

我国养老保险制度应考虑性别差异

吴可昊

(浙江大学 人口与发展研究所, 浙江 杭州 310028)

摘要: 包括我国在内的多数国家的养老保险制度没有考虑性别差异, 使得妇女的养老保障没有男子充分。本文首先分析老年经济安全的性别差异; 其次论证我国养老保险制度考虑性别差异的必要性; 再次讨论了养老保险制度考虑性别差异的原则; 最后对养老保险制度考虑性别差异的具体内容进行探讨。

关键词: 养老保险; 性别差异

中图分类号: F840.67 文献标识码: A 文章编号: 1000-4149(2002)04-0059-05

Gender Difference Should Be Considered in Pension Plan

WU Ke-hao

(Population and Development Institute, Zhejiang University, Hangzhou, 310028)

Abstract: The pension plans in most countries including China do not consider gender difference, and therefore the pension security for women is not as sufficient as for men. Firstly, this paper analyzes the gender difference regarding the elderly economic security; secondly, the paper demonstrates that it is necessary to consider gender difference in pension plans; at last, the paper discusses how to solve the problems in detail.

Keywords: pension plan; gender difference

一、前言

虽然在大多数国家和地区, 人口学家对老年经济问题较早地进行了细分的研究, 如对老年人经济状况的性别差异、地区差异、城乡差异等做的研究, 但这种研究并没有在社会养老保障制度中得到充分的体现。特别是对养老保障与性别的关系没有足够的研究, 从而在社会保障的实践中产生很多的问题。如日本1986年的年金改革在很大程度上就是性别问题引起的^[1]。其他国家在这方面也存在一定的问题。1983年的《21世纪社会保障的展望》^[2]和《2000

年世界劳动报告》^[3]等一些文献先后研究或讨论了社会保障与性别的关系, 指出各国制度在这方面存在的内在缺陷。

国内在前几年就男女退休年龄差异曾有过讨论, 但并没有扩展到整个社会保障与性别关系问题。因此, 有必要在社会保障制度没有完全建立起来的今天, 在国外经验的基础上, 结合我国社会保障的实际情况, 就社会保障与性别关系问题做一个初步的研究。本文的重点将围绕养老保障与性别的关系展开, 论证强调我国养老保险制度考虑性别差异的必

收稿日期: 2002-02-07; 修订日期: 2002-04-01

作者简介: 吴可昊(1978-), 男, 浙江嘉兴人, 浙江大学人口与发展研究所硕士研究生, 主要研究方向为人口与社会保障。

要性。

二、老年经济安全的性别差异

经济安全指某人比较确信当前和将来的基本需求能得以满足的一种精神状态或安宁感觉⁴⁾。我们考察老年人的收入和支出状况,会发现老年妇女的经济安全状况一般比老年男子差,养老的风险更大,主要表现在:

1. 老年妇女收入偏低

老年人的三大经济来源是养老金、劳动收入和亲属资助。老年妇女的养老金和劳动收入均比老年男子低。与男性相比,妇女就业时间短、劳动收入低,因而按照收入关联年金制度计算得出的养老金偏低。如1991年,城市离退休女职工月均退休金为74元,男职工为108元⁵⁾。由于教育水平偏低、劳动技能较差、性别歧视等原因,老年妇女的劳动收入普遍比老年男子低。如1991年,城市离退休人员再就业的月平均收入,老年男子为120元,老年妇女为96元⁶⁾。由于养老金和劳动收入偏低,老年妇女的亲属资助要比老年男子高,许多老年妇女的收入低于贫困线。

2 老年妇女收入稳定性较差

各种经济来源的稳定性是不一样的。一般而言,养老金的稳定性最好,配偶资助居次,年老后的劳动收入和子女资助的稳定性较差。而老年妇女领取养老金的人数少,养老金水平低,因而老年妇女的收入稳定性较差。此外,由于妇女的预期寿命长,绝大多数婚姻遵循男大女小的模式,因而老年妇女的丧偶率高于老年男子,老年妇女经济来源的转换比老年男子多,如从依靠养老金和配偶资助转向依靠养老金和子女资助,从依靠劳动收入和配偶资助转向依靠子女资助,转变存在本身说明收入稳定性较低,而且大部分的转变都降低了收入稳定性。

