

城镇企业职工养老金缺口测算及弥补对策研究

——以嘉兴市本级为例

余明龙¹， 查利平²

(1. 嘉兴学院 商学院， 浙江嘉兴 314001；

2. 嘉兴市财政局， 浙江嘉兴 314000)

【摘要】以嘉兴市本级为例，运用时间序列数据测算了 2015-2020 年养老金资金缺口及其支撑力，深入分析了养老金资金缺口形成的制度设计和实际运行两个层面的原因，提出了化解和弥补企业职工养老金资金缺口的对策：一是政府投入，加大转制成本消化力度；二是增收节支，增加基本养老保险基金积累；三是改革创新，实现基本养老保险基金的保值增值；四是“统账分离”，构建多支柱养老保险新体系；五是创造条件，提高养老保险统筹层次。

【关键词】嘉兴；城镇企业职工；养老金；缺口；对策

【中图分类号】F249.275.5

【文献标志码】A

【文章编号】1671-3079 (2016) 01-0052-08

改革开放以来，职工养老金平衡机制嘉兴市在企业职工养老保障体系建设方面进行了积极探索，。但是，随着人口老龄化程度的加深和养老保障水平的提高初步构建起城镇企业，制度体系内的城镇企业职工养老金平衡愈加困难，资金缺口不断扩大。因此，科学测算城镇企业职工养老金资金缺口并积极探索其弥补对策具有十分重要的现实意义。

一、城镇企业职工养老金资金缺口测算

收稿日期：2015-09-15

基金项目：嘉兴市公共财政研究中心重点课题（2013GD04）

作者简介：余明龙（1962-），男，安徽泾县人，嘉兴学院商学院教授，研究方向为区域经济（金融、财政）；查利平（1958-），男，浙江嘉兴人，嘉兴市财政局副调研员。

网络出版时间：2015-11-05 10 : 42 : 19 **网络出版地址：**<http://www.cnki.net/kcms/detail/33.1273.Z.20151105.1042.006.html>

城镇企业职工养老金资金缺口是指城镇企业职工养老金支出超出收入的差额，即养老金支付缺口。其既包括现行制度运行中的收支缺口，也包括改制中的显性化隐性债务。本部分主要运用时间序列数据对嘉兴市本级 2015-2020 年养老金资金缺口进行测算。

（一）嘉兴市本级城镇企业职工养老保险基金收入预测

城镇企业职工养老保险基金收入仅包括基金征收收入和投资收益。鉴于投资收益数据的不可获及投资收益率普遍低于通货膨胀率的现实，这里只测算社会保险基金在现有制度范围内征收情况。

在建立收入预测模型时，我们以 2010 年为起点，假定职工参保率、各类型企业社会保障费率不变，然后根据职工工资水平和职工人数的变化来测算社保基金收入。嘉兴市本级 t 年后企业职工养老保险基金征收模型为：[1-2]

$$Y_t = G \cdot (1 + p)^t \cdot W \cdot (1 + q)^t \cdot S \cdot b \cdot R (t = \text{年份} - \text{基年}) \quad (1)$$

其中： Y_t 表示 t 年企业职工养老保险基金收入。 G 表示基年企业职工人数。 P 表示职工人数增长率，根据嘉兴市本级 2001-2010 年市区城镇单位在岗职工人数（见表 1），计算出企业职工年平均增长率约为 6.70%（剔除最高值和最低值，计算其余平均值），考虑经济形势等原因采用 6.5%。

表 1 2001—2010 年嘉兴市本级企业职工在岗人数及增长率

年份	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
在岗职工人数/人	65 885	68 456	74 893	94 361	146 586	163 569	167 396	168 196	170 537	190 304
增长率/%		3.90	9.40	25.99	55.35	11.59	2.34	0.48	1.39	11.59

式（1）中 W 表示企业职工人均年工资，嘉兴市区城镇单位在岗职工平均工资 2010 年为 34352 元。① q 表示职工工资增长率，根据表 2 数据可以计算出企业职工年平均工资增长率约为 12.55%（剔除最高值和最低值，计算其余平均值），考虑近几年工资增长实际及嘉兴 GDP 增长速度等原因选择 12%。

