

# 名义账户制是我国基本养老保险制度改革的良方吗?\*

彭浩然

(中山大学岭南学院,广东 广州 510000)

**内容提要:**由于个人账户“空账”问题长期未能得到合理解决,我国基本养老保险制度改革处于进退两难的境地。一些学者建议我国实行名义账户制,引发了较大争议。本文结合基本养老保险制度的目标,对“统账结合”模式与名义账户制进行了分析与反思,认为“统账结合”模式的优势在于分散不同养老保险制度的风险,并且我国政府有能力做实个人账户,实现基本养老保险基金的保值增值;名义账户制不能够真正应对我国人口老龄化风险,且缺乏收入再分配作用,并不是我国基本养老保险制度改革的良方。最后,本文对完善我国基本养老保险制度改革提出了政策建议。

**关键词:**名义账户制;基本养老保险制度;收入再分配

**中图分类号:**F222.3 **文献标志码:**A **文章编号:**1002—5766(2016)07—0177—08

## 一、引言

随着我国经济快速发展以及人民生活水平的逐渐提高,我国人均预期寿命不断增长。此外,由于上世纪70年代末开始实行计划生育政策,我国在较短时间内实现了从高出生率、高死亡率到低出生率、低死亡率的人口转型。长时期的低生育率以及不断增长的预期寿命导致我国人口年龄结构处于加速老化过程中。根据第五次和第六次全国人口普查数据,我国65岁及以上人口比重从2000年的6.96%上升至2010年的8.87%。在这种背景下,如何实现基本养老保险制度的可持续发展是政策制定者所关心的重要话题。

作为世界上人口最多的国家,中国的基本养老保险制度改革涉及面广,影响深远。自上世纪90年代以来,由于担心完全的现收现付制不能应对人口老龄化的挑战,在试点基础上,中国企业职工基本养老保险制度最终确定为社会统筹与个人账户相结合的“统账结合”模式,其中:社会统筹实行现收现付制,个人账户采用基金积累制。现收现付制是利用当期在职职工的缴费来支付当期退休人员的养老金,强调代际转移;而基金积累制是指个人在工作期间通过缴费积累以及投资运作,来满足未

来养老金的需求,强调个人责任。制度设计的初衷是社会统筹账户体现公平,个人账户体现效率。政策制定者寄希望于“统账结合”模式能够实现公平和效率的结合。然而,在具体实践过程中,“统账结合”模式却遭遇了重大挑战——由于未解决好隐性债务和制度转轨成本,社会统筹基金当期收不抵支。为了保证养老金发放,地方政府挪用个人账户资金来弥补社会统筹基金的缺口,导致个人账户“空账”问题(彭浩然、申曙光,2007)。而且,中国长期以来未建立养老保险基金的投资运营机制,养老保险基金的投资回报率非常低,在有些年份甚至低于通货膨胀率。在这种情形下,“统账结合”模式根本没有发挥出应有的作用,遭遇了社会各界的质疑。针对个人账户“空账”问题,中央于本世纪初在东北三省(辽宁、吉林、黑龙江)进行了做实个人账户的改革试点,但受困于财政压力,试点成效并不明显。为了解决我国基本养老保险制度运行中出现的问题,随后出台的国发[2005]38号文调整了社会统筹账户和个人账户的规模大小,加强了养老保险缴费与待遇之间的关联,改变了基本养老金的待遇计发办法,但仍然强调坚持“统账结合”模式,并要求做实个人账户。尽管如此,由于我国基本养老保险制度未实现全国统筹,地方经济发展水平差异

收稿日期:2016-04-06

\* 基金项目:国家社会科学基金重大项目“中国特色现代社会福利制度框架设计研究”(15ZDA050)。

作者简介:(1981-),男,湖南邵东人,副教授,经济学博士,研究领域是社会保障,E-mail:penghaoran@gmail.com。

较大,地方政府做实个人账户的动力不强,因此,从总体情况来看,做实个人账户的工作在全国进展缓慢,个人账户“空账”规模持续扩大。

悬而未决的个人账户“空账”问题促使我国的相关学者与政策制定者开始思考我国是否应该放弃或继续坚持“统账结合”的基本养老保险制度。最近几年,关于养老保险制度顶层设计的讨论一直是全社会关注的焦点。不同研究者基于不同的角度提出了各种各样的设计方案。其中,一些学者建议我国实行名义账户制(郑秉文,2003),引起了社会的广泛关注。但是,名义账户制究竟是不是我国基本养老保险制度改革的正确方向呢?迄今为止,学术界与政策制定者都还存有疑惑与争论。

