

我国养老保险基金运行问题的思考

赵宇¹, 董西明²

(1. 山东经济学院 财政金融系, 2. 山东经济学院 公共管理系, 山东 济南 250014)

摘要: 我国目前养老保险基金运行中存在的巨额历史欠账、当年收不抵支且缺口巨大、个人账户空账运行和保值增值不理想等问题, 笔者从增收和减支, 改革现行基本养老金正常调整办法、适当调整个人账户养老金支付办法、严格执行法定退休制度、逐步提高政府财政对养老保险的补助支出、对养老保险基金进行有效运营使之保值增值等提出具体建议和对策。

关键词: 养老保险基金; 现收现付; 社会统筹; 个人账户

中图分类号: C913.7 文献标识码: A 文章编号: 1000-4149(2003)06-0071-04

Asymmetric Information and its Solutions in the Labor Market of Graduates

ZHAO Yu, DONG Xi-ming

(1. Department of Finance, Shandong University of Economics, Jinan City, Shandong Province 250014;

2. Department of Public Management, Shandong University of Economics,
Jinan City, Shandong Province 250014)

Abstract: In this paper, we analyze the relevant problems in the pension fund performance: vast amount of historic accounts, the large gap between the revenues and the expenditure in the same year, empty individual account, and the undesirable situation of maintenance and increase in pension fund. We put forward several concrete solutions to increase revenues and cut down expenditures: reform the current basic pension plan, properly adjust the payment, strictly execute statute regulations of retirement, enhance pension subsidy from fiscal sector progressively, perform the pension system effectively to maintain and increase the value.

Keywords: pension fund; pay as you go; social pooling; individual account

一、我国养老保险基金运行中存在的问题

1. 巨额历史欠账。在传统体制下, 我国城镇职工养老保险实行的是企业内部的“现收现付制”。这是一种代际转移的形式, 职工在参加养老保险计划期间的缴费并不是直接用于自己, 而是用于已退休职工的养老金支出。但是, 职工通过缴费却为自己取得了退休后得到养老金的权利, 这一权利将由未来一代人的缴费兑现。从1995年开始, 我国企业职工基本养老保险从“现收现付”改制为“统账结合”, 新体制属于部分积累模式, 它要求企业和职工缴纳社会统筹的同时, 还要通过个人账户为职工自己积累部分养老金。对于“新人”来讲, 他们有足够的个人时间在个人账户中为自己积累未来的养老金, 而“老人”和“中人”就有问题了。为此, 改制时政府实行了“老人老办法”和“中人过渡办法”, 即“老人”继续按原来标准发放退休养老金, 将

收稿日期: 2003-03-14; 修订日期: 2003-05-26

作者简介: 赵宇(1965-), 男, 陕西乾县人, 山东经济学院财政金融系副教授, 主要研究方向: 财政理论与政策。

“中人”过去的连续工龄视作缴费年限并追加过渡性养老金。“老人”的现收现付和“中人”改制前通过缴费已经为自己取得那部分未来养老金的现值便成为旧体制遗留下的养老保险隐性债务，即所谓的历史欠账。从目前的研究成果来看，这部分隐性债务的规模大致为3万亿元左右。

