

社会保障研究

我国养老金隐性债务显性化部分的化解方案设计

汪朝霞, 陈晓红

(苏州大学 社会学院, 江苏 苏州 215123)

摘要: 本文通过对各种偿债路径的可行性和可能产生的效果进行分析评估, 结合我国养老金隐性债务显性化过程的流量需求, 根据债权债务总量平衡的原则, 构建分阶段组合型化解方案。

关键词: 养老金隐性债务; 化解路径; 方案设计

中图分类号: F840.67 **摇摇文献标识码:** A **摇摇文章编号:** 1000-4149 (2010) 04-0049-07

The Tentative Design for Dissolving the Explicitness of China's Implicit Pension Debt

WANG Zhao-xia, CHEN Xiao-hong

(Social Science College, Suzhou University, Suzhou 215123, China)

Abstract: Based on the analysis and evaluation on the feasibility and possible results of various repaying path, combining the runoff demand of the country's explicitness of implicit pension debts and with the principle of balance between gross creditor's rights and liability, this paper constructs the dissolving design with a grading and compounding feature.

Keywords: implicit pension debt; the path of dissolving; tentative design

摇摇一、我国养老金隐性债务显性化的特点及化解建议

化解因养老保险制度转轨而显性化的养老金隐性债务, 是做实“个人账户”、实现养老保险制度可持续发展的关键。如何偿还养老金隐性债务, 相关研究者提出了许多建议, 这些建议可以归纳为两大类: 制度内增收节支和制度外广开财源。前者主要是对现有制度潜力的挖掘, 包括养老保险覆盖面的扩大、基金收缴率的提高、养老金替代率的稳定或适度降低、

职工退休年龄的适当延长以及其他与养老金增收节支有关的政策措施。后者是以政府为明确的债务人, 在现有养老保险系统之外所采取的措施, 包括政府财政补偿、发行国债和分割部分国有资产等。研究者对各项建议的可行性, 大多局限于单个路径的定性分析, 对于各项措施可能化解债务的程度和可能发挥作用的时间长短未进行定量研究, 也未形成一个系统可行的整体方案和结论。

需要强调的是, 尽管养老金隐性债务的总

收稿日期: 2009-09-15; 修订日期: 2009-11-30

基金项目: 2007年江苏省教育厅高校哲学社科基金指导项目 (07SJD840008)。

作者简介: 汪朝霞 (1972-), 女, 安徽青阳人, 苏州大学社会学院讲师, 研究方向为社会保障。

量很大，却只有部分会在相当长的年份内逐年显现，因而在寻求化解对策时，着眼于养老金隐性债务显性化部分的偿还是一个长期的系统工程。作者的前期研究成果显示：我国养老金隐性债务从1998年开始显性化，2056年结束，显性化过程呈现出先上升后下降的趋势，在2024年达到最高值。从显性化程度来看，假如不考虑货币时间价值的影响，平均每年需要偿还的债务量为2113亿元。2009~2036年间共有28年的显性化隐性债务量超出了平均水平，围绕2024年——隐性债务显性化程度最严重一年的前后若干年间，是偿还债务的高峰期^[1]。下文结合我国养老金隐性债务显性化过程的流量特点，具体分析各种偿还手段实施的前提条件和对运行环境的要求，根据债权债务总量平衡的原则组合各种偿债手段，制定分阶段可持续的偿债方案。

二、各种化解路径的可行性和可能产生的效果分析

1. 扩大养老保险覆盖面

扩大养老保险覆盖面直到覆盖全员是社会进步和养老保险制度所追求的终极目标。但养老保险覆盖面面对制度收支平衡的影响就像一把双刃剑，一方面增加了养老保险基金的储备，另一方面也增加了未来应偿还的养老金债务。因此，扩大覆盖面是否有利于减轻我国养老保险支付的压力，要看制度外人口年龄结构是否比制度内人口年龄结构更年轻^[2]。在我国，养老保险制度保障的对象是从国有企业和集体企业开始的，而国有、集体企业对新增劳动力的吸纳能力较弱，职工年龄结构老化，新增劳动力主要流向了国有与集体所有制以外的其他所有制形式的企业。因此，我国社会养老保险制度外人口年龄结构比制度内人口年龄结构轻，当前扩大制度覆盖面而增加的收入会大于相应的支出。