在这种背景下,本文将围绕基本养老保险制度的目标,在理论文献的基础上,对“统账结合”模式与名义账户制进行分析与反思,然后结合我国具体国情,对完善我国基本养老保险制度改革提出政策建议。本文的研究将丰富我国基本养老保险制度改革的学术讨论,并为政策制定者提供一定的启发。

## 二、养老保险制度选择的理论之争

对于大多数国家而言,基本养老保险制度是其公共政策的重要组成部分。长期以来,国际学术界和各国政策制定者一直热衷于讨论养老保险制度选择与改革的相关问题。Diamond(1965)和Samuelson(1975)的早期研究认为在资本过度积累或经济动态无效情形下,引入现收现付制会促进不同代际之间的消费平衡,提高经济效率。Diamond(1977)进一步指出当年轻人无法完全应对未来的收入与死亡风险时,过度储蓄问题会更加突出,发挥现收现付制的代际和代内再分配功能会提高整个社会的福利水平。但是,在具体实践中,由于许多国家都出现了人口生育率下降和人口老龄化程度逐渐加深的问题,人们开始担心现收现付制能否维持财务平衡,改革现收现付制的呼声也随之高涨。

由于人口老龄化给许多国家的现收现付养老保险制度带来了不利影响,所以国外一些经济学家建议从现收现付制向基金积累制转型(Kotlikoff, 1996; Feldstein & Samwick, 1996)。他们认为在人口老龄化背景下,维持现收现付制需要更高的税率,

会给劳动力市场带来消极影响;而且基金积累制的期望回报率比现收现付制的要高。但是,Orszag & Stiglitz(2001)对养老保险从现收现付制向基金积累制转轨提出了质疑,认为很多支持转轨的理由并不成立,比如基金积累制对劳动力市场的正激励作用会比较好,实行基金积累制可以增加国民储蓄和提高投资回报率等等,这些都需要视不同国家的具体情况而定。Barr(2002)认为,仅仅从回报率的高低就判定应该从现收现付制向基金积累制转轨并不合适,还需要考虑两种制度的风险因素、运行管理费用,以及制度转轨成本问题。此外,还有一些经济学家认为向基金积累制转轨,或者减少现收现付制规模都不可能是帕累托改进(Pareto-improving),因为在职人员和未来代必须支付额外的缴费(或税收)来补偿政府对以前参保人员的养老金承诺。这就是广泛讨论的“双重负担”(Double-burden)问题。Breyer(1989)和Sinn(2000)认为:一旦引入现收现付制,就不可能在降低其规模的同时而不使任何一代的境况变得更糟。所以,在讨论养老保险制度改革的问题上,不能忽视改革的起点而仅从理论上比较现收现付制与基金积累制的优劣。

自从我国养老保险个人账户“空账”问题出现以后,许多学者对我国养老保险制度改革进行了比较深入的研究。从国内文献来看,认为中国目前适合实行现收现付制的主要有何樟勇、袁志刚(2004)、封进(2004)、程永宏(2005)等。何樟勇和袁志刚(2004)基于经济动态效率对养老保险筹资模式进行了分析研究,认为中国实际经济运行状态正处于动态无效区域,改革养老保险制度的时机并不成熟,现收现付制仍是当前适合中国实际情况的一种养老保险筹资模式。封进(2004)在福利经济学框架下研究了现收现付制和基金积累制混合的养老保险体系的最优混合比率。她认为当一个国家收入差距较大时,采用现收现付制有利于整个社会福利的改善。程永宏(2005)详细分析了人口老龄化对现收现付制的影响,给出了人口老龄化是否导致现收现付制发生支付危机的定量判别条件,并结合我国未来人口老龄化趋势进行数值模拟。他的观点是现收现付制基本上不会因老龄化而出现支付危机,人口老龄化程度提高不能作为中国养老保险实行基金积累制的理论根据。而郑伟和孙祁祥(2003)、彭浩然、申曙光(2007)等的研究则认为

