

此文载《国际经济评论》2003 年第 1 期

围绕美国社会保障“私有化”的争论*

郑秉文 中国社会科学院欧洲所

内容提要 面对世界范围的社会保障私有化改革浪潮，美国布什政府于 2001 年 5 月成立了一个专门委员会，7 个月后发表了一份私有化改革的报告。这个举动在美国学术界掀起了一场轩然大波，在经济学界引发了一场持续长达一年半的大辩论，至今也未停止；“反对派”对“布什报告”建议提出的三个改革模式逐一进行了剖析和激烈的抨击，得出的结论与“布什报告”完全相反，认为它们都存在着诸如“没有财政的可持续性、削减给付水平较大、投资股票具有不确定性”等许多问题。本文对经济学界主张私有化改革的“激进派”和“反对派”围绕三个改革模式的学术分歧和评价进行了分析，对这场大辩论的直接原因和深层动因发表了议论，对社会舆论界的反映和两党以此作为政治砝码的争斗做了评述，对美国私有化改革的前途命运做了预测。

关键词 美国 社会保障 改革 私有化

作者简介 中国社科院欧洲所，教授，副所长，1955 年出生

虽然连续几年来美国社会保障收支形势始终很好，连年盈余，但是，早在几年前，美国社会保障署就开始在其每年的“年度报告”中连续发出预警。例如，2002 年 3 月份的“2001 年公告”再次警告说，美国社保基金从 2017 年开始出现赤字，2041 年将会完全枯竭；要继续维持美国社保基金的支付能力，未来的前景或是提高缴费 50%，或是削减给付 1/2；2017 年—2075 年债务总计将高达 24.2 万亿美元，是 2002 年联邦预算的 12 倍（Communication from the Board of Trustees, Mar. 2002, pp.2-5）。这些几乎每年都公布于众的数字告诉人们：美国的社会保障制度¹在未来四十年内将要行将破产。

基于此，美国经济学界和国会在经过近五、六年来关于是否引入和如何引入个人养老金投资账户或称社会保障“私有化”改革方案的无数次激烈讨论之后，布什政府决定将之付诸行动：2001 年 5 月 2 日，布什总统宣布正式成立由两党成员（各 8 名）组成的 16 人委员会即“加强社会保障总统委员会”（下简称“总统委员会”），直接对总统负责；布什亲临成立仪式并发表讲话，他说，成立“总统委员会”旨在“研究和提出具体意见，以保护老一代的社会保障，为新一代建立福祉”（President's Commission to Strengthen Social Security, Dec. 2001pp.1-2）；为保证使社会保障制度现代化并具有可持续性，布什亲自为“总统委员会”提出了六项原则²；“总统委员会”耗资 77 万美元，在长达七个月的工作中召开了 8 次“基调日程会议”，2 次听证会议，听取了 34 个专家人士的证词，广泛地接触了大量的国会议员、社保总署、社保咨询委员会等学者；在 2001 年 8 月发表的“临时报告”的基础上，2001 年 12 月最终向总统提交了《加强社会保障、为全体美

* 本文受到国家留学基金委员会的资助在美国波士顿学院养老金中心进修三个月，特此表示感谢。本文寄自美国，资料截止到 2002 年 11 月底。

¹ 本文中使用的“社会保障”含义均指美国的 OASDI 中的养老、遗属和残障人的给付。

² 布什的六项原则是：不能改变退休者或将要退休者的社会保障给付水平；所有社会保障的赢余必须并且只能用于社会保障本身；不得增加社会保障的缴费；政府不能将社会保障基金投资于股票市场；必须要维持残障者和遗属幸存者的福利计划；建立自愿的、退休者本人可以控制的个人退休账户。

国人民创造个人福祉》”的长达 256 页的《总统委员会报告》(下简称“ 布什报告”)。

在过去的一年半时间里,“ 总统委员会” 的成立和“ 布什报告” 的发表在美国学术界立即掀起了一场轩然大波,将本来已经持续了几年关于私有化的大辩论推向了顶点:支持私有化改革的“ 激进派” 和对此持异议的“ 反对派” 针锋相对,尤其后者,对“ 布什报告” 进行了强烈地批评,措辞之尖刻,态度之坚决,发表的论文之密集,在许多美国学者看来是过去几十年里所未见到的。

“ 布什报告” 的主要内容

洋洋几十万言的“ 布什报告” 主要阐述了三方面的内容。

一、 建立个人账户的必要性和优越性

“ 布什报告” 认为,建立个人账户是社保改革的核心内容,国会和总统是到了应该做出选择和决定的时候了;目前制度下美国家庭资产分布不均,收入不公,例如,大约有一半的美国家庭年均储蓄为零,几百万家庭没有适量的金融资产;而从长期来看,家庭持有资产对健康和婚姻可持续性、甚至对收入、种族和教育的可控性都具有积极的作用;某些实验还显示,持有个人账户资产的家庭中,84%认为更应该节省一些,59%认为更有利于提高个人教育水平,57%认为更有利于制定退休计划;93%觉得对未来更有信心。85%认为对未来生活更有控制力,50%认为与家庭其他成员的关系更为融洽,等等(President’s Commission to Strengthen Social Security, Dec. 2001,pp.3-5)。

在 2001 年 10 月 18 日的第二次听证会上,经济学家、华盛顿大学的雪拉丹(Sherraden, M) 教授做了这样的证词(出处同上):“ 对绝大部分家庭来说,摆脱贫困不应该通过收入和消费的途径,而应该通过储蓄和积累的途径……当人们开始积累资产财富的时候,他们的思维与行为也必然随之产生变化。积累资产所产生的心理和社会效应与其所获得和消费同样数量的进项相比,其程度是相等的。” 经济学家的研究表明,财产的积累对个人的福利具有正面的效应,这些效应超出了这些财产本身所提供的收入,也就是说,重要的是,建立个人账户是观念上的进步,思维上的变革,行为上的革命。拥有一笔资产(积累制) 要比拥有一个权利(现收现付制) 更有保证,即拥有一个个人资产的账户被认为比政府对未来几十年以后才能够兑现的承诺更为安全可靠。

1,建立个人账户的资产所有权将有利于提高资金保障的能力。几十年以来,美国社会保障的给付标准多次发生变化,支付能力高的时候其给付标准就膨胀一些,财政压力大的时候就削减一些。未来社保基金的前景告诉人们,传统社保体系可以提供的给付具有被削减的可能性。而建立个人账户以后其资产将具有可靠性和保证性;虽然账户股票投资具有一定的不确定性,但使其资产丧失殆尽的风险几乎是不存在的,个人账户资金合法的所有权和未来的获取权比目前可持续发展的制度更有可靠性。

