

【社会现象与社会问题研究】

风险视角下我国基本养老保险领域政府责任优化研究

吕 端

摘要:优化政府责任是我国基本养老保险改革发展的关键。当前我国基本养老保险面临的各类内外部风险日益增多,政府责任定位不清晰、责任划分不合理、责任固化等问题愈发明显,不利于基本养老保险抵御风险,甚至可能衍生新的风险。因此,要从风险视角审视基本养老保险领域政府责任,按照风险认知、风险变迁、风险分配、风险管控原则,优化中央和地方政府责任划分机制,建立政府责任动态调整机制,提升基本养老保险的抗风险能力。

关键词:基本养老保险;政府责任;风险

中图分类号:F81

文献标识码:A

文章编号:1003-0751(2021)12-0068-06

我国基本养老保险制度是运用行政和经济手段化解居民养老风险、保障人民基本生活的公共制度。基本养老保险的平稳运行和改革发展,离不开各级政府的努力。2016年,国务院印发《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》,提出要逐步将基本养老保险确定为中央与地方共同财政事权,明确了各承担主体的职责。党的十九大报告提出,要全面建成覆盖全民、城乡统筹、权责清晰、保障适度、可持续的多层次社会保障体系。与以往的表述相比,党的十九大报告把“城乡统筹、权责清晰”作为社会保障体系建设的重要目标,意味着优化政府责任已迫在眉睫。理论界对如何优化我国基本养老保险的政府责任研究不少,实践中中央和地方政府也陆续出台了一系列政策文件和实施方案。但在现实中,政府无论是在责任定位上还是在具体责任履行上,都存在很多问题。本文从风险视角认识基本养老保险领域的政府责任,试图为基本养老保险改革发展以及政府责任优化提供一些新的思考与启示。

一、基本养老保险领域政府责任的发展历程及特征

我国基本养老保险制度创始于新中国成立初

期,经过70多年的实践探索,经历了从国家保险到企业保险,再到社会保险的转变。1997年之后,我国确立了社会统筹和个人账户相结合的制度模式,设立了全国社保基金,实现了不同群体养老保险制度的并轨,制度的内容、结构、层次不断完善。

1. 我国基本养老保险领域政府责任的发展阶段

(1)新中国成立后至改革开放前,政府是基本养老保险事业实施主体并承担全部责任。1951年《中华人民共和国劳动保险条例》对职工养老保险的覆盖范围、退休条件、退休待遇做出规定,同时成立劳动保险专管机构,由各级工会组织实施劳动保险金的征收、支付、统计报告工作,中华全国总工会为最高领导机关,劳动部为最高监督机关。1955年国家机关和事业单位职工退休制度建立。从1969年开始,国家将企业退休职工的劳保开支改为企业营业外列支,由企业全权管理和支配。总体看,这一时期是计划经济体制,企业(国有企业)不是真正意义上自负盈亏的经济主体,盈余全部上缴,亏损由政府负担,体现了“国家养老”或“国家保险”特色。

(2)改革开放后至21世纪初,养老保险形成了多方主体参与、责任共同承担的格局。党的十一届三中全会确立了以公有制为主体、多种所有制共同

收稿日期:2021-08-12

作者简介:吕端,男,中国财政科学研究院博士生(北京 100142)。

发展的基本经济制度,国家财政与企业财务脱钩,原有的劳动保险制度不再适应现实的需要。1984年,部分地区、行业启动养老保险社会统筹试点。1991年,国家出台《关于企业职工养老保险制度改革的决定》,正式提出改变养老保险完全由国家、企业包下来的做法,实行国家、企业、个人三方共同负担;地方各级政府设立养老保险基金委员会,对养老保险基金管理进行指导和监督。1992年,国家启动企业职工养老保险个人账户试点,同年还印发了《关于机关、事业单位养老保险制度改革有关问题的通知》和《县级农村社会养老保险基本方案(试行)》(“老农保”)。经过试点,城镇企业职工基本养老保险逐步实现了统一制度、统一管理,部分制度参数也得到了统一。1998年成立的原劳动和社会保障部全面主管社会保险工作。在这一阶段,企业职工基本养老保险确立“统账结合”模式,由企业和个人各自缴费,建立了独立于企业之外的养老金管理机构和社保经办机构。机关事业单位职工养老保险仍完全由政府负责,农村居民以个人缴费为主。政府责任从原来的全部包办走向逐步淡出。

