

公共管理经典与前沿
整体政府与跨部门协同

周志忍/主编

The Evolving Pension System

Trends, Effects and Proposals

改革中的美国养老金制度 趋势、效果以及改革建议

威廉·G.盖尔 (William G. Gale)

[美] 约翰·B.肖文 (John B. Shoven)

/编著

马克·J.沃肖斯基 (Mark J. Warshawsky)

梁莹/译



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

The Evolving Pension System

Trends, Effects and Proposals

改革中的美国养老金制度 趋势、效果以及改革建议

威廉·G.盖尔 (William G. Gale)

〔美〕约翰·B.肖文 (John B. Shoven)

/编著

马克·J.沃肖斯基 (Mark J. Warshawsky)

梁莹 /译



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

著作权合同登记号 图字: 01-2006-5867

图书在版编目(CIP)数据

改革中的美国养老金制度: 趋势、效果以及改革建议/威廉·G. 盖尔(William G. Gale)等编著; 梁莹译. —北京: 北京大学出版社, 2013. 9

(公共管理经典与前沿译丛·整体政府与跨部门协同系列)

ISBN 978-7-301-22931-6

I. ①改 II. ①盖… ②梁… III. ①退休金—劳动制度—研究—美国

IV. ①F249.712

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 176122 号

The Evolving Pension System: Trends, Effects, and Proposals for Reform: © 2005, The Brookings Institution

书 名: 改革中的美国养老金制度: 趋势、效果以及改革建议

著作责任者: [美]威廉·G. 盖尔(William G. Gale) 约翰·B. 肖文(John B. Shoven)

马克·J. 沃肖斯基(Mark J. Warshawsky) 编著 梁 莹 译

责任编辑: 倪宇洁 张盈盈

标准书号: ISBN 978-7-301-22931-6/C·0926

出版发行: 北京大学出版社

地 址: 北京市海淀区成府路 205 号 100871

网 址: <http://www.pup.cn> 新浪官方微博: @北京大学出版社

电子信箱: ss@pup.pku.edu.cn

电 话: 邮购部 62752015 发行部 62750672 出版部 62754962 编辑部 62753121

印 刷 者: 三河市博文印刷厂

经 销 者: 新华书店

730 毫米×980 毫米 16 开本 12.5 印张 223 千字

2013 年 9 月第 1 版 2013 年 9 月第 1 次印刷

定 价: 35.00 元

未经许可,不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有,侵权必究

举报电话: 010-62752024 电子信箱: fd@pup.pku.edu.cn

前 言

私人养老金(private pensions)在当今的经济生活中起着至关重要的作用。它是对社会保障和医疗保险的一种有益补充,为很多退休者提供了第二个极有价值的养老收入渠道,因为社会保障和医疗保险不足以满足其退休生活的所有需要。私人养老金还有助于雇主制定有序的人事制度和人事调整制度。此外,私人养老金还为长期投资提供了大量的耐心资本* (patient capital)。

尽管有如此多的好处,私人养老金体制也面临很多问题。在过去的三十年里,私人养老金覆盖率(养老金受益者比例)一直停留在劳动力总人口的 50% 左右。低收入雇员和小企业员工的私人养老金覆盖率极低。养老金管理法律规章变得日益复杂,甚至有适得其反的作用。安然公司的倒闭表明了让员工将养老金过度投资于雇主的股票是危险的。同样,2000 年至 2003 年间,股票市场价值的下跌,再加上同期银行利率的下降,给养老金基金筹资模式带来了沉重的压力,也导致许多方案因资金不足而流产。

1974 年颁布的《雇员退休收入保障法案》(ERISA)是管理所有养老金活动的法律,该法案颁布时的情况和今天有很大的不同。三十年过去了,传统收益确定型方案已经发生了重大变化。在传统收益确定型方案中,员工自动入册、没有直接投资风险、退休后自动领取基于其工资水平和为公司工作的年限为基础的养老金。缴费确定型方案迅速崛起,已经取代了传统收益确定型方案。在缴费确定型方案中——像备受欢迎的 401(k) 方案——工人事实上拥有一个随着时间推移而不断增值的金融账户。虽然缴费确定型方案转移方便、浅显易懂,但却

