

论中国社会养老保险金积累模式的选择

——从“微观积累模式调整”向“宏观积累模式改革”的转变

殷俊

摘要: 世界各国社会养老保险金的积累模式有三种,即现收现付模式、部分积累模式和完全积累模式。根据中国经济发展水平,我们选择了兼顾公平与效率的部分积累模式。中国社会养老保险制度改革的关键与难点是部分积累模式内部结构的选择,由于养老保险积累模式变化引起的转制成本,加大了政府的债务偿付风险,迫使中国目前只能在微观积累模式上采取渐进式改革。本文通过分析积累模式的宏观与微观结构,提出今后改革的重点应由“微观积累模式调整”逐步转向“宏观积累模式的改革”。

关键词: 社会养老保险 积累模式 模式结构调整

关于社会养老保险金积累模式选择的争论很多,而且模式的选择问题历来都是社会保险基金改革的焦点问题,但是建立一个能够兼顾公平与效率的养老保险模式仍然是非常不容易的一件事。中国的社会养老保险体制的改革重点之一,就是养老保险金的积累模式的改革,以往有关社会养老保险基金积累模式的选择,主要集中在“微观”领域中的积累模式的调整,始终没有把模式选择与养老保险管理制度的改革联系起来考虑。经过多年的探索实践,在原来现收现付制基础上演进而来的部分积累制(统账结合模式)仍然存在许多需要解决的问题:首先,现行部分积累模式是否有存在的必要,许多人提出恢复以往现收现付模式,也有许多学者提出像智利一样实行完全积累模式;其次,现行部分积累模式存在收支缺口,而且这个缺口有进一步扩大的趋势,未来财政偿付债务的风险较大,如何转移政府风险是养老保险模式选择的关键;第三,对公平和效率的取舍在积累模式中如何体现是非常重要的问题,也是当前养老保险积累模式——“统账结合”模式的出发点。但是,更重要的是我们必须在物质条件的硬约束之下来选择一个适合中国经济发展水平的养老保险模式,或许这种模式不是最理想的,但一定要是最优的。尽管目前中国养老保险积累模式在同一个管理制度下,它的设计从理论上讲可能是最理想的,但在实践中仍然存在许多现行养老保险制度本身无法解决的问题,如果我们换一个角度来研究积累模式,也就是站在更宏观的角度、在不同管理体制下,来进行养老保险积累模式的选择,许多问题就容易解决了。

一、中国社会养老保险积累模式的选择

(一) 养老保险金三种积累模式及特点分析

1. 世界各国社会养老保险的三种积累模式及其特点

(1) 现收现付模式。所谓现收现付模式是指当年养老保险缴费收入全部用于当年养老金发放支出,基本上不留积累基金的积累模式,因此也可以称这种模式为“零积累模式”。现收现付模式是养老保险基金的基本积累模式,多数国家曾经采用这种模式,至今仍有许多国家实行该模式。

现收现付模式的最大特点是其积累原则上应该为零,即要求社会保险基金的当年总收入和总支出平衡。它采取的是“以支定收”原则,即根据当年的支出额,制定社会保险(税)费率。现收现付模式力图保持当年社会养老保险基金收入大

致等于支出的动态均衡,但这种状态只是一种短期动态均衡。在现收现付模式下基金的收入与支出每年应大致相等,现实中,收支绝对相等的年份极少,大多数情况是收入略大于支出或者收入略小于支出。现收现付模式一方面由于自身没有长期规划,预测时间短,稳定性较差,往往会因各种因素的影响导致养老保险基金收支失去均衡,从而需要经常调整缴费率;而社会保障政策的延续性和信誉又要求保持社会保险缴费率的稳定,所以费率的调整应是阶段性的或者说是分时期的,不可能随时进行,而且每次调整实施起来难度较大。另一方面,由于基金积累的变动是一种动态均衡,基本上不受利率变动和通货膨胀的影响,而人口老龄化等因素的变动是一个长期趋势,因此,现收现付模式的社会保险基金零积累均衡点一旦被打破,向负积累方向变动,则基金的缺口将越来越大,其自动恢复均衡的能力非常弱。由此可见现收现付模式是一种适用于人口结构和其他影响因素趋于稳定时期的积累模式。

