

尼古拉斯·巴尔 (Nicholas Barr)

彼得·戴蒙德 (Peter Diamond)

著

养老金改革： 理论精要

Pension Reform:
A Short Guide

郑秉文 等译
齐传钧 校译

014005424

F241.34

20

养老金改革：理论精要

尼古拉斯·巴尔 (Nicholas Barr) 著
彼得·戴蒙德 (Peter Diamond)

郑秉文 等译

齐传钧 校译



F-241.34
20

中国劳动社会保障出版社



北航

C1693342

图书在版编目(CIP)数据

养老金改革：理论精要/尼古拉斯·巴尔，彼得·戴蒙德著；郑秉文等译. —北京：中国劳动社会保障出版社，2013

书名原文：Pension Reform

ISBN 978-7-5167-0180-5

I. ①养… II. ①尼…②彼…③郑… III. ①退休金-劳动制度-研究
IV. ①F241.34

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 214681 号

© 2010 by Oxford University Press, Inc.

《养老金改革：理论精要》最初于 2010 年以英文出版。该译本系与牛津大学出版社合作出版。

北京市版权局著作权合同登记号：图字：01-2011-7087

中国劳动社会保障出版社出版发行

(北京市惠新东街 1 号 邮政编码：100029)

*

中国铁道出版社印刷厂印刷装订 新华书店经销

787 毫米×1092 毫米 16 开本 21 印张 354 千字

2013 年 9 月第 1 版 2013 年 9 月第 1 次印刷

定价：58.00 元

读者服务部电话：(010) 64929211/64921644/84643933

发行部电话：(010) 64961894

出版社网址：<http://www.class.com.cn>

版权专有 侵权必究

如有印装差错，请与本社联系调换：(010) 80497374

我社将与版权执法机关配合，大力打击盗印、销售和使用盗版图书活动，敬请广大读者协助举报，经查实将给予举报者奖励。

举报电话：(010) 64954652



中文版序

看到这本书的中文版面世，我们十分高兴，它既是原文英文版的伙伴，也是西班牙文版的伙伴。福利制度改革包括养老金改革，它是“十二五规划”的重要组成部分，对经济的公平发展至关重要。

这本书的原型有若干个。巴尔 2001 年的著作 (Barr, 2001) 确立了福利国家背景下养老金的研究边界问题，戴蒙德 2003 年的著作 (Diamond, 2003) 确定了养老金的最优税收理论的框架。于是，他们得出如下战略性的结论：

——福利国家的存在不仅仅是为了减困、收入再分配和财富再分配，还有效率方面的原因，这是因为，它提供了保险，并为生命周期的消费提供了时间分配机制。针对儿童的社会政策对经济效率和经济增长乃至社会公平都至关重要，而养老金对家庭的延伸作用更加明显，所以，福利国家的再分配目标显而易见。关于福利国家效率的争论令人难以置信：由于市场不完善，福利国家能够做的事情，市场根本就做不了，或做得很糟。在这种认识之下，福利国家的公共支出就不应被视为必须将之最小化的负担，而应看作现代经济的一个核心要素；它不是历来存有争议的公共卷入，而是再分配目标的具体形式和选择。

——福利国家的经济分析完全适用于经济学家的社会福利最大化的分析框架，因而是主流经济学的一个不可分割的组成部分。例如，在一本收录了一百篇关于福利国家的经典论文的文集中，有 13 位是诺贝尔经济学奖获得者 (Barr, 2001b)^①。

^① 这 13 位诺贝尔经济学奖获得者是阿克洛夫 (George Akerlof)、阿罗 (Kenneth Arrow)、布坎南 (James Buchanan)、科斯 (Ronald Coase)、戴蒙德 (Peter Diamond)、弗里德曼 (Milton Friedman)、哈耶克 (Friedrich von Hayek)、卢卡斯 (Robert Lucas)、米德 (James Meade)、莫顿 (Robert Merton)、萨缪尔逊 (Paul Samuelson)、森 (Amartya Sen) 和斯蒂格利茨 (Joseph Stiglitz)。

