

此文载《世界经济与政治》2003年第5期

欧亚六国社会保障“名义账户”制利弊分析及其对中国的启示*

郑秉文

[内容提要] 在世界范围内的社会保障改革浪潮中，实行待遇确定型现收现付制的拉美和欧美国国家纷纷向缴费确定型积累制模式转型。但是在转型过程中他们无一不遇到一个难以克服的转型成本问题，即由谁来支付当前的退休一代。1995年以来，欧亚六国经过研究和探索，找到了一个较好过渡性办法：“名义账户”制。几年的实践证明，“名义账户”制基本上是成功的，它被称为是社会保障一个重要的制度创新，受到了发展中国家的广泛关注。本文是中文文献中首次对“名义账户”进行评介和研究的论文。本文对“名义账户”制的概念、定义、基本特征进行了论述，对其利弊进行了较为深入的分析，并指出了其在社会保障历史演进中的地位和作用，最后，对“名义账户”制在中国的适用性问题做了的探讨，认为，在解决当前运行中的“空账运转”即转型成本问题过程中，它至少是一个最优化的过渡办法，在对其经过适合中国特殊国情的7个方面的“适当变形”和重塑之后基本上是可行的。

[关键词] 社会保障 制度创新 名义账户制 空账运转

[作者简介] 郑秉文，中国社会科学院欧洲研究所副所长，教授，博士生导师（北京邮编：100732）

继1981年智利成为第一个从给付确定型的现收现付制模式（PAYGO DB）向强制性的缴费确定型的积累制模式（Funded DC，这里将funded称为“积累式”，也可被称为“基金式的”）转型的国家之后，从90年代开始在全世界范围内包括欧洲和拉美许多国家掀起了一个私有化改革的浪潮。但是，这些国家在改革的过程中无一不遇到一个现实而又严峻的困难，即转型成本问题：由谁来支付当前的退休者。

从1995年至今，这些国家在经过艰难地探索和大胆地尝试之后，终于找到了一个比较理想的出路，既完成了从现收现付制向积累制的平稳过渡，又基本上克服了转型成本的难题，他们不但顺利地完成了制度的转型过渡，而且，几年来的实际运行证明，社会保障这个崭新的模式具有较强的生命力，并很可能成为其他现收现付制国家转型的一个重要“替代模式”。

1995年正式诞生的这个全新模式就是“名义缴费确定型”（NDC）模式，我们将之简称为“名义账户”制。目前已有欧洲的瑞典、意大利、波兰、拉脱维亚和中亚的蒙古和吉尔吉斯斯坦等六个国家引入了这个新模式。

“名义账户”的概念定义及其基本特征

一、“名义账户”的概念定义

“名义缴费确定型”模式或称“名义账户”制，它既有某些“待遇确定型现收现付制”的特征，又有“缴费确定型积累制”的某些特征，所以，“名义账户”制既可被称为“缴费确定型的现收现付制”模式，也可以被认为是“待遇确定型现收现付制”的某种变型，从本质上讲，是现收现付制与积累制、待遇确定型与缴费确定型的混合模式，即 $DC+DB=NDC$ 。

1，从融资的方式来看，“名义账户”制是建立在现收现付制的基础之上，即社会缴费直接用于支付当前的退休者，但它又不同于传统的待遇确定型的现收现付制，因为在“名义

* 本文在成稿过程中，中国社会科学院的王延中研究员给予了中肯的评论并提出了宝贵的意见，这里特此鸣谢。

账户”制度下，每个工人建立的个人账户是“名义上”和“模拟的”积累制，而不是真正意义上即“资本化”的积累制，可以说是事实上的“非积累制”或称“非基金式”；这种“名义账户”制的账户系统仅仅是一种“记账”的管理方式，而不需实际存入资金。

2，从养老金给付的条件和规则来看，虽然个人账户中的资产是“名义”性质的，但退休金的给付标准原则上却是严格按“缴费确定型积累制”规则运行的，就是说，在退休领取养老金的时候个人账户中的“名义资产”即刻便被年金化了。一般来说，养老金给付的标准主要取决于记入个人账户缴费的积累、“名义资产”的投资增值、“名义资产”转成退休年金的计算公式、退休给付指数化的公式等，上述四个因素的合计便是养老金给付的总额（Fox, L. and Palmer, E. 2001）。

二、“名义账户”制的基本特点

虽然欧亚六国采用的“名义账户”制略有差异，但它们都有一些共同的重要特征：

1，**养老金给付指数化**。为保持与生活水平（工资增长率）或至少与通胀率同步，退休金给付一般来说都予以指数化，即它们都设有一些调整寿命预期的机制。例如，瑞典既考虑到了通胀也考虑到了经济增长率：如果经济增长率超过 1.6%，那么年度调整就会超过通胀率；如果经济增长率低于 1.6%，那么年度调整就会低于通胀率。意大利和拉脱维亚的指数化是与通胀挂钩的，而波兰也是与通胀挂钩，具体规定是，在实际工资增长率（通胀以后）变化 20%时与其挂钩（Disney, R.1999）。

