

我国养老保险的历史债务问题

刘翠霄*

内容提要:在我国计划体制的养老保险制度下,国家承诺在职工退休时为其提供养老金待遇。但当养老保险制度从现收现付制改革为统账结合制以后,新制度下的社会统筹账户基金因不足以支付退休人员的养老金,而出现了巨额的资金缺口,这笔资金缺口构成了我国养老保险的历史债务。国家因其承诺而成为这笔债务的义务履行者。为了保证国家有序履行此债务,则需要制定专门的历史债务偿还法来加以规范。

关键词:养老保险 允诺之债

一、养老保险历史债务的由来

养老保险制度是社会保险乃至社会保障制度中的核心项目。国家设立养老保险的目的,是通过国家强制使人们在职期间缴纳养老保险费,从而获得领取养老金的资格或者将养老保险费储备起来,以便在退休以后,能够从养老保险机构领取到替代工资收入的退休养老金,保持与在职期间基本相同的经济地位,在没有大的经济顾虑的状态下度过老年生活。因此养老保险制度的设立是要将人们老年时的生活风险分散在一生中比较长的就业阶段,使老年人能够自尊、体面地度过人生的最后阶段。在农业社会,人们依靠家庭养老,即“养儿防老”;在工业化社会或者正在建立工业化社会的国家,由于家庭养老功能逐步弱化,已难以普遍承担养老责任。于是,为人们的老年生活提供保障,就成为政府义不容辞的责任。

中华人民共和国在建国之初的1951年,就在《劳动保险条例》中对职工的养老保险作了规定。男职工年满60岁、一般工龄满25年,女职工年满50岁、一般工龄满20年,本企业工龄满5年者可退休养老;退休后由劳动保险基金按照其本企业工龄的长短每月付给退休养老金,替代率为50%—70%,直到退休者死亡。该制度实施到1956年底,参加养老保险的国有企业职工1600万,集体企业职工2300万,占到全国职工总数的94%。^[1]在此期间,包括

* 中国社会科学院法学研究所编审。

[1] 郑功成:《中国社会保障制度变迁与评估》,中国人民大学出版社2002年版,第80页。

养老保险基金在内的劳动保险基金由企业提取,国家统一筹集,统一调剂使用。

“文革”开始后,劳动部受到严重冲击,1970年被撤消,在此期间,劳动保险基金的筹集、管理和调剂使用制度也停止实施。1969年,财政部颁发《关于国营企业财务工作中几项工作的改革意见(草案)》,规定“国营企业一律停止提取劳动保险金”,“企业的退休职工、长期病号工资和其他劳保开支,改在营业外列支。”自此,职工退休养老成了企业自己的事情,这种做法一直延续到国有企业改革开始之时。

可见,我国改革开放以前的养老保险制度实际上是企业办保险,其特征是:企业职工的退休养老资金由企业从生产收益中筹集,并在企业营业外列支,而职工个人不承担缴纳养老保险费的义务。这种供给型的养老保险制度极大地体现了人民当家作主的社会主义制度优越性,同时由于职工退休经费列为企业年度经营成本的开支项目,当年所有职工的退休养老费用均从当年生产收益和财政收入中支付,所以这也是一种没有任何积累的现收现付财务模式。在改革开放之前的三十余年中,我国上述模式的养老保险制度在保障退休职工老年生活方面发挥了重要的作用,使退休职工没有养老的后顾之忧,在职职工也有稳定踏实的养老预期,充分地发挥了养老保险制度稳定社会秩序,促进经济发展的内在功能。

进入20世纪90年代,我国的经济体制由社会主义计划经济转为社会主义市场经济,但在这一具有历史意义的社会转型过程中,上述传统的以企业和单位为责任主体的社会保障制度却给经济体制改革和市场经济的建立带来了一系列阻力和困难,如破产国有企业职工和国有企业冗员的就业、医疗和生活保障问题;国有企业,尤其是退休职工比较多的老国有企业在养老保险上的沉重负担问题;企业承担职工的社会保障使得劳动力不能在企业之间自由流动问题,等等,这些都使得作为改革关键的国有企业改革步履维艰。市场经济形势的发展表明,我们必须对包括养老保险在内的传统社会保障制度进行改革,建立社会化的养老保险制度。而且,随着职工队伍的老化,传统养老保险制度也日益暴露出其自身固有的缺陷,表明了它的不可持续性,^[2]即使没有经济体制改革,这种职工与企业终身捆在一起的养老保险制度也已走入了困境,必须改革。

1986年7月,国务院发布了《国营企业实行劳动合同制暂行规定》,规定国家对劳动合同制工人的退休养老实行社会统筹,企业和劳动合同制工人按规定的比例缴纳养老保险费,筹集养老保险基金。这是我国的传统企业养老保险制度向责任分担的社会化养老保险制度过渡的标志。1995年3月,国务院发布《关于深化企业职工养老保险制度改革的通知》,确立了社会统筹和个人账户相结合的养老保险模式。在这种制度模式下,企业和职工缴纳的养老保险费分为两部分,并分别记入社会保险经办机构的统筹基金账户和职工个人账户。进一步,针对各地个人账户比例不同的情况,1997年7月国务院发布了《关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》,在决定的规范下,各地的统账结合的模式逐渐得到统一。2000年12月国务院发布《完善城镇社会保障体系试点方案》将企业缴费率确定为职工工资总额的20%,职工个人缴费率确定为本人工资的8%,至此,我国的统一养老保险制度基本

[2] 例如,辽宁大连色织布总厂曾是大连市的创利大户,1994年宣告破产。其中的一个主要原因就是退休人员太多使该厂不堪重负。破产前,该厂的在职职工为1258名,而退休职工为1503名,如此负担,企业发展从何谈起!参见郑功成:《从企业保障到社会保障》,辽宁人民出版社1996年版,第34页。

得以建立。

这一养老保险制度适应社会主义市场经济下用人制度的要求,使不同所有企业之间的职工可以自由流动,促进了统一劳动力市场的形成。但是,统账结合的养老保险模式是在现收现付、没有任何资金积累的传统养老保险制度的基础上建立起来的,它要求在职的一代人在继续承担上一代人的养老责任的同时,还要为自己积累养老金。到2001年上半年,全国参加基本养老保险社会统筹的离退休人员为3241万人,而在养老保险制度改革前参加工作的中年职工人数逾亿。^[3]由于改革以前40多年间的现收现付养老保险没有任何资金积累,改革以后的养老保险又实行“老人老办法,中人中办法,新人新办法”的制度,^[4]对已经离退休人员的养老金待遇保持不变,他们的养老金用每年收缴的社会统筹基金和有限的滚存基金支付。由于收缴的社会统筹基金少于需要支付的退休人员的养老金,就出现了养老金支付上的资金缺口;对于中年职工,新制度规定将其在改革之前的工作年限视为缴费年限,但实际上在旧制度下并没有设立个人账户的规定,因而他们实际不可能有个人账户积累,在他们陆续退休并开始领取养老金时,养老保险基金只能提供其社会统筹基金中的基础养老金和新制度实施以后他们个人账户上的那部分个人账户养老金,而视为缴费年限的“过渡养老金”却没有着落,这又构成了一笔养老金支付上的资金缺口。这两项相加就形成了一笔数以万亿计的巨额“历史债务”。^[5]也有学者称之为隐含债务、隐性债务或转制成本。^[6]

[3] 前引[1],郑功成书,第93页。

[4] “老人老办法”是指对已退休者继续实行以前的退休金发放标准,退休金替代率为60%—90%,退休金计算基数为退休时的工资额,离休者离休费为离休时工资的100%;“新人新办法”是指1997年统一养老保险制度实施以后参加工作的职工,他们的退休金由相当于当年职工平均工资20%的基础养老金和他本人个人账户积累的资金除以120的个人账户养老金组成,有35年工龄的职工的月个人账户养老金相当于退休前月工资的38.5%,加上社会平均工资20%的基础养老金,养老金的替代率为58.5%左右;“中人中办法”是指中人的养老金由基础养老金、新制度建立以后个人账户上积累的个人账户养老金和将统一制度建立以前的工作年限视为缴费年限而称为“过渡养老金”三部分组成(中人的月养老金=基础养老金+个人账户养老金÷120+过渡养老金。过渡养老金=指数化月平均缴费工资×1.0%(-1.4%)×视为缴费年限)。

