

## 上海市职工养老保险制度改革深化之我见

顾鉴塘

上海是全国率先实行养老保险制度改革的城市。实行三年来,全市已有2.8万余家单位的427万余名职工和近180万名离、退休人员参加了养老保险社会统筹,养老保险覆盖面已超过职工人数的90%。这是一个了不起的成绩,它对于维护社会稳定,深化现代企业制度改革,保障职工退休后生活发挥了积极的支撑作用,也从一个重要方面为上海顺利、平稳处理人口老龄化社会带来的诸多相关问题提供了制度上的保证。

1996年是“九五”计划实施的第一年,也是全国养老保险制度改革步伐大大加快的一年。上海在面临人口结构进一步老化、老年抚养比持续攀升的人口经济背景下,要使养老保险制度的改革进一步深化,其难度是不言而喻的。依笔者愚见,深化改革的过程中,除须继续抓好职工退休后养老金的计发改革、开辟建立多层次养老保险的渠道等外,似尚需注意处理以下几方面的问题:

1、**继续完善养老保险的有关政策与制度,进一步扩大养老保险的覆盖面。**上海实行的个人储存和统筹互济相结合的养老保险制度,为广大退休人员建立了养老金正常增长机制,其优越性是显而易见的,受到广大在职职工和离退休人员的欢迎拥护也是理所当然的。然而,由于长期以来社会养老保险的观念在一部分单位和职工中比较淡薄,因此,贯彻落实有关制度、加大有关宣传力度,并把重点放在外商投资企业、合作社企业、私营企业和个体工商户,以及新办的企业中,以加快改革的进度,已是势所必然。

2、**继续大力提倡家庭养老,还要为家庭养老创造良好的家庭与社区环境。**家庭养老与社会养老互为补充,相得益彰,做子女的以自己收入的一部分赡养父母,特别是丧失劳动能力和没有收入来源的父母,以尽自己的一份孝心和职责,是中华人伦之大

义,也是中国养老制度的一大特色。现在的问题是:在全国许多地方,包括上海市,不孝敬、不赡养,甚至虐待、遗弃老人的事件时有发生,因此,在公民教育中提倡中华民族优秀传统道德观,加强敬老、养老、爱老的教育,至为必要;另一方面,所谓养老,当然绝非仅仅指金钱上的供养,它还应当包括对被赡养老人饮食起居和身体方面的照料,这样,就需引入两个概念:健康与居住的条件与环境质量。上海市人口的平均预期寿命在全国是最高的,但长寿离开健康的身体还算不上真正的长寿,近年来国际社会提出了健康老龄化的概念,其基本原因也就在此。健康离不开饮食起居的条件与环境。然而在上海,由于历年欠帐过多,居民居住的条件与环境质量远非令人满意。几代人同居一室、几户人共用一厨房和卫生间,这在上海市区仍然是很普遍的。子女出钱供养老人,但老人却少有宽松舒适的居住条件与环境,天长日久,家庭中难免发生口角是非,这样,全家经济上即令相对宽裕,但由于受到居住条件与环境的限制,家庭中老人的健康就会受到影响,所谓的健康老龄化也就会大打折扣。笔者认为,依据上海市上述情况,为家庭养老长远计,市政部门应加快全市新建住房和旧房拆迁翻修的进度,设计和施工亦应从上海市现今家庭户的结构和规模出发,同时考虑到居民的生活习惯和照顾老人的方便,合理规划住房面积、居室结构和住房的地段布局,以尽量做到在住房建设上适应上海市居民家庭养老和全市人口老龄化发展的需要。

里弄是上海最基层的社区组织。依靠社区力量对离退休人员进行管理和服 务,是社会养老保险必不可少的内容。上海在建立社区服务方面已积累了一些成功的经验。在养老保险制度改革逐步深化的形势下,里弄还可组织离退休人员开展一些力所能及的活动,这样一方面可丰富老人的日常生活,有益

于他们身体的健康,另一方面,可增进里弄干部与老人,以及老人自身之间的沟通和了解,为邻里互帮互敬打下好的基础。社区环境的优化,也可为净化社会道德风尚发挥良好的影响作用。

