

工作论文

SSL Working Paper Series

WP No. 043-20171023

中国社科院世界社保研究中心 主办



这期刊发的《工作论文》是由张盈华撰写的《职业年金制度的财政负担预测与潜在风险分析》。如引用，请注明出处并征得本实验室（世界社保研究中心）或作者本人取得联系——编者的话

职业年金制度的财政负担预测与潜在风险分析

张盈华

中国社会科学院世界社保研究中心执行研究员

Email: zyh2005xd@126.com

【摘要】:为保机关事业单位在全国同步改革,职业年金选择了“虚账运行”模式。文章运用一手数据,测算2015~2050年“虚账运行”的财政负担,发现在20年后制度经济收益净值由正转负、30年后减负作用丧失殆尽。两省数据也印证了“虚账运行”优势不可持久。欠发达省份实施“虚账运行”,但测算显示其“实账运行”的财政承受能力与发达省份相当,说明实账与虚账的选择很大程度上取决于决策者的决心。此外,“虚账运行”还存在管理困难等问题。“实账运行”可减轻长期财政压力、降低缴费负担。鉴于此,提出职业年金“实账运行”的必要性和保障机制。

【关键词】:机关事业单位; 职业年金; 财政负担; 记实; 实账

2015年1月《国务院关于机关事业单位工作人员养老保险制度改革的决定》发布，公共部门养老保险制度建立，同年3月《国务院办公厅关于印发机关事业单位职业年金办法的通知》发布，公共部门补充养老保险制度建立。此次改革，从制度上解决了机关事业单位和城镇企业退休金“双轨制”问题，并一步到位地实现了养老保险体系的“多层次”，是中国社会保障发展史上的里程碑事件。但是，出于各种原因，机关事业单位职业年金选择了“虚账运行”的管理模式，即“对财政全额供款的单位，单位缴费根据单位提供的信息采取记账方式，每年按照国家统一公布的记账利率计算利息，工作人员退休前，本人职业年金账户的累计储存额由同级财政拨付资金记实”。这个制度设计虽有现实性，但潜藏风险。

通过测算发现，机关事业单位养老保险制度改革后，地方政府当期财政支出将大幅增加，采取“虚账运行”可以消除因改革带来的财政负担过重问题；但从中长期来看，“虚账运行”非但不能缓解财政压力，还会因记账周期拉长造成未来财政负担更重。鉴于此，提出尽早“实账运行”的建议。

一、“强制参与”和“虚账运行”是我国职业年金制度的两大特征

职业年金是机关事业单位养老保险的补充性制度安排，由单位和个人分别按缴费基数的8%和4%缴费，采取缴费确定型（DC）待遇给付方式。与2004年实行的《企业年金试行办法》对比，有两个明显特征：一是强制参与，二是虚账运行。

（一）“强制参与”使职业年金一步到位地实现全覆盖

早在2008年我国曾在山西、上海、浙江、广东和重庆试点推行事业单位养老保险改革，成效甚微¹，使中央认识到同步改革的重要性。2014年底国务院副总理马凯在十二届全国人大第十二次会议上做《关于统筹推进城乡社会保障体系建设工作情况的报告》时提出机关事业单位养老保险制度“一个统一，五个同步²”的改革原则。其中，“职业年金和基本养老保险同步建立”使职业年金制度具备了强制性，也使这项制度一步到位地实现100%覆盖，这样的覆盖效果是已实行12年、覆盖率为6.5%的企业年金制度无法比拟的。

由于各地没有完全公开机关事业单位工作人员具体数目，根据已有数据推

¹ 详见：山西、上海、浙江、广东、重庆试点事业单位养老改革已5年——四省市纹丝未动 广东省开始“破冰”[N]. 人民日报，2013年08月07日第04版。

² 这五个同步是：机关和事业单位同步改革，职业年金和基本养老保险同步建立，养老保险制度建立与完善工资制度同步推进，待遇确定与调整机制同步完善，改革在全国范围同步实施。

