

论中国养老社会保险的公平与效率

黄贻芳

摘要: 中国现阶段设计和实行的“统账结合”的养老保险制度, 初始目标是为了实现公平和效率双重目标, 但在实施过程中既有失整体公平, 又缺乏充分效率。要使中国的养老保险制度做到公平和效率的统一, 就必须对现行基本养老保险制度结构及其有关政策进行调整和完善, 对目前的养老保险管理体制格局亦应进行适当调整 and 安排。

关键词: 养老社会保险 公平 效率

中国现行的“统账结合”的养老社会保险(以下简称“养老保险”)制度, 其设计的初衷是想达到公平与效率的统一, 即实施“社会统筹”以实现社会公平, 设置“个人账户”以促进经济效率。然而, 从近几年的实践来看, 这种制度暴露出了一些不可忽视的问题, 使公平和效率两个目标都没有能够得到充分体现。

一、中国现行养老保险制度的公平与效率问题

(一) 个人账户制度设计欠合理, 既不够公平, 也缺乏效率

目前养老保险个人账户设计欠合理, 权利与义务不对等, 效率与公平未能有效结合。其主要表现在以下各方面:

1. 养老保险“统账结合”(指统筹部分进入个人账户的基金与个人所缴的基金的结合)的个人账户制度在结构上欠合理, 即个人账户“统账”不分, 不能体现个人账户的法律主体地位。市场经济条件下的政府在制定养老保险政策时, 必须制定责权明确, 产权明晰的养老保险个人账户。政府、企业和个人本是三个不同的经济利益主体, 个人账户中的“统账”不分既不能理顺职工个人与企业 and 政府之间的法律关系, 也不能理顺企业与政府之间的法律关系, 还不能理顺企业集团内部不同经济利益主体之间的法律关系。严格来讲, 企业按比例上缴的养老保险费应属于社会统筹基金, 是一种公共财产; 而个人账户应属于个人基金, 是一种私人财产, 这两种基金应严格区别开来, 不能混淆。可是, 目前, 个人缴费比例是5%, 而个人账户的建账(或提取)比例为11%(即按本人缴费工资的11%的数额建立基本养老保险个人账户), 这样, 个人账户增加了6个百分点, 而社会统筹账户少收6个百分点。可见这样的个人账户不是一个正规的个人账户, 而是一个公私混合账户, 这里的“个人”就有一点名不符实。

2. 按照现行“统账结合”的养老保险制度规定执行的结果是一定比例的统筹基金(单位按比例划入个人账户的基金)与个人账户基金结合形成的个人账户不但不能体现参保人独立的经济法人地位, 而且, 一旦因企业欠缴养老保险费, 而在社会保障部门未按规定记足个人账户时, 个人有权提出申诉, 企业和政府就成了被告, 形成被动的局面。不仅如此, 由于企业全额缴费与企业欠缴(即由于统筹基金和个人账户基金没有分开核算, 所欠缴部分是统筹基金还是个人基金并不清楚)在记账上是一个样(即都按11%比例记账), 从而形成了企业多缴或欠缴养老保险费在计算职工待遇上不

受影响。因为, 现行政策没有因企业欠缴养老保险费而扣职工个人账户的严格规定。这造成了吃社会统筹的“大锅饭”的现象。

3. 从目前制度实际运行情况看, 无论企业多缴费还是职工个人多缴费, 按政策规定账户规模都为11%, 不能扩大, 所以, 企业和职工个人都不愿意多缴费, 尤其是个人。实际上, 个人账户只是计算待遇的一种方法, 且目前为“空账”, 不是一个实实在在的资本账户, 这就会导致企业与职工产生信任危机, 不利于基金征缴。

(二) 养老保险制度总体设计不够合理, 既损害了公平, 也损害了效率

首先是制度分割, 覆盖面窄。由于国家在设计养老保险制度方案时, 没有把机关、事业单位纳入基本养老保险社会统筹范围, 因此, 在城镇三大社会系统组织中的三类人群的养老保险制度各不一样。机关公务员及全额财政拨款的事业单位职工的养老保险仍实行由国家财政统包。差额拨款和自收自支事业单位职工的养老保险虽然实行了社会统筹, 个人缴费, 但在具体政策和业务操作上, 与企业的养老保险制度相比存在很大的差异性: (1) 基本政策不统一, 包括实施范围、缴费工资基数(双基数)、缴费比例。(2) 与企业的基本养老保险制度不衔接。事业单位的养老保险只处在社会统筹阶段, 个人缴费未与计发待遇挂钩, 还没有建立职工个人账户, 人员流动频繁, 而基金无法转移。(3) 养老金计发办法与企业不一致, 养老金调整也不一样。(4) 退休审批权与业务经办相分离。即退休审批权在人事部门, 而业务经办和养老金发放在社会保障部门等。城镇企业职工基本养老保险制度也存在着统筹层次低、覆盖面不高, 待遇不统一等现象。部分股份制企业、“三资”企业、私营企业以及城镇个体经济组织仍游离在基本养老保险制度之外。现行的养老保险制度没有充分发挥社会保险的“大数法则”在全社会分担风险的功能, 存在着制度起点上的不公平, 阻碍了劳动力的合理流动, 影响了经济的发展和效率的提高。

其次, 上述三类人员的养老保险制度引出的三种不同的退休计发办法, 以及在原行业企业“条条管理”体制下, 行业企业的工资制度改革与计发比例不配套, 即工资基数按新的工资结构, 而计发比例按老的办法(国发104号)等, 由此, 造成离退休人员养老金差距悬殊过大。具体地说, 它引起了“五个差别”: (1) 离休和退休之间的待遇差别; (2) 在机关退休和在企业退休以及在机关事业单位退休之间的待遇差别; (3)

先退休和退休后之间的待遇差别；(4)在效益好的企业退休和在效益差的企业退休之间的待遇差别；(5)在行业企业退休和在地方企业退休之间的待遇差别。而且，这些差别并没有体现“权利与义务相对应、公平与效率相结合”的原则。这些待遇上的差别使退休人员相互之间心理不平衡，从而造成制度的公平性不够，最终导致制度效率受损。

(三) 养老保险税(费)率、社会平均工资差别大，既不利于社会公平的实现，也影响基金收支平衡

首先，税(费)不统一，社会统筹的基础平台扭曲。从各地执行情况来看，同一行业的不同企业因在不同省份，同一城市的企业因在不同社保统筹管理体制下参保，其缴纳的费率各不相同(在16~30%之间不等)，不能为企业创造一个公平竞争的环境。此外，在建立个人账户的起步阶段，个人费率也不统一。在账户11%的规模不变的情况下，个人少缴多缴在计算待遇上一个样，从而导致不同行业、不同企业间职工的不公平。

其次，社会平均工资确定不统一，也不够科学。目前，社会平均工资的确定是各个社保管理机构以各省、市、县统计部门提供当地本年度职工平均工资为依据自行确定的，这样，在同一城市里的企业，因在不同的管理体制下参保，由于统计口径、统计数据来源不同，社会平均工资也不同，从而使企业与职工的缴费工资基数及其退休待遇水平均不一样。

