



No. C1999001

1999-10

中国养老保险省级统筹以后的矛盾 分析与对策研究

国家计委宏观经济研究院教授 江春泽
香港中文大学行政管理学教授 李南雄

一、调查研究的背景

众所周知，统一的社会保障体制是市场经济体制的重要的不可或缺的重要组成部分，而养老保险又是整个社会保障体制的主要内容之一。自 80 年代以来，随着市场取向改革进程的发展，中国的养老保险体制改革大体上经历了三个阶段：

第一阶段是将退休费用从企业统筹改为社会统筹。这里所谓的社会统筹也就是地方统筹，而且根据当时的历史条件，统筹的层次不高，基本上是在县级范围内。这项改革从 1983 年 10 月开始。在试点经验的基础上，国务院于 1991 年颁发了国发[1991]33 号文件，指导和推动了这项改革的迅速发展。到 1995 年底，原来的国有企业全部实现了县级或县级以上范围的统筹，还有 2219 个县市对集体企业职工的养老保险实行了统筹，有 764 个县市对外商投资企业的职工实行了统筹。全国共有 8738.2 万职工和 2241.2 万退休人员参加退休费用社会统筹。这一阶段的改革效果主要是缓解了企业间退休费用负担畸重畸轻的矛盾，有利于企业平等地参与市场竞争。而且根据 33 号文件确定的“以支定收，略有结余，留有部分积累”的资金筹集原则，滚存结余了 429.8 亿元基本养老保险基金¹。

第二阶段是选择符合中国国情的改革目标模式。综观世界各国

养老金的筹集与支付方式虽各有特点，但基本上是两种模式，即现收现付式（Pay as you go, 简称为 P-A-Y-G）与预筹积累式（Funded System）。现收现付制就是“从现今的职员收费来支付现在老年人的养老金”²。这实际上是收入分配在代际之间的横向平衡，即向劳动年龄的在职职工收缴而支付给已退出劳动领域的老年人，这是代际互济、社会互助、注重公平的模式。但这是先代人与后代人之间的博弈。今后 35 年间，世界上超过 60 岁的人口将从 9% 增加到 16%³，而由于寿命延长和生育率下降，到 2030 年中国的老年人将占世界老年人口的四分之一⁴，到那时，为支付老年人的退休费用，则要加重劳动人口的负担，威胁后代人类的生存。因此，世界上已经出现对现收现付制进行改革的呼声和趋势，连“富甲天下”的美国也惊呼其社会保障体制如不大改，则 2010 年要出现赤字，2029 年要破产⁵。预筹积累模式又有完全预筹积累式（Fully-Funded System）与部分预筹积累式（Partially-Funded System）之别。预筹积累式的特征是本代人对自已的收入进行跨时间的分配，即“为自己省钱，把年轻工作时期的消费转移一部分到消费超过收入的年老时期使用”⁶，这实际上是本代人自己一生收入与分配的纵向平衡，这是更强调个人自我保障的模式，也可以被看作是一种强制储蓄型。新加坡等国家预筹公积金的模式，曾受到中国的关注。中国在这一阶段广泛地考察和借鉴了外国的经验⁷，对模式的选择展开了广泛的争论，并通过多种方案的试验与总结经验，终于取得了基本的共识，并在中共十四届三中全会的《决定》中明确选择了符合中国国情的社会统筹与个人帐户相结合的部分预筹积累模式⁸。这是把社会互济与自我保障两方面的优势结合起来，把公平和效率结合起来的混合型模式。社会保障领域的国际权威专家认为中国在这方面具有首创性⁹。中国在选择改革目标模式时，还接受了世界银行专家倡导的“三根支柱”¹⁰和外国保险机构推荐的国际通行的基本养老保险、补充养老保险和职工个人储蓄性养老保险多层次相结合结构的养老保险体系¹¹，在 1995 年 3 月 1 日国务院发布的国发[1995]6 号文件中明确提出了“资金来源多渠道”、“保险方式多层次”的原则¹²。这里讨论的主要是第一层次即国家通过法制强制实施的基本养老保险问题。

第三个阶段是结束管理体制多头分散的局面，并实施省级范围统筹。管理体制多头分散有历史原因。因为 50 年代初的社会保障是按人群分设从而分别由不同部门管理的，机关干部由人事部管

理，企业工人由劳动部管理，城镇贫困救济、军属优抚及农村扶贫由民政部主管。这种多头、分散而又交叉管理的局面，不仅长期以来政出多门、人为地造成一些矛盾和不平衡¹³，而且也是社会保障体制改革以来意见难于统一、形成“四方会谈”或“五龙治水”*局面的重要根源，甚至在执行既定的统一政策时也会因多头的管理部门的利益差别而出现裂痕¹⁴。在改企业统筹为社会统筹的过程中，

