

我国社会养老保险筹资模式所面临的困境

山东大学经济学院 山东大学威海分校 张建波 程昶志

一、我国现行社会养老保险筹资模式所面临的困境

1、资本市场的不完全制约着社会养老保险资金的保值、增值。我国的“统帐结合”模式属于部分积累式模式,社会统筹部分采取现收现付方式,个人账户采用完全积累方式。职工退休后领取来自社会统筹的基础养老金和来自个人账户的积累部分。于是退休职工福利能否得到保障,很大程度取决于个人账户积累部分的投资方式和收益率,从国外情况看,在资本市场成熟的国家,资本市场是社会保障基金的主要投资场所。一般地,在资本市场越完全(成熟)的国家,养老基金占 GDP 的比重越高,资本市场的发展是支撑基金制(积累式)养老保险的前提;资本市场越成熟,社保基金的股票投资比例也越高。而且社保基金在证券市场的投资回报率明显高于其他投资收益率。

我国的资本市场属于不完全资本市场。由于我国证券市场起步相对较晚,存在着法制法规不健全、投机气氛过于浓重、监管不力、对上市公司约束软化、与其他金融市场脱节等弊端,这对于社保基金的保值增值是很不利的。

2、政府对社会养老保险金的巨额隐性负债是我国现行社会保障融资模式的重大制约。“统帐结合”筹资模式还产生了养老保险金的隐性债务问题,因为在 1997 年以前参加工作的职工个人账户没有或积累有限,

法,我们从(5) 可以看出 t 期的年轻由于平滑消费的需要将把本期收入的一个固定比例用于消费,其他部分作为投资,以便下期消费。

3、定义均衡

考虑 $t+1$ 时期的年轻人决策,我们同样的有: $\frac{m_{t+1}}{P_{t+1}} = (1-a) y_{t+1} \frac{\beta(1+i)}{(\beta+1)i} \phi \left[\frac{P_{t+1}}{P_{t+2}} (1+i), \xi_{t+2} \right]$ (6)

将(3)、(4) 以及生产函数代入(6) 我们得到:

$$\frac{m_{t+1}}{P_{t+1}} = (1-a) \xi_{t+1} \left[\frac{i + (1+i) \phi \left(\frac{P_t}{P_{t+1}} (1+i), \xi_{t+1} \right)}{(1+i) \phi \left(\frac{P_t}{P_{t+1}} (t+1), \xi_{t+1} \right)} \right] \frac{m_t}{P_t} \frac{\beta(1+i)}{(\beta+1)i} \phi \left[\frac{P_{t+1}}{P_{t+2}} (1+i), \xi_{t+2} \right] \quad (7)$$

我们定义一个均衡:

$$\xi_t = \xi, \frac{m_t}{P_t} = \frac{m}{P}, \frac{P_t}{P_{t+1}} = \frac{1}{1+n}$$

由(7) 我们可以得到均衡产出(先由 7 得到均衡货币余额,然后代入生产函数)

$$y = \xi^{1-a} \left[(1-a) \frac{\beta}{(\beta+1)i} \right]^{1-a} [i - (1+i) \bar{\phi}]^{1-a} \quad (8)$$

4、各种比较静态分析

(1) 产出对货币发行速度:

$$\frac{\partial y}{\partial n} = (1+i)^2 \frac{a}{1-a} \xi^{1-a} \left[(1-a) \frac{\beta}{(\beta+1)i} \right]^{1-a} [i + (1+i) \bar{\phi}]^{1-a} \bar{\phi} \frac{1}{(1+n)^2} \quad (9)$$

由于 $\bar{\phi} > 0$, 因此我们有 $\frac{\partial y}{\partial n} > 0$, 货币发行速度的增加最终将导致通货膨胀的同比例上升,在名义利率固定的条件下,这将导致真实利率下降,从而导致企业破产概率下降,个人给企业贷款的风险减少,因而个人将减少实际余额的持有比例,增加给企业的贷款,因此均衡产量将增加。

$$(2) \text{产出对利率的弹性: } \eta_y(i) = - \frac{a}{1-a} + \frac{2a-1}{1-a} \frac{(1-\bar{\phi}) - (1+i) \bar{\phi} \frac{1}{1+n}}{i - (1+i) \bar{\phi}}$$

从(10)中我们可以看出,均衡产出对名义利率的弹性符号是不确定的,取决平均名义利率对利率的弹性大小,在利率很小的情况下估计该弹性为负。

结束语

如果中国经济波动的背后的主要原因是由于货币以及信贷的变化,那么货币当局应该采用何种中间目标呢?弗里德曼曾经提倡过,单一的货币的目标,货币当局按照事先设定的一个单一的货币增长率进行货币操作。除了货币目标外,实践中利率目标也常常被采用。很多的研究表明利率目标可能导致自我实现的经济波动,有兴趣的读者可以参考 Schmitt - Grohe, S., and M. Uribe (2000) 的综述。这意味着经济可能存在内生的不确定性。在名义利率确定的情况下,这个问题变得更加严重,设想经济中不存在外部的不确定性,由于经济中的主体预期通货膨胀会增加,这样预期的实际利率减少,企业成本减少,银行将增加对企业的贷款,从而投资增加,如果投资引发实际的通货膨胀,那么这种预期就是自我实现。因此,未来如果能把投资与通货膨胀的互动关系,加到模型里将是一个很有意义、也很有挑战性的研究。

