

工作论文

SSL Working Paper Series

WP No. 041-20171009

中国社科院世界社保研究中心 主办



这期刊发的《工作论文》是由郑秉文撰写的《机关事业单位职业年金“委托代理”中的风险与博弈》。如引用，请注明出处并征得本实验室（世界社保研究中心）或作者本人的同意——编者的话

机关事业单位职业年金“委托代理”中的风险与博弈

郑秉文

中国社科院世界社保研究中心主任

Email: zhengbw@cass.org.cn

【摘要】：机关事业单位养老金并轨改革后由两层构成，即统账结合的基本养老保险和职业年金。与企业年金相比，职业年金的治理结构中增设了“代理人”，社会保险经办机构行使“代理人”的职能。作为事业单位的社会保险经办机构介入进来之后，职业年金的“委托代理”关系趋于复杂化。从理论上讲，与企业年金相比，这种委托代理模式将有可能导致出现四种新的情况：信息不对称问题更为突出、账户管理导致额外的财政风险、单位缴费采取“虚账”管理形式为“代理人”带来一些困难、未来“虚账”带来巨大财务风险并为“代理人”带来挑战。文章对这四个问题进行详实和量化分析的基础上为完善顶层设计提出政策建议，旨在为职业年金制度正式运转起来时采取一定的规避措施，以确保机关事业单位人员的切身利益，使财政风险最小化。

【关键词】：职业年金 企业年金 委托代理 代理人制度 治理结构

党的十八大以来，机关公务员和事业单位人员的养老金改革再次提到议事日程。2015年1月国务院发布《关于机关事业单位工作人员养老保险制度改革的决定》（国发〔2015〕2号）（以下简称“2号文”），正式决定改革机关事业单位养老保险制度。这个具有里程碑意义的重要文件一方面标志着机关事业单位养老金制度正式开启改革大幕，另一方面也意味着2008年国务院发布的《事业单位工作人员养老保险制度改革试点方案》（国发〔2008〕10号）在五省市启动的试点进程以僵局而告终¹。随即，2015年4月国务院办公厅发布了《机关事业单位职业年金办法》（国办发〔2015〕18号）（以下简称“18号文”），2016年9月人力资源和社会保障部颁布了《职业年金基金管理暂行办法》（人社部发〔2016〕92号）（以下简称“92号文”），这两个文件根据2号文制定的职业年金制度框架，分别细化了制度的具体细节和基金运营的体制，从而完成了职业年金的全部制度设计。

总体看，职业年金的制度框架与企业年金大同小异，基本是沿着“中国版”401(k)的思路而设计的，具有DC型信托制的基本特征；但考虑到机关事业单位的性质与资金来源等具体情况，在“委托代理”模式上做了较大调整：在职业年金的“委托代理”中，社会保险经办机构作为“代理人”介入进来。社会保险经办机构是事业单位，它的介入使职业年金的“委托代理”关系变的复杂起来：“代理人”的行为规范及其信息不对称等问题；作为事业单位的“代理人”的引入致使账户管理产生额外的财政负担；单位缴费的“虚账”管理为“代理人”带来诸多操作困难；“虚账”导致未来天文数字财务风险并对“委托代理”形成的挑战。本文对如何解决这四个问题提出一些深层思考和政策建议，供未来起草制订《机关事业单位职业年金实施条例》时参考，以期进一步完善职业年金制度。

一、“委托代理”导致的信息不对称及其完善措施

职业年金的制度设计与运行管理，既关系到机关事业单位职工退休生活品质的保障，是关乎机关事业单位职工切身利益的一件大事；也关系到账户收益的效

¹ 该文件规定从2008年开始在陕西、上海、浙江、广东、重庆五省市进行先期试点，但截至2015年国务院发布2号文，8年的试点以陷入停滞和僵局而告终。见以下3个报道：记者白天亮、江南：《事业单位养老改革，为何遇阻——事业单位养老保险改革试点4年多来进展缓慢，引起社会广泛关注》，载《人民日报》，2013年5月24日，第17版；记者报道：《养老金改革试点5年 四地“纹丝未动”》，载《新京报》，2013年8月7日，第A25版；周蕊、欧甸丘、胡靖国、王菲菲、王政、周凯、赵宇航：《事业单位改革：三千万个饭碗里装着转型之艰》，载《半月谈内部版》，2014年第8期。

率，是转变政府职能和加强法治政府建设的一个标志。企业年金建立和运行十多年来积累了一些成熟经验，在处理“市场主体角色”过多和过于分散这个问题上也存在一些教训，走过一段弯路。中国企业年金的委托代理及其运行机制是由五个“市场主体”构成，即实行的是“五人制”：委托人、受托人、托管人、账户管理人、投资管理人。但在 2005 年制度开始运行不久就发现，市场主体角色过于分散，“人”太多，且受托人的核心地位处于“空壳化”状态²，制度运行效率不高，市场的制度性交易费用较大。监管部门很快认识到这个问题，及时采取了“资格绑定”的措施，即“账户管理人”的资格不单独发放，而是将之与受托人或与托管人绑定起来，旨在解决“人”多的问题。截至目前，在总计 17 个账户管理人资格中，有 7 个是与托管人绑定的，6 个与受托人绑定的，还有 3 个采取的是 3 个资格绑定（受托人、托管人、账户管理人）。于是，账户管理人作为一个独立的市场主体就基本不存在了（目前只剩下 1 个），账户管理业务或成为托管人的业务之一，或成为受托人的业务之一，这相当于事实上取消了独立的账户管理人的市场角色，制度运行效率得以提高。

在企业年金“五人制”的基础上，职业年金制度的一个重大变化是取消了独立的账户管理人，但却引入了“代理人”，虽然“五人制”的数量维持不变，但却产生了诸多问题，这是因为，根据 92 号文，“代理人”由中央国家机关事业单位养老保险管理中心及省级社会保险经办机构来担任，其具体职能主要是负责账户管理，与受托人签订受托合同等。由此看来，“代理人”承担了账户管理人的功能并将其再次独立出来，使本来在企业年金中“虚化”处理的账户管理人的功能在职业年金中“做实”了。更为重要的是，根据 92 号文，代理人是“代理委托人集中行使委托职责”，即全权负责委托人的年金业务，在职业年金中具有十分重要的作用和非常特殊的地位。毫无疑问，代理人的机制引入之后，职业年金的委托代理关系必将面临一些新的问题和新的挑战。

1. 制订相关工作条例，“代理人”的职责定位与职能边界应厘清

根据 92 号文，所谓“代理人”，是指“代理委托人集中行使委托职责并负责职业年金基金账户管理业务的中央国家机关养老保险管理中心及省级社会保险经办机构”。就是说，在三十多个“代理人”代理行使各省机关事业单位的委

