

## 全球性养老保障制度的最新争论与改革动向\*

高山宪之 原文 王新梅 译

### 1 前言

发达国家从 1970 年代后半期开始,人口结构趋向于老龄化的同时,经济增长率也降低了。因此,公共养老保障制度在财政上面临着困境,各国都不断地进行着养老保障制度的改革。在已经实行的支付确定型现收现付制不变的前提下,进行了提高缴费率、抑制支付额方面的改革。这是当时在世界各国都有过的养老保障制度的改革方式。

世界银行(1994)的报告对各国上述的改革方式进行了批判,提出了应把现在的支付确定型改为缴费确定型,并按照积累制去运营。同时要求制度的管理运营应由政府转移到民间,并强迫国民必须加入这一养老保障制度。世界银行的这个提案是参照智利、新加坡、澳大利亚的模型提出的。

到当时为止,对于养老保障制度的设计与操作运营,在世界上起主导作用的是 ILO、ISSA (International Social Security Association)。另外,IMF、OECD 等国际机构也有着自己的设想。由于这些国际机构强烈地反对世界银行(1994)的提案,所以 95 年之后就发生了关于养老保障制度的大论战。参加论战的不仅是上述国际机构的有关人士,还有 NBER、CATO Institute、National Academy of Social Insurance、Brookings Institution 等及 think tank 的研究者、养老金数理研究的专家、各国养老保障方面的专家,规模非常大。另外,在论战中有关人士对于智利、新加坡、澳大利亚的模型的理解也更加深入,大家明白了世界银行(1994)所设想的内容与智利、新加坡、澳大利亚的模型在有些方面是迥然不同的。

大家都知道,世行对发展中国家及经济转型国家实施着资金援助。这些援助总是以经济改革为条件的。养老保障制度改革也是其中之一,为指明其改革的方向世行发表了 World Bank(1994)。因此 World Bank(1994)的内容给发展中国家及经济转型国家带来了巨大的冲击。而且在这些国家,不仅是养老保障制度如何设计(design)的问题,如何把制度的管理及运营所需要的环境准备好(implementation),或者怎样把养老保障制度扩展到全体国民(coverage),也是需要同时解决的问题。廉洁正直的政府(透明度高的政府)与有能力的官僚的存在,对于公共养老保障制度的良好的运营实施也是非常必要的。而缺乏这些基本条件的国家还不少。在这种情况下,不管是设计出怎样的制度,在制度的实施方面都会有深刻的问题。World Bank(1994)似乎轻视了这些问题。因此想让个人与企业缴纳养老保险费则决不是件容易的事。所

\* 译者注:高山宪之是日本一桥大学经济研究所教授。这篇论文对我国养老保障制度改革的最大帮助是:清醒地认识世界银行(1994)模型的性质,通过对瑞典模型的详细介绍与分析,澄清了迄今为止即使是养老保障制度的专家也有人不清楚的基本概念。事实上这些概念在我国还处于混淆状态,而对基本原理及概念的错误认识似乎正阻碍着我国养老保障制度的改革。另外,请注意此文中介绍的智利的状况与我国的其他文献正相反。由于篇幅所限,删除了原译文及参考文献中近一半的内容,并对部分内容进行了调整。有需要原译文者可向译者索取。Email:wangxinmei@hotmail.com

以波兰和拉脱维亚在向瑞典式“名义缴费确定型”的转型试点中,全力向国民说明:“缴纳的保险费,将来一定会回到个人手中”,以获得国民对公共养老保障制度的认同。发达国家因为没有接受世行的资金援助,因此在实际的制度设计上来自 World Bank(1994)的冲击几乎没有。但是,在精神方面的冲击却不小,以致于在各国引起了激烈的争论。但是通过这些争论,对一些问题在当事人之间达成了共识。特别值得一提的是在经济方面的认识更加深入了。现在大部分的不同意见,与其说是起因于对经济方面利害判断的不同,不如说是对将来的事实判断与政治判断的差异上。

另外,瑞典及意大利等国家开发出了不同于 World Bank(1994)的另外的模型,并已开始实施。这个模型被称为是“名义缴费确定型”(Notional Defined Contribution, NDC)。最近在发达国家,对于这个模型的关注骤然增高起来。

经过这些年的争论,最近 World Bank 已经不再强烈地固守 1994 年的报告。不如说不仅对制度设计,而且对覆盖面的扩大,及制度实施所需要的基础条件的准备问题也开始了重视。同时世行对名义缴费确定型也感起兴趣来,并且积极地主张这一模型在发展中国家也能适用<sup>①</sup>。仅就养老保障问题来说,可以说今天在主要的国际机构之间已几乎没有大的意见冲突了<sup>②</sup>。在这些现象的背后,有以下事件的发生。首先是 Stiglitz 教授作副总裁时,对 World Bank(1994)进行了严厉的批判(请参照 Orszag, P. R. & Stiglitz, J. E. (2001)),其次是养老保障制度的责任人由 E. James 女士换成了 R. Holzmann 博士,另外,通过激烈的养老保障争论,人们对 World Bank(1994)的基本内容进行了许多的再探讨。并且,在世行最近所实施的资金援助中,世行所推荐的养老保障制度改革的内容与 World Bank(1994)已经有了很大的变化,具有了很大的灵活性。

