

兼顾公平效率完善城镇企业职工养老保险政策

贺方浦

“政策和策略是党的生命，各级领导同志务必充分注意万万不可粗心大意。”城镇企业职工养老保险政策涉及千家万户及广大职工切身利益。政策是否充分体现公平与效率相对应的原则，政策是否适应社会主义市场经济收入层次各异人群的社会保险需求，是否被广大群众所理解、拥护，都直接影响企业和职工参保缴费的积极性、社会安定、政府形象和独立于企事业之外的社会保险体系建立和完善的进程。

在开展统筹的前期，缴费主体是单位。后期虽然增加了个人缴费部分，但所占比例较小，对职工利益影响不大。在进入社会主义市场经济阶段，国有、集体等公有制企业体制改革增速，因产业结构调整而“瘦身”，为参与市场竞争而减员；乡镇企业及非公有制经济蓬勃发展；下岗及失业人员以灵活就业、弹性就业等方式再就业已成为新形势下的就业主渠道；加上大批涌入城市的农村剩余劳动力等，均为社会保险统筹提出若干新课题。

同时，很多企业劳动力资源管理机构基本都采取社会化管理模式；困难企业无力承担而让离岗挂编职工个人缴费；若干非公有制企业为降低成本，驱动职工“个人缴费”等因素。使目前参保缴费主体发生了较大变化，由单位为主逐步向以个人为主缴费过渡的趋势已见端倪。当然此类情况产生的部分因素涉及用工管理不规范、社会保险法规宣传及劳动监察、稽核不到位等原因形成的企业违规，不为在职和灵活就业人员依法缴费等因素。因此，兼顾公平效率，使城镇企业职工养老保险政策更加适应市场经济条件下，各类职工参保需要，对社会保险扩面、征缴等经办工作都有实质性推动作用。具体建议如下：

一、完善政策，扩大养老保险覆盖面方面：

1、对“乡镇企业”和农村私企、个体工商户，应从政策上明确纳入统筹范围。这部分人群参保瓶颈主要是年龄偏大和已接近或已超退休年龄的创业者、老职工能否纳入统筹。趁“乡镇企业”多年积累及城市改造补偿在手的大好时机，乘势而上，将其纳入统筹实属必要。据此，单位和职工参保时间建议为：从企业成立和职工参加工作之日起；对92年底以前缴费问题和已达退休年龄人员纳入统筹问题，均可通过调研、测算提出可操作性意见。后者，可参照破产企业按比例提缴已达退休年龄人员养老金办法，解决这部分人员退休费发放问题。

2、自由职业者虽然可以按个人参保缴费，但“个人缴费”只是一种缴费形式，并不能表示参保性质类别。因此，应将若干文件中“个人缴费”字样规范为“自由职业者”。这类人群参保缴费完全是自愿，他们用市场经济的眼光审视政策，合适就缴，不合适就算，政策导向和宣传实属关键。并应考虑全额缴费的这部分人不应再承担“代际补偿的历史责任”，费率进一步降低至18-20%的问题也应列入议事日程。

3、事业编制下企业化管理的单位、人员及民办非企业单位、人员如：列入全国超市100强的津工连锁超市(100余处)、校办工厂、民办养老院及已列入天津市城镇单位从业人员统计的民办教师等应从政策上明确纳入统筹范围。单位、职工参保时间建议为：从企业成立和职工参加工作之日起。如有92年之前的，纳入统筹做法可参照1条。

4、机关事业单位长期雇佣临时工，像园林、环卫和机关工勤人员等，虽然政策已明确纳入统筹范围，但在缴费主体和缴费基数方面有欠妥之处。建议：参保缴费应按“社会保险费征缴暂行条例”规定，个人缴费部分由单位代扣，统一以单位参保缴费；原文件中：“实际收入高于社会平均工资的，按社会平均工资缴费”的规定，有悖公平。建议：按实际收入作为缴费基数较妥。

二、调整政策，促进参保缴费方面。

1、对农业户口务工、经商者参保者，给予“国民待遇”。此类人员的流动，从趋势讲是阶段性现象，他们的劳动是城里人不可替代的，只要条件合适，最终将融入城市。因此，对此类参保人员只要按规定和年限缴费的，退休后可以像城里人一样，按月领取退休金；在离开企业时根据自愿原则，可转移养老保险关系，也可以一次性支付应得部分。对促进此类人员参保缴费将会取得巨大推动作用。（此种做法在上海、广东等许多省市已实行。）

2. 为激励职工缴费，对视同缴费和实际缴费年限累计达十五年以上的退休可按月享受养老金政策进行调整。

建议按国家社会保险试点方案模式：即视同缴费和实际缴费年限超过十五年以上，每增加缴费两年，退休时增加基础养老金一个百分点(最多增加10个百分点)和取消1999年以后间断缴费人员退休时，间断缴费期间折半计算缴费年限的政策。或者按“现收现付”向“部分积累”政策过渡需要，将按月享受养老金政策调整为缴费及视同缴费20年以上，以促使参保职工尽量延长缴费年限。

3、调整“4050”人员“三家抬”协保缴费政策。(1)协保到退休年龄(即由最高协保5年调整到10年)；(2)降低协保人员缴费费率。

（上海已于2000年以低费率协保50万人。）

4、恢复缴费上限部分按规定比例记入个人账户办法。一来可激励收入较高者按实得收入缴费的积极性；二来可促进单位据实申报缴费，从而减轻基数核查工作压力。

三、制定特殊群体政策，促进广覆盖方面。

按照立昌同志正确处理好带有全局性的四大关系的指示精神，即：“正确处理先富与未富的关系，正确处理改革力度与群众承受能力的关系，正确处理效率与公平的关系，正确处理解困与维护社会稳定的关系”，是指导做好社会保险工作重要准则。

