

欧债危机下的养老金制度改革

——从福利国家到高债国家的教训

郑秉文

【摘要】文章从人口老龄化的角度,分析了“老龄化成本”的含义和构成及其导致希腊陷入债务危机的诱因,认为欧洲尤其是希腊的养老金体系存在的替代率过高、待遇率严重失衡、养老金财富总值超出支付能力等问题提升了老龄化的财务成本;作者在分析了欧债危机下世界改革养老金的趋势后,认为中国养老金制度中存在参数不合理、缺乏个人激励机制、市场激励因素弱化、再分配因素失衡等潜在的财务风险,建议重视第二支柱的建设以部分转移第一支柱的财务风险,逐渐提高退休年龄以重建科学的制度参数,重塑账户的激励功能以增强制度收入能力,建立制度“防火墙”以规避潜在财务风险。

【关键词】老龄化成本 养老保险改革 养老金隐性债务 债务危机 福利国家

【作者】郑秉文 中国社会科学院拉丁美洲研究所所长、研究员。

持续两年的欧洲主权债务危机给欧元区 and 全球金融市场造成的巨大冲击远远超出了当时的任何想象。造成此次欧债危机的原因固然是多重的,比如,欧元框架不完善,缺乏财政同盟是制度性根源和欧元区的内生缺陷;欧元区成员国发展水平失衡,核心成员与非核心成员之间充满裂痕;部分成员国财政纪律长期松弛,公共支出没有坚守量入为出的原则;为迎合过度消费的选民需求,过度借贷为政客打开纵欲之门,等等。然而,从深层看,过度的福利和慷慨的保障已使福利国家不堪重负,人口老龄化的加剧更使隐性财务日益显现,债务货币化正使福利国家亦步亦趋,走向债务国家。

本文以人口老龄化为研究起点,以“老龄化成本”为分析工具,就欧洲养老金制度存在的诸多缺陷及其对主权债务陷入危机的隐性推动问题展开讨论,进而反思欧洲国家养老金制度的改革取向和中国养老金制度中存在的潜在长寿风险及其对策。

一、“老龄化成本”是债务危机的隐性诱因

欧洲是福利国家的发源地,也是人口老龄化趋势最为严峻的地区。老龄化不仅拖累了经济增长,也抬高了福利成本,加剧了财政负担。希腊作为此次欧债危机的肇事者深陷债务

风暴的漩涡中心,成为广受诟病的欧洲福利国家的一个样本。2009 年底,当希腊新政府为发放失业金而筹资时发现并披露了前任政府瞒报的真实财务状况,向世人公布其公共债务占 GDP 的 106%上调到 126%,将预算赤字 6.7%上调到 12.7%,后来又调整为 15.4%,从而拉开了欧洲债务危机的序幕(Rebecca, 2011: 2~5)。

(一)“老龄化成本”概念的引入:希腊危机的启示

经过半年的谈判,2010 年 5 月国际货币基金和欧元区终于决定援助希腊,但同时提出整顿财政、改革经济、削减福利三大条件:(1)在养老金制度改革方面,这些条件包括恢复对高额养老金课征“特别税”;女性领取养老金年龄适当提高;领取养老金的年龄要引入一个与寿命预期变化相联系的机制;公务员领取养老金的年龄从 61 岁提高到 65 岁;对第十三和第十四个月养老金的领取额度要限定在 800 欧元之内;月养老金水平不得超过 2 500 欧元;取消复活节、暑假和圣诞节的养老补贴等。(2)在福利改革领域提出了公共部门的奖金每两年不得超过 1 000 欧元;每月工资收入不得超过 3 000 欧元;公共部门需削减 8%的津贴;事业单位需削减 3%的工资水平;改革雇工立法等。(3)在经济改革方面提出要加大企业利润课税力度;将附加税(VAT)提高到 23%;奢侈品消费税需提高 10%;烟酒税和燃料税需提高;国有企业数量从 6 000 家减少到 2 000 家;创建一个金融稳定基金等(Marina, 2010)。对于上述条件,希腊政府全盘接受并通过了“2010 年养老金改革方案”:引入一个继续实行现收现付制的新缴费型养老金制度,以替代非缴费型和家计调查型养老金制度;降低养老金的替代率(下降到 60%)和慷慨度,以提高制度的激励性(60 岁以前退休的现象普遍存在);严格限制提前退休,对所有退休人员的待遇给付将从 60 岁开始,提高正常退休年龄;待遇与价格进行指数化挂钩;公务员退休年龄将提高到 65 岁并与寿命预期挂钩;养老金计发的工资基数从退休前的最后 5 年平均值改为终生收入等(The International Monetary Fund, 2010: 41)。

希腊危机的救援条件揭示了两个问题:(1)债务危机背后的推手之一来自养老金。在传统的指标体系中,财政赤字的测量仅包括总逆差、基本赤字和结构性赤字、总债务、公共部门财务净值等,这些公共政策和财政状况的量化指标显然不能对未来公共财政趋势做出正确判断。(2)将老龄化成本引入到财政评估体系中十分必要。这是因为,一方面,传统的 DB 型现收现付养老金制度具有较强的债务隐蔽性和较高的财务脆弱性,老龄化趋势使这两个缺陷逐渐显露出来;另一方面,“老龄化成本”的存在使传统的财政指标体系已不能经常正确地抓住公共财政的真实性,也不能反映老龄化带来的隐性“老龄化成本”,人口结构的变化使传统财政指标体系的这两个缺陷暴露无遗,动摇了财政可持续性的指标体系框架,彻底改变了一国财政可持续性的传统含义。

(二)“老龄化成本”的两层含义

“老龄化成本”的广义含义是指老龄化趋势带来的 3 个潜在风险,即经济增长减缓、财政收入减少、公共支出的增加。狭义含义是指老龄化带来的主要财务成本,包括公共养老金支出、医疗费用支出、长期照护支出、教育支出和失业保险支出 5 个福利项目。从理论上讲,

