

对中国养老保险隐性债务的几点认识

Some understanding to hidden debts of China's endowment insurance

娜 仁

(内蒙古财经学院财政税务系, 010051)

摘 要: 随着人口老龄化程度的不断加剧, 养老保险问题日益受到社会各方面的关注。我国社会养老保障体制也开始从现收现付制向部分积累制的转变。在这一转变过程中面临许多问题, 养老保险隐性债务就是其中之一。养老保险隐性债务是养老保险收不抵支产生赤字的潜在因素, 是我国养老保险制度转轨过程中必须填补的传统制度下的养老金欠帐。目前我国养老金隐性债务数额较大, 影响深远, 如何减少甚至消除养老保险隐性债务, 是实现我国养老保险制度健康、有序运行的关键。它是与国家政治、经济和社会稳定密切相关的大事。因此, 解决养老保险隐性债务的前提是划定政府责任, 量化个人的贡献和待遇, 锁定整体债务的规模, 进行养老金体制的改革。

关键词: 养老保险 隐性债务

Abstract: Along with the degree of population ageing worse off continuously, elderly insurance problem is subjected to the concern of everyone. The system of social security for elderly in our country also changes partly to backlog systems from the cash-based system. This process faces many problems such as the hidden debts of elderly insurance. Hidden debt is a latent factor of elderly insurance deficit, also the arrears that our country must fill up in the process from traditional system to modern system. At present, the sum of our country's hidden debts of Chinese elderly insurance is greater so as to give profound effect. How to decrease or even eliminate hidden debts of Chinese elderly insurance is the key to keep our country elderly insurance system in order. The premise that solves hidden debts is to distinguish the government responsibility, measure personal contribution and treats meet, lock the scale of the whole debts and carry on the reform of the old age pension system.

Keywords: endowment insurance hidden debts

一、养老保险制度的类型

德国是世界上最早以立法形式推出社会保障的国家。1881年11月7日, 经宰相俾斯麦倡议, 德国皇帝威廉一世颁布皇帝诏书“德国社会政策大宪章”。宪章载明: 工人在患病发

生事故、伤残和老年经济困难时应该受到保障，他们有权要求救济，工人保障应该由工人自行管理。以宪章为依据，先后出台了《工人疾病保险规定的准则》《事故保险法》和《伤残及养老保险法》。至此，世界上第一个专门的养老保险法正式诞生，标志着人类社会第一次对养老问题做出了正式的制度安排。养老保险制度在经历了 20 世纪 60 年代的蓬勃发展之后，到 20 世纪 70 年代进入了改革时期。形成这一转折的基本原因有两个：一是经济发展的原因。1973 年的石油危机引发了以“滞胀”为特征的经济危机，动摇支撑高福利社会保障的经济基础。而“高福利”的不断增长使某些国家社会保障支出达到了国民生产总值的 1/3。无限制的高福利难以为继，政府面临着财政预算危机。西方发达国家开始通过提高退休年龄，削减待遇水平来抑制养老基金需求的过快增长。二是经济体制的原因。一些发展中国家由计划经济转向市场经济，原有的社会保障制度随之发生变化。例如，我国自 20 世纪 80 年代以来对原有的养老保险进行了彻底的改革，建立了“统账结合”的养老金制度。智利从 20 世纪 70 年代开始实行全面的自由市场政策，最终导致了养老基金管理的私营化。在发展中国家，养老金改革主要采取引进个人账户、实行个人缴费及养老基金管理的私营化等措施。同时，伴随着不同养老模式的整合，越来越多的国家倾向鼓励私人部门和职工个人在养老保险中承担更多的责任，采取完全积累的筹资模式，建立政府、企业和个人“三支柱”的养老保险模式。

