

社会养老保险模式：名义账户制与部分积累制

Modes of Social Pension Scheme:NDC and Partially Funded System

作者：申曙光、孟醒

作者简介：申曙光，中山大学岭南学院教授、博士生导师，中山大学社会保障研究中心主任；孟醒，中山大学岭南学院金融专业博士生。

原发信息：《行政管理改革》(京)2014年第201410期 第34-37页

内容提要：中国社会养老保险正面临着新一轮的改革，采取何种筹资模式成为了当下的热点话题，这同时也是制度改革的难点。以社会养老保险改革的目标为切入点，针对“名义账户制”与部分积累制的作用与优劣势进行对比分析，并在此基础上，结合我国现阶段及未来的实际国情，明确我国养老保险制度模式的改革方向应是在现行部分积累制的基础上进行参数优化与改革，而不是完全效仿欧洲国家采取“名义账户制”。

关键词：养老保险制度模式；现收现付制；名义账户制

期刊代号：C41

分类名称：社会保障制度

复印期号：2015年03期

一、问题的提出

追溯我国的社会养老保险制度改革，以1997年国务院颁布的《关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》为标志，我国正式确立了以社会统筹与个人账户相结合为标志的混合型养老保险体制(也称统账结合模式)，也即部分积累制。部分积累制是现收现付制和完全积累制两种模式的结合。在部分积累制情况下，退休人员的养老金一部分来自于现收现付式的筹资方式，另一部分来自于完全积累式的筹资方式。然而，关于养老保险筹资模式选择的争论至今没有停止。在现阶段，讨论养老保险筹资模式改革离不开对人口老龄化的关注。人口老龄化对养老保险制度最直接的冲击就是，老年人口增加到一定程度后基金将面临支付危机，而筹资模式正是影响基金运行的核心问题。通常认为，人口老龄化对现收现付制的冲击比较大，因为随着人口赡养率的提高，年轻人会不堪重负，现收现

付制难以有效运行。

我国的社会养老保险当初由现收现付制改革为部分基金制有一个重要的考量：实行部分基金制，引入个人自我积累的方式，以受益人自己工作期间收入的固定积累满足退休以后的养老金支出需求，可以实现预留资金的目的，有助于缓解人口老龄化到来时的养老金支付危机。然而，实际上，并非一开始就实行积累制，而是由现收现付制向积累制转换，这便形成了巨额的转制成本。由于没有对转轨成本进行有效分摊，导致了全国各地并未做实个人账户，而是策略性地采取了“统账结合，混账管理，空账运行”的过渡性措施。即社会统筹与个人账户相结合、社会统筹账户与个人账户混在一起管理、个人账户实行空账运行。如此一来，个人账户形同虚设，无法进行养老金的保值增值，做实个人账户的压力也越来越大。在这种情况下，有学者提出我国应效仿欧洲国家，摒弃部分积累制，代之以向缴费确定型的现收现付制转变，个人账户采取名义账户制。所谓“名义账户制”(NDC)，即参保人缴纳一定百分比的个人收入，记入个人账户；但资金随即可用于支付当期养老金，个人账户并无真实资金存在，仅有一个缴费记录。这样，我们也可以从当前一味做实个人账户的困境中摆脱出来。但是，也有不少的学者认为，名义账户制并不能真正解决问题，目前的部分积累制本身并没有问题，改革的方向是优化这种制度，而不是“推倒重来”。

那么，我国的养老保险到底应采取哪种制度模式？是名义账户制抑或部分基金积累制？要回答好这个问题，应首先明确养老保险制度改革的目标，并清楚地了解两种制度模式的基本原理、运行方式与利弊得失。唯有如此，才能合理地选择符合我国实际国情的制度模式，并在此基础上有效地进行制度创新和政策调整，从而建立起公平有效的养老保险体系。

二、厘清核心问题，明确改革目标

经过 20 余年的改革，中国养老保险制度与体系建设已经取得了阶段性成果，但在改革的基本思路方面仍有较大的争议与混乱。其中，最突出的几个问题是：隐性债务应该如何化解？统筹层次提升应遵循怎样的路径？部分积累制的制度模式是否能够有效地应对老龄化带来的支付危机？制度核心变量应该如何调整等等。明确地回答这些问题，才能有效地进行制度创新和政策调整。社会养老保险制度作为社会的稳定器，对保障公民生活、维持社会经济正常运转有着极为重

