



深化养老保险制度改革的若干对策

沈群芬

深化养老保险制度改革是构建现代社会保障体系的必然要求,也是确保养老金社会化发放的重要途径,本文试就养老金收缴过程中存在的一些突出问题及有关对策作一探讨:

一、养老金收支现状

我国养老保险制度改革经过多年的努力与发展,初步建立起了与社会主义市场经济体制相适应,与其它社会保障制度相衔接,社会统筹与个人账户相结合的养老保险制度,为推进经济社会发展作出了一定贡献。但近年来,由于种种原因,各地养老金收支矛盾一直十分突出,以江西省某地级市为例(下同),2004年应收养老金14403万元,实收12385万元,收缴率为76.8%;应发放养老金21167万元,实发21167万元,发放率为100%,收支缺口8782万元,只好靠上级财政专项转移支付和动用基金结余来解决。这也是江西省一些地市目前存在的普遍问题。若不采取更为积极有效的措施,养老金的社会化发放将难以为继,并将最终影响到社会的稳定。

二、目前养老保险征收中存在的主要问题

目前我省养老保险基金管理过程中存在的突出问题,是养老金征缴与发放的严重背离。一方面基金征缴乏力,基金收缴率逐年下降,某市2003年收缴率为85%,2004年收缴率仅为76.8%,下降了8.2个百分点;另一方面,社会化发放刚性支出逐年上升。这种缴费与发放“一手软、一手硬”的背离现象,严重制约了养老金的正常运转,影响保障功能的有

效发挥。其原因是多方面的,但主要集中在以下三种矛盾中:

1、离退休人员不断增多与缴费人数不断减少的矛盾。到2004年12月底,某市有21万人参加了养老保险,比2003年底减少千余人,实际缴费人数为16万人,缴费人数只占参保人数的74%,而同期离退休人数却增加了两千人,达到5.7万人,离退休人数占缴费人数的比例达到36%,也就是2.77个缴费职工要负担1个离退休职工,扶养比明显偏高,人口老龄化已向我们逼来。缴费人数不断减少的原因是多方面的:一是传统缴费人群不断萎缩。受企业效益及改制的影响,部分职工下岗及买断工龄后没有续保;二是扩覆工作步履维艰。目前该市缴费人群中个私企业及股份制企业只占缴费总人数的8%,个私企业还有广阔的参保空间。这一方面是由于个私业主观念有差距,同时与全社会还没有形成一个良好的社会保障自觉保护意识有很大关系。由于职工年轻化,缴费的现实利益得不到即时体现,许多职工并没有感受到自己的正当利益没有得到保障。同时与劳动用工不规范有很大关系,没有正常的用工程序,劳动者的合法权益自然得不到保障,《劳动法》的普及推广还有相当长的路要走。

2、体制不新与法规滞后的矛盾。我省现行的养老金收缴体制仍具有浓重的计划经济色彩,其征收手段主要是依靠计划经济时期沿袭下来的一些权限和制约关系。随着市场经济体制的建立,原有权限和制约关系逐步解体,更由于国有企业改制和普遍存在经营困难,一些企业采取各种手段,拖欠不交,使

社会保险资金的征收难度越来越大。同时作为基金征缴的重要法律依据《社会保险费征缴暂行条例》，已明显无法适应当前市场经济条件下基金收缴的需要，特别是对各种恶意拖欠、拒保的，如果没有强制的法律约束手段，将使得经办机构在征收时明显的底气不足，严重影响了基金的收缴。

3、征管机制与工作责任不相称的矛盾。现行江西省养老保险由社保经办机构征收，而经办机构人员不足、设施落后的矛盾已是不争的事实，其征管网络、信息传递根本无法与同为征收部门的税务机构相比。在信息技术高度发展的今天，社保经办机构只能疲于事务性的应付，如个人账户的变更、工资稽核、社会化发放等，没有足够的精力投入到征收上，这与社保经办机构所担负的重要责任是很不相称的。特别是随着人口老龄化高峰的到来，离退休人数的不断增多，养老金的收缴已显得十分重要，应象抓税收收入那样抓好养老金的征缴。现行我省养老金收缴体制已很难适应养老金支出增长的需要，仅仅依靠现行征缴手段和力量，难以从根本上有大的突破。

