

关于转型国家养老保险改革转制成本处理的讨论

赵 倩, 武 琼, 李志国

(河北大学 管理学院, 保定 071000)

摘 要: 从制度变迁理论和养老金隐性债务形成的历史原因两方面分析了养老保险转轨中转制成本的责任归属, 认为在转型国家中, 政府尤其应该成为养老金改革转制成本的主要责任主体。本文对我国目前处置转制成本的方式进行了阐述、分析, 并针对其不合理性提出了若干政策建议。

关键词: 养老保险改革; 转制成本; 转型国家; 政府责任
中图分类号: F202 **文献标识码:** A
文章编号: 1009-8976(2005)03-0034-04

一、转制成本是世界各国特别是经济转型国家养老保险体制改革面临的难题

自上世纪七八十年代以来, 世界范围内广泛地掀起了社会保障尤其是养老保险的改革。改革的原因无外乎基于以下几方面的考虑: 首先, 银发浪潮, 也就是我们所说的老龄化趋势席卷全球, 无论是福利国家, 还是有限保障型国家都面临着人口结构改变带来的支付危机。其次, 养老金的改革还很大程度上源于经济形势的发展变化。经济的全球化已经成为不争的事实, 资本和贸易流动障碍的减少, 造就了竞争日益激烈的国际经济环境。发展中国家带着培育本国资本市场的考虑, 发达国家基于改善本国国际竞争力、解决资本短缺问题的思考, 都把更多的注意力投向了养老保险改革。从这个意义上说, 养老保险改革不仅是一种社会政策, 更是经济改革政策的一个重要组成部分。另外, 我们更应该关注到, 有相当一批国家的养老保险体制改革直接源于经济体制的转轨。原苏联加盟共和国、东欧诸国以及社会主义中国的养老保险体制改革, 虽然也基于上面两方面原因, 但是经济体制改革, 由计划经济向市场经济过渡带来的政府职能转变和企业经营机制的转换才是其最为直接的动因。

为了满足以上几方面的改革需要, 各国都结合本国国情设计了一系列的改革措施。综合来看, 当前的改革趋势无不是现收现付制度向基金积累制度的转变。这种筹资模式的转变从本质上来看, 一方面更为突出社会保险中的个人责任, 另一方面强调了社会保险的市场化运作。在社会保险自身肩负的公平与效率之间, 当前的改革措施更为倾向效率一方。

任何预期收益的制度变迁都会带来成本。在改革过程中, 无论是原来的市场经济国家, 还是转型国家, 从现收现付转而建立个人账户为基本内容的基金积累制度, 都必然面对着转制成本的问题。即在新制度建立初期, 在取消了现收现付制度安排的情况下, 如何处理原制度下没有积累或者缺乏足够积累的职工的养老保险问题。而这种转制成本的处理对于原来实行社会保险国家统筹的转型国家来说, 更是破旧立新过程中一个棘手的改革难题。

二、转制成本的责任归属

(一) 一般理论分析

布坎南在《宪政经济学》中认为, 人之所以要结成社会, 接受国家政府的管理, 是因为社会以及国家政策法规的存在能使其自身的福利得到保证和提升。如果在社会中, 宪法精神和国家管制侵犯了个人的自然权利, 那么还不如退到没有社会的自然状态。^[1]

布坎南的思想, 含有天赋人权的意思, 也同时道出了国家政府进行社会管制的权利来源——只有国家的管制不侵犯个人的自然权利, 国家的政策法规才具有其存在、推行的合理性。

诺斯的国家理论, 从另一角度诠释了国家责任。诺斯认为国家也是经济活动中的理性人, 他有三个基本特征: 其一, 国家以提供诸如“保护和公正”等社会服务来换取收入; 其二, 国家为每个不同集团设立不同产权结构来保证自己收入最大化; 其三, 统治者面临其他国家和国内潜在竞争者的竞争。也就是说, 国家是在统治租金最大化和社会总产出最大化两个相互冲突目标的权衡中, 做出制度和政策安排的。^[2]

