

霍尔茨曼 罗伯特 PPT 的中文版

王新梅翻译

p.1 养老金的系统改革 4 大挑战：筹资、个人化、贫困与政治经济

霍尔茨曼 罗伯特 教授
奥地利科学院，维也纳

p.2 目录

1. 养老金的系统改革之路
2. 积累制面临的挑战
3. 个人化面临的挑战
4. 个人账户下应对老年贫困问题所面临的挑战
5. 政治经济方面的挑战
6. 结论和展望

p.3 1. 养老金的系统改革之路

- 从上世纪 70 年代早期的第一次石油危机开始，OECD（经合组织）国家养老金制度的膨胀（译者注：扩大覆盖面、提高给付水平等）终结了
 - 来自劳动市场与人口结构变化的挑战越来越明显
 - 养老金改革及学术界的讨论集中在参数改革方面
- 随着智利 1981 年的改革、欧亚各国从计划经济向市场经济的转型，及世界银行的 94 报告（译者注：见高山教授的 PPT）的发布，关于养老金改革的讨论发生了改变
 - 养老金的系统改革有两方面的内容：
 - 由给付确定型（DB）变成缴费确定型（DC）
 - 由现收现付制（N）变成积累制（F）

p.4 养老金的系统改革（2/2）

- 在 1981-2011 年期间，36 个国家实施了把公共养老金由给付确定型现收现付制（NDB）部分或全部转换为缴费确定型积累制（FDC）(Wang et al 2016);一

些实施了部分积累制的国家，还同时实施了把 NDB 制度转换为点数制和记账制（NDC）的改革。

- 那些把 NDB 变成了 NDC 的国家的理由：
 - 可以更好地应对来自于劳动市场和财政可持续性的诉求
 - 把 NDB 变成 FDC 的话，转轨成本过高
- 2008 年的金融危机（或者在此之前？）使得全世界对 FDC（缴费确定型积累制）的兴趣弱化了，理由如下：
 - 金融危机造成的财政成本的增加和迅速增长的公共债务，与解决转轨成本问题之间形成竞争关系（译者注：因为如果把 NDB 变成 FDC 的话，需要支付巨额的转轨成本，这个成本通常对国家财政来说都是非常艰巨的任务，现在又出现了金融危机造成的其他方面的财政压力，更加加剧了国家的财政负担）
 - 扩大积累制养老金覆盖面与提供社会养老金（译者注：覆盖低收入群体的防止老年贫困的第一层养老金叫做社会养老金，常常伴随着财产鉴定）之间形成竞争关系(Wang et al 2016)
 - 积累制养老金的回报率低于当初的预想
 - 金融方面（市场、监管、年金化、金融文盲问题的解决等）的准备常常不够
 - 对于养老金改革的一般性的疲劳

p.5 2. 积累制面临的挑战

- 1 由现收现付制转变为积累制对经济福利的影响
- 2 转轨成本和解决办法
- 3 建立可实施的条件 / 金融产业方面
- 4 全球性最新动态：全部或部分撤回

p.6 由现收现付制转变为积累制时对经济福利的影响

- 由现收现付制转变为积累制时，需要偿还显性化的隐性债务
- 转轨期间的转轨成本给缴费者带来的缴费负担至少增加了 1 倍，除非这个转轨具有外部性
- 这种外部性或许是：
 - （一时性的）全要素生产率（TFP）的提高
 - 投资率和劳动参与率的提高

p.7 产出或全要素生产率（TFP）的提高

- 可能的源泉：通过促进金融市场的发展而提高了内生的增长率
- 拉美和亚洲的经验研究：
 - Holzmann (1997)
 - Schmidt-Hebbel (1998)
 - Yuwei Hu 2012
 - … 缺乏跨国研究
 - Sandberg and Spierdijk (2013)

p.8 （未翻译，是关于到 1997 年为止，智利的养老金改革对智利的经济增长促进了多少的模拟分析）

p.9 政策含义

转轨成本的规模与正的外部性的可能性

- 实施了全部系统改革的国家通常是债务较低、且资本市场具有发展潜力的
- 实施了部分系统改革的国家通常是债务较高、且资本市场具有发展潜力的
- 集中化筹资的国家通常有着成熟的制度，并且在未来才发生养老金给付
 - 韩国的私有部门的积累制养老金制度开始于 1988 年，在 2008 年才开始进入给付阶段
 - 到 2016 年为止，其养老金储备成为了世界第四

