

工作论文

SSL Working Paper Series

WP No.182-20241026

中国社科院世界社保研究中心 主办



这期刊发的《工作论文》是由李辰撰写的《第一支柱账户养老金的政府责任：兼论智利养老金改革》，如引用，需征得本实验室（世界社保研究中心）或作者本人的同意——编者。

三支柱养老金改革专栏

主持人语：

1994年世界银行出版发行研究报告《防止老龄危机》，向相关客户国推荐养老金三支柱理念，倡导三支柱制度架构。三十年弹指一挥间。三十年来，世界各国养老金体系建设发生了很大变化，三支柱理念受到很多国家的追捧。三十年里，中国养老金体系建设从无到有，从一个支柱起步到三个支柱落地，发生了天翻地覆的变化。其实，早在1991年印发的被称之为我国养老保险制度里程碑的重要文件《国务院关于企业职工养老保险制度改革的决定》（国发〔1991〕33号）（简称“33号文”）就提出了三支柱养老保险的理念：“逐步建立起基本养老保险与企业补充养老保险和职工个人储蓄性养老保险相结合的制度”，比世界银行提出的三支柱理论提前了三年。

习近平总书记指出：“要拓展国际视野，关注国外社会保障发展情况，汲取经验教训”。十分感谢《经济研究参考》编辑部设立这个栏目，让我们课题组（研

究阐释党的二十大精神国家社科基金重大项目“2035年我国多层次多支柱养老保险体系发展目标与现实路径研究（23ZDA100）”）有机会介绍国外三支柱养老金制度发展的最新前沿。梳理国外三支柱养老金改革历程，总结国外三支柱养老金经验教训，介绍国外三支柱养老金发展前沿是该重大项目的重要研究背景。

在第一支柱养老金改革方面，专栏收录了李辰的《第一支柱账户养老金的政府责任：兼论智利养老金改革》和张彦丽、康芸烨撰写的《墨西哥第一支柱养老金制度结构性改革及其反思》；在第二支柱养老金改革方面，收录的是李雨朋的《瑞士强制性第二支柱职业养老金的制度设计与发展历程》；第三支柱养老金改革方面收录的是张笑丽的《澳大利亚自愿性第三支柱超级年金制度及其投资管理模式研究》。这四个国家三支柱养老金改革各有千秋，侧重点也有所不同。智利和墨西哥是发展中国家，他们的第一支柱改革是放弃了DB型现收现付制，转向DC型完全积累制，其中，智利是第一支柱DC型完全积累制改革的发源地。瑞士和澳大利亚是发达国家，其中，瑞士第二支柱养老金采取的是强制性制度，澳大利亚第三支柱自愿性超级年金与其第二支柱相融相和，很有特色。

智利第一支柱养老金制度于1981年实施全面的DC型改革，成为风靡全球的“智利模式”，进而引发了一场波及整个拉美地区和很多其他国家的养老金改革浪潮。智利前后两轮养老金制度改革发展进程经历了从完全市场化到逐渐回归政府责任的过程。作者梳理了账户养老金政府责任的学理基础，进而回顾了智利养老金改革历程，剖析了“智利模式”将个人账户完全覆盖第一支柱养老金的弊病，继而反思我国第一支柱城镇职工养老保险个人账户的政府责任定位，厘清第一支柱养老金未来发展的应然取向。

墨西哥第一支柱养老金改革受智利改革的影响，于1997年也放弃了DB型现收现付制，转向DC型积累制。但墨西哥养老金改革与智利和其他拉美国家相比有着显著不同的特点，同时也存在一些问题。2007年墨西哥再次进行养老金制度改革，基本形成三支柱的现行养老保险体系。通过剖析墨西哥养老金制度改革，作者重新审视养老金制度的性质和定位，认为养老金制度改革应考虑非正规就业及其带来的劳动力市场结构性变化，关注缴费型养老金与非缴费型最低保障养老金的匹配，要结合具体国情和符合本土文化传统。

瑞士第二支柱职业养老金历史悠久，随着上世纪 70 年代三支柱原则的确立而逐渐转变为强制性的职业养老金制度，并逐渐形成了庞大的基金积累，从规模上看成为世界养老金大国。近年来，职业养老金面临着预期寿命延长、投资回报较低、制度覆盖不足等多重挑战，对此瑞士政府对职业养老金制度进行多次修订，通过加强顶层设计、调整制度参数、改善投资策略、降低准入门槛、保证政策的统一性、健全政策支持、增强制度的激励性、重视制度普惠性，以期最大限度实现职业年金的公平性、充足性和可持续性。

澳大利亚第三支柱养老金的制度设计与大多数发达国家有所不同，它被称之为自愿性超级年金制度，而澳大利亚超级年金制度还包括强制性超级年金保障金制度。自愿性超级年金的缴费额度可灵活调整，由员工自己决定，并根据自身的需要和实际情况选择何时开始支取养老金，支取的养老金享受何种税收优惠通常取决于支取方式和资金来源。自愿性超级年金可根据风险偏好和投资目标选择不同的投资策略和产品，包括股票、债券、房地产基金等，其投资模式包括智能默认、预选组合、自选组合以及会员直投模式。

