

企业养老保障制度改革的探索

刘明建, 梁文潮

(武汉大学 经济管理学院, 湖北 武汉 430072)

摘要: 建立和完善企业养老保障制度, 对推进我国企业改革、恢复企业活力具有重要作用。论述了我国企业养老保障制度的建立及改革的必要性, 通过研究国内外养老保障制度的理论与实践, 分析了我国养老保障制度存在的问题及其成因, 提出了中国养老保障制度改革的思路。

关键词: 企业; 养老; 问题; 改革

中图分类号: F840.67 **文献标识码:** A

一、对企业养老保障制度的建立与改革的认识

对于我国这样一个正处于经济转型时期的发展中大国来说, 建立和完善企业养老保障制度具有以下功能: 一是实现社会稳定的功能。养老保障制度能为退休职工提供基本生活必需保障, 保证退休职工老有所养。二是缓解我国人口老龄化的压力。2000年, 我国65岁以上的老龄人口将达到7%, 每个劳动者赡养老年人口已相当于发达国家80年代的水平, 退休养老费用每年将达到1 000多亿元。三是恢复企业活力。建立和完善企业养老保障制度将有助于减轻国有企业的负担, 合理分摊成本, 使新、老企业之间, 国有企业与民营企业之间公平竞争。四是有利于企业改革的深化和产业结构的调整。企业经营自主权的确定, 企业破产法的贯彻实施, 各种经济成分并存和稳定发展, 劳动力的合理流动以及治理整顿的推进等, 都迫切要求尽快建立与之相适应的养老等社会保障制度。五是为企业的改革和发展提供充足的资金来源。建立养老保障制度能够积累大量的养老基金, 推动中国的金融市场, 尤其是直接资本市场的建设和完善^[1]。

建国以后, 由于受前苏联的影响, 一直把退休养老金视作福利对待, 退休金的工资替代水平很高, 给企业造成了沉重的负担。而且这种负担随着人口老龄化的加快而愈来愈重, 严重影响了企业之间的公平性竞争, 使大批关系国家经济命脉的老的大型企业在市场经济的竞争陷入困境。1984~1997年, 我国对企业养老

保障制度进行了几轮改革, 取得了一定成效, 但根本问题仍未得到解决。因此, 建立完善的与我国国情相适应的养老保障制度是我们面临的重要任务。

二、养老保障制度的基本模式

从养老金按什么标准发放的角度讲, 养老保障制度可以划分为两种基本类型, 即受益基准制和供款基准制^[2]。

受益基准制是指受益人的养老金获得方式和数额取决于由主管当局规定的受益标准, 如工龄、职称、职务等, 而与实际的缴费贡献无关。这种养老制度模式注重社会公正, 具有显著的收入再分配的功能。我国50年代确立的企业职工养老保障制度就是企业为主体的受益基准制, 退休金的给付标准较高, 与退休前的标准工资之比, 一般在80%~95%之间, 现阶段事业单位及国家机关退休职工的养老仍是这种模式。

供款基准制是指受益人的养老金取决于本人过去在保障体系中的资金贡献数量。而且是谁出资谁受益, 受益与过去的资金贡献完全对等。这种模式注重对个人的激励机制, 再分配的功能很小。

受益基准制具有再分配的性质, 其养老金现收现付的管理也相对简便, 尤其不涉及基金保值增值问题。但是其弊端也非常明显。一是养老金收缴困难, 而且具有“大锅饭”特征的养老金支付方式, 不仅难以调动劳动者的积极性, 也导致人们对于制度的过分依赖。二是使代际间的矛盾日益突出, 从而导致养老金收支的财务危机。

供款基准制的特征为:一是受益多少取决于积累数量的多少;二是受益人所获得的养老金来源于过去的实际积累。因此,它不会因为人口的迅速老龄化而产生支付危机。其弊端是缺乏转移支付和收入再分配的功能。

从我国现在的具体实际看,一方面,经济的稳定性不高,人口老龄化的压力非常大,国家和企业无力承担大量职工的养老负担;另一方面,中国经济的发展水平尚不高,尽快推动经济增长,应当是经济与社会发展的最主要目标。在公平与效率的关系问题上,基本的选择应当是效率优先,兼顾公平。因此,我国应当选择以基金预筹积累的资金筹集方式的供款基准制。

三、我国企业养老保障制度的发展历史及其问题探讨

(一) 养老保障制度的发展历史

我国企业养老保障制度的发展过程大致可划分为三个阶段。

第一阶段是20世纪50年代初至1966年,是我国养老保障制度的建立阶段,实行的是企业承担,国家统一管理的模式。这一阶段,养老保障制度有基金、有管理、有监督,基金和收集、管理和监督是分立的,在人口年龄结构轻且经济发展较快的情况下,这一制度应该说是没什么大问题的。