(3)21世纪初至今,政府逐渐强化。政府通过渐进式改革,推动基本养老保险制度体系持续完善。对于企业职工,2005年国务院印发《关于完善企业职工基本养老保险制度的决定》,确定了城镇职工基本养老保险制度的主干部分。后续国家陆续出台了一系列制度,在做实个人账户、提高统筹层次、调整制度参数、健全监管机制、养老金保值增值等方面进行了优化。对于机关、事业单位人员,2006年颁布的《中华人民共和国公务员法》规定公务员养老金由国家负责,2008年事业单位人员养老保险改革试点开始启动,2015年机关、事业单位养老保险制度并轨。对于城乡居民,国家于2009年和2011年分别建立了新型农村社会养老保险(“新农保”)和城镇居民社会养老保险(“城居保”)。2014年,上述两个保险制度被合并为全国统一的城乡居民基本养老保险制度。至此,我国基本养老保险制度框架基本形成。2010年,《中华人民共和国社会保险法》(以下简称“《社会保险法》”)出台,对各方权利义务进行了规范,明确了政府的管理责任。在这一时期,政府始终主导基本养老保险改革优化的各个环节,与市场、社会各主体不断合作,探索多主体下事权与责权相统一的责任划分机制。

(4)当前政府责任的主要内容。目前,我国基本养老保险已形成了由城镇企业职工基本养老保险、机关事业单位人员养老保险和城乡居民基本养老保险三个子制度共同构成的制度体系,实现了制度模式的统一。政府在基本养老保险改革发展过程中扮演了设计者、出资者、实施者、监管者的角色。参照现有法律法规、规范性文件以及相关政府职责,基本养老保险领域政府责任主要体现在四个方面:一是设计责任。中央政府负责对制度模式及关键制度参数进行顶层设计,各级地方政府负责制定相应的实施细则。二是财政责任。基本养老保险基金出现支付不足时,政府给予补贴;参保人员视同缴费年限期间应当缴纳的基本养老保险费由政府承担。其中,城乡居民基本养老保险的基础养老金部分已明确由中央和地方按比例分担补贴。三是实施责任。中央和地方各级政府行使养老保险的征缴、投资、运营、给付等工作职责。四是监管责任。政府行使监督职权,社会保险行政部门、财政部门、审计机关按照各自职责进行监督检查。

2.基本养老保险领域政府责任的主要特征

我国基本养老保险在不同阶段的设计目标、价值取向、制度参数、运行方式上呈现出不同的特点,政府基于不同时期的经济社会结构、发展方式、执政理念、意识形态等因素,自上而下调整责任定位,经历了从全部包办到逐步淡出,再到理性回归、有所强化的过程。一方面,从路径上看,政府责任体现了从各自为政到趋向一致的特征。改革开放后至21世纪初,政府责任主要体现在制度模式设计和发展路径上,按照“先体制内、后体制外”“重城市、轻农村”“先局部试点、再全国推广”的方向,对不同地区、行业、人群的基本养老保险实施分割管理,形成了多个制度并轨运行的发展路径。在这种路径下,各地区分割统筹、责任分散,造成了制度割裂、政府责任不均等问题,不利于基本养老保险制度的长远发展。因此,在基本养老保险制度模式定型之后,政府的改革重心转移到基本养老保险制度并轨和参数优化上,通过管理体制变革、财税政策优化、市场参与等,推动不同制度、不同群体、不同地区之间的政府责任走向权责一致。另一方面,从结构上看,政府责任体现了从单一责任主体到多主体并存的特征。目前,世界上绝大多数国家均采取多方主体共同承担责任的现代养老金制度。2005年,我国提出建立多层次

养老保险体系,在基本养老保险之外拓展了其他养老保险形式。既有政府主导、财政兜底的基本养老保险(第一层次),也有政府监管、单位和个人参与的企业年金、职业年金(第二层次),还有个人自愿参与、市场化经营的商业养老保险(第三层次),形成了多主体参与的格局。在这种格局下,政府着力提高基本养老保险的普惠性,强化其在防止老年贫困、收入差距、扶持弱势群体等方面的责任。同时,政府发挥引导作用,鼓励市场、民众等主体参与第二、第三层次养老保险,形成对基本养老保险的有益补充。

