

# 国际公、私养老金角色分担研究

王新梅

养老金有公共和私人之分。养老金制度设计的研究和讨论在国际学术界、各国制度的实际运行规则中，都鲜明地公、私有别、各自承担着完全承担着不同的角色。

## 养老金制度的设计在公、私之间有天壤之别

在发达国家，公共养老金是政府直接运营保障、强制参保、全覆盖、全国统筹、具有收入再分配功能、现收现付制的养老金制度。公共养老金保障的是全体老年人的基本生活，是大多数老年人，特别是中低收入者的最稳定的、最主要的收入来源。

私人养老金包括职业或企业年金、商业养老保险、私人储蓄等，通常是用积累制来运营（日本、德国是现收现付制），在发达国家通常是自愿参保。虽然个别发达国家实施了强制参保的积累制，如瑞典和澳大利亚等，但是这些国家都是建立在全体国民同意，并为全体国民都提供了坚实的公共养老保障的基础上实施的，而且对于低收入群体都有豁免。私人养老金提供的是补充收入，主要是中高收入者养老金收入的补充。相比之下，公共养老金对每个人都不可或缺，是最后的防线。

因此，公共养老金保障与社会安全直接相关，与资本市场无关。只有私人养老金与资本市场有关，而且资本市场的参与者仅限于能承受得起市场风险的人群。公共养老金的重要性远非任何私人养老金制度可比。在过去 20 多年的全球性养老金改革中，发达国家改革的核心内容是公共养老金，即推进公共养老金的财政可持续、待遇水平适当。

## 公共养老金的私有化改革失败了

研究发现，试图通过公共养老金的私有化，来模糊公、私养老金之间界限的改革，只发生在发展中国家，主要发生在1994-2008年期间。这个改革模式的倡导者是以世界银行为首的国际金融机构。这个改革模式在理论上及实践中已经呈现完败的状态。这个完败体现在以下三个方面。第一，Robert Holzmann 先生在国际社保协会主办的《国际社保评论》杂志上发表论文，对私有化改革的理论假设进行了公开认错。他曾在世界银行向全世界推行养老金私有化改革的鼎盛时期（1997-2011年），担任部门负责人。第二，2008年世界金融危机后，绝大多数国家从积累制又退回到现收现付制。第三，世界银行一年一度为期2周的“养老金核心教程”自2016年起已经销声匿迹了。

## 私有化后的公共养老金威胁社会安全

私人养老金制度历史非常长，其中经营得好的，甚至可以有上百年历史。在此期间，资本市场总是不断出现破产的基金、证券公司，甚至发生金融欺诈事件，最近的有美国的麦道夫事件和日本的AIJ事件，这些事件都给参保者造成的无法挽回的巨额损失。但是，从来没有哪个国家因此发生大规模游行，或要求废除私人养老金制度。其根本原因在于私人养老金提供的是补充收入，在参保合同上事先就写明了风险由参保人承担。但是私有化的公共养老金则完全不同，提供的不是补充收入。尽管被私有化，但是政府的承诺和百姓的期待都还是把它当成是公共养老金，其角色是提供稳定的基本保障。过去30年，这项全球性改革经历告诉我们，公共养老金制度如果私有化，会威胁社会安全。

智利曾是世界银行推行公共养老金私有化改革的样板国。但是，2016-2017年间，智利爆发了三次超百万人的抗议游行。民众要求废除当前的私有化积累制养老金制度，退回到现收现付的公共养老金制度。2011年，匈牙利在废除世界银行的养老金制度模式的同时，还伴随了政权的更迭，执政党变成了反对世界银行模式的政党。

### 公共养老金改革需慎行

公共养老金是国家最重要的社会资本之一，直接关系到整个社会的和谐稳定和每个老年人的生活。公共养老金在世界各国通常是整个社保制度的核心，其支出比重最大，显著高于公共医疗等。因此，发达国家对公共养老金制度的稳固非常重视，同时对公共养老金制度的改革通常十分谨慎，尽最大可能把社会冲突最小化，并进行周密细致地设计、如履薄冰般地实施。另外，OECD养老金团队原负责人 Whitehouse Edward 先生在世界银行举办的2015年“养老金核心教程”上表示，法国在公共养老金制度的解释说明上，常常需要仔细推敲词句，以免引起国民不安。

公共养老金的重要性也体现在英文文献的用语上，尽管公共养老金通常被叫做“Social Security Pension”、“Public Pension”、“State Pension”。在美国，公共养老金则直接被叫做“Social Security”。“Social Security”就只是公共养老金，而不是包含了各种其他社保制度的“社会保障”。“Security”是安全的意思，这一点意味着，美国人认为公共养老金稳定会使整个社会安全。中文常把美国的“Social Security Administration”翻译成“社会保障管理总署”。但是，正确的翻译应该是“公共养老金管理总署”，

因为这个部门的工作内容也只是公共养老金业务，并不涉及医疗、失业保险等其他社会保障业务。

2018年6月28日，在上海交通大学高级金融研究所与美国的NBER联合举办的国际研讨会上，Olivia S.Mitchell教授指出，公共养老金收入占美国老年人总收入的比重，对于最低收入的20%的人来说为80%，对于最高收入的20%的人则是20%。

过去20多年里，日本养老金制度的核心设计者，被称为养老金改革的“铁人”是高山宪之教授，他在个人网页的大标题上写道：“每个国民都希望安度晚年。公共养老金制度在确保老年人的基本生活方面有着不可估量的意义。”这两个国家都曾掀起过部分专家或政治家（美国前总统布什）等试图把公共养老金私有化的浪潮，但是，最终都因为绝大多数顶级养老金经济学家（例如：美国的Alicia Munnell、Olivia Mitchell，日本的高山宪之）和广大民众（美国退休者协会、饱尝积累制养老金危害的日本国民）的坚决反对而终止于讨论或提案的阶段。

2016年，高山宪之教授曾做题为“积累制养老金：日本的经验和教训”的报告，指出上世纪90年代，积累制养老金处于鼎盛时期，曾有近2000个厚生年金基金，后来逐步因亏损和欺诈事件而破产倒闭，到2016年只剩下了不到200个。结果可想而知，日本人坚决抵制积累制养老金。尽管日本有不亚于任何发达国家的高度发达的资本市场，但是日本的积累制养老金的规模仍非常小，连企业职业年金也是现收现付制。在日本，养老金与资本市场发达程度无关，这一点从另一个方面也印证了国家资本市场的发达程度并不必须依赖养老金。鉴于日本储蓄率过高，为了促进消费，政府给积累制养老金的税收优惠幅度也相对较小。

（本文来源：《中国劳动保障报》2020年12月11日第3版）