

标题：我国基本养老保险制度公平问题探析

作者：汪泽英 曾湘泉

摘要：制度缺失造成了城乡参保机会上的不均等；在城镇内部，源于单位间制度设计上的分割，造成参保过程上的不均等。在企业内，源于对转轨成本的回避，造成了代际间和企业间参保过程上的不均等；养老保险制度参数未随经济社会环境的变化而调整，加深了参保过程上的不均等。机会与过程上的不均等，造成结果上的不均等。

“公平优先、兼顾效率”是社会基本养老保险（以下简称“基本养老保险”）的原则之一。基本养老保险制度的公平既包括功利主义（如罗尔斯）的机会均等和过程均等，又包括非功利主义（如至善哲学）中的结果均等。机会公平，是指由于完善的基本养老保险制度是面向全体具有一定收入能力的从业人员，因而形成一种起点的均等；过程公平，是指基本养老保险为参保人员提供老年时期的基本生活保障，使社会成员不至于因年老丧失劳动能力无法保证其基本生活，即为参保人员的老年基本生存提供一种过程的均等；结果公平，是指社会养老保险通过收入再分配功能的发挥，起到调节收入差距的作用，使成员在年老丧失劳动能力时能得到水平相等的收入保障，即享有保险结果上的均等。

在近 20 年的养老保险制度改革和制度建设中，由于强调其为国有企业改革配套服务，为经济发展服务，甚至完全服从于经济增长，对制度的公平性关注不够，且未随社会经济环境变化调整其政策参数，养老保险制度同时存在机会上与过程上的不均等，导致了结果上的不均等。

当前基本养老保险制度上的不公平

基本养老保险制度的不公平体现在机会上、过程上、结果上。机会上的不均等，是指制度上的缺失造成具有同样收入水平与参保意愿的不同从业人员参保机会上的不均等；过程上的不均等，是指由于制度条款设计上的缺陷或未随着社会经济环境的变化而及时调整，造成条件相同的参保群（个体）在缴费、待遇领取等方面执行不同的标准；机会与过程上的不均等必然造成结果上的不均等。

一、机会上不均等：源于基本养老保险制度的缺失

社会保障制度源于社会化大生产，同时又服务于社会化大生产和经济发展，基本养老保险制度同样服从这一规则。基本养老保险制度建立的两个基础条件：一是经济发展到一定的程度、职工收入达到一定的水平，二是生产组织的社会化。改革开放以来，乡镇企业生产的社会化程度与职工收入水平大大提高，具备建立养老保险制度的基础条件，职工参保意愿强，但由于保险制度上的缺失无法参保，造成机会上的不均等，在年老时无法享受养老待遇。基本养老保险制度原则上规定其实用范围为机关事业单位的正式工、城镇各类企业职工个体劳动者。到目前为止，还没有建立起针对机关事业单位的临时工与进城务工的农民工等灵活就业人员的养老保险制度，制度上的缺失，造成这两类人员在参保机会上的不均等。截止至 2001 年底，包括个体户在内的 1.7 亿灵活就业人员，参保仅有 535 万人，覆盖率为 3%。

二、过程上的不均等

在城镇养老保险制度体系内，源于单位间制度设计上的分割，造成机关、事业、企业单位参保过程上的不均等；在企业养老保险制度内，源于对转轨成本的回避，一方面造成了代际间参保过程的不均等，另一



方面又造成不同企业间参保过程上的不均等；由于社会经济环境的变化，源于养老保险制度参数调整的滞后，更加深了职工参保过程上的不均等。

1.机关、事业、企业单位参保过程上的不均等

在城镇基本养老保险制度体系内，由于制度在设计上的分割，未把机关、事业单位纳入其中，造成三类人群的参保过程上的不均等：

(1) 在缴费义务上，除参加企业基本养老保险的机关与事业单位职工外，大部分机关事业单位及职工并不像企业职工那样缴费。

(2) 在养老金待遇上，由于仅改革了企业职工养老金计发办法，现行的机关事业单位职工养老金计发水平与调整办法均高于企业，两者差距较大并在延续。1994年企业职工人均年养老金为3248元、事业与机关则为4331元，事业与机关职工人均退休金比企业职工高33%，到2001年这一差距扩大到69%。差距扩大除了职工中工人比例、女性比例、人力资源水平与工资等因素外，不同的制度是主要原因。

2.企业养老保险制度内，参保人员过程上的不均等

企业养老保险制度由“现收现付制”向“部分积累制”改革过程中，没有提供资金支付职工改革前的养老金权益——转轨成本，加重当代职工负担，既造成了代际间参保过程的不均等，又造成了单位间参保过程上的不均等。

制度转轨中；当代劳动者除了要为自己积累一个“个人账户”之外，还必须拿出另外的缴费比例来养活退休的老年一代，以偿还几十年现收现付制留下的养老金欠债，与上一代及下一代相比，养老保险负担加重和福利减少，造成了代际间参保过程上的不公平。

