

实行全额缴拨后城镇企业职工养老保险工作凸现的主要问题及对策

贺方浦

实行全额缴拨后，在城镇企业职工养老保险工作中出现的问题是隐性矛盾显性化。矛盾突出后，各种相关需求也随之增大，具体表现为征缴率下降、欠缴增加、中断缴费人员增多、基金支撑能力下降。但从本质上讲，主要是所有制多元化与当前劳动关系没理顺的矛盾，相关政策、经办、执法、宣传、技术支持不能及时适应社会主义市场经济所有制多元化带来的人员流动频繁等客观变化，以及基金从“现收现付”制到“部分积累制”所需的“转制成本”以“代际补偿”的方式已无法弥补等原因造成的。下面就存在问题的表现和对策建议简述如下：

一、主要问题

1. 差额缴拨时，企业用离退休费冲抵在职职工缴费，困难企业矛盾反映在离退休费不能及时足额发放；全额缴拨时，离退休费按时足额发放的问题虽然得到解决，但困难企业在职职工缴费问题就凸现出来了。如：1999年12月以前我市养老保险结算模式主要以差额结算为主，全额缴拨、社会化发放率仅为8.1%，而全年平均征缴率水平却达97.92%。时值2000年7月，我市城镇企业全额缴拨覆盖面已实现100%，但全额征缴率却为91.65%（如含补当年欠缴因素，征缴率可达94.17%）。这其中还有一个有利于征缴的因素，即7月份下拨“三家抬”保障款项6756万元（含历年补发），在一定程度上也弥补了当月征缴和补当年欠缴的困难。今后如停止按每月拨付保障款项610万元预计，征缴率水平可能还会降低。此种下滑趋势到10月份以后会更加明显。究其原因：主要是市场经济的规律是优胜劣汰，产品设备陈旧、生产技术落后，企业逐步失去自身活力和市场竞争力。最终只靠出让土地使用权、租赁厂房，仍难以维持职工基本生活费和缴纳养老保险费。想分流职工，但苦于资金不足，致使大部分职工虽然下岗但关系仍保留在企业中（如我市一轻工业总公司304户下岗职工47782人，占全部职工的57.57%）。表现在养老保险征缴工作中，就出现了企业欠缴养老保险费、按“下限”缴费、终止缴费等现象增多。而一些外企、私企虽然很愿意接受年富力强且有一定技能的职工，但从降低人工成本或逃避税收出发，不愿为其缴纳或不按实际工资收入缴纳养老保险费。

2. 中断缴费人数增多

2000年7月末参保人数185.6万人，比去年末减少5.06万人，如剔除11行业驻津企业和“三区”参保人数等不可比因素。2000年5月全市参保人数比高峰期1992年减少26.7万人。

从下列表中可以明显看出近年来国企、集体企业中断缴费人员激增，三资企业参保人数增加，市区参保人员向经济增长点——“三区”企业流动和中断缴费情况。

全市养老保险参保人数变化统计表（表一）					
					单位：万人
	全市	其中			当期扩面人数
		18区县	11行业	三区	
99年末比98年末	+1.48	-0.18	-0.11	+1.77	15.21
2000年5月末比99年末	-3.84	-4.35	+0.08	+0.43	3.71
累 计	-2.36	-4.54	-0.03	+2.20	18.92

十八区县养老保险参保人数变化一览表（表二）							
							单位：万人
	18区县	其中					当期扩面人数
		国企	集体	外资	私企	个体	
98年末比97年末	-5.46	-3.88	-3.19	+1.50	+0.11	0	8.22
99年末比98年末	-0.18	-1.20	-0.86	+1.68	+0.18	+0.02	12.51
2000年5月末比99年末	-4.35	-2.25	-2.01	-0.13	+0.05	-0.016	2.74
累 计	-9.99	-7.33	-6.06	+3.05	+0.34	+0.004	23.47
注：由于98年11行业和企业改制，典型人员减少情况只反映在18区县，98年以及2000年5月对99年的变化。							

3. 养老保险基金支撑乏力

目前我市离退休人员75.59万人，负担系数为0.4，即2.5名在职职工负担1名离退休人员。按1999年全年月人均缴费基数685元、人均退休费500元静态计算，2.5人缴费额为453元，与人均退休费水平比较，缺口47元。以此推算每年基金支付缺口4.26亿元。

