

调整养老金给付规模 完善企业基本养老保险制度

○ 卢友富

我国现行的城镇企业职工基本养老保险制度是1997年国务院颁布的，采取“社会统筹与个人账户相结合”的办法。目前企业基本养老保险是由各省市根据国家规定的原则负责具体实施。由于各地区间经济发展水平的差异，导致了基本养老保险制度和待遇水平存在着差距，特别是基本养老保险过低的享受条件与过高的待遇水平问题，已影响了经济的健康发展。

(一) 缴费比例过高，企业负担加重。目前我国基本养老保险由省级政府承担资金收支自求平衡的责任。由于国家制定的享受待遇的条件过低，待遇水平过高，各省为达到收支平衡，不得不提高企业和个人的缴费比例。全国2000年企业基本养老保险缴费比例平均达到在职职工工资总额的21%，再加上失业保险2%，医疗保险7%，工伤、生育保险2%，企业缴费比例合计已高达32%。如此高的缴费比例是任何企业都难以承受的。如吉林省2000年企业缴费比例高达36%，企业累计欠缴的基本养老保险费14亿元；欠缴50万元以上的企业有500多家，绝大多数是国有企业，其欠费约占欠费总额的90%。

(二) 替代率居高不下，基金收支缺口快速增大。在待遇水平过高和享受待遇条件过低的双重压力下，我国基本养老金替代率逐年上升，已由1997年的82.85%上升至2000年的96.55%，且居高不下。从而导致基本养老保险基金收不抵支，缺口逐年增大。1997年—2000年，基本养老金支出从914亿元增加到2050亿元，平均增长31%；基本养老保险费收入从1997年的896亿元增加到2000年的1691亿元，平均增长22%；基金收支缺口已由18亿元扩大到359亿元。为弥补这一缺口，当年国家财政补贴了349亿元。

(三) 现行基本养老保险制度的“隐性债务”快速增加。现行的基本养老保险制度实行的是“社会统筹与个人账户相结合”的办法，目的是要解决基本养老保险基金由“现收现付制”向“基金积累制”过渡的问题，是一种“现收现付制”与“基金积累制”的结合体。这在理论上要求国家必须对该制度中的“老人”和“中人”兑现在旧制度下已经承诺的基本养老金支付责任，即“隐性债务”。但是，自1997年国务院颁布实施“社会统筹与个人账户相结合”的基本养老保险制度以来，并没有补偿旧制度下形成的“隐性债务”，导致“社会统筹与个人账户相结合”的制度负债运行。其运行结果是社会统筹难以应对“老人”和“中人”养老金支付的压力，而挪用个人账户应积累的基金，形成目前个人账户“空账”化。据统计，截至2000年底，个人账户欠账已达1200多亿元。据测算，目前我国基本养老保险的隐性债务约占GDP的比重在60%—70%之间，如不尽快解决现行基本养老保险待遇水平过高、享受待遇条件过低的问题，“隐性债务”将快速增加。基本养老保险收支危机将不可避免。

养老保险与社会经济的发展是相互促进、相互制约，一国养老保险的收支规模是建立在一定的经济发展水平上，并受经济发展水平的制约，任何超越经济承受能力的养老保险收支规模，不仅本身难以长久维持，而且会导致效率与公平原则的扭曲，削弱其赖以生存的经济基础。反之，如果养老保险的发展严重滞后于经济发展水平，同样也会制约生产力的发展，影响社会稳定。因此，养老保险的收支规模应以促进经济发展为根本目的，在保证养老金待遇水平达到合理替代率的同时，兼顾国家、企业和个人的承受能力。应积极研究从调整养老

