



中国社科院社会保障实验室

# 工作论文

SSL Working Paper Series

WP No. 035-20160809

中国社科院世界社保研究中心 主办



这篇工作论文的简化版曾在年初公开发表过，如引用，需注明出处并征得本实验室（世界社保研究中心）或作者本人的同意——编者的话

## 美国州和地方政府公务员职业年金债务危机研究

孙守纪

对外经济贸易大学保险学院副教授、  
劳动与社会保障学系主任

Email: [sunshouji@uibe.edu.cn](mailto:sunshouji@uibe.edu.cn)

房连泉

中国社会科学院拉丁美洲研究所研究员  
中国社科院世界社保研究中心秘书长

Email: [fangliq@cass.org.cn](mailto:fangliq@cass.org.cn)

**【摘要】**：自 2008 年金融危机以来，美国州和地方政府公务员养老金债务就已经受到社会各界的广泛关注，其债务规模巨大，在 7300 亿美元到 4.4 万亿美元之间，其中的差异主要是由于选取不同的折现率造成的。美国州和地方政府公务员养老金巨额债务的产生，既有养老金计划制度设计不当的原因，也有人口老龄化的客观因素和人为扭曲的主观因素，还有更为复杂的政治因素。其中，

在制度设计方面,存在的主要问题是退休年龄过低、待遇水平过高、对单一支柱过度依赖、DC 型计划发展缓慢、投资风险过高和政府监管机制欠缺。我国机关事业单位养老保险改革应该建立统一的基本养老保险制度,在此基础上建立 DC 型职业年金,保持信息透明,防范投资风险,加强政府监管,有效分散财政风险。

**【关键词】:** 州和地方政府公务员养老金、未融资债务、DB 型计划、政府破产、财政风险

继次贷危机和欧债危机之后,美国州和地方政府债务问题日益严重。2013 年 7 月,底特律市宣布破产,成为美国迄今为止规模最大的城市破产案。虽然导致底特律市破产的原因众多,但是该市公务员养老金计划<sup>1</sup>产生的巨额债务无疑是最重要的原因之一。目前,底特律市政府的债务规模约为 190 亿美元,其中公务员养老金和医疗保险等其他员工福利的债务规模为 92 亿美元,<sup>2</sup>接近总债务的 50%,这两项支出占底特律市财政预算的 65%。<sup>3</sup>其实,底特律公务员养老金债务危机并不是孤立个案,在美国州和地方政府中具有较强的普遍性。进入 21 世纪以来,美国州和地方政府普遍面临较为严重的财政问题,其中公务员养老金债务被称为定时炸弹,随时可能摧毁美国州和地方政府的财政平衡。自 2008 年金融危机以来,美国州和地方政府公务员养老金债务就已经受到社会各界的广泛关注,这次底特律市的破产,再次将该问题推上风口浪尖。

本文主要包括三个部分。第一部分介绍美国州和地方政府公务员养老金计划的概况和债务规模,重点分析选择不同折现率的依据及其影响。第二部分从养老金制度设计、人口老龄化因素、人为扭曲因素和政治因素等方面详细分析州和地方政府公务员养老金债务的成因。最后,结合中国即将启动的机关事业单位养老保险改革,重点分析美国州和地方政府公务员养老金债务危机对中国改革的启示。

## 一、美国州和地方政府公务员养老金计划概况和债务规模

美国养老保险制度主要由三支柱构成,第一支柱是联邦政府举办的老年、遗

<sup>1</sup>在美国,州和地方政府公务员养老金计划一般称为公共部门养老金计划,或者直接称为州和地方政府养老金计划,是典型的第二支柱,因此本文也称之为职业年金计划。当然,这里的公务员是广义的观念。

<sup>2</sup> PD Editorial: Pension realities from here to Detroit, July 23, 2013, <http://www.pressdemocrat.com/article/20130723/opinion/130729910#page=2>.

<sup>3</sup> Zac Corrigan, Detroit city worker pensions on the chopping block, July 2013. <http://www.wsws.org/en/articles/2013/07/17/pens-j17.html>.

属和残疾保险计划（OASDI），俗称社会保障计划；第二支柱是雇主（包括私人部门和公共部门）举办的各类养老保险计划；第三支柱是个人自愿购买的商业保险。本文所研究的州和地方政府公务员养老金计划主要是指州和地方政府以雇主身份为公共部门雇员举办的各类养老金计划，是典型的第二支柱，和我国机关事业单位职业年金的概念类似。

### （一）美国州和地方政府公务员养老金计划概况

美国州和地方政府公务员养老金计划覆盖的人群主要是州和地方政府公务员、警察、消防员、司法人员和公立学校教师等公共部门雇员，大约有 2400 万在职和退休人员，这相当于美国总人口的 8%。<sup>4</sup>这些雇员中大约四分之三的人口参加了联邦政府举办的社会保障计划，但是仍然有四分之一的人口仅参加了第二支柱。

根据美国统计局的数据，2010 年美国州和地方政府养老金计划大约有 3418 个，其中州一级的大约有 222 个，地方政府一级的大约为 3196 个。虽然州政府养老金计划数量较少，但是规模普遍较大。例如，州政府养老金计划覆盖了约 1740 万政府雇员，占总雇员数的 89.6%，而地方政府养老金计划仅覆盖了 201 万政府雇员。美国州和地方政府养老金基金中用于投资的总资产大约为 2.67 万亿美元，其中州养老金计划为 2.22 万亿，占总资产的 83.1%，地方政府养老金计划资产规模仅为 0.45 万亿美元。<sup>5</sup>

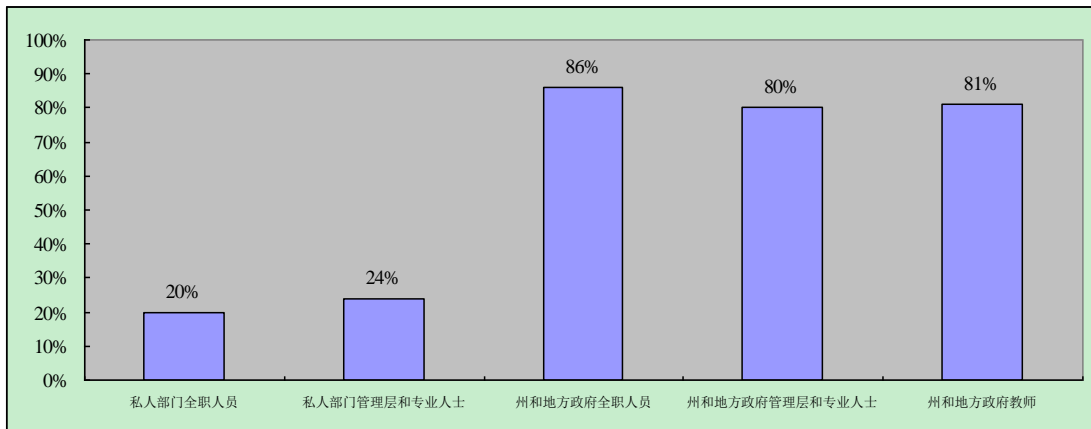
在计划类型上，美国州和地方政府绝大多数雇员参加的是 DB 型计划。这和私人部门的情况截然不同。美国私人部门的养老金计划普遍由 DB 型转向了 DC 型，这很大程度上是通过商业竞争来实现的。私人部门可以通过合并、收购甚至破产等方式减少 DB 型计划。但是美国州和地方政府缺乏这类竞争机制和法律制度，因此公共部门雇员养老金计划普遍是 DB 型计划。据美国统计局和劳工部 2012 年的数据，在私人部门，大约只有 20% 的全职雇员参加 DB 型计划，其中管理层和专业人士稍高，大约为 24%；而参加 DC 型计划的比例普遍较高，分别为 51% 和 61%。但是在州和地方政府，大约有 86% 的全职雇员参加 DB 型计划，管理层和专业人士大约为 80%，教师为 81%，远远高于私人部门；参加 DC 型计划的比例分

<sup>4</sup> Debra Brubaker Burns, Note, Too Big to Fail and Too Big to Pay: States, Their Public-Pension Bills, and the Constitution, *Hastings Constitutional Law Quarterly*, Vol. 39, 253, 276 (2011).