在这个更广泛的大背景下，本书讨论的是养老金制度的设计问题。正如我们在本书的前言中所说的，我们写作的本意不是为了提供答案，而是为读者提供一个分析工具，使读者能够提出自己的看法。所以，这本书不是一个论战性的著作，也不是一个培训用的手册。本书的分析主要集中在如下三个方面：

——养老金制度具有多重目标，包括消费熨平、保险、减贫和再分配，但他们不可能在同一时间全部实现，所以，在一系列目标排列中，政策必须要优化——不是最小化，也不是最大化。

——如果这个分析用经济学家使用的术语“次优”来表达的话，那么，人们就假定这是一个信息不对称、市场不完善、税收扭曲很严重的世界，而经济人的简单模型是假定人们在一个无摩擦的世界里和在完全竞争市场上进行理性地选择，所以，这个模型是一个非常有用的参照系，但却不是一个制定政策的基础。

——经济学是一门关于公平和效率的学问。其中关于最优税收理论的重要论文（Diamond and Mirrlees 1971a, 1971b）试图将这两个问题结合起来讨论。本书通篇讨论的就是不同养老金制度安排下的再分配效应及其效率的含义。

我们在本书中讨论的具体问题包括：

——任何设计良好的养老金制度都不可能完全消除对劳动力市场的影响，既然如此，在信息不对称的保险制度中，养老金制度的设计如何适应扭曲的劳动力市场？

——就现收现付制和积累制的融资方式而言，赞成也好，反对也罢，如何建立起一个适宜的分析框架？

——在制度设计中，如何将遗属和离异配偶的养老金考虑进去？

——福利制度应如何考虑到不同的家庭结构？例如，税收制度、当前的福利制度（比如儿童照顾津贴）和未来的福利制度（比如养老金）应如何鼓励有小孩的母亲们出去工作而不是相反？

——如何将一国的预算约束和制度能力转换为一系列的政策可行性？

我们的最终结论是，不存在适合所有国家的最佳养老金制度。养老金的制度设计所追求的是多重目标，它面临的是一系列的约束，包括财政能力和制度能力的约束，还包括一国的历史和政治的约束。孤立地看待养老金制度，它没有最佳可言，这是因为，赋予不同目标的权重不同，约束的条件不同，那么一般来说，最优的制度也就不同。

我们在养老金制度下考察的很多问题同时也是福利国家其他制度下应该考察的问题，因此，本书的分析框架适用于对其他福利问题的分析。

这本书的内容还与我们的另外两篇有关中国养老金的论文密切相关（Asher et al. 2005, Barr and Diamond 2010）。那两篇论文提出的政策建议包括：

- 基本养老保险要建立一个全国性的制度。
- 坚持个人账户的原则，在执行中，宁可建立模拟账户，也不要完全积累制的账户或空账。
- 逐渐扩大强制性缴费制度的覆盖面，不应仅集中与大型企业，还应包括各个独立的企业（乡镇企业等）。
- 逐渐提高退休年龄。
- 引入一个非缴费型制度，向所有符合条件（年龄和居住）的人开放。之所以提出这个政策建议，是因为劳动力市场和家庭结构的变化意味着，缴费型制度面临着日益严峻的覆盖面问题，即使在发达国家也存在着这个问题。引入非缴费型制度的国家有澳大利亚、加拿大、智利、荷兰和新西兰。

在本书翻译结束之后，译者郑秉文建议将 2009 年我们呈交给中国政府的研究报告《中国的养老金改革：问题、选择和政策建议》原文作为附录刊出。我们欣然地接受了这个好主意。这个报告由两个部分组成，其中，第一部分论述的是关于养老金制度的设计原则和理论背景，还分析了其他国家的经验教训。由于这些内容在本书中已有大量论述，为避免重复，本书这里刊出时将第一部分予以省略，特此说明。

