

公共养老金“系统改革”的国际实践与反思

王新梅

【摘要】 本文的目的是跟踪和梳理在过去20年里，公共养老金“系统改革”的理论与实践历程以及国际最新动态与教训，详实全面地考察我国的养老金改革与世界各国有何不同，为中国养老金顶层设计提供切实的参考。我们发现：公共养老金“系统改革”的主要推动人之一 Robert Holzmann 于2013年公开承认这项改革的理论依据是错误的；没有一个发达国家采用这项改革措施；实施了这项改革的38个发展中国家中的绝大多数都撤回了。相比之下，自2015年起实施的机关事业单位的养老金改革，使中国成为唯一大规模推进强制缴费的积累制养老金的国家。

【关键词】 公共养老金；系统改革；积累制养老金

一、前言

2013年6月，在世界银行推出公共养老金“系统改革”将近20年后，在1997—2011年期间曾为社会保护与劳动部门负责人、世界著名养老金经济学家 Robert Holzmann，在《国际社保评论》（*International Social Security Review*）发文对于这项改革方案的两个核心理论依据公开认错：“当时推行系统改革是因为认为积累制可以解决人口老龄化问题，但是现在，全球的养老金经济学家都普遍认识到这个主张是错误的，积累制没有这个功能”。接下来对于资本市场的基金回报率问题，他说：“对于基金的高回报率可以独立于人口老龄化、在未来也能保持下去的假设也是错误的”；因此，“解决人口老龄化对养老金财政影响的办法只有三个：提高缴费、降低给付、推迟开始领取养老金的年龄。这个原则既适用于现收现付制也适用于积累制”。^①Holzmann 是一位持续从事养老金研究的经济学家，他在世界银行任职期间，是世界银行实施公共养老金系统改革最轰轰烈烈的时期。^②另外，在2017年10月15日中国社会科学院人口与劳动经济研

【作者简介】 王新梅，中国社会科学院人口与劳动经济研究所助理研究员。主要研究方向：养老金经济学。

- ① Robert Holzmann, "Global Pension Systems and Their Reform: Worldwide Drivers, Trends and Challenges," *International Social Security Review*, 2013, 66(2).
- ② 王新梅、约翰·威廉姆斯、穆罕默德·詹索伊：《发展中国家的养老金改革：反思正在涌现的问题》，《比较》2017年第1辑；Mark Dorfman, Robert Palacios, *World Bank Support for Pension and Social Security*, Social Protection and Labor Discussion Paper, No.1208, Washington D. C., World Bank, 2013.

究所举办的“养老金改革：国际动态与中国实践”国际学术研讨会上，国际著名的养老金经济学家高山宪之在演讲中说：“完全同意 Holzmann 的这个结论”，并详实地分析了世界银行 1994 年养老金模型的问题。他指出世界银行的这个模型“没有基于坚实的科学证明，它更是一个基于市场至上主义教条的宣言，离一个基于科学证明的经验（实证）研究差的很远”，并且“采用 94 报告的模型改革了养老金制度的国家确实常常面临严重的混乱。”^①

在这样的背景下，中国目前改革的理论与实践与国际动态形成了鲜明的对比。自 1997 年起“积累制可以应对人口结构老龄化”一直是中国公共养老金制度设计的一个核心依据。因此，在 2015 年的机关事业单位养老金改革中，启动了更大规模的缴费率为 20% 的强制参保的积累制，显著高于企业基本养老保险中的 8%。显然，目前中国是世界上唯一在 2008 年金融危机之后还大规模推行强制缴费积累制养老金的国家，并且在世界上百年养老金的历史中也没有一个国家曾经实施过这么高的缴费率。与此同时，针对一直以来大多数中国老年人领到的公共养老金还不到农村最低生活保障水平的 1/3 的现状，没有相关制度设计。此处呈现出一个矛盾：这些老年人的子女的缴费没有被其正处于收入困境的父母领取到，而是要被优先投入到资本市场。并且，我们并没有看到与上述失败的国家相比，中国有特殊的优势能保障强制缴费的积累制成功。因此，中国需要全面深入地盘点养老金改革的国际教训。

本文的目的是跟踪和梳理在过去 20 年里，公共养老金“系统改革”的理论与实践历程及国际最新动态与教训，详实全面地考察我国的养老金改革与世界各国有何不同，为中国养老金顶层设计提供切实的参考。

公共养老金（public pension）是指政府直接管理运营的、面向全体国民的终身按月支付的养老金制度。通常由两部分组成：防止老年贫困的社会养老金（social pension）等和覆盖中高收入群体的收入比例养老金（earning-related pension）。在经合组织（OECD）的分类中，分别叫做第一层和第二层养老金。与之相对的是私人养老金（private pension），最常见的是职业、企业年金、商业养老保险、个人养老储蓄等，属于自愿的市场行为，是第三层养老金。在发达国家，职业、企业年金的参保者主要是中高收入者，养老金的领取模式主要是一次性支取。国家对于公共养老金直接承担给付责任，但是对于私人养老金则没有这个责任。

公共养老金的“系统改革”起始于 1981 年的智利。自 1994 年世界银行出版了《防止老龄化危机》（Averting the Old Age Crisis）之后，这项改革被世界银行等国际金融机构广泛地推广到发展中国家。国际学术界对于公共养老金的“系统改革”（systemic reform of public pensions）有着明确的定义，是指基于世界银行的养老金理论，把公共养老金的筹资模式由现收现付制转变为预筹积累制，积累的养老基金由私人的基金公司来运营管理，给付模式由给付确定型变为缴费确定型（即个人账户）。^②筹资模式转为积累制之后，参保者需要自己决定如何把

① 高山宪之：《再评世界银行 1994 年〈应对老龄化危机〉：客观质疑与理性启示》，《社会保障评论》2017 年第 4 期。

② 公共养老金的“系统改革”，在 2000 年前后的早期的文献中多被称为“结构改革”（structure reform, fundamental reform）。但是，无论称呼如何变化，其核心内容和含义没有任何变化，只是在近些年，国际养老金学术界更多地使用“系统改革”这个概念。与之相对应的改革模式叫做“参数改革”（parametric reform），是指不改变养老金的筹资模式，只是提高缴费率、加强缴费与给付的联系、提高开始领取养老金的年龄、导入自动调节机制等。

