

吉林省社会养老保险改革之我见

宋 宝 安

本文认为,在市场经济条件下吉林省的社会养老保险制度,存在着覆盖面窄、给付力低、筹资机制未能形成良性循环、离退休职工待遇结构缺少相应的调节机制等问题,严重地阻碍着各项改革措施的顺利出台。为能更好地发挥养老保险的“社会稳定器”作用,缩小改革开放引发的社会阵痛,必须彻底改革传统的现行社会养老保险制度,通过实行一体化管理,扩大养老保险覆盖面;实行部分积累的筹资模式,使养老保险安全地渡过“白发浪潮”的高峰期;建立补充养老和结构养老金制度,以满足不同社层的保险需求,保证离退休职工的待遇水平;建设老年公寓,实现经济来源保险与社区服务保险的有机统一。

作者:宋宝安,男,1949年生,吉林省社会科学院社会学研究所所长。

改革开放以来,吉林省进行了养老保险制度改革,在部分地区和企业,初步建立了由国家、企业和个人三方共同负担社会保险费的基金制度。但是由于吉林省养老保险的前期改革是在法规不健全、各种关系没有理顺、缺乏综合性长远规划的情况下,逐步摸索、分期出台的,这就难免存在一些问题。而当前存在的问题,除养老保险覆盖面窄,保险能力弱外,主要是:

一、筹资机制运作未能形成良性循环。吉林省现行的社会养老保险采取的是“以老养老,以新养新”的双轨制基金模式,即对新参加工作的劳动合同制工人和临时工,按照“完全积累”的筹资方式,作长期的储备;对用工制度改革之前的全民、集体企业的固定职工,实行“现收现付制”,采取“以支定收,略有结余”的办法。这种基金筹措和使用上的双轨制,强调的是以老养老,以新养新,分别使用基金,不能相互融通,违背了社会保险的互济性、统一性、社会性和风险共担的原则,也不适合吉林省省情,不能解决吉林省人口迅速老化带来的对养老保险事业的巨大冲击,所以这种双轨制是很难贯彻到底的。其原因是:第一,新老职工背向增减引起“两笔基金”不断增长。①随着新职工的日益增多,保险部门向企业征收的储备金日益增长,企业负担不断加重;②老职工即固定工中的离退休职工不断增长,离退休费用开支额越来越大,按互不融通的双轨制的办法不能应付开支的不断增大,迫使财政和社会保险部门只能向企业开征更多的资金。在这种情况下,任何一个企业都要承担这两笔不断增大的基金,势必加重企业负担,影响企业在市场竞争中轻装上阵。第二,这种“完全积累”模式,在市场经济条件下,很难避免货币贬值带来的保险金的蚀本后果,因而也就很难保证新老职工代际间保障水平的纵向平衡,影响社会保险的给付水平和保险吸引力。第三,由于这种双轨制模式的限制,基金分别使用,互不融通,在将来合同制职工完全取代固定职工时,由于大批的固定工退休,将导致社会养老保险金来源枯竭。

二、离退休职工待遇结构缺少相应的调节机制,科学性、合理性较差。在职工劳保制度中,我们实行的办法是按标准工资的60—75%计发离退休费。这种办法存在这样一些问题:①由于职工收入结构已发生很大变化,标准工资在工资总额中所占的比重,已由过去的90%下降到只占35%左右,按此确定保险费的集资标准,显然是不合理的,会造成不同部门职工由于附加工资不同而形成交保险费实际比例的不同,也难以保证保险费的支出需要,加重财政困难;②退休待遇不能随国民经济的发展而提高,劳动者不能随经济增长而享受更优厚的保险待遇,不能享受国家经济繁荣带来的好处,也不能根据物价变化随时调整劳保费用,职工的基本生活难以保证;③退休职工待遇计发办法不一,待遇数额趋于平均化。吉林省各级政府为解决物价变动对职工生活的影响,采取了各种补贴措施,名目繁多(据统计有10多项),数额越来越大,既难于管理,也影响在职职工工作的积极性。

面对以上问题,吉林现行养老保险制度必须改革。由于养老保险制度的改革是一项跨世纪的社会系统工程,问题多、难度大,解决问题必须从吉林省现有经济条件和社会发展的实际水平出发,根据总体改革规划逐项出台、逐步实施、逐步解除职工对企业 and 单位的终身依附关系,创造条件,促进企业经营机制的转换。

