

基本养老金个人账户给付年金化问题研究

刘 万 度国柱*

摘要: 根据现行政策规定的计发办法,基本养老金个人账户今后面临给付缺口问题在所难免,由此目前已有一些研究围绕个人账户养老金如何合理给付以维护制度长期财务稳定进行了探索,部分观点也认为个人账户应强制年金化。本文分析认为,个人账户的保障属性决定政府不应回避对账户缺口的最后兜底责任,政府应是风险承担主体,个人账户给付缺口不应成为现阶段对其采用强制年金化的充分理由,年金化可能带来的收入“逆向再分配”应引起重视,个人账户基金强制商业年金化也值得商榷。而事实上现行的个人账户计发办法则有利于扩大基本养老金制度的覆盖面,即使未来账户基金可能面临缺口,但通过更有效的投资管理和退休者预期余命的恰当选择,缺口问题会减少。

关键词: 基本养老金 个人账户 年金化 给付政策

一、引言

目前中国城镇企业职工基本养老金计划采用的是“社会统筹+个人账户”部分积累制,“社会统筹”部分由参保企业按职工工资总额 20% 缴费形成,实行“现收现付制”,对应的基础养老金计发办法明确,养老金月标准以当地上年度在岗职工月平均工资和本人指数化月平均缴费工资的平均值为基数,累计 15 年或以上的缴费每满 1 年计发 1%。而参保职工按工资 8% 缴费形成的“个人账户”部分,现行的计发办法仍引起一些研究者的关注。

根据现有政策,个人账户养老金月标准为个人账户储存额除以计发月数,个人账户之间不直接互济,由此一部分寿命在人口平均水平之上的退休者很可能由于其实际计发月数高出政策预期计发月数,而面临个人账户基金在退休期间无款可领的风险。不少研究根据《关于印发完善城镇社会保障体系的试点方案的通知》(国发[2000]42号文件)规定的计发办法分析认为个人账户基金未来是无法实现精算平衡的,基金缺口的产生不可避免(吕江林等,2005;王积全,2005;张勇,2006)。段家喜(2007)对不同行业养老金的平均水平进行的实证分析表明,在个人账户管理费用忽略不计的条件下,个人账户基金的平均缺口达到 15%;而在考虑管理费用的条件下,个人账户基金的缺口更大,平均达到 66%。为避免个人账户因长寿而出现无款可领的情形,现行政策为退休者提供了一种给付保证:退休者无论生存多久,都将能终生领取个人账户养老金;如果退休者过早死亡,个人账户未领完的余额作为遗产继承,个人账户基金用完后,由社会统筹基金支付。也就是说,退休者领取的个人账户养老金总额将不少于其按工资 8% 缴费所积累的基金总额。但问题是,由于统筹基金采用现收现付制,当期工作人口的缴费直接用来发放当期退休人口的退休金,在人口老龄化的压力下,统筹账户面临的给付负担逐年沉重,还要在将来承担从个人账户转移过来的缺口负担,似乎是雪上加霜。因此一些研究者开始关注个人账户如何计发的问题,试图以新的给付办法来减轻基本养老金的负荷。

目前有两种建议:一是效仿商业年金保险运作办法,将个人账户基金在退休后以年金保险形式发放,即通过基本养老金制度内部年金化,按照“短寿者对长寿者的货币补贴”的年金保险运行原理横向调节使用个

* 刘万,西南政法大学经济学院,邮政编码:401120 电子信箱:liwan777@yahoo.cn 度国柱,首都经济贸易大学金融学院,邮政编码:100070

本文受国家社会科学基金重点项目“建立覆盖城乡的社会保障制度研究”(07ASH008)资助,作者感谢匿名审稿专家对本文提出的修改意见。当然,文责自负。

人账户基金,这样既实现参保人之间生存风险共济,又减少个人账户基金缺口给统筹基金带来的潜在压力。^①这种观点仍认为个人账户为国家主导、强制实行的基本养老金计划,注定了国家最后风险承担者的地位,如果强制性个人账户出现收不抵支,国家会不惜动用财政手段来确保养老金的发放(彭浩然、申曙光,2007),即国家仍不能放弃对个人账户基金缺口承担最后兜底责任。二是要求退休时用个人账户基金转购商业年金保险,即采用强制性商业年金化。这种观点认为,个人账户采用的是基金积累模式,具有私人产权属性,可进行市场化的投资管理,获取更强的保值增值效果,个人承担投资风险;在退休时用个人账户基金购买商业年金保险,以严格意义的年金保险形式领取(刘昌平,2007)。该观点主张,基本养老金个人账户在积累阶段的投资管理和给付阶段的年金化管理都走向完全市场化后,财政不再承担兜底责任,个人账户所有者承担所有风险。^②