我国改革现收现付制具有合理性。郑伟、孙祁祥(2003)运用一般均衡模型,从宏观经济、微观经济生产者、微观经济消费者、经济公平和转轨代价五个方面对中国养老保险制度变迁的经济效应进行了模拟量化分析。他们认为:从总体来看,此次中国养老保险制度变迁的经济效应是正面的。彭浩然、申曙光(2007)则在内生增长框架下,考察了现收现付制对生育率、储蓄率、人力资本投资、经济增长的影响,认为现收现付养老保险会降低居民储蓄率和人力资本占居民收入的份额,所以我国降低现收现付制规模具有一定的合理性。此外,郭树清(2002)认为我国建立完全积累型的基本养老保险制度是最佳选择,但是他没有考虑转轨成本问题。

不难看出,关于现收现付制与基金积累制的争论由来已久,相关文献也非常丰富。但是,由于各国养老保险制度改革的出发点和所面临的环境存在较大差异,因此在运用理论指导改革实践时需要谨慎小心。以发达国家为例,由于人口老龄化和工资增长速度放缓,这些国家的现收现付养老保险制度面临很大的支付压力。与此同时,这些国家的资本市场比较成熟规范,能够提供长期稳定的较高回报率。因此,许多国外学者认为基金积累制的回报率要高于现收现付制的回报率,建议改革现收现付制,向基金积累制转轨。但是,这些看法与观点显然忽视了 Barr(2002)所提到的不同制度所面临的风险。现收现付制容易受到人口结构、工资增长率变化的冲击;而基金积累制所面临的投资风险同样不能忽视。国外最近的一些研究认为:尽管基金积累制的期望投资回报率高于现收现付制的隐含回报率,但是考虑到现收现付制可以对冲基金积累制的风险,从风险组合的角度来看,许多国家的基本养老保险制度中保留一定比例的现收现付制成份是可取的;不同国家现收现付制与基金积累制的具体比例取决于现收现付制的隐含报酬率和基金积累制的投资回报率的随机特性(Dutta等,2000;Matsen & Thøgersen,2004;De Menil等,2006)。

以上学者的研究文献对于思考我国基本养老保险制度设计大有裨益。从上世纪90年代开始,我国基本养老保险制度采用“统账结合”模式,将现收现付制与基金积累制捆绑在一起。但是,国内还有文献去研究“统账结合”模式的理论基础是什么。本文认为,我国基本养老保险“统账结合”模式

的理论基础在于其能够分散不同养老保险制度的风险。与国外不同的是,我国目前正处于快速扩大养老保险覆盖面的过程中,职工平均工资也增长较快。但是,这种趋势很难一直保持下去。随着人口老龄化程度的加深和未来扩面难度的加大,以及职工工资增长速度减缓,现收现付制在我国基本养老保险制度中的比重应逐渐下降;提高我国养老保险基金的投资回报率是完善我国基本养老保险制度的关键所在。遗憾的是,由于我国政府未解决好制度转轨成本,养老保险基金市场化运营管理也进展缓慢,所以,我国“统账结合”模式从建立之日起至今就根本没有发挥出应有的优势,从而造成目前的被动局面。

### 三、我国实行名义账户制的理由与反思

在“统账结合”模式陷入困境的时候,用名义账户制取而代之的呼声在国内愈发高涨。名义账户制从1994年在瑞典实行以来,引起了广泛关注。本质上,名义账户制依然属于现收现付制。对于参保人来说,虽然建立了个人账户,但这个账户里面并没有真实资金,不做实际投资,个人缴费被用于支付同期退休老人的养老金。在名义账户制下,个人账户仅用于名义记账,其回报率取决于政府所规定的名义回报率,而非真实的投资回报率(Holzmann & Palmer,2006)。前文已经提到过,现收现付制向基金积累制转轨时,必须考虑转轨成本问题。然而,大规模的制度转轨成本并不是所有国家都能够承受的。我国目前基本养老保险制度改革之所以陷入两难境地,其主要原因就是未及时解决好制度转轨成本。所以,瑞典等一些国家为了避免转轨成本难题,而采用名义账户制。简单来说,名义账户制并没有改变养老保险现收现付的资金收支模式,从而避免了大规模转轨成本,这是其受欢迎的主要原因。然而,Cichon(1999)一针见血地指出名义账户制是“新瓶装旧酒”,传统的现收现付制可以通过计发办法调整而达到同样的效果,实行名义账户制更多地是从政治方面考虑。

在我国,支持实行名义账户制的理由看似比较充分:一是做实个人账户“空账”的财政压力很大,各级政府的动力和意愿不足;二是即使做实个人账户,如果养老保险基金继续用于存银行和买国债,将造成资源的极大浪费;如果进行市场化投资,则

