

关于建立我国养老保险制度 应注意的几个问题

张 军

(一)

养老保险制度是一种对退休人员的生活费用和医疗费用予以经济保障的社会机制。它属于社会保险的一种。建立养老保险制度最主要的依据是道德和经济两方面的理由。老年人和丧失劳动能力者是这个制度的主要对象。养老保险金一般是通过国家用法定的形式,按固定的方式和一定的比例向社会(包括企业和个人)进行筹集,由专门的机构负责管理。

我国虽说从五十年代开始就有类似于养老保险制度的一些做法,但全社会系统的养老保险至今尚未实现法律化、制度化。长期以来,由于对社会保险的意义和作用认识不足,导致社会保险工作比较落后,突出地表现在法制建设、管理体制、保险观念等许多方面。1.法制建设落后。我国目前还没有一部完整的《社会保险法》,有关劳动者老有所养的问题,只是在若干条例中有所体现。1951年颁布的《中华人民共和国劳动保险条例》对国家和企业职工养老问题作了若干规定。其他类型的老年居民,则主要靠其子女赡养,或由民政部门按有关政策予以救济。2.管理体制混乱。我国的养老保险机构似有似无,工会、劳动、财政、人事、民政、计划、银行、保险等部门在养老保险问题上长期互相牵制,在许多事情上“都管”又“都不管”,政出多门、扯皮推诿现象非常严重。3.保险意识淡漠。长期以来,国家没有

统一建立社会保险的要求,企业和职工也缺乏保险的意识。目前除了国家法定的退休金制度外,没有形成全社会养老保险的机制,更没有鼓励职工个人自我解决养老问题的措施。职工在养老问题上躺在国家身上。国家把担子大部分压给企业。同时由于客观上的原因,不同类型的企业的负担畸重畸轻,不利于企业之间开展公平竞争。

(二)

养老保险在当今国际上被称为是稳定社会和发展经济的“安全阀”之一。目前许多国家都先后建立了有效的养老保险体系,对确保社会的稳定和经济的繁荣发挥了极其重要的作用。鉴于我国的实际情况,笔者认为,建立起一套符合国情的完整的养老保险制度是一件意义非常重大的改革步骤。

首先,它是维护社会安定的重要保障。我国的社会主义建设事业,需要有一个较长时期的安定团结的社会环境。一旦全体公民老有所养作为一项制度确定下来,并且所需的资金得到充分的保证,彻底解决全社会成员的晚年生计问题,必将对整个社会的稳定产生非常积极的促进作用。其次,进一步明确权利与义务的关系。养老保险的受益人主要是老年人和丧失劳动能力者,任何人都可能成为养老保险的受益人。按照合乎社会道德的准则,享受什么样的权利,就必须承担相应的义务。建立养老保险制度不仅使受益人的权利和义务相统一,而且使受益人的享

受标准同本人在职时的贡献相联系,从而改变目前权利与义务关系不清、职工养老吃“大锅饭”的状况。再次,有利于促进我国的经济发展。养老保险制度使整个社会生产的目的更为清晰,广大劳动者为全社会创造物质财富的同时,也是为个人创造安全、持久、稳定的生活的过程。养老金的增加有赖于整个社会财富的增加,财富创造得愈多,“老有所养”就愈有保证。通过全体社会成员的努力,使整个国民经济走上持续稳定发展的轨道。最后,它是适应我国人口老龄化趋势的必然之举。我国人口向老龄化方向发展的趋势已经日益明显。有人预测,到本世纪末,我国老年人口在总人口中所占的比例将达到8%左右,到2010年前后,我国将进入老龄化社会。届时所需的养老金将急剧增加。为争取主动,应该未雨绸缪。从现在起,宜开始进行这项工作,以尽快实现巨额养老资金的积累,为人口老龄化高峰期建立储备基金。

(三)

建立我国的养老保险制度,笔者以为,当前必须解决好以下几个问题:

1. 澄清有关权利与义务方面的模糊认识。养老保险制度的受益人是全体退休(包括离休)职工。作为一名退休职工,在他拥有享受必需的退休费用这项权利的同时,他必须在退休前几十年的工作中,为将来退休后的各种必需的费用付出必要的劳动。也就是说,养老金必须在事先进行积累。事实上,我国职工在其退休前的几十年中,通过他为社会提供的劳动,已经进行了积累。而对这部分积累,国家通过对职工届时退休后给予“劳保”的承诺,归由国家统一掌握。多年来一直实行的职工退休后可以领取75~100%标准工资和继续享受公费医疗,就是这部分积累最基本的表现形式。正是在这种表现形式下,职工个人所积累的养老金部分就

被悄悄掩盖了,仿佛在我国以往的养老金中,职工个人未作任何负担。难怪有人得出“我国的养老金都是由国家和企业负担,职工个人只享受到权利,未尽到义务”这样的错误结论。这个问题如果不加以澄清,建立我国养老保险制度的若干设想是难以被广大职工接受的。