收稿日期: 2005-06-02

作者简介: 赵倩(1981, 3-), 女(汉), 长春, 硕士研究生
主要研究为社会保障资金及财政资金的运营。

从以上两个著名的有关制度变迁和国家责任的理论来看,无论国家政府基于人权的考虑,还是基于自身利益最大化的考虑,都必然高度关注制度变迁对社会群体的利益影响,基于社会稳定和政权稳固的考虑,都必然要对制度变迁带来的社会群体的利益损失进行补偿。

(二) 经济转型国家的情况分析

计划经济体制下,国家统筹的养老保险模式的主要特点是:工薪劳动者在年老丧失劳动能力后,均可享受到国家法定的社会保险待遇,但国家不向劳动者本人征收任何老年保险费,老年保险所需要的全部资金,都来自于国家的财政拨款。^[3]支持这种国家责任的经济基础是国家高积累、低消费、低工资的经济发展策略。其政治依据是国家政府的高度集权。

在这种养老保险体制下,实际上政府以公权为保证,与劳动者订立了一种隐性契约。在该契约中,劳动者以低工资的形式出让一部分劳动价值给国家进行资本积累,国家相应地向劳动者承诺年老保障和一系列的社会福利,以补偿劳动者牺牲掉的现期消费和自我积累。

在计划经济向市场经济的转轨过程中,国家政府在经济领域中的责任逐步淡出,企业推行市场化改革,养老金积累模式向积累制转换使政府首先单方面废除了这种契约,改变了原有制度下劳动者的投入—产出模式。所以,国家政府在转轨时期有责任担当起衔接制度的责任,应该为其毁约行为负责,应该兑现在旧制度下的承诺,承担起其积累不足部分的养老金供给。

三、我国养老保险转制成本的处理

(一) 现实的制度安排

我国目前实行的是社会统筹和个人账户相结合的基本养老保险制度。对于新制度实施后参加工作的职工,其养老金由两块组成,一块是个人账户养老金,资金由职工本人和企业共同缴纳,长期积累,退休后,每月按总累计额除以120计发;另一块是基础养老金,相当于统筹地区职工平均工资的20%,筹资仍沿用现收现付模式,由企业缴纳。^[4]新制度实施前已退休的人员(简称“老人”)实行老人老办法继续发养老金;新制度实施前参加工作的在职职工(简称“中人”),除基础养老金、个人账户养老金外,另加一块按工龄系数计算的过渡性养老金。

“老人”没有个人账户的积累,在低工资时代,他们所创造的剩余产品,以企业利润的形式上交国家财政,支援国家建设,成为国家的积累资金。所以,

他们所享受的养老保险金待遇是国家的历史债务。“中人”进入新制度前,同样没有个人账户的积累,他们退休时也缺少一笔退休基金,派生出“认可缴费年限”的养老金债务。此外,养老金制度的建立原则规定,退休的老年职工有权分享到经济增长的成果。所以,通货膨胀和工资增长会带来养老金增发的需求,这部分未来预期支出也构成了一种国家债务。

综上所述,我国目前的养老金隐性债务由三部分构成:支付给已离退休人员的离退休金、“中人”视同缴费年限的个人账户补偿金和利息以及随着工资、物价增长而调整的养老金调剂金。^[5]

对于这些转制成本,国家并没有针对性地制定切实可行的政策措施加以解决,在运行中,普遍采取向个人账户透支的办法支付当前退休职工的养老金。新制度下征缴的个人账户资金成为目前解决转制成本的最主要资金来源。

目前我国的社会统筹账户和个人账户实行的是“混账”管理,职工个人的账户实际上仅仅是名义账户,自建立个人账户以来,这些账户上所积累的资金已被用来支付当前退休职工的退休金。据测算,我国个人账户的空账规模由1997年底的140多亿元上升至1998年的448.85亿元(仅地方统筹部分),1999年底超过1000亿元。^[6]

这种制度安排使个人账户形同虚设,使本应具有积累性质的“统账”制度名存实亡。具有基金积累性质的制度设计,最根本的就是要尊重个人账户的个人产权,明确个人在养老金制度中的权利、义务关系。这种向个人账户透支发放当前职工养老金的办法,实质就是一种变形的现收现付,它从一开始就违背了基金制改革的初衷,虽然解决了养老金发放的燃眉之急,但也必然使新制度走向灭亡。

