

持续推进城镇企业职工基本养老保险改革

卢驰文

(上海政法学院, 上海 201701)

〔摘要〕《城镇企业职工基本养老保险关系转移接续暂行办法》施行后,我国城镇企业职工基本养老保险改革将取得一系列新进展,最大限度地保护城镇企业职工的基本养老保险权益。然而,这一转移接续办法只是弥补了城镇企业职工基本养老保险的部分缺陷,并没有根本消除人才自由流动的养老保险制度壁垒,是一项过渡性的权宜政策。如果我国城镇企业职工基本养老保险坚持部分积累制,就最终要实现全国统筹。而要实现基本养老保险全国统筹,就必须认真贯彻执行新的转移接续办法,改革基础养老金的计发办法,加快金保工程建设步伐,大力推进基本养老保险省级统筹,继续坚持做实个人账户。

〔关键词〕 城镇企业职工,基本养老保险,新进展,局限性,策略

〔中图分类号〕F840.67 〔文献标识码〕A 〔文章编号〕1004-4175(2010)02-0082-03

《城镇企业职工基本养老保险关系转移接续暂行办法》(简称“新转移接续办法”)2010年1月1日施行后,对禁止跨统筹地区就业人员退保乃至保护基本医疗保险权益将发挥重要作用。但是,我们不能因此迷失城镇企业职工(本文所讲的城镇企业职工包括农民工)基本养老保险改革的方向。因为这个新办法只是弥补了以往城镇企业职工基本养老保险的部分缺陷,并没有根本消除养老保险的制度壁垒,并可能衍生出退休移民问题。为了明确企业职工基本养老保险改革的方向,笔者认为很有必要对城镇企业职工基本养老保险改革的新进展、局限性及其完善对策等进行详细的分析。

一、城镇企业职工基本养老保险改革的新进展

新转移接续办法施行后,我国城镇企业职工基本养老保险改革将取得以下新进展:

第一,部分用人单位的缴费(即统筹账户资金)可以跨统筹地区转移,弱化了应当接受基本养老保险关系的地区拒绝接受的理由。在2009年12月31日之前,基本养老保险是地区统筹的,只有基本养

老保险个人账户资金可以转移,统筹账户资金不能转移。因此,各统筹地区为了基金的收支平衡,建立了基本养老保险关系转移壁垒,跨省就业的农民工如果想把养老保险关系转入户籍所在地是一件困难的事情。但是2010年1月1日之后,“参保人员跨省流动就业转移基本养老保险关系时,按下列方法计算转移资金:(一)个人账户储存额:1998年1月1日之前按个人缴费累计本息计算转移,1998年1月1日后按计入个人账户的全部储存额计算转移。(二)统筹基金(单位缴费):以本人1998年1月1日后各年度实际缴费工资为基数,按12%的总和转移,参保缴费不足1年的,按实际缴费月数计算转移。”^①由此可见,2010年1月1日之后,接受基本养老保险关系的地区将承担参保人养老金的支付责任,这样一来,即便部分用人单位的缴费要转出,农民工户籍所在地也愿意接受跨统筹地区转移农民工的基本养老保险关系。

第二,遏制了基本养老保险制度的“碎片化”,为建立全国统一的城镇企业职工基本养老保险制

〔收稿日期〕2010-01-20

〔基金项目〕上海市教育委员会科研创新项目“统一全国农民工养老保险制度研究”(09YS490),负责人卢驰文。

〔作者简介〕卢驰文(1968-),男,江西余干人,上海政法学院社会学与社会工作系讲师、经济学博士,主要研究方向为社会保障。

度做了必要的准备。建立统一的养老保险制度是大势所趋,美国、日本早在上世纪80年代就分别建立了统一的联邦养老保险制度和覆盖全体劳动者及其配偶的国民年金。”^{[1](P294)}而我国的养老保险制度却长期呈现“碎片化”,对不同类别的群体实行不同的基本养老保险制度,影响到市场对人力资源的配置效率,危害性很大。^[2]此次实施的新转移接续办法,既适用于参加城镇企业职工基本养老保险的所有人员,又适用于农民工,即农民工基本养老保险转移接续与城镇企业职工基本养老保险转移接续采取相同的办法,可谓在我国基本养老保险统一的道路上迈进了可喜的一大步。

