

老龄问题研究

中国城镇养老保险制度面临历史性挑战^{*}

姜向群

(中国人民大学人口与发展研究中心 北京: 100872)

伴随市场经济的快速发展,我国城镇养老保险制度的改革成就显著,已成为市场经济大变革中最重要的配套措施。然而应该看到,改革虽然使旧的问题得以缓解,但是引发了更加具有挑战性和全局性的新问题,牵动了整个国民经济的发展和国内资本市场的运行,需要制定更具有科学性的对策予以应对。

1 主要改革措施

我国职工养老保险制度改革从 20 世纪 80 年代后期开始,至 90 年代后期完成了第一阶段的任务。1997 年国务院颁发《关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》,统一了缴费率、个人帐户规模和养老金计发办法¹,标志着中国新型养老保险制度方案的形成。其主要内容如下:

(1) 实行社会统筹与个人帐户相结合的部分基金积累制。社会统筹是指在一定的空间范围内,将一部分上缴资金作统一调配,按统一标准发放。2000 年,中国大部分地区养老保险实现了地、市级以上的统筹。实行社会统筹体现出社会保险的共济性,可以做到不同单位之间调剂余缺,从一定程度上克服企业、行业之间负担的不公平性,同时便于统一管理和运作,提高工作效率。实行个人帐户制度,将个人投保与企业投保的一部分记在个人的名下,与个人利益挂钩,调动个人投保的积极性,并便于劳动者在不同体制和单位之间自由流动。由于每个人的时间状态不同,“统帐结合制度”实行区别对待的办法,也就是“新人新制度,老人老办法”。对于新制度实施后参加工作的新职工——“新人”,其养老金由两部分组成。一部分是个人帐户养老金,资金按本人工资的 11% 缴费,其目标费率为企业缴纳 3%,个人缴纳 8%,经过工作期间的积累和增值,退休后每月按总积累额的 120 等分计发(按平均 10 年退休余寿);另一部分是基础养老金,资金由企业按工资总额的 5% 缴纳,实行现收现付制。对于新制度实施前已退休的人员——“老人”,实行老办法,继续发养老金,资金来源于社会统筹——现收现付制。对于新制度实施前参加工作的在职职工——“中人”,除个人帐户养老金和基础养老金之外,另加一份根据工龄系数计算的过渡性养老金¹。社会统筹与个人帐户资金分别核算,分别管理¹。

按新制度预计测算,职工在退休时从社会统筹中得到的基础养老金相当于社会平均工资的 20%,从个人帐户中得到的个人养老金预期为工资额的 40% 左右。总的工资替代率相当于 60% 左右,可以保障晚年基本生活需要。

(2) 扩大养老保险金的来源,实行由国家、企业和个人共同负担养老保险资金的办法。国家负担的部分是指财政补贴以及税收、利率倾斜政策等,日常资金来源是企业和个人。2000 年,中央财政直接支出 458 亿元用于社会保障,全年基本养老保险基金总收入 2,278 亿元(含征缴收入和中央财政、地方财政补贴),总支出 2,115 亿元,年底的基金滚存结余 947 亿元²。从 2000 年 9 月开始中国开始筹建“全国社会保障基金”,成立了全国社会保障基金理事会,直属于国务院领导。2001 年 12 月,全国社会保障基金形成了包括银行存款、国债、其他债券、“中石化”新股、已实现的银行存款及债券利息在内的系列资产,总额达到 616.53 亿元²。

(3) 扩大养老保险的社会覆盖面,对城镇各类企业职工和个体劳动者实行养老保险制度。2001 年年中,全国参加基本养老保险的职工人数为 10,547 万人,参加的离退休人员为 3,241 万人。其中,企业参保职工为 9,098 万人,企业参保的离退休人员为 3,068 万人²。

(4) 实行养老金社会化管理。各地建立了社会保险局(中心)或社会保险公司。社会化发放工作由银行、邮局等社会服务机构承担。2000 年,城镇养老金社会化发放目标基本实现。天津、上海市、辽

