

改革与发展过程中社会保障制度的建设问题^{*} (上)

葛延风

内容提要:中国养老保障制度改革的方向是基金预筹积累的个人帐户制度。在向新制度的转轨过程中,核心的问题是解决老职工的养老金来源。1995年以来的改革没有解决这一问题,以致于陷入困境。作者认为改革的思路是用国有资产存量偿还对老职工的养老金负债,在此基础上建立完全的个人帐户制度。医疗和失业保障改革也应转换思路。医疗保障制度改革应打破城乡分割问题,建立城乡一体化的保障体系。失业保障不能通过失业保险解决,而应结合社会救济进行。

在中国的改革与发展过程中,尤其是在当前紧迫的国有企业改革与发展过程中,社会保障制度建设的滞后及其严重的功能缺陷无疑是最关键的障碍之一。因此,建立行之有效并适合中国国情的社会保障制度体系,为改革和发展创造一个稳定的环境条件已是当务之急。本文将就有关社会保障制度内容,重点对目前制度本身的问题和改革方向、措施等进行分析和探索。

社会保障制度改革涉及许多不同的保障领域和内容,其最核心的内容和主体部分是养老保障制度。因此,本文主要探讨职工养老保障制度改革问题,同时兼顾对医疗保障、失业保障等问题进行分析。

一、养老保障旧体制的问题及改革方向

我国的养老保障制度是从50年代开始建立并发展起来的。主要包括两部分,即机关事业单位职工养老保障制度和企业职工养老保障制度。机关事业单位离退休职工的养老金由财政支付,由财政部门、人事部门等共同管理。迄今为止,虽然对机关事业单位职工的养老保障制度也进行过改革和政策的调整,但基本的管理模式、运行特征等都没有发生太大的变化。真正变化较大并且一直作为改革重点的是企业职工的养老保障制度。

在80年代中期以前,我国的企业职工养老保障制度的基本特点是以企业作为实施职工养老保障的

主体。企业按照制度规定,负责养老金筹集、发放和对退休人员的管理。从职工养老保障的基本模式类型看,则是一种比较典型的受益基准制^①。按照当时

^{*} 本文是国务院发展研究中心吴敬莲教授完成的“国有经济的战略性改组”课题中的一项子课题研究报告。

^① 养老保障制度可以划分为两种基本类型,即受益基准制(on benefit basis)和供款基准制(on contribution basis)。(tribution basis)。所谓受益基准制,是指受益人的养老金获得方式和数额取决于由主管当局规定的受益标准,比如年龄以及实际生活需要等,而与实际的缴费贡献无关或关系不大。这种养老制度模式注重社会公正,具有显著的收入再分配功能。供款基准制与此不同,受益人的养老金获得取决于本人过去在保障体系中的资金贡献数量。而且是谁出资谁受益,受益与过去的资金贡献完全对等。这种模式注重对个人的激励机制,再分配的功能很小。从资金筹集方式看,受益基准制一般是以支定收,并通常采取现收现付,即退休者的退休金支出来源于当期税收或投保人的缴费贡献。因而具有隔代转移支付特征。采取供款基准制时,资金筹措一般是采取基金预筹积累的方式,投保人从加入保障体系开始就按规定逐期缴费并计入个人帐户,基金由法定机构经营增值,待投保人退休时即可将本息一次性或分期提出供养老之用。受益基准制和供款基准制构成了养老保障的两种最基本类型。当然,通过两种类型不同比例的组合,还可产生混合制。

的规定,职工的养老保障费用完全由用人单位提供,个人不仅不缴纳任何费用,而且只要达到一定(事实上很低)的工龄条件和退休年龄条件就可以享受养老保障。保障的水平(按当时的经济发展水平说)也比较高。比如,退休金与退休前标准工资之比最低为60%,高者则超过100%。与这种受益标准相对应的是,养老金筹集方式为现收现付,即对退休人员的养老金支出来自于企业的当期收入,从企业营业外支出项目下列支。另外,这种养老保障制度只在全民所有制企业范围内实施,部分集体企业参照执行。

从80年代中期开始,由于职工老龄化过程加速,退休职工越来越多,加上开始进行企业改革,要求企业自负盈亏,这种以企业为单位、以受益为基准并且现收现付的养老保障制度的弊端迅速暴露出来。最突出的问题是新老企业之间养老负担严重不均衡,尤其是一些老职工多的企业负担过于沉重,进而直接影响到企业间的平等竞争并影响到企业职工的利益。

为解决这些问题,从1984年开始,国家在全民所有制企业范围内进行了以退休费用社会统筹为主要内容的改革试点,即在市、县一级行政区域内的国有企业之间,按照以支定收、略有节余的原则,实施养老金的统一收缴、发放以及对职工养老问题的统一管理。到1991年,实施退休费用社会统筹的市、县达到2274个,占全国市县的96%。1991年6月,国务院发布《关于企业职工养老保险制度改革的决定》,明确实行养老保险基金统筹,统筹体制在全国范围内开始正式实施。

较之于此前的单位保障制,统筹体制的确立,改变了企业职工养老保障的组织方式,提高了养老保障的社会化程度,在一定范围内解决了不同国有企业之间养老负担的不均衡问题,具有一定的进步性。但存在的问题也非常突出,具体表现在以下几点:

其一,基本的养老保障模式类型仍然是受益基准制。对退休人员养老金的给付标准和条件基本没有变化,养老金筹集方式仍然是现收现付,对退休人员的养老金支出来源于企业的当期统筹缴费,随着退休人员比例大幅度增加,体制内抚养率^①迅速提高,养老金支出压力越来越大,而养老金支出已必须通过企业缴费解决,从而使得企业所承担的养老负担越来越重。在单位保障情况下,主要是一些老企业不堪重负,而在统筹体制下,则是几乎所有的国有

企业都必须承担越来越高的缴费压力。这不仅严重影响国有企业自身的发展,且养老保障体系的安全也无法保证。

其二,养老保障仍然只覆盖城镇国有经济部门的职工。这不仅使国有企业无法与其他所有制经济进行平等竞争,国有企业职工对企业必然也高度依赖,劳动力在不同所有制之间的流动、企业破产、兼并等都难以顺利进行。从另一角度看,这也不利于其他非公有制经济的健康稳定发展。

其三,保障的社会化程度仍然较低。虽然进行了退休费用的统筹,但统筹层次很低,只在市县一级进行,不同地区之间的差距问题难以得到有效解决,比如一些老企业集中的老工业基地与以新兴工业为主的地区相比,养老负担的差距就很大,进而导致不同地区的企业也难以进行平等竞争。另一方面,虽然进行了养老费用统筹,但很多具体的管理和服务职能仍然由企业承担,企业无法成为主要从事生产经营的真正意义上的“企业”。这种状况仍然在很大程度上影响着企业的改革与发展。

90年代初期,针对中国发展的特点、传统社会保障体制暴露的问题、改革和发展对社会保障制度的要求以及世界各国不同保障模式的实践结果,理论界及政府有关部门对中国社会保障制度(主要是职工养老保障制度)的建设和发展问题进行了全面的分析、讨论和比较研究,在许多问题上,认识水平都获得了很大进展并取得了共识。总的来说,有关的认识进展集中于以下几个层面:

1. 养老保障的基本模式选择问题。比较一致的结论是,中国不宜于搞以养老金现收现付为资金筹集方式的受益基准制,而是应当选择以基金预筹积累为资金筹集方式的供款基准制。

以养老金现收现付为资金筹集方式的受益基准制强调的是根据统一的受益条件(公式)决定受益水平,在条件面前人人平等,因此具有明显的再分配性质,起到一种收入均等化的作用。另外,养老金现收现付的管理也相对简便,尤其是不涉及基金增值保值问题。但是,其弊端也非常明显:一方面,养老金筹集通常是以支定收,且受益人获得的养老金更主

