

养老金改革-名义账户制的问题与前景



[养老金改革-名义账户制的问题与前景_下载链接1](#)

著者:罗伯特·霍尔茨曼

出版者:第1版(2006年6月1日)

出版时间:2006-6

装帧:平装

isbn:9787504556868

书讯：《21世纪的老年收入保障——养老金制度改革国际比较》

世界银行养老金改革观点发生了重大变化！

郑秉文

来源：中国养老金网

几乎每个研究社会保障的学者都知道，1994年世界银行出版了《防止老龄危机——保护老年人及促进增长的政策》，这是世界银行第一本重要的社会保障著作，它首次提出并向各国政府推介建立养老金制度三支柱的思想和建议；这个思想在世界各地很快得到了广泛传播，受到了研究者和政策制定者的重视；在此后的10多年里，各国政府在政策选择取向上将三支柱和多支柱作为他们的一个优先考虑；迄今为止，绝大部分国家采取了（多）三支柱的模式。

2005年底世界银行出版了第二本重要著作：《21世纪的老年收入保障——养老金制度改革国际比较》，这本书一出版，就被誉为世界银行参与养老金研究工作的又一个里程碑。该著作的中文版于近日在北京几乎同期出版发行。这本书提出了一个重要思想，即它扩展了三支柱的思想，进而提出了五支柱的概念和建议：提供最低水平保障的非缴费型“零支柱”；与本人收入水平挂钩的缴费型“第一支柱”；不同形式的个人储蓄账户性质的强制性“第二支柱”；灵活多样的雇主发起的自愿性“第三支柱”；建立家庭成员之间或代际之间非正规保障形式的所谓“第四支柱”。

这本重要著作有如下若干特点：

第一，虽然该书声明是一本研究报告，“是经世界银行首席经济学家办公室提议完成的”一个报告，但从严格意义上讲，正如该书所言，它实际是一本阐释政策的著作，因为世界银行首席经济学家办公室要求负责养老金问题的负责人就养老金制度改革向国际社会阐明世界银行的基本立场和观点，旨在把世界银行关于目前养老金制度及其改革的思想上升为理论加以解释和说明，而不是另外又提出了一套什么新的政策思路；因此，它是世界银行各有关部门之间合作的结晶，合作的部门涉及世界银行社会保护、财务、消除贫困与经济管理三个部门以及四个地区分行（欧洲与中亚地区分行、拉丁美洲和加勒比海地区分行、中东与北非地区分行、东亚与太平洋地区分行）。

第二，这个报告所阐明的不仅是世界银行的观点，还吸收了这方面许多新的知识和经验。例如，包括2004年9月12~18日在北京召开的国际社会保障协会第28届全球大会和2004年11月8日国际劳工组织在日内瓦召开的国际劳工大会的讨论成果，包括来自国际工会运动的评论以及世界银行以外的五位专家十分深刻而又颇有价值的评论与指导意见，他们都是世界一流养老金经济学家，如中国读者熟知的新加坡大学的穆库尔·阿舍、伦敦经济学院的尼古拉斯·巴尔、慕尼黑大学的伯尔施—苏潘、麻省理工学院的彼得·戴尔蒙得和智利圣地亚哥天主教大学的瓦尔迪斯—普累托，等。

第三，这个报告是对1994年世界银行出版第一本著作以来十年改革历程的一个概括和总结。“五支柱”思想的提出就是这一总结的最终结果，是这个报告的核心内容。十多年来，世界银行参与了80多个国家的养老金制度改革，对60多个国家的改革提供了资助。通过上述广泛的参与和支持，世界银行专家增进了对养老金改革的了解与认识，进而达成了共识，这个共识就是，“多支柱的制度设计具有明显优势”，“较多的选择有助于有效保护老年群体并保证财政可持续性”，“只有通过多种途径和渠道才能为老年人有效地提供退休收入”，进而郑重提出，3支柱应发展为5支柱。但同时还认为，由于种种原因，支柱的数量及其构成应取决于各国的取向以及交易成本的水平和影响程度，对某些国家来说，或者应该对多支柱模式进行“量身定做”，或者应该分步实施。

