

# 对加强养老保险工作的思考

张雷鞭

养老保险制度是重要的社会保障制度，在经济社会发展中起到了“安全网”和“稳定器”的作用。党的十八届三中、五中全会强调，要建立更加公平可持续的社会保障制度，为养老保险工作指明了发展方向。湖南省株洲市财政部门努力提升对基本养老保险的保障能力，积极推动全方位统筹、一体化管理的社会养老保险体系的形成。但是，随着养老金支出加大和养老工作的不断推进，株洲养老保险出现基金收支缺口逐步加大、养老保险征缴扩面提速难度加大、企业养老缴费人员占比连续下降等问题，财政部门也面临越来越大的支付压力和管理困惑，亟需深入分析问题存在的原因，提出相应的政策建议。

## 株洲养老保险存在问题的原因分析

（一）基金收支缺口越来越大，既有历史原因，也有当前新情况。株洲因国有企业众多，在上世纪80年代末，率先被国家列为实行“劳动、人事、工资”三项制度改革的试点城市，在企业改革改制、转型升级过程中，产生大量国有、集体企业破产改制人员，并全部纳入企业养老保险范围。当时收费标准低，资金结余少，这部分人群给目前养老金发

放带来了较大压力，历史包袱十分沉重。当前还存在一些新情况：一是企业离退休职工多，缴费人数少，抚养比低。2015年底全市企业离退休人数为24万人，在职人数为52.1万人，企业养老保险抚养比仅为2.17:1，考虑实际缴费人数仅为35万人，企业养老基金面临严峻的收支缺口。加之基金征缴扩面难度越来越大，抚养比呈继续下滑的趋势，将进一步拉大基金收支缺口。二是存在普遍选择低档缴费标准的情况。在企业养老保险方面，灵活就业人员普遍选择最低档缴费标准，即按全省上年度在岗职工平均工资60%作为缴费基数，以2016年为例，最高档缴费基数为9705元，而最低档缴费基数为5823元，两者相差3882元；在城居养老保险方面，个人缴费部分有14个缴费档次选择，但90%以上城乡居民选择100—200元最低档缴费。三是养老金的持续提标加大了基金的发放压力。2016年已是企业养老保险连续第十二年上调养老金标准，养老金标准的提高必然增加养老基金的支付，使养老金收支缺口进一步加大。

（二）征缴扩面提速难度加大，既存在参保率较高的客观原因，也存在选择性参保的主观原因。近几年养老保险

扩面力度较大，尤其是企业养老保险参保人数保持较高速增长，在目前较高参保人数的前提下，进一步扩面提速难度较大。同时，信息系统不健全，缺乏实时查询系统。对个人而言，缺乏了解自己参保情况的信息系统，不能很好地调动其参保的热情和关注度；对社保管理工作而言，缺乏实时掌握情况的数据系统，不能及时发现和处理问题。在企业养老保险方面，一些企业为了千方百计规避社会保险责任，争取利益最大化，选择性地给员工参保，对缴费率较高的养老保险不能做到应保尽保，存在漏报和瞒报缴费基数情况，尤其是一些私企的雇员未参保情况较为严重。在城居养老保险方面，一方面由于保险待遇偏低，影响了参保人员的积极性；另一方面，我国农村和城市居民养老保险启动才几年时间，群众对政策还有一个熟悉了解并认同的过程。

（三）企业养老保险缴费人数增长乏力，既受经济条件的制约，也受政策本身的限制。根据目前的参保政策，城镇个体工商户、灵活就业人员按省上年度在岗职工月平均工资20%缴纳企业职工基本养老保险费，而在岗职工月平均工资不包括城镇私营企业，其标准明显要高于城镇个体工商户、灵活就业人员

的待遇水平。从调研情况来看,灵活就业人员参保缴费人数逐年下降,受经济条件的制约,大部分存在停保或缴费满15年后不再继续缴纳的情况。另外,养老金由个人账户和基础养老金两部分组成,政策规定养老保险缴费满15年的参保人,退休后可以领取养老金,但按现行计发办法,养老金待遇与个人缴费关联度不大,对于参保人激励约束作用不强,导致大部分参保人只是希望能够进入国家的养老保障体系,从而只是选择较低档次缴费,或是缴满15年后不再继续缴费。

