

对企业职工基本养老保险制度统一的实证分析

——兼论收入分配的影响

中国社科院研究生院博士研究生 罗钢

国有企业职工基本养老保险是我国社会保障体系的重要组成部分,是经济体制改革的一个焦点和难点。这一制度的转轨统一,不仅涉及广大企业职工退休待遇,而且涉及国家、企业和职工个人之间的收入分配。这关系到利益调整和社会安定。本文从企业职工基本养老保险制度转轨统一入手,探讨统一制度可能产生的问题,并对由此产生的收入分配进行分析,探寻可供选择的政策建议。

一、企业职工养老保险制度转轨的主要内涵

(一) 社会统筹与个人帐户相结合的制度内涵

企业职工基本养老保险制度转轨的主要内涵是:改革国家和企业对职工养老福利包揽过多的传统体制,在社会统筹和个人帐户相结合(以下简称统帐结合)的基础上,建立企业职工基本养老保险制度,同时大力发展企业补充养老保险和个人储蓄保险的多层次养老保险体制。

社会统筹指筹资方式和其内在的财务机制的制度安排。它是以国家行政强制力和财政信用为制度基础,用统一的管理体制(统一筹资、统一管理和统一支付)运作的养老保险制度。其主要特征是:以国家信用作保证的社会不同群体之间的契约关系。这种契约关系既涉及代内的不同群体,又涉及代际的不同群体。这一制度的核心是:投保人依照“一人为大家,大家为一人”的原则进行互助互济,按照大数法则,分散个人无法承担的经济风险。社会统筹的基金是社会公共基金,其所有权为投保者共同享有。从财务机制看,采用以支定收,现收现付的制度安排。社会统筹利用政府行政手段和国家信用,实现互助互济的收入再分配职能。它注重社会公平,为工资低、工龄短或寿命较长的投保者提供经济资助。

个人帐户是投保者自我缴费、财务机制注重独立平衡的养老保险制度,这一制度的核心是:个人预缴专款备付金,强调自我保障。其制度特征是:国家强制推行劳动者在职期间合理预缴未来退休生活基本需求所需资金,通过强制储蓄,使从业者一生的收入与消费达到平衡。预缴资金以个人建帐的方式,独立计入每个投保者名下,历年滚动积累的储蓄基金归投保者个人所有,不做社会调济,没有收入再分配功能,产权归投保者个人,可以继承。基金的收支采用完全积累式,不到退休年龄,不得提前支取。保障形式属于缴费确定型。退休后的待遇取决于投保者的缴费年限,缴费工资基数、缴费比例、工资增长率和积累基金的投资回报。如果平均投资回报率高于工资增长率,则养老金的替代率高于制度设计水平,反之则低于制度设计水平。

我国推行的“统帐结合”养老制度,统筹部分由用人单位缴费,个人帐户的资金来源是

企业缴费和职工缴费。国家出资体现在允许养老金出资进入成本，税前列支，承担最终的财务风险。

（二）企业职工社会养老保险制度转轨统一的内涵

1、转轨统一制度的背景

“统帐结合”的养老制度作为基本的养老制度的目标模式，需要从现存的养老制度转轨。计划经济条件下企业职工养老主要由企业和国家承担经济责任，职工个人不缴费。养老待遇的高低完全依据职工的工作年限，工资级别进行计算。这种国家和企业包揽职工退休金的养老制度，导致了职工个人自我保障意识淡漠，经济依赖思想严重，养老制度缺乏激励机制，给国家和企业造成了沉重的经济负担。

随着我国老龄化社会的快步到来，传统养老体制的制度赡养率或体制内抚养比不断上升，现收现付的养老制度将面临难以抵御的财务危机。如果坚持推行现收现付养老制度，按照社会保障体系专题调研组的测算，到2033年将需要非常高的养老保险缴费率（39.27%），参见附表一。虽然随后年份缴费率有所下降，但仍然维持在30%以上的高水平。据专家预测，2033年以后我国经济的增长率可能逐步回落，这样极可能引起多数企业逃避缴费，拒缴率会快速上升，把养老负担转嫁到国家财政，导致国家财政的巨大困难。因此，改革计划经济条件下的养老体制刻不容缓，而且转轨的起点越早，转轨的成本越低，这便是我国近年来大力推行企业职工养老保险“统帐结合”的制度背景。