² 关于企业年金受托人“空壳化”的研究，请见郑秉文：《当前中国养老金信托存在的重大问题及其改革方向》，载《中国政法大学学报》，2008 年第 1 期（双月刊），第 30-48 页。

托事务中，其“代理行为”存在着两个极端可能性。一个可能性是“缺位”，即由于人才储备不足等原因，暂不具备管理账户的能力，将账户管理和估值等一些本来属于自己负责范围的专业性事务再次委托出去，或变相地“让渡”给受托人，或外包给年金市场以外的机构，社会保险经办机构有名无实。根据我国《民法通则》第六十六条规定，“代理人不履行职责而给被代理人造成损害的，应当承担民事责任。”各级社保经办机构在履行“代理人”的职责过程中，有可能会产生因渎职造成损害委托人利益的情况，也有可能由于其本来就不具备相应的专业行为能力而无法正常履职，从而损害委托人利益的情况。另一个可能性是“越位”，即代理人的手伸的太长，对受托人的正常业务流程指手画脚，或“越过”受托人，直接干预托管人和投资管理人的相关业务，发表言论，甚至对受托人选择、监督和更换托管人和投资管理人也多加干涉，成为年金制度中的“太上皇”，市场机制和市场规律遭到破坏。

在职业年金制度中，只有代理人属于“政府”，具有特殊的地位和优势，其他各管理人均均为市场主体。如何防止代理人居高临下、干预市场、出现寻租行为，这是职业年金制度运行之后三十多个代理人面临的一个重大课题；同时，如何防止代理人不作为，保护委托人的利益，确保代理委托人行使委托职责，这也是职业年金制度需要注意的另一种倾向。为了约束代理人的行为规范，使之既不缺位，也不越位，明晰代理人的职责定位和职能边界，防止代理人出现道德风险，应尽快制订代理人的职能条例。

2. 各省建立“职业年金管理委员会”，把“委托人”的“缺位”做实

92 号文明确规定：“委托人是指参加职业年金计划的机关事业单位及其工作人员”。对每一个代理人而言，它需要代理的是成百上千个机关事业单位和成千上万甚至几十万工作人员。委托人数量太多就无异于委托人“缺位”，众多的委托人的利益就没有代表，几十万人的工作人员的利益就更难有保障。事实上，应将机关事业单位与工作人员分开：各个机关事业单位是委托人，工作人员应是受益人。此外，每个省的机关单位和事业单位数量多，行业跨度大，诉求不一，缺乏专业人士，不仅效率低下，而且不熟悉年金业务，难以真正地行使委托人的法定职能，比如，审定本地区职业年金的具体政策，就重大年金事项做出决策等。

因此，在目前的职业年金制度设计中，应将“缺位”的委托人“做实”。一

一个重要思路是每个省建立一个“职业年金管理委员会”，指导和监督各下属单位的职业年金管理工作，监督职业年金的缴费与待遇支付，受理职工关于年金方面的咨询，代表工作人员的根本利益等；“职业年金管理委员会”对本级政府负责，每年采取适当方式例行报告本级职业年金年度管理情况；由“职业年金管理委员会”办公室向工会联合会/本地区总工会、本级机关事业单位职工进行日常信息披露，并建立咨询通道。“职业年金管理委员会”可由一名副省长任主席，相关单位和工会派出若干代表，为金融监管部门和专家留出一定席位。中央和国家直属机关的职业年金管理委员会可由国务院副总理出任主席，相关部委领导派出代表，邀请专家和专业人士任委员。“职业年金管理委员会”作为各省所有机关事业单位众多委托人的总代表即总委托人，与代理人进行沟通。也可将“职业年金管理委员会”定位为委托人协调内部事务的代表，而将社保经办机构定位为委员会下设的内部办事机构，在“内部事务管理”而非“基金运作管理”的层面赋予相应职责，以最大限度优化代理人制度。

3. 机关事业单位内部建立专门的规章制度，规范“委托人”的行为

每一个机关事业单位就是一个委托人。各省有众多的机关事业单位建立年金制度，必然引起工作人员的广泛关注。为确保每个委托人能发挥应有的作用，年金制度运行能有章可依，应制订“机关事业单位职业年金实施条例”相关政策，明确各级机关单位和各类事业单位作为发起人对年金事务的管理仅为“内部事务管理”，而非“基金运作管理”，即基金进入运作管理的“前端”部分，包括“评选委员会”的具体设立、资金归集等，甚至还包括职业年金管理委员会、经办机构的确定、职责、议事规程、日常工作规则、信息披露机制等，要明确不得干涉年金基金的投资运行规则、信托管理原则、商业管理机构的基本法规条例等。机关事业单位的行为方式与行为准则对职业年金制度能否稳健运行至关重要，职业年金管理的“去行政化”也非常重要，即职业年金管理委员会和社保机构的职能主要是实施“内部事务管理”，协调或具体承办机关事业单位内部及涉及广大机关事业单位职工利益相关的事务，应与商业承办机构基金运作管理事务实施“物理隔离”。机关事业单位作为委托人和受益人的双重身份很容易在行为上出现越位现象；在信托制下，委托人直接与商业承办机构发生工作接触将有可能损害制度运行的基本架构，不利于基金正常运行。

4. 职业年金计划的数量应规定上限

92 号文规定，中央及省级“代理人可以建立一个或多个职业年金计划”，但并未明确多个计划的划分方式及数量上限，也未对设立计划的原则做出明确规定。根据调研结果，有些地区的计划数量可能将在 10 个以上。从保护受益人权益和收益率等角度出发，并考虑到制度的便利性和基金资产的规模性，计划的数量显然不宜过多，中直机关或各省、直辖市、自治区均应控制在 5 个以内；鉴于 92 号文规定一个计划可能选择多个投资管理人，按照我国企业年金资产配置和投资运作的管理经验，单个计划的首期运作资金以不低于 1.5 亿元为宜，单个计划下单个投资管理人分配的组资产应至少在 5000 万元以上；随着基金资产的不断积累，如果未来资产规模过大的，也应以在计划下新增投资组合或投资管理人为宜。设立计划的标准应制定一些基本原则，比如，可按单位属性（条条）设立，也可按地区属性（块块）来设立，个别情况甚至还可以单位属性与地区属性相结合的原则（条块结合）。考虑到中央国家直属机关事业单位的具体情况，职业年金多计划的划分应以“条条”为主，省级以“块块”为主。中央国家直属机关事业单位可以党政序列所属单位的属性相近、人员多寡为依据，确定所属单位的“组团”方式，以人员数量比较平均、资产规模大致相当为原则，建立多个计划。省本级的计划可以所辖地区的地理相近、人数适当为依据，将省直机关及其所属单位单列，或人数较少的也可视为一个地区，以此来确定组合方式；省本级地区机关事业单位人员总量较少、首期资金金额不大的，应尽可能控制计划数量，待今后达到一定资金规模后，可按上述原则另行拆分计划。

