

西安市基本养老金制度现状分析

Analysis of the basic old-age pension system in Xi'an

唐丽娜 李 伟

(西北大学公共管理学院, 710069)

摘 要: 为了应对日益加重的人口老龄化, 进一步完善西安市基本养老保险制度, 文章采用实证和理论相结合的研究方法, 对西安市基本养老保险基金存在的诸多问题: 基本养老金替代率偏低、养老资金缺口逐年加大等进行了实证研究, 认为应该从多方面考虑解决这些问题, 以缓解其对西安市的养老工作造成的困扰。

关键词: 养老金; 替代率; 逃费; 资金缺口

Abstract: In order to respond to the increasingly aging population of Xi'an, positive and theoretical approaches are adopted to study the current problems in the basic old-age pension system of Xi'an, dealing with the low basic pension Substituting Rate, and the worsening shortfall in fund. The conclusion is to cope with the problems from various aspects.

Keywords: old-age pension, Substituting Rate, escape from the fee, shortfall in fund

西安市从 1986 年开始实行养老保险社会统筹, 到目前为止, 养老保险的覆盖范围已经扩大到国有、城镇集体、外商投资、民营企业等各类企业和城镇个体工商户; 建立并完善了个人缴费制度, 个人缴费率为 6~7%, 企业缴费率为 20%; 实行了社会统筹和个人账户相结合的制度; 基本建立了基本养老金正常调节机制; 建立并完善了计算机网络管理系统; 实行了基金收支两条线管理和养老保险费由税务部门征缴的办法; 基本养老金的社会化发放率达到 100%, 基本保障了企业离退休人员养老金按时足额发放。

西安市的基本养老保险工作总体上情况较好, 从制度的制订、执行和养老金的发放等环节来看相对较为规范。但由于受到政治、经济、区域和社会发展的影响, 还存在着这样或那样的问题, 尤其是在基金方面, 正是由于这些问题的存在给西安市的基本养老保险制度带来了巨大的冲击, 对西安市在人口老龄化压力下的养老工作造成了困扰。

一、西安市老龄人口现状

按照西安市 2000 年人口普查资料显示, 西安市的 65 岁及以上人口占总人口中的比例分别为: 1964 年为 3.15%、1982 年为 4.48%、1990 年为 5.21%、2000 年为 6.47%, 按照此趋势进行分析, 预计到 2010 年西安市已经进入了老龄化社会, 65 岁及以上人口将会占到总人口的 7.6%左右, 人口绝对数将会达到 60 万左右, 从而正式进入老年社会, 而现实的情况可能更为严峻。

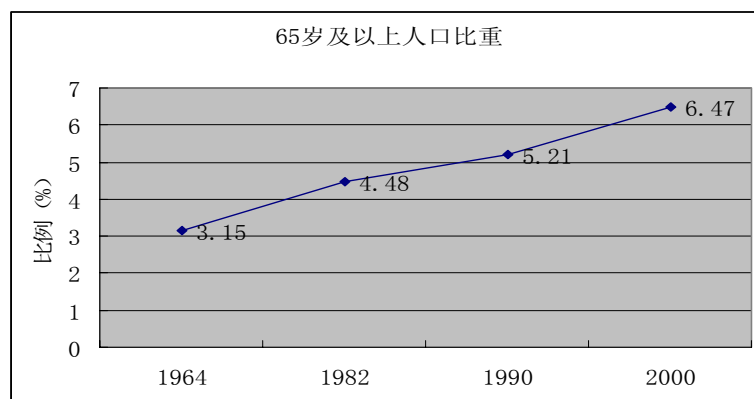


图1 西安市65岁及以上人口比重发展趋势图

二、养老保险基金逃费行为

在我国，国家是养老保险制度的制定者和管理者，并承担着重大的制度风险。在这样一种制度下，企业和职工都面临着逃费的激励。我国养老保险保费收缴率1994年为90.5%，1996年为87%，1997年为80%，平均下降3%；1998年企业累计欠缴基本养老保险费318亿元，1999年达到388亿元，到2000年6月已达414亿元¹。大量的逃费行为使得基金收入远低于基金供给，养老社会保险承担着巨大的财务风险。严重的逃费现象使养老保险统筹账户收不抵支，加重了养老保险承担的转轨成本债务和制度运营风险。