积累的缴费投资到资本市场；退休时他们将得到一笔把自己积累的养老基金和投资收益加总后的养老基金；之后，他们需要与提供年金化养老金的公司签约，把这笔养老基金兑换成按月终身领取的养老金。这样，参保者未来能领到的养老金的多少，将取决于资本市场的收益状况（特别是退休时点的状况）、基金运营成本的高低、参保者投资技能的高低、年金化时兑换成本的高低等。与不改变筹资模式，只是提高缴费率、延迟退休等的参数调整相比，“系统改革”给一个国家养老金制度以及经济、社会带来的震荡要大得多，因此属于一种激进的改革模式。这种社会震荡在智利体现为2016—2017年期间爆发的三次超百万人的抗议游行（见下文），在匈牙利体现为政权的更迭。匈牙利在2011年废除系统改革时，伴随了执政党由实施系统改革的政党变成了反对这项改革的政党。^①

这种激进的改革模式在1994年被世界银行推出后，立刻引起了持续了10多年的全球性养老金大辩论，并遭到了发达国家经济学家的严厉批判。^②其结果是在过去20多年的全球性公共养老金制度的改革中，没有一个发达国家采用世界银行的改革模式。^③尽管很多发达国家的人口老龄化程度无论是现在还是未来都比发展中国家高，而且发达国家都有高度发达的资本市场和严密完善的监管机制，比起发展中国家来说，系统改革成功的可能性更高。

因此，世界上实施了公共养老金系统改革的国家全部都是发展中国家（包括中国在内共有38个）。然而，从2008年的金融危机开始到现在为止，其中已经有21个撤回了，其他的还未撤回的国家也基本都面临困境。^④另外，根据高山宪之，^⑤尽管动机和背景与世界银行不同，早在世界银行推行系统改革之前，发达国家中也有两个尝试用积累制替换一部分现收现付制公共养老金的国家，即英国（1986年）和日本（1966年），现在两国也都废除了这个制度。因此，用积累制替换现收现付制公共养老金的改革，无论在发展中国家还是发达国家都出现了全面的溃败。

本文不把日本和英国的看起来类似于世界银行改革模式的实践等同于系统改革，主要是因为理论依据不同。日本和英国从没在理论上认为一个国家的公共养老金的筹资模式应该是积累制，当时只是简单地认为部分状况较好的企业可以尝试用积累制提供部分公共养老金，并且从一开始实施的就是可退回现收现付制的积累制；而世界银行是把积累制当作应对人口老龄化问题的必要措施，未打算过要退回现收现付制。而发展中国家的改革则是基于世界银行的理论实施的。这一点是日本和英国的部分积累制与发展中国家基于世界银行的理论所实施的部分积累

① 这个信息来源于作者参加的世界银行举办的2015年“养老金核心课程”（Pension Core Course）上世界银行养老金部门的现任负责人 Robert Palacios 的演讲。

② 高山宪之：《全球性养老保障制度的最新争论与改革动向》，《经济研究资料》，2003年第4期；Alicia Munnell, *A Bird's Eye View of the Social Security Debate*, CRR issue in brief, No. 25, Center for Retirement Research at Boston College, 2004; Nicholas Barr, Peter Diamond, *Reforming Pensions: Principles and Policy Choices*, Oxford University Press, 2008.

③ OECD的高级研究员 Anna D'Addio 把每一个发达国家公共养老金的筹资模式给笔者当面进行了一一确认。笔者又在对美国的 Alicia Munnell 和日本的高山宪之进行访谈时，进一步核实了这个问题。最后，这个结论在笔者2016年发表在“International Social Security Review”的论文中，得到了这个杂志的认可。

④ 王新梅、约翰·威廉姆斯、穆罕默德·詹索伊：《发展中国家的养老金改革：反思正在涌现的问题》，《比较》2017年第1辑。

⑤ 高山宪之：《积累制养老金：日本的经验和教训》，《比较》2017年第1辑。

制之间的本质不同。另一个区别是强烈程度不同，世界银行推行的是强制参保的全部积累制，多数国家未能实施全部积累制主要是因为无法解决转轨成本；而日本和英国实施的是自愿参保的部分积累制。

2014年底，当时的财政部长楼继伟宣布企业职工基本养老保险的个人账户不再做实，需要转为名义账户制。当时只是简单地解释为没有资金实力解决转轨成本问题。2017年6月政府公布了企业与机关事业单位基本养老保险中的个人账户2016年记账利率为8.31%。这些动向标志着政府已经深刻地意识到了养老金系统改革的不可持续性，并正在考虑着向名义账户转型；但是迄今为止，一直没有给出一个详细具体的解释。本文从国际养老金改革的理论与最新动态的角度，为中国为什么需要实施这样的转型提供了一个全面切实的说明，因此有利于助力政府在推进下一步养老金改革时，取得百姓对于新的改革方向的认同和支持。

二、发展中国家公共养老金“系统改革”的失败

（一）系统改革的样板国的困境

智利是第一个实施了系统改革的国家，于1981年把现收现付制的公共养老金全部转换成了私人经营管理的积累制养老金，也是世界银行推行系统改革的主要样板国。至少到2005年为止，智利还被Holzmann在总结世界各国的养老金改革状况的国际会议上评价为模范（role model country）。^①然而，当时智利养老金改革总统顾问委员会的主席Bravo与日本养老金改革的核心设计者高山宪之都发现，作为公共养老金制度的替代物，智利的积累制养老金在理论上或在实践中，都存在着很多重大的缺陷和障碍。^②例如，运营成本过高、收益率波动幅度巨大、实际收益率在90年代是负值等。但是，那时大家关注的焦点主要是如何解决转轨成本、实现投资运营、降低运营成本等。收益状况不尽人意的的问题并没有引起政府的充分重视。智利养老金的覆盖率自导入积累制之后下降了，反映出百姓对积累制没有太大信心，但是一直还没有到爆发抗议游行的程度。

直到近几年，智利的积累制养老金制度的发育才进入成熟期，即越来越多的老年人的退休金开始主要来自于积累制。此时，大家才切身体会到，积累制所能提供的待遇水平非常低。于是出现了学者、广大民众与政府之间激烈的意见冲突和大规模游行。这个冲突的严重程度使得世界银行都开始担心智利模式会失败。^③

首先在学术界出现了激烈的争论和意见分歧，体现在2014—2015年的养老金改革总统顾问委员会报告上的结果是：24名委员中有一半主张全部或部分退回现收现付制。一些委员提议

① Robert Holzmann, *An International Perspective on Pension System and Reforms*, 世界そして日本の年金 — 世銀・OECDとともに考える年金制度改革 —, Tokyo, September 2, 2005.