^① 体制内抚养率是指按照特定的养老金计划,领取养老金的人数与同期向该计划缴费(或被该计划)覆盖的劳动人口数之比。需要注意,这与老人抚养率的概念不同。老人抚养率是指在一个国家或地区,需要抚养的老年人口数与同期全部劳动人口数之比。

要地取决于其是否符合某种受益条件而非其缴费数额,所以投保者及其雇主通常都力图逃避缴费,导致养老金收缴困难。同时,具有“大锅饭”特征的养老金支付方式也自然导致人们对于制度的过分依赖。其不仅难以调动劳动者的积极性,诸如提前退休等扭曲行为也很容易产生。另一方面,现收现付的资金筹集模式具有隔代转移支付的性质,即以当代人的缴费支付上一代人的养老金,随着老龄化以及抚养率的提高,保险费的负担会日益沉重,不仅工资等成本会迅速上升,代际之间的各种矛盾也会日益突出。这些问题导致的最直接后果就是养老金收支的财务危机,最终也必须由财政给予支撑,从而使财政背上日益沉重的包袱。总的来说,要有效实施受益基准制,最基本的条件是要有相当稳定的经济基础和人口结构。但从实施受益基准制的有关国家的情况看,即使那些有着稳定经济环境和相对稳定的人口结构的国家,也难以摆脱有关困境。

以基金预算积累为资金筹集方式的供款基准制的基本特征有二:一是受益的多少取决于积累数量的多少;二是受益人所获得的养老金来源于过去的实际积累。因此,较之于以养老金现收现付为资金筹集方式的受益基准制,其最大的优点是养老金以收定支,不会因为迅速的老龄化而产生支付危机;由于这种制度将个人贡献与个人利益密切挂钩,其运行机制非常有效,对个人具有很强的激励机制,也不会产生代际矛盾;此外,实施基金预算积累还可以大幅度增加长期储蓄的机会,能够积累相当多可进行长期投资的资金,这对促进经济发展的意义也是非常显著的^①。

当然,较之于受益基准制,供款基准制也有其自身的弱点。比如,缺乏转移支付和收入再分配功能。而且一定要有严格的制度条件和有效的经济手段充分保证基金的合理运作和有效使用,确保其增值保值。

从中国的现实情况看,一方面,经济的稳定性不高,人口老龄化的压力非常大,这就决定了在中国难以实行以养老金现收现付为资金筹集方式的受益基准制;另一方面,中国的经济发展水平尚不高,尽快推动经济增长应当是经济与社会发展的最主要目标。在公平与效率的关系问题上,基本的选择倾向应当是效率优先,兼顾公平。从这样一个基本前提出发,供款基准制无疑是更为理性的选择,它不仅能够避免受益基准制可能带来的各种经济压力,还能

能够对劳动者产生激励机制,并能够提高积累,为长期的经济增长奠定基础。

2 养老金的制度管理及基金经营问题。基本养老模式选择供款基准制,必然要形成大量的养老金积累,接下来的问题就是要建立有效的基金管理体制,确保基金增值保值。有效的基金管理体制涉及诸多内容,其中最为关键的是养老保障的行政管理与基金经营要分开。因为由一个机构同时负责行政管理与基金经营,缺乏监督与制约机制,其间的经营不善甚至腐败问题通常难以防范。因此必须将二者分开,在此基础上,通过更有效的手段,全面提高投资效益。这不仅直接涉及到众多投保人的切身利益,而且对资本市场的形成和发展也极为有益。

3 其他有关的制度建设和发展问题。除基本模式选择、养老金经营管理等问题外,理论界还对其他有关的制度建设和发展问题进行了比较系统的讨论和论证,并取得了相当一致的意见。其中最主要的就是要全面扩大养老保障制度的覆盖范围。在统一制度、统一标准、统一管理的前提下,将传统的只覆盖公有制经济的养老保障扩大至覆盖全体城镇劳动者。这是实现社会公平的需要,也是完善社会主义市场经济体制、全面推进经济体制改革尤其是国有企业改革的基本条件。

有关认识的进展和改革的目标原则在十四届三中全会《关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》中得到了体现。《决定》对中国的社会保障体制特别是养老保障体制改革作出了以下三项原则规定:

1. “建立多层次的社会保障体系”。“社会保障水平要与我国社会生产力发展水平以及各方面的承受能力相适应。城乡居民的社会保障办法应有区别。提倡社会互助。发展商业性保险业,作为社会保险的补充”。

2 “城镇职工养老和医疗保险金由单位和个人

① 需要说明的是,理论界尤其是国外理论界对基金积累制能否增加社会总储蓄水平存在争议。因为从理论上讲,实施强制性基金积累,自然会降低自愿性储蓄积累。总的积累水平是否提高,取决于自愿性储蓄降低的幅度大于还是小于强制储蓄形成的积累量。而自愿性储蓄的降低,往往受到更多因素的影响,因而是不能确定的。但从智利和新加坡等国家的经验看,在实施了强制性的养老金预算积累制度后,均较大幅度的提高了社会的总积累率。可以肯定的是,增加的强制储蓄是长期储蓄,而减少的自愿性储蓄中许多则是中、短期储蓄。

共同负担,实行社会统筹和个人帐户相结合”。

3“社会保障行政管理和社会保险基金经营要分开”。社会保障管理机构主要是行使行政管理职能。

十四届三中全会《决定》所提出的改革目标和原则在中国社会保障制度的改革与发展过程中具有里程碑意义。《决定》首次明确提出了个人帐户概念。作为对以养老金现收现付为资金筹集方式的受益基准制的否定形式,个人帐户制意味着投保人缴纳的供款是所有权仍然属于自己的长期储蓄。虽然对《决定》提出的“社会统筹与个人帐户相结合”中所说的“社会统筹”可能有不尽相同的理解^①,但通过个人帐户这种特定的养老保障组织方式,将个人最终养老金收益与贡献紧密结合并进行基金预筹积累是不容质疑的改革目标和方向。

二、对 1995 年以来养老保障体制改革的评析

(一)1995 年改革中出现的偏差及实际操作中的问题

对新参加工作的职工来讲,如果他们未来工作年限足够长,在他们的工作年限内,通过适中的缴费(供款)率^②积累起退休后所需的、替作率^③适中的养老金是没有问题的^④。但一个无法回避的问题是,由于中国过去的养老保障实行的是受益基准制,养老金现收现付,目前已经离退休的职工没有养老金积累,目前在职但在实施个人帐户制度以前参加工作的老职工在实施个人帐户前的工作年限里也没有养老金积累。而他们的养老问题又是必须予以保证的。因为退休职工和目前在职的老职工虽然在过去的工作期间没有形成养老金积累,但按照旧体制下的低工资、高福利政策,他们的养老金已通过“预先扣除”转化为过去的政府投入并凝固在国有资产当中,政府应承担对他们的养老保障义务。更进一步讲,旧的体制形成了政府对老职工的一种隐性养老金负债,这是必须偿还的。

老职工养老金来源理论上可能的基本解决方式有二,一是实行“新人新办法、老人老办法”,即对新职工实施供款基准制,对老职工则继续通过现收现付的办法,让目前的企业和年轻职工缴费解决;二是由政府统一对老职工的养老金来源作出专门处理。

