

社会保障研究

有关养老保险新政策的分析与评价

董克用

(中国人民大学劳动人事学院, 北京 100871)

摘要: 完善社会保障试点方案中在养老保险领域的新进展主要表现为: 首次明确社会统筹基金和个人账户基金实行分开管理; 降低个人账户的资金比例, 个人账户将只由职工个人缴纳, 企业不再缴纳; 明确提出建立企业年金, 并首次明确了企业年金的资金来源和运行模式。试点方案仍存在未能解决的问题, 如公务员与事业单位养老保险制度改革、个人账户基金的保值增值机制、个人账户的支付方式、“中人”的欠账问题等。试点地区应当在落实已明确的政策的基础上, 对尚存在的问题有所探索, 以加快完善养老保险制度的步伐。

关键词: 养老保险; 个人账户; 企业年金; 替代率

中图分类号: C913.6 文献标识码: A 文章编号: 1000-4149(2001)03-0070-05

An Analysis and Assessment on the New Endowment Insurance Policies

DONG Ke-yong

(College of Labor Economics and Personnel Administration, Renmin University, Beijing, 100871)

Abstract: According to the improved experimental social security plan, in the field of endowment insurance there are some new progresses. It firstly makes clear the overall social fund and personal fund to be administrated separately. Individual will be the only party who pays the personal account. Reduce the proportion of personal account's fund. Provide clearly to establish the business enterprise annuity, the source of the fund and its operation model. There are also some unresolved issues in the plan, such as the reformation of the public servants and institutions' endowment insurance system, the mechanism of maintenance and increment of value of personal account and its paying ways, the problem of intermediary's debts, etc. These issues should be explored based on the definite policies in the experimental area in order to quicken the steps of improving endowment insurance system.

Keywords: endowment insurance; personal account, the enterprise annuity; the rate of substitution

最近, 国务院下发了《完善城镇社会保障体系试点方案》(以下简称“试点方案”), 这一

收稿日期: 2001-02-20

作者简介: 董克用(1953-), 男, 山西人, 中国人民大学劳动人事学院院长, 教授, 主要研究方向为劳动经济学。

重要文件将有力地推动我国社会保障制度的建设。然而,中国的社会保障建设任务是十分繁重的。我们一方面需要对旧体制进行改革,另一方面又要尽快将刚刚建立的新制度推广到全体劳动者和全体公民中,以适应市场经济体制的需要。本文就试点方案中有关养老保险政策作一简要分析,并就尚存的有些问题提出相应的建议,希望在试点中能予以关注和解决。

一、“试点方案”在养老保险改革领域的新进展和政策变化

1. 肯定了建立多层次养老保险的改革方向。前一段时间,针对养老保险改革中出现的资金短缺问题,社会上对养老保险的改革方向和模式出现了争论。方案在坚持社会统筹与个人账户相结合这一既定政策方针的基础上,首次明确提出社会统筹基金和个人账户基金实行分开管理,并且明确指出社会统筹基金不能占用个人账户基金。个人账户养老金实行省级社会保险经办机构统一管理,存入银行,全部用于购买国债,以实现保值增值。社会统筹基金则以省为单位进行调剂。这一决策肯定了90年代以来以多层次或多支柱养老保险体系为特点的制度变革框架,为进一步完善1997年确定的全国统一的企业职工养老保险制度打下了坚实的基础。

2. 调整了个人账户的构成。方案将个人账户的资金比例由占职工工资的11%降低到8%,并且,个人账户将只由职工个人缴纳,企业不再缴纳。并且明确,个人账户基金只能用于养老,不得提前支取。降低个人账户比例并且只由职工个人缴纳的资金组成是试点方案中最主要的政策变化。

3. 鼓励职工长期缴纳养老保险。方案明确基本养老金由基础养老金和个人账户养老金组成。职工达到法定退休年龄,且缴费满15年的,基础养老金的标准为当地平均工资的20%。并且,在此基础上,每多缴费一年增加一定比例的基础养老金,直到当地平