2,建立个人账户以后社会保障就延伸成为可以继承的一笔资产。现行的社保制度能够留下可以继承的唯一一笔一揽子财富是一次性支付的 255 美元的死亡抚恤金。而改革后的制度是允许个人账户里的资产由其配偶和子女继承,这就改善了低收入人群和生命预期较短的人群的待遇,提高了资产和财富积累的可能性。

3,个人账户可以为社会弱势群体增加额外的保护。私有化改革以后,鳏寡者可以获得继承下来的个人账户;离婚者首次可以对婚内积累的资产拥有共同的财产权;低收入群体可以有机会利用目前 12.4%工资税的一部分建立个人金融资

产。

4, 建立个人账户可以使其持有者有机会寻求回报率更高的机会, 其预期给付肯定会高于那些没有个人账户的人。目前传统制度下设定的给付水平只有在大量税入的条件下才能得以实现。建立账户以后, 养老保险的给付就分成了两部分: 原来传统社保体系即“社会保障 A 部分”和来自个人账户即“社会保障 B 部分”; 未来制度这两个部分的总和加起来会比现在制度下的给付要多, 因为前者的回报可以来自“复利的奇迹”, 个人的财富水平由此将产生巨大的变化。

5, 建立个人账户将有利于实现基金积累。一, 人们拥有了自己的个人账户以后, 其资产就不能用于非社会保障的目的; 二, 账户持有者可以根据自己的偏好进行投资组合, 中央政府的投资主要是为每一个人制作一个“一个尺寸、适合全体”的投资组合; 三, 政府的投资行为很容易受到“非金融标准”的影响, 政治的影响力不利于投资政策, 不利于政府, 也不利于经济运转。四, 政府投资很可能会使之陷入严重的利益冲突之中, 妨碍公司的决策。

6, 建立个人账户将会增加国民储蓄。对国家来说, 如果联邦政府没有为个人账户储存 100% 的资金, 那么, 建立个人账户就永远没有增加国民储蓄; 如果政府支出了这笔收入, 那么, 个人账户的建立就等于增加了净储蓄。从历史上看, 政府从未储存过这笔钱。

7, 建立个人账户将会改善劳动力参与的激励。赡养比例是涉及到支付能力的一个重要因素, 在今后的 50 年里, 赡养比率将从目前的 3.4:1 下降到 2:1, 支撑这个制度的成本将会增加 69%, 所以, 保持足够的劳动力供给是社会保障改革之关键。增加工资税的弊病之一就是, 过于沉重的税收将激励个人宁愿退休而不愿意继续留在劳动力市场上。此外, 高税率还会导致劳动力供给的扭曲和个人获得补偿形式的扭曲, 它将减少产出和经济增长, 不利于未来退休金的供给。建立个人账户以后, 工人会把这种缴费与未来的退休收益直接联系起来, 而不会把它看成是一种税, 从而会激励他们继续留在劳动力市场上。

二、 个人账户的管理与运行

建立个人账户重要的有两条, 一是在管理上要有成本效益, 二是设计细节要考虑周全; 根据世界上已有的 20 多个国家建立的个人账户制度以及美国 401(K) 和 IRA 计划积累的经验, “布什报告”对美国社会保障个人账户系统提出了如下设想:

1, 总体设计思路。个人账户的设计必须满足这样 5 个条件: 第一, 行政管理费用要合理; 第二, 减少个人风险; 第三, 账户持有者必须有一定的投资选择权利; 第四, 作为个人投资者, 他有权要求快速和准确, 不得对其要求额外的费用; 第五, 政府必须对所有账户系统的运行做出高效与公平的承诺。根据以往的经验, 个人账户的设计有两种极端的模式, 一个是“集中管理”的模式, 即所有的缴费集中进入指定的中央管理机构, 它负责管理所有缴费记录并负责投资, 其特点是行政管理费用较低, 指数化的基金种类较多, 这些指数化的基金可以选择购买公司股票, 其投资的规模与该公司的市值要有一定的比例控制, 有点像目前的 TSP 制度,³ 由董事局负责具体的基金投资。“集中管理”的模式在短期内有一定的优势, 但在长期内则不是最佳的选择, 因为它不能很好地适应市场规则, 对其基金管理人不满意的消费者不能“用脚投票”(指选择别的管理人)。另一个极端是“分散管理”的模式, 其中一个重要的“版本”是现在私人部门的 401(K)

³ Thrift Saving Plan, 是美国联邦政府雇员和军人使用的退休计划。

计划,特点是其缴费直接从雇主手里转移到私人部门的基金里,这样可以满足不同层次的需求,工人的投资选择是通过其雇主进行的,可供选择的基金种类很多,并随时可以转移,政府的责任只是负责对基金和雇主进行监督。但是,这种“分散管理”模式的问题是“执行程序的成本”较高。

2,提出了两支柱的“混合”模式。鉴于对上述两种极端模式利弊的分析,提出了一个两支柱的“混合”模式:所有的缴费进入中央管理机构,使用目前的税制体系,工人的投资由该中央机构统一执行,在初创阶段,全部收入投资于“第一支柱”,在这个支柱中,工人选择的范围就是目前 TSP 投资的基金范围,在加上另外三个“平衡基金”和一个抵御通货膨胀的债券基金。当工人的积累额超过一定门槛以后(例如 5000 美元),门槛以上部分可以投资于“第二支柱”即私人部门的基金。建立个人账户三年以内,要制定“第二支柱”所必需的计划,五年之内予以执行,包括第二支柱的人事管理、软件设备等等。

3,限制投资配额规则。要鼓励进行长线投资,尽量避免“日常短线交易”,例如将交易次数限制在每年不超过一次等,以减少交易费用;在股票、公司债券和政府债券的组合中进行优化,以减少投资风险;向不愿意选择任何交易期权的工人提供“平衡标准基金”。

5,第一支柱应该提供若干标准基金。在第一支柱中,工人可以在平衡基金和 5 个指数化基金(目前 TSP 使用的)的任意组合之中进行选择;基金管理服务应采取竞标的方式进行,以降低管理费用。平衡基金的投资应在公司股票、公司债券和政府债券之间进行配比。指数化的平衡基金可以分为三类:“保守型”平衡基金应该购买大量的政府债券和高质量的公司债券,“成长型”平衡基金应持有较高比例的股票,而“中间型”平衡基金持股比例应在这二者之间。TSP 包括以下几种基金:G 基金(政府证券投资基金)、F 基金(收入固定型指数化投资基金)、C 基金(普通股票指数化投资基金)、S 基金(小规模资本型股票指数化基金)、I 基金(国际股票指数化投资基金)。除了上述 5 种基金以外,政府应该创建一个适应于个人账户持有人投资的“抵御通胀型国库券”(TIPS)即 I 基金(国际股票指数化投资基金)。