表 2 2001—2010 年嘉兴市本级企业职工年均工资及增长率

年份	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
工资/元	13 208	15 155	17 205	17 843	17 554	20 053	23 265	26 555	29 840	34 352
增长率/%		14.74	13.53	3.71	-1.62	14.24	16.02	14.14	12.37	15.12

式（1）中 S 代表缴费率，按照嘉兴市本级现行养老保险制度，养老保险费由单位和个人共同缴纳，个人缴费率 8%，单位缴费率 14%。因此，测算中缴费率选取 22%。 B 代表参保率，嘉兴市本级城镇职工养老保险参保率按 98% 计算。 R 代表征缴率，嘉兴市本级城镇职工养老保险基金征缴率按 100% 计算。（上述参数选择，根据嘉兴实际设定）

根据以上各个参数的取值，嘉兴市本级未来社保基金收入计算公式为：

$$Y_t = 19.03 \times (1 + 6.5\%)^t \times 34\,352 \times (1 + 12\%)^t \times 22\% \times 98\% \times 100\%$$

根据该计算公式，我们将嘉兴市本级未来 6 年企业职工养老保险基金征收量预测如下：

表 3 2015—2020 年嘉兴市本级企业职工养老保险征收预测

万元

年份	2015	2016	2017	2018	2019	2020
养老保险征收量	310 743.04	362 326.38	422 472.56	492 603.00	574 375.10	669 721.37

（二）嘉兴市本级城镇企业职工基本养老保险基金支出的预测

嘉兴市本级养老保险基金的支出主要制约因素为：嘉兴市本级经济发展水平、嘉兴市本级离退休人员养老金增长率、市人口老龄化程度等。据此设定嘉兴市本级 t 年养老保险基金支出模型：

$$Z_t = a \cdot (1 + d)^t \cdot c \cdot (1 + f)^t \quad (2)$$

其中： Z_t 表示 t 年养老保险基金支出， a 表示基期企业养老保险人均基本养老金， d 表示未来离退休人员养老金增长率。一般而言，养老金的增长率高于通货膨胀率，低于国内生产总值增长率，由表 4 可知，2005-2010 年嘉兴市本级离退休人员平均养老保险金支出增长率为 10.22%，但 2009、2010 年增长明显趋缓，再考虑《嘉兴市国民经济和社会发展规划第十二个五年规划纲要》国内生产总值增长预测数为 10%，我们选取未来 10 年离退休人员养老金增长率为 8%。

①文中相关统计数据均来自《嘉兴市统计年鉴》。

表 4 2005—2010 年嘉兴市本级企业职工人均养老退休金及增长率

年份	2005	2006	2007	2008	2009	2010
人均数/万元	0.858 8	0.970 2	1.060 5	1.2071	1.304 5	1.395 1
增长率/%		12.97	9.30	13.82	8.07	6.95

从表 4 数据可以算出，年平均增长率为 10.22%。式（2）中 c 代表基期企业养老保险金享受人数，嘉兴市本级 2010 年企业养老保险金享受人数为 112858 人。

式（2）中 f 代表享受养老保险基金人数的年平均增长率。嘉兴人口老龄化加重了统筹部分基金的负担，促使人口负担系数提高。其对养老保险基金支出的影响体现为享受人数增长率，根据嘉兴市本级统计数据（见表 5），嘉兴市本级 2005-2010 年享受养老保险基金人数的年平均增长率为 6.51%。据此我们选取未来 10 年享受养老保险基金人数的年平均增长率为 6.5%。

表 5 2005—2010 年嘉兴市本级享受养老退休金企业职工人数及增长率

年份	2005	2006	2007	2008	2009	2010
享受人数/人	82 351	87 410	93 210	98 829	106 065	112 858
增长率/%		6.14	6.64	6.03	7.32	6.40

嘉兴市本级未来社保基金支出计算公式为：

$$Z_t = 1.39508 \times (1 + 8\%)^t \times 112858 \times (1 + 6.5\%)^t \quad (3)$$

