政策,通过国税的方式来解决资金供给问题,并提供最后财政担保。中央政府的人力资源与社会保障部门对各级地方政府的人力资源与社会保障部门实行纵向垂直管理,两者是决策、监督与执行的关系。中央政府的人力资源与社会保障部门负责政策制定与对地方政府相应部门的监督,各级地方政府的人力资源与社会保障部门负责基本养老保险的具体运行。

3. 资金来源。资金主要来自当期的国税收入、中央政府的财政补贴收入。从长远来看,国税主要指个人所得税和遗产税。在现阶段,由于个人所得税、遗产税有限,可以仍然征收企业所缴的社会保险税。养老保险税率可与失业、医疗、工伤等项合并为总税率,总税率水平应该低于国际劳工局建议的 25% 水平。

4. 财务机制。采取随收即付模式,实现年度平衡,养老责任在群体之间实现代际转移,让下一代人承担上一代人的养老责任。在资金管理方面,实行收支两条线管理,社会保障税形成中央政府财政收入之后,由中央财政直接进行专户管理,而不是由地方财政分散管理。在完善资金管理体制的同时,应考虑以此为基础,建立独立的社会保障预算制度。

5. 管理体制。应该是全国统筹、中央政府统一管理,其具体运作机构主要包括征收机关、管理机关和监督机关。征收机关为国税部门,征税的基本依据来自地方政府的基本养老金信息系统。地方政府要根据参保登记情况,对税务机关的征缴记录进行必要的复核。社会保障税形成中央政府财政收入之后,由中央财政直接进行专户管理,财政部、人力资源和社会保障部共同负责社会养老保险金的测算与使用,通过财政转移支付拨给各级地方政府的社会保障部门,根据各级政府基本养老保险预算,按需分配。社会基本养老金的具体发放工作可以委托金融、保险机构或者邮政部门来完成,它们负责社会保险费征收、发放过程中的资金安全和及时划拨。由全国人民代表大会及其常务委员会、政府审计部门、财政部门具体对社会养老保险金进行监督使用,它们在各自职责范围内,依法对社会保险基金的收支、管理进行监督。

6. 各地方养老保险制度间的关系。各地方必须建立统一的基本养老保险制度,真正做到社会养老保险资金使用的“统一标准、统一管理、统一调剂”。

7. 给付水平。采取待遇确定型模式支付基本养老金,其给付水平可设定为退出工作岗位的老年人维持日常最低生活所需的现金,它与最低生活保障线接近,相当于各区域的最低生活保障线。全国所有老人基本养老金的差别只有区域物价差别。具体可按照如下方法确定各区域基本养老保险支付标准:可以先确定基本生活资料实物项目,然后计算平均消耗量,在此基础上再乘以各地的物价水平,即可计算出各地的基本生活费用标准。

8. 新制度与其他养老支柱的关系。全国统筹、随收即付的基本养老保险制度支柱与自愿性的其他

养老支柱相结合，共同构成我国多支柱养老保险模式。基本养老金制度支柱应当由中央政府承担起主要责任；在自愿性的其他养老支柱中，政府不承担直接的责任，尤其是不承担直接的财政责任，但政府可以通过政策引导鼓励它们发展。

表 1 全国基本养老保险支柱与自愿性的其他养老保障支柱比较

	基本养老保险	职业年金计划	个人养老储蓄
保障目标	保障退休后基本生存	提供更高的退休后收入	银行储蓄、购买商业保险等多种方式，政府通过减免税等方式鼓励
组织方式	政府强制实施	单位自愿实施，政府通过税收优惠鼓励	
资金筹集	雇主、雇员共同缴费	雇主、雇员共同缴费或雇主单方缴费	
待遇确定方式	待遇确定型 (DB)	缴费确定型 (DC)，通过个人账户实施	
资金流程	现收现付	基金积累	
资金管理	政府部门管理	商业机构管理，政府监督	
保障对象	全国所有老人	自愿参加的各类组织的工作人员	

9. 实现制度目标的步骤。我国基本养老保险的统筹层次很低，离高度社会化的全国统筹还有很大差距。目前基本养老保险省级统筹尚未实现，因此，即使资金有结余的省份内部也不能调剂。各级政府尤其是资金有结余的地方政府应提高认识，负起责任，首先推进省级统筹的实现。在此基础上，再逐渐实现基本养老保险的全国统筹。

10. 区域之间的税率与相对养老保险水平相同。在新制度下，我国各区域需要征收同一水平的养老保险税率，各区域享受同一水平的养老保险待遇，各区域基本养老金标准的比率相等。各区域之间采取相同的相对比率而非相同的绝对值，是为了避免地区间资金、人才的逆向流动，从而避免区域之间的经济差距、福利差距拉大。

当然，“全国统筹的、全民性的基本养老保险制度”的实践操作还存在很多的条件限制，而这些都有待于今后进一步加以研究。

[参 考 文 献]

[1] 林毓铭：《中国社会保障制度可持续发展的分析与评估》，武汉大学 2004 年博士学位论文。
[2] 葛延风等：《中国机关事业单位养老金制度改革研究》，北京：外文出版社 2003 年版。

（责任编辑 叶娟丽）

On the Local Partition and Measures of China’s Basic Pension

Gao Hongyan¹, Wu Xiangling²

(1. School of Economics & Management, Beijing Jiaotong University, Beijing 100044, China;
2. School of Politics & Public Administration, Wuhan University)

Abstract: As a result of local co-ordination, local management of China’s basic pension, the basic pensions have shown a separation of the local partition status, namely, the basic pension system between the local governments is unity, the level of basic pension between the local populations is a wide gap, the burden between the local governments is unfair. Because of this, it is difficult to transfer the basic pension funds between the local regions and it weaken the insurance function of the basic pension system. To eliminate the local division of the basic pension, we should set up a new national co-ordinated universal basic pension which is of all local regions in China as a whole.

Key words: the basic pension; local partition; a national co-ordinated universal basic pension system