

政府在养老保障中的职能定位

Government Function in Pension System

孙 静

(中南财经政法大学财税学院, 430060)

摘 要: 养老保障责任不清是导致当前我国养老保险制度陷入危机的根本原因, 养老保障责任不清主要表现在: 历史债务责任不清、中央与地方财政兜底责任不清、统筹内与统筹外项目责任不清、政府与市场的关系不清。因此, 本文认为界定政府职能、划清界限是实现养老保障制度可持续发展的根本保证。其关键是正确处理国家、企业与个人的关系, 中央政府与地方政府的关系, 政府与市场的关系。调整结构, 明确各保障项目的责任承担主体, 锁定各主体的责任范围, 从而通过资源重新配置, 加强政策引导与扶持, 激发各主体的积极性, 实现养老保障制度良性运行。

关键词: 养老保险 养老保障责任 可持续发展

Abstract: Ambiguous responsibility of old-age security is the main reason that causes China's pension system into crisis. It is the ambiguous responsibility of implicit debt, financial guarantee between center and local, in and out social pooling and relationship between government and market. This article concludes that making a clear distinction among old-age security responsibilities is the ultimate guarantee to achieve sustainable development of the pension system.

Keywords: old-age insurance old-age security responsibility sustainable development

党的十四届三中全会首次提出了我国基本养老保险的制度基础是“社会统筹与个人账户相结合”, 肯定了个人账户制是一个正确的改革方向。1997 年《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》(国发[1997]26 号) 的颁布, 正式确立了我国养老保险制度的基本框架, 统一了具体实施方案。经过 20 年的探索和实践, 我国养老保险制度设计不断完善, 管理服务不断细化, 对保障离退休人员基本生活, 促进经济发展, 维护社会稳定发挥了积极作用。但是, 随着改革深化和经济社会发展, 我国经济结构不合理、社会保障体系不健全、就业压力逐年增加和收入分配差距拉大等深层次问题逐步凸显出来; 伴随市场化、城市化、人口老龄化程度的提高, 养老保障的任务越来越重, 社会化管理服务的要求越来越高, 政府管理的压力越来越大。进一步完善养老保障制度面临着诸多问题和严峻挑战。党的十六届三中全会通过的《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》(以下简称《决定》), 对加快建设与经济发展水平相适应的社会保障体系提出了新的任务和要求。根据《决定》有关精神, 我们在全面分析我国养老保障制度改革现状和存在问题的基础上, 认为划清养老保障责任是实现制度可持续发展的根本保证。

一、责任不清是当前导致养老保险制度陷入危机的根本原因

养老保险制度既是一项重要的社会制度，也是一项十分重要的经济制度。养老保险制度的建立与完善，将对经济社会发展起到积极的促进作用，反之也有可能成为经济社会发展的严重桎梏。当前，由于没有明确划分养老保障的责任主体和责任范围，致使制度在实际运行过程中出现了一系列问题，严重危及养老保险制度的可持续发展。

1、历史债务责任不清，持续放大基金缺口和“空账”，严重影响到养老保险制度的财务可持续性。养老保险历史债务是我国经济改革和社会发展过程中最难解决的转制成本。国发[1997]26号文件，统一了基本养老保险制度，确定了费率和替代率，划清了“老人”、“中人”和“新人”的界限，初步限定了历史债务的范围和规模。但是，由于当时只是将个人账户作为一个计发办法，个人账户不是实际账户，而是一个“名义账户”；由于财务上实行社会统筹基金和个人账户基金混账管理，允许统、账基金相互调剂使用，以基础养老金代替基本养老金，基金管理未能实现向部分积累制过渡的目标，仍然是现收现付制；由于个人账户基金既没有基金积累，也没有真正实现投资运营，却无本计高息，致使个人账户养老金债务持续增大。与此同时，1997年以来，各地没有做实个人账户，无法割断统、账基金之间的联结，没有锁定统筹基金的债务。一些地方为满足当期支付需要，大量动用“中人”和“新人”积累的个人账户基金弥补社会统筹基金收支缺口。这实际上是通过“中人”和“新人”的个人账户基金积累偿付养老保险历史债务，其结果是债务期间结构的变换，即在暂时减少历史债务的同时，持续扩大统筹基金的现实债务，增加了政府的养老保险债务规模。过去5年，个人账户“空账”规模累计已超过4800亿元。账户如果不做实个人账户，不实行基金分账管理，从根本上锁定政府的财务负担，建立各级政府、企业和个人的分担机制，养老保险债务不仅是我国规模最大、增长最快的债务之一，而且可能是一个永远填不满的无底洞。

