

政府与企业在社会养老保险中的博弈

黎 民 曾永泉

摘 要: 本文是从政府与企业博弈的角度,对当前中国社会养老保险中存在问题进行分析。论文在描述政府与企业博弈中立场的共同之处和不同之处的基础上,集中讨论了两者在隐性债务、扩大养老保险覆盖面、养老保险缴费和发放等三方面的博弈,并进一步提出了规范博弈行为和完善养老保险制度的相应对策。

关键词: 政府 企业 社会养老保险 博弈

财务危机或者更确切地说基金危机,是目前我国社会养老保险运行中最突出的问题之一,集中表现为养老基金收不抵支,当期收支缺口逐年扩大。据统计,1998年收支缺口为100多亿元,1999年为200多亿元,2000年为357亿元,收不抵支的省份已扩大到24个;企业欠帐十分严重,欠职工的养老金160亿元,欠社保机构的高达414亿元¹。另外,个人帐户基金由于被挪用而形成的空账则达到1990亿元。尽管政府在加强征缴和清欠工作的同时也在不断加强养老金的直接转移支付,例如,1999年一次性补发欠帐540亿元,但新的拖欠又在许多地方发生,养老保险基金运行格局的态势相当严峻²。

作为当前中国养老保险制度困境集中体现的养老保险基金危机,是由多方面因素造成的,需要从不同的角度进行分析,其中一个角度就是对养老保险基金有关的行为主体之间的博弈行为的分析。从建立独立于企业之外的全社会统一的养老保险制度这一历史性任务的立场上看,除企业职工外,养老保险基金所涉及的行为主体主要是政府和企业。可以说,在养老保险制度的实践中,这两者的博弈时时都在进行,而养老保险基金出现的种种危机,与这两者的行为都密切相关。因此,本文将分析的重点放在政府与企业的博弈上,以期对养老金危机的解决和养老保险制度的完善提供些许借鉴。

一、理论视角

博弈理论是本文的分析视角。

博弈理论是对于相互依存境况中理性选择行为的研究。所谓博弈,是指两个或两个以上的参与者相互作用,选择对每一方都产生共同影响的行动或战略,博弈理论的核心思想是假设对方在研究己方策略并追求自身最大利益的时候,己方如何选择最有效的策略。需要指出的是,博弈结果是在博弈各方决策行为的相互影响中形成的,在博弈中没有哪一方能游离于其它博弈方行为的影响之外,也没有哪一方能完全控制所要发生的事件,这一特点,使博弈过程及结局具有不确定性。在经济生活中充满了各种各样的博弈行为,养老保险中也是如此。西方政治学家威廉姆森和潘培尔通过考察德国、英国、瑞典和美国养老保险制度的发展历史,认为各种具体的制度安排实际上是各个利益集团相互博弈的结果,养老保险的再分配功能不可避免地取决于各个利益集团的政治取向。

从经济学看,对于政府与企业之间为什么会在养老保险方面建立起博弈关系,可以从两

方面来考察。首先，从养老保险制度的起因上看，养老领域的市场失灵导致政府的强制介入。市场失灵主要包括“逆向选择”和“道德风险”。“逆向选择”是由面临风险的人口的异质性和关于风险的不对称信息相结合而产生的。在保险市场上，保险费必然反映投保人的平均风险，这意味着风险小者补贴了风险大者，所以只有风险大者才愿意购买保险。如此下去，就无法得到足够的缴费用以平衡支出。“道德风险”是指投保人投保后便降低了去避免风险发生的积极性。加强防范措施需要支付一定的费用，从自身利益出发，投保人总是力图减轻自身负担，因而产生负的“外部效应”。而要解决这两个问题，必须依靠政府的强制介入，制定法律制度规范企业的养老行为，确定各养老主体的缴费义务和受益标准，政府与企业之间就围绕养老问题建立起博弈关系并展开一系列博弈。

