

中文社会科学引文索引 (CSSCI) 来源集刊

第一资源

First Resource

吴江 主编  中国人事科学研究院/编

杨宜勇 温鹏莉 王赓宇

基于国际经验的养老保险隐性债务研究

王延中

中国社会保障制度的发展与现状分析

王 名

中国社会组织管理体制改革：理论研究和实践发展

宋洪峰

欧盟延揽国际人才的政策选择与借鉴

苏海南

实施就业优先战略 努力实现更高质量的就业
——《中国人力资源发展报告（2013）》评述

28 辑
第6辑
出版社

中文社会科学引文索引 (CSSCI) 来源集刊

第一资源

First Resource

吴江 主编



中国人事科学研究院/编

总第 **28** 辑

2013年第6辑

党建读物出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

第一资源. 总第 28 辑 / 吴江主编 ; 中国人事科学研究院编. —北京 : 党建读物出版社, 2013. 12

ISBN 978-7-5099-0449-7

I. ①第… II. ①吴… ②中… III. ①人力资源管理—文集 IV. ①F241-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 227768 号



吴江 主编
中国人事科学研究院 编

责任编辑:廖灵艳 责任校对:张学民 装帧设计:创造力

党建读物出版社出版发行

<http://www.djcb71.com>

(北京市西城区南横东街 6 号 邮编:100052 电话:010-58587632 / 7681)

新华书店经销 保定市中华美凯印刷有限公司印刷

787 毫米×1092 毫米 16 开本 8 印张 182 千字

2013 年 12 月第 1 版 2013 年 12 月第 1 次印刷

印数:1—3000

ISBN 978-7-5099-0449-7 定价:30.00 元

本社版图书如有印装错误,我社负责调换(电话:010-58587660)

卷 首 语

党的十八大报告指出，“社会保障是保障人民生活、调节社会分配的一项基本制度”。要“统筹推进城乡社会保障体系建设”，“要坚持全覆盖、保基本、多层次、可持续方针，以增强公平性、适应流动性、保证可持续性为重点，全面建成覆盖城乡居民的社会保障体系”。近年来，我国“社会保障体系建设成效显著”，但也还有很多关系群众切身利益的问题没有得到很好解决，为此还需要不断完善社会保障制度，才能从根本上保持社会的和谐稳定。

社会保障是人力资源和社会保障部的主要职能之一。为了更好地贯彻党的十八大精神，围绕人力资源和社会保障部中心工作，“专题研究”栏目发表了四篇关于社会保障领域研究的稿件，分别探讨养老保险、失业保险；在“百家论坛”栏目发表了专家文章，对我国社会保障总体发展情况以及新农保制度的有关问题进行了分析，以期为人力资源和社会保障部进一步做好社会保障工作提供理论参考。

在“管理创新”和“国际比较”栏目组织了相关理论和实证研究文章，对我国社会管理创新等方面的问题进行了探讨，并对欧盟人才政策和治理改革、以及韩国政府电子化行政发展的经验进行了总结分析。来自国内外理论研究的专家学者和实践领域的人才工作者从各自角度出发进行的探讨和提出的观点，对我国提升政府社会管理职能和加强人才开发使用等工作具有很好的参考价值。

促进高质量就业是人力资源和社会保障部落实党的十八大精神的重要举措。2013年9月，《中国人力资源发展报告（2013）》蓝皮书正式出版，围绕促进更高质量的就业进行了研究。“书评”栏目刊发了对该书的介绍评论，以期为更好地促进我国高质量就业工作提供参考和借鉴。

编 者

2013年12月

目 录

专题研究

- 1 基于国际经验的养老保险隐性债务研究——杨宜勇 温鹏莉 王赓宇
- 13 失业保险基金收支的系统动力学仿真预测分析——以辽宁省为例
——孟繁元 高菁菁
- 22 退休年龄政策及其对基本养老保险替代率的影响研究——王海东
- 36 社会养老保险制度变迁机理比较研究——文献述评的视角——王 平

百家论坛

- 46 中国社会保障制度的发展与现状分析——王延中
- 52 我国新农保现状评析与改革建议——褚福灵

管理创新

- 57 中国社会组织管理体制变革：理论研究和实践发展——王 名
- 68 经济发展中的政企互动关系——吴金群 李 潇
- 78 公共政策工具的合理配置分析——高 丹

国际比较

- 87 欧盟延揽国际人才的政策选择与借鉴——宋洪峰
- 97 西欧的公立医院治理：基于英法荷三国的实证分析——孙 涛 范 围
- 107 韩国的行政电子化及其对中国的启示——[韩]李允熙

