

此稿发表在《欧洲研究》2003年第2期

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

郑秉文 中国社会科学院欧洲研究所研究员、副所长、博士生导师

内容提要：面临全球老龄化，欧盟国家社会保障的两个共同特征即现收现付制的融资方式和 DB 型给付方式是导致其陷入财政困境的主要制度性原因；除财政不可持续性以外，欧盟还有一个独特的地区性困难即一体化过程中要求养老制度具有便携性以适应劳动力自由流动的客观要求。DC 型积累制虽然可以解决欧盟的“双重问题”，但巨大的转型成本却使之成为不可能；这样，DB 制与 DC 制相结合的混合型制度就成为学界讨论的焦点，在可供选择的两种混合型制度中，欧洲四国几年前采用的“名义账户”是一个制度创新，基本上可以解决“双重问题”。本文从规范和实证两个方面分析了“名义账户”制对欧盟国家的适用性问题，逐一介绍和研究了欧盟委员会推荐的向“名义账户”制过渡的三个方案，探讨了欧盟国家引入“名义账户”制之后的前途，认为这是一个潜在的过渡性替代方案，同时也分析了在转型过程中可能出现的问题和解决的办法等。

关键词： 欧盟 社会保障 养老保险 名义账户 制度选择

欧盟国家养老制度的现状：基本特征与“双重问题”

虽然欧盟国家的养老制度千差万别，但它们却有两个基本的共同特征：第一是现收现付制基础上的税收方式，即融资方式一般来说是以工薪税（或强制性缴费）的形式；第二，给付标准的计算基础一般来说是参照个人工作年限和职业生涯内个人收入的平均水平。欧盟各国养老制度这两个最基本的共性说明它们属于典型的“待遇确定型”（下简称 DB）给付方式。

这两个最基本的共性是目前导致大部分欧盟成员国和候选国养老制度几乎都面临财政可持续性危机的主要制度性原因。从欧盟国家内部讲，导致其 DB 型现收现付制陷入财政危机的间接原因是“人口逆向发展趋势”，其具体表现是低出生率和高寿命预期。20 年以前，人们还普遍认为，“人口逆向发展趋势”仅仅是一个战后婴儿潮即将退休引起的暂时现象，但现在人们已经逐渐取得这样的共识：低出生率和高寿命预期是导致赡养率在 2040 年之前不断提高的主要因素；欧盟人口再生产的最低比率应是 2.1‰，而早在 70 年代末就已经下降到了 1.7‰，并始终徘徊在这个水平；从寿命预期来看，在 2000-2050 年之间它还将大幅度提高¹。

“人口逆向发展趋势”所表现的低出生率和高寿命预期这两个社会现象为欧盟各国带来了两个经济难题：一是支撑未来养老金给付的工薪税必须大幅上调；二是赡养率的不断提高。这两个经济难题成为欧盟国家养老制度收不抵支、债台高筑的直接原因。面对财政危机，如果对传统的 DB 型现收现付制进行地单项“微调”，可供选择的措施无非是提高工薪税、降低养老金给付标准、延长退休年龄，等等。对这些“参量式”修修补补的措施无论是单项使用还是交叉组合，都无疑会牵涉到千家万户的切身利益，福利水平的如此“大幅度收缩”将很有可能导致社会不稳定，具有相当的政治风险。据美国著名经济学家费尔德斯坦

¹ Heikki Oksanen (July 2002), p.6.

(Feldstein, M.) 对欧洲的研究², 如果欧洲国家要想维持目前的给付水平, 工薪税至少要提高 50% 以上, 并且如此之高的养老金成本最终要转嫁到公共医疗保健等其它福利项目成本和其它附加税率上, 从而遭致相关利益集团的强烈反弹。法国等一些成员国改革的夭折就是明证。

由此看来, “参量式”改革既很难解决欧盟国家长期的财政困难, 近期内在政治上又存在着不可行性。出路何在? 世界性的改革浪潮和学界普遍的共识告诉人们, 出路在于对养老制度进行彻底地改革。

毫无疑问, “人口逆向发展趋势”或称人口老龄化问题是导致欧盟国家积极寻求改革出路的重要原因之一。但这个问题显然不是欧盟国家所独有的“地区性”问题, 而是十几年来引致和推动世界范围内养老保障制度改革的一个“全球性”难题。对欧盟来说, 对现收现付制进行改造或改革还是出于或还要考虑到一个独特的“地区性”问题, 即欧盟各成员国之间劳动力自由流动的问题。换言之, 即使欧盟国家没有陷入养老金成本不断上升的财政危机, 从长期来看它们目前普遍采用的 DB 型现收现付制也不是一个很理想的结构, 因为它已经越来越不能适应欧洲劳动力市场日益一体化的内在经济要求。如上所述, 欧盟国家在基本融资和基本给付方式上具有共性, 但是, 在微观管理与计算公式等许多具体法律条款上又存在着较大的差异性, 从而导致养老金给付的便携性较差, 成为劳动力自由流动的一个重要障碍, 对经济一体化进程产生了一定的负面影响。

欧盟成员国之间社会养老制度的差异性主要表现在几个方面: 第一, 从政府的财政责任来看, 除了靠“基金自筹”即雇员和雇主共同缴费(税)的国家以外, 给予固定财政补贴的国家有 5 个, 法律规定由雇员、雇主和国家三方出资的国家有 1 个(希腊从 1993 年开始, 比率为 6.67/13.33/10)。比利时、西班牙、爱尔兰等国政府根据实际情况给予一定的补贴以平衡赤字; 丹麦和奥地利由国家兜底, 负担全部费用; 法国、荷兰和葡萄牙是由各基金之间互济, 国家基本上不参与筹资。