要想真正建立起适应老龄化挑战、适应经济社会发展要求的养老保险“统账”结合的制度模式,做实个人账户是当务之急,而做实个人账户的前提,就是国家建立正式的制度安排,真正承担起转制成本,把转制成本的处理引入到规范的制度轨道上来。

(二) 政策建议

首先,调整财政支出机构,提高养老金支付在财政中的比例。

正如上文所述,国家政府应当对养老保险制度变迁带来的利益损失给与补偿,财政应该对转制成本的支付提供资金支持。为了弥补养老基金长期收支赤字,解决因养老金欠发引起的社会问题,近几年,中央和地方财政事实上已在不断给养老保险补充资金。1999年下半年,中央财政拿出76亿元用于

补发拖欠养老金,另外又拿出63亿元用于提高退休金标准。一些老工业城市为了解决养老金赤字问题,地方财政也以各种形式补充养老保险基金,有的还建立了应急基金,其中相当一部分资金来自财政筹资渠道。^[7]但是,我们应该看到,目前财政补助养老保险,并没有被纳入正式制度安排,不仅补助的规模没有明确的界定测算,而且存在着中央与地方财政在补助上责权不明的现象。

在下一阶段的改革中,既要完善制度设计,解决资金来源问题,又要避免新增财政压力,可以从调整财政支出结构方面考虑对养老保险金进行筹资。

根据马斯格雷夫的财政规模变化理论,随着经济的不断发展成熟,财政用于教科文卫及社会保障事业的资金比重将逐步上升;用于经济建设的投资将逐步下降。

具体对于我国来说,一方面,计划经济体制下,建设资金在财政中的比重比较高,随着改革的逐步深入,经济的日益成熟,公共财政体制的不断规范,财政中的建设资金逐步减少,具有经济意义的公共项目投资还可以采用发行国债的方式筹资,这样在现行税收规模下,就可以省出相当一部分的财政资金,投入社会保险的发放中。另一方面,机构改革后,行政管理费用也可以适当压缩,财政也可以有更多的资金发展包括养老保险在内的公用事业。

其次,划拨国有资产,充实养老保险资金。

从国有企业自身来看,所有者缺位是国有企业的硬伤,是其制度本身存在的问题,改革国有企业,就是要引入私人资本,借助私人资本对资产的高度关怀,实现国有资产的保值增值。所以,对于国有企业来说,转制是必然的,一定会有一部分国有资产从产业领域退出。

再从这些国有资产的形成来看,正如上文所述,这些国有资产存量来自于计划经济时代职工放弃的剩余劳动价值,所以,在制度转型时期,这部分资金完全有理由作为对劳动者放弃价值的补偿,以养老保险金的形式分配出去。

具体来说,划拨国有资产支付养老保险的转制成本,可以通过以下几种手段:利用资本市场减持国有股所获收入,拍卖、租赁国有中小企业的所得收入,有偿使用国有土地所获收益,出售公有住房所获收入等。

目前,国有资产划拨社会保障资金的工作已经开始运行,我们建立了以国有资产转让收入为重要组成部分的全国社会保障基金。2001年6月,国务院颁布的《减持国有股筹集社会保障资金管理暂行

办法》第五条规定:“国有股减持主要采取国有股存量发行的方式。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。”截至2003年12月31日,社保基金本金有1260亿元,其中中央财政拨入资金977亿元,占77.5%,多在2002年之前完成;国有股减持收入214亿元,占17%;彩票发行收入69亿元,占5.5%。^[8]但是由于目前我国资本市场发展不成熟,国有资产转让方式不明确,国有股减持这一社保基金的重要资金来源,在2002年6月被国务院叫停。随后,虽然成立了国有资产划拨小组,组织推行国有资产划拨社保基金工作,但由于财税体制改革的滞后,国有资产转让办法存在争议等问题,国有资产划拨社保基金的工作截至2005年年初仍未启动,而且在短期也不会有所进展。

所以,我们在明确了国有资产划拨社保资金的合理性和可行性的基础上,也应该认识到,在实际操作中,以上几种手段还都处于探索阶段,采取怎样的方式才能有效地实现国有资产的转让,避免可能存在的国有资产流失,一直以来都是理论界关注的焦点,也是改革中的一大难点。真正实现国有资产的划转,我们要走的路还很长。

