

《世界如此危机》连载(十六)

■ 高连奎 / 文

美国养老金体系对资本市场影响如何

美国社会养老保险持有的资产全部都是政府债券或特种国债。美国强制性社会保障养老信托基金由美国社会保障署管理，而基金的投资管理则由财政部负责,按规定,社会保障信托基金只能将支付福利后的所有余额投资到由美国政府债券以及为社会保障基金特别发行的非上市国债,从不越“雷池半步”。在金融危机爆发的 2008 年,由于采取最保守的投资限制和策略,美国社会养老基金仍取得了高达 51%的年度投资收益率。

养老基金是资本市场上最大的机构投资者

地方政府及企业雇主发起的 DB 型养老基金大多投向股票资产。联邦政府养老金计划中,股票资产占比较低,仅为 90%。企业 DC 型养老计划中最具代表性的 401(k)计划参与者,不仅更偏好股票资产,而且股票投资方式更加分散化。计划参与者投资股票资产的力度与其年龄有着密切关系,一般来说,年轻参与者倾向持有更高比例的股票,年老参与者倾向持有较高比例的固定收益类资产。同时,计划参与者不断通过增加混合型基金的投资来间接提高股票资产的比例。401(K)计划中约 2/3 的资产为股票资产。居民个人退休账户中近一半的资产用来购买共同基金。2009 年底,个人退休账户资产中的 2 万亿美元,占比约 46%配置在共同基金产品上。在这些共同基金资产中,股票型基金占比 56%,混合型基金占比 16%,债券型基金和货币型基金分别为 17%和 12%。在其他资产类别中,个人退休账户参与者通过证券经纪商持有大量的证券资产,如股票和债券等,证券类资产占比达到 36%,其比例在近 20 年来一直保持稳定。

养老基金与金融创新、市场稳定性

美国养老金改革的方向是让人人为养老承担更多的责任。有养老基金“撑腰”,美国股市在历次危机中都能屹立不倒,并在危机后迅速恢复。养老资金具有“唯有源头活水来”的长期性和稳定性。养老基金已成为了美国资本市场稳定的基石。如果把美国资本市场看成是一个资本地层,其图谱可以这样描绘:最底层养老基金,第二层保险基金,第三层都是共同基金,第四层是信托基金,第五层是产业资本,再往上就是商业银行资金以及随波逐流、快进快出的短期资金。每一次金融危机或经济危机来临的时候,金融市场上首先“逃跑”的就是这一批短期资金,但是一旦金融浪潮退却到整个资本市场的基石—养老基金水位时,很快就会止跌回升。

富裕国家的贫困者

美国从宪政上属于“自由国”,而不像德国那样属于“社会国”,因此美国只要有重大政策分歧,最终都是以自由为原则进行裁决,这就导致很多福利措施很难开展,可见一个国家的宪法如果错了,其影响将是深远的。美国民众是全球最富的人群之一,但在这个富裕社会同样存在严重的贫困现象。二战后的美国经济傲视全球,就业水平也不差,但是被遗忘的人或者社会的失败者,的生活非常寒酸。1962 年,利昂·凯瑟琳建议将四口之家年收入 4000 美元作为贫困线的标准,并将年收入 4000 ~ 8000 美元区间的美国家庭归类为“被剥夺了基本权利”的家庭。1963 年社会保障学家莫丽·奥辛斯基通过认真调查和仔细计算,得出结论:一个城市生活的普通四口之家当年用于购买食物的花费大约为 1033 美元,占其家庭收入的 1/3 的样子。因此她建议将收入 3100 美元,即保障生存的食品花费的 3 倍作为当时四口之家的贫困线。部分国民的贫困问题在约翰逊总统时期正式进入了美国人的视野。1964 年美国社会保障署对贫困家庭情况进行摸底调查,分析了 124 种类型的穷人家庭,将贫困界限划分为贫困与接近贫困两个概念。同年,总统约翰逊提出了官方的贫困线建议:“城市居民四口之家年收入在 3000 美元以下为贫困线”;1965 年约翰逊政府正式公布了美国历史上第一个贫困线标准:凡税后收入低于 3223 美元的家庭(以四口之家为基础)为贫困家庭,具体情况可依据家庭人数实际情况来类推。这个标准基本上按照莫丽·奥辛斯基的确定原则,即用于食物消费的平均支出的 3 倍,按此标准当年全美的贫困家庭大致有 1/5。1966 年奥斯卡·奥纳逊提出应该将贫困

