

# نظام بیمه سالمندان و مدیریت منابع آن در چین\*

هان لیانگچنگ

مدیرکل سازمان بیمه اجتماعی  
وزارت کار، جمهوری خلق چین

ترجمه دکتر هرمز همایون پور

## وضعیت کنونی نظام بازنشستگی در چین

نظام بازنشستگی مؤسسات شهری چین در اوایل دهه ۱۹۵۰ تدوین شد. از همان زمان، بر مبنای مقررات بیمه کارگران جمهوری خلق چین، پرداخت حقوق بازنشستگی به کارگران و کارمندان شاغل در مؤسسات دولتی، تعاونی‌های عمومی و خصوصی، نهادهای اشتراکی، و شرکت‌های خصوصی آغاز شد. در ۱۹۵۵، برای پرداخت حقوق بازنشستگی به کارکنان سازمان‌ها و نهادهای دولتی، نظام جدیدی به اجرا درآمد. در قیاس با نظام قبلی، نظام جدید بر معیارهای متفاوتی برای پرداخت مزایا استوار بود. تا ۱۹۵۸، در پرتو شرایط ملی، دولت تصمیم به ادغام دو نظام گرفت، و نظامی واحد برای کارخانه‌های دولتی، مؤسسات تعاونی عمومی و خصوصی، و سازمان‌ها و ادارات دولتی برقرار کرد. این نظام واحد به مدت بیست سال

\* "The Old-Age Insurance System and Fund Management in China", by Han Liangcheng, Director General, Bureau of Social Insurance Administration, Ministry of Labour, People's Republic of China, *Social Security Document*, No. 20, 1998.

پایدار ماند. در ۱۹۷۸، شورای حکومتی<sup>۱</sup> تصمیم به جدا کردن مزایای کارگران از مزایای کارمندان (کادرها) گرفت و، در نتیجه، دو قانون تصویب کرد: مقررات آزمایشی<sup>۲</sup> شورای حکومتی در باب استقرار کادریهای سالمند، ناتوان، و بیمار (که در سالهای ۱۹۸۰ و ۱۹۸۲ مورد تجدیدنظر قرار گرفت)، و مقررات آزمایشی شورای حکومتی در باب بازنشستگی و استعفای کارگران. از آن زمان تاکنون، این دو قانون، همراه با پاره‌ای اصلاحات و الحاقات لازم، به قوت اجرایی خود باقی هستند.

### شرایط برخورداری از مزایای بازنشستگی

چهار گروه زیر از کارگران و کارمندان می‌توانند بازنشسته شده و مقرری بازنشستگی دریافت کنند:

- کارگران و کارکنان دفتری مرد در شصت سالگی؛ کارمندان دفتری زن در پنجاه و پنج سالگی، و کارگران زن در پنجاه سالگی، به شرط دارا بودن ده سال سابقه خدمت مداوم.
- مردان در پنجاه و پنج سالگی و زنان در چهل و پنج سالگی، به شرط دارا بودن ده سال سابقه خدمت مداوم در مشاغلی که در زیر زمین یا در ارتفاعات زیاد بوده و نوعاً گرمای زیاد و شرایط سخت داشته باشد، و انواع دیگر مشاغل دشوار.
- در موارد بیماری‌های سخت، مردان در پنجاه سالگی و زنان در چهل و پنج سالگی، به شرط دارا بودن ده سال سابقه کار مداوم، و مشروط بر آنکه "کمیته ارزیابی کار"<sup>۳</sup> از کارافتادگی کامل آنها را تأیید کند.
- کارگرانی که بر اثر حوادث ناشی از کار از کارافتاده شوند، مشروط بر آنکه بیمارستان‌ها و نیز "کمیته ارزیابی کار" از کارافتادگی کامل آنها را تأیید کنند.

### میزان مزایا

کارکنانی که طبق شرایط فوق بازنشسته شوند، بر مبنای شرایط زیر، مزایای بازنشستگی دریافت می‌کنند:

1. State Council

2. Provisional Regulations

3. Labour Appraisal Committee

- آنهایی که بیش از بیست سال سابقه کار دارند، معادل ۷۵ درصد از حقوق ثابت (قبل از بازنشستگی)؛ آنهایی که پانزده تا بیست سال سابقه کار دارند، معادل ۷۰ درصد، و آنهایی که ده تا پانزده سال کار کرده‌اند، معادل ۶۰ درصد. حداقل حقوق بازنشستگی معادل ۵۰ یوان در ماه است.

- برای بازنشستگی که بر اثر حوادث ناشی از کار از کارافتاده شده‌اند و نیاز به همیاری‌های روزانه دارند، دریافتی بازنشستگی معادل ۹۰ درصد از میزان آخرین حقوق ثابت آنها است. این افراد، به‌علاوه، بنا به شرایط و وضعیت خود، مستحق دریافت "یارانه پرستاری"<sup>۱</sup> هستند که میزان آن نباید از حقوق ماهانه یک کارگر عادی تجاوز کند. برای آنهایی که نیازمند به همیاری‌های روزانه نیستند، نرخ حقوق بازنشستگی معادل ۸۰ درصد آخرین حقوق ثابت آنهاست. حداقل حقوق بازنشستگی معادل ۶۰ یوان در ماه است.