依据国务院1995年6号文件（《关于深化企业职工养老保险制度改革的通知》），全国绝大多数省市陆续出台了企业职工养老保险改革方案和实施办法。依照国务院6号文件精神，各省市依据自身的情况，选择国务院推荐的两种改革方案。虽然选择的改革方案不同，但改革的内容大同小异，改革的核心是增加个人缴费的制度安排，把个人缴费与退休待遇联系起来，引入激励机制，推行“统帐结合”的新制度。为了统一制度，统一管理，适时扩大覆盖范围，提高养老保险统筹层次，调整基本养老保险待遇水平，国务院发布通知，要求全国统一企业职工基本养老保险制度。

2、转轨统一制度的内涵

企业职工养老制度的转轨统一，是在近几年来各省市改革、探索的基础上提出来的。转轨的目的是改变国家和企业包揽职工退休费用的传统做法，合理界定国家、企业和职工个人各自承担养老负担的责任。统一制度旨在规范全国企业职工养老制度。

依照国务院的精神，统一后的企业职工养老制度由两部分构成，即社会性养老金和个人帐户养老金。前者以统筹区域为统计对象范围，按统筹区域上年度职工月平均工资的20%确定，统筹基金的财务机制是以支定收，现收现付，略有节余。后者依照职工缴费工资的11%的数额比例建帐，其资金来源为职工个人缴费和企业资助。个人缴费比例最高为缴费工资的8%，其余由企业缴费。个人帐户实行资本积累式的实帐户，采用完全积累式的基金营运模式。

按照制度设计，考虑到长远的养老保障体系结构，转轨统一后的养老制度的目标替代率为58.5%，其假定条件是，个人缴费35年，个人帐户积累基金的投资回报率与工资增长率相等。

考虑到新老制度转轨时期对“中人”过去工作年限无帐户期间的补偿资金尚未解决，转轨统一初期个人帐户采取部分空帐运转（指企业资助个人帐户的资金目前用于现收现付，出现个人帐户资金部分不到位），待“中人”资金补偿措施出台后适时转为完全积累式的实帐营运。

二、新制度的转轨统一的现实意义和可能产生的问题

推行国有企业职工养老保险“统帐结合”的新制度，重新界定国家、企业和职工个人承担养老负担的经济责任，将对我国有着诸多方面的现实意义。

（一）新制度推行的现实意义

其一、有利于合理界定国家、企业和个人之间各自承担的经济责任。校正基本养老保险国家包揽过多，企业负担过重、职工个人不缴费的扭曲机制。这样既能保障职工退休生活的基本需求，又适当引入个人缴费的激励机制。实行新制度，政府的职能体现为直接组织经办，强制企业缴费，鼓励职工参与，承担最终的财务风险。政府通过企业缴费的社会统筹，为多数退休职工提供最基本的生活保障。职工缴费记入个人帐户，不参与统筹调剂，体现了多缴多得的效率机制，职工缴费有了激励机制。因此实行“统帐结合”的新制度，国家、企业和个人经济责任得到了明确界定，在一定程度上确立了职工自我保障的意识。

其二、有利于统筹共济与个人储蓄积累两种机制的优势互补，兼顾公平与效率。社会统筹的制度安排，注重覆盖成员之间的互助互济，扶贫帮困的再分配功能，有效调节收入悬殊的差距，有利于社会的公平与稳定。个人帐户储蓄积累的制度安排，充分体现了多缴多得，效率优先的运行机制，明晰职工缴费的个人产权，调动了职工工作缴费的积极性。因此，“统帐结合”的新制度融合了社会公平与个人效率的两种机制，使两种运行规则的优势互补，兼顾公平与效率。

其三、有利于劳动力市场的培育与发展。“统帐结合”的新制度，承认个人缴费的独立产权。因此养老制度本身确认了个人帐户的可转移性。解决了多年来养老保障不能随职工流动的制度化难题。为劳动力的自由流动奠定了必备制度基础。这对培育、发展劳动力市场有着积极的推动作用。