据统计，到2008年底，我国参加城镇基本养老保险的职工人数为16587万人，仅占城镇就业人口数30210万人的54.9%，不及总就业人口数77480万人的22%^①，所以到目前为止，我国养老保险制度的覆盖面依然很窄，

扩大我国养老保险制度的覆盖面尚存很大的空间。

假定从2009年开始，有计划地用15年时间将制度覆盖面向私营企业职工、城市灵活就业群体等延伸，他们的平均缴费时间（工作时间）假定为35年，那么最早到2043年左右开始领取养老金。而养老金隐性债务的支付高峰将出现在2009~2036年间，到2041年，他们的个人账户已经有了相当的积蓄，而他们缴纳的社会统筹部分则可以缓解养老金隐性债务显性化所造成的压力。等到他们完全退休，需要大量领取养老金时，隐性债务支付的高峰早已过去，显性化过程也接近尾声了。

2. 提高缴费率、降低替代率

我国从20世纪80年代开展养老保险制度改革以来，养老保险的缴费率一直保持在职工工资的25%~28%，这个水平已经远远高于国际通行的20%的标准。根据1995年世界银行的调查，大多数国家为养老保险征收的工资税税率都不超过20%，美国的这一税率为12.4%，日本为17.3%，智利转轨后的税率也只有13%，拉美、中东、亚洲等地区的发展中国家的平均水平是10%~12%之间^②。因此，提高缴费率已无空间。不仅如此，由于缴费率过高，一方面加重了企业的运营成本，使企业有较强的逃避缴费动机，另一方面给制度外非国有企业加入养老保险设置了障碍，不利于制度覆盖面的扩展。通过国家劳动保障监察机构对全国范围的清查整顿，2007年督促18万户用人单位补缴社会保险费52亿元，2008年16.4万户用人单位补缴社会保险费49亿元。因此，通过提高养老保险费收缴率来增加养老保险的实际缴费水平有利于减轻国家财政对养老金隐性债务的偿还压力。

我国现行养老保险的平均工资替代率是80%左右，较之其他的转轨国家，如东欧国家（53.9%，1993~1996年）、中亚国家（34.6%，1993~1996年）^[3]，这一标准显然

① 数据源自国家劳动与社会保障部网站公布的《2008年劳动和社会保障事业发展统计公报》。

② 数据源自《全球养老保险——改革与发展》（科林·吉利恩）统计附录：表A-14。

过于慷慨。过去长时间内，由于工资的货币化程度较低，我国养老金的替代率比大多数发达国家都高。但改革开放后 20 多年，货币工资大幅增长，依然维持过高的替代率将会增加显性养老金隐性债务的数量。另外，我国养老金支付主要是按照工资的增长来调整，今后相当长的时期里，我国经济将继续保持快速增长的态势，货币工资也必然会随之快速增长，如果完全按照工资的增长来调整养老金，势必会增加巨额的养老金给付。因此，把替代率降低到新制度设定的标准，并且根据价格和工资变化确定养老金给付调整系数，将大大降低养老金隐性债务显性化的规模。