## 2 养老保障制度大辩论的基本内容与主要结论

### 2.1 World Bank(1994)所提出问题

World Bank(1994)是世行在马德里召开的 1994 年的年会上发表的。当时许多发展中国家及经济转型国家都有着巨额的财政赤字。不少国家的财政赤字的主要是由于公共养老保障金的支付而发生的。因此,迫切需要使公共养老保障制度的财政收支,在中长期能够健全。其次,利用养老保障制度促进金融市场发展,以解决中长期投资所需资金,也是重要的课题。此外,在这些国家一方面,一部分特权阶层有着丰厚的养老金,而其他的人只能领到少量的或根本领不到任何养老金。而这些其他的人却缴纳着财政收入的主要来源的高比例的间接税。这样的养老保障与财政制度的结果,导致了相当严重的逆向的收入再分配。

基于上述事实,世行提出了以下的三支柱养老保障制度(three - pillar system)。第 1 支柱,是为了克服贫困,以收入再分配为目的的养老保障制度。用现收现付制来运营,财源可以是保险费也可以是税。但是,支付仅限定为定额(在收入鉴定也同时进行的情况下)或最低保障额。第 2 支柱,是由民间运营和管理的缴费确定型养老保障制度。要求全体国民必须加入,财政管理上实行积累制。要求政府从第 2 支柱的养老保障制度中退出,是世行的主要提议。报告发表后引起激烈争议的也是这个部分。第 3 支柱,是任意的个人储蓄。这一点与以往的制度没

<sup>①</sup> Holzmann(2000), World Bank(2001)呈现了世行最近的想法。

<sup>②</sup> 关于 ILO 等最近的想法可参考 ILO(2000,2001),Queisser(2000),Hoskins et al.(2001),OECD(1998)。

有区别。

通过以上3个支柱的共同作用,可以使各种风险得以分散。另外,第2支柱可以增强储蓄,从而提高经济成长率,并且可以减少提前退休的人数。此外逆向的收入再分配现象也会消失。第2支柱变为积累制后,可以消除人口老龄化对养老保障制度的财政压力,所以也可能降低财源调剂的成本。以上这些是 World Bank(1994)的目的(请参考 James, E. (1996))。另外,这个报告的执笔责任人是 E. James 女士。

## 2.2 Beattie - McGillivray (1995)的批判

第1. ILO 的 R. Beattie (1995)与 ISSA 的 W. McGillivray (1995);尽管是以个人观点的名义,仍然把 World Bank(1994)的模型作为‘危险的战略’,对此进行了强烈的攻击。即,向缴费确定型积累制的转变,会使养老保障制度暴露于投资风险中,养老收入置身于‘市场的暴力’之下。市场利率的变动是激烈的,当开始领取养老金时,如果利率变低,那么领取额就会比预计额少;而利率变高时,运气好的这一代人就会有过度的积累。不管怎么说,养老保障制度的财政收支问题得以解决,但‘老年收入安定’这一目标却总是被利率的风险所左右。因此这一模型只是改变了风险的内容,风险本身并没有减轻。第2. 由现收现付制向积累制的制度转型将会产生‘二重负担’问题。在转型期,现在正在工作的人,即要负担旧制度要保障的那部分老年人的养老,还要为自己将来的养老去积累。通常情况下,在转型期,现在正在工作的人的负担比继续维持现收现付制还要大。单独让这些人去承担转型成本在政治上是不可能实现的。第3, 积累制在财政上未必对于人口结构的变动就是中立的。因为在老龄化的进程中,市场利率下降的可能性非常大。第4, 变为积累制后,整体来说,储蓄率是否上升还不明确。此外,即使储蓄率上升了,也无法断定经济成长率就一定会增高。对于这些问题还需要由实证分析来确认。现在已经有了一些与 World Bank(1994)的主张完全不同的实证结果。第5, 积累制的操作费用相对较高。其结果,越是低收入的人,除去操作费用后的利息收入就越低。

此外,积累制不利于残疾人养老保障与孤寡人养老保障的操作,并且即使强迫大家都加入第2支柱的私营养老计划,关于投资限制等方面的工作仍需政府去做,另外运营失败时的欠账,也常常会归到政府身上,这样就容易导致政府财政支出的增加。

## 2.3 从经济角度进行的批判

以 Beattie - McGillivray (1995)的批判与 James(1996)的反驳为导火索,关于养老保障制度的论战一下子象着了火一样激烈起来,特别是从经济的角度的论战,你来我往<sup>①</sup>。在本小节中就争论当事人之间,通过论战在经济方面已达成共识的主要论点进行整理。

① Samuelson - Aaron paradox 对于现行的支付确定型现收现付制的批判,通常是根据 Samuelson - Aaron paradox 来展开的。然而, Samuelson - Aaron paradox (Samuelson (1958), Aaron (1966))原本是为了指出比起积累制来说,现收现付制可能更具有优越性的。以下用2期模型来介绍这一内容<sup>②</sup>。首先把社会成员分成2个代际,第1代是现在正在工作的年轻人,第2代

① 关于养老保障制度大辩论的文献非常多。其中国际机构以外的文献主要有, Burtless(2000), Callund(1999), Campbell - Feldstein(2001), Diamond(1996b, 1998), Disney(2000), Feldstein(1998), Feldstein - Samwick(2001), Feldstein - Liebman(2002), Gruber - Wise(1998), Shoven(2001), Thompson(1998)等。

② Samuelson(1958)原来是对“paper contract”进行论述的论文,因此用3期模型来阐述其含义是非常重要的。本文中我们的目的只限于指出现收现付制可能更具有优越性,因此专门把模型简单化为了2期。