书评

- 119 实施就业优先战略 努力实现更高质量的就业——《中国人力资源发展报告（2013）》评述——苏海南

Contents

Special Topic

- 1 *A Study on the Implicit Pension Debt Based on International Experiences*, by Yang Yiyong, Wen Pengli, Wang Gengyu
- 19 *A Simulation Research on the Unemployment Insurance Fund Based on System Dynamics: A Case of Liaoning Province*, by Meng Fanyuan, Gao Jingjing
- 22 *A Study on the Retirement Age Policy and Its Impacts on the Replacement Ratio*, by Wang Haidong
- 36 *A Comparative Study of the Changing Mechanism of the Endowment Insurance System: A Literature Review*, by Wang Ping

Academic Forum

- 46 *An Analysis of the Development and Current Situation of Chinese Social Security System*, by Wang Yanzhong
- 52 *A Review of the New Rural Social Endowment Insurance System in China and the Advices on Its Reform*, by Chu Fuling

Management Innovation

- 57 *A Reform of Chinese Social Organization Management System: Theoretical Research and Development in Practice*, by Wang Ming
- 68 *Government-Business Relations in Economic Development Based on the Analytical Framework of Interaction*, by Wu Jinqun, Li Xiao
- 78 *An Analysis of Rational Allocation of Public Policy Tools*, by Gao Dan

International Perspectives

- 87 *European Union's Policies of Attracting International Talent and Its Implications to China*,
by Song Hongfeng
- 97 *The Governance of Western European Public Hospitals: Based on an Empirical Analysis of
the UK, France and the Netherlands*, by Sun Tao, Fan Wei
- 107 *E-governance of South Korea and Its Implications to China*, by Li Yunxi

Book Review

- 119 *Implementing Job First Strategy, Achieving Higher Quality Employment: A Book Review of
"China Human Resources Development Report (2013)"*, by Su Hainan

基于国际经验的养老保险隐性债务研究

杨宜勇 温鹏莉 王赓宇*

〔摘要〕 养老保险制度通常可以看作一种政府对民众权益的承诺，该制度的转变必然会带来相关人员保障权益的改变甚至减损。因此，养老保险制度在转变过程中能否稳妥处理其隐性债务，是推动制度变革的前提条件。本文主要选取智利、波兰和阿根廷作为典型样本国家，考察它们对养老保险制度隐性债务的处理方式，并提出了具有一般意义的养老金转制成本处理方法，以期为我国在处理隐性债务方面提供有益借鉴。

〔关键词〕 养老保险 隐性债务 国际经验

一、转制成本与隐性债务

（一）转制成本理论

新制度经济学对制度转变作了理论阐释，该流派认为，制度变迁要遵循“成本——收益”原则，即理性预期的变化诱使人们推动某项制度变迁，因为这种变化会导致对该制度的收益与成本的重新评价。新制度经济学代表人物 L. 戴维斯和 D. 诺思在《制度变迁与美国经济增长》一书中提到：“如果预期的净收益超过预期的成本，一项制度安排就会被创新。只有当这一条件得到满足时，我们才可发现在一个社会内改变现有制度和产权结构的企图。”中国学者林毅夫把制度的转变过程分为诱导性制度转变和强制性制度转变。所谓诱导性制度转变是指现行制度安排的变更、替代或者新制度安排的创造，是由个人或群体在响应获利机会时自发倡导、组织和实行的；而强制性制度转变则由政府命令和法律引入继而实行。诱导性制度转变必须由某种在原有制度安排下无法得到的获利机会引起，而强制性制度转变可以纯粹因在不同利益团体之间对现有收入进行再分配而发生。

所以通常而言，政府之所以愿意推动制度变革的目的，就是把制度的福利或效用最大化。只要政府的预期收益高于其强制推行制度变迁的预期费用，则其将会采取行动来推动制度的确立和变革。由此，转制成本就是政府在强制推行制度变迁的过程中，由于利益的重新再分配，为了弥补在变迁过程中部分人的利益损失而导致的成本的发生。

* 作者杨宜勇系国家发展和改革委员会社会发展研究所研究员；温鹏莉、王赓宇系中国人民大学公共管理学院社会保障研究所博士研究生。

(二) 转制成本与隐性债务辨析

与其他社会保险制度一样,养老保险制度既可以看作经济制度又可以看作社会制度。养老保险制度的变迁,取决于政策制定者进行的成本与收益对比。当决策者认为养老保险制度变迁的收益大于转制的成本时,养老保险制度就会发生变迁;否则,作为理性经济人的政府则会维持原有的制度不变。养老金转轨成本根源于旧的现收现付制(PAYG)下养老保险的给付责任,同时不会因转轨而被免除。^①

