

• 社保丛书 •

社保财务

理论与实践

湖北省社会保障财务研究会 主编

2005. 4

SHEBAO

CAIWU

LILUNYU

SHIJIAN



中国财政经济出版社

● 社保丛书 ●

社保财务理论与实践

2005. 4

Financial management theory and
practice of social security

湖北省社会保障财务研究会 主编

江苏工业学院图书馆
藏书章



中国财政经济出版社

图书在版编目(CIP)数据

社保财务理论与实践: 2005.4 / 湖北省社会保障财务
研究会主编. —北京: 中国财政经济出版社, 2005. 12
(社保丛书)
ISBN 7-5005-8857-7

I. 社... II. 湖... III. 社会保障—财务管理—中
国—文集 IV. D632.1-53

中国版本图书馆CIP数据核字(2005)第149462号



中国财政经济出版社 出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: cfeph@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京海淀区阜成路甲28号 邮政编码: 100036

发行处电话: 88190406 财经书店电话: 64033436

湖北日报印刷厂印刷 各地新华书店经销

787×1092毫米 16开 印张

2005年12月第1版 2005年12月北京第1次印刷

印数: 1—10000 定价: 7.50元

ISBN 7-5005-8857-7/F·7705

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

学术顾问（以姓氏笔划为序）：

邓大松（武汉大学）

郑功成（中国人民大学）

郑秉文（中国社会科学院）

林毓铭（暨南大学）

杨燕绥（清华大学）

岳颂东（国务院发展研究中心）

赵 曼（中南财经政法大学）

郭士征（上海财经大学）

贾 康（财政部财政科学研究所）

高培勇（中国社会科学院）

穆怀中（辽宁大学）

编辑委员会主任: 罗 辉

编辑委员会副主任: 王华新 赵 曼 邓大松

编辑委员会委员 (以姓氏笔划为序):

王华新	王金昌	王 涛	王建培	方文碧	邓大松
尹分水	刘红春	师淑英	朱 清	向雅茹	刘本杰
安保新	汤 澜	杜西南	杨海霞	余功斌	何建明
何锦国	宋义武	宋新生	沈金生	范世祥	陈庆和
罗 辉	郑 军	赵 兵	钟 凯	俞建人	赵宜男
赵建新	赵 曼	段君明	施 烜	姚志伟	徐光荣
徐联中	唐新民	黄贵萍	黄新奎	梁立群	路 英
潘永珠					

执行主编: 王金昌

编辑主任: 龚汉坤 谢文静

编 辑: 周 丽 黄国庆 杨 晓

通讯地址: 武汉市武昌区中北路8号(430071)

电话: (027)67818596 67818754

E-mail: hbsbcw@163.com

恭贺



2006

农历丙戌年（狗年）

SUN MON TUE WED THU FRI SAT 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12 13 14 15 16 17 18 19 20 21 22 23 24 25 26 27 28 29 30 31	SUN MON TUE WED THU FRI SAT 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12 13 14 15 16 17 18 19 20 21 22 23 24 25 26 27 28 29 30	SUN MON TUE WED THU FRI SAT 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12 13 14 15 16 17 18 19 20 21 22 23 24 25 26 27 28 29 30 31	SUN MON TUE WED THU FRI SAT 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12 13 14 15 16 17 18 19 20 21 22 23 24 25 26 27 28 29 30 31	SUN MON TUE WED THU FRI SAT 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12 13 14 15 16 17 18 19 20 21 22 23 24 25 26 27 28 29 30 31	SUN MON TUE WED THU FRI SAT 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12 13 14 15 16 17 18 19 20 21 22 23 24 25 26 27 28 29 30
SUN MON TUE WED THU FRI SAT 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12 13 14 15 16 17 18 19 20 21 22 23 24 25 26 27 28 29 30 31	SUN MON TUE WED THU FRI SAT 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12 13 14 15 16 17 18 19 20 21 22 23 24 25 26 27 28 29 30	SUN MON TUE WED THU FRI SAT 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12 13 14 15 16 17 18 19 20 21 22 23 24 25 26 27 28 29 30 31	SUN MON TUE WED THU FRI SAT 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12 13 14 15 16 17 18 19 20 21 22 23 24 25 26 27 28 29 30 31	SUN MON TUE WED THU FRI SAT 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12 13 14 15 16 17 18 19 20 21 22 23 24 25 26 27 28 29 30 31	SUN MON TUE WED THU FRI SAT 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12 13 14 15 16 17 18 19 20 21 22 23 24 25 26 27 28 29 30

