

·社会学笔谈·

关于减少中国养老保险基金支出的若干构想

郭士征 颖颖

近年来,中国养老保险基金(下称养老基金)的严重不足已引起社会各方的高度重视。据劳动和社会保障部统计,早在1998年全国养老基金就已出现赤字,收不抵支达53亿元,1999年收支缺口更猛增到150多亿元。虽然到1999年底全国尚有养老基金滚存结余462亿元,但由于基金的赤字缺口不断扩大,仅有的一点积累有可能应付不了几年就会告罄,全国性的支付危机将不可避免地迅速成熟,如果这种情景真的出现,无疑将是一场社会大“地震”。这决不是危言耸听。因此,现在采取紧急对策确已时不我待,政府和研究部门都应有高度的责任感和危机感,认真面对现状,通过治标和治本办法的结合,制止养老基金状况的进一步恶化。

从研究领域来看,人们比较关注养老基金总量的增加,而对如何做好减少养老基金的支出却相对考虑较少。我们认为“增资”必须与“节支”同时实施,才能真正缓解养老基金严重不足的问题。本文意在减少存量支出方面作一些探索,期望通过“节支”措施能为我国养老基金创造更为稳定的财源,避免基金危机的过早到来。

一、试行“推后支取”养老金制度

养老金的灵活支取制度目前已在许多国家实行,特别是“推后支取”养老金制度在解决各国养老金财政困难方面发挥着重要作用。它的主要目的是通过延缓支付,来缓解养老基金支出日益猛增而带来的收支危机。当然,对于选择“推后支取”养老金的人来说,政府将给予必要的奖励,这种制度对于老后有一定收入或生活有保证,又希望能够得到更多实惠的退休人员来说,具有较强的吸引力。具体在中国实施,下列框架方案可予参考:

1. 年龄设定:60—69岁。
2. 奖励年率:A. 奖励年率的确定应高于同期银行利率;
B. 奖励年率应是动态的,视政策需要和养老基金状况而定;
C. 养老基金必须是增值运行,以保证增额给付需要;
D. 考虑到通货膨胀因素,奖励年率确定应与物价指数挂钩。
3. 采用手段:A. 平均年率递增。即按平均年率分别对不同的“推后支取”年限,实行养老金给付额的平均年率增加给付奖励,建议目前平均年率为3%;
B. 差别利率递增。即按不同的“推后支取”年限实行不同的奖励年率,越往后支取越能获得较高的奖励年率。建议差别奖励年率可从60岁的3%开始,最高可达8%左右(目前国际上最高水平)。
4. 实施办法:A. 积存贴补法。即将“推后支取”若干年的养老金积存额乘以规定的奖励年率,通过奖励补贴一次性返还,随后再予以正常给付;

B. 递增贴补法。即在“推后支取”若干年后重新支取养老金时,根据推后支取年数和奖励年率,以60岁时给付额为准,按规定年率递增给付(如65岁支取养老金将可获60岁给付额的180%)。

5. 特殊安排:为吸引更多退休人员参加,也可实行部分“推后支取”办法。即将养老金的一半或1/3予以推后支取以换取增额奖励。

二、调整养老金的支付年龄

养老金开始支付年龄,一直是国际上养老保险改革的主要内容之一。支付年龄的确定,不仅是个重要的政策课题,而且在很大程度上影响着养老基金支出,所以一直为各方面所重视。据有关专家测算,如将养老金的开始支付年龄推迟一年,养老基金就可减少支出5—10%。目前,鉴于我国劳动力总量和供求状况,把男60岁,女50岁(干部55岁)作为法定养老金的开始支付年龄,如与国际接轨,开始支付年龄偏低比较明显,因此还有合理调整余地,特别在以下三个方面应有所作为:

1. 严禁提前退休。提前退休实际是把法定的养老金支付年龄提前,从而造成提前享受养老金待遇,又提前卸去缴费义务,因而给养老基金带来双重冲击。事实也证明提前退休往往需要付出沉重代价,并非是一种廉价的选择。尽管我国在经济结构调整中,已有大批人员利用提前退休解决了下岗就业困难,但这种办法所造成的潜在威胁很大,特别是使养老基金雪上加霜。今后应严禁,即使政府机构改革需要,部分公务员要实行提前退休,作为改革的成本,这部分提前退休人员的有关费用应由财政负担,而不该转嫁给养老基金。

2. 缩小男女差别。这是一个世界性潮流,男女传统差别已越来越受到挑战,从而导致男女养老金支付年龄差距逐步缩小,如德、葡、瑞士等国男女差距已从5岁缩至2岁,美国更是正在使男女养老金支付年龄趋于一致。男女养老金支付年龄差距缩小现象的出现,主要是:(1)女性生存寿命长,女性长寿已是普遍现实;(2)女性劳动缴费年限往往少于养老金享受年限,严重影响养老基金收支。因此,在支付年龄上缩小男女差别已是大势所趋。但是,也应看到这种措施的推行有可能遇到阻力,一种认识是侵害了妇女的权利,其实从男女平等或从女性生理特征、劳动能力等方面考虑这都是一种合理的义务与权利相对应的行为,也是减少或延缓养老金支出的一项很有潜力的重要措施。当然,推进这种措施应有平稳过渡的思路,即应分阶段实施。根据中国情况,可将女性退休年龄逐步提高到53—58岁,并可在10年内即以每年0.3岁的速率推进,争取在2010年完成这种转换,这种渐进的推进,对于劳动力市场的影响也将较小,不会对劳动力供求产生重大冲击。

3. 提高高级专业人员退休年龄。理由是:(1)按照现行退休年龄规定,越是学历高的人员,在职劳动时间就越短,从而形成高学历专业人员比一般人员缴费期也短的情况;(2)专业人员特别是高级专业人员是宝贵的人才资源,提高专业人员退休年龄有利于这部分人才人尽其用;(3)提高这部分人养老金的开始支付年龄,应可减少和推延养老基金的支出。鉴于上述原因,高级专业人员(副高职级以上)的退休年龄应向后推延5岁,达到65岁为宜。作为过渡,目前可考虑本人意愿和单位需要进行转变,但在实施一段时间后应以法律规范,成为法定退休年龄。

三、降低法定养老金的替代率

中国养老金平均替代率相对较高, 虽是由于中国长期推行“高就业, 低工资”的政策造成的, 但如长期维持, 不仅理论上缺乏依据, 而且对养老基金的支出也是一种潜在威胁。因此, 降低法定养老金的替代率应提上日程, 这既是完善我国养老保险制度的需要, 也是减轻养老基金压力的一项措施。但是, 降低法定养老金的替代率, 必须遵循下述三条原则:

1. 分阶段逐步调整;
2. 调整法定养老金替代率的同时, 必须使补充养老金有所发展;
3. 法定养老金+补充养老金的社会最终综合平均养老金替代率不应超过 70%。

鉴于上述原则和我国目前的状况, 养老金替代率的调整, 可针对企业和国家机关事业单位的不同情况分别实施:

1. 企业。目前全国的养老金替代率约在 55%, 从法定角度来衡量已不低, 今后的发展可保持不高于这个水平。今后企业职工老后收入保障的提高, 可以通过大力发展企业补充养老保险来完成。企业补充养老保险的替代率可为 5%, 最终企业员工的平均养老金替代率达到 60% 左右。

当前, 企业补充养老保险的国际发展趋势有两个: (1) 法定化; (2) 终身化。鉴于我国的国情, 虽然目前尚难达到, 但为了能稳定基本养老保险替代率, 用一定的法规规范此项工作操作还是极有必要的。企业补充养老保险支出必须列入企业生产成本, 为了不使国有资产流失和企业生产成本过分提高, 也应严格按照费用投入不超过工资总额 5% 的有关规定。目前, 这项工作还没有在全国普及, 只有在大多数企业乃至所有企业中普及建立补充养老保险, 才有可能在企业员工老后保障里真正树立起第二根支柱。