根据式（3），我们将嘉兴市本级未来6年企业职工养老保险基金支出测算如表6。

表6 2015—2020年嘉兴市本级企业职工养老保险基金支出预测

万元

年份	2015	2016	2017	2018	2019	2020
养老保险支出	341 093.94	399 591.54	468 121.49	548 404.33	642 455.67	752 636.82

（三）嘉兴市本级城镇企业养老保险基金支撑力预测

表7是关于2015-2020年嘉兴市本级养老保险基金支撑力预测数值。根据建立的基金征收和支付模型，测算得到年度基金缺口，表中的养老保险基金支撑预测值即为基金支付缺口，正值表明支付大于征收，负值即代表养老保险金有盈余。表7表明嘉兴市本级城镇企业职工养老保险基金的支撑力是越来越小的，即说明未来几年养老保险基金支撑力是逐渐不足的，形势逐渐趋于恶化。

表7 2015—2020年嘉兴市本级企业职工养老保险基金支撑力预测

万元

年份	2015	2016	2017	2018	2019	2020
养老保险基金支出	341 093.94	399591.54	468 121.49	548 404.33	642 455.67	752 636.82
养老保险基金征收量	310 743.04	362326.38	422 472.56	492 603.00	574 375.10	669 721.37
养老保险基金支撑预测	30 350.90	37265.17	45 648.94	55 801.33	68 080.57	82 915.45

二、企业职工养老金资金缺口的成因分析^①

（一）制度设计层面原因

制度经济学的研究表明，制度变迁是一种效益更高的制度替代原有制度的过程。任何一项制度创新不仅会带来一定的预期收益，同时也要耗费一定的成本。我国基本养老保险制度变迁也不例外。在我国转制成本实际上涉及到两类人：一是现行的基本养老保险制度实施之前已经退休的“老人”，由于他们在旧制度下没有“个人账户”资金积累，这就面临着由谁来支付其未来的养老金问题；二是“中人”，即现行的基本养老保险制度实施时尚未退休但已经有相当年份在旧制度下（现收现付制）缴纳了养老保险费的那部分人。若其退休后根据现行制度模式从社会统筹部分和个人账户部分各获得一部分养老金，那么就面临着过去年份中应该有的那部分个人账户如何“充实”问题。可见，转制成本由两部分构成：一部分是现行基本养老保险制度实施之前已经退休的“老人”应该获得的养老金总量减去将来从社会统筹中可以获得的养老金总量的差额；另一部分是充实“中人”以往年份的个人账户所需的金额。从拉美经验来看，各国都由政府来承担转制成本，然后采取不同措施加以解决。但我国在设计养老保险改革方案，即从传统的现收现付制转向社会统筹与个人账户相结合的制度时，没有采取专门方式处理转制成本，而是期望以社会统筹部分的供款来偿付旧制度的债务（即用新制度所收缴保险费的一部分支付制度变迁的成本），其结果是造成养老金资金缺口增大。以嘉兴市本级为例：1998年个人账户建立前离退休的“老人”约3万人和1998年个人账户建立前参

^① 本部分相关企业职工养老金资金缺口数据来源于嘉兴市财政局课题组文章《“十二五”时期嘉兴社会保障体系建设资金筹措研究》，发表于《调研与建议》2010年第8期。

加工作、1998 年后离退休的“中人”约 2 万人，合计形成缺口 36.8 亿元；1998 年个人账户建立前参加工作、目前尚未离退休的在职人员约 3 万人，按人均缴费 10 年、年缴费 2400 元计算，产生缺口 7.2 亿元。

（二）实际运行层面原因

1. 收支不匹配导致养老金支付缺口

（1）收支年限不匹配。按照基金累积制度纵向平衡的原理，其工作期间的积累应满足其退休直至死亡的养老金支出。但现行养老保险制度规定，个人账户储存额（累积）一般按照 139-195 月发放，平均可发近 14 年。而按现行的企业职工男 60 周岁、女 50 周岁以平均 55 周岁的退休制度和嘉兴市男女平均寿命 79.6 周岁计算，平均存在 10 年以上的个人账户和统筹基金账户的资金缺口。