是在前1期工作过,现在已退休,靠养老金生活的老年人。为了简单化,认为所有的第1代人都领取相同金额的工资。第2代人领取的养老金的金额是第1代人工资的一定比例,100% (假设是支付确定型)。假设工资与人口的前期比,分别是100g%,100n%。每个人都生活过这2个期间,在第1期,挣到工资,在第2期领取养老金生活。养老金的领取额是下一代的工资收入 $(1+g)Y_1$ 乘以100% $\alpha$ ,即 $\alpha(1+g)Y_1$ 。我们比较一下为维持这样数额的养老金的支付,当使用的财政制度不同时,缴费率有什么不同。即,积累制与现收现付制相比所需的缴费率谁大谁小。

令积累制下,所需的养老保障的缴费率为工资的100c%,市场运营利率为100r%。那么,到第2期开始时,养老金的积累额为 $c(1+r)$ 。养老金的领取额与养老金的积累额相等时,收支平衡。即, $c(1+r) = (1+g)$ ,  $c = (1+g)/(1+r)$

令现收现付制下,所需的养老保障的缴费率为100t%,人口的增长速度为100n%。那么为支付每个老年人(第2代人)领取养老金,需从年轻人那里征收 $t(1+n)(1+g)$ 的财源。

即, $t(1+n)(1+g) = (1+g)$

以下我们来比较c与t的大小。

如果, $c(1+r) = t(1+n)(1+g)$   $t(1+g+n)$  (平方项看作为0),那么, $c = t$ 。

因此,当工资的增长率与人口的增长率之和(即经济增长率)与养老保障的市场运营利率相等时,现收现付制与积累制的结果是一样的。即上述模型的结果告诉我们,当积累制下资金的运营利率设定为等于经济增长率时,积累制与现收现付制所得到结果是完全相同的。

然而,如果 $r > g+n$ ,  $\Rightarrow c < t$ 。相反,如果 $r < g+n$ ,  $\Rightarrow c > t$ ,即,当人口的增长率与工资的增长率之和大于市场运营利率时,现收现付制的缴费率比积累制要低。

从数理保险的角度来看,通常人们容易认为没有积累金的现收现付制,是不健全的。然而,从缴费率的大小来看,以上模型证明,没有积累金的现收现付制比积累制的负担可能会轻。这一点正是 Samuelson - Aaron 所强调的“paradox”。

在高速成长期,上述的反论(paradox)是成立的。后来在发达国家事态发生了变化,出现了低成长与老龄化,此时这个反论已经不再成立。在以 Feldstein(1996)为主要的对现收现付制的批判中有几个要点,上述的这一点一定会作为有利的证据而提出来。

② 合成的谬误。在上述养老保障制度的争论中,首先成为问题的是,市场运营利率(r)是否与经济成长率(g+n)无关,是独立地决定的? 即,积累制是否可以不受人口老龄化与低经济成长的影响? 当人口老龄化问题持续时,现收现付制确实会使养老制度的财政运营变得不容易。必须要减少领取额或增加负担额(或二者同时进行)。那么积累制下,情况又怎样?

为了简单,假设经济增长率为0,且是非开放型经济(closed economy)。积累制下的养老保障基金全部投资于国内股票。并且,出现了低生育率与老龄化的问题。假设到第2期时,正在劳动的劳动者人数减到一半。这样到第2期购买股票的人数也减少了一半。但是,在第2期,领取养老保障的人是低生育率没有发生过的一代,因此,人数仍与过去相同。这些人需要卖掉股票换取生活费。股票卖出量与第1期相同。而此时购买者却减少了一半,这样,股票价格就会减半,同时每个老年人的消费水平也随之降低了一半。此时,即使是积累制,也与不增加缴

费额的现收现付制所得到的结果是完全一样的<sup>①</sup>。

由此可见, 少子老龄化的结果之一是市场运营利率( $r$ )的下降。通常人们认为, 在积累制下, 因为把分散的个人储蓄集中起来投资, 所以与个人储蓄的收益是不同的。并且假设市场运营利率( $r$ )是不变的。这些都犯了“合成的谬误”这一错误。这一点由 Barr(1979, 2002), Brown(1997), Thompson(1998), Heller(1998)等给予了理论性证明。

此外, Brooks(2000)用考虑了人口老龄化的养老保障模型对将来进行模拟, 导出了将来的市场运营利率会下降的结论。另外不能忽视的是, 在日本, 最近投资收益率的低迷使大部分厚生年金的基金都面临着财政困难的问题。所以, 并非改为积累制, 问题就可以解决。

不管怎么说, 当养老保障的积累金需要变现时, 老年人就要变卖手中的养老资产。而这些养老资产的购买者通常是现在正在劳动的年轻人, 对他们来说, 购买资产的支出减少了他们的消费支出。即使是积累制, 现在的年轻人生产出来的物品的一部分要转移给老年人, 这一点与现收现付制没有不同。因此, 少子老龄化所带来的养老保障问题(增加负担或减少支付), 即使是改变了财政渠道也无法解决。不如说, 物品量能增加多少的问题要重要的多。如果物品量的增加能保持一定水平的话, 就可以避免年轻人负担的增加。

③ 相等定理(equivalence proposition)。以下看看应如何看待由现收现付制改为积累制时, 在转型期将出现的“二重负担”问题。即使运营利率比经济成长率高, 从养老负担上看, 如果把转型成本也算在内的话, 现收现付制与积累制是无差别相等的(equivalent)。这当然也是通过养老保障制度的大辩论所得到的结论。以下用简单的模型进行说明。表 1 是 2 期间模型(假定每个人都只活 2 个期间)。

表 1. 2 期间模型(单位: 万元)

