

■金融圆桌

养老保险三支柱模式期待协同监管

四位权威专家详解我国养老保险四大疑惑

我国人口老龄化趋势日渐明显,这对我国养老保障体系提出了新的严峻挑战。作为世界老年人口最多、老龄化速度加快的国家,中国急需发展和完善多层次的养老保障体系。在确立中国养老保险发展的基本方向时,需要有效地解决中国养老保险制度的模式选择、政策环境和监管体制等方面问题。

就此,记者邀请了中国社科院拉丁美洲研究所所长郑秉文、国务院发展研究中心金融研究所副所长巴曙松、北京大学经济学院风险管理及保险学系副主任、中国保险与社会保障研究中心秘书长郑伟、中国人保资产管理股份有限公司投资总监白宏波。

主持人:本报记者 卢晓平

嘉宾:
中国社科院拉丁美洲研究所所长郑秉文
国务院发展研究中心金融研究所副所长巴曙松
北京大学经济学院风险管理及保险学系副主任、中国保险与社会保障研究中心秘书长郑伟
中国人保资产管理股份有限公司投资总监白宏波



巴曙松



郑秉文



郑伟



白宏波

三支柱模式符合我国国情

上海证券报:关于合理划分养老金体系的三个支柱问题,是必须解决的基础性问题。尽管世界各国普遍建立了多支柱的养老金体系,但是国情的差异也使得各国养老金体系的划分有所不同。您对此有什么样的观点?为什么?

巴曙松:从理论发展脉络看,传统的养老金三支柱理论已经扩展为五支柱,一是非缴费型的零支柱,二是缴费型并与个人收入水平挂钩的第一支柱,三是强制性的第二支柱即个人储蓄账户式的企业年金,四是自愿型的多种形式的第三支柱,五是而非正规保障形式的第四支柱。当然,根据各国的实际情况,支柱的数量和结构可以按需要确定。

传统的三支柱结构的理念是:第一支柱是强制和非积累制的,是由政府管理的DB(待遇确定型)型制度;第二支柱是由市场管理的强制性DC(缴费确定型)型积累制;第三支柱是自愿性养老储蓄。而五支柱理念的核心在于,它扩展了另外两个支柱,一个是以消除贫困为目的的零支柱,一个是非经济性的支柱即第四支柱,包括其他更为广泛的社会政策,如家庭赡养、医疗服务和住房政策等。

划分支柱的方法无非是按照不同支柱的替代率和保障功能来确定,在我国现行的养老体系下三支柱的框架仍是符合现实要求的。不论每个支柱包含的具体内容如何划分,构建养老体系有几个原则是必须遵循的,一是普遍覆盖与激励贡献有机结合,满足不同层次人群的养老需求,既保留再分配的社会共济因素,又引入个人的责任和清晰的市场激励约束机制;二是考虑养老体系的可持续性,包括财政的支付能力,资金的来源和投资保值增值的渠道;

三是政府主导与市场及社会力量协同配合,同时考虑养老体系对整个经济的影响。

郑秉文:关于“支柱”概念的官方使用,它首见于世界银行1994年出版的学术著作《防止老龄危机》,虽然在此之前也有个别文章和学者使用,但还没有广泛地大面积使用;该书向各国政府推介三支柱理念,后来逐渐被各国政府所接受。根据该书的定义,第一支柱是指强制性的、非积累制的待遇确定型制度,第二支柱是指强制性的积累制缴费确定型企业年金养老计划,第三支柱是自愿性养老计划。这仅仅是世界银行提出并推介的一个社保改革框架,基本是根据各国的情况总结的结果,但是,后来在各国的实践中,情况存在较大差异性。

经过十几年的发展,1994年提出的三支柱框架扩展已经成为五支柱:第一是“零支柱”,资金来自于国家的一般税收,是国家提供的基本养老金,二是第一支柱,是缴费确定型的,与个人收入挂钩,三是第二支柱,即强制性的储蓄账户,四是第三支柱,是自愿性的企业年金养老计划,五是第四支柱,指个人和家庭的商业保险之类的养老措施。

我觉得,不管如何划分,只要大家约定俗成就行了。为了便于记忆和上口,我倒是觉得使用“三支柱概念”更加符合中国人的理解。第一支柱是国家立法强制性规定的,由多个层次构成,包括不用个人缴费的基本养老金即“零支柱”(我国目前没有建立),我国目前只有统筹和账户这2个缴费型的层次,但有些国家是三个层次构成;第二支柱是企业提供的自愿型养老计划,我国就是企业年金;第三支柱

