

· 社会保险 ·

职工基本养老保险个人账户占比不宜提高

——与周小川先生商榷

宋晓梧 王新梅

[摘要] 近期周小川先生撰文提出职工基本养老保险个人账户占比“肯定需要考虑提高”，对此结论我们难以苟同。第一，中国当前的收入分配状况与改革初期相比，中国的公共养老金在缩小收入差距中的作用与世界各国相比，均有天壤之别，中国不存在弱化公共养老金的公共政策功能理由。第二，个人账户可以激励职工参保积极性的结论，在智利模式改革的国际实践中并没有得到验证；而且劳动力市场的竞争激励政策与面向退出劳动力市场人员的社会保障制度也不能混为一谈。第三，全球没有一个发达国家采用智利模式的改革，只有36个发展中国家进行尝试，而2008年之后，其中的绝大多数都废除了这个制度。第四，日本与欧洲的20多个国家的老龄化压力不比中国小，但是他们中的绝大多数都不采用个人账户制。

[关键词] 公共养老金；个人账户；收入分配；智利模式；人口老龄化

周小川先生在《金融研究》2020年第1期发表了题为“养老金改革考验我们经济学的功底和智慧”一文（以下简称“周文”）。该文依据多年前少数国家的数据，错误地断言“全球各国养老金正在不同程度地从现收现付制的福利基准型（Defined Benefit, DB）逐渐转向预筹积累的供款基准型（Defined Contribution, DC）”，并以此为依据，无视中国一次分配差距过大的社会经济现状，无视职工基本养老保险的社会共济性，无视退休人员已经退出劳动力市场的特征，片面强调劳动力市场的竞争性和一次分配的激励性，得出“未来肯定需要考虑提高个人账户的占比”这一结论。对周文的这一观点，我们思考再三，难以苟同。

一、弱化职工基本养老保险的公共政策功能值得商榷

周文全篇笼统谈养老保险，没有指明所讲的究竟是哪一层次养老保险。但周文提到企业缴费率从20%下降到16%、个人缴费8%等，应该是指城镇职工基本养老保险。

[作者简介] 宋晓梧，中国经济体制改革研究会原会长、研究员。主要研究方向：社会保障经济学。
王新梅，内蒙古财经大学财政税务学院特聘教授。主要研究方向：养老金经济学。

（一）职工基本养老保险的二次分配属性不能弱化

从事社会保障制度研究的学者都清楚，我国养老保险体系是多层次的。第一层次是国家立法强制实施的社会养老保险，如城镇职工基本养老保险；第二层次是国家提倡并给予一定税收优惠的补充养老保险，如企业年金、职业年金；第三层次是个人储蓄型养老保险。城镇职工基本养老保险是国家社会保障制度中最重要项目，应具有二次分配的公共政策功能。按照党的十九大报告精神，二次分配应发挥平抑一次分配差距的作用。需要强调的是，改革初期为了打破平均主义，曾提出把一次分配的激励机制引入二次分配。而改革40年后，面对我国收入差距过大的经济社会全局，周文全篇漠视职工基本养老保险的二次分配性质，一字不提二次分配的公平、共济作用，仍旧单纯强调多缴多得的激励作用，显然有悖共富与共享的宗旨。

（二）提高个人账户占比必然进一步扩大收入差距

为便于说明问题，假设某市2018年职工月平均工资是一万元，那么2019年的职工缴费上限按社会平均工资的300%计算是3万元，缴费下限按社会平均工资的60%计算是0.6万元。个人账户缴费率是8%，不难算出年度最高、最低个人账户存款相差2.3万元；如果个人账户提高到16%，则仅这一年度最高、最低职工个人账户的差距将提高到4.6万元，再经过30至40年的复利积累，无疑会把初次分配的差距大大扩展到基本养老保险这一再分配领域，这完全与现阶段应提高基本社会保障的公平性、共济性南辕北辙。更重要的是，现在8%的个人账户完全由职工个人缴纳，如果提高到16%，新增的8%再由职工个人缴纳显然不可行。按大账户设计者的意见，个人账户提高8%的部分是单位按职工本人缴费基数打入的。仍以本文为前提，在16%大账户情况下，单位为高收入职工个人账户年度打入2.88万元，为低收入者打入的只有0.576万元。与其说这是体现多缴多得的激励作用，不如说这是在二次分配中激发让富者更富的马太效应。

（三）中国当前不存在提高个人账户占比的理由

中国当前的收入分配状况与改革初期相比有云泥之别。基尼系数由改革初期的低于0.3大幅提高到21世纪初的逼近0.5，近年来虽略有回落，仍一直高位徘徊在0.47左右。中国由过去的平均主义演变为现在世界上收入不平等程度最高水平组的国家之一。在发达国家，公共养老金通常是老年人特别是中低收入者收入的主要来源，因此发挥着缩小一次分配差距的作用，^①而中国的公共养老金制度却有逆向调节收入再分配的作用。如图1所示，中国老年人公共养老金收入的集中度^②曲线在总收入的劳伦斯曲线的下方。^③而这一点在瑞典则正相反，集中度曲线

