

# 拉脱维亚“名义账户制” 运行十年的政策评估

——兼评三支柱体系的架构设计

郑秉文 郭 倩

**【内容提要】** 拉脱维亚是世界上第一个实行“名义账户制”改革的国家。改革前拉脱维亚传统的社会养老保障制度很慷慨,但财政不稳定,养老金支出不断上升。为此,拉脱维亚进行了“名义账户制”改革。新制度包括三支柱,第一支柱是“名义账户制”计划,第二支柱是国家强制性积累制计划,第三支柱是个人自愿性私人养老基金储蓄计划。本文对改革以来新制度的运行情况做了评估,认为新制度成功地保证了财政可持续性,增强了公平性和透明性。但在实施前的准备工作方面,三支柱改革次序和第二支柱监管等方面还存在一些问题。

**【关键词】** 拉脱维亚 “名义账户制” 社会保障 经济转型

**【作者简介】** 郑秉文,1955年生,中国社会科学院拉丁美洲研究所研究员。(北京 100007);郭倩,1981年生,中国社会科学院研究生院硕士生。(北京 100102)

虽然“名义账户制”(NDC)1994年最初是为瑞典设计的,但实际上拉脱维亚是世界上第一个引入这种制度的国家,而且是中东欧实行苏联式的现收现付制养老保障制度改革的第一个国家。拉脱维亚传统的社保制度很慷慨,但财政很不稳定。为了遏制社保制度支出不断上升的趋势,建立一个符合市场原则的可持续性多支柱制度。自1995年起,拉脱维亚开始了养老保险激进式的改革。1996年拉脱维亚社保制度正式引入“名义账户制”(第一支柱),2001年引入国家强制性的完全积累制企业养老金计划(第二支柱),1998年引入私人养老基金储蓄计划(第三支柱)。至此,拉脱维亚社会保障制度的整体框架确立起来,改革已基本完成,并发生了巨大变化。

## 一 改革的背景、原因及过程

### (一) 改革的背景

与其他东欧国家一样,改革前拉脱维亚的社会保障制度是社会主义模式的国家福利制度。

#### 1. 社会经济背景

1991年苏联解体后,拉脱维亚便确立了向市场经济过渡的方向。与其他转型国家一样,拉脱维亚在改革的前几年里经济相当困难,GDP急剧下降,价格管制解除导致恶性通货膨胀,失业率持续上升。从1996年开始,拉脱维亚的经济增长呈现出良好的态势,1997年GDP增长率达到8.6%,但失业率仍然持续走高,从1996年的7.2%上升到1999年的9.1%(参见表1)。

#### 2. 1990~1992年改革不彻底

拉脱维亚传统的养老保险制度是待遇确定型现收现付制,绝大多数55岁以上的女性和60岁以上的男性享有各种保险项目。此外,该制度还对某些特定群体提供隐性补贴,允许提前退休(从40岁开始就可以领取养老金)和延迟退休(养老金可以额外增加)。此外,一方面是人口老龄化的

压力,另一方面是老年职工不断离岗和养老金领取者数量的急剧上升,尤其是女性劳动参与率较低,逃税不断增加,地下经济猖獗,费基受到了严

重影响,在替代率较高的情况下,如果不降低养老给付水平,拉脱维亚势必会陷入财政困境。

表1 1991~1999年拉脱维亚经济发展

指标(%)	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
GDP增长率	-10.4	-35.2	-14.9	0.6	-0.8	3.3	8.6	3.9	0.1
失业率	/	/	5.8	6.5	6.6	7.2	7.0	9.2	9.1
通货膨胀率	124.4	951.3	109.1	35.9	25.1	17.7	8.5	4.7	2.4

资料来源:Schiff J., Hobdari A., Schimmelpfennig A., Zytek R. (2000). *Pension Reform in the Baltics, Issues and Prospects*. IMF Occasional Paper 200, Washington D.C.

虽然拉脱维亚于1990~1992年首次进行了改革,但此次改革后的制度同样是苏联模式的现收现付制,改革不彻底,甚至其慷慨程度比传统制度还有过之而无不及,在给付水平和预算的可能性及稳定性之间无法达到平衡,不适应社会人口状况的变化以及转型期间新的经济形势。为了削减开支,拉脱维亚于1993年11月1日暂停该法案的执行,建立了计算养老金的临时规则。由于工龄的因素没有考虑进来,因此,伴随着失业的增长,这种制度显然在公平性和可持续性等方面存在着较大的问题,再次改革势在必行。具体而言,改革的原因包括以下几个方面。

