

美国公务员职业年金债务风险及其借鉴

孙守纪¹ 房连泉²

(1. 对外经济贸易大学 保险学院, 北京 100029; 2. 中国社会科学院 拉美研究所, 北京 100007)

摘要: 美国州和地方政府公务员职业年金债务规模巨大, 究其原因, 既有养老金制度设计不当的影响, 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。借鉴国外经验, 我国机关事业单位职业年金制度应该保持信息透明, 防范投资风险, 加强政府监管, 有效分散财政风险。

关键词: 机关事业单位; 职业年金; 养老金债务; 财政风险

中图分类号: D669

文献标志码: A

文章编号: 1007-5194(2016)01-0140-05

DOI: 10.16501/j.cnki.50-1019/d.2016.01.025

1 美国公务员职业年金计划概况及其债务规模

美国养老保险制度主要由三个支柱构成: 第一支柱是联邦政府举办的社会保障计划; 第二支柱是雇主(包括私人部门和公共部门)举办的各类职业年金计划; 第三支柱是自愿参加的个人养老保险计划。本文研究对象主要是州和地方政府以雇主身份为公共部门雇员实施的各类职业年金计划, 是典型的第二支柱, 与我国机关事业单位职业年金的概念类似。

美国州和地方政府职业年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、公立学校教师等公共部门雇员, 大约有 2 400 万在职及退休人员, 相当于美国总人口的 8%^{[1]253-295}。美国州和地方政府职业年金计划大约有 3 418 个, 其中州一级的大约有 222 个, 地方政府一级的大约有 3 196 个。美国州和地方政府绝大多数雇员参加的是 DB 型计划。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职业年金承诺, 也可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值。

不同的学者和机构对美国州和地方政府职业年金未融资债务的估计差别较大。普遍的观点认为其规模在 7 300 亿美元到 4.4 万亿美元之间, 相当于美国 GDP 的 5.5% 到 33.0% 之间^[2]。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。

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沉重的财政负担。如果州和地方政府不采取根本的改革措施, 那么职业年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 1 385 美元, 其中的一半用来支付已经存在

收稿日期: 2015-09-22

基金项目: 国家社会科学基金青年项目“文化事业单位改制中社会保障政策衔接和配套改革研究”(12CGL077), 项目负责人: 孙守纪; 对外经济贸易大学中央高校基本科研业务费专项资金资助项目“中国事业单位养老保险制度改革研究”(13YQ14), 项目负责人: 孙守纪; 对外经济贸易大学中国企业“走出去”协同创新中心科研项目“中国企业走出去劳资关系风险防范研究”(201504YY005B), 项目负责人: 王国军。

作者简介: 孙守纪(1979—), 男, 博士, 对外经济贸易大学保险学院副教授; 房连泉(1973—), 男, 博士, 中国社会科学院拉丁美洲研究所副研究员。

的职业年金债务,余下的一半需要支付未来的职业年金债务^[3]193-229。

2 美国公务员职业年金债务的成因分析

2.1 制度设计的原因

美国州和地方政府公务员职业年金制度设计中存在较多问题,这是导致其债务规模不断膨胀的重要原因。这里主要以极具代表性的底特律市为例进行详细分析。

2.1.1 退休年龄较低

美国社会保障计划覆盖了绝大部分美国人,该计划规定的退休年龄相对较低。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^[4]22。而美国州和地方政府职业年金计划的退休年龄普遍低于领取社会保障津贴的年龄。以底特律市为例,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;或者如果年龄达到60岁,工龄满10年即可退休;或者如果年龄满65岁,工龄满8年即可退休。底特律市不是个案,美国州和地方政府公务员退休年龄普遍较低是不争的事实。

2.1.2 待遇水平过于慷慨

美国州和地方政府公务员职业年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职业年金的高低,即最后平均工资、工龄、待遇增长率。在底特律文职人员职业年金计划中,最后平均工资是这样规定的:在雇员服务期的最后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。待遇增长率和工龄密切相关。工龄在10年以内的,增长率是1.5%,第11年到第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,退休时领取的职业年金可以达到最后平均工资的51%。