(2) 完全积累模式。所谓完全积累模式是指当年养老保险基金筹集的缴费收入完全用于养老保险基金积累,并全部记入职工个人账户,职工退休后由养老保险基金的个人账户支取养老金的积累模式。因此,这种模式也称为储备积累模式或基金积累制模式。

完全积累模式的最大特点是要求每个参保人在工作时期的总供款额(包括缴费额、投资收益以及政府补贴等总收入)与退休后领取的养老保险金总额之间平衡,也就是追求长期的平衡。完全积累模式下,个人养老保险基金账户积累时间跨度长、数额大,所以受通货膨胀影响,基金遭受贬值的风险很大。此外,利率、工资增长率变动以及基金投资管理水平(收益水平和管理成本)对社会保障基金的实际保障水平影响也较大。完全积累模式的社会保障基金中,由于社会统筹的比重很小,所以这种模式的收入再分配的功能很弱,对保障水平所起调剂作用小,预测与实际发生不一致的情况经常出现,需要及时调整。完全积累模式一般适用于收入差别较大、制度水平落后的国家,这种模式具有透明度较高(因缴费全部进入个人账户)、激励作用较强的特点,容易为群众接受。

(3) 部分积累模式。所谓部分积累模式是指当年的社会保险养老金缴费收入用于当年社会保险养老金发放后仍有部分结余,并且根据以支定收原则,确定被保险人及所在企

业按养老金缴费基数缴费的比例,使目标期间内养老保险基金的收和支基本平衡的积累模式。所以部分积累模式又称混合式模式,是现收现付模式和完全积累两种模式相结合的一种模式。

部分积累模式的最大特点是在该模式下社会养老保险基金当年收支是不平衡的,但长期来看应是平衡的。人口老化过程是一般国家必须经历的过程,所以社会养老保险基金先期的积累率必须大于零。随人口老化进程的加快,积累率逐渐降到零,甚至小于零,此后,人口结构老化进程减缓并趋于稳定,积累率又由小于零逐渐向零恢复。当人口老化进程结束后,积累率逐渐恢复到零,并在零点保持均衡。这是一个长期的动态均衡过程,需要几十年甚至上百年时间。尽管部分积累模式的积累率比完全积累模式低得多,但是,随着时间的推移,基金积累的数额也越来越大,这为人口老龄化到来时准备好了一部分必要的资金。影响部分积累模式的因素较多,既要考虑利率、通货膨胀率和工资增长率等因素的影响,又要考虑人口因素变动的的影响,因此,其缴费率的计算较繁琐。

2. 三种养老保险积累模式的区别

现收现付、完全积累和部分积累三种模式的主要区别在于:(1)现收现付模式是只顾眼前,不考虑将来的筹资模式;完全积累模式是只管自己,很少顾及他人的筹资模式;部分积累模式则是既顾眼前,又考虑将来,既顾自己,又考虑他人的筹资模式。(2)现收现付模式和部分积累模式都是以社会互济为基本特征。现收现付是当代人之间的互济;部分积累模式既有当代人之间的互济,还包括不同代人之间的互济;而完全积累模式基本上没有互济功能。(3)现收现付模式没有基金积累,部分积累模式有相当数量的积累,完全积累模式积累数额最大。(4)现收现付模式不受利率变动和通胀的影响,部分积累模式受利率变动和通胀的影响较大,完全积累模式则受影响最大。(5)现收现付模式和完全积累模式的影响平衡的因素较少,数学模型简单,测算容易;部分积累模式既受利率、工资增长率、通胀率等经济因素的影响,又受人口因素变动的的影响,平衡模型复杂,测算困难。(6)在效率和公平的关系上,完全积累模式更多强调效率,较少考虑公平。职工在职时工资高,缴费多,退休后养老金收入就高,有利于调动职工劳动积极性和激励企业、职工缴费的积极性。现收现付模式和部分积累模式兼顾效率和公平,效率和公平所占比重的大小,则要视养老金收入中按职工工资挂钩分配部分和按社会公平分配部分各自所占比重大小而定。一般认为,现收现付模式和部分积累模式更有利于保证退休职工基本养老金收入。

由此可见,在其他条件相近的情况下,完全积累模式的社会养老保险基金的偿付能力是最强的,其次是部分积累模式,最差的是现收现付模式。但每种模式的实施,都需要有相应的社会经济水平与之适应。

