

## 从海南的实践看社会养老保险制度的改革

曾 毅

本文首先剖析现收现支、条块分割的现行退休制度的七大弊端,然后阐述海南省企业职工社会养老保险改革的经验以及海口市建立个体经营者社会养老保险的实践。本文最后坦陈在调研访谈中了解到的一些亟待解决的问题,提出对策性建议,特别探讨了建立包括公务员、企业职工、个体经营者及广大农民的全民一体化社会养老保险体制的必要性与可行性。

### 一、现收现支、条块分割的现行退休制度的弊端

中国现行社会养老保险体系分三大块:国家机关、事业单位,由人事部负责;工矿企业,由劳动部负责;农村(含乡镇企业),由民政部负责。国家机关、事业单位与工矿企业的养老保障实行的是单位统包、条块分割的现收现支退休工资制度。这种制度主要有以下七大弊端。

(一)无法适应即将到来的老年型社会的挑战。目前中国退休年龄人口只占总人口的10%左右,而生育高峰期出生的人群正处于劳动年龄。较多的劳动者支持较少的退休工资领取者,使现收现支退休工资制度仍然可以继续。目前各方面建设与发展又迫切需要资金,各单位自然不会自发储备积累下一世纪的职工退休养老基金。二三十年以后,五六十年代生育高峰期出生的人群进入老年退休年龄,而70年代以来生育率迅速下降后出生的人处于劳动年龄。那时,较少的劳动者必须支持较多的退休工资领取者的现实,必然使现收现支退休工资制度无法运行。根据

笔者在中水平生育率与中水平死亡率条件下的测算,下一世纪中叶,中国达到现行退休年龄(男60岁,女55岁)以上人数将占总人口的35%左右。即使我们将男、女退休年龄都提高到65岁,2050年时平均每2.7个劳动者(15~64岁)必须支持一位65岁及以上的老年退休者;而目前是平均每12.5个劳动者支持一位65岁及以上老人。在不少地区现收现支退休金制度在许多经济效益欠佳的单位已难以维持,拖欠退休工资已成极普遍的现象。这种制度在老年抚养比将增长近5倍的下一世纪更无法实行。

(二)目前实行的单位统包、条块分割的现收现支退休工资制度,导致退休者待遇的高低与兑现程度直接受原单位当前经济效益的影响。这是一种不公平的社会现象。退休者领取退休工资是社会对他们过去几十年奉献的回报。他们与原单位现时经济效益没有任何直接关系,不应因原单位现时经济效益欠佳而受到不公正的株连。

(三)单位统包、条块分割的现收现支退休工资制度,要求各单位花费大量精力分发、处理退休职工退休工资与福利待遇,加上职工住房、医疗、福利等等,企事业单位成了一个“小社会”。若退休者迁居他处,还给单位与本人带来诸多联系上的不便。若能实行由国家专职部门统一管理的养老与退休保障制度,各企事业单位可腾出更多精力抓自己的业务工作,老年人也可就近领取养老金或退休工资。

(四)国家机关、事业单位、工矿企业

与农村养老保险由人事部、劳动部、民政部三家分管的格局很不利于人员在社会行业、产业之间的流动。而人员的流动是健康与高速发展的市场经济的特征之一。

(五)在现收现支退休制度下,干部职工的工资单上列的是应领纯收入,虽然他们的养老保险金实际上已被扣除,但未在工资单与其他任何实在的形式上得到反映。不领国家工资的农民与其他个体或私营、集体企业劳动者很容易误以为领国家工资的干部、职工年轻时未交纳养老保险金,而年老后却按月领取退休工资,因此感到不公平,而影响到参加养老保险的积极性。如果实行所有干部、职工工资总额上浮一定比例,同时将这上浮部分列为个人交纳的养老保险金,国家实际发放的工资额并未增加,却清楚地体现了国家干部也同样交纳养老保险金的事实,使广大农民、个体与私营或集体企业劳动者感到交纳养老保险金是全体劳动者对社会、对自己负责的公平合理的义务。

(六)现行社会养老保障制度范围狭窄,主要限于全民所有制企、事业单位与城镇部分集体所有制企业,而城镇其他集体所有制企业、外商投资企业、内联企业、私营企业、个体劳动者、农村乡镇企业的广大劳动者及广大农民却在社会养老保障之外。而恰恰是这些人的旧生育观念比较强,无社会养老保障的现实又大大增强了他们养儿防老的意识。养老的后顾之忧促使他们中的不少人超生逃生,甚至非法利用B超等技术手段鉴定孕胎性别,流女保男,造成出生性别比升高,留下很大后患。

