

试论加强养老保险基金的管理工作

胡 春 芳

深入研究和改革我国养老保险基金的筹集与管理工作,有利于充实和完善我国社会劳动保险体系,直接对深化劳动制度和工资制度的配套改革,发展我国社会主义制度下的社会福利劳动保险事业,调动劳动者建设社会主义的积极性和创造性,促进社会安定团结,有重要的意义。因此,必须引起我们的高度重视。

一、正确认识我国养老保险基金的性质和特点

建国以来,党和政府领导全国人民走上了繁荣富强的社会主义道路,建立和发展了社会主义的公有制经济,有计划的发展了社会生产,提高了社会劳动生产率,极大地改善和提高了人民的物质文化生活水平。同时,还特别重视了发展我国社会福利劳动保险事业,关心提高了职工们享受养老保险金的待遇。我国实行社会劳动保险制度,主要是为了解决劳动者在遇有生、老、病、死、伤、残等的特殊困难情况下,而给予劳动者的物质保障。

我国实行的劳动保险制度,早在1951年2月,就由原中央人民政府政务院颁布了《中华人民共和国劳动保险条例》,要求在100人以上的国营企业中试行。此后,又经过了几次修订,实行范围也逐渐扩大,办法也渐完善。党的十一届三中全会后,经过了十年的改革,使我国社会福利事业、劳动保险制度又有了新的发展。在1985年后,对全国国营企业固定职工退休费用实行了社会统筹,国营企业合同制工人退休养老费用也实行了社会统筹。到目前为止,全国实行退休费社会统筹的市、县已有2200多个,参加的职工5000万人;全国还有600多个市、县由社会险保机构负责集体企业职工的退休费用的统筹,全国职工享受了劳动险保待遇的已超过一亿人,占职工总人数的95%以上,国家发放保险福利费用从1978年的44亿元,到1986年增加到410亿元,已占职工工资总额的24.7%。我国对两项退休养老险保基金实行的统筹制度是社会主义福利事业的重要内容,是社会主义的劳动保障原则和社会主义制度的优越性的重要标志,它的性质是社会主义的。

我国目前实行的社会劳动保险制度,包括养老保险基金制度,反映有下列的主要特征。

第一,劳动养老保险基金制度是在社会主义国家公有经济制度内施行的,体现了劳动者在社会主义国家和企业中的主人地位,体现了社会主义国家对劳动者实行的劳动合法权益。

第二,劳动保险基金的提成,完全是由国家和企业支付负担的,国营企业和集体企业的职工,个人不负担也不缴纳任何费用,体现了社会主义国家的职工老有所养,没有后顾之忧。

第三,离退休的职工,领取的养老费用以及其它的各种劳动保险待遇,它的计算标准基本上是根据本人的标准工资,并适当考虑工龄长短和工种特殊的因素。

第四，国营企业职工实行的劳动保险制度与养老金统筹制度，与机关、事业单位不同，城镇集体企业一般是参照国营企业的有关规定，结合本单位的实际情况，签订劳动保险集体合同；个体经济现正在试行个人投保的参与社会劳动保险制度。

建国40年来，我国现行的社会劳动保险政策规定，尽管近10年进行了重大改革，但在很大程度上仍然是维持着建国初期所规定的标准和水平。因而在现行劳动保险政策上反映出来的问题是：实行范围不广，社会化程度不高，享受标准偏低，国家包得太多；新的统筹费用尚未立法，统筹项目不够规范，实行时常出现少报漏报工资总额和虚报冒领退休费的情况，管理体制不够完善，还没有组成全国性的社会劳动保险办事机构，养老退休金统筹工作还没有引起各级党政领导的重视，社会上还存在有许多不一致的认识，这就直接影响了劳动保险事业的向前推进，也影响到退休人员和在岗职工的社会主义积极性的发挥。因此，提高人们对社会保险基金统筹工作的认识，深入调查研究，积极探索，加强管理，这是一项迫不容缓又是与劳动制度、工资制度配套改革的重要任务。深化改革养老保险基金制度势在必行。

二、抓好养老保险基金统筹工作的出发点

第一，加强全局观点。抓好养老保险基金统筹工作，必须围绕着和服务于党和国家的大政方针和重要的决策，本着稳定全局，服从大局，兼顾国家、企业和个人三者利益，兼顾眼前与长远利益，坚持勤俭办一切事业的方针，积极而稳妥地推进劳动保险制度的深化改革。

