



个人账户制改革 对公共养老金制度 财务可持续的影响研究

李亚军 / 著

中国财经出版传媒集团



经济科学出版社
Economic Science Press

山东工商学院博士基金资助

个人账户制改革 对公共养老金制度 财务可持续的影响研究

李亚军 / 著

中国财经出版传媒集团



经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

个人账户制改革对公共养老金制度财务可持续的影响研究/李亚军著. —北京: 经济科学出版社, 2018. 10

ISBN 978-7-5141-9898-0

I. ①个… II. ①李… III. ①退休金-财务制度-研究-中国 IV. ①F249.213.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 251966 号

责任编辑: 顾瑞兰

责任校对: 蒋子明

责任印制: 邱 天

个人账户制改革对公共养老金制度财务可持续的影响研究

李亚军 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

编辑部电话: 010-88191441 发行部电话: 010-88191522

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [esp_bj@163. com](mailto:esp_bj@163.com)

天猫网店: 经济科学出版社旗舰店

网址: [http://jjkxcbs. tmall. com](http://jjkxcbs.tmall.com)

固安华明印业有限公司印装

880×1230 32 开 印张 6.375 200000 字

2018 年 10 月第 1 版 2018 年 10 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-5141-9898-0 定价: 49.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换。电话: 010-88191510)

(版权所有 侵权必究 举报电话: 010-88191586)

电子邮箱: [dbts@esp. com. cn](mailto:dbts@esp.com.cn)

序 言

养老金制度的实质就是一个烫平终身消费的“储钱罐”。这个“储钱罐”形式的变化是人类不断适应社会经济形势及其决定的社会保障理念变化的结果。无论是人类进入工业社会后这个“储钱罐”由家庭扩展到社会，还是二战后大多数国家建立了现收现付待遇确定型公共养老金制度，都是对当时社会经济条件和社会保障理念的适应。随着养老保障的社会化、制度化，政府加大了对养老金制度的干预，并赋予其更多的养老保障外的附加职能，如保持社会稳定和经济增长等，同时也承担了保证制度财务可持续发展的责任。

20 世纪 70 年代以来，世界经济和人口结构发生了巨大的变化，这些变化使现收现付待遇确定型公共养老金制度面临着潜在的财务不可持续危机，进而诱发了人们对支撑养老金制度的理念的反思。为适应新的社会经济环境，全世界几乎所有国家和地区都对公共养老金制度进行了改革。其中，在公共养老金制度中引入个人账户的改革在理论上成为关注的焦点，在实践上受到越来越国家的青睐。本书研究认为，个人账户改革的三个特征是其有利于保持制度财务可持续发展的原因。第一，理论上引入个人账户可以矫正现收现付待遇确定型公共养老金制度对个人储蓄和退休决策行为的扭曲；第二，引入个人账户将融资责任向个人转移并强化了缴费与待遇的联系，这在一定程度上可以锁定养老金债务上升，控制待遇支出膨胀，特别是短期财政支出的压力；第三，个人账户较现收现付待遇确定型养老金制度设计更符合心理账户核

算规律，对人口老龄化和宏观经济变动等外部冲击更容易内化为个人行为的转变，因此，制度的激励约束机制更有效。同时，本书总结了个人账户改革上述优势发挥的先决条件。

个人账户改革在理论上更有利于提高制度财务可持续能力，但受到诸多条件的限制。为此，本书首先对 20 世纪 90 年代以来引入个人账户制度的国家从模式层面进行实证研究。结果显示，引入个人账户的国家并没有明显显示出理论上所预期的在提高制度财务可持续能力方面的优势，但发现引入个人账户的国家在改革后财务可持续能力变化差异很大，部分国家改革后财务可持续能力有很大提高。接着，本书选择了两对典型的案例国家，从改革背景、制度遗产、账户设计和转型方式等方面探讨了各国引入个人账户制度后财务可持续能力出现较大差异的根源，并尝试解释了模式层面的实证研究结果和理论预期出现偏离的原因。最后，本书总结了国外个人账户改革成功国家的经验及没有达到预期效果国家的教训，分析了中国“统账结合”公共养老金制度面临的困境及其出现的原因，并结合国外实践经验和教训提出了可能有利于保持“统账结合”制度财务可持续的进一步改革设想。