① Melissa Favreault, et al., *Boomers' Retirement Income Prospects*, urban Institute, Brief, 2012, 34; U.S. Social Security Administration, *Fast Facts and Figures about Social Security*, 2017; [日]高山宪之：《再评世界银行1994年〈应对老龄化危机〉：客观质疑与理性启示》，《社会保障评论》2017年第4期。

② 本文中公共养老金的集中度指的是按照老年人口总收入多少排序后，考察随着老年人口占比的增加，公共养老金收入占比增加的幅度。集中度的数值越大，意味着养老金收入的分布越不平等，如果等于零，意味着所有人得到的养老金待遇都是相同的。

③ 图1只给出了全国的情况，如果对中国的城镇和农村分别考察时，结论也一样。另外，此处只给出了2018年的情况，根据CHIPS数据考察的1988—2013年的情况，结论也一样。参见Jinjing Li, et al., "The Role of Public Pensions in Income Inequality among Elderly Households in China 1988-2013," *China Economic Review*, 2020, 61.

在劳伦斯曲线的上方。^①公共养老金收入发挥着缩小收入分配差距的作用，这个结论适用于全部的发达国家。^②

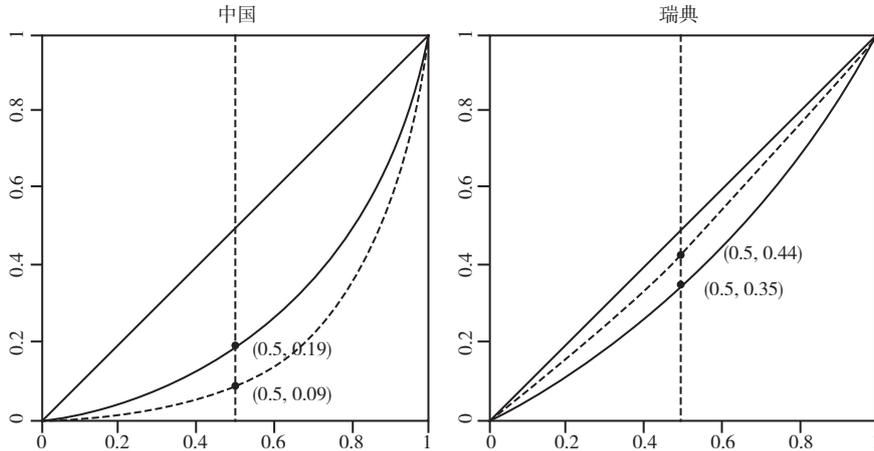


图1 中国、瑞典公共养老金收入的集中度曲线（点线）与老年人总收入的劳伦斯曲线（实线）

资料来源：中国的曲线根据北京师范大学中国收入分配研究院住户收入状况调查（CHIPS）2018年数据计算绘制。瑞典的曲线根据Nelson等在2020年发表论文中2003年的基尼系数与集中度的数据模拟绘制。参见Kenneth Nelson, et al., "Sweden: Adjoining the Guarantee Pension with NDC," in Robert Holzmann, et al. (eds.), *Progress and Challenges of Nonfinancial Defined Pension Schemes*, World Bank Group, 2020.

注：本文对于中国老年人总收入基尼系数和公共养老金收入集中度的计算与图1的绘制，是上海财经大学徐静讲师根据CHIPS2018年数据提供的。中国老年人的收入指家庭成员中至少有1名为60岁以上成员的家庭的人均收入。

2018年中国老年人总收入的基尼系数为0.46，高于除墨西哥之外的其他所有OECD（经济合作与发展组织）成员国，不仅显著高于日本、德国、法国等经济大国，而且也大幅度高于东欧的转轨国家，比最不平等美国还高。^③在这种经济社会大背景下，中国公共养老金体系的调整方向是逐步扭转城乡之间、群体之间逆向转移的趋势，其中城镇职工基本养老保险不应以提高个人账户占比的方式加大逆向转移幅度。因此，中国不存在扩大职工基本养老保险个人账户，从而进一步弱化公共养老金平抑一次分配差距功能的理由。

（四）正确评估瑞典公共养老金的职能

主张提高职工基本养老保险个人账户占比的专家们大力推崇瑞典模式，但他们无意或有意地忽视了瑞典在2003年刚开始实施个人账户制时，老年人公共养老金收入的集中度不及目前

① 图1中在横轴0.5的地方有一条垂直线与两条曲线相交叉。两个交叉点的含义是：中国处于低收入段一半的老年人口的总收入之和占全部老年人口总收入之和的份额为19%，他们的养老金收入总额占全部老年人口养老金收入总额的比重为9%。这一点对于瑞典来说，总收入与养老金收入的份额分别是35%和44%。老年人的总收入指包括公共养老金在内的各种类型收入的总和。图1中瑞典2003年的情况，实际上一直持续到2013年，瑞典的养老金集中度曲线也一直都在总收入劳伦斯曲线的上方。