由前述观点,有两个核心问题需要探讨:第一,政府财政或基本养老金制度对个人账户的缺口该不该承担兜底责任?第二,基本养老金中的个人账户该不该直接采用保险年金化政策。本文第二部分对个人账户的保障属性与政府责任进行分析,第三部分对个人账户基金缺口进行简要的模型描述,第四部分分析个人账户养老金是否应采用年金化给付形式,最后是对当前基本养老金个人账户的给付政策进行一般评价。

二、基本养老金个人账户的保障属性与政府责任

基本养老金个人账户是一种强制性的基金积累计划,参保人负有对个人账户的缴费责任。只要参保人按政策要求履行了个人缴费责任,就必须享受到制度提供的养老保障权益,退休后才能领到基本养老金,包括基础养老金和个人账户养老金。《国务院关于完善企业职工基本养老保险制度的决定》(国发[2005]38号)明确规定,缴费年限(含视同缴费年限)累计满15年的人员,退休后按月发给基本养老金;对于缴费年限累计不满15年的,不发给基础养老金,个人账户储存额一次性支付给本人,并终止基本养老保险关系。基本养老保险应体现作为一种保险制度的最基本特征,即以确定的保费来规避不确定的老年生存风险损失,以达到“小成本”换取“大成本”的风险保障效果。基本养老金计划参保人尽到缴费义务后,其退休后就应该永久性地获得老年生存风险保障,只要生存,就可领取基本养老金。政府作为该制度的提供者,也应是国民老年生存风险的直接承担者,对退休者的养老保障权益应承担无限期提供的责任。

由于基本养老金计划是社会保险,其承载的社会公共责任又必然使得权利和义务并不能完全实现对等,缴费额和领款额无法做到绝对明确且固定不变,它只能原则性地规定缴费标准和给付标准,为参保人提供一个大体明确的权益预期。这种大体明确的权益预期包括在缴费积累阶段参保人缴费所形成的个人账户基金将获得多大的投资收益、在退休阶段个人账户养老金将如何计算给付额等。当未来个人账户养老金的给付额不能像商业养老保险金那么明确的话,参保人就必然对个人账户基金的投资管理和基金向年金的转换方式提出明确要求。这些明确要求有两点:一是基本养老金计划的参保人不再承担个人账户基金的投资风险,而且还能获得合意的保底性投资收益;二是个人账户基金在积累阶段结束后的年金转换率(conversion rate CR)设计合理,计算出来的养老年金待遇可终生领取。反过来说,政府作为基本养老金计划的主办者将承担两种主要的风险,即投资风险和长寿风险。当参保人履行了应尽责任后,也就不再承担这两种风险,政府财政不仅应对基础养老金,而且还应对个人账户养老金承担兜底责任。

有些研究者忽略了个人账户是政府发起举办的基本养老金保险计划的一个组成部分,只是依据所谓的“个人账户产权属性”,简单地将个人账户视为一种储蓄积累计划,而忽视了其附带的基本保障属性,没有认识到参保人的个人账户缴费是对未来养老保障权益的一种“对价”(consideration)。

^①年金(annuity)与年金保险(annuity insurance)是两个不同的概念,只有当以不确定的风险事件发生作为给付条件时,年金才可称为年金保险(刘万,2009);而所谓年金化是将个人账户积累金视同保费,将其转换为以年金保险形式领取的年金的过 程。由于年金保险有“长寿者对长寿者的货币补贴”效应,因此在人口平均寿命长期稳定时,个人账户基金能大体实现平衡。但当退休人口健康状况普遍改善,平均寿命在延长时,整体而言个人账户基金仍将面临缺口风险。

