

# 论整合型养老保险体系

崔 凤

(中国海洋大学 法政学院, 山东 青岛 266100)

**摘 要:**我国养老保险体系在统一性方面所存在的突出问题就是“碎片化”,即不同的人群采用了不同的制度来解决老有所养的问题。养老保险体系的碎片化有其历史合理性,但也带来了不公平和制度无法衔接进而影响劳动力流动等问题,因此亟待整合。养老保险体系整合的目标就是建立一个全覆盖的、相对统一的、体现一定差异的、能够相互衔接的、社会化的、水平适度的养老保险体系。

**关键词:**养老保险体系碎片化;制度整合;社会公平

**中图分类号:** G304      **文献标志码:** A      **文章编号:** 1009-1971(2013)01-0035-05

为了实现“老有所养”的目标,经过多年努力,实现了制度层面的养老保险全覆盖,但却是以“碎片化”为代价的,即不同人群采用了不同的退休或养老保险制度,这样的制度体系必然会带来一定的问题,因此,亟待实现养老保险体系整合。

## 一、养老保险体系统一性方面存在的问题

我国养老保险体系在统一性方面所存在的问题,突出地表现在“碎片化”上。

我国现行的养老保险体系是根据不同的人群进行设计的,具体情况见表1。

将机关事业单位职工退休制度、城镇企业职工基本养老保险、新型农村社会养老保险和城镇居民社会养老保险放在一起进行比较,虽然四项制度的目标都是“老有所养”,但四者之间的差别还是非常明显的。首先,制度目标人群不同。机关事业单位职工退休制度和城镇企业职工基本养老保险制度的目标人群是城镇职工,其中,机关事业单位职工退休制度的目标人群是党政机关、人民团体、人大政协机关、民主党派机关以及事业单位职工,城镇企业职工基本养老保险制度的目标人群是城镇企业职工、社会组织就业人员、个体工商户、灵活就业人员等;而新型农村社会养老保险

表1 我国现行的养老保险体系

制度类型	覆盖人群	经费来源	待遇确定条件
机关事业单位职工退休制度	党政机关、社会团体、事业单位职工	政府财政	工龄、职务、职称、退休前工资等
城镇企业职工基本养老保险	城镇企业职工、个体工商户、灵活就业人员等	企业缴费、职工个人缴费	缴费年限、缴费额度
新型农村社会养老保险	农村居民	个人缴费、政府财政补贴	缴费年限、缴费额度
城镇居民社会养老保险	城镇居民	个人缴费、政府财政补贴	缴费年限、缴费额度

收稿日期:2012-10-25

基金项目:国家社会科学基金重大招标项目“普遍型社会福利体系的基础和设计研究”(09&ZD061)

作者简介:崔凤(1967—),男,吉林乾安人,教授,博士生导师,博士,博士后科研人员,从事社会政策、环境社会学、海洋社会学研究。

制度的目标人群是农村居民,城镇居民社会养老保险的目标人群是城镇居民。其次,经费来源不同。机关事业单位职工退休制度的经费来源于各级政府财政,职工个人不需缴费;城镇企业职工基本养老保险制度的经费主要来源于企业和职工个人缴费,政府财政虽也有一定的补贴,但主要用于历史欠账;新型农村社会养老保险和城镇居民社会养老保险的经费主要来源于农村居民和城镇居民个人缴费和政府财政对于个人缴费的补贴,其中基础养老金部分则完全来源于政府财政。最后,养老待遇标准的确定条件不同。机关事业单位职工退休制度的待遇标准主要是根据职工个人的工龄、职务、职称、退休前工资等确定;城镇企业职工基本养老保险制度的待遇由两部分构成:一是基础养老金,这一部分与退休时的当地社会平均工资有关,二是个人账户养老金,这一部分与职工个人的缴费年限和缴费额度有关;新型农村社会养老保险制度和城镇居民社会养老保险的待遇也由两部分构成:一是基础养老金,这一部分统一由地方政府确定,待遇标准是统一的;二是个人账户养老金,这一部分与农村居民和城镇居民的缴费年限和缴费额度有关。