实行“新人新办法、老人老办法”为很多人所推崇。但这种办法问题很大。第一,这是非常不合理的。如前所述,老职工虽然没有直接为个人进行养

老金积累,但在旧的体制下,养老保障费用已通过“预先扣除”交给了国家,并且转化为国有资产。对他们负有保障责任(事实上是对他们负债)的是政府,因此,如果政府不愿承担责任,转而继续让年轻职工承担他们的养老义务是不合理的。第二,即使不考虑在确定了养老保障新模式的情况下,继续让年轻职工负担老职工养老金是否合理,仅从财务上看也不行。目前在全国范围内,已退休职工的退休金大约占在职工工资总额的 16—18%,在今后相当长一个时期内,随着更多老职工进入退休年龄,体制内抚养率还会进一步提高,为支付中老年职工养老需要的缴费率也会进一步提高。如果通过企业缴费完成对“新人”和对“老人”的双重任务,即使考虑新制度中的个人缴费因素,所需的企业缴费率也要达 30%左右。显然,如此沉重的缴费压力是任何企业都无法承受的。

在这种背景下,要想真正实现从受益基准制向供款基准制的转轨,必须对老职工的养老金来源作出专门处理,即由政府统一偿还旧体制形成的对中老年职工的养老金负债。根据智利等国家社会保障

- ① 对什么是“社会统筹”社会上存在不同的理解。一是将社会统筹理解为运用政府强制力量和信用保证,对养老保障实施统一筹划、组织和管理。二是将社会统筹理解为在“个人帐户”之外同时设立具有受益基准制性质的统一收缴和给付的养老金。90 年代初期实施的城镇企业职工养老金保障“统筹”就是一种以实现再分配和转移支付为目标的、养老金现收现付并且以支定收的养老保障组织方式。依据这种理解,“社会统筹与个人帐户相结合”的具体方式就是将养老金的收缴和给付明确分为两个独立的部分,一部分属于“统筹”,目标是实现转移支付和再分配,另一部分则是通过个人帐户进行基金预筹积累,并将积累量与个人受益安全挂钩。换句话说,是受益基准制和供款基准制 1+1 的结合方式。
- ② 缴费率是指付给养老计划的养老保险费占投保人工资的比重。在不同养老计划中,缴费可能全部由个人承担,也可能全部由雇主承担,实际更为普遍的是雇主和雇员分担。在中国目前还有一个常用概念是提取比例,指企业缴纳的养老金统筹费用占企业职工工资总额的比例。
- ③ 养老金替代率是指职工退休后所领取的养老金价值与退休前某一特定时期(如退休前一年,或前若干年,或全部工作时期)的工资净值之比。
- ④ 按照有关机构对实施个人帐户制的测算结果,如果目标替代率按照 60%左右的水平设计,进入个人帐户的缴费占工资收入的比重平均达到 16%左右。新职工在正常的工作年份(一般按 40 年计算)内可以为退休以后积累起足够的养老金。参见世界银行:《中国养老金体制改革》研究报告书,1996。

体制转轨的实践经验^①，顺利实现从养老保障基本模式转变的关键也在于由政府妥善解决了旧体制遗留的中老年职工的养老金权益问题。这是实施体制转轨的必要条件。否则，转轨无法进行。

由政府统一对老职工的养老金来源作出专门处理是合理的。事实上，不少学者在几年前就对此提出了建议，并对处理方式进行了讨论^②。比较一致的意见是，鉴于目前国有资产中的相当大部分是由老职工的保障（包括养老保障和医疗，甚至住房等保障）基金形成的，因此，在养老保障制度转轨过程中，应当从现有的国有资产中“切一块”还给老职工。当然智利的做法也是一种由政府统一偿还对老职工隐性养老金负债的具体方式，但考虑到中国政府财政能力等问题，这种办法不如国有资产“切一块”现实。

尽管理论和实践都证明偿还对老职工的养老金负债是体制转轨的必要条件，但令人遗憾的是，这一关键性措施在有关部门设计操作方案时却未能付诸实施。而问题的核心并不在于是否有能力或如何偿还对老职工的养老金负债，事实上，受意识形态、部门利益以及对过渡成本估计不清等因素的影响，有关部门从一开始就极力回避通过其它筹资方式偿还对老职工养老金负债的思路，从而使改革陷入误区。

也就是在这种背景下，1995年3月，国务院发布了《关于深化企业职工养老保险制度改革的通知》，并同时出台了两个具体操作方案，即实施办法之一和实施办法二。两个实施方案的共同点都是将职工和企业缴费分为“社会统筹”和“个人帐户”两个部分，但在二者的比例结构上有很大的差异。

方案一基本上是按照供款基准制模式设计的。按照该方案，要为职工全面建立个人帐户。进入个人帐户的缴费率为职工工资收入的16%左右，企业和职工个人共同负担，初期个人缴纳少部分，最终达到个人帐户养老保险费的50%。职工退休后的养老金计发，亦比较严格地与个人帐户储存额相对应。对于那些在实施个人帐户制度以前参加工作的职工，该方案规定，他们在该办法实施前的工作年限视同缴费年限，至退休时，“以个人帐户中的储存额推算出全部工作年限的储存额”。对已退休职工的养老问题，该方案规定通过企业另行缴纳一定比例的费用形成统筹基金解决，养老金给付标准仍按照改革前的办法执行。

相比之下，方案二只设计了一个比例不大的个人帐户。目前在职职工和新职工退休后的养老金计

发分为三部分，一是社会性养老金，按照职工所在地职工平均工资的一定比例（20—25%）计发；二是缴费性养老金，个人和企业缴费每满一年，按缴费工资基数的1.0—1.4%计发；三是个人帐户养老金，完全对应于个人帐户储存额。其中前两项养老金来自于“统筹”。已退休职工的养老金则全部来自于“统筹”。与方案一类似，实施个人缴费制度前参加工作的职工，连续工龄视同缴费年限。总的来看，方案二采取了另外一种“社会统筹”与“个人帐户”的结合方式，即受益基准制和供款基准制的混合方式。因为个人帐户比例很小，其在事实上是一种以受益基准制为主的混合方式。

从上述两个操作方案的具体内容看，两方案的设计思想、初衷抑或对如何实现“社会统筹与个人帐户相结合”是存在较大差异的。但是，两个方案有一个非常突出的共同点：都回避了对老职工养老金权益的明确偿还问题。老职工的养老金来源都是要通过当期的企业“统筹缴费”解决。

根据前文对有关问题和负担情况的简要分析，在老职工的养老金来源不进行特殊处理的情况下，要想按照《决定》要求实现养老保障制度的转轨是根本不可能的。通过进一步的分析我们不难发现，从1995年3月开始实施的两个操作方案的实际运行结果与真正意义上的供款基准制（也就是十四届三中全会提出的个人帐户制度）大相径庭。最为突出的

① 智利在80年代初成功地实现了从以受益为基准、以现收现付为筹资模式的旧体制向养老金预筹积累的个人帐户制度的转轨。关于老职工养老金权益问题，智利的办法是：1. 对于从旧体制转向新体制的职工，由政府向职工的个工帐户拨付一种专门的有息债券，即“认可债券”（Recognition Bond），作为对老职工养老金权益的补偿。具体做法是，当某一职工在投保后，政府的社会保障署即付给该公司一定的政府“认可债券”，其数额相当于该职工参加工作以来所交养老保险金的80%，归入职工个人帐户。待职工退休时，养老金管理公司将“认可债券”按照4%的实际回报率向政府兑现，并提供给职工。2. 部分保留旧体制。在旧体制下已经受到保险的职工可自由选择留在旧体制还是进入新体制，留在旧体制的职工的现行和将来的养老金继续通过体制内在职职工缴费筹资，但规定最高缴费率，不足部分由财政预算转移进行弥补。从改革后的情况看，绝大部分人都选择了新体制。有关进一步的情况参见张卓元、吴敬琏、杨茂春：《智利养老金制度改革调查》，《改革》1996年第4期。

② 有关这一问题比较详细的论述可参见吴敬琏：《现代公司与企业改革》，天津人民出版社1994年。周小川、王林：《社会保障：经济分析与体制建议》，《改革》，1994年第3、4期。类似的观点和意见在其他许多文献中都出现过。

