

“名义账户”模式选择——“全账户”的优势分析

齐传钧

40

我国养老金制度改革提速,顶层设计的基本价值取向已经明确,即引入名义账户理论作为基本养老保险制度的设计原则和根本出发点。但在具体设计细节上,出现了不同的设计方案,分别是“小账户”、“大账户”和“全账户”方案(见表)。表面上看,这三种方案非常相似,但是,“小账户”和“大账户”方案都保留了社会统筹部分,这就大大弱化了对参保缴费的激励机制,并对制度财务可持续性造成了严重破坏。而“全账户”方案完全取消了社会统筹部分,只保留了个人账户,或者说参保者养老金待遇的取得与其缴费规模和时间长短完全正相关,具有清晰的激励效果。可以

说,“全账户”方案能够全部发挥名义账户制的六大理论优势。

(一)通过自我“储蓄”机制平滑人口波动,自动应对人口转型

名义账户制虽然没有改变传统制度的现收现付属性,但在待遇确定和计发公式上实现了质的突破,养老金待遇给付标准主要取决于记入个人账户缴费的积累、名义资产的投资增值、名义资产转成退休年金的计算公式、退休给付指数化变量等四个因素,也就是说从DB型变成精算中性的DC型养老金制度,使得待遇变化和退休年龄选择基本不再受到政治上的“干扰”,而取决于人口和经济等外部环境变化以及个人行为模式

和需求偏好的选择,自然就不会出现在人口、经济环境等不利条件下要求维持或增加福利的不合理诉求。

不难看出,只有“全账户”才能完全体现出这种理论优势,即退休者的养老金待遇完全取决于工作时的缴费和名义利率情况。前者包括缴费的缴费基数选择和缴费的期限选择,理论上可以全部由个人自主决策;后者取决于人口和经济的外部环境的变化,也就是说,人口老龄化对养老金制度财务的影响完全内化到制度中。比较而言,“小账户”和“大账户”方案因为存在着规模可观的统筹部分养老金,与经济和人口的外部环境变化没有建立起完全相关关系,规模有限的名义账户所具有的调节和激励作用将大打折扣,人们的理性选择是增加缴费年限,而尽可能降低缴费基数,获得制度内再分配的好处,实际上和现有制度的运行效果基本是一样的。

(二)账户余额向终生年金的精算转换,自动适应人口寿命预期变化

参保人退休时,名义账户中所记录的养老金财富在进行年金转换时,引入了根据同年龄组人群的平均余命确定的预期寿命因子。因此,在名义账户下,人口预期寿命的变化转化成制度内生的,可以自动适应人口预期寿命的变化。另外,名义账户制对提前退休的待

三个养老金顶层设计方案的本质的对比

方案	基准情形 缴费构成		规模 构成		计发办法	
	企业 缴费	个人 缴费	个人 账户	社会 统筹	个人账户	社会统筹
小账户	20%	8%	8%	20%	退休时账户余额/ 现有计发月数	现有计发办法
大账户	20%	8%	16%	12%	退休时账户余额/ 现有计发月数	岗平工资*0.5*缴费 年限(含视同缴费)
全账户	20%	8%	28%	0	退休时账户余额/ 精算中性计发月数	用社会养老金取代

遇削减也可以转化成制度内生的。也就是说,名义账户可以对人们偏好改变做出及时调整。对于管理当局来说,唯一需要做的就是精确地确定出每一代人的预期寿命。政府还可以允许用退休后名义账户资产购买商业机构年金产品,让商业机构承担预期寿命变化的风险。当然,最好的解决方案是由名义账户管理机构和商业机构同时提供年金产品,让退休者有更多的选择机会。

只要对比三个方案的年金化除数的设计公式就会发现,只有“全账户”方案是完全精算属性的,它分别考虑了退休时余命预期、待遇调整系数预期和内部收益率预期,因此完全具备了自动调整人口寿命预期变化的理论优势。相比而言,“小账户”和“大账户”使用的现有年金计发月数,并不反映退休后第二年及以后待遇的调整变化,但在设计上,养老金发放过程中又“人为”地不断提高待遇水平,显然二者是相互冲突的,即制度设计与制度实际运行状况明显不符,从而脱离了精算原则。