对于转制成本(cost of transition)与隐性债务(implicit pension debt, IPD)的内涵与外延在国内学术界存在争议。国内学术界谈到转制成本与隐性债务时,一般都是在讨论转制成本,而较少用到隐性债务的概念。学者李珍认为,制度是一种稀缺资源,首先因为制度供给是受到约束的,几乎任何能带来预期收益的制度变迁安排都是需要成本的,社会保障制度改革和变迁也不例外。对于转制成本的概念,以“还账说”和“突然终止法”最为流行。学者赵倩、武琼、李志国认为,所谓转制成本问题,就是在新制度建立初期,在取消了现收现付制度安排的情况下,如何处理原制度下没有积累或者缺乏足够积累的职工的养老保险问题。^②学者侯文若认为,转制成本是指现行养老保险制度如果立即停止运行,为了兑现对已经退休的老人和已经参加工作尚未退休的职工承诺的养老保险支付水平应该积累的资金现值。世界银行的报告综合了上面两种观点,指出:养老保险隐性债务是指一个养老金计划向职工和退休人员提供养老保险金的承诺,如果该计划在今天终止,那么养老保险隐性债务就等于所有必须付给当前退休人员的养老金的现值加上在职职工已积累并必须予以偿付的养老金权利的现值。学者梁君林、蔡慧、宋言奇等认为养老保险隐性债务产生于现收现付制所暗含的代际之间的契约关系,在现收现付制下,参保人所积累的全部养老金权益是源于政府的承保和承诺,属于政府的非长期借款,因此,可以被看作是隐性债务。他们还对养老保险显性债务与隐性债务作了一个区别,认为这与养老保险模式有关。在现收现付的条件下,由于没有明确的账户记录而只是一种养老权益的承认,养老保险债务一般是以隐性债务的形式出现;相应地,在基金制下,因为有了明确的账户记录,所以养老保险债务以显性债务的形式存在。只有当养老保险制度发生转变时,养老金债务才由隐性转为显性。此时,养老保险制度为了兑现其在旧的现收现付制下的承诺,必须额外占用资源。这种额外占用资源的经济价值构成制度转轨的财务成本,即所谓的转制成本。转制成本形成于养老保险隐性债务的显性化过程,因此,在新旧制度养老保险支付水平不变的假设下,转制成本在数量上与显性化的隐性债务等价。^③

学者龙卓舟专门撰文讨论了一般隐性债务、转制隐性债务、转制成本三者的区别。他

① 梁君林、蔡慧、宋言奇:《中国养老保险隐性债务显性化研究》,《中国人口科学》2010年第5期。

② 赵倩、武琼、李志国:《关于转型国家养老保险改革转制成本处理的讨论》,《长春工程学院学报(社会科学版)》2005年第3期。

③ 梁君林、蔡慧、宋言奇:《中国养老保险隐性债务显性化研究》,《中国人口科学》2010年第5期。

认为,养老保险一般隐性债务是指,假定养老金计划突然中止,根据该计划需要必须付给当前退休人员养老金的现值与在职职工已积累且必须予以偿付的养老金权利现值之和,与此时已积累的养老保险基金的现值之间的差额。养老保险转制隐性债务,则是指发生在养老保险筹资模式发生转变这一特定情况下的一般隐性债务。而转制成本,实质上是指由于养老保险转制所引起的政府在养老金上的额外支出,如果转制中政府不必因转制而在养老保险支出上增加额外支出,那就不存在转制成本。^①

综合目前国内外关于转制成本和养老保险隐性债务的定义,本文认为,所谓隐性债务就是在已有的养老保险制度向新制度的转变过程中,政府依法应当对旧制度下参保人权利的确认;而转制成本则是在这一前提条件下,政府必须支付的资金。可以看出,隐性债务明显大于转制成本。

(三) 样本国家的选取

自德国 1883 年建立养老保险制度以来,养老保险制度经历了多次变迁。影响最大的一波改革肇始于 20 世纪 90 年代,几乎世界各国均开始了调整本国养老保险计划改革的浪潮。这次改革的背景是长期现收现付制度下养老基金出现入不敷出的局面,加上人口老龄化导致养老保险基金出现了严重的赤字。所以很多国家纷纷走上了养老保险“私有化”的道路。私有化进程最先出现在英国——部分私有化;随后,拉丁美洲的智利将这一进程推向了顶峰——完全的私有化;紧接下来各国的改革多是一种缓和的私有化——采用了世界银行多支柱体系,这种模式对于那些转制成本比较大、本国资金市场不够成熟的国家具有很强的适用性。

本研究主要采用两组样本来分析国际养老保险隐性债务的处理问题。第一组样本是以智利、阿根廷为代表的拉美转型国家,其养老保险制度的转型是由现收现付转向完全的基金制;第二组样本是以波兰为代表的东欧养老保险改革的国家,这些国家养老保险制度的改革是缓和改革,多采取建立多支柱的形式,保留了第一支柱的现收现付公共养老保险金部分。第一组样本国家的养老保险制度的改革是一种彻底的、激进的改革,这样急剧的转变必然带来巨大的转制成本,当年智利的转制成本就高达 GDP 的 80%。相比较而言,以波兰为代表的缓和改革国家,由于采用多支柱或名义账户,制度转变过程并不过分激烈,造成的债务也没有在完全积累制下多。基于典型性、资料的可及性和完整性,本文最终选择了智利、波兰和阿根廷三个样本国家进行研究。