^{*} 本文研究得到韩国高等教育财团(The Korea Foundation for Advanced Studies)的资助,特此致谢。

宁、福建、陕西省的社会发放率达到 100 %²。

2 改革引发的新问题

2.1 转制中的隐性债务问题

转制中养老保险隐性债务概念一般是指在“现收现付”养老保险制度下对在职工工和退休人员养老金待遇的承诺³。如果没有制度转轨,债务是不成其为问题的。在养老金制度从现收现付制向基金积累制或半基金积累制转变过程中,由于已经工作和退休的人员没有过去的积累,而它们又必须按新制度领取养老金,那么他们应得的、实际又没有的“积累”部分就被称作养老金隐性债务(Implicit pension debt——IPD)。与隐性债务相关联的债务是随通货膨胀和工资增长所增长的养老金,可称之为隐性附带债务。隐性债务是制度转变的内生效应。只要现收现付制向个人账户积累制转变,隐性债务显性化就是绝对不可避免的。由于经历过现收现付制的人数十分庞大,加之已退休者寿命延长,转制时隐性债务是巨大的^{4,5}。

中国国务院体改办经济体制与管理研究所与美国安泰保险公司合作开展了“中国养老保险隐性债务”课题研究,对中国养老保险隐性债务的规模进行了精算¹。该研究以 1997 年为评估时点,假设工资平均增长率未来 5 年内为 5%,未来 6~10 年为 4%,10 年以后为 3%;养老金平均增长率为工资的 60%,替代率平均每年降低 0.66 个百分点;平均赡养率为 3.25:1;按企业缴费率和退休年龄的不同情况,对养老金隐性债务分 5 种方案和 2 种投资回报率进行预测,得到 10 种不同的债务结果。

表 1 中国养老金隐性债务规模预测结果¹

方 案	缴费率(%)		退休年龄		两种投资回报率下的债务规模(亿元人民币)	
	企业	个人	男	女	4%	8%
1	8	8	60	55/50	108260	36966
2	8	8	60/55/50	55/50/45	119353	43741
3	12	8	60	55/50	87631	24299
4	16	8	60	55/50	67145	18301
5	16	8	60/55/50	55/50/45	75713	27628

注:方案 2 和方案 5 的退休年龄是按当时南京市职工实际退休年龄计算的,其退休年龄分布是:男性 60 岁退休占 13%、55 岁退休占 64%、50 岁退休占 23%,女性 55 岁退休占 24%、50 岁退休占 73%、45 岁退休占 3%。

方案 1 被该课题组称为比较合理的标准方案。这个方案中的企业和个人的缴费率分别按目前的 8%、总缴费率 16% 保持不变,基本上可以保证 60% 左右的养老金替代率;按政策规定年龄退休,在养老金 4% 和 8% 的不同投资回报率情况下,隐性债务规模是不同的。回报率低,则隐性债务高。这说明养老基金增值可以降低隐性债务。

表 2 1997 年之前参加工作的“中人”和已退休的“老人”的负债

利率 4%	中人负债	91720 亿元
	老人负债	16541 亿元
	合计	108261 亿元
利率 8%	中人负债	25630 亿元
	老人负债	11337 亿元
	合计	36967 亿元

资料来源:张明明.关于基本养老保险隐性负债的精算说明摘要.北京:中国养老保险隐性债务国际研讨会,会议论文,2000-04-07

如果按方案 2 和 5,则隐性债务增加,说明提前退休对解决隐性债务问题的负面影响。如果提高企业的缴费率(方案 3、4 和 5),则隐性债务较低,但是提高缴费率企业难以承受,在政策上不可取。

即使按较高的投资回报率 8% 计算的债务水平也有 3.7 万亿元。如果完全由企业来承担这种债务,企业的养老金缴费率从 2000~2030 年期间必须保持在 35% 左右,显然难以承受。目前企业的缴费率按规定不能超过 20%。虽然某些地方的企业缴费率高达 25%,但不是长久之计。如此巨大的资金债务问题,在短时间内不可能解决。而新制度又必须执行下去,隐性债务的巨大负面效应难以回避。

2.2 个人账户基金“空帐”运转问题

中国养老保险实行改革后的新制度规定,对已经退休人员发放的养老金应该用社会统筹资金。但是,由于现在的退休者没有(或很少)个人账户资金,又要按标准发放,社会统筹的资金远远不够支付退休群体的需要。为了解决这个问题,国家规定企业的统筹缴费率平均维持在 20%,统筹资金不够

支付时,可以向个人帐户透支。实际上,这是借用新收缴和积累的个人帐户的资金发退休金(现实行的仍然是现收现付制)。因为统筹资金和个人帐户资金是放在一起管理的,这为混用提供了方便。虽然个人帐户基金有一定的剩余和积累,但是另一部分只是名义上的空帐。空帐是人为转嫁隐性债务危机的结果。隐性债务及其附带的债务决定了空帐的规模。1999年我国养老保险个人帐户空帐金额超过1000亿元⁶,2000年达到1990亿元⁷。