- 在 1997-99 年期间接受过世行的资金和技术援助以及投资指导

p.10 转轨成本的规模和解决方式

- 隐性债务通常相当于数倍的 GDP
- 大约相当于 20-30 倍的养老金年给付总额
- 把隐性债务显性化后，可以分摊到以后的各个代际间，而不会成为永不支付
- 即使是实施部分积累制（中东欧各国、中国），也需要每年支付相当于 2-3% 的财政收入以解决转轨成本问题
- 在中国，即使是转为 N D C，也要花转轨成本，将产生相当数额的遗产成本

p.11 OECD 国家养老金隐性债务规模的估计

p.12 中国：转为 NDC 时遗产成本估计和相应的缴费率

p.13 建立可实施的条件/金融产业

- 积累制养老金需要具备可实施的条件，做好金融机构、管理制度和财政方面的准备
- 衡量是否具备转为积累制的条件的指标如下：
 - 10 大类、共 12 个细分类
 - 交通信号（绿、黄、红）
 - 改革年度、改革实施 5 年后(Holzmann, Csaba and von Gersdorf 2009 – paper and annex)

p.14 衡量金融市场的准备程度的指标

	改革年度	改革实施 5 年后
1. 转为积累制时财政的稳健程度	绿、黄、红	绿、黄、红
2. 缴费的管理和征收		
3. 法律和监管制度方面的健全程度		

4. 信息的质量和参保者能获得的程度		
5. 交易的安全程度		
6. 主要金融服务的质量和参保者能获得的程度		
7. 金融工具的可获得的程度		
8. 监管实施能到位的程度		
9. 金融文盲和教育		
10. 历史背景		

p.15 5个中东欧国家改革时与改革5年后的准备程度的指标的得分情况

p.16 世界各国最近的情况：全部或部分撤回了积累制改革

- Wang et al (2016): 36个国家实施了养老金的系统改革（全部或部分），其中21个撤回了（其中9个全部撤回）
- 原因各不相同（或许是以下几种的结合）
 - 金融产业的条件不具备 / 没能提供相应的服务 (F)
 - 财政支持跟不上 / 不够 / 受到打击 (B)
 - 政府或政治支持发生变化 (P)
 - 获得了强占私人财产的机会 / 降低了显性的公共债务 (D)
- 各国的例子
 - 阿根廷：B、P、D
 - 匈牙利：F、B、P、D
 - 波兰：B、P、D

p.17 3. 个人化面临的挑战

- 1 个人账户的福利经济叙事
- 2 运营个人账户所需要的条件
- 3 个人账户与寿命的异质性
- 4 欧亚的改革经验

p.18 个人账户的福利经济叙事

个人账户制的优点（FDC 和 NDC）及其他方面

- 强化了缴费与给付之间的关联、可以把税楔的作用最小化
 - 可以促进正规化和缴费密度
- 跨期的预算约束是线性的
 - 使得关于退休的决定是不偏的
- 来自制度外部的透明的再分配机制
 - 这或许包括了来自劳动市场和家庭的风险

p.19 个人账户的运营对于管理方面的要求非常高和重

- 个人化的、唯一的身份号码
- 办理退休时需要的出生证明或类似物
- 与唯一的识别符、或初始资本量的计算相挂钩的、数字化的、完整精确的缴费历史记录
- 随着改革的深入，需要由雇主或自我雇佣者提供根据唯一的识别符来确定的数字化的缴费数据
- 建立能准确及时地报告个人账户余额的信息系统
- 建立能产出各种综合指标的信息系统，以便于计算记账利率（并且可能的话，使用一些平滑波动的技术）
- 基于所覆盖的人口，建立分性别分年龄的死亡率的预测表

p.20 个人账户与寿命的异质性

- 退休时点，个人账户的资产将被转化为年金（广义地说是：资产除以退休时点的同龄队列人的预期余命）
- 如果大家的状况因一些系统性原因，不处于平均水平，则意味着会潜在地