算，初步估计职业年金覆盖大约 3800 万人（见表 1），这个数据与有关部门提供的总量数据基本一致。

表 1 各地机关事业单位在岗职工人数（2013 年；万人）

	年末常住人口数	机关	事业单位	机关事业单位合计
天津	1472	13.21 ^(a)	34.97 ^(a)	48.18 ^(a)
山西	3630	45.98	101.39	147.37
内蒙古	2498	33.29 ^(a)	71.82 ^(a)	105.12 ^(a)
江苏	7939	54.14	153.20	207.34
浙江	5498	51.17	118.75	169.92
安徽	6030	40.11 ^(a)	103.83 ^(a)	143.94 ^(a)
福建	3774	29.14 ^(a)	68.34 ^(a)	97.48 ^(a)
山东	9733	84.40	213.00	297.40
河南	9413	71.92 ^(a)	195.97 ^(a)	267.89 ^(a)
广东	10644	86.62 ^(a)	186.53 ^(a)	273.15 ^(a)
广西	4719	35.39	109.01	144.40
海南	895	9.02	21.88	30.90
重庆	2970	23.48 ^(a)	60.03 ^(a)	83.51 ^(a)
四川	8107	73.14 ^(a)	159.20 ^(a)	232.34 ^(a)
贵州	3502	36.03 ^(a)	76.95 ^(a)	112.98 ^(a)
陕西	3764	44.35	104.36	139.79
青海	578	8.34 ^(a)	15.70 ^(a)	24.04 ^(a)
宁夏	654	7.42	17.40	24.81
合计	85820	747.16^(a)	1812.33^(a)	2550.56^(a)
全国	135516	1106.66^(b)	2684.35^(b)	3791.01^(b)

注：(a)估计值，为就业人数乘以 0.94，其中 0.94 为机关事业单位全部就业人员中在岗职工所占比重的平均值。(b)估计值，为 18 个省份统计指标的合计数除以 0.675145，其中 0.675145 为这 18 个省份合计常住人口占全国总人口比重的调整值。

资料来源：各省 2014 年统计年鉴。

（二）对财政负担的顾虑促成“虚账运行”的制度安排

在原有的财政供养退休制度下，各地财政负担只有退休人员的退休金。机关事业单位养老保险制度改革后，退休金改由养老保险制度承担，财政负担变为三块：即基本养老保险单位缴费、职业年金单位缴费和发生缺口时的财政补贴。对比改革前后的财政负担发现（以 2015 年为例）：

在不改革的情况下，行政事业单位离退休支出是 4321 亿³，占当年财政收入的 2.8%。如果实施改革，各地政府要为其“雇员”缴纳基本养老保险费 4110 亿元、缴纳职业年金费 1644 亿元，合计占当年财政收入的 3.8%，财政负担比不改革情况下高 36%（见表 2）。如无上级财政转移支付，财力较弱地区是不可能承受

³ 已扣除了管理费。数据来源：财政部官网公布的各年“全国一般财政预算支出决算表”。

这样大规模的支出增幅。

表 2 改革前后的财政负担比较（2015 年）

退休人数 (万人)	退休费 (亿元)	财政收入 (亿元)	参保在职人数 (万人)	平均缴费基数 (元)	单位应缴缴费 (亿元)		财政负担占当年财政收入的比重 (%)				
					基本险	职业年金	不改革	改革后			
							退休费	“虚账”方案	“实账”方案		
			合计	基本险	职业年金						
1628	4321	152269	3412 ⁴	60229	4110	1644	2.8%	2.7%	3.8%	2.7%	1.1%

资料来源：“退休费”数据来自财政部“2015 年全国一般公共预算支出决算表”，“财政收入”数据来自财政部“2015 年全国一般公共预算收入决算表”。

我国地方财力差距非常大，例如上海市财力最强，人均财政收入是甘肃的 8 倍。在地方财力相差如此悬殊的情况下，要想推进全国同步改革，就必须顾及财力较弱地区的承受力。调研中发现，不少地方官员认为用紧缺的财政资金缴费、形成长期积累的职业年金基金是一种闲置浪费。在这种背景下，“虚账运行”便成了降低同步改革阻力的权宜之选。

二、“虚账运行”财政负担（一）：全国数据的预测

从全国数据来看，职业年金单位缴费“虚账运行”，确实在短期内可以减轻财政负担，但随着复利积累，记账规模不断扩大，财政减负的作用会消失殆尽。进一步地，因“空账”丧失投资收益，制度自我积累能力被大大削弱，未来财政负担会更重。

（一）参数假设

1. 人口参数假设与新增退休人数预测。①假设 2015~2024 年人员编制数不变，此后在职人员数随全体人口年龄结构变化。②假设 2018-2037 年为延迟退休过渡期，到 2037 年男、女退休年龄分别达到 65 岁和 60 岁。经测算，各年新增退休人数在 2015~2037 年间 60~80 万之间徘徊，2038 年延迟过渡期结束后将在百万之上（见表 3）。

2. 工资和利率参数假设与人均财政负担预测。①考虑到机关事业单位缴费基数大于企业，假设 2015 年缴费工资按上年在岗职工平均工资（57361 元）的 1.05 倍确定且按全基数缴费（不设缴费下限）。②考虑到城镇单位在岗职工平均工资

