

始于 80 年代中期的我国养老保险制度改革,至今共经历了四个阶段:第一个阶段是 80 年代初期至 1991 年,以《国务院关于企业职工养老保险制度改革的决定》为标志,它确定了我国养老保险实行社会统筹,资金由“三方负担”的原则和基金实行“部分积累”的模式;第二个阶段是 1991 年至 1995 年,以《国务院关于深化企业职工养老保险制度改革的通知》为标志,它进一步确立了我国养老保险制度的改革目标和“社会统筹与个人账户相结合”的原则;第三个阶段是 1995 年至 1997 年,以《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》为标志,我国养老保险制度改革从分散化走上统一化的道路;第四个阶段是 1997 年至今,这期间我国宏观经济发展经历了国内外形势的严峻考验。在这一大背景下,结合我国 1997 年后实行统一的养老保险制度改革运行过程中存在的问题,我国养老保险制度进行了一系列的改革:财政增加投入,补贴养老金缺口;结束管理体制多头分散局面,实施省级统筹、行业统筹移交地方管理;颁布《社会保险费征缴暂行条例》,加强基金征缴。

一、城镇养老保险制度的试点改革及产生的新问题

1997 年统一养老保险制度后,我国城镇企业养老保险实行的是社会统筹和个人账户相结合的养老保险制度,养老保险基金的筹集实行部分积累模式。企业缴费的比例一般不超过企业工资总额的 20%,个人缴费的比例从 1997 年不低于个人缴费工资的 4%起,每两年提高一个百分点,最终达到 8%。按照职工本人缴费工资 11%的数额为职工建立基本养老保险个人账户。职工退休养老金发放分为基础养老金和个人账户养老金两部分。基础养老金月标准为当地上年度职工月平均工资的 20%,个人账户养老金为个人账户储存额除以 120。中人的养老金由基础养老金、个人账户养老金和过渡性养老金三部分组成。企业和职工缴纳的基本养老保险费转入社会保险管理机构在银行开设的“养老保险基金专户”。随着该制度的实施,由于养老金全部用于当年养老金发放,养老保险积累额远小于职工个人账户记账额,“空账”积累的数额越来越大,日益严重地威胁我国养老保险制度的安全。

(一) 城镇养老保险制度试点改革的主要内容

针对上述存在的问题,国务院于 2000 年底决定,从 2001 年 7 月 1 日起,在辽宁省全省和其他省的部分地区进行完善城镇养老保险体系的试点,在坚持社会统筹与个人账户相结合的基础上,对现行企业职工基本养老保险制度进行调整和完善,其主要内容是:

1.个人账户作成实账。将个人账户由空账变为实账,规模由相当于本人工资的 11%降为 8%。个人账户的实账是指个人账户不仅有记账额,而且有十足的基金积累。基础养老金由社会平均工资的 20%调整为 30%左右。

2.基金管理由混账管理改为分账管理。分账管理是个人账户实账运营后基金管理的新模式。在混账管理模式下,统筹部分的收支和个人账户部分的收支是混合在一起运作的,两部分共同实现收支平衡,但是在实际运行中出现了统筹部分挤占个人账户基金,从而出现了大量的“空账”。实行分账管理后,个人账户缴费进入个人账户基金,并负责个人账户养老金的发放。统筹部分进入统筹基金账户,并负责统筹部分养老金(包括老人养老金、中人基础养老金和过渡性养老金、新人基础养老金)的发放。个人账户基金全部由个人缴费形成,社会统筹基金全部由企业缴费形成,社会统筹基金不再占用个人账户基金。



3. 财政由不补贴改为补贴。养老保险改为分账管理、个人账户实行实账运行后，财政在养老保险制度中的角色发生了变化。在混账管理下，只有当养老保险基金收支发生困难时，同级财政才予以支持，财政扮演“最后出场者”的角色。实行分账管理和个人账户实账运营后，由于个人账户基金实行实账运营，同时如果还要保持企业缴费水平不变，统筹基金账户的缴费必然不能满足当年统筹部分养老金发放，所差金额由财政给予补贴。也就是说，在这种制度下，统筹部分养老金一部分来源于企业缴费，一部分来源于财政补贴。

