

## “一步到位”实现基本养老金全国统筹调整 参数结构完善“统账结合”制度

### 【摘要】

我国现行城镇职工基本养老保险制度存在统筹层次低、名义费率高实际费基低、养老保险基金支出增长率持续高于收入增长率、个人账户难以做实和多层次养老金发展失衡等问题。建议在“十三五”期间，一步到位实现基本养老金全国统筹；强化社会统筹账户现收现付功能，拆分原有个人账户，调整费率参数结构；做实企业年金，并与住房公积金打通使用，构成新的个人账户；建立养老金待遇调整长效机制；核清隐性债务，彻底解决养老金历史欠账问题。

20世纪90年代以来，我国逐步建立起社会统筹和个人账户“统账结合”的城镇职工基本养老保险制度。20多年来，覆盖人群和保障水平逐步提高。2015年，参保职工3.54亿人，占城镇就业人员的75.3%；企业退休人员养老金连续12年提高。随着我国经济增速放缓，企业经营困难，人口老龄化加剧，现行统账结合养老保险制度可持续性面临严峻挑战。

## 一 现行制度存在的主要问题及原因

### (一) 省级统筹“收不抵支”与“盈余少收”并存

目前,我国职工基本养老保险基金以省为单位进行管理,全国28个省份(包括新疆生产建设兵团)实现省级统筹,广东、山东、江苏和浙江4省实行省内调剂金统筹。由于各地区经济发展水平、人口结构的巨大差异,各省基本养老保险基金收支情况存在较大不同。经济发达省份劳动力流入多,人口老龄化程度相对低,养老保险基金结余多,相反则结余少。省级统筹制度使养老保险基金结余不能在全国互济使用。

### (二) 名义高缴费率与实际低费率并存

企业缴纳职工基本养老保险费率为工资总额的20%,个人费率为本人上年月平均工资的8%,合计名义缴费率为28%。在国际比较中,我国职工基本养老保险名义费率比经合组织(OECD)国家平均水平19.6%高8.4个百分点,比主要发展中国家平均水平22.85%高5.15个百分点。但缴费基数不实,一些企业通过少报、瞒报职工工资基数的方法减少缴费;2015年企业实际缴费仅为应缴基数的75%,企业实际缴费率在17%左右。

### (三) 基础养老金支付压力加大

我国企业职工养老金已连续12年大幅上调,年均涨幅达9.7%。2006~2015年,养老保险基金支出年均增长率20.4%,高于基金收入年均增长率1.2个百分点;财政补助养老保险基金10年平均增长率为22.3%,高于基金征缴收入年均增长率4个百分点;各级财政补助在支付退休职工基础养老金的占比达18.1%。随着人口老龄化与人均预期寿命延长,领取基础养老金的职工数量增加,实际缴纳保险费用的职工人数减少,未来养老保险基金的支付压力会进一步加大。

### (四) 企业参保职工人数逐年上升与缴费比例持续下降并存

2010~2015年,参保人数逐年上升,但实际缴费职工人数占比逐年

下降。2015年,企业职工参保人员从2010年的17823万人增加到的24571万人,年均增长率7.24%;企业缴费人员19731万人,比2010年增加4319万人,但缴费人员占比从2010年86.5%下降到2015年的80.3%。这种状况减少了当期基金实缴收入,也加大了未来支付压力。

#### (五) 职工基本养老保险个人账户空账膨胀与实账积累减少并存

截至2015年底,职工基本养老保险个人账户记账总额已达47144亿元,而实际资产仅有3274亿元,是记账总额的6.9%,比上年减少1727亿元,自2001年以来首次出现下降。2006~2015年,个人账户空账规模年均增长率达18%。2015年底,城镇职工基本养老保险基金累计结余只有35345亿元,即使全部填补到个人账户也不够。如无政府补助,单纯靠征缴收入已难以做实个人账户。

#### (六) 基本养老保险“一柱独大”与补充性养老保险发展滞后并存

世界多数国家养老保险采取多支柱复合模式,政府负责的基本养老保险作为第一支柱,企业负责的企业年金作为第二支柱,个人养老储蓄和商业养老保险作为第三支柱。我国构建的多层次养老金体系,统账结合的城镇职工基本养老保险为第一层次,类似第一支柱,其他层次的企业年金和商业养老保险等补充养老保险,类似第二、三支柱。目前,三支柱比例严重失衡,第一支柱独大。至2015年底,城镇职工基本养老保险的覆盖率超过75%,而参加企业年金人数仅为参保职工的9.4%。个人商业养老保险覆盖面较小。

影响统账结合制度可持续性的原因有三方面。一是主观原因。现行省级统筹制度影响基金足额征缴,有结余的省份通过缩小费基和降低费率减少收入;社保机构法律强制力不足致使征缴效率低,存在费基缩小、征收不到位等现象;财政常态化补助养老保险基金,不利于完善制度和运行机制、提高管理效率;养老保险制度政策缺少整体协调,对职工基本养老保险出台政策多,对鼓励发展企业年金、个人商业性养老保险出台政策少。