二、“委托代理”导致的额外财政成本及其解决方案

与企业年金一样，职业年金的账户管理和账户管理人的作用也十分重要，它是实现所有机关事业单位及其工作人员的信息管理、信息审核、职业年金缴费、职业年金支付、职业年金转移的“基础设施”，是实现个人基本信息、权益信息、权益变动明细等信息记录的唯一载体，是系统记录员工终生缴费的唯一依据，是实现各信息流在不同市场主体角色之间的顺利流转以及资金信息的正确划拨的动脉血管。

在企业年金制度里，账户平台“硬件”的提供和估值服务等“软件”的提供

是由市场完成的，即由账户管理人/受托人来提供的，因此，账户管理系统的行政费用由市场“消化”掉了。但是，在职业年金的制度里，由于引入了由社保经办机构担任的“代理人”，根据 92 号文，代理人负责“职业年金基金账户管理业务”，这就意味着，职业年金“代理人”承接了企业年金的账户管理人的职能，而作为“代理人”的社保经办机构是事业单位，其账户平台的硬件费用不可能像企业年金那样由市场来“消化”，而只能由财政补贴来解决。如果每个省建立一个独立的 IT 账户管理平台，再加上日常运维费用，这将是一笔较大的投入。换言之，职业年金的委托代理结构将引致一笔可观的“隐性成本”。

1. 职业年金缴费账户管理的独有困难

与企业年金相比，表面上看，机关事业单位的人员及其薪资的资金来源相对稳定，职业年金基金的管理相对容易一些，但实际上却恰恰相反。对作为“代理人”的社保经办机构来讲，它将面临如下一些挑战。

一是机关事业单位缴费资金归集的复杂性。机关事业单位的组织结构非常复杂，同一性质的机关事业单位管理归属可能不同，例如，同属于教育机构的学校，但有可能属于省教育厅管理，而另一所也可能直属市教育局管理，第三所可能属于教育部直属高校，这样，职业年金基金管理直接面对的问题就是信息审核的多流程性以及信息披露的多级性，根据不同的管理级别出示不同的信息披露样式。二是缴费资金来源的多样性。事业单位的经费来源十分复杂，有全额拨款单位，经费自筹单位，还有差额拨款单位，每个单位的情况不尽相同，即使同一单位人员的缴费来源也很可能不同，一些人的缴费可能来自省级财政拨款，另一些人可能来自市级财政拨款，可能还有人来自单位自筹，甚至还有人的缴费来自几个不同的来源组合，这就对电子平台系统处理不同资金来源带来一定困难。三是职业年金与社保系统对接的不一致性。机关事业单位的养老金是两层架构，所以，职工缴费一部分为基本养老保险资金，一部分为职业年金资金，社保经办机构在完成记账之后，须将职业年金信息发送给职业年金系统进行记账，在职业年金系统与社保系统就存在对接的问题，而社保系统各地存在较大差异，势必使职业年金基金的对接产生困难。四是账户记录管理的不确定性。职业年金账户管理在很多情况下是跨统筹地区实行集中管理，在员工退休、转移、离职时有可能涉及个人“虚账”向“实账”的转变（单位缴费部分），这也将增加管理的难度，系统的

运营压力将面临很多意想不到的挑战。

2. 职业年金的代理人制导致账户管理成本高昂

“代理人”的引入是职业年金区别于企业年金的一个重要标志。根据规定，社保经办机构作为代理人全面负责账户管理，这就导致其 IT 系统的成本“显性化”，并迅速转化为财政负担。一是系统建设耗资较大。系统建设是各省社保经办机构承接职业年金受托和账户管理服务的前提，但其建设过程十分复杂，除需要大量投入进行系统软件开发外，还需要投入大量的硬件设备及辅助设备资源进行运营。二是运营岗位及其资源配备耗资较大。根据企业年金的运营经验，对于服务于 100 万个人账户的情况大致需要配备 20 个左右的专职业务经办人员及管理人员，还需配备 4-5 名的技术运维人员（包括系统运维人员、技术服务人员、系统管理人员等）。对这样的资源配备，各省级社保经办机构既需要事业单位人事编制，还需要财政支持。三是经办服务十分繁杂。年金业务的运营十分繁复细致，它需要各角色间指令的确认、指令的管理、客户沟通、客户咨询等，工作本身对操作员的细致性及耐心均要求较高，这就要求各省社保经办机构需要有严格的人员培训策略、人员备份策略以及应急策略。

由此看来，独立运营的系统需要大量投入，以某省机关事业单位员工全口径 270 万人为例，系统初始建设费用大约需要 1620 万元，每年运营费用 1800 万元。从全国范围来看，如果三十多个省级代理人全部建立独立运营系统，其初始费用就起码 4-5 亿元，每年的运维费用也将 5-6 亿元。社保经办机构是全额财政拨款单位，这两笔费用只能由财政拨款予以解决，不能由市场“消化”；此外，每年的运维费用也只能由财政安排。由此看来，职业年金将是一个十分“昂贵”的制度，构成了较大的“财务成本”。而相比之下，企业年金的账户管理费用在法人受托模式下完全市场化了，在理事会内部受托模式下则由企业自身全部内在化了，与财政毫无关系。重要的是，三十多个省级代理人需要增加人员编制大约 600-700 人，工资福利待遇等将构成职业年金的长期“沉淀成本”。综上，职业年金设立“代理人”制度将带来一个不小的负担，且难以进入职业年金制度的行政成本，而只能由财政予以解决。

3. 构建全国统一的职业年金账户管理平台的构思

在全国范围内由中央主管部门建立一个统一的 IT 账户系统管理平台，既可

大量节省由各省分散建立平台导致的财政投入，具有规模效应，又可防止出现由于各省平台接口不一致导致的人员流动障碍。全国建立统一平台的解决方案大致有三个思路：一是有关主管部门新建一个机构，其账户服务功能很像英国的“国家职业储蓄信托”（NEST）³，即所有职业年金的缴费人、委托人、代理人、受托人、托管人、投资管理人等与职业年金运营相关的信息均被记录与汇总，便于随时查询。二是对有关行政管理部门或相关金融行业现成的账户管理系统加以利用和完善，无需新建和财政大量投入，其现有的运营维护主办机构不变，带有部委之间合作的性质；三是对大型金融机构现存的企业年金账户管理系统进行政府采购，实行商业化管理，将之作为职业年金法定的 IT 服务平台⁴。