(七)现行国家干部职工现收现支退休制度极易被一些人钻空子。例如一些人年轻时停薪留职“下海”挣大钱,年纪大了回到原单位享受退休金待遇,造成严重社会不公现象。一些外资企业招收的多为年轻职工,当然无需支付退休工资,待10年、20年合同期满,交归中方管理时,许多职工已到退休

年龄,而已获巨额利润的外方老板拂袖而去,沉重包袱却留给了中方。

## 二、海南省企业职工社会养老保障制度改革实践

正是现行的单位统包、条块分割的现收现支退休工资制度本身的许多弊端引起了改革者们的高度关注。在国家体改委等有关部委的大力支持下,中国最大的经济特区海南省率先拉开了社会养老保障改革的序幕。1989年底海南省成立了全省社会保障制度改革领导小组,1991年7月正式建立省社会保障委员会。在深入实际广泛调查研究、学习借鉴国际先进经验、认真听取国内外专家咨询论证的基础上,1991年6月1日海南省省委常委会原则通过了《海南省社会保障制度改革总体设想》、《海南省职工养老保险制度改革实施方案》等改革试行方案。在广泛征求各方面意见和通过试点运行进一步修订、完善的基础上,职工养老保险等社会保障改革方案从1992年1月1日起在海南省实施。《海南省企业职工养老保险暂行规定》明确要求各类企业单位与雇主为包括临时工、合同工在内的所有职工交纳职工工资总额的18%,作为基本养老保险金,职工本人交纳工资的3%,作为补充养老保险金。从全面启动至今不到两年,已经取得令人瞩目的成果。

(一)传统的单一全民企业退休养老制度已转变为城镇所有企业参加的全方位、多层次的养老保险新体制。例如,海口市至1993年4月止,全市参加社会保险企业3148家,比1991年底增长319.4%;参保职工81219人,比1991年底增长111.8%。参保企业中全民、集体、三资与私营企业分别占36.0%、22.1%、15.1%与26.8%;参保职工中全民、集体、三资与私营企业分别占59.3%、24.4%、9.3%与7.0%。从根本上改变了以前的集体、三资与私营企业职工无养老保障,而老板却获取额外利润的不合理现象。

(二)通过一体化的社会统筹调剂,解决了一部分退休职工因原单位现时经济不景气而领不到退休工资的燃眉之急,有效地保障了离退休职工的基本生活,促进了社会稳定。

(三)汇集的各类企业职工养老保险资金及其增值除用于支付现在的离退休职工退休工资外,还有一定数额的节余积累,为应付下世纪人口老化的冲击提供必要的超前准备,同时亦为国家经济发展筹措到了一笔可观的流动资金,确实是利国利民的大好事。

(四)实施职工养老保险制度改革之后,养老保险金收缴与发放统一由社会保障局管理,大大减轻了企业办“社会”的沉重负担,同时方便了广大离退休职工,保证了他们的基本生活消费。现在海口市近1.5万名离退休职工按时到就近的银行、储蓄所领回退休金。受社会保障局委托的银行储蓄所为每位离退休人员建立了一个退休金帐号,按月将退休金转入该帐号,并按本人意愿决定领出现金还是储蓄存款。离退休人员的退休工资早涝保收,原单位也减少许多麻烦,深得群众拥护。

### 三、海口市建立个体经营者社会养老保险的实践

海南省首先对职工社会养老保险制度进行了改革,但并未忘记广大个体经营者的养老保险问题。海南省领导决定选择海口市作为试点。海口市政府于1993年4月10颁布了《海口市个体经营者养老保险暂行办法》,并于1993年7月1日起实施。《暂行办法》规定所有个体经营者的雇主与雇员根据经营效益每月由雇主为雇员和雇主本人各缴纳基本养老保险费24元或31元或38元;雇员本人及雇主本人每月再用自己工资收入另缴纳3元或5元或7元个人储蓄养老保险费。所有参加养老保险的个体经营者在满退休年龄之后,由社会保障机构按月发给基本养老金和个人养老金,直到去世为止。

从1993年7月1日开始实施《海口市个体经营者养老保险暂行办法》,到8月底,海口市参加养老保险的个体劳动者已达1430人,占应参加总人数的10%。海口市社会保障局还定下目标,争取在短期内达到100%的个体户养老保险投保率。