*指社会保障改革分别由劳动部、人事部、国家经济体制改革委员会、民政部以及卫生部（关于医疗改革）等从各自不同的角度设计方案，意见不一。

又出现过新的多头分散管理，除地方统筹有县市、地市级、省级等不同层次外，还有 11 个部门的系统统筹即“条条统筹”，所以，有人说岂只是“五龙治水”，实际是“五块十一条”¹⁵。针对这一问题，1998 年第二季度国务院机构改革时，按照“精简、统一、效能的原则”重新组建了新的劳动和社会保障部来统一主管¹⁶，而且根据政事分开的原则，政府的劳动与社会保障部主要是管理相关的政策、法规与行政监督，具体经办社会保障基金与相关事务的机构是国家社会保险局及其在各地的直属机构。这样，就从组织机构上结束了长期多头分散管理的局面。新的劳动与社会保障部以及国家社会保险局组建后，加快了改革进程，加大了工作力度。特别是实施了两项重大的政策措施：一是将基本养老保险的社会统筹范围由县级提高到省级层次；二是将 11 个部门实行的行业统筹改为参加所在地区的省级统筹。本文就是跟踪省级统筹实施的状况所进行的调查研究报告。

二、省级统筹的由来与实施概况

1998 年，国务院 28 号文件规定：1998 年底前全国的基本养老保险基金都要实行省级统筹。作出这一决策的依据是基于以下的认识：统筹范围的大小与抗风险能力的大小成正比。

在此之前，有关部门和地方对统筹范围大小之利弊未能取得共识，有的认为省级统筹很必要；有的认为省级只要建立一定的调剂金即可；有的认为省级统筹条件不成熟；有的认为地市级统筹比省级统筹更切合实际。由于认识不一致，1995 年国务院 6 号文件就将

改革的重点放在了地市，当时提出的几个供选择的养老保险改革方案是由地市级选择和试行的。但是，北京、天津、上海等三个直辖市是从省（市）级统筹起步的，即着手改企业统筹为社会统筹时就是在全市范围内严格按照统一的制度和统一的收缴与支付标准来统一筹集、管理和使用基本养老保险金的。除京、津、沪三市外，吉林、河北、山西、江西、湖南、福建、四川、陕西、宁夏、青海等也声称是实行省级统筹的，但实施的办法不如上述三市那样规范。其中，福建省的养老基金在省内统一调剂的力度大一些，但是，省与地市是结算关系，在地市内收支平衡后再上缴一定比例的调剂金给省，省内经调剂后资金也够支付。四川、陕西、宁夏、江西等省是由省级以各地市基金为基数收缴一定比例的调剂金，收缴比例小，调剂的力度也小。河北、吉林等省只覆盖国有企业，甚至还仅限于过去的固定工，而且在这些省内各地市缴费率也不一致，所以，这些省的实施办法还不能被认为是真正的省级统筹。除上述这 13 个省市外，其余的省在国务院 28 号文件颁布前，其基本养老保险的统筹范围均在地市级或县市级，省里只管方案与政策。

上述 13 个实行省级统筹地区建立统筹的时间¹⁷

地区	北京	天津	上海	河北	吉林	山西	青海	宁夏	陕西	四川	江西	湖南	福建
时间	86. 11	87. 4	86. 10	92. 1	92. 1	91. 10	94. 1	92. 7	92. 7	92. 4	90. 6	94. 1	89. 1

从上表可以看出，运行时间长的已达十余年，如京、沪、津、闽。起步晚的也逾 3 年，如青海、湖南。它们的实践表明，省级统筹发挥了积极作用，取得了较好效果。具体说：

第一，增强了抵御风险能力。福建统筹后，5 年内就使全省 4000 多户企业减轻了 4 亿元负担而免受了破产、倒闭之威胁¹⁸。

第二，保证了退休人员的基本生活，维护了社会稳定。如北京市每年要给矿务局拨付 3000 万元，给一轻局、二轻局拨付 4000~5000 万元，这些行业的老职工过去创造的价值相当于建好几个工厂，现在产品老化，企业支付退休金有困难，如果不是在全市范围内统筹，则会发生很不安定的问题¹⁹。四川省通过省级调剂解决了阿坝、甘孜等少数民族地区和森林工业特困区企业 2.1 万名退休工人的生活保障。青海建立统筹几年来向海西、海北、黄南、果洛、玉树等边远地区拨付调剂金达 2504 万元²⁰。

此外，在促进劳动力合理流动与配置、推动深化改革、加强规范化管理及对基金管理使用的监控等方面的作用也很明显²¹。

那末，在全国实施省级统筹前，养老保险方面突出的矛盾表现何在？主要表现在由于统筹范围小，抗风险能力出现两个不平衡：

第一，省际不平衡。截止 1998 年 5 月末，全国养老金约积累 700 亿元。但其中 200 亿元是北京、广东、江苏、山东、浙江、上海的积累，即这几个省的积累占全国积累的 $1/3^{22}$ 。

第二，省内各地区、县市经济发展不平衡。有些省内，部分地市积累 10 多亿元，但另一些地市却大量拖欠。截止 1998 年 5 月末，全国拖欠养老金 87 亿元，而且，直接被动用挪用的养老金达 55.6 亿元²³。

