

试论我国养老保险体制中的隐性债务问题

张继珍

(中央财经大学 财政系,北京 海淀 100081)

关键词:养老保险;隐性债务;国有股减持

摘要:中国的养老保险体制改革遇到的一个突出问题是养老金的隐性债务问题(IPD),而且,随着改革的进行,隐性债务越来越成为中央财政的重要负担之一,如不加以妥善解决,会加大我国的财政风险和降低我国的财政持续性。

中图分类号:F840.67 文献标识码:A 文章编号:1009-3753(2003)01-0071-05

我国传统的养老保险体制是一种现收现付制,随着经济的发展,尤其人口老龄化及经济体制改革,它的弊端也逐步暴露出来了。在当前经济改革向纵深发展,经济从总体上向着更高的目标迈进的形势下,深入研究我国养老保险体制中的隐性债务问题具有十分重要的意义。

一、养老保险体制改革中的隐性债务问题

隐性债务(IPD)是指在传统的养老保险体制下,对参与其计划的在职人员和已退休人员所必须承担的责任(养老金)。它包括两个部分,一是新计划实施前已离、退休人员的养老金;二是新制度实施前在职职工已积累的,应给与支付的养老金。

在传统的现收现付制情况下,养老金的支付实际上是靠代际之间的转移来完成的,即当期已退休人员的养老金来源于当期在职人员所缴纳的养老金,而当期在职人员的养老金又要靠下一代人缴纳的养老金。一旦进行体制改革之后,养老金主要来源于个人和企业的积累,就不存在代际间转移了,而此时,一些已退休人员还没有个人账户的积累,即将退休的在职人员也只有少量的个人账户,由此形成了所谓的“空帐”问题。显然,体制改革的成本不应由这一部分人承担,从公平的角度而言,国家应该支付这部分转轨成本,因为他们以前所缴纳的养老金早已被国家用于支付给上一代人作养老金使用了。这样,就隐性债务的性质而言,它仍然属于一种公共债务,是中央政府对一部分国民的内债,需要由中央财政予以支付。

“空帐”的规模究竟有多大,有的资料显示,1997年为140亿元,1998年为450亿元,1999年为1000亿元以上,IMF的Dorfman和Sin的估算是1994年IDP占GDP的50%以上,96年为80%,98年为94%以上。由此可见,隐性债务的增长速度是十分迅速的,数量也十分庞

大,如果再加上当年度的养老保险金赤字,养老保险体制面临的形势就更加严峻了。

二、解决隐性债务问题的几种常见方式

隐性债务既有作为国债的一般性,又具有养老保险体制改革所产生的转轨成本的特殊性,它的补偿方式也应综合考虑。

第一是税收。以税收的方式去解决隐性债务的问题是否合理,必须要考虑我国当前的税收、税负情况以及提高税率会对国民经济产生哪些不良影响。近几年中国的税率基本稳定在10~13%之间,有的学者根据拉弗曲线的基本原理,测算出中国宏观税负的最佳区间为18~24%(包逸生)。还有学者认为13~16%较为合适(李丽、陆颖1997)。但无论采用哪一种指标,中国的宏观税负似乎都小于或处于合理的区间内。另外,张培森还对中国和世界上不同发达程度的国家间宏观税负进行了比较,人均GDP 2万美元以上的国家中,美国、法国、荷兰的宏观税负分别为27.62%、41.78%、47.49%;人均GDP 1~2万美元的国家中,澳大利亚、以色列、英国的宏观税负分别为28.82%、35.71%、33.09%;人均GDP 1~4千美元的国家中,马来西亚、智利、叙利亚的宏观税负分别为20.75%、19.10%、18.12%(这些国家的税收包括社会保险税在内);人均GDP 7百美元以下的国家中,斯里兰卡、巴基斯坦、印度的宏观税负分别为15.07%、12.74%、9.75%。由此可见,无论是纵向比较还是横相比较,中国的宏观税率都基本上处于合理的范围之内,甚至还有一些上升的空间。而且,与其他方式相比较,征税还具有以下一些优势:具有强制性,保证征缴工作的顺利进行;消除地区分割,有利于资源的合理配置;降低成本,便于统一管理。世界上150多个国家建立了社会保障制度,其中有90多个开征了社会保险税,并且,社保税成为仅次于所

收稿日期:2002-01-27

作者简介:张继珍(1978—),山东聊城人,硕士,研究方向为财政税收理论与实践。

得税的第二大税种。有资料测算,假设利率为4%,GDP增长率为6%,IPD处于1998年的水平,城镇就业增长率为1.39%(世界银行1996),要想在未来50年内还清隐性债务,对GDP征税要求的税率为0.97%,工资税要求的税率为5.10%(赵耀辉,徐建国1999)。也就是说,为了还清隐性债务,中国的宏观税负需要上升近1个百分点,但还基本上处于合理的范围之内。