《社保财务理论与实践》编委会 贺



目 录

论当前养老金制度改革和发展的若干趋向	郭士征 (1)
“十一五”期间社会保障资金需求与财政保障能力的研究	赵 曼 (4)
德国养老保险制度一瞥	杨方方 (12)
进一步深化我国企业职工养老保险改革的思考	崔 林 (17)
进一步落实再就业扶持政策的财税思考	关 礼 (25)
湖北省农垦企业养老保险调查	刘 军 吕 波 张 凡 (29)
走出企业养老保险制度改革的误区	宋义武 (31)
建立外来农民工最低生活保障制度的可行性分析	林晓洁 (34)
西安市基本养老金制度现状分析	唐丽娜 李 伟 (38)
对失业保险扩面征缴难的成因分析及建议	杜 平 黄贻芳 (43)
未成年人的医疗保障问题研究	余秀梅 吴 旭 (49)
湖北省农村社会养老保险的现状及其对策研究	龚汉坤 谢文静 黄国庆 周 丽 (51)

我国儿童福利面临的挑战与对策研究	曹艳春 (59)
《失业保险条例》需要明确的几个问题	王 琳 段 铸 (64)
建立农村社会保障制度的路径选择	汪宏伟 (66)
关于做实基本养老保险个人账户的思考	贺正哲 (69)
制约做实个人账户基金的原因及其对策	胡东峰 马英梅 (72)
如何做好工伤保险储备金的会计核算	李隆钧 (76)
黄冈市养老金替代率水平分析	宋兰萍 黄建军 王 江 (79)
浅析基本养老保险面临的挑战与对策	任席义 杨才林 周正海 (85)
发挥财政职能 强化财务管理 积极推进新型农村合作医疗试点工作	罗华菊 王玉萍 (88)
浅谈如何加强异地就医管理	张太桂 姚 军 (90)
建立健全社会保障预算管理机制	内蒙古二连浩特市财政局社保科 (92)
基本医疗保险基金管理的潜在风险及对策探讨	陈胜钦 (95)

Contents

On tendencies of reforms and developments of the present pension system... ..	<i>Guo Shizheng</i> (1)		<i>Cao Yanchun</i> (59)
On social security funds demand and financial security ability during the 11th Five-Year Plan...	<i>Zhao Man</i> (4)	On several problems which need clarifying in "Regulations on Unemployment insurance"	
Take a glance at German endowment insurance system	<i>Yang Fangfang</i> (12)		<i>Wang Lin Duan Zhu</i> (64)
Further deepen the reforms on endowment insurance for Chinese enterprises' workers...	<i>Cui Lin</i> (17)	On methods of establishing rural social security system.....	<i>Wang Hongwei</i> (66)
On finance and taxation of further carrying out the supportive policy of re-employment...	<i>Guan Li</i> (25)	Carry out the personal account in basic endowment insurance system.....	<i>He Zhengzhe</i> (69)
On survey of endowment insurance in agricultural reclamation enterprises in Hubei Province	<i>Liu Jun Lv Bo Zhang Fan</i> (29)	On reasons of restricting the implement of personal account funds and corresponding countermeasures	<i>Hu Dongfeng Ma Yingmei</i> (72)
On misconceptions of reforms on endowment insurance system for enterprises...	<i>Song Yiwu</i> (31)	On ways to conduct accounting of reserve fund for industrial injury.....	<i>Li Longjun</i> (76)
On feasibility analysis of establishing the subsistence allowances system for peasants from other places	<i>Lin Xiaojie</i> (34)	On the replacement rate of pension in Huanggang City ...	<i>Song Lanping Huang Jianjun Wang Jiang</i> (79)
On the basic pension system in Xi'an City	<i>Tang Lina Li Wei</i> (38)	On challenges facing the basic endowment insurance system and corresponding countermeasures	<i>Ren Xiyi Yang Cailin Zhou Zhenghai</i> (85)
On the reasons of and suggestions to the difficulty of extensively imposing unemployment insurance	<i>Du Ping Huang Yifang</i> (43)	Give play to financial functions, strengthen financial management, actively promote the brand-new pilot rural cooperative medical service	<i>Luo Huaju Wang Yuping</i> (88)
On problems existing in medical security system for minors.....	<i>Yu Xiumei Wu Xu</i> (49)	On ways to strengthen the management of practicing medicine in other places	<i>Zhang Taigui Yao Jun</i> (90)
On present situation and countermeasures of rural social endowment insurance system in Hubei Province.....	<i>Gong Hankun Xie Wenjing Huang Guoqing Zhou Li</i> (51)	Establish and perfect the budget management of social security system ...	<i>Financial Bureau in Erlianhaote, the Inner Mongolia Autonomous Region</i> (92)
On challenges facing Chinese children's welfare and corresponding countermeasures		On potential risks in basic medical insurance funds management and corresponding countermeasures	<i>Chen Shengqin</i> (95)

论当前养老金制度改革和发展的若干趋向

郭 士 征

20 世纪 80 年代以来,我国已在全国范围内初步建立起以基本养老保险为核心的养老金制度,历经 20 余年的努力,制度渐趋稳定,作用越发显著,从而为我国国民经济和和谐社会的发展作出了重要贡献。但是随着改革和发展的深入,我国养老金制度一些深层次问题也逐渐显露,并正在影响着制度的健康成长和持续发展,我们必须认真应对。深化改革和不断完善是唯一出路,可喜的是现实改革中已经出现一些新思维和新做法,很值得我们去思考、探讨和挖掘。

