

建立国家养老金制度是互联网社会的要求

■ 杨燕绥 妥宏武

在互联网经济条件下,人财物资源在流动中优化了配置。流动中,城市是小家、国家是大家,个体家庭的生产、储备和保障功能越来越小,特别是养老功能日趋弱化。为此,与时俱进地完善国家社会保障管理服务体系和国家养老金制度,改变地方统筹、管理碎片的局面,是中国经济社会发展、老百姓安居乐业的必要条件。

国家养老金制度的特征

定义、结构和目标

国家养老金制度安排由政府养老金(基础养老金,第一支柱)、企业养老金(补充养老金,第二支柱)和个人养老金(补充养老金,第三支柱)构成,由此克服单一养老金的自身风险以提高国民养老金的充足性。政府养老金有两个角色。A是基于社会保险模式的保基本养老金,养老金替代率在工资的40%以上;B是基于税收预算的统计调查与贫困救助,养老补贴水平在工资的30%以下。在A模式下,雇主养老金和个人养老金属于补充养老金;在B模式下,后者可能成为基本养老金。

1952年,国际劳工组织通过的《社会保障(最低标准)公约》提出政府养老金的最低替代率应当达到退休

前工资的45%。此后,政府养老金替代率由升到降,与企业养老金和个人养老金互相补充形成此消彼长的态势(见表1)。拥有政府养老金,老年生活是温饱的;加上雇主养老金,老年生活是安全的;再加个人养老金,老年生活是优渥的。为此,养老金综合替代率成为评价国家养老金体系和运行绩效的重要指标。

管理体制

国家养老金管理体制包括法定计划和合格计划,政府不仅是基本养老金的提供者,还是补充养老金市场化运营的监督者。

法定养老金计划依法由国家机器直接生产,具有覆盖全民、中央统筹、全国统一、方便流动、待遇确定等公共品(与缴费不关联、与收入关联)或者准公共品(与缴费关联)的属性,以实现“保基本”的公共目标。进入老龄社会和互联网经济,法定养老金

是国民的养命钱,是代际赡养和社会团结的纽带。

两个合格计划由政府监督和市场运营,具有依法授权、雇主和个人发起、享有税收减免待遇、进入市场运营、纳入政府监管范围等特征,以实现“广覆盖、增加养老金”的公共目标。养老金合格计划不同于自发的雇主养老福利和个人养老储蓄,具有“胡萝卜加大棒”的特征。胡萝卜即指减免延期征缴的税式改革,大棒即指政府主导和市场运营的养老金监管机制。

运行机制

政府法定养老金属于现收现付和待遇确定的产品,需要一个“信息向上集中、中央顶层设计、服务向下派送”的一体化公共服务平台。主要特征如下:信息向上集中,国家基于国民的社会保障号码,统一出生、居住、家庭、就业、收入和社会保障权益记录的信息;中央顶层设计,主要包括养

表1 三支柱养老金[法定计划+合格计划]的体制及互为补充的运营机制

老龄社会阶段 /	政府养老金 /	企业养老金 /	个人养老金 /
养老金类型	法定计划	合格计划	合格计划
老龄社会初期	快速发展	启动	
深度老龄社会	平稳发展	快速发展	启动
超级老龄社会	保守发展	平稳发展	快速发展

老金税费、待遇水平和领取资格三个参数；为此，人口结构信息、劳动合同信息和工资报告信息是养老金顶层设计的基础信息；服务向下派送，包括税务部门的征收养老金税费和社保部门支付养老金。这是一个公共服务的网格体系，需要纵向整合基层政府提供服务和采集信息责任、地方政府的监督和促进责任、中央政府的预算筹资和支付责任；横向建立税务部门、社保部门和银行系统的协作工作机制，分工明确、追责到人到。

完善国家养老金制度的三个问题

我国的政府养老金即指职工养老保险，企业养老金即指企业年金和职业年金，个人养老金即指延税型养老金。

1997年建立了城镇企业职工养老

保险计划，2000年我国进入老龄社会，2004年启动了企业养老金计划，2014年机关事业单位退休金制度与企业职工养老保险并轨，2015年整合了城乡居民养老保险，2018年启动了个人商业养老保险。我国的养老金改革与时俱进、国家养老金的三支柱应有尽有。

但目前仍有一部分老年人的养老金仍实行的是现收现付、地方统筹，养老金替代率约为社会平均工资的40%左右，2017年平均支付2500元/月，黑龙江等地用尽累积结余依赖财政补贴支付养老金。

居民养老保险支付水平约为120元/月，个人账户弱小，以政府88元养老补贴为主。企业年金覆盖职工不足5%。

目前，流动人口达到2.7亿，其中43%为与儿女同住而异地养老。国家养老金的公平性、流动性、结构性和可持续性，距离经济社会发展的要求和人民群众的需求尚有较大距离。我国约2020年左右进入深度老龄社会，亟待完善国家养老金制度，全国统筹基础养老金、扩大企业年金和发展个人养老金。

实行全国统筹将很好地解决这些问题。党的十九大报告强调，加快职工养老保险实现全国统筹，建设全国统一的社会保险公共服务平台。

一要夯实制度基础，必须强化人社部门的职责。依据《劳动合同法》实行用工属地管理，在市区和县市劳动部门建立签约报告和工资报告制度，夯实劳动就业管理基础，继而依据《社会保险法》夯实费基、降低费率，提高参加率和征缴率，实现基础养老金全覆盖、可流动，同时增加企业年金的覆盖率。

二要理顺管理体制，建立国家社

会保险局。国家社会保险局是中央统筹基础养老金的生产机器，应当具有参保人信息管理的权威性。要依法基于社会保障号码建立居民基本信息平台，动态管理每个参保人的个人信息，涉及养老金制度的基础信息，如生存、去世、退休登记、流出流入等信息需要每年核定一次，每三个月核查一次，这是基层政府的法定责任。在此基础上实现顶层设计，建立税费征缴、待遇支付、调待机制、信息披露的运行机制，依法明确各级政府的责任，如基层政府的信息报告责任、地方政府的监督促进责任、中央政府的统筹实施责任。建立一号、一户、一系统、一站式公共服务平台，让老百姓少跑路，让政府拥有大数据实现决策科学。

三要制定《养老金条例》，优化养老金政策。一是规范基础养老金，就缴费基数费率、缴费年限、领取机制和计发原则与方法等问题达成社会共识；基于国民预期寿命和赡养比，运营精算平衡工具，制定领取养老金的法定时点，建立早减晚增的养老金领取机制。二是规范企业年金和个人养老金的合格计划，健全延税政策和受托人制度，健全三支柱养老金信息监控平台，确保养老金安全运营；如基于个人生命周期的规律，允许拥有首住房的职工将住房公积金与企业年金职业年金打通账户运营，可以增加职工第二支柱养老金积累；如果将城乡居民养老保险个人账户并入第三支柱养老金合格计划，进入市场运行和获取稳健收益，可以调动城乡居民积累养老金的积极性，增加居民养老金积累；现行城乡居民的政府养老金补贴88元可以保留。^[8]

（作者单位：清华大学公共管理学院）

