

□ 郭士征

论养老保险的财政方式

所谓养老保险的财政方式,简单说来就是通过某种财政手段,筹集必要的资金,以应付养老保险的给付。目前世界上通行的养老保险财政方式,主要有两种:一是“积存方式”,即被保险者的养老保险给付,主要来自本人在加入保险期间的筹资(或与单位共同筹资)。本人(或与单位共同)按月缴付保险费并予以积累,当到达老年退休时,就取出积存资金用于养老金的给付。应用这种方式,主要是初创或建立养老保险制度不久的国家。二是“赋课方式”(即“现征现付方式”),特点是没有积累,老龄者的养老金,是来自那个时点现职劳动者支付的保险费或目的税,并根据每年所需给付的总额,增减收缴的费用。应有这种方式,主要是实行养老保险制度已有相当历史,并且采用“积存方式”已不能应付保险财政所需的国家。在上述两种财政方式中,发展中国家以采用“积存方式”为主,发达国家则大多采用“赋课方式”。

虽然,这两种财政方式是不同发展阶段的产物,但如进行比较的话,还是可以很清楚地看出各自的优劣之处。为了比较方便,我们不妨从以下三个方面着手进行:

(一)资金的供给

资金的供给是衡量某种财政方式优劣的主要依据。“积存方式”是一种类似储蓄的资金结构,其最大优点是有积累,并且积累的资金还能通过各种方式增值,所以这种资金的累积性和增长性,导致这种财政方式的资金供给,比较稳定并且给付有一定的保证,在经济变动面前表现出较强的抵抗能力。但是,这种财政方式需要长时间的积累,一般要经过长达20~40年的资金积存,才能满足给付的需要,而这长达几十年的积存期间,将可能要遇到各种景气波动、通货膨胀以及失业增加等社会经济因素的强烈影响,特别是人口高龄化和养老金给付要求的提高,都会迫使这种财政方式不敷应付。由于支出猛增,积存的资金已不能满足,导致供给缺口扩大,国家虽临时可以接济,但国家的财力也是有限的,不能无限供给,因此这种财政方式随着养老金制度的成熟和时间的推移,资金收支矛盾会更加突出,所以世界上几乎所有先进国家的养老金制度都是从“积存方式”开始,但经过数十年后往往不能继续维持,而被迫转向另一种财政供给方式,即:“赋课方式”。

“赋课方式”(即“现征现付方式”)正如前述是一种根据现时给付需要而征收保险费(或目的税)的资金供给结构,其最大优点是能够根据需要满足给付,解决了“积存方式”因收支不能平衡、赤字不断扩大的难题,在一个相对时期内一定程度上保证了养老金给付的顺利进行。同时,这种财政方式还可以灵活掌握供求而易于调整,管理程序较为简单而使管理成本降低。但是,这种财政方式由于是完全没有积累,因此在应付经济变动上显得非常被动软弱,例如经济

不景气而致使失业率增加的情况下,就会导致因保险费收缴下降而财政吃紧的局面出现。此外,虽然供给的要求可以不断提高,但收缴的保险费或目的税,却是不能无限提高的。这里存在一个很大的制约点,即根据给付需要而征收的保险费或目的税,常常会过高而难以实现收费目标,尤其是人口的老化加快,以及退休者占生产者的比重日益增高的情况下,这种财政方式会遇到同“积存方式”同样的难以为继的局面。例如近期的德国养老金财政,就处于这种不是继续提高在职者的负担,就得降低养老金水准的困境中,专家认为要继续维持现有的养老金水平,到下世纪初时,只有把在职者缴纳的占工资 19% 的保险费提高到 40%,而这对在职者来说是难以做到的,那么唯一出路就是在那时降低养老金水准的 50%,才能平衡资金的供求,而这更是不可能的,所以陷于左右为难的境地。当然,这已不仅仅是德国独有的现象,综观所有采用“赋课方式”的国家,几乎都大同小异地遇到上述难题。

(二) 在职者的负担

任何一种社会保险都必须考虑在职者在经济上的承受能力,因此在职者的负担程度,也往往是人们决定采用某种财政方式的又一重要依据。正如前述,“积存方式”是一种类似储蓄,即用分期筹资,经过几十年积累,直至退休时享用,因此作为被保险者的在职者负担相对较轻并且负担也被均衡化,由于积存金能够增值,所以最后拿到手的养老金不完全是过去负担的总额。从在职者的负担来看,人们有理由更加乐意采用分期筹资并有积累的“积存方式”,因为通过长期积累,不仅负担均衡分散,而且也能比较有保证获得负担所对应的给付。“赋课方式”是一种世代间的扶养,即年轻一代赡养年老一代,养老金的来源几乎都来自在职者的即时缴付,虽然它能暂时解决养老保险的财政危机,但是针对在职者负担来说,有两个问题是不可忽视的:一是养老金的给付,一般具有刚性和逐渐上升的特性,因此后加入者比先加入者的负担要重,从而造成在职者因加入迟早而出现的负担差异,尤其是老人一代因加入较早,相对负担较轻而给付丰厚,所以容易产生两代人之间以及负担与给付的不公平现象;二是由于老龄化、退休人员的增加,以及物价补贴等等原因,导致养老金支出猛增,而所有这些上升的负担,将全部压在在职者身上,因此随着时间的推移,推行现征现付将会显著加重在职者的负担。