其次，从养老保险制度的属性上看，企业与政府之间也必然会建立起博弈关系并进行博弈。我们知道，社会养老保险制度是一种准公共产品，一方面，它具有私人产品的排他属性，职工只有在尽了缴纳养老保险费的义务并符合一定的条件时才能享受养老保险的权利；另一方面，这一制度具有明显的强制性和再分配特征，具有强烈的非中立性。由于各主体存在一定差异，从制度中受益的程度并不相同，养老资源的供给者不可能尽得其益，消费者也不可能按消费额完全付费，因此，同一制度对不同的主体便具有不同的意义。从既定制度中受益或具有得大于失预期的主体无疑会竭力去争取或维护现有制度，而那些认为受益较少或不能受益的则力图规避之。不同的主体在各自利益与偏好的驱使下就会采取不同的博弈行为取向。

政府和企业作为养老保险体系中最重要两个主体，在利益取向上既有共同点（例如，低成本高效率地处理好企业职工的养老保险问题就是两者的共同利益所在），也存在明显的差别；同时，他们在养老保险体系中的地位和作用的不同，占有资源的不同，也使他们行为的着眼点不一样。他们正是在依据自身的境况和面对的各种风险的分析判断中，去力图实现自身利益的最大化的。

从政府方面看，其作为社会养老保险的第一责任主体，必须保护职工的养老权益，维护社会公平并维持社会稳定，唯有这样，才能保持政府的合法性和存在价值，这是政府的根本利益所在。同时，如何将社会成本尤其是政府支出成本最小化，也是政府极为看重的。与企业相比，政府的最大优势资源是拥有行政权力，政府有权制定养老保险的游戏规则（制度），决定和规范企业的养老行为模式，特别是有权向企业征税或收费，为养老保险提供财政担保。另一方面，与企业相比，政府又处于信息严重不对称的不利地位，难以及时全面地了解各企业的经营状况、负担系数及工资水平等，因而难以对企业的养老行为进行全面有效的监控。

从企业看，它们既是养老保险的缴费（税）主体，又是市场中自主经营的法人实体，其行为遵循的是利润最大原则。养老保险费（税）作为与工资相区别的企业成本的组成部分，其支付的多寡直接影响到企业利润的大小。因此，企业存在将职工养老保险成本“外部化”和“职工化”的内在冲动，特别是在企业对当前的养老保险制度的合法性不认同时尤其如此。这里所说的“外部化”，是指企业将本企业职工的养老保险成本外推，让政府、其它企业和社会组织来承担；这里的“职工化”，是指将本来应由企业来承担的养老成本转嫁给本企业职工。同时，企业所拥有的信息优势又为作出这种抉择提供了便利。但另一方面，企业会因此面临违法违规和失去人（企业职工）心、削弱企业凝聚力的风险，这些风险又是企业不得不考虑的。

目前在我国建立和完善独立于企业的养老保险制度，具有两个显著特点，一是历史包袱沉重、转制成本很高，二是制度还比较粗糙、对随制度稳定而来的长期收益难以预期。这两个特点，大大增加了参与博弈的各行行为主体的机会主义倾向，表现在政府，就是将部分本应

由政府来支付的成本和承担的责任，以政策法规等各种形式不露痕迹地转移给企业和职工；表现在企业，就是上面提到的“外部化”和“职工化”。

博弈理论为养老保险基金危机的研究提供了新的视角。社会养老保险制度虽然具有强制性，但企业作为一个独立的法人组织有其特定的制度偏好。如果政府的制度供给能够合理地处理好各方面的利益关系，能够与企业的制度偏好基本一致并最大限度地为各类企业所接受，那么这一制度就会比较顺利地推广和执行；反之，如果政府的制度供给与企业制度偏好不一致，就会不利于制度执行，甚至导致制度崩溃。从这一角度来说，制度供给是一个公共选择的过程，是各行为主体权衡利益与博弈的过程。养老保险制度的供给必须充分兼顾各类主体的合理的利益偏好，将无效应和副效应的博弈行为减少到最低程度，确保这一制度运行的效率。