^②这些观点实际上表明,基本养老金的个人账户基金管理应基本上采用类似“智利模式”,它不再成为公共养老金支柱的组成部分,而事实上变成一种强制性私人养老金支柱。与这些观点相呼应的是,有些研究者在界定“三支柱”框架时,干脆将现收现付制的基本养老金计划称为第一支柱,将基本养老金计划下采用基金积累制的个人账户与企业年金并称为第二支柱。彭雪梅(2004)、胡秋明和赖柳柳(2006)、郭琳(2007)等认为,在相关政策、市场条件成熟时,允许个人账户从基本养老金中剥离出来,加入到企业年金计划中,将这两种个人账户予以合并。

事实上根据现行政策,个人账户养老金也具有隐性或部分年金保险成分。2000年12月25日颁布的《关于引发完善城镇社会保障体系的试点方案的通知》(国发[2000]42号文)就明确规定“个人账户基金用完后,由社会统筹基金支付”。虽然从发放方式上看,个人账户养老金更像一种逐期领款计划,个人账户之间缺乏直接的共济互助性,但是由于政府提供了对个人账户不足可由统筹基金补充的承诺,而统筹基金缴费追本溯源是来自于参保人的劳动所得,由统筹基金补充个人账户不足,也就表明统筹基金承担了参保人的长寿风险,这部分风险最后还是转由所有参保人承担了。因此如果按这种计发办法,个人账户养老金也就有年金保险成分,准确来说,个人账户养老金是一种保证性的生存年金(the guaranteed life annuity)计划,这种保证性年金体现在受益人不会丧失其缴费所形成的资本金及其孳息生利部分,而且还可以终身领取。由于存在这种给付特点,使得基本养老金个人账户有别于其他所有储蓄领款类账户,前者契约关系不是账户领完即止,而是领款可持续到生命终了,而后者不是,契约关系一般在账户领完时终止。因此,目前一些地方出现农民工提款变现个人账户积累金的退保行为,将使得退保者本人不仅丧失统筹账户下的基础养老金权益,同时也将丧失个人账户的部分养老权益,退保者只是简单地将个人账户积累作为一般储蓄积累来看待。

基于上述对个人账户基本保障属性的认识,我们认为,基本养老金计划下的个人账户与企业年金等其他计划下个人账户进行“合并”的观点是值得探讨的,理由有二:(1)两种情形下风险承担的主体不一样,前者是政府,政府开办的强制性计划为国民提供最基本的养老保障,是国民的老年生存风险保障底线,包括投资风险、长寿风险在内的各种风险应由政府承担,并不像有些学者认为的那样政府财政不应承担兜底责任。而后者是参保者个人,因为企业年金计划是雇主和雇员共同协商举办的自愿性补充养老计划,它是基于参保人获得基本养老保障后,可追求更高水平的退休待遇,计划的风险应该由参保人自己承担。笔者赞同郑秉文教授的观点,他对两者的定性是:前者具有强烈的财政属性,而后者具有明显的金融属性(郑秉文,2008)。简言之,前者是“公共计划”,后者是“私人计划”,风险责任主体在两者之间存在明显差异。(2)两种账户的保障性质完全不一样,尽管两者都采用基金积累制。前者是保证类养老年金计划,决定了基本养老金制度参保人可获得终身养老保障,同时又保证账户余额可被继承;而后者是储蓄性养老金计划,不管缴费积累且账户增值多少,只要企业账户未按年金保险原则计发(按照现行企业年金运行办法,企业年金按年金保险原则计发年金又是不被允许的,除非企业年金账户持有人退休时将账户基金转化为商业年金保险),企业年金账户领完即止,账户持有人之间不会横向分摊长寿风险。

三、基本养老金个人账户基金的给付缺口

鉴于目前对个人账户合理给付形式关注是对个人账户基金缺口问题的担忧引起,这里有必要利用一般经济模型对个人账户基金缺口规模进行测算和分析,看缺口问题是否有如一些研究所预期的那样严重。个人账户作为基金积累制账户,当各个账户之间没有按照保险共济原则来发放给付金时,它本质上就成为了一个逐期领款账户,而当财政或统筹账户基金为个人账户基金不足承担兜底责任时,它形式上又是以生存年金形式发放。这种账户基金缺口(用 D 表示)大体等于当个人账户基金余额为零后,在不同年龄 x 继续生存时(生存概率用 ${}_xP_n$ 表示, n 为退休年龄)所对应的领款额(用 α 表示)期望贴现值之和,用公式表示为:

$$D = \sum_{x=t+1}^T {}_xP_n \cdot \alpha / (1+r)^{x-1} \quad (1)$$

计算基金缺口首先要确定当收益率(用 r 表示, $r > 0$)和领款标准 α 一定时,退休期间账户基金可维持的最长时间,或账户基金为零时的年份(用 t 表示)。假定个人账户在退休前的积累额为 C ,退休人口的预期余命为 \bar{t} 。为便于分析,我们将计发月数改为计发年数。计发年数并不直接等于退休后人口平均余命数,因为在退休后,个人账户基金每次领款后的余额仍可获得相应的投资收益或生息,考虑到这部分收益仍能充实账户基金,账户基金实际可计发的年数要大于退休人口平均余命。假定每年领款额根据一般退休者预期余命计算,为:

$$\alpha = C/\bar{t} \quad (2)$$

如果 C 等于 \downarrow , α 是个人账户的年金转换率(CR),作为计算给付额的一个主要依据,它可根据人口预期余命、消费物价指数、国民人均收入增长率等因素的变化进行调整。个人账户基金在60岁退休后不同年份的余额为: $C(1+r)^{t-1} - \alpha \frac{(1+r)^t - 1}{r}$ 。

在 t 年, 如果个人账户基金基本领完, 即有:

$$C(1+r)^{t-1} - \alpha \frac{(1+r)^t - 1}{r} \approx 0 \quad (3)$$

将 (2) 式代入 (3) 式有:

$$t \approx 1 - \frac{\ln(1+r - \bar{t}r)}{\ln(1+r)} \quad (4)$$

其中: $\bar{t} < \frac{1}{r} + 1$ 。根据 (4) 式, 我们对个人账户基金的收益率或保证利率赋以不同值 (0.02~0.08), t 的计算结果见表 1:

表 1 个人账户基金可持续周期 (t 年)

	$r=0.02$	$r=0.03$	$r=0.04$	$r=0.05$	$r=0.06$	$r=0.07$	$r=0.08$
$\bar{t}=11$	12.3	13.1	14.0	15.2	16.7	18.8	21.91
$\bar{t}=21$	26.8	32.0	42.0	-	-	-	-
$\bar{t}=25$	34.0	44.1	83.1	-	-	-	-

说明: “-”指永久期。

表 1 显示, 当保证利率为 0.03 退休后预期余命假设水平为 11 年, 个人账户基金可持续提供 13.1 年, 此后账户余额为零。在不同的预期余命假设水平下, 与不同保证利率对应的是账户基金不同的可持续周期。个人账户基金可维持周期与保证利率、预期余命明显存在这样的关系: (1) 保证利率越高, 则个人账户提供给付金的能力可维持越久; (2) 选择的预期余命越大, 每期给付额也就越少, 则账户提供给付金的能力也可持续越久; (3) 在一定的假设条件下, 如上表中在“-”区域内, 个人账户基金能永久性提供给付金, 无论领多久, 个人账户基金在任何时候都不会枯竭。

虽然个人账户基金存在永续供款能力的可能, 但是当表 1 中“-”所对应的预期余命和保证利率组合不存在时, 个人账户基金就难免会出现缺口。这样的缺口规模有多大呢? 我们就以个人账户基金在退休时的积累额等于“1”为例, 来测算缺口大小。

情形 1 根据《中国保险业生命经验表 (2000-2003)》计算, 一名 60 岁退休者的平均余命为 20.72 年 (不分男女性), 为分析方便我们取整数 21 年。个人账户基金余额在退休期间继续获得的利率分别假定为 0.02、0.03、0.04 则个人账户基金将分别在 27 年、32 年、42 年后领完 (见表 1), 这位退休者继续生存到 87.92、102 岁的概率分别为 0.2084、0.0663、0.0003。个人账户基金领完后继续生存将面临的基金缺口等于以后生存期间领款额的期望贴现值之和。假定个人账户退休时余额为 1, 则各期领款为 0.0476 即 1/21, 根据 (1) 式, 在不同保证利率水平下的基金缺口分别 0.0247、0.0037 和 0.0000。可见缺口并不大, 分别占个人账户基金退休时积累额的 2.47%、0.37%、0.00%。