3 老年妇女的经济独立性较低

分析老年人经济来源,可以发现明显的性别差异。养老金和劳动收入是老年人经济独立的最重要保证,而老年妇女的养老金和劳动收入均比老年男子低。1994年,市、镇、县老年男子以离退休金和劳动收入为主要经济来源的比例分别为83.4%、72.6%和51.7%,而老年妇女的对应比例为43.3%、18.7%和17.3%¹⁷⁾。可以看出,老年妇女的经济独立性较低,经济依赖程度较高。

4 妇女年老后的总支出较高

假设相同年龄的老年妇女与老年男子每日支出

相等。考虑到女性预期寿命长,女性的退休年龄小,退休后的总支出要比老年男子高。此外,老年妇女较高的丧偶率使其独居时间一般比老年男子长,独居期间因家庭规模经济效应丧失,维持相同消费需要更多开支。

三、我国养老保险制度考虑性别差异的必要性

(一)一般养老保障项目不能解决性别差异问题

1. 个人储蓄

如前所述,妇女收入低,工作时间短,其个人储蓄一般比男子少。同时,妇女的预期寿命比男子长,同样水平的储蓄,或者因为较均匀地分摊在余命中而只能向妇女提供比男子低的消费水平,或者因为在每一年男女有相同的支出而不能保证高龄妇女的生活所需。因而,个人储蓄无助于解决性别差异问题。

2 家庭养老

毋庸置疑,家庭仍然是老年妇女,特别是丧偶老年妇女养老的重要倚仗。但随着人口流动的日益频繁,人口老龄化和劳动年龄人口负担系数的上升,家庭养老的负担普遍加重。因此老年贫困妇女的经济安全不能光靠家庭解决,需要政府和社会提供保障。

3 收入关联年金

大部分国家,包括我国,养老保险以收入关联年金为主要内容。收入关联年金一般以收入为基础计算缴费和给付。妇女由于收入低,工作时间短,其每月保险金所得要低于男子。此外,收入关联年金一般只覆盖全体公民中有正式工作的劳动者,家庭妇女、非正规就业或弹性就业的妇女以及其他类似性质的妇女,不能从中得到保障。

4 普遍年金

在英国等国家为受保者提供固定金额的年金。这种年金的覆盖范围大,但金额较低,仅能保障基本生活需要,从而不能很好地解决老年妇女的养老保障问题。

5 强制储蓄

强制储蓄一般以收入为基础计算缴费和给付,与收入关联年金一样,不能解决老年人的收入差异问题。此外,强制储蓄不能体现共济、互助的原则。在社会保险中,存在收入从较低预期寿命人群向较高预期寿命人群转移的再分配效应,这对长寿老年妇女而言是有利的。而强制储蓄恰恰没有这个功能。

6 社会救济

社会救济的确是一部分老年妇女——主要是无经济收入、高龄、丧偶的老年妇女的重要经济来源。但是社会救济同样不是解决性别差异问题的良好方法。社会救济所能提供的金额低,保障一般不充分。社会救济一般需要资格调查,使相当一部分人仅仅为了面子而不去申请救济金。社会救济也不是针对养老问题而专门设计的,要通过它解决广泛存在的性别差异问题,有违其救济的基本原则。

(二)养老保险在解决性别差异问题上有相对优势

虽然养老保险——不管是收入关联年金模式,还是普遍年金模式——不能解决性别差异问题,但与其他养老保障项目相比,养老保险化解性别差异问题的功能最强。首先,相对于个人储蓄、家庭养老和强制储蓄,养老保险的再分配功能较强,有利于通过收入再分配为收入较低的老年妇女提供保障。其次,相对于个人储蓄、家庭养老和社会救济,养老保险能提供较为稳定或确定的收入支持,保证老年妇女不会因为收入不确定而失去经济安全。最后,相对于社会救济,养老保险能提供较高的收入给付,不需要资格调查,更符合老年人的需要。

