

社会保障研究

我国现行养老保险基金管理模式的缺陷及对策

陈志国

(西南财经大学 保险学院 四川 成都 610074)

摘要: 中国目前养老保险基金管理模式的缺陷不只在于基金管理本身,在深层次上在于养老保险制度安排的制度缺陷,解决目前基金管理缺陷必须从养老保险制度入手。中国目前的养老保险基金管理还不能采用智利模式,而必须经历从政府控制的养老保险基金公司管理模式到政府等部门严格监管的养老保险基金公司管理模式的“两步走”。

关键词: 养老保险; 基金管理; 制度安排; 统筹资金; 个人账户

中图分类号: F840.67 文献标识码: A 文章编号: 1000-4149(2001)04-0057-06

The Drawbacks and Countermeasures of the Administrative Pattern of Our Country's Present Endowment Insurance Funds

CHEN Zhi-guo

(College of Insurance, The Southwest University of Finance and Economics, Chengdu, Sichuan, 610074)

Abstract: The drawbacks of the administrative pattern of China's present endowment insurance funds are not only shown in the administration itself, there are also institutional defects in the institutional arrangement. It must be started with the system of endowment insurance to resolve these drawbacks. At present, the administration of China's endowment insurance funds still can not to adopt the Chilean pattern, and must go through "the two steps" from the company administrative pattern controlled by the government to the company administrative pattern strictly supervised by the government departments.

Keywords: endowment insurance; funds administration; institutional arrangement; overall funds; personal account

一、现行养老保险基金管理模式的缺陷

1. 统筹与个人账户名分实合,半基金制成为实质上的现收现付制

理论分析认为,社会统筹和个人账户相

结合的半基金制有利于应付中国人口老龄化危机,渐次地分散旧制度到新制度的转轨成本,逐步地实现由企业养老保险制度到社会养老保险制度的转变。改革实践证明,政府

收稿日期: 2000-12-15

作者简介: 陈志国(1968-),男,四川人,西南财经大学保险学院硕士研究生。

以企业缴纳的社会统筹基金来偿还旧制度隐性债务是导致个人账户空账的主要原因。由于4%纳费部分的社会统筹基金远不能满足“老人”的养老保险金支付,当用“中人”和“新人”的个人账户基金支付“老人”的退休金时,就导致个人账户出现空账,致使半基金制的社会统筹与个人账户名分实合,账面上的基金制度成为实质上的现收现付制。

2. 保费定价偏高且缺乏弹性,保费收缴率日趋降低

保费收缴率日趋降低并已严重地影响到基金平衡,1992年全国收缴率为96.3%,1993年为93.3%,1994年为92.4%,1997年为90%,1998年为89%,1999年上半年为87.6%^[1],保费收缴率日趋降低。据有关统计资料分析,参加基本养老保险的企业,有30%的工资总额未计入在应缴的基数内,1999年上半年产生的新的欠费为70多亿元,企业累计欠费为383亿元^[2]。企业各种形式的拖欠、拒交保费严重地影响了养老保险的基金平衡。

保费定价偏高且缺乏弹性是导致收缴率低的一个重要因素。我国目前企业养老保险缴费、医疗保险和失业保险费总计接近30%,中国企业收入较低,近几年的经济持续低迷,保费定价又缺乏弹性,这不仅加重了企业负担,不利于企业走出困境,而且在宏观上也不利于实现养老保险制度与经济的互动功能。

3. 行政管理、投资营运双项职能混同,管理效率、投资效率较为低下

我国养老保险近期改革的基本原则曾规定社会保险管理机构行政管理职能与基金收缴营运职能相分离,在实际运行中社保机构既负责基金收缴营运又从事行政管理事务,一方面社保机构把主要精力用于保费的收取与发放等事务上,但由于多种因素的制约,保费收缴效果不佳,行政管理低效;另一方面,个人账户大量空账,社保基金结余有限(部分

地区已出现支付困难),投资范围狭窄,投资人才缺乏,投资收益低下。

4. 基金管理缺乏制约机制,管理部门违规行为时有发生

由于缺乏社会公众和社会专门机构的有效监督,社保管理部门违规行为不时发生。一些地方政府、部分社保机构挤占挪用社保基金现象严重,截止1998年底,全国直接被挤占挪用的养老保险金49.2亿元,1999年上半年收回10亿元,目前已有部分挪用资金不能收回。除直接挪用挤占社保基金外,还有如多提管理费、未专款专户储存、给贷款作抵押担保、违反规定给非正当理由提前退休者发放养老金等违规现象,仅1998年1月至8月,全国新增退休人员中违反规定提前退休的占35.2%,个别企业甚至出现了20多岁的退休人员^[3]。养老基金的直接挪用和退休金的违规支出加大了养老保险基金的收支不平衡。

