

解决养老保险基金问题的第二条道路：减支

华 晔

(江西财经大学, 江西 南昌 330013)

摘要: 随着中国逐渐步入老龄化社会, 养老保险基金面临的压力越来越大。解决养老保险基金问题可以从“增收——减支”二方面考虑。目前理论界大多是从“增收”的角度来考虑解决养老保险基金问题, 如开征社会保障税、发行社会保障福利彩票等; 而这里笔者则通过“减支”的角度来探讨合理减轻养老保险基金所面临压力的方法和手段。

关键词: 老龄化社会; 减支; 养老保险基金

中图分类号: F840.67 **文献标识码:** A **文章编号:** 1000-4149(2003)03-0066-04

The Second Solution to the Issue of Pension: Cutting Down on Premium

HUA Ye

(Jiangxi University of Finance and Economics, Nanchang City, Jiangxi Province, 330013)

Abstract: As China is coming into an aging society, the challenges pension plan is facing come to be much greater. There are two solutions to the issue of pension: varying insurance and cutting down on premium. While most previous literatures have emphasized how to vary insurance such as through social security tax or lottery, this paper focuses on cutting down on premium to relieve the pressure the pension plan is under.

Keywords: aging society; cutting down on expenses; pension

2002年10月中国人口专家邬沧萍教授做出预测, 中国在未来20到40年中, 65岁以上老年人占总人口的比重会增加到19%左右。事实上第五次全国人口普查的结果显示: 我国65岁以上人口已占总人口的6.96%, 按照国际通行标准判断, 这一比重达到7%以上即为老龄化社会, 可以说我国已经迈入了老龄化社会的门槛^[1]。人口老龄化对养老保险制度造成最大的风险就是养老保险基金支付压力日益加大。由于老年人口急剧增加, 领取养老金的人员越来越多; 而由于就业年龄人口相对减少, 向养老保险计划供款的人也就越来越少, 由此导致养老保险基金的入不敷出。实际上我国自

1998年首次出现全国性的养老保险基金赤字, 4年间国内养老金的亏空数额已经上升到了2000亿人民币。据国务院经济体制改革办公室宏观体制司司长宋晓梧说: “长久下去, 隐性的养老基金总赤字将达到3.7亿元人民币。确切地说, 这一数字已在4500亿美元左右, 大约相当于去年中国国内生产总值的40%。”^[2]

解决养老保险基金问题可以从“增收——减支”二方面考虑: 从“增收”的角度, 主要考虑的是如何增加养老基金, 弥补现有缺口。如发行社会保障特种国债、开征社会保障税、发行社会保障福利彩票等^[3]; 从“减支”的角

收稿日期: 2002-12-06, 修订日期: 2003-03-17

作者简介: 华晔(1980-), 男, 上海人, 江西财经大学2001级硕士研究生。主要研究方向: 财政税收理论。

度，则是考虑合理减少养老保险基金的支出与成本。这里，笔者从“减支”的角度对该问题进行研究和探讨，并提出以下建议：

一、限定提前退休人员接受养老保险保障的条件

我国职工退休制度大致分为二类：第一类是男性年满60岁、女性年满55岁的正常退休人员；第二类是未达到第一类的年龄条件，但根据其自身健康状况、所从事职业的劳动强度及有害程度而提前5~10年退休的提前退休人员。我国的养老保险制度在从试点到全面推广实施的20年中，一直将保障对象定位在全部退休人员的范围，职工无论何种原因退休，都属于社会养老保险的覆盖范围内。所以出现了劳动者在年龄、参加保险时间、寿命等条件相同的情况下，50岁的退休者比60岁退休者不仅要少交纳10年保险金，而且还要多享受10年养老金的现象。