② Jorge Bravo, *The Chilean Pension System: A Review of Some Remaining Difficulties after 20 Years of Reform*, International Seminar on Pensions, Organised by Project on Intergenerational Equity Institute of Economic Research, Hitotsubashi University, 2001; 高山宪之：《全球性养老保障制度的最新争论与改革动向》，《经济研究资料》2003年第4期。

③ 《智利养老金如何从典范落得人人诟病》，新浪财经：<http://finance.sina.com.cn/roll/2016-09-29/doc-ifxwkvys2337900.shtml>, 2016年9月29日。

这个现收现付制为缴费确定型（即瑞典模式）而不是过去的给付确定型。^①这24名委员由8名国际专家和16名国内专家组成。其次爆发了数次全国性大规模的抗议游行，民众要求取消积累制。最近的一次发生在2017年3月26日，有200万人参加抗议游行，仅首都的圣地亚哥就有80万人参加。另外，在2016年7月和8月也爆发了上百万人的大游行，出动了15万警察。^②抗议游行的主要原因是养老金给付过低，91%的养老金领取者领到的养老金不及智利最低工资的62%。中产阶层拿到的养老金虽然高于最低工资，但是替代率仅为23%左右^③，因此游行队伍中有很多中产阶层的身影。公共养老金的替代率，对于发达国家中等收入的人来说，通常为40%—55%。^④造成待遇水平过低的一个主要原因是智利的养老金运营成本一直过高。2016年9月13日的《日本经济新闻》报道说，智利养老金的名义收益率为8%，而运营成本是5%，基金公司在其中赚取暴利的可能性非常大，因为发达国家企业年金的运营成本通常在2%左右。

智利的养老金改革主要是受美国芝加哥大学市场主义思潮的影响，当初改革委员会的成员也主要是从美国留学回国的。^⑤现在看来这项改革虽然无法给智利的国民提供切实的养老保障，但是给另一些群体带来了（丰厚的）收益。首先给国内外的基金公司带来了巨大商机和高额的利润。其次缓解了美国婴儿潮人口的退休给股票价格带来的下跌压力。美国的资本市场大约从世纪之交开始，面临卖股票的人大量增加而带来的股价下跌压力。这是因为在1946—1964年期间出生的婴儿潮人口开始逐步到达退休年龄，大量的老年人需要出售手中的股票债券等以应对老年生活的需要。此时如果其他国家的养老基金能够大量进入美国股市的话，就会有助于缓解这个压力。实际上，实施了系统改革的拉美各国确实把养老基金的一部分投资到了美国。因为缴费由政府强制征收，养老基金的积累非常迅速，而通常发展中国家资本市场的发育速度低于基金的增速，很快就出现了“鱼大池子小”的问题。此时，他们必须要把部分基金投资到国外的资本市场。^⑥

系统改革下的强制缴费与传统的自愿参保有本质区别。自愿参保时，政府不需要为养老基金的保值增值负责，参保是市场行为、由市场调节。参保者可以根据市场收益状况或家庭的生活需要等调整缴费额，并且可以在金融资产与房地产等实物资产之间进行选择和调整。这样，资本市场上养老基金的供给量具有很大弹性。而在强制缴费时，政府必须要为基金的收益负责，同时供给量又失去了弹性，政府很快就需要面对巨额资金的增值问题。

智利是世界银行等国际组织最不希望看到改革失败的国家。如果样板国取消了积累制，那将标志着系统改革彻底失败。在国际学术界甚至也出现了自相矛盾的现象。Barr曾是2014—

① Nicholas Barr, Peter Diamond, "Reforming Pensions in Chile," *Polityka Społeczna*, 2016, (1); Chile Presidential Advisory Commission on the Pension System (the Bravo Commission), *Executive Summary*, www.comision-pensiones.cl, 2015.

② 《智利养老金如何从典范落得人人诟病》，新浪财经：<http://finance.sina.com.cn/roll/2016-09-29/doc-ifxwkvys2337900.shtml>，2016年9月29日。

③ 替代率根据新浪财经提供的数据计算而得。参见《智利养老金如何从典范落得人人诟病》，新浪财经：<http://finance.sina.com.cn/roll/2016-09-29/doc-ifxwkvys2337900.shtml>，2016年9月29日。

④ OECD, *Pensions at a Glance: OECD and G20 Indicators*, OECD, Paris, 2015.

⑤ 这个信息来源于作者参加的世界银行举办的2015年“养老金核心课程”上 Robert Palacios 的演讲。

⑥ 这个信息来源于在世界银行举办的2015年“养老金核心课程”上，笔者对来自拉美国家的代表的访谈。

2015 年智利养老金改革委员会的成员之一，他在 2016 年发表短评（与 Diamond 合写）指出：智利应该继续实施积累制。这两位国际著名的经济学家在过去 20 年中，一直都在从各个角度深刻地批判着世界银行的系统改革，然而这一次却得出了相反的结论。^① 由于这次他们并没有详细阐述为什么智利可以不必遵循他们所展示过的公共养老金制度的基本原则，所以，对于已经熟知他们的养老金理论的读者来说，难以认为他们的这篇短评具有说服力。并且，在这篇短评发表的几个月之后，智利就爆发了百万民众的抗议游行。

（二）多数国家已取消系统改革

系统改革的困境不仅发生在智利，实际上遍布全球。

拉美有 14 个国家实施了这项改革，到 2016 年为止已经有 7 个撤回了。其中 2 个（阿根廷、玻利维亚）彻底废除，2 个（尼加拉瓜、厄瓜多尔）在 2000 年左右立法后一直没有付诸实施，3 个（秘鲁、乌拉圭、哥伦比亚）部分终止了积累制。^② 另外，拉美国家养老金制度的覆盖率，自导入积累制之后，不但没有扩大，反而一直在缩小。21 世纪初的覆盖率低于导入积累制时的 20 世纪 90 年代，2010 年之后的覆盖率又低于 21 世纪初。^③

