

□ 郭士征

关于推进补充养老保险的思路和政策研究

根据国民经济和社会发展“九五”计划和2010年远景目标,我国的养老保险制度改革必须进一步深化,逐步建立起社会养老保险、企业补充养老保险、个人储蓄性养老保险相结合的多层次的养老保险制度。《中华人民共和国劳动法》和《上海市城镇职工养老保险制度改革实施方案》中,也都有在有条件的单位建立补充养老保险的明确规定。1995年底劳动部又发布了《关于建立企业养老保险制度的意见》,从而为补充养老保险在全国各地的发展提供了指导性的政策依据。因此,补充养老保险制度的逐步推进,有序普及乃至完善提高的基本条件已具备,并且明显地出现了势在必行和有利的推进形势,这将对我国养老保险制度的深化改革,以及提高整体养老保障水平,产生深远而又积极的影响。

毋庸置疑,建立和逐步推进补充养老保险,其最主要的直接作用是能提高老后的保障水平。根据上海市近期统计,本市城镇职工养老金平均替代率为65%,并且随着职工收入的上升,恩格尔系数的下降,养老金替代率还会逐步下降。预测到下世纪初,本市养老金替代率将降至50~60%之间,虽然这个比例从基本养老保险来看还不算太低,但如果没有其他补充机制,这个比例将使退休职工的老后生活显著下降,也就是由于收入落差过大,会使退休职工的老后生活普遍发生困难。因此,为了保障广大退休人员年老后正常生活,作为养年保障的又一支柱,必须逐步推进和普及补充养老保险。

此外,建立和逐步推进补充养老保险,还能增强单位的凝聚力,调动职工的积极性,尤其在稳定、吸引和留住人才方面,将对单位的发展十分有利,即使对于转变单位福利实物化的倾向,也会产生有益影响。如果结合上海实际,发展补充养老保险,还能有助解决企事业单位之间养老金替代率不一致的难题。总之,发展补充养老保险,利在社会、利在单位、利在个人,这也是为什么世界上多数国家都十分重视这一补充机制的建立和发展的原因。

日前,上海已有9家经营规模较大,经济效益和管理基础较好的企业,率先进行了补充养老金保险工作的试点,不久将有第二批企业加入。这些企业在试点中,根据本企业的实际创造出不少经验,同时也确实存在很多问题,例如实施办法不规范,财源不够稳定,吸引人才机能不明显,管理体制不统一等。因此,极需规范做法、总结经验、找出问题,以利补充养老保险制度能在新的高起点上继续完善,并逐步在全市有条件的单位推开,从而进一步提高本市职工的老后保障水准。

(一)补充养老保险的定位和原则

补充养老保险是一种企事业行为,是否实行补充养老保险,是由企事业根据自身经济实力和可能而决定的,也就是说,相对于法定的基本养老保险的强制性,补充养老保险有其任意性。

但是实行补充养老保险的企事业,又必须遵守有关的政策和政府部门的规定,因此它是一种在政府政策指导下的企事业行为,更明确地讲是,国家宏观指导,企事业内部决策,这与商业性养老保险的商业行为,以及储蓄性、互助性养老保险的个人或集体行为,显然都是有区别的。它的定位应是介于基本养老保险与商业、储蓄性养老保险之间,既有自由实行一面,又有加入后受到政府规章约束的一面。在多层次养老保障体系中,它担当的主要是基本养老保险的补充角色,它与基本养老保险实际是一种基础与提高的组合。

这里应特别指出,“按劳分配”是补充养老保险的最根本原则,也就是说,补充养老保险更注意“效率优先”的原则,是否实行和怎么实行都取决于效率,效率高的单位就可实行,效率高的个人就可适当提高记帐比例,可以上不封顶下不保底。总之,只有付出相应的劳动,才能获得相应的补充养老保险给付。

(二)补充养老保险的推进思路和发展目标

1. 企业:应在试点基础上继续摸索经验,并在有条件的企业中推广成熟做法,其推进顺序可依次从效益好的企业向一般企业推进,更可从大企业向中小企业扩展。发展的目标是,本世纪末能在全市范围内达到30%的企业加入,并在2010年前力争使全市70%企业建立起补充养老保险制度。企业实施补充养老保险后,期望值是能平均提高企业职工的养老金替代率10~15%左右,即达到国际的通常水准。