建立全国统一账户管理平台可采取如下三个步骤：一是可将职业年金的账户管理作为一个起点。所有机关事业单位缴费人群和省级（直辖市、计划单列市）基金受托人建立一个统一的接口，先将每个省、直辖市/单列市各自相对独立的子系统统一起来，改造为一个专门账户系统服务机构。二是将之使用范围逐渐扩展到企业年金，成为全国第二支柱的国家服务平台。机关事业单位的职业年金具有“自动加入”的性质，薪资水平和人员数量相对稳定，基金积累规模容易形成。待这个平台运行正常后，企业年金也可嫁接到这个平台上，同样的软件设计和接口可以连接所有需要进行养老金投资的个体和机构。这是公共部门（公务员与事业单位职工）与私人部门之间共享的一个平台，为人员跨省流动提供了便利条件，实现企业年金和职业年金的互换性与可携带性。三是可将第三支柱个人养老金制度也逐渐纳入到这个平台。第三支柱税优政策即将出台，作为居民，任何人都可在这个平台上申请建立一个账户，这就为打通第二支柱和第三支柱的账户提供了便利条件。第三支柱的个人账户编码、缴费、投资、提取、税收等信息由全国统一的授权机构管理，账户运行和监管均依托该机构的信息实现，以降低税收成本和管理成本。同时，建立许可投资产品竞争机制，允许各类资产管理机构向个人账户提供不同风险收益策略的产品，任由个人选择投资和购买。四是第二和第三支柱的个人账户与税务系统联接起来，在待遇领取阶段云平台提供统一的税务计

³ 2007 年英国通过了《2007 养老金法案》，据此，2010 年英国建立了“国家职业储蓄信托”（NEST）。NEST 既是一个信托型企业年金计划，相当于企业年金的受托人，也是支持和落实企业年金“自动加入”改革而专门成立的重要工作平台，还是一个高效和低价的个人账户缴费、投资与交易平台。NEST 成立以来，“自动加入”的人数和企业数量逐年增加，对扩大年金参与率和促进年金发展起到了难以估量的作用。

⁴ 关于构建全国统一的年金账户管理系统平台的论述，可详见郑秉文：《扩大参与率：企业年金改革的抉择》，载《中国人口科学》（月刊），2017 年第 1 期，第 2-20 页。

算服务并实施代扣代缴。

4. 最终采用“云服务”替代独立 IT 系统的可行性与优势

基于互联网的云服务是替代各省建立独立系统的一个重要选择，可以在相当程度上化解财政困难。云服务是建立在云计算基础之上的资源服务，是一种资源交付和使用模式，通过网络将大量硬件、平台、软件构建成资源池中的资源，以按需服务的形式交付给最终用户，为客户提供及时的远程服务。基于这个考量，账户系统管理采取“云服务”将是一个方向，其具体思路是，或是职业年金先行一步，或是一步到位将职业年金与企业年金的上云服务同时操作起来。账户管理上云具有单独建立 IT 平台系统所不具备的很多优势：一是节省大量财力人力物力。云服务根据客户需求弹性分配云计算资源（CPU、内存、硬盘、带宽），可以节省服务器等硬件资源的一次性投入成本和 IT 运维人员的投入费用，重要的是，事业单位编制增加的也十分有限，所有这些隐性投入都降到了最低程度。二是可减少对硬件设备的依赖性。平台的应用软件和基础设备被虚拟化层隔离开来，使技术设备的维护者和用户无法看到运行的具体应用，从而减少了对设备的依赖性，云服务也为动态的资源配置提供可能。三是实施周期短。云服务的运维由专业公司统一托管，各省可以采取相同的接口，工作部署迅速高效。四是可激发更多的其他增值创新业务。通过云服务的模式可让年金金融业务与用户数据、业务数据、资产数据能够有效结合，倚赖大数据的积累和支撑，将会产生其他很多增值服务业务。由此看来，互联网技术的云服务是一种生产力，不仅可节省大量财力人力物力，还可有效推动职业年金业务的创新发展。职业年金业务嫁接云服务的核心技术，采用的是具有安全机制的云服务，这是职业年金系统未来发展推广的重要途径。

5. 建立一个管理全国所有养老金账户的大平台是推进国家治理体系和治理能力现代化的必然趋势

从职业年金降低管理成本作为切入点，建立起账户管理的 IT 平台，条件成熟时建立一个云平台，这是养老金的社会基础设施；其最终发展方向应是建立一个全国范围的账户综合大平台，使之逐渐惠及到企业年金、第三支柱个人养老金账户、基本养老保险的个人账户、城镇基本医疗保险的个人账户、企业补充医疗保险个人账户、商业健康保险个人所得税优惠账户（税前扣除限额每年 2400 元）

等⁵。总之，社会保障管理上云应该是发展方向，是社会保障管理现代化的美好前景。党的十八届三中全会指出，要推进国家治理体系和治理能力现代化。社会保障作为国家治理体系的一个重要子系统，是社会管理的重要手段，是公共服务的重要窗口，实现社会保障的云管理是治理能力现代化的重要表现。

三、“虚账”为“代理人”带来诸多操作困难

18号文第六条明确规定：“个人缴费实行实账积累。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；对非财政全额供款的单位，单位缴费实行实账积累”。上述有关财政全额供款单位采取“记账方式”和非财政全额供款单位实行“实账积累”的规定是职业年金与企业年金相比最大区别之一。财政全额供款单位采取“记账方式”（以下简称“虚账”）的制度设计显然是经济进入新常态下应对财政减收压力的结果，是决策者理性思维的结果。尤其是，机关事业单位养老金改革之后，基本养老保险的单位缴费需要支付规模较大，面对如此财政压力，职业年金的单位缴费采取变通之计，应属于不得已而为之。

但是，通过对养老保险制度顶层设计及其第二支柱的通盘考察与分析就会发现，单位缴费采取“虚账”运行的方式有利有弊：一方面，在短期内，“虚账”管理可缓解财政压力，另一方面，在长期内，“虚账”则增加未来子孙后代的经济压力，既不利于职业年金制度平稳运行和长治久安，也不利于稳定机关事业单位人员和企业人员。尤其是，“虚账”管理将对委托代理带来负面影响，对代理人的社保经办机构带来新的挑战。从这个角度讲，虚账管理还是“实账”管理，这是一个短期收益和长期利益的关系问题，是代际团结和代际公平的问题，是公共部门能否铸就对国家的忠诚和养老金制度能否长治久安的大问题。因此，相较之下，权衡利弊，“虚账”管理是权宜之计，在条件成熟时应尽快转为“实账”管理，以缓解“虚账”管理为代理人带来的压力。