担心投资安全问题;三是名义账户制能够更加清晰地体现缴费和待遇之间的关系,激励性和可携带性较好。勿需讳言,名义账户制的支持者主要是从财政压力和养老保险制度的财务可持续性来考虑。这有一定道理,但是并不全面。本文认为,我国基本养老保险制度改革最终是要服务于养老保险制度设计的目标。养老保险制度是一项运行周期长、涉及社会各群体利益的公共政策。尽管名义账户制能够缓解当期财政压力,但是长期来看存在不少问题。第一,如何科学合理地确定个人账户的名义回报率是一项有难度的工作。尽管理论上名义回报率可以参考人口增长率和劳动生产率进行确定,但是瑞典的经验表明这种做法在实际操作中面临很大的不确定性,政府难逃政治操纵的嫌疑。名义回报率定得不高,参保人的缴费积极性调动不起来,还不如自己去做一些保守的理财投资;名义回报率定得过高,会加重未来代的缴费负担,造成严重的代际不公平。第二,名义账户制本身并不是维持制度财务可持续性的良方。理论上,名义账户制可以根据未来人口结构和工资增长速度的变化来调整名义回报率,以实现制度的财务可持续性。如果政府想通过降低名义回报率来应对人口老龄化的挑战,实现基本养老保险制度的财务平衡,那么,这与在传统现收现付制下削减养老金待遇并没有本质上的区别,只不过是换了另外一种说法而已。第三,名义账户制很难实现收入再分配的目标。中国的居民收入差距问题一直备受关注。根据国家统计局公布的数据显示,2015年全国居民收入基尼系数为0.462,仍高于国际警戒线0.4。在这种背景下,基本养老保险制度设计更应考虑其对收入再分配的影响。名义账户制过分强调了养老保险缴费和待遇之间的关联性,会削弱养老保险制度的共济功能,不利于保障低收入职工的退休生活,容易引发老年贫困和社会不稳定等一系列问题。第四,实行名义账户制会彻底动摇老百姓对基本养老保险制度的信心。基本养老保险制度是一项长期的公共政策,保持制度的稳定性和连续性十分重要。个人账户“空账”已经使老百姓对我国养老保险制度的前景产生怀疑,如果彻底转向名义账户制,无疑更是雪上加霜。

总的来说,尽管名义账户制在短期内可以回避制度转轨成本问题,但由于它的现收现付属性,无

法从根本上应对人口老龄化带来的冲击。更为重要的是,实行名义账户制削弱了社会养老保险的互济和再分配功能,背离了我们建立社会养老保险制度的初衷。因此,即使名义账户制能够在短期内缓解财政压力,但也绝不是解决我国基本养老保险制度改革问题的灵丹妙药。那么,如果不采用名义账户制,我国是否要继续坚持实行“统账结合”的基本养老保险制度呢?在回答这个问题之前,我们首先要思考我国基本养老保险制度改革的关键问题:第一,我国政府究竟是否有能力做实个人账户?第二,在目前条件下,我国基本养老保险基金投资是否可行?接下来,本文将对这两个关键问题进行分析。

#### 四、我国基本养老保险制度改革的关键问题

无论是采用名义账户制或是继续实行“统账结合”模式,我们都需要首先搞清楚我国政府究竟是否有能力做实个人账户。如果有能力做实,然后再考虑基本养老保险基金的投资问题。

##### 1. 我国政府究竟是否有能力做实个人账户?

根据《中国养老金发展报告2015》提供的数据,截至2014年底,我国城镇职工基本养老保险的个人账户累计记账额达到40974亿元,而城镇职工基本养老保险基金累计结余为31800亿元。因此,从全国总量来看,即使把城镇职工基本养老保险基金的所有结余资金都用于填补个人账户,也仍然会有接近1万亿元的空账需要从制度外筹集资金解决。如此大规模的空账是否会令做实个人账户遥不可及呢?对于这个问题,本文并不如许多人想象的那样悲观。

首先,本文认为,出现这么大规模的个人账户空账主要是由于政府未解决好制度转轨成本所造成的。从制度的实际运行情况来看,政府寄希望于利用未来代的养老保险缴费来消化转轨成本既不可行,也会存在严重的代际不公平。政府从制度外筹集资金来解决养老保险的制度转轨成本是理所当然。那么,接下来,我国政府是否有能力筹措到足够资金呢?目前,国内存在一个很有意思的事情:一方面,基本养老保险个人账户“空账”规模越来越大;另一方面,全国社会保障基金理事会管理的资产规模也在快速增长。截至2014年末,全国社会保障基金理事会管理的资产总额达到15356.39亿元;同时,国有资本划拨社保基金理事会的工作

