

实施做实、做大、做强战略

实现基本养老保险制度可持续发展

Measures on Achieving Sustainable Development of Fundamental Pension System

刘昌平

(武汉大学社会保障研究中心, 430072)

(Center for Social Security Study of Wuhan University, 430072)

摘 要: 由于养老保障责任不明、债务不清、运行机制不合理, 当前我国基本养老保险制度已经陷入制度危机。按照十六届三中全会精神, 当前应该通过对基本养老保险制度实行结构性调整, 实现社会统筹与个人账户分账管理; 进一步明确政府对社会统筹养老金的财政兜底责任和企业与职工对个人账户养老金的担保责任; 最后通过实施做实个人账户、做大全国社会保障基金、做强养老基金给付能力, 实现我国基本养老保险制度可持续发展。

关键词: 养老保险 全国社保基金 社会统筹 个人账户

Abstract: Because of ambiguous responsibility of old-age security, not clear debt and not rational run system, our fundamental pension system has got into system crisis. According to 3rd conference of 16 fall due, we should carry out structural adjustment to fundamental pension system and separate individual account from social pooling, should further establish financial guarantee responsibility to social pooling and guarantee responsibility of enterprise and employee to individual account. We should implement policies to enrich individual account, enlarge national social security and enhance payment ability of pension fund, ultimately achieve sustainable development of fundamental pension system.

Keywords: pension national social security fund social pooling individual account

党的十四届三中全会首次提出了我国基本养老保险的制度基础是“社会统筹与个人账户相结合”, 肯定了个人账户制是一个正确的改革方向。1997 年《国务院关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》(国发[1997]26 号) 的颁布, 正式确立了我国养老保险制度的基本框架, 统一了具体实施方案。经过 20 年的探索和实践, 我国养老保险制度设计不断完善, 管理服务不断细化, 对保障离退休人员基本生活, 促进经济发展, 维护社会稳定发挥了积极作用。但是, 随着改革深化和经济社会发展, 我国经济结构不合理、社会保障体系不健全、就业压力逐年增加和收入分配差距拉大等深层次问题逐步凸显出来; 伴随市场化、城市化、人口老龄化程度的提高, 养老保障的任务越来越重, 社会化管理服务的要求越来越高,

政府管理的压力越来越大。进一步完善养老保障制度面临着诸多问题和严峻挑战。党的十六届三中全会通过的《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》（以下简称《决定》），对加快建设与经济发展水平相适应的社会保障体系提出了新的任务和要求。根据《决定》有关精神，我们在全面分析我国养老保险制度改革现状和存在问题的基础上，提出了实施做实、做大、做强战略，实现基本养老保险制度可持续发展。

一、制度危机的原因分析

养老保险制度既是一项重要的社会制度，也是一项十分重要的经济制度。养老保险制度的建立与完善，将对经济社会发展起到积极的促进作用，反之也有可能成为经济社会发展的严重桎梏。当前，由于没有明确划分养老保障的责任主体和责任范围，致使制度在实际运行过程中出现了一系列问题，严重危及养老保险制度的可持续发展。

（一）在保障项目方面，责任不明确，助长企业和地方政府的依赖倾向

长期以来，由于政府与企业、中央政府与地方政府之间养老保障责任不明，企业依赖政府、地方政府依赖中央政府的倾向日趋明显，中央政府的责任和包袱越来越重。一些地方在实行社会统筹过程中，采取一刀切的方式，剥离了部分企业保障项目，过多地承担了养老保障的责任。由于政府能够确保按时足额发放养老金以及职工缺乏自我保障意识，企业没有自主建立保障计划的积极性。同时，一些地方利用基本养老保险中过渡性养老金管理混乱，把统筹外项目纳入基本养老保险支付范围，部分地区统筹外项目已占实际支付的 1/3 左右，提高了基本养老保险的保障水平，增加了各级政府养老保险的隐性负担。基本养老保险制度的目标替代率为 58.5%，目前全国平均为 86%，有的地方高达 120% 以上。¹随着财政负担的逐年增加，一些地方政府利用“两个确保”的政策，向中央政府提出财政兜底要求，逐步将应当由地方财政承担的统筹外项目转变为统筹内支付，一并转嫁给中央政府，使中央政府的有限责任转变为无限责任，出现了“地方请客，中央买单”的局面。

