

# 工作论文

## SSL Working Paper Series

WP No.162-20231013

中国社科院世界社保研究中心 主办



本期刊发的《工作论文》是由齐传钧撰写的《账户养老金的发展历程与功能定位》。如引用，请征得作者或本中心（实验室）的同意——编者。

### 账户养老金的发展历程与功能定位

齐传钧

中国社会科学院社会发展战略研究院副研究员

中国社会科学院世界社保研究中心副秘书长

**摘要：**从 20 世纪 70 年代开始，账户养老金大量出现并迅速成为很多国家养老金体系的重要组成部分，这是特殊历史条件下的产物，因此有一定的必然性和合理性。至今账户养老金经历了三个发展阶段：第一阶段是 70 年代和 80 年代私人养老金的再平衡改革；第二阶段是从 90 年代开始一直持续到本世纪初的公共养老金结构式改革；第三阶段是本世纪开始的公共养老金“替代”改革。半个世纪以来，账户养老金不仅发挥了降低企业成本、减轻财政负担和平衡三方责任的功能，而且其自身也在不断创新。

**关键词：**养老金；个人账户；名义账户制；私有化

账户养老金是以个人账户为载体的养老金计划或制度<sup>①</sup>，是指个人参加养老

---

齐传钧，中国社会科学院社会发展战略研究院副研究员。

金计划或制度需开立专门个人账户，通过该账户进行缴费筹资、权益积累、信息查询和待遇领取等。账户养老金一般存在于DC型养老金计划中，因此包括完全或部分积累制下的个人账户和非积累制（名义账户制）的个人账户。账户养老金起始于前英国殖民地国家所实施的中央公积金制度，但直到 20 世纪 70 年代后才伴随着DB型养老金计划向DC型养老金计划的大量转换而快速崛起，这一崛起过程至少持续了 40 年，一直受到质疑和批判，而 2008 年金融危机后这种反对的声音更大<sup>①</sup>。但是，不管是支持还是反对，账户养老金已经深刻影响了现代养老金制度的发展历程，甚至改变了人们对养老金的认识，重构了各国养老金体系。

到目前为止，账户养老金已经广泛分布于各国养老金三支柱体系中。既有第一支柱下的账户养老金，比如瑞典、意大利、拉脱维亚、波兰等；也有第二支柱下的账户养老金，比如美国、英国、加拿大、澳大利亚等国大量存在的 DC 型养老金计划；还有第三支柱下的账户养老金，最为我们熟悉的是美国的个人退休账户（IRAs）和德国的里斯特养老金（Riester-Rente）。此外我们还应该看到，账户养老金未必是实账积累的，也可以是名义账户制。中国也有大量的账户养老金，比如第一支柱下的城镇职工基本养老保险个人账户和城乡居民基本养老保险个人账户；第二支柱下的企业年金个人账户和职业年金个人账户；第三支柱下的个人养老金。

当今世界正经历百年未有之大变局。人口老龄化带来的影响已经不可忽视，而且在一些新兴市场国家未来将变得更加严峻；经济全球化面临着民粹主义、贸易保护主义等“逆全球化”思潮的挑战；基于互联网的平台经济势不可挡，就业形式更加多元化；新的以人工智能为代表的科技进步一触即发，对劳动就业的冲击与日俱增。在这种新的背景下，作为现代社会不可或缺的养老金制度也不可能“独善其身”，正如它历史上对外部环境变化所做出的反应一样。因此，我们既要了解账户养老金的历史，也要知晓它的本质，并对其未来做出理性的预判。为此，本文的结构如下：第一部分，回顾账户养老金的兴起背景，从中揭示出账户养老金快速发展的必然性；第二部分，梳理账户养老金的发展过程，了解账户养

---

作者感谢匿名审稿人和编辑部提出的有益建议，当然文责自负。

①所谓的个人账户（individual accounts）也被称为“个人退休账户”（personal retirement accounts），“退休储蓄账户”（retirement savings accounts）和“私人账户”（private accounts）等，在各个国家叫法不同，但本质上并无差别。

②这些质疑或批判的声音主要来自两类文章，一类是对养老金私有化的反思和抨击，另一类是对名义账户制的否定和抵制。

老金如何改变传统养老金体系；第三部分，探讨账户养老金的功能定位，给账户养老金的快速发展提供理论支撑。第四部分，对账户养老金进行简短评价。

## 一、账户养老金的兴起背景

### （一）新自由主义的转向

20 世纪 70 年代布雷顿森林体系崩溃和两次石油危机成为世界经济的转折点。一方面世界各国从美元（黄金）本位转向信用本位，人类进入浮动汇率时代，国际汇率和金融市场的波动性大大增加，另一方面世界经济陷入滞涨困境，二战后大行其道的凯恩斯主义跌下神坛，取而代之的是新自由主义经济发展思想。在这种背景下，英美等西方发达国家从 20 世纪 80 年代开始大力推行市场自由主义改革，其中就包括减少政府支出、限制福利开支、福利个人化等改革措施。毫无疑问，对旨在把改革进行到底的国家来说，无论哪一种改革措施，都是无比棘手的难题，原因不仅在于这些改革措施与普通民众的利益休戚相关，而且还必须对现有制度进行大刀阔斧的改革，任何小修小补都无济于事，近年来一些国家因为养老金改革屡屡见诸新闻媒体的罢工游行就是对这一艰难转向的最好诠释。