最后，除了要感谢英文版以外，我们要特别感谢郑秉文教授，感谢他的翻译工作和对这项工程的热情支持。

尼古拉斯·巴尔

彼得·戴蒙德

2013 年 1 月

参考文献：

Asher, Mukul, Barr, Nicholas, Diamond, Peter, Lim, Edwin and Mirrlees, James (2005), *Social Security Reform in China: Issues and Options*, Policy Study of the China Eco-

conomic Research and Advisory Programme, January.

http://econ.lse.ac.uk/staff/nb/Barr_SocialSecurityStudy2005.pdf

http://www.oup.com/us/pdf/social_security_study_2005.

http://www.oup.com/us/pdf/china_social_security_study.

Barr, Nicholas. 2001. *The welfare state as piggy bank: Information, risk, uncertainty, and the role of the state*. London and New York: Oxford University Press.

Barr, Nicholas (2001b) (ed.), *Economic Theory and the Welfare State*, i. *Theory*, ii. *Income Transfers*, and iii. *Benefits in Kind*, Edward Elgar Library in Critical Writings in Economics Cheltenham and Northampton, Mass.: Edward Elgar.

Barr, Nicholas and Diamond, Peter (2010), *Pension Reform in China: Issues, Options and Recommendations*, China Economic Research and Advisory Programme, February, http://econ.lse.ac.uk/staff/nb/Barr_Diamond_China_Pensions_2010.pdf.

Diamond, Peter A. 2003. *Taxation, incomplete markets, and social security*. Cambridge, Mass.: MIT Press.

Diamond, Peter A., and James A. Mirrlees. 1971a. Optimal taxation and public production I: Production efficiency. *American Economic Review* 61 (Mar.): 8-27.

———. 1971b. Optimal taxation and public production II: Tax rules. *American Economic Review* 61 (Jun.): 261-78.



序

一个体面社会的重要评价标准之一是该社会中的老年人，尤其是老年人中的贫困者的生活水平的高低。这主要包括老年人参与社会并取得相应收入的能力以及老年人从社会中可以获得的健康护理和其他服务的水平。一个人老年期的消费水平取决于过去收入的积累（包括个人积累和国家积累）和这些积累的全部现金收入流。一切合理的政策措施都必须考虑它对这些积累以及对个人生命预期、能力以及缺陷等不确定因素所产生的影响。因此，政策分析必须综合考虑效率，包括代内的、代际的和个人生命周期内的分配以及个人经济状况中的众多不确定性因素。

任何在制定养老金政策时试图通过只考虑一种因素，譬如效率，来过度简化程序的做法，都极有可能产生重大的政策性失误，这将给很多人的福利产生深远的影响。本书重点强调一点，即不主张通过这种方式来简化政策，而且同时提出了几项清晰且符合逻辑的制定政策的原则。本书不仅指出了这些原则如何对制定政策起指导作用，而且阐述了实施过于简化的或者形式化的政策所带来的过失。

养老金政策，尤其是养老金的改革政策，必须考虑以下因素：一国的基本经济、社会和人口状况，养老金及其相关政策的出发点以及经济、社会发展的趋势。虽然本书中的很多案例借鉴了英国和美国的经验，这些经验反映了作者所在地的情况，但是本书对于其他发达国家和发展中国家，典型的如智利和中国，也进行了大量的讨论，本书作者曾经在这些国家工作过。他们制定得清晰、严谨且符合逻辑的原则可以而且应该被用于指导一国根据本国的具体情况制定符合本国国情的养老金政策。

要用几句话或者几段话来总结巴尔和戴蒙德在书中所进行的详尽分析是不太可能的，但举一两个例子或许能够将问题说清楚。首先，作者强调如果将熨平个人生命周期内的消费作为设计养老金政策的唯一目标是不正确的。这仅仅是考虑了市场失灵的效率因素。即使养老金政策确实要在一定程度上保证效率的实现，但是在政策中引入转移支付因素，用较小的效率损失（这是第二位的）换取大规模的收入再分配（这是第一位的）的可能性还是要保留的。

