

基本养老保险“统账结合”模式的风险及控制

内容摘要：我国基本养老保险“统账结合”模式吸取了现收现付制和基金制的优点，既具有激励机制，又体现了社会互济功能。但由于制度形态的复杂性和混合性，在实际运行中出现了制度财务风险、制度运行风险以及制度效率风险等。本文认为，防范“统账结合”模式风险的关键在于完善养老保险的多层次制度安排，通过不同层次养老保障的优化组合和功能协调来达到低风险、可持续运行的目的。

关键词：养老保险 “统账结合”模式 风险 控制

我国实行的基本养老保险社会统筹和个人账户相结合的模式，吸取了现收现付制和基金制的优点，社会统筹基金以现收现付制满足当前养老金支付需要，个人账户基金采用积累制加强个人的责任意识和应付人口老龄化问题。这种模式很好地体现了社会互济和激励机制相结合、公平和效率相结合的原则。但在实际运行中由于缺少相关的制度环境、制度约束和一些有力措施实施，这一模式并没有实现预期的结果。对养老保险“统账结合”模式存在的制度及管理运行风险进行研究，探讨这些风险形成的根源，研究如何防范与控制这些风险，寻求该模式的低风险、可持续运行，进而为“统账结合”模式的完善和发展提供理论支持和政策建议。

基本养老保险“统账结合”模式的风险根源

我国实行的养老保险社会统筹与个人账户相结合模式是有别于现收现付制、完全积累制和部分积累制等三种模式的新模式，体现了社会公平待遇和个体差异待遇的结合，在理论上是一种较佳选择。但该制度在实际中要正常运行，必须存在对“老人”、“中人”和“新人”的利益激励与制度协调机制，因为受到“老人”、部分“中人”过去没有任何养老金的积累等的影响，这种模式在实质上又等于回到了过去的现收现付制，导致个人账户空账运行，激励机制的作用并没有得到发挥，还面临着制度难以持续的考验。

在目前的制度安排中，“新人”和部分“中人”既要为自己缴纳养老金，又要承担“老人”的养老金缴费，作为“经济人”的缴费者会认为不缴费是一种更理性的选择，因此基本养老保险制度的再分配功能与储蓄功能的结合在现实中并不能用同一个制度来实现。而且将归属于全体劳动者的公共基金与归属于个人的私人所有的基金结合在一起，其制度形态具有复杂性和混合性等特征，这也正是其存在制度风险的内在原因。从物品属性来看，“统账结合”模式是准公共物品与私人物品的统一；从产权特征来看，社会统筹基金具有准公共产权的特征，个人账户基金从财务角度看具有私人产权特征，从整个制度层面看又具有准公共产权的特征，因此“统账结合”模式便具有准公共产权与私人产权的双重特征，这使得基本养老保险“统账结合”模式的制度属性尤为复杂。所以防范风险的关键在于完善养老保险的多层次制度安排，实现不同层次养老保障的优化组合和功能协调。

基本养老保险“统账结合”模式的风险及控制策略

（一）制度财务风险及控制

“统账结合”模式的含义决定了其显著的制度风险在于现收现付部分所包含的“转制成本”对个人账户基金的透支和侵蚀。从理论上讲，社会统筹用来发挥收入再分配、社会互济的功能，个人账户用来发挥个人储蓄的功能，起到激励的作用，这种制度设计是可取的；但是实际运行中两者的利益博弈，使得其运行效果大打折扣。笔者期望通过完善的制度设计来解决转制成本的问题，但是用社会统筹基金来补偿转制成本，导致个人账户空账运行，会对“统账结合”模式的财务平衡风险产生非常重要的影响。本文采用基本养老保险社会统筹和个人账户相结合的模式，是为了应对人口老龄化危机，但现在看来由于我们没有解决好转制成本的问题，有可能使这一模式在人口老龄化时期更不稳定。另外，道德风险所导致的企业和个人诚信度



降低，近几年频频发生的社保基金案、社保基金被挪用、被侵占的案例，最终都会影响“统账结合”模式的财务收支不平衡。

在“统账结合”模式中，本文暂时回避了转制成本这个难题，依靠社会统筹账户来消化转制成本，从而导致对个人账户基金透支、侵蚀，最终威胁到制度的安全性和持续性。养老保险基金的足额征缴很难保证；基金保值增值压力大；随着生活水平和医疗保障水平的不断提高，人口平均预期寿命延长，同时面临人口老龄化，但是我国的退休政策、退休年龄没有做出适时调整。“低龄退休”与提前退休并存，这样一方面减少了基金收入，而另一方面又增加了支出。因此，控制“统账结合”模式的制度财务风险，首先需要解决好转制成本的问题，需要从保险费率、退休年龄等方面进行调整。