[5] 由于测算的方法不同,测算出的历史欠债的数额也不一样。有人以1997年养老保险制度改革前一年的1996年为传统养老保险制度终止的年份,测算出1996年年中的债务水平,结果是:(在假设利率为3%的情况下)老年人债务为18567亿元,中年人债务为24074亿元,总债务为42640亿元,占国内生产总值的61%。参见侯文若、孔泾源主编:《社会保险》,中国人民大学出版社2002年版,第133页;有人测算的结果为2万亿元—3万亿元左右,参见宋晓梧主笔:《中国社会保障体制改革与发展报告》,中国人民大学出版社2001年版,第55页;世界银行的测算结果也在2万亿元—3万亿元左右,参见高书生:《中国社会保障体制改革:回顾与前瞻》,载曾湘泉、郑功成主编:《收入分配与社会保障》,中国劳动社会保障出版社2002年版,第268页;国务院体改办2000年测算的结果为67145亿元,参见何平:《中国养老保险基金测算报告》,《社会保障制度》2001年第3期。

[6] 不同称谓源于不同的分析视角,但所指基本是一样的。称为“历史债务”者认为,养老金支付上出现的危机并非是新制度造成的,而是在新、旧制度转型中因计划经济时代中老年职工缺乏养老金积累而形成的历史欠账造成的,参见前引[1],郑功成书,第114页;称为“隐含负债”者认为它是指,如果过去就实行统账结合的制度,那么到现在应该有的资金积累,参见中国社会科学院、阿登纳基金会:《中国城市社会保障的改革》,阿登纳基金会系列丛书第11辑(2000年),第134页;称为“隐性债务”者认为,社会统筹账户资金不足以支付退休人员的养老金,是因分配前已从工人工资中将保险费扣除,扣除的资金又没有作为专项资金积累起来,而是投入到国有企业和其他基本建设方面,因而构成了隐性债务,参见前引[5],侯文若、孔泾源书,第271页;称为“转制成本”者认为,养老保险制度从现收现付制转为统账结合制时,国家没有选择公共债务政策来重新构建新制度,而是沿用现收现付制的传统做法,用基金本身的代际转移方式来支付退休人员的养老金,由此形成了转制成本,参见前引[5],宋晓梧书,第56页。

二、养老保险历史债务的性质和责任承担

我国养老保险实行的是世界上独一无二的“社会统筹与个人账户相结合”的筹资模式,然而对其中个人账户基金的归属,法律却没有明确的规定,因此实施短短几年以来,许多地方的养老保险个人账户已都被用来填补养老保险支付上的资金缺口而成为空账。那么,在十几年乃至几十年以后,当这些设立了个人账户的中人和新人到了退休年龄,需要领取养老金,而账面金额与实际金额却不相符甚至是空账时,由谁来承担这个后果?学者认为,“在社会统筹与个人账户相结合模式下形成的社会保险基金,其所有权本质上属于缴纳人。个人缴纳部分、单位缴纳部分,形成了个人所有与共有两种权属形式。非缴纳人对基金不享有所有权”,^[7]也就不能动用养老保险基金,否则要承担相应的法律责任。许多国家为了保障社会保险基金的安全,都在刑事立法中对其作了特别规定,例如美国联邦刑法典第664节规定了“侵占养老金与福利基金罪”;德国在1986年颁布的《经济犯罪对策的第二个法律》中综合了社会保险法和刑法中关于非法截留保险基金的犯罪规定;新加坡更是在中央公积金法中设专章规定了各类犯罪行为。^[8]反观我国,既没有专门的社会统筹基金和个人账户基金法,也没有在刑法中规定挪用养老保险基金的法律责任,于是就出现了上述个人账户基金被随意用于支付他人养老金的情况。因此,我国应尽快借鉴以上国家的立法经验,确保我国养老保险中社会统筹基金和个人账户基金的安全。进一步说,既然养老保险个人账户的资金归缴纳人个人所有,不能用来填补其他资金缺口,即不能用来偿还养老保险历史债务,那么应当由谁和通过什么样的途径偿还历史债务,就成为我们必须探讨的问题。

1. 养老保险历史债务的性质

建国伊始,我国的国力十分薄弱,又被西方国家孤立,面临着严峻的发展与生存问题,中央政府采取的一系列制度安排反映出当时决策者们的这样一种思想:通过“高就业、高福利、低工资”的政策设计,快速而大规模地满足人们嗷嗷待哺的基本需求,并依靠此种积累走出中国式的工业化道路。^[9]因此,1951年政务院公布的《中华人民共和国劳动保险条例》不仅在第15条对男女职工的退休年龄、在所在企业的工龄以及退休金的工资替代率作了详细规定,还在第8条明确规定,凡根据本条例实行劳动保险的企业,其行政方面或资方须按月缴纳相当于各该企业全部工人与职员工资总额的3%作为劳动保险金。此项劳动保险金,既不得在工人和职员工资内扣除,也不得向工人与职员另行征收。^[10]这就意味着,国家通过这两条规定对所有适用《劳动保险条例》调整的职工表明,只要其完成了工作年数的要求,履行了对国家的劳动贡献,就可以在不需要履行缴纳养老保险费义务的情况下,于退休时享受由国家提供的养老金待遇。1954年制定的第一部《中华人民共和国宪法》再次明确了这一点,第45条规定,公民在年老、疾病或丧失劳动能力的情况下,有从国家和社会获得物质帮

[7][8] 董保华:《社会法原论》,中国政法大学出版社2001年版,第321页,第319页。

[9] 前引[6],中国社会科学院、阿登纳基金会书,第81页。

[10] 中国社会保障制度总揽编辑委员会:《中国社会保障制度总揽》,中国民主法制出版社1995年版,第517页以下。

助的权利。国家发展为公民享受这些权利所需要的社会保险、社会救济和医疗卫生事业。这样,国家对于公民养老保险的上述允诺通过宪法这一国家根本大法的形式得到了确认,公民要求获得养老保障的权利也就由一般的法定权利上升为宪定权利,为其他所有法律都不能违反。这也就是说,职工只要符合国家允诺的提供退休养老金的条件,那么在退休时就能够获得养老保险待遇。

因允诺而使对方获得相应请求的权利最早出现在平等主体之间的民事活动中。在民法上,有一种因单方允诺所生之债,指表意人向相对人作出为自己设定某种义务,使相对人取得某种权利的意思表示。表意人单方面为自己设定义务,同时允诺给予他人权利,如果该项允诺系出于自愿,表意人即应对其允诺负责,否则将会对社会信用造成破坏。可见,表意人承担允诺责任,依据的是民法上的诚实信用原则,单方允诺制度的设立旨在贯彻诚实信用原则,维护社会的道德观念和信用。^[11] 1976年5月25日颁布的联邦德国行政程序法第38条对行政“允诺”直接作出了规定。^[12] 允诺是行政机关以一定方式在将来做某事或不做某事的单方表示。允诺可以作为行政机关单方意思表示从属于公法上的债务关系,或者为行政行为做准备。但只要允诺中预示着行政行为,就与“预约合同”相同,其本身就是行政行为。所以允诺是具有约束力的意思确定。允诺的约束力取决于其内容和允诺授予本身的合法性。公民因相信允诺并作出相关的处分时,其信赖损失须得到赔偿。^[13] 如上所述,要求单方允诺人向对方履行实际上为的是履行诚实信用的义务。德国行政程序法中同样体现了诚实信用原则,其第48条第2款和第3款分别规定:“一次的或连续的金钱或可分的实物给付,或以此给付为条件的违法行政行为,受益人对该行政行为存在信任,撤回该行政行为与公共利益经过权衡,这种信任是值得保护的,不得撤回。受益人对提供的给付已经消费或作了财产处分,不再能或者只能根据难以估计的损失恢复原状的,该信任一般都值得保护”,“撤回第2款以外的违法行政行为,当局应当根据当事人的申请,补偿当事人因信任该行政行为而遭受的财产损失,如果经过与公共利益的权衡这种信任是值得保护的。”^[14] 通过此立法,原本局限于私法含义的民事允诺债务和诚实信用原则适用于行政法领域就具备了一定的合法性。在我国,虽然学界和实务界呼声很高,但至今尚未制定出行政程序法,因此也就不可能有行政允诺法律责任的规定,不过在学理上我们仍可对其作出充分的分析。

第一,政府因承诺而承担了为退休人员支付退休养老金的责任,在由于社会转型,养老保险制度改革,而出现养老保险金支付的资金缺口时,政府是当然的养老保险历史债务偿还的责任者,即养老保险的历史债务应当由政府,而不是别的组织或个人偿还。