如考虑下半年新批病退、特岗退休人员即按年支付的取暖费等因素，基金压力会更大。

其他（略）

二、对策与建议

（一）理顺劳动关系

1. 妥善做活好下岗职工安置工作

如果在刚进入社会主义市场经济情况下，职工对企业依赖性很强，理顺劳动关系阻力很大。经过几年锻炼，大多数人已转变观念，只要政策对头，工作做细，补偿合理。采取上级补一点，企业拿一点，职工让一点。职工是可以接受的。

理顺劳动关系首先要算两笔账：

一笔是前阶段已付出的成本。包括：①进再就业服务中心的投入；②各企业承担其他下岗职工的费用（生活费、保险费等）；③保发放借款（实为保缴费借款）；④财政拨款补拖欠养老金；⑤其他救助内容。

一笔是安置职工应付出成本。包括：①职工工龄补贴；②拖欠职工的医疗费和集资款；③其他特殊安置费用。

若理顺劳动关系的步伐向后拖延，这两笔成本均增大，因此说长痛不如短痛，加快劳动关系理顺工作步伐已基本具备条件，势在必行。

劳动关系理顺后，一是可以减轻企业负担，有利于市场公平竞争；二是使“空壳”企业资源再分配促进经济发展；三是有利于保障职工切身利益，维护社会安定；四是缓解社会保险征缴压力；五是为创建独立与企业之外的社会保障体系铺平道路。

2. 在企业兼并、转让、资产变现前期，应从政策上明确社会保险经办部门介入，优先还清企业欠费、留足5年内即将退休人员的保险费并争取预收分流安置人员的2年保险费等，以稳妥解决职工后顾之忧，避免基金流失。

3. 做好安置人员的养老保险关系的接续工作。

在理顺劳动关系的同时，做好离开老企业人员保险关系转移手续。可考虑在经办机构中设立一个转移关系人员“缓冲户头”，何时新单位接上关系开始缴费，何时脱离“缓冲户头”，以防止中断保险关系。

（二）征缴制约手段亟待加强

虽然征缴条例以执行，但劳动监察、加收滞纳金等制约手段实行起来困难颇多，难以起到应有作用。

1、建立专业社会保险监察组织，有力促进经办。

执法与经办分离影响社会保险监察力度。纵观全国各系统，如：税务、工商、海关、城管等，均为执法经办一体，唯独社会保险经办、执法分离。劳动监察范围广泛，人员有限。而社会保险监察任务繁重，是依法经办不可或缺的重要手段。一些省市所辖区县劳动行政部门只在业务上接受上级指导，经费、职务任免均受地方政府制约，地方保护主义使若干地区扩面、征缴、监察工作开展成为“蜀道”。加之，社会保险监察与执法人员利益不挂钩，也在一定程度上影响积极性。因此，权宜之计是建立接受劳动监察行政部门指导下的经办机构社会保险监察组织。我市1998年曾在扩面工作中采取过类似模式，专项监察成果显著。若由社会保险监察组织长年、有计划地开展基数核查、追欠、扩面、社会保险宣传，定能收到较好效果。

2、由劳动行政部门委托经办机构加收滞纳金，促进企业申报缴费。按部令规定的加收滞纳金，客观上执行手续繁杂。我市每月欠费企业逾千户，按规定手续，需经过催缴、申请劳动监察、下达整改指令书等多个环节，实行起来费时费力，难以达到预期效果。全国很多先进地区都是经办部门受行政部门委托，一张表、一张支票，保险金、滞纳金征收一次完成，方便快捷。