第二个相关的例子是，一个试图仅仅考虑跨期分配或者熨平消费等效率因素的制度将失去向工作期和老年期的逆向收入流提供保险的机会。保险因素对于多数养老金体系来讲是一个关键的、可取的目标，而且这一因素不能在一个有市场运行风险的社会中被简单地转嫁给其他政策设计。

巴尔和戴蒙德除了阐述上述基本的、概念性的出发点和分析视角之外，还直接论述了应当如何分析不同的政策方案。例如，在有关人口结构改变和预期寿命延长的内容中，他们检验了提高缴费率、降低月待遇水平、延迟退休年龄的政策方案以及为了增加收益而提高个人储蓄的政策设计。另外，他们仔细考虑了大型组织中极有可能出现并将长期存在的行政管理问题。他们不仅说明了应该如何分析这些问题，而且从这些问题中挑选出一些有意义的案例在文中列出。由于大型组织不能运用一个清晰的，足以全面把握效率、分配、不确定性和行政因素的框架，这些问题极有可能在组织实践中出现或者已经出现。其中包括从世界银行得到的一些重要的案例（例如参见专栏 11.1）。

不管是完整版还是精简版，这都是一本所有养老金政策制定者、讨论者和学习者的必读书目。本书所讨论的主题对于一个在人口、经济和社会结构等方面均发生快速变化的社会具有非常重要的意义。我们非常有幸阅读书中对各种问题所进行的清晰、全面而透彻的分析。作为杰出的理论家，巴尔和戴蒙德已经对这些问题进行了认真思考；并且他们已经亲身参与了行政管理和改革实践。他们所编写的这本书是一部杰作。

尼古拉斯·斯特恩

前言

这本书包含了对完整版《养老金改革：原则和政策选择》(2008)一书的一个简要总结。在选择该版素材时，我们发现原来的版本中有些内容已经过时，于是我们不得不对这些内容进行了更新，因此，本版和此前的完整版有一些不同之处。完整版一书的内容目录附在了本书末尾。作为总结，本书未将我们所引用过的大量事实和分析的出处一一列出。这本书的出版得益于两件事。第一件事是，中国政府曾邀请专家就养老金改革向其提对策建议，我们有幸参与其中；2004年11月专家组向温家宝总理汇报了其建议的核心内容。第二件事是，我们其中一人有幸参与了智利养老金制度的改革实践，其中包括于2006年5月与总统咨询委员会的成员一起就相关问题展开讨论。

虽然这些经历在整本书中都得到了体现，但本书仍然试图从这些实践活动和正在进行的、有时甚至是激烈的养老金改革争论中跳出来。书中阐明了相关经济理论和国际经验，旨在使读者掌握独立分析养老金政策的逻辑方法。因此本书的意图在于引导和教育他人，而不是用来说服某人同意作者的观点或者使本书成为一本培训教材。在某些方面，这本书应当结合以下两个方面阅读：巴尔(2004)所提出的将养老金放到更广泛的福利国家背景下考虑的观点，戴蒙德(2003)所提出的将养老金分析放到最优税收模型中考虑的观点，后者是一个更加技术性的分析。

在本书的完整版中，第一部分的各个章节给出了展开养老金改革讨论时应采用的分析方法。这一部分应用了少量数量和图表分析，但书中都对结果进行了文字说明。因此，如果读者乐于相信这些结论的话，任何技术性的分析都可以跳过。第二部分介绍了不同国家的经验。本书完整版的核心内容在该版的第一章、第十章、第十一章和第十六章做了总结，精简版的大部分内容是以上述四章内容作为基础的，同时又从其他几章中抽取了一些材料。