### 对加强养老保险工作的几点思考

(一)提高统筹层次,统一全国政策,让人民群众“公平参保”。按照养老保险的大数法则,基本养老保险统筹层次越高,基金抵御风险的能力也就越强。逐步提高统筹层次,并最终实现全国统筹,是实现基本养老保险制度公平性和有效性的本质要求。虽然目前包括湖南省在内的各省份都建立了企业养老保险省级统筹制度,但大多实行的是“预算管理、两级调剂”模式,即省级通过预算管理的方式对全省范围内的基金实行统一核算和使用,并实现省和地方两级调剂,结余基金留存市县,由省级授权管理,并不是严格意义上的省级统筹。从株洲市的情况看,市本级和县区之间存在结余资金,并不能实现有效调剂的问题。全市范围内,市本级负责市属国有、集体企业及其职工的养老保险工作,县区负责其所有国有、集体及非公企业的养老保险工作。在市本级这个层面,新生国有企业很少,原有国有、集体企业不断退出,原有体制对市本级的扩面越来越局限,而退休人员越来越多;县区随着非公企业的蓬勃发展,扩面前景明显优于市本级,特别是城区这一块,基金结余较大,而现有的体制决定了县区的基金结余不能调剂用

于弥补市本级的养老基金收支缺口,这就造成了在养老基金决算报表中全市体现有滚存结余,而实际上部分结余资金都沉淀在县区一级。建议尽快完善省级统筹制度,进而为实现全国统筹打下基础。另外,各地实行不同的企业养老保险政策,造成了地区间养老不平衡和不公平,对人员养老关系流动造成了人为阻力。而且各地实行不同的养老保险政策,容易导致地区间的相互攀比。出台全国统一的养老保险政策,逐步统一单位缴费率、基数核定、待遇计发和调整等规定,不仅有利于促进形成公平竞争和劳动力合理流动的市场环境,而且通过明确上收政策制定权,严禁地方政府下调费率、擅自扩大待遇项目标准、增加支出项目以及扩大支出范围,可以有效防范基金支付的长期风险。

(二)合理调整计发办法,区分公益性和效益性,让人民群众“愿意参保”。要建立具有激励作用的待遇调整机制,改变原有主要依靠政府行政决策调整养老金的现象。通过正常的调整机制,让参保群众实实在在感受个人缴费与自身待遇息息相关。确保养老保险公益性的前提下,为多缴多得创造适当条件。在保证养老保险作为社会保障功能作用的前提下,适当增加对多缴和长缴参保人群的合理养老金待遇。适当调整养老保险缴费年限,考虑增加缴费最低年限。根据目前的年龄结构,针对企业养老保险缴费年限偏低的实际,建议延长最低缴费年限,不仅通过拉长缴费年限,可以适当减低缴费基数,而且有利于基金的精算平衡,增加在职人员的个人账户积累,提高退休后的待遇水平,提高养老的生活质量。

(三)适当降低缴费门槛,对低收入困难群体给予一定政策倾斜,让其“能够参保”。为了确保今后养老金领取的待遇水平,提高养老金缴费基数是必然趋势。但从目前株洲市情况来看,灵活

就业人员普遍感觉养老保险缴费基数虚高,远远超出他们的承受能力,既不利于灵活就业人员特别是低收入人群广泛参保,也制约了他们继续缴费的能力。在完善相关措施,基本形成多缴多得、长缴长得的情况下,建议根据灵活就业人员等困难人群的实际,适当进一步降低最低缴费的门槛,为低收入人群参与养老保障提供入口。同时,对于因经济原因导致的被迫断缴情况,建议出台一定的扶持政策,如允许其在经济条件转好时续缴或者对于确实因经济情况导致距退休年龄不足三年出现断保的情况,予以一定财政补助。根据发展,逐步提高城居养老保险的保障水平。目前企业养老保险和城居养老保险缴费、养老金待遇等方面差距明显,由于城居养老保险起步较晚,建议今后视情况缩小两者的差距,逐步提高城居养老保险的保障能力。同时也可以考虑调整城居养老保险征缴扩面政策,引导缴费能力过低的人员加入城乡居民基本养老保险制度。

(四)加快信息化建设,科学设计查询系统,让人民群众“放心参保”。建立养老保险缴费与待遇查询系统,加快推进参保缴费信息的“数字化”,使基本养老保险制度更加透明易懂,方便参保人员核查个人和单位历年缴费情况,明了待遇计发标准,便于计算未来待遇水平,激发其连续缴费和如实缴费的积极性、主动性,进而监督企业按时足额缴费,实现应收尽收。同时利用金保工程社会保险联网检测系统,建立全国集中、部门共享的中央数据库,在中央与地方之间、部门之间实现信息、数据互联互通,有效监控在职参保人数和退休人数,及时掌握和规范中央统筹基金、省级统筹基金和地方基金收支行为,防范基金风险。☐

(作者单位:湖南省株洲市财政局)

责任编辑 张小莉