

基金风险管理：我国基本养老保险制度可持续发展的 命脉

Risk management of the fund: Lifeblood of sustainable development of basic old-age pension system of China

路 军

(山东经济学院公共管理系, 济南市历下区二环东路 7366 号, 250014)

摘 要: 提升养老保险制度的可持续性是当前我国养老保险制度建设的首要诉求。而作为养老保险制度可持续发展的最根本的动力支撑点则是养老保险基金的可持续性。因此, 分析当前我国养老保险基金面临的风险及其成因, 从而加强基金的风险管理, 是确保和提升我国养老保险制度的可持续性之根本前提。本文即试图对上述问题做出分析并给出尝试性的风险管理建议。

关键词: 养老保险制度 养老保险基金 可持续发展 风险管理

Abstract: It is the primary demand of the institutional improvement of endowment insurance instantly of China to promote the sustainability of basic old-age pension system, which is supported by the sustainability of endowment insured fund constantly. So, analyzing the content and origin of the risk that the present endowment insured fund of China, thus strengthening the risk management of the fund, is a very constant basic prerequisite of guaranteeing and promoting the basic old-age pension system of our country. This paper attempts to make analysis to above-mentioned problems and provide some risk management to propose promptly.

Keywords: Basic old-age pension system Endowment insured fund Sustainable development Risk management

统账结合的养老保险制度框架基本确立之后, 养老保险制度的可持续发展就理所当然的成了今后制度建设的最大诉求。因此, 及时地分析养老保险制度赖以可持续发展的基本能力支撑点有哪些, 并找出现行制度在这些方面可能存在的风险加以分析和管理, 无疑是十分必要的, 这将有助于完善我国现行养老保险制度, 实现其稳定、健康和可持续发展。

一、我国养老保险制度可持续发展的基本能力支撑点

养老保险制度可持续发展的能力支撑点同时也是评价一个养老保险制度是否具有可持

续性的根本指标。目前国内在这方面的规范研究不多,其中郑功成¹、杨团²、邱长溶³等人的研究具有代表性。本文将在借鉴他们的研究成果的基础上,找出我国养老保险制度可持续发展的最基本支撑点,并对其当前面临的主要风险进行分析,目的在于完善养老保险制度的风险管理机制,提高制度的可持续性。

可持续社会养老保险制度是指既要满足当代人的养老保险需求,又不危及后代人满足其养老保险需求的发展。这里面必然会涉及到一个养老保障资源的供给和分配问题。杨团从这个角度提出衡量社会保障系统可持续性的四项能力标准,分别为:持久性、成长性、调节性和适应性。所谓持久性是指资源与环境的持久承载能力,这就意味着从社会保障的角度,可持续发展要在当代人和后代人之间的社会保障资源分配结构和分配制度中,贯彻社会公正的价值原则。这种社会保障资源的分配问题具体到我国当前的基本养老保险制度当中,就是养老资源的分配问题,其最根本的体现就是养老保险基金的分配问题。由此可见,养老保险基金的可持续性是我国基本养老保险制度赖以可持续发展的根本支撑点,因此对养老保险基金风险的管理就成了我国基本养老保险制度可持续发展的命脉。对于这一点,在郑功成和邱长溶的文章中都有所认同。郑功成提出了评价社会保障制度的可持续性有四个指标,即制度的稳定性、财政的可靠性、制度的发展性和支撑社会保障制度的因素变化趋势。其中财政的可靠性,具体到基本社会养老保险制度中主要是指养老保险基金的可靠性,基金有风险就会威胁到制度赖以存在的物质基础,可持续发展也无从谈起。邱长溶等人构建的综合评价指标体系中指出,可持续社会养老保险有四个子目标,即养老保险人数、机构设置、养老保险基金管理和代际平衡。可见,他也是把基金的可持续看作是养老保险制度可持续的基本内涵和根本支撑。

