

我国城镇企业职工养老保险制度的改革

“养老保险制度改革研究”课题组

本文通过对一些企业的调查,针对近年来一些省市陆续推出的“社会统筹与个人帐户相结合的养老保险制度”,提出了一些亟待解决或予以重视的实际问题,诸如:企业和职工的经济承受能力较低、职工缺乏心理承受能力、保险基金难以实现保值增值而缺乏足够的吸引力以及在实际操作过程中的种种困难,等等,针对这些问题作者提出了相应的对策。

最近几年,我国的一些省市陆续实行社会统筹与个人帐户相结合的养老保险新制度,进一步扩大了养老保险覆盖面,提高了保障能力,在不影响社会投保积极性的前提下,缓解了部分离退休职工较多的老企业的养老负担,尤其在促进保费收缴方面,发挥了重要作用。

但是,由于社会养老保险制度的改革,是一项涉及面广政策性强的工作,是对延续了40余年的一切养老费用都由国家和企业包下来的旧制度的根本否定,必然会遇到来自各个方面的阻力,受到各种主客观条件的限制,出现这样那样的问题,形成一定困难。只有科学分析和正确对待出现的问题和困难,有针对性地采取积极态度解决问题,才能把社会养老保险制度的改革推向新阶段。为此,我们课题组在深入企业调查研究的基础上,运用社会学的基本理论和方法,对我国实行新制度过程中可能遇到和必然遇到的主要问题,进行了系统研究,完成了此项研究报告。

一、企业和职工的经济承受能力较低,普遍投保很难实现

这次养老保险制度改革的核心内容是改变过去一切保费都由国家和企业包下来的模式,实行企业和个人共担养老费制度,逐步实现由受益基准制向供款基准制的过渡。这将有利于提高职工的自我保障意识,节省养老资源,调动职工劳动积极性,减轻国家财政负担。但是企业和职工究竟有多大经济承受能力,是改革方案实施过程中首先要考虑到的问题。

抛开企业其它方面的负担不论,单从社会保险方面看,已远远超出了大多数企业的承受能力。按新规定,我国养老保险费提取比例占工资总额20%,失业保险占1%,工伤保险是差别利率,平均大于1%,医疗保险不少于10%,几项合计大于30%。我国相当一部分企业经济实力较差,特别是亏损企业更加困难,让那些连工资都开不出来的亏损企业承担在职职工几年、十几年、甚至几十年后才需要支付的养老费,是不大可能的。

再从职工方面看,承担养老保险费的经济能力也是有限的。据国家统计局公布的数字,近几年职工收入增长率并不高,收支结余基本持平。1993年城镇人均生活费收入2336.54元,比上年增长28%,扣除物价上涨因素,增长6.5%;1993年城镇人均生活费支出2110.81元,比上年增长22%,扣除物价上涨因素,实际增长6%。收支结余225.73元,扣除物价因素实际结

余 180 元。扣除医疗、住房公基金等项开支,相当一部分城镇居民收入是负增长,不具备个人投保的经济条件。尽管城市储蓄状况较好,但并不能准确反映多数人的经济状况。

尽管如此,养老保险新制度还是要实行的,否则就没有出路。为了解决以上问题,我们提出如下建议:第一,从企业和职工的经济承受能力出发,降低积累率,在一定时期内继续实行现收现付制或投保补贴制(国家和企业以一定资金投入补助投保者),“花钱买机制”,解决燃眉之急,待个人帐户普遍建立起来之后,再视经济发展情况,逐步提高积累率,向部分积累制以至完全积累制过渡;第二,努力发展经济,从根本上解决企业和职工的经济承受能力问题,尤其要注意保护效益一般的大多数企业生产投入能力,通过发展生产,把“面包”做大,来保证职工投入能力的不断提高。

二、职工缺乏心理承受能力,对改革的思想准备不足,投保热情将受到严重影响

由国家和企业全部承担养老保险费的制度在我国已实行了 40 多年,要改变漫长岁月所形成的人们的心理惯性,需要有一个过程。根据我们对长春卷烟厂等部分国有企业的调查,91% 以上的职工希望传统的养老保险制度能够保留下来,只有不到 7% 的职工赞成对此进行改革。另据我们最近对吉林省延吉、白河、敦化、大石头、松江河等地的 705 名国有企业职工的问卷调查,对“有工作就有老保”的终生保障制度的态度,回答“应坚持”的占 62.4%,回答“应部分修改”的占 33.2%,回答“应取消”的仅占 4.4%。回答“应坚持”和“应部分修改”的基本肯定传统保险制度的人数,高达 95.6%。

