

企业养老保险制度改革 的热点、难点与对策

陶立群

近年来,我国社会保障制度改革取得了长足的进展,对保持社会稳定和促进经济发展发挥了积极的作用,尤其是在计划经济向市场经济转轨时期,各种新旧体制矛盾错综复杂,企业养老保险制度改革特别是大中型国有企业的改革成为焦点之一。因此,建立社会保障体系是我国企业深化改革的重要基础和必要条件,这项改革能否成功,已经成为我国进一步深化企业改革的“瓶颈”,不解决这个问题,国有企业就不能轻装前进,建立现代企业制度的任务也就无法实现。1995年国务院公布的《深化企业职工养老保险制度改革的通知》明确指出养老保险实行社会统筹与个人帐户相结合,这对完善社会保障体系、促进改革、发展和稳定具有极其重要的意义。改革的项目由养老保险、失业保险扩展到医疗、工伤、生育保险,改革的内容也由费用统筹扩大到保障水平、支付方法、资金管理、机构建设等,越来越涉及社会经济、社会发展的深层次的问题。但是,这项改革还刚开始,仍然有许多问题、难点需要解决。尤其是养老保险制度不统一,难以适应多种经济成分并存和劳动力资源优化配置的需要,由于各地在社会保险制度改革方面的具体实施办法和具体规定不一样,造成在纵向上国家社会保障政策难以畅通,在横向上地方各自为政,条块分割,地区之间、行业之间在办法、规定缴费水平上的差别很大,而且各地的办法不能互相衔接,妨碍了职工在全国范围内的流动,妨碍了全国统一劳动力市场的形成,而且一些地区社会保险费率偏高,而社会化管理程度较低,企业的统筹费用负担和退休职工管理方面的负担仍然较重,社会保险管理机构分散,养老基金被挪用以及管理方面的漏洞仍然存在等等。在这种情况下,本文拟就企业社会保险改革的困境、难点,保险基金的来源,并主要就退休人员养老保险基金的筹集以及企业职工个人承受能力等方面的问题提出改革建议和对策。

一、企业养老保险制度改革的困境和难点

建国以来,我国企业养老保险制度的建立和发展,对于维护劳动者的合法权益,保障离退休人员的基本生活,促进经济发展和社会稳定,发挥了积极的作用,但是,随着社会主义市场经济体制的建立和运行,在传统体制环境下形成的养老保险,已经难以继续运作,企业保险制度迫切需要改革。

1997年和以后若干年将是国有企业改革的重点时期,而我国原有社会保险制度的实施主要是在国有企业,因此,国有企业保险制度的改革直接制约着我国社会保险制度改革的大局,并对我国的社会保障事业的发展产生深远的影响。我国的企业,尤其是国有企业,不论是在计划经济下,还是在市场经济下,都是政府的附属物,职工工资由国家统一确定,养老、医疗等各项福利待遇标准也由国家统一制定并由企业直接支付。职工只要是迈进国有企业的门槛,生老病死均有保障而无失业的风险,也就一辈子端上了“铁饭碗”,而在企业中,“铁饭碗”又被长期宣传为是社会主义制度优越性的一种表现,这又很自然会使得职工在依赖企业的基础上长期养成不思进取、无竞争意识的惰性。一方面,企业承担了本应由社会、政府承担的保障职能,企业取代政府承担养老、工伤、疾病、医疗等各种保障经费与组织工作,另一方面,政府为了让企业承担起本应由社会承担的保障责任,亦赋予企业浓厚的行政色彩,企业行政级别化,企业经营者官员化,企业生产经营计划化。企业保险制度是政府社会责任的转移,而企业自身的行政色彩则又使企业丧失了生产经营上的自主权,中国国有企业实质上长期扮演着政府附属物的角色,同时中国企业实质上也是一个独立的小社会,企