以上这些差别不仅造成了企业与企业之间、职工与职工之间的心理不平衡，挫伤了企业与职工的缴费积极性，是保险基金收支难以平衡原因之一，而且还严重影响了公平与效率的实现。

(四) 基本养老金替代率水平的长期目标与近期需要相脱节

按现行养老保险制度，现行养老金实际替代率水平远超过当初制度设计时的60%的替代水平，基本养老保险制度“低水平、广覆盖”的初始目标难以实现。其原因有二：

第一，部分人员按老办法计算待遇高。老待遇由三块组成：(1)基础养老金，即按职工退休前的工资的一定比例进行计发(职工退休前一般工资都比较高，打折比例也高，多数人员按90~95%。有的达到了100%，因此基础养老金比较高)；(2)津贴与补贴，即各种生活补贴和福利性补贴；(3)调整养老金。按老办法计算待遇高的原因：一是基数高，即在计发工资基数上，把岗位技能工资(各行业岗位技能工资水平都不一样，有的企业把职工在职期间的活工资部分带入了退休)作为退休费计发的基数；二是统筹项目繁多。一些福利性的项目如洗理、书报费等都纳入了退休金之中。三是待遇调整幅度大。1994-1999年期间，年年增调，上调幅度与我国生产力发展水平不适应。我国国民经济年增长水平只有7~8%，而养老金增调一般按上年度职工平均工资增长率的40~80%进行调整。特别是在原行业“条条管理”体制下，行业企业之间的待遇调整水平差别大。有的增调高，有的增调低，有的年年调整，有的并非年年调整。总之，企业工资分配制度改革与新的养老金计发办法没有做到有效衔接。

第二，部分行业企业退休人员(特别是在过渡期办理退休的人员)按新办法计算待遇亦高。其原因主要是计算指数(所谓指数是指职工历年缴费工资与当地社会平均工资的平均比)的方法不合理。行业企业职工1996—1999年的缴费工资是按原行业职工平均工资进行封顶的，而计算指数时用地方的社会平均工资，这样分子大，分母小，得出的指数就高。国家政策规定，职工缴费工资不得超过社会平均工资的300%，这一规定就意味着指数不能超过3.0。但是有些地方

在出台《并轨方案》时，规定按地方历年的社会平均工资计算指数，而对指数又不进行封顶和保底(在实际操作中，有的参保人员历年平均指数高达10；有的只有0.1，与国家政策规定的最高缴费封顶目标3.0、最低保底目标0.6相差甚远)，忽视指数在计算待遇中的重要作用，于是，就出现了过渡性养老金“暴发户”现象。对此，我们可以从过渡性养老金计算公式来分析。过渡性养老金的计算公式是：上年度月社平工资×1.2%缴费系数×指数×视同缴费年限(即工龄)。由此可知，缴费年限短，计算平均指数就高，如果指数不封顶，视同缴费的年限长，那么，退休金会高得离谱。如1999—2000年民航系统的飞行人员退休时，其指数均在8左右，按新的办法计算，其月养老金均为2000元左右。

表1

替代率	省、市、自治区
60%~79%	四川、重庆、海南、广东、上海、北京、天津
80%~89%	河北、山西、福建、广西、湖北
90%~99%	江西、浙江、贵州、云南、西藏、辽宁、黑龙江、湖南
100%~120%	河南、山东、安徽、吉林、内蒙
85.77%	全国平均

资料来源：劳动和社会保障部社会保险事业管理局。

上述因政策缺乏效率，且政策过渡没有作有效衔接，以及操作管理过程不规范等，使过渡期内的离退休人员的养老金水平普遍有所提高，有的甚至出现离退休人员的养老金水平高于在职职工工资水平的倒挂现象，使养老金替代率近期需要与长期目标相脱节。但是，笔者做过预测，如按照新的计算方法，过渡期结束后办理退休人员的待遇水平将大幅度下降，有些企业已经看到了这一发展趋势，于是采取积极的补救措施，即为职工建立补充养老保险。从表1中的数据情况看，目前替代率高似乎是一个全国性问题，大大高于西方发达国家25~50%的水平，这不仅严重影响在岗人员的工作积极性，而且与我国经济发展水平亦不相适应。高替代率除违背了公平性原则和制约了国家的竞争力外，还有其他危害：(1)提前退休膨胀；(2)企业逃税或逃费；(3)在缴费率和替代率都较高的情况下，企业一般不愿或无力再为职工建立补充养老保险，使第二支柱、第三支柱养老保险制度没有发展空间，导致“三支柱”的养老保险体系呈现“跛足”局面。

(五) 管理体制不顺对公平与效率的影响

目前，在养老保险制度管理方面存在的主要问题是：管理体制分割、不顺，管理责任不明，管理事权不分，社会化管理程度不高，社会统筹割据等，导致的直接后果是劳动力流动困难，养老基金难以在全国范围内进行调剂，从而不仅影响社会公平的实现，也阻碍资源配置效率提高。由于统筹层次受地方“块块统筹”管理的限制，因此，养老基金不能在经济发达地区和经济不发达的贫困地区进行调剂，经济发达的沿海地区，其养老基金积累已达几百个亿，而老工业地区及一些经济不发达的贫困地区收不抵支；正因为统筹层次低的原因，有关养老保险具体的改革方案、政策制定和基金的调剂等问题都是由地方政府决定的，而各地在缴费和待遇标准等具体政策方面千差万别，致使劳动力跨区域流动也存在诸多的困难。管理体制方面存在的问题主要包括：

1. 养老保险管理体制与其改革要求不相适应。“十五计划”纲要和国务院《关于完善城镇社会保险体系的试点方案》均明确提出了这一体系的总体目标是：“建立独立于企事业单位之外、资金来源多样化、保障制度规范化、管理体系社会化的社会保险体系”。目前经济体制改革不仅只是国有企业

改革,而且包括国家机关、事业单位及科研单位都在进行改革,这就要求建立全国统一的、垂直的社会保障管理体系。虽然中央10号文件和国务院28号文件对社保机构管理体制问题分别作出了“实行系统管理”和“实行省级垂直管理”的表述,但由于种种原因,垂直管理体系没建立起来。管理体制不顺不仅严重影响整个经济体制改革的进程和社会保险管理的规范化,而且,对整个社会保障事业的发展也有着负面的影响。

2. 中央和地方政府在养老保险管理上的责任不够明晰。特别是在基金的管理上,从1998年以来,为了解决养老金的拖欠问题,中央财政多次以借款或转移支付的方式补助地方政府,但许多地方政府把向中央要求资金支持作为解决本地区资金不足的重要渠道,好像确保发放的责任在中央。在1999年补拖欠的过程中,由于中央财政分配不均,还引起一些风波,造成“会哭的孩子有奶吃”的负面影响。有些地方甚至虚报养老基金缺口,以此骗取中央财政的支持。

