

关于养老保险制度改革的几点认识

邓子基

(厦门大学财政金融系, 福建 厦门 361005)

摘要: 尽管近年来开征社会保障税的呼声很高, 但囿于我国现行的分税制财政体制和养老保险改革中存在的一些问题, 目前尚不具备开征社会保障税的现实条件。我国养老保险基金由社会帐户和个人帐户两部分组成, 但其中只有个人帐户部分才具备进入资本市场的必要性和可能性。由于我国养老保险基金的个人积累部分目前存在着严重的“空帐户”问题, 即个人帐户只有数字记录而无现实的资金, 因此, 养老基金进入资本市场的时机尚未成熟。

关键词: 养老保险制度; 社会保障税; 养老基金; 资本市场

中图分类号: F810.2 **文献标识码:** A **文章编号:** 1004-4892 (2002)01-0018-05

一、养老保险制度改革简况

市场经济是一种风险经济, 对生活于市场经济社会中的每一个人来说, 都不仅要面对生、老、病、死、伤、残等人身风险, 而且还可能遭受失业、破产、穷困、自然灾害等社会或自然风险。这样, 为了规避各种风险, 提高社会福利水平, 有必要由政府及其财政在全社会范围内确立以社会保险、社会救济、社会福利和社会优抚为基本内容的社会保障体系。其中, 由养老保险、医疗保险、失业保险和工伤保险等所共同构成的社会保险体系是社会保障体系的核心组成部分。由于健全的社会保障体系必然覆盖到全社会的每一个成员, 能够确保每个社会成员的基本生活需要, 并且可以有效避免贫富悬殊局面的出现, 因此通常被视为市场经济社会的“安全网”、“稳定器”或“减震阀”。

适应于社会主义市场经济发展和推进国有企业改革的需要, 我国正在逐步建立和健全社会保障体系, 提出了城镇职工基本养老、基本医疗、失业保险等社会保障制度改革的若干政策措施。就养老保险改革来说, 根据1996年国家体改委、世界银行先后提出的《中国补充养老金保险和个人储蓄性养老保险方案设计研究报告》和《中国养老金体制改革》两份研究报告, 我国养老保险改革的远景目标是在2010年前后建立起国际上通行的、规范的三层次结构的养老保险制度。第一层次是政府举办的基本养老保险, 采用现收现付、社会统筹的筹资模式, 以征税或缴费方式征集, 强制覆盖全社会, 属于社会保险范畴, 目的是要保障退休人员获得替代率为社会平均工资20%—25%的基础养老金, 以保障退休人员的最低生活需要。第二层次是企业的义务性补充养老保险, 政府予以一定的税收优惠, 采用个人帐户储存制的筹资模式, 按基金会组织形式进入资本市场运营管理, 养老金替代率设计为50%—60%。第三层次是个人储蓄性养老保险, 由商业保险公司举办, 个人自愿投保, 政府也要给予适当的税收优惠。第一、二层次的保险养老金之和主要保障退休人员的日常生活, 第三层次则是改善退休人员的生活质量。

收稿日期: 2001-10-23

作者简介: 邓子基 (1923-), 男, 福建沙县人, 教授, 博士生导师。

从目前来看,我国正在城镇各类企业中逐步建立以基本养老保险、企业补充养老保险和个人储蓄性保险为三个层次的养老保险体系。与远景目标或国际规范相比,我国当前用于保障退休人员基本生活需要的部分,即所谓的基本养老保险部分,其范围较宽,费率负担和替代率也比较高,实际上相当于国际上的第一和第二两个层次。与之相对应,从筹资方式来看,当前的基本养老保险采取强制性收费的方式,实行的是现收现付式的社会统筹和基金积累式的个人账户相结合时部分积累制。总体说来,我国目前的基本养老保险仍然包得过多,而留给企业补充养老保险和个人储蓄性保险的空间则很小,与养老保险改革的远景目标相比,还有一定的距离。

二、养老保险制度改革与财税制度改革

(一) 养老保险制度与财政的关系

在我国当前构建的养老保险体系的三个层次中,第一层次的基本养老保险的目的是为了保障退休人员基本的生活需要,属于社会保险的范畴,它与财政之间存在着直接而紧密的联系,这主要表现在:第一,社会保险的收支具有财政性质。社会保险是一种全社会性的活动,是独立的市场主体无法仅仅依靠自身的力量完成的,只能由作为社会中心组织的国家来进行,绝大部分的社会保险基金的取得和支出都需要由国家来完成。因此,财政与现代社会保险活动之间有着天然的联系。第二,财政是社会保险活动的后盾。尽管社会保险有对应的专项基金收入,并且可以采用征收保险费而不是社会保险税的形式,这样似乎具有离开国家预算而独立存在和自我循环的能力,但一旦社会保险基金入不敷出时,暂时填补亏空只能依靠国家预算提供财力支持。而在社会保险基金收入和支出也被纳入国家预算的情形下,则更是如此。此时,绝大部分的社会保险收支都直接通过国家预算,财政则成为社会保险活动的财力中枢。