（二）在账户设计方面，债务不清晰，放大基金缺口和“空账”

养老保险历史债务是我国经济改革和社会发展过程中最难解决的转制成本。国发[1997]26 号文件，统一了基本养老保险制度，确定了费率和替代率，划清了“老人”、“中人”和“新人”的界限，初步限定了历史债务的范围和规模。但是，由于当时只是将个人账户作为一个计发办法，个人账户不是实际账户，而是一个“名义账户”；由于财务上实行社会统筹基金和个人账户基金混账管理，允许统、账基金相互调剂使用，以基础养老金代替基本养老金，基金管理未能实现向部分积累制过渡的目标，仍然是现收现付制；由于个人账户基金既没有基金积累，也没有真正实现投资运营，却无本计高息，致使个人账户养老金债务持续增大。与此同时，1997 年以来，各地没有做实个人账户，无法割断统、账基金之间的联结，没有锁定统筹基金的债务。一些地方为满足当期支付需要，大量动用“中人”和“新人”积累的个人账户基金弥补社会统筹基金收支缺口。这实际上是通过“中人”和“新人”的个人账户基金积累偿付养老保险历史债务，其结果是债务期间结构的变换，即在暂时减少历史债务的同时，持续扩大统筹基金的现实债务，增加了政府的养老保险债务规模。过去 6 年，个

¹ 孙建勇主编：《企业年金管理指引》，中国财政经济出版社，2004 年版，第 44 页。

人账户“空账”规模累计已超过 6000 亿元。²账户如果不做实个人账户，不实行基金分账管理，从根本上锁定政府的财务负担，建立各级政府、企业和个人的分担机制，养老保险债务不仅是我国规模最大、增长最快的债务之一，而且可能是一个永远填不满的无底洞。

（三）在运行方式方面，机制不合理，增加制度和道德风险

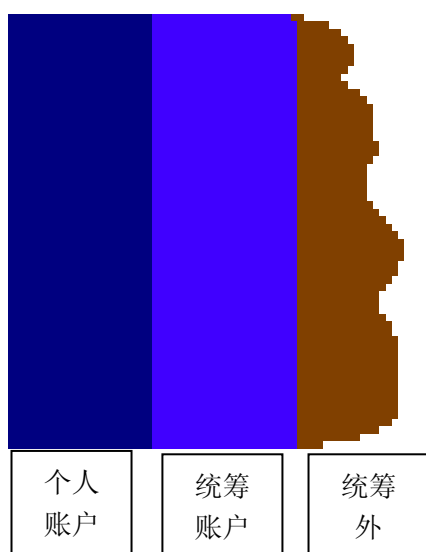
很长一段时间，各级政府主要注重养老保险的社会效果，忽略了其经济效应和运行方式，没有建立一套风险控制机制。在征收环节，由于政策规定弹性较大，缺乏统一调控和措施，各地费基和费率不一、差距很大，高低相差 15%左右；由于缴费年限与最终受益之间缺乏制度关联和激励作用，企业和职工没有缴费积极性，普遍缩短缴费期限，2002 年约有 400 万参保职工非正常中断缴费。在管理环节，由于基金混账管理，统筹基金未按收支需要实行有效管理和监控，造成一定隐性损失；个人账户基金没能形成资本、实施投资运营且高额计息，加大了“空账”规模和政府负债。在支付环节，由于法定退休年龄偏低，计发基数和系数、保障项目和水平、待遇调整时间和标准等管理不规范，一些地方擅自决定、自行作出调整 and 安排，一些企业为减员增效，鼓励和支持职工提前退休，大大增加了基金的支付压力，近年来全国平均退休年龄仅为 53 岁，2002 年提前退休人员占当年离退休人数的比例高达 23%。事实上，征收、管理和支付环节每个因素的微小变动，都将严重影响制度的财务平衡，危及可持续发展。