二、样本国家隐性债务处理方式

关于某国养老金制度隐性债务处理方式的研究颇多,但系统性的国际比较研究较为缺乏。世界银行首席经济学家埃斯特丽·詹姆斯(Estelle James)提出了处理隐性债务(IPD)的三种基本方法:尽力减少 IPD 的数额和财务缺口,找到更多的资金来源,通过借贷和国

^① 龙卓舟:《养老社会保险隐性债务不等于转制成本》,《财经科学》2007 年第 6 期。

家财税力量来解决 IPD 的问题。^① 学者刘纪新在讨论拉丁美洲国家处理隐性债务的方法时, 同样提出了三种办法: 一是缩小原有制度的规模, 主要是通过降低养老金待遇水平、提高退休年龄、提高可以获得养老金的最低缴费年限、严格提前退休条件、改革养老金指数化方式等; 二是实行部分基金制, 保留一部分现收现付制; 三是减缓转轨速度, 延长从旧制度向新制度过渡的时间, 可以减少每年的资金需求等。本文将在已有文献的基础上, 通过探讨样本国家处理隐性债务的具体做法, 系统性提出解决养老金隐性债务的基本方法和原则。

(一) 智利养老保险制度改革中的隐性债务处理方式

智利养老保险制度历史悠久, 但是由于本国的政治动乱, 养老保险制度的财务结构十分混乱, 且财务上长期存在亏空。为了解决财务上的困难, 智利政府首先把财务机制从完全基金制改为部分基金制, 将积累的资金用于为退休人员提高养老金待遇以及其他给付项目来获得暂时的资金平衡。随着这一进程的不断推进, 平衡进一步被打破, 政府不得不提高缴费水平并提供财政补贴, 养老保险制度的基金积累继续被用于填补缺口, 直至这一进程后期已没有积累。当完全的现收现付制 (PAYG) 取代部分基金制, 缴费水平提高到政府财政无法承受的极限时, 智利不得不对养老保险制度进行彻底改革。^② 1973 年智利发生军事政变, 夺权后的军政府对回国的留美学生大为重视。这些深受新自由主义思想影响的“芝加哥男孩”^③ 在改革中大力提倡私有化, 不仅要求国有企业私有化, 还推动养老保险制度私有化, 建立完全积累制, 将政府在养老保险领域的责任最小化。私有化后, 个人的养老基金进行市场化运行, 收入的多少取决于账户内的资金多少以及投资回报率。此项制度转型带给智利的最大问题, 就是如何处理养老保险制度的转制成本问题。新上台的军政府不仅没有否认旧制度下“老人”和“中人”的社会保障权益, 还最早将该成本显性化。

智利处理转制成本的办法是进行增量改革, 即保障“老人”与“中人”的权益, “新人”则加入新制度。转制的成本主要来自三个部分: 在新制度建立起来已经退休的职工的退休金, 没有退休但决定继续留在旧制度的职工未来的退休金, 决定转移到新制度中去的工人在旧制度下已经积累起来的权益。

智利政府采取了将债务分期负担的方式——发行“认可债券”。政府发行债券还清职工在旧制度下的供款, 并将这些债券存入自己选择的基金公司中。认可债券的实际利率为 4%, 只有持有人退休或者死亡时才可以取出债券。所以可以推算出政府的当期偿还转制成

① Estelle James; *New Models for Old-age Security: Experiments, Evidence and Unanswered Questions*, paper presented at the conference on Pension Systems: From Crisis to Reform organized by the World Bank, November 21-22, 1998, Washington, D. C.

② 郑军、张海川:《智利养老保险制度早期发展脉络的政治经济学分析》,《拉丁美洲研究》2010 年第 3 期。

③ 1973 年发生政变的智利新政府是军人出身, 对经济管理上缺乏经验, 迫切需要一些懂经济管理的人才为政府出谋划策以使国家经济得到恢复。这时候, 美国政府、芝加哥大学和智利天主教大学合作培养的智利留学生回国, 受到政府重视, 被称为“芝加哥男孩”(Chicago Boys)。

