

公共养老金个人账户 制度嬗变的政治经济分析

——来自新加坡、智利、瑞典和拉脱维亚的经验

□郭林¹ 邓海骏²

(1. 中国人民大学公共管理博士后流动站,北京 100872;

2. 中南大学公共卫生学院,湖南长沙 410078)

学术界尚乏对公共养老金个人账户制度嬗变的研究。本文通过阐明公共养老金个人账户制度嬗变的逻辑,将其划分为建立、发展、扩展和抉择四个阶段,对每个阶段的典型国家即新加坡、智利、瑞典和拉脱维亚的制度变迁进行政治经济分析,以具体考察制度的整体嬗变过程。研究表明,经济规则和政治规则的互动推动了公共养老金个人账户制度的嬗变,成本和收益的比较是变迁后的制度能否实现可持续发展的主要因素。

关键词: 基金个人账户制度; 名义账户制度; 嬗变; 政治规则; 经济规则

中图分类号: F019.6 **文献标识码:** A **文章编号:** 1003—5656(2013)08—0079—11

公共养老金个人账户制度是指由政府主导实施的资金运行模式采取个人账户运行机制的养老金计划,其外延包括基金个人账户制(FDC)与名义账户制(NDC)。国内外学术界已经对个人账户养老金制度进行了一定程度的研究。其中,对基金制个人账户计划的研究主要集中在财务平衡、投资运营、管理模式、国别研究等方面,这些方面的研究往往交叉进行;对名义账户制的研究主要体现为基本概念、设计与执行理论问题、改革试点国家基本经验等方面的交叉分析。但是,学术界尚乏对公共养老金个人账户制度嬗变的研究。公共养老金个人账户制度的嬗变可分为哪几个阶段?对这一问题的解答有助于拓展对公共养老金个人账户制度研究的视野。本文在剖析公共养老金个人账户制度运行机理和嬗变逻辑的基础上,从政治经济角度对上述问题进行研究。

一、公共养老金个人账户制度的运行机理和嬗变逻辑^①

1. 公共养老金个人账户制度的运行机理

从经济学角度分析,养老金制度对个人的主要经济功能是平滑消费和抵御长寿风险。个人向养老金制度供款,会面临当期消费小于产出的局面,但可在退休时获得用以消费的资源。个人将消费进行转移的可行方法只能是用当前的产出交换未来产出的要求权。从理论上分析,实现上述交换目标有两种方

基金项目:教育部人文社会科学重点研究基地重大项目“中国社会保障制度发展战略研究”(08JJD840183)、国家社会科学基金项目“农村居民养老保障制度整合研究”(11BSH065)

^①本部分为作者2011年5月在瑞典MÖLLE人口经济学术会议上发言稿的部分内容。

式:一是在每个固定期间内(如每周或每月)将当期的部分工资储蓄起来,在退休时用这笔资金与进行生产活动者开展交换,以获得生活必需品,此即为基金积累制;二是通过代际之间的社会契约,获取退休之后能得到其他人生产的产品的承诺,此即为现收现付制^[1]。

基金积累制养老金计划的筹资来源于参保者从事生产时期所积累的资金,为了实现保值增值,须将这部分资金进行投资以获得收益,因此,此类养老金制度必然要面对资本市场的风险。只有有效应对资本市场风险,才能实现基金积累养老金制度的可持续发展。现收现付制养老金计划的筹资来源为当期工作者的供款,收益率为制度内工资收入总额增长率,因此,其需要应对低经济增长率的风险。只有长期实现较高的经济增长率,才可推动现收现付养老金制度的可持续运行。部分积累养老金制度的筹资来源一部分为参保者的积累,另一部分是当期劳动者的供款。在从现收现付制度向基金积累制度转轨的过程中,既需要积累基金,又无法避免用当期劳动者供款向退休者支付养老金的状况,即出现了“双重支付”的问题^[2]。

如上所述,现收现付制和基金积累制是要求将来产出的两种不同财务机制,退休者本质上关注的是消费,而并非资金本身。因此,参保者退休期间的国民产出水平和他们要求的产出水平是养老金制度健康发展的主要变量。所以,养老金制度本质上是一种在经济活动人口和退休者之间分配一个国家一定时期国民产出的机制。任何一个社会都无法完全确定将来的产出状况如何,从发展的眼光看,现收现付制度和基金积累制度都是不确定的。如果产出下降,二者的可持续性都会受到消极影响。

人口老龄化可能对现收现付制度和基金积累制度均施加不利影响。在其他条件不变的前提下,如果一个国家的生产效率提高使社会总产品的绝对增加量小于人口老龄化使社会总产品的绝对减少量,那么,其国民产出必然下降,这会导致现收现付制度的融资基础即工资收入总额减少,即会使得现收现付制度的收益率出现负值。人口老龄化对基金制度的消极影响主要通过养老金支出时期的商品市场或资本市场上的供需不平衡来实现^[3]。所以,化解人口老龄化给国民带来的养老风险的根本方法是要采取多元措施来促进经济增长,而选择合理的养老金制度财务模式是保障手段,应基于一个国家的具体国情。