二、深层次分析:现行养老保险基金管理模式的根本缺陷在于制度缺陷

1. 基本养老保险制度的再分配功能与储蓄功能的安排在理论上可兼而现实中不容

基本养老保险制度的统筹与个人账户相结合在理论上是一种较佳选择。统筹部分的再分配功能有助于解决现在“老人”的养老金来源,个人账户的储蓄功能有利于应付老龄化危机,解决中国目前养老保险制度中的“老人”、“中人”和“新人”的退休养老问题。

该制度正常运行必须具备的根本条件是其制度安排中应存在“老人”、“新人”和“中人”的利益激励与制度协调机制。在目前的制度安排中,“新人”和部分“中人”既承担“老人”的养老金纳费(这本是应由政府承担的隐性退休金债务),又承担自己的养老金纳费(由于自己个人账户资金用于支付“老人”的退休金,自己未来的退休金权益成为空账),这种制度安排导致不纳费的“老人”和部分少纳费的“中人”的逆选择,给原有制度中的“中

人”和“新人”带来退出制度的逆向激励,甚至在社会中产生信任危机^[4],给未来进入制度的缴费主体带来负面宣示效应和悲观预期。因此,再分配功能与储蓄功能同时安排在目前基本养老保险制度中,既缺乏制度安排的合理性又缺乏制度协调的兼容性,既制约现行养老保险制度的良性运行,又在一定程度上动摇养老保险制度的根基。

2. 政府企图用新制度中的统筹资金来承担旧制度隐性债务的制度安排既缺乏理论依据又缺乏制度基础

旧有保障制度下的债务主要是政府的债务。中国长期实行低工资收入分配政策,劳动者在进行工资分配前已进行了六项扣除,其中包括养老保险费用。在社会保障的运行过程中被扣除的养老保险费用并没有以养老保险基金的形式形成积累,其中较大部分由政府当作生产基金直接用于国营企业的投资,构成国有资产的一部分。从建国初期到1978年职工实际平均工资每年只增长0.38%,到1978年底全部货币工资年仅615元,低于1957年的水平。1978年居民人均储蓄不到22元,而同期积累率从1952年的21.4%上升到1978年43.8%。中国的高积累率中包括职工的养老金权益,这种权益不能因为政府没有社会保障预算而消失,它只是呈隐性债务而已^[5]。“因而,在某种程度上,现收现付是政府承担的一种隐性债务或责任。……政府就在其中承担了长期性的实际交换合同的责任”^[6]。新旧制度的转型成本中的隐性债务理应主要由政府来承担,政府企图用统筹账户来偿还旧社会保障制度下的隐性债务缺乏理论依据。

养老保险制度隐性债务在制度运行中也只能主要由政府承担。目前4%的由企业缴纳的统筹资金,在目前退休人员还不到20%时,只能保证给付退休金的1/4,到2030年时退休人员将占在职职工的40%,现收现付的社会统筹资金怎能解决退休金的支付(即使

包括用“新人”和部分“中人”全部的名义个人账户)呢?严重的是,现行的“中人”和“新人”的个人账户的“空账效应”将产生“中人”和“新人”的退出机制,将导致未来“新新人”的不进入“理性”选择,即使存在社会保障法,即使目前强制征收社会保险税,也不能从根本上解决中国养老保险制度的上述缺陷。因此,政府企图用企业的统筹资金来偿还旧制度的隐性债务在现实中缺乏制度基础。

3. 现行养老保险制度安排缺乏对基金管理部门有效的制度约束

有效的制度安排包括在现实的制度环境中所作出的有效激励制度安排和约束制度安排。中国现行的养老保险制度一方面是对养老保险的纳费者缺乏有效激励,另一方面是对养老保险基金管理机构缺乏有效约束。约束的核心问题是承诺的可信度问题^[7]。目前养老保险管理部门收支一条线,管理与投资于一体,政府有关部门对其监管乏力,所有者主体监督缺位,约束制度软化导致基金管理部门较多的违规行为发生,这不但直接损害了纳费主体的退休金权益,而且更重要的是,它使养老保险制度本身的承诺的可信度受到怀疑。为此,构建一个由多方机构形成的健全的制度约束与社会监督体系十分必要。

4. 国家未能及时承担制度转轨成本,贻误新旧制度转轨时机是导致隐性债务和空账加大、造成养老保险制度利益机制失衡的重要原因

解决养老保险个人账户空账是完善养老保险制度及实施基金管理的基本前提。世界银行1995年测算中国养老金隐性债务约占当年GDP的50%左右(智利在1981年养老金隐性债务总规模为当年GDP的80%),1997年中国养老金隐性债务规模为当年GDP的145.4%(回报率为4%)^[8],如果这两个数据具有一定程度的可比性,那就意味着中国政府未能及时地承担或部分承担养老保险隐性债务是导致隐性债务规模加大的重要