随着人口老龄化程度的加深,前3项支出会不断攀升,而后两项则会逐渐下降。因此,5项福利支出的此消彼长在一定程度上会相互抵消一部分成本支出。从以往几十年的支出演变历史和未来预测看,老龄化带来的最主要成本表现在养老金和医疗保障支出规模上,尤其是养老金支出,它构成“老龄化成本”的直接财务成本。十几年来欧洲国家实行的种种养老金制度改革,其目的就是对未来养老金权益贴现值的调整,其本质是对人口老龄化带来的直接财务成本预期的调整,甚至可看成是对主权债务预期的调整。

(三)“老龄化成本”拉动欧洲福利支出:每10年增加1个百分点

在欧洲各国的统计中,福利支出主要由养老金、遗属津贴、残障金、医疗卫生、家庭补贴、积极劳动力市场政策、失业金、住房支出和“其他”9项构成。1980年以来,9个项目的支出规模不断提高,具有相当的稳定性和持续性:1980年公共社会支出合计占GDP的15.6%,到2007年提高到19.2%(OECD,2010),大约平均每10年提高1个百分点。在比利时、丹麦、芬兰、法国、德国、希腊、意大利、卢森堡、荷兰、葡萄牙、西班牙、瑞典和英国这13个福利国家中,政府平均社会支出占GDP比重从1980年的19.4%提高到2007年的23.8%(OECD,2010a、2010b),也是大约平均每10年提高1个百分点左右。“欧盟五国”(PIIGS)几乎完全与拉丁文化圈的国家重合,其政府收入和社会支出的增幅远大于其他国家。尤其是希腊政府收入和公共社会支出均超过10个百分点,表现出明显的福利赶超特征。相反,近20年来,德国、荷兰、瑞典等北欧和西欧经济发展水平高于拉丁文化圈的国家,其政府收入和社会支出均呈下降趋势,表现出明显的财政纪律严谨的特点。

在过去10年里,对于财政赤字3%这一警戒线,除北欧四国和卢森堡、荷兰等几个国家外,法国、德国、希腊、匈牙利、冰岛、爱尔兰、意大利、葡萄牙、西班牙、英国等大部分国家都曾一次或多次触及。对于公共债务60%的第二警戒线,同样只有北欧国家、德国、卢森堡、荷兰、西班牙等少数几个国家从未越过雷池一步,其他国家都曾有违反纪律的记录。希腊的主权债务从未低过其GDP的100%。北欧等人口老龄化程度稍低一些,其债务率也较低,而拉丁文化圈的“欧盟五国”老龄化情况最为严重,债务形势十分严峻。

(四)“老龄化成本”的直接财务成本:养老金支出

欧洲委员会发布的《可持续性报告》认为,老龄化带来的财务成本主要集中在公共养老金、医疗费用、长期照料、教育和失业保险5项福利支出上(Economic and Financial Affairs,2009:21),其中,公共养老金支出是主要财务成本,其次是医疗保障支出。例如,在上述欧洲13个福利国家中,公共养老金的支出从1980年的平均占GDP的4.4%(OECD,2004),提高到2010年的6.8%(EU,2009:29),半数以上国家养老金支出翻了一番,其中多数为拉丁文化圈国家,即此次欧债危机中“欧盟五国”的主体。

在欧盟对未来50年的预测中,失业保险和教育支出将呈下降趋势,即减少0.2个百分点,而其他3项支出将呈扩大趋势,其中公共养老金支出大约为医疗卫生和长期照料支出的总和,支出增幅为GDP的2.5%,如果将失业与教育的-0.2%降幅抵消之后,正好与养老

支出 2.3% 的增幅相等。养老保障和医疗保障(含长期照料计划)支出的增幅相当于 GDP 的 5 个百分点。2010 年希腊公共养老金支出占 GDP 的 11.6%, 2060 年将达到 24.1%, 5 项福利支出占 GDP 的比重从 2010 年的 21.9% 上升到 2060 年的 37.9% (Economic and Financial Affairs, 2009: 29), 均高于欧盟国家和欧元区国家的平均水平。相对于经济发展水平而言, 希腊的福利水平显然过度慷慨。

二、“老龄化成本”的实证测量: 养老金制度的缺陷

对福利国家到债务国家的前途走势, 欧盟给出了 3 种情景预测。一是假定在没有采取财政整顿措施的情况下, 到 2015 年欧盟各国平均债务水平超过其 GDP 的 100%, 到 2020 年攀升至 120% 以上; 但各国情况差别较大, 其中债务水平最高的国家是爱尔兰, 而攀升速度最快的国家是英国, 在 2020 年之前债务水平低于 60% 的国家只有保加利亚、丹麦、爱沙尼亚、塞浦路斯、卢森堡、芬兰和瑞典。二是假定欧盟各国中期目标中每年财务整顿相当于其 GDP 的 0.5%, 但其结果不能令人满意: 到 2023 年平均债务水平仍高于 100%, 即使到 2030 年也未平稳下来。三是在每年实现财政整顿相当于 GDP 的 1% 的假定下, 到 2016 年其平均债务水平开始出现下降拐点, 2027 年降至 70%, 2030 年降至 65%。即使这个最乐观的情景假设, 届时平均债务水平还高于欧盟规定的 60%。

(一) 养老金“替代率”过高: 养老金制度的主要问题

替代率是测量和比较公共养老金慷慨度的一个常用指标。过高的替代率不仅给养老金制度带来沉重负担, 甚至拖累财政, 而且对老年人口劳动参与率产生负面影响, 减少全社会的劳动供给, 不利于经济增长和财政收入。