（2）收支比例不匹配。按照制度规定，目前，嘉兴市养老金支付比例构成为：个人账户支付占比 24 %左右，统筹基金账户支付占比 76 %左右，支付比为 1 : 3.17；而养老金收入比例构成为：个人缴费 8 %直接进入个人账户，单位缴费 14 %进入统筹基金账户，收入比为 1 : 1.75。由于收支比例不匹配带来 1.42 倍的统筹基金缺口。

（3）收支额不匹配。2003 年以来连续 7 次调高没有资金来源养老金支付标准（只有支出没有收入），预计形成养老金调整增支总量 80 %以上的统筹基金缺口。

2. 养老金保值增值难扩大养老金支付缺口

我国现行的基本养老保险制度是半基金制（部分累积制），国际经验表明，实行半基金制（部分累积制）必须解决基金的保值增值问题，否则难以实现基金的纵向平衡。但受限于现行社会保障资金管理规定，长期以来，我国基本养老保险基金主要是通过存入银行和购买国债获取利息收入的方式来实现保值和增值的。

3. 人口老龄化和人口迁移增加养老金支付压力

1990 年，嘉兴市人口老龄化的“四项”指标就均已达到，是全省乃至全国最早进入老年型社会的地区之一。据预测，到 2025 年嘉兴市老年人口（65 岁及以上）将增至 79.41 万，占总人口的 22.61 %；到 2030 年，老年人口将增至 94.39 万，占总人口的 27.9 %。与发达国家相比，嘉兴人口老龄化有两大特点。一是老龄化速度快。1990-2010 年嘉兴市人口老龄系数由 7.55 % 上升到 12.62 %，年均增长 19.01；2010-2030 年嘉兴市人口老龄系数由 12.62 % 上升到 27.93 %，年均增长 22.04 %。二是未富先老。嘉兴在步入人口老龄化之时，人均国内生产总值仅为 950 美元；而德国、法国、英国等发达国家进入老龄化时，人均 GDP 均在 1 万-3 万美元之间。嘉兴人口老龄化的这些特点产生了两个负面结果：一是退休人员迅速增加，退休费用急剧增长，给基本养老保险基金的支付造成巨大的压力；二是养老金的增长速度快于经济增长速度。这一方面使基本养老保险基金的主要缴费者所在的企业压力很大；另一方面也使财政压力加大。可见，人口老龄化加速增大了养老金支付压力。

外来人口迁入嘉兴同样存在收支不匹配（缴费基数低、转移费率低）导致养老金支付缺口；如果是购房迁入户（迁入年龄较大部分），则由于缴费年限缩短导致更大的养老金支付缺口。如 2003-2012 年异地转入 5145 名购房入户人员，按人均 60 万元的养老金支付补贴额和人均 80 岁的预期寿命计算，市本级养老金支付缺口将达到 30 亿元以上。

4. 养老金来源不可持续增大未来养老金支付缺口的不确定性

社会保障的实质是物质保障，而资金是社会保障的物质基础。稳定充足的基本养老保险资金来源问题是社会保障的核心问题。从这个意义上说，基本养老保险制度是否能顺利运转，主要取决于基本养老保险资金来源的可持续性。企业是基本养老保险资金的主要来源，所以，企业是否按时足额缴费直接决定着基本养老保险资金来源的可持续性。目前，世界各国企业缴纳的基本养老保险费率一般为 10%，而嘉兴尽管通过多次调整，但目前企业的平均缴费率仍达到 14%，高于世界平均水平（10%）4 个百分点。缴费率偏高导致两种结果：一是企业普遍存在逃避缴费和拖欠基本养老保险费的动机。二是加大企业产品成本，降低企业竞争力，导致企业按时足额缴纳基本养老保险费能力下降，基本养老保险资金来源的可持续性受到严重挑战。

