

完善我国养老保险制度的思路选择

闫 静

(中共晋城市委党校, 山西 晋城 046000)

〔摘要〕 养老保险在社会保障体系中具有十分重要的地位,我国自20世纪80年代以来,对企业职工养老保险制度进行了一系列的改革,先后迈出了养老保险费用社会统筹、建立社会统筹与个人账户相结合、统一企业职工基本养老保险制度三大步。但与此同时,也存在着社会化管理和服务程度低、覆盖面窄、养老基金收不抵支等问题。为进一步完善养老保险机制,国家应建立多渠道筹集养老保险基金的机制,建立多层次养老保险体系,加强养老保险制度中的政府监督,提高养老保险覆盖率。

〔关键词〕 养老保险;改革历程;发展与完善

〔中图分类号〕D632.1 **〔文献标识码〕**A **〔文章编号〕**1009-1203(2005)04-0081-02

养老保险在社会保障体系中具有十分重要的地位。从20世纪80年代中期开始,国家对企业职工养老保险制度进行了一系列的改革,但也存在一些问题,如何健全与完善我国的养老保险制度,是我国社会保障体系建设中面临的一个重要问题,需要认真研究和逐步完善。

一、我国养老保险制度的改革历程

改革开放以来,特别是20世纪80年代中期我国进行经济体制改革以后,原来养老金由企业负担的“企业保险”的格局,已经越来越不能适应企业改革和经济发展的要求。为此,从20世纪80年代中期开始,国家首先对企业职工养老保险制度进行了一系列的改革,先后迈出了三大步。

(一)实行养老保险费用社会统筹

从1984年起,全国各地先后实行了养老保险费用社会统筹。所谓社会统筹,一是按照工资总额的一定比例统一筹集资金,二是统一支付离退休人员的养老金。这个办法最先在国有企业实行,并逐步扩大到城镇各类企业。养老保险费用实行社会统筹,对于均衡企业负担,防范养老金支付风险,发挥了积极作用。

(二)建立社会统筹与个人账户相结合的养老保险制度

1993年,党的十四届三中全会通过的《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》提出了养老保险实行社会统筹与个人账户相结合的原则。1995年国务院下发《关于深化企业职工养老保险制度的通知》,明确提出,基本养老保险制度适用于城镇各类企业职工和个体劳动者,实行资金来源多渠道、保障方式多层次、社会统筹与个人账户相结合、权利与义务相对应、管理服务社会化的原则;明确规

定,保障水平要同我国社会生产力发展水平及各方面的承受能力相适应,社会互济与自我保障相结合,公平与效率相结合,并提出了扩大服务范围、建立多层次养老保障体系、加强基金管理、强化社会服务等任务要求。

(三)统一企业职工基本养老保险制度

通过改革实践,使人们进一步认识到,必须建立起一个全国统一的企业职工基本养老保险制度才能完善我国的养老保险制度。1997年7月,国务院颁布《关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》,提出要在1998年底之前,在全国范围内实行统一的养老保险制度。建立统一企业职工基本养老保险制度,标志着中国养老保险制度改革迈上了新的台阶。在统一后的制度中,社会统筹体现了社会互济,个人账户体现了自我保障。统一后企业和职工个人的缴费比例、个人账户的记入比例和养老金的发放办法得到了统一的规范。

二、目前我国养老保险制度存在的主要问题

(一)养老保险制度社会化管理和服务程度较低

我们现行的养老体制虽说是一种“社会保障”,但绝大多数仍是以企业为载体,缺乏整个社会共济的保障机制。有些效益不好,特别是严重亏损的特困企业,连职工工资都发不出,就更谈不上“养老保险”了,而且养老金的拖欠现象非常突出,不少离退休人员的医药费也无法报销。因此,这一矛盾只好转嫁于政府,1998年以来中央财政就拿出了100多亿元来解决下岗职工的基本生活费和离退休人员按月足额发放养老金的问题。从1984年国家开始养老保险制度改革,到1991年实行退休费用统筹,改变了以往企业职工养老保

〔收稿日期〕2005-03-28

〔作者简介〕闫静(1969-),女,山西沁县人,中共晋城市委党校讲师。

险的组织方式,提高了养老保险的社会化程度,在一定范围内解决了不同国有企业之间负担不均衡的问题。但由于到现在为止,尽管养老保险已实行了社会统筹,但许多地方仍然停留在市、县级层次,养老保险的社会化管理和服务水平也很低,导致了大量工作仍然由企业承担,拖欠养老金的现象仍然十分突出,这无疑增加了企业的负担,使企业的包袱十分沉重。

(二)养老保险制度覆盖面太窄

我国的养老保险制度由于受过去理论上对社会主义经济的片面理解的影响,具有浓厚的所有制色彩。也就是说,原有的养老保险制度是单一的,只有城市全民所有制企业的固定职工、国家机关和事业单位的干部职工可享受退休待遇,其他所有制形式的劳动者则不包括在内。由于养老保险的这种单一保障模式与我国经济体制改革的总体格局不相适应,所以,我国目前的养老保险制度主要覆盖的是行政事业性单位、国有企业和部分集体企业职工,同时城乡之间、不同所有制之间的差别也相当大,基金来源不一致,各地区、各行业、各所有制退休的职工所享受的待遇也不尽相同。

