

养老金缺口问题扩大化 普通民众养老的恐慌

■ 杨文彦 报道

养老金缺口是个老话题，有专家认为2013年中国的养老金缺口将超过18万亿；但也有官员认为不仅不存在缺口问题，而且还有结余，养老金缺口之说是子虚乌有。那么，养老金到底有没有缺口？有多少种算法？缺口形成的原因是什么？对此有何对策？

养老金到底有没有缺口？

以时间轴来看历史、当期和未来养老金缺口问题。

从历史结余看：据资料显示，自2002年以来，我国城镇职工社会基本养老保险基金收支一直处于结余状态。

《2011年度人力资源和社会保障事业发展统计公报》显示，2011年全年城镇基本养老保险基金总收入16895亿元，其中征缴收入13956亿元，各级财政补贴基本养老保险基金2272亿元，全年基金总支出12765亿元。年末基本养老保险基金累计结存19497亿元。

据《2012年度人力资源和社会保障事业发展统计公报》数据显示，2012年全年城镇基本养老保险基金总收入20001亿元，全年基金总支出15562亿元。年末基本养老保险基金累计结存23941亿元。

从当期结余看：养老金收支的当期缺口是指当年养老基金的各项收入之和减去支出之和出现收不抵支的一种状况。

首先看2012年数据，2012年当期结余高达905亿元。据《2012年度人力资源和社会保障事业发展统计公报》数据显示，2012年全年城镇基本养老保险基金总收入20001亿元，比上年增长18.4%，其中征缴收入16467亿元，比上年增长180%。各级财政补贴基本养老保险基金2648亿元。全年基金总支出15562亿元，比上年增长21.9%。

再看2011年数据，2011年当期结余高达4130亿元。《2011年度人力资源和社会保障部统计公报》显示，2011年我国全年城镇职工基本养老保险基金总收入16895亿元，比上年增长25.9%。全年基金总支出12765亿元，比上年增长20.9%。各级财政补贴基本养老保险基金2272亿元。

但是，《中国养老金发展报告2012》分析称，“2011年当年基本养老保险基金运行情况看上去还不错，城镇职工基本养老保险基金收入增长速度快于支出增长速度，使得当期结余大幅度增长”。但是，如果精确分析发现，2011年全国当期结余几乎没有任何余额。《中国养老金发展报告2012》介绍，2011年城镇职工基本养老保险当期结余高达4130亿元，但是，如果剔除高达2272亿元的财政补贴，再剔除由扩大覆盖面导致的“补缴”1511亿元，当年的收支余额仅为347亿元。如果再剔除“预缴”和“清理历史欠费”等因素，2011年几乎没有任何余额。这说明，养老保险制度的正常缴费收入与支出基本相等。

向未来看，养老金未来缺口是指由于种种原因未来一定时期内可能出现的养老金收支差额。

在10年来我国养老金收支状况中发现：我国养老金支出的增长速度较快，如果除去每年国家的各级财政补贴，养老保险基金的征缴收入刚好和养老金支出持平。但是，在2002年和2003年出现了征缴收入不足以维

持当年支出，以及2008至2010年养老金的总支出年增长率要超过总收入的年增长率的 现象。有学者断言，若此种情况持续出现，则养老保险基金总体缺口在未来或将再次出现（剔除财政补贴）。

此外，经济发展中不可避免产生的通货膨胀问题，也会对养老保险基金造成一定影响。已经积累起来的企业职工养老保险基金投资收益率只有高于同期的通货膨胀率，才能实现保值增值，否则就会出现未来缺口。所以，目前中国的城镇职工养老金正面临着通货膨胀的严峻挑战。

据安邦咨询研究员刘泉介绍，德意志银行与中国银行在2012年分别独立完成了对养老金财务风险的分析和估算。德银的结论是，与GDP的规模比较，在不改革的情况下，养老金缺口到2020年将达到0.2%的GDP，到2050年达5.5%的GDP。今后38年累积，养老金总缺口的现值（用名义GDP增长率作为折现率来计算）相当与目前GDP的75%；中银则称，在2010年，中国养老金缺口已达16.48万亿元，在目前养老制度不变的情况下，假设GDP年增长率为6%，到2033年时养老金缺口将达到68.2万亿元，占当年GDP的38.7%。

以全国和地方的情况计算：2011年全国14个省份收不抵支。据《中国养老金发展报告2012》显示，如果剔除财政补贴，在2011年32个统筹单位中（31个省加上新疆兵团），上海、江西等13个省份和新疆建设兵团的基本养老保险基金征缴收入收不抵支，缺口高达767亿元。2010年有17个收不抵支，缺口达679亿元。