5. 管理不善导致养老金收入应收未尽收

（1）征缴率低。其主要表现为缴费基数的缩小。一方面企业隐瞒缴费基数行为十分普遍，加之职工工资外收入不进入缴费基数，导致实际养老金收缴率的低下，严重影响了基金收入总额。另一方面，简单操作导致缴费基数人为缩小，进而影响基金收入总额。按照《社会保险法》第十二条规定“职工应按国家规定的本人工资的比例缴纳基本养老保险费，记入个人账户”。浙江省关于修改《浙江省职工基本养老保险条例》的决定规定“职工缴费基数低于上一年度全省在岗职工月平均工资 60% 的，按照 60% 确定”。但在实际操作过程中，社保机构简单操作，将 2 / 3 以上的对象均按照上一年度全省在岗职工月平均工资 60% 核定，造成了事实上的缴费基数缩小。

（2）覆盖率低。一方面，是养老保险覆盖率低。2011 年嘉兴市本级企业养老保险覆盖率只有 65.6%，养老保险覆盖率低意味着在岗职工上缴的养老金少。另一方面，是年龄结构高、养老负担重的国有企业制度参与率高；年龄结构轻、养老负担轻的其他企业制度参与率低。制度内退休职工增长率高于在职职工增长率，导致制度赡养率居高不下，养老基金收不抵支。

除了上述直接决定养老金支付缺口的因素外，还有两个非常重要的因素也会影响到企业职工养老保险制度抗风险的能力。

第一，目标替代率过高。我国企业职工养老保险制度的目标是建立一个由国家、企业和个人共同参与的，即基本养老保险、企业补充养老保险（企业年金）和职工个人储蓄养老保险相结合的多层次的养老保险制度。其中基本养老金的目标替代率是 58.5%（国际标准为 40%—60%），而在实际运行中，近年来嘉兴市本级企业退休人员养老金替代率在职工工资增长的情况下稳定在 65%—70% 之间，过高的替代率导致企业职工养老过于依赖基本养老保险。这不仅加剧了基金压力，同时也挤占了企业补充养老保险和个人储蓄养老保险等的发展空间，难以形成真正的多支柱养老模式。更为重要的是过于依赖企业职工基本养老保险会导致风险过度集中。当企业职工基本养老保险出现问题时，没有其他缓冲和化解途径，政府的财政压力很大。

第二，统筹层次低。浙江省尽管名义上实行全省统筹，事实上只是县、市、区层面的统筹。一方面，统筹层次低是因为不符合社会保险的大数法则，收入有限，基金的互助互济、分散风险的功能相对较弱，导致养老金统筹调剂能力差。另一方面，由于统筹层次低、基金分散，基金管理成本高，基金监管难度大，导致基金保值增值风险加大。

三、企业职工养老金资金缺口的弥补对策

（一）政府投入，加大转制成本消化力度^①

任何国家养老保险制度的建立与正常运转都离不开政府财政的支持，财政大力支持是养老保险体制可持续发展的重要前提，也是解决养老金缺口最直接最简便的方法。结合嘉兴实际，政府投入可以采取多种方式。

^① 本部分参考了嘉兴市财政局课题组文章《“十二五”时期嘉兴社会保障体系建设资金筹措研究》。《调研与建议》2010 年第 8 期

1 . 财政支出安排

按照市和各区上年度当年一般预算可用资金的 5 % 优先安排社会保障风险储备资金。

2 . 财政收入划转

按照浙政发〔2004〕36 号、省政府令第 264 号、浙政发〔2001〕34 号等规定，统一按照国有土地出让收入、有偿使用收入总额 10 % 的比例足额提取划转社会保障风险储备资金。明确规定市和各区国有实体经济企业必须向财政上缴利润最低额度，在目前国有实体经济企业经营业绩考核制度尚未完善的前提下，可以按照政府出资额的 2 % 予以上缴并全额安排社会保障风险储备资金。按照市本级破产企业资产处置收益的 50 % 安排社会保障风险储备资金。

3 . 国有资产（权益）划拨

一是将市财政、市城市投资发展集团有限公司、市社会发展资产经营投资有限公司、市财政投资公司对嘉兴银行的 1 . 875 亿元划转给市社会保障资金管理中心，并将其收益作为社会保障风险储备资金来源之一；二是将市财政投资公司及市财政通过财政投资公司投资给企业的资金或股份等权益，统一划回给市财政归口管理并由市社会保障资金管理中心行使投资收益权；三是将市信托投资公司的年度投资收益，按年全额上缴市财政，作为社会保障风险储备资金来源之一。

