

养老金改革:并轨后改革才开始

近日国务院印发了关于《机关事业单位养老保险制度改革决定》。新华网为此请到了中央财经大学社会保障中心主任褚福灵,就其中的职业年金制度,过渡性的保障制度以及以后养老基金的经营和管理等问题进行讨论。

让养老金从单位保障走向社会保障

主持人:首先第一个问题,希望您跟我们总的把握一下这次的政策,你觉得这次政策产生的原因是什么呢?

褚福灵:这次机关事业单位工作人员养老保险制度改革,应当说它的出台有它一定的原因。主要是说以前我们机关事业单位实行的是退休制度,什么是退休制度呢?就是在在职期间并不缴费,退休之后他的养老保险待遇由单位来发放,是这么一个制度。但是各个单位的情况有所不同,有些单位老龄化严重,比如说一千个职工,结果退休职工有三、四百个甚至更多。在这种情况下,有些单位经费比较充分还可以支付,但是有些单位经费并不是很充分,事业性收入也不是很充足,在这样的情况下养老金发放就会遇到一定的困难。

所以在退休制度的框架下,我们就会出现负担的极轻极重,有些单位不堪重负所以就对我们退休人员的待遇受到一定的影响。

因此,我们现在就推出社会保险制度,社会保险制度就是说在职的时候缴费,退休之后养老金不再由单位发放,由社会保险基金统一支付。这样就可以做到互助共济,共担风险,确保我们机关事业单位工作人员养老老待遇得到按时足额发放。这是这次政策出台的最主要的背景之一,由单位保障走向社会保障,实现风险共担,确保社会养老保险得以按时足额发放。

第二个方面就是实现制度公平,以前是两个制度,一个是退休制度,在职期间不缴费,都由单位缴费或者由政府预算进行筹资。职工实行的是缴费制度,单位缴费、个人缴费,这是两个制度,所以说就存在一定的待遇差的问题,存在一些不和谐的因素。这次改革我想另外一个重要的亮点,或者是另外一个原因就是实现了制度公平,什么叫制度公平呢?大家都缴费,多缴多得、长缴长得。缴费办法、计发办法都是统一的,我们就一碗水端平。未来是不是还存在差距呢,这个差距是存在的,是在合理范围内的差距,人家缴费按五千缴你按三千缴,那你的养老金待遇会低一点,人家缴费40年,你缴费15年,你的待遇也会低一点,但这是在合理的区间。

第三个重要的方面就是有利于我们的转移接续,以前两个制度由于在职期间不缴费,又没有积累就存在问题了,你机关事业单位人员转到企业,企业因为基金相对独立,领钱的来了但是钱没有带来的,这就会存在一定的障碍,不能记录使缴费年限不能累积,影响权益。所以改革之后我们建立了统一制度,实行了基于缴费的社会保险制度,实现了制度的无缝衔接,无论走到哪儿,人走到哪儿钱就带到哪儿,所以我们的权益就得到了充分的保障,使我们的养老保险管理转移接续得以顺畅,劳动力市场在全国范围内也有利于优化配置。我想这次政策出台的主要原因或者亮点可以概括为这么几点。

养老金转续的三种情况

主持人:您刚才最后提到以后人员流动会更加自由,没有制度的牵扯,具体在事业单位的人到企业去了之后,我们整个配套措施是怎么样改呢?

褚福灵:大概三种情况,第一种,比如由机关事业单位工作人员转向企业了,怎么转呢?就是个人账户的基金全部转移。比如你缴了五万块钱,个人账户随着你转移,一卡通,有个卡随着就转过去了。

第二种,统筹基金做一定比例的转移,统筹基金转多少呢?按照2009年国务院《成立企业职工基本养老保险关于转移接续暂行办法》,有一个规定大概转12%。那这样的话整个年限比如你在机关事业单位缴费五年了,到企业给你累计这个年限,就保证你的权益得以衔接,得以持续。