第二，树立宏观控制观点。深化改革养老保险基金制度，方向是坚持社会化原则。在治理经济环境、整顿经济秩序的新形势下，一方面实现养老保险制度社会化，另一方面加强宏观控制。社会养老保险制度本身是具有特定的社会属性。这是因为退休者个人要求在政策上体现出平等对待原则，在享受待遇标准和享受范围基本上一致。这是一种社会化的发展趋势，也是劳动养老保险的改革方向和发展规律。实现退休养老金统筹社会化，必须加强宏观控制，深入调查研究，做好退休金支出总额的预测，科学决策退休金的征收，量出而入，略有节余。

第三，坚持不损害职工根本利益为前提。社会劳动保险养老金待遇，也是一种社会分配形式，但与工资分配形式实行的按劳分配原则不同，它是一种社会性的劳动保障原则。就是说，劳动保险政策不能有任何任意性，它是国家规定的，具有法律的强制性。我们在制定劳动保险政策时，应该考虑到社会经济在不断增长和物价上升等因素，适当提高退休职工的生活待遇。这样做不仅是已退休职工的要求，也是在岗职工的愿望。

第四，明确当前改革的目标、任务和步骤。社会劳动保险制度的改革目标和任务，必须与劳动制度、工资制度的改革相配套，同步进行。根据1988年12月劳动部召开全国劳动厅局长会议的精神，要求在劳动制度和工资制度改革的同时劳动保险制度也必须深化配套改革，逐步建立起不分所有制形式(全民、集体、联营、私营、中外合资、外资、个体)，不分用工形式(固定工、合同制工人、临时工、混岗工人)，不分经营方式(承包、租赁、股份)，多层次(国家法定保险，企业补充保险、个人储蓄保险)，多项目(养老、失业、医药、工伤)，多渠道(个人少量缴纳)，一体化(一个机构管理待遇标准基本一致)的社会保险体系。

改革的步骤分为三步，当前第一步是以养老保险作为改革工作的重点，第二步以改革医疗保险为重点，第三步改革工伤保险为重点。但每步工作之间有交叉，力争在今后的5年内建立劳动保险新体系，这个新体系符合国情、三方负担、有利于促进四化建设事业发展的新劳动保险体制。

第五，确定养老保险基金统筹的对象和范围。除国家党政机关、群众团体和事业单位外，凡属国营企业和集体企业以及私营企业都应实行退休养老保险基金的统筹制度。辽宁省正在试行的对象和范围有：一是国营企业职工退休费社会统筹；二是集体企业职工退休费用社会统筹；三是国营企业劳动合同制工人社会养老保险制度；四是集体企业合同制工人，乡镇企业、私营企业职工、农民合同制工人、临时工、个体劳动者实行一体化社会养老保险制度。这样做有利于加强劳动保险制度社会化、一体化。

第六，征收资金是统筹工作的基础。两项基金统筹工作应将征收基金作为当前的工作重点。发放养老保险基金，首先要有保险金可发，如果没有掌握征收统筹的两项基金，就无法实现劳动保险的社会保障，退休者就领取不到养老金，可见抓好资金的统筹工作是实现劳动保险工作的基础。要保证退休职工按月按量领到退休金，这是社会保险工作的根本目的与首要任务，保证退休职工生活正常化的实现，在具体征收保险金时，力争做到一分不漏，防止企业和个人少报漏报工资总额的现象发生，做到按月如数入库。

三、规范统筹养老保险基金的管理工作

规范统筹保险基金的管理工作，有四个问题必须统一认识，实行规范化。

第一，统筹养老保险基金的管理体制

社会劳动保险业务实行管理与监督，世界各国都有专门机构负责此项工作。如美、英、加等国是归口国家地方财政税收部门，瑞典是主管部或局，联邦德国是保险基金会；督促此工作的，如苏联是国家劳动和社会问题委员会；美国是隶属于卫生与人类服务部的社会保障署；日本为厚生省。

