

社会养老保险如何实现省级统筹之思考

——垂直管理角度

田仲来, 李建昆

(厦门大学 经济学院 金融系, 福建 厦门 361005)

[摘要] 我国社会养老保险统筹层次过低是一个历史遗留问题, 已不能适应当前经济社会发展的需要。提高社会养老保险统筹层次是完善我国养老保险制度的迫切要求。然而, 提高社会养老保险统筹层次的改革步伐十分缓慢, 大部分地区的统筹层次依然停留在市县级。其主要原因在于我国对养老保险实行属地化管理, 形成了地方利益格局。本文从政府机构垂直管理的角度探寻提高养老保险统筹层次的新途径。

[关键词] 社会养老保险; 省级统筹; 垂直管理

[中图分类号] F840.67

[文献标识码] A

[文章编号] 1005 - 6432 (2009) 39 - 0042 - 02

目前我国大部分地区的社会养老保险统筹层次依然停留在市县级, 这种低层次的统筹制度存在严重的弊端: 一是严重阻碍了劳动力的合理流动, 不利于统一的人力资源市场的形成; 二是影响了统筹基金的社会互济功能; 三是不利于企业的公平竞争; 四是由于基金分散管理, 导致养老基金保值增值困难。因此, 为了更好地发挥社会养老保险的社会功能, 建立全国统一的养老保险制度, 提高养老保险统筹层次势在必行。由于我国幅员辽阔, 经济发展水平还比较低, 各地区发展差距又很大, 因此当前推行养老保险全国统筹尚不具可行性, 先实现省级统筹再逐步过渡到全国统筹是比较可行的方案。

1 养老保险省级统筹推进缓慢的原因分析

1997年, 国务院提出社会养老保险要由市县级统筹逐步向省级统筹过渡的方案, 到现在已经过去了十多年, 提高养老保险统筹层次的改革步伐却极为缓慢。这固然有多方面的原因, 但最主要的原因在于我国当前的养老保险行政管理体制。

我国对养老保险实行属地化管理, 市(县)养老保险经办机构仍然隶属于地方管理, 地方政府的利益必然是市(县)养老保险经办机构的首选目标。而省级统筹的目标则是综合平衡全省各地市、各行业部门之间的利益。这就出现了省级养老保险机构和市(县)养老保险机构目标利益的不一致, 使得省级统筹难以实现。主要表现在: 第一, 市(县)范围内自我调剂、自求平衡难以实现。实行省级统筹后地方首先要在其范围内进行余缺调剂, 自求平衡, 自求平衡后基金仍有缺口的由省进行调剂。但是, 目前绝大多数县市基金当期收缴率较低, 本身就存在缺口, 根本不能上缴省级统筹, 省级调剂基金不能到位, 运作起来步履艰难。第二, 一些地方和行业从自身利益出发自行降低企业养老保险缴费率, 甚至擅自减免养老保险缴费额度。

在财政分灶吃饭的管理体制下, 养老基金收入实际上被当作当地政府财政收入的一部分, 管理使用权在当地, 这样就形成了以市、县为单位的利益格局。不同地区间资金无法调剂, 出现部分地市养老保险基金有结余但调不出来, 而有些地市收不抵支, 基金缺口必须依靠省级财政补助的不平衡现象。实行养老保险省级统筹的关键是养老基金管理权的归属问题, 目前养老保险经办机构属地化管理体制与养老保险基金的省级统筹要求之间存在着难以调和的矛盾, 导致养老保险基金统一管理和调剂使用这一关键问题难以落实。

2 推行垂直管理体制, 真正实现养老保险省级统筹

2.1 垂直管理的经验借鉴

垂直管理和分级管理(即属地化管理)是相对而言的。属地化管理的政府职能部门通常实行属地政府和上级部门的“双重领导”, 上级部门负责管理业务“事权”, 属地政府负责管理“人、财、物”。政府职能部门实行垂直管理, 意味着脱离属地政府管理序列, 不再接受属地政府的领导管辖, 直接由省级或者中央主管部门统一管理“人、财、物、事”。

我国改革开放以来尽管针对原有高度集中的中央与地方之间的权力关系模式进行了调整, 但仍在部分关键领域实行了垂直管理。1995年国家税务部门实行垂直管理。1997年中央决定对银行实行垂直管理。1998年中央决定撤销中国人民银行省级分行, 设立9家跨行政区域分行, 此后的银监会、证监会和保监会等部门也都采用了该模式。2004年中央决定在全国实行省以下土地垂直管理体制。2006年国家实行土地督察制度, 标志着中央土地垂直管理体系的确立。2006年国家环保总局组建11个地方派出执法监督机构, 直接由国家环保部门垂直管理。近年来, 我国实施的重大宏观管理和宏观调控政策之所以能得

到有力地贯彻落实,其中党中央国务院对部分关键部门实施垂直管理是其关键所在。

2.2 社会养老保险实行省级垂直管理的组织制度架构

要对社会保险经办机构实行垂直管理,就必须打破目前的属地化管理格局,建立纵向的集权领导体系。这个体系的行政管理层分中央和省(直辖市)二级行政管理体制,中央一级为社会保障部,省一级为省社会保障厅,省(直辖市)以下均为社会保险经办机构,负责各项社会保险业务。省社会保障厅对本省各地市社会保险经办机构实行垂直管理。