② [日]高山宪之：《再评世界银行1994年〈应对老龄化危机〉：客观质疑与理性启示》，《社会保障评论》2017年第4期。

③ 根据OECD2019年的数据，世界主要国家老年人总收入的基尼系数国际比较如下：美国和韩国最高为0.41和0.42；日本为0.35；在0.3以上不足0.35的国家有：澳大利亚、意大利、英国、拉脱维亚等；不足0.3的国家有23个，如瑞典、德国、法国、奥地利、希腊、波兰、捷克、斯洛伐克等。参见OECD, *Pensions at a Glance: OECD and G20 Indicators*, Paris, 2019.

中国的1/6,两国间公共养老金收入的不平等程度不可同日而语。^①并且,中国2018年老年人总收入的基尼系数已经处于国际最高水平,是瑞典1995—2003年期间的两倍以上;^②同时中国的公共养老金制度已经起着扩大一次分配差距的作用,而2003年的瑞典则相反。因此,中瑞两国实施改革的初始条件迥然不同,照抄照搬瑞典的个人账户不符合中国当前经济社会现状。

还需要说明的是,瑞典在启动公共养老金个人账户时,同时实施了最低养老金和遗属养老金制度,以保障低收入群体老年收入的安全。而目前中国还没有建立这些制度,周文中也未提及。此外,在个人账户的缴费方面,瑞典缴费基数上限相当于瑞典社会平均工资^③的115%^④,仅是中国城镇职工基本养老保险缴费基数上限的大约40%;个人账户的记账利率基本在2%左右,比中国的7%—8%小得多。这两项差异使得瑞典的个人账户在扩大一次分配差距方面的影响比中国相对要小。再有,瑞典公共养老金的总缴费率在雇员和雇主之间平分,各自一半,这一点与其他发达国家相同。但是,瑞典缴费基数的上限仅是对雇员缴纳部分而言,对于雇主则没有上限。雇主低于缴费基数下限的部分计入雇员的个人账户,高于的部分作为税收归国家所有,不计入个人账户。^⑤这一点是瑞典从缴费角度实施的再分配政策。上述这些设计,使瑞典的整体公共养老金至今发挥着缩小一次分配差距的作用。我们不能忽视瑞典公共养老金的整体共济功能,而片面强调甚至夸大它的个人账户激励功能。

二、扩大个人账户激励职工参保的积极性值得商榷

周文提出“未来肯定需要提高个人账户占比”的主要理由是个人账户透明,便于携带,可以激励职工缴费的积极性。但绝大多数OECD成员国在DB模式下,也实施了多种提高参保人员缴费激励的改革,可携带性并未发生多少问题,说明个人账户制并不是可携带性的必要前提。不同国家养老保险制度改革实践的结果尽管各种各样,但远不能得出个人账户一定能提供激励性的结论。

(一) 智利的全积累个人账户并未提高职工参保积极性

智利全积累个人账户养老保险模式,初期对经济发展起到了积极作用,但好景不长,经过不到30年的实践,在本国以及全球已经步履维艰。与当初设计者的美好愿望相反,这一制度不仅没有提高参保人的积极性,反而呈现负面激励。南美各国学习智利模式20多年的实践表明,公

① 中国老年人公共养老金收入的集中度在2018年为0.61,是日本的2倍以上、瑞典的6倍多。参见[日]高山宪之:《再评世界银行1994年〈应对老龄化危机〉:客观质疑与理性启示》,《社会保障评论》2017年第4期; Kenneth Nelson, et al., "Sweden: Adjoining the Guarantee Pension with NDC," in Robert Holzmann, et al. (eds.), *Progress and Challenges of Nonfinancial Defined Pension Schemes*, World Bank Group, 2020.

② Kenneth Nelson, et al., "Sweden: Adjoining the Guarantee Pension with NDC," in Robert Holzmann, et al. (eds.), *Progress and Challenges of Nonfinancial Defined Pension Schemes*, World Bank Group, 2020.

③ 在OECD的文献中,正式用语不叫“工资”,而称“劳动收入”。

④ 根据对Edward Palmer教授的访谈,瑞典养老金制度缴费基数的上下限不是一个固定数值,是根据相关数据计算得出的,所以每年都会有些微小变动。

⑤ OECD, *Pensions at a Glance: Public Policies across OECD Countries*, Paris, p. 173; OECD, *Pensions at a Glance: Retirement-Income Systems and G20 Countries*, Paris, 2011, p. 304; OECD, *Pensions at a Glance: OECD and G20 Indicators*, Paris, 2015, p. 352.

