

波兰的养老金改革及其对中国的启示

<http://www.criifs.org.cn> 2006年3月23日 熊海帆

[摘要]波兰作为前东欧社会主义国家,客观地看与中国在历史背景与现实发展等方面具有诸多的共通之处。就养老金制度的改革推进而言,两个国家都面临着老龄化现象突出、现行体系难以为继、需要兼顾国有资产的保值增值、国内资本市场过于羸弱等一系列棘手的问题。因此,波兰在养老金改革过程中所获得的一些经验教训可供我们研究和借鉴,中国的改革必须坚持独立自主的方针,必须谨慎对待基金制的推行,必须坚持社会主义的发展方向、兼顾各方利益,必须依托法制建设作为坚强的后盾。

[关键词]波兰;养老金改革;部分基金制

由于众所周知的政治背景和历史渊源,波兰与中国在各自的发展过程中始终具有许多共通之处,其中从养老金制度的改革实践看,两国之间的相互交流和借鉴既是必要的也是可能的。

一、不堪重负的现行体制

波兰位于欧洲中部,北临波罗的海,东、西、南三面分别与俄罗斯、德国、捷克及斯洛伐克等国家相接,面积约31 万平方公里,人口3870 万左右,首都为华沙。苏东剧变之后,波兰已从社会主义国家转变为一个资本主义共和国,十几年来最大特点是逐步实现由中央管制型经济向市场经济的过渡。可以说,其国际国内政策的制定相当程度上都是围绕着转制这一主题来进行的。随着国民经济的逐渐恢复和发展(参见表1),波兰人民的物质文化生活水平不断提高,居民的预期寿命也从上世纪90 年代初的男67. 1岁、女70. 2岁增加至现在的男70. 5岁、女73. 9岁,这就意味着波兰国内老龄化问题的日益严峻和社会赡养率的逐年提高。因此,通过做出合理的制度安排以应付来势汹汹的老龄化危机成为波兰国内的当务之急。

过去,波兰的老年保障体系只有两个层次,即基本养老保险和补充养老保险,并且两个层次均采取现收现付的财务机制。该模式在波兰的主要弊病是:第一,政出多门,重叠管理。波兰政府设有劳动与社会政策部、农业部和社会保险局等机构,各部门都能依据各自的权限对老年保障体系的运作施加影响,这势必造成不同部门间的利益冲突和监管的低效率。第二,入不敷出,空帐运转。一方面,波兰国民的老龄化问题伴随着低出生率和低死亡率而变得日益突出,另一方面,一些制度安排也不能保证养老费用的足额征缴与合理使用。以退休制度为例,波兰实行较高的法定退休年龄(男65岁,女60岁)以缓解养老金的收支矛盾,但社会上的普遍情况却是大家纷纷以各种理由提前退休而丝毫不影响退休待遇,法定的退休制度形同虚设。第三,预算补贴过多,财政不堪重负。1995年,财政预算对养老金体系的总补贴占到了GDP的4. 5%,远高于其它几个中东欧国家,这同时也意味着养老金体系30%的运作成本由全体纳税人而不是由企业主负担。到现在,这个比例也有3%左右。众所周知,波兰为了成为欧盟

的一员,长期以来一直致力于达到马斯特里赫特条约对成员国财政状况的相关要求,这严重制约其内外政策的制定实施,也包括对其养老金体系改革进程产生重大影响。

需要进一步指出的是,除了上述的几点问题之外,波兰的养老金体系还存在一个与中国类似的难点,即历史遗留下来的对国有企业职工“偿债”的问题。在前社会主义时期,波兰各大国有企业的利税均上缴财政,工人们的劳动并未得到全额补偿。如今在转制的前提下实行养老金改革,必涉及到对当前的离退休人员如何进行补偿的问题,这既关系到社会公平的实现,也关系到整个社会的稳定大局。

