

我国现行养老保险制度评析及发展思路

我国现行的养老保险制度由三个不同层次的养老保险组成，即基本养老保险计划、企业补充养老保险计划和个人储蓄型保险计划，由此初步构建了我国现代养老保险体系的制度框架。

第一个层次的基本养老保险计划在养老保险体系中占了主要地位。我国对城镇企业职工强制实行统账结合、部分积累的基本养老保险制度，其保障水平较低，覆盖面较广。到 2002 年，我国基本养老保险覆盖人数为 14736 万人，其中职工 11128 万人，离退休人员 3608 万人。在部分有条件的地区，我国政府鼓励当地政府开展农村养老保险的探索和试点。

养老保险体系中的第二个层次是企业补充养老保险计划。它由政府政策鼓励，企业自愿建立，企业或职工个人共同缴费为职工建立个人账户，通过商业机构运营，给付水平由缴费和投资收益率决定。目前我国只有极少数效益比较好的企业为职工办理了补充养老保险，尚处于零星发展的状态。2000 年补充养老保险覆盖职工人数是 560 万，不到全部企业职工的 5%。2004 年《企业年金试行办法》和《企业年金基金管理试行办法》的出台为企业年金的发展搭建了制度平台，无疑将对这一层次的养老保险计划产生重要的影响。

第三个层次的养老保险计划是个人储蓄型保险计划，由劳动者个人通过购买商业保险公司的养老保险产品等方式实现。目前，我国商业养老保险的发展仍处于起步阶段和附属地位，水平很低，商业保险在养老保险体系中的地位和作用没有得到充分发挥。2003 年我国商业养老保险保费收入为 420 亿元，人均保费支出不足 40 元，而 2003 年全国人均退休金为 8777 元。

我国现行的养老保险制度是公共选择与社会经济发展的结果，在提高制度效率和促进公平、保障社会平稳运行与防范老年贫穷方面发挥了一定的作用：一是在较短的时间内，运用创新思维探索出有中国特色的养老保障改革道路，初步形成了养老保险制度的多层次体系框架，与国际上流行的“三支柱”保障理论相契合；二是通过全面和渐进的改革实现了由传统保障制度向社会化的责任分担制度转变，改变了依靠政府和单位的传统保障观念，适应了经济与社会发展的要求；三是为一定数量的居民提供了养老保障，并开始形成了养老金的正常调整机制，使离、退休人员能够分享经济社会的发展成果；四是有效改善了公众的消费心理预期，促进了即期消费，为经济社会的发展提供了有力的支持。

现行的养老保险制度是公平缺失的制度安排

养老保障二元结构——农村养老保险制度缺失。在传统经济社会二元结构的影响下，我国养老保障也呈现出二元结构。农村养老保障还是以家庭保障与土地保障为主，没有为占人口绝大多数的国民建立养老保险制度，保护其最基本的生存权利，这无疑是制度最大的不公平。

在部分地区试行的农村养老保险，实际模式与商业养老保险无异，没有任何财政支持和补助，经办机构还从保费中提取 3% 的管理费。因此受农村地区经济社会发展水平的限制，加上缺乏统一管理和规范运营，投资渠道狭窄，原有制度出现经营困难，并呈收缩的趋势，参保人数由 1998 年的 8025 万人下降到 2003 年的 5428 万人，参保率由 1998 年的 22.8% 下降到 2003 年的 14.9%，保险基金出现严重的缺口。

城镇基本养老保险制度的覆盖面有限。制度的不公平也体现在城镇地区，基本养老保险主要覆盖了国有企业。虽然非国有企业的就业人数在许多地区占一半以上，但其覆盖范围参差不齐（20%—90%），这类人群就业较不稳定，更需要参保。我国城镇基本养老保险制度参保职工占全部就业人口的比例在 12% 左右，参保职工占城镇就业人口的比例在 40% 左右，参保职工占城镇在岗职工的比例在 80% 左右。



现行制度参保率低下的原因主要有：一是制度不完善，部分城镇人群未纳入保障范围，如自由职业者和公务员；二是缴费率太高，待遇不稳定，受到大多数非国有企业的抵制，扩大覆盖面进展艰难，三是国有企业的问题也没有完全解决。有限的覆盖面会加剧缴费负担，限制劳动力的合理流动，进而容易形成覆盖面下降的恶性循环。