均工资的30%为止。这一方针鼓励职工持续缴费,改善了过去只缴15年就可以取得的基础养老金的制度缺陷。

4. 明确了企业补充养老保险的模式。方案明确提出有条件的企业可以为职工建立企业年金,并实行市场化运营和管理。企业年金采取基金完全积累的模式,实行个人账户方式,费用由企业和个人缴纳。企业缴纳的费用在工资总额4%以内部分,可以从成本中列支。这在政策上第一次明确了企业补充养老保险的资金来源和运行模式,为企业补充养老保险的建立和发展打下了良好的基础。

5. 国家财政将以更大的力度支持社会保障制度改革。方案提出调整财政支出结构,逐步增加社会保障支出,社会保障支出要达到财政支出的15%~20%。财政盈余将主要用于补充社会保障资金。方案虽然没有直接提出将增加的资金用于养老保险,但当前养老保险的资金缺口最大,因此,必然有相当部分用于养老保险。

6. 加快实现管理社会化。方案明确要在2003年之前实现对退休人员的管理社会化,退休人员要脱离原工作单位。这一方针的确定将进一步减轻企业的负担。并且,方案提出在2003年底前建立包括养老保险在内的全国统一的社会保障计算机网络系统。这也是实现社会化管理的重要基础工作。

二、“试点方案”尚存在的值得探讨的问题及完善的建议

试点方案会迅速地推动我国养老保险制度的改革和完善。但其中也存在着一些值得探讨的问题,而这些问题正是试点应当予以回答的。

1. 机关与事业单位应当与企业改革同步。方案明确指出机关不实行与企业相同的养老保险制度。事业单位则分为三类,一类实行与公务员相同的制度;一类实行与企业相同的制度;那些由财政支付部分经费的事

业单位的养老金制度另行制定。同时,方案要求研究职工在机关和事业单位与企业之间流动时不同制度如何衔接。我认为,在试点阶段,机关与事业单位可以维持旧制度不变,但机关与事业单位的养老制度面临着与企业旧制度同样的问题,不可能长期不改革。同时,从建立全国统一的劳动力市场的角度看,机关事业单位和企业的基本养老制度应当统一,以实现劳动力市场对资源的有效配置。特别是从中国的国情看,机关、事业单位和企业之间有着十分密切的联系,三者之间人员的相互流动是很频繁的。所以基本养老制度应当统一,三者之间的区别应当体现在补充养老保险领域。

2. 个人账户资金的筹集与运作。个人账户完全由个人缴纳,而企业不再负担,这使得个人账户成为一种强制性储蓄,必然引起职工个人对基金收益率的关注和期望。然而,方案一方面提出基金要保值增值,收益要高于银行同期存款利率;另一方面,又只允许个人账户基金购买国债。这里有两个问题:一是银行同期利率的概念不清楚,因为养老金是超长期储蓄,而我国银行居民存款最长年限和最高的利率只有五年期存款利率,而个人账户中的养老金很明显要远远长于五年,因此,什么是同期利率呢?二是仅靠购买国债的办法能否满足职工对基金保值增值的期望值得怀疑。对这一政策完善的建议是:个人账户仍应由企业和个人共同缴费(参见第三点建议)。如果做不到这一点,起码应当明确宣布个人缴费部分免征个人所得税,不仅缴纳时免征,在领取时也免征个人所得税和利息税。同时,应在试点期间逐步放开个人账户基金的投资运作。一方面要加强监管,另一方面,要允许多渠道投资。考虑到我国即将加入WTO的现实,在条件成熟时,可以让国外的基金投资管理机构逐步进入这一领域。