本的压力并不大,而事实是,新制度建立之初,由于高回报率,选择进入新制度中的“中人”十分踊跃。通过积极扩大新制度的覆盖面(见表1),也可以减少隐性债务的规模。对于已经退休的职工养老金的这部分成本,由于智利在转型之前,养老保险制度并没有广泛推广,大部分还是集中于一些“少数的特权阶级”以及一些非独立的工人,大部分独立工人以及农民是没有参与养老保险的,所以智利的养老保险制度成本在当期的给付压力并不大。据估算,智利养老金转制成本每年按照GDP的一定比重进行偿还,最高的峰值为GDP的4.8%,此后各年将逐步下降,到2025年债务将消除。

表1 智利新养老保险的覆盖率(单位:%)

年份	参保人数	缴费人数	统计覆盖率*	有效覆盖率*
1981	1400000	--	38.0	--
1982	1440000	1060000	39.3	29.0
1983	1620000	1229877	44.2	33.5
1984	1930353	1360000	49.6	35.0
1985	2283830	1558194	56.8	38.8
1986	2591484	1774057	60.1	41.1
1987	2890680	2023739	65.3	45.7
1988	3183002	2167568	68.4	46.6
1989	3470845	2267622	72.2	47.2
1990	3739542	2289254	76.5	46.8
1991	4109184	2486813	82.4	49.9
1992	4434795	2695580	85.3	51.8
1993	4708840	2792118	86.3	51.1
1994	5014444	2879637	90.3	51.8
1995	5320913	2961928	96.1	53.5
1996	5571482	3121139	99.5	55.7
1997	5780400	3296361	101.7	58.0
1998	5966143	3149755	102.0	53.8
1999	6105731	3262269	102.9	55.0
2000	6280191	3196991	107.0	54.5
2001	6458117	3516454	108.1	58.0

数据来源:刘纪新:《拉美国家养老金制度改革研究》,中国劳动社会保障出版社2004年版,第45页。

(“*”注:其中,统计覆盖率为参保人数与经济自立人口数的比值,有效覆盖率为缴费人数与经济自立人口数的比值。由于参保人中有相当一部分人属于不能正规缴费的,更有意义的是有效覆盖率。)

除了发行认可债券,智利还通过出售国有企业等方式进行债务偿还;另外,还通过让一部分从业者不参加改革的方式缩小了隐性债务的规模。智利在实施改革时并没有将军队、警察以及部分自我就业者纳入新制度,而是继续保留在原有制度内。其原因既与隐性债务有关,也与从业者的职业特点有关。以军队为例,该职业关系到国家安全,如果将他们纳入新制度,有可能会引起社会的不稳定。

智利政府在偿还本国的转制成本过程中,将成本规模透明化,在此过程中明确了政府与个人的责任,取得了较好的改革成果。

(二) 波兰养老保险改革中的隐性债务处理方式

早在 1927 年波兰获得民族独立之后,便建立了现收现付(PAYG)的养老保险制度。改革前,波兰是计划经济体制的国家,社会的一切事务都由国家政府计划来完成。养老保险制度中雇员不需要缴费。雇员的养老保险金数目是根据以下公式来计算领取的。

$$P_i = 0.24W * + 0.013N_i W_i + 0.007M_i W_i + P_i *$$

其中, P_i 是指养老金收入, $W *$ 是指全国的平均工资, W_i 是指个人的退休前最后几年的社会平均工资, N_i 是指工作的年份, M_i 是指不工作但视为供款年数(number of non-contributory years), $P_i *$ 是根据每个人在工作岗位上的贡献。

数据显示,波兰的制度的替代率一度高达 75%,如此慷慨的养老金给付加上老龄化危机的出现,其最终结果是养老金财务上的不可持续。1994 年,波兰退休者和残疾人的福利开支,占当年 GDP 的 15.4%;而在具有相同人均收入的国家,这一开支不超过 GDP 的 8%,欧盟各国的该项开支为 GDP 的 11%。人口预测显示,在制度不变的条件下,2020 年波兰每年仅养老金支出一项约占到 GDP 的 14%。^①

1998 年,波兰开始本国的养老金改革,在遵循多样化、再分配、资金积累、储蓄和逐步推进的原则上,建立了一种综合了现收现付(PAYG)制度和基金制的新模式。在新制度下,缴费由雇主、雇员双方一起负担,双方各承担一半,同时实施三个支柱构成的养老保险模式。^②

波兰养老保险制度在转型过程中的隐性债务相比智利来说是比较大的,一方面改革前覆盖面比较广,旧制度体系吸纳了很多入,制度一旦转型,就将面临巨大的旧债务;另一方面,旧制度下的替代率也比较高,这样新制度虽然得以建立,但是对于“老人”“中人”