其四、有利于平稳度过未来社会老龄化高峰。依据专家统计预测，我国在未来二三十年将快步进入老龄化社会。五六十年代高出生率的人口届时将加入退休者行列。这势必对养老金需求产生极大的压力。“统帐结合”新制度的推行，使我国养老制度的筹资方式从单一的以支定收，现收现付转轨到现收现付与完全积累相结合的双重筹资方式。个人帐户的逐年储存积累，滚存扩大，到了二三十年后形成巨额的积累基金，恰好与我国老龄化社会的到来相对接，从而为平稳度过老龄化高峰准备了相应的积累基金。

需要指出的是：上述作用都是建立在“统帐结合”新制度运行良好的基础上产生的：即社会统筹的缴费率100%，职工照常缴费，个人帐户实帐营运，且投资回报率不低于工资增长率。如果新制度在推行中遇到缴费率下降，个人帐户不能实帐运转，上述作用将不同程度地受到影响。

（二）新制度转轨统一可能出现的问题

“统帐结合”的新制度的转轨统一，由于历史遗留问题（如隐形养老金债务、国有企业因制度性问题效益滑坡等）的影响，使新制度的运行无法完全依照制度的设计运作，产生制度扭曲等问题。要引起高度重视。这些问题处理不好，可能影响新制度的正常运转，弱化制度的保障功能。

1、个人帐户问题

我们知道，“统帐结合”的制度优势是社会共济与个人储蓄积累机制的互补整合，它兼顾了公平与效率。但是，新制度的优势是以个人帐户的资本化营运为前提条件的。个人帐户部分空帐运转可能给新制度的运转造成隐藏的财务危机。新制度规范的基本条件是统筹基金的收支平衡，这种财务收支平衡的稳定性取决于制度设计的资金来源与养老给付总量上的动态平衡。个人帐户部分空帐运转，职工缴费和企业出资大部分用于现收现付的养老需求。个

人帐户部分空帐运转的制度安排，没有具体界定“实帐”和“空帐”的数量界限，在收缴率连年下降（这一问题后面有展开论述），社会统筹基金不足的情况下，个人帐户的缴费极易成为填补统筹基金不足的“头寸”。新制度部分积累的模式将流于形式，个人帐户资本化营运将异化为支付职工养老金数量依据的“表面文章”。

进一步分析我们会发现：个人帐户部分空帐运转的制度安排，将导致帐户基金利息的计算脱离实际资本营运的真实投资回报，因为部分空帐运转没有完全积累，当然不会有全额的投资营运，记帐利息是虚假的。虚假本息的积累，只是职工退休后领取养老金的依据，其实是隐形债务的积累。如果部分空帐运转的时间长，隐形债务的积累量大，部分积累的养老制度将因为个人帐户的部分空帐运作而丧失制度优势，可能导致向旧制度的复归。

2、“中人”过渡问题

旧制度向新制度的转轨统一，必然涉及“中人”过渡问题。“中人”过渡的核心问题是历史隐含债务的清偿问题。

新制度的推行，个人养老金将由两部分决定，即社会性养老金和个人帐户养老金决定。前者由社会统筹，现收现付，不存在转轨衔接问题。问题出在个人帐户养老金这块。

在“统帐结合”推行以前参加工作，现在尚未退休的职工，我们界定为“中人”。“中人”在未推行“统帐结合”就已就业，这段时期没有个人缴费，没有个人帐户养老金。但传统体制下政府对“中人”的养老负担给予了承诺。这种养老金承诺便是我们现在转轨中遇到的历史隐含债务问题。个人帐户的部分空帐运转就是因为“中人”的历史隐含债务问题没有解决。如果个人帐户实帐运转，需要政府出资或提供信贷，否则就要提高企业统筹缴费率。现在企业的统筹费率已接近或超过20%，提高统筹费率已没有空间。因此，隐含债务目前采取用个人帐户的缴费基金冲抵，用于现收现付。

但是，统一制度要求明确界定每个职工的个人帐户养老金数额，以便退休时依照统一的计算办法按月支付。由于各省市推行的改革方案存在差异，“中人”过渡的方法五花八门。各种方法各有特点，互有利弊。特别是中国地域广阔，经济发展不平衡，各省市的工资水平和退休金替代率不一样。要统一方案，提高统筹层次，“中人”过渡问题将变得十分复杂。

