

国外养老保险制度改革及其对我国的启示

项禹晓旭

(武汉外国语学校 武汉 430022)

【摘要】 本文学习借鉴国外养老保险制度的成功做法,在分析我国养老保险制度现状的基础上探索一种适合我国实际的养老保障模式。

【关键词】 老龄化社会 养老保险制度 资金管理

根据联合国老龄化社会标准,一个国家65岁以上的人口占总人口比例超过7%便称为“老年型”国家或地区。截至2009年底,我国老龄人口已达1.67亿,占总人口的12.5%,表明我国开始进入“老年型”国家,并且社会老龄化趋势不断加剧。养老人群的扩大,给我国养老保障带来了前所未有的挑战。

一、国外养老保险制度改革概要

目前,有代表性的养老保险模式有四种,即美、德、法等国的传统型养老模式,英国、日本、瑞典、加拿大等国的普惠制福利型模式,俄罗斯、东欧诸国的国家型保险模式,智利、新加坡和瑞典等国的储蓄积累模式。

1. 传统型养老保险。传统型养老保险以美、德、法国为代表,选择性覆盖部分社会成员参加保险,强调待遇与工资收入及缴税相关联。德国作为现代社保制度发源地,一直备受国际社会关注,其养老保障体制发展时间较长,已形成较为完备的养老保障制度体系。德国养老保险目标在于保障退休者及其配偶生计,维持其购买力。目前,其法定养老保险覆盖率已达从业人员的85%左右,包括年老养老金、职业康复待遇、职业能力或就业能力丧失养老金及遗嘱养老金。法定养老保险机构共27个,具有独特法律地位并享有资金管理权,与国家公共预算相脱离。

2. 福利型养老保险。福利型养老保险以英国、瑞典、日本、澳大利亚等国家为代表,贯彻“普惠制”原则,基本养老保险覆盖全体国民,所需资金完全源于政府税收。但是,其保险水平偏低,退休者必须同时加入其他养老保险计划,才能维持基本生活支出。日本是世界上人口老龄化程度最高、速度最快的国家之一,老龄化形势极为严峻,低迷的经济形势、过高的保障水平以及家庭结构变化等因素,使得日本必须对现收现付为主、基金为辅的“跨代抚养”制度进行改革。

3. 国家型养老保险。国家型养老保险制度曾在多数计划经济国家实行,前苏联、波兰、匈牙利、捷克等东欧国家实施“国家统包”原则,由用人单位缴费,国家统一组织实施,工人参与管理,待遇标准统一,保障水平较高。我国在计划经济时代也曾采用。随着市场经济的发展,“国家统包”的社保体系已逐渐退出国际社保领域。

4. 储金型养老保险。随着经济社会的发展,储金型养老保险制度在一批发展中国家实行,以新加坡、智利等新兴市场国家为代表,强调“自我保障”原则,实行积累基金模式,建立了不同类型的个人养老保险账户或“公积金”账户。该模式保险费用由雇主和雇员共同分担,在参保人退休或有特殊需要时,将个人账户基金定期或一次性支付给个人。但是,这一制度无法充分发挥社会保障的互济互助功能,同时存在基金保值增值压力,在出现持续通胀和金融危机时将面临困难。

二、我国养老保险制度现状分析

1. 养老保险制度。目前,我国基本养老保险采取社会统筹和个人账户相结合的部分积累模式。随着老龄化趋势的加剧和制度的缺陷,社会统筹账户的资金已不足以支付老年人的工资费用,以致将大量个人账户资金挪用,个人账户“空账”现象严重,据统计目前我国养老保险个人账户“空账”规模已达1.3万亿元;由于统筹资金不计入个人账户,有些人会认为自己在在职时缴纳的养老金没有记录、没有凭证,将来也不会得到保障,从而引发缴费者的“不信任感”,以至拒绝缴费。同时,企业作假账、拒不缴费和欠费现象频发,以上种种问题导致养老保险资金“缺口”越来越大。

2. 资金管理与运作。目前,我国养老保险的资金管理缺乏相应法规,资金的收缴、管理和支付环节不规范,无章可循,再加上社会保障资金由隶属于政府部门的机构负责增值和营运,难免会在运营过程中掺杂政府部门行政干预因素。根据劳动与社会保障部会同审计署、财政部对1986~1998年间社会养老保险基金和失业保险基金的清查结果显示,12年间仅仅基本养老保险资金被挤占挪用部分高达100多亿元,其中已核准损失的达2 000多万元。近年,各地养老保险资金被挪用、挤占、透支现象时有发生,管理不善导致社保资金损失惨重。

同时,由于养老金管理统筹层次低所引发的系列问题层出不穷。经济实力较弱、财政相对困难、收支有缺口的地区无法足额发放养老金,而经济实力较强的地区养老金数额较大;行政事业单位和企业退休职工的养老金待遇差距明显;各自为政的养老金管理体系严重影响劳动力流动和养老保险覆盖面的扩大,无法彰显养老保险的“社会公平”作用。

3. 养老方式和养老设施建设。我国主要实行的是以“家庭养老”为主的模式,然而面临人口众多、老龄化加剧的严峻趋势,社会养老是政府必须承担的责任,应确保养老设施投入跟上现实步伐。同时,很多民营养老机构收费水平很高,普通老人根本无法入住,经常出现养老机构“一床难求”和“床位空置”现象。所以,发展全新的家庭养老模式,建设配套基础设施成为必需。