2、中央与地方财政兜底责任不清，致使社会统筹层次长期处于低水平，利益分配矛盾日益突出。我国现行的中央与地方政府对社会经济事务的管理责权划分仍不够合理，难以实现权利与责任对等。在养老保险制度的管理事务方面，中央政府和地方政府的责权划分不清主要表现为：一是由于全国统筹和地方统筹的目标结构不明，对社会统筹部分的财政兜底责任不清，致使社会统筹部分没有形成一个合理的层级分布，社会统筹层次长期停滞在市、县级。二是在具体的事务管理和资金支持方面，中央财政与地方财政的责权划分不完全对等，没有很好地体现出公共事务管理中“谁负责、谁出资”的效率原则。地方政府部分拥有厘定缴费率和调整计发基数与标准的权力，却往往要求中央政府提供资金支持。这些问题导致了基本养老保险资金筹集、管理和基金使用的低效率，也限制了收入再分配功能的发挥。

3、统筹外项目与统筹内项目责任不清，助长了地方政府和企业的依赖倾向。长期以来，由于政府与企业、中央政府与地方政府之间养老保障责任不明，企业依赖政府、地方政府依赖中央政府的倾向日趋明显，中央政府的责任和包袱越来越重。一些地方在实行社会统筹过程中，采取一刀切的方式，剥离了部分企业保障项目，过多地承担了养老保障的责任。由于政府能够确保按时足额发放养老金以及职工缺乏自我保障意识，企业没有自主建立保障计划的积极性。同时，一些地方利用基本养老保险中过渡性养老金管理混乱，把统筹外项目纳入基本养老保险支付范围，部分地区统筹外项目已占实际支付的1/3左右，提高了基本养老保险的保障水平，增加了各级政府养老保险的隐性负担。基本养老保险制度的目标替代率为

58.5%，目前全国平均为 86%，有的地方高达 120%以上。随着财政负担的逐年增加，一些地方政府利用“两个确保”的政策，向中央政府提出财政兜底要求，逐步将应当由地方财政承担的统筹外项目转变为统筹内支付，一并转嫁给中央政府，使中央政府的有限责任转变为无限责任，出现了“地方请客，中央买单”的局面。

4、政府责任与市场作用的关系不明确，导致政府责任无限膨胀和市场作用难以发挥。基本养老保险具有公共品性质，社会统筹部分由财政兜底、政府管理，是一种非市场化的保障项目；个人账户部分由职工个人承担风险、政府管理，是一种准（或半）市场化的保障项目；企业年金则是一种由政府制定规则，依规监督，并实行完全市场化管理的企业福利制度。企业年金是对基本养老保险待遇水平的补充，但基本养老保险的替代率水平又严重影响着企业年金的生存和发展空间。根据世界性养老金改革的趋势，国家管理的基本养老金的比重将逐步降低，而由市场运作、政府监管的企业年金的比重将逐步提高。从我国现行制度来看，养老保险制度的现收现付制的实质和与之相适应的政府承担无限责任的现实，无疑挤压了市场机制发挥作用的空间。在基本养老保险制度之内，个人账户积累作为职工个人财产得不到切实的制度性保护，企业和个人缴费与最终受益没有制度性联系，造成企业和个人缴费的激励约束机制扭曲和无效，也导致向非国有企业及个体私营经济扩面的努力遇到困难，而适合以市场机制为基础进行管理的企业年金发展迟缓。这种状况已经明显不能适应我国经济市场化正在不断发展与完善的趋势。