希腊强制性养老保险的实际替代率高达 95.7% (OECD, 2011: 15), 世界排名第三, 几乎为全球之最; 如果按男性个人收入的中位数来计算, 希腊养老金替代率便出现倒挂现象, 高达 110.3% (OECD, 2011: 15)。这个逆向的制度设计, 超出了希腊经济发展水平所承受的能力, 反过来又进一步抑制了希腊的经济活力。本来欧洲大陆主要福利国家养老金替代率平均水平已在 60% 以上, 高于美国的替代率 (39.4%), 而希腊则又高出欧洲平均水平的 35% (OECD, 2011: 15)。可以说, 养老金替代率过高的现实是欧洲福利国家共同面临的一个难以彻底解决的财政风险, 而希腊过度慷慨的养老金又是一个极端案例, 甚至成为欧元区国家救助希腊时的一个最大的阻力。

(二) 养老金“待遇率”严重失衡: 私人养老金普遍缺位

“待遇率”是测量公共养老金慷慨度的又一个重要指标, 它可分为公共养老金待遇率、公共和私人养老金待遇率, 这两个概念分别指占社会平均工资的比重。“替代率”主要测量的是社会平均工资中首次发放养老金的水平, 仅包括老年和提前退休金; 而“待遇率”的测量则包括公共养老金、提前退休金和其他所有举办的补充型与附加型企业养老金计划, 甚至包括非缴费型养老金。

从目前待遇率的水平看,欧盟国家大致可划分为5组:最高组指待遇率超过70%,目前只有希腊1个国家;高组是指待遇率在58%~70%,这些国家主要是拉丁文化圈国家,即意大利、法国和西班牙;中组是指待遇率在46%~57%,有波兰、奥地利、葡萄牙、瑞典、德国、芬兰、塞浦路斯和卢森堡8个国家;低组是指待遇率在36%~45%,有斯洛伐克、保加利亚、捷克、匈牙利、比利时、斯洛文尼亚、荷兰、丹麦和马耳他9个国家;最低组是指待遇率在35%以下,有拉脱维亚、爱沙尼亚、立陶宛、英国、爱尔兰和罗马尼亚。

从养老金实际水平的变化来看,不管是待遇率提高还是下降的国家,未来养老金的实际增长率都是正值。其中,欧元区国家年均实际增长率为1.4%,欧盟国家平均为1.3%,即使那些待遇率下降幅度非常大的国家,其养老金水平也呈增长趋势。例如,波兰公共养老金待遇率将下降54%,但其养老金年均增长率仍为0.9%(这里包括了私人养老金的弥补因素);换言之,虽然有些国家的待遇率下降了,但其实际水平却在逐渐提高。因为即使实际增长率是正值且维持较高水平,若仍低于待遇率,政府依然面临由于待遇率下降而导致的各种社会压力。

(三)“养老金财富总值”相差悬殊:天文数字的隐性债务

与“替代率”和“待遇率”的分析方法不同,运用“养老金财富总值”(GPW)的分析方法既可以看到养老金对国家宏观财政压力的影响,又可以看出对个人的退休决策和退休金水平的影响。养老金财富总值是指在没有考虑到个税情况下的终生退休收入,而养老金财富净值(NPW)则是缴纳个税之后的终生退休收入现值,这与各国的税制密切相关。在很多国家,养老金财富总值要高于养老金财富净值,但在有些国家或某些情况下,如果养老金免征个税(如中国、斯洛伐克和土耳其等国家)或养老金水平低于缴纳个税的起征点,养老金财富总值与养老金财富净值事实上是一致的,而丹麦由于养老金课征的个税很高,在OECD国家排名中,养老金财富总值位居第七,但养老金财富净值却排在第十四位(OECD,2011:134)。

根据OECD最新发布的统计(OECD,2011:133),可将发达国家的养老金财富总值分为3组。一是养老金财富总值最高收入组,共有4个国家,他们是卢森堡,其养老金财富总值是该国个人收入平均值的21.1倍(以男性为例,下同),荷兰是17.7倍,冰岛是16.1倍,希腊为15.2倍。二是较高收入组,即养老金财富总值8.1~15.0倍这个区间囊括绝大部分欧洲发达国家。三是将8.0倍以下作为低收入组,包括美国、英国、加拿大、澳大利亚、新西兰、爱尔兰6个几乎全部讲英语的发达国家、欧洲大陆的德国和欧洲以外的主要发达国家,还有若干中东欧国家。在这个低收入组中,除爱尔兰外,其他均为主权债务较低和财政较为健康的国家。

养老金财富总值的测量工具可派生出一个更为直观的分析结果,即将其转化为加权平均后的养老金占社会平均工资比重。发达国家养老金加权平均后占社会平均工资比重在各国之间变化较大,从最低的爱尔兰(29.0%)到最高的冰岛(100.4%)。在最高一组中,荷兰、卢森堡、希腊和丹麦都在80%以上;大部分国家分布在40%~80%之间,而OECD国家和欧

盟国家的平均值分别是 55.3% 和 58.7%。低于 40% 的国家分布情况与上述养老金财富总值中最低国家的情况相差无几,即由美国、英国、加拿大、新西兰和爱尔兰等讲英语的国家组成,此外,还有德国和日本等。上述关于养老金财富总值的分析依然显示,希腊养老金待遇水平几乎高于欧美的所有发达国家,严重脱离了其经济发展水平。

三、“老龄化成本”的解决清单:养老制度远离债务危机

希腊作为从福利国家到债务国家的一个反面样板,不仅历史性地“成就”了“2010 年欧洲改革年”,而且为所有国家提供了一张代价高昂的问题测试清单,并且检测出很多带有普遍性和规律性的问题。

(一) 调整制度参数迫在眉睫:提高法定退休年龄首当其冲

在过去十几年里,提高退休年龄在全球范围社保改革进程中已成为一个普遍采用的改革手段。据不完全统计,在 OECD 的 34 个成员国中,至今没有提高退休年龄的国家只有芬兰、冰岛、墨西哥、荷兰、西班牙和英国 6 个国家。这些国家之所以没有改革,是因为其退休年龄在半个世纪前就已经很高。如冰岛的法定退休年龄 1958 年以来始终是 67 岁(男性,下同),其他 5 国从 20 世纪 40 年代至今均为 65 岁(OECD, 2011: 21~26)。

