

隐性养老金债务处理的国际经验及其借鉴

□ 姜永宏

一、隐性养老金债务及其产生

国际上,隐性养老金债务(IPD)是指一个养老金计划向职工和退休人员所提供养老保险金的承诺。IPD作为一个存量概念代表了政府能够明确预计到的债务。隐性养老金债务的产生主要是因为养老金计划缺乏融资的支持。世界银行专家指出了养老金债务来源的四种类型:个人自愿养老金计划的担保、强制性个人养老金计划的担保、缺乏融资的规定受益公共养老金计划和名义帐户公共养老金计划。

IPD与养老金计划采取的融资方式无关。现收现付制养老金计划的隐性债务是大家十分熟悉的债务,世界上无论是发达国家还是发展中国家的公共养老金制度无一不受到其巨大的困扰。基金制养老金计划同样具有隐性债务,最明显的例子是商业人寿保险公司的养老金计划,如果存在隐患,由于不能破产,其债务最终可能传导为政府的债务。因此,在公共养老金计划中,采用基金制的个人帐户由于人均期望寿命等精算因素的变化也存在隐性债务问题。由于IPD概念存在歧义,各个国家在测算隐性债务时应用的方法、假设条件和模型都不尽相同,因而结果也是千差万别。针对这种情况,为了便于国际比较,世界银行推荐采用终止法计算一个国家或地区的隐性养老金债务。所谓终止法就是假设现有养老金计划立即终止,而当前参与该计划的所有养老金领取者和在职职工的未来养老金和其他积累的权益都将得到补偿,这个补偿额就是该养老金计划的隐性债务。

二、隐性养老金债务的规模

隐性养老金规模取决于以下几个重要因素。

第一,养老金制度的覆盖面。在覆盖率相对于总劳动力来说较低的国家里,养老金债务占GDP的比重是比较小的。但是,随着现收现付制计划覆盖面的扩大,由于要向许多新增加的职工许诺未来的养老金,因而隐性养老金债务也增加了。第二,人口的年龄结构。领取养老金者和接近退休的职工越多,养老金债务就越多。第三,给付水平,优厚的养老金承诺意味着未来较高的支出。但是,由于债务是隐性的,对养老金的承诺可以逐渐提高退休年龄、降低工资替代率以及改变指数化的办法来减少。第四,测算所选择的贴现率对结果的影响也比较大。高贴现率的结果是养老金债务较低的现值。对于贴现率的选取,争论较多。国外许多人选择4%的贴现率,这是现在主要OECD国家政府债券的平均长期实际利率;一些专家认为应采取比较接近私营养老基金收益的贴现率;另一些认为,由于公共养老金是由公共养老金计划提供的,其贴现率可低于资本市场的回报率。其他因素精算假设或预测也非常重要,如人口增长、工资增长、享受养老金资格的规定、未来养老金制度的发展变化等等。

来自世界银行的数据表明,采用终止假定法时多数国家的隐性养老金债务处在国内生产总值的100%~200%之间(见表),法国、意大利以及乌拉圭和匈牙利等国都有高覆盖率、高体制内抚养率(即相对较少的职工抚养日益增加的养老金领取者)和优厚的津贴,其养老金债务超过GDP的200%,而克罗地亚甚至高达350%;智利的养老金债务因所选取的贴现率不同而处于GDP的40%~130%。秘鲁为37%左右,哥伦比亚为40%。

部分国家的养老金隐性债务状况

未进行养老金体制改革的国家	隐性债务占 GDP 的比重 (%)	正在改革养老金体制的国家	隐性债务占 GDP 的比重 (%)
塞内加尔	27	萨尔瓦多	35
马里	26	秘鲁	37
布基纳法索	15	哥伦比亚	40
委内瑞拉	30	墨西哥	42
喀麦隆	44	玻利维亚	48
刚果	30	阿根廷	86
巴西	187	哈萨克斯坦	88
土耳其	72	智利	100
阿尔巴尼亚	67	澳大利亚	115
乌克兰	141	英国	184
美国	113	荷兰	188
日本	162	丹麦	189
德国	157	瑞士	189
法国	216	瑞典	210
意大利	242	匈牙利	213
加拿大	121	乌拉圭	214
		波兰	220
		克罗地亚	350

资料来源: Estelle James(1999), New Models for Old Age Security – and How Can they be Applied in China, Paper Presented at the WBI and MOLSS Workshop, Beijing, June 1 ~ 5.