2，**为特殊群体提供“名义缴费纪录”**。为“保护”某些“特殊社会群体”，其中五个国家为那些由于某种原因暂时离开劳动力市场而不能缴费的人设计了一种“名义记账”的功能，即在其个人账户中可以“记录”相应数额的“名义缴费”，例如，意大利规定，对于那些由于照看小孩而不能工作的母亲，照顾子女的最大年限为 6 年，即在子女六岁之前一直由政府代为“缴费”；在波兰，诸如失业、照看子女和看护残障者等均可获得个人账户中的政府缴费（Orenstein, M.2000, March）。

3，**记入到“名义账户”中的缴费比例差距较大**。在有些国家工薪税全部记录在个人账户里，而有些国家则仅纪录其中的一部分。瑞典的缴费是 18.5%，由雇主和雇员平均支付，其中记入到个人账户里竟高达 16%；波兰是 32.52%，但记入到名义账户的则只有 12.22%；意大利的工薪税是 32.8，其中雇主为 23.91%，雇员为 8.89，全部记入个人账户之中（Brugiavini, A., & Fornero, E.1998, December；Biggs, A.1999, July；Sundén, A. (2000, March)。

4，**新旧体制转型过渡的途径和衔接的措施各有千秋**。在转型过程中，欧亚六国都面临着“新人”、“中人”和“老人”在转型过程中的“地位”和“待遇”问题，能否处理好这“三种人”之间的关系是涉及到转型成功与否的关键问题。拉脱维亚是将传统体制下的各种因素换算成“名义记录”以后加进个人账户之中；蒙古的办法是 1960 年以前出生的人留在传统体制里不动。波兰对不同年龄段的人采取了不同的办法，例如，1968 年以后出生的人必须加入到新的“名义账户”制度之中，1949-68 年出生的人有权利选择或是进入新计划，或是二者兼而有之，1949 年以前出生的人必须留在传统体制内。意大利规定，只有 1996 年以后进入劳动力市场的人才能加入到“名义账户”制度中，在传统体制工作 18 年以上者则必须留在旧体制之中，而介于上述二者之间年龄段的人拥有选择加入“名义账户”计划的权利（Fox, L.& Palmer, E.1999 September；Brugiavini, A.1997, September；Chlon, A., & Gora, M., & Rutkowski, M.1999, August）。

5，**根据具体国情为“名义账户”设定其它一些附加的功能，即可以为适应政策制定者的需要而予以适当的变形**。例如，波兰除了进入“名义账户”的 12.22%以外，还专门设计了一个强制性的“个人积累账户”，并将 7.3%缴入“个人积累账户”之中，而意大利、拉脱维亚和吉尔吉斯斯坦则没有强制性的个人积累账户；在蒙古的“名义账户”中，计划在 2003 年开始逐渐加入“积累的因素”，起点是工薪税的 3%，到 2020 年逐渐增加到 7.5%（Orenstein,

M.2000, March); 意大利虽然没有另外设定一个强制性的“个人积累账户”,但却采取了一定的税收政策鼓励自愿建立“个人积累账户”(Hamman, J. A.1997);瑞典设有自愿性的个人账户;波兰和拉脱维亚计划在不久的将来加上“个人积累账户”,将之作为第三支柱。除了意大利之外,其它国家均设立了“最低养老金”制度,其资金均来自政府的一般税收,此项制度设计的目的是为了能够确保那些工资很低、没有达到缴费年限的工人可以获得一个最基本的养老金给付。吉尔吉斯斯坦没有设立“最低养老金”,但1997年设立了“基础养老金”,它的标准是统一的,与最低工资配套,大约是平均工资的29%,男性60岁、女性55岁均可获得(James, E.1998, June 4)。

三、“名义账户”制的优点

由于“名义账户”制是一件新生事物,就目前来看,在“名义账户”制的设计和运行中,有些问题可能还未显现出来,有些则可能是暂时的;其中出现的一些问题对缴费确定型来讲可能是优点,但对待遇确定型来讲却很可能是缺点。总的来说,欧亚六国“名义账户”制的改革是比较成功的(Fox, L. and Palmer, E.2001)。

1, 在一定时期内它可以适应外部社会经济形势的变化。“名义账户”制的模式对外部经济社会形势的变化具有较强的适应性,尤其对工资水平的变化。对人口老龄化来说,它也具有一些优势,包括对“名义资产”进行年金化设计等;此外,对劳动力规模的波动也具有较强的适应性,例如,拉脱维亚和波兰的“名义账户”制对未来缴费工人数量减少的情况具有自动调节其养老金给付水平的功能(Fox, L. & Palmer, E.1999 September)。