也在稳步推进。全国社会保障基金是国家社会保障储备基金,由中央财政预算拨款、国有资本划转、基金投资收益和国务院批准的其他方式筹集的资金构成,专门用于人口老龄化高峰时期的养老保险等社会保障支出的补充、调剂。那么,在制度转轨成本还未解决、个人账户存在“空账”的情形下,我们是否可以考虑以下解决思路:首先用全国社会保障基金来做实养老保险个人账户,然后再对养老保险个人账户基金进行投资运作,投资所获收益直接进入参保人的个人账户,真正发挥个人账户的激励性。如果这样,我国基本养老保险“统账结合”模式就可以真正运作起来。

此外,十八届五中全会明确提出“实现职工基础养老金全国统筹,划转部分国有资本充实社保基金”。目前,我国大部分地区的基本养老保险制度还只实现了省、市级统筹。由于不同省份的人口年龄结构和经济发展水平存在较大差异,所以各省的养老保险基金结余也冷热不均。绝大部分基本养老保险基金结余都集中在东部沿海地区。根据《中国统计年鉴》(2015)的数据显示,截至2014年末,广东、江苏、浙江省的城镇职工基本养老保险基金累计结余位居全国前三位,分别为5444.2亿元、2854.5亿元、2695.5亿元。以上三省的城镇职工基本养老保险基金累计结余占全国基金结余总额的34.6%。如果我国实现了职工基础养老金全国统筹这一目标,那么就可以实现在不同省份之间调剂余缺,增强基金的抗风险能力。粗略计算一下,如果利用全国社保基金理事会的储备基金加上城镇职工基本养老保险的结余资金,我国做实个人账户“空账”并非不可能的任务。而且,一旦实现基础养老金全国统筹,我国还顺带解决了城镇职工基本养老保险关系的转移接续问题。这样看来,以无法做实个人账户为理由而主张采用名义账户制的说法并不十分站得住脚。

总的来说,综合考虑全国社会保障基金理事会所管理的资产总额、大量优质国有资产的盈利能力,以及未来养老保险全国统筹所带来的影响,本文认为,我国个人账户“空账”并不是不能够做实,而主要是长期以来地区和部门利益阻碍了做实个人账户“空账”。

## 2. 我国基本养老保险基金的投资问题

2015年8月23日,国务院发布了《基本养老保

险基金投资管理办法》(以下简称该《办法》)。该《办法》明确了基本养老保险基金投资运营采用信托管理模式,但并未指定具体的受托机构。由于全国社保基金理事会以前管理过一些做实个人账户试点省市的基本养老保险个人账户中央补助资金,积累了比较丰富的投资经验,因此其成为受托机构的可能性很高。表1列示了2001—2014年全国社会保障基金的历年累计资产总额和投资回报率。据全国社会保障基金理事会官方网站介绍,全国社会保障基金自2000年成立以来的年均投资收益率8.38%,累计投资收益额5611.95亿元。这充分说明了我国政府有能力实现基本养老保险基金的保值增值。

表1 全国社会保障基金的历年累计资产总额和投资回报率(2001—2014)

年份	基金资产总额(亿元)	名义回报率	通货膨胀率	实际回报率
2001	805.09	1.73%	0.70%	1.03%
2002	1241.86	2.59%	-0.80%	3.39%
2003	1325.01	3.56%	1.20%	2.36%
2004	1711.44	2.61%	3.90%	-1.29%
2005	2117.87	4.16%	1.80%	2.36%
2006	2827.69	29.01%	1.50%	27.51%
2007	5161.52	43.19%	4.80%	38.39%
2008	5623.70	-6.79%	5.90%	-12.69%
2009	7766.22	16.12%	-0.70%	16.82%
2010	8566.90	4.23%	3.30%	0.93%
2011	8688.20	0.86%	5.40%	-4.54%
2012	11060.37	7.10%	2.60%	4.50%
2013	12415.64	6.20%	2.60%	3.60%
2014	15356.39	11.69%	2.00%	9.69%

