

“做实”养老保险

个人账户的路径选择

■ 林勤玉

我国社会养老保险筹资模式采用统账结合的部分基金制，是在20世纪90年代对城镇职工社会养老保险制度进行改革时确立的，然而，十几年的实践表明，当初选择该模式时所设定的目标在实际运行中并没有实现，最为突出的表现是个人账户出现空账。据统计，我国养老保险个人账户空账运行规模已超过8000亿元，并以每年1000多亿元的规模迅速扩大。随着我国人口加速老龄化，养老保险的支付危机更加严峻，据预测，2001年到2075年，我国基本养老保险的收支缺口将高达9.15万亿元。因此，建立“做实”个人账户的资金和制度的保障机制，显得尤为重要。

个人账户“空账”成因

(一)“转制成本”没有建立相应的补偿机制是造成“空账”的历史原因

建国之初，我国建立的城镇职工社会养老保险制度没有给职工建立个人缴费账户，20世纪90年代建立“统账结合”的养老保险模式时，才首次引入建立个人缴费账户的做法，因此出现了在新制度实施前已经退休的“老人”没有建立个人账户，在新

制度实施后即将退休的“中人”，虽然建立个人账户，但由于建账时间短，个人账户的资金累积有限的局面。这两部分人基本上没有或很少个人账户的积累，但他们的基本养老权益不能因制度转轨而中断，这就需要由政府分担过去国有单位承担的养老责任。这些支付义务也就是政府需要付出的“转制成本”。然而，在新制度框架下，政府并没有建立相应的补偿机制，再加上新制度中的社会统筹基金与旧制度的历史债务之间存在巨大缺口，仅靠企业缴纳的社会统筹基金根本无法支付退休职工养老金，不得已只能将职工个人账户的资金一并用于发放退休人员养老金，这就造成了目前的空账现状。

(二)“未富先老”的不对称结构是造成“空账”的社会原因

我国在经济社会发展水平都比较低的情况下跨入了老龄化门槛，养老压力之大可想而知。据统计，发达国家从成年型社会向老年型社会转变用了80年，同期人均GDP为5000美元到10000美元；而我国完成这种转变只用了20年左右，2000年步入老年型社会，而人均GDP在2001年才首次突破1000美元，“未富先老”给养老保险制度带来严峻挑战。

虽然新的社会养老保险制度形成了国家、企业和个人三方共同分担的基金筹集模式，但由于是“未富先老”型，老龄化速度快，退休人员多，当社会统筹范围内的当期养老金收缴不足以支付退休职工的养老金需要，动用个人账户资金支付，以解燃眉之急就成为必然，个人账户“空账”也就在所难免。

(三)统账基金“混账管理”模式是造成“空账”的制度原因

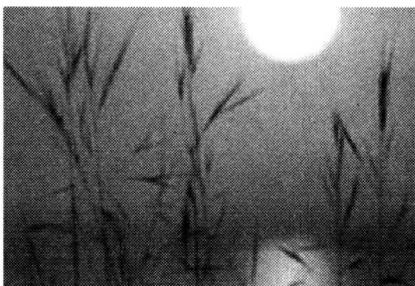
自2000年开始，全国各地养老保险基金基本上实现由地方税务部门负责征收，财政专户管理。从理论上讲，社会统筹基金和个人账户基金具有各不相同的功能和用途，应在管理上分开运作，各自独立，互不交叉，但由于实行由政府单一机构集中管理，意味着在管理上默认了统筹基金和个人账户基金在必要时可以相互调剂使用，这就为挪用个人账户资金打开了方便之门。这种“混账管理”模式，是造成个人账户空账的制度原因。