按养老保险费用的筹资方式，可将养老保险分成现收现付制、完全积累制和部分积累制。现收现付制指保险金的筹集发放是在代际之间完成的，在职职工为上一代人支付养老金，本代人的养老金则由下一代人支付。这种模式的特点是以支定收，需要多少养老金就征收多少。基金管理较简单，不存在长期贬值的风险和保值增值的压力。在分配上，一般根据统一的退休条件决定待遇。完全积累制则是为克服现收现付制的弊端而发展起来的新的筹资模式。职工在职时完成个人基金的积累，基金的筹集和发放实行本代人期内平衡。这种模式的特点是以收定支，在职时完全积累，退休后按月支付，支付水平取决于过去的积累数额。实行强制储蓄，使个人在职时的积累和退休后的消费平衡，实现自我保障，不会引起代际冲突。此模式具有明显的激励机制和突出效率的作用。部分积累制是以上两种模式的结合。退休人员的养老金一部分来自现收现付式的筹资，一部分来自积累式的自我筹资。既保留了现收现付制的养老金代际转移、收入再分配的功能，又能够实现完全积累制的刺激缴费、提高工作效率的目的；既能够积累部分基金以应付老龄化危机，又能够化解一部分企业缴费负担和财政压力。但它对基金的调控和管理提出了更高的要求，同时也增加了基金运营的风险。

二、我国养老保险隐性债务的产生原因与危害

来自世界银行的数据表明，养老保险隐性债务在世界上是一个普遍现象。有多个国家的养老金隐性债务超过了 GDP 的 100%。在乌拉圭和匈牙利等国家都有高覆盖率、高体制内抚养率（即相对较少的职工抚养日益增加的养老金领取者）和优厚的津贴，其养老金隐性债务超过了 GDP 的 200%。在克罗地亚，甚至高达 350%。任何国家养老金在从现收现付制转化为基金制都将产生一定的养老保险隐性债务。养老金债务具有隐形性质，其大部分将在转轨后 30 年内显现出来。与发达国家不同的是，我国养老金转轨时经济仍处于发展阶段。

（一）我国养老保险的隐性债务的产生原因

养老保险隐性债务是养老保险收不抵支产生赤字的潜在因素，或者说是我国养老保险制度转轨过程中必须填补的传统制度下的养老金欠帐，即：在养老保障体制中某一时点积累的向公共部门索取养老金的权利价值，也就是某一养老金计划向在职职工和退休人员提供养老金的承诺，等于如果该计划在某一时点终止的话，必须付给当前退休人员的养老金的现值加上在职职工已经积累的必须予以偿付的养老金权利的现值。

我国养老保险制度始建于 50 年代初期，由国家与企业按现收现付式筹资。这中筹资模式在人口年龄结构处于年轻、成年型时期还是适应的。随着人口老龄化进程，老年人口赡养率不断提高，以支定收统筹缴费率日渐上升，国家和企业负担沉重。据预测资料，到 2000 年 65 岁以上老年人口占总人口的比例将突破 10%，开始进入老龄化社会，2030 年达最高峰为 22.06%，退休人口占就业人口的比例将为 47.39%。养老保险若沿用现收现付制，到退休高峰期，养老金筹资将达工资总额的 40%以上，届时企业将不堪重负，会出现养老金支付危机，影响社会安定。80 年代末、90 年代初，一些部门和地方开始改革现收现付养老保险制度，深圳、上海等地探索了统帐结合的筹资式。1993 年中共中央《关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》明确指出“城镇职工养老和医疗保险金由单位和个人共同负担，实行社会统筹和个人账户相结合”的改革方向。1995 年国务院发布《关于深化企业职工养老保险制度改革的通知》，决定基本养老保险实行社会统筹与个人账户相结合的制度，由各地进行统帐结合试点。1997 年国务院颁发《关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》，在总结各地试点经验基础上统一了缴费率、个人账户规和养老金的计发办法。对于新制度实施后参加工作的职工，其养老金由两块组成，一块是个人账户养老金，筹资按职工本人工资的 11%缴费（其中企业 3%，个人 8%）长期积累，退休后，每月按总积累额÷120 计发；另一块是基础养老金，相当于统筹地区职工平均工资的 20%，筹资仍沿用现收现付式，由企业按工资总额的 5%缴纳。新制度实施前已退休的人员（简称“老人”）实行老人老办法继续发养老金。新制度实施前参加工作的在职职工（简称“中人”），除基础养老金、个人账户养老金外，另加一块工龄系数计算的过渡性养老金。给“老人”发养老金和给“中人”发过渡性养老金是原现收现付制度的延续，但在新制度中已没有相应的筹资途径，构成隐性债务，也就是转制成本。按理论和国际经验来说，转制成本由政府财政承担，有利于新制度一步到位，并可降低国有企业缴费率。但在设计改革方案时，我国采取了长期加大企业统筹费率的办法，期望逐步消化隐性债务，从而使企业面临既要为新制度下的在职职工积累养老金，又要为老制度下“老人”、“中人”没有建立个人账户的“欠帐”提供基金，形成了严重的双重负担。据预测，如果企业完全承担这种双重负担，缴费率从 2000 年到 2030 年将持续高达 35%左右，显然不堪重负。为了适当减轻企业的双重负担，我们规定企业平均维持 20%的统筹费率，统筹基金不够支付时，可以利用统筹基金和积累基金的混合管理，向个人账户基金透支，个人账户作为“空帐运作”。