3. 养老保险制度上的“条块统筹”、“块块统筹”管理仍然存在。从“条块统筹”管理体制看,虽然国务院于1998年9月将行业统筹移交地方管理,但这种管理是以省级为单位的“条块统筹”,也就是说,这种管理只不过是行业过去的“条条统筹”过渡到了以“条”为主的“条块统筹”的管理模式罢了。即对省级社会保险部门来说是“块块”管理,对行业垂直管理的性质来说还是“条条”管理。如金融、邮政、电信等系统在市、县、区的职工,其养老统筹关系在省一级管理;部分交通、中建系统在外省(深圳、上海、厦门、重庆等)的职工,其养老统筹关系在湖北省。由此看来,行业统筹移交地方管理虽然系统统筹的范围缩小了,但其垂直统筹的性质没有多大的改变。从“块块统筹”管理体制看,目前,在全国范围内,多数地区还停留在县、市级统筹,基金管理十分分散,抵御风险能力十分脆弱。90年代以来,尽管国务院多次提出养老保险逐步实行省级统筹,但是直到1997年仅有13个省市实行了省级统筹或建立了调剂金制度。在中央和国务院强有力推进下,1998年底,约有29个省区市实行省级统筹或建立省级调剂金制度,完成了从县、市级统筹向省级统筹过渡的制度变迁。但是省级统筹并没有能够解决日益深化的全国性养老支付危机,除广东、上海等少数地区有节余外,几乎2/3以上省区市收不抵支,形成巨额的养老金赤字。尽管从全国来看,养老保险基金积累余额在逐年增长(从1995年的430亿元上升到2000年的800亿元),但是分布不均衡,70%集中在东南沿海几个省,由于地区利益刚性,使畸轻畸重的养老保险负担得不到有效的调节。特别是中央政府无力在全国范围内进行统一调配,调剂养老金,也就是说无法解决各地区养老金收支能力的差异性和不公平性。这说明省级统筹仍然是“块块专政”,块块管理体制成为实现社会养老保险所要求社会公平的天然屏障。总之,“块块专政”和“条条专政”的弊端,不仅冲击了地方养老保险统筹的正常秩序,造成了劳动力市场的人为分割,阻碍了养老保险社会化管理进程,阻碍了经济的发展,而且还影响了整个社会保障事业的顺利进行,不利于社会公平与社会效率两个目标的实现。

4. 管理权过于集中。根据《社会保险费征收暂行条例》规定,社会保险经办机构既是养老保险费征收的主体,也是养老基金管理主体,还是养老金发放的主体。特别是省一级的社会保险经办机构,集行政管理职能和基金业务管理于一身,即养老保险政策的制定、行政管理与养老保险基金的收、支、管、用都由一个机构承担,致使养老保险费收缴漏洞多,不能足额收缴。在市场经济条件下,养老保险管理权力集

中在一个部门,必然会失去有效的监督和控制。这既是滋生腐败的温床,又影响工作效率。

5. 在社会养老保险管理上没能真正与企业经营分开,企业仍代为管理养老保险有关业务。这种管理方式的危害是:一不利于养老保险各项业务的社会化管理,二不利养老基金的收缴,特别是养老保险费改税务征收后,与税务部门现行管理不配套,三是责权不明,四是管理效率不高。

二、养老保险管理的公平与效率问题

笔者认为在养老保险业务操作管理上存在以下主要问题:

1. 养老保险主体之间法律关系在操作中受到扭曲。个人账户的操作与管理涉及三层法律关系,即政府与企业、政府与职工及企业与职工这三层法律关系。但是,由于在养老保险业务操作管理方面,国家没有统一的、具体的操作管理办法,这样,各省、各地区之间在其管理上不尽一致,也不规范。

2. 职工个人账户转移难。按照有关政策规定,职工在同一统筹地区内流动时,只转移基本养老保险关系和个人账户档案,不转移基金。职工跨统筹地区流动时,除转移基本养老保险关系和个人账户档案外,还需按规定转移职工个人账户基金,其转移金额分两个部分计算:1996年至1997年底前,只转移职工个人账户中的个人缴费部分的本金及利息;1998年1月1日后,转移个人账户全部本金及利息。这一规定致使职工调动工作个人账户转移难,特别是成建制的个人账户转移更是困难重重,难以协调。这不仅严重影响了劳动力向更有效的地方流动,而且也使职工的权利和利益受到损失。

3. 个人账户核算不规范。目前,对个人账户的核算仅限于业务核算,没有进行会计核算。具体表现为:征缴的养老保险费不进行社会统筹基金与个人账户基金的分割,全部作为统筹性的“基本养老保险基金”收入;发放的离退休人员养老金,也不进行社会统筹基金与个人账户基金的划分,统一作为“基本养老保险基金”支出;通过“基本养老保险基金收入”和“基本养老保险基金支出”科目进行整体混合核算。在这种会计核算体系下,社会保险机构会计信息不能准确反映出职工个人账户基金,业务核算中的个人账户基金亦无法在会计核算中得到体现,因此,财务管理无法用具体的资金与个人账户基金相对应,导致个人账户是有名无实。据悉,截至2000年底,全国职工个人账户“空账”约2000亿元(恐怕实际数字比这大得多)。

4. 经办机构内部的业务操作规程管理问题。目前,有些经办机构部门在养老保险业务操作规程上没有建立内部约束机制,有些社会保险经办机构的内部管理方法是:采取由经办人员对参保单位一竿子插到底的管理办法,即缴费工资的核定、征收、记账、计发待遇及养老金的发放,这种管理方法既不够科学,也不够规范,从而影响公平与效率的实现。

5. 养老基金收支结算不规范。其结果:一是企业欠缴社会保险机构的养老保险费,二是社会保险机构欠企业退休人员的养老金,三是有些困难企业不但不能为其在职工缴纳养老保险费,而且,离退休人员的养老金还需要社会保险机构无偿垫付。