目 录

第一章 绪论	1
第一节 研究背景及目的	1
第二节 相关概念界定和文献综述	5
第三节 研究框架、主要内容、方法及可能创新	15
第二章 公共养老金制度的演变与个人账户制改革的兴起	18
第一节 公共养老金制度的历史演变	18
第二节 公共养老金制度陷入财务可持续危机的原因	24
第三节 公共养老金账户制改革的维度和个人账户的兴起	30
第四节 小结	42
第三章 个人账户改革对公共养老金制度财务可持续作用	
理论分析	43
第一节 公共养老金制度财务可持续的理论基础	43
第二节 个人账户制促进财务可持续的行为经济学基础	56
第三节 个人账户改革促进公共养老金制度财务可持续	
的条件	69
第四节 小结	73
第四章 个人账户改革对公共养老金制度财务可持续的	
作用——分组实证研究	75
第一节 模式分组研究逻辑及案例国家公共养老金制度	

▶▶▶ 个人账户制改革对公共养老金制度财务可持续的影响研究

财政可持续能力比较	75
第二节 个人养老金账户制改革的自主储蓄激励效应 实证研究	81
第三节 个人养老金账户制改革的劳动激励效应实证 研究	93
第四节 小结	105
本章附录	107
第五章 个人账户改革对公共养老金制度财务可持续的 作用——FDC 实践	109
第一节 澳大利亚和墨西哥公共养老金改革概述	110
第二节 澳大利亚和墨西哥个人账户改革对财务可持续 作用分析	119
第三节 澳大利亚和墨西哥个人账户改革对财务可持续 作用差异的原因	127
第四节 小结	138
第六章 个人账户改革对公共养老金制度财务可持续的 作用——NDC 实践	140
第一节 瑞典和意大利公共养老金改革概述	141
第二节 瑞典名义和意大利账户改革对财务可持续作用 比较分析	147
第三节 瑞典名义和意大利账户改革对财务可持续作用 差异的原因	153
第四节 小结与展望	163
第七章 国外公共养老金个人账户制改革的经验教训及 对中国的启示	166
第一节 国外公共养老金个人账户制改革的经验 教训	166

第二节 中国“统账结合”制度财务可持续的现实和 潜在困境	174
第三节 基本结论和未来研究方向	180
参考文献	183
后记	194

第一章 绪 论

第一节 研究背景及目的

一、研究背景和意义

1889年，德国颁布了世界上第一部养老金制度法律——《劳工老年残疾保险法》，标志着公共养老金制度的诞生。此后，各国纷纷效法德国，通过立法强制建立了公共养老金制度。当时，大多数国家的制度是基于社会保险原则，通过缴费获得养老金待遇的俾斯麦模式，基金积累是主要融资方式。但两次世界大战对欧洲各国以俾斯麦模式为主的养老保险制度造成了毁灭性打击。战争使养老金资产几乎损失殆尽，改变了公共养老金制度发展的方向。战后，凯恩斯主义成为宏观经济的主流，贝弗里奇模式、福利模式兴起。20世纪40~50年代，各国的养老金制度逐渐由缴费的社会保险转向缴税的社会保障，融资方式几乎全采取现收现付制，给付方式采取待遇确定。20世纪50~70年代，世界经济快速增长为公共养老金制度覆盖面扩大提供了条件，参保人数持续上升。由于婴儿潮一代开始进入劳动市场，降低了制度抚养比，虽然福利待遇大幅提高，但各国的现收现付制养老金运行良好。在这一时期，扩大覆盖面、提高待遇水平是公共养老金制度改革的主流，潜在的财务可持续问题并没有引起人们的注意。

