

养老保险个人账户低效运行的产权制度分析

孙韡华^{1,2}, 张映芹¹

(1. 陕西师范大学 国际商学院, 陕西 西安 710062;
2. 延安大学 西安创新学院, 陕西 西安 710100)

摘要:为从理论上探索提高养老保险个人账户运行效率的途径,运用产权理论和相关文献分析了个人账户低效运行的根源。分析认为,导致个人账户低效运行的主要原因是产权界限模糊和产权制度缺失。分析结果表明,提高个人账户运行效率的关键在于规范的产权制度和健全的管理体制,其中包括:明确界定个人账户产权的私有属性,发挥产权的效率功能;加强产权立法建设,维护缴费者私人财产权益;个人账户与统筹账户分账管理,保障个人账户产权安全;充分披露个人账户信息,防止产权分割重组中的道德风险。

关键词:养老保险;个人账户;产权利益;产权制度

中图分类号:F840.67

文献标志码:A

文章编号:1671-6248(2009)02-0007-06

养老保险制度是国家根据相关法律和法规,为解决劳动者在达到国家规定的解除劳动义务的劳动年龄界限,或因年老丧失劳动能力退出劳动岗位后的基本生活而建立的一项社会保险制度。中国的养老保险制度自中华人民共和国成立之日起建立,已经经历了60年风雨历程。20世纪80年代为了适应经济体制改革的需要,中国着手对城镇养老保险制度进行改革,经过10多年的探索,于1997年正式确立了以社会统筹和个人账户相结合为特征的混合型养老保险模式,该模式中社会统筹部分为企业职工工资总额的20%,由企业缴费形成,个人账户部分为个人缴费工资的11%,其中企业负担3%,个人负担8%。从2006年1月1日起,个人账户的缴费比率统一由个人缴费工资的11%调整为8%,全部由个人缴费形成,企业缴费不再划入个人账户。此项改革方案是中国社会保障领域改革的重大里程

碑,它顺应了国际社会保障领域改革的趋势,进一步明确了国家、企业、个人三方责任,强调了个人的缴费义务。

个人账户作为强制性个人养老储蓄账户,其存续期长且账户余额大,承担着缴费者个人未来养老的主要责任,因此该账户运行的效率引起了业界的广泛关注。近年来个人账户运行暴露出一个重大危机,即发生“巨额空账”(个人账户有账没钱现象)。截至2005年底,个人账户空账规模达到8000亿元人民币,并且以每年1000亿元人民币的速度增加。有专家预测,如果不积极做实个人账户,随着中国人口老龄化的加速,到2015年空账规模将达到1.5万亿元人民币。对于空账形成的原因,中国学者大致归纳出以下几方面内容:弥补转制成本、账户管理机制僵化、基金运营回报率低、现有会计核算和资金存储制度不规范、缴费率和覆盖面偏低。针对这些问

收稿日期:2008-12-10

基金项目:陕西省软科学基金项目(2006HR34)

作者简介:孙韡华(1983-),女,陕西西安人,延安大学助教,陕西师范大学管理学硕士研究生。

题,中国学者从不同视角提出了解决方案。林义指出,中国应该选择有较高信用基础和相对独立的社会保障银行管理养老保险基金^[1];李珍等提出养老保险基金的分权式管理模式^[2];万解秋等对社保基金入市运营做了详尽分析^[3];刘昌平提出依法划转部分国有资产,充实做大全国社会保障基金,从而解决养老保险转制成本^[4];徐智华认为必须通过立法解决养老老保险费的收缴问题,加大强制收缴养老保险费的力度,对欠缴、拒缴行为追究相应的法律责任^[5]。笔者认为,现有研究仅仅局限于对具体问题的分析,所探讨的问题事实上都有共同的制度根源——养老保险中的产权制度不规范。产权界定模糊和产权制度缺失,导致养老保险制度“异化”,个人账户管理当事人在寻求自我最大利益的同时损害了养老保险制度的效率。如在两账户混合管理模式下,资金管理者擅自挪用个人账户资金来弥补统筹账户资金缺口;缴费者在养老金权益得不到充分保护的情况下,试图通过各种渠道逃避或少缴养老金;政府基金运营部门在没有缴费者监督的压力下,缺乏严格、高效的基金管理工具,甚至出现权力寻租。这种异化既偏离了个人账户基金保值增值的客观规律,又违背了政府建立个人账户预防人口老龄化危机的初衷。因此,通过对个人账户产权—利益—行为—结果的分析,构建能够相互间制衡的产权制度,才能彻底解决个人账户运行低效率问题。