二、风险视角下基本养老保险领域 政府责任面临的问题

当前,我国人口结构、经济发展方式、社会形态与改革开放初期相比发生了巨大变化,社会主要矛盾已转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分发展之间的矛盾。我国基本养老保险面临的各类内外部风险日益增多,基本养老保险领域政府责任面临的问题日益凸显。这些问题如果不加以解决,既不利于基本养老保险抵御内外部风险,也有可能衍生新的风险。

1. 当前政府责任面临的问题

(1) 政府责任定位仍不清晰。第一,基本养老保险功能定位不清晰。基本养老保险与企业年金、商业养老保险之间的保障功能定位边界不清,缺乏互补性。第一层次基本养老保险占比过大,第二、第三层次发展滞后。第二,基本养老保险内部政府责任不一致,体现在不同群体的养老权益差异较大。单从财政补贴来看,2020年,财政对城镇企业职工养老保险的补贴总额是城乡居民的2.1倍,财政对城镇企业职工的人均补贴金额是城乡居民的2.6倍。^①第三,政府的“兜底”责任比较模糊。虽然《社会保险法》规定由政府承担“兜底”责任,但没有明确由哪级政府、在什么条件下、以什么方式来“兜底”。说到底,“兜底”责任不同于固定比例责任,是一种“终极”责任和被动责任。这种模糊的责任定位,不利于地方政府提前做好相关的应对措施,等到“灰犀牛式”的风险真正发生时,地方政府有可能采取“鸵鸟策略”,寄希望于中央政府承担全部责任。

(2) 政府内部权责划分不合理、不匹配。第一,财政事权与支出责任不匹配。从财政事权看,2016

年《国务院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》明确将基本养老保险确定为中央与地方共同财政事权的大方向。到2018年,国家将城乡居民基本养老补助纳入中央与地方共同财政事权范围,但城镇职工养老保险尚未纳入。可见,基本养老保险领域的大部分事权仍然留在地方政府。从支出结构看,地方财政支出比重较高,特别是近年来养老民生类等财政必保的支出越来越多,部分地区只能依靠中央转移支付来缓解压力。第二,中央和地方政府财政分担机制亟待优化。省对市县的财政补贴机制不统一、不明确,中央补贴机制也没有统一规则。虽然中央调剂金制度能够在一定程度上起到责任分担作用,但仅属于应急之举。第三,统筹层次偏低。统筹层次低的本质是养老保险资金管理权限分散,造成部分地区养老金大量结余沉淀,同时部分地区长期缺口并存。目前,中央要求各地启动实施养老金省级统筹收支工作,但实施效果仍有待检验。第四,各地实施责任参差不齐。有的地区实现养老保险经办机构垂直管理,有的还是属地管理。全国统一的信息系统尚未建立,各地经办服务水平存在较大差异。第五,监管责任较为分散。一方面,多方共同监管的现状考验监管机构的协同能力,不利于提升监管的有效性;另一方面,各地养老保险基金信息披露不规范,增加了外部监督的难度。

(3) 政府责任固化严重,没有及时调整。政府责任固化体现在基本养老保险制度参数长期不变,没有根据内外部环境的变化而及时调整,主要表现在三个方面:第一,目标替代率预期固化。机关事业单位退休人员的养老金替代率达80%左右,企业退休职工养老金替代率也有50%。^②在制度抚养比连年下降的情况下,这样的目标替代率显然过高,且形成了刚性预期。第二,法定退休年龄固化。男职工60岁、女职工50岁的法定退休年龄已实施近60年未改变,不再适应人口平均寿命快速增长的现实状况。同时,较短的工作年限容易导致缴费不足、筹资不足。第三,计发规则固化。仍按照2005年确定的计发系数,没有考虑到预期寿命的变化。

