

我国养老保险制度存在的问题思考

陈 迅, 姜莹莹

(重庆大学 工商管理学院, 重庆 400044)

摘要:针对我国目前社会养老保险制度存在的主要问题,从偿还隐性债务、扩大社会养老保险范围、开辟多种投资渠道实现养老保险基金保值增值等角度,对完善我国养老保险制度进行了思考。

关键词:养老保险;社会统筹;个人帐户

中图分类号:F840 **文献标识码:**B **文章编号:**1008-5831(2002)06-0032-04

为寻求适应中国社会主义市场经济建设的社会养老保险模式,从90年代起,我国就不断探索社会养老保险改革的道路。1997年的改革方案,理顺了一些长期以来的制约关系,为实现统一社会养老保险制度扫除了许多障碍。在这个方案基础上,基本形成了我国目前实行的社会统筹与个人帐户相结合的养老保险制度。但就目前情况来看,养老保险仍然存在着诸多问题。如何将保障基本生活与鼓励勤奋劳动结合起来,如何在追求效率的同时兼顾社会公平等等,许多长期积累下来的矛盾已到非解决不可的地步,否则,改革将因此而“触雷”受阻,数年改革成果将可能因此而消失。

一、我国养老保险制度存在的主要问题

(一) 名义帐户”导致的债务问题

目前为职工建立的个人帐户只是一种记帐手段,记录养老保险缴费,加上政府确定利率下的应得利息,这些帐户实际上并没有积累资金,是“名义”的或空的帐户,因为企业与在职职工向个人帐户缴费的大部分已经转用于支付现在退休职工的退休金了。这种转移支付是由制度转换造成的。我国原有的养老保险制度不实行个人缴费,企业也不为在职职工缴纳养老保险费。个人表面上不缴纳养老保险费,职工的工资含量中也不包括养老保险这笔开支,实际上国家已将这笔应属于个人缴纳的养老保险费从工资中扣除,以税收或利润的形成财政资金,又通过投资形成了国有资产。同样,单位不为在职职工缴纳养老保险费,这部分资金实际上也已扣除,以税收、利润形式上缴国家财政,然后再由国家财政返还一部分(企业以营业外支出列支)作为养老金发放给已经退休的职工。

现行社会养老保险制度明确了这样的原则:已离退休人员仍执行原离退休金待遇标准,新参加工作的人员直接进入新制度(统帐结合)。这就是“老人老办法、新人新办法”。在

实践中,“老人老办法、新人新办法”比较容易操作,问题不大,而改革的难点在于“中人”的过渡问题。

“中人”是指实行“统帐结合”前参加工作,实行后退休的职工。这部分职工占了目前在职职工数的大部分。由于他们在“统帐结合”前没有建立个人帐户,没有为自己的养老保险基金进行积累,过去工作年限中的劳动贡献无法体现,从而形成了养老保险金的“缺口”或“隐性债务”,也可以说是国家对已退休人员 and 实行新制度前就业人员的一笔欠债。

目前这笔欠债是由企业缴纳高比例的养老保险费偿还的,即企业缴纳部分基本上用于支付现在退休者的养老金,造成企业的“双重支付”:一方面,企业按在职职工的工资总额缴纳养老保险费,其中一部分存入个人帐户,为在职职工未来的养老金进行储蓄;另一方面,企业又要为已退休的职工支付养老金,替国家偿还职工的养老金欠债。

这种不合理的债务偿还方式是导致企业缴费率过高的一个重要因素。1995年,全国平均的企业养老保险缴费率为20.37%,有的地区已达到30%以上,远远超过了国际上公认的20%的警戒线。国有企业如此高的养老保险费率,加大了企业的劳动成本,影响了国有企业的竞争力。由此也导致了社会养老保险金收缴困难。

(二) 保险金“空洞”的风险

社会养老保险金“入不敷出”,形成基金缺口,即基金“空洞”。长期以来,社会养老保险金“入不敷出”问题一直困扰各级管理部门。确保离退休人员养老金按时足额发放形势严峻,一般认为造成这种局面的原因大体有两个方面:

1. 保险费征缴困难,欠缴额增高

上海是国内目前养老保险费征缴情况较好的城市,但仅1999年3月份,上海的企业拖欠社会保险费就达850万元。据一项资料预测,如果上海目前养老保险收缴和支付的局面

收稿日期:2002-09-20

作者简介:陈迅(195-),男,河南巩义人,重庆大学工商管理学院教授,主要从事经济管理研究。

不改变,到2010年全市的养老金一年里可能仅够支付5至6个月。1993年全国基本养老保险基金平均收缴率为93.3%,1994年为92.4%,1995年为93.3%,1996年为92.5%,1998年为90.24%。1993年基本养老保险基金欠缴33.5亿元,1994年欠缴56.6亿元,1995年欠缴66.1亿元,1996年欠缴87.18亿元,到1998年底全国累积欠缴359.1亿元。仅2001年1-8月,全国欠缴额超过1000万元的企业,就有包括大庆石油管理局、重庆钢铁集团在内的数十家知名企业。

2. 保险费没真正实行专款专用,挤占挪用严重

据审计机关1996年审计结果,全国被挤占、挪用的养老保险基金达55.56亿元,超过全部累积基金的10%;按年度分,1992年为10.23亿元,1993年为13.75亿元,1994年为16.28亿元,1995年为22.07亿元,呈逐年上升趋势。到1997年11月底,历年累计挤占、挪用基本养老保险基金达87.53亿元。被挤占挪用的基金,大都用于固定资产投资、委托金融机构贷款或自行放贷、投资入股和经商办企业,由于宏观经济形势变化,相当部分被挤占挪用基金无法收回,造成严重损失和浪费。

随着国家对社会养老保险金监控力度的加大,违法将社会养老保险金挪作它用的情况有所收敛,但又冒出了新的问题。同样是受社会养老保险金额不足所影响,为解决退休职工养老金发放之急,管理部门只好将原属职工个人帐户的积累金先行挪用作退休金,造成个人帐户为“空帐”。“空帐”的存在,使形式上的“部分积累制”又恢复到实际上“现收现付制”,由此产生的消极影响将是十分巨大的。如果空帐问题,或归根到底是保险金空洞问题得不到尽快解决,社会养老保险的道路只会越走越窄。

(二)养老保险覆盖面过窄,统筹层次过低

从社会公平角度看,社会养老保险应该覆盖全体社会成员,现代市场经济发展,也要求建立能覆盖全体社会成员的养老保障制度。长期以来,我国社会养老保险制度覆盖面主

要局限于国有企业职工。经历了90年代的几次重大改革,覆盖面有所拓宽,如城镇集体企业职工等也先后被纳入社会养老保险体系。但是,社会养老保险覆盖面依然过窄,无法适应社会经济发展需求。

社会养老保险统筹层次过低,不利于管理,也不利于体现提高社会保障的共济性。提高统筹层次,已不是一个停留在理论探讨层面的问题。至今,我国社会养老保险仍以县、市级为主,离省级统筹还有一段距离。目前随着社会养老金支出额的不断增长,县、市级统筹已无法继续维持下去。在一些县、市由于不同程度地存在缴费困难,不得已采取一些带有“地方保护主义”色彩的措施,对养老保险随人员跨地区流动采取严格的限制;而在有的县、市,个别“骨干”企业如果不按期缴纳保险费,竟足以影响社会养老金的正常发放。