和完整版一样，因为在经济学理论方面的基础地位，该书将在学术界引起经济学家的兴趣；同样，因为其讨论的对象，它也将引起在社会政策部门中工作的同行的兴趣。这本书也会引起诸如政治经济学和公共政策学等相关领域的人的兴趣；而且也会引起研究后共产主义转型和经济发展同行的兴趣。适合本书的读者人群主要包括世界各国（包括发达国家、前共产主义国家、发展中国家）的读者；财政及社会保障部门的工作人员；国际组织（如国际货币基金组织、世界银行和国际劳工组织）的读者。

我们首先也是最应该感谢的人是，向中国政府提出建议的专家组的其他成员：Mukul Asher, Edwin Lim 和 James Mirrlees。我们一并还要感谢的人包括在此过程中给予我们建议的同行们，他们是 Axel Börsch-Supan, Stanley Fischer, Nicholas Stern 和 Salvador Valdés-Prieto；此外还要感谢向我们提供背景论文和其他帮助的中国同行，他们是程永红、黄碧红、蒋世明、李绍光、张伟和郑秉文。

关于智利一章的内容，我们非常感谢 Ana Wheelock，他向我们提供了很多有关实质性问题的建议和一些有益的想法。我们还要感谢来自 Mario Marcel, Andrea Repetto 和 Salvador Valdés-Prieto 的有益评论。

András Simonovits 和两位匿名评阅人阅读了本书完整版的初稿，并提出了中肯且有益的评价。《牛津经济政策评论》杂志在 2006 年春季的特刊（第 22 卷，第 1 期）中给我们提供了一个简要介绍书中的分析性论证的机会；我们还要感谢 2005 年 11 月在牛津召开的研讨会上对我们进行评价和指导的同行们，这些人包括：Christopher Allsopp, Christopher Bliss, Andrew Glyn, Dieter Helm, David Hendry, Stephen Nickell, Margaret Stevens。

还有一些人通过不同的方式也帮忙过我们，他们对完整版的初稿进行评价，向我们提供信息或者提出中肯的问题，他们是 Mukul Asher, Martin Neil Baily, Fabio Bertranou, Lans Bovenberg, Axel Börsch-Supan, Agnieszka Chlon-Dominczak, Elaine Fultz, Gunnvald Gronvik, Robert Hancké, Bill Hsaio, Maureen Lewis, Frances Lund, Truman Packard, Debora Price, Susan St John, Annika Sundén, Lawrence H. Thompson, Peter Whiteford, 以及 Adrian Wood。Aaron Grech 和 Johannes Spinnewijn 通读了全文并检查其连贯性和可读性，并给出了有益的评价。Catarina Reis, Johannes Spinnewijn, 尤其是 Maisy Wong 向我们提供了宝贵的科研帮助，他们的科研工作得到了国家科学基金的资助（SES-0239380 和 SES-0648741）。

我们要特别感谢 Michael Treadway 在编辑该书的完整版过程的熟练技术、自始至终的细心、高效和热情，他的工作极大地提高了图书的可读性。

该书的最终结果与上述提到的所有人无关，而由我们两个人共同承担责任：我们主要通过电子邮件进行讨论，跨越不同的时区，互相借鉴对方的经验和观点，本文已经进行了多次修改完善，以至于几乎每一句话都饱含了我们两人的笔墨。

最后，也是最重要的，我们要感谢我们的妻子，Gill 和 Kate，感谢她们一直以来的支持和包容，尤其是在完整版完成之后我们还要往返于各国之间，几乎没有时间陪她们共度周末。

