

# 政府在社会养老保险机制中的责任缺失分析\*

夏 涛

(重庆工商大学 管理学院, 重庆 400067)

**摘 要:**本文从全新的视角出发来研究中国政府在构建养老保险责任机制中的行为;首先阐述了导致中国养老保险责任机制改革产生缺陷的原因;然后进一步结合现实从三个方面深入地分析了政府的责任缺失;最后从多方位对中国养老保险制度的改革做了简要的评价。

**关键词:**养老保险;责任机制;责任缺失

中图分类号:F840.67

文献标识码:A

文章编号:1008-6439(2007)01-0062-03

## Analysis of responsibility defect of governmental behaviors in social endowment insurance mechanism

XIA Tao

(Management School, Chongqing Technology and Business University, Chongqing 400067, China)

**Abstract:** This paper studies China's governmental behaviors in constructing responsible mechanism of endowment insurance from an brand-new angle, firstly, elaborates the reasons for causing the shortcomings of China's responsible mechanism of endowment insurance reform, then, further analyzes governmental responsible defect from three aspects based on reality, and, lastly, makes brief comments on China's endowment insurance system reform from multiple aspects.

**Key words:** endowment insurance; responsible mechanism; responsibility defect

### 一. 中国养老保险责任机制改革产生缺陷原因

社会政策的不当取向导致中国养老保险责任机制的改革产生了缺陷,而以下两个因素又加剧了缺陷。

#### (一)对制度的路径依赖缺乏正确的分析和判断

对计划经济下单位办福利的批评并不能表明它本身的完全错误,因为这是当时体制下的必然选择,而对这一道路选择的全盘否定对设计和构建新型制度产生了消极影响,结果导致政策选择的极端化。在国内关于社会保障的文献中,福利国家的福利病被简单地认为是养懒汉、妨碍效率、弊病丛生,而对于福利国家在平衡资本与劳工利益矛盾中积累的历史经验缺乏深入的分析和同情的理解,自然不能正确地面对自身的问题。应当说,这种有选择的借鉴实际上是改革“美国化”的反映。

#### (二)制度转轨仍然是在沿袭计划经济体制下自上而下、以长官意愿推动的模式,缺乏民众参与

在现实中,政策的计划与结果之间存在很多策划者事前不能预知的变量而产生政策实施的非预期效果,因此在政策实施时应内置检查机制,可以时刻纠正偏差,保证政策实施

处在一个正确的轨道之上。而在中国,制度转轨中的内在检查机制是普遍缺失的,这大大增加了转轨成本,最终降低了民众对政策的认可程度。这两个根本缺陷反映在政府行为上,既有责任缺失,也有职能越位,它和政府的经济政策与社会政策之间有密切关系。而无论是责任缺失抑或是职能越位,无一不是政府有意识、有目的、经过选择的行动,因此需要有区别的分析 and 对待。

### 二. 政府的责任缺失分析

如前所述,政府在养老保险中的责任被分为制度设计责任、供款责任、监管责任和给付责任,因此分析政府的责任缺失就按照这个分类进行。

#### (一)制度设计责任缺失。

在制度设计上,政府的责任缺失首先反映全国统一的养老保险制度未能建立,换言之,政府仍在回避建立农村养老保险制度的责任。形成这一现象的原因是复杂的。

在客观方面,中国农村养老保险制度五十多年来的发展一直是在“城乡分治、一国两策”的体制下进行的,同时还面临着人口众多、经济发展水平低下和地区发展不均衡的国

\* 收稿日期:2006-10-15

作者简介:夏涛,男,重庆工商大学管理学院。

情,这使得制度建设缺乏对所有成员实行全面保障的客观条件与能力。政府前后政策的随意性、临时性和非连续性反映出在这一问题上缺乏明确的建设理念和目标定位,而究其实,在于没有把养老保险制度作为一项独立的制度来看待,没有把它作为社会政策的一项重要组成部分来看待,而总是将其作为实现其它政治、经济目标的附属物。计划经济时期作为政治运动的副产品,作为农民政治动员的配套工具,体制转轨时期又片面强调为经济体制改革服务。在这种情况下,制度的建立自然是不可能的了。

