

## 我国社会养老保险改革价值取向的思考

时间: 2009-05-08

来源: 中国社会保障网 (2009-05-08)

【字号: 】 【我要纠错】 【Email推荐 】  【收藏】 【打印本页】 【评论】 【关闭】

近年来, 农民工“退保潮”一直在拷问着我国的养老保险制度: 这么一个有着美好愿望的制度设计为何不能受到农民工朋友的青睐, 为何成为公共政策失效的案例? 本文从公平的角度出发, 通过分析我国养老保险政策及各地相关规定, 揭示了当前我国养老保险制度运行过程中的困境根源于养老保险制度设计时公平的先天不足, 提出养老保险制度的改革应更加注重公平的价值取向, 在制度设计时保证参与人享有同等的参与机会、参与标准。只有首先解决了公平问题, 才能逐步实现养老保险的效率, 达到公平与效率的和谐与统一。

### 一、前言

#### (一) 问题的缘起

2004年以来, 在流动就业人口大量涌入的珠三角、长三角地区陆续爆发了农民工“退保潮”。据统计, 广东省东莞市2004年有105万人参加职工基本养老保险, 全年有40万人退保, 2007年退保人数达到60万人次; 深圳市2007年已参加基本养老保险的外来工总数为493.97万人, 退保人数高达83万, 占外来工参保人数16.8%。截至2007年年底, 珠海市养老保险参保总数已达68.8万人, 外来工有38.7万人, 其中农民工参保34.2万人。2007年全年农民工退保人数有14.2万人次, 占农民工参保人数的41.5%。

#### (二) 退保之因

农民工是一个特殊的群体。概括来说, 农民工群体出现“退保潮”有以下几个原因:

第一, 经济压力。农民工收入水平低且不稳定, 现行的养老保险缴费费率对农民工及其家庭带来明显的经济负担, 出于现实经济压力的考虑, 农民工自身参保积极性不高;

其次, 农民工就业的流动性强, 绝大部分人难以在一个地区参加养老保险缴费达到15年甚至更久, 达不到按月领取养老金的条件;

第三, 与低缴费相关的低待遇水平。不少用人单位为缩减人工成本, 存在不给农民工参保或者以低标准参保的现象, 比如就有不少单位以当地的最低工资标准为农民工参加养老保险的缴费基数。因为缴费标准与参保人未来的养老金待遇水平正相关, 即使缴费满十五年, 预期养老保险待遇仍然偏低, 难以满足其丧失劳动能力后的养老需求; 第四, 难转移。长久以来, 我国基本养老保险一直停留在市县统筹的基础之上, 全国只有北京、上海、陕西等个别地区实行了基本养老保险的省级统筹。这样一来, 我国的养老保险就被人为的分割成了2000多个统筹地区。由于各地区经济发展水平参差不齐, 养老保险待遇自然有高有低。各统筹地区尤其是经济发达地区考虑到因劳动力流动引起的未来养老金支付压力, 纷纷制定了不少政策性壁垒提高转入门槛, 使得农民工养老保险难以在不同统筹地区间转移接续。以广东省为例, 广东省自1998年以来就将农民工纳入了城镇职工基本养老保险体系, 实行养老保险属地化管理, 各个统筹区都有自己的规定。比如深圳市就规定参保人必须有深圳户籍才可转入, 且“户籍迁入本市但非经市(区)劳动、人事部门调入的人员, 其缴费年限按在本市实际缴纳养老保险费的时间计算, 迁入前未在本市缴费的工作时间不视为缴费年限”。广州等其他地市的转入政策大体一致。面对如此严格的转移政策, 农民工离开参保地时选择退保也自然成了他们无奈然而却是经济的选择。加上新型农村养老保险尚未在全国全面覆盖, 农民工的养老也因此呈现“有险无保”的尴尬处境。