郑秉文

中国社会科学院大学政府管理学院教授

第一支柱账户养老金的政府责任：兼论智利养老金改革*

李辰

中国社会科学院大学政府管理学院

摘要：自社会保障制度诞生以来，以缴费确定型为财务模式的账户养老金一般广泛存在于养老金体系的第三支柱中，少数情况下也存在于第二支柱。智利于 1981 年建立了个人账户完全覆盖第一支柱的养老金制度，成为全球养老金改革的先驱试验。在智利前后两轮养老金制度改革发展进程中，经历了从完全市场

*基金项目：研究阐释党的二十大精神国家社科基金重大项目“2035 年我国多层次多支柱养老保险体系发展目标与现实路径研究（23ZDA100）”。

化到逐渐回归政府责任的过程。本文首先梳理账户养老金政府责任的学理基础，进而回顾智利养老金改革历程，剖析“智利模式”将个人账户完全覆盖第一支柱养老金的弊病，继而反思我国第一支柱城镇职工养老保险个人账户的政府责任定位，厘清第一支柱养老金未来发展的应然取向，以期提升我国第一支柱养老金的整体制度效能。

关键词：账户养老金；政府责任；养老金改革；智利养老金

账户养老金是以缴费确定（DC）型为财务模式的养老金计划，其运作方式是将养老保险缴费存入个人养老储蓄专户当中，当劳动者退休或退出劳动力市场后，按照个人账户基金投资积累额领取养老金。账户养老金强调自我保障，维护的是参保者生命周期的纵向平衡，因此，账户养老金不遵循“大数法则”，且不具有收入分配和社会互济性。纵观全球养老保险制度发展史，账户养老金广泛存在于养老金体系的各支柱中，如智利、哥斯达黎加、波兰等国将账户养老金引入第一支柱；英国、美国等国家的DC型养老金大量存在于第二支柱；德国的里斯特养老金是存在于第三支柱的账户养老金。我国养老金体系三支柱中均存在账户养老金，包括第一支柱的城镇职工和城乡居民基本养老保险个人账户，第二支柱的企业年金和职业年金个人账户以及第三支柱的个人养老金。

自1981年智利开启养老金改革以来，其对养老金改革发展路径的探索广为学界关注。而智利作为将账户养老金完全覆盖第一支柱的全球典型，在其前后两轮养老金制度改革发展进程中经历了从完全市场化到逐渐回归政府责任的过程，这一过程有助于正确把握社会养老保险本质，厘清政府在养老保险体系中的责任边界，对提高我国第一支柱下城镇职工养老保险个人账户的发展水平具有借鉴意义。

一、学理基础：账户养老金的政府责任

（一）政府在养老保险制度中的应然责任

国际劳工组织曾强调社会保险的“组织性”，即通过一定的组织对组织内成员可能面临的风险提供保障。社会保险的“组织性”在社会保险形成之前就有所体现，行会互助基金作为社会保险的雏形，其“组织”是设立互助基金的各行业协会。经过发展演变，强制性的社会保险制度成为绝大多数国家的选择，这时的

“组织”是国家或政府。聚焦于养老保险领域，政府在养老金待遇上应负有两方面责任：一方面是国家的财政供款责任，主要包括转移支付、债务担保和税收优惠；另一方面是制度履行的监管责任，即充当“管理者”和“监督者”的角色。由于制度目标不同，各国会根据自身发展需求对养老保险中的政府责任进行权衡。例如，瑞典和英国等福利国家政府对养老保险承担完全的财政供款责任，而智利、新加坡等强调自我保障的国家政府则更多地承担监管责任。

1. 财政供款责任

政府对养老保险的财政供款责任主要通过转移支付、债务担保和税收优惠三种形式呈现。第一，转移支付是政府对社会保障体系最为直接的责任表现形式。政府对养老金计划的转移支付一般分为事前拨款和事后拨款。事前拨款是指在每个财年之初政府根据编制的养老保险财政预算先行拨款，包括中央财政拨款和地方财政拨款。而事后拨款是指在法律规定范围内，政府对养老保险待遇支付出现赤字的地区给予财政补贴。第二，债务担保是政府对养老金待遇支付的预先承诺，通常发生在制度改革和养老金市场化运营过程中。当养老金制度发生根本性变革时，国家会对旧制度中参保者以往的缴费权益予以认可，并承担制度转轨过程中发生的成本。在养老金市场化运营过程中，若私人养老基金公司出现破产，政府应承担继续支付养老金待遇的责任。第三，税收优惠是国家为激励人们参保缴费或养老储蓄而作出的税收让利行为，主要方式是允许参保者或养老基金投资者在缴纳所得税之前缴纳保费或购买养老基金，并对其实行免税、减税或递延纳税的政策。免税政策是指在养老保险缴费、养老金投资和待遇领取环节全过程予以税收免除；减税是在养老保险缴费环节降低税率或减少税基；递延纳税是纳税人只需在养老金待遇领取环节纳税，以减少利息支出。

2. 监督管理责任

政府对养老保险制度履行的监督管理责任着眼于养老金制度的设计与优化，以及对养老金管理者的行为约束和绩效评定，其目的在于最大程度地保障参保者的利益。首先，在制度设计与优化方面，政府是养老金计划的“管理者”。“管理者”的主要工作包括：第一，根据国家的社会经济发展需求制定长期而系统全面的养老金发展规划，并结合社会特点制定针对特定群体的具体制度安排；第二，根据养老金发展规划制定养老金基本法案并及时修订；第三，定期编制养老保险