## (二) 1995年改革的动因

1. 改革前制度对努力工作和纳税具有负激励福利制度的过度慷慨对工作和纳税产生了较

大的负向激励;养老金领取者人数不断上升,提前退休现象比较严重。此外,缴费率过高(38%),缴费和给付之间微弱的联系抑制了缴费的积极性,雇主一般只根据最低工资缴纳保险费,再加上妇女劳动参与率较低,非正式经济的增长,最终导致逃费现象十分严重,参保人数逐年下降,地下经济日益猖獗。据估计,20世纪90年代中期不缴费的人数只占应缴费人数的20%<sup>①</sup>。

2. 养老金支出占GDP的比重剧增,财政不可持续

在1985~1994年的10年间,拉脱维亚社会保障支出占GDP的比重急剧增长,从1985年的5.5%激增至1994年的9.8%,到1999年又攀升到12.3%(参见表2)。

表2 1991~1999年拉脱维亚养老金制度发展的指标

指标	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
每100个工人中领取养老金的数量	46.4	51.0	55.2	61.2	63.7	65.1	64.0	63.2	63.4
养老金支出占GDP%	/	/	9.6	9.8	10.2	10.6	10.4	11.2	12.3

资料来源:Schiff J., Hobdari A., Schimmelpfennig A., Zytek R. (2000). *Pension Reform in the Baltics, Issues and Prospects*. IMF Occasional Paper 200, Washington D.C.

为降低财政负担和提高制度的可持续性,1993年拉脱维亚采取了降低养老金指数化水平等措施,但拉脱维亚政府认为,从长远来看,财政上社会保障制度也是不可持续的,国家的财政负担预计会变得更加沉重,尤其是进入2010年以后,20世纪50年代出生的人口退休时,社会保障制度在整体上便会陷入危机。

## (三) 1995年“名义账户”改革的过程

1995年1月,政府向议会递交了“名义账户”的改革方案。这个改革方案的基本思路是建立三

支柱的养老制度,即第一支柱是“名义账户制”以加强缴费与给付之间的联系,设立最低保障养老金制度以避免终身贫穷;第二支柱是企业举办的强制性市场化管理的积累制储蓄账户制度;第三支柱是自愿性私人管理的养老基金计划,主要也是由雇主发起并设立。

在议会很快批准了这份报告之后,第一支柱

<sup>①</sup> Fox, L. and Palmer, E. (1999) *Latvian Pension Reform: Social Protection Discussion Paper No 9922*, Washington D.C.: The World Bank.

的新法案便进入设计之中。随后,新法案于 1995 年 7 月递交给议会并于 1995 年 11 月作为一揽子福利制度改革的一部分得到批准。新制度于 1996 年 1 月 1 日生效;强制性的第二支柱,即积累制企业养老金计划从 2001 年 7 月开始生效;第三支柱私人养老基金计划自 1998 年 7 月 1 日生效。

拉脱维亚 1995 年的改革进展比较顺利,其核心理念和原则一直没有受到党派团体和社会舆论的指责和批评;虽然改革期间也遇到了 1998 年国内的政治压力和俄罗斯的经济危机的冲击,但总体上说,拉脱维亚克服了这些困难,改革 10 年以来,成就显著,基本实现了制度的平稳过渡,达到了制度的设计目标。

## 二 新制度的框架

拉脱维亚设计的以“名义账户”为其基本养老金制度的“大社保”框架是建立在代际团结和个人责任相结合的原则之上。

### (一) 第一支柱

第一支柱“名义账户制”主要是由旧的现收现付制改造而来。为保证养老金制度的平稳过渡,第一支柱养老金与工资指数挂钩,退休养老金给付根据名义账户上累积的金额以及退休时预测的平均寿命计算,没有性别差异。

#### 1. 个人养老金账户中的名义资本

记入个人账户中缴费率为 20%。对于 2001 年以后的参与者,根据其对第二支柱支付的缴费多少,对第一支柱的缴费率可以降低,但自 2010 年起可最低降至 10%。账户中的名义资本像储蓄账户那样挣得回报率。回报率等于缴费工资总额的增长率<sup>①</sup>。

包括兵役、照顾小孩、疾病和产假、工伤和残疾以及处于失业期间的参保者,他们仍有资格享受个人账户名义资本的增值待遇,并且,国家预算中拨款款项代其缴费,其数额根据最低工资计算。

#### 2. 养老金的给付水平

“名义账户制”养老金计划年金的计算公式是<sup>②</sup>: $P=K/G$ 。其中,P 是“名义账户制”养老金计划下的年金;K 是参保者终身积累的名义养老资本,根据个人账户中有关缴费总额和资本年增长的数据确定;G 是领取年金的年数,根据平均余命

计算,没有性别差异。

新制度下的平均给付一般高于或等于旧制度的水平,其名义资本的回报率取决于养老金领取者的实际余命、缴费工龄以及缴费工资增长等情况。如果一个人 60 岁退休,替代率不少于其正常工龄税前收入的 40%,如果推迟到 65 岁退休,替代率将在 60%左右。