共养老金的参保率不升反降。^①2004年1月,可选性国家经济研究中心(CENDA)在一份研究报告中指出,几乎各方面的人,包括政府、基金公司(AFP)管理人员、商业联合会、智库以及世界银行的专家,都认为智利的养老保险改革试验失败了,主要问题恰恰是职工参保积极性不高,造成这一制度覆盖率低。对于拉美一些国家仿照智利模式,推行养老保险个人账户后,参保率不升反降的原因,时任国际微观模拟学会主席Dekkers^②在2018年3月于东京召开的亚洲微观模拟国际大会上,进行了很好的阐释:智利模式是用积累制提供兜底的公共养老金,在这个制度下,参保者因为用来保障基本生存的缴费会被投资到高风险的资本市场而感到不安,因此在选择工作的时候,可能反而会优先选择那些可以不参保的企业,所以造成了参保率下降。瑞典实施名义个人账户制度后,激励性确实有所增强,重要原因之一是新制度把待遇的增长与全部缴费年限挂钩。瑞典在旧制度下,缴费超过30年的人即使再缴费,养老金领取额也不会增加,显然不利于延迟退休。但是,这种把待遇与全部的缴费年数相挂钩的机制,在DB模式下同样可以显著提高缴费激励性。

(二) 个人账户大小与公共养老金的透明度无关

周文说当前中国职工基本养老保险个人账户中职工个人缴纳的8%很大程度上不够透明,所以抑制了劳动者的积极性。对此,我们真的很难理解。透明度与个人账户大小会有如此正相关关系?如果个人账户提高到12%或16%,其透明度将会提高多少个百分点?周文没有进一步阐述。这里仅举瑞典和日本的两个案例来说明,公共养老金的透明度与是否建立个人账户无关。瑞典考虑使用个人账户制度是在20世纪90年代初。当时,计算机的使用在发达国家还很有限,参保者一年才能收到政府寄来的橙色信封一次,其中告知参保人缴费状况及预计未来的待遇情况。那时,如果采用了个人账户制,参保者相对容易计算出自己的缴费与未来待遇之间的对应关系,并以此为参考决定何时退休。但是,随着IT技术的发展,在发达国家,无论是哪种待遇给付模式,养老金制度的参保者均可随时登录自己的养老金账户,查询相关信息。例如,现在日本公共养老金制度的每个参保者随时都可以登录厚生劳动省的网站,自己的缴费状况以及相应的待遇水平一目了然。可见,在参保人了解自己未来养老待遇的透明度方面,有没有个人账户并不是关键,个人账户大小更无关紧要。

(三) 大幅度提高个人账户占比是否取消这一账户余额的继承权

关于扩大职工基本养老保险个人账户能够激励职工参保积极性的问题,我国社会保障学界已经争论多年。周文回避了争论中的一个重大问题,即个人账户余额是否可以继承。按我国现行《社会保险法》的规定是可以继承的,但如果个人账户规模大幅增加,退休人员在平均余命前去世的,个人账户余额被继承了,那些超过平均余命的退休人员将给养老保险基金带来很大的压力。个人账户越大,这一压力越大。为此,主张大幅度提高个人账户占比的学者和官员都批评全国人大常委会2010年通过的《社会保险法》,建议取消其中关于“个人死亡的,个人

① 参见 Rafael Rofman, et al., *Beyond Contributory Pensions: Fourteen Experiences with Coverage Expansion in Latin America*, Washington DC, World Bank, 2015.

② Gijs Dekkers 任职于比利时联邦计划局,他的主要研究领域之一是公共养老金制度的设计和微观模拟,主要研究成果是模拟分析了比利时、意大利、德国、瑞典、匈牙利等国公共养老金制度待遇的适当性和可持续性。

账户余额可以继承”的第14条规定。在我国家庭观念极强的社会伦理背景下，取消个人账户继承，请问对参保者而言，是正激励还是负激励？

（四）劳动力市场的竞争与对退出劳动力市场人员的社会保障不能混为一谈

周文还以劳动力市场的激励性来论证提高个人账户的必要性，显然步入了理论误区。劳动力市场当然需要激励，应按劳分配，多劳多得，要素参与分配，贡献大红利多，激励一切创造财富的源泉能够充分涌流。但周文忽视了一个原则性差别，即公共养老金是为退出劳动力市场的人提供的，它是一项社会保障制度，所遵循的原则，不是多劳多得，也不应当是多缴多得。一次分配与二次分配密切相连，但分配原则有根本区别。公共养老金要强调法定强制性、社会共济性，应在这个前提下再考虑提高职工缴费的积极性。如果只有在多缴多得的前提下才能设计和实施公共政策，那么个人所得税还搞得下去吗？还需要政府出面建立这个制度吗？全部交给市场、交给私人养老金制度就可以了。

我们想再次强调，“社会保险制度的设计与实施，不宜构建在个人私利的伦理平台上，而应构建在社会共济的伦理平台上。如果政策设计和舆论导向，过分倾向和过多宣传多缴多得的激励性，久而久之，势必引导参保人员斤斤计较，把个人得失放到第一位，社会保险的互助共济性将在道德伦理层面逐渐消逝，这一制度应有的政治认同、国家凝聚、社会团结、集体文化及收入再分配功能将丧失。”^①