<sup>5</sup> Richard Ravitch, Paul Volcker, Report of the State Budget Crisis Task Force, July 31, 2012, <http://www.statebudgetcrisis.org/wpcms/wp-content/images/Report-of-the-State-Budget-Crisis-Task-Force-Full.pdf>.

别为 17%、15%和 14%，远低于私人部门。<sup>6</sup>

图 1：私人部门和公共部门职员参加 DB 型计划的比较



资料来源：U.S. Department of Labor,U.S. Bureau of Labor Statistics,National Compensation Survey: Employee Benefits in the United States, March 2012.

在管理模式上，美国州和地方政府公务员养老金作为信托基金，主要由养老金理事会（the governing board of the pension system）负责管理。理事会是养老金计划的法定管理人（plan administrator），是养老金计划的最高决策机构，主要负责投资决策、退休金支付、缴费率设定、人事管理、财政报告、财务核算和会计审计等内容<sup>7</sup>。理事会的成员主要由三方人事构成，代表不同的利益诉求。一是州长、政府官员指派的代表，一般由财政主管、州长等政府雇员担任理事会成员，普通市民也允许参与政府养老金计划的管理，这主要体现政府和纳税人的利益诉求。二是公务员工会指派的代表，以体现参保成员的利益诉求。三是专业人士代表，主要是金融投资专家、理财师、精算师和养老金资深管理人士，以提高养老金管理的专业性。专业人士可以由政府指派，也可以由工会会员选举产生。在具体的业务管理上，养老金理事会一般雇佣专业的机构和团队负责投资管理等具体业务。

### （二）州和地方政府公务员养老金计划未融资债务规模

对于一个典型的 DB 型计划而言，该计划的资产是雇主和雇员的缴费及其投资收益，其负债主要是雇主对雇员的养老金承诺，或者称为雇员的养老金权益。未融资债务就是养老金债务与资产的差额，融资率就是养老金资产与债务的比

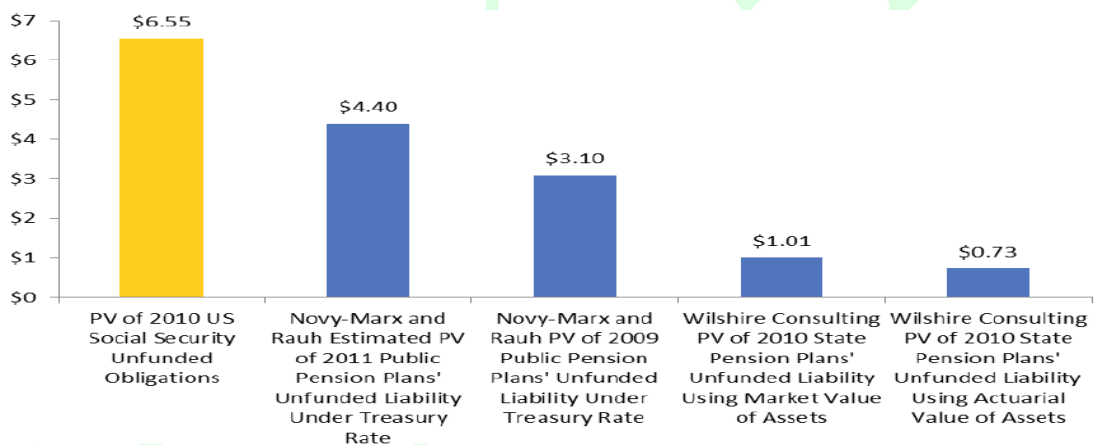
<sup>6</sup> U.S. Department of Labor,U.S. Bureau of Labor Statistics,National Compensation Survey: Employee Benefits in the United States, March 2012.

<sup>7</sup> 陈纲，美国州与地方政府公务员养老金系统及其风险管理，公共行政评论，2012 年第 5 期。

值。前者是衡量养老金债务的绝对指标，后者是相对指标。

不同的学者和机构对美国州和地方政府养老金未融资债务的估计差别较大。普遍的观点是认为其规模在在 7300 万到 4.4 万亿美元之间。为了更好地理解 4.4 万未融资债务的规模，这里做两个比较。一是未融资债务与 GDP 之比。2011 年美国 GDP 约为 13.32 万亿美元，4.4 万亿相当于 GDP 的 33%。二是未融资债务与社会保障计划未融资债务相比。根据 2011 年美国社会保障信托基金的报告，美国社会保障计划的未融资债务的现值为 6.55 万亿美元，4.4 万亿相当于其中的 67.2%。<sup>8</sup>但是，美国州和地方政府养老金计划覆盖的人口只占全国总人口的 5.2%<sup>9</sup>，这意味着占全国人口 5%左右的公务员产生的养老金债务相当于全国社会保障计划债务的 67.2%。这一方面表明州和地方政府公务员养老金债务规模庞大，另一方面也表明公共部门雇员能够获得的养老金权益非常慷慨。

图 2：美国州和地方政府养老金未融资债务规模测算（万亿美元）



资料来源：Thomas J. Healey, Carl Hess, Kevin Nicholson, Underfunded Public Pensions in the United States: The Size of the Problem, the Obstacles to Reform and the Path Forward, M-RCBG Faculty Working Paper No. 2012-08.

上述差异主要是由于精算方法和相关参数的设定不同而造成的，其中最关键的参数是折现率。有的学者采用美国股票市场的长期收益率 8%作为折现率，其测算的结果会相对偏低；而有的学者采用美国政府无风险债券利率作为折现率，其测算的结果会相对偏高。

<sup>8</sup> Thomas J. Healey, Carl Hess, Kevin Nicholson, Underfunded Public Pensions in the United States: The Size of the Problem, the Obstacles to Reform and the Path Forward, M-RCBG Faculty Working Paper No. 2012-08.

<sup>9</sup> Thomas J. Healey, Carl Hess, Kevin Nicholson, Underfunded Public Pensions in the United States: The Size of the Problem, the Obstacles to Reform and the Path Forward, M-RCBG Faculty Working Paper No. 2012-08. 这里的 5.2%和全文的 8%之间的差异主要是由于统计口径不同造成的，例如是否包含了退休人员等。

美国政府机构和养老金计划管理者普遍采用 8% 作为折现率。美国政府会计标准委员会 (The Government Accounting Standards Board, GASB) 认为, 州和地方政府养老金计划可以使用该计划的预期投资回报率作为这折现率, 该值一般为 8%。虽然该折现率受到很多州和地方政府养老金计划管理者的欢迎, 但是很多批评者认为 8% 的折现率偏高, 应该采用更低风险的折现率。这是因为选择较高的折现率有很多不良影响。第一, 高折现率会低估养老金债务, 使得养老金计划融资情况看起来较为乐观, 因此会激励雇主降低缴费, 进一步恶化养老金计划的财务状况。第二, 为了获得 8% 的投资回报率, 这会激励养老金投资经理采取更加激进的投资策略, 增加高风险资产的投资比例。当出现经济危机时, 养老金投资收益率会下降, 这导致养老金计划融资率不足, 这时需要州和地方政府增加养老金缴费, 而此时政府税收也会急剧下降, 这是政府最缺乏缴费能力的时刻。因此, 高风险投资会进一步恶化政府财政状况。

2011 年, 政府会计标准委员会 (GASB) 对上述观点有所妥协, 认为选择适当的折现率应该综合考虑两个因素, 一是养老金资产的长期预期回报率, 二是一些免税的、高质量的市政债券的收益率。具体而言, 养老金债务应该分为两部分, 第一部分是资产支持的, 这部分的折现率可以采用该资产的投资回报率; 第二部分是未融资债务, 这部分应该采用高质量的市政债券收益率作为折现率。这意味着选择低于 8% 的折现率是较为合理的, 这也意味着养老金债务会增加上千亿美元。实际上, 即使完全采用预期投资回报率, 8% 也显然是偏高的。在过去是十年中, 美国股票市场的平均收益率为 6%, 而过去的五年的平均收益率为 3.2%, 远低于 8%。<sup>10</sup>