业普遍建立有自己附属的教育系统、生活服务系统、文化设施、医疗保健设施。职工的各种社会性需求均依靠企业来解决，工人习惯于把企业当成自己的家，职工生活困难、子女就业、水电、煤气、住房、医疗、养老保障等职工无力解决，政府又未承担的职责任均需要企业解决。在这种情况下，企业与企业之间形成了相对封闭的小社会，企业的原材料与产品长期依靠政府指令性计划调拨，并由政府组织资金供应，企业远离市场，而政府通过各种指令性计划及物资调配来直接干预企业的生产经营。国有企业之间，国有企业与集体企业之间，集体企业与集体企业之间的保障水平的不同又造成了企业之间人才交流的壁垒，使绝大多数职工只能委身于一个企业。在计划经济下形成的企业保险制度在市场经济转轨时期无疑给社会保障制度改革留下了一系列难以处理的后遗症，如新老企业职工保险费的负担问题、新老企业的保险福利待遇问题、新老职工的保险福利待遇问题、社会保险费率偏高以及社会化管理程度问题等。

国有企业特别是国有大中型企业，是国民经济的主要支柱。然而国有企业的现状不容乐观，经营难，搞活更难，国有企业负担沉重，主要体现在三个方面：一是债务负担；二是企业办社会；三是富余人员和离退休人员。这是目前国有企业缺乏竞争活力、退休基金筹集困难的重要原因，是国有企业养老保险制度改革的困境之一。1994年全国的工业亏损率为27.45%，其中国有企业为31.1%。也就是说，全国国有企业有三分之一亏损，三分之一潜在亏损，仅有三分之一的企业经营效益较好。困难企业的职工达700多万人，其中近500万人不能及时拿到工资，退休职工就更难足月按时领到退休金了。亏损企业维持工资发放已是处心积虑了，那些停产、半停产、濒临破产的企业更不得不靠欠发和缓发、减发职工工资和退休金来苦撑苦熬着。全国煤炭行业部属的93个国有重点矿务局有68个局不同程度地欠发职工的工资和退休金，106万离退休人员中有三分之一是在亏损的衰老报废的矿山。

我国的社会保险制度是与就业相联系的，有了职业就能获得享受社会保险的权利，而且因所有制不同而享受水平、待遇不同。国有企业、机关事业单位保障水平最高，城镇集体单位次之，县以下集体和乡镇企业不完善或根本没有。三资企业高低标准不一，个体私营企业几乎是空白。同时，还受单位和用工制度、新老企业、单位的经济效益的影响。经济效益高的企业福利待遇也高，老企业负担重，新企业负担轻，在同一个单位中，固定工与合同工、临时工的福利待遇也不一样。这种状况不仅影响正常的劳动力流动，造成企业结构性的在职冗员，尤其是退休费、医疗费支出迅猛增加，而且造成新老企业负担畸轻畸重，使许多国有企业负担过重，而严重削弱了竞争力。

资金筹集模式是养老保险制度改革的关键问题。在传统的管理体制下，没有形成科学统一的养老保险基金筹集模式，这是企业养老保险改革的另一个困境。国有企业固定职工实行的是现收现付式，社会保险机构根据以支定收略有结余的原则，按照在职职工工资总额加退休费总额之和的一定比例向企业征集，而劳动合同制工人实行完全积累式，按照合同制工人工资总额的一定比例征集。这种分类提取，基数不一的征集模式，存在明显的缺陷：一是不利于基金的调剂使用；二是由于固定职工采取现收现付式，随着人口老龄化速度加快，要满足日益增加的养老金需求，只能依靠单纯提高基金征集比例的办法来解决，这样更加重了企业的负担；三是将退休费纳入征集的基数，容易产生“我交钱为他人养老”的错误观念，不利于基金的征缴。