期间	代		
	A	B	C
1	+ 10	- 10	
2		+ 10	- 10 (- 1)
3			+ 11

假设在第 1 期, 开始实行现收现付的公共养老制度, 那么, 在第 1 期, 老年人(A 代)可领到 10 万元养老金, 其财源由第 1 期的年轻人(B 代)全额负担。为了简单化, 假定人口增长率  $n$  与工资增长率  $g$  均为零。如果现收现付

制一直维持下去的话, 在第 2 期, B 代人也可以领到 10 万元的养老保障, 其财源是由第 2 期的年轻人(C 代)全额负担。到第 3 期也是同样。此时对 B 代人与 C 代人来说, 公共养老制度的内部收益率是零。

现在假如从第 2 期开始, 改为积累制。即, 第 2 期的年轻人 C 代人拿出 10 万元作为自己将来的养老金, 利息率为 10%, 到第 3 期时, 可领到 11 万元的养老金。那么对于 C 代人来说, 内部收益率是 10%, 比现收现付制的零, 要高。

但是, 上述的 10% 的收益率是在不考虑转型成本的情况下才有的。由于制度转型, 新出现了应支付给第 2 期的老年人(B 代人)的 10 万元养老费应谁负担的问题。假设, 全额通过发行国库券来解决, 国库券的利息到第 2 期的期末(或第 3 期的期首)由第 C 代人来负担。这样

<sup>①</sup> 本文的结论只是在单纯的模型下得出的, 所以有几点需要保留意见。特别是, 如果假定是开放经济(open economy), 养老保障的积累金拿到国外市场去投资的话, 结论也许会改变。例如, 假定一个小国家, 并且有可能避免汇率变动的风险, 那么, 结论就会不同。但是, 象日本与美国这样的国家是否可以假定为小国家, 还需要再进行实证研究。

对于第 C 代人来说,将会有 1 万元的转型费用要负担。此时,当考虑了转型成本后,第 C 代人的内部收益率就变成了零,与现收现付制下的收益率没有区别。

最初以现收现付制的方式开始实施公共养老保障制度时,第 1 期的 A 代人就会领到 10 万元的礼物<sup>①</sup>。这个礼物的费用将由以后的某一代人来负担。如果把第 A 代人也包括在内,公共养老制度的负担整体来看,其和是零。无论是现收现付制还是积累制,zero-sum game 的本质没有改变。Geanakoplos - Mitchell - Zeldes(1998)把它命名为“equivalence proposition”。然而,当我们浏览其时间路径时,就会看到,不同的财政方式在各个不同的时点所对应的养老保障负担(内部收益率)是不同的。转型为积累制时,我们需要从正面回答:所需支付的转型成本由谁、什么时候、怎样来负担?

所谓的“二重负担”就是指,在转型期将发生的集中由中年人來负担转型成本的问题。这在政治上是非常难以实现的。而在现收现付制下,给 A 代人的礼物的费用总是不断地向前推,就不会出现负担集中在中年人身上的问题。如果想避免政治上的困境,就容易倾向于选择现收现付制。

### 3 智利/新加坡/澳大利亚的养老保障制度

World Bank(1994)向各国推荐的模型是以智利、新加坡和澳大利亚的制度为蓝本的。在本节中对这 3 国的养老保障制度的概要进行说明,探讨一下他们的制度是否是值得推荐的制度。

#### 3.1 智利的养老保障制度

智利在 1981 年由当时的军事政权,毅然地废除了过去的支付确定型现收现付制,改为有个人账户的缴费确定型积累制。并且是全部由民间管理运营,要求全体国民必须加入的完全积累制。政府基本上从公共养老金的管理运营里退出,其主要任务是最小限度地进行监督。缴费期间超过 20 年时,由政府保证能领到最低保障额。在从 1981 年开始的 20 年里,平均运营利率是 10.9%(名义值);可以认为是有成果的。但是,也发生了一些新的问题。对于这些问题主要参考 Bravo(2001)进行整理<sup>②</sup>。大的问题点有 4 个:

(1) 由于制度转型,使财政负担急聚增长。制度转型所带来的看得见的还未积累的养老保障债务,在 1981 年达到了 GDP 的 130%。这个债务的偿还至少也要花 40 年的时间。实际上,81 年以后每年都有相当于 GDP 的 3.5% - 7% 的转型费用是由财政来负担的。这么重的财政负担之所以没有成为问题,是因为正好到 1997 年为止智利一直处于高度经济增长期,并且财政纪律严明有着巨额的财政节余。智利所享受过的这样好的环境对其他国家来说是极难得到的。

但是,1998 年以后智利的经济发生了变化,其将来已不容推测。并且,不少人在担心政府的财政能否负担得起已作过保证的最低保障额。特别是,由于只要缴费 20 年,就能领到最低保障额,所以就产生了人们故意过低地申报工资,期待着满 20 年后领取最低保障额的激励机制,这个机制仍然发挥着很大的作用。

(2) 尽管是强制加入,最近加入率却在下降。在旧制度下养老保障制度的覆盖面是劳动人

<sup>①</sup> 在本文的讨论中,无视了公共养老制度实施前 A 代人靠个人的力量抚养父母的问题。把 A 代人领取的公共养老保障只单纯地定义为礼物,这一点是有问题的。

<sup>②</sup> 关于智利的养老金,除了 Bravo(2001)之外,Myers(1992,1996),Diamond(1996a)也很详细。

口的80%，而在2000年养老保证制度的加入率下落到了46%。工资收入者中约70%加入着养老保障制度，而自由职业者与个体户中加入率只不过是4%。非正式就业的劳动者不加入的情形占多数。不加入者的增多预示着养老保障制度本来的目的不能有头有尾地实现。