对于发展中国家而言，它们不仅难以“置身事外”，而且受到的影响可能更为巨大。一个重要表现是发展中国家债务危机频发，比较典型和影响巨大的是 1982-1989 年拉美主权债务危机和 1994 年墨西哥债务危机。出现债务危机的主要原因是拉美许多国家急于实现国民经济的现代化，制定了远远超过本国财力限制的经济发展规划，实行高目标、高投资、高速度的方针。为了实现这些雄心勃勃的发展计划，它们不得不大量举借外债。大量举借外债再加上发行货币，进而引发通货膨胀，造成经济不稳定，当内外部环境发生变化，敏感的跨国资本就会迅速出逃，结果经济陷入恶性通胀，企业和私人资本严重短缺，最终陷入了一场旷日持久的债务危机。债务危机的后果是经济发展失败、财政收支恶化和社会福利消失。当一切简单的努力和尝试都功亏一篑时，就不得不采取激进的改革措施，包括对福利制度的颠覆性改革。更为严峻的是，东欧剧变和苏联解体把几十个“新生”国家迅速推向了新自由主义转向的风口浪尖，福利制度推到重来可能不仅是他们面对国内复杂形势的无奈选择，也或者是他们摆脱旧制度的愿景所在。置身其中，这一场波及众多国家的账户养老金迅速崛起实属必然。

## （二）国际组织的推动

在养老金制度的普及和改革上，一直都有国际组织的身影，它们不仅提供具体的方案设计和业务指导，而且还可以通过资金援助的方式左右一些国家的养老金制度模式选择和改革路径。这些国家组织主要包括两类：一类是非经济类组织，以国际劳工组织为代表；另一类是经济类组织，以世界银行和国际货币基金组织为代表<sup>[1]</sup>。对待养老金的模式选择和改革措施，这两类国际组织的观点虽非始终不变，但大多数时期基本稳定且差异鲜明，非经济类组织更多地关注保障的充足性和平等性，而不太强调制度的长期可持续性，在改革方式倾向于参量式改革，而经济类组织比较注重制度的激励性和财务的可持续性，而对制度的社会互济或再分配属性考虑较少，在改革方式上力推结构式改革。

在不同时期，两类国际组织对各国养老金制度的影响不同，在 20 世纪 90 年代以前，各国特别发展中国家始终在致力于建立和完善社会福利体系，旨在将更多人纳入到养老金制度中并不断提升保障水平，因此国际劳工组织具有更大的话语权。但此后，各国公共养老金制度都面临着财务可持续性问题，国际劳工组织对此拿不出切实可行的解决方案，而世界银行于 1994 年在其出版的《防止老龄危机：保护老年人及促进增长的政策》报告中，提出了养老金的三支柱模式，从而获得了很多国家的认可，为账户养老金的迅速崛起提供了发展机遇。但由于三支柱模式没有充分考虑社会弱势群体的困境，2005 年世界银行又发布了《21 世纪的老年收入保障——养老金制度改革国际比较》，通过增设“兜底线”性质的非缴费型“零”支柱，将养老金体系由三支柱扩展至五支柱。世界银行的养老金改革方案虽然在前后 10 年有了微妙的变化，但并没有改变对账户养老金的支持。

世界银行对养老金制度改革走向的影响并不局限于其提出的多支柱模式，同时也是名义账户制的支持者。2003 年，世界银行与瑞典国家社会保险董事局在瑞典山德汉姆岛（Sandhamn）联合召开了名义账户制研讨会，并出版了《养老金改革：名义账户制的问题与前景》作为该次会议的一项重要成果。此后又数次召开研讨会并出版研究报告。世界银行虽然不是名义账户制的首创者，但对该制度的推广发挥了很大作用。据悉，近年来挪威和埃及也通过了名义账户制立法<sup>①</sup>，

<sup>①</sup>参见 <http://insurance.hexun.com/2017/2017mingyizhanghulilunbaogaohu/>。

或者与世界银行的“努力”不无关系，从而再一次推动了账户养老金的普及。

### （三）转型国家的困境

到目前为止，全球有三十多个国家通过建立账户养老金完成养老金私有化改革，包括两类国家：一类是拉美国家，在经历了 80 年代初期债务危机后，被迫走上结构性改革之路，并饱经艰难地基本完成由“进口替代”向“出口导向”工业化模式的转型<sup>[2]</sup>。另一类是我们比较熟知的中东欧国家<sup>①</sup>，在 20 世纪 90 年代初期经历了国家转型，这些国家的政治、经济与社会等领域都发生彻底变革。养老金私有化改革高度集中于这两个地区并非偶然，是这些国家遭遇的相似困境决定的。

首先来看拉美国家，它们不仅成为较早建立公共养老金的地区之一，而且因为受欧洲大陆传统的影响，养老金待遇水平普遍较高。但二战后拉美各国错误选择了进口替代战略，这些国家不仅没有发展成为发达国家，而且陷入长期的经济动荡和衰退。进入 20 世纪 80 年代，公共养老金财务状况开始恶化，主要是有以下几个原因：一是严重的逃避缴费现象，导致财务收支失衡；二是公共养老金“碎片化”严重，不同部门和行业退休人员待遇差距过大；三是参加养老金制度仅限正规就业人员，覆盖范围难以扩大；四是政府官僚主义盛行，公共养老金低效运行，社保基金出现大量亏空<sup>[3]</sup>。在这种情况下，对养老金制度进行彻底改革就成为必然。一方面，通过养老金改革，增加养老金财富储备，可以为本国经济发展提供资本来源，降低对外国资本的过度依赖，防止外国资本的流入流出冲击本国货币体系的稳定，避免经济危机的频繁发生。另一方面，通过养老金改革，不仅可以提升制度运行效率，增强参保缴费的激励性，扩大制度覆盖面，而且还可以抑制慷慨的养老金待遇水平继续上升给财政带来的巨大负担。