企业养老保险基金制度已经先于机关事业单位进行了改革，设立了个人养老保险帐户，而机关、事业单位仍实行传统的退休养老制度，企业职工调到机关事业单位，已缴纳的养老保险费如何处理？机关事业单位职工调到企业，欠缴的费用从哪里来？可见机关事业单位养老保险改革不启动，劳动力就难以正常流动。国务院提出的企业养老保险制度改革的目标是到本世纪末基本建立起适用城镇各类企业职工和个体劳动者的养老保险体制，逐步做到统一制度、统一标准、统一管理和统一调剂使用基金，即广覆盖、四统一的目标。实现这一目标对于实现宪法赋予劳动者的社会保险权利，促进劳动力资源合理流动和优化配置，为在更大范围内均衡养老保险费用负担都是十分有利的。问题是如何统一，是统一费率标准，还是统一待遇标准？目前，集体企业养老保险的费率，一般要高于国有企业，而待遇标准则是国有企业高于集体企业。如果在待遇标准上都向国有企业看齐，统一，国有企业负担势必还要加重，费率还要提高，如果是向集体企业靠拢，这条路显然也是行不通的。要统一待遇标准，降低费率，首要问题是要想办法将国有企业养老保险过高的替代率降下来，这需要一个较长的时期来完成。

当今世界各国养老保险的发展趋势都是从分散走向统一，尽量避免形成或固化自成体系、种类繁多、五花八门的缺乏统一协调的保障体系，建立不受产业和就业变化的影响而确保养老保障制度稳定运行的保障

体系。由于缺乏对社会保障制度统一体系的认识，企业养老保险制度改革推出了两种实施办法，目前全国29个省、自治区、直辖市和11个行业部门已经按照社会统筹与个人帐户相结合的原则出台了改革方案，上海等7个省、市基本采取了“实施办法之一”的模式，北京等5个省、市采取了“实施办法之二”的模式，而湖北、四川等16个省、自治区以及电力部等部门结合本地区、本部门的实际又形成了第三种类型的实施办法。目前全国大部分地区实施的办法是国务院推行的两个实施办法之外的第三种实施办法。两种实施办法的推出，使各省、自治区、直辖市的养老保险制度更加多样化，给将来社会保障制度改革实现“四统一”带来了障碍，给深化养老保险制度改革带来了难度。我国的社会保障制度改革不能一个地区一个办法，一个行业一个办法，社会保障制度应该保障广大职工的基本生活，因此全国应该对基本养老保险制度有一个统一的办法、统一的政策，不能允许行业系统从本部门的利益出发搞行业系统的统筹。至少目前实施的具体办法不应该成为将来社会保障制度改革实现全国统一制度的障碍。

要使企业从目前政府的附属物解放出来，使企业走出困境，就要把国有企业改革作为经济体制改革的中心环节，深化经济体制改革，以建立现代企业制度为目标，把国有企业改革同企业内部改造、加强管理结合起来，构造产业结构优化和经济高效运行的微观基础，加大改革力度，转换国有企业经营机制，政企分开，使企业成为自主经营、自负盈亏、自我发展、自我约束的法人实体和市场竞争主体，同时需要把企业养老保险改革与机关事业单位及其他所有制养老保险、医疗保险、社会救济、工伤保险、失业保险、生育保险等社会保障制度的改革结合起来。对退休职工的管理逐步改变由原单位管理的体制为社区管理体制，建立退休职工的服务、管理社会化体系。建立适用全社会的统一制度、统一标准、统一管理、统一调剂的社会保险基金的一体化社会保障制度。为了保证这项改革顺利进行，需要成立一个有权威的社会保障管理机构，统一协调、管理社会保障制度的改革。

二、职工退休保险基金的资金来源

随着我国人口老龄化的迅速发展，退休职工将在2000年突破4 000万大关。现行的企业保险方式即退休费在企业营业外列支、现收现付的方式，已成为企业提高经济效益的重负，造成了在职职工和退休职工之间的矛盾。