3、部分积累的资金营运问题

“统帐结合”养老制度的突出特点是部分积累。这主要考虑我国未来老龄化问题，考虑老龄化高峰期的养老金支付问题（具体数据见附表二）。从附表二的数据我们可以看出，中国城镇人口老龄化指数呈快速增长趋势。从1990年的8.15%快速攀升至2033年的峰值22.06%，以30年左右的时间，把老龄化指数提高近14个百分点。虽然随后年份老龄化指数有所回落，但仍保持17%以上的老龄化水平。

与此相适应的是，我国城镇人口赡养率也呈逐步上升的态势（见附表三）。从附表三我们看出，城镇人口赡养率从1990年的14.8%攀升至2031年的43.39%，随后年份虽有所回落，但仍然高居35%以上。由于女性寿命长于男性，其赡养率峰值高达61.52%（2029年）。如果按照现收现付的筹资模式来支付未来退休人员的养老金，其社会统筹的负担比例如附表一所示。正如我们前面提及的，养老负担的峰值2033年高达39.27%，虽然随后年份有所回落，但仍处在30%以上的高负担区域。依照国际养老负担的警戒线20%为参照，2011年以后我国的养老负担将超过国际警戒线。因此，继续采用现收现付的养老筹资模式，我国政府和企业将面临无法承担的养老金支付危机。

“统帐结合”的养老制度就是为了应付老龄化危机，突出部分积累的制度特点。并且在制度设计中把部分积累基金的投资回报率假定与工资增长率相等，以此测算出部分积累能平稳度过老龄化高峰的结果。这种前提假设强调了部分积累基金投资回报对整个养老基金收支平衡的重要作用。如果积累基金的投资回报率低于工资的增长率，退休人员的退休金替代率将低于制度的设计水平。因为个人帐户养老金积累额中投资回报占有重要的份额。它对替代

率有较大的影响。附表四是投资回报率与工资增长率对退休金替代率的测算表。从附表四我们看出，积累基金投资回报率与工资增长率之间的互动关系对退休金替代率的升降极为敏感。当投资回报率与工资增长率相等时，缴费35年的职工退休金替代率可以稳定在58%左右的水平，如附表四中的对角线所示，基本能满足新制度设计的58.5%的目标替代率要求。如果投资回报率低于工资增长率两个百分点，我们可以从附表四中查出相应的退休金替代率为47%左右。比58%的替代率低11个百分点。由此可知，退休金替代率与积累基金投资回报率的正相关关系极为灵敏，两个百分点的投资回报率差距，可以导致最终退休金替代率低于制度设计水平的11个百分点。可见积累基金的投资回报率对新制度的顺利运行，推广极为关键。因此，积累基金投资营运问题是推行新制度的关键环节，如果积累基金投资营运问题处理不好，投资回报很低，可能导致新制度的崩溃，回到现收现付的旧制度上。

4、统筹基金的收缴率问题

“统帐结合”新制度的顺利运行，依赖于制度设计的资金来源。没有稳定的资金来源，制度设计得再好，也只能是水中月，镜中花。巧妇难为无米之炊。因此，注重养老制度转轨中的统筹基金收缴率问题，是新制度推行的关键环节。

91年国务院颁布《关于企业职工养老保险制度改革的决定》以来，各省市相继试行了“统帐结合”养老制度改革。但近年来出现了社会统筹基金收缴率下降的可怕趋势。这对新制度的转轨统一造成极大的经济威胁。

由于缺乏系统规范的拒缴统计，我们只好引用比较权威的文献数据说明社会统筹基金收缴下降的问题。我们知道，进入“统帐结合”转轨的主体是国有企业。国有企业的经营状况总体上看不如民营经济和三资企业。“预算内国有企业经济效益的滑坡，影响了养老基金的收缴。1992年全国平均收缴率为98%，1993年下降到86%，少数省不足80%，近两年收缴率仍呈下降趋势，目前有些地区收缴率甚至不足50%。”“许多城市都报告拒缴率由90年代早期的10%上升至1994年和1995年上半年的20-30%。”

从个案情况看，“目前我区（郴州市北湖区）参加统筹的232个单位，有职工6962人，离退休人员3294人，每月应收缴统筹养老保险费150万元，应发养老金107万元，但每月实际收缴不到100万元。由于实行全额收付，收得少付得多只得‘寅吃卯粮’”。