再来看中东欧原社会主义国家，它们在 20 世纪 90 年代开启了艰难的国家转型，不仅在计划经济时期已经建立起来的养老金制度难以适应市场经济需要，而且大多数国家选择了激进的“休克疗法”，原有体制多年积累的弊病一下子全部暴发出来，各国政府没有足够时间消化旧体制下沉痼疾，也缺乏应对未来国家发展的足够资源，不得不在国际社会的建议和主导下采取了激进的养老金私有化改革。具体来说，社会主义时期养老金制度的主要问题包括：一是养老金制度融

<sup>①</sup>本文所提到的中东欧国家并不是严格意义的地理概念，而是指中东欧剧变和前苏联解体后所形成的转型国家，因此也包括中亚地区部分国家。



资主要来自企业缴费，而且大量资金被用于奖励先进和惩罚落后，而没有形成相应的积累；二是养老金待遇没有指数化规则，导致代际之间的不平等和待遇不充足，多数转型国家在当时都存在养老金领取者“退而不休”的情况；三是制度“碎片化”问题突出，特殊行业群体享有特权且待遇优厚。针对这些问题，一些国家也是试图采取温和的参量式改革，比如在原有现收现付制基础上，提高退休年龄、延长缴费年限和提高缴费率等，甚至还将一些发达国家的通行理念和基本框架地移植到本国的养老金制度中，但是多数国家并没有成功。一方面，转型期间企业倒闭，失业工人被紧急转移到养老金体系中，加大了养老金的支付压力，而另一方面，不断高企的缴费率，迫使企业和职工都想方设法规避缴费，这样就形成了一个恶性循环，最终部分国家转向了养老金私有化改革<sup>[4]</sup>。不难想象，既然常规办法无法破解现实问题，还招致人们的不满，彻底摆脱现有制度的纠缠，对养老金制度进行更为激进的转型就成为一种选择，而且与它们选择的国家激进转型“如出一辙”。因此甚至可以说，如果没有转型国家，或者没有转型国家遭遇的困境，也不会有大范围养老金私有化改革，更不会有账户养老金的迅速崛起。

## 二、账户养老金的发展过程

20 世纪 70 年代以来，账户养老金经历了三个发展阶段：第一个阶段是 70 年代和 80 年代私人养老金的再平衡改革，即通过账户养老金来推动第二支柱养老金由 DB 型向 DC 型转换，并以此为契机大力发展信托型第三支柱养老金计划；第二阶段是从 90 年代开始一直持续到本世纪初的公共养老金结构式改革，即基于账户养老金实现第一支柱养老金由现收现付制向完全积累制或部分积累制转型，并创造出了名义账户制这一新生事物；第三阶段是本世纪开始的公共养老金“替代”改革，即通过加强账户养老金在私人养老金中的推广使用，为降低公共养老金的待遇水平创造政治条件和社会共识。

### （一）通过私人养老金再平衡改革建立账户养老金

美国率先大规模并系统性地私人养老金计划中引入了账户养老金。在 20 世纪 70 年代以前，美国私人养老金绝大部分是 DB 型计划，企业承担主要缴费责任并对职工未来待遇负有兑现承诺，因此 DB 型计划一般采取负债驱动投资策略。但问题是，当养老基金投资效果不佳，企业可能需要被迫追加缴费而承担更多成

本甚至因此陷入破产。特别是当世界经济格局发生重大变化时，经济增长进入下行时期，资产价格大幅下跌，企业经营普遍困难，DB 型计划所带来的后果将会是系统性的，不仅给企业带来影响，而且可能对经济带来进一步的冲击。正如前文所述，20 世纪 70 年代是世界经济格局转折的一个特殊时期，因此福特总统于 1974 年签署了《雇员退休收入保障法案》(Employee Retirement Income Security Act, ERISA)，对雇员福利计划进行改革，其中就包括引入个人退休账户，也即“传统个人退休账户”(Traditional IRAs)。1978 年《国内税收法》颁布，新增了第 401 条 k 项条款，为美国企业年金由 DB 型计划转向 DC 型提供了法律依据和激励机制，同时该税收法给美国带来了“简化个人退休账户”(SEP IRAs)。1986 年美国国会通过《税收改革法案》(Tax Reform Act)，引入了“薪资抵扣简化个人退休账户”(SAR-SEP IRAs)。1996 年美国国会通过《小企业就业保护法案》(Small Business Job Protection Act)，为小企业雇员储蓄提供制度通道，即“简单个人退休账户”(SIMPLE IRAs)。1997 年美国国会通过《纳税人减免法案》(Taxpayer Relief Act)，据此创立了“罗斯个人退休账户”(Roth IRAs)<sup>[5]</sup>。至此，从第二支柱中各类 DC 型计划下的个人账户到第三支柱下适用于不同人群的 5 种个人账户全部建立起来，通过私人养老金所承担的补充养老责任和风险由雇主转向了个人，为企业降低养老责任提供了制度基础。

英国紧随其后也在私人部门大力发展账户养老金。英国虽然是较早建立公共养老金制度的国家，但直到二次大战结束前，相比其他发达国家，养老金覆盖范围和待遇水平都非常有限。直到 1946 年国家基本养老金计划(Basic State Pension Scheme)和 1961 年国家收入关联养老金计划(State Earning-Related Pension Scheme)的相继建立，英国公共养老金待遇水平开始向欧洲大陆国家靠拢。但进入 20 世纪 70 年代，面对内外部环境的急剧变化，迅速膨胀的养老金制度使政府财政不堪重负，1978 年英国政府便采取措施鼓励雇员选择从国家收入关联养老金计划中“协议退出”(contract out)并加入雇主建立的 DB 型养老金计划，但效果并不理想，而且增加了企业负担。因此，从 1986 年开始，英国政府一方面通过修改养老金计算公式和减少遗属养老金两种方式降低国家收入关联计划的吸引力，另一方面通过降低国民保险缴费率等措施鼓励人们从国家收入关联养老金计划和企业建立的 DB 型养老金计划转向 DC 型养老金计划和个人养