在社会主义市场经济中，企业生产和流通交换的产品属于商品的范畴，对于企业商品的成本和价格必须进行科学的经济核算，才能真实地反映出企业的经济效益。生产成本是产品所消耗的物化劳动和活劳动货币表现的总和。马克思指出劳动力的价值是由生产发展维持和延续劳动力所需的生活资料的价值来决定的。就是说，工资应包括维持劳动者丧失劳动能力后的生活费用，劳动力再生产的全过程，应当是由成长时期、使用时期和养老时期三个阶段构成的循环过程，这三个时期的生活必需费用都是劳动力再生产的费用，因此退休费用实质上是维持劳动力延长必需的生活资料的“价值”。属于劳动力更新的费用，应计入生产成本，对于企业来说，退休费用列入生产成本，可以在商品销售后收回，作为退休基金的可靠来源。但是，退休费列入到营业外支出，则是全部由企业自己负担。虽然把退休费用列入生产成本中会对商品价格、企业竞争力产生很大影响，但是从长远来看，却减轻了企业的负担和解决了退休金基金的正常来源问题。目前企业中影响生产成本的原材料消耗定额、机械设备的利用率、劳动生产率、管理费用等节约的潜力还很大，如果退休费用列入生产成本，企业为了保持价格上的竞争能力，就必须采取种种措施，挖掘内部潜力，把产品价格降下来，这无疑对促进企业管理水平的提高有利。

在一些社会主义国家，社会保障费用是从国家预算的社会保障基金中提取的，企业按照规定向社会保障机构缴纳职工养老保险费，这些养老保险费是计入生产成本的；在资本主义国家，企业的退休养老保险基金一般是由劳资双方共同负担的即劳资各半，资本家负担部分计入生产成本，转嫁给工人负担的部分是从工人的工资中扣除的，工人的工资也包括在生产成本之内。

退休金计入企业成本，一方面能调动企业竞争的意识，解决人口老龄化给国家、企业养老基金来源带来的困难，减轻企业的负担，缓解企业之间苦乐不均的矛盾。随着我国人口老龄化，退休职工越来越多，支付巨大的退休费用仅仅依靠在职职工每年创造的利润来支付，既不合理也有实际困难，而将其计入生产成本，建立保障基金，可以使退休金有固定可靠的来源，增强社会安定的因素，更重要的是经济体制改革需要充分

考虑社会的承受能力,减少或避免社会动荡,建立起一套完善的企业职工退休制度,保障职工退休后的基本生活水平。另一方面,职工领取的退休金是从其过去劳动所得的积存中提取的,是劳动报酬的返还,可以消除新老职工“谁养活谁”的误解,增强新老职工的团结。

三、已退休人员的养老基金筹集问题

在新旧体制转轨时期,妥善解决好已离退休人员的养老保险待遇问题是建立新机制、新制度过程中不能回避的现实问题。新的社会保险制度改革,建立社会统筹与个人账户相结合的原则无疑是正确的,但是,由于多年来我国退休金没有积累,因此,解决已退休的3 094万(1995年)职工的养老保险就成为改革成败的关键问题了。这项工作刚刚开始,走入正规还需要若干过渡措施。

在我国社会保障制度中,社会福利和社会救济都有经常性和应急性的专项基金,唯独属于社会保障重点的社会保险在国家预算中没有专项基金(1969年后)。虽然我国在1951年公布的第一个《中华人民共和国劳动保险条例》中规定企业按照职工工资总额的3%缴纳劳动保险金,其中30%直接计入全国总工会在人民银行设立的劳动保险总基金帐户,由全国总工会在全国范围内调剂使用,70%留在企业支付因工、非因工致残的抚恤费和救济费,因工、非因工死亡的抚恤费和救济费,职工及其供养的直系亲属死亡的丧葬费及养老补助费(退休金)。也就是说,职工所有社会保险待遇除产假工资由工资总额中支付,医疗保险费用另列开支渠道外,其他主要保险待遇都已列入全国统筹,从3%劳动保险金中支付,范围之大项目之多以及一总提取,分项开支的办法,都是目前社会保险统筹工作所不能相比的。但是,文化大革命后,统管全国劳动保险总基金的全国总工会受到冲击,不能正常进行基金的收缴工作,1967年将劳动保险总基金全部交财政部工交司制度处经管。1969年后国有企业一律停止提取劳动保险金,企业的退休人员、长期病号和其他劳动保险开支改在企业营业外列支的办法,使全国实行了18年的劳动保险费用统筹沦落到最低层次的“企业保险”,而积累多年的剩余的劳动保险基金10亿元人民币也被并入国家财政,转化为国有资产挪作他用了。