要的作用。在制度上保证全体公民无论贫富都老有所养，从公平性的角度来讲有着分担风险，发挥社会共济的功能，体现人类的团结互助；从经济角度来讲，可以有效促进社会消费需求的增长，从而带动经济发展，实现人类社会进步。当前，人口生育率降低和预期寿命的延长使得人口老龄化问题成为世界各国面临的共同难题。这使得社会养老保险制度与体系的设计，特别是其可持续发展面临着严峻的挑战，中国的社会养老保险制度改革势在必行。理论上，养老保险制度改革的目标是解决现行制度的弊病及与经济社会发展不相适应的政策规定，从而实现制度的可持续发展，而可持续发展的本质即是要实现基金的收支平衡，以防发生支付危机，如果没有解决好这个问题，会引发诸多制度弊端，例如公平性问题、待遇调整问题、人口流动性增加带来的转移接续问题。1997年与2005年的两次改革的目的也是要实现基金平衡，解决支付危机问题。但目前我国面临着人口快速老龄化，大规模老龄化，及未富先老的人口发展态势，这将引发未来的支付危机。因此，不论是过去、现在、还是将来，我国养老保险制度改革的着眼点与聚焦点都应该是如何实现当前及未来的基本养老保险基金的收支平衡。换言之，我国养老保险制度改革的主要目标就是处理好这个问题。那么，前面所分析的制度模式的争议，就有一个明确的判断标准：究竟哪种制度模式能够更好地保证养老保险基金能够承担未来的养老金支付？

三、“名义账户制”的运行机制与缺陷

支持采用名义账户制的学者给出的一个主要理由是：这样的账户没有真正的资金积累，因此各地可以从当前做实个人账户的“困境”中摆脱出来；同时，给付与个人支付相挂钩，可以增加缴费积极性并激励个人延迟退休；而且，可以实现代际分配，缓解人口老龄化引发的支付危机；最后名义性账户不交由个人管理，而是由国家统一管理投资，减轻了积累制所带来的个人风险。如此来看，名义账户制不仅可以消除我国现阶段的个人账户空账问题，缓解未来的基金支付危机问题，还解决了退休、流动性、投资等一系列现行制度中的弊端。

事实果真如此吗？首先，我们须清楚地了解“名义账户制”的基本原理，所谓“名义账户制”(NDC)，即参保人缴纳一定百分比的个人收入，记入个人账户；但资金随即用于支付当期养老金，个人账户并无真实资金存在，仅有一个缴费记录。可以说，名义账户制即是一种缴费与收益挂钩的现收现付制。从其基本概念与特

点来看，它确实可以提高个人的缴费积极性并激励延迟退休；同时，表面上来看，个人账户无须做实，使其转型成本得以分散和“消化”到一个年龄跨度较宽的时段里，可以解决当前个人账户空账问题，短时间内解决支付危机的问题。但问题的实质是：这是将问题“拖到未来”——在名义账户制度下，根本没有基金积累，“计息”是无源之水！随着人口老龄化的加剧，维持养老保险基金收支平衡的压力将越来越大，只能通过提高缴费或者降低养老待遇水平等方式来维持基金收支平衡，在一定时期后，将给国家财政带来更大的压力（事实上，目前已存在巨大的压力了）；从名义账户的本质来看，它属于事实上的现收现付制模式，确实可以实现代际分配，但事实上没有积累，不能通过个人的积累来缓解未来年轻一代的支付压力，无异于加剧了支付危机，不能解决现行制度中最核心的问题；从投资方面来看，名义账户制下，参保人的缴费如果全部用于支付当期的养老金，根本毫无资金积累，何来投资？最后需要强调的一点是，很显然地，这种记账式账户并不便于携带，因为个人在不同地区间转换工作后，其名义账户的记账方式将会有所改变，这将增加了制度运行的复杂性，不利于劳动力的流动。

