

人社事业发展“十四五”规划系列解读①

日前,人社部印发《人力资源和社会保障事业发展“十四五”规划》,提出建立实施企业职工基本养老保险全国统筹制度,适当加强中央在养老保险方面的事权。基本养老保险全国统筹的背景是什么?中央在养老保险方面的事权体现在哪些方面?与全国统筹具有怎样的关系?养老保险全国统筹的关键任务与改革措施是什么?带着这些问题,记者近日进行了采访。

推进全国统筹 加强中央养老保险事权

——访清华大学社会科学学院教授董克用

本报记者 杨勤

全国统筹的关键 在于合理划分央地事权

记者:可否简要谈一谈建立企业职工基本养老保险全国统筹制度的背景和意义?

董克用:全国统筹,是一个具有中国特色、反映中国国情的术语,它植根于我国养老保险制度建立和发展实践的土壤中。在“划分收支、分级包干”财政管理体制等因素的影响下,养老保险建立时遵循“地方统筹、属地管理”原则,这在制度发展初期具有积极意义,但也留下了一定的地区碎片化隐患。《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》提出要实现基本养老保险全国统筹。人社部近日印发的《人力资源和社会保障事业发展“十四五”规划》进一步提出在规范省级统筹制度、加大基金中央调剂力度的基础上,建立实施企业职工基本养老保险全国统筹制度,适当加强中央在养老保险方面的事权。

企业职工基本养老保险是彰显社会公平的重要领域,也是民生建设和国家治理的重要支柱。由于我国人口老龄化形势日益严峻、就业多样化以及经济发展不平衡等原因,地区间抚养比差距扩大,省级养老保险基金负担不平衡的问题越来越突出。这些问题依靠省级统筹难以解决,需要进一步提高统筹层次、推进养老保险全国统筹。我认为,养老保险全国统筹并非仅实现基金统收统支,而是要将其作为制度改革的政策窗口期,推进养老保险制度完善与定型。

记者:推进基本养老保险全国统筹的关键点是什么?
董克用:我国正在推进基本养

老保险全国统筹工作,但若按照省级统筹“七统一”标准来衡量,部分省份尚未真正实现省级统筹。推进全国统筹工作,需要理顺央地养老保险关系,打破属地管理带来的利益格局固化局面。

我认为,推进养老保险全国统筹的关键在于合理划分中央与地方在养老保险领域的事权和支出责任,这是建立现代养老保险制度的重要内容,也是推进国家治理体系和治理能力现代化的客观需要。

确立中央事权 能够保障权益促进公平

记者:中央在养老保险方面的事权体现在哪些方面?

董克用:基本养老保险事权涉及政府职能的配置问题,是指一级政府在基本养老保险制度中应承担的任务和职责。在当前省级统筹模式中,中央与地方在养老保险事权划分上存在划分不明确和权责不匹配问题,给地方政府留下了一定的制度“博弈”空间。

2016年国务院印发的《关于推进中央与地方财政事权和支出责任划分的指导意见》提出,逐步将基本养老保险“确定为中央与地方共同财政事权”;2019年,《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》提出,要“加快建立基本养老保险全国统筹制度”“适当加强中央在知识产权保护、养老保险、跨区域生态环境保护等方面事权”,体现了养老保险事权上移的政策取向。根据实践经验,我认为可以将养老保险事权划分为政策事权和管理事权两大类。

养老保险政策事权即决策权,是指政府在确定养老保险制度模式、制定缴费和支付政策等方面的职责。中央在确定制度模式方面拥有唯一事

权,各省份必须严格执行。目前,地区之间政策事权的差异主要表现在缴费政策和支付政策方面。

养老保险管理事权是指政府和管理养老保险制度方面的职责,包括收支权(政府依法征缴养老保险费和发放养老保险待遇的职责)、管理权(政府在养老保险基金管理、经办管理和信息管理等方面的职责)和监督权(政府依法对养老保险制度进行监督管理的职责)。在属地管理体制下,养老保险由中央政府授权地方政府履行相关政府职能。目前,养老保险还没有充分反映在对地方绩效考核的核心指标上,或导致部分地方政府征缴养老保险费的积极性会降低、发放养老金的积极性会提高,从而造成“少收多支”问题。

记者:您认为,加强中央在养老保险方面的事权和养老保险全国统筹的关系是什么?

