

论文提要：养老问题是任何一个社会、任何一个人都无法回避的问题。随着我国人口老龄化的逐步加剧，养老保险基金的支付压力越来越大。加强基金管理水平、切实做到保值增值，对缓解养老保险基金支付压力，保证我国基本养老保险制度的平稳运行有着重要的作用。

论文关键词：养老保险；养老保险基金；基金管

养老问题是任何一个社会、任何一个人都无法回避的问题。自 1984 年我国在部分地区进行养老保险制度的改革试点以来，经过 20 多年的改革探索，我国企业养老保险建立了社会统筹和个人账户相结合的基本制度，确立了国家、企业、个人多渠道筹资和基金实行部分积累的基本模式，确立了基本养老保险、企业年金、商业保险和个人储蓄养老保险相结合的多层次保障方式。但随着我国人口老龄化的逐步加剧，养老保险基金的支付压力越来越大。加强基金管理水平、切实做到保值增值，对缓解养老保险基金支付压力，保证我国基本养老保险制度的平稳运行有着重要的作用。笔者就养老保险基金管理中存在的问题，提出一点建议和对策。

### 一、养老保险基金管理中存在的问题

(一) 急于求成的制度转轨带来了超重的历史债务。1995 年国务院发布了《关于深化企业职工养老保险制度改革的通知》，标志着我国企业职工基本养老保险从现收现付制开始向“统账结合”的模式转变。在转制过程中，由于“老人”和“中人”的退休金权益并没有以养老金的形式形成积累，于是就出现了“转制成本”。由于统筹基金无法填补这一缺口，所以我们就采用了混账管理的模式，统筹账户挤占个人账户资金，实行个人账户的空账运行。

(二) 基金征缴不力导致的新债务。养老保险基金征缴是养老保险制度运行的核心。但基金征缴不足已是不争的事实，这方面的问题主要表现为以下几种情况：

其一，基金征缴中的“打折征收”，导致了“新隐性债务”。目前，我国一些地方对社会养老保险缴费采取“优惠征收”、“打折征收”的办法，加上我国在养老保险缴费年限等方面存在的“政策漏洞”，形成新参保人员“缴费少、受益多”的财务失衡状态，“新隐性债务”正在大面积生成。

其二，社会保险费拖欠、拒缴严重，养老保险基金征缴率低，导致供款不足。据国家劳动和社会保障部公布的数据，2001 年 1 月 8 日全国企业欠缴基本养老保险费千万元以上的有 20 余家。国务院体改办宏观司 2000 年 5 月的相关数据显示，当时全国累计发生企业欠缴养老金已达 376 亿元。另外，参保不缴费的情况比较严重，有的省区高达 20%，全国总计达 800 万人。

(三) 人口老龄化、高龄化趋势，养老保险基金负担系数提高。人口老龄化是全球问题。但我国由于人均寿命的延长和计划生育政策的实施，使得老龄化问题尤为严重，并呈现出以下两个特点：即相对于发展中国家而言，我国的老龄化速度是最快的；相对于发达国家而言，我国是在人均收入水平最低条件下进入老龄化社会的。所以，我国当前面临的老龄化形势最为严峻，其对我国养老保险基金财务平衡的冲击也最为严重。

(四) 提前退休带来的养老保险基金的收支剪刀差。由于提前退休现象对养老保险基金具有少缴多支双重侵蚀，所以成为当前我国基本养老保险基金财务危机的主要根源。



(五) 基金投资管理不善, 无法满足养老保险基金刚性调节增长的需求。目前, 我国的养老基金几乎全部用于银行存款和购买国债, 受银行存款利率不断下调及国债期限结构的影响, 基金收益甚微, 保值增值困难。个人户收益也不理想。以辽宁的试点为例, 2002 年底个人户基金全年收益率只有 2%, 2003 年通过协议存款等方式, 个人户基金年收益率提高到了 2.45%, 但都远低于 7% 的平均工资增长率水平。在滚存结余基金的管理方面, 也存在管理不善、使用不当的问题, 挤占、挪用、虚报、冒领养老保险基金的情况比较严重。

## 二、完善我国养老保险基金管理的建议及对策

(一) 变当前的“统账结合”制度为“统账分离”制度。统账结合模式下的混账管理导致了空账问题, 空账的恶性循环是本质上的现收现付, 既有可能导致即期养老金待遇的扩张性支付, 也无法应对老龄化危机, 同时还会阻碍劳动力正常流动。因此, 必须实行“统账分离”制度, 推行个人户“实账化”, 并完善个人账户的有效管理, 利用社会和市场的力量, 提高个人账户的经济效益, 使个人账户资金能够名副其实, 能够有效地化解人口老龄化带来的养老金债务危机。统账分离后统筹基金的资金支付缺口通过盘活国有资产(包括居民的福利住房)等方式筹集资金解决。

(二) 加强基金征缴工作。一方面要扩大养老保险覆盖面, 提高资金来源。扩大全社会参保范围有利于筹措资金, 而且还可以更好地保护劳动者合法权益, 稳定社会。因此, 只要符合参保条件, 外商投资企业、港澳台商企业、集体企业、事业单位、非公有制经济、自由职业者等都应作为扩面的范围和重点, 做到应保尽保。在养老保险征缴方面, 新经济组织的职工要和国企职工一视同仁; 另一方面要规范征缴基数, 杜绝渗漏。目前, 参保单位通过瞒报、漏报缴费工资基数逃费的情况比较严重, 抽样测算过程中发现, 1999 年缴费工资比 1998 年降低了 5.7% (下降 545 元), 而统计局统计的平均工资增长了 11.6%。根据全国参保单位缴费工资与平均工资的统计比较, 前者比后者也低了 10 个百分点。如果将参保单位缴费工资基数严格核实, 至少可以使基金增收 10%。

(三) 尽快实现社会养老保险全国统筹, 建立方便合理的社会养老保险跨省区转移机制。如果社会养老保险实行全国统筹, 统一管理, 可以建立便于跨地区转移养老保险关系的机制, 工人不论转移到什么地方, 都可以凭卡缴纳社会养老保险费, 则将根本解决因工人流动性而造成的社会保险关系难以转接的问题。

(四) 应当杜绝提前退休。可以通过改革基础养老金的计发办法, 实行替代率随缴费年限浮动来杜绝提前退休。如, 以缴费 15 年作为“门槛”, 缴费 15 年可领取社会平均工资的 15% 作为基础养老金, 每多缴费一年多领 1%, 如果恶意中断缴费, 按照离退休年龄差几年停缴的办法, 一年扣 0.3%。

(五) 加强养老保险基金管理, 增进基金安全, 促进保值增值。养老保险基金的管理包括行政管理和运营管理。基金行政管理是政府的职能, 也就是政府主管部门对基金营运实行监管; 基金的运营管理就是业务运作管理, 包括核定、收缴、会计核算与财务管理、支付、投资运营管理等。为加强对养老保险基金的管理, 我国应尽快统一管理体制, 实行养老保险基金行政管理和运营管理分开、执行机构与监督机构分设的管理体制, 使我国养老保险基金管理规范化。