* 耐心资本,一般指一年甚至更长时间的投资。

带来了员工在诸如参与、缴费水平、投资分配以及养老金提取等方面是否有能力做出正确选择的问题。

与此相关的一个问题是,社会保障和医疗保险这项由政府为老年人提供的基础性项目,也面临着严重的资金短缺问题,而这将可能要求大量削减项目收益者的未来收益。如果出现这种情况的话,私人养老金为未来退休人员提供养老收入和金融福利的作用将更加明显。

基于以上原因,改革私人养老金体制应该成为公共政策的首要任务。本书是两本透彻地分析养老金体制现状和改革情况的姊妹篇中的一本。本书中的文章为我们理解养老金在美国经济运行中的广泛作用及其改革范式提供了框架。第一章描述了养老金体制中的各种改革趋势及其成因;后续几章考察了养老金如何影响劳动力市场和财富积累;最后一章讨论了全面改革的多种方式。本书的姊妹篇:《私人养老金和公共政策》(*Private Pensions and Public Policy*)侧重探讨养老金改革的具体细节问题。

本课题得到了全美教师保险及年金协会(TIAA-CREF)、斯坦福大学及其经济政策研究所以及美国人寿保险协会的资助。布鲁金斯学会在此感谢他们的慷慨支持。

布鲁金斯学会会长 斯特罗伯·塔尔博特

于华盛顿特区

2005年12月

目 录

前 言	(1)
第一章 导论	威廉·G. 盖尔 约翰·B. 肖文 马克·J. 沃肖斯基(1)
现代养老金体制的发展	(3)
养老金与经济	(5)
综合养老金改革方案	(6)
结论	(8)
第二章 联邦养老金管理制度的改革和启示	西尔维斯特·J. 希伯(9)
养老金体制简要回顾	(10)
养老金方案增长带来的政策问题	(19)
《雇员退休收入保障法案》下的管理结构	(21)
《雇员退休收入保障法案》初始管理架构下的养老金管理	(23)
税收支出对养老金管理的影响	(26)
养老金资产使用管理	(31)
会计规则的改变	(32)
养老金监管的影响	(34)
退休财政的新经济学	(40)
参考文献	(45)
第三章 私人养老金的结构变迁	
..... 威廉·G. 盖尔 雷斯利·E. 帕普克 杰克·范德黑	(48)
各种养老金方案	(48)
趋势	(52)
新方案是补充还是代替现存的养老金方案?	(54)
起因	(58)
结果	(61)
总结	(68)

参考文献	(69)
第四章 养老金对劳动力市场和退休的影响	
..... 罗伯特·L. 克拉克 约瑟夫·F. 奎因(74)	
阶段设置:怎样积累养老金收益	(76)
养老金、工资和流动性	(78)
养老金和退休决定	(82)
过渡工作:养老程序	(90)
结论	(92)
参考文献	(93)
第五章 养老金和 401(k) 方案对家庭储蓄和财产的影响	
..... 威廉·G. 盖尔(98)	
缴费确定型方案	(100)
收益确定型方案对家庭财产的影响	(104)
充分储蓄和养老金对财产的不同影响	(110)
结论	(111)
参考文献	(113)
第六章 解除私人养老金体制的规制	
..... 西奥多·R. 格鲁姆 约翰·B. 肖文(118)	
社会保险与私人养老金:“三足之鼎”的两“足”	(119)
私人养老金体制概述	(121)
方案设计的趋势	(126)
复杂的养老金管理法律和监管环境	(129)
养老金改革的主要问题	(130)
改革的方向	(134)
从根本上转变私人养老金体制的建议	(135)
海尔普林—穆莱尔方案与格鲁姆—肖文方案的对比	(142)
总结和结论	(144)
参考文献	(145)

