

现行养老保险转制成本处置政策缺陷

2005年,我国养老保险个人账户亏空已高达8000亿元,而按照我国现行的养老保险制度,我国的养老金工资替代率约为58.5%,其中20%来自社会统筹,38.5%来自个人账户,显然,如此巨额的个人账户的亏空已对养老保险制度构成了严重的威胁。而造成这一严重局面的一个非常关键的因素就是我国政府的养老保险转制成本处置政策存在明显的制度性缺陷。本文将从制度经济学的视角对我国现行的养老保险转制成本处置政策的制度性缺陷进行分析,以为决策部门提供参考。

一、我国养老保险转制成本的产生

为了应付人口老龄化可能引发的养老保险支付危机,并充分发挥现收现付制和完全积累制各自所具有的优点,我国决定采取部分积累制的养老保险筹资模式。1993年,党的十四届三中全会通过的《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》确定,基本养老保险和基本医疗保险实行社会统筹与个人账户相结合的制度,1995年,国务院据此发布《关于深化企业职工养老保险制度改革的通知》[国发(1995)6号],提出深化企业职工养老保险制度改革的若干政策措施,并提出了社会统筹与个人账户相结合的两个具体实施办法,由各地进行试点。1997年,国务院颁布了《国务院关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的通知》[国发(1997)26号],在该文件中,国务院在总结几年的改革试点经验的基础上,明确地提出了“到本世纪末,要基本建立起适应社会主义市场经济体制要求,适用城镇各类企业职工和个体劳动者,资金来源多渠道、保障方式多层次、社会统筹与个人账户相结合、权利与义务相对应、管理服务社会化的养老保险体系。”至此,社会统筹和个人账户相结合形式的部分积累制的养老保险筹资模式在我国得到确立,我国的养老保险筹资模式由现收现付制转入部分积累制。而实行部分积累制后,按照当时的规定,通过养老保险缴费所筹集的资金在使用时分为两大块,一块进入社会统筹基金,一块则进入个人账户,进入个人账户的资金达个人缴费工资的11%。由于有部分养老保险缴款进入了个人账户,结果导致在转制前参加工作的老职工在原现收现付制下积累的部分养老金权益无法在新实施的部分积累制中找到对直的资金来源,这就产生了所谓的养老保险转制成本。

二、我国目前养老保险转制成本的处置方式

1995年,国务院颁布了《关于深化企业职工养老保险制度改革的通知》,并同时出台了两个实施办法,供各省市自由选择。在此通知中,明确规定职工养老保险实行社会统筹与个人账户相结合,社会统筹部分由企业缴费,个人账户缴费则由企业和个人共同承担,并对政策实施前退休的职工(即所谓“老人”),政策实施前参加工作而将在政策实施后退休的职工(即所谓“中人”)、政策实施后参加工作的职工(即所谓“新人”)采取了不同的措施。办法一规定“老人”的养老金从社会统筹基金中支付,对“中人”则规定其在新制度实施前的工作年限视同缴费年限,以职工个人账户中的储存额推算出全部工作年限的储存额,但视同缴费年限的对应的资金来源则未作规定;办法二在对待“老人”和“中人”问题上则规定“实行个人缴费制度前,职工的连续工龄可视同缴费年限”。并以此为依据计发基本养老金,“老人”的基本养老金从养老保险社会统筹基金中支付。所不同的是,办法一明确规定个人账户按职工工资收入16%左右的费率记入,由个人缴费的全部和企业缴费的一部分组成,另外,企业还必须按“以支定收,略有节余”的原则缴纳工资基数一定比例的费用以组成社会统筹基金,而办法二虽说也规定实行社会统筹和个人账户相结合,但对个人账户的缴费比例则未作明文规定。显然,办法一有利于个人账户的建立,但在养老保险支出刚性的压力下,当个人账户规模既定时,地方政府将不得不依靠提高企业缴费率以筹集足够的社会统筹基金,这必将使企业难堪重负。而办法二由于没有规定个人账户的费率,因而,地方政府在面临养老金支付压力时,可以通过缩小个人账户规模从而相应增加社会统筹基金规模的方式来缓解养老金的支付压力,但也正因为没有明文规定个人账户的费率,就使得社会统筹和个人账户的边界变得模糊不清,为地方政府挪用个人账户资金