3. 可以考虑合并个人账户和企业年金。

方案在基本养老保险制度一节中提出了“企业年金”的概念,这实际上是在讲企业补充养老保险。使用企业年金概念不如企业补充养老保险清晰。并且,方案中基础养老金、个人账户养老金与企业年金的关系是什么,并不十分清晰。建立企业年金的指导思想是什么也不够明确。完善的建议是,在试点方案已经确定个人账户完全由职工个人承担,企业年金由企业与企业职工共同缴纳并实行个人账户实账管理的前提下,可以考虑将个人账户养老金和企业年金合并为企业养老金或称企业年金。为平稳过渡,国家可以规定建立企业养老金的最低标准,并且属于强制性建立。同时,规定企业可以从成本中列支的进入企业养老金的上限比例,超过部分,不再享受税收优惠。这一设计方案比目前的方案在制度上更清晰,即:基础养老金的模式是社会统筹、企业缴纳、现收现付;企业养老金的模式是企业与职工共同缴纳、个人账户、实账运行。在这一制度中,国家最终保障和负担的是基础养老金部分,企业和职工双方共同努力建立和维护个人账户养老金部分,国家对此给予政策支持。这一制度设计明确了国家、企业、个人在养老保险方面的责任,更清晰和简洁地实现了多层次或多支柱养老保险模式的构想。

4. 调整基础养老金的缴费与支付的计算基础和方法。按照试点方案,企业缴纳的基本养老保险费是按工资总额为基数计算,不考虑不同企业与职工个人工资水平高低问题。这一办法,不利于工资水平高的企业,而目前工资水平高的企业多为高科技企业和外资企业。这一缴费办法与我国希望发展高科技企业和引入外资是有矛盾的。建议将企业的缴费基数按职工个人工资额计算,个人工资高于社会平均工资300%部分不再计入缴纳养老保险的范围,包括社会统筹部分和个人账户部分。同时,方案规定,基础养老金以当地平均工资的百分比为标准支付。这一办

法的收入再分配性质太浓。因为我国经济发展水平很不平衡,即使是在同一省内,不同地区之间平均工资的差异也很大,按平均工资支付会造成不同地区之间资金的大范围调剂,工作繁重艰难。另外,这一支付办法对高工资的职工不利,他们相当于增加了税赋。建议在征缴时按个人工资额低于社会平均工资300%部分的一定比例征收,在支付时则采取与个人退休前在工资水平挂钩的累退比例方法支付。即高工资的职工缴纳的绝对额高,得到的绝对额也高,但其退休金替代率低;低工资的职工缴纳的绝对额低,得到的绝对额也低,但其退休金替代率高。这一方法可以通过税收体系在全国执行,它既有一定的收入再分配功能,又解决了各地经济发展水平不同和对个人的激励机制问题。同时,这一方法还解决了长期困扰我们的养老保险统筹层次问题,可以为真正实现基础养老金制度的全国统筹打下良好的基础。

5. 调整基础养老金的享受条件和标准。方案规定基础养老金的享受条件是缴费满15年,不满15年的不发给基础养老金,只将个人账户养老金一次性支付。这一规定有缺陷。建议增加一条规定,即缴费满10年而不满15年的,可以领取50%的基础养老金,以体现制度公平。实际上,企业要为在职的全体职工缴纳社会统筹基金,并不能根据每一位职工的工作年限来决定是否缴费。职工工作多少年,企业就要缴多少年。所以,这一办法在一定程度上是鼓励长期就业的职工,而不鼓励那些阶段性就业的职工。

6. 彻底切断个人账户基金与社会统筹基金的联系。方案规定当个人账户养老金支付完毕时,还要由社会统筹基金支付。这就违反了方案已确定的两部分基金分开管理的原则,混淆了两种基金的性质,继续了旧制度的弊病。建议改变这种做法,个人账户养老金要么一次支付给个人,要么按年金形式领取,也可以通过用基金购买保险公司年金的

方式解决(如果采用本文上述第三点建议的企业养老金的办法,也应当实行这种支付方式)。无论如何,个人账户不能继续从社会统筹基金中透支。

7. 社会统筹和个人账户应分别建立统一征缴制度。方案在基金收缴方式上仍维持现行的社会保险经办机构和税收两个系统并行的办法。从长期看,收缴制度应当统一。由于试点方案规定企业按统一比例缴纳基础养老金,并且每位退休人员领取的基础养老金待遇相同。因此,建议基础养老金采取税收方式,由税收部门统一征收,交社会保险经办机构统一支付。这样,既可以有利于收缴,在管理上又方便有效。个人账户养老金(或本建议提出的企业养老金)由于每位职工缴费额不同,个人账户又存在保值增值问题,建议由社会保险经办机构统一管理。今后,随着资本市场的发展和投资管理机构的完善,逐步将个人账户基金的运作环节交给专业投资运营机构运作,社会保险经办机构只负担监督职能。

