

**摘要：**在国际上,养老保险财务危机是一个普遍性的问题.然而在我国由于特定的历史及现实原因,这一危机尤其突出,已经威胁到我国现行养老保险模式的运行.本文将在对危机成因进行深入分析的基础上,提出应对危机的政策建议.本文认为,危机的根源在于制度,根本的对策在于转变建制理念.

**关键词：**养老保险基金, 财务危机, 建制理念, 新隐性债务

当前,在全球 172 个已经建立并且运行多年养老保险制度的国家中,正面临一个共同的问题:基金财务危机.而在我国,这一危机又尤为突出,严重威胁到现行养老保险制度的正常运行.如果不能及时应对这一危机,我国当前的养老保险制度改革有流产之虞,并将最终导致养老保障制度的破产.因此,梳理当前危机成因,找出应对措施就成了当务之急.

### 一、当前我国养老保险的财务危机

调查显示,2001 年平均每 3.65 名在职职工“养活”1 个退休职工,到 2050 年这个比例预计将是 1.87:1.到那时怎样保障老年人的生活?

由劳动和社会保障部法制司、社会保险研究所和博时基金管理公司共同发布的《中国养老保险基金测算与管理》报告书中指出,我国养老保险正面临着比较严重的财务危机.主要包括基金收不抵支且缺口逐年上升,风险赔付能力下降以及养老保险基金陷入危机的省市正逐渐蔓延和加重等.据调查显示,在我国,1997 年基金收不抵支的城市有 5 个,1998 年扩大到 21 个,1999 年又增至 25 个;基金缺口 1999 年为 187 亿元,2000 年为 357 亿元.据专家预测,统筹基金在未来 25 年间将出现收不抵支的情况,年均 717 亿元,总缺口 1.8 万亿元;按现行退休年龄推算,赤字运行年限将延长 28 年,年平均 1030 亿元,总缺口扩大至 2.88 万亿元.

尽管当前养老保险的财务危机是全世界养老保险制度面临的共同问题,但比较其他国家而言,由于我国特殊的历史根源以及目前的现实条件,我国的这一财务危机显得尤为严重.

### 二、我国当前职工基本养老保险基金财务危机的成因分析

(一)急于求成的制度转轨带来了超重的历史债务.我国职工基本养老保险基金面临的财务危机中,一个主要危机就是偿还历史债务的压力,也就是我们所说的“转制成本”.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形式形成积累,于是就出现了“转制成本”.这一历史债务规模到底有多大,目前还存在争议.①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.这种空账运行就使得统账结合的新制度又回归到本质上的现收现付制.据专家测算,截止到 2002 年底,国内养老保险累计的个人空账规模为 4800 多亿元,如果情况得不到改善,到 2033 年老龄化高峰期,当期支付缺口将达到 4400 多亿元,空账规模达 14 万亿元.

导致这一债务问题出现的主要原因在于我们在自上而下的改革中,采取了急于求成的推进方式.改革前,由于“文革”的破坏,职工养老保险已经退化为单位保障,虽然在“文革”结束后也出台了一些恢复性的制度规定,但是单位自保的状态并没有改变,还未实现社会统筹.另外,对于中老年职工养老金历史欠账问题也还未找到有效的化解办法.在这样的条件下,就从传统的、由单位负责的养老保障现收现付制一步跨入全新的部分积累模式,显然操之过急.尽管新制度的框架符合我国的长期利益,却因缺乏现实政治的、法



律的、经济的扎实准备与预案筹划，不仅未能真正解决原有体制下存在的基金不足问题，而且还带来了沉重的转制成本。

(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。根据《深圳特区报》的记者调查，广东一些地方为暂时缓解眼前养老金的支付压力，对个体户、私营企业、外资企业等新经济组织员工参加社会养老保险采取“优惠征收”、“打折征收”的办法，即按照社会平均工资的 50%征收养老保险金。从表面上看，眼前的支付危机暂时避免了，但是从长期看，“新人”的养老保险在财务上难以达到平衡，这就形成了“新隐性债务”。

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。据有关资料显示，从 1993 年到 1999 年因养老保险基金收缴率不到位一项，就造成欠收养老基金 472 亿元。据国家劳动和社会保障部公布的数字，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。

其三，企业少报、漏报、瞒报上缴基数。按照现行企业社会保险制度的设计，职工工资总额是我国社会保险的缴费基数。由于我国劳动报酬非工资化、工资非货币化严重以及劳动保险统计不够规范、准确和完善，就形成了统计工资总额大大小于实际工资总额。另外，社会保险经办机构稳定的缴费工资总额又少于统计工资总额，综合这两种情况，可能使缴费工资总额缩小 33%左右。据北京市社会保险基金管理中心检查，1993 年漏报 733.6 万元违纪款中，其中有 534.6 万元，占 72.8%是因企业漏报工资总额所造成的。