6,为那些不选择投资“第一支柱”的人建立标准基金。标准基金被认为是投资决策的参考系,如果标准基金持有大量的政府债券,就会显得过于保守,有些人就会不愿意从持有较多股票的基金中获取较高预期的回报。年轻人可能较多地投资于股票,而标准基金则有个年龄适应的问题。“成长型”平衡基金对年轻人来说是一个比较合适的标准基金,“中间型”基金适合于中年人,而“保守型”基金则适合于老年人。

7,第二支柱提供的基金管理公司不但应与第一支柱完全相同,而且应提供种类较多的“共同基金”。由于第一支柱中个人账户的积累达到门槛以后可以投资于私人部门,所以私人部门应具有竞争性和可选择性,防止出现政府垄断基金的现象。

8,退休之前不得进入个人账户进行消费。在退休之前个人账户不得进入消费,个人账户提供的仅是资产的权利;但退休之后要有多种兑现资产的选择权利,包括死亡之后遗赠的选择权。

9,账户中婚内资产在离婚时要平均分配。妇女可能由于照顾家庭与子女而工作较少,收入较薄,婚史 10 年以上的离婚者,配偶可以有权利或是选择“缴费型给付”或是选择与其配偶对半分配的权利。婚史不足 10 年的配偶在离婚之后如果要想获得前配偶的给付就不得再婚。

10, 组织架构的设计。为防止受政治的影响,“ 布什报告 ” 为国会推荐了两个可供选择的组织模式,即 TSP 模式和“ 联邦储备董事局 ” 模式:TSP 模式的董事局是由五名兼职成员组成,由总统任命,董事局主席任期 4 年,两名成员任期 2 年,两名 3 年,分别由参众两院协商之后选举推荐产生;董事局任命一个全职的执行主任行使日常 CEO 的职能。在“ 联邦储备董事局 ”(FR) 模式中,其董事局由七名成员组成,由总统任命,参院通过,任期 14 年;这个控制着全美联邦储备系统的最高决策机构的决策完全独立于国会和总统;由于任命较长和交错任期等特点(每两年一次新的轮换机会),它们的独立性比 TSP 董事局还要大。

三、 三个改革模式的特点及其转型成本问题

“ 布什报告 ” 称,为使未来的社保制度在财政上具有可持续性并能满足总统提出的改革原则,三个模式不管采用哪一个,都不能导致削减当前和近期退休人员的给付水平,15 年之内其收支是平衡的,并且收入略有盈余。

模式一:在个人账户中自愿投入税后工资的 2%,但同时传统社保体系的给付要减少,削减的额度是扣除通胀后个人账户中缴费按 3.5%复利计算的额度,即只要账户的收益超过 3.5%,工人就可以获取退休给付。除此之外,传统社保制度没有任何变化;但由于资金缺口继续存在,所以,如果不改变未来的给付标准和增加新的投入,养老金给付将继续面临着某种不确定性,即从 2030 年开始,需要额外增加社保基金的收入。

模式二 2002 年 1 月 1 日不到 55 岁的工人,从 2004 年开始自愿从工资税⁴ 中提取 4 个百分点,最高可达 1000 美元;同时,在通胀以上部分,按 2%复利计算的个人账户中的缴费数额将抵消传统社保中的给付。对 30 年工龄的工人,将其最低给付标准提高到“ 贫困线 ” 的 120%。从 2009 年开始,传统社保体系下的给付将实行价格指数化;到 2075 年,个人账户持有资金将达 12.30 万亿美元;2025 年至 2054 年需要一般税收转移支付以保持社保基金的支付能力。

模式三:在这个模式中,2002 年 1 月 1 日不到 55 岁的人,从 2004 年起,每年可以从其社会保障缴费中提取 2.5 个百分点投入个人账户中,每年最高可达 1000 美元;此外每年再额外投入税后工资的 1%作为个人缴费以“ 激活 ” 账户,这部分额外缴费将以减税的形式给予部分补助;但是传统社保制度中的给付要减少,减少额度的计算方法是,在扣除通胀率以后个人账户中以 2.5%复利计算的缴费额度那部分。对 30 年工龄工人的最低给付标准将提高到贫困线的 100%,40 年工龄的人将达到 111%;在今后的 75 年中,需要增加相当于 0.6%税赋的收入专门用于社保;为保证 2034—2063 年社保基金的支付能力,需要从一般税收中进行转移支付。

表 1 三种模式特点比较

个人账户	“ 模式一 ”	“ 模式二 ”	“ 模式三 ”
个人账户规模	2%	每年 4%, 直至 1000 美元, 均与工资指数化挂钩	1% 的额外缴费, 再加上每年 2.5% 至 1000 美元; 均与工资指数化挂钩
额外缴费	只是普通的 2%, 是否缴费都可以	不需要	1% 的额外缴费, 通过折扣所得税方式予以补助
与没有个人账户相比较, 个	3.5%	2.0%	2.5%

⁴ 本文中“ 工资税 ” 的概念等同于“ 社会保障缴费 ”。

人账户带来的实际回报增长率			
是否可以遗赠或离婚时是否可以进行分割	是	是	是

资料来源：根据下面资料第 17 页和 85-86 页的若干表格内容编制：President's Commission to Strengthen Social Security (21, Dec.2001), *Strengthening Social Security and Creating Personal Wealth for All Americans*, President's Commission to Strengthen Social Security.

表 2 私有化改革以后养老金给付增长情况预测（以 2001 年美元计算）

退休时间	模式一			模式二			模式三		
	低工资者	中等工资者	高工资者	低工资者	中等工资者	高工资者	低工资者	中等工资者	高工资者
2001 年	7,644	12,624	16,392	7,644	12,624	16,394	7,644	12,624	16,392
2032 年	10,140	16,944	22,620	11,160	15,444	19,680	10,932	17,412	22,620
增长率	32%	34%	38%	46%	22%	20%	43%	38%	38%
2052 年	9,624	16,476	22,428	13,608	20,016	24,684	14,122	23,769	31,668
增长率	26%	31%	37%	78%	59%	51%	85%	88%	93%

资料来源：根据以下资料第 19-21 页和 87-89 页表格的内容编制：President's Commission to Strengthen Social Security (21,Dec.2001), *Strengthening Social Security and Creating Personal Wealth for All Americans*, President's Commission to Strengthen Social Security.