基金制度和现收现付制度均可实行待遇确定型(DB)或缴费确定型(DC)的模式。DB制度基于参保者最后或者更长时期工资收入的一定比率来计算养老金额,其供款和收入之间有一定联系,但不够紧密。DB制度既可实施基金模式,又可采取部分积累模式,还可应用现收现付模式。从理论上分析,参保者对DB型基金制度的供款水平会按一定规则不断被调整以满足养老金支出需要。所以,养老基金投资的风险由参保者应对。DB型现收现付制度会使得补偿人口年龄结构和产出水平下降的责任由参保者承担。

参保者对DC型制度的供款水平是固定的,而其可获得的养老金收入则由工作期间积累的资金所决定。养老金的领取方式主要为定期提取或购买年金。DC型养老金制度的供款和收入之间联系紧密,资金运行模式往往是个人账户制度。在DC型现收现付的个人账户(NDC)养老金制度中,供款率设定为固定水平,个人账户的名义积累额会随着供款额的增加和收益率的调整而变化,由于无实际资金积累,其不存在被投资于资本市场以获得投资收益的情况。参保者的名义积累额计算公式如下:

$$NW_k = q \left(\sum_{t=e}^x w_{t,k} \right) \prod_{j=t+1}^{x+1} (1 + \lambda_j) (1 + z_j) \quad (1)$$

其中, q 为供款率, w 为工资额, $(1 + \lambda_j) (1 + z_j)$ 为收益率,等于工资收入总额的增长率, λ 为劳动生

产率增长率, z 为劳动力数量增长率, e 为劳动者进入劳动力市场的时间, x 为劳动者退出劳动力市场的时间。

上述名义积累额会在参保者退休时根据其预期余命进行发放, 这意味着参保者养老金供款和收入之间存在精算关系。鉴于名义账户制是一种社会保险制度, 这种精算关系实为一种准精算关系。参保者退休首年的养老金额计算公式如下:

$$b_{k,x+1} = NW_k / \eta \quad (2)$$

其中 b 为养老金收入, η 为年金除数, 由预期余命等因素决定。随后年度的养老金额为:

$$b_{k,x+i} = b_{k,x+i-1} (1 + \lambda_{x+i-1}) (1 + z_{x+i-1}) \quad i = 2 \dots D \quad (3)$$

其中 D 为死亡年度决定的 i 值。如果将收益率 $(1 + \lambda)(1 + z)$ 更换为 $(1 + r)$, 公式 1 至公式 3 亦可描述 DC 型基金积累个人账户 (FDC) 制度的运行机制, 其中 r 为个人账户基金的投资收益率。总而言之, FDC 和 NDC 由于均为 DC 制度而具有一定的相似性, 但同时因财务模式的不同而具有一定差异性, 前者的收益率为投资收益率, 而后的收益率为工资收入总额增长率。^[4]

2. 公共养老金个人账户制度的嬗变逻辑

1955 年, 中央公积金制度发端于新加坡, 这可看作是公共养老金个人账户制度建立的标志。随着制度保障能力的不断增强, 新加坡中央公积金制度逐渐转变成成为一种综合账户计划^①, 并主要实施政府主导的基金投资模式。1981 年, 借鉴新加坡中央公积金制度的经验, 智利正式实施了私营养老金制度, 以此为标志, 公共养老金个人账户制度进入了发展阶段。在这个阶段, “智利”模式的追随国家尤其是其他拉美国家的养老金制度进行了一系列的私营化改革。与新加坡中央公积金制度相比, 智利私营养老金制度的发展性主要表现在两个方面: 一是建立了专门的公共养老金个人账户; 二是实施了市场主导的个人账户基金投资模式。借鉴智利等处于发展阶段典型国家的公共养老金个人账户制度的运行经验, 瑞典于 1994 年通过了名义账户制养老金计划议案^②, 将个人账户制度的财务制度由基金积累制改革为现收现付制, 以此为标志, 公共养老金个人账户制度进入了扩展阶段。1996 年, 拉脱维亚开始在名义账户制与基金制个人账户计划之间进行比较选择, 这可以看作是个人账户制度步入抉择阶段的标志。通过对两种个人账户模式的比较, 拉脱维亚于 1998 年确立了基金个人账户计划与名义账户计划并行的养老金制度模式。

从上述分析可以看出, 以新加坡中央公积金制度的发端、智利私营养老金制度的正式实施、瑞典名义账户制议案的通过和拉脱维亚开始对个人账户制度进行比较选择的时间为节点, 可将公共养老金个人账户制度的嬗变划分为建立阶段、发展阶段、扩展阶段和抉择阶段, 而上述四个国家的个人账户制度无疑是每个阶段的典型代表, 因此, 将其作为研究对象来展示公共养老金个人账户制度的嬗变具有合理性。

上述公共养老金个人账户制度的嬗变分析需要补充以下两点: 其一, 事实上, 意大利名义账户制度的实施时间要早于瑞典, 但是瑞典的名义账户制议案通过时间早于其他国家, 而且其为实施名义账户制度最为成功的国家, 因此, 本文将瑞典名义账户制议案的通过作为公共养老金个人账户制度进入扩展阶

^①新加坡中央公积金制度在建立之初仅有单一账户, 主要功能为退休收入保障。随着制度持续发展, 特别账户、医疗储蓄账户和退休账户分别于 1977 年 7 月、1984 年 4 月和 1987 年 1 月建立。目前, 新加坡中央公积金制度已发展成为一项综合性社会保障计划, 本文主要对其发挥养老保障作用的部分进行分析。