(3)操作费用非常高。操作费用在1990年平均值是工资的3.15%。因为缴费率是10%，所以操作费用占到缴费总额的30%多。此后，操作费用虽然稍有下降，但在1998年也占到缴费总额的27%。而在旧制度下，操作费用仅是缴费总额的5%左右，新制度下操作费用之高是非常突出的。但是，在智利以外的其他国家也有实行缴费确定型个人账户的养老保障制度的。那些国家的操作费用不象智利那么高。智利的操作费用约是墨西哥的2倍，澳大利亚的4倍多。所以，即使是缴费确定型养老保障制度，也有很多降低操作费用的余地。

(4)养老基金的运营利率问题。众所周知，市场利率每年都在激烈地变动。在1995年智利的养老金运营利率第一次出现负数，是-2.5%。1995年以后，总的来说利率一直低迷。如前所述，1981年以后，20年的平均收益率是10.9%（名义值）。但是，这个收益率还没有考虑操作费用。除去了操作费用的净利率是大约不到5%（名义值，20年平均）。特别是对低收入者与加入年限短的人来说，这个净值还要低。在90年代，加入者的净利率全都变成了负数。

智利在实施养老保障制度改革时，国内的环境是政府腐败，国民对政治不信任。新的养老保障制度却战胜了这样的政治风险，所以对于智利的养老保障制度改革应当给予适当的评价。但是也存在有上述的新产生的问题点。特别是高操作费用与激烈的利率变动，从老后收入安定的角度来看，是不容忽视的。靠制度转型未必就能解决问题。

### 3.2 新加坡的养老保障制度

新加坡引起世行注意的是，设立了独特的称之为CPF的中央公积金制度，World Bank(1994)以为新加坡的CPF是为了养老保障而建立的制度。实际上好像完全不同。根据Asher-Karunaratne(2001)，Asher(2002)，缴费的一半以上是用于住宅的储蓄，并且积累金的大部分在退休之前就已被支取了。顺便提一下，从1987年到1999年，相当于缴费总额的约70%的资金在退休前就已被取走了。到退休时，剩下的资产额（包括运营利率），整体来看不过相当于10个月的工资。这个水准在过去的10年中基本没有变化（还不如说是多少有下降的趋势）。不管怎么说，靠剩下的积累金不可能维持老年生活。因此，在制度设立了40多年的现在，新加坡的老人还是依靠着子孙的抚养。这就是新加坡的现状。

在新加坡没有World Bank(1994)中的第1支柱。基于这一点，不知世行为什么会关注新加坡，及向他国家推荐新加坡模型的理由是什么。

### 3.3 澳大利亚的养老保障制度<sup>①</sup>

在澳大利亚的公共养老保障制度中，历来只有定额的基本养老金(Age Pension)并附着资产调查。财源是税，在2000年，根据资产调查的结果，老年人中有20%的人没有领取基本养老金，27%的人的基本养老金是被削减过的。所以全额领取的人只占到53%。

老年人收入的核心部分是被称为“Superannuation Guarantee”的退休金制度。允许一次性支取。因此在澳大利亚有被称为“一次性退休金精神”的习惯，养老金的终身化不那么容易推广。

<sup>①</sup> 对于澳大利亚的养老保障制度进行了详细论述的论文有Bateman-Pigott(2001)。

以一次性退休金来应对长寿风险及通货膨胀风险则不太可靠。再者,养老金终身化的任务仅依靠民间的自由选择是不容易完成的。因为存在所谓的逆向选择问题。

#### 4 瑞典最近的养老保障制度改革

20世纪90年代瑞典开发并实施的“名义缴费确定型”制度,在World Bank(1994)中没有被介绍,这完全是另一种模型。意大利在1996年的养老保障制度改革中接受了这个模型的基本想法,此后,波兰和拉脱维亚也相继决定接受这个模型。因此,最近在世界的养老保障的有关人士之间对瑞典模型的关注骤然增高起来。在本节中,着重于瑞典最近的改革,在对其概要介绍之后,探讨一下名义缴费确定型制度与传统的制度有什么区别<sup>①</sup>。

##### 4.1 1999年改革的背景与过程

瑞典在20世纪的最后40年里,尽管是世界上人口老龄化进展最快的国家,同时也是被称赞为实现了高福利国家。支撑瑞典的高福利的当然是良好的经济成长。

然而从1991年起,瑞典的经济成长连续3年是负数。正在工作的劳动者的实际工资下降了,失业率在1993年上升到了8.3%。而与此同时,老年人领取的养老金的实际额在物价挂钩制下得到了维持,这一点使养老保障财政收支恶化,还成为正在工作的劳动者不满的导火线。因为劳动者的工资的增长率比物价上涨率低<sup>②</sup>。再者,养老保障的财政困难容易导致缴费率的提高。这一点也激化了年轻人的不满情绪。提高他们加入养老保障制度的欲望问题渐渐突出起来。

对养老保障制度不满的原因不仅是物价挂钩制与缴费率的提高。特别是对以下两个条款的不满也非常强烈。即,计算养老金领取额的基数不是终身工资,而仅是“工资水平最高的15年的工资”(称为15年标准),这样,工资曲线的斜率高的年龄组的人则比较占便宜;全额领取的条件是加入年限为30年(称为30年标准),这样缴费超过了30年的人即使多缴了费,养老金领取额也不会增加。所以多数国民要求改革缴费与支付不相连接的制度。