注：假定到 2052 年时目前传统制度仍有支付能力可以满足这三个等级（低收入为 8,568 美元、中等收入 14,148 美元、高收入 18,696 美元）。目前这三个等级的预计给付分别是 11,832 美元、19,536 美元和 25,812 美元，但届时在 2052 年资金缺口将为 27.6%。

“布什报告”称，上述三模式都将对现行传统社保制度有一定程度的改善。如果目前传统制度届时的缺口为 3.157 万亿美元（或每个工人 21,000 美元），那么，改革以后到 2075 年，“模式一”积累的资产将为 10.3 万亿美元，“模式二”为 12.3 万亿美元，“模式三”为 15.3 万亿美元；换言之，“模式一”将会增加 0.5 万亿美元，“模式二”4.8 万亿美元，“模式三”5.0 万亿美元。“布什报告”对“转型成本”的计算结果是，假定在转型过程中不利用社保盈余的话，“模式一”的转型成本是 1.1 万亿美元，“模式二”是 0.9 万亿美元，“模式三”是 0.4 万亿美元。第二个设想是，如果假设目前 GDP 增长率 4.2%和其它条件不变，社保盈余可以正常继续下去，那么，“转型成本”就会更少一些，“模式一”为 0.7 万亿，“模式二”0.4 万亿；模式三”仅为 0.1 万亿，它们分别仅占 GDP 的 0.29%、0.33% 和 0.10%。

围绕“布什报告”展开的辩论

从“总统委员会”成立之日起，美国一些经济学家就对其私有化的改革取向提出了质疑。在 2001 年 12 月“布什报告”发表之前，针对 8 月份公布的“临时报告”，向“布什报告”发起攻击的经济学家中核心人物主要是布鲁金斯研究所的艾龙（Asron, H）、普林斯顿大学的布兰德（Blinder, Alan）、波士顿学院养老金研究中心主任玛乃尔（Munnell, A）女士和布鲁金斯研究所的奥尔扎格（Orszag, P）

等，他们是当今美国社会保障领域中著名的经济学家，私有化“反对派”的主力军。在“总统委员会”工作的7个月里他们连续发表了三篇联合署名长文（见“参考文献”）。在“布什报告”发表之后，站出来反对私有化的经济学家主要是麻省理工学院的戴尔蒙德（Diamond, P）和奥尔扎格，这两位国际知名的经济学家和社保问题专家在美国学界享有盛誉，是私有化“反对派”营垒里的主要代表人物，他们在半年的时间里一口气联合署名撰写发表了4篇研究报告和论文（见“参考文献”），总计将近200页（下面简称“戴-奥报告”）。面对“反对派”的批评和抨击，除了舆论界以外，力主私有化改革的“激进派”学者们基本上采取了沉默的态度，主要代表人物诸如克里克夫（Kotlikoff, L）、萨克斯（Sachs）、偏右的费尔德斯坦（Feldstein, M）等著名的一流经济学家几乎都没有予以回应，保守派的几大智库也保持低调，与“反对派”相比，有份量的论文几乎没有；只有比格斯（Biggs, Andrew G.）的《论“总统加强社会保障委员会”的前途》是唯一的一篇应战性质的学术论文。比格斯是激进派智库卡图研究所的教授，“总统委员会”16个成员之一；在其论文中他对上述“反对派”经济学家一一点名批评，言辞激烈。

有趣的是，从上述参与辩论的经济学家供职机构来看，这场辩论主要发生在美国的东部沿海一带，并且，反对派也主要集中在东部。辩论的焦点或说反对派提出的问题主要是围绕着以下几个领域。

一、社保基金的性质及其与国民储蓄的关系

“反对派”认为，美国社保基金资产的存在具有重要的意义，“社保基金储备可以增加国民储蓄、减少公债、进而可以增加每个工人的资本总额从而可以增加生产率”（Aaron, Henry J., Blinder Alan S., Munell, Alicia, Orszag Peter R. July 23, 2001, pp.3-12.）；私有化改革的结果事实上是削减了社保资产的规模，从而减少了国民储蓄，长期来看对经济增长具有副作用。比格斯对此进行了激烈地批评（Biggs Andrew G. 22. Aug. 2002, pp.3-14, 28-42.），认为，社保基金的作用问题实际上可以归纳为两个重大理论问题：第一个问题是，在为未来退休计划预筹资金方面社保基金并没有什么实际意义；从纳税人的角度看，社保基金中的资产对联邦政府预算来说实际上等于是负债，而不是政府可以用来支付养老金给付的“净资产”，这是因为，社保基金所持有的政府债券并不具有推迟税收的作用，更不能起到减少公共支出的作用；即使没有这个基金，从2016年开始也需提高税收或削减养老金给付水平才能保证养老金给付的正常支付；有了这个基金，同样也要从2016年开始提高税收或削减养老金水平以偿还基金的债务。所以，从预算和纳税人的角度看，有没有这个基金是没有很大区别的。

第二个问题是关于社保基金与国民储蓄之间的关系。比格斯认为，“对社保基金来说是资产，但对政府来说它是等量的债务”的观点意味着社保基金在预筹未来养老金给付方面并没有什么积极意义。80年代中期以来，社保基金的盈余从来没有在“真正的经济意义上”予以“储蓄”过。虽然它以政府债券的形式在规模上等同于这些现金盈余，在会计的意义上是“储蓄”起来了，但这些资金本身并没有用于减少政府的借贷或偿还政府的债券，就是说，这些工资税的盈余并没有增加政府的储蓄，而是使国会的预算支出更加庞大了；这样，虽然社保基金仍然以政府债券的形式存在着，但支付未来养老金时还需要增加税收；而将来增加税收以偿还社保基金的债券时工人面对的却是净损失。于是，比格斯认为，这四位经济学家的上述推导是站不住脚的。为了说明他的观点，比格斯还大量引用了国会审计署（GAO）1989年报告中列举的关于国会预算与社保基金之间千丝