综合起来看,四项制度之间的区别是很大的:机关事业单位职工不需要缴纳任何费用就可以享受到养老待遇,并且完全由政府财政支付;城镇企业职工则要自己缴纳费用后才能享受基本养老保险待遇,而待遇水平主要取决于个人缴费情况;农村居民和城镇居民虽然也需要缴费后才能享受到基本待遇,但政府财政却承担了基础养老金部分和给予缴费补贴。由此可见,机关事业单位职工和农村居民、城镇居民在享受基本养老待遇方面都能从政府财政中获得较大的资助,只有城镇企业职工自己缴费自己养老,很少能从政府财政中获得资助,显然,这有违社会公平。

## 二、实现养老保险体系整合的必要性与目标

目前,我国的养老保险体系没有能够实现有效的制度整合,“碎片化”程度还较为明显,因此,急需加快改革,以实现养老保险体系的整合。

实现养老保险体系整合的必要性主要体现在以下几个方面:

第一,“老有所养”是公民的基本权利,是政府的基本职能。养老需求是一项普遍需求,并且

与就业需求、医疗保健需求等一样具有一定的优先性。在现代社会,由于人口老龄化的日益严重,工业化和城市化的扩展,以及家庭规模和结构的变化,导致家庭和个人的养老能力越来越弱化,因此,急需社会化的制度安排来补强家庭和个人的养老能力。在上述背景下,“老有所养”已经被认定为公民的一项基本权利,一项基本社会权利,这项权利是神圣不可侵犯的,得到了包括《宪法》在内的各项法律的确认和保护。与此相对应的,“老有所养”就成为了政府的一项职能,是政府“为人民服务”的重要内容,因为“为公民提供必要的社会保险和社会福利,是一个负责任的政府所必须努力做到并且要做好的一项公共事务”<sup>[1]</sup>。为了保险和实现公民的“老有所养”的基本权利,建立一个人人共享的、覆盖城乡的、普遍性的养老保险体系,就是政府应尽的责任。

第二,人口老龄化的日益严重。根据民政部发布的《社会养老服务体系建设十二五规划(征求意见稿)》提供的数据,自1999年我国步入老龄化社会以来,人口老龄化加速发展,并日益呈现老年人口基数大、增长快,高龄化、空巢化趋势明显,需要照料的失能、半失能老人数量剧增等态势。随着进入21世纪我国人口老龄化程度的加重,养老需求越来越强烈,而应对的办法和措施就是建立一个普遍性的养老保险体系。

第三,现行养老保险体系存在着较为严重的“碎片化”和不公平问题。由于我国社会结构的复杂性和历史原因,同样是为了解决“老有所养”的问题,采用了四项不同的制度安排,即机关事业单位职工退休制度、城镇企业职工基本养老保险制度、新型农村社会养老保险制度和城镇居民社会养老保险。这四项制度在缴费方式上和管理方式上都存在着较大的差异,不仅不同制度之间无法衔接,而且待遇水平差异较大,特别是同为城镇职工的机关事业单位职工与企业职工之间的养老待遇差别悬殊,存在着较为严重的社会不公现象。因此,为了能使不同的制度之间进行有效衔接,促进劳动力的合理流动,降低养老待遇之间的过大差异,消除社会不公,需要对现行的养老保险体系进行改革和创新,通过制度整合,建立一个普遍性的、公平性的养老保险体系。

养老保险体系整合的目标就是建立一个普遍整合型的养老保险体系,即建立一个全覆盖的、全面性的、相对统一的、体现一定差异的、能够相互

衔接的、社会化的、水平适度的养老保险体系。这种普遍整合型的养老保险体系的具体内容如下：

养老保险体系以政府提供的基本社会养老保险为基础,以用人单位提供的补充养老保险为补充。政府提供的基本社会养老保险由两项具体制度构成:一是城镇职工基本社会养老保险,参加人员为机关事业单位职工、企业职工、集体工商户、灵活就业人员等,这是一种强制保险,用人单位和职工必须参加。用人单位和职工个人缴费参加(个体工商户和灵活就业人员缴费由个人全部承担),实行统账结合模式,用人单位缴费的一部分进入统筹账户,另一部分进入职工个人账户,职工个人缴费全部进入职工个人账户。统筹账户用于发放统筹账户养老金和职工个人账户支付完后的个人账户养老金,实行全国统筹;个人账户用于发放个人账户养老金,以省为单位进行管理。政府为参保职工提供基础养老金。养老保险金由基础养老金、统筹账户养老金、个人账户养老金组成。用人单位要为其职工提供职业年金或企业年金作为基本社会养老保险的补充。具体情况见图1。

