

MF

MODERN FINANCE SERIES

现代金融译丛

理论类

发达经济体与新兴市场经济体 公共养老金改革的挑战

The Challenge of Public Pension Reform in
Advanced and Emerging Market Economies

本尼迪克特·克莱门茨 戴维·科迪 弗兰克·艾克
桑杰夫·古普塔 阿尔瓦·康古尔 尚宝平 毛里西奥·索托 / 著

王佐发 / 译

 中国金融出版社

(国际货币基金组织不定期论文第275号)

MF

MODERN FINANCE SERIES

现代金融译丛

—— 理论类 ——

发达经济体与新兴市场经济体 公共养老金改革的挑战

The Challenge of Public Pension Reform in
Advanced and Emerging Market Economies

本尼迪克特·克莱门茨 (Benedict Clements) 戴维·科迪 (David Coady)
弗兰克·艾克 (Frank Eich) 桑杰夫·古普塔 (Sanjeev Gupta)
阿尔瓦·康古尔 (Alvar Kangur) 尚宝平 (Baoping Shang)
毛里西奥·索托 (Mauricio Soto) 著

王佐发 / 译

 中国金融出版社

责任编辑：仲 垣 张黎黎
责任校对：刘 明
责任印制：丁淮宾

The Challenge of Public Pension Reform in Advanced and Emerging Market Economies
Copyright © 2014 International Monetary Fund

Translation by the China Financial Publishing House, Beijing, 2014

“This translation is published under license. The International Monetary Fund does not accept any responsibility for the accuracy of the translation. In case of any discrepancies, the original language shall govern.”

《发达经济体与新兴市场经济体公共养老金改革的挑战》

英文版权©2014 国际货币基金组织

中文简体字版出版权属中国金融出版社所有，不得翻印。

本出版物已经国际货币基金组织授权出版，国际货币基金组织对翻译的准确性不承担任何责任。如有不符之处，以最初的语言版本为准。

图书在版编目 (CIP) 数据

发达经济体与新兴市场经济体公共养老金改革的挑战 (Fada Jingjiti yu Xinxing Shichang Jingjiti Gonggong Yanglaojin Gaige de Tiaozhan) / (美) 本尼迪克特·克莱门茨等著; 王佐发译. —北京: 中国金融出版社, 2015. 9

(现代金融译丛·理论类)

ISBN 978 - 7 - 5049 - 7997 - 1

I. ①发… II. ①本…②王… III. ①退休金—劳动制度—经济体制改革—研究—世界 IV. ①F249. 1

— 中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 139231 号

出版 中国金融出版社
发行

社址 北京市丰台区益泽路 2 号

市场开发部 (010)63266347, 63805472, 63439533 (传真)

网上书店 <http://www.chinafph.com>
(010)63286832, 63365686 (传真)

读者服务部 (010)66070833, 62568380

邮编 100071

经销 新华书店

印刷 北京松源印刷有限公司

尺寸 169 毫米 × 239 毫米

印张 7.75

字数 102 千

版次 2015 年 9 月第 1 版

印次 2015 年 9 月第 1 次印刷

定价 35.00 元

ISBN 978 - 7 - 5049 - 7997 - 1/F. 7557

如出现印装错误本社负责调换 联系电话 (010) 63263947

MF

MODERN FINANCE SERIES

现代金融译丛

——理论类——

前 言

养老金改革被许多发达经济体与新兴市场经济体提上重要议事日程。发达经济体面临的基本挑战是控制人口老龄化带来的未来公共养老金支出的增长。2008年经济危机导致许多国家政府债务水平上升，危机过后，如何应对这个挑战变得更重要了。新兴市场经济体面临的挑战往往是不同的。那些养老金覆盖广泛的新兴市场经济体，比如欧洲的新兴市场经济体面临的问题和发达经济体类似；那些养老金覆盖水平低的新兴市场经济体面临的重大挑战将是以财政可持续的方式扩展养老金覆盖面。

本论文是国际货币基金组织（以下简称基金组织）财政事务部所做的不定期报告，旨在协助基金组织成员国应对这些挑战。本论文考察了当前国际养老金现状，分析了未来几十年53个发达经济体与新兴市场经济体公共养老金支出的前景。在此分析的基础上，本论文提出了改革的选项。

本论文是在基金组织财政事务部撰写的并于2012年1月向基金组织执行委员会提交的《发达经济体与新兴市场经济体公共养老金改革的挑战》这一报告的基础上写成的。本论文是以现有的各个国家的最新信息为基础，提供最新的预测。此外，本论文还对各国所面临的人口挑战提供了更详细的分析。