董克用:我认为,全国统筹的重要内涵是确立中央在养老保险方面的事权。具体体现在以下几个方面:

第一,保障公民权利,保护劳动者的基本权益。随着我国经济体制改革的不断深化,劳动力跨地区流动日益频繁。属地管理体制下养老保险对劳动力流动的制约主要表现在劳动力跨地区流动时的养老保险权益受损和关系转移困难两个方面,地方政府无法满足劳动力基本权益需求和跨地区流动需求,难以保证劳动者享受基本公共服务和跨地区自由流动。劳动力资源市场化配置,需要加强中央在养老保险方面的事权,通过全国统筹来保证劳动力跨地区流动时权益可全部携带、关系可自由转移,构建“流动无障碍、权益不受损”的养老保险关系。

第二,维护市场统一,创造企业公平竞争环境。养老保险费是国

家法律规定的企业法定劳动力成本,在属地分割管理体制下,部分地区的缴费基数和费率较低,企业缴费负担较轻,能够“轻装上阵”;而一些基金收支平衡面临风险地区必须严格执行国家规定的标准,企业只能“负重前行”。地方政府的“自主裁量权”在一定程度上影响了制度的公平性,造成了省际企业劳动力成本的差异,既损害了企业的发展利益,也影响地区协调均衡发展。为此,应加强中央在养老保险方面的事权,通过全国统筹制度为企业创造公平竞争的市场环境,实现企业公平负担缴费义务,维护市场统一和公平。

第三,促进地区公平,实现地区间互助共济和协调发展。养老保险具有互助共济的天然属性,既要实现不同收入群体间互助共济,也要实现地区间互助共济。省级统筹模式下,不同地区的缴费政策和支付政策存在差异,基金也是以省级为单位管理的。由于人口和经济发展水平的差异,不同地区的老龄化程度、制度抚养比、基金结余和财政补贴能力都不同,不同省份负担有轻有重现象较为突出。因此,应在省级统筹基础上加快养老保险全国统筹进度,加强中央在养老保险方面的事权,在全国范围内实现制度统一和区域间互助共济。

明确关键任务和改革措施

记者:关于养老保险全国统筹的关键任务与改革措施,您有哪些具体建议?

董克用:在确立中央政策事权方面,建议统一缴费政策,夯实养老保险全国统筹的筹资基础。统一单位缴费基数核定方式,统一各地缴费比例,具体比例可由中央根据经



本版漫画 赵乃育 绘

声音

清华大学公共管理学院教授杨燕绥:着力破解垂直管理难题

实现基本养老保险全国统筹的管理体制和改革路径,即“责任上移、规范分工、服务下送”,建议通过打造网络格式养老保险公共管理和公共服务体系,破解垂直管理难题。具体而言,要做好三方面工作:

第一,做好信息化垂直管理。实现全国基本养老保险信息集中,生成高质量的基本养老保险大数据,在支持中央顶层设计和养老保险待遇清单制度建设的同时,支撑养老保险全国统筹信息系统建设,提高公共服务可及性。

第二,建立垂直管理的网格化管理体制。强化中央政府在顶层设计、待遇清单、监督规则、信息标准和平台建设方面的责任;强化地方政府的行政管理、服务和监督责任。地方养老保险待遇水平与其基数和人数相关,对此,要建立全国各级养老保险管理绩效评估制度。在完善全国待遇清单制度的基础上,基层政府的主要职责是做好对接国家养老保险公共服务平台的管理接口,对参保人提升窗口服务质量。

第三,创新政府组织文化。建议科学界定全局性管理责任。创新政府人事管理和绩效管理手段,建立智能化、综合绩效考核和平衡计分管理系统,支持垂直管理和数据管理网格化管理服务体系不断完善。 方方 整理

专家视点

褚福灵

人社部近日印发的《人力资源和社会保障事业发展“十四五”规划》提出,完善社会保障制度体系,在规范省级统筹制度、加大基金中央调剂力度基础上,建立实施企业职工基本养老保险全国统筹制度。

建立实施企业职工基本养老保险全国统筹具有必要性与可行性。基本养老保险全国统筹,是指在全国范围内统一企业职工基本养老保险参保缴费、待遇调整等政策,统一基金收支管理体制,建立全国统一的信息系统和经办服务管理体系,建立中央与省级政府责任分担机制。基本养老保险全国统筹的目标是通过提高规模效应,共担养老风险,确保养老保险事业持续健康发展。