三、全球养老金模式转向预筹积累制值得商榷

为了论证未来中国“肯定要提高个人账户占比”，周文引用国际相关资料，断言“从养老金的具体模式来看，全球各国养老金正在不同程度地从现收现付制的福利基准型（DB）逐渐转向预筹积累制的供款基准型（DC）。”这给人的印象是这一世界潮流浩浩荡荡，顺之者昌，逆之者亡。问题是这一结论并不全面，也不正确。

（一）绝大多数 OECD 成员国采用 DB 模式

根据 OECD《养老金概览》，^②公共养老金分两层。除了智利和墨西哥之外的34个 OECD 成员国全部有第一层养老金，目的是防止老年贫困，至少可以保障全体老年人的最低生活需要，其具有非常强的收入再分配功能，无一例外是现收现付制 DB 模式。在此基础之上，其中27个国家还有第二层的收入替代型，相当于中国的城镇职工基本养老保险。这27个国家中，有17个一直沿用具有再分配功能的 DB 模式，^③特别是经济大国，如美国、日本；剩下的10个国家中有5个采用的是瑞典的个人账户模式，5个采用的是积分制。发达国家几乎一致拒绝了智利的个人账户模式，其根本原因在于应对资本市场的风险之后，积累制下的待遇水平并不一定

① 参见宋晓梧主编：《“十三五”时期我国社会保障制度重大问题研究》，中国劳动社会保障出版社，2016年。

② OECD, *Pensions at a Glance: OECD and G20 Indicators*, Paris, 2019, p. 133.

③ 这17个国家具体是：奥地利、比利时、加拿大、捷克、芬兰、法国（部分DB、部分积分制）、希腊、匈牙利、日本、韩国、卢森堡、葡萄牙、斯洛文尼亚、西班牙、瑞士、土耳其、美国；7个OECD成员国没有第二层的政府运营的公共养老金。

高于现收现付制。^①

作为当时的世界第二大经济体，日本学习瑞典名义个人账户模式也是非常谨慎的。从2000年至2004年，日本不仅邀请瑞典劳动部部长访日，给日本的养老金专家和国会议员等介绍瑞典模型，还多次邀请瑞典养老金专家等访日，多次召开养老金改革的大型国际会议。在此基础上，日本国会审议通过了“2004年养老金改革法案”，奠定了未来100年不变的养老金模式。^②这个模式借鉴了瑞典模型的自动平衡机制，却没有采用瑞典的个人账户。因为日本希望保留社会共济的精神，同时避免待遇模式转换时会产生的大量转制成本。

（二）没有一个发达国家采用智利模式，已采用该模式的发展中国家大多数已撤回

20世纪90年代中期开始，智利把养老金现收现付模式改为预筹积累模式，这曾被世界银行极力宣扬推广。发展中国家尤其是南美洲和中东欧的一些国家学习了智利模式。在2000年前后的大约10年里，有36个发展中国家学习智利模式，现在其中的21个国家已经反悔并撤回，如表1所示。请注意，没有一个发达国家采用智利模式的改革，尽管与这些发展中国家相比，其中很多老龄化程度更高，公共养老金制度已经面临更为严峻赤字问题，同时有高度发达的资本市场和高技术人才可以保障把积累制运营得更成功。对发达国家都拒绝采用智利模式的根本原因，Munnell、高山宪之、Barr与Diamond等已多次从理论层面进行了理性分析。^③

表1 实施了智利模式改革的国家名称及改革起始与终止的年份

拉美	起始年份	终止年份	中东欧	起始年份	终止年份	亚、太、非	起始年份	终止年份
智利	1981		匈牙利	1998	2010	哈萨克斯坦	1998	2013
秘鲁	1993	2007	波兰	1999	2011	印度	2004	
阿根廷	1994	2008	拉脱维亚	2001	2009	文莱	2010	
哥伦比亚	1994	2007	保加利亚	2002	2007	亚美尼亚	2013	
乌拉圭	1996	2008	克罗地亚	2002	2011	尼日利亚	2005	
玻利维亚	1997	2009	爱沙尼亚	2002	2009	加纳	2010	
墨西哥	1997		科索沃	2002		马拉维	2013	
萨尔瓦多	1998		俄罗斯	2003	2012			
哥斯达黎加	2000		立陶宛	2004	2009			
尼加拉瓜	2000	2005	斯洛伐克	2005	2008			
厄瓜多尔	2001	2002	马其顿	2006	2008			
巴拿马	2002		罗马尼亚	2008	2017			

① Alicia Munnell, *A Bird's Eye View of the Social Security Debate*, Boston, Center for Retirement Research at Boston College, Issue in Brief, 2004, 25.