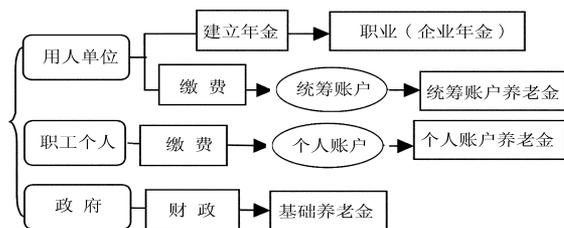


图1 城镇职工基本社会养老保险框架图

二是城乡居民基本社会养老保险,参加人员为农村居民和城镇非就业居民,这是一种自愿保险,城乡居民自愿参加。城乡居民缴费参加,政府给予缴费补贴。实行统账结合模式,政府缴费补贴一部分进入统筹账户,用于个人账户支付完后的个人账户养老金,由省级统筹;政府缴费补贴的另一部分进入居民个人账户,居民个人缴费全部进入个人账户,居民个人账户用于发放个人账户养老金,个人账户以省为单位进行管理。政府为参保居民提供基础养老金。养老保险金由基础养老金和个人账户养老金组成。

关于城镇职工基本社会养老保险和城乡居民基本社会养老保险,有几点需要说明:

首先,关于向所有参保人员发放基础养老金问题。之所以向所有参保人员发放基础养老金,

是出于以下几点考虑:一是目前正在进行试点的新型农村社会养老保险规定由政府财政向60岁以上的农村居民发放基础养老金,为了体现社会公平,也应向参保职工和城镇非就业人员发放基础养老金;二是发放基础养老金是体现“底线公平”的有效措施,基础养老金人人有份,普遍共享,是基础保险;三是发放基础养老金可以调节收入差距,特别是养老金待遇之间的差距。

其次,关于部分用人单位缴费进入职工个人账户问题。目前正在实行的城镇企业职工基本养老保险规定,企业缴费全部进入统筹账户,不进入职工个人账户,由企业缴费所形成的统筹账户用途主要有三个:一是为已经退休或即将退休的企业职工发放养老金,二是为参保职工退休后发放统筹账户养老金,三是为职工个人账户养老金发放完后继续发放个人账户养老金。因此,职工个人账户只有个人缴费构成,而试点的新型农村社会养老保险则要求政府财政要为农村居民缴费进行补贴,这样的话,对于企业职工来讲既不公平也没有激励,如果采用城镇企业职工基本养老保险模式对机关事业单位职工退休制度进行改革的话,显然会遭到很大的阻力。

最后,关于做实城乡居民基本社会养老保险统筹账户的问题。目前正在试点的新型农村社会养老保险虽然也规定了实行统账结合模式,但社会统筹账户并没有具体规定经费来源,因此,在现行模式下社会统筹账户是空账户,不会发挥任何作用。同时,个人账户养老金在发放完之后,会遇到“无钱”发放养老金的情况。为了解决上述问题,应将政府缴费补贴的一部分纳入社会统筹账户,这样,既将社会统筹账户做实了,又可以解决个人账户发放完后“无钱”发放养老金的问题。

### 三、养老保险体系普遍整合的途径

实现养老保险体系的整合,最终形成一个全覆盖的、全面性的、相对统一的、体现一定差异的、能够相互衔接的、社会化的、水平适度的养老保险体系,需要加快养老保险改革速度,加大养老保险发展力度。

#### (一) 加快机关事业单位职工退休制度改革

机关事业单位职工退休制度自20世纪50年代建立以来一直没有太大的变动,是计划体制遗留下来的产物。20世纪90年代中期,由于受“国有企业改革配套观念”的制约,没有将城镇职工