从债务关系来说,养老金的空帐运行是现在向未来透支,是老一代向年轻一代的透支。这蕴涵着巨大的资金风险,也降低了改革后新制度的信誉,动摇了新制度的根基。养老保险基金抵御未来人口老龄化高峰来临时支付能力失去保证。

学术界和政府部门已经意识到养老金空帐运行的危害性。为此所提出做实个人帐户的应对措施:通过政府财政补贴解决;通过增加新的税收来源来解决;发行国债;变现部分国有资产¹。但这在实践上具有很大的难度。

2.3 养老金资金困难的问题

养老金制度改革的核心是资金来源问题。上面所说的两个问题根本上也是资金问题。由于中国快速人口老龄化、退休人员快速增加,养老金支出过度增长的问题严重。

表3 中国城镇离退休人员及其保险福利费的增长

年份	离退休、退职人数 (万人)	离退休、退职与在职 人数*比例	保险福利费总额 (亿元)	养老保险金支出 (亿元)	保险福利费与工资比例 (%)
1980	816	1:12.8	136.4	-	17.7
1985	1637	1:7.5	327.4	-	23.7
1990	2301	1:6.1	937.9	149	31.8
1995	3094	1:4.8	2361.3	848	29.9
1996	3212	1:4.6	2725.3	1032	30.0
1997	3351	1:4.4	3043.5	1251	30.4
1998	3594	1:4.0	3360.7	1512	35.2
1999	3730	1:3.2	-	1925	-
2000	3876	1:3.0	-	2115	-

注:“*”在职人数指城镇单位在职职工人数。

资料来源:国家统计局,中国统计年鉴(1999),中国统计出版社,2000;劳动和社会保障部,国家统计局,1999、2000年度劳动和社会保障事业统计公报。

新制度运行以来,社会统筹资金缺口问题已经出现。从1997年开始,全国有5个地区的养老保险基金收不抵支,1998年扩大到21个,1999年达到25个。有的地区出现发不出退休金的现象。中央财政开始给予补贴,1996年6月底以前,一些省市拖欠养老金总额达到146亿元,最后由中央财政一次性支付偿还了历年拖欠老账。个人帐户制度是以国家信誉为担保的,国家作为总后台,将保证每个人的养老金的发放。事实上,国家财政每年都拨了一部分钱补足各地养老金的不足。“将每年的缺口资金纳入预算,相当于财政收入的5%”⁸。近几年来,由于完成“两个确保”的任务,全国各地普遍调整了财政预算结构,为确保“两金”发放,实行财政兜底,使各地的财政负担十分沉重。在资金来源方面,引起政府部门不安的是新的资金收缴制度不能顺利执行,阻力较大。具体表现在以下两个方面:

(1)企业拒缴、欠费问题严重。新的养老保险制度建立以来,各地不断出现拖欠养老保险费的问题,有的拖欠情况相当严重。企业基本养老保险基金收支形势比较严峻。虽然各地不断加大清理回收企业欠缴基本养老保险费工作的力度,使社会保险费的征缴和清欠工作取得积极进展,企业欠费现象有所好转,但是仍有一些企业具备缴费能力而拒缴社会保险费,其中包括已经上市的企业。2000年6月,全国企业欠费1000万元以上的欠费大户有215家,全国累计欠缴养老保险费414亿元⁹。截止到2001年11月底,有缴费能力但仍欠缴基本养老保险费在1000万元以上的企业有33家。其中,太原钢铁(集团)有限公司累计欠费17650万元,重庆钢铁集团公司累计欠费7126万元,西北轴承集团有限责任公司累计欠费2754万元。这33家企业欠费合计74411万元¹⁰。企业拖欠养老保险费用的危害性是很大的。首先,它直接影响养老金的统筹收集和个人帐户的积累,从而导致退休人员养老金的按时足额发放,危害社会保障制度的执行,影响到社会稳定的大局;其次,拖欠行为极易产生效仿结果,其

