

养老保险体系中设立个人帐户引发的问题研究

曾令华

(武汉理工大学学生工作处,湖北 武汉 430063)

摘要 试图通过解析个人帐户制度设立引发的问题来透视我国城镇职工养老保险的现行体制、运行态势,以此来解构和梳理养老保险制度的深层次原因。

关键词 养老保险 现收现付 个人帐户

中图分类号 F840.63

文献标识码 A

文章编号 1001-7348(2003)06-164-02

自1997年起,我国正式变过去的现收现付制为现在的“统帐结合”制,推动了养老保险金的征集模式由国家及企业包揽向社会化新模式转换。但是在施行过程中,一些突出矛盾和问题仍然没有得到根本解决。

1 制度转换成本过高束缚了个人帐户的制度转型

在以前的现收现付与代际支付模式下,当期退休的养老金由当期职工养老保险费支付,而当期职工的养老金权益则由下一代职工的养老保险费中兑现。

这是先代人与后代人之间的博弈,是收入分配在代际之间的纵向平衡。据有关方面统计,今后35年间,世界上超过60岁的人口将从9%增加到16%。到那时,为支付老年人的退休费用,则要加重劳动人口的负担,影响后代人类的生存。

在现收现付模式向个人帐户模式转换过程中,当期职工主要只负责自身的养老金积累,只有小部分的社会统筹基金才有转移支付的可能,那么就必然会出现旧制度下积累起来的养老金权益无明确支付主体的现象,这就构成了当前的制度转换成本。主要包括:①已退休老人的养老保险金仍按照现收现付制,养老金发放形式和数量不变,这就需要用新的资金积累去填补旧的养老保险。②新制度实施前已经参加工作而未离退休的在职职工“个人帐户”的缺额以及相应的增值

额的添补。③由于社会工资增长和物价水平调整而造成的需要增长的养老金差额。

我国政府的社会保障债务,即社会保障转制成本的规模问题,世界银行测算大约为5万亿元,我国劳动部门测算为2~3万亿元。中外一些专家学者也对之进行了测算,大体为整个国民生产总值的40%~60%。

按国际上计算养老金债务常用的方法,即假设现收现付制立即终止,计算所有养老金领取者和职工在原制度下积累起来的养老金权益数量,而不考虑可能的新债务或来自未来缴费或利息的收入。多数OECD国家的养老金债务在GDP的100%~200%之间,而我国的养老金债务估计也不少于GDP的50%,这是新旧体制转轨时期国家不得不支付的转轨成本。

在现今制度的运作中,我们采取的筹资模式由以前的“部分积累”向“现收现付”和“完全积累”转移;财政也由以前不补贴到补贴,2001年中央财政用于社会保障性支出完成982亿元,是1998年的5.18倍。但是,制度的转换成本问题并没有得到根本解决,这么大的一个资金缺口用什么进行填补至今仍是一个问题。

2 空帐问题严重困扰着个人帐户的收支平衡

按照国发[1997]26号文件规定:“基本养老金由基础养老金和个人帐户养老金组

成”。根据这一规定,退休职工的基本养老金应包括两部分内容:①基础养老金(职工平均工资的20%);②个人帐户养老金(企业和个人按职工本人工资的11%进行缴费)。而企业和个人缴纳的基本养老保险又都转入“社会养老保险基金专户”,实行社会统筹资金和个人帐户资金的混帐(一本帐)管理。

对于“决定”实施后参加工作的人来讲,计发操作和资金来源都比较简单明了。但对于那些“中人”和“老人”而言,由于实施的是“老人老办法,中人中待遇”,他们的帐户却是“空帐”。但是,在养老金的发放过程中,却不管是个人帐户养老金发放,还是基础养老金等其他养老金的发放,都从“养老保险基金专户”中开支,于是“统帐结合”倒变成了比现收现付还要彻底的“现收现付”。由于养老保险基金绝大部分都是用于当年的养老金发放,而养老保险基金积累额远远小于职工的个人帐户记帐额,所以,养老金的积累资金随之逐年减少,缺口越来越大,收支失去平衡。

表面看起来,这是养老保险覆盖面不全、职工认缴率低、企业欠缴问题严重等原因造成的。事实上,即使个人帐户实施现在试点的“实帐”路子,也仍然会出现目前的财政窟窿。因为真正的症结在于养老金开支只单一地从个人帐户这一个基金里支出,这无论如何也不能实现个人帐户的收支平衡。据统计:1998年末,全国全年基本养老保险基

作者简介:曾令华(1969~),武汉理工大学科学哲学硕士,讲师。

收稿日期:2003-03-04

金实际支出远大于收入,收不抵支达70亿元以上,年底基金滚存结余比上一年结存有进一步的减少。到了2001年,中央财政也对养老保险基金补贴支出349亿元。

之所以出现这种情况,是因为本应政府付出的制度转换成本(即老人和中人的养老金应该政府承担)却都转移到了个人帐户上,也就是全部转化到了当前这一代劳动者身上了。让一代人养活两代人是我们不愿意看到的结果,也是我们在设计制度时竭力避免的,但在现实中出现了。现在我们又进行尝试个人帐户基金与社会统筹基金的分帐管理,但只要不从根本上改变社会养老保险金支出只依靠个人帐户的基金积累,就不可能真正做到个人帐户的资金平衡,也就无从谈基金的增殖和投资了。

