

文章编号:1005-0523(2001)04-0090-03

中国养老保险体系运行之若干问题

范勇, 薛先庆

(华东交通大学 经济管理学院, 江西 南昌 330013)

摘要:当前中国养老保险为宏观经济运行起到了稳定器、安全网的作用,但仍存在大量矛盾与问题,关键在于原始制度设计是在计划经济环境下形成,现今跟不上市场经济改革步伐,本文正是基于这一现象,加以分析,研究提出解决办法¹⁹。

关键词:养老保险; 问题; 建议

中图分类号: F842.0

文献标识码: A

0 引言

社会保险是社会保障中社会救济、社会保险、社会福利三大领域中的中间层次保障¹⁹。社会保险从保障面、保障力度方面来看,属于重点保障层次;养老保险是含在社会保险中养老、医疗、失业、工伤等几种险种之一,从开展时间、覆盖面、参保人数、参保率、保障人数、支付量等方面看,养老保险是社会保险中最重要的险种¹⁹。因此,我国养老保险是社会保障体系中的重中之重,其运行状况直接影响着国民经济的发展和社会的安定,可以说是一个社会安全网和稳定器¹⁹。但它亦是一项复杂的系统工程¹⁹。在我国人口老龄化加速、企业效益不佳、地区经济发展不平衡的情况下,存在许多问题和矛盾¹⁹。建立完善的养老保险体系,作为一种制度安排,关系着社会、文化、经济等众多因素¹⁹。我们应冷静地反思¹⁹。

1 当前存在的问题

1.1 制度安排矛盾

由于我国现存社会保险体系萌芽于建国初期,1951年国务院发布并实施了《中华人民共和国劳动保险条例》,当初是基于计划经济模式下的发展思路,全面照搬原苏联的模式,由国家和企业全包下来¹⁹。尽管至今为止养老保险自改革开放以来不断完善、发展,但初始设置对养老体系造成的影响仍起着很大的作用,主要体现在保险对象矛盾、保险管理机

制矛盾、现收现付制与基金积累的矛盾等方面¹⁹。

1) 理论上养老保险应是基于普惠原则,应是全体公民共享的权利,但养老保险参保对象却有城乡差别、国有企业与非国有企业差别、企业与机关事业单位差别等问题¹⁹。在计划体制下,我国社会保障制主要在城市、全民所有制单位实施,从全国和全体劳动者的角度来讲,覆盖面十分狭窄¹⁹。我国农村是在 92 年开始推行养老保险的,但一方面农保与城镇企业保险分离,另一方面覆盖面太窄,这几年几乎没有发展;企业养老保险中,国有企业缴费率仍存在行业间差异,个体工商户个人缴费高于国有企业个人缴费,临时工、农民工待遇低于正式工,许多省份如江西省的原中央所属行业养老保险待遇高于地方养老保险待遇,离休人员游离于养老保险体系之外成为特殊待遇人群;大部分省份机关事业单位工作人员没有得到保障,一旦离开机关事业单位无个人账户积累,影响将来退休支付待遇¹⁹。养老保险参保人群的公平直接影响到养老保险对国民福利的公平效应,影响到养老保险对社会平衡的作用,不公平制度安排将使养老保险效果大打折扣¹⁹。

2) 在养老保险管理体制上,养老基金要求在省级范围统筹调剂余缺,但许多省份,养老保险机构却是分级管理,从而造成养老金省级统筹形同虚设,调剂无力¹⁹。

3) 中国养老保险收付体制设计思想是现收现付制基础上的积累,但事实上,全国连续多年出现收

付缺口，收不抵支，养老金支撑能力逐年下降，导致全国个人帐户形成巨额的空洞¹⁹。以上反映了计划经济向市场经济转轨中养老保险的种种矛盾，这既是市场体系转型没有完成的结果，也是养老保险制度改革没有跟上市场经济改革的结果，而最关键的一点是养老保险制度设计框架仍没有定型，试验多于研究，分干多于统一的结果¹⁹。