针对以上矛盾，国务院 1997 年 7 月 16 日发布的 26 号文件就曾提出要加快建立基本养老保险基金的省级统筹，为最终实现全国统筹创造条件²⁴。此后，又经过各有关部门和地方的争论，基本取得共识，即：在更大范围内分散基金风险，调剂基金余缺，在更高层次上进行统筹管理，可以更好地保证养老基金的完整与安全，发挥社会保障的功能。在这样的共识的前提下，1998 年国务院 28 号文件作出了在全国实施省级统筹的决策，首先解决上述两个不平衡中的第二个不平衡即省内的不平衡。28 号文件规定在实施中允许有个操作过程，即 1998 年底首先要求各省普遍建立省级调剂金，到 2000 年前逐步完善；要求在省级范围内覆盖率达 98% 以上；要求今后不再发生新的拖欠，28 号文件发布前已经拖欠的要在 1998 年内补发 30%，到 1999 年将全部拖欠补发完²⁵。

与此同时，28 号文件还决定将原来已在 11 个部门实行的行业统筹转归所在地区的省级统筹。80 年代在养老保险改革试点阶段，曾在铁道、邮电、电力、水利、中建公司等 5 个部门试行“行业统筹”。1993 年国务院 49 号文件又批准在交通、煤炭、中国人民银行（含专业银行和人民保险公司）、民航总局、石油天然气总公司、有色金属工业总公司等 6 个部门实行“行业统筹”。参加行业统筹的在职职工约 1400 万人（占国有企业职工总数 20%），其中，离退休人员 360 万人（占国有企业离退休人员总数 20%）。当时，实行“行业统筹”的依据是：行业的特点是跨地区管理生产和经营，当地地方统筹基本上还在县级层次的情况下，如不搞行业统筹，等于把一个行业的职工养老保险切割成数十块甚至数百块，不利于生产经营管理和财务核算；而从行业的特点出发完善统筹管理，有利于为实现全国统筹提供经验。另一方面，从实行行业统筹之日起，又同时存在着激烈的争论。据资料，曾先后有 9 个省、自治区向国务院呈送

过专题报告，认为“行业统筹”造成了养老保险制度的“条块分割”，导致同一地区同类人员养老保险形成不合理的待遇差别，强烈主张取消行业统筹²⁶。

对待这一争论，国务院认为，基本养老保险全国统筹是发展方向，行业统筹应该向这个方向推进。但是，当地方统筹层次太低时，改行业统筹为地方统筹的条件还不具备。1997年26号文件已明确提出“待全国基本实现省级统筹后，原经国务院批准由有关部门和单位组织统筹的企业，参加所在地区的社会统筹。”²⁷由此，当决定全国实行省级统筹的28号文件发布时，行业统筹移交地方管理也就顺理成章了。特别是政府机构改革后，原来负责行业统筹的部门，有的调整或合并，已难以承担行业统筹任务，移交地方管理势在必行。

三、省级统筹实施中的若干突出问题

应当说，1998年6月以后，新建的劳动和社会保障部在工作中迈的步子是比较大、比较猛的，完成了11个行业养老保险移交地方管理，大部分省区市（据报道目前已有22个省区市）²⁸已实行了省级统筹或建立了省级调剂金制度，成绩是显著的，实施过程中暴露出的矛盾也不少。笔者从1998年9月到1999年1月先后走访了国家有关部门以及在北京、上海、深圳、广东、广西、辽宁等省区市与近30位干部、专家学者进行了访谈，基于这些调查所了解的情况，认为最突出的问题是保证按时足额发放与资金缺口的矛盾。而产生这一矛盾和解决这一矛盾的过程中，又反映了各方面利益的差别。

去年6月以来，各级劳动和社会保障部的一项工作重点是确保离退休人员基本养老金按时足额发放，不准再发生新的拖欠。建立省级统筹的目的也是为了通过在省内的适度调剂解决地市之间基金节余不平衡问题，确保省范围内养老金的按时足额发放。

1998年6月以后，大量拖欠企业离退休人员养老金的势头得到遏制，按时足额发放比例逐月上升。据劳动和社会保障部统计，9月份以后发放率都在99%以上，基本未发生新的拖欠，而且全年还补发历年拖欠的养老金30亿元。上海、北京、福建、广西、浙江、宁夏、江西等7个省区市已全部补清了过去拖欠的养老金。在移交地方管理的11个行业中，民航、交通、邮电、水利、石油、金融等6

个行业没有拖欠养老金,铁道、电力已全部补清了过去拖欠的养老金。移交地方后,有 25 个省区市做到了按时足额发放,只有 6 个省区市还存在拖欠行业离退休人员养老金的情况²⁹。

但是,稳定可靠的足额基金来源才是持续保证按时足额发放的物质基础和前提条件。调查显示,这方面的形势还是不容乐观的。离退休人数的增长和养老金需求数额的增长是刚性的,而基金的来源却有弹性,因此,如何解决保证按时足额发放与资金缺口的矛盾是基本养老保险制度良性运行的最突出的问题。

据统计与预测:1998 年末,全国离休、退休、退职人员 3550 万人,比上年末增加 200 万人;离休、退休、退职费预计达到 2000 亿元,增加 210 亿元,增长 12%;人均离退休金 5800 元,增长 6%。1998 年底全国参加基本养老保险费用统筹的企业职工和离退休人员达 1.14 亿人,比 1997 年增加 200 多万人,全年全国基本养老保险基金实际支出大于收入,收不抵支约达 70 亿元以上,年底基金滚存结余比上一年结存进一步减少³⁰。