（二）增收节支，增加基本养老保险基金积累

增收节支是缩小基本养老保险基金缺口、增加基金积累的前提。因此，在着力拓展资金来源消化转制成本的同时，在制度运行中强化管理、增收节支对于实现企业职工基本养老保险制度可持续发展具有十分重要的意义。

1 . 增加收入

从理论上讲，基本养老保险体制内增加收入的途径主要有提高缴费额和扩大缴费面两种。

（1）提高缴费额。在其他参数一定的情况下，提高缴费率或扩大缴费基数是增加基本养老保险基金最有效的方式。由于目前嘉兴市本级企业负担的基本养老保险的缴费率平均已达 14 %，高于国际平均水平，因此，提高基本养老保险缴费率的空间有限。但目前嘉兴市本级普遍存在缴费基数不实且偏低的现象，所以，从缴费角度增收的关键是要做实缴费基数。具体包括个人和单位两部分。第一，切实按照个人实际收入征缴个人部分。对于尚未如实申报而由社会保险经办机构按照全省在岗职工月平均工资 60 % 核定的对象，统一按照市本级职工医保缴费基数予以征收。对于实际不足该缴费基数的对象，由本人提出并经所在企业举证，经社会保险机构上门核实的基础上，按照实际核实数据征收；对于实际缴费基数高于市本级职工医保缴费基数的对象，由所在企业按时申报，并由社会保险经办机构通过与地税征收机关个人所得税全员数据对比后，对差异单位在上门核实的基础上确定差异，督促申报并补缴。第二，切实按照工资总额征收单位部分。由于地税征收机关在征收统筹基金的过程中，为与个人缴费相配比而事实上降低了统筹基金的缴费额（地税征收机关征收养老保险统筹基金的原则：统筹基金缴费基数）个人缴费基数），尽管在年终汇算清缴过程中清算了部分，但预计仍有相当部分没有征收。因此，应按照《社会保险法》第十二条“用人单位应当按照国家规定的本单位职工工资总额的比例缴纳基本养老保险费，记入基本养老保险统筹基金”的规定，按照参保人员的工资总额予以征收。

（2）扩大覆盖范围。在人均社会工资总额和缴费率一定的情况下，扩大基本养老保险制度的覆盖面是增加基本养老保险基金收入重要方式。但是，嘉兴市本级扩大基本养老保险制度的覆盖面具有增加当前基金收入与扩大未来支出（财政补偿）的双重效应，且综合起来看支出大于收入。其主要原因在于：尽管嘉兴市本级企业养老保险覆盖率只有 65.6 %，但户籍人口覆盖

率已达 97 % 以上，因此，嘉兴市本级扩大基本养老保险制度覆盖面的主要对象是外来人口；而扩一面外来人口虽然能增加当前基金收入，但未来支出（财政补偿）增加更多。鉴于此，在不违背现有政策的前提下，嘉兴市本级扩大基本养老保险制度的覆盖面应有选择地分步实施。

2 . 减少支出

从理论上讲，基本养老保险体制内减少支出的途径主要有降低替代率和控制提前退休。1) 降低替代率。基本养老保险替代率的降低是降低基本养老保险基金支出的一个重要因素。目前嘉兴市本级基本养老保险的替代率在 65 % - 70 % 之间，高于 40 % - 60 % 的国际标准，考虑企业职工养老保险多支柱发展趋势，降低基本养老保险替代率有较大的空间，因此必须采取切实可行的措施，逐渐降低基本养老保险的替代率，从而减少基本养老保险基金的支出。2) 控制提前退休。国际劳工组织的研究表明，提高退休年龄可以起到养老保险增收减支的功效，同时也是应对人口老龄化带来的养老保险金的支付压力和危机的重要手段。据有关专家测算，若退休年龄延长一年，我国的基本养老保险统筹基金可增加 40 亿元，减支 160 亿元，减缓基金缺口 200 亿元。所以，借鉴国际经验并根据我国的实际情况，适当延长退休年龄是完全可行的。但是鉴于延长退休年龄争议较大，因此，目前嘉兴最应该做的是严格控制提前退休，以减少养老金支出。