目前，我国大部分省、自治区出现养老保险基金收不抵支，有的地方企业缴费率已高达 25%，总缴费率到了 30%，但养老保险基金仍收不抵支，这就把隐性债务造成的养老金缺口问题加快暴露出来了。事实说明，依靠企业长期负担高费率来消化隐性债务难以为继，既不利于搞活国有企业，又不利于扩大养老保险的覆盖面，更严重的问题是潜伏着巨大的养老

金支付危机风险。

历史债务的存在,使我国新养老保险制度的正常运行面临着很大的压力。根据世界银行估计,1997年我国养老保险的隐性债务规模为当年GDP的46%—69%,国务院体改办研究所课题组的估计则高达GDP的145%。假定这笔隐性债务规模仅为我国1997年GDP的30%,其总量也超过2万亿元。我国养老金方面的历史债务到2004年已达到3.4万亿元以上。显然,这样巨额的债务是目前已很紧张的财政所无法承担的。我国在设计养老保险制度方案时对历史债务问题估计不足,选择了先搞个人账户空帐,再逐步补实的思路。所以,老人”和“中人”的养老金欠帐是产生养老保险隐性债务的主要内在因素,而制度本身的构建如替代率的高低、缴费率的高低,结余资金的增值和保值,管理上的不完善等都会影响养老保险隐性债务的大小,这些是产生养老保险隐性债务的外在因素。

(二) 我国养老保险隐性债务的危害

1、“空帐”规模迅速扩大,个人账户积累部分逐渐减少。近年来各地为了减轻企业负担,借助统筹账户与个人账户的“混帐”管理,不断透支个人账户,个人账户空帐规模迅速扩大。这实际上是在用未来的基金风险减轻当前的基金压力。长此下去,统帐结合的制度将蜕变为一种计发办法,部分积累制将名存实亡,改革的初衷将会落空。而在个人账户和统筹基金“混帐”管理的情况下基金总量的节余又掩盖了个人账户空帐的严重性。目前,国务院加快了基本养老保险的省级统筹和属地管理步伐,这对于解决一些地方养老金发放困难起了积极作用。但应当看到,在现制度范围内,通过省级统筹或属地管理等方式,以一些地区或行业过去历年滚存节余的基金来缓解当期养老金拖欠问题,从整体和长远看,仍是向个人账户透支,动用本来已经积累不足的个人账户。长期拖下去,将引起更大的养老保险基金支付风险。

2、财政被动支付各地养老金欠帐,补偿行为不规范。为了弥补养老保险基金当期收支赤字,解决养老金欠帐、退休人员不满引起的社会问题,近年来,中央和地方财政事实上已在不断给养老保险补充资金。2005年中央财政拿出26亿元用于支付养老保险金。东北老工业城市为了解决养老金赤字问题,地方财政也以各种形式补充养老保险基金,有的还建立了应急基金,其中相当一部分资金来自于财政等渠道。但是,由于在制度设计时没有把财政补助考虑进来,目前财政补助比较被动,不够规范。一方面,财政乃至社保等部门不清楚究竟应当补多少,补到何时,难以有步骤地安排资金;另一方面,在未分清隐性债务与其他原因造成的基金损失的情况下中央与地方的责任难以明确,这容易造成地方对中央财政的依赖,单位、个人对国家的依赖,还容易产生鞭打快牛的现象。