鉴于养老金支付的刚性特点，直接降低当前退休人员的工资替代率，虽然效果明显，但对当前退休人员的利益影响过大，容易引发社会不稳定。因此，降低替代率的方法应为：对于“老人”和已经退休的“中人”，保持目前退休人员养老金收入的绝对数不随经济增长而增长、不随在职人员工资水平的增长而增长，直至达到制度设定的目标替代率为止；对于即将退休的“中人”，遵照新制度规定的工资替代率，由于其养老金替代率由基础养老金替代率、过渡性养老金替代率和个人账户提供的替代率三部分组成，降低过渡性养老金替代率意味着减少了养老金隐性债务显性化的规模，至于减少的程度，可以从下面的匡算中得知。假如“中人”平均职业生涯跨度为 40 年，旧制度下的平均工龄为 20 年。在总替代率降到新制度设定的标准 60% 以后，所有个人账户部分的替代率将为 30% ~ 40%（现收现付的比例由 30% 左右降为 20% 左右），过渡性养老金提供的替代率降为一半即 15% ~ 20%；在总替代率仍为 80% 的情况下，过渡性养老金要保证的替代率将上升为 25% ~ 30%，净增的比例平均为 10%，也就是说显性化的隐性债务净增了 10%。按照净减 10% 的比例进行匡算，假设以 2009 年为起点，按国有单位每年平均新增退休人数 312 万人（1997 年以来的平均数），9 年内“中人”退休完毕^①，60 岁退休后平均领取 18 年的养老金^②，工资水平以 2008 年全国城镇职工平均工资 29229 元为

基数，那么，替代率降低后可节省养老金开支约为 14774 亿元。

3. 提高退休年龄

退休年龄是就业者领取养老金的最早年龄，是设计养老保险制度的重要参数，也是影响养老金隐性债务的高度敏感因素。我国现行的职工退休年龄标准是男职工 60 岁，女职工 55 岁，这是在新中国成立初期根据当时经济水平低下、人口平均寿命较低的情况设定的。随着经济发展和人均寿命的大幅度提高，再沿用当初制定的退休年龄显然不符合中国的现实情况。现在的问题是要采取什么样的方式来提高退休年龄，我国人口众多，劳动力长期供大于求，就业压力大，是否能通过提高退休年龄来缓解养老金隐性债务的偿债压力，需要从经济、人口、就业、社会保险现状等多方面加以考虑。

提高退休年龄最大的障碍就是宏观经济中的就业状况。延迟退休年龄，意味着劳动力较晚退出劳动力市场，劳动力的供给量增加，会导致失业率的上升。目前，我国城镇劳动力市场面临失业率上升、劳动参与率下降的问题，从第五次人口普查得到的失业率看，2000 年我国城镇失业率超过 8.2%，已远远高于 7% 的“警戒线”。在城镇失业率上升的同时还伴随着劳动参与率的下降，1995 ~ 2002 年期间，中国劳动参与率下降了 2%，其中城镇的劳动参与率则以更大幅度下降，同期下降了 9% ~ 10%，这意味着有 6600 多万人退出了劳动力市场^③。因此，调整退休年龄的时间安排，必须根据我国就业人口变化的规律，并考虑减小就业压力。

从我国人口老龄化的角度看，2000 ~ 2050 年间，每隔 10 年 60 岁及以上人口占总人口比例的增幅分别为 2.16%、4.57%、6.77%、3.97% 和 2.41%^③，表明 2020 ~ 2030 年间是我国人口老龄化的高峰时期。从劳动力供给和

① 以“中人”平均职业生涯 40 年、转轨后平均工作 20 年为前提，从 1998 年到 2008 年，已过去 11 年，因此 9 年内“中人”可退休完毕。

② 取自国家统计局公布的第五次全国人口普查分析数据：60 岁的平均预期余命为 18 岁。

③ 根据世界银行 1996 年的政策报告《防止老龄危机》附录表 A. 2 中数据整理所得。

劳动人口结构的角度看，劳动年龄人口的增长率自 2005 年开始持续下降，到 2020 年降至最低，为 -0.03%，而劳动力人口占总人口的比重在 2005 ~ 2050 年间一直处于下降态势，到 2025 年劳动力人口占总人口的比重为 49.64%，接近 50%，达到了劳动力人口的抚养极限^[5]。因此，2020 年前后，伴随我国人口老龄化的增长，劳动年龄人口却在减少，而 2024 年前后又是显性化隐性债务负担最重的时期，此时也正是劳动力就业压力相对缓解的时期，是提高法定退休年龄的最佳时期。