对包括养老保险在内的社会保险活动开征社会保险税近几年来频频出现于各种媒体上,成为人们颇为关注的一个话题。那么,在当前条件下,开征社会保险税是否可行呢?有不少学者认为,我国在近期开征较为广泛的社会保险税,是有其可行性的。首先,要建立社会保险制度,就必须建立社会保险基金并为之筹措收入。这样,不管是否采用税收的方式,国民收入的一个份额都必须被划出来用于社会保险方面,因而开征社会保险税只不过是集中这部分财力的形式选择问题,而不是社会有没有这部分财力的问题。第二,从理论上讲,社会保险是在全国范围内的再分配,而社会保险税作为税收具有取得收入上的强制性和固定性的特点,相对于强制性收费形式更能保证社会保险基金收入的取得,从而是更宜采用的形式。特别是,政府管理的基本养老保险计划至少在现阶段还继续带有现收现付的性质,因此以税收融资的方式更为恰当。

但是,以社会保险税作为基本养老保险基金的融资方式,必须考虑到我国财税制度的基本特征。目前我国实行的是中央和地方政府之间分税制,即根据中央与地方政府之间对事权的划分,决定哪些税种属于国税,哪些税种属于地税。这样,社会保险税的开征就需要考虑事权与财权的匹配问题,也即,针对某一企业或个人来说,如果他可以享有的基本养老保险的事权归地方政府,那么就只能建立起一个地方性的基本养老保险计划,这会影响到全国性的养老保险基金的再分配,对特定的地方政府来说,则可能意味着财政风险的增加。而如果基本养老保险的事权归中央政府,那么可以保证全国范围内再分配的需要,但在目前养老保险基金缺口较大、养老保险覆盖面不宽、人口老龄化问题在未来二三十年内逐渐步入高峰期、各省市养老保险基金积累参差不齐、各地基本社会保险水平差异甚大的情况下,要确定一个适当的税率水平,使之不至于因此挤出强制性缴费的养老金计划下的个人储蓄,恐怕不是一件容易的事情。由此看来,要在可预见的将来开征社会保险税,还需要做一系列细致的研究工作。

目前推进养老保险改革比较切实可行的办法,应当是继续按照国务院1997年7月16日颁发的

《建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》(国发[1997]26号)的要求,一是进一步扩大养老保险的覆盖范围,使基本养老保险制度逐步扩大到城镇所有企业及其职工,以及城镇个体劳动者;二是提高基本保险基金的统筹层次,逐步由县级统筹向省或省授权的地区统筹过渡,基本在全国范围实现省级统筹,同时,原来经国务院批准由有关部门和单位组织统筹的企业,参加所在地区的社会统筹。三是要加强对养老保险基金的管理。基本养老保险基金实行收支两条线管理,要保证专款专用,全部用于职工养老保险,严禁挤占挪用和挥霍浪费,注意确保养老保险基金的安全。此外,为了克服养老保险基金多头收费,多方管理的弊病,应把由地税机关统一征收养老保险费的做法由试点转向在全国范围内全面铺开,并将基本养老保险基金管理逐渐纳入政府预算管理之中,使养老保险费逐步具有“税”的形式,为未来社会保险税的开征做准备。

(二) 解决“空帐户”问题的财政途径

当前养老保险改革所遇到的最大困难恐怕还在于个人帐户尚缺乏真正的积累。我国自1995年开始实施社会保障体制改革以来,对基本养老金实行的是社会统筹基金与个人帐户基金的混帐管理。而在改革之初,由于国家未能对已经退休和行将退休职工的隐含负债作出补偿安排,导致老职工的个人帐户出现“空帐户”问题。这样,为了应付老职工的社会保障开支,有些地方出现了挪用现有职工个人帐户的基金去弥补老职工的社会保障支出的情况,从而使现有职工的个人帐户变成了事实上的“空帐户”,个人帐户实际上只有数字的记录却没有独立的资金。