^②瑞典于 1994 年通过实施以名义账户制为主体的新公共养老金制度议案之后, 经过一个五年的准备期, 于 1999 年开始全面实行这一新制度。尽管瑞典的新公共养老金制度包括基金个人账户制度, 但是其所占比例极小, 故本文主要分析其名义账户制度。

段的标志。其二,尽管拉脱维亚对公共养老金个人账户制度的抉择时间段(1996—1998年)与瑞典名义账户议案通过和正式实施之间的时间段(1994—1999年)基本一致,但是,考虑到拉脱维亚的养老金制度改革受到瑞典极大影响,其对个人账户制度的抉择体现了以往嬗变阶段的一种历史逻辑结果,本文将拉脱维亚开始在NDC与FDC制度之间进行比较选择作为个人账户制度进入抉择阶段的标志。

公共养老金制度需要通过一定的政治程序方可付诸实施,其具有社会“稳定器”和“安全网”之称。从此角度看,公共养老金制度是一种政治制度。同时,公共养老金制度的建立和发展需要基于政府、社会经济组织和国民的一定财力,其运行既与经济运行中的经济变量发生双向影响关系,又需衡量制度建设中的成本和收益,努力提高制度运行效率。从这个角度分析,公共养老金制度是一种经济制度。作为公共养老金制度的主要模式之一,公共养老金个人账户制度必然兼具政治性和经济性,这是对其进行政治经济分析的基础。

对公共养老金个人账户制度嬗变的政治经济分析应该注重制度变迁过程中政治规则和经济规则的互动研究。诺斯的制度变迁理论认为,在一个社会中,正式规则是型塑人们社会选择约束的一部分,它包括政治规则、经济规则等^[5]。政治规则主要包括政策讨论、政策制定、政策执行、政策评估和政策调整等制度或机制;而经济规则指配置资源的经济运行方式,需要各种经济变量在其中传导和响应来构建。下文在分析公共养老金个人账户制度嬗变时,将对四个典型国家的公共养老金个人账户制度建立和发展中政治规则与经济规则的互动进行剖析。

对公共养老金个人账户制度嬗变的政治经济分析还应重点关注制度变迁中成本与收益的比较分析。诱导性制度变迁理论认为,如果一种新的制度结构所产生的收益超过了制度变迁所带来的成本时,新的制度就会产生;如果制度变迁的成本超过了收益,那么制度就不会发生变迁^[6]。下文在考察公共养老金个人账户制度嬗变时,将涉及到四个典型国家的公共养老金个人账户制度发展中成本与收益的比较分析。基于上述探讨,本文对公共养老金个人账户制度嬗变的政治经济分析框架如图1所示:

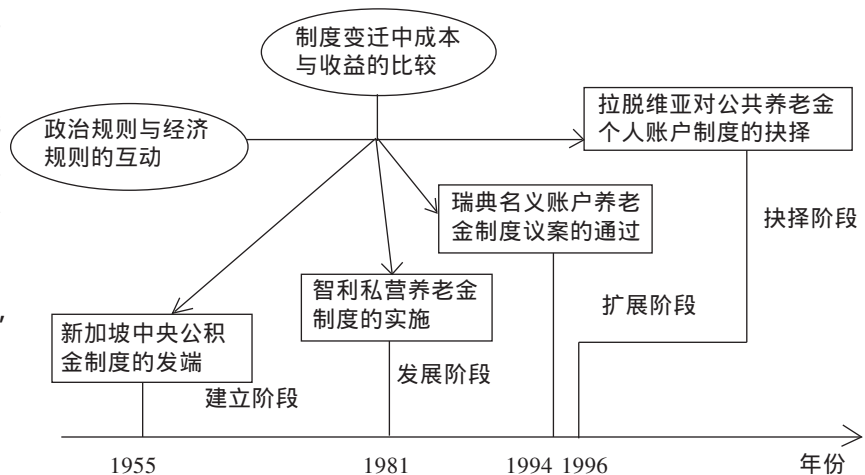


图1 公共养老金个人账户制度嬗变的政治经济分析框架

二、公共养老金个人账户制度嬗变的政治经济分析

1. 公共养老金个人账户制度的建立

1995年,中央公积金制度发端于新加坡,这标志着公共养老金个人账户制度步入了建立阶段。20世纪50年代,面对无法逆转的人口老龄化趋势,为了切实保障国民老年基本生活,新加坡亟需建立社会

保障制度。当时,新加坡尚处于英国殖民者统治时期^①。英国福利国家的理念要求在新加坡建立社会保障制度,但殖民者为了自身的利益,并不主张实施高福利水平的制度,而是建立了不给政府财政带来较大压力的中央公积金制度。

1959年6月,新加坡开始实行内部自治,成为自治邦。自此之后,新加坡人民行动党对中央公积金制度的发展和完善施加了重要影响。随着中国、印度、马来西亚等国移民的大量涌入,新加坡的人文社会环境发生了一定变化。人民行动党在执政过程中,逐渐形成了自己的一套执政哲学。他们既注重发挥市场经济的作用,又提倡应用社会主义理念指导收入再分配政策的制定和实施^[7]。但应该看到,新加坡政权归根到底提倡的是市场机制和个人责任,社会主义理念在新加坡政策实践中的应用是极其有限的,仅表现为利用国家公共支出对那些有利于经济发展或社会政治稳定的社会项目提供有限度的补贴,为市场机制发挥作用和个人承担责任留足空间。