三、促进实现养老保险制度公平与效率的政策建议

养老保险制度能顺利实施及成功的关键在于:一是有一个好的养老保险制度结构模式,二是建立一个好的筹资模式,三是建立一个好的管理体系,四是建立一个养老基金统一调

配和使用体系。目前,从世界范围来看,养老保险制度结构、养老保险费的筹集和养老基金的使用及其管理,除少数国家走两个极端(如瑞典,个人只缴纳少许的费用,大部分由国家负担,所需费用基本上列入财政预算解决。而智利政府1980年颁布新的养老保险法,强制个人缴纳本人工资收入的10%,雇主及单位没有缴费义务)外,世界上绝大多数国家的养老保险制度都实行多层次的制度结构体系。养老保险费均由国家、单位和个人共同负担(包括公务员在内),养老保险基金采取统一筹集、调配、使用和管理。因此,建立统一的、合理的、持续发展的养老保险制度,我们可以借鉴国际上通行的做法:建立多层次养老保险制度,以满足不同收入群体的生活需求。如美国的养老金制度实际上是由三部分组成:政府实行的公共基本养老金计划,企业雇主资助的补充养老金计划,个人自愿的养老延期征税的储蓄计划组成的一个混合体制,被称为“三脚凳”体制。在美国,统一筹集资金,即公务员也应与企业职工一样,按规定缴纳养老保险费,建立个人账户。除美国以外,德国、日本、澳大利亚等国家的公职人员都须尽缴费义务,其中最具代表性的澳大利亚,其养老保险模式也可以给我们以启示。澳大利亚现行养老保险制度主要由基本养老保险制度和补充养老保险制度组成。其中,基本养老保险制度在澳方称之为社会保障养老金制度,这一制度覆盖范围是澳大利亚全体公民,还包括在澳大利亚居住10年以上的外籍人员。资金全部来源于税收。养老金计发标准约为职工平均收入的25%,但是每年根据消费品物价指数上涨而进行调整。补充养老保险制度被称之为退休金保险制度。1983年以前,主要在政府公务员和“白领”职工中实行。1986年,澳大利亚政府通过立法,在全国强制实施补充养老保险制度,除个人(包括公务员在内)按规定缴纳养老保险费外,还规定雇主可以为雇员缴纳其工资收入3%的补充养老保险费,建立补充养老保险个人账户,实行完全积累。缴费费率逐年提高,2002年已提高到了9%。为鼓励雇主为雇员建立和缴纳补充养老保险,澳大利亚实行税收优惠政策。澳大利亚的公司所得税税率为20~47%,如雇主为雇员缴纳补充养老保险费后税率可降为15%。雇主如不缴纳补充养老保险费,除不再享受现有的税收优惠政策外,还要由税务局征收退休保证税,1993年议会又通过了《退休金行业监督法》,对补充养老保险基金的管理和监督作了详细规定。除此之外,对建立多层次的养老保险体系问题,近几年来,世界银行根据各国的实践经验,建议养老保险实行“三支柱模式”,其主要内容为:

第一支柱:强制性的基本养老金。目的是保障退休人员的最低生活标准,以减少老年贫困的现象与程度,起着收入再分配的作用。筹资方式多数国家实行社会保障税。

第二支柱:强制性的企业补充养老金。其目的是补充基本养老金的不足。筹资方式是强制性由雇主和雇员分摊的缴款方式,缴款部分应得到税收优惠。

第三支柱:主要是个人自愿储蓄加私人保险。这一支柱对一些非正规部门员工,以及个体劳动者尤为重要。筹资方式是个人自愿储蓄,私人保险。根据缴款以及投资收入决定养老金发放额度。其优点是不影响劳动力市场的流动性。缺点是个人行为对市场信息的反应一般是不对称,容易导致投资选择失误,造成收益下降。特别是在经济衰退时,投保者的风险增大。所以,任何一个支柱都存在弊端和不足。只有把三支柱有机结合起来,才能最终形成较完善较成熟的养老保险体系。

我们认为,上述国家的养老保险制度无论是费用的筹

集,还是养老保险制度结构模式都对我国养老保险制度有借鉴作用。笔者根据“三支柱”理论建议,对我国目前养老保险制度进一步完善等问题提出如下几点基本思考:

(一) 建立三个层次的养老金计划体系,以实现公平与效率相统一

借鉴国外养老保险制度的经验,按照“三个支柱”理论,根据中国的情况,我国应建立国家基本养老保险统一、企业补充养老保险(亦称职业年金制,是企业和事业单位补充养老保险的统称)有别和个人储蓄养老保险自愿等的多层次养老保险模式体系。

1. 国家基本养老保险。国家基本养老保险是养老保险体系的第一支柱。从总体上看,在我国国家公务员、事业单位工作人员、企业职工三大群体的养老保险方案设计中,应建立全国统一的、国家基本养老保险制度,并在此基础上,再单独设计上述人员各自群体自己的补充养老保险方案。即再针对公务员、事业单位与企业职工的不同特点,分别颁发《企业雇员补充养老金法案》,以解决一切企业员工的养老保险问题;颁发《公职人员养老年金法案》,以解决公务员养老保险问题。此外事业单位的补充保险问题,首先确定其类别划分,属于公益性事业单位,执行《公职人员养老年金法案》;属于企业性质的,执行《企业雇员补充养老金法案》。其基金的运作方式实行现收现付与半基金制相结合,基本养老保险不含个人账户,目前基本养老保险中兼容的个人账户部分应分离出去。二是事业性单位人员与其体制改革相协调,完全属公益性管理的或参照公益性管理的事业单位,原则上执行国家公务员的国家基本养老保险加退休年金的办法,但是,参照公务员管理的事业单位,其工资制度须与公务员的工资制度统一起来,在退休年金的标准上可以作适当调整,以有别于政府公务员的水平。事业性单位转入企业的,则向企业养老保险的各种制度并轨。具体有关政策建议是:

(1) 参保范围。应覆盖城镇所有劳动者。因此必须尽快将机关和全额预算事业单位的全体人员,“三资”企业的中方人员,私营企业人员及个体工商户均纳入统一的国家基本养老保险范围。

(2) 资金来源。全部来源于税收,即由企业以本单位职工工资之和为税收基数,并执行统一的税收比例(15%为宜)提取基本养老金费用,以均衡税负。公务员和按公务员管理的事业单位,其基本养老保险的费用负担由同级财政在预算中安排。对一些特殊群体也要有针对性地对养老保险相关业务及其指标参数如缴费工资的确定和缴费方式应采取灵活措施。如对个体经济组织从业人员(这类人员中有三种情况:一种是在某个单位已工作10年以上的,一种是工作不到10年的,一种是新制度实施后的个体户,针对这三种类型的人员,其基本养老保险的计发应有不同的政策规定),首先将其纳入,其基本养老保险费的提取比例可略低于国家统一规定的税收比例,但缴费基数(可按本地区上年度职工月平均工资的固定额)应按政府统一规定执行。个人缴费(税)必须累计满10年或15年(这应与个人账户平均余命计算的年限相同,当然含视同缴费年限)。只有这样,才有资格享受国家的基本养老保险待遇。

(3) 基本养老金的计发。计发待遇可采取两种方案:第一种方案,基本养老金按全国统一规定的社会月平均工资的25%计发;第二种方案,企业职工(含参照企业职工管理的人员)的基本养老金按当地职工上年度月平均工资的25%~30%计发。但是应把计发基本养老金与个人缴费年限结合起来,按国家政策规定个人享受基本养老金必须缴费满10年