财政事务部的桑杰夫·古普塔（Sanjeev Gupta）领导此项工作。由本尼迪克特·克莱门茨（Benedict Clements）和戴维·科迪（David Coady）牵头的工作组准备了报告的手稿，工作组成员包括弗兰克·艾克（Frank Eich）、阿尔瓦·康古尔（Alvar Kangur）、尚宝平（Baoping Shang）、毛里

西奥·索托 (Mauricio Soto)、哈维尔·卡索利 (Javier Kapsoli)、佐佐江贤一郎 (Kenichiro Kashiwase)、野峪政广 (Masahiro Nozaki) 和维姆·塔库尔 (Vimal Thakoor) 也为本论文撰稿。特别感谢里拉·内梅特 (Lilla Nemeth) 和马蒂亚斯·安东尼奥 (Matias Antonio) 提供的研究支持, 杰弗瑞·毕考奇 (Jeffrey Pichocki) 和米列娃·拉蒂撒乌列维奇 (Mileva Radisavljevic) 提供的行政协助, 以及公关部的凯西·盖内特 (Cathy Gagnet) 和乔安妮·约翰逊 (Joanne Johnson) 为论文的出版提供的编辑和协调工作。

首字母缩略词

ADB	亚洲开发银行
DB	待遇确定型
DC	缴费确定型
DG ECFIN	欧盟委员会经济和金融事务总司
EC	欧盟委员会
ESSPROS	欧洲综合社会保护统计体系
ILO	国际劳工组织
LFPR	劳动力参与率
NDC	名义缴费确定型
NPV	净现值
OECD	经济合作与发展组织
PDV	贴现值
PPF	养老金保障基金

国家名称缩写

发达经济体		新兴市场经济体	
国家	缩写	国家	缩写
澳大利亚	AUS	阿根廷	ARG
奥地利	AUT	巴西	BRA
比利时	BEL	保加利亚	BGR
加拿大	CAN	智利	CHL
捷克	CZE	中国	CHN
丹麦	DNK	哥伦比亚	COL
芬兰	FIN	埃及	EGY
法国	FRA	爱沙尼亚	EST
德国	GER	匈牙利	HUN
希腊	GRC	印度	IND
冰岛	ISL	印度尼西亚	IDN
爱尔兰	IRL	约旦	JOR
以色列	ISR	拉脱维亚	LVA
意大利	ITA	立陶宛	LTU
日本	JPN	马来西亚	MYS
韩国	KOR	墨西哥	MEX
荷兰	NLD	巴基斯坦	PAK
新西兰	NZL	菲律宾	PHL
挪威	NOR	波兰	POL
葡萄牙	PRT	罗马尼亚	ROM
斯洛伐克	SVK	俄罗斯	RUS
斯洛文尼亚	SVN	沙特阿拉伯	SAU
西班牙	ESP	南非	ZAF
瑞典	SWE	泰国	THA
瑞士	CHE	土耳其	TUR
英国	GBR	乌克兰	UKR
美国	USA		
卢森堡	LUX		

目 录

前言	V
首字母缩略词	VII
国家名称缩写	VIII
第一章 概述	1
第二章 当前养老金状况概述	10
公共养老金制度包括老年养老金、遗属和伤残津贴	10
第三章 公共养老金支出的历史趋势	14
发达经济体养老金支出已经增长，尽管最近增长步伐放缓	15
新兴市场经济体的公共养老金支出有所增长，但是起点略低	16
第四章 近期养老金改革倡议	19
发达经济体的改革主要是参数式的	19
危机放缓了欧洲新兴市场经济体向基金型养老金的转型	20
其他新兴市场经济体	21
第五章 公共养老金支出展望	22
很多发达经济体与新兴市场经济体养老金预期支出增长显著	22
实施改革控制人口老龄化对支出的影响	24
预测的许多风险	25

第六章 养老金改革的考虑因素	34
财政整顿	34
公平	36
经济增长	39
第七章 养老金改革选项	41
多数发达经济体面临高负债和不断增加的与年龄相关支出的双重 挑战	41
逐渐提高法定退休年龄是一个有吸引力的改革选项	43
增加收益也有助于抵消养老金支出的增加	47
欧洲新兴经济体应该把公共养老金建立在财政稳定的基础上	49
以可承受的方式增加养老金覆盖是欧洲之外的新兴市场经济体 面临的重大挑战	51
第八章 总结和结束语	55
问题与政策建议总结	55
附录一 公共养老金支出恒等式	59
附录二 伤残抚恤金：设计与改革选项	66
附录三 部分国家降低替代率对贫困的影响	70
附录四 公共养老金制度与劳动力市场激励	72
附录五 额外的养老金改革数据	76
参考文献	95
专栏	
专栏 2.1 养老金制度：现收现付制与基金制的比较	12
专栏 5.1 预测公共养老金支出	23