二是客观原因。人口老龄化与人口政策调整滞后,使现行统账结合养老保险制度面临养老金支付资金缺口和劳动力不足的双重压力;我国经济增速放缓,企业调整结构减少低技术含量用工人数,导致参保缴费人数比例下降,收入减少。

三是历史原因。1997年,确定我国职工养老保险制度由现收现付转为统账结合部分积累制时,对已退休人员的“老人”及转制前参加工作、转制后退休人员的“中人”,视同缴费年限形成的养老金隐性债务规模没有弄清;安排由新制度统筹账户积累的资金逐步消化转制成本,但各地社会统筹账户陆续出现收不抵支现象。为保证当期养老金正常发放,各地政府不得已挪用个人账户资金和用财政补助弥补统筹账户资金不足,从而造成个人账户长期“空账”运行,财政补助连年递增。目前对于养老金缺口规模,不同时期和机构测算的结果大不相同,从2万亿元到83万亿元。

制度转型产生的养老金隐性债务问题,是解决现行养老保险制度问题的关键。如果做实个人账户,就要解决转制产生的隐性债务;如果不做实,保持现有“统账结合”制度框架不变,统筹账户应采取现收现付制,原来的个人账户实行名义记账。

## 二 完善“统账结合”制度的建议

### (一)“十三五”期间,“一步到位”实现基本养老金全国统筹

构建大口径、跨地区养老保险基金互济机制,统一费率、费基、预算、资金使用等,实现基本养老金全国统筹。在夯实职工缴费基数、扩大制度参保面、强化保费征缴基础上,养老保险基金原则上实行精算平衡、自我运行。基本养老金发挥“保基本”作用。可考虑在2017年公布全国统筹方案,2018年制定实施办法,2019年全面实施。

### (二)强化社会统筹现收现付功能,调整基本养老保险费率结构

经测算,实行全国统筹后,企业社会统筹费率可以从20%降到

14%，减少6%中的4%转为企业年金，实际降低企业负担2%。鉴于目前个人账户已难做实，建议不再做实，只起名义记账功能，并缩小规模，将现在8%的费率均分，4%继续保留在统筹账户，其余4%转为企业年金。调整后职工基本养老保险费率由28%降为18%，原有社会统筹与个人账户形成新的统筹账户，构成支付退休人员的基本养老金。

### （三）做实企业年金，与住房公积金打通构成新的个人账户

将统筹账户和个人账户转为企业年金共计8%费率的账户资金做实账，由国务院颁布条例推动建立强制性企业年金制度。企业年金由强制缴费和自愿缴费两部分组成，从职工基本养老保险转为企业年金的8%部分为强制缴费。企业可以根据经营状况增加自愿缴费部分，企业和职工按1：1比例共同缴存。将企业年金与住房公积金账户打通，形成新的“个人账户”，所存资金采取实账管理，成为养老金体系的第二支柱。同时，加大税收优惠，鼓励个人养老储蓄，促进商业养老保险发展，推动多层次养老金体系发展。

### （四）改革职工基本养老保险征缴制度：统一机构、依法征缴

在全国范围建立统一的企业养老保险费征缴体系，改变长期以来保费征缴部门分割、地方分治的格局。税务部门负责统一征缴养老保险费；社保经办机构实行全国垂直管理，负责养老金发放。未来养老保险费可考虑逐步过渡为税。

### （五）建立养老金调整长效机制，分段计算支付差异

每年企事业单位退休人员基本养老金调整，应根据其缴费年限，综合考虑上年居民消费价格指数变化、社会平均工资增长、收入水平提高等因素，兼顾养老保险基金承受能力统筹考虑，设计基本养老金调整指标体系和机制。基本养老金实现全国统筹后，职工因在国内不同地区工作产生的养老金退休差异，可实行“分段计算、累计叠加、集中支付”的办法，依据参保人在参保地区实际缴费额和工作年限，到

法定退休年龄时，分段计算在不同地区应支付的养老金金额，累计叠加汇总后统一支付。

#### （六）核清转制产生隐性债务，通过国有资产变现和发行国债等途径补上养老金历史欠账

在核清隐性债务规模基础上，通过国有资产变现和收益充实养老保险基金、发行养老金长期国债和专项公益彩票等途径，偿付制度转型产生的“老人”和“中人”养老金历史欠账。可以采取一次性解决，分次支付办法处理。此后养老保险基金实行精算平衡，封闭运行，财政只进行专项补助。

#### （七）建立全国大集中式社保服务信息系统和数据库

依据个人社会保障号，建立以参保人信息数据库为基础、统一集中的全国社保信息系统，实现社保信息资源全国共享。“十三五”期间，加大资金投入力度，重点保障社保信息系统和数据库建设所需要的专项建设资金，逐步实现对全体国民从“摇篮”到“坟墓”的个人数据信息管理与服务。此项目是实现基本养老金全国统筹的关键，建议列为“十三五”期间国家信息化工程重点项目。

[ 社会保障（五险一金）制度改革课题组 姜春力 ]