三、处理隐性养老金债务的国际实践与经验

从理论上讲,政府在现收现付制养老金计划中承担了长期的代际交换合同的责任,因而应该承担相应的隐性债务。但 IPD 是由人口、经济和社会多种因素造成的,如人口老龄化等在全世界范围内都是一种正常的人口或社会发展现象;同时我们看到,不仅现收现付制的养老金制度存在隐性债务,而且基金制的养老金制度也同样存在隐性债务。因此,IPD 不应完全归于财政债务,而是政府、企业及个人的共同责任。

国际上也正是按照这一思路探寻 IPD 的解决办法,合理分担三者应承担的隐性养老金债务。政府和企业分摊部分可通过开征社会保障税、国有股减持、出售转让国有资产等方式弥补;个人则通过调节个人缴费或控制养老金支出水平来承担部分隐性债务。国际上通常采用三种处理办法:削减 IPD 规模、寻找特定资产来源、采用一般税收支持和发行养老金债券。

1. 削减 IPD 规模

具体措施包括:①通过延长退休年龄和减少养老金受益水平缩小现行养老金体系来减少养老金隐性债务;②发行“退休金认可债券(recognition bond)”,使养老金隐性债务显性化,明晰养老金的债权债务关系。如果工人对新制度充满信心,而且年轻工人认为即使新制度不对其过去缴费进行补偿养老金待遇还会变得更好,则认可债券的面值可以打折。智利的做法是对愿意参加新制度的工人,政府向其发行了记名式的认可债权,作为其在旧制度中缴费的折价;在参加新制度之后再等值记入个人帐户。墨西哥的做法是工人享有在退休时认为老制度福利更好时退回旧制度的权利。③只是旧制度中的部分人转入新的规定受益的养老金制度体系,即让一部分人继续留在旧制度中。④在新体系中保留

一个现收现付制的公共养老金计划。

2. 寻找特定资产来源

具体措施包括:①动用社会保障储备。②进行资产债务的互换。在国有企业民营化时将部分收益用于清偿养老金债务。如秘鲁、波兰和玻利维亚采用此种战略。玻利维亚用本国最大 6 个国有企业私有化的收益建立起一个养老金基金,旨在为每个人提供一笔平稳的退休金。③加大缴费征管力度,扩大养老保险覆盖面。以此作为暂时的资金来源。

3. 使用一般的税收或发行债券

包括:①削减其他公共支出,建立财政预算盈余,弥补养老金债务融资缺口。②短期资金缺口通过发行普通国债进行弥补。③直接的养老金债务通过税收弥补。

四、借鉴作用和启示

与世界上其他国家相比,中国隐性养老金债务占 GDP 比重并不高,主要原因是中国过去养老金制度覆盖面比较窄。但是早在 2000 年全国就有 18 个省级统筹基金当期收不抵支;全国基本养老保险累计结余可支付月数不足 4.5 个月,并且存在支付能力进一步下降的趋势。因此,对其处理显得十分迫切。借鉴国际经验,中国可以采取如下措施:

1. 削减中国 IPD 规模

①提高法定退休年龄。目前中国的法定退休年龄比 OECD 国家要早得多,正常情况下是男性 60 岁,女性 55 岁;一些特殊行业更早,一般要比上述法定退休年龄分别提早 5 年。退休年龄的延长可以同时起到基金增收减支的两种功效。在中国人口预期寿命不断提高的前提下,推迟法定退休年龄不但必要,而且也具有了现实可能性。根据测算,从中国 IPD 的削减程度来看,如果男女平

均退休年龄提高到 60 岁,债务将缩减 18%,提高到 63 岁时,债务缩减 40%,随着退休年龄的提高,债务水平迅速缩减(汪晓军,2000)。同时,在我国退休年龄每延长一年,养老统筹基金可增收 40 亿元,减支 160 亿元,减缓基金缺口 200 亿元(何平,2000)。但必须指出的是提高退休年龄的主要障碍是就业压力。

②合理确定养老金的替代率。从养老金构成看,按照国发[1997]26 号文,基础养老金为社会平均工资的 20%,个人帐户养老金预期为社会平均工资的 38.5%,总体养老金水平接近社会平均工资的 60%。国发[2000]45 号将工资总额 3%的少部分企业缴费从个人帐户划回社会统筹帐户,而个人帐户养老金的计发办法不变,基础养老金水平也没有提高,使总体养老金待遇降低到 55%左右的水平,减少了中国养老金隐性债务的规模。

③保留一个现收现付的养老金计划并将部分人继续保留在原制度中。中国基本养老金制度的社会统筹帐户是一个的工资替代率为 20%的现收现付制养老金计划,并与社会保障中的社会救济项目相衔接。中国养老金制度中的“老人老办法”,就是将部分人继续保留在原制度中,相应缩小了 IPD 的规模。

2. 调整财政支出结构,增加财政投入

所有国家的社会保障制度都离不开政府财政定期或不定期的补助。优化财政支出结构就是要从以支持经济建设为主转向以支持社会保障、教育等公共财政为主。通过逐渐退出一般竞争性领域、建设性支出债务化、行政管理支出的适当压缩以及其他支出的合理控制,财政能腾出用于养老保险补助支出的比重大概为 10%左右。如果每年拿出财政收入的 5%列入预算补缺口,平均每年就有 700 亿左右。