如何确定一个最佳方案来提高退休年龄，一般认为一个渐进的过渡计划比突然性改变要公平。因为渐进地提高退休年龄的结果是由几个年龄群的人口共同承担其影响，任何一个年龄群的人口都不会认为自己是被单挑出来区别对待的。另外，提高退休年龄的时间决定必须考虑权衡最小程度地影响人们生活的缓慢渐进

过程和可以逐步增加预算收入的快速措施之间的关系^[6]。穆怀中在此分析的基础上，综合考虑人口、养老保险基金供求因素后，设计了 4 种提高退休年龄的方案，对比后的最佳方案是：2016 ~ 2025 年，将女职工的退休年龄每 2 年推迟 1 岁；2026 ~ 2050 年，将男、女职工的退休年龄同时每 5 年推迟 1 岁；最后男、女职工的退休年龄都为 65 岁。提高退休年龄后每年可以减少养老金支出都在千亿元以上（见表 1）。由于推迟退休年龄只会影响“中人”的隐性债务，“中人”在旧制度下的工作时间越久，其退休后领取的养老金中属于隐性债务的比例就会越大，因此退休发生的越晚，养老金中属于隐性债务的比例就会越小，假设 2020 年减少的养老金需求中的 35% 属于显性化的隐性债务，以后每年递减一个百分点，在 2025 年可直接减少显性化隐性债务 800.17 亿元，到 2050 年为 372.33 亿元。

表 1 提高退休年龄对养老金需求的影响 亿元

年份	不改变退休年龄下的养老金需求	提高退休年龄后的养老金需求	二者差额	属于显性化部分的隐性债务
2010	6417.43	6417.43	0	0
2015	8832.87	8832.87	0	0
2020	12196.77	10866.80	1329.97	465.49
2025	16841.61	14174.38	2667.23	800.17
2030	22139.11	17927.23	4211.88	1052.97
2035	27015.08	21531.09	5483.99	1096.80
2040	30580.18	24376.81	6203.37	930.51
2045	33125.83	26401.60	6724.23	672.42
2050	34778.77	27332.24	7446.53	372.33

数据来源：根据穆怀中，柳瑞清。中国人口老龄化与养老保障研究（国务院“五普”资料国家级重点课题，2004）整理所得。

摇摇4. 财政承担偿债能力

政府通过财政增加养老保险补助支出解决养老保险基金的不足，是世界上各市场经济国家的通行做法。西方发达国家财政收入占 GDP 的比重达到 35% ~ 50%，在雄厚的财政实力支撑下，发达国家用于社会保障的支出占到政府财政支出的 20% ~ 30%^[7]。相比之下，我国财政支付能力十分有限，1998 年，财政收入占 GDP 的比重只有 11.7%，受此影响财政对养老保险制度的补助能力也很弱。近年来，随着经济持续高速增长，财政收入占 GDP 的比重不断增加，国家财政实力逐步增强，用于支撑养老保险制度转轨的资金能力也随之增强。（见表 2）

因财政收入主要来源于税收，而税收主要取决于经济各方面的收入，因此 GDP 是财政收入的决定因素，GDP 的变化能引起财政收入的变化，可以用 GDP 的变化来解释和预测财政收入的变化。假设 GDP 用 X 表示，财政收入用 Y 表示，则 GDP 和财政收入之间有以下线性回归关系：

$$Y = \alpha + \beta X$$

摇摇根据最小二乘法及表 2 的数据，有：

$$\beta = \frac{\frac{1}{10} \sum_{i=1}^{10} X_i Y_i - \bar{X} \bar{Y}}{\frac{1}{10} \sum_{i=1}^{10} X_i^2 - \bar{X}^2} \approx 0.24$$

