

摘要：随着中国养老保险制度改革不断深入，产权问题越来越成为影响养老保险制度有效性的重要因素。合理的产权结构对中国养老保险体系的建设有重要意义。首先论述产权理论的基本内容，在此基础上介绍了我国的养老保险制度相联系，从产权的视角探讨了中国养老保险制度存在的问题，最后，在此基础上提出了法律上和制度设计上的解决方案。

关键词：产权；基本养老保险；制度

一、产权理论与我国基本养老保险制度的产权现状

产权理论是新制度经济学的核心内容。按照阿尔钦的定义，“产权是一个社会所实施的一种经济品的使用的权利”。马克思认为，产权不是指人与物的关系而是指由物存在及关于它们自身使用而引起的人们之间相互认可的行为关系，是一系列用来界定人们在经济活动中如何受益，如何受损，以及他们之间如何进行补偿的规则。因而，从产权定义我们可以看出，养老保险制度的产权能帮助我们界定个人在养老过程中的责任、成本和收益。

根据产权理论，产权可以分为：私有产权、国有产权和共（公）有产权。德姆塞茨曾指出：“共有产权是指共同体所有成员共同行使的权利。共有产权意味着共同体否认国家或私人去干涉共同体内的任何人行使其权利。私有产权则意味着社会承认所有者的权利，并拒绝其他人行使该权利。国有产权意味着国家可以在权利的使用中排除个人因素，而按政治程序来使用国有财产。”

1993年十四届三中全会提出建立多层次的社会保障体系，城镇职工养老保险金由单位和个人共同负担，实行社会统筹和个人账户相结合的模式。从产权视角看，养老保险的统筹账户应该属于所有参保人的共有财产，属于共（公）有产权；养老保险中个人账户部分属于私有财产，是私有产权；养老保险中的国有产权指的是全国社保基金中用于养老的部分，这主要由中央财政或转让国有资产而来，是国家的重要储备和战略资源。

根据产权理论，不同类型的产权安排其经济效率是有差异的。一种产权结构是否有效率，主要视它是否能为在它支配下的人们提供将外部性较大地内在化的激励。在共有产权下，由于共同体内的每一成员都有权平均分享共同体所具有的权利，他在追求个人价值最大化时，一个共有权利的所有者由于成本过高而无法排斥其他人来分享他努力的果实，因而，共有产权导致了很大的外部性，出现“搭便车”行为。

当前中国的社会养老保险制度存在严重的产权问题，首先是产权界定不清晰，没有明确界定政府、企业和个人的责任和范围外边界，造成大量养老基金的流失和企业逃避缴费的行为。其次，一味注重产权界定，在明晰产权的同时并没有想到如何去保护产权，其实，事实上财政基金部分产权是明晰的，就是国家所有。但是，这种明晰的产权该有一个怎样的具体主体来体现国家对整体国有资产“所有”这个权力，这还不明晰，以及这种明晰的产权该有一个怎样的制度来对其进行保护，让其在该有效的制度保护下保值、增值也还不明确。再次，个人账户的产权归属也不明确，国家一直没有理清养老基金的所有权、管理权、经营权之间的关系，因此代理人问题一直是一个致命问题。

二、不清晰的产权权利对中国养老保险的影响

当前中国采取的是统账结合的养老保险制度，养老保险社会统筹的部分属于被保险人的共有产权，而



个人账户部分是个人的私有产权。这虽然在一定程度上对私有产权承认和维护,但是在具体权利的界定上还不是完善和精确,这对我国养老保险产生了不利影响。

1.制度设计中的产权模糊问题。中国养老保险制度设计中虽然明确了社会统筹基金与个人账户基金相结合的模式,国家、企业和个人三方共担的原则已经确立,但是各方的具体责任划分并不明晰,责任分担处于模糊状态;同时,社会统筹和个人账户这两者之间的产权主次关系也没有明确。这就意味着管理层并不清楚要建立的养老保险制度,到底是以社会统筹(现收现付)的共有产权为主,还是以个人账户(基金积累)私有产权为主。这种制度设计上的模糊,不利于制度的正常运行和可持续发展,还会带来严重的“空账”问题。

2.个人账户产权不明问题。个人账户作为一种带有强制性的储蓄,其积累的资金本质上是缴费者的私人财产,对其享有完全产权。作为其权利的自然延伸,缴费者个人在缴费期内享有其个人账户资金的自由转移的权力,通过选择较高管理水平经营者投资运营,以获得较高的收益,实现个人财产的收益权。一般来说,个人是其私有财产最好的看守者,在缴费者对其个人账户基金享有完整的产权时,个人有足够强的风险意识和强烈的动机去关心资金的使用情况。但在目前的制度基础上,由于政府的强制性使个人账户基金的产权受限,激励机制受到损害。特别是在政府承担起对养老金的运营时,个人普遍存在“搭便车”的心理,没有较强的动机去关心自己资金的使用情况,更由于现有制度框架内,获取资金经营状况的信息成本很大,导致缴费者个人基本上放弃了这一动机。而个人账户基金所有者权力的缺位,使得政府不具备足够的责任心来管理好这笔基金,往往把个人账户资金作为一种廉价的资本来源,用于平衡政府财政预算、补偿政府的债务和行政支出等。个人账户的“空账”运行已严重威胁到社会保障制度的运行基础,个人账户基金产权的不完整已使得我国的社会养老保险制度处于一种无效率运行的状态。