将提前退休人员过早纳入养老保险系统中的害处是明显的：

1. 不利于企业间的公平竞争。特殊企业与一般企业相比，由于其工种的强度或有害度，职工可以提前5年退休。由于企业为职工缴纳的保险费是企业成本的构成部分，这就意味着特殊企业通过对劳动力的超速开采，缩短了对劳动力的使用时间，从而减少了养老保险成本的支出。特殊企业在为职工少缴纳5年保险费的情况下，反而可以提前5年把职工推向社会养老，因此特殊企业与一般企业相比，等量劳动力的社会保险成本大为降低，使得特殊企业在市场竞争中比一般企业更具有优势。可以说现在的养老保险制度，破坏了市场竞争中的公平竞争原则，这一点在我国已经加入WTO、进一步深化市场经济体制改革的情况下，恐怕将受到越来越多的诟病。

2. 刺激了提前退休的违规操作。据统计，1998年1月至1999年末，我国地方新增退休人员122.9万人，其中提前退休的有27.5万人，占22%。原行业统筹单位提前退休问题更为严重，据30个省市报送的数据，1998年1~8月份，行业统筹移交地方新增退休人员29.6万人，违反国家规定的达43.8万人，占

55%^[4]。对于这种现象，究其原因，是来自三方面的利益驱动：一方面，企业在劳动力的使用中总是追求劳动力的低成本高效益，对于那些年龄偏大、非技术工种的职工，就会想方设法让他们提前退休，这样企业就可以名正言顺地提前终止为这部分人缴纳保险费，从而转嫁劳动力成本；另一方面，当劳动者所工作的企业效益不好，无法得到工资保障时，也会想方设法提前退休，以求进入养老金供应系统，获得稳定的生活保障。以江西省为例，其平均养老金替代率为93%，有相当一部分退休人员的养老金已超过企业工资（实际工资），结果退休养老金比在职职工的工资收入还多，更刺激了职工采用非正当手段办理提前退休；再者，由于现行的养老保险机制尚未建立有效的地方政府的责任约束，产生的基金缺口由中央财政补足，也使一些地方政府乐意将职工提前退休以塞进社保体系来减轻政府责任。这样在三者利益的驱动下，就会出现企业和劳动者共同弄虚作假办理提前退休，而政府部门对此睁一只眼闭一只眼的现象，使一些不该退休的劳动者提前退休，出现“身强力壮告病退”、“未老先退”等怪事，加重了社会养老保险负担。

3. 不利于养老保险的健康发展。仅从数据上看，假如一名职工提前5年退休，则首先要少缴纳5年的保险费，相当于一个人一年的养老金；其次他又要多领5年的养老金。这样一来一去，每提前退休一名职工，养老保险系统就要损失相当于一个人6年的养老金！目前，我国职工因病退休的人数每年一般控制在0.3%，如此算下来，社会保险养老金支出每年要增加1.8%，更何况在实际中，每年提前退休的人数远超过0.3%这一比例。

当前，可采取以下两种措施限定提前退休人员接受社会养老保险的条件：

一是调整提前退休人员的养老保险受益起始年，规定提前退休人员必须在年满正常退休年龄（男60岁，女55岁）时才可以由养老保险提供保障。在未达到该条件时，一律由参保单位自行管理，自行负担。对于因工致残丧失劳动能力的退休人员和从事特殊职业而提前退休的人员，一概由工伤保险来保障（特殊职业

对劳动者身体的损害，使劳动者未达正常退休年龄就失去正常的劳动能力，从严格意义上讲也属于工伤)；而因疾病丧失劳动能力提前退休的人员，则应该通过社会救济或用企业生活补偿的形式来给予保障。

一是提前退休的人员仍然按照现行方式由养老保险机构进行管理，提供生活保障。但是提前退休人员在到正常退休年龄以前所需的保障费用，由养老保险机构另行向退休人员原所在单位征缴，一直到退休人员年满正常退休年龄为止。

