

弥补养老保险隐性债务面临的困难及对策研究

山东大学经济学院 张建波 左相印

[摘要] 养老保险隐性债务一般是指现收现付养老保险制度下待遇确定型计划对在职职工和退休人员养老金待遇的承诺。巨额的养老保险隐性债务已经严重制约了我国社会养老保险制度的运行。如何多渠道筹措资金弥补我国养老保险隐性债务、做实“个人帐户”是我国现行社会养老保险模式可持续运行必要条件之一。

[关键词] 养老保险,隐性债务,部分积累制

一、我国关于弥补养老保险隐性债务的实践

(一) 我国养老保险隐性债务的形成及负面影响

养老保险隐性债务一般是指现收现付养老保险制度下待遇确定型计划对在职职工和退休人员养老金待遇的承诺,而我们所说的隐性债务则专指现收现付制度向资金积累的个人帐户制转变过程中,为维持制度的正常运行所需要的转轨费用。在1993年我国开始建立“统帐结合”的社会养老保险制度下,退休人员的养老金由基础养老金(社会统筹基金)和个人账户基金(帐户积累部分)组成,而制度中“老人”个人账户无资金积累,“中人”个人账户上资金积累不足,政府承诺其养老金发放待遇不变,于是形成了养老保险隐性债务。由于对隐性债务或转轨费用的理解不完全相同,再加上样本抽取、参数选定等诸多方面的差别,国内外关于养老保险隐性债务的预测结果亦有较大的差距。如2000年按照世界银行的估算,我国养老保险隐性债务总额在3万亿元左右,2000年国务院体制改革办公室的测算结果为6.7万亿,而劳动和社会保障部的最近一项研究成果显示,社会统筹基金总缺口为2.2万亿。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。说到底它是与国家政治、经济和社会稳定紧密相关的大事。由于社会统筹部分实行现收现付、收不抵支,出现个人账户的积累部分被挪用,即出现了个人账户的“空帐”问题,目前达数千亿元。如果不弥补养老保险隐性债务,“空帐”问题得不到解决,随着我国人口老龄化的到来,则会出现养老金的支付危机,最终将引起养老保险制度。因为我国的养老保险制度是政府直接管理的,过大的养老保险隐性债务和支付危机会加重财政负担、导致财政赤字和债务规模的扩大,加大财政运行风险。如果通过增加财政补助的方式消除养老保险隐性债务,就会形成对其他财政支出的排挤。筹措资金解决养老保险隐性债务问题是今后相当长时期内制约财政运行的重要因素之一。

(二) 我国关于弥补养老保险隐性债务的实践

一是政府逐步提高和规范了财政对养老保险的支持补助力度。最近几年各级政府尤其是中央政府逐年增加了对养老保险的支持力度,在2003年各级财政补助530亿元,其中中央财政474亿元,分别占财政支出的比例为2.7%和4.5%。通过增加财政对养老保险补助支出解决养老保险基金的不足,是国际上各市场经济国家的通行做法。几乎所有建立社会保障制度的国家都离不开政府财政定期或不定期亏损补助,以弥补社会保险收入的不足。财政补助的形式各国之间有很大差别。有的国家在某一年度社会保险收支出现赤字时给予财政补助;有的国家就社会保险的某一项目按规定比例定期给予财政补助。以养老保险补助支出为例,英国政府规定,雇员退休养老缴款由政府负担其费用的18%,并承担全部调查津贴所需费用;瑞典基本养老金所需费用的30%来源于政府拨款;德国养老保险由政府补助的数额一般为总开支的1/3,不同年份补助数额略有不同;日本政府每年在财力上要拿占财政总支出17.5%的资金,用于养老、医疗保险补助支出。这些政府对养老保险的补助支出对于维护养老保险制度的正常运转发挥了积极作用。如英国1983~1984年度公共开支中,社会保险和保健医疗占政府公共支出的44.6%。