② 参见[日]高山宪之著，张启新译：《信赖与安心的养老金改革》，上海人民出版社，2012年。

③ Alicia Munnell和高山宪之分别是美国和日本过去20多年养老金改革方案的核心设计者，Peter Diamond是诺贝尔经济学奖获得者。其代表性文献为：Alicia Munnell, *A Bird's Eye View of the Social Security Debate*, Boston, Center for Retirement Research at Boston College, Issue in Brief, 2004, 25；[日]高山宪之：《全球性养老保障制度的最新争论与改革动向》，《经济研究资料》2003年第4期；Nicholas Barr, Peter Diamond, *Pension Reform: A Short Guide*, Oxford, Oxford University Press, 2008.

拉美	起始年份	终止年份	中东欧	起始年份	终止年份	亚、太、非	起始年份	终止年份
多米尼加	2003		乌克兰	2013				
巴西	2013		捷克	2013	2016			
委内瑞拉	1997	2000						

资料来源: Isabel Ortiz, et al., *Reversing Pension Privatizations: Rebuilding Public Pension Systems in Eastern Europe and Latin America*, International Labour Office, 2018; Xinmei Wang, et al., "Developing Countries and Systemic Pension Reforms: Reflections on Some Emerging Problems," *International Social Security Review*, 2016, 69(2).

注: 终止年份空白的地方表示这些国家目前还未宣布废除这项改革。

智利本国的养老金预筹积累模式经过近 30 年的实践, 结果是近 50% 的退休人员无法得到政府曾承诺的最低养老保障,^① 致使百万民众游行反对, 被迫于 2008 年建立完全由政府出资的“社会团结”公共养老金, 弥补预筹积累制的缺陷, 以实现更平等、更公正的社会。2015—2016 年, 智利又爆发了 3 次超百万人参加的、要求废除积累制的大游行。智利至今未撤回预筹积累制, 又一直解决不了运营成本畸高、待遇水平过低的问题, 处于骑虎难下的困境。^② 国际劳工组织 2018 年出版了《撤回养老金的私有化: 重建东欧与拉美的公共养老金制度》, 全面总结了智利模式的兴衰, 称之为“失败的 30 年”, 并指出在这一过程中“受益者是金融产业”。^③ 书中详细介绍了这些国家是如何撤回现收现付制的, 还根据国际劳工组织帮助各国改革的经历, 提出了包括 11 个步骤在内的撤回程序。在撤回方面, 俄罗斯总统普京表现出了敢于认错的极大政治勇气和决断力, 他在 2003 年曾决定采用智利模型, 后来发现情况与预期不符, 又在 2012 年亲自废除了这个制度。匈牙利在 2010 年的大选中一直反对私有化改革的保守党获得了绝对多数的选票, 上台之后就彻底废除了个人账户预筹积累制度。

Holzmann 在 1997—2011 年曾担任世界银行社会保护与劳动部主任, 是向全世界推广智利模式的核心人物。他于 2013 年专门发文, 对于这项改革方案的两个核心理论依据, 公开认错道: “当时推行智利模式的改革是因为认为积累制可以解决人口老龄化问题, 但是现在, 大家都普遍认识到这个主张是错误的, 积累制没有这个功能;”“对于基金的高回报率可以独立于人口老龄化, 在未来也能保持下去的假设也是错误的。”^④ 20 世纪 90 年代, 世界银行曾积极向中国推荐智利模式, 但在其 2013 年出版的《中国的养老金改革》著作中, 观点却出现了 180 度的大转弯, 明确指出, “智利模式不适合于中国, 应该废除”。^⑤

智利的个人账户预筹积累模式是世界银行发起, 并以提供资金和技术支持的方式向全世界

① Kay 指出, 智利到了越来越多的参保者开始从积累制领取养老金的阶段, 才发现 30 多年前设计改革时, 忽视了待遇水平的问题。参见 Stephen Kay, *Payouts, Annuities, and Politics in Latin America's Defined Contribution Pension Systems*, the Congress of Latin America Studies Association, Chicago, May 2014.

② 王新梅: 《公共养老金“系统改革”的国际实践与反思》, 《社会保障评论》2018 年第 2 期。

③ Isabel Ortiz, et al., *Reversing Pension Privatizations: Rebuilding Public Pension Systems in Eastern Europe and Latin America*, International Labour Office, 2018.

④ Robert Holzmann, "Global Pension Systems and Their Reform: Worldwide Drivers, Trends and Challenges," *International Social Security Review*, 2013, 66(2).

⑤ 参见 Mark Dorfman, et al., *China's Pension System: A Vision*, Washington DC, World Bank, 2013.