在分析了名义账户制的利弊得失后，我们发现这种制度模式并不能从根本上解决“中国特色老龄化”带来的支付危机，无法达成我国养老保险制度改革的目标，甚至可以说是与这种目标背道而驰。

四、分析现行制度特点，明确改革方向

从建国起至今，我国养老保险制度经过近 60 年的改革和发展，由 1997、2005 年的两次改革形成了现行的部分积累制养老保险模式，养老金待遇水平与个人一生的缴费工资、缴费年限挂钩。当初选择部分积累制有一个重要的理由：实行这种制度，引入个人自我积累的方式，实现预留资金的目的，有助于缓解人口老龄化到来时的养老金支付危机。部分积累制模式可以通过受益人工作期间收入的积累来满足退休以后的部分养老金支出，这种模式可以激励个人的劳动参与率，并有助于缓解人口老龄化到来时的养老金支付危机，同时保留了现收现付制的再分配功能，在最大限度地照顾贫困人群的基础上提高基金收支平衡的能力，可谓同时兼顾了公平与效率，有利于整个社会福利的改善。然而，不可否认的是，由现收现付制向部分积累制转换的过程中形成了巨大的转轨成本，而很多地区并没有及时偿还这一成本，从而导致了个人账户空账运行的态势。但我们要强调的是，

将原来的制度推倒重来实行名义账户制，并不意味着转轨成本问题将得以解决；实质上，这种做法是将转轨成本“拖到未来”，加重国家财政未来的压力，而不是从根本上解决问题。

由此，我们认为，我国基本养老保险制度改革的方向应当在现有制度模式的基础上，对其进行整合、优化与提升，而非更换模式。需要强调的是，我们可以学习发达国家的改革经验，但更应根据我国自身国情取其精华去其糟粕，绝不是盲目跟从。的确，瑞典等欧洲发达国家已经采取了名义账户制，但这是有前提条件的：瑞典属经济发达的中小国家，他们采用多支柱养老保险，除了基本养老保险金采取名义账户制以外，职工退休后还享受到积累制的职业年金，这为职工提供一个坚实稳定的收入来源；而我国的国情是，国家大人口多，基本养老金是职工退休后的主要收入，与瑞典等国的情况大相径庭，因此不能盲目效仿其制度模式。在人口老龄化问题日趋紧迫的情况下，养老制度建设已经成为中国关系国计民生的重大战略问题，对养老保险制度改革要慎之又慎，通盘考虑，不仅要考虑改革的成本，还要将不同形式养老保险制度安排下的风险、行政成本以及同代内部和代际之间的分配效果考虑进去。

未来养老保险制度必须与中国经济转型与经济全球化相适应，与城镇化、老龄化、社会结构多元化及养老需求多层次化相契合，具备普惠化、公平化、法制化以及可持续化特征；采取因地制宜、以解决基金支付危机为目标为导向的改革方针与措施，唯有如此，才能建立起适合我国国情的养老保险长效机制。具体来看应当包括以下几个方面的内容：第一，应该建立一个覆盖全体国民的制度。即通过社会养老保险制度安排，保证居民具有平等参与养老保险的机会，以实现制度的准入公平，让每个国民都能获得一份基本养老保障，形成基本养老保险的全民覆盖。第二，不同国民拥有较为公平合理的养老保险负担水平，享有均等的公共财政支持或资助，同时也能体现对弱势群体和特殊群体的倾斜与照顾。第三，不同国民所享受的基本养老保障待遇水平应该是均等的。这里所说的均等并不是所有人绝对待遇的相等，而是一种相对均等。完全或绝对相等是不可能的，差距是一种客观存在，但不同人群之间的差距应该在社会可容忍范围之内。第四，基本养老保障水平应是适度的，即必须与经济发展水平、人们的基本养老需求相适应。同时需要建立养老保险水平的动态调整机制，综合考虑经济社会发展情况中，

消费支出的增长情况、人们的可支配收入水平和政府的财政收入情况等因素来进行动态调整。第五，在延续部分积累的养老保险制度模式基础上，改变政策参数以激励个人缴费与延迟退休，以增强养老保险基金抵御老龄化风险的能力。