我国在计划经济时期,国家集中支配企业的利润,对职工的生老病死实行全包政策。1956年全国工资改革时,实行合理的低工资制度,把企业负担的全部社会保险待遇称为共产主义萌芽因素,而未纳入工资和职工的生活费支出,积累率由1952年21.4%上升到1978年的36.5%,其中有的年份高达43.8%,工资总额占国民收入的比重仅为18.9%。国有企业多年来一直按照工资总额3%提取劳动保险基金,由于当时退休职工少,矛盾并不十分突出。近年来由于人口年龄结构日趋老龄化,退休职工进入高峰期,老企业已无力负担退休费用,而且这些企业在文化大革命前已经提取了劳动保险基金,福利费用也通过利润形式上缴给国家了,问题是国家长期没有建立养老保险基金的储备,国家也没有专项的资金来补助,现在在企业退休职工进入高峰时期再让企业拿出一份资金作为统筹基金,显然是不合理的。社会保障是政府行为,社会保险基金的统筹仅仅依靠企业和职工个人,国家不补贴显然也是不合理的,而且在一些老企业随着退休职工的增长,养老保险基金的统筹越来越困难。因此,妥善解决已经离退休人员的待遇,使新老制度更好地衔接,实行平稳过渡,是社会保障制度改革的首要条件。而且我国国有资产正是在多年的低工资、低消费、高积累的条件下形成的,这一阶段为我国经济的发展,综合国力的提高打下了坚实的基础。这些是目前已经离退休人员过去劳动贡献的积累。新的经济体制和与之相适应的养老保障体制尚未完全建立起来,而旧的经济体制和保险机制又与当前的社会经济发展状况存在着尖锐的矛盾。企业的离退休人员是一个特殊的群体,他们既受原工资政策和企业保险制度的历史状况的制约,又受现行工资、高物价、高消费水平的沉重挤压。再加上部分企业生产经营困难,生活没有保障,心理失去平衡,矛盾和冲突不可避免。对于这些暴露出来的矛盾仅仅采取一些应急的解决办法(动用国家备用资金和募捐)是不能从根本上解决问题的。如果仅仅依靠统筹基金也是难以解决已经离退休人员的养老问题和人口老龄化高峰到来资金不足的问题的。怎么办?可以考虑首先从国家财政中拿出一部分资金划入养老保险统筹基金中(至少要将文化大革命前被挪用的资金及利息一块归还),或单独划出若干国有企业,在若干年内把每年创造的利润全部作为养老保险基金,不再上缴国家财政,把这些资金在社会保险基金中列专项基金用于解决已经离退休的3 094万职工的养老问题,而每年各企业上缴的统筹基金作为目前在职职工的养老储备,一方面为现在在职职工将来退休养老储备资金,另一方面可以解决目前个人账户长期空帐的问题。此外,建议国家在预算中列专项基金给予养老保险基金补贴。