(二) 中国社会养老保险基金积累模式的变迁

中国自1951年颁布《中华人民共和国劳动保险条例》以来,一直实行的是现收现付的养老保险筹资模式,随着中国进入老龄化社会,离退休人员占劳动力的比重越来越大,现收现付模式已无法适应现实需要。从1998年开始,中国基本养老保险基金的收支开始出现赤字,财政补贴达52.6亿元,如果仍保持现收现付模式不变(尽管中国于1991年就确立了部分积累模式,但养老保险的个人账户仍“空账”运行与现收现付模式并无实质性区别),则要求退休人员与在职职工的比例保持在1997年的水平,约1:4.4左右(参见表1)。中国目前正处于人口老龄化高峰到来之际,离退休、退职人数占在职职工人数的比例逐年增加,1999年这一比例已经达到1:3.7,据预测到2030年退休人员将达到高峰,那时在职

职工与退休人员的比例将达到1:2左右,如果仍采用现收现付制,则在职职工的50%~60%的工资收入用作缴纳社会养老保险费,企业和在职职工将不堪重负。

表1

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
离退休、退职人数与职工人数之比	1:5.7	1:5.4	1:5.1	1:4.8	1:4.6	1:4.4	1:4.0	1:3.7

资料来源:宋晓梧:《中国社会保障体制改革与发展报告》,436页,北京,中国人民大学出版社,2001。

为度过迅猛到来的人口老龄化高峰,中国从1980年代中期开始探索部分积累制,1991年6月26日国务院发布的《关于企业职工养老保险制度改革的决定》指出:“基本养老保险基金由政府根据支付费用的实际需要和企业、职工的承受能力,按照以支定收、略有结余、留有部分积累的原则统一筹集。”由此确定了中国企业职工基本养老保险基金的模式是部分积累式。

(三) 中国社会养老保险应选择部分积累模式

中国企业职工养老保险实行部分积累筹资模式,其原因在于:

第一,现收现付模式不能适应中国社会迅猛发展的老龄化进程。中国1990年代末60岁以上老龄人口在总人口中的比重已达10%,开始进入老龄社会。2000-2030年老龄化发展迅猛,2030年以后将进入严重老龄化社会,其老龄化程度超过世界上任何国家,如果按照现收现付模式,21世纪中叶前后养老保险基金的缴费将高达工资总额的40%以上,这是企业和职工无法承受的。

第二,完全积累模式不能解决中国社会养老保险的历史欠账。1999年中国已有2983.6万退休职工和上千万即将退休的职工,在旧体制下他们没有积累。如果采取完全积累式,社会既要支付已退休职工的养老费用,又要为现有职工积累,要同时缴两笔费用,两者相加须提取工资总额的40%以上,这也是现有企业和职工难以承受的。如果转制成本全部由国家承担,由于数额巨大,则一时难以兑现。

第三,实行部分积累模式兼有现收现付式和完全积累式的优点。按部分积累模式,只需在满足现收现付的基础上,加提工资总额的百分之几作为积累,并使其运营增值,就大体可以应付21世纪人口老龄化时养老金支付增加的需要。这样,既可避免现收现付所面临的提取比例不断上升、缴费者负担日重的问题,又可以减轻完全积累式所带来的投资风险和计算困难的问题,受人口结构、通货膨胀和经济状况的影响也相对小些。

由此可见,中国多年以来实行的现收现付模式,经过实践证明已不能适应中国经济发展的需要,政府承担的最终债务风险非常大,而且中国的经济发展水平也无力承担如此大的债务偿付风险;而完全积累模式,由于转制成本太高,受经济条件的制约目前也无法实行。显然,中国实行的部分积累模式是一种调和的产物,也是一种正确的选择。

二、中国社会养老保险积累模式结构的改革及其面临的主要问题

(一) 结余型部分积累模式向综合型部分积累模式转变

中国现行的社会养老保险基金部分积累模式的基本思路是,现在适当提高收费比率,实现部分正积累,以应付将来的负积累,以保持长期的收支平衡。这种部分积累模式,并没有将个人账户和社会统筹部分严格分开运营,实质上是一种结余积累模式。当社会统筹部分收不抵支时,就用个人账户资金予以支付,所以实际上个人账户部分的资金只是在进行账面积累,大部分资金已经被挪用。从中国社会养老保险基

