

“摘要”近年来，我国企业与机关事业单位养老待遇差距悬殊已引起了社会的广泛关注，成为影响社会和谐的问题之一。这主要是由养老金制度不同，调整机制不同，企业年金制度未普遍建立以及企业内部原因造成的。本文分析了这一现状的形成原因，并提出了相应的解决思路。

“关键词”养老保险 待遇差距 原因 解决思路

一、我国养老保险待遇差距的现状

我国的养老保险制度改革经过 10 余年的探索和实践，已经取得了显著的成效，但由于制度的整体安排，改革措施的一致性等原因，使养老保险制度在不断发展中显露出一些问题。其中，企业与机关事业单位退休人员的待遇差距已在近年来成为一个越来越突出的社会问题。

1、养老金待遇差距。20 世纪 90 年代中期以前，企业与机关事业单位实行相近的退休金政策，退休待遇差距不大。1990 年，我国企业、事业和机关职工年人均离休和退休费分别为 1664 元、1889 元和 2006 元，差距并不大。2001 年分别为 6573 元、11324 元、12215 元，企业退休人员的年均养老金仅相当于事业单位退休人员年均养老金的 53.8%，相当于机关退休人员年均养老金的 58%，差距加大。2004 年，我国企业、事业和机关职工年人均离休和退休费分别为 8081 元、14911 元和 16532 元，企业退休人员的年人均养老金仅为机关退休人员的 48.8%，差距十分明显。

2、养老金替代率差距。养老金替代率是用来表示养老保险人在领取期的生活水平对领取前生活水平的替代程度，它是衡量劳动者退休前后生活保障水平差异的基本指标之一。将每一部门的人均养老金与该部门的职工平均工资相比，即为各部门的平均养老金替代率。根据 1995 年到 2002 年的资料，事业单位的退休金替代率在 103.03%和 92.11%之间波动，机关单位的退休金替代率由 94.46%上升到 104.56%，企业单位的替代率由 1995 年的 77.3%下降到 2002 年的 59.28%。到 2004 年，我国企业、事业和机关单位养老金替代率分别为 52%、90%和 93%。

二、养老保险待遇差距的形成原因

目前我国基本养老保险制度因历史责任与现实责任混淆，以及事业企业单位制度改革的不同步，不仅无法创造社会和谐所需要的社会公平，而且在一定程度上破坏着社会公平，成为构建和谐过程中的不和谐音符。

1、养老金制度不同。20 世纪 90 年代后，企业养老制度改革，企业统一实行基本养老保险制度，形成由个人、集体、国家共同参与的社会保障体系，实行社会统筹与个人账户相结合、权利与义务相对等的模式，强调社会互济与自我保障相结合、公平与效率相结合。基本养老金由基础养老金和个人账户养老金组成，基础养老金标准为社会平均工资的 20%，个人账户养老金标准为本人账户储存额除以 120。

而机关事业单位的退休金都由国家财政负担，个人无需缴费，退休金水平以退休前工资为基础，以工龄长短为计发依据。其中，国家机关公务员退休后基础工资和工龄工资均按原工资的 100%计发，职务工资和级别工资按一定比例计发。事业单位工作人员退休后按职务工资和津贴之和的一定比例发放，计发比例均根据工龄划分为不同档次。养老金制度的不同，使企业与机关事业单位退休人员的退休待遇拉开差距。

2、调整机制不同。在国家目前实行的“双轨制”的社保体系中，机关事业单位人员可以享受国家财政提供的比企业职工更丰厚、更有保障的退休金。从 1995 年起，企业退休人员的退休金调整按上年度职工平均



工资增长率的 40%~60% 调整, 而机关事业单位退休人员的退休金则按同级在职职工工资增长率的 90% 调整。从 2000 年到 2005 年的 6 年间, 机关和事业单位退休金年均增长 13.07% 和 11.48%, 同期企业退休职工的收入年均增长仅有 6.92%。据国家人事部统计, 2006 年企业退休职工人均增加工资 169 元, 而同期退休公务员人均增了工资 414 元。而目前全国企业退休职工月平均工资仅 735 元, 与退休公务员月平均工资相差 1000 多元。

3、企业年金制度未普遍建立。企业职工的养老金由社会基本养老保险和企业年金两部分组成, 基本养老保险和企业年金的目标替代率分别为 58.5% 和 20%。但实践中, 企业职工养老金大部分为基本养老保险金, 本应该作为基本养老保险金的有力补充的企业年金, 并没有发挥充分的作用。2006 年底, 全国建立企业年金的企业共 2.4 万个, 参加职工 964 万人。覆盖率只占当年基本养老保险覆盖人数的 7.04%。而世界上 167 个实行养老保险制度的国家中, 有 1/3 以上国家的企业年金制度覆盖了约 1/3 的劳动人口, 而且我国企业年金目前的替代率约为 5%, 距离企业年金的目标替代率——20%~30% 还有很大差距。这不仅加重了国家财政的负担, 而且单纯依靠基本养老保险也难以提供比较充足、体面的退休保障。经验数据显示, 一国养老保险体系中“三个支柱”的替代率合理的比例是 4: 3: 2。所以, 随着我国养老保险体系的不断完善, 必须逐步提高企业年金的替代率。

4、企业内部原因。我国大多数企业把工资分为两部分: 基本工资和绩效工资。企业既要根据职工的基本工资代扣代缴各种保险费用, 还要根据职工的工资水平, 对他们的其它社会保险承担一定比例的缴费义务。为了追求利益的最大化, 企业会尽可能压低职工的基本工资, 增加绩效工资, 使职工工资在表面不受损的情况下, 往企业这一方倾斜利益。这样, 企业把自己的负担减至最小, 降低了职工的社会保障水平。相比之下, 机关、事业单位的职工直接领财政工资, 其社会保险的各种费用也由国家财政来承担, 所以基本工资总是稳定在一定水平并随着其工龄的增长逐步提高, 使他们的社会保险费用也更有保障。