问题表现为个人帐户普遍为空帐户,基金积累也不可能形成。

一方面,目前离退休人员的养老金没有来源,按照方案规定,要通过企业“缴费统筹”解决,但在实际上,“统筹”根本无法解决问题。根据前文对负担情况的分析,在企业开始为在职职工进行个人帐户积累的情况下,不可能再承担过高的“统筹缴费”以支付目前退休人员的实际养老金需要。有关方案设计者也清楚地认识到这一问题,比如按照方案一的规定,企业除为在职职工进行个人帐户积累外,“统筹”部分的缴费率大致控制在职工工资总额的4%左右。显然,这根本无法满足目前退休人员的养老金需要。而目前退休人员的养老金又是必须保证的,所以,唯一的办法只能是挪用目前已进入在职职工个人帐户的养老金;另一方面,虽然方案一和方案二都规定要为所有在职职工建立个人帐户,并且将实施个人帐户制度前的工作年限视同缴费年限,但不仅对他们过去积累的养老金权益没有任何实际的补偿手段,而且现在的积累也大都挪用了。因此,目前在职职工的个人帐户也普遍变成了空帐户。这些情况在方案一中表现得最为突出。其更进一步结果是,不仅实施个人帐户制度以前参加工作的职工存在“空帐”问题,已经按规定缴费的个人帐户也因为资金被挪用而无法积累。

由于个人帐户中没有资金,待目前在职职工(包括实施个人帐户制度前参加工作的职工和实施个人帐户制度后参加工作的新职工)退休时,他们的养老金来源就也成了问题。在没有其他资金来源将空帐进行充实的情况下,出路只能是继续挪用下一代人的个人帐户资金,拆东墙补西墙,使空帐户一代一代往下转。目前有人将这种情况称之为名义帐户^①。

需要指出的是,在以养老金现收现付为资金筹集模式的受益基准制中,对职工的养老金负债是一种隐性负债,通过调整退休年龄、给付标准等可以在一定程度上缩减债务规模。而空帐户形成的则是政府对职工的明确负债,负债规模也更具有刚性。对这种负债也没有任何对其他人的债权来保证^②,因此是非常危险的。

由于个人帐户徒有其名,基金积累显然是无法形成的。这与空帐户问题实质上是一个问题的两种表现形式。有关方案设计部门对此也非常清楚,在无可奈何的情况下提出了“基金部分积累”的概念,并对其进行了与基金积累制真正含义完全不同的解

释。按照有关部门的解释,“中国城镇不具备实行完全基金积累式办法的条件”,因为“国家和企业已无力同时负担为退休人员支付和为在职职工建立新制度积攒的两笔社会保险基金”。“另一方面,实行完全现收现付式的养老保险基金制度也不可行”,因为至老龄化高峰期,“国家和企业将难以承受沉重的养老费用负担”。“部分积累模式介于现收现付模式和完全积累模式之间,即在现收现付模式的基础上,在经济可承受的范围内,开始时多征收一部分养老保险积累金,并注意积累金的增值,以应付退休高峰时的需要”。更为具体地说,随老龄化和抚养率的提高,在未来的某一段时间内,对企业征收的养老金比例会超过某一警戒线,以致于企业无力负担,养老保障出现危机。为了防患于未然,现在多征收一部分积累起来,届时缴费率可控制在警戒线上不变,不足部分由所积累基金补充^③。值得说明的是,在近几年的不少研究中,直至1995年3月出台的两个操作方案中,“基金部分积累”都倍受推崇。即使在几乎按照供款基准制模式设计的方案一中,也明确提出要遵循“部分积累制的筹资模式”。

显然,按照这种解释,所积累的基金从本质上并不具备基金预筹积累意义上的基金特征,仅仅是一种为防备将来现收现付入不敷出而准备的风险金。按照供款基准制模式下养老金预筹积累的真正含义,通过个人帐户所积累的基金是职工为个人积累

① 由于目前企业和职工个人的缴费,不论是进入统筹基金的部分还是进入职工个人帐户的部分,都在同期支付给目前已退休的老职工,投保人的个人帐户变成了徒有其名的个人帐户。因此,包括世界银行在内的一些组织和学者将现行养老金制度称为“名义帐户”制度,并认为其在实质上是现收现付性的。从法律上讲,个人帐户中的资金属于投保人个人而非养老金管理机构,挪用个人帐户的资金显然是对个人产权的侵犯。有关“名义帐户”的论述,参见世界银行:《中国养老金体制改革》研究报告书,1996年。

② 比如在新加坡和智利等实施个人帐户制度的国家中,职工的养老金存入由养老金管理机构管理的个人帐户,一方面,养老金管理机构对职工形成了负债,另一方面,养老金管理机构将养老金进行投资,又形成了对其他人的债权,后者能够对前者提供保证。目前我国的情况则不同,养老保障机构挪用个人帐户中的资金支付给退休职工,是在偿还隐性负债,并不象投资那样可以收回。因此,养老保障机构只有债务,自身没有能力保证债权人的权益。

③ 引自《中国社会保障体系的建立与完善》,中国经济出版社1994年版。按照该书说明,这份报告是一个由劳动部牵头、多部委共同参与完成的课题成果,课题属当时的“国务院总体研究协调小组”所确定的13个总体研究课题之一。

的退休以后的养老金来源。而按照现行方案的设计思想,通过提高缴费率实现的部分积累,仅仅是为了缓解退休高峰时的支出压力。而且,顺着这种思路思考,当我们(假如能够)大致渡过了养老的高峰期,所积累的基金也就使用完毕。尽管目前个人帐户中还有少量剩余,而届时则就成为完完全全的空帐户。

从实际运行的结果看,尽管要实现“部分积累”,但由于支付已退休人员养老金的压力巨大,又不可能无限地提高企业缴费水平,因而在事实上基金积累的数量极为有限。至1996年底,全国养老金历年滚存节余为580亿元,尚不到1996年当年养老金支付额的一半。而且,其中还有相当大部分是1995年以前实施“以支定收、略有节余”的养老金现收现付筹资模式所剩余的。

总之,在回避了以有效方式偿还老职工养老金负债的情况下,1995年3月改革方案未能按照十四届三中全会《关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》中所提出的目标真正建立个人帐户制度,其他有关的制度建设和发展目标也无法实现。

从管理体制建设的情况看,在原有的个别问题(比如90年代初期劳动部门与保险公司的经营管理范围之争)初步得到解决的同时,却出现了更多的管理分散和政策不统一问题。从行政管理看,机关事业单位职工的养老保障继续由人事部门管理,企业职工的养老保障管理权已划归劳动部门,但铁路、民航、邮电、银行等行业部门则自成一体,进行行业统筹。从统筹层次看,除行业外,地方统筹的层次仍主要集中在县、市一级。从政策特别是具体操作方案看,则更为混乱。1995年3月关于改革的《通知》提供了两个不同方案,并且准许地方和行业对两个实施方案有选择权和修改权,因而在不同地区和行业之间存在着多种不同的实施方案。问题尤为突出的是,尽管十四届三中全会《决定》明确提出“社会保障行政管理和社会保险基金经营要分开”,但至今仍然是合一的,缺乏基本的监督与制约。因此,对所“积累”的有限基金管理不善问题甚至腐败行为相当普遍。

制度建设的另一主要目标是全面扩大养老保障制度的覆盖范围,对各种所有制类型建立一体化的保障体系。但由于为弥补国有企业老职工养老金积累欠帐,参加目前的养老保障体系对非公有制企业来讲存在明显的贡献与收益不对等。养老保障制度仍然主要覆盖公有制经济部门,绝大部分地区的绝