1999 年养老保险基金收支形势仍十分严峻。预计 1999 年全国参加基本养老保险的职工和离退休人员将达 1.31 亿人,其中在职职工为 1 亿人,离退休人员 3100 万人。养老保险基金支出将进一步增加,如无恰当筹资措施,年底基金滚存结余则会进一步减少³¹。

由于养老保险基金这样的收支形势,当省级统筹的决策开始实施时,各方面利益的矛盾和摩擦就表现出来了。

省内地区间的矛盾

首先,省内地区间经济不平衡进一步显现。以广东省为例,在实行省级统筹前,广东省的养老金结存是全国最高的。但 70~80% 的积累是集中在 20~30% 的县市,大部分县市是持平或有赤字。由于广东省养老保险改革起步时是以县为核算单位从简操作的,而省内各县的经济水平和负担水平差别很大。在全省 148 个核算单位中 80% 的单位有赤字,其中极端困难的县区从 3 个增加到 5 个,这些县区完全靠省级调剂金过活。省级调剂金从 1983 年建立以来,积累率是征缴额的 20%,靠着这 20% 的积累支撑了贫困县区,但近 5 年基本上把过去十多年的结余用光了。广东省的基金已经告急。湛江的吴川市 300 多个商业单位有 80% 停业,全部停工停产的工业企业有 19 个,它们都欠缴社会保险费。企业的经济效益不佳,社会

保障的需求却不断上升。80年代初，广东省离退休人员只有80~90万人，现在已达170万人，2000年将突破200万人。80年代初，养老金缴费率是10%，现在缴费率已达18%，预计2030年需将缴费率提高到36%才能保证支付。广东省一些老工业区退休率高，如广州市退休率在30%以上，而其他地区退休率一般为16~17%。梅县是农业地区，退休率低，但不能由山区来支援广州这样的大城市。深圳市是后发达地区，不仅退休率低（目前只有2.4万人退休），而且退休率因职工流动性大而可恒定。但深圳是完全预筹积累模式，基金积累不能调出市。所以，广东推行省级统筹有很大困难³²。又如，辽宁省是老工业基地，老企业多，老职工多，亏损企业多。在44个县中有35个县原来只搞县级统筹，其“帐户”只是一种记帐办法，实际没有钱，搞省级统筹难免“抽肥补瘦”，有赤字的县（朝阳、铁岭、阜新）就赞成，有结余的地区（大连、鞍山）就不赞成，没有积极性。辽宁省社保局的干部提出探讨性的意见：可否在该省“以市级统筹为主，以省级统筹为辅”作为过渡³³。对待省内地区间的不平衡问题，中央政府的政策已经很明确：不能“一平二调”，更不能“鞭打快牛”；超出调剂金范围的资金调剂要有偿使用；收缴好的地市，按规定足额上缴调剂金后，结余的基金由地市管理和调剂使用；在确保按时足额发放的工作中要充分发挥省级和地市级两个积极性³⁴。

条块矛盾的新表现

11个行业都已按国务院28号文件规定，于1998年8月底前移交给了地方管理，从9月份起，各省基本做到按时足额支付。如不计煤炭行业，只有吉林、内蒙、贵州三省欠付；如计煤炭行业，则吉林、内蒙、贵州、陕西、安徽、黑龙江等6个省有欠付。本来，将行业统筹转交地方管理，既是为将来实现全国统筹创造条件，也是为当前增强地方资金的实力。据财政部结算，行业总的结余有128亿元³⁵。但是，执行之初，似乎没有达到这个目的，反而增加了地方的负担。如辽宁省为了不欠付行业的养老金，多方筹措，由地方支援4000万；宁夏也由地方支援500万；山西支援200万³⁶。

造成这种状况的原因，一方面是由于行业统筹中本来就存在一些问题在交接过程中暴露了出来。比如煤炭行业，实际支付人均养老金6000元，而统筹只限4300元，超出4300元的部分是由企业

自付的；而且统筹限每年退休人数增长 2%，2%以上的人数也由企业自管。煤炭行业的统筹也分部、省局、矿务局（企业）三级，矿务局这一级号称结余 27.9 亿元，除了 3 亿多元存在部里外，其余 24 亿主要存在矿务局，其实是有帐无实，因为会计上是与生产资金混在一起，没有分帐，而煤炭行业生产资金缺口大，钱基本上都用了，所以，这笔养老金节余是“看得见拿不着”³⁷。

但是，更主要的是行业在移交前搞了些不规范的操作，即利用转制塞了“私货”。比如，突击花钱，扩大统筹项目，提高支付标准，调低缴费率（如有色金属行业原平均费率 33%，1998 年调为 20%）³⁸。行业统筹存在中央主管部门的结余基金为 68.8 亿元，上缴中央财政专户的只有 34 亿元；存在地方的结余基金为 77.8 亿元，仅移交 6 亿元³⁹。尤为突出的“私货”是大量办理提前退休，把负担转给地方。