养老金缺口如何形成？

同济大学经济与管理学院的梅琼和迟文铁认为，我国的养老金缺口主要来自两个方面：一是隐形债务，由制度改革时的“中人”和“老人”产生的；二是个人账户“空账”问题严重，统筹账户对个人账户进行挪用。

陕西师范大谢慧明、西北大学何炼成认为，出现资金缺口问题主要表现在隐性债务、个人账户“空账”运行及养老金收不抵支三个方面。一方面人口老龄化使养老金支出增加，另一方面，养老保险有限的覆盖面较小使养老金收入增长缓慢，这些都成为养老金缺口增加的重要因素。

西南财经大学保险学院张运刚分析指出，我国人口老龄化始于20世纪70年代，在2030年左右迎来老龄化最高峰，随后缓慢，这是导致养老金缺口的最关键因素。

东北财经大学吴旭东、安徽财经大学周凤珍则认为，造成养老金缺口的重要原因是我国实行双轨制的养老保险体系，其指出公务员和事业单位人员在职期间不但不用缴纳养老保险费，而且退休后的养老金替代率年年攀升，高达80%，反观企业职工有时还因负担不起高额的养老保险费而弃保或逃费，最终退休后的养老金替代率只有40%多，收支不合理的养老制度逐渐加大了养老金缺口。

中国人民大学教授李珍介绍，中国的相对平均预期寿命将逐步升高，而退休年龄偏低，这种低龄退休无疑加重了养老金缺口。

解决养老金缺口有哪些对策？

国务院参事室参事马力对记者说，延迟



退休年龄可以解决因人口老龄化带来的养老金缺口问题，这也是世界各国的普遍做法，并且见效也较快。上世纪英国前首相撒切尔夫 人就采用此方案应对养老金危机。不仅如此，法国、日本、德国都采用延迟退休年龄的思路来达到养老金“增收减支”的目的。法国政府于2010年推行新的退休制度，规定退休年龄由60岁改为62岁；美国的标准退休年龄由60岁延迟到65岁；英国的最迟退休年龄可以高达70岁。

吴旭东、周凤珍指出，改革公务员养老制度，使之与企业养老保险制度接轨，能够有助于平稳有效地化解养老金缺口风险。目前，我国公务员退休制度存在的主要问题是，单一的资金来源渠道和与其他职业群体相比过高的待遇水平。公务员的退休费用全部由财政负担，个人不用缴纳任何费用，资金来源渠道比较单一，且待遇水平过高，导致财政负担沉重，不利于公务员退休制度的健康发展。因此，机关公务员养老保险制度改革的主要目标，要借鉴国际上通行的做法，尽快建立个人缴费制度，缴费情况与个人退休待遇挂钩，不仅可以更好地实现权利和义务、公平与效率的统一，有利于缓解财政过大的压力，还能够进一步理顺分配关系，合理确定机关事业单位职工的退休待遇水平。

谢慧明、何炼成认为，可以多渠道解决养老保险改革的隐性债务。根据国际上通行的做法，支付养老保险的隐性债务有三条主要的融资渠道，国有资产转移、发行特别国债和发行福利彩票。

梅琼、迟文铁表示，做实个人账户可以有效减小缺口。个人账户资金是来自个人缴费，用于职工个人退休后养老金支付，具有完全积累性质。社会统筹账户资金来自企业缴费，用于现有退休职工养老金支付，具有现收现付制性质。不同资金来源和性质的账户应该

采取不同的管理方式。政府应当明确个人账户产权归个人所有，任何部门都不得挤占挪用，个人有权选择竞争性的基金管理公司为其投资。这样做可以保障个人账户基金的安全性，使“统账结合”真正落到实处。

也有学者表示，可以增加基金投资收益率。社保养老金统筹账户除用于当期的养老金发放外，与个人账户资金一起，是应对未来养老金债务的战略 性储备基金，因此要对养老基金进行投资管理以使养老金达到保值增值的目的。除此之外，较高的养老金投资收益是缓解养老金缺口的重要途径。

全国社保基金理事会党组书记戴相龙表示，要加大大国有资产划拨力度，扩大全国社会保障储备基金，应对人口老龄化高峰养老金收支缺口。建议对划拨国有资产充实全国社保基金，应建立完整的法规和制度体系。

关于养老金的历史债务问题，人社部新闻发言人尹成基10月25日表示，这些将由社保制度和国家财政共同承担。从提出“两个确保”开始（确保已进再就业服务“中心”的国有企业下岗职工都能按时领到基本生活费，并代缴社会保险费；确保参加养老保险统筹的企业离退休人员基本养老金能够按时足额发放。），对于养老金当期发放的缺口，财政就开始进行补助。到目前机制已经建立，社会保险法明确规定社会保险资金的来源包括财政投入，主体是社会保险费的征缴收入。