(一) 更加重视“普及”扩面

如果让我们总结二战后国际社会保障发展的最成功经验,莫过于通过社会保障的大“普及”,所带来的更多人群普享社会保障的现代文明。同样,我国也在力所能及的范围内,致力于包括公共养老金在内的社会保障覆盖面的扩大。据有关资料表明,2004 年基本养老保险的参保人数已达 1.6353 亿人。当然,这个数字相对于我国的 13 亿人口和 8 亿劳动力来说,其比例仍是很小的。据劳动保障部的统计,2002 年我国公共养老金制度所覆盖的城乡比例,分别仅为 25% 和 11% (邵文《团结报》2004.4.27)。应该指出,这正是我国养老金制度落后于其它国家的最主要之处,同时也是与先进国家相比的最大差距。因此,不能不引起我们的高度重视,以努力扭转这种被动局面。近期,我国一些城市(如上海市)已提出,要将公共养老金的“广覆盖”提升到“全覆盖”(即以全体市民为保障对象),作为自己的发展目标。我们认为,虽然从全国来讲,我们的目标仍是“广覆盖”,但在一些发达地区能率先向“全覆盖”进军,是件令人振奋的好事,这种“全民化”的趋向,对社会保障的“普及”,是一种潜在的巨大推动力,对于这些城市加快基本养老保险的城乡一体化,也有着不可估量的作用,在某种程度上更可被认为是普及公共养老金的未来发展方向。

(二) 更加重视“高峰”准备

所谓“高峰”便是老龄化高峰。按照人口学家的预测,我国将从 2010 年起进入老龄人口高峰挺进期,直至 2030 年(上海是 2025 年)。也就是说,2010 ~ 2030 年这 20 年由于面临老龄化高峰期,我们的养老金制度将面临空前的冲击,为此必须要有足够的准备,特别是在资金供给上要有妥善应对。

目前,主要在两个方面已取得共识,一是需要基金储备;二是要把养老金个人账户“做实”。做好这两个方面工作无疑对于满足未来巨额养老基金的需求,以及安全度过老龄人口高峰期,有着极为重要的意义。

前者中央已为此建立了全国社会保障基金,通过中央财政预算拨款,国有股减持和彩票公益金等途径,已于 2004 年底,使全国社保基金总资产达到 1708 亿元(《上海证券报》

2005.3.29), 数额虽不多, 但开了个好头。我们认为, 仅有中央储备是远远不够的, 必须在全国范围内建立起地方储备, 以应付高峰期资金需求。

后者关于“做实”养老金个人账户要复杂许多。据劳动保障部前部长郑斯林透露, 目前我国基本养老保险个人账户空账已达近 6000 亿, 随着时间的推移, 这个数字还要继续扩大。因此, 这项工作必须尽快列入实事工程。这里有些省市给我们提供了两条趋向性经验: ①“虚账实记”, 为了“做实”个人账户, 必须先“记实”, 即把改革前(尚未退休)仅仅记载工作年限的“虚账”, 按照一定的计算规则, 转换为记账金额, 并一次性记入个人账户, 这就是先记实, 而后才能“做实”的必要步骤; ②“做实”规划, 由于欠账规模巨大, 据测算, 仅上海 30 年总债务就达 15310 亿元, 因此只能逐步“做实”。如上海已作出最初 5 年政府投入, 新旧双轨运行; 第 6 年开始新模式单轨运行, 现金流开始注入“空账”; 第 10 年, 个人账户做实 25%; 第 30 年个人账户全部做实。

此外, 为了解决未来基金需要, 各地也在制度完善上下功夫, 突出表现在养老保险的缴费年限和开始支付年龄上, 作出探索性的研究。很显然, 15 年缴费年限已不能适应国民预期寿命延长的现实, 传统的退休年龄规定已受到普遍挑战, 特别是推迟女性法定退休年龄呼声强烈, 上海已决定用 10 年时间将职业女性退休年龄统一到 55 岁, 如此等等, 所有这些虽然都在探讨之中, 但也代表了当今养老金改革的某些趋向。

(三) 更加重视“统账分理”

“统账结合”是我国养老保险制度改革中的一项重要创新, 但是由于过去在实施中统账混用, 社会统筹资金不足, 就大量动用了个人账户, 造成了名义上的部分积累, 实际上的现收现付, 个人账户已形同虚设。目前, 一种新的理念越来越被广泛接受, 那就是模式上要坚持统账结合, 管理上则要实行统账分别管理, 社会统筹部分资金不足, 将由政府财政即时补上, 不再动用个人账户, 从而使个人账户能真正完全积累下来, 并得以建立真正的部分积累制。“统账分理”的实现关键, 除不能继续混账外, 有两点十分重要:

一是实行个人缴费专户单独征收, 从征收开始就进入个人账户基金专户, 也就是实行统筹基金和个人账户基金分别征收, 分别存储, 分别管理;

二是个人账户要建立激励机制, 特别对“新人”要建立一个鼓励“早投入、多积累、少依赖”的养老保险机制, 即缴费越多得益越多的机制。总之, 通过“统账分理”新办法的实施, 我们要达到的目标是: 已退休的“老人”能改善养老保险待遇; 接近退休的“中人”能不降低养老保险待遇; 未来退休的“新人”能早投入多积累提高养老保险待遇。

(四) 更加重视公效兼顾

养老金制度所体现的公平与效率, 一直受到人们的高度关注。目前在公平方面, 有两个趋向性做法非常突出:

一是重视养老金水平与社会平均工资水平的协调。如上海近期就有两项措施, 一个是养老金增长与社平工资和物价双挂钩, 并且在增长幅度决定时, 采取同等权重(各为 50%), 以体现物价补偿和共享经济发展成果的原则; 另一个是把调整养老金增长基数, 由现在的个人全额养老金调整为基础部分养老金, 以体现政府保基本的原则。

二是采取措施为高龄、早期退休和低收入“老人”改善其养老待遇。由于普遍存在越早退休养老金水平越低的现象, 为了体现公平, 必须采取特别措施提高这部分“老人”的养老金水平。如上海除面上普遍增长的基础上, 对高龄低收入“老人”实行特殊增长政策, 按

照年龄和工龄分别递增。

此外，在效率方面各地也都更加注意在养老待遇上体现效率，并集中在计发办法和计发基数上进行改革。江苏省便是一例，在计发办法上已将过去缴费满 15 年发给 20%，改为缴费年限每满一年发给 1%；在计发基数上，已将过去以职工平均工资，改为职工平均工资和本人缴费指数化平均工资两者的平均值作为计发基数。上海也在这方面有所进展，正在研究使基础养老金与缴费年限挂钩，即在缴费满 15 年按社平工资 20% 计发基础上，以后每增加一年缴费年限，计发比例增加 0.5%。应该看到，上述在养老金的公平与效率上的探索和做法，都给我们提示一个强烈信号，养老金制度必须更加关注公效兼顾，养老金制度也因此才能更加完善。

（五）更加重视分清责任

正如人们所知，传统的养老金制度由于政府、企业和个人的责任不清，致使养老金难以为继陷入空前危机。这个教训必须吸取，分清责任正是我们改革的动力和内容之一，特别是政府应有的职责是什么，也就是在养老金制度中政府责任定位如何，很值得我们去探讨。

在“小政府大市场”的背景下，政府在养老金制度的发展中虽只承担有限责任，但它的财政责任和监管责任仍是非常突出的，也是养老金制度得以生存和发展的必要条件。这些年中央财政和地方财政对企业养老保险的补贴，每年都有所增加，1998～2004 年总额达到 1972.7 亿元，其中 2004 年已达 593.4 亿元。（《中国劳动和社会保障年鉴》（1998～2003））但是，应该说这仅仅是主要解决了当年当期的问题，而且离按照中央规定要求，即各级政府要逐步将财政收入的 15%～20% 用于社保补助还差距甚远。特别是相对于“老人”、“中人”的历史遗留问题，以及“做实”个人账户等，仍是杯水车薪，毫无疑问这是政府不可推卸的责任。

此外，在政府责任方面，中央政府和地方政府在明确责任的前提下，也要有所分工。养老保险个人账户资金缺口应由中央财政负责补充，养老金当期发放的资金缺口应由地方财政负责。

（六）更加重视制度外建设

作为一项战略性目标，确立养老金制度的“三支柱”模式是至关重要的，人们已经越来越认识到，没有第二、三支柱对第一支柱的支撑和补充，第一支柱的法定养老金制度不可能持续发展。目前，国内对第二支柱企业年金的高度关注，说明我国养老金制度的发展已进入一个新时期，“三支柱”理念更加深入人心。但是，第二支柱企业年金的缓慢发展，又给我们提出新的课题，如何在中国真正形成“三足鼎立”？学术界在思考，实际部门也在探索，借鉴国际经验，有些地方（如上海）已提出企业年金应强制实施，这给了我们一个对长期徘徊不得解决的问题的启示，企业年金若仍然如现在那样任意自由发展，将很难成气候，也很难真正成为第二支柱，对第一支柱也很难形成实质性的支撑。虽然，强制性实施在不少地方还很遥远，但毕竟是一种发展趋向，应向这方面努力。

此外，第三支柱（个人储蓄性保险）发展更是缓慢，除部分人寿保险外，基本还处于空白状态。随着经济的发展和国民收入的改善，第三支柱的建设应提上日程，各级政府应关注其发展，在政策的鼓励方面应有所作为，特别是税收和利率的优惠上要真正跨出实质性一步。国际上不少国家，由于个人养老储蓄保险的普遍发展，极大地减轻了第一支柱的压力，也为老后生活的提升作出贡献。这种趋向性国际潮流，应成为我国养老金制度整体改革和发展中的重要一环。