(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。这种冲击主要体现在：一是老年人抚养比<sup>②</sup>的快速提高使养老基金的支付增加，收缴减少，加重了入不敷出的矛盾。如我国 1953 年、1964 年、1982 年、1990 年和 2000 年的老年人抚养比分别为 7.43%、6.39%、7.98%、8.33%和 9.92%。据推算，今后 30 年我国老年人抚养比将继续快速升高，到 2030 年将会超过 20%。另一方面，对现行的个人账户积累基金发放的方式提出了挑战。个人账户养老金现行的支付方式假设职工退休后平均只活 10 年，而且制度规定，10 年后个人账户支付给退休者的部分由政府承担，如果未满 10 年退休者去世了，则家属可以继承其剩余部分。当老龄人口的比重越来越大，高寿老人越来越多时，这种只有补贴、没有任何结余的个人养老保险积累制度显然也会给国家带来更大的困难。

(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。据对上海、广东、山东等 13 个省、市的调查，从 1995 至 1997 年 3 年间，新增离退休人员 164.4 万人，其中提前退休人员为 51.7 万人，占当期离退休人员总数的 31.4%，年均支付提前退休的养老金为 18.8 亿元，占当期离退休金总额的 23.5%。<sup>③</sup>允许提前退休主要是出于缓解就业压力的目的。其他国家也曾经在经济不景气的情况下，用鼓励提前退休的办法，解决失业问题，但后来都被实践证明这对解决失业问题并不是一个有效的方法，却对养老保险基金造成了极大的侵蚀，致使养老保险发生危机。1982 年出版的由美国劳工部就业标准局就业与退休问题专家



M·H·莫里森撰写的《老龄经济学——退休的前景》反对提前退休，他强调“退休年龄对退休金费用有相当大的影响。在60岁开始退休，所领退休金的每一美元现值，大约要比65岁退休的高15%；如果55岁退休则将近高30%”。1985年出版的由著名老年经济学家J·H·舒尔茨撰写的《老年经济学》则指出“一旦退休年龄从65岁降低到60岁，退休金费用就要增加50%左右”。

(五)基金投资管理不善，无法满足养老保险基金的刚性调节增长的需求。自1992年开始，各地相继进行了两次养老金计发办法的改革，导致退休金水平上升。另外，为弥补物价和工资指数增长建立的调整机制，也极大地提高了养老金的需求总量。尤其是2004年上半年，我国职工平均工资增长7%，通货膨胀率为3%，这给养老保险基金造成了极大的压力。然而在基金支付需求不断增长的巨大压力之下，我国养老保险基金的投资和管理却依然问题多多，困难重重。投资方面，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影响，基金收益甚微，保值增值困难。个人账户收益也不理想，以辽宁的试点为例，2002年底个人账户基金全年收益率只有2%，2003年通过协议存款等方式，个人账户基金年收益率提高到2.45%，但都远低于7%的平均工资增长率水平。对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、冒领养老保险基金都比较严重。

### 三、应对当前财务危机的政策建议

据世界银行专家分析，要安全平衡地度过养老保险支付的高峰期，我国需2万亿元左右的养老保险基金的积累，在近期我国显然难以做到这一点。笔者认为，为缓解因养老保险基金支付危机对我国政治改革、经济发展、社会稳定所形成的巨大冲击，我国应采取如下的相应对策：

#### (一)转变建制理念，深化养老保险制度改革，杜绝财务危机的制度根源。

首先，要转变建制理念，实现养老社会化。中国基本养老保险基金的财务危机根源还在于养老保险制度本身。现行制度的建制理念还保留着计划经济时代的“大锅饭”和“社会主义优越性”的意识形态残余。突出的表现就是政府家长作风，包办一切，管得过多，保得过厚。纵观当今世界，中国恐怕是基本养老保险替代率最高的国家，财政负担过重，基金压力巨大。同时也给企业带来了沉重的缴费负担，压制了经济活力，同时也打压了企业年金制度的发展空间。企业负担过重，补充养老保险发展空间狭窄，又反过来造成对基本养老保险的依赖和基本养老保险基金的财政负担，从而产生恶性循环。养老问题是整个社会的责任问题，并不是单纯的政府责任。所以，中国要解决当前基本养老保险基金的财务危机，首先要转变建制理念，降低基本养老保险的替代率，提高社会和个人在养老方面的责任。只有这样，才能为其他层次的养老保险提供发展的空间，才能减轻企业缴费压力，增强经济活力。

