

试析影响养老保险基金安全运行的 的风险因素及风险化解

章萍(博士)

(上海政法学院 上海 201701)

【摘要】 本文从养老保险基金的筹集、给付和运营管理等环节阐述了影响我国养老保险基金安全运行的风险因素,并确保养老保险基金的安全运行,提出了完善养老保险法律体系、建立财政对养老保险基金的拨付机制和养老保险基金运营管理体制以及强化养老保险信息化建设等对策。

【关键词】 养老保险基金 给付风险 运营管理风险

养老保险基金是政府为实施养老保险计划而按照一定的法定程序预先建立起来的、用于保障职工退休后基本生活需要的专用基金。养老保险基金的安全运行是养老保险制度可持续发展的基本保障。本文从养老保险基金的筹集、给付以及运营管理等环节阐述影响养老保险基金安全运行的风险因素,同时提出相关对策建议。

一、养老保险基金筹集风险

1. 基金筹资渠道少。从国外的情况看,养老保险基金主要来源于三个方面:一是用人单位和职工缴费;二是政府财政

2. 强化市场机制的作用,完善以市场为导向的金融支持体系。不容置疑,政府金融支持对创新型城市建设发挥着重要的作用,但只有以市场为导向的金融支持体系才能肩负起支持创新型城市建设的最终使命。强化市场机制的作用、完善以市场为导向的金融支持体系应切实做好以下几个方面的工作:第一,鼓励银行业金融机构实施金融创新,尤其是在投融资结构优化、银行竞争力增强等方面,通过金融创新提供更多的金融产品和服务,吸引客户,开拓市场,提升武汉金融业的运作效率和整体竞争能力。同时,在面以对国有银行主导的金融体系和风险投资市场尚未充分发育的情况下,鼓励商业银行在保证贷款安全的前提下向中小企业提供更多的贷款,尤其是向中小科技企业提供贷款。第二,疏通风险投资退出渠道,加大吸引、聚集国内外创业资本的力度,逐步完善风险投资体系,促进金融资本投资于中小科技企业发展和科技成果转化。第三,改进担保机构的运作模式,切实提高融资担保机构运行效率。第四,充分利用武汉市作为科技保险试点城市的契机,发挥保险机制在科技创新中的作用,促进创新型城市建设。保险作为市场化的风险转移机制、社会互助机制和社会管理机制,具有经济补偿、资金融通和社会管理等功能,因而与具有高风险特征的科技创新活动具有内在的契合性和互补性,必然在科技创新活动和创新型城市建设过程中发挥巨大的作用。因此,必须充分利用武汉市作为科技保险试点城市的契机,

补贴;三是基金营运收入。就我国目前情况而言,政府对养老保险基金的支持,主要体现在允许养老保险费在税前列支,以及当养老保险基金入不敷出时给予临时性补助。但这种补助无法形成稳定的资金来源。另外,由于缺乏实际的积累,因而基金的营运收入无法保障。这样,用人单位和职工缴费便成了基金的主要筹资渠道。目前,我国养老保险制度主要覆盖国有企业和城镇集体企业,其他形式的企业参保较少,因此,我国养老保险基金主要来源于国有企业及其职工缴费。

2. 基金筹资面窄。国务院颁发的《社会保险费征缴暂行

发挥保险机制在科技创新中的作用,促进创新型城市建设。

3. 激活民间资金,拓宽资金来源渠道和增强城市创新原动力。总体来说,民间资金参与武汉创新型城市建设无论从力度、深度还是广度来看均显欠缺,大量的民间资金仍然游离在城市创新体系之外,其潜能还没有得以发挥,其优势尚未体现出来。因此,积极动员、引导民间资金参与到武汉创新型城市建设中来,既可以拓宽武汉创新型城市建设的资金来源渠道,提高城市创新能力,又可以为民间资金拓宽增值空间,从而释放其巨大潜能,增强城市创新原动力。这就要求:一方面在遵守国家有关政策规定和有效防范金融风险的前提下,鼓励和支持民间资本参股城市商业银行、农村信用合作社、证券、保险等金融机构,符合条件的还可以发展设立金融中介机构,发挥民间资金的金融服务功能。另一方面则需要切实加强各种形式的现代理财观念和 investment 意识的宣传力度,增强民间资金参与武汉创新型城市建设的意识和原动力。