第二,政府因偿还养老保险的历史债务会使国有资产减少,尤其是现在国家正在大力发展经济、需要大量资金的时期,偿还巨额的债务,肯定会对国家建设的规模和速度造成一定影响,给国家带来不利。但是,即使如此,政府也要履行偿还历史债务的责任。

第三,在社会统筹和个人账户相结合的养老保险制度建立后,由于已离退休和在制度

[11] 张广兴:《债法总论》,法律出版社1997年版,第5页。

[12] 于安:《德国行政法》,清华大学出版社1999年版,第211页。

[13] 刘兆兴,孙瑜等:《德国行政法——与中国的比较》,阿登纳基金会系列丛书第8辑,世界知识出版社2000年版,第174页。

[14] 前引[12],于安书,第216页。

建立之前已参加工作的中年职工没有个人账户积累,由此产生了社会统筹资金不足以支付退休人员养老金的资金缺口问题。缺口资金构成了养老保险历史债务的内容,这是养老保险历史债务在内容上与在正常情况下国家为社会保险因支付不足提供补贴的根本区别所在。

第四,在民法上,债务不许永久存在已成为现代民法的一个原则。因为,如果允许设定没有期限的债务,将使债务人一直处于法律的拘束之下不能解脱。民法甚至规定,债务不能当然延续到债务人的继承人(即父债子还)。民法的这种规定,也是依照诚实信用的原则,使债务人在履行债务时,能够维护债权人的利益。^[15]我国养老保险历史债务由于数额巨大,国家经济承受能力较低,因此偿还有比较大的困难。有学者做了这样的分析:由于新收缴的养老保险基金的绝大部分用于支付退休人员的养老金,每年的基金积累大约为数十亿元至100亿元左右,而历史上遗留下的资金缺口大约在2万亿—3万亿元左右,按目前的积累规模,大约需要二三百年的时间。世界银行在极为严格的制度前提下所作的乐观估计也在100年左右。^[16]如果历史债务清偿期限真的被拖延几十年甚至上百年,于国于民都是没有益处的。明智的做法应当是,国家通过立法,为历史债务的偿还设定一个合理的步骤和期限,以保证历史债务有序如期偿还。

2. 养老保险历史债务的责任

对养老保险历史债务的责任,学界论说不一,政府至今也没有作明确表态。从以上对养老保险历史债务性质的分析,我们认为,由于职工的养老保险是政府对于职工的允诺,因而政府要承担因允诺的法律后果,即政府是养老保险历史债务的责任主体,必须承担偿还养老保险历史债务的责任。

国家在实施管理社会的职能时,对于社会成员作出的提供社会保障的承诺所形成的责任,不仅是经济上的,而且是政治上的,不是个人之间或社会组织之间的,而是涉及全社会的,因而这种责任的社会影响和后果是比较大的。我国传统养老保险制度自建立到20世纪80年代中期开始改革,30多年的实施实践证明,政府过于慷慨的保险待遇承诺,如同笑容可掬的圣诞老人,为每一位受保对象慷慨地奉献着“免费的午餐”。但这种慷慨承诺是以昂贵的社会成本作为代价的。^[17]这个昂贵的社会成本,不仅表现在养老保险制度改革时出现的巨额历史债务上,而且表现在由于将旨在实现社会公平的社会保障制度异化为城镇居民的特权而导致城乡差距不断扩大以及因企业办社会保障而极大地加重了企业的负担、阻碍了企业发展等一系列社会问题上。

包括养老保险在内的社会保障制度是一把双刃剑,它既可以赢得人民对于政府的支持,也能够使人民对政府丧失信心;它既能够促进经济发展,也会使经济倒退甚至停滞。因此,各国政府在对既有的社会保障制度改革时,都非常谨慎从事。例如,在被称为“福利国家”的西欧各国,社会保障制度在经过20世纪60年代的高度发展后,到了70年代达到了鼎盛时期。之后,随着经济的停滞,社会保障遇到了巨大的困难,面临危机,需要进行调整。在如何

[15] 前引[1],张广兴书,第30页。

[16] 前引[5],宋晓梧书,第55页。

[17] 前引[6],中国社会科学院、阿登纳基金会书,第80页以下。

对社会保障制度进行调整的问题上,不同党派、不同政治力量和利益集团,展开了设计理论和政策的广泛斗争。在理论上,不同党派的观点是不同乃至对立的,但在实际政策上,无论哪个党上台,由于受客观因素的制约,都不可能不计后果地走向极端。保守主义政党要取消社会保障制度,但无奈根本作不到,因为从这种制度上获利的广大群众不答应,他们不敢冒丧失民心的风险,授反对党以柄。所以,他们只能在情势允许的范围内,在某些具体做法上做一些调整。而社会民主党无论如何不能放弃社会保障,因为这是他们的民主社会主义的目标之一。但是,在现实的困难面前,他们也只得对现行的社会保障制度进行一些削减,对某些具体规定作些调整,否则也会受到对方的攻击,难以坚持下去。由于社会保障制度关系到各阶层不同境遇人们的切身利益,并与整个经济、政治和社会问题联系在一起,所以,尽管不同政党有不同的主张,但为了争取更多选民的支持,不要说取消社会保障制度,就是大幅度削减社会保障开支,也须非常谨慎,三思而行。^[18]

在我国的一些地区存在着因养老保险资金缺口而造成退休人员养老金不能按时足额发放的情况,有些地区的情况还比较严重,甚至引发了退休人员群体诉讼、游行、请愿事件。面对我国因养老保险历史债务所产生的社会问题,有学者颇有感慨地说,国家对于社会基本养老保险的各种承诺应该是相当慎重的,必须考虑因承诺所导致的国家负债的增减变化及对社会现在和未来的影响。^[19]学者们这样论道的原因是,在所有建立起养老保险制度的国家,政府都是养老保险最终的责任主体,即使改制,也是这样。例如,智利在20世纪80年代初,将原来现收现付的养老保险制改革为企业或单位不再缴纳养老保险费、保险费只由被保险人个人缴纳的、国家完全退出养老保险领域的民营化的“国家养老储蓄账户制度”。这一制度是为新制度建立时参加养老保险的人设置的。对于制度建立时已退休的老人,国家让他们继续享受老制度养老,对于新制度建立前已参加了旧养老保险制度,而在新制度建立以后还要继续参加个人储蓄账户的中人,改制以前的工作年限算作参加养老保险的年限,发给认可债券。经过测算,老人和中人的养老保险给付基金的赤字占当时国民生产总值的80%。智利政府采取消除赤字的措施是:将国有企业资产和其他国有资产私有化,筹集资金;发行认可债券,让十几家基金管理公司认购,筹集资金;以还债为由压缩政府开支。尤其值得一提的是,尽管养老保险已经“民营化”,但是国家对新建的“个人储蓄账户制”仍继续承担着财政责任。例如,如果投保人经过20年的积累,个人账户上的资金不能达到国家规定的最低养老金,差额由国家财政补足;对于投保不足20年的雇员,发给标准比较低的福利性养老金,以保证其晚年生活,等等。^[20]可见,养老保险无论是国家经营还是民营,国家都得成为其财政兜底人。我国政府应当象智利政府那样,果断地承担起偿还历史债务的责任,解脱地方政府在填补历史债务上的财政负担,解除人们在养老上的后顾之忧,将政府和人民的关注点都凝聚在经济发展和社会稳定上来。

[18] 李琼主编:《西欧社会保障制度》,中国社会科学出版社1989年版,第126页以下。

[19] 前引[5],宋晓梧主笔书,第235页。

[20] 前引[5],侯文若等主编书,第247页。

三、拖延清偿养老保险历史债务所带来的社会问题

统账结合的养老保险制度实施6年来的实践表明,巨额的历史债务如果找不到合理的化解途径,将会带来一系列社会问题。

1. 影响政府的信誉和形象

我国的养老保险制度自20世纪50年代初建立到80年代经济体制改革的40多年实施过程中,虽然也不可避免地受到过政治运动的冲击,但基本上做到了政令畅通,国家有关养老保险的政策法规能够得到有效的贯彻执行,不执行或违背法律规定的情况很少发生。无论是政府官员还是普通职工,从来没有人去想,是否有一天突然会发生养老金发不出来的问题,人们在养老问题上,对于政府的信任和依赖是非常坚定的。所以,传统养老保险制度尽管有许多缺陷,但它是一项信誉度极高的制度,它解除了职工在养老问题上的后顾之忧,使职工不必为自己在老年以后的生计发愁,从而全身心地投入到国家的建设事业中去,这正是社会保障作为社会稳定机制的内在功能得到有效发挥的显著标志。我国社会转型必须对传统养老保险制度进行改革,但是,对它在40多年的实施期间为退休职工和在职职工提供的可靠的养老保障和保障预期,以及由制度信誉带来的对于政府的信任和社会稳定是必须肯定的。在社会保障制度转制时出现的养老保险金支付上的资金问题,是任何一个转制国家都会遇到的问题,例如智利。在我国,由于政府没有及时公开承诺承担历史债务的责任,加上一些舆论的不良导向和部分理论工作者对养老保险财务问题的渲染,导致中国养老保险制度改革面临国民信心危机,并影响到整个社会保障制度改革。这种状况不迅速改变,将对政府的形象和信誉带来负面影响。