2. 不少地方基本养老保险基金当年收不抵支，而且缺口巨大。从理论上分析，在社会统筹和个人账户相结合的养老保险模式下，当年筹集的养老保险缴费收入用于退休人员当年养老金发放后应留有一定数量的结余。然而，我国改制后的现实情况是：1999年，全国有25个省级地区养老保险当年收不抵支，收支缺口达187亿多元；2000年收支缺口为357亿元^[1]。2002年，山东省全省17个市有11个市的企业职工基本养老保险基金当年收不抵支，收支差额7亿多元^[2]。养老保险基金当年收不抵支的原因是多方面的。而养老保险基金收缴率低，欠缴严重是主要原因。至2000年底，全国累计欠缴企业职工基本养老保险费358亿元^[3]。其次，从支出方面来看，人口老龄化、提前退休和退休前工资水平大幅上涨使离退休人员不仅人数骤增，而且待遇水平逐年提高，导致工资替代率居高不下。目前我国企业养老金的平均工资替代率高达80%，有的省份在100%以上^[4]。过高的工资替代率，不仅加剧了基金支付压力，而且诱发了提前退休。特别值得注意的是，近年来各地借口减轻职工下岗和失业压力，违反国家有关规定办理提前退休的现象十分严重，人口老龄化和提前退休一方面使在职职工人数减少；另一方面使退休职工人数大量增加，抚养比逐年增大。1995至2000年，全国离退休人数占职工人数的比例分别为1:4.8、1:4.6、1:4.4、1:4.0、1:3.7和1:3.5^[5]。抚养比逐年提高使本来就已经捉襟见肘的养老保险收支矛盾进一步加剧。何况，许多提前退休的人员并没有真正退出就业队伍，劳动力的市场状况并没有因此得到多大的改观。

3. 个人账户空账运营。现行养老保险体制在处置历史欠账方面存在欠缺是导致个人账户空账运营的主要原因。一般来说，旧体制下的历史欠账应当主要由政府承担，并予以特殊处理。现行制度的设计者虽然没有明确的偿还建议，但新制度的规则和筹资方式已经隐含着偿还的承诺，即已退休职工的养老金通过当期的社会统筹缴费来解决。这就意味着在现行体制下，企业和在职职工要同时承担退休职工的养老金的支付和在职职工未来养老金积累的双重任务。当社会统筹缴费根本不足以支付离退休职工的养老金时，最便捷的办法就是利用社会统筹和个人账户混账管理的便利，直接挪用个人账户资金，结果是已按新体制缴费的在职职工的个人账户变成了空账。从全国来看，目前个人账户的空账规模已经达1900多亿元^[6]。个人账户空账运营不仅为未来养老金的支付留下隐患，而且使现行部分积累制存在蜕化成现收现付旧体制的可能。

4. 养老保险基金保值增值不理想。对于养老保险基金结余保值增值的必要性人们早有共识，问题在于现行养老保险基金管理政策，偏重于从基金的安全性考虑，却较少顾及到基金的保值增值问题。受个人账户“空账”和上述政策制约，加之我国目前的存款利率以及国债发行方式和期限等因素的影响，直接造成了养老保险基金结余保值增值不理想的后果。以山东省为例，全省企业职工养老保险基金增值率2000年只有1.4%^[7]。不仅低于个人账户的记账利率，而且也低于同期居民存款一年期的利率。如此低的增值率，直接导致养老保险基金积累增值的绝对数额根本无法弥补个人账户利息的绝对数额，更不用说达到养老保险基金积累制度和调整机制的要求，从而使基金积累与逐年提高的养老金给付水平之间产生更大的资金缺口。2001年12月，经国务院批准，财政部、劳动和社会保障部联合颁布了《全国社会保障基金投资管理暂行办法》，将社保基金投资的范围扩大到包括“其他具有良好流动性金融工具，包括上市流通的证券投资基金、股票、信用等级在投资级以上的企业债、金融债等有价证券”。毫无疑问，这为养老保险基金保值增值解除了制度约束。然而不幸的是，由于种种原因，养老保险基金入市伊始就铩羽而归。仅配售新股中石化，目前账面损失就达数亿元。由此可见，养老保险基金保值和增值的工作任重而道远。

此外，因管理不善和监管不力，养老保险基金筹集和发放过程中经常发生虚报、冒领和资金被挤占、截留、挪用等不良行为，因此造成资金的损失和浪费，这也是养老保险基金运行中存在的问题之一。

二、解决养老保险基金运行中存在问题的对策

从上面的分析可以看出，我国养老保险基金运行中存在的问题有其深层次和多方面的原因，因此，解决这些问题必须从增收、减支和加强管理等方面做文章。本文着眼于增收和减支两方面，提出几点具体的建议和对策。