线标准划分为最低生存线,最低充足线和最低舒适线三个档次。不过并未被美国政府采纳。美国后来执行的贫困线标准是依据家庭人口和年度来变动的,贫困人口的比例是政府制定相关公共经济政策的一个重要依据之一。后来美国政府又根据形势公布了低收入标准,相当于贫困线标准的一半。金融危机爆发前的 2006 年,美国家庭贫困线的标准为:四口之家年收入 20614 万美元,三口之家年收入 16079 万美元,两口之家年收入 13167 万美元,个人的贫困线为年收入 10294 万美元。当年美国家庭的平均收入为 482 万美元,美国生活在贫困线以下的人口大致为 3500 万人左右,占总人口比例的 12%左右。次贷危机引爆的经济低迷对最近几年美国的家庭收入影响极大,贫困人口呈现急剧增长的不良态势。2011 年 9 月 13 日美国人口普查局公布的最新数据显示:美国 2010 年贫困人口达到创记录的 4620 万人,比 2009 年新增贫困人口 260 万人,是 52 年来的最高值;同时,不享受医疗保险的人数新增 100 多万。贫困人口占国民比例攀升至 15.1%,每 66 个美国人中就有一名穷人,为 1993 年以来的最高水平。2010 年基础贫困线为:四口之家年收入低于 223 万美元。报告中的贫困人口具体指四口之家税前现金收入低于 22314 美元或两口之家低于 14218 美元,或者个人年收入低于 11139 美元。英国是如何率先建立福利国家的英国是福利国家的发源地。在世界范围内“福利国家”的概念虽然很流行,很多国家的政客也宣称建设成了“从摇篮到坟墓”的福利国家,但这都是政客的吹牛,世界上没有一个国家是真正的福利国家,他们所谓的福利比中国计划经济时代差远了。其中英国是最早宣称建设成“从摇篮到坟墓”福利国家的,但是英国的低保制度在 2008 年才真正建立。北欧国家是福利最高的,但是在住房方面还没新加坡做的好。英国在早期模仿俾斯麦建立过社会保险,但是非常零散也不规范,比如当时,英国失业保险归劳工部管理,养老金和健康保险归健康部管理,济贫归地方政府事务部管理,工伤赔偿归内政部管理。健康保险由近千个工会、友谊会以及工业保险公司等法定社会团体管理二战开始后,人民生活异常困苦,进行社保改革的呼声日益强烈。1941 年 2 月,英国工会联合会提出。“国家再也不能向其国民提供没有实际效果的社会保障服务了。我们请健康部率先对英国现行社会保障制度进行调查,以便为英国人建立一种更加合理、更加公平的社会保障制度。”该组织进一步指出,现在必须进行此类调查,以便为未来的改革做好准备。