资料来源:全国社会保障基金理事会官方网站

需要指出的是,目前我国基本养老保险并未实现全国统筹,在保证养老金支付的前提下,许多省份并未有足够的基本养老保险基金来进行投资运作。如果允许基金结余较多的省份成立养老基金管理机构来进行地方养老保险基金的投资运作,那么,不同地区之间的养老保险差距会越来越大。所以,基本养老保险全国统筹宜早不宜迟。此外,我们还需要认真考虑的一个问题是——基本养老保

险基金究竟是采取国家集中投资管理方式(比如委托给全国社会保障基金理事会,或者专门成立一家全国性的公共养老基金管理机构),还是选取多家符合资质条件的商业养老基金管理机构进行分散投资? 本文认为,如果采取集中投资管理方式,则需要避免政治干预问题;而如果采取分散投资管理方式,则需要控制管理成本,以及考虑投资风险如何分担等问题。《社会保险法》明确规定了“基本养老保险基金出现支付不足时,政府给予补贴”。那么,如果商业养老基金管理机构在管理基本养老保险基金时出现了投资亏损,这些损失应该如何解决呢? 以上问题需要在选择受托机构之前考虑清楚。

### 五、完善我国基本养老保险制度改革的政策建议

由于基本养老保险制度的目标是多元的,所以世界上并不存在一种绝对占优的养老保险制度适合所有的国家。Barr & Diamond(2006)指出基本养老保险制度的目标包括消费平滑、应对长寿风险、消除贫困与收入再分配等。由于不同国家的人口结构、劳动生产率、资本市场的完善程度都存在较大差异,各国政府应该根据自身所面临的环境以及应对风险的能力来确定基本养老保险制度的优先目标,并进行制度设计。现收现付制和基金积累制都面临着各自的风险,并不存在孰优孰劣的问题。人们对现收现付制的质疑和担心主要来自人口老龄化背景下其能否保持财务平衡以及对宏观经济的负面影响,而对基金积累制的担心则主要体现在投资风险的控制、基金监管、再分配功能较弱等方面。此外,任何养老保险制度改革都不能忽视改革的起点和成本问题。中国的改革实践已经表明:由现收现付制向(部分)基金积累制转轨,如果不解决好转轨成本和双重负担等问题,改革难以取得成功。

时至今日,我国基本养老保险制度改革陷入进退两难的境地,对于是否坚持“统账结合”模式存在较大争议,顶层设计方案也迟迟难以出台。在这种情形下,政府有关决策部门切勿病急乱投医,把所有问题都归结于“统账结合”模式,或者认为名义账户制能包治百病。理论上,目前的“统账结合”模式有其可取之处,既可以分散现收现付制与基金积累制的风险,也具有一定的再分配作用和激励机制。

我国养老保险制度改革的根本问题在于从“统账结合”模式建立之初起就没有创造条件充分发挥其应有的作用,而并不需要用名义账户制去替代“统账结合”模式。名义账户制在应对未来人口老龄化挑战方面并不比“统账结合”模式具有优势。采用名义账户制,回避或推迟改革成本的做法不仅不能真正解决我国基本养老保险制度所面临的问题,还会引出一连串的新问题,比如低收入群体的保护、名义记账利率的确定等等。

我国应对未来人口老龄化挑战的关键在于:一是提高未来在职劳动者的人力资本和劳动生产率;二是分散单一养老保险制度所面临的风险。人力资本包括人口数量和人口质量两方面。中国政府已经逐步放开生育控制,接下来要出台一些鼓励生育的配套措施,来刺激人口增长,并加大人力资本投资。这些做法从长期来看对维持基本养老保险制度的财务可持续性有积极作用。从分散风险的角度来看,我国基本养老保险制度采用“统账结合”模式其实是一种很好的尝试。但是,我国现行“统账结合”模式在具体制度设计方面还存在许多有待完善之处。第一,个人账户的可继承性和计发月数问题。如果参保人死亡后,个人账户基金结余还可以继承,这完全有悖于保险基本原理,不能够在不同寿命的参保人之间分散风险,不利于现行制度保持财务平衡,国家不得不为长寿者提供财政补贴。另外,目前关于个人账户计发月数的规定并不能真正反映预期余寿的情况,也需要进行调整。第二,养老金待遇调整问题。为了保障民生,我国职工基本养老保险待遇最近这些年保持了每年10%以上的增幅。尽管该政策的出发点是好的,但是从制度设计和基金平衡角度来看,这种情形很难长期维持下去。我国政府应该尽早建立起养老金待遇正常调整机制,给参保人以稳定的预期,避免陷入未来养老金的支付困境。很显然,政府高层已经意识到这个问题。李克强总理在2016年的《政府工作报告》中提出,2016年将继续提高退休人员基本养老金标准;自2016年1月1日起,按6.5%左右提高企业和机关事业单位退休人员养老金标准。第三,养老保险缴费基数问题。考虑到我国居民收入差距不断拉大,为了加强社会统筹部分的收入再分配功能,同时增强社会统筹基金的实力,建议政府提高现行缴费基数的上限,可以考虑从在岗职工平均