2. 机关事业单位。目前的养老金替代率在 90% 以上, 从法定角度来看太高了, 今后的调整思路应是逐年降低法定水平, 并以单位补充养老保险来适当填补。考虑到国家公务员工作的特殊性和国际惯例, 机关、事业单位(全额、差额拨付单位)员工的总体法定养老金替代率水平可在企业之上, 但差距不宜超过 20%。调整思路有两种: (1) 将机关事业单位员工的法定养老金替代率经过多年调整, 下降到同企业同等水平, 再由财政部门拨款建立机关事业单位的补充养老金机制, 如果法定养老金替代率是 60% 左右, 机关事业单位的补充养老金替代率可达到 20% 左右, 两者相加其养老金的最终替代率可达到 80% 左右。(2) 将机关事业单位员工的法定养老金替代率规定在比企业高 10—15% 左右, 即如企业养老金替代率是 60%, 则机关事业单位的法定养老金替代率应达到 70—75% (比现在的两者差距已大大缩小)。应该说, 上述两种调整思路各具优缺点: 第一种思路有利于建立起全国统一的养老保险制度, 同时又能体现相关事业单位和企业的区别, 比较容易被人们接受; 缺点是财政负担较重, 能否实行要视财政承受能力。第二种思路是着重在单位补充养老保险上实行统一控制, 防止国有资产流失和财政负担过重, 但在统一支出的养老保险制度中, 仍会继续出现因不同的发放标准和办法而引起的差异和社会矛盾。

四、调节再就业退休人员的养老金

我们知道养老金是丧失所得后的一种补偿和保障, 因此对已经获得这种权利, 但又继续再就业并获得收入的退休人员来讲, 给予必要的所得扣除是合理的, 这也是世界通行的做法。主

要有两种扣减办法：一种是根据再就业收入减发养老金，像美国对 65—69 岁的退休人员再就业收入规定了一个限度，凡超过限度的收入必须相应减额发放养老金，一般是每收入 3 美元就要减额 1 美元养老金，当然对于介于收入限度以下的是不采取减额措施的，另外 70 岁以上退休人员的再就业收入，也不在规定的范围之内而全部 100% 支付。美国的这种做法是基于社会所得保障平等化总政策所采取的一项措施，有其合理的一面，不仅有利于减轻养老基金的负担，而且有利于就业市场的发展。当然，在我国实施既要考虑我国具体国情，又要适当借鉴国际经验，笔者认为以下几点可予以综合考虑：

1. 应设限额。退休人员再就业收入高低不均，因此有必要设立再就业收入限额（国际上通常选择职工平均工资收入的 50%），低于该限额的不应予以扣减。比如：按照上海市目前市场工资水平，1999 年上海市职工平均工资收入为 14000 元，退休人员再就业的年收入低于 7000 元以下的部分不予扣减。

2. 扣减幅度。我国退休人员的养老金水准普遍较低，因此扣减幅度应较低，在目前情况下，可对退休人员再就业收入中限额以上部分予以扣减 10%，在养老金发放总额中予以扣除。

3. 扣除手续。雇佣 60 岁以上退休人员的单位，有义务实事求是地及时向社保部门反映再就业退休人员的收入状况，社保部门并以此为依据进行扣减，或由再就业单位代为扣减，再上缴有关社保部门。

4. 监督措施。应建立必要的法规制度，还要有包括财务审计在内的各种监督措施和手段，并重视舆论监督。

5. 宣传教育。对再就业退休人员实行养老金的扣减，可能有些退休人员不理解，因此既要加强宣传，又要重视教育，在实施前应有一个适应过渡期和各项准备的时间。

从目前国际趋势来看，对再就业退休人员的养老金实行扣减已成主流，由于各国的就业状况都十分严峻，因此不鼓励退休人员再就业，这也是调整劳动力市场的一项政策措施。当然，除实行扣减措施之外，还有一种办法也比较盛行，即对再就业退休人员实施缴纳养老保险费的规定，其实上述这两种办法实质是一样，即减少养老基金的支出，稳定养老基金的正常运营。应该看到，调节再就业退休人员的养老金工作，虽有难度，但作为一项工作目标，应持之以恒并逐步完善，不应因有阻力就放弃这项具有多重意义的工作。

