

我国养老金隐性债务问题研究

赵强

(新疆财经学院金融系, 新疆 乌鲁木齐 830012)

摘要:在现收现付制向基金制转轨的过程中, 一个关键的问题是如何处理隐性养老金债务。目前我国养老保险制度存在的一些重大问题基本上都与隐性养老金债务问题有关, 因此如何解决隐性债务的问题成了我国社会保障体系改革的关键点。

关键词:养老金隐性债务; 基金制; 现收现付制

在现收现付制向基金制转轨的过程中, 一个关键的问题是如何处理隐性养老金债务。这个问题无论在发展中国家还是在发达国家, 都十分普遍(如下表所示)。在这个问题的处理上, 世界各国既有成功的经验, 也有值得引为教训的地方。如何根据我国的现实条件来处理隐性养老金债务问题, 是化解我国社会保障体制改革的关键。

发达国家和发展中国家的隐性养老金债务 单位: %

国家	加拿大	意大利	法国	日本	美国	匈牙利	乌克兰	中国	巴西	秘鲁	土耳其
IPD/GDP	121	242	216	162	113	213	141	63	187	37	72
60岁以上人口的比例	16	21	19	17	17	19	19	9	7	6	7

一、我国的隐性养老金债务问题

(一) 问题的提出

养老金隐性债务(IPD)就是在以个人账户为主的基金制建立之前的现收现付制社会保障体系中, 对已经退休和在职人员的养老金承诺, 这种承诺本来是要用对现在还在职的职工征收工资税来支付, 但由于现收现付制向基金制转轨, 这种承诺已经没有相应的融资途径而造成债务。它亦称转轨成本。之所以说它是“隐性”债务, 是因为它在现收现付制养老保险体制下, 往往易被决策者忽略掉。事实上IPD是承诺津贴的现收现付体制所固有的: 最初几代的退休者享受了远远超出其缴纳的养老金, 而支付这些费用的参加者又希望通过自身的缴纳换取仍旧慷慨的养老津贴承诺; 由于资产的累积并不能达到这种要求, 津贴支付只能由更高的缴纳比率维系, 债务随着人口老龄化发展和制度的日趋成熟而愈积愈多起来。

鉴于人口老龄化和低出生率以及人类自身寿命的增

长和退休年龄的提早等人口结构变化, 再加上现收现付制缺乏养老金的增值渠道, 直接导致在现收现付制下巨额养老金难以支付和隐性债务逐年增多的结果, 迫使各国进行养老保险制度的改革; 同时, 拉美各国代表和英国养老金制度改革的成功, 世界银行多次的权威推荐以及基金制本身所表现出来的如养老金财产化和自愿选择的一些优点, 增加了养老保险向基金制改革的可能性。但这种转轨的关键, 是必须估算出IPD的规模, 并找到一个适当的方式加以偿还。我国于1997年8月颁布了《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》, 规定中国现行基本养老保险制度选择社会统筹与个人账户相结合的部分积累制, 社会统筹采用现收现付模式发放基础养老金, 个人账户采用完全积累模式发放个人账户养老金。同时对已经离退休的职工(简称“老人”)照常发给养老金; 对《决定》实施前参加工作、实施后退休的职工(简称“中人”)按照新制度规定办法, 对个人缴费和视同缴费年限累计满15年的“中人”, 在发放基础养老金和个人账户养老金的基础上, 再确定过渡性养老金。由此, 基本养老保险隐性债务的研究与测算, 便成为十分重要的课题。它对于尽快解决我国过去养老保险制度的遗留问题, 以及顺利实现养老保险基金制的转轨具有重大的指导意义。

(二) 隐性债务的成因分析

我国现在所执行的新的养老保险制度是以个人账户为基础的部分基金积累制。按照新制度, 每位企业的职工都有一个终身不变的账户。对新制度实施后参加工作的职工(简称“新人”)而言, 由于从工作之日

起就有个人账户，其退休金可以直接按制度的计发办法，无须考虑其它因素。而对于在新制度实施前就参加工作的“老人”、“中人”来说，由于他们在新制度实施前的工作年限里没有实行个人账户，因而其过去的劳动贡献无法得到体现。