从 20 世纪 70 年代起,主要发达国家的现收现付待遇确定养老金制度开始面临现实或潜在的财务可持续危机。原因包括:两次世界性经济危机终结了福利国家的高经济增长;人口出生率下降和预期寿命上升引起的人口老龄化影响开始显现;福利制度成熟基本实现全覆盖,新参保人数增长放缓;给付的待遇确定导致支出膨胀等。由于公共养老金的融资是“税”而非“费”且是立法强制的,政府就负有在收支不平衡时补足资金缺口的责任,这样养老金制度财务危机就转化为财政危机。在这种情况下,全世界几乎所有的经济体都将养老金列入改革日程。20 世纪 80 年代,有的国家开始考虑在公共养老金制度引入个人账户或将自愿性养老金账户改造为强制性制度,从待遇确定现收现付制向缴费确定完全积累制转轨。1981 年,智利开始了被誉为“养老金革命”的私有化改革,拉开了养老保障强制性账户制改革的序幕,该制度在 20 世纪 90 年代先后被拉美国家、中东欧国家和澳大利亚所效仿。

现收现付制向基金制转轨面临的首要问题是巨额转轨成本。所谓转轨成本指从现收现付制度转向积累制后,当前缴费进入个人账户,不再为已退休人员提供资金,从而需要政府为在现收现付制下已退休的人员提供资金,并未对尚未退休的过渡一代人员过去缴费进行补偿。转轨成本包括显性化了的现收现付制下的隐性债务及其他补偿性支出。据估计,经济合作与发展组织(OECD)国家、东欧国家以及部分拉美国家的公共养老金支出在 1996~1997 年时占到 GDP 的 5%~17.6%^①,隐性债务规模高达 GDP 的 150%~300%^②。此外,转轨还面临巨大的政治压力。因此,一些国家开始探索在保持现收现付融资方式不变前提下,通过将给付方式由待遇确定改为缴费确定解决财务可持续问题的改革。在这种背景下,20 世纪 90 年代中期,出现了一种新的个人账

① Orenstein, M. A, "Privatizing Pensions: The Transnational Campaign for Social Security Reforms", Princeton University Press, Press, 2008, p31.

② The World Bank, "Averting the Old Age Crisis", Oxford University Press, 1994, p270.

户形式——名义账户制。该制度实现微观预筹集与宏观现收现付融资的有效结合，即强化了个人核算、激励和积累机制，又避免了巨额隐性成本显性化。1995年后，瑞典、意大利、蒙古等欧亚7国的公共养老金制度先后进行了名义账户改革。

个人账户的出现和发展引起了国际机构的关注，世界银行对各国的养老金制度改革进行了概括，将上述改革称为“结构式”改革，即对现收现付和待遇确定两个传统养老金制度的根本属性的部分或全部进行根本性改革。与结构式改革并行的还有“参量式”改革，即在不改变现收现付和待遇确定基本属性的前提下，对原制度的一些具体政策措施进行调整，例如，增加退休年龄、延长缴费年限、强化缴费待遇对应性等^①。由于“结构式”改革的难度大，世界上采取“参量式”改革的国家更多。

个人账户改革已近而立之年，名义账户制问世也十几年了。关于不同的个人账户制改革与对现收现付待遇确定型养老金进行参数式改革的绩效高低，理论界一直争论不断，焦点是制度财务平衡能力和长期可持续性问题。从理论上讲，引入个人账户强化了缴费与待遇的联系，强调养老的个人责任，其激励机制更大，对储蓄和劳动行为的扭曲小，但“参数式”改革在一定程度上也可以实现这些目标。因此，从理论上梳理强制性养老金账户制改革的激励机制和约束条件，并对账户制改革对财务可持续的作用进行比较和实证研究，具有一定的理论意义。

中国在1997年正式建立的“统账结合”部分积累公共养老金制度也属于账户制改革。“统账结合”的设计思想符合分离公共养老金制度储蓄和再分配功能的国际趋势，可以避免随着老龄化加深和支出膨胀而引起的扭曲和承诺不可兑现局面。但由于“未富先老”的特殊国情、先天的制度设计不足和后天的政策执行走样等原因，中国的个人账户在相当程度上脱离了部分积累的制度设

