

## 养老保险基金安全运行的风险因素分析

摘要：目前中国养老保险基金运行中存在着一定风险，为确保养老保险基金的安全运行，需要完善养老保险法律体系、建立财政对养老保险基金的拨付机制、探索高效的基金运营管理体制，以及强化养老保险信息化建设等。

关键词：养老保险基金，风险，基金运营管理体制

养老保险基金是政府为实施养老保险计划而按照一定的法定程序预先建立起来的、用于保障职工退休后基本生活需要的、法定的专用基金。养老保险基金的安全运行是养老保险制度可持续发展的最基本支撑点。《国务院关于完善企业职工基本养老保险制度的决定》为中国养老保险制度确立了基本的框架。要做到养老保险制度的可持续发展，就必须了解并认真研究目前养老保险基金运行过程中存在的问题。本文力图在调查研究的基础上，从养老保险基金的筹集、发放以及运营管理等环节着手，梳理出影响养老保险基金安全运行的风险因素，并对比提出有关对策建议。

### 一、养老保险基金筹集风险

#### （一）基金筹资渠道少

从国外的情况看，养老保险基金主要来源于三个方面：一是用人单位和职工缴费；二是政府财政补贴，即政府从财政支出中安排固定比例的预算资金充实养老保险基金；三是基金营运收入。就中国目前情况而言，政府对养老保险基金的支持，主要体现在允许养老保险费在税前列支以及当养老保险基金入不敷出时给予临时性补助。这种补助无法形成稳定的资金来源。另外，由于缺乏实际的积累，基金的营运收入也就无从谈起。这样，用人单位和职工缴费就成了基金筹资的主要渠道。由于中国养老保险制度主要覆盖国有企事业单位和城镇集体企业单位，其他形式的企业参保较少，实际上，中国养老保险基金主要来源于国有企业缴费。

#### （二）基金筹资面窄

国务院颁发的《社会保险费征缴暂行条例》规定：养老保险费的征缴范围包括国有企业、城镇集体企业、外商投资企业、城镇私营企业和其他城镇企业及其职工，实行企业化管理的事业单位及其职工。然而由于历史的原因，中国养老保险参保者主要是国有企事业单位和城镇集体企业。近几年来，尽管国家一直强调要扩大养老保险覆盖面，但收效并不明显。截至 2006 年末，城镇从业人员约 2.8 亿人，只有 1.4 亿人参保，筹资覆盖面仅达到 50%（劳动和社会保障事业发展统计公报，2006）。也就是说，仅有一半的城镇从业人员向养老保险基金缴费。另一方面，随着中国市场经济体制改革的深入，作为养老保险缴费主体的国有企业，由于受经济结构调整和减员增效的影响，近几年来在职工工人数一直呈现减少态势，从 1997~2004 年，国有企业的职工人数减少了 43%（林铁钢，2005），这意味着基金供款人数的减少以及基金筹资能力的下降。

#### （三）企业欠缴现象严重

中国养老保险新体制规定：养老保险费由企业和个人共同负担，其中企业缴纳养老保险费的比例一般不超过企业工资总额的 20%；个人缴纳养老保险费的比例为本人缴费工资的 8%。从执行情况看，保费征缴并不理想，企业欠缴现象普遍。据统计，截至 2002 年底，全国拖欠职工养老保险费的企业总数超过了 30



万户，累计拖欠职工养老保险费 440 亿，其中欠费千万元的企业就有 211 户（王芳，2006）。企业欠缴行为使本就不宽裕的养老保险基金雪上加霜，无疑加大了基金的运行风险。至于企业欠缴原因，笔者认为，关键在于两方面：一是收费机制征缴缺乏刚性的强制约束，对违规手段处罚乏力。二是养老保险费率过高，制约了企业缴费的积极性。