大部分非公有制企业未进入该体系。如前文所述,在长期的低工资、高福利体制下,国有企业职工的养老金权益事实上都已经转化为过去的政府收入并凝固在国有资产当中,真正对老职工养老负有责任的是政府和公有制经济体系本身。因此,通过扩大覆盖范围并通过当期收费统筹解决老职工养老问题,与一般意义上通过统筹现实转移支付和风险分担并不相同,这里明显具有负担转嫁特征。另一方面,对于非公有制企业来讲,参加养老保障体系一般也要先尽义务,因为目前需要抚养的退休人员几乎都集中于公有制经济领域。参加统筹意味着要大幅度增加其劳动力成本,而收益却不确定。简而言之,现行的养老保障制度体系无法使人产生信任和信心。

由于1995年改革在模式选择、制度建设等关键的问题上都出现了偏差,自然也无法在改革和发展过程中有效发挥预期的功能作用。

其一,未能有效解决国有企业养老负担过重的各种不平等竞争问题。养老保障制度改革的一个非常重要的功能目标是要解决企业负担过重且畸重畸轻的问题。但从1995年改革后的实际运行结果看,尽管引入了个人缴费机制,但个人缴费数量毕竟很少,除此之外也没有其他资金来源,目前已退休职工的养老金来源绝大部分最终仍是由企业的当期缴费形成。由于已退休职工的退休金支付压力巨大,再加上因管理体制问题导致的高昂成本以及“部分积累”的需要,企业承担的养老金缴费较之于改革前不仅未能得到缓解,反而进一步提高。这种情况,尤以老工业基地、老职工人数众多的地区为甚。综合各种调查结果,绝大部分地区企业承担的养老金缴费率都在20%以上,个别地区则接近或超过30%,以致于许多企业无力缴纳或以各种方式拒缴。有些地区的收缴率^①在1996年竟降至50—60%。为了维持体系运转,一些地方不得不进一步提高企业缴费率,进而形成一种恶性循环。

由于过高的缴费率,不仅那些老职工多、负担重的困难企业未能走出困境,很多原本负担较轻的企业也由于统筹压力而不堪重负。过重的企业养老负担一方面使国有企业自身发展困难。同时,也无法

^① 收缴率是指实际收到的养老金数额占应收数额的比例。对收缴率的计算方法有时不统一,比如有人按照养老金数额计算,有人则按照实际缴费企业数与应缴费企业数计算。与此相关联的一个概念是拒缴率,即由于主观或客观原因不能缴费的比例。收缴率与拒缴率之和应为100%。

与各种非公有制企业形成平等竞争。事实上,不仅不同所有制企业之间无法平等竞争,即使在国有经济内部,用于统筹层次低、条块分割严重,不同地区和行业之间的企业在养老负担方面也有或大或小的差距,难以进行平等竞争。综合各种调查资料,目前不少老工业基地的企业所承担的养老金缴费率都在30%以上,而一些新兴城市如深圳则低于15%。从行业看,实行业务统筹的煤炭系统企业缴费率超过20%,民航系统则不足10%。

其二,仍严重制约着国有企业改革和国有经济结构调整。由于养老保障的覆盖面无法扩大,仍只覆盖以国有企业为代表的公有制经济领域,迫于职工生活保障以及社会稳定的压力,很多迫切需要进行的改革如破产兼并、富余人员分离等都难以有效进行。比如目前国有企业中出现了大量的人员下岗问题,但由于没有有效的社会保障,以致于仍不得不保留他们和企业的劳动关系,并由企业继续以各种方式为他们提供各种保障责任。在这种情况下,企业职能显然无法按照市场经济体制要求进行转换,无法从追求多重目标转化为单一经济目标。国有经济结构的战略性调整也只能徘徊不前。

其三,难以为社会主义市场经济建设提供基本的支撑条件。从促进经济增长的角度看,由于基金积累数量极少,而且仅仅是作为风险金,无法形成长期积累和投资,难以为长期经济发展作出贡献;从劳动力市场发育的角度看,由于现行体制基本只覆盖公有制经济领域,而且扩大覆盖面的努力也很难见成效,这对于劳动力在不同所有制之间的流动显然有着巨大的阻碍。事实上,不仅不同所有制之间存在流动障碍,空帐户问题以及不同地区之间实际执行的养老保障方案差异也或多或少地对公有制经济内部的劳动力流动形成了障碍。从多种经济成份共同发展的角度看,由于现行体制不能有效覆盖非公有制经济,无论对于发展其他公有制实现形式、稳定非公有制经济,还是对于在各种所有制之间统一市场规则,也都无法发挥作用。此外,现行体制的问题也会在很大程度上制约其他制度改革问题。比如,在大批农村劳动力向二、三产业转移过程中,没有有效的社会保障制度,也就不可能对土地制度、户籍制度等进行改革,城乡分割问题难以触动。

其四,无法有效解决老有所养、社会稳定问题。姑且不论对非公有制经济领域的大批劳动者的未来缺乏有效和理性的养老制度安排,仅从目前国有企

业的现实看,因企业负担过重、养老金收支困难,退休职工养老金拖欠问题已相当普遍,在许多地方已成为严重的社会不稳定因素。若干年以后,当大批非公有制经济从业人员也进入老年,各种矛盾无疑会更加尖锐。

需要说明的是,根据我们的调查结果,目前在有些地方养老金拖欠问题已相当严重,但在养老保障机构的收支平衡表中却不易看出来。在许多地区,养老金统筹通常采取差额收缴和差额拨付方式,即对于一个特定企业,如果应缴纳的养老金数额高于企业内退休职工应领取的养老金数额,企业只需向劳动保险机构缴纳差额,反之,则从劳动保险机构领取差额。养老金的具体发放则由企业执行,不少企业尤其是那些困难企业因此有机会拖欠、挪用职工退休金,尽管很多是被迫的。这种办法大大缓解了劳动保险机构的压力,在很大程度上也掩盖了事实上的矛盾和功能危机。从另一个角度看,则是将有关矛盾重新推向企业。

其五,不能够有效缓解政府压力。有关方案设计者极力回避偿还对老职工的养老金负债等问题,一个重要考虑因素就是不想让政府承担过多的经济压力,尤其是财政压力。然而,当现行体制无法正常发挥功能时,必须承担风险的只能是各级政府。事实上,目前在不少地区,地方政府已经开始面对维持职工生活的巨大经济压力和相关的政治与社会压力。

总之,现行体制既不能为当前紧迫的国有企业改革提供有效的支撑条件,也不可能解决长期的养老问题;既不能促进经济增长,也不能为市场经济体制的健康发育提供应有的制度保证。

(二)1997年的改进措施及其局限性

1995年改革以来职工养老保障体制运行中的问题及其面临的危机已受到社会各界的广泛关注,社会各界也都建议采取改进措施。劳动部、国家体改委等政府职能部门经过协商,也于近期形成一个改进方案,并报请国务院批准于1997年8月公布^①。

1997年的改进方案将目前各地不同的具体实施方案统一为一个方案。统一方案的要点是:按职工工资的11%建立个人帐户,其中个人缴费率1997年

^① 详细内容见《国务院关于建立统一的企业职工养老保险制度的决定》,新华社1997年8月26日发,各大报纸均在1997年8月27日全文登载。

不得低于本人工资的4%，1998年起每两年提高一个百分点，最终达到本人缴费工资的8%，个人帐户的其余部分由企业缴费划入。随着个人缴费比例的提高，企业划入的部分要逐步降至工资的3%；老职工的养老金由企业缴费形成的社会统筹解决。企业缴费率由省、自治区、直辖市人民政府确定，一般不得超过企业工资总额的20%（包括划入个人帐户的部分）。养老金支付分为两部分，一是基础养老金，标准为当地职工上年度平均工资的20%；二是个人帐户养老金，标准为个人帐户累计储存额除以120。个人缴费年限累计不满15年的，退休后不享受基础养老金待遇，其个人帐户储存额一次性支付给本人。