8. 尽快解决隐性债务问题。方案提出,“老人”仍实行老办法,“中人”仍沿用支付过渡性养老金的办法。但是方案没有指出这两笔资金来自何处。由于个人账户的资金已经实现单独管理,目前20%的企业缴费肯定无法满足“老人”和“中人”的需求。另外,几年来,许多地区个人账户已成“空账”,全国总欠账达1900亿人民币。对隐性债务的估计就更大了,有研究表明为12万亿。如果“中人”的账户不填实,就意味着新制度过渡期为50年以上,即要等到1996年参加工作的人去世,旧制度才能完结。更重要的是,在这样长的过渡期中,我们将遇到人口老龄化高峰,世界各国养老金制度改革的最初原因大多是因为老龄化问题,我国养老金制度改革的部分原因也是为了克服老龄危机。如果我们按试点方案不填实“中人”的个人账户,我们是否有能力渡过老龄危机仍是一个疑问。

9. 慎重建立养老金调整增长机制。方案规定,基本养老金水平的调整和增长要由中央参照城市居民生活费用价格指数和在职职工工资增长情况统一确定。这种调整如果是针对新制度实施前已退休人员是有道理的。但是,其养老金的调整和增长应当是与价格指数挂钩,而不宜与价格和工资双挂钩。对已实行新制度的退休人员,基本养老金包括社会统筹的基础养老金和个人账户养老金,基础养老金是按照当地职工社会平均工资为比例计发的,而平均工资的增长有时已经反映了物价水平的上涨。个人账户养老金则不宜与物价和在职职工工资增长相联系,因为其运作机制不同,它主要靠投资来保值增值。所以,与现收现付制度时不同,基本养老金是否需要通过与物价和工资的挂钩来调整值得重新考虑。如果基础养老金按本建议所提出的按个人工资额征收和支付,则存在调整和增长问题,仍应以物价指数为标准。

10. 加快规范养老金的征缴基础。目前,我国个人收入和工资概念极不规范,因此,在退休职工中出现了名义替代率与实际替代率的矛盾,即退休人员的退休金按国家政策所计算的名义替代率很高,而与职工在职时的实际收入相比,实际替代率不高。这一矛盾的根源在于没有搞清楚职工收入中哪些应当进入养老金计算的基础。现行的工资总额概念与养老保险制度变革所产生的矛盾冲突必须尽快研究解决。我认为,需要区分

职工劳动报酬(Compensation)中工资报酬(Earnings)和员工福利(Employee Benefit)部分,计入养老保险的只应当是工资报酬部分,而劳动报酬未能市场化是造成目前职工劳动报酬中本应当属于工资报酬的部分往往采取了员工福利的形式这一弊病的根源。劳动报酬决定机制的市场化与国有企业改革和劳动力市场的建立又有密切的关系。

11. 适时调整退休年龄。试点方案仍未涉及退休年龄问题。建议在适当的时候将男女退休年龄统一,并且为了克服老龄危机,可适当推迟退休年龄,特别是脑力劳动者的退休年龄。

12. 适应城市化和分散性就业的要求。试点方案提出养老保险要扩展到城镇全体劳动者,但并没有提出如何考虑进城务工的农村劳动力。建议将与企业正式签订劳动合同的农民工纳入基本养老保险制度。并且,在民工离开某一企业时,不急于结清与企业的养老保险关系,考虑到我国的城市化进程,要鼓励民工长期在城市就业。同时,随着改革的深化和国际经济一体化,分散性就业(informal employment)在我国将大量涌现,多重劳动关系是不可避免的。如何解决多重劳动关系所引起的养老保险问题?个人账户比较容易处理,社会统筹部分如何解决需要尽快加以研究,不应当出现员工缴纳两份社会统筹基金,但只能领取一份的现象。

[责任编辑 崔凤垣]