



联合国贸易和发展会议

Distr.
GENERAL

TD/B/WG.3/7/Rev.2/Add.1
24 January 1994
CHINESE
Original: ENGLISH

贸易和发展理事会
比较私有化经验特设工作组
第四届会议
1994年4月5日,日内瓦
临时议程项目3

依照秘书处对私有化方案的设计、执行和
成果的跨国审查审议各国的报告

与(a)私有化与环境和(b)养老基金
的私有化有关的问题

贸发会议秘书处的说明

目 录

	<u>段 次</u>
导言	1
一、私有化与环境	2 - 22
A. 导言	2
B. 私有化对环境的影响	3 - 12
C. 私有化的环境管理	13 - 21
D. 总结	22
二、养老基金的私有化	23 - 48
A. 导言	23 - 25
B. 改革的性质	26 - 32
C. 竞争的管制	33 - 35
D. 对储蓄的影响	36 - 39
E. 金融及其他方面的改革	40 - 43
F. 总结	44 - 48

注

导 言

1. 本说明讨论了与特设工作组第三届会议提出的两个专题有关的问题,即(a)私有化与环境(b)养老基金的私有化。本说明旨在帮助特设工作组第四届会议的讨论,而不是全面探讨这些问题。

一、私有化与环境

A. 导 言

2. 私有化引起了有关环境和可持续发展的许多问题。向特设工作组提交的许多国别报告中列入了有关环境管理或私有化的影响的一些问题。而且,挪威一个研究所(Rogaland Ressarch)编写并由挪威政府向特设工作组第三届会议提交的一份文件提出了与环境管理以及私有化与增长和环境的关系有关的许多问题。¹这份简短的说明努力归纳私有化对环境的影响和私有化的环境管理等各方面的一些主要问题。

B. 私有化对环境的影响

3. 私有化可能以各种方式对环境产生影响:例如,形成各种吸引外国投资的技术,包括无害环境技术的产业和市场结构;形成各种竞争性的市场结构,刺激创新的高效率,包括刺激改进生产工艺、刺激生产与环境相宜的产品,使基于市场的环境调节手段有效地发挥作用;迫使基础结构服务部门的产出价格同其实际成本相一致,从而消除由于定价过低而引起的浪费性消费和污染。

4. 各国政府普遍认同的私有化的首要目标是促进竞争和提高经济效率。竞争实际上是私有化能否成功的关键。从私有化经验中得到的主要教训是,所有权通常事关重大,但竞争更为重要。公用事业就是如此,侧重竞争的管理是公用事业管理的一个重要方面,正如竞争性市场的情况一样。因此,只要私有化有助于竞争和经济效率,它也就可以有利于生态效率。提交特设工作组的国别报告和其他研究报告中有证据表明,在许多国家中,私有化方案实现了效率的提高,表现是竞争性增加和消费品价格降低。²广而言之,生态效率指单位产出资源利用最少,污染最小的生产和消费结构。从技术意义上说,它指的是“全成本定价”,即,以反映或将环境外在因素

“内部化”的方式对经济交易或产品定价。³

5. 在实际中,私有化是否促进了生态效率--如减少污染--只能凭证据来核实。但是,如世界银行所说,有一种“旁证法”证明私有化有益于环境。简言之,公营企业一般污染更多,因为它们使用老技术,它们常常受到保护,可以较容易地避免污染控制或免受污染管理。不过,私营企业也可能增加污染,因为它们可能更趋于从事造成污染的活动,只要利润可观,便可能贿赂管理人员或掩盖情况。⁴归根到底,所有权问题是否重要取决于竞争和环境管理规则和压力如何作用于公有或私有企业。在这方面,不妨提到挪威文件中引证的一个案例研究,该研究涉及孟加拉国、印度、印度尼西亚和泰国的26家纸浆厂和造纸厂。该研究明确地涉及微观一级所有权与污染之间的关系。⁵根据该项研究,有益于环境管理的积极因素为竞争性、工厂设于乡村(也许这样污染源比城市地区更易查明)和该国的生活水平。其结论是,所有权本身看来对污染控制没有任何影响。但是,由于大多数公营企业竞争性最弱,其污染控制也较松。