表 3 举例说明了“名义账户”制度下的给付水平。假设某人 22 岁开始工作,每年收入 1 400 拉特<sup>③</sup>,其个人收入与平均工资增长率相同,即假定年增长率为 2%;还假设 61 岁后他的收入保持不变,那么,69 岁时的给付水平差不多是 60 岁的两倍;如果预期寿命提高 10%,其给付水平将减少 9%。因此可推算出,如果希望获得同样的年均给付水平,并且 60 岁后的余命比老一代提高 10%,那么,他们将须多工作一年以上。

此外,拉脱维亚还提供最低保障养老金。自 2002 年 1 月以后,最低保障养老金的标准与缴费工龄挂钩:在工龄少于 20 年、20~30 年之间和 30 年以上这 3 种情况下,分别用系数 1.1、1.3 和 1.5 乘以当年国家社会保障津贴的标准,即为国家老年保障养老金的金额。

### 3. 退休年龄

拉脱维亚还(逐步)把最低养老金领取年龄从女性 55 岁和男性 60 岁统一提高到 62 岁。对新的退休年龄规定,男性从 2003 年开始实行,女性从 2008 年开始实行。改革最初规定,男女的最低退休年龄都为 60 岁。1999 年规定逐步提高到 62 岁,每年增加 6 个月,并要求至少具有 10 年的参保时间才能领取养老金,即男性在 2003 年 1 月 1 日达到这个退休年龄,而女性则于 2008 年 7 月 1 日达到。

在 2005 年以前,至少具有 30 年参保时间的女性能够在最低退休年龄前两年退休,达到此条件的男性则能在 60 岁退休。

<sup>①</sup> 缴费工资是指职工缴纳保险费的费基。由于免缴费额和最高限额等因素,通常它低于平均工资。

<sup>②</sup> Vanovska I. (2002). *Pension Reform in Latvia: Achievements and Challenges. Discussion paper for the conference Practical Lessons in Pension Reform: Sharing the Experiences of Transition and OECD Countries.* 27~28 March, Warsaw.

<sup>③</sup> 拉特(Lats)是拉脱维亚的本国货币名称,从 1993 年 6 月 28 日起发行。1995 年拉特与美元的汇率为 0.537:1。

表 3 “名义账户”和养老金模型

年龄	收入 (Lats)	增长指数	名义资本	当前预期寿命			预期寿命增长 10%		
				养老金 (Lats)	替代率 (%)	预期寿命	养老金 (Lats)	替代率 (%)	预期寿命
22	1 400	1	280						
23	1 456	1	572						
24	1 514	1	874						
.....									
60	2 971	2.122 3	23 176	1 417	49	16.35	1 289	44	17.9
61	3 031	2.164 7	24 245	1 539	52	15.75	1 399	47	17.3
62	3 091	2.208 0	25 348	1 673	55	15.15	1 521	50	16.6
63	3 153	2.252 2	26 486	1 819	59	14.56	1 654	53	16.0
64	3 216	2.297 2	27 659	1 978	63	13.98	1 799	57	15.3
65	3 280	2.343 2	28 868	2 150	67	13.43	1 954	61	14.7
66	3 346	2.390 1	30 115	2 342	71	12.86	2 129	65	14.1
67	3 413	2.437 9	31 400	2 553	76	12.3	2 321	69	13.5
68	3 481	2.486 6	32 724	2 792	82	11.72	2 538	74	12.8
69	3 551	2.536 3	34 088	3 046	88	11.19	2 769	80	12.3
70	3 622	2.587 1	35 495	3 327	94	10.67	3 024	85	11.7

资料来源:Fox, L. and Palmer, E. (1999) *Latvian Pension Reform: Social Protection Discussion Paper No 9922*, Washington D. C.: The World Bank.

#### 4. 养老金的指数化

在新制度下,养老金与通胀指数挂钩。虽然1996年改革前旧制度下的养老金并不根据“名义账户制”的规则修正,但新旧制度下的养老金都采取指数化的规则。根据新法案,2002~2011年之间,养老金将同时与消费指数和缴费工资基数挂钩,其中缴费工资基数按实际增长的25%计算。从2011年开始将按实际缴费工资增长比例的50%计算;更长远的考虑是将来有可能增加到100%。

#### 5. 同时拥有养老金和其他工资收入

退休后若继续工作并继续缴费,其名义养老金资产将继续增加。新增加的名义资产在未来,即将退休时将重新核算其名义收益率。在最初的设计中,继续留在劳动力市场上的养老金领取者没有权利领取全额养老金,但由于后来最高法院宣布这个规定违宪,因此从2002年4月起,他们享有领取全额养老金的权利。

