

“养老金改革：国际动态与中国实践”国际研讨会综述

由中国社会科学院人口与劳动经济研究所主办的“养老金改革：国际动态与中国实践”研讨会于2017年10月15日在北京召开。会议邀请了养老金改革领域的国际权威专家作专题报告，包括世界银行社会保护部门前任负责人 Robert Holzmann、智利养老金改革委员会前主席 David Bravo、瑞典名义账户制核心设计和推广者 Edward Palmer、日本养老金改革核心设计者高山宪之，国内相关领域的专家学者80余人参与讨论。过去几十年世界养老金改革的实践表明，从现收现付制直接转向基金积累制并未完全有效地应对人口老龄化挑战，财务可持续性风险依然严峻，世界各国需要反思改革困局并努力探索新出路。

一 养老金改革的四大挑战：筹资、个人化、贫困与政治经济的困扰

世界银行社会保护部门前任负责人 Robert Holzmann 回顾了过去几十年里世界养老金改革的历程，认为系统性改革表现在两个方面：一是从给付确定型转变为缴费确定型，二是从现收现付制转变为基金积累制。1981—2011年，36个国家和地区将给付确定型现收现付制部分或全部转换为缴费确定型积累制，改革的初衷是更好地应对来自劳动力市场的挑战和财政可持续性挑战，但改革过程并不顺畅，面临巨额转轨成本，同时承受着来自金融市场的风险。目前36个实施改革的国家和地区中有21个撤回，其中9个完全撤回。

当前世界养老金改革面临以下四个方面的挑战。一是筹资压力。从现收现付制向基金积累制转轨带来的隐性债务通常相当于数倍的国内生产总值（GDP），大约是养老金年给付总额的20~30倍。即使是实施部分积累制的国家，也需要每年支付相当于2%~3%的财政收入以解决转轨成本问题。尽管转轨具有一定的正外部性，例如，全要素生产率提高、投资率增加或者劳动参与率提高，但实际效果有限。研究估算显示，1981年智利养老金改革仅能够带来总产出增长1.0%~2.9%。二是个人化难题。个人账户强化了缴费与待遇之间的关联，但对管理体系提出更高要求，必须要建立一套完整和精确的数字化历史缴费记录。很多新兴经济体尚未达到这一要求，吉尔吉斯斯坦和蒙古等国家改革失败就归因于缺乏建立个人账户的基础条件，波兰的改革停顿也主

要归因于信息系统技术难以保障。三是老年贫困问题。养老金制度并未能够完全覆盖老年人，改革举措可以考虑选择事前或事后干预。典型的事前干预是建立一个匹配缴费养老金，而典型的事后干预是提供一个最低水平的基本收入保障即国民养老金。目前经济合作与发展组织国家和大多数新兴经济体开始建立一个基础性的养老金“零支柱”，但国际劳工组织对于“零支柱”提出争议，认为该制度倾向于激励劳动者进入非正规劳动力市场。四是政治经济的困扰。我们应该建立一套具有独立性的养老金体系，以便更好地观察其真实财务状况，但有些政府似乎不愿意赋予养老金体系类似于中央银行的独立地位。

中国社会保障学会会长郑功成在以下方面与 Robert Holzmann 达成共识：一是现行养老金制度必须要改革，二是需要一个多层次或多支柱的养老金体系，三是有必要让养老金制度独立运转。国家开发银行前副行长刘克崮也认为，社保体系不能完全依赖于财政支持，而应当建立一个独立运行的多层次养老金体系。中国经济改革研究基金会理事长宋晓梧提到，中国养老金改革的隐形债务问题始终没有解决，建议将个人账户从第一层次中剥离出去，但基础养老金制度应该发挥收入再分配功能，在这方面世界银行似乎倡导不够。世界银行高级经济学家王德文提出，世界银行很关注养老金制度在削减贫困和收入分配中的作用，只不过更强调养老金体系作为一个社会合约需要政府、社会和个人共同承担责任，养老金制度改革需要与资本市场、金融部门和财政体系等相关领域的改革同步实施。

二 智利改革的前半程：从完全积累转向非缴费养老金与个人账户相结合

智利养老金改革委员会前主席 David Bravo 详细介绍了智利养老金改革历程，认为强制性个人账户积累制是智利养老金的最大特点，巨大的转轨成本决定了改革成败。根据测算，1981年智利养老金资金需求总额的净现值相当于GDP的36%，年度财政成本曾经在1984年达到最高水平，相当于GDP的5%，之后逐步下降，预计2025年相当于GDP的2.7%。目前智利改革正处在转轨中期，30多年的转轨已经耗费巨大成本。

2008年新一轮改革将智利模式从完全积累转向非缴费养老金与个人账户相结合。智利探索建立了一个非缴费性的“团结养老金”，年龄达到65岁以上的老年人均能够享受基础养老金待遇，目标群体覆盖城市和农村、正规和非正规劳动力市场，覆盖率从2008年之前的75%提高到目前的90%。智利总统委员会对2008年改革的评估结论认为，智利已经接近于建成了养老金体系，既包括由政府税收支持的“团结养老金”支柱，也包括个人账户，重点解决了老年贫困和消费平滑问题。但是，智利养老金改革尚未完成，