3、扩大养老保险覆盖面和提高征缴率的工作难度大。目前扩大养老保险覆盖面和提高养老保险基金征缴率受到两方面的制约。一是立法滞后,1997年以来,养老保险制度按《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》实施,各地在执行中普遍感到强制力度不够。另一方面也应看到,企业过高的缴费率严重影响了扩大覆盖面和提高征缴率。1999年时,国务院出台了《社会保险费征缴暂行条例》,强制力度有所加强,劳动和社会保障部门采取了举办欠费大户培训班、要求地方主要领导亲自督促检查等措施,取得了一定效果。但目前仍有很多欠费大户。从这几年来的实践看,企业缴费率过高明显不利于非公有制经济组织参加基本养老保险,就连国有企业也存在严重逃缴现象,进而导致统筹基金收入减少,不得不进一步透支个人账户基金,形成恶性循环。下面所列的是部分国家的养老金隐性债务

情况的表格。

表 1 部分国家的养老金隐性债务状况

未进行养老金体制改革 的国家	隐性债务占 GDP 的比重 (%)	正在进行养老金体制改 革的国家	隐性债务占 GDP 的比重 (%)
塞内加尔	27	萨尔瓦多	35
马里	26	秘鲁	37
不基纳法索	15	哥伦比亚	40
委内瑞拉	30	墨西哥	42
喀麦隆	44	玻利维亚	48
刚果	30	阿根廷	86
巴西	187	哈萨克斯坦	88
土耳其	72	智利	100
阿尔巴尼亚	67	澳大利亚	115
乌克兰	141	英国	184
美国	113	荷兰	188
日本	162	丹麦	189
德国	157	瑞士	189
法国	216	匈牙利	213
加拿大	121	乌拉圭	214
意大利	242	波兰	220
		瑞典	210
		克罗地亚	350

资料来源：Estelle James (1999),New Models for Old Age Security---and How Can they be Applied in China ,Paper Presented at the WBI and MOLSS Work-shop,Beijing,Junel.5.

三、减少或消除养老保险隐性债务的政策措施

虽然旧体制留下来的养老保险隐性债务规模已经达到 3.4 万亿元左右，但是，按照养老保险的运行机理，养老保险隐性债务的偿还具有长期的特点。也就是说，偿还养老保险隐性债务并不需要政府在短期内就拿出巨额资金一次性偿还，而是可以通过制度安排在一个较长时期内（20 年、30 年、甚至 50 年）逐步偿还，这无疑减轻了政府筹资的压力，为养老保险隐性债务的清偿提供了较大的回旋余地。

（一）调整财政支出结构，消除养老保险隐性债务。

提高养老保险补助支出占财政支出的比重是市场经济条件下政府消除养老保险隐性债务的重要途径。市场经济下包括养老保险在内的社会保障制度具有“内在稳定器”的作用。在我国体制转轨的过程中，市场成为资源配置的基础性机制，社会生活也产生了一系列转轨，传统的家庭养老保障的功能逐渐减低，这导致了社会与经济发展速度减弱。在传统的计划经济体制下，政府只重视政治和经济职能，而忽视了社会职能，把社会保障工作作为一项附带业务，这也是出现养老保险隐性债务的一个历史原因。因此，在市场经济体制，政府重视了社会保障工作，大力举办和发展了各项社会保障事业，这是实现社会经济和谐发展的客观需求，是政府社会管理职能的强化的表现。但是，政府不仅要制定相关的社会保障制度外还要提高养老保险补助支出占财政支出的比重，来消除养老保险隐性债务问题，这体现了政府履