“据北湖区政府透露，1996年1-9月，该区12户预算内国有工业企业，就有11户亏损，累计亏损1200万元，占全市预算内国有工业企业亏损总额的45%。这些企业都参加了社会保险，社会保险基金收缴难就可想而知了。”从这段引文中，我们可以算出北湖区的上缴率仅为66.6%。

社会统筹基金收缴率的下降，将严重影响“统帐结合”新制度的推行，威胁养老基金的收支平衡，给国家财政造成沉重的负担。

劳动部与国际劳工组织联合研究的课题 - 《中国社会保险与立法》，对统筹基金收支情况进行了数学模拟。他们分别假设养老金的调整系数为80%和60%，收缴率分别为100%、90%和85%，基金投资回报率等于一年期银行存款利率和大于一年期银行存款利率。我们为了说明收缴率与基金收支平衡的灵敏度关系，仅引用其中的一组假设数据进行对比说明。即采用退休金为80%的调整系数，收缴率分别为100%、90%和85%，基金投资回报率等于一年期银行存款利率。具体测算数据如附表五、附表六和附表七所示。

当收缴率为100%，基金当年结存逐年增加（见附表五），基金历年滚存由1996年的574.31亿元逐年增加至2050年的765464.9亿元，可以实现老龄化高峰平稳过渡的目标。

当收缴率为90%，基金当年结余由1996年的32.26亿元逐年增加到2006年的85.5亿元（详见附表六），随后逐年减少，2013年出现赤字45.77亿元，且赤字逐年增大，到2024年将历年滚存的积累耗尽还出现亏空1444.47亿元。而

且总债务持续增加，到2050年总债务多达250098亿元之巨。养老制度本身无法实现基金收支平衡，将严重威胁国家财政的稳定。

当收缴率为85%，基金1996年即出现赤字38.99亿元（详见附表七），并将历年滚存的306.54亿元的积累逐年削减，到2003年便出现基金净亏损5.89亿元，随后亏损逐年增大，到2050年基金净债务多达757881亿元。

由上述测算模拟的结果看，收缴率的细微波动都将引起基金收支方面的巨大波动。收缴率由90%下降到85%，基金收支开始就出现赤字，且赤字增大的速率剧增。由此可见统筹基金收缴率的稳定，是保障“统帐结合”制度转轨统一的关键环节。稳不住收缴率，新制度的转轨统一缺乏赖以生存的资金来源。

三、新制度转轨统一对收入分配的影响

企业职工基本养老的制度性改革，核心问题是收入分配，是国家、企业和职工个人三者之间的利益调整，是不同收入群体，不同代际群体之间的收入分配。“统帐结合”养老制度的转轨统一，强化了职工个人缴费年限与退休金待遇的相关性。个人帐户养老金取决于缴费年限、缴费工资和投资回报率等。推行统一的“统帐结合”养老制度，必然会对不同职工群体的退休待遇产生影响。这种影响的实质就是收入分配。

1、职工个人收入的再分配。我们知道，传统体制条件下企业职工不缴养老保险费，个人收入的分配中没有养老金支出。实行“统帐结合”的养老制度，职工不仅要缴费，而且缴费的比例逐年增加，最高达到个人缴费工资的8%。职工缴费采用强制手段，有某种程度上的公积金制度特点。这种养老制度的推行，使得职工个人合理分配一生的收入，把在职期间的部分收入积蓄起来留作养老消费，平衡一生的收入与消费关系。这是“统帐结合”养老制度在职工个人收入上的分配效应。

2、同代职工之间的收入再分配。按照统一制度的要求，社会性养老金按统筹区域上年度职工月平均工资的20%确定。这部分养老金支付，从制度安排上分析存在同代职工之间的收入再分配。因为无论低于统筹区域社会平均工资的职工，还是高于统筹区域社会平均工资的职工，其社会性养老金都要按统筹区域社会平均工资支付。这实质上存在高工资收入职工向低收入职工转移收入的再分配功能。所以，在工龄相同，缴费年限相同的情况下，不同工资水平的职工，各自的退休金替代率存在差异。高工资收入者的退休金替代率低于低工资收入者的退休金替代率。这是“统帐结合”制度中，社会性养老金注重社会公平的制度特征。因此存在同代职工之间的收入再分配。