3.养老保险基金管理问题。不清晰的产权使得社会保障基金管理中存在基金大量被挪用、流失、浪费、贬值的现象。2006年底国家审计署公布了29个省区市、5个计划单列市三项社保金审计结果显示,71亿违规养老基金被审出。很多地方挪用、占用养老基金现象严重。如河南新密市将企业职工养老保险基金637万元存入两家城市信用社,由于2002年11月信用社撤销,资金面临损失。2006年初,广州市社保局称,广州曾有9亿元养老金被挪用,其中5.7亿已无法追回。有些行业主管部门存在截留社保费的问题。如建行贵州省分行与工行贵州省分行少申报缴费基数,在征得贵州省社保局的同意后,对已提取的基本养老保险费和失业保险费6422.64万元予以截留。

三、中国现行产权制度的变迁对养老保险制度的影响分析

中国养老保险制度的变迁是和我国的经济体制改革联系在一起的。在计划经济时期,中国养老保险制度是以国有产权为特征的。随着中国经济体制由计划经济向市场经济的转轨,政府和企业职能的重新定位,1997年国务院颁布了《关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》,确立了中国养老保险制度由现收现付制向部分个人积累制转变的改革模式。当制度从现收现付制向个人积累制转变时,“新人”不再负责“老人”和“中人”养老金的供应,政府此时承担起了兑现“老人”和“中人”领取养老金权利的责任,从而出现一种隐性债务,这种债务过去隐藏在现收现付制下,体制的转轨才使其显性化。《决定》虽然对“老人”和“中人”的退休待遇如何确定有了规定,但并没有落实资金来源的政策,也没有建立起与隐性债务相对应的基金积累。在养老保险改革实践中,政府采取向“新人”和“中人”的个人账户透支的办法支付已退休人员的养老金,造成个人账户空账现象严重。从1995年社保制度改革开始至2004年底,中国养老保险个人账户空账规模累计已达7400亿元,而且每年还会以1000多亿元的速度增加,社会养老保险体制仍在现收现付制的老路上运行,并没有实现部分个人积累制的改革目标。个人账户“空账”运行问题产生了一系列负面影响:首先,导致了人们对社会保障制度缺乏信任,部分积累制有名无实,养老问题得不到切实解决。其二,国家作为养老保险最后的支付者。如果空账问题解决不好,最终将转化为巨大的财政负担,影响经济的正常运行。其三,我国人口快速老龄



化,隐性债务积累到一定程度会出现严重的支付危机,影响我国社会保险制度的运行。

四、结论及政策建议

根据以上分析,主要两个产权因素影响我国的养老保险制度,一个是社会统筹与个人账户之间的共有产权和私人产权之间的产权界定问题,另一个是共有产权和个人账户私人产权的产权保护问题。所以,我们可以从制度建设和法律规范来协调,具体来说,可以从以下几个方面着手:

1.我国养老保险制度中存在的产权不明晰主要原因是现行统账结合模式没有对政府、企业和个人责任予以清晰的界定,这就需要进行立法,通过法律明确规定政府企业责任,解决制度设计中的模糊问题。同时尽快将社保基金管理条例纳入立法日程,禁止基金被占用和挪用。清晰的产权是解决养老保险制度问题的根本途径。

2.明确个人账户产权归属和提高其运营效率。作者认为,应该同社会医疗保险基金个人账户一样,政府应明确个人账户产权归属个人,任何部门不得挪用挤占。另一方面,对于个人账户基金必须从社会统筹账户中分离出来,个人除了在缴费期内不得提前支取外,对其享有完全的产权以及拥有广泛的个人账户基金投资选择权,亦即有权选择竞争性的基金管理公司为其投资经营,以获取高投资回报。

3.在清晰界定产权的同时,注重产权的保护。中国统账结合的养老保险制度,克服了单一的现收现付制以及完全基金积累制度的缺点和不足,是一种创新。但是从历史角度看,我国养老保险制度的变迁在一定程度上存在不连贯的问题,一味注重产权界定,在明晰产权的同时并没有想到如何去保护产权,忽略了其他相应的制度建设,没有达到设想的目标。所以,国家在政策上必须坚定不移地坚持对产权的保护和维护,妥善解决转轨过程中的隐性债务,做实个人账户,这样才能真正发挥现收现付和基金积累制度的长处,避免其缺点和不足,从而缓解我国人口老龄化压力。

总之,从产权角度上讲,社会统筹与个人账户形式和内容上完美结合根本上需要产权制度的完善和对社会统筹的共有产权与个人账户私人产权的清晰界定和保护来解决,而这将是一个长期的历史过程。

参考文献:

- [1] 罗纳德·哈里·科斯.论生产的制度结构[M].上海:上海三联书店,1994.
- [2] 哈罗德·德姆塞茨.所有权、控制与企业——论经济活动的组织[M].北京:经济科学出版社,1999.
- [3] 谢尼亚,舍尔—阿德龙.建立社会保障——私有化的挑战[M].王发运,等,译.北京:中国劳动社会保障出版社,2004.
- [4] 罗伯特·霍尔茨曼,约瑟夫·E.斯蒂格利茨.21世纪可持续发展的养老金制度.[M].胡劲松,等,译.北京:中国劳动社会保障出版社,2004.
- [5] 孙邦祥,郑伟,等.中国社会保障制度研究[M].北京:中国金融出版社,2005.