第三,发行一定数量的政府债券,以跨期调整来弥补养老金的支付缺口。

要成功的实现养老保险的转制,在改革初的几十年里,财政都要面对巨大的转制成本支付压力。借鉴国际经验,发行政府债券,从跨期调整的角度缓解当前的政府压力,一方面在一定程度上弥补了养老金的支付缺口,另一方面也为新制度下运行的养老金新增了一个可供选择的较为安全的投资工具,有益于提高养老金的收益水平。但是,需要注意的是,采取发债的方式弥补资金缺口要综合考虑财政债券投资的收益水平和养老金的资金缺口,控制发债规模,确保政府具有足够的偿还能力。

第四,从社会养老保险内部的制度设计出发,开源节流,弥补资金缺口。

提高养老保险基金在资本市场上的运营效率,促进资金的保值增值是我们应该重点采取的增收措施。据美国的一项调查显示,资本市场的投资收益率平均在6%,那么如果社保资金能够在资本市场上获得成功的运行,带来的收益也将是可观的,不仅能够抵御通货膨胀的压力,而且能够弥补一部分养老金的缺口。由于社保基金的特殊性质,在基金的具体

运作中,应在保障安全性的前提下,追求收益性。在社会保障基金交给资金管理公司,投放于资本市场运营的初期,应该对基金的投资方向有严格的限制,如规定其只可投放于安全性较高的政府债券、银行存款。随着基金管理经验的丰富、监管机制的完善,可适当放宽投资范围,允许其进入收益较高的国内证券市场及海外投资市场,但一定要对其投资项目的比例作以规定。从长期来看,多元化的投资模式才能保证社保资金在安全中获得收益。

扩大养老保险的覆盖范围,提高对于企业的征缴率也是我们可以采取的扩大收入的办法。但是,目前这种措施受到两方面的制约:一方面是立法滞后。1997年以来,养老保险制度按《国务院关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》实施,但各地在执行中普遍感到强制力度不够。另一方面也应看到,企业过高的缴费率严重影响了扩大覆盖面和提高征缴率。到2000年,企业的欠费额已经高达400亿元。从几年来的实践看,企业缴费率过高明显不利于非公有制经济组织参加基本养老保险,连国有企业也存在严重逃缴现象,导致统筹基金收入减少,不得不进一步透支个人账户基金,形成恶性循环。

因此,要实现制度内增收,必须把加强立法建设、完善征管工作作为我们今后工作的重点。

制度内的节流举措,借鉴国际经验,结合我国实际,提高退休年龄是目前可行的方法;另外,降低养老保险的替代率,严格退休条件,也是我们可以考虑采取的措施。^[9]

参考文献

[1] 盛洪《宪政经济学》中文版序[N] 南方周末,2003-11-

14

- [2] 诺斯 经济史中的结构与变迁[M] 上海:上海人民出版社,1997. 4
- [3] 董克用 社会保障概论[M] 北京:中国人民大学出版社,2000
- [4] 李珍 社会保障理论[M] 北京:中国劳动社会保障出版社,2001.
- [5] 史柏年 中国社会养老保险制度[M] 北京:民主与建设出版社,2000
- [6][7] 王梦奎 中国社会保障体制改革[M] 北京:中国发展出版社,2001
- [8] 孙建芳 海外上市减持持股 国资划拨社保重启[N] 经济观察报,2005-3-21.
- [9] 赵建国 养老保险的转制成本及消化[N] 光明日报,2002-1-29.

A discussion of transition cost of reform of old-age social insurance in a transition country

ZHAO Qian, et al

(Department of Management, Hebei University, Baoding 071000, China)

Abstract: According to the theory of institutional economics and the history of the implicit pension debt, this paper concludes that the government should take the responsibility for compensating the implicit pension debt, especially in the transition countries. It explains and analyzes the ways that our country handles the transition cost at present, points out some irrational methods and puts forward several policy suggestions.

Key words: reform of old-age social insurance; transition cost; transition country; responsibility of government