3、国家、企业和职工三者之间的收入分配。众所周知，实行“统帐结合”的养老制度，转轨统一的目的就是合理界定国家、企业和职工三者承担企业职工养老金的责任。实行个人缴费，引进激励机制。个人帐户以职工缴费工资的11%建帐，职工缴费从缴费工资的2%开始，每两年增加一个百分点，增加到8%便不再增长。因此，随着改革的推进，个人帐户职工缴费的比例逐步增加，企业资助的份额相应下降。最终个人帐户养老金的结构是：职工缴费8%，企业缴费3%。在总缴费率既定的情况下，个人缴费份额的增加，企业资助的份额相应减少。而企业对职工的养老金缴费要进入成本，税前支付。企业缴费减少，进入成本、税前支付的部分相应减少，国家因此承担的税收减免也相应减少。从收入分配的角度看，新制度的推行，个人缴费的增加，相对传统的养老制度，国家和企业承担的养老金份额有所下降，存在三者之间的收入分配。

4、特殊工种职工和女职工退休待遇的影响。正如我们在前面强调的，新的企业职工养老制度以社会性养老金和个人帐户养老金相结合为特征。社会性养老金以统筹区域的上年度职工月平均工资的20%为计发依据，这样可以注重公平，避免退休待遇过分悬殊，强调社会

共济。个人帐户由个人缴费工资、缴费年限决定。特殊工种的职工因工作环境的影响，如井下、高温、高寒等，原有制度规定他们可以比法定退休年龄提前5年退休，同时采取放大特殊工种工龄的方法，保持这类职工的退休待遇与正常退休者的持平。推行统一的“统帐结合”的养老制度，按照统一规则计算社会性养老金和个人帐户养老金。从前者看，特殊工种职工的工资一般高于普通工种的职工。如同我们上面分析过的，在社会性养老金这块，存在特殊工种职工的收入向普通职工再分配的不合理现象。从后者看，特殊工种职工因比法定退休年龄提前5年退休，缴费年限相应缩短5年，但个人养老金有企业资助的成分。因此，他们的个人帐户养老金将少于普通职工的。其退休金替代率比普通职工低6-8个百分点。

需要指出的是：特殊工种职工的生命表不同于普通职工的，允许他们提前退休正是考虑这种因素。因此按照统一的“统帐结合”的养老制度中的养老金计算办法，将对特种工种职工的退休待遇产生不利的收入分配影响。

对女职工退休待遇的影响。“统帐结合”的新制度与传统制度相比，最突出的特点是引入个人帐户，职工要参与缴费。依照新制度的要求，个人帐户注重缴费工资和缴费年限。但是按照法定规定，女职工比男职工提前10年退休。这样女职工个人帐户养老金将少于男职工的。但女职工的寿命长于男职工，她们余命长。因此她们个人帐户养老金少于男职工的，而领取养老金的年限多于男职工。所以会出现女职工个人帐户养老金不够支付其余退休金需求的资金缺口。如果用社会统筹基金弥补女职工退休金缺口，则存在男职工收入向女职工再分配的影响；如果不用社会性统筹基金弥补资金缺口，女职工的退休待遇将受到较大的影响，可能出现无法满足基本生活需求的贫困问题。

5、提高统筹层次导致的收入再分配。统一制度要求提高统筹层次，从县、市统筹提高省级统筹，扩大收入再分配的范围，增强资金调剂能力，更好地实现统筹共济的保障功能。从保险原理看，统筹层次的提高是一种帕累托改进。但相应地产生收入再分配的影响。

如果在工资水平差距不大的条件下，提高统筹层次，必然出现制度赡养率低的地区向制度赡养率高的地区收入再分配。因为企业按照统一的费率上缴统筹费，制度赡养率低的地区可能有较多的资金结存，制度赡养率高的地区可能没有结余甚至出现资金缺口。这与一个地区的老龄化程度、工业化程度、产业结构和所有制结构密切相关。因为我国的企业职工养老制度是以国有企业为主体的养老制度，制度赡养率与人口赡养率存在差别，这是我国正规养老制度覆盖面窄导致的。老国有企业，老工业基地制度赡养率高，新兴行业的国有企业人员结构年轻化比例高，制度赡养率低。