二是建议变现部分国有资产充实养老保险基金。2000年9月成立全国社保基金满足将来的危机。通过国有股减持来充实社保基金是国内外经济学家较为普遍的认识,政府也肯定了这一点。其理论依据是,本来属于“老人”、“中人”的养老保险费用,却以利税的形式上交了国家财政。国家并未将这部分费用以养老金的形式进行积累,而是通过政府的财政支出,以投资的形式用于社会扩大再生产,凝结在国有资产中。国家或国有企业进行投资形成的资产中,有相当大的一部分,其实是属于国有企业职工的社保基金。作为转制的成本由政府来承担,而不能靠挪用个人账户部分,也不能靠提高企业缴费率来解决。但由于股票市场上资金有限,国有股进入流通对资本市场形成了巨大压力,所以应该多渠道变现国有资产充实养老保险基金。

三是政府已开始着手做实个人账户。个人账户的“空帐”问题(目前数额3千多亿元)既是养老保险隐性负债的结果,又是造成未来新的遗留问题和制约养老保险广覆盖的瓶颈之一。两年前中央财政拿出专项资金将辽宁作为试点开始做实个人账户,并以后逐步推广到整个东北三省和全国。当然由于我国没有编制社会保障预算、中央财政对养老保险的补助没有实现制度化和规范化,所以做实个人账户并没有准确的时间表。

二、未来弥补养老保险隐性债务需要关注的几个问题

基于国外养老保险改革的成功经验,结合我国实际情况,未来弥补养老保险隐性债务可通过以下几个方面共同解决。

(一) 调整财政支出结构、建立养老保险补助制度的措施

根据“公共产品”理论,凡“市场失效”领域,都是政府配置资源的领域。社会养老保险具有公共品或准公共品的特征和较强的外部性,所以,需要政府提供或补助支持。目前国家着手建立公共财政基本框架,政府财政支出要逐步退出一般竞争性领域的投资,这也为建立养老保险补助支出制度提供了机遇。我国财政对养老保险的支持力度是很低的,2003年只占财政支出的4.5%,如果分20年补偿3万亿元养老保险隐性债务,财政每年需筹集1500亿元的资金(约占财政支出的14%)用于养老保险补助支出。

首先应该让政府退出一般竞争性领域的投资,这样,财政可以腾出一部分资源用于建立养老保险补助制度。随着市场经济体制的建立与完善,经济建设支出占财政支出的比重呈小幅下降趋势,从1991年的42.18%下降到1997年的39.5%。根据2003年的财政支出情况,将基本建设支出和国有企业挖潜改造支出的30%通过发行建设债务筹集,可腾出5%~6%的财政支出用于养老保险补助支出,在一定程度上弥补养老保险隐性债务。二是政府财政安排的建设类支出,即公共工程的资金,应主要依靠发行建设公债筹资,(市场经济国家的经验值得借鉴),同样可以腾出一部分财政资金用于社会公共需要方面的支出,解决养老保险补助支出的来源问题。具体到经济建设的支出项目看,基本建设支出中用于竞争性领域和“准公共品”领域的建设项目可用发行建设公债的形式筹集建设资金。

(二) 适时调整个人账户养老金计发办法

根据个人帐户基金收支平衡的精算要求,目前个人账户计发办法必须改变。应根据职工退休后的平均余命、养老金领取方式和帐户余额的投资回报率,在精算平衡的条件下,设计计发办法。但由于女职工的退休年龄早、平均寿命长导致的养老金水平偏低的问题,还值得进一步研究。目前的制度将个人账户养老金规定为个人账户累计金额除以120,并每年随工资增长的一定比例调整。多数专家认为这种计发办法过于慷慨,因为120所隐含的退休后的平均余命为10年,而在目前的法定退休年龄条件下,女工人、女干部和男职工在2000年退休后的平均余命分别为16.49、14.72和12.28年。根据帐户基金平衡理论进行精算,以120做除数所隐含的退休期间扣除物价因素的投资回报率,对男性和女性分别要求帐户资金的投资回报率为6%、9%。而近几年的实际情况是,由于利率下调和股市低迷等原因社保资金的投资回报率非常之低的,再加上由于个人账户空帐运行,其“增值率”会被进一步摊薄。如果“增值率”长期低于工资增长率,在职工退休时的高替代率(目前约83%)是很难保证达到的。另外,可借鉴澳大利亚等国家的做法,随着退休人员收入来源的多元化,适当降低退休人员养老金的发放比例。