#### (三) 农民工退保的三方影响

不言而喻, 农民工一旦退保, 在退休或丧失劳动能力后难以保障自身的养老权益。按照现行政策, 若农民工退保, 当地社会保险经办机构将一次性支付其个人账户储存额。由单位缴纳的社会统筹部分(个人缴费基数的12%)则充入当地养老保险基金。如果农民工日后又参加了养老保险, 则个人参保年限要重新开始计算。对于一直处于流动就业状态的农民工而言, 在同一统筹区连续缴费15年才能按月领取养老金就成了一个不可逾越门槛。

另一方面, 庞大的退保大军使得地方政府“截留自肥”。据珠海市社会保险基金管理中心于坤统计, 仅珠海市某一日资企业2007年全年就有4256人次退保, 退保后留给当地统筹基金的社会保险费竟高达1724.7万

元。而据相关人员测算，深圳市2007年共83万人退保，假定每人平均只缴费一年，则深圳市就有8亿元社会保险统筹基金截留。2004年广东省养老保险基金累计结余达597亿元，占全国养老保险基金结余总额的五分之一。广东省也有此成为从农民工养老保险中获益最为明显的省份。而养老保险待遇中的基础养老金部分则会随着当地社会平均工资水平等一系列经济指标不断调整，这势必使原本养老金水平就比较高的地区更加“富有”。

与此相对应的，退保的农民工在退休或丧失劳动能力后必然返回户籍所在地养老，势必使得当地政府承担了更重的养老负担，而农民工大量流出的地区往往也是经济上的欠发达地区，这就极易导致当地社会保险统筹基金出现赤字，难以为继。

从以上分析不难看出，现行养老保险政策引起的统筹地区政府间博弈使得我国国家强制性的养老保险变成了地方性的养老保险制度，后果之一就是大量农民工等流动就业人口丧失了养老保险权益，导致养老保险基金的“马太效应”。它已严重影响到养老保险的正常运转，严重影响到养老保险的公平性原则。

## 二、养老保险的价值取向

### （一）公平与效率的关系

改革开放以来，公平与效率问题逐渐成为人们的关注焦点，并由此产生了“公平与效率之争”。我国养老保险的历史沿革也明显反映出这一现象。公平最高目标论认为，公平与效率属于不同的范畴和逻辑层次，公平是人类追求的最高目标。公平与效率是不同逻辑层次的概念，效率只是人们追求公平目标的一种手段，公平与效率问题的实质是处理目的与手段的关系，公平永远比效率重要，两者之间不存在优先、并重或兼顾的逻辑对等关系。

十六大报告回答了效率与公平的关系：“初次分配注重效率。发挥市场的作用。鼓励一部分人通过诚实劳动、合法经营先富起来。再分配注重公平。加强政府对收入分配的调节职能。调节差距过大的收入。”“初次分配注重效率，再分配注重公平”。在强化效率优先的同时，开始了对公平正义的探索。

### （二）养老保险的价值取向

从严格意义上讲，再分配的目标是社会公正。而政府强制性的养老保险具有收入再分配的功能。养老保险的核心理念与基本价值目标是实现社会公平，减少老年贫困与调节收入差距。我国养老保险的制度设计遵循“公平优先、兼顾效率”的原则。我国现阶段养老保险实行“统帐结合”的养老保险模式。统筹基金具有互助共济的功能，采用现收现付制，可让劳动者享受到社会经济发展的成果，体现公平；个人账户针对劳动者缴费的历史积累，反映不同缴费基数、不同缴费年限的差别，体现效率。

2005年中共十六届五中全会提出“更加注重社会公平”。2006年10月中共十六届六中全会。把保障社会公平正义提到了前所未有的高度——构建社会主义和谐社会的总要求之一是“公平正义”，着力点之一是“促进社会公平正义”：“加强制度建设。保障社会公平正义”。党的十七大报告又进一步申明：“实现社会公平正义是中国共产党人的一贯主张，是发展中国特色社会主义的重大任务”，“合理的收入分配制度是社会公平正义的重要体现。”“初次分配和再分配都要处理好效率与公平的关系，再分配更加注重公平。”这一切都预示着公平正义已成为具有中国特色社会主义分配制度体系的根本价值取向。