^① 关于世界银行对养老金改革的分类，详见：罗伯特·霍尔茨曼与理查德·欣茨等著，郑秉文等译：《21世纪的老年收入保障——养老金制度改革国际比较》，中国劳动社会保障出版社2006年版，第88-89页。

计初衷，导致目前制度运行问题重重。例如，个人账户长期“空账”运行问题、制度碎片化严重问题、积累方式及基金保值增值困境问题。“统账结合”制度存在的问题使未来中国公共养老基金制度在发挥基本保障功能的前提下实现财务可持续的难度更大。理论界对是做实个人账户还是改造为名义账户还在进行着激烈的争论。“做实”试点开始后，资金的投资管理面临的保值增值困境也成为亟待解决的问题。中国已经步入老龄化社会，但养老金制度框架仍尚未完全确定，这不仅不利于未来老年人收入保障，而且可能成为影响未来经济发展和社会和谐的潜在风险。因此，研究和总结国外强制性养老金账户制改革的经验教训对处在十字路口的“统账结合”公共养老金制度改革具有重要的启示和借鉴意义。

二、研究目的

个人账户起源于1981年的智利养老金改革。经过30余年的发展，逐步扩展到全球几十个国家和地区。个人账户的类型也从实账积累缴费确定制一种发展到与名义账户制、实账积累待遇确定制并存的多种形式。个人账户制被越来越多的国家和地区采用，并成为世界公共养老金改革的一个重要趋势，主要原因是直观上个人账户可能有助于解决日益严重的制度财务不可持续问题。

许多学者和国际机构对个人账户改革可能的促进财务可持续的作用进行了研究，主要集中在关于现收现付和积累制对人口老龄化的冲击应对能力、待遇确定和缴费确定对个人储蓄和劳动的激励作用等方面。通过大量的阅读，笔者发现，由于研究的视角、使用的方法和数据不同，研究的结论差异很大。因此，现有文献并不能很好地回答以下四个人们普遍关心的问题：1. 引入个人账户的国家改革后公共养老金制度财务可持续能力是否整体上比参数式改革国家强？2. 如果个人账户的确较传统现收现付待遇确定公共养老金制度有更强的保持财务可持续能力，其内在机制是什么？3. 不同类型的个人账户改革对制度财务可持续作用的影响是

否相同? 4. 实行同一类型个人账户改革的国家在改革以后制度财务可持续能力为何呈现巨大的差异?

本书拟通过以下四个步骤尝试回答上述四个问题。首先以行为经济学的心理账户理论为基础, 阐述了个人账户具有较强的激励作用的机理; 然后运用统计和计量经济学的研究方法, 从模式上比较个人账户是否比参量式改革模式更能提高制度的财务可持续能力; 接着用比较研究的方法, 对实行个人账户的典型案例国家在改革后财务可持续能力的变化进行对比, 并通过比较他们改革的宏观背景和制度设计差异, 尝试找出影响个人账户潜在激励作用发挥的因素; 最后在总结别国个人账户改革经验教训的基础上, 结合中国“统账结合”制度的实际提出一些改革的对策。

第二节 相关概念界定和文献综述

一、相关概念界定

(一) 公共养老金制度

现代公共养老金制度的起源可以追溯到 19 世纪末期。1889 年, 德国开创了以职业为基础收入关联 (work-based earning-related) 公共养老金制度的先河, 1891 年, 丹麦建立了世界上第一个待遇统一的普享型 (universal flat-rate) 公共养老金制度^①。

早期的公共养老金制度的基本特点是立法强制缴费 (税) 和公共管理, 这两个特点成为界定公共养老金制度的标准, 在 1994 年世界银行的《转变老龄危机》中也是如此^②。按此标准, 强制性

① Camila Arza and Martin Kohli, "Pension Reform in Europe: Politics, policies and outcomes", Routledge Tatlor & Francis Group, 2008, p2.

② The World Bank, "Averting the Old Age Crisis", Oxford University Press, 1994, p101.