作为一个整体进行考虑,只是对城镇企业职工退休制度进行了改革,改为现在实行的城镇企业职工基本养老保险,而将机关事业单位职工退休制度延续了下来。其实,这错过了一个很好的改革机会,因为当时企业职工的工资收入要比机关事业单位职工的工资收入高,如果当时将机关事业单位职工和企业职工一起进行养老保险改革,可能阻力没有现在这么大。后来由于机关事业单位职工的工资收入有了较大幅度的提高,才导致机关事业单位职工退休金高出企业职工养老金的好几倍。国务院于2008年选择山西、上海、浙江、广东、重庆五省市开始事业单位职工养老保险改革试点,两年多了,试点既没有扩大,也没有公布具体的效果,同时,此次试点将公务员排除在外,引发了较大的争议。目前,机关事业单位职工退休制度改革已经成为热点和焦点问题,改革势在必行,但如何改,一直争论不休。

以建立统一的城镇职工基本社会养老保险为目标,当前机关事业单位职工退休制度改革应围绕以下几个方面进行:

第一,加快事业单位分类改革。目前,事业单位主要分为三类:一是财政全额拨款单位,二是财政差额拨款单位,三是自收自支单位。事业单位分类改革的目标是将自收自支事业单位改为企业,改革后不再称为事业单位;财政差额拨款事业单位的差额拨款改为政府通过购买服务付款。

第二,以“新人新办法、老人老办法”推进改革。这里的“新人”应是机关事业单位新招聘人员和工作不满10年的人员;而“老人”则是指工作满10年及以上人员。所谓的“老人老办法”是指“老人”继续沿用现行的退休制度,而“新人新办法”则是指“新人”参加城镇职工基本社会养老保险,用人单位和职工个人缴费基本养老保险费,其中,用人单位缴费一部分计入社会统筹账户,另一部分计入职工个人账户,职工个人缴费全部计入职工个人账户。

第三,建立职业年金制度。职业年金应该是强制的,就像住房公积金一样。职业年金由用人单位和职工个人共同缴费,建议由全国社会保险基金理事会管理与运营。

## (二) 加快城镇企业职工基本养老保险改革

以建立统一的城镇职工基本社会养老保险为目标,需要对现行的城镇企业职工基本养老保险进行进一步的改革。

第一,加快“扩面”工作。目前大约还有30%~40%的城镇企业职工没有参加基本养老保险,这些职工主要集中在中小企业。因此,城镇企业职工基本养老保险“扩面”工作既急迫又艰巨。为此,人力资源和社会保障部门应该紧抓《劳动法》、《劳动合同法》和《社会保险法》的贯彻和落实,加强劳动监察执法,不断扩大基本养老保险的覆盖面,力争在“十二五”期间将城镇企业职工基本养老保险参保率提高到90%以上。

第二,改革企业缴费计入社会统筹账户办法。城镇企业职工基本养老保险在建立之初,曾规定企业缴费的一部分计入社会统筹账户,另一部分计入职工个人账户。不过,此项做法在国务院于2000年公布的《关于完善城镇社会保险体系的试点方案》中作了调整,其结果是:企业缴费部分不再划入个人账户,全部纳入社会统筹基金。上述调整在国务院于2005年发布的《关于进一步完善企业职工基本养老保险制度的决定》中得到了进一步明确:从2006年1月1日起,个人账户的规模统一由本人缴费工资的11%调整为8%,全部由个人缴费形成,单位缴费不再划入个人账户。同时,基本养老金计发办法也进行了调整:基本养老金由基础养老金和个人账户养老金组成,退休时的基础养老金月标准以当地上年度在岗职工月平均工资和本人指数化月平均工资的平均值为基数,缴费每满1年发给1%;个人账户养老金月标准为个人账户储存额除以计发月数,计发月数根据职工退休时城镇人口平均预期寿命、本人退休年龄、利息等因素确定。

由此可见,企业职工退休后的基本养老金主要由个人账户养老金组成,并且这部分缴费是完全由职工个人承担的,这与正在试点的新型农村社会养老保险中政府财政既承担基础养老金发放又承担缴费补贴相比,显然有失公平。因此,为了体现社会公平,提高基本养老保险的保险能力,促进就业并体现就业激励,应该对企业缴费划入社会统筹账户办法进行调整,恢复最初的做法,即将企业缴费一部分划入社会统筹账户,另一部分划入职工个人账户,至于划分比例,可以经过计算后确定。