当前人们对社会养老保险制度的改革有三怕:一怕政策变,“初一十五的月亮不一样”;二怕投入的养老金贬值,物价不断上涨,存钱养不了老;三怕到期不兑现,保险管理部门实行企业化管理,与其它企业一样要承担市场风险,一旦亏损,养老待遇不能兑现。

鉴于这种情况,应该有针对性地进行宣传,让人们更多地了解养老保险改革的必要性和紧迫性,了解参加社会保险对个人和企业的意义,掌握社会养老保险的有关知识。在宣传工作中,特别要注意宣传个人承担部分养老费的合理性,帮助人们搞清楚改革开放以来我国国民收入向个人倾斜的幅度,搞清楚个人工资中所包括的养老金成份,认清宪法规定的公民有在年老、疾病和丧失劳动能力时有从国家和社会获得物质帮助的权利与参加养老保险的关系。通过各种形式的舆论宣传,消除人们的思想障碍,促进个人缴费的顺利进行。

三、个人帐户空转,保险基金难以实现保值增值,保付难以兑现,将使养老保险缺乏足够的吸引力

新的养老保险制度是过渡性的部分积累制度。实行这一制度后,将有一大笔资金集中起来,以备平稳渡过老龄化高峰所用。由于基金数额大(按我国 1993 年企业工资总额 4916.2 亿元的 20% 积累,每年都将形成 983 亿元左右养老金)、存期长,巨额资金保值增值问题突出,不仅涉及到已有资金的安全,涉及到几千万职工保障水平的兑现,也涉及到社会养老保险对民众的吸引程度。如果资金不能保值增值,社会养老保险就毫无吸引力可言,人们不愿参加,覆盖面难以扩大,整个养老保险制度改革将遇到更大困难。

从当前我国情况看,影响基金保值的因素有四个。一是银行存款利率低于物价上涨指数。银行存款年利率为 10.98%,而 1994 年国家统计局公布的综合物价上涨指数高达 20%,大批资金不但不能保值增值,相反还会由于银行存款的负利率而贬值;二是由于亏损企业的不断出现,我国过去已实行社会统筹,现在要向积累制过渡,大批离退休职工养老费,只能由社会统筹和个人帐户基金解决,因此造成个人帐户空转,无本难求利;三是由于已经离退休的职工在计

划经济时期被扣除的养老费用没有以基金的形式形成积累,而是转化为国有资产或挪作他用了。在国家财政支付能力有限的情况下,这些职工的养老金也只能从个人帐户所存资金和社会统筹金中支付,致使个人帐户不能足额储存而难以保值;四是由于我国近几年投资效益不稳定,社会保险管理部门不能把职工“保命钱”拿出来投入到虽有风险但利润较高的经营领域,只能存入银行静候贬值风险。按照目前的通胀率,养老金存入银行3年,贬值近50%。如果这个问题不解决,是不会有多少人自愿投入社会养老保险的。

解决基金贬值问题,一是采取现收现付制,以支定收,降低积累率,减少大批资金贬值风险,待全国经济有了全面腾飞之后,再实行部分积累制,为解决几十年以后才会出现的老龄化高峰准备足够的基金;二是抑制通胀率,进一步改善投资环境,促进资金升值;三是以实行新制度时的不变价格为基数计算不同年代的基金增减比例,由政府承担贬值风险,基金贬值部分由国家财政补贴;四是建立社会保险银行,成立以投保者为主体的监管决策机构,允许社会保险银行将基金用于有益于养老保障的投资。

四、实行个人帐户后,职工凭藉帐户存储额的多少享受不同的养老待遇,可能导致向低收入者倾斜的原则难以体现,低收入者的生活缺乏保障

市场经济是以不平均分配为前提的效率经济,而不平均分配或不公平分配是一定要影响社会稳定的。所以,向低收入和无收入者倾斜,是市场经济条件下作为社会稳定器的社会保障制度的基本原则,社会养老保险就是以那些“不能自己保护自己的人”为主要的保险对象的。

