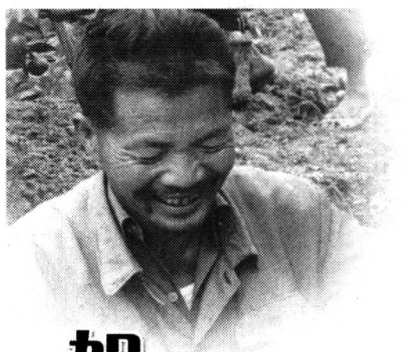




如何建立 自求平衡 养老保险 机制基金

○ 郝传萍



1996年以来,海南省基本养老保险基金收入一直保持了总量增长的势头,而基金总支出也呈逐年增长的趋势。2002年基金总收入比1996年增长172%,年平均增长25%,而同期的基金支出增长也非常迅猛,2002年基金总支出比1996年增长138%,年平均增长20%。随着退休高峰期的到来,人口老龄化的速度加快,而参保扩面空间有限等原因,参保在职职工与退休领取养老金人员的赡养比越来越不合理,从1996年的3.4:1降至2002年的2.2:1。通过数据比较可以看出,养老保险基金财务收支风险极为严重,扣除财政补贴收入后的当期收支缺口更大。同时,当年基金支出比前一年度支出的增长幅度远远大于剔除财政补贴收入后的基金收入的增长幅度。这表明如果剔除财政补贴收入后,全省养老基金收入的增长速度远远小于基金支出的增长速度,收不抵支的现象日趋严重。这种情况如长期得不到解决,将危及社会保障制度的顺利实施,同时必然冲击地方财政收支平衡。因此必须尽快采取措施,填补养老保险基金收支缺口。

养老保险基金出现 收支缺口的原因

(一)养老保险基金收支制度设计带来的问题。首先,现收现付制是下一代人供养上一代人的制度,在人口出生率下降、老年人口比例相对增加以及经济发展水平和医疗保健水平提高的情况下,人口年龄结构的变动势必使老龄化程度加快,从而使赡养比提高,供款一代人的负担加重。这样带来如下问题:一是退休年龄提前使就业压力转移给了养老保险。退休年龄是影响抚养比的一个重要因素。我国法定退休年龄为男60岁、女干部55岁、女工人50

岁、特殊工种可提前5年退休(特别是国有破产工业企业中),这些规定与国际上随着人均寿命增长而不断延长退休年龄的普遍做法相背离,相比之下,我国劳动力要提前5—10年进入退休期,享受养老保险。更值得注意的是,近年由于经济转轨、科技水平提高以及有效需求不足等原因,就业压力加大,一些地区和企业为减轻职工下岗和失业压力,通过采取提前退休来解决老职工再就业难的矛盾,实际上是把短期就业的压力转移成养老保险的长期压力。二是支出增长速度快。人口老龄化速度加快,离退休人员增多,加大了养老基金的支出;企业改制、机构精简等原因使得大量人员失业,导致缴费基数小,养老基金收入也相应减少。三是替代率居高不下。1996—2002年海南省养老保险的平均替代率为74.3%,并且呈逐年上升的趋势。较高的替代率对其保障对象的支付能力很不利,影响其保障项目的互济性和互补性,致使许多家庭中存在“吃老”现象。不少市县的养老基金已经出现赤字,随着老龄化高峰的临近,这一矛盾将日益显现。

其次,个人账户支付期明显偏短。影响个人账户基金收支平衡的因素主要是账户基金投资回报率、职工退休后的平均寿命和个人账户养老金的调整。目前制度规定支付期为10年,与基金收支的试算平衡点相比偏短。且随着生活质量的提高,平均寿命有逐渐延长的趋势,继续维持目前的10年支付期不变,则应延长退休年龄并提高投资回报率。

再次,养老金调整机制不合理。养老金的正常调整是为了保证退休人员的实际购买力不受物价变动的影响,并根据在职职工平均工资的增长适当分享社会经济发展的成果。我国规定退休人员养老金按

上年职工平均工资增长和物价指数的一定比例(40—80%)正常调整,具体由各省人民政府确定。养老金调整与上年职工平均工资增长率挂钩是否合理尚值得商榷。

(二)养老保险基金收缴和发放带来的问题。

首先,收入增长速度慢。一是费基缩小、流失是近年养老保险基金减收增支出现缺口的重要因素。由于工资外收入在职工收入中的比重提高,加之工资的非货币化现象严重,使得从职工平均工资到缴费平均工资、从参保人到缴费人、从应缴费率到实际缴费率,每个环节均有漏洞,环环打折扣,造成费基流失。二是在征缴过程中,存在协商缴费,缴费基数不实等现象,使得基金收入在源头上出现流失。三是用人单位保险意识不强,欠费数额较大,往往是效益差的单位无钱缴,效益好的单位不愿缴。四是无强有力的法律依据和征缴手段,致使社会保险费的征收根本无法做到应收尽收。