⁴ 《国务院办公厅关于印发机关事业单位职业年金办法的通知》规定“对非财政全额供款的单位，单位缴费实行实账积累。实账积累形成的职业年金基金，实行市场化投资运营，按实际收益计息”。因此，本文对财政负担的测算，将不考虑这部分单位，根据有关部门提供的数据，这部分单位工作人员约占机关事业单位工作人员总数的 10%。根据表 1，3791 万机关事业单位工作人员，扣除 10%后为 3412 万。

增长率自 2007 年顶峰时的 18.7% 之后显著下降，GDP 增速持续放缓期间工资增长率也将难现高速增长，假设缴费工资增长率从 2015 年的 8.5% 逐年降至 2050 年的 4.2%。③参照 2001 年和 2007 年以来全国社保基金和企业年金基金的年平均投资收益率，同时考虑到经济增速放缓等因素，假设基准方案按 5% 计息⁵，同时选择 8% 和工资增长率的 80% 等两种记账利率作为对比。**经测算**，在“虚账运行”情况下，2015 年退休人员一次性记实支出人均 4818 元，相当于在职人员人均缴费的 3 倍；按 5% 的利率计息，到 2050 年退休人员一次性记实支出人均 118.6 万元，达到同期在职人员人均缴费的 33 倍（在 8% 记账利率下为 55 倍）。

（二）财政负担预测

1. “虚账运行”下的退休记实（即在退休时按记账规模一次性记实）支出。

受复利和赡养率双力推高的影响，退休记实的规模扩张速度非常快。测算期内，基准方案的退休记实支出由 38 亿增至 12985 亿、年均复利增长 18%（8% 记账利率下年均复利增长 20%），累计支出由 38 亿增至 13.8 万亿、年均复利增长 26%（8% 记账利率下年均复利增长 28%）。

2. “实账运行”下的缴费记实（即单位定期向职业年金个人账户缴费）支出。

受缴费工资变化影响，在职人员的缴费规模逐渐扩大，但增速远远低于退休记实支出。2015~2050 年间缴费记实支出年均复利增长 6%，累计支出年均复利增长 12%。

表 3 退休记实支出与缴费记实支出的测算结果（2015~2050 年）

		2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050
新增退休人数（人）		781507	570124	904100	675419	746132	1015490	1049433	1094502
缴费工资增长率		8.5%	7.1%	6.5%	6.1%	5.7%	5.3%	4.8%	4.2%
当期缴费记实（亿元）		1644	2357	3324	4829	6507	8566	10997	13637
累计缴费记实（亿元）		1644	11932	26431	47386	76418	114972	164973	227827
当期退休记实（亿元）	基准方案	38	223	873	1262	2416	5335	8555	12985
	8% 记账利率	38	240	1003	1556	3199	7603	13152	21869
	工资增长率的 80% 记账	38	228	895	1286	2427	5242	8150	11826
累计退休记实	基准方案	38	820	3268	8687	18417	38497	75521	138429
	8% 记账利率	38	858	3619	10132	22696	50636	105962	207697

⁵ 参见：周渭兵. 我国养老金记账利率制度的风险精算分析和再设计[J]. 数量经济技术经济研究, 2007 (12): 91-97. 运用全国社保基金和企业年金基金历年投资收益率的平均值（均略高于 8%）计算，取值 5%。

(亿元)	工资增长率的80%记账	38	832	3342	8882	18715	38601	74311	132746
------	-------------	----	-----	------	------	-------	-------	-------	--------

资料来源：根据人力资源和社会保障部提供数据，由作者测算并编制。

(三) 潜在风险分析

1. “虚账运行”对财政的减负作用将在30年内丧失殆尽。“减负作用值”用于衡量虚账运行对减轻财政负担的贡献程度，由下列公式计算所得：减负作用值 = (缴费记实支出 - 退休记实支出) / 缴费记实支出。测算结果显示，虚账运行的减负作用会快速降低，在制度运行30年后（8%记账利率下为25年），减负作用值穿底或接近穿底，减负作用完全消失（见图1）。