其次，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，推行个人账户“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)改革退休制度，降低当期支付规模。

首先，要杜绝提前退休。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%。



其次，要适当提高退休年龄，实行弹性退休制度。根据测算，在我国退休年龄每延长一年，养老统筹基金可增长 40 亿元，减支 160 亿元，减缓基金缺口 200 亿元。另据测算，如果从 2015 年起，每 3 年把退休年龄提高 1 岁，用 15 年的时间到 2030 年提高到 65 岁，其结果将使 2030 年和 2050 年的老年赡养系数由 37.0 和 47.5 下降到 21.1 和 30.9。我国现阶段男性 60 岁和女性 55 岁的退休年龄规定于上世纪 50 年代初，当时我国居民平均预期寿命仅 49 岁，而目前已上升到 70 岁左右，应当说在我国提高退休年龄存在着较大的空间。从国际比较来看，我国的退休年龄也有较大的提升空间。根据国际卫生组织的调查，当前全世界平均预期寿命是 66 岁，平均退休年龄为男 60.5 岁、女 58.6 岁。而我国当前的平均预期寿命已达到 71.4 岁，但退休年龄却仅为男 60 岁、女 50 岁(女干部 55 岁)。所以，根据国际经验，我国的退休年龄尚有较大提升空间。

至于提高退休年龄与就业压力的相关性，尚缺乏实证性研究。即使有相关，也可以——更应该通过调整经济发展模式、产业结构以及提高教育年限、推动职业培训等方式加以化解。

### (三)加强养老保险基金征缴，拓宽融资渠道，提高基金供给。

首先，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%。

其次，拓宽融资渠道。要固化财政投入机制，以往政府财政投入存在很大的随意性，无法保证稳定的基金供应。因此，要固化财政投入。根据基金缺口测算，财政应每年拿出 5%，即每年约 700 亿元，用 25 年时间逐渐消化掉基金缺口。建议中央以立法形式明确这一财政政策，以保持养老保险制度的可持续发展。另外，还可以通过税收融资，国有资产变现融资以及债券融资等。

(四)加强养老保险基金的管理，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营运管理。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；基金的营运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、投资营运管理等。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营运管理分开、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。借鉴国外特别是智利的经验，把基金交由多家非政府部门进行经营并引入竞争机制不失为一条可取的途径。

在基金管理中，尤其要加强对个人户基金的资本化管理运营。个人户的管理应是以户资本化运作为核心的一整套制度法规，包括：合理的管理成本、资本市场投资选择、投资收益、风险防范和金融服务。根据我国目前状况，对养老保险个人户基金的投资管理，采取全部委托方式为宜，即建立受托人、投资管理人和保管人分工负责、互相制约的管理体制，并相应建立一套风险监控制度。受托人，由省级以上社会保险经办机构充当；投资管理人，从我国现有专业基金管理公司或资产管理公司中选择；保管人，从四大国有独资银行和股份制商业银行中选择。个人户基金的资本化市场管理运营可以达到投资回报率和风险防范兼顾的目的。



(五)加强社会保险立法,促进养老保险社会化及可持续发展。应当看到,上文所提到的导致财务危机的众多成因中,大都和社会保险立法不健全有关,比方说提前退休问题、基金征缴问题以及基金管理运营问题。同样,在上文所提到的应对危机的对策中,也大都要依赖法制的保障才能奏效。所以说,加强养老保险乃至整个社会保险的法制化建设应是重中之重、当务之急。社会保险法律体系包括:《宪法》;国家立法机关通过的法律,如《社会保险法》;国家行政机关颁布的法规;地方立法、行政机关出台的地方性法规。对于我国当前的养老保险而言,当务之急是制定和出台《社会保险法》。

此外,还要不断地推动养老保险的社会化和可持续性建设,要着眼于养老保险制度的长期稳定,提高政府信用和制度信誉。

注释:

①主要是测算方法和条件假设不同,另外,把这一债务看作是“转制成本”还是“隐性债务”,也会导致测算结果的不同。因为相对于隐性债务,转制成本的计算弹性要大得多,而隐性债务的计算通常采用中止法。世界银行和国家体改办分别于1996年和2000年进行了估计,数值分别为2.8万亿元、6.7万亿元。

②老龄人抚养比=(65岁以上人数/15-64岁人数)×100%。

③吴风.提前退休透视[J].劳动保障,1999,(01).