二、如火如荼的改革争论

波兰的养老金改革是一个浩繁的系统工程,参与者甚众,主要包括政界人士、专家群体、国际组织官员和退休人员团体等。在改革模式、改革目标取向等问题的争论过程中,主要形成了三种倾向。第一种是所谓的“社会-政治倾向”。该倾向主张用社会的政治的眼光来看待养老金的改革,因此倡导者以政界人士为主。转制后的波兰实行多党制的共和政体,国内党派林立(截至1995年2月,全国共有265个注册党派),不同党派都把赢得大选取得执政地位作为最高目标。所以,这些政界人士进行养老金改革的出发点都离不开争取尽可能多的民意支持,迎合数量日益增加的老年选民的口味。甚至在1993年,波兰国内成立了“养老金领取人党”与“退休人党”,并于1993-1997年间成为议会中最强大的左翼阵线的一部分。与此同时,1990到1995年间波兰养老金与残障金领取者的人数增加超过200万,非生产者(即法定退休者)人数增长了近8%,他们构成了不可小视的一股政治力量。相对应地,波兰的养老金费用占GDP的比重也从8%翻番至16%。可以想见,若要完全满足这一群体的利益要求,政界人士们的改革方案将给整个国民经济带来怎样的负担。因此,“社会-政治倾向”的实质是将养老金改革作为一件谋求某种政治利益的工具,这在西方资本主义共和政体下是难以避免的。改革的第二种倾向被称为“财务-成本倾向”,主要代表者是那些政府部门和专家中的保守者。这一派人士十分在意波兰国内日益增长的养老成本,担心它会严重影响整个财政金融体系的稳定与安全。因此,他们竭力主张一方面降低养老体系的征缴比例,一方面大力削减财政预算对养老金支付的补贴,从而降低老年保障体系的所谓高成本。很显然,这种观点只看到了维持一个有效老年保障体系的经济代价,却忽视了如果弱化该体系而可能引致的社会成本,有一叶障目、因噎废食之嫌,因而被各界所否定。改革的第三种倾向是“金融-资本倾向”,由一部分思想激进的学者及世界银行(WB)和国际货币基金组织(IMF)的专家所提出来,并引起了广泛的探讨和争议。该倾向主张从技术机制的层面,即从养老金的运作模式入手来重新设计老年保障体系的架构,其核心就是寻求在波兰建立完全资本市场下的基金制养老体系的可行性。曾担任波兰社会保险局主席的W·托平斯基(W·Topinski)有机会访问智利并考察其养老金制度。1992年,他与另一位学者M·威斯尼威斯基(M·Wisniewski)共同提出了一种混合型的养老金模式,其要点为凡是在平均工资120%以内的职工收入实行现收现付制,超过120%以上的收入实行基金制。与之相似,1994年世界银行和国际货币基金组织的专家们对波兰改革所提的建议是:养老金体系的第一层次实行替代率达20%的统一费率公众养老金;第二层次实行强制缴费的基金制。两种方案都是希望能够借助于金融资本市场实现养老基金的保值增值。三种倾向中,随着争论的深入和改革的逐步推行,第三种逐渐占了上风。最终,波兰的养老金改革焦点集中在要否实行基金制以及如何实行基金制上。

实行养老基金的一个必要条件是要具备一个具有足够广度和深度的资本市场,为基金提供保值增值的渠道。显然,这一点在波兰尚不满足。

然而,出于部门利益动机的驱使,来自于波兰证券委员会和华沙证券交易所的部分人员一直在游说决策部门,以期引养老基金进入证券市场。好在波兰政府表现还算谨慎,组织了多方面的专业人士进行详细论证,没有轻率做出决定。此外,推行基金制养老体系的另一个障碍是如何解决转制中的过渡成本。据测算,波兰如果从现行的现收现付制全面转变为部分基金制(即现收现付与基金制混合),所付出的过渡成本将连续10年以上达到GDP的5%。为此,WB及波兰国内的部分专家开出的药方是通过加速私有化进程来筹集改革所需的成本。所谓“私有化”是指两种手段,一是发行养老债券,把养老负担以另一种方式抛给广大民众;二是国有资产证券化,即将部分国有资产以证券的形式转让给大股东。其中后者从表面上看与中国长期以来处于热烈争论中的国有股减持问题如出一辙,既要考虑国有资产的保值增值,又要考虑社会的承受能力,但在波兰这实际上就是国有资产的任意流失。

三、不可多得的经验教训

通过以上的介绍,我们可以归纳出中国与波兰在养老金改革过程中所面临的共同问题。首先,从国内形势看,两国的养老金体系都非改不可。近20年来,中国居民的预期寿命也大大提高,据第五次全国人口普查结果显示,男69.6岁、女73.3岁[2],并且老龄化程度日益严重,而同时现收现付体制下的养老金空帐运转明显。据业内的普遍估计,迄今全国的养老金空帐规模已经突破2000亿元,比1999年将近翻了一番。因此,现行的养老金体系已远不能适应经济社会的发展要求。其次,两国的改革都面临相似的困境。例如,国的证券市场虽有十余年的发展历史,但仍属极不规范的幼稚型市场,尚不足以为养老基金的运作提供良好的投资场所;再如,中国作为社会主义国家,历史因素决定了仍然存在与波兰类似的国有企业“偿债”问题,处理不好也会严重影响改革的推行及社会的安定。第三,国际环境的改变都为改革的实行增添了几分困难。对于中国而言,加入世贸就象波兰加入欧盟一样是至关重要的,从这个意义上讲,两国的养老金制度改革都不得不考虑一些国际惯例对它的影响,这势必会产生一定的制约作用。