- آن دسته از کارگران و کارمندانی که به دریافت عنوان "کارگر نمونه ملی"<sup>۲</sup> مفتخر شده‌اند، آنهایی که از سوی دولت‌های محلی و نهادهای همتراز آنها به انجام دادن خدمات برجسته به انقلاب یا توسعه اقتصادی تصدیق شده‌اند، و نیز سربازان از کارافتاده یا سربازانی که به خدمات غیرنظامی منتقل شده و به دریافت عنوان "قهرمان" مفتخر گشته‌اند، و این عنوان را در ایام بازنشستگی هم حفظ کنند، مجاز به دریافت حقوقی ۵ تا ۱۵ درصد بیشتر از نرخ‌های مذکور هستند.

- به آنهایی که بعد از بازنشستگی در جای دیگری ساکن می‌شوند، واحد استخدام‌کننده آنها باید مبلغی مقطوع معادل ۱۵۰ یوان به‌عنوان مزایای سکونت<sup>۳</sup> پرداخت کند؛ برای آنهایی که از شهرهای بزرگ و متوسط مهاجرت کرده و در مناطق روستایی ساکن می‌شوند، این مبلغ معادل ۳۰۰ یوان است. بازنشستگان، از نظر مزایای درمانی، مقرری ختم و دفن، و حقوق وظیفه بازماندگان مستقیم دارای همان حقوق کارمندان و کارگران هستند. بازنشستگان، همچنین، مستحق دریافت کمک هزینه‌های مرتبط با تورم طبق مقررات دولتی نیز هستند.

1. nursing subsidy

2. national model worker

3. settlement allowance

## مقررات ویژه بازنشستگی

در نظام بازنشستگی چین، مقرراتی ترجیحی<sup>۱</sup> برای بازنشستگان و مستعفیان ممتاز وجود دارد که تا حدودی با مقررات معمولی بازنشستگی متفاوت است.

- مقررات ویژه بازنشستگی شامل کسانی است که الف) در جنگ انقلابی حزب کمونیست چین مشارکت داشته‌اند. به این افراد و وابستگان آنها و نیز کسانی که قبل از ۳۰ سپتامبر ۱۹۴۹ در فعالیت‌های انقلابی زیرزمینی درگیر بوده‌اند، مزایای جنسی<sup>۲</sup> پرداخت می‌شود؛ و ب) کسانی که قبل از پایان سال ۱۹۴۸ در چین شمالی و برخی از مناطق آزادشده، از طرف دولت‌های محلی خلق حقوق و مزایا دریافت می‌کرده‌اند. سن بازنشستگی ممتاز، برای فرمانداران ایالتی و کادرهای همتراز وزیران ۶۵، برای همه مردان در سطوح پایین‌تر شغلی ۶۰، و برای زنان (در مشاغل پایین‌تر از معاون مدیرکل) ۵۵ سال است. زنان کادر و آنهایی که در مشاغل بالاتر از معاون مدیرکل خدمت کرده‌اند، در ۶۰ سالگی بازنشسته می‌شوند. کادریایی که به دلایل پزشکی قادر به ادامه خدمت نیستند، می‌توانند در سنین پایین‌تر بازنشسته شوند.

- کسانی که واجد شرایط بازنشستگی نیستند، اما رسماً بستری شوند و وضع آنها را کمیته‌های ارزیابی کار تأیید کنند، استعفا می‌دهند. آنها، بعد از استعفا، معادل ۴۰ درصد از حقوق ثابت خود را دریافت می‌کنند (که از حقوق بازنشستگی معمولی کم‌تر است). حداقل حقوق بازنشستگی ۴۰ یوان است. این افراد می‌توانند همچنان از مزایای درمانی به هزینه دولت برخوردار شوند.

## مشکلات موجود و اقدامات اصلاحی

در طول چهل و چند سال گذشته، نظام بازنشستگی چین، از لحاظ حفظ معیارهای پایه‌ای زندگی جامعه بازنشستگان، زدودن نگرانی‌های آنها، و تشویق توسعه تولید و ثبات اجتماعی، نقشی فعال بازی کرده است. با این حال، همگام با توسعه اقتصادی، پاره‌ای از مشکلات و نقایص این نظام بتدریج آشکار شده است. این مشکلات در زمینه‌های زیر بروز کرده است.

1. preferential treatment

2. benefit in kind

### محدودیت دامنه پوشش

نظام کنونی عمدتاً مؤسسات دولتی را در برمی‌گیرد. مؤسسات اشتراکی در سطوح ناحیه و بخش و بالاتر از آن نیز می‌توانند مقررات آن را اجرا کنند. اما کارگران مؤسسات اشتراکی کوچکی پایین‌تر از سطوح ناحیه و بخش، کارگران شاغل در مؤسسات خصوصی، خویش‌فرماها، کارگران آزاد، و کارگران موقت هنوز مشمول آن نشده‌اند. این محدودیت دامنه پوشش، ناگزیر بر تحرک نیروی کار تأثیر منفی دارد.

### سطح پایین تمرکز منابع، تعدیل مزایا، و مقررات صندوق‌ها

در طول مدتی نسبتاً دراز، اداره نظام بازنشستگی کارگران بر عهده مؤسساتی قرار گرفته است که برخی از وظایف اجتماعی را از قبیل پرداخت مقرری بازنشستگی و مراقبت از سالمندان تقبل کرده‌اند.