金实行部分积累模式的运行情况看,1997年,中国全年企业职工基本养老保险基金收入为1337.9亿元,支出1251.3亿元,当年尚结余86.6亿元,历年滚存结余682.9亿元;1998年全国基本养老保险基金收入1459.0亿元,支出1511.6亿元,开始出现赤字52.6亿元,滚存结余的养老保险基金比上年减少10.4%;到1999年底,全国养老金发放覆盖达99%以上,中国收缴社会养老保险费1965.1亿元,共发放1924.9亿元,发放人数2890万人。如果考虑个人账户积累部分,当年收支仍然不平衡。最近几年,由于中国企业离退休人员增加和待遇水平提高等原因,基金支出每年增加300亿元左右,致使部分地区养老保险基金当期收支缺口逐年扩大,预计2002年中央财政补助地方养老保险基金当期收支缺口的额度会扩大到400多亿元。可见,这种做法事实上已经遇到困难,在起步阶段就已经出现了支大于收的结果,随着中国进入老龄化社会,社保基金缺口将进一步扩大,国家财政将不堪重负。如果继续提高中国现行已经比较高的社会养老保险收费比率(平均占工资额的25%左右,国际上其他国家的社会养老保险基金交费比率一般不超过20%)也是不现实的,因此改革现有的部分积累模式势在必行。

为了解决目前中国现行的部分积累模式在实践中遇到的问题,必须改革现行的所谓“结余型”部分积累模式。在现有部分积累模式的基础上形成一种新的部分积累模式——“综合型”积累模式。

所谓综合积累模式就是将社保基金的两个部分实行不同的积累模式。首先将个人账户部分实现完全积累模式,国家统筹部分仍实行现收现付模式,当统筹部分收支不平衡时,由国家财政调节。综合积累模式本质上仍然是一种部分积累模式,但它与现行的部分积累模式相比能有效地控制政府风险。

现收现付模式的风险完全由政府承担,风险较大;完全积累模式的风险全部由被保险人自己承担,政府风险最小;部分积累模式的政府债务风险介于二者之间,且可以通过调整积累比例以控制政府所承担的风险。

(二) 调整积累模式内部结构可有效控制转制成本

1. 提高社会养老保险模式效率

现行部分积累模式中统筹部分占有较大比重,而且还存在空账运行,形成了一种在资金流程上与现收现付没有实质性区别的“空账运行”模式。这与最初确立的、通过建立个人账户实施的部分积累模式的改革目标是不一致的,同时也说明现行的积累模式仍然是一种效率很低的模式。实际上,中国因受客观经济条件的制约必须选择部分积累模式,那么首要考虑的问题就是选择什么样的模式结构,这也是社会养老保险积累模式选择的关键所在。目前中国在模式结构改革上仍然有较大困难,从降低政府债务风险的角度考虑,政府倾向于选择完全积累模式,如果从当前政府弥补转制成本的角度看,又倾向于采用现收现付制。因此,选择一个合理的模式结构既可以降低政府偿付风险又可以缓解因积累模式转变而造成的“转制成本”的现实压力,就显得非常重要而紧迫。

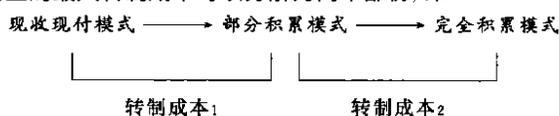
部分积累模式同时兼顾了公平与效率,在部分积累模式下,公平和效率的关系可以通过模式内部的结构调整来调节。中国目前的部分积累模式中,个人和单位交费占工资的27%左右,进入个人账户的仅有11%,而且实际上个人账户大部分是空账,因为中国在实际的基金运作中,由于社会统筹部分远远不足以弥补制度变迁的成本,个人账户的资金也被挪用,造成个人账户的空账问题(实账部分只占2%左右)。如果不考虑空账问题,仅从个人账户与统筹部分的比重来看,中国现行的社会养老保险模式仍然是偏重公平、忽视效率的模式结构。要较好解决公平与效率的关系,首先应对现行的部分积累模式结构进行改革。在模式的结构设计和管理

上不仅应同时体现公平与效率,而且应向效率倾斜。具体而言,实行新的综合积累模式,就是严格划分社会统筹和个人账户资金,进行分别管理。在将个人账户做实的基础上,逐步提高个人账户在社会养老保险基金中所占的比重并进行完全积累,最终达到提高养老保险模式的结构效率的目的。这不仅可以提高社保基金的偿付能力,而且充分体现被保险人的利益与其供款的联系,调动个人参加社会保障的积极性,提高社会保障的效率。