与上述观点不同, 经济学家普遍认为养老金计划应该采用更低的折现率, 例如, 使用财政部国债利率。他们认为养老金债务的折现率和养老金资产的投资回报率没有任何关系。根据金融学的基本原理, 养老金是一个连续的支付流, 其折现率应该能够反映该支付流的风险, 而和养老金的资产无关。一般而言, 州和地方政府养老金的风险相对较低。支持这个观点的原因很多。第一, 很多州宪法明确表示对公务员的养老金债务提供担保; 第二, 州和地方政府公务员在政治上是一个强势群体, 他们有足够的权力维护他们的养老金权益; 第三, 如果州和地方

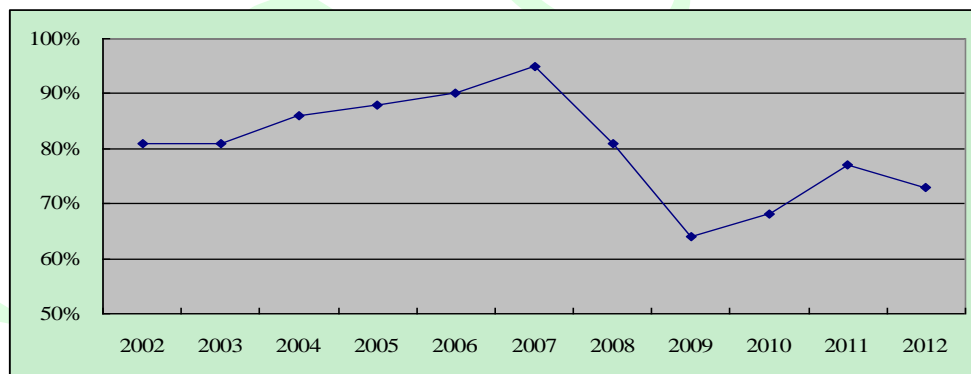
<sup>10</sup> Beermann, Jack Michael, The Public Pension Crisis (September 23, 2012). Washington & Lee Law Review, Vol. 70, No. 1; Boston Univ. School of Law, Public Law Research Paper No. 12-48, p.17. Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=2131481> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2131481>.

政府真的无法支付其雇员养老金，联邦政府可能会提供救助，就向救助一些私人企业一样。因此选择无风险利率做为折现率是合适的，诸如美国的国债利率。但是，州和地方政府养老金也并不是完全没有风险，雇主可能会修改养老金的计算方法，未来的工资增长率、通胀率、死亡率以及离职率都是不确定的。因此，在选择养老金折现率时也应该适当考虑这些风险。

虽然对折现率的选取有不同的看法，但是学者普遍认为，美国州和地方政府公务员养老金债务的真实规模更可能偏向于较高的测算结果<sup>11</sup>，这也意味着选择较低的折现率是相对合理的。

虽然未融资债务不需要立即支付，但是其庞大的规模已经给州和地方政府带来的沉重的财政负担。如果州和地方政府养老金计划不采取根本的改革措施，那么为此养老金缴费需要增加到原来的 2.5 倍，达到州和地方政府总税收的 14.1%。这意味着每个家庭每年纳税额需要增加 1385 美元，其中一半用来支付已经存在的养老金债务，余下的一般需要支付未来的养老金债务。<sup>12</sup>

图 3：美国州养老金计划融资率



资料来源：Wilshine Consulting, 2013 Report on State Retirement Systems: Funding Levels and Asset Allocation, February 27, 2013.

未融资债务是衡量养老金债务的绝对指标。而融资率是衡量养老金债务的一个相对指标，即养老金资产与债务的比率。总体而言，2012 年美国州养老金计划的融资在 73% 左右，低于 2007 年以前的平均值 80% 左右，但是比 2009 年和 2010 年金融危机时期的表现要好。但是，各州之间养老金计划融资率的差别很大。例

<sup>11</sup> Thomas J. Healey, Carl Hess, Kevin Nicholson, Underfunded Public Pensions in the United States: The Size of the Problem, the Obstacles to Reform and the Path Forward, M-RCBG Faculty Working Paper No. 2012-08.

<sup>12</sup> Robert Novy-Marx, Joshua D. Rauh, The Revenue Demands of Public Employee Pension Promises, NBER Working Paper No. 18489, Issued in October 2012.

如，夏威夷、阿拉斯加、罗德岛、新罕布什尔、路易斯安那、康涅狄格、肯塔基以及伊利诺伊州的养老金计划的融资率低于 60%；伊利诺伊州养老金计划覆盖率 35 万退休人员和 50 万在职人员，但是其融资率只有 43%。<sup>13</sup>2012 年，在被调查的 109 个州立养老金计划中，有 9 个计划的融资率不足 50%，62 个计划的融资率不足 70%，81 个计划的融资率低于 80%。<sup>14</sup>一些城市的融资率更低。底特律市养老金计划的融资率只有 42%，波士顿的为 37%，旧金山的为 53%。因此，美国各个州和城市之间养老金计划的融资率差别非常大。

## 二、美国州和地方政府公务员养老金债务的成因分析

造成美国州和地方政府公务员养老金债务的原因可以归纳为三个方面。一是州和地方政府养老金计划制度设计不当，诸如退休年龄较低，待遇水平较为慷慨，过分依赖 DB 型第二支柱，DC 型计划不发达，投资风险较高，政府监管机制欠缺。二是人口老龄化，以及人为因素对养老金制度的扭曲。三是更为复杂的政治因素，包括政治家、公务员工会以及纳税人之间的利益博弈。

### （一）制度设计的原因

美国州和地方政府养老金计划制度设计中存在较多问题，这是导致养老金债务不断膨胀的重要原因。这里主要以宣布破产的底特律市为例，进行详细分析。底特律政府养老金计划包括两个，一是文职人员计划（GRS），二是警察和消防人员计划（PFRS）。该市养老金计划无论在制度设计还是人员结构等方面在美国州和地方政府公务员养老金计划中都具有典型性。

#### 1、退休年龄问题

美国第一支柱社会保障计划（OASDI）覆盖了绝大部分美国人，其关于退休年龄的规定相对较晚。例如，1938 年以前出生的美国人，正常退休年龄是 65 岁，1960 年以后出生的，正常退休年龄是 67 岁。<sup>15</sup>而美国州和地方政府公务员养老金计划的退休年龄普遍较低，普遍低于领取社会保障津贴的年龄。以底特律为例，底特律文职人员的退休条件是工龄满 30 年；或者如果受雇于 1996 年 1 月 1 日之后，退休条件是工龄满 30 年并且年龄达到 55 岁；或者如果达到 60 岁，工龄满 10 年即可退休；如果年龄满 65 岁，工龄满 8 年即可退休。而底特律市警察和消

<sup>13</sup> <http://www.nbcnews.com/business/pandemic-pension-woes-plaguing-nation-6C10825512>.

<sup>14</sup> Wilshine Consulting, 2013 Report on State Retirement Systems: Funding Levels and Asset Allocation, February 27, 2013.

<sup>15</sup> 李超民，《美国社会保障制度》，上海人民出版社，2009 年 12 月版，第 22 页。



费人员的退休年限更为宽松。警察和消防员退休的条件是工龄达到 25 年，不论年龄多大；其中有伤残的警察和消防员要求工龄达到 20 年即可退休。当然，警察和消防员的工作较为危险，退休条件较为宽松具有一定的合理性。但底特律市不是个案，美国州和地方公务员退休年龄普遍较低这是不争的事实。

### 2、待遇水平设计问题：静态角度

美国州和地方政府公务员养老金计划的待遇水平普遍较高。在 DB 型计划中，有三个重要参数决定养老金的多少。第一个是最后平均工资（average final compensation），第二个是服务年限，即工龄，第三个是待遇增长率。在底特律文职人员计划中，最后平均工资是这样规定的，在雇员服务期的最后的 120 个月当中，选取工资最高的连续 36 个月的工资，然后计算平均值。待遇增长率和服务年限密切相关。改革之前，服务期的第一个 10 年，增长率是 1.6%，第 11 年到 20 年是 1.8%，第 21 年到 25 年是 2.0%，超过 25 年的为 2.2%。2012 年 12 月之后，增长率调整为服务期的第一个 10 年，增长率是 1.5%，第 11 年到 20 年是 1.7%，超过 20 年的是 1.9%。以此计算，如果一个文职雇员工作满 30 年，退休时领取的养老金可以达到最后平均工资的 51%。