### مکانیسم واحد تأمین منابع

مؤسسات، منبع اصلی تأمین منابع مالی نظام بازنشستگی هستند و کارگران به صورت فردی چیزی نمی‌پردازند. این امر باعث گسترش روزافزون بار مالی مؤسسات شده و، از طرف دیگر، موجب شده که کارگران از جهت ذهنی برای مشارکت در بیمه اجتماعی برانگیخته نشوند.

### پرداخت دستمزد استاندارد

روش کهنه پرداخت مقرری بازنشستگی، که بر دستمزدهای استاندارد پایه دارد، با شرایط کنونی اقتصادی سازگار نیست. از آنجا که تناسب دستمزد استاندارد کارگران تدریجاً کاهش می‌یابد، اگر مزایای بازنشستگی بر مبنای این‌گونه دستمزدهای استاندارد محاسبه شود، نیاز بالفعل کارگران مبنای محاسبه قرار نمی‌گیرد.

با توجه به مشکلات فوق، اصلاحات زیر به مرحله اجرا گذاشته شده که تا همین جا به موفقیت‌هایی دست یافته است:

- تمرکز کسور بیمه اجتماعی سالمندان در نواحی شهری معمول شده است. بدین ترتیب که برنامه‌ریزی کلی جمع‌آوری و توزیع کسور و مقرری بازنشستگی بر عهده شهرداری‌ها و بخش‌ها قرار گرفته، و در سیزده ایالت، ناحیه خودمختار، و شهرداری‌هایی که مستقیماً توسط دولت

مرکزی اداره می‌شوند؛ برنامه‌ریزی کلی به سطح استان واگذار شده است. بیش از ۲,۰۰۰ شهر و بخش نیز جمع‌آوری کسور و پرداخت مقرری بازنشستگی را به مؤسسات اشتراکی تعمیم داده‌اند. شمول این برنامه بر مؤسسات خصوصی حالتی تدریجی دارد. یازده رشته صنعتی و بازرگانی، پرداخت مقرری بازنشستگی را به صورت بخشی سامان داده‌اند؛ حدود ۸۴/۹۴ میلیون کارگر شاغل و ۲۰/۷۹ میلیون بازنشسته مشمول این برنامه شده‌اند. در ۱۹۹۴، درآمد ناشی از کسور پرداختی به ۷۰/۷ میلیارد یوان بالغ شد که از این مبلغ، معادل ۶۶/۱ میلیارد یوان به افراد بازنشسته پرداخت گردید. تراز کلی مثبت در طول سالیان بعد به ۲۸/۰۹ میلیارد یوان رسید.

- دامنه پوشش گسترده شده است. در جریان اصلاح نظام بازنشستگی، برخی از نهادهای محلی، ضوابط مالکیت، معیارهای کارگری، و روابط حقوقی ناظر بر مؤسسات را درهم شکستند و ابتکارهایی در زمینه تدوین مقرراتی که همه کارگران مناطق شهری را تحت پوشش بازنشستگی قرار دهد عرضه داشتند. این نظام‌های یکپارچه<sup>۱</sup> تاکنون در ایالت هانیان و شهرهای شانگهای، دالیان، یانتای، و ونجو به مرحله اجرا درآمده‌اند. در این نظام‌ها، از نظر مقررات، مزایا، نرخ کسور، تعدیل کلی پرداخت‌ها، و مدیریت ترتیباتی واحد اجرا می‌شود تا تأمین حداقل زندگی برای کارگران تضمین شود و پویایی و تحرک نیروی کار تشویق گردد.

- درحال حاضر، مشارکت افراد در پرداخت کسور بازنشستگی در سراسر مملکت به مرحله اجرا درآمده است. از ۱۹۹۲ به بعد، غالب نهادهای محلی مقرراتی اجباری برای دریافت کسور بازنشستگی وضع کرده‌اند و تعداد کارگرانی که مشارکت کرده و این کسور را می‌پردازند به حدود شصت میلیون نفر رسیده است. میانگین کسور ماهانه کارگران معمولاً ۲ تا ۳ درصد است. این نرخ، در شهرداری تیانجین ۴ درصد و در پکن ۵ درصد است. این اصلاح، موجب تقویت آگاهی کارگران نسبت به اهمیت مشارکت و خود-یاری شده، بار مالی مؤسسات را کاهش داده، و بیمه سالمندی را به جای آنکه فقط بردوش مؤسسات و دولت تحمیل کند، تبدیل به مسئولیتی سه جانبه بین فرد فرد کارگران و دو نهاد مذکور کرده است.

- به منظور ترکیب منابع مالی بیمه اجتماعی با مشارکت‌های فردی، طرح‌های آزمایشی چندی به اجرا درآمده است. از ۱۹۹۲ تاکنون، بالغ بر صد شهر و بخش دست به آزمایش‌هایی

1. Unified

زده‌اند تا فرمول پایه‌ای محاسبهٔ مقرری بازنشستگی را بهبود بخشند. هرچند کم و کیف این آزمایش‌ها متفاوت است، اصلی پیوند زدن مزایای بازنشستگی به میزان کسور پرداختی افراد در همهٔ آنها وجود دارد تا، بدین ترتیب، کارگران به کار جدی و مداوم که باعث افزایش کسور پرداختی آنها می‌شود تشویق گردند. بر مبنای نتایج به دست آمده از این تجارب آزمایشی نهادهای محلی مختلف، شیوه‌ای مناسب برای ترکیب منابع مالی بیمه اجتماعی با پرداختی‌های افراد تعبیه خواهد شد. نهادهای محلی دست به مطالعات و پژوهش‌هایی زده‌اند تا به کیفیات مناسب اجرایی در این زمینه دست یابند. برخی از این نهادها از هم اکنون طرح‌هایی تدوین کرده‌اند.