借鉴上述分析,本文认为在中国基本养老保险制度可持续发展的能力支撑点中,基金的可持续性是一个基本的,甚至是最重要的支撑点。如果,基金不具有可持续性或出现危机,就不可能有养老保险制度的可持续发展。从这个意义上讲,养老保险基金的风险管理就成了我国基本社会养老保险制度可持续发展的命脉。对当前我国养老保险基金面临的主要风险进行分析,并完善基金的风险管理,提升其可持续性,就成了诉求我国养老保险制度可持续发展进程中无法回避的重要课题。

二、当前我国养老保险基金面临的主要风险及成因分析⁴

调查显示,2000年至2002年,我国养老保险基金收支缺口每年都在400亿元左右。财政部社会保障司预测,养老保险社会统筹基金收支缺口2005年将达1661亿元,2010年将增至4802亿元。另外,截至2002年底,国内养老保险累计的个人账户的空帐规模达到4800多亿元。统筹基金收不抵支,再加上混账管理,导致当代人无奈的严重占用后代人的

¹ 主要在《中国社会保障制度变迁与评估》(中国人民大学出版社,2002)一书中提出了社会保障制度可持续性指标问题。

² 主要在《可持续发展的中国社会保障》(在于中国社会学网,杨团个人网站, http://www.sociology.cass.cn/pws/yangtuan/grwj_yangtuan)一文中提出了“衡量社会保障制度可持续发展的能力标准”问题。

³ 主要在《中国可持续社会养老保险的综合评价体系 and 实证分析》(中国人口·资源与环境,2004年第3期)一文中,提出了可持续社会养老保险的综合评价指标体系。

⁴ 参见路军:《当前我国职工基本养老保险基金财务危机及对策分析》,《中国投资导刊》2004.6。

养老保险资源，这显然违背了基金可持续发展的基本原则。

我国当前职工基本养老保险基金风险的出现和恶化，既有历史的原因，也有现实的原因，既有客观的原因，也有主观的原因。主要表现在以下几个方面：

（一）历史的原因：急于求成的制度转轨带来了超重的历史债务，而政府又将其转嫁给新的养老金制度。1995 年我国企业职工基本养老保险从现收现付制开始向“统账结合”的模式转变。在转制过程中，“老人”和“中人”的退休金权益由于没有以养老金形式形成积累，于是形成了“转制成本”。这一历史债务规模到底有多大，还存在争议⁵，最保守的估计是 2.8 万亿元⁶。由于政府不愿意承担这一成本责任，而统筹基金又无法填补这一缺口，所以社会统筹账户和个人账户采用了混账管理，挤占个人账户资金，代际传递转制成本。据测算，如果情况得不到改善，到 2033 年老龄化高峰期，当期支付缺口将达到 4400 多亿元，空账 14 万亿元。这必将进一步加剧当代人对后代人养老资源的占用，加剧代际矛盾，打击人们的缴费积极性；另外，为了解决转制成本，政府还设计了很高的养老保险缴费率⁷，而过高的缴费率加重了企业和职工的负担，进一步加剧了拒缴和逃费现象。由此，基本养老保险资金来源的可持续性受到严重挑战。而稳定充足的基本养老保险资金来源问题又是养老保险制度可持续发展的核心问题。

（二）现实原因：基金征缴不力导致的新债务。养老保险基金征缴是养老保险制度运行的核心。但基金征缴不足已是不争的事实，这方面的问题主要表现为以下几种情况：其一，基金征缴中的“打折征收”，加上我国在养老保险缴费年限等方面存在的“政策漏洞”，形成新参保人员“缴费少、受益多”的财务失衡状态，“新隐性债务”正在大面积生成。从表面上看，眼前的支付危机暂时避免了，但是从长期看，“新人”的养老保险在财务上难以达到平衡，这就形成了寅吃卯粮的不可持续状态。其二，养老保险基金征缴率低，导致供款不足。据调查，1992 年至 2001 年 10 年间，中国城镇企业职工养老保险当期的缴费率一直在 70%——80%间徘徊。国务院体改办宏观司 2000 年 5 月的相关数据显示，目前全国累计发生企业欠缴养老金已达 376 亿元。其三，企业少报，漏报，瞒报上缴基数。由于我国劳动报酬非工资化、工资非货币化严重以及劳动保险统计不够规范，准确和完善，就形成了统计工资总额大大小于实际工资总额，社会保险经办机构稳定的缴费工资总额又少于统计工资总额，综合这两种情况，可能使缴费工资总额缩小 33%左右。据北京市社会保险基金管理中心检查，1993 年漏报 733.6 万元违纪款中，其中有 534.6 万元，占 72.8%是因企业漏报工资总额所造成的。