于1991年11月政府设立了仅由7个党的代表构成的“养老保障工作组”,社会保障部部长亲自担任组长。这个工作组的特点是把有直接利害关系的人都排除在工作组之外,仅由极少数的政治家构成。在1998年国会上,表决通过了养老保障制度改革的法案。新法从1999年开始实施。

##### 4.2 1999年改革的概要

① 公共养老保障制度的根本性改编。瑞典的公共养老保障一直是支付确定型,以现收现付的方式运营的。支付与日本相同由2层构成。第1层是定额的基本养老金,第2层是收入比例养老金。基本养老金的财源全部是税金。

这个结构在新制度中,发生了根本的改变。支付确定型全部变成了缴费确定型。并且把由2个层次组成的支付,变成了欧洲大陆型的收入比例养老金。另一方面,把基本养老金改成了面向低收入者的制度。即,对于那些收入比例养老金不能达到政府保证的金额的人,政府将

<sup>①</sup> 对于瑞典养老保障制度的改革在Palmer(2001),Konberg(2002),高山(1998),井上(2000),“代际间利害调整”项目(2002)中有详细说明。

<sup>②</sup> 在瑞典物价挂钩制中,容易导致政治行为的介入。当工资上涨率高于物价上涨率时,养老金领取者就会不满,在相反的情形下,正在工作的劳动者又会不满。为了处理这些不满,应当调整挂钩比率的政治压力会强烈地发挥作用。



补足其差额。在财政的运营方面,仍使用过去的现收现付制。向新制度的转型预计要花 20 年的时间。每年置换旧法中的 1/20。把旧法中的 1/20 切出来,按照新法计算,支付给领取者。即新法开始后的头 20 年内,新开始领取养老金的人将同时领取到按旧法计算的部分和按新法计算的部分。

在缴费确定型制度中,每年的缴费与将来的支付 1 对 1 地直接相连,克服了过去的 15 年及 30 年标准的问题点。对于提高年轻人加入制度的欲望来说,除了把支付确定型改为缴费确定型之外没有其他选择。这一点很容易就能得到多数人的赞同。问题是,若是采用积累制,将会出现“二重负担”。在国家财政已经处于危机状态的情况下,向智利那样处理二重负担的办法在瑞典则行不通。因此在瑞典继续维持现收现付制是不得已的选择。

缴费确定型与收入比例养老金这两个制度同属一个体系。问题是如何从这个体系中找到与现收现付制的连接点?因为过去人们一直认为这三者之间是不可能存在连接点的<sup>①</sup>。对于接点的开发是瑞典的发明。这个发明就是“名义回报率(notional rate of return)”。

在现收现付制下,每个人缴纳的保险费不会留下来,它们被用于同一时点的养老金支付。就这一点来说,“名义缴费确定型”也是同样。但是,与过去的支付确定型所不同的是:①每个人缴纳的保险费都单独地记录在每个人的养老保障账户中;②这些缴纳的保险费就好像在市场中运营了一样,其收益率也同保险费一起并列记录在个人账户中;③开始领取养老金时,支付额根据本人实际缴纳的保险费加上名义运营利率的总和来计算;④那时在考虑了平均寿命的前提下,把名义养老保障资产进行分割,决定出每年的支付额,等等。每个加入者的养老金领取权的确定方式与普通的缴费确定型没有区别。不同的是“名义运营利率”。通过这个方案找到了缴费确定型与现收现付制的接点。

② 养老金的缴费率长期固定化。在新法中养老金的缴费率定为 18.5%,并且在将来长期固定。为了防患于未然,避免对瑞典经济的不良影响,今后根本没有提高缴费率的打算。在新制度中,现收现付制的部分是 16%,积累制的部分是 2.5%,积累制的部分是实际在资本市场投资的部分。这部分也是缴费确定型。原则上要求民间必须加入。在过去保险费全额由企业主负担,从 1995 年开始,个人负担 1%,相应地企业主的负担减少 1%。个人负担的部分今后将阶段性地提高,最终达到个人与企业各自负担一半。

③ 放开开始领取的年龄。在支付确定型下,每当养老制度的财政发生困难时,就会出现提高领取年龄的问题。变为缴费确定型之后,由于以缴费与支付直接相连及缴费率长期固定为正面招牌,所以自然而然地解决了提高领取年龄这一政治难题。瑞典规定,各个加入者可以在 61-70 岁之间的任意年龄灵活地开始领取养老金。其基准年龄暂且是 65 岁,一个人在 65 岁开始领取的领取额是 100 时,61 岁开始领取的领取额就是 70,这一点与日本相同(每 1 岁减少 6%)。而在 70 岁开始领取时,领取额是 162,比日本的 142(仅适用于 1941 年 4 月 2 日以后出生的人)要多。

<sup>①</sup> 在 90 年代后半期的养老保障制度的辩论中,人们明白了即使是在提出养老保障制度改革方案的专家之间,也有不少把“缴费确定型”与“积累制”混为一体。“缴费确定型”是指“怎样给予或确定每个老年人领取养老金的领取权”这样一个微观的问题。而“积累制”是指“养老保障的支付制度整体,其财源怎样确定”这样一个财源筹集问题,是从宏观的角度论述时的用语。瑞典模型的核心在于“缴费确定型”制度用现收现付制的方式来筹集财源。这一模型对纠正上述的混淆与误解,所起的作用很大。请参考高山(1999,2000)。