新加坡政府重视个人责任的理念使得中央公积金制度所提供的退休保障水平不像福利国家那么高,这需要在二次收入分配中保证国民和企业的收入份额达到一定的水平,否则让个人和企业承担养老保障责任就成了一种空谈。在社会经济发展中,新加坡通过较低的税率保证了国民和企业较高的收入和利润^[8],为其发挥养老保障作用奠定了坚实的经济基础。

中央公积金制度不仅同其他国民保障机制一起为国民养老权益的维护发挥了很大的支持作用,而且有力地促进了新加坡经济的发展。自独立建国以来,新加坡仅经过约30年的努力便成为了发达国家^②。中央公积金制度这个零件的设计体现了重视个人责任和市场机制的特点,服从了国民经济大机器快速运转的要求,对新加坡经济的高速发展发挥了积极作用。

2. 公共养老金个人账户制度的发展

智利私营养老金制度法案的正式实施标志着公共养老金个人账户制度进入了发展阶段。20世纪30年代,世界经济危机给智利经济以严重冲击。为了实现经济的良性发展,危机之后的智利开始奉行“进口替代”发展模式,实施政府主导型经济体制,极大削弱了市场机制的作用,割裂了本国经济与世界经济之间的联系而难以获得国际分工中的比较经济利益,给经济带来诸多消极影响。为了解决“进口替代模式”给经济发展带来的问题,在新自由主义的影响下,智利在20世纪70年代实行对外开放和贸易自由化的政策,减少甚至取消国家对价格、汇率、利率、租金、工资等的全面干预和控制,加大国营企业私有化的力度^[9]。正是在这样的经济环境下,智利开展了公共养老金制度私营化的改革。

1973年9月,智利军人发动政变,推翻了阿连德·戈森斯政府,由陆军司令奥古斯托·皮诺切特执政。皮诺切特政府的政治理念为新自由主义,否定公有制、社会主义和国家干预。军政府任命新自由主义者何塞·皮涅拉为劳动部部长,开展养老金制度的改革。事实上,皮诺切特政府之前的智利试图改革高度碎片化的养老金制度。然而,在当时养老金制度利益集团的阻挠下,这些改革举步维艰。1973年,皮诺切特集团解散了各政党和工会,打破了利益集团的特权,压制了来自各方的反对。

1979年,在仅有统治集团内部讨论而无社会公共讨论的前提下,皮诺切特政府毫无征兆地颁布了

^①从1946年开始,新加坡成为英国直辖殖民地;1963年,新加坡脱离了英国的统治,与当时的马来亚联合邦、砂拉越和沙巴共组成马来西亚联邦;1965年,新加坡脱离马来西亚,独立建国。

^②1995年6月,经合组织发展援助委员会曾经宣布,从1996年起,将新加坡划归为“发达国家”,依据是新加坡人均国内生产总值已达到2.4万美元。但新加坡认为自己国内的工业基础还较薄弱,要求经合组织对发达国家的标准再作研究。1996年1月,经合组织改变了原来的决定,将新加坡定位为“较发达的发展中国家”。尽管新加坡谨慎地将自己称为发达国家,但从人均国内生产总值角度看,其确实早已步入了发达国家的行列。

其第一项养老金制度改革法令。这项法令使得养老金领取条件标准化, 消除了利益集团的特权, 统一了碎片化的养老金制度。这次改革尽管提升了养老金制度的公平性, 降低了制度成本, 但是, 军队的养老金特权并未受到影响。同样在缺乏社会公共讨论的前提下, 1980年, 军政府颁布了养老金制度结构性(系统性)改革的法案。智利的专家学者、传统的右翼团体和一些国家统治主义(与新自由主义相反的政治理念)者反对上述结构性改革方案, 但是, 皮诺切特政府无动于衷, 直接忽视了这些反对的声音, 并于1981年开始正式实施上述结构性改革法案规定的私营养老金制度。新制度规定, 新参保者向基金制的个人账户养老金计划而不是原有的现收现付计划缴费, 同时, 取消雇主向养老金制度的缴费, 旧制度的参保者需要在6个月内做出是留在旧制度还是转移至新制度的决定。政府开展了大规模宣传新制度的活动, 并且规定个人账户养老金制度的缴费率低于原有制度, 以刺激参保者转移至新的基金积累制度^[10]。

事实上, 智利20世纪70年代的新自由主义改革虽有一定成效, 但代价巨大。1985年, 皮诺切特政府任命曾就读于哥伦比亚大学的新自由主义者埃尔南·布奇为财政部长。在他的建议下, 智利实施了“建立在外外部竞争之上”的市场化经济增长新模式, 使出口大幅增加, 经济活力持续增长, 这意味着新自由主义在智利的实践取得了较大的成功, 而私营化养老金制度作为新自由主义政策的重要组成部分亦取得了较大的发展。

1989年, 在智利举行的差额选举中, 帕特里西奥·埃尔文获胜, 并于1990年接替皮诺切特担任智利总统, 从此, 新的民主政治制度在智利建立。由于新自由主义的理念已在智利获得较大认可, 新民主政府对以基金制个人账户计划为核心的养老金制度体系持支持的态度。随着私营养老金制度的发展, 一些问题逐渐暴露, 这些问题主要有管理费用(主要包括保险费用和佣金)较高, 侵蚀了个人账户基金投资收益率; 制度覆盖率较低; 制度再分配性较差等, 养老金制度再改革的呼声与日俱增。