如果在制度赡养率接近的条件下，提高统筹层次，将出现工资收入高的地区向工资收入低的地区收入再分配。这是由社会性养老金的计算方法引起的，前面已作分析，这里不再重复。

需要指出的是，在各级政府“分灶吃饭”的财政体制下，提高统筹层次必然出现通过养老保险的筹资与拨付，调节资金的余缺，对收入重新分配。这就涉及地方财政之间的收入再分配，涉及到地区间的利益调整。

6、对退休人员养老待遇的影响。统一新制度后，退休人员的养老金调节机制将采用规范的系数调整，改变传统养老体制不定期提高退休待遇的做法。按照统一制度的要求，退休人员的养老金调整系数定为80%或60%。即在职职工工资增长10%，退休人员的退休金增长8%或6%。这样经过10多年后，养老金替代率将下降10多个百分点，接近60%的目标替代率水平。由于这种调整机制的推行，退休人员只能部分地分享国民经济增长的益处，其退休待遇水平相对下降。

四、新制度转轨统一的政策建议

新制度的转轨统一是一项复杂的系统工程。在转轨统一制度的进程中出现一些问题也是难免的。关键是正视问题，及时提出处理问题的有效方案。针对上面我们分析的问题，提出如下政策建议，供决策者参考。

（一）关于稳定收缴率问题

养老保险统筹费的收缴，关键是地方政府和企业领导的重视。他们处在统筹费收缴的“前线”。

众所周知，地方政府负责统筹费的收缴，但收缴工作的专心投入是不可观投入，需要设计必要的激励机制。从制度安排上使地方政府有催缴统筹费的动力机制。由于统筹基金的收支与地方政府没有直接的利益关系，拨补的地方政府没有压力，而上缴的地方政府认为吃亏，缺乏收缴积极性，导致有些地区该收缴的基金收不上来，造成收缴率下降。针对这种制度背景，可改“统一核算、统一缴拔、统一调剂”为统筹政府对基层政府实行“核定基数、定额缴拔、超收分成、超支共担”的财务管理体制。管理费用实行“统一核定、分级管理、大部包干、部分调剂”的制度安排。改变收缴统筹基金吃“大锅饭”的现象。引入分级管理的动力机制。使基金上缴的地方政府有动力，基金下拨的地方政府有压力。

企业领导的重视问题不能停留在政策宣传上，必须与他们个人的切身利益挂勾。把上缴养老统筹费作为考察企业领导的重要指标，以此作为是否留任或撤职的依据，并辅之养老保险工商年检制度。凡纳入统筹的企业，每年必须到地方社会保险机构办理年检手续。通不过年检的，当地工商部门有权停发直至吊销《企业法人营业执照》。把国有企业领导者的经营权与上缴统筹费直接联系起来，引入缴费的激励机制。

需要强调的是：统筹缴费的资金来源是企业的经济收入，企业没有效率，经济收入少甚至亏损，企业领导也不能做“无米之炊”。因此，治本的办法是加大国企改革力度，提高企业的经济效益，培育缴费经济资源。

（二）关于积累基金的投资营运问题

“统帐结合”的养老制度，突出的特点是部分积累制。因此，积累基金的投资营运问题便成为新制度推行、运作的关键环节。考虑到积累基金数额大，滚存期限长的特点，国家最好成立专门营运积累基金的独立机构，专职从事积累基金的投资营运。国家行政机关通过法律程序对其行使监督权。为了配合积累基金的投资营运，国家可以发行期限长，收益相对高的国家特殊债券，一方面将筹集的资金用于投资回报稳定，风险小的基础设施，另一方面为积累基金的投资组合提供合适的金融产品，同时间接地调控积累基金的资产结构，把资产风险控制合理的水平。

（三）关于个人帐户问题

个人帐户的资本化营运是新制度的制度核心。由于“中人”的养老金历史债务问题没有解决，个人帐户采用部分空帐运转的营运方式。但是部分空帐运转涉及个人帐户积累基金的投资回报问题，即利率的计算问题。部分空帐运转要按完全积累营运计息，本息和的计算存在虚假成分。个人帐户的名义积累额与实际积累额之差，形成新的隐含债务。从这种用新的隐含债务置换老隐含债务的制度安排看，它只会扭曲新制度的保障功能，蜕变为事实上的现收现付。因此，处理个人帐户问题的关键是解决“中人”的养老金债务问题，可以考虑三种筹资方式：第一，划拨部分国有资产。我国是从计划经济向市场经济转轨，原有体制下政府控制的国有资产很多，国有经济占主体是以国家直接控制大量的国有资产为条件的。这些国有资产是建国几十年来国家采取低工资、低消费、高积累、高投资发展战略逐年积累形成的。低工资中没有包括职工养老的费用，职工的养老金以上缴利税的形式纳入国家财政收入。