中东欧有 14 个实施了这项改革的转轨国家，到 2016 年为止已经有 12 个撤回了。其中 3 个（匈牙利、波兰、捷克）彻底废除，9 个（马其顿、爱沙尼亚、立陶宛、罗马尼亚、拉脱维亚、克罗地亚、斯洛伐克、俄罗斯、保加利亚）部分撤回。中东欧地区撤回的国家的比重比拉美地区高得多。中东欧地区实施这项改革时间最短的国家是捷克，2013 年立法通过后，2014 年就彻底废止了。捷克也是这个地区最晚开始实施这项改革的国家。欧亚大陆国家中完全复制了智利模式的国家是哈萨克斯坦，即把原来的现收现付制养老金全部转换成了积累制。这个国家主要把养老基金投资到了美国的雷曼兄弟等，因此损失惨重，不得不在 2014 年彻底取消了积累制，撤回到了现收现付制。^④ 与拉美地区不同的是，因为考虑到转轨成本难以消化，加之世界银行给这个地区的用于解决转轨成本的援助贷款比拉美地区要少，所以中东欧国家采用的都是部分积累制，这样积累制的缴费率比拉美国家要低得多。^⑤ 拉美国家很多都超过了 10%，而中东欧则多数为 2% 或 6% 左右，斯洛伐克最高，为 9%。

在撤销系统改革的过程中，这些国家对于个人账户的处理方式如下：在部分撤回的国家，一些国家允许参保者在积累制与现收现付制养老金之间自愿选择，另一些国家降低了积累制的缴费率，相应地提高了现收现付制养老金的缴费率；全部废除了系统改革的国家中，阿根廷、玻利维亚、匈牙利、波兰等则是由政府直接接管了个人账户里积累的基金，把这些基金收归国有。

① Nicholas Barr, "Reforming Pension: Myths, Truths, and Policy Choices," *International Social Security Review*, 2002, 55(2); Nicholas Barr, Peter Diamond, *Reforming Pensions: Principles and Policy Choices*, Oxford University Press, 2008.

② 王新梅、约翰·威廉姆斯、穆罕默德·詹索伊：《发展中国家的养老金改革：反思正在涌现的问题》，《比较》2017 年第 1 辑。

③ 参见 Rafael Rofman, Ignacio Apella, Evelyn Vezza, *Beyond Contributory Pensions: Fourteen Experiences with Coverage Expansion in Latin America*, Washington, D. C., World Bank, 2015.

④ 哈萨克斯坦的养老基金在美国金融危机中损失惨重的信息来源于，在 2012 年 8 月 20—21 日中国社科院人口所召开的“人口红利与社会经济发展”国际研讨会上，对日本大学人口研究所所长小川直宏教授的访谈。

⑤ Dragos Adascalitei, Stefan Domonkos, "Reforming against All Odds: Multi-pillar Pension Systems in the Czech Republic and Romania," *International Social Security Review*, 2015, 68(2).

由此可见,因为系统改革中的个人账户是对原来的公共养老金的替换,所以取消了系统改革后,个人账户所积累的资产就顺理成章地回到政府手中,变成公共养老金的一部分。

三、发达国家的积累制养老金

(一) 积累制下的公共养老金

Holzmann 在一次总结世界养老金改革状况的演讲中说:“日本有高度发达的金融市场、严密完善的市场监管制度,可以成功地实施任何一款养老金制度,问题只是利益相关者等是否同意。而我们(世界银行)的一些客户国也跟我们说想把现收现付制换成积累制,我们则无法同意,因为他们不具备条件,也没有最低限度的资本市场”。^①然而,实际情况与 Holzmann 的预想大相径庭,日本于 2013 年不得不废除实施了 47 年的最大的积累制养老金:厚生年金基金。原因之一是除了经济高度增长期之外,投资回报远低于预期,到 2011 年 10 月为止,约有 60% 的参保者连本金也没能保住。^②英国在 1986 年尝试过的类似日本的制度现在也不存在了。^③至此,用积累制提供公共养老金的实践,在发达国家消失殆尽。

现在,发达国家不存在政府用积累制提供不允许失败的公共养老金的情况,即使是自愿参保的模式也没有,更不用说强制参保了。不仅如此,即使是企业年金或私人性质的养老金,也极少用强制参保的积累制,使用的国家仅限于:瑞典、澳大利亚、瑞士、挪威、英国。本文不把瑞典在 1999 年采用的强制缴费的、费率为 2.5% 的积累制养老金也归类为系统改革。因为瑞典的这个积累制养老金与发展中国家采用的系统改革有着本质的不同。发展中国家是期待用积累制提供稳定的、不会、也不允许失败的公共养老金。当这个积累制养老金失败时,这些国家都需要重新设计和构建公共养老金。而瑞典的强制缴费的积累制养老金,在性质与功能上与澳大利亚等的企业年金相类似,即使失败也不需要政府承担损失,同时不会引发对公共养老金制度的重建。

美国的积累制企业年金一直是自愿参保,虽然后来启动了要求雇主自动加入制度,但是也仅限于新参加工作的人,同时雇员可以自愿选择退出。另外美国的公共养老金余额储备从未投资到资本市场,只是购买非流通的国债。从其性质上来说,这种从不离开政府账户的资金运营方式属于现收现付制,因为其仍然是一种靠当代年轻人支撑的制度。这一点是 OECD 养老金部门的前任负责人 Edward Whitehouse 在世界银行 2015 年“养老金核心课程”上特别强调的。

尽管到 2013 年 Holzmann 才公开承认积累制不具有应对人口老龄化的功能,但是积累制具有应对人口老龄化功能这一结论早在 1994 年世界银行开始推行系统改革之初,就遭到了发达国家经济学家们的普遍质疑和反驳。在过去 20 多年的全球性养老金改革中,就像事先都商量好了似的,没有一个发达国家采用系统改革。原因之一是发达国家之间基本上没有信息不对称

① Robert Holzmann, *An International Perspective on Pension System and Reforms*, 世界そして日本の年金 — 世銀・OECD とともに考える年金制度改革 —, Tokyo, September 2, 2005.