一、个人账户低效运行的产权制度

产权的表面形式是人对物的关系,而实质上是产权主体之间的相互关系。对于某一标的物产权(束)的清晰界定,能够减少市场交易中交易主体之间的摩擦。西方产权学派代表人物科斯在其著作《企业的性质》一文中首次以“交易费用”概念揭示了产权制度与资源配置效率的关系。威廉姆森等经济学家进一步论证产权与市场经济、产权与激励、产权与控制、产权与经济行为的关系。社会保障制度事实上是一种“社会契约”,而产权作为一种保护契约的社会工具,其重要性就在于它能帮助一个人形成合理的行为预期,引导人们实现外部性较大的内在化激励。

按照产权经济学家科斯等人的观点,财产权分

为国有产权、共有产权和私有产权。国有产权的权利为国家所有,国家按照可以接受的政治程序决定谁可以享有或不能享有这些权利;共有产权则意味着在共同体内的每一成员都有权分享这些权利,它排除了共同体外成员的干扰;私有产权是将资源的使用与转让以及收益的享用权界定给一个特定的人,个人对这些权利的享有不应受到限制,个人可以通过自由合约将这些权利同其他物品相交换,个人也可以将权利自由转让给其他人^[6]。这三种产权形式对人们提供了不同的内部激励。在国有产权下,权利由国家指派的代理人行使,代理人对资源使用及其后果不具备完全权利和责任,而国家对其行为的监督成本却很高,因此代理人缺乏提高资源使用效率的激励,另外,代理人行使相关权利往往有其他方面的非经济利益,如政治目标,所以通常偏离利润最大化动机。在共有产权下,每个成员有权分享共同体的利益,个人作为“理性经济人”在追求自己利益最大化的同时,将行为产生的成本转嫁给其他成员,同时自己的成果也无法排斥别人分享。在私有产权下,私人的所有行为是从自身成本—收益角度考虑并受别人利益的约束,能够有效利用资源。因此,私有产权能够产生更大的内部激励。个人账户属于私有产权,是强制性社会保障制度下的特殊契约,参保人在法律所规定的范围内对个人账户应该有:账户基金的使用权、支配权、获利权、让渡权,即有选择基金管理主体、基金投资方案、基金给付方式等方面的自由和权利。

西方社会保障制度发达的国家,如智利、瑞典、新加坡等国对个人账户管理、投资运营给予缴费者个人充分的自由决策权。如智利全国有21个基金公司,投保人可以自由选择投资公司并且可以在各公司之间自由转移账户,形成买方市场。各基金公司为了赢得更多的客户,必须努力提高业务水平,降低管理成本,以低廉的基金管理费用和高效的投资成果吸引投保者,优胜劣汰的竞争机制保证了基金的安全和收益;新加坡在政府投资计划下,基金所有者在保留一笔养老金后,余额可根据自己的偏好选择投资工具。这种方式赋予个人充分的账户资金决策权,也意味着个人对自己决策和后果负完全责任。反过来说,正因为主体具有个人账户独立的产权,才真正有资格进入市场通过签订契约从事市场交易。从结果看,这不仅有效地激励了个人的参与意识,同

时缓解了政府巨大的财政负担,促进了本国资本市场的蓬勃发展。

中国从1997年正式实施统账相结合的养老保险制度后,国务院虽然颁布了一系列基金运营管理的配套方案,但是各个方案都未清晰界定缴费期间个人对账户基金的控制权边界。具体来说,缴费者虽然在名义上是账户的所有者,但没有选择基金管理主体、基金投资方案或策略、基金监督模式、养老金给付方式等方面的自由和权利。这种产权的缺失,使个人账户基金在运营过程中因产权的分割和重组引发了权、责、利的混淆,严重侵害了缴费者的利益,造成了冲突。