在主观方面,政府解释责任缺失的理由主要有两条:一是财力不够;二是农民有土地保障。关于第一条,财力不够的含义是不明确的,这要结合政府在农村养老保险中承担责任的比重来考虑。如果继续沿袭现收现付的DB计划,个人不承担供款责任,那么政府的财力显然是不够的;如果采取政府与个人、社会责任相结合的机制,那么政府的财力的不足程度就会减轻。强调政府责任的跟进并不意味着政府包揽,这只是一种理想型而已,而在这里政府的理由显然是以这种理想型为基础的,因此是站不住脚的。关于第二条,土地保障的功能在现时期已经大大弱化,仅靠土地很难实现农民的养老保险需求。

首先,农业经营的绝对收益越来越低,在价格和成本的双重夹击下,农业经营甚至处于绝对亏本状态下。其次,根据现行土地政策,农民对所承包的土地没有所有权,不能凭借出售土地的收入为自己提供保障,因此土地对农民的保障主要体现于就业保障,一旦农民因年老或其它原因丧失劳动能力,这种保障功能将随之消失。再次,随着城镇化的推进,大批失地农民出现,土地的保障功能就更无从谈起了。

其次,政府的责任缺失反映在退休保障制度改革严重滞后,形成了对机关事业单位工作人员和企业职工的双重标准(1993年以后,机关事业单位养老金替代率约为90%,企业约为60%),加强了社会排斥(social exclusion),不利于社会融合(social integration)。这一问题的改革具有敏感性,因此迟迟未被提上议事日程。公务员是否应当在养老保险中承担供款责任,是一个值得讨论的问题,公务员作为国家政策的制定者和执行者,理应无偿享受政府提供的养老金,这似乎是不言而喻的。但是中国是一个发展中国家,财力有限,政府有责任通过制度安排使有限的资源合理配置。在退休保障制度中引入个人责任,应当是构建新型公务员养老保险制度和事业单位养老保险制度的必然要求。

### (二)监管责任缺失

按照《国务院关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》的规定,“基金结余除预留相当于2个月的支付费用外,应全部购买国家债券和存入专户,严格禁止投入其他金融和经营性事业。”这种基金管理方式是从基金的安全性出发的,没有考虑到基金的保值、增值问题。然而正是在这种看似保守的基金监管策略下,却发生了社保基金屡屡遭挪用甚至诈骗的案件。统计显示:在1986年至1997年间,由

于缺乏监管,全国有上百亿元社会保险基金被违规动用。截至2003年底,全国各地共追回社保基金170多亿元,目前尚有20多亿元未能追回。这些问题的发生突出反映了政府在监管责任上的不力,主要体现在四个方面:基金管理机构分散,管理层次过多,使得资金不集中,无法发挥规模效应;基金投资渠道单一,难以保值增值;法制不健全;基金管理不公开,不透明,难以实现有效的监督。

### (三)供款责任缺失

政府供款责任的缺失反映在转制成本的消化方式上。在构建新型养老保险制度中,政府回避了偿付旧制度债务的责任,而是建立了一个社会统筹和个人账户相结合的部分积累的养老保险模式,希望以社会统筹部分的缴费偿付旧有制度的债务,即用新制度所缴保险费支持制度变迁的成本。这样,就既能实现改革的目标,又能消化旧体制的遗留责任。然而这样一种思路存在明显悖论。在确定了转轨目标的前提下,企图通过企业统筹缴费部分解决退休职工养老问题,意味着企业要同时承担离退休职工养老和为在职职工积累养老金的双重任务。而在企业开始为在职职工提供个人账户积累的情况下,社会统筹缴费部分根本不足以支付离退休职工的养老金,于是企业普遍采取了社会统筹基金向个人账户基金透支的“混账”管理办法,造成了个人账户的空账运行。空账运行使得统账结合制度退化成为一种计发办法,部分积累制名存实亡,而在社会统筹和个人账户“混账”管理的情况下,基金总量的结余又掩盖了个人账户空账的严重性。问题的出现源于政府没有明确承诺自己是转制成本的承担者,也没有明确的偿债计划并公之于众。