或压缩个人账户规模从而缓解养老保险资金不足的压力大开了方便之门，使个人账户无法保障，这又有可能使政府寄希望于通过建立个人账户来缓解人口老龄化危机的计划化为泡影。鉴于上述两种办法的缺陷，国务院于1997年又颁布了《关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的规定》，该决定明确规定，企业缴费的比例，一般不得超过企业工资总额的20%（包括划入个人账户的部分），同时规定，按本人缴费工资11%的数额为职工建立基本养老保险个人账户，个人缴费全部记入个人账户，其余部分从企业缴费中划入。随着个人缴费比例的提高，企业划入的部分要逐步降至3%。对待“老人”、“中人”问题，则依然采取从前的措施。

从这两个决定中我们不难看出，政策制定者意图通过养老保险统筹基金来解决养老保险转制成本问题。在两个决定中都明确指出，已退休人员的养老金从社会统筹基金中支付，而对待“中人”的视同缴费年限的那部分资金缺口，决定虽说没有明文规定从社会统筹基金中解决，但法律已明文规定，个人账户所有权归个人，而政府又不打算用财政资金来弥补，这个资金缺口显然最终也只有从社会统筹基金中解决。

三、目前实行的养老保险转制成本处置政策的缺陷

（一）处置政策的不公平必然导致政策执行难

按照新制度经济学的观点，制度包括正式规则和非正式规则，正式规则是人们有意识地创造的一系列政策法则，而非正式规则则是人们在长期交往中逐渐形成的社会公认的行为规则和内部实施的行为规则，非正式规则主要包括价值信念、伦理规范、道德观念、风俗习性、意识形态等因素，具有持久的生命力。正式规则一般由国家提供，提供一项正式规则事实上是一种自上而下的制度变迁，它必须借助强制力来推行，因而要付出成本，而成本的大小则取决于该社会的非正式规则对它的认可程度。如果非正式规则对它认可的程度低，那么，该正式规则的实施成本就高，有时这种实施成本甚至会高到使该正式规则无法实行的程度。养老保险转制成本的处置政策也是一项正式规则，它的实施成本也与社会成员对它的认可程度紧密相关，而社会成员对它的认可程度又取决于社会成员对它的合理性、公正性的理解。“维持一个现存秩序的成本反而涉及对现存体制合理性的理解。在社会成员相信这个制度是公平的时候，由于个人不违反规则和不侵犯产权——甚至当私人的成本收益计算会使这样的行为合算时——这一简单的事实，规则和产权的执行费用就会大量减少。”不幸的是，我国现行的养老保险转制成本处置政策的合理性、公正性受到了企业和个人的广泛质疑。现行的转制成本处置政策事实上是要一代人养两代人的老，而且，正如一些养老保险经办机构的人员所说：“社会保障的重点是国有企业，出钱的重点是非国有企业”，“先把他们（非国有企业）拉进来再说”这显然有失公平，因而在实施中遇到了广泛的抵制，结果导致养老保险统筹面始终难以扩大。据劳动和社会保障部和国家统计局发布的劳动和社会保障事业发展统计公报显示，2002年城镇就业职工达24780万人，参保职工11128万人，参保率已高达45%；2003年就业职工达25639万人，参保职工11646万人，参保率为45%；2004年就业职工达26476万人，参保职工12250万人，参保率为46%；而1997年城镇就业职工为17337万人，参保职工8475.8万人，参保率50%，而且，即使在政府的强制力作用下参加养老保险的企业，也是想尽千方百计拖缴、欠缴养老保险费，不少企业瞒报职工人数，少报工资基数，不少国有企业甚至通过向地方财政借款缴纳养老保险费的方式来逃避责任。而养老保险政策执行机构在政策执行阻力重重的情况下，也不得不采取一些不规范的手段来减轻自己的收缴压力，先是对企业采取差额缴拨的方式，结果造成部分企业拖欠或不足额发放职工养老金的情况发生，导致社会不安定；后来，在国家强制实行养老金社会化发放后，又通过与企业谈判的方式来提高缴费工资基数，在社会统筹基金支付依然入不敷出的情况下，就干脆通过挪用个人账户的资金来解燃眉之急，结果导致个人账户“空账”运行，使国家寄希望通过建立个人账户以渡过人口老龄化危机的计划难以实现。事实上，在政策执行难的情况下，国家试图将养老保险转制成本转移给企业和个人的目的也没有达到，