第二, 从缴费比率来看, 差异性非常之大, 例如, 法国的缴费仅为工薪比例的 14.75% (雇员/雇主为 6.55/8.2), 而意大利则高出一倍多, 为 33% (雇员/雇主为 8.89/24.11), 卢森堡 24% (雇员 8%、雇主 8%、国家补贴 8%), 奥地利 22.8% (雇员 10.25%、雇主 12.55%); 芬兰的缴费则根据企业性质的不同实行差别费率, 例如私有企业主平均缴费 16.85%, 教会机构的雇主 27%, 农民和自雇人员 21.1%; 西班牙和葡萄牙缴纳的是“社会保障综合费”(含疾病和生育, 内部调剂), 前者比率为 28.3% (雇员仅为 4.7%, 雇主 23.6%), 后者为 34.25% (雇员 11%, 雇主 23.25%); 英国实行的是收入差别费率制, 情况更为复杂: 对雇员的规定是, 周收入低于 93 欧元的免缴, 93-697 欧元之间的缴纳 93 欧元的 2%, 再加上 93-697 欧元之间的 10%; 对雇主的规定是, 周收入低于 93 欧元的免缴, 在其他情况下分别缴纳 3%、5%、7%、10%, 取决于雇员的收入水平; 如果加入了职业养老金计划, 对收入为 93-697 欧元的则采取递减的办法; 此外, 还根据年龄的增加而递减, 减除部分由国家予以补贴。

第三, 从最低参保的年限来看, 规定标准差异很大, 例如, 荷兰无任何资格限制; 丹麦规定 15 岁-67 岁之间至少在丹麦居住三年; 希腊规定缴费期须满 4500 日; 西班牙规定缴费期 15 年, 领取养老金前的 5 年至少缴费 2 年; 爱尔兰规定必须 55 岁以前参加保险, 缴费期 156 周; 卢森堡规定必须参保 129 个月, 到 65 岁时未达到这个标准者个人缴费部分完全退还; 葡萄牙规定缴费或视同缴费 15 年, 每年必须有 120 个缴费纪录日。

第四, 从领取全额养老金的条件来看, 比利时规定女 41 年工龄, 男 45 年工龄; 西班牙规定缴费 35 年; 法国规定参保期 160 个季度; 卢森堡规定参保 40 年; 荷兰规定参保 50 年以上; 奥地利规定参保 40 年; 芬兰规定 16-65 岁期间在芬兰居住 40 年。

第五, 从指数化挂钩情况来看, 有的国家定期与通胀指数挂钩(如西班牙 1997 年的预

² Feldstein, Martin (September 2001), p.2.

期通胀按 1.6%调整, 1998 年按 2.1%调整), 而有的国家按工资增长指数调整(如卢森堡 1993-1995 年是按同期工资增长率 3.2%调整的)。

第六, 最复杂的要属养老金给付的计算方法和计算公式, 几乎一个国家一个情况, 没有重复的国家, 以下仅是几个成员国的个别案例: 比利时的规定是, 男性的参照工资(S) $\times 60\% \times 1/45$, 女性为 $S \times 60\% \times 1/41$, 有配偶者男性为 $S \times 75\% \times 1/45$, 女性为 $S \times 75\% \times 1/41$; 丹麦的规定是年全额养老金为 6218 欧元, 居住不满 40 年者, 15-67 岁之间每居住 1 年给予 1/40 的全额养老金; 德国的规定是, $PEP \times 1.0 \times AR$, 其中 PEP 为个人收入积分, 等于个人收入指数, 1.0 为个人建立养老金的种类, AR 为当前养老金现值; 西班牙规定, 养老金的数量按法定基数的一定比例确定, 它根据缴费年限而变化, 从缴费的 50%到缴费 35 年的 100%。在缴费的第 16-25 年间, 每增加 1 年增加 3%, 第 26 年以后每年增加 2%。法国的计算公式是, $S \times t \times n/150$, 其中 S 为参照工资, n 为缴费季度数, 最高为 150, t 为养老金率, 以受保人的年龄和缴费年数为基础, 最大比例是 1938 年出生并缴费超过 155 个季度的人为 50%, 到 2003 年为 160 个季度, 每少缴费 1 个季度减少 1.25%, 直至 65 岁。卢森堡的比较简单, 主要有 2 种即单一费率补助和比例补助, 前者规定每缴费 1 年按 1/40 获取给付, 最高 40 年, 每月 238 欧元, 后者为记入账户总收入的 1.78%。葡萄牙的月养老金 = $(0.02 \times N \times R) / 140$, 其中 N = 参保年数, R = 最后 15 年中最好的 10 年的收入水平, 每年支付月养老金 14 次。

第七, 欧盟各国收入参照基数或计算基数都是不一样的, “视同缴费”的条件更是千差万别, 配偶和子女的权重也不尽相同, 它们对养老金最终的给付水平有很大的影响; 此外, 几乎所有成员国都设立了名目不同的“特殊补充养老金”、“最低养老金”、“最高养老金”、“提前退休养老金”、“延迟养老金”等, 其给付标准、获取条件和计算公式都表现出极大的差异性。这些附加性的退休给付在替代率中占有相当的比重, 对退休者具有实质性的经济意义。

虽然上述养老金给付的差异性³在政府间相关“可转移”文件中提供了“可能性”, 但更多地是具有“理论”和概念上的意义, 多如牛毛的各种计算口径的转换程序犹如不同“轨制”之间火车的运输系统需要不断地“换轨”, 额外增加了交易费用, “侵蚀”了养老金给付的质量, 成为劳动力自由流动的一个客观障碍。既然“可能性”与“便携性”之间存在着差距, 那么, 欧盟养老的制度选择和欧洲一体化的客观需要就自然而然地将“便携性”提到了仪式日程上来。