二、完善制度的思路

按照《决定》精神，完善养老保险制度的基本思路是：通过结构调整，逐步从“统账结合、混账管理”的现收现付制模式过渡到“统账结合、分账管理”的部分积累制模式，逐个明确保障项目的待遇水平和功能作用，严格界定政府、企业和个人的责任，锁定各主体的责任范围，从而通过资源重新配置，加强政策引导与扶持，激发各主体的积极性，实现制度良性运行。其基本结构和具体项目可作如下安排：

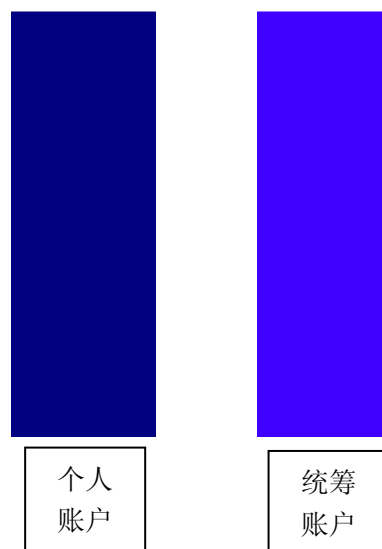
² 《如何化解 6000 亿养老保险空账》，国研网（www.drcnet.com.cn），原载《南方都市报》，2004-09-24。

26号文件规定的制度结构



依据十六届三中全会精神设计的制度结构

结构调整
→



实施结构调整后的基本养老保险制度框架

（一）基础养老金

基础养老金是一项覆盖城镇所有从业人员，确保其基本生活和权益的养老保障项目，可视为最低养老金。基金由企业缴费形成，不足部分由财政补助。目标替代率为社平工资的35%，所有参保人员享受同等待遇水平。作为基本保障项目，政府应当承担管理和兜底的责任。当前，应进一步明确基础养老金的作用，剥离不该承担的项目，还其本来功能和面貌，锁定政府的责任和风险，使政府责任从无限转换到有限。同时，应将统筹账户与个人账户分开管理，规定统筹基金只保障基础养老金，不许向个人账户基金透支。根据十六届三中全会“在完善市级统筹基础上，逐步实行省级统筹，条件具备时实行基础养老金的基础部分全国统筹”的要求，应明确不同统筹层次的责任主体，划清中央和地方的责任，加大地方财政的投入。实行全国统筹之前，基础养老金的责任主体是地方政府，基金不足部分由地方财政兜底，中央财政给予适当补助；实现全国统筹之后，统一各地基础养老金缴费基数和比例，基金不足部分由中央财政兜底。地方统筹外项目彻底从基本养老保险统筹账户分离，有条件的地区可以将其并入企业年金，没有条件的地区应该直接将其切掉。

（二）个人账户养老金

个人账户养老金是一项强制职工个人缴费，国家给予税收优惠，政府承担管理责任，保障其中等生活水平的养老保障项目。个人账户基金企业不缴费，财政不兜底。根据个人缴费、投资收益积累额和预期余命确定待遇水平，计划替代率为 15%。基金由个人缴费形成，具有与统筹基金不同的私有属性，统、账分开管理之后，统筹基金不能向个人账户透支，个人账户基金也不得向统筹账户透支。目前，国家规定个人按工资 8% 缴费，由于职工工资基数不一，实际缴费费率和投资收益率不同，个人账户基金积累额差别较大，最终享受的待遇水平不等。