老金计划。可以看出，这一改革最初是为了降低政府负担，但考虑到企业的承受能力，不得不鼓励账户养老金的发展，从而明显降低了企业的负担。需要强调的是，账户养老金降低企业负担不仅体现在待遇承诺上，而且企业的缴费水平也出现了实质下降，例如英国 DB 养老金计划 2007 年雇主的平均缴费率为 16.6%，而 DC 型养老金计划仅为 6.1%<sup>[6]</sup>。上述这些改变都在第二支柱和第三支柱中展开，而基本不涉及第一支柱的国家基本养老金计划<sup>[7]</sup>。

这一时期，不管是美国还是英国，账户养老金只存在于第二和第三支柱，即账户养老金只改变了私人养老金的构成和结构。此后，其他发达国家也相继跟进，大量引入账户养老金，带动 DB 型计划向 DC 型计划转变，不管从养老金计划的资产规模还是从成员数量上来说，DC 型计划在整个私人养老金计划中日渐突出<sup>[8]</sup>。

## （二）借助公共养老金结构式改革引入账户养老金

参量式和结构式改革是全球养老金制度改革的主要做法。前者保持了养老金计划的待遇结构、公共管理和非积累制性质，而改变的只有制度的参数而已；而后者至少改变了原计划的待遇结构、公共管理和非积累制性质中的一项。公共养老金私有化改革和名义账户制改革都属于后者。一般来说，公共养老金私有化是指国家在给参保者建立个人账户并明晰个人产权的基础上，将全部或部分养老金的经办和投资等业务让渡给市场上的私人机构，而政府只负责制定规则并负有监管责任。显然，公共养老金私有化改革既是公共养老金由现收现付制转向完全积累制或部分积累制的过程，也是账户养老金从无到有建立的过程，但政府需要承担巨大的转型成本，特别是转向完全积累制的情况下，原有制度下养老金领取者的待遇融资来源被彻底切断，需要政府提供新的巨额融资来源。对于公共养老金覆盖范围较大的国家，这种转型成本是无法承受的，因此名义账户制被创造出来。名义账户虽然也建立个人账户并将参保者的缴费和名义利率定期记入其中<sup>①</sup>，但依然采用现收现付的方式用于支付当前退休者的养老金，个人账户中的积累只是名义上的，因此规避了制度转型成本。名义账户制虽然没有改变融资规则且待遇水平较少受到市场化投资收益的影响，但待遇将随着人口赡养率或经济增长率的变化被迫调整，因此引入名义账户制也在一定程度上达到了养老金私有化的效果。

<sup>①</sup>这里所谓的“名义利率”是定期选取某一经济指标来确定，并根据养老金财务平衡情况进行不定期的微调。这些经济指标一般包括平均工资增长率、总工资增长率和 GDP 增长率等。



## 1. 养老金私有化改革下账户养老金的发展

1981 年智利率先开启了养老金私有化改革。每个参保者都建立养老金个人账户，缴费全部存入个人账户，并选择一家合规的养老金管理公司进行投资运营，而政府则对养老金管理公司进行监管并向每一个参保者提供最低养老金保障。通过养老金私有化改革和其他经济自由化改革，智利经济水平显著提高，国民人均寿命、收入水平、医疗保障系统和教育质量高于其他拉美国家，成为拉美地区的样板国家。于是，进入 20 世纪 90 年代，拉美开启了养老金私有化改革浪潮，在 10 余年时间，拉美又有多达 11 个国家引入了账户养老金。大体上，拉美养老金的改革模式可以分为三种类型：一是采取非常彻底的替代模式，改革后所有新参保者都要加入新建立的账户养老金，这类国家除了智利以外，还有墨西哥、玻利维亚、萨尔瓦多和多米尼加共和国；二是采取并行模式，即原有的现收现付制养老金与新建立的账户养老金同时运行，新参保者可以在二者之间进行选择，秘鲁和哥伦比亚采取了这一模式；三是混合模式，即在保留了原有现收现付制的基础养老金部分，参保者既要参加新建立的账户养老金，又可以享受原有制度的基础养老金，典型国家是阿根廷、乌拉圭、哥斯达黎加和厄瓜多尔<sup>[3]</sup>。

继拉美之后，中东欧国家在 20 世纪 90 年代末也通过引入账户养老金，对原有现收现付制公共养老金采取不同程度的结构式改革。首先，按照时间顺序，匈牙利于 1998 年率先引入了账户养老金，同年哈萨克斯坦也启动了相似的养老金改革；紧随其后是 1999 年的波兰和 2001 年的爱沙尼亚、科索沃和拉脱维亚；2002 年的保加利亚、克罗地亚、立陶宛、马其顿和俄罗斯；2003 年的斯洛伐克以及 2004 年罗马尼亚和乌兹别克斯坦。其次，从改革的模式上来说，哈萨克斯坦和科索沃用账户养老金完全替代了现收现付制体系，而匈牙利、波兰、拉脱维亚、爱沙尼亚、立陶宛、保加利亚、克罗地亚、马其顿和斯洛伐克则通过把部分缴费分配给账户养老金的方法，保留了现收现付制度。其次，从改革幅度上看，哈萨克斯坦的私有化改革最为激进。它于 1998 年实施了智利式的替代式改革，要求所有年龄段的工人都必须向账户养老金缴纳工资收入的 10%。除此之外，其余账户养老金改革的国家大都选择了混合模式，即更接近于阿根廷的改革方式<sup>[4]</sup>。