第二阶段是1966~1984年,是养老保障体制转变阶段。由于文化大革命的影响,企业退休职工的退休金改在营业外列支,劳动保险业务由各级劳动部门管理。基金制度没有了,一部分社会统筹也没有了,养老从社会保险变为企业保险。

第三阶段从1984年开始,是养老保障制度的改革阶段。改革可以概述为三个步骤。

(1)退休费社会统筹体制。1984年,我国在全民所有制企业范围内进行了以退休费用社会统筹为主要内容的改革试点,即在市、县一级行政区域内的国有企业之间,按照以支定收、略有节余的原则,实施养老金的统一收缴、发放以及对职工养老问题的统一管理。1991年在国务院发布《关于企业职工养老保险制度改革的决定》后,统筹体制在全国范围内开始正式实施。

(2)社会统筹与个人账户相结合的制度。1995年3月,国务院发布了《关于深化企业养老保障制度改革的通知》,这是企业养老保障制度改革的第二步的标志。这次改革的主要思路是:实行社会统筹与个人账户相结合的基本养老保障制度,并补充企业保险、个人储蓄,形成多层次的养老保障制度。职工和企业按照

职工工资的一定比例向社会统筹账户和个人账户缴费。在个人账户实施前参加工作的职工,他们在该办法实施前的工作年限视同缴费年限,至退休时以“个人账户中的存储额推算出全部工作年限的存储额”。对已退休职工的养老问题,则通过社会统筹基金加以解决,养老金的给付标准仍按改革前的办法执行。

(3)1997年养老保障制度的改进措施。1997年8月,国务院下发了《关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的规定》,提出了企业职工养老保障制度的改进措施。其要点是:按职工工资的11%建立个人账户,其中个人缴费率1997年不得低于本人工资的4%,1998年起每两年提高一个百分点,最终达到本人缴费工资的8%,个人账户的其余部分由企业缴费划入。随着个人缴费比例的提高,企业划入的部分要逐步降至工资的3%;老职工的养老金由企业缴费形成的社会统筹基金解决。企业缴费率由省、自治区、直辖市人民政府确定,一般不得超过企业工资总额的20%(包括划入个人账户部分)^[3]。

养老金支付分为两部分,一是基础养老金,标准为当地职工上年度平均工资的20%;二是个人账户养老金,标准的个人账户累计储存额除以120。个人缴费年限累计不满15年的,退休后不享受基本养老金待遇,其个人账户储存额一次性支付给本人。

(二) 养老保障制度的主要问题

改革以前,我国企业养老保障制度的主要问题是养老给企业带来了沉重负担及不同企业之间养老负担不均衡而引起的非公平性竞争。1984年开始,我国政府积极推进养老保障制度改革,希望通过改革能够减轻企业负担,保障职工老有所养,恢复企业活力。但从实际情况看,目标远未达到,存在的问题还很多^[4]。

(1)养老保障制度的覆盖面窄。改革以后,我国企业养老保障制度只覆盖了城镇国有经济部门的职工,民营、外资等非公有制企业职工养老没有保障。这不仅使国有企业无法与其他所有制经济进行平等竞争,而且劳动力在不同所有制之间的合理流动,企业破产、兼并等都难以顺利进行。

(2)隐性养老负债的偿还问题在改革过程中没有解决。隐性养老负债一般存在于养老金现收现付的受益基准制度中。这一制度中,职工虽没有直接缴纳养老保障金,但实际上职工通过纳税的形式或通过低工资“预先扣除”,间接地进行了缴费。一般在同时就转为以前退休职工(上一代人)的养老金。从中国的情况看,旧体制下对职工劳动贡献的“扣除”部分大都形成了国有资产,作为回报,政府承诺在他们年老时提供养老金。也就是说,政府对这些职工负有养老金债务。

因为不像明显债务那样清晰可见,所以在养老保障制度中称为隐性负债。实行个人账户和社会统筹相结合的制度改革后,改革以前退休的“老人”和改革以前参加工作的“中人”的个人账户基金就存在问题,国家对这两类人员就存在隐性负债,因此“老人”的个人账户是空账户,“中人”的个人账户基金不足,而社会统筹基金是远远不能承担“老人”的退休养老费用,更不用说补偿“中人”的养老负债。

(3)改革以后企业养老负担过重,缴费困难。目前我国养老金的平均供款率达到工资总额的23%以上,有的地方甚至超过30%,企业和职工负担沉重。由于社会统筹基金不可能解决退休职工的养老问题,因此,企业一方面要支付老职工的退休金,另一方面又要为在职职工缴费,企业的负担比改革前还加重了。