2. 上述问题带来的后果

(1) 造成基本养老保险体系风险丛生。第一,养老金收支平衡风险。由于统筹层次低,养老金的互助共济、分散风险的功能较弱。2020年基本养老

保险基金总收入为 4.92 万亿元,总支出为 5.47 万亿元,累计结存 5.8 万亿元。^③部分地区如黑龙江、吉林、辽宁等省收不抵支现象已成为常态。如果不能遏制这种势头,我国每年都将出现一定量的资金缺口,政府承担收支缺口的“兜底”责任将越来越重,造成的财政风险也将越来越大。^④第二,隐性债务积累风险。由于没有明确转轨成本由哪级政府承担,在退休人员急剧增多的情况下,部分地区有可能挪用个人账户基金弥补社会统筹账户,使得养老金个人账户大量“空账”,形成隐性债务风险。政府在这里的“责任模糊”导致政府很难区分各地养老金缺口有多少比例是由隐性债务造成的、有多少比例是其他原因造成的情况。学界对于隐性债务规模估算差异较大,这也从侧面反映出关于这部分风险的认识比较模糊。第三,收入分化风险。由于政府责任不一致,不同地区、不同群体的养老金给付标准、工资口径存在较大差距,机关事业单位职工、城镇企业职工、城乡居民这三个群体的养老金待遇依次递减。养老保障权益的“城乡差异”“地区差异”“群体差异”,严重影响了制度的普惠性和公平性,可能产生收入分化的风险。第四,低效运营风险。由于养老金分别由各地各自管理,资金无法集中归集,只能存入银行或购买国债,导致资金长期处于贬值状态,产生低效投资风险。虽然国家设立了全国社保基金,但管理资金规模占全国基本养老保险沉淀资金比例很低。此外,社保经办信息系统建设滞后也容易导致操作风险、道德风险,各地“跑冒滴漏”现象时有发生。

(2) 地方政府没有成为独立完整的风险责任主体。目前,我国存在“风险大锅饭”现象,主要表现为企业、个人的风险向政府转移、下级政府的风险向上级政府转移、公共风险向财政风险转移,最后由中央财政承担了所有风险。^⑤“风险大锅饭”实质上是风险所有权归属不清晰,即不知道由谁来决定风险的切割和分配、由谁来管理和承担这些风险。经过多年改革,虽然基本养老保险中的政府、企业、个人三方已达到了一种责任和风险上的均衡,但政府内部仍然存在“风险大锅饭”现象。中央和地方政府的财政事权关系不够明确,使得地方政府的风险责任缺乏独立性、完整性。一方面,现有的财政事权和支出责任的划分格局不能有效匹配风险,畸高的风险分布在地方政府,地方政府有限的财政资源难以

应对,这些风险最终会转移至中央政府,因此地方政府风险责任是非独立的。另一方面,部分潜在风险处于无人管的境地,出现了责任“缺口”,影响政府风险责任的完整性。而这些隐蔽的风险必然会在未来远期的养老金收支缺口和政府责任上反映出来,若不能提前识别,将会给政府未来的风险处置带来困难。

三、风险视角下基本养老保险领域政府责任的确定原则

现有研究主要采用公共产品理论来解释基本养老保险领域的政府责任。但公共产品理论没有考虑风险因素,难以解释政府提供社会保障、环境保护等非实物公共产品的动机,有其局限性。公共产品理论应以公共风险作为逻辑基础,公共产品不但能解决“市场失灵”问题,更是防范化解风险的过程和结果。^⑥同时,现代社会养老方式变迁使得私人养老风险外化为公共风险,养老的责任观念由家庭责任逐步让位于社会责任、政府责任。政府提供养老保险制度这一公共产品,正是为应对养老风险做出的制度性安排。因此,研究基本养老保险领域政府责任应引入风险视角,把风险最小化作为目标之一,按照风险认知、风险变迁、风险分配、风险管控原则来确定和优化基本养老保险领域的政府责任。

1. 风险认知原则

认知风险要全面了解风险的性质、类型、大小以及可控程度等客观因素。对于我国基本养老保险而言,其面临的风险有政治风险、宏观经济风险、收支失衡风险、投资风险、运营风险、转轨风险、筹资风险、人口结构风险、长寿风险、收入分化风险、操作风险、道德风险等。基于风险认知原则,可从不同维度和标准对风险进行分类。从暴露程度看,有显性风险,也有短期内不易被发现或重视的隐性风险。从成因看,有制度设计缺陷带来的内生风险,也有外部环境变化带来的外生风险。从风险归属看,有的风险产生于个人行为,如道德风险,有的风险产生于政府行为,比如投资运营风险、筹资风险等。

风险认知决定风险态度和风险行为。在确定基本养老保险领域政府责任的过程中,既要防止对风险一无所知,也要防止对风险的认知偏差。比如,部分地方政府长期依靠中央财政支持,导致其对风险的认知模糊,形成了中央政府兜底养老金给付风险的预