我国社会劳动保险退休金的管理机构，目前是直属在劳动部门下的社会劳动保险事业局。管理机构的隶属、名称，目前各地不统一，社会理论研究者主张也不一致。有人主张劳动保险归口人民保险公司，认为劳动保险是人身保险的一部分，也有人主张归口财政部门或税务部门管理。我们认为这种划分归属是不科学的。应当认识到，劳动保险在社会主义制度下，它不是以盈利为目的，而是一种劳动者享受的社会保障制度，它与劳动者切身利益有关，同企业利益相关连，同劳动就业和工资制度相连系，是社会劳动政策重要组成部分，有强制性的法律作保证，是属国家行政范畴的。作为一种社会保障，必须由国家行政机关行使其职权，用法律手段成立社会保障机构，从中央到地方形成一个完整的工作体系，由国家设立社会保险管理委员会下设办事机构劳动保险事业管理局，目前仍归口劳动人事部管理，但绝对不能归属于人民保险公司企业化的以盈利为目的金融部门。

国务院对社会保险养老金管理体制，已有明文规定。李鹏总理在1988年9月10日指出：他赞同各种保险企业继续由人民银行归口管理；社会保险由劳动部门管理，并明确指派劳动部管辖，规定其主要职责是“综合管理全国企事业单位的社会保险和职工福利工作。组织指导职工退休费用社会统筹工作”。

社会保险由国家劳动部门管理的优点有：一是有利于把用工制度、分配制度、劳动保险制度作为一个系统工程进行综合改革；二是有利于把养老保险、失业保险、医疗保险、工伤保险等工作做为一个整体，全面进行改革；三是有利于改革和业务的统一，减少中间环节，保证统筹工作的顺利开展；四是有利于企业保险向社会保险的过渡和退休职工管理服务工作的；五是有利于劳动力合理流动，克服养老保险分部门管理人为所造成的障碍。

加强社会劳动保险事业管理机构的自身建设是十分重要的。如何抓好自身的建设呢？一是成立全国性的机构，配齐党政领导干部，加强劳动保险工作的领导。二是加强人员培训，提高干部的业务素质。三是建立各种规章制度。实行规范化的管理，包括目标管理，财务管理、岗位责任制、奖惩、考核制度等。四是抓好廉政建设，实行六公开三监督。六公开是：公开职工退休政策；公开职工工龄计算规定；公开退休费统筹办法；公开合同工缴费标准；公开收支决算；公开办事程序。三监督是：受党的组织监督；受上级主管部门监督；受群众监督。五是搞好现代化管理，实行计划和管理信息系统。六是加强宣传教育，搞好协作关系。

第二，抓好统筹养老保险基金的征收工作

征收统筹基金的出发点是，坚持保障原则，收费一分不少，常抓不懈。将由国家负担改为国家、企业和个人三方负担。这是大的方向原则，它符合于我国实际情况，也有利于深化经济和政治体制改革，有利于深化劳动和工资制度的配套改革，有利于调动职工的参与劳动保险工作积极性，有利于推进四化建设事业。

实行三个层次征收统筹保险基金的设想：一是由国家基本养老保险。就是说，国家通过立法规定，强制实行，可采用按工资总额或税收办法收款。二是由企业补充养老保险。就是说，原则上由企业根据自身经济能力而定，经济情况好的可多补充，经济能力差的可以少补充或不补充，补充养老基金在企业自有资金的奖励基金或福利基金中开支。企业最低可以按工资总额的15%标准扣除。三是由个人储蓄养老保险。就是说，企业在岗职工必须按月缴纳养老金。缴纳的数额可以为职工本人标准工资的3%，由单位在每月发工资时代扣。

养老保险基金由个人负担一部分，世界各国都有明确规定，其征收的比例还比较高，发放养老保险待遇还比较低。现将国外向企业和个人征收保险费的情况列表如下：

对象	国别 缴纳保险金占工资的百分比	匈牙利	保加利亚	民主德国	意大利	西德	比利时	法国	美国
企业		10%	10%	10%	17.5%	9.35%	8.86%	8.2%	5.7%
个人		10%	10%	10%	7.5%	9.35%	7.5%	5.7%	5.7%

目前我国实行按工资总额及退休费总额两个标准征收统筹基金办法，难度较大，有人主张改革为由国家规定缴纳统筹基金不免的税种、规定税率。由税务部门按企业营业额逐日征收，经财政部门转拨给社会劳动保险部门，专项账户，专管机构专用，这是退休养老金来源最可靠的一种办法。

