
积极化解养老保险的自身风险

徐秋花^{*1}

(江西师范大学, 江西 南昌 330027)

【摘要】：养老保险对于维护社会稳定具有十分重要的意义。但养老保险收支缺口巨大，江西的养老金已连续5年出现当期基金收不抵支的问题，这表明养老保险本身并不保险，甚至可以说隐藏着巨大风险。为此，必须采取有力措施，积极化解养老保险的自身风险，使养老保险维护社会稳定的功能得到持续稳定的发挥。

【关键词】：养老保险；风险；化解措施

【中图分类号】：F840.67 **【文献标识码】**：A **【文章编号】**：1007-8487(2004)02-0046-02

养老保险制度从80年代中期建立以来，对促进企业改革、维护社会稳定起到了积极的作用，但养老保险制度的基础十分脆弱，养老保险本身并不保险。经济学原理说明，经济生活中任何事件存在着不确定性，不确定性使经济生活存在大量风险，而防范风险的手段又会带来新的风险。养老保险作为防范养老风险的措施，在运行过程中同样隐含着风险。我国现行养老保险制度隐含着巨大的风险，养老保险风险的突出表现就是收支缺口巨大，基金供求矛盾突出，国家财政补贴负担沉重，仅1998年至2001年中央财政对养老保险支出补贴达861亿元，江西1997年养老金赤字1.2亿元，已连续5年当期基金收不抵支，2001年赤字10亿元，赤字年均增长69.9%，收支缺口有日益扩大的趋势。

一、原因分析

养老保险制度的风险来自两个方面：养老基金需求和供给两方面。从养老金需求看，养老金需求具有不断扩大的趋势，主要表现在：一是人口老龄化进程加快，加大了养老负担。1999年，我国60岁以上老人已达1.26亿，超过总人口的10%，显示中国已进入老龄化社会，退休人员增长过快，1997—2001年全国离退休人数年增长7.5%，同期参保人数年增长5.65%，供款人数增长慢于领取养老金人数增长，养老金支出增加，资金来源增长速度赶不上支出增长速度，收支面临巨大财务危机。二是社会上未参保群体要求纳入参保范围的呼声很高。我国养老保险制度目前仅局限在城镇国有、集体企业，为数不少的农林水企业未进入养老保险。这些企业大多经济效益不好，缴费能力差，退休职工生活困难，要求加入养老保险，而现行制度暂无能力将这部分企业和职工纳入参保范围。三是企业养老保险中退休人员要求提高养老金水平的压力很大。我国现行养老实行的是两种制度，企业实行养老保险社会统筹，养老基金以支定收，退休人员的养老金计发和调整都实行了市场化改革，逐步跟国际接轨，而机关事业单位基本仍沿用计划经济体制下的退休制度，养老金支出由财政负担。两种制度下的养老金待遇水平相差很大，近年来，这种待遇差距已引起企业退休人员不满，强烈要求提高退休待遇水平，缩小跟机关事业单位的退休待遇差距，这对已入不敷出的养老基金是一个巨大的压力。四是市场经济建立、企业改革加快对养老制度的需求加大。当前企业改制中分流大量富余职工，通行做法就是让年龄偏大的职工提前退休，由养老保险养起来，退休年龄有年轻化倾向，这无疑加大了养老基金支出的压力。据统计，每办理一个职工提前5年退休，养老基金减收增支3.7万元。五是替代率（即职工退休养老金跟其在职工工资收入之比）水平偏高，很多职工退休后的养老金高于其在职时的工资，全国平均替代率水平达90%以上，远超出了基本养老保险保