为了填补个人账户的资金,各界提出了多种方案,其中以变现国有资产为主流意见,其理由是:旧养老保险制度是建立在国家具有充分理性和完全信息、个人是非理性和短视的这一假设前提之上的,因此在理论和机制的构建上,排斥个人承担风险,将风险全部转移给国家,形成国有制下的就业——福利——保障三位一体的制度格局,从而产生了计划经济体制下的隐性契约:职工承诺把必要劳动费用的一部分出让给国家,由国家集中使用和管理这笔风险资金(包括职工的养老保险金);国家承诺向职工提供就业——福利——保障三位一体的服务。在这一隐性契约的安排中,职工养老金外部化为国家所有和占有,风险也外部化为国家承担。按照权利与义务、风险与收益对等的原则,国家作为风险主体,理所当然地占有和使用这笔风险资金;职工作为非风险主体,则获得稳定的养老保险待遇和形成合理的收入预期。而国家取得这笔资金后,将其投资于国家重点投资支持的行业和部门,形成了国有资产。单位不为在职职工缴纳养老保险费,这部分资产或资金实际上已扣除,以税收、利润形式上缴国家财政,然后再由国家财政返还一部分(企业以营业外支出列支)作为养老金发放给已经退休的职工。但是随着养老保险制度背景由计划经济向市场经济转换,养老保险从现收现付制向社会统筹和个人账户相结合的制度转轨,政府率

先单方面废除了计划经济体制下的隐性契约,打破了传统体制下职工投入——收益模式。因此在空账背景下,变现国有资产充实养老金基金就顺理成章了。

基于这种思路,2001年6月12日,国务院发布《减持国有股筹集社会保障资金管理暂行办法》。《办法》规定国有股减持主要采取国有股存量发行的方式,凡国家拥有股份的股份有限公司(包括境外上市的公司)向公共投资者首次发行和增发股票时,均应按融资额的10%出售国有股。国有股存量出售的收入,全部上缴全国社会保障基金。减持国有股原则上采取市场定价方式。然而到了2002年6月23日,国务院宣布,除海外发行上市外,对国内上市公司停止执行《办法》中关于利用证券市场减持国有股的规定,并不再出台具体实施办法。一时间炒得沸沸扬扬的国有股减持就此尘埃落定,可谓“兴也勃焉,亡也忽焉”。根据新华社的报道,停止国有股减持出于两点考虑:一是“在相当长的时间内,难以制定出系统的、市场广泛接受的国有股减持的实施方案”;二是“近期社会保障资金基本平衡,每年需补充的现金量不大,没有必要通过证券市场减持套现来筹集资金”。然而这两条理由都是站不住脚的。其一,国务院在出台《办法》前,向全社会征集了七大类4100余种国有股减持的意见、建议和方案,包括了配售、股权调整、开辟第二市场、预设未来流通股、权证、基金和其它方案(包括存量发售、股债转化及分批划拨等),很难说是不系统的和不能为市场广泛接受的。其二,如果说国有股减持是因为近期资金基本平衡,那么在《办法》出台的一年前资金也很难发生很大变化,也应该是一个基本平衡的状态,这样一来《办法》的出台就毫无意义了。事实果真如此的话,所谓国有股减持就没有意义了。