原因,这在客观上无疑增加了养老保险制度改革和新旧制度转型的难度。

1984年我国退休金统筹在全国城镇范围内普遍展开,1986年劳动合同制工人养老保险实行完全基金制,1995年提出了社会统筹与个人账户相结合的改革模式,允许各省市根据当地情况在“实施办法一”和“实施办法二”的基础上调整自身的养老保险方案,于是在全国范围内形成养老保险的多种“模式”,这些模式统筹范围较小,行业间、地区间养老保险待遇差距较大,各地养老保险金管理水平参差不齐,部分地区养老保险管理混乱,政府在1997年不得不实施统一企业职工养老保险制度的改革。从历史反思的视角出发,如果能在1995年就实施较为统一的养老保险制度,则可以减少目前养老保险改革中的各种利益冲撞;如果能在这一阶段就利用当时较好的宏观经济环境着手开始解决养老保险隐性债务,则不会加速扩大养老保险隐性债务规模。因此,注重政府养老保险制度的长远安排,提高决策思路的可行性与前瞻性,对中国社会保险制度改革发展具有重要的意义。

三、基金管理对策:构建适合中国国情的养老基金管理模式

(一)“两步走”——过渡模式和长远模式的构建

过渡模式的构建:社会保险机构负责养老保险统筹基金的管理,由政府控制下的养老保险基金管理公司负责投资营运个人账户基金及统筹滚存结余资金,并对养老金投资范围进行严格界定,逐步建立和完善养老保险基金投资监督制度。条件成熟时步入长远模式。

长远模式的构建:社会保险机构主要负责养老保险统筹基金的管理,由政府、社会等有关部门制定严格的养老保险基金投资法对养老保险基金投资营运进行谨慎监管,由较为独立的养老保险基金公司进行养老保险基

金的投资营运。

(二)实施过渡模式和长远模式的条件

1. 政府主要承担社会保障旧制度的隐性债务是现行养老保险基金管理运行的基本前提

由政府主要承担旧制度的隐性债务责任,解决目前“老人”的退休金来源,有利于从根本上解决新旧制度之间的矛盾。惟有如此,旧制度下的退休者权益才不会受损,新制度下的职工才能真正受益,企业方能从逐步减少的保费负担中解放出来,政府才能逐步走出赤字黑洞。

智利隐性债务偿还安排从1973年着手准备,1981年正式启动,2015年可基本完成,整个转轨要用30多年时间^[9]。根据智利的经验,中国旧制度的隐性债务偿还期可确定为25~30年,偿还方式上可采用国有资产变现、发行国债融资、对“中人”发行一部分“承认债券”、财政预算安排专项预算、国有土地地租等综合方式。如果国债融资分散在近30年内进行,对“中人”发行的“承认债券”债务在退休时才予兑现,同时加强宏观调控,注重各项宏观政策的配套,国债融资不会对政府造成太集中的负担,也不会对宏观经济产生太多不利的影响。

2. 把目前基本养老保险制度中的个人账户分离到社会保险的企业补充保险中是协调各种利益的制度基础

现行基本养老保险制度中的统筹与个人账户混同管理,是目前个人账户资金被用作支付现“老人”退休金进而导致“中人”和“新人”个人账户空账的制度安排原因。因此,一方面政府要逐步填补旧制度隐性债务,另一方面要逐步把个人账户从基本养老保险层中安排到补充的养老保险层(由小补充变为大补充),进而实现养老保险制度结构合理化,促进养老保险制度中各种利益和诸多矛盾的有效协调,为养老保险的长足发展奠定基础。这与中国养老保险改革的长远目前是基本一

致的。

3. 资本市场特别是基金市场的发展及其规模、养老保险基金管理公司的定位及有效的制衡机制是养老保险基金管理模式实施的重要条件

资本市场的发展程度及规模制约着养老保险基金管理模式的选择,美国1950年养老金、私人基金投资占股票市值的4.1%,1970年占12.4%,1998年占29.6%,不同年代的收益率反映了不同时期的资本市场发展状况;智利养老金投资实际收益率12.3%(1980~1993年)^[10],智利成功的养老保险制度改革归功于合理的养老保险制度安排,也归功于智利较为发达的资本市场。中国目前资本市场规模相对较小,专门的养老保险基金管理公司等机构投资者不足,基金投资在整个资本市场中比例较小,各种投资技术、相关法律制度还不完善,上述条件决定中国目前养老基金管理还不能实行竞争的私营养老基金管理公司的管理模式,也不能由普通的机构投资者进行投资营运,中国养老保险基金管理必须分两步走:从政府控制的专门的养老保险基金管理公司基金管理模式到由政府等有关部门严格监管的由独立的养老保险基金管理公司进行基金管理的基金管理模式。