因此，在现行的养老保险制度下，不同人群所享受到的养老政策是不同的，行业之间、地区之间的差别比较大。如公务员依然享受计划经济时代的退休养老政策，而自由职业者的养老政策没有得到妥善解决而被人为地排除在现有制度之外，部分企业因经营困难无法按时缴纳保险费，其职工的养老保障也无从得到保证。对于不同的人群设计不同的养老保险方案，体现了制度的多元化和不同人群的特点，本无可厚非，但应保证纵向和横向的相对公平性。在我国条块分割，不同收入水平和不同行业人群养老政策的区别太大，加剧了社会的不公平。

现行养老保险制度是效率缺失的制度安排

基本养老保险缴费率与拒缴率居高不下，费用分担苦乐不均。由于转轨成本没有得到合理的分担而沉淀在养老保险制度中，因此在制度设计及其运行中，由在职人员承担了转轨成本，他们同时为自己和已退休人员的养老付费，面临双重负担，使企业面临着缴费和自身发展之间的矛盾，在部分地区，企业的福利负担甚至超过职工工资的40%，以致部分效益不好的企业拖欠缴费现象突出。

目前，企业、事业单位仍是社会保障的主要承担者，是社会保障制度的核心。我们现行的养老体制虽然说是一种“社会保障制度”，但绝大多数仍是以企业为载体，缺乏整个社会共济的保障机制。有些效益不好，特别是严重亏损的特困企业，连职工工资都发不出，就更谈不上“养老保险”，养老金的拖欠非常突出。我国现行的养老保障体制需要继续健全和完善。

根据测算，我国的现实是：在职人员的实际缴费率高于理论缴费率五个百分点以上；养老金替代率在不同年份之间波动和差别比较大；在大部分年份，理论缴费收入大于当年实际缴费收入，差额有增长的趋势，而理论支出均小于实际支出。这反映了制度设计上的缺陷和调整机制的不完善，难以有效激励劳动者参保，也难以有效约束其不当利用制度的行为。

失业人数不断增加。养老保险制度建立的目的之一是保证劳动者的有效供应，但也会提高劳动力使用的成本，可能会抑制对劳动力的需求。高效率的养老保险制度能够在成本与保障之间达成一种平衡。我国城镇登记失业率由1998年的3.1%逐渐上升到2003年的4.3%，这主要是由结构调整和经济发展等原因造成的，是否存在养老保险制度的负面影响还需要进一步的实证研究，但在一定程度上，这可能说明了该制度在保障劳动力方面的不足与低效率。

第二、第三层次发展滞后，多层次体系成为形式。多层次（多支柱）养老保险体系可以减轻公共养老保险的财政压力，促进经济增长，体现出效率与公平的动态统一，我国养老保险制度改革也提出了要建立多层次养老保险体系的目标。但目前第二层次企业年金的税收优惠政策依然停留在争论中，企业年金业务在行业、地区间发展不平衡，相关立法、监管、风险控制机制尚不完善，市场难以在短期内得到快速启动和发展。作为第三层次商业养老保险，受国民保险意识和税收政策的限制，覆盖的人群也非常有限。第二、第三层次规模较小，发展滞后，多层次体系成为名义和形式上的，加之制度的不完善，其整体功能的发挥受到严重影响。

统筹基金的缺口和个人账户的名义化



社会统筹基金隐性债务巨大。社会统筹基金除支付基础养老金外，还要支付“老人”的全部养老金和“中人”的过渡性养老金。然而，改革前积累的资产远远低于应支付的当前养老金和过渡性养老金之和，我国基本养老保险的隐性债务规模巨大，各方研究结果均在3万亿元左右。为弥补这笔债务，要求社会统筹部分的缴费高于当前待遇成本。尽管国家规定了很高的企业缴费率（工资总额的20%左右），并且还有增长的趋势，但是除非有其他的资金来源，否则国有企业和国家财政均无力负担这笔债务。

个人账户与统筹基金的合并运行。个人账户与统筹基金的合并运行是制度效率缺失的一个重要原因。个人账户与统筹基金分别实行基金完全积累制和现收现付制，是两种不同的融资方式、基金模式和再分配模式，应分别采取不同的管理方式。统筹基金和个人账户基金的混账运行，使得统筹部分透支了个人账户资金，并未形成实际的基金积累，使得改革陷入困境。其一，两个账户的合并运行容易导致管理上的混乱，其中产生的问题最终会落到政府的身上。其二，统筹基金透支了个人账户，使个人账户空账运行，仅成为一种记账的手段，基金的投资与积累无从实现，目前已有7400亿元的资金缺口。其三，统账结合模式的目的是逐步实现从原有现收现付制向部分积累制的转变，但由于个人账户成为空账，制度实质上又回到原有的现收现付制。