3 . 创新管理^①

(1) “五费”统一征收，综合平衡。目前，嘉兴市实行的社会保险费“五费”统一征收并非真正意义上的“五费”统一征收，而是按照企业原有参保水平和选择的参保率合并征收，因此，对于不同的参保对象缴费的基数是不一致的，缴费的费率也只是各种保险费率简单相加。而且在征管过程中还存在着社会保险参保进度和征收渠道不统一等问题，既增加了社会保险费征收的难度，也造成企业和职工参加社会保险权利与义务的不平等。为此，应实现真正“五费”统一征收。其包括统一参保登记、统一征收机构、统一缴费基数、统一征缴流程和统一数据信息。在按照上述五统一框架修订市政府第 27 号令的同时，以《国务院关于试行社会保险基金预算的意见》（国发〔2010〕2 号）的全面落实为契机，实行综合费率征收社会保险费，并将目前五项社会保险基金各自平衡的做法调整为综合平衡。即按照编制的年度预算中各项基金的支出需求安排收入，并以此为基础倒算分割形成五项社会保险费率后，以工资总额征收，进而解决“五费”收支不匹配的问题。

(2) 加大欠缴基金清理。目前市本级涉及企业破产改制及土地征用过程中社会保障资金的欠缴额已经达到 8 亿元。欠缴社保费金额大、时间跨度长，清缴欠费任务十分繁重。因此，必须强化管理、加大力度，严格督办。对于有土地或其他资产作为抵押的破产改制企业和征地过程中缓缴社会保险费逾期的，应敦促其将资产及时变现并缴清社保费；对于土地或其他资产近期难以变现的逾期项目应及时结息并与单位重新签订缓交协议。在此基础上，建立资金占用费按年结算机制，并将其资金占用费充实社会保障风险储备资金。

(三) 改革创新，实现基本养老保险基金的保值增值^②

养老基金本质上是一种延迟的支付承诺，具有定期预缴、延期给付和长期储蓄三个基本特点，而人口老龄化加剧及退休费用的急剧增长客观上要求养老基金保值增值，以实现养老基金纵向平衡。鉴于养老金统筹层次较低和保值增值压力较大的现实，

① 本部分参考了嘉兴市财政局课题组文章《关于运用综合费率征收社会保险费的可行性研究报告》，《调研与建议》2011 年第 11 期。

② 本部分参考了嘉兴市财政局课题组文章《“十二五”时期嘉兴社会保障体系建设资金筹措研究》，《调研与建议》2010 年第 8 期；《关于筹建市民保障银行的可行性研究报告》，《调研与建议》2010 年第 11 期。

在严格管控风险的基础上，从改革、创新的理念出发，针对嘉兴实际，就嘉兴市本级养老金实现保值增值，拓宽投资渠道提出以下建议与设想。

1． 适量投资国有独资企业

在国有独资企业的包装上市过程中，以占其股份 3 % 左右（最高不超过 5 % ）的额度用于对其的适量投资，从而解决国有独资企业资本金压力的同时，充分用好地方社会保障风险储备资金，确保投资增值收益。

2． 适量投资债券基金

从规范的债券基金而言，不失为一种投资的途径。如 2009 年度嘉兴银行债券收益率为 4.72 %，高于一年期定期存款利率 1 倍以上，因而可以适量地委托其进行经营。而从购买基金而言，由于目前监管上的不尽规范且基本上操纵在庄家手里，存在较大风险。