二、划清养老保障责任是实现制度可持续发展的根本保证

由于中央政府和地方政府对于养老保险制度中管理事务的责权划分不清，致使财务和管理的压力过度倾斜于中央政府，矛盾过度集中于政府行政管理体制内部。中央政府和地方政府责权不清也是妨碍正确处理政府作用和市场作用关系的核心障碍，不利于理顺国家、企业和个人之间的权利与责任，不利于形成提高资金使用效率的激励约束机制。实现养老保险制度可持续发展的关键是，在正确处理三大关系的基础上，通过结构调整，逐步从“统账结合、混账管理”的现收现付制模式过渡到“统账结合、分账管理”的部分积累制模式，明确各保障项目的责任承担主体，锁定各主体的责任范围，从而通过资源重新配置，加强政策引导与扶持，激发各主体的积极性，实现制度良性运行。

（一）正确处理三大关系是划清养老保障责任的前提

第一，正确处理国家、企业与个人的关系。正确处理国家、企业与个人的关系就是明确合理地界定国家、企业与个人在养老保障项目（即政府保障项目、企业保障项目和个人保障项目）方面的责任。国家是政府保障项目的责任主体，承担因此导致的各种风险，而对于企业保障项目和个人保障项目，政府主要是制定政策，实施监管，不承担兜底责任；企业是企业保障项目的责任主体，承担缴费、管理职责；个人是个人保障项目的责任主体，承担个人保障项目的缴费责任和各种风险。只有这样才能明确养老保障项目责任主体，从而锁定政府保障项目的支付风险。

第二，正确处理中央政府与地方政府的的关系。正确处理中央政府与地方政府的的关系就是要明确界定中央政府和地方政府在政府保障项目中的兜底责任。在政府保障项目的财政兜底责任方面，应明确全国统筹与地方统筹的目标结构。按照《决定》提出的“建立健全省级养

老保险调剂基金，在完善市级统筹基础上，逐步实行省级统筹，条件具备时实行基本养老金的基础部分全国统筹。”的精神，实行全国统筹之前，基础养老金的责任主体是地方政府，基金不足部分由地方财政兜底，中央财政给予适当补助；实现全国统筹之后，统一各地基础养老金缴费基数和比例，基金不足部分由中央财政兜底。

第三，正确处理政府与市场的关系。正确处理政府与市场的关系就是要明确界定在养老保障中政府与市场的作用范围，在提高政府保障效率，维护社会公平的基础上，充分发挥市场在公共品提供方面的积极作用。因此，必须合理配置养老保障项目和调整政府作用范围，使其不同组成部分具备与各自功能相适应的管理体制和方式，有区别地搭配好各组成部分中政府作用与市场作用的方式和关系，提高整个制度的筹资能力和资金使用效率。政府应主要负责财政支持项目，承担政府保障项目的兜底责任，逐步退出竞争性领域，将企业保障项目和个人保障项目的管理职能让渡给市场。与此同时，各级政府应转变职能，在管好政府保障项目的基础上，积极制定市场运作的规则，建立科学合理的治理结构，调动相关服务主体的积极性，为个人账户养老基金和企业年金的市场化运作创造良好的政策环境。

（二）划清养老保障责任的具体措施

其一，明确各保障项目的责任承担主体。《决定》提出了“完善企业职工基本养老保险制度，坚持社会统筹与个人账户相结合，逐步做实个人账户。采取多种方式包括依法划转部分国有资产充实社会保障基金。”通过基本养老保险结构调整，做实个人账户，使个人账户成为一个实账户，而非“名义账户”，个人账户不向统筹账户透支，统筹账户也不向个人账户透支。统筹账户基金缺口通过中央和地方财政补助、统筹基金增收节支，以及划转部分国有资产充实全国社会保障基金解决；个人账户基金实现自求平衡。这些政策的落实将最终实现基本养老保险制度模式从“统账结合，混账管理”向“统账结合，分账管理”的实质性转变。

实施结构性调整之后，必须明确养老保障体系中各支柱、各层次的责任承担主体：基础养老金成为覆盖城镇所有从业人员，确保其基本生活和权益的国家养老金；个人账户养老金是一项强制职工个人缴费，国家给予税收优惠，保障退休职工中等生活水平的养老保障项目；企业年金是一项政府给予政策支持、企业自主建立、实行市场化管理的养老保障项目。