2. 关系到诚实信用这一市场运行的基本规则能否得到贯彻

在一定意义上可以说诚实信用是与人类的生存和发展相伴随的。在早期的人类社会,“义务必须完成”这一初步简单的规则成为社会保留对其生存至关重要的凝聚力。这一人类社会的事实以及对法律起源的推测,已经使人们接受了这样的观点:在一切社会里,都可能存在过关于“允诺”的最初的或基本的规则。人们如果从一般的意义而非法律形式的意义去理解诚实信用,就能够懂得诚实信用概念起源的目的了。原始社会的人们之所以接受“约定必须遵守”的规则,仅仅是为了保证其社会的继续存在。^[21] 诚实信用是人类在长期的社会生活中形成的与具体社会条件相适应的道德规范,藉以调整人们的社会行为和内心世界,保证社会的有序存在和发展。人类社会漫长的发展历史证明,遵守了诚实信用的准则并非表明人生的完美,而违反了诚实信用则意味着社会秩序的破坏。由于经济关系对社会的存在和发展的极端重要意义,诚实信用对于维持经济关系有序存在的基本作用,凡是存在一定程度的社会生产和商品交换的社会,都把经济交往中诚实信用的道德要求加以法律化,即以国家强制力为后盾来确保诚实信用的道德要求在经济交往中的实现。1896年德国制定的民法典第242条规定:“债务人应依诚实和信用,并参照交易上的习惯,履行给付。”20世纪以后,随着商品经济关系迅速扩展,诚实信用的道德要求覆盖了整个民法领域。1907年瑞士

[21] 郑强:《合同法诚实信用原则研究》,法律出版社2000年版,第39页以下。

民法典第 2 条规定：“任何人都必须诚实信用地行使其权利，并履行其义务。”^[22] 在法国和德国等大陆法系国家，通过法官的解释和司法活动，使原来的诚实信用条款迅速上升到基本原则的地位，用以解决实践中遇到的各种复杂疑难问题。例如在德国，“那些被民法典起草人置于困境而不顾的法院，一直不得不依赖它去解决第一次世界大战后随着经济崩溃、通货膨胀和货币贬值而发生的极其重要的经济和社会问题，以及第二次世界大战后由于丧失德国东部地区和改革币制而发生的问题。”^[23] 因为在 1923 年的通货膨胀和 1948 年的货币改革中，资产（1948 年约 160 亿帝国马克）都分别在很大程度上丧失了。^[24] 这也使得当时德国实行的资本积累制的养老保险（1881 年建立一直实施到 1957 年，之后改为现收现付制）的资金基本丧失。在这种情况下，法院正是依据诚实信用原则使政府承担了因通货膨胀和货币改革而丧失的养老保险基金的责任，由此保证了养老保险制度正常运行和社会稳定，也维护了政府在民众中的信誉。

我国数千年来深受儒家思想影响，使道德在社会生活中占有极为重要的地位。汉代以后，道德成为治理国家和管理社会的主要手段，成为国家、社会和个人生活中评判一切是非的准则，其中诚实信用的道德要求更是源远流长，深深扎根于人们的意识之中。但是由于我国长期缺乏对诚实信用不可或缺的商品经济和将诚实信用作为基本原则加以确认的法律规则，使得人们仅有道德意识意义上的诚实信用，而没有法律化的诚实信用观念。^[25] 法律意义上的诚实信用观念的缺乏，使得我国在社会大变革时期，作为道德领域重要内容的诚实信用遇到前所未有的挑战。在这种情况下，政府果断承担偿还养老保险历史债务的责任，以保证能够按时足额发放退休人员的养老金，不仅关系到退休人员的生活保障问题，而且关系到政府和制度的信誉问题。正如一位学者所说的，如果政府和法定制度可以不遵守起码的市场经济规则和伦理——诚实信用，那么就无法指望企业、职工和其他社会组织遵守规则、按章缴纳社会保险费了。^[26]

3. 导致城镇贫困人口的产生和社会风险的形成

近几年，由于各种原因（其中退休金待遇标准低和一部分退休人员不能足额领到退休金是原因之一），城镇居民贫富差距在逐步扩大，贫富悬殊问题日益突出，并由此酿成社会不安定因素。社会保障作为国民收入二次分配，本身具有缩小贫富差距的功能。但是，我国社会保障制度在改革过程中由于过于强调效率而忽视了公平，反而在一定程度上扩大了收入差距。据国家统计局 1995 年的调查，城镇居民得到的社会保障待遇有逆向转移的倾向，富裕户比贫困户多得 87%，其中养老保险待遇高低相差 4.2 倍。^[27] 如何通过社会保障制度缩小一次分配形成的收入差距，是社会保障制度在不断改革中应当认真对待的问题。

（1）养老金不能按时足额发放，导致贫困人口形成

在我国城镇贫困人口中，相当一部分是离退休人员。贫困的主要原因是离退休金不能

[22] 前引 [21]，郑强书，第 109 页以下。

[23] [德]茨威格特等：《略论德国民法典及其世界影响》，《法学译丛》1983 年第 3 期。

[24] 和春雷等：《当代德国社会保障制度》，法律出版社 2001 年版，第 119 页。

[25] 前引 [21]，郑强书，第 121 页。

[26] 前引 [1]，郑功成书，第 197 页。

[27] 同上，第 18 页以下。

按时足额领取,有的甚至被停发或长期拖欠。停发或拖欠的一个原因是当地养老保险基金有资金缺口。1997年停发、减发退休金的离退休人员有190万。^[28]据劳动和社会保障部、国家统计局联合统计公报,1997年年底,全国共拖欠养老金30亿元。^[29]到1998年5月底,拖欠养老金总额达87亿余元,涉及356万人。在一些特别困难的地区(如东北),有些企业离退休人员被拖欠养老金十几个月。^[30]在天津,不能按时足额领取退休金的老人占22.1%,拖欠3个月以内的占87.2%,拖欠4个月到一年的占8.5%,拖欠一年以上的占4.3%。^[31]这些养老金被拖欠或标准偏低、生活水平不断下降的退休人员,虽然能够认识到他们目前的境遇是中国经济体制改革不可避免的“阵痛”并对贫困有一定程度的忍耐。但是,由于生活、心理压力加大,他们的忍耐和不满进而变为不利于社会安定的群体意识和群体行为。据统计,到1994年8月,国有大中型企业职工自发成立的各种协会、委员会27个,其中多数要求解决拖欠工资及离退休金问题。1994年上半年发生集会、游行、上访、请愿、罢工56091次,参加人数达37.3万人。^[32]再如,从1999年开始,在深圳发生了一起由56人代表万余名企业退休人员的集团诉讼案,经基层法院、中级法院和广东省高级人民法院三级审理,两次判决,历时4年但至今尚未结案,引起国内、香港和部分境外媒体的极大关注。这万余名平均年龄在65岁以上的退休老人是城市贫困人口极具代表性的部分,他们的经济贫困和权利弱化,反映出我们党和国家所确立的社会公正的目标在一定程度上被扭曲,他们的不满和集体诉讼行为,对社会稳定造成一定影响。^[33]

(2) 基本养老保险是退休人员的唯一依赖,因不能获得而导致贫困

在建立了健全完善的养老保险制度的国家,养老保障由三个层次组成:第一层次是国家实施的强制养老保险,政府是直接的责任主体,它不仅能够解除人们的养老之忧,而且养老金随职工工资同步调整,保障老年人能够分享到经济社会发展的成果,所以它既能体现国家责任又能体现社会公平;第二层次是企业为职工举办的补充养老保险,其资金可以由雇主承担,也可以由雇主与雇员分担,它取决于企业发展和劳动力市场竞争状况,政府只是鼓励并不实际干预,企业是这一层次的责任主体;第三层次是职工个人为自己预备养老保障,职工通过储蓄或者参加商业人寿保险,为自己养老作准备,因此属于个人自我负责层次。我国在1991年6月下发的《国务院关于城镇企业职工养老保险制度改革的决定》中,也确立了实行社会基本养老保险、企业补充养老保险、个人储蓄养老保险相结合的多层次养老保险原则。但是,在实践中,企业补充养老保险发展远远滞后。劳动和社会保障部社会保险研究所统计表明,到1998年底,实行企业补充养老保险的职工不到全部职工的5%,积累资金仅64亿