第三,明确了基本养老金的支付地原则,突破了户籍制度的限制,并避免了户籍所在地、参保地之间在支付责任方面的相互推诿。新转移接续办法实施前,户籍所在地、参保地在支付责任方面存在着相互推诿损害参保人权益的制度漏洞。这里有一个典型案例:章某某在南京市工作近30年,之后又到深圳市工作7年达到法定退休年龄。他在深圳申请退休,但深圳市以《广东省社会养老保险条例》第15条规定的“1998年7月11日后参加工作,达到法定退休年龄,缴费年限累计满15年才能按月领取养老金”为由,拒绝为其办理退休手续。章某某回到南京市申请办理退休手续,南京市又以劳动和社会保障部老社厅函[2002]190号规定的“参保人员达到法定退休年龄时,其退休手续由其最后参保地的劳动保障部门负责办理,并由最后参保地的社会保险经办机构支付养老保险待遇”为由,拒绝为其办理。^{[3](P165)}而新转移接续办法实施后,则可弥补这一漏洞。新转移接续办法第六条规定:(一)基本养老保险关系在户籍所在地的,由户籍所在地负责办理待遇领取手续,享受基本养老保险待遇;(二)基本养老保险关系不在户籍所在地,而在其基本养老保险关系所在地累计缴费年限满10年的,在该地办理待遇领取手续,享受当地基本养老保险待遇;(三)基本养老保险关系不在户籍所在地,且在其基本养老保险关系所在地累计缴费年限不满10年的,将其基本养老保险关系转回上一个缴费年限满10年的原参保地办理待遇领取手续,享受基本养老保险待遇;(四)基本养老保险关系不在户籍所在地,且在每个参保地的累计缴费年限均不满10年的,将其基本养老保险关系及相应资金归集到户籍所在地,由户籍所在地按规定办理待遇领取手续,享受基本养老保险待遇。^①以上养老金领取地坚持

“户籍地优先,从长、从后计算”的原则,对参保人员享受养老金的权益起到了重要的保障作用。

第四,在全国范围内禁止农民工退保,是对农民工养老保险权益的最大保护。2009年12月31日之前,我国有些地区已经禁止本省户籍的农民工退保,但没有禁止跨省就业的农民工退保。对于城镇企业职工和部分地区的农民工,用人单位基本养老保险缴费是缴费工资的20%,而个人负担的基本养老保险缴费是缴费工资的8%。农民工退保只能退个人账户的资金,不能退统筹账户的资金,而统筹账户的资金是大头。因此,新转移接续办法禁止农民工退保是最大限度地保护了农民工的养老保险权益。

二、城镇企业职工基本养老保险改革的局限性

目前我国城镇企业职工基本养老保险改革确实取得了重大进展,并且将在优化全国人力资源配置方面发挥积极作用。然而,新转移接续办法仍存在一些局限性。

第一,转移部分用人单位缴费、接受社会保险中人的基本养老保险关系等,会造成不同地区的社会保险利益关系难以协调的问题。基本养老保险用人单位缴费为缴费工资的20%,而转移基本养老保险关系时只转移个人账户资金以及缴费工资的12%,另外的8%不能被转移。虽然只转移了用人单位缴费的一部分(即12%),但是转移基本养老保险关系的参保人的基础养老金的权益并不受损失。这样,对接受基本养老保险关系的地区来说,就可能为了本地区的基本养老保险基金的收支平衡,尽量设置障碍以阻止基本养老保险关系的迁入。另外,由于城镇企业职工社会保险中人有一段工龄没有缴费记录但仍要视同缴费,这就意味着接受社会保险中人的基本养老保险关系必须承担更多的养老金支付压力,所以各地仍有可能设置人才流动的年龄壁垒。为此,人力资源和社会保障部表示,国家将对中西部地区进行补贴,利用财政的力量来平衡不同地区的社会保险利益关系。但这样做会增加财政负担,极有可能形成长期拖累中央财政的不利局面,是否可行还有待进一步论证。

第二,养老金领取地原则突破了户籍限制,在基本养老金地区统筹和不改革现行的基础养老金计发办法的情形下,容易引起退休移民问题。跨统筹地区就业的人员累计缴费满15年,并在同一统筹地区参加基本养老保险缴费满10年,就可以在该统筹地区享受养老金。这种基础养老金计发办法

总体上体现的还是平均主义,即只要缴费年限相同,无论缴费贡献大小,在同一统筹地区,基础养老金都是相同的。但事实上我国各省市的经济发展水平极不平衡,设想在地区统筹和不改革现行基础养老金计发办法的情形下,如果一个在中西部地区工作并参保满5年者,在发达地区挂靠一个单位,并且个人和用人单位全都履行了缴费义务,且达到在发达地区累计缴费满10年,就可以在发达地区享受基本养老金,养老金待遇与医疗保险待遇还是相关联的,那么极有可能引发退休移民问题。这将不利于发达地区的基本养老保险基金和基本医疗保险基金的收支平衡。

第三,资金的频繁转移,不利于基本养老保险基金的保值和增值。对于没有达到退休年龄的劳动者来说,跨地区流动时需要转移其基本养老保险关系,只要其基本养老金的权益在转移其关系前后不受损害,其个人账户的资金和统筹账户的资金如何转移是无关紧要的问题。也就是说,一个人一生中甚至一年中转移多个工作地点对其本人影响不大,只需要多次转移其基本养老保险关系就可以了,但是对于以基本养老保险基金的保值和增值为重要任务的社会保险机构来说,就是一大损失。因为多次转移基本养老保险关系就需要多次转移部分用人单位缴费和个人账户资金,而资金的频繁转移将不利于基本养老保险基金的长期投资运营。随着社会的发展和进步,人员流动的机会将日益增多,如何实现基本养老保险基金的保值和增值就成为摆在我们面前的一项重大课题。