推广的。中国作为发展中国家，在改革开放初期要打破平均主义对经济社会的桎梏，又面对老龄化的压力，且对如何建立适应市场经济的社会保障制度没有任何经验。在当时的经济社会背景下，部分学者和从事养老保险制度改革的行政工作人员被智利模式所吸引，在公共养老金中引入部分个人账户，建立统账结合的企业职工基本养老保险制度，是可以理解的。问题在于经过 30 多年实践，包括当初极力推行智利模式的世界银行都在反思个人账户预筹积累模式的弊端，我国一些人怎么还如此坚定地对个人账户预筹积累制“咬定青山不放松”呢？

（三）瑞典名义个人账户并不是预筹积累制

智利个人账户预筹积累模式陷入困境后，瑞典的名义个人账户模式曾风靡一时。一些欧洲国家以及日本都对瑞典模式感兴趣，并学习这一模式中的有益因素。但“瑞典的改制实验已经证明，名义个人账户的弊端包括管理费增加，因为要根据每个人的整个缴费历史进行细致的精算，这将使一些就业回流到政府部门。此外，过分强调个人差异的制度必然会带来贫富之间的悬殊。对于瑞典这个自诩为公平社会的国家来说，社会制度与文化遗产之间已经出现了裂痕，社会保障制度通过二次分配调节收入分配的原理已被挑战，其道德和政治领域里的可持续性尚未可知”^①。针对这些问题，2015 年瑞典政府请欧盟专家对名义账户进行诊断，结论是这一模式还远不完善，有待改进。这里我们不对瑞典模式做更深入的探讨，仅想指出瑞典实行的是名义账户，OECD 成员国中学习瑞典模式的 5 个国家实行的也是名义账户。而名义账户并无实账积累，其基金性质不是预筹积累制而是现收现付制。因此，断言“全球各国养老金正在不同程度地从现收现付制的福利基准型逐渐转向预筹积累制的供款基准型”，并不符合实际情况。

四、中国老龄化程度的国际比较值得商榷

为了论证未来中国“肯定要提高个人账户占比”，周文特别强调中国老龄化的压力巨大。中国面临严峻的老龄化挑战是毫无疑问的，问题在于不能仅以中国与美国、中国与世界平均水平比较，得出只有提高个人账户占比，才能应对老龄化的结论。

（一）美国与世界平均人口老龄化水平不能代表老龄化国家的平均水平

美国属于发达国家中人口年龄结构相对年轻的国家，老年人口抚养比仅相当于老龄化程度高的国家的一半。非洲和中东国家的人口年龄结构更是相对年青。因此在老龄化程度比较方面，美国以及全球平均值不具有充分的代表性。老龄化程度无疑是中国养老金制度设计的一个重要基点。我们认为，除了与美国和世界平均水平比较，更需要与深度老龄化国家比较，以此作为中国养老金制度改革的借鉴。根据联合国 2019 年版人口预测报告，我们整理出如下老年人口抚养比数据。图 2 显示中国与美国、世界平均老年人口抚养比。从中可以看出，中国的老年人口抚养比在 2015 年之后就超过了世界平均水平，将在 2040 年前后超过美国。

① 周弘：《关于养老金个人账户》，《中国社会科学》2015 年第 9 期。

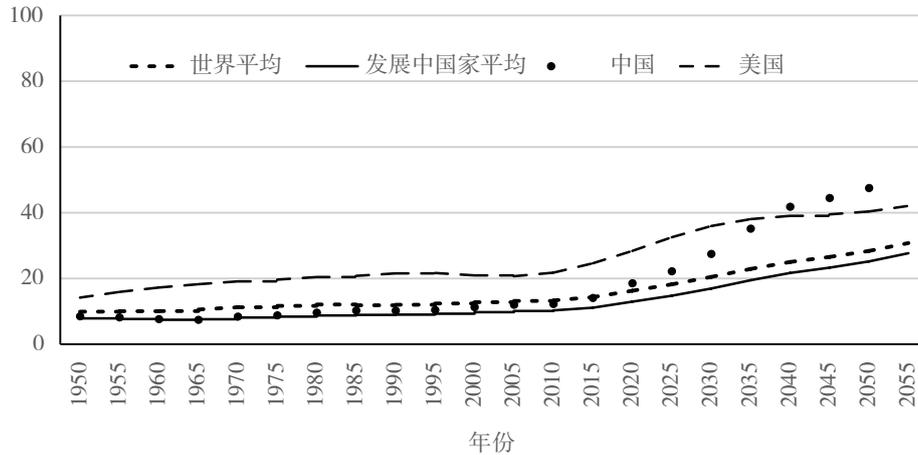


图2 中国、美国、发展中国家、世界平均老年人口抚养比(%)

资料来源：联合国2019年版人口预测数据。

注：老年人口抚养比是指65岁以上老年人口数占20—64岁人口数的比重。

(二) 与中国老龄化程度相当的国家没有采用个人账户预筹积累制

如果与图3中的老龄化国家相比，到2055年为止，中国老龄化的压力并不比至少20个国家严重。其中日本及很多的欧洲国家都已经在过去20多年的养老金制度改革中，基本解决了养老金的可持续性待遇水平的适当性问题。^①