围绕上述基本框架，该改革方案还提出了其它一些措施，主要包括逐步扩大覆盖范围、提高统筹层次、以及改善基金经营、监督和管理等。

从统一制度、改善管理的角度看，较之于当前多种具体实施方案并存的情况，该方案显然有所进步。然而，从基本的养老制度模式看，仍然不准备补偿国家对老职工的社会保障欠帐，而是企图继续用“社会统筹”来解决老职工的社会保障费用来源。因此，该“统一制度”方案仅仅是对当前较为混乱的养老保障制度的一种修补方案。从其确定的“个人帐户”比例和“社会统筹”比例看，则是前述方案一和方案二的折衷。

根据对1995年改革以来养老保障体制主要矛盾和问题的分析，不解决对老职工的养老金负债，真正意义上的个人帐户制度是建立不起来的。不仅目前在职老职工的社会保障资金来源无着，新职工按规定缴费后进入个人帐户的资金也被挪用。几乎可以肯定，通过这一改进仍然无法建立真正意义上的供款基准制，形成基金积累。

对于必然出现的空帐问题，有关方面的设想是通过提高个人和企业缴费逐步将“空帐”充实。很显然，在目前企业已不堪重负并且退休人员比例（体制内抚养率）迅速增加的情况下，这只能是一种不切实际的幻想。此外，还有不少入寄希望于扩大统筹的覆盖面，将实施范围扩大到目前职工年龄结构相对年轻的非公有制领域，以降低抚养率。这一思路的最大问题表现在两个方面：其一，如前所述，由于明显存在负担转嫁问题，这种努力很难实现；其二，即使使用强制手段使各种非公有制企业进入统筹体系，也姑且不考虑这会对非公有制经济发展产生何种影响，一个必然存在的问题是，在非公有制企业职

工陆续进入老年后，政府则必须兑现对他们的养老金承诺，届时亦不可避免会出现支付危机，而且是更大的危机，因为养老保障体系的负债数量较目前会大幅度增加。因此，这种思路的实质只是将发生危机的时间推迟。事实上，一个更加现实的问题是，这一方案究竟能够支撑多久？

总之，即使1997年改进方案关于逐步提高个人缴费比例、适当降低养老金替代率、通过加强管理在一定程度上降低管理成本等目标能够实现，有关的矛盾能有部分缓解，新的统一制度方案仍然不能为当前紧迫的国有企业改革和国有经济的战略性改组提供帮助，也无法保证长期的养老安全，更不用说促进经济增长以及为市场经济体制的健康发育提供应有的制度保证了。在人口老龄化和抚养率迅速提高、整个国有经济普遍效益状况不佳的背景下，出现财务危机将很难避免。在我们看来，唯一的出路在于抓紧解决对老职工隐性负债的补偿这个症结问题，在完全积累的个人帐户制的基础上，才能使其他的问题迎刃而解。

三、养老保障制度改革的基本思路和政策建议

（一）过渡问题

根据前文对有关矛盾问题的分析，要实现中国的社会保障制度改革，最关键的问题是以有效方式解决对中老职工的隐性负债。自然，这里涉及到一个更为具体的问题，即如何偿还。

我们已经分析过，隐性养老金负债是作为受益基准、现收现付制的体制结果出现的，是政府对职工的负债，它只能通过政府统一承担债务责任。

既然国家应当负责补偿，过渡资金从理论上讲只能有两种基本来源：一是从现有的国有资产存量中“切一块”注入老职工的个人帐户；二是从政府目前和今后的财政收入中拿出一笔钱来对老职工过去的隐性供款进行补偿。

智利的作法是由政府向老职工发放认可债券，并通过政府财政逐年偿还。之所以如此，其中一个很重要的背景是，在进行改革时，智利的财政是有盈余的。中国的情况则不然，目前以至今后相当长一个时期都将面临财政紧张的局面。虽然每年用于偿还隐性债务的流量不是很大，最高年份约为1200亿元（1994年价格），但是否有足够的力量仍值得怀疑。中国财政目前已经有较高的赤字水平，如果再考虑以财政收入偿还养老金债务，财政赤字的规模无疑

会更加庞大,其风险是可想而知的。同时,这也必然有一个向全社会的责任转嫁问题(或直接增税,或通过通货膨胀方式变相征税),引发各种矛盾的可能性也是存在的。当然,运用财政收入解决问题的最大优点是操作简便。

通过现有的国有资产存量解决隐性债务问题可能更为有效。一方面,并不是像有些人理解的那样,用国有资产存量偿还养老金负债意味着国有资产流失,相反,目前国有资产中的很大一部分就是隐性债务形成的,以此偿还隐性债务是完全合理的;另一方面,虽然用国有资产存量解决问题会遇到一些操作困难,但中国正在加紧对国有经济结构进行调整并对国有经济进行战略性改组,其间自然要对国有资产进行重新配置,如与这一过程相结合,操作问题可能也不会成为太大的问题。至于是否像智利那样向老职工发放认可债券,则是具体的手段问题。

当然,以国有资产存量为主,结合经济发展中形成的政府新增收入共同解决隐性养老金负债也是可以考虑的。但无论如何,基于中国目前的财政状况以及有关改革的紧迫性,对隐性养老金负债的解决都只能更多地考虑运用存量。

与通过国有资产存量解决养老金负债密切相关的另一个问题是,如何对国有资产进行分解。对此有几种基本的倾向性意见:一是结合对国有企业的公司化和股份制改造,将国有企业的部分股权划归专门的社会保障机构,用股权收益支付隐性负债;二是将部分国有企业划归社会保障机构进行经营,以其经营收入偿债;三是将一部分国有资产(比如一些中小企业、部分国有房地产等)进行出售、租赁,以销售和租赁收入偿债。总的看来,最后一种办法最为可行。前两种办法的最大问题是,一方面操作难度较大,同时,企业经济的风险仍然是难以避免的,因而无法保证足够的支付能力。最后一种办法不仅较为简便,支付能力也没有问题。据世界银行等测算,目前中国国有部门的房产(附带土地使用权)的价值大致与年度GDP水平相当,足以支付有关费用。

最佳的应该还是混合方案,比如,以国有经济部门的房地产作为主要的和最后的担保,配合国有企业股份制改造过程中的股权转让售股套现所得以及对中小企业的拍卖、租赁所得等。需要注意的是,除国家必须承担的养老金债务外,目前尚有安置企业富余(下岗)职工再就业等政府义务,完成这些任务所需的费用来源与筹集方式也应通盘考虑。

对职工养老金权益的具体支付方式也应采取以某种方式为主的混合方式。比如,对大部分职工采取以货币支付养老金的形式,对某些正处于调整状态的企业的职工,也可采取企业股权、债权让渡以及工龄买断等特定形式。有关的处理手段还应尽可能与住房制度改革相结合。

考虑到与国有企业改革的衔接和配套问题,还有一种可供考虑的思路是实施政府、企业、职工和银行之间的债务转换。目前绝大多数国有企业都有着相当高的负债率,且绝大多数的负债都是对(国有)银行发生的,因此,一个可以考虑的债务转换思路是,将企业对银行的相当一部分债务转化为企业对职工的负债,结合企业的股份制改造,进一步将职工对企业的债权转化为股权。与此同时,将政府对职工的(隐性)负债转化为政府对银行的负债。更为具体地说,政府对职工的养老金负债由企业偿还,企业对银行的等量负债则由政府偿还。这样一方面可以从很大程度上解决目前企业与银行之间的关系矛盾问题,也可以通过职工对企业的持股解决有关产权不清和治理结构无效等诸多问题;另一方面,对职工隐性债务的偿还也有了更为现实的基础。考虑到不同企业的负债水平、经营业绩的不同,债务转换可能会遇到困难,但实施部分债务转换应该是可行的。如为保证老职工养老金的稳定性,可大致确定一个基本部分,仍由政府按统一标准支付,其余部分则进行债务转换。对一些负债水平高、经营业绩又不太好的企业,有关的债务转换可以折扣方式进行。