一、实行一体化管理,扩大养老保险覆盖范围。

我们所说的“一体化”,是指对纳入法定养老保险范围各类劳动者,实行统一制度、统一管理、统一保障,建立统一的社会保障管理机构,改变过去那种由民政、人事、劳动、卫生、人民保险公司等部门多头办社会保险的状况,充分运用社会保险这一特殊的国民收入再分配手段,调节不同地区、不同企业职工之间的资金分配,确保离退休人员的基本生活,为企业创造平等竞争的条件。一体化能够建立起完整的、科学的储备金制度,减少吉林省即将出现的“白发浪潮”对社会经济的冲击。

随着吉林省经济的发展,过去那种不同所有制、不同行业、不同地区和部门之间的界限已开始被冲破,社会流动的范围不断扩大,机关事业单位和企业之间,这一地区和另一地区之间的社会流动的速度不断加快,范围也不断扩大,客观上要求打破不同所有制和不同用工形式之间的界限,建立覆盖全社会的社会保障体系。

根据广东、浙江、天津等省市实行一体化管理的经验,我们认为这样做的好处是:有利于增强职工参加社会保险的意识,打破人们对不同所有制、不同地区、不同用工形式的不平等观念,促进市场发育和人才流动;有利于减轻企业负担,解决企业同时支付养老储备金和离退休费“两笔”费用的双重负担;有利于加强社会保险机构内部管理,简化征费手段,减少企业繁杂事务,提高工作效率;有利于提高保险机构调剂养老金的能力,提高保险给付水平。

实行一体化管理,当前要做好三项工作:第一,要采取坚决措施,积极推进养老保险基金从收到支的社会化管理,把企业既要向保险机构交款,又要向离退人员付钱的作法,改为企业只向社会保险机构交款;第二,要组建社会保险银行,承担基本养老金、补充养老金的收缴和发放工作,改变由其它银行代扣、由职工所在单位代发的作法,以减少资金挪用、挤占问题出现,提高资金安全度;第三,要采取有效措施,促进离退人员管理工作的社会化,把享受国家劳保待遇的离退休人员的生活照顾、生老病死等事项,交给社会保险公司承担。

二、确定部分积累式的养老金筹资模式。

从当前世界各国的情况看,养老金筹集的主要模式有:完全积累制(由国家支付已离退休职工退休金,并为将来离退人员准备离退休金)、现收现付制(当年征缴的资金完全用于当年支

付,没有任何积累)、部分积累与现收现付相结合制(也称部分积累制)。根据吉林省省情,采取部分积累与现收现付相结合的形式较好。这主要是由吉林省人口结构的特殊性决定的。一对夫妻一个孩的计划生育政策,使全省的人口老化趋势更加迅猛。如城镇在职职工与离退休职工之比,1978年为29:1,1992年为5:1,到下个世纪二十年代,人口老龄化高峰期可能要达到2:1。面对这种形势,只有事先进行一定比例的必要积累,才能减轻届时在职职工的经济负担,保证全省经济建设和积累的正常运行。所以从长远看,现收现付制是不行的,养老保险不同于失业保险,在经济比较景气的情况下,近几年内不可能出现大批职工失业问题,而养老保险的对象将随着人口老化速度的加快而急剧增加。

部分积累制强调在规划基金总量时,在支付退休费的实际费用发生额之后,预留一定的、必须的、与基金支付项目同时并列的储备金,建立必要的积累以体现对必要劳动“预提积累”的性质,保证养老保险制度稳定地渡过退休高峰。部分积累制能有效地避免两种后果:①避免完全积累制必然造成的积累率高达90%以上而使国家财政和企业难以应付的局面;②避免现收现付制由于没有积累而无法应付退休费用急剧增长的后果。应当指出的是,即使我们全面地实行了养老金部分积累制,在2010年以后的几十年中,养老保险金运行仍然会因历年积累过少而处于“紧运行”状态。从现在到2010年的近20年是吉林省抓好养老金积累和运行增殖的良好时期,必须抓紧资金收缴和有效投放,充分发挥这项基金对全省经济建设的促进作用。

三、建立补充养老保险制度。

部分积累的缴费比率,是根据职工工资总额和预测期内的实际资金需要,加上一定的积累储备因素而形成的,大部分用作退休费支付,少部分用作储备。但由于吉林省企业发展程度较差,职工经济收入水平低,不可能把积累提得很高,因此只能形成基本养老保险金。这种状况并不能完全适应养老保险发展的需要。以我们对长春客车厂、卷烟厂、第一毛纺织厂、第二无线电厂、自行车厂等部分企业的调查为例,效益好、职工收入高的企业,职工要求养老金交付比率高达工资总额的8%;而效益差、职工收入低的企业,职工只要求3%的交付比率,为满足对保险水平有较高要求的职工的养老保险愿望,应建立补充养老保险制度。效益好的企业可以拿出一定的劳保福利费用,为职工建立补充养老保险基金。职工个人也可以增加投保,所交费用全部归职工个人所有,待职工退休时,连同本息及营运收益一并转入个人养老保险金专户,作为职工今后养老待遇的一部分。这样做引入了效率机制,退休金给予与缴费挂钩,既体现了国家、集体、个人三者合理分担的原则,也有利于增强职工个人的自我保障意识。