智利历史上的第一位女总统米歇尔·巴切莱特在上任伊始就建立了具有广泛代表性的研究养老金制度改革的咨询委员会, 并与他们多次在公共会议上探讨养老金制度改革的问题。2006年底, 一份包括咨询委员90%意见的立法草案完成^[11]。2007年, 智利议会通过了养老金制度改革法案, 并于2008年7月1日起正式实施。新的养老金制度法案建立了团结养老金, 以弥补私营养老金制度覆盖率较低和再分配性较差等问题; 自雇者必须参加养老金制度, 这有利于抑制非正式部门的膨胀; 建立了一年两次的审计制度, 以推动私营养老金制度管理费用的降低。

3. 公共养老金个人账户制度的扩展

1994年, 瑞典通过了以名义账户制度为主体的养老金制度议案, 这标志着公共养老金个人账户制度进入了扩展阶段。在此之前, 瑞典的公共养老金制度主要有两部分: 一是1946年建立的现收现付的基本养老金制度, 这项制度为每个国民提供同等养老金待遇; 二是1960年建立的对基本养老金制度发挥补充作用的ATP制度, 它是一种DB型现收现付的价格指数化制度。

劳动力参与率、失业率、国内生产总值(GDP)增长率和人均GDP等经济变量对瑞典20世纪90年代的养老金制度改革产生了重要影响。其中, 劳动力参与率和失业率与ATP制度的筹资紧密相关, 而GDP增长率和人均GDP显示了养老金制度赖以持续运行的经济基础状况。瑞典的劳动力参与率从1990年的67%降低到1994年的63%, 失业率从1988年的1.9%上升到1994年的9.6%^[12], 这意味着在人口老龄化背景下向ATP制度供款的参保者数量减少, 即制度收入减少, 而退休者数量增加, 即养老金支出增加, 这种状况给ATP制度的财务平衡施加了很大压力。瑞典的GDP增长率从1984年的4.3%

下降至 1993 年的 -2.1% ,尤其是在 20 世纪 90 年代初期 ,瑞典经济陷入低谷 ,1991—1993 年的经济增长率为负值^[12] ,人均 GDP 呈下降态势 ,影响了瑞典国民经济为养老金制度融资的能力 ,而人口老龄化导致了养老金需求的增加 ,这必然损害旧养老金制度财务的可持续性。

在经济变化对旧养老金制度筹资和支出的不利影响逐渐加剧的过程中 ,瑞典政府并未无动于衷 ,而是本着积极的态度加以应对 ,其于 1984 年委派了一个委员会专门研究养老金制度。该委员会在 1990 年的研究报告中指出 ,瑞典养老金制度最晚在 2020 年陷入严重的财务危机 ,建议增加获取全额养老金的供款年限 ,适当提高退休年龄 ,并基于经济增长率制定指数化规则。尽管上述建议并未被采纳 ,但是这一研究报告因较为全面地揭示了瑞典旧公共养老金制度的问题而意义重大 ,它使得很多国民不再盲目信任旧制度 ,而对制度改革持支持态度。

1991 年秋天 ,养老金制度改革成为右派四个政党组成的联合政府的首要议题 ,一个由七个政党代表组成的养老金工作组得以成立。此养老金工作组规模并不大 ,由健康与社会保障部部长担任主席 ,成员主要为各个政党在议会中的高级代表以及养老金专家。工作组的上述状况使得其具有很大优势 :工作组规模不大可在一定程度上保证改革讨论的效率 ;各政党领袖级人物的参与有利于给予工作组信任 ;养老金专家的加入有助于保证改革的科学性。

工作组对养老金制度改革的讨论并非一帆风顺。在起始阶段 ,七个政党对瑞典养老金制度如何改革表达了差异较大的观点 :社会民主党将 ATP 制度看作是其福利政策的“皇冠宝石” ,强烈反对建立基金积累的公共养老金个人账户制度 ;自由党的观点与其相左 ,他们建议实施基金积累的个人账户制度 ,加强供款与养老金收益之间的联系 ;保守党和中央党亦均主张实施基金积累的公共养老金个人账户制度 ,但是后者主张对国民发放同一比率的养老金收益 ;基督民主党也主张建立同一比率的养老金收益机制 ;右翼民粹党和左派政党也提出了他们关于养老金制度改革的建议。由于分歧较大 ,各政党决定停止争论 ,开始倾听养老金专家关于旧制度问题所在的意见 ,并与之进行了较为有效地探讨。之后 ,各政党关于养老金制度改革的讨论步入正轨。

经过较充分的讨论 ,工作组大部分政党认为对旧制度进行根本性的改革是十分必要的。除左派政党和右翼民粹党之外的五个政党达成了若干一致的观点 :实施 DC 模式 ,加强养老金制度供款与收入之间的联系 ;建立弹性退休年龄制度 ;制度主体为现收现付制度 ,养老金信用按照工资收入的变化进行指数化^[13]。而左派政党和右翼民粹党并不支持上述观点 ,前者主张对旧的 ATP 制度进行参量改革 ,后者支持比例税率的制度。尽管如此 ,1992 年夏天 ,工作组根据上述原则发布了关于瑞典养老金制度改革框架、原则和细节的报告。1994 年 7 月 ,在除左派政党和右翼民粹党之外五个政党的支持下 ,工作组所建议的改革议案以 85% 的选票在议会获得通过。事实上 ,1994 年通过的养老金改革议案与 1992 年发布的报告存在差异 :养老金信用和养老金收入均按工资收入的变化进行指数化 ;建立了供款率为 2.5% 的基金个人账户计划^[14]。