目 录

专栏 5.2 到 2050 年的重要人口趋势与不确定性	28
专栏 6.1 养老金制度与代际不平衡	38
专栏 7.1 退休年龄与失业	44
专栏 A1.1 公共养老金支出恒等式	59

图

图 2.1 公共养老金的构成 (2007 年)	11
图 2.2 强制性养老金计划的特征	12
图 3.1 发达经济体与新兴市场经济体的老龄人口抚养比	14
图 3.2 发达经济体公共养老金支出的发展	15
图 3.3 新兴市场经济体公共养老金支出的发展	17
图 3.4 养老金支出、替代率和老龄化 (2010 年)	17
图 5.1 公共养老金支出的增加 (2010—2030 年)	23
图 5.2 公共养老金支出发展预测 (2010—2030 年)	25
图 5.3 养老金支出增加的累计成本	26
图 5.4 发达经济体当前和预期的替代率以及符合领取养老金条件的 比率	28
图 5.5 私营待遇确定型养老金计划的筹资 (2009 年)	32
图 6.1 养老金替代率和老年人面临贫困风险率的预期变化 (2010—2050 年)	37
图 7.1 2010 年养老金支出和 2010—2030 年与年龄有关的支出增加 (占 GDP 的百分比)	42
图 7.2 旨在稳定支出的改革选项的取舍 (2010—2030 年)	43
图 7.3 60 岁男性预期寿命的增加与立法规定的男性领取养老金年龄的 增加的比较 (2010—2030 年)	46
图 7.4 发达经济体的工资税收益 (2008 年)	48

图 7.5	新兴市场经济体养老金覆盖率（退休年龄人群中领取养老金者所占的比例）	52
图 7.6	增加养老金覆盖率在新兴市场经济体产生的影响（2010—2030 年）	53
图 A2.1	公共伤残抚恤金支出（1980—2007 年）	67
图 A2.2	2007 年不同类型项目的平均伤残抚恤金支出	69
图 A4.1	60~64 岁男性的劳动力参与率	73
图 A4.2	社会保障的退休激励（1970—2010 年德国男性的隐性税收与退休年龄）	74
表		
表 7.1	东欧最近的养老金政策	50
表 8.1	养老金问题和潜在改革选项总结	56
表 A5.1	强制性养老金计划	76
表 A5.2	1960—2010 年公共养老金支出（占 GDP 的百分比）	78
表 A5.3	1970—2030 年养老金支出增长分解（占 GDP 的百分比） ...	81
表 A5.4	2010—2050 年公共养老金支出（占 GDP 的百分比）	83
表 A5.5	养老金改革对私人储蓄的影响	86
表 A5.6	2010 年领取养老金年龄与精算调整	87
表 A5.7	养老金支出数据来源	90
表 A5.8	1970—2030 年领取养老金年龄	93

第一章 概述

本论文考察未来几十年养老金支出的前景以及改革的几种方案。发达经济体将会在很多场合要求包括养老金在内的公共支出合理化，以便实现重大的财政整顿（基金组织，2010，2011a）。新兴市场经济体尤其是欧洲之外的新兴市场经济体面临不同的挑战。它们面临的关键挑战将是财政可持续的方式扩展养老金覆盖面。

值得庆幸的是，过去二十年来很多国家实施的广泛的养老金改革给未来养老金改革提供了有价值的启示。所以，评估这些改革对养老金支出的可能影响，衡量相关的风险并考虑必要的情况下深化改革的选项，恰逢其时。在许多国家，确保改革不会削弱公共养老金制度减轻老年人贫困的能力也将是优先考虑的条件。最后，因为这些改革将影响劳动力参与率和私人储蓄率，进而影响长期增长，所以，养老金改革将是国家促进长期增长的结构改革日程中的重要组成部分。

为了给改革选项的讨论提供背景，论文首先考察了当前 27 个发达经济体和 26 个新兴市场经济体的公共养老金制度的设计。^① 第二章显示老年养老金大约占公共养老金总支出的四分之三。剩余四分之一为遗属抚恤金和