(三)我国养老保险制度在性别差异问题上存在不足

1. 男女退休年龄不一

我国现行的退休年龄是:男干部、男工人年满60周岁,女干部年满55周岁,女工人年满50周岁。男女退休年龄不一对女性而言未必有利,女性较早退休一般意味着其退休金水平比男性低。按照我国现行的养老保险制度,个人账户储存额与缴费年限有关。女性比男性提前5~10年退休,将使其个人账户储存额低于男性。这个问题在女高级知识分子中也存在,并且女高级知识分子由于学历高,工作时间更短^[8]。

2. 个人账户储存额领取期偏短

按照我国现行的养老保险制度,个人账户储存额领取期最长为10年,10年以后被保险人只能领取上一年度当地职工平均工资的20%。因此,个人账户储存额领取完后,养老金水平将显著下降。由于现在一个典型的中国人在退休后的存活时间远远长于10年(2000年,一个60岁中国男性的平均余命为17.0岁,女性为18.7岁^[9]),因而个人账户储存额领取期偏短,不利于解决长寿风险,这对妇女来说尤其严重。

3. 保障面窄

保障面在此指参加养老保险并能得到正常养老保险待遇的人群。保障面窄的具体表现包括:

第一,现行制度不考虑家务劳动、生养劳动、社区服务或其他非劳动关系下的劳动和服务的贡献。女性收入低的两个原因是,女性往往承担了更多的家务劳动(2000年,女性平均每天用于家务劳动的时间达4.01小时,比男性多2.7小时^[10]),需要生育并照顾小孩。真正意义上的社会总产出应该包括家务劳动等非劳动关系下的劳动和服务。因此,计算妇女对社会总产出的贡献,并以此为依据确定其养老金资格和待遇水平,才是合情合理的。然而,由于家务劳动等具有不可量化和不可操作性,许多妇女无法符合获得正常养老保险待遇的资格条件或其养老金水平低于男子。

第二,现行制度并不保障失能者和失业者。由于身体或精神的原因,一些妇女会或长或短地丧失劳动能力,失去劳动收入。对于长期失能者,社会救济是可供选择的经济保障来源。而中短期失能者往往领不到社会救济金。她们与失业者一样,面临养老保险缴费时间短(如达不到15年的缴费年限则不能获得正常养老保险待遇)、缴费数额低(会导致退休后第一个十年的养老金水平低)的问题。

第三,现行制度没有明确界定“职工”这一概念的内涵与外延,导致不少的女性不能正常参加养老保险。许多女性劳动者没有与企业签订严格意义上的劳动合同,仅与企业有委托代理关系(如个人保险代理人)或非正式的雇佣关系(如非正规就业、弹性就业)。对于这种性质的劳动者,多数企业出于降低成本的考虑,不主动为之投保养老保险。但她们从企业得到的报酬往往是唯一的或主要的经济来源,她们与正式职工一样为企业和社会做出了贡献,但不能享受社会保障。

第四,现行制度允许企业在最长6个月的试用期不为职工缴纳养老保险费。不少企业,特别是中小私营企业,为降低成本而频频换人,在一定程度上损害了劳动者的利益,特别是女性劳动者的利益,因为在相同条件下,企业更倾向于解聘女性劳动者。

四、养老保险制度设计体现性别差异的原则

考虑到老年经济安全的性别差异,养老保险制度设计应强调以下原则。

1. 男女平等原则

在这里,男女平等主要指男女参加养老保险,得

到正常养老保险待遇的权利、义务应平等,不存在表面上和事实上的性别歧视。男女平等原则并不要求消除性别差异,相反,男女平等原则意味着要承认性别差异,但应当通过合理的手段消除性别歧视导致的性别差异。这里所说的性别歧视既包括养老保险制度外的性别歧视(如就业中的性别歧视),也包括养老保险制度中的性别歧视(如男女退休年龄不一)。国际劳工局曾指出:“大多数社会保障计划隐含了劳动力市场对妇女的不平等……保障妇女收入尤其需要采取以下措施:男女之间在家庭和劳动力市场更大的平等;……通过在缴费制度下给予缴费信用或通过提供全民福利来对没有报酬的看护工作予以承认;取消对妇女存在歧视的计划。”^[1]《21世纪社会保障展望》认为男女平等原则要求:男女享受养老金的年龄应相同,男女在根据一项职业计划开始交费前的“等待”期限应相同,不能根据两性疾病状况或平均寿命的差异而制订较高的费率或较低的养老金水平,等等。