在 2010 年希腊成功通过提高退休年龄立法的激励下,西班牙(从 65 岁提高到 67 岁)、意大利(女性公务员从 61 岁提高到 65 岁)、英国(65 岁提高到 66 岁)和法国(60.5 岁提高到 62 岁,全额养老金的退休年龄从 65 岁提高至 67 岁)成功通过延迟退休的立法。截至 2010 年底,所有欧洲发达国家的退休年龄大都在 61 岁以上(只有卢森堡等 3 个国家是 60 岁),英国、德国、西班牙、瑞典等大部分国家是 65 岁退休,执行 67 岁退休这个最高规定的国家是冰岛和挪威。未来计划继续提高退休年龄的国家有 11 个,包括英国、丹麦等。

在提高退休年龄的改革中,一个值得注意的趋势是女性退休年龄逐渐向男性靠近。目前绝大部分发达国家规定男女同龄退休。如冰岛和挪威规定男女同为 67 岁退休,瑞典、丹麦、芬兰、爱尔兰、德国、荷兰、西班牙和葡萄牙均规定同为 65 岁,法国规定同为 60.5 岁,比利时和卢森堡规定同为 60 岁。在发达国家调整退休年龄的改革中一个普遍规律是下调容易上调难。法国和新西兰在 20 世纪 80 年代曾一度将退休年龄从 65 岁下调到 60 岁,而法国从 1995 年开始试图提高退休年龄,但这项改革进行了 10 多年,代价惨重。

在制度参数方面,中国基本养老保险主要存在两个问题。一是中国基本养老保险的法定退休年龄是目前世界主要国家中最低的,尤其是女性退休年龄与其寿命预期严重背离。二是制度参数严重不匹配,替代率(RR)、缴费率(CR)和赡养率(DR)3 个参数之间存在的误差较大,显示出养老金制度存在重大的潜在财务风险。虽然中国基本养老保险制度收支现状十分乐观,制度收入连年大于支出,当年余额高达几千亿人民币,但这个结果完全是由扩大覆盖面这个机会窗口创造的。目前的制度缴费率是 28%,制度赡养率是 32%,根据等式 $RR=CR/DR$,在当年制度收入减去当年余额和当年财政补贴之后,替代率本应达到 80%,但

实际仅为 50%左右^①。RR=CR/DR 等式严重失衡的结果说明,由于名义缴费率太高,随之导致实际缴费率较低、费基不实、制度收入减少等一系列后果造成了等式失衡;在财政补贴和覆盖面扩大的两个有利条件下还不能使 RR=CR/DR 等式平衡,就意味着提前退休现象已经十分严重。

总之,中国连年的财政补贴和覆盖面的不断扩大将制度参数不匹配的财务隐患暂时掩盖起来;平均退休年龄太低和缴费年限太短等诸多不合理参数造成的潜在财务风险完全被转型成本缺位的历史债务混淆起来;所有这些合理与不合理、客观与人为、短期与长期的财务风险混合在一起,一并推给了未来。表面上制度积累逐年提高,实际上财务风险不断累积,随着扩大覆盖面这个机会窗口的逐渐闭合,隐性风险显性化和隐性债务货币化到来之日,就是中国基本养老保险制度陷入财务危机之时。

(二) 引入和强化制度的个人激励设计:继续深化制度结构性改革

在诸多欧洲福利国家逐渐滑向债务国家的过程中,显露出一个规律性的现象:凡是进行了结构性制度改革的国家,其制度财务状况大多要好于参数式改革的国家,且公共债务水平较低。欧洲实行结构性制度改革的 6 个国家可分为两组,一组是波兰、拉脱维亚、意大利和瑞典,引入名义账户制(NDC)以完全替代传统的 DB 型现收现付制。名义账户制的主要制度特征是引入个人账户,对参保人而言,账户的前台操作运行与 DC 型积累制几乎完全一样,可以说是 DC 型积累制的一个“模拟”制度,但账户的后台资金运行还是沿用传统的 DB 型现收现付的融资方式,不需要财政转移支付,不存在转型成本的资金困难。另一组是英国和德国。其中,英国的改革路径是渐进引入 DC 型积累制以替代 DB 型现收现付制,随着时间的推移,最终完成制度的完全转型;德国实行的是全新的“积分制”,参保人根据一生缴费换取和积攒的积分,在退休时根据调节因子的系数再次贴现后以时价兑换成养老金。英国和德国的制度改革可称之为混合型结构式改革。

十几年来,上述 6 个实行结构式改革的国家各项指标均好于其他国家,国家财政负担明显降低。从养老金支出水平看,横向与中东欧新兴市场相比,2010 年波兰和拉脱维亚支出水平适度;除意大利外,其他 3 个发达国家的支出水平均低于同期其他发达国家;瑞典这个昔日的世界福利之窗 2010 年的养老金支出仅占 GDP 的 9.6%,低于欧盟国家 10.2%的平均水平(见表 1)。

近几年来,中国相继建立了“新农保”和“城镇居保”,在理论上和制度上基本实现了全覆盖,但主要问题还是没有得到解决。在城镇职工基本养老保险制度中,个人账户的定位始终没有明确,实账积累的巨大转型成本导致个人账户做实试点戛然而止,空账运行的账户与做实试点的账户长期并存,个人账户承载的个人养老责任及其功能从未实现,统账结合的部分积累制的制度目标完全落空。10 年前辽宁省做实账户试点时规定的账户资金不能用于支

^① 本文关于中国基本养老保险的数据引自历年人力资源和社会保障部发布的《人力资源和社会保障事业发展统计公报》,见人力资源和社会保障部网站(<http://www.mohrss.gov.cn/index.html>)。