^① 发达经济体包括澳大利亚、奥地利、比利时、加拿大、捷克、丹麦、芬兰、法国、德国、希腊、冰岛、爱尔兰、意大利、日本、韩国、卢森堡、荷兰、新西兰、挪威、葡萄牙、斯洛伐克、斯洛文尼亚、西班牙、瑞典、瑞士、英国和美国。新兴市场经济体包括阿根廷、巴西、保加利亚、中国、智利、哥伦比亚、埃及、爱沙尼亚、匈牙利、印度、印度尼西亚、约旦、拉脱维亚、立陶宛、马来西亚、墨西哥、巴基斯坦、菲律宾、波兰、罗马尼亚、俄罗斯、沙特阿拉伯、南非、泰国、土耳其和乌克兰。

伤残抚恤金。这些项目在不同国家的重要性不同，这种不同在很大程度上反映了伤残抚恤金过渡到退休的程度以及伤残抚恤金和养老金的相对慷慨程度（OECD，2006）。

超过四分之三的公共养老金制度把养老金和终身收入捆绑在一起。这些养老金计划可以是“待遇确定型”（DB，这种养老金一般依赖缴费年限和平均覆盖收益）或者“缴费确定型”（DC，这种养老金依赖缴费历史和这些缴费带来的收益）。某些国家也提供固定费率的不依赖过去收益的养老金成分，而其他国家提供一种根据家计调查结果确定的或者固定费率的统一公共养老金。为老年人提供根据家计调查结果确定的养老金（不考虑缴费历史）在发达经济体要比新兴市场经济体更普遍。

尽管几乎所有的欧洲和拉丁美洲新兴市场经济体都用某种强制性的私营计划（多数通过个人账户体系）补充公共养老金制度，但这种制度安排在发达经济体很少见。相反，某些发达经济体有强制性职业养老金，参与者在企业就职或为职业或行业人员。而且，发达经济体经常用自愿的私营计划，包括自愿职业养老金计划补充其公共养老金制度。但是，自愿计划对退休收入的贡献在不同国家之间差别很大。

回顾历史发展对于理解当前的制度安排和支出承诺是有用的。换句话说，我们的养老金制度如何发展成今天的制度？第三章回顾了公共养老金支出的过去趋势及其背后的影响因素。发达经济体的公共养老金支出从1970年的占GDP的5%上升到2010年的9%。推动公共养老金支出占GDP比重变化的四个因素是人口老龄化、符合领取养老金条件的比率（65岁及以上人口中领取养老金人口数的比例）、替代率（平均养老金与平均工资的比率）和劳动力参与率。从1970年到1990年，支出的增加反映了更高的替代率、人口老龄化和符合领取养老金条件人数增加等一系列因素。女性劳动力参与的增加抵消了某些支出的增加。过去的二十年里养老金支出的增长受到更多的控制。人口老龄化和养老金增加的影响被收紧养老金领

取条件的规则（包括提高退休年龄）和进一步增加的劳动力参与率部分抵消了。

在过去的二十年里，新兴市场经济体公共养老金支出的增长比发达经济体要高，但是欧洲以外的新兴市场经济体则是在更低的基数水平上实现增长的。从1990年到2010年，所有新兴市场经济体的平均支出增长达到GDP的2个百分点。在欧洲新兴市场经济体，支出占GDP的比重从1990年的7.5%增长到今天的10.5%，这反映了更高的替代率和人口老龄化。劳动力参与率的下降也起了作用。在其他的新兴市场经济体，因为替代率增加，在同一时期支出占GDP的比重由2.5%增加到3.5%，尽管增长起步于相对较低的初始水平。

第四章介绍了过去十年发达经济体与新兴市场经济体实施的主要公共养老金改革的概况。随着公共养老金支出占政府总支出和GDP比重的缓慢上升，以及政策制定者认识到未来人口老龄化给财政带来的挑战，很多国家在过去十年里发起了重要的养老金改革。在发达经济体，这些改革一般带有参数性质，即改革涉及在当前制度内数值参数的变化，这些数值参数决定了养老金制度的财务可行性。这些包括法定退休年龄的变化和养老金收益公式的调整。在其他地方（包括欧洲新兴市场经济体），养老金制度也有系统性变化，包括引进了有基金资助的私营制度。

金融与经济危机刺激了新一轮的改革。这已经在某些国家导致更深的“参数改革”，比如加速提高退休年龄（如希腊、意大利和英国）。部分欧洲新兴市场经济体的政策制定者通过降低向私人账户的缴费而不是通过政府预算的方式减缓向有基金资助的私营养老金转型的速度，以此应对危机。