1.2 推崇技术机制，不是从制度上对养老保险模式进行分析¹⁹。

理论上养老保险的运行需要高度精算技术基础，如财务机制、给付理论机制、指数化机制等¹⁹。所以实践部门和理论研究者都对这一方面给予以相当关注，相信只要严格按照精算技术和精算平衡方法来测定资金的供给和需求，就可以避免西方国家出现的支付危机¹⁹。现有的理论研究多集中于诸如费率的确、社会统筹与个人帐户的划分比例、替代率等技术机制上¹⁹。事实上，随着养老保险范围的扩大，政府干预的作用日益扩张，养老保险制度与私人保险中强调的保险原则早已背离，技术机制在养老保险运行中所起作用不容夸大¹⁹。对此，西方的一些有识之士已开始进行反思¹⁹。在我国养老保险的改革中，仍一味强调技术机制的决定作用，而对影响这一制度运行的其它因素缺乏清醒的认识，到将来支付危机到来时，会束手无策¹⁹。

1.3 强调多种模式的推广，而忽视地区差异的长期性¹⁹。

从 1997 年 8 月国务院发布《关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》以来，各级社保机构为扩大覆盖面并强化基金征缴，出现了一系列具有各地特色的“模式”¹⁹。为扩大统筹范围，对于终结此前养老保险制度中长期存在的“条”、“块”分割局面起到了重要作用，但笔者认为，正如经济发展水平对保障水平起决定作用一样，地区经济差异则制约着统筹层次的高低¹⁹。我国各个地区经济发展水平不同，人口老龄化程度在我国不同地区也有较大差异，就拿人们关注较多的“深圳模式”来说，养老保险改革之所以能顺利进行，较大程度上是由于其老龄化程度低、社会抚养系数小、经济发展水平高，若急于将某一养老保险模式在全国范围推广，各省各自在不同条件下推行同一省级统筹模式，只会陷入被动局面¹⁹。因此我们在实施改革的过程中，可走一条“渐进统一”道路；在推进步骤上，首先应结合不同地区的具体条件，把精力集中于发展地方经济，并以此促进统筹层次的提高，其次，逐步提高统筹层次，依照全

国情况将全国养老保险一步步统一在全国大市场基准中，建立全国统一养老保险框架，在效率优先基础上实现全民公平待遇，研究全国统筹模式¹⁹。

1.4 片面强调经济保障，忽视精神保障¹⁹。

西方养老保险模式受其赖以运行的社会经济、文化结构的影响，在养老保险给付的初始设计中，可能偏重于经济保障而忽略作为社会成员理应获得的精神慰藉和精神保障¹⁹。受其影响，我国养老保险的保障也侧重经济保障而忽略作为社会成员理应获得的精神慰藉和精神保障¹⁹。按现在设计的模式，职工退休后，定期到社会发放化部门领取养老金¹⁹。而实际上，受传统“家”观念影响很深的国人，即使退休，往往对原组织还有一种依恋；若使其彻底脱离组织，则不仅在经济保障方面与发达国家存在的较大差距，而且老年人所承受的失落感也会远远大于西方人¹⁹。

1.5 强调养老保险费的收缴，不注重养老保险基金的保值增值¹⁹。

养老保险费的收缴只是养老保险制度运行的环节之一，作为一项长期的收支计划，更重要的则是养老保险基金的保值增值¹⁹。不幸的是，现有的政策、法规多是针对养老保险金的收缴（如 1999 年 1 月发布了《社会保险费征缴暂行条例》），而在基金保值增值方面，仍限于“在留足 2 个月的支付准备金之后，只能购买国债或存入银行，不得进行其它投资”¹⁹。实践证明，随着利率的一再下调，这种准政府管制型的投资政策无法实现养老基金的保值增值¹⁹。从表面上看，这只是一个法规规定的问题，但实际上，造成这种只重收缴不重运营的误区背后还存在着深刻的体制原因，即将两种不同性质的帐户相结合（社会统筹是横向平衡性质，个人帐户是纵向平衡性质），而历史上又没有养老保险的积累，必然导致运用个人帐户来支付社会统筹部分；两个部分的资金联系没有割裂开来，必然造成养老基金的产权不清晰，管理部门不必对养老基金的安全及收益负责，那么，管理部门（在目前也是基金投资营运机构）必然热衷于养老金的收缴，而不关注基金的保值增值，以致出现挪用、挤占养老金的现象¹⁹。