概而言之, 欧盟国家养老保障制度改革具有其特殊性, 即在其制度设计和选择时的着眼点有两个, 或者说他们要同时解决的问题有两个: 财政可持续性与便携性问题; 对于欧盟改革的这种特殊性, 费尔德斯坦将之称为“双重问题”(a double problem), 而其它任何国家和地区基本上是没有这种“双重问题”的。为了说明解决这种“双重问题”的迫切性, 费尔德斯坦讲了一个小“故事”⁴: 一个葡萄牙人在德国工作几年, 然后再到法国和意大利继续工作, 最后在西班牙退休, 这样, 这三个不同国家雇主们是向三个不同的现收现付制缴纳工薪税的。那么, 当他在西班牙退休时, 谁为他支付退休金呢? 以哪个国家 DB 型的给付标准来计算退休金标准呢?

费尔德斯坦自问自答说, 存在着两个可能性: 一个是, 作为葡萄牙公民, 按葡萄牙的标准领取退休金——即使他从未在那里工作过, 从未向葡萄牙政府缴纳过工薪税。这样, 很显然其结果对葡萄牙政府来说是不公正的, 这是一个不可能被接受的财政负担。另一个可能性是, 由西班牙政府来支付其退休金, 因为他是在西班牙退休的。即使这样, 公平的办法应该是要求法国、德国和意大利等这些国家来分担他的退休金。但这就会出现一个重要的问题: 由于各国养老金成本和给付公式的差异性, 根据哪个国家的法律来分割其成本和确定其给付

³ 以上均根据 http://europa.eu.int/comm/employment_social 归纳整理, 资料截止至 1999 年。

⁴ Feldstein, Martin (September 2001), p.3-4.

的比例？由谁来计算和“集合”这些成本和给付？这个过程需要多少“交易成本”和时间？很显然，将他在这三个国家的就业经历和缴费纪录简单地分割开来是不合理的，况且，不可能或不允许他个人去将这三个国家的缴费“集合”起来，退一步讲，即使可以“集合”起来，其总额与其全部职业生涯中的收入纪录也不一定很“吻合”。

解决“双重问题”可供选择的制度安排：比较研究与理论演绎

从一百多年的制度演进和 20 多年的改革经验来看，社会养老保障的制度类型无非存在着三大种：目前绝大多数发达国家实行的传统的 DB 型现收现付制、1981 年智利率先采用的“缴费确定型”（下简称 DC）的完全积累制（或称完全私有化）、介于这两个极端的某种混合形式（或称部分积累制、部分私有化）。

一、DB 型现收现付制

面对不断变化着的诸如老龄化等外部经济社会因素，战后曾为福利国家做出过不可磨灭的历史性贡献甚至被称之为“拯救了资本主义”的 DB 型传统现收现付制（当然还包括其他福利项目）已经逐渐失去了昔日的魅力，它在财政上越发显示出其不可持续性，这是不争的事实，是人们已经取得的共识。现在摆在人们案头的问题是如何对它进行改造。如果在 DB 制的框架内对其进行部分私有化改革的话，一个常识性的做法是将基金交由私人机构管理，这样就势必导致如下一些不确定性：第一，降低第一支柱的给付水平，换言之就是降低第一支柱“精算公平”的程度，削减代际之间契约上的可接受程度，其代价是不得不让完全积累型的第二支柱做出一些牺牲；第二，根据经验性分析，一般来说，交由私人市场管理将导致行政管理费用提高的后果，并在一定程度存在着赤字的可能性；第三，不同程度地存在着投资风险，而风险的规模则取决于私人管理机构根据法律从工薪税中提取私有化投资的比例及其组合；第四，DB 型的给付方式决定了风险的最终承担者还是国家，即 DB 制的性质要求国家是最后担保人；第五，从目前各国的改革实践来看，还没有对 DB 制框架内成功地实现如此私有化改革的先例；第六，对欧盟国家来说，依然没有解决养老金给付的便携性问题。

二、DC 型完全积累制

虽然拉美的智利等世界上大约只有 10 个国家完成了向“DC 型完全积累制”的转型，“DC 型完全积累制”的历史只有 20 多年，但是，它们的实践证明，这个模式基本上是成功的，并且积累了一些宝贵的经验。“DC 型完全积累制”的核心内容是为每一个人建立投资型的个人账户，而建立投资型个人账户最大的好处是提供了一个较好的回报率，可以大幅度削减退休金给付的长期成本，从而一举可以解决财政的可持续性问题。

我们知道，典型的现收现付制下的回报率大约在 2% 左右，它主要来自税基的增加：由于雇员的数量和每个雇员的平均实际收入是呈上升型的，所以，现收现付制为退休者提供的给付一般来说高于他们工作时所缴纳的工薪税。相比之下，投资型个人账户系统提供的回报率一般被认为在 7% 左右，例如，官方对 1802—97 年和 1871—97 年这两个样本时期的一份统计结果就是 7%⁵。如果提取 0.4% 为行政管理费用的话，还有 6.7% 的“可支配回报率”（usable return）。回报率的不同必然对养老金给付的成本带来很大的影响。假设 25-65 岁为一个人的职业生涯，65 岁退休，85 岁死亡；为简化计算公式，再假设所有养老金储蓄的职业生涯“中位点”（midpoint）为 45 岁，并假设所有的给付发生在退休生涯的“中位点”75 岁；再假设在现收现付制的储蓄利率为 2% 的条件下，45 岁时缴费 1000 美元，到 75 岁时就增至 1811 美元；而在投资型个人账户制度下，即使其回报率按保守的 6% 计算的话，在 45 岁时只要缴纳 685 美元到 75 岁时就可以获得同样的 1811 美元，节省了 315 美元。这样，投

⁵ Social Security Advisory Board (Aug. 2001), p.47.