其次,社会保险基金管理手段落后、基础工作薄弱,同时存在操作不规范、监督不力,基层财务管理水平不高问题。一是执行《社会保险基金财务制度》不够严格。个别市县会计人员没有按规定的会计制度设置账务,未将基金分开核算、分别建账,而将养老保险基金与其他几项基金一并核算;有的市县则从其他保险基金中调剂资金用于发放养老金。实际工作中不规范的“统账结合、混账管理、空账运行”方式,使统筹基金不断透支个人账户积累部分,方便了养老金的待遇扩张。二是国有企业欠费现象非常严重。由于企业效益不好、执法手段不硬、有关部门配合不力等原因,征缴不到位的问题并没有得到根本解决。三是管理手段落后,基础工作薄弱。社会保障信息网络建设是决策与管理科

学化的基本条件,但是由于信息网络建设严重滞后,各项统计数据可信度差,严重制约了社会保障事业的健康发展。四是从全省各市县情况来看,虽然企业养老保险基金还有一定的账面结余,但其中很大一部分是以前年度被挤占挪用尚未收回和存在非银行金融机构暂时无法动用的基金,实际可用基金并不多。

(三)养老保险基金保值和增值运营中的问题。

近几年来,全省各市县养老保险基金结余一直呈上升趋势,养老金必须有效地投资运营,才能实现保值增值。但是,对养老基金投资渠道一直限定为在国有商业银行专户存储和购买政府债券,限制十分严格。每年基金投资收益仅有利息收入一项,投资收益率较低,基金的增值速度受到一定程度的约束和影响。另一方面缺少稳妥的投资渠道,养老金保值增值面临困难。

填补养老保险基金缺口要靠机制

(一)健全基本养老保险制度。首先,从法律上界定各项应参保单位的参保义务以及参保单位的缴费义务,从而确保社会保险扩面工作和征缴工作有具体可以参照执行的程序法。从法律上明确社会保障相关部门的分工,切实解决合作过程中“越位”和“缺位”的问题。

其次,合理计算和补偿“中人”(在社保制度引入个人账户即1996年以前参加工作的职工)过去工作年限的养老保险待遇权益的问题,基本思路有渐进法和休克法两种。渐进法:过渡性养老金=本人指数化平均工资×1996年前缴费年限×折算系数,其中,缴费年限含职工参保前的视同缴费年限,折算系数企业为1—1.4%,机关事业单位为1.8—2%。

休克法:主要通过补偿未建个人账户年限的养老保险权益将“中人”的个人账户做实。“中人”个人账户补偿额=已建个人账户积累额÷建立个人账户年限×过去工作年限。相比之下,渐进法待遇衔接平衡,但过渡期较长。休克法是在新制度框架下的一步到位,过渡期短,但职工养老保险隐含债务数量化,待遇水平难以衔接,支付压力较大,矛盾突出。从实际情况看,应采用渐进法做实“中人”的个人账户。

再次,合理化解退休后余命较长带来的长寿者支付风险。个人账户设计的出发点是职工本人一生中的收入与支出自求平衡,但由于我国的养老金支付期仅10年,在目前退休年龄提前的规定下,大多数人退休后的余命超过10年。由此带来长寿者支付风险。具体可通过以下措施规避:一是提高法定退休年龄。不仅可以缩短养老金给付年限,而且还可通过延长职工工作时间来增加养老保险的交纳,是一个双向调节的措施。二是延长职工最低缴费年限。通过延长职工最低缴费年限对领取养老金资格做更加严格的限定,从而压缩养老金支出。三是将社会保险与商业保险结合。将个人账户存储积累与支付分开管理。职工退休后,个人账户的支付由商业保险公司提供的终身年金服务项目支持,以此来化解长寿者的支付风险。

(二)依法扩大养老保险覆盖面,加大基金征缴力度。一是在养老保险扩面工作中,各市县要将私营企业和个体工商户作为扩面重点,采取灵活多样的办法,加大政策宣传力度,协调有关部门,全面掌握新增应参保私营企业和个体工商户基本情况,确保扩面养老保险费应收尽收。二是进一步加大清理企业欠费力度。制定操作性强、科学合理、高效低成本的清欠政策方案。同时,要

联合审计部门加强对社会保险基金和重点欠费企业的专项审计,对拒缴、瞒报、少缴、故意欠缴社会保险费和违规动用社会保险基金的单位和个人要依法追究责任,并向社会公布。

(三)加强基金财务的监管,确保基金安全运营。严格执行社会保险基金财务、会计制度和养老保险基金收支两条线管理办法,加强日常财务管理和会计审核工作,财政部门应严格按照支出计划,及时将养老保险资金和中央专项转移支付资金拨入社会保险基金支出户,并建立与社保经办部门定期对账制度,定期和不定期检查支出户的开支范围,保证专款专用,确保基金安全运营。