过渡性养老金和转制成本由统筹账户统一支付，全国统筹之前，统筹账户不足部分由中央财政、地方财政和全国社会保障基金共同解决；全国统筹之后，由中央财政和全国社会保障基金解决；有条件的地区可以直接将过渡性养老金量化并入个人账户或企业年金。地方统筹外项目彻底从基本养老保险统筹账户分离，有条件的地区可以将其并入企业年金，没有条件的地区应该直接将其切掉。

其二，合理界定各主体的责任范围，并依法锁定。明确了国家养老金、个人账户养老金和企业年金的责任主体之后，最重要的在于界定各责任主体的责任范围，并依法锁定。

基础养老金由企业承担缴费责任，政府承担管理和兜底的责任。根据十六届三中全会的要求，应明确不同统筹层次的责任主体，划清中央和地方的责任，统筹层次就是责任主体的层次。全国统筹之前，应注意防止两方面倾向，控制中央政府的养老金债务规模：一是部分地区增加统筹外项目规模，扩大基础养老金支出，将地方财政负担转嫁给中央；二是部分地区设立地方养老金，将地方政府承担的部分地方养老金责任变相转嫁给中央。

个人账户养老金由个人承担缴费责任，政府承担管理责任，基金投资管理职能委托给商业性机构。个人账户基金企业不缴费，财政不兜底，根据个人缴费、投资收益积累额和预期余命确定待遇水平。

企业年金由企业与企业职工协商建立，基金由企业和职工缴费形成。由于该项计划为企业自主项目，企业可能建也可能不建，存在有或无的区别。此外，由于职工工资基数、供款比例和投资收益等不同，企业年金个人账户最终积累额不等，实际享受的保障待遇差别很大。

其三，通过政策引导，激发各主体的积极性。通过资源重新配置，加强政策引导与扶持，激发各责任承担主体的积极性。一是通过加大中央财政对个人账户做实补助和稳定补助比例，调动地方政府的积极性；同时通过对中西部地区 and 老工业基地实施高于东部 7 省的中央财政补助比例，调动中西部地区 and 老工业基地的积极性。二是按照《决定》精神，设计科学合理的国有资产划转办法和国有股减持方案，尽快做大全国社会保障基金。在偿还养老金转制成本的方式设计上，应在合理确定各地方养老金转制成本规模的基础上，通过搭配中央财政补助比例和全国社会保障基金补助比例，激励地方政府加大财政投入力度，不增加企业和职工的缴费负担。三是向企业年金提供税收优惠待遇和完善的监管制度，调动企业和个人举办、参与企业年金的积极性；通过强化缴费与养老金待遇之间的关联，调动个人主动缴费和监督企业缴费的积极性。四是通过设计科学合理的制度框架和维护公开、公正、公平的企业年金市场环境，调动企业年金治理主体加强管理、合理运作、提高投资收益的积极性。

三、结语

本文认为正是由于养老保障责任不清导致当前我国养老保险制度陷入危机，只有划清养老保障责任，才能实现制度可持续发展。养老保险制度是一项重要的社会系统工程，养老保险制度改革不可能一蹴而就。由于过去相当长一段时期，各级政府侧重于注重养老保险的社会效果，忽略了其经济效应和运行方式，没有建立一套风险控制机制。各地费基和费率不一、差距很大，高低相差 15% 左右；缴费年限与最终受益之间缺乏制度关联和激励作用，导致 2002 年约有 400 万参保职工非正常中断缴费；个人账户基金没能形成资本、实施投资运营，加大了“空账”规模和政府负债；法定退休年龄偏低，计发基数和系数、保障项目和水平、待遇调整时间和标准等管理不规范，职工提前退休现象严重，大大增加了基金的支付压力。事实上，养老保险运行机制的每个环节的微小变动，也都将严重影响制度的财务平衡，危及可持续发展。

划清养老保障责任只是制度改革和完善的起点和关键，它需要制度运行机制和相关政策调整的配合。因此，应进一步调整养老保险运行机制和相关配套政策，在征收环节，应随着统筹层次的提高，逐步统一企业和个人缴费率，强化缴费年限与最终受益之间的制度关联；在管理环节，真正实现个人账户基金的市场化投资运营；在支付环节，规范职工提前退休行为，统一女职工退休政策，逐步提高退休年龄，个人账户养老金实行强制年金化。