资型制度与现收现付制相比，前者可以节省至少 1/3 的缴费。这个比较意味着，30% 工薪税所形成的给付水平在投资型制度下 9.45% 的利率就可以实现了。

这些回报率是根据历史上平均回报率的数据计算出来的，未来肯定存在着不确定性和风险，股票与债券投资组合的回报率也存在着很大的变数。为了对投资型制度的风险进行测算，费尔德斯坦测算了年金的概率分布⁶，假设每年从收入中储蓄 6%，股票/债券的投资组合为 60/40，66 岁购买一个可变年金投资于一个同样的股票/债券的组合之中。表 1 中显示了 67 岁、77 岁和 87 岁时的结果。

**表1：作为现收现付制“标准给付”倍数的
投资型退休金给付的概率分布**

累积概率	67 岁	77 岁	87岁
0.01	0.40	0.21	0.12
0.02	0.47	0.26	0.17
0.05	0.61	0.39	0.26
0.10	0.79	0.56	0.40
0.20	1.08	0.84	0.65
0.30	1.38	1.16	0.95
0.40	1.71	1.52	1.34
0.50	2.12	1.95	1.83
0.60	2.57	2.54	2.49
0.70	3.26	3.34	3.45
0.80	4.29	4.72	5.04
0.90	6.30	7.49	8.84
0.95	8.74	11.28	13.66
0.99	15.65	22.76	32.13

“投资型制度的给付”是建立在6%的储蓄率和6.3%的平均实际回报率的基础之上。“标准给付”是指美国现行现收现付制法律框架下支付给平均雇员的给付，长期来看这个给付所要求的税收比率应该大体上等于收入的19%。为简化起见，笔者省略了在储蓄率为4%和9%时的情况，只摘取了在6%的“中间数据”。

资料来源：Feldstein, Martin and Elena Rangelova (September 2001), table 1, p.1124.

67 岁获得的中等投资型年金相当于“标准给付”的 2.12 倍，低于现收现付制给付的概率是 20%，低于“标准给付”47% 的概率为 2%，低于 40% “标准给付”的概率只有 1%。表 1 还显示，退休者年龄越大，风险就越大，这主要是由于回报率不确定性的年限随之增加造成的，其“方差”由此而提高了。例如，对于 77 岁的退休者来说，投资型体制的给付低于“标准给付”56% 的概率为 10%，低于 21% 的概率为 1%；而对于 87 岁的退休者来说，低于 40% 和 12% “标准给付”的概率分别是 10% 和 1%⁷。

以上论述了 DC 型完全积累制在财政上具有可持续性的优点。此外，这种制度具有百分之百的便携性，它可以随着个人而随时“迁移”到欧盟的任何一个国家，不管在哪个国家工作或退休，都可以获得一个“精算”的退休金，并且各成员国再也不必“集合”工薪税了。

虽然 DC 型完全积累制的上述两个优势恰好可以解决欧盟国家的“双重问题”，但对欧盟大多数国家来说也具有不可行性，因为这个方案需要巨大的转型成本。据欧盟委员会的

⁶ Feldstein, Martin and Elena Rangelova (September 2001), p.1124

⁷ 还可以参见费尔德斯坦的另外一篇论文：Feldstein, Martin (September 2001)

测算⁸，假定维持2000年的养老金给付标准不变，如果向“完全积累制”过渡就需要建立一个相当于工资总额645%的预酬基金；如果维持目前的缴费水平不变，为降低转型成本的规模将法定退休年龄推迟到63岁，那么在这个制度成熟之时这笔基金的总额仍相当于工资总额的680%。规模如此庞大的转型成本几乎等于欧盟GDP的300%、欧盟全部资本存量的1/2。由此看来，巨大的转型成本是向完全积累制过渡的一个巨大障碍，几乎使之成为不可能。另外从政治上看，向完全积累制转型还涉及到代际之间的公平问题。

三、混合型制度

混合型制度是指DB制与DC制、现收现付制与积累制某些特征相结合起来的某种制度。既然目前绝大多数发达国家实行的DB型现收现付制和一些国家实行的DC型完全积累制都各有利弊，那么，如何将二者结合起来建立一个“各取所需”、“趋利避害”、可以同时解决欧盟“双重问题”的“混合型制度”就成为讨论的焦点。

“混合型制度”在许多学术文献中具有双重的含义：一个是指社会养老制度与第二支柱企业养老金计划和第三支柱个人储蓄型的“补充保险制度”结合起来，大幅度地收缩第一支柱即社会养老保障的替代率，将其空间让位于后两个支柱，就是说将相当一部分公共部门的责任转移给私人部门来承担；由于在这个含义中第一支柱现收现付制的性质没有任何的改革，所以这不是本文的研究范围。另一个含义是指对第一支柱内部本身即针对现收现付制融资方式和DB型给付方式的公共养老制度的改革，这才是本文研究的主要任务。

就目前全球改革的实践来看，“混合型制度”大致上可以分为两大类：一类是建立个人账户，将账户中的一部分缴费交由私人部门管理并投资于资本市场，被称之为“部分私有化”或“部分积累制”的这种“混合型制度”的优势是部分地解决了财政可持续性和部分便携性问题，但不是从根本上解决了这两个问题，其劣势是仍然需要相当规模的转型成本，甚至使之成为不可能。中国目前实行的这种“部分积累制”的“混合型制度”的实践证明，转型成本的缺位这个“死结”还是没有解决，它必然表现出“空账运行”的两难境地。美国政府前年抛出了一个“部分私有化”的报告，目前正处于研究和热烈讨论的阶段⁹。