6. 理论上,私有化通过改善产业和市场结构和吸引外国投资和资金--这是实行私有化的主要原因之一--可以引来现代技术,包括与环境相宜的技术。例如供水设施的私有化或扩大引来了水处理技术。然而,它也可能吸引外国资本参与各种项目,例如采矿或大规模灌溉项目,除非从环境方面对这些活动加以适当管理,这些项目有可能导致环境损害。

7. 而且,在私有化成功地造成竞争性市场结构之外,环境本身也可能成为竞争的工具。许多发展中国家发生了这种情况,但发展中国家也可以采取行动,如发展以自然资源为基础的无害环境的工业。在发达国家,有证据表明,在市场上竞争的各公司,考虑到消费者环境意识日益提高,并受到环境游说活动和各种规章的压力,它们自己正在寻找各种办法,通过环境报告和开发高能效低污染的无害环境产品来改善其“绿色”形象,以便保持相对于其竞争者的领先地位或保持市场份额。电动汽车、无磷清洁剂和无汞电池就是一些实例。发达国家的一些公司还设法开发了新的出口市场,如上文所述与环境相宜的水处理技术。

8. 若使基于市场的环境管理手段发挥作用,也需要竞争性的市场。由于依靠市场力量和竞争动力,这类手段可能比指令和控制机制更加有效,后者通常被视为一种强制。通过减少补贴和征收环境税,它们还有许多财政上的好处。此种基于市场的机制之一是一种可交易排放许可证制度。在这方面,不妨提到最近南加利福尼亚采用的基于市场的方案,用以净化城市空气污染。根据这个被称为区域清洁空气激励市场(RECLAIM)的方案,向洛杉矶地区四个县的工业企业分配一个年度污染限额,

由企业自由选择实现这一目标的最经济的办法。那些在限额内成功地减少了排放量的企业,可将节余的额度出售,价格自己商定,从而刺激这些企业减少污染。⁶

9. 私有化还可能有助于减少因定价过低引起的浪费性消费和污染,例如迫使一个私有化的电力公司按实际生产成本向消费者收费。浪费性消费和污染可能是因为历史原因或是因为人们在决定私有化或由于供应短缺决定投资新生产能力之前一直未曾有意识地计算过实际经济成本,如有些发展中国家所发生的那样。供应不足的费用在转为对增长的宏观经济限制之时可能比生产和供应的费用高得多。如果要提供补贴,如为农村人口等特定社会集团提供补贴,可以在实际成本基础上以明确和透明的方式提供。

10. 在发展中国家商品部门,需要刺激经济生活的各个主体以可持久的方式利用资源和提供其商品和服务,私有化及其好处的实现与此密切相关。这一问题既涉及资源可以再生的农业部门,又涉及资源不可再生的矿业部门。⁷在许多情况下,这一问题与产权密切相关,有些地方产权并不存在或未予明确界定,因而造成了很大外部后果。在这种情形下,市场定价机制并不反映整个社会自然资源的环境价值。例如,有些地方没有土地所有权,因而造成了土地任人占用的情况,农民和其他经济活动主体仅考虑自己的成本和利润目标,无视保护环境和其他环境目标。在这些情况中,确保土地所有权加上采用其他政策措施可以大大改善资源利用的方式。⁸

11. 挪威的文件还谈到私有化与增长(包括消费增长)及增长与环境的关系问题。这种关系需要进一步研究,并根据经验予以核实,特别是因为私有化在多大程度上促进了效率的提高需要根据不同收入水平对不同的国家分别考虑。该文件提到的很重要的一点是,“(私有化)成功的情况大多是在工业化国家和中等收入的发展中国家,在穷国,有效执行私有化进程较为困难,尽管也有零星的积极结果。”以此作为出发点,看来按不同国家集团--工业化、过渡时期经济、中等收入和低收入发展中国家--分列来比较私有化和其他经济改革的经济成效和较强经济增长的环境后果较为合适。这种研究的结果将进一步阐明私有化与增长和环境的关系。