底特律警察和消防员养老金计划的待遇水平相对更加慷慨一些。对于 1969 年 1 月 1 日之前的受雇人员，其养老金计算方法是最后平均工资乘以 2.5%再乘以工龄，其中工龄最多不超过 25 年。此外，警察和消防员的养老金不能超过最高工资（maximum earnable compensation）的 22 分之 15（大约 68.2%）。对于 1969 年 1 月 1 日起受雇人员，其养老金计算方法是也是最后平均工资乘以待遇增长率，但是第一个 25 年的待遇增长率为 2.5%，25 年到 35 年之间的待遇增长率为 2.1%。这种待遇水平相对较高。例如，英国警察计划中待遇增长率分为两个阶段，服务期的第一个 20 年的增长率为 1.67%，超过 20 年的增长率为 3.33%。对于新入职的警察，其养老金待遇的增长率统一为 1.43%，<sup>16</sup>远低于美国同行。

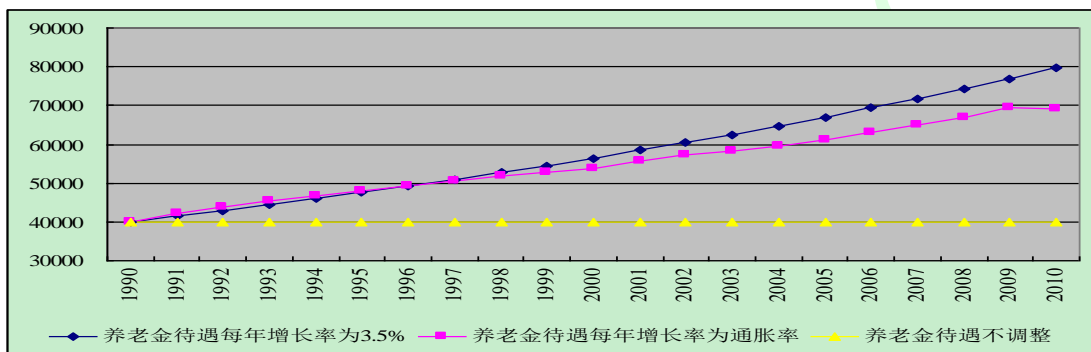
### 3、待遇水平设计问题：动态角度

美国州和地方政府公务员养老金计划一般采用生活成本法（COLA）来调整退休后的养老金待遇，这也是导致财务不可持续的一个重要原因。虽然底特律市养老金计划的固定的待遇增长率为 2.25%，并且文职人员的这个增长率已经取消了

<sup>16</sup> 孙守纪、周志凯，英国：公共部门养老金制度改革进行时，《中国社会保障》，2012 年第 8 期。

<sup>17</sup>，但是美国很多州和地方政府养老金计划规定的待遇增长率为 3.5%，该比例远远高于美国 90 年代以来的通货膨胀率。表面上看，3.5% 的增长率并不算高，但是长期积累起来养老金待遇的规模也是非常惊人的。假设 1990 年的养老金为 40000 美元，按照 3.5% 的比例增长，2010 年将达到 79592 美元，几乎是原来的两倍。如果采用通货膨胀率作为调整机制，2010 将达到 69206 美元，两种相差 10386 美元。

图 4：不同调整规则下的养老金的水平（美元）



#### 4、过度依赖州和地方政府养老金计划

美国很多州和地方政府雇员并没有参加社会保障计划，过度依赖州和地方政府养老金计划。历史上，美国公务员参加社会保障计划也是有一个逐步过渡的过程。1935 年美国通过《社会保障法案》时，明确地把公共部门雇员排除在外。20 世纪 50 年代修改后的《社会保障法案》要求把社会保障计划的覆盖范围扩展到公共部门雇员。1950 年的法案规定，如果公共部门雇员没有参加州立养老金计划，可以参加社会保障计划。1954 年的法案规定，公共部门雇员参加了州立养老金计划，也可以参加社会保障计划。此时，参加社会保障计划是自愿的，政府雇员可以参加也可以退出。1983 年的法案规定，禁止政府雇员退出社会保障计划。1991 年的法案规定，政府雇员没有参加雇主设立的养老金计划，必须参加社会保障计划。<sup>18</sup>虽然如此规定，但是据 2002 年的资料，几乎每个州都有未参加社会保障计划的政府雇员，但是他们还是主要集中在七个州（加利福尼亚州、科罗拉多州、伊利诺伊州、路易斯安那州、马萨诸塞州、俄亥俄州和德克萨斯州），

<sup>17</sup> 参见底特律市文职人员养老金计划主页：<http://www.rscd.org/grs.htm>。

<sup>18</sup> Robert Clark, Lee Craig, and Neveen Ahmed, "The Evolution of Public Sector Pension Plans in the United States," in Gary Anderson and Olivia Mitchell (eds.), *The future of public employee retirement systems*, Oxford University Press, 2009, p.237--p.270.

人口大约为 500 万。<sup>19</sup>从全国来看，2002 年美国参加社会保障计划的人口约为 15300 万，<sup>20</sup>未参保政府雇员相当于全国参保人数的 3.3%。但是，仅从公务员群体来看，未参加社会保障计划的雇员占公共雇员的四分之一左右。<sup>21</sup>因此，州和地方政府提供的职业年金对他们而言意义重大。

对于底特律公务员而言，很多人没有参加社会保障计划。公务员养老金过度依赖单一计划会造成两方面的风险，一方面会增加州和地方政府的财务风险，另一方面会增加雇员领取养老金的损失风险。就政府财务风险而言，由于退休人员仅依赖单一计划，这就要求该计划提供的替代率不能太低，否则难以保证养老金的充足性。随着人口结构发生变化，为了保持一定的替代率，这使得政府的财务压力不断增加。就雇员养老金损失风险而言，仅仅依靠单一支柱，当政府破产或者出现财务危机时，雇员的养老金权益难以保障，不得不接受养老金削减甚至可能一无所有。正如一位 65 岁的退休警察所言，底特律市的很多警察和消防员都没有参加社会保障计划，如果“如果政府打我们养老金的主意，我们将一无所有”。很多雇员甚至哀叹，“我们不是底特律市的艺术品和博物馆，我们不是底特律市的百丽岛公园 (Belle Isle)<sup>22</sup>，我们是底特律市的前雇员，我们是人类。”<sup>23</sup>可见，单一支柱养老金计划对政府和雇员都造成的较大的风险。

### 5、DC 型计划规模较小、作用不大

DC 型计划在美国州和地方政府公务员养老金计划中发挥的作用有限。同样，底特律市公务员的 DC 型计划的重要性不高，只是作为 DB 型计划的补充。2012 年度，底特律文职人员养老金计划中，领取 DB 型待遇有 11790 人，而领取 DC 型待遇的仅有 1507 人，<sup>24</sup>前者是后者的 7.8 倍。2012 年度，底特律警察和消防员养老金计划中，领取 DB 型待遇有 9323 人，而领取 DC 型待遇的仅有 749 人，

<sup>19</sup> National Conference on Public Employee Retirement Systems (NCPERS): The Evolution of Public Sector Pension Plans, May 2002,P.8.

<sup>20</sup> The 2003 Annual Report of the Board of Trustees of the Federal Old-Age and Survivors Insurance Trust Fund and the Federal Disability Insurance Trust Fund,p.2.

<sup>21</sup> Beermann, Jack Michael, The Public Pension Crisis (September 23, 2012). Washington & Lee Law Review, Vol. 70, No. 1; Boston Univ. School of Law, Public Law Research Paper No. 12-48,p.17. Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=2131481> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2131481>.

<sup>22</sup> 这些艺术品、博物馆和小岛将是底特律市政府用于抵债的重要资产。

<sup>23</sup> Susan Tompor: Don't blame pensioners for Detroit's fiscal crisis, 网址 : <http://www.freep.com/article/20130714/COL07/307140061/Detroit-crisis-retirees-pensions-Susan-Tompor>, 访问时间: 2013-8-6.