今后将积极推进相关改革，稳步提高统筹层次。2009年，养老保险实现了省级统筹。下一步目标是要实现基础养老金的全国统筹，要进行制度、方案设计，进行充分论证，提出合理的方案，明确中央和地方的事权、财权，在经济社会发展条件允许的情况下实施。

名词解释：

基本养老保险，是国家根据法律、法规的规定，强制建立和实施的一种社会保险制度。在这一制度下，用人单位和劳动者必须依法缴纳养老保险费，在劳动者达到国家规定的退休年龄或因其他原因而退出劳动岗位后，社会保险经办机构依法向其支付养老金等待遇，从而保障其基本生活。基本养老保险与失业保险、基本医疗保险、工伤保险、生育保险等共同构成现代社会保险制度，并且是社会保险制度中最重要 的险种之一。

社会保障基金是根据国家有关法律、法规和政策的规定，为实施社会保障制度而建立起来、专款专用的资金。社会保障基金一般按不同的项目分别建立，如社会保险基金、社会救济基金、社会福利基金等。其中，社会保险基金是社会保障基金中最重要的组成部分。2013年社会保险基金预算首次列入预算报告，接受我国最高权力机关监督。2013年全国社会保险基金预算按险种分别编制，包括基本养老保险基金、基本医疗保险基金、失业保险基金、工伤保险基金、生育保险基金等社会保障基金。

全国社会保障基金（以下简称社保基金）是指全国社会保障基金理事会（以下简称理事会）负责管理的由国有股减持划入资金及股权资产、中央财政拨入资金、经国务院批准以其他方式筹集的资金及其投资收益形成的由中央政府集中的社会保障基金。社保基金是不向个人投资者开放的，社保基金是国家把企事业职工交的养老保险费中的一部分资金交给专业的机构管理，实现保值增值。2013年社会保险基金预算首次列入预算报告，接受我国最高权力机关监督。2013年全国社会保险基金预算按险种分别编制，包括基本养老保险基金、基本医疗保险基金、失业保险基金、工伤保险基金、生育保险基金等社会保障基金。

破解乡镇物流“囿”态之思考

■ 中共平昌县委党校 孟圣贤 / 文

去年平昌县把300公里县乡道路改造作为最大的民生工程，千方百计筹资6.5亿元，仅用8个月时间就高标准、高质量完成改造任务，让沿线40个乡镇70万群众彻底告别了“晴天一身灰、雨天一身泥”的岁月。新（改、扩）建公路980公里，新建桥梁8座、整治病危桥梁28座，交通建设总投资18.1亿元，建成通乡水泥（油）路420公里，通村水泥路630公里，公路总里程达到3810公里，新建联网公路320公里，村道公路1164公里，实现了乡乡通水泥路、村村通公路的目标。

今年平昌县计划实施通村水泥路418公里，已完成282.4公里；计划实施通乡联网水泥路82公里，已完成49.8公里；计划实施景区、园区道路100公里，已完成63公里。截止到目前，全县通村水泥路总里程达1686公里，通乡联网水泥路485公里。通过几届政府的不断努力交通状况有了很大改善，特别是区乡修成了水泥路，为我县农民外出务工和农产品运输带来了方便，应该说是一件功德事情，然而通乡水泥路对拉动我县农村经济发展和农民受益空间还大大存在，主要是农村公路客运收费及管理等方面存在如下一些问题：

收费听证不务实

以平昌县——青云乡为例，通乡水泥路

修通之前，青云到平昌23公里泥石路收费7元，如今青云乡到平昌县城营运里程不到20公里（客车没有进入车站），当水泥路修好后相关部门在青云小学举行一次青云乡——平昌县城车站，农村营运小客车收费听证会，当时很多百姓认为路修好了会降价，对听证会抱有很大希望，然而此次听证结果让百姓大失所望，价格还是以前的原价7元；现在已是10元。据知情者讲：参加听证的人员大都是当时营运司机的亲戚，以及平时出行坐车较少与司机有一定关系部分街道居民，而经常进城务工坐车的“背二哥”农民仅有一名代表！所以定价权基本由司机说了算。其听证结果让很多抱有希望的人大失所望。