国家又以出资的方式办国有企业，形成巨额国有资产，因此，从理论上分析，现存国有资产中，有一部分是职工养老金。所以，解决养老金债务问题，理应从国有资产中划拨部分国有资产用于偿还养老金债务。具体方式可以考虑：其一，选择若干国家全资企业，这些企业目前效益和发展前景都很好，将它们宣布为养老保险资产企业，将其每年的利税收入用于支付养老金债务。其二，将政府拥有的住房和国有企业住房的一部分商品化，并把售房收入用于清偿养老金债务。这样一方面推进住房商品化改革，同时筹措了一笔偿债资金。第二，发行政府认可债券。认可债券以记名式债券发行，不到退休不得兑付。这样，政府发行的认可债券不是集中兑付，而是分期分批随职工退休逐笔兑付，延长了政府偿还养老金债务的期限。第三，征收养老制度转轨税，养老保险制度在某种程度上可以看成公共物品。养老制度设计合理，既能提高资源配置效率，又能保障一定水平的社会公平，大家都受益。但公共物品只能由政府出面提供，但政府并不创收，公共支出的经济来源只能从税收中获取。为了明确征税目的，专款专用，用于偿还养老金债务。我们建议，设置养老保障转轨税，大家为制度转轨，为获取好的公共物品，承担一些成本，从中长期看，有其合理的因素。通过上述三种筹资方式，解决养老金债务问题，使个人帐户实现完全积累的资本化营运。

（四）关于收入分配问题

转轨统一制度后，按新办法计算养老金，特殊工种职工的退休待遇受到影响。可以考虑这种特殊情况，由政府统一制订特殊工种养老金计算办法。如对特殊工种职工个人帐户的缴费年限采用放大系数的办法，解决缴费年限短，个人帐户缴费资金不足的问题。放大系数产生的资金缺口由统筹资金补充。关于女职工退休早、寿命长的问题，可适当延长女职工的退休年龄，增加她们的缴费年限，使其个人帐户养老金与社会性养老金能满足她们余命期间的基本生活需求，避免出现男职工向女职工收入再分配的不合理现象。

注释：

（1）代内的不同群体指同一时代的不同收入阶层。

（2）代际的不同群体指跨时代的不同收入阶层。

（3）完全积累式指一种养老保险的财务制度。在这种财务制度中，缴纳的养老保险费完全储存，投资营运，待职工退休时才支付养老待遇。这一概念是相对现收现付提出来的。

（4）缴费确定型是一种养老保险制度，其特点是，缴费比例确定，但退休待遇的高低要视积累基金各投资回报的情况而定，投保人承担投资风险。

（5）制度赡养率指从某一养老金计划领取养老金的人数与同时期向该计划缴费的职工人数之比。

（6）两个方案分别为国家体改委和劳动部设计。

（7）“中人”指新制度推行前就业，现在尚没退休的职工。

（8）具体方法见《社会保险研究》，1997年8月第11-12页。该刊物由劳动部社会保险研究所主办。

（9）引自《社会统筹与个人帐户相结合的养老保险基金制度的研究》，载《社会保险研究》，1997年1月第17页。

（10）引自《中国养老金体制改革》，重点与提要第一次页。这是世界银行的一个研究报告。

（11）（12）引自《“红旗”能打多久？郴州市北湖区养老保险社会化管理的调查》，载《中国社会保险》1997年第3期，第18-19页。

参考文献：

1. 《社会保险研究》，1997年第一期，第八期。
2. 《中国养老金体制改革》，《世行报告》。
3. 《防止老龄危机》，《世界银行政策研究报告》。
中国财政经济出版社，1996年版。
4. 《养老保险改革的理论与政策》，林义著，西南财经大学出版社，1995年版。
5. 《中国社会保险与立法》，劳动部与国际劳工组织联合进行的调研课题报告。

- 6 .《城镇职工基本养老保险总体方案预测报告》，社会保障体系专题调研组测算小组。
- 7 .《中国社会保险》，1997年第三期。