三、深化城镇企业职工基本养老保险改革的策略

基本养老保险有三种筹资模式:现收现付制、完全积累制和部分积累制。我国城镇企业职工基本养老保险已经由现收现付制转变为部分积累制,因此,目前我国城镇企业职工基本养老保险改革的方向不可能是现收现付制,只能在完全积累制和部分积累制之间作出选择。其中,完全积累制筹资模式固然好,但由于它对管理水平要求高、时间跨度较大且缺乏互济性,因此我国现在不适合实行这种模式,实行统筹账户和个人账户相结合的部分积累制就成为较佳选择。但是由于国家负有社会保险老人和中人个人账户的历史隐性债务、在提高统筹层次过程中各地竞相提高替代率、个人账户仍然存在巨大的空账规模等原因,我国目前实行的还不是完全意义上的部分积累制。换句话说,坚持和完善部分

积累制仍然是我国基本养老保险改革的大方向。而要坚持统筹账户和个人账户相结合,就必然要实现全国统筹。笔者认为,实现基本养老保险全国统筹的策略如下:

第一,把新转移接续办法当作一个权宜之策,在认真地贯彻执行中等待基本养老保险的全国统筹。由于前文所述,新转移接续办法还存在着一些局限性,因此它不是一个长久之计,而是权宜之计。但是,权宜之计的意义也是重大的,它是迈向基本养老保险全国统筹的关键一步,是保护农民工养老保险权益的重大战略部署。正是因为新转移接续办法是权宜之计,反正将来要实现全国统筹,所以转移部分用人单位缴费,把一部分用人单位缴费留在发达地区,是完全可以的。如果国家不打算实现基本养老保险全国统筹,则在转移基本养老保险关系时,不仅要转移个人账户资金,而且要转移全部的用人单位缴费。当前我们不能怀疑、观望新转移接续办法,而是应该认真地贯彻执行,以等待基本养老保险全国统筹的实现。

第二,改革基础养老金的计发办法,建立基础养老金待遇与对统筹账户贡献高度正相关的制度。实现基本养老保险全国统筹,可以避免引发退休移民问题,还可以避免频繁转移基本养老保险资金。而要达到全国统筹,就必须改革基础养老金的计发办法,打破基础养老金的平均主义,将基础养老金待遇与其对统筹账户的贡献挂起钩来,贡献越大,待遇越高,并最终制订出一个全国人民基本上都能接受的统筹账户基金的分配方案。

第三,加快“金保工程”建设步伐,争取早日实现基本养老保险信息的全国联网与共享。这是基本养老保险全国统筹的硬件要求,是提高基本养老保险业务经办工作效率的技术支撑。如果跨统筹地区就业人员的养老保险采取部分积累制,基本养老保险就要实现全国统筹。实现了全国统筹,每个人都有基本养老保险账户,就不需要转移基本养老保险账户资金。到那时,基本养老保险信息全国联网,各地都可以查询和领取养老金。

第四,大力推进基本养老保险省级统筹,力争早日实现全国范围内基本养老保险业务经办机构的垂直管理。这是全国统筹的基本养老保险经办系统正常开展工作的人力资源保障。中央政府要成功推进基本养老保险全国统筹,离不开实现全国统筹的改革决心。而中央政府实现全国统筹的改革决心主要体现在建立全国范围内垂直(下转第96页)

(上接第 84 页) 管理的基本养老保险业务经办机构。这就要求我们在实现基本养老保险全国统筹之前,首先实现基本养老保险的省级统筹。

第五,继续坚持做实个人账户,为应对人口老龄化做好必要的物质准备。做实个人账户,是党和国家为应对人口老龄化高峰,逐步减少个人账户空账,而对养老保险制度作出的重大调整。它通过对社会统筹基金与个人账户基金实行分账管理,从而达到既做实个人账户基金又不降低退休养老金水平的双重目的。目前,做实个人账户的改革已从辽宁逐渐扩展到上海、天津、山西、山东、河南、湖北、湖南和新疆等地,并将在全国全面铺开。笔者认为,我国还要继续坚持做实个人账户,力争早日达到部分积累制名副其实,以承接老龄化高峰时养老金支

付的压力,实现养老保险制度的可持续发展。

注 释:

①参见国办发〔2009〕66号文件,即《城镇企业职工基本养老保险关系转移接续暂行办法》。

参考文献:

[1]林 义.社会保险基金管理[M].北京:中国劳动社会保障出版社,2008.

[2]郑秉文.中国“碎片化”社保制度有十大危害[J].甘肃社会科学,2009,(3).

[3]刘燕生.社会保障的道德风险与负激励问题[M].北京:中国劳动社会保障出版社,2009.

责任编辑 于晓媛