

广东职工养老保险制度改革

胡木生 张光耀

广东职工社会养老保险,自1982年起,实行了以退休费用社会统筹为主要内容的一系列社会化变革,建立了由国家、企业、个人三方共同负担的社会养老保险基金制度,由全省各级社会保险管理机构负责统一筹集、支付离退休费用,管理保险基金,使职工养老由企业行为转变为社会行为。十年来,社会养老保险的覆盖面不断扩大,从全民所有制、城镇集体所有制企业发展到外商投资企业、私营企业、乡镇企业,从固定职工、劳动合同制职工发展到临时工、个体劳动者。目前,全省参加社会养老保险的各类职工已达589万人,其中离退休职工105万人。这对增强企业活力,维护社会安定,发挥了良好作用:一是发挥再分配作用,缓解了新老企业之间退休费负担畸轻畸重的矛盾,改善了生产经营的社会环境;二是发挥调剂作用,保障了离退休职工的基本生活,促进了社会安定。十年来,通过全省各级社会保险机构发放的离退休费累计已达69亿多元,有效地保障了离退休人员的基本生活。如1990年企业普遍面临经济困难时,各级社会保险机构采取积极的调剂措施,在当年少收1800多万元统筹金的情况下,多拨付离退休费1100多万元,保证离退休人员按规定的标准及时如数地领到了离退休金。省、市两级社会保险机构还运用所掌握的千分之五的统筹金,在地区之间调剂使用2189.14万元,帮助30多个支付统筹金有困难的市、县、区和一些特困企业渡过了难关。三是发挥监督作用,保证了各项养老待遇的发放兑现,维护了离退休职工的合法权益。

但是,由于前阶段的改革,是在有关法规不健全、各种关系没有理顺、缺乏综合性长远性规划的情况下,逐项探索、逐项出台、单项推进的,所以现行养老保险制度还存在问题:

一是实施范围小,保障能力弱。从实施对象上看,现行社会养老保险制度主要在全民所有制和县以上集体所有制企业实行,改革开放以来大量发展起来的多种经济成分,如城镇区街集体企业、外商投资企业、三来一补、私营企业、个体工商户及乡镇企业很少参加,覆盖面较小。据统计,1991年末全省各类企业在职职工人数为679.55万人,实际参加社会养老保险的只有428.82万人,还有36.89%的职工未参加社会养老保险。从管理核算体制上看,现行养老保险是按市县、区镇、街道或行业统筹,又把各种所有制企业、各类职工的养老保险分开核算管理,使社会养老保险被纵横划分为小块,在窄小的范围内实行。这种状况,无法充分运用社会保险的大数法则,难以充分发挥养老基金的社会调剂作用,尤其难以解决大型企业、亏损严重的困难企业参加社会养老保险问题。如全省有四大盐场、四大林业单位,因当地承受能力弱,至今未按标准参加当地统筹。各市区还有相当数量的解体、半解体企业(主要是二运、水运、二轻、供销、合作商业)未纳入统筹。

二是基金模式不合国情,基金运作未能形成良性循环。现行养老保险,是采用“完全积累”和“现收现付”两种基金模式,按不同所有制和用工形式,分别组织实施的。即:对新

职工（指劳动合同制工人、临时工）按“完全积累”的基金模式，作长期的储备；对老职工（指全民、集体固定工）以市、县为单位，采取“以支定筹、略有结余”办法，实行现收现付。这种“以新养新、以老养老”，分别使用、互不融通的“双轨制”基金模式，既不适应我国国情，又不符合社会保险的统一性、社会性、互济性及共担风险原则，更不适应我国人口迅速“老龄化”的客观要求。第一，“完全积累”面临贬值威胁，难于保证纵向平衡。第二，新老职工背向增减引起“两笔基金”不断增长，一方面，由于用工制度改革，劳动合同制职工人数不断增多，向企业征集的储备金额越来越大；另一方面，因在职固定工不断减少，但离退休职工不断增多，离退休费开支日益增大，按现行互不融通的“双轨制”办法，只能向企业征收更多的资金，以应付开支的需要，这就造成企业要同时支付“两笔”越来越大的基金，负担越来越重，以至无法承受。第三，当合同制职工完全取代固定职工时，已退休的固定职工还大量存在，而其养老基金却断源了，“双轨制”基金模式将无法运行。

三是待遇结构不够科学合理，缺乏相应的调节机制。现行依工龄长短按本人退休时的标准工资60~75%计发待遇的办法问题较多。第一，标准工资这一概念随着分配制度改革已经淡化，广东职工标准工资在工资收入中所占比重，由1978年的85.7%降至42%。按标准工资计发的退休待遇，只相当于在职工工资收入的35%左右，明显偏低。第二，按现行办法确定的退休待遇，一经核定就不再变动，缺乏随生产发展和工资增长相应调节的机制，不能适应物价变动和人民生活水平提高的情况，难以保障离退休职工的基本生活。第三，各级政府为解决物价变动对职工生活的影响，虽采取了增发补贴的措施，但名目繁多（仅国家和省规定的就有11项），补贴额越来越大（各项补贴几乎占退休费的一半），计发办法不一，不仅造成具体管理操作困难，而且使退休待遇趋向平均化。

