

浙江省养老保障政策实施效益现状分析与对策思考

作者：绍兴文理学院法学院 陈锦文

[摘要]随着举世罕见的老龄社会的到来和高龄社会的发展，“社会养老”已成为建设和谐社会进程中必须正视与亟待破解的重要命题之一。为此，应加快理念转型，提升养老保障社会化；完善政策体系，促进养老保障公平性；转变政府职能，提升政策实施实效性；引入市场机制，增强资金运作效率性；加强立法监督，提高政府行为规范性。以确保提高养老保障政策的实施效益。

[关键词]养老保障政策；实施效益；对策

随着举世罕见的老龄社会的到来和高龄社会的发展，“社会养老”已成为和谐社会建设进程中必须正视与亟待破解的重要命题之一。这是保障人民基本生活，构建幸福安康的和谐社会的基础。党的十七大报告提出“加快推进以改善民生为重点的社会建设”，即在经济发展的基础上，加快建立覆盖城乡居民的养老保障体系，着力保障和改善民生，促进社会公平正义，努力使全体人民“老有所养”。

一、绍兴市越城区养老保障政策实施概况

为加快建立覆盖城乡居民的社会保障体系，保障人民基本生活，统筹城乡和谐发展，2008年2月29日，绍兴市政府在贯彻落实中央和浙江省有关城乡居民社会养老保障政策的前提下，结合绍兴市实际，相继出台了多项惠民政策，特别是《绍兴市城乡居民社会养老保险办法（试行）》《绍兴市区城乡老年居民生活补贴暂行办法》的制定与实施，实现了绍兴市在政策层面上社会养老保障的全覆盖。为系统、客观的了解目前绍兴市养老保障惠民政策实施效益现状，我们从政策客体视角，对绍兴市越城区三镇五街道政策受惠群体做了问卷调查。本次问卷调查以抽样调查的形式，共发出问卷600份，回收587份，回收率为97.8%。

1、养老保障政策总体完善程度

在绍兴市越城区养老保障政策受惠群体中进行的调查结果显示，认为现行绍兴市养老保障政策基本完善的占调查对象总数的38.8%，认为比较完善与有待完善的占23.8%和25.5%（如图1）。

2、养老保障政策实施情况

关于养老保障政策总体实施情况，32.1%被调查者认为“基本符合要求”，29.1%的人认为“良好”，17.3%的人认为“有待改善”。但当被调查者被问及“您查询过您的个人养老保险帐户吗”，约80%的人“没有查询过”或“不知道怎么查询”。由此可见，政策实施工作仍然存在一些有待改善的地方。关于政策宣传方面，越城区城乡居民对政策了解主要是通过媒体（报刊、电视、广播）以及单位宣传，分别占比例为31.1%和27.9%，通过政府政策咨询会等形式了解的只有20.2%。而且，只有大约20.6%的被调查者对养老保障政策“非常了解”和“比较了解”，“基本了解”的占27.7%，“有一点了解”的占30.4%，仍有约21.1%的被调查者还“不了解”或者“没接触和没关心过”（如图2）。另外，当未参保人员被问及“您不参加社会养老保险的原因是什么”时，“对养老保障政策不了解”也是主要原因之一。这种现象说明，绍兴市越城区养老保障政策的宣传任务依旧十分繁重，要尽可能的利用各种手段和现代信息传输技术，使养老保障政策深入人心，为养老保障政策的顺利实施营造良好的社会氛围。

3、养老保障政策实施效益

近年来，绍兴市养老保障政策的实施对保障老年人基本生活状况产生了积极作用。71.4%



以上的被调查认为养老保障政策的实施保障了老年人基本生活,认为“不能保障”的占总数的17.3%(见图3)。并有27.4%和49.5%的被调查者分别认为“能减轻养老经济负担”和“对减轻养老经济负担有些帮助”。