表 1 欧洲实行制度结构式改革的国家各项指标

	改革时间	公共养老金支出		替代率	待遇率		养老金	2008 年	2010 年
		2010 年	2060 年	2010 年	2007 年	2060 年	财富总值	财政赤字	主权债务
名义账户									
波兰	1999 年	10.8	8.7	69.0	56	26	8.1	—	—
拉脱维亚	1995 年	5.1	5.1	—	24	13	—	—	—
意大利	1995 年	14.0	13.6	64.5	68	47	10.6	-2.7	109
瑞典	2000 年	9.6	9.4	53.8	49	30	9.1	2.5	—
混合型									
英国	1986、1992 年	6.7	9.2	31.9	35	37	4.5	-5.3	86
德国	2000 年	10.2	12.7	42.0	51	42	7.7	-1.6	44

注：表中“公共养老金支出”和“待遇率”分别引自 Economic and Financial Affairs，2009：29、74；“替代率”和“养老金财富总值”分别引自 OECD，2011：15、133；“财政赤字”引自 OECD，2010a；“主权债务”引自 <http://stats.oecd.org/index.aspx>。

付统筹基金的底线在 2010 年被突破，这个重大政策变动意味着统账结合制正面临是否向名义账户制转向的选择。10 年来在做实账户试点中遇到的巨大困难说明，我们的制度到了二次改革的时候了。

“十二五”规划并未对做实个人账户做出安排，这说明统账结合的长期制度目标与短期战术部署之间陷入混沌状态，个人账户的何去何从处于茫然阶段，账户的实账积累还是空账运行还在犹豫之中。希腊的教训和瑞典的经验告诉我们，取消账户实行 DB 型制度无疑是走回头路，而保留账户并彻底实行名义账户制是一个有效的替代性制度安排和可供选择的过渡性改革路线图，它既可避免转型成本，又可调动个人积极性，进而实现控制“老龄化成本”的制度目标。从这个意义上说，在目前阶段，唯有继续深化改革，才是中国社保制度的唯一出路。

（三）引入和发挥养老的市场激励因素：高度重视职业年金制度

此次欧债危机带来的一个重要启示是，在稀释“老龄化成本”的诸多途径中，不仅要深化改革，调动个人的积极性，而且要高度重视职业年金制度，充分发挥市场的作用。如果将强制性基本养老金视为“国家”的话，自愿性的企业补充养老金（企业年金）就是“市场”。

与其他欧洲国家相比，希腊养老金制度严重失衡，结构畸形，很不合理：作为第一支柱的公共养老金负担沉重，而第二支柱自愿型的私人养老金“职业保险基金”则刚建立于 2002 年，由雇员和雇主共同缴费，采用的是 DC 型积累制。截至 2007 年，参与人数仅为 1.18 万人，占 492 万劳动人口的 0.2%；全部资产仅为 2 460 万欧元，占当年 2 289 亿欧元 GDP 的 0.01%，在 OECD 成员国中倒数第一，与当年 OECD 成员国 75.5% 的平均值相去甚远，就连土耳其还占 1.2%（OECD，2009：201～202、61、243）。

在欧美所有发达国家中，美国公共养老金的慷慨度最低，替代率也是最低的（在发达国家中只有英国低于美国），这与其异常发达的自愿型职业年金高度相关。没有职业年金的补

偿,公共养老金的替代率就不能降下来。2007年美国自愿型私人养老金资产总额为10.3万亿美元,占当年13.8万亿美元GDP的73.9%,参与人数为1.43亿人(包括一人重复参加多个计划),参与率为61%。由于替代率很低,美国公共养老金不仅没有拖累国家财政,反而为平衡预算做出了巨大的贡献。

刚刚建立市场经济不久的中东欧国家已经认识到发挥补充养老金的市场化作用和将部分政府责任向市场转移的重要性,否则无法有效降低公共养老金的慷慨度和分散“老龄化成本”。在未来50年里,有5个新兴市场经济体将一方面大幅降低第一支柱的待遇率,另一方面超常发展职业年金,以补偿由前者下降而带来的退休人员实际生活水平的下降。波兰公共养老金待遇率将从目前的56%大幅下降到26%,而公共与私人养老金待遇率仅从56.2%下降到31.2%;爱沙尼亚的前者从26%降至16%,而其后者仅从26.5%降到21.8%(Economic and Financial Affairs, 2009:74)。

中国养老保障的第二支柱企业年金的发展水平严重滞后,其现状比希腊略强,与土耳其相当。中国养老保障多层次和多支柱的框架远未建立起来,不能担负起分散长寿风险和分担基本养老保险及其财政压力的作用,甚至制约了早已启动3年半的事业单位养老金改革。从根源上讲,企业年金发展的主要障碍有3个:一是观念认识问题,即在养老保障机制组合中,如何看待国家与市场的关系。本质上讲,这是对企业年金的性质与定位的判断问题。改革开放33年来,形势、条件、环境等发生了巨大变化,许多观念、认识悄然转变,在国家与市场的关系问题上很多领域也在发生变化,与几十年前相比有的已大相径庭,与发达国家相比甚至背道而驰。在当今世界,单纯依靠政府养老的国家已不多见。二是利益比较问题,即在政策设计和制定中,如何权衡长期目标与短期目标的关系。本质上讲,这是长期利益和短期利益得失的比较问题。过度忽视第二支柱的最大可能性是过度重视第一支柱;过度重视第一支柱的结果是短期收益可能最大,但长期看,很可能会加重第一支柱的财务负担和债务风险。就目前而言,利益比较的严重失误主要发生在两个政策的制定上。首当其冲的是企业年金的财税优惠政策始终不重视、不完整,抑制了企业雇主和雇员建立年金及参与年金的积极性。另一个是事业单位养老金改革设计中职业年金的税优政策依然不完整。造成上述政策被动局面的原因是误认为完善税优政策会减少当期财政收入。完善税优政策短期内会增加一定的财务成本,但长期内则会降低国家的财务成本。如果经常性使用临时的近期解决方案以节省财务成本,就有可能恶化其长期财政平衡的趋势。三是利益博弈问题,即在部门之间协同推动年金政策的过程中,如何将部门利益与全局利益结合起来。本质上讲,这是高层不够重视、没有顶层设计的结果。任何国家在公共政策制定过程中都不同程度地存在部门博弈,这是一种正常现象,但问题在于这一现象在中国主要发生在结果上,过程中的博弈是灰暗的。部门职能的差异性表现在话语权上,最终体现在结果上。部门利益的考虑是无可厚非的,问题在于如何将之与全局利益结合起来,在实现全局利益的同时再将局部利益最大化。