**3、应根据上海市人口与社会经济发展特点,在生育政策和退休制度方面实行相关的变革。**众所周知,上海是我国最发达的工商业城市和贸易中心,拥有数以百万计的各类专门技术人员、教师、科学家、熟练工人和掌握各色技能的职工;上海又是全国人口出生率最低的一个地区,自1991年起,人口自然增长率已不足1%,自1993年起,至今已连续三年人口处于负增长的境地。全市0—14岁少儿人口比重,90年代以来也呈连续递减的趋势,即从1991年的19.04%、1992年的18.81%、1993年的17.95%,下降到1994年的17.60%;与之相对应,65岁及以上老年人口的比重,则呈逐年递增的态势,即从1991年的10.94%、1992年的11.08%,连续上升到1993年的11.38%和1994年的11.52%,而老年抚养比,亦相应地从1991年到15.62%、1992年的15.81%,上升到1993年的16.11%和1994年的16.26%。与全国其他省、自治区、直辖市相比,上海市0—14岁少儿人口所占比重非但最低,而且较排在其前的北京市相应人口比重要低出2.49个百分点(1994年),而65岁及以上老年人口比重,上海则要较位居第二的江苏省高出3.29个百分点(1994年),相应地,其老年抚养比也较江苏省高出4.37个百分点。从世界范围看,上海市现今的人口老化程度,已与西方发达国家澳大利亚(1993年为11.6%)相仿,且接近加拿大(12.0%)和美国(12.7%)的水平,而其人口出生率(1994年为5.8‰)和自然增长率(1994年为-1.2‰)甚至已明显低于以低生育率著称于世的德国(1995年的人口出生率和自然增长率分别为10‰和-1.0‰)。

基于上海市上述特殊市情,笔者以为,现在已到了适当调整生育政策的时候了,即:允许每对育龄市民夫妇生育二孩子。这样做的好处是:其一,调整人口年龄结构,在增加0—14岁人口比重的同时,相应降低人口老化的程度,同时,也可为今后一段时期上海市劳动力资源在数量与结构上的调整奠定一定的基础;其二,有利于逐步调整全市的老年抚养比,并逐步扭转今后独生子女家庭赡养老人在经济和人力上负担畸重的局面;其三,有利于儿童少年的教育培养和他们身心的健康成长。统观现今的独生子

女,身上优点固然不少,但由于成长环境所使然,弊病也甚多。解决这一问题的最好办法就是允许生育二孩子。从另一方面来看,上海市民的总体文化素质较高,生活方式上传统的东西较少,而现代化的色彩更浓。较之生育数量,广大市民可能更加关注生育的质量,关注生殖保健、优生优育、选择适宜的避孕节育方法等问题。经过多年的计划生育国策教育,同时也由于受到住房、子女教育、老人供养等条件的限制,即使政府允许生育二,估计仍会有相当数量的市民不会向这政策靠拢,而自愿只生一个。当然,为严肃和慎重起见,笔者以为,在适当调整生育政策实施之前,不妨可组织力量在上海市的一定范围内开展有关调查,以做到一旦实施起来心中有数,防止偏差和不必要的问题的产生。

在适当调整生育政策的同时,对退休制度也可考虑作些许变通。例如,市政府可允许并鼓励年满60周岁,但身体好、学有专长,且又愿意继续工作的专业技术人员、教师、科研人员,甚至部分熟练技工推迟退休年龄,并在退休政策上给予相应优惠。这样做的好处是:其一,逐步与国际上认同的65岁步入老年阶段并开始退休的制度相接轨,同时为缓解、推迟和平稳渡过全市退休高峰期创造条件;其二,可降低全市人口的老化程度和速度,特别是降低全市的老年抚养比,达到减轻劳动年龄人口负担的目的;其三,可为退休人员今后自养打下更加良好、扎实的物质基础。其不利之处主要是:在现今我国城镇人口失业率增长的情况下,会给劳动适龄人口的就业机会造成一定的负面影响。

以上所述,在一些方面也许已超出了养老保险制度本身的研究和工作范围。但养老保险制度的实施并不是孤立进行的,它必须依托于整个经济、社会和人口的大环境,所以与许多经济、社会和人口问题都是相互联系和交织着的。上海要实现“一个龙头,三个中心”<sup>\*</sup>的战略目标,在综合研究的基础上建立完备的社会养老保险体制便必不可少。也正是从这一考虑出发,笔者大胆提出如上构想,供领导并关心这一问题的人士研究参考。

(作者工作单位:北京大学人口研究所 北京市100871)

<sup>\*</sup> 指以上海浦东开发开放为龙头,把上海建成国际经济、金融、贸易中心之一。