表2 西安市养老保险金缴纳情况统计表

单位：亿元

年份	应缴保费	实收养老金	养老保险费收缴率 (%)	人均缴费工资占社会平均工资 (%)
1999	8.87	8.19	92.41	98.49
2000	12.08	11.09	91.84	112.15
2001	11.87	10.78	90.8	66.25
2002	16.68	10.34	61.98	77.64
2003	17.23	14.03	81.45	83.53

资料来源：表中数据根据历年《西安市统计年鉴》和西安市政府工作报告整理所得。

从表2中可以看出，西安市养老保险费收缴情况同样存在着逃费现象。养老保险金收缴率总体上逐年降低，从1995年到2003年平均下降1.75%；2002年收缴率创历史最低，为

¹ 田松青. 养老保险的博弈困境及对策. 长白学刊, 2002(2).

61.98%，仅当年欠缴养老保险费就达 6.34 亿元，约相当于 1996 年全年实收的养老保险金；收缴率最高的是 1996 年，收缴率为 96.09%，但仍未达到 100%的制度收缴目标。

除养老金收缴率低这一个表现形式之外，逃费现象在实际养老金管理过程中还存在着企业变相减少工资总额，增加临时工减少参加养老保险人员数量，违规截留应缴保费等造成养老金缴费基数缩小的其它逃费方式。

逃费行为给养老保险事业运行造成的后果是非常严重的：导致缴费者和不缴费者之间在有效费率上的不平等；职工相互间的收入分配不平等；降低了养老保险的再分配功能；导致基金缴费率的不断提高等等²。西安市养老保险管理部门和工作者必须对这一现象给予高度的重视，在充分分析造成企业和职工个人逃费原因的基础上改善管理环节，加大管理力度，以避免在人口老龄化压力下养老保险负担的再加重。为此应将反欺诈列为长期工作重点，集中力量检查企业和个人缴费、养老和失业保险金支付情况，确保当期收入，减少逃费及不合理支出，推动制度转轨和结构调整。

三、基本养老金替代率偏低

基本养老金替代率是指基本养老金平均水平与职工工资水平的比值。

西安市养老金替代率近几年不断下降（表 3），已明显低于全国平均水平，难以再通过降低替代率来缓解养老金支付能力。

表 3 西安市历年替代率

年度	西安市人均 月离退休费（元）	西安市职工社会 月平均工资（元）	西安市基本养老 保险金替代率（%）	全国基本养老 保险金替代率（%）
1999	375.3	684.75	54.81	61.84
2000	462.23	764.92	60.43	58.23
2001	466.24	898.83	51.87	63.15
2002	535.37	1011.50	52.93	63.42
2003	553	1125.33	49.14	67.56

资料来源：《西安市统计年鉴 2004》，《陕西省统计年鉴 2004》。表中全国的数据根据历年《中国统计年鉴》和《劳动和社会保障事业发展统计公报》整理，不包括香港、澳门和台湾的数据。

养老金替代率的确定受社会消费水平和经济发展水平的影响，根据经济发展的实际情况合理确定替代率，并努力使其稳定在与社会经济发展水平相适应的水平，以在确保老年基本生活需要之余提高老年人生活质量。西方国家基本养老金替代率一般为 50~60%。表 3 中的数据表明，西安市的养老金替代率仅为全国平均水平的 80%左右，近 5 年来还呈不断下降趋势，平均为 53.8%，低于替代率 60%的制度目标，也低于国际劳工组织建议的 55%的替代率水平；而物价指数逐年上升，物价水平也相比较较高，可以说西安市的老年人口生活水平较低。2000 年的养老金替代率最高，为 60.43%；2003 年的替代率最低，为 49.14%。从总

² 张立光. 我国养老保险逃费行为的成因及对策研究. 财贸经济, 2003(9).