(四) 调整和弱化制度内再分配因素:加大制度精算中性因素

DB 型现收现付制的特征是具有较好的再分配因素,但激励性很差。为克服这个缺陷,30 年前在智利诞生了特征正好相反的 DC 型积累制。十几年来,欧洲社保制度改革的过程实际就是在传统制度中不断引入“智利因素”和消除再分配因素的过程。

DB 型制度的再分配特征是存在福利刚性和滋生道德风险的温床,是推动养老金支出不断增长的内生动因,加之有些国家养老金制度设计存在导向缺陷,人为地加剧了诸如提前退休和降低缴费年限等现象的普遍性,成为减少制度收入和增加制度支出的推手。提前退休和降低缴费年限等道德风险的发生,其客观后果相当于抬高了赡养率,提升了“老龄化成本”。

社保制度的再分配因素可分为纵向与横向。从纵向再分配因素的情况看,由于制度设计和福利刚性等原因,养老金制度可分为激励性较差(如比利时、加拿大、法国、日本、荷兰、意大利)与激励性较好(如德国、瑞典、西班牙、英国、美国)两种。若以 20 世纪 90 年代的养老金财富贴现值来看激励性的话(Jonathan, 2004),比利时、加拿大和法国等国家,64 岁退休比 60 岁退休的养老金财富贴现值估价要少,意大利实行名义账户改革前的负激励更为明显,而上述激励性较好的 5 个国家 64 岁退休的养老金水平平均高于 60 岁。

如果将公共养老金支出占 GDP 比重分为高(10.0%以上)、中、低(7.0%以下)3 组(见表 2),会发现养老金制度激励性较差的国家,其支出水平平均高于激励性较好的国家。可以肯定地认为,激励性与支出比例的高度相关性是希腊等南欧国家陷入养老金债务危机的一个重要诱因。

表 2 2010 年 3 组国家公共养老金支出占 GDP 比重比较 %

高支出组					中等支出组				低支出组		
意大利	法国	希腊	葡萄牙	德国	比利时	芬兰	西班牙	瑞典	英国	荷兰	美国
14.1	12.5	11.9	10.8	10.7	8.9	8.3	8.0	7.2	5.4	4.7	4.8

注:美国数据引自 Board of Trustees of the Federal Old-Age and Survivors Insurance and Disability Insurance Trust Funds, The 2011 Annual Report of the Board of Trustees of the Federal Old-Age and Survivors Insurance and Disability Insurance Trust Funds Communication. Washington, D.C., March 13, 2011, p.2。其他国家数据为 OECD, 2011。

从横向再分配的情况看,横向再分配因素在 DB 型制度里大致可划分为两类,即在低收入(平均收入的 50%)、平均收入和高收入(平均收入的 150%)3 个群体中,根据有无再分配因素划分。分类可以发现,英、美、法等发达国家公共养老金制度具有明显的横向再分配功能,而债务水平高的希腊、意大利、西班牙和葡萄牙(再分配因素很弱)等南欧国家均出现在无再分配因素的国家名单里。对于这一现象的解释,德国和意大利可被认为是由于他们分别于 1995 和 2000 年进行了积分制和名义账户制改革中引入精算中性因素的结果,但如何解释希腊?虽然没有找到希腊的纵向再分配的养老金财富贴现值的数据,但几乎可以推算出,希腊纵向再分配因素缺位导致提前退休较为普遍,且养老制度设计中还有最低养老金和来自转移支付的家计调查式“社会团结救助金”等,所有这些因素,相当程度地弱化或抵

消了横向精算中性因素的效果。西班牙的情况与希腊差不多。

在中国统账结合的公共养老金制度中,随着年复一年的全国范围的统一调整待遇,以账户为载体的精算中性因子逐渐变得荡然无存,个人缴费与未来权益已经看不到任何精算联系,多缴多得、少缴少得的激励敏感度降到最低水平。于是,千方百计提前退休、通过断保和逃费把缴费年限人为地缩小到最低限、将费基和费率等所有参数人为地降到最低限的种种道德风险严重地侵蚀着制度的当期收入和长期支付潜力;过高的名义缴费率导致企业主道德风险频发,甚至与地方保护主义合谋共同减少缴费总额;参保人失去对雇主缴费状况进行监督的热情和激励,甚至很多情况下最终也沦落为合谋者。

统一比例地调整养老金待遇,导致纵向和横向的再分配因素无影无踪,甚至使高养老金更高,低养老金更低;低收入与高收入退休群体之间的差距一年比一年拉大;并出现养老金高于工资的“倒挂”现象。如果一个制度的精算性和分配性在内生机制上同时出现问题,缴费资金流的供给和制度收入预期就必然趋小,而制度支出和待遇支付水平就必然趋大,二者交合起来,制度财务风险与日俱增。