政府在养老保险体系中的缺位与越位

中国养老保险体系发展与改革中存在的问题，很大程度上根源于制度中政府行为与责任的定位与运作存在问题，主要表现在以下三方面。

政府与市场角色的冲突。主要表现在：一是缺乏对养老保险制度的统筹规划，缺乏整体的思路和方案；二是在基本养老保险制度没有完善的情况下，政府对补充养老保险介入过深，限制了商业养老保险的发展；三是政府在农村养老保险的制度提供与财政支持等方面承担的责任不足，而对其经营却表现出很高的积极性；四是社会养老保险立法滞后，缺乏对政府行为的有效约束，随意性较大；五是缺乏支持、补充与商业养老保险发展相配套的政策，限制了体系的健全。

中央政府与地方政府角色的冲突。制度对中央政府与地方政府各自应承担的责任、管理职责划分不清。尤其在对社保基金缺口的承担上，表现出很大的随意性和临时性，往往形成“人人靠社保，社保靠财政，财政靠中央”的局面。

立法滞后，制度非正规化。我国养老保险存在立法不健全、立法层次低、缺乏必要的法律责任制度、法律实施机制较为薄弱等问题。如社会保障监督机构没有与管理机构严格划分开来；缺乏对欠缴社保费的行为和拖欠离、退休人员养老金行为的法律制裁措施，非法挪用、挤占社保基金的违法甚至犯罪行为得不到及时惩处等。

在借鉴国际经验和认识我国国情的基础上，我们应当从系统思维的角度，理清完善养老保险体系的发展思路。

充分认识多层次体系的重要性

国外的经验表明多层次的养老保险体系具有较高的效率，我国国情的复杂性也决定了我国养老保险制度的完善应当坚持建立并完善多层次的养老保险体系的指导思想。我们在稳步扩大基本养老保险覆盖面的同时，应当努力促进企业年金和商业养老保险的发展，使三者达到合理的养老替代比例。同时还应引导、鼓励商业保险机构运用其精算、管理、服务等技术优势，服务于养老保险制度体系基础型、成长型、享受型各层面，实现养老保险制度的健康运行。



加强养老保险制度立法与监管

由于养老保险制度涉及广大人民群众切身利益，并且其经营管理的期限长达数十年，因此应当针对已经出现的问题，分别完善三个层次的立法，如社会保险（障）法、养老保险管理办法等，规范筹资方式，明确管理机构和经办机构，规范资金的运用与投资，加大处理违规行为的力度，统一监管标准，保障资金的安全，促进养老保险制度体系的发展。

积极偿还基本养老保险隐性债务

由于隐性债务数额巨大，我们只能在较长时期内，积极寻求筹资渠道，逐步偿还。一是可通过调整财政支出结构，如发行国债、福利彩票等财政手段筹集养老基金；二是可通过国有资产的合理分割筹集资金；三是社会统筹与个人账户逐渐实行分账管理，逐步做实个人账户；四是可考虑开征养老保险税，保证资金来源的稳定性和连续性；五是稳步提高养老保险的覆盖面。

切实实行税收优惠

我国养老保险制度的税收优惠政策凌乱而不成体系，优惠比例、结构、地区均有限。如企业年金，我国规定工资总额的4%~5%以内从成本列支，国外大都超过10%。而企业年金和商业养老保险在发展的初期，迫切需要税收政策的支持，这一点已为国外的发展经验所证明。因此养老保险体系的完善呼吁加大税收优惠力度和严格税收监管措施。

寻求长效的养老保险基金保值增值机制

保证养老保险基金安全的关键在于能否提高基金投资收益率，实现保值增值。我们可以通过直接投资收益稳定、盈利性好的基础设施和固定资产，或进入不动产抵押二级市场等多种方式，拓展适合养老保险基金安全性、盈利性、流动性特点的投资渠道，科学确定投资组合和策略，建立规范化、科学化的长效保值增值机制。

建立并完善农村养老保障体系

我国农村地区人口老龄化趋势、农民收入的地区与个体差异、人口的流动性和城市化进程决定了农村养老保障模式必须是一个多元的、结合正式和非正式制度的整合型养老保障体系，是以非缴费型社会救助制度、土地保障制度、家庭保障制度为基本保障制度，以缴费型养老保险制度、商业养老保险制度和个人储蓄为重要组成部分的动态调整的、综合的制度体系，并考虑在较远期的未来分类、分步与城镇养老保险体系接轨。

