

谈养老保险个人账户的实账化

内容摘要：个人账户空账是制度转变的内生效应，它严重影响了我国养老保险改革的进程。个人账户实账化是解决这一问题的关键。我们可以通过明确责任，共同分担原则，采取加大财政支付力度、控制替代率、开征社会保障收入税、调整个人账户的收益率和完善制度等方法来填实空账，促进我国养老保险制度的可持续发展。

关键词：个人账户 空账 实账化

由于中国养老保险改革后的新制度在基金的管理模式上实行的是社会统筹和个人账户混账管理，使得个人账户成为名义上的空账。空账的一部分是人为转嫁隐性债务危机的结果，隐性债务及其附带的债务决定了空账的大体规模。随着新制度的运行，社会统筹资金缺口问题将日益严峻，隐性债务将逐渐显现。这些问题已引起社会各界广泛的关注。

个人账户空账产生的原因

转制成本

个人账户空账是制度转变的内生效应，我国以前实行的是现收现付的养老模式，而现在改革为社会统筹和个人账户相结合的养老保险模式，这就涉及到一个巨大的转制成本。由于老年人没有个人账户积累，中年人的账户积累不足，而经历过现收现付制的人员数量十分庞大，在没有外部资金注入的情况下，这部分账户就成为空账。

制度设计缺陷

按现制度设计，个人账户和社会统筹账户实行的是混账管理。离退休职工的养老金发放所需费用，不管是个人账户养老金发放，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，剩余部分留作积累。由于养老保险基金绝大部分用于当年养老金发放，养老保险基金积累额远小于职工个人账户记账额，这造成了个人账户空账。而且由于混账式管理，造成了资金管理混乱，就如同会计和出纳是同一人的效果，账目的收支十分不清。这种管理体制也容易发生官僚行为，加大制度外开支，进而加剧了养老保险账户的空账化。

人口老龄化的压力

由于个人账户养老金的发放是按积累额的总数除以 120，那就意味着个人账户的实际发放只能维持 10 年。随着生活水平的提高，人们预期寿命普遍延长。那意味着在未来，新人的个人账户积累也将出现空账。如果这种状况不果断地加以制止，空账积累的数额将会越来越大。

其它因素

大量的提前退休和对其的监管不力，加剧了空账化的进程。养老保险覆盖面不全，收缴率不高，缴费基数不实，导致多数省份近两年基金收支出现赤字，过早动用积累，使得部分空账变为完全空账的可能性大为增强。从 1997 年开始，全国有 5 个地区的养老保险基金收不抵支，1998 年扩大到 21 个，1999 年达到 25 个，有的地区甚至出现发不出退休金的现象。



个人账户实账化的意义

个人账户实账化是社会统筹和个人账户两者进行分开管理的基础

它有助于现行制度的平稳运行，避免倒退为现收现付制。笔者认为，对此问题的解决既是一国综合实力的体现，也是政府诚信和国民共担风险的体现。如果政府不明确责任，尽快将个人账户做实，基金缺口将越来越大，财政最后将很难兜底。

个人账户实账化有利于个人账户基金保值增值和维护参保者的利益

由于个人账户实账可以执行市场化运作，个人账户资金便可享受到经济快速增长的成果，达到保值增值的目的，既维护了参保者的利益，又增强了参保者的信心，且弱化了人口老龄高峰养老金支付的风险。另外，个人账户还可更加明确个人在养老保险中的责任，进而有助于参保者加强对单位缴费的监督，有利于减少拒缴、少缴现象的发生。

个人账户实账化有利于社会保障事业持续稳定的发展

它不仅可以避免社会统筹和个人账户混账管理的局面，而且有利于形成规范的制度结构，为完善社保基金市场化管理机制创造条件。

做实个人账户的思路与政策建议

明确政府责任，采取分担原则

过去几十年，国家对老职工一直实行的是低工资、低消费政策，对于他们的承诺则是他们退休后的养老金发放。老职工为自己长年积累的那部分养老基金已被政府作为生产基金直接用于国有企业的投资。以前，我国社会保障实行的是现收现付制，而现在实行的是社会统筹和个人账户相结合的部分积累模式，这样的转制成本若转嫁给任何个人和企业都是无法单独承受的，而顺利实现社会保障制度的改革，落实并解决转制成本是非常关键的。从理论上说国家应该且必须承担起转制成本，但在实践中又几乎不具有现实性。因而由国家、企业和个人共同分担转制成本并按照一定的比例进行分解，是较为理性的可行的政策方案，政府在此承担主要责任。故国家现应该着手中老年职工养老金隐性负债的精算，通过确定需要补偿的对象群体、补偿的基本政策和补偿的标准，尽快算出转制成本的实际总额度。在三方责任明确的情况下，通过有计划的、稳妥的、多管齐下的方法进行化解。而政府应该弥补的空缺额度，应将责任明确。由于中老年人的退休时间拥有一定的跨度，所以国家可以一次性注入资金，或分批、分阶段注入资金。先向即将退休的老年人帐户注入资金，中年人账户空账运行，再逐步注入资金。