作者单位：上海财经大学公共经济管理学院

“十一五”期间社会保障资金需求 与财政保障能力的研究

赵 曼

社会保障制度正常运行的首要标志是保证支付。投保人一旦拥有享受某项社会保障津贴的资格,那么他一定能够在规定的时间内得到足额支付。社会保障经办机构的终端应当保证这种支付的及时性和准确性。否则,就意味着基金运行的“出险”,会导致支付危机乃至制度崩溃,进而引发社会动荡。从这个角度,社会保障制度尤其是社会保险制度亦可视为一种准金融制度,它以信用为基础,要求基金在财务上具有可持续性。这种基金财务上的可持续性是指基金的长期收支平衡而言的,基金财务的可持续性,是社会保障基金的“生命线”。其实现程度进一步取决于人口结构变动,社会保障机制设计的科学性,政府的政策保障和财政资助力度等一系列因素。

国家“十一五”计划时期(2006~2011年),是加强社会保障制度建设与完善社会保障体系的关键时期。在我国人均GDP已经跃上1000美元台阶的重要社会转型时期,使社会保障基金运行步入良性循环的轨道,是全面建设小康社会、构建和谐社会的国家基础性工程。

一、社会保障基金缺口

社会保障基金缺口涵盖多个项目,下面以社会养老保险(简称养老保险)为分析样本进行论述。

我国养老保险制度改革的目标可以归纳为24个字:“统一制度、广泛覆盖、分担责任、更新机制、多重层次、规范管理”。“十五”计划期间,在人口老龄化和经济结构调整加快的情况下,国家采取一系列措施,尤其是通过中央财政的专项补贴,实现了“两个确保”。

从全国的情况看,城镇职工基本养老保险支出规模从1998年的1500亿增加到2002年的2800亿元、2003年的3122亿元、2004年的3502亿元;征缴收入从1998年的1300多亿元增加到2002年的2500多亿元、2003年的3044亿元、2004年的3585亿元。基本上做到了按时足额发放。其中重要的支撑力量,是来自财政尤其是中央财政的补助。2003年各级财政补贴基本养老保险基金530亿元,其中中央财政补贴474.3亿元;2004年各级财政补贴基本养老保险金614亿元,其中中央财政522亿元。湖北省作为老工业基地和人口大省,基本养老保险基金也一直处于收不抵支状态,需要中央、地方两级财政给予专项补贴。湖北

省 1998 年至 2003 年相关险种的收支状况如下表所示。

表 1 湖北省社会保险费征缴收入 单位：亿元

年 份 \ 统计指标	养老保险费 征 缴	医疗保险费 征 缴	失业保险费 征 缴	工伤保险费 征 缴	生育保险费 征 缴
1998 年	47.21	—	0.17	—	—
1999 年	51.38	1.2	4.0	0.3	0.4
2000 年	55.11	4.8	5.1	0.3	0.3
2001 年	61.21	7.1	5.3	0.4	0.3
2002 年	79.10	14.4	5.6	0.4	0.4
2003 年	92.60	24.4	6.4	0.4	0.4
2003 年比上年增减额	13.50	10.0	0.8	0.0	0.0

表 2 全省社会保险费支出 单位：亿元

年 份 \ 统计指标	养老保险金支出	失业保险金支出
1998 年	35.9	0.5
1999 年	47.0	0.6
2000 年	75.0	1.6
2001 年	80.7	3.2
2002 年	104.0	5.4
2003 年	116.7	5.6
2003 年比上年增减额	12.7	2.2

注：失业保险金支出不含其他由失业保险费调剂支出项目。

为了实现“两个确保”，虽然“十五”计划期间各级财政提供了大量的资金予以专项补助，但是社会保障基金缺口仍有增无减。据劳动和社会保障部部长郑斯林透露，目前我国养老金缺口达 2.5 万亿元。这个资金缺口相当于我国近一年的国民经济总收入。养老金缺口有两重涵义，一个是指当年征收的养老保险金不够支付当年的养老金支出，就是收不抵支；另一个是指“空账问题”。上述 2.5 亿元的资金缺口，无疑将二者均涵盖在内，这么大的社会保障基金缺口，是如何形成的，它带来的风险是什么，这种缺口将如何填补，财政对此保障能力如何，这些问题需要在精算分析基础上进行定性判断。

(一) 转制成本

养老保险制度从现收现付制到部分基金制的转变不可能是“帕累托”改进，必然产生额外的成本，并导致代际再分配和代际利益结构的改变。在我国，这种转制成本包括：(1) 新制度实施前已经离退休人员的养老金；(2) 在职职工在新制度实施前既往劳动期间以“祖