(三)避免待遇指数化规则变动的随意性,增强了制度的可信度

在人口老龄化日趋严重和财政压力不断增大情况下,近20年很多实行DB型现收现付养老金制度的国家纷纷进行了养老金参量式改革,但大多数国家养老金制度改革过程都几经反复,至今尚未定型。参量式改革主要是改变待遇指数化规则和引入调整因子,是一种治标之策。随着时间的推移和形势的变化,政府还得对部分参数进行调整,这就大大降低了制度的可信度。而名义账户对环境变化适应能力较强,所有规则一旦制定就可以基本定型了,而无须再做大的制度调整,制度变得更加透明。参保者可以随时查看自己账户上的缴费金额,并把缴费总额和养老金发放水平直接相关,从而有利于提高人们参保缴费的积极性,并有助于参保者对雇主

缴费进行有效监督。同时由于名义账户制的养老金发放标准随着工作和缴费时间的增加而提高,因此名义账户的透明性可以让参保者更加了解工作年限和养老金发放水平的关系,从而有逐步提高退休年龄的激励。因此名义账户可以有助于解决传统现收现付制度下普遍存在的欠费、逃费以及提前退休等问题。显然,在人口和经济环境越来越不确定的情况下,人们对名义账户制更有信心。

“全账户”方案是单一的名义账户制度,可以把这一理论优势淋漓尽致地发挥出来,使得人们参保缴费更有信心,对未来待遇水平有着清晰的预期准备。而在“小账户”和“大账户”方案中,因为存在着社会统筹部分,在人口老龄化日益加剧的预期下,养老金待遇不可避免地会招致政府干预,出于理性的考虑,人们会尽可能选择较低缴费基数和较低参保年限的行为模式,也就不能发挥出名义账户制固有的理论优势。

(四)选择退休年龄具有更大灵活性,实施弹性退休制度成为可能

人口老龄化日益严重的趋势正在迫使各国采取措施延迟退休,这样做的直接目的不仅是为了降低制度的赡养率,从而保证养老金制度的财务可持续性,更重要的是可以在既有的条件下实现增加劳动供给这个最终目的。但是,在传统的DB型养老金制度中,政府提出延迟退休的动议往往带来严重的社会问题和政治困境,实现起来非常困难。比较而言,完全精算中性的养老金制度具备了个人何时退休的自我选择权,多数人在退休问题上会做出相对理性的考虑,只要制度设计得当,人们会根据自己的实际情况来选择退休安排,从而间接达到延迟退休这一政策目标。名义账户制正好具备这样的制度特征,即在名义账户下,缴费和养老金待遇之间是一种完全中性的边际精算关系,人们何时选择

退休完全由自己决定(达到法定最低退休年龄基础上),既不存在对提前退休的激励效应,也不存在对推迟退休的惩罚效应,这是实行弹性退休制度的前提条件。

“全账户”方案其实就是一个标准的名义账户制度,使得弹性退休有了制度保障,人们在退休问题上将具有最大的选择权。考虑到我国的特殊国情,这一点尤为重要。一方面,从人口年龄结构变化的角度上来看,我国及早采取延迟退休政策已经不可避免;另一方面,从经济发展水平和全球产业链的角度上来分析,大多数经济活动人口还在从事着技术含量较低的体力劳动,直接的一刀切式的延迟退休政策将困难重重,因为这将对那些身体条件较差的中老年就业群体存在着公平性和道德性问题。因此,只有弹性退休年龄才最合适我国国情,“全账户”方案无疑是最优方案。比较来看,无论是“小账户”还是“大账户”方案,因为存在规模不等的统筹部分,都不是完全精算中性的制度安排,因此不可能建立起真正意义上的弹性退休制度。

(五)缴费被看作是“储蓄”,降低养老金制度对劳动力市场的扭曲

名义账户制,如同完全积累的个人账户一样,缴费将更能明确地被视为个人储蓄,由此就降低了在征收劳动所得税上所造成的扭曲效果。账户持有者可以随时查看他的账户,随时了解其缴费指数化的情况,每个人都十分清楚自己未来的年金情况。从主观上讲,名义账户制的缴费被缴费者直观地看作是一种“储蓄”,而不是与自身利益没有直接关系的税收,这就在公共养老保障制度中再现了“保险”的因素,使当前的现收现付的融资方式更具可持续性。从客观上讲,名义账户直接与未来的收益挂钩,对参保人继续留在劳动力市场上具有一定的促进作用,有助于降低赡养率、扩