1. 改革现行基本养老金正常调整办法。基本养老保险待遇与平均工资变动的一定比例和物价指数双挂钩是目前经济发达国家在养老保险方面进行改革的新动向之一。养老保险待遇随工资水平的提高而相应地增加，能够使退休者与在职职工一同分享经济发展的成果；基本养老保险待遇随物价指数的变化而相应调整，可以保证养老金的实际购买力不下降。这一改革新动向既保障了退休者的基本生活需要，也是社会保险制度公平原则的体现。我国现行养老保险制度规定，基本养老保险待遇只单独与社会平均货币工资增长指数的一定比例（40%~80%）挂钩。这种基本养老金调整机制带有明显的缺陷：一是没有直接与物价指数挂钩；二是调整比例不仅上限偏高，而且浮动区间过大，从而受人为主观因素的影响较大，极易造成基本养老保险金的过快增长，因此，笔者建议，应对现行的基本养老金的正常调整办法进行改革。具体办法是：在降低正常调整比例上限的基础上，实行基本养老保险金与工资增长指数的一定比例和物价指数双挂钩；并实行指数变动幅度制，即只有当指数变动达到一定幅度以上时，才对养老金支付额予以调整。这既可以充分体现养老保险保障和公平的原则，又可使养老金的增长速度降下来。

2. 适当调整个人账户养老金支付办法。我国现行个人账户养老金支付办法是：（1）按个人账户基金总额除以120（10年）作为月发放标准；（2）个人账户基金用完后，由社会统筹基金支付；（3）职工或退休人员死亡，个人账户资金可以继承。以上办法至少存在两个问题：首先从理论上讲，个人账户的保险原理是自我保障，强制储蓄养老，资金归个人所有，其管理目标为收支平衡，不应存在缺口。个人账户可以继承无可非议，而个人账户存储额用完后由社会统筹基金支付，不仅有悖于统筹分开管理的制度设计，而且加重统筹基金支付的负担。其次，个人账户养老金支付月标准不分男女按个人账户基金总额除以120（10年）存在明显的缺陷，既没有考虑到不同性别退休人员平均寿命的差异，也没有考虑到随着人们生活水平和健康状况的改善，平均寿命延长这一事实。因此，笔者建议，个人账户养老金支付办法应作以下调整：（1）个人账户养老金支付标准的计发年限不仅应男女有别，而且应定期（每隔几年）进行适当调整。近期应适当提高女职工个人账户退休金的计发年限，可考虑按15年（除数为180）计发。因为，女职工明显比男职工退休早，余命长。（2）对于个人账户基金用完后仍健在的退休职工，应停止由统筹账户基金支付其个人账户养老金部分。对于因停发个人账户养老金而使其收入低于最低养老保障线的退休职工，可由财政出面“兜底”，通过转移支付方式补发一定数额的个人账户支付风险金（或者叫长寿金），使其收入达到最低养老保障线，以化解因退休职工长寿带来的个人账户支付风险。

3. 严格执行法定退休制度，坚决杜绝无正当理由提前退休，以降低抚养比。抚养比是指退休职工人数与在职职工人数之比，它用来表示每一个退休职工由几名在职职工抚养。退休年龄的大小是影响抚养比数值的重要因素。从理论上分析，提高退休年龄无疑是降低抚养比，从而减少未来养老保险基金压力的重要手段。然而，我国目前正面临企业富余人员过多的问题，很难提高退休年龄。但是，这并不意味着我们在这方面就无所事事。如前所述，我国目前存在大量的提前退休，特别是一些违反有关规定办理的提前退休。事实上，想通过提前退休来消化国有企业冗员是要付出高昂代价的。东、西德统一时提前退休的实践已经证明这一点。提前退休不仅使抚养比

增大,而且使提前退休者的养老保险缴费年限减少,支付年限增加,从而使养老保险的收入减少,支出增加,加重收不抵支。因此,从减轻社会养老保险压力的角度考虑,应严格提前退休的审批,坚决杜绝无正当理由提前退休。与此同时,可以考虑辅之以养老金调整机制,对无正当理由提前退休者,按不低于50%的比例削减其社会统筹账户支付的养老金,以示惩罚,等达到法定退休年龄后才可以领取全额社会统筹体系的养老金。