财政预算；第四，优化养老保险经办服务。其次，在规范养老金管理行为方面，政府是养老金计划的“监督者”。养老金的财务管理、养老基金投资行为的合法性以及养老基金管理机构行政成本的合理性，都是政府在养老金计划中所需承担的监督责任。

（二）账户养老金制度运行中的政府责任

从根本上讲，养老金财务模式该选择现收现付制还是完全积累制，主要取决于一个国家对其养老金计划功能的倾向性。选择现收现付制的国家更加注重养老保险稳定社会、调节收入再分配的互助共济功能，而选择完全积累制的国家则更强调自我保障的激励约束功能。

账户养老金与 DC 型完全积累制相匹配，其建立初衷在于通过国家强制性要求劳动者进行长期养老储蓄，平滑其一生的消费以保证“老有所养”。账户养老金制度本质上是“储蓄合同”，强调权利与义务的完全对等，即获得养老金待遇是参保人的特殊权利，而非普惠的一般性权利。参保人是个人账户资金的独立供给者和需求者，其养老金收支体系相对固定。在建立个人投资理财账户后，参保者按照多缴多得的原则实现生命周期内的供需自平衡。无论是筹资环节还是投资运营，账户养老金都具有高度的独立性，因而政府无需直接参与个人账户基金的投资管理。但是，出于个人账户基金是参保者老年生活的基本保障的特殊属性，政府会为参保人筛选出合适的金融产品、提供投资建议并对养老基金管理机构的投资行为进行监督，以防投资出现巨额亏损，危及参保人的养老安全和社会安定。同时，当账户养老金投资不济导致赤字或其他极特殊情况发生时，政府将通过建立社会养老金弥补，并予以适当的财政补贴。选择基金积累制的政府通常对养老金制度均衡贫富差距、实现社会共济的需求并不迫切，因此，在账户养老金制度运行中，政府责任主要体现为适度的制度履行监管责任和极其有限的财政供款责任，政府对仅实现社会功能的养老基金也不具有支配权。

二、智利养老金改革历程概述

（一）第一轮养老金改革及成效评价

20 世纪 70 年代中后期，由于受到不同利益集团特权的持续施压，智利传统现收现付制养老金计划长期处于危机之中，正面临着难以负担的社会保障赤字，

急需进行彻底的养老金制度改革。与此同时，皮诺切特军政府正开始指导形成以市场为导向的经济和社会发展新模式，这为养老金市场化改革提供契机，成为顺应新模式的众多变化之一。1980年智利政府颁布《养老保险法》，规定于1981年开始建立一个史无前例的以强制缴费、预先拨款的个人账户和私人管理基金为基础的养老金计划，开创了账户养老金改革的先河。《养老保险法》强制新进入劳动力市场的劳动者参加DC型个人账户养老金计划，并将自己工资总额的10%存入到个人养老金账户中，并由私人养老基金管理公司（AFPs）代为投资管理，用于平滑其一生的消费。对于旧制度的劳动者和自雇者，可自愿参加该计划，并由政府支付旧制度产生的转制成本。此外，智利政府还为没有退休储蓄的人提供了基于家计调查的社会救助养老金（PASIS）和最低养老金（MPG）。社会救助养老金的保障对象为65岁及以上的贫困老人（其收入低于最低养老金的50%），最低养老金保障的是缴费满20年（或240次）但未达到最低养老金领取标准的参保者。在这一轮养老金改革中，政府承担的责任包括支付新旧制度转制成本和兜底性制度的财务支出，还包括成立养老基金管理公司监管局（SAPF）行使监管职能。

将个人账户累积额的所有权、基金的私人管理和个人选择自由相结合的养老金新模式，迅速成为了保护养老基金免受政治风险的有效工具。与传统养老金制度相比，养老金账户式管理成功地提高了人们获得的福利和服务的质量，并大大促进了资本市场的发展。市场化养老金的高回报率也充分调动人们的养老储蓄积极性，并快速带领智利走向繁荣，成为拉丁美洲第一个走出“中等收入陷阱”的国家。同时，智利的成功实践也引发了拉丁美洲和其他新兴经济体的养老金改革浪潮，积极地将个人资本化和私人管理的元素引入自身养老金体系之中。然而，随着系统的成熟，其局限性开始显现。首先，虽然改革后制度覆盖率整体稳步上升，但自雇佣劳动者的覆盖率很低。其次，不同性别间的养老金待遇水平存在差异。男性由于缴费期长且预期寿命低于女性，从而养老金待遇水平普遍高于女性。另外，AFPs提供的产品需求价格弹性很低，在养老基金管理行业中价格竞争十分有限，垄断力量使管理费用居高不下。