第四，该书反映了世界银行养老金改革观点发生的两个重大变化。一是进一步关注基本收入保障对相对弱势的老年群体的作用，二是进一步强调强制性养老金制度内外的所有

支柱均应通过市场手段的运用以期达到为个人烫平消费的作用。该书声称，出现这两点变化的目的，是为了使人们更加理解未来推进养老金制度的改革问题，让世界银行客户国和国际社会能够更广泛地理解世界银行关于养老金制度的改革框架，以更有效地应对本国面临的挑战。

第五，对过去10年里世界范围内社保制度改革做了基本评价。该书认为，过去十年间，大多数国家的养老金制度都没有实现其预定的社会政策目标，明显地扭曲了市场经济的运行，不断老龄化的人口导致其财政不可持续性。这些事实进一步强化了世界银行原有的目标，这就是从三支柱向五支柱进行转变的根本原因。10年的经验说明，养老金制度单靠一个支柱难以满足需要，多支柱的制度设计能够更好地实现养老金制度的多重目标：首要目标是消除贫困和烫平收入，同时能有效地应对养老金制度普遍面临的经济、政治和人口风险。多支柱制度设计有更大的灵活性，能更好地适应养老保障各主要目标人群的情况。而统筹积累制虽然仍较为有用，但在某些情况下其局限越来越明显。

第六，分析了三支柱与五支柱在理念上的差别。1994年提出的三支柱结构的理念是：第一支柱是强制和非积累制的，是由政府管理的DB型制度；第二支柱是由市场管理的强制性DC型积累制；第三支柱是自愿性养老储蓄。由此发展而来的五支柱理念的核心在于，它扩展出了另外两个支柱，一个是以消除贫困为目标的基本支柱即“零支柱”，一个是非经济性的支柱即第四支柱，包括其他更为广泛的社会政策，如家庭赡养、医疗服务和住房政策等。

第七，提出了向五支柱过渡的三个原则。一是所有的养老金制度原则上都必须包括旨在提供基本收入保障并在全社会范围内进行收入再分配以消除贫困的支柱，在财政状况允许的情况下国家应建立基本支柱，以保证终生收入较低或大部分时间从事非正规就业的人们在老年时能够得到基本的保障。二是用统筹积累制履行未来的养老金支付义务无论在政治上还是经济上都有一定的优势。三是在统筹积累制预期更为有利的国家，可以用完全积累的强制性第二支柱作为参照系，以对制度改革的设计进行对比和评估。

第八，提出了社保制度改革的四个政策目标。一是“充足性”，指提供的待遇应足以防止所有老年人陷入绝对贫困；二是“可负担性”，指制度成本没有超出个人和社会的经济支付能力，不会产生难以承受的财政后果；三是“可持续性”，指制度财务状况良好，在各种假设条件下都能持续运行下去；四是“稳健性”，指制度能承受冲击，包括承受来自经济的、人口的和政治方面的冲击。

第九，提出了社保制度的四个主要评估标准。一是改革的结果是否充分实现了养老金制度的目标，例如是否合理保障了老年人的基本生活和社会稳定，能否满足再分配需要（包括非正规部门劳动者），代际之间是否平等地分担了制度转轨的经济负担等。二是宏观环境和财政状况能否支持改革，例如对经济状况的变化要进行严格的检测，支出水平不能超出政府和个人可承受的合理限度，改革与政府的宏观经济目标及其调控手段不要发生冲突。三是政府机构和民间私营机构能否有效地启动并运行新的多支柱养老金制度。四是法规和监管制度是否建立并已做好在可接受的风险范围内运行积累型支柱的准备。