（三）客观原因：人口老龄化、高龄化趋势，以及家庭的少子化，使得养老保险基金负担系数不断提高。我国由于人均寿命的延长和计划生育政策实施，使得中国的老龄化问题尤

⁵ 主要是测算方法和条件假设不同，另外，把这一债务看作是“转制成本”还是“隐性债务”，也会导致测算结果的不同。因为相对于隐性债务，转制成本的计算弹性要大得多，而隐性债务的计算通常采用中止法。

⁶ 参见高书生：《中国社会保障体制改革：回顾与前瞻》，载曾湘泉、郑功成主编《收入分配与社会保障》，中国劳动社会保障出版社 2002 年版，第 268 页。

⁷ 1994 年，全国离退休费用相当于工资总额的比例为 15.4%，而参加社会统筹单位应缴纳的基本养老保险费相当于其工资总额的比例为 21.8%。基本养老保险缴费率的国际警戒线为 20%。目前世界各国企业缴纳的基本养老保险费率一般为 10%。而我国目前企业的平均缴费率为 23%，高于世界平均水平（10%）13 个百分点，高于国际警戒线 3 个百分点。

为严重，并呈现出以下两个特色：即相对于发展中国家而言，我国的老龄化速度是最快的；相对于发达国家而言，我国是在人均收入水平最低的条件下进入老龄化社会的⁸。这就使得我国当前面临的老龄化为对我国当前的养老金基金财务平衡的冲击也最为严重。这种冲击主要体现在：一是老年人抚养比⁹的快速提高使养老基金的支付增加，收缴减少，基金后续能力降低，加重了入不敷出的矛盾。另一方面，对现行的个人账户积累基金发放的方式提出了挑战。个人账户养老金现行的支付方式假设职工退休后平均只活 10 年，而且制度规定，10 年后个人账户支付给退休者的部分由政府承担，如果未满 10 年退休者去世了，则家属可以继承其剩余部分。随着高龄化，这种只有补贴，没有任何结余的个人养老保险积累制度，显然也会给国家支付养老带来更大的困难。

（四）主观原因：在制度设计和运行中，一些人为了的因素也加剧了基金的风险。这种人为的因素主要表现在：其一，制度设计不合理，加重了支付压力。这体现在设计替代率过高，基金来源单一等方面。其二，制度运行过程中出现的提前退休¹⁰现象，带来的养老保险基金的收支剪刀差。据对上海、广东、山东等 13 个省、市的调查，从 1995 年至 1997 年 3 年间，新增离退休人员 164.4 万人，其中提前退休人员为 51.7 万人，占当期离退休人员总数的 31.4%，年支付提前退休的养老金为 18.8 亿元，占当期离退休金总额的 23.5%¹¹。其三，基金监管不力，投资管理不善，一方面加剧了基金的流失，另一方面，无法满足养老保险基金的刚性调节增长的需求。据统计，截至 1996 年全国养老金被挤占挪用乃至损失代 92 亿元，加大了基金缺口。另外，为弥补物价和工资指数增长建立的调整机制，也极大地提高了养老金的需求总量。尤其是 2004 年上半年，我国职工平均工资增长 7%，通货膨胀率为 3%，这给养老保险基金造成了极大的压力。然而在基金支付需求不断增长的压力之下，我国养老保险基金的投资和管理却依然问题多多、困难重重，基金收益甚微。