行社会职能所产生的各种权利和义务。我国应逐步提高养老保险不补助支出的比重是强化政府社会管理职能、完善社会保障制度的客观需要，只要通过调整现行的财政支出结构，适当压缩一些属于“越位”或效率不高的财政支出，就可以扩大养老保险补助支出。如适当压缩基本建设支出和国有企业挖潜改造支出，从这些支出中腾出 5%—6% 的财政支出用于养老保险补助支出；进一步压缩行政支出，从行政支出中腾出 3% 左右的支出用于养老保险补助支出；从其他支出中挤出 1% 左右，用于养老保险补助支出。这样能用于养老保险补助支出占财政支出的比重就会逐步提高。见表 2。

表 2 我国 1998~2003 年财政费用类别支出

单位：亿元

年度	支出 合计	经济建设费		社会文教费		国防费		行政管理费		其它	
		支出	占总支出 比重	支出	占总支出 比重	支出	占总支出 比重	支出	占总支出 比重	支出	占总支出 比重
1998	10798.18	4179.51	0.387	2930.78	0.271	934.70	0.087	1600.27	0.148	1152.92	0.107
1999	13187.67	5061.46	0.384	3638.74	0.276	1076.40	0.082	2020.60	0.153	1390.47	0.105
2000	15886.50	5748.36	0.362	4384.51	0.276	1207.54	0.076	2768.22	0.174	1777.87	0.112
2001	18902.58	6472.56	0.342	5213.23	0.276	1442.04	0.076	3512.49	0.186	2262.26	0.120
2002	22053.15	6673.70	0.303	5924.58	0.269	1707.78	0.077	4101.32	0.186	3645.77	0.165
2003	24607	7410.87	0.301	6469.37	0.262	1907.87	0.077	4691.26	0.190	4170.58	0.169

资料来源：《中国统计年鉴》（2003 年）

（二）划拨国有资产补偿养老保险隐性债务。

划拨国有资产，偿还国有企业职工的养老保险隐性债务，在 20 世纪 90 年代初期由国内部分经济学者提出并进行了理论上的论证但是一直没能切实地付诸实践。党的十六大以后，中央决定改革国有资产管理体制，对国有资产实行基于行政层级的分级管理。在这种情况下，如何偿还养老金隐性债务的问题再度浮出水面。吴敬琏等经济学家认为，在对国有资产实行分级管理之前，应当先将部分国有资产划拨全国社会保障基金理事会经营管理，专门用于补偿养老金隐性债务。

虽然老职工因旧体制的原因没有为自己积累起养老金，但他们的养老金事实上已经包含在过去政府收入并凝固在国有资产中。因此，运用国有资产存量解决老职工的保障问题是切实可行的办法，也是合情合理的。这不仅可以在不增加政府显示财政压力的条件下兑现旧体制承诺，补上了资金缺口，甚至对防止国有资产流失也具有重要意义。在实际操作中，可以结合对国有企业的公司化和股份制改造，将国有企业的部分股权划归到专门的社会保障机构，用股权收益支付负债；或者将部分国有企业划归社会保障机构经营，以其经营收入偿债；再者将以一部分国有资产，比如一些中小型企业、部分国有房地产等进行出售、租赁，以销售和租赁收入偿债。

（三）发行“永久”债券，消除养老保险的隐性债务。

智利 1981 年实施养老保险制度改革，产生的隐性债务全部由财政预算盈余解决。具体办法是：“老人”的养老金由财政负担；“中人”在新制度实施前的工龄由政府发放债券认可，退休时按年 4% 本息一并兑现。智利共发行 150 亿美元这样的特种债券，包括利息政府共需支付 170 亿美元，本息将在长达三、四十年的时间内分批兑现。目前，智利每年用于偿还隐性债务的财政支出约占总支出的 30%。每个职工得到的特种债券归到自己的个人账户，并

自主选择养老金管理公司进行投资，等到该职工退休时，养老金管理公司可以将这笔特种债券向政府兑付。智利政府的这种做法把“空账”变成了“实账”，既还了政府对职工养老保险的历史欠账，又不使财政负担过重，从而把职工养老保险从旧制度顺利地过渡到了新制度。