2 问题的解决方案

当前养老保险中的问题纷繁复杂，头绪众多，要理清根源，解决问题实在不容易，但究其根源，根本上是我国由计划经济向市场经济、由封闭传统文明古国向对外开放现代化市场经济国家转变过程中理论研究及制度实践滞后造成的¹⁹。

要解决问题¹⁹首先,在于我国将社会主义市场经济改革进行到底,革除一切阻碍改革的残渣,用市场经济的思路改革养老保险现有体制,解放思想,转变观念,多学习市场经济发达国家的经验教训¹⁹结合中国特色,按所谓“中学为体,西学为用”的精神探索出适合现代市场经济,有利于全体国民福利增进的有效制度¹⁹。

其次,在具体养老保险制度运行上加强研究,按市场经济的公平原则而不是计划经济的城乡不平等,用工不平等的原则重新研究国民的养老保险政策¹⁹进一步扩大养老保险覆盖面,将重点放在城镇中非国有企业,个体工商户和进城务工的农民身上¹⁹。改革国家机关事业单位养老保险制度,使之纳入企业统一的统帐结合的养老保险体系中去¹⁹。改革养老保险条块分割,行业差别,用工差别,逐步统一全体参保职工的收缴办法,使全体国民享受同等的基本社会福利,使权利和义务人人均等¹⁹。再次,可以按直管模式改革现有许多省份的分级管理模式,从而使养老保险管理体制与养老保险省级统筹功能相适应¹⁹。探索基于全国统一大市场下,国民均等待遇的基本养老保险体系¹⁹。研究将来全国性直管机制与全调剂机制的可能性,将船做大,增强抗风险能力和运行效率,同时有利于基金统一投资¹⁹。第四改革现有现收现付制,向基金制转变¹⁹。现收现付制是用下一代人的福利减少去增加上一代人的福利,再从再下一代人中补偿¹⁹。而基金制则用相对现收现付制而言一代人的福利减少保证下一代人福利不受损失¹⁹。因此,从现收

现付转轨中,国家可通过税收转移支付方式补偿当代人的福利,从而使养老保险基金步入良性积累增值轨道,成功转入基金制¹⁹。第五,研究适合国情的养老保险模式,学习西方发达国家先进经验固然好,但是,一个十三亿人口的东方文明古国,应有其老有所养,老有所乐的特色,应在推行组织与个人分离同时,理论研究兼顾技术理性和人文理性,加强研究社区管理,丰富老年夕阳多姿多彩生活方式,提供义务社区互助,增强志愿者服务力度¹⁹。对于中国来讲,养老保险制度实施的好坏关系着社会主义市场经济的成败,关系着国企改革的成败,关系着中国老百姓老有所养,老有所乐的晚年生活,关系着国民福利的公平与效率,关系着中国实现现代化、城乡一体化、经济市场化、国际化,最终关系着中国能否成为一个丰衣足食,富足安康的东方强国¹⁹。养老保险是社会稳定器、安全网,首先要保证养老保险本身稳定、安全,才能保证国民稳定、安全,尤其在我们向市场经济转轨的大环境要加强养老保险理论与实践研究¹⁹。

参考文献:

- [1] 孙光德,董克用. 社会保障概论[M]. 北京:中国人民大学出版社,2000.
- [2] 胡晓义. 走向 21 世纪的中国社会保险[M]. 北京:中国劳动出版社,1998.
- [3] 韩良诚,焦凯平. 企业养老保险制度统一与实施[M]. 北京:人事出版社,2000.