## 2. 名义账户制改革下账户养老金的推出

瑞典是最早开启名义账户制改革的国家，早在 1992 年，瑞典的养老金工

作组就给出了一个名义账户制改革的整体框架。两年后，瑞典改革方案以立法。但由于政治方面的原因，瑞典的名义账户制改革直到 1999 年才实施。正是由于瑞典开启名义账户制改革的时间最早，制度设计也最为精准和完善，各国在名义账户制改革过程中纷纷效仿瑞典经验，并结合自己国情，制定出了本国的名义账户制改革方案。从改革实施的时间上来看，最早是意大利（1995 年），然后依次是拉脱维亚（1996 年）、吉尔吉斯斯坦（1997 年）、波兰、蒙古和瑞典（1999 年）、俄罗斯（2002 年）<sup>[9]</sup>。作为账户养老金的一种创新，名义账户制不仅很好地规避了原有制度转向积累制制度所带来的巨额转型成本（特别是对养老金制度几乎全覆盖的发达国家更是如此），而且对一些发展中国家而言还可以规避因为资本市场的成熟导致投资效率低下的问题。需要强调的是，除了吉尔吉斯斯坦，其他实施名义账户制改革的国家都增设了一个规模相对较小的实账积累制计划。总之，不管是名义账户制还是实账积累制，账户养老金已经成为这些国家养老金体系的重要组成部分。

### （三）利用账户养老金实现公共养老金“替代”改革

在人口老龄化和经济全球化下，养老金改革势在必行，但对一些国家而言却举步维艰，特别是直接降低或控制养老金待遇水平的改革方案往往遭到社会民众和一些社会团体的强烈抵制。为此，一些国家利用世界银行提出的“多支柱”理论，通过增加新的养老金支柱，来抵消公共养老金下降或控制上涨空间，成为 21 世纪账户养老金一个新的应用。比较典型的国家是德国和新西兰。

20 世纪 90 年代以前，德国的养老金制度是全世界最慷慨的制度之一。2001 年，德国政府把里斯特养老金作为第三支柱引入到养老金体系中，从而议会顺利通过公共养老金的紧缩改革方案。我们知道，德国养老金历史最为悠久也是世界上最慷慨的养老金制度，同样也面临着严峻的财务可持续问题。1992 年，德国开始对其公共养老金进行紧缩改革，但限于国内反对的声音，所做的改革仅是“边际”意义上的参量式改革，即不彻底也无助于缓解养老金制度的财务压力<sup>[10]</sup>。1998 年不得不重新启动新一轮养老金改革，旨在进一步加强缴费和待遇之间的精算联系，来推动养老金待遇的明显下降，但这一改革因为触动了太多人的利益，很快在 1999 年就夭折了。直到 2001 年推出里斯特养老金，政府给参加者提供优厚的激励措施，即直接发放储蓄补贴或可抵税特别津贴，让人们自愿加入该账户养老

金获得额外福利，籍此达成缩减公共养老金待遇的政治共识，而且也为 2004 年进一步改革奠定了基础。不难看出，德国的改革方案是想通过里斯特养老金来填补公共养老金待遇的下降，相当于前者对后者进行了部分“替代”。

不同于其他发达国家，新西兰养老金体系比较特殊，长期以来只有一个财政融资的非缴费型养老金制度，而没有缴费型养老金制度，因此其待遇水平较高，每月养老金高达 1623 新西兰元（约合 1049 美元），几乎接近一些发达国家的缴费型养老金待遇水平，这成为新西兰财政的巨大负担<sup>[11]</sup>。为了应对人口老龄化带来的未来支付压力，同时也为了避免迫于舆论压力进一步提高待遇水平，2006 年新西兰政府引入了“几维储蓄计划”（KiwiSaver）并于 2007 年开始实施。几维储蓄计划是账户养老金的又一次制度创新。首先，该计划既接受在职者，也接受非在职者。前者通过雇主加入计划并在个人缴费的基础上获得雇主的缴费匹配；而后者可以通过计划供应商直接加入，主要是针对 18 岁以下青年或未成年人。其次，除了个人和雇主进行缴费外，政府还提供大量的财政补贴。显然，几维储蓄计划可以看作是养老金第二支柱和第三支柱的“结合体”，而政府提供丰厚财政补贴颠覆了我们对第二支柱养老金的传统认识。因此，新西兰的几维储蓄计划是账户养老金发展史上一座里程碑。

### 三、账户养老金的功能定位

#### （一）降低企业成本

经济全球化加剧了国家之间的竞争，本质上是各国企业之间的竞争，而企业是否具有国际竞争力取决于很多方面，其中就包括能否稳定甚至降低雇佣的劳动力成本。美国的实践表明，账户养老金是可以降低企业成本的，并成为其在整个养老金体系中的一个重要功能定位。我们知道，美国经济崛起于 19 世纪后半期，历经两次世界大战，企业竞争力得到进一步增强。但随着德国和日本等发达国家经济的快速恢复以及亚洲“四小龙”的经济腾飞，美国经济遭遇了到了前所未有的挑战。从 1970 年开始，美国出现了“生产率危机”，非农部门劳动生产率增长率开始放缓，1973-1979 年美国劳动生产率年均增幅仅为 0.05%，较 1965-1973 年的 1.9% 大幅下降。这一增幅不仅低于战后多数时期，同时也低于英国、联邦德国以及日本等国，一个重要原因是美国企业国际竞争力下降。以汽车和钢铁行

业为例,1978-1982年美国汽车产量由1290万辆下降到698万辆,下降接近50%;钢产量从1.24亿吨下降到0.66亿吨,生铁产量从0.74亿吨下降到0.39亿吨,降幅均接近50%<sup>[12]</sup>。美国企业竞争力下降的一个重要原因就在于企业成本过高<sup>[13]</sup>。为了降低企业成本,美国政府采取了一系列改革措施,其中就包括通过引入账户养老金,将雇主提供的DB型养老金计划转换成DC型计划,并引入第三支柱下的个人退休计划。自2005年以来,DB型养老金计划的资产从2005年的43%下降到了2015年的34%,预计到2021年将下降到美国退休金总额的28%<sup>①</sup>。