第七章 保障所有工人的养老金收入	
..... 丹尼尔·I. 海尔普林 艾里西亚·H. 穆莱尔(147)	
养老金政策的目标是什么?	(148)
《雇员退休收入保障法案》的成功之处及存在的挑战	(152)
在现行方案下提高参与率并保障养老收入	(155)
增加实施养老金方案的雇主数量	(166)
美国养老金体制的根本改革	(169)
小结	(175)
参考文献	(177)
第八章 从受托人到促进者:雇主和缴费确定型方案	
..... 帕梅拉·珀兰 C. 尤吉利·斯特伍尔勒(179)	
《雇员退休收入保障法案》之前的雇主责任	(180)
《雇员退休收入保障法案》下的雇主责任	(180)
404(c)规章的角色	(182)
雇主角色的再思考	(186)
养老金改革模式	(189)
小结	(192)
参考文献	(193)

第一章

导 论

威廉·G. 盖尔 约翰·B. 肖文 马克·J. 沃肖斯基

至少从二战开始,美国人的退休收入就已经主要依靠所谓的三驾马车:社会保障、雇主提供的养老金以及私人储蓄。这种养老金体制在多个方面取得了巨大的成功。在过去的几十年内,虽然人们退休得越来越早,寿命越来越长,但老年人陷入贫困的概率却急剧下降。由于退休后既有公共退休收入也有个人退休收入,成百上千万的美国人得以享受着宽裕的退休生活。个人和公共部门能够为人们职业生涯之余提供资金充裕、时间很长的退休期生活,这不能不说是一个了不起的历史性成就。

但也出现了很多实质性问题。政策制定者对社会保障资金日益匮乏所采取的措施、生命周期的不断延长、家庭网络的逐渐消失以及个人储蓄意愿的降低,都对未来资源如何满足人们的需要这一问题构成挑战。劳动力的流动性也在增加,许多劳动者从事零星的工作又给制订长期退休计划增加了难度。鉴于这些问题及其他一些问题,在接下来的几十年里,公共政策最迫切的任务就是如何保证有充足的退休收入。

近年来,不断升级的社会保障问题已经成为研究的热点和公众关注的焦点,而私人养老金在满足未来退休生活需要中的作用却没有引起足够的注意。尽管如此,私人养老金体制早已经承担了重任:它在美国老年人养老金收入和财政净值总额中占了很大份额,20世纪80年代中期以来它几乎占了个人储蓄净值的全部。

当前规范养老金体制的主要法律是1974年通过的《雇员退休收入保障法

案》。当时的养老金情况和今天大相径庭。1974年时,养老金领域主要以收益确定型为主。在传统收益确定型方案中,参与养老是自动的,风险由方案出资人承担,工人从退休起直至死亡,每年都可以以养老金的形式获得收益——称为年金。工人更换工作的话,年金是不能转移的,虽然如此,每个参加方案的工人都能享受相同结构的收益。

自从20世纪80年代中期开始,养老金数额的增长几乎完全来自缴费确定型方案,这也是当前大多数养老金参保人员选择的养老金形式。在缴费确定型方案中,参保义务和投资风险都由工人承担,支付形式也由工人决定。如果工人更换工作,收益也易于转移。而且工人在投资和分配上有更多的选择权。但与此同时,缴费确定型方案的出现也使得人们开始关注工人是否有能力在参保、缴费水平、证券投资分配和提款等方面做出合适的决定这个问题。

缴费确定型方案的发展要部分归功于《雇员退休收入保障法案》的管理结构。该法案要求收益确定型方案承担相对更多的负担。但缴费确定型方案的发展还是行业和劳动力市场结构性变化的结果。工作流动性的增加也使得结构臃肿的收益确定型方案不再那么受欢迎。资本市场在20世纪80年代和90年代期间良好的绩效使得缴费确定型方案有特殊的投资吸引力。