2. 国家机关:应把补充养老保险的实行,作为完善国家公务员制度的一个组成部分。按照国际惯例和权利与义务统一的原则,国家公务员应有高于社会平均水平的养老保障,在我国的国情下,可保留现有统一的基本养老保险不变,另外再加一块补充养老保险,替代率的期望增加值可达10%左右,这也是促进国家公务员勤政廉政的一项战略措施。其发展目标是,在本世纪末前基本实现国家机关工作人员补充养老保险的制度化。

3. 事业单位:鉴于事业单位的养老金替代率目前与企业有较大的差别,为了平衡企业与事业单位的养老保险给付,同时也是为了适当提高事业单位职工的养老保障水平,在事业单位实行补充养老保险同样是十分必要的。其推进思路是,降低基本养老保险的替代率20%左右,再增加补充养老保险替代率25%左右。目的是降低后的基本养老保险替代率水平,不仅能符合国际通常水准,同时接近企业的养老金替代率,从而一举解决事业单位养老金替代率过高和与企业之间不一致的矛盾。其降低的缺额将由补充养老保险递补,并且递补额度还稍稍超过(5%),以达提高保障水平之目的。其发展目标是,在本世纪末争取达到有条件的事业单位,都应实行补充养老保险,以及养老保险给付上的规范性改革。

(三)补充养老保险的费用负担

1. 企业:企业补充养老保险的费用,可有3种来源:①应付工资总额的余额;②企业所得税前列支;③被保险者的个人部分负担。目前本市试点企业的财源以第一种为主,即实质是利用工资分配的滞后兑现,这与补充养老保险实行初衷和应有作用有距离,因此不是一种最好选择。从国际通行做法或从补充养老保险的本质来看,应被视为必要劳动的一部分,即应计入劳动成本,因此使用第二种财源应予规范和重视。如果采用第二种财源,应解决福利基金不足的问题,或者在会计上另行规定列支项目。此外,实行第二种财源还应防止国有资产流失或失控,目前在试点中规定的一般不超过当年本企业职工工资总额5%的政策是可行的,应继续贯彻。但是,对于私营或三资企业则应规定此种财源不能低于某种比例,以保证补充养老保险的财政收入。

关于实行被保险者即加入职工的个人负担问题,究竟是否负担或负担多少,自然由各企业自行决定,但如补充养老保险中职工个人也能适当负担,则更能体现权利与义务的某种对应关系,同时对补充养老保险的财源也是一大支持,最终还有可能提高给付水平,所以值得提倡。不过,个人负担比例不应超过筹资总额的30%为宜。

2. 国家机关事业单位:与企业不同,国家机关事业单位包括养老保险在内的社会保险,其财源除个人筹资外,主要是由国家财政预算供给,这是由社会保险的法定地位和国家机关事业单位的性质所决定的。但是,正如上述补充养老保险仅仅是一种企事业行为,国家并不负有承担财源的义务,因此,在国家机关事业单位推进补充养老保险,财源成为难题之一应是自然的。为了使国家机关事业单位也能与企业一样推进补充养老保险,在经过大量调研和多方考虑后,笔者认为可行的解决办法是,在费用负担上应把国家机关与事业单位区别开来处理。这就是国家机关的补充养老保险,是作为完善国家公务员制度的一环推出,所以其费用由国家财政负担应是合理的,而且涉及人员较少(全国约530万人,上海9万人左右),较易推行。相比之下,全国事业单位人员多达1644万人(上海约80万人左右),如把推行补充养老保险的财政负担归于国家投入,显然是既不现实又不可能。根据我们的推进思路,事业单位降低基本养老保险,与提高补充养老保险的比例之差为5%,换言之,仅有5%需要新的财源,为此我们认为这部分费用完全可以通过单位自筹和个人适当筹资解决,前提条件是基本养老保险降低部分,必须纳入补充养老保险财政。

(四)补充养老保险的保险给付

1. 适用范围:企业主要是签有无固定期限劳动合同的职工,国家机关与事业单位是在编在职的工作人员。签有固定期限劳动合同的企业职工,以及补充养老保险启动前已经离退休的职工,不属于补充养老保险的适用对象。