1. 单位缴费“虚账”管理为“代理人”带来诸多操作性困难

职业年金单位缴费“虚实并存”将是一个十分混杂的动态局面，尤其当人员

⁵ 见《关于开展商业健康保险个人所得税政策试点工作的通知》（财税[2015]56号）。

发生流动时，这就为“代理人”的账户管理和系统维护等方面带来诸多操作性困难，有可能降低制度运行效率，影响制度运行质量。

第一，“虚实并存”加大“代理人”的经办难度和账户管理难度。基层干部轮岗和交流很频繁，职业生涯中跨统筹地区流动的现象也不少见。按照“账户资金随人走”的原则，人员调动时原单位作为调出地需做实账户，而在调入地却要执行“记账”方案，人员多次流动，则多次出现先做实、再记账的断断续续的现象。对于经办机构来说，这不仅涉及账户虚实与不同利率的对接难题，还有资金管理问题，手续复杂、衔接存在一定困难。

第二，账户增值差别有可能引发不同群体的隔阂。根据 18 号文的规定，“虚账”的利息收入是每年按照国家统一公布的记账利率来计算利息。由于事业财政供款与编制等原因，现实的情况是，在同一个单位里一般都有几种身份的人员同时存在，必然有按记账利率计息的，也有按实际投资收益率计息的，只要存在差别，既有可能引发两类群体的心理隔阂与攀比，也为“代理人”的账户管理、接续、估值等业务流程带来诸多困难。

第三，“虚账”采用统一利率会带来诸多问题。在目前的混合型 DC 制下，采用统一记账利率难以回避以下问题：与职业年金实账运营部分（即个人缴费部分）的利差会引发计划参与者的不满；统一记账利率必定给财力较弱地区的政府施以重压；采取实账管理的省份获得的实际投资收益率可能要高于采取虚账管理的省份按照国家统一公布的记账利率，虚账省份与实账省份之间易引发攀比。因此，统一记账利率水平将是摆在政府面前的一个难题，如同过往十几年来城镇职工基本养老保险的待遇调整水平那样：如果水平过低，计划参与者不满意；如果水平过高，政府责任加大，财政负担加重；那么以几年期的银行存款利率作为基准，其合理性与合法性均会受到质疑。

第四，职工作为账户资产持有者和拥有者不能参与决策使个人责任降低。随着改革的深入，账户型养老金的投资决策权终将提到议事日程，包括职业年金在内的年金账户持有人未来有可能赋予个人投资选择权，但在职业年金的“8%+4%”的缴费公式里，单位缴费比例大，主体部分是空账，无法进行市场投资，个人的投资选择权的意义大打折扣。个人对投资决策的参与度越低，承担的责任就越少，对政府的依赖性就越强。

第五，单位缴费部分实行“空账”运行将削弱制度自我积累能力。职业年金单位缴费部分实行“虚账”管理致使可投资的资金规模缩小了2/3。简单估算，如果实账运营，仅2015年就能获得160亿（按当年9.88%实际收益率计算）的增值⁶，相当于当年单位缴费的10%。遗憾的是，“虚账”管理将丧失从市场获取资本回报的机会，形成巨大的机会成本。随着缴费人数增加、缴费工资提高，这种成本每年数以百亿，5年后以千亿计、20年后以万亿计。

2. 单位缴费“虚账”运行导致的社会风险与“虚实并存”的碎片化趋势

职业年金的单位缴费部分如果采取“虚账”管理，长期看将存在较大潜在风险：企业认为机关事业单位依然享有特权，制度不公平依然存在；公务员和事业单位则认为自己“吃亏”了，因为企业年金没有采取“虚账”管理；几十年后发放养老金时，很有可能一些地方政府难有财力在职工退休时将单位缴费全部一次性支付给职工，如果分期支付就很容易使DC型信托制滑向DB型契约型；如果单位缴费部分在退休时演变为分期支付养老金，就意味着职业年金事实上演变为复杂的“小统账结合”，即单位缴费部分为“统”，个人缴费部分为“账”（如果将城镇职工基本养老保险称之为“大统账结合”的话）；企业年金与职业年金如果以虚账和实账来区别的话，有悖于建立全国统一的中国版401(k)DC型信托制年金模式，不利于公共部门与私人部门之间人员的自由流动；几十年后，如果各级政府机关和事业单位为退休人员趸交单位缴费部分，有可能与地方债务风险裹挟在一起，成为地方债务风险的诱因；单位缴费部分实行“虚账”管理使职业年金制度变形为“准契约型”的“混合型DC制”，有悖于世界发展潮流，等等。

为此，一些财政情况较好的省份决定对单位缴费部分进行实账积累。例如，浙江省就因地制宜，创造性地对职业年金“虚账”管理进行了完善。2015年12月，浙江省人力资源和社会保障厅、浙江省财政厅联合发布了《关于机关事业单位养老保险制度改革若干问题的处理意见》（浙人社发〔2015〕153号），该文第八条“关于职业年金单位缴费有关问题”规定：经省政府同意，机关单位（含参照公务员法管理的单位）职业年金单位缴费部分均实行实账积累，形成的职业年金基金实行市场化投资运营。据悉，还有一些发达省份或将采取实账积累的方

⁶ 2015年的平均缴费基数以上年在岗职工平均工资的1.05倍确定，为60229元，参加职业年金的共3412万人，则当年缴费收入为1644亿元。当年全国社保基金投资收益率为15.19%，企业年金平均投资收益率为9.88%。

式。如果沿海发达地区纷纷采取实账积累，根据以往的收益率推断⁷，其真实投资收益率必将高于“虚账”的记账利率，40年后领取职业年金的结果必将产生巨大差异，实账与虚账积累的待遇水平有可能相差一倍以上，长期看，职业年金如此“碎片化”的局面必将导致实账与虚账之间的收入加剧分配不公，“虚实并存”的现状有可能会“分化”事业单位⁸，“撕裂”职业年金，导致二次改革。

总体看，在经济下行压力比较大的背景下，财政减收与约束将日益显现，大部分中西部省份面临的压力和政策偏好与中央政府相差无几，自然也倾向于虚账管理；即使在发达省份，他们的偏好也未必完全愿意采取“实账”积累的方式；甚至，即使在采取“实账”管理的发达省份，个别经济条件不好的地区也未必全都采取“实账”的方式；在采取“实账”管理的发达地区，非财政全额供款的也未必单位缴费全都做实个人账户；在明确实行非财政全额供款的事业单位，也未必对全体具备资格条件的人员实行“实账”管理。因此，除少数几个省份外，真正愿意真实缴费的地方政府和单位领导层不会很多，他们有可能采取差别待遇的歧视性措施。这样，局部诱发矛盾和不稳定因素的可能性就始终存在着，职业年金的碎片化现状和趋势将会愈演愈烈。