体上看，西安市养老保险金替代率略微呈下降趋势，且明显低于全国平均水平。因此，利用降低替代率来缓解养老保险支付压力在西安并不可行。相反，为了确保老年基本生活需要，提高老年人生活质量，在不过度加重财政负担的同时，应该合理确定养老金替代率。控制替代率和提高退休人员生活质量和水平，是政府并不相悖的目标，其间的分寸把握有时很微妙，需要依据实际情况的变化不断调整。对西安市政府而言，提高替代率对已面临养老支付压力的财政困难不小，但遏制替代率的持续下滑却是西安市政府的当务之急。

此外，大力发挥第二、第三支柱即企业年金和个人储蓄的作用，也可以弥补替代率低的不足，使这二部分相加的替代率水平达到 30~40%左右，在不过度加重财政负担的同时，通过这部分收入来提高老年人的生活质量，使他们能够更大更好地分享社会经济发展的成果。目前我国西部地区包括西安市目前的企业年金开展状况规模很小，从能够掌握的数据来看，1994 年在这一制度启动之初有 3 户企业为 182 人办理企业年金，2002 年西安市有 1 户企业为 1 人办理企业年金。这是一个不完全的数据，但能够从一个侧面说明在西安市企业年金未起到对基本养老保险的补充作用。所以应该在社会保险行政主管部门的监督授权下，尽快组建专门的准政府机构负责企业年金制度。

四、养老资金缺口逐年加大，地方财政支持能力不足

从 1995 年至 2003 年，西安市的养老保险金支出逐年增加、呈不断上升趋势，除 2001、2003 年外，养老保险支出增长率远远大于经济增长率，年平均增长率 22.7%，也大大高于 13.04%的年平均经济增长率，同样高于 19.1%的地方财政收入增长率。按照这样的增长幅度，西安市未来养老保险将会给财政带来巨大的压力。

表 4 西安市养老保险支出增长率

年份	年均	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
GDP 增长率 (%)	13.0	14.1	14.4	13.5	12.2	13	13.1	13.3	13.5
养老保险支出增长率 (%)	22.7	27.1	19.6	31.5	33.3	21.1	6.4	41.2	1.3
财政收入增长率 (%)	19.1	30.6	24.8	17.9	16.8	14.8	19.1	8.5	20.1

资料来源：根据历年《西安市统计年鉴》整理

以下是根据西安市在职及离退休职工人数对养老金供求缺口所作的理论上的分析。以西安市目前实行的养老统筹制度推算离退休金供求关系，1999—2002 年，西安市国有单位离退休金需求分别是 1.67 亿、2.13 亿、2.24 亿和 2.64 亿，按国有单位职工工资总额的 20%作为养老金供给，可以得出这四年的总供给金额分别是 1.56 亿、1.68 亿、1.99 亿和 2.28 亿，理论上这四年的供求缺口就是 0.11 亿、0.45 亿、0.25 亿和 0.36 亿³，供求间的缺口持续增大（图 2）。