另一类虽然也建立了个人账户，但事实上却是“名义”性质和虚拟的，融资方式依然是现收现付制，给付却是DC型完全积累制的方式；既有DB制特点，又有DC制的优势，是现收现付制与积累制的一种混合体；这是一个崭新制度，是一个创举；它虽然只是部分地解决了财政的可持续性问题，但却具有较好的“便携性”，最重要的是它一举解决了转型成本问题。从1995年开始欧洲先后有四个国家引进了这个制度，它们是瑞典、意大利、拉托维亚和波兰，亚洲的蒙古和吉尔吉斯斯坦也采用了这个制度。欧亚六国七、八年的实践证明，这个养老新模式基本上是成功的。

这个混合型的养老制度就是“名义缴费确定型”，也称之为“名义账户”制（NDC，下简称“名义账户”制）¹⁰。

四、“名义账户”制

“名义账户”制在瑞典和拉托维亚率先引进之后，立即引起了经济理论界的极大兴趣，许多经济学家给予了较高的评价，甚至连偏向于私有化改革的激进派代表人物费尔德斯坦都坚持认为实行“名义账户”制是欧盟国家走出困境的唯一出路¹¹，并为此专门撰写了一篇

⁸ Heikki Oksanen (July 2002), p.48.

⁹ 关于美国制定的部分私有化三个模式的具体内容，可以参见郑秉文的另外三篇文章：《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1期；《美国社保改革：迈向股市的一跃》，载于《改革》，2003年第2期；《“W”的办法》——华尔街与福利》，载于《读书》，2003年第3期。

¹⁰ 关于欧亚六国的“名义账户”制的改革过程、利弊分析、对中国的适用性、理论与制度渊源等问题，请参见郑秉文的另外两篇文章：《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》，载于《世界经济与政治》，2003年第5期；《养老保险“名义账户”制的制度渊源与理论基础》，载于《经济研究》，2003年第4期。

¹¹ 关于社会保障经济学界流派的划分及其政策主张等，请参见郑秉文：《经济学中的福利国家》，载于《中

题为《欧洲社会养老保障的前途》的论文¹²。费尔德斯坦极力向欧盟国家推荐“名义账户”制度是给予以下几个理由：

首先，“名义账户”制间接地解决了财政危机。在“名义账户”制中，雇员或雇主支付的是一个约定的收入比例；虽然这笔基金没有投入到股票和债券市场当中，而是由政府管理并用于支付给当前的现收现付制度，但与DB制不同的是，他们支付给现收现付制的缴费被记入到了个人账户之中。由于该账户的积累余额可以体现出一个以“名义利率”计算的回报率，并且该回报率等于工薪税税基的增长率，所以，这种“名义回报率”是政府可以为现收现付制支付得起的一个比率，这样，它的给付预期与DB型现收现付制下所支付的给付水平就大体相等。

其次，“名义账户”制的优势是具有很强的“便携性”。在漫长的个人职业生涯中它既允许个人在欧盟许多成员国工作又可以在另外别的国家退休。这种流动性很强的“便携性”是因为给付水平的确定突然变得十分容易而形成的：退休时，个人账户中积累的资产总额既可以变现，又可以转化为投资型的年金，还可以转换成为一个其回报率等于这笔资金最后的落地国家（退休者从其他国家带来的）税基增长率的现收现付制的年金；由于个人账户积累的资产总额是缴税累计及其“名义回报率”的总合，所以，即使他在德国工作许多年，他及其德国雇主的工薪税缴纳给了德国政府，德国政府为其账户记入了一个与德国长期工薪税的税基增长率相等的回报率（例如，平均工资增长率和劳动力人数增长率的总合），但是，如果15年之后他移居到法国就业，德国政府也非常容易地将其15年个人账户积累的资产转移至法国政府；到法国以后，他就可以按法国的税率进行支付，其个人账户的积累也开始按法国的“名义回报率”进行计算。如果他在法国退休，法国政府就要将其账户所有的资产归还给他本人。

再其次，“名义账户”制度对任何一个国家来说都是公平的，没有额外的负担。这是因为，任何一个国家向下一个“继任国家”所转移的仅是他个人支付给当地政府的总额（含“前任政府”），此外，再加上以“税入”的增加而不是以“税率”的提高为计算基础的回报率。

最后，费尔德斯坦认为，从现收现付制向以个人投资型的DC型账户与现收现付制的DC型名义账户相结合的混合型制度转型，当然既存在着行政管理费用问题，也存在着一些其它经济问题。但是，瑞典和拉托维亚等国家的实践显示了他们是如何成功地从传统的DB型向名义DC型转型的过程，如何从纯粹的现收现付制向个人投资型账户与现收现付制相结合的“混合型制度”转型的经验。

总的来说，“名义账户”制是一个很具吸引力的、潜在的解决“双重问题”的制度安排，费尔德斯坦断言道，“除非欧盟国家朝着这个方向迈进，否则，他们不仅将面对着与日俱增的工薪税的税率，还将面对着一个与欧盟国家劳动力自由流动的概念不相兼容的社会养老保障制度”¹³。

从以上对DB型现收现付制、DC型完全积累制、混合型制度和“名义账户”四种制度特质性的分析和费尔德斯坦的研究中可以得出这样一个初步的结论：引入“名义账户”制很可能成为欧盟国家养老制度潜在的主要改革趋向，这个结论的逻辑推理过程应该是；第一，面对老龄化，如果要想保持目前的替代率不变，代际之间的公正就应该要求当前工作的一代为和他们自己和为退休的一代同时支付两次，这就意味着这个制度应该转向“部分积累制”或某种“混合型制度”；第二，“部分积累制”所要求的结果只能是部分私有化的制度选择，而“混合型制度”的制度安排则可以避免“部分积累制”所带来的某些弊病；第三，即使在部

国社会科学》，2003年第1期。

¹² Feldstein, Martin (September 2001)。以下这一段中费尔德斯坦的观点内容和直接引文均出自该论文，不另做注释。

¹³ Feldstein, Martin (September 2001). p.12.