$$\alpha = \bar{Y} - \beta \bar{X} \approx -10344.18$$

表 2 摇 1998 ~ 2007 年 GDP 与财政收入变动分析

序号	年份	GDP (亿元) X	财政收入 (亿元) Y	XY	X ²	财政收入/ GDP (%)
1	1998	84402.3	9875.95	833552894.7	7123748245.3	11.70
2	1999	89677.1	11444.08	1026271906.6	8041982264.4	12.76
3	2000	99214.6	13395.23	1329002386.4	9843536853.5	13.50
4	2001	109655.2	16386.04	1796814493.4	12024262887.0	14.94
5	2002	120332.7	18903.64	2274726041.0	14479958689.3	15.71
6	2003	135822.8	21715.25	2949426057.0	18447832999.8	15.99
7	2004	159878.3	26396.47	4220222749.6	25561070810.9	16.51
8	2005	183217.4	31649.29	5798700625.6	33568615662.8	17.27
9	2006	211923.5	38760.20	8214197244.7	44911569852.3	18.29
10	2007	249529.9	51321.78	12806318631.2	62265170994.0	20.57
平均值		144365.4	23984.79	4124923303.1	23626774925.9	—
		($\bar{X}$)	($\bar{Y}$)	($\frac{1}{10} \sum_{i=1}^{10} X_i Y_i$)	($\frac{1}{10} \sum_{i=1}^{10} X_i^2$)	

摇摇数据来源：根据历年《中国统计年鉴》整理所得。

摇摇从而， $Y = -10344.18 + 0.24X$ (1)

按照国家信息中心经济预测部在 2000 年对我国未来 50 年 GDP 增长速度的预测，每 10 年的平均增长率分别为 7.5%，7.3%，5.5%，5.0%，4.5%，根据式 (1)，可以预测未来我国 GDP 和财政收入的变化趋势（见表 3）。从劳动和社会保障部公布的数字看，2002 ~ 2007 年间，国家财政用于补助基本养老保险基金的支出分别为 410 亿元、530 亿元、614 亿元、651 亿元、971 亿元和 1157 亿

元^①，财政补助持续增长且能稳定在财政收入的 2% 以上，假设政府今后每年可以从增长的财政收入中拿出 2% 用以支持养老金隐性债务的显性化，则可计算出 2009 ~ 2050 年间各年可用于偿债财政收入（见表 3），最早在 2028 年就能完全依靠财政来解决当年显性化的隐性债务。如果每年财政收入中有更多比例用以支持养老金隐性债务的显性化，债务的融资能力可以进一步提高，完全依靠财政的时间还可以提前。

表 3 摇 2009 ~ 2050 年 GDP、财政收入变化趋势和可利用的财力预测

年份	2009	2010	2020	2030	2040	2050
GDP	288362.99	309990.21	627112.14	1071198.12	1744868.86	2709727.98
财政收入	58862.94	64053.47	140162.73	246743.37	408424.35	639990.54
财政收入 * 2%	1177.26	1281.07	2803.25	4934.87	8168.49	12799.81

摇摇综上所述，即使在经济增长速度和国家财政支持力度都比较理想的情况下，至少在 2009 ~ 2028 年间，完全依靠国家财政偿还显性化的隐性债务尚十分困难，再加上截止到 2005 年已经显性化而又没有偿还、挪用个人账户的 8000 亿元债务，以及目前财政支出结构的实际约束，完全依靠国家财政偿还显性化的隐性债务是不可行的。

5. “划资偿债”的效果

国有资产存量中包含一部分由过去的养老金积累而形成的资产，因此，当国家财政收入不足以支付养老金隐性债务时，划转部分国有资产作为偿债资金便成为一项合理的选择。然

而要让这项合理的选择产生正效应，首先必须清楚国有资产总量中有多少可以划出来用于偿债，其次是如何划拨才能既满足偿债需要，又不会因国有资产的退出而影响经济的健康发展。

据财政部统计，2002 年底，我国国有资产总量为 118299 亿元，其中经营性国有资产为 76938 亿元（占 65%）^②。另据中国证监会发布的数据计算，2005 年底，非流通股股票的总市值为 21780 亿元^②，按照国有股占非流

① 数据源自劳动和社会保障部网站公布的年度劳动和社会保障事业发展统计公报。
② 中国证监会网站 www.csrc.gov.cn，2005 年 12 月，境内上市公司（A、B 股）市价总值 32430.28 亿元，流通市值 10630.52 亿元。本文中计算取整数。

