

社会保障研究

我国养老保险制度改革：进展、问题及对策

阎中兴

(清华大学公共管理学院, 北京 100084)

摘要: 近年我国养老保险制度改革取得重要进展, 对维护社会稳定和促进国有企业改革发挥了重要作用。但是, 目前养老保险制度还存在一些问题。下一步, 我们应巩固确保养老金按时足额发放成果, 抓好社会保险扩面征缴工作, 完善政策, 加快街道社区劳动保障工作平台建设, 积极推进社会保险信息化建设和法制建设。

关键词: 养老保险; 改革; 进展; 问题; 对策

中图分类号: F840.67 文献标识码: A 文章编号: 1000-4149(2004)01-0051-04

Pension Plan Reform in China: Progress, Problems and Countermeasures

YAN Zhong-xing

(School of Public Management, Tsinghua University, Beijing, 100084)

Abstract: In recent years, pension plan reform obtains big progress. However, there are still some problems. Next, we should strengthen the pension payment, improve policies, build up working platform of labor security, and promote social information system.

Keywords: pension plan; reform; progress; problem; countermeasure

党中央、国务院高度重视社会保险事业, 近年来, 我国的养老保险改革取得了重大进展, 维护了社会稳定, 促进了国有企业改革和经济结构调整。本文拟对我国养老保险制度改革的进展、存在的问题及今后改革对策进行探讨。

一、近年来养老保险改革进展情况

近年来, 我国养老保险改革的进展主要有以下几个方面:

1. 统一了企业职工基本养老保险制度。1997年国务院发布《关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》后, 各地认真组织落实, 基本上实现了企业和职工个人缴费比例、个人账户规模和基本养老金计发办法的统一和规范, 实现了新老制度的衔接和平稳过渡。1998年, 国务院决定将铁道、电力、邮电、石油等11个行业养老保险统筹移交地方, 实行属地化管理, 理顺了社会保险管理体制, 增强了省级统筹功能, 对确保养老金发放起到

收稿日期: 2003-06-09; 修订日期: 2003-09-22

作者简介: 阎中兴(1963-), 山西大同人, 经济学博士, 清华大学公共管理学院就业和社会保障研究中心从事博士后研究。主要研究方向社会保障和就业。

了积极的作用。

2. 基本上做到养老金按时足额发放。根据党中央、国务院的要求，各级社会保险经办机构始终把确保离退休人员养老金按时足额发放作为中心工作，狠抓落实。通过多渠道筹措落实资金、夯实工作基础、建立月报和重点督查制度等措施，基本上做到了养老金按时足额发放。

3. 养老金社会化发放取得突破性进展。为防止由企业发放养老金产生的拖欠和挤占挪用问题，全面推进了养老金由经办机构委托银行、邮局等社会服务机构发放的做法。近5年来，社会化发放经历了由进展缓慢到打开局面，取得历史性突破的转折。1998年社会化发放的比例仅为35%，1999年为48%。2000年，全国各级经办机构层层分解指标、制订进度、明确责任，到年底社会化发放率提高到92%。2001年以后，重点是提高工作质量，通过严格的检查验收，改正了少数地区仍由企业或行业主管部门代发等不规范的做法。2002年底，社会化发放率达到99.4%。

4. 养老保险覆盖范围不断扩大。以1999年国务院《社会保险费征缴暂行条例》发布为契机，全国各地展开了养老保险扩面攻坚战，取得了明显的成效。1999年底，全国参加基本养老保险的人数达到9502万人，比上年末增加1026万人，一举扭转了1997、1998年连续两年参保职工人数下降的局面。2000年，参保职工突破亿人大关。2002年底，参加养老保险的职工人数达到11128万人。

5. 建立了基本养老金调整机制，企业离退休人员养老金水平不断提高。几年来，国家出台了一系列政策措施，不断完善养老金调整机制，提高企业离退休人员的养老金水平。企业离退休人员月均养老金水平已从1997年的415元提高到2002年的625元，增长了50%。在历次提高企业退休人员基本养老金水平时，都注意了向退休早、养老金水平较低的部分人员倾斜，较好地保障了他们的基本生活。

6. 企业退休人员社会化管理服务工作全面启动。近年，养老金社会化发放取得了突破性进展，为实行退休人员社会化管理服务奠定

了重要基础。为了进一步减轻企业的社会负担，各级社会保险经办机构不失时机地启动了退休人员社会化管理服务工作，在部分城市进行试点，取得初步成效。各地从本地实际情况出发，探索了多种社会化管理服务的模式。2002年以来，进一步加大工作力度，劳动保障部在全国确定了100个重点联系城市，分片召开了社会化管理服务工作座谈会，并派出工作组进行督导。经过努力，社会化管理服务工作取得很大进展。截止2002年底，全国已有1434万名企业退休人员实行社会化管理服务，社会化管理服务率达到40%以上。

