

养老社会保障制度改革中的转制成本与隐性债务

□文/张 明

近年来,中国的养老社会保障制度改革与建设已日益成为国人关注的热点领域。同时在国际上,对传统的现收现付的养老社会保障制度改革早已呈现出大势所趋之势。以下是本文对养老社会保障制度改革及相关的转制成本及隐性债务进行的简要介绍和分析,以供大家参考。

一、养老社会保障制度简介

养老社会保障制度是国家和社会通过收入分配政策,对老年社会成员的基本生活权利予以保障的社会安全制度。在现代社会中,养老社会保障的主体部分通常采取养老保险的形式,即以国家为主体,通过立法手段,设立保险基金,当劳动者在年老退休而失去收入来源时,再向其提供经济帮助,帮助的方式一般是支付退休金。按照养老金的来源或者说筹资方式,可以把养老社会保障制度分为三类:现收现付制、完全积累制和部分积累制。现收现付制是以同一个时期的正在工作的一代人的交费来支付已经退休的一代人的制度安排。完全积累制是指一个养老社会保障制度的参加者,从参加工作开始,即按期交纳保险费并记入个人帐户,作为其退休后养老金的来源。而在部分积累制中,正在工作的一代人所交纳的养老保障费用被分为两部分,一部分采取现收现付方式,用于支付当前已退休一代人的部分养老金,另一部分则采取积累方式记入个人帐户作为其退休后退休金来源的一部分。

现收现付的养老社会保障制度起源于欧洲,二战以后在世界范围内得到普及,成为各国养老社会保障制度中占主导地位的传统制度。但现收现付制的缺陷也是明显的:该制度受人口年龄结构影响较

大,抗人口老龄化能力弱。20世纪80年代以后,随着经济发展速度减慢,人口老龄化加速,养老金的支付危机问题在全球范围内日益显现。这就促使各国纷纷开始探求对现收现付的养老社会保障制度改革方案。对养老社会保障制度改革的方案大体上可以分为两类。一类是维持现有制度的运转,仅采取一些局部性的补救措施,开源节流以应付养老危机。现今大多数国家养老社会保障制度的改革属于这类情形。另一类改革方案是进行制度创新和体制转轨,即由现收现付制转变为完全积累制或部分积累制。采取这类改革方案的典型国家是智利和新加坡。

二、养老社会保障制度改革中的转制成本与隐性债务

当养老社会保障制度改革采取体制转轨的方式进行时,最关键的问题是解决好旧体制遗留下的养老金历史欠债或者说转制成本问题。

当提及转制成本时,人们往往把它和隐性债务(隐性养老金债务)混为一谈,但二者之间是有重大区别的。在传统的现收现付公共养老金体制下,“隐性养老金债务”是公共养老金计划之初对职工养老金所作的津贴的承诺。现收现付养老金计划用今日职工缴纳的保险费为正在支付着的养老金提供资金,未来几代人将对今日职工支付的养老金作出回报,现收现付养老金计划是以这样的承诺为基础的。对承诺养老金的政府或企业来说,它是一项“债务”或负债,但它不像明显债务那样是写下来的,而是一项“隐性”债务。隐性债务不同于转制成本。如果现收现付体制能够持续下去,上一代人所积累的养老金权益就可以通过下一代人的缴费来实现,并一代一代往下递推,所以不需要进行专门

的处理。但是在体制转轨时,例如要向某种基金积累制过渡,部分或者全部的隐性债务就会显性化。因此才必须制定一个特殊的偿还办法,以兑现旧体制向参保人所作的养老金承诺。转制成本指的就是这种根据特定的转轨目标,必须解决的那一部分显性化的隐性债务。转轨目标不同,转制成本就不一样。只要不是转向完全的基金积累制,转制成本就必然小于隐性债务。

我们可以以智利和中国为例来说明隐性债务与转制成本之间的不同。20世纪80年代以前智利采取的是传统的现收现付的养老保障模式,1980年智利政府通过了进行养老社会保障制度改革法令,开始实施新型养老金制度。新制度要求实行由个人缴费、个人所有、完全积累、私人机构运营的养老金私有化模式。新制度的特点之一,就是由现收现付制转为完全积累制。在此情形下,从理论上讲,智利养老社会保障制度改革的转制成本等于隐性债务。在中国,政府于1997年颁布了《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》,把养老保险由以前的现收现付基金模式改为部门积累模式,实行社会统筹和个人帐户相结合。在新制度中,养老金支付分为两部分:一是基础养老金,该部分采取现收现付、社会统筹方式;二是个人帐户养老金,采取积累方式。按照我们前面对转制成本的定义,由于我国是由现收现付制转为部分积累制,所以转制成本要小于隐性债务。转制成本的范围大致等于在新制度开始实行时,已经退休和临近退休的中老年职工的个人帐户部分,由于仍然实行现收现付制,属于隐性债务,但不是转制成本。■