(四)人口老龄化的压力越来越大

我国人口老龄化具有发展速度快、老年人口绝对数量大及人口老龄化与经济发展水平不相适应的特点。我国正在进入老年社会,老年人口的绝对数居世界首位。与其他已步入老龄化社会的发达国家不同的是,我国人口老龄化与经济发展水平并不是正相关关系,我国在经济发展水平比较低的情况下过早地进入老龄化社会,成为贫穷老龄化国家。这种不协调可能产生两个负面的结果:其一是退休人员迅速增加,退休费用急剧增长,给养老保险基金造成巨大的压力。其二是由于经济增长速度远远落后于养老金的增长速度,一方面养老保险基金的主要缴费者——企业无力承担过高的缴费率。据预测,我国在不久的将来退休高峰来临时,退休费用将占那时工资总额的36%,高于国际公认的26%的警戒线10个百分点;另一方面使国家财政不可能为社会保险提供太多的资助。我国1997年GDP是1978年的21倍,财政收入1997年是1978年的7.64倍,而同期的养老金则增大了77倍(表1)。

表1 我国养老保险与经济发展情况

年 份	1978	1980	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1996	1997
离退休人数(万)	314	816	1 637	2 301	2 433	2 598	2 780	2 929	3 135.5	3 350.7
养老保险费(亿元)	17.3	50.4	145.6	388.6	458.5	622.5	747.3	1 022	1 080	1 336
GDP值(亿元)	3 624.1	4 517.8	8 964.4	18 547.9	21 617.8	26 638.1	34 634.4	46 759.4	67 884.6	74 772.4
财政收入(亿元)	1 132.2	1 159.9	2 004.8	2 937	3 149.5	3 483.4	4 348.9	5 218.1	7 408.0	8 651.4

(五)养老金替代率水平过高

养老金替代率是指退休者领取的养老金占其退休前工资收入的百分比,是衡量养老保障水平的一项重要指标。

$$\text{养老金替代率} = \frac{\text{基本养老金}}{\text{退休前工资额(1年)}} \times 100\%$$

从我国的情况来看,企业退休职工养老金替代率是比较高的,大多数企业替代率在80%—90%左右,部分企业超过100%。而许多发达国家的养老金替代率一般在60%左右。如美国1975年为58%,1980年为60%;日本1975年为39%,1980年为61%;瑞士1975年为60%,1980年为55%;德国

1975年为51%,1980年为49%;意大利1975年为61%,1980年为69%。

高养老金替代率水平与传统上我国高福利保障的做法有关。但是,过高的养老金替代率,使政府(企业)背上沉重的负担。我国人口老龄化进程有一个特点,就是经济发展滞后于人口老龄化,而西方发达国家人口老龄化大体与经济发展水平相适应。据统计,1994年美国65岁以上人口占总人口比例为12.74%,当年人均GNP值为25 880美元;1993年日本65岁以上人口占总人口比例为13.55%,当年人均GNP值为31

490美元;加拿大为11.79%,人均GNP值为19970美元;法国为14.53%,人均GNP值为22490美元。而据预测,到2020年,中国65岁以上人口占总人口的比例也将至12%左右,并于之后10年间达到15%左右。国家计委有关人士预测,2020年我国GNP总值为38000亿美元(按1美元=5.2元人民币折算),如按1999年汇率计算(1美元=8.3元人民币),2020年我国GNP值为23808亿美元,人均GNP值为1701美元(按14亿人口计)。缺乏足够的经济支撑,政府将陷入公平与发展谁优先的两难选择。

本来我国就已经面临着人口老龄化的巨大压力,提前退休无异于雪上加霜,社会养老负担被不合理地加重了。因此,除了降低养老金替代率水平别无选择。在降低替代率水平情况下,要保持退休人员的生活水平不降低,办法只能是开辟更多层次的养老保险渠道。

二、进一步完善我国养老保险制度的思考

在现行“社会统筹与个人帐户相结合”的模式下,我国养老保险制度需进一步改革和完善。

(一)偿还隐性债务,让个人“空帐”变为“部分实帐”

对于实行新制度前已就业但没有个人帐户或个人帐户积累额不足的职工,国家对于他们的历史贡献应予承认,并切实承认他们的养老金权益。目前仅仅靠企业提高缴费率和动用在职人员的养老基金积累支付这部分人的养老金是不合理的,最主要的措施还是由国家偿还被扣除或“借用”的养老保险费,补偿养老保险基金的欠债。可以考虑采用如下方式解决:

(1)从国有资产或土地批租所得收入中划出一块资产转入养老保险基金。具体实施办法是,国有企业在进行股份制、股份合作制改革以及组建有限责任公司的过程中,随着职工参股,必然有一部分资产变现或为职工个人拥有,不妨从中划出一部分,转归社会保险基金管理机构掌握;社会保险基金管理机构变为控股一方后,以此偿还隐性债务。另外,企业发生兼并、拍卖等情况时,可按职工平均每人应承担的隐性债务,作为附加值由买方按现值付给社会保险基金管理机构,作为偿付债务的资金来源。

(2)各级政府在每年的财政收入中划出一定的比例纳入养老保险基金,进行补偿。

(3)增加税种或提高税率。如开征社会保障税,或提高现有税种如个人收入所得税的税率,用增加的税收收入补偿养老保险基金。

(4)发行养老保险债券。这种办法是将旧的隐性债务转变成新的明确的债务。通过债务集资的作用主要是将承受费用负担的时期向后延长。

事实上,在实践中已经出现了一些类似的尝试办法,如福建省罗源县将部分城镇土地使用税转入养老保险统筹基金中。郑州市的养老保险统筹基金得到了部分来自国有企业股票销售的收入。在广东省汕头市,除向养老保险统筹基金缴纳的养老保险费外,企业还要缴纳商品零售额的1.6%或商

品批发收入的2.7%,用作养老保险统筹基金等。

(二)扩大养老保险覆盖面

为降低企业养老保险费用负担,应将不同经济类型的企业都纳入社会保险网络之中。据统计,到1997年初,国有企业赡养比(退休人员与在职职工人数之比)为1:3.7,而其他类型企业的赡养比为1:7.54,可见其他类型企业的养老负担大大低于国有企业,且不同类型企业赡养比的巨大差异,至今仍没有大的改观。如果基本养老保险实施范围包括所有经济类型企业,可以在不同类型企业中均衡养老保险负担,减轻国有企业的养老金压力。

(三)建立企业补充养老保险

应实行基本养老保险与补充养老保险相结合的养老保险制度。基本养老保险由国家立法强制实施,以保障退休职工的基本生活。同时鼓励有条件的企业建立商业性的补充养老保险和职工个人储蓄性养老保险。与基本养老保险基金目前投资规定的局限性相比,企业补充保险投资运营具有更多的自主性,企业既可以自行经办企业补充养老保险,也可以交由商业性保险公司筹金融机构经办。90年代以来,国内商业保险公司发展很快,为企业选择补充保险经办机构创造了良好的条件。应该说,企业补充养老保险比基本养老保险更可能实现保值、增值的目标。

(四)养老保险与人寿保险相结合

现行的社会养老保险制度为人寿保险业的发展留下了极大的制度空间,核心家庭模式的出现,使传统的家庭养老功能削弱,寻求多样化的养老方式已成为必然。社会养老保险保障力度不够,没有享受养老保险的人向商业保险投保的可能性极大,因此,人寿保险将成为社会养老保险的重要补充。

(五)通过养老保险制度的结构调整实现基金保值、增值

目前,国际通行的基本养老保险模式有两种:一种是实行政府主管的,以社会统筹现收现付为主要特征的模式,如英国、德国、法国、美国等国家;一种是实行以个人帐户储蓄和完全积累为特征的模式,如新加坡和智利等国家。对于前者,制度安排的主要目的是通过收入再分配解决退休老年人的基本生活,因基金实行社会统筹,现收现付,因而没有积累或积累不多。即使有部分的积累(如美国),也只限于购买国债,银行储蓄等比较保守的投资手段。对于后者,制度安排的主要目的是通过个人帐户资本积累,实现个人养老目的。因此,资金在长期积累过程中必须进行有效的投资运营,以确保资金的保值、增值。新加坡是通过中央公积金局,智利是通过私营的投资公司(AFP)进行资本市场的投资运作,均获得了比较理想的收益。