鉴于上述分析，单位缴费实行“虚账”管理是次优选择，“实账”积累则是最优选择，并且，为了避免“虚实并存”造成的碎片化制度的出现，最优选择中包括全国应采取统一政策。早在2014年顶层设计的讨论阶段，我们就对“实账”积累的最优选择做过论述，认为单位缴费部分应该“做实”，并对实账积累的财政负担进行测算⁹，其结果是单位缴费部分“做实”是可以负担的：假定2015年为改革元年，单位缴费总额为1749亿元，占当年全国财政收入的1.1%，仅占当年GDP的0.26%。2016年我们又进一步派出调研小组，赴N省和D省就职业年金单位缴费的制度设计进行调研，得出的结论是一样的¹⁰。

⁷ 2007-2016年均真实投资收益率为7.57%。引自人力资源和社会保障部发布的《2016年度全国企业年金基金业务数据摘要》第37页，见人力资源和社会保障部官网。

⁸ “虚实并存”有三层含义：一是按地区看，指采取实账和虚账的不同地区；二是按单位性质看，指采取虚账的财政全额供款单位和采取实账的非财政全额供款单位；三是按人群看，指同一事业单位甚至同一办公室里实行虚账的享有全额财政供款的人员与实行实账的非全额财政供款的人员。

⁹ 郑秉文主编：《中国养老金发展报告2014——向名义账户制转型》，经济管理出版社，2014年12月，第117页。

¹⁰ 郑秉文主编：《中国养老金发展报告2016——“第二支柱”年金制度全面深化改革》，经济管理出版社，2016年12月，分报告十二。

四、“虚账”为“代理人”带来天文数字财政风险

2016 年夏季，在人力资源和社会保障部养老保险司的协调下，我们联合组建课题组赴 N 和 D 省进行实地调研，根据地方有关部门提供的基础数据，对职业年金单位缴费部分实行“虚账”管理的财政成本和未来财政负担进行了测算，对“虚账”和“实账”管理的财政负担情况进行了比较，获得一些重要研究成果。其中，相较于“实账”管理，“虚账”管理劣势十分明显，随着时间的推移，“虚账”的财政负担逐渐变得更为严峻。

1. “虚账”的财政减负效果逐年递减

假定改革元年为 2015 年，分别有 N 和 D 两省，他们分别有 5%和 8%两个记账利率，经测算（见表 1），其减负能力均为 99%¹¹。此后，减负能力逐渐下降；改革头 10 年，“虚账”的减负能力基本都在 60%以上，因为累计年限短，一次性做实账户的支出规模小；在头 25 年之前产生少许净收益，对财政具有减负的效应。但如果考虑到空账运行的投资损失，情况就发生了变化，且作为“虚账”的机会成本，时间越长，机会成本越大，20 年后就失去优势，即到 2036 年净收益将出现负值，“虚账”管理开始走向无效；到第 26 年（2041 年）和第 28 年（2043 年）N 和 D 两省减负能力相继“穿底”，“虚账”的负担开始大于“实账”负担（8%记账利率；5%记账利率下接近底部）；到 2050 年两省减负能力分别降至-28%和-24%（在 8%记账利率下）与 22%和 24%（在 5%记账利率下）。

表 1 两省职业年金财政负担预测与“虚账”的财政减负效果

年份	财政负担（亿元）						财政减负效果			
	N 省			D 省			N 省		D 省	
	实账	虚账		实账	虚账		8%利率	5%利率	8%利率	5%利率
		8%利率	5%利率		8%利率	5%利率				
2015	63	1	1	100	1	1	99%	99%	99%	99%
2016	68	3	3	107	3	3	96%	96%	97%	97%
2017	74	6	6	116	7	6	92%	92%	94%	94%
2018	79	9	8	124	12	11	89%	89%	90%	91%
2019	85	10	9	133	14	13	88%	89%	90%	90%
2020	91	13	12	143	17	16	85%	87%	88%	89%
2021	97	15	13	153	20	18	85%	86%	87%	88%
2022	104	27	24	163	30	27	74%	77%	81%	83%

¹¹ 以下数据获取得到人力资源和社会保障部及调研省份社会保障主管部门大力支持，两省的精算结果由人力资源和社会保障部社会保险事业管理中心精算处魏建伟博士完成。

2023	111	39	34	174	53	47	65%	69%	69%	73%
2024	119	41	35	186	55	47	65%	70%	71%	75%
2025	126	48	41	198	62	53	62%	68%	69%	74%
2026	134	54	46	211	70	58	60%	66%	67%	72%
2027	143	59	49	225	73	60	59%	66%	68%	73%
2028	152	81	66	239	95	78	47%	56%	60%	67%
2029	162	84	68	253	103	83	48%	58%	60%	67%
2030	171	97	77	269	124	99	43%	55%	54%	63%
2031	182	102	80	285	139	109	44%	56%	51%	62%
2032	193	99	77	302	157	122	48%	60%	48%	60%
2033	204	98	75	320	179	137	52%	63%	44%	57%
2034	216	110	83	339	208	157	49%	61%	39%	54%
2035	228	125	93	358	230	171	45%	59%	36%	52%
2036	241	141	104	378	280	206	41%	57%	26%	46%
2037	254	164	119	399	321	233	36%	53%	20%	42%
2038	268	189	135	421	323	231	30%	50%	23%	45%
2039	283	211	149	444	376	265	25%	47%	15%	40%
2040	298	230	160	467	422	294	23%	46%	10%	37%
2041	313	248	170	491	582	400	21%	46%	-18%	19%
2042	329	299	203	517	678	460	9%	38%	-31%	11%
2043	346	361	241	543	660	441	-4%	30%	-22%	19%
2044	363	415	274	570	675	446	-14%	25%	-19%	22%
2045	380	437	284	597	748	487	-15%	25%	-25%	18%
2046	398	448	288	625	902	580	-12%	28%	-44%	7%
2047	416	491	311	653	933	592	-18%	25%	-43%	9%
2048	435	541	339	682	899	563	-24%	22%	-32%	17%
2049	454	576	356	712	919	568	-27%	22%	-29%	20%
2050	473	587	357	742	951	579	-24%	24%	-28%	22%

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。

注：“虚账”的财政减负效果=（“虚账”的财政负担-“实账”的财政负担）/“实账”的财政负担。

2. “虚账”的规模十分惊人

对 N 省和 D 省的测算结果显示（见表 2），2015 年退休人员的人均“虚账”规模分别是 3091 元和 4816 元，但在复利的作用下，2050 年将升至 190 万元和 299 万元，相当于 2015 年的 620 倍（在 8% 记账利率情况下）或 380 倍（在 5% 记账利率下）。这说明“虚账”管理下的人均账户规模的膨胀速度十分惊人。相反，“实账”的规模增长则慢得多，到 2050 年人均“实账”规模仅相当于 2015 年的 7.5 倍。