五、规范养老金的调整措施

养老金的水准因经常性物价波动而受到影响，为了使经济变动下养老金能保持原有价值，利用消费物价指数变动情况及时调整是目前世界上使用十分广泛的一项措施。此外，为了使退休人员也能享受到经济发展的结果，将养老金与工资增长挂钩，使养老金水准能随国民（职工）生活水平的提高而提高，这是养老金调整的又一措施。上述两项调整措施中，目前仍以“指数化自动调整”最普遍，即不论物价指数或是工资指数是否发生上升变化并到达政府规定的指标时，均可进行调整。毫无疑问，上述两项养老金的保值升值措施，对于保证退休人员的老后收入具有重要意义，但这是一项政策性很强的工作，调整不当，不仅会影响退休人员的生活，而且还会影响在职人员的劳动意愿。因此操作必须规范，避免随意性，特别是下列几点应予以特别注意：

1. 调整次数不能过于频繁，一般一年调整一次。

2. 调整幅度应由政府根据指数变化建立的自动调整系统决定，或由政府根据社会经济发

展状况,每年公布一次予以调整。

3. 退休人员的养老金调整水平一般不能高于在职职工工资增长的 50%,或按基础养老金部分同步调整。

养老金的调整措施是我国养老保险制度的改革内容之一,在维护退休人员的应有权益和收入保障上曾发挥巨大作用。但这些年在执行过程中,不仅存在调整过程的过多、过滥,而且调整幅度有偏高倾向,从而加重养老基金的负担。规范养老金的调整措施的最终目标应是建立起一种正常的调整机制,科学合理地进行养老金的调整,避免因某种需要而随意调整,减轻因即兴行为对养老基金造成的不当冲击。

六、严格养老基金支出管理

在支出管理方面,除了严禁把企业负担转嫁给养老基金的提前退休行为外,还应注意的主要有:

1. 严格执行退休养老金项目和标准。不得擅自增加项目和提高标准,对于重大政策的调整需报人大审议通过后方可执行。

2. 严格监督养老基金的支出。除完善内部监督的规章制度外,更要建立外部监督机制,增加养老基金支出的透明度,既向社会公开,又接受社会监督,重大的基金支出应接受监察部门和财务部门的监审核查。

3. 严格防止多领冒领养老金的现象发生。关于这一点目前情况严重,仅据上海市社会保险事业基金结算中心近期开展的一项调查发现,有 2000 多人早已死亡,5000 多人开具证明无效,但他们却依然按月“领取”养老金,仅此社保中心每月至少多支出 303 万元。因此,必须采取有效措施加强支出管理。目前的措施可以有:(1)坚持企业和家属申报制度,即离退休人员死亡当月内,所属企业和家属必须向社保部门申报,不申报造成的多领冒领养老金,应根据《劳动法》进行处罚并追回损失;(2)建立信息反馈,即每半年向离退休人员寄送一次信息反馈卡(或称验证通知),要求离退休人员所在居住地派出所盖章,证明健在后寄回,这对管理生活在外地的离退休人员非常有效;(3)实行丧葬统筹,即对死亡的离退休人员给予一次性丧葬补贴,这种制度的实行,有力促进了死亡的离退休人员家属及时申报;(4)加强银行监控,即要求代发养老金的银行机构,坚持离退休金本人领取,规定特殊情况可以例外,但银行有义务将代领的离退休金情况及时向社保部门报告,社保机构可根据情况进行跟踪调查。

作者郭士征系上海财经大学经济学院教授

颖颖系上海财经大学经济学院研究生

责任编辑:张志敏