12. 关于促进竞争和处理引起环境问题的市场失灵情况的管理能力问题,成功地进行了私有化的那些发展中国家的竞争性市场结构和管理能力之间可能有一种积极的相关关系。而且,增长如何影响环境不仅取决于增长本身,而且取决于增长的质量。如果私有化带来较高的工业和竞争性市场结构,使竞争和基于市场的环境管理办法能够有效发挥作用,私有化就能够提高经济和生态效率,从而提高增长的环境质量。因此,提出的问题很重要,但需要进一步研究,以便得出适当结论,有助于采取行动实现可持续发展的目标,包括在金融、技术和其他形式的合作领域采取行动。

C. 私有化的环境管理

13. 私有化的环境管理是私有化进程的一个重要部分。它涉及许多重要问题,包括:公有企业的环境记录和赔偿责任;此类企业的环境审计问题;在实行私有化时,这种赔偿责任对银行和债权人产生何种影响,及国家应在多大程度上承担这种赔偿责任;环境政策和法规的制定,如何将这些政策同私有化政策结合起来;基础设施和环境敏感部门问题和环境影响评估问题;环境标准和环境管理法规的建立,以及国家在环境管理中的作用等。

14. 如果公有企业环境记录不佳或被认为负有环境赔偿责任,私人投资者可能不愿意卷入,担心最后可能面对高额帐单,用以清理环境损害。因此,人们知道,清理土壤污染的可能的赔偿责任及排放标准的不确定性阻碍了外国投资者在东欧和中欧投资。将国营企业连同其环境赔偿责任或可能的赔偿责任一并转给私营部门也可能对银行系统具有不利影响,因为它们欠银行大量贷款。在这种情况下,国家可能必须承担环境赔偿责任,以便能够出售这些企业。例如,在德国东部,Treuhandanstalt 政策是承担实行私有化企业环境负担的大约90%。对可能的买主和贷款的银行来说,环境审计也可能是必要的,可据此确定真实的环境赔偿责任有多大。

15. 为了考虑私有化项目的环境影响和进行环境管理,需要制订各种环境政策和法规。而且,环境政策可能需要与私有化进程结合起来,特别是公用事业和诸如化工或以化工为基础的采矿业和林业等环境敏感部门的私有化进程。这种结合将确保从环境的角度评价私有化,确保在私有化进程之初进行环境影响评估。例如,在牙买加,环境问题和标准越来越成为私有化项目的重要部分。当这类项目涉及主要环境考虑时,评估建议使用的标准之一是看建议中是否包括确保私有化公司尽可能在无害环境下经营的措施。例如,如果项目中含有大的化学成分或废物内容(如纺织厂或蒸馏厂),则要评估其对环境的影响,以找出与公司经营有关的问题,提出解决的办法。此外,自然资源保护管理局--一个政府机构,确保公司按良好的环境作法进行生产,并使私有化中包含这些作法。

16. 还可建立协调和协商机制,以便利在私有化项目中纳入环境政策。例如,波兰设立了一个部际环境处,负责处理私有化进程引起的环境问题,特别是与责任和遵守规章有关的问题。该处的主要目标包括评估和提出有关的立法和条例、获得与待私有化企业有关的必要的环境数据、监督环境审计和监测买主在履行有关环境的

合同义务方面的情况。

17. 公用事业和环境敏感部门的私有化应当特别加以注意。公用事业为“自然垄断”或具有垄断性部门,在公用事业方面,环境管理与经济管理密切相关。例如,发电的污染控制或污水或废水处置的污染控制就是环境管理的一部分。但它也可以是价格管理的一部分,这种管理的目的不仅是为了保护消费者的福利,而且是为了刺激在无害环境技术方面投资。

18. 具有重大环境影响的基础设施项目需要进行环境影响评估。实际上,多边金融机构对其供资的此类项目通常都进行这种评估。但是,在实际作法上,详细环境评估的费用和时间拖延及土地使用和赔偿方面的问题可能成为私人开发此类项目的障碍。⁹例如,在美国,基础设施项目必须经过严格的程序,符合环境要求才能开工。这增加了项目成本和风险,可能阻碍私人投资。但是,环境评估的费用是外部环境费用的内部化,从良好的环境管理这一角度来看,对这些项目进行环境影响评估就更为重要。

