

社会保障研究

现行个人账户制度低效率的经济学思考

赵小仕, 杜明霞

(中南财经政法大学, 湖北 武汉 430060)

摘要: 个人账户制度的目的是为了培养个人的养老意识和提高社会保障制度的效率,但在基金产权受到限制,管理者市场不完全、资本市场不完善的条件下,并没有很好地起到应有的作用。本文从产权、政府与资本市场的角度分析了制度缺陷带来的低效率,并提出了相应的制度改进措施。

关键词: 个人账户;效率;制度

中图分类号: C913.7 文献标识码: A 文章编号: 1000-4149(2003)01-0070-04

To Think about the Low Efficiency of the Individual Account from Economic Perspective

ZHAO Xiaoshi, DU Mingxia

(ZhongNan University of Economics and Law, Wuhan City, Hubei Province, 430060)

Abstract: The purpose to build up individual account system is to cultivate the sense of old age care and to enhance the efficiency of social security system. However, because of the limited property right of funds, and the incomplete manager and capital markets, individual account has not been working well. From capital market perspective, this paper analyzes the low efficiency due to system defects and proposes corresponding countermeasures to improve the current individual account system.

Keywords: individual account; efficiency; system

一、问题的提出

当前我国社会保障采取的是社会统筹与个人账户相结合的部分积累式的财务制度,其中社会统筹采取现收现付的财务制度,个人账户实行基金制度。这种制度安排的目的是既要保存现收现付制的再分配功能,克服现收现付制度无力面对人口老龄化的弱点,又要发挥个人账户制度对个人责任心的培养和对效率的刺激作用。但在多年的制度运行实践中,政府对社会保障制度的过多参与,阻碍了个人账户制度效用的发挥。同时,由于政府对社会保障体制

的转轨成本始终采取模糊回避的态度,使得个人账户基金在产权受限的情况下被政府挪用,成为政府廉价获取的资本来源。个人账户的“空账”运行已严重威胁到社会保障制度的运行基础,个人账户基金产权的不完整已使得我国的社会养老保障制度处于一种无效率运行的状态。如何改进目前个人账户的效率,已成为当前社会保障制度创新的重要问题。

二、制度缺陷导致的低效率分析

1. 个人账户基金产权不完整导致低效率

收稿日期: 2002-04-15

作者简介: 赵小仕(1975-),男,中南财经政法大学劳动经济学硕士研究生,研究方向:社会保障。

个人账户作为一种带有强制性质的储蓄,其目的是政府防止个人的短视行为和培养个人的自我养老意识。个人账户积累的资金本质上是缴费者的私人财产,以备将来个人养老所需,个人除了在缴费期内不能将其提前支付以外,对其享有完全的产权。作为其权利的自然延伸,缴费者个人在缴费期内享有其个人账户资金的自由转移的权力,通过选择较高管理水平的经营者投资运营,以获得较高的收益,实现个人财产的收益权。一般来说,个人是其私有财产最好的看守者,在缴费者对其个人账户基金享有完整的产权时,个人有足够强的风险意识和强烈的动机去关心资金的使用情况。但在目前的制度基础上,由于政府的强制性使个人账户基金的产权受限,激励机制受到损害。特别是在政府承担起对养老金的运营时,出于对政府维护个人财产权利能力的完全信赖,人人都有明显的依赖倾向和“搭便车”的心理^[1],没有人有较强的动机去关心自己资金的使用情况,更由于现有制度框架内,获取资金经营状况的信息成本很大,导致缴费者个人基本上放弃了这一动机。而个人账户基金所有者权力的缺位,使得政府不具备足够的责任心来管理好这笔基金,往往把个人账户资金作为一种廉价的资本来源,用于平衡政府财政预算、补偿政府的债务和行政支出等。现行个人账户制度安排仅为政府获取“租金”提供了制度基础,并没有很好地发挥其应有的作用。