(三) 通过扩大养老保险覆盖面、提高退休年龄以改善抚养比,以减轻支付压力

目前,我国社会养老保险覆盖面还主要集中在国有企业、集体企业,其他企业、私营业主自由职业者个体工商户的参保率分别为25%、18%。假设社会养老保险覆盖范围从目前的参保人员扩大到城镇所有从业人员,据测算,抚养比可降低大约3个百分点。另据劳动保障部的一预测算,若将退休年龄逐步延长至65岁,到2030年,抚养比将为24.3%,相当于4个职工供养一个退休人员。抚养比的下降,将大大改善养老基金的平衡状况。根据国际劳工组织的研究,将退休年龄从60岁提高到65岁,退休金支出可以减少50%。延长退休年龄、降低养老保险待遇是许多国家增强养老保险基金支撑能力的普遍措施。许多国家已把退休年龄延长到65岁甚至67岁(意大利从1994年到2000年将男女的退休年龄分别提高5年,里根政府将退休年龄从65岁提高到67岁)。

美国的公共养老金替代率平均为40%、加拿大仅为25%、日本不到60%。社会统筹养老保险基金的支付应着眼于满足离退休老人基本生活的需要,随着人们资产结构的变化和收入的多元化,老年人收入的增多,从政府领取的养老金则应逐渐减少。我国的替代率则比较高80%以上,个别地区100%以上。

(四) 改革社会保障基金的投资运营体制

我国目前“统帐结合”的社会养老保险制度属于混合模式,由于具备了完全积累模式的部分特征,所以如何做到社会养老保险的保值增值是至关重要的。随着个人账户的不断做实和基金规模的扩大,社会养老保险基金的投资运营直接关系到职工退休以后的生活保障状况。在保证基金资产在安全性、流动性的前提下,实现资产的最大化收益是社会养老保险基金管理的核心问题。随着我国金融市场特别是资本市场的发展及开放,要根据经济形势对社会养老保险基金的投资工具、投资比例、投资的地域范围进行适当的调整;在社会养老保险基金的投资管理模式选择上,要逐步引入竞争机制以提高投资运营的效率,智利在这方面进行的社会养老保险改革是比较成功的,其成功做法很值得我们借鉴;加快关于社会养老保险基金运营的立法进程,明确约束基金委托人、受托人、管理人等主体的权利、责任和义务,并建立相应的社会养老保险基金投资运营风险补偿机制。

(五) 多渠道筹措社会养老保险基金

由于人口老龄化及转制成本,仅靠缴费社会养老保险基金存在较大的缺口,需从其他渠道筹措资金,以维护基金的平衡和制度的平稳运行。为此,国家已每年从财政收入中拨款补贴养老基金的不足,2000年中央财政共补贴社会养老保险开支326亿元。2001年6月国务院还发布了《减持国有股筹集社会保障资金管理暂行办法》,规定凡国家拥有股份的股份有限公司(包括在境外上市的公司)向公共投资者首次发行和增发

对我国技术工人现状的分析及对策

山西平阳机械厂 严 枫

[摘要]“世界工厂”带来广阔的技术蓝领需求,技术蓝领成为稀缺资源。国际化的人才竞争将主要是一场技术蓝领竞争。从我国技术蓝领供求矛盾这一现状出发,分析了产生这种现象的原因的基础上,给出了解决对策。

[关键词] 技术工人,供求矛盾

一、前言

在全社会都在热谈我国即将成为“世界工厂”时,有种种迹象表明,我国现在特别缺乏技术工人,具有娴熟技艺的蓝领工人已成为市场上最稀缺的人才。某些企业在求贤若渴的情况下,开出数十万年薪的高价招聘高级技术工人,但却无人问津。这一问题已日益导致很多企业在拥有了先进技术水平的同时,却无法生产出工艺精巧,质量过硬的产品。据劳动和社会保障部的信息,我国的劳动力人才结构是典型的金字塔型,最大最低层的部分是非技术人才,在技术人才之中,初级工大约占45%,之后是中级工,也有40%多,最后才是那很少一部分的高级工。从国际劳工组织查到的资料可以看出,在西方发达国家的情况是完全不同的,它是一个鼓型的结构,初级工只占15%左右,中级工占50%,高级工占35%,有些国家高级工可以达到40%以上。这些原因均显示,工业化的中国,要想在“世界工厂”的角逐中取得一席之地,技术蓝领队伍是一个不可忽视的因素。