（二）第二轮养老金改革进程及成效评价

由于上一轮养老金改革未考虑到社会团结及性别平等问题，导致贫富差距日

益加大，同时，高昂的管理费用也冲击着养老金待遇水平。因此，2008年巴切莱特总统决定为当前养老金体系中引入非缴费型的团结支柱，主要致力于改善养老金制度的公平性和整体功能，这也标志着智利第二轮养老金改革拉开帷幕。团结养老金替代了上一轮改革中设立的社会救助养老金（PASIS）和最低养老金（MPG），并在其基础上扩大了保障范围。团结养老金包括基础性团结养老金（PBS）和老年团结养老金（APS）。其中，基础性团结养老金为无缴费能力且无收入来源的贫困老年人提供养老金，老年团结养老金为有缴费记录但未达到最低养老金水平的贫困老年人提供养老金。同时，为解决养老金管理费用过高的问题，智利政府还引入了竞标机制，以促进竞争，降低管理成本。此轮养老金改革中，非缴费性制度保障群体得到扩展，国家财政对收入再分配的贡献加大，政府责任被进一步强调。

2015年总统咨询委员会对智利养老金改革成效进行评估，评估报告肯定了第二轮养老金改革的成效，但也指出了仍未解决的矛盾。在制度覆盖面和缴费激励性方面，90%的65岁以上老年人都能领取养老金，其中，女性养老金待遇领取者的比例也有所提高。但与此同时，参保者的缴费密度差异悬殊，非正规就业参保者缴费密度普遍偏低。在养老金待遇方面，无论参保者的缴费密度如何，其养老金替代率水平均不容乐观。据AFPs测算，2007~2014年智利个人账户养老金替代率为34%，加上团结养老金后的总和替代率为45%，与智利民众的预期相去甚远，并且预计在新旧制度交替后，剔除视同缴费之后的替代率将不足40%，而其中有将近一半的养老金需要团结养老金弥补（大卫·布拉沃、石琤，2018）。在降低管理费用方面，虽然竞标机制的引入在一定程度上降低了管理成本，但养老基金管理市场竞争仍显乏力，AFPs依旧抢占了投资市场的大部分资源，从而管理费用并没有实质性下降。同时，养老金制度的性别不平等仍未改善，女性在劳动力市场的劣势地位和较短时限的缴费积累，导致女性的养老金替代率始终低于男性。

三、从“智利模式”到“用脚投票”：个人账户完全覆盖第一支柱养老金的弊病

自社会保障制度诞生以来，个人账户养老金一般广泛存在于养老金体系第三

支柱（自愿养老金），在少数情况下也存在于第二支柱（补充养老金）。智利养老金改革是将个人账户完全覆盖第一支柱（公共养老金）的先驱试验，改革初期的目标是通过动员民众储蓄，来刺激国家的长期储蓄和发展资本市场。起初智利改革的成果经验吸引了拉美和中东欧发展中国家的广泛效仿，并迅速发展成“智利模式”。据统计，从1981年到2014年，有30个国家采用了设有个人账户的替代、混合或平行模式。同时，这些探索都得到了世界银行、国际货币基金组织（IMF）、经济合作与发展组织（OECD）、美国国际开发署（USAID）和亚洲或美洲开发银行的支持。

然而，智利模式并未实现改革之初的承诺，有接近一半的退休者未能获得政府的最低养老金，即使是在2008年建立完全由政府出资的社会团结养老金之后，智利民众依然对积累制账户养老金制度颇有不满，在短短几年内发起了数轮上百万人的社会抗议活动，力求改革养老金财务模式。在智利两轮养老金改革进程中，也暴露出账户养老金完全覆盖第一支柱的诸多弊端。

（一）制度覆盖率下滑和养老金待遇恶化

有证据表明，强制性个人账户并未扩大养老金覆盖面；相反，大多数国家的缴费计划覆盖率都有所下降。拉丁美洲9个国家的加权平均覆盖率从改革前的38%下降到改革后的2002年的27%，其中，智利的覆盖率从1980年的64%降至2007年的61%^①。筹资职能的分散是覆盖率降低的一个重要诱因。在养老金改革之前，筹资工作通常是由社会保障机构控制下的中央计划完成。而许多参照智利模式引进DC型的国家都将筹资职能转移或分散给私人养老基金公司，这就产生了一个完全低效且分散的筹资系统。

此外，从DB型向DC型的转变对养老金待遇充足性产生了极大的负面影响。养老金待遇水平往往达不到国际劳工组织规定的1952年《社会保障（最低标准）公约》（第102号）和1967年《伤残、老年和遗属福利公约》（第128号）标准。公约规定，缴费或工作满30年的养老金替代率应至少为工作期间平均工资的40%（劳工组织第102号公约）或45%（第128号公约）。智利2015年对私人强制性养老金制度的审查报告显示，未来的替代率中值平均为15%（低收入工人

^① Mesa-Lago, C. 2014. Reversing pension privatization: The experience of Argentina, Bolivia, Chile and Hungary. Extension of Social Security (ESS) Paper, Working Paper No. 44. (Geneva, ILO).