尼古拉斯·巴尔，英国伦敦
彼得·戴蒙德，马萨诸塞州剑桥

目 录

第一章 理论背景	(1)
第一节 背景情况	(1)
第二节 政策反应	(19)
第三节 本书结构	(23)
第二章 养老金的经济学基础	(26)
第一节 养老金制度的核心目标	(26)
一、个人和家庭目标	(27)
二、公共政策目标	(28)
三、其他目标	(29)
四、认识到成本	(29)
第二节 养老金制度的基本特征	(30)
一、完全积累、部分积累和现收现付的养老金	(30)
二、缴费与待遇之间的联系	(31)
三、随时间推移调整缴费和待遇	(34)
第三节 经济框架	(35)
一、简单经济学	(35)
二、有待深入研究	(41)
第三章 养老金与劳动力市场	(44)
第一节 待遇设计在就业期间的影响	(44)
一、与最终工资制度相关的问题	(44)

二、与严格遵守精算型待遇给付相关的问题	(46)
第二节 退休时的待遇确定	(47)
一、退休年龄和失业	(47)
二、强制性退休	(50)
三、何谓“退休年龄”	(50)
四、提前和推迟退休的养老金调整	(51)
第三节 强制型和自愿型养老金的平衡	(53)
第四章 融资与积累	(54)
第一节 背景问题	(54)
第二节 隐性债务和显性债务	(56)
第三节 积累、储蓄和经济增长	(58)
一、积累与国民储蓄	(58)
二、积累和资本市场发展	(62)
三、积累和人口变化	(63)
四、积累和产权	(65)
五、结论	(66)
第四节 现收现付制和基金积累制的回报率比较	(67)
一、稳定状态的比较是不合适的	(68)
二、对风险差异的调整	(70)
三、控制管理成本	(70)
四、结论	(71)
第五章 再分配与风险分担	(73)
第一节 代际负担分担	(75)
第二节 风险分担	(76)
一、待遇设计和风险分担	(76)
二、养老金待遇的价格或工资指数化	(76)
第三节 养老金制度的适时调整	(81)

一、应对预期寿命延长的调整	(82)
二、应对劳动力变化的调整	(85)
三、应对社会风险变迁的调整	(87)
第六章 性别与家庭	(88)
第一节 框定问题	(88)
第二节 养老金制度设计	(91)
第三节 照看儿童的养老金积分	(95)
第四节 个人养老金与家庭养老金	(98)
第五节 遗属津贴	(99)
第六节 离婚因素	(100)
第七节 结论	(102)
第七章 养老金制度的实施	(103)
第一节 政府能力	(104)
第二节 实施强制性积累制个人账户	(108)
第三节 消费者能力	(115)
第四节 积累	(116)
第八章 1950 年以来国家之间的差异和变化	(119)
第一节 过去 50 年发生的变化	(119)
第二节 问题和回应	(121)
一、养老金体系的发展与设计	(122)
二、适应长期趋势的经济调整	(126)
三、政治协调	(128)
第三节 政策性失误	(132)
一、政策问题	(133)
二、过于乐观的预测	(135)

第九章 不同国家的养老金制度	(138)
第一节 阿根廷	(139)
第二节 智利	(140)
第三节 中国	(141)
第四节 荷兰	(142)
第五节 新西兰	(143)
第六节 波兰	(146)
第七节 新加坡	(149)
第八节 瑞典	(150)
第九节 英国	(152)
第十节 美国	(153)
第十一节 总结	(154)
第十章 密切关注：智利和中国的养老金改革	(155)
第一节 智利养老金改革	(155)
一、个人账户	(155)
二、基础养老金	(159)
三、覆盖面	(161)
第二节 中国养老金改革	(161)
一、基础养老金	(162)
二、个人账户	(165)
三、覆盖面	(167)
第十一章 政策原理和经验	(169)
第一节 原理	(169)
一、原理分析	(169)
二、政策设计的原则	(171)
第二节 政策制定的经验	(175)

一、养老金设计	(175)
二、融资和积累	(180)
三、政治和管理应用	(185)
第三节 结论	(186)
一、政策结论	(186)
二、政策选择和经济发展	(188)
专业术语表	(192)
参考文献	(201)
完整版《养老金改革：原则和政策选择（2008）》目录	(212)
附录 中国的养老金改革：问题、选择和政策建议	(215)
译者后记	(268)