建立“做实”个人账户的资金保障机制

建立稳定、可靠的资金筹措机

制,并使其制度化、规范化,是保证制度朝既定目标运行的基础条件,我国现行社会养老保险制度运行没有达到预定目标,一个重要原因就是缺乏养老保险历史债务的确实解决办法。现有政策明确规定,养老保险社会统筹基金不足由财政“兜底”,因此,国家财政应承担起清偿在旧制度下拖欠“老人”和“中人”的养老保险债务的责任。问题是必须摸清这些债务到底有多少,以便选择相关的路径加以解决。政府应承担的养老保险历史债务分为显性和隐性两部分。所谓显性债务,是指确定的、已经发生并可以通过计算明确其数量规模的债务。据统计,至2006年,全国基本养老保险基金累计结存5489亿元,同时,个人账户空账约8000亿元,这意味着将历年滚存结余全部用于做实个人账户,尚有2500亿元缺口,这就是政府养老保险显性债务。弥补显性债务的办法,一是通过划转部分国有资产来偿付。这是因为在体制转型前,我国一直实行“低工资、高积累”的政策,现行养老保险体制下的“老人”和“中人”个人账户中的积累空缺或不足,是因为他们的部分权益已经转化为国有资产。政府消化转制成本,解决养老保险基金的历史债务,有充分的理由考虑用部分国有资产变现收入来偿还。二是可以从国有资产收益中提取一定的比例补充。三是通过划拨某些与调节个人收入有关的税收收入补充,如利息税、证券交易印花税、个人所得税等。

隐性债务是指个人账户实账之后,每年政府用社会统筹基金支付当年退休职工退休金的缺口部分。目前每年均超过1000亿元,但随着时间的推移,旧体制下的“老人”和“中人”数量在减少,缺口数额也呈下降趋势。但无论如何,缺口不可能没有,



这就是说,财政要做好对养老金进行长期补贴的筹划,目前迫切需要做的就是大致测算出每年社会统筹基金与当年需支付给退休职工退休金的差额,以便尽快拿出具体的方案予以解决,防止新增债务的产生。假设至2005年底个人账户的显性债务部分已全部做实,根据资料,2006年全国城镇基本养老保险基金总收入6310亿元,如果剔除预算安排的1745亿元,基金收缴收入为4565亿元,其中社会统筹基金约2643亿元,个人账户约1922亿元。做实个人账户,意味着个人缴费的1922亿元不能被挪用,支付离退休职工养老金只能动用2643亿元的社会统筹基金,而2006年全年离退休职工退休金总支出为4897亿元,减去中央和地方各级财政总共安排的1745亿元,仍有689亿元的赤字,就是说个人账户2006年空账规模新增689亿元。如果不想设法平衡每年的养老金预算,逐年增加的支付缺口将使个人账户空账成为无底洞。因此,需要建立正常的和应急的资金来源渠道予以解决。一是继续强化财政预算补贴政策,通过财政预算的方式调整财政支出结构,使社会保障支出占财政支出的比重逐步提高到15%~20%,以增加财政对统筹基金的安排。二是当正常的财政预算安排填补不了当期的养老金支付缺口时,应规定当年财政预算超收部分除用于法定支出外,应有一定比例用于补充社会保障资金,这应看做是一个应急措施。

三是加大政府财政用于转移支付的力度。经济落后地区做大财政蛋糕并不容易,实现提高财政支出比重或财政超收更是困难,因此解决落后地区养老金支付缺口很大程度需要上级政府对下级实施转移支付,这应作为一种常态下的制度性安排。

建立“做实”个人账户的制度保障机制

个人账户空账规模之所以年年屡创新高,缺乏制度约束也是重要的原因。同一模式内功能各异的两部分资金界限模糊,导致统筹基金不足向个人账户拆借,两者之间制衡关系约束力的弱化,必然产生侵占、挪用的现象。因此,在建立稳定可靠的资金来源保障机制的同时,加强管理也十分重要,关键要靠健全制度和完善监督制约机制,以保证在部分基金制框架下,社会统筹与个人账户基金能分别管理,互不挪用。实行养老保险的“统账分管”可以说是最后一道屏障,它将养老保险的社会统筹基金和个人账户资金分别由不同机构进行管理、运作,依据各自的目标履行职责,从根本上切断个人账户基金被挤占、挪用的后路。事实上,统筹基金在可预见的未来总是存在缺口的,如果在挪用个人账户资金用于充填统筹基金缺口上没有障碍,那么人们就不会急于寻找并通过正常的或应急的渠道予以解决,历史债务就会日积月累,后果不堪设想。只有守住这道屏障,才能最终实现基本养老保险制度模式的实质性转变,使现收现付和完全基金两种筹资方式按照各自的机制发挥优势,从而实现部分基金制模式的目标。

(作者单位:广东技术师范学院)

责任编辑 刘慧娟