

养老金如何才能不贬值

- 跨地转移接续困难,原因之一,是各地的技术平台对接有障碍不便操作
- 养老金投资运营有两个方案可以考虑:一是发行社保特种国债,二是委托投资运营

郑秉文

社科院世界社
保研究中心主任、
社会保障专家



近日,舆论对于“养老金投资运营”新一轮的关注,也让我国养老保险体制进入了公众视野。

与此同时,统筹层级较低、个人账户空账、投资运营困难……养老保险制度存在的一系列问题也受到越来越多的关注。

对此,本报专访社科院世界社保研究中心主任、社会保障专家郑秉文,解读我国养老保险“困局”。

【转移接续困难】

需要尽快提高统筹层级

全国大部分地方的基金管理层次还是县市一级,养老保险的统筹层级一直在努力提升,但是难度很大,统筹层级低给养老金的投资运营带来困难。

新京报:近期社会各界对于养老金的讨论,一方面显现出公众对于养老保障问题的关注,另一方面似乎也显现出公众对养老保险体制缺乏必要的了解,目前我国的养老保险究竟是一个怎样的模式?

郑秉文:目前的养老保险体制是社会统筹和个人账户相结合的模式。社会统筹部分为现收现付,青年一代交的钱养父辈,好处是体现了再分配的原则;个人账户部分则用于个人的缴费,为自己的未来积累养老金,这个制度的财务可持续性比较好,应对人口老龄化的效果比较好,但再分配效果不好。

应该说当初将这两种模式结合起来,就是为了发挥各自的优点,进行互补,初衷是好的。

新京报:可是现在普遍在谈论养老保险出了问

题,比如跨地转移接续困难,比如个人账户空账,比如养老金的贬值压力?

郑秉文:这个制度最初的设计确实是好的,但是,后面发展的情况就出乎最初设计的意料了,目前来看,这个统筹结合的模式确实遇到了不少困难,也因此引发了一连串的问题。

比如说,目前养老保险的统筹层级很低,全国大部分地方的基金管理层次还是县市一级,算起来就有2000多个统筹管理主体。养老保险的统筹层级一直在努力提升,但是难度很大。统筹层级低给养老金的投资运营带来困难,个人账户的空账问题也比较严重。

新京报:很多人反映,养老保险在实际操作层面很难从一个地方转移接续到另一个地方,目前全国已经有了转移接续的统一

政策,为什么还会这么难?

郑秉文:统账结合模式更适合大型的国有企业,但是对于大量灵活就业人员、农民工来说就产生了问题,容易产生“便携性损失”。以前很长时间,养老关系是不能转移接续的,2009年开始,这种局面才慢慢打破,当时国务院出了政策,现在养老保险在政策层面可以转移接续了。

但是,从实际操作层面看,目前转移接续起来还不是很容易。很重要的一个因素是技术原因,全国“金保工程”是各地方投资建设的,各地的技术平台对接有障碍,导致转移接续在技术上不便操作,所以尽管政策上已经没有障碍,但由于统筹层级很低,导致转移接续起来困难重重。而打破困局,就需要尽快提高统筹层级。



图/五河/CFP

【个人账户空账】

存款贬值 做实账户划不来

财政不愿意给钱,地方积极性也不够,企业和参保人的积极性不够,做实个人账户就处在了一个进退维谷、比较尴尬的局面。

新京报:空账问题同样严重,这又是怎么样造成的?如何统筹解决保值和空账问题?

郑秉文:目前养老保险制度产生的另外一个重要问题,就是个人账户的空账,很难做实。由于养老保险制度建立以前没有基金积累,个人账户本来应该是为未来积累的钱,但也拿去支付上一代人的养老金了,由此带来了空账。目前,全国的记账额高达2万多亿元,但实际做实账户的资金只有2千多亿元。

从全国整体情况来看,空账1.8万亿-1.9万亿,但是去年养老基金积累结余也是1.9万亿,本来正好可以做实所有的空账,但是实际情况又做不到。为什么?一个重要的原因,就是刚才说的统筹层级太低,基金分布失衡,现在是富的地方更富、穷

的地方更穷,统筹层级却还大多在地市一级,基金很难统筹调配。

新京报:结合具体的情况来说吧。

郑秉文:比如,广东省养老金结余量大,足够做实,但是河南省钱却不够用,把个人账户的8%都用了,还不够。对于这类务工输出大省来说,大量年轻劳动力在外省工作,养老金交到了外地,而剩下的老年人却要在本省养老。所以就导致人口流出地养老基金收不抵支,个人账户不易做实,而人口流入地则情况好多了。

新京报:做实个人账户试点已有10多年,目前全国有13个省份试点做实养老金个人账户,据称目前做实资金大概有2000亿,这一试点是否具有普遍意义,能解决空账问题吗?