（二）试点改革后产生的新问题

1. 巨额财政补贴的需求。个人账户实账运营并且自求平衡后，个人账户基金不能再用于统筹账户部分现收现付的发放，考虑到我国人口老龄化日趋严重以及离退休人员越来越多的状况，统筹基金账户必然出现严重不足，而不足部分只能通过财政调整支出结构进行补贴来解决。财政补贴的负担到底有多大，是否会使财政背上沉重的包袱，甚至影响公共管理职能的发挥？

为此，必须首先对财政补贴的数额进行测算。根据规定，企业缴费比例一般不得超过企业工资额的 20%，假定退休职工整体养老金水平的平均替代率为 80%（包括个人账户部分），根据我国人口老龄化的发展，可以把统筹部分现收现付的缴费率计算出来，从而把财政负担的费率计算出来。

缴费率=抚养比×平均替代率

统筹部分负担的费率=抚养比×平均替代率×（1-个人账户养老金在全部养老金的比重）

财政负担的费率=统筹部分负担的费率-企业负担的费率

当然，根据上述公式只能进行一个较粗的测算。王鉴岗对此进行测算时，假定男女职工平均退休年龄为 55 岁，企业费率为 20%，测算结果是：在 2010 年以前，财政负担率在 6—7% 左右；2010—2035 年，随着人口老龄化的逐步提高，财政负担的费率在 8—14% 之间；2035 年以后，虽然老龄化程度仍比较严重，但是老人、中人日益减少，新人增多，财政的负担率日益减少直至到零。这个概算仍是在假定养老保险完全覆盖，收缴率为 100%，职工按法定年龄退休、缴费工资基数核实等条件之下得出的，否则，财政负担的费率会更大。

2. 个人账户基金的保值增值。试点实行个人账户实账运行后，由于个人账户实行完全积累，基金积累额越来越大，据测算，即使按照 8% 费率的小账户测算，这部分个人账户基金积累数额最高 2030 年将达到 10—11 万亿元，因此基金的保值增值就成为一个大问题。然而，我国的资本市场还很不健全，巨额资金入市不仅难以保证自身的保值增值，而且对资本市场也是一个较大的冲击。另外，在当前物价水平比较稳定甚至通货紧缩的情况下，基金一般不会大幅贬值，如果发生严重的通货膨胀，基金就可能发生严重的贬值，由此可能导致职工退休后个人账户养老金实际水平的下降。

二、完善养老保险制度改革建议

（一）进行多渠道筹资并逐渐建立基本养老保险基金收支平衡机制

应该看到，政府或财政在养老保险制度转轨阶段的责任无可推卸，这归因于政府过去几十年的低工资欠账，在原有低工资制度下，政府将职工工资的一部分拿去投入国有企业，使职工没有能力为自己积累起足够的养老金。为此财政必须根据养老保险基金缺口合理确定养老保险补助的资金来源，如果不积极采取



多种渠道筹集资金来补助地方以弥补养老保险基金收支的缺口，将会严重影响宏观经济的健康发展和社会稳定。

从国外的情况看，有的国家不论养老金是否出现债务，总是从政府财政支出中安排固定比例的预算资金充实养老保险基金，有的国家则是当养老保险出现财政亏空时给予临时性补助，我国当前属于后一种情况。我国养老保险处于转轨阶段，存在着巨额债务。从近期看，要进一步扩大养老保险覆盖范围，核实基本养老保险缴费基数，加强基本养老保险费征缴，加大养老基金省级调剂力度，增强基本养老保险自求平衡能力。从长期看，必须进行多渠道筹资。