(三)养老保险基金收不抵支

我国原有的养老保险制度不实行个人缴费,企业也不为在职职工缴纳养老保险费。如果按照现行制度中社会统筹与个人账户相结合的养老保险模式,对已经退休的人员和在此制度建立前参加工作的职工来说,由于没有建立个人账户,没有为自己的养老保险基金进行积累,从而形成了养老保险金的“缺口”或“隐性债务”。这实际上是国家对已退休人员 and 实行现行制度前就业人员的一笔欠债,在空账的情况下,这部分负债不得不继续靠现收现付融资。我国现行的养老金大多数是由企业负担的,以至于由于企业经营效益不好而出现拒缴和拖欠的现象。劳动与社会保障研究所的报告称:从养老保险的长期运行情景分析,这项基金缺口会越来越大。

三、完善我国养老保险制度的几点思路

(一)建立多渠道筹集养老保险基金的机制

养老保险基金不足和存在的支付缺口,是许多国家普遍存在的问题,特别是在转轨中的国家,都不同程度地出现了拖欠养老金的问题。完善我国的养老保险制度,关键在于增加基金来源,建立稳定、可靠的资金筹措机制,这是不可缺少的基础条件。要多渠道筹集资金,关键在于使之实现制度化、规范化的运作,以保证养老保险资金有稳定可靠的来源,从而一方面能最大限度地补充养老保险基金的缺口,另一方面能为完善我国养老保险制度奠定坚实的基础。

(二)建立多层次养老保险体系

养老保险不应拘于单一层次,可以构想养老保险应由三个层次构成,即基本养老保险、企业补充养老保险、职工个人储蓄养老保险。基本养老保险由国家立法强制实施,费用由国家、企业、个人三者合理分担。建立多层次养老保险体系,可以保障职工退休后的基本生活。在具体实施时,应注意以下几个问题:

1. 基本养老保险待遇水平必须与国家和企业经济承受

能力相适应。基本养老保险待遇水平的确定必须适宜经济能力承受的范围,水平过高,超过生产力发展能力,国家、企业都承受不了;水平过低,会影响职工退休后的基本生活需要。所以基本养老保险金应随着生产力发展水平的提高而逐步提高。

2. 基本养老保险计发基数要合理。对于这个问题,当前大致有两种意见。一是由于目前人们对标准工资日益淡化,应以职工退休前一定时期内个人的平均收入为基数。二是实行机构养老金制,像国家机关的结构工资那样,把养老金分解成几个组成部分。二者比较,笔者认为以职工退休前一定时期的平均工资收入为基数,这样可以解决退休后收入减少,收入水平降得过多的问题,这既可以体现分享社会保障的原则,也可以使职工产生养老保险金逐年有所提高,起到能保障职工基本生活的作用。

3. 基本养老保险费实行社会统筹,提高了社会化程度。社会统筹具有储备、积累、调剂和使用的特点,统筹范围越大,调剂功能就越强,保证退休职工生活的可靠性就越高,每个企业承担的风险也就越小,它是改变企业保险为社会保险和切实保障退休职工基本生活的重要措施。社会统筹有利于给企业创造一个平等竞争的外部条件,有利于增强企业活力、促进生产。只有实行社会统筹,并不断扩大范围和项目,提高社会化程度,才能使企业行为转化为社会行为,使统筹这一手段达到社会保险的目的。

(三)加强养老保险制度中的政府监管

随着养老金制度改革的推进,我们应重新认识政府在养老保障中的作用,对政府的职能进行重新界定。首先,在养老保障体系中,雇主和个人应当成为养老金收入来源的主要提供者,而政府只是辅助的提供者。其次,政府在养老保障中通过提供公共养老金的直接作用应逐渐缩小,而通过法律进行规范和监督的间接作用将逐渐加大。但是,针对我国市场机制尚不健全、专业人才缺乏、金融市场上信息不对称以及相关的法律法规还不完善等问题,政府应进行严格的监控,建立起一种严格监管模式。经立法机构审批,设立养老保险基金监督管理委员会,由政府部门主管、社会保险机构牵头,由审计、工会和有关金融部门以及专家参加,通过定期的报表和不定期的抽查方式,检查基金投资经营状况,以保障基金营运的安全性、盈利性、合法性。

(四)必须提高养老保险覆盖率

通过对影响社会保险征缴的因素分析,笔者认为,要使养老保险费增长,就要扩大覆盖的范围。养老基金经常出现“收不抵支”的局面,是因为现行体制覆盖对象主要是国有企业,虽然各地政府试图把非国有企业正式纳入养老金体系中,可是企业缴费率过高,而福利又不确定,使大多数非国有企业都不愿加入,所以必须设法提高养老保险覆盖率。其实,解决问题的方案很多,比如加快养老保险立法、降低养老金替代率等。但是,无论哪一种方法,都要遵守循序渐进的原则,健全和完善养老保险体制,真正为国家、为人民负责。

责任编辑 李英姿