

来稿摘登

关于企业补充养老保险的性质和推进力度

蔡 亮

建立多层次养老保险体系,是我国城镇企业职工养老保险制度改革的重要方面。随着基本养老保险制度改革的深入,各方面都认识到了建立补充保险的必要性和重要性。然而,对补充保险的性质、推进力度和当前需要规范的重点等问题还应作更深入和更全面的讨论。

关于补充养老保险的性质 存在着对立的两种观点:一种观点认为补充保险属于社会保险,理由是政府对实施补充保险的条件、程序、管理基金来源、计发办法、经办机构等方面都做出明确规定,政府参与较深,与此相反的观点则认为补充保险属于商业保险,理由是企业及职工是否参加,完全由企业和职工决定,国家并不强制。这两种观点都有一定道理,因此从理论界到决策层一直争论不休。

笔者认为,企业补充保险究竟是社会保险还是商业保险,关键是看三点:第一看是否实行基金统筹互济。社会保险是通过一定范围内的参保人(包括用人单位)缴纳一定的费用,形成社会保险基金来抵御每一个参保人都可能遇到的自身难以克服的风险。社会保险基金在统筹范围内统收统支,以丰补歉,互相调剂,从而实现社会的安全网和减震器的功能。第二看社会和政府承担了什么责任。社会保险由政府组织,政府不仅制定社会保险运行的具体规则,而且往往由隶属于政府的社会保险机构经办营运。政府不仅在形成社会保险基金时给参保人如税前列支保险费优惠,而且一旦社会保险基金入不敷出时,政府财政承担最后责任。第三看是否由政府强制实施。社会个体对未来可能遇到的风险往往估计不足,甚至会怀有一种“车到山前必有路”的侥幸心理。为此,政府有必要采取强制手段,要求社会成员参加社会保险,使每个社会成员都不至于保障不了基本生活而危及社会稳定。

从以上三点来分析,企业补充保险并不形成互济基金,政府并不承诺每个社会成员都领到一定水平的补充养老待遇,政府也并不强制每个社会成员都参加补充保险。相反,补充保险是谁投保,谁得益,由企业自主决定是否职工投保。因而,企业补充保险属于商业保险。

关于发展企业补充保险的条件 政府早已通过法律、政令提倡企业补充保险,但到目前为止,补充保险并没有呈蓬勃发展之势头。笔者认为,目前大力发展企业补充保险的条件尚不成熟,依据有三:一是基本养老保险水平太高,企业不堪重负,无力负担发展补充保险的资金。目前,全国企业平均的基本养老保险费率近20%,加上其他保险、保障费用,费率普遍在40%左右,与其他国家相比,负担十分沉重,因而一般都没有资金和能力再为职工建立补充保险。二是国有企业缺乏为职工建立补充保险的内在动力。企业为职工建立补充保险,基本目标应当是增强对人才的吸引力和凝聚力。但目前国有企业的经营机制尚不能完全适应市场经济的要求,仍在相当大的程度上把自身的发展寄托在等政策、要资金上,并不十分注重增强本企业人才的吸引力和凝聚力。三是我国劳动力资源丰富,加之企业之间竞争很不充分,使企业缺乏为职工建立补充保险的外在压力。例如国有企业很难与三资企业竞争,使三资企业无需为职工建立补充保险强化本企业人才的吸引力和凝聚力。

发展企业补充保险的思路 大力发展多层次的保险是我国养老保险制度改革的方向。虽然目前广泛建立企业补充保险的条件尚不成熟,但部分条件好的地区和行业已开始建立。这些地区和 (下转第64页)

建设尤其是住房建设来带动经济增长,而建筑行业主要是农村外出劳动力的就业领域,因而基建投资的增加、基建规模的扩大可能增加对农村劳动力的需求,促进其就业。

但总体来看,由于城镇人口的就业形势日益紧张,城镇政府对外地劳动力的限制日益严厉,农村劳动力在城市的就业环境有可能恶化,半失业及失业者将会增多。今年宏观经济形势显然会对农村劳动力外出就业产生负面影响。

三、关于政府对外来农村劳动力就业的政策和管理

有人指出:为增加城镇人口的就业岗位,政府运用行政措施来限制企业雇佣外地劳动力,影响不好,效果也并不显著。一方面由于企业雇佣外来农村劳动力的用工成本低,在利益驱动之下,政府的行政限制难以收效,另一方面存在着城市人口的就业观念问题,一些行业和就业岗位并不是外来农村劳动力排挤城市人,而是外地人填补了城市人不愿干的空白就业岗位。政府对劳动力市场的管理应更多地使用经济杠杆而不是单纯行政手段,例如,可以采用香港的做法,对雇佣外来劳力的企业增收管理费,增加企业使用外地劳工的成本,以实现政策目标。

有人认为:由于公有制经济增长缓慢,其吸纳劳动力就业的能力日益下降,而个体私营经济的增长十分迅速,成为吸收剩余劳动力的主力。因此,政府应进一步鼓励非公有制经济的发展,在税收等方面

予以优惠政策,鼓励个人投资,以其作为解决社会剩余劳动力就业的主要渠道,方能有利于农村外出劳动力的分流和就业。

有人在对各地劳动力流动的情况进行比较分析后指出,外地劳动力与城市社区的融合在不同地区有不同特点,各地政府对外来人口的态度也存在着很大差异,所以针对外来人口的政策和管理主要是地区性的,没有必要也不可能在很多问题上实行全国统一的政策,应允许地方政府针对本地特点灵活地处理外来人口问题。

四、关于如何进一步推动农村劳动力流动的研究

与会人士普遍认为:随着农村劳动力流动的深入发展,与其他各种社会经济问题的联系日益紧密,尤其是城市外来劳动力市场与城镇下岗失业人员的就业市场形成的矛盾,因此就需要把农村劳动力流动问题放在更宏观的社会背景下进行考察,把农村外出劳动力与城镇下岗失业人员放在统一的劳动力市场上进行通盘考虑,把农村劳动力流动就业问题与社会宏观经济形势联系起来进行综合分析。对农村劳动力流动问题应从社会学、经济学、人类学等多学科角度进行研究,并注意学科间的相互交流、补充和综合,进一步把农村劳动力流动的理论学术研究与政策研究结合起来,在推动学术发展的同时,得出一些能够指导实践的政策建议。

(作者工作单位:北京师范大学哲学系
北京 100875)

(上接第55页)

行业为职工建立的补充保险存在的突出问题是缺乏必要的规范,随意性强。例如有的地区和行业规定补充保险的资金进入成本,有的不进入成本;有的企业到商业保险机构投保,有的留在企业内部与别的资金混同使用;而且普遍缺乏有效的金融监督,潜伏着一定的金融风险甚至政治风险。因此,政府的当务之急是采取有效措施对企业补充养老保险加以规范。首先,在基本养老保险替代率居高不下,国有企业的经营机制尚未根本转换,金融市场发育尚不成熟的情况下,国家暂不宜大力提倡企业为职工建立补充保险。其次,应尽快出台规范力度较强的实施办法。对于部分已经为职工建立补充保险的地区和行业,要对具体办法、基金的运营管理等进行认真清理整顿,使其规范化。国家应明确规定补充保险的基金来自企业利润,而不能进入成本。因为建立企业补充保险是企业行为。而企业之所以为职工建立补充保险,是为了增强自身的凝聚力和吸引力,归根到底是为了增强自身的竞争力。如果国家允许补充保险基金部分或全部进入成本,对效益不好,无力为本企业职工建立补充保险的企业显然是不公平的。

(作者工作单位:劳动和社会保障部社会保险研究所 北京 100029)