“他山之石可以攻玉”,应该说,波兰的改革至少能够给我们以下几点启示:

第一,改革必须坚持独立自主的立场,不受国外势力的左右。在波兰的养老金改革中,我们始终发现有世界银行和国际货币基金组织的影子。这是因为波兰为了达到欧盟的入盟要求而不得不接受其指派的两大国际组织的指导,但限于自身综合国力的弱小,在许多方面实际上是受制于人。中国加入世贸组织不久,在很多领域的确需要按国际惯例行事。但须知舶来的未必都是适用的,我们务必要坚持拿来主义,采取以我为主、洋为中用的原则,既吸收先进入时的东西又尊重本国国情,这才是正确的改革方针。

第二,改革中必须慎对基金制的推行。养老基金制是一柄双刃剑,它虽然有助于应对日益严重的人口老龄化问题,有利于养老金的保值增值,但它的市场化运作本身也面临极大的系统风险。在波兰国内,至今也未对是否真正实行基金制达成一致,甚至连一些著名金融机构的经理们也认为养老基金是一个十分“昂贵的构思”(Zytniewski, 1997)[1](P187)。对于中国,证券市场的不规范程度始终未得到根本性扭转,加之国内基金管理人才的匮乏,贸然实行全面的基金制风险极大。

2001年中石化上市后迅速跌破发行价给养老基金造成重大贬值,这应当引起业内人士的警惕。从谨慎的角度出发,中国现阶段应该建立一个多层次、部分积累制(而非完全基金制)的老年保障体系,以弥补现收现付制的显著不足,也可以尽量降低基金制的市场风险。

第三,改革必须始终坚持社会主义的发展方向。在波兰,由于股份制企业中“内部人”的存在,以及社会中利益团体“代言人”的影响,其市场化改革实质上是私有制对公有制的剥夺,是资本主义对社会主义的复辟。为此,中国切记不能走入这样的歧途,因为中国经济体制改革的根本目的是在保持社会主义制度不变的前提下实现经济资源的优化配置和生产力的极大解放。其中,老年保障体系的制度创新也是为了更好的解决全体社会成员老有所养的问题,从而构筑起经济社会健康发展的“安全网”和“稳定器”。如果改革偏离了社会主义的基本方向,那么波兰国内那种养老制度探讨演变为政党派系之争的现象必将出现,最终受害者仍是广大社会公众。第四,法制建设一定要跟上改革的步伐。从波兰实际来看,其议会为养老金改革的推行尽到了自己应尽的职责,因为几乎每项改革措施的出台都以议会法案的形式通过,因而成为具有最高强制力的国家法律。反观我国,与养老金制度改革相配套的立法工作一直都很滞后,虽然从上世纪90年代以来由国务院牵头,相关部委也陆续出台了一些条例规章,但毕竟涵盖范围有限,尤其是强制力明显不及法律,使其实施过程中遭遇到了一系列的困难。在这一点上,中国完全可以向波兰学习,将养老金体系的改革纳入法制化的轨道,坚持以制度创新为基础、以法制建设为依托,切实保证各项改革措施的正常推行。

参考文献:

[1] Stanislaw Golinowska. Political Actors and Reform Paradigms in Old - Age Security in Poland [A]. 2001.

[2] 中新网. 平均预期寿命71. 40岁,中国十年人均增寿2. 85岁 [EB / OL]. <http://www.cns.com.cn/2002-09-25/26/226686.html>. 2005-04-16.

[3] TOM网. 中国60岁以上人口达1. 34亿,权益保障有六大问题 [EB / OL]. <http://news.tom.com/1002/3293/20031027-442012.html>. 2005-04-16.

[4] World Bank. Averting the Old Age Crisis: Politics to Protect the Old and Promote Growth [R]. Washington, DC: Oxford University Press, 1994.

[5] 熊海帆, 蒲璞. 养老保险之中西方制度文化的比较分析

[J]. 科技情报开发与经济, 2004 (07) : 113 - 115.

[6] 李光勇. 社会保险研究中的新古典经济学派批评与制度主义方法主张 [A]. 西南财经大学保险学院等. 保险理论研究与实践问题探索 [C]. 成都:西南财经大学出版社, 2002: 299 - 311.

文章来源: 财政金融学研究 (责任编辑: x1)