二、博弈表现

政府与企业在养老保险上的博弈处处可见，在当前突出表现在以下三方面：

（一）在隐性债务方面。从理论上讲，隐性债务是政府对中老年职工养老金的历史欠帐，因为这些职工通过长年劳动贡献为自己积累的那部分养老金，已被政府作为生产基金直接用于国有企业的投资，变成了国有资产。据世界银行 1994 年测算，中国养老保险隐性债务达 19170 亿元，不过，国务院体改办“中国养老保险隐性债务研究”课题组 1997 年测算的结果则要高得多。见表 1：

表 1：中国养老保险隐性债务规模

方 案	缴费率（%）		退休年龄		两种回报率下的债务规模（亿元）	
	企业	个人	男	女	4%	8%
1	8	8	60	55/50	108260	36966
2	8	8	60/55/50	55/50/45	119353	43741
3	12	8	60	55/50	87631	24299
4	16	8	60	55/50	67145	18301
5	16	8	60/55/50	55/50/45	75713	27628

方案 1 表明，如果政府承担所有债务，企业缴费率可以降到 8%，政府债务在利率 4% 时高达 10.8 万亿元，利率达到 8% 则可减到 3.7 万亿元。在提前退休的情况下，如方案 2 所示，债务将明显增加。如果政府承担全部债务有困难，把企业缴费率提高到 12%，即按方案 3 设计，政府的债务将相应减少 2 万多亿元。方案 4 和方案 5 表明，政府负担虽小，但企业负担过重。该课题组认为，方案 1 是比较合理的，隐性债务在回报率 4% 条件下相当于当年 GDP 的 145.4%，与经合组织国家(OECD)养老金隐性债务处于其 GDP 的 100-200% 的比例接近，缴费率和替代率与人口老龄化更加严重的日本类似³。然而事实上，在相当长时间内，中国政府一直将隐性债务作为一笔糊涂帐，既没有进行认真清算，也没有准备补偿，在 1997 年统一方案中仅希望通过社会统筹基金的结余来支付。这实际上是将隐性债务

转嫁给了企业，企业承担了双重负担，既要为在职职工又要为退休职工支付养老金。近年来，企业的缴费比例不断提高，1999年全国平均缴费比例是20.3%，2000年已达22%⁴，有些地区则远远超过平均数，如武汉市已达29%⁵。现行养老保险制度不仅没有减轻企业负担，反而增加了负担，这与制度设计的初衷是大相径庭的。企业在重负之下必然大量出现拖欠和逃避缴费的行为。由于政府没有设计出解决隐性债务的可行方案，造成养老保险出现严重的基金危机，在不得已的情况下，政府只好仓促应变，1999年一次性转移支付偿还了540亿欠帐。然而这顿“免费午餐”来得太突然，一定程度上造成“企业依赖政府”的局面。

(二) 扩大养老保险覆盖面方面。据统计，到1998年底，全国城镇基本养老保险覆盖率为86.5%，其中，国有企业基本实现全覆盖，城镇集体企业覆盖率为75.39%，其他经济类型企业为17.3%⁶。由于很多外商投资企业、民营企业没有参加养老保险社会统筹，出现了参保人数连续两年大幅度下降的局面。政府的初衷是通过扩大覆盖面，让非国有企业承担部分隐性债务，缓解基金危机。然而这些非国有企业在自身利益的驱动下，并不偏好现行制度，而是采取了消极抵抗的策略。相比较而言，非国有企业的在职职工较年轻，退休职工较少，养老负担轻得多，如果纳入到统一的养老保险制度中，非国有企业毫无疑问成为新制度的“贡献者”，而老国有企业、集体企业等则成为新制度的“受益者”，制度的强烈的非中立性导致了非国有企业的逆向选择。见表2。

表2：不同所有制企业负担系数情况（单位：万人）

	全国	国有企业	集体企业	其他企业
在职职工	12 336.5	8 809.3	1 889.3	1 627.6
离退休职工	3 593.6	2 783	604	204
负担系数	1: 3.440	1: 3.165	1: 3.145	1: 7.978