19. 在私人开发诸如道路和隧道等基础设施项目方面,国家和私人投资者还可能有相互冲突的目标,这对环境具有重大影响。国家希望减少交通流量,但在谈判中高估交通流量对其有利,可使项目有利可图。私人投资者希望交通流量大,以最大限度地得到过路费收入,但在谈判中低估流量对其有利,以便要求提高过路费。

20. 同样,在竞争性市场上运作的环境敏感行业的私有化也必须明确地考虑到环境目标和政策。具有重大环境影响的每一项大的私有化方案必须进行环境影响评估。这种评估还可包括国际方面,包括外国直接投资和无害环境技术。在这种情况下,基于市场的办法或刺激手段可被用作环境管理或环境成本内部化的一种形式,包括税收办法。执行这些办法需要确定环境标准和界定程序。对于在竞争性市场上运作的污染空气的行业,还可采用可交易排放许可证办法。

21. 通过诸如税收等以市场为基础的办法管理环境在市场具有竞争性的地方比在采用指令和控制机制的地方更有效,后者涉及国家直接管理。但是,无论用什么方法,一个有效的公共部门都是必要的,以便设计和执行适当的环境政策办法,包括确定标准和监督其遵守情况。

D. 总 结

22. 私有化通过促进工业结构调整、竞争性市场结构的产生和经济效率的提高,可促进生态效率的提高。其具体作用方式是帮助减少浪费性消费,改善获取资本

和新技术包括与环境相宜技术的条件。由于促进了竞争性市场结构的形成,私有化还促进了以市场为基础的环境管理机制和鼓励发展有益于环境的生产工艺和产品的机制。在竞争性市场条件下以及在环境考虑的压力下,环境可成为一项竞争工具。以市场为基础的环境管理办法可能比命令或控制机制更为有效。不论采用何种办法,都需要有一个有效率的公共部门,负责拟订环境政策和标准并监督其执行。环境政策需要在私有化过程初期就与之明确结合起来,特别是在涉及基础设施和环境敏感部门的私有化时,对这些部门的私有化可能需要作环境影响评估。垄断性的部门需要在经济上加以管理;在这些部门可能需要将环境管理和经济管理结合起来。

二、养老基金的私有化

A. 导言

23. 现在各国纷纷改革国有养老金制度,之所以如此,原因多种多样。发达国家主要关注的问题是,由于人口因素(工作年龄人口与退休年龄人口比率下降)、养老金制度本身的设计和结构(造成与缴入额相比确定的给付额过大的情况)、衰退对就业的影响、作伪、把养老基金的储备金用于弥补财务年度赤字而不是用于兑现未来的养老金给付义务等,缴入与支付之间的差距日益增大。一些发展中国家也出现了同样一些问题。然而,在另一些发展中国家,主要的问题是如何扩大社会保险,既提高养老金的给付水平,又增加受益人口和意外险保险范围。关注的问题不同,因而改革的类型也不同。一些发展中国家,例如智利,逐渐放弃到时即付的养老金制度,转而采取私人管理的个人资本化方案,而另一些发展中国家,例如加纳,采取了相反的做法,放弃国家经管的个人资本化方案(全国雇员保险基金),采取以到时即付为基础的社会保险制度。

24. 除了精算和财务方面的原因外,养老金改革之所以采用个人资本化方案,是因为想用这种方案提高储蓄,并创造加强企业资本力量和国内资本市场所需要的更多的机构融资来源。智利1981年实行的改革似采取了这样的目标,它开了国有养老金制度私有化的先河,改革之后,养老基金在1985-1988年私有化方案期间若干大型企业的私有化和资本化过程中起了重要作用。据报道法国正在引入一项私人养老金计划,作为国有到时即付制度的补充,目的是动员私人储蓄以增强公司的资本和国内资本市场,从而促进其雄心勃勃的私有化计划的实施¹⁰。