第三种,在同一个统筹地区,不用转移基金。比如都在北京或者上海,比如从北京的某一个机关调到某一个机关,从北京的某一个事业单位调到另一个单位,在同一个统筹地区机关事业单位的转移就不用转基金。但是同一个统筹地区由机关事业单位转到企业就必须既转基金又转钱。因为建立之初机关事业单位的基金相对独立。为什么不和企业的混在一起呢?就是因为机关事业单位很多都是中人,以前参加工作二十年、三十年并没有缴费,就形成了隐性的转职成本,参加工作20年作为视同缴费年限,未来要发放过度性养老金,一年一个百分点,也就是说要发20%的过渡性养老金。这个钱来自哪里呢?这是一个转职成本,如果转到企业就会影响企业职工

的基金,企业职工本来就有转职成本,因为企业职工有工作年限,也作为视同缴费年限,但是他们的补偿还没有到位,如果我们这批



人再进入他的那个基金,就会出现责任不清的问题,会出现成本转嫁的问题,因此我们的基金相对独立。这种情况下即便是同一个统筹地区,北京市、上海市如果由机关事业单位转到企业也必须既转钱又转基金,反过来也是这样,企业职工转到机关事业单位也要既转钱又转基金,在同一个统筹地区我们不需要转钱,只转关系就可以了。

机关事业单位“不吃”企业养老金

主持人:我们现在的双轨制就是两个池子里的钱要汇到一个池子里一起操作,那这个政策之后我们现在究竟是两个池子呢,还是已经可以当成一个池子呢?

褚福灵:目前看是相对独立的,正如刚才谈到的,由于机关事业单位中人很多,年限又长就涉及到成本问题,发的时候有计发办法,钱他没缴,不是个人没缴,企业相关事业单位也没缴,那个钱并没有积累,发放的时候有计发办法,但是基金没有来源,就需要相应的补偿。所以这个基金现在相对独立。

当然,未来通过改革,比如改革逐步到位了,基金到位了,责任都明确了,我们也可以逐步实现形成一个基金。你比如说在咱们某一个统筹地区,假如北京市,机关事业单位的基金和企业的基金下一步也可以汇到一起,但是目前来讲,在我们制度设计之初为了分清责任,为了使我们的基金可持续,我们现在是相对独立,两个基金在运作。

主持人:还有一个大家非常关心的问题就是公务员最后的待遇问题,究竟收入是增加了呢?还是减少了呢?关系到了切身的利益。

褚福灵:这个是大家比较关心的问题,也是我们需要从政策上来回答的一个问题。这样来看,我想这就涉及到我们怎么来看待待遇的问题。机关事业单位工作人员确实以前在职期间不缴费,退休的时候照样领退休金,这有一个计费来源。那个时候钱来自哪儿呢?来自单位的业务费或者来自于我们的预算,各级的相关主体的预算来解决经费问题。就是说这是一种单位保障的性质。

举个简单的例子,比如有些事业单位的预算类资金,我以差额拨款的事业单位为例,给你多少呢?一年好像才一万多块钱,我调查过,有些事业单位一个退休人员一年才一万多,根本就不够,这就需要你这个单位要自筹资金,需要你这个单位要有一定业务费的收入。

所以在这种情况下我们就讲这个待遇的可持续性,这个待遇的按时发放等等就会存在一定的问题。当然,正如前面谈到,有些单位问题不大,经费来源比较充分,业务费收入也比较充足,但是全国的情况不太一样。所以从这个意义上讲缴费是吃亏还是缴费不吃亏的问题。我想从这个角度来讲我们之所以缴费建立保险制度目的就是由单位保障建立一笔基金共担风险。

从这个意义上讲我们为什么缴费?总体来看是为了使我们有充分的保障,而不是降低保障;使我们的保障可以持续,而不至于使保障由于单位的经营状况而中断。所以未来建立的社会保险制度是什么样的制度呢?是独立于企业事业单位之外的保障,多层次的管理社会化的养老保障体系。