仅为 3.8%)，远低于国际劳工组织的标准^①。养老金待遇水平的恶化加剧了老年贫困，这与养老金制度为老年人提供基本收入保障的基本原则相背离。

(二) 性别和经济不平等加剧

养老金账户完全转向个人打破了社会保障中的社会契约。良好的社会保障制度应具有再分配作用，一方面实现收入从雇主向劳动者的再分配；另一方面实现高收入者向低收入者或健康者向生病、残疾或无法工作者（如在生育期间）的收入再分配。同时，养老金制度的设计应考虑性别限制，如劳动力市场参与度较低、收入和资产所有权较低（联合国妇女署，2015）。而随着账户养老金完全替代公共养老金，社会保障制度的再分配功能被取消，性别不平等加剧。女性常常由于生育而中断工作，导致工资和缴费密度都低于男性。同时，养老金改革使领取最低养老金所需的最低缴费年限增加，进一步加剧了性别不平等。此外，因为女性的预期寿命大于男性，因此使用按性别区分的死亡率表来计算年金也是有歧视性的。

(三) 高昂的转制成本加重财政压力

转制成本如此高昂的原因有二：首先，政府必须承担参保人在以前现收现付制下的缴费和应享有的养老金权利。智利选择发行由国库资助的“认可债券”来明确承认以前现收现付制度参保者的既得权利，由此造成了新的公共债务并加剧财政压力（Riesco, 2004）。第二，缴费者从原来的现收现付制转移到完全积累制会造成原有现收现付制度的财政赤字，因此在短期内会增加税收负担。面对高昂的财政成本，大多数政府都要求将私人养老基金储备投资于政府债券，从而形成了一种资本循环：私人养老基金公司从中收取费用和佣金，成为唯一的受益者。即使是在智利改革 30 年后的 2010 年，转制成本仍占当年 GDP 的 4.7%^②。

除了直接的转制成本外，政府还需要采取措施弥补转制带来的低福利水平，这也会产生额外的费用。一些国家效仿智利的做法，为养老基金投资提供最低回报率担保，以弥补经济低靡时期的经济损失。养老金改革本应在财务上实现可持续并提供更高的养老金福利，而现实是，纳税人不仅需要支付高昂的转制成本，还需要支付养老金的“补充”费用，以弥补转制后极低的养老金福利水平，这必

^① Comisión Presidencial Pensiones Bravo. 2015. Informe Final Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones (Santiago de Chile).

^② Mesa-Lago, C. 2014. Reversing pension privatization: The experience of Argentina, Bolivia, Chile and Hungary. Extension of Social Security (ESS) Paper, Working Paper No. 44. (Geneva, ILO).

然会引起社会公众的强烈不满。

（四）管理费用居高不下

养老金改革寄希望于加强各基金公司间竞争，以减少行政费用，然而，实际情况并非如此。私人养老基金管理者将佣金伪装成不同类型的费用，使相关法规很难将所有佣金都纳入其中。诺贝尔奖得主彼得·戴蒙德（Peter Diamond）和尼古拉斯·巴尔（Nicholas Barr）的研究表明，平均而言，每扣除一个百分点的佣金，未来的养老金将减少 19.6%^①。私人养老基金的管理成本远高于公共管理成本，其结果必然是回报和最终养老金水平更低。根据梅萨·拉戈（Mesa-Lago）2004 年的数据，2003 年 10 个拉美国家的非加权平均管理成本占缴费总额的 25.8%^②。智利的行政费用总额占比从 1980 年的 8% 上升到 2002 年的 19.5%——即使在改革 20 年后，仍占累计资产的 33.8%^③。

（五）金融市场和人口风险转移给个人

社会保障安排的主要目标是集中风险和防范生命周期风险，而个人账户养老金则将系统性风险（包括人口、金融和经济负担）转移到个人身上。在个人账户养老金制度中，参保者未来的养老金福利水平取决于投资回报率，这将面临很大的不确定性。由于中低收入国家的金融市场更不稳定，对这些国家的劳动者来说更是如此。

当风险转移到个人身上，连续发生的金融和经济危机将对工人和养老金领取者产生重大的负面社会和经济影响。在 2008 年金融危机期间，智利损失了 1982~2008 年期间累计的所有福利的 60%^④。金融危机还使劳动者被迫面临更不规律、更没有保障或更加非正规的工作，导致缴费记录更加混乱，这极有可能再次加大老年贫困风险，或者形成政治压力——要求（重新）引入团结元素和养老金补充计划，改变养老金待遇公式或为退休人员提供补充福利。

对于长寿风险，在允许完全提取账户资产的情况下，个人将完全暴露在长寿风险中。即使账户养老金是强制性的，私人养老基金也面临结构性矛盾，因为它

^① Barr, N.; Diamond, P. 2008. *Reforming Pensions: Principles and Policy Choices* (New York, Oxford University Press).

^② Mesa-Lago, C. 2004. An appraisal of a quarter-century of structural pension reforms in Latin America. *CEPAL Review 84*, December 2004 (Santiago de Chile, UN ECLAC).

^③ Mesa-Lago, C. 2012. *Reassembling Social Security: A Survey of Pensions and Health Care Reforms in Latin America*. Baltimore: John Hopkins University Press.

^④ CENDA (Centro de Estudios Nacionales de Desarrollo Alternativo). 2010. Resultados para sus afiliados de las AFP y compañías de seguros relacionadas con la Previsión 1982-2008(Santiago de Chile).