万缕联系的种种事实，最后得出的结论说，“社保基金的盈余越多，其它方面的赤字就越大”。

二、私有化改革以后美国社保制度的整体支付能力将受到严重削弱

私有化改革以后无论从长期看还是从短期来看，由于社会保障基金的一部分收入转移到个人账户，所以，美国社保体系的支付能力从整体上来说将受到严重的削弱。建立个人账户的结果是用个人账户系统替代了传统社保体系的整体“缩水”。对那些选择了个人账户的人来说，他们的一部分缴费被转移到了个人账户里，换来的是他们在传统体制内养老金给付的进一步削减，社保体系的财政条件不可逆转地将会恶化，并且，社保基金“流失”的这笔基金的数额超过了受益人被削减的养老金给付的数额。据“戴—奥报告”测算(Diamond, P and Orszag, P, July 2002, p.3-6)⁵，在“模式二”条件下，今后的75年所需要的转移支付相当于目前社保体系全部赤字的2/3，在“模式三”条件下将需要80%。著名经济学家克鲁格曼在《纽约时报》撰文说(Krugman, P., 21, June 2002)，“众所周知，(美国的)社保系统是一个用每一代人的工资税来支撑前一代人退休的制度，如果年轻一代的缴费进入了个人账户，那么问题就显露出来了：谁来支付今天退休者或老年工人的给付？这是一个很简单的 $2-1=1$ 的算术问题。所以，私有化制造了一个财政黑洞，要填平这个黑洞，就必须削减给予，或提供大量的政府转移支付，或者二者同时使用”。

三、养老金给付标准将大幅度削减

经济学界普遍普遍认为，“布什报告”中建议的“模式一”改革的步子不大，没有什么讨论的价值和意义，所以，学界讨论的重点主要是放在后两个模式上。首先，“戴—奥报告”认为(Diamond, P and Orszag, 2,P., 18. June 2002, p.50.)，私有化以后，那些不选择个人账户的工人将面临着养老金给付的大幅度削减，其中，“模式二”条件下的给付削减更为严重，以今年2002年35岁到2032年65岁退休者为例，届时他的养老金给付标准与现行传统制度相比较将减少17.4%；越往后，减少的幅度越大，例如，2001年出生到2066年65岁退休时将减少41%。请见表3。

表3 “模式二”下，没有选择个人账户的
养老金削减情况（与目前制度相比较）

2002年退休者的年龄	削减幅度（%）
55	0
50	4.5
45	9.0
40	13.3
35	17.4
30	21.2
25	25.0

⁵ 2002年6月18日这两位经济学家联名撰写的强烈抨击“布什报告”的两篇重要论文同时发表，一篇题为《削减给付与补助个人账户：对“总统加强社会保障委员会”提交的报告的分析》，另一篇题为《对“总统加强社会保障委员会”提议的评价》，其中，长达44页的前一篇报告从总体上对“布什报告”提出的三个模式的利弊进行了分析，主要侧重私有化改革对养老金给付标准影响的研究和个人账户性质的研究，指出了其存在的问题；而后一篇则更多地是在精算的基础上对私有化以后社保基金的支付能力，个人账户的资产和债务，三个模式之间的区别等方面做了更为深入的研究，从技术层面上指出了“布什报告”提出的后两种模式中存在的财政不可持续性问题，并且，这个66页的研究报告在大量引用“布什报告”原文的基础上对其逐一进行剖析。

20	28.5
15	31.8
10	35.1
5	38.1
0	41.0
-5	43.8
-10	46.4

资料来源：Diamond, P. and Orszag, P., 2, 18. June 2002, Table 1, p.50.

由于得到一部分补助，在“模式三”的条件下，情况稍好一些。同样以今年35岁的未来退休预期为例，届时他将得到的养老金标准削减的幅度为9.5%。请见表4。

表4 “模式三”下，没有选择个人账户的养老金削减情况（与目前制度相比较）

2002 年退休者的年龄	削减幅度（%）
55	0.0
50	2.5
45	4.9
40	7.2
35	9.5
30	11.8
25	14.0
20	16.1
15	18.2
10	20.2
5	22.2
0	24.1
-5	26.0
-10	27.8

资料来源：Diamond, P. and Orszag, P., 2, 18. June 2002, Table.5, p.52.

其次，私有化改革将对残障和失去双亲的儿童津贴标准带来极大的负面影响。例如，对2050年开始接受残障给付的人来说，在“模式二”条件下其养老金给付将减少33%，在“模式三”下减少19%；到2075年，“模式二”下将减少48%，“模式三”为29%。上述削减幅度对失去双亲的儿童来说也是一样的。对残障人士和失去双亲的儿童来说，他们之所以几乎没有能力来缓解个人账户所导致的损失，是因为这些人职业生涯较短，对个人账户的缴费有限。

最后，对那些选择个人账户的人来说也同样面临着给付的大幅度削减。如果这些人从个人账户中获得的回报能够像“布什报告”所预测的那样，削减的幅度可能就要小一些，但无论如何，这些工人还是将要面临严峻的形势。

四、个人账户性质的问题

个人账户从本质上讲具有双重性，即“资产账户”和“债务账户”的双重

性质；前者是指工人储蓄和投资回报的功能，但对后者来说问题就比较复杂了：由于转入个人账户的这部分收入再也不能用以支撑传统的社保体系，所以就人为地“制造”了一个“债务账户”，其债务总额等于收入转入加上利率；当退休时所获得传统社保体系的养老金给付被削减或抵消时这笔债务才能予以偿还，即只有在退休的那一天传统社保体系的给付予以抵消的时候才能“激活”这个“债务账户”；由于每月削减的额度要根据几十年不同的利率进行计算，所以就会出现一些问题。例如，如果账户持有人在退休之前死亡，幸存者配偶既继承了其个人账户中的资产，同时也继承了其债务账户中积累的债务，这时，其债务的偿还要从其配偶的给付中予以支付，就是说，配偶所继承的是这样一个账户：如果其资产回报高于债务积累期间的利率，那么这个账户的资产就高于其债务，反之则少于其债务。再例如，在离婚的情况下，婚内积累的总额（储蓄与收益）应该予以分割，但同时，婚内“债务账户”积累的总额也应予以分割，那么，“资产账户”中通过转移收到的总额很可能少于或多于“债务账户”中通过转移收到的总额。再例如，如果一个工人在退休之前死亡而没有幸存的配偶，那么，其“资产账户”中的总额可以分配给其继承者，但是其“债务账户”中的总额却是不能分配的，就说明，个人账户具有某些“隐性”的人寿保险的性质，有利于其继承者。