2. 政府过多参与导致低效率

社会保障是政府为弥补市场的不完全而提供的制度安排,它是根据“大数原则”在更大范围的人群中分担少数人群所遭遇的不确定性风险。作为一种“父爱主义”的行动,政府积极作用是显而易见,即为市场的不足提供了强有力的补充。但是,在政府全面负责个人账户管理的条件下,由于政府决策机制的僵化导致个人账户基金的管理效益递减,并随着政府管理规模的扩张而提高制度运行的成本^[2],政府的过多干预阻碍了个人账户制度效率的充分发挥。同时现行个人账户制度的有效运行有两个潜在的前提:一是政府作为维护缴费者利益的“中间人”有能力管理好这笔基金,二是政府

有强烈的动机去获取基金投资的最佳利益。而现行基金管理制度不符合这两个隐性前提。首先,现行制度设计中政府并不是作为一个完全的“中间人”在管理这笔基金,表现在政府对社会保障隐性债务态度不明确,并期望通过基金投资增值获取“制度租金”来减轻政府理应承担的债务负担的“经济人”心理。同时,政府作为一个宏观决策主体对于微观经济活动不可能拥有充分的信息,其具体管理并不具有很好的效率,这也是我国经济体制改革的原因。其次,现行的制度设计造就了政府在养老金市场上的垄断管理者地位,竞争受到约束使政府没有强烈的动机对基金进行最佳投资组合。同时,由于政府微观经济活动管理能力的欠缺和十分保守的投资心理,大部分基金被用于购买政府国债或其他国有企业的债券,在通货膨胀率高于债券收益率的时候,无疑向被保险人征收了一次隐性税,多年的实践已有力地证明了这一事实。而作为制度长期运行的结果,广大的缴费者对这一隐性税必然具备足够的认识,进而导致对政府信任感的减弱,并“理性”地选择拖缴、拒缴养老金、提前退休或一旦达到享受养老金所规定的条件就转入非正规部门就业以逃避缴费。这些都大大增加了制度运行的成本,特别是在人口老龄化日趋严重,制度赡养率大幅度提高的条件下,政府的负担将日益沉重。虽然政府可以通过扩大缴费覆盖面、提高缴费比例和费改税等手段来暂时缓解这一压力,但在政府的征税能力和基金管理能力得不到有效提高的情况下,会造成日后更大范围的劳动力市场扭曲和逃费率的上升。恶性循环的结果会导致社会保障制度濒临崩溃。

3. 资本市场不完善导致低效率

作为养老金投资的场所,资本市场完善与否极大地影响养老金的安全与收益。在目前我国资本市场中,由于产权制度安排的不合理致使其存在着许多缺陷。突出表现在资本市场的主体国有上市公司中,国有资产所有者严重缺位,国家对国有资产经营者的激励约束机制不健全,对其实施监督的费用相当高。在国有资产剩余索取权界定不清的情况下,经营者利

用国有股“一股独大”的地位追求自身利益最大化，存在着大量的“搭便车”行为和“内部人控制”现象。公司治理结构不合理，众多小股东无法享受到应有的权利，只能采用“用脚投票”的方式来保护自己的权益，这无疑加大了资本市场的的不稳定性。资本市场的的不完善使支离且非集中管理的养老金进入资本市场具有很大的风险，影响了养老金进行长期投资的效率。这也是政府对养老金投资态度过于保守的重要原因。