制度转轨中，由于统筹基金收不抵支，通过扩大覆盖面将其他企业职工纳入参保与缴费过程，逐步消化转轨成本。传统企业养老保险制度下，国有企业职工的养老金权益都已转化为过去的政府收入，并凝固在国有资产当中，真正对老职工的养老负有责任的是政府和公有制经济体系本身，而不是以非公有制为主体的其他企业。在单位统一费率的条件下，其他企业一参保就承担了过重的负担，从义务与权利角度看，不同企业在参保过程中存在不均等。

3.养老保险制度有关参数未随社会经济环境的变化而调整，造成了职工参保过程上的不均等。

(1) 人口增长模式转变，预期寿命增加，资本回报率降低，个人账户养老金领取系数未及时下调，造成了职工参保过程上的不均等。

企业养老保险制度改革中，设立个人账户的初衷是：激励职工缴费，保持个人账户积累额与其退休时的支付额基本平衡。根据20世纪90年代初期城镇人口预期寿命、工资增长率与银行利率精算出的个人账户领取系数为120月。

制度运行中，个人账户领取系数未随着预期寿命增加、银行利率下调而提高，退休职工个人账户将产生大量向统筹转嫁的赤字，当代职工的个人账户赤字通过这环节向下一代转移，产生了过程中的不均等。



(2) 养老保险制度中建立了个人缴费年限与养老金待遇水平相关的激励机制,但由于法定退休年龄政策规定了男女职工、就业、缴费年限上的差别,造成了不同性别、不同工种职工间在参保过程中的不公平。

由于养老金计发待遇改革,缴费年限的长短影响养老金水平,国发[1997]26号文中能否取得占职工平均工资20%的基础养老金的资格条件是缴费年限是否满15年,月个人账户养老金水平为退休时个人账户积累额除以120,它的高低与缴费率、工资水平、投资回报率、缴费年限成正比。国发[2000]42号文增加缴费年限激励,基础养老金为在缴费年限满15年的基础上每增加1年缴费,其占上一年职工平均工资的比率在20%的基础上增加0.6%,缴费年限越高,则基础性养老金与个人账户养老金越高。

传统的养老保险制度中,养老水平规定为其标准工资的一定比例,高低与工龄成正比,最高为75%且所要求的年限为满25年工龄。在退休年龄政策规定下,由于男女职工均能取得25年工龄,男女职工的养老金水平较公平。根据法定退休年龄规定,男职工退休年龄分别比女工人、干部高10或5年,因而其就业及缴费年限均可高5年以上。在新的养老保险制度规定下,男职工较女职工能领取更高的养老金,产生了女职工在参保的过程上的不均等。

特殊工种比普通工种职工早5年退休,缴费年限短,养老金水平低,造成了不同工种间的职工在参保过程中的不公平。

(3) 收入分配制度改革滞后,缴费工资基数核实困难。道德风险的存在,逃避缴费义务,低报缴费工资基数,造成了参保过程上的不公平。道德风险的存在,企业与个人为逃避缴费义务,低报缴费工资基数。收入分配制度改革滞后,收入不透明,工资外收入与非货币性工资的存在,缴费工资基数核实困难。理论上仅能以统计工资作为缴费基数,但实际上各地参保企业的平均缴费工资基数低于职工平均工资。非国有部门的名义工资在很大程度上已经货币化,非国有部门的缴费基数更高,但只能得到同样的退休待遇(即职工平均工资),造成了参保过程上的不公平。

三、结果上的不均等

养老保险制度建设中既存在机会上的不均等,也存在过程上的不均等,已经或将造成结果上的不均等,一方面是大量的农村老人与部分城镇老年人没有养老金,另一方面是个体条件相同的职工由于出生日期、就业单位类型、性别不同,领取的养老金水平不同,养老保险制度没有充分发挥调节收入再分配、职工跨时延期消费的功能。

以公平为基础,完善基本 养老保险制度的建议

完善多层次养老保险体系。在基本养老保险制度体系内,以公平为基础,通过建立统一的农村养老保险制度和适合城镇灵活就业人员的养老保险政策,实现参保机会上的均等。在城镇养老保险制度内,改革传统的机关事业单位养老保险制度,一方面建立统一的基本养老保险制度,实现参保过程上的均等,另一方面通过建立补充养老保险,实现制度上的平衡过渡。多方筹集资金,支付制度转轨成本,实现代际公平与不同所有制类型企业的参保过程上的均等。根据社会经济环境变化,适时调整养老保险政策,实现参保过程上的均等。以公平为基础,建立完善的养老保险体系,通过实现参保机会与过程均等,达到参保结果上的均等。