分积累制下，人们所面对的也应该是或必须是，或保持目前的替代率，或降低替代率以使目前的缴费率足以支撑财政的可持续性；而要解决这两个问题并同时实现长期的可持续性的目标，潜在的可能性之一就似乎是实现向“名义账户”制转型。这就是“名义账户”制在欧洲的前途的逻辑推理过程。

欧盟向“名义账户”制过渡的三个方案：实证分析与规范研究

对“名义账户”制的讨论不但吸引了欧美经济学界的注意力，还引起了欧美一些国家政府及其主管部门的关注。例如，美国国会众议院“筹款委员会”的“社会保障分会”两年来就多次举行关于“名义账户”的专题听证会，不但邀请美国的克里克夫（Kotlikoff, L）等著名经济学家到场予以陈述和辩论，还不远万里邀请欧洲的学者专程到会“现身说法”出具证词¹⁴。

令人瞩目的是，欧盟委员会的一些官方机构也启动了对“名义账户”制的研究工作，并对其在欧盟国家的适用性问题开展了讨论。一个典型的例证是欧盟委员会专门负责福利事务的“经济与财政总司”于2002年7月发表了一份题为《养老金改革：精算模型研究的主要问题》的研究报告¹⁵。这个长篇报告在对欧盟国家养老制度经过认真评估的基础之后，十分谨慎地为其成员国和候选国推荐并设计了两个“改革蓝图”：第一个蓝图是，向“预酬基金”的DB制和部分私有化的DB制转型，就是说，为了能够较好地管理不断积累的基金，实行部分私有化是一个选择；第二个蓝图是，从DB制向“名义账户”制转型，辅之于一个私人部门管理的第二支柱即私人市场的补充保险。

该报告虽然对这两个蓝图都进行了认真客观地研究与比较，但是非常明显，最后的结论是倾向于选择“名义账户”制，甚至为欧盟国家向其转型设计了三个过渡方案。

一、向“名义账户”制转型的三个过渡方案

欧盟的这个报告给出了向“名义账户”制过渡的三个方案。这三个方案中给定的各种假设条件请见表2。

表2： 向“名义账户”制过渡的三个方案

第一支柱，“名义账户”制			
内容	方案一	方案二	方案三
法定退休年龄	60岁	60岁	63岁
向“名义账户”制转型的人群分组数量	全体为1组集体转型	分2组转型	分2组转型
“名义账户”制的“第一年养老金”	0+	54.1	72.7
“新稳定状态”中的“平均养老金”	36.1	36.1	44.7
2068年的资产或债务(-)	-131	-11	39
2001-2068年为可持续性而平均支出的补贴	1.1	0.1	-0.3
“新稳定状态”中的隐性养老金债务	642	642	642
第二支柱，回报率 $wb+1.5\%$			
“新稳定状态”中的“平均养老金”	8.5	8.5	10.5

¹⁴ 例如，2001年6月31日美国众议院“筹款委员会”的“社会保障分会”专程邀请“瑞典国家社会保险董事会”首席经济学家、瑞典“名义账户”的主要设计者、Uppsala大学帕尔莫（Palmer, E）教授在其《“社会保障与养老金改革：外国的教训”专题听证会》上做了题为《瑞典养老金的新制度》的证词，在证词中他专门介绍了瑞典“名义账户”制几年来良好运行的情况和基本经验。

¹⁵ Heikki Oksanen (July 2002)。以下有关该报告的内容不再注明出处。

“新稳定状态”中的资产	157	157	157
“新稳定状态”中的养老金平均总额	44.6	44.6	55.2
第二支柱，回报率 $wb+3\%$			
“新稳定状态”中的“平均养老金”	13.7	13.7	17.1
“新稳定状态”中的资产	207	207	210
“新稳定状态”中的养老金平均总额	49.8	49.8	61.8
<p>假定：</p> <p>——出生率 1981 年下降到 1.7；寿命逐渐从 2000 年的 78 岁上升至 2050 年的 83 岁；</p> <p>——利率 $r=wb+1.5\%$；</p> <p>——缴费率设定在 27%</p> <p>——“名义利率”(<i>nir</i>) 的设定是“盯住”“工资单”增长率；</p> <p>三个方案：</p> <p>——“方案一”，60 岁退休，保留原 DB 制下所获得的权利，所有人 2001 年进入“名义账户”制；</p> <p>——“方案二”，60 岁退休，1951 年以前出生的人留在原 DB 制之中，所有其他人 2001 年进入“名义账户”制，且原 DB 制下所获得的权利全部转入“名义账户”制之中；</p> <p>——“方案三”，退休年龄到 2010 年逐渐提高到 63 岁，其他方面与“方案二”一样。</p> <p>第二支柱：</p> <p>缴费率设定在 4%，有两种回报率可以选择，即 $r=wb+1.5\%$ 和 $r=wb+3\%$。第二支柱与第一支柱的各方案相配合，表中最后一行显示了制度成熟之后各方案养老金平均总额。</p> <p>注：除出生率以外，以上所有数据均为工资总额的百分比。<i>wb</i> 为工资总额。<i>nss</i> 为“新稳定状态”。</p>			

资料来源：Heikki Oksanen (July 2002), p.30. table 3.2.

