

## 浅谈我国城镇基本养老保险制度的改革

作者：台州职业技术学院 王利平

[摘要] 2005年12月政府经过了充分的调研和论证出台了养老保险新方案，该方案对现行养老保险制度的发放力度、范围、计发方法等方面提出了改进办法，在扩大基本养老保险的覆盖范围、做实个人账户、建立基础养老金的激励机制、让养老金与物价变动挂钩方面提出了实质性的举措。但背后也隐含着一些问题与不足。我们只有不断地研究、分析与妥善解决这些问题，才能促使我国的基本养老保险制度不断地发展与完善。

[关键词] 养老保险制度；改革；社会统筹；个人账户

### 一、养老保险 2005 年方案出台的背景

随着经济的飞速发展和人口老龄化现象的加剧，我国养老保险制度的完善与否已引起了社会的普遍关注，如何妥善处理养老问题已经成为我国建设和发展的当务之急。早在建国初期，我国就建立了城镇基本养老保险制度，从 80 年代起，我国对城镇基本养老保险制度的改革已经持续了 20 多年，政府先后做出了一系列有关改革和完善这项制度的重大决策。

2005 年 12 月，政府出台了《国务院关于完善企业职工基本养老保险制度的决定》（以下简称《决定》）。《决定》中的养老保险新方案（以下简称 05 方案）是在 1997 年的改革方案基础上提出来的，在许多方面有重大突破。

### 二、养老保险 2005 方案改革的重点

05 年方案对现行养老保险制度的发放力度、范围、计发方法等方面提出了改进办法，在扩大基本养老保险的覆盖范围、做实个人账户、建立基础养老金的激励机制、让养老金与物价变动挂钩方面提出了实质性的举措。《决定》共包括十项基本内容，但本人认为，05 年方案改革的重点主要体现在以下三个方面：

#### 1、统一城镇个体工商户和灵活就业人员参保缴费政策，扩大基本养老保险覆盖范围

随着非公经济从业人员和灵活就业人员迅速增加，大量的城镇个体工商户和灵活就业人员还未能纳入养老保险体系。各地对于该类人员参加养老保险的政策差异较大，这不利于我国建立统一的社会保障体系，保护各类就业人员的社会保险权益。因而，当前及今后一个时期，要以非公有制企业、城镇个体工商户和灵活就业人员参保工作为重点，扩大基本养老保险覆盖范围。

《决定》明确要求城镇各类企业职工、个体工商户和灵活就业人员都要参加企业职工基本养老保险，并规定其缴费基数为当地上年度在岗职工平均工资，缴费比例为 20%（低于城镇企业职工的缴费总比例 28%），其中 8% 计入个人账户，退休后，按企业职工基本养老金计发办法计发待遇。

可以看出，政府对个体工商户和灵活就业人员采取政策倾斜的态度。根据其收入不稳定的特点，他们的缴费比例要低于企业职工的缴费比例，但其计发办法却与企业职工的相同，这说明在 05 方案下，他们退休后所能领取的养老金要高于其本人缴费所形成的待遇水平，体现了政府的关怀。

#### 2、逐步做实个人账户，完善社会统筹与个人账户相结合的基本制度，真正实现由现收现付制向部分积累制的转变

我国实行社会统筹和个人账户相结合的基本养老保险制度，目标是要实现养老基金的部分积累制，即统筹基金现收现付，用于互助共济，而个人账户基金实行积累，用于职工个人未来养老。但由于历史债务问题，我国养老保险基金中的社会统筹资金根本不足以支付每年越来越多的退休人员的养老金支出。为了确保养老金的当期发放，各地往往会不得已动用本



应留作积累的个人账户基金，致使个人账户形成“空账”。这种基金运作制度实质上是现收现付制，既不利于企业职工基本养老保险制度的可持续发展，又难以应付老龄化高峰到来时养老金的按时足额发放。因此，为了避免将来可能发生的支付危机，一定要从现在开始逐步做实个人账户，实行统账结合、分账管理，实现由现收现付制向部分积累制的转变。

### 3、改革基本养老金计发办法，建立参保缴费的激励约束机制

计发办法是养老保险制度的关键环节，涉及广大参保人员的切身利益，05 方案中最牵动人心的一项改革，就是对基本养老金计发办法的改革。

《决定》规定个人账户的规模统一由本人缴费工资的 11% 调整为 8%，全部由个人缴费形成，单位缴费不再划入个人账户。而根据 1997 年的旧方案，职工基本养老保险的个人账户为职工个人缴费工资的 11%，由企业和职工共同缴费形成，其中个人缴费比例为 8%，其余部分从企业缴费中划入，企业缴费的剩余部分划入社会统筹。新旧方案下个人账户规模结构的变化如下所示：