一、根据国情,建立国家基本养老保险、补充养老保险(亦称职业年金与企业年金)和个人储蓄养老保险的三层次养老保险体系。建立三层次的养老保险体系,实现三者的相互补充,充分地发挥单位、个人、政府的作用;满足不同群体的不同层次的保障需求。基本养老保险由国家统一政策,强制实施国家、企业、



个人三方共同负担。企业补充养老保险由国家宏观指导，企业内部决策，根据经济能力而定。个人储蓄性养老保险由国家宏观指导，自愿参加。补充养老保险兼顾单位间的差别，个人储蓄性养老保险兼顾个体间的差别，体现效率取向。基本养老保险坚持公平的价值取向，强制实施。

二、在制定适合乡镇企业职工参加的养老保险政策的基础上，建立既适应农村现实的、又能与城镇职工基本养老保险制度有机衔接的农村基本养老保险制度。乡镇企业职工养老保险制度同样采取统账结合的模式，国家适当补助。在具体办法上企业可根据自身的经济能力有所选择，既可以直接参加城镇职工基本养老保险，也可以采用低水平准入政策。由于乡镇企业在规模、生产效率、劳动生产率、组织形式上存在较大的差别，既有达到同领域的世界先进水平的企业，也有达到国内领先水平的企业，还存在半手工性的生产企业。对于有能力参加城镇企业职工基本养老保险的，按同一比例缴纳保险费，享受同样的待遇；对承受能力低的乡镇企业，则可实行低水平缴费、养老待遇水平适当降低的政策。目前在农村家庭结构小型化、城市化过程中，农民的土地使用权转移，年轻劳动力向城市转移，农村人口老龄化加速的同时伴随着农民收入的提高，必须逐步建立农村社会养老保险制度。农村社会养老保险制度同样采取“以个人账户为主的统账结合”模式，适应城镇化过程中劳动力在城乡流动的需要，与城镇基本养老保险制度衔接。在缴费上，以个人为主，集体为辅，国家给予政策优惠。由于我国区域经济发展水平相差较大，建立农村基本养老保险制度要分类处置、分步实施：优先考虑已经非农化、城市化的农村户口所有者，优先考虑响应国家号召的农村计划生育夫妇，优先在发达地区推进农村养老保险制度的建设与发展。例如，对于那些已经在城市有稳定职业、稳定住所的农村户口劳动者，应当通过改革传统的户籍制度让其进入城镇相应的养老保险系统。

三、通过变现国有资产和发行长期国债等多种手段筹资支付转轨成本，降低企业职工的缴费负担，改进参保过程上的均等程度，提高其他企业与灵活就业人员对制度的认同，完善企业养老保险制度。多渠道筹集资金，通过变现国有资产，发行长期国债，扩大彩票发行，公开拍卖国有土地使用权等多种手段筹集资金，支付养老保险制度改革的转轨成本，调整财政支出结构特别是将财政收入的增量部分主要用于支付包括养老保险在内的社会保险制度转轨成本。随着转轨资金的到位，可逐步下调单位的缴费额，减轻企业的负担，均衡国有企业、集体企业及其他企业的在参保时负担上的不公平程度，同时也将代际的不公平与福利损失控制在最小程度。提高其他企业与灵活就业人员对制度的认同度和吸引力，不断扩大养老保险制度覆盖面，进一步降低统筹部分的费率，达到扩大覆盖面与降低企业负担的良性循环。

四、改革机关事业单位养老保险制度，在城镇范围内建立起与企业一致的城镇职工基本养老保险制度，实现单位间参保过程上的公平。在公务员、事业单位、企业三大群体的养老保险方案设计中，应建立城镇统一的国家基本养老保险制度，实现筹资与给付、模式与管理相统一，结束目前的二元制度并存的局面，并在此基础上，再单独设计上述人员各自群体自己的补充养老保险方案，以便新旧制度的衔接与平稳过渡。机关公务员的职业年金由财政负担，水平可适当提高，以利于吸引和留住优秀人才。事业单位与其体制改革相协调，完全属公益性管理的或参照公益性管理的事业单位，原则上执行国家公务员的国家基本养老保险加职业年金的办法。但是，参照公务员管理的事业单位，其工资制度须与公务员的工资制度统一起来，在职业年金的标准上可以做适当调整，以有别于政府公务员的水平。事业性单位转入企业的，建立企业年金制度。

五、根据社会经济环境的变化，适时调整养老保险制度参数，完善养老保险制度。根据人口与经济发展，在精算平衡原则下，适时调整个人账户领取系数，兼顾就业供需矛盾，逐步提高法定退休年龄，实行男女相同的退休年龄，取消特殊工种提前退休的规定，通过就业权利的平等实现参保过程上的均等。深化收入分配制度改革，逐步使收入工资化、工资货币化，以实际收入作为核定缴费基数标准，实现单位与个人在缴费过程上、参保结果上的公平。