³ 养老保险缺口=养老金支付-养老金收入；养老金支付=离退休人数×平均养老金；养老金收入=职工人数×职工平均工资×养老保险缴费率。

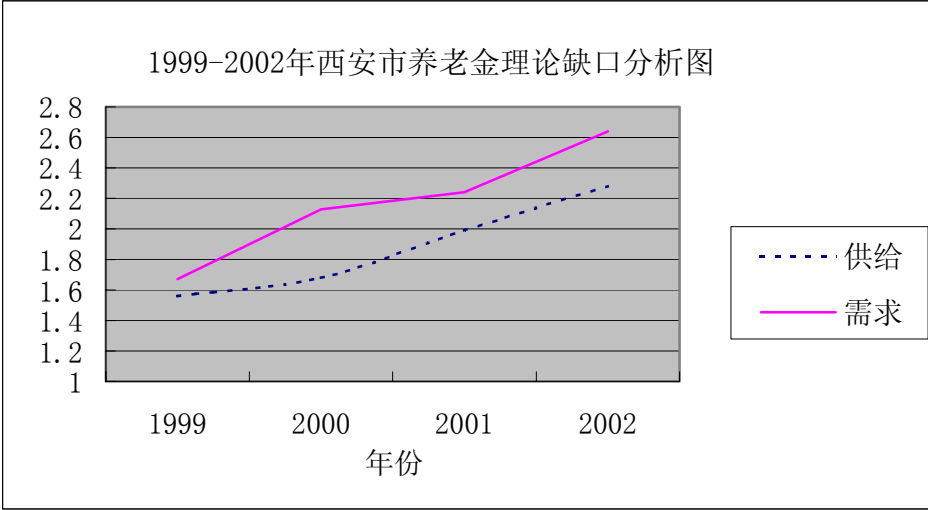


图 2

理论上对缺口的分析只能为我们提供缺口现象的发展趋势，在实际中，根据笔者几年来的研究积累表明，仅 2003 年年底，西安市应缴保费为 17 亿元，但实缴保费 14 亿元，之间相差 3 个多亿；应拨养老金 22 亿元，实拨养老金超过 23 亿元，之间相差近一亿元；加上期末累计企业拖欠 7 亿多元，共计超过 11 亿元。如果以累计数字计算，资金缺口将会更大。这种情况如果不改善，问题将会更加严重，最直接的结果是会导致政府动用个人账户弥补资金缺口。2003 年西安市养老保险金收缴超过 18 亿元，支出超过 23 亿元，资金缺口高达 5 亿元。如果按照这种情况继续发展下去，那么预计到 2005 年养老保险基金缺口将超过 36 亿元，而且这种供求缺口持续增长的趋势会导致西安市所面临的养老金支付压力剧增。

表 5 陕西省和西安市历年财政收支 单位：亿元

年份	陕西省财政 收入	陕西省财政 支出	收支差额	西安市财政 收入	西安市财政 支出	收支差额
1995	51.3	102.69	-51.39	18.81	18.42	-0.21
1996	67.6	121.79	-54.19	23.78	22.87	0.91
1997	84.12	144.53	-60.42	29.68	29.74	-0.06
1998	93.33	166.2	-72.86	35.01	36.60	-1.59
1999	106.4	206.52	-100.11	40.89	40.67	-0.22
2000	114.97	271.76	-156.79	46.96	51.89	-4.93
2001	135.81	350.05	-214.24	55.92	57.30	-1.38
2002	150.29	404.91	-254.62	60.69	68.76	-8.07
2003	177.33	418.2	-91.26	72.87	77.25	-4.38

资料来源：《西安市统计年鉴 2004》，《陕西省统计年鉴 2004》

从现行政策看，养老统筹收支逆差即缺口需要财政补充作为最终支持，财政状况直接影响财政对养老保障体制改革的支持能力。西安市目前的养老保险实行的是省级统筹，也就是

说省财政是养老统筹缺口的最终支持者。但从上表中我们可以看出,无论是陕西省财政还是西安市财政面临着同样的问题:收不抵支,财政缺口逐年加大(如:过去十年间西安市财政支出增长率平均为 19.8%,其增长幅度大于财政收入的平均增长率 19.1%,供需缺口逐年加大)。

五、对策建议

在省财政无力解决、中央财政不可能长期承担的情况下,而由于人口老龄化带来的养老需求刚性的特点,所以,加强养老保险制度建设,增加制度供给能力,是西安市现阶段及未来长期减缓养老保险供求矛盾的主要方法。