三、加强养老保险基金风险管理，提升养老保险制度可持续发展能力

如何摆脱我国养老保险基金的危机，加强基金风险管理是提升我国养老保险制度可持续发展能力的一个核心问题。笔者认为，我国应采取如下的相应对策：

首先，要转变观念，提高养老保险基金风险意识。应当看到我国养老保险制度虽然确立了基本框架，但制度本身还远未完善，在加上我国在社会保障立法方面的严重滞后，就是在制度运行过程中不仅还存在诸多变数和风险，而且各种有损养老保险基金可持续运行的违法事件也会时有出现。另外，我国金融市场还不完善，高层次的基金管理人才缺乏，金融投资工具还不发达，在基金投资运营方面存在着市场风险。这些风险的存在都可能影响基金的持续性。因此，要具备强烈的风险意识，防患于未然。

其次，转变建制理念，深化养老保险制度及配套制度改革，杜绝基金危机的制度根源，

⁸ 1900 年时的英国、法国、德国、美国、瑞典的人均 GDP（1990 年的美元）分别为：4593 美元、2849 美元、3134 美元、4096 美元、2561 美元（资料来源：《世界经济二百年》Angus Maddison, 1997，改革出版社）。其他详细数据参考蔡昉、孟昕：《人口转变、体制转轨与养老保障模式》，《比较》第 10 期。

⁹ 老年人抚养=（65 岁以上人数/15—64 岁人数）×100%。据测算，我国 1953 年、1964 年、1982 年、1990 年和 2000 年的老年人抚养比分别为 7.43%、6.39%、7.98%、8.33%和 9.92%。由于我国的计划生育国策始于 20 世纪 70 年代末，按人口年龄结构推算，今后 30 年我国老年人抚养比将继续快速升高，到 2030 年将会超过 20%。

¹⁰ 在国务院确定的 111 个“优化资本结构”试点城市的国有破产工业企业中的职工可以提前 5 年退休。

¹¹ 吴风：《提前退休透视》，《劳动保障》1999 年第 1 期。

提升基金运行的可持续性。第一，转变建制理念，实现养老社会化。纵观当今世界，中国恐怕是基本养老保险替代率最高的国家，财政负担过重，基金压力巨大。同时也给企业带来了沉重的缴费负担，压制了经济活力，同时也打压了企业年金制度的发展空间。企业负担过重，补充养老保险发展空间狭窄，又反过来造成对基本养老保险的依赖和基本养老保险基金的财政负担，从而产生恶性循环。养老问题是整个社会的责任问题，并不是单纯的政府责任。所以，中国要解决当前养老保险基金的财务危机，确保制度发展的可持续性，首先就是要转变建制理念，降低基本养老保险的替代率，提高社会和个人在养老方面的责任。第二，变当前的“统账结合”制度为“统账分离”制度。统账结合模式下的混账管理导致了空账问题，空账的恶性循环使本质上的现收现付，既为即期的养老金待遇扩张性支付提供了可能，也无法应对老龄化危机，与可持续原则背道而驰。因此，必须实行“统账分离”制度，推行个人账户“实帐化”，并加快个人账户的有效管理，利用社会和市场的力量，提高个人账户的经济效益。统账分离后统筹基金的资金支付缺口通过盘活国有资产（包括居民的福利住房）等方式筹集资金解决。第三，改革退休制度，降低当期支付规模。退休年龄是影响养老金负担水平的一个基本因素。据国际劳工局估计，退休年龄从60岁提高到65岁，养老金负担能下降近50%。因此我们要设计配套合理的退休制度。首先，要严格杜绝提前退休。其次，要适当提高退休年龄，实行弹性退休制度。根据测算，在我国退休年龄每延长一年，养老统筹基金可增长40亿元，减支160亿元，减缓基金缺口200亿元。我国现阶段男性60岁和女性55岁的退休年龄规定于50年代初，当时我国居民平均预期寿命仅49岁，而目前已上升到70岁左右，应当说在我国提高退休年龄存在着较大的空间。从国际比较来看，我国的退休年龄也有较大的提升空间，尤其是女性退休年龄。根据国际卫生组织的调查，当前全世界平均预期寿命是66岁，平均退休年龄为男60.5岁、女58.6岁。而我国当前的平均预期寿命已达到71.4岁，但退休年龄却仅为男60岁、女50岁（女干部55）。