1994—1998 年 ,瑞典成立了由工作组中支持改革议案的政党代表和养老金专家组成的新养老金制度实施组 ,为新制度的顺利实施提供支持 ,并开展立法工作。在新制度实施的准备过程中 ,地方工会组织极力反对改革旧公共养老金制度 ,社会民主党联合支持者与他们进行了激烈的辩论 ,并于 1997 年完全执政之时解决了这一问题 ,律师们则开始起草最后的法律报告。在实施组为新制度实施做积极筹备的同时 ,国家社会保险委员会经过三年的努力 ,建立了新制度顺利运行必需的计算机信息平台。新公共

养老金制度的法律报告于 1998 年春天完成,并于当年 7 月在议会获得通过。

瑞典新公共养老金制度的建立经历了一个广泛探讨和政治博弈的过程。在这个过程中,广泛地探讨是大多数政党之间达成改革建议一致性的基础,政治博弈是养老金改革法案获得通过的关键因素。由于各方在养老金制度实施中的利益点不同,广泛探讨和政治博弈所带来的利益妥协使瑞典并未在当时已有的养老金制度模式中选择改革目标的主体模式,而是创建了以名义账户制度为主体的公共养老金制度。

瑞典 NDC 运行机制的突出特点是注重制度的精算性,各精算要素有力地保证了其财务稳定性。继承所得提高了养老金供款的使用效率;管理费用的精算有利于把握制度的成本;平衡比率既是自动平衡机制激活与否的标准,又能发挥预警作用;自动平衡机制可在平衡比率小于 1 时自动激活,用平衡指数衡量的记账利率代替收入指数衡量的记账利率,推动 NDC 制度的资产和负债趋向平衡;年金除数为科学计算养老金奠定了基础,是瑞典 NDC 制度中不可或缺的组成部分。

同时,瑞典新公共养老金制度存在若干再分配要素,这有利于提升制度的公平性。名义个人账户记账利率、自动平衡机制发挥作用期间的记账利率和养老金的指数化比率使得瑞典国民能够充分有效地享受到国民经济发展的成果,有利于提升代际之间的公平性;继承所得体现了瑞典 NDC 养老金制度中同一年龄群组参保者之间的互助共济。

4. 公共养老金个人账户制度的抉择

拉脱维亚从 1996 年开始在名义账户制和基金个人账户制之间进行比较选择,这标志着公共养老金个人账户制度进入了抉择阶段。1991 年,拉脱维亚获得独立。1991—1993 年,拉脱维亚经济呈双位数负增长,特别是在 1992 年缩水了 35%。1991—1996 年,拉脱维亚退休者数量占工作者人数的比率从 46.4% 上升到 65.1%,这使得其养老金制度财务状况恶化,以养老金支出为主体的社会保障支出占 GDP 的比重由 1985 年的 7% 上升到 1994 年的 14%^[15]。

拉脱维亚政府认为如果不实施改革,养老金制度将会崩溃。面对这种状况,拉脱维亚在 1995 年早期起草了养老金制度改革法案,建议引入世界银行所建议的三支柱模式^①,但现收现付部分实施名义账户制。事实上,这项改革法案是瑞典政府专家和世界银行专家合作的结果,NDC 体现了瑞典专家的意见,而第二和第三支柱则体现了世界银行专家的建议。但是,拉脱维亚国会否决了第二支柱即基金制个人账户计划的实施,其原因主要有两点:一是拉脱维亚拟改革时,世界银行的报告刚刚发布,缺乏广泛的接受性;二是拉脱维亚国会探讨养老金制度改革法案期间,正是私人银行系统在拉脱维亚失去信任之时。1995 年,拉脱维亚经历了严重的银行危机,银行系统的资产和负债损失了 40%^[16],很多人失去了他们的银行存款。

为了缓解养老金制度的短期财务压力,拉脱维亚 NDC 计划于 1996 年开始实施。一年后,新制度全面推行并覆盖了劳动力市场上的所有人。同时,制度的指数化水平要比开始高,对提前退休的惩罚使得参保者推迟他们的退休决定。在新制度实施的前两年,退休者人数占工作者人数比率由 1996 年的 65.1% 降低到 1997 年的 64%,而养老金支出占 GDP 的比重基本保持不变。

尽管名义账户制度在初期获得了财务方面的成功,但是拉脱维亚在 1997 年 10 月和 1998 年 3 月经

^①典型三支柱模式由世界银行于 1994 年提出,其结构如下:第一支柱为 DB 型的现收现付制度;第二支柱为基金积累制的个人账户计划;第三支柱为自愿性个人养老储蓄计划。

历了二轮养老金支出增加,平均增长幅度为15%,这使得社会保险预算赤字于1998年再次出现。养老金制度的再改革被提上日程,引入基金制个人账户计划的探讨日益激烈。在这样的背景下,1998年,建立基金个人账户制度的改革法案在拉脱维亚获得通过,并于2001年开始实施。基金制个人账户计划能在1998年通过,而在1995年被否决的原因有以下几点:1998年,拉脱维亚的银行系统恢复了良好的运行,提升了很多民众的信心;世界银行的养老金改革方案在转型国家中得到广泛应用;FDC制度的引入是循序渐进的,并得到了NDC计划的配合。在NDC和FDC共同实施的情况下,参保者个人的缴费水平并没有变化,不同的是缴费去向出现了变更。FDC的缴费率状况如下:2001—2006年为2%,2007年为4%,2008年为8%,2009年为9%,2010年为10%;同时,NDC的缴费率相应不断下降,二者缴费率合计为20%。