职业养老金和私人养老金由于其私人管理属性被排除在公共养老金体系之外。在 20 世纪 80 年代以前,以公共管理作为公共养老金制度基本属性是合适的,因为没有立法强制缴费的私人养老金和职业养老金计划。但 80 年代以后,传统公共养老金制度的界定方法受到挑战。首先,智利、澳大利亚、英国等国通过立法将私人养老金和职业养老金计划改为强制性缴费制度,资金运营管理和提供服务仍然保持市场竞争。其次,由于职业和私人养老金成为养老保障制度的重要支柱,各国都在给予税收优惠的基础上,强化了对其监管,严格程度接近甚至超过强制性公共管理养老金^①。最后,职业和私人养老金发展迅速并成为退休收入体系的重要支柱,承担了公共服务职能。这些变化使得公共养老金制度的范围也必须扩大。

按照布坎南对公共物品的定义:任何集团或社团因为任何原因决定通过集体组织提供的商品或服务,都称为公共物品。该定义既包括萨缪尔森和其他经济学家已经确定的纯公共物品,也包括“公共”程度从 0 到 100% 的其他一些商品和服务^②。按照该定义,国家这个“集体”立法强制的涉及大多数人的职业或私人养老金当然也是公共物品。因此,立法强制缴费(税)和是否承担公共服务职能才是界定公共养老金制度的标准,而公共管理不是必要条件。

本书将公共养老金定义为国家立法缴费(税)并承担一定公共服务职能的退休收入保障制度。目前,流行的分类主要有两个:世界银行五支柱(pillars)模式和 OECD 的三层次(tiers)模式(见表 1-1)。根据上面对公共养老金的界定,本书研究的对象是世界银行的第一和第二支柱养老金,也就是 OECD 的第二层次养老金。

① Valdés-Prieto, S., “The Economics of Pensions: Principles, Politics, and International Experience”, Cambridge University press 1997, p3.

② 詹姆斯·M. 布坎南著,穆怀朋译:《民主财政论:财政制度和个人选择》,商务印书馆 1993 年版,第 20 页。

表 1-1 养老金体系的结构

分类	支柱	特征	参与	筹资或担保	职能	层次
公共	0	“基本”或“社会”养老金，至少是社会救助（普享型或家计调查式）	普享型或补救型	预算或一般税收	减贫，再分配	第一层
	1	公共养老金计划，公共管理（DB 或 NDB）	强制性	缴费或许有一些金融储备	储蓄	第二层
	2	企业或个人养老金计划（部分积累 FF + DB 或完全积累 FDC）	强制性	金融资产	储蓄	
个人	3	企业或个人养老金计划（部分积累 FDB 或完全积累 FDC）	自愿性	金融资产	储蓄	第三层
	4	非正式扶持（家庭）、其他正规社会福利计划（医疗保健）以及其他个人金融或非金融资产（房屋所有权）	自愿性	金融和非金融资产	储蓄	

资料来源：罗伯特·霍尔茨曼与理查德·欣茨等著，郑秉文等译：《21 世纪的老年收入保障——养老金制度改革国际比较》，中国劳动社会保障出版社 2006 年版，第 88 页；OECD, “Pensions at a Glance 2009: Retirement-Income Systems in OECD Countries”, 2009, p19.

（二）公共养老金个人账户的界定及分类

个人账户是一个金融概念，其基本功能包括：精算核算、簿记、积累和产权证明。公共养老金账户制改革就是对居于统治地位的现收现付待遇确定养老金（PAYG + DB）制度在这四个方面的变革。按照改革对 PAYG + DB 制度的变革方向和程度，20 世纪 80 年代以来的公共养老金引入的个人账户可以分为以下几类：实账积累缴费确定型（FDC）、实账积累待遇确定型（FDB）和名义账户制（NDC）^①。后文为行文方便就用括号内缩略简称代表。另外，还有一些国家在第二层次公共养老金制度中引入了积分制，

^① PAYG + DB 是现收现付待遇确定养老金制度英文首字母的简称，实账积累账户和名义账户按此命名规则应该是 FF + DC 和 PAYG + DC。但 FDC、NDC 的叫法已经被学界接受，为此本书按照惯例简写。