第一,政府对个人账户产权的模糊界定使委托—代理关系主体之间无法有效制衡,导致养老保险制度的运行成本高,个人账户基金运营回报率低。委托人作为个人账户的所有权主体,它与代理人(若干控制权主体)的利益是相互独立的。对于前者,权、责、利是内生的,对于后者是外生的,是由前者赋予的,他不会高度关心资产的保值增值,只有依靠前者制衡来防范风险。委托人和代理人之间通过签订契约将资产的所有权和运营权分离。这里委托人应该具有真正的账户所有权而不是虚置的权力,代理人应该具有完全责任能力,当账户运营遇到风险和损失时能有效追究其责任,否则委托—代理风险太大,而且委托—代理链越长,风险也越大。现阶段,中国养老保险个人账户由政府直接管理,从管理的主体来看,社会保险经办机构几乎承担了个人账户管理的全部职责,包括依法接受参保登记和缴费申报,稽核缴费基数,建立职工及离退休人员数据库,管理个人缴费记录,按国家规定将保险费存入银行,购买国债,按规定审核、发放社会保险待遇(委托银行、邮局等社会服务机构发放),提供查询等^[7]。在这种管理方式下,参保人—委托人和社会保险经办机构—代理人权责失衡。该委托代理模式至少缺少了选择机制、约束机制、淘汰机制、监督机制等制衡工具,因此制度运行中的道德风险进一步放大。具体而言,缴费者在缺少管理决策权的制度安排下,其获得信息、实施监管的成本很高,因此最优的选择就是“搭便车”,把政府视为养老保险制度运行风险的最后承担者;社会保险经办机构作为代理人既可以代表公共利益,也可以代表官僚利益,作为经办机构代表的政府官员的效用最大化目标并不

一定是社会福利最大化,而可能是诸如更好的薪金、更多的晋升机会和更小的工作负担等。与此同时,在缺少约束和压力下,相关政府管理机构及其工作人员没有明确的工作目标和责任意识,缺乏资金保值增值的激励,甚至将该资金作为廉价的资本用于弥补财政缺口或作为谋求私利的工具。可见,委托人和代理人都存在机会主义倾向,都力图从“未得到充分界定的公共产权中获利”。这种“囚徒困境”式博弈的均衡结果必然是(不合作、不合作)策略组合,而这个均衡结局无论对社会保障制度还是对个人利益都不是理性最优结果。

第二,个人账户和统筹账户“混帐”管理模式,实际上是将私有产权和共有产权混为一谈,为制度转换过程中产生在共有产权中的转制成本转嫁到私有产权打开方便之门。“转制成本”是现收现付制向部分基金积累制转化过程由于“老人”(新制度实施之前已经退休,没有个人账户积累余额)和“中人”(跨越新、旧两个制度,在新制度实施之前没有个人账户积累余额)没有积累或不足额积累形成的资金缺口,是转制过程无法回避的问题,转制成本由谁负担问题始终没有正面回答。很明显,“老人”和“中人”在实施旧制度的年代中为国家发展做出了巨大贡献,他们不但付出了“剩余劳动”,而且无偿贡献了部分“必要劳动”(这部分劳动成果本应包括在个人薪资中用于建立个人养老基金)。从理论上讲,政府是制度改革的发起者,制度转变后应通过政府财政承担起这部分人的养老责任,即国家承担转制成本,然而中国是通过新制度的统筹账户基金来消化转制成本。由于社会统筹基金部分远不足以弥补巨额转制成本,所以在“混帐”管理模式下通过挪用“新人”(新制度实施之后参保,从参保之日起积累个人账户基金)的个人账户养老金来弥补资金缺口,造成个人账户“空账”。这使“新人”不但要为自己储蓄养老金,还要为上一代人支付养老金,本应由政府财政负担的转制成本转嫁给个人账户,这是对个人财产权利的严重侵占。

第三,个人账户产权界定模糊带来的权力、责任不明确,由此产生了滥用职权、变相越权等“诱发性腐败”现象,造成基金巨大损失。1998年5~8月,劳动和社会保障部、国家审计署、国家财政部对社会保险基金运行状况的调查表明:1986至1997年,全国有上百亿元人民币社会保障基金被违规使用。截

至2003年底,全国共追回违规使用的社保基金170亿元,目前尚有20余亿元未能追回^[8]。这些数据充分证明了一句话:没有约束的权力等于无限的权力,没有责任的权力是资源的极大浪费。