金给付规模入手，完善基本养老保险制度。

(一)根据经济发展水平，制定和规范基本养老保险待遇水平。在确定基本养老保险待遇标准时，应首先确定适合我国经济发展水平的基本养老保险总体保障水平。考虑到社会稳定因素，已退休人员的待遇水平很难有大幅度降低的可能，因此在总体保障水平的确定上，可以以城镇居民家庭年人均消费性支出中的中等收入户与中等偏上收入户的平均值来确定，这是确定基本养老保险最低待遇水平的基本原则。以2000年数据计算，总体保障水平全国年人均均为5345元，比实际保障水平年人均减少了1127元，基本养老金支出规模可缩减357亿元，使基本养老保险金替代率水平下降到58%左右，基本达到60%这一科学合理的水平。各省市的保障水平可根据上述基本原则，按当地实际标准制定。总体保障水平确定后，如何解决已退休人员待遇水平不下降的问题十分重要。这里按现行制度中确认的“老人”和“中人”，按其待遇标准的不同分别解决。对于“老人”，要从清理各省市出台的已纳入基本养老保险保障范围的待遇入手，结合1994年国家实行财税体制改革的实际，凡在1994年12月31日后，由各省市出台的已纳入保障范围内的待遇的支付责任，由各省政府负责。同时国家应针对总体保障水平，对1978年以来出台的应纳入国家基本养老保险保障范围内的待遇标准进行整理，并以“国家基本养老保险保障标准或目录”的名义，由国务院颁布实施。这样既有利于对各省市纳入保障范围的待遇标准进行清理和规范，又有利于财政、审计等部门及社会的监督。对于“中人”，要从规范各省市制定的“过渡性养老金”标准入手，按确定的总体保障水平

区别对待。凡按“基础性养老金”和“个人账户养老金”计算的待遇水平低于当地按基本原则制定的基本养老保险待遇水平的，差额多少，“过渡性养老金”的标准就定多少，该待遇标准纳入国家基本养老保险保障范围。对个别经济发达地区的“中人”，如按“基础性养老金”和“个人账户养老金”计算的待遇水平达到或超过国家总体保障水平的，不再增加“过渡性养老金”。如需增加的，由各省政府结合自身经济发展水平制定，并报国务院审批，待遇支付由各省政府负责。

(二)建立“现收现付制”与“基金制”并存的基本养老保险制度。针对现行“社会统筹与个人账户相结合”的基本养老保险制度在债务、权利、义务和利益分配上存在的种种弊端，本着社会统筹与个人账户相分离，“老人”的债务由代际间收入再分配承担，“中人”债务由国家承担的原则，构建新的基本养老保险制度。对该制度实施前已经退休的人员(老人)，按国家基本养老保险保障水平确定享受基本养老保险待遇水平，待遇支付实行“现收现付制”；对该制度实施后参加工作的职工(新人)，在其退休时，按个人账户积累金额计发国家基本养老保险待遇，待遇支付实行“基金制”；对该制度实施前参加工作、实施后退休的职工(中人)，在其退休时，除按个人账户积累金额计发外，还要按在岗职工社会平均工资的20%计发基础性养老金，个人账户计发的养老金与基础性养老金之和低于国家基本养老保险规定保障水平的，按差额部分加发过渡性养老金，基础性养老金与过渡性养老金支付实行“现收现付制”。应调整法定退休年龄，规定职工退休的年龄不分性别和职业统一为60周岁，取消特殊工种提前退休的规定，并逐步将退休年龄延长至65周

岁。在政策上明确在法定退休年龄之前退休的应减发养老金，达到法定退休年龄退休后再就业的应适当扣减养老金，将缴费年限由15年延长至20年并逐渐达到30年。同时建立基本养老保险待遇调整机制，以各省市保障范围内居民家庭平均每人年消费性支出为标准。

(三)适应社会经济发展需要，建立企业职工补充养老保险制度。在构建我国养老保险体系时，必须坚持公平优先的原则，以保障基本生活为目的，建立国家基本养老保险制度；坚持效率优先的原则，以提高市场对人力资源的配置效率为目的，建立补充养老保险和个人储蓄性养老保险制度。一是建立企业补充养老保险制度。企业必须为其职工按工资总额的一定比例缴纳补充养老保险税，最低不得低于职工本人工资总额的3%(相当于现行制度中企业缴费中划入职工个人账户部分)，最高不得高于职工本人工资总额的10%，企业可以自愿选择，并实行“基金制”管理模式。通过建立企业补充养老保险制，有利于企业在市场化经营中形成对职工的约束和激励机制，有利于提高企业的生产效率。二是建立职工个人储蓄性养老保险制度。职工个人储蓄性养老保险是国家基本养老保险的重要补充，是市场经济条件下，满足职工对养老保险个性化的不同层次的需要。在政策制定上要规定具体要求。如企业为职工办理的补充养老保险税率超过3%，则受益职工本人必须按超过部分的同等金额办理个人储蓄养老保险。同时要在税收上给予适当的优惠。如对职工缴纳的个人储蓄性养老保险金额应从个人所得税税基中扣除。

(作者为吉林省长春市财政局局长)