是个人购买的商业保险之类。

郑伟:我同意对养老保障支柱划分作适当调整。原来的“三支柱”主要是从“责任主体”的角度进行划分的,比如,政府负责的社会养老保障为第一支柱,企业负责的企业养老保障为第二支柱,个人负责的个人养老保障为第三支柱。

2005年世界银行提出了一个“五支柱”的概念,如果抛开相对不那么核心的零支柱和第四支柱,余下的第一、二、三支柱其实就是以上建议的新的“三支柱”。

我更倾向于支持世行的“五支柱”框架,因为它不是从“责任主体”的角度进行划分,而是从更为合理的“制度内涵”的角度进行划分。比如,原来三支柱中的第二支柱企业养老保障和第三支柱个人养老保障,虽然“责任主体”不同,但是它们的“制度内涵”是相同的,即都是自愿性的养老。

白宏波:这样划分有一定道理!养老保险在不同的国家和地区,具有不同的特点。从我国目前的养老保险制度来看,由于基本养老保险实行的是部分积累制,社会统筹部分为现收现付制,而个人账户部分为积累制。从这个角度来看,将基本养老保险划分为第一、二支柱是无可厚非的。第三支柱则从自愿与强制的角度来区别前两者。这样划分的好处在于:其一,明确财政“兜底”作用仅限于第一支柱部分;其二,强调企业和个人在基本养老保险制度中的作用,突出个人账户部分做实的重要性;其三,对市场主导的单位和个人自愿购买的养老金,政府给予政策优惠,但是不加干涉。

个人账户基金可以尝试市场化方式管理

上海证券报:理顺政府和市场的关系是社会主义市场经济体制的内在要求。例如,城镇职工基本养老保险的个人账户基金就应该交给商业机构管理,向它们购买投资管理服务。您是怎样看这个问题的?为什么?

巴曙松:我国现行的统账结合的社保基金管理体制,政府承担了社保基金的绝大部分管理事务,如果制度监控方面出现缺陷或者资源投入的不足,就可能出现一些隐患,特别是局部地方存在个别社会保险基金被挪用作财政支出和违规投资现象。据审计,目前发现社保基金的违规问题中,1999年前发生共计23.47亿元,2000年以来发生共计47.88亿元。

郑秉文:您说的“交给商业机构管理”的意思我心里很明白,但不是非常准确。在世界范围内的改革浪潮中,引进个人账户的目的之一是为了采取市场化的投资办法以提高收益率;但是,市场化投资的主体却是不同的,一个是中央政府,另一个是账户持有人个人;其中,前者例如新加坡就不是缴费商业机构,智利和我国香港地区是缴费商业机构但也不是随便

交给一个商业机构,而是有严格资质条件限制的。

根据国际实践,我国个人账户基金面临几个选择:一个是智利和香港的分散型决策,第二个是目前像劳动部和财政部联合正在拟定的个人账户管理办法那样,由省级政府统一决策,各省管各省的;第三个是像新加坡那样由中央政府统一投资。我的看法是,根据我国的国情,第一个分散模式不太符合目前的国情,不应采纳;第二个省级投资模式也不符合中国国情,存在很多风险和问题。就我的研究结果,我倾向于第三个模式,就是由中央政府统一起来,集中投资。

不管三个模式采取哪一种,发挥市场的作用是大势所趋,否则,目前的银行存款和购买国债的简单投资办法是很不科学的,它制定于十几年以前,已经时过境迁,应该立即进行市场化投资改革,否则,账户存在的合法性就受到质疑,太低的收益率就会影响到受益人的待遇水平。

郑伟:具体到基本养老中的个人账户基金

是否应该交给商业机构去管理,我想应该分两个层面看。第一个层面,个人账户基金属于基本养老范畴,由政府负责,所以谁来管理、如何管理等问题,应当交由政府决定,以便权利与义务的统一。因为如果强制要求政府将个人账户基金交给商业机构去管理,若亏损了谁负责?最后还是政府兜底,所以这个决策权应该交给政府。第二个层面,政府如何决策更明智呢?从一般国际经验看,政府自己直接管理运作个人账户的效率通常会低于市场,所以在管理基金这个问题上,政府应当选择作“监管市场的政府”而不是“替代市场的政府”。

白宏波:理顺政府和市场的关系是社会主义市场经济体制的内在要求。但是在处理养老保障基金时简单地将政府等同于公平,市场等同于效率又是不合适的。在处理城镇职工基本养老保险的个人账户基金由国家强制征收,体现了政府追求社会公正的一面,然而征收完的个人账户基金如何保值增值则应该由市场这个代表着更高效率的部门代为完成,这就将公平和效率两个目标有机地融合在了一起。

协同监管成为必然

上海证券报:目前,我国的社会保险由劳动保障部门监管,团体年金和个人年金由证监会监管,企业年金由劳动保障部、证监会、证监会和保监会共同监管。为促进我国养老事业的快速发展和稳健经营,是否应该进一步加强监管机构之间的协调与合作,形成有效的监管机制?