2 多层次保障原则

老年妇女的经济问题不能仅仅依靠养老保险制度来解决,也不能仅仅依靠社会保障制度来解决,还需要个人与家庭承担相应的责任。妇女在做家务、生育、照看小孩及其他亲属时为社会创造了价值,但这种价值主要是由其家庭,特别是其配偶接受的,理应得到其家庭和配偶的回报。《21世纪社会保障展望》建议在制度设计中,应遵循一项原则:“在一起生活的两个人,不论是否是夫妻,各自都应享有获得津贴的权利……有必要的话,她(他)们的同居伙伴要拿出自己的部分收入交纳社会保险费,为她(他)们提供保障。”这一原则在我国社会保险制度设计时也可适用。

五、养老保险制度设计体现性别差异的主要内容

1. 男女退休年龄应一致

根据男女平等原则,男女退休年龄应一致。虽然男女的劳动能力存在差异,但并没有足够证据表明,女性的劳动能力在50岁以后大幅下降,以致不能获得维持最低生活需要的收入。由于男女预期寿命比最早制订现行退休年龄时都已大大延长,逐步提高男女退休年龄,并同时逐步缩短男女退休年龄差距,直至男女退休年龄一致,是合情合理的。从国外情况看,缩短男女退休年龄差距或规定男女退休年龄一致的国家越来越多,约有半数的国家规定男

女劳动者享受基本养老保险的年龄相同。

2 建立弹性退休制

考虑到我国人口众多,人与人之间,特别是男女之间的劳动能力存在差异,规定所有劳动者必须在退休年龄退休,并不合适。法定退休年龄应该只是一个标准,劳动者可以根据自身状况决定早退或晚退。但对于早退者,应该根据精算理论相应减发养老金;对于晚退者,应该根据精算理论相应增发养老金。此外,在建立弹性退休制时,政府不应有鼓励早退的倾向。大量文献证明了早退并不是增加青年人就业的良方。

3 延长个人账户储存额领取期

个人账户储存额领取期应尽量与制度覆盖人口在退休年龄时的平均余命相一致,以避免大多数人,特别是妇女在个人账户储存额领完后,因养老金水平大幅下降而引发经济问题。虽然男女平均余命不一致,但根据男女平等原则,男女个人账户储存额领取期应一致,以避免因女性个人账户储存额领取期长于男性,而导致女性养老金水平更低。此外,延长个人账户储存额领取期的规定应只适用于制度规定的“新人”。

4 女性特殊劳动折算成缴费

考虑女性生育、照看小孩和做家务等特殊劳动的贡献,可将其折算成缴费。方法有三种:一是把生育、照看小孩和家庭护理等不缴纳社会保险费的期间算作缴费期间,如德国、挪威、瑞典等欧洲国家,允许把护理活动期记作缴费期;二是评估这类劳动的价值,由其配偶代其缴费。这种方法具有较高的技术要求。三是承认这类劳动是付给社会保障津贴的理由,即由国家提供家庭津贴(或子女津贴)、病弱残疾补贴,并在津贴或补贴中扣除养老保险费。这种方法成本极高,在中国现在的国情下难以实行。

5 夫妻个人账户互换一半

由于评估妇女特殊劳动的价值具有相当的难度,因而上面第二种方法可变通为夫妻个人账户互换一半。这样不仅体现了家庭风险共担、同舟共济的原则,有利于稳定婚姻,减轻离婚、丧偶对夫妻双方或一方(主要是女方)经济上的冲击;而且体现了个体对配偶的责任,主要是丈夫对妻子的责任,因为妻子为家庭付出了隐性价值。因而,这种做法不是对丈夫们或收入较高的妻子们权益的侵犯,而是一种切实的保障措旆,特别是保障了退休后丧偶女性的生活。