不过,还有几个问题是值得注意的,其一,中国的宏观税负虽然处于正常的水平,但是这其中并没有加入大量的预算外收入。以1996年为例,预算外收入为3621.90亿元,占当年GDP的15.21%,如果税收中加入这部分收入的话,税负提高了近5个百分点,达到15.18%,这样一来,中国的税负相对而言就有一些过高了(还有的学者甚至预测1996年的预算外收入占GDP的10%以上)的。因此,可以预测,随着税费改革的实施,中国的税负指标将迅速提高,是否还有足够的上升空间是值得商榷的;其二,就税收是否起到节省成本的作用也是有争议的,开征社会保障税的成本国际上一般为17%~56%,以湖南省1995年为例,税收的平均成本率高达30~50%,成本之高出乎意料。此外,一旦税率过高,根据税收的乘数效应,GDP将加速下降,进一步使税收减少,形成恶性循环。据估算,税收对经济增长率的影响,低收入国家平均为-0.57%,高收入国家为-0.34%。因此,以税收作为补偿隐性债务的方式必须进行精密的测算。

第二是发行国债。以发行国债的方式偿还隐性债务,仍然需要结合我国的实际情况考察一些基本的债务指标,评价债务风险。尽管在负债率上,中国的水平在警戒线之下,远远低于西方发达国家,但国债依存度和偿债率则高出警戒线并高于其他发达国家的水平,而且还保持较高的增长速度。此外,上述债务指标还未包括:欠发工资、粮食部门的债务、其他公共部门如金融、铁路等部门的债务。因此,很难得出我国的国债状况宽松的结论。根据王燕、徐滇庆(2001)所作的预测结果进行估算,要想在未来50年内还清隐性债务,即便在国债利率与市场利率相同的情况下,每年还要多发行千亿元的国债才行。虽然国家可以通过通胀来消除一部分债务,但由此引发的后果可能会破坏国民经济的正常运行。

第三是出售国有资产。巨额的隐性债务对财政形成巨大的压力,单单依靠税收和发行国债又很难解决问题,借鉴智利和阿根廷等国的经验,相当一部分学者提出以出售国有资产(在我国主要是以国有股减持或流通的方式)来解决隐性债务的问题,这一建议已被采纳,并开始付诸于实践。与其他方式比较而言,国有股减持除了可以完善社会保障,还有利于改善市场的功能,优化资源配置,规范证券市场和建立现代企业制度等功能。我国目前股票市场上市公司的总股本约为

3000多亿股,其中国有股为2000亿股,约占60%以上,而且,这部分国有股是不能流通的。这样,由于大量非流通股的存在,不利于国有上市公司的产权优化,也抑制了证券市场的功能,限制其长期发展。

三、一个简要的结论

养老金的隐性债务问题是我国养老保险体制改革中所必须要面对的,而且它对我国的财政形成巨大的压力。通过以上三种偿还养老金隐性债务(IPD)方案的分析,单独采用任何一种方案,都难以很好的解决IPD问题,尤其是在短期内。靠税收去偿还隐性债务遇到的最大问题是,我国的宏观税负已经不高了,进一步征税的结果可能对经济增长产生不利,甚至导致经济萎缩。发行国债的效果也不会很大,因为我国国债的上升空间很小,大量发行国债的结果是加大我国的财政风险和降低财政的可持续性。相对而言,国有股减持的优点要大一些,尤其是它还与国企改革以及证券市场的发展息息相关,但鉴于证券市场的容量太小,而且又容易引发一系列的后遗症,实施起来也要十分谨慎。

从目前的情况看,上述三种方案的任何其中一种都无法单独解决养老保险中的隐性债务问题。由于隐性债务的解决具有一定的紧迫性,此外,解决隐性债务还要与建立新的养老保险体制同时进行,所以,建议以国有股的减持为主、征税和发行国债为辅(国有股减持和发行国债的主要目的是偿还隐性债务,征税的主要目的是与新的养老保险体制接轨),将偿还隐性债务与建立新的养老保险体制结合起来去综合考虑,一边治病,一边健体,双管齐下,才会得到满意的结果。

参考文献:

- [1]王燕,徐滇庆等.中国养老金隐性债务、转轨成本、改革方式及其影响——可计算的一般均衡分析[J].经济研究,2001,(3).
- [2]孙国茂.我国国有股流通问题探讨[J].宏观经济研究,2001,(4).
- [3]夏杰长,赵志耘.国债规模的国际比较:判断与启示[J].经济学动态,2001,(4).
- [4]贾康,赵全厚.国债的适度规模与我国国债的现实规模[J].经济研究,2000,(10).
- [5]王婷等.中国财政社会保障资金管理运营全书[M].北京:中国物价出版社,2001.
- [6]刘溶沧,赵志耘等.中国财政理论前沿[M].北京:社会科学文献出版社,1999.
- [7]国家统计局.2000年中国统计年鉴[M].北京:中国统计出版社,2001.
- [8]赵耀辉,徐建国.中国城镇养老保险体制的转轨问题[M].北京:北京大学出版社,1999.
- [9]国家社会保障部.中俄社会福利与社会进步报告——社会福利黄皮书[M].北京:社会科学文献出版社,2000.
- [10]International Monetary Fund. International Financial Statistics [J]. 2001,6. Discuss on the Impicit Property Debt of our Endowment Insurance System.

责任编辑:求实