2. 个人帐户:为了使补充养老保险给付,在制度上得到可靠保证,防止随意性,有必要参照基本养老保险建立个人帐户,个人帐户是补充养老保险给付的依据。在建立个人帐户问题上,应特别注意以下几点:

①个人帐户的所有权属于被保险者个人,分配权属于实行补充养老保险的单位职代会。如发生被保险的职工中途死亡,个人帐户的本息可移交死者的法定继承人;

②个人帐户应有足够的透明度,对于记帐时间、记帐方法,奖惩处理引起的加算和减算,以及记帐额度、帐户总额,都应定期公布并通知被保险职工本人;

③因非组织原因离开原单位时,个人帐户将予注销或封存,但如有个人缴纳部分应如数退回。如是组织调动,应允许个人帐户转至新单位,如新单位尚未启动补充养老保险,个人帐户可暂时封存待移。

④个人帐户总额不得超过总投入量(一般按不超过工资总额5%的比例投入)。个人帐户额度的记入,一般由多种因素决定,根据已有的经验,其标准的计算公式应是:〔基值(由单位决定)×工龄系数×岗位系数〕±奖惩额度。

3. 奖惩机制:补充养老保险既然实行的是效率优先的原则,因此对单位贡献大小,以及职工表现情况等,应在补充养老保险分配上有所体现。具体讲就是贡献大或表现好的职工将受到奖励,增加记帐额。反之,因过失违纪就要酌情降低当年记帐比例。这种奖惩并用机制调动了职工的积极性,从而激励职工努力工作多作贡献。其中奖励的办法主要有两种:

一是对于获得各种荣誉称号(全国或市劳模、先进工作者等)或取得重大科研成果的职工,

以及取得优异业绩的经营者,即具备特殊贡献者,采取一次性奖励措施,增加记帐额度;二是对实施补充养老保险前工作年限长的在职职工,在第一次记帐时,按工龄提高“起步记帐额”,充分体现对长年工作而累积的贡献所作出的一种报答。

为了真正落实奖惩机制,单位应建立奖励基金,财源可从补充养老保险给付金中预留一定比例,也可从补充养老保险的积存额的利息中提取一定比例,但预留或提取的比例,须经职代会通过。

4. 给付办法:职工到达法定退休年龄并办理退休(职)手续后,根据个人帐户中历年累计的补充养老保险记帐额(包括本息在内)予以发放,给付办法计有四种:①一次性给付;②一次性结算后多次给付;③按月给付;④一半一次性给付,另一半按月给付。

为了达到按月提高养老金替代率的目的,也是为了实现补充养老保险的初衷,应尽可能提倡按月给付。对于采用一次性给付办法的单位,应帮助和鼓励职工加入商业性养老保险等,以获提高老后平均收入之预期目的

(五)补充养老保险的基金管理

1. 民主管理:实行补充养老保险的单位,应建立基金管理委员会,由职工代表(或工会代表)、劳资部门人员和经营者代表(或国家事业单位负责人)共同组成,它是补充养老保险基金实行民主管理的经常性机构,向单位职代会负责日常工作,负责制定单位实施细则,委托经办机构,以及审核享受资格等等。基金管委会应每年度向职代会作出详细的执行报告,并接受单位职工群众监督和审计监督

2. 保证机制:补充养老保险基金的所有权属单位全体职工,分配权属单位职代会,并由基金管委会具体执行。为了保证职工利益,补充养老保险基金不经职代会通过不能移作他用。单位需要资金,可向经办机构申请贷款(应在缴存合同中注明单位具有贷款权,争取贷款优先和利率从低)。此外,如果补充养老保险基金,在特殊情况下由职代会通过被动用或被部分动用时,必须实行“保证保险”,一般保险费可按该单位信用度或债务额比例缴纳,也可人均定额缴纳,目的是使职工能在单位发生意外的情况下(如企业破产等),仍能获得必要的补偿。

3. 经办机构:原则上实行单位可以自主选择经办机构。金融机构或商业保险公司等也可承担,但要有一定形式的再保险。目前在上海实行的委托政府部门社保局选择可靠金融机构储存的办法,有其比较安全和增值较快的优点,可以继续试行。如单位自主选择经办机构,应签书面协议,明确委托事项,规定权利、义务和违约责任,社会保险部门有义务给以必要指导和监督检查等帮助。任何单位都具有在合同中止后另行选择经办机构,及把基金转移到新的经办单位的权利。