他按规定缴纳的企业在利益上不平衡,增加了制度执行的难度;再次,拖欠日久将导致清欠工作更加艰难,影响制度的可持续性。

(2)职工个人投保困难问题。职工个人承担养老保险投保的能力较低。据国家统计局公布的资料显示,绝大多数职工收入比较有限。2000年城镇单位从业人员人均收入8319元,扣除物价影响因素,实际比1995年增长55.6%,比上一年增长13.2%;2000年城镇居民人均可支配性收入为6280元,人均消费支出为4998元¹¹,收支相抵,所剩不多,再平均到每个月计算,则所剩较少,如果再扣除医疗、住房等项开支,很难再有多少剩余。目前我国居民在收入和分配方面出现了分化趋势,虽然企业职工的工资几次上调,但由于基础水平低,绝大多数工薪阶层的经济基础仍比较脆弱。

2.4 关于扩大养老保险覆盖面问题

按照新制度的要求,城镇各类企业职工和个体劳动者都要逐步纳入社会化的基本养老保险制度中来,实现社会公平和保证社会稳定。如果按制度执行,扩大养老保险覆盖率将使统筹资金增加,有利于解决当前资金紧张的问题,也有利于推进全国统一的养老保险制度建设和解决未来的长远问题。但是,目前我国城镇养老保险的覆盖面并不高,2002年第一个季度全国参加基本养老保险社会统筹的职工人数为10680万人,离退休人员为3401万人,分别比去年减少194万人和增加20万人。其中,企业参保职工9175万人,企业参保离退休人员3190万人,分别比去年减少23万人和增加25万人¹²。截至2001年末,城镇就业人数23940万人,10630万职工参加了基本养老保险¹³。城镇职工养老保险覆盖率为44.4%(10630/23940万人)。在企业改制、岗位转换过程中,某些国营和集体企业参保人员流失,中断缴费和保险关系;制度本身的遗漏,很多国有、集体企业使用的本地籍农村劳动力、外来劳动力,特别是建制镇以上的各种所有制企业及其职工、城镇个体工商户及其雇工、城镇自由职业者,并未全部纳入养老保险覆盖范围。

2.5 关于社会保险基金增值的问题

影响我国养老保险制度建设的一个重要问题是,我国还没真正建立起养老金保值增值的有效机制。如果养老金按目前中国企业的工资总额提取20%的养老基金,那么每年将形成1000多亿元的资金,经过一定时间的积累必然形成一笔巨额基金,其管理和保值增值的任务是十分艰巨的。如果养老保险基金不能有效地增值,也很难适应未来的需要,特别是人口寿命的延长将延长退休金的领取时期。应该注意到,如果没有安全、可靠的保值增值机制,新制度的生命力将会受到质疑。

2.6 养老金不能按规定发放的问题

中国养老金新制度建立和执行已有几年时间,但是由于资金不能得到保证、措施不到位和法制不健全,致使退休者不能按时、足额领取退休金。2001年9月全国有部分地区拖欠发放养老金,见表4。

虽然,2002年第一季企业离退休人员养老金基本做到了按时足额发放,并补发历史拖欠5714万元。由于我国社会保障的法制和监督机制不健全,退休金拖欠问题还不能完全杜绝,需要从根本制度上解决问题。

2.7 养老保险基金管理运营上的问题

至1996年底,全国基本养老保险基金累计节余550亿元,其中用于银行存款的有342亿元,购买有价证券的113亿元(国家债券93亿元,地方债券19亿元),财政专户34亿元¹⁴。2000年,全国基本养老保险基金总收入2278亿元(含征缴收入和中央财政、地方财政补贴),总支出2115亿元,年底的基金滚存节余947亿元¹⁵。对这样一笔巨大资金的管理工作任务是纷繁复杂的。在制度或法制不健全的情况下,基金管理和运用很容易出现问题。我国在

表4 全国部分地区拖欠发放养老金
万元

地区	2000 - 01 ~ 2001 - 08 累计拖欠
吉林	41692
黑龙江	12223
安徽	59
湖北	0
湖南	4064
广西	5678
海南	5681
宁夏	1253

资料来源:新华网 2001 - 09 - 23, <http://www.molss.gov.cn/news/2001/09242.htm>

建立新的养老保险制度时,国家明确规定:“基本养老保险基金实行收支两条线管理,要保证专款专用,全部用于职工养老保险,严禁挤占挪用和挥霍浪费。基金结余额,除预留相当于2个月的支付费用外,应全部购买国家债券和存入专户,严格禁止投入其他金融和经营性事业。要建立健全社会保