1942 年,120 名著名工业家联名发表声明,提出关于社会保障改革的建议:工人应该获得充分的发展机会,应该建立一种最低的基本工资制度,工业企业应该从政府以及相关行业联合组织中得到咨询以避免失业加剧,疾病与残废补贴的领取者一旦失去工作能力,此类补贴应该免费发放。在整个工业部门应建立起带薪休假制度,根据工作性质及其他情况,制定合理的工作时间,向所有未达到离校年龄的学生提供家庭补贴,应该提倡建立私人养老金制度,企业有责任向工人提供合适住房,学生离校的年龄应该提高到 16 岁。社会各界对社会保障的呼声,直接推动英国政府在社会保障改革方面尽快作出表示。1941 年 6 月,政府宣布成立一个由各部门组成的关于社会保险合作问题的委员会,这就是“社会保险与相关服务委员会”,由贝弗里奇担任委员会主席。社会各界对委员会寄予很大希望。这里有必要对贝弗里奇此人进行一下介绍,第二次世界大战期间,贝氏把英国当时的“财政匮乏”、“疾病”、“贫困”、“无知”和“怠惰”称之为“五害”,并主张建立社会性的国民保险制度,以全体国民为对象,提供包括养老、残疾、失业、死亡、丧葬、生育、丧失生活来源、孤寡救济等在内的普遍社会保障制度,以消灭“五害”为目标。贝弗里奇接任工作后,委员会的工作并非像社会各界所希望的那样和谐一致。贝弗里奇虽然是委员会主席,实际上委员会内部存在严重分歧,劳工部的代表坚决主张不能将家庭补贴制度包括在社会保障制度之中,财政部的代表只希望委员会就社会保障管理方面提出意见,还有一些部门的代表主张丧葬补贴不应该包括在社会保障制度之内。为避免委员会将来提出的报告充满分歧,英国政府断然作出决定,社会保险与相关服务委员会的最后报告将由贝弗里奇本人签署,委员会中各部门的代表一律视为贝弗里奇的顾问,这实际上把由英国政府各部门组成的委员会变成了以贝弗里奇为主的委员会。因此人们通常将社会保险与相关服务委员会称为贝弗里奇委员会。第二年,贝弗里奇爵士提交了题为《社会保险和相关服务》的报告,这就是著名的贝弗里奇报告。报告分析了英国社会保障制度现状、问题,并系统勾画了战后社会保障计划的宏伟蓝图。在贝弗里奇报告的基础上,英国政府于 1942 年通过了《家庭津贴法》,1946 年通过了《国民保险法》、《国民工伤保险法》和《国民保健事业法》,1947 年通过了《国民救济法》。这五个方案于 1948 年 7 月 5 日全面付诸实施。1948 年,英国首相艾德礼宣布英国第一个建成了福利国家。贝弗里奇也因此获得了“福利国家之父”的称号。报告和英国福利国家社会保障制度的实施,影响到了整个欧洲。瑞典、芬兰、挪威、法国、意大利等国也纷纷效仿英国,致力于建设福利国家。后来福利国家这个词便流行开来。目前福利国家一般都认同《贝弗里奇报告》中所主张的“3U”原则,也就是 3 个 U 开头的英文词汇。Universality、Unity、Uniformity 所