五、个人账户的行政管理费用问题

“反对派”对私有化改革以后管理个人账户的行政成本提出了较多的疑问。“布什报告”假设“支柱一”的年行政管理费用比率为资产的0.3%，以40年积累为计算周期来看这显然是不够的。首先，在个人账户初创阶段，需要额外支付一笔一次性的成本；其次，大部分成本是“固定成本”，即每个账户的成本；如果账户规模扩大的话，边际成本会下降。但问题是，账户的平均规模取决于从“支柱一”向“支柱二”转移的规模，如果转移的账户数量较多，“支柱一”的账户规模就会下降。假设每个人在超过5000美元的门槛以后都想转移到“支柱二”中去，0.3%就意味着每年不到15美元（ $0.03\% \times 5000$ 美元）。如果没有人愿意进入“支柱二”，这个比例的管理费从长期来看似乎还是合理的，与TSP就很接近。最后，还需要一笔宣传教育费用。401（K）的经验教训显示，资本市场的宣传教育也需要大量的资金。美国了解资本市场的工人数不多，绝大部分人对其知之甚少，例如，只有50%的美国人知道股票与债券之间的区别，12%的人知道封闭式与开放式基金的区别，16%的人了解IRA（个人退休账户）的细节。

六、私有化改革以后美国社保体系的可持续性问题的可持续性

可持续性是“反对派”强烈抨击“布什报告”的一个重要内容。他们认为，这项改革并没有完全解决社保基金的可持续性，因为它需要一般税收转移支付的支撑：在“模式二”下，假定参加的人数为100%，如果不注入一般税收的转移支付，其枯竭的日期在2025年就要提前到来；在“模式三”下，假定加入的人数为2/3，其枯竭的日期为2039年。而在目前传统社保法律制度下，其枯竭的日期应该是2041年。如果注入资金，“戴—奥报告”精算的结果令人十分吃惊（Diamond, P and Orszag, P., 2 18. June 2002, Table 18）：“模式二”下的财政借贷到2010年是8,020亿美元，2030年39,280亿，2050年38,890亿，2070年63,820亿，2076年129,560亿；“模式三”下的情况差不多，它们分别是4,750亿，20,090亿，8,540亿，78,660亿和129,550亿美元。“戴—奥报告”对“布什报告”私有化改革三个模式的评价结论总的来说认为有较大的风险：从经济风险来看，“布什报告”避免使用“风险调整”这个词，但事实上，较高的回报预示着较大的风险，股票市场的风险是难以预测的，而“布什报告”中“蛊惑人心地使用的那些

数据是被曲解了的”。所谓“政治风险”是未来立法条件的不确定性，它“是一个政治风险还是政治保值，这还是不明确的” (Diamond, P and Orszag, P.,1, 18. June 2002, p.43), “戴—奥报告”还批评“布什报告”说它没有使用传统体制下的给付标准即“计划中的给付”概念作为其比较的参考标准，而“创造地使用”了“可支付的给付”这个新的概念，从而使人们失去了与目前体制下给付标准的比较参照系，这是在误导舆论(Diamond, P and Orszag, P.,1, 18. June 2002,p.19)。

七、股票投资风险问题

“布什报告”引起的另一个争论是对未来股市投资风险的预测与评估。该报告对建立个人账户以后可以较大幅度提高退休金水平的预测与分析是建立在一个既定的股市回报率的基础之上的。近十几年来，美国大多数经济学家对过去200年来股票年回报率的统计结果是7%左右，1994—96年美国“社会保障署”顾问委员会同意将这个数据作为评估股票市场的基本依据，绝大多数经济学家对此也无异议 (Siegel, J, 1998)，甚至有的经济学家认为1926年—2000年期间经过通胀调整后的大规模资本化的股票投资回报率平均数值要远远高于7%，而是9.7%。⁶但他们都认为，21世纪的股市回报率是否能按过去200年中年均7%予以预测，这是十分值得怀疑的。例如坎布尔 (Campbell, J.Y.) 认为⁷，21世纪美国股市的走向有两个可能性。第一个可能性是回报率低于它的长期趋势水平。但是，有时也变化莫测，例如，20年代、60年代和90年代这些好年景接踵而来的30年代的大危机和70年的危机。第二个可能性是先走低后反弹。例如，10年代、30年代和70年代之后便出现了很好的恢复时期。总而言之，当前股票市场表现出来的前所未有的“本质”使人们不可能仅仅根据历史模式来预测未来，即目前股票市场如此糟糕的状况是股票溢价的结构性滑坡，它既可能来自人们对风险概念的调整，又可能来自中小投资者入市门槛的降低，等等，情况非常复杂。坎布尔的初步估计是未来股票回报率很可能在5—5.5%之间。

八、高、中、低不同收入退休者的预期给付都将受到较大的削减

“戴—奥报告”对私有化改革以后个人账户和传统体制、改革以后加入个人账户系统和不加入的三个群体的给付削减情况做了深入的比较研究。假定家庭中双职工都在2075年65岁退休，并假定个人账户给付预期的计算系数的净回报率（扣除行政费用以后）是4.6%，还假定有低、中和高三组不同收入的人群；在这些假定条件下，双职工的每一个人的全部预期给付（含个人账户中的年金）在“模式二”中，对“中等收入”的群体要减少20%以上；如果没有参加个人账户系统，减少的数额将达到46%。参加个人账户的“高收入组”夫妇所获得的给付削减数额要大于“中等收入组”，这是由于个人账户缴费的1000美元限额造成的；而对低收入夫妇来说，其给付削减数额相对较小。在“模式三”中，包括额外的1%的缴费所带来的养老金收入，其全部给付的情况要好一些。但是，如果没有1%的额外缴费，“低收入组”将要低于现行给付标准的9%，“中等收入组”要低12%，“高收入组”要低于15%。请详见表5。

⁶ 请参见 Shoven, John B.(Aug.2001), *What Are Reasonable Long-Run Rates of Return to Expect on Equities?* 载于 Social Security Advisory Board (Aug. 2002), *Estimating the Real Rate of Return on Stocks Over the long Term*. Washington DC. p.3, p.47.

⁷ 请参见 Campbell John Y.(Aug.2001), *Forecasting U.S Equity Returns in the 21th Century*, 载于 Social Security Advisory Board (Aug. 2002), *Estimating the Real Rate of Return on Stocks Over the long Term*. Washington DC. pp.3-7.