② 高山宪之:《积累制养老金:日本的经验和教训》,《比较》2017 年第 1 辑。

③ 这个信息来源于对高山宪之教授的访谈。高山宪之教授对各种类型的日本积累制养老金进行了全面详细介绍和分析。参见高山宪之:《积累制养老金:日本的经验和教训》,《比较》2017 年第 1 辑。

的问题,这一点与发展中国家的状况形成了鲜明的对比。发展中国家存在着严重的信息不对称问题,在公共养老金筹资模式的选择问题上,主要的信息来源地是国际金融机构和邻国。因而对于这个相当复杂的主题以及发达国家的养老金制度的实际状况,在理解上出现了关键性的误解和偏差。例如,错把美国资本市场上自愿参保的养老基金,等同于系统改革中强制缴费的养老基金。前者担当的是私人养老金的职能,而后者则是公共养老金的职能。

一些中国学者轻易地把新加坡的中央公积金制度当做成功的案例。然而实际情况是,新加坡自1955年实施了缴费率为36%的积累制社保基金制度以来,基金的年收益率仅是2.5%,然而工资增长率约有5%。在这种情况下,其公共养老金的替代率逐年下降,这个制度无法提供一个适当水平的养老保障,不是一个称职的公共养老金制度。^①另外,政府直接经营养老基金的模式与发达国家市场经济的基本原则相冲突,因此,尽管中央公积金制度已经有60多年的历史了,却一直没有发达国家效仿。

(二) 积累制下的企业年金

发达国家雇主发起的企业(职业)年金,既有用现收现付制、也有用积累制、还有用现收现付制与积累制相结合的模式来运营的。很多发达国家的企业年金是用积累制运营的,绝大多数是自愿参保。在日本,规模最大、覆盖面最广的企业年金是用现收现付制运营的,称为“一次性退职金”,覆盖面有75%,养老金给付额相当于10—12年的公共养老金。^②其覆盖面远高于其他发达国家用积累制运营的企业年金。因此日本人的退休金收入的绝大部分来自于现收现付制养老金。从20世纪90年代开始,日本也考虑过是否应该效仿美国的401K制度,把企业年金的运营由现收现付制转换为积累制,但是因为当时日本股市的泡沫破裂,各种积累制养老金的运营状况都已经在恶化,所以国民对于积累制没有什么兴趣。^③另外,日本属于储蓄率过高的国家,也没必要进一步提高储蓄率。并且近年来日本还出现了AIJ金融欺诈事件。这导致到2011年10月份为止,积累制养老金的参保者中60%的人连本金也没保住。因此,现在日本的类似美国401K的积累制养老金的税收优惠幅度相对较低,基金规模也非常小,参保者主要是能负担得起市场风险的中高收入者中的一少部分人。^④

在过去20多年的养老金改革中,一些发达国家也推广积累制,但是其功能都仅限于对公共养老金的补充,基本上只是提供一些税收优惠政策,参保者也几乎都是中高收入者,且参保者自己承担市场风险。因此总体来看,许多发达国家的积累制企业(职业)年金的规模都不怎么大,甚至很小。从覆盖率的角度来看,参加企业(职业)年金的人占15—64岁工作人口的比例如下。^⑤西班牙:3.3%,葡萄牙:3.2%,新西兰:7.2%,卢森堡:5.2%,意大利:7.4%,法国:20.2%,加拿大:25.7%,奥地利:15.1%,英国:30%。这一点反映出这些国家的老年人的私人性质养老金收入的多样性,除了来自企业(职业)年金的收入之外,不动产等其他收

① 这个信息来源于作者参加的世界银行举办的2015年“养老金核心课程”上Robert Palacios的演讲。

② 高山宪之:《积累制养老金:日本的经验和教训》,《比较》2017年第1辑。

③ 资料来源于2017年1月对日本驻华大使馆公使高见博的访谈。

④ 资料来源于2017年1月对日本驻华大使馆公使高见博的访谈。

⑤ OECD, *Pensions at a Glance: OECD and G20 Indicators*, OECD, Paris, 2015.

人来源所占的比重可能相对较多。

美国的企业年金目前处于改革后的缴费确定型401K与传统的给付确定型制度并存的状态。Munnell发表了关于这两个制度的收益率的比较结果,指出“在1990—2012年期间,缴费确定型的401K收益率比给付确定型企业年金的收益率低0.7个百分点。^①而私人养老储蓄性质的个人账户(IRAs)的收益率比401K的收益率还要低很多”。因此,用发展401K或私人养老金来弥补公共养老金在未来给付水平下降的实践,在美国并不那么尽如人意。从波士顿学院退休研究中心的网站所发布的文章中可以看出,Munnell反复提醒和强调政府和国民对于未来的养老金收入状况不可以掉以轻心,否则会后悔。并且她积极推荐大家采用延迟退休或者以房养老等其他的辅助措施。

英国在尝试了用积累制提供部分公共养老金而失败之后,于2012年又开始尝试对于部分雇员要求雇主自动加入的积累制企业年金制度,但是雇员可以自愿退出。这个制度的缴费率在2012年为:雇员雇主各自1%,政府补贴0.25%,计划到2018年为雇员3%、雇主4%、政府补贴1%。对于这个制度的实施,美国波士顿退休研究中心研究员的评论是:这是个“野心勃勃”的制度,对其结果我们“拭目以待”。^②

(三) 美国对积累制功能的理解

对于积累制是否可以应对人口结构老龄化问题,在美国也发生过激烈的辩论。养老金经济学家Munnell说:解决人口老龄化问题,不存在灵丹妙药。她具体指出,在计算资本的回报率时,迄今为止都没有把风险计算进去,而现在越来越多的专家都同意应该把风险也考虑进去。控制了风险之后的投资回报率,将不太可能使积累制下的养老金财政的可持续性比现收现付制好。^③

Munnell领导着美国最大的养老金研究中心,她也曾经是白宫的顾问。当年布什总统打算利用自己的政治资本把美国的公共养老金部分私有化时,她写了一系列的文章,坚决反对,认为没有丝毫可商量的余地。最终,美国的私有化改革只停留在提案阶段就终止了。笔者2014—2015年在她的中心做访问学者时曾向她咨询过这个问题,尽管已经是10多年前的事情了,依然可以从她的语气中,感觉到美国当年的“硝烟”。她说:“凭什么美国的公共养老保障要倒退到智利的水平?美国是发达国家!”