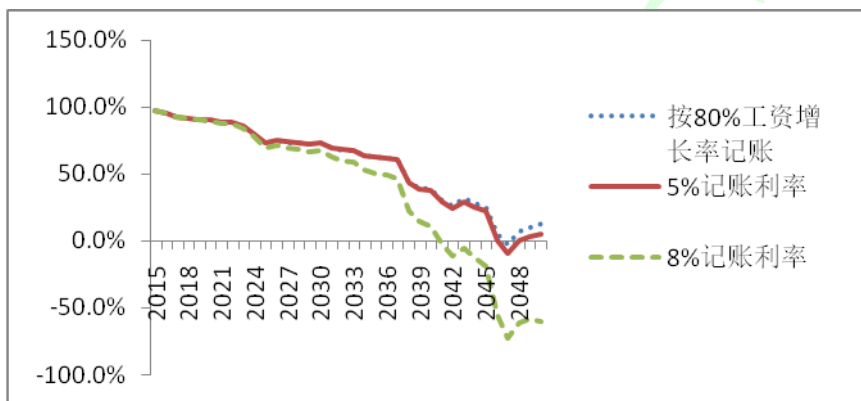


图 1 退休记实的减负能力（2015~2050 年；%）

资料来源：根据测算结果，由作者编制。

2. “虚账运行”带来的经济收益净值将在 20 年内由正转负。“经济收益净值”用于衡量虚账运行的制度效率，由下列公式计算所得：经济收益净值 = 制度经济收益 - 制度经济成本。其中，制度经济收益是单位应实缴但未实缴从而节省的财政支出，在数值上等于缴费记实支出；制度经济成本包括直接成本和机会成本，直接成本是退休记实支出，机会成本是“空账”导致的投资损失。这样，经济收益净值 = 缴费记实支出 - 退休记实支出 - 空账的投资损失。测算结果显示，“虚账运行”只在头 20 年取得少许经济净收益，一旦延迟过渡期结束，净收益随即由正转负，此后空账规模越来越大，丧失的投资收益（制度的机会成本）越来越多，制度的经济损失越来越高（见图 2）。

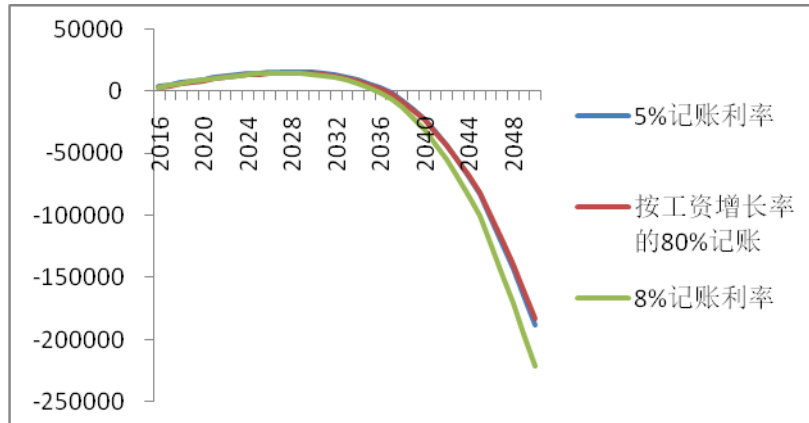


图 2 不同记账利率下的制度净收益 (亿元; 2015~2050 年)

资料来源: 根据测算结果, 由作者编制。

三、“虚账运行”财政负担(二): 两省预测值的比较

所选两省具有典型性: N 省为中西部经济欠发达省份, D 省为东部经济发达省份; 两省机关事业单位在职工作人员数基本相当, 地方一般财政预算收入相差一半; N 省实施的是“虚账运行”, D 省实施的是“实账运行”。从测算结果来看, N 省因财力稍弱, 选择“虚账运行”相对更有利, 但“实账运行”的财政压力并不比 D 省大。可见, 对实账还是虚账的取舍在于决策者的决心, 而财政负担能力的制约非常关键。

(一) 参数假设

1. 缴费工资及其增长率。以 2015 年为起始年, N 省分别是机关 4872 元、事业单位 4557 元, D 省的缴费工资分别是机关 7275 元、事业单位 7297 元。假设缴费工资增长率由 2015 年的 8.5% 逐渐降至 2050 年的 4.2%。

2. 参保人数与新退休人数变化。2015 年 N 省机关和事业单位在职人数分别为 27.4 万和 95 万, D 省机关和事业单位在职人数分别是 40.4 万和 81.6 万。受人员编制总量控制, 假设两省机关事业单位工作人员总数不变。因延迟退休具体政策尚未出台, 故两省数据均未考虑延迟退休。根据目前工作人员年龄和性别结构, 测算各年新增退休人数分布如表 4。

表 4 两省新增退休人数预测 (2015~2050 年; 人)

年份	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050
N 省	27303	30051	40134	40033	28559	30538	35683	30841
D 省	24028	24628	33055	32570	33149	35588	38907	31843

资料来源: 根据两省人力资源和社会保障部门提供数据测算而得。

(二) 财政负担预测与评析

1. 从改革初期来看，两省“虚账运行”的财政能力差距较大，但“实账运行”的财政能力相当。“虚账运行”的财政能力=财政收入/退休记实支出，“实账运行”的财政能力=财政收入/缴费记实支出，用于衡量虚账和实账两种方案的财政承受能力。测算结果显示，由于N省新增退休人数更多，造成改革初期退休记实的财政负担较重，负担能力较低；但另一方面，两省在职人数相近，财政收入和缴费基数均相差一半，综合起来，缴费记实的财政能力相差并不大（均为48倍左右）（见表5）。