1.逐步调整财政支出结构。公共财政是与市场经济相适应的一种财政模式。我国要建立公共财政的基本框架，而公共财政最基本的特征是由财政提供公共产品，企业离退休人员的基本养老保障实际上是一项大的“公共产品”。在计划经济体制下，企业离退休人员的养老保障一般被看作企业的事务。然而随着我国经济体制的转轨，政府应该逐步地转变职能，这已经成为我国当前迫切的现实问题。当前我国普遍存在着财政职能的“缺位”和“越位”并存，政府没有按照市场经济的要求，为“市场失灵”的领域提供“公共产品”，如当前还有很多企业离退休人员不能按时领取到基本养老金，可以视为财政“缺位”的一种表现。为此，需要对财政支出结构进行战略性调整，逐渐退出一般性竞争领域，更好地介入到“缺位”中去。根据国际经验，考虑到我国人口结构等因素，社会保障支出占财政支出的比重至少应达到20%。

2.调整国有经济成分布局，变现部分国有资产充实养老保险基金。既可以通过产权市场出售、转让部分企业的国有资产，也可以通过国有股上市流通出让部分股权的形式来变现。

3.发行长期国债吸收个人账户积累基金。个人账户积累基金目前只能投资于国债和银行存款，财政发行长期国债可以吸收个人账户积累基金贷给统筹账户，来弥补统筹账户基金支付的不足。这样既可以缓解统筹部分养老金支付的压力，还可以以国家信用来保证个人账户基金的保值增值。

（二）个人账户基金保值增值

从国际上看，个人账户的管理模式主要有两种，即新加坡的公营模式和智利的私营模式。新加坡的中央公积金由政府集中管理和投资，具体由中央公积金局统一运营。这种模式收益有保证，行政成本较低，但是由于在投资决策上很难避免政治因素的干扰，加上政府的运作效率较低导致投资回报率较低。智利的个人账户基金由私营的基金管理机构和运营，参保人具有自由选择基金管理机构的权利，政府的主要责任是进行严格的监管，这种模式促进了基金管理公司的竞争，投资回报率较高，但是基金管理费用也很高。

从中长期看，在成熟的市场环境和职工投资的风险意识比较健全的情况下，可以采用私营的基金管理机构和运营，允许企业和职工进行自主选择，中央政府的责任就是加强监管。但是从近期看，由于我国的资本市场还不健全，个人账户基金应由中央政府统筹管理，基金运营机构和基金监督机构要分开。当前我国的个人账户养老基金只能投资于国债和银行存款，随着资本市场发展的逐步成熟和完善，养老基金在一定比例内可以逐渐投资证券市场、房地产、投资基金等领域。

（三）适时开征社会保险税

目前国际上基本养老保险资金的筹集方式主要有两种：缴费和税收。一般说来，通过开征社会保险税的方式筹集资金比缴费具有更强的约束机制，更能体现市场经济所要求的公平性，促进劳动力跨地区、跨



行业的流动，同时可以确保养老保险基金收入的稳定可靠，并且有利于在此基础上建立规范化的社会保险收、用、支制度和投资制度，确保养老保险基金的收支平衡和保值增值。

当前我国有的外商投资企业和私营企业还没有纳入到养老保险的覆盖范围，覆盖面还需要进一步扩大，有的企业隐瞒职工实际工资，故意拖欠养老保险的缴费，因此通过征收社会保险税来强化养老保险基金的征缴是一种符合我国现阶段实际和改革发展客观要求的选择。征收社会保险税的基数是企业职工个人工资总额，纳税人应该包括所有的企业及其职工，税率的设计需要考虑养老保险模式设计、人口老龄化、养老保险基金的收支平衡情况、地区间发展不平衡的状况以及企业的负担等因素。

由于我国当前养老保险制度改革的目标模式没有最终确定下来，因此开征社会保险税还需一段时间。但是现在可以考虑扩大税务机关征收社会保险费的范围，同时可以根据不同的养老金改革模式进行开征社会保险税的相关研究，为适时开征创造条件。