资料来源：根据1998年中国劳动统计资料整理

在缺少制度强制规约的前提下，非国有企业的这种逆向选择便成为一个长期难以解决的老大难问题。目前劳动部门加大了扩大覆盖面的力度，工作取得一定进展，但目前的政策并不能从根本上解决问题。因为，采用统一的模式和标准将非国有企业纳入养老保险统筹范围不是一个合理的解决问题的方案。这体现在，首先，采用统一的模式和标准具有明显的转嫁负担的意图，这对于非国有企业来说是不合理的，而且存在明显的贡献和收益不对称问题，有遭非国有企业抵制的可能。其次，统一的模式和标准将造成非国有企业过高的生产成本。非国有企业遵循市场调节机制，其工资水平一般高于国有企业，如果按照统一的缴费标准进入养老保险制度，非国有企业的负担就会大大加重。过重的负担至少会从三方面影响非国有企业的策略行为：一是影响非国有企业的用工行为，而在目前劳动力市场供大于求的状况下，这无疑会加重就业负担；二是影响非国有企业的经营行为，成本侵蚀利润，在国有企业效益普遍不佳的状况下，影响非国有企业对整个国民经济的贡献水平；三是限制非国有企业建立补充养老保险，从而使多层次的养老保险制度沦为原来的单一层次。此外，按统一的模式和标准将非国有企业纳入统筹范围将加重未来养老金的支付风险，无非是一种寅吃卯粮的短期行为。

(三) 在养老保险缴费和发放方面。在这一问题上，企业与政府的博弈尤为突出。在制度供给上，政府没有按照理论上所阐明的那样，由政府财政全额承担隐性债务，而是将其

转嫁给企业，造成企业的缴费负担明显过重。随着人口老龄化加速，企业负担将进一步加重。此外，政府努力建立统一的养老保险制度，统一缴费水平和支付水平的初衷之一是平衡养老负担、消除企业负担不均，但在实际征缴工作中造成了企业之间新的负担不均，不同地区、不同行业、不同所有制的企业因为养老负担、资金筹措能力和盈利水平的不同，对统一制度的偏好亦不相同。在制度执行中，许多企业采取各种对策行为，逃避缴费义务，特别是实行养老金社会化发放以后，社保机构或政府承担了兜底责任，促使企业“搭便车”的现象严重，道德风险加剧。主要表现有：1. 拖欠。一些企业处于“双停”状态，或濒临破产关闭，没有能力和条件缴纳养老金。但一些经营状况良好的企业相互攀比，相互观望，认为养老保险是“杀富济贫”不划算，以各种借口强调困难，拒绝缴费。那些职工年龄结构较轻的非国有企业拒缴的情况往往更严重。2. 偷逃养老金，具体作法包括瞒报职工人数，低报缴费工资总额等。据统计显示，2000年参加养老保险基金统筹的职工已超过1亿人，可实际缴费人数却不到9500万人，缴费基数人均7560元，而同期全国在岗职工人均工资为9189元，两者相差1629元，若按95%的收缴率和20%的费率计算，一年基金就要流失300亿元⁷。3. 提前退休。有些企业为了少缴养老保险费，同时解决富余人员问题，擅自规定退休条件，篡改职工工龄和年龄等，这一现象在行业移交地方统筹之前尤其突出。仅1998年一年借行业统筹下放之机，违规提前退休的就有26万多人，占当年退休人数总数的17.4%，个别省高达40%⁸。4. 冒领养老金。一些企业（当然也包括一些死者家属）为了多领养老金，不报告离退休人员死状况，或者为即将退休而死亡的职工办退休，或更改死亡时间。据初步估算，冒领养老金人数占养老金领取者总数的3%-5%，按全国3000万离退休人员推算，冒领者近十几万人，全国每年的养老金流失有数亿元⁹。