『编者按』德国为何国富民强? 北欧为什么幸福和谐,美国是如何建成“伟大社会”的,世界为何又陷入长期性危机?中国应对的方法在哪里?大危机就需要大变革。只有放弃旧思维,才能找到新出路!澄清谎言:批判了目前流行的对经济危机种种错误陈旧、似是而非、利近害远的归因,总结了与福利有关的七大谎言。分析时局:分析了德国“社会国”模式、北欧“合作主义”模式、美国“伟大社会”模式、吉登斯“第三条道路”等之优劣利弊。内容翔实,理论扎实。指出道路:中国的未来在于“新福利社会”,是继自由主义和福利主义之后的第三种模式,高连奎将之称为世界模式 3.0,是一种市场化的福利社会。(作者高连奎,知名经济学家,中国改革研究学者,“新福利社会”理论创始人,中国较有影响力的学者之一)

代表的政策思想,我们可以翻译成普享性原则、统一性原则和均等性原则。普享性原则是指社会福利由全体公民普遍享有。了体现全体公民基本人权的高位政策。社会福利普享性的实现,也是社会公平的重要尺度。社会福利作为普享性的基本政策,国民不论其职业、性别、民族、出身、贫富,都应该得到社会福利保障。社会文明的发展,要求建立以全体国民为对象,并由国家主导社会福利,只有这样才能突破局限,为全体国民提供普遍享有的福利。社会学家吉登斯也从伦理学的角度对普享型的福利制度给出了解释,那就是“只有造福于多数人的福利制度才能产生出一种公民的共同道德。”统一性原则,是指社会福利全国一盘棋。要求所有福利都要由国家统一管理,社会保险的缴费标准、支付标准都由国家统一执行。这样就保证社会福利的公平性,另外,将福利事业纳入中央的统一管理,可以使工作更有效率,也可以加强福利机构与其他行政机构之间的协调性。以瑞典为例,瑞典实行六大类具有强制性的、由国家统一提供的社会保障,即儿童保障、教育保障、医疗保障、失业保障、住房保障和养老保障。通过提供良好的公共服务,瑞典有效地缩小了社会贫富差距,缓和了社会矛盾,提升了本国竞争力,从一个落后的欧洲国家成为一个在世界上拥有较强竞争力的国家。社会保障作为一种“兜底”机制,具有均衡贫富的性质,尤其是养老保障、最低生活保障都是不可或缺的。英国是世界上第一个宣布进入福利社会的国家。英国政府强调以国家为主体,实行对全民的普遍保障。均等性原则。人们的出身背景、能力和环境不可能完全一样,这些客观差异会造成人们占有的社会资源也不相同。均等性原则就是为了缩小这种分配的不平等,向那些处于不利地位的人提供更多的资源,尽量使所有的人获得更为均等的机会。因此,公共福利的均等化是保障全体社会成员生存底线的一项制度安排。根据罗尔斯正义第二原则:为了平等对待所有的人,提供真正同等的机会,社会必须更多注意那些天赋较低和出生较不利的人们。均等性原则特别强调对有特殊需求的人提供个别、特殊的服务,帮助那些被社会边缘或者由于种种原因生活不能自立的个人和群体实现自立。它体现了政府对外处境最不利者的关怀,使弱势群体得到比较公正的对待,进而激发他们的生活和生产能力。落实均等性原则需要关注三个环节。首先是机会均等,即不论种族、肤色、民族、性别、语言、宗教、政治观点、社会出身、经济条件和家庭背景,所有人均有获得基本福利的相同机会;其次是过程公正,即为福利政策的所有人提供大致相当条件,并使他们能在公正的规则下竞争;最后是结果补偿,即对于相对弱势的群体给以必要的支持,保障其在相对平等的条件下共享社会发展成果。概括起来说,这三项原则是进行社会保障和社会福利的基本原则,世界各国都应该这样做,中国也不能例外。这些原则虽然在世界范围内得到了公认,但对于中国人却非常陌生,而且中国人现在也没这方面的意识,即使中国的学术界和媒体也没几个人知道这些,不知道,就不争取,不争取就没有,这也是中国的福利比较落后的原因。现在为中国争取福利的人太少了。现在,英国的养老模式与美国大体结构相同,也主要由“三支柱”构成,分别是国家养老金、职业(雇主)养老金和个人账户。国家养老金采取现收现付制,职业养老保险和个人养老保险均采用市场运作的模式,统称为私人养老金计划,但经过这几年的改革,已经比美国模式更完善,国家管的更多。第一支柱:国家养老金二战以后,英国家基本养老金以强制性、费率统一和全民覆盖为特征。所有公私雇员缴纳的养老保险费用比例一致,这样收入高者缴费额也高,但所有退休人员都可得到等额的年金,这点与美国不同,美国的国家养老金是与收入挂钩的,而英国的国家只有缴费年限有关,只有缴费年限相同,就等领到等额的养老金,这样就实现了养老金的二次分配。国家基本养老保险通过征收国民保险税的方式实现,由皇家税收总署统一征收,缴费人群面向有雇主的雇员、自营职业者和没有正式职业的自愿缴纳者等群体,实行不同的缴费规则。以雇员为例,计税依据是雇员的薪金总额,其中雇主缴纳 128%,雇员 11%。国家基本养老金资金只能存放银行或购买国债,禁止投资股票。2010度,国家基本养老金为每人每周 9765 英镑,或者每对夫妇 15615 英镑,受益者主要受参保年限影响,但缴费额无关,体现的是社会公平。现行养老金缴费年限为 30 年,此前曾经要求缴费年限高达男性 44 年,女性 39 年。

