

[市场经济论坛]

# 论人口老龄化背景下养老保险基金的管理

张洪艳

(哈尔滨商业大学, 哈尔滨 150028)

**[摘要]** 世纪之交,我国加速进入了老龄化社会,经济体制改革和产业结构调整使离退休人员和城镇登记失业与下岗职工数量剧增,二者使我国现行社会保障基金支付水平与经济发展水平失调。人口老龄化已经开始冲击我国的社会保障制度,就养老保险制度而言,不论是现收现付制,还是部分积累制,都面临着巨大的基金压力。当前应该创新基金管理运营机制,完善规章制度,健全管理运营机构。严格地讲,政府对个人账户基金的管理运营,要在确保最高利率的同时,隔离市场风险。

**[关键词]** 人口老龄化;养老保险基金;管理

**[中图分类号]** F840.67 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1671-7112(2009)04-0072-04

## The Management and Performance of Old-age Pension Under the Background of Aged Population

ZHANG Hong-yan

(Harbin University of Commerce, Harbin 150028, China)

**Abstract:** Our country has entered a stage of aged society at the beginning of 21st century. At the same time, the reform and adjustment of the industrial structure cause the increase of retirement and unemployment, which make the payment of current social security rather uncoordinated with economic growth. Aged-population has begun to lash the social security system in our country. As far as the old-age pension system is concerned, either the system of concurrent imposing and paying or the system of funds accumulation confronts heavy funds pressure. At present, we should innovate the performing system of funds management, improve the regulation and the performing organizations. Strictly speaking, governmental operation of individuals' funds should give them favorable profits and at the same time keep them away from market risks.

**Key words:** aged-population; old-age pension; management

### 一、人口老龄化给我国养老保险基金带来巨大风险

中国目前正在经历着世界上规模最大,同时也是速度最快的人口老龄化过程。历次全国人口普查的数据显示:65岁及以上总人口中所占的比例,1953年为4.4%,1964年为3.6%,1982年为4.9%,1990年为5.56%,2000年为6.96%,2005年底则为8.2%。按照国际通行标准,中国已经跨入了老龄化国家的行列。与其他已经成为老年型国家的人口老化历程相比,中国人口老龄化进程带有如下特征:一是人口老龄化的速度快,老年人口数量巨大。从1995年中国人口普查到2005年中国人口普查,仅十年间,65岁及以上的老年

人口占总人口的比例上升了1.39个百分点(由5.56%到6.96%),65岁及以上的老年人口由1995年的6299万,上升到2005年的8811万<sup>[1]</sup>。二是中国高龄老人数量与比例将增大,据预测,我国85岁以上的高龄老人将由1995年的200多万(占老人总数的3.2%),增加到21世纪中叶的5000万以上(占老年人口总数的15%)。三是中国人口老化超前于经济发展水平而提前出现,呈现出“未富先老”的特征。

人口老龄化趋势加快,老年人群体日益庞大,无疑已经成为市场经济发展过程中不可忽视的社会问题,它给社会经济发展所带来的影响也是多方面的。人口老龄化所导致的社会问题首先是养

**[收稿日期]** 2009-05-05

**[基金项目]** 黑龙江省哲学社会科学2008年度研究规划项目(08D058)

**[作者简介]** 张洪艳(1971-),女,吉林松原人,讲师,东北农业大学经济管理学院博士研究生,从事社会保障、农业经济研究。

老问题,也就是养老保险基金需求问题。特别是在中国这样的经济相对落后的发展中国家,由于人口老龄化直接导致对老年人的社会扶养负担迅速加重,使国家和社会的经济负担明显加大。

由于我国的人口老龄化是在经济还不发达之际提前到来的,加之目前我国的养老保险制度正处于由现收现付制向部分积累制转轨时期,使得我国的养老保险基金面临着现实与未来的双重压力。据有关方面计算,在现行的缴费比例下,如果按照完全预筹积累计算,由于制度转轨,我国的养老保险基金缺口大约为2万亿~3万亿人民币左右。根据联合国的预测,在21世纪半个世纪内,中国老年人口的扶养负担呈不断加重的趋势。到21世纪的三四十年代,中国将迎来老年人口高负担时期,这也正是中国人口老龄化所带来的挑战最为严峻时期。根据辽宁大学人口所预测,从2001年到2050年,中国的老年扶养比将从8.9%上升到40.83%,届时我国的养老保险基金将承受巨大的支付压力。

人口老龄化的现实背景,使我国的养老保险基金负担进一步加大,养老保险基金的积累与保值增值已经成为十分迫切的任务。

## 二、人口老龄化背景下政府在社会保障制度中的责任

对于老龄化所带来的经济与社会危机,政府有责任采取相应措施予以应对。在社会保障方面,政府应科学地确立责任定位,摆正自己的位置。社会保障是国家应当承担的责任,这一点已经没有疑义。但对政府在社会保障中应当承担什么样的责任及责任实现的方式则有不同的看法。一是认为既然社会保障是国家责任,它就应当通过税收来解决全体国民的社会保障问题;二是认为社会保障不能搞成一个纯粹的国家福利和政府行为,主张政府扮演最后出台的角色;三是认为政府在社会保障中只能承担有限的责任,有限责任的下限是保障水平与财政能力相适应,上限是社会保障水平与社会保障的性质相一致;四是认为无论社会保障制度如何改革,政府均肩负着主导社会保障制度的责任<sup>[2]</sup>。