<sup>24</sup> Plante & Moran, PLLC, The General Retirement System of the City of Detroit, Financial Report with Supplemental Information, June 30, 2012.

<sup>25</sup>前者是后者的 12.4 倍。在资产规模上，DB 型和 DC 型计划同样悬殊巨大。2012 年度，底特律文职人员养老金计划中，DB 型计划的储备基金为 22.14 亿美元，而 DC 计划的储备基金仅有 0.92 亿美元。2012 年度，底特律警察和消防员养老金计划中，DB 型计划的储备基金为 28.05 亿美元，而 DC 计划的储备基金仅有 0.17 亿美元。

## 6、投资风险较高

美国州和地方政府公务员养老基金投资高风险资产比例普遍较高。2008 年 9 月公务员养老基金投资于股票的比例是 53%，私人股权基金为 8%，不动产为 7%，固定收益率资产为 32%。同样地，底特律公务员养老基金投资高风险资产的比例较高，特别是房地产投资和另类投资比例异乎寻常地高。2011 年，底特律文职人员养老金投资于股票比例为 46.2%，投资一般资产账户（GAA）的比例为 8.3%，不动产投资等另类投资为 27.1%，固定收益投资为 16.4%，现金投资为 2.1%。<sup>26</sup>其中，底特律文职人员养老金不动产和另类投资的比例过高，风险较大。例如，2006 以前，不动产和另类投资不超过 10%，而 2007 年这两项投资分别为 10.8% 和 3.90%，合计为 14.70%，2008 年为 15.9% 和 4.8%，合计为 20.7%，2009 年为 20.6% 和 7.0%，合计为 27.60%<sup>27</sup>。不动产投资和另类投资有理分散风险，合理化资产配置，但是这些投资周期长、风险高，总投资比例不能过高。否则，会对养老基金的财务造成较大压力。据测算，在金融危机盛行的 2007 年 10 月至 2008 年 10 月期间，美国证券市场股票下跌 42%，养老基金投资损失 20%。在这种情况下，州和地方政府的养老金持有 70% 的证券资产，投资损失达到 1 万亿美元。

## 7、政府监管机制欠缺

联邦政府对州和地方政府公务员养老金计划监管不力。美国私人部门养老金计划受到《1974 年雇员退休收入保障法案》（ERISA）的严格监管。该法案要求私人养老金计划必须向养老金待遇担保公司（PBGC）缴纳保费，当雇主破产或者计划关闭时，由该担保公司提供全部或者部分养老金待遇<sup>28</sup>。美国《1986 年内税法》还禁止雇主削减雇员已经获得保留权的养老金权益。关键的是，这两部法律都具体规定了私人养老金计划的最低融资率（养老金计划资产与负债的比率），

<sup>25</sup> Plante & Moran, PLLC, The Police and Fire Retirement System of the City of Detroit, Financial Report with Supplemental Information, June 30, 2012.

<sup>26</sup> The General Retirement System of the City of Detroit, Annual Report 2011.

<sup>27</sup> The General Retirement System of the City of Detroit, Annual Report 1999—2011.

<sup>28</sup> 郑秉文、黄念，美国待遇确定型企业年金计划担保机制的困境与前景，美国研究，2006, 20(4)。

并且规定当养老金计划出现赤字时，雇主必须在七年内消除赤字。当养老金计划融资率低于 80% 或者 60% 时，雇主必须加速缴费，以保证雇员利益<sup>29</sup>。上述监管措施仅仅适用于私人养老金计划，公共部门养老金计划并不遵守全部 ERISA 的法律条款，在计划中，受益资格、缴费、待遇类型等方面往往由州和地方政府法律条例予以规定。因此，养老金计划监管机制的差异，当公共部门养老金计划融资率降低时，缺乏预警和监督机制，这也是导致公共部门养老金计划债务不断积累的一个重要原因。

## （二）人口因素和人为因素对制度设计的扭曲

除了上述养老金计划制度设计的因素外，人口因素和人为因素对制度设计的扭曲也是造成公务员养老金债务不断膨胀的重要原因。

### 1、人口因素的影响

影响美国州和地方政府公务员养老金计划财务可持续的最根本原因是人口年龄结构的老化。较低的退休年龄，加上不断加速的人口老龄化，导致美国州和地方政府公务员养老金计划的老年抚养比迅速增加。以底特律市为例，随着社会经济的发展和预期寿命的延长，参加养老金计划的在职人数不断下降，而退休人数不断上升。1982 年，底特律文职人员养老金计划（GRS）的在职人数为 13730 人，而退休人数为 10924，制度抚养比为 79.6%（退休人数与在职人数之比），1993 年制度抚养比首次超过 100%，2011 年则高达 159.4%。<sup>30</sup>这意味着 1 个在职人员需要抚养近 1.6 个退休人员。而底特律警察和消防员养老金计划（PFRS）的制度抚养比更为严重。1977 年，该计划的在职人数为 6728 人，退休人数为 5576 人，制度抚养比为 82.9%，而在 1981 年该比例就超过了 100%，此后持续不断的增加，2012 年则高达 235.6%。<sup>31</sup>这意味着 1 个在职人员需要抚养近 2.4 个在职人员。制度抚养比的恶化直接威胁该计划的财务可持续性。底特律公务员养老金计划的制度抚养比远远超过了美国社会保障计划的制度抚养比，后者的制度抚养比从 1950 年的 6.1% 增加到目前的 34.5%，预计到 2027 年增加到 45.5%，<sup>32</sup>远低于

<sup>29</sup> Thomas J. Healey, Carl Hess, Kevin Nicholson, Underfunded Public Pensions in the United States: The Size of the Problem, the Obstacles to Reform and the Path Forward, M-RCBG Faculty Working Paper No. 2012-08.

<sup>30</sup> Gabriel Roeder Smith & Company, The General Retirement System of the City of Detroit, 73rd Annual Actuarial Valuations, July 16, 2012.

<sup>31</sup> Gabriel Roeder Smith & Company, The Police and Fire Retirement System of the City of Detroit, 71st Annual Actuarial Valuation, May 22, 2013.

<sup>32</sup> Thomas J. Healey, Carl Hess, Kevin Nicholson, Underfunded Public Pensions in the United States: The Size of the Problem, the Obstacles to Reform and the Path Forward, M-RCBG Faculty Working Paper No. 2012-08.

底特律市的制度抚养比。

人口年龄结构的变化表现在财务上就是平均替代率、总替代率和雇主平均缴费率的不断攀升。平均替代率是参保成员人均退休费用除以人均工资数，总替代率是退休人员养老金总额除以在职人员工资总额，雇主平均缴费率是指雇主对退休人员的养老金缴费与在职人员的工资之比。以替代率为例，1982 年底特律文职人员养老金计划（GRS）的平均替代率为 25.1%，1994 年超过了 30%，2011 年则达到了 43.7%。虽然人均替代率增长不算太快，但是考虑到人口年龄结构发生的变化，养老金计划的总替代增加速度极快。1982 年，底特律文职人员养老金计划（GRS）的总替代率为 20.0% 左右，此后持续攀升，1993 年首次超过 30.3%，2011 年则达到 69.6%。而底特律警察和消防员养老金计划（PFRS）的养老金总替代率增长更快。1977 年该计划的总替代率为 38.5%，2012 年则高达 126%。再以雇主平均缴费率为例，1993 年，底特律市文职人员养老金计划的雇主平均缴费率为 10.1%，2011 年上升到 23.1%。<sup>33</sup>底特律市警察和消防人员养老金计划的雇主缴费在 90 年代平均为 26% 左右，2012 年上升到 30.6%。<sup>34</sup>

## 2、人为因素对养老金制度的扭曲

很多公共部门雇员通过养老金垫子（pension padding）或者养老金尖峰（pension spiking）的形式来增加退休后的养老金。由于大部分公共养老金计划采取的是 DB 型待遇计发方式，养老金的计算方法是计发工资乘以工龄再乘以待遇增长率。因此，很多政府部门雇员会通过增加计发工资或者增加工龄的方法来增加养老金。

第一种方法是通过增加计发工资来增加养老金（pension padding）。由于绝大多数养老金计划采用最后 3 年或者 5 年的平均工资作为计发基数，因此很多公共部门雇员会通过临退休前增加工资的方法来增加退休后的养老金。一种常见的方法是把兼职工资计入最后平均工资。例如，很多州的公立学校教师会在社区学院里做兼职，期间获得报酬也算进最后平均工资中。纽约州检察官办公室的研究发现，当公共部门雇员临近退休时，他们的加班时间会增加 50% 左右。<sup>35</sup>马

<sup>33</sup> Gabriel Roeder Smith & Company, The General Retirement System of the City of Detroit, 73rd Annual Actuarial Valuations, July 16, 2012.