4、养老保障政策实施效益的影响因素

在“影响绍兴市越城区养老保障政策实施效益的主要原因”调查中,认为最主要的原因是:“养老保障制度存在不平等”、“养老保险自付比例过高”、“上缴的养老保险金保值、增值功能差”(见表1)。另据调查,一些城乡居民不参加社会养老保险的原因主要集中于“对养老保障政策不了解”和“缴费负担过重”这两个原因。

5、完善养老保障政策的建议

从问卷调查情况看,目前完善养老保障政策实施的主要措施是:首先“增加养老保险金政府补贴额度”、“加强养老保障工作深入社区与群众生活”、“加强养老保障政策宣传范围与力度”;其次是“提高养老保障机构工作人员素质”(见表2)。

本次调查显示,绍兴市越城区养老保障政策的实施已经取得了积极成果,在一定程度上保障了城乡居民的老年生活,缓解了养老经济压力。但是,由于养老保障政策自身处于逐渐完善过程中,当地的社会与经济发展水平、政策宣传工作、制度平衡机制、资金运作模式等因素都影响了其实施效益的充分体现。

二、影响养老保障政策实施效益充分发挥的主要因素

养老保障政策的实施是一个系统工程,不仅涉及面广,而且投入与产出也有一定的时间差。目前,浙江省养老保障政策的实施,以绍兴市越城区为例,虽然取得了积极成果,但是还不够理想,除因有些政策处于实施初级阶段,政策效果短时间内难以达到理想状态,还有其他一些重要原因。

1、政策环境层面

观念支配行动。每一次社会变革都是以人们的思想观念为先导。养老保障政策的实施将是一场从观念到行动的全方位的变革。要提升养老保障政策实施效益,必须首先解决思想观念问题。因此,这里所指的政策实施环境主要指政策实施过程中理念的与时俱进问题。

(1)“社会养老”理念尚未完全树立。符合绍兴市城乡居民社会养老保险条件的参保人员共有200余万人,但目前该项目参保人数不到5千人。这与政策实施初期有关,也与“家庭养老、土地养老、自我投资养老”等传统的养老理念有联系。“自给自足最保险”的传统家庭养老意识、追求短期投资回报率的思想意识、以及子女陈旧的养老保障意识都依然禁锢着人们养老理念的与时俱进,缺乏主动参保意识,制约着“社会养老”理念的转型与社会养老覆盖面的提升。

(2)政策客体主体参与理念缺失。目前,有部分政策客体被动接受政策宣传与实施,更有甚者至今没有关心与接触过有关养老保障政策内容。而且城乡交界地区的居民因不懂政策,且养老保障概念模糊、养老保障意识不强,导致“参保跟风”意识弥漫,影响了养老保障主体参与能力的发挥,不仅使参保率遭受了影响,而且给政策实施过程增添了难度。

2、政策制定层面

(1)养老保障政策系统性方面存在不足。养老保障政策是一个多层次、多纬度、多侧面相互结合、相互衔接才能形成政策合力,产生系统效应。因此,基于政策体系宏观层面,养老方面的社会保险政策、社会救助政策、社会福利政策需全面整合,构建多层次衔接框架,并辅以实施监管政策,以产生养老保障政策合力效应。

(2)养老保障政策针对性方面存在不足。地方政策目标的设立与当地经济与社会发展水平相适应的针对性不强。“低水平”的政策目标使经济较发达地区的养老保障水平无法满足城乡居民生活的需求,以致政策缺乏足够的吸引力而降低政策客体的参与积极性,反而使覆



盖面的拓展受阻。

(3) 养老保障政策时效性方面存在不足。随着物价持续快速上涨，且涨幅大于工资涨幅，政策制定阶段所规定的个人缴费标准、财政补贴和待遇享受往往不能满足政策实施后阶段一些城乡居民，特别是收入弱势群体的基本生活需求。另外，各地养老保障政策雷同现象比较多，在政策实施后阶段如不及时根据当地情况修改、完善政策内容，反而会降低政策实施的总体效益。