值得一提的是个人交费要选择好缴费时机,否则,即使职工承担得起,也会对此产生抵触情绪,影响保险工作的顺利开展。缴费时机应选择在工资调整、收入增加、经济承受能力提高的情况下,推出个人缴费制度,交费起点要低。企业补充保险的数量应根据企业的效益水平确定,在条件成熟时,通过立法强制某些效益好的企业,必须实行补充保险,标准由低到高逐步推进。

四、建立结构养老金制度,切实解决离退休职工的待遇问题。

吉林省已在国营和部分大集体企业中实行了养老保险金社会统筹,基本保证了参加保险的所有企业和国家机关、事业单位离退休职工的生活待遇。但是随着吉林省经济体制改革的发展,物价和工资都将作大幅度调整,货币贬值是避免不了的。为保障长期领取保险金的职工不致因物价上涨而影响实际生活水平,应建立职工长期待遇与物价挂钩的制度,随物价的变化,按期进行社会保险金发放数额的调整。我国宪法规定:人民有权享受国家由于生产发展和经济繁荣带来的好处。为能使长期享受国家劳保待遇的职工也能分享到社会经济发展的成果,还应

建立长期保险待遇与国民收入或职工平均工资挂钩的制度,定期调整保险金的发放比例。

为了实现上述目标,我认为应建立结构养老金制度。这一制度的特点是,养老金的一部分随国民收入状况的变化和在职职工工资变动情况而浮动,以体现公平原则,保障职工的基本生活需要。另一部分根据个人缴纳养老金数额和职工缴费年限计发。这种结构养老保险金制度能满足不同经济条件与不同投保能力的企业和职工对保险待遇的不同层次需求,有利于培养职工的投保意识,调动职工监督所在企业按期交纳定额保险费,切实保证养老保险费的收缴率和给付水平。

一般地说,职工在职期间应该把一部分工资收入积攒起来交给社会保险公司以备养老,但由于吉林省已有的65万多名退休职工和大批即将退休的职工,他们过去没有实行这种积累方式,所以在实施结构养老保险的过程中,为使新老制度有机衔接和平滑过渡,以逐渐减缓代际转嫁的幅度,在保险金给付上,可实行“新人新制度、老人老办法、中人中办法”的过渡方式。“新人”是改革后参加工作的新职工,一律按照新制度投保;“老人”是指改革时不在职的已离退休职工,继续按国发[1978]104号文件规定的养老办法执行;“中人”指改革时在岗的职工,可以在新老办法中任选一种。这种办法既能减轻在职职工和现有企业的经济负担,又能为顺利实现两种保险制度的交替发挥积极作用。

物价上涨,通货膨胀对退休金领取者生活水平的影响很大,外国解决这个问题采取的是退休金与物价指数、生活消费指数、工资指数挂钩的办法。多数国家规定在一定时期内,指数上升多少,退休费自动调整多少。少数国家如日本、美国等,需待指数上升到一定水平才同步调整。如日本规定5%,美国规定3%才调整,达不到规定水平与下年累计计算。由于我国目前价格体制没有理顺,这样做尚有困难,继续实行给职工以物价补贴的办法是可行的。但要增加透明度,实现制度化。为切实保证职工退休后的基本生活,我们应该在条件成熟时,建立职工生活费或物价指数与退休金挂钩的定期调整职工待遇的制度。

吉林省人口老龄化高峰期是2020—2050年,届时将有300万老年人口。严重的人口老化,将给老年社会保险带来巨大压力,威胁老年社会保险制度的正常运行,也威胁整个社会经济的协调发展。建立和巩固结构养老保险基金制度,现在就应重点抓好这样两个调控环节:①在作好长期预测的基础上,确定切实可行的积累率,重点要做好离退休人员人数和预期寿命、国民经济增长率和离退休金水平变化的预测,作到未雨绸缪,保持吉林省各项事业在“白发浪潮”到来时的自我发展能力;②适当调整离退休年龄,以增加养老金数额。由于离退休年龄是影响养老金收支平衡的重要因素,推迟离退休年龄,适当延长劳动年限,能有效地扩大养老资金来源,相应减少离退休费开支。我认为这不失为解决老龄问题的较有效的措施之一。