这一难题的解决,在政治上表现为对“选择的自由”的最大的尊重。选择的自由不仅限于开始领取的年龄,还有夫妇之间对养老金分割的自由,及对于积累制部分的养老金选择(可以买5年或10年的有期养老金、或终身养老金)的自由。

④ 转换为按名义工资上涨率浮动。在新法中支付额浮动时要挂钩的指标,改成了名义工资上涨率<sup>①</sup>。

⑤ 导入养老保障财政的自动安定装置。上述的“名义运营利率”实际上应如何去确定?一开始,人们认为应设定为等于工资总额的增长率,最终决定是,等于人均工资的增长率。

由于少子化的继续,劳动力市场会出现供求紧张的状况,此时人均工资有可能增长,而劳动者人数的减少则会导致全社会的工资总额有可能基本上不增长。此时,若让名义运营利率等于人均工资的增长率,那么,养老保障制度的财政将逐渐恶化。为了事先防止这种恶化,瑞典新导入了“养老保障财政的自动安定装置”,这个装置在1994年的概要当中还没有,是在那之后的讨论中决定导入的。2003年起实施。

自动安定装置是指,无须改定法律条文,而可以自动调整名义运营利率与养老金支付的挂钩率。因此政府每年要计算并公布公共养老金的资产负债表。并且当资产负债表上,养老金的积累额(包括现收现付部分的名义养老金资产)低于养老金债务余额时,当年的“名义运营利率”及挂钩率则自动下调,以补足差额;相反时,则自动上调。基准线是假设(预计)年经济增长率为2%(按固定价格计算),积累金的运营利率是年平均3.5%(实际值)。并且对出生率及平均寿命都确定了基准线,当这些指标的实际值与假定值不一致,上述的资产负债表的内容发生变化时,自动安定装置就会启动。

⑥ 抑制公共养老金的支付额。瑞典公共养老金的支付已达到工资总额的30%,改革的结果,预计这一比例到2010年将下降到27.6%,养老金平均领取额对工资的比,将逐渐下降。并且,加入年限为40年的情况下,养老金支付对工资的比(替代率)旧制度下是58%,2010年则下降为53%。由于缴费率长期固定,上述的支付水准的实质性的下降是不可避免的。但是如果出现,积累制部分的运营状况比预计好或实际工资的上涨率高于1.6%等情况时,支付水准也可能与现在没有变化。

#### 4.3 与支付确定型现收现付制的异同

过去,对支付确定型现收现付制一直有着如下严厉的批判。①当人口老龄化出现时,则会是虎头蛇尾,②使储蓄率下降,阻碍经济成长,③促进早退休,④使富裕的老年人更加富裕,⑤降低了年轻人加入养老保障制度的欲望(incentive compatibility),等等。

瑞典的缴费确定型制度即使是以现收现付制为基础,但却能避开③④⑤的问题。特别值得关注的是,通过“缴费与支付的直接相连”,成功地从根本上取消了年轻人对养老保障制度的不信任。对于批判①来说,如第2节所述,即使是改为积累制,结果也是一样。

综上所述,①③④⑤的批判面向的是现收现付制。但是现在人们已判别清楚的是:实际上①③④⑤的问题并不是现收现付制所必然附带的,还不如说问题是出在支付确定型上,或者说,即使是改为积累制也会遭到同样的批判。所以迄今为止现收现付制蒙受着不白之怨。再

<sup>①</sup> 译者注:如果养老金支付额的浮动是与物价相挂钩,那么当工资的上涨率高于物价的上涨率时,养老金领取者的生活水平就会相对下降。如果想让老年人也同时分享到经济成长的果实的化,仅靠与物价挂钩则是不够的。

者,对于批判②来说,在实证方面还有待研究,到现在为止还没有达成一致的意见。

其次,随着世界上对瑞典模型的关注越来越高,对于“名义缴费确定型”与支付确定型制度的区别的研究也在进展。Cichon(1999)首先想从养老保障数理的角度进行解释。

对于支付确定型制度来说,是否包括定额部分是政策问题,不是制度本身固有的内容。并且欧洲大陆各国的养老金支付,原则上都是收入比例型,且是支付确定型。即使是支付确定型,缴费率也可以长期固定。阶段型缴费率不一定是支付确定型固有的内容。美国和加拿大实行的就是缴费率长期固定的支付确定型制度,今后还将继续①。

假设在支付确定型下,缴费率一定,且支付是收入比例型。同时,假设养老金的支付额是根据工资上涨率来重新计算的一生平均工资来确定。还假设养老金领取额的上调与下调对支付增减的作用从数理保险的角度来看是中立的。再加上养老金支付是工资挂钩制。另一方面,在名义缴费确定型下,名义运营利率设定为等于工资上涨率,养老金支付实行工资挂钩。此时,如果缴费额相同,那么开始领取养老金时,两种制度下的养老金的领取额则是完全相同的。也就是说,仅从养老金数理的角度来看,名义缴费确定型与支付确定型可以设计为完全相同的制度(详细情况可参考 Cichon(1999)的 Mathematical Annex)。对于这一点 Cichon(1999)是这样主张的。即,名义缴费确定型制度初看起来好像是一种新的制度,其实质内容不过是传统的支付确定型制度的一种特殊的形式②。

养老保障的缴费率的提高,已越来越多地遭到了人们的强烈拒绝,在这种情况下,支付确定型公共养老保障制度已不得不把缴费率长期固定,因此,事实上此时的支付确定型与名义缴费确定型已经没有什么大的差别。但是,如果还坚持支付确定型的话,那么当出现人口老龄化或生育率降低、或经济增长率下降时,就需要降低支付水平、或进一步提高开始领取的年龄、或降低浮动率等。这些政治上的难题就会在将来一直缠绕下去。