郑秉文:13省份试点

做实个人账户,采取了财政补贴的办法,但补贴的政策不太一致,其中,比较理想的省份是,在8%的个人账户中,3.75%是中央财政补贴,1.25%是地方财政补贴,剩下的那3%地方政府自己想办法。

但是,目前遇到的问题还是资金问题。一方面,财政不愿意给钱,因为即使给了钱,还是在银行放着,眼睁睁看着贬值,所以,做实账户是划不来的。另一方面,地方积极性也不够,1.25%的比例地方也发愁,因为本身就没钱要去做实,现在还要找钱去做实,做实以后还是放在银行里,收益率太低,就更没有积极性去做实了。再加上企业和参保人的积极性不够,做实个人账户就处在了一个进退维谷、比较尴尬的局面。

【投资运营困局】

可考虑两种临时投资办法

一、发行中央和地方的社保特种国债,以此最大限度地降低贬值风险;二、参照当时做实个人账户的委托投资运营模式。

新京报:养老金贬值压力越来越大,尤其在通胀背景下,“养命钱”能不能受到保障,未来这一代人的养老会不会出现支付压力?

郑秉文:养老保险有2000多个统筹单位,但目前五险基金都是分开管理的,再加上新农保和新农合,这样算起来的话,在全国2000多个统筹单位里实际就有上万个资金池,这就给投资运营带来了巨大困难。

投资运营得有一个完善的法人治理结构、一支专业化的投资队伍。在2000多个统筹单位、上万个资金池的情况下,投资运营自然不敢放开,一放开马上就面临各种风险,例如腐败的风险、市场的风险、管理的风险等,同时还会对资本市场带来很多潜在风险,既不利于资金安全性,也不利于市场正常发育。

在这种情况下,为了资金安全,就只能把这些钱放在银行里不动。这样的话,就要面临

贬值的风险了。收益率上不来,就导致养老保险制度的财务可持续性面临压力。而统账结合制度的复杂性,让养老金的计算公式也变得复杂,对未来养老待遇缺乏明确的预期。这一点对于灵活就业人员影响尤大,比如开餐馆等大量的服务行业,卖菜等大量的个体工商户,他们就对养老保险缺乏积极性。

新京报:现在很多观点都认为养老金投资运营是当务之急,但是投资运营却总是“雷声大雨点小”?

郑秉文:养老金确实需要尽快进行投资运营,减小贬值风险。应该说通过去年的努力,投资运营已经有了初步的方案,但是争议还是比较大的,主要是担心投资运营的风险。

很多人把养老金投资运营简单理解为投资股市。在目前股市普遍低迷的情况下,担心投资风险过大。

这种理解其实比较片面,投资运营有很多渠道,实业投资、固定收益投资和股票投资的资产配置中,股票投资仅仅是一小部分。中国股市要发展成熟,需要养老金入市来引导。养老金进入股市之后,在很多方面可以逼使

股市进行改革和完善,这实际也是一个“倒逼机制”的建立。所以,养老金与资本市场,是个互有所需的主体。

新京报:在争议不断的局面下,投资运营怎样突破?

郑秉文:既然投资体制改革暂时不提了,那么,为了减少CPI的侵蚀,我建议,目前至少有两个临时性的投资方案是可以考虑的。第一,就是发行中央和地方的社保特种国债,以此最大限度地降低贬值风险。

第二,就是参照当时做实个人账户的委托投资运营模式。刚才也提到了,13省份做实个人账户时,有3.75%的中央财政补贴。实际上这些补贴虽然是给各省做实个人账户的,但是有些省份的这笔钱却直接委托给了全国社保基金理事会,地方政府与其签订协议,委托全国社保基金理事会投资运营。这部分钱当时是350多亿,从全国社保基金理事会提供的收益数据看,收益率达到了19%。这个收益率非常好,委托给它,何乐而不为?

本报记者 韩宇明 北京报道