实行个人帐户后,职工凭藉帐户存储额的多少享受不同的社会养老保险待遇,向低收入者倾斜的原则难以体现。从倾斜的比重上看,基金数额过小。在企业 and 职工按工资总额20%缴纳的基本养老保险费中,有4%左右作为社会统筹基金,按国家规定,这部分资金主要用于原退休人员的养老金、改革时已有一定工龄的职工退休后的部分养老金、寿命长职工的养老金等,扣除这几项开支,可用于向低收入者倾斜的基金所剩无几。据国家统计局统计,1993年我国城镇职工中(含离退休职工)人均月收入低于100元的低收入者占10%,而各地区社会保险机构普遍缺少向这些职工倾斜的经济能力。从倾斜的政策上看,也不利于低收入者。按国家规定,企业缴纳基本养老金“税前列支”。这一规定,鼓励了效益好企业缴纳保费,同时也补助了效益好企业。而效益差的亏损企业,却因为无税可缴、照缴保费,得不到国家的任何补助。这就是说,能够缴纳税款的效益好企业,可享受免税优惠,而无税可缴的效益差企业,则不能享受免税优惠,结果是效益越差,职工工资越低,越是得不到“税前列支”的待遇。这一规定不是向低收入者倾斜,而是向高收入者倾斜,长此下去,就会人为地扩大效益不同企业职工的贫富差别和养老待遇差别,影响社会安定。

为了解决向低收入者倾斜问题,我们建议:第一,建立国家、集体和个人三方共担机制,改变税前列支这种暗补形式,由国家财政以适当形式直接向低收入者投入充实帐户,补助低收入者养老金之不足;第二,根据需要增加社会统筹基金的比重,在不侵犯投保者利益、不影响投保积极性的前提下,实行“小帐户,大统筹”,保证低收入者的养老待遇水平。

五、现阶段个人帐户的实质,是创造代际接力养老的条件,并非完全归个人所有,缺少对投保者的足够吸引力

实行个人帐户制,是我国养老保险制度改革的一大突破。但是个人帐户归谁所有?如何估价个人帐户的作用?是关系到这一制度能否顺利实施的两个问题。

应该说,个人帐户是完全积累制的产物,储存的是个人养老保险基金。但是我国现阶段的

个人帐户并不完全属于个人：一是个人没有完全的支配权，帐户存储款只能用于退休后养老，不能提前支取，也不能移作他用，职工退休后也只能由社会保险部门按月（或按年）按标准支付；二是个人帐户存储额并非全部属于个人，职工死亡或调离，除个人缴纳的部分之外，企业缴纳的部分转为社会统筹。显然，这样的帐户对个人和企业都缺少足够的吸引力。

从表面上看，个人帐户是养老保险物质条件的自我积累（企业投入也是个人劳动创造的价值的一部分），社会保险公司替职工把钱积累起来供未来养老。但在事实上，养老人口所消耗的产品，只能由劳动人口提供，是不能积累的，因为国民总产出的分配，是当年产出供当年使用，而不是把过去年代的产出储存起来供未来使用。个人帐户是对不同贡献的劳动者的不同养老条件的记录，是有区别地实现代际接力养老的较好形式。个人帐户提供的是确定养老保险待遇标准的可靠依据，而不是养老金本身。因此个人帐户具有天然的不保值性。

在我国现阶段，个人帐户的直接作用，是增强个人自我保障意识和养老保险参与意识，提高保金积累的透明度，促进基金收缴。但是，个人帐户也会带来一些问题：第一，引起部分企业的干群关系紧张。在效益不好、没有及时足额为职工缴纳养老金的企业，由于个人帐户存储额的减少，直接影响到职工退休后的待遇水平，因此职工特别关注企业是否足额为职工缴纳养老金。这虽然对企业投保行为有一定的督促作用，但在缴不上保费的效益不好企业，职工切身利益受影响，干群关系问题就出来了，社会稳定受到直接影响；第二，实行个人帐户容易使人们形成“自己攒钱养老”的错觉，掩盖了养老保险的互济性，使职工产生失落感。如不设立待遇调整机制，就无法实现职工有分享社会经济发展成果的权利。

我们建议在推行个人帐户的过程中，大兴调查研究之风，随时掌握出现的新情况新问题，不断探索解决问题有效途径。要十分注意克服个人帐户的负效应，建立健全个人帐户的筹资机制和待遇调整机制，采取切实可行的措施，保证这一制度的健康发展。