(四)、完善政策，力促扩面征缴。

- 1、广覆盖、高征缴是提高基金支撑力的基础，在当前中断缴费人员增多，非公有制企业覆盖缺口大的情况下，在如下方面，为各地开展征缴工作提供有力的政策支持。如：出台自由职业者参加社会保险有关政策（推广南京市银行IC卡结算方式）、完善《征缴暂行条例》及有关规定（2000年已征求各地意见）、对“空壳”企业审定标准及参保欠费企业清户规定、促进对骗取、冒领退休金列入刑法的工作、促进社会保险法出台。
- 2、加强管理出台有关指导性文件。如：建立社会保险（或分险种）工作指标考核体系、建立经办岗位资格认证制度、全覆盖工作标准及考核办法、社会保险代办机构审批标准、省市社会保险经办机构岗位设置规范等。
- 3、建议：①坚持四统一标准制定参保政策，特别是缴费比例要统一，以利于各所有制之间人员流动。②把先进地区行之有效的做法，以政策形式规范或以有效方式推广。中央行政部门的文件可减少许多地方部门间的繁琐协调。有时涉及权益问题，往往地方根本无法解决。

(五)在以人为本，服务社会的今天，社保经办系统时实数据传送、

数据库安全运行、数据汇总分析、咨询服务、网上宣传等显得尤为重要。如果由部、中心组织规范一个基本框架模式，统一对外招标，与国际知名集团联手搞系统开发，不论在水平层次、性价比、系统升级维护等方面会争得先机和优惠条件，受益于全国社保系统，这将是社保事业跨入21世纪的重要标志。为创造条件分步实施，建议可由部、中心出台完善社保经办信息系统的筹资方案，由中央和地方财政分摊。条件具备的省市资金到位后，部、中心批准拨款，统筹项目实施并验收。

(六)财政分步支持，使“现收现付”向“部分积累”平稳过渡，提高省级基金支撑力。

逐步解决视同缴费年限基金缺口是“现收现付”向“部分积累”平稳过渡的必由之路。据我市以万名在职职工和近三千名离、退休人员为样本统计计算。截止92年底在职职工人均视同缴费年限折算为13.24年，离、退休人员人均视同缴费年限折算为29.55年。（上述两项均剔除87年后实际缴费年限。）以92年职工年平均工资3118元为基数，以当年缴费比例18%计，人均应缴费561.24元。按人均视同缴费年限13.24年折算的缴费总额为7430.82元，全部职工约为122.24亿元；以离、退休人员人均视同缴费年限29.55年计人均年折算的缴费总额为16584.64元，全部离退休人员为108.96亿元。两项总计231.94亿元，与国内有关部门测算的全国约1万亿元和世界银行专家测算的约为2万亿数据基本吻合。根据国力有计划地分期分批向省市基金注入，弥补缺口，应列入高层领导议事日程。

天津市参加养老保险人员视同缴费年限情况调查表（表三）

单位：人、年

项目	人数 (万人)	视同缴费年限		人均缴费额（元）		折算缴费总额（亿元）
		总计	人均	总计	年缴	
职工	164.5	2177.98	13.24	7430.82	561.24	122.24
离退休	65.7	1941.44	29.55	16584.64	561.24	108.96
合计	394.7	4119.42	— —	— —	— —	231.20
备注	以1992年职工平均工资3118元，缴费比例18%为计算标准					

注：以天津市统计数据计算，全国参加养老保险职工8760万人，视同缴费年限折算额约为6510亿元；离退休人员2280万人，折算额约为3888亿元，总计10397亿元。

三、社会保险工作的几点思考。

1、 有条件地区的农民可考虑纳入社会保险覆盖范围，全球经济一体化和中国社会主义市场经济改变了人们传统观念，同时也促进了产业结构的调整，知识经济、高科技产业成为各行业的支柱，农业产业化、农工商一体化、村镇城市化将成为历史的必然。很多发达地区的农民已不是传统意义的农民。其人均收入已接近城市职工水平，应超前考虑，搞好调研，做好纳入社会保险统筹的前期准备工作。

2、 进城农民工应考虑正常进入社会保险。

农民进城务工已占农民相当比例，特别是很多人已找到合适稳定的工作岗位。如：保安、环卫、园林、物业、建筑等，工作收入相对稳定，进城当老板的也不在少数。他们有权享有国民待遇。以前，低费率准入，离开城市只能拿走个人帐户，不能像城镇企业职工那样在缴足规定年限后，可以按月享受退休金待遇。应考虑在一定条件下，正常纳入社会保险统筹范围。

3机关事业单位的合同制工人也应纳入城镇企业职工养老保险序列，以利于提高基金支撑力和人员流动。