## (三) 加快做实个人账户

个人账户是统账结合的城镇职工基本社会养老保险的重要基础,其状况如何,将直接影响到职工退休后养老金的发放,因此,必须高度重视个人账户基金的管理工作,既要做到“实账户”,又要

保证安全和保值增值。我国是从2001年开始做实个人账户的,截至2009年底,辽宁、吉林、黑龙江、天津、山西、上海、江苏、湖南、新疆等13个做实企业职工基本养老保险个人账户试点省份共积累基本养老保险个人账户基金1569亿元。据估算,截至2005年底,养老金个人账户的空账规模估计已经超过8000亿元,并以每年约1000亿元的规模在增长,如果不做实个人账户,30年后空账规模将达到6.2万元<sup>[2]</sup>。由此可见,职工个人账户的空账情况还是比较的。做实个人账户:一是确保职工个人缴费全部划入个人账户,不再被挪用;二是政府财政加大补贴力度;三是可以考虑利用国有企业分红、国有股份减持等补充个人账户。

#### (四) 加快推行企业年金制度

根据人力资源和社会保障部发布的《2009年人力资源和社会保障发展统计公报》提供的数据,截至2009年底,全国有3.35万户企业建立了企业年金,参加职工人数为1179万人。年末企业年金基金累计结存2533亿元。参加企业年金职工人数约占全国参加城镇基本养老保险(人数为23550万人)的5%,这意味着绝大多数城镇基本养老保险参保职工都没有参加企业年金。虽然企业年金是企业的自愿行为,但政府应制定更优惠的政策鼓励企业建立企业年金,如税收优惠政策等。

#### (五) 加快新型农村社会养老保险和城镇居民社会养老保险试点

新型农村社会养老保险是从2009年开始试点的,当年试点范围是全国10%的县,2010年试点范围已经扩大到全国24%的县,据预测2011年试点范围会扩大到全国40%的县,按照这个速度

的话,在“十二五”期间90%的县建立新型农村社会养老保险的目标是可以实现的。

对于如何解决“新农保”试点过程中可能遇到的问题,我们尝试提出以下对策建议:

第一,加快试点进程,尽快完成全覆盖<sup>[3]</sup>;第二,出台具体集体补助办法;第三,调整政府补贴个人缴费办法,建立社会统筹账户;第四,对农民工参保问题要明确;第五,尽快出台相关制度衔接办法。

在加快新型农村社会养老保险试点工作的同时,应开展城镇非就业居民社会养老保险试点,以便建立统一的城乡居民基本养老保险制度。目前,有的地区已经先行开展了城镇非就业居民基本养老保险的试点工作,如青岛市,其基本做法是参照新型农村基本养老保险,将城镇中非就业居民纳入新型农村社会养老保险,只是缴费标准和政府缴费补贴以及政府发放的基础养老金标准与农村居民有所不同。鉴于此,在先行同时试点新型农村社会养老保险和城镇非就业居民社会养老保险的地区,将基本养老保险统一为城乡居民基本养老保险,将农村居民与城镇非就业居民一起纳入,这样的话就会建立起一个相对统一的城乡居民基本养老保险制度。

#### 参考文献:

- [1] 周沛. 社会福利体系研究[M]. 北京:中国劳动社会保障出版社,2007:1.
- [2] 董克用. 中国经济改革30年:社会保障卷[M]. 重庆:重庆出版社,2008:37-38.
- [3] 袁志刚. 养老保险经济学[M]. 上海:上海人民出版社,2005:23-45.

## The Integrated Endowment Insurance System

CUI feng

(School of Law and Politics, Ocean University of China, Qingdao 266100, China)

**Abstract:** The outstanding problems of China's endowment insurance system existing in the unity is "Fragmentation". That is different crowd of people employ different systems to solve the problem of Pension. Such consequence is reasonable under certain conditions of specific period, but it meanwhile leads to the inequality and system inconsistency that has a negative affect on labor mobility. Therefore, it has become a key problem that needs to be integrated soon. The goal of endowment insurance system integration is to establish a full-covered, comprehensive, relatively unified and differentiated policy system which is inner-linked, socialized and moderate.

**Key words:** fragmentation of endowment insurance system; system integration; social justice

[责任编辑:唐魁玉]