### 四、存在的问题及对策性建议

海南省城镇社会养老保险改革虽然取得了巨大成就,但仍然存在着一些亟待研究解决的问题。

(一)亟须立法保障。目前仍有不少企业与个体劳动者拖欠应缴纳的职工养老保险费,瞒报漏报职工工资数额,从而少交养老保险费。问题的症结何在?除需加强宣传教育力度外,养老保险尚无立法保障是问题的关键。由于没有法律依据,无法严厉查处有意瞒报、漏报与拖欠养老保险金的企业与个体经营者。有的外资企业老板甚至公开说,中国没有养老保险法律,我不缴费也不犯法。因此,通过国家与地方立法,把企业、雇主、职工、雇员都必须参加养老保险的义务与责任以及国家保证公民养老保险兑现的责权以法律条文形式固定下来,是全面实施社会养老保险的根本保障。在这一事关全局的重大问题上,我们决不能再犹豫观望,而应拿出魄力,尽快立法。

(二)职工个人缴纳工资3%的养老保险金应与增加工资同时实行。目前海南省实行了职工个人缴纳工资的3%作为养老保险金,同时职工工资也在逐步增加,但两者互相独立。这容易使原已有退休劳保待遇的职工误以为国家额外从他们手中拿走了一笔钱,而增加了他们的负担。比较妥善的做法是将个人缴纳养老保险费与工资上浮相应比例同步进行,从而有利于调动广大职工的积极性。

(三)应进一步明确与落实养老保险金的高利率与保值。许多群众对交纳养老保险金仍存有顾虑,主要是担心将来货币贬值而

吃亏。《海南省职工养老保险暂行规定》中，有为养老保险费支付利息及保值增值的条文，但很不具体明确。而《海口市个体经营者养老保险暂行办法》中，却没有为个体户缴纳的养老保险金支付利息并予以保值的具体规定。建议政府明确规定养老保险金利率以投保当年的银行5年定期存款利率计算。同时，国家要明文规定对养老保险金予以保值，使广大群众消除怕将来货币贬值而吃亏的顾虑。

（四）进一步认识社会养老保险对落实人口控制基本国策的重大作用。多子多福传统旧观念的一个重要支柱就是养儿防老。一些人超计划生育的重要动机与思想基础也是养儿防老。中国人口普查、人口调查数据反映的无退休养老保障人群的生育水平比有退休养老保障人群高得多的事实充分证明了这一点。因此，若能对城乡全体劳动者从年轻时即实行社会养老保障，必能逐步破除传统的养儿防老观念，转变人们的生育观念，变“政府要我少生优生”为“我要少生优生”。可见，社会养老保障工作直接关系到人口控制基本国策的落实。然而，笔者这次在海口调研访谈及翻阅包括领导讲话在内的各种材料，得到的印象却是社会养老保障改革与计划生育系统联系较少。我认为这种状况必须立即改变。负责养老保障改革的领导部门应充分认识到中国计划生育协会网络在发动民众与宣传教育方面的巨大作用。中国目前共有计划生育协会会员5000多万，绝大部分居委会、乡村都有计划生育协会的基础组织。各级计划生育协会的骨干成员多为退居二线的老干部、老红军、老党员、老模范，在群众中有较高威信。有关部门应积极主动与计生部门合作，共同搞好养老保险的宣传发动工作，对这项工作计生部门也绝无拒绝合作的理由。双方联手，充分利用计划生育协会等宣传教育网络，使养老保险与人口控制工作更上一层楼。

（五）继续提倡与鼓励家庭尊老养老模式。老人除有物质生活需求外，还有与子孙后代共享天伦之乐的精神需求。随着人类寿命的延长与中国人口老龄化的加速到来，长期卧床需家人照料的“老老人”数量与比例不断增加。中华民族传统的家庭养老功能，不应该也不可能完全由社会养老所取代。中国下一世纪大量“四二一”家庭（即一对夫妇同时奉养四个老人一个小孩）的出现，要求我们从现在起狠抓社会养老保险，但并不意味着家庭养老功能的消失；相反，我们应在宣传、舆论与政策导向等方面大力提倡、鼓励与引导三代同堂的生活方式，应鼓励不愿或无法与子女一起居住的老人住在子女的紧邻，以利照应。

（六）海南省社会养老保险改革试点先行一步，已经取得了振奋人心的突出成果，其经验无疑将对全国的养老保险一体化改革产生深远的影响。同时我们还应看到，海南省的社会养老保险并未真正做到全民一体化。其一是国家事业单位与机关干部、公务员尚未参加社会养老保险改革；其二是广大农村农民，乡镇企业职工与农场职工尚未参加社会养老保险。由于公务员已有由国家统包的退休金制度，将其转入由社会保障局统一管理的全民一体化养老保险的难度相对较小。只要高层领导下决心破除人事、劳动部门之间的门户之见，携手合作，改革目前实行的具有不利于人员流动等许多弊端的公务员与企业职工养老保障相互独立的制度是不难的。然而，在广大农村实行养老保险的可行性如何？许多人对此存有疑虑。下面笔者用1993年8月调查了解到的山东省及全国农村养老保险试点进展迅速的事实，来说明这一问题。