期。这种认知对风险大的地方政府反而产生了逆向激励,使其倾向于将自身责任往外推。因此,风险认知是前提,只有对客观风险存在感受和认识,才能做好化解和管理风险的准备。

2. 风险变迁原则

风险不是一成不变的,是动态变化的。因此,既要观察风险本身,更要观测风险的变化和转化过程。风险的性质、概率和损失程度会随着内外部环境的变化而变化。有的风险短期发生概率低,但长期概率会大幅提升,短期的隐性风险长期可能会变成显性风险。比如,人口老龄化风险从长期看是必然发生的,只是从短期看没有那么明显。不同风险之间也会在一定条件下相互转化、汇集叠加。比如,养老金收支平衡在正常状态下是可以维持的,但如果发生了严重的经济危机,政府财政收入大幅下降,为保障养老保险正常给付,政府就不得不扩大财政赤字,原本的养老金收支风险就演化成财政风险。风险变迁原则要求政府责任要与养老保险制度面临的风险变化相适应。针对短期的风险变化,可以通过短期政策快速调整政府责任;针对长期的风险转化,需要政府建立长期规划和行动方案,通过完善法律法规、组织机构改革等方式调整政府责任。

3. 风险分配原则

风险分配分为风险分担和风险匹配。风险分担要解决风险在政府、企业、个人之间由谁承担、按什么比例分担、如何实现“风险—权益—责任”相统一的问题。德国作为现代养老金制度的鼻祖,强调风险分担和责任分担的对等性。德国政府与企业和个人根据风险确定各方责任的分担比例,政府长期承担 25% 左右的给付责任并固化下来^⑦,企业和员工根据情况按照对等比例分担筹资责任。如果不按照风险分担责任,各主体会基于自身利益产生博弈和风险套利行为,从而导致制度整体的风险水平提升。风险匹配要解决政府内部风险和责任的匹配,既有横向匹配,也有纵向匹配,关键在于纵向配置,即中央政府和地方政府的责任划分。统筹风险是风险匹配的先决条件,如果不能统筹风险,改变风险分布不均的状态,地方政府局部风险会“肉烂在锅里”,那么风险匹配就是空谈。基本养老保险统筹层次决定了风险在什么层次上均衡和匹配。在实现省级统筹的地区,地市级面临的制度风险被有效分散,实现省内的风险均衡;实现全国统筹之后,各省面临的风

险在全国范围内分散。中央调剂金制度本质上就是对风险统筹和匹配的过程。另外,风险匹配要以风险认知为基础,只有合理预估整体风险和局部风险,才能把风险匹配到最优的政府层级。

4. 风险控制原则

风险控制是处理风险的方法与措施。风险控制的目的 是消灭或降低风险发生概率,或减少风险造成的损失。常用的风险控制手段有风险转移、风险对冲、风险补偿、风险规避等。比如风险规避,即政府主动选择承担较少的责任,有意识避免风险,使市场和个人承担养老保障风险,这属于消极应对风险的行为。智利的养老保险私有化改革就是减轻政府责任、规避风险的典型例子。比如风险转移,即政府通过法律或制度安排、商业契约等方式,将风险转移给他人承担。政府出台政策鼓励纯商业养老保险发展,将部分养老保障风险由养老保险第一层次转移到第二、三层次,以减轻政府责任和财政压力。又如风险补偿,属于事前控制,即在风险损失发生前对风险进行价值补偿,主要针对那些无法通过风险分散或风险转移,又无法规避、不得不承担的风险,政府通过增加风险溢价,获得承担风险的价值补偿。政府提高养老金财政补贴预算、提升保险缴费率,都是对未来养老金收支失衡风险的补偿。

四、风险视角下政府责任优化的具体路径

我国基本养老保险要实现既定发展目标,需要引入风险视角。政府应强化风险意识,遵循风险认知、风险变迁、风险分配、风险管控原则,重新审视和优化基本养老保险领域政府责任,确保我国基本养老保险制度健康、可持续发展。

1. 基于风险认知原则,加强基本养老保险领域风险识别和评估

第一,政府应客观认识风险。在识别风险时,应充分论证并广泛征求意见,提升政府风险决策的科学化和民主化水平,探索建立基本养老保险风险报告制度。第二,加强财政责任风险评估。树立以风险为导向的基本养老保险财政预算理念,根据风险容忍极限和财政承受极限,统筹考虑年度预算安排。第三,强化经办服务、监管过程中的风险识别。加快建设全国统一的基本养老保险信息系统,推动基本养老保险集中监管,避免多头监管造成的风险识别盲区,提升监管有效性。

