

基本养老金应实行本金与基金分流运营

江涛 郑艳秋

(西南财经大学会计学院 成都 610074)

【摘要】 本文从本金与基金分流的角度对基本养老金的属性进行了分析,并分析了个人账户本金与统筹基金的分流运营,最后指出了当前基本养老金管理中存在的问题。

【关键词】 基本养老金 本金 基金

一、基本养老金的属性

1. 基本养老金的公有属性。经济学中通常按照排他性与竞用性两个标准,将物品分为公共物品和私人物品。当然,现实中同时具有非排他性和非竞用性的纯公共物品并不多见,但是在纯公共物品和私人物品之间,却存在着大量的准公共物品,笔者认为基本养老金就是其中一种。

首先,从资金的筹集角度来看,我国基本养老金的统筹部分主要来源于政府和单位,个人账户部分则由职工个人承担。对于这些资金的收取,我国一般采用强制性方式,因此基本养老金的资金来源类似于税收的来源。由于税收源于国家的政治权力,并凌驾于私有产权之上,因此具有明显的公有属性。

其次,从资金的运营角度来看,统筹资金采用的是典型的现收现付制,若有结余,其数额一般也很小,且只能购买国债或存入银行;若有缺口,应当由财政补足。就国外经验而言,基金的管理一般由国家相关部门具体负责,而基金的运营则委托给官方或非官方的信托公司。当然,若运营失败,政府必须承担最后的总担保责任。鉴于我国的市场经济尚处于探索阶段,对于基本养老金个人账户资金的运营必然采取国家直接干预的形式。因此,为实现基本养老金尤其是个人账户资金的保值增值,需要由专门的部门或机构管理,这些都体现了基本养老金的公有属性。

最后,从资金的支付角度来看,统筹部分的资金适用于基本养老金制度覆盖的所有人群,而且支付的数量也是相同的(至少在一个地区内如此)。个人账户的资金,在达到规定的缴费年限后,可以按照每人的账户余额分期给付;若未达到规定的缴费年限,则可一次性领取。由此可以看出,统筹部分的资金,相关者的贡献和享用是不对称的,具有明显的公共物品的特征;而个人账户的资金,虽然体现的是“多缴纳,多享用”的原则,但是其缴纳期间的资金运营是由政府直接负责的,且规定了相应的利息率或收益率,因此并不同于纯粹的私人物品,而是具有准公共物品的特点。

2. 个人账户资金的本金属性。按照郭复初的本金与基金分流理论,国民经济中的资金按照其经济性质和用途分为本金和基金两个部分。其中,本金是各类经济组织与个人为进行

生产经营活动而垫支的资金,从国民经济范围考察,主要包括国家财务本金、企业财务本金和家庭财务本金三类。鉴于前文分析,笔者认为个人账户资金应该属于本金范畴,是国家财务本金的一部分,因此可以称之为“个人账户本金”。个人账户本金具有以下三个特点:

(1)从物质特性上看,个人账户本金属于生产经营性资金,其物质内容是各种生产经营要素。个人账户本金在生产经营过程中以各种经营性资产的形态表现出来,从本金投入的角度可分为实业投资和证券投资。

(2)从运动性上看,个人账户本金若进行实业投资,其所做的是循环周转式的运动,即从货币资金转化为生产资金,再转化为商品资金,然后回复到货币资金。这里不是原垫支资金的简单回复,而是增值后的货币资金经过成本补偿和积累,又开始了规模更大的第二个循环过程,从而形成周转。个人账户本金若进行证券投资,其生产资金和商品资金都是广义上的货币资金,这是证券投资自身的特性。但是从增值角度来看,也是完全符合本金的特性的。

(3)从社会性上看,在个人账户本金的运动过程中所形成的经济关系是一种财务关系,主要是其所有者与运营者之间的产权关系与收入分配关系。应该指出,个人账户本金的投资本质上是一种特殊的委托投资,具有共同基金的部分特征。由于其具有的公有属性,且收益率由政府统一规定,因此相对于一般的财务活动所形成的财务关系而言,其具有一定的特殊性。

3. 统筹资金的基金属性。相对于本金而言,基金是指国家行政组织与事业单位为实现其职能而筹集和运用的专项资金,从国民经济范围考察,包括财政资金、社会事业资金等。具有现收现付制特点的统筹资金带有明显的基金性质,因此可以称之为“统筹基金”。与个人账户本金相比,其亦有三个特点:一是统筹基金的物质内容是各种社会消费品,随着资金的发放,将被相应的养老金领取者所消耗掉;二是统筹基金的运动是“一收一支”的运动,即以货币资金购买社会消耗品,在消耗掉后,又以重新筹集的货币资金购买新的消耗品用于下一时期的消耗,这是“一次收支式”的运动;三是统筹基金运动过程中所形成的经济关系不是一种财务关系,而是对一部

分国民收入的再分配关系,其权力的行使是一种公共权力的行使。

二、个人账户本金与统筹基金的分流运营

由于个人账户本金与统筹基金在物质特性、运动性及社会性上的差异,实质上我国的基本养老金已经被分为两个资金体系,因而在具体的管理与运营中,必须将两者分流运营,而不能由劳动与社会保障部门统管。本金与基金分流理论认为,要实现二者的分流运营,必须在管理主体、目标、原则和方法上进行严格区分,而目前应重点关注目标与主体这两个方面的区分问题。