4. 财政投入。我国的社会保障支出占中央财政的比例不高,近两年中央财政对社会保障的投入占财政收入比重仅3%~4%,而加拿大是39%,日本是37%,澳大利亚是35%。截至2008年底,全国城镇基本养老保险覆盖2.19亿人(含0.5亿退休金领取者)、农民工参保人数0.18亿、农村参保人数0.52亿(含0.04亿养老金领取者),减去养老金领取者,全国参保人口合计2.35亿,按全国劳动人口7.7亿计算,其覆盖率仅为31%。

中国的社会保障投入和养老保险的覆盖率偏低,与很多发达国家政府“高投入”、养老保险“全覆盖”相比,我们确实还有很长一段路要走。另外,养老保险体制不健全、管理运作比较混乱、养老产业和设施建设较为落后等问题也很突出。

三、国际经验借鉴

1. 理清思路,明确养老保障发展模式。各国构建养老保障体系的出发点不同,如日本强调受益人对社会贡献的大小,而瑞典强调以公民权平等为基础,美国则更注重效率。社会公平与互助是建立养老保障制度的基本目标,我国必须根据不同职业和不同阶层的劳动者设立养老保险,理清养老保险发展思路,建议发展以家居养老为主、设施养老为辅的养老模式。借鉴日本介护制度,发展适合中国国情的家居养老模式。政府可发行养老国债,建设围绕家居养老、社区养老所需的组织和设施,建设专门的老年人护理学校,培训专业护理人员,使“家护事业”走向职业化。政府可采取价格补贴方式,吸引社会资金投资养老产业,逐步将其转让给民营企业承办;集中社会慈善资金和闲散资金,投入养老事业;出台维护老年人权利的相关法律措施,建设老年维权、心理诊室等机构,兴建老年大学、老年活动场所,提供适合老年人发挥余热的就业岗位等,为老年人的生活增加保障、增添乐趣。

2. 规范管理,完善养老保险制度。统账结合仍然是我国养老保险制度的改革方向,借鉴智利账户管理方式,科学设计制度层次,在每个层次上实行社会统筹和个人账户整合记账模式,对各个层次重新定位功能,相互配合,构建多元化的功能丰富的养老保险制度。同时,逐渐增大个人账户资金比例,最终将社会统筹和个人账户都纳入个人账户,统一记录,统一管理,避免基金管理过程中的道德风险和逆向选择。在中央政府层面形成一个“资金池”,为集中投资管理创造条件,或由中央委托基金管理公司代为管理,促使资金有效保值增值。

建立多层次制度体系,包括基本社会养老保险、强制性完全积累个人账户和自愿商业养老保险。基本社会养老保险需政府通过强制性收取税费来提供,制定各阶层税费率和发放标准来实现公平的分级给付制度;强制性完全积累个人账户由个人和企业共同承担,国家制定税费率,储蓄资金完全进入

个人账户,为老年人退休后提供生活保障;自愿商业养老保险作为补充,随个人意愿选择,强调激励,体现差别。

3. 提升层次,科学引导资金流向。学习德国提升养老金统筹层次,避免各地养老保险资金被挪用、挤占、透支现象,有效集中运作资金,大额资金可投资资本市场,也可投资前景较好、资金安全性较高的国家基础设施建设项目。充分引入市场机制,推行投资对象、投资工具的多元化和投资管理的分散化。我国金融市场及市场配套机制发展较晚,但发展势头好、速度快,随着完备的金融投资工具体系的逐步建立,只要在合理运用传统投资工具的基础上,巧妙地利用各种新的投资工具,就会有效规避补充养老保险基金投资运营的风险,基金增值就能得到可靠保障。同时,把全国的养老基金分散到多家管理公司去组织投资,这样就不会出现集中投资给资本市场带来的负面影响。

4. 加大投入,扩大保险覆盖面。2009年我国的社会保障投入仅占财政收入的3%~4%,投入养老保障的资金更微乎其微。目前,瑞典的养老保障支出占GDP的38%左右,而我国政府在基本养老保险中甚至未承担社会统筹基金不足支付时的兜底责任。国家财政不承担起应有的责任,养老保障改革永远是一句空话。在“十二五”计划中,国家应加大养老保障事业的资金投入,为建立“多层次、宽覆盖”的养老保障体系奠定基础。

5. 加强配套制度建设,保障养老保险制度改革成效。隐形债务是我国养老保险制度改革中需要考虑的重要问题,各国主要通过调整退休年龄、改变养老金给付比例、变现国有资产、发放认可债券、提高财政拨款、扩大养老保险覆盖面等措施弥补隐形债务。建议我国采取开征社会保障税、发行特种国债、变现部分国有资产、调整财政支出结构等方式(当然更重要的还是通过提升我国经济实力、增加财政收入、促进人均收入增长),从根本上解决隐形债务问题。

制定实施相关监督保障法,也是养老保险制度监管的重要依据。各国多采取综合立法和专门立法模式,通过国家建立统一的社保制度立法,规范各类社保事务,根据社会经济环境变化的需要,提出新的法律制度调整。我国特别缺乏综合或专门性立法,使得养老保障制度发展不够规范,建议尽快建立养老保险法,对政府、企业和个人在养老保障中的责任做出明确划分,并明确主体权利和义务,规定政府监管手段、方式和目标。同时,配合出台相关基金运营法,详细规定机构职责、入行资格、监管措施、投资限制、信息披露以及政府兜底责任等方面,为降低养老投资运行风险提供法律依据。

主要参考文献

1. 岳远斌. 国外养老保险制度改革及其启示. 上海经济, 1997; 2
2. 赵凯, 姜晓葵. 国外养老保险制度对我们的启示. 辽宁经济, 2005; 9
3. 张亚军. 国外养老保险制度改革对我国的借鉴意义. 未来与发展, 2003; 8
4. 俞玲玲. 社会养老保险制度的发展策略——国外养老保险模式给我国的启示. 甘肃农业, 2006; 7