三、提高个人账户效率的制度改进

1. 合理分配政府与个人的决策权

应当重新界定政府的权力边界和个人自主范围的边界，政府不能退出社会保障领域，政府有责任保护个人的养老权益，但政府的作用应大大减少，权力不能过于宽泛。政府的主要目标应是通过法律关系建立清晰的权利界限，使权利能在此基础上通过市场进行转移和重新组合。一般来说，由于个人在缴费期内的收入、年龄和健康的不同，会有不同的寿命预期。收入高、年龄轻的人通常健康状况较好而预期寿命较长，收入低、年龄大的人通常健康状况差而预期寿命较短。预期寿命不同的人对个人账户的参与程度会有不同，并以此来回避个人的长寿风险或短寿风险^[3]。因此，政府应在管理好社会统筹基金，确保缴费人的最低养老金给付的条件下，适度调整个人账户的规模，扩大缴费者对其个人账户参与程度的自主决策权，并让缴费者拥有广泛的个人账户基金投资选择权力，同时相应地对自己负有更多的责任，自己未来更多的养老金需求取决于自己对个人账户基金的投资决策。政府对旧有社会保障的历史债务承担清偿责任，但仅对个人账户基金积累不足最低退休金的缴费者负补足最低养老金的责任，政府只作为最后的担保人，而不是垄断的服务提供者。

2. 重新界定政府的作用范围

完善基金管理者市场。政府应退出对个人账户养老金的直接管理，同时引入多家基金管理公司参与竞争管理，变垄断的管理者为竞争市场的服务者。政府应严格对基金管理公司的

许可证制度，提高基金管理者的准入标准，通过社会保障基金管理的立法强化对基金管理公司的有效监督，通过对基金管理人的市场准入条件、基金管理人竞争的规则、投资模式的选择和基金管理人资本金及准备金的详细规定来确保养老金按市场原则有效配置。同时基金管理公司在遵守监管规则的基础上进行科学的投资组合，在长期投资的高盈利性和短期投资的高流动性中寻求均衡点，通过审慎地负担风险而获得养老金投资的较高盈利^[4]。虽然在市场形成之初，可能会由于信息的不完全导致双方选择的成本较大，但随着制度的逐步成熟，这种选择的边际成本会不断下降，最终获得现行制度改进后更大的净收益。

传递信息。在个人缴费期间个人投资决策的效率对其退休后的生活水平有着至关重要的影响，而由于个人的有限理性和投资信息的不完全，个人通常不具有合理投资的能力。因此，为了减少个人投资决策可能出现的低效率而带来的负面影响，政府有责任为个人投资提供及时充分的信息。政府应强化各基金管理公司的真实信息披露，并通过基金管理公司的日报、月报、年报收集有关信息，经过统计处理，及时向广大被保险人传递，这一方面可以减少个人投资决策的失误；另一方面可以强化被保险人对基金管理公司的约束，促使其通过提高投资效率来做大、做强，从而获取基金的规模效益，增强抗风险的能力。

提高社会统筹基金的投资效率。社会统筹基金的有效营运关系着政府能否为被保险人提供最低养老金支付，是个人账户基金私营化的前提和基础。因此，政府在监督基金管理公司对个人账户基金有效运营的同时，应提高自己对社会统筹基金管理营运水平，提高基金运营的收益，这对增强养老金的保障水平，降低社会保障的缴费比率，减少逃避缴费现象和劳动力市场的扭曲有着重要作用^[5]。

3. 建立高效率的资本市场

在个人账户“做实”的条件下，经过多年的逐步积累势必会形成一笔巨额基金，如何把这笔储蓄顺利转变为资本，并通过资本市场投资营运实现其增值，充分发挥对经济发展的促

进作用,对于缓解我国的资金短缺有着重要作用。当前要合理界定国有资产的剩余索取权,建立有效的产权约束,通过利润分享、股权、期权、增设独立董事等制度创新,完善对国有资产经营者的激励与约束。同时要妥善解决好国有股“一股独大”的重大问题,建立现代企业治理结构,积极培育高质量的机构投资者对企业的渗透,不断扩大资本市场的规模,健全多层次的资本市场,减少资本流动的制度成本,减小资本市场的非系统风险,为个人账户养老金的长期投资创造一个良好的市场环境。