- نظامی برای مدیریت بیمه سالمندی و شبکهٔ خدماتی آن از پایین‌ترین مراتب تا سطوح مرکزی پایه‌گذاری شده است. نظام بازنشستگی تدریجاً به سوی نظام‌مندی و اجتماعی شدن حرکت می‌کند. بیش از ۱,۳۰۰ شهرداری و شورای بخش هم‌اکنون پرداخت مقرری‌های بازنشستگی را از طریق بانک‌ها، واحدهای پستی، و نمایندگی‌های بیمه اجتماعی صورت می‌دهند. به علاوه، بسیاری از نهادهای محلی مراکز رفاهی و بازپروری تشکیل داده‌اند تا بازنشستگان بتوانند در فعالیتهای فرهنگی و جسمانی مشارکت کرده و از مراقبت‌های بهداشتی بهره‌مند شوند.

### مدیریت صندوق‌های بازنشستگی

صندوق بیمه کارگران چین در اوایل دههٔ ۱۹۵۰ تأسیس شد. بنا به تصریح مقررات بیمه کارگران جمهوری خلق چین، معادل سه درصد از کل دریافتی کارگران به منظور واریز به صندوق بیمه کارگران کسر می‌شد و مقرری‌های مربوط به بازنشستگی، حوادث ناشی از کار، ازدواج، و حقوق وظیفه از آن محل پرداخت می‌گردید. میزان این مقرری‌ها می‌توانست در مناطق مختلف کشور تفاوت کند. از آنجا که تعداد بازنشستگان چندان زیاد نبود، صندوق تراز کاملاً مثبتی داشت. آشفتگی دههٔ سالهٔ ناشی از انقلاب فرهنگی به وضعیت صندوق آسیب جدی وارد کرد. صندوق بیمه کارگران در سال ۱۹۶۹ منحل شد، و مؤسسات مختلف شروع به ادارهٔ امور تأمین اجتماعی کارکنان خود و پرداخت مقرری بازنشستگی به بازنشستگان خاص خود کردند. هزینه

این کار از محل بودجه غیر بازرگانی<sup>۱</sup> مؤسسات تأمین می‌شد. اما بار مالی این کار بردوش مؤسسات سنگین شد و به شکلی روزافزون از حالت تعادل بیرون رفت. در ۱۹۸۴، به منظور حل این مشکل، راه‌حلی آزمایشی در پاره‌ای از مؤسسات دولتی و اشتراکی به مرحله اجرا درآمد و وجوه صندوق‌های بازنشستگی بیمه اجتماعی متمرکز شد. تا سال ۱۹۸۶، این آزمایش به سراسر کشور گسترش یافت، و در همان سال، صندوقی نیز برای کارگران سالمند قراردادی تشکیل شد. بر اثر شرایط و اوضاع، صندوق‌های بازنشستگی کارگران ثابت و قراردادی در یکدیگر ادغام شد، و این صندوق واحد مبنای پرداخت مقرری‌های بازنشستگی کارگران و کارکنان مناطق شهری قرار گرفت.

### تمرکز صندوق بیمه سالمندان

در چین، صندوق بازنشستگی بر مبنای اصل "تعیین کسور دریافتی مطابق با هزینه صندوق با ملحوظ‌داشتن تراکمی اندک"<sup>۲</sup> اداره می‌شود. سه منبع درآمد وجود دارد.

#### مبالغی که از مؤسسات قبل از مالیات بردرآمد وصول می‌شود

این مبالغ مهم‌ترین منبع درآمد صندوق هستند و بر مبنای کل دریافتی کارگران وصول می‌شوند. میزان مشارکت مؤسسات [سهم کارفرمایی]، پس از بررسی‌های دقیق و تشخیص نیازهای مناطق محلی مختلف، تعیین می‌شود.

#### کسور کارگران از دستمزد آنها

مشارکت کارگران نیز از مهم‌ترین منابع درآمد صندوق است. در عین حال، از آن‌جا که دریافت کسور کارگران بتازگی در چین معمول شده است، نرخ آن بالنسبه پایین است. در مرحله اول حائز نهایت اهمیت و لزوم است که کارگران بر میزان آگاهی خود نسبت به مفهوم مشارکت و حمایت از خود بیفزایند. بعد، به تدریج، به‌نسبتی که دریافتی کارگران بالا رود، بر میزان مشارکت فردی افزوده خواهد شد.

1. non-business budget

2. "determining the contribution income according to expenditure with a small balance for partial accumulation



### یارانه از بودجه دولت

کمک دولت، تضمینی مؤثر است برای کارکرد مناسب صندوق بازنشستگی. دولت در نقش آخرین پرداخت‌کننده ظاهر می‌شود، و زمانی که کسور پرداختی کارگران و مؤسسات جوابگوی هزینه‌های صندوق نباشد، مبالغ کسری را از بودجه عمومی تأمین می‌کند.