情形 2 如果在计发个人账户养老金时认为 60 岁退休者的平均余命为 21 年太高, 我们采用习惯的 11 年 (实际上这是不正确的), 则在不同保证利率下, 个人账户基金将分别在 12 年、13 年、14 年、15 年、17 年、19 年、22 年后等领完, 各期领款都为 0.0909 即 1/11。根据 (1) 式计算, 当保证利率为 0.02、0.03、0.04 时, 相应的缺口率分别为 57.33%、41.37%、25.33% (见表 2)。可见个人账户基金缺口规模此时很大; 如果基本养老金参保人在退休后账户基金余额仍能获得较高收益率, 则缺口规模缩小也快, 这一点能很好地说明加强个人账户基金投资管理的重要性。

表 2 个人账户基金缺口 (缺口期望现值与账户积累额之比)

保证利率	$r=0.02$	$r=0.03$	$r=0.04$	$r=0.05$	$r=0.06$	$r=0.07$	$r=0.08$
缺口率	57.33%	41.37%	25.33%	22.04%	13.36%	7.64%	3.28%

情形 1 和情形 2 两者显示的基金缺口测算结果差异很大, 一个重要原因是假定的预期余命不一样。退休者的预期余命到底应该是多少, 当然须根据各地参保人的生命经验表来确定, 而不是随意选择某一个水平。但是, 我们在确定预期余命时常犯一个统计错误, 一个人在某个年龄的平均余命并不是人的平均寿命减去当前年龄。人的平均寿命是从人的零岁算起的, 目前我国的男女平均年龄大概为 71 岁, 即从零岁算起的平均余命为 71 岁。但一个人已经生存到 60 岁, 其预期余命就不再等于 11 年 (即 71-60), 而须按照他 60 岁后继续生存的概率重新计算。长期以来 (至少是 2005 年以前) 我们将 10 年作为退休者的平均余命, 这严

重低估了年满 60 岁人的平均余命,而严格按照生命经验表数据计算,男女性的平均余命现应在 20 年左右(见表 3)。如果将这种因素考虑进去,个人账户基金缺口规模更加接近情形 1,而不是情形 2。也就是说,按正确方法计算,个人账户缺口率并没有像有些研究者计算的结果(如 13%,或甚至 66%)那么大。

表 3 部分国家 60 岁后各年龄的平均余命

年龄	性别	美国 (1988)	英国 (1986-1989)	加拿大 (1985-1987)	法国 (1988)	德国 (1985-1987)	日本 (1989)	韩国 (1989)	中国 (1990-1993)
60	男	18 20	17. 02	18 40	18 69	17. 26	20 04	14 87	18 79
	女	22 50	21. 34	23 24	23 87	21. 72	24 31	19 87	21. 33
70	男	11. 80	10. 64	11 79	12 03	10. 67	12 66	9 02	11. 98
	女	15 00	13 90	15 44	15 56	13 78	15 82	12 28	13 84
80	男	6 90	6 16	6 91	6 75	5 99	6 91	5 01	6 91
	女	8 70	7 91	9 04	8 56	7 46	8 67	6 60	8 05

资料来源:方明川,2000《商业年金保险理论与实务》首都经济贸易大学出版社,第 44 页;中国的数根据《中国人寿保险业经验生命表(1990-1993)》计算得到。

此外,从某种意义上说,个人账户缺口又是可以控制的。我们在计算个人账户养老金的领款额时,又不能排除某些主观因素的干扰。当各地人口生命经验数据不很完善和准确时,在给付制度执行过程中确定退休人口平均余命时,人为调整数据比较容易,而且随着人口寿命普遍延长,退休人口余命数据也可以渐进调整。从这点上看,个人账户基金缺口在人为因素的干预下,将不会敞开很大,因此在实践中,也不会出现如很多研究者所担忧的巨大缺口问题。将个人账户基金缺口缩小,无非是以退休者每月少拿个人账户养老金为代价。这里就自然存在一种博弈关系,退休者会以预期余命不长为由,提高每月的养老金给付额,由此形成的基金缺口,日后再求助制度兜底补缺。而政府作为基本养老金计划的提供者,更看重的是维持制度平衡,在统筹账户都难以做到收支平衡的条件下,自然更有动机去减少个人账户基金缺口带来的压力,减轻财政潜在负担,于是有可能采用更大的预期余命数据。而最能让双方意见统一的是如何提高养老基金的投资绩效,不仅要重视个人账户基金在积累阶段的投资管理,也要重视在给付阶段的投资管理,为个人账户带来较高的投资回报率,增强账户的持续给付能力。