借鉴智利国家的经验，我国也可以发行这种“永久”债券。具体的方案为：根据当年流量的需要，由国家每年向机构投资者和个人发行“永久”债券，即发行面值固定、利率浮动、无到期日、不还本金、永久支付利息并可在市场上公开流通转让的债券，作为解决“历史遗留问题”所需补偿的退休金账户资金的来源。“永久”债券的利息列入当年的政府财政预算拨付。由于“永久”债券只需财政支付利息，因此大大减轻了财政的负担。同时，每一代人也就不只负担利息支出，从而将“历史遗留问题”通过今后各代人逐渐分摊下来，既体现现代与代之间的公平，也不会出现某一代人既要负担本代人退休金又要负担上代人退休金的双重负担问题。事实上，如果将来国家财政有盈余，还可通过公开市场回购的形式分批赎回“永久”债券，逐渐消化掉这一历史遗留的负担。

（四）拓宽投资领域，创新投资工具。

目前，我国政府只允许养老保险基金存入银行、购买国债和股票，这不能适应养老保险基金的增值和保值的要求。随着个人账户和补充养老保险基金规模的日益扩大，扩大投资空间和领域，就成为客观需要。从国际经验看，养老保险基金的投资领域从安全性高的项目，逐步转向收益性高，但风险也较高的项目。为了分散投资风险，一般注意采取众多的投资组合。我国养老保险投资基金的投资领域，要逐步从安全性较高的政府债券向外延伸，比如投资于房地产、大型建设项目、基础设施项目等。要学习应用现代投资组合理论，尽可能使投资项目注意安全性与收益性、短期项目与中长期项目等方面的多样性，分散投资风险，提高回报潜力。等条件成熟后，应进入国际资本市场，提高收益率，最大程度地实现养老保险基金的保值增值。见表3。

表3 1999年部分发达国家养老基金的资产组合及变化趋势（%）

国家	本国股票	本国债券	外国股票	外国债券
美国	53（—）	27（—）	11（↑）	2（↑）
加拿大	31（↓）	33（↓）	23（↑）	3（—）
英国	49（↓）	16（↑）	24（↑）	3（↑）
日本	25（—）	45（↓）	15（↑）	6（↑）
法国	10（↑）	48（↓）	2（↑）	6（↑）
德国	19（↑）	59（↓）	6（↑）	3（↑）
意大利	4（↑）	38（↓）	0（↑）	2（↑）
西班牙	17（↑）	45（↓）	9（↑）	11（↑）

注：“↑”“↓”“—”分别表示未来上升、下降和保持不变。资料来源：Culhane(2001)。

（五）开征统一的基本养老保障税

养老保障税作为一种特殊的缴费，是国家现行的养老保障状况和养老保障政策改革与调整的综合反映，是政府宏观经济、社会政策特别是收入政策变动的结果。

税收是国家总收入的一部份，劳动力收入和资本收入都要征税，都参与基础养老金的筹资，实现劳动力和资本的平等。在基础养老金总额一定的情况下，这一筹资形式减少劳动力成本，从而有利于我国比较优势的发挥。收入多、利润高的企业和个人多缴、收入少利润低的企业和个人少缴基础养老金，以富济贫，体现基础养老金的基本原则。并且使退休老人领