国缴费年限”形式形成的虚拟“个人账户”及其增值额；(3) 随物价上涨或在职人员提高工资而不定期增长的养老金（提高待遇标准）。化解转制成本一般应采取公共债务政策来弥补资金缺口，以便使新制度按照设计初衷和正常流程运行。然而，遗憾的是，我国是用新建立的个人账户上的资金来弥补统筹基金的不足，换言之，是用基金本身的代际转移支付方式来渐进地填补基金缺口，许多地区的个人账户自创建起就是空账。此种机制反映在基金财务上，就是个人账户名义积累与实际积累的差距像滚雪球一样越来越大，支付风险不断积累、不断后移。国家在其承诺的支付范围内，面临的风险越来越大。

（二）制度和机制设计方面的缺陷

1. 退休年龄过于年轻化。我国现行企业职工法定正常退休年龄为男 60 岁、女干部 55 岁、女工人 50 岁。提前退休有三类：一是从事井下、高空、高温、特别繁重体力劳动或其他有害身体健康工作（简称特殊工种）的，男 55 岁、女 45 岁可以退休；二是因病或非因工致残，由医院证明并经劳动鉴定委员会确认完全丧失劳动能力的，男 50 岁、女 45 岁可以退休；三是经国务院批准的政策性关闭破产企业，男 55 岁、女干部 50 岁、女工人 45 岁可以退休，其中资源枯竭的煤矿、有色金属矿、核工业铀矿和黄金矿关闭破产的特殊工种职工，男 50 岁、女 40 岁可以退休。

按照养老保险的制度规律，一名职工必须有足够的工作时间和缴费金额，才能保证他退休后享受养老保险待遇；一个社会必须有足够的缴费人群，才能维持现有退休人员养老金的支付。如果大量职工提前退休，这种生之者寡、食之者众的状况就会打破了养老保险的收支平衡关系，加剧了基金入不敷出的矛盾。对这一问题进行分析，主要原因有：

一、退休年龄偏低与人口寿命延长的矛盾。我国企业职工退休年龄形成于上世纪 50 年代。半个多世纪过去了，我国人均寿命已经从 50 多岁提高到 70 多岁（城镇女性已达 75 岁），而退休年龄却一直没有延长，还允许提前退休，这就使我国企业退休人员呈现出明显的年轻化趋势。我国 60 岁以上人口已经占总人口的 10% 以上，而据抽样调查，近年来平均办理退休的年龄仅为 53 岁。图 1 显示出近十多年来，参加企业职工养老保险的离退休人数呈逐年增长趋势。其结果是，人口抚养比逐年上升，影响养老保险事业的长远发展，见图 2。