(4) 养老保障政策协调性方面存在不足。目前，养老保障政策实施过程中，制度协调、群体协调功能较弱。主要表现在不同层次的养老保险政策协调问题，不同单位的养老保险制度协调问题，不同群体的养老保险制度协调问题和养老保险政策与其他社会政策协调问题等。特别是“套餐式”参保模式给参保者在缴纳保费与计算参保时间方面带来诸多不便，影响了参保人对政策的满意度。

3、政策实施层面

(1) 政策宣传深度化有待提升。目前养老保障政策宣传存在的不足有：政策宣传对象相对集中，主要针对政策相关群体，忽略了其他群体的需求与影响力；政策宣传的有效途径单一，电视、广播、报纸等媒体的宣传作用明显，多渠道途径发挥作用缺失；宣传的内容与形式浅显，主要是面向一般城乡居民，缺乏分层次普及政策理念与内容。

(2) 政策执行合力有待加强。养老保障政策的有效执行，要求各方在各司其职的基础上密切配合，以形成有效的政策执行链条，增强政策执行的合力。当前，养老保障政策实施过程中，条块分割比较严重，社会资源整合程度有限，影响了养老保障政策的实施效果。

(3) 政策实施监督力度亟待增强。政府角色定位的局限性使得督促检查主体不明确，在政策执行过程中缺少常规性、制度性的检查督促，没有形成政策执行主体的动力机制。另外，专业化政策评估机构与评估人员的缺乏使得政策长期跟踪评估监测无法形成，一定程度上削弱了政策长期监督的实效性。

(4) 资金保障程度有待提高。一方面，政府财政投入比重偏低，使养老待遇的财政补贴金额不高，使一些政策对象因经济负担过重而放弃参保；另一方面，一些政策对象认为目前政府资金运行效率较低，参加养老保险投资回报率不高，宁愿将自己的参保费用投资其他方面。

三、提高养老保障政策实施效益的对策思考

为进一步提升养老保障政策的实施效益，借鉴国内外的成功经验，我们提出如下对策建议。

1、加快理念转型，提升养老保障社会化

随着养老保障体系构建的不断深入，越来越多的人正在实现“单位人”向“社会人”的转变。加快“社会养老”理念从“倡导型”向“普及型”的转变，是养老保障社会化变革的需要。因此，在政策宣传中不仅要进行政策内容的宣传，也要进行政策理念的引导；不仅要培养参保主体“社会养老”理念，也要提升其子女“社会养老”意识；不仅要强调参保意识，也要注重养老保障意识；不仅要帮助政策客体熟悉政策内容，也要帮助其辨析养老保障概念。

2、完善政策体系，促进养老保障公平性

覆盖城乡居民的养老保障体系不但需要覆盖全民的养老保险政策，也需要覆盖全民的养老救助政策与福利政策。只有三大政策次级体系相辅相成，各层次、各纬度、各侧面相互结合、相互衔接才能形成强而有力的政策合力。在遵循政策总体思路，设立多层次地方性政策目标，并根据政策实施的不同阶段或不同实施对象对政策目标做适当调整。根据当地经济社会发展实际水平，以及物价涨幅与工资收入涨幅等进一步完善养老保障政策增长机制，如可以考虑给予养老金的物价补贴等，以提升政策的吸引力。进一步健全养老保障政策在制度间、群体间的协调机制，增强政策平衡度。特别是关注下岗工人、失地农民等低收入或无经济来



源的弱势群体，政策优惠可以适当倾斜。

3、转变政府职能，提升政策实施实效性

地方政府在养老保障政策实施过程应因地制宜定位政府角色，转变政府职能。实现政府从垄断运作到运用市场机制、加强宏观调控、鼓励和支持商业保险公司竞争经营的转变，以及政府是养老保障的提供者到养老保障的规范者与监督者的转变。并深入开展政策宣传工作，以提高政策实施公信力。针对目前政策宣传过程中存在的问题，我们认为可以从三个方面将政策宣传工作深层次化。首先，政策宣传既要注重受惠群体接受程度，也要注重其他群体对政策实施的影响力；其次，多渠道开辟政策宣传有效途径，提升政策宣传方法与途径的有效性；第三，政策宣传是一个系统工作，应分层次普及政策理念与内容。同时也要持续加强社会资源整合，提升政策执行力，并对政策实施的工作人员进行常规性与制度性培训，且培训内容要有较强的专业性与针对性，并强调培训之后的成果考核与检测。