#### 6. 征税

拉脱维亚的保费是免税的,所以老年养老金被视为应纳税收入。当养老金金额超过免税的最小值时,养老金将征收税率为25%的收入税。目前,养老金的非应纳税额是178欧元,是其他应税收

入免税额的5倍。

#### 7. 增加透明度

1997年7月以来,拉脱维亚养老金年度报告始终是对全社会公布的。最初它们只包括缴费收入与支付等信息,后来所有关于服务年限的历史信息均包括在内,还包括当前账户余额及其在60、65及70岁退休时可获得的养老金水平等信息。此外,每年还公布下一年的G值(预期寿命系数)。

#### (二) 第二支柱

第二支柱是强制性完全积累制计划。现行法案规定,2003年以前,第二支柱的缴费支付一直由国家管理。从2003年年初开始,参加者可以自由选择保险基金。国家社会保险局(简称“SSIA”)负责监管基金投资及审批基金管理人。

#### 1. 缴费与给付

2001年6月规定的缴费率是2%,这个比率将逐渐上升,到2010年将提高到10%。覆盖率是强制性的,即30岁以下者必须参保,30~49岁者可以自愿加入,50岁及以上者不需参见第二支柱。退休时账户资金不允许一次性提取,而必须从私人提供商或政府那里购买一个年金产品。如果缴费者在退休前死亡,账户余额将转移到第一支柱。

## 2. 投资与管理

在投资上,参保者可在公共和私人资产管理人做出选择。

最初基金只能投资于拉脱维亚,其他波罗的海国家,十国集团和其他欧盟国家政府保障的证券。在拉脱维亚特定的收支平衡哲学下,大多数钱必须投资海外。但后来拉脱维亚放松了对私人管理账户的这些限制。第二支柱法案还要求内阁的下级委员会每年回顾审查投资计划。

第二支柱的投资运营由国家社会保险局和证券监督委员会共同管理。国家社会保险局负责收集参保人选择基金的信息,与资产管理人交割费用,根据资产管理人提供的信息,向参保人定期报告其资产组合的价值,并对年金给付承担最终担保人,提供与第一支柱相同基点的年金,包括相同的指数化。缴费由税务机关征收,然后转交给国家社会保险局。

证券监督委员会负责审批资产管理人资格和整个行业的监督工作,监控交易并且干预任何违法乱纪的行为,确保机构和参保者获取完善而准确的信息。

### (三) 第三支柱

私人养老基金(简称“PPF”)制度的监管机制虽然建立于1997年,但于1998年7月正式开始运行。拉脱维亚的私人养老基金分为开放式基金和封闭式基金,前者为所有人提供服务,而后者只能是养老基金发起人本企业的雇员。封闭式私人养老基金的发起人没有严格的资格限制,而开放式私人养老基金的发起人只能是在拉脱维亚境内注册的商业银行和寿险公司。

在拉脱维亚,商业银行、寿险公司、经纪公司或投资公司等均可成为管理养老基金资产的管理机构,其审批机构为金融和资本市场委员会(the Finance and Capital Market Commission)。

在养老基金投资方面规定了比较严格的限制条件。例如,对同一有价证券的投资不得超过养老基金资产总值的10%及该证券总规模的25%(政府和地方证券除外),对同一不动产的投资不得超过养老基金资产总值的15%,对海外证券和不动产的投资不得超过养老基金资产总值的15%,等等<sup>①</sup>。

拉脱维亚为鼓励发展私人养老基金,制定了

税收政策:雇员缴费水平在其收入10%以内的可以列入成本中扣除;雇主缴费也有10%的税收政策,这其中包括健康和意外保险。

雇员可以在以下几种情况下提前支付:第一,养老金计划的成员被鉴定为终身1级伤残;第二,养老金计划的应允机构宣布破产;第三,雇员在法定退休年龄之前死亡;第四,雇员将养老资产转移到另一养老计划时。

拉脱维亚私人养老基金的给付形式可有3种选择:第一,一次性支付;第二,退休时到寿险公司购买一个终身年金产品;第三,转移到国家基本养老保险预算之中,即纳入到第一支柱中来,按照“名义账户制”的规则计算雇员养老金的待遇。

## 三 拉脱维亚养老金制度改革后的运行情况和政策评估

### (一) 运行情况

总的来说,虽然目前养老金领取者的境况并未得到显著改善,但拉脱维亚的养老金改革已经成功地保证了养老金制度的可持续性。

#### 1. 第一支柱的运行情况

尽管拉脱维亚存在着规模巨大的非正规经济部门,但由于加强了缴费与给付之间的密切联系,社保制度缴费的费基逐年扩大;1997年提高了3%,1998年是12%,1999年是11.7%,2000年是6.8%,2001年是8.4%<sup>②</sup>。虽然1998年是个转折点,收支条件开始明显改善,但从这一年开始,拉脱维亚面临着严峻的政治和经济形势的考验:当年下半年开始,拉脱维亚即受到俄罗斯经济危机影响,情势急转直下,制度收入开始下跌,失业率急速上升。此外,在1998年秋季的选举中,政府不得不耗尽所有的收入盈余以提高养老金的给付水平,甚至不得不进行转移支付,到2001年年底,社会保险预算赤字增至1.32亿欧元,即GDP的