们的风险池比单一的公共养老基金小得多。风险池越小，平均预期寿命的差异就越大。同时，由于账户养老金通常不会与价格挂钩，因此通胀风险也会进一步侵蚀资金充足的账户养老金价值。

（六）缺乏社会对话

国际劳工组织第 102 号公约强调了社会对话和受保护人在社会保障治理机构中代表性的重要性。社会对话是建立透明度和公众理解的一个关键因素，这对社会保险计划运作至关重要。在养老金改革前，大多数社会保障养老基金都是政府、雇主和个人三方共同管理。而改革后，尽管工人是唯一的缴款人和账户养老金的所有者，但同时也剥夺了工人对新制度的参与权。在智利，小型养老基金最初有这种代表性，但这种代表性最终被剥夺。国际劳工组织第 102 号公约第 72 条规定：“凡管理工作不是委托给由公共当局管理的机构或对立法机构负责的政府部门，受保护者的代表都应参与管理，或以协商身份与之联系。”而在养老金改革中，有关养老金改革的决定并没有经过充分协商，也没有得到社会伙伴、公众或受改革影响最大的人的参与。这也是过去几年引发智利民众反对私人养老金体系游行的主要动因。

四、第一支柱账户养老金的政府责任：智利案例经验

（一）智利养老金改革中的政府责任

在智利两轮养老金改革进程中，政府责任主要体现在三方面：第一，建立非缴费型的最低养老金；第二，提供国家债务担保，若私人养老基金管理公司破产，国家保证支付保险公司应付的全部终身年金；第三，建立养老金监督机构负责监管私人养老基金管理公司的投资行为，养老金监督机构的资金来自于公共预算，并通过劳动和社会保障部与政府协调。然而，在实际运行中，政府往往处于劣势地位，其监管职能经常处于被俘获的状态。

政府监管私人养老基金的总体目标，是确保养老基金的管理行为不仅仅要符合保险公司的利益，而且要符合劳动者和退休者的利益。养老基金监管旨在解决一系列市场缺陷，如信息不对称、道德风险、个人短视行为和不完全竞争。监管措施还旨在防止逃税、管理不善、欺诈或腐败、行政效率低下以及风险过高的商业策略（Gillion et al., 2000）。要发挥这一作用，监管部门必须具有独立性

和足够的干预权力。然而，在许多情况下，私人养老基金的监管职能被私人利益所占据，政府的监管职能常常被俘获。监管职能被俘获是指在私人养老基金行业，养老体系的监管职能往往被负责管理养老基金的同一经济团体所掌握，从而造成严重的利益冲突。在金融和监管结构仍不发达的大多数发展中国家，养老金由 DB 型向 DC 型的转变为大型国外金融集团创造了一个竞争有限的准市场（Impavido et al., 2010）。此外，大多数国家政府为防止被俘获，更愿意也更容易与受到监管和监督的小型专业机构合作，对这一养老金准市场进行监管和监督，而不是将监管纳入更广泛的金融监管体系。

政治家与金融部门之间的密切联系和金融监管专业人才的缺乏，促使政府监管部门只能从现有行业中作出选择，从而为私人利益提供容身之处（Crabtree 和 Durand, 2017）。养老金改革并没有为养老基金管理公司创造追求基金成员利益的必要激励。私人养老基金管理公司 AFPs 取代了中央银行，成为养老金资产托管人，其总体透明度和问责制很低，治理结构也并不发达（Queisser, 1998）。总之，市场化养老金制度下的养老基金管理、监督和监管一直很薄弱，为管理不善创造了空间。改革造成的漏洞使养老基金获得了行业的超额利润，也让外国投资者成为主导力量。DC 型养老保险体系的范围越广、时间越长，私人养老基金和金融部门的影响就越大，政府职能就越难发挥（Wilson Sokhey, 2017）。

（二）中国第一支柱账户养老金的政府责任

与智利有所不同，我国养老金体系中的账户养老金仅是第一支柱养老金的一部分，而非全部，因此，政府在中国账户养老金中所承担的责任也不尽相同。由于当前我国养老金体系第一支柱中的账户养老金与统筹养老金实行统账管理模式，因而账户养老金政府责任的体现必然与基本养老金相关联。

1. 中国对第一支柱养老金的责任

在财政责任方面，中国对基本养老保险的财政直接供款责任体现在当养老金运行出现赤字时，中央及地方政府会予以最后的财政兜底。同时，中国也设立了全国社保基金，财政每年向其拨款。表 1 为各级财政对基本养老保险基金和全国社保基金补贴和拨款情况。在债务担保方面，我国于 1997 年建立了统账结合的城镇职工基本养老保险，其中，制度转轨所产生的“老人”与“中人”账户养老金的“视同缴费”部分由政府承担，这一点与智利养老金改革中的“认可

债券”性质相同。此外，我国对基本养老保险采取税前列支的方式进行税收让利。

表 1 各级财政对基本养老保险基金和全国社保基金补贴和拨款情况

(单位: 亿元; %)

年份	各级财政对基本养老保险基金的补贴额	占当年基金总收入比重	中央财政向全国社保基金拨款	占当年基金总收入比重
2011	2272	13	9581	64
2012	2648	13	9504	72
2013	3019	13	12214	98
2014	3548	14	15150	98
2015	4716	16	14550	97
2016	6511	19	12124	98
2017	8004	18	13654	98
2018	-	-	16875	98
2019	-	-	17519	85
2020	-	-	14808	88
2021	-	-	13862	83
2022	-	-	14177	82