（二）制度运行风险及控制

“统账结合”模式在制度运行过程中，从筹资、具体管理、投资到养老金的支付方面都存在风险隐患，即筹资风险、管理风险、投资风险和给付风险由于作为“经济人”的各参与主体（地方政府、企业、个人）追求自身效用最大化等因素的影响，导致了筹资中的不确定性风险；在具体管理中，管理环节多、管理层次低，管理主体之间的多层委托代理关系时常会损害被保险者的利益，以及管理效率低等原因会产生管理风险；投资过程中资金安全的保障，金融市场、资本市场的完善程度会影响基金的投资收益率；给付环节的道德风险、低效率与地方主义都会诱发制度的潜在风险，骗保现象时有发生。这些都使“统账结合”模式的现实效果与设计的预期目标不能保持持久、稳定的一致性。因此，防范制度运行风险，需要有效降低各参与主体的行为在筹资过程中产生风险的概率，要有较好的对行为约束的机制；减少管理层级，界定管理主体权利义务关系；加强投资主体的利益引导和约束控制，理性抉择金融市场的风险收益；严格给付程序，加强给付监管。

（三）制度效率风险及控制

由于存在巨额转制成本，企业和个人的理性行为以及地方政府的偏好和短视行为促使“统账结合”模式产生了隐性诱致性制度变迁：个人账户空账运行，这一模式实质上还是现收现付制；地方政府对基本养老保险基金具有的自主权与垄断权，地方保护主义造成养老金资源配置的低效率；社保经办机构由于目标不明确、责权利不能高度统一、信息交易成本和传递不畅会产生 X——无效率。解决好隐性债务的合理消化问题是防止发生隐性制度变迁的根本。应尽快提高统筹层次，以控制地方政府对基本养老金进行管理时因缺乏资源配置效率而引起的基金损失风险。需要有良好的责任分担机制，让社保经办机构切实承担自己的责任，加强对社保经办机构的监管。

完善基本养老保险“统账结合”模式的建议

基本养老保险“统账结合”模式具有的混合物品的属性和双重产权的特征，使得它的制度属性尤为复杂，这种矛盾形成了制度运行的内在阻力；把再分配功能和储蓄功能兼容在同一个制度中，所以防范“统账结合”模式风险的关键在于从制度层面完善养老保险的多层次制度安排，实现不同层次养老保障的优化组合和功能协调，实现制度统一、财务分开、各层次独立运行。

基于以上思考，本文对“统账结合”模式的风险控制做了制度层面的设想：通过多层次的养老保险制度来实现公平与效率的基本原则、收入再分配与储蓄功能的兼容。第一层次，社会统筹作为基础养老金，具有准公共产权的特征，是由政府直接举办的覆盖全部职工的基本养老保险，实行现收现付制，由政府强制实施构成最低层次的养老保障社会安全网，向老年人提供最基本的经济保障；第二层次，按职工工资 8% 来收取



个人账户部分实行积累制，类似国外的强制性企业年金，都属于产权私有和养老储蓄性质的个人资产，可以在明晰产权的基础上，将个人账户和企业年金统一，发挥资产集聚效应，注重个人资产的积累，加强资产建设；第三层次，为个人自愿储蓄养老保险计划，鼓励个人购买商业性的养老保险等等，作为前两个层次的补充。

改革“统账结合”模式，如果社会统筹部分的基础养老金发展为全国统一的福利保障的养老金，可以解决目前“统账结合”模式中由于统筹层次低导致的各种道德风险问题。同时，依赖于社会保障“一卡通”，有利于劳动力的合理流动。个人账户养老基金与企业年金接轨后，一方面可以解决目前个人账户基金产权不清晰，缺乏真正的激励作用的弊端；另一方面还可以摆脱目前因基本养老保险比例过大、企业负担过重、企业年金发展空间不足的尴尬局面。未来个人账户基金与企业年金一样，由专门的养老金经营机构进行市场化运作，实现其保值增值。

参考文献：

- 1.郑功成.中国社会保障制度变迁与评估[M].中国人民大学出版社，2002
- 2.郑功成.社会保障学——理念、制度、实践与思辨[M].商务印书馆，2000
- 3.李珍.社会保障制度与经济发展[M].武汉大学出版社，1998