伴随着一个较高比率的税收补贴机制

- 高比率的税收补贴机制会破坏缴费和给付之间的关联（特别是对低收入群体来说）
- 这会引起制度的重新设计，例如使用预期余命的代理变量或者是建立类似中国和韩国等的双层的缴费制度

p.21 2014 年 65 岁人的预期余命，按家庭收入分位数分类

p.22 补贴率，按家庭收入分位数分类

p.23 欧亚的改革经验

- 蒙古、吉尔吉斯斯坦等国的改革似乎失败了，因为他们的基于信息与通信技术的信息保障没能建设好
- 许多国家因为信息保障不充分，使得改革不得不出现在短暂的停顿（例如：波兰）
- 这些必要条件或许会成为许多发展中国家改革的绑定约束
- 信息保障和其他监管方面的问题在中国也存在

p.24 **4. 个人账户下应对老年贫困问题所面临的挑战**

1. 个人账户下防止贫困制度的福利经济与政治经济的叙事
2. 发达国家与新兴国家可采用的选择肢及选择肢之间的冲突
3. 最新发展和继续探求

p.25 个人账户下防止贫困制度的福利经济与政治经济的叙事

- 个人账户的目的是实现消费平滑，并在积累资金的阶段或许可以缓解边缘化问题
- 个人账户需要与零支柱养老金相结合

- 解决老年贫困问题
- 解决劳动市场的边缘化问题
- 获得政治的合理性

p.26 发达国家与新兴国家可采用的选择肢及选择肢之间的冲突

- 解决老年贫困问题的方式很多
 - 事前 / 事后干预
 - 养老金制度的内 / 外
 - 普惠和财产鉴定型制度
- 发达国家与新兴国家可采用的选择肢之间的冲突
 - 有效性和（预算的）效率性
 - 实施能力
 - 政治上的可接受程度

p.27 退休转移收入的分类

事前干预：匹配缴费的制度

事后干预：社会养老金和最低养老金制度

社会养老金：普惠或基础养老金、财产鉴定型养老金

p.28 最新发展和继续探求

- 所有的 OECD 国家和大多数新兴国家现在都有零支柱养老金
- 很多国家的这些制度都没有很好地与 DB 或 DC 养老金相结合
- 与 DC 养老金的顺畅结合是很关键的，否则就会使劳动市场的很多优势都丢失
- 智利 2008 年添加了“智利团结养老金”，这是一个有效的零支柱
- 对于事前干预（匹配养老金）的经验积累还很少，研究也少

p.29 团结养老金制度的补贴和最终的养老金给付额

老龄团结养老金， 残疾团结养老金

p.30 5. 政治经济方面的挑战

- 如何解决参数改革的缺陷及其财政不可持续性问题
 - 可信赖的预测和比较资产与负债的量， 在评估可持续性时的作用
- 改革成功的三要素
 - 怎样设计一个有前途的改革路径（叙事）
 - 怎样发起改革（政治程序和实施）和如何使改革持续下去（不退转）
- 如果把 NDC 作为中心支柱是一个有前途的改革模式的话， 那么为什么推广起来这么困难？
 - 如何讲故事才能顺利地推广？
 - 政治家们不想被绑在柱子上责骂， 这是点数制（和 NDB）模型吸引人的地方

p.31 6. 结论和展望

- 能够应对人口老龄化问题的恰当的养老金制度应该是：
 - 对劳动参与的扭曲最小化
 - 可以随着预期余命的增加， 提供延迟退休的激励
 - 以最小的扭曲提供一些最低收入保障
 - 人力资本与金融的风险可以多样化
 - 从第一、第二和第三的人口红利中获利

p.32 结论（2/2）

- 需要用多支柱养老金来实现这些迫切的目标

- 主要的实现消费平滑的支柱应该是 NDC 或 FDC 或二者相结合，需要对制度重新设计以解决边缘化和异质性问题
- 需要导入零支柱以解决老年贫困问题
- 自愿的积累制养老金作为补充（职业 / 个人），以提供补偿性退休收入
- 重新设计制度并把鳏寡和残疾人养老金、长期护理和住房结合进来