国家基本养老金每年增长,以前与物价水平相挂钩。但由于英国物价涨幅较缓慢,而工资增长相对较快。新的立法规定,从 2012 年起国家基本养老金增长与工资收入增长率相挂钩。随着老龄化的加剧,为解决收不抵支问题,只能从增加缴费入手。从 2011 - 2012 财政年度开始,雇员和雇主的缴纳比例将各上升 1 %,合计为 258%。除了增加缴费之外,领取养老金的年龄也在提高,从 2011 年起的此后 10 年间,女性开始领取养老金的年龄每 2 年增加 1 岁,最终于 2020 年与男性持平,提高到 65 岁。从 2020 年起,无论男女领取养老金的年龄都将进一步提高,每 10 年增加 1 岁,到 2026 年、2036 年、2046 年,开始领取养老金的所有人年龄将分别提高到 66、67 和 68 岁。国家基本养老金是政策底线,体现着社会福利的普遍性原则。另外与美国不同的是,英国除了国家基本养老金之外,还有国家第二养老金,这是由于国家基本养老金的工资替代率较低,如果无职业年金(后面的第二支柱),老年人很容易陷入贫困。其实英国的国家基本养老金相当于中国的“城镇职工社会保险”,而国家第二养老金则相当于中国的“城镇居民养老保险”。“国家第二养老金”计划,是英国工党布莱尔政府上台后提出的一项养老金改革计划,正式开始于 2002 年 6 月,也被称为附加国家养老金,与国家基本养老金一起共同构成第一支柱。”“国家第二养老金”主要针对非常规就业者如中低收入者、长期患病或身体残疾的从业人员,任何已缴纳了国家基本养老金保费同时又没有职业养老金或私人养老金的雇员将自动具有享受“国家第二养老金”的资格。除上述的第一支柱之外,还有可以称为“0”支柱的低保养老金。这项保险其实相当于中国的低保。低养老金是维持公民的最低生活水平的最后防线,其目标人群是社会的穷人或弱势群体,甚至都没有领取第一支柱国民养老金的资格,更别提第二支柱职业养老金。该基金的领取是基于家计调查而选择性发放的,是英国养老保险体系的“兜底”。2010 年,低养老金为每人每周 9765 英镑,和国家基本养老金一致;或者每对夫妇 2024 英镑,高于国家基本养老金,这就是该等贫困年长者的主要收入。此外,80 岁以上的老人还可以领取每周 585 英镑的高龄津贴,主要针对那些无国家保险缴费,或者因缴费时间不足从而领取国家养老金不足 58.5 英镑的高龄人士。对于普通收入者,国家基本养老金和国家第二养老金形成的第一支柱的最高工资替代率在 35%左右,也就是能达到工资水平的 35%。第二支柱:职业养老金职业养老金,相当于我们在介绍美国模式时提到的雇主养老金,是由雇主给雇员提供的,包括确定受益的 DB 型和确定缴费的 DC 型以及二者混合三种计划类型,主要投资于以股票为主的资本市场。由于第一支柱的国家基本养老金替代率只有 20% - 40%,大部分人退休后的主要收入来源于第二支柱的职业养老金。截至 2010 年 7 月,仅 D B 计划的资产就高达 9210 亿英镑,D C 计划的资产也一直在大幅提高,2008 年底时所有职业养老金资产为 141 万亿英镑,仅次于美国。所有职业养老金参与者达 2770 万人,占全部人口的 4 5 %左右,已经成为英国养老金体系中最重要的重要组成部分。由于第一支柱养老金替代率低,第二支柱仅为雇主自愿设立,覆盖面不广,英国就业与养老金部在 2006 年向议会下议院提交的题为《个人账户:一条储蓄新路》的报告,提议改变第二支柱养老金的自愿缴费方式为半强制性。这也与美国不同,美国的职业(雇主)养老金是无强制性的。为了尽可能增大职业养老金的覆盖率,实现到 2012 年所有的就业者都能够在国家养老金计划之外参加职业养老金,英国议会 2008 年 11 月通过了《2008 年养老金法案》。2008 法案规定第二支柱职业养老金将自 2012 年 10 月起成为更具强制性的职业年金,所有年收入 7475 英镑以上、年龄在 22 岁到法定退休年龄之间、没有参加任何职业养老金计划的者都将“自动加入”职业养老金计划,届时雇主将缴纳雇员工资 3 %,雇员本人缴纳 4 %,政府以税收让利的形式计入 1 %,合计 8 %的缴费注入雇员的个人账户,组成强制性的养老金的第二支柱。虽然政府立法和正式文件中避免使用“强制性”的字眼,但从 2012 年起,养老金监管局将新增一项工作:敦促雇主按照新的法律规定,使其所有雇员“自动”参加职业养老金计划。所谓的“自动加入”不过是强制性的一种委婉说法而已。(待续)