四、基本养老金个人账户年金化的可行性评价

虽然我们将基本养老金中个人账户养老金定性为一种保证性生存年金计划,但是个人账户养老金的这种保障效果并不是直接通过年金化机制实现的,而是通过统筹基金或财政对个人账户基金不足承担兜底责任这一间接方式实现的。这意味着,财政除对统筹基金不足承担兜底责任外,还要对个人账户做实后退休期间个人账户给付不足承担兜底责任。为减轻双重责任给财政带来的压力,有研究者提出对个人账户采用强制性年金化的建议(邓大松、刘昌平,2002;宋世斌等,2006),参保人退休时个人账户余额仿效商业年金保险,以年金保险形式发放,来直接发挥个人账户之间的共济互助功能,或者转购商业年金保险,将参保人长寿风险借助市场机制转移出去。而我们认为这种强制年金化的建议还值得商榷。

首先,严格基于年金保险的精算原则提供养老金在目前可能容易引起许多人的反对。虽然强制性年金化政策有利于减少人们的逆向选择和非理性行为,政府基于父爱思想,督促人们作出的决策更为理性,但是这种强制性政策对不同的参保人的影响是不一样的。由于基本养老金计划是强制参与性计划,其覆盖面大,参保人为不同收入阶层的群体,他们之间的经济特征差异比自愿补充养老金计划和个人商业年金保险计划的参保人要大,这将使得个人账户基金强制年金化在实际操作中面临的阻力也较大。因为在严格的年金保险机制下,存在寿命短者向寿命长者“补贴”的现象,而人口的预期寿命又往往与其生活消费水平、劳动收入和社会地位高低有关,收入水平较高者预期寿命一般更长。^①这说明如果采用强制性年金化政策,就必然会出现低收入者因较高的过早死亡概率(相对于一般人口平均死亡率)而直接向高收入者补贴,高收入者可能因长寿而获得更多好处,而且又由于高收入者个人账户规模更大,这种低收入者向高收入者的“逆向再分配”补贴效应会更加突出。特别是一部分人过早死亡时,很有可能使得其实际领取的养老金总额不及其缴

^①有学者也提出了收入与死亡率(寿命)之间存在强关联的证据,参见 Feinstein(1993)。

费积累及利息总和,而年金保险金又一般是以被保险人生存作为给付条件,年金化政策会让低收入者因寿命短而面临个人账户资本金不能全部领回的风险较大。因此从这点上看,基本养老金个人账户基金以严格意义的年金保险来计发养老金,将会直接导致低收入者对基本养老金这一公共制度的不信任。在社会养老保险制度还立足于收入公平分配原则时,这种收入“逆向再分配”问题就值得注意。而在商业性年金保险市场,这种“逆向再分配”恰恰又是支配该市场运转的原理之一,即只有当寿命短者向寿命长者进行“死亡率补贴”(mortality premium)时,人们才会利用年金保险市场来规避长寿风险的困扰,这个市场才会存在。但是由于参与市场是自愿的,因此也就不必从公共政策立场来考虑寿命与收入水平之间的关系及其涉及的收入分配公平与否问题。对社会养老保险和商业年金保险之间的这种区别我们有必要引起注意,在社会养老保障领域,不能盲目照搬商业年金保险的运行规则。

其次,强制实行商业年金化会让社会保险计划主办者有规避其兜底责任之可能。建议基本养老金个人账户走商业年金化道路的研究者认为,基本养老金个人账户做实后实行市场化投资管理是大势所趋,全国社保基金和企业年金的商业化投资管理模式已经提供了很好的范例。因此个人账户基金管理市场化后,个人账户的待遇计发也应市场化,即退休时用个人账户基金购买商业年金保险,个人账户养老金由市场提供。