在上述计算公式的基础上,美国州和地方政府公务员职业年金计划一般采用生活成本法(COLA)来调整退休后的待遇,这也是导致财务不可持续的一个重要原因。虽然底特律市职业年金计划的固定待遇增长率为2.25%,并且文职人员的这个增长率已经取消了,但是美国很多州和地方政府职业年金计划规定的待遇增长率为3.5%,该比例远远高于美国20世纪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,但是长期积累起来的职业年金待遇规模也是非常惊人的。假设1990年的职业年金为40000美元,按照3.5%的速率增长,2010年就会达到79592美元,几乎是原来的两倍。

2.1.3 过度依赖州和地方政府职业年金计划

美国很多州和地方政府雇员并没有参加社会保障计划,从而导致过度依赖州和地方政府职业年金计划。几乎每个州都有未参加社会保障计划的政府雇员,人口大约为500万。从全国来看,美国参加社会保障计划的人口约为1.53亿,未参保政府雇员相当于全国参保人数3.3%。从公务员群体来看,未参加社会保障计划的雇员占公共部门雇员的四分之一左右^[5]。因此,州和地方政府提供的职业年金对他们而言意义重大。如果职业年金计划破产,这些公务员将一无所获。可见,职业年金计划给政府及其雇员都造成较大的风险。

2.1.4 DC型计划规模较小且作用不大

DC型计划在美国州和地方政府公务员职业年金计划中发挥的作用有限。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型计划的比例分别为17%、15%和14%,远低于私人部门。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,底特律文职人员职业年金计划中,领取DB型待遇的有11790人,而领取DC型待遇的仅有1507人^[6],前者是后者的7.8倍。

2.1.5 投资风险较高

美国州和地方政府公务员职业年金投资高风险资产比例普遍较高。公务员职业年金投资于股票、私人股权基金、不动产、固定收益资产的比例分别是53%、8%、7%、32%。同样地,底特律公务员职业年金

投资高风险资产的比例也很高,特别是房地产投资比例异乎寻常地高。2011 年,底特律文职人员职业年金投资于股票、不动产、固定收益资产的比例分别为 46.2%、27.1%、16.4%。据测算,在金融危机肆虐的 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,州和地方政府职业年金持有 70% 的证券资产,投资损失达到 1 万亿美元。

2.2 人口因素和人为因素对制度设计的扭曲

2.2.1 人口因素的影响

影响美国州和地方政府公务员职业年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职业年金计划的老年抚养比迅速提高。以底特律市为例,参加职业年金计划的在职人数不断下降,而退休人数不断上升。1982 年,底特律文职人员职业年金计划的在职人数为 13 730 人,退休人数为 10 924,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%^[7]。这意味着 1 个在职人员需要抚养近 1.6 个退休人员。制度抚养比的提升直接威胁该计划的财务可持续性。底特律公务员职业年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%,远低于公务员职业年金的制度抚养比。

2.2.2 人为因素对职业年金制度的扭曲

由于 DB 型职业年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,很多政府部门雇员主要通过两种途径来增加职业年金。

第一种方法是通过增加计发工资来增加职业年金。由于绝大多数职业年金计划采用最后 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在临退休前通过增加工资的方法来增加退休后的职业年金。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^[8]。

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职业年金,因此补缴对雇员而言是一笔非常划算的买卖,但是这无疑增加了职业年金计划未来的支付压力。

2.3 政治因素

2.3.1 工会组织的强势

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,在决定职业年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在较高水平,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”^[9]。

2.3.2 政治家的短视

由于职业年金计划的长期性和滞后性,对于政治家而言,承诺过多的职业年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了。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。对于一个职业年金精算师而言,在计算职业年金债务时,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。慷慨的职业年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,在当选后会回馈支持他的政府雇员。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,他们有权制定职业年金政策,自然包括决定自己的职业年金,因此他们乐意向包括自己在内的所有政府雇员承诺慷慨的职业年金。

2.3.3 纳税人的漠视

规模巨大的职业年金债务最终需要纳税人来承担,他们在为自己的职业年金发愁的同时不得不为政府公务员支付慷慨的职业年金。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职业年金和医疗账单,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很少,在权衡质疑的成本和收益后,纳税人可能倾向于选择沉默。第二,纳税人对养老金债务的相关信息往往缺乏了解,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且非常复杂,养老金债务的规模又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基础之上的,这样影响了他们对未融资债务的认知,看不到养老金债务巨大规模的风险。第三,养老金债务需要在以后很长的时期内支付,人们普遍认为未来债务的折现率相对较高,这样在一定程度上也降低了纳税人对巨额债务的感知。第四,纳税人可能认为他们有能力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,搬离这个州或者县,或者已经退休,甚至可能已经死亡。这都会降低养老金债务对他们的影响,因此能容忍巨额的未融资债务。