在养老保险支付刚性的压力下，国家弥补养老保险基金缺口的财政补贴也在逐年增长，2002年为408.2亿元，2003年为530亿元，2004年为614亿元，2005年为651亿元，2006年则高达971亿元。

（二）处置政策的模糊性导致交易成本过高

柯武刚、史漫飞指出：“制度是人类相互交往的规则。它抑制着可能出现的、机会主义的和乖僻的个人行为，使人们的行为更可预见，并由此促进着劳动分工和财富创造。”制度之所以重要，就在于它能通过提供一系列的规则来界定人们的选择空间，约束人们之间的相互关系，减少人们的机会主义行为，使人们的行为变的可以预期，从而减少环境中的不确定性，降低交易费用。而制度发挥这些作用的前提是它必须具有确定性和一定的稳定性。确定性是好的制度的本质要求。所谓好的制度，用制度经济学的话来说，就是交易成本低的制度，制度设置的目的在于节约交易费用，而交易费用的存在取决于三个因素：受到限制的理性思考、机会主义以及资产专用性。机会主义的存在必然会使交易费用增加，因而，要想节约交易费用，就必须有效地抑制人们的机会主义行为。诺思指出：“制度是一种社会博弈规则。”人们的交易事实上是一种博弈，交易双方都希望通过采取有效策略行为来使自己的收益最大化。根据纳什均衡的存在性定理，我们知道，在规则一定时，每一个有限博弈都至少存在一个纳什均衡，既然存在纳什均衡，就意味着存在使交易双方收益都最大化的稳定的策略行为。因此，只要博弈规则一定，交易双方的行为就变得可以预期。但当博弈规则不确定时，交易双方的行为就会变得难以预期。博弈规则对博弈双方的支付函数有重要的影响，当博弈规则发生变化时，支付函数就会发生变化，因而均衡的结果也就不同，人们为使自己收益最大化的策略行为也必定发生变化。规则的不确定也就意味着人们无法准确地知道自己和对方的支付函数，因而也就无法采取稳定的策略行为，人们的行为就会变得难以预期，机会主义行为必然泛滥，交易成本也必然提高。因而，作为社会博弈规则的制度必须具有确定性。

稳定性是好的制度的又一本质要求。按照制度经济学的观点，世界是复杂的，人的理性是有界的，为了简化决策过程，人们往往根据习惯采取行动。习惯是非正式规则的重要内容，习惯可以被理解为由文化过程和个人在某时刻以前所积累的经验所决定的标准行为。熊波特认为，若没有习惯的帮助，无人能应付得了每日必须干的工作，无人能生存，哪怕是一天。尼尔森和温特尔认为，一种行为若能成功地应付反复出现的某种环境，就可能被人类理性固定下来而成为习惯。制度是一种社会博弈规则，在某一具体制度下，一定存在对应的纳什均衡，人们一定可以找到一种使自己在该制度下收益最大化的策略，只要制度不变，人们就会采取这一策略行为，这种策略也就容易固定下来成为习惯。但一旦制度变化，这一习惯就会变得不合时宜，为了使自己的收益最大化，人们就必须调整自己的策略行为，形成新的习惯，但如果制度频繁变动，就会使人们变得无所适从，节省决策成本的习惯也就无法形成，没有习惯的参与，交易成本必然高昂，因而，要想节约交易费用，制度必须具有一定的稳定性。