(4)没有建立全国范围内统一的养老保障制度。改革以后的新制度先是以市为统筹单位,随后政府又允许各行业、各部门建立行业保险。由于经济利益的驱使及经济发展的不平衡,各地区之间、地区与行业之间、各行业之间的养老保障制度有较大差别。

(5)养老基金的制度不完善。对养老金的管理没有健全的法律制度或管理办法,在养老金的使用、投资、运营等方面缺乏监督机制,养老金的贪污、挪用等腐败现象普遍存在,基金的保值增值没有保证,损坏了职工个人的切身利益。

四、国外养老保障制度的改革

德国于1889年在世界上首先建立了养老保障制度,至1987年,世界上建立养老保障制度的国家已达到130个^[5]。一百多年来,养老保障制度的理论与实践在世界各国得到了迅速发展。智利和美国是养老保障制度改革和运行最成功的代表,他们的改革经验对我国具有重要的启示。

(一)智利的养老保障制度改革

20世纪80年代初,智利进行了退休金制度私有化改革,取得了举世公认的最大成功。智利在80年代以前曾经历了长期的经济混乱和债务危机的痛苦。但到90年代初已成为拉丁美洲经济增长的楷模,退休金制度的改革为此做出了巨大的贡献,因此,智利新的退休金制度被誉为“智利模式”。

智利改革的要点为:①建立养老金预筹积累的个人账户制度。职工把每月工资的10%存入个人账户,逐月积累。个人账户资金及投资运营后的部分归投保人所有,到期就可以领取。②让民营(私人)管理机构经营基金,并且让多家机构竞争,优胜劣汰。职工可自

由选择任何一家养老金管理公司,也可以中途转换公司。③政府对各养老金管理公司进行严格监督和控制。

(二)美国的社会保障制度及改革

美国的社会保障制度研究较多的是公共年金制度。公共年金制度的全称是老年、伤残、遗属保险。美国的公共年金制度建立于1935年,60多年间,这一制度经过了多次改革和调整,其覆盖面越来越大,今天已为95%的65岁以上的人提供了保障。

在发达国家,美国的公共年金计划是运行得最有效的。在其他国家的公共养老金都出现赤字的情况下,它却有盈余。美国的公共年金制度具有低税率,低保障水平的特点。其税率在90年代为工资总额的12.4%(雇主、雇员各承担一半)。除了美国人口年龄结构较轻的原因,还有个重要的因素就是美国的退休金保障水平较低,其退休金的工资替代率只有44%。

美国的公共年金制度目前仍然运行良好,按现行的税率,该制度到2030年才会出现财政困难。美国社会各界看到了几十年后养老保障制度存在的问题,从长远考虑,他们正在探讨养老制度的改革。

五、中国养老保障制度改革思路的探讨

(一)改革的原则

(1)效率优先,兼顾公平。我国企业养老保障仍应采取社会统筹与个人账户相结合制度,但是供款机制应该改变,社会统筹和个人账户均应取消企业缴费,而社会统筹不应以个人和企业缴费筹集资金,而应以税收的形式筹资,即养老保障税。养老保障税的征缴率应与工资收入成正比,工资越高,缴费率越高。

(2)社会功能与经济功能并重的原则。养老保障制度的社会功能首先是养老,保证老年职工的基本生活和社会安定,其次是减轻企业负担,使企业之间公平竞争。建立和完善养老保障制度仅仅考虑其社会功能是不够的,我们应当着眼于为经济建设服务。因此,必须同时考虑养老保障制度的经济功能。通过建立养老保障制度推动资本的形成,带动经济的增长,使经济增长与养老在同一良性的轨道上运行。

(3)养老基金的保值增值。养老基金的管理具有十分重要的意义,它有助于推动中国资本市场的完善和企业经济的发展,保障职工的权益和养老目标的顺利实现。因此,应加强养老基金的监督和管理,确保养老基金的有效运营和保值增值。

(二)改革的办法

(1)增加覆盖面。要通过改革,首先使我国企业全

部实行养老保障制度,对不实行养老保障制度的企业和职工要采取强制性措施。

(2)改革统筹办法,实行完全个人账户制度。社会统筹应由“缴费”改为“缴税”,按照工资的不同比例征收养老保障税进入统筹账户,个人账户制度可借鉴智利改革成功的经验,完全实行个人缴费机制。事实上,通过以下简单计算可知,实行完全个人账户制度在中国是可行的。