① 韩丽:《波兰养老保险制度改革及对中国的启示》,《科技创业月刊》2011 年第 14 期。

② 第一支柱是名义个人账户,将个人收入的 12.22%划入,建立 PAYG 的养老保险基金。该基金由中央直属的独立法人机构社会保障管理局(简称 ZUS)实行全国垂直征缴和管理,并根据账户储存额的多少支付养老保险年金。名义个人账户根据通货膨胀率来确定回报率(即记账利率)。第二支柱是实账户,划入个人收入的 7.3%,建立完全积累的个人账户基金。该基金由 ZUS 征缴后,分别划转到经批准的 21 家私有养老保险基金管理公司(简称 PTE)管理。这些公司按照法律规定进行市场化运作,并根据运营利润确定回报率(有最低回报率的规定)。第三支柱主要是由雇主缴费建立的补充养老保险制度(非强制性),也是完全积累的个人账户,委托一个基金管理公司或保险企业管理、运营基金投资,实行多元化战略,且对投资组合有严格规定。

的权益仍然需要保障。因此据相关机构估计,波兰1998年全国养老金的历史欠账超过当年GDP的200%^①,在世界范围内也属于极高的行列。

面对如此巨大隐性债务,以至于到现在波兰每年都必须从财政中拿出一定比例的资金用于偿还。就制度改革而言,具体看来主要有以下几个方法。

第一,保留现收现付的大部分。埃斯特丽·詹姆斯(Estelle James)曾经就隐性债务与现收现付比例作过实证研究,即隐性债务规模越大,现收现付的占比就会越大。与其他国家在改革前还留有一部分的基金结余不同,波兰在改革时几乎没有额外的资金来弥补巨大的隐性债务。波兰通过设立名义账户制度,将转制成本分担到了以后各期。这种方法在某种程度上可以将庞大的隐性债务的压力在较长时期内分散。具体做法是:保留现收现付的制度为第一支柱,1948年以前出生的人留在旧制度中,1949—1968年出生的人则是被允许进入旧制度体系中,同时给予他们一定选择权利,既可以留在旧制度也可以进入新制度中。无论参加新制度还是旧制度,参保人缴纳同样费率,只是如果选择新制度,费率将被分为两部分,一部分为第一支柱(占26%),另一部分为第二支柱(占25%)。通过建立名义账户——也就是选择加入新制度的“中人”与“新人”的账户是空的——将账户进行记录,而将当期收取的基金进行现收现付,支付当前“老人”的养老金。政府只要支出这两者之间的差额即可,从而减少转轨成本,减少政府财政每年的现金流量。

第二,政府在新制度建立的初期积极吸引更多的“新人”加入到新制度中来,通过“扩面”在某种程度上可以将隐性债务在制度内来消化掉。新制度覆盖了波兰全国几乎所有的人口,不仅有企业职工,还有农民、自由职业者、议会职员等。从2001年到2010年参保人数增加速度从-1.6%到0.8%(见表2)。不过可以看到增长的速度是呈现逐年下降趋势,这与“扩面”的速度和参保人口相关。在改革前,波兰的养老保险就几乎覆盖所有人群,而新制度建立后,“扩面”工作就在“中人”与“新人”之间进行,随着“中人”转移新制度,新制度参保人数增长率就应该等于每年在市场新增加的劳动力人口数,所以波兰参加养老保险的增加率呈现先下降再上升又下降的过程。

表2 波兰参加养老保险人数增长率(2001—2010年)

年份	新参保人数 (单位:千人)	增长率(%)
2001	12851	-1.6
2002	12761	-0.7
2003	12739	-0.1
2004	12857	0.9

^① 由于每个学者测算养老保险隐性债务的方法不同,也就导致不同学者、不同机构对养老保险隐性债务的测算结果不一致。这里对波兰200%GDP的债务数据引用,只是为了从一个方面佐证当时波兰养老金制度改革的必要性,但并不表示本文作者完全认同波兰养老金隐性债务占GDP200%这一计算结果。

续表

年份	新参保人数 (单位: 千人)	增长率 (%)
2005	13131	2.1
2006	13354	1.7
2007	14075	5.4
2008	15513	3.1
2009	14535	0.2
2010	14565	0.8

资料来源: Kenichi Hirose: *Pension Reform in Central and Eastern Europe*。

第三, 通过提高退休年龄来减少养老金的隐性债务。波兰的提前退休现象一直很严重, 导致了波兰的养老保险制度内的负担比例和养老金支出逐年增加。赡养比的提高导致养老保险基金长期处于亏空的状态。从 2000 年养老金缺口 114.76 亿波兰兹罗提, 到 2009 年缺口 484.46 亿波兰兹罗提, 波兰政府只能通过延长退休年龄, 降低养老金替代率和财政转移支付的办法维持基金的平衡, 以此减少隐性债务的规模。在波兰, 早期的退休年龄是男性 60 周岁, 缴费满 35 年; 女性 55 周岁, 缴费满 30 年。一些特殊的职业, 比如矿工、法官等, 可能会更早退休。1999 年的改革要求所有人必须年满法定年龄才能退休。但是在新制度确立初期, 为了减少改革阻力, 波兰政府针对一些特殊职业采取一种过渡养老金的办法连接提早退休与法定退休。雇主被要求为那些过渡期的退休人员缴纳额外的 1.5% 的费用进入过渡养老基金中。随着过渡养老制度推行, 逐渐限制了提早退休的状况。2012 年波兰政府通过法案延长职工退休年龄, 新的退休制度将男女职工的退休年龄统一提高到 67 岁。从 2013 年起, 职工的退休年龄将每年延长 3 个月, 这样男职工到 2020 年将实现 67 岁退休, 女职工到 2040 年将实现 67 岁退休。