目前在其他国家,强制性要求基本养老金个人账户基金购买商业年金保险的范例还很少见。尽管在美国曾提出的有关社会保障个人账户改革的诸种建议中,有人提出:“当个人账户余额足够提供余命期内至少达到贫困线水平的年给付金时,也可以提取账户余额,提取出来的款项可用于购买一份生存年金”(Liebman 2002),但美国政府并没有对是否购买市场年金保险产品提出强制性要求,个人账户所有者在给付方式和给付时间上有较大的选择权。由于绝大多数国家的基本养老金计划大都采用现收现付制确立受益型(Defined Benefit DB)模式,政府对基本养老金的参保人承担了终生给付责任。在这些国家,强制性商业年金化政策主要是针对税惠性基金积累制确定缴费型(Defined Contribution DC)职业养老金和个人储蓄养老金计划,而不是针对基本养老金计划,这是因为基本养老金或公共养老金的年金给付责任主体已经很明确,而不必作为一个单独问题反映出来。即使在实行名义基金积累制的国家如瑞典,基本养老金制度下的个人账户基金也只能转换成政府专门机构提供的生存年金。

在瑞典,政府主办的公共养老金计划由两部分组成:一部分是名义DC账户(公共第一支柱),由参保人个人工资的16%缴费形成,只是记账,并不形成实际基金积累,到正常退休年龄61岁时,名义积累额再转换为政府退休金;另一部分就是由参保人个人工资的2.5%缴费形成的真实个人账户(公共第二支柱),这是一个强制性基金积累制计划(FDC)。瑞典从1995年改革以来,对公共第二支柱有这样的政策规定:强制性个人账户的真实积累基金可委托给私营养老基金公司来管理和投资,个人账户所有者在退休时,只能将其转变成政府机构提供生存年金;而且凡是公共养老金计划的生存年金都只能由政府垄断提供,目前这个公共年金的垄断提供者就是“养老金保费局”(PIM)^①,私营养老基金管理公司不能向基本养老金个人账户承接任何年金化业务(Palmer 2009)。虽然商业年金化通过市场竞争,有利于推动年金保险产品的发展,但瑞典各党派的政治家们一直倾向于强制性公共第二支柱下的年金保险产品只能采用法律规定的形式,坚持主张基本养老金个人账户不能实行商业年金化。他们提出的理由很简单,那就是这种强制性个人账户本身就是整个“强制性社会保险制度”的一个组成部分(Palmer 2000)。政府虽然在个人账户的积累阶段乃至年金给付阶段,对基金采取宽松的市场化投资管理政策,但是为规避退休者未来的长寿风险,政府对个人账户所有者仍承担有不可推卸的终生给付之责。^②

五、结语

建立基本养老金个人账户的政策目的之一就是要将给付权利与缴费责任紧密挂钩,提高人们的参保和

^①2010年后PIM将被“瑞典养老金管理局”(Swedish Pension Authority)替代,由后者管理瑞典所有公共养老金待遇给付。

^②这里应注意的是,瑞典是世界上贫富差距最小且富裕的国家之一,2002年瑞典基尼系数仅为0.25再加上个人账户缴费率只有2.5%,作为公共第二支柱的强制性个人账户基金在退休时转换成由政府垄断提供年金保险,可能使得本文所关心的个人账户年金化后“收入逆向再分配”在瑞典那里就根本不是一个大问题,因此个人账户强制性年金化面临的阻力应该很小。瑞典甚至是一个相当重视养老基金年金化的福利国家,对享受到“EET”税惠政策(即在缴费和投资收益环节免计税而在领取环节计税)的职业养老金和个人养老金,政府要求私人养老金账户所有者在退休时必须将账户积累余额转换成年金保险产品。

缴费积极性,以体现个人养老保障责任,在一定程度上减少对现收现付制计划过多的依赖,更好地度过人口老龄化危机。而现行个人账户的给付政策是有利于实现这一政策目标的,它能将受益权利与缴费责任挂钩,而且对给付形式进行弹性处理,参保人在不丧失个人养老资本金的同时还能获得长寿风险保障,这有利于激发其缴费积极性。在人们对年金保险这一概念还没有完全认识和接受、参保人之间经济特征差异较大、居民收入与寿命之间关联性比较显著时,如果个人账户养老金完全按照年金保险模式(不管是商业的还是非商业的)来计发,会不利于提高一部分低收入者参保和缴费积极性,强制性年金化的给付政策反过来会影响强制性参保政策的执行效果。如何扩大覆盖面是当前基本养老保险制度面临的一项艰巨而紧迫的任务,个人账户基金缺口由政府财政兜底的给付方式无疑有利于更加稳定参保人对未来养老金权益的预期,减少对未未来利益的顾虑,这对扩大覆盖面是有利的。鉴于在目前给付政策下,退休期间个人账户的缺口问题在所难免,而解决此问题的关键就是要为账户基金选择合适的投资模式,让个人账户基金在退休期间仍能获得较高的投资回报率,减轻个人账户基金缺口问题。