2. 基于风险迁移原则,探索建立政府责任的动态调整机制

第一,加强立法规划动态管理。处理好养老保险领域风险快速变化与法律稳定性之间的矛盾关系,统筹基本养老保险立法规划管理,稳妥推进修订工作,增强法律法规适用性。第二,做好中长期财政规划动态管理。将风险精算技术纳入中长期财政规划,科学预测未来30—50年的养老金支出风险,实现财政中长期支出“显性化”和预算跨期均衡。第三,建立制度参数动态管理。在充分了解风险变迁规律的基础上,按照养老金远期收支平衡的目标,逐步动态调整缴费率、法定退休年龄、目标替代率等参数,增加制度的自我平衡能力。

3. 基于风险分配原则,科学分担和匹配政府责任

第一,建立明确的中央与地方责任分担机制。逐步上调基本养老保险财政事权和支出责任,适当加强中央在养老保险等方面的事权,使中央政府责任与实现全国统筹之后的基本养老保险领域风险相匹配。第二,加快推进全国统筹。在中央调剂金实施阶段,根据各地风险分布下解“调剂金”。在实现全国统筹后,根据各地的人口结构、财政收入、抚养比、财政转移支付情况等测算风险分布,实现中央和地方责任科学划分。第三,加强政府责任的法制保障。推进政府职责法定化,改变依靠政策文件来规范基本养老保险的现状。建议将《社会保险法》定为上位法,另行制定《基本养老保险条例》,进一步明确各级政府、各级经办机构的责任主体地位以及

各主体之间的权利义务关系。

4. 基于风险管控原则,提升政府风险处置和化解能力

第一,健全内部控制体系。通过加强组织机构控制、业务运行控制、基金财务控制、信息系统控制,消除基本养老保险运营过程中的各类风险隐患。第二,研究出台基本养老保险转轨成本的风险化解方案。明确将政府作为第一责任主体,科学制定中央和地方政府对历史欠账的责任分担比例,实现由财政暗补到财政明补的转变。探索通过动用战略储备金、分期划拨国有资产收益、新设相关税种等方式,化解隐性债务风险。第三,完善政府激励约束机制。探索建立风险负面清单考核制度,把防范化解养老保险征缴管理、收支管理、投资管理、信息系统建设等方面的风险纳入地方政府考核内容。

注释

①《2020年全国一般公共预算支出决算表》,财政部网站,http://yss.mof.gov.cn/2020zyjs/202109/t20210917_3753571.htm。②郑功成:《多层次社会保障体系建设:现状评估与政策思路》,《社会保障评论》2019年第3期。③《2020年度人力资源和社会保障事业发展统计公报》,人力资源和社会保障部网站,http://www.mohrss.gov.cn/SYRlzyhshbzb/zwgk/szrs/tjgh/202107/t20210726_419319.html,2021年7月26日。④杨良初:《社会保险制度可持续性研究的几个问题》,《财政科学》2020年第5期。⑤刘尚希:《中国财政风险的制度特征:“风险大锅饭”》,《管理世界》2004年第5期。⑥刘尚希:《基于公共风险重新定义公共产品》,《财政研究》2018年第8期。⑦华颖:《德国2014年法定养老保险改革及其效应与启示》,《国家行政学院学报》2016年第2期。

责任编辑:海玉

The Research on the Optimization of Government Responsibility in the Field of Basic Pension Insurance System from the Perspective of Risk

Lu Duan

Abstract: Optimizing government responsibility is the key to the reform and development of China's basic pension insurance system. At present, all kinds of internal and external risks faced by China's basic old-age insurance are increasing, and the problems such as unclear positioning of government responsibility, unreasonable division of responsibility and solidification of responsibility are becoming more and more obvious, which are not conducive to the basic pension insurance to resist risks, and may even derive new risks. Therefore, we should examine the government responsibility in the field of basic pension insurance from the perspective of risk, optimize the responsibility division mechanism of central and local governments, establish a dynamic adjustment mechanism of government responsibility, and improve the anti risk ability of basic pension insurance in accordance with the principles of risk cognition, risk change, risk distribution and risk control.

Key words: basic pension insurance system; government responsibility; risk