没有一个正式的监督制度对滥用基金的行为进

行严格审核和约束,这就为基金管理者对基金的滥用(内在化激励)创造了条件。以往的改革常选择便于实施的非正式制度改革并未触及正式制度本身,因此改革的效果大打折扣。前文的分析如图1所示。

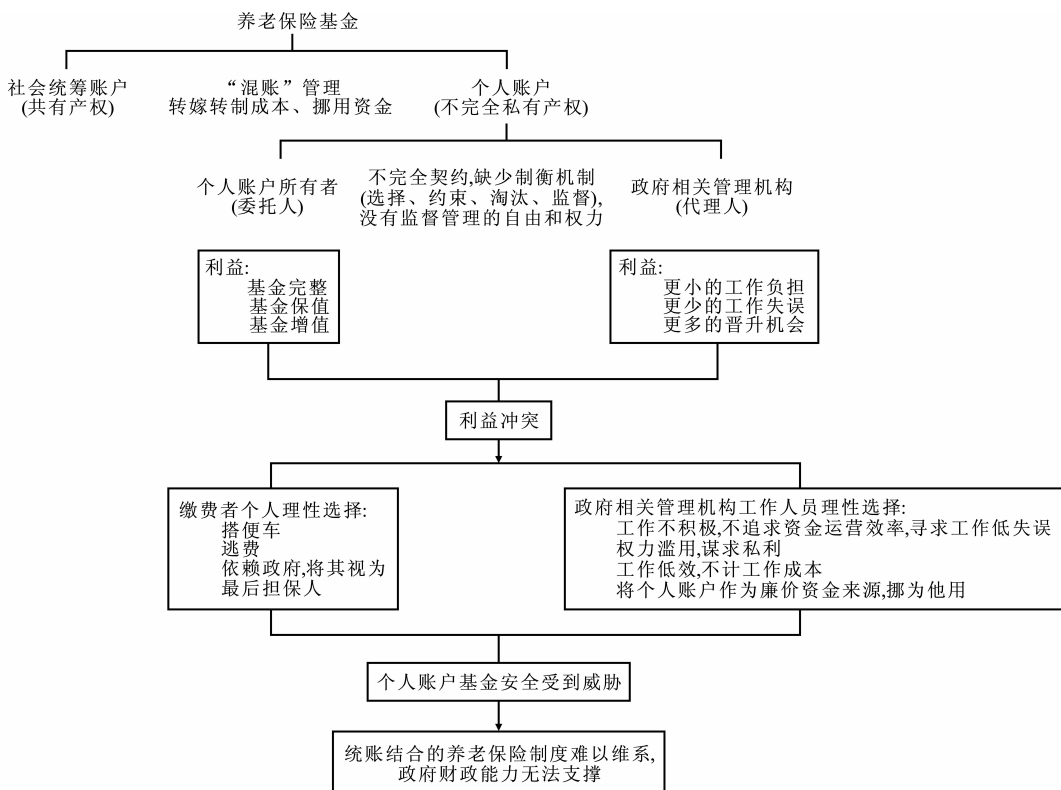


图1 产权模糊状态下个人账户低效运行情况

二、健全产权制度,提高个人账户基金运行效率

(一) 明确界定个人账户产权的私有属性,发挥产权的效率功能

产权的效率功效主要体现在以下几个方面:

(1)使外部性内部化,减少资源浪费,提高资源配置效率。委托—代理成本、转制成本转嫁、制度性腐败都是负外部性的具体表现,如果对造成负外部性的主体界定责任产权且不存在产权残缺,那么其个人成本将趋近于社会成本,难以转移。(2)产权可以构建激励机制。产权本质上是一组界定人们如何受益或受损的权利束,帮助一个人形成其行为的合理预期,产权的安排与变化将对理性个体产生不同的行为激励。(3)产权可以通过相互作用的稳定结构减少信息不对等带来的不确定性风险。稳定的产权

制度保证个人收益与其付出基本一致,减少“搭便车”心理,对当事人产生合理激励或约束。

发挥产权的效率功能是解决其他相关问题的基本前提和重要保障,明确界定缴费者个人账户产权是理清政府和个人以及其他利益相关者权、责、利关系的前提条件,也是降低制度运行成本、促进资源优化配置的必要环节。