诚然,外部干预调整是在养老金增长率跟不上社会平均工资增长率背景下采取的一项不得已而为之的行政补充手段,对遏制养老金增长率恶性下降起到了缓解作用。这个行政弥补措施非常及时,如果将之作为一个临时性过渡办法,可为寻求替代性的制度措施赢得时间,但如果长期沿用下去,其破坏性之大也是显而易见的。此外,养老金投资收益率不到2%,远远小于养老金待遇上调的10%,这个巨大反差显然被参保人和社会公众视为一个制度缺陷和利差“鸿沟”,进而在参保人眼里转化为一个非精算中性的悲观预期,极大地破坏了养老金制度的公信力,降低了对制度财务可持续性的信心,放大了制度的再分配性,加剧了“公地悲剧”式的财务不可持续性。

账户系统和统筹部分已分别失去各自的精算性和指数化的约束,这是中国公共养老金制度面临的一个严峻事实。这个现状并不比希腊好,甚至更坏。实际上,希腊的基本养老保险采取的也是统账结合制。尽管希腊的DB型社会统筹部分存在很多问题,但其DC型账户部分则至今仍按国际惯例运转着,没有像中国这样被卷入到统筹部分之中,没有成为推动希腊陷入债务危机的祸首之一。

既然制度松弛,就需要整顿;政策混乱,就需要整固。重建多缴多得的“对等原则”,理顺再分配的制度功能,这就是整顿制度、整固政策的目标。沿着这个思路,扩大账户比例规模,缩小统筹比例,就能顺利实现这个目标;其中遇到的转型成本问题可采取名义账户的办法予以解决。

(五) 养老水平不能超越经济发展:福利赶超必将导致二次改革

希腊社会保障制度的发展可分为两个时期。第一个时期是2001年加入欧元区之前。这个阶段奠定了希腊福利制度的基础。第二个时期是在2001年加入欧元区之后。这是自20世纪80年代以来希腊经济增长最快的历史时期,平均增长超过4%,人均GDP从2001年

的 1.2 万上升至 2008 年的 3.1 万美元,8 年间翻一番多,成为希腊的福利赶超和超常发展的时期。虽然 2007 年前后希腊采取了一些紧缩和改革措施,但为时已晚。

前文运用养老金财富总值考察了希腊养老金高居欧洲榜首的现状。这里将养老金财富总值转换为以美元为表达方式的养老金财富总额,可以更直观地看出在 OECD 国家中终生养老金总额变化幅度之大。从平均养老金财富总额为 5.0 万美元的墨西哥(以男性为例,下同)到 154.2 万美元的卢森堡,二者相差 30 多倍。排名在希腊之前的 8 个国家(卢森堡、荷兰、丹麦、冰岛、挪威、瑞士、芬兰和瑞典)的国民总收入均高于希腊,其中有 5 个是北欧高福利国家。希腊男性和女性的终生养老金财富总额分别高达 52.8 万和 60.9 万美元,高于欧盟成员国男性和女性分别为 38.0 万和 42.8 万美元的平均水平,高于 OECD 成员国的 43.6 万与 50.4 万美元,高于所有包括德国和法国在内的西欧和南欧福利国家(OECD, 2011: 141)。

希腊的过度福利政策遭到其他欧洲福利国家激烈批评,同时也有国家在反思欧洲福利过度的演进历程。其实,欧洲很多高福利国家在历史上都曾出现过类似的经历和教训:在经济繁荣时过度提高福利水平,待经济进入稳态发展之后则悔已晚矣。所不同的是,希腊的高福利是建立在毫无节制的高借贷的基础之上。

从替代率、待遇率、养老金支出占 GDP 比重等指标来看,虽然中国养老金制度存在较大提升空间,但也存在一些潜在的风险因素和倾向。(1)要防止经济环境产生的错觉和错位的影响。虽然中国经济总量已升至世界第二,但人均水平很低,经济总量和人均水平之间的巨大落差在与发达国家某个项目进行比较时常常产生错觉和错位,其结果很容易误导对中国福利水平的正确判断及其政策取向的抉择。(2)要警惕期望值过高的各种因素。转变增长方式是中国未来一项长期而艰巨的战略任务,社保制度作为一个再分配工具,无论是在拉动内需促进转变方面,还是在建立退休收入来源多元性方面,要有准确的定位,不要期望值过高,否则,社保制度的功能和支出水平的设定有可能出现偏差。(3)要避免大起大落的极端倾向的发生。经济高速增长时与经济危机来临时都容易诱发附加福利项目和提高待遇水平的倾向。由于经济增长不可能永远在高位运行,因此在经济繁荣时期制定的政策一定要充分考虑到经济萧条时的适应性,经济高速增长时一定要预测到未来经济进入稳态后的福利刚性等问题。否则经济形势的逆转很可能带来社保制度的大起大落,从一个极端走向另一个极端。(4)要充分认识到社保制度的两面性。任何福利制度对劳动力市场弹性、劳动参与率、就业率和企业竞争力等都将或多或少产生负面影响。不同的发展阶段和经济水平对福利水平的要求存在较大差异,当前要解决的主要矛盾也存在差异。在初级阶段,就业常被视为是“第一福利”,甚至其影响社会稳定的重要性要大于社会保障水平的重要性。因此,在就业与福利二者之间,要将其平衡点与当前最需要解决的主要矛盾结合起来。

(六)厘清两个制度的边界:建立债务危机的防火墙十分必要

20 世纪 50~70 年代,凯恩斯主义盛行,经济繁荣,福利国家的形成和福利制度的扩张使国家对养老制度实行了全面干预,慷慨的转移支付便在一些养老保险制度中出现;70 年

代以来,随着人口老龄化的加剧,在制度收入逐渐出现财务缺口时,给予补贴便成为常态和刚性,最终从一个双方缴费(雇员和雇主)的保险制度演变成一个三方缴费的制度即国家作为缴费的一方逐渐被合法化。80~90年代至今,欧洲绝大部分公共养老金都演变为三方缴费的共担分责制度;为弥补不断扩大的支付缺口,在雇主和雇员的缴费难以提高的情况,单方提高国家缴费的补贴部分便成为必然。这就是养老金制度从最初的“需要财政”逐渐向“卷入财政”直至“裹挟财政”并最终演变为财政“包袱”甚至成为债务危机一个诱发因素的发展脉络。