巴曙松:目前我国参与企业年金监管的机构包括劳动保障部、证监会、保监会和保监会,这是由企业年金涉及到包括银行、证券、基金、信托、保险等在内的多个金融领域决定的。但与之配套的税收政策、投资管理政策、监管机构分工、内部风险监控以及企业年金持有人权益保护等,都有待于进一步明确、细化,使之具有可操作性。

因此从机构监管转向功能监管势在必行,将企业年金运作划分为功能模块,按照运作流程进行监管,以避免监管真空或重复监管,提高监管效率。这首先需要增加监管资源的投入,同时有必要对现有监管资源进行适当整合集中,分清主次。

从国际经验看,在美国负责社保基金监管的机构包括:社会保障局、财政部、劳工部、国内税务局、社保和医疗统筹基金信托董事会和社会保障咨询委员会,属于分散监管模式。但近年来美国采取了一系列措施加强协同监管以及监管的集中度,包括将社保局升级为独立的、直接向总统和国会汇报的机构;创立常设的社

会保障咨询理事会,7名成员由总统和国会联合任命。由此可见,我国可以采用以法制监管为核心、适当集中的综合模式,在现有制度的基础上加强监管的集中度,以构建一个主辅分明、多重监管的社保基金监管组织结构。

同时,还需要推进监管市场化,及时补充监管资源,缓解监管资源匮乏。相对于每年五项社保基金超过2万亿元的收支规模,监管资源和日常监管手段比较缺乏。监管资源上,我国劳动保障系统负责社保基金和企业年金监管的只有100多人,接近一半的地区没有设立专门的基金监督处,在人员结构方面,也有提高改进的余地。在我国养老金市场的监管资源有限的情况下,可以推进社会保险基金监管的市场化,会同有关金融监管部门、组织中介力量,对企业年金基金管理机构内控制度、市场运营等情况进行监督检查。

郑伟:中国养老保障制度下一步改革的主要困难将体现在三个方面:第一,民众期望刚性与政府财力有限性的矛盾;第二,改革紧迫性与政策稳定性的矛盾;第三,改革统筹性与部门理念差异性的矛盾。这三个问题就涉及协同监管的问题。在这个问题上,政府各部门应当努力超越部门利益之争,从民众福祉和政府职责的根本点出发,进一步加强监管机构之间的协调与合作,为利用所余不长的“人口红利期”完善养老保障体系创造条件。

白宏波:协同监管是必须的。

综观世界各国养老金市场包括企业年金的监管实践经验,无一例外地体现出协同监管的特点和趋势。在发达国家,养老金包括企业年金的协同监管机制非常成熟。美国的养老金监管涉及劳动保障、财政、税务、信托基金管理委员会和其他金融监管部门。各个部门在整个运转体系中分工协作,各司其职而又密切协作。转型国家也大都实行协同监管的机制,比如匈牙利,无论是对于强制性的基本养老保险,还是对于自愿性的私人养老保险(类似于中国的企业年金),都实行财政部和金融监督局(HFSA)协调监管的模式。

企业年金是介于社会保险和商业保险之间的补充养老保险制度,企业年金的这种性质决定了其监管需要劳动保障部门、金融监管部门共同参与、协调配合。

劳动保障和社会保障部门传统的监管对象主要是劳动保障事务。而在企业年金的监管当中,劳动保障和社会保障部门面临全新的市场、机构、工具。其监管对象涉及金融、基金、信托、保险等,对于劳动保障和社会保障部门这是全新的监管课题。劳动保障和社会保障部门迫切需要借鉴金融监管的经验,积极谋求与金融监管部门的合作、协调。

从现有的法规看,也要求有关监管部门实行协同监管。

出台统一税收政策 既必要且可行

上海证券报:关于积极争取支持养老金发展的外部政策环境,特别是税收优惠政策是重要的外部因素。各国政府普遍对养老金给予税收政策支持,允许企业和个人参与的养老计划在一定限额内延迟纳税。您是怎样看这个问题的?为什么?