尽管《雇员退休收入保障法案》和随后的法律也许已经完成了保障的目标,或许甚至扩大了收益确定型方案中参保人员累积收益的权利,但养老金体制仍然有它自身的弱点。自从20世纪80年代初以来,养老金覆盖率就一直停滞不前。很多低收入者没有受到养老保障,大多数小企业雇主也没有制定养老金方案。

不管《雇员退休收入保障法案》有多少优点,现在的问题是当前的养老金系统的特点和问题与制定该法案时已经很不一样了。本书中的论文试图讨论养老金体制改革中存在的种种问题。这些论文的原文发表于1999年秋的一次会议,自那以后做了很多修改。那次会议之后,许多新增因素都在影响着养老金的结果。这些因素包括:2000年后资产价格的巨大下跌所导致的“定额缴费”余额的降低,以及由于利率降低所导致的收益确定型方案资金的骤减;安然公司的倒闭;尽管存在现行社会保障和医疗保险项目,仍有越来越多的迹象表明许多即将达到退休年龄的家庭对退休生活准备不足;社会保障和医疗保险项目将来可能会被逐渐削减到当前预定的收益保障水平等。虽然有这么多的事件影响着养老金体制改革,养老金政策所面临的中心议题始终没有发生变化,即:能否通过对联邦养老金规则进行改革,使这些方案能在不伤害参保人员利益和公共财政地位的同时提供充足的养老金收益,以提高雇主出资资助方案和雇员使用方案的兴趣?

本书是研究这些问题的一个大课题的一部分。它为我们理解美国养老金体

制的多元角色及其改革方式提供了基础。另一本同样由我们编著、由布鲁金斯学会出版社出版的本书的姊妹篇《私人养老金和公共政策》侧重探讨养老金改革的具体细节。

本书中的论文分为三部分。第一部分的论文探讨了养老金立法的目的、特点、立法效果以及从收益确定型方案到缴费确定型方案转变的原因和结果,也分析了最近收益确定型方案中发生的从传统方案到现金平衡方案转变的原因和结果。第二部分的论文则讨论了养老金在经济生活中的作用,特别是其对劳动力市场、储蓄行为和财产积累等的影响。第三部分的论文则提出了三个全面改革的建议,其一是强调政府要从实质上放宽对养老金的规制,其二是强调要加强对养老金的监管,其三是强调了减轻雇主不必要的法律和行政管理负担的必要性。

现代养老金体制的发展

西尔维斯特·希伯从历史、经济和政治角度回顾了养老金的发展历程,尤其是公共养老金政策的发展历程。他把美国 125 年来养老金的历史分成四个发展阶段:早期发展阶段(1875—1920)、扩大覆盖范围阶段(1921—1964)、养老金政策促成《雇员退休收入保障法案》的通过和执行阶段(1965—1981)、税收政策形成对可免税额的限制以及法律法规发生变化的阶段(1982 年至今)。总体说来,养老金体制的产生和发展以满足雇主和工人的需要为主。公共政策的促进作用和阻碍作用互相交替,共同影响着养老金体制的发展。

根据希伯的观点,在第一阶段形成了养老金的基本形式,反映了雇主资助养老金方案的愿望,即他们感到有必要对劳资关系和生产效率进行管理(特别是允许并鼓励高龄员工过上体面的退休生活),以及对广大普通工人生命周期储蓄不足进行弥补。

第二个历史阶段形成了养老金公共政策的基本特点,即税收优惠待遇、要求平等对待工人、信息公开、给员工发放专项养老资产福利以及和社会保障制度相结合。希伯认为最后一个特点是这一阶段扩大养老金覆盖范围的关键。因为在这个阶段,社会保障制度实行现收现付模式(pay-as-you-go),养老制度慷慨大方,不需缴纳任何资金,还通过向员工提供收益确定型补助以鼓励年纪大的员工退休。但与此同时也出现了许多问题:员工误解了福利权或误以为福利分配不公平(特别是由于长期投资计划所导致的分配不公感)以及缺乏福利安全感(产生于收益确定型方案的筹资不足)。《雇员退休收入保障法案》的实施很大程度上就是出于考虑以上原因,它提高了方案筹资能力,也使得福利享受更加公平。

