

[摘要] 随着我国社会人口老龄化和退休人员养老金水平的提高,养老保险基金收支矛盾日益突出,需要进一步探讨养老保险基金的统筹与平衡,提高其利用率。理论上可以通过国际比较分析,借鉴经验,从养老保险基金区际、代际统筹与平衡两个角度来寻找摆脱危机的对策。

[关键词] 社会保障 养老保险 养老保险基金 统筹与平衡

21世纪,我国已步入人口老龄化社会,2000年我国60岁以上的老年人口已达1.3亿,占总人口的10.2%,并以每年3%的速度递增。随着老龄化人口比例的攀升,养老保险负担系数也随之提高,加上预期的人口寿命延长、养老保险待遇不断提高、城市大量在职职工提前退休、基金收缴率下降、养老保险基金管理不善等诸多因素,我国正不可避免地面临着严峻的养老保险平衡危机。

目前,我国在确保离退休人员养老金按时足额发放的同时,养老保险基金收支不平衡、资金短缺的现象日益突出,这一问题的存在,直接影响着我国养老保险制度的运行及其作用的发挥,因此探讨我国养老保险基金的统筹与平衡,提高养老保险基金的利用率显得尤为迫切。

### 一、社会养老保险制度及保险基金概述

现代社会,养老保险是国家社会保障制度重要组成部分,即国家通过立法强制建立养老保险基金,劳动者达到法定退休年龄并退出劳动岗位时,可以从养老保险基金中领取养老金,以保证其基本生活的一种社会保险制度。目前,世界各国实行养老保险制度主要有三种模式:

1.传统型。又称与雇佣相关模式,最早被德国俾斯麦政府于1889年颁布养老保险法所创设,后被美国、日本等国家所采纳。该模式主要是通过立法强制雇主和雇员参保,保险费由雇主和雇员负担。在筹资方式上实行“现收现付”,以支定收,事先确定养老金的工资替代率,然后再以支出来确定总缴费率。

2.国家统筹型。该类型又可分为两种:一种是福利型养老保险,最早在英国创设,目前适用于瑞典、澳大利亚、加拿大等国。该制度的特点是实行完全的“现收现付”制度,并按“支付确定”的方式来确定养老金水平,优点在于运作简单易行,通过收入再分配的方式对老年人提供基本生活保障;其缺陷为政府负担过重,缺乏对个人的激励机制;另一种类型是前苏联所创的类似于福利国家养老保险制度,但其适用对象并非全体社会成员,而是在职劳动者,实行单一层次保险体制。

3.强制储蓄型。又可分为新加坡模式和智利模式两种。新加坡模式是一种公积金模式,主要强调自我保障,建立个人公积金账户,由劳动者于在职期间与其雇主共同交纳养老保险费,劳动者在退休后完全从个人账户领取养老金,国家不再以任何形式支付养老金。智利模式作为另一种强制储蓄类型,个人账户的管理完全实行私有化,将个人账户交由自负盈亏的私营养老保险公司来管理,劳动者可以自由地选择基金管理公司,该种养老保险制度的最大特点是强调效率。

养老保险基金亦称为退休基金,是各国养老保险制度的主要实现手段,即雇员在工作一定年限后退休自雇主所获得之给付,可以是一次或定期终身给付。该类基金属于专用基金,具有自身的特性。

(1)社会性。养老保险作为一种促进社会经济发展和稳定的社会政策,以全体社会成员为对象,在基金的筹集、给付及基金资产的营运上具有强烈的社会性,无论是管理的过程和具体环节均体现了社会或政府行为。



(2)储蓄性。社会养老保险基金相当一部分是通过个人账户预备的,特别是积累基金,主要是通过个人账户进行预备,储蓄起来以备将来支付养老金的资金。

(3)互助性。社会养老保险基金的筹集和给付实行一定程度的社会统筹,以实现社会互助,减轻劳动者的养老风险。主要表现为:①基金筹措由国家、雇主和个人三方负担,并从中划出部分作为社会统筹基金;②基金营运收益,全部并入基金并免征税费,归全体投保人共有,而并不按个人缴费多少分享;③除个人缴费储蓄部分,在投保人死亡情况下,其个人账户的储存额或未领取完的部分,归入社会统筹基金。