或15年,那么,很显然,人们在缴满规定的年限后会停止缴费。因此,为了激励多缴费,我们可以规定缴费满10年(中人)或15年(新人)按20%计发,缴费满25年以上按30%计发。不过,按上述规定执行,必须解决好两个问题:一是社会(或叫职工)平均工资的确定要科学合理,以保证按比例计发的养老金不低于城市最低生活费;二是对有些地方在新旧制度并轨时,为了平稳过渡,另加的补贴应予以取消,以保持政策的纯洁性和完整性。公务员(含参照公务员管理的人员)的基本养老金水平也应与企业职工的基本养老金保持基本一致,应根据公务员职业的性质、工资结构等不同特点,在具体办法上与企业应有所区别:公务员养老金构成:基本养老金+过渡性养老金(或叫退休年金)+个人账户养老金。其中,基本养老金计发基数按其退休时当月的工资作为计发基数,计发比例按缴费年限(含视同缴费年限)在20%~30%之间确定计发比例。过渡性养老金(或叫退休年金)的计发也应采取与企业不同的办法,具体办法有两种:(1)过渡性养老金系数,工资基数亦不同于企业,其中,计发基数改为公务员本人退休前两年的平均缴费工资;计发系数略高于企业的1.0~1.4%,约为1.8%(这一系数应随着个人账户储存额的增长而逐步降低),第一个5年降为1.6%,第二个5年降为1.4%,直至降到1.2%,也就是说年金的替代率最终保持在40%左右。公务员的退休金比例按30%(基本部分)+40%(年金部分)+20%(个人账户部分)的构成比较合适,取消指数计算法。用公式表示,则为:职工退休前两年的平均缴费工资 \times 1.8%(同上即是变动的) \times 缴费年限(含视同缴费年限)。也就是说,必须取职工的全部缴费年限,如果在实际缴费年限和视同缴费年限之间只取其一,那么,过渡性养老金给付水平就低了,因而就要再加一块年金补贴,那样块块多了,计算起来也麻烦。从公务员的工资结构及退休金制度的特点看,公务员过渡性养老金与个人账户养老金并不完全是此消彼长的关系。(2)如果把公务员养老金的替代率目标定为90%左右的话,那么,过渡性养老金=公务员退休前的工资-(基本养老金+个人账户养老金) \times 90%。假设某一公务员在新制度以后的10年办理退休,全部工龄为35年,退休前的当月工资为1700元,如其个人账户缴费按月平均1500元的缴费工资计算[即 $1500 \times 8%$ (个人缴费费率) \times 12(月) \times 10(年) \div 120(月,即指平均余命)],个人账户养老金则为120元,那么,用上述两种办法计算,其替代率前者为90%,后者为93.7%,但后一种更为准确可靠。这主要是考虑到必须确保公务员退休时的工资水平与老办法相一致。因为现行公务员养老金的替代率水平(90%左右)高于企业(83%左右)。确保公务员的养老待遇90%替代水平,有利于保证公务员队伍的稳定,有利于提高公务员的素质和办事效率,我们采取了有别于企业的具体办法。本办法的优点是,既体现了公务员养老待遇略为优厚,也没有改变大的制度结构框架,同时在具体操作上较为简便。公务员的个人账户养老金应采取与企业职工账户统一的计发办法,即个人账户储存额 \div 120(也可以把平均余命定为150个月)。改革实施前已经离退休人员(老人),仍按国家原规定发放养老金。

对于企业“中人”在旧制度下的工龄认定问题,即“中人”过渡性养老金计算,我们亦可以采取两种办法:第一种计算法,计发系数略低于公务员的2%,约为1.6%,用公式表示则为:企业职工上年度月平均工资 \times 1.6% \times 视同缴费年限(即认定工龄)。第二种计算法,计发系数与公务员的相同(因为公务员工资基数一般比企业平均工资高,这是两者的不同之处),则为2%,用公式表示,则为:企业职工上年度月平均

工资 \times 2% \times 视同缴费年限(工龄)。这两种计算方法是国外普遍的做法,与现行过渡性养老金计算方法相比,它至少有三大优点:(1)简便、明了、直观,管理成本低。(2)对职工过去的工龄认定是客观的,由于计发基数是取职工退休前上年度的职工平均工资,因此,职工可以从其中享受到经济发展的部分成果。(3)有利于“中人”待遇水平与“新人”的待遇水平平稳过渡。

需说明的是,公务员的过渡性养老金和企业职工的过渡性养老金的性质不同。公务员的过渡性养老金相当于退休金,这种计算方法适应按新制度退休的所有人,且不分“中人”和“新人”。之所以称其为过渡性养老金,一是想把它与企业职工过渡性养老金(在概念上)一致起来,二是想与退出公务员队伍的年金算法分开。

(4)建立统一的基本养老金调整机制。公务员的基本养老金保持与企业退休人员基本养老金调整水平大体相当。调整基本养老金的依据,可与在职人员调整工资挂钩,按在职人员增加工资额的一定比例增加养老金,其金额与企业相差不宜过大;也可与在职人员增加工资脱钩,依据当地工资增长幅度的一定比例增加养老金。

2 企业补充养老保险。基金制的企业补充养老保险采取个人账户方式,即把原有的个人账户从基本养老保险中分离出来,并将个人账户的个人部分做成实账后,与企业的补充保险合并,合并后的个人账户由企业和个人按新的政策规定缴费,积累储存。这样一个基金制的个人账户将构成养老金计划体系的第二支柱。企业补充养老保险无论是个人缴费部分还是企业缴费部分都将由国家立法,制定政策,强制执行。鉴于目前金融体制还不完善,从稳妥出发,企业补充养老保险的管理由政府管理为宜。但是,必须根据不同群体的需要,建立一个既比较统一、合理,又有所区别的企业补充养老保险制度。

(1)统一补建职工的养老保险个人账户。企业职工养老保险个人账户是从1996年1月建立的。为了统一养老金的计发办法,对未参加的、或已参加而未建立个人账户的机关事业单位人员以及所有未参保的单位和人员应从1996年1月起补建其个人账户。对已参加养老保险而未建立个人账户的机关事业单位,其个人账户按其实际缴费工资及规定登记历年个人账户储存额;对应参加而未参加养老保险的机关事业单位及其他所有制企业和个体工商户,在按规定缴费比例(单位和个人缴费比例可根据1996年起步时的比例到现在的执行比例之间确定一个综合缴费比例)和缴费基数(以职工现行工资为基数采取一次性补缴或分阶段补缴)收取养老保险费后,应根据国务院[1997]26号文件的统一规定补建个人账户,并从1996年1月1日起,登记历年个人账户储存额。

(2)统一个人缴费费率。公务员的补充养老保险(即年金)要建立国家和个人共同合理负担养老基金的机制,实行国家保障和公务员自我保障相结合的办法,改革由国家统包养老保险费用的做法。其中,国家负担部分,根据实际需要由同级财政预算安排;个人负担部分,应从本人工资收入中代为扣缴。强制性实行个人缴费制度,缴费比例根据国务院42号文件精神,由11%降为本人工资的8%。关于补缴历年的,可与当地企业职工历年缴费比例相同,也可考虑一步达到8%。因为,个人账户养老金不存在互济性,个人账户养老保险(包括企业补充养老金或公务员年金)关系转移。公务员在机关和企业、事业单位流动,只转移个人账户本金及利息储存额;公务员调出公务员队伍时,退休津贴(年金)一次性