我国在计划经济体制下，养老保险制度实际上排斥个人承担风险，风险全部转移给国家，这样就形成了国有制度下的“就业—福利—保障”三位一体的制度结构，从而产生了计划经济体制下特有的隐性契约：职工把必要劳动费用的一部分出让给国家，由国家集中使用和管理这笔风险基金（包括职工的养老保险金）；而国家则为职工提供“就业—福利—保险”三位一体的服务。按照这一隐性契约，职工养老金划为国家所有，风险也为国家承担。根据权利与义务、风险与收益对等的原则，国家作为风险主体，有权占有和使用这笔风险资金，而职工作为非风险主体，则获得稳定的养老保险待遇和形成合理的预期收入。然而，国家取得这笔风险资金后，将其投资于国家的重点行业，形成了国有资产。但是随着我国由计划经济向市场经济的转轨，养老保险从现收现付制转向部分积累制，政府单方面废除了计划经济体制下的隐性契约，导致“老人”个人账户无资金积累，“中人”个人账户上资金积累严重不足。这笔由隐性契约所造成且需在一定时期支付的养老金费用，通常不体现在政府公共部门财政状况的评估中，而是隐含在当前或未来的福利承诺中，形成了所谓的隐性债务。由于未来职工工资的增长速度、养老金的替代率、养老基金投资的回报率和养老保险的覆盖范围等影响收支平衡的因素都有相当大的不稳定性，所以，对社会养老保险的隐性债务的计算结果不尽相同，但中国社会养老保险在总体上存在巨额隐性债务则是不争的事实。

二、解决我国隐性养老金债务问题的途径

解决隐性养老金债务的途径，国际上有很多值得借鉴的经验。例如，调整旧体制发放养老金的办法以减轻债务，包括延长退休年龄、严格退休条件、调整养老金与物价或工资的挂钩机制等；多渠道融资提供资金，包括调整财政支出结构、增加税种、发行国债、变现国有资产以及实行基金多元化经营等。现在重点讨论如下几点：

1. 开征养老保险方面的税种

新的养老保险制度在资金筹措上实行的是依靠行政命令强制缴费的做法，但由于强制力度不够，拖欠缴费现象屡屡发生，使得基金来源缺乏稳定性和连续性。从目前情况来看，通过税收筹资在经济上、思想上和组织上都已具备一定的可行性，不失为一条融资渠道。随着近年来人民生活水平的普遍提高，养老保险新制度实行以来，行政力量的强制执行和舆论、媒体的宣传，人们的养老保险意识已有很大提高。在具体操作上，可以借鉴国家的做法，对一些商品特别是奢侈品征税，对一些人民生活必需品不征税。这样不仅可以起到社会再分配、缩小贫富差距的作用，更重要的是可以增加社会统筹基金。

2. 变现部分国有资产弥补养老金隐性债务

在计划经济时期，中国长期实行低工资政策，职工的工资收入中没有包括各种补偿劳动力需要的退休保险费用，这些费用进入企业的利润，全部上交国家，国家又将其其中的一部分或大部分变成了固定资产或其他有形资产的投资，从而把职工的退休保险费物化在国有资产中。按照中央“有进有退，有所为有所不为”的总方针，对国有经济布局进行战略性调整，国有资产将从某些行业和企业退出，这为多渠道筹措养老保险基金，解决养老金隐性债务创造了条件。

国有资产变现基本方式有两种：一是产权交易，二是股权转让。股权转让是市场经济国家通常采用的办法，具体有国有股配售、股票回购、缩股流通、拍卖、股权转让债权等等。国有股配售主要集中在机械、医药、化工、建材等适合国有经济退出的行业，而电信、电力、石油、石化等关系国民经济命脉的行业虽然能卖好价却不能卖，因此在变现国有资产解决养老金隐性债务问题时就会出现“能卖的卖不掉，能卖掉的不能卖”的两难境地。

从追溯养老金隐性债务产生的根源来看，变现部分国有资产这种做法，被认为是解决隐性债务最合理的办法，它在理论上的合理性也得到广泛的认可，但从各地实践看，所筹资金很少。