[28] 唐钧:《中国的城市贫困问题与社会救助制度》,载前引[5],曾湘泉、郑功成主编书,第469页。

[29] 《中国劳动保障报》1999年6月17日。

[30] 宋晓梧:《中国社会保障制度改革》,清华大学出版社2001年版,第42页。

[31] 陶立群:《老龄政策与老年脆弱群体》,载阎青春主编:《社会福利与弱势群体》,中国社会科学出版社2002年版,第154页。

[32] 李培林主编:《中国新时期阶级阶层报告》,辽宁人民出版社1995年版,第424页。

[33] 易全:《转型期养老保险制度设计及其执行中的问题必须引起足够警示》,载前引[31],阎青春主编书,第127页。

元。^[34]据劳动保障部门统计,到2000年底,企业补充养老保险覆盖职工只有560万人。^[35]与基本养老保险已经覆盖1.3亿职工和离退休人员,累计滚存近700亿元资金相比,可以说,在我国养老保险体系中,至今仍然是国家强制性基本保险在唱独角戏。^[36]这种情况进一步说明,基本养老保险是我国社会化养老保险体系的基础,基本养老保险金是退休人员的“养命钱”,如果不能按时足额发放,离退休人员的生活将失去保障,并因此成为社会贫困人口。

4. 关系到我国统账结合养老保险制度改革的成败和新制度的成长

在国际上,有三种养老保险模式,即现收现付制、完全积累制和部分积累制。国际社会保险实践表明,现收现付制难以应对人口老龄化的冲击,完全积累制必须承担通货膨胀、经济危机的风险,部分积累制则可以吸纳它们的优点而规避它们的风险。我国在1995年之所以确立社会统筹与个人账户相结合的养老保险新模式,主要是考虑到我国过去人口的过快增长和计划生育政策的实施,而带来的比较严重的人口老龄化问题。据专家预测,到2030年,我国老年人口将占劳动人口的36.8%,^[37]这就意味着,越来越少在在职职工要养活越来越多的老年人口。如果实行现收现付制,则人口老龄化使资金缺口越来越大;如果实行完全积累制,则我国政府要象智利政府那样,承担转制以前老人和中人的全部历史债务,这是政府财力所难以承受的;实行社会统筹和个人账户相结合的模式,就能够在不将企业缴费率提得很高,因而基础养老金也不是很高的情况下,用个人账户养老金加以补充,使退休人员的基本生活得到保障,保证我国平稳地、低风险地渡过老龄化高峰时期。由此可见,统账结合模式是要建立既能满足现在离退休人员养老金支付需求又能为在职职工建立完全积累形态的个人账户基金的基本养老保险制度,而保证这一制度得以有效实施的关键在于,保证个人账户积累的资金不被使用。

但实际情况是,由于传统退休养老制度下没有任何养老基金积累的离退休人员正在消耗着目前企业和职工缴纳的养老保险费,在社会统筹账户的收入不足以支付离退休人员的养老金时,人们不希望看到的情景出现了:一些地方不得不动用职工个人账户积累的资金发放养老金,使得个人账户因被用来弥补社会统筹资金的不足在空账运转。1998年,全国基本养老保险基金收入1459亿元,比上年增长9.1%;支出1511.6亿元,比上年增长20.8%,首次出现当年基本养老保险收支赤字。1999年,全国已有25个省、区、市出现收不抵支,个人账户空账已近上千亿元。^[38]有专家预计,如果继续使用个人账户积累的资金,过去累计实际积累的资金将在2008年左右用完,此时个人账户将无任何积累,累计空账将达到5000亿元左右。^[39]1998年,国务院发布了《关于实行企业职工基本养老保险省级统筹和行业统筹移交地方管理有关问题的通知》,对于扩大基金的共济性,解决部分地区养老金发放困难

[34] 劳动保障部社会保险研究所:《中国社会保障体系研究报告》(2000),转引自前引[5],宋晓梧主笔书,第29页。

[35] 前引[1],郑功成书,第97页。

[36] 前引[5],宋晓梧主笔书,第29页。

[37] 张文范:《中国人口老龄化与战略性选择》,《人口与经济》,1998年第1期。

[38] 前引[5],宋晓梧主笔书,第15页。

[39] 前引[6],中国社会科学院、阿登纳基金会书,第135页。

起到了一定的作用。但是,在省级统筹和属地管理的制度下,利用地区和行业过去滚存结余的有限基金填补养老金发放的资金缺口不可能长久,从长远看,如果政府不承担历史债务的偿还责任,社会统筹基金仍需向个人账户基金大量透支,最终使统账结合的制度设计蜕变为现收现付制,导致试图以统账结合的制度模式应对人口老龄化的改革初衷落空。

由于个人账户上的本金和利息属于受保险人个人所有,所以,如果个人账户长期空账运行,则会形成养老保险制度未来的硬负债。到2002年,个人账户的累积资金已达2600多亿元,以后,随着工资的增长,个人账户上本息构成的资产数额将会迅速增加,如不尽快填实个人账户,统账结合制度未来在个人账户上的欠债又是一笔巨资。由于受保险人对于个人账户资产具有所有权,退休金的支付具有刚性,个人账户的空账运行将会使统账结合制度将受到严峻挑战。几年来的实践表明,统账结合制度本身不能解决养老保险资金缺口问题,用个人账户填补资金缺口将会使缺口越来越大,甚至不可收拾。要使我国统账结合养老保险制度改革取得成功并顺利运行,关键在于政府要果断表示用财政资金偿还历史债务,并将表示付诸实施。

四、化解养老保险历史债务的途径

化解养老保险历史债务主要有以下途径:

(一) 通过调整养老保险法规的相关规定化解养老保险历史债务

1. 扩大养老保险覆盖范围,筹集更多的养老保险基金。据劳动部门统计,1998年一季度的参保率,国有企业为96%,集体企业为53%,其他所有制企业为30%。^[40]即使经过1999年上半年的“扩大覆盖面战役”,全国仍有1000多万职工没有参加基本养老保险,这些职工主要是非国有制企业的职工。^[41]因此,扩大养老保险覆盖范围,主要是使更多非国有制企业的职工参加养老保险,缴纳养老保险费,就可以筹集到更多的养老保险基金,解决养老保险基金支付不足的问题。但是,由于近年来我国城镇的就业结构发生了很大的变化,国有企业和城镇集体企业就业人员逐年减少,而非国有部门就业人数增长迅速,到1999年,城镇就业岗位的75%是由中小企业提供的。^[42]中小企业雇佣人数的增加,减轻了就业压力,促进了经济的发展。如果将中小企业都纳入社会保险范围,它们将由于社会保险负担增加,而导致经营效益降低,进而影响经济发展。此外,企业在社会保险上的缴费率关涉劳动成本,进而影响企业经营状况。对劳动密集型的乡镇企业,若强制加入社会保险,按目前平均的社会保险缴费率缴费,劳动成本的增加将会把企业的全部利润吃掉,有相当一部分乡镇企业将被迫关门。事实上,我国乡镇企业的活力和竞争力恰在没有社会保险负担、劳动力价格低廉上。而且我国以往的经济发展和加入WTO以后的国际竞争优势仍然是低廉的劳动力价格。我国在相当长一段时期内必须保持这一优势,才能保证我国的经济在全球化环境中的可持续发展,为人民生活水平和社会保障程度的提高提供雄厚的物质基础。^[43]因此,扩大养老保险的覆盖面应是一个政策取向,应逐步实行,不能操之过急。