表 5 “模式二”和“模式三”下 2072 年双职工夫妇 65 岁退休时每人全部养老金预期给付水平变化预测

模式	每月总计	“低收入组” (2002 年为 15,875 美元)	“中等收入组” (2002 年为 35,277 美元)	“高收入组” (2002 年为 56,443 美元)
模式二	传统体制的给付	994 美元	1,641 美元	2,168 美元
	- 给付的削减额	-343 美元	-753 美元	-995 美元
	+ 个人账户的年金	456 美元	766 美元	805 美元
	- “债务账户”的抵消	-236 美元	-384 美元	-397 美元
	= 全部预期给付	873 美元	1,269 美元	1,580 美元
	没有个人账户情况下的变化	-35%	-46%	-46%
	有个人账户情况下的变化	-12%	-23%	-27%
模式三	传统体制的给付	994 美元	1,641 美元	2,168 美元
	- 给付的削减额	-221 美元	-491 美元	-685 美元
	+ 个人账户的年金 (含 1%的额外缴费)	400 美元	890 美元	1,173 美元
	- “债务账户”的抵消	-174 美元	-391 美元	-456 美元
	- 早期削减的因素	-99 美元	-164 美元	-217 美元
	= 全部预期给付	900 美元	1,485 美元	1,983 美元
	没有个人账户情况下的变化	-32%	-40%	-42%
	有个人账户情况下的变化	-9%	-10%	-9%
	有个人账户但没有额外 1%缴费情况下的变化	-21%	-24%	-27%

资料来源：Diamond, P.and Orszag, P.2, 18. June 2002,Table.5.p.52.

美国社会舆论的反映及私有化改革的前途

社会保障税是美国人支付的最大的单项税种，80%以上的美国人支付的社保税要多于他们的联邦所得税；社会保障的岁入占联邦预算的 23%，是联邦政府最大的财政计划，因此也可以说它是世界上最大的政府计划项目。2002 年 8 月 20 日《西雅图邮报》载文说：1935 年 8 月 14 日《社会保障法案》诞生至今正好 67 岁了，这是一个人命关天的计划，为代代美国人做出了巨大的贡献；尽管人们对“布什报告”毁誉不一，见仁见智，但它毕竟涉及到千家万户；尽管学界对它提出了一些问题，但毕竟它是一场重要的大变革。在一些人看来，它是“新政的一次改革探索”，是对“罗斯福幻想”的重塑，是对“美国之梦”的再造(John, D.C)。

正是由于这个原因，一年多来，美国各种平面和多媒体的舆论工具几乎都卷入起来，各种评论文章铺天盖地，有的网站给设立了评论专栏，有的专设了 BBS 版块，有的还设立了网上民意测验等。讨论的气氛如此之热烈和针锋相对，卷入的社会阶层如此之广泛，在许多美国人看来是空前的；舆论界支持私有化改革的声音较少地纠缠在“布什报告”三个模式方案的细枝末节上，更多地是“呼吁”改革的重要性和迫切性。

一、面对私有化改革的世界性潮流，是顺应潮流，还是甘愿落后？

世界各国社会保障制度所面临的基本问题是赡养率不断下降，预期寿命不断

提高,这是当前挑战各国现收现付社保制度、推动全球改革的两个基本动因。截止到2002年,拉美已有10个国家从DB转向DC制,完成了或正在进行私有化或部分私有化的改革,转型国家紧跟改革潮流,已有一多半国家建立了个人账户,从现收现付制转向完全积累或部分积累制:西欧改革进程令人刮目相看,近几年来,英国、意大利、德国甚至被认为福利慷慨度最高的瑞典也建立了“名义账户”,对传统制度进行了结构性的、比较彻底的改革。面对世界范围的改革浪潮,美国学界和舆论界的许多人认为,美国落后了,“美国人民应该向诸如英国和瑞典等国家的国民学习,这是赢得真正退休收入保障的最好办法”(Hamilton, J.)。美国近年来以“向欧洲学习”和“学习拉美经验”为类似标题的会议和文章越来越多。世界银行的一些经济学家说,“尽管面对问题的程度和性质不尽相同,但是在解决养老金危机方面美国有许多东西要向欧洲人目前的做法学习”,欧洲人的4条“关键经验”中的第一条就是:“延迟改革将会使政策选择的范围变得更狭窄”,“社会保障改革拖延的时间越长,对工人和退休人员来说,必要的选择就越困难,越痛苦”(Moffit, R. Peterson, P. Estelle James)。由此我们可以看出,拉美的某些经验、欧洲的最新发展、转型国家的大胆尝试,所有这些外部的改革环境和压力是“布什报告”出台并导致这场大辩论的直接原因之一。

二、建立个人账户是“筑巢一个投资的留窝鸡蛋”,还是权宜之计?

美国几年来关于社保改革争议的焦点已经越来越明朗化,学界和政界提出的建议大致有三:或是提高税收,或是减少给付,或“使一部分资金高速运转起来”。在“激进派”看来,只有第三个办法即“筑巢一个投资的留窝鸡蛋”或称“建立一个安全的退休留窝鸡蛋”才是根本的出路,不是像人们误解的那样它只是延长或推迟了社保基金的寿命而已的权宜之计。美国的社会保障历来被称为是一个“三条腿的板凳”,即除了社会保障以外还有公司退休计划和个人储蓄。但对后两条腿而言,公司计划的覆盖面不到美国就业人口的50%,美国家庭平均储蓄只有1000美元(John, D.C.)。《国民评论》载文说(Moore, Matt),建立个人账户可以为明天的退休者预筹一部分给付,将今天的储蓄与投资并用起来以避免这场灾难。一言以蔽之,近十年来,美国国内对私有化方案的探讨和争论吸引了绝大部分经济学家的绝大部分精力,理论上日趋激烈和成熟的争辩在实践上几乎成为呼之欲出的方案。

三、投资股票市场究竟是利大于弊、还是弊大于利?

股市投资风险问题吸引了舆论界相当的注意力,成为一个热门话题。半月刊《美国展望》说(McIntyre, R. S.),“让我们设想一下,如果全盘接受了布什的方案把所有社保基金全部投入到股市会是什么后果:1999年底,社保基金的余额为8930亿美元,赢余2340亿美元;可是到2002年8月中旬,加上利息收入总资产要减少41%.....”。《国民评论》载文说(Moore, Matt),德州一个民主党议员认为“在个人账户下,退休人员将被置于变化无常的股市上.....”,另一个议员感叹道,“经过这几个星期的股市,我认为个人退休账户是一个可怕的坏主意”。但也有人批评这两个议员说,股市行情虽然每天每年波动幅度都很大,但从长期来看,在过去的128年里,每35年为一个周期的年回报率为6.4%,即使在1921年之前的35年最差的周期里,年均回报率也在2.7%,就是说,长期投资是很划算的,甚至在熊市里也能保住账户。只要他的投资是多元化的,就可以幸免于难。还有人撰文说(Goyburu, A),关键是“长期”二字,因为从“标准普尔500”建立以来,每20年就肯定会有收益,即使在1929—38年大危机时,它还上升了1.1%。自“标准普尔500”1926年建立以来的75年里,有51年是收益大于损失,