<sup>34</sup> Gabriel Roeder Smith & Company, The Police and Fire Retirement System of the City of Detroit, 71st Annual Actuarial Valuation, May 22, 2013.

<sup>35</sup> State of New York, Office of the Attorney General. Pension Padding: We All Pay the Price. Albany: State of New York, July 7, 2010: 6.

萨诸塞州甚至在集体谈判合同中规定了长寿条款。根据该条款，雇员计划退休时要提前 1 年或者 3 年通知雇主，以便增加（boost）工资，进而增加将来的退休金，以此来应对长寿风险。如果雇员推迟退休，他只需要把增加的部分工资退回给雇主。增加工资的数量和时间跨度可以由雇员工会和政府集体谈判协商。这里有一个典型的例子，William Bulger 在马萨诸塞州政府工作了 35 年，其中 17 年是作为州参议员主席，7 年是作为马萨诸塞州大学的校长，他退休时的年薪是 30 万美元，退休后每年可获得 17.9 万美元的退休金。在退休的前几年，该大学把住房补助也算进他的薪水中，尽管他住在自己拥有的房子里。经过这番调整，最后他退休后每年可获得 19.6 万美元的养老金。<sup>36</sup>

第二种方法是通过补缴（buybacks）的方法来增加工龄。例如，很多州规定政府雇员可以补缴一年的缴费，即可获得一年的工龄。由于雇员的缴费总是低于将来能获得的养老金，因此补缴对雇员而言是一笔非常划算的买卖。在 1980 年代，罗德岛州发生的补缴事件较为典型。由于该州教师工会势力较为强大，他们游说立法机构允许其工会雇员参加州养老金计划，尽管他们并不是政府部门雇员。1987 年，罗德岛州议会决定允许该工会雇员参加州养老金计划，条件是必须补缴，以便获得工龄。例如，一个雇员在 1990 年 1 月 1 日正式成为州养老金计划的成员，他花了 25411.09 美元购买了 25 年的工龄。在该年的 7 月 28 日，他 52 岁时便申请了提前退休，这样每年立刻可以获得 53000 美元的退休金，预计终生将获得 750000 美元，其投资回报率大约为 1250%。这其中的成本自然由纳税人承担。所幸，这件事被披露后，政府停止支付其养老金，该雇员补缴费用被部分返还<sup>37</sup>。

可见，DB 型计划待遇水平的计算方法为滥用养老金权益提供了机会，这极大地影响了养老金计划的财务可持续性。这也是 DB 型养老金计划的内在缺陷之一，这一缺陷在公务员养老金计划中极易被放大和滥用。

### （三）政治因素

除了上述的制度设计因素以及人口和人为因素外，政治因素也会影响州和地方政府公务员养老金计划的财务可持续性，使得公务员养老金计划改革很难实

<sup>36</sup> Jack M. Beermann, *The Public Pension Crisis*, Washington and Lee Law Review, vol 70 (2013), <http://scholarlycommons.law.wlu.edu/wlulr/vol70/iss1/2>.

<sup>37</sup> Nat'l Educ. Ass'n-Rhode Island ex rel. Scigulinsky v. Ret. Bd. of Rhode Island Employees' Ret. Sys., 172 F.3d 22, 24 (1st Cir. 1999).

施。

### 1、工会的强势

美国州和地方政府公务员是美国社会中政治势力较为强大的群体，在决定养老金待遇方面具有较强的话语权。由于经济全球化，美国的传统行业受到发展中国家的激烈竞争，使得私人部门的工会密度较低。而公共部门几乎不受全球竞争的影响，因此工会密度一直保持较高水平，集体谈判能力较强，对美国地方政治生活具有举足轻重的影响。印第安纳州州长丹尼斯（Mitch Daniels）称公共部门雇员是“美国社会新的特权阶层”，明尼苏达州州长则称，“和私人部门相比，过去人们普遍认为公务员薪酬具有低工资、高福利的特征，而现在的情况则是既有高工资、又有高福利”<sup>38</sup>。

2012 年美国威斯康星州公员工会发起的州长和参议员罢免选举是一个典型的案例，充分表明了公员工会巨大的政治能量。2011 年该州州长沃克（Walker）提出了财政紧缩法案，该法案的一个重要内容是限制公共部门工会在长期津贴方面的集体谈判权，诸如养老金和医疗保险计划，但是可以保留对当前工资的集体谈判权。此外，该法案还要求公共部门雇员增加对养老金计划的缴费，建议他们承担总缴费的 50%，因为此前公务员很少甚至几乎不需要缴费，改革后缴费率大约为工资的 5.8%<sup>39</sup>。该法案在共和党主导的州参议院通过后，公员工会及其支持者先是发起了针对支持该法案的 6 名共和党参议员的罢免选举，而共和党及其支持者也发起了针对 3 名民主党参议员的罢免选举。该次针对上述 9 名议员的罢免选举所花费用约为 4000 万美元，这大约是 2010 年该州 116 名议员选举费用的两倍。<sup>40</sup>此后，公员工会及其支持者又发起了针对州长、副州长以及另外 4 名共和党参议员的罢免选举，这是美国历史上第三起针对州长的罢免选举。罢免选举后，沃克获胜，成为美国历史上第一个在州长罢免选举中获胜的州长，但是其中有两位共和党参议员在此次罢免选举中丢掉席位。威斯康辛州

<sup>38</sup> Joe Kimball, Gov. Pawlenty: Public Employees Are “Over-Benefited and Overpaid”, MINNNPOST.COM, Apr. 30, 2010, available at [http://www.minnpost.com/politicalagenda/2010/04/30/17788/gov\\_pawlenty\\_public\\_employees\\_are\\_over-benefited\\_and\\_overpaid](http://www.minnpost.com/politicalagenda/2010/04/30/17788/gov_pawlenty_public_employees_are_over-benefited_and_overpaid).

<sup>39</sup> Green Bay Press Gazette. “Read Summary of Gov. Walker’s Budget Repair Bill.” Green Bay Press Gazette. February 16, 2011: <http://www.greenbaypressgazette.com/article/20110216/GPG0101/110216041/Readsummary-Gov-Scott-Walker-s-budget-repair-bill>.

<sup>40</sup> Spicuzza, Mary. “Wisconsin Recall Election Spending Shatters Records.” Post Crescent (Appleton, Fox Cities Wisconsin). August 7, 2011



罢免选举案充分证明了公务员工会具有强大的政治影响力和集体谈判力，在维护养老金权益方面具有极强的行动能力。

## 2、政治家的短视

由于养老金计划的长期性和滞后性，对于政治家而言，承诺过多的养老金形成未融资债务并不需要立即增加税收，也不需要立即削减财政支出，等需要加税时他们可能已经卸任。因此，在很大程度上，政治家并不需要对自己的慷慨承诺承担后果。对于一个养老金精算师而言，在计算养老金债务时，考虑的时间跨度是二三十年，而对于政治家而言，所考虑的时间跨度就是四年一度的选举。<sup>41</sup>

慷慨的养老金承诺有利于获得政府雇员的支持，至少不会招致他们的反对。在西方发达国家，普通民众的投票率越来越低，但是政府雇员群体的投票率却非常高，因此对选举结果具有较大的影响力，任何政治家都不敢轻易得罪这个群体。更关键的是，政治家和政府雇员之间容易形成裙带关系（patronage），政治家在选举中获得政府雇员的支持，政治家在当选后回馈支持他的政府雇员。即使在现代政治生活中，这种裙带关系仍然存在。即使政治家最初是为了回馈少部分政府雇员，最终这种情况也会逐步扩散到大部分政府雇员。此外，政治家本身就是政府雇员之一，他们有权制定养老金政策，自然包括决定自己的养老金，因此他们当然乐意向包括自己在内的所有政府雇员承诺慷慨的养老金。