【注】 本文系武汉市软科学项目(编号:2007250028)的阶段性成果。

主要参考文献

1. 姜再勇.关于衡量金融支持经济程度问题的思考.中国金融,2006;17
2. 武汉市统计局.武汉统计年鉴(2006).北京:中国统计出版社,2006

条例》规定:养老保险费的征缴范围包括国有企业、城镇集体企业、外商投资企业、城镇私营企业和其他城镇企业及其职工,以及实行企业化管理的事业单位及其职工。但由于历史的原因,我国养老保险参保者主要是国有企业和城镇集体企业。近几年来,尽管国家一直强调要扩大养老保险覆盖面,但收效并不明显。截至2006年年末,城镇从业人员约2.8亿人,只有1.4亿人参保,筹资覆盖面仅达到50%。也就是说,仅有一半的城镇从业人员向养老保险基金缴费。不仅如此,随着我国市场经济体制改革的深入,作为养老保险缴费主体的国有企业受经济结构调整和减员增效的影响,近几年来在职职工人数一直呈现减少态势,1997~2004年,国有企业的职工人数减少了43%(林铁钢,2005),国有企业职工的减少意味着基金供款人数的减少以及基金筹资能力的下降。

3. 企业欠缴现象严重。我国养老保险制度规定,养老保险费由企业和个人共同负担,其中企业缴纳养老保险费的比例一般不超过企业工资总额的20%;个人缴纳养老保险费的比例为本人缴费工资的8%。从执行情况来看,养老保险费的征缴并不理想,企业欠缴现象较普遍。据统计,截至2002年年底,全国拖欠职工养老保险费的企业总数超过了30万户,累计拖欠职工养老保险费440亿元,其中欠费千万元的企业就有211户。企业欠缴行为使原本就不宽裕的养老保险基金雪上加霜,这无疑加大了养老保险基金的运行风险。

二、养老保险基金给付风险

1. 人口老龄化日趋严重。据我国人口信息研究中心统计和预测,目前我国65岁以上人口已超过1亿,60岁以上人口已达1.44亿,到2040年前这两档人口将分别超过3亿和4亿,分别占总人口的22%和30%。其中到2020年和2050年80岁以上高龄人口将分别达到2200万和8300万之多。这意味着在未来的三四十年的时间里,我国65岁以上人口将以每16年、60岁以上人口将以每13年增加1亿的速度增长,这种增长量和增长速度在全世界都是罕见的。由此可见,我国人口老龄化对养老保险基金的给付构成了巨大的压力:一方面养老保险基金需要赡养的老年人口数量增多;另一方面,人口寿命的延长使每位老人被赡养的年限增加。据国家劳动保障部预测,到2020年,退休人数将超过1亿人,赡养比将由目前的3:1提高到2.5:1,赡养比率明显降低。

2. 存在冒领养老金问题,造成了养老金无谓的流失。近年来,随着离退休人员逐步实行社会化管理,养老金实行了社会化发放。在这些人员中由于有不少人频繁更换居住场所,有关方面对他们的生存状况难以进行及时、确切地掌握和了解,致使在养老金的实际发放过程中冒领问题比较严重。从劳动保障部提供的数据看,1998年年初到2002年6月,全国共查处冒领养老金人员50790人,冒领金额达14033万元。

3. 职工提前退休问题很普遍,给养老保险基金构成双重压力。提前退休从收入与支出两方面蚕食着养老保险基金。一方面,它减少了参保人数,使养老保险基金收入减少;另一方面,它延长了领取养老金的年限,使得养老保险基金支出相应增加。按保守估计,一个提前退休的职工对社会养老保险基金

的影响至少有3万元。尽管新的养老金计算办法试图通过多缴费、多受益的原则来抑制提前退休行为,但问题并没有得到彻底解决,仍然有相当部分的参保人员出于个人经济利益考虑,在自身条件并不完全符合相关政策规定的情况下想方设法提前退休;一些企业出于降低自身经营成本的考虑,企图通过提前辞退职工以达到减员增效的目的。企业和职工在提前退休问题上形成了利益共同体,这种行为不仅侵害了其他参保人员的利益,而且由于釜底抽薪,使得原本就脆弱的养老保险基金风险加大。