## 二、养老保险基金的给付风险

### （一）人口老龄化日趋严重

据中国人口信息中心统计和预测，目前中国 65 岁以上人口已超过 1 亿，60 岁以上人口已达 1.44 亿，到 2040 年前将分别超过 3 亿和 4 亿，最高峰值将分别达到 3.2 亿和 4.3 亿，其分别占总人口的 22% 和 30%。其中 2020 年和 2050 年 80 岁以上高龄人口将分别达 2200 万和 8300 万之多。这意味着在未来的 30-40 年里，中国 65 岁以上人口将以每 16 年 60 岁以上、人口将以每 13 年增加 1 亿的速度增长，且高龄人口骤增，这样的增长量和增长速度在全世界都是罕见的。人口老龄化对养老保险基金的支付压力是显而易见的。一方面养老保险基金需要赡养的老年人口数量增多；另一方面，人口寿命的延长使每位老人被赡养的年限增加。据国家劳动和社会保障部透漏，1992 年参保在职职工为 8500 万人，离退休人员为 1700 万人，赡养比为 5:1；2004 年底参保职工为 1.23 亿人，离退休人员为 4103 万人，赡养比接近 3:1。预计到 2020 年，退休人数将超过 1 亿人，赡养比将增加到 2.5:1 左右。

### （二）冒领养老金现象严重

近年来，随着离退休人员逐步实行社会化管理，养老金也实行社会化发放。由于这些人员中有不少人频繁更换居住场所，有关方面对他们的生存状况难以得到及时、准确地掌握和了解，因此在养老金的实际发放过程中，冒领现象比较严重。从劳动和社会保障部提供的数据看，1998~2002 年 6 月，全国共查处冒领养老金人员 50790 人，冒领金额为 14033 万元。为了杜绝冒领现象，国家劳动和社会保障部专门在 2004 年发文，要求各地社会保险经办机构严肃开展领取养老金资格的协助认证工作。但事实上难度极大。已建立街道（乡镇）劳动保障工作机构的地区，由于贴近那些异地居住的退休人员，因此对他们的生存状况较为清楚；而尚未建立街道（乡镇）劳动保障工作机构的社保经办机构，由于工作繁重、人员有限等客观原因，难以及时准确地掌握每一个异地居住退休人员的生存状况，这样极有可能造成部分实际上已经死亡的原退休人员其亲属仍在冒名顶替死者领取养老金现象，从而造成养老保险基金的无谓损失。

### （三）提前退休现象突出

提前退休从收入与支出两方面蚕食着原本就不太宽裕的养老保险基金。一方面，它减少了参保人数，使养老保险基金收入减少；另一方面，它延长了领取养老保险金的年限，使得养老保险基金支出相应增加。按保守估计，一个提前退休的职工对社会养老保险基金的影响最少在 3 万元左右（郑秉文，2005）。尽管新的养老金计算办法试图通过多缴费、多受益的原则抑制提前退休行为，但不可否认的是，仍然有相当部分的参保人员，出于个人经济利益考虑，在自身条件并不完全符合相关政策规定的情况下还是想方设法提前退休；一些企业出于降低自身经营成本的考虑，希望借此达到减员增效的目的。在这种利益机制驱动下，企业和职工成为一个利益的共同体，部分企业出现了修改身份证加大年龄、伪造特殊工种记录、伪造病历等问题，千方百计搞提前退休，防不胜防。这种行为不仅侵害了其他参保人员的利益，而且由于釜底抽薪，使得原本就脆弱的养老保险基金风险加大。

## 三、养老保险基金运营管理风险



养老保险基金的管理风险是指养老保险基金从收缴到支付的管理过程中，由于管理环节多，管理层次低、管理主体多和管理效率低等原因而产生的风险，这种风险表现为养老保险基金管理不能实现其预期目标，不能保证养老保险基金的完整性与安全性。

#### （一）个人账户“空账”运行

在养老保险从现收现付制向统账结合制转轨的过程中，政府率先单方面废除了计划经济体制下的隐性契约，打破了传统体制下职工投入—收益模式，导致“老人”个人账户无资金积累、“中人”个人账户资金积累严重不足，从而使这部分由隐性契约所形成的政府隐性负债显性化。政府打算由现收现付融资的社会统筹资金来偿还隐性债务，其收入主要来自企业缴费。不仅如此，政府还对社会统筹和个人账户的资金实行混账管理，当社会统筹缴费不足以支付离退休职工的养老金时，直接挪用个人账户基金就成为便捷的渠道。其结果不仅使企业和在职职工同时承担退休职工养老金的支付和在职职工自己未来养老金个人账户资金积累的双重任务，而且也使按新体制缴费的在职职工的个人账户因被直接挪用而变为了“空账”。据统计，截至2005年底，养老保险个人账户“空账”规模已达到8000亿元，并且以每年1000亿元的速度增长。严重的“空账”不仅使养老保险基金面临“远期支付风险”，而且影响了当期参保者缴费的积极性，增加了基金筹资和“扩面”的难度。