1990年7月国务院明确由民政部负责农村养老保险。1991年3月民政部决定先在山东试点。1991年8月山东5个试点市县农村养老保险工作正式开始。截止当年9月底，5个试

点县中有 281 个试点村、38 个乡镇企业开展了农村养老保险,共有 8 万人投保,投保率(即投保人数占 20~60 岁总人数比率)为 92.5%。山东的试点经验很快在全国得到了推广。民政部已制定出在全国试行农村社会养老保险基本方案,规定 20~60 岁为交纳养老保险金年龄段,60 周岁后领取养老保险金;个人交纳为主(一般不低于 60%),集体补助为辅(一般不高于 40%);国家在免税、高利率、保值方面予以扶助。养老保险的月交费标准设 2、4、6、8、10、12、14、16、18、20 元十个档次,供投保人选择。至 1992 年 12 月民政部在江苏省召开全国农村社会养老保险工作会议时,全国已有 950 个县(市、区)开展了农村养老保险,2 600 多万农民参加了社会养老保险,交纳保险费 7 亿多元。

经济欠发达的农村地区开展养老保险的可行性如何?山东省无棣县民政局局长孙宝琢同志深有感触地说:“实践证明,越是经济欠发达地区,农民的投保意识越强,要求越迫切,呼声越高”。这是因为,越不富裕,对年老之后生活着落担心越大,因而依靠政府组织的并能得到一定补助的社会养老保险的欲望越强。素被称为“苦海无边”的无棣县近年连年受灾,农业减产,但该县各级政府与民政部门认真细致地把农村养老保险宣传发动工作落到实处,仅用 5 天时间就完成投保人数 14.2 万人,投保率达 81.7%。

基层计划生育工作者们普遍反映,有了养老保险后,农村计划生育工作的阻力小多了,工作好做多了。例如,山东省牟平县在实行养老保险后,半年内就有 800 多对独女户育龄夫妇主动退掉二胎指标。

看来,对包括海南省在内的农村实行储备积累式养老保险的可行性的担忧是没有必要的。海南省既已在城镇企业职工与个体户

养老保险改革、建立统筹管理的社会保障管理机制方面迈出了坚实的第一步,也一定能在实行农村储备积累式养老保险、真正实现全民一体化的养老保险方面为全国作出表率。

笔者呼吁国家体改委等有关政府部门拿出魄力,尽快组建国家社会保障局筹备机构,将目前由人事部、劳动部与民政部三家分管的国家机关、工矿企业与农村养老保险统一置于国家社会保障局管理之下。人事、劳动与民政部门分别负责其管辖范围内养老保险金收集的宣传动员等工作。社会保障局则负责社会养老保险金的收集、储备、积累、保值、增值以及养老退休金的发放服务等工作。机关、事业单位、工矿企业、个体、私营与农村等各行各业所有劳动者都有参加社会养老保险的义务与责任,并享有国家对养老保险予以政策扶植、保证兑现的权利。中国已经开始在经济发展方面创造奇迹,海南、山东等地的实践说明,中国也能在养老保险等社会发展方面创造奇迹。

#### 参考文献

1. 高荣海:《新加坡的养老制度和新加坡中央公积金局(CPF)的管理》,海南省社会保障局印,1991年。
2. 海南省社会保障局:《海南省社会保障制度改革资料汇编(一)》,海南省社会保障局印,1991年。
3. 海南省社会保障局:《海南省社会保障制度改革资料汇编(二)》,海南省社会保障局印,1992年。
4. 海南省社会保障局:《海南省社会保障制度改革资料汇编(三)》,海南省社会保障局印,1992年。
5. 辜胜祖:《老年保障制度:中美日有何异同?中国应如何改革?》,《经济日报》,1993年8月4日第4版。
6. 曾毅、金沃泊:《中国未来人口发展过程中的几个问题》,《中国社会科学》,1991年第3期。
7. 曾毅:《农村储备积累式养老保险势在必行——赴山东调查报告》,《人口与计划生育》,1993年第6期。

(本文责任编辑:徐 莉)

(作者工作单位:北京大学人口研究所)