相比DC型养老金,DB型养老金计划从两个方面增加了企业成本:一是企业向员工提供待遇的直接财务成本;二是企业为了兑现最终养老金承诺必须储备基金并为基金的保值增值负责,因此必须承担资本市场波动(假定这些基金都直接投资资本市场)而造成的间接财务成本。另外,从近半个世纪的运作来看,个人退休账户并没有真正扩大私人养老金覆盖面,而在促进DB型计划向DC型计划转型上却发挥了很大作用,因为只有后者的资产才能转移到个人退休账户中。而且,作为第三支柱养老保险,企业没有向个人退休账户缴费的责任,但可以发起个人退休账户,为员工提供参加便利,企业的配比缴费责任可以最小化。当然,这种企业发起的个人退休账户在美国并不普遍,比如2016年雇主发起的个人退休账户的资产规模仅为4950亿美元,分别为全部退休资产和个人退休账户资产的2%和6%<sup>[5]</sup>。

## (二) 减轻财政负担

在人口老龄化的压力下,传统的公共养老金制度,不管是缴费型制度还是非缴费型制度都面临严峻的财务可持续挑战,一旦出现财务危机,政府财政有义务进行兜底,所以账户养老金的发展过程也是各国解决养老金危机的被动选择,或者说账户养老金的一个功能定位就是减轻财政负担。根据欧洲委员会(European Commission)2005年的预测,公共养老金制度财务的可持续性与人口老龄化程度具有高度联系,其中一项经验性的结论是:预期寿命每提高一岁,公共养老金支出占GDP的比例上升0.5%<sup>[14]</sup>。预测显示,2004-2050年很多国家将面临公共养老金待遇支付快速增长的挑战,例如塞浦路斯公共养老金总支出占GDP比例增长最大,从2004年的6.9%到2050年的19.8%,上升了12.9%,葡萄牙紧随其后,

<sup>①</sup>参见 <http://insurance.irj.com.cn/2017/11/06193823345523.shtml>。



公共养老金总支出占 GDP 比例增长了 9.7%，另外，卢森堡、斯洛文尼亚、西班牙、爱尔兰、捷克和比利时也分别出现了 7.4%、7.3%、7.1%、6.4%、5.6%和 5.1% 的较快增长。相比之下，德国、英国、法国、芬兰、丹麦和荷兰的公共养老金总支出占 GDP 比例的增长幅度较小，基本上都在 1.7-3.5%之间。值得注意的是，意大利和瑞典公共养老金总支出只是略微增长，表现非常稳健，而波兰、爱沙尼亚、拉脱维亚、奥地利和马耳他到 2005 年公共养老金占 GDP 的比例在全球人口老龄化背景下居然出现了明显的下降，其中，表现最为明显的波兰从 2004 年的 13.9%降到 2050 年的 8%，降幅高达 5.9%（表 1）。需要强调的是，那些公共养老金增加较慢的国家，很多都在 2004 年前进行了比较彻底的改革，引入了不同形式和不同规模的账户养老金，比如德国、英国、意大利、瑞典、波兰、爱沙尼亚和拉脱维亚。

另据预测显示，2007-2060 年，实施名义账户制改革国家的养老金支出占 GDP 比重将有望出现不同程度的下降。其中，波兰降幅最大，预计降低 2.8 个百分点，意大利和拉脱维亚将分别降低 0.4 个百分点，而瑞典也预计降低 0.1 个百分点。与之对比，欧盟各国养老金支出占 GDP 比重的平均水平却要提升 2.4 个百分点<sup>[15]</sup>。实践表明也确实如此，以俄罗斯为例，2002 年，俄罗斯的养老金替代率为 32%，改革后的第 5 年也即 2007 年，俄罗斯的养老金替代率降至 23%。吉尔吉斯斯坦也不例外，1995 年该国参保者的养老金替代率（平均养老金占平均工资比重）为 66%，2002 年则降至 40%，降幅高达 26 个百分点<sup>[9]</sup>。

表 1 2004-2050 年部分国家公共养老金总占 GDP 比例

国家	公共养老金总支出占 GDP 比例 (%)								2004-50 年变化
	2004	2010	2015	2020	2025	2030	2040	2050	
比利时	10.4	10.4	11.0	12.1	13.4	14.4	15.7	15.5	5.1
捷克	8.5	8.2	8.2	8.4	8.9	9.6	12.2	14.0	5.5
丹麦	9.5	10.1	10.8	11.3	12.0	12.8	13.5	12.8	3.3
德国	11.4	10.5	10.5	11.0	11.6	12.3	12.8	13.1	1.7
爱沙尼亚	6.7	6.8	6.0	5.4	5.1	4.7	4.4	4.2	-2.5
西班牙	8.6	8.9	8.8	9.3	10.4	11.8	15.2	15.7	7.1
法国	12.8	12.9	13.2	13.7	14.0	14.3	15.0	14.8	2.0
爱尔兰	4.7	5.2	5.9	6.5	7.2	7.9	9.3	11.1	6.4
意大利	14.2	14.0	13.8	14.0	14.4	15.0	15.9	14.7	0.5
塞浦路斯	6.9	8.0	8.8	9.9	10.8	12.2	15.0	19.8	12.9
拉脱维亚	6.8	4.9	4.6	4.9	5.3	5.6	5.9	5.6	-1.2