与其他大多数国家和地区相比,由于中国的工业化水平不高,尤其是获得了政府养老承诺的公有制部门的职工人数占全社会劳动者的比重较低,目前也只有20%左右,因此,中国的养老金债务负担占GDP的比重属于非常低的。比如,由世界银行组织有关中外专家在1995年所进行的详细测算结果为:截至到1994年底,已退休职工所需的养老金总量为6810亿元,在职职工积累的养老金权益为12360亿元(均为1994年价格)。两项合计为19170亿元。而且这一结果不仅包括企业职工积累的养老金权益,也包括机关事业单位职工积累的养老金权益。而1994年中国国内生产总值(GDP)为46622亿元,养老金债务负担占GDP的比重只有40%多一点。如工业化水平较高的欧美国家(包括东欧各国),隐性养老金负债占GDP的比重几乎都超过100%,一些国家甚至超过200%。已经成功实施了从现收现

付制向基金积累制过渡的智利等国家的隐性养老金债务占 GDP 的比重也在 80% 以上。考虑到中国较高的经济增长率, 从一个动态的过程看, 隐性养老金债务所占 GDP 的份额会更小, 因为隐性养老金负债通常不需要一次性支付, 而是在相当长的年份内逐年偿还。

值得提出的是, 一些政府职能部门之所以长期回避对养老金负债的偿还问题, 一个非常重要的因素是对隐性养老金负债数量(即过渡成本)估计不清, 且往往估计过高。但从本文所引用数据提供的情况看, 中国还是处于压力比较小的时机和阶段, 只要措施得当, 顺利实施过渡是没有问题的。

通过资产存量解决对中老年职工的隐性负债不仅从理论上看来是可行的, 近年来国内不少地区也在有关问题上进行了诸多探索和实践。如近年来不少地方在对国有企业进行转制(放小)的过程中, 都明确地将一部分存量资产划拨出来, 用作专门的社会保障费用, 以偿还旧体制形成的对老职工的社会保障债务。这些探索都是非常有益的。这说明社会各界都对“补偿”的必要性有比较一致的共识, 同时也为如何有效进行“补偿”提供了经验。

中国人口众多, 建立供款基准制的养老保障制度可以积累相当大一笔资金, 如果能够合理、有效地利用, 无论对于经济发展还是对于进一步的经济体制改革都有非常重大的意义。如在目前的国有企业改革和国有经济的战略性改组过程中, 之所以改不动或说着说障碍重重, 不仅有人员负担和各种社会负担问题, 资金投入不足以及不合理融资体制等也都是严重制约因素。通过有效的养老金积累并通过养老金基金管理机构的投资利用, 不仅可以扩大全社会的投资能力, 特别是长期投资能力, 还可以促进投资主体的多元化, 推进资本市场的发育, 弥补目前资本市场中机构投资者缺乏等缺陷。

养老金基金作为一种主要形式的投资基金, 还可以促进发展新的公有制实现形式。养老金基金本身就是一种属于所有投保人的公有制形式, 通过基金投资, 持有各种企业的股权, 还能够产生和发育更多的公有制经济组织。此外, 作为机构投资者, 在市场竞争过程中, 基金组织通常都能成为股份制企业的“积极股东”, 这对于完善企业治理结构的意义也是非常大的^①。

(二) 新体制建设中需要讨论的两个问题

在有效解决旧体制遗留责任、基本的目标模式

等已经确定的前提下, 新的体制应如何组织值得认真思考和对待。主要问题涉及以下两个方面:

1. 是否设立固定津贴^②型的基本养老保险

新的保障模式实施供款基准制是没有异议的。但选择安全的供款基准制还是以供款基准制为主的混合制则需要进一步分析。

包括世界银行专家在内的许多学者建议, 新的养老保障制度应采取供款基准制和受益基准制相结合的混合制, 换句话说, 要在实施个人帐户制度的同时设立固定津贴型的基本养老保险。比如, 世界银行建议新制度下的养老金由三个支柱组成, 支柱一为一个通过统筹(进行转移支付)旨在保证退休职工生活在贫困线以上的基本养老保险部分, 平均的替代水平约为 24% 左右。支柱二为一个实施养老金预筹积累的个人帐户, 可使达到正常工作年份的职工获得平均 35% 左右的替代水平; 支柱一和支柱二是强制的, 两项合计可达到 60% 左右的替代水平。世行报告提供的测算结果表明, 两支柱所需的缴费率为平均工资的 17%, 其中企业约占 13% (其中 9% 进入统筹, 4% 进入个人帐户), 职工占 4%。支柱三为一个按需要补充的自愿帐户(补充保险)。

我们的意见与此不同, 新的养老保险制度可不设立固定津贴型的基本养老保险。除非强制的补充保险外, 强制性养老保障全部通过个人帐户实行, 目标也是让达到正常工作年份的职工获得平均 60% 左右的替代水平。在此目标替代率水平下, 企业与个人缴费水平比世行测算结果还可略低。所不同的是, 企业缴费全部进入个人帐户, 即新的养老保障模式选择完全的供款基准制。

设立固定津贴型的基本养老保险, 其基本的出发点一是要保证退休者的收入, 或者说是要建立最低养老金保证; 二是要通过统筹, 即转移支付实现社会保障的公平性原则。这两个目标追求本身是没有任何问题的。但考虑到中国特定的国情, 其在操作中可能遇到的问题值得分析。

其一, 财务上的收支平衡未必能够有保证。设

① 关于建立社会保障基金及其对创建新的公有制形式意义的系统论述, 参见吴敬琏:《现代公司与企业改革》, 第 276—284 页, 天津人民出版社, 1994 年。

② 固定津贴是指养老保险投保人按照特定的收益公式支付养老金。给付数额主要取决于年龄以及维持生活需要等基本条件。这是受益基准制的主要做法。

立固定津贴型的基本养老保险,保障水平显然不能太低,至少要保证退休者的此项养老金收入要高于贫困线,否则没有意义。显然,对固定津贴部分的养老金收缴仍需要以支定收,现收现付。虽然较之于受益基准制条件下养老金全部现收现付,企业在统筹项目上的缴费率会大幅度下降,但也不可能太低。同时,由于新的保障体制必须覆盖各种所有制类型的企业,设立固定津贴型的基本养老保障要对所有企业都进行统筹,考虑到今后相当长时期内企业发展的不稳定、不平衡问题,非正式部门和行业所占比重过大以及养老金现收现付难以避免的逃避缴费等问题,能否保证足够的收缴率仍是未知数。所以风险仍是存在的。如果预期的企业缴费率因支出压力增大或因收缴率降低等原因不能维持收支平衡,要么需要财政进行补贴,要么需要进一步提高缴费率,进而继续在某种程度上陷入旧制度的误区。

当然,按照世界银行的方案,在通过其他筹资方式解决目前已退休职工和在职职工养老金权益的情况下,统筹部分(即世界银行方案的支柱一)在相当长时间内都将有节余,因为新职工中的大多数暂时到不了退休年龄。这种情况类似于国内一些机构推崇的“部分积累”。但世界银行方案根据测算也得出结论,至2030年以后,这一统筹部分亦将会出现赤字。也许考虑许多年以后的风险有些杞人忧天,但从一个国家和民族的长治久安考虑,选择无风险的制度总是更好。