<sup>①</sup> Vanovska I. (2002). *Pension Reform in Latvia: Achievements and Challenges. Discussion paper for the conference Practical Lessons in Pension Reform: Sharing the Experiences of Transition and OECD Countries.* 27~28 March, Warsaw.

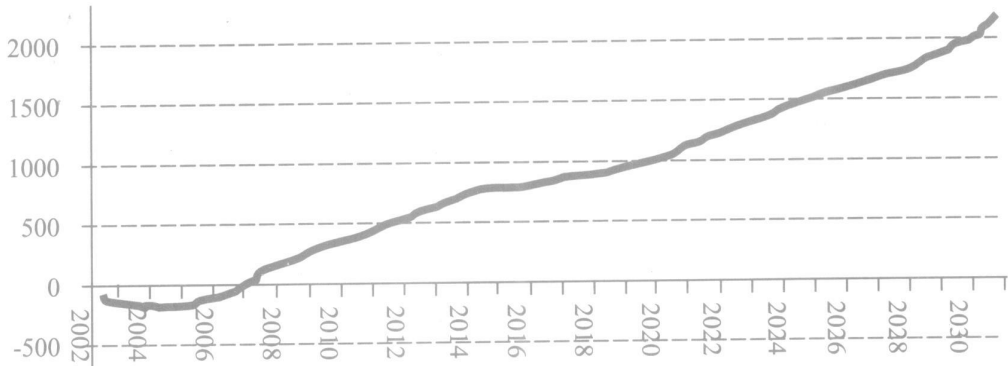
<sup>②</sup> Vanovska I. (2002). *Pension Reform in Latvia: Achievements and Challenges. Discussion paper for the conference Practical Lessons in Pension Reform: Sharing the Experiences of Transition and OECD Countries.* 27~28 March, Warsaw.

1.6%<sup>①</sup>。尽管存在如上这些经济困难,养老金的支付却一直按时支付,从未拖延。

从2002年秋开始,养老金给付与价格和工资指数挂钩,这项举措虽然增加了支出的压力,但年度赤字还是开始减少,并且呈现出逐年降低的趋势。

这个制度将如何实现收支平衡,这取决于很多因素,例如,主要取决于经济增长、实际退休年龄的变动和社会保险缴费的征收等。鉴于经济良好的发展趋势和人口暂时的“红利期”,社会保险预算的赤字预计是可以消除的。图1显示了2005年以后当期现金流的盈余情况。

图1 积累的储蓄/以相同价格计量社会保险预算债务(单位:欧元)



资料来源:Vanovska I. (2002). *Pension Reform in Latvia: Achievements and Challenges. Discussion paper for the conference Practical Lessons in Pension Reform: Sharing the Experiences of Transition and OECD Countries. 27~28 March, Warsaw.*

## 2. 第二支柱的运行情况

截止到2002年4月4日,拉脱维亚财政部征缴的总额是900万欧元,资产持有形式主要是政府债券(89%),年收益率大约是6%。托管银行主要有3家——“Latvijas Unibanka”, “Pirma banka” and “Parex banka”。

表4 第二支柱的运行指标  
(截止到2002年4月4日)

第二支柱总资产,欧元(000s)	9 515
GDP的百分比	0.1
包括:	
拉脱维亚国家证券,欧元(000s)	8 442
银行定期存款,欧元(000s)	679
存放国外同业账户,欧元(000s)	394
平均利率(%)	5.4
参与者人数	280 000
社会保险缴费总额的百分比	27

资料来源:Vanovska I. (2002). *Pension Reform in Latvia: Achievements and Challenges. Discussion paper for the conference Practical Lessons in Pension Reform: Sharing the Experiences of Transition and OECD Countries. 27~28 March, Warsaw.*

如上所述,随着第二支柱的建立,第一支柱养老金的预算压力得以减轻,可持续性得以加强。据

预测,虽然当前第二支柱资产只相当于GDP的0.1%,但预计到2035年将大约是GDP的20%~40%<sup>②</sup>。

## 3. 第三支柱运行情况

第三支柱养老金计划可以提高退休后私人储蓄,是国内投资的重要来源之一,可以促进金融市场的繁荣与发展。最初几年拉脱维亚第三支柱的规模非常小,只有为数不多的中高收入家庭建立了第三支柱,所以,当时第三支柱并没有得到大多数国民的支持,参与的兴趣不大。但在其运行几年之后,第三支柱表现出相当高的活跃性,参与者的人数在逐渐增加,到2002年2月底,其参与人数大约达到1.8万人,尽管如此,这个数字仅仅是参与国家基本社会保险人数的2%。