随着观念的发展、将税收支出评估纳入联邦预算程序,以及减税导致的大量预算赤字,养老金体制进入了下一个阶段。在这一阶段,知识和政治的发展越来越关注养老金方案中给参保人员的大量税收优惠待遇。根据希伯的观点,这导致了更加严格的政策环境。具体来说,养老金现在面临着更小可筹资范围、更少的收益确定型方案的允许收益、更低的缴费确定型方案的缴费限额、更严格的非歧视和融合原则、更低的计算收益和缴费时的最高收入水平。希伯称所有这些因素都造成养老金覆盖范围停滞不前、收益确定型方案缩水、收益安全得不到保障、削减高龄员工收益(体现在最近出现的现金平衡方案中)。希伯由此得出这样的结论:所有提高养老保障的努力,其结果往往恰恰降低了婴儿潮一代的养老安全。

威廉·盖尔、雷斯利·帕普克和杰克·范德黑关注向缴费确定型方案的实质性转变。他们研究了缴费确定型方案内部向401(k)方案,以及收益确定型方案内部向现金平衡方案转变与改革的力度。他们还探讨了养老金覆盖范围的意义以及它给工人和雇主可能带来的影响。盖尔、帕普克和范德黑的研究还表明收益确定型方案的绝对数量已经急剧下降。然而,因为大多数被终止的收益确定型方案都是小规模,它对于方案保障下的现职工人数量的影响相对较小。就占有受保障工人的份额来说,收益确定型方案也在急剧减少,因为一般来说大多数新养老金都是缴费确定型方案,特别是401(k)方案。最近,很多传统收益确定型方案已经被改造成现金平衡方案。

从1975年到1985年间,缴费确定型方案的增长既是对收益确定型方案的替代,也是对收益确定型方案的补充。根据盖尔、帕普克和范德黑的统计数字和前期研究,自那时起的缴费确定型方案的增长几乎完全是以收益确定型方案为代价的。

三位作者引用多种证据分析产生这种转变的原因。劳动力结构的转变以及经济领域中的行业结构调整似乎可以用来解释大部分收益确定型方案的终止,这是因为组成联盟的制造商和公用事业公司数量相对下降了,相对而言,在经济领域中,他们本来都支持收益确定型方案。复杂多变的规则也使成本不断提高,这使得收益确定型方案(以及所有类型的小型方案)比大型缴费确定型方案的负担还要重。最终,更具弹性的缴费确定型方案在充满竞争和不断变化的商业环境里显得日益重要。

盖尔、帕普克和范德黑认为从“收益确定型”到“缴费确定型”的转变对工人和雇主的影响充满了复杂性和不确定性。这一转变对工人来说,在于对养老收入水平和养老收入的变化性、养老金资本的流动性、工作流动性和收益透明度等的影响;对雇主来说,在于对满足员工的选择倾向、方案设计导致的工作效率和养老金激励措施以及行政管理成本等的影响。关于这些问题的很多经验证据都

交织在一起,不可能将所有这些问题综合在一起以总结收益确定型方案向缴费确定型方案转变的“积极影响”。盖尔、帕普克和范德黑最后全面描述和分析了现金平衡方案,解释了这些方案更适用于年轻的、更具流动性的工人的原因,而从传统收益确定型方案向缴费确定型方案的激进转变则对年纪大的工人有非常不利的影响。