再次，加强基金征缴、完善基金监管。加强基金征缴工作，一方面要扩大养老保险覆盖面，提高资金来源。只要符合参保条件，外商投资企业、港澳台商企业、集体企业、事业单位、非公有制经济、自由职业者等都应作为扩面的范围和重点，做到应保尽保。还要规范征缴基数，杜绝渗漏。另外要拓宽融资渠道。首先要固化财政投入机制，以往政府财政投入存在很大的随意性，无法保证稳定的基金供应。因此，要规划财政投入。根据基金缺口测算，财政应每年拿出5%，即每年约700亿，用25年时间逐渐消化基金缺口。建议中央以立法形式明确这一财政政策，以保持养老保险制度的可持续发展。另外，还可以通过税收融资，国有资产变现融资以及债券融资等。完善基金监管，增进基金安全，促进保值增值。养老保险基金的管理包括行政管理和营运管理。基金行政管理是政府的职能，也就是政府主管部门对基金营运实行监管；基金的营运管理就是业务运作管理，包括核定、收缴、会计核算与财务管理、支付、投资营运管理等。为加强对养老保险基金的管理，我国应尽快统一管理体制，实行养老保险基金行政管理和营运管理分开、执行机构与监督机构分设的管理体制，使我国养老保险基金管理规范化。借鉴国外特别是智利的经验，把基金交由多家非政府部门进行经营并引入竞争机制不失为一条可取的途径。在其境内管理中，尤其要加强对个人账户基金的资本化管理运营。个人账户的管理应是以账户资本化运作为核心的一整套制度法规，包括：合理的管理成本、资本市场投资选择、投资收益、风险防范和金融服务。根据我国目前状况，对养老保险个人账户基金的投资管理，采取全部委托方式为宜，即建立受托人、投资管理人

和保管人分工负责、互相制约的管理体制。受托人——由省级以上社会保险经办机构充当；投资管理人——从我国现有专业基金管理公司或资产管理公司中选择；保管人——从四大国有独资银行和股份制商业银行中选择。并相应建立一套风险监控制度。个人账户基金的资本化市场管理运营可以达到投资回报率和风险防范兼顾的目的。国际上已经发展到相当完善的程度。

第四，加强立法，促进养老保险规范化运行。

应当看到，上文所提到的导致基金风险的众多成因中，大都和社会保险立法不健全有关，比方说提前退休问题、基金征缴问题以及基金管理运营问题；同样，在上文所提到的应对危机的对策中，也大都要依赖法制的保障才能奏效。所以说，加强养老保险内置整个社会保险的法制化建设应是重中之重、当务之急。社会保险法律体系包括：《宪法》；国家立法机关通过的法律，如《社会保险法》；国家行政机关颁布的法规；地方立法、行政机关出台的地方性法规。对于我国当前的养老保险而言，当务之急是制定和出台《社会保险法》。

最后，建立风险准备金和风险预警系统。养老保险基金是人们的活命钱，养老保险基金风险一旦发生，必然会影响到民生，进而导致严重的社会问题。因而建立风险准备金和科学灵敏的风险预警系统是防范风险的重要措施。

参考文献：

1. 郑功成等：《中国社会保障制度变迁与评估》，中国人民大学出版社，2002。
2. 路军：《当前我国职工基本养老保险基金财务危机及对策分析》，《中国投资导刊》2004.6。
3. 邱长溶等：《中国可持续社会养老保险的综合评价体系和实证分析》，《中国人口、资源与环境》2004.3。
4. 张茂松：《粥少僧多为哪般——养老金缺口成因分析》，《中州审计》2004.3。
5. 林义：《社会保险基金管理》，中国劳动社会保障出版社，2002。
6. 杨仁君：《中国社会保障风险研究》，《技术经济》2004.6。
7. 吴敬琏：《比较》，中心出版社，2004.1。
8. Debbie Harrison., Pension fund Investment and Administration in Europe, London, Financing Publishers, 1997.