美国这个典型的崇尚市场经济的国家,整个公共养老金制度(包括余额储备)却与资本市场没有丝毫关系,筹资模式严格地限定在现收现付制的范围内。因此,即使2008年金融危机给美国的职业年金和各种私人养老金造成了巨大的损失,但是其公共养老金仍安然无恙。政府与市场之间的界限清晰分明:私人性质的养老金由市场做,但是公共养老金只由政府做,以保障国民的老年生存安全。

① Alicia Munnell, *Investment Returns: Defined Benefit VS. Defined Contribution Plans*, http://crr.bc.edu/wp-content/uploads/2015/12/IB_15-211.pdf, 2015.

② Steven Sass, *The U. K.'s Ambitious New Retirement Saving Initiative*, CRR Issue in Brief, No. 14-5, Center for Retirement Research at Boston College, 2014.

③ Alicia Munnell, *A Bird's Eye View of the Social Security Debate*, CRR Issue in Brief, No. 25, Center for Retirement Research at Boston College, 2004.

四、易混同的类型完全不同的养老金制度

概念接近,但是性质完全不同的养老金制度的混同,常常出现在一些论述养老金的文章中。

(一) 两种不同的积累制养老金

从与公共养老金的关系的视角来考察,有两种性质完全不同的积累制养老金。一个是公共养老金的替代,即发展中国家的系统改革下强制缴费的积累制养老金;对于基金的投资损失,国民会追究政府的责任。另一个是公共养老金的补充,即发达国家的积累制养老金,基本上都是自愿参保,极少数是强制参保;政府不需要为投资失败承担直接责任。

作为公共养老金的替代物的积累制养老金,功能上是用来保障老年人基本生活的安稳或最低生存需要。这样的积累制养老金是不允许出现投资失败的,否则就会直接威胁到老年人的生存或基本生活的安稳。因为这样的积累制养老金都是由政府强制要求参保的,所以政府在一定程度上必须对其结果负责。而资本市场有着自己的运行规则和结果,不是政府及市场参与者能左右的。因此,当预期收益与实际状况差距太大,或老年人的生存受到威胁时,就容易引起百姓追究政府责任的抗议和社会动荡、政权更迭或者公共养老金制度的重建。这就是系统改革下的积累制养老金。

到目前为止,这项改革的倡议者和实施者都只是想当然地认为资本市场尽管高风险、高成本,但是也有能力提供稳定的、不低于或高于原来现收现付制的保障水平的养老金给付。然而这个想当然的结果,并没有在发达国家公共养老金的历史中得到印证,因为保障了老年人 100 多年基本收入稳定的是现收现付制养老金,而不是积累制。此外,因每个国家养老金发展的历史不同,公共养老金所承诺的养老金待遇水平在各个发达国家之间有些差异,而共同特点是所有的发达国家都保障了全体老年人的最低生存;在此之上,基本上都保障了中高收入者的公共养老金的替代率在 50% 左右。

发达国家的积累制养老金全部都是作为公共养老金的补充的,功能上提供辅助保障。这样的积累制养老金是允许失败的,参保者和政府双方都对可能的失败事先就有着充分的心理准备。即使失败了,还有公共养老金来保障老年人的基本或最低生活。发达国家的积累制养老金基本都是自愿参保,参保者也几乎都是能负担得起资本市场风险的中高收入者中的一部分。实施强制缴费的积累制养老金制度的国家,仅限于瑞士、瑞典、挪威、澳大利亚和英国。^①而且基本上这几国的缴费率比许多发展中国家系统改革下的积累制要低得多。总之,无论自愿还是强制缴费,政府都不承担或不需要承担市场失败的责任。例如,面对 2008 年的金融危机给各种养老基金造成的惨重损失,没有任何发达国家的政府直接赔偿损失。美国的老年人为了弥补金融危机给自己的企业或职业年金带来的损失,很多都在到达退休年龄之后,继续留在工作岗位,或者重新找工作。还有一些美国城市,例如底特律,因为无力支付过去所承诺的给地方公务员的职业年金给付,而不得不宣布破产,现在城市整体都荒芜了。

^① Xinmei Wang, et al., *Some Overlooked Key Characteristics of Systemic Pension Reform*, Working Paper of the Institute of Population and Labor Economics, Chinese Academy of Social Sciences, http://iple.cssn.cn/english/wp/201603/t20160302_2894477.shtml, 2016.

因此, 积累制养老金在功能上是作为公共养老金的替代物以提供基本生存保障, 还是作为公共养老金的补充物以提供辅助保障, 造成了发展中国家系统改革下的积累制养老金与发达国家的私人性质的积累制养老金之间的天壤之别。政府的承诺与百姓的期待对于这两种不同的积累制养老金完全不同。现在被各国取消撤回的是前一种, 而存活下来的是后一种。

(二) 两种性质不同的个人账户

在过去 20 多年的全球性公共养老金制度改革的实践中, 两种不同性质的个人账户同时被采用了。一种是系统改革中出现的积累制下的个人账户, 养老金的运营与给付责任变成了基金公司和参保者个人。这个模式起始于智利, 被世界银行推广到全球。另一种是保持筹资模式不变, 在依旧为现收现付制的情况下, 把养老金的给付方式变成缴费与给付一一对应的记账制的个人账户。这个制度与资本市场没有关系, 但是与人口老龄化与经济增长状况直接挂钩。^① 这个模式是由瑞典开发的, 公共养老金制度的运营和给付责任依旧是政府。此外, 德国和法国的公共养老金制度长期以来使用的点数制, 由于本质上与瑞典的个人账户相同, 所以本文把点数制与记账制归为同一类别。目前使用这两种制度的国家各 10 个, 共有 20 个。^②

记账制的个人账户由于在养老金的给付方式上可以做到缴费与给付一一对应, 所以在为了应对人口老龄化带来的财政危机而需要提高缴费率或鼓励延迟退休方面是非常得力措施。因为长期以来大多数发达国家实施的给付确定型现收现付制公共养老金, 都一定程度地具有在缴费者内部劫富济贫的机制, 即高收入者的替代率低于低收入者的替代率。^③ 在经济增长状况良好、人口老龄化程度较低、缴费率也相对较低的年代, 所有老年人的收入都能随着时间而增长的情况下, 这样的收入再分配机制可以运作得比较顺畅。而到了人口老龄化日益严重、缴费率多次被提高、养老金给付水平需要下调、并需要参保者尽可能多缴费并延迟退休的情况下, 传统的给付确定型养老金则难以调动中高收入者的积极性。于是, 瑞典开发出了现收现付制下的个人账户制度, 以解决政府与多数参保者之间的激励不兼容问题。