客运公司管理混乱

平昌辖区客运统一挂靠私人客运公司，据小客车车主讲：他们给客运公司缴取一定数额的年费，其他事情就不再管理，当油价上涨到一定程度时，由国家给小农客补贴的燃油费，一些客运公司老板私自占有，或者克扣部分，导致小农客车主严重不满，于是将矛头转向消费者——加价。而另一部分知情讲：现在的小农客车最好过日子，不但自己想涨价就涨，每年一个车子还要领取国家的油价补贴近两万元；甚至还有旧车子一年放在家里不搞客运就可以拿到国家的油价补贴，出现管理局面混乱；如今听证不到三年平

昌——青云车费就涨到10元/每人次，不到一米高的小孩也要买全票；其他线路的车主也依样画葫芦跟风涨价。对涨价行为面对消费者的投诉，相关部门也没有人去理会，而车主扬言他们涨价也不怕相关部门去查处。

联运——变相垄断

目前平昌所有区乡小农客车基本都实行联运政策，这是一项看似分工合理有序的营运，其实就是变相的垄断经营，不管你乘坐到那个线路区乡的客车，只要你一上车就得任意听从车主的宰割，从哪里上车沿途到哪里下车的收费标准，都是车主说了算，顾客没有讲价的权利，同时出门带一个小孩不管有好大，多高，是否符合国家出行坐车收费标准，车主想收多少钱（最低平价，没有免费）也由他们决定；而且整个线路所有的车主都一个标准。在暴利的背后衍生出许多怪相：平昌——青云的小农客车线路牌涨到了6——7万元人民币。办理一个运输管理线路牌究竟价值多少钱不得而知，一台新长安车的车价才仅仅4万左右！许多想进入参加竞争的人不能拿到线路牌，这仅仅是政府交通及相关部门的“规定”所引起连锁反应。

天价收费带来的负面效应

区乡小农客车的乘坐天价费，以平

昌——青云为例：现在20公里左右收费10元，每公里高达0.5元。而巴中到平昌88公里，收费：目前23元；在平昌——青云收10元时仅收费20元，折合人民币为每公里0.2272元，是平昌到巴中营运客车收费标准的200%还远远不止（平昌到巴中客车还要收取过路费每个单程37元，另外每个车子还要收取进站管理费用）。目前平昌——巴中客运费为23元/每人。天价乘坐收费一方面导致乡镇及公路远途农民种植的农产品，特别是农村蔬菜，鲜活产品滞销，蔬菜上市旺季时许多农民蔬菜卖不出去，很多菜农将蔬菜作饲料喂猪，严重影响农民种植蔬菜的积极性，和农民的收入；另一方面县城蔬菜供应严重不足，蔬菜和鲜活农产品价格暴涨，目前农村市场的蔬菜价格与县城市场蔬菜价格相差一倍以上；由此严重影响县城居民生活水平，对县城cpi的拉高产生很大作用。，

综上所述，笔者认为：巴中市委书记李刚到巴中时提出破“三论”的主旨是：为了解放生产力，改善我市投资环境，着力提高和改善人民生活水平，我们应该认真学习市委党代会精神，抓住统筹城乡发展的契机，转变政府职能，交通及相关收费部门应及时废除不适应当前我县经济发展的相关部门规定，查处不合理收费行为；健全运管，监管机制，建议相关部门采取如下方式。

一：政府搭台，民间集资，构建县城周围一小时公交圈。开通平昌至国光、五一、张公、

荔枝、三房湾、坦溪，东门湾、尖山、等距离县城很近，以及潘桥，驷马水乡等新农村及旅游观光点和人流量多的地方的公交车，方便远途农民进城买卖和城里人出行，让农民种植的蔬菜能在县城方便上市，平抑县城蔬菜价格，让县城居民吃上价格合理环保的蔬菜，对农民增收，提高农民种植蔬菜的积极性；同时对改善我县投资环境具有重要作用。

二：多部门合作开展定期与不定期的农村公路收费检查工作；由发改局，交通局，路政大队，公安局等部门随时在参与检查农村公路收费和执法活动，坚决查处乱收费行为，让农民出行方便，真正感受到和得到实惠。

三：健全农村客运管理和监督机制；对农村客运管理公司实行定期考核和检查，对有违规行为的公司以及乱收费行为的农运小车坚决给予处分或者取消其经营活动；同时发动全社会监督；监管部门在媒体，网络，公共场所加大宣传力度，公示监督电话，方便群众检举，监管部门接到检举后及时查处，全面净化农运市场。

四：纯市场化运作农运市场：全县统一评估和调研我县目前农运市场，按目前市场核定相应路线价格和车辆数目，对相应路线运营线路牌照实行全县统一公开竞价拍卖，让更多有实力运营者加入竞争；坚决取缔农运市场由本地人垄断经营的格局。查处联运过程中存在的不合理行为，让农民真正得到实惠。