(三) 整体指导思想

虽然,从在职者负担来说,“赋课方式”并不可取,但如从整体指导思想比较,则“赋课方式”的指导思想大可推崇。我们知道,“积存方式”的指导思想是,在职时积累的款项,待年老时以养老金的形式回到自己手中,所以推行起来阻力较小,容易被人理解,但其性质仍是一种为了个人的老后储蓄,着眼点相对狭小。然而“赋课方式”的指导思想,却是在职一代对年老一代的扶养,每个在职者虽在年轻时负担了老一代的养老金,但在他老后也同样可以获得新一代在职者的扶助。这种世代间的轮回,类似“我为人人,人人为我”,思想境界和起点都较高,同时以扶养关系联系在一起的这种财政方式,实际成了两代人的共同纽带。因此国外把它称之为一种向现代老龄者提供养老金而筹资的“社会契约”,认为可使人与人之间的关系向更高层次发展,有利社会的延续和稳定。

通过上述比较,两种财政方式都显示了各自的特点和优势,但是在采用时能否任意选择呢?回答是否定的,因为这两种财政方式并不是同一个发展阶段出现的产物,正如有人问是否可以从初创养老保险阶段就采用“赋课方式”一样,这种选择是受到其本身发展规律制约的。不论从先进国家养老保险事业发展的历史来看,还是分析蓬勃发展中国家的养老保险发展现状,首先选择采用“积存方式”可以说是共性的,容易被人们理解而能顺利推行、有积累又能增值、

受到经济变动的影响较小等等,正是导致取得这种共识的基本原因。当然也有例外,这就是30年代在美国建立的养老保险,从一开始就一反常情采用了“赋课方式”,这是由于美国的养老保险最初仅规定一年半筹资,就能领取全额养老金,所以采用的财政方式就只能是现征现付,否则无法应付给付,但因此给以后留下种种问题。例如:第一,世代间的不公平问题。最初的世代和后来的世代之间,所负担的费用相差悬殊,结果最初世代或相对早加入世代取得多额利益。第二,筹资困难问题。由于最初实行“赋课方式”时,受给人数不多,所以筹资额不高,但随着受给者增加,支付也跟着增加,这样筹资额也必须提高,但一般被保险人不理解,并且对一再提高筹资额反感而不满,因此这给筹资带来很大困难。因此,采用养老金的财政方式,还是应从“积存方式”开始,待发展成熟后再慢慢向“赋课方式”转换为宜。在这转换过程中,应注意指导思想的转换。由于这两种财政方式是如此不同,转的弯子很大,为了得到普遍的理解和顺利转换,采用的方法应是渐进的,即转换时留下一个过渡期。在过渡期内可大部分实行现征现付,但仍然留存部分资金予以积累,并且随着时间的推移逐渐减少积存,直至完全转换为“赋课方式”。

但是,正如前述“赋课方式”本身存在许多弊病,因此在转换后不久,至多经历二、三十年又会发生难以维持的支付危机。为此许多发达国家又在纷纷寻找替代或补救办法,但终未能如愿,至多是对“赋课方式”的实施方法作些改良。归纳起来比较成熟的一种改进是:在现征现付的前提下,固定在职者保险费的缴纳比例(即占工资收入的比例),同时降低养老金的替代率(约40%左右)。这种改进主要是为解决在职者被不断提高缴费比例而不堪忍受负担的问题,同时为了避免养老金替代率下降而造成的养老金水准的降低,又明显强化了民间养老保险的补充作用,鼓励普遍加入,以补充养老金收入的来源。总之,到目前为止,在养老金的财政方式的应用上尚未出现根本性的突破,即使改革也仍然主要在上述两种财政方式中徘徊。