四、个人缴纳保险费的承受能力问题

国务院发布的《国务院关于深化企业职工养老保险制度改革的通知》，全面规定了养老保险改革的各项内容，除规定两个改革办法供各地选择外，还规定了扩大覆盖面，逐步提高个人缴费的比例，建立多层次社会保险体制。随着经济的发展，企业推行工资总额与经济效益挂钩后，企业与企业之间，在职职工与退休人员之间，实际收入的差距会越来越大。据统计，1993年福州市企业职工工资由3 386元增长到1994年4 555元，增长了34.5%，而同期企业退休人员的人均养老金由2 400元仅增加到2 940元，增长了22.5%，相当于在职职工工资收入的54.5%。退休职工退休后实际收入在大幅度减少，这势必影响在职职工的积极性的发挥和退休人员晚年的生活。由于一些企业亏损，养老保险基金的收缴率在逐年下降，目前离退休金得不到及时足额发放，要求提高待遇导致的集体上访有增无减。社会保险基金能否定时足额上缴是整个社会保险基金统筹工作的首要问题，是关系到社会保险制度改革工作能否正常进行下去的关键。国有企业社会保险制度改革的目的都是为了减轻企业的负担，使企业在市场竞争中处于平等的地位，但是，在改革中，国有企业特别是国有大中型效益不好的企业中，普遍感到参加社会保险制度改革后，负担并没有减轻，统筹费照样上缴，企业退休职工的生活服务等方面的问题照样还要由企业自己来管，因此，合理确定企业上缴费率标准，是社会保险改革的一个重要问题，费率的确定，既要考虑退休人员的需求，也要考虑企业的承受能力。现在，企业一般是按照工资总额的20%左右向社会统筹机构缴费（上海已高达25.5%），企业除缴纳养老保险费外，还要缴纳失业保险费1%，工伤保险费平均已超过1%，生育保险费1%以及不少于工资总额10%的医疗保险费，几项合计已经超过30%，如果加上企业为个人统筹的养老保险基金3%，养老保险基金5%，企业上缴的保险费用将高达40%，已大大超过国际上普遍认为的养老金不能超过24%“警戒线”的标准。这样高的保险统筹费率，任何企业均难以承受，而全国31.1%的亏损的国有企业更难承受了，然而，令人担忧的是这样高的统筹费率，还将随着人口老龄化不断上升。

在我国，长期以来是企业吃国家的大锅饭，个人吃企业的大锅饭，职工的生老病死全部由国家包下来，经过多年的实践，人们越来越认识到全部由国家包下来的政策，并不是社会主义国家的优越性，而且随着我国人口老龄化的发展，国家也不可能将职工的福利全部包下来，社会保险费用应该由国家、企业、个人合理分负。随着我国社会保险事业的发展，全国参加基本养老保险费用社会统筹的在职职工到“八五”期末已达8 738万，离退休人员2 241万，普遍实行了职工个人缴纳部分养老保险费用的办法。由于我国现在还没有一个统一的社会保障机构，因此各项政策没有综合考虑在职职工的承受能力，如果仅从养老保险这一项缴费率来说（个人上缴费率从相当于工资3%扩大到8%，每年将提高1个百分点，最终达到个人帐户养老保险的50%），对于大多数职工是可以承受的，但是，养老保险改革的内容在逐步扩大，收费的项目在增加，而失业保险、生育保险、医疗保险、大病统筹等收费标准还会随着退休职工人数的增加和人口老龄化逐渐上升。改革开放以来，从1979—1983年全国职工实际平均工资增长了178.5%，平均年递增3.9%，1994年达到7.2%的历史记录，人们的收入在明显提高，同时高低收入的距离在扩大，一些专家估计，如果近几年职工工资平均年递增5~7%，也将会被这“合理的负担”占用殆尽。在这种情况下，人们很难体会到改革开放给人们带来的实际好处。因此，减轻职工的负担，确定合理的收费标准及极限费率，降低替代率与提高工资水平要相适应。在一个老龄化社会里，社会保险费用的增加和国家财政负担的加重虽然是在所难免的，虽然社会保障费用的支出中也包括老年人以外的费用，但是，老年人口的大量增加，却是社会保障费用大幅度增加的主要原因，重要的是要认真地考虑在老龄化社会中负担这笔巨额费用的劳动人口方面的负担能力是否能承担得了，职工个人能否承担得了，这是我们在世纪之交时需要认真思考的问题。

注释：

翁天真、贺天中：《养老保险深化改革的难点与对策》，载《中国社会保险》，1995（11），17页。

易文、张雨：《社会保险：紧锣密鼓正其时》，载《中国社会保险》，1995（5），9页。

王健伦：《“八五”期间社会保险改革取得了突破性的进展，社会保险事业全面迅速发展》，载《全国社会保险研究通讯》，1996（3），3页。

（作者单位：中国老龄科学研究中心）
（责任编辑：杨宗传）