### مدیریت صندوق بیمه سالمندان

صندوق بیمه سالمندان، تضمین‌کننده عملکرد اقتصادی نظام بازنشستگی است. در میان بیمه‌هایی که برای حوادث گوناگون پرداخت می‌شود، صندوق بازنشستگی بیشترین مبالغ را می‌پردازد و دوره پرداخت آن از همه طولانی‌تر است. بنابراین، این صندوق باید تحت نظارت کامل و دقیق باشد. مدیریت صندوق بیمه سالمندان تابع دو اصل زیر است:

#### اصل پرداخت هزینه برای مورد معین

بیمه سالمندی بر منافع یکایک کارگران تأثیر دارد و مقرری بازنشستگی مهم‌ترین منبع معاش افراد بازنشسته است. از همین رو، مبالغ پرداختی لزوماً باید به مصرف هدف معین یعنی مقرری بازنشستگی برسد. این اصل، بویژه در مواقعی که وضعیت مالی دولتی با شرایط نامساعد مواجه می‌شود، دقیقاً باید مدنظر باشد. صندوق به هیچ صورت نباید تحت تأثیر شرایط کوتاه‌مدت قرار گرفته و به‌هدفی بجز هدف خاص خود معطوف شود.

#### اصل حفظ و افزایش دارایی صندوق

صندوق بیمه سالمندان دارای دو وجه متفاوت پویایی و ایستایی است. وجه پویای آن ناظر است بر جمع‌آوری کسور و پرداخت مزایا. اما وجه ایستای آن به مبالغی از دارایی صندوق برمی‌گردد که در هر شرایط و کارکردی به‌عنوان ذخیره دست‌نخورده باقی می‌ماند. ارزش این مبالغ ذخیره باید حفظ و تضمین شود، وگرنه ممکن است به افزایش بار مالی دولت، مؤسسات، و یکایک کارگران از یک سو، و کاهش سطح زندگی بازنشستگان از سوی دیگر منجر گردد. به‌همین دلیل، حفظ و افزایش دارایی صندوق از مبانی اصلی توانایی اقتصادی نظام بیمه سالمندان است.

در چین، صندوق بیمه سالمندان تنها در سالیان اخیر تأسیس شده و تحول و توسعه پیدا کرده است، و از لحاظ مدیریت منابع گرفتار مشکلات جدی است. برای مقابله با این مشکلات، چهار اقدام زیر صورت گرفته است:

### حمایت تشکیلاتی

مؤسسات تخصصی مدیریت با کارکنان حرفه‌ای در دولت مرکزی و نیز در ایالت‌ها و نواحی محلی تشکیل شده است. در سطح دولت مرکزی، این مؤسسه به نام "سازمان بیمه اجتماعی"<sup>۱</sup> خوانده می‌شود (درگذشته، نام آن "هیئت مرکزی مدیریت صندوق بیمه اجتماعی"<sup>۲</sup> بود). در سطوح ایالتی و پایین‌تر از آن، این‌گونه مؤسسات به نام‌هایی گوناگون خوانده می‌شوند اما همه آنها وظیفه و کارکردی همانند دارند. در حال حاضر، بیش از ۴۱,۰۰۰ کارمند حرفه‌ای در مؤسسات مسئول مدیریت منابع صندوق‌های بیمه اجتماعی در سراسر چین به کار مشغولند.

### حمایت سازمانی

برای مدیریت منابع تاکنون مکانیسم‌های اداری چندی برقرار شده و تحول و توسعه پیدا کرده است، که از آن میان می‌توان به نظام‌های نظارت و سرپرستی و نیز نظام‌های آماری اشاره کرد. شکل تنظیم و ارائه گزارش‌های مالی و آماری عمدتاً یکسان شده است. اکنون در تنظیم این گزارش‌ها، به تدریج، از ضوابط و معیارهای معمول در فعالیت‌ها و مؤسسات بازرگانی استفاده می‌شود و این گزارش‌ها صورتی حرفه‌ای‌تر به خود گرفته است.

### حمایت تکنولوژیکی

استفاده از تکنولوژی و شیوه‌های نوین - از جمله کاربرد کامپیوتر، تحلیل علمی درآمدها و هزینه و عملیات صندوق، و پیش‌بینی روال و گرایش‌های آینده - به تدریج در مدیریت منابع معمول شده است. تاکنون، حدود ۳,۴۹۰ کامپیوتر در مؤسسات مختلف مربوط مستقر شده است، و این بخش در آینده از تجهیزات نوین بمراتب بیشتری برخوردار خواهد شد. هم‌اکنون، یک شبکه اطلاع‌رسانی ملی در حوزه بیمه اجتماعی ایجاد شده است.

1. Social Insurance Administration

2. Central Board of Social Insurance Fund Management

### حمایت قانونی

دولت، از طریق تدوین قوانین و مقررات و طراحی سیاست‌های لازم، هدف و خط‌مشی صندوق را مشخص کرده و به‌صورتی منظم بر چگونگی مصرف منابع مالی آن نظارت می‌کند. هرگونه تخطی از اصل "صندوقی ویژه برای هدفی معین"<sup>۱</sup> مشمول جریمه‌های مالی شده و حتی می‌تواند موجب مجازات‌های قانونی شود.