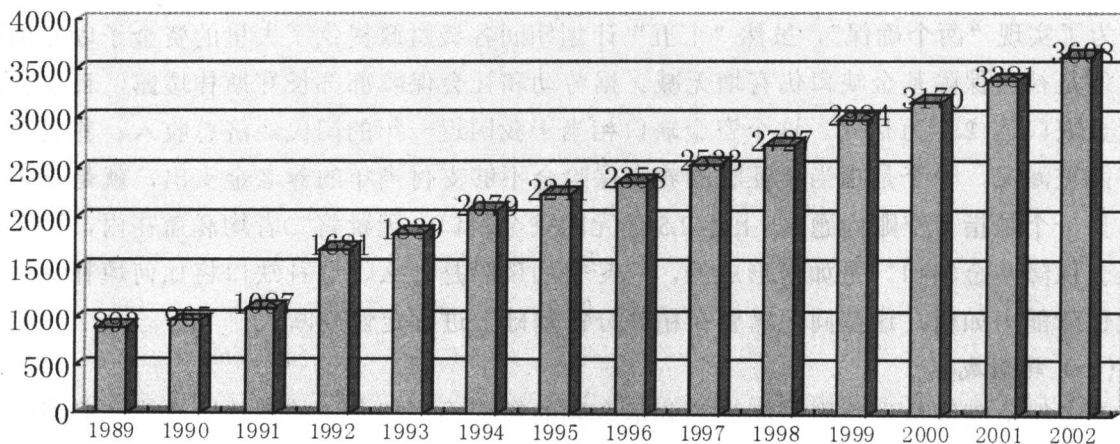


图 1 历年全国参加基本养老保险离退休人员情况（万人）

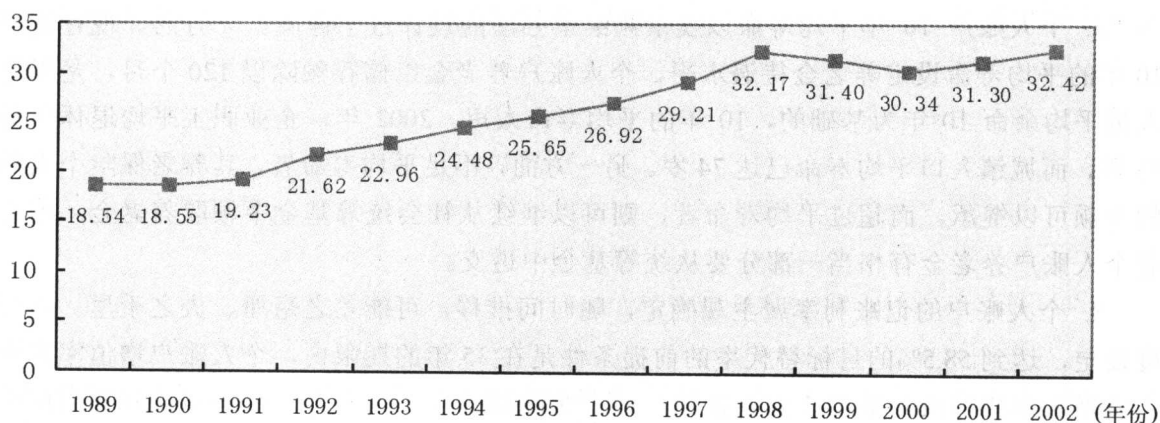


图2 历年全国参加基本养老保险人员的抚养比情况 (%)

据1999年对165个国家的统计,世界各国女性退休年龄平均约为59岁。其中,欧美国家女性退休年龄一般在60~65岁之间,如法国、英国为60岁,美国、加拿大、德国为65岁,丹麦、挪威、冰岛为67岁;亚洲国家中,韩国为60岁,日本和我国香港地区为65岁。近年来,为了延长养老保险缴费时间,缩短养老金支付时限,保持养老保险制度的有效运转,许多国家还出现了延长女性退休年龄的趋势。如德国从2001年开始,将63岁逐步提高为65岁;美国正在从65岁提高到67岁。

表3 1999年世界各国退休年龄分布(165国)

年龄 性别	50	55	56	57	57.5	59	60	61	62	62.5	63	65	66	67	国家 合计	平均 年龄
男	5	31					66	3	7	1	2	46	1	3	165	60.5
女	8	58	2	8	1	1	51		3		2	27	1	3	165	58.6

2. 养老金计发办法缺乏精算基础。现行政等规定,新制度缴费满15年,老制度工龄满10年可以按月领取养老金,这一计发标准不合理。上述计发待遇标准未能从制度上激发参保人的缴费积极性,一部分人在达到按月享受待遇的缴费年限后即停止缴费;另外,制度设计与人均寿命延长的趋势不相适应,使基金支付压力越来越大。

一是缴费年限满15年已成为能否按月领取基本养老金的“分水岭”,加之基金征缴缺乏制约手段,造成一部分人员在缴费满15年后停止缴费,坐等按月领取待遇。2002年底参加企业职工养老保险社会统筹的实际缴费人数为9970万人,仅占参保人数的89.58%,意味着有1160万人由于各种原因参保而不缴费。除了2002年末城镇登记失业人数770万人(登记失业率4%)外,尚有近400万人非正常中断缴纳养老保险费。据对19个省区37个城市中断缴费人员典型调查结果表明,中断缴费人员的平均年龄普遍偏低,只有34.85岁。中断缴费问题在很大程度上影响了基金收入;二是缴费年限达到15年之后,基础养老金水平不再与缴费年限挂钩,缺乏激励机制。缴费年限不论是15年,还是35年,或是40年,基础

养老金都是当地上年职工平均工资的 20%，未能体现多缴多得的效率原则。

3. 个人账户 10 年平均寿命以及余额继承办法的设计过于慷慨。一方面，现行制度按 10 年的平均寿命设定养老金待遇水平，个人账户养老金以储存额除以 120 个月，是以退休人员平均余命 10 年为基础的，10 年的平均寿命太短。2002 年，企业职工平均退休年龄为 53 岁，而城镇人口平均寿命已达 74 岁。另一方面，不足平均寿命者，其养老保险个人账户的余额可以继承，而超过平均寿命者，则可以继续从社会统筹基金中领取养老金。这意味着个人账户养老金有相当一部分要从统筹基金中透支。

4. 个人账户的记账利率属主观确定，随时间推移，可能差之毫厘、失之千里。现行制度设定，达到 58.5% 的目标替代率的前提条件是在 35 年的期限内，个人账户增值率完全与工资增长率相等或与非均衡因素抵销。而在实际运行中，由于个人账户基金被挪用而成空账，无从获得投资收益，上述制度设定的条件不能被满足，属主观拟定利率，随时间推移，缺口越来越大。

(三) 外部环境变量中的风险因素

1. 人口老龄化带来的长寿风险。劳动和社会保障部在 2003 年有关完善养老保险制度的研究报告中，曾以 2002 年的数据为基础，利用养老保险基金收支预测系统，对现行退休政策下人口老龄化状况，养老保险赡养比以及基金收支面临的主要风险进行了精算分析。见图 3 和表 4。