三、解决养老保险待遇差距的思路

1、建立最低养老金制度, 维系底线公平。“底线公平”理论是从社会公正和发展的角度出发, 强调对社会发展过程中处于弱势群体利益的保障, 强调“公平”是一种适度的公平。它是一条政府和社会必须保障、必须承担的责任底线。底线以下的部分要靠公共财政政策来调节, 底线以上或以外的部分可以由市场、企业和社会组织, 甚至由个人去承担, 是灵活的、反映差别的部分。

该理论应用到养老保险中, 即为确定各地区的“最低养老金标准”, 以保障退休人员的最低生活为基准, 使他们不致因物价上涨而降低生活水平。最低养老金标准是全社会除去个人之间的差别之外, 共同认可的对社会所有退休人员养老金收入的保障线, 这道保障线相对于贫困线或者最低生活保障线要高一些, 其保障水平也根据不同地区的经济发展水平适度有所区别。由政府确定一个最低养老保险的底线值, 底线以上的靠市场来调节, 底线以下的要靠公共财政政策来调节。一方面可以有效保障养老金过低人群的基本生活。另一方面, 在满足人民的基本生活需要之后, 市场、企业和个人可以再进一步自我保障。

2、完善统账结合制度, 保障基本养老保险金。统账结合制度的实质就是把公平与效率结合起来, 把社会互济与自我保障结合起来, 把保障基本生活与鼓励勤奋劳动结合起来。所以待遇水平存在一定差距是正常的, 但如何积极创造条件把这个差距缩小到一个可控制、可接受的范围内, 是我国社会保障学界近年来一直探索的问题。

目前统账结合制度许多诸如个人账户空账运行、代际负担不均衡、基金的保值增值困难等问题, 可以通过多渠道筹资弥补, 做实个人账户; 立法、强化养老保险基金的征收管理, 加大基金征缴和管理的力度;



充分利用有限资金，提高社会统筹层次；加强养老保险基金的管理模式等途径，改进和完善“统帐结合”的筹资模式，更好地把社会统筹的长处和个人账户的优势结合起来。

3、统一待遇调整机制，逐步实行全局平衡。待遇差距问题是全国性问题，要从根本上解决这个问题，还有待于国家出台整体协调政策。造成企事业单位养老金差距悬殊的一大原因，就是退休金调整机制还有待完善。如果在现行的制度条件下，能由国家统筹安排企业与机关事业单位退休人员的待遇调整，改变目前这两部门各自为政的局面，将会大大改善目前这种状况。

一个完善的待遇调整机制，首先要合理选择基本养老金调整参数。既要与社会平均工资相联系，也要与物价指数相联系，这样更能保障退休人员生活水平不因物价上涨而降低。二是要处理好公平与效率的关系。实行高收入者低替代率、低收入者高替代率的政策，以做到低有保障、高有调节，防止出现大的差距。三是应按照不同地区的经济发展水平、物价水平确定基本养老金调整水平和最低保障水平。

4、扩大养老金收入来源，提高投资收益率。企业职工的养老金高低，既取决于个人账户基金的缴费额，也与运营增值有很大关系。按照规定，养老基金只能用于购买国债或存入银行，加上某些时候通货膨胀率较高，很多年份收益率都为负数。事实上，在养老保险基金中，统筹基金实行现收现付，承担着确保当期支付的任务，结余基金原则上存银行、买国债，不能进行其他投资。而逐步做实养老保险个人账户基金实行完全积累，基金数额巨大且积累时间长，可以拓宽投资渠道，增加投资工具，提高收益水平，实行市场化运作，实现养老保险基金投资的多元化。

目前可以通过三种方式实现其保值增值：一是加大社会养老保险基金通过专业投资机构对本土证券市场的投入，实现其增值；二是通过有实力的国际金融机构投资海外金融市场，以稳健投资实现其保值；三是在合理确定基金投资比例，严格基金投资程序和监管体系的前提下，允许养老保险基金投资具有较高的经营稳定性、风险小、收益高的实业行目，使养老保险基金投资多元化，确保养老保险基金保值增值。

5、发展企业年金制度，扩大年金运用效应。由于国家基本养老保险计划的财政负担已经过重，指望政府提供全部的较高水平的养老金不现实，也不符合养老保障体系发展的国际潮流。根据养老保险的改革目标，我国基本养老保险的替代率将逐步由目前的85%~90%下降到60%以下，企业年金的替代率提高到20%~30%。企业年金在我国未来的社会养老体系中，应该发挥起重要的作用。

因此，尽快提高企业年金的替代率水平，减轻国家财政的负担，是当前我国进行养老金制度的结构性改革的关键性问题。国家应采取积极的税收激励政策、加快建立企业年金制度建设，以提高其覆盖率，加强企业年金的支柱作用。在老龄化高潮到来之前，积极推进企业年金养老保险体制，以此来辅助解决中国老年人的经济安全问题，为中国的发展提供一个安定团结的社会环境。

“参考文献”

[1] 中国劳动统计年鉴 2005：国家统计局人口和就业统计司劳动和社会保障部规划财务司编。

[2] 景天魁：论“底线公平”。党政干部文摘，2006（7）。

[3] 李珍、孙永勇：中国社会养老保险基金管理体制选择。武汉大学出版社，2005。