第三支柱虽然有一些税收优惠条件,但在中

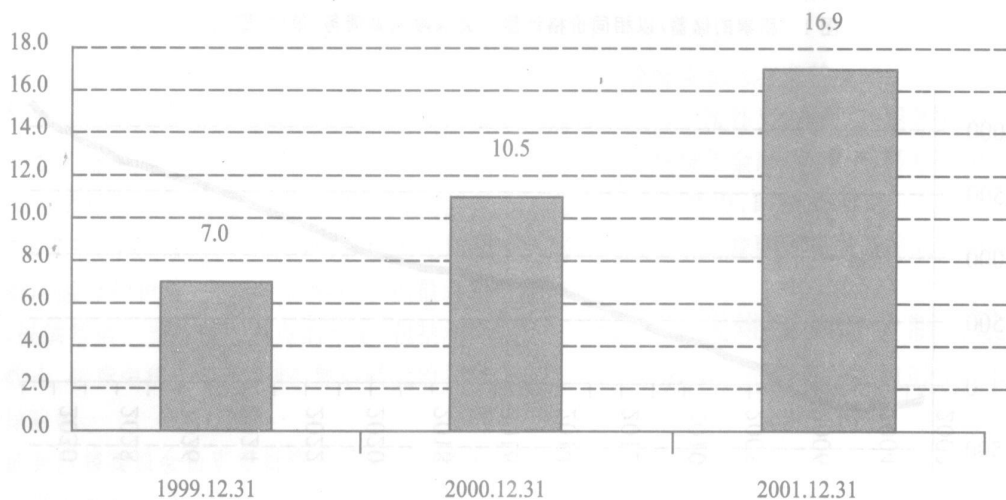
① Vanovska I. (2002). *Pension Reform in Latvia: Achievements and Challenges. Discussion paper for the conference Practical Lessons in Pension Reform: Sharing the Experiences of Transition and OECD Countries. 27~28 March, Warsaw.*

② Vanovska I. (2002). *Pension Reform in Latvia: Achievements and Challenges. Discussion paper for the conference Practical Lessons in Pension Reform: Sharing the Experiences of Transition and OECD Countries. 27~28 March, Warsaw.*

小型企业中也仍不流行。目前,运行的只有一支为拉脱维亚两家最大企业("Lattelecom" and State electric energy enterprise "Latvenergo")的雇员服务的封闭式养老基金——"Pirmais slegtais pensiju

fonds" 和三支开放式基金("Baltikums", "Parex" and "Unipensija"), 总共提供了 8 个养老金计划,到 2001 年年底,资本总量高达 1 700 万欧元,约为 GDP 的 0.2%(参见图 2)。

图 2 积累的养老金资本(单位:欧元)



资料来源:Vanovska I. (2002). *Pension Reform in Latvia: Achievements and Challenges. Discussion paper for the conference Practical Lessons in Pension Reform: Sharing the Experiences of Transition and OECD Countries. 27~28 March, Warsaw.*

拉脱维亚的养老基金投资相当保守,92%的资产投资于政府有价证券和存款。但在 2001 年投资于股票的资产数量大约增加了 6 倍,在资产组合中从 1.3%增加至 4.4%。正如上文提到的,养老金计划总资产的 15%可以投资于海外。截至 2001 年年底,资产的 4%投资于经济合作与发展组织国家,3%投资于爱沙尼亚和立陶宛。

虽然拉脱维亚的第三支柱运行时间非常短,但是其很大一部分资本为年龄在 41~55 岁之间的参与者所持有。与拉脱维亚的平均总工资 284 欧元相比,第三支柱的参与者和雇主的缴费水平(22 欧元)非常低。此外,大多数第三支柱成员参与养老基金的持续时间不超过 2 年,资产所占养老金总资本的 99%。因此,每个参与者平均养老金资本价值仅为 973 欧元<sup>①</sup>。

## (二) 政策评估

拉脱维亚是第一个引进“名义账户制”的国家。削减养老金成本的急迫性使改革不得不迅速启动,但也为此付出了较大的代价,那就是给付的标准比较低,改革方案不太透明,公众不太知情。

尽管如此,与旧制度相比,新制度保证了养老金支出的稳定性,更加公平、透明而且增强了可负担性;第二和第三支柱刺激了资本市场的发展。具体而言,我们可从以下几个方面予以评估。