### مشکلات فراروی صندوق بیمه سالمندان

#### حفظ ارزش واقعی دارایی‌های صندوق

بنا به مقررات جاری دولتی، منابع مالی بیمه اجتماعی فقط می‌تواند در حساب‌های مشخص بانکی نگهداری شود یا صرف خرید اوراق قرضه دولتی گردد. در عین حال، در سالیان اخیر، نرخ تورم در چین از نرخ بهره بانکی بالاتر بوده است. به همین دلیل، پس‌انداز بانکی نمی‌تواند ارزش دارایی‌های پولی صندوق را حفظ کند. نرخ بهره سالانه اوراق قرضه دولتی معمولاً از نرخ بهره بانکی بیشتر است، اما این نرخ هم از نرخ تورم پایین‌تر است. برای مثال، در سال ۱۹۹۳، بهره‌ای که به اوراق قرضه دولتی خریداری شده از سوی بیمه اجتماعی تعلق گرفت معادل ۱۲ درصد بود درحالی‌که، در همان سال، شاخص قیمت‌ها در مناطق شهری چین ۱۶/۱ درصد افزایش داشت. به این ترتیب، آشکار است که ارزش دارایی‌های مالی صندوق را نمی‌توان از راه خرید اوراق قرضه دولتی حفظ کرد، و همین امر خسارت‌های بزرگی به صندوق زده است.

#### کاهش تناسب / رشد هزینه‌ها

عملکرد ضعیف اقتصادی برخی از مؤسسات باعث کاهش تناسب هزینه‌ها با کسور دریافتی شده است. در ۱۹۹۳، نرخ جمع‌آوری کسور معادل ۹۲/۴ درصد بود، که ۳/۳ درصد از سال پیش از آن کم‌تر بود. در ۱۹۹۴، این نرخ به ۹۰ درصد سقوط کرد. پاره‌ای از نهادهای محلی قادرند که فقط ۶۰ درصد از کسور مقرر را جمع‌آوری کنند. از سوی دیگر، هزینه صندوق به‌طور مداوم روبه‌افزایش داشته است. دلیل اصلی این امر آن است که دولت به سیاست‌های جدیدی برای افزایش مزایای بازنشستگان روی آورده است. در ۱۹۹۳، هزینه صندوق، به نسبت سال قبل،

1. "Special Fund for a Specific Purpose"

معادل ۱۲/۴ میلیارد یوان افزایش یافت، و در ۱۹۹۴، در قیاس با ۱۹۹۳، هزینه‌ها معادل ده میلیارد یوان بالا رفت. افزایش هزینه‌ها را فقط ایجاد تراز مناسب در صندوق می‌تواند جبران کند.

### پیرشدن جمعیت

روند فزاینده پیرشدن جمعیت در چین، در درازمدت، به افزایش سریع هزینه‌های پرداختی منجر خواهد شد. با این حال، تاکنون اقدامی اساسی برای پیشگیری از این مشکل صورت نگرفته است. جدول زیر، نشانگر پیرشدن جمعیت در چین است.

سال	۲۰۰۰	۲۰۲۰
جمعیت کل	۱,۲۸۴ میلیارد نفر	۱,۴۶۱ میلیارد نفر
جمعیت بالای ۶۵ سال (درصد کل)	۱۳۱ میلیون (٪۱۰)	۲۲۶ میلیون (٪۱۵)
جمعیت بالای ۶۰ سال (درصد کل)	۸۹ میلیون (٪۷)	۱۵۴ میلیون (٪۱۱)
متوسط سن	۲۸	-
نسبت پیر / جوان	٪۳۸	٪۷۱

در نیم قرن آینده، روند پیرشدن جمعیت در چین سرعت خواهد گرفت و این امر، بی‌تردید، باری سنگین بر دوش نظام بیمه سالمندان فرو خواهد نهاد. اگر مزایای بازنشستگی همچنان بر اساس معیارهای فعلی پرداخت شود، و نظام پرداخت جاری کارکنان<sup>۱</sup> با آن منطبق گردد، برآورد می‌شود که نرخ کسور کارکنان در سال ۲۰۲۰ معادل ۳۲ درصد، در سال ۲۰۴۰ معادل ۴۰ درصد، و در سال ۲۰۵۰ معادل ۴۵ درصد گردد. چنان نرخ بالایی حتی در کشورهای توسعه یافته نیز تحمل‌شدنی نیست، و از این جدی‌تر آنکه، روند پیرشدن جمعیت در چین و توسعه اقتصادی این کشور با یکدیگر تضاد و مغایرت دارند. به این معنا که روند پیرشدن جمعیت وقتی به اوج

1. pay as you go

خواهد رسید که اقتصاد کشور به اندازه کافی توسعه نیافته است و، بنابراین، توانایی تحمل بار آن را نخواهد داشت. بدین ترتیب، اداره نظام بیمه اجتماعی در چین ناگزیر با بحران و آزمایشی سخت مواجه خواهد شد.