立陶宛	6.7	6.6	6.6	7.0	76	7.9	8.2	8.6	1.9
卢森堡	10.0	9.8	10.9	11.9	13.7	15.0	17.0	17.4	7.4
匈牙利	10.4	11.1	11.6	12.5	13.0	13.5	16.0	17.1	6.7
马耳他	7.4	8.8	9.8	10.2	10.0	9.1	7.9	7.0	-0.4
荷兰	7.7	7.6	8.3	9.0	9.7	10.7	11.7	11.2	3.5
奥地利	13.4	12.8	12.7	12.8	13.5	14.0	13.4	12.2	-1.2
波兰	13.9	11.3	9.8	9.7	9.5	9.2	8.6	8.0	-5.9
葡萄牙	11.1	11.9	12.6	14.1	15.0	16.0	18.8	20.8	9.7
斯洛文尼亚	11.0	11.1	11.6	12.3	13.3	14.4	16.8	18.3	7.3
斯洛伐克	7.2	6.7	6.6	7.0	7.3	7.7	8.2	9.0	1.8
芬兰	10.7	11.2	12.0	12.9	13.5	14.0	13.8	13.7	3.0
瑞典	10.6	10.1	10.3	10.4	10.7	11.1	11.6	11.2	0.6
英国	6.6	6.6	6.7	6.9	7.3	7.9	8.4	8.6	2.0

资料来源: Aino Salomäki, Public pension expenditure in the EPC and the European Commission projections: an analysis of the projection results, European Communities, Dec. 2006, p11.

### (三) 平衡三方责任

所谓养老金三方责任是指在制度融资和风险承担上实现政府、雇主和个人三者之间的均衡配置。但是纵观养老金发展史,至少在账户制养老金快速兴起之前,养老金责任绝大部分是由政府和企业承担,而个人所承担的责任非常有限。按照时间顺利来说,最早是由雇主对因致残或年老而丧失劳动力的员工提供一次性或定期收入,后来逐渐演化成今天我们所熟知的第二支柱 DB 型雇主养老金计划,雇主几乎承担所有责任,1875 年美国运通公司为其员工所建立的养老金计划就是其中的典型代表。到了 19 世纪末 20 世纪初,政府才开始提供作为第一支柱的公共养老金,而雇主和政府承担了大部分责任,个人只是承担了有限的缴费责任。第三支柱养老金虽然强调个人的养老金责任,但直到今天也仅是个别国家建立了具有一定规模的第三支柱养老金,而其他一些国家虽然也存在第三支柱养老金,但规模非常有限,甚至都没有纳入到政府的官方统计数据中,因此相关资料极其难以获得。个人之所以在现代社会养老金制度上承担了非常有限的责任是有一定道理的,行为经济学理论告诉我们,人的理性是有限的、人性是短视有惰性的、信息获取是不全面的,这也是政府建立公共养老金的主要依据。

随着世界银行养老金三支柱模式的提出,平衡养老金三方责任已经潜移默化地影响到了理论界和实务界,增加个人责任开始慢慢纳入到养老金改革选项中,无疑账户养老金是最能体现个人养老责任的制度安排,最终平衡养老金三方责任

也就成为账户养老金的又一个功能定位。换个角度说，如果引入账户养老金仅仅是为了降低企业成本和财政负担，那么我们完全可以选择其他方式，比如像 1997 年加拿大养老金改革一样，通过设定一个可以持续百年“永恒费率”提高公共养老金的积累能力，最终形成“DB 型部分积累制”基金，进行市场化投资，从而破解制度财务的可持续危机<sup>[15]</sup>。进一步设想，我们要想平衡三方责任只须强制提高个人缴费率就可以，但把提高的缴费率全部强加给个人显然是行不通的，所以增加个人养老责任只能是采取自愿原则。为了激励人们自我养老责任，政府向人们提供了具有个人产权属性的账户养老金，在此基础上有的国家给予丰厚的财政补贴（例如德国）或建立自动加入机制（例如英国）甚至二者都有（例如新西兰）。

### 简短评价

本文提到的账户养老金是一个全新概念，借此从一个更长的历史视角来探讨养老金制度演化进程，因为它不仅涵盖了 20 世纪 90 年代以来的养老金私有化进程，而且包含了 70-80 年代的 DB 型养老金向 DC 型养老金转型过程，更是把我们的视线延伸到了 21 世纪第三支柱养老金的创新发展。可以看出，账户养老金的迅速发展是特殊历史条件下具体国家养老金改革的生动实践，但不管赞成还是反对，都无疑影响了几乎所有了解它的人的养老金认知，并已经且正在改变世界养老金制度体系和走向。当然，近些年学界对账户养老金的批判（主要针对养老金私有化和名义账户制）不绝于耳。

比如，有的批判者指出，那些养老金私有化改革发展中国家并没有如愿靠所谓的激励机制扩大覆盖面，2008 年金融危机导致养老基金净值的巨大回撤，一些国家甚至放弃了积累制而重新回归到传统的现收现付制。应该说，如果站在当下视角而不是置身当时的历史条件和具体国家，也许这种批判是对的。退一步，姑且不去区分这种视角差异，而只是“刻舟求剑”地看待这一问题，那些固守现收现付制传统或中途回归传统的发展中国家依然麻烦不断（比如制度财务可持续隐患），也没有扩大缴费型制度的覆盖面。或者我们可以说，导致发展中国家养老金缴费型养老金覆盖面难以扩大是更深层次的原因决定的，而与选择哪种养老金制度无关。进一步，不是所有实行养老金私有化改革的国家没有进一步完善的空间，比如改革后的智利养老金制度 2008 年以来也遭遇了巨大挑战，但该国政府在继续坚守现有制度的同时，通过强化非缴费型养老金来解决缴费型制度覆盖