表5 两省当期财政能力的比较（2015年）

	“退休记实”情况下				“缴费记实”情况下			
	新退休人数（人）	人均记账额（元）	退休记实支出（亿元）	财政能力（倍）	在职人数（人）	人均缴费额（元）	实账负担（亿元）	财政能力（倍）
N省	27303	3091	0.84	3597	1224000	5183	63.44	47.6
D省	24028	4816	1.16	4147	1219320	8164	99.55	48.3

资料来源：根据两省人力资源和社会保障部门提供数据测算而得。

2. 2015~2050年，“虚账运行”财政负担的增速更高、优势不可长久。35年间，退休记实与缴费记实的财政支出差距越来越小，虚账运行的财政减负作用越来越弱。以基准方案为例，“虚账运行”与“实账运行”的财政负担差距均由80倍缩小到1.3倍，两省变化趋势一致（见表6）。

表6 两省未来财政负担预测（2015~2050年）

年份	2015	2020	2025	2030	2035	2040	2045	2050
N省								
缴费记实支出（亿元）	63.4	90.9	126.3	171.4	228.1	297.6	380.4	472.6
退休记实支出（亿元）	5%	0.8	12.2	40.7	77.4	93.3	159.9	357.3
	8%	0.8	13.3	47.8	97.1	125.2	230.0	586.9
	80%工资增长率	0.8	12.4	41.2	76.8	89.6	146.7	279.8
D省								
缴费记实支出（亿元）	99.6	142.7	198.3	269.0	357.9	467.0	597.0	741.7
退休记实支出（亿元）	5%	1.2	15.6	52.5	98.8	171.3	294.2	579.4
	8%	1.2	17.1	61.6	123.9	229.7	422.5	951.2
	80%工资增长率	1.2	15.9	53.2	98.1	164.6	269.9	453.9

资料来源：根据两省人力资源和社会保障部分提供数据测算而得。

(三) 两省不同的模式选择

从长远来看，“虚账运行”并不绝对优于“实账运行”，而且，如果将空账造

成的投资收益损失考虑在内，“虚账运行”更无优势可言。但从地方政府的行政周期来看，“虚账运行”还是很有吸引力的。以 N 省为例，如果选择“实账运行”，地方政府用于机关事业单位养老保险的三项财政支出分别是：基本养老保险单位缴费约 158 亿，职业年金单位缴费约 63 亿，当期退休金发放缺口需要财政补贴约 15 亿（如果调剂不到位，缺口会达到 25 亿）⁶。在财政资金紧张、财政支出扩大的双重压力下，地方政府没有动力、（若转移支付和调剂不到位）也没有能力拿出 60 多亿财政资金来搞实账积累和投资运营。

不过，D 省决策者正是基于以下几点考虑，决定实施“实账运行”：第一，汲取企业基本养老保险个人账户“空账”的教训，在财政状况较好的当前做实单位缴费，有利于可持续。第二，做实有助于分清养老保险基金与财政的责任，改革带来的历史债务可逐步消化、逐渐摊平，不将问题推给后面各届政府。第三，财政供养单位与非财政供养单位都采用实缴，避免统一制度内的不公平，也利于增进社会对机关事业单位养老保险改革的认同感。第四，当期做实情况下，单位缴费责任明确，财政部门当期预算清晰。相反，如果当期记账、未来一次性记实，因记实的时间节点和退休人数难以准确预估，加大了财政预算的难度。

可见，实账还是虚张实质上是由当期财政还是未来财政承压的权衡问题，取决于决策者的决心。

四、“虚账运行”带来的其他风险

如前所述，“虚账运行”忽视了财政负担突飞猛进的长期趋势，也忽视了“实账运行”下长期投资对基金积累和降低缴费的作用。此外，“虚账运行”也给经办管理带来难以克服的困难。

1. 尚无账户接转的操作细则，跨统筹区域的人员流动因此会受阻。《机关事业单位职业年金办法》规定，“工作人员变动工作单位时，职业年金个人账户资金可以随同转移”，即“账户资金随人走”。在实际操作中，“虚实结合”的账户出现接转问题。我国基层干部轮岗和交流比较频繁，职业生涯数次调动的现象很常见。当人员跨统筹区域流动，就需要处理职业年金账户资金接转问题。可推测的接转途径有两种：一是由原单位一次性做实账户后随人员转入接收地；二是只