再者,个人帐户的收支不平衡也与我国的现实国情有关:①工资的高替代率。传统上,中国是一个年高资高的国度,到退休年龄时,工资也随之达到了高峰,这样,我国就形成了几乎是世界上最高的工资替代率,比例高达80%。当前情况下,工资水平又普遍上涨,为了体现公平,养老金也要提升绝对值,故而也导致了支出膨胀。加之,在实际操作中,为了实现“两个确保”,“统帐结合”变成了完全的现收现付,致使个人帐户空帐问题十分严重。②退休人口逐年增加,提前退休又加剧了这一负担。

3 资金来源匮乏制约着个人帐户的实帐填充

3.1 日趋严重的资金缺口

至2001年年末,我国65岁及以上人口就已经达到了9 062万人,比重为7.1%。根据联合国中等预测方案,到2005年我国65岁以上人口的比重将达到7.28%,成为典型的老年型社会。而到2050年,65岁以上的老年人口将达到2.9亿,占总人口的20.6%,即总人口1/4是60岁以上老年人。

2000年上半年,全国企业养老金应发901.60亿元,实发885.76亿元,而当期全国企业养老金应收847.73亿元,实收767.52亿元,实际差额高达118.24亿元。这仅是企业离退休人员的养老保险情况。

联系上者,绝对数额如此大的人口进入养老保险金领取者行列,无疑会给社会养老保险基金的筹集和个人帐户的实际填充带来巨大压力。

3.2 日益沉重的企业负担

从国际上看,企业交纳的社会养老保险金比例一般不超过10%,而我国企业的目前负担比例却明显偏高。1978年,我国离退休费用仅相当于工资总额的3%,1984年升高为9.4%,1993年为15.2%(其中国有企业为15.4%),1994年达到了15.4%(其中国有企业为16.1%),16年间平均每年递增11.5%。从已参加社会统筹单位应交纳的基本养老保险费用来看,1993年相当于其工资总额的20.4%,1994年为21.8%,1995年则达到22.3%。其中一些地区(如上海、武汉、青岛)的比例超过了25%。虽然《国务院关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》中,试图减轻企业负担,要求制度统一后,企业缴费比例一般不超过企业工资总额的20%(包括划入个人帐户的部分),但同时又给予了地方政府自由裁量权,一些离退休人员多的省份,其比例仍然超过了20%。1995年,全国平均缴费比率是22.35%,30个省、市、自治区内,超过20%的有24个,其中还有5个超出了25%,甚至高达27.76%(福建)。

尤其是当经济低迷时期,负债、破产的企业和下岗职工增多,社会养老保险基金的筹集将更加困难。按照社会保障的有关规定,企业不得向下岗职工征收其养老保险费用;而另一方面,企业还要保证他们的最低生活水平,仍然把其纳入到社会养老保险基金的“统筹”对象。于是,企业就变成了双向负担,而企业又是养老保险基金的缴纳大户,如此情况下,社会养老保险基金如何会没有缺口呢?

与这些相比较,社会养老保险资金的来源和筹集就显得过于匮乏,而没有足够的资金,就不能做实个人帐户,空帐问题就会依然存在,帐户的收支也就不会平衡,分帐管理也就无从落实,进而“两个确保”也就无从到位。

4 政府职责模糊影响了个人帐户的制度发挥

提出“资金来源多渠道”的改革原则是针对过去职工缺乏个人自我保障意识,完全依赖国家和工作单位的状况而引入的个人缴费机制,要求体现国家、企业、个人3方面负担原则。

3个支柱中,企业和个人的职责分明了,而国家在其中的作用却模糊了。理论构建

上,国家是整个社会养老保险体制的根本,是风险的最后承担者,但运作过程中,由于政府承诺的基本养老保险的目标过高,平均工资替代率达到了80%以上,致使政府行动起来困难重重,甚至引发了一定的兑现危机;加上前面所指出来的,养老保险总缴费率及企业缴费率过高,企业和个人实在难有余力再投保职业退休金和个人养老储蓄,于是,结果上又变成了改革以前的单一的政府保险——即基本养老保险(实际上,两个确保的重点也是保障职工的基本生活)。而它一般情况下又都是现收现付的,所以又引出了收支不平衡,资金缺口增大等矛盾。而且,对于一些机制转换成本、陈旧老企业的拖欠保险金等问题,政府也未明确自身职责。现今,我们在辽宁进行试点分帐管理,政府财政也完成了从以前的不补贴到补贴的转变,但是,这些并没有从根本上解决问题。例如,按社会保险大数法则,统筹层次越高,抵御风险的能力越强,但由于我国目前生产力发展水平不高和地区之间不平衡,在社会保险的统筹层次如何确定的问题上;在社会保险缴费水平和待遇水平如何与社会经济发展相适应,如何建立劳动者缴费激励与约束机制的问题上、在怎样完善养老金的正常调整机制和统筹外的项目养老金如何归并的问题上、在财政对社会养老保险投入应该达到多大比例,中央对地方的社会养老保险转移支付如何建立规范的制度,怎样建立起中央和地方的社会养老保险的责任机制等问题上;以及社会保险费的征缴体制要不要统一,如果不统一,部门之间如何搞好配合和协调等问题上,政府都没有拿出一个妥善的解决方案。

于是就形成了这样一个怪圈:政府想减负,反而债务缠身;企业、个人想投保,反而不堪重负;政府没有职责,反而职责全背;企业、个人有明确职责,反而无力负责。由此可见,政府行为在其中的尴尬作用。而这一处境无疑会影响和制约刚刚确立不久的个人帐户的制度设计及其功能发挥。

参考文献

- 1 中华人民共和国2001年国民经济和社会发展统计公报[N].人民日报,2002-03-02
- 2 赵经国.我国养老保险制度的转制成本及消除[J].东北财经大学学报,2000(2)

(责任编辑 曙光)