三、完善养老保险制度的对策

当前养老保险制度改革要解决的突出矛盾是养老金收缴上不去的问题。要解决这一问题，宏观面上国家应尽快出台《社会保障法》，为基金收缴提供强大的法律后盾；在具体征收上，光靠对现行的收缴体制动小手术是很难达到预期效果的，必须结合当前县市机构改革，来一次根本上的调整：

1、改革基金征缴办法，实行“三费合一”。目前，我省社会保险基金的征缴机构分散，基金征缴由劳动部门一分为三，基本养老保险基金由社会保险局负责征收，失业保险基金由就业局征收，基本医疗保险基金又由医保局负责征收，这种征缴机构的不统一，分散了征缴力量，增加了征收成本。改革的主要方法是：一是劳动部门成立社会保险收费中心，中心设立收缴大厅，将企业职工基本养老保险基金、失业保险基金、城镇职工基本医疗保险基金统一归于一个部门征收，实行三费合一。这样一方面方便了单位、个人上缴各项社会保险基金，同时精减了机构，集中了力量，提高了收缴质量。二是将劳动部门的劳动监察大队改编为基金稽查大队，将分散在社保、医保、失业三个经办机构的基金稽核职能统一收归稽查大队，配备专门的稽核力量，加大基金的稽核力度，从而达到加大基金收缴力度的目的。

2、扩覆与清欠并举。只有扩大覆盖面，才能降低离退休人数与缴费人数差距不断拉大带来的抚养比例高的问题，应对老龄化带来的沉重负担，才能互助互济，平衡不同企业的负担。由于目前非国有企业特

别是私营企业和个体工商业尚无退休人员负担，这部分人纳入统筹后，对缓解当前基金紧张状况将有极大的帮助。同时，要组织人员加大清欠力度，一是要摸清底数，建立和完善欠费企业数据库，实行动态跟踪管理；二是要继续对欠费大户实施重点监控，对欠费超百万的企业及法人代表要定期在电视台公布，接受社会及舆论的监督；三是要加大部门配合，特别是工商部门的配合，建立养老保险年检制度，将参加并缴纳养老保险与否作为企业和个体工商户年检的依据。

3、加大社会保险政策法规的宣传力度。今年以来，社会保险工作的政策面发生了一些变化，特别是赣府颁发【2002】32号文件实施后，对下岗、失业人员缴纳社会保险费的工作有了很大的优惠，这对进一步推动下岗后断保职工的续保工作有一定的推动作用。社保经办机构要抓住这一契机，加大宣传力度，把这些措施及有关优惠政策向参保对象讲深、讲透、讲实，营造一个良好的舆论氛围。让他们了解社会保险、认识社会保险，从而自觉参与社会保险。

4、试行养老保险基金税务代征。当前，我省可选择一、二个条件较好的县市实行税务部门代征社会保险费的试点工作，待条件成熟时，逐步推广。试行养老保险费税务代征，一是符合国务院颁发的《社会保险费征缴暂行条例》，《条例》明确规定了社会保险费的征收机构，可以由税务机构征收，也可以由社会保险经办机构征收；二是全国已有一半多的省市试行了社会保险费税务代征，并取得了相当好的成效。税务部门长期以来对各类企业比较了解，有过硬的征收机制及征管网络，可以最大限度地避免企业逃避缴费，提高收缴率。从更高的层次上来看，还有利于规范社会保险基金管理，使社会保险基金彻底实现收、支、管三分离，形成“税务征收、财政监督、社保核准、银行发放”的新型管理机制，从而建立起真正意义上的收支两条线管理体制；三是大大减轻了社会保险经办机构的工作量，能够把社会保险经办机构从征收工作中彻底解脱出来，集中精力搞好社会化管理和服务工作；四是可为将来最终过渡到开征社会保障税提供一定的征收经验。

5、多渠道筹集社会保险资金。一是财政部门要按照建立公共财政框架的要求，努力调整财政支出结构，增加社会保障资金的投入，对财政困难的县，中央、省要进一步加大转移支付的力度；二是从预算外资金中集中调控一块；三是用好、用活省级统筹养老保险基金，拓宽新的养老沉淀基金增值新渠道，可试行将一部分基金委托给有资质的基金理财机构，通过股票市场来实现融资增值。

(作者单位：上饶市审计局)