最后,个人账户基金私营化作为社会保障制度改革的一种趋势,在资本市场不完善,非系统风险较大的情况下,应适当减小个人账户的规模,减缓个人账户基金的入市步伐。在此过程中,政府仍需充当个人财产的看守者,维

护缴费者的利益。只有在制度趋于完善之后,才能实现基金按市场原则的合理配置,只有这样才能保证基金运营的安全与效率。

参考文献:

- [1] [美] 科斯. 企业、市场与法律. 上海: 上海三联书店, 1990.
- [2] 卢现祥. 西方新制度经济学. 北京: 中国发展出版社, 1998.
- [3] 李珍. 社会保障制度与经济发展. 武汉: 武汉大学出版社, 1998.
- [4] 董克用, 王燕. 养老保险. 北京: 中国人民大学出版社, 2000.
- [5] THE WORLD BANK. Averting the old age crisis: policies to protect the old and promote growth, Oxford University Press, Inc. The International Bank for Reconstruction and Development.

[责任编辑 齐明珠]

(上接第 49 页)

参考文献:

- [1] 费孝通. 乡土中国 生育制度 [M]. 北京: 北京大学出版社, 1999, 262- 265.
- [2] Wolf, A. P. The origins and explanations of variations in the Chinese kinship System. In Chang et al., (eds), Anthropological Studies of the Taiwan Area [M]. Taipei: National Taiwan University, 1989, 241- 260.
- [3] Pasternak, B. On the causes and demographic consequences of uxoriocal marriage in China. In S. B. Hanley and A. P. Wolf (eds.), Family and Population in East Asian History [M]. California: Stanford University Press, 1985, 309- 334.
- [4] 李中清, 王丰. 人类的四分之一: 马尔萨斯的神化与中国的现实 [M]. 北京: 三联书店, 2000: 111- 112.
- [5] Li, S., M. W. Feldman, and N. Li. Cultural transmission of uxoriocal marriage in Lueyang, China. [J]. Journal of Family History, 2000, 25 (2): 158- 177.
- [6] Li, S., M. W. Feldman, and N. Li. A comparative analysis of determinants of uxoriocal marriage in two counties of China. [J]. Social Biology, 2001, 48 (1- 2): 125- 150.
- [7] 同 [5]
- [8] 同 [6]
- [9] 严梅福. 婚嫁模式影响妇女生育性别偏好的试验研究 [J]. 中国人口科学, 1995, (5): 11- 16.
- [10] 严梅福, 石人炳. 中国农村婚嫁模式在生育率下降中的作用 [J]. 中国人口科学, 1996, (5): 32- 38.

- [11] 刘书鹤. 婚嫁大变革 [J]. 人口与经济, 1997, (6): 54- 57.
- [12] 陆益龙. 生育兴趣: 农民生育心态的再认识 [J]. 人口研究, 2001, (2): 17- 27.
- [13] 杨勇. 论招赘婚对解决农村人口老龄化问题的积极意义 [J]. 人口与计划生育, 1998, (6): 31- 34.
- [14] 同 [5]
- [15] 同 [6]
- [16] Jin, X., S. Li, M. W. Feldman, and c. Zhu. A survey of marriage and old-age support in Songzi, China [R]. Morrison Institute Working Paper Series # 86, Stanford University, 2001.
- [17] 湖北省松滋县志编委会. 松滋县志 [A]. 1986.
- [18] 同 [16]
- [19] 胡远怀. 松滋民俗 (内部资料) [A]. 松滋县地方志办公室. 1990: 48- 61.
- [20] 同 [9]
- [21] 同 [10]
- [22] 同 [3]
- [23] 同 [16]
- [24] 李树茁等. 中国农村婚姻形式和与父母共居时间关系研究 [J]. 中国人口科学, 2001, (6): 16- 22.
- [25] 靳小怡等. 农村不同婚姻形式下家庭财富代际转移模式的初步分析 [J]. 人口与经济, 2002, (1): 18- 24.

[责任编辑 崔凤垣]