3． 委托贷款取得收益

通过委托银行贷款的方式取得增值收益，嘉兴曾经进行过多次尝试，且能够在确保社会保障资金绝对安全的条件下取得近 1 倍的利息收益。

4． 适量投资基础设施

鼓励和扶持基本养老金进入风险较小的基础设施投资领域（如太湖引水工程），并通过政策保证其获得高于其他投资基金的收益。

5． 适量投资实体或产业

引导基本养老金以机构投资者的身份投资于某些实体或产业，如经济适用住房、教育、医疗等社会服务行业，不但稳健、投资收益大，而且具有较好的社会效益和经济效益。

6． 筹建市民保障银行

在现有法律法规规范下，以社会保障资金管理中心（或可整合信托投资公司）作为投资平台，以市财政筹集的社会保障储备资金作为注册资本（或与某家国家控股商业银行合作）、政府财政主导控制的市民保障银行，其收益按照出资额多少进行分配，全部充实社会保障储备基金。在拓展养老金投资渠道的同时，严格控制投资比例，借鉴国外经验构建最低收益担保制度。

（四）“统账分离”，建构多支柱养老保险新体系

实现我国养老保障制度可持续发展的关键是建立合理的责任分担机制，合理确定政府、企业与个人在养老社会保障体系中的定位。因此，现代养老社会保障体系的突出特征就在于构建多支柱养老社会保障体系。鉴于此，建议实行“统账分离”，建构“国民养老金制度（基础养老金即原社会统筹账户部分）+强制性企业年金（个人账户养老金即原个人账户）+自愿性企业年金制度+个人储蓄性养老保险”等多支柱养老金体系。国民养老金制度（基础养老金）应覆盖城镇所有从业人员，提供基本生活和权益养老保障；基金由企业缴费形成，不足部分由财政补助；参保人员享受同等待遇，目标替代率为 30 %。强制性企业年金（个人账户养老金）是一项法定企业保障项目；基金由个人缴费形成（免征税收），私有属性；参保人待遇根据个人缴费、

投资收益累积额和预期寿命确定，目标替代率为 30 %。自愿性企业年金制度是一项政府给予政策支持、企业自主建立的养老保障项目；基金由企业和职工缴费形成（自愿），私有属性；参保人待遇根据职工工资基数、供款比例、投资收益累积额确定，目标替代率为 20 %。个人储蓄性养老保险是由企业或个人依据自身收入状况，自愿到商业人寿保险公司购买的养老保险产品。建构新型多支柱养老保险体系应落实“做实个人账户”和严格执行“统账分离”两项基础性工作。[3]

（五）创造条件，提高养老保险统筹层次

保险的精髓在于统筹，统筹范围的大小与抗风险能力成正比。统筹层次的提高，不仅意味着在更大范围内实现统一制度和统一标准，而且意味着在更大范围内实现社会互济、分散和规避风险能力的增强。

在全国统筹遥遥无期、省级统筹形式多于实质的情况下，建议实行嘉兴市级层面（五县市与市本级）统筹。一方面，实行嘉兴市级层面统筹尽管难度不小，但终究提高了统筹层次，养老基金调剂能力有所增强，养老风险准备金投资运营可选择的机会更多；另一方面，之所以统筹层次难提高，就在于各地历史债务不等、统筹基金缺口不同及地方经济收入差别导致的缴费不一等经济利益的差别，但嘉兴市下辖的五县市与市本级之间相对差距比较小，因此统筹的难度较小。在嘉兴市级统筹的基础上，为控制外地迁入人口增加养老金支出，首先应适度控制外来人口企业职工基本养老保险扩覆盖面（要从根本上控制低素质外来人口的关键是实现产业转型、“机器换人”）；其次，对于基本养老保险关系不在嘉兴市，且在嘉兴累计缴费年限不满 10 年的职工养老保险已参保对象，及时将其基本养老保险关系及相应资金转移到户籍所在地，使其在户籍所在地按规定办理待遇领取手续；再次，改革统筹账户的分配方式，将统筹账户的待遇水平与供款额度（缴费基数只缴费比率）挂钩。

参考文献：

- [1] 熊俊顺. 企业职工养老保险基金支付能力预警模型及应用分析[J]. 数量经济技术经济研究, 2001 (3) : 120-123 .
- [2] 郭卫华. 城镇企业职工养老保险基金支撑力预测---基于武汉市的时间序列数据[J]. 武汉职业技术学院学报, 2011 (1) : 29-31.
- [3] 刘昌平. 可持续发展的中国城镇基本养老保险制度研究[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2008 : 85-86.