六、养老保险覆盖面小，基金调节能力弱，保险水平难以提高

我国城镇职工养老保险覆盖面较小，约占城镇人口的30%，而扩大覆盖面又比较困难。从目前情况看，建立覆盖全体城镇职工的养老保险制度的障碍有三个：一是除了国有企业之外的其它所有制企业工资基数难以核定，企业的领导者及其职工没有投保积极性，厂长经理不愿为员工投保。员工鉴于职业的暂时性和流动性，也不强求企业为其投保。乐于“自我保障”的个体工商户，则对此不屑一顾。而承包企业的领导者们的短期行为，更是把投保当作额外负担的包袱对待，等等。在社会保障无法可依的情况下，很难建立起统一的覆盖全社会的养老保险制度；二是由于各方面条件的限制，改革社会养老保险制度有先后之分，给全面建立养老制度带来一定困难。按照国家规定，养老保险改革，企业和自收自支的事业单位先行一步，机关和财政拨款的事业单位何时实行新制度，还有待国民经济状况的进一步好转。这样就形成了企业职工参加养老保险记帐、保费由单位和个人承担，而机关、事业单位职工参加养老保险不记帐、单位和个人都不承担保费的表面现象。这种情况有可能引起企业界的议论和不满，构成对社会稳定的威胁，因而使养老保险陷于“两难”境地；三是由于传统的养老保险制度根深蒂固，已形成严重的国家养老的心理定势，宣传工作又没有及时跟上，大多数职工对于改革旧制度并不十分理解，因而改革缺乏群体的支持力量。

根据上述问题，建议采取如下对策：第一，基本养老与补充养老严格分开，把保证离退休职工的基本生活需要，作为基本养老保险的统一的缴费标准，缴费数额可以根据职工工资基数，也可以根据养老的基本生活需要。据我们调查，职工本人所希望的基本生活需要标准是基本一

致的,1994年是140元左右,尽管职工工资待遇不同,但基本生活需要差别不大。确定基本生活需要标准,可以较大幅度地降低投保额,减轻企业负担,使各类企业都乐于接受,使基本养老保险普遍投保成为可能;第二,统一基本养老保险待遇标准,打破以工资为基数核定养老保险待遇标准的传统做法,以扭转企业少报、漏报工资基数的问题发生,适应这类企业工资经常浮动、基数难于掌握的情况,减少工作中的扯皮现象;第三,及时建立补充养老保险制度,以体现不同贡献的劳动者在养老待遇上的差别,调动在职职工劳动积极性;第四,建立覆盖全社会的管理体制,解决条块分割造成的“行业保险”、“系统统筹”与社会保险管理社会化、一体化的矛盾,有效控制养老保险的待遇水平,为建立覆盖不同地区、不同所有制的全体劳动者的社会保险体系奠定基础条件。

七、建立个人帐户制度的客观条件不完全具备,执行中会遇到困难

社会养老保险实行个人帐户制,需具备一定的条件,条件不具备,就会在执行过程中遇到这样那样的困难。根据我们的调查研究,我国实行个人帐户制的某些必要的客观条件,现在还不完全具备:

第一,社会经济发展水平不高,相当一部分企业效益较差。我国1993年国民生产总值31342.3亿元,同1992年相比增长32.7%,速度是比较快的,但发展不平衡,全国有40%左右的国有企业亏损。由于各地经济发展不平衡,相同的养老金征缴比例,会造成不同的企业负担:效益好企业很少负重感觉,而已经步履维艰的国有效益差企业则不堪重负,甚至简单再生产都会因为职工缴纳了保费而不能正常进行。

第二,职工个人之间收入水平差距较大。从1994年我国城镇职工收入情况看,10%的最高收入户,人均生活费收入4502.2元;10%的最低收入户,人均生活费收入1180.27元,高低收入相差3.8倍。收入差距的过份悬殊,必然影响社会投保行为:高者不肯缴,低者缴不起,进而出现一批有帐无款户,影响养老保险覆盖面的进一步扩大。

为了避免个人帐户有帐无款空运问题的出现,我们建议在实行个人帐户之前,搞清所有城镇企业效益状况和个人实际收入状况,作好养老金需求预测、物价变动预测、企业效益预测,确定切实可行的基金征缴比例和养老待遇水平,不唯书、不唯上、只唯实,把个人帐户制度建立在坚实的经济基础和社会基础之上。