在“方案一”中，假定 2001 年正式启动开始向“名义账户”制过渡，在此之前所有人均保留原来积累下来的 DB 型养老金权利，但从 2001 年开始享有“名义账户”制的权利；假定工资增长率为个人账户的“名义利率”(*nir*)，并且，这个名义利率同样被假定为是养老金给付指数化的比率。从长期来看，“第一年养老金”的替代率要下降至 40%，平均养老金则要降到 36%，这样，养老金的收支正好平衡；但是，到 2040 年可能会出现赤字，一直到 2060 年代终止所有 DB 型权利的给付并且人口增长速度平稳下来的时候才能恢复平衡；由于利率对累积的债务具有“放大”的作用，债务届时将高达工资总额的 131%，一般税收转移支付给予的补贴将达工资总额的 1%。造成这种财政失衡的主要原因是以前积累下来的 DB 型养老金权利的成本高于“名义账户”成本所造成的。

“方案二”假设 1951 年之前出生的人都留在旧制度之中，他们在 2011 年退休；1951 年以后出生的人都将进入新的制度，其 DB 型权利都将转换为“名义账户”制的权利。该报告精算的结果是，无论在转型过渡期还是从长期来看，“方案二”都将会导致收支的平衡。2011 年“名义账户”制发放的“第一年养老金”替代率仅是 54%，远远低于 2010 年支付的原 DB 型遗留下来的 60% 的替代率。

“方案三”假设将原 DB 制下获得的养老金权利全部转入到“名义账户”制之中。据预测，这个方案刚开始时将导致收支盈余，在 2011 年高峰时可达工薪总额的 3.3%；虽然不久之后也会产生一些赤字，但总的说来，2001 至 2068 年之间平均盈余为工薪总额的 0.3%；2010 年最后一次发放的 DB 型养老金的替代率将增加到 71.5%，而 2014 年“名义账户”制下的“第一年养老金”替代率为 72.7%；再往后的几年里，随着“名义账户”制逐渐开始进入“新稳定状态”，“第一年养老金”替代率将下降到 44.7%，“平均养老金”降至 48%。

二、在“名义账户”制的设计中应注意的几个问题

美国布什政府 2001 年 12 月为国会递交了一份题为《加强社会保障、为全体美国人民

创造个人福祉》的报告，与这份长达 256 页的“布什报告”提出的向私有化过渡的三个方案相比，欧盟的这份报告提出的三个方案显得粗糙一些，但还是讨论了如下一些具体问题。

第一、“名义账户”制财政可持续性的客观条件

在“名义账户”制下，如果名义利率与缴费增长率相等、决定年金的寿命预期的指数不断得以修改并可以反映现实，那么，“名义账户”制的一个主要优势就是在长期内可以实现收支平衡；如果这两个假设在现实中不复存在，“名义账户”制就将失去这个优势。我们知道，就业增长率、退休年龄与寿命预期这三个变量的任何变化都将导致养老金收支二者之间的背离。所以，理论上讲，在“名义账户”制进入“成熟期”之前或者说在达到“新稳定状态”之前，总是面临着财政不可持续的可能性。

所谓“新稳定状态”(NSS)是指重大比例关系保持不变的条件下的一种增长状态，例如，预算赤字与 GDP (或工资单)的比例关系保持不变，债务和资产与 GDP 的比例关系保持不变等。所谓“成熟的”名义账户制度就是指达到“新稳定状态”的制度，它意味着所有社会成员的职业生涯和退休生涯都已经被“名义账户”制度所覆盖，在这里也可以说“成熟的”制度特指从 DB 制向“名义账户”制转型过程的完成与结束。

对于这个问题，该报告给出了两个重要的判断：一般来说“成熟的”名义账户制度需要 63 年的时间(含职业生涯和退休生涯)；在一个成熟的“名义账户”制中，财政可持续性的背离倾向将不会很严重。

第二、“名义账户”制必须辅之于私人管理的第二支柱

该报告认为，在“名义账户”制引入之后替代率将下降到 36-45%，所以必须同时建立起一个完全积累制的补充保险体系即第二支柱甚至自愿型的第三支柱。强制性的第二支柱应向私人市场开放。第一支柱与第二支柱的根本区别在于，前者的“内部利率”(internal rate of interest)基本上等同于工资增长率，而后者的资产回报率如前所述则取决于市场，一般情况下可达到 6-7%左右。

该报告为第二支柱设计了两个模式：第一个模式是，假设在向“名义账户”制支付 27%的缴费之外再提取工资的 4%缴费建立一个基金，其市场的资本回报率为 $r=wb+1.5$ ，并以年金的形式提供给退休者。这样，在初始阶段第二支柱的盈余将会达到工资总额的 4%以上，进而总规模将会膨胀到工资的 157%，平均养老金随之就会达到工资的 8.5% (工作 40 年)和 10.5% (工作 43 年)。第二个模式是假设回报率为 $r=wb+3$ ，其它条件基本不变，这样，替代率就要比第一个模式高出 6 个百分点，从总体上就可以恢复到 60%以上。这是前两个转型方案的情况。如果采用“方案三”，以保守的回报率 $r=wb+1.5$ 为例，到 2014 年时“第一年养老金”是 72.7%，然后开始下降，随着制度的不断成熟，第一支柱与第二支柱合起来养老金的平均总额将下降至 55.2%，仅比原 DB 制下降了一点点儿。由此看来，将法定退休年龄提高三年就可足以保证“名义账户”制的财政平衡。