我国养老保险“统帐结合”模式的特殊性,在于将上述两种模式结合在一起,共同形成基本养老保险制度。而实际上统与帐两部分所面对的社会要求是不同的:前者着重于收入再分配和基本生活保障,主要强调基金的安全性,也正因为如此,通常不进行风险性投资;后者完全依赖于基金的积累和投资收益,必须进行广泛投资,以期得到高的回报率。我国目前

的统帐结合模式正处于两难境地:如果追求安全性和稳定性,基金就不宜投资,但无法避免基金的损失;如果追求基金的保值、增值,就应设法进行多样化的投资运营,但可能遭遇投资风险,基金也会受到损失。我国政府目前是选择确保安全的措施,即不进行风险投资。但应指出的是,这实际上并没有从根本上解决基金保值问题。养老保险基金必须能够实现不断的自身积累,才能提供各种支出的需要,最终保障退休人员的基本生活水平。

(六)开辟多种投资渠道

对于养老保险基金保值增值的必要性早有共识,问题在于,目前中国养老保险制度尚缺乏保值增值的有效手段。长期以来,养老保险基金基本上是通过存入银行和购买国债获取利息收入的方式增值。事实上,由于通货膨胀率的影响,这种单一的基金投资方式难以保值,更不用说增值了。

尽管目前还不允许以共同基金作为养老金的投资选项,然而,随着上海和深圳股票交易市场上注册基金数量的不断增加,国内基金的基础结构正在逐渐形成。这是实现养老金投资渠道多样化的重要步骤。

1. 可投资的养老保险基金

在个人帐户养老保险基金正常经营运作过程中,可投资的资金包括以下几类:

第一,当年收取的保险费,即扣除当年养老金支付和费用支出后所得的金额,由于养老保险缴费和支出时间差长,其投资手段可以是多样的。

第二,各类准备金,即未到期准备金,损失赔款准备金和总准备金等。

第三,寿险公司的资本金,即寿险公司成立时股东认缴的股金、政府拨款和个人拥有的实际资本,它既是开业资本,又是备用资金,通常处于闲置状态。

第四,养老保险基金保留余额。

第五,结算中形成的短期债务,即资产负债表中流动负债

项下的应付帐款,拟派股息等负债,它数额不大,期限短,仅可以做补充资金。

2. 养老保险基金投资市场

国际劳工组织资料显示,允许社会保险基金投资的国家,基金的投资比例一般是:公司股票 60%,公司债券 17%。政府债券 6%、短期贷款 3%。抵押贷款 11%,房地产 3%。

借鉴世界各国经验,政府应适当放宽对养老基金投资的限制,允许养老保险基金参与如下投资市场的投资:

首先是政府债券,即政府为筹集资金所发行的债券,如国库券和公债。政府债券利率低,风险小。在资本市场尚未真正形成的国家,养老保险基金主要投资于政府债券。

其次是企业固定利息债券,即为筹集企业发展资金而发行的债券,其风险取决于企业的发展状况,养老保险基金一般投资于大型企业发行的债券。

其三是股票,其风险性和流动性都大于债券。西方国家将股票作为养老保险基金投资的主要手段是在二级市场证券市场购入普通股,长期持有,以期从股份升高、股份公司资产增值和每年分红派息中获得收益。

其四是房地产,即购买房地产,从房地产价格上升中获益。

其五是抵押放款,即为企业和个人购买房屋进行贷款,以其房屋进行抵押的投资方式。

其六是保单贷款,即以医疗保险合同为依据向投保人发放贷款。

其七是证券投资基金,即发行基金单位集中投资者的资金,由基金托管人托管并进行投资。

其八是国家重点工程项目。

参考文献:

- [1] 石宏伟,等. 社会保障制度改革研究[M]. 北京:中国经济出版社, 2000.