2, 在短期内,为预防出现收支不平衡的情况,欧亚六国的“名义账户”制度几乎都预设了一些自动调节的功能。例如,瑞典设立了一个储备基金,其中包括在紧急时可以变现的资产,还设计了一个特殊的“中断”功能,当赤字超过一定的水平时可以自动启动;波兰在2002-08年之间每年从工薪税中提取1个百分点用于建立一个应付紧急情况的特殊储备基金。每个国家设计的储备基金情况不太一样,应对紧急情况的机制也不尽相同,但它们都为随时请议会介入而留下了空间(James, E. & Brooks, S.2001)。

3, 与待遇确定型的现收现付制相比较,“名义账户”制更具有透明度。账户持有者可以随时查看他的账户,可以随时掌握和了解其缴费指数化的情况,不易受到经办机构的欺诈和管理不善带来的风险的影响。例如在拉脱维亚,当政府发布寿命预期退休金计算公式的时候,每个人都十分清楚自己未来的年金情况。这种透明度还表现在工人对自己退休计划的预期上。例如,对于那些即将退休的人来说,他可以自己计算“名义资产”的状况以决定是提前还是推迟退休的时间(Fox, L. & Palmer, E.1999 September)。

4, 加强了保险缴费与未来给付之间的联系,以较高的透明度重塑和强化了劳动的激励机制。从缴费者主观上讲,“名义账户”制下的缴费很直观地被看作是一种“储蓄”,或是一种“真正”的缴费,或是一种推迟的“回馈”,而不是一种与自己切身利益没有直接关系的税收;这样,通过将缴费与给付联系起来的办法在公共养老保障制度中再现了“保险”的因素,在现存的社会保障制度框架之内扩大了福利增量,使当前的现收现付制的融资方式更具有可持续性。从客观上讲,名义账户中的缴费余额一目了然,易于计算,直接与其未来的收益挂起钩来,对工人继续留在劳动力市场上具有一定的促进作用。意大利改革以后,新的养老金给付水平对那些原本想62岁退休而现在则决定65岁退休的人来说每年增加了6%;它还直接地影响了年老工人的退休决策,例如决定57岁退休的人数下降了15%(Hamman, J. A.1997)。瑞典人62岁退休时获取的给付的工资替代率是46%,如果65岁退休就是62.60%,如果68岁退休就可以达到82%。留在劳动力市场上的人数达到一定程度时势必会自动减少退休金的支付压力,降低了赡养率,扩大了资金来源,不但可以成为导致公共养老保险财政平衡的潜力,而且,激励机制的重塑获得了只有单纯的“参量改革”(如推迟退休年龄、或单一地提高缴费标准、或降低养老金标准)等立法措施才能达到的效果,从而达到了事半功

倍的目的 (Normann, G., & Mitchell, D. 2000, June 29)。

5, 它为工人提供了一个更为灵活的退休选择。由于最终的退休金给付标准是根据工龄计算的,所以,那些愿意接受较低退休金而换取提前退休的工人,或那些愿意获取未来较多退休金而继续留在劳动力市场上的人都拥有了合法的选择权,而没有任何附加条件或“惩罚”。对于那些愿意提前退休的人来说,他选择的显然是未来较低的工资替代率。

6, 与待遇确定型的现收现付制相比较,它具有较强的抵抗政治风险的能力。年金指数化事实上是个政治性很强的问题,政策制定者可以对年金化的维度进行选择。由于“名义账户”制再分配的功能较弱,所以一般来说应设立一个最低退休金的计划予以补充,而最低退休金的慷慨程度是易受政治风险影响的。此外,由于“名义账户”制是与工资挂钩指数化的,而不是与资本市场挂钩,所以,一般来说它的养老金给付不易产生较大的变化,从这个意义上讲,与待遇确定型的现收现付制相比,“名义账户”制不易受到过度承诺的政治风险的影响 (Palmer, Edward, 2002)。

7, 很适合资本市场不发达的国家。在一些转型国家和发展中国家,资本市场不发达,金融机构不成熟,那么,引入“名义账户”制就很适应这种特殊的国情,就是说,“名义账户”制在资本市场和金融机构成熟起来之前就可以很快地运转起来,同时它又可以反过来刺激资本市场的发展(Williamson, John B. Sept 6,2002)。

8, 基本上可以解决转型成本的风险问题。在从现收现付制想积累制过渡的过程中,由于旧制度的隐性债务必须要偿还,所以存在着“制度性资金不足”的经济风险,并且这种经济上的转型成本很可观,甚至要持续几代人。“名义账户”制可以有助于削减转型成本所造成的政治风险和社会风险的影响,即它可以使其转型成本得以分散化——使之分散到和“消化”到一个年龄跨度很宽的时段里。所谓政治风险主要是指不能兑现未来收益的承诺;所谓社会风险主要是指无力及时调整适应人口变化的政策。这正是目前一些国家已经或正在采用“名义账户”制的根本原因。