笔者认为,目前关于政府在社会保障中的责任定位存在着两方面误区:一是缩小化,将“政府责任”等同于财政责任;二是扩大化,将立法责任视为政府的职责之一。政府在社会保障中的责任应当是总体主导下的有限责任,政府应当承担社

会保障制度的设计和规范责任、有限财政责任、制度监管责任和实施责任。为了保障社会保障制度的正常运行,在财政责任的履行上,政府应建立固定的财政机制;监管责任应该不断得到强化。在社会保险中,政府承担的虽然是有限责任,但其仍处于主导地位。首先,政府应在社会保险中承担一定的财政责任,给予社会保险一定的财政补贴,承担社会保险的运行成本;其次,政府在社会保险中应该发挥其监管责任,保证社会保险制度的正常、健康、高效运转,保持基金的保值增值。再次,政府在社会保险实施中的责任应该是有限责任——基本养老保险是政府责任的底线。基本养老保险是政府负责的社会养老保险,养老保险基金作为支付广大离退休人员基本养老金的资金来源,政府理应承担起对它的管理运营和保值增值的责任。

## 三、我国养老保险基金的性质与构成

自20世纪80年代中期以来,顺应经济体制改革的需要,我国开始了城镇企业职工养老保险制度改革探索。1997年,国务院下发了《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),在全国范围内统一了城镇企业职工基本养老保险制度,确立了“社会统筹与个人账户相结合”的部分积累制的养老保险制度模式。按照这一模式,基本养老保险基金应由社会统筹基金与个人账户基金两部分构成。从基本养老保险制度结构看,“社会统筹”意味着养老金的现收现付制,因此社会统筹基金主要应该用于当期的养老金支付;而“个人账户”实际上是一种积累制的养老金,因此个人账户基金主要应该用于个人账户养老金的支付。

我国目前的做法是,基本养老保险的社会统筹基金主要用于支付“老人”的全部基本养老金、“中人”的基础养老金和过渡性养老金,在将来还要用于支付“新人”的基础养老金及部分“中人”和“新人”个人账户基金支付完毕后的全部基本养老金;而个人账户基金则完全用于支付个人账户养老金。社会统筹基金与个人账户基金是两种性质的养老保险基金,按照有关规定,社会统筹基金与个人账户基金应当分账管理,社会统筹基金不得占用个人账户基金。但是,由于在实行基本养老保险制度前,国家并没有进行养老保险基金积累,实行基本养老保险制度后,城镇企业及其职工所缴纳的基本养老保险费,不仅要作为以后的

养老保险基金积累,还要支付实行“统账结合”制度前已经离退休人员的全部基本养老金和“统账结合”制度后参加工作、“统账结合”制度后退休人员的过渡性养老金,这一部分资金被称为养老保险制度“转轨成本”。“转轨成本”本应由政府负担,但在实践中却是通过提高企业缴费比例的方式逐步解决,其结果是尽管城镇企业基本养老保险费率已经达到相当高的程度,但社会统筹基金仍不敷开支,各地为了平衡本地的基本养老保险基金收支平衡,不得不占用个人账户基金,导致现行的基本养老保险制度个人账户“空账运行”。

个人账户基金的“空账运行”,使得“社会统筹与个人账户相结合”的部分积累制的养老保险制度模式设计的初衷没有实现,现行的制度本质上仍是现收现付制的养老保险模式。针对这一现象,国家在东北三省启动了做实基本养老保险个人账户试点工作,目前这项工作仍在进行。但自1997年以来,随着国际上先行实行基金积累养老保险模式国家制度运行的负面效果逐渐显现,我国理论界针对是否要将已经“空账运行”的个人账户“做实”问题展开了热烈讨论。实践层面虽然在东北三省进行了“做实”个人账户的试点,但是其客观效果仍需进一步评估。笔者认为,在现实的理论和实践背景下,问题的关键点并不在于是否做实个人账户从而实现制度设计的初衷,而是应该重新审视“社会统筹与个人账户相结合”的制度模式的科学性与合理性。现行的城镇企业职工基本养老保险制度,作为一种基本养老保险,其目标替代率是比较高的,为此国家承担了过多的责任。进一步的改革应该考虑是否使“社会统筹”与“个人账户”相分离,并将基础养老金作为基本养老金实行全国统筹,从而可以降低基本养老金目标替代率,减轻国家所承担的责任。

由于以上原因,我国养老保险操作层面违背制度设计初衷,在“社会统筹基金”入不敷出时占用了“个人账户基金”,造成了个人账户“空账运行”。这种做法按照国家有关规定是不允许的,但这种不允许只是制度上的,而不是模式上的。从制度模式上看,个人账户基金本质上是养老保险基金,而不是个人储蓄性基金。作为一种社会养老保险基金,个人账户基金在必要的时候也应该发挥统筹基金的功能,否则就失去了“积累”的意义。比如在老龄化高峰来临,“社会统筹基金”收不抵支时,国家也可以动用个人账户基金履行其应承担的责任。从形式上看,个人账户基金是