#### （二）基金违规挪用现象严重

中国养老保险制度由现收现付制转为“统账结合制”后，养老保险基金管理体制并未进行相应的调整。一直以来，中国负责养老保险基金管理的是地方各级社会保险经办机构，负责基金监管的主要是劳动保障行政部门的基金监管部门，两者在行政上都隶属于劳动和社会保障部门。这使得劳动和社会保障部门多年来集政策制定、费用收缴、投资运作、监督检查等权力于一身。这种“左手监管右手”的管理体制，由于缺乏有效的制约和监督机制，基金被挤占、挪用现象通常难以防范，这无疑对基金安全造成了极大威胁。据劳动和社会保障部、审计署专项清查结果显示，1992~2004年，仅养老保险基金就有约100亿元被挤占挪用。被挤占挪用的基金大部分用于搞基础建设项目、参与房地产投资、直接投资或委托放贷、兴办经济实体等。大量基金被违规动用，不仅影响到基金的支付，也削弱了基金的抗风险能力，不利于养老保险制度的正常运行与可持续发展。

#### （三）个人账户基金投资渠道窄，保值增值困难

个人账户基金投资和其他基金投资原则上没有区别，都要强调安全性、收益性和流动性原则。但是个人账户的支付特性决定了短期内不存在流动性问题，而需要侧重考虑其安全至上和获得一定的收益。根据《关于完善城镇社会保障体系的试点方案》（国发[2000]42号）的规定，“个人账户基金由省级社会保险经办机构统一管理，按国家规定存入银行，全部用于购买国债，以实现保值增值，运营收益率要高于银行同期存款利率”。根据上述规定，个人账户基金的投资范围被限定为银行存款和国债投资。从表面上看，银行存款和国债可以取得稳定的利息收益，这种规定有利于控制风险，也是出于基金的安全性考虑。但事实上，在低利率市场环境下，上述投资渠道难以实现个人账户基金保值增值的目标。这意味着未来养老金的支付蕴藏着极大的不确定性风险。

### 四、化解养老保险基金运行风险的对策

从养老保险基金的筹集、给付与运营管理等环节可以看出，养老保险基金安全运行存在许多风险因素，为确保养老保险基金能够持续平稳运行，笔者认为，应着重从以下几方面着手化解基金的运行风险。



### （一）建立和完善养老保险法律体系，提高基金运行效率

中国养老保险基金运行中的诸多风险与国家养老保险立法不完善密切相关。因此，应建立和完善养老保险法律体系，通过法律手段规范养老保险基金的征、支、管、投。具体来说，一是要明确参保人的权利与义务。养老保险不是免费的午餐，参保人既有享受权利的一面，又有承担义务的一面。二是要用法律来明确养老保险基金的管理体制，明确各自的职责。中央政府该管什么，地方政府应管什么，要用法律来规范。三是要明确社保经办机构的责、权、利。社保经办机构的职责就是如何更好地服务于参保人，除此之外无权动用资金。四是要对基金管理公司的投资规则、投资透明度等强制性规范加以明确界定，确保基金运行安全。养老保险基金如何投资，政府、参保人、社会如何实施有效监控，这些都需用法律来明确。

### （二）建立财政对养老保险基金的拨付机制，形成国家对养老保险基金稳定的投入体系

养老保险是社会的“稳定器”、市场经济和和谐社会建设的“安全阀”。国家对养老保险基金制度建设具有不可推卸的责任。根据国际惯例，养老保险基金通常由政府、企业和职工三方负担，这是市场经济国家筹集养老保险基金的一个基本原则。中国政府也应遵循这一原则，要及时调整财政支出结构，采取措施把向养老保险基金拨付列为财政支出的常规项目，形成国家对养老保险基金稳定的投入体系。具体来说，政府可采取如下做法：第一，建立财政对养老保险基金的正常拨付机制。各级财政（包括中央财政和地方财政）每年应根据财政状况，安排一定比例的资金，拨付给养老保险基金。第二，各级财政可以从每年的财政增收收入中提取一定比例资金，充实养老保险基金。改革开放后中国经济取得巨大发展，财政收入大幅度增长。2005年国家财政收入突破3万亿元，2006年更是达到了3.9万亿元。上述建议在财政上完全是可行的。第三，建立国有资产有偿使用机制，将出售小企业或国有股股权分置所得变现资金、国有土地占有税等收入的一定比例充实养老保险基金。