2. 改变职工养老吃“大锅饭”的状况。目前我国职工养老机制存在的一个严重问题是全体职工吃退休养老金的“大锅饭”。因为无论职工参加工作时间长短、劳动态度好坏、对社会的贡献大小,只要他一旦成为国家职工,就等于彻底地解决了个人的养老问题。这种笼而统之的做法,其后果是众所周知的。要解决职工养老吃“大锅饭”的问题,一方面必须形成鼓励职工个人解决养老问题的机制,对养老金的提取应该变“暗提”为“明提”,并建立职工个人养老金积累档案,形成一种具有自助性质的养老保险基金。另一方面国家和企业要通过拨款和提留的方式,再建立起具有公助性质的养老保险基金。在这两方面的基础上,最终实现全社会养老保险金的统筹。

3. 防止企业扩大成本,推动物价上涨。从以往的情况看,建国初期至“文革”以前这段时期,由于历史的原因,我国退休职工较少,所需的退休费用并不多,按照职工标准工资3%比例提取的退休费用已可以满足需要,而且企业所提取的退休费用可以全部计入产品成本,企业实际上没有负担。

“文革”以后,国家规定企业的退休费不再允许计入产品成本,必须列入企业的营业外支出,作为冲减企业利润的科目在税前列支。这样就把负担退休职工的担子大部分甩给了企业。到了七十年代后期,由于企业的退休职工急剧增加,退休费用的提取比例也越来越高,从3%逐渐上升到18%以上,致使企业的负担也越来越重。特别是对那些退

休职工较多的企业来说,如果不能做到较快地提高劳动生产率,那么就只能采取转移的办法来缓解负担。企业转移退休费用负担的途径主要有两种:一是硬往产品成本里挤,通过提高产品价格,把负担转嫁给全社会;二是参加养老保险社会统筹,让所有企业共同负担退休职工的养老费用。对前者,目前企业具有极其强烈的冲动机制,尽管为现行财经制度规定所不容许,但在企业行为软约束的状态下,企业必然要通过各种方式或明或暗突破禁令。退一步说,假如今后国家在这方面开一点口子,那怕是允许企业按标准工资3%的比例提取的退休费用计入成本,据初步测算会推动物价总水平上升4个百分点。显然,对这个问题必须采取慎重的态度。对于后者,从一些地方实行的情况看,可以说这是我国养老保险事业今后发展的方向。但目前由于一些实际问题未能得到解决,因而在全国范围推行起来还有不少困难。

4. 必须为实现养老金的全国统筹创造条件。1984年,国家开始了职工退休费用社会统筹的试点工作,目前这项改革取得了很大的成绩。截止1989年底,全国已有大约2,200个市、县全民单位职工退休费用实行了市、县范围的社会统筹;有近1,000个市、县建立了城镇集体企业退休费用社会统筹。养老金社会统筹的方式不仅保证了退休职工的基本生活,促进了社会安定,而且在很大程度上缓解了企业之间退休费用负担畸重畸轻的问题,为企业开展平等竞争创造了条件。不过应该看到,相对于整个经济体制改革进程,特别是考虑到我国人口老龄化速度加快的实际情况,这项改革工作步子迈得

还不够大。下一步要做的事情,首先是必须尽快制定出相应的法律,使全社会养老保险制度的建立具有法律依据。由于我国至今没有一部完整的《社会保险法》,推行社会养老保险工作缺乏必要的法律依据,只能按照自愿的原则或者借助于行政措施,工作开展起来困难重重。如能制定出有关的法律,整个工作就可以提纲挈领,适时推开。其次要逐步向社会养老统筹过渡,改变目前统筹范围小、层次单一、不适应多种经济成份要求的状况。现在除几个省市外,大多数地方还是以县(市)为单位,按照“以支定筹,略有节余”的原则进行小范围的统筹,保险对象主要是全民单位和大集体单位的职工,广大农村仍然以传统的家庭保险为主,其他经济成份,如个体工商户、私营企业、“三资”企业,尚未建立起与其经济特征相适应的养老保险制度。一些大的行业,如铁路、邮电等,只搞了系统内的统筹。为了实现整个经济发展的持续、稳定和有序,必须依法逐步向养老保险全国统筹的方式过渡。

5. 理顺管理体制,搞好机构建设。养老保险制度的建立,亟需有一个权威性的专门机构来具体负责,以便于进行统一规划与协调。另外,养老保险基金是一项具有专门用途的款项,历年逐渐积累起来的养老金,既不能用来平衡财政预算,也不该把基金变成死钱,而应该通过合法的有效的获得保值和增殖。因此,应尽快成立一个拥有权威的职能机构,赋予其必要的权力和职责,对养老金的筹集、保管和使用负责。同时,还要建立起一套完善的监督制约机制,配合职能机构,提高工作效率。

(责任编辑 徐云鹏)