## 3、纳税人的漠视

规模巨大的养老金债务最终需要纳税人来承担，他们在为自己的养老金发愁的同时不得不为政府公务员支付慷慨的养老金。未来的纳税人更是面临双重困境，他们不仅需要交纳更多的税款以支付前一代人的养老金，而且他们不得不接受州和地方政府提供的数量更少、质量更差的公共服务，因为政府不得不将更多的税收用来支付退休公务员的养老金和医疗账单，从而减少对当前纳税人的服务。

纳税人之所以能够容忍巨额未融资养老金债务，主要有以下几个因素。第一，纳税人缺乏动力质疑未融资养老金债务规模，存在搭便车现象。虽然总体上养老金债务规模巨大，但是平均到每个纳税人头上可能相对规模较小，在权衡质疑的成本和收益后，纳税人可能倾向于沉默。第二，纳税人可能对未融资养老金债务

<sup>41</sup> <http://capitalresearch.org/2013/07/labor-watch-crisis-in-illinois-and-across-the-u-s-government-workers-pensions-pose-a-threat-to-americas-future/>。

的相关信息缺乏了解，即使获得相关信息也无法真正理解这些信息意味着什么。养老金计划是长期的，非常复杂，养老金债务的规模取决于很多假设参数。纳税人获得的很多信息可能是建立在乐观假设的基础之上的，这样影响了他们对未融资债务的认知，感觉不到养老金债务的巨大规模和迫切性。此外，养老金债务需要在以后很长的时期内支付，人们普遍对未来债务的折现率相对较高，这样一定程度上降低了对巨额债务的感知。第三，纳税人可能认为他们有机会不受养老金债务的影响。当需要支付养老金债务时，他们可以用脚投票，搬离这个州或者或者这个县，或者可以退休，甚至可能已经死亡。这都会降低他们受到养老金债务的影响，因此能容忍巨额的未融资债务。

综上所述，政治因素是产生养老金债务的一个重要原因，公务员、政治家和纳税人的行为特点决定了养老金债务将会长期存在。除非发生大规模的外部冲击，养老金债务将会不断增加。

### 三、结论和启示

2015年初，我国机关事业单位养老保险改革取得突破性进展，长期存在的“双轨制”即将终结，我国养老保险制度进入了一个崭新的时代。此次改革的一项重要内容是机关事业单位普遍建立职业年金制度。职业年金在提高退休职工生活水平、促进改革顺利推进等方面发挥重要作用。与此同时，职业年金面临的各项风险也值得关注，特别是职业年金债务导致的财政风险值得深入研究。在改革过程中，我们应该充分吸收历史教训和国际经验，避免走弯路和回头路，建立符合中国国情的机关事业单位养老保险制度。

研究国外公务员养老金制度可以发现，国外公务员养老金制度的发展和改革情况可以概括为“两种模式”和“两个趋势”。<sup>42</sup>“两种模式”是指，根据和私人部门的整合关系，各国公务员养老金制度可以分为分立模式和统一模式。“两种趋势”是指，总的改革趋势是分立模式向统一模式转变，DB型计划向DC型计划转变。目前，我国机关事业单位养老保险改革也应该顺应这两个趋势。相应地，我国机关事业单位养老保险改革面临两个任务，一是消除碎片化，把机关事业单位职员纳入统一的社会养老保险制度中来，二是在此基础上建立DC型职业年金制度。

<sup>42</sup> 孙守纪，黄晓鹏，国外公务员养老保险制度改革及其启示，中国社会科学院研究生院学报，2008年第4期。

对于第一个任务，社会各界已有较为充分的讨论，特别是在欧债危机的背景下，相关论述较为全面<sup>43</sup>。而对第二个任务，特别是对公务员养老金计划 DB 型向 DC 型转变的趋势还缺乏重视。例如，美国作为统一模式的典型国家，其养老金制度受到各界广泛赞誉。但是，这种赞誉主要是针对第一支柱的社会保障计划（OASDI）和联邦政府公务员养老金制度。而第二支柱的美国州和地方政府公务员养老金制度存在很多问题，这些问题值得我们深入思考，应该引以为戒。

第一，公务员养老金制度应该坚持多层次计划，分散风险，避免过度依赖单一支柱，避免政府责任过度集中。多层次养老金计划的根本目的是分散风险。这既可以分散政府的财政风险，又可以分散公务员的养老金损失风险。分散财政风险意味着不同层级的政府对不同的支柱承担不同的责任。对于第一支柱基本养老保险而言，一般由中央政府负责运营管理，并且承担财政兜底的风险，而地方政府无需承担此责任；而对于第二支柱职业年金而言，一般由地方政府提供部分融资和承担管理职责，而中央政府的责任就要相应地降低，主要承担税收优惠和监管的责任，并不直接承担财政兜底责任。而单一制度下，无论中央政府还是地方政府都无力应对人口老龄化产生的财政压力，增加政府破产风险。同样，对于公务员而言，第一支柱基本养老保险承担最低保障职责，发挥雪中送炭的基本功能；第二支柱职业年金承担补充职责，发挥锦上添花的功能。当一个支柱出现问题后，不会影响其他支柱发挥功能，能够有效分散风险。

第二，公务员职业年金制度应该坚持 DC 型计划。首先，DB 型计划的发展历史表明，该计划待遇水平较为慷慨，缺乏财务可持续性，无法有效应对人口老龄化的冲击。现在，私人部门 DB 型计划已经微乎其微，公共部门还主要是以 DB 型计划为主。美国州和地方政府公务员养老金债务危机已经充分表明，DB 型计划已经无法适应目前的人口老龄化情况，必然会对政府财政造成极大压力。其次，DB 型计划一旦建立起来，哪怕最轻微的参数调整，诸如改革替代率、增长率和退休年龄等参数，都将面临极大阻力。西方发达国家公共部门雇员因养老金问题导致的罢工事件层出不穷，英国、希腊都是典型的案例。古人云：殷鉴不远，在夏后之世，为此我们要引以为戒。最后，DB 型计划的待遇结构决定了人为扭曲因素不可避免，公务员职业年金更容易发生。而 DC 型计划产权明晰，管理透明，

<sup>43</sup> 孙守纪，齐传钧，欧债危机背景下的意大利养老金制度改革——碎片化养老金制度的分析视角，中国地质大学学报(社会科学版)，2013 年 04 期。

能够有效应对待遇支付方面的政治压力。

第三，公务员职业年金应保持信息透明、接受公众监督。首先，由于养老金计划的长期性和复杂性，如何准确估算养老金的成本，以及如何建立约束机制使得政府按时支付这些成本都是较为困难的。其次，和企业年金不同，公务员职业年金的雇主缴费部分和管理费用都来自政府财政。当公务员职业年金管理过程中缺乏透明度时，这就意味着纳税人无法准确测算自己的纳税负担，无法有效约束政府的财政支出、限制养老金债务规模。因此，提高公务员职业年金计划的管理透明度非常重要。政府应该定期将养老金资产、负债和未融资债务、雇主雇员缴费情况、待遇支付情况和投资收益等信息纳入财政报告，向社会公开并接受监督。只有这样，才能够有效降低管理成本，保护公务员和纳税人的合法权益。

第四，公务员职业年金制度应注意防范基金投资风险，特别是政治干涉风险。虽然职业年金是一项长期计划，能够承担较高风险，但是仍然需要积极防范各类投资风险。一般情况下，公务员职业年金应该和企业年金一样，需要通过多样化投资组合降低风险，通过专业化管理提高投资效益，通过完善内控机制降低运营风险。除此之外，更重要的是公务员职业年金需要避免政府干预，减少投资决策中的“政治压力”，避免投资过程中的利益输送。由于政府提供缴费和负责管理，公务员职业年金基金容易被视为政府基金。这是一个极其严重的错误认识。实际上，公务员职业年金和企业年金一样，采取信托制的管理模式，其财产具有最严格意义上的独立性。公务员职业年金财产独立于委托人、受托人、账户管理人、托管人、投资管理人和其他为职业年金基金管理提供服务的自然人、法人或者其他组织的固有财产及其管理的其他财产。严格贯彻信托制下的财产独立性是避免政治干涉的有力武器。