2. 社会养老保险积累模式的渐进式改革与控制转制成本相结合

目前,中国社会养老保险的转制成本的规模究竟有多大,实际上并没有一个准确的结论,而且各种估算结果差异较大,这很大程度上与对社会养老保险转制成本含义的认识差异有很大的关系。由于影响转制成本的因素较多,对其作一个界定是有必要的。所谓转制成本就是在社会保障制度的转变过程中,由于制度转型而必须付出的成本,亦即社会保障制度的转变过程中的资金缺口。具体到社会养老保险来说,转制成本就是积累模式的改变造成的成本,理论上转制成本的最大值就是现收现付模式向完全积累模式转化过程中的资金缺口。

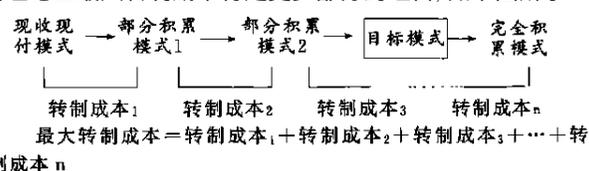
如果我们选择某种部分积累模式(各部分积累模式的区别主要是根据模式结构的不同而划分的)作为目标模式,理论上的最大转制成本可以分解为两个部份,即:



用公式可以表示为:

$$\text{最大转制成本} = \frac{\text{转制成本}_1}{(\text{现收现付} \rightarrow \text{部分积累})} + \frac{\text{转制成本}_2}{(\text{部分积累} \rightarrow \text{完全积累})}$$

如果养老保险制度的改革,不是一步实现的,其目标积累模式的改革是经过一些过渡性部分积累模式逐步实现的,则理论上最大转制成本将是更多部分的组合,如下图所示:



由上面的公式可知,如果中国社会养老保险积累模式实行综合积累模式,并采取逐步过渡的方式进行养老保险制度转换,将可以有效控制转制成本过大的压力,同时通过提高模式结构效率也可以大幅度减少社会养老保险的转制成本。

社会养老保险综合积累模式的转制成本的高低,取决于综合积累模式中的完全积累部分所占的比重,完全积累部分所占的比重越大则“转制成本₁”越大,为了控制因过大的转制成本给国家财政造成的压力,在适当控制“转制成本₁”比重的同时增加完全积累部分的资金增值率,是有效降低转制成本的方式。

目前,中国社会养老保险的转制成本的规模究竟有多大,实际上并没有一个准确的结论。中国社会保障的转制成本较保守估算为2.87万亿元以上(理论上的估算值),关于这个数值的估算有很多种估算方法和估算数字,较高估算的转制成本数值达6.7万亿元,但较合理的估算值应在3~4万亿左右。因为目前60岁以上仍未纳入社会保障体系的老年人口,原则上不会再纳入社会保障体系计算,这一部分老年人口的养老问题应由其家庭和社会慈善救助机构解决;其次,中国事业单位未纳入社会养老保险体系,应由财政预算

拨款解决,也不可能进入现行的社会养老保险体系,即使将来事业单位工作人员纳入社会养老保险体系,则相应社会分配结构将发生很大变化;第三,社会养老保险基金的“欠债”只是相对完全积累模式而言的,如果中国社会养老保险基金最终不实行完全积累模式,而是沿用部分积累模式,则部分积累模式中现收现付的这一部分的“债务缺口”就没有必要算清,因为这种代际互济将一直延续下去;第四,现行社会养老保险基金被挪用的那一部分资金,不仅需计算“本金”的数额,而且要计算这部分本金的增值额。关于这部分本金的增值额的计算,其收益率无法准确界定。由于上述这些原因,关于社会养老保险基金的转制成本计算,有许多不同的计算结果,而且各种估算结果差异较大。由于没有一个确切的数据,使得转制成本风险难以预测和控制,为正在进行的社会养老保险的改革造成了较大的障碍。在以往积累模式下,由于个人账户的空账问题使转制成本更加难以估算,且有进一步扩大的趋势。在综合积累模式下,实行个人账户的完全积累,首先必须由国家注入资金“做实”个人账户。由于个人账户的空账额占总转制成本40%左右,相对于理论上最大的总转制成本而言,缩小了一半以上,比较容易解决,所以可以先解决个人账户的空账问题,从而可以控制转制成本继续扩大,降低转制成本的风险。