“名义账户”制的局限性及其历史地位

一、“名义账户”制的局限性

虽然“名义账户”制具有较多的优势,但是与现收现付制和积累制相比却有一些明显的局限性,对此应该有个清醒的认识,以尽量避免在转型过程中出现失误。

1, 再分配作用比较弱。与现收现付制度相比,由于“名义账户”制再分配的作用比较弱,所以如果没有“最低退休金计划”作为保障,从现收现付制向“名义账户”制转型就会在退休者之间造成较大的收入不公现象。欧亚六国的实践证明,A,“名义账户”制的这个局限性导致这样一个现象,即在比较富裕的工人中比较容易推行“名义账户”制,而在较贫穷的工人中则难度比较大。B,如果没有“最低退休金保障”这个机制,有些工人的境遇与现收现付制相比就会变得很糟,对他们来说,就不如不改革了,因为现收现付制对他们更有利。C,对于40年工龄以上的工人来说,“名义账户”制可以提供一个好的收入替代率(例如税后50%左右)。但对于农业工人、妇女、非正规经济部门的工人来说,他们的替代率很可能不到40%(Williamson, John B. Sept 6,2002)。

2, 对国民储蓄不能做出贡献。与缴费确定型的积累制相比,“名义账户”制账户中的资产显然不是“资本资产”,而是“名义资产”,所以,它不会对国民储蓄率做出任何贡献。相反,瑞典的研究说明,“名义账户”制对储蓄率具有一定的负效应。一方面,“名义账户”制不能对经济具有刺激的作用,而另一方面,对许多国家来说,经济增长率则是一件很重要的事情,这样,“名义账户”制就不能像缴费确定型的制度那样对发展资本市场具有较大的直接推动作用(Palmer, Edward, 2002)。

3, 对一些“弱势群体”不利。A, 对妇女不利。一般来说, 由于照看子女老人家务等原因, 工资本来就较低的妇女的职业生涯记录不太连贯, 其年金化的预期给付不会很高; 另一方面, 与男性相比, 妇女的职业生涯比较短, 而平均寿命比较长, 这就等于对妇女实行了一种带有“惩罚”性质的机制, 迫使她们希望在劳动力市场上滞留的时间长一些。在拉脱维亚, “名义账户”下 55 岁退休的妇女平均获得的退休金要低 25%(Fox, L.& Palmer, E.1999 September)。在波兰, 提前退休的妇女所获得的退休金要比 60 岁退休减少 50%。B, 对鳏寡老人不利(Chlon, A., & Gora, M., & Rutkowski, M. 1999, August)。例如, 拉脱维亚取消了对所有配偶幸存者的给付, 而拉脱维亚的妇女平均寿命比男性长 8 年(Fox, L.& Palmer, E.1999 September)。

4, 关于短期内财政自动平衡问题。所谓“自动财政稳定”是指在不经常运用立法干预的前提下养老金计划调整财政风险的能力。之所以强调“不经常运用立法干预”, 是因为立法干预会导致出现诸多方面的问题¹。在“自动财政稳定”这个定义中, 还有必要将“短期财政平衡”与“长期财政稳定”区别开来。“短期财政平衡”是指避免导致资产减少(部分积累制)和陷入债务危机的各种措施; “长期财政稳定”是指在一段时期内甚至在几十年内允许资产和债务存在着, 但在经过一定的财政冲击以后即可马上恢复平衡, 进入正常状态。

通过某种自动的规则来获取财政的稳定性需要一定的社会成本, 例如, 混合使用个别参数的办法与整体全面调节的办法都可以被认为是成本: 就某一个阶段财政失衡来说, 可以将几项个别的调节措施予以混合使用, 例如缴费率、退休年龄、替代率等, 其代价是养老金领取者承担了较大的风险。实现短期内自动财政平衡的调节措施也是需要社会成本的, 例如以牺牲未来几代人再分配的机会为代价, 或者还可以通过提高和降低公共债务等财政手段来获取这些机会。

短期内自动财政平衡是一个非常合意的目标。但是, 由于“名义账户”制在本质上实行的是 DB 型的现收现付制, “终生年金”一直支付到退休者死亡, 死亡率预期与实际死亡率之间的差别是短期财政平衡这个目标只能存在于不现实的稳定状态之中的一个重要因素。于是, “名义账户”制就像传统的 DB 型现收现付制一样, 需要其它的财政调节措施予以配合, 例如, 政府担保、不间断地立法以制定一些强制性的措施(例如即使建立一个储备基金也需要不间断地干预)。从融资与给付上讲由于 DB 制很难实现短期的自动财政平衡, 所以 DB 制要求国家作为担保人承担一定的风险; 而 DC 制从理论上讲则具有短期自动财政稳定的功能, 所以基本上不需要有担保人予以担保。

二、“名义账户”制的历史地位

纵观欧亚六国的改革, 有理由认为, 在世界社会保障的历史进程中, “名义账户”制的历史地位具有如下一些本质特点:

首先, 之所以说“名义账户”制是现收现付制与积累制、待遇确定型与缴费确定型的混合物, 是因为在退休之后, 这种名义上的积累即刻就以精算的方法转变成真正的年金。由此看来, 从本质上讲, “名义账户”制也可以被认定为是对现收现付制的一种改良。

其次, 欧亚六国的这种“改良”趋势与英国等国家建立个人账户的福利改革取向形成了一股私有化改革的潮流, 这个潮流与传统的福利国家理念出现了很大的距离, 所以, 从这个意义上讲, “名义账户”制的出现和当代世界福利改革的总体取向在很大程度上是对传统福利国家范式的一种背叛。

再其次, 这种“名义账户”的混合模式可以被看作是一个“隐形的日程表”。这是因为,

¹ 一般认为, 立法干预可以造成政治上的负面影响: 第一, 参数调整很可能会触动一些人的利益, 例如增加参保人的经济风险等。第二, 参数调整的结果很可能对未来几代人产生不利的影响, 而这几代人却不能参加投票。第三, 政治家很可能采取提高养老金给付的承诺的办法来拉拢选民, 而不顾养老金制度的可持续性发展问题。

第一，由于所有的缴费被用于支付当前的退休者，所以，无论在财政上还是在政治上，它对当前这种现收现付制具有一种“收缩”的作用；第二，可以将之看成是一个过渡性的阶段目标，而不是养老保障改革的最终目标，在这个过渡过程中，人们可以逐步地继续向其最终的制度目标前进；第三，“名义账户”的最终目标可以是“演变”成为“真正积累式的”个人退休储蓄账户，像智利和英国那样，就是说，这个账户是作为社会保障制度总体设计框架中的一个重要组成部分。

最后，由于“名义账户”制可以解决转型成本问题，从而使转型成本不再构成对待遇确定型的现收现付制进行改造的一个障碍，所以，“名义账户”制是将社会保障制度从“待遇确定型”转向“缴费确定型”的、较为缓和的、很现实的一个转型途径，是可以克服转型成本、融入世界范围的社会保障改革浪潮的一个捷径。

“名义账户”制对中国的适用性问题

很显然，“名义账户”制对诸如智利、墨西哥、香港或英国等这些已经走上大规模私有化改革道路的国家来说是没有任何吸引力的，因为这些国家缴费确定型的积累模式已经占据了统治地位，其运行效果基本上是成功的；对诸如美国等社保收支情况较好、现收现付制很成熟、正欲进行私有化或半私有化改革的国家来说也没有太大的吸引力，因为它们可以通过不太激烈地一揽子改革方案予以解决，且，对它们来说，向“名义账户”制转型与进行“真正”积累制的改革（私有化和半私有化的）相比较，前者带来的政治代价并不比后者更小（James, E. & Brooks, S. 2001）。

比较一致地看法是，“名义账户”模式对经济转型国家更具有吸引力，据悉，捷克和俄国等转型国家正在积极探索其可行性问题，有经济学家预测说，在未来的几十年里，它很有可能会使目前缴费确定型的积累模式的吸引力大打折扣，逐渐使人们对其热情降下来，甚至会成为其替代模式，在前计划经济国家尤其在那些腐败现象比较严重甚至导致收入与支出逆向结果的发展中国家很快会流行和效仿起来，在贫穷国家中得到普遍认可的可能性也会高于那些富裕的国家（Williamson, John B. Sept 6, 2002）。欧盟委员会对不但高度地评价了欧洲四国的这个制度创新，而且对“名义账户”制十分青睐，甚至为欧洲国家设计了向其过渡的三个方案（郑秉文 a）。

对我国来说，权衡得失，从几个大的方面来看“名义账户”制是利大于弊的：

1，可以较好地解决转型成本问题即“空账运转”问题。由于“名义账户”制从本质上讲提供了一个事实上不必对其个人账户“做实”的“模拟运行”模式，所以它可以解决我国几年来一直令人困扰的“空账”难题；从长期来看，可以使之成为最终向“做实账户”的“半积累制”甚至向完全积累制过渡的一个途径，即在这个过渡期中，转型成本得以分散化（分布在各代人之中）。正是从这个意义上讲，经过几年来尤其是近一年来“筹备资金”的实践（如减持国有股等），“名义账户”制恐怕是解决“转型成本”问题的比较现实的一个出路。