三、做实个人账户，实现结构和模式转换

做实个人账户是实现统账分开管理的前提，是划清政府责任的关键。当前，应按国发[1997]26 号文件规定，划分“老人”、“中人”和“新人”。“老人”不建账；“中人”建账之前工作年限视同缴费，也不建账；“老人”和“中人”视同缴费年限的基本养老金，按现行办法由统筹基金支付；“中人”和“新人”按规定建立个人账户，其个人缴费部分可以继承。做实个人账户利大于弊，有利于降低统筹基金的支付压力，实现基金的收支平衡，并形成巨额可用于投资的个人账户基金。

做实个人账户，可以一步做实也可分步做实。按照一步做实方案，所有参保人员缴费工资的 8% 缴费记账，并按实际投资收益记息。一步做实操作简便，可如期实现部分积累，约束地方同步配套资金，中央和部分地区财政压力较大。分步做实可减轻当前负担，但不能规范管理，难以约束地方配套资金。

中央财政用于确保养老金发放的补助，应保持相对稳定，基础养老金不足部分由地方财政补助。中央财政新增补助主要用于做实个人账户，并把握以下原则：一是实行各省市都给补助的政策，促进各地做实个人账户；二是考虑各地经济发展和财力情况区别对待，对中西部地区 and 老工业基地有所倾斜，确定不同的补助比例；三是建立做实与补助的激励机制，对地方财政配套提出明确要求。

四、做大全国社保基金，解决历史债务和“空账”

按照《全国社会保障基金投资管理暂行办法》，全国社会保障基金是指全国社会保障基金理事会负责管理的由国有股减持划入资金及股权资产、中央财政拨入资金、经国务院批准以其他方式筹集的资金及其投资收益形成的由中央政府集中的社会保障基金，其资产独立于理事会、社保基金投资管理人、社保基金托管人的资产。当前，全国社会保障基金的管理模式采取的是委托投资型。

（一）做大全国社保基金的政策选择

为多渠道筹集社会保障基金，逐步化解养老基金支付压力，2000 年国务院决定成立全国社会保障基金理事会，管理中央集中的社会保障基金。截至 2003 年底，全国社会保障基金积累 1300 多亿元。³如果政策没有新的突破，仍按基金现有来源和渠道，预计到 2007 年底基金规模不会超过 3000 亿元，远远不能满足需要。

³ 国务院新闻办公室：《中国的社会保障状况和政策》白皮书，载劳动和社会保障部网站。

全国社保基金是基本养老保险的战略储备，主要用于解决历史债务和个人账户“空账”。目前，该项基金积累规模较小，不足以支付模式转换的必要成本。作为一项战略储备，该项基金可从长计议，在短期内不作支出安排，使之不断增值做大，成为养老保障改革过渡期的稳定资源。

根据国务院有关规定，全国社保基金的主要来源是中央财政拨款、国有股减持收入和其他收入。在境内国有股减持暂停后，全国社保基金的主要资金来源目前已经无以为继，迫切需要开辟新的筹资渠道。为尽快充实全国社保基金，一方面要继续保持适度的财政支持，按照“中央社会保障支出占财政支出的比例要逐步达到 15—20%”的要求，在确保中央财政当期支付缺口补助和做实个人账户账户补助的基础上，进一步增加财政投入，稳定国有股海外上市减持和彩票公益金收入，适时开征大额遗产、奢侈品及高档消费等特别税种，进一步充实全国社保基金；另一方面要依据十六届三中全会关于“采取多种方式包括依法划转部分国有资产充实社会保障基金”的精神，通过依法划转部分国有资产等方式拓展新的筹资渠道，做大全国社保基金积累规模，使之能够适应偿还部分养老金历史债务和个人账户“空账”的需要。

（二）全国社保基金股权资产管理

目前全国社保基金的资产全部是现金资产，按《全国社会保障基金投资管理暂行办法》管理。下一步充实基金后，除现金资产之外，既有股权类资产，也有未股份化资产，划转以后会转为债权资产，因此需要分别研究股权资产和债权资产的具体划转办法和管理办法，切实解决其管理运作问题，实现保值增值。