我们现在是怎么管的呢?我们有退休办公室。有些单位多的退休几百人甚至有的更多,有些单位就不堪重负,光退休管理人员就几个人甚至十几个人压力巨大。我想这是第一个如何来看待这个待遇,从总体来看有利于保障我们的待遇。

那现在看我们缴费了,以前不缴费是不是吃亏了?缴费之后能给我们发多少待遇呢?我想要分几方面来讲。首先是个人缴费,大家最关心的个人缴费,比如我们现在的制度是怎么规定的呢?我们现在的制度是单位按工资总额的20%缴费,个人按缴费工资的8%来缴费。比如个人缴费工资是5000元,那你一个月缴400,单位给你缴1000。

那么下面我们就可以来说一下,首先说个人缴的,个人缴的形成个人账户,始终是个人的权益,我缴了十年,一个月四百一年四五千呢,假如工资提高了一万了,一个月就800了,我缴几十年也好多钱,那这些年没缴完,权益归个人所有。也就是说个人账户的权益始终归个人所有,也就是说无论你是否已经退休,只要是你缴了这笔钱,这笔钱始终归你个人所有,你用不完那你是可以继承的,有时候用超了怎么办?个人账户存了15万,领完了我活了更长,领完了有统筹基金继续按个人养老金账户的标准给你弥补。所以你看这个个人账户是一个什么权益呢。个人账户这笔钱不是缴费也不是交税,是个人长期储蓄,而这个储蓄完全优于银行的储蓄,因为它既保证你的本息,一旦你长寿多领了领超了还有额外的补偿,因此这就是个人账户的优越性和特点所在。

主持人:但是个人账户涉及到一个问题,就是以后的物价可能也会上涨,十年之前的十块钱和十年之后的十块钱那购买力肯定不是一样了,那会不会在通货膨胀的情况下,我们之前缴的钱就算到之后,拿了利息和本金,还是买不到那么多的东西了呢?

褚福灵:也就是说我们还有一个调整机制,我们养老金未来分成两部分,一部分叫基础养老金,就是单位缴的那笔钱叫基础养老金或者统筹养老金,个人缴的钱就是个人账户养老金。刚才已经谈到个人账户养老金本息是有保障的,花超了有保障,但是还有一个调整机制。这次政策出台有调整全国企业职工养老金决定,各类退休人员养老金的决定。每年会按照经济情况、工资收入、物价增长进行调整。比如初始个人账户养老金一千块钱,比如你存了除以计发数,比如你正好存了13.9万,除以139正好是1000,咱们好算,就是你当月是这么多,之后可能还调整了,是逐步增长的,总体来看会基本上跟上或者是超过物价水平的增长。

所以说这点应该说还是保值的,这是个人账户养老金。当然,我们的养老金还有一个统筹养老金,个人账户养老金发一千,我发得一万那就是四千,相当时的一千那你当年当月领的退休金初始的退休金就是五千元,这是基本养老金的待遇。

当然作为中人还有一个过渡性养老金的问题。因为中人没缴费,个人没缴费,缴得很低就有很大的损失。所以还有过渡性养老金。你工作了比如十年,一年一个百分点,给你加发养老金。当然有的人说我是新人,是不是就两部分呢?新人就是两部分。新人就是制度实施后参加工作的这部分人,一个是基础养老金一个是个人账户养老金。当然还有补充的制度,也就是说通过补充制度来保障你这个待遇新旧衔接平稳过渡。

主持人:我们很多观众可能都不大了解现在手上拿到的,比如这五千块的退休金,它包含了哪几个部分。你能不能再简单说一下

这五千块里哪几个部分构成了我们拿到的钱呢?