工资的300%提升至400%或500%,让高收入人群做更多的贡献。

综上所述,本文认为我国并没有充足的理由实行名义账户制,基本养老保险制度改革也不能只从部门利益或财务可持续性角度考虑,更不应背离基本养老保险制度设立的初衷,否则会在改革的道路上越走越偏。2016年3月16日,李克强总理在全国两会的记者招待会上郑重表示中国政府保障养

老金发放没有问题。作为一个负责任的政府,挪用个人账户的钱始终是要偿还的,政府无法回避个人账户“空账”问题。对于政府决策层来说,当务之急是要坚定决心,尽快实现基础养老金全国统筹,并从多方筹措资金,填补个人账户“空账”,在保证基金安全的前提下,尽快启动基本养老保险基金的市场化投资运作,同时完善配套措施,提高参保人的积极性,真正发挥出“统账结合”模式的优势。

参考文献:

[1] Barr, N. Reforming Pensions: Myths, Truths, and Policy Choice [J]. *International Social Security Review*, 2002, 55, (2): 3-36.

[2] Barr, N. and Diamond, P. The Economics of Pensions [J]. *Oxford Review of Economic Policy*, 2006, 22, (1): 15-39.

[3] Breyer, F. On the Intergenerational Pareto Efficiency of Pay-as-you-go Financed Pension Systems [J]. *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 1989: 643-658.

[4] Cichon, M. Notional Defined Contribution Schemes: Old Wine in New Bottles? [J]. *International Social Security Review*, 1999, 52, (4): 87-105.

[5] De Menil, G., Murin, F. and Sheshinski, E. Planning for the Optimal Mix of Paygo Tax and Funded Savings [J]. *Journal of Pension Economics and Finance*, 2006, 5, (1): 1-25.

[6] Diamond, P. A. National Debt in a Neoclassical Growth Model [J]. *American Economic Review*, 1965, 55, (5): 1126-1150.

[7] Diamond, P. A. A Framework for Social Security Analysis [J]. *Journal of Public Economics*, 1977, 8, (3): 275-298.

[8] Dutta, J., Kapur, S. and Orszag, J. M. A Portfolio Approach to the Optimal Funding of Pensions [J]. *Economics Letters*, 2000, (69): 201-206.

[9] Feldstein, M. S., Samwick, A. A. The Transition Path in Privatizing Social Security [R]. NBER Working Paper, 1996, No. 5761.

[10] Holzmann, R. and Palmer, E. Pension Reform: Issues and Prospects for Non-Financial Defined Contribution, (NDC) Schemes [M]. Washington, D. C. The World Bank, 2006.

[11] Kotlikoff, L. J. Privatizing Social Security: How It Works and Why It Matters [J]. *Tax Policy and the Economy*, 1996, (10): 1-32.

[12] Matsen, E. and Thøgersen, Ø. Designing Social Security—A Portfolio Choice Approach [J]. *European Economic Review*, 2004, 48, (4): 883-904.

[13] Orszag, P. R. and Stiglitz, J. E. Rethinking Pension Reform: Ten Myths about Social Security Systems [J]. *New Ideas about Old Age Security*, 2001: 17-56.

[14] Sinn, H. W. Why a Funded Pension System is Needed and Why It is not Needed [J]. *International Tax and Public Finance*, 2000, 7, (4-5): 389-410.

[15] Samuelson, P. A. Optimum Social Security in a Life-cycle Growth Model [J]. *International Economic Review*, 1975, 16, (3): 539-544.

[16] 程永宏. 现收现付制与人口老龄化关系定量分析 [J]. 北京: 经济研究, 2005, (3).

[17] 封进. 中国养老保险体系改革的福利经济学分析 [J]. 北京: 经济研究, 2004, (2).