(二) 加强产权立法建设,维护缴费者个人财产权益

产权是一种法权,是不同条件下“可以做什么”的权利,外部表现为法律。法律的重要作用之一是“防范”,即它并不改变博弈本身,但可以通过改变人的预期来改变均衡的结果。通过对个人账户的相关产权立法,可以有效限定理性参与主体的选择空间,也为缴费者维护个人权益提供法律依据。因此,政府在个人账户管理中的主要作用应该是制定法律规范和维护法律秩序,一方面对个人账户管理主体

的行为依法约束,引导其以合理的方式取得自身正当的利益;另一方面对违法和违规行为进行严惩,保障法律法规的威严,遏制和打击潜在的道德风险行为。

(三) 个人账户与统筹账户分账管理,保障个人账户产权安全

中国“社会统筹与个人账户相结合”的模式,形成了统筹账户这一共有产权和个人账户这一私有产权。在制度实施中,由于共有产权权益保护不力,产生了很大的管理漏洞,主要体现为:弥补隐性债务和资金违规使用。这些产生在共有产权中的负外部性成本不应由私有产权承担。通过分账管理,能够有效维护个人账户产权完整性,使其外部性内部化。对于参保者而言,分账管理有效地维护了自己的合法权益,体现了社会的公平,还个人账户以本来的面目。对于养老保险制度而言,分账管理模式有利于

尽快做实个人账户,缓解人口老龄化带来的支付危机。对于个人账户基金而言,分账管理模式使养老保险基金形成一定的基金规模,产生规模效益。此外,分账管理模式能够明确参与主体的权利和责任,确立运营所产生的风险分担和利益分享机制,从而真正实现运营的效率,实现养老保险制度的可持续发展。

(四) 充分披露个人账户信息,防止产权分割、重组中的道德风险

严格的信息披露制度将使缴费者、社保基金管理者、委托投资者等各方获得充分的信息,增强投资的透明度,减少各方因不完全甚至虚假信息导致的风险和损失。完善的信息披露制度是建立安全、有效基金运营机制的组成部分,也是其保障机制和检验机制。以上分析如图2所示。