改革后半程走向何处仍然存在很多争议。目前提出了三个备选方案，第一个方案是保留现有“团结养老金”支柱加上个人账户，第二个方案是部分地转移到现收现付制，第三个方案是完全返回到现收现付制，总统顾问委员会成员也不能达成一致意见。

来自中国人民大学的董克用认为，智利模式饱受争议，但至少有以下几点改革经验：一是任何一个单一支柱养老金体系都不足以应对老龄化危机；二是低缴费率、高替代率的养老金制度是不存在的；三是工资增长率过快和基金管理费用过高是发展中国家养老金投资运营面临的共同挑战。清华大学的杨燕绥认为，从完全个人账户积累制转向“团结养老金”支柱和个人账户相结合，本质上是一个风险分解过程，是一个既保持公平、也实现可持续性的选择。来自中国社会科学学院的汪德华认为，养老金改革的两个重要目标是强制储蓄和收入再分配，中国有条件借鉴智利改革经验，通过推行社保增值税筹资的方式建立国民养老金计划。

三 瑞典改革经验：名义账户制或是一个可行选择

来自瑞典的 Edward Palmer 介绍了瑞典的名义账户制（也称为记账制，NDC）。1994 年瑞典通过第一部相关法律，确定了记账制养老金体系，这是强制性的养老金计划，覆盖率达到 99%，该制度下缴费率为 16%，积累制个人账户缴费率为 2.5%，此外还有自愿的职业年金，缴费率为 4.5%。名义账户制在支付阶段存在一定的再分配功能，在累积阶段不具有再分配的功能。名义账户制设计了自动调节机制，具有宏观经济效率，整个系统可以自我平衡，在微观上也有优势，可以进行消费平滑。

透明度和激励机制是名义账户制的关键优势。名义账户制不需要通过干预来实现稳定运行，系统有其内在稳定性。有人认为 NDC 与点数制是一样的，然而，这仅反映在数学公式上，在规则的透明度和激励机制上存在明显差异，点数制更容易被暗箱操作。NDC 与点数制要划等号，必须在一个完全静止的条件下才能实现，即所有人在同一个年龄退休且预期寿命不再增长，这显然不符合现实。

来自中国人民大学的李珍认为，瑞典名义账户制的创新存在三个精妙之处，一是回避了转轨成本和基金管理风险，二是设计了一个自动平衡机制，三是设置了长寿风险机制。但是，NDC 同样也存在问题，一是究竟是否存在激励作用，二是自动平衡机制如何应对经济周期，三是 NDC 和实账缴费确定型（FDC）的投资收益率究竟谁更高。来自浙江大学的何文炯认为，瑞典模式实现了全民覆盖，将个人行为与宏观效率有效结合，建立了长期平衡机制，并且考虑到家庭政策建立了共享账户。中国人民大

学的韩克庆认为，NDC模式可能并不是中国的最佳选择，它有三个潜在的负面影响：一是背离改革初衷，彻底抛弃统账结合模式；二是混淆个人账户产权性质，现行法律规定个人账户具有私人产权性质可以继承；三是会带来信任危机，改革方向不停摇摆。

四 再评世界银行1994年《应对老龄化危机》报告

来自日本的养老金改革核心设计者高山宪之重新回顾了世界银行1994年发布的《应对老龄化危机》报告（以下简称世行报告）。世行报告主张建立强制性积累制以应对老龄化危机，但实践证明效果并不理想。对于储蓄过度的经济体，积累制不会增加总体国民储蓄，也不会相应增加总产出。如果产出不足，养老金资产累积的回报率就会下降，难以有效抵御老龄化危机。

养老金体系的主要目标不是促进经济增长，而是保障老年人的收入安全。通过强制性积累制增加储蓄，可能会促进经济增长，但只在有限的情况下才能实现。不断提高劳动生产率、延长工作时间才是促进增长最关键的方案，也是应对老龄化最关键的方案。强制性积累制在代际间是不公平的，今天的职工和未来相比收入本来就不高，让他们缴纳高的养老保险费，相当于把现在的人本来就不多的收入重新分配给今后收入更高的人。世行报告发布之后产生了巨大影响，很多国家实行了养老金改革，但后来又不得不全部或者部分放弃强制性积累制，再次回归现收现付制。可以说，1994年世行报告缺乏严谨的科学实证，是市场原教旨主义的一种表现。

来自北京师范大学的李实认为，只要制度设计恰当，并非只有依靠积累制才能应对老龄化。中国老龄化具有突发性、近似断崖式的特征，城乡差异也很大，问题在于回到现收现付制是否能够应对中国式老龄化问题。中国社会科学院的王新梅提到，世行报告中提出的积累制可以应对人口老龄化的结论并不正确，FDC投资收益率不降低的前提条件不成立，基于世行报告建议设计的中国养老金制度在实践中没有表现出比现收现付制更多的优点，反而暴露出很多问题。中国社会科学院的张展新认为，世界银行重视市场化和私有化改革，实际上积累制更强调个人责任，这仍然是市场经济国家与福利国家的两种逻辑和两种选择问题，高山教授提出的世行报告“市场至上主义或市场原教旨主义”值得深思。

（执笔人：程杰 王新梅）