### （三）建立稳定的养老保险基金筹集机制，确保基金来源主渠道畅通

企业的养老保险缴费是养老保险基金的主要收入来源。基金要能持续地安全运行，关键在于它必须有稳定、可靠的资金收入，足以支付离退休人员的养老金。这是不可缺少的基础条件。笔者认为，建立高效的基金筹集机制，必须从以下三方面着手：首先，实行“税费分筹”的养老保险筹资新机制。对于具有国家社会福利性质的社会统筹基金，改以收税方式筹资；而个人递延工资性质的个人账户基金，仍以收费方式筹集。其次，要降低缴费率。现行的高费率使许多养老保险体制内的企业不堪重负而逃避缴费，形成“逃费—费率提高”的恶性循环怪圈。同时这种高费率还使目前许多处在体制外的非国有企业“望而生畏”，以各种理由拒绝加入养老保险体系。实际上，如果政府承担起体制转轨的主要责任，如上所述每年向养老保险基金注资的话，降低企业缴费率也是完全可行的。再次，要扩大养老保险覆盖面。养老保险缴费率降低后，养老保险基金的增收途径主要在于扩大覆盖面。在继续抓好国有企业职工投保面工作的同时，把“扩面”工作重点转移到非国有企业的投保上。实际上，企业缴纳养老保险费，不仅是企业对其职工应负的责任，同时也是企业对社会应尽的一份义务。

### （四）积极探索高效的基金运营管理体制，确保基金保值增值

1. 实行“统账分离，分类管理”。即根据统筹账户基金与个人账户基金的性质不同，实行不同的管理与投资运营模式。统筹账户基金，由于在运行模式上实行的是现收现付制，这就决定了该账户基金必然具有短期性、高流动性特点，不会有太多基金积累，应由政府集中管理与投资营运，比较适合进行固定收益投资。而个人账户基金是由参保者个人缴费组成，属于劳动者个人所有，实行的是积累制，这部分基金随着个人账户的逐步做实，积累的规模越巨大，且具有来源稳定、可用于投资的时间较长等特点，是十分优质的投资资金，因此，宜采取民营化的管理，并实行市场化的方式投资运作。



2.要坚持专业化运作,委托专业性投资管理机构进行投资运作。世界银行的一份全面研究报告显示:在全世界范围内,由民营机构经营的养老保险基金的收益率普遍高于由政府部门经营的养老金,究其原因:一方面政府经营往往服从于政治目标而不是经济目标;另一方面政府自身的运营效率不高,而且容易出现腐败问题。因此,进入20世纪80年代以来,出现了养老基金民营化管理的趋势,如南美国家智利在这一方面改革中取得了较为成功的经验,这是世界银行近年来一直推崇的做法,值得中国研究和借鉴。根据目前中国的实际情况,可以对某些基本具备经营条件的金融保险机构改造为专门的养老基金投资管理公司,通过专家合理运作,实现养老金的保值增值。

3.要放宽对养老保险基金投资运营的限制。基金的保值增值必然要求管理机构探索更好的投资渠道,让基金有更多的投资选择,不能光买国债和存银行。当然,在放宽基金投资管制的同时,还必须规范投资行为及其程序,只有健全的投资机制和透明的投资程序,才能从制度上保证基金投资的理性。从中国目前情况看,可以更多地考虑与国家的大型基础设施建设相结合,如南水北调、三峡工程、青藏铁路等等,这种投资不仅是安全的,也是可以保值的。从目前来讲,这是一种最便捷的途径。我们国家目前处于经济高速增长期,直接投资有稳定的回报。在国家发展处于经济高速增长期,资本市场尤其是证券市场、股票市场不成熟的条件下,应该选择有良好投资回报的实业投资,谨慎投资证券市场。将来随着法制、信用、人民币自由兑换等制度的逐步完善,还应增加企业债券、投资基金、指数期货、实业投资、房地产投资、抵押贷款等投入,从而形成多元化的投资,减少投资风险。

#### (五) 加强养老保险信息化建设

一是不断完善养老保险信息化系统建设。养老保险开展较早,养老保险信息化远远滞后,加大人力、物力、财力的投入,尽快完善养老保险的信息化管理迫在眉睫。二是不断提升养老保险信息化职能。将养老保险征缴信息与企业工资总额、企业税收、职工的生存状况等信息联动,以科学的方法促进养老保险的征缴,严防养老保险基金的流失。