美国公共养老金制度与欧洲相比一个最大的区别在于,从它建立之日起就一直没有接受过财政补贴。76年来,每当制度运行出现财务收支风险时,都采用调整制度参数的方式让其自动恢复财务的自我平衡。当然,美国公共养老金替代率很低,具备较大的调整空间。例如,缴费率从1935年建立开始始终处于不断调整的过程之中,最后一次上调是1990年。

欧美间的这个教训与经验对中国养老金制度具有特殊的参考价值,即缴费型养老制度与非缴费型养老制度之间应划清边界,在立法上切断缴费型制度“裹挟”财政的潜在可能性。中国公共养老金制度从1997年《国务院关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》正式颁布之日起就开始接受财政转移支付,其规模一年大于一年。例如,2000年为338亿元,2006年为971亿元,2010年则高达1954亿元;1998~2010年累计转移支付为10254亿元,占目前累计余额的 $\frac{2}{3}$ ^①。这里需要强调的是,如此财政补贴不是出于解决转型成本的需要,实际上也几乎没用于支付转型成本(13个省份做实账户试点的累计资金仅为2039亿元,相对于1万亿元的累计财政补贴,完全可以忽略不计),在绝大部分账户空转的现实面前,制度融资方式事实上实行的是现收现付制,在覆盖面年年扩大的条件下完全可以免除财政补贴。当然,实践上的统筹层次低下为向经济欠发达地区进行转移支付创造了“条件”,但从全国范围的制度收支余额计算,财政转移也是可以免除的,所以,统筹层次低下的因果论也不能成立。如果说此举的背后可能存在一个非技术性因素,即国家补贴在一定程度上被视为一项政治工程,其客观效果反倒不利于制度的长期建设。

综上所述,欧债危机的重要启示在于:首先,厘清缴费型与非缴费型的制度边界,就相当于在养老金制度与财政风险之间建立了一个永久性的“防火墙”,希腊式债务危机的养老金因素在制度上可以根除;其次,在“防火墙”的两边,两个制度在财务上都是健康的,二者相互弥补对方的缺陷,财力集中,责任明晰;再次,在预算平衡约束下,缴费型的养老金制度建设便会摒弃财政的依赖性,自动产生调节各个参数的内生动力和机制,以保持制度的可持续性。

四、结 语

虽然都是债务危机,但美国债务危机与欧洲债务危机不可同日而语。不考虑其他各种

^① 引自历年人力资源和社会保障部《人力资源和社会保障事业发展统计公报》。

因素,单就养老金和福利制度而言,美债危机几乎与之无关;虽然他们都在迈向债务国家,且亦步亦趋,但欧洲是从福利国家中走来,而美国则不是,美国甚至连“福利国家”都不是;美国和欧洲虽然都到达了一个站点——高债立国,但他们各自的起点却十分不同,动因也不同,问题清单和解决方案更不同。相反,就福利制度和社保体制而言,与其他任何模式一样,美国模式固然存在很多问题,但更多的还是为包括中国在内的新兴市场经济体提供了可借鉴的经验。而欧洲模式则相反,作为社保制度的鼻祖,虽然有很多优势,但更多的是为所有后发国家提供了沉痛的教训。

刚刚消退的金融危机与正在发酵的债务危机从两个不同的极端给中国提出了两个截然不同的前行方向,这两个南辕北辙的方向几乎在同一时间摆在了中国面前。一个要求加大社保支出,提升内需和消费,以实现增长方式的转变;另一个要求降低支出规模,控制“老龄化成本”,以防止长寿风险带来潜在长期债务风险。笔者认为,对中国社保制度和养老金体制而言,战略性的选择应以美国模式为重要基准,战术性的部署应以欧洲模式为近期参照。

既然中国人口老龄化预期十分严峻,养老金制度改革就应未雨绸缪;在中国养老金改革历史进程中,此次欧债危机既是一次重要警示,又是一次方向校准;实际上,借鉴他国的经验和吸取他国的教训也是一种能力;按照问题清单周密部署,迎接挑战,才是应该持有的基本态度。

参考文献:

1. Economic and Financial Affairs(2009), *Sustainability Report 2009*, European Economy 9, 2009, European Commission, B-1049 Brussels.
2. EU(2009), *Updates of Current and Prospective Theoretical Pension Replacement Rates 2006-2046*, Report by Indicators' Sub-Group (ISG) of the Social Protection Committee (SPC), EU, July 1st.
3. Marina Angelaki(2010), *Reforming the Greek Pension System in the Age of Crisis*, Paper prepared for the Annual ESPAnet Conference Social Policy and the Global Crisis: Consequences and Responses. Budapest, 2-4 September.
4. Jonathan Gruber and David Wise(2004), *Social Security Programs and Retirement Around the World: Micro Estimation*. Chicago: University of Chicago Press.
5. OECD(2004), *Social Expenditure Database (SOCX)*, www.oecd.org/els/social/expenditure.
6. OECD(2010a), *Economic, Environmental and Social Statistics*—ISBN 92-64-08356-1. OECD 2010.
7. OECD(2010b), *Social Expenditure: Aggregated Data*. OECD Social Expenditure. Statistics(database).doi:10.1787/data-00166-en.
8. OECD(2011), *Pensions at a Glance 2011: Retirement-income Systems in OECD and G20 Countries*.
9. Rebecca M.Nelson, Paul Belkin, Derek E.Mix(2011), *Greece's Debt Crisis: Overview, Policy Responses, and Implications*, CRS Report for Congress, Congressional Research Service, US. August 18.
10. The International Monetary Fund(2010), *Greece: Staff Report on Request for Stand-by Arrangement*, Country Report No.10/110, May 5.

(责任编辑:朱 犁)