我国现行的社会养老保险转制成本处理政策由于缺乏应有的公平性，因而一开始就显得底气不足，只是含糊地说，退休职工（“老人”）的养老金从社会统筹基金中解决，政策实施前参加工作但还未退休的职工（“中人”）在政策实施前的工作年限视为缴费年限，却只字未提养老保险转制成本问题，这就使得政策模糊不清，而政策的模糊不清必然使执行机构和缴费者之间无法形成均衡策略，因而，执行机构和缴费者就必须不停地根据对方的策略来相互调整自己的策略，只有这样才能使自己的收益最大（差额缴拨，通过商议确定缴费基数、拖欠、逃缴、通过财政借款缴费等策略行为即源于此），而这种反复调整的过程必将提高交易费用。

事实上，我国现行的养老保险社会转制成本处置政策是一种摸着石头过河的思路的产物，政府也只是心存侥幸心理，对其是否有效并没有把握，因而，在政策的实施过程中，当缴费者的策略行为导致政策目



标无法实现时，政府就会修改政策，但始终不能从根本上解决问题，因而政策也就始终处在不断修改的过程中，这就使得人们对未来难以预期，从而增加交易成本。

（三）现行政策扭曲的激励机制将对人们的意识产生深远的负面影响

意识形态可以被定义为关于世界的一套信念，它们倾向于从道德上制定劳动分工、收入分配和社会现行制度结构。制度的实施需要成本，而意识形态对制度的实施成本有重要影响，因而，意识形态对制度的顺利实施有着举足轻重的影响。“尽管有一套不变的规则、检查程序和惩罚措施，在限制个人行为程度上仍存在着相当的可变性。”如果缺乏意识形态的约束，人们纯粹依靠成本——收益计算来决定自己的行为，那么，制度将难以实施，“但违反这些规则也符合新古典主义者的利益，只要有关利益和成本的个人主义的计算要求这样的行为。然而，这样的行为会导致任何国家政策的不可行，因为这些规则的执行费用即使不确定，至少也会大到足以使制度不能正常运行”。而适宜的意识形态则能有效地抑制人们的这些行为，从而使制度得以正常运行。

意识形态具有相对稳定性，但是，“当人们的经验与其思想不相符时，他们就会改变其意识观点，实际上，他们试图去发展一套更适合于其经验的新的理性”，也就是说，人们会根据自己的经验修正意识形态。我们现行的养老保险转制成本处置政策由于缺乏应有的公平性、确定性和稳定性，导致人们的机会主义行为泛滥，而执行机构为了减轻自己的压力，也不得不采取适应性的相机抉择策略，如：当企业瞒报、少报养老保险费的缴费基数时，其实执行机构和企业对此都心知肚明，但执行机构不是通过对企业进行琐碎繁重的审计以确定基数，并强制执行，而是通过与企业进行协商来确定双方都能接受的缴费基数。显然，协商的结果与双方的谈判能力密切相关，事实上，这意味着执行机构默认并强化了企业瞒报缴费基数的行为，其结果是使现行政策的实施具有一种扭曲的激励——惩罚机制，即对按政策规定上报缴费基数的企业进行了间接的惩罚，对瞒报、少报缴费基数的企业进行了间接的激励，这种扭曲的激励——惩罚机制必然会使人们诚实守信的信念遭到打击，从而对其意识形态产生负面影响。而不利的意识形态一旦形成，又必将增大今后好的制度的实施成本。事实上，现行的养老保险转制成本处置政策已经由于受到人们目前的意识形态的抵制而付出了巨大的成本，如果这种政策还不能及时改变，一旦形成了不利的意识形态，那么，到采取更公平的政策的时候，又必将受到不利意识形态的抵制，又得付出成本，实在是得不偿失。