表 2 两省“实账”与“虚账”的人均账户规模预测（元）

	N 省			D 省		
	“实账”	“虚账”		“实账”	“虚账”	
		8%利率	5%利率		8%利率	5%利率
2015	5183	3091	3091	8164	4816	4816
2016	5587	9706	9412	8801	15153	14694
2017	6014	16748	15977	9475	26301	25091
2018	6466	24901	23402	10185	39028	36678
2019	6938	33971	31474	10929	53228	49316
2020	7430	44262	40440	11705	69343	63355
2021	7954	56196	50611	12530	88021	79273
2022	8505	69758	61952	13398	109211	96990
2023	9083	84678	74171	14309	132636	116180
2024	9689	101013	87300	15262	157997	136545
2025	10322	119054	101525	16260	186346	158906
2026	10988	139437	117303	17310	217963	183347
2027	11688	161246	133832	18413	252746	209768
2028	12423	185851	152213	19571	291621	238856
2029	13195	212257	171532	20786	333793	269787
2030	14003	242465	193352	22059	380519	303454
2031	14849	274576	216031	23392	431983	339940
2032	15734	309773	240408	24786	488741	379430
2033	16659	348052	266501	26244	550653	421872
2034	17625	391421	295664	27765	618839	467724
2035	18632	438493	326800	29352	693058	516848
2036	19682	490027	360316	31005	774128	569577
2037	20774	546939	396589	32726	864061	627042
2038	21910	609415	435732	34515	962570	688948
2039	23091	678191	478077	36374	1070624	755808
2040	24315	753062	523587	38304	1187081	826628
2041	25585	833887	572043	40304	1312437	901778
2042	26900	921005	623542	42376	1447377	981340
2043	28261	1014438	677828	44519	1593069	1065792
2044	29655	1115649	735513	46715	1751628	1155998
2045	31081	1223991	796186	48961	1921460	1251772
2046	32537	1339962	860383	51255	2101798	1352448
2047	34021	1465632	929273	53593	2296748	1458562
2048	35530	1601958	1002533	55970	2509048	1571769
2049	37062	1747720	1079117	58384	2738848	1692028
2050	38614	1902901	1158542	60829	2987047	1819670

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。

3. “虚账”的财政负担呈天文数字，地方财政难以承受

在制度改革的起步阶段，“虚账”管理具有一定优势，财政负担不是很大。但随着虚账规模的不断扩大，20年后，“虚账”管理产生的财政负担接近（在5%记账利率下）甚至超过（在8%记账利率下）采取“实账”管理的财政负担。2015-2050年，N省“虚账”管理导致的财政负担从0.8亿元增至590亿元，D省则由1.2亿元增至950亿元，在8%记账利率情况下分别扩大了736倍和790倍，在5%记账利率下分别为445倍和482倍。相比之下，采用“实账”管理的财政负担则增长则慢得多，2015年N省和D省分别是63亿元和100亿元，到2050年分别增至470亿元和740亿元，扩大仅为6.5倍。

如果单位缴费部分采取“实账”管理，其优势则非常突出，主要表现是：一是可形成巨大资金池。据预测，D省职业年金单位缴费的累计余额将从2015年的100亿元增至2050年的12639亿元，N省由63亿元增至8054亿元。二是市场化投资可博取理想的市场收益。采取“实账”运营和市场化投资策略之后，在投资收益率为6%、7%和8%三个假定情况下，到2050年，D省累计结余基金分别为16215亿、20135亿和25112亿，N省分别为10873亿、13346亿和16473亿。三是未来可显著减轻单位缴费的财政负担。如果允许将职业年金的超额投资收益用于冲减单位缴费，实账管理的财政负担将越来越小，直至完全消失。在假定投资收益率分别为8%、7%和6%情况下，D省分别将于2031年、2034年和2041年以及N省分别将于2031年、2035年和2042年实现累计投资收益超过累计单位缴费，投资收益冲减后的缴费降至零以下，说明自此之后，职业年金的单位缴费完全可以由投资收益承担，不再需要财政予以承担，即“实账”积累的结果将是职业年金与财政建立了一道隔离墙。

归纳起来，单位缴费部分“虚账”管理的制度特征是“先易后难”，其对财政减负的作用只能维持25年；如果将“实账”运行投资收益的机会成本考虑在内，“虚账”管理在20年内便失去吸引力，重要的是，“虚账”的做法将财政风险推向了未来，转嫁给了后代人。相反，“实账”管理的特点是“先难后易”，随着时间的推移，其资产池的规模越来越大，投资运营带来的收益规模与日俱增，15年后将显示出难以替代的优势；重要的是，单位缴费部分做实之后，完整的DC型信托制职业年金将逐渐走向正轨，与国际惯例接轨；对职工个人说，他们

将获得较高投资收益，有利于提高养老金替代率；对各级政府来说，地方财政的释压将一劳永逸，并予以制度化。所以，“虚账”与“实账”的权衡在本质上讲是短期利益与长期收益的较量，是政府利益与社会利益的抉择，是短视与远见的博弈。

五、结论

职业年金引入“代理人”之后致使委托代理关系复杂化：由于诸多当事人之间存在明显的信息不对称道德风险点增加，由此各方产生博弈；由于代理人的事业单位地位，账户管理存在额外的潜在财政风险；由于账户管理“虚实并存”，“碎片化”趋势的制度风险将有可能加剧；由于“虚账”管理具有“先受益后受累”的特征，未来制度存在天文数字的财政风险。

1. 职业年金“委托代理”关系复杂，须在三个方面予以完善

一是各省众多的机关事业单位建立职业年金时须通过“代理人”代理与受托人签署合同，由此形成多次的委托代理关系（multi-level principal-agency），而企业年金制度没有“代理人”角色，是简单的委托代理关系。因此，职业年金信息不对称情况更为明显，潜在的道德风险点较多。二是“代理人”为社会保险经办机构，负责账户系统管理。由于社会保险经办机构是事业单位，其地位和性质具有特殊性，客观上，在职业年金制度中扮演一个“强势”角色，这将削减受托人在职业年金中的核心作用。三是委托人均为各省政府机关和事业单位，数量众多；作为年金的非专业性机构，众多的机关事业单位难以真正发挥委托人的作用，委托人形成“虚位”状态，同时，机关事业单位的特殊地位又存在着“越位”和干预年金基金的业务流程的可能性。

因此，应在三个环节上解决委托代理存在的潜在风险：一是制订代理人条例，对代理人行为规范做出规定，防止寻租等道德风险的发生；二是每省建立一个职业年金管理委员会，解决委托人“虚位”的潜在风险，统一代行“委托人”的职责，以确保工作人员作为受益人的合法权益；三是在机关事业单位内部建章立制，规范机关事业单位的行为规范，防止干预年金流程和基金运行的道德风险的发生。