应当说,“空帐户”问题的发生虽然有养老保险基金管理不善的原因,但其根本原因恐怕还在于在社会保障改革之初,政府及其财政没有真正承担起基本养老保险之责的缘故。对那些在国有企业工作的老职工来说,我国计划经济体制的历史决定着国家对他们所施行的是就业保障、单位保障和城市保障制度,因此,国有企业的总资产中本来就应当有一些份额是用于这些职工的基本社会保险之用的,即便他们所在的企业可能由于企业重组的原因而改变其原来的国有性质或者发生破产倒闭的结局也罢。因此,对于那些已经退休或者即将退休的老职工来说,理应被覆盖在社会保险的范围之内。而对于新职工来说,在市场经济条件下,他们也有受益于基本养老保险计划的权利,因此,挪用那些直接让新职工个人受益的个人帐户上的基金,来应付政府及其财政对于老职工的“欠帐”,显然是不合理的,这一做法实际上是让社会统筹与个人帐户相结合的部分积累制向现收现付制的倒退,使我国的养老保险改革面临着新的风险。

前面已经说到,在市场经济条件下,社会保险的收支具有财政的性质,政府及其财政必须承担起基本的社会保险之责。因此,基本养老保险的缺口应当而且只能由政府及其财政加以解决,而不应通过增加企业负担或降低离退休人员待遇的方式来解决。主要有三个途径:一是通过逐步减持国有资本股份等途径筹集资金;二是每年发行的国债中应当有一部分用于弥补社会保险支出方面;三是进一步调整财政支出结构,逐步提高社会保障支出比例。通过这些方式,基本养老保险的“空帐户”问题有望得以解决,个人帐户可以得到真正的积累,从而真正做到名至实归。

三、养老保险制度改革与资本市场

(一) 养老保险基金进入资本市场的时机问题

我国的养老保险体系由基本养老保险、企业补充养老保险和个人储蓄性养老保险三个层次构成。就基本养老保险制度来说,目前实行的是社会统筹和个人帐户相结合的部分积累制。其中,社会统筹的筹资模式是现收现付式的,对养老金不作任何积累,不具备保值增值性,个人帐户则是基金积累式的,它通过企业(通常也包括职工)在职工的工作期间缴费的方式,建立一个专门的延迟支付的养老保险基金,在职工退休时开始支付,直至其死亡,因此具有保值增值性。就企业补充养老保险来说,一般也采用个人帐户积累式的筹资模式,通常按基金会组织形式进入金融市场运营管

理。第三层次的个人储蓄性养老保险则由商业保险公司举办，个人自愿投保。可见，在我国现行养老保险体系中，第一层次和第二层次的个人帐户基金在职工的工作期间及退休后的长时间之内均具有保值增值的需要，因此，一部分养老保险基金进入资本市场既是完全可能的，也是十分必要的。但是，从目前来看，养老保险基金要进入资本市场，条件还不够成熟，还需要走一段比较长的路，其中最大的困难恐怕还在于“空帐户”问题，个人帐户实际上只有数字的记录却没有独立的资金。当前，证券界听说养老保险基金要进入市场都很兴奋，但是可能没有了解养老金制度目前存在的真正问题，因此有些事情是不可以预期过高的。

2000年12月，国务院在《关于完善城镇社会保障体系的试点方案》中开始对基本养老保险进行政策调整，其中主要是对统帐关系和结构的调整，即统帐分开管理，扩大基础养老金至30%，缩小个人帐户规模至8%，并完全由个人缴费组成，个人帐户实行真正的积累，为应付将来人口老龄化做预先的准备；社会统筹的基金缺口则将通过增加养老保险支出在财政支出中的比重、发行债券、逐步减持国有资本股份等途径筹集资金进行弥补，不增加企业负担，不降低离退休人员待遇。由此可见，在不远的将来，统一由省管理的养老保险个人帐户基金在有了一定的积累后，可以进入资本市场，而补充养老基金则应由专业投资机构进行运营。

（二）养老保险基金投资与资本市场的关系

一般认为，养老保险基金的投资能够对资本市场的效率、结构、稳定性以及金融创新等产生重要的影响。首先，由于养老金收益是一种劳动补偿的延迟支付，因此养老保险基金对于投资工具的选择往往集中于那些长期投资回报率较高的资产组合，从而能够强化资本市场的长期性投资，有利于改善资本市场结构，提高资本配置效率。其次，同样是出于获取长期稳定回报的需要，养老保险基金还要求投资具有相当大的安全性，这就使其对资本市场中各种金融工具的风险分布以及回报分布产生了重新归整的内在要求，从而推动了金融创新。从现实的发展来看，一方面，它作为一类规模较大的机构投资者，鼓励了竞争性金融中介机构的发展；另一方面，20世纪70年代以来，西方发达的资本市场中各种各样的创新产品，如不付息债券（zero coupon bonds）、附属抵押债务（collateralized mortgage obligations）、担保投资契约（guaranteed investment contracts）的出现和成功，在很大程度上都与养老保险基金的这种需要有关。但是，养老保险基金也可能对资本市场产生一些负面影响，其中最为突出的问题就是，这个本应是一个着眼于长期稳定回报率的机构投资者，实际上却常常作出一些短期行为，从而影响到资本市场的稳定性，增加了资本市场的易变性，而这也是发生泡沫经济的原因之一。