从长远目标考虑,养老保险省级统筹只是全国统筹的一个过渡阶段,最终目标应是全国统筹。为了将来能够顺利过渡到全国统筹,有关社会养老保险的基本政策法规应由社会保障部统一研究制定,各省制定社会养老保险地方性政策法规不得超出中央基本政策的原则框架,并且要报送社会保障部审批通过才能实施。这样做的目的是维护中央政策的权威性,防止再出现各个地区各搞一套,互相之间难以衔接的混乱局面。为了加强中央对各省社会保障厅的领导控制,应把省社会保障厅的人事任免权集中到社会保障部,二者不能仅仅只是业务政策指导关系。同时,在社会保障部设立社会保险监督司,负责对各省社会保障厅的监管。对于管理不善或违法违规的省社会保障厅,社会保障部有权依法惩处。总而言之,在新的行政体制下,应把养老保险基本政策法规制定权和省社会保障厅人事任免权统一收归社会保障部,为将来实行全国统一的养老保险制度打好基础。

社会保险机构实行省级垂直管理的关键问题是强化省社会保障厅的职能和权威。省社会保障厅作为省级社会保险行政管理职能部门,对本省内的社会保险工作实行垂直管理,不再经办具体的社会保险业务,并将所管理的社会保险业务工作下放至下级社会保险经办机构。这样才能集中人力物力对本省社会保险经办机构进行垂直管理。

实行省级垂直管理,首先要保证全省养老保险政策的一致性,因此,养老保险缴费比例、统筹项目、养老金计发办法等基本养老保险政策,要由省社会保障厅在中央制定的养老保险政策框架内统一制定,并明确要求各市不得出台与全省统一规定不一致的政策措施。省级统筹之前各市已经出台实施的地方性政策法规,限期向全省统一政策并轨。此举旨在保证养老保险政策的统一性,避免政出多门、各地区协调困难的弊端,使参保职工和离退休人员在省内跨区域转移养老保险关系更加便捷,从而更有利于优化配置劳动力资源,并更好地维护参保人的养老保险权益。

垂直管理主要是管人,全省养老保险经办机构的人、财、物要由现在的市县地方政府管理统一收归省社会保障厅垂直管理,各级社保机构不再隶属于地方政府,由省社会保障厅直接领导。这样做才能保证政令畅通,令行禁止,提高工作管理效益。各级社会保险经办机构的领导干部由省社会保障厅任命,经费由省财政统一划拨,人员参

照公务员制度管理,业绩考核由省社会保障厅统一执行。这种组织制度的实施,目的是改变各地养老保险经办工作各行其是,执行政策不一、效率低下的现状,提高养老保险业务经办效率,加强政策执行力度。

养老保险基金的征收、管理和支配是实行省级垂直管理的最关键环节。目前养老保险基金由各个地方政府负责征收并管理,导致挤占、挪用养老基金的问题经常发生,并且愈演愈烈,严重威胁了养老基金的安全,难以监管。为此,实行垂直管理以后,养老保险基金的征收、管理和支配权要收归省政府。具体实施办法是:在养老保险基金的筹集上,统一由地税部门负责征收,改变目前有些地区由地税征收,有些地区由社保机构征收的混乱局面。地税部门自1995年以来已实行省级垂直管理,与养老保险省级垂直管理的组织架构正好契合,因此由地税部门负责征收比国税部门更合适。在养老保险基金的管理上,养老保险费由地税部门收上来以后,全部上缴省财政厅的养老保险专户。在养老金待遇支付环节,由省财政厅按月拨付到省社会保障厅,再由省社会保障厅逐级划拨到各地市财政的养老保险专户,离退休人员持存折(卡)到银行领取养老金。这样一来,就实现了基本养老金由地税部门统一收缴;由银行统一发放。各级地、市、县区社保机构只管账不管钱,真正做到收支两条线管理。各级社保机构手上没有基金积累,也就从根本上杜绝了养老金的挤占、挪用现象。

建立垂直管理体制,要彻底废除当前有些省份实行的养老保险省级调剂金制度。建立省级调剂金制度的初衷是好的:把养老金富余地区的结余资金统一上缴省政府,然后转移支付给养老金不足的地区,达到各地区养老金的互济。但实践表明,这种制度的实施效果并不理想,养老金有结余的地区不肯上缴结余资金或者只上缴一小部分结余资金,这其中原因固然有各地区地方利益的左右以及地方领导干部思想认识上的问题,但根本原因在于没有对各级社保机构实行垂直管理。实行属地化管理,各级社保机构要听命于其所属的地方政府,没有理由要求其把本地地区的结余资金上缴省里。因此,实行省级垂直管理必须明文规定各地市没有管理养老保险金的权限,养老保险基金要彻底脱离地方政府管理。无论是统筹账户基金还是个人账户基金,征收上来以后一律要上缴省财政厅,不得滞留在地方财政部门。

参考文献:

- [1] 杜万平. 对我国环境部门实行垂直管理的思考 [J]. 中国行政管理, 2006 (3).
- [2] 金亮新. 我国政府垂直管理制度探讨 [J]. 理论与改革, 2008 (1).

[收稿日期] 2009-09-01

[作者简介] 田仲来(1971—),男,天津人,厦门大学经济学院金融系博士生,现供职于深圳人力资源和社会保障局,研究方向:保险理论与政策;李建昆(1985—),男,山东人,厦门大学经济学院金融系硕士生,研究方向:保险理论与实践。