在 20 世纪 90 年代, 有不少养老金专家都认为个人账户只能适用于筹资模式为积累制的养老金制度。瑞典开发的记账制养老金使得个人账户制在现收现付制下也可以实施。这样就既避免了积累制养老金的各种弊端, 又解决了激励机制和养老金的可携带性问题。这两种类型的个人账户在 20 世纪 90 年代中期同时出现在世界公共养老金改革的舞台上。但是, 在过去 20 多年的公共养老金改革实践中, 现收现付制下的个人账户制被越来越多的国家所采用, 而积累制下的个人账户制则处于全面溃败而被淘汰的历程中。波兰、斯洛伐克等东欧国家在公共养老金制度的改革中曾经即采用记账制(或点数制)个人账户与积累制的个人账户相结合的体制。前者是为了防止早退休, 鼓励参保者多缴费, 后者是为了学习智利模式。但是经过了 10 多年实

① 关于瑞典模型的详细内容请参考高山宪之、王新梅的观点。参见高山宪之:《全球性养老保障制度的最新争论与改革动向》,《经济研究资料》2003 年第 4 期;高山宪之:《瑞典的税和社保费一体化征缴及个人身份证号码制度》, http://iple.cass.cn/shbzxzt/yjyts/ylbz/201711/t20171117_3746422.shtml, 2017 年;王新梅:《全球性公共养老保障制度改革与中国的选择:与 GDP 相连的空帐、比与资本市场相连的实帐更可靠更可取》,《世界经济文汇》2005 年第 6 期。

② 高山宪之:《全球性养老保障制度的最新争论与改革动向》,《经济研究资料》2003 年第 4 期;王新梅、约翰·威廉姆斯、穆罕默德·詹索伊:《发展中国家的养老金改革:反思正在涌现的问题》,《比较》2017 年第 1 辑。

③ OECD, *Pensions at a Glance: OECD and G20 Indicators*, OECD, Paris, 2015.

践之后,前者存活下来了,后者被全部或部分取消了。

无论是积累制下还是现收现付制下的个人账户,共同特点是无法直接像传统的给付确定型养老金那样实现“劫富济贫”的收入再分配。为了解决再分配问题,瑞典开发出了与记账制养老金相结合的最低养老金制度,当一个人能领到的公共养老金低于一定水平时,根据“收入鉴定”情况,可以从最低养老金制度中领到一定数额的养老金,其资金来源全部是税。^①另外,瑞典还有基于财产鉴定的住房补贴制度,也是保障老年人最低生活的一个重要组成部分。^②这样瑞典就既给中高收入者提供了多缴费和推迟退休的激励,也为低收入者提供了缓解老年贫困的最低养老金和住房补贴收入,从而完成了公共养老金进行收入再分配的使命。

与瑞典模式中的最低养老金制度相比,实施了系统改革的国家,财政收入被优先用于解决积累制个人账户所带来的转轨成本,难以顾及低收入群体的最低养老金问题。智利直到2008年才迫于民众的压力,开始实施最低养老金制度,此时已经是开始实施积累制个人账户的27年之后了。类似的问题也发生在中国,基本上每年用于做实积累制个人账户的财政投入远大于城乡居民养老金的给付总额。所以,与实行记账制个人账户的国家相比,实行积累制个人账户的国家,既无法给中高收入者提供缴费激励与预期收入,也难以有精力关照低收入群体。

(三) 混淆概念的后果

错把看上去类似、而本质完全不同的养老金制度混淆时,会导致养老金制度的顶层设计误入歧途。错把系统改革下的积累制养老金等同于发达国家长期存在的私人性质的积累制养老金,则无法理解为什么系统改革会被废除,为什么系统改革失败后都不得不重建公共养老金制度;而发达国家的私人积累制养老金也经常有各种失败,国家既不需要因此而重建其公共养老金制度,也没有因此而取消积累制养老金制度。另外,中国的一些养老金专家会继续以美国存在着大量的积累制养老金为理由,认为中国应该继续实施强制缴费的积累制养老金。

错把积累制下的个人账户混同于现收现付制下的个人账户后,会得出以下错误结论:因为智利的个人账户没能提供参保激励,所以瑞典的记账制个人账户也无法提供激励,即瑞典的记账制也是失败的。然而,实际状况是,瑞典的记账制在提供激励机制方面比较成功。智利失败是因为其筹资模式是积累制,与养老金的给付模式是否个人账户无关。

五、中国强制缴费的积累制养老金

以2015年启动的机关事业单位公共养老金改革为标志,在经济下滑的艰难处境中,中国在强制缴费的积累制养老金的建设上开启了一次改革,使得中国成为了最坚持强制缴费的积累制养老金的国家。以下通过国际比较,分析中国目前的积累制养老金与世界各国有何不同。

① 高山宪之:《全球性养老保障制度的最新争论与改革动向》,《经济研究资料》2003年第4期;高山宪之:《瑞典的税和社保费一体化征缴及个人身份证号码制度》, http://iple.cass.cn/shbzxzt/yjyts/ylbz/201711/t20171117_3746422.shtml, 2017年;王新梅:《全球性公共养老保障制度改革与中国的选择:与GDP相连的空帐、比与资本市场相连的实帐更可靠更可取》,《世界经济文汇》2005年第6期。

② OECD, *Pensions at a Glance: OECD and G20 Indicators*, OECD, Paris, 2015.