### عملیات سرمایه‌گذاری به منظور حفظ و افزایش ارزش دارایی صندوق بیمه سالمندان

در حال حاضر، ارزش دارایی صندوق را از طریق سپرده بانکی یا خرید اوراق قرضه دولتی نمی‌توان حفظ کرد یا افزایش داد. برای نیل به این هدف، لزوماً باید به فکر گسترش شبکه‌های سرمایه‌گذاری کنونی و یافتن راه‌های مناسب و مؤثر سرمایه‌گذاری بود. تحقق این امر، موکول به سه شرط است:

- آیا مؤسسات بیمه اجتماعی دارای ظرفیت کافی برای تصمیم‌گیری درباره چگونگی و مدیریت سرمایه‌گذاری‌ها هستند؟

- آیا شرایط کلی اقتصادی با ثبات خواهد بود و فرصت‌های سرمایه‌گذاری را فراهم خواهد کرد؟ و

- آیا بازارهای مالی و ابزارهای مالی دیگر فراهم بوده و مشوق نرخ‌های بهره، شرایط

سرمایه‌گذاری، و انواع سرمایه‌گذاری‌های مناسب خواهند بود؟

شرط اول بالقوه فراهم است. در حال حاضر، صندوق بیمه سالمندان مقادیر زیادی پول در اختیار دارد. به علاوه، هم دولت مرکزی و هم نهادهای محلی به تأسیس مؤسسات مدیریت منابع مالی بیمه اجتماعی است زده‌اند، و هم اکنون بیش از ۴۰,۰۰۰ پرسنل فعال در رشته مدیریت در آنها به کار مشغولند. در میان این افراد، کارشناسانی وجود دارند که نه فقط در بیمه اجتماعی صاحب تخصصند بلکه حدود ده سال سابقه کار تخصصی در مدیریت منابع مالی دارند و با این زمینه کاملاً آشنا هستند. پاره‌ای از نهادهای محلی تاکنون به عملیات سرمایه‌گذاری دست‌زده و نتایج مثبتی هم تحصیل کرده‌اند. آنچه اکنون فقدانش محسوس است، نبود محاسبات اکتواری و کارشناسان صاحب صلاحیت سرمایه‌گذاری است که تحلیل‌ها و پیش‌بینی‌های مالی سنجیده را امکان‌پذیر سازند.

شرط دوم به نحوی رضایت‌بخش فراهم است. به طور کلی باید گفت که توسعه اقتصادی در چین به صورتی سالم، با ثبات، و سریع ادامه دارد. با این حال، به عنوان کشوری روبه توسعه که

دارای آهنگ رشدی سریع است، بسیاری از فعالیت‌های اقتصادی و بازرگانی، در عین شکوفایی، دچار کمبود جدی نقدینگی و منابع مالی هستند. و چون جبران این کمبود از طریق سرمایه‌گذاری خارجی امکان ندارد، ناگزیر، منابع و سرمایه‌های داخلی نقش اساسی را از این لحاظ بر عهده دارند. از همین رو، برای عملیات سرمایه‌گذاری صندوق بیمه سالمندان شرایط مناسب فراهم شده است.

شرط سوم در حال تحقق تدریجی است. گسترش و بهبود مداوم بازارهای مالی چین باعث فراهم شدن شرایط لازم و ایجاد تسهیلات ضروری برای عملیات سرمایه‌گذاری صندوق بیمه سالمندان خواهد شد.

تحلیل ساختاری نظام حاکم بر صندوق بیمه سالمندان چین نیز نشان می‌دهد که شرایط برای عملیات سرمایه‌گذاری این صندوق فراهم شده است، بخصوص که اکنون مدتی است که صندوق به الگوی "تعیین کسور دریافتی مطابق با هزینه صندوق با ملحوظ داشتن تراکمی اندک" گردن نهاده و پذیرای این اصل شده است. به همین دلیل، صندوق اکنون هم از نظام پرداخت جاری کارکنان بهره‌مند است و هم از نظام تأمین منابع مالی فعالیت‌ها. این ساختار را می‌توان به سه درجه یا مرتبه تقسیم کرد.

- بخش کاملاً پویای صندوق که وظیفه پرداخت مزایای بازنشستگی را ظرف سه ماه پس از تحقق بازنشستگی برعهده دارد. به همین دلیل، آن را صندوق تدارک اول<sup>۱</sup> می‌نامند؛

- بخش بالنسبه پویای صندوق که وظیفه پرداخت مزایای بازنشستگی را ظرف سه ماه تا یک سال پس از تحقق بازنشستگی برعهده دارد، و آن را صندوق تدارک دوم می‌نامند؛ و

بخش اعتبارات میان‌مدت و درازمدت صندوق که می‌تواند پس‌انداز شده و سرمایه‌گذاری گردد تا وجوه موردنیاز پرداختی به افرادی را که به سالمندی نزدیک می‌شوند تأمین کند. آن را صندوق تدارک سوم می‌نامند.

از بین اعتبارات صندوق، فقط وجوه مربوط به صندوق تدارک سوم می‌تواند به سرمایه‌گذاری‌های میان و بلندمدت اختصاص یابد و، به همین دلیل، تنها اعتبارات این صندوق سوم است که از لحاظ حفظ و افزایش دارایی صندوق بیمه سالمندان دارای نقش کلیدی است.