二、考虑建立住房和养老相融通的公积金制度

目前我国城镇住房公积金账户和养老金个人账户是相互独立的。我们完全可以参考新加坡的做法，对社会保障资源进行重新整合。在新加坡，住房公积金和养老公积金是相统一的制度，由一个机构统一管理住房公积金和养老金个人账户资金。这样做，可以避免由于两套机构分别征缴、分别管理而增加的征缴与管理成本；同时也可以避免个人多处缴费，减少职工支取两项资金的审批审查程序及其造成的不便^[5]。

由于机关和事业单位人员尚未纳入到养老保险体系中，养老保险制度的实施范围要小于住房公积金制度，所以不适宜直接建立住房和养老相统一的公积金制度。近期还是采取分别管理，融通使用的方法更符合我国国情。通过对两项基金的融通，改变现行关于两种基金用途的限定，允许职工在购房还贷期间使用个人账户养老金，而职工在购房之后新积累的住房公积金和养老金个人账户基金则全部用于职工养老（或部分用于养老），在限定情况下允许提取一定额度的资金用于住房的维修。从“减支”的角度看，这种做法没有影响两项基金的个人所有性质，也没有增加资金总量，关键在于更加合理地安排个人所有的资金，使即定资源发挥了更大的作用。

三、利用老职工住房的社会保障资源

对于新参加工作的职工来讲，通过个人账户进行养老金预筹积累是没有问题的。现在关键是那些已经离退休的老职工没有养老金积

累，以及目前在职但在实施个人账户制度以前参加工作的老职工，在过去的工作年限也没有养老金积累，而这两类人的养老问题又是必须予以保证的。

对老职工养老金的来源在理论上可能的解决方式有二种：一是实行“新人新办法，老人老办法”，即对新职工实施基金积累的个人账户制度，对老职工则继续通过现收现付的方法，让目前的企业和年轻职工缴费解决；二是参考智利的实践经验，由政府统一对老职工的养老金来源做出专门处理。其实如果我们从“减支”的角度考虑，还可以采取另一种方法：老职工与其他职工相比的优势在于已经基本解决了住房问题，或者可以通过一次性住房补贴、补差等货币化改革方式解决住房问题。这些自有住房不仅解决了职工住房问题，增加了职工的安全感，同时也是一种重要的社会保障资源。我们可以通过把现有住房抵押而取得部分养老基金补充用于职工养老。政府相关部门可以研究成立“住房—养老抵押贷款机构”，盘活职工的住房资产，通过采取逐月支付养老金个人账户补充养老保险^[6]。在职工去世后，抵押贷款机构可通过处置职工抵押房产而收回借款。

四、将机关和事业单位人员纳入到养老保险体系中

目前国家机关公务员和大部分事业单位的工作人员都没有参加养老保险，而是由本单位承担其退休后的养老责任。这种状况产生以下问题^[7]：

1. 由于越来越多的事业单位要走向市场，成为自负盈亏的主体，它们同企业一样要面临市场风险，同样被养老负担畸重畸轻的问题所困扰，事实上已经有一些事业单位拖欠退休人员的养老金的现象。

2. 在政府机构改革不断深化下，越来越多的公务员将分流进入劳动力市场，则他们在机关工作期间内的养老金积累将成为一个严峻的问题。而且在该问题得到解决的情况下，分流人员会想尽一切办法留在原单位，滋长了寻租、走后门等腐败现象，也导致政府机构改革面临的阻力加大。

3. 近几年机关和事业单位退休金的提高频率和幅度均高于企业退休人员，一些城市机关、事业单位的退休金水平甚至比企业退休人员平均高出 70% ~ 80%。这不仅使分流人员面临的机会成本增大，限制了劳动力的流动；同时也引起企业退休人员的不满，造成不必要的攀比和不安定因素。