4、引入市场机制，增强资金运作效率性

在多层次的养老保障体系中，政府侧重提供低水平的基础型养老保障，体现公平；而在成长型与享受型养老保障领域则积极引入市场机制和商业化运作，提高运行效率。目前，许多国家尝试在国家监管之下选择私营公司管理基本养老保险基金，政府通过投资限制、绩效评估等办法对其进行监管。实践证明，由保险公司或基金管理公司等私营机构管理基本养老保险基金，运作效率比政府或公营机构有较大幅度提高，在确保基金安全性的同时获得了较高的投资收益。如 20 世纪 90 年代，智利和阿根廷由私营保险机构管理的养老基金收益率在 11% 和 13% 左右，而同期许多国家由政府管理的养老金收益率一般在 10% 以下。因此，依据浙江省、绍兴市经济社会发展水平，我们建议将市场机制引入养老保险管理，提高养老保障体系的运行效率。

5、加强立法监督，提高政府行为规范性

完善的法制环境与规范的政府行为是促进养老保障政策实施的前提条件。鉴于我国关于地方性养老保障政策实施监督管理制度还不健全，在基金的收、支、管等具体环节上仍存在许多隐患和漏洞，我们建议加强养老保障政策实施的地方性立法监督，建立养老保险基金监督管理体系，规范政府行为。1974 年美国通过《雇员退休收入保障法》对美国的企业养老保险计划进行法律监管。1993 年澳大利亚颁布了《养老金行业监管法》和《养老金行业监督条例》，1997 年颁布了《退休储蓄帐户法》与《退休储蓄帐户监管条例》进行政策实施监管。2007 年，12 位上海市人大代表提出的关于制定《上海市社会保险基金监督条例》的议案已列为 2007 年度上海市立法调研项目。

综上所述，随着老龄社会的到来与高龄社会的发展，社会养老保障是一个全球性话题与挑战。养老保障政策的实施是一项规模宏大、时间漫长、任务艰巨的系统工程，需要我们作长期艰巨的努力。因此，通过各种途径充分发挥养老保障政策的实施效益，对促进覆盖全民的养老保障体系建设，努力实现“老有所养”向“和谐养老”的跨越具有十分重要的意义。

[参考文献]

- [1]弗兰克·费希尔.公共政策评估[M].北京:中国人民大学出版社,2003
- [2]中国保监会.养老保险国别研究及对中国的启示[M].北京:中国财政经济出版社,2007
- [3]易松国.社会福利社会化的理论与实践[M].北京:中国社会科学出版社,2006
- [4]何一峰.长三角蓝皮书:2008 年和谐长三角[M].北京:社会科学文献出版社,2008
- [5]万斌.浙江蓝皮书:2007 年浙江发展报告[M].浙江:杭州出版社,2007
- [6]刘孟达.绍兴蓝皮书:2007 年绍兴发展研究报告[M].北京:中国人事出版社,2007
- [7]绍兴市统计局.2008 绍兴统计年鉴[M].北京:中国统计出版社,2008
- [8]陈立行等.向社会福祉跨越[M].北京:社会科学文献出版社,2007



[9]段家喜.养老保险制度中的政府行为[M].北京: 社会科学文献出版社,2007

[10]高培勇.财政与民生[M].北京: 中国财政经济出版社,2008

作者简介]

陈锦文(1979—),女,汉,浙江绍兴人,绍兴文理学院讲师,研究方向:公共政策。