首先,弥补制度缺陷,减少养老金支出需求。在国家的退休政策没有调整的情况下,作为地方政府一级的西安市政府,应当严格控制提前退休直至坚决禁止提前退休,尽量少出台或不出台提高退休人员待遇的政策⁴,以消除人为因素造成的养老金支出压力。其次,尽量做实个人账户。现阶段做实个人账户对西安市政府存在着很大的困难与压力,但从未来人口老龄化带来的养老支付问题长远考虑,做实个人账户是保证养老保险事业正常、合理运转的根本,西安市政府目前应着手制度上的考虑和计划:将社会统筹基金与个人账户基金实行分账管理,制止个人账户基金的挤占挪用,从而做实个人账户,割裂社会统筹与个人账户,分开在资金上的联系,实行分账管理,单独核算,可以有借账关系,但借还关系要分明。第三,降低缴费率、扩大覆盖面,加大养老金征缴力度。面对当前出现的养老社会保险基金“缺口”,应该降低而不是提高缴费率,将企业缴费率控制在能够满足当期需求和支持企业市场竞争的状态,减轻企业负担,提高企业活力和竞争力,从而使企业有缴费的能力。在基本保证当期支付的情况下,适度增加基金财政补贴,逐步调整企业缴费率。在调整缴费率的同时,扩大覆盖面。一项社会保障计划应该和能够覆盖到哪些人群,是由生产力发展水平、劳动力市场发育状况和政府的行政管理能力决定的⁵。将国有企业之外的非公有制经济及其从业人员全部纳入管理范围,同时积极探索机关事业单位纳入省级统筹的有效途径。

结 语

养老金问题是养老保险制度的核心,养老社会保险又是老年社会保障制度的核心和主要内容,是构成老年社会保障的主体部分,也是老年社会保障研究的重要内容。就西安市而言,应该做好省级统筹模式下市级政府承担的管理工作和环节,认真面对并合理解决西安市基本养老基金管理中存在的问题,做到即不规避本级政府应承担的责任,又处于本级财政收入承受力之内。从现行制度运行的过程来看,提高国内生产总值、提高地方财政收入是解决养老保险基金问题的根本,西安市也不例外。近年来西安市平均 GDP 增长率约为 13.04%⁶,在未来若干年内还将会保持较高的经济增长率,那么政府在考虑从多方面解决人口老龄化压力下养老问题的同时,最主要的还应当是充分利用西部大开发这一发展契机,在国家加大投入的同时,花大力气、下大工夫发展地方经济。

⁴ [Http://www.csss.whu.edu.cn](http://www.csss.whu.edu.cn) 何平.中国社会保障体系研究报告.

⁵ 胡晓义.论进一步扩大中国养老保险覆盖面.北京:全球化下的劳工与社会保障.郑功成主编,2002.

⁶ 数据根据《西安市统计年鉴 2004》计算所得。

参考文献:

1. 董克用, 王燕.养老保险[M].北京: 中国人民大学出版社, 2000.
2. 李珍.社会保障理论[M].北京: 中国劳动社会保障出版社, 2001.
3. 孙光德, 董克用.社会保障概论[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2001.
4. 王忠民等.西安市养老保险准市场化研究[M].西安: 西北大学出版社, 2002.
5. 郑功成.中国社会保障制度变迁与评估[M].北京: 中国人民大学出版社, 2000.
6. 邓大松等.中国社会保障若干重大问题研究[M].北京: 海天出版社, 2001.
7. 国家统计局.中国统计年鉴[Z].北京: 中国统计出版社, 1995-2004.
8. 陕西省统计局.陕西统计年鉴[Z].西安: 陕西统计出版社, 1995-2004.
9. 西安市统计局.西安市统计年鉴[Z].西安: 西安统计出版社, 1995-2004.
10. 安市财政局.西安市财政年鉴[Z].西安: 西安统计出版社, 2000-2004.
11. 何平.中国社会保障体系研究报告[R].[Http://www.csss.whu.edu.cn](http://www.csss.whu.edu.cn).
12. 张立光.我国养老保险逃费行为的成因及对策研究[J].财贸经济, 2003, (9).
13. 胡晓义.论进一步扩大中国养老保险覆盖面[M].北京: 全球化下的劳工与社会保障.郑功成主编, 2002.
14. 田松青.养老保险的博弈困境及对策[J].长白学刊, 2002, (2).