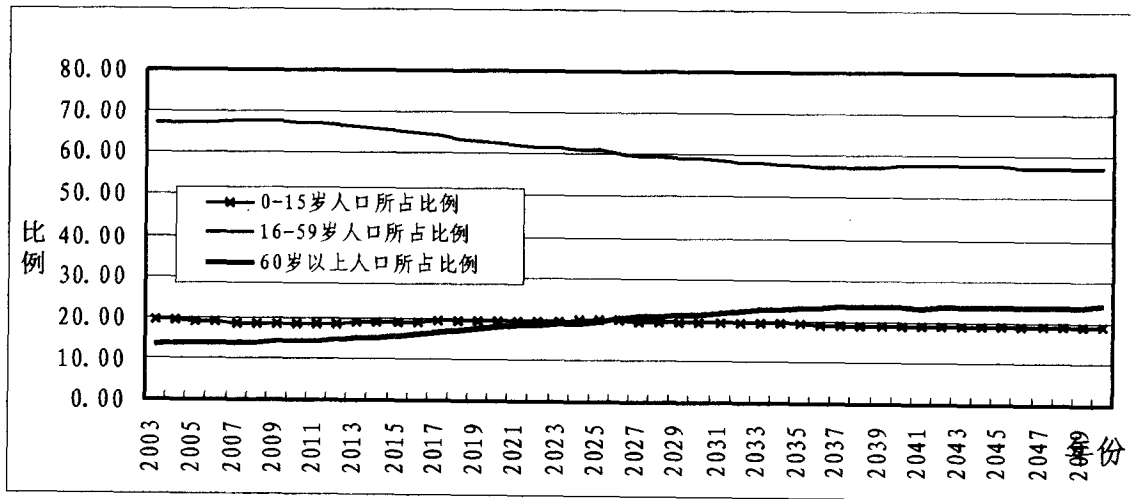


图 3 2003 ~ 2050 年城镇人口分年龄段人口比例

抚养比是指参保退休人员与参保在职人员的比例。在现行退休政策下，用已参保人员为基数，抚养比呈逐年上升的趋势，由 2004 年的 36% 升至 2050 年的 57%。

表 4 现行退休政策下抚养比的变化

年份 抚养比	2004	2010	2020	2030	2040	2050
退休人数/已参保人数	36%	41%	48%	54%	54%	57%

2. 经济周期的变动以及其他突发性、非突发性的经济与社会变故的影响

经济周期性变动是不以人的意志为转移的客观规律，它与养老金归集的规模水平及投资收益的资金极为密切。一些重要的经济变量，如物价指数、利率、汇率的变动都会使养老基金面临贬值风险。至于金融危机、灾荒、战乱等对积累制的养老保险基金的打击更是异常残酷。

二、与社会保障制度改革相关的财政风险凸现

社会保障具有国家主导性的特征。政府通过立法和国家行政机器对社会保障制度和体系进行规划、组织和管理。无论采用哪种制度模式，各国的财政部门都不同程度地依法参与社会保障基金的监管，其中绝大多数国家的社会保障基金的筹集、支出和管理都是由政府统一进行的，并对社会保障财务负有最后的（并非完全的）责任。

逐步提高社会保障补助支出占财政支出的比重，是强化政府社会管理职能，消化社会保障转制成本，弥补历史债务的重要手段之一。近几年在社会保障基金紧运行的背景下，中央反复要求地方各级政府切实承担起社会保障支出的责任，由此，社会保障基金的紧运行直接导致财政紧运行。社会保障基金缺口已成为中国财政风险的重要险源。财政部副部长楼继伟 2001 年 3 月在北京召开的“中国经济论坛”上指出，社会保障制度改革和银行不良债务是对我国目前财政平衡运行威胁最大的两大险源。

世界银行的专家依据不同的标志将与政府有关的债务进行了很有意义的分类，一是根据债务需政府偿还的刚性，将其分为直接债务和或有债务；二是根据债务是否在国家预算中公开列示，将其分为显性债务和隐性债务。这两种分类方法的交叉组合，可以得出政府债务的四种类型：(1) 直接显性债务；(2) 直接隐性债务；(3) 或有显性债务；(4) 或有隐性债务。社会保障制度的建立所具有的法律强制性，导致其负债具有直接意义上的财政性，由社会保障基金收支缺口所构成的政府债务无疑应划入财政的直接隐性债务范畴。

如前所述，目前我国养老金缺口达 2.5 万亿，并且由于社会保障津贴标准和支付期限的刚性，加之基金缺口集中化和日益显性化，对财政构成很高的支付压力，财政风险已被抬到了一个极高的水平。

三、提升财政保障能力，缓解财政风险的路径选择

“十一五”期间，弥和社会保障基金需求与财政保障能力之间缺口的路径有三条：一是通过完善社会保障制度结构，消除制度缺陷，尽力缩小社会保障基金收支缺口；二是扩大国家财政可支付财力的规模，以提高财政对社会保障基金的保障能力，调整财政支出，提