实行综合积累模式可以逐步增强社会养老保险基金的偿付能力。由于个人账户实行完全积累且资金权属明晰,可以先让这一部分资金进入资本市场,解决其保值增值问题,统筹部分仍然按原来的方式运营,总体上看整个社会养老保险的偿付能力将得到提高。社保基金进入资本市场,其实只是个人账户部分进入资本市场,这样既对资本市场的冲击不太大,也有利于社会保障偿付能力的提高,客观上也有利于资本市场的长期稳定发展。

三、中国社会养老保险模式的改革方向是优化宏观模式结构

(一) 微观积累模式与宏观积累模式

1. “多支柱”养老保险积累模式

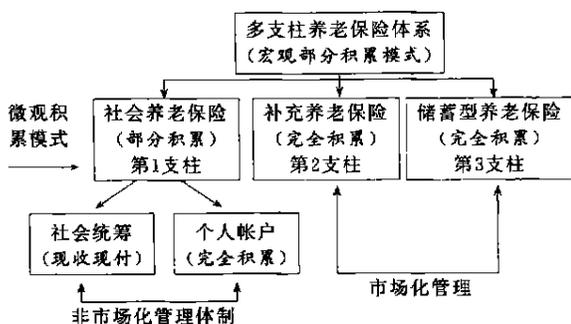


图1 中国“多支柱”养老保险模式结构图

多支柱养老保险体系(如图所示),是国外较为流行的做法。中国提出的多层次的养老保险体系与之相类似,但各国都有不同的特点。例如,中国养老保险体系中的第一支柱,包含了非市场化管理的“个人账户”,这一点是中国的一个显著特点;此外,由于各国养老保险体系受经济发展水平等诸多因素的影响,三大支柱构成的宏观积累模式也有较大的区别,中国的第一支柱的工资替代率较高,而第二支柱的替代率非常低,这也是中国与其他国家有明显区别的一点。

2. 微观积累模式

所谓微观积累模式就是某一支柱的积累模式而言的,而各支柱的划分主要是根据管理体制、资金来源等不同而进行划分的。中国以往的改革主要是在第一支柱的框架内进行的,这主要是因为中国的历史原因造成的,也形成了中国养老保险的现状:一方面中国老龄化使政府面临巨大的债务风

险;另一方面又有非常大的转制成本的压力。由此可见,光靠调节微观积累模式的结构,已无法改变现行养老保险体制的困境,必须寻求一条新的出路。

3. 宏观积累模式

所谓宏观积累模式,是就整个养老保险体系而言,其积累模式涵盖了三大支柱的积累模式,从积累模式的结构上看,是一种更为宏观的积累模式。通过改革宏观积累模式,可以有效地解决政府债务风险和转制成本的压力。

(二) 改革养老保险管理体制,优化宏观养老保险模式结构

实行基金管理市场化,可有效提高社会养老保险偿付能力。以往中国社会养老保险积累模式的改革,主要集中在养老金筹集方式改革上。尽管提高缴费(税)率,可以在一定程度上增加养老金积累水平,但是,目前较高的费(税)率已无法进一步提高;扩大养老保险覆盖率增加缴费基数,只能解决一时的偿付问题,也不是一个根本解决问题的办法。多渠道筹集养老金和提高养老金运营效率可以有效提高社会养老保险基金偿付能力,是社会养老保险可持续发展的必要条件。但是,养老金的运营效率的提高和管理体制上的改革,推进的步子仍然不大。目前中国社会养老保险是国家强制实施的,并由国家指定的机构负责社会养老保险基金运营和管理。为了提高社会养老保险基金的运作效率,特别是提高社会养老保险基金的增值能力和偿付能力,其运营管理市场化是发展方向。这就是说在一定的模式结构下,改变管理体制也是提高模式效率的有效途径。

一般而言社会养老保险基金的市场化管理有两种方式:

第一种方式是国家间接干预的管理方式(也可以说是高度市场化管理模式),即通过法律和政策调节方式干预社会养老保险基金的积累,这种管理方式下国家在其中承担的偿付责任和风险都较小。政府间接管理方式主要是通过大力发展补充养老保险基金的市场份额,来逐步降低社会统筹部分的比重。由于社会补充养老保险实行的是基金制积累模式(完全积累模式),在整个社会养老保险体系中,通过市场化方式提高完全积累部分的比重,可以降低政府承担的偿付风险。这种思路是目前国际上比较流行的,是社会养老保险体制改革的发展趋势。这种养老保险积累模式,从全国范围内来看,仍然是一种部分积累模式。不同的是将统筹部分和个人账户部分完全分离管理,并分别纳入不同管理体制之下,形成一种多支柱的养老保险体系,这实际上是一种更高层次的部分积累模式。即:

$$(\text{高层次})\text{部分积累模式} = \begin{matrix} \text{社会养老统筹} & \text{补充养老保险} \\ \text{(现收现付)} & \text{(完全积累)} \\ + & + \\ \text{储蓄型养老保险} & \\ \text{(完全积累)} & \end{matrix}$$

当前中国作为发展中国家,国家偿付能力仍然不强的条件下,这种方式是比较可取的,但是这种方式要求市场化程度较高、法制健全、政策调节有效的制度环境。如果中国实行间接干预的积累模式,则面临将个人账户完全市场化管理的问题,也就是将个人账户与社会统筹部分完全分离,分别采用两种不同的管理模式。这样的话,就在一定程度上否定现行的统账结合的社会养老保险体系,这样改革的力度过大不利于社会保障体系的平稳过渡。显然这种模式目前在中国是不可行的,只有在将来条件允许的情况下,才能采用这种模式,这种高层次的部分积累模式是未来养老保险体制发展的方向。

第二种方式是国家直接干预的方式,即由社会养老保险基金的行政管理机构通过市场化竞争的方式选择投资管理机构,并委托其负责基金的投资运营,以便提高社保基金的增值能力,这种以效率优先为出发点的市场(下转第70页)

所以近年来,不断有学者、官员提出要打造中国的大企业集团,以组成航空母舰式的跨国企业来提高我国企业的国际竞争力。如1997年11月成立的东联集团就是一例。该集团拥有资产542亿元,净资产256亿元,注册资本120亿元,成为炼油、化工、化纤协调发展,有机与无机相配套,产销结合的我国特大型炼油、化工、化纤、化肥基地。但是这些大型企业,上至进入世界500强的中石化、中石油等,下到长虹等企业很多都是国有企业。如果将这些企业强制退出市场,则会造成我国民族工业的极大损失。所以在新形势目前不仅不能让国有企业一下子退出竞争性市场,而且还要积极地进行打造以起到增强我民族企业竞争力的目的。

综上所述,笔者认为国有企业完全退出竞争性产业的时机尚未成熟。虽然一般意义上,随着市场化程度的不断提高,国有制企业将逐渐趋向于提供公共产品,而退出竞争性行业。在竞争性行业中的竞争者基本上将是私人企业或者是产权公众化的股份制企业。但是这个转换过程是渐进的,并非一蹴而就。在很长一段时间内,尤其是在目前我国的经济状况下,仍需要国有企业在竞争性领域承担一定的责任和义务。

四、结语

总之,市场结构与产权结构两者的磨合造成了不少转轨时期特殊的经济现象,主要表现为两个问题:一是转轨过程

中,我国企业的产权结构为何不断变革?二是转轨时期,国有企业应该在怎样产业中存在?笔者认为从理论上讲,市场结构对单个企业的产权结构存在一个部分内生决定的关系,而单个企业的产权结构也对市场结构的形成和变迁有着很大的影响力。如果上升到整个产业市场来看,市场结构与产业的所有制结构之间也有一个互相影响的关系。而且两者的关系不是纯粹固定的,而是一种需要不断调整,不断创新的动态模式。只有正视这两者之间的动态关系,才能够在今后的发展中进一步拓宽思路,面对现实。

注释:

《中国工业发展报告(2001)》,序言,北京,经济管理出版社,2001。

马克思:《资本论》,中文版,第3卷,292~293页,北京,人民出版社,1975。

剧锦文:《产业分布与产业重组》,79~107页,北京,中国,社会科学出版社,1999。

李赶顺:《现代日本型市场经济体制及其经济政策——历史的合理性及局限性》,51页,北京,中国审计出版社,2001。

《彩电大王再续辉煌》,载《南方周末》,2002-03-21,第11版。

(作者单位:厦门大学经济研究所 厦门 361005)
(责任编辑: N)