养老金与经济

罗伯特·克拉克和约瑟夫·奎因主要关注养老金对员工的工作生涯中劳动生产率和工作流动性的影响,以及对工作周期末期的退休时间和特点的影响。他们描述了收益确定型方案和缴费确定型方案中累积收益率随工作周期而不同,解释了这些积累模式可能如何不同地影响生产力、工作流动性和退休行为,之后,他们还考察了这些影响的特点和程度的早期证据。经济理论认为在薪水和养老金之间应该建立某种平衡关系,因为雇主会把收入跟员工的边际生产力挂钩。然而,他们的实证研究对这个假设既有复杂的态度也有反面的观点。相反,他们的实证研究发现,也许养老金对工人的生产力有积极影响,这可以使雇主在资助养老金方案时提高员工总收入额度。其他研究在某种程度上也支持这种观点,因为养老金方案,尤其是收益确定型方案,可以减少工人流失,自然也能使雇主对员工进行在职培训而且能收回他们对员工的投资。

克拉克和奎因还发现了更有力的证据说明养老金对退休行为的影响。尤其是收益确定型方案为工人在特定年龄退休提供了大量的财政激励措施,工人对这些激励措施反应强烈。然而,克拉克和奎因总结说,退休概念变得越来越模糊了,因为越来越多的工人退休后会在原单位或另一家单位从事一份全职或兼职的过渡工作。

威廉·盖尔批判地回顾了大量研究养老金(包括 401(k)方案)影响和家庭财富积累的理论和实证文献。这是一个重要的公共政策话题,因为它涉及一个关键问题,即:养老金是否能够并且应该如何有利于提高国家储蓄和促进养老准备。从这点上说,不同家庭对养老金储蓄的不同态度与养老金政策问题密切相关。参保和非歧视要求在很大程度上意味着鼓励低收入工人储蓄以为退休做好准备。

在最简单的生命周期储蓄(life-cycle saving)理论模型中,工人只为养老进行储蓄。养老金数额的增长会因其他财富的下降而被完全抵消掉。另外一些因素在很大程度上使理论分析更加复杂。实证研究通常认为养老金对储蓄几乎没有或根本没有抵消影响,这个结论对基本理论模型来说,多少有些出人意料。换

言之,根据这些研究,在养老金上投资一美元,储蓄也会相应增加一美元。然而,盖尔指出这些研究中存在着一些偏差,包括以现金收入而非总收入作为控制变量,没有将退休年龄作为独立变量,假定养老金与储蓄行为无关,并且在统计养老金财产时没有扣除税收。如果纠正这些偏差,盖尔认为可以获得更高的养老金对储蓄的抵偿额。

盖尔总结的研究结果还显示:被研究的小组如果有更高的预防性储蓄要求、受到借款的限制、懂得经济知识、或对储蓄没有什么兴趣,那么他们的养老金对其他储蓄的补偿额就低。根据盖尔的观点,这意味着在当前条件下扩大养老金覆盖范围也许是一个有效提高国民储蓄总额的手段,因为大多数目前还没有受到养老金保障的家庭也没有其他形式的财富弥补养老金的缺失。

综合养老金改革方案

本书最后一部分包含三个对私人养老金体制进行大规模改革的方案建议。前两个方案的基础是一致的,即让私人养老金体制提供或应该提供全民养老金覆盖率是不现实的。这两个方案的提出者(西奥多·格鲁姆和约翰·肖文、丹尼尔·海尔普林和艾里西亚·姆莱尔)都主张为所有工人建立一个由政府出资的个人账户系统,虽然在这些账户的筹资方法和任何与社会保障制度相关的改革上,他们之间的分歧很大。至于养老金在多大程度上覆盖到处于社会财富分配的底端人群,以及现行养老金体制“失败”的程度,他们也无法取得一致意见。然而,总的说来,他们对养老金体制改革的不同路径建议并没有反映不同的要素,但他们对政府在养老金收入体制中应该扮演的角色作用所持的看法不同。