二、造成技术工人供求矛盾的原因分析

1、观念的束缚。包括:受个人和企业双重观念束缚,技术工人地位不容乐观,平均工资水平偏低,技术工人价值难以实现;职业教育生源枯竭;企业内部缺乏高质量的培训;尤其是收入低,导致技术工人流失严重,并使后来者望而却步。

中国长期以来是个等级社会,包括在中央集权的计划经济体制下,也没能完全消灭等级差别。例如,你是城里人还是乡下人?是干部还是工人?这种身份差别就是等级差别。等级社会主要看的是人的身份和地位,在生产力量有限,剩余产品匮乏,又没有竞争性评价体系的年代,一个人也只有通过获得比别人高一点的社会身份和地位,才能获得比别人优越的一点生存条件。在这种背景下,生产者、劳动者总处在从属的,低下的位置。所以,中国传统社会心理和等级意识中长期存在着鄙视技术工人的观念。体制不变,任你说一千,道一万,口头上可以把工人捧上天,其实改变不了现状。在一个以学历、文凭决定人的身份,以身份决定人的地位的社会里,无论你把技术工人说的多重要,也是白说,技术工人的弱势地位就摆在那里。

2、中等职业教育的不断下滑。而造成下滑的根本原因在于没能很好地面向市场,利用市场。现在全国几乎所有职业教育学校都是国家投资或者国有企业代表国家投资建立的。而蓝领技术工人培养规划盲目,不能有效地补给技术工人力量。在技术工人培养上,没有真正做到以市场为导向,以致教育培训体系所产生的技术工人不能适销对路,存在一面是巨大的人才缺口,另一面却是在为饭碗而发愁。在这种体制下学校的创新和积极性是不够的,而且现在的职业技术学校不仅多数校址位于城市,并且教学体制也仍然沿袭普通教育的一套,招生对象盯的是城市的学生,但现在城市的学生都奔大学去了,中等职业教育的生源自然少了,教学质量与内容也没能不断提高。例如某市,总共38所中等职业学校已经关了10所。望子成龙是中国老百姓固有的观念,只要一上大学的机会谁也不会放过,外国人说的白领和蓝领在中国对应的是干部和工人,这两种身份在社会上至今仍然存在着巨大的差别,社会地位和各种福利待遇的不同促使人们很自然的在两者中做出选择。而在德国,小学一毕业就会面临三种选择。首先上完全中学,这和我国的普通教育相类似;其次可以进入职业技能培训学校,在这样的学校里,每星期有三天半或者四天都在企业学习专门的技术,其余时间在学校学习文化知识;第三种选择是一些专门的艺术体育类学校。但是所有这些选择并不会使人一定终身。因为在不同学校学习的成绩会以学分的形式记录下来。这个记录会得到其他学校的认可,并且被同等看待。当你打算转变学习的方向时,你可以凭借这些学分轻易地转到合适的学校。最终仍然有机会

股票时,均应按融资额的10%出售国有股。国有股存量出售收入,全部上缴全国社会保障基金。另外,国家还在考虑发行社会保障彩票、开征特别税种等方式筹措社会保障基金。另外有人建议通过债券、出售国有房产、地租收入来筹集资金弥补。法规和其他因素制约操作难度大。

[参考文献]

- [1]李绍光:养老金制度与资本市场[M]北京:中国发展出版社,1998年
- [2]钟仁耀:养老保险改革国际比较研究[M],上海海财经大学出版社,2004年2月
- [3]王虎峰:养老金生产论[M]北京:中国劳动社会保障出版社,2004
- [4]伊志宏:养老金改革模式选择及其金融影响[M]。北京:中国财政经济出版社,2000
- [5]李洁明:养老保险改革与资本市场发展[M]。上海:复旦大学出版社,2003