事实上,政府在这一问题上的摇摆反映了其自我定位不清的问题,它作为公共政策制定者与国有资产管理之间发生了矛盾。作为公共政策制定者,政府需要建立一个规范的证券市场,需要为个人账户筹集资金。而作为国有资产管理,政府又需要国有资产保值增值,从这个角度说,它并不希望证券市场太规范,以使国有资产售出尽可能高的价格。政府的这种双重性格使得它屡屡职能越位,最终损害了减持的结果。《办法》将国有股减持的目的定位于筹集社会保障资金,在此目的驱使下,国有股股东大量在股市上套现,将股市上本已稀缺的现金资源大量抽走,造成股市上供给与需求失衡,最终使股市猛跌。

与国有股减持同时,社保基金开始了上市之路。2001年7月中石化在上海交易所上市,全国社保基金理事会以战略投资者身份投资12.66亿元,以发行价每股4.22元获得3亿股中石化A股的股权。然而中石化上市旋即跌破发行价,社保基金就此被套牢。直到2003年12月2日,中石化创出了年内新高4.16元,如果算上分红,社保基金终于在账面上实现解套,账面盈利1500万元。

这种情况的出现引人深思。1. 社保基金申购中石化A

股的选择并非十分谨慎。此前已有迹象表明申购中石化的非系统风险不可忽视:(1)中石化招股说明书中披露的近三年业绩是“扣除成本后的营业利润总额:1998年—1.1986亿元,1999年66.1932亿元,2000年261.1442亿元”,并未达到《公司法》中要求新股发行“最近三年连续盈利”的标准,严格讲属于违规上市;(2)中石化A股发行价与其在香港上市的H股有较大的价差;(3)中石化的总股本过于庞大。尽管存在这些潜伏的风险,社保基金理事会仍动用了近13亿的资金购买了3亿股,从基金安全性角度观察,如此大量申购的决定未免显得对风险估计不足和缺乏应有的谨慎。这是股市筹资为国有企业解困融资思路的延续,然而社保基金不同于普通资金,对安全性要求很高。社保基金初次入市便选择了一定投资风险的特大型国有企业作为投资对象,大有动用大量资金为大盘国企股发行上市保驾护航之势,自己却不幸沦为大盘国企股高价圈钱的铺路石,其教训是深刻的。2. 对于选择何种基金入市模式在认识上不清楚。

分析供款责任中的政府,我们可以发现,责任缺失与职能越位相互交叉,互为因果。政府在供款责任上的缺失导致了个人账户的空账,使得制度设计背离了最初的目标,在这种情况下正确的解决之道是政府提出明确的偿债计划,借鉴国际上转轨国家的经验,采取多种手段支付转制成本。然而出于回避责任的考虑,政府采取了国有股减持的办法,仍寄希望于通过基金自身的增值来偿付转制成本,结果在政府一身二任和极不规范的资本市场的双重因素下,只能以失败告终。在国有股减持中,政府的职能发生了越位,而在社保基金入市过程中,政府对于基金监管的责任又发生了缺失,导致基金贬值,这些教训无疑是深刻的。责任缺失的后果用职能越位去纠正,是不可能达到目的的;政府在养老保险责任机制中的定位不准确,政府行为就很难实现预期目标。

#### 参考文献:

- [1]成思危. 中国社会保障体系的改革与完善[M]. 北京:民主与建设出版社,2000.
- [2]顾俊礼. 福利国家论析——以欧洲为背景的比较研究[M]. 北京:经济管理出版社,2002.
- [3](日)武川正吾,佐藤博树. 企业保障与社会保障[M]. 李黎明,张永春译. 北京:中国劳动社会保障出版社,2003.
- [4]杨方方. 中国转型期社会保障中的政府责任[J]. 中国软科学,2004(8).
- [5]张强. 政府责任模式的演变及其启示[J]. 华南师范大学学报(社会科学版),2004(5).

#### 注释:

- ① 社会政策(social policy)一般有三个含义:(1)政府用于社会福利和社会保护的政策;(2)社会福利在一个社会中发展的方式;(3)针对上述主题的学术研究。

(责任编辑:周祖德)