1、划转后国有资产的管理运营。

经中编办批准，全国社保基金理事会设立了股权管理部，负责管理划转的国有资产股权或土地权益性资产。根据国务院规定，理事会可以拥有股权，享有所持股份的收益权，但不充当股东，不参与企业经营决策。全国社保基金理事会可依照有关法规聘请并委托符合资质要求的资产管理公司代理经营；另外，也可按照国家有关规定，在需要时向战略投资者协议转让所持股份，实现股权资产收益最大化。

国有土地资产，用每年分红或转让收益充实全国社保基金，主要是现金类资产，可根据全国社保基金的实际支付需要，合理确定其在资产组合中的比例，并以货币市场基金和银行存款为主要载体，实现保值增值。

2、债权资产的管理与运作方式。

经营性国有资产中尚未实行股份化和因各种原因而不能进行股份化改造的国有企业占用的资产，在划转以后将形成全国社保基金的债权资产。考虑到国有资产的股份化仍然需要一个过程，并且还要避免对股票市场产生过大的冲击，所有，债权资产在未来一段时期内仍然会存在。全国社保基金可以根据现金支出总体需要，在必要时对债权资产实行证券化，例如发行抵押债券，并建立相应的债券二级市场，实现这部分资产的保值增值，并满足支出需要。

3、进一步加强和完善全国社保基金管理。

第一，我国国有资产实行分级管理，资产分布极不均衡，解决中央和地方企业“中人”的养老金历史权益问题，只能统筹考虑。划转中央或地方重点企业部分国有资产的政策，应

按国务院规定由政府有关部门拟定，所划国有资产只能由中央统一管理，避免人为增加管理成本和投资风险，造成社保基金管理的混乱局面。

第二，全国社保基金理事会应尽快研究制定内部投资管理和风险管理办法，加强资产负债管理，根据分配方案需要制定相匹配的资产管理策略；应尽快建立内部控制和外部监管制度，积极引进外部审计。

第三，由劳动保障部会同财政部、中国人民银行、证监会、银监会，研究制定与全国社保基金管理运营相配套的股权和债权资产管理运营方案，以及全国社保基金进入货币市场和债券市场的方案。对全国社保基金充实后的资金收益，由劳动保障部会同财政部，根据完善养老保险制度的统筹安排，明确使用方向，制定分配方案，使其最大限度地发挥作用。

第四，全国社保基金理事会要坚持安全至上、审慎投资的理念，积极稳妥地进入资本市场和货币市场。同时要积极探索更有效的资产管理运营体制，在保证基金安全性的前提下实现基金增值，并对我国资本市场、货币市场的健康发展和公司治理结构的完善发挥积极作用。

五、拓宽投资渠道，增强制度偿付能力

基金投资运营是养老保险制度的内在要求，也是实现财务平衡的重要保证。目前，我国养老保险基金总积累已超过 3000 亿元：地方结余 1800 多亿，全国社保基金 1300 亿，辽宁个人账户 70 多亿。随着做实个人账户和做大全国社保基金，基金积累规模将不断扩大，必须进一步调整投资管理政策。根据金融市场发展状况，遵循安全、稳健原则，在规范基金监督的前提下，努力探索有效的投资运营模式。

当前，强化养老保险基金监管的主要政策思路为：一是建立和完善养老保险基金投资运营的各项规则、基金运营机构资格认定，制定各类监管准则；其二，通过具体的监管方式和监管手段，遵循基金管理规则，对养老保险基金投资运营实施有效监管；其三，通过立法监管、经济监管、行政监管和其他多种监管方式的结合及与财政、金融等部门的综合配套，是实现养老保险基金监管规范、有序和稳健发展的重要制度保证。

（一）社会统筹基金的投资运营

统筹基金主要来自企业缴费，不足部分由中央和地方财政补助。2002 年底，全国部分地区结余基金 1600 亿元。按照现行政策，投资范围仅限于银行存款和国债，投资收益较低。为确保基金安全和支付需要，在近期内对社会统筹基金可维持现行政策，但需要进一步规范基金管理运作，在此基础上逐步拓宽投资渠道，开展结余基金投资运营，保持一定的投资收益水平。需要建立健全社保经办机构基金管理的内控制度，强化劳动保障和财政部门的监督机制，确保基金安全和实现基金保值增值目标。