九十年代初以来,我国的养老金制度也作了普遍改革,但是由于至今我国尚无统一的养老保险模式,使得各地的养老保险财政方式也显各异。例如海南省和上海市就以“积存方式”为主,而山西省却采用现征现付的“赋课方式”,由此也产生了许多不可忽视的问题。以上海为例,上海希望实行的是“积存方式”,正如上海市城镇职工养老保险制度改革目标中所提出的,通过改革和养老保险基金的积累,要“为渡过下个世纪初退休费支付高峰做好准备”,因此指导思想是明确的,基本考虑和希望选择的养老保险财政方式也都是正确的。但是由于对这种新旧制度的转换缺乏过渡意识,特别是缺少对已经退休者的养老基金专项安排,因此使养老保险从初创开始,就显得有些“先天不足”,即新生的养老保险制度,从一开始就要全额负担起成千上万过去已经退休者的养老金支付重任,而没有一个正常的积累期。此外,由于是清算旧帐,因此也无法要求和明确提出筹资期或加入期的规定,几乎都是按全额给付,这使刚刚建立的养老保险财政背上沉重负担,虽能应付现实给付,但无余力大量积存资金,以备后用。上海目前养老保险基金的积累率仅达4%左右(即个人缴费部分)。因此,包括上海在内全国实际上还没有一家养老保险是真正的“积存方式”,充其量只能称之为“半积存方式”。这是我国国情下一种特有现象,它的缺陷主要是积累太少,这将给未来给付蒙上阴影。仅据上海市统计预测,2000年时上海市的老龄化率将达19.5%,即五人中就有一人是60岁以上的老人,到2020年时更达到5个在职者要负担3个养老金受给者。这种前景将预示着上海养老保险的财政方式,可能要不了多久就要向“赋课方式”过渡,而转换后在职者的过重负担又将迫使养老保险财政陷入新一轮给付危机。笔者认为,解决的办法除逐年提高被保险者的筹资外,国家对养老保险应逐步有所实质投入。目前来说应下决心把部分国有资产存量转化为养老(下转第38页)

的人格化问题。这是解决国家股问题的难点所在,要将国家股的管理和上市操作具体落实确实是困难重重。可设想,国有资产管理局作为国家股的法定代表应对全国人民代表大会负责,向人大常委会及人代会报告工作;该机构实行分权管理制度,即决策权与操作权严格分离,内部实行分级分权的管理和监督制度;对具体操作人员实行权限限制,将责、权、利相结合;实行严密的监督制度和严格的审计制度等等。

稳定部分法人股。解决法人股问题应与产业结构调整、组建企业集团及企业间的购并活动结合起来进行,政府应发挥指导和引导的作用。应在缩股的基础上采取对发起法人股和社会法人股区别对待的政策。发起法人股应稳定,可规定应长期持有有一定比率的股权,不可随意抛售。社会法人股可分两步解决,第一步通过产权市场进行大宗协议转让,证券中介机构应做好提供信息、牵线搭桥的工作,让那些准备长期投资、希望获取稳定股息和资本增值收益的法人机构更多地持有法人股权,既可使上市公司拥有更多真正关心公司经营成长的稳定的大股东,又可借此实现部分企业间的资产重组,实现规模效应和优化资源配置效应,第二步再逐步解决法人股上市流通的问题。

逐渐消化内部职工股。解决内部职工股可有三条途径:一是规定新设立或新转制的股份公司不再设立内部职工股,本公司职工应与社会公众同样在一级市场上认购。二是规定以面值或低价向本公司职工发行的股票不得上市流通。要鼓励或规定公司职工必须持有若干本公司股权,使他们具有股东和职工双重身份,促使他们更关心公司的经营业绩,也可从公司的发展中得到更多收益,同时还可体现职工是企业主人及使公司更好地处理职工福利和给股东回报的关系问题。三是面值或低价发行的内部职工股票上市必须先缩股,改变目前“以时间换金钱”的做法。现行的发行若干时间后上市的办法因为各公司发行内部职工股的时间参差不齐,管理困难,容易让一些上市公司钻空子,缩股后的内部职工股可与社会公众股同时上市流通。

法人股、国家股转配的个人股,以持有者属性来分已属个人股,既然现行规定是按投资主体来分别管理,转配部分应上市流通,不应节外生枝,使股权结构进一步复杂化。

~~~~~  
(上接第 33 页) 保险基金,同时,还有必要使以后的养老保险给付规范化,进一步严格给付条件,即对筹资期要求要作适当放长,达不到筹资期限的只能减额给付,这将对缓解以后支付高峰的压力,产生显著效果。

此外,如再以采用现征现付“赋课方式”的山西省为例,他们是“以支定收”,逐年确定资金筹集占单位工资总额的比例,目的是希望在养老保险财政上不搞赤字运行。虽然用意并不错,但也存在不少问题。据山西省统计局最近对该省人口老龄化趋势的预测,2002年山西省城市人口中60岁以上者将占人口总数的10.16%,也就是将进入老年型社会,并且每三年增加一个百分点,持续上升34年,到2036年老龄化高峰时,60岁以上的老人要占到总人口的29%。这种人口年龄结构的变化,势必成倍地增加社会养老的负担。同样据该省统计局的测算,如果按现行的现征现付筹资办法,仅企业缴纳的费用占工资总额的比例,将差不多每年要提高一个百分点,也就是在21世纪初该省企业筹资比例将高达30%,超过国际公认的最高极限。人们可以设想,到那时企业又如何能承担起这份重担,养老保险制度还能正常运行吗?据说那时主要以增加个人缴费解困,但一年一个百分点的速率增加,即使不到老龄化高峰,在职者也已不能承受了。由此也可说明,慎重采用何种养老保险财政方式是多么重要,它不仅要考虑现实需要,更要为养老保险制度的长远发展着想,正确选择与否,确实关系到养老保险事业的成败。