流通股 70% 的一般比例，国有股市值为 15246 亿元；其余的 61692 亿元为未股权化资产^①。国有股中有多少可以减持取决于国有股的行业性质，2005 年 6 月，国资委发布了《国务院国资委关于国有控股上市公司股权分置改革的指导意见》，其中提出了国有控股股东要研究确定最低持股比例的原则要求，但没有对国有股的行业最低持股比例做出明确的规定。根据此原则，相关研究人员对各细分行业的最低国家股持股比例做了假设（变动范围在 10% ~ 60%），同时考虑相应的国有股退出所带来的减持压力，测算出国有股的可减持数量占全部国有股的比重为 33.19%^②。那么，在 2005 年底，有市值为 5060 亿元的国有股可供减持。此外，还有 61692 亿元的未股权化国有资产由非上市国有企业占有，如果它们全都是净资产，那么就都属于可划拨的范围。因此，从数量上来说，“划资偿债”有比较多的余地。

由于显性化隐性债务的偿还需要以现金形式体现，这就要求相应的国有资产应当具备足够的变现能力或可交易性，因此，对于如何划拨这样一个具体的技术难题，从理论上讲有两种划拨途径：一种是在现有的金融市场体系下划拨变现能力强的资产，包括国有股的减持和未股权化国有资产的直接变卖，这可以一次性获得较多的现金用以偿还养老保险制度转轨以来积累的已经显性化的养老金隐性债务；另一种是要改变现有的金融市场，包括金融工具的创新和建立新的金融工具的交易市场。这种国有股参与二级市场交易所获得的收益可以用于偿还日后每年显性化的养老金隐性债务。因此，解决好“划资偿债”的技术路线是发挥“划资偿债”强大功效的先决条件。

6. 发行债券

发行债券属于有偿性债务融资，通过将显性化的隐性债务延期以分散转轨时的政府财政负担，发行债券通常被认为是弥补养老保险制度改革时资金缺口的有效方法之一。在当前条件下，我国发行债券是否可行要考虑目前我国财政和经济发展状况所能承受的债务规模以及财政债务的结构。

财政对国债的依赖程度和财政承载债务的

能力常用的指标是国债依存度和偿债率。国债依存度从流量上反映了一个国家的财政支出有多少是依靠发行国债来实现的。国债依存度过高，表明财政支出过度依赖于债务收入。国际上债务依存度的警戒线为 20%。从表 4 可以看到，1998 ~ 2004 年间我国实行积极的财政政策，国家财政赤字迅速膨胀，国债依存度在 1998 年高达 29.90%，此后几年也一直处在国际警戒线之上，表明转轨以来，我国财政支出过多地依赖债务收入，财政处于较脆弱的状态。直到 2005 年，中央改积极的财政政策为稳健的财政政策，中央财政赤字比上几年有所下降，国债依存度也降至临界位置，财政的潜在风险也逐渐消失。偿债率反映了财政偿还债务的能力，国债收入的有偿性决定了国债规模必然受到国家财政资金状况的制约，这一指标越高，说明财政的偿还能力越弱，国债的承受力越差。从国际经验来看，偿债率的安全线为 8% ~ 10%，警戒线为 22%。由表 4 可见，1998 年以来，我国国债偿债率均超过国际安全线，1998 年还超过了警戒线，但总体一直处于下降趋势，国债的承受力正随着经济发展而逐渐加强。

衡量国内经济发展状况承载债务的能力常用的指标是国债负担率和财政赤字率。国债负担率反映了整个国民经济对国债的承受能力，这一指标越高，说明经济发展的压力越大。与国际公认的警戒线 60% 相比，我国国债负担率一直未超过 20%，说明我国经济尚有较强的承债潜力，国债规模有一定的扩张余地。财政赤字率用来衡量一国经济对财政应债的能力。表 4 显示，近年来我国的财政赤字率有增有减，但没有超过 3% 的国际警戒线。由于债务是由赤字派生的，因此从财政赤字率的角度分析，我国发行国债尚有很大空间。