年均收益率为 7%；如果以 30 年为一个周期的话，收益率从未跌过 4.4%。还有人载文说（Hamilton, J），股市下跌没有什么可怕的，尤其对养老金来说，它具有“风险控制”的特点，那就是要长期持有，再加上立法限制短线交易，这样就可以减少股市波动带来的损失，其收益会好于政府债券。

四、改革的任务是从这一代人开始，还是留给后代解决？

在“激进派”看来，改革的任务已经迫在眉睫。2002 年 8 月 12 日的华盛顿邮报载文指出（Kerry, B. and Rudman, W），如果国会现在通过一个《无所作为法案》（Do Nothing Act），那么，今天 30 岁的人将来退休时就将减少退休金 16%，今天 20 岁的人减少 29%，今天出生的人将减少 40%。但到 2041 年，社保税将要提高 40%。从这个意义上讲，“在大危机时，社会保障制度为美国人民提供了一个温暖的毛毯，但现在这个毛毯已经出现了许多洞洞，必须做些变革。布什总统提出的不是危险的计划，危险的是什么都不做和希望我们的子孙他们自己来解决这个问题”（Goyburu, A）。经济不景气的时候，对许多美国人来说，他们希望看到的是变革，尤其是年轻人，他们喜欢的是冒险，一年来各种各样的民意测验结果就是一个佐证⁸，11 月份中期选举“一党独大”的结果无疑更是一个先兆。

五、这场大辩论究竟是两党之争，还是学术之争？

毫无疑问，经济学界的辩论必然具有浓厚的政治背景：私有化支持者大多或是共和党人士，或是共和党的智库成员；反对派们则许多是民主党人士，或是他们的智库成员。当然也有一些经济学家声称无党派之见，不参加党派之争，但事实上他们必然属于某个学派营垒，并且界限分明。据《纽约时报》透露，“总统委员会”执行主任布拉豪斯（Blahous, C.P.）说，“戴—奥报告”“似乎是精心策划的，对包含个人账户的这三个模式的讨论存有偏见”（Stevenson, R. W.）。与学界情况差不多的是，在这场大辩论中，共和党基本上属于处于“守势”，布什总统对此一言不发；民主党处于攻势。与学界情况不太一样的是，两党之间的宣传攻势比学界激烈得多。

首先，两党都不承认自己搞的是“私有化”，而相互指责对方在搞“私有化”。在美国政治中，“私有化”显然是个很肮脏的词，2002 年 9 月的一篇文章就是以《论“私有化”这个词》（The P Word）为题，专门描述两党之间如何避免使用该词以避免引火烧身的“故事”。在这场大辩论中，民主党指责共和党推行社会保障“私有化”将会为“弱势群体”带来极大的伤害，而共和党则反唇相讥说，布什总统从未建议将社保基金投资于股市，而只是建议年轻工人将他们职业生涯中的一部分社保税用于投资，带头搞“私有化”的是民主党，因为早在克林顿执政后期就提出要将社保基金用于投资，并指名道姓地指出当时至少有 3 名民主党高官曾提出过此项建议，还说，“如果他们得逞了，现在的社保基金可就真的减少了”。近一年多来，共和党极力避免使用“私有化”这个词，在 2002 年 8 月众议院竞选委员会的一项备忘录里明确指出不能使用“P”这个词，因为它“在老年人中间引起了不良的反面作用”（National Review, 11.Nov. 2002）。

其次，社保制度改革历来是两党拉拢选民的重要砝码之一。在历史上，民主党就曾多次采取指责共和党企图“分裂和破坏社保制度”的办法赢得中期选举，例如，民主党在南卡州州长竞选中之所以击败共和党候选人撒福德（Sanford，

⁸ 例如，2002 年 9 月 20-22 日“今日美国”民意测验的结果是赞成私有化改革的 52%，反对的 43%。引自：[wysiwyg://16/http://www.usatoday.com/news/nation/0924-poll-page.htm](http://www.usatoday.com/news/nation/0924-poll-page.htm) 在 2002 年 11 月中期选举的前一周，盖洛普民意测验的结果是支持私有化改革的比率已从一个月前的 52% 上升到 57（引自“华盛顿时报”2002 年 11 月 21 日）。

M.), 被认为就是由于这个原因。舆论界还普遍认为, 共和党不可能把“ 布什报告” 的立法行动推迟到 2004 年以后, 因为他们会将社保改革作为大选的一个砝码; 但同时, 他们也知道安然事件以后对他们不利, 现在也不是马上将之列入日程的好时机。

最后, 两党围绕社会保障改革的话题在较长时期内, 至少在布什任期内将会继续争斗下去。美国社会保障制度诞生 75 年以来, 经过多次修订和补充, 但舆论界和学界一致认为, 如果这次“ 布什报告” 得以立法通过, 那将是最大的一次修订和改革。“ 布什报告” 最终能否成为立法行动, 能否得到国会的通过, 在未来的一、两年时间里肯定还有许多变数。不管其结果如何, 在经过这么多年学术界的辩论和 5 年来国会各种官方场合的讨论(近年来曾有多位议员提出类似的私有化提案) 之后, 私有化的建议方案现在毕竟正式地官方拿到桌面上来并公之于众供公众讨论, 这个结果本身就说明共和党已经取得了第一个胜利, 这个结果不仅对学界将产生重大的影响, 而且在较长时期内也必将继续成为两党争斗的一个重要内容。面对民主党的激烈抨击, 共和党在媒体上提出最多的问题是, 民主党到底拿出了什么具体的、可以替代的方案? 早在克林顿政府时提出的三项建议(提高税收、削减给付、通过投资不动产以获得较高的回报率) 虽然可供选择的政策范围有限, 但毕竟是提出来了!“ 如果现在民主党反对个人投资, 那么他们有义务告诉我们他们欲提高多少税和削减多少给付”(National Review, 11.Nov. 2002)。共和党提出的这个问题既是民主党的“ 软肋”, 也是对民主党最好的回应; 正是由于民主党对“ 布什报告” 批评有余, 建议不足, 所以, 关于社保改革的争斗在两党之间还要继续下去; 正是在这个意义上讲, 两党的争斗在客观上推动了私有化进程, 并将促使改革方案不断成为优化和妥协的产物。不管结果如何, 部分私有化也好, 完全积累制也罢, “ 布什报告” 的核心内容成为立法行动, 那是迟早的事情。

(全文完)