五、建设老年公寓,切实解决老年人生活服务问题。

社会保险包括经济来源、社区服务保险两大方面。经济来源保险固然重要,在市场经济条件下,没有稳定的经济来源,其它什么保险都谈不到。但光有经济来源还不足以解决老年人的问题,如果不解决如何使经济来源变成实际生活需要,那么老年人的社区服务保险将是一句空话。

我国人民素有尊敬和孝顺老人的传统,家庭养老是老年保险的基本形式。但随着商品经济发展和西方伦理道德观念的影响,我国家庭中的亲子关系已开始发生变化。据上海一份调查报告显示,在一千多份家庭问卷中,虐待老人的家庭占0.47%,不尊重老人的家庭占2.54%。这一比率比10年前有了很大增长。表明家庭养老保险制度的社会基础正在受到冲击。从客观上

看,即便不发生亲子关系的淡化或恶变,家庭养老也将受到挑战:计划生育使“四二一”家庭增多,一对青年夫妇往往要养活4—6位老人,经济负担自不待言,家庭内部关系也很难处理。过去一对夫妇赡养2位老人的家庭,家庭成员间是6边型关系,而现在一对夫妇赡养4位老人,就变成了15边型关系。家庭关系的复杂化,必然使家庭矛盾增多,影响老年人身心健康。况且年过花甲的老人极容易得“老年心理病”,多疑、固执、自以为是、絮叨等等,更使家庭矛盾有增无减。因此,必须改家庭养老为社会养老,以使老年人颐养天年,使青年一代从繁杂的家庭纠葛和沉重的家庭负担中解脱出来,集中精力搞好学习和工作。建设老年公寓,则是社会养老的较好形式。

老年公寓向老年人提供了集中居住的场所。其最大好处是通过集中服务的方式,提高服务效率,提高老年生活资源的利用率,最大限度地满足老年人的各种生活需要,公寓内设寝室、食堂、游艺室、图书室、会客室、健身操场、诊疗护理室、救护车队等,供老年人使用。老年人可长期在公寓内居住。公寓实行有偿服务制度,根据老年人享受养老金数额和投保水平,适当收取吃住和医疗费用(其它一律免费),收费标准,以老年人口自身能够承担得起为限。

建设老年公寓,需要解决两个问题:①如何满足老年人与其子女的情感交往需要问题。人是有感情的,大多数老年人与其子女感情较深。且无数事实已经证明,人际交往的质量,并不完全取决于交往的频率。国外有人主张用短暂分离的方式来增进人际间的感情,我国也有夫妻“小别胜新婚”之说。其中的奥秘,主要在于小别重逢容易使人产生新鲜感、亲近感,排除厌烦情绪,提高感情纯度。实行老年公寓制度,可能使人一下子联想到农村的敬老院,其实公寓与专为无儿无女的老人准备的敬老院是不一样的。居住在公寓里的老年人,可随时到子女家探视,子女也可随时到公寓拜望和小住,这样基本能够满足情感交往需要。老年人最怕孤独,实行老年公寓制度,还可以使老年人的交往范围扩大到同事、好友等其他同代人,使家庭之外的交往更加经常和密切,弥补家庭中亲子交往的不足。社会学的研究表明,由于青年和老年参与社会活动的背景和条件不同,因而形成了两代人在思想意识、价值观念、行为取向、生活方式和兴趣爱好方面的差异,也就是人们平常说的代沟。社会变迁速度的加快,代沟也随之扩大。建立老年公寓,有利于减少两代人的磨擦,增进两代人的感情。另外,建立老年公寓,只是为老年人更好地生活所创造的一种条件,入寓自愿,并无强迫老年人就范之意。我们是要通过办好老年公寓,提供优质服务,把所有的老年人吸引到公寓里面来,实现经济来源保险和社区服务保险的统一。②解决公寓建设资金问题。吉林省财政困难,大规模地建设老年公寓是不可能的。而改变人们几十年遗留下来的家庭养老习惯,也决非一朝一夕所能办到,需要有个过程。所以,建设老年公寓,不要操之过急。要遵循循序渐进的原则,首先在条件较好的地区和企业试点,取得经验,逐步推广。老年公寓的建设资金,除了财政量力拨款和提取一定比例的养老保险金之外,还应动员有老年人口的家庭和即将步入老年群体的社会成员广泛集资,有房源的老人还可采取以旧住房兑换新公寓的办法,等等。这总比让人们向保险机构存钱自我养老的办法现实得多。总之,只要我们有决心改革家庭养老制度,实行老年人所需要的社会养老,建设老年公寓的条件是一定能够被创造出来的。

责任编辑:张志敏