格鲁姆和肖文提出的核心政策主张是养老金不应该被视为一种税收补贴,而是应该将合格养老金账户中的资产税收优惠待遇视作一种消费税。格鲁姆和肖文更喜欢这种提法而不喜欢传统的收入税,因为在他们看来后者对储蓄征税过重,会刺激当前消费。他们在理论上倾向于完全转向消费税(如国家营业税或增值税),但他们承认考虑到政治和现实情况,实现这种转变是不可能的。所以他们退而求其次,建议取消当前各种名目繁多的管理养老金的税收规则,借以扩展和放开消费税的使用空间。他们还注意到,当前适用于养老金体制的复杂的非歧视原则和缴费限额基本上并不为实行消费税原则的家庭的主要经济活动——购房提供保障。

进一步说,格鲁姆和肖文认为在不同类型的方案之间设置多种限制并没有多大意义,他们认为唯一可行的是区别雇主资助方案和个体方案。格鲁姆和肖

文还认为应该取消复杂而机械的非歧视原则,代之以一个简化原则,让所有工人都立即有效地知道方案的每一个特点。他们还要大大放松对雇主缴费和方案收益的限制,还要求在一定程度上放松对雇员缴费的限制。格鲁姆和肖文还建议取消最低分配要求。当他们认识到养老金覆盖范围和收益条款现在已经深深扩展到财富分配的底端人群,他们也看到了社会保障对这层级工人的重要作用,并期待将来能够解决这一体制问题。因此他们提出要构建一个个人保障账户体系,由个人薪水附加税向账户提供资金。

格鲁姆和肖文还建议对管理养老金的免税规则做修改。他们主张取消联邦养老金担保公司(PBGC),认为或者至少应该为所有被终止的收益确定型方案的参保人购买市场年金。同时,他们认为还应该限制联邦养老金担保公司对企业交易的干预能力。与他们重视对参保人员教育的观点一脉相承的是,格鲁姆和肖文还提出要减少方案出资者的责任,这些出资者在选择投资意见咨询人的时候往往根据对方是否怀有善意而不是信托资质。

海尔普林和姆莱尔认为现行税法的给定前提是理所应当的。该前提规定合格方案的税收优惠待遇是一种例外规则,而且只有在需要给普通工人提供充足的养老收入时才有权使用该规则。他们认为养老金已经有了很慷慨的税收激励措施,但现在却没有给低收入工人提供多少养老金收入。因此,他们通常倾向于减少这些税收激励措施,或者对这些税收激励措施加强约束。海尔普林和穆莱尔还认为,只有在为实现养老金体制的综合改革而需要政治妥协时,才可以增加税收激励措施。

海尔普林和穆莱尔提出了很多改革措施,其目的是增加那些为早已提供养老金方案的雇主工作的工人的参保机会和养老金收益。具体来说,他们主张通过将提供统一覆盖和收益的养老金方案委托给所有的全职工作员工和较长时间的兼职工作员工进行管理的方式,来缩短员工保留退休金权利的时间和实质性地强化非歧视规则。他们要求在不考虑社会保障的情况下,所有收入水平的员工都实现平等收益和平等缴费(有效地消除融合)。他们还要求选择性方案——如401(k)方案——的出资者给所有的参保人都缴纳一笔数额较大的保险金。总的来说,海尔普林和穆莱尔更倾向于收益确定型方案;在承认这些方案给员工带来了流动性的问题的同时,他们支持职业平均值和现金平衡方案,还支持在最后的一般方案中实行考虑调整通货膨胀的累积收益。他们通常不主张从养老资产中提取现金,但他们支持给年金提供激励措施,支持要求方案提供通货膨胀调整指数的年金分配计划。

海尔普林和穆莱尔认为只有将提高当前缴费和收益限额作为综合改革措施

的一部分时,才能提高当前缴费和收益限额。这个综合改革措施包括前面提到的大部分改革措施以及创建一个由政府出资的通用养老金账户,即一种全国性的401(k)方案。该账户的资金将主要依赖于对私人及政府的养老金方案的投资所得所征收的5%的所得税。在承认社会保障和这些账户有可能能有效地为低收入工人提供养老收入的同时,海尔普林和穆莱尔赞成收入低于20 000美元的工人应该被排除在雇主出资的养老金方案之外。