褚福灵:这个分情况。中人他应当初始的部分是三个部分,一个叫基础养老金,一个过度养老金,一个个人账户养老金。为什么这么讲呢?因为还要调整。所谓调整还有一个调贷养老金(音),那就是四个部分。当然有些地方由于各种原因可能会发一定的补贴等等,要再加上这个就是五个部分,各地情况可能不太一样。有的为了弥补待遇差会发一些过度性的补贴。

也就是说基础养老金刚才我已经讲了缴费一年发一个百分点,缴费十年发十个百分点,缴费20年发20个百分点,以此类推。中人缴费时间短,现在50岁了,指导退休缴到60才这么一点,但是以前工龄长形成过度性养老金,那30年虽然没缴视同缴费,为国家也做出贡献,劳动年限也承认,所以按工作年限发放,工龄30年发给他30%,加起来40%,这就是基础养老金加过度性养老金40%。

还有个人账户养老金,为什么说中人养老金问题比较大呢,他只能缴10年的个人账户,那和40年的比较起来很少,这就会有一定的受损。刚才为什么讲有些地方可能有补贴呢?就和这个有关。中人的待遇在此期间要进行新老待遇的比对,如果有差距我们就要通过发放补贴来弥补,确保待遇不降低。

新人就是基础养老金加个人账户养老金,在加一个调贷(音)养老金,新人现在参加工作,到60岁还有40多年了,这个时间就比较长,个人账户也比较充分,个人也在储蓄个人账户,单位也缴着,是这么一个情况。当然,为了确保机关事业单位人员的待遇平稳过渡,新老衔接,我们还有一个补充的制度。那就是职业年金的问题。为什么谈到这么一个问题呢?因为我们未来的制度应当是多层次的,一个叫做基本养老保险,一个叫做补充养老保。基本养老保险是政府主导,主要体现公平和普惠。补充养老金这一块,就是职业年金。

主持人:未来基本养老保险的来源就是企业和职工缴的养老保险放到基金里之后。未来这一块是通过基金来发放的?

褚福灵:是的。

主持人:但是我们的职业年金制度是通过政府的拨款来发放的?

褚福灵:这个不是很确切。它是这样,我们应当形成两个基金,一个是基本养老保险基金,因为单位缴费、个人缴费。职业年金是作为补充保险,补充保险主要是体现效率、面向市场,补充保险这块也是要缴费的。还形成一个基金,但是这个基金是市场化的,总体来看当然不可能完全一步到位,总体来看它应该是市场化运作的,存一笔钱,按照我们的投资组合稳健投资进行一定的投资。但是基本养老保险这个是比较稳健的,按照我们目前来讲应该是一个以存款(音)为主。但是职业年金可能是有一定的市场化运作,是一个独立的基金,而这个基金也是按照我们账户的形式进行管理的。未来的发放怎么发放呢?就看账户的钱,但是还有一个问题就是我们的年金是按月发放的,年金就是等额按时发放,确保我们的待遇得到平稳过渡,确保我们的新老待遇得到合理的衔接,所以职业年金也给它定位成账户的形式,同时是按月发放的。

主持人:那么职业年金制度实际上是我们自己要缴4%,单位缴8%,这样的话会不会给单位一个更大的压力呢?

褚福灵:这个我们就要做一个全部的分析。以前是单位保障,单位老人的退休金是要发的,好比一千个职工有三百个退休的,这三百退休人员要按月发,你给他发得拿钱。不是说改革之前单位一分钱不拿,单位拿的钱有

时还是很多的。我先说一个三百个退休的,有七百个是在职职工,我们认为你的老龄化程度是适中的。一旦进入社会保险制度,从出资来看,这批老人的退休金由谁发放呢?一旦进入保险制度,开始按照七十个职工的总额进行缴费了,那这三百个退休人员的养老金待遇,当然老人的待遇是完全不降低的,还是按照原标准发放,由谁发呢?由社会保险基金来发。你只需要交钱,怎么交呢?也就是说按照单位工资总额的一定比例来进行缴费。所以这样来看如果单位老龄化适中的话可以说打个平手,这就要测算了。

有的说我这个单位很年轻,一千来人退休的人很少,就一百个退休或者是80个退休的,毕竟年轻的单位可能缴费会多一点,反之比较老的单位一千个员工有500个退休,那你可能少拿一点。因为你拿500个退休人员可以说不堪重负,一个人养一个,这个单位的筹资压力很大。