范围有限和待遇不足问题。最后，我们要思考的是，在应对当下各自问题和未来共同的挑战上，到底是积累制养老金还是现收现付制改革起来更容易呢？

还有批判者指出，名义账户制并没有引入之初想象那么好，不仅没有提高劳动力市场效率（延迟退休或增加劳动供给），而且更重要的是人们的待遇水平出现了下降，并没有预期的那么理想。无须讳言，上述这些问题确实存在。首先，对于效率问题或者直接说能否诱导人们延迟退休，这不是养老金制度模式所能完全决定，还取决于养老金待遇水平以及其他收入来源特别是社会的总体福利水平，理论分析下的效率改善往往只局限于制度模式本身和人是理性的假设条件下，但实践结果并不能得出理论本身就是错的。其次，对于待遇水平下降问题，这不正是那些高福利国家应对人口老龄化和经济全球化的养老金改革初衷吗？如果不采取名义账户制，这些国家依然要通过参量式改革来降低养老金待遇水平吗？只是参量式改革很难达成社会共识。当然，那些改革家们所作的承诺和预测确实存在着“欺骗性”，这不仅在实行名义账户制的国家，而且德国通过里斯特养老金来推动公共养老金紧缩改革也上演了同样的一幕。问题是，这些高福利国家不降低养老金待遇水平能行吗？

总之，我们对近半个世纪波及众多国家养老金改革的理解是有分歧或偏差的，一个重要根源是我们往往把前文提到的降低企业成本、减轻财政负担和平衡三方责任视为实践效果，而不是引入账户养老金的改革初衷或者说账户养老金这一“工具”的功能定位。如果是前者，我们自然会看到个人风险增加了，待遇水平下降了，等等，也就得出这些改革基本是失败的结论；而如果是后者结论至少就没有那么“一致”的悲观。对于这一界定，我们的确无法从那些改革方案中找到明确表述。但试想，当面对汹涌而来的反对浪潮，如果不对这些改革方案做一些“技术”处理，那么引入账户养老金必然是“胎死腹中”（类似案例可谓比比皆是），这也就不难理解为什么几乎所有改革的事前预测在事后看来都错的“离谱”。放眼未来，随着数字经济发展，平台经济正在催生一大批新就业形态的劳动者，这是养老金制度将要面对一个新的外部环境变量。对于雇主“缺失”的灵活就业人员，账户养老金相比传统的现收现付制养老金可能更具优势，但问题在于如何设计或创新账户养老金可能还有很长一段路要走。另外，对于中国而言，发展和完善我们现有的账户养老金不能奉行简单的“拿来主义”，毕竟中国与其



他一些国家有着明显的差异，比如中国城镇职工养老金的待遇水平并不高，就平均意义上而言几乎没有降低空间；很多中小企业的名义缴费率较高，但实际缴费率要大打折扣；养老保险个人缴费较低并不能说明个人承担的责任小（考虑到其他福利保障水平和税制特点）。因此，需要从“第一性原理”出发整合现有的各类账户养老金，比如解构城乡居民养老保险的个人账户并合并第三支柱下的个人养老金。当然，这并不否认中国可以借鉴其他国家的账户养老金，比如对个人养老金提供财政补贴，而不单单是延税激励。

### 参考文献：

- [1] 郭鹏. 国际组织对公共养老保险改革的影响[J]. 中国劳动关系学院学报, 2017, 31(04):36-42.
- [2] 苏振兴, 张勇. 从“进口替代”到“出口导向”:拉美国家工业化模式的转型[J]. 拉丁美洲研究, 2011, 33(04):3-13+79.
- [3] 郑秉文, 房连泉. 拉美四分之一世纪以来的社保私有化改革[J]. 中国社会保障, 2006, No. 144(06):29-32.
- [4] 郭鹏. 中东欧和前苏联国家养老金改革评述[J]. 中国社会保障, 2011, No. 200(02):36-37.
- [5] 齐传钧. 美国个人退休账户的发展历程与现状分析[J]. 辽宁大学学报(哲学社会科学版), 2018, 46(03):77-87.
- [6] 李珍, 王海东. 英国养老金私有化改革的历程与评价[J]. 保险研究, 2011, No. 274(02):121-127.
- [7] 郑秉文, 胡云超. 英国养老制度市场化改革对劳动力市场的影响——对中国的三点重要启示[J]. 中国人口科学, 2004(02):35-46+81.
- [8] OECD, OECD Pensions Outlook 2016[R], OECD Publishing, Paris. 2016.
- [9] 赵秀斋. 国外养老保险“名义账户”的实践——制度比较与基本评价[J]. 开发研究, 2015, No. 179(04):13-18.
- [10] Boersch-Supan A, Wilke C B. The German Public Pension System: How it Was, How it Will Be[R]. NBER Working Papers No. 10525, 2004.

[11]齐传钧. 非缴费型养老金的历史、现状及启示[J]. 华中科技大学学报(社会科学版), 2020, 34(03):36-44.

[12]王睦欣. 美国制造业发展及回流战略研究[D]. 吉林大学, 2020. 第 59 页

[13]曾芹, 金泽虎. 美国制造业空心化的现状、原因与未来前景[J]. 红河学院学报, 2021, 19(06):122-127.

[14]Aino Salomäki, Public pension expenditure in the EPC and the European Commission projections: an analysis of the projection results[R], European Communities Economic Papers N° 268, Dec. 2006.

[15]郑秉文. 加拿大养老金“DB型部分积累制”新范式 20 年回望与评估——降低养老保险费率的一个创举 [J]. 经济社会体制比较, 2017, No. 194(06):87-117.

**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》和《工作论文》两项产品。其中, 《快讯》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》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 号院东院北楼。

**电话：**( 010 ) 84083506

**传真：**( 010 ) 84083506

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

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

**联系人：**董玉齐