个人权益,属于参保人员个人的,但由于个人账户基金是在国家按照特殊政策和优惠利率管理和运营的,它又具有统筹的性质。这样也更好地体现了个人在社会保障体系中应该承担的责任,使社会养老保险基金积累更有作用和意义,从而更好地体现公平与效率的关系。

#### 四、人口老龄化背景下政府对养老保险基金的管理

以上关于社会统筹基金与个人账户基金性质的分析说明,社会统筹基金与个人账户基金虽然都是养老保险基金,但两者性质与功能不同,两种基金的管理应有不同的模式。社会统筹基金,作为一种现收现付制养老保险费的来源,更接近于一种税收,因此它不应形成太多的积累,也不能用于投资运营。这样,政府对养老保险基金的管理与运营实际上就是对个人账户基金的管理与运营。个人账户基金虽然在特殊时期可以作为统筹基金用于平衡养老保险收支,但是在人口结构正常时期更应该作为一种长期的储存基金。作为我国老龄化高峰来临时期平衡养老金收支的个人账户基金,它的管理应有别于社会统筹基金,保值增值是其第一要务<sup>[3]</sup>。

笔者认为,根据国外经验和我国的实际,个人账户基金作为一种用于支付保证老年人基本生活的资金,在中国现有的投资运营工具缺乏、金融与资本市场不发达的环境下,通过中介机构进入市场将面临巨大风险。政府在社会保障体系中的责任是有限的,但在其所承担的个人账户基金运营管理方面的责任则是无限的,“零风险”管理是其应该实现的目标。要实现这一目标,当前应该创新管理运营机制,完善规章制度,健全管理运营机构。严格地讲,政府对个人账户基金的管理运营,要在确保最高利率的同时,隔离市场风险。在当前老龄化速度越来越快、压力越来越大的形势下,要实现这样的目标,以下几点值得注意:

第一,近期内应慎重考虑是否将个人账户基金交由中介机构运营与管理。其主要原因一是中国的金融、资本市场还不够完善,通过中介机构将个人账户基金投入金融、资本市场将面临较大的风险。二是交由中介机构运营成本较高,降低了个人账户基金的运营收益率。智利的情况就是一个很好的例证:自1981年实行基金积累制的养老保险制度以来,智利养老保险基金运营投资回报率曾达到14.4%,

(下转第79页)

(上接第74页)

但其运营成本高达5.4%,通货膨胀率为3%,工资增长率为3%,实际投资回报率仅为3%,而且近些年已经出现负值并有逐渐下滑的趋势<sup>[4]</sup>。

第二,现行的存银行、买国债的管理运营办法,虽然安全稳妥,但收益率不高,在高通货膨胀时期保值增值的风险很大。由于不能直接投资运营,个人账户基金作为一种长期稳定的基金,其利用率也将受到相应的影响。现在各地存入银行与购买国债的社会保险基金回报率都很低,保值增值相当困难。如果投资回报率长期低于工资增长率和通货膨胀率,个人账户基金积累将无法保值增值。

第三,应从经济全球化的大趋势出发,统筹我国城乡养老保险制度建设,建立适用于城镇企业、机关事业单位及农村各类从业人员的国民基本养老保险制度。通过建立城乡融合的国民基本养老保险制度,可以统一管理运营城镇企业职工基本养老保险个人账户基金、农村社会养老保险个人账户基金、机关事业单位养老保险个人账户基金,从而做大基本养老保险基金,实现规模效益,增强老龄化高峰时期养老保险个人账户基金的社会调剂功能。

第四,进一步强化政府管理运营个人账户基金意识,建立健全管理运营个人账户基金的机构

队伍。现时期可以以各级社会保险经办机构为基础,进一步加强社会保险经办机构队伍建设,赋予社会保险经办机构新的职能,使社会保险经办机构能够切实承担起代表政府行使管理运营个人账户基金的责任。

第五,要建立相应的政策法规,给政府管理运营个人账户基金以支持。可以制定相应的优惠政策,使养老保险个人账户基金在保证高利率的前提下,优先投资于国家大型建设项目。也可以将个人账户基金用做其他收益率较高的国家投资项目。例如,可以考虑把大部分基金用于国家基础设施建设方面;把一部分基金用于城市经济适用房建设上,既可解决城市居民住房困难,又可实现基金的增值。

#### [参考文献]

- [1]宋玉霞. 国际养老保险基金管理经验对我国的借鉴[J]. 科技资讯, 2006, (2).
- [2]殷俊, 李志明. 养老保险基金监管研究: 国外模式及中国的政府监管选择[J]. 湖北社会科学, 2005, (8).
- [3]郑少春. 我国人口老龄化与养老保险体系的完善[J]. 福建论坛, 2008, (2).
- [4]张运刚. 人口老龄化与我国养老保险制度改革[J]. 四川师范大学学报, 2005, (2).

[责任编辑:张鲜华]