[40] 前引[30],宋晓梧书,第41页。

[41] 前引[5],宋晓梧主笔书,第16页。

[42][43] 前引[1],郑功成书,第190页,第185页。

2. 提高企业养老保险的缴费率,筹集更多的养老保险基金。在目前国有企业尚未走出困境或者刚刚走出困境的情况下,提高养老保险缴费率,同样会加重国有企业的负担,影响企业竞争力。据测算,如果在现有水平上提高企业社会保险缴费率,使劳动成本扩大 10% 的话,将有一半国有企业进入亏损状态。人们曾设计了多种方案,用来说明企业缴费率对历史债务的影响,例如,在企业缴费率为 8% 和利率在 4% 的情况下,政府债务高达 10.8 万亿元;在企业缴费率为 12% 和利率在 4% 的情况下,政府债务为 8.76 万亿元,减少 2 万亿元。可以看出,企业负担小的时候,政府负担就重;反过来,企业负担重时,政府的债务负担就减少。^[44] 但是,实践证明,通过提高企业养老保险缴费率来弥补历史债务已难以为继。因为即使在目前的缴费比例下,由于国有企业效益不佳,缴费越来越难,征缴率在逐年下降,例如,1996 年,国有企业收缴率为 90.38%,比 1995 年下降 3.22%;集体企业收缴率为 90.11%,比 1995 年下降 0.99%;其他所有制企业收缴率为 96.04%,比 1995 年上升 3.44%,这表明其他所有制企业经营好于国有企业。^[45] 到 1998 年底,全国欠缴社会保险费 1000 万元以上的企业 229 户。^[46] 2003 年 7 月 19 日《人民日报》在第 2 版刊登了劳动和社会保障部公布的长期欠缴养老保险费超千万元的 16 家企业名单,这 16 家企业欠缴累计达 44191 万元。欠缴养老保险费的原因是多方面的,但是认为企业缴费比例高、企业负担重是首要原因。^[47] 事实上,企业的平均缴费率为 21.56%,已高于法定的 20% 的缴费比例。何况有些地区,例如新疆建设兵团高达 43.39%,辽宁 36.55%,云南 26.01%,黑龙江 25.12%,^[48] 更是远远超出法定缴费比例,再提高企业的缴费率,可以说是根本不可能的。所以,在国有企业效益不好,其他所有制企业只能逐步纳入养老保险的情况下,扩大养老保险的覆盖面和提高养老保险缴费率都有相当大的困难。

3. 推迟退休年龄。推迟退休年龄是大多数国家为应对人口老龄化给养老金支付带来的压力所采取的措施。推迟退休年龄可以同时收到基金增收减支的效果。例如在我国,退休年龄每延长一年,养老统筹基金就增收 40 亿元,减支 160 亿元,减缓基金缺口 200 亿元。^[49] 在我国养老金支付压力大的情况下,推迟退休年龄应该说是个可取的办法。但是,退休年龄高低的确定取决于就业压力的大小,在就业压力大时,提高退休年龄等于挤占年轻人的就业机会,将会增加失业率。在我国目前和今后 15 年就业形势都会比较严峻的情况下,推迟退休年龄显然是不可能的。目前有益于减轻养老保险基金压力的措施是,取消提前退休的做法,男女职工一律按法定退休年龄退休。

4. 提高统筹层次,实现全国统筹。目前养老保险实行省级统筹,极大地缓解了个别县市养老金支付的困难。但是,在一些经济不发达的省份,由于财政收入有限,省级统筹只能维持一段时间,往后还需要国家财政予以补贴。有鉴于此,实现全国统筹是全面解决养老保险资金缺口的有效办法。全国统筹能够提高国家对于养老保险基金的统筹调剂能力,在一

[44] 前引[5],宋晓梧主笔书,第 31 页。

[45] 前引[30],宋晓梧书,第 41 页。

[46] 胡林:《关于隐性债务的若干思考》,载《中国社会保障》2002 年增刊,第 86 页。

[47] 白天亮:《为何欠缴“养命钱”》,《人民日报》2003 年 7 月 16 日。

[48] 张永清:《正确认识当前的费率和工资替代率》,载《中国社会保障》2002 年增刊,第 95 页。

[49] 何平:《中国养老保险基金测算报告》,载前引[5],曾湘泉等主编书,第 334 页。

定程度上解决养老金的拖欠问题。以1996年为例,全国共收缴养老保险费1171.76亿元,支出1031.87亿元,当年结余139.89亿元,累积结余578.56亿元。而当年,全国拖欠养老金32亿元,除北京没有拖欠外,拖欠最多的是国有企业比较集中的黑龙江省,拖欠额为10.11亿元,吉林省为5.16亿元,辽宁省为1.85亿元。到了1997年底,全国尽管积累了787亿元养老基金,但仍有一些市县发不出养老金。^[50]统筹层次低造成的部分地区资金结余多,部分地区资金缺口大的局面,增加了中央财政提供补贴的压力。实现养老保险的全国统筹就能够在国有企业比较多、经济缺乏活力和新企业比较多、经济比较发达的省份之间对养老保险基金进行调剂,缓解国有企业退休人员养老金支付上的困难。

在我国,目前实行的是“统分混合”的养老保险管理体制,名义上是地方政府分散决策,各自对本地区的养老保险计划负全责,但事实上,自1998年以来,地方养老保险在资金出现缺口时就要求上级政府予以补助,1998年中央财政为全国养老保险提供补贴24亿元,1999年175亿元,2000年327亿元,这就将地方负责制演变成中央政府财政兜底制。^[51]解决养老保险基金责任不清的根本有效办法是实行全国统筹,无论企业缴纳的养老保险费形成的统筹账户还是个人缴纳的养老保险费形成的个人账户,资金统一由中央政府筹集、管理、调剂和调动,在养老保险支付出现资金缺口时由中央财政提供补贴,这就将名义上地方负责、实际上中央出钱的暗补变为明补(1998—2001年间,对养老保险的基金补贴,中央财政支出占90%以上,而地方财政补贴还不足10%^[52]),将表明中央政府承担了养老保险的财政责任,进而增强人们在养老保险上的预期和信心,增强人们对于政府的信任和支持。

在养老保险历史债务没有得到偿还之前,统筹层次问题实质上关系到对历史责任的认定和落实问题。几年来养老保险一直停留在地市乃至县级统筹层次上,中央政府虽然一直想提高养老保险统筹层次,但是到2001年底,除几个直辖市和个别省区外,绝大多数地区仍停留在低层次统筹状态。因为,省级统筹虽然能够减轻那些历史负担重(武汉等老工业基地的企业基本养老保险缴费率高达24%以上)而导致缴费率居高不下的老工业基地的负担,却会增加另一些历史负担轻(深圳市2001年将企业缴费率降为6%)的地区的缴费负担,造成它们不愿意进入省级统筹。不平衡的缴费率不仅恶化了地区之间的竞争环境,而且使得老工业基地即使通过畸高的缴费率筹集养老保险基金,仍无法满足离退休人员的增加所带来的养老金需求增加的需要,而不得不动用个人账户资金来弥补缺口。实际情况说明,与其被动暗补,不如通过全国统筹,将资金的实际缺口由过去的地方性缺口转化为全国性缺口,最终由中央财政解决,是化解历史债务的合理有效办法。国家对历史债务处理不力,不仅使全国性养老保险制度不能建立,而且会在老工业基地和新兴工业城市之间形成一道无形的却又难以逾越的障碍,从而直接影响基本养老保险统筹层次的提高,加重中央政府的直接责任。

(二) 通过制定养老保险历史债务偿还法化解养老保险历史债务

如上所述,通过调整养老保险法规的相关规定化解养老保险的历史债务,在近期尚有一定程度的困难。我们认为,只有通过制定专门的养老保险历史债务偿还法,才能为养老保险

[50] 前引[30],宋晓梧书,第42页。

[51] 胡晓义:《从“统分混合”走向“统分结合”》,载《中国社会保障》2002年增刊,第51页。

[52] 前引[1],郑功成书,第104页。

历史债务的偿还提供可靠的法律保障。

1. 制定养老保险历史债务偿还法的可能性

我国社会转型期在社会保障方面出现的问题,有时候是我国所独一无二的。例如,我国的失业保险制度,不仅有世界上通行的为因失去工作岗位而解除了劳动关系的失业人员提供失业保险金的内容,而且还有只有我们国家才有的为那些在实行劳动合同制以前参加工作,失去工作岗位,但仍与原企业保持劳动关系的下岗职工提供基本生活保障的失业保险内容。1998年6月,中共中央国务院发布的《关于做好国有企业下岗职工基本生活保障和再就业工作的通知》指出,要建立再就业服务中心。再就业服务中心有三项任务,其中一项任务是给下岗职工发基本生活费,缴纳养老、医疗、失业等社会保险费。下岗职工在再就业服务中心的期限一般不超过3年,3年期满仍未再就业的,应与企业解除劳动关系,按规定享受失业保险。这就逐步将下岗职工这种中国经济转轨时期特殊的失业现象的保障逐步纳入失业保险这种市场经济的常态保障中来。1998年,全国下岗职工总数约为1200万,他们基本都进入再就业服务中心。^[53]政府的政策目标是:到2003年底,所有下岗职工都退出中心,由下岗职工转换为失业者,进入市场,寻求就业机会。自2004年,国有企业的富余人员将以失业者的身份进入社会,并享受失业保险待遇。下岗职工留恋曾通过传统的社会保险制度为他们提供过可靠生活保障的国有企业,是国有企业职工分流十分困难的主要原因。我们试想一下,如果没有国务院1998年发布的有关下岗职工必须在2003年底全部出中心的规定,国有企业的下岗职工将会在很长时间内留在中心,国有企业改革将无法推进,我国失业保险制度也将长期保留着中国特色,而不能纳入正常运行轨道。然而,正是国家通过具有强制性的法规,使得国家确立的到2003年底所有下岗职工出中心的政策目标将得以实现。