取基础养老金时与单位完全脱钩，实行社会化发放，真正实现社会事业社会办，也有利于国有企业减轻负担和各种体制的公平竞争。

（六）提高退休年龄，降低人口赡养率，能减轻养老金负担，缓解养老金隐形债务

我国于 1997 年养老金制度改革后，因没有及时实施相应配套措施，致使养老金隐形债务有继续扩大的趋势。随着今后经济的发展，应该重视养老保险制度本身的优化，从根本上解决养老金制度转轨形成的隐形债务。其中一个可行措施是提高法定退休年龄。随着中国人口老龄化趋势发展、人均寿命延长，养老金隐形债务也不断加重。有计划地提高退休年龄，降低人口赡养率，能切实地减轻养老金负担，缓解养老金隐形债务。现行的退休年龄（男 60 岁，女 55 岁）是上个世纪 50 年代规定的，当时的平均寿命较低，仅有 50 多岁，而现在中国人口的预期平均寿命已达 70 多岁。因此提高法定退休年龄具有较大空间。国际劳工组织测算，如果将退休年龄从 65 岁降低到 60 岁，退休金将至少增加 50%，如果将退休年龄提高 5 岁，可增加社会保险基金缴费 14%，或者减少养老金支出 20%。国际上退休年龄一般定义为 65 岁左右，大大高于中国平均退休年龄。比如，欧盟将男女退休年龄都提高到 67 岁左右。为了降低赡养比例、减轻退休金支付压力。我国也需要逐步提高退休年龄。因此，适当增大法定退休年龄与国际社会接轨，是未来养老金制度的必然趋势，也是从根本上解决我国养老金隐形债务的重要举措。

（七）建立与完善多元化养老保险制度，以适应就业结构，就业形式的发展。

中国是城乡二元经济结构十分明显的发展中国家，地域经济发展水平差别较大，农村老年人口基数大，人数多。因此，根据城市人口、农村人口和乡镇企业职工及农村进城务工人员三类人群的不同性质，有针对的建立和完善多元化养老保险制度。如：第一，建立企业职工退休基金（年金）制度；第二，建立个人养老特别储蓄制度；第三，逐步在农民中推广养老优惠储蓄特别账户；第四，对学生建立 10 年的保险追纳制度。即大学生如果在上学期间不能缴纳国民养老金的保险费，可在毕业后补交。

（八）加快社会保障立法工作步伐。我国经济发展不平衡，缩小区域间的发展差距，实现共同富裕是我们的最终目标

目前在我国养老保险制度中，存在着企业养老负担畸重畸轻的现象（如辽宁省负担过重，广东和深圳的负担相对轻）。这不仅违反了企业之间的公平竞争的原则，也不利于省、自治区、直辖市之间劳动力的自由流动。除此之外，养老保险制度中还存在着覆盖面窄、社会统筹层次低、调剂范围窄等问题。要解决以上问题，必须规范养老保险制度，即实践迫切需要我们健全社会保障法，以法律为依据调节社会保障实施中的各种关系，保证社会保障政策的实施与贯彻执行，以实现中国社会保障制度的规范化运营。

建立社会保障法时，不仅应借鉴国外先进的立法理论、立法模式、立法概念，同时更应该重视社会保障的法理基石、基本原则等方面统一认识，创建具有中国特色的社会保障法，同时在立法衔接与配套上，应注意解决好社会保障立法与已有其他法律之间的衔接与配套问题。譬如与《劳动法》之间的衔接问题，只有解决好了衔接与配套问题，我国社会保障法才能在一个内容较为完备，运行机制较为完善的框架中运行。

四、结束语

养老保险隐性债务数额较大，影响深远，能否消除和补偿直接影响到养老保险制度能否正常运转，关系到每一个城镇职工退休后的基本生活是否有切实的保障。它是与国家政治、经济和社会稳定密切相关的大事。因此，解决养老保险隐性债务的前提是划定政府责任，量化个人的贡献和待遇，锁定整体债务的规模，进行养老金体制的改革。

参考文献：

1. 王虎峰：《养老金生产论》，北京：中国劳动社会保障出版社，2004 年。
2. 王延中：《中国的劳动与社会保障问题》，北京：经济管理出版社，2004 年。
3. 李绍光：《划拨国有资产和偿还养老金隐性债务》，《社会保障制度》2005.1。
4. 王信：《养老基金的国外投资：国际经验与中国的选择》，《社会保障制度》2003.7。
5. 吴敬链、林毅夫：《划拨国有资产归还国家对老职工社保基金欠帐》，《比较》第 6 辑，中信出版社，2003。
6. 李香媛、娜仁：《中国就业与养老保险制度互动机制的研究》，财政部课题，2003.12。