基金监督机构,财政、审计部门要依法加强监督,确保基金的安全¹⁶。但是,各地在实际执行过程中,对资金挤占挪用等违规违纪情况时有发生,将养老保险金用于股票、房地产以及其他商业活动⁵。广东省有6名社会保险局长因违法使用社会保险资金被法律严惩¹⁷。

综上所述,我国养老保险制度改革经历了建制和转型的阶段,迈出了可喜的步伐,取得了实质性的进展,但是目前的问题更为复杂,深化改革和制度建设的任务更为艰巨。

3 基本对策思考

针对养老金资金来源不足的问题,加强法制规范,增加政府的调控力度。养老金的高福利制度是不可取的,应该增加个人的责任。一方面,明确个人收入申报制度,按个人实际收入缴纳养老基金;另一方面,发挥政府职能,适当增加社会保障支出。中国在养老金改革中形成的转制成本——隐性债务问题,需要国家统筹安排。因为改革和转制是社会性的问题,应该由国有资产解决部分养老金缺口问题。对于人口老龄化产生的老年人经济供养问题,应该纳入社会发展计划统一解决,增加政府和社会的责任,建立健全社会化的供养机制。

随着现代化的发展,建立退休人员收入渠道多元化的机制。中国城市老年人虽然多数有退休金收入,但是在职人员的收入中奖金、津贴等占一多半,退休金与在职时收入的差距较大,很难保证退休者晚年的经济需要。退休金收入者之间的收入差距较大,很大一部分退休早和经济效益不好的企业退休者的经济收入只能维持低水平的日常生活,尚不足以应付随时可能遇到的医疗消费支出和其他大笔支出。必须鼓励和保证劳动者开展终生养老计划,增加晚年的经济来源。在效益好的单位建立补充养老保险制度;鼓励和推动商业养老保险制度。

健全法制,增加养老金管理的透明度,提高规范化水平,杜绝养老基金的滥用和腐败问题的出现,提高管理效率。对已经积累起来的养老基金按“谨慎原则”和“现代证券组合理论”进行股票市场长线投资,实现基金的保值增值。解决养老保险社会化水平低和覆盖面窄的问题;对于不同户籍和所有制的劳动者实行保障权利的平等。以此,一方面体现社会保障公平的原则;另一方面解决长期资金来源问题,实现最大范围的社会共济和体制的良性运行与可持续发展。

参考文献:

- 1 宋晓梧,张中俊,张新梅.解决隐性债务问题,深化养老保险制度改革.北京:中国养老保险隐性债务国际研讨会,会议论文,2000-04-07
- 2 中华人民共和国劳动和社会保障部.2001年度劳动和社会保障事业发展统计公报.2000
- 3 何平.中国养老保险制度研究.社会保障制度与养老基金管理国际研讨会论文,北京大学光华管理学院、荷银投资管理(亚洲)有限公司,2000-08
- 4 Queisser,Monika. The Second - Generation Pension Reforms in Latin American. OECD 1998
- 5 李曜.养老保险基金,中国金融出版社,2000:41、122~126
- 6 纪宁.中国养老保险制度的沿革与隐性债务的产生.北京:中国养老保险隐性债务国际研讨会,会议论文,2000-04-07
- 7 何平.中国养老保险基金测算报告.中国社会保障制度(中国人民大学报刊复印资料),2001:3
- 8 何平.中国养老保险问题凸显出来.中国宏观经济信息报,2001-06-22
- 9 中国经济时报.企业欠缴养老保险414亿.2001-12-12
- 10 劳动和社会保障部.欠缴基本养老保险费千万元以上企业名单.劳动和社会保障部信息中心,2002
- 11 国家统计局.就业结构优化,工资水平提高;城市居民生活总体达到小康水平.中国统计信息报,2001-12-10
- 12 劳动和社会保障部办公厅.劳动和社会保障部2002年第一季度新闻发布会.中国社会报,2002-05-25
- 13 中华人民共和国国家统计局.中华人民共和国2001年国民经济和社会发展统计公报.人民日报,2002-02-28
- 14 焦凯平.中国养老保险基金运营管理现状及问题.北京:中国养老保险基金运营管理国际研讨会,会议论文,1997
- 15 劳动和社会保障部.2000年度劳动和社会保障事业发展统计公报.2001
- 16 国务院.关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定(国发[1997]26号).
- 17 广东省六名社会保险局长违规使用社会保险资金.人民日报海外版(第3版).2001-09-19