同样,我国社会转型所造成的养老保险的历史债务,也具有明显的中国特色。在国际上,也有因社会保险制度转型而出现历史债务的问题,例如智利在20世纪80年代初期将公共养老保险制度改革为私营化的强制储蓄加投资型养老保险制度后,政府立即就对债务表示认可并采取了积极的偿还措施。我们的情况与智利完全不同,具体说来,一是我们改革以后的养老保险制度依然是社会化的养老保险制度而不是私营化的养老保险制度;二是从1995年3月1日国务院发出《关于深化企业职工养老保险制度改革的通知》,确立了社会统筹与个人账户相结合的养老保险新模式以来将近10年,对如何认定并消化历史债务始终没有明确的政策界定,没有准确测算出偿还的数额和划定明确的偿债期限,从而使得历史债务成了一笔糊涂账。^[54]所以,如果国家不以专门的法规规定历史债务偿还的有关问题,将会增加历史债务偿还上的随意性,拖延历史债务的偿还期限,这不仅影响社会保障制度的正常运行,而且还会带来以上所说的一系列负面社会后果。由于养老保险制度对于整个社会保障制度以及国家各项改革事业的重要意义,因此,对于养老保险历史债务这样的特殊社会问题也要象对待国有企业下岗职工的问题一样,用法律将相关问题加以规范,才能保障历史债务有序偿还。

2. 养老保险历史债务偿还法应当对哪些内容作出规定

制定养老保险历史债务偿还法,首先要对养老保险历史债务的定义加以明确的规定,因

[53] 前引[30],宋晓梧书,第94页。

[54] 前引[1],郑功成书,第103页。

为定义对历史债务规模有直接影响,所以要下得准确。目前对养老保险历史债务有以下几种定义:有人认为,在确立了统账结合的方案以后,由于国家不可能为已经退休的老人建立个人账户,以及在职的“中人”个人账户积累额较少,因此,从现收现付向统账结合转制的过程中,就存在着一定规模的养老保险基金缺口。这个基金缺口包括两块:一是新制度实施前已经离退休人员的养老金,二是在职职工在新制度实施前没有建立个人账户的数额及其增值额;^[55]有人则认为,对隐性债务概念的误区,导致算账方法的误区,即把老制度下政府的养老待遇承诺全部划为债务,实际上是忽视了新制度仍保留了一块现收现付部分,新制度实施以后,退休人员的基础养老金仍然通过“代际互济,现收现付”的方式来解决。以此推算隐性债务,总量要降低50%。^[56]

我国的养老保险从过去的现收现付制改为统账结合的混合制,其中现收现付部分体现了制度的连续性,表明在职职工仍然承担着为退休人员供给养老金的责任。而不是像智利那样将原来的现收现付制彻底改革为完全积累制,所以政府承担了对旧制度债务的全部责任。因此,我们认为,第二种定义比较科学和符合实际。因为我国的养老保险转制以后,社会统筹部分通过现收现付方式支付着已离退休人员的养老金,这是不需要由国家财政支付的,所以不应算作历史债务。只是由于已离退休人员的退休金替代率比较高,离退休时工资也比较高,总体离退休金规模比较大;而在职工缴纳的养老保险费全部计入了个人账户,而不是用作社会统筹,使得企业缴纳的养老保险费形成的社会统筹账户资金规模变小,以至于不足以支付已离退休人员的养老金而出现了资金缺口。所以,养老保险的历史债务应由两部分构成:一部分是已离退休人员应当获得的养老金减去能够从社会统筹基金中得到数额,得出的余额;另一部分是“中人”在转制以前视为缴费年限应积累的金额,即过渡养老金的总额。两部分相加,得出的数额为历史债务或转制成本的规模,是应当予以偿还的债务数额。所以,应参照第二种定义来界定养老保险历史债务。

其次,要对历史债务的偿还主体作出明确规定。对于历史债务偿还主体,有人认为,根据国家、企业和职工个人分担的原则,采取按责分账的办法来解决。国家既不能将中老年职工的养老金历史欠账作为一笔糊涂账,也不能完全由财政偿还欠账。因为各项改革成本事实上均是由国家、单位和个人分担的,养老保险改革也应如此,尽管由国家单方面对中老年职工的养老金进行补偿在理论上具有合理性,但在实践中几乎不具有现实性。由国家、企业和职工个人按一定比例分担历史债务,并由政府承担主要责任,才是理性、可行的政策选择。^[57]有人则持完全相反的意见,认为只能由国家承担历史债务。因为老人和中人在低工资时期所创造的财富已被作为社会扣除或转化为国家投资,由他们承担历史债务在道义上是说不通的。^[58]

我们同意第二种意见。因为,企业通过缴纳职工工资总额20%的养老保险费所形成的社会统筹资金,为已离退休人员提供着养老金,已经分担了养老保险的责任。让企业分担更

[55] 高书生:《中国社会保障体制改革:回顾与前瞻》,载前引[5],曾湘泉等主编书,第267页。

[56] 何平:《中国养老保险基金测算报告》,载前引[5],曾湘泉等主编书,第328页。

[57] 前引[1],郑功成书,第114页。

[58] 前引[5],高书生文,第268页。

多责任的方式是唯一的,即提高养老保险缴费率,但是,如前所述,这在目前是不可能的,有人甚至坦言,企业的社会保障负担已经达到或超过临界点,养老保险缴费率节节提高,成为企业难以承受的超负荷。^[59] 在职职工承担着既供养上一代人又为自己积累的双重负担,不仅尽了应尽的义务,而且没有能力承担更多了。因此,只有国家是偿还历史债务的责任主体了。在旧制度下,国家从职工工资中扣除的养老金,40多年来形成的庞大资金及其收益都变为国有资产,从现有的资产中划出部分资产变卖,用以偿还历史债务,是合理解决问题的办法。何况,经济体制改革以后,我国经济每年都以9%的速度迅猛增长,国家的经济实力在不断增强。所以,无论从国家的存量资产还是增量资产上,都表明国家有偿还历史债务的能力。另外,国家作为历史债务的偿还主体,就会与上述的实现全国统筹的目标衔接起来,国家每年用于社会保障的补贴将得以彰显,人们也将享受到而不是感受到经济发展和社会进步的成果,从而增强社会亲和力。

再次,要对历史债务的规模作出规定。在有劳动和社会保障部、国家财政部、国务院体改办等有关部门参加下,会同经济学家一起进行精算,将得出的比较接近实际的数额并且确定一个恰当的增减幅度,作为需要偿还的债务数额规定在法规中。在计算历史债务的规模时,应将补偿对象限定为国有企业职工,包括已经离退休人员和养老保险制度改革以前参加工作的职工。在确定已经离退休人员养老金领取标准保持不变的情况下,算出离退休人员的补偿额(离退休人员的离退休金总额 - 社会统筹账户支付总额 = 离退休人员养老金补偿额);学者们对于在养老保险制度改革以前参加工作的中年职工的补偿,即所谓的“过渡养老金”确定了一个计算公式(过渡养老金 = 指数化月平均缴费工资 $\times 1.0\%$ (- 1.4%) \times 视为缴费年限),按照这个公式算出中人的补偿总额,两项相加得出历史债务额。在计算时,有领取养老金资格的离退休人员和中人的数量、离退休金和过渡养老金的月标准、人的预期寿命等其他相关因素,对于计算出比较准确的养老保险历史债务的数额,都有一定影响,每项都要认真核实,尤其是领取养老金人员的资格,因为目前在一些地区有冒领养老金的情况发生。