事实上，世界银行和西方的一些西方经济学家已经将目前中国“空账运转”的实际情况称之为是“一种新型的待遇确定型加上名义账户的现收现付制”，或“准名义账户”制²。

² 世界银行的 L·福克丝（Fox）女士和瑞典国家保险董事会研究与评估部的主任、转型国家社会保障制度的专家 E·帕尔莫（Palmer）教授撰文说，“1997 年 8 月，中国开始建立国家统一制度框架……是在用一种新型的待遇确定型加上名义账户的现收现付制的模式替代现行的条块制。待遇确定型的给付是均一费率，相当于全省平均工资的 20%（称作基本待遇）。在这种均一费率的给付之上是一种准名义账户制的给付。该制度并不是完全的名义账户制，因为其待遇没有与寿命预期挂起钩来。事实上，这种方法给所有年龄的人假设了 10 年的寿命预期，结果是：一，可能不稳定；二，鼓励提前退休。国家为那些工作十五年以上（包括十五年）的人制定了过渡性安排，因为与政府应该沿用的旧 DB 制相比较，新的给付没那么慷慨（主要

2, 从短期来看,“名义账户”制是目前可以看得到的一个“最优化”的融资制度安排。对于政府财政来说,与“待遇确定型”相比,由于“名义账户”制将一部分风险(人口变化或经济波动)从政府身上转移到了个人身上,所以,虽然“名义账户”制承担风险的能力小于“缴费确定型的积累制”模式,但却大于传统的“待遇确定型的现收现付制”模式;这样,不但解决了隐性债务问题,而且,在“名义账户”制度下存在着许多削减养老金给付的途径(尤其是在通货膨胀的时期)。从这个意义上讲,“名义账户”制可以稳定相当长一段历史时期。

3, 为调整替代率提供了机会。从社会保障总体制度架构上来看,在可预见的未来,世界上最流行、最有传播力、最理性的制度模式无疑就是基于三支柱或四支柱的混合模式。根据欧亚六国的实践和经验,作为第一支柱的“名义账户”,其替代率一般都不是很高;降低替代率已经成为一个世界性潮流,否则就不能为其它几个支柱让出空间(Fox, L. and Palmer, E. 2001);而实施“名义账户”制是削减养老金给付标准即降低替代率的一个社会震动最小、政治上最具可行性的途径和机会。尽管我国的工资水平总体上比较低,恩格尔系数比较高,缴费基数不实,缴费工资普遍低于统计工资,统计工资低于实发工资,但“事实上”的“收入替代率”恐怕是世界上最高的,一般认为在80%左右,在个别地区甚至高达100-130%³;因此,即使为了将来的三支柱或四支柱的混合模式架构预留出一定的“空间”这个目标,也应该把替代率降下来。

4, 从资本市场的现状来看,“名义账户”制是一个比较适合目前中国国情的过渡性制度安排。尽管现收现付制向积累制过渡的私有化改革正如火如荼,卷入了欧美20多个国家,但是,实行积累制的一个重要前提是需要一个比较发达的资本市场;欧美发达国家资本市场的发育过程已有200年的历史,相比之下,我国社会保障制度改革历史只有20多年的时间,资本市场只是一个10多岁的“娃娃”;如此“幼稚”的资本市场是不能承受得起积累制的巨大市场要求的,否则,不但社保基金和社保制度有可能毁于一旦,而且巨大的潜在金融风险将具有摧毁整个国民经济的危险性。传统改革思维定式使人们往往一讲到“社保”就会马上想到“缺钱”;资本市场作为一个制度安排,其发育成长成熟是需要时间的,而“时间”这个参量是任何人为因素都不能替代的,所以,从这个意义上讲,“制度”远比“资金”更为重要,与其说我们“缺钱”,不如说我们缺的是“制度”,或说缺的是“时间”,或我们等待的是“时间”;在这个“制度”发育起来之前,在这个“时间”到来之前,“社保基金谨慎入市”应该“警钟长鸣”。由此,在这样一个“制度安排”的现状下,积累制和部分积累制的适应性对我国来说是很有局限的,而“名义账户”制相比较而言则不需要一个很成熟的全国范围的资本市场和很完善的金融制度结构及相关法规制度,因此,将“理论上”是半积累制、而事实上“空账运转”的现收现付制直接转型为“名义缴费确定型”即“名义账户”制,是一个顺理成章、成本最小化、效用最大化、制度最优化的捷径,既适应目前资本市场的现状,又兼顾到向未来的积累制过渡预留了发展的“空间”;待资本市场成熟之时,“名义”二字便可以“实账”二字替代之。

至于“名义账户”制这个过渡性制度安排到底需要多少时间的问题,这确实是一个不确定性。三个支柱的养老基金在起始阶段无疑将以持有国家债券为主,第一支柱为中央集中管理模式⁴,第二支柱(企业补充保险)为分散化管理模式(例如以地方政府为主),第三

是看盈利情况)。”Fox, Louise and Palmer, Edward(2001), *New Approaches to Multipillar Pension Systems: What in the World Is Going On?* Chpt 3, In eds. by Holzmann, Robert, and Joseph Stiglitz, *New Ideas About Old Age Security—Toward Sustainable Pension Systems in the 21st Century*, the World Bank, Washington DC. pp.109-110.