因此，应考虑把机关、企业、事业单位都纳入统一的基本养老保险制度，按同一比例缴费，按同一标准计发社会统筹的基础养老金和个人账户养老保险金。这不仅符合我国设计的社会保障体系“广覆盖”的标准，有利于扩大缴费基数，缓解养老基金近期支付的压力，更重要的是，如果从“减支”的角度分析，虽然将机关和事业单位人员纳入到养老保险体系中，在短期内会给养老保险系统带来一定压力，成了“增支”；但是毕竟我国养老保险制度设计的最终目标是覆盖全社会，机关和事业单位迟早是要纳入到全国统一的养老保险体系中去的。在农村近 8 亿农民的广大劳动力要参加养老保险体系尚存在很大的困难情况下，先考虑将机关和事业单位纳入其中，有利将新旧体制转轨中派生的“转制成本”或“隐性债务”在不同时期分担，减轻了养老基金未来将面临的压力和风险。而且该问题越晚解决，人口数量越多，解决起来就越难，成本也就越大。因此长期来看，此举还是符合“减支”标准的。

五、提高养老金的给付年龄（相当于退休年龄）

随着人均寿命的延长和工作方式的变革，人们工作年限已大大延长，因而在以往制度中设计的给付年龄在现在已经不适用了，老龄化程度的加深也使得政府为缓解支付危机而逐步提高退休年龄（相当于给付年龄），事实上这已经成为步入老龄化社会的国家改革社会养老保险制度的一种发展趋势。比如瑞典社会养老保险制度建立之初的给付年龄规定为 60 岁，后提高到 65 岁，现已为 67 岁；德国和英国的退休年龄 2000 年后也拟提高到 67 岁（现为 65 岁）；美国也通过立法在 2027 年前将退休年龄提高到 67 岁。在 24 个发达国家中规定退休

年龄为 65 岁的占 67%，67 岁的占 17%，60 岁的占 13%，55 岁的占 3%。我国也应当在一定的年限内将职工的退休年龄逐步提高，尤其是女性的退休年龄目前只有 55 岁，可以考虑适度增加^[8]。

当然也有人对此方法在中国的适用性提出质疑：中国就业压力已经很大了，如果再提高职工的退休年龄，无疑是雪上加霜。对此，笔者认为该质疑是没有道理的。中国就业压力大，问题不是出在老职工占住岗位不退休上，而是经济体制和经济发展处于转轨时期而导致的结构性失业以及城乡二元结构的存在和演变而产生的农村庞大的富余劳动力就业难题。显然，我们应该通过大力实施再就业工程、保持国民经济持续快速发展以增加就业岗位、大力发展非国有经济以广开就业门路、大力发展第三产业以改善就业结构和提高就业容量等方法来解决就业问题，而不能靠人员退休空余出工作岗位来解决，否则的话就应该提前职工的退休年龄如男性 55 岁、女性 50 岁。但是这样做合理吗？第一，男职工 55 岁左右，女职工 50 岁左右正是精力比较充足的时期，让这部分人提前退休而让经验不足的年轻人取代他们，会造成劳动力资源浪费降低劳动效率。而且这种为了增加年轻人的就业而牺牲部分老年人的就业机会，是不公平的。第二，提前退休会增加老年人的劳动参与率，与年轻人“抢饭碗”。目前，我国 60 岁以上老人的劳动参与率超过 40%，共 2218 万人。如果实行提前退休，由于我国退休人员的社会保障水平比较低，他们的劳动参与率会更高，会有更多的退休人员在社会上与年轻人争抢劳动岗位，适得其反。第三，提前退休会加重社会保障负担。提前退休一方面会使交纳社会保险费的人数减少，减少社会保险基金收入；另一方面会使享受养老保险待遇的人数增加，加大保险基金支出，使社会保障负担更加沉重。因此笔者认为该质疑的说服力不大。