参考文献:

1. 别朝霞, 2004 《养老保障与经济增长文献述评》,《经济评论》第 5 期。
2. 邓大松、刘昌平, 2002 《受益年金化: 养老金给付的有效形式》,《财经科学》第 5 期。
3. 邓大松、陈文娟、王增文, 2008 《论中国的养老风险及其规避》,《经济评论》第 2 期。
4. 段家喜, 2007 《养老保险制度中的政府行为》, 社会科学文献出版社, 第 206- 212 页。
5. 方明川, 2000 《商业年金保险理论与实务》, 首都经济贸易大学出版社, 第 44 页。
6. 郭琳, 2007 《中国养老保障体系变迁中的企业年金制度研究》, 中国金融出版社, 第 289- 294 页。
7. 胡秋明、赖柳柳, 2006 《论养老金制度的结构性改革与寿险公司的市场定位》, 第二届中国养老保险及企业年金发展论坛获奖论文集。
8. 林义、彭雪梅、胡秋明, 2006 《企业年金的理论与政策研究》, 西南财经大学出版社, 第 27 页。
9. 刘昌平, 2007 《养老保险个人账户基金治理结构与监管模式研究》,《上海金融》第 10 期。
10. 刘万, 2009 《账户年金化与商业年金保险的发展》,《经济评论》第 1 期。
11. 吕江林、周淮兵、王青生, 2005 《我国基本养老保险体系中个人账户余额发放方式合理化探讨》,《数量经济技术经济研究》第 4 期。
12. 彭浩然、申曙光, 2007 《强制性个人账户养老金计发办法改革对替代率影响的实证研究》,《当代财经》第 3 期。
13. 彭雪梅, 2004 《对企业年金在中国养老保险体系中定位的再认识》,《财经科学》第 12 期。
14. 宋世斌、冯羽、彭俊, 2006 《养老保险个人账户调整的精算分析》,《宏观经济研究》第 7 期。
15. 王积全, 2005 《基本养老保险个人账户基金缺口实证研究》,《甘肃社会科学》第 3 期。
16. 张勇, 2006 《基本养老保险体系中个人账户继承比例的优化分析》,《统计研究》第 7 期。
17. 郑秉文, 2008 《企业年金受托模式的“空壳化”及其改革的方向》,《社会保障世界》第 2 期。
18. Feinstein, Jonathan S. 1993. "The Relationship between Socioeconomic Status and Health: A Review of the Literature" *The Milbank Quarterly*, 71(2): 279- 309.
19. Liebman, Jeffrey B. 2002 "The Role of Annuities in a Reformed U. S. Social Security System." AARP Public Policy Institute Issue Paper Available at http://assets.aarp.org/rgcenter/econ/2002_17_annuity.pdf
20. Palmér, Edward. 2000 "The Swedish Pension Reform Model Framework and Issues" World Bank Discussion Paper Series Available at <http://www.oecd.org/dataoecd/63/51/2638200.pdf>
21. Palmér, Edward. 2009. "The Swedish Annuity Market Where It Is and Where It's Headed" Writer's Draft Uppsala University.

Research on Annuitization of Personal Account of Basic Pension

Li Wan¹ and Tuo Guozhu²

(1: Southwest University of Political Science & Law; 2 Capital University of Economic and Business)

Abstract According to current payout policy, the personal account of basic pension will inevitably face the deficit problem. This paper concludes that this deficit should not be the adequate reason for introducing the compulsive annuitization policy for the account at present. The account's security nature determines that government should bear the risks and take responsibility for offsetting the deficit and the merge of personal account of basic pension with other types of the personal account is illogical. Actually as a guarantee life annuity, the personal account pension payout policy is helpful to enlarge the coverage scope of basic pension system and enhance the enthusiasm of accumulation from participators. Even though the deficit is inevitable, its size would be smaller than expected by some researchers through more efficient investment management in payout stage and the proper choice of expected remaining life of retirees.

Key Words Basic Pension Plan; Personal Account; Annuitization; Payout Policy

JEL Classification H55; J14

(责任编辑: 彭爽)