第十，提出了五个改革思路供参考。一是制度的待遇结构、公共管理、现收现付属性等保持不变，但对关键的制度参数进行调整改变；二是“非实账积累制”或“名义账户制”可改变制度的待遇结构，但公共管理和非积累制的属性保持不变；三是按市场规则运作，实行完全积累制（DC型或DB型），由私人机构管理；四是公共统筹积累的制度可实行DC型或DB型，由政府进行管理；五是实行多支柱的制度，在待遇结构、管理机构、基金积累等方面要因地制宜。该书还认为，这五个思路无论选取哪一个，对实现养老金制度的首要目标来说都有利有弊，最终要取决于具体的国情、改革的需求、管理的能力和金融市场发展等环境因素，还取决于国家的发展阶段或收入水平。

第十一，提出了支柱设计的三个原则。一是基本收入保障的“零支柱”旨在消除老年贫困，任何完整的退休养老制度都应有此支柱。在低收入国家，需要密切关注一些挑战，

例如资格标准难以掌握，尤其对那些与金融机构没有任何联系的大量农村人口来说，待遇不要过高，否则在操作上就会面临困难。二是强制性的制度不能太大且要具有可管理性，尤其在低收入国家，强制型制度虽然能有效实施，但替代率应适中，费率也应低一些。三是低覆盖的收入关联型制度应弱化再分配功能，资金应来自个人缴费，而不是财政转移支付。

第十二，提出了财政可持续性的三个原则。一是在没有进行成本比较测算之前最好不要进行改革；二是要测算尤其是非积累计划的长期财政可持续性，还要分析流量和存量的情况。三是必须要准确评估完全积累制和部分积累制的有效资产到底有多少，评估其回报率是否能够适应风险的变化，等。

第十三，关于做实账户与资本市场之间关系的看法。该书认为，强制型积累制的做实账户是否需要成熟的资本市场，在这个问题上始终存在着五个方面的争议：一是在一个金融市场还不够成熟的环境中能否引入积累制养老制度。二是需要哪些监管标准来确保基金安全有效地运行。三是需要建立什么样的监管机构和采取何种监管方式。四是可以接受的制度运行成本到底有多高、可接受的临界成本是多少。五是小型开放经济国家可做哪些选择。该书认为，并非所有的国家都具备了建立积累制支柱的条件，有些国家就不应引入这个支柱。但是，引入积累制支柱并不需要具备所有完善的条件，也不需要从一开始就具备各种金融制度和产品。理想的情形是，逐步引入积累制支柱，并通过它来促进金融市场的发展。当然，要想成功地引入积累制支柱，必须满足三个基本条件：一是拥有能够提供可靠的行政服务和资产管理服务的健全的银行和其他金融机构；二是政府承诺长期实行稳健的宏观经济政策，推进金融部门改革；三是政府在建立积累制养老制度的同时，要建立监管体系。该书还认为，近十年来，拉丁美洲和中东欧国家在养老制度改革方面积累了许多经验，使人们对金融市场的管制问题有了更为深入的理解，例如从一开始就对强制性积累计划实施基本的管制措施，包括对提供商设置准入资格要求；将养老金资产与发起人和管理公司的其他资产完全隔离；聘用外部托管人；按规定采用通行和透明的资产评估规则和收益率计算方法，等。

第十四，该书还有一个特点，即对十年来拉丁美洲、欧洲和中亚地区的改革进行了评估，这三个地区是十年来改革力度最大的地区。这些地区的改革经验教训，与上述一些论述一起，对中国读者来说，都具有不可多得的启发。

该书共分两大部分，八章。第一部分论述的是世界银行提出的社保制度改革的框架，第二部分着重描述的是制度设计和具体实施问题。

该书由中国社科院的郑秉文领衔翻译，由中国劳动保障出版社2006年6月出版发行。（郑秉文供稿）

独家声明：

本文为中国养老金网专家郑秉文教授授权中国养老金网独家刊登之作品，所有媒体及网站转载，须注明出处为中国养老金网。报刊发表须取得中国养老金网郑秉文教授 zhengbw@cass.org.cn 的许可。

作者介绍：

目录：

[养老金改革-名义账户制的问题与前景_下载链接1](#)

标签

社会政策与福利政策

养老金改革

世界银行报告

专业课

评论

[养老金改革-名义账户制的问题与前景_下载链接1](#)

书评

[养老金改革-名义账户制的问题与前景_下载链接1](#)