

城镇职工基本养老保险扩面模式选择

○ 张世华

近年来,以养老保险为重点的
社会保险制度的覆盖面不断扩大,
特别是在全国范围内开展城镇职工
基本养老保险扩面工作后,养老保
险已从原国有集体企业扩大到建制
镇以上各类企业,对保障各类企业
职工的合法权益,促进企业平等竞
争,健全社会保障体系等起到了积
极的作用。

宁波市鄞州区城镇职工基本养
老保险的扩面工作起步于1998年,
养老保险制度从仅在国有集体企业
中实施扩大到建制镇以上各类企
业,扩面企业实行与城镇企业一样
的缴费基数、缴费比例,享受同样
的待遇。2004年养老保险最低月缴
费基数1060元,缴费比例28%(其
中企业20%,个人8%),月最低养老
金标准707元。扩面后,参保人数从
1998年的5万多人增加到目前的17
万人,年养老金征缴额已达3亿元
以上,年养老金支付额在2亿左右。

城镇职工基本养老保险扩面存在的问题和矛盾

1. 养老保险缴费标准太高。一
是缴费基数太高。宁波市2004年职
工的最低缴费基数为1060元/月,
而从实际情况看,大多数镇乡企业
职工工资并没有达到这一标准,特
别是广大非公有制企业,职工月工
资一般在700元左右,宁波市最低职
工月工资也仅为520元,因此1060
元的标准实际上已背离职工的实际
收入。二是缴费比例过高。按照制
度规定,城镇职工基本养老保险的
缴费比例为28%,企业承担20%,按
2004年的标准计算,企业用于每一
职工的月养老保险费为200元,无形
中增加了25—30%的工资成本,企
业的压力较大。由于养老保险的缴
费标准过高,部分企业不太愿意参
保,即使参保了也少保人数,能不
保的尽量不保;而对于确定想参保
的企业,又感到门槛过高,难以跨

入。

2. 养老金待遇标准过高。现阶
段我国养老金的替代率确定在60%
左右,远远高于发达国家30%—40%
的水平。2004年宁波市职工最低基
本养老金标准为707元/月,高于居
民最低生活保障水平280元/月的
153%,高于在职职工最低工资标准
520元/月的36%。养老金待遇的底
线定得过高,进入的门槛也就过
高,这就很难使养老保险逐步从城
市企业向建制镇以上企业推进。扩
面企业的职工主体是农村劳动力和
外来务工者,其生活水平与城市的
生活水平毕竟还有一定的差距,职
工大多数有“亦工亦农”的特点,
其家庭中尚有土地等生产资料,职
工养老后不需要这么高的养老金也
能维持基本生活,因此他们不愿意
现在就付出这么高的保险费。当前
的扩面政策超越了职工的承受能力
和实际需要。

3. 养老基金支付能力比较脆
弱。随着养老保险扩面工作的开展,
养老保险基金的支付能力得到了增
强,在一定程度上缓解了支付压
力。但从长远看,基金的支付能
力仍比较脆弱。原因在于目前的扩
面工作仍没有全覆盖,一些非公有
制企业利用劳资管理不规范的漏
洞,没有给全部职工缴纳养老保
险,而仅给一些年龄比较大的本地
职工缴纳,大量年轻的职工,特别
是外来工、农民工等都没有参保,
削弱了社会养老保险的统筹功能。
同时,较高的最低养老金保障,使
企业和职工都千方百计追求少缴
费,无形中增加了基金的支付压
力。

选择“低门槛准入、低标准享受”的参保模式

从上述情况看,笔者认为目前
的城镇职工基本养老保险扩面方式
不适应经济发展及财政的负担水

平。应该按企业的实际承受能力和职工的实际生活水平需求,坚持“循序渐进、分步到位、有高有低、可进可退”的思路推进扩面工作。从具体的模式看,应该实行“低门槛准入、低标准享受”的养老保险模式。

“低门槛准入、低标准享受”简称“双低”模式,指的是允许按低于城镇职工基本养老保险的缴费标准缴纳养老保险费,以后退休时,也按低于城镇职工基本养老保险的待遇标准享受养老待遇。具体地

并不是刚性的,是个性的,职工与职工之间工资收入有差异,形成了不同的缴费基数,降低缴费基数与现行基本养老保险缴费政策只有量的区别,没有质的区别。因此,通过降低缴费基数的办法,实行“低门槛准入”,可以适用全部参保企业和职工,无论从遵循养老保险的基本理论,从减少矛盾的实际,还是从基金相对平衡看都更具合理性和可操作性。

选择“双低”模式的好处还在于:

费多享受,少缴费少享受的原则,往往出现企业不愿意多缴费,职工中断脱保不愿意续保等现象。选择“双低”模式,投保企业和职工按自身的经济承受能力,选择不同档次的缴费基数,领取时享受不同保障水平的养老金,就可有效地冲破养老金最低保障制度,充分体现权利与义务相对应原则,消除吃“大锅饭”的现象。

三是能解决一部分特殊群体人员的养老保障问题。目前解决弱势群体人员的养老保险问题已是一个突出的社会问题。选择“双低”模式可以吸引残疾职工、失土农民和下岗失业职工再就业困难者(包括享受低保人员)参加养老保险,扩大保障范围,并可为最终建立城乡一体化的养老保障制度搭建起一个过渡平台。

当然,“低门槛准入、低标准享受”养老保险政策毕竟是对现有城镇职工基本养老保险政策的调整,涉及方方面面的利益,也会产生一定的负面效应。主要是职工的利益可能会受到一定的侵害。目前各类企业大部分都已转制,非公有制企业占很大比例,在自身利益的驱动下,企业经营者看到有“低门槛准入,低标准享受”的政策,就会往低门槛方面靠,这样不利于正常缴费,职工的合法权益会受到侵害。但应该看到这些矛盾通过采取必要的措施是可以解决的,如税务部门加大社会保险费的征缴力度,劳动保障部门加强劳动保障的监察力度,对不按规定、随意侵害职工合法权益的企业进行严肃查处。另外,通过广泛深入的宣传,讲清实施“低门槛准入,低标准享受”养老保险的意义,相信会得到大多数企业和职工的理解和支持。

(作者单位:浙江省宁波市鄞州区财政局)



说,就是降低现行的最低缴费基数。可以当地职工上年社会月平均工资60%以下职工缴纳养老保险费“低进”的缴费基数(但最低不低于当地政府规定的职工最低工资标准),缴费比例仍与目前的缴费比例一样,即企业负担20%,个人负担8%。现在也有人提出降低缴费比例的设想,但笔者认为还是降低缴费基数为妥,理由在于“双低”模式能否适用全部参保企业与其降低缴费标准的实现方式密切相关。如果全部参保企业均通过降低缴费比例的方式实行“低进”,那么势必对当前的基金支付形成巨大压力,因为缴费比例是刚性的、是共性的,必须针对所有参保企业,包括所有参加养老保险的劳动者。而缴费基数

一是能使更多的群体进入城镇职工基本养老保险的范围。如果在现行养老保障制度的基础上,同时实行“低门槛进入、低标准享受”的政策,企业和职工可根据实际的经济承受能力,选择不同档次的缴费基数,退休时按对应的标准给予不同的享受待遇,此做法比较符合广大非公有制企业、镇办企业和个体工商户、自由职业者的实际,有利于扩大现阶段养老保险覆盖面,增加基金收入总量,降低抚养比、健全社会保障制度。

二是能充分体现权利和义务相对等的原则。现行城镇职工基本养老保险的养老金领取标准实行的是最低保障政策,虽然保障了职工退休后的基本生活,但很难体现多缴