## 1. First Preparation Fund

عملیات سرمایه‌گذاری این بخش است که می‌تواند نتایج حاصل از سرمایه‌گذاری کلی صندوق را روشن کند؛ سرمایه‌گذاری‌ها معمولاً به شکل بلندمدت و با نرخ‌های بهره بالا صورت می‌گیرد. از این رو، اعتبارات موجود این بخش می‌تواند صرف سرمایه‌گذاری در طرح‌های عمرانی ملی، خرید اوراق قرضه بلندمدت دولتی، اوراق قرضه بلندمدت مالی، سهام، اوراق قرضه بلندمدت مؤسسات تولیدی، مشارکت در صندوق‌های سرمایه‌گذاری مالی، و ساخت‌وساز مستغلات گردد. اصل حاکم بر این سرمایه‌گذاری‌ها این است که دارای سود بالا، خطر کم، و پویایی زیاد باشند. در حال حاضر، سرمایه‌گذاری‌های صندوق را نباید به پس‌انداز در بانک‌ها و خرید اوراق قرضه دولتی محدود کرد، بلکه باید اجازه داد که در بازارهای مالی، بازارهای سرمایه‌ای، مؤسسات تأمین وام، و مستغلات نیز سرمایه‌گذاری شود. سرمایه‌گذاری در سهام و اوراق قرضه را باید بر مبنای درصدهای متغیر سودبخشی در بازارهای سرمایه‌ای، اوراق قرضه دولتی و دیگر نهادها، صندوق‌های وام سرمایه‌گذاری، و غیره صورت داد. فقط به این شکل است که می‌توان به نرخ مطلوب سودبخشی در سرمایه‌گذاری‌های صندوق دست یافت. وقتی شرایط مناسب فراهم شود، به سرمایه‌گذاری مستقیم نیز می‌توان پرداخت. این امر مستلزم افزایش ظرفیت و تأمین شدن تسهیلات لازم است.

### مفهوم جدید الگوی صندوق بیمه سالمندان در چین

اکنون بیش از ده سال است که نظام بیمه سالمندان چین در جریان اصلاحات مختلف بوده و ابداعات و آزمایش‌های گوناگونی را تجربه کرده است. در مسیر اصلاحات، به سه عامل زیر باید توجه داشت:

- شرایط ملی چین - جمعیت عظیم و بنیان‌های اقتصادی ضعیف - اجازه نمی‌دهد که مزایای بازنشستگی در سطحی بالا مقرر شود؛ همین شرایط نمی‌گذارد که دولت مرکزی یا حکومت‌های محلی کل بار مالی کار را تقبل کنند.

- چین، در حال حاضر، در دورانی از رشد اقتصادی سریع است. در چارچوب شرایط اقتصادی جامعه، مقوله کارآیی باید حائز اهمیت درجه اول باشد و، در همان حال، بر عدالت اجتماعی باید تأکید شود تا مبادا جامعه گرفتار ثروت‌ها و فقرهای شدید شود.

- چین اکنون تجربه‌ای چهل ساله در حوزه بیمه سالمندان دارد، و کل جمعیت بازنشستگان آن (شامل بازنشستگان ممتاز و معمولی) به حدود سی میلیون نفر می‌رسد. به علاوه، بالغ بر صد میلیون نفر در چین به کار فعال اشتغال دارند که طبعاً زمان بازنشستگی و دریافت مقرری آنها نیز بالاخره فرا خواهد رسید. هرگونه طرح و برنامه اصلاحی ناظر بر نظام بیمه سالمندان چین لزوماً باید به این وجوه تاریخی و واقعی توجه کافی مبذول دارد.

برپایه درک و فهم عمیق شرایط ملی و نیز بر مبنای درس‌هایی که از تجارب بین‌المللی آموخته شده، چین مفهوم و الگویی جدید در زمینه بیمه سالمندان ارائه کرده است: درهم آمیختن مزایای تمرکز کسور بازنشستگی با منظور داشتن حساب‌های فردی جداگانه. هدف بارز از این کار، درهم آمیختن عدالت با کارآیی، ترکیب کمک اجتماعی<sup>۱</sup> با مسئولیت شخصی، و تضمین حداقل زندگی برای بازنشستگان به صورتی است که انگیزه کار خلاق در کارگران تشویق شود. این درآمیختگی را نباید فقط ترکیب دو عامل تمرکز وجوه و ایجاد حساب‌های فردی جداگانه دانست. بلکه این دو عامل باید کاملاً پیوسته و مکمل یکدیگر باشند تا مجموعه واحد را تشکیل دهند. به عنوان ابزار توزیع درآمد، تأمین اجتماعی کارکردی دارد که به کاهش شکاف درآمدها و، در نتیجه، تأمین عدالت اجتماعی معطوف است. در شرایط کنونی، به علت صنعتی شدن روزافزون و کاهش حمایت‌هایی که از طرف خانواده تأمین می‌شد، کمک اجتماعی روزبه‌روز ضرورت بیشتری پیدا می‌کند. نظام یکپارچه تمرکز وجوه و تدوین مقررات هماهنگ تأمین اجتماعی نمایشگر این ضرورت است که خطرهای بین‌آحاد جمعیت گسترده تقسیم شود. اصول اساسی ناظر بر این امر، با هدف‌های توسعه اجتماعی ملی منطبق است. از همین رو، تمرکز وجوه و اعمال روش‌های مناسب ضرورت دارد. در عین حال، برای آنکه بر سرعت توسعه اجتماعی افزوده شود و کارآیی افزایش یابد، لازم است که در نظام بیمه اجتماعی ایجاد انگیزه شود و تفاوت‌های موجود در شرایط کار منظور نظر قرار گیرد. ایجاد حساب‌های فردی جداگانه از این لحاظ می‌تواند مناسب و سودمند باشد. سوابق مندرج در هر حساب فردی می‌تواند میزان دستمزدها و کسور پرداختی هر فرد را به شکلی واقعی روشن کند و، بنابراین، انگیزه‌ای برای افزایش کارآیی و بهره‌وری هر فرد محسوب شود. این روش می‌تواند به عنوان الگویی جدید در بیمه اجتماعی به حساب آید، روشی که با شرایط ملی چین سازگاری کامل دارد.