据 30 个省市报送的数据，1998 年 1~8 月份行业移交地方前，新增退休人员 79.6 万人，其中违规提前退休的达 43.8 万人，占 55%。某行业某单位 2827 名离退休人员中，39~48 岁年龄组 1436 人，占 50.8%；29~38 岁年龄组 587 人，占 20.8%；28 岁以下年龄组还有 38 人，占 1.3%。据查，最年轻的“退休”者只有 24 岁，简直到了荒唐的地步⁴⁰。

据报道，突击办理提前退休的途径大体有：一是通过出具因病丧失劳动能力的假证明和假出生时间。如对某单位的抽查中发现，55 名“丧失劳动能力”的退休人员中，符合国家规定标准的只有 5 名，仅占 9.1%；在 33 名退休人员中，有 32 名由同一派出所出具了出生年龄提前的证明，最多的相差 17 岁。二是降低从事特殊工种职工可提前退休的条件。按规定，从事有毒有害等特殊工种需满 8~10 年才可提前退休，而某部属企业先把职工调到有毒有害岗位工作仅 20 天就按特殊工种办理了提前退休。三是扩大企业改革中规定的提前退休的适用范围，有的单位把 3 年内有压锭任务的纺织企业提前退休的人数指标压到 1 年内完成⁴¹。对此，劳动和社会保障部发现后已紧急通知，明令禁止⁴²。目前正在组织认真清理，凡到 1999 年底达不到退休年龄的人，已办的退休手续一律无效，由企业收回统筹安排⁴³。已经提前退休的人员中，除了某些职工受社会传言影响，怕晚退休个人待遇会吃亏而自愿提前退的外，主要是部门和企业受各自利益的驱动，容忍弄虚作假，诱迫甚至公开动员职工提前退休。这样做，对养老保险基金的直接后果是，一方面使这些职工

的缴费年限大大缩短，减少了养老保险基金的收入；另一方面，又使这批职工领取养老金的年龄大大提前，增大了养老保险的支出，使本来就脆弱的基金雪上加霜。少数困难省对原行业统筹企业搞所谓“封闭运行”⁴⁴，由企业去自求平衡，致使对这部分职工没有做到确保足额发放。这些都是养老保险领域中条块矛盾的新表现。

无论是行业搞突击提前退休、提高待遇增加地方负担的做法，还是地方对原行业统筹企业搞“封闭运行”的做法，都是中央明令禁止的。中央还在采取政策措施进一步协调条块矛盾，凡已经确认的原行业统筹基金没有移交到位的在1999年4月底前都要移交到位；原行业统筹的缴费率在进行协调调整，缴费率一般在13%~20%之间⁴⁵。原则上不降低原行业统筹的待遇，高出地方的部分要核定，属于统筹项目的由地方养老基金支付，统筹项目以外的由企业自付，不增加地方的负担。

对于这个矛盾，笔者认为还可以用基本保险与补充保险相结合的原则与方法来解决。

我们这里探讨的是养老保险三个层次结构中的第一层次，即由国家立法在全国统一强制实施的基本养老保险。它的宗旨在于维护社会公平，保障老年职工退休后能维持贫困线以上的基本生活。确立这一认识，上面所述的条块矛盾、省内地区不平衡等问题本来是可以部分解决的。比如，广西自治区的地方标准是每人每月300元，而按转归地方的行业标准则需付每人每月700元⁴⁶，地方负担大大加重。那末，可否行业的退休人员也照地方标准领取300元/人月作为基本养老保险，而高出300元以上的部分由行业根据经济实力和退休前的贡献确定待遇水平和发放方式作为补充保险，以体现效率原则呢？同样，上海市也反映，行业的待遇水平比上海地区的待遇水平高30%，有的甚至高1倍⁴⁷。辽宁省退休人员的平均待遇水平是338元/人月，而转归地方的民航退休职工人均待遇是每月1680元，高的达每月2200元⁴⁸。对于这些问题，都可以按地方标准作为基本养老保险而以行业高出地方的部分作为补充保险，把这两个层次结合起来，这样就既不加重地方负担，又不降低行业退休人员的待遇水平，体现出“保障方式多层次”的原则。而行业只要自转归地方管理之日起，按地方统一缴费率缴纳基本养老保险费即可，以往的行业结余基金仍可留在行业作为补充保险之用，这样，行业也就不会弄虚作假，搞那末多违规违纪的操作了。政府还应给以政策和税收优惠，鼓励人们把剩余的钱存入“养老金储蓄帐户”

或自愿投入商业保险公司，这就是第三层次的个人储蓄性养老保险，以适当提高年老后的生活质量。

资金管理安全性与效益性的矛盾

如何既安全又高效地管理和运营养老基金，无论是对于保证养老金满足支付需求，还是对于提高经济效益、促进国家经济发展来说，都是急待研究的重要课题。目前，在资本市场尚未发育成熟、管理素质不高的情况下，安全可靠与运营增值有些矛盾。鉴于实际工作中的一些问题，国务院目前的规定首先是保证基金不流失、不被挤占挪用，还谈不上运营与增值。但是，如不能高效运营增值，基金也难以保值，难以满足不断增长的养老保险需求。

