

## 中国现行养老保险制度的公平与效率

李书华

时间: 2009-10-10

来源: 中国社会保障网博客

【字号:   】 [【我要纠错】](#) [【Email推荐】](#)  [【发送】](#) [【收藏】](#) [【打印本页】](#) [【评论】](#) [【关闭】](#)

### 一、个人账户制度设计欠合理, 既不够公平, 也缺乏效率

目前养老保险个人账户设计欠合理, 权利与义务不对等, 效率与公平未能有效结合。其主要表现在以下各方面:

1、养老保险“统账结合”(指统筹部分进入个人账户的基金与个人所缴的基金的结合)的个人账户制度在结构上欠合理, 即个人账户“统账”不分, 不能体现个人账户的法律主体地位。市场经济条件下的政府在制定养老保险政策时, 必须制定责权明确, 产权明晰的养老保险个人账户。政府、企业和个人本三个不同的经济利益主体, 个人账户中的“统账”不分既不能理顺职工个人与企业、政府之间的法律关系, 也不能理顺企业与政府之间的法律关系, 还不能理顺企业集团内部不同经济利益主体之间的法律关系。严格来讲, 企业按比例上缴的养老保险费应属于社会统筹基金, 是一种公共财产; 而个人账户应属于个人基金, 是一种私人财产, 这两种基金应严格区别开来, 不能混淆。可是, 目前, 个人缴费比例是5%, 而个人账户的建账(或提取)比例为11%(即按本人缴费工资的11%的数额建立基本养老保险个人账户), 这样, 个人账户增加了6个百分点, 而社会统筹账户少收6个百分点。可见这样的个人账户不是一个正规的个人账户, 而是一个公私混合账户, 这里的“个人”就有一点名不符实。

2、按照现行“统账结合”的养老保险制度规定执行的结果是一定比例的统筹基金(单位按比例划入个人账户的基金)与个人账户基金结合形成的个人账户不但不能体现参保个人独立的经济法人地位, 而且, 一旦因企业欠缴养老保险费, 而在社会保障部门未按规定记足个人账户时, 个人有权提出申诉, 企业和政府就成了被告, 形成被动的局面。不仅如此, 由于企业全额缴费与企业欠缴(即由于统筹基金和个人账户基金没有分开核算, 所欠缴部分是统筹基金还是个人基金并不清楚)在记账上是一个样(即都按11%比例记账), 从而形成了企业多缴或欠缴养老保险费在计算职工待遇上不受影响。因为, 现行政策没有因企业欠缴养老保险费而扣职工个人账户的严格规定。这造成了吃社会统筹的“大锅饭”的现象。

3、从目前制度实际运行情况看, 无论企业多缴费还是职工个人多缴费, 按政策规定账户规模都为11%, 不能扩大, 所以, 企业和职工个人都不愿意多缴费, 尤其是个人。实际上, 个人账户只是计算待遇的一种方法, 且目前为“空账”, 不是一个实实在在的资本账户, 这就会导致企业与职工产生信任危机, 不利于基金征缴。

### 二、养老保险制度总体设计不够合理, 既损害了公平, 也损害了效率

首先是制度分割, 覆盖面窄。由于国家在设计养老保险制度方案时, 没有把机关、事业单位纳入基本养老保险社会统筹范围, 因此, 在城镇三大社会系统组织中的三类人群的养老保险制度各不一样。机关公务员及全额财政拨款的事业单位职工的养老保险仍实行由国家财政统包。差额拨款和自收自支事业单位职工的养老保险虽然实行了社会统筹, 个人缴费, 但在具体政策和业务操作上, 与企业的养老保险制度相比存在很大的差异性: (1) 基本政策不统一, 包括实施范围、缴费工资基数(双基数)、缴费比例。(2) 与企业的基本养老保险制度不衔接。事业单位的养老保险只处在社会统筹阶段, 个人缴费未与计发待遇挂钩, 还没有建立职工个人账户, 人员流动频繁, 而基金无法转移。(3) 养老金计发办法与企业不一致, 养老金调整也不一样。(4) 退休审批权与业务经办相分离。即退休审批权在人事部门, 而业务经办和养老金发放放在社会保障部门等。城镇企业职工基本养老保险制度也存在着统筹层次低、覆盖面不高, 待遇不统一等现象。部分股份制企业、“三资”企业、私营企业以及城镇个体经济组织仍游离在基本养老保险制度之外。现行的养老保险制度没有充分发挥社会保险的“大数法则”在全社会分担风险的功能, 存在着制度起点上的不公平, 阻碍了劳动力的合理流动, 影响了经济的发展和效率的提高。