### 1. 可负担性

据预测,改革后的养老金支出占 GDP 的比重在未来 10 年内将稳步下降。新制度鼓励延迟退休的措施在短期内也有利于产生较大的盈余。但由于旧制度下很多人提前退休,而且仍然保留着对制度有较大的政治和经济要求权,因此制度成本仍将很高,这就不得不依赖代际间的重新分配来负担这些成本。即使实施了一些改革措施,工薪税依旧很高。最初正常的工薪税率是 37%,到 2002 年下降到 33%。然而,拉脱维亚的工薪税率和未来 10 年的支出预期仍将低于波兰和匈牙利这两个中东欧改革的先锋国家,并且,拉脱维亚的养老金制度提供的替代率还是可以接受的,这对于转

<sup>①</sup> Vanovska I. (2002). *Pension Reform in Latvia: Achievements and Challenges. Discussion paper for the conference Practical Lessons in Pension Reform: Sharing the Experiences of Transition and OECD Countries. 27~28 March, Warsaw.*

型经济体来说是非常重要的。

总体来说,拉脱维亚改革后在支出方面的稳定性和可持续性要好于旧制度,这主要是因为“名义账户制”应对人口冲击得以自动调节的结果,从而可以降低制度的总体系统风险。世界银行的研究还表明,即使最悲观地假定在今后5年内工作年龄人口将减少50%，“名义账户制”在财政上也是稳健的<sup>①</sup>。

### 2. 社会保护

即使预期寿命提高了10%，新制度也能给40年工龄以上的人们提供较好的收入替代率(税前75%，税后净收入为50%)。同时,由于对失业期、疾病期和照顾儿童时期也实行了养老金优惠政策,所以,相当一部分人口也得到了社会保护。

由于纯粹的缴费确定型(DC)养老计划对终身贫穷的人很难提供充足的收入保障,所以,拉脱维亚规定,所有的缴费超过5年以上且超过60岁的人都可获得一个“最低保障养老金”,保障水平由政府决定,目前大约是平均工资的28%。这个标准远低于最低工资,因此不会抑制低收入工人缴费的积极性。

### 3. 平等性

毫无疑问,新制度的再分配因素弱于旧制度,这是“名义账户制”的一个缺陷。但是,它的另一个特征是,在新制度中,较高收入的工人获得的待遇水平要远远高于苏联式旧制度下的水平,这从另一个方面也体现了“名义账户制”新的公平观:在制度面前人人平等,多劳多得。这是拉脱维亚新制度追求公平性的一个重要特点。

尽管拉脱维亚制定了慷慨的转型规则,但是苏联式旧制度下曾拥有优厚待遇的某些特殊群体仍然受损较多,例如,芭蕾舞演员、飞行员和其他享有提前退休权利的群体。新制度下选择提前退休的妇女损失最多,她们在退休后最初的20多年的生活中是比较贫穷的。为了减少这类贫穷问题,拉脱维亚及时地废除了提前退休的规定。

### 4. 代际间更公平

新制度允许根据预期寿命的变化灵活的调整给付。这对于像拉脱维亚这样的转型经济体来说是非常重要的。新制度的特征之一是可以随着人口老龄化的变化进行自动调整,支付能力的弹性得到了较大的提高。

在新制度下,人口变化带来的成本由退休人口支付。人们退休购买年金时,如果预期寿命提高,相应的给付水平也会随之下降。然而,如果预期寿命提高了但给付水平却没有下降,那么下一代的负担将会加重,甚至会导致财政可持续性出现问题。从这个角度讲,拉脱维亚的制度设计者认为,这意味着“名义账户制”可以使代际之间更为公平,有助于保护未来一代。

### 5. 初始资本的计算与解决

拉脱维亚为了很好地实现制度转型,在改革之初就较好地解决了初始资本的计算问题,其初始资本计算公式为:初始资本=个人缴费工资×个人服务年限×0.20。其中0.20是用来计算初始资本和“名义账户”计划从1996年实施以后的资本的缴费率。

初始资本计算公式中的工资是由记录的服务年限和个人缴费工资决定的。最开始用于确定个人缴费工资的规则是这样的:1996年退休者按所有参保人的平均缴费工资计;1997年退休者按1996年个人自己的平均缴费工资计;1998年退休者按个人在1996~1997年期间的平均缴费工资计;1999年退休者按个人在1996~1998年期间的平均缴费工资计;2000年以后申领待遇者按个人在1996~1999年期间的平均缴费工资计。

1995年以后,拉脱维亚又选择了以个人工资作为把改革前服务年限转换为初始资本的基础,目的是为了激励人们申报个人收入,以惩罚逃费行为。但为了解决那些20世纪90年代在劳动力市场上面临实际困难的人,拉脱维亚采用了一种转型担保和额外转型规则来计算初始资本,这些担保和额外规则于1996年被国会采纳,并将实行到2010年<sup>②</sup>。