安全管理的第一个漏洞是欠缴。有些企业故意隐瞒工资总额，少交统筹基金，或转移银行帐户，拖欠不交。据资料，参加养老保险统筹的企业，有 30% 的工资总额未计在应缴的基数内⁴⁹。截止 1998 年上半年，企业累积欠缴的养老保险金 348 亿元。欠缴 100 万元以上的有 4900 多家企业，最多的欠缴 1 亿元。欠缴相当集中的是钢铁企业，除上海宝钢外，太钢、马钢、首钢、攀钢等几乎都欠。邯钢欠缴 3700 多万元，它还从养老金中借支（经省政府决定）1 亿元，加上利息共欠 9,000 万元⁵⁰。

由于欠缴而导致收缴率下降。1992 年全国收缴率为 96.3%，1993 年降为 93.3%，1994 年降为 92.4%⁵¹，1998 年前三季度收缴率 80%，全年平均收缴率为 89%⁵²。收缴率下降的原因，一是国有企业亏损加剧，企业停产放假，无力支付养老保险基金。沈阳市铁西区一条街都放假，如鼓风机厂、重型机械厂等产品没市场，只好停产放假⁵³。二是效益好的企业认为入保吃亏，有意拖欠不缴，等于变相退出统筹，银行也不能规范履行代办扣缴的职能。1999 年，劳动和社会保障部将力争收缴率稳定在 90% 以上⁵⁴。

资金安全管理的第二个漏洞是被挤占挪用。前面已指出，全国直接被动用挪用的基金共有 55.6 亿元⁵⁵。其用途如：用于基本建设投资借款，金融拆借贷款，流动资金借款，自办实体借款，困难企业职工春节生活补助，等等。被挤占挪用的基金中，地方政府决定的占 40%，劳动部门决定的占 30%，社会保险机构决定的占 30%⁵⁶。除直接挤占挪用外，还有其他违规违纪现象，如多提管理费、未专款专户储存、给贷款作抵押担保等等。劳动和社会保障部成立后，

对 1986 年至 1998 年 3 月 31 日止（二季度以后是本届政府）的挪用情况作了彻底清查，大部分已被纠正、收回⁵⁷。

还有个漏洞是入保不全，覆盖率不足。未入保的一般是效益好的企业。现在扩大覆盖率的重点是外商企业、集体企业、私营企业、个体企业。以广东省为例，目前有在职职工 2200 万人（其中，本省 1200 万，外来工 1000 万），全省离退休人员 170 万。目前以 500 万入保者支撑 170 万离退休者，如扩大到 2200 万人支撑 170 万离退休者，基金收支情况就大不一样了。同样，广州市 225 万职工中只有 90 万人入保，离退休人员 36 万，如果扩大到 225 万人来支撑 36 万人，日子也好过多了。但是，1997 年 7 月 1 日广州市出台私营、个体企业入保条例后，只第一个月有 3000 多人入保，此后再无人加入了。原因是费率太高，广州市国有企业的缴费率过去就是 31%，而个体户如自己养自己则 15~16%的费率就够了⁵⁸。所以，如何以适当的缴费率来扩大覆盖面，是值得研究的问题。

养老保险基金是企业 and 职工共同缴纳的资金，是养老保险受益者的“活命钱”。在安全可靠管理尚存漏洞、资本市场尚待发育规范的情况下，国务院规定收支两条线管理；社保经办机构除留足两个月的发放数额外，其余留财政部专户储存或买国债。这是把“不流失”作为当务之急来考虑的，也是正确的。但是，这样做就“压死了运营”⁵⁹，基金不能增值，就不能从根本上保证持久地按时足额发放。

解决资金增值问题，需要研究：

第一，这笔基金无论是存入银行、财政专户还是认购国库券或特种债券，国家需要给予政策使其享受保值待遇。

第二，可参照公益型福利型企业的政策，允许基金以机构投资者的身份投资于某些风险小、效益明显、回报率高的实体或产业，使之享受减免有关税收的优惠待遇。由谁来经办？办什么？如何办？均需借鉴国内外成功经验来仔细探讨。比如一些地方的无风险中长期直接投资：修建公路、桥梁、隧道、高速铁路等都是可以考虑的开源途径。

第三，强化对基金的征缴、支出、结余、保值增值等方面的社会监督、审计监督、司法监督、舆论监督，以保证基金效益与安全的统一。

新体制中“空帐”与“实帐”的矛盾

现在，我们再回到中国已经选定的养老保险体制模式的内在矛盾如何解决的问题。

新体制模式的一个基本特征是“社会统筹与个人帐户相结合”。按照国发[1997]26号文件规定：“基本养老金由基础养老金和个人帐户养老金组成”⁶⁰。其中，“基础养老金”体现“社会互济”原则，而“个人帐户”“是以直观的方式体现自我保障原则，并且反映个人在职时工资水平高低与劳动贡献大小的差异。退休时的“基础养老金月标准”为当地“上年度职工月平均工资的20%”，“个人帐户养老金月标准为本人帐户储存额除以120”（按10年120个月计）。个人帐户是“按本人缴费工资11%的数额”建立的，“个人缴费全部记入个人帐户，其余部分从企业缴费中划入”⁶¹。