第四, 降低养老金替代率来减少隐性债务的规模。在转轨初期, 波兰的替代率提高速度一直是东欧国家中最高的。1993 年波兰政府启动了“0.91”计划, 即减少养老金的 9%, 很快就遭到了反对, 1994 年该项计划被迫取消。1996 年, 政府宣布养老金不再与工资挂钩转而与物价指数挂钩, 这次改革有效抑制了养老金债务增长的速度。

第五, 通过提高第一支柱的比重来减少隐性债务的规模。在一些转型国家中, 由于转型前的旧制度覆盖面比较广, 加之东欧国家长期处于“低工资——高福利”的状态中, 因此要实现整个养老制度的完全转型, 其制度的转型成本将非常大。选择多支柱模式, 保留原有的现收现付的公共养老金计划, 并将之作为第一支柱, 不仅可以降低养老金的风险, 更是一种化解隐性债务的方式。

(三) 阿根廷养老保险改革中的隐性债务处理方式

20 世纪 60 年代中期, 阿根廷政府为解决养老金计划所面临的财务困境, 采取了一系列

措施：一是将已有的众多养老金计划整合为三种；^① 二是提高雇员的退休年龄；^② 三是规定养老金的缴费率为 20%（其中雇员 5%，雇主 15%）。但是到了 20 世纪 80 年代，养老金计划的财政赤字不断增长，同时失业率也不断上升，退休人口的赡养率不断下降，加之因拉美地区爆发的债务危机和经济危机导致的通货膨胀使职工的养老金不断贬值，迫使阿根廷政府对原有的养老金制度进行私有化改革。

1994 年，阿根廷议会通过了《一体化养老金法》（SIJP），规定改革后的养老金制度采用混合型养老金计划以取代原有的现收现付（PAYG）养老金计划。^③ 该计划的退休待遇取决于雇员的个人账户缴费积累额及投资收益。该制度通过鼓励“新人”加入新制度来消化部分的隐性债务。同时，在对“中人”的补偿问题上，该制度引入了过渡性养老金，用于补偿在旧制度下有缴费记录的雇员。政府以及新养老基金管理公司（AFJPs）大力宣传新制度，其中政府给予新参加的参保人和“中人”最大限度的自由选择加入旧制度或新制度的权利，如果参保人没有明显的偏好，则默认为加入新制度。新制度运转得很快，短短几个月的时间，就有 570 万人加入了新制度，随后每年新加入新制度的人口呈上升趋势（见图 1 中 Enrolled 的趋势）。到 2004 年末，参加统一养老金制度的人口大约为 1138 万人，占劳动力总量的 69%。其中，加入私人养老金计划的有 911 万人，占参保人口的 80%。

另外，新制度还通过对养老金的参数改革来减小隐性债务的规模。新制度在改革初期就对养老保险的退休年龄以及缴费方式作了严格的规定，改变了在改革前提前退休的混乱局面。改革方案规定，退休年龄从原来的男 60 岁、女 55 岁统一提高到 65 岁，在缴费年限上从 15 年、20 年延长到 30 年。同时改革方案重新规定了养老金的计发方法，改革前，养老金是根据退休前 3 年的平均工资计算的，新制度改为以退休前 10 年的平均工资作为基础，这样可以降低养老金的数目，从而降低隐性成本的给付压力。

与智利不同的是，阿根廷并没有取消原有的公共养老保险制度，而是转为保留公共养老金计划的部分积累制度。对于“老人”部分权利的补偿，阿根廷采取了发放补偿金的办法，从劳动者退休开始的整个退休期间逐笔支付，减轻一次性支付的压力。

① 第一种面向公务员及自雇人员；第二种面向手工业者和商人；第三种面向其他职业者。

② 提高后的退休年龄男雇员为 60 岁，女雇员为 55 岁。

③ 该制度采用两支柱的框架结构，第一支柱养老金是由国家社会保障局（ANSES）管理运营的 PAYG 养老金计划。该计划的缴费由雇主承担，缴费水平为雇员工资的 16%，任何一个缴费记录满 30 年的雇员在达到退休年龄时，均可领取一份基础养老金，其支付水平大约相当于社会平均工资的 28%。第二支柱养老金是含有两种不同的养老金计划，分别为 PAYG 养老金计划和私营养老金计划。雇员必须在两者中选择一种进行缴费，其缴费水平为个人工资的 11%。第一种选择为与收入相关联的 PAYG 养老金计划，该计划由政府管理运营。第二种选择是以个人账户为基础的私人养老金计划，该计划是由私营部门管理的养老基金管理公司（AFJPs）执行。除了以上两支柱养老金外，政府还引入了补偿养老金，用于补偿在旧制度下有过缴费记录的雇员。