有人问这种情况是不是不公平呢?恰恰社会保险制度就是进行互助共济,进行风险共担,就是解决负担的极轻极重的问题。我们的目标就是通过共担风险确保各类人员的基金得到保障。

所以怎么看待单位的负担问题呢?是否会出现确实有些单位缴不起费了,特别是年轻的单位,有很多人需要缴费,是不是给他增加一定的压力呢?也可能增加,我们怎么解决呢?这次我们实行的是省级统筹,就是全省把所有的钱交到一个账户,所有领退休金的也从这个账户来领,就是形成所谓的一个池子,这样可以做到更大范围内的互助共济,形成更大的基金规模来分担养老金支付的风险。这可能得到一定压力的缓解。当然有些省可能有些困难,一步做到统筹但是至少要建立调剂基金,一旦单位出现缺口我们就通过社会保险来解决,确保基金按时足额发放。这个问题有压力、有挑战,但是也有分摊风险的一些措施。

主持人:从长远来看我们还是给企业减轻了压力?

褚福灵:对。我们的退休人员走向社会了,他独立于企业事业单位之外,也就是说我们领不领养老金不以单位的兴衰、单位的存亡而受影响。你这个单位就是倒闭了你这个单位就是关闭了,我这个职工的基本养老保险待遇仍然有基金按时足额发放,保障终生支付。

现实养老金不存在缺口

主持人:还有就是关于养老金缺口的问题,在网上大家有一些不知道从哪儿来的统计说有18万亿或者是86.2万亿缺口的估算,那我们这个缺口大概有多少?究竟是怎样产生的呢?

褚福灵:确实这方面有一些争议和讨论,我想对缺口问题从几方面来理解,大概这么几方面:现实的缺口与未来的缺口;全国的缺口与局部的缺口;显性的缺口与隐性的缺口。我想要从这几方面来进行理解。

首先说现实的缺口与未来的缺口,现实的缺口怎么看呢?如果从原来来看,现实养老金是不存在缺口的,为什么呢?我们刚公布了数据,截止到2013年年底,我们整个养老金是结余的,大概将近2.5万亿,这是多大的个数呢?这个数是大数小数呢?可不是很小的数。当然它分散在全国,全国有结余2.5万亿,财政收入才十几万亿,那也是很大的数据,我们是有结存的。

那有的人说会不会未来老龄化严重,下一步老人很多了,会不会有缺口?是的。对这个问题我们确实要未雨绸缪,确实我们要预见,要去预测,要去预警,但是我也不赞成杞人忧天。为什么呢?现在来看我们养老金是有节余的,并不是说发不开,并不是说揭不开锅,收不抵支了,所以对未来我们确实要做预测。但是未来的预测不是现实的缺口,未来可能收不抵支,但是现实确实按时足额发放的。所以第一个认识是分清现实与未来。

第二个方面就是局部和全局的问题。全国来看确实我们没有缺口,就任何一个省份来看也应当说,我们的基金在全省来看也是有节余的。但由于我们统筹地区有些地区的统筹层次比较低。虽然做到了省级的调剂基金,但是有个别地区,比如市一级或者更低一级的统筹层次,收不抵支的地区确实是存在的。但是就全局来看,我们通过调剂基金、转移支付保障了缺口的弥补,使养老金的发放得以按时足额。

第三个问题就是显性缺口和隐性缺口的问题。确实从显性来看,无论是从现实的发放来看,还是从全国或者全省的情况来看,我们不应当存在缺口,但是我们还有一定的隐性缺口,这就是个人账户问题,个人账户本来应当是实账,现在在确确实实我们有一部分有账,基金还没有到位。根据大概的粗算我们大概还有几千亿个人账户没有到位,我认为大概的测算就是几千亿计账,比如现在结存2.5万亿,按照这个个人结存计账应该结存到3万亿左右,这不是太大的差距。所以我想从养老保险缺口问题是不是应当从这些角度进行理解和认识。