经过上述改革,拉脱维亚养老金制度由原来的现收现付制转轨为部分积累制,必然伴随着双重支付和转制成本的出现。拉脱维亚规定,转制成本需要用NDC和FDC制度外的资金来支付。当转制成本支付完毕,制度达到均衡,NDC的养老金债务将主要由NDC制度的缴费支付。根据学者研究,面对人口老龄化状况和不利的经济形势,拉脱维亚的养老金制度能够保持短期财务稳定性^[17]。从长期看,如果FDC和NDC计划的缴费率各为10%,到2045—2065年,用以养老金支付的额外税收将会被征收。拉脱维亚需要建立储备基金,以保证20世纪80年代出生者的NDC养老金支付^[17],实现制度的长期财务平衡。拉脱维亚未来人口状况严峻,低生育率、低死亡率以及向其他国家的移民会使得拉脱维亚人口数到2075年减少50%,劳动力人数年均减少0.5%—0.7%^[17],这不利于现收现付制的实施。而FDC制度在一定时期很可能引起通货膨胀。尽管如此,FDC与NDC共存互动的模式可作为拉脱维亚公共养老金制度的次优选择。

三、结 论

自建立以来,新加坡中央公积金制度的供款率、缺省收益率和投资收益率等制度运行变量、普通账户向特殊账户转移计划、最低储蓄补充计划等制度要素、参保者状况、供款额、支出额和积累额等制度效果变量的表现与政治规则和经济规则互动所带来的影响密切相关。从国民经济角度分析,新加坡中央公积金制度的成本主要是为保障国民养老权益而付出的经济产出,而其收益既包括发挥了保障国民老年生活需要的作用,又包括对新加坡经济腾飞贡献了很大的力量。从这个角度分析,建立和发展新加坡中央公积金制度的收益显然大于成本,这也是这项制度能够在新加坡持续实施而不衰落的主要原因之一。

为了实现经济的可持续发展,智利须将国家干预为主的内生经济发展模式转变为体现新自由主义思维的经济发展模式,而私营化养老金制度很好地契合了新自由主义的思维,理所当然地成为智利市场自由化改革政策系统中的一部分。但是,旧养老金制度既得利益者不希望养老金制度私营化改革的发生,他们会通过民主政治制度的投票机制来施加阻力。不过,在独裁军政府建立之后,依靠强有力的执行力打破了原有利益集团所坚守的利益格局,突破了路径依赖的影响,为智利私营养老金制度取代原有的养老金制度提供了有力地支持。随着新自由主义理念的发展和深入人心,1989年建立的智利民主政府表现出支持私营养老金制度发展的态度。但是,私营养老金制度逐渐暴露出一些问题,这意味着国民产出为制度付出了成本,但却未取得预期的高于成本的收益。为了解决上述问题,智利于2008年对私营养老金制度为主的养老体系进行了较为合理的再改革,使得制度发展的收益大于成本,这有利于实现制

度再改革的顺利进行。

瑞典的劳动力参与率、失业率、GDP 年均增长率以及人均 GDP 等经济变量的变化使旧养老金制度的财务不具备可持续性,这要求政府对其进行适当调整以切实保障国民养老权益,而政府、养老金专家、社会公众的政治互动推动了养老金制度较为理性地改革。如果说瑞典公共养老金制度的改革目标主要是在人口老龄化背景下实现财务平衡,那么,鉴于名义账户制度的实施不仅形成了公共养老金制度的财务平衡,而且能够在一定程度上促进社会公平,新公共养老金计划实现了制度收益大于成本,这是 NDC 制度能在瑞典持续运行和瑞典成为世界上实施 NDC 计划最为成功国家的主要因素之一。

在经济因素给旧养老金制度短期财务平衡带来冲击的情况下,拉脱维亚的养老金制度亟需改革。瑞典和世界银行建议拉脱维亚应该实施由 NDC、FDC 和自愿性个人养老储蓄计划组成的三支柱模式。但是,解决短期财务失衡的紧迫性、银行因危机而信誉极差以及由此导致的国民对基金个人账户制度的不信任使得拉脱维亚政府于 1996 年采纳了 NDC 计划,而并未实施 FDC 制度,这次改革取得了初步成效。随着社会保险赤字的再次出现、银行系统信誉的逐渐恢复、世界银行三支柱模式的逐步获得认可,拉脱维亚对是否引入基金个人账户计划进行了广泛讨论,并最终于 1998 年通过了实施 FDC 计划的改革法案。可以看出,正是经济因素及其运行机制和政治因素及其作用方式之间的互相响应,使得拉脱维亚抉择公共养老金个人账户制度模式的步伐逐步向前。