巴曙松:从发达国家的经验看,一项养老计划能否顺利推行、快速发展的一个重要因素就是税收优惠,包括税收的减免与递延等。以美国IRA(个人养老账户)为例,该计划发展的30年间,资产管理规模的发展速度与相应的税收优惠政策调整表现出了很强的一致性。

因此,为了促进年金市场的快速发展,创造较为宽松的政策环境,特别是税收优惠政策是重要的外部因素之一。截至2007年9月底,我国企业年金基金突破1200亿元,年内有望突破1300亿元,今年前三季度,已经运作的年金平均收益率为40.6%。尽管年金投资取得了较好的收益水平,但是年金市场的发展速度还是与先前的预期有一定差距,其中税收优惠制度的不完善是重要原因之一。到2007年10月,我国共有19个省通过了税收优惠政策,税前列支比例从3%-12.5%不等,税收优惠的政策比较分散,出台税优的法规级别不一。这种层次参差不齐的税优措施因为缺少一定的权威性,无法有效地激励年金市场发展壮大。出台高行政级别、统一的税收优惠政策对我国养老金市场的发展既有必要性又有可行性。

郑伟:商业养老保险是国家整个养老保障制度的重要组成部分。在符合一定条件的前提下,政府可以给予商业养老保险以一定的税收优惠。

政府给予税收优惠背后的理念和逻辑链条是什么?养老保障是社会和谐稳定的重要内容,单靠政府无法提供社会合意的养老保障水平,所以必须同时借助于市场上企业和个人的力量,如何借助呢?税收优惠是一个很好的政策杠杆。税收优惠不是为优惠而优惠,重要目的是为了调动各方力量(包括企业和个人),撬动“完善养老保障制度”这项关乎国民经济和社会发展全局的工作。

当然,与此同时,清晰界定哪些养老年金计划、什么样的养老年金计划可以享受税收优惠也是一个十分重要的问题。因为一旦有优惠政策出台,就会有一些原本不符合优惠条件的产品摇身一变而成为符合条件的产品,所以税法还应当有一个适当的甄别机制。有些国家在这方面做得很细,区分了“税优年金计划”和“非税优年金计划”;非税优年金计划对本金不可延税,但对投资收益可以延税;而税优年金计划对本金和投资收益均可延税。

郑秉文:对于第二支柱企业年金,目前确实存在需要税收优惠政策的倾斜问题,并且比较迫切。国外一般来说中央政府都给予延迟纳税的政策待遇,而目前我国中央政府还没有统一规定,只是各地省市自行制定了一些地方性政策,很不规范,也不科学,例如,大部分省份沿用国发[2000]42号文件规定的4%,最高的可能是湖北和江苏,是12.5%,此外,还有8.3%的,6%的,5%等等。没有统一政策,在一定程度上制约了第二支柱企业年金的发展和职工的福利待遇。

至于为什么至今还没有制定统一的中央税优政策,是恐怕影响当期收入,我不得而知。但有一点我可以肯定,这是很不明智的:第一,即使中央没有制定统一政策,事实上每个省份基本都有了,这就让职工认为中央政府没有办实事,不如地方政府积极,降低中央政府的公信力。另一个理由是,目前是财政收入最好的时候,即使有些当期影响,也是微不足道的,不足以影响税人的大局和大盘子;要说影响税人的话,各省自定政策不是已经开始影响了吗?况且,背着抱着一样沉,今天稍有影响,明天就会加倍补回来,正像你刚才计算的那样,况且,现在不也是年年财政支出给予补偿退休收入吗,并且宣布还要连续补偿3年;长期看,建立企业年金以后就不用另外转移支付了。

白宏波:应当建立全国性的统一的税收支持政策。首先,从各国政府普遍对养老金给予的税收政策来看,普遍采用了EET(Exempting-Exempting-Taxing)的征税模式。即养老金缴费和基金运营投资期间不予征税,而只在领取养老金的时候课税所得的一种免税模式。因而从时间跨度上来看,具有延迟纳税的特征。其次,税收支持政策在养老金特别是企业年金的发展上作用巨大。第一个实行企业年金制度的国家——美国,最大的企业年金计划称为401k计划,可见税收支持政策在企业年金发展的过程中是非常重要的。

再次,采取对养老金给予税收政策支持的方法,势必会给财政带来压力。然而从数据上看,2006年我国个人所得税收入为2452亿元,延税政策的影响幅度最高不过为1.1%。数据表明,延税给财政带来的压力不会很大,而且对养老金给予一定的政策引导能够带动企业年金和商业保险、团体保险等的发展,进而减少基本养老金的支付压力,也减少财政的“兜底”压力。也就是说从长期来看,采用税收政策支持的办法对财政造成的压力将会微乎其微。而从成本来看,1元的延迟纳税,就可建立20元的养老金,成本效益分析的结果就一目了然了。

最后,我国已经在东北三省试点税收政策支持的办法,其他大部分的省市也建立了地区性的税收支持政策,为将来建立统一的全国性的税收支持政策积累了不少经验。