其次, 上述三类人员的养老保险制度引出的三种不同的退休计发办法, 以及在原行业企业“条条管理”体制下, 行业企业的工资制度改革与计发比例不配套, 即工资基数按新的工资结构, 而计发比例按老的办法(国发104号)等, 由此, 造成离退休人员养老金差距悬殊过大。具体地说, 它引起了“五个差别”: (1) 离休和退休之间的待遇差别; (2) 在机关退休和在企业退休以及在机关事业单位退休之间的待遇差别; (3) 先退休和后退休之间的待遇差别; (4) 在效益好的企业退休和在效益差的企业退休之间的待遇差别; (5) 在行业企业退休和在地方企业退休之间的待遇差别。而且, 这些差别并没有体现“权利与义务相对应、公平与效率相结合”的原则。这些待遇上的差别使退休人员相互之间心理不平衡, 而造成制度的公平

性不够，最终导致制度效率受损。

三、养老保险税（费）率、社会平均工资差别大，既不利于社会公平的实现，也影响基金收支平衡

首先，税（费）不统一，社会统筹的基础平台扭曲。从各地执行情况来看，同一行业的不同企业因在不同省份，同一城市的企业因在不同社保统筹管理体制下参保，其缴纳的费率各不相同（在16~30%之间不等），不能为企业创造一个公平竞争的环境。此外，在建立个人账户的起步阶段，个人费率也不统一。在账户11%的规模不变的情况下，个人少缴多缴在计算待遇上一个样，从而导致不同行业、不同企业间职工的不公平。

其次，社会平均工资确定不统一，也不够科学。目前，社会平均工资的确定是各个社保管理机构以各省、市、县统计部门提供当地本年度职工平均工资为依据自行确定的，这样，在同一城市里的企业，因在不同的管理体制下参保，由于统计口径、统计数据来源不同，社会平均工资也不同，从而使企业与职工的缴费基数及其退休待遇水平平均不一样。

以上这些差别不仅造成了企业与企业之间、职工与职工之间的心理不平衡，挫伤了企业与职工的缴费积极性，是保险基金收支难以平衡原因之一，而且还严重影响了公平与效率的实现。

#### 四、基本养老金替代率水平的长期目标与近期需要相脱节

按现行养老保险制度，现行养老金实际替代率水平远超过当初制度设计时的60%的替代水平，基本养老保险制度“低水平、广覆盖”的初始目标难以实现。其原因有二：

第一、部分人员按老办法计算待遇高。老待遇由三块组成：（1）基础养老金，即按职工退休前的工资的一定比例进行计发（职工退休前一般工资都比较高，打折比例也高，多数人员按90~95%。有的达到了100%，因此基础养老金比较高）；（2）津贴与补贴，即各种生活补贴和福利性补贴；（3）调整养老金。按老办法计算待遇高的原因：一是基数高，即在计发工资基数上，把岗位技能工资（各行业岗位技能工资水平都不一样，有的企业把职工在职期间的活工资部分带入了退休）作为退休费计发的基数；二是统筹项目繁多。一些福利性的项目如洗理、书报费等都纳入了退休金之中。三是待遇调整幅度大。1994—1999年期间，年年增调，上调幅度与我国生产力发展水平不适应。我国国民经济年增长水平只有7~8%，而养老金增调一般按上年度职工平均工资增长率的40~80%进行调整。特别是在原行业“条条管理”体制下，行业企业之间的待遇调整水平差别大。有的增调高，有的增调低，有的年年调整，有的并非年年调整。总之，企业工资分配制度改革与新的养老金计发办法没有做到有效衔接。