大资金来源,不仅有助于公共养老保险财政的平衡,而且获得了凭借立法措施(如推迟退休年龄、提高缴费标准或降低养老金标准)才能达到的效果,可谓事半功倍。

对比三个方案,“全账户”方案正式基于这样的理念设计而成。从某种角度上来看,何时参保缴费以及缴费多少不过是人们“储蓄”偏好在养老金制度上的体现,如果人们更愿意增加储蓄,那么参保缴费的积极性就更高。这一点对收入较高人群更为明显,因为在现有的统账结合制度下,要实现社会互济这一制度目标,高收入群体的缴费实际上将被征收额外的“赋税”,用于补贴低收入者,一个理性的高收入者必然想尽一切办法降低缴费标准,甚至是缴费年限,从而最大限度降低自己的“赋税”负担。从这一点上来说,“小账户”和“大账户”方案因为依然存在着统筹部分养老金,与现有的“统账结合”养老保险制度并无本质区别,高收入者无疑会把缴费“看成”一种额外的税收负担,从而扭曲劳动力市场配置。

(六)养老金待遇下降更加隐蔽化,

便于实现财务和政治可持续

在人口老龄化下,如果不考虑其他因素,那么只有在养老金制度采取预筹积累制且基金投资国外的情况下,才有可能提高养老金待遇;否则,在养老金制度采取预筹积累制且基金投资国内或现收现付制的情况下,养老金待遇一般是要下降的。显然,名义账户制没有改变现收现付制属性,所以在人口老龄化条件下,待遇水平肯定要降低。换句话说,名义账户制的使命不是提高待遇水平,而是用来增强养老金制的财务可持续性和提升经济竞争力。可以说,在人口老龄化下,名义账户制可以部分缓解养老金待遇下降的幅度,却不能改变待遇下降的本质判断。其实,名义账户制在西方发达国家主要是用来解决两个“可持续”问题:一是财务可持续性,变福利刚性为福利弹性;二是政治可持续性,即政治问题内生,养老金参数收紧不再有街头抗议。

无疑,只有“全账户”方案才能把名义账户制这一重要优势发挥出来,把人口和经济因素提前内生到养老金制度中,在人口和经济出现不利的情况

下,养老金制度将变得更为有弹性,从长远来看,政府可以提前卸下沉重“包袱”,不会因为养老金制度的财务可持续性和政治可持续性困住手脚。比较而言,“小账户”和“大账户”方案完全不具备这一优势,因为在人口老龄化的迫使下,政府提供养老金待遇(通过内部收益率体现)的实际下降是必然趋势,但是这种待遇降低在这两个方案下并不直接表现在人口结构的变化,人们将更多地归因于政府的不作为。

正如前文所分析,无疑“全账户”体现了纯粹名义账户制的诸多优势,但也有些问题在学术上存在着一定争议,其中争议最大的是精算中性目标与再分配目标之间存在着潜在冲突。特别是考虑到人口的平均预期寿命,纯粹的名义账户制明显有利于财务均衡而不是社会均衡,一方面因为预期寿命和收入高度正相关,不利于穷人;另一方面,现实世界存在很多风险和不确定性,名义账户制对不确定性(例如通货膨胀)无能为力时将风险(例如寿命预期)转嫁给个人,降低了风险厌恶者的个人福利。另外一个较大的争议是,纯粹的名义账户制只是考虑了制度财务的纵向精算平衡,而不是财务的横向精算平衡,如果扩大覆盖面因为条件所限(例如已经实现全覆盖)或者其他一些意外因素(例如经济危机)导致难以持续时,制度财务的横向精算平衡就会马上出现问题。但是,我们可以采取一些配套措施,把这种制度内在缺陷降低到最低程度。一般来说,这些配套措施主要包括建立最低养老金制度(或者社会养老金);建立缓冲基金,解决制度财务的横向平衡问题;建立一个完全独立于退休者和就业者的计划管理委员会,定期修正制度参数预测与现实之间的偏差。□

(作者为中国社科院世界社保研究中心副秘书长)

责任编辑 刘慧娴