数据来源: 作者根据《2011-2017 年度人力资源和社会保障事业发展统计公报》和全国社保基金理事会官网整理并计算。

在监管责任方面, 对于制度维护优化, 政府在国家“五年规划”中对养老保险制度的发展方向作出详细部署, 明确顶层设计并制定具体制度安排, 以确保我国养老保险制度良性可持续发展。同时, 政府组织制定《社会保险法》, 对基本养老保险的保障对象、筹资模式、待遇计发、调整机制等内容进行明确的法律规定, 以保障公民在年老时从国家和社会获得法定权利。对于养老金管理监督, 国家成立全国社保基金理事会, 对由中央财政预算拨款、国有资本划转、基金投资收益和国务院批准的其他方式筹集的国家社会保障储备基金进行管理运营, 并定期向社会公布基金收支、管理和投资运营情况。对于各地区的养老保险结余资金, 在预留一定支付费用后, 委托给国家授权的养老基金管理机构进行投资运营, 国家对养老基金投资实行严格监管。养老保险基金管理机构的投资行为由银保监会依法实行统一监督管理, 以确保养老保险业合法、稳健运行。

2. 账户养老金“空账”中政府责任的模糊与越位

当前我国第一支柱养老金统账管理的现实, 使得账户养老金的功能定位与政府责任无法实现科学匹配。根据社会保险基本理论, 社会统筹账户遵循 DB 型现收现付制, 而账户养老金遵循 DC 型完全积累制, 两种账户在功能上实现政府与市场相互补、公平与效率相结合, 为养老金待遇水平的提高提供双重保障。然而, 我国这种“统收统支”模式实质上仍然是以现收现付为基础的, 政府对统筹账户的管理和投资运营与账户养老金相捆绑。在养老金管理方面, 具有私人属性的账

户养老金与统筹账户养老金一同纳入政府财政预算。我国《预算法》规定，全部养老金基金收入纳入社会基金预算中，然而在界定养老保险费收入时，并未对统筹账户和个人账户加以区分。从账户养老金制度设计上讲，若参保者提前死亡，账户养老金可以继承；若账户养老金耗尽时参保者依然在世，其账户养老金部分则由统筹账户基金支付。这意味着，对于参保者而言，参保个人账户养老金是稳赚不赔的“买卖”；而对政府而言，统筹账户填补的基金缺口最终会转嫁给政府，也就是说，政府对账户养老金承担间接财政兜底责任。在这一层面，政府的财政责任被过度强化，也势必会提高养老金管理成本。在养老金投资运营方面，自我保障是账户养老金的根本属性，参保者在获得养老金投资管理权利的同时，也必然需要承担相应的投资风险。而统账管理模式将账户养老金的投资获利责任纳入到政府的职能范围内，在当前养老保险大幅“双降”的大背景下将进一步加重政府财政负担。

综上，政府和管理运营统筹养老金的同时，还要兼顾个人账户养老金，使得本应由参保者承担的账户养老金风险完全转嫁给政府，造成政府责任的模糊和越位。同时，个人账户养老金归由政府管理运行也不利于参保者树立自我保障意识，将过多的养老责任寄托于政府，严重背离了账户养老金“参与人自治”的制度设计初衷。

（三）政府对第一支柱养老金发展及账户养老金定位的应然取向

结合智利养老金改革发展经验以及我国账户养老金运行现实，本文认为，政府在履行第一支柱养老金责任时，应强化政府的“管理者”、“监督者”责任，并适当减轻政府的财政责任，通过优化养老金制度增加养老金供给，以抵消过多的政府财政支出。

1. 政府责任对第一支柱养老金发展的应然取向

本质上讲，政府的管理监督责任与养老保险“费”直接关联，而政府的财政供款直接关系到国家“税”收，厘清二者责任定位是未来我国养老保险制度平稳运行的必要条件。

首先，适当减轻政府的财政责任，是增强养老金抗风险能力的基础。政府对养老金的财政补助并非越多越好。中央政府虽然对养老保险承担财政兜底责任，并不能控制其兜底上限。寄希望于依靠高额养老金财政补助来平滑经济不确定性

的思路，势必会带来税收的增加或国家在其他支出上的削减。而介于提高税率或税基的可操作性有限，多数国家会选择减少其他财政预算。一旦政府某项支出预算减少而不符合民众期待，将会影响公共决策的科学性，甚至使国家背负沉重的政治压力。同时，当前我国奉行的以“社会保险型”为主的养老金制度模式，其指导思想依旧是一种基于代际契约的养老储蓄保险合同，因此，国家的养老金财政补助并非维持制度可持续所需履行的首要义务。在保障公民最低限度生存权的基础上，国家对更高层次的养老金待遇补助具有很大的自由裁量空间。政府承担养老金的财政责任超过一定限度，就会扭曲公众对政府所承担的管理监督责任重要性的认识，进而动摇养老保险作为“保险”属性之根本，威胁当前养老金制度运行的稳定性。

其次，强化政府对制度履行的管理监督责任，是维持养老保险收支平衡的根本途径。实现养老保险收支平衡，是提高养老保险财务可持续性的核心要义，这就需要政府在养老金制度体系的设计与维护上下功夫。强化政府作为“管理者”和“监督者”的责任，有助于捍卫我国基本养老金作为保险的契约平等精神，从而更好地实现权利与义务的对等。未来，强化政府对制度履行的管理监督责任可以从加强对社会保险费征缴的监管力度、寻求科学应对老龄化冲击的养老金存量改革路径、加快建立养老金财政程序性规制步伐等方面着手。