2. 职业年金引入“代理人”之后要建立统一 IT 平台，以避免增加额外的财政支出

社会保险经办机构属于国家事业编制序列，是全额财政拨款单位。当社会保险经办机构作为“代理人”介入到年金治理结构之中并全权负责职业年金个人账户管理时，毫无疑问须执行《政府采购法》，账户管理系统 IT 平台的投入和日常运维也势必纳入财政预算，这将致使职业年金制度账户管理成为财政的额外负担。从全国范围看，这将是一笔不小的财政支出，且各省分散建立账户管理 IT 平台将丧失规模经济，软件接口不一致也将影响全国范围内人员自由流动。

为此，有必要考虑由中央政府出面建立一个全国统一的账户管理 IT 平台，为各省职业年金账户管理提供格式化服务；随着时间的推移，该平台的使用可延伸至企业年金，为公司企业提供服务；甚至最终可延伸至第三支柱，为商业个人养老金提供账户管理服务。待条件成熟时可建立全国统一的“云平台”。这不仅可大量节省各省年金计划账户管理平台的“碎片化”财政投入与无底洞式的运维支出，还有利于全国范围内不同部门人员的自由流动。

3. 职业年金“虚账”管理存在潜在的制度“碎片化”趋势，“委托代理”关系将面临巨大挑战

单位缴费采取记账的“虚账”方式，这是职业年金区别于企业年金的一个重要特征，也是一个权宜之计，因为这个制度一旦运转起来，有可能潜伏着新的不公平：一方面，机关事业单位人员会认为，与企业年金的实账积累相比，职业年金采用的公布收益率有可能低于实账积累的实际收益率；另一方面，企业部门会认为，机关事业单位不缴费是享有特权的表现。由此，机关事业单位与企业部门之间有可能相互攀比，引发新一轮关于制度公平与特权的讨论与争议。重要的是，根据制度设计，机关事业单位人员退休时，单位缴费的累计储存额由同级财政拨款资金予以记实。几十年后，这将有可能为地方财政集中带来支付压力，届时，如果部分中部和西部地区地方财政无力支付，就存在着采取分期按月支付养老金的可能性，这样，单位缴费那部分就面临着滑 DB 型制度的危险，职业年金的执行和结果就有可能产生分裂，即东部地区严格按照现有的 DC 型制度计发养老金，而部分中部和西部地区将顺势滑向 DB 型，出现事实上的 DC 和 DB 两个制度并存与竞争。如果这样的情况发生，不仅意味着这轮机关事业单位养老金并轨改革将陷入十分尴尬的境地，也意味着机关事业单位内部将产生不平等。

“虚账”还将造成“虚实并存”的制度“分野”。目前，个别发达省份已规

定其单位缴费采取实账积累与基金市场化投资运营。这个事实说明，沿海发达地区先后采取实账积累之时，就是职业年金“碎片化”趋势难以控制之日，并且，在这些实账积累的省份内部，同一事业单位不同身份人员也有可能采取“虚实分开”的歧视性做法（在非财政全额供款与财政全额公款单位之间），那时，即使在采取实账积累的发达地区内部也将出现“碎片化”现象，于是，“代理人”既要面对“虚实并存”的复杂性带来的账户管理操作流程的新挑战，还要面对不同地区间职业年金委托代理关系的复杂性。

4. “虚账”将导致“先受益后受累”的巨大财政风险，导致代际不公平和地区不公平

测算结果显示，在“虚账”管理条件下，由于复利的结果，人均账户规模的膨胀速度十分惊人，天文数字的“虚账”为几十年后各级地方财政带来巨大压力，出现典型的“先受益后受累”；相比之下，实账积累则是“先受累后受益”，且一劳永逸。从部门上看，不同地区的公共部门之间、公共部门与私人部门之间有可能导致出现不公平甚至不稳定；在横向上看，采取“虚账”管理的中西部欠发达地区的财政负担越来越严重，而采取实账管理的东部发达地区的财政负担却越来越小，地区失衡现象将由此出现恶性循环；从纵向上看，后代人承担了当代人本应承担的财政包袱，代际不公平将十分突出，这与发达国家十分重视代际团结的传统与做法形成巨大反差¹²；从“代理人”的角度看，它作为公共部门与官方身份介入到职业年金制度中来并成为职业年金计发的关键角色，在客观上最终必将被机关公务员和事业单位人员视为支付养老金的最终“出资人”与财政包袱的“兜底人”。

5. “虚账”管理是次优，“实账”积累是最优

本文的结论是，为保证机关事业单位养老金改革能按照预定的改革目标前行，使之成为经济体制改革和社保体制改革的正能量，防止“并轨”最终演变为“分裂”与“碎片化”，并最大程度地将潜在风险消化在当代人之中，不给后代人留下财政风险、社会风险甚至政治风险，职业年金的顶层设计应不断完善，仔细测算，克服困难，兼顾全局，着眼未来，一步到位地处理好单位缴费的“虚账”

¹² 以代际不公平为改革目标而采取养老金改革的案例比比皆是，最为典型的是加拿大“1997 改革”，详见参见布鲁斯·利特尔（Bruce Little）著：《拯救未来：加拿大养老金“1997 改革”纪实》，郑秉文等译，中国劳动社会保障出版社，2017 年 2 月。

问题，处理好“代理人”介入后日益复杂化的治理结构难题，处理好职业年金多次的“委托代理”关系，为机关公务员和事业单位人员建立一个符合国际潮流和发展趋势的“标准”DC型信托制的第二支柱——职业年金制度。

主要参考文献：

记者白天亮、江南：《事业单位养老改革，为何遇阻——事业单位养老保险改革试点4年多来进展缓慢，引起社会广泛关注》，载《人民日报》，2013年5月24日，第17版。

记者报道：《养老险改革试点5年 四地“纹丝未动”》，载《新京报》，2013年8月7日，第A25版。

人力资源和社会保障部：《2016年度全国企业年金基金业务数据摘要》第37页，见人力资源和社会保障部官网。

郑秉文：《当前中国养老金信托存在的重大问题及其改革方向》，载《中国政法大学学报》，2008年第1期（双月刊）。

周蕊、欧甸丘、胡靖国、王菲菲、王政、周凯、赵宇航：《事业单位改革：三千万个饭碗里装着转型之艰》，载《半月谈内部版》，2014年第8期。《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》（国发〔2015〕2号）。

《机关事业单位职业年金办法》（国办发〔2015〕18号）。

《职业年金基金管理暂行办法》（人社部发〔2016〕92号）。

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