考虑到失去土地的“村改居”与外来务工人员的社会保险需求、收入较低及后者的工作岗位的不确定性等因素，有必要分层次“量身定制”有别于城镇职工基本养老保险、又可在今后条件具备时与前者政策过渡衔接、又适应目前特殊群体需求的社会保险政策。具体建议如下：

1、“村改居”人员养老保险：现阶段，城乡差距进一步缩小，但也不能企盼一个政策涵盖所有阶层。其中：“村改居”人员纳入社会保险亦应列入议事日程。此类人群是与农村和城镇企业职工养老保险都不同的特殊群体的社会保障问题。浙江省衢州市经几年的摸底、测算、试点、编制地方法规等过程，采取严格控制安置范围和政府让一点、集体补一点、居民出一点的原则，取得了一定成效。我市也应尽早调研，力争在土地补偿金尚在手之时，探索解决“村改居”人群的社会保险覆盖问题。

2. 外用工纳入统筹问题：由于外用工存在工作不稳定因素和漠视养老保险滞后享受的特点，作为企业和个人最关心的是工伤、大病住院问题。因此，可在养老保险基础上附加工伤、大病住院，设计一项专为外用工服务涵盖上述三项功能的“外用工综合保险”。相信定会受到企业和外用工欢迎。

3. 小城镇及农村养老保险。

近年来，新市区和市属县很多企业反映缴费下限过高，负担过重。其时劳动和社会保障局在制定最低工资时，就考虑地区差异。平均工资水平有一定差距，最好设计一个适合其水平的政策。农村养老保险也一样，不同水平，不同费率、不同社会平均工资，不同待遇水平。让各阶层劳动者各得其所。采取先低水平覆盖，进而条件具备时，再高水平过渡政策。

4. 海外劳务派遣人员和国内境外务工人员的参保问题，也应在我国加入WTO之后，予以完善相关政策，纳入统筹。

四、体制创新，促进依法经办方面。

按照责权统一的原则，授予社保经办部门一定的行政管理权和监察处罚权。市劳动和社会保障局对社会保险的法律、法规、政策进行宏观管理，市社会保险基金管理中心具体执行征缴与发放的责任。为更有力地开展社会保险扩面、征缴和及时解决职工社会保险纠纷等问题，应予以配套一些相应和必要的权力。如：对职介机构代办社会保险业务的审批权、办理用人单位正常退休资格（无视同缴费问题的）的审批权、以及社会保险仲裁、处罚、监察权。具体做法可以学习上海、郑州、广东等省市做法。社保机构成立社保监察队伍和社保仲裁庭，业务受市劳动行政部门指导，人员由经办机构调配。劳动监察和社保专项监察相结合，对促进扩面、征缴工作将起到重要推进作用。

五、完善养老保险体系方面。

1、尽快在全市启动补充养老保险。（也称年金）

养老保险体系是由基本养老保险、补充养老保险和个人储蓄性养老保险三项构成。我市开展基本养老保险已有十余年，国家从91年起相继出台多次关于企业补充养老保险方面的政策，鼓励各地区、企业开展此项工作。我市从98年就一直研究有关政策并几次提出试行方案（讨论稿），但至今仍未能启动补充养老保险。此险种是适应市场经济条件下，服务于按劳分配、效率优先兼顾公平的收入分配原则，从而更加激发在职职工的积极性，并可使在职贡献与退休待遇挂钩，在一定意义上对反腐倡廉，防范“59”现象等方面均可起到重要作用。因此，尽快在全市启动补充养老保险也是建立和完善养老保险体系的需要，是广大企业职工呼声，是用足政策兼顾公平的必然之路。建议尽快协调相关领导、部门，尽早启动，将这功在当代、造福子孙的宏伟事业办好。

六、市场经济条件下社会保险设计的基本原则和途径。

1. 社会保险设计应遵循的基本原则。

- （1）兼顾权利、义务基本对等基础上的共济原则；
- （2）满足多层次社会保险需求的原则；
- （3）按总体设计完善社会保险体系的原则；
- （4）统筹兼顾注重政策平滑过渡衔接的原则；
- （5）适应经济发展和社会安定需要的原则；
- （6）着力实现大数法则的原则

2. 社会保险设计新途径建议。

(1) 借助高校、社会研究力量参与方案设计。如南大、财院保险系及社科院等专业单位，接受行政部门委托，按要求和编制原则，分别提出若干方案；

(2) 召开人大、政协、企业在职及退休职工代表、经办机构等相关人员参加的政策听证会；

(3) 按听证会提出的问题和建议，继续完善方案；

(4) 行政部门集思广益吸取各方案之长，并借鉴外地成功经验，正式提出方案。经领导决策、人大批准后发布实施；

(5) 进行参与预备方案编制单位评审，分别予以表彰奖励。

总之，政策制定，如同产品设计制造；社保经办，好比产品营销。产品符合市场需求；营销服务到位，社会保险体系建设就有了坚实基础。因此说，制度创新可使“产品适销对路”；经办管理创新，或称管理服务创新是服务于市场经济多层次需求的工作基础，只有将制度创新与经办管理服务创新紧密结合、两翼齐飞，社会保险征缴工作上水平就会是水到渠成的必然结果，为群众谋利益就有了坚实基础。

二00四年四月十八日