（二）个人账户基金的投资运营

个人账户做实后，随着“老人”的养老问题逐步解决，“中人”平稳过渡，“新人”的个人账户全部充实，我国将建立起真正的统账结合养老保险制度，实现基金平衡。这一笔庞大的基金将在未来 30 年左右的积累期面临通货膨胀风险和经济增长风险，因此，迫切需要通过基金投资运营实现保值增值。

从国外的情况看，个人账户社会保障基金的管理运作，是在市场化的基础上政府管理和

市场运作相结合。我国基本养老保险基金管理的现行规定，基本养老保险基金实行收支两条线管理，基本养老保险基金结余额除预留相当于 2 个月的支付费用外，应全部用于购买国债和存入专户，严禁投入其他金融和经营性事业，任何部门、单位或个人不得利用基本养老保险基金在境内外进行其他形式的直接或间接投资。这种严格的基金投资管理政策不仅不符合基金制养老金制度改革本质要求的本质要求，而且使个人账户养老基金面临巨大的通货膨胀风险和经济增长风险。因此，必须放弃这种严格的投资限制政策，探索市场化投资管理的模式。

参考国际上社会保障基金投资管理模式，结合我国个人账户社会保障基金的强制性和基本保障的属性，我国个人账户养老基金的治理结构应是委托投资管理型：个人账户养老基金虽然也是国家基本保障项目，但采取基金制筹资方式，国家财政不提供担保，因此，个人账户基金的治理结构应采取省级社会保险经办机构作为受托人和（或）账户管理人，将个人账户基金的投资管理权和托管权分别委托外部竞争性商业机构的管理模式；省级社会保险经办机构在不具备能力的前提下，可以将个人账户基金的账户管理权委托给不外商业机构；省级社会保险经办机构、基金管理服务机构在从事个人账户养老基金管理服务过程中必须接受社会保障基金监管机构的监督检查。

（三）全国社会保障基金的投资运营

全国社保基金是中央政府管理的社会保障调剂基金，现有资产规模为 1300 亿元，2001 年和 2002 年投资收益 30 亿元，平均收益率为 2.5%。目前，全国社保基金规模有限，不能解决养老保险的历史债务问题，应拓宽筹资渠道，逐步增加财政投入，采取多种方式包括依法划转部分国有资产充实养老保险基金，争取在未来 5 年使全国社保基金增加到 1 万亿左右。当前，需要尽快完善《全国社保基金投资管理暂行办法》，进一步界定理事会的管理职责和专业机构的投资运营职责，规范基金投资管理行为，建立委托管理、投资管理和基金托管相互制衡的约束机制，加强劳动保障和财政部门的监管。同时，要调整投资管理政策，逐步扩大投资范围，加快市场化改革，增加市场竞争和服务主体，鼓励专业机构根据市场行情选择投资组合，实现基金资产稳定增值的目标。

（四）健全我国养老保险基金监管和基金投资风险控制体系

我国养老保险基金规模大、管理主体多、运作环节复杂，潜在风险较多，应根据不同基金的管理模式，采取相应政策措施，切实加强政府监管，逐步建立具有中国特色的养老保险基金监管体系。当前的具体思路包括：其一，抓紧拟定基金监管法律法规，建立健全基金监管法规体系，强化政府制定规则、依规监管的职能；其二，改进监管方式，建立信息披露制度，加强投资运作全过程的动态监管，严格执行市场准入制度，确保资质和信誉较好的金融机构参与管理；其三，充实监管力量，建立精干高效的监管队伍，并随着我国养老保险基金从“政府直接管理”向“市场运作、政府监管”的转变，尽快建立职责明确、精干高效的监管组织体系。