³ 参见晓波:《社会保障 路在何方——关于改革和完善我国社会保障制度的对话》(对话人:郑功成、郑秉文、闫新生、王宗凡),载于《人民论坛》,2001年第八期(总第113期),第23页。

⁴ 关于第一支柱管理模式的细节,甚至可以参考美国“两支柱的混合模式”,请参见郑秉文的另外几篇文章:《围绕美国社会保障“私有化”的争论》,载于《国际经济评论》,2003年第一期;《美国社保改革:迈

支柱（商业保险）为完全市场化运作模式；随着时间的推移和金融制度的不断成熟，国家债券的持有比例将逐渐减少，第二支柱的管理权限也可以逐渐下移，最后将逐渐让位于市场化管理；三个支柱养老金对市场的逐渐介入和资本市场的逐渐发育互为前提，互为渗透，互动互利，水到渠成；这样，既最大限度地降低了养老基金的风险（其代价是较低的回报率——与资本市场的回报率相比），又对我国资本市场的发育起到了间接的促进作用（其代价表面上看似乎“推后”了资本市场的成长——与“匆忙入市”相比，后者很可能会带来不可挽回的更大的经济代价，那才是真正地欲速不达）。

5，为适应人口、就业等具体而特殊的中国国情，应该为“名义账户”制专门设计一些附加功能，使之稍微变形。如前所述，“名义账户”制最大的特征之一是它具有较大的灵活性和可塑性，欧亚六国的实践充分地说明，他们最大限度地发挥了“名义账户”这一优势，所以，“名义账户”制在欧亚六国各有千秋，特点各异。在许多方面，我国的具体国情与欧亚六国相比，差距巨大；“名义账户”制的某些特征对他们来说可能是优点，而对我国来说则很可能是缺点。例如，“名义账户”制具有较好的透明度，对继续留在劳动力市场上具有正面地激励作用；这个特点，对劳动力短缺的国家是个优点，但对就业结构特殊、就业压力异常巨大的我国来说，则需要额外设计某种功能使之兼而顾之，比如说，对于超过法定退休年龄或由于某种原因“正式”退出劳动力市场（如“内退”、“买断工龄”、“居家”等已经领取一份退休金或“薪金”）的人员来说，规定其再就业之后的工资中所缴纳的保险费比例要乘以一个大于“1”的系数（比如说是“2”），等等。再例如，由于出生率比较低等原因，欧亚六国的“名义账户”中都为其设计了“名义纪录”的功能，政府从一般税收中转移支付，以增加转移支付的再分配因素，“保护”那些由于照看子女而暂时离开劳动力市场的妇女；而在我国则可以为之设计一些“方向相反”的功能，例如，为保持“缴费纪录”，可以采取一定的税收优惠的办法鼓励那些暂时离开劳动力市场的人继续缴费以“购买”那些“缴费纪录”，甚至可以根据农村和城镇不同的出生率设计出不同的规则。总而言之，具有中国特色的“名义账户”制的一些具体细节可以针对我国的特殊国情专门地予以研究设计。

6，将第二支柱作为第一支柱“名义账户”制不可分割的一部分纳入到总体设计之中。欧亚六国的一条重要经验是，在设计第一支柱“名义账户”制度的同时，将第二支柱即企业补充保险一揽子予以考虑进来。由于第一支柱的替代率降了下来等诸多原因，第二支柱必须作为我国养老保险的一个不可或缺的重要部分纳入其中，给予高度的重视，并以立法的形式予以固定下来。这既是促进发育资本市场的潜在客观需要，又是规范现代企业管理、加入WTO与国际接轨的必然趋势；既是减轻第一支柱中央财政负担的一个重要措施，又是稳定社会、加强工人阶级主人翁责任感、建设“公民社会”的一个长治久安的重要措施。总而言之，对目前我国企业补充保险制度进行彻底地改造，已经迫在眉睫；没有企业补充保险、不重视企业补充保险、将之置于可有可无的境地或将在观念上排斥在社会保障整体配套设计框架之外的任何作为都是对“社会保障制度”的一种狭隘的错误理解甚至是一种偏见，这种“社会保障制度”既是不完整的，又是与世界改革潮流相悖的；既是对社会资源的一种浪费，又是作茧自缚。从工资替代率上讲，第一支柱的给付空间越来越让位于第二支柱，企业补充保险的替代率比重越来越大；从缴费比例的发展趋势上讲，对第二支柱的缴费所占的比重越来越大；从资本市场养老金的构成来看，第二支柱养老金的比例始终占绝对的统治地位（在实行现收现付制的国家中，第一支柱持有的主要是国家债券）；从社会保险的改革趋势上讲，第一支柱所模仿的越来越多的是第二支柱“企业养老计划”的特征即私人保险市场的一些特征；概而言之，在工资替代率、社会保险的管理特征、资本市场的构成等诸多方面，社会保险与企业补充保险越来越呈现出相互依存、相互交融的趋势（郑秉文 b）。