[18] 郭树清. 建立完全积累性的基本养老保险制度是最佳选择 [J]. 北京: 经济社会体制比较, 2002, (1).

[19] 何樟勇, 袁志刚. 基于经济动态效率考察的养老保险筹资模式研究 [J]. 北京: 世界经济, 2004, (5).

[20] 彭浩然, 申曙光. 现收现付制养老保险与经济增长: 理论模型与中国经验 [J]. 北京: 世界经济, 2007, (10).

[21] 郑秉文. “名义账户制”: 我国养老保障制度的一个理性选择 [J]. 北京: 管理世界, 2003, (8).

[22] 郑秉文. 中国养老金发展报告 2015 [M]. 北京: 经济管理出版社, 2016.

[23] 郑伟, 孙祁祥. 中国养老保险制度变迁的经济效应 [J]. 北京: 经济研究, 2003, (10).

## Is Notional Defined Contribution Scheme the Right Way to Reform China's Basic Pension System?

PENG Hao-ran

(Lingnan College, Sun Yat-sen University, Guangzhou, Guangdong, 510000, China)

**Abstract:** China has adopted structural pension reform since 1990s, from a purely pay-as-you-go system to a mixed system called the combination of social pool and individual accounts. The social pool still runs on a pay-as-you-go basis and is financed by employers. Individual accounts are designed to be fully funded and financed by contributions from employees. It is generally known that the implicit pension debt will become explicit during the transition process from pay-as-you-go to a fully or partly funded system. At the beginning, the Chinese authorities overlooked the problem of transition cost and pinned their hopes on the social pool fund to digest it. It is pity that the deficit of the social pool fund kept expanding. In order to ensure the release of pension benefits, local governments had to use the money in the individual accounts to finance deficits in the social pool, which led to "empty individual accounts". Due to all kinds of reasons, especially the financial pressure of local governments, the problem of empty individual account has not been reasonably resolved for a long time. If this problem can't be resolved, the reform of China's basic pension system will be doomed to failure. After more than 20 years pension reform, the policy makers are put in a tight spot again. How to reform China's basic pension system becomes a hot public topic in recent years. While, it is difficult to reach a consensus about pension reform because of different perspectives held by scholars and researchers.

Some scholars advocate that China should adopt notional defined contribution (NDC) scheme. Generally speaking, the NDC scheme runs on a pay-as-you-go basis but mimics a funded defined contribution (DC) plan. Workers continue to pay for today's pensioners but their contributions are not accumulated and invested in financial market instruments. In fact, their contributions are credited to notional accounts, which get a nominal rate of return broadly linked to some factors such as demographic change and earnings growth. When they retire their pension benefits are based on the notional capital they have accumulated, which is turned into annuities through a formula based on life expectancy at their retirement age. The proponents of NDC argue that adopting NDC scheme in China can avoid creating additional burdens for future workers and bypass the problem of transition cost. They insist that local governments don't have the financial capability to fund the empty individual account. What's more, NDC scheme has more advantage in the portability of pension rights.

Combining the goals of basic pension system, this paper makes analysis and reflection on NDC scheme and the combination of social pool and individual accounts. This paper points out that adopting NDC scheme in China may face the following challenges. First, it is hard to stipulate the proper nominal rate of return, though feasible in theory, which provides great space for political manipulation. Secondly, the main disadvantage of NDC is lack of redistribution, which will harm the interests of low income groups and cause poverty in old age. Thirdly, NDC may alleviate the financial stress of local governments in a short time, but it can't address the problems that population aging brings if nominal rate of return will not be cut. Last but not least, NDC may drastically undermine people's confidence about pension reform. Further, this paper argues that the advantage of the combination of social pool and individual accounts lies in risk diversification and Chinese government has the financial capacity to fund individual accounts considering the assets managed by National Council for Social Security Fund and the huge amounts of state owned enterprises.

In summary, NDC scheme can't truly deal with the risk of population aging and is lack of income redistribution, which is not the right way to reform China's basic pension system. This paper believes that it is a wise choice for China to fund individual accounts and consummate the combination of social pool and individual accounts. Some relevant policy recommendations are put forward to improve China's basic pension reform, such as improving the labor productivity of future workers, decreasing the growth rate of pension benefits and raising the ceiling of contribution wage, etc.

**Key Words:** notional defined contribution scheme; basic pension system; income redistribution

(责任编辑:弘毅)