而未来他们的养老金又必须支付,所以形成了政府对已退休职工的隐性养老金负债。世界银行 2000 年测算,我国的养老保险金的隐性债务大约占 GDP 的 94%,大约 72700 亿元(dof man and sin 2000 年);由此引出的第二个问题是在职职工个人养老金帐户的“空帐”问题,即在个人帐户中也记录了缴纳的费用和利息,但缴费并没有真正聚集起来,而是用于当前退休者的养老金支付,从而形成了“空帐”。据测算我国个人帐户空帐金额已达数千亿元,随着人口老龄化时代的到来,问题会进一步加剧。隐性养老金负债问题以及个人养老金帐户的“空帐”问题如果持续存在,对目前社会保障融资模式的消极影响是致命的。其直接后果是:一是相当于由“新企业”和在职职工承担了社会养老保险改革的成本,加重企业和职工的缴费负担,影响企业的产品竞争力和经济效益;二是有悖于社会保障理应遵循的权利与义务相统一、效率与公平兼顾的原则,严重降低了企业和职工缴费的积极性,不利于社会养老保险的建立;三是改变了在职职工对未来的预期,进而影响了私人储蓄、投资和消费行为。

3、我国社会养老保险资金的筹措是缴费形式,对于企业和投保人约束性差,不利于资金的及时、足额筹措。社会养老保险资金的具体筹集方式可以分为征收社会保障税和由企业与企业与雇员缴费两种形式。社会保障税的征收、管理和支付都有严密的法律规定,具有较强的法律约束。再加上与之配套的预算基金帐户制,即企业和雇员按法定比例将社会保障金存入个人帐户,没有收入就没有支出,具有很强的利益约束;而统筹缴费的收、管、用,都是由政府和部门颁布的一些条例规定的,其约束机制明显不如前者。目前我国的社会养老保险资金是以企业和投保人缴费的形式筹集的。由于对企业和个人的约束性不强,所以致使许多企业故意不缴或少缴,拖欠现象十分严重。现除了广东、上海的养老保险收支略有节余外,其他省市都收不抵支,存在巨额的养老保险赤字。

4、因统筹层次低而导致各地缴费标准不统一,影响了企业之间的不公平竞争和劳动力的合理流动。尽管 1997 年的《关于建立统一的企业养老保险制度的决定》统一了企业和职工的缴费比例,但是只规定了企业缴纳比例的上限(不得超过企业职工工资总额的 20%)和个人缴纳比例的下限,具体标准由省、自治区和直辖市人民政府自定。从实施的情况看,不同地区企业的缴费比例差别较大,严重影响了企业之间的公平竞争。另外,由于社会养老保险保障制度实行地方统筹,所以各个地方的收费标准和发放标准不一样(基础养老金部分和当地的工资水平有关),还影响了社会劳动力在不同地区之间的合理流动,其后果是影响整个经济的运行效率。

二、完善与改革我国社会养老保险融资模式几点建议

1、积极研究、拓展社会养老保险基金的投资渠道。目前我们的投资模式虽然保证了基金的安全,却使社保基金投资渠道受到限制,特别是在我国银行存款利率几次下调和国债利率不断下降的情况下,养老保险金很难得到保值增值。为此,有必要借鉴私营管理模式养老保险基金完全资本化的做法,完善养老金的投资体系,将养老保险基金实现最大限度增值。除了逐步提高投资国内证券市场比例外,应在控制好风险的前提下,积极尝试海外投资办法;适当放宽对养老基金投资范围的限制,可以借鉴新加坡的成功经验,即集股票、债券、房屋等于一体的综合社保资金运用模式;此外,为提高社保基金的运营效率,我们也可以借鉴智利和英国的部分社保资金私营化管理模式。

2、研究出台社会养老保险隐性负债的解决方案。我国养老保险金的隐性债务问题的产生是因为在 1997 年以前退休的职工个人帐户没有积累。目前的支付模式实质上是由在职职工缴费满足退休职工的退休金。这一方面不符合权利义务相一致的原则,是不合理的。养老保险金的隐性债务(社会保障制度转型的成本)的弥补应该由政府来负担,因为他们的“养老金”已通过“预先扣除”转化为政府的收入并凝固在国有资产当中,政府应承担对他们的养老保障义务。政府除了通过国有股减持来弥补养老保险金以外(考虑股票市场的承受力),应当积极尝试其他方法,如通过转让、租赁国有资产的收益(包括地租)、发行特别债券等来弥补。

3、建立社会保障预算、尽快实施社会保障税。按照现代西方经济理论,社会保障属于公共产品或准公共产品,由于消费时存在一定程度的非排他性,可能助长人们的“搭便车”行为。政府通过征收社会保障税的方式筹集社保资金是有效率的,通过编制社会保障预算规范社会保障资金的分配是必要的。我国自实施社会保障制度改革以来,一直没有编制社会保障预算。社会保障基金的收入、支出和使用计划都是由社会保障主管部门自行编制和执行,没有必要的审批程序,这种计划的编制和执行都存在很大的随意性,缺少应有的约束力。所以,应该通过预算的编制、审批、执行、监督和决算制度,对社会保障资金实行全过程的监督,改变目前社会保障资金管理上的混乱局面。通过开征社会保障税,更加稳定、规范地筹措社会保障资金,是建立和完善我国社会保障制度的重要资金保证。

4、通过调整财政支出结构来提高社会养老保险支出在财政支出中的比例。社会养老保险还具有明显的外部性特征,在这一领域市场是失灵的,所以政府应该是社会养老保险事业发展的组织者和推动力量,而且需要财政资金的投入。尽管政府并不是社会养老保险资金的惟一提供者(养老保险具有层次性),但我国用于社会保障的财政支出比例是非常之低的,政府要在现有基础上合理确定企业和个人的负担比例,通过调整财政支出结构来加大对基本养老保险和社会救助的投入力度,争取实现基础养老金部分在全国统筹,消除由此带来的对劳动力流动的影响。而且,近几年我国每年的财政收入连续快速增长,这也为优化财政支出结构提供了物质上的支持。