规定算清,作为补充保险随同转移。其计算公式:转移基金额 = 转移时月缴费工资 × 计发系数 × 在公务员岗位的实际工作年限 × 10 月 × 退休人员的平均余命(10 年,“10 年”可以再研究)。在岗公务员死亡或退休后未支付完的可由法定继承人继承个人账户的剩余部分。但是在在职公务员死亡或退休人员死亡的丧抚费应从公务员年金中支付。

(3) 企业补充养老保险的筹资方式。企业建立补充养老保险缴费比例,可根据本单位经济情况,在职工工资之和的 4~10% 之间进行弹性选择。建立补充养老保险个人账户或与个人缴费部分结合建立个人账户。为减少麻烦,节约管理成本,记个人账户时按提取费用的绝对额记入,再不记缴费基数。

(4) 建立公务员退休津贴(年金)。在公务员实行与企业职工大体相同的基本养老保险制度后,由于企业还可以按职工建立补充保险,因此,拟考虑单独建立公务员退休津贴(年金)制度,作为公务员基本养老保险的补充。退休津贴(年金)按照在公务员岗位的实际工作年限计算,拟出年金计算方法,政府认账,不必真正设立年金账户,这样成本大,没多大意义(因为按上述方法计算养老金,实质上就包含有退休年金在内了)。如果公务员退出其队伍,可根据规定的方法计算一笔费用,采取一次性清算给本人。如果公务员不退出其队伍,继续留在公务员行列退休的,那么在新制度建立后的退休人员都可采用上述公务员的两种计发办法(任选之一)计算退休待遇。

(5) 关于个体工商户的补充保险。个体工商户除了缴纳基本养老保险费(税)所规定的费用外,还需为自己缴纳法律规定的个人账户部分。为了便于管理,个体工商户可按目前的缴费办法,将基本养老保险和补充养老保险合二为一,设定一个综合费率(15%~18% 为宜),其中,8% 为个人账户部分,其余部分作统筹后,再享受国家基本养老保险。关于个体人员缴费基数的确定,可根据当地的社会平均工资的 60% 至 300% 设立若干档次,供其选择;缴费方式可采取按月或按季度、半年、年度等;增加个人缴费网点,方便其就近缴费。数据库不必再记录缴费工资,只记入实际缴费额就行了。如果个体工商户重新在国有、集体企业就业,再按企业补充养老保险有关政策规定执行。对在城镇就业的农民合同制职工的养老保险问题,按个体工商户的办法管理。即可在当地参保,如果数次就业未离开统筹地区,且个人缴费累计满 12 年,达到国家法定退休年龄,符合享受基本养老金条件的,可按月享受国家的基本养老金,个人账户养老金也按个体工商户的办法执行;跨统筹地区就业或回农村的,可将其个人账户储存额全部一次性清算给本人,并解除养老保险关系。

(6) 企业补充养老保险(即个人账户)的计发。企业补充养老保险不能提前支取,待职工达到法定退休条件并办理了退休后,其待遇水平按个人账户储蓄额的多少来确定,有两种计发办法:一是按个人账户实际累计总额的等额算法,即按账户储存累计数(含利息) ÷ 平均余命(可定为 120 个月或 150 个月)计算;二是差额算法。不过第二种方法不稳定,不可取,以第一种计算方法为宜。补充养老金水平总体替代率保持在 30%~40% 左右为宜,这就是说,国家在制定政策时不要把补充缴费率定得太高。职工调动转移时,其补充养老保险个人账户本金加利息累计储存额全部转移。职工死亡或未支付完的可由法定继承人继承个人账户的个人缴费部分。但是职工和退休人员死亡的丧抚费应从企业补充养老保险费中支付。

(7) 企业补充养老基金管理。由企业和个人共同缴费建

立的个人账户类似香港强制性公积金,个人账户中的钱全部为个人所有,一般不进行统筹。但在基金的使用和管理上,是采取完全积累还是部分积累需根据情况而定。如果在社会统筹账户支付基本养老金不够时,统筹账户和个人账户应采取绝对分账管理(这是重新调整养老保险制度意义的关键所在),个人账户必须按照资本化管理原则,先缴费,后记账,不缴费不记账。这样,半基金制的管理模式将成为中国养老保险制度的主要特色。

3 个人储蓄养老保险。个人养老出自于个人自愿行为,参加个人储蓄养老有两种办理方式:一种是通过商业人寿保险,并按照其有关条款规定参保人员自愿选择支付方式。二是个人储蓄养老也可由各商业银行经营,劳动者个人自主到银行开办养老金储蓄专户。政府可以制定优惠政策,使养老金利率高于一般的商业市场利率或规定存多少钱可以免税,但有限额。养老金储蓄一般在职工退休后领取,如果要提前支取则只按一般性居民储蓄利率和利息税计算。

总之,为全面建立、规范企业的养老保险,国家应尽快出台相关优惠政策。另外,由于各地经济发展不平衡,生活水平也不一样,在企业补充养老保险政策方面,应允许各地在国家有关政策的指导下,根据本省、本地区的情况,制定适合其经济发展特点的企业养老保险制度。通过基本养老保险、补充养老保险、人寿养老保险三大支柱的建立,来满足不同地区、不同经济状况和不同收入水平人员的养老需求。

从上述建议与思路看,我国新安排的养老金制度体系将主要由基本养老保险、企业补充养老保险和个人储蓄养老保险构成。其中,企业补充养老保险作为第二支柱的养老金计划是整个制度的核心,因为,一般情况下,这一部分的替代率水平要高于基本养老金水平,此外,它所覆盖的缴费者和受益者均是目前所谓的“中人”和“新人”。很显然,为了这个基金制计划的健康发展,这部分人目前在基本养老保险制度中的空账问题不能被带入新的基金制计划中,所以,在重新设计制度的思路中,应将他们在基本养老保险制度的个人账户上所存在的空账进行隔离处理,即为此而单独建立一个“旧账户”;通过国有资产变现等其他融资方式,按照基本养老保险既定承诺的回报率(包括储蓄本金和承诺的利息),补上空账的亏空。从分账之日起,新的供款和此前的结余部分要全部记入“新账户”,按照规范的基金制度运作。

4 降低替代率。如何把现行的基本养老保险替代率控制在一个合理水平,使其与当地经济发展水平相适应,我们认为可以采取这样的措施:对已经退休人员的待遇达到 80%~100% 的,有两种解决途径:一是在今后 2~3 年内,即使在职职工工资增长,而已退休人员的养老金也最好不增调,即依据通胀或工资增长率逐步下调,直至与新养老金水平汇合后,用工资增长率来调整。因此,近几年内,国家尽量不出台硬性的“普惠制”的提高离退休人员待遇的具体标准。今后如果再调整养老金,也只能由国家出台原则性、指导性政策,省一级提出实施意见,市、县一级规定增调标准。除此之外,任何地方政府一律不准出台调整待遇的政策。二是按政策规定严格清理统筹项目,对统筹外的项目,应纳入补充养老保险由企业支付。对今后新退休人员的待遇计发可按上述三层次计发方法实施。