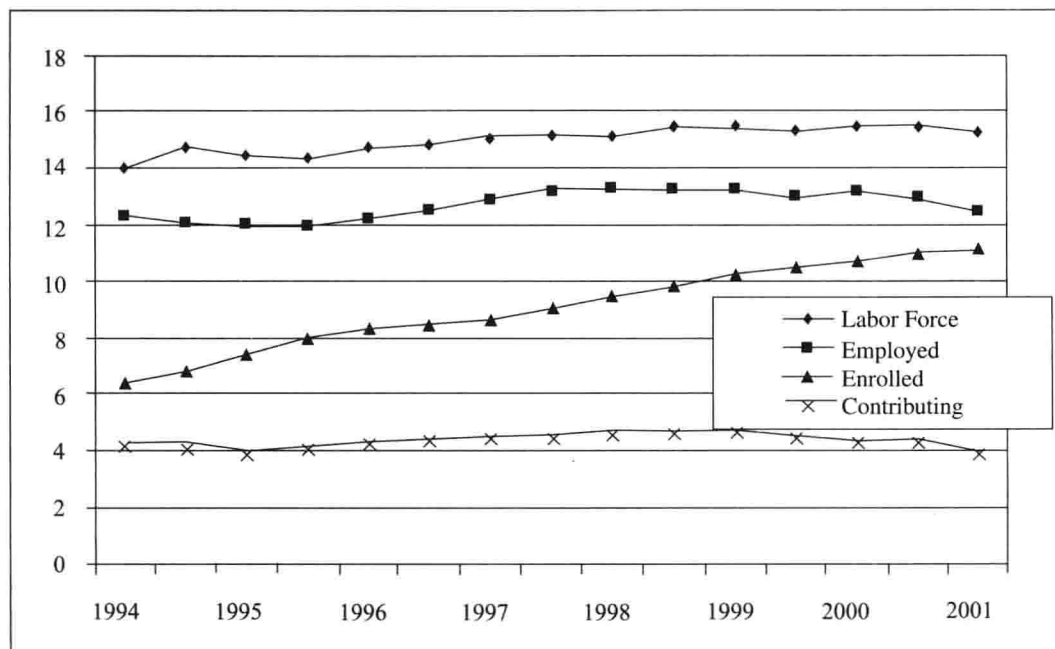


图 1 阿根廷加入新制度的人口 (单位: 百万人)

资料来源: Rafael Rofman; "The Pension System and the Crisis in Argentina: Learning the Lessons", *World Bank Background Paper for Regional Study on Social Security Reform*, p5。

三、结论

综合世界各国的情况来看, 养老保险制度转型中隐性债务的处理是制度变革的关键环节。养老保险的隐性债务并不简单地等同于转制成本, 关键看转型的方式。借鉴样本国家的实践情况以及已有研究, 处置养老保险隐性债务的通行方法可以概括为以下几条:

第一, 通过缩减福利、提高退休年龄与收取提前退休罚金、收紧残障福利、引入价格指数等方式进行制度改革。这样无论隐性或显性的未偿债务都会变小。

第二, 对加入新制度的成员发行可认可债券 (如智利) 或者许诺补充年金 (如阿根廷), 这样可以推迟现金补偿时间。因为只有到了退休阶段才可以兑现可认可债券, 补充年金则是在退休后的较长限里逐渐支付。该方法保证了职员们一定会获得养老金, 同时也保障了债券面值和利率不会降低。如果人们对新制度的信任度高于旧制度, 他们 (尤其是年轻员工) 愿意接受对过去工作较少的补偿而加入新制度。通过劝导更多的员工加入这一计划, 政府可以逐渐缩小资金缺口, 节省相当数量的转型成本。

第三, 仍将某些群体及其缴费保留在旧制度内, 或者让所有人自由选择, 只不过让新制度对年轻人更有吸引力 (如阿根廷); 在新制度里仍然保留很大的现收现付制成分, 这样就会有较多的收入流动到公共支柱里。阿根廷即采用了这个方式, 制度转型相对比较成功。

第四, 可以预先建立一个财政储备, 用以支付部分的养老金债务。智利采用了该方法, 使得制度推行初期没有遇到太大阻力, 但是其他国家由于面临的财政赤字过高而没有实行。