2006年以来，我国养老保险统筹账户规模由原来的个人缴费工资基数的17%调整为20%，将个人账户规模由原来的11%缩减为8%，其主要目的就是为了突出养老保险的公平取向，使之真正具备较强的互助共济和更好的解除人们养老后顾之忧。

### （三）现阶段我国养老保险制度的公平性缺失

然而，美好的理念与目标因为制度设计上的缺失难以有效实现。制度性的不公平才是最大的不公平。美国经济学家阿瑟·奥肯曾说：“缘于机会不均等的经济不均等，比机会均等时的经济不均等，更加令人不能忍受(同时，也更加可以补偿)”。对农民工等流动就业人口而言，眼下最大的问题在于“制度分配不平衡”，即流动就业人口不能享有正常的“社会保障供给”的权利。而这种状况无疑根源于我国养老保险制度本身的缺失或不公平。这导致了城乡就业群体间、城镇不同就业群体间参保机会上的不均等。由于制度设计上的公平缺失，导致农民工等流动就业人口的养老保险权益丧失，无法实现养老保险的公平理念；发达地区与欠发达地区养老金支付的责任、压力不平衡，又使得养老保险的再分配功能缺乏效率。那么，以公平的名义进行的再分配就是以损失经济效率为代价的。

养老保险具有很强的正外部效应，是公共性较强的准公共品。由于私人提供公共品普遍不足且缺乏效率，政府必须介入以鼓励公共品的生产和有效提供。因此，政府在制定养老保险政策时，更应坚定养老保险改革的公平取向，从制度上扭转养老保险的不公平现状。

## 三、当前我国养老保险改革的政策分析

针对目前我国养老保险运行出现的问题，全国各地展开了养老保险改革的积极探索。2008年12月，广东省印发了《广东省基本养老保险关系省内转移接续暂行办法》，办法提出，为加强劳动力的合理正常流动，参保人员在广东省内流动就业参保时，原参保地社保经办机构应将其个人账户储存额、视同缴费账户储存额、地方养老金总额实帐转入新参保地。在随后发布的《广东省基本养老保险关系转移责任分担与转移基金管理办法》中又详细规定了实行省内转移后各地应担负的养老金标准。其中，“根据参保人在最后参保地参保时段缴费记录计算的基础养老金由最后参保地承担；在其他参保地参保时段缴费记录计算的基础养老金由省级养老保险调剂金承担”，明确了各级政府在养老待遇支付中的责任。

尽管只是在广东省内实现了无障碍全额转移，但这却是基本养老保险跨统筹区转移接续的破冰之举。广

东省在整体经济实力上较强，但同样也存在着地区发展不均衡的问题。因此，广东省此次养老保险的制度改革必定可以为以后养老保险关系全国无障碍转移以及全国统筹积累宝贵的经验。

2009年2月5日，人力资源和社会保障部就《农民工参加基本养老保险办法》和《城镇企业职工基本养老保险关系转移接续暂行办法》向社会各界公开征求意见。《城镇企业职工基本养老保险关系转移接续暂行办法》规定，参加养老保险的人员在进行跨省流动就业时，不得提前终止养老保险关系，其养老保险个人账户随本人全额转移，同时按本人实际缴费基数12%的总和转移统筹基金。

从这两个办法可以看出，本次基本养老保险的改革目标着力于公平取向，即在养老保险关系发生转移时，在一定程度上平衡转入地和转出地未来养老保险待遇的支付责任；在养老保险覆盖面上，继续扩大养老保险的覆盖范围；从统筹层次来看，正在实行市县统筹向省级统筹的转变。不久之前，国家也已经对于养老保险的全国统筹开出了时间表：2009年底实现省级统筹，2012年实现全国统筹。同时，国家也应在制度设计时建立相应的激励约束机制，如社会保险信息与居民户籍信息全国联网，防止全国统筹所带来的养老保险的道德风险和逆向选择问题，用更有效率的制度达到公平的最终目标。（中山火炬职业技术学院 胡辰辉）