退休职工的基本养老保险金包括：

1. 基础养老金（职工平均工资20%）。
2. 11%个人帐户养老金（ $a+b=11$ ）。包括：个人缴费 $a\%$ ，企业划入 $b\%$ 。

26号文件还规定，“本决定实施前已经离退休的人员，仍按国家原来的规定发给养老金”⁶²，而对于本决定实施以后参加工作的“新人”来说，计发操作以及资金来源也是比较简单明了的，因为他们的帐户是“实帐”。但对于在实现“统帐结合”之前参加工作、之后退休的人员来说（对这部分人引入了“中人”的概念），情况就复杂多了。暂且不去讨论计发操作的具体问题，这里只着重探讨，他们在实施本决定前已工作多年，其帐户是没有资金来源的“空帐”，如何把空帐实帐化起来。对此目前是有很多议论的。

目前，养老保险金支付中的资金缺口主要是反映了新体制中“双重负担”的矛盾，即需要用实施不久的预备积累去支付“老人”的“现付”和“中人”的“空帐”。而对老人“现付”的需求和对“中人”空帐之“实化”，实际上是国家对这部分职工的“隐形债务”，因此，“双重负担”的矛盾呼唤着国家在“资金来源多渠道”中把责任明文规范下来。

本来，提出“资金来源多渠道”的改革原则是针对着过去职工缺乏个人自我保障的意识、完全依赖国家和工作单位的状况而引入了个人缴费的机制，要求体现国家、企业、个人三方面合理负担的原则。但是，在实现统帐结合之后，企业和个人的缴费率都明明白

白地体现在帐户中，而国家的责任却不明确了。据理解，目前，国家的责任体现在“税前提取，财政兜底”。对此，地方干部和有的专家学者有些不同的看法。关于“税前提取”，有人认为养老保险本来就是职工“必要劳动”的一部分，不应该在税后由企业负担⁶³。至于“财政兜底”，也就是财政担当“最后出台”的角色。从实践看，这样做，一是国家东救西补，钱也不会少花；二是对被援救者也许还是“杯水车薪”，不能解渴；三是反正国家最后要“出台”，容易造成地方虚报隐瞒等情况；四是如果各省的基金结余都用完了，国家最后也无力“出台”了。辽宁省计委的干部说：朱总理和张部长来辽宁视察时说中央拨给全国各省 80 亿元，其中 60 亿解决再就业，20 亿援助养老金。其中给辽宁的有 2 亿元。但是，辽宁的省财政是“吃饭财政”，县财政是“亏损财政”，养老、再就业、最低生活保障等三项总共需要 106 亿元，而省财政只能提供 80 亿元，资金缺口是 26 亿元，中央给 2 亿，岂不仍是杯水车薪⁶⁴？倒不如国家把责任明文规范，国家把应担的责任担起，在国家应承担的责任以外，由地方、企业、个人共同分担。这样可能更好些。

至于国家应承担的责任有哪些？是可以探讨的。目前议论到的有：

第一，对一些确实无力缴纳养老保险费、长期欠缴而且将无限期拖欠的国有企业，国家应作为“雇主”替它们缴，否则，这些企业的负担就转嫁到其他企业，不合理⁶⁵。如沈阳黎明飞机制造厂的工人说：“我们武装了新中国的空军，但我们现在缴不起养老金而吃不上饭，国家怎能不管我们”？还有子弹厂等军工企业，生产线不能拆，但产品没有市场，这样的困难能由企业和个人负责吗⁶⁶？如果历史的债务清不起，至少从现在起由国家代缴。

第二，对于按老办法对“老人”的现付应由国家财政预算列支。对于“中人”视同缴费的“空帐”，国家应按养老金缴费比率代它们参与缴费。这是新旧体制转轨时期国家不得不支付的转轨成本。1949 年，国有资产总量只有 200 亿元，1993 年已增长到 34950 亿元，增长了 173 倍⁶⁷。在改革开放前的很长时期里，一直实行低工资，3 人饭 5 人吃，艰苦建设。企业统一实行的社会保障未纳入工资和职工生活费支出，从 1952 年到 1978 年，职工实际平均工资每年只递增 0.38%；到 1978 年，全部职工的货币工资年均才 615 元，1978 年，居民人均储蓄存款只有 21.88 元，而积累率却由 1952 年的 21.4%增长到 1978 年的 36.5%，其中，有的年份高达 43.8%，工

资总额占国民收入的比重仅为 18.9%⁶⁸。所以，国有资产是过去长期实行低工资、低消费、高积累政策条件下形成的，其中，主要是老职工过去劳动贡献的积累。他们在养老金帐户中的“空帐”应当得到补偿。