六、基本养老金标准应改为两年调整一次
国家现行政策规定：离退休人员的基本养老金根据统筹地区经济发展水平和养老保险基金的承受能力，按照统筹地区（下转第 25 页）

便。为了解决乡镇敬老院的实际问题, 填补其不足, 村一级社区养老机构的建立就成为了必然需求。当然, 在实际的操作中, 村级社区养老机构的运作可以采取灵活的方式来开展。例如, 在农忙和特殊的情况下, 子女可以将老人送到村级社区养老机构照顾, 支付一定的费用(此费用也可由个人养老保障基金支付); 对于计划生育户, 当子女对居家养老的老人照顾的非常周到、细致, 节省了社区养老机构的人力物力时, 社区养老机构或村民委员会可以给予适当的物质或精神的奖励, 倡导尊老、敬老的社区氛围; 根据农村地区的实际情况, 社区养老机构的日常照顾工作可由有劳动能力的低龄老人来照顾高龄老人, 以减少开支, 降低费用, 而低龄老人的劳动可以作为自己养老的一种“劳动储蓄”, 在其年迈时可以“提取”, 建立一种“自我养老”的社区养老模式。

5. 多方筹措计划生育养老基金。在当前农民增收渠道不畅、收入水平不高的实际情况下, 计划生育养老保障的基金筹措问题值得重视。针对安徽省的实际情况, 计划生育养老保障的基金筹措可由以下几个渠道进行^[7]: 第一, 农民自筹为主, 在群众温饱问题已经解决、农村基层组织比较健全的地区, 逐步实现

农民自筹基金; 第二, 集体补助为辅, 政府和相关部门可以把独生子女奖励费、社会抚养费 etc 以全额或部分的形式作为养老基金返还, 但只能作为养老保障基金适应; 第三, 商业保险补充, 在条件较好的农村地区, 引进商业性质的养老保障基金作为补充, 国家对此也有相应的鼓励政策; 第四, 争取外界的援助, 在经济条件较为落后的地区, 相关部门可以争取一些非政府组织、企业及其他方面的援助, 推动计划生育养老保障工作的进行。

参考文献:

- [1] 潘传久. 安徽省人口与计划生育形势分析. 安徽人口, 2000, (1).
- [2] 马芒, 孙中锋. 皖北皖南农民生育行为的影响因素比较分析. 人口研究, 2002, (5).
- [3] 国家计生委. 2001 年全国计划生育/生殖健康调查公报. 人口与计划生育, 2002, (5).
- [4] 安徽省计划生育委员会计划统计处. 安徽省“九五”及 2001 年人口与计划生育工作形势分析, 2001 年 12 月.
- [5] 曾毅. 农村社会养老保险与计划生育综合改革一体化工程. 人口研究, 2001, (6).
- [6] 同 [5].
- [7] 孙中锋, 杨向前. 社会转型期农村计划生育保险机制探讨. 西北人口, 1998, (2).

[责任编辑 王树新]

(上接第 69 页)

上年职工社会平均工资增长率的一定比例每年调整一次, 职工平均工资负增长时不作调整。近几年, 由于养老金标准多次上调, 已造成养老保险基金沉重的负担和压力, 许多地区已不堪重负。而且现行规定的问题在于, 当社会平均工资负增长时, 养老保险基金收入随之减少, 而由于发放的基本养老金标准不变, 很容易给养老保险基金造成缺口。由于基本养老金标准具有一定的刚性, 宜增不宜减, 因此建议将基本养老金标准由一年调整一次改为两年调整一次, 当然条件容许的地区仍可每年调整一次。这样可以减少基金缺口, 缓解养老保险基

金的压力。

参考文献:

- [1~2] 汤姆·霍兰德. 养老, 真不容易. 编译参考, 2002, (11).
- [3] 李明. 社会保障与社会保障税. 北京: 中国税务出版社, 2000.
- [4] 宋晓梧. 中国社会保障体制改革与发展报告. 北京: 中国人民大学出版社, 2001.
- [5~6] 侯浙珉. 公积金与养老金融通: 一石二鸟. 中国社会保障, 2002, (2).
- [7] 同 [3].
- [8] 王永锡. 羊绍武. 正确认识当前的就业问题. 求是, 2002, (19).

[责任编辑 王树新]