7. 完善社会保障体系试点进展顺利。2000年，国务院制定了《关于完善城镇社会保障体系的试点方案》，并于2001年7月在辽宁全省进行试点。试点主要内容是调整和完善养老保险制度，落实在职职工的基本养老保险个人账户，为应对老龄化积累部分基金。试点工作从2001年7月至今，已经取得重要进展。

可以说，过去的5年是养老保险改革发展最快、成效最为明显的时期。养老保险改革取得的成绩，得到了各方面的充分肯定，为维护改革、发展、稳定的大局发挥了重要作用。

二、存在的问题

在肯定成绩的同时，还应该看到，当前养老保险制度还存在一些问题：

一是立法明显滞后。目前，社会保险法及养老保险条例尚未出台，养老保险改革很难强制性开展，规范性也不够。市场经济要求有健全的法制环境。而社会保险对法制性的要求更高，立法先行是一项基本原则。工业化国家及许多发展中国家在建立和改革养老保险制度时，通常都以立法机关制定或修订相关法律、法规为先导，以管理部门制定相应的实施细则为条件，然后才具体组织实施。然而，我国的现实恰恰是缺乏对养老保险的法制规范，主要依靠行政机关的政策文件来推动养老保险制度的改革。这种状况不仅无法使新的养老保险制度走向定型发展，而且因政策多变使养老保险制度失去稳定性。没有养老保险立法，便意味着这种制度还缺乏法律认可，人们便无法准确

把握国家、企业与个人在这种制度中所承担的责任和义务。

二是灵活就业人员参保难。近几年，随着国有企业改革进程的加快和经济结构调整力度的加大，优势企业实行减员增效，劣势企业实施关闭破产，一大批富余职工下岗分流。企业裁减下来的人员许多从事灵活就业，有的同时从事几份工作，他们的社会保险关系如何建立，缴费基数如何确定，目前还没有明确的政策界定。

三是退休年龄偏低。我国现行制度规定，男年满60周岁，女职员55岁，女工人50岁，即可办理退休，领取养老金。它有三大弊端：(1) 脱离人口年龄结构的实际。上述领取养老金的年龄条件，是在50年代初期规定的，当时全国人口的平均预期寿命不足40岁，而现在平均预期寿命已达70岁。(2) 加重了老年保障计划的财政负担。(3) 对我国经济的竞争能力有潜在的负面影响。我国在世界经济中的竞争优势，目前主要体现在劳动力价格低廉上。而“低龄养老”的现象造成了我国养老保险的费用持续上升。目前全国养老保险的缴费比例已经达到工资总额的25%以上，由此造成的劳动力成本的提高正在侵蚀着我国经济的国际竞争力。目前我国已加入WTO，在经济全球化的背景下，这一问题更加突出。

四是养老保险基金的支撑能力比较脆弱。养老保险基金收支缺口呈逐年扩大的趋势。从1998年开始出现收不抵支，且以每年100亿元的速度递增。基金积累的地区分布也不平衡，大部分结余资金集中在沿海省市，因受统筹层次、财政体制和地区间利益关系的制约，难以向中西部地区和老工业基地进行调剂。

五是社会化管理服务工作进展很不平衡，工作条件不配套。部分地区工作进展不快，有的甚至基本没有启动。主观因素是思想认识不到位，工作推进力度不到位。大部分城市社区建设尚未很好开展起来，在街道和社区，社会保障的机构、编制、人员、经费没有落实；初步建立机构的，在经费、场地等方面也面临不少困难和问题，因而不同程度地影响了工作的开展。

六是信息系统建设滞后。现有的养老保险信息系统难以满足事业发展的要求。目前，在统筹地区（“点”），业务流程不统一，数据库中的基本项目不规范；在省级与各城市之间、市与县区之间（“线”），缺乏网络联系和信息共享；在全国（“面”），养老保险信息系统建设还处于项目论证和申请立项阶段，信息网络雏形尚未形成。

三、进一步完善我国养老保险制度的对策
笔者认为，今后我们应从以下几方面着手，进一步完善我国的养老保险制度：

1. 巩固企业离退休人员基本养老金按时足额发放的成果，防止出现新的拖欠。基本实现地市级统筹，在有条件的地区积极推进省级统筹，暂不具备省级统筹条件的地区要加大资金调剂的力度。目前，养老金的拖欠主要发生在县级，问题主要在于统筹层次低，无法进行资金调剂。要从根本上解决保发放的问题，必须下决心取消县级统筹，加强基金调剂，这也是完善社会保障制度的必然要求。