如果确实无力缴纳的老国有企业的欠缴、改革前已退休的老职工养老金的“现付”以及改革前参加工作而目前尚未退休的“中人”的空帐，这三部分责任全部由国家明文规范地承担起来，在国家财政预算中列支，或在中央与地方财政预算中按比例明文分担，再加上养老保险领域各项工作的加强（扩大覆盖面，提高收缴率，安全可靠地管理，有效地运营与监督，等等），我们认为，养老保险期的保证按时足额发放与资金缺口的矛盾以及在远期的应付老龄化高峰期的困扰，都将在很大程度上得到缓解。而且，从国家的宏观经济来看，这也会有利于刺激消费、扩大市场需求、开拓新的经济增长点，有利于整个经济的发展进入良性循环。

(1999年5月17日完稿)

注：

1. 韩良诚、焦凯平主编：《企业养老保险制度的统一与实施》，中国人事出版社1997年8月出版，第13页~15页。
2. E. 詹姆斯（世界银行）：《养老保险的新模式以及如何在中国运用》，《中国社会保障国际研讨会》论文，1998年6月。
3. 同上。
4. 同上。
5. CNN新闻报道，1997年1月5日。
6. 同注2。
7. 宋晓梧、张中俊：《养老保险制度改革》，改革出版社1997年3月出版，第109页。
8. 中共中央十四届三中全会通过的《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》第五部分，1993年11月14日。
9. Henry J. Aaron: 《The Chinese Social Insurance Reform: Personal Security & Economic Growth》，《中国社会保障国际研讨会》论文，1998年6月。
10. World Bank, Old Age Security: Pension Reform in China (Washington, D. C.: The World Bank, 1997)。
11. 澳大利亚康联保险集团公司关于中国养老保险体系的建议，见

注 7, 第 109 页。

12. 《国务院关于深化企业职工养老保险制度改革的通知》，1995 年 3 月 1 日，国发[1995]6 号文件。

13. 江春泽：《中国社会保障制度改革的难点》，《中国社会保障国际研讨会》论文，1998 年 6 月；《中国企业报》选载，1998 年 7 月 7 日第 3 版。

14. Peter Nan-Shong Lee (李南雄)：《Policy Implementation in Reform China, The Case of Retirement Insurance》, Occasional Paper No. 67, Oct. 1997。

15. 冯兰瑞：《社会保障管理体制必须统一》，《中国改革》杂志 1994 年第 10 期。

16. 《中华人民共和国年鉴》1998 年，第 61~62 页。

17. 见注 1, 第 82 页。

18. 同上。

19. 1998 年 9 月 28 日向北京市劳动和社会保障局访谈。

20. 同注 17。

21. 1999 年 1 月 6 日向上海市劳动和社会保障局访谈；1998 年 9 月 28 日向北京市劳动和社会保障局访谈。

22. 1998 年 10 月 13 日向国家社会保险局访谈。

23. 同上。

24. 《国务院关于建立统一的企业职工养老保险制度的决定》(国发[1997]26 号文件)。

25. 《国务院关于实行企业职工基本养老保险省级统筹和行业统筹移交地方管理有关问题的通知》(国发[1998]28 号文件)。

26. 见注 1, 第 94 页。

27. 同注 24。

28. 《劳动保障》编辑部：《重要数据和任务目标摘要》，《劳动保障》杂志 1999 年第 2 期。

29. 吴邦国：《在国有企业下岗职工基本生活保障和再就业工作会议上的工作报告》，《劳动保障》杂志 1999 年第 3 期。

30. 劳动和社会保障部规划财务司统计处：《1998-1999 年劳动保障形势分析预测》，《劳动保障》杂志 1999 年第 1 期。

31. 同上。

32. 1998 年 12 月 6 日向广东省体改委、广东省社保局访谈。

33. 1998 年 12 月 16 日辽宁省社会保险局访谈。

34. 同注 30。
35. 1998 年 10 月 13 日向国家社会保险局访谈。
36. 同上。
37. 同上。
38. 同上。
39. 同注 28。
40. 吴风:《提前退休透视》,《劳动保障》杂志 1999 年第 1 期。
41. 同上,第 15 页。
42. 劳社发明电[1998]5 号《关于不得违反国家规定办理企业职工提前退休的紧急通知》。
43. 同上。
44. 同注 28。
45. 同上。
46. 1998 年 12 月 3 日与广西壮族自治区计委召集的有关人员座谈。
47. 1999 年 1 月 6 日向上海市社会保险局访谈。
48. 1998 年 12 月 16 日与辽宁省劳动保险局有关人员座谈。
49. 全宝:《养老保险制度改革的问题与对策》,《劳动经济与人力资源管理》杂志 1995 年第 11 期。
50. 1998 年 10 月 13 日向国家社会保险局访谈。
51. 同注 46。
52. 同注 44。
53. 1998 年 12 月 16 日向辽宁省计委、体改委访谈。
54. 同注 44。
55. 同注 23。
56. 同注 46。
57. 同注 51; 1998 年 10 月 13 日向国家社会保险局访谈。
58. 1998 年 12 月 7 日与广东省体改委有关人员座谈。
59. 同上。
60. 同注 24。
61. 同上。
62. 同上。
63. 同注 58。
64. 同注 48。
65. 同注 58。
66. 同注 48。

67. 翁天真、贺天中：《论深化养老保险制度的改革》，《劳动经济与人力资源管理》杂志 1995 年第 8 期。
68. 同上。

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 31

31
31
31
31
31
31
31