## 四 拉脱维亚养老金改革存在的问题

作为执行“名义账户制”的第一个国家,拉脱维亚的养老金改革也存在一些问题,其教训是可

<sup>①</sup> 霍尔兹曼与帕默尔主编、郑秉文等译:《养老金改革:“名义账户制”的问题与前景》,中国劳动保障出版社2006年版,第14~15页。

<sup>②</sup> 上述资料引自霍尔兹曼与帕默尔主编、郑秉文等译:《养老金改革:“名义账户制”的问题与前景》,中国劳动保障出版社2006年版,第263~265页。

资借鉴的。

### 1. 实施过程中的困难

向新制度过渡还需要信息管理方面的大量投资,而拉脱维亚在改革启动很长一段时间后才建立起必要的信息系统。

此外,改革之初拉脱维亚没有很好地向人们解释养老金改革,宣传工作极不到位。法律通过的时候,通讯和培训计划都没进行。宣传小册子,电视和广播短片都是后来准备的,而且地方职员的培训在法律通过 1 年以后才开始。没有进行及时的信息传递和政策解释工作是导致公众对改革不满并进行抗议和反对改革的重要因素之一。波兰正好与之相反,在制度设计完成之前波兰的通讯信息系统就已完成,宣传工作也做得非常到位。

### 2. 三支柱的改革次序

拉脱维亚首先启动第一支柱“名义账户制”的改革以应对财政压力,但是改革的下一阶段没有及时到位。这可能与三支柱改革的次序不当有关。匈牙利首先启动第三支柱改革,然后同时准备第二和第一支柱。波兰首先启动第三和第二支柱的改革,把第一支柱留在最后。然而,这两个国家准备和实施其第一支柱的改革落后于拉脱维亚,它们不能像拉脱维亚一样对最近 10 年的给付进行大幅度的削减。现在将波兰和匈牙利的“大爆炸”式改革方法与拉脱维亚的阶段渐进式改革方法进行比较评论可能为时尚早,但是,毫无疑问的是,拉脱维亚在第一支柱改革后就失去了继续深入改革的动力,造成的问题使整个改革进程都受到了一定影响。

### 3. 第二支柱的监管

在具有成熟的金融和资本市场和存款文化深入人心的发达国家(如瑞典),强制性资本化个人账户可能十分令人满意。但对一个金融和资本市场面临转型和不断完善的国家来说,由于缺乏公共养老金计划先前的投资经验,这种强制性计划的执行在没有任何保障的情况下是具有较大风险的。公共养老金计划中的储蓄是强制性的,其预计规模颇为可观,它作为国内投资的来源之一而极具吸引力。因此,在引入强制性积累制养老金计划时,国家必须对这个计划的良好运营负完全责任。因此,彻底改善金融和资本市场以及第二支柱的监管都是值得十分重视的问题。

## 五 小 结

拉脱维亚的“名义账户制”改革解决了一个重要的财政长期可持续性问题,并且它削减未来给付的方式被广泛认为是公平的。给付取决于终身缴费的机制提高了缴费的积极性,因而减少了劳动力市场的扭曲。

虽然“名义账户制”并不是解决财政问题的唯一途径,但是对于像波兰、蒙古和吉尔吉斯斯坦等转型国家来说,尤其对拉脱维亚来说,它们在改革过程中出现了社会、管理、技术和政治等各方面的困难,最终选择了“名义账户制”,其目的无非是两个,一个是为了避免巨大的转型成本等问题,另一个目的就是为了避免其金融市场不成熟的巨大障碍。总的来说,他们是在一个正确的道路上选择了“名义账户”制度。

正如世界银行最近对拉脱维亚实施“名义账户制”的评价那样<sup>①</sup>,它是第一个、迄今为止也是唯一一个在“名义账户制”实施的第一年就覆盖了所有工人的“名义账户制”改革案例。在这个过程中,拉脱维亚克服了如何把旧制度的既得权利转换成“名义账户制”下的权利这个最大的技术困难。在旧制度下,拉脱维亚只有过去服务记录而没有缴费记录,这是在改革之初发生混乱的一个重要原因。世界银行的研究还表明,即使最悲观地假定在今后 5 年内工作年龄人口将减少 50%，“名义账户制”在财政上也是稳健的。据预测,拉脱维亚的改革将需要 32 年的时间才能完全过渡完毕<sup>②</sup>。

(责任编辑 张红侠)

<sup>①</sup> 霍尔兹曼与帕默尔主编、郑秉文等译:《养老金改革:“名义账户制”的问题与前景》,中国劳动保障出版社 2006 年版,第 14~15 页。

<sup>②</sup> 同上,第 199 页。