三、对策思考

养老保险制度的供给是一个公共选择的过程。在养老保险制度建立和执行过程中，政府与企业之间发生博弈是必然的。透过不同主体的博弈行为，我们可以不断反思现行制度，使制度的供给在统筹兼顾各行为主体的利益和明确各主体责任的基础上，逐步完善。针对目前养老保险制度中政府与企业的博弈现状，我们认为，有必要从三个方面加强认识、采取对策。

（一）妥善解决隐性债务问题，是建立具有可持续发展能力的养老保险制度的前提。隐性债务是历史旧账，是建立新制度所必须面对的一个现实。政府既不能将隐性债务作为一笔糊涂帐强加在企业身上，在目前，也不可能不切现实地完全由政府财政消化。只有进行责任分解、多途径补偿才是理性而现实的作法。首先，政府作为养老保险的直接责任人，至少要承担50%的责任。政府可以通过有计划的财政预算逐年增加对养老保险基金的拨款，或者将出售出让部分国有企业、减持国有股所获利益直接转为养老保险基金，另外也可以发行特种债券来筹措养老基金。其次，通过多种方式让企业分担部分补偿责任，如提高统筹层次，让企业所负担的部分在所有企业中分散；提高基础养老金水平，原规定的企业20%的缴费不再划入个人账户，而全部归入社会统筹基金，等等。

（二）正确看待扩大覆盖面，是养老保险制度走向完善的基础。扩大覆盖面是养老保险制度走向完善的必经之路，但如果把它当作支付隐性债务的主要手段，而急于求成，那么不仅对旧问题的解决于事无补，而且会出现新的问题。从制度供给的角度出发，笔者建议根据不同的对象群体设计不同的统帐结合制度，即在现有统帐结合模式的基础上，按照国有企业职工、城镇非公有制企业职工、公务员等群体的不同，对缴费率、待遇水平、统帐结合方式、记帐比例等作出不同的规定。这就要求我们摆脱计划经济条件下养老保险制度一元化或单一化的思维，真正向多元化转变。这样的一种制度安排虽然比较复杂，但更为理性，更具可行性，可以适应不同群体职工的基本养老保险需求，适应政府的财力、企业和个人的缴费能力，

具有较大的灵活性，应该说是符合我国转型社会时期的基本国情的。

(三) 妥善处理缴费问题，是养老保险可持续发展的保证。笔者认为，缴费问题应从两方面着手，一方面，作为制度转轨的过渡政策，要适当调整非公有企业的缴费比例，使其承担养老负担的责任保持在一个合理的水平上；另一方面，要加强立法，通过法律手段加大基金的筹集力度，强化征缴手段，防范企业的道德风险，使所有企业都承担起对于职工应负的责任，将广大职工养老的基本物质保证落到实处。

参考文献

- [1] 余昌淼，《关于养老保险制度的调整和完关善问题——劳动和社会保障部张左已部长访谈录》，《社会保障制度（人大复印）》2001，4
- [2] 康钊，《养老保险空账 1990 亿》，《南方周末》2001-06-15
- [3] 《养老金隐性债务规模首次精算出结果》，《中国社会保障》，2000，5
- [4] 郑功成，《中国养老保险制度：跨世纪的改革思考》，《中国软科学》2000，3
- [5] 张万富，《防冒领重点在社区》，《中国劳动保障报》2001-7-12，③
- [6] 陈彦、张洁，《专项稽核 让社保费应收尽收》，《中国劳动保障报》2001-7-26，④
- [7] 萨缪尔森、诺德豪斯，《经济学(第十六版)》，华夏出版社，1999
- [8] 李绍光，《养老金制度与资本市场》，中国发展出版社，1998

Games of government and enterprises in pension plan

Limin cengyunquan

作者单位：黎民：武汉大学公共管理学院，副院长，教授。

曾永泉：华中科技大学社会学系，硕士研究生。

¹ 余昌淼，2000

² 康钊，2001

³ 《中国社会保障》，2000

⁴ 余昌淼，2000

⁵ 郑功成，2000

⁶ 余昌淼，2000

⁷ 陈彦等，2001

⁸ 余昌淼，2000

⁹ 张万富，2001