加大财政支付的力度

国家不应该笼统地说加大财政支付力度，而应该明确其支付的责任。在原有支付不变的情况下，应将其加大支出的部分，强制作为个人账户的积累。对减税部分则可采用“税前列支”和“税后列支”方法，明确财政的支付额。同时，国家应采取各种方法加速经济发展，促使财政收入同步增长，从而使得财政支出在支出比例不变的情况下，总量可以保持增长，并将财政划拨增量部分作为个人账户的积累。

控制替代率



由于各地区经济发展水平不一致，人口老龄化的程度不一，过高的替代率将使得本已老龄化的经济发达地区负担日益沉重，而过低的替代率将使得经济不发达地区的老年人生活在贫困的边缘。只有替代率趋于相近，并与物价指数挂钩，才能体现社会保障的效率与公平。因此我们应通过改变财政的转移支付，使得全国统一替代率趋于相同或相近，达到 60% 左右。替代率高的地区，可以减少养老金的发放；替代率低的地区，则可按人头增加养老金的发放，并且在发放时与物价指数挂钩。

开征社会保障收入税

在发放养老金时，对养老金收入超过 800 元者，开征社会保障收入税，以体现税收面前人人平等的原则，避免国家只要一涉及社会保障发放，就税收全免的不合理性。

调整个人账户的收益率

个人账户的收益率不是由市场化管理的实际收益率决定，而是按实际收益率扣除利息率和通货膨胀后的净收益率来设置标准。因为个人账户不承担投资的风险，那么管理和增值与个人账户本身是没有关系的，因此设置标准以外的个人账户收益率可以由国家统一划拨填充个人账户的空账。另一方面，从风险分担的角度来看，如果个人账户的收益率未达到设置的标准，则应由财政来补贴。

改变老年养老工资基数

与以前只按退休前一年的平均收入计算享受老年保险工资基数的办法不同，把参加保险退休前 10 年的平均工资指数化，考虑作为享受老年保险工资基数办法，这样可以避免“59 岁现象”，又可以将工资基数下调，以减少社会保险基金的支出。

逐步提高退休年龄，建立灵活退休金发放制度

将经济发达地区与经济落后地区对接，通过技能培训，从落后地区输送一批技工到经济发达地区，并通过双向交流，改变结构性失业，避免提前退休；同时逐步提高退休年龄，这样一方面可以减少养老金的支出，另一方面可以增加养老保险金的收入，收支相抵的节余将是可观的。其次也可以避免内退职工一边拿着养老金，一边去民营企业打工。高龄老人工作可根据身体状况采取工作时间灵活制，并给予差额退休金补偿。

加快法制化进程，加强制度化管

学习先进的管理方法，降低管理成本，通过技术学习，达到逐步将制度完善化，避免制度性不合理。首先个人账户的设计应将缴费期延长，个人账户可发放时间延长，避免出现未来制度性的隐性负债。同时应设立社会保险预算制度，每一季度公布一次基金收支平衡状况，以全面反映社会保险收支的总体情况，避免资金管理混乱，减轻财政负担；再次应建立个人账户 IC 卡管理制度，使人人拥有一张养老保险 IC 卡，其号码可与身份证重叠，亦可随工作单位的调动而流动。这样既方便个人查询自己个人账户实际缴纳数额，又有利于个人对基金实施监督管理，进而有利于养老保险覆盖面的扩大，为以后将民营企业纳入社会保险网打下基础。最后，应完善社会保障基金的征缴制度，加强征缴管理，将征缴率与一把手的业绩挂钩，作为干部考核指标之一。

总之，虽然空账化的数目巨大，但由于老年人和中年人是陆续退休的，时间跨度大，笔者认为通过开源节流的方法，沿着空账化→部分空账化→实账化的过程将空账化的问题逐步填实，将是可行的。



参考资料:

- 1.李迎生,探索中国社会保障体系的城乡整合之路[J],浙江学刊,2001,(5)
- 2.香伶,养老社会保障关系中政府的作用分析[J],社会保障制度,2000,(12)
- 3.林毓铭,中国养老保险个人账户“实账化”进程研究 [J],财经研究,1997,(10)
- 4.周弘,福利的解析来自欧美的启示[M],上海:上海远东出版社,1998
- 5.郑功成,中国养老保险制度未来发展[J],社会保障制度,2003,(7)