当格鲁姆-肖文和海尔普林-穆莱尔方案把重点放在对比各种方法中政府在确保养老金收入方面的作用上时,由帕梅拉·泊兰和尤吉利·斯特伍尔勒提出的第三种方案则把重点放在改变雇主的角色上。现在,一般期望或要求雇主承担很多角色,比如,从最简单的储蓄促进者——通过直接扣除工资并把基金存入账户,到极为复杂的管理规则测试,这些管理规则包括基金规则、缴费限制、非歧视标准以及信托标准的保持等。似乎没有什么逻辑理由表明为什么要让雇主在缴费确定型方案下承担这些责任,特别是由于这些方案与其他金融服务机构提供的产品是类似的,但它们却不必遵守这些规则。此外,从总体上来说,养老金规则对这些问题的规定,特别是对信托标准问题的规定,在不同类型的养老金方案中是不一致的。

泊兰和斯特伍尔勒主张通过要求公司做得更少——即取消它们的信托责任,来鼓励公司做得更多——即提高覆盖率和缴费额。特别是,他们主张维持和强调雇主在促进工人储蓄行为中的作用,这包括实行工资扣除、简化参保手续、提交周期性报告、投资教育、配套缴费并且在员工和金融服务机构之间充当中介人角色等。但是,雇主还是会从缴费确定型方案走向由金融服务机构持有、管理和运营的个人账户体系。在这种方案下,税法将会继续鼓励雇主在提供养老金方案做出更多贡献,雇主也会做他们最擅长的,而金融服务机构也会提供其他服务,这些服务代表他们的比较优势。总之,养老金方案将会把养老金体制带回到1974年以前的标准,而远离自从1974年通过《雇员退休收入保障法案》以后所建立和发展起来的标准和实践。

结论

本书中的论文为我们全面理解养老金体制的特点、发展趋势、优点、弱点以及改革的范式选择等打下了坚实的基础。尽管随着时间的推移,难免会出现新的改革方案和新的问题,但我们相信本书所讨论的问题、论据和结论将会在为分析养老金政策选择提供分析框架时继续发挥关键性作用。

第二章

联邦养老金管理制度的改革和启示*

西尔维斯特·J.希伯

1974年《雇员退休收入保障法案》获得通过,这是雇主出资的养老金发展史上里程碑式的事件,它标志着养老金方案管理放任时代的终结和政府积极管理时代的开始。尽管联邦养老金管理制度在20世纪前四分之三的时期里相对宽松,但是从1935年《社会保障法》获得通过到1974年《雇员退休收入保障法案》颁布这段时间里,宏观公共政策环境倾向于鼓励建立雇主出资的养老金方案和扩大养老金覆盖范围。到20世纪70年代中期,有近一半的工人受到了这类养老金方案的保障。然而,与此同时,也存在人们普遍关注的问题,如现有养老金方案是针对大多数普通工人还是主要是给高级行政人员的额外补贴。偶尔还有一些可怕的事情发生,比如,一些退休人员发现,他们的雇主并没有按承诺为他们预留养老金。

为了应对这些问题,《雇员退休收入保障法案》对养老金体制实施了一系列新规定,但它的总则仍然是鼓励建立和维持养老金方案。在《雇员退休收入保障法案》实施的最初十年里,私人养老金体制继续发展壮大。然而,从20世纪80年代初开始,雇主出资的养老金的监管环境明显变得更加严格,这主要是因为政府要大力改革养老金管理以增加联邦税收收入,至少在短期内是如此。

雇主出资的养老金的监管环境更加严格,加上和成熟的社会保障体系的相互

* 作者感谢 Kyle Brown, William Gale, Gordon Goodfellow, Richard Joss, Alexander Miller, Tim Taylor, Mark Warshawsky 对初稿富于帮助性的评论。