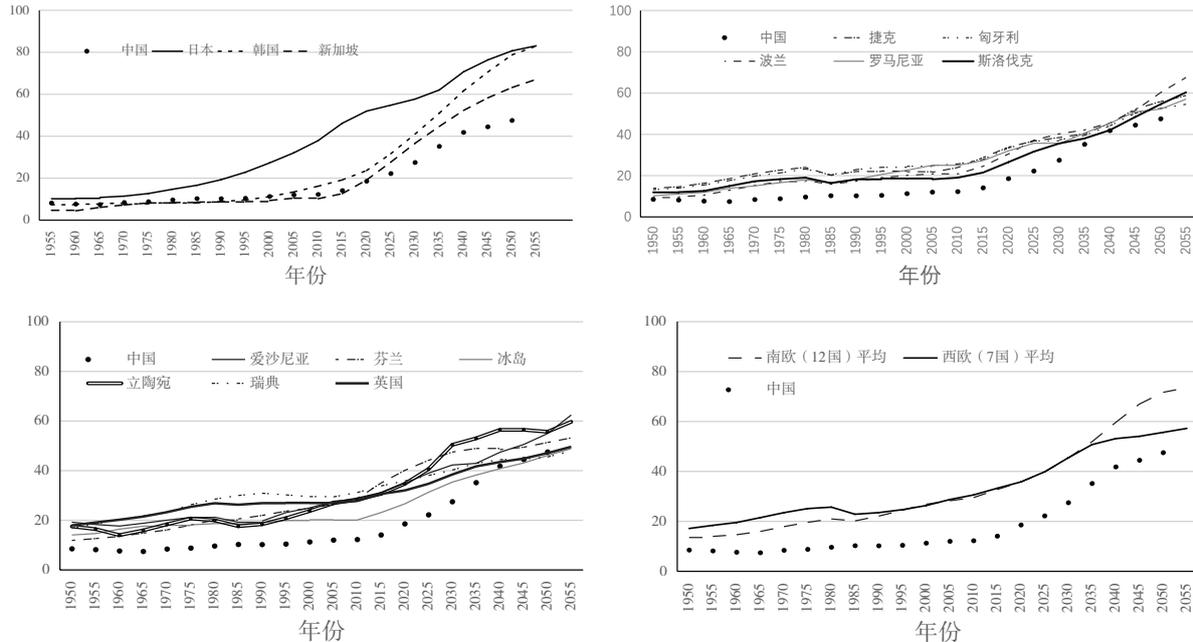


图3 中国与世界部分国家的老年人口抚养比(%)

资料来源：联合国2019年版人口预测数据。

注：1. 老年人口抚养比是指65岁以上老年人口数占20—64岁人口数的比重；2. 南欧各国包括意大利、希腊、葡萄牙、西班牙等，西欧各国包括奥地利、比利时、法国、德国、荷兰、瑞士、卢森堡。

① [日]高山宪之：《再评世界银行1994年〈应对老龄化危机〉：客观质疑与理性启示》，《社会保障评论》2017年第4期；[日]高山宪之：《如何使公共养老金的财政可持续？》，《中国劳动》2019年第5期。

在这些老龄化比中国还严重的国家中，只有新加坡采用了预筹积累制。新加坡是一个人口百万级的城市国家，自 1955 年建立这个制度以来，绝大多数老年人还主要依赖子孙的抚养。^①至今没有任何其他发达国家采用新加坡的公积金模式。采用名义个人账户的瑞典等国，筹资模式还是现收现付制。由此可见，并非只有在公共养老金中引入个人账户，并提高其占比，实行预筹积累的供款基准型，才能应对十分严峻的老龄化挑战。

面对汹涌而来的银发浪潮，我们倒是举双手赞同周文提出的这一观点：“养老金改革考验我们经济学的功底和智慧”。

The Scale of Individual Accounts Should Not Be Expanded

Song Xiaowu¹, Wang Xinmei²

(1. China Society of Economic Reform; Beijing 100034, China; 2. School of Finance and Taxation, Inner Mongolia University of Finance and Economics, Huhehaote 010070, China)

Abstract: In a recently published paper on China's social security pension reform, Mr. Zhou Xiaochuan, the former president of the Bank of China, argued that "The scale of individual accounts definitely should be expanded". We entirely disagree with this conclusion. First, given the existing overly high income inequality and regressive social security pension in China, there is no reason to weaken the mutual-help function of a social security pension by expanding individual accounts. Second, the experiences of privatization in Latin America have not supported the conclusion that individual accounts stimulate participation. Furthermore, the incentive policy for workers in labor markets could not be directly applied to a social security system for retirees. Third, no single developed country has introduced Chilean style pension reform, which has only been adopted by 36 developing countries and has been reversed in most of those since 2008. Fourth, although at least 20 countries in Europe and Asia have been facing similar population ageing pressure as China, the vast majority of them have not switched to individual accounts.

Key words: social security pensions; individual accounts; income distribution; Chilean pension model; population ageing

(责任编辑：杨建敏)

^① [日]高山宪之：《全球性养老保障制度的最新争论与改革动向》，《经济研究资料》2003年第4期；王新梅：《公共养老金“系统改革”的国际实践与反思》，《社会保障评论》2018年第2期。