2. 关于对第一支柱账户养老金未来走向的思考

我国第一支柱养老金统账管理不仅使政府需要对两种账户承担财政兜底责任，而且不利于各方主体界定责任边界和义务。同时，在账户养老金参保者丧失管理权后，其缴费一权益关联性也被削弱，不利于强化多缴多得激励机制。

在市场经济高度发展且人口老龄化加剧的大环境下，将账户养老金引入第一支柱是一种必然选择，其存在的必要性毋庸置疑，因此，当前需关注的首要问题是账户养老金该以何种模式运营。理论上讲，统账分离是厘清第一支柱养老金政府与个人之间责任关系的基础，也有利于进一步规范政府对账户养老金的职能范围和责任边界。然而，要想实现统账分离，必须要以清偿转制成本为前提（李珍、黄万丁，2016）。我国从2001年起对做实个人账户进行十余年的努力与探索，但试点工作由于多重阻力始终进展缓慢。党的十八届三中全会通过的《关于全面深化改革若干重大问题的决定》首次将“逐步做实个人账户”的表述更改为“完

善个人账户制度”，意味着中央对做实个人账户改革方案的摒弃。可见，统账分离的政策构想现实阻力过大，缺乏可操作性。那么基于现实考虑，名义账户制能否成为破解困境的理性选择呢？早在本世纪初，郑秉文就认为名义账户制是从DB型向DC型转变的较为缓和且现实的途径，并罗列出13个对中国的适用性问题（郑秉文，2003）。实际上，我国当前个人账户运行模式可以看作是“准名义账户制”。

无论是当前“被迫”形成的“准名义账户制”，抑或是实行真正的名义账户制，都是中国第一支柱账户养老金未来可行的发展走向，但个人账户记账利率的设计是否合理，是关系到我国公共养老金财务可持续性的重要因素。当前，我国个人账户的记账利率设定偏高。人力资源和社会保障部和财政部联合印发《统一和规范职工养老保险个人账户记账利率办法》规定，记账利率不得低于银行定期存款利率。然而，官方数据显示，2016年我国城镇职工基本养老保险（含机关事业单位和企业职工基本养老保险）个人账户记账利率为8.31%，远高于银行存款利率^①。过高的记账利率势必会威胁我国养老保险的财务可持续性，而由此产生的基金缺口最终将由政府偿付，加重政府的财政负担。因此，完善个人账户制度应重视记账利率的科学性问题。

参考文献：

- [1] 大卫·布拉沃, 石琤. 智利多层次养老金的改革进程与最新动向[J]. 社会保障评论, 2018, 2(03): 30-37.
- [2] 李珍, 黄万丁. 城镇职工基本养老保险个人账户向何处去[J]. 国家行政学院学报, 2016(05): 49-54+142.
- [3] 郑秉文. “名义账户”制: 我国养老保障制度的一个理性选择[J]. 管理世界, 2003(08): 33-45.
- [4] Crabtree, J.; Durand, F. 2017. Peru: elite power and political capture (London, Zed Books).

^① 人社部网站:

http://www.mohrss.gov.cn/xxgk2020/fdzdgknr/zcfg/gfxwj/shbx/201706/t20170627_273224.html.

- [5] Gillion, C. ; Turner, J. ; Bailey, C. ; Latulippe, D. (Eds.), 2000. Social Security Pensions: Development and Reform (Geneva, ILO).
- [6] Impavido, G. ; Lasagabaster, E. ; García-Huitrón, M. 2010. New policies for mandatory defined contribution pensions: Industrial organization models and investment products (Washington, DC, World Bank).
- [7] Queisser, M. 1998. The Second-Generation Pension Reforms in Latin America. Working Paper AWP 5.4 (Paris, OECD).
- [8] Riesco, M. 2004. Private Pensions in Chile: A Quarter Century On (Santiago de Chile, CENDA).
- [9] UN Women, 2015. Protecting Women's Income Security in Old Age: Towards Gender-Responsive Pension Systems. (New York).
- [10] Wilson Sokhey, S. 2017. The Political Economy of Pension Policy Reversal in Post- Communist Countries. (Cambridge, Cambridge University Press).

Government Responsibility for Personal Accounts in First-pillar Pensions: with Reference to Pension Reform in Chile

Li Chen

Abstract: Since the inception of the social security system, account-based pensions with a defined contribution financial model have generally been widely found in the third pillar of the pension system and, in a few cases, also in the second pillar. Chile became a pioneering experiment in pension reform globally when it established a system of account-based pensions fully covering the first pillar in 1981. During the two rounds of reform and development of the pension system in Chile, there has been a transition from complete privatization to a gradual return to government responsibility. In this paper, we first sort out the theoretical basis of the governmental responsibility of account pensions, then review the course of Chilean pension reform, analyze the drawbacks of the "Chilean model" of covering personal accounts into the first pillar of pensions, then reflect on the positioning of the governmental

responsibility of the first pillar of the personal accounts of urban workers' pension insurance in China, and clarify the direction of the future development of the first pillar of pensions, in order to enhance the overall effectiveness of the first pillar of the pension system in China.

Keywords: account pensions government responsibility pension reform
Chilean pensions

CLASS CASS

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。

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

Email: cisscass@cass.org.cn

联系人: 董玉齐