4. 保值增值:补充养老保险基金的运转,应贯彻安全第一,其次是有效的原则,在安全的前提下,促进基金的保值增值。虽然保值增值的责任在经办机构,但经办机构有义务定期向储存单位报告基金运转情况。基金增值部分应按个人帐户本金比例性计入,单位如果挪用部分增值部分作为他用,如用作奖励基金等,必须征得职代会认可同意,并由审计部门监督执行。

(六)补充养老保险实施中的政府作用

正如前述,补充养老保险是政府指导下的企事业行为,因此政府也负有一定的责任,并且在推进和完善补充养老保险的过程中,政府的作用是巨大的、不可缺少的,特别是表现在以下三个方面:

1. 健全法规:补充养老保险的推进和完善,离不开法规的指引和法规的保护,因此政府部

门应尽快制定出有关法律、政策、规章,以保证补充养老保险能在法制化轨道上顺利发展,其中特别是防止国有资产流失、避免消费基金膨胀的有关规定。

2. 优惠政策:为了使补充养老保险制度能顺利推行和逐步发展,优惠政策是其条件之一。这主要表现在三个方面:①补充养老保险费的缴纳,企业应被允许税前列支,计入成本或亏损,国家机关事业单位的缴费享受免税,职工个人的缴费应在计算所得税时予以扣除;

②补充养老保险给付时,政府部门应制定一个较宽容的所得税征收标准,以促使大部分被保险职工能享受免税或低税率,保证养老保险给付的实际兑现;

③政府部门应给接受补充养老保险的经办机构,规定最低利率和最高手续费的政策要求,并在补充养老保险基金的保值增值上给予指导和帮助。

3. 管理规划:这包括对接受委托的经办机构,实行资格审查制度。允许有序自由竞争,允许多家经营,但对不正当竞争和违约行为应予处罚。政府主管部门对补充养老保险基金的运营和资金投向,负有指导、检查、监督的责任。此外,在补充养老保险的普及、规划和发展上,政府部门应发挥其影响和直接的推动作用。

(七) 逐步推进补充养老保险的几点建议

1. 宣传力度要努力加强。通过大力宣传,使全体职工都能理解建立补充养老保险,是深化改革的一大举措,都能明白建立的好处和有关具体做法,从而改变人们的传统观念,使全体职工都能关心新生的补充养老保险的成长。同时在补充养老保险的激励机制下,更努力地工作,争取为单位作出更大贡献。

2. 管理社会化要逐步建立。补充养老保险虽是各别单位的行为,但它又是社会之举,不仅需要社会的统一政策和统一领导,同时也需在管理面上实行社会化,这将大大减轻因繁琐的业务给单位带来的工作重负,从而使补充养老保险工作容易推行而具有生命力。不久,基本养老保险将全面实行社会化管理,如果补充养老保险也能借助基本养老保险的管理网络,那么会使业务简单化,而且将会大大加快补充养老保险的社会化进程。

3. 给付条件和水准要继续规范。根据国外成功经验,补充养老保险的给付条件中,工龄不仅是决定给付水准的因素之一,而且应有给付的最低工龄年限要求,即连续工作多少年以上,才能享受单位的补充养老保险待遇。此外,补充养老保险的给付水准,应与基本养老保险的给付保持联动合算,基本养老保险替代率降低,补充养老保险的替代率就提高,反之一样,使“基本+补充”的养老金替代率总是保持在一定水准上,这个水准既要保障退休者的老后生活,同时又要保持与在职劳动者收入的合理平衡。目前,国际上通常水准是,两者相加后的替代率不能超过70%。

4. 实施前已退休的职工要妥善处理。补充养老保险的对象,是单位启动该制度后的在职职工,由于机遇性,实施前已退休职工不属于适用范围,这是合理的。但是,对这些退休职工也应有一定的相应措施,在做好思想工作的同时,应有些具体步骤,例如对这些退休职工实施每年1~2次的退休补贴,或年节发放退休慰问金等等,目的是让已退休职工,也能稍稍分享生产成果和在职者的关怀,适当补贴老后的生活。