向股票市场的一跃》，载于《改革》，2003年第二期；“W的办法”——华尔街与福利》，载于《读书》，2003年第三期。

从我国目前国有企业和“三资”的现状、劳动力市场的特点、资本市场的限制等具体国情出发,尤其是根据欧亚六国的经验,建立第二支柱的基本原则应该大致是:建立个人账户(每个人有两套账户系统)完全积累型的、DC制的、强制性的、地方公共管理的(至少在起始阶段)多层次的(指允许并鼓励设立行业性的补充保险基金,条条与块块共存)缴费者参与管理监督的(从工会参与的意义讲)就业关联型的、非年金化的(在资本市场成熟之前)税收激励型的,等特征;而不能或不应该是完全DB制的、半积累型的、自愿性的、私人管理的(指完全市场化即由完全基金管理公司托管)单一层次的(指禁止设立行业性的)年金化的(既允许是一次性给付的)⁵、非税收“交易”性质的(指完全行政命令型的),等等。

7, 财政风险的“预调机制”问题。如前所述,既然“名义账户”制是DB制DC制的混合制度,在融资上具有现收现付制的特点,那么,DB制所决定的收入与支出的性质所可能造成的财政稳定性就存在着潜在的风险。对此我国可以借鉴欧亚六国设置“储备基金”的办法预筹一部分资金以备事先调节,但根据具体国情不宜额外再设置一个“最低养老金”制度;也可以同时采取从个人“名义账户”的缴费中抽取若干百分点的办法,专门建立或部分资助一个“储备基金”,但比例不宜过高。

主要参考文献

郑秉文 a:《欧盟国家社会养老的制度选择及其前景——兼论“名义账户”制对欧盟的适用性》。《欧洲研究》,2003年第2期。

郑秉文 b:《养老保险“名义账户”制的制度渊源与理论基础》,《经济研究》,2003年第4期。

Biggs, A. (1999, July). *Poland Moves Toward Pension Freedom*. Cato Institute. <http://www.cato.org/dailys/07-15-99.html>

Brugiavini, A., & Fornero, E. (1998, December). *A Pension System in Transition: the Case of Italy*. [Copy of paper provided by email: a-brugiavini@nwu.edu]

Brugiavini, A. (1997, September). *Social Security and Retirement in Italy*. Working Paper of NBER No. 6155.

Chlon, A., & Gora, M., & Rutkowski, M. (1999, August). *Shaping Pension Reform in Poland: Security Through Diversity*. Social Protection Discussion Paper Series No. 9923. Washington DC: The World Bank.

Disney, R. (1999). *Notional Accounts as a Pension Reform Strategy: An Evaluation*. Social Protection Discussion Paper Series No. 9928. Washington DC: The World Bank.

Fox, L. & Palmer, E. (1999 September). *Latvian Pension Reform*. Washington, D.C World Bank. Social Protection Discussion Paper No. 9922.

⁵ 关于我国企业补充保险的年金化问题、企业补充保险问题或建立真正意义上的“企业年金”问题,将另文专门讨论。

Fox, L. and Palmer, E.(2001), *New Approaches to Multipillar Pension Systems: What in the World Is Going On?* Chpt 3, In eds. by Holzmann, Robert, and Joseph Stiglitz, *New Ideas About Old Age Security—Toward Sustainable Pension Systems in the 21st Century*, the World Bank, Washington DC.pp.90-132.

Hamman, J. A. (1997). *The Reform of the Pension System in Italy*. Working Paper of the International Monetary Fund. WP/97/18; JEL Classification Numers:H55.

James, E. (1998, June 4). *Social Security Reform in Other Nations*. The Heritage Foundation Lecture, No.618. Washington, D.C.

James, E. & Brooks, S., (2001) *The Political Economy of Pension Reform*. In eds. by Holzmann, Robert, and Joseph Stiglitz, *New Ideas About Old Age Security—Toward Sustainable Pension Systems in the 21st Century*, the World Bank, Washington DC.pp.133-170.

Normann, G., & Mitchell, D. (2000, June 29). *Pension Reform in Sweden: Lessons for American Policymakers*. The Heritage Foundation, No.1381. [getfile.cfm&PageID=13248](#) Washington, D.C.

Palmer, Edward (2002),*Swedish Pension Reform: How Did It Evolve, and What Does It Mean for the Future?* Chtp.6.In Feldstein,M & Siebert, H.eds.*Social Security Pension Reform in Europe*, the University of Chicago Press, pp.178-180.

Orenstein, M. (2000, March). *How Politics and Institutions Affect Pension Reform in Three Postcommunist Countries*. World Bank Policy Research Paper WPS 2310.

Sundén, A. (2000, March). *How Will Sweden's New Pension System Work?* Center for Retirement Research at Boston College, Issue in Brief No.3. Chestnut Hill, MA.

Williamson, John B. (Sept 6,2002), *The Pros and Cans of Notional Defined Contribution Schemes*, provided by Williamson in Boston College, USA.