征收养老保险基金的措施和手续必须完善。在措施上：一是劳动部门主动上门；二是委托银行代扣；三是财政税务部门行政干预；四是加强劳动、财政、税务、银行、工会、主管单位、企业等部门通力协作，配合征收；五是加强宣传教育，培训干部，聘请代收人员。

在征收手续上：一是统一征收标准；二是统一台账制度；三是统一财务（即统一账簿、统

一帐号、统一项目、统一报表、统一凭证),特别是明确统筹项目后,它可以克服统筹项目多少不一、统筹项目名称不一、统筹项目分类不一、统筹项目支付标准不一等弊端,加强统筹基金管理工作的规范化。

第三,抓好退休养老金的支付工作

发放退休养老金工作,它有政策法律性严、业务性强、群众面广、地域性宽的特点。做好此项工作,丝毫马虎不得,该付的一分也不能少,必须坚持按月按时按量兑现。做到及时足额发放,确保退休职工的合法权益,体现老有所养,保障可靠。它是社会主义制度优越性的具体体现。凡是没有按时领取的要查明原因,属于死亡的要及时注销,属于行动不方便的老职工,要及时送到老人手中,对拨给企业代发退休费的要跟踪服务,保证专款专用,防止任意克扣和虚报冒领,如一经发现,要严肃处理。

统筹两项基金劳动保险费用支付究竟列多少项目好呢?湖北省郧阳地区社会劳动保险局列出18个项目:即退休生活费、生活补贴、退休补贴、副贴、副食补贴、水电补贴、肉食补贴、洗理费、取暖费、降温费、书刊费、因工残费、异地安置费、公用经费、活动经费、特殊经费、丧葬费、抚恤费。而辽宁省提出了三类25项的规定,内容基本相同。

发放退休费的数额,除核定的标准外,现在因为企业在岗的职工出现有浮动工资、效益工资、奖励工资等不同的工资形式,那么退休职工要不要增加发放退休费呢?应该说随社会劳动生产率的提高、经济的发展、物价的浮动,等因素的影响,应当考虑到退休职工费用的调整。我们在下面介绍一下苏联在改革中调整退休费支付的情况。

关于如何保持已达到的养老金绝对水平即实际值的问题,在苏联引起了所有退休人员的关心以及社会学者的讨论。他们认为,由于养老金是固定的,一般在养老期间内是不变的,事实上,发多少养老金本身并不重要,重要的是个人用这份养老金能购买到多少东西,能在多大程度上满足他的需要。因此,提出要求国家规定养老金数额时,必须是承担维持退休者一定生活水平的义务。还提出修改养老金制度时应按零售价格的变化,随物价上升而增长,如果物价指数下降,养老金则不变动,有的学者主张养老金随社会生产效益的提高和产值的增长而增长。事实上,苏联从1985年11月1日起开始提高了十年以前核定的每个退休人员的养老金水平。

我国退休人员的退休金在近十年的改革过程中,也作过相应的变动,但要进一步研究并制度化。从而保证退休者生活水平不会下降,而且有提高改善的现实性。

第四,关于统筹养老退休基金的运用

通过统筹集中起来在社会劳动保险局手中的基金,究竟如何管理运用才好呢?目前普遍的作法是,除按月发放退休费外,就是存入银行,按居民储蓄取得利息收入。事实上,随着集中的退休金钱多,物价不断上升,积累越多,则贬值越大,因此要充分考虑合理的运用这一部分资金,为社会服务。

在运用统筹基金时,必须坚持四点:一是依法运用;二是计划管理落实保障原则;三是坚持安全、有效、流动、快速;四是必须增值盈利。

运用这一部分资金的有效途径有:一是购买高利息的有价债券;二是直接投资经营企业,但要投向投资少效益高资金周转快的企业;三是投资入股,保证利息水平前提下还分得红利;四是创办社会保险投资银行,开展短期贷款业务,收取利润;五是委托放款。

深化改革,加强社会劳动养老保险基金的管理工作,是一项政策性很强的工作,我们应当认真地妥善的加以解决。

(本文责任编辑 邹惠卿)