4. 社会保障法及养老保险基金投资法(条例)是养老保险基金管理的法律保障

社会保障法及有关的规章制度、完善的法律监管体系是养老保险基金管理的重要保障。以智利为例,养老基金监管局专门监督和规范基金管理公司的经营,批准基金管理公司的建立和注册,制定规章制度和法律的实施规则,推动建立以及合法利用所要求的储备金和投资要求,行使风险分类委员会技术职责,强制实施关于养老基金投资的资产组合构成及风险分类划分的证券风险的规定,与股票和保险监督局共同监督养老基金投资证券的一级市场和二级市场。

(三)实施养老保险基金分层管理、构建基金管理“两步走”模式的意义

1. 实施养老保险基金分层管理是完善养老保险制度、促进养老保险制度健康运行的重要保证。实施养老保险基金分层管理分离基本养老保险制度的再分配功能与储蓄功能,解决基本养老保险制度中的再分配功能与储蓄功能相冲突的矛盾,从制度上构建各纳费主体间的利益协调机制,减少各种“退出”和“逆选择”行为,进而有利于构建稳定的养老保险制度基础,促进养老保险制度健康运行。

2. 实施养老保险基金分层管理有利于明晰基金管理公司投资管理职能与社保机构行政职能,从而有利于提高社保机构的行政效率和基金公司的投资营运效率。分层管理模式把社会保险机构从目前的收、支、营运中解脱出来,负责养老保险统筹基金的管理,这有利于实现社保机构行政管理职能,提高其行政效率;在严格监管制度下的基金管理公司专门从事基金投资营运,有利于基金的保值增值,避免养老基金的挪用挤占,增加社会公众对养老保险制度的信任度,进而扩大养老保险制度的覆盖面,提高社会保障水平。

3. 实施养老保险基金分层管理有利于增加养老保险基金管理的透明度,发挥社会公众对养老保险基金管理的有效监督。养老保险基金管理公司负责对个人账户的投资,定期向社会公众公布投资收益状况,增加了养老保险基金管理的透明度;同时养老保险基金管理公司是在严格的法律制度约束和社会公众监督下运行的,这有利于发挥社会公众对基金管理的监督作用。

4. 实施基金管理“两步走”模式可为养老保险基金管理提供多种选择性,为未来养老保险制度完善与改革提供制度安排的灵活性。“两步走”养老保险基金管理模式是适合中国国情的较佳选择。在现实条件下它既利于从制度安排上构建合理的制度结构,又利

于实现目前资本市场不甚发达状况时养老金的保值增值;从长远来看,它既为养老保险基金管理的深化提供了制度安排的多样性,又为养老保险制度改革提供了较大的选择性。

5. 实施养老保险基金分层管理模式有利于促进养老保险资金的优化配置,进而实现养老保险对宏观经济的促进作用。安排养老保险制度、选择养老保险基金管理模式,都必须坚持养老保险制度与经济互动的安排原则。在较为合理的养老保险制度安排下,有效的养老保险基金管理有利于提高社会的储蓄率,促进资本市场的深化,实现养老保险基金的优化配置,进而促进宏观经济的发展。

参考文献:

[1] 李珍. 养老社会保险的平衡问题分析(1997、1998、1999年数据). 中国软科学, 1999, (12): 19-23.

[2] 张永清. 养老基金缺口如狮, 填平补齐会当有期. 经济学消息报, 1999-12-07(2).
[3] 张永清. 养老基金缺口如狮, 填平补齐会当有期. 经济学消息报, 1999-12-07(2).
[4] 李绍光. 养老保险的困境和出路. 经济社会体制比较, 2000, (3): 41.
[5] 李 珍. 中国的社会保障制度转型不付成本吗. 改革, 1997, (2): 30.
[6] 林 义. 社会保险制度分析引论. 成都: 西南财经大学出版社, 1997. 153-154.
[7] 钱颖一. 激励与约束. 经济社会体制比较, 1999 (5): 10.
[8] 宋晓梧(课题组). 养老金隐形债务规模. 中国社会保障, 2000 (5).
[9] 肖 梦. 普利埃多教授谈智利养老金制度. 经济社会体制比较, 1996 (5).
[10] 世界银行. 1994、1995.

[责任编辑 崔凤垣]

讣告



中国人民大学人口研究所、人口学系教授查瑞传同志因病医治无效,于2001年5月26日21时50分在北京逝世,享年76岁。

查瑞传教授是我国著名人口学家、我国当代人口学的开拓者之一,为创建我国的人口学理论、人口统计学以及人口学学科体系作出了重要贡献。他曾担任中国人民大学人口学系首届副系主任,第一至四届全国计划生育委员会专家委员会委员。

查瑞传教授一生实事求是、品格高尚、治学严谨、高风亮节,在海内外广大学者和学生中享有崇高声望。他的逝世,是中国人口学界的重大损失。

查瑞传教授永垂不朽!