^{*1} 收稿日期：2003-11-23

作者简介：徐秋花，女，江西师大政治与行政管理学院教师。

障退休人员基本生活水平的初衷。

从养老保险制度的供给看，制度的供给能力严重不足。一是中国的养老保险制度先天不足，抗风险能力差。我国自 50 年代初建立职工劳动保险制度以来，养老制度几经变更，没有形成必要的基金积累，而 80 年代中期建立养老保险制度后，即面临人口老龄化的考验，我国是在经济发展水平较低的情况下过早地进入老龄化社会的，养老制度的供给增长赶不上养老需求的增长。二是养老金隐性负债巨大。隐性负债是计划经济体制下，现收现付制养老制度下参保人员积累下来的未来领取养老金权利，老职工在过去的工作年限里没有进行养老金积累，他们的积累都上交了财政，通过投资形成国有资产。据有关方面估算，国家对养老金隐性负债额有 3 ~ 4 万亿元之多，实行统账结合制度改革后制度转换回避了隐性债务偿还问题，仍然通过提高企业缴费来消化转制成本，现在在职职工既要承担上一代养老，又要为自己的养老进行积累，养老保险的负担必然加重。三是养老保险基金征缴困难，筹资渠道单一，企业欠费严重。到 2001 年底，全国企业欠费共计 411.26 亿元，削弱了养老保险基金的支撑能力。四是养老保险扩覆艰难。目前参保的主要对象仍然局限在国有企业，而国有企业由于改制分流人员，使参保人数萎缩，大量新成长的非公有制企业出于追求利润最大化的内在动因，普遍不愿参保。江西 2001 年民营企业参加养老保险人数仅占其从业人数的 3.87 %。养老保险的扩面难度，减少了养老基金的来源。五是养老保险基金缺乏投资运营，基金积累能力差，个人账户空账运行，隐含制度财务支出风险。

险，部分积累制基金筹资模式的初衷未实现，实际上倒回到现收现付制。六是养老保险制度立法不健全，至今未出台一部有关社会保险的法律，国家养老保险的强制性、权威性得不到体现，养老保险制度不完善，企业年金制度不健全，使养老保险制度运行困难。

二、对策

养老保险受到需求和供给两个方面的挤压，因而步履艰难。解决养老保险所面临的困境只能从减少对制度的过度需求和增加制度供给两方面入手，力求制度供给和需求达到平衡。从减少对制度需求看，由于人口老龄化带来的养老需求具有刚性，抑制这方面需求以求平衡的空间不大，但可以采取以下调整措施：1 . 加快建立全国统一的养老保险制度，平衡机关事业单位退休人员和企业退休人员养老金待遇差距；2 . 控制替代率水平，使养老金水平跟社会经济发展水平相适应；3 . 严格控制提前退休，适当延长退休年龄。各地都不得擅自开口子规定提前退休，同时可考虑适当调整退休年龄。根据我国实际，延长退休可采取弹性的、过渡的措施，先取消特殊工种提前退休，职工从事特殊工种补偿由业主从劳动报酬中补偿；统一女职工退休年龄为 55 岁。再逐步将退休年龄延长至男 65 岁、女 60 岁。延长退休年龄有利于减少养老金支出需求，降低企业缴费率。

加强养老保险制度建设，增加制度的供给能力，仍是现阶段减缓养老保险供求矛盾的主要办法。首先要加快养老保险立法，为社会养老保险提供法律依据，提高养老保险的强制性。二是要扩大非公有制经济养老保险覆盖面。随着企业改制深入，大批原国有企业改造成了股份制企业，新成长了大量非公有制企业，成为经济建设中的重要力量，应尽快将这些经济成分纳入参保范围，这既是维护从业人员合法权益的需要，也是增强养老保险制度供给能力的需求。三是开征社会保障税，强化基金征缴机制。现行养老保险费按人头工资总额征收存在很多弊端，国有老企业负担过重，而新成长的高新企业负担较轻，苦乐不均严重，应在精确测算的基础上，将保费的一部分改为按企业销售额征收，实行税务征收，个人账户部分仍可按人头工资基数由社保机构征收，这样更有利于体现养老保险强制性、普遍性原则。四是调整财政支出结构，拓宽筹资渠道，逐步偿还隐性负债。国家财政以建立公共财政为目的，逐步提高养老保险支出在财政支出中的比重，采取多种措施偿还隐性债务，通过减持国有股、变现国有资产收益、发行社会保险债券等措施来补偿养老基金，增加制度供给，是缓解养老保险供求矛盾的根本措施。五是完善养老保险制度。建立企业年金制度，健全统账结合的养老保险体制，逐步做实个人账户，实行社会统筹基金和个人账户基金分账管理，对中断缴费人员从制度上防范钻政策空子的道德风险，完善社会保险关系接续政策。六是建立养老保险基金投资运营机制，实现基金保值增值。实行养老保险基金投资运营的前提是建立社保基金运营机构，个人账户基金实账管理，在此基础上，有计划地将一部分基金按市场化运作的原则投入资本市场，目前可先投资于国家大型经营性基本建设项目，以期获得稳定的资金回报，在金融市场完善的条件下，再逐步投入证券、开放式基金市场和房地产市场等项目，逐步实现统账结合体制部分积累的初衷，为

中国人口老龄化高峰到来积累必要的资金。