其二,一些技术性问题难以有效解决,管理难度与成本也将大幅度提高。在今后相当长时期内,中国将面临大的经济结构调整过程和迅速的城市化、工业化过程,尤其是大批处于各种年龄段的农村劳动力向城镇和二、三产业的转移过程,同时,也会出现大量的阶段性就业以及劳动力在正式部门和非正式部门之间的频繁转移等情况。设立固定津贴型的基本养老保险,如果考虑工龄(缴费年限)因素进行领取资格限制,则体制缺乏开放性,在全面扩大覆盖范围时必然也会遇到各种阻力甚至是抵制。如果不进行资格限制或工龄要求很低,财务上的风险势必会大幅度增加。而且,对缴费情况的统计、受益人个人情况的认定都将会非常复杂。

由于中国人口众多,地区间不平衡问题突出,设立固定津贴型的基本养老保险如果统筹层次过低,地区间的差距等问题难以避免。如果统筹层次过高,比如世界银行建议早期实施省级统筹,并建立全

国性调剂基金,以后逐步走向全国统筹,则必然存在较高的管理难度(如地区间的差距问题等等),以及同时存在两套管理体系时必然出现的高管理成本与操作成本。

此外,较之于安全的供款基准制,混合制度的资金积累率要低得多;对个人的激励机制也会在某种程度上弱化。

采取完全供款基准制更安全,也更适合中国国情。由于完全以收定支,其不仅基本避免了统筹体系中几乎肯定会出现的财务危机,还可以提高对个人的激励、提高经济发展起步阶段的积累率。此外,考虑到新体制必须全面扩大覆盖范围,而且在今后的城市化和工业化过程中必须不断扩大覆盖范围,必须在不同所有制之间以至城乡之间形成平等的起点与条件,通过个人帐户实现的供款基准制也具有明显的优点,具有更大的开放性和灵活性。此外,与混合制条件下双重管理体系并存相比,只对个人帐户进行管理也会降低管理难度与管理成本。

当然,完全的供款基准制的确存在难以体现公平性原则,尤其是少数退休人员的养老金可能不足以维持基本生活问题。对此问题,可通过强化社会救济来解决,即对所有收入水平达不到最低生活保障线的人,政府均通过制度化的社会救济体系保证其基本生活。实际上,即使通过设立固定津贴型的基本养老金或其他方式建立了最低养老金制度,社会上仍不可避免有贫困者存在,政府仍然必须通过社会救济制度对这些人提供帮助。因此,不实施最低养老金制度,代之以统一的社会救济制度可能更加适宜。

总的来讲,新的保障体制采取完全的供款基准制并结合强有力的社会救济体系,同时以发达的商业保险作补充更适合于中国国情。供款基准制的优点可以充分得到体现。对那些无力自保的社会弱者,政府的责任主要是提供一种制度化、社会化的救济体系,维持其基本生活。在这里,社会保障的互济特征及转移支付特征也能够得到体现。

2 如何更有效地保证养老金增值保值

在养老保障制度的改革目标、模式甚至更为具体的政策组合都比较清晰后,改革能否成功的关键问题无疑取决于改革后的管理体制是否有效,尤其是能否确保基金被有效使用并能增值保值。这一问题不仅直接涉及到投保人的切身利益、养老保障体系的安全,也直接关系到进一步的经济发展问题。

从中国近年对极为有限的养老金管理的实际情况看,一直存在严重问题,远远不能适应养老保障制度改革的需要。养老保障(包括其他内容的社会保障)行政管理与基金运营一直不分,不仅有限的基金积累无法获得很好的投资效益和投资回报,由于缺乏制约和监督,各种管理不善甚至腐败问题也相当突出。根据国内外经验、教训,要实施和完善供款基准制,社会保障管理机构与养老金经营机构必须分开。在这一问题上,十四届三中全会《关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》也提出了明确的原则。

当然,仅仅将行政管理与基金经营机构分开是远远不够的。为了确保养老金能够被有效使用,必须发育更有效的基金运营和监管制度。

其一,必须培植和发育高效率的基金经营机构。智利等国家所提供的两条最重要的经验是:第一,基金交由民间机构而非政府部门进行经营。第二,多家经营而非独家垄断,全面引入市场竞争机制。由世界银行完成的一份全面的研究结果显示,在全世界范围内,由民间机构经营的养老金收益率普遍高于由政府部门经营的养老金收益率。除美国、马来西亚、新加坡等少数国家外,在大部分国家,由政府部门管理的养老金收益都是负值。之所以出现这种结果,一方面是政府部门自身的运行效率往往不高,甚至会出现腐败问题。另一方面,政府部门管理的养老金通常不能投资于股权、不动产或国外资产,而是被迫购买政府债券,或以很低的名义利率向亏损的国有企业贷款,从而使风险过分集中。此外,采用政府部门管理方式,基金还往往成为政府部门的专用资金来源,其运用通常服从于政治目标而非追求经济效益,这不仅无助于增值保值,还有助长浪费和鼓励赤字财政的危险,民营机构的最大优点是他们会尽可能追求效益最大化^①。

上述经验是值得充分研究和借鉴的。根据中国目前的实际情况,可考虑对大致具备经营条件的一些金融、保险机构(如人保集团及各种业绩较好并且在全国各地均有一定业务基础的信托投资机构)进行改造,以承担基金经营任务。但无论如何,一定要有竞争机制。

其二,必须健全行政管理与监管体系。首先必须有严格的法律体系。有关管理机构不但要依法行政,其自身也要依法接受监督,真正体现法制原则。在此基础上,应建立统一、高效的管理机构,将目前

分散于劳动、人事、民政、卫生等部门的管理职能统一到一个专门的机构,比如成立社会保障部。该部门作为政府机构依法行使各种管理、监督及指导职能;并对不同形式和内容的保障及保险进行协调。作为管理者,该机构不参与各种形式基金的经营活动。当然,中老年职工养老所需要的过渡资金的筹集与偿还工作可在有效监督的前提下交该机构执行。为了使监管体系本身具有制衡机制,还应考虑发展其他监督机构,如由缴费人、受益人及其他相关人士组成非官方的监督机构等。

对养老基金经营机构监控的重点应集中于金融和财务等方面。为防止舞弊行为,要建立基金经营机构的法定资本金制度以及财务公开、绩效评级和严格的经济处罚制度。为保证投保人利益,还必须有指数化的最低投资回报率制度等。

其三,积极推进金融市场的发育和发展,为基金经营机构提供相应的涉及投资范围、投资方式及有关风险分解的政策条件与环境条件,促进基金投资效益的提高。中国目前金融市场发育水平不高,很多在发达国家已经充分发展的金融工具尚待开发。因此,在实施基金积累制的初期可以将基金投资范围定窄一些,随金融市场的发展和成熟以及基金积累数额的扩大,对投资规定再逐步灵活调整。如智利最初把养老金投资限定于公共部门(政府和中央银行)的债券、银行债务、抵押贷款及公司债券以及对其他养老金份额的投资等若干领域。在后来的发展过程中,投资的范围又逐步扩大至房地产、商业票据、投资基金股份以及国外证券等等。有关投资份额的限制也不断调整。从总的收益率情况看,从1981到1995年的15年中,智利全国养老金的平均回报率在扣除通货膨胀因素后,达到13.3%的高度。这些无疑都是非常值得借鉴的成功经验。

(待续)

① 《国有企业职工待业保险规定》所规定的可以享受失业保险待遇的七类人员为:1. 依法宣告破产的企业职工;2. 濒临破产的企业在法定整顿期间被精简的职工;3. 按照国家有关规定被撤销、解散企业的职工;4. 按照国家有关规定停产整顿企业被精简的职工;5. 终止或解除劳动合同的职工;6. 企业辞退、除名或者开除的职工;7. 依照法律、法规规定或者省、自治区、直辖市人民政府的规定,享受失业保险待遇的其他职工。