（四）现行处置政策必然导致对社会保障专职管理部门的制度约束软化

养老保险制度在运行中有可能出现三种类型的债务，即：养老保险一般隐性债务、养老保险转制隐性债务、养老保险转制成本。三者的发生机理是不同的，相应地，政府对三者所应承担的责任也存在明显的差异。对于养老保险转制成本，由于是政府对养老保险筹资模式实行转换所引发的，因而政府应承担直接的责任，政府必须通过财政筹集资金予以偿还。而对于养老保险一般隐性债务和养老保险转制隐性债务，这类债务不一定真正发生，如果没有真正发生，自然就谈不上什么责任；如果真正发生而转化为现实的债务，政府所应承担的责任则视具体情况而定。养老保险一般隐性债务和养老保险转制隐性债务真正转化为现实的债务一般有三种情况：第一种是由于养老保险筹资模式发生转换而造成的；第二种是社会保障的专职管理部门的管理失误而造成的；第三种是由于不可抗拒的因素而引发的。对于第一种情况而出现的债务，此种债务实质上是养老保险转制成本，政府应承担直接的责任，政府必须通过财政筹集资金予以偿还。对于第二种情况，其直接责任应由社会保障的专职管理部门承担，政府不承担直接责任。对于第三种情况，由于是由不可抗拒的因素而引起的，因而不存在责任主体。不过，对于第二、三两种情况，尽管政府不承担直接的责任，但政府作为一个公共主体，有义务化解公共风险，维护公共利益，因此，在第二、三两种情况下，政府仍应积极采取妥善的措施对债务进行处理，如果其它的措施仍不能有效解决债务，那么政府应承担最后的支付责任。



从上面的分析中可以看出，养老保险制度运行中所发生的现实的债务由于其发生的原因不同，相应地，政府应承担的责任也存在很大的差异。对于由养老保险筹资模式发生转换而造成的现实的债务（即转制成本），政府必须承担直接责任；但对于由社会保障的专职管理部门的管理失误而造成的那部分现实的债务，其直接责任则应由社会保障的专职管理部门承担，而政府只是作为公共主体承担间接的责任。但目前我国现行的养老保险转制成本处置政策却使养老保险的专职管理部门可以轻易地将自己应负的责任转嫁给政府。

目前，政府并未承担起其应承担的养老保险转制成本责任，而是试图通过提高缴费率，通过扩大统筹账户的规模来逐渐消化养老保险转制成本，这种处置政策的不公平性是显而易见的。由于政策显失公平，客观上无疑会给养老保险专职管理部门造成执行困难，这就给养老保险专职管理部门向政府转嫁责任提供了极好的借口，这些部门可以名正言顺地将自己管理不善而造成的损失说成是政府为逃避应承担的养老保险转制成本责任而制定的不公正的政策造成的，从而逃避自己的责任。而在处置政策确实存在不公平问题的情况下，政府对这种转嫁责任的行为也无法深究其责。这种制度约束的软化必然导致养老保险专职管理部门的不规范行为的频繁发生，从而给我国的养老保险事业带来深远的负面影响。

四、政府公开承担养老保险转制成本的责任是明智的选择

事实上，由于现行处置政策存在着制度性的缺陷，我国政府对养老保险基金缺口的财政补贴逐年迅速增长，既有政府必须承担的养老保险转制成本，其中也有相当部分是由于社会保障的专职管理部门的管理失误而造成的，政府本想减轻负担，到头来反而还承担了额外的负担。而更为严重的是，政府不但没有成功地转嫁成本，而且还引发了一系列严重的问题，如：账面上的部分积累制，实质上的现收现付制；企业负担未减反增；个人账户空账运行，在职职工未来的养老保险权益无法保证；与市场经济体制相适应的养老保险制度难以建立；养老保险专职管理部门的不规范行为频繁发生等。因此，政府公开承担养老保险转制成本的责任无疑是明智的选择。