3 结论及启示

第一,机关事业单位职业年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,又可以分散机关事业单位人员的职业年金损失风险。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;对于职业年金而言,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。同样,对于机关事业单位人员而言,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;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,机关事业单位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职业年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,必然会给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,都将面临极大阻力。最后,DB型计划的待遇结构决定了人为扭曲因素不可避免,公共部门职业年金更容易发生。而DC型计划产权明晰、管理透明,能够有效应对待遇支付方面的政治压力。

第三,机关事业单位职业年金应该保持信息透明,接受公众监督。首先,由于职业年金计划的长期性和复杂性,准确估算职业年金的成本以及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,机关事业单位职业年金的雇主缴费部分和管理费用都来自政府财政。当机关事业单位职业年金管理过程中缺乏透明度时,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、限制职业年金债务规模。因此,提高机关事业单位职业年金计划的管理透明度非常重要。政府应该定期将职业年金资产、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,保护机关事业单位人员和纳税人的合法权益。

第四 机关事业单位职业年金制度应该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,职业年金应该和企业年金一样,需要通过多样化投资组合以降低风险,通过专业化管理以提高投资效益,通过完善内控机制以降低运营风险。除此之外,更重要的是机关事业单位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,机关事业单位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,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。机关事业单位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效手段。

第五 加强对机关事业单位职业年金计划的监管。机关事业单位职业年金计划和私人部门的企业年金计划本质上是相同的,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,职业年金的缴费来源更为可靠,因此机关事业单位人员的职业年金权益更有保障。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,很多国家都面临较为严重的债务负担,因此职业年金也同样面临企业年金遇到的各项风险。此时,政府不是放松对职业年金的监管,而是应该加强监管,适用于企业年金的监管原则绝大部分都适用于职业年金。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,这不仅有利于保障机关事业单位人员职业年金权益,同时也有利于保持政府财政平衡,降低政府债务风险。

参考文献:

- [1] BURNS D. Too big to fail and too big to pay: states, their public-pension bills, and the constitution [J]. *Hastings Constitutional Law Quarterly*, 2011(1): 253-295.
- [2] HEALEY T, HESS C, NICHOLSON K. Underfunded public pensions in the United States: the size of the problem, the obstacles to reform and the path forward [EB/OL]. (2012-04-01). <http://www.hks.harvard.edu/centers/mrcbg/publications/fwp/2012-08>.
- [3] NOVY-MARX R, JOSHUA R. The revenue demands of public employee pension promises [J]. *American Economic Journal: Economic Policy*, 2014(1): 193-229.
- [4] 李超民. 美国社会保障制度 [M]. 上海: 上海人民出版社, 2009.
- [5] Social Security Administration. 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 [EB/OL]. (2003-03-17). <http://ssa.gov/oact/tr/TR03/tr03.pdf>.
- [6] Plante & Moran, PLLC. The general retirement system of the city of detroit, financial report with supplemental information [EB/OL]. (2012-12-12). http://www.michigan.gov/documents/treasury/827588DetroitCityGeneralRetirementSystem20121217_406186_7.pdf.
- [7] Gabriel Roeder Smith & Company. The general retirement system of the city of detroit, 74rd annual actuarial valuations [EB/OL]. (2012-06-30). <http://www.rscd.org/Portals/0/Documents/Reports-Booklets/General-Retirement-System-Valuation-2012.pdf>.
- [8] State of New York, Office of the Attorney General. Pension padding: We all pay the price [EB/OL]. (2010-07-07). <http://archive.poughkeepsiejournal.com/assets/pdf/BK192080716.pdf>.
- [9] KIMBALL J. Gov. Pawlenty: public employees are “Over-Benefited and Overpaid” [EB/OL]. http://www.minnpost.com/politicalagenda/2010/04/30/17788/gov_pawlenty_public_employees_are_over-benefited_and_overpaid.

责任编辑: 午 为