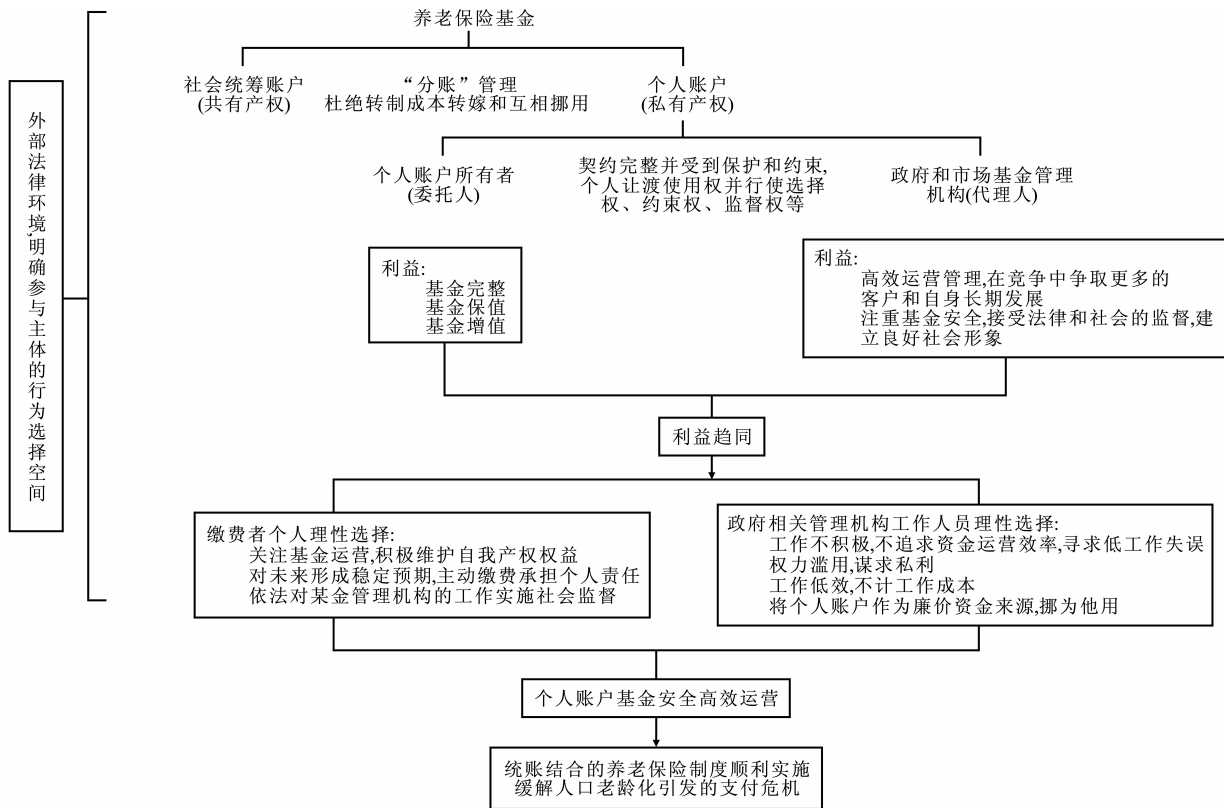


图2 产权清晰状态下养老保险个人账户运行情况

三、结 语

养老保险制度是国家根据一定的法律法规,为解决劳动者在达到国家规定的解除劳动义务的劳动

年龄界限,或因年老丧失劳动能力退出劳动岗位后的基本生活而建立的一项社会保险制度,是“关乎国运,惠及子孙”的重要社会保障制度。该制度经过几十年的改革和发展,经历了从无到有,从残缺到逐步完善的过程。其中,个人账户的引入和发展是

现阶段养老保险制度改革的重要成果,目的是为了培养个人的养老意识和提高养老保险制度的效率。个人账户运行效率关系到缴费者资金的安全和社会的长期稳定,也关系到中国能否顺利渡过人口老龄化引发的财务危机。准确分析个人账户低效运行的原因能够有效提高养老保险政策制定的合理性和相关政策实施的效果。这涉及对个人账户管理中复杂参与主体关系、利益、理性选择、制衡因素等方面的分析,值得进一步研究。

参考文献:

[1] 林 义. 东欧国家养老保险基金管理的启示[J]. 经济学家,1999,11(3):99-104.
 [2] 李 珍,刘昌平. 论养老保险基金分权式管理和制衡式监督的制度安排[J]. 中国软科学,2002,7(3):

8-13.

[3] 万解秋,贝政新,黄晓平,等. 社会保障基金投资运营研究[M]. 北京:中国金融出版社,2003.
 [4] 刘昌平. 养老保险制度“划资偿债”战略研究[J]. 中南财经政法大学学报,2006(4):102-106.
 [5] 徐智华. 完善我国养老保险制度的若干问题[J]. 中南财经政法大学学报,2002(1):103-108.
 [6] 科斯,阿尔钦,诺斯,等. 财产权利与制度变迁:产权学派与新制度学派译文集[M]. 刘守英,译. 北京:三联书店,2004.
 [7] 刘子兰. 中国农村养老社会保险制度反思与重构[J]. 管理世界,2003,19(8):46-56,80.
 [8] 潘晓红,赵小剑. 广州8亿元社保基金被挪用调查[J]. 财经,2004(7):54-57.

Analysis on property rights in inefficient operation for personal accounts of endowment insurance

SUN Wei-hua^{1,2}, ZHANG Ying-qin¹

(1. School of International Business, Shaanxi Normal University, Xi'an 710062, Shaanxi, China;
 2. School of Xi'an Creation, Yanan University, Xi'an 710100, Shaanxi, China)

Abstract: To explore the way to improve operating efficiency of personal accounts system of endowment insurance system, this paper uses the theories of property right and related literatures to analyze the causes of inefficient operation of the system. The analysis shows that the main reasons why personal accounts can not be defined clearly and there is a lack of property rights system. The research finds that the key points lie in the property rights system and sound management system, including clearly defining the private property ownership of personal accounts, fully displaying an efficient function of property rights, strengthening the legislative building of property rights, protecting the rights of private property, well managing individual accounts and co-ordinate accounts, safeguarding the personal property security, fully releasing the personal account information so as to prevent the moral hazard in division and reorganization of property rights.

Key words: endowment insurance; personal account; interest of property right; property system