假如职工每年缴费工资的10%(m)作养老基金,养老基金运营后的年收益率为 r ,工龄为35年,退休后养老金的总额 T 为多少?如果这笔养老金分20年领取,该职工每年能领取多少养老金?

$$\begin{aligned} T &= [(m(1+r) + m)(1+r) + m)(1+r) \cdots] (1+r) \\ &= m(1+r)^{35} + m(1+r)^{34} + \cdots + m(1+r) \\ &= m \cdot \frac{(1+r)}{r} [(1+r)^{35} - 1] \end{aligned}$$

假设每年领取的养老金为 S ,那么:

$$[(T-S)(1+r) - S(1+r) \cdots] (1+r) - S = 0$$

$$S = \frac{Tr(1+r)^{19}}{(1+r)^{20} - 1}$$

$m = 360$ 元, $r = 6\%$ 时	$T = 42\,523.5$ 元 $S = 3\,497.5$ 元
$m = 600$ 元, $r = 6\%$ 时	$T = 70\,872.5$ 元 $S = 5\,829.2$ 元
$m = 960$ 元, $r = 6\%$ 时	$T = 113\,396.0$ 元 $S = 9\,326.8$ 元
$m = 360$ 元, $r = 10\%$ 时	$T = 107\,325.6$ 元 $S = 11\,460.4$ 元
$m = 600$ 元, $r = 10\%$ 时	$T = 178\,876.1$ 元 $S = 19\,100.7$ 元
$m = 960$ 元, $r = 10\%$ 时	$T = 286\,201.7$ 元 $S = 30\,561.0$ 元

通过上面的计算分析,实行完全个人账户制度,基本可以保证职工的养老目标的实现,国家和企业的负担减轻,职工个人亦能承担。

(3)发展企业补充养老和家庭储蓄养老。要建立较完善的企业制度,除了个人缴费建立账户以外,有条件的企业还应实行企业补充养老,以此给职工增加福利,调动职工的积极性,吸引优秀人才。同时职工个人也要增强自我养老意识。

(4)偿还企业职工隐性养老负债。职工隐性养老负债没有偿还是企业养老制度改革未能成功的主要因素。因此必须偿还“中老职工”的隐性负债。然而国家目前困难很大,需要巨额资金。

我国可以借鉴智利的经验,通过出售一部分公有

商品住房、出售国有中小型企业、发行债券、国家财政拨款、税收、利用反腐败追缴的资金等办法,完全可以偿还这部分债务。

(5)加强养老基金的管理,使养老基金的运营机构和监督机构分离,确保基金的保值增值。

(三) 改革的配套措施

(1)降低养老金的工资替代水平。长期以来,我国退休金的工资替代率平均达到83%,给企业带来了极其沉重的负担。因此,要把退休金视为基本养老保障费用而不是福利是当前养老制度改革的一个关键点。从国外情况看,大多数国家的养老金工资替代水平都不高,如德国为49%,瑞士为37%,英国为31%。通过实行完全个人供款机制的养老保障制度,我国养老金的工资替代率将会有所降低,但职工的基本生活应有保障,确有困难的职工则由社会统筹基金补充。

(2)提高退休年龄。建国以后,我国的企业职工的退休年龄一直为男性60周岁,女性55岁,这一制度延续了近五十年,这与当时我国人均寿命和国情是基本相符的。目前,我国实行低龄退休是为了解决年轻人的就业问题。其实从国内外有关资料分析,降低退休年龄并非是解决就业问题的办法,提高退休年龄有利于企业解决人力资源短缺及浪费问题,通过科技人员的创新和熟练工人的劳动提高生产率,从而提高企业经济效益,又能带动就业的扩大。所以,在我国应该是提高退休年龄而不是降低退休年龄。

企业养老保障制度的改革是企业改革的一个重要方面。2000年是我国国有企业解困的关键一年,建立完善的养老保障制度至关重要。在九届人大三次会议上,朱镕基总理再次强调要加快社会保障制度的改革。我们应当在总结过去改革经验的基础上,进行积极地探索,使我国企业养老保障制度不断得到完善。

参考文献:

- [1] 高尚全. 市场经济与中国改革[M]. 南宁: 广西人民出版社, 1999.
- [2] 吴敬琏, 张军扩, 刘世锦, 等. 国有经济的战略性改组[M]. 北京: 中国发展出版社, 1997.
- [3] 李 珍. 社会保障制度与经济发展[M]. 武汉: 武汉大学出版社, 1998.
- [4] 杜厚文, 胡乃武, 杨瑞龙. 向市场经济过渡中的国有企业改革[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 1998.
- [5] 廖泉文, 黄美缘. 社会报酬系统和社会保险系统[M]. 厦门: 厦门大学出版社, 1997.