(四)实行社会保障基金网络化管理。广泛运用现代化信息技术手段,建立一个功能齐全,覆盖面广,规范透明的社会保障信息网络,将社会保障资金的征缴、记录、核算、支付以及查询服务等情况纳入计算机网络管理,并实行全省联网,形成项目完整、数据真实、资源共享、信息互递的社会保障信息网络,提高各项社会保障资金管理的透明度,确保社会保障基金数据的真实、可靠和报送及时。

(五)多渠道筹集社会保障资金。首先,各市县应按照建立公共财政框架的要求,通过加大调整财政支出结构力度,压缩非刚性支出,逐步提高社会保障占财政支出的比重,加大财政资金对养老保险基金的投入。同时,应建立正常的养老基金财政补助制度,通过增加财政补助的方式来弥补基金的收支缺口,以防止基金收支缺口的积累,确保养老金的按时足额发放。其次,新的社会保障制度将统筹基金与个人账户基金分开管理,以防止透支的现象继续发生。两项基金分开管理后,统筹基金的缺口将会扩大,其缺口主要

由于“老人”(在社保制度实行前退休的职工)无缴纳和“中人”的部分无缴纳造成。因此,要化解对“老人”和“中人”的支付风险必须多渠道筹集资金,补充统筹基金的缺口。具体做法一是盘活国有资产、减持国有股,筹资补充缺口。这部分缺口虽由“老人”和“中人”的无缴纳造成,但考虑到他们是在长期低工资、国家企业高积累制度下的一代人,他们的低收入实际上可视为是已经缴纳养老保险的结果,而且这代人广泛存在于国有企业中,因此,通过减持国有股、盘活国有资产来填补统筹基金的缺口是合乎常理的。二是发行长期债券筹集资金补充缺口。当前较低的利率水平对于发行包括社保基金在内的20年、30年期的超长期特种国债是极为有利的时机。用发债收入弥补养老基金缺口可作为政策手段实施。长期债券的大规模推出可以解决我国债市规模过小,价格波动频繁,经常出现不合理异动的现象。三是将征收的利息税专项用于弥补养老统筹基金缺口。且利息税作为税收收入具有强制性、经常性的特点,可作为弥补基金缺口的稳定来源。

(六)建立养老保险基金保值增值运行机制。改革和调整现行的社会保障基金只能“存银行、买国债”的办法。应该将养老保险基金等社会保障基金的增值保值范围进行拓宽,在购买国债与定期存款的基础上,增加对社会公益、基础性设施的投资,如高速公路建设、桥梁、城市基础设施等,以最大限度地使社会保障基金增值保值,增加基金的来源,促进社会保障基金的收支平衡,防范支付危机。要使个人账户积累额能对未来支付,基金不但要保值,更要增值,最可行的做法是将社保基金投资股市即社保基金入市。社保基金有直接与间接入市两种途径。直接入市是社保基金本身设立

专门的社保基金管理公司或参与发起设立社保基金管理公司,对社保基金的操作进行直接的管理和监督。间接入市则指社保基金委托给专业化的基金管理公司、券商、银行、保险公司等金融机构进行投资理财。直接入市与间接入市相比,道德风险和长官意志有可能会被放大,尤其在我国金融监管体系不严密的环境下可能会引致腐败,导致资源配置不合理等问题。因此在我国目前的金融及政治环境下,养老基金以间接入市为宜。

(七)由随机因素引致的养老金支付水平应随经济发展进行调节。物价的波动以及经济发展带来的在职职工平均工资的增长等因素,都会导致退休人员在固定不变的养老金水平下实际购买力的下降。因此,为保证退休人员的实际购买力不降低和适当分享经济发展的成果,必须建立养老金的正常调整指数化调节机制。可行的做法:规定指数化调整应与物价波动的适当幅度相联系;规定年金的收入指数化与失业率挂钩,如每增加1%的失业率则降低0.5%的年金指数化幅度;可以采取推迟有效调整期限来缓解支付压力;配套中央财政转移支付的资金支持提高退休待遇;与职工退休前10年的平均工资水平的增长率及物价指数的一定比例(如40—80%)挂钩。目前养老金是以职工上年平均工资的增长和物价指数的一定比例正常调整的,由于10年的平均工资增长率必定低于上年的工资增长率,因而对养老金待遇调整的支付压力很大。在此情况下,可以选择上述某种合适的做法,在保证退休职工生活待遇的同时合理地降低支付压力。

(作者单位:海南省财政厅)