3. 出售或划拨部分国有存量资产

出售或划拨部分国有存量资产以变现收入、经营增值收入和股权收益偿还养老金隐性债务既有理论依据又具备操作性。2000 年,我国国有资产总规模达到 98859.2 亿元(不包括军队的国有资产),其中经营性资产为 68612.6 亿元,非经营性资产为 30246.6 亿元。2002 年国有资产总量突破 11 万亿元(国企改革网,2003)。截至 2004 年 10 月,由国资委直接监管的中央企业就有 187 家,企业资产总额 9.2 万亿元,净资产为 3.9 万亿元(李荣融,2005)。有计划地逐步将经营性资产的一部分出售或划拨社会保障机构持有,其变现收入和股权收益可为 IPD 筹集大量资金。目前国有上市公司国有股减持比例一般是新股发行规模的 10%。如果国有资产总体上按照 10%的比例转让,将为中国 IPD 筹得近万亿的资金。

4. 国有房产租售收入和国有土地使用权有偿转让收益

国有房产的出售或出租收益是解决中国养老金隐性债务的一个来源,尤其是土地收益计划性强。由于政府是土地供给一级市场上唯一的供给者,对土地供应的调控能力十分强,因此土地收益比较稳定。

5. 发行养老金特种国债

中国在借鉴智利经验时必须注意几点:①我国发行的养老金债券只能记在社会统筹帐户内的养老补偿资金专户上,而不能量化到个人,否则可能产生较大的混乱。②债券的偿还应以国有资

本的变现收入和国有资本的投资收益为财力后盾,而不应依赖财政的支持。这主要是因为传统体制下职工养老金已形成了国有资产,如果依靠财政来偿还养老金债券,政府极可能通过增加税收来筹集补偿金,从而把养老金债务转嫁给企业,进而转嫁给个人。③养老金债券的年发行数量及期限既要考虑养老欠帐的多少,又要考虑国有资产的规模及其投资收益的大小。

6. 开征专项税,为中国养老金制度提供稳定的资金来源

①将社会养老保险费改为社会养老保险税,加大征缴力度。费改税的目的是规范化和科学化。社会养老保险税属于工薪税,其税基为工资总额。根据全国参保单位缴费工资与平均工资的统计比较,前者比后者低 10 个百分点。费改税以后,规范税基管理,把工资外收入规范化、货币化进缴费基数,则仅规范参保单位缴费工资基数就至少可以使养老保险基金增收 10%。

②将个人所得税纳入养老基金的专项来源。与销售税次、增值税相比,采用个人所得税来弥补养老金体系的赤字对经济增长是最有利的,而企业所得税最不利于经济增长(wang, 2001)。而且个人所得税的性质也是一种调节收入分配的工薪税,税基与社会保险税(费)基数的一致。

③开征遗产税并纳入养老基金的专项来源。国际上,遗产税是一种收入调节的重要税种,对社会保障制度的建设发挥着重要的作用。如果国家开征遗产税,可将一定比例收入划入社会统筹帐户,用于支付养老金隐性债务。

7. 提高投资收益

回报率的高低在长期内会对养老保险的可持续性产生重大影响。由于巨额隐性债务的存在,社会统筹帐户虽然管理的资金量大,但只能是一个净支出帐户,不仅没有积累额,还要承受巨大的融资压力。因此,中国基本养老金制度中只有两笔资金可以用于投资。一笔是个人帐户实帐运转后迅速积累的资金;第二笔是社会保障储备基金。对于个人帐户资金的投资管理,不妨就借鉴智利养老基金的投资管理经验,给参保职工更大的投资选择权。而社会保障储备基金由于资金渠道来源于财政投入、国有资产转让和发行特种国债,其投资应由统一的机构管理,目前全国社会保障基金理事会基本具备了这种性质和条件。储备基金管理按照委托代理理论采取全部委托方式,即建立受托人、投资管理人和保管人分工负责,互相制约的管理体制。

8. 调整人口结构

调整人口结构主要是调整人口的年龄结构,这对缓解老龄化的压力、解决中国 IPD 具有重要作用。计划生育是中国的一项基本国策,具有长期性。在控制总量增长的同时,更重要的是要优化人口结构和提高人口素质。大多数人口预测显示 2020 年到 2050 年中国人口总量将稳定在 15 亿上下,因此在这一阶段适时调整人口政策,优化人口结构,将增加养老基金的收入,减少支出,从而减小中国 IPD 的规模。 □

本文系广州市“十一五”金融发展规划重大研究项目的阶段性成果,项目编号:GZZ0008

作者单位:暨南大学经济学院
邮编 510632