⁶ 单位缴费的财政支出由作者测算所得，退休金缺口由调研省份提供。

转个人缴费部分，单位缴费部分留在原地继续记账。第一个途径触及地方政府预算管理，难度是编制预算时需充分考虑到年内人员流动问题；第二个途径则需要建立中央清算机制。此次改革并未就此给出实施细则。

2. 受人员编制复杂性的影响，“虚实并存”的账户管理易引发矛盾。我国财政供款与编制管理非常复杂，一些单位内既有全额供款编制，也有非全额供款编制。在建立职业年金时，单位对全额供款编制采取记账方式，而对非全额供款编制采取实际缴费，前者是“虚账运行”，后者“实账运行”，前者按记账利率计息，后者则按实际投资收益率积累，同一单位内出现两种管理体制、两类参保群体，账户收益率不同，容易引发攀比、质疑和矛盾。

3. 个人投资选择权无从实施，DC 计划的个人责任将全部转给政府。理论上讲，DC 型养老保险制度会赋予账户所有人很大的个人选择权，同时也加大个人责任。很多国家对第二或第三支柱设计了个人投资，美国的 401 (K) 计划、新西兰的 KiviSaver 计划、加拿大的 RPP 计划和智利的 APV 计划等。账户所有人可不同程度地参与个人账户基金的投资决策，例如，美国 401 (K) 和加拿大的 RPP 赋予账户所有人完全自由选择权，个人可根据自身风险偏好选择不同投资组合；新西兰 KiviSaver 和智利 APV 则赋予账户所有人有限选择权，个人可在不同风险程度的几只成分基金中选择。职业年金“虚账运行”下，个人投资选择权无从托起，个人权益不够完整。

“虚账运行”在 DB 计划中很常见，雇主已经承诺待遇，雇员参与投资的必要性也就没有了。但在 DC 计划中，政府集中投资、统一利率，既是对个人选择权的僭越，同时也加重了自身的责任。

4. 国内已有教训和国外改革动向都说明“虚账运行”不可为计。在国内，城镇企业基本养老保险中个人账户是“空账运行”的代表。个人账户始建于上世纪 90 年代初，后因账户基金被混入社会统筹基金而造成“空账运行”，在记账年限拉长和复利的双重作用下，空账规模屡创新高，2007 年突破 1 万亿，2015 年已逼近 4.5 万亿，个人账户彻底变成了“名义上的账户”。粗略估计，“空账运行”使城镇企业基本养老保险丧失数千亿投资收益、养老金待遇受损超过三成⁷。

在国外，个别国家虽对补充性养老保险采取“虚账运行”，但控制严格。OECD

⁷ 张盈华. 基本养老保险基金的风险特征与风险规避[J]. 上海大学学报(社会科学版), 2013(11): 133~134.

国家全部养老金资产中，75%是实账管理的基金，20%是人寿保险和养老金公司提供的保险合同，4%是银行和投资公司提供的养老金产品，只有 1%是账面积累（book reserve）⁸。绝大多数 OECD 国家规定补充养老保险不能采用记账方式，即使允许，要求计划发起人必须有破产担保⁹。

五、“实账运行”被忽视的优势：增强积累能力与冲减缴费负担

1. 最大优势是获得外部收益，增强制度自我积累能力。以投资收益率 7%为例，经过 35 年投资运营，职业年金基金积累规模可由 1600 亿增至 33 万亿，其中投资收益由最初的占比 3%增至 75%，也就是说，2050 年 33 万亿的结余基金中，有 28 万亿是制度之外的投资所得。对比城镇企业基本养老保险个人账户基金与全国社保基金和企业年金基金：个人账户“空账运行”，十数年来累计丧失的投资损失近万亿；全国社保基金自 2001 年市场运营以来的累计投资收益接近 8000 亿（到 2015 年累计 7824 亿元¹⁰），在 15 年的投资中，积累基金的一半以上来自制度之外。这就是“实账运行”的好处。

对于职业年金来说，“虚账运行”的结果，要么是用 2 倍甚至更多倍的缴费才能达到与实账运营相同的基金规模，要么是不增加缴费的情况下只能得到相当于实账运营 1/2 的待遇，甚至更低。

2. 另一重大优势是冲抵单位缴费，降低财政负担。一般地，记账利率会低于实际投资收益率，国内学者的研究显示记账利率为实际投资收益率的 70%为宜。这样，结余的 30%投资收益，可以用来冲减单位缴费。以 D 省为例，在记账利率为 5%、投资收益率为 6%（7%或 8%）的情况下，财政负担每 10 年降低 10（20 或 30）个百分点，投资收益将在 2040 年超过缴费，届时，超额的投资收益便可完成缴费任务，财政将无需承担单位缴费（见图 3）。当然，实践中并不会将超额收益全部用于冲减缴费，更多的时候是用于提高职业年金待遇。无论是降低缴费还是提高待遇，都是“实账运行”带来的好处。

⁸ OECD (2015), *Pensions at a Glance 2015: OECD and G20 indicators*, OECD Publishing, Paris. http://dx.doi.org/10.1787/pension_glance-2015-en.p.188.