第五章为2030年和2050年公共养老金支出提供了预测，包括前几章讨论的近期养老金改革的影响并突出了这些预测背后的关键假设和相关风险。

基于可获得的公共预测，发达经济体未来二十年养老金支出的增加额预计增加约 GDP 的 1.5 个百分点，但是存在显著的差异。奥地利、比利时、芬兰、韩国、卢森堡、荷兰、新西兰、挪威、斯洛文尼亚和瑞士的支出增长预计超过 GDP 的 2 个百分点，而捷克、意大利和日本的支出则预计会降低。

如果过去二十年没有进行改革来应对人口老龄化带来的挑战，公共养老金支出的预计增长会高出更多。在发达经济体，部分是因为寿命延长，但主要是因为过去出生率下降，老龄人口抚养比预计在 2010 年至 2050 年会翻番 (Goss, 2010)。如果不改革，公共养老金支出将增长至占 GDP 的 4.5 个百分点。

在新兴市场经济体中，中国、埃及、俄罗斯和土耳其的养老金支出增加预计将超过 GDP 的 3%，而保加利亚、智利、哥伦比亚、爱沙尼亚、匈牙利、拉脱维亚、立陶宛和波兰的养老金支出则预计将降低。

第五章也指出这些预测存在很大的不确定性，这可能实际上低估很多国家公共财政的额外预期压力。第一，老龄化的影响直接与人口假设，即生育率和寿命相关；过去对生育率和寿命对养老金支出占 GDP 比重的影响的预测，已经证明相对乐观了。第二，对某些国家养老金支出的预测建立在相对乐观的宏观经济假设上。第三，官方预测容易受到改革发生逆转的风险影响。为了应对实质的老龄化挑战，立法改革经常隐含着对养老金支出的大幅度削减。随着这些改革的实施，逆转改革的政治压力也与日俱增。为了降低改革逆转的风险，替代率的降低不应削弱公共养老金制度减轻老年人贫困的能力。例如，在希腊和意大利，最近的改革已经降低了养老金，但同时保护了低收入的领取养老金人群。

在拉丁美洲和欧洲的新兴市场经济体，向多支柱结构转型产生特定的风险。在这些国家，引入强制性私营养老金的养老金改革改善了公共财政的长期稳定。但是，把缴费转移到强制性的私营养老金产生了相当大的转

型成本，这些成本扩大了预算赤字并增加了近期的借款需求。这导致近来许多国家逆转或者减缓了转型，以便解决传统赤字和债务指标所显示的短期财政约束，有时这种短期财政约束对长期财政平衡带来负面影响（Soto, Clements, Eich, 2011）。这种逆转或者减速凸显养老金改革透明性的必要性。

公共部门与私营部门养老金之间的互动也会产生潜在风险。例如，待遇确定型私营养老金制度的资金短缺可能给公共部门的财政带来负担；在某些制度里资金不足的程度很严重。某些国家建立保险计划，在公司破产时来保护待遇确定型养老金项目参与人免受公司破产的损害（如德国、瑞典、英国和美国）。尽管这些保险计划降低了政府对于个别公司破产的风险暴露，但这些计划并没有被设计来吸收更广泛的私营待遇确定型养老金计划的破产。这样，发生经济危机的时候政府对这些风险的暴露可能会增大（基金组织，2009）。同样，私人缴费确定型计划也有替代率不足的风险，这可能产生更大的社会养老金支出压力。在多数国家，政府并没有法定义务来施加干预，但是因为养老金制度具有隐性的确保充分的退休收入的社会责任，所以会产生或有负债。缴费确定型养老金计划对提供退休收入所起的作用越大，这些风险可能越大。在澳大利亚、智利、丹麦、墨西哥、南非、瑞士和多数欧洲新兴市场经济体，超过四分之三的养老基金资产放在缴费确定型养老金计划里（OECD，2011）。

第六章讨论了指导养老金改革应该考虑的因素。第一，公共养老金的基本目标是在可持续的财政框架内提供退休收入保障。很多经济体将需要在未来二十年内降低债务占 GDP 的比率，以便实现实质性的财政整顿（基金组织，2010，2011a）。同样，各国可以考虑巩固整体财政状况并削减公共债务以便应对与老龄化相关的支出压力。养老金改革在这方面可能起到重要的潜在作用。第二，提供收入保障（尤其是对低收入人群）的重要性表明公平应该作为养老金改革的关键考虑。第三，公共养老金的设计可能