## 二、社会养老保险基金的统筹与平衡分析

1.区际统筹与平衡存在的问题。社会养老保险基金区际统筹与平衡是以行政性区域为观察点的一种分析方式,着眼于地区间的统筹与平衡。从我国目前现状看来,主要存在以下问题:

(1)社会养老保险基金统筹层次低且条块分割。我国目前社会养老保险基金的区际统筹层次低且条块分割,养老保险基金调剂功能不强。自1986年始推行社会统筹及社会统筹与个人账户相结合的筹集模式,从实施的情况来看,我国养老保险基金的筹集并不理想。到目前为止,我国养老保险基金统筹层次还较低,调剂范围还比较狭窄,基金的使用效率不高,大多数还仅限于县级范围或地市范围。同时,经国务院批准电力、交通、邮电等11个行业部门在相当长的一段时间内实行行业统筹,不参加地方养老保险统筹,在相当大的程度上影响了地方统筹基金的供给,尽管行业统筹工作于1998年初月底向当地社会保险管理机构移交完毕,并按先移交,后调整原则,参加所在地区的社会统筹,但其实施期间所产生的后遗症以及行业移交前的不规范操作,如扩大统筹项目、调低缴费率、提高支付标准等,在短期内是难以消除的。

(2)社会养老保险基金区间发展不平衡。由于经济发展的不平衡,各地养老基金的供给能力与需求压力各不相同,在经济发达、人口年龄结构年轻的地区或城市,积累的养老保险基金较多,但经济落后、人口年龄结构老化的地区或城市则积累的养老保险基金较少,少数地区甚至入不敷出。一方面,部分发达地区或城市养老保险基金积累较多;另一方面,部分不发达地区的离退休人员不能按时足额领取养老金。这样,养老保险基金不能在较大范围内相互调剂,使经济发达地区养老保险基金的积累不能补足经济落后地区养老保险基金的欠缺,在总体上影响了养老保险基金使用效率。

2.代际统筹与平衡存在的问题。社会养老保险基金代际统筹与平衡是以参加养老保险人口的年龄为划分点进行分析的一种方式,着眼于上下代之间的统筹与平衡。目前我国实行的社会统筹与个人账户相结合制度意味着现在在职的一代人既要承担继续供养上一代老人的义务,又要为自己将来养老进行个人账户积累,代际统筹与平衡矛盾已经凸显出来。

(1)现收现付方式不能应对人口老龄化的需求。在现收现付的养老保险模式下,养老金可由雇主的收入或资产支付,或由政府自雇主及雇员的收入抽税支付,一般而言没有成立基金。这一制度通常在工作人口远大于退休人口,或人口结构年轻时,并无困难,但在老龄化较为严重的情况下,这种养老金世代移转,无以为继。据预测,中国城镇企业退休人员与在职职工的比例2030年将达到48.95%,2050年将达到55.46%,若采取现收现付的筹资模式,基金提取比例将超过工资总额的40%,因此必须成立基金以便积累。

(2)退休年龄是影响养老金负担水平的一个基本因素。一般来说,在平均预期寿命和保障水平一定的情况下,退休年龄提高,则平均享受养老金年限就缩短,养老金负担就能降低。我国现行法定退休年龄规定是男60岁、女干部55岁、女工人50岁,特殊工种职工可以提前5年退休,在国务院确定的111个“优化资本结构”试点城市的国有破产工业企业中的职工可以提前5年退休。这些规定与国际上随着人口寿命增长而



不断延长退休年龄的政策相比一般要早退 5 年~10 年。更值得注意的是一些地区和企业为减轻职工下岗和失业压力,通过采取提前退休的方式解决老职工再就业难的矛盾。实际上是把就业的压力转移给养老保险,把近期的问题推向远期。

(3) 社会养老保险基金欠缴严重。我国养老保险基金收缴率逐年下降已是事实,全国养老保险基金收缴率 1999 年为 88.84%, 其中有部分省份低于 85%。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。目前这一状况并没有好转,各地追缴的呼声此起彼伏,巨额欠费无疑削弱了基金的营运基础。

### 三、对策与建议

1. 逐步扩大社会养老保险基金统筹范围。完善我国现行养老保险由基本养老保险、企业补充养老保险和个人储蓄性养老保险三部分体系,逐步建立省、自治区、直辖市的省级统筹,并向国家级统筹推进。同时,通过控制和调整个人退休年龄,在社会老龄化高峰临近时控制抚养比,进而达到养老保险基金增收减支。