最后，进一步分析财政债务的结构。目前我国发行的国债主要集中在中期（2 ~ 5 年约占 80%），结构很不合理，且已进入债务高峰期，即借新债还旧债，每年发行的国债近一半

^① 计算这个数字时，直接用了 2002 年底的经营性国有资产总额，没有考虑 2002 年到 2005 年的增值，所以是保守数字，实际情况应该更好。

用来偿还到期的国债。如果不改变这种恶性循环的政策，未来 10 年财政压力会加大。

表 4 1998 ~ 2005 年我国国债发行规模分析							亿元
年份	国债 发行量	国债累计 余额	到期国债还 本付息额	财政赤字率 (%)	债务依存度 (%)	偿债率 (%)	国债负担率 (%)
1998	3228. 77	5539. 51	2245. 79	1. 09	29. 90	22. 74	6. 56
1999	3702. 13	7344. 01	1792. 33	1. 94	28. 07	15. 66	8. 19
2000	4153. 59	9944. 29	1552. 21	2. 51	26. 77	11. 59	10. 02
2001	4483. 53	12540. 56	1923. 42	2. 29	23. 72	11. 74	11. 44
2002	5660. 00	15656. 43	2467. 71	2. 62	25. 67	13. 05	13. 01
2003	6029. 24	17490. 29	2876. 58	2. 16	24. 46	13. 25	12. 88
2004	6726. 28	19960. 3	3542. 42	1. 31	23. 61	13. 42	12. 48
2005	6922. 87	31848. 59	3878. 51	1. 25	20. 40	12. 25	17. 40

数据来源：根据历年《中国统计年鉴》整理所得。

以上分析表明，我国经济承载债务的能力较强，而财政还逗留在风险的边缘。结合目前的债务结构，同时避免产生新的财政风险，发行长期国债尚有一定空间。因此，可以通过发行长期国债为显性化养老金隐性债务融资，将偿债时间后移，缓解财政目前的资金压力，平稳度过还债高峰。对于国债的发行量和具体时间必须结合未来经济的发展趋势和财政的还债能力预测。

三、分阶段组合型化解方案

旧制度下隐性债务的形成过程显示出政府是隐性债务理所当然的债务人，应当承担偿债责任。而隐性债务的显性化过程却发生在新制度运行中，旧制度下积累的债务按新制度下在职职工的工资水平调整并予以偿还，说明隐性债务这一概念并不具备财务意义上的严谨性^[10]，因此，养老金隐性债务所包含的债权债务关系对债务人的约束并不是完全的硬约束，这就为选择源自国家财政资金和国有资产之外的偿债途径提供了合理性支持。在对各种偿债途径的可行性和可能产生的效果进行分析之后，本文考虑每一年养老金隐性债务显性化的流量需求，并且根据债权债务总量平衡的原则构建分阶段组合型化解方案，具体如下。

第一阶段，对于 1998 年转轨开始至 2009 年，已经显性化而又没有偿还、挪用个人账户的债务及利息部分，待金融市场成熟后，确定合理的技术路线，可通过划拨部分国有资产加以偿还。

第二阶段，从 2009 ~ 2015 年，完善现行

养老保险制度、充分挖掘制度潜力的同时，将发行债券和财政补贴相结合。对现有养老保险制度的完善，不仅可以为隐性债务的消化提供良好的制度环境，还可以将需要偿还的隐性债务控制在相对较小的数量上。具体的措施是提高养老金的收缴率、完善计发办法及建立合适的养老金调整机制、扩大制度的覆盖面以及逐步降低“中人”过渡性养老金的替代率。在此基础上，对于每年显性化的隐性债务量，财政应尽最大能力予以偿还，仍然不足以偿还的债务，根据不同年份的资金需求量，分年发行期限在 20 年以上的国债。