针对以上问题笔者主张，首先法定养老保险应打破不同所有制、不同用工形式的界限，覆盖所有企事业单位的全部职工及个体劳动者，实行“一体化”管理。所谓“一体化”管理，就是对纳入法定养老保险范围各类劳动者，实行统一制度、统一基金、统一管理、统一保障。其核心是统一基金核算，充分运用社会保险这一特殊的国民收入再分配手段，在职工、企业、地区之间进行调节，确保退休人员的基本生活，为企业创造平等竞争的环境，并建立起科学、完善的储备基金制度，以有效地保证老龄化社会到来时及社会经济发生较大波动时的给付需要。如茂名市及所属县区实行“一体化”管理后，参加社会养老保险的职工人数增加6%，月人均离退休费增长32.46%，受益单位增加107个（受益率提高5.54%）。特别是实行基金统一核算，改变了全民、集体退休费统筹支付率高达百分之一百一十多，合同工、临时工养老保险支付率仅为百分之几的状况，使综合积累率降低12.12%，一年减轻企业负担1002.89万元。

其次，采用部分积累模式，建立社会基金与个人专户相结合的法定养老保险基金，实行劳动力的“以新养老、循环调剂”。所谓“部分积累”，即在测算确定基金的缴费比例时，以全部职工（包括固定工、合同工、临时工）的工资总额为基数，按照当时（测算期内）退休费用开支的实际需要，加上一定的积累储备因素，征集的基金大部分用作当时支付退休费用，少部分留作储备。它既不像“完全积累”那样积累率高达90%以上，也不像“现收现付”那样没有积累或剩多少算多少，而是强调在规划基金总量时，预留一定的、必需的、与基金支付项目同时并列的储备，建立一定的积累金，以体现对必要劳动“预提积累”的性质，发挥“蓄水池”、“缓冲剂”作用，巩固和发展养老保险制度，保证稳妥地渡过退休高峰。

所谓社会基金与个人专户相结合，即企业单位缴纳的保险费，计入社会养老保险基金，属于参加社会养老保险的职工共同所有，用于调剂保障基本退休待遇的支付和必要的储备积累；职工个人缴纳的保险费全部计入个人养老专户，强制储蓄积累，归职工个人所有，待退休时连同本息及营运收益一并转为个人专户养老年金，作为其养老保险待遇的一部分按月支付。这种二者结合的部分积累模式，既保留了“现收现付”式费率调整灵活，以扩大覆盖面减轻企业负担，体现社会调剂作用的长处，避免了缺乏效率、缺乏对职工的吸引力的短处；又具有“预提积累”式内在的缴费机制的长处，避免了费率过高，缺乏社会互济性，企业双重负担的短处；并强调给付与缴纳挂钩，引入了效率机制，有利于增强个人自我保障意识，体现了国家、企业、个人三方负担。

需说明的是，这种二者结合的部分积累模式，是借鉴新加坡等国的有益经验，结合我省实际提出的，强调建立个人养老专户，更强调建立社会共济基金。个人养老专户的所有权虽然归个人所有，但平时不能动用，待年老退休时才转成养老年金，作为养老保险待遇的一部分按月支付。同时，由于不是单一的个人专户，而是与社会共济相结合，实质上，这种形式的个人专户基金只是社会基金的另一种存在方式，是社会储备、积累金的一部分。个人专户本身虽然没有横向（职工之间）调剂关系，却有纵向（时间）调剂功能，即对一个职工来说，在职时为年老退休时作储备，从而减轻社会负担。据预测，若从1993年起个人按工资总额的2%缴纳进入个人专户，以后每两年递增费率1%，最高到7%，按平均工龄34年计，到时个人专户每月计发的退休费（扣除物价上涨因素），可达工资收入的21%。

第三，实行结构养老金制度，建立养老待遇随工资和生活水平变动的调节机制。即法定养老保险待遇由基础养老金、附加养老金和个人专户养老年金组成，基础养老金、附加养老金由社会养老保险基金给付。基础养老金，按所在市上年度职工月平均工资的一定比例计发，并根据职工平均工资增长情况、社会平均基本生活费占工资收入比重的变动情况，适当调整。附加养老金，根据职工本人的指数化月平均缴费工资和缴费年限的一定比例计发，并随所在市上年度职工月平均缴费工资的变动情况，适当调整。个人专户养老年金作为法定养老金的一部分，在职工退休时，将其本人缴纳储存金额连同利息收益，按其领取养老年金的保证期为十年平均计发。如退休职工在保证期内出境定居，结存的个人专户养老年金退还本人；如退休职工在保证期内死亡，结存的个人专户养老年金退还其法定继承人；如退休职工在领满十年养老年金后仍健在，由社会养老基金继续按保证期内平均数支付直至死亡为止。

第四，建立统一的法定养老保险基金核算制度，基础养老金实行全省统筹。但囿于目前我省各地经济发展水平和退休费负担水平差异较大，据测算，如果将全部离退休费用按全省统一的标准征收、拨付，绝大部分市县需多上缴，只有广州、佛山等经济发达地区受益，年差额达一亿多元，在现行财政体制下难以实行，也不符合扶贫政策。笔者主张在起步阶段对社会养老保险基金的征集和待遇给付先实行两级核算办法，即基础养老金实行全省统一核算；附加养老金和个人专户养老年金由各市按全省统一的制度分别核算，运行一段时间后，再根据实际情况逐步向全省统一核算过渡。

1993年3月

作者工作单位：广东省社会保险事业局

责任编辑：张力之