2. 建立层次型社会养老保险基金统筹体系。结合世界银行 1994 年基于储蓄、重分配与共同保险三种功能提出的建议,我国可建立三层次养老保险统筹体系:第一层次为基本养老保险,为强制确定给付,省级统筹、随收随付、最终做到部分积累;第二层次是强制确定提拔,个人账户累积制;第三层次为企业补充养老保险及个人自愿商业保险,视企业和个人的需要办理。而对于我国广大的农村人口,更要建立多层次统筹体系,充分发挥国家、农村集体及个人的自有优势,提高农村社会养老保险基金的风险防范能力,最终与改革到位的城市社会保障体系相融合,成为未来统一的国家社会保障体系的一部分。

3. 提高社会养老保险基金的运营效率,确保基金增值。国外养老保险基金的主要增值方式是进行证券市场投资。据有关资料显示,美国从 1950 年养老保险基金投资在股票总市值中的 0.8% 上升至 1998 年的 29.6%, 而全球主要市场上养老保险基金掌握的股票比例在 20 年内增加了超过 20%。据劳动和社会保障部主持完成的《中国养老保险基金测算与管理》报告分析,我国养老保险基金预计近两年将达到 1000 亿元,并在今后几年以 30% 以上的速度递增。根据专家经验,当单一机构资金量占市场市值的 10% 以下时,该资金进入市场将不会引起市场的巨大波动。

但同时,社会养老保险基金通过证券市场进行投资时,对资金的安全性和回报的稳定性要求很高,一方面需要证券市场为养老保险基金提供一个规范、稳健的投资环境,提供适合养老保险基金特点的投资品种;另一方面需要注重养老保险基金投资风险的控制,注意选择风险相对较低的投资品种,如证券投资基金。

4. 社会养老保险基金增值途径的多源化。养老保险基金的资产组合形式取决于资本市场的发育程度,而多元化的资产组合能够有效地减少其中每一种资产所面临的风险。据有关机构估计,今后十年内我国养老金结余规模有可能达到 1.5 万亿元,基金的价值增值和投资出路的问题已经越来越紧迫。基金增值途径的多源化无论对于保证养老金定额支付需求,还是对于提高经济效益,促进国家经济发展,都是非常重要的一个问题。目前我国基金增值的方式主要是靠银行存款利息和购买国家公债实现基金增值,这种办法虽然能保证基金运行安全,但增值率极低。事实上,如税收融资、国有资产变现融资、抵押贷款、不动产投资等都可以弥补我国养老保险基金缺口,为其保值增值提供了一条现实的途径。

5. 完善社会养老保险基金的监管体制。首先要加强政府监管部门自身的建设和约束机制,财政和审计



部门负有重要的监管职能，要定期公布基金状况；中国社会保障监管委员会、中国保监会、中国证监会、中国人民银行等专业性监管机构也应通过法律、经济、行政等手段进行监控；其次需建立基金的自律机构，建立社会舆论监督机制，加强对投资标准、投资方向、投资模式等的监控，各地区应设立由政府代表、企业代表、工会代表和离退休人员代表等各方面人士组成的养老保险基金监督委员会，对养老保险基金经办机构、营运机构的日常工作进行监督，防止养老保险基金被挤占、挪用、浪费，以提高其使用效益。

6.制定和完善社会养老保险基金的法律、法规。受益人在领取养老金时遭遇拒绝或因性质与数额出现争议时，国家应当制定相应的法律制度加以保护。基于此点，建议我国社会养老保险立法结构可为：(1)《基本养老保险法》，根据这一法律，由政府建立社会保险税收，将社会养老保险基金纳入政府的社会保障预算；(2)《企业补充养老保险法》，根据这个法律，企业和职工共同建立养老保险个人账户；(3)《个人投资养老保险法》，与商业保险相结合，鼓励个人购买商业保险。

养老保险基金是广大离退休人员的活命钱，也是我国养老保险制度得以正常运转的依托和核心，加强养老保险基金统筹与平衡研究，积极开展途径解决危机，确保离退休人员养老金的按时足额发放，有利于我国社会主义市场经济持续、快速、健康的发展。