第三阶段，从 2016 年到显性化过程结束，将渐进提高退休年龄和财政补贴相组合。2016 ~ 2025 年，将女职工的退休年龄每 2 年推迟 1 岁；2026 ~ 2050 年，将男、女职工的退休年龄同时每 5 年推迟 1 岁，以减少各年显性化的隐性债务量。另外，如前面的分析，扩大制度覆盖面的作用将持续到 2043 年，而降低“中人”过渡性养老金替代率的影响将持续到显性化过程结束，在这些措施作用之后，各年仍不足弥补的显性化债务由财政资金解决。

由于养老金隐性债务是在未来的很长时间内逐渐显性化的，其“未来性”特征决定了对其实显性化部分的测算是一种前瞻性的动态指标，测算结果在多种不确定因素的影响下是可变的，因此，未来应根据各参数的实际变化趋势，定期重新预测显性化部分的债务量，据此修正和制订具体的化解方案。

(参考文献下转第 60 页)

3. 从性别角度来看,改革降低了正常退休的女职工的养老金水平,提高了正常退休的男职工的养老金水平,扩大了男女职工的养老金水平差距。由于男女职工不同的退休年龄规定,养老保险制度本质上对女性是不公平的。

作为收入再分配领域的养老保险制度在体现效率的同时,更应该强调公平。本次养老保险制度的改革在有效激发职工参保缴费的积极性,遏制提早退休方面起到了积极的作用,但改革使原本处于弱势群体的低收入人群和女性职工养老金水平仍处于弱势,加剧其生活的压力。建立最低生活保障制度,实行有弹性的女性退休年龄制度,保留一个由国家税收保证支付的最低养老金制度均有利于提高低收入人群和女性职工的退休生活水平。

参考文献:

[1] 唐运舒. “做实做小”个人账户对个人养老金水平的影响 [J]. 统计研究, 2007, (5).
[2] 彭浩然, 申曙光. 改革前后我国养老保险制度的收入再分配效应比较研究 [J]. 统计研究, 2007, (2).
[3] 林东海, 丁煜. 养老金新政: 新旧养老保险政策的替代率测算 [J]. 人口与经济, 2007, (1).
[4] 潘锦棠. 养老社会保险制度中的性别利益——兼评关于男女退休年龄的讨论 [J]. 中国社会科学, 2002, (2).
[5] 陈卫民, 李莹. 退休年龄对我国城镇职工养老金性别差异的影响分析 [J]. 妇女研究论丛, 2004, (1).
[6] 胡玉琴. 中国养老保险制度改革中的性别利益的精算分析 [J]. 统计与信息论坛, 2009, (5).

[责任编辑摇王树新]



(上接第 55 页)

摇摇参考文献:

[1] 汪朝霞. 我国养老金隐性债务显性化部分的测算与分析 [J]. 财贸研究, 2009, (1).
[2] 李珍. 社会保障理论 [M]. 北京: 中国劳动社会保障出版社, 2001. 218.
[3] 封进. 人口转变、社会保障与经济发展 [M]. 上海: 上海人民出版社, 2005. 124.
[4] 蔡昉, 王美艳. 中国城镇劳动参与率的变化及其政策含义 [J]. 中国社会科学, 2004, (4).
[5] 穆怀中, 柳清瑞等. 中国养老保险制度改革关键问题研究 [M]. 北京: 中国劳动社会保障出版社, 2006. 196.
[6] 科林·吉列恩等. 全球养老保障——改革与发展 [M]. 北京: 中国劳动社会保障出版社, 2002. 381.
[7] 穆怀中, 柳清瑞等. 中国养老保险制度改革关键问题研究 [M]. 北京: 中国劳动社会保障出版社, 2006. 213.
[8] 齐中熙. 财政部: 2002 年我国国有资产总量突破 11 万亿元. 新华网: http://news.xinhuanet.com/zhengfu/2003-06/05/content_904224.htm.
[9] 慕缚鹏. 股改后非流通股减持风暴透析. 中国会计师网: <http://www.ccpan.com/html/jr/zq/jell/2005/0912/117.php>.
[10] 李绍光. 深化社会保障改革的经济学分析 [M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2006. 108.

[责任编辑摇王树新]