3. 财政补贴，加大财政支持的力度

政府逐步提高和规范了财政对养老保险的支持补助力度。最近几年各级政府尤其是中央政府逐年增加了对养老保险的支持力度，在2003年各级财政补助530亿元，

其中中央财政474亿元,分别占财政支出的比例为2.7%和4.5%。通过增加财政对养老保险补助支出解决养老保险基金的不足,是世界上各市场经济国家的通行做法。几乎所有建立社会保障制度的国家都离不开政府财政定期或不定期的亏损补助,以弥补社会保险收入的不足。财政补助的形式各国之间有很大差别。有的国家在某一年度社会保险收支出现赤字时给予财政补助;有的国家就社会保险的某一项目按规定比例定期给予财政补助。以养老保险补助支出为例,英国政府规定,雇员退休养老缴款由政府负担其费用的18%,并承担全部调查津贴所需费用;瑞典基本养老金所需费用的30%来源于政府拨款;德国养老保险由政府补助的数额一般为总开支的1/3,不同年份补助数额略有不同;日本政府每年在财力上要拿占财政总支出17.5%的资金,用于养老、医疗保险补助支出。这些政府对养老保险的补助支出对于维护养老保险制度的正常运转发挥了积极作用。如英国1983~1984年度公共开支中,社会保险和保健医疗占政府公共支出的44.6%。

4. 调整养老保险计划,解决养老金隐性债务问题

首先,降低老年人制度性依赖率。老年人制度性依赖率的提高是造成养老负担加重的主要原因,如果能把它降下来,就会减少隐性债务。

其次,扩大养老社会保险的覆盖范围,把养老计划覆盖面扩大到非公有制单位,减轻在职职工养老负担。

再次,考虑适时提高我国法定退休年龄。如把男女职工退休年龄提高到65岁,养老金债务可减少16%,到2010年可消除现金赤字,但这会进一步加重我国的失业问题,因此国家应在适当时候考虑这个问题。

最后,在工资大幅度增长情况下,降低在职职工的替代率。

5. 改革社会保障基金的投资运营体制

我国目前“统账结合”的社会养老保险制度属于混合模式,由于具备了完全积累模式的部分特征,所以如何做到社会养老保险的保值增值是至关重要的。随着个人账户的不断做实和基金规模的扩大,社会养老保险基金的投资运营直接关系到职工退休以后的生活保障状况。在保证基金资产在安全性、流动性的前提下,实现资产的最大化收益是社会养老保险基金管理的核心问题。随着我国金融市场特别是资本市场的发展及开放,要根据

经济形势对社会养老保险基金的投资工具、投资比例、投资的地域范围进行适当的调整;在社会养老保险基金的投资管理模式选择上,要逐步引入竞争机制以提高投资运营的效率,智利在这方面进行的社会养老保险改革是比较成功的,其成功做法很值得我们借鉴;加快关于社会养老保险基金运营的立法进程,明确约束基金委托人、受托人、管理人等主体的权利、责任和义务,并建立相应的社会养老保险基金投资运营风险补偿机制。

总之,中国养老金隐性债务虽然数额大,但是,通过深化改革,统筹安排,综合治理,采取多种筹资途径,是能从根本上解决这一问题的。养老金隐性债务的解决,将有利于中国养老保险从现收现付制度过渡到部分积累制度,建立起抵御人口老龄化高峰期支付危机的养老保险体系,为国有企业改革和社会长期稳定提供重要支撑条件。

参考文献:

- [1] 李绍光. 划拨国有资产和偿还养老金隐性债务[J]. 经济学动态, 2004(10).
- [2] 高建伟. 我国现行社会保险基金制度中存在的问题及对策[J]. 财会研究, 2005(2).
- [3] 伊志宏. 养老金改革模式选择及其金融影响[M]. 北京: 中国财政经济出版社, 2000.
- [4] 王虎峰. 养老金生产论[M]. 北京: 中国劳动社会保障出版社, 2004.
- [5] 李洁明. 养老保险改革与资本市场发展[M]. 上海: 复旦大学出版社, 2003.
- [6] 叶响裙. 转型期社会养老保障制度的困境与出路[J]. 北京大学学报(哲学社会科学版), 2000(5).

作者简介: 赵强, 新疆财经学院金融系研究生, 研究方向: 保险理论与实务。