第四,要规定债务的筹资方式和不同方式中预计筹措的资金数额。资金问题是养老保险历史债务偿还中最核心的问题。《中共中央关于深化国有企业改革若干重大问题的决定》中明确指出,要采取多种措施,包括变现部分国有资产、合理调整财政支出结构等,开拓社会保障新的筹资渠道,充实社会保险基金。据此,筹集偿还债务资金的途径主要有以下几种:

(1) 将部分国有资产变现。在计划经济时代,我国实行低工资政策,应当补偿劳动力需要的各种社会保险费没有连同工资一起发给职工,而是进入企业利润并全部上缴国家。国家也没有将这些资金作为社会保险基金为职工储备起来,而是将其中的一部分或大部分变为固定资产或其他有形资产的投资,使得社会保险费固化为国有资产。目前,将部分国有资产变现的措施主要是股市变现、国有土地有偿使用收益、出售公有住房等。有学者作了如下的计算和分析:如果将全国30亿平方米公有住宅按每平方米1500元出售,从所得4.5万亿元中拿出3万亿元偿还过去低工资中住房含量不足所形成的债务,还可以将剩余的1.5万

[59] “中国社会保障体系研究”课题组:《中国社会保障制度改革:反思与重构》,载前引[5],曾湘泉等主编书,第231页以下。

亿元用来偿还养老保险历史债务,使之成为归养老保险机构管理的养老保险基金。^[60]中央如果能够采纳这一设想,将会偿还75%左右的历史债务。近几年,各级政府在多渠道筹集养老保险基金方面也进行着积极的探索和努力,尤其是在企业改制建立现代化企业过程中,把职工养老保险作为头等大事,优先予以考虑,变现的部分国有资产优先弥补欠缴的养老保险费。例如,黑龙江省哈尔滨市对15家破产企业中的4户进行国有资产变现,所得的近1亿元资金一次性划入养老保险基金。^[61]在这方面,其他国家的经验也可资我们借鉴,例如,玻利维亚政府在进行养老保险制度改革时,将6个最大的国有企业私有化所产生的资金作为养老保险基金,为社会每个成员建立起金额相同的最低养老金。^[62]

(2)调整财政支出结构。从目前财政支出项目看,调整财政支出结构有一定的可能性。过去,国家财政用于经济建设支出的比例较高,经济体制改革以后,国家用于经济建设的支出已债务化;国家机构改革以后,国家用于行政管理的费用也将得到压缩;再从其他开支(例如物价补贴)中挤出一些,预计今后5—10年,国家可以将财政收入的7—8%用于养老保险补贴。调整财政支出结构所节省下来的财政资金,应当用于偿还历史债务。具体来说,2000—2003年,如果用于养老保险的补贴占财政支出的5%,那么补贴额约为927亿元;2004—2006年,如果补贴率为8%,那么2006年的补贴额约为1921亿元;2007—2010年,如果补贴率为10%,那么2010年的补贴额约为3289亿元。^[63]这些不同时期的财政补贴率,与我国的经济水平是相适应的,比例是合适的。事实上,自新制度实施以来,我国政府通过弥补养老保险基金缺口、分担职工养老保险责任方面作出了积极的努力,1998—2001年间中央财政对基本养老保险基金的补贴达到861亿元。^[64]另外,我国传统养老保险覆盖面窄,历史债务占国民生产总值的比重不算太高;与其他转型国家相比,我国政府不但拥有国有企业的资产,而且拥有大量土地、直接间接拥有大量住房,等等。相对于政府资产和经济增长速度而言,养老保险的历史债务应当是一个不难解决的问题。

(3)开征一些新税种或附加税,扩大彩票发行规模,增加资金来源。例如开征特种消费行为税、个人所得税附加等;开征遗产税,适当提高房产遗产税率,将国家暗补在职工福利房中的一部分价值转为养老保险基金;从1998年发行福利彩票的情况看,我国通过发行福利彩票筹集资金潜力很大,如果从2000年起,每年通过发行彩票筹集50亿元资金,到2030年将可以筹集到1500亿元用于偿还养老保险历史债务的资金。^[65]

(4)发放特种债券。智利1980年将养老保险由现收现付制改为完全积累制时,政府发放了150亿美元的认可债券,按年利率4%计息,职工退休时兑现,从实施的情况看,到2005年达到认可债券支出高峰,到2020年左右才能全部消化发放的认可债券。^[66]有人认为,由于在养老保险制度改革以前参加工作的“中人”陆续退休,这个过程要持续30来年,如果我们参照智利的做法,对“中人”发放一部分认可债券,将会分散政府的债务负担,也不会对国

[60] 前引[6],中国社会科学院、阿登纳基金会书,第32页。

[61] 胡林:《关于隐性债务的若干思考》,载《中国社会保障》2002年增刊,第87页。

[62] 王燕、徐滇庆等:《中国养老金隐性债务、转轨成本、改革方式及其影响》,载前引[5],曾湘泉等主编书,第306页。

[63] 前引[5],宋晓梧主笔书,第32页。

[64][65] 国务院新闻办公室:《中国劳动和社会保障状况白皮书》,《人民日报》2002年4月28日。

[66] 前引[30],宋晓梧书,第62页。

家的宏观经济产生不利影响。^[67]

我国在制定养老保险历史债务偿还法时,采取以上方法中的哪些方法,需要经过充分论证,在确定下来之后,在历史债务偿还法中作出明确规定。例如,要将变卖的国有企业的名称及预计可得资金、国家财政每年拨付给养老保险经办机构的资金应占国民生产总值的比例、发行彩票筹资的大概数额等,规定在债务偿还法中,这些数额一经规定,必须严格执行,才能保证在规定的期限内筹足偿还债务的资金。值得注意的是,无论采取哪种方式偿还历史债务,都会对我国宏观经济的运行产生一定影响,政府在选择偿还历史债务的方式时,要考虑到将其负面影响减小到最低限度。

第五,规定将每年偿还养老保险历史债务的财政拨付额纳入国家财政预算,保证每年确定的债务额能够如数归还。由于国家财政是社会保险最终的责任主体,因此,许多国家将社会保障(包括社会保险)基金直接纳入国家财政预算范畴,将其与经常性预算混为一体进行管理;有些国家虽然将社会保险基金放在经常性财政预算系统之外运行,但还是通过财政专户进行监控。在我国,将每年应偿还的养老保险历史债务的数额列入财政预算,有利于保障资金逐年到位,在预计的期限内还清历史债务,在填实个人账户的同时,保证养老金的按时足额发放和制度的正常运行。

第六,规定偿还的期限。历史债务的偿还期限,取决于历史债务的规模和每年能够偿还的数额。对于历史债务的规模,如前所述,用不同的方法和通过不同的途径会得出不同的结果,按照本文注释[4]中的不同计算结果,我们取其平均值,得出的数额约为4万亿元 $(42640 + 20000 + 30000 + 67145) \div 4 = 40000$ 亿元)。按照第二种定义,由于其中的2万亿元由社会统筹基金支付,所以历史债务实际上只有2万亿元。假如按照以上所说,从公有住房出售所得4.5万亿元中拿出1.5万亿元(或者从其他途径筹集这笔资金)偿还养老保险债务,那么债务就剩下5000亿元。如果每年偿还600亿元(以上“调整财政支出结构”中论及,预计今后5—10年,国家用于养老保险补贴,2000—2003年约为927亿元,2004—2006年约为1921亿元,2007—2010年约为3289亿元。10年合计6137亿元,每年平均约600亿元),按此计算,不到10年即可还完。所以,历史债务偿还期限可以规定为十年。

第七,规定在不能如期偿还时相关部门负责人应承担的法律责任。财政部是偿还历史债务的责任部门,一定要按照历史债务偿还法规定的时间和数额如期足额将借款划拨到养老保险经办机构的养老保险基金账户上去。如有迟延,社会保险经办机构应及时催促和提出最晚的归还期限。如果因迟延偿付,造成退休人员不能及时足额领到退休金情况时,应追究有关责任人员的法律责任。

Abstract :Under the past system of planned economy , the government promised to provide all the workers the endowment insurance when they retired. But when the endowment insurance system changed from the former collection-for-pay system to the present consolidated-individual account-combined system , the social consolidated account in the latter couldn't afford the annuities of retired workers , resulting in a huge gap of the fund , which forms the historical obligation of our endowment insurance. The government is the obligor of the obligation because of its promise. To guarantee the government to perform the obligation ruly , a special Historical Obligation Compensation Law shall be enacted to apply for it.

[67] 李珍:《再论养老保险转制成本》,载《中国社会保障》2002年增刊,第56页。