目标的区分必须关注公平与效率的问题。统筹基金实行的是现收现付制,即以在职职工缴款来满足退休职工的基本生活需要,通过社会共济实现了代际与代内间的公平。因此,统筹基金的目标是以一定的基金支出履行更多的社会责任,在具体的操作上表现为资金的筹集、日常管理与支付三个方面。在资金的筹集方面,主要是尽力扩大基本养老金制度的覆盖面,杜绝企业的逃费与欠费现象;在日常管理方面,重点是保障结余资金的安全,避免资金的挪用、侵占现象发生;在支付方面,主要是将资金及时发放到退休职工手中,避免资金短缺现象的发生,以保证社会的稳定。个人账户本金强调了基本养老金的激励因素和劳动贡献差别,体现的是效率,其目标应该是以一定的本金投入取得更大的经济效益。

主体的区分包括两个方面,即管理主体和运营主体。统筹基金的管理在性质上属于对社会消费资料的价值管理,其管理主体就是劳动与社会保障部门。目前,统筹基金的结余较少,且投资方向主要是购买国债或存入银行,从技术层面来看,运营难度较低,运营主体可以由劳动与社会保障部门兼任。因此,统筹基金的管理主体与运营主体相同。个人账户本金管理在性质上属于对生产经营要素的价值管理,政府有必要成立专门的机构作为产权代表,行使管理主体的职能。个人账户本金要实现保值增值,就不能像统筹基金那样仅购买国债或存入银行,而应进行多元化投资,包括实业投资和证券投资。同时需要成立专门的机构作为运营主体,而不是由管理主体兼任。笔者认为,可以委托现有国资委下属的中介公司进行实业投资,委托国有证券公司进行证券投资。

三、当前基本养老金管理中存在的问题

1. 统筹基金与个人账户本金合流,造成个人账户空转。目前,我国的基本养老金由劳动与社会保障部门管理,这就造成了基本养老金中两种不同性质的资金合流。正如财政“二元化”的年代,财政部门以双重身份参与国有企业的收益分配,并履行保障供给和发展生产双重职能一样,统筹基金与个人账户本金的合流实际上是一种低效的制度安排。统筹基金与个人账户本金的合流,是一种劳动与社会保障部门“二元化”的现象,在管理目标上无法兼顾公平与效率,无法将社会效益目标与经济效益目标分开。在基本养老金总量有限的前提下,两种管理目标相悖。此时,劳动与社会保障部门虽然“二元化”,但由于其作为政府的社会行政管理机构,主要追求的是

社会效益目标,当两种管理目标发生冲突时,保障统筹基金、压制个人账户本金的现象便时有发生,最终造成个人账户空转问题。

2. 统筹基金不足而随意提高企业缴费率,造成统筹基金挤占企业本金。由于转制成本归属不明确,“老年人”与“中年人”的基本养老金原则上只取自社会统筹基金部分,这样一来,统筹基金既要承担发放旧制度下退休职工退休金的任务,又要承担新制度下的互济责任。目前我国企业承担的缴费比率为职工上年工资总额的20%,而其他企业承担的缴费比率一般仅在10%左右,美国法定企业承担的缴费比率是6.2%,日本是8.5%。企业所缴纳的基本养老金实际上构成企业的经营成本,偏高的缴费率必然影响企业在国际上的竞争力。这实际上是一种统筹基金挤占企业本金的行为,长此以往必然影响我国基本养老金制度的可持续发展。

3. 个人账户本金缺少独立的管理与运营主体,造成本金难以保值增值。从国际经验来看,基本养老金一般来源于四种渠道,即政府、雇主、雇员和资金运营收入,四者之间存在着此消彼长的关系。以基本养老金制度比较健全的美国和新加坡为例,二者1996年利息收入占社会保障费用的比例分别为11.68%和24.23%,这为解决基本养老金的长期支付问题起到了至关重要的作用。而我国由于未成立专门的个人账户本金的管理与运营机构,个人账户本金被统筹基金大量挤占,因此无法形成较大的规模。加之国家对社会保险资金投资方向的限制非常严格,基金投资渠道有限,因而基本养老金保值增值的能力有限。虽然从2003年开始允许社会保险基金入市,但是入市比重较小,并未对资金的整体收益作出太大的贡献。

4. 基本养老金制度缺乏激励机制,扩大参保覆盖面困难重重。近年来,我国基本养老金的赡养比率呈逐年上升的态势,而参保率却基本稳定,参保的企业基本上还是局限于国有企业。究其原因,非国有企业特别是民营企业 and 三资企业,参加国家基本养老保险计划的热情不高,这应该是矛盾的关键所在。除了职工的年龄偏小等原因,非国有企业参加国家基本养老保险计划的消极态度还与我国基本养老保险制度缺乏激励机制有直接的关系。由于统筹基金对个人账户本金的肆意侵占,扩大参保覆盖面被认为是缓解基本养老金支付压力的一种有效手段。同时,个人账户本金由于无法实现保值增值,国家只有对其确定相对较低的利息率,这也使得非国有企业变得消极。所以,从长远看,扩大参保覆盖面的关键是要有效弥补统筹基金缺口和提高个人账户本金的收益率,最终提高广大非国有企业参加国家基本养老保险计划的积极性,从而增加基本养老金的缴费额。

主要参考文献

1. 郭复初. 财务新论. 上海:立信会计出版社,2000
2. 魏加宁. 养老保险与金融市场——中国养老保险发展战略研究. 北京:中国金融出版社,2002
3. 李连友. 社会保险基金运行论. 成都:西南财经大学出版社,2000