而另一方面,如果改为名义缴费确定型,那么当人口寿命增长时,养老保障水平则会自动下调,还可以从提高养老金开始领取年龄的问题中解放出来。另外,当出生率与工资增长率比预计值低时,只要导入了瑞典式的自动安定装置,养老保障的财政就可以安定地得到维持,养老金支付额的下调会自动实行,这些都已不再是政治家的工作。政治家不再被追究责任的同时,甚至还可以反驳说,“全都是社会及经济状况不好”。

#### 参考文献

Aaron, H. J. (1966) "The Social Insurance Paradox," *Canadian Journal of Economics and Political Science*, Vol. 32, August, pp.371-74.

Asher, M. G. (2002) "The Role of Goble Economy in Financing Old Age : The Case of Singapore," DP-79, 一桥大学经济研究所“代际间利害调整”项目。

Barr, N. A. (2002) "Reforming Pension : Myths, Truths, and Policy Choices," *International Social Security Review*, Vol.55, No. 2, pp.3-35.

Bateman, H. & Piggott, J. (2001) "The Australian Approach to Retirement Income Provision," DP-11, 一桥大学经济研究所“代际间利害调整”项目。

① 对于加拿大的养老保障制度请参考 Brown(1997), Battle(2002), 高山(2002c)。

② 最近,人们明白了,多年来法国的根据劳使协议所实行的支付确定型企业年金,实质上与瑞典的名义缴费确定型制度几乎没有区别。

Beattie, R. & McGillivray, W. (1995) "A Risky Strategy : Reflections on the World Bank Report Averting the old Age Crisis," International Social Security Review, Vol.48, No.3/4, pp.5 - 22.

----- & ----- (1996) "Rejoinder," International Social Security Review, Vol.49, No.3, pp.17 - 20.

Bravo, J. H. (2001) "The Chilean Pension System : a Review of Some Remaining Difficulties after 20 Years of Reform," DP - 7, 一桥大学经济研究所“代际间利害调整”项目。

Brooks, R. (2000) "What will Happen to Financial Markets When the Baby Boomers Retire?" IMF Working Paper, 00/18.

Campbell, J. Y. & Feldstein, M. eds. (2001) Risk Aspects of Investment - Based Social Security Reform, University of Chicago Press.

Cichon, M. (1999) "Notional Defined - Contribution Schemes : Old Wine in New Bottles?" International Social Security Review, Vol.52, No.4, pp.87 - 105.

Diamond, P. (1996a) "Social Security Reform in Chile : An Economist's Perspective," in Diamond, P. et al. eds., Social Security : What role for the future?, National Academy of Social Insurance.

Feldstein, M. & Liebman, J. eds. (2002) Distribution Aspects of Social Security and Social Security Reform, University of Chicago Press.

Geanakoplos, J., & Mitchell, O. S., & Zeldes S. P. (1998) "Would a Privatized Social Security System Really Pay a Higher Rate of Return," in Arnold, D. et al. eds., op cit.

Holzmann, R. (2000) "The World Bank Approach to Pension Reform," International Social Security Review, Vol. 53, No. 1, pp. 11 - 31.

Hoskins, D. D. et. al. eds. (2001) Social Security at the Dawn of the 21st Century, ISSA.

International Labour Office (2000) Income Security and Social Protection in a Changing World, ILO.

----- (2001) Social Security : A New Consensus, ILO.

James, E. (1996) "Providing Better Protection and Promoting Growth : A Defence of Averting the Old Age Crises," International Social Security Review, Vol. 49, No. 3, pp.3 - 17.

Konberg, B. (2002) "The Swedish Pension Reform : Some Lessons," DP - 46, 一桥大学经济研究所“代际间利害调整”项目。

McGillivray, W. (2000) "Pension Reform : Where Are We Now?" International Social Security Review, Vol. 53, No. 1, pp.3 - 10.

Myers, R. J. (1996) "Privatization of Social Security : A Good Idea ?" Journal of the American Society of Actuaries, July.

OECD (1998) Maintaining Prosperity in an Aging Society, Paris : OECD.

Orszag, P. R. & Stiglitz, J. E. (2001) "Rethinking Pension Reform : Ten Myths about Social Security Systems," in Holzmann - Stiglitz eds., op, cit.

Palmer, E. (2001) "The New Swedish Pension System," DP - 36, 一桥大学经济研究所“代际间利害调整”项目。

Queisser, M. (2000) "Pension Reform and International Organizations : From Conflict to Convergence," International Social Security Review, Vol. 53, No. 2, pp.31 - 45.

Samuelson, P. A. (1958) "An Exact Consumption - Loan Model of Interest with or without the Social Contrivance of Money," Journal of Political Economy, Vol. 66, December, pp.467 - 82.

Takayama, N. (2002) "Taste of Pie : What Matter in Japanese Public Pensions ?" a paper submitted at the Global Horizons Seminar on Pensions and Lifetime Savings, held at House Ways and Means Committee Room, Capitol Hill, Washington, DC, 24 May. ( available on the website (<http://www.ier.hit-u.ac.jp/takayama/>)).

Thompson, L. (1998) Older and Wiser : the Economics of Public Pensions, Washington, DC. : Urban Institute Press.

World Bank (1994) Averting the Old Age Crisis, New York : Oxford University Press.

(译作者单位:中国社科院人口与劳动经济研究所 100732)