第五，加强对公务员职业年金计划的监管。公务员职业年金计划和私人部门的企业年金计划本质上都是相同的，都是作为养老保险制度中的第二支柱发挥作用，两者唯一的不同是前者的雇主缴费来自政府财政，而后者的雇主缴费来自企业。相对而言，公务员职业年金的缴费来源更为可靠，雇员的养老金权益更有保障。据此，监管机构往往对企业年金计划监管较为严格，而对公务员职业年金计划的监管较为宽松。但是，随着人口老龄化的到来，以及不断恶化的外部经济环境，很多政府都面临较为严重的债务负担，因此公务员职业年金也同样需要应对

企业年金面临的各项风险。此时，政府不是放松对公务员职业年金的监管，而是加强监管，适用于企业年金的监管原则绝大部分都适用于公务员职业年金。因此，政府应该借鉴企业年金的监管经验，加强职业年金的监管，这不仅有利于保障公务员养老金权益，同时也有利于保持政府财政平衡，降低政府债务风险。

### 主要参考文献：

陈纲（2012）. 美国州与地方政府公务员养老金系统及其风险管理. 公共行政评论, 5.

李超民（2009）. 美国社会保障制度. 上海：上海人民出版社.

孙守纪、黄晓鹏（2008）. 国外公务员养老保险制度改革及其启示. 中国社会科学院研究生院学报, 4.

孙守纪、齐传钧（2013）. 欧债危机背景下的意大利养老金制度改革——碎片化养老金制度的分析视角. 中国地质大学学报(社会科学版), 4.

孙守纪、周志凯（2012）. 英国：公共部门养老金制度改革进行时. 中国社会保障, 8.

张士斌、何秋仙（2012）. 欧洲福利国家扩张与公共财政赤字的关联性探讨. 浙江社会科学, 9.

郑秉文（2011） 欧债危机下的养老金制度改革——从福利国家到高债国家的教训. 中国人口科学. 5

郑秉文、黄念（2006）. 美国待遇确定型企业年金计划担保机制的困境与前景. 美国研究, 4.

Beermann, Jack (2012). The Public Pension Crisis. *Washington & Lee Law Review*, Vol. 70, No. 1.

Clark Robert, Craig Lee, and Ahmed Neveen (2009). The Evolution of Public Sector Pension Plans in the United States, in Gary Anderson and Olivia Mitchell (eds.), *The future of public employee retirement systems*, Oxford University Press.

Corrigan Zac(2013). Detroit city worker pensions on the chopping block,17 July.

available at :<http://www.wsws.org/en/articles/2013/07/17/pens-j17.html>.

Debra Brubaker Burns(2011). Too Big to Fail and Too Big to Pay: States, Their Public-Pension Bills, and the Constitution, *Hastings Constitutional Law Quarterly*, Vol. 39:1.

Gabriel Roeder Smith & Company (2012) . The General Retirement System of the City of Detroit,73rd Annual Actuarial Valuations ,July 16.

Gabriel Roeder Smith & Company(2013). The Police and Fire Retirement System of the City of Detroit,71st Annual Actuarial Valuation,May 22.

Healey Thomas J., Hess Carl, Nicholson Kevin (2012).Underfunded Public Pensions in the United States: The Size of the Problem, the Obstacles to Reform and the Path Forward,*M-RCBG Faculty Working Paper*, No. 2012-08.

Kimball Joe (2010). Gov. Pawlenty: Public Employees Are “Over-Benefited and Overpaid”, MINNNPOST.COM, Apr. 30, available at [http://www.minnpost.com/politicalagenda/2010/04/30/17788/gov\\_pawlenty\\_public\\_employees\\_are\\_over-benefited\\_and\\_overpaid](http://www.minnpost.com/politicalagenda/2010/04/30/17788/gov_pawlenty_public_employees_are_over-benefited_and_overpaid).

National Conference on Public Employee Retirement Systems (NCPERS,2008) .The Evolution of Public Sector Pension Plans.

Nat'l Educ. Ass'n-Rhode Island ex rel. Scigulinsky v. Ret. Bd. of Rhode Island Employees' Ret. Sys.,172 F.3d 22, 24 (1st Cir. 1999).

Novy-Marx, Robert, Rauh Joshua D. (2012). The Revenue Demands of Public Employee Pension Promises,*NBER Working Paper*, No. 18489.

Plante & Moran,PLLC(2012a). The General Retirement System of the City of Detroit,Financial Report with Supplemental Information,June 30.

Plante & Moran,PLLC(2012b). The Police and Fire Retirement System of the City of Detroit, Financial Report with Supplemental Information,June 30.

Ravitch Richard,Volcker Paul(2012). Report of the State Budget Crisis Task Force,July 31,  
<http://www.statebudgetcrisis.org/wpcms/wp-content/images/Report-of-the-State-Budget-Crisis-Task-Force-Full.pdf>.

Social Security Administration(2003). The 2003 Annual Report of the Board of

Trustees of the Federal Old-Age and Survivors Insurance Trust Fund and the Federal Disability Insurance Trust Fund.

Spicuzza, Mary(2011). Wisconsin Recall Election Spending Shatters Records.*Post Crescent* (Appleton, Fox CitiesWisconsin). August 7.

State of New York, Office of the Attorney General(2010). *Pension Padding: We All Pay the Price*. Albany: State of New York.

Tompor Susan(2013). Don't blame pensioners for Detroit's fiscal crisis, available at :<http://www.freep.com/article/20130714/COL07/307140061/Detroit-crisis-retirees-pensions-Susan-Tompor>.

U.S. Department of Labor,U.S. Bureau of Labor Statistics(2012),National Compensation Survey: Employee Benefits in the United States.

Wilshine Consulting(2013). 2013 Report on State Retirement Systems:Funding Levels and Asset Allocation,February 27.

**声明：**

中国社会科学院世界社保研究中心(简称“世界社保研究中心”),英文为 The Centre for International Social Security Studies at Chinese Academy of Social Sciences, 英文缩写为 CISS CASS, 成立于 2010 年 5 月, 是中国社会科学院设立的一个院级非实体性学术研究机构, 旨在为中国社会保障的制度建设、政策制定、理论研究提供智力支持, 努力成为社会保障专业领域国内一流和国际知名的政策型和研究型智库。

中国社会科学院社会保障实验室(简称“社会保障实验室”)英文为 The Social Security Laboratory at Chinese Academy of Social Sciences, 英文缩写为 SSL CASS, 成立于 2012 年 5 月, 是我院第一所院本级实验室。“社会保障实验室”依托我院现有社会保障研究资源和人才队伍, 由“世界社保研究中心”直接领导, 日常业务运作由“世界社保研究中心”管理, 首席专家由“世界社保研究中心”主任郑秉文担任。

“社会保障实验室”于 2013 年 2 月开始发布《快讯》、《社保改革动态》、《社保改革评论》和《工作论文》四项产品。其中,《快讯》、《社保改革动态》和《社保改革评论》三项产品版权为“社会保障实验室”所有, 未经“社会保障实验室”许可, 任何机构或个人不得以任何形式翻版、复制、上网和刊登, 如需使用, 须提前联系“社会保障实验室”并征得该实验室同意, 否则, “社会保障实验室”保留法律追责权利;《工作论文》版权为作者所有, 未经作者许可, 任何机构或个人不得以抄袭、复制、上网和刊登, 如需引用作者观点, 可注明出处。否则, 作者保留法律追责权利。

如需订阅或退订《快讯》、《社保改革动态》、《社保改革评论》和《工作论文》, 请发送电子邮件至: [cisscass@cass.org.cn](mailto:cisscass@cass.org.cn)。

**地址：**北京东城区张自忠路 3 号, 北京 1104 信箱 ( 邮编 : 100007 )

**电话：**( 010 ) 64034232

**传真：**( 010 ) 64014011

**网址：**[www.cisscass.org](http://www.cisscass.org)

**Email:** [cisscass@cass.org.cn](mailto:cisscass@cass.org.cn)

**联系人：**董玉齐