4. 逐步提高政府财政对养老保险的补助支出。政府作为举办养老保险制度的主体,除了制定制度规则以外,还应防范和处理由此产生的各种风险,包括应对养老保险体制运行中的财务危机。更何况,法定的基本养老保险收支直接构成政府收支的重要内容,即使把它放在预算外管理,一旦出现亏空最后仍然要求由政府财政来补贴。近年来,随着我国养老保险隐性债务日益显性化,客观上要求加快政府财政对养老保险补助制度的建立,并逐渐提高养老保险补助支出占财政支出的比重。目前,我国正在着手建立公共财政基本框架,政府财政支出结构要按照公共财政的要求进行调整。首先,政府要做到廉价优质,就必须压缩偏高的行政管理支出;其次,政府财政支出要逐步退出对一般竞争性领域的投资,这些都为建立养老保险补助支出制度,提高养老保险补助支出提供了可能和难得的契机。据专家预测,未来5~10年,通过政府财政支出逐渐退出竞争性领域、以及行政管理支出的适当压缩与其他支出的合理控制,财政能腾出用于养老保险补助支出的比重大概为10%左右,等于每年能拿出1000亿元以上(越往后这一绝对值越大)的资金^[8]。在未来一段时间只要能保证10%左右的财政支出作为养老保险补助支出,加之其他途径,我们一定能够克服养老保险基金运行压力,使我国的养老保险事业健康发展。

5. 对养老保险基金进行有效运营使之保值增值。养老保险基金是职工年老退休之后的养命钱,必须本着安全性、流动性、效益性的原则,对其进行有效运营使之保值增值。对这一问题我们既不能消极回避,也不能盲目冒进,必须积极运作,有效投资。“他山之石,可以攻玉”,我们不妨借鉴国外养老保险基金投资的成功经验,以委托、授权方式把基金交由既有诚信,又有能力的多家非政府部门(包括专业基金管理公司、资产管理公司等)进行经营,并引入竞争机制以提高效率。因为据世界银行的一项研究报告显示:在全世界范围内由民营机构经营的养老金,其收益率普遍高于由政府部门经营的养老金。当然,如果把养老保险基金交由非政府部门经营管理就有必要由政府相应的职能部门对这些民间的养老保险基金经营机构进行金融和财务方面的监控,以防止舞弊行为的发生。首先,要建立诸如基金经营的法定资本金制度以及财务公开、风险监控、绩效评估和严格的处罚等一系列制度并严格执行。其次,建立专门的基金经营监督机构,接受由政府部门组成的宏观管理机构的领导,具体负责对基金经营机构的资质认定,投资方向、投资收益及相关财务状况的监控,并对违规行为实施处罚,以确保养老保险基金有效、安全和顺利运营。

参考文献:

- [1] 何平. 中国养老保险基金测算报告 [J]. 社会保障制度, 2001, (3): 3.
- [2] 山东省财政厅预算处、国库处. 2002年山东财政运行分析 [J]. 山东财会(研究资料版), 2003, (2): 11.
- [3] 阮凤英. 社会保障财政调控机制探索与创新 [M]. 济南: 山东人民出版社, 2001.
- [4] 阮凤英. 社会保障财政调控机制探索与创新 [M]. 济南: 山东人民出版社, 2001.
- [5] 国家统计局人口和社会科技统计司, 劳动和社会保障部规划财务司. 中国劳动统计年鉴(2001) [M]. 北京: 中国统计出版社, 2001.
- [6] 余昌淼. 关于养老保险制度的调整和完善问题——劳动和社会保障部张左己部长访谈录 [J]. 社会保障制度, 2001, (4): 3.
- [7] 阮凤英. 社会保障财政调控机制探索与创新 [M]. 济南: 山东人民出版社, 2001.
- [8] 贾康等. 调整财政支出结构是减少养老保险隐性债务的重要途径 [J]. 财政研究, 2000, (6): 43.

[责任编辑 崔凤垣]