旨在强化制度的精算核算和簿记作用，该制度与名义账户制相似，因此本书将积分制也视为名义账户制。

FDC 个人账户是对 PAYG + DB 养老金制度的完全颠覆，包括了个人金融账户的四个基本功能，融资上采取完全积累和金融投资形式，待遇上由 DC 取代 DB。其公共属性最少，缴费与待遇联系最紧密，激励作用最大。NDC 公共养老金制度保留了 PAYG 的融资方式，宏观上仍是公共的，且没有积累功能。但待遇确定方式变为 DC，微观上具有个人账户的四个基本功能，对个人储蓄和劳动供给的激励理论上与 FDC 制度相同。完全积累的 FDB 公共养老金制度并不存在，大多数该类养老金计划是部分积累的，还具备了簿记和产权证明功能，但精算核算功能较弱，没有改变 PAYG + DB 制度的激励机制，改革的力度最低。

从上述分类可以看出，是否以 DC 给付养老金是决定建立个人账户的关键，因此本书排除了 FDB 账户制度，研究的账户类型包括 FDC 和 NDC 两类。

（三）公共养老金制度财务可持续性的界定

财务可持续顾名思义就是缴费（税）与养老金支出长期内平衡。但财务可持续在公共养老金领域并不是一个简单的财务问题，而是一个需要保障老年人退休收入一定替代率水平基础上协调代际公平的复杂问题。世界银行定义的财务可持续是按制度规定的缴费率征收的资金足以应付当前及未来的待遇支付，而不需要提高缴费率、降低待遇水平或由财政补贴买单^①。由于公共养老金制度分为多个支柱或层次，财务可持续也可以分为狭义和广义两个。狭义的财务可持续实际上是财政可持续，主要针对财政融资或隐性担保的第一层次公共养老金制度。广义的财务可持续则包括第一层次公共养老金制度财政可持续和第二层次实际积累或模拟积累养老金财务上的可持续。

^① 罗伯特·霍尔茨曼与理查德·欣茨等著，郑秉文等译：《21 世纪的老年收入保障——养老金制度改革国际比较》，中国劳动社会保障出版社 2006 年版，第 12 页。

本书关注狭义的财务可持续，但更关注广义的财务可持续。因为严格讲，私人管理的 FDC 个人账户本身实际上是没有财务不可持续问题；只有实现广义财务可持续，才能实现个人账户改革的目标——保证一定替代率的前提下降低国家财政负担。政府为实现原来 PAYG + DB 养老金制度财务可持续，通过引入个人账户强制缴费并分流部分公共服务，并不意味着政府的摆脱担保或最后贷款人责任。因此，账户制改革必须促进整个公共养老金制度的财务可持续性才能实现改革的目标，理由如下：

第一，强制性个人养老金账户和第一层次再分配的基本养老金共同承担着保障退休人员基本生活的责任，两个层次公共养老金的财务可持续性相互关联的。如果个人账户财务能力增强，意味着第一层次养老金负担减少，财务可持续能力增强，反之亦反。

第二，公共养老金个人账户是国家立法强制建立的，这本身就意味着政府不可能没有担保或隐性担保责任，如果制度出现财务不可持续，最后贷款者仍然是国家。公共管理 FDB 个人账户显然是国家责任，而私人 FDB 个人账户往往也需要国家提供保险。NDC 个人账户没有实际积累，缴费已经以 PAYG 的方式支付给以前退休人员，作为发起人的国家必须保证不低于经济增长的或通货膨胀的名义收益率。FDC 个人账户从理论上没有财务可持续问题，但实际却离不开国家隐性担保。在被冠以“私有化”称号的智利，政府实际上也提供了三个担保：保证 100% 的最低年金；保证 75% 的年金要高于最低年金，当养老基金管理局（AF-Ps）的资产耗尽时由财政负担；最低养老金价格指数化的保证^①。

二、文献综述

（一）关于基金制与现收现付制的比较

现收现付制与基金制的争论由来已久。虽然涉及个人账户和

^① Iglesias-Palau, A., “Pension Reform in Chile Revisited: What Has Been Learned?”, OECD Social, Employment and Migration Working Papers, 2009 No. 86, p11.