

养老金如何不断流

○ 韩立森

改革伊始，离退休人员没有养老保险积累，为了保证养老金按时足额支付，又避免加大财政负担，我国城镇职工养老保险一直实行“部分积累式”的基金筹集模式。然而，与此相适应的制度设计不周密、管理手段跟不上，结果却集中了“现收现付”和“纯积累”两种模式的缺点，导致相当一部分统筹地区远没有实现预期的积累目标，甚至出现收不抵支，养老基金的窟窿在扩大。

人无远虑，必有近忧。不少有识之士认为，养老保险必须抓紧解决基金的适度积累问题，人口老龄化高峰期的城镇职工养老金危机才有望得到缓解。

一、缴费比例(基数)的确定要从长计议

目前城镇职工养老保险缴费比例是根据“以支定收”的原则确定的，优点是简便易行，可以按照养老金的需要随时调整，以保持基金的收支平衡，避免因物价上涨造成养老基金的贬值。但“以支定收”也容易产生短期行为。要扬长补短，必须注意解决以下几个问题：

一是要认清人口结构的变化趋势，力争在离退休人数较少的年份多积累养老基金。据《中国劳动保障报》报道，全国离退休人数与在职人数之比，1980年底为1:12.8，1985年底为1:7.5，1990年底为1:6.1，1995年底为1:4.8，1996年底为1:4.6，1997年底为1:4.4，1998

年底为1:4.0。表明，我国离退休人数是呈逐年递增的趋势。有关专家预测，到2040年左右达到峰值，在此之后，离退休人数才会逐年减少。为了应付退休高峰期的到来，必须在离退休人数较少的时候抓住基金积累的机遇，切忌支多少就收多少。

二是要把握经济形势的发展脉搏，力争在经济状况好的时候不失时机地提高缴费比例。“以支定收”的灵活性就在于，在经济状况好的时候，适当提高缴费比例(基数)，以积累更多的养老基金；经济衰退的时候，适当降低缴费比例(基数)，甚至可将积累部分拨给现收现付部分使用。前几年，我国对“现收现付”模式存在的缺点没有采取相应的防范措施，在经济比较宽松的时候，却没有相应的提高缴费比例(基数)，结果贻误了积累的大好机遇。

三是要掌握养老保险的运行规律，力争缴费比例有利于向“纯积累”模式过渡。养老保险的根本出路在于“纯积累”模式的实行，如果城镇职工养老保险永远“以支定收”，而不能“略有结余”，在人口老龄化趋势日趋严重的情况下，养老保险就不可能走出困境。因此，缴费比例和缴费基数确定，必须有利于向“纯积累”模式过渡。如果对“纯积累”模式的缴费比例(基数)心中没底，确定“现收现付”模式的缴费比例(基数)就容易盲目。为了解和掌握“纯积

累”模式的缴费比例(基数)为多少，就要对本统筹范围内的社会经济发展水平、健康水平以及就业率、赡养率、工资增长率、利率、死亡率等指标进行预测，根据这些指标推算参保人员在退休后享受养老保险待遇所需要的养老基金总额，分摊到劳动者和用人单位身上，从而确定合理的缴费比例(基数)。

二、养老保障的水平要量力而行

几乎所有的国家都把缴纳养老保险费作为享受养老保险待遇的重要先决条件，并体现缴费与待遇之间的同向对应，即多缴费多受益，少缴费少受益。我国养老保险也应当遵循这一原则。

一是养老金的替代率要与在职时的缴费多少相适应。职工退休后的养老金替代率要与其在职时的缴费挂钩，国家强制实施的基本养老保险的保障水准不能过高，这应当成为人们的共识。由于我国养老保险制度不完善，补充养老保险未能普及，基本养老金更是成为离退休人员维系生活的唯一来源，所以离退休人员养老金的替代率一直较高，始终参照在职人员工资的调整而调整，而很少考虑国家财政和参保单位的承受能力。养老金与在职人员的工资相差无几的后果是，企业负担加重，尤其是老企业难以摆脱困境。

二是养老保险待遇的提高要与经济发展水平相适应。我国养老保险基金的来源应当由两部分组成：一是来自职工自身的缴费(包括增值部分)积累；二是来自政府财政的社会保障投入。长期以来，国家调整养老金给付标准时，只给政策不给资金，加剧了一部分地区养老基金的支付危机。国家虽为两个“确保”投入了不少资金，但是临时动议无法从根本上缓解养老基金的支付危机。国家应当逐步建立独立的养老金调控体系，使得养老金的增长不仅与经济发展速度相适应，而且更要与国家财政的社会保障投入相适应。

三、财政的社会保障投入要加大力度

与养老保险制度极不配套的我国社会保障预算制度至今没有建立，不但现有离退休人员的基本养老金需要在在职人员缴纳的保险费来提供，就连提高的养老待遇也要由在职人员负担，使得“个人账户”始终是“虚拟”的，这种状况应当加以改变。

一是要通过国有资产变现，解决现有离退休人员没有养老保险积累的问题。改革前已经离退休的人员和改革前参加工作、改革后退休的人员在职时所创造的本应该作为养老的费用，在计划经济时期已经无偿地作为利税上缴国家或用于企业扩大再生产了，现在他们所需要的养老金与他们缴纳的保险费之间的差额，国家应当给予补偿。因为现有的国有资产本身就包含了中、老年职工必要劳动的积累部分(如养老金等)。在国有企业改制过程中，应当将国有资产存量的变现收入(包括国有闲置资产的出售、拍卖以及国有资产股权的出售、转让)的一部分充实养老基金。目前，我国国有企业中经营性资产就达3万亿元，数百家上市公司国有股值超过1万亿元，可以从中国划出一部分充当中、老年职工养老基金的积累。

细化预算编制 加强预算管理

○ 冯祝平

预算编制是否合理，直接影响着财政政策的调节作用和财政职能的发挥。要克服目前预算管理上的种种弊端，必须实行细化预算编制的办法，对现行预算编制、执行体制进行改革。具体内容包括以下几个方面。

1. 预算编制与执行相分离，各负其责

取消各业务部门原有的预算编制职能，成立专门的预算编制机构和执行机构。编制机构负责按综合财政预算编制原则、支出政策和开支标准，审

核主管部门提出的下年度预算建议计划，汇总草拟预算；对影响预算编制的各相关因素进行调查摸底，掌握详细底数，及时提供有关情况；建立预算基础数据库，将部门和单位的机构、人员、财务、资金、大型设备等基础资料和动态变化情况输入微机，建立档案；建立专项资金投放项目库。预算执行机构则负责管理财政预算内、外资金账户，办理预算内外资金拨付，编制财政预算内外总决算，管理部门和单位的人员工资银行化工作。

二是开征新的税种，保证离退休人员养老金的增长有可靠的基金来源。国家应当适时开征社会保障税，使养老金的增长有可靠稳定的来源，使在职人员缴纳的保险费逐步沉淀下来，从而有利于提高基金的抗风险能力。去年国家开征的利息税，其中很大一部分用于补充养老基金是十分必要的，建议再设立遗产税等税种，其绝大部分的收入宜充实到养老基金中去。另

外，我国近两年的财政收入每年净增1000亿元左右，在社会保障税开征之前，可每年拿出一部分补充养老基金。中央和地方各级财政预算都要适当增加社会保障的支出比例，并使之规范化，成为社会保障基金稳定的来源渠道。

(作者单位：江苏省阜宁县人事局)