6 设立社区服务时间账户

对老年人来说,收入支持固然重要,服务保障同样不可或缺。对于老年妇女来说,服务保障的作用更加突出。妇女预期寿命长,丧偶率高,独居时间长,对生活照顾、护理服务的需求相当大。在传统社会,妇女先是照顾家庭,年老后由家庭照顾她,但在现代社会这不是理想的模式。而我国又不像一些发达国家,没有护理保险,也没有完整的服务保障内容。因而有必要设立社区服务账户,由社区服务中心或其他社区机构进行管理,记录每个人的社区服务时间,必要的话,记录其服务内容,在参加者年老需要服务时,根据记录从社区服务中心得到相应服务。这样,对于妇女在社区中从事的临时工、钟点工等不缴纳社会保险费的工作,也可视作社区服务,计入社区服务账户,保障妇女的劳动和社会保障权益。

7 其他

扩大制度覆盖面,增加实际参保率,明确制度覆盖边界,要求雇主在员工试用期为员工缴纳社会保险费,允许失业者、中短期失能者、非正式就业者、弹性就业者为自己缴纳社会保险费等措施也有助于加强对妇女的保障。

参考文献:

- [1] 陈建安.战后日本社会保障制度研究.上海:复旦大学出版社,1996.
- [2] 十位国际著名专家著,唐钧等译.21世纪社会保障展望.北京:华夏出版社,1989.
- [3] 国际劳工局著.2000年世界劳动报告精要——变化世界中的收入保障和社会保护.北京:中国劳动社会保障出版社,2000.
- [4] George E. Rejla, V. J. Skutt. Social Insurance and Economic Security. 1994 Edition. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, Inc.
- [5] 王因为.中国老年妇女的社会价值与社会地位简析.人口研究,1996.
- [6] 同[5].
- [7] 杜鹏,武超.中国老年人的主要经济来源分析.人口研究,1998,(4).
- [8] 席淑君.关注女知识分子退休待遇.妇女研究,2000,(3).
- [9] 王梦奎主编.中国社会保障制度改革.北京:中国发展出版社,2001.
- [10] 第二期中国妇女社会地位抽样调查.北京:主要数据报告.中国妇女报,2001-9-10.
- [11] 同[3].

[责任编辑 王树新]

(上接第72页) 实现山区贫困人口向有开发潜力的地区进行横向的移动,推动人口合理再分布,减轻西海固地区的人口压力。另外,西海固地区农村有大量的剩余劳动力,占农村总劳动力的30%。据统计,1995年西海固地区劳务输出45万人次,劳务净收入3.1亿元,劳务输出总额占本区农民当年纯收入的25%。有组织的进行劳务输出(特别是冬季),不仅可以“以工补农”,而且可以转变观念,带回致富经验。在西部大开发实施中,充分利用西安、兰州、银川三省省会城市三角中心的区位优势 and 民族优势有组织的进行劳务输出。

参考文献:

- [1] 宁夏回族自治区统计局.宁夏统计年鉴.北京:中国统计出版社,1999.
- [2] 王乃斌,沈洪泉,赵存兴.黄土高原地区资源与环境调查数据集.西安:西安地图出版社,1991.
- [3] [4] 同[1].
- [5] 李绿胜.固原地区经济与人口协调发展及今后人口控制的对策.西北人口,1998,(1).
- [6] 米文宝,王梅兰.西海固区域文化与可持续发展研究.人文地理,2000,(4).
- [7] 桑敏兰.宁夏南部脱贫致富与环境人口承载力的提高.西北人口,1999,(2).
- [8] 束锡红,何海.试论宁南山区环境资源人口协调的扶贫开发政策选择.人文地理,2000,(4).
- [9] 李陇堂,米文宝.黄土高原地区劳动力资源的开发与区域发展——以宁夏西海固地区为例.宁夏大学学报(自然版),1999,(2).
- [10] 翟仁春.论中国人力资源开发及对策.人口学刊,1996,(6).
- [11] 穆光宗.“权力人口”和社会的可持续发展——基于中国农民的考察.科技导报,2000,(6).

[责任编辑 齐明珠]