⁹ OECD(2005), *Private Pensions: OECD Classification and Glossary*, OECD Publishing, Paris. <http://www.oecd-ilibrary.org/content/book/9789264017009-en-fr.p.15>.

¹⁰ 数据来源于各年《全国社会保障基金理事会基金年度报告》。

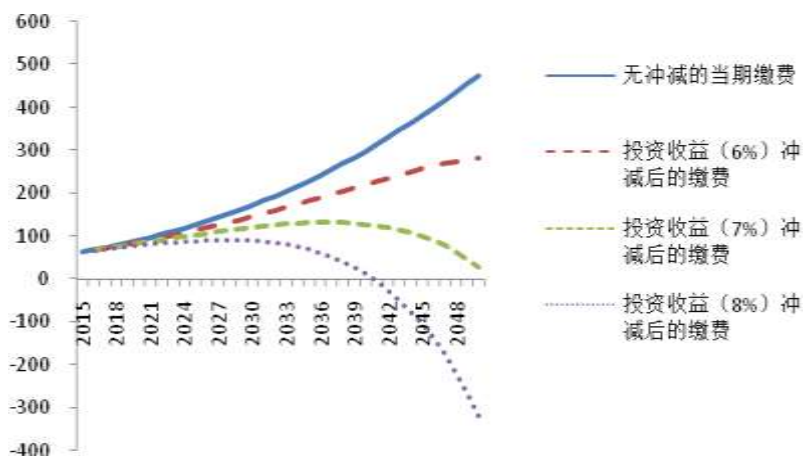


图 3 D 省不同投资收益率下的单位缴费 (2015~2050 年; %)

资料来源: 根据 D 省人力资源和社会保障部分提供数据测算而得。

六、职业年金转向“实账运行”的保障条件

2011 年以后中国经济增速开始放慢脚步, 结果财政收入出现断崖式下滑, 而同期的财政支出丝毫不为所动, 仍明显高于 GDP 增长率的速度增长¹¹。考虑到供给侧结构性改革要求进一步减税, 基本可以判断, 长期内我国财政收入不会再现高速增长。在这种背景下, 采取“虚账运行”将职业年金的财政负担向后推移并非明智之举, 应在经济尚好、财政收入增速还未见底的当下, 尽早采取“实账运行”, 用基金的投资收益支撑未来的缴费负担。短期内采取“实账运行”还需要一些保障措施。

1. 为确保改革同步实施, 应加大中央转移支付力度, 缓解改革给地方财政增添的压力。测算结果显示, 2015 年 N 省“实账运行”的财政负担相当于当年地方财政收入的 2.9%, D 省的这一比例为 2.1%¹², 相比而言, 财力较弱地区的负担更重。

应当扭转这种局面, 加大中央财政对自给能力较弱地区的转移支付。如前所述, “实账运行”带来的积累效在 10 年后方能显现, 这 10 年内决策层必须坚定决心、克服困难。2016 年 8 月 24 日国务院发布《关于推进中央与地方财政事权和支出责任划分改革的指导意见》, 央地之间财权与事权的划分将更加合理, 应借此机会强化中央财政在基本养老保险层面的责任。理论上, 基本养老保险具有跨省、跨所有制、跨部门的外溢性, 人员流动会进一步强化这种外溢性, 因此基

¹¹ 高培勇、蒋震. 新常态下的中国财政: 若干趋势性变化[J]. 财政研究, 2016 (6): 2~15.

¹² 根据两省测算结果和 2015 年地方一般公共预算支出决算数据, 由作者计算。

本养老保险的问题不能只在省内寻找解决方案。按照省级外部性由中央解决的原则，基本养老保险的兜底责任应更多地上移到中央层面。基本养老保险的财政责任上移后，可为地方政府负担职业年金腾出空间，“实账运行”便有了财力保障。