第二、部分行业企业退休人员（特别是在过渡期办理退休的人员）按新办法计算待遇亦高。其原因主要是计算指数（所谓指数是指职工历年缴费工资与当地社会平均工资的平均比）的方法不合理。行业企业职工1996—1999年的缴费工资是按原行业职工平均工资进行封顶的，而计算指数时用地方的社会平均工资，这样分子大，分母小，得出的指数就高。国家政策规定，职工缴费工资不得超过社会平均工资的300%，这一规定就意味着指数不能超过3.0。但是有些地方在出台《并轨方案》时，规定按地方历年的社会平均工资计算指数，而对指数又不进行封顶和保底（在实际操作中，有的参保人员历年平均指数高达10；有的只有0.1，与国家政策规定的最高缴费封顶目标3.0、最低保底目标0.6相差甚远），忽视指数在计算待遇中的重要作用，于是，就出现了过渡性养老金“暴发户”现象。对此，我们可以从过渡性养老金计算公式来分析。过渡性养老金的计算公式是：上年度月社平工资×1.2%缴费系数×指数×视同缴费年限（即工龄）。由此可知，缴费年限短，计算平均指数就高，如果指数不封顶，视同缴费的年限长，那么，退休金会高得离谱。如1999—2000年民航系统的飞行人员退休时，其指数均在8左右，按新的办法计算，其月养老金均为2000元左右。

上述因政策缺乏效率，且政策过渡没有作有效衔接，以及操作管理过程不规范等，使过渡期内的离退休人员的养老金水平普遍有所提高，有的甚至出现离退休人员的养老金水平高于在职职工工资水平的倒挂现象，使养老金替代水平近期需要与长期目标相脱节。但是，笔者做过预测，如按照新的计算方法，过渡期结束后办理退休人员的待遇水平将大幅度下降，有些企业已经看到了这一发展趋势，于是采取积极的补救措施，即为职工建立补充养老保险。从表1中的数据情况看，目前替代率高似乎是一个全国性问題，大大高于西方发达国家25~50%的水平，这不仅严重影响在岗人员的工作积极性，而且与我国经济发展水平亦不相适应。高替代率除违背了公平性原则和制约了国家的竞争力外，还有其他危害：（1）提前退休膨胀；（2）企业逃税或逃费；（3）在缴费率和替代率都较高的情况下，企业一般不愿或无力再为职工建立补充养老保险，使第二支柱、第三支柱养老保险制度没有发展空间，导致“三支柱”的养老保险体系呈现“跛足”局面。

编辑：杜圆圆

【 】 【发表评论】

#### 相关新闻：

- 机关事业单位养老保险基金收支失衡问题探究(2009-09-16)
- 我国社会养老保险改革价值取向的思考(2009-05-08)
- 实现城乡社会保险制度全覆盖(2007-11-26)
- 加快推进养老保险省级统筹的对策和建议(2007-09-14)

#### 免责声明：

中国社会保障网对任何包含于或经由本网站，或从本网站链接、下载，或从任何与本网站有关信息服务所获得的信息、资料或广告，目的是为公众提供资讯，服务社会公众，不声明也不保证其内容的有效性、正确性或可靠性。

任何单位或个人认为通过我们的内容可能涉嫌侵犯其合法权益，应该及时向我们书面反馈，并提供身份证明、权属证明及详细侵权情况证明，我们在收到上述法律文件后，将会尽快移除被控侵权内容。

以上声明之解释权归中国社会保障网所有。

[关于我们](#) | [联系方式](#) | [招贤纳士](#)

中国社会保障论坛组委会秘书处 版权所有  
京ICP备：05004171号