养老保险全国统筹的起点是地方统筹。所谓地方统筹,就是基本养老保险基金在省市县行政区域内统一收支,自求平衡。尽管地方统筹在确保养老金支付等方面发挥了重要作用,

加快实现企业职工基本养老保险全国统筹

但由于人口老龄化、劳动力规模化流动、地区发展不平衡等原因,地方统筹的弊端日益凸显。主要表现在地区之间的养老负担畸轻畸重,并有扩大化趋势,或将制约养老金的可持续支付。因此,需要通过全国统筹加以解决。

全国统筹是责任制而非大锅饭

有观点认为,养老保险全国统筹是由中央负责养老金发放,地方政府不再承担养老金支付责任。这种看法是不全面的。养老保险全国统筹是各级政府的责任制,各级政府均要承担确保养老金按时足额发放的相应责任。只有地方政府尽到了依法征缴和规范发放的责任,出现的养老金缺口部分才由全国统筹给予保障。因此,养老保险全国统筹不是保护落后,不是向中央要养老金,而应当是各级政府共担养老风险的责任体系。

全国统筹是协同发展而非鞭打快牛

有观点认为,养老保险全国统筹

是无偿调拨发达地区积累的养老保险金到落后地区,是鞭打快牛。这种看法是不全面的,有三点理由:其一,劳动力大规模流动,各地积累的养老金为全国劳动者所创造,并不是某一个地区的劳动者所创造,因此,积累的养老金具有全国性;其二,养老金的支付责任最终由中央政府加以保障,根据责权一致原理,中央有权力对养老保险基金在全国范围内统一收支;其三,在推进养老保险全国统筹的进程中,应考虑到发达地区的合理需求,实现发达地区与欠发达地区协同发展。因此,养老保险全国统筹不是鞭打快牛,而是避免各个地区养老负担两极化的协同发展战略。

基金统筹 制度统一 管理健全 技术规范

笔者认为,基本养老保险全国统筹是基金统筹、制度统一、管理健全、技术规范的统一。其中,基金统筹是目标,制度统一是基础,管理健全是关键,技术规范是保证。

基金统筹,是指基本养老保险基金在全国范围内统一预算、统筹筹集与使用,是基本养老保险全国统筹的直接目标。推进基本养老保险全国统筹,就是为了实现基金在全国范围内统一调剂余缺。

制度统一,是指基本养老保险相关制度由国家统一制定,尤其是基本养老保险的覆盖范围、缴费办法、待遇办法、基金管理办法等要做到全国统一,不能各行其是。

管理健全,是指在全国范围内配备基本养老保险经办机构设置、人员配备、隶属关系和职权划分等要规范统一,做到权责清晰,指令顺畅,执行有力。要把各项基本养老保险全国统筹制度落到实处,强化管理和提高执行力,健全基本养老保险管理体制机制,确保各项工作顺畅推进。构建全国一体的社会保险经办管理服务体系。

技术规范,是指在全国范围内实现基本养老保险信息网络统一规范,做到数据共享,网络兼容,养老保险

关系转接顺畅。同时,借助先进的信息技术强化管理和提高服务水平。

推进全国统筹的基本思路

基本养老保险全国统筹是一项系统工程,需要不断创造条件,由易到难,稳步推进,确保实现养老保险风险全国共担,确保实现养老保险事业的持续健康发展。

在统一基本养老保险基金筹集使用方面,应当以企业职工基本养老保险基金中央调剂制度为契机,在加快基本养老保险省级统筹的基础上推进养老保险全国统筹,逐步过渡到基本养老保险基金全国统一收支的目标模式。

在统一基本养老保险缴费办法方面,要在科学测算的基础上,以平均工资为基数,制定全国统一的基本养老保险费率和费率,由虚高费率回归真实费率,防止各地出现过高费率与过低费率。

在统一基本养老保险待遇计发办法方面,养老金计发办法、遗属待遇

计发办法、病残津贴计发办法、中断缴费待遇处理办法、提前退休待遇计发办法、特殊工种待遇计发办法、过渡养老金计发办法、待遇调整办法等要做到全国统一,防止地方随意提高待遇水平或增加待遇项目。

同时,要逐步实行养老保险垂直管理。在总结与完善基本养老保险省级统筹、基本养老保险基金中央调剂的基础上,尽快建立与养老保险全国统筹相适应的经办管理服务体系,逐步建成垂直管理的经办组织架构,统一管理全国统筹基金,进而为养老保险事业的均衡发展、持续健康发展奠定基础。