从资本市场对养老保险基金的影响来看，首先，资本市场为养老保险基金提供了一个可供选择的投资场所，为其在较长的时间跨度之内获取较高的投资回报率，满足保值增值的需要提供了可能。但与此同时，作为资本市场的一个机构投资者，资本化了的养老保险基金和其他投资主体并没有什么两样，它必须承受资本市场所蕴含的各种风险，可见，它对于较高投资回报率的要求是与较大的市场风险相伴生的。这样，养老保险基金对于投资安全性具有强烈要求的天性实际上意味着：一个动荡不安、变数太大的资本市场是不适宜作为投资场所的。这一点对于我国正处于发育之中、抑制因素和失控可能并存的不稳定的资本市场来说，可能是一个比较大的挑战。而在一个既定的资本市场中，如何选择一个合适的投资组合，以便在既定条件下实现一个最有效率的风险——收益的搭配，则成为养老金基金运行的一个关键问题。其次，养老保险基金的管理者通常并不是资本市场的投资专家，很多养老保险基金都是委托一个投资银行代理其投资业务的，或者雇佣专门的投资经理，而这种所有权和经营权之间的分离，就在基金和基金的托管人之间引伸出了一个人们所熟悉的

委托——代理的问题，也即，基金委托人能不能以及如何激励托管人按照委托人的利益最大化原则行事？由此，建立适当的治理结构，设计行之有效的激励——约束机制，以保证养老保险基金的投资安全性和收益性，就成为其资本化进程中所必须面对的一个重要而复杂问题。实行公共管理还是私人管理，这是养老保险基金管理必须考虑的另一个问题。公共管理一般由政府实施，私人管理则由专业的基金管理公司承担。一般认为，竞争性的私人管理模式管理效率较高，可以大大降低管理成本。因此，从发展趋势看，我国的养老金投资体制可能逐渐由政府统一管理，过渡到由投资基金进行市场化运营和管理。第三，由于政府承担着确保养老金按期、按量发放的最终职责，因此，为了保证养老保险基金进入资本市场后的经营绩效，政府必然且必须对养老保险基金的运营实行严格的管制措施，这就需要制订一整套与之相关的管制规则，以确保基金的安全性。

(三) 为养老保险基金进入资本市场创造条件

以上分析表明，我国养老保险基金要进入资本市场还需要做好一些准备工作，其主要是构建适合养老保险基金市场化运营的基本框架。首先，应当建立规范的基金管理组织。规范的基金管理组织形式应当是养老保险基金会，基金会董事会可以一般应由政府、企业、职工和专家四个方面的代表共同组成，负责保管养老保险基金。其中，政府代表负责执行政府规定的各项管制政策和措施；其次，大力发展机构投资者，形成一个托管人市场。在一个自由成熟的资本市场中，托管机构一般由投资银行和专业基金管理公司担当，商业银行和保险公司都不是养老保险基金首选的投资托管机构。目前，除了继续发展封闭式基金以外，还要积极进行开放式基金试点，为将来养老保险基金的运营提供广泛运作的空间。三要增加避险工具和投资品种。目前，政府只允许养老保险基金对国债或银行存款进行投资，但从长远来看，应当为养老保险基金创造更多的适宜的投资工具。在实物资本方面，可考虑向基础设施领域、房地产进行投资；在金融资本方面，除了目前已有的国债和银行存款之外，还可以允许其逐步向企业债券，股票等进行投资，并且找准时机，适时推出股票期权、期货等衍生产品，增加可转换债券等。四要防范风险，加强对基金投资机构的监管。在养老保险基金大量进入资本市场之前，应借鉴国际经验，制订一套比较完善的政府管制法律、法规。

参考文献：

- [1] 李绍光. 养老金制度与资本市场 [M]. 北京：中国发展出版社.
- [2] 宋晓梧，张中俊，郑定铨. 中国社会保障制度建设 20 年 [M]. 郑州：中州古籍出版社，1998.

Research on the Reform of Pension System

DENG Zi-ji

(Finance Department, Xiamen University, Fujian 361005, China)

Abstract : To impose social security tax has been a hot topic in recent years. However, the fiscal system in China and some problems arising from the pension reform imply that the imposition of social security tax is not feasible at present. Only individual account in pension fund has the necessity and possibility of entering into the capital market. Considering the serious matter of "blank account", that is, there is only figure record on individual account but actually no money, it leaves a long way for pension to enter capital market.

Key words : pension system; social security tax; pension fund; capital market

(责任编辑：殷雅斐)