2. 抓好社会保险扩面工作。适应再就业工作力度的加大以及劳动力市场的变化，以灵活就业人员、个体工商业者、私营企业和外商投资企业职工为重点，扩大养老保险覆盖范围。适应非正规就业的发展趋势，认真做好以个人身份参保工作。措施有：总结非正规就业人员灵活参保的经验并加以推广；对非正规就业人员，在缴费比例上给予适当优惠，以吸引其参保；社保经办机构开辟个人参保和缴费窗口；借助职业介绍机构等渠道，为个人参保提供便利。努力争取扩面的内涵性增长，做好社会保险关系接续工作，逐步增加参保人数中缴费人数的比例。要从政策上引导职工重视接续养老保险关系和缴费；从规范接续程序和强化管理服务上为职工提供便利，完善养老保险关系接续程序；针对职工的思想状况和普遍关心的问题开展专项宣传，增强职工社会保险意识。

3. 努力做好基金征缴、清欠和稽核工作，为确保发放提供基金支撑。实行基金征缴计划完成情况与中央财政专项补助挂钩办法，管好

用好中央补助，督促地方财政加大对养老保险的支持力度。继续抓住欠费大户不放，对千万元以上欠费企业实施动态监控，带动全国的清欠工作。继续做好稽核和防冒领工作，核实缴费基数和缴费人数，扩大费源，堵塞各种漏洞。加强稽核工作的制度化、规范化建设，对专项稽核查出问题的整改情况进行跟踪督办，扩大已经取得的成果。

4. 进一步完善基本养老保险政策。要加强对有关政策的研究，不断完善养老保险制度。在退休年龄方面，延迟领取养老金的年龄是不可避免的政策选择，目前我们的对策应该是：①当前是国有企业下岗分流成为焦点的时期，不是出台延迟领取养老金年龄政策的适当时机。这一时期的主要策略目标是，控制比标准退休年龄更早的“提前退休”风潮，同时对退休年龄问题进行全面、系统的理论研究和实证分析，制定政策方案，准备今后投入实施。②推迟领取养老金年龄应借鉴发达国家的经验，采取渐进的方法。③对低于标准年龄退休者，规定减额支付养老金政策和标准。

5. 加快街道、社区劳动保障工作平台建设，大力推进企业退休人员社会化管理服务工作。尽快在所有城市的街道全部建立劳动保障事务所，在社区设立社会保障工作站并聘用专人负责劳动保障工作，形成和完善工作网络，在此基础上，积极推进社会保险管理服务社会化，争取在全国尽快实现社会化管理服务。一是规范社会化管理工作的形式。既要坚持因地制宜、分类指导，对不同地区提出不同要求；又要始终明确社区管理是社会化管理的基本形

式和目标模式。在社区条件比较好的地区，要尽可能多地将退休人员直接转入街道、社区，争取一步到位。新办理退休手续的人员要直接纳入社区管理。二是做好宣传和思想工作，创造良好社会氛围。退休人员纳入社区管理，是管理体制上的一种变革，涉及他们的切身利益。退休人员的观念转变也要有一个过程，一定要做好宣传引导和思想工作，创造出一个好的氛围来。三是继续落实企业责任。企业应积极与退休人员所在街道（乡镇）劳动保障事务机构联系，做好档案资料的交接工作；企业不得以社会化管理为由随意减少退休人员的福利待遇，统筹项目外的养老金、尚未参加医疗保险企业的退休人员的医疗费、退休人员居住企业住房的管理和维修工作等，企业仍要负责；企业现有的用于退休人员活动的场所、设施，要维持原用途，继续发挥作用，并向社会开放。

6. 积极推进养老保险信息化建设。全面启动“金保工程”，建立覆盖辖区内各城市全部参保人员和单位的集中式资源数据库，市域网延伸到业务经办窗口和相关服务机构。完成社会保险省级数据中心建设，实现省—市联网和中央—省互联，网上传输养老保险费用监测数据，建成全国网雏形。

7. 加强社会保险法制建设。争取早日出台《社会保险法》、《基本养老保险条例》等，使养老保险进一步走上法制化和规范化的轨道。

[责任编辑 崔凤垣]

(上接第16页)

参考文献:

- [1] 许莉. 供精人工受精生育的若干法律问题. 华东政法学院学报, 1999, (4).
- [2] 马慧娟. 生育权: 夫妻共同享有的权利. 中国律师, 1998, (7).
- [3] 徐建昭. 关于《婚姻家庭法》立法的几点建议. 理论观察, 2000, (3).

- [4] 王虎, 范学谦. 论生育权. 华中科技大学学报, 2001, (5).
- [5] 王虎, 范学谦. 论生育权. 华中科技大学学报, 2001, (5).
- [6] 张荣芳. 论生育权. 福州大学学报·哲学社会科学版, 2001, (4).

[责任编辑 王树新]