此外,要建立全国联通的养老保险信息技术网络。加强全国联网、数据共享的养老保险信息系统建设,是落实养老保险全国统筹的关键举措。探索利用区块链等新技术,推进养老保险关系转移接续顺畅便利。加快推动数字化转型,通过提升数据分析应用能力,强化管理和提高服务水平。

(作者单位:中央财经大学中国社会保障研究中心)

放眼域外

周心怡

为应对人口老龄化带来的养老金可持续问题,瑞典、澳大利亚、日本等国家通过大量的养老保险制度改革实践,建立和完善了包括个人、雇主和政府三方责任主体在内的多层次养老保险体系,由各主体共同承担筹资责任,通过机制设计调动各主体的缴费积极性,同时明确了中央和地方政府的养老保险财政事权与支出责任。国外典型国家的养老保险责任分担改革经验对我国推进养老保险全国统筹、充分发挥和有效平衡各主体间的责任分担、实现养老保险基金平稳健康发展具有重要的借鉴意义。

从国外典型国家养老保险责任分

担机制和全国统筹的改革实践来看,笔者认为,主要有以下三点经验:

其一,以法律形式规定中央与地方政府的财政事权与支出责任。通过对典型国家基本养老保险制度发展历程进行分析,不难发现,一些国家在制度建立和改革中,以法律的形式对养老保险体系的责任分担进行了明确的界定和规范。1946年,瑞典通过颁布《国家养老金法案》规定了基础养老金的责任分担原则,国家补贴必须足以维持老年人的生计,同时也明确了基础养老金的管理机构及其职权范围。1959年,日本的《国民养老金法》确立了强制性养老保险第一支柱;1961年修订的《国民养老金法》则规定了国民养老金覆盖自聘职业

者、农民等群体,扩大了养老金的覆盖面,同时规定强制缴纳第二支柱养老保险费;2000年发布的《确定缴费养老金法案》则明确了雇员、雇主缴费责任,对政府责任也进行了明确规定。

其二,实行养老保险国家一体化改革。由于养老保险体系与个人收入紧密相关,养老金水平会受到个人职业、居住地、迁移等因素的影响。随着经济社会发展,在一些发达国家,养老金水平差距大的问题也逐步显现,养老保险国家一体化改革成为了许多国家的重要议题。比如,日本为了保护农业和城市非正规就业人群,将国民年金制度的覆盖范围扩大到厚生年金和共济年金的参保人群,缩小了不同类型就业人群的养老

金水平差距。瑞典开创性地构建了名义账户制度,对全国的职业生涯制度进行改革,构建了健全的保障性养老保险制度,从而建立了一个高效且高度融合的现代养老保险体系。

其三,在发挥地方政府能动性的同时,加强中央政府的兜底和再分配作用,发挥基本保障网的作用。在实践中,瑞典、日本、德国、美国等在养老保险基金行政管理方面都是以中央政府为主导,负责全国总体政策的制定、监督、运营及财政兜底等。经济合作与发展组织(OECD)的数据显示,近年来,各国在养老保险和遗属抚恤金上的财政支出在政府总支出中所占比重逐步上升。虽然德国等国

家对养老保险的财政支出有所减少,但其支出比重仍处在一个较高水平。同时,中央政府形成了一个社保基金池,以实现全国范围内的养老金调剂和再分配。地方政府则配合落实中央制定的养老保险政策,利用地方政府的资源和优势征缴社保费。

对我国而言,建议全面推进养老保险全国统筹,厘清央地政府间的支出责任划分。我国各省基本养老保险缴费和待遇给付政策仍存在较大差异,还存在一定的地方分割特征,这给跨地区养老保险关系转移接续带来了诸多不便,或造成养老金福利的损失。

全面推进养老保险全国统筹是我国养老保险制度改革势在必行的方

向,在全国统筹改革中如何协调好中央与地方政府之间的财政事权与支出责任关系显得十分重要。《关于建立企业职工基本养老保险基金中央调剂制度的通知》的颁布,有助于进一步厘清央地责任,在现行企业职工基本养老保险省级统筹的基础上明确中央调剂金的筹集、拨付和管理办法。下一步,各地方政府要逐步调整养老保险制度上的差异,做到规范统一,在辖区内做到应缴尽缴、应收尽收;中央政府则要充分发挥财政的兜底作用,对养老保险基金的收支不平衡状况进行调剂和再分配,以维持制度的平稳健康发展。

(作者单位:北京大学经济学院)