第三、将“第一年养老金”与“平均养老金”这两个概念区分开来

欧盟这份报告提出的这三个过渡方案中将“第一年养老金”(entry pension)与“平均养老金”(average pension)这两个概念区分开来，这既是一个十分有意义的理论问题，又是一个现实问题。我们知道，在绝大多数的 DB 型现收现付制中养老金给付是与平均工资挂钩指数化的，所以，“第一年养老金”与全体退休人口的平均养老金没有什么区别，因此这两个概念也就没有什么区别，基本上是可以通用的。但是，在“名义账户”制下它们都是与“工资单”挂钩指数化而不是与平均工资挂钩指数化的；由于老龄化的原因导致劳动力的规模不断下降，这样，工资的增长率必然要低于平均工资；进而全体退休人口的平均工资就将低于平均的“第一年养老金”。

三、评论与结论

首先，出生率和寿命预期这两个变量是导致目前欧盟国家 DB 型现收现付制失衡的重要

因素，而“名义账户”制下的缴费几乎是完全可以覆盖支出的，这种在长期内替代率可以自动调节的功能是“名义账户”制的重要优点之一，因而理应成为欧盟予以理性选择的考虑范围之内，正如该报告所说的，向“名义账户”制转型“是实现公共养老金制度财政可持续性与代际公正的一个可替代的办法”¹⁶。

此外，“名义账户”制与DB型的现收现付制的重要区别在于养老金的负担、劳动力的规模和劳动生产率之间的联系，而贯穿于这三个主要变量之间的一个“公因子”就是替代率。在DB制下，养老金是与工资挂钩指数化的，所以，养老金给付仅仅取决于税基的增长率和法定退休年龄的变化；这样，养老金的缴费水平就取决于劳动力的规模，而劳动力的规模则主要取决于出生率（这是在失业率、劳动力市场参与率和移民等其它变量给定不变的假设基础之上）。“名义账户”制下的替代率主要取决于劳动力规模的变化，其具体表现是取决于工资的增长幅度，因为工资的增长幅度对“名义利率”的水平具有很大的影响；同时，个人养老金给付水平则取决于个人退休的决策。由于替代率最终是与“工资单”挂钩指数化的，所以，替代率最终不是由劳动生产率决定的；只有当养老金不是与工资而是与价格挂钩指数化时，劳动生产率才会产生作用。养老金给付指数化的具体设计最终将决定“第一年养老金”和“平均养老金”之间的比率。

其次，虽然欧盟报告的后面也顺便提到了“名义账户”制具有“便携性”的优势，但它推荐“名义账户”制的初衷主要还是因为它可以较好地应对来自老龄化的压力，从而可以解决其财政可持续性问题，例如，该报告认为“名义账户制的诞生及其转型准确地讲是为了解决老龄化的问题”。事实上，与DB制相比，“名义账户”制的另一个优势即有利于资产转移的特征在客观上可以成为促进欧盟成员国之间劳动力自由流动一个制度保证，可以很好地解决前面费尔德斯坦提到的那个“双重问题”，是一个非常适应于欧洲一体化进程的制度选择和制度安排。而DB制下养老金权利“价值折算”的透明度取决于两个因素，一个是这个制度整体上的设计结构，另一个是这个制度的可持续性问题；由于这两个问题致使其透明度较差并具有不确定性，所以，其便携性也就必然非常弱，与“名义账户”制和“完全积累制”相比，这是一个劣势。

再其次，“名义账户”制并不是一副包治百病的灵丹妙药，在向“名义账户”制转型的过渡中即在进入“新稳定状态”之前，存在着财政失衡的可能性。如前所述，就业人数增长率、退休年龄与寿命预期这三个变量的任何变化都可能导致养老金收支的背离。这种情况的出现很大程度上取决于如何制定从以往积累的DB型权利向“名义账户”制转型的换算规则，还取决于退休年龄的变化等情况。这样，在转型的过程中要求某种程度的一般税收转移支付，或实施某种专门的调节措施。欧洲四国建立储备基金的做法已经为此积累了一些经验。其实，即使“名义账户”制进入“成熟”期之后财政的背离倾向不会很严重，也应该需要建立一个“应急”的调节机制以确保财政的可持续性，这个机制就是政府预算的转移支付。

最后，毫无疑问，欧盟框架内养老保障的制度设计与制度选择牵涉到欧盟的经济政策和社会政策的双重配合问题，还牵涉到欧盟和各民族国家的双层立法问题；与其它单一经济体相比，这已经是一件很复杂的事情了；如果再考虑到历史、政治、社会和文化等方面的因素和条件，那就更是一个其它任何经济体不可比拟的复杂工程了。尽管如此，欧洲四国“名义账户”制的实践为欧洲的选择提供了一次机会；这是欧洲的一个创举，也为世界其它国家开了一个先河。但无论如何人们都可以这样认为，对欧盟来说，如果仅仅从“纯粹的”经济因素的角度来考虑养老保障的制度选择的话，其制度的目标取向是比较清晰的。从“制度创新”这个角度出发，欧洲四国的试验和欧盟层面的努力，似乎与半个世纪前成立的“煤钢联营”一样，必将具有深远的历史意义。

¹⁶ Heikki Oksanen (July 2002), p.4.

主要参考文献：

郑秉文：《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》，载于《世界经济与政治》，2003年第5期；

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

Feldstein, Martin and Elena Rangelova (Sept. 2001), *Individual Risk in an Investment-Based Social Security System*, American Economic Review. Issue: 4, Vol. 91. pp.1116-1125.

Feldstein, Martin (September 2001), *The Future of Social Security Pensions in Europe*, NBER Working Paper 8487. 1050 Massachusetts Avenue Cambridge, MA 02138.

Heikki Oksanen (July 2002), *Pension Reforms: Key Issues Illustrated with an Actuarial Model*, European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, Economic Papers, No.174, Publications, BU1-1/180, B-1049 Brussels, Belgium.

Social Security Advisory Board (Aug. 2001), *Estimating the Real Rate of Return on Stocks Over the long Term*. Washington DC.