三、养老保险基金运营管理风险

1. 个人账户“空账”运行。在养老保险基金从现收现付制向统账结合制转轨的过程中,政府废除了计划经济体制下的隐性契约,打破了传统体制下职工的投入-收益模式,导致“老人”个人账户无资金积累、“中人”个人账户资金积累严重不足,从而使这部分由隐性契约所形成的政府隐性负债显性化。政府打算利用现收现付融资的社会统筹资金来偿还隐性债务,其收入主要来自企业缴费。这样做的结果不仅使企业和在职职工同时承担退休职工养老金的支付和在职职工自己未来养老保险个人账户资金积累的双重任务,而且也使按新体制缴费的在职职工的个人账户因被直接挪用而变为了“空账”。据统计,截至2005年年底,养老保险个人账户“空账”规模已达到8000亿元,并且以每年1000亿元的速度增长。严重的“空账”不仅使养老保险基金面临“远期支付风险”,而且影响了现期参保者缴费的积极性,增加了基金筹资的难度。

2. 基金被违规挪用问题严重。我国养老保险基金由现收现付制转为统账结合制后,养老保险基金管理体制并未进行相应调整。一直以来,我国负责养老保险基金管理的是地方各级社会保险经办机构,负责基金监管的主要是劳动保障行政机构的基金监管部门,两者在行政上关系都隶属于劳动和社会保障部门。这使得劳动和社会保障部门多年来集政策制定、费用收缴、投资运作、检查监管等权力于一身。这种“左手监管右手”的管理体制,由于缺乏有效的制约和再监督机制,导致养老保险基金被挤占、挪用问题严重。劳动和社会保障部、审计署专项清查结果显示,1992~2004年,仅养老保险基金就有约100亿元被挤占、挪用。被挤占、挪用的基金大部分用于发展基础建设项目、参与房地产投资、直接投资或委托放贷、兴办经济实体等。大量基金被违规动用,不仅影响到基金的支付,也削弱了基金的抗风险能力。

3. 个人账户基金投资渠道狭窄,保值增值困难。个人账户基金投资与其他基金投资原则上没有区别,都强调安全性、收益性和流动性原则。但是个人账户支付的特性决定了其短期内不存在流动性问题,因而对它来说,收益性和安全性比流动性更重要。根据《关于完善城镇社会保障体系的试点方案》(国发[2000]42号)的规定,个人账户基金的投资范围被限定为银行存款和国债。实事求是地说,向银行存款和购买国债可以取得稳定的利息收益,这有利于控制风险。但这只是一种简单的投资运作,在低利率市场环境下,上述投资渠道难以实现个人账户基金保值增值的目标。这意味着未来养老保险基金

的支付蕴藏着极大的不确定性风险。

四、化解养老保险基金运行风险的对策

1. 建立和完善养老保险法律体系,提高基金运行效率。我国养老保险基金运行中的诸多风险与国家养老保险立法不完善密切相关。因此,应建立和完善养老保险法律体系,通过法律手段规范养老保险基金的征、支、管、投。具体来说:一是要明确参保人的权利与义务。参保人既有享受权利的一面,又有承担义务的一面。二是要用法律来明确养老保险基金的管理体制,明确各相关主体的职责。中央政府该管什么,地方政府应管什么,要用法律来规范。三是要明确社保经办机构的责、权、利。社保经办机构的职责就是更好地服务于参保人,它无权动用资金。四是要对基金管理公司的投资规则、投资透明度等做出明确规定,规范基金管理公司的投资行为,确保基金运行安全。总之,养老保险基金如何投资,政府、参保人、社会如何实施有效监控,这些都需用法律来明确。

2. 建立养老保险基金的财政拨付机制,形成国家对养老保险基金的稳定投入体系。养老保险是社会的“稳定器”,是建设和谐社会的“安全阀”,因此国家对养老保险基金制度建设承担主导责任。养老保险基金通常由政府、企业和职工三方负担,这是市场经济国家筹集养老保险基金的一个基本原则。这一原则对我国也完全适用,因此,我国政府应及时调整财政支出结构,把向养老保险基金拨付资金列为财政支出的常规项目,形成国家对养老保险基金稳定的投入体系。可采取如下做法:①建立财政对养老保险基金的正常拨付机制,各级财政(包括中央财政和地方财政)每年应根据财政状况安排一定比例的资金,拨付给养老保险基金。②各级财政可以从每年的财政增收收入中提取一定比例资金,充实养老保险基金。③建立国有资产有偿使用机制,以出售小企业或国有股流通变现资金等收入的一定比例充实养老保险基金。