在抉择过程中,NDC 制度的实施在初期取得了预期的高于成本的收益,但随后养老金制度运行的成本增大并超过了收益,要求对制度进行再改革,基金制个人账户制度则应运而被引入,并得到了 NDC 制度的配合,从而形成了 NDC 与 FDC 共存互动的模式。在建立储备基金的基础上,此制度模式能够实现财务平衡,获得了附带条件的超成本收益,其会在近期内继续存在下去。但是,这一制度模式是否具有长期可持续性,需要考察在将来是否能够建立实现收益的附加条件。

综上所述,公共养老金个人账户制度的嬗变往往是由于若干经济变量通过经济运行方式发挥作用的规则对制度的财务平衡等带来了消极影响,而较为广泛的政策讨论^①、政策制定、政策执行和政策调整等政治规则是试图逐步化解这一消极影响的方法。政策改革的着力点既可以为养老金制度,即通过优化养老金制度,努力使制度适应经济规则,进而促进经济良性发展,也可以为经济规则,即在一定程度上改变经济变量发展的方向进而优化制度运行的经济环境。在制度变迁过程中,如果新制度的收益大于成本而使得制度改革的预期目标得以实现,甚至实现了额外的目标,那么,其具备较强的可持续性;如果新制度的收益小于成本而使得制度改革的预期目标没有实现,那么,通过制度的再改革以实现收益大于成本的行动势在必行。

参考文献:

- [1] BARR NICHOLAS. Economic of the Welfare state[M]. Oxford University Press, 2004: 189.
- [2] BARR NICHOLAS & DIAMOND PETER. Reforming Pensions: Principles and Analytical Errors and Policy Directions[J]. International Social Security Review, 2009, 56, 2009: 5 - 29.
- [3] BARR, NICHOLAS. Reforming Pensions: Myths, Truths, and Policy Choices[J]. International Social Security Review, 2002, 55: 3 - 36.
- [4] 郭林. 公共养老金个人账户制度实施条件研究[J]. 当代经济科学, 2012, (5).

^①智利军政府独裁统治时期的养老金制度改革并无广泛地讨论。

- [5]道格拉斯·诺斯. 制度、制度变迁与经济绩效[M]. 上海:上海人民出版社,2008.
- [6]RUTTAN, V. W. & HAYAMI, YUJIRO. Toward a Theory of Induced Institutional Innovation[J]. Journal of Development Studies, 1984, 20: 203 – 223.
- [7]LINDA LOW. How Singapore’s Central Provident Fund Fares in Social Security and Social Policy[J]. Social Policy & Society, 2004, 3: 301 – 310.
- [8]DAVID MCCARTHY, OLIVIA S. MITCHELL & JOHN PIGGOTT. Asset Rich and Cash Poor: Retirement Provision and Housing Policy in Singapore[J]. Journal of Pension Economics and Finance, 2002, (1): 197 – 222.
- [9]陈才兴. 新自由主义在拉美的发展变化及其前景[J]. 经济学动态,1999, (2).
- [10]R. E. HAINDL. Chilean Pension Reform and Its Impact on Saving[A] // R. Grosse (ed.). Generation Saving for Latin American Development. Boulder. CO, Lynne Rienner, 1997.
- [11]CHILE. Presidential Message No. 558 – 354 of 15 December 2006 to the Chamber of Deputies Proposing a Bill to Improve the Pension System[R]. 2006.
- [12]THE WORLD BANK. World Development Indicators[R]. <http://data.worldbank.org>.
- [13]A. SUDEN. How do Individual Accounts Work in the Swedish Pension System? [R]. Issue in Brief, No. 22, August 2004. Center for Retirement Research, Boston College, 2004.
- [14]J. SELEN, A. – C. STAHLBERG. Why Sweden’s Pension Reform was Able to Be Successfully Implemented[J]. European Journal of Political Economy, 2007, 19: 1175 – 1184.
- [15]S. POLLNEROVA. Analysis of Recently Introduced NDC Systems[R]. Prague, Czech Republic: Research Institute for Labour and Social Affairs, 2002.
- [16]FLEMING, A. & S. TALLEY. The Latvian Banking Crisis: Lessons learned[R]. World Bank Policy Research Working Paper No. 1590, Washington, DC: World Bank, 1996.
- [17]EDWARD PALMER, SANDRA STABINA, INGEMAR SVENSSON and INTA VANOVSKA. NDC Strategy in Latvia: Implementation and Prospects for the Future[A]. In R. Holzmann and E. Palmer (eds.), Pension Reform: Issues and Prospects for Non – financial Defined Contribution (NDC) Schemes, Washington, DC: World Bank, 2006: 397 – 424.

(收稿日期: 2013—04—22 责任编辑: 肖 磊)

**Political and economic analysis on the institution changes in individual account of public pension
– – Experiences from Singapore, Chile, Sweden and Latvia**

Guo Lin¹, Deng Haijun²

(1. Post Doctoral Station of Public Administration, Renmin University of China, Beijing, 100872;

2. School of Public Health, Central South University, Changsha, Hunan, 410078)

Abstract: The academic circle lacks in the study on the institution changes in individual account of public pension. Through the explanations on its logic, this article divides such changes into four stages, i. e., establishment, development, expansion and decision. We conduct political and economic analysis on the institution changes of typical countries at each stage, i. e., Singapore, Chile, Sweden and Latvia, in order to examine the whole process specifically. Our study shows that the interaction between economic rule and political rule promotes the changes in individual account of public pension, and that the comparison of cost and effects is the key to consistent development.

Key words: Individual account system; Nominal account system; Changes; Political rule; Economic rule