(上接第58页)化选择,可以提高社保基金的增值效率。因为社会养老保险基金的统筹部分是实行的现收现付模式,因此这种没有积累的方式不需要考虑增值问题。而个人账户部分是实行的完全积累模式,完全积累模式较现收现付模式面临的贬值风险较大,这就要求对基金进行高效的保值增值管理。但这种方式的偿付责任最终由政府承担,其市场化运营的风险也最终由政府承担(这一点是它与高度市场化模式的根本区别),在国家总体偿付能力不强的情况下,国家承担的责任太大,风险也较大。中国目前采取直接干预的积累模式,其市场化投资管理的重点是对个人账户部分的商业化管理,但个人账户占整个社会养老保险收入的比重取决于两个方面:首先是社会养老保险费划入个人账户比率的高低,其次是个人账户资本的投资收益率的高低。为了提高社会养老保险基金的偿付能力,必须扩大个人账户的比重,如果仅靠压缩统筹部分的比率来提高个人账户部分的比率,显然是不现实的,再通过继续提高(目前已经很高的)费率的方式来调整个人账户比重难度显然较大,只能指望提高个人账户资本的投资收益率来调整个人账户比重,但投资收益率的高低受市场条件的制约,其调节作用非常有限而且存在较大的市场风险。尽管选择一个好的管理模式和积累模式的完美结合仍然存在许多困难,相比较而言这种国家直接控制下的市场化管理的结合模式,是目前符合中国国情的较好选择。

应该说这种国家直接干预的市场经济管理的部分积累模式仍是一种过渡性模式,仍存在较大问题,特别是最终的政府偿付能力风险仍然较大。如果要避免国家直接干预方式的弊端,只有在维持或渐进式改革现有的社会养老保险模式的情况下,大力发展社会补充养老保险。当社会补充养老保险的规模发展得较大时,再决定社会养老保险制度中个人账户的取舍或与社会补充养老保险账户合并,最终过渡到高层次的养老保险部分积累模式(“多支柱”养老保险模式),这样可能更为切实可行。

综上所述,中国在选择社会养老保险积累模式时,受到多种因素的制约,不可能一步到位。首先,中国社会养老保险

积累模式受制于中国经济发展水平,一般在经济欠发达地区,政府的最终偿付能力较低,政府债务风险很大,应适当提高现行积累模式中完全积累的比重,所以,中国目前将“结余型”部分积累模式转变为“综合型”部分积累,这是降低政府债务风险的有效方式;其次,选择积累模式应综合考虑政府偿付能力和转制成本的大小的制约。应在逐步“做实个人账户”的基础上,降低或消除政府的隐性债务,控制政府债务风险;第三,通过调整模式结构逐步实现目标积累模式。根据中国的实际情况,养老保险积累模式应该是在现行积累模式基础上进行渐进式改革,经过一些过渡性模式逐步实现目标积累模式,有效控制转制成本集中释放的压力;第四,改革现行养老保险管理体制达到优化宏观模式结构,提高模式效率。在推行综合积累模式的基础上实现投资管理的市场化,同时大力发展社会补充养老保险,建立完善的社会养老保险体系,实现更高层次的“多支柱”的部分积累模式。

注释:

职工按工资收入的25%缴纳社会保险费,在不降低离退休人员待遇的条件下,一般离退休者领取的养老金高于在职职工的平均工资水平。因此,按在职职工的工资中等以上水平支付养老金,则应有4.4人左右的供款才能供养一个离退休者。

邓大松:《中国社会保障若干重大问题研究》,深圳,海天出版社,2000。

宋晓梧:《中国社会保障体制改革与发展报告》,439页,北京,中国人民大学出版社,2001。

宋晓梧:《中国社会保障体制改革与发展报告》,439~441页,北京,中国人民大学出版社,2001。1998年基本养老保险收支数据来源:《中国劳动统计年鉴(1999)》。

汝信,陆学艺,李培林:《2002年:中国社会形势分析与预测》(社会蓝皮书),北京,社会科学文献出版社,2002。

劳动和社会保障部法制司,社会保险研究所,博石基金管理有限公司:《中国养老保险基金测算与管理》,北京,经济科学出版社,2001。

(作者单位:武汉大学社会保障研究中心 武汉 430072)
(责任编辑: N)