八、社会养老保险立法处于“两难”境地,很难规范人们的投保行为

社会养老保险是通过国家立法实现的强制保险,尤其是在社会经济发展水平不高、物价不稳定、基金不保值、养老保险吸引力不强的情况下,没有立法,社会保险制度改革寸步难行。

但是由于任何法律都具有普遍制约性,社会保险法同样要求所有法律覆盖范围内的保险对象都必须遵守执行,在我国经济发展不平衡、企业效益相差悬殊的情况下,效益不好的企业会因缴纳了保费而造成影响在职职工开支和使扩大再生产不能正常进行的后果。所以我们认为,现在的问题,不是要不要立法,也不是要不要加快立法进程的问题,而是要注意立法的成熟性,是如何建立既能适应养老保险之需要,又能适应不同经济发展地区、不同效益类型企业和不同收入水平的个人的社会养老法律。如果立法不成熟,即使暂时解决了养老保险问题,也会造成对生产发展和整个经济运行的严重影响,离开建立法律的初衷。

因此我们建议:在立法过程中,要充分注意社会的经济承受能力,以不影响企业扩大再生产和职工生活水平为准;要把群众利益和社会养老保险事业的实际需要结合起来,规划长远,立足当前,既要为全社会的养老保险改革的顺利进行着想,又要保护群众利益,稳定群众情绪,

贯彻社会养老保险稳定社会的宗旨；立法调查要全面深入，法律条文要反复论证。

九、社会保险系统内部的改革不配套，养老保险孤军深入，很难达到预期目标

社会养老保险制度改革是个系统工程。从我国情况看，养老保险制度改革与其它保险制度的改革不协调、不配套，处于孤立无援的境地，难以正常进行。

1. 养老保险与医疗保险改革不同步。医疗保险改革的主要目标，是解决有限的医疗资源与日益增长的医疗需求之间的矛盾，减轻国家财政负担，保障人民身体健康。但是我国医疗保险改革至今没有取得突破性进展，医疗资源总供给与总需求之间仍然存在尖锐矛盾，相当一部分企业医疗保险名存实亡，特别是停产半停产企业，公费医疗早已处于瘫痪状态。如果医疗保险搞不好，个人医疗支出过大，仍然不能保障老年职工的基本生活。我们建议在推行新养老制度的过程中，尽快建立大病医疗保险，切实保障离退休职工的健康和基本生活。

2. 养老与住房制度改革不配套。住房是生活消费的基本方面。新的住房制度的出台，已使住房公积金占到工资总额的5%，形成了对老年群体的基本生活水平的影响，老年经济收入保险与住房消费支出之间形成尖锐矛盾，住房消费也将困扰我国老年群体的基本生活。建议养老保险与住房制度改革有机地衔接起来。

3. 老年社区服务没跟上。养老保险包括经济收入保险与社区服务保险两大方面，缺一不可。实行养老保险制度，除了要保证退休职工的经济来源之外，还应有社区服务即消费服务保险方面的内容。向投保者保证提供社区服务项目，也是提高养老保险吸引力的重要方面。但在目前，我国这方面的问题比较多：缺乏全国性协调机构和总体规划、资金不足、场地短缺、社区服务缺少政策保护等。建议制定老年社区服务规划。加强社区服务基础设施建设，切实保证离退休职工在有了经济来源保险之后，实现老有所养、老有所医、老有所为、老有所乐。

十、资金收缴依靠银行代扣已难以继续，依靠社会保险机构又人力不足，出台资金收缴新方案迫在眉睫

过去几年我国养老金的收缴，多数省市靠银行代扣，银行与保险部门是一种契约关系，社会保险部门与银行关系好，资金收缴情况就会好些。但由于银行毕竟也是企业，当资金代扣代缴影响到银行与企业的关系和银行存款率的时候，这种契约关系就很难维持了。而作为专司基金营运的各级社会保险机构，也不可能具备逐个向企业和个人征缴保费的精力和能力，如果大批地增加人力，又会使管理成本增加，降低基金的保值率。

鉴于以上两种情况，我们建议由税务部门以社会保障税或工薪税的名义向企业征缴，缴费项目和标准与新养老制度缴费项目相同，缴得的税金按比例记入个人帐户和社会统筹。这样做的好处是：1. 能够实现基金征缴的制度化，对企业缴费行为有较强的约束力；2. 便于向所有城镇职工征收养老保险金，有利于形成大范围的社会安全网，实现风险社会化和养老保险一体化；3. 政府或社会保险主管部门可以根据养老保险的实际需要，灵活调整税率，切实减轻企业的双重负担；4. 可以顺利实现以职工工资总额为征费对象，税源稳定，能切实保证养老保险资金支付需要；5. 减少社会保险管理费用支出，并使之合法化；6. 有利于建立规范化的基金监督管理制度，确保养老保险金支出的稳定性及基金的保值增值。

课题负责人暨执笔：宋宝安

责任编辑：王 颖