2. 可以采取 CB 型制度作为过渡，并合理确定记账利率。国外第二支柱养老金也有记账管理的范例，其中以现金余额（Cash Balance, CB）计划最为典型。上世纪 80 年代，美国企业年金开始由 DB 型为主转向 DC 型为主，为了缓解待遇下降过快，在转变过程中楔入一个 CB 计划。CB 计划是雇主将各期缴费集中委托投资，但并不会给账户人实际投资收益，而是按照承诺的待遇倒推出应计利息，并以此利率为账户基金计息；超过记账利率的投资收益可作为雇主支配的储备金，用于调剂各年投资收益的波动，也可用于冲减雇主应计缴费。目前，全美共有六个州的政府对其雇员实行 CB 型职业年金计划。

我国职业年金制度可以采用 CB 模式。2016 年 9 月人力资源和社会保障部与财政部联合发布的《职业年金基金管理暂行办法》规定，“代理人可以建立一个或多个职业年金计划，按计划估值和计算收益率，建立多个职业年金计划的，也可以实行统一收益率”。这个统一收益率就可用 CB 计划的思路确立，即充分考虑改革前后的待遇水平、不同财力地方政府的负担能力、“实账运行”给制度带来的诸多好处，由代理人将职业年金的单位缴费集中投资运营，并合理确定记账利率，确保账户所有人的收益权、确保财政的长期负担能力、确保留有结余以供调剂。

3. 为了获取更多投资收益，必须放松对职业年金基金的投资限制。采取“实账运行”后，代理人最大的使命是提高职业年金基金的投资收益。目前，中央政府对企业年金基金和职业年金基金采取了与基本养老保险基金极为相似的监管手段，将三类基金投资股票类风险资产的上限均限定为财产净值的 30%，且只限于境内投资。应该说，这种规定对基本养老保险基金是适合的，但对于补充养老保险基金显得过于严苛。

理论上，全国社保基金、企业年金基金、基本养老保险基金、职业年金基金是四类来源不同、功能不同、目标不同的养老基金。全国社保基金是储备型主权养老基金，目前只收不支，对盈利性要求高，风险资产投资比例可适度扩大；基本养老保险基金是保障型主权养老基金，财政承担兜底责任，对安全性要求高，

风险资产投资比例不宜太高；职业年金等补充性养老保险基金不承担“保基本”责任，完全可以放松投资管制，允许其持有更高比例的风险资产，条件成熟的，还可允许个人根据自身的风险偏好，自主选择不同风格的投资工具。

主要参考文献：

周渭兵：《我国养老金记账利率制度的风险精算分析和再设计》，载《数量经济技术经济研究》，2007年第12期。

张勇：《基于基金平衡指数的个人账户养老金调整策略》，载《数量经济技术经济研究》，2016年第8期。

OECD (2015), Pensions at a Glance 2015: OECD and G20 indicators, OECD Publishing, Paris. http://dx.doi.org/10.1787/pension_glance-2015-en.

声 明：

中国社会科学院世界社保研究中心(简称“世界社保研究中心”)英文为 The Centre for International Social Security Studies at Chinese Academy of Social Sciences, 英文缩写为 CISS CASS, 成立于 2010 年 5 月, 是中国社会科学院设立的一个院级非实体性学术研究机构, 旨在为中国社会保障的制度建设、政策制定、理论研究提供智力支持, 努力成为社会保障专业领域国内一流和国际知名的政策型和研究型智库。

中国社会科学院社会保障实验室(简称“社会保障实验室”)英文为 The Social Security Laboratory at Chinese Academy of Social Sciences, 英文缩写为 SSL CASS, 成立于 2012 年 5 月, 是我院第一所院本级实验室。“社会保障实验室”依托我院现有社会保障研究资源和人才队伍, 由“世界社保研究中心”直接领导, 日常业务运作由“世界社保研究中心”管理, 首席专家由“世界社保研究中心”主任郑秉文担任。

“社会保障实验室”于 2013 年 2 月开始发布《快讯》、《社保改革动态》、《社保改革评论》和《工作论文》四项产品。其中,《快讯》、《社保改革动态》和《社保改革评论》三项产品版权为“社会保障实验室”所有, 未经“社会保障实验室”许可, 任何机构或个人不得以任何形式翻版、复制、上网和刊登, 如需使用, 须提前联系“社会保障实验室”并征得该实验室同意, 否则, “社会保障实验室”保留法律追责权利;《工作论文》版权为作者所有, 未经作者许可, 任何机构或个人不得以抄袭、复制、上网和刊登, 如需引用作者观点, 可注明出处。否则, 作者保留法律追责权利。

如需订阅或退订《快讯》、《社保改革动态》、《社保改革评论》和《工作论文》, 请发送电子邮件至: cisscass@cass.org.cn。

地址：北京东城区张自忠路 3 号, 北京 1104 信箱 (邮编 : 100007)

电话：(010) 64034232

传真：(010) 64014011

网址：www.cisscass.org

Email: cisscass@cass.org.cn

联系人：董玉齐