3. 建立稳定的养老保险基金筹资机制,确保基金来源主渠道畅通。企业的养老保险缴费是养老保险基金的主要收入来源。基金要能持续地安全运行,关键在于它必须有稳定、可靠的收入来源,足以支付离退休人员的养老金。笔者认为,建立高效的基金筹资机制可从以下三方面着手:①实行“税费分筹”的养老保险筹资机制。对于具有社会福利性质的社会统筹基金,改以收税方式筹资,个人递延工资性质的个人账户基金,仍以收费方式筹资。②降低缴费率。现行的高费率使许多养老保险体制内的企业不堪重负而逃避缴费,同时还使目前许多处在体制外的非国有企业“望而生畏”,以各种理由拒绝加入养老保险体系。如果政府承担起体制转轨的主要责任,如上所述每年向养老保险基金注资的话,降低企业缴费率是完全可行的。③扩大养老保险覆盖面。养老保险缴费率降低后,养老保险基金的增收途径主要在于扩大覆盖面。在继续抓好国有企业职工投保面工作的同时,把“扩面”工作重点转移到非国有企业的投保上。企业缴纳养老保险费,不仅是企业对其职工应负的责任,同时也是企业对社会应尽的一份义务。

4. 建立高效的基金运营管理体制,确保基金保值增值。

(1)实行“统账分离,分类管理”。即根据统筹账户基金与

个人账户基金的性质不同,实行不同的管理与投资运营模式。统筹账户基金在运行模式上实行的是现收现付制,使得该账户基金具有短期性、高流动性特点,难以快速形成基金积累,因而该账户基金应由政府集中管理与投资营运,比较适合进行固定收益投资。而个人账户基金是由参保者个人缴费组成,属于劳动者个人所有,实行的是积累制,这部分基金随着个人账户的逐步做实,积累的规模巨大,且具有来源稳定、可用于投资的时间较长等特点,是十分优质的投资资金,因此,宜采取民营化管理模式,并以市场化方式投资运作。

(2)委托专业性投资管理机构进行专业化运作,提高投资效益。世界银行的一份研究报告显示:由民营机构经营的养老保险基金的收益率普遍高于由政府部门经营的养老保险基金,究其原因,一是政府经营往往服从于政治目标而不是经济目标;二是政府自身的运营效率不高,而且容易出现腐败问题。因此,进入20世纪80年代以来,出现了养老保险基金民营化管理的趋势,如南美国家智利在养老保险基金民营化管理改革方面取得了较为成功的经验,这是世界银行近年来一直推崇的做法,值得我国研究和借鉴。根据我国的实际情况,可以将某些基本具备经营条件的金融保险机构改造为专门的养老保险基金投资管理公司,通过专家合理运作,实现养老保险基金的保值增值。

(3)放宽对养老保险基金投资运营的限制。基金的保值增值必然要求管理机构建立更好的投资渠道,让基金有更多的投资选择,不宜光买国债和存入银行。当然,在放宽基金投资管制的同时,还必须规范投资行为,只有健全的投资机制和透明的投资程序,才能从制度上保证基金理性投资。从我国目前情况看,养老保险基金的投资可以更多地与国家的大型基础设施建设相结合,如南水北调、修建青藏铁路等,这种投资既安全又能够保值,是一条最便捷的投资途径。我国正处于经济高速成长期,直接投资有稳定的回报。在资本市场尤其是证券市场不够成熟的条件下,应该选择有良好投资回报的实业投资,将来随着法制、信用、人民币自由兑换等制度的逐步完善,可增加企业债券、投资基金、指数期货、房地产投资、抵押贷款等投入,从而形成投资的多元化,减少投资风险。

5. 加强养老保险信息化建设。一是不断完善养老保险信息化建设。我国养老保险工作虽已开展多年,但养老保险信息化建设却很滞后,因此应加大人力、物力、财力的投入,尽快完善养老保险信息化建设和管理。二是不断提升养老保险信息化职能。要将养老保险基金征缴信息与企业工资总额、企业税收、职工的生活水平等信息联动,以科学的方法促进养老保险基金的征缴,严防养老保险基金的流失。

【注】本文系上海选拔培养优秀青年教师基金项目“社会养老保险基金安全运行问题研究”的阶段性成果。

主要参考文献

1. 蔡秀静. 防止养老保险基金不必要流失的思考与对策. 经济师, 2006; 11

2. 黎民, 曾永泉. 政府与企业在社会养老保险中的博弈. 华中科技大学学报(社会科学版), 2004; 4