5 修改退休政策,严格退休条件,堵住提前退休黑洞。国家应尽快明确废止国发[1978]104 号文件,颁布新的退休法规。一是对特殊工种的职工进行定位,取消特殊工种提前退休的规定。目前,井下、高温、高空、有毒、有害等特殊工种客观存在,据统计从事特殊工种的职工平均寿命比正常人要低

得多。我们认为,从事特殊工种职工应该享受特殊的优惠政策待遇,但不应把这种待遇与退休制度直接挂钩,而应体现在职工从事特殊工种工作期间,就享受相应的各种待遇,如提高特殊津贴,定期检查身体,定期组织疗养,工作一定年限后轮岗。二是分三个步骤,逐步延长职工退休年龄。首先,打破女职工女干部的身份,把退休年龄统一到55周岁;其次,逐步与国际接轨,把女职工退休年龄与男职工的退休年龄拉平,明确60岁为职工的统一退休年龄;第三,随着人均寿命的普遍提高,在适当时候,把退休年龄延长到65岁,但根据中国劳动力富裕这一国情,在现阶段,不宜把职工的退休年龄延长到65周岁。三是取消退职的规定。经鉴定完全丧失劳动能力而又未达到退休年龄的职工,执行《劳动法》有关医疗期的规定,医疗期满后仍不能参加正常工作的,应与单位解除劳动合同,享受失业保险待遇,以后再按规定享受城市居民最低生活保障。

(二) 建立“三纵一横”的养老保险制度管理体制,以提高配置资源的效率

为了让国家的政策顺利实施,为了社会保险事业的持续健康发展,应建立全国性的统一的基本养老保险管理体制。从世界各国养老保险的改革发展看,政府主办的基本养老的管理,英国是由社会保险部负责,而且在地区及基层不设分支机构,它制定的社会保障政策由社会性组织及该组织在本地区和基层的分支机构执行;新加坡也是这种管理模式。日本则是由中央和地区两级机构管理,中央管理组织为厚生省的年金局及社会保险厅,负责养老基本保险年金制度的制定和实施,以及计划的编制和数据的统计,地方管理组织有都道府县厅和地方法务所组成。主要负责本地区养老保险制度的贯彻执行和监督。国外的养老保险管理模式对我国的养老保险体系建设有借鉴作用。

借鉴国外的管理经验,根据我国的基本情况,我们认为,应在全国范围内建立起“三纵一横”的社会保障管理体系格局。所谓“三纵”就是社会保障部垂直一条线,加强对社会保障各项事务的管理,财政部纵向一条线,加强对基金的统一调配与拨付,税务总局纵向一条线,加强对各项社会保险税(费)的征收,保证基金安全入库。所谓“一横”就是按上述管理体制原则,在各省、市政府部门间建立横向的管理机制。根据“三纵一横”的管理模式,各级政府职能部门应建立分工明确、各司其职、相互监督、廉洁高效、良性循环的养老保险行政管理和业务运行机制。

1. 建立行政纵向管理层体制。目前,劳动和社会保障部混合管理体制,不利于全国统一的、完善的社会保障体系建设。因为,劳动部和社会保障部是两个不同的职能部门。劳动部的管理职能主要是对劳动就业与培训、劳动力市场的建立,以及劳动争议与仲裁、劳动监督与检查等在宏观上进行政策制定、组织协调与指导,其管理的性质是纯行政行为。而社会保障部的管理职能除了对社会保障事务进行行政行为管理外,还代表国家行使金融管理职能,即控制着保障基金的调配与使用。从养老保险看,无论是在宏观管理上还是在微观操作上都将由政府直接对离退休人员的养老金进行计划化、社会化的管理与发放。可以说,在某种程度上,社会保障部门代表政府兼行政职能与金融职能于一身,既是一个准行政机构,也是一个准金融机构,责任重大。因此,笔者认为,为了实现“十五纲要”制定的关于建立独立于企事业单位之外的社会保障体系目标,应建立一个全国统一的社会保障垂直管理体系。这个体系的行政管理层分中央和省、市(指计划单列市)二级行政管理体制,省市以下均为社会保险经办机

构,其性质是准行政管理事业单位,负责险种有别的各项社会保险业务。中央政府协调社会保障部、财政部和国家税务总局对社会保障工作各司其责,并委托社会保障部主要负责制定统一的法规和政策,明确资金筹措渠道,建立中央统一调剂金制度,要让这种调剂金制度成为经常化、制度化、规范化的良性运行机制。省级政府应加强对社会保障部门、财政部门、税务部门(在费改税的情况下)的领导和协调工作,使其对本地区内的社会保障工作行使各自的权利和应负的责任。省级社会保障部门应与劳动部门分开,单独作为省级社会保险行政管理职能部门,对本省内的社会保险工作实行垂直领导,不再经办养老保险的具体业务,并将所管理的养老保险业务工作下放各地进行属地管理。这样有利于职工流动,有利于提高整体管理水平和减少管理成本等等,关键是有利于社会公平与效率的实现,中央与地方责任的明确。为进一步加强管理力度,还需有行政管理的激励机制,即不仅管票子,还应管帽子,按照银行系统、商业保险和税务系统的垂直管理办法,将人与事都进行垂直管理,这是社会保险事业发展的方向和趋势。

2. 建立行政横向管理层体制。目前,我国财政实行“分灶吃饭”的管理体制,政府性财政收支预算总额中地方大于中央,因此,养老保险的事权主要应在地方,那么,关于养老保险制度统一的贯彻实施,基金的筹措,个人账户的建立与管理,养老金的发放等项事宜,原则上都应由各省级政府承担起相应的责任。省级以下各级政府部门间职责的划分由省级政府依据上述原则逐级合理分解、明确。因此,在同一统筹地区(同级政府部门间)应建立起收、管、支等环节相对分离的社会保险横向管理体制。即由税务部门征收社会保障税(费),由社会保障部门负责社会保险事务性工作(包括退休审批、待遇计发等管理),由财政部门负责社会保障基金管理和统一调配。在收、支、管业务运行管理中,财政、税务和社会保险经办机构三方可采用微机联网方式共同管理。如保险费征收方式:征收个人费用和企业补充费用部分,社会保险经办机构可直接通过微机将当月应征收数据(由税务部门独立征收的基本养老保险税不需联网)传送税务方,税务方据实征收,并将实收数据反馈对方。如养老金支出方式:社会保险经办机构通过微机将当月应支出的养老金传送财政方(联网的头一个月可以这样,次月只需报增减变动),财政方据实直接将所需金额拨款到各代发银行,这样形成一个收、支、管良性循环的养老保险运行机制,既能确保基金应收尽收,又能确保养老金的按时足额发放。与此同时,各地社会保险部门还要建立健全社会保障基金的内部监督、行政监督、司法监督和社会监督相结合的严格监督体系,定期向社会公布社会保障基金的收支和结余以及投资状况,保证基金的安全和完整,维护人们对政府管理社会保障基金的信任感。

(三) 建立全国统一的基本养老金调剂体系

养老保险三支柱制度体系及其管理体系的建立,可以为基本养老金在全国范围进行调剂开道路。我们认为,根据三层次的制度范围和管理范围,应建立中央和省、市两级养老金调剂制度。具体方法如下:

1. 建立基本养老金全国统筹制度。具体办法有两种:一是用数据库实现两级调剂,即建立全国统一的数据库(收入户库和支出户库),并通过数据库先由省一级按月对各地市县直接进行核算,调剂应上解下拨的金额,然后由省一级再将基金结余或基金缺口如数上报国家级核算机构。国家级核算机构应据实按月下拨,有结余留存储备;(下转第74页)

市场,人们才能发现人与环境之间的有效平衡。而在人与环境之间的有效平衡形成中产权起着极为重要的作用。在此我们以非洲撒哈拉地区的干旱为例来说明这一点。干旱对沿撒哈拉沙漠南部边界的8个国家带来了很大的冲击。这8个国家是世界上最穷的国家。撒哈拉并不是一直处于如此贫困的状态,它也曾是庞大的贸易帝国,那时候,社会秩序极其依赖于贸易和市场运行。虽然干旱与饥饿会周期性出现,但人民生活相对繁荣,总能从自然困境中恢复过来。那年代与今日撒哈拉的彻底贫困及极其干燥、贫瘠的土地,形成强烈对比。是什么造成这种状态的呢?过去不少人从沙漠化等自然因素方面寻找撒哈拉干旱的原因,但韦纳·T·布洛夫等人认为,当前干旱问题的加剧和不断扩大的沙漠化起源于法国人对产权制度和市场相互作用关系的割裂。在成为法国殖民地以前,市场运行确实为经济发展提供了基础。这些地区因这种平衡而相对繁荣。虽然会有周期性干旱,但当时存在的产权体系和市场运行减轻了饥荒的严重性。然而成为法国殖民地以后,市场运行逐步受到限制,脆弱的平衡遭致了破坏(如法国人出钱在撒哈拉打了井,破坏了当地的生态平衡),进而引发了现在的撒哈拉问题。这种变化源于原有的有效产权体系和市场关系的崩溃。从现在大量的个案研究来看,历史与现实环境中很多环境灾难,并不仅仅是一个自然因素和人与自然的比例失调,而更主要的是人为的因素,而在人为因素中对市场与产权的割裂是最主要的原因。产权失灵一般会导致环境的悲剧。

(上接第69页)二是用统计报表实现两级调剂。即在没有建立全国统一数据库的情况下,各地以省为统筹单位,省市以下的各地市县应将当月收支后的基金结余或基金缺口上交或上报省市级核算单位,由省市级核算单位先进行上解下拨调剂后,在此基础上,再将核算收支后的基金结余或基金缺口上交或上报国家级核算机构。国家级核算机构再据实对一些经济不发达的贫困省份及地区在当月收不抵支的情况下进行补贴。当然,在前面两种办法的基础上,还可以探讨按一定比例上解下调,或坚持基本养老保险基金统一调剂,而以个人账户为主的企业补充由各地按国家规定自求平衡和发展,或基本养老金与企业补充养老金分账户进行核算等。这样,就可以充分发挥养老保险资源在全国统一配置的优势,以实现公平与效率的统一。

2. 建立省级调剂金制度。自国务院颁发《关于企业职工基本养老保险省级统筹和行业统筹移交地方管理有关问题的通知》(国发[1998]28号)以来,各地先后建立了省级统筹调剂金制度,但办法各有千秋。

对于如何建立省级调剂金制度,笔者认为:

首先是必须理顺管理体制,即按前面提出的建立中央和省市两级行政管理体制,基本养老保险业务管理全国统一,省市级以下实行垂直管理(既管票子,也管帽子),实行一条边的垂直管理。

其次是根据养老金支付和发放的刚性化特点(截至2000年底,我国离退休人员的养老金社会化发放率已达92%),在上述养老金上解的办法中,各地市县以结余基金为基数,按60%~80%之间,实行按月上解。在上述养老金下解办法中,按月初核报缺口基数,由省级管理机构按缺口全额下

环境保护市场化的关键是产权问题,我国的环境保护制度的创新要建立在有效的产权制度基础上。离开了产权来谈中国环境保护市场化问题,必然会导致环境的灾难。在当前我国环境保护市场化的运作过程中特别要运用产权这个基本制度来解决我国环境保护问题。引入产权不仅可以大大地提高我国环境保护的效率,降低环境保护的成本,而且还有利于人与环境之间平衡体系的建立。

参考文献:

1. 周毅,1999:《中国东西均点——中国治贫反困新思路》,广州,广东出版社,1999。
2. 韦纳 T. 布洛夫等:《产权和撒哈拉的经济》,见詹姆斯·A·道,史迪夫·H·汉科等编著:《发展经济学的革命》,上海,上海三联书店,2000。
3. 科斯:《社会成本问题》,见科斯:《企业、市场与法律》,上海,上海三联书店,1990。
4. 卢现祥:《西方新制度经济学》,北京,中国发展出版社,1996。
5. 保罗·A·萨缪尔森等:《经济学》,中文版,北京,中国发展出版社,1992。
6. 德姆塞茨:《关于产权的理论》,见科斯等著:《财产权利与制度变迁——产权学派与新制度学派译文集》,上海,上海三联书店,1991。
7. 道格拉斯·诺思,1988:《西方世界的兴起》,北京,学苑出版社,1988。

(作者单位:中南财经政法大学经济学院 武汉 430077)
(责任编辑: N)

拨。为提高省级调剂金上解率,要制定基金上解下拨计划等措施和手段,对不能按时足额上解的地市县,可采取相应的行政措施和经济措施等方式,以保证省级调剂金上解到位。以后还可以探索经验,逐步规范,在全省范围实行收支两条线管理办法。

3. 财务应建立社会保障预算体制,在预算制度中调节养老基金的支出结构。无论社会保障基金收支是否纳入财政预算,财政部门都有责任根据当年的社会保障基金缺口提供相应的基金支持,做不到这一点,社会保障基金的社会保障职能就难以得到全面的发挥,改革的进程也会受阻。我国社会保障的财政支出应该有一个基本指导思想和计划安排:(1)社会保障部门精确测算当年的社会保险基金缺口,应会同财政等部门一起做好当年的基金缺口补贴的工作安排;(2)社会保障基金一旦纳入财政预算,则必须由财政提供社会保障基金的总担保;(3)根据中国的目前情况以及政府、财政的职能作用,由财政部门提供社会保障基金缺口补贴,在上年末社会保障部门预测下一年的社会保障基金缺口,财政部门在年前审查后于当年做好基金安排,同时要强化社会保障部门、企业与个人的责任,避免出现“企业、个人依靠社会保障部门,而社会保障部门依靠财政部门”的局面;(4)财政部门要按照本地的经济发展水平提供财力所能及的资金支持,社会保障预算起初的财政补贴安排一般占财政总支出的15%~20%为宜,以后再根据经济总体发展情况逐步提高。

(作者单位:武汉大学商学院博士生 武汉 430072)
(责任编辑: N)