第一,强制积累制的缴费率之高,无论是从百年的养老金发展史上,还是从当今世界各国的养老金制度模式上看,都是例外。这个特点在当前的全球性养老金强制缴费积累制大溃败的环境下,更显得特别突出。^①在2015年机关事业单位公共养老金的改革中,中国启动了缴费率为20%的强制参保的积累制,公共养老金8%,职业年金12%。

发达国家中唯一大规模实施强制缴费的积累制的国家是新加坡,其中央公积金的缴费率为36%,包括养老、住房和医疗等保障。如果与新加坡的缴费规模相比较的话,我们需要把中国住房公积金的缴费也考虑在内。机关事业单位的住房公积金单位与个人各自缴纳12%,这样中国机关事业单位的强制缴费积累制的缴费率就是44%,比新加坡还要高8个百分点。另外,中国还有新加坡所没有的强制缴费的现收现付制的社保缴费32%,具体有:养老金20%、医疗9%、失业生育工伤三项合计至少3%。把现收现付制与积累制的社保缴费全部相加的话,总共为76%。

第二,财政投入规模大。上述的20%的强制参保的积累制养老金缴费中,可以说全部是财政的一般税收。因为单位负担的8%是来自财政收入,即使是个人缴费的12%的部分,也是通过增加工资收入的形式缴纳的。这样,财政收入不是用于提供公共服务和保障,而是投资到了资本市场。这样的财政收入的使用方式本身是违背财政制度基本原则的,在发达国家极其少见。略微接近的有近年来出现的德国李斯特养老金计划。但是,这一点是德国的李斯特养老金计划遭到批评的主要原因之一,尽管其政府补贴的规模与中国相比非常小,而且是自愿参保。

第三,这样大规模的财政支出补贴的是中高收入群体,其在总人口中的占比非常少。因此,这项财政补贴使得国家的社会保障支出成了一项恶化而非改善收入分配的公共政策。

第四,全覆盖。发达国家实施强制缴费的积累制的国家极少。通常是自愿参保的积累制,而且这个自愿参保的制度的覆盖面最高也不过是50%左右,主要是能负担资本市场风险的中高收入者。而中国是100%的公共养老金制度的缴费者,包括城乡居民养老金保险制度在内,无论贫富都为积累制养老金缴费。绝大多数发展中国家在公共养老金的私有化改革中对于积累制的参保者限定于新参加工作或一定年龄以下的人,通常都把接近退休年龄的人排除在外,例如在10年之内到达退休年龄的人。而中国则是全部的劳动者。

第五,中国的大规模积累制在多数老年人都得不到能保障最低生活的公共养老金的情况下启动。相比之下,发达国家虽然为了应对人口老龄化而在促进和发展自愿参保的积累制养老金,但是,这些积累制养老金的发展都是建立在已有充实的、覆盖了全体国民的、防止老年贫困的(最低)养老金制度的基础之上。与之相反,中国还远不具备这样的基础。由于中国的大多数老年人还生活在农村,其中的绝大多数人能领到的公共养老金最多不超过全国农村最低生活水平的1/3,因而还主要依赖于子女的赡养。但是在强制参保的积累制下,其子女的收入的一部分却优先被投入到资本市场。这种制度加重了中低收入者的负担,而且他们也没有余力承受资本市场的风险。

第六,中国的积累制养老金以阻碍经济增长为代价。因为它将使得已经过高的储蓄率变得

^① Xinmei Wang, John Williamson, Mehmet Cansoy, "Developing Countries and Systemic Pension Reforms: Reflections on Some Emerging Problems," *International Social Security Review*, 2016, 69(2).

更高。智利等南美国家实施积累制的一个理由是，这些国家的储蓄率过低，希望通过积累制提高储蓄率，以促进经济增长。而这个效果在中国则正好相反。因为储蓄率过高或过低都阻碍经济增长。中国需要的是降低储蓄率、增加消费的政策。

第七，强制缴费的积累制在中国的地位和角色，以及百姓对制度的期待决定了这个制度是不允许失败的。中国对百姓的承诺也是保证这个制度顺畅运营下去。这一点与发达国家的积累制养老金有着本质的不同，也不符合市场的理论与实践。发达国家的资本市场活跃着大量的养老金基金，这些基金几乎都是自愿参保，极少数是政府强制参保的。但是无论是自愿还是强制，这些基金的共同特点是政府与国民之间达成共识：市场是会有失败的，失败的损失不由政府来承担。

六、结论与政策含义

根据 Holzmann 于 2013 年公开发表的论文，从国际比较的视角来看，中国养老金制度顶层设计的理论依据是错误的。因此，在积累制可以应对人口结构老龄化的这个唯一好处不存在的情况下，鉴于积累制所附带的巨额转轨成本及高风险，中国已经没有必要再继续坚持实施强制缴费的积累制，更不应该把政府的财政收入投入到积累制的个人账户中，特别是在政府还不能给全体老年人都提供能达到最低生活保障水平的养老金给付的情况下。^① 政府的公共养老金应全部退回到现收现付制，以给全体国民提供老年生活的基本保障为己任。目前一个可选择的途径是把基本养老保险中的个人账户转为记账制的个人账户，并相应地降低企业的缴费率、减轻企业负担。同时把积累制养老金限定在自愿参保、市场调节的范围内，政府不参与运营、不提供补贴，只限于制定必要的规则。这样就可以避免中国的养老金制度成为繁荣国内外金融业和支撑发达国家股市的工具。

在过去 20 多年的全球性公共养老金制度改革中，世界银行推行的系统改革在理论和实践中全面地被所有发达国家拒绝。虽然以拉美和中东欧转轨国家为主体的很多发展中国家都实施了系统改革，但是在 2008 年的金融危机之后多数国家都撤回了。同时样板国智利虽然没有撤回，但是正处于数百万民众游行反对这项改革的压力之下，并且这个改革模式的推动者 Holzmann 自己都公开认错说积累制养老金不具备能够应对人口结构老龄化问题的功能。因此中国自 2015 年起在公务员养老金改革中大举推进的 20% 的强制缴费的积累制养老金是国际社会中的一个特例。现在中国公共养老金改革的方向既与发达国家不同，也与发展中国家不同，正实施着大规模优先建立积累制养老金的改革。我们需要审慎思考：中国是否有优势可以不重复其他国家的失败？

① 大部分的新农保领取者每月只能领到 70 元的养老金，而农村低保线的全国平均水平大约是这个数值的 3 倍。

International Practices and Reflections on Systemic Reform of Public Pensions

Wang Xinmei

(Institute of Population and Labor Economics, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100732, China)

Abstract: This paper investigates the global trend on the practices and theoretical analysis on system reform of public pensions, comparing the differences between China and other countries. We find that one major advocate, Robert Holzmann publicly admitted that "the call for funding was at times motivated by incorrect arguments that funding by itself would be able to address population ageing and the incorrect assumption that the then high funded rates of return would continue in the future." None of the developed country has adopted this reform approach, and the majority of developing countries with systemic reform have reversed their pension privatization reforms. Therefore, China has become the only country in the world that is strongly expanding the mandatory funded pensions after the reform of public sector pensions in 2015.

Key words: public pensions; systemic reform; funded pensions

(责任编辑: 华 颖)