职工	企业	职工	企业
8%	20%	8%	3%

个人账户(8%) 社会统筹

个人账户(11%) 社会统筹

此外，《决定》还规定了新的基本养老金计发办法，建立了鼓励职工参保缴费的激励约束机制。新的养老金计发办法以参保缴费年限为基础，以计发基数、计发比例和计发月数调整为重点，规定在 97 年国务院文件实施后参加工作、缴费年限累计满 15 年的人员，退休后养老金中的基础养老金部分月标准以当地上年度在岗职工月平均工资和本人指数化月平均缴费工资的平均值为基数，参保人员缴费每满 1 年增发 1 个百分点；而个人账户养老金部分月标准为个人账户储存额除以计发月数，从而形成了一个“多工作、多缴费、多得养老金”的激励约束机制。

### 三、养老保险 2005 年方案中存在的问题与不足

#### 1、关于城镇个体工商户和灵活就业人员

05 年方案规定镇个体工商户和灵活就业人员的缴费基数和退休后基本养老金的计发办法都与企业职工的不同，不同的是，缴费比例要比企业职工低 8 个百分点。这是国家为了 05 方案的推行顺利，以及考虑到城镇个体户和灵活就业者的收入特点而实施的优惠政策。

本文认为，这种优惠政策只能作为过渡性措施而不宜长期实行，因为从长期来看，若一直不提高城镇个体工商户和灵活就业人员的缴费比例，则养老保险基金的积累会受到一定影响，同时也会产生上述人员对养老保险的社会统筹基金贡献相对较少、却享受与企业职工相同的基本养老金待遇的不公平现象，这不符合权利与义务对等的原则。因而，只有对所有的就业人员实行统一的参保缴费和待遇享受政策，才能更好地保证社会统筹基金的规模，进一步地体现社会公平。

#### 2、关于个人账户

05 年方案提出要逐步做实个人账户，积累基本养老基金，以最终实现由现收现付制向部分积累制的转变，但是在具体如何做实个人账户方面并没有做出明确的规定，这使得这项改革措施在一定程度上缺乏可操作性。因而国家必须抓紧制定相应的具体规范，以尽快解决我国养老保险制度中个人账户的“空账”问题。

首先，个人账户基金的管理机构问题。部分积累制下，社会统筹属于现收现付模式，无



需资金积累,也不存在通过投资保值增值问题,它体现的是风险的横向分摊的原则,强调的是公平。而个人账户是一种储蓄积累制,即个人通过储蓄方式实行延期消费,强调的是效率原则,存在保值和增值问题。因此社会统筹基金管理的核心是基金及时、足额的收缴和支付,应由现有社会保险经办机构统一管理;而个人账户基金具有完全积累性质,管理的核心是保值增值,应由独立的新机构进行管理,保证基金的投资营运。

其次,解决历史欠账问题。历史欠账是造成个人账户“空账”的主要原因,所以做实个人账户的前提是要还清历史债务。在实际操作时,可采用由财政支出一次性补足、逐步降低基本养老保险替代率、提高养老保险基金投资收益率、开征社会保险税等方式。

最后,个人账户做实后面临的风险问题。个人账户做实之后,基金积累额逐年增加,且数额巨大。如果不能对庞大的积累资金进行有效的投资营运,实现其保值增值,那么个人账户仍然不是真正的实账。个人账户面临通货膨胀风险、投资风险等风险,因而,必须加强个人账户基金的规范化管理,预先做好准备,找出应对措施,以防范这些风险。

### 3、关于养老保险待遇水平

此次养老保险新措施的改革重点之一,就在于基本养老金计发办法的改革。本文认为,05 方案对于养老金个人账户的规模进行的调整,确实不会影响养老保险的缴费总额,但在一定程度上影响退休人员养老保险的待遇水平,尤其是会造成性别差异。

按照 05 方案养老金计发办法,“新人”中的男职工享受的养老保险待遇可能并不会降低,但女职工的待遇很可能要低于原来的旧方案,这造成了男女职工在参保过程中的不公平。为了改善这种状况,可以考虑提高女职工的法定退休年龄,延长其缴费年限,从而提高女职工的养老保险待遇水平。

由此可见,虽然《决定》对现行的城镇基本养老保险制度进行了多方面的改革,如扩大了基本养老保险的覆盖范围、改进了基本养老金的计发办法等,在一定程度上进一步完善了我国的基本养老保险制度,但背后也隐含着一些问题与不足。我们只有不断地研究、分析与妥善解决这些问题,才能促使我国的基本养老保险制度不断地发展与完善。

### [参考文献]

- [1] (国发[2005] 38 号)《国务院关于完善企业职工基本养老保险制度的决定》。
- [2] 曹滢,“20 年难题待破解 我国养老保险改革触及敏感问题”,《发展》,2006 年第 2 期,总第 184 期。
- [3] 本刊编辑部,“在改革中完善 在完善中健全”,《中国劳动保障》,2006 年第 1 期。
- [4] 陈剑,“解读养老保险新政”,《创业者》,2006 年第 1 期。
- [5] 张明,“养老金个人账户‘空帐’的对策及做实后的风险分析”,《甘肃农业》,2006 年第 3 期,总第 236 期。