25. 以下几节将讨论与国有养老金制度私有化有关的若干问题,在讨论时特

别结合智利的经验。智利的改革是在这一领域实行全面私有化的第一例，该国已有12年的经验，人们对这一改革也进行了许多研究。下文讨论的问题包括：智利改革的性质及其影响；竞争和管制；资本化方案对储蓄的影响；金融及其他方面改革的作用¹¹。

B. 改革的性质

26. 智利采用了个人资本化制度，其基本做法是，雇员按规定仅缴纳其基本工资的10%，付到个人拥有的养老金帐户上，男子到65岁为止，女子到60岁为止。国家通过向个人养老金帐户的特别缴入，保障最低限度的养老金，目前最低限度的养老金为最低工资的85%，但这种特别缴入只提供给已经向自己养老金帐户付款至少二十年的养老基金参加人。（国家还向那些无力积攒养老金的人提供一种基本（安全网）养老金，但限定每年享受此种养老金的人数为300,000）。养老金以及伤残和遗属赔偿费和解雇补贴（雇员为享受此种待遇须另外支付其工资的2.5%至3.7%购买一种团体保险）独立于社会保险的其他组成部分。家庭补贴和疾病、孕产、工伤以及失业等保险给付现在都由单独的社会保险方案负责，这些方案由政府经办，但都有私人部门不同程度的参与。这样的分离据说有诸多好处，一是避免了养老基金的缴入款被用于支付养老金以外的目的，二是这样改革之后，就不必定期地订正缴入额了，而在给付确定的制度里，为了考虑人口情况的变化或者经济周期对就业的影响，需要经常地订正缴入额。这样的改革也使养老金制度免受政治干预。

27. 然而，这场改革按照节省费用或费用和效益的标准衡量是否值得实行，仍然是值得进一步研究的问题。这里可以指出，建立单独的个人资本化养老金帐户制度对储蓄似乎有积极的影响，但此问题需与该制度的实际管理区分开来。这种帐户可以由国家通过一个法定机构经管。这样看起来，不仅宜与旧有的制度作一番比较，而且宜与国家经管的个人资本化方案作一番比较，特别是在管理费用和投资的收益率等方面。

28. 与旧有的到时即付的制度作比较时须考虑到个人缴费者的风险因素，这些风险原先是由国家承担的，或借助于相互保险或异代互助方式承担的。与到时即付的制度不同的是，现行制度没有相互保险或互助的因素在内，例如在不同的社会群体之间、男雇员和女雇员之间或两代人之间不存在这些因素。这些风险包括通货膨胀和投资风险，具体反映在投资的实际收益率不高（虽然这种风险可在一定程度上抵销，即最低限度收益率达不到时可用储备金贴补），以及低收入工人的退休后收入低

于贫困线。另外还存在着养老基金管理机构管理不善的风险。与到时即付的制度不同的是,还存在着另外一些复杂因素,例如缴款人的预期寿命或其遗属的预期寿命问题。缴款人在决定如何将积累的资金转化为每月一领的养老金时必须考虑到这些因素,因为这种养老金制度服务的对象就是那些有资格作如下选择的人:或是选择按指数增长的年金,或是选择从养老基金管理机构领取事先定好的每月养老金,或是选择事先定好的养老金和延期年金相结合的办法。缴款人达到退休年龄或其积累的资金多到可以提前退休,即这些资金能够提供替代率至少达到50%的养老金时,便有资格作出上述选择。养老金的替代率是指养老金占最后收入的百分比。在其他因素相同的条件下,使用男女分开的两种年金表会使妇女得到的养老金较少。另外,因雇主不向养老基金帐户缴款,这样也产生了是否公平的问题。

29. 在进行比较时还须考虑到缴款人所分担的管理费用。这些费用包括了养老基金管理机构所扣除的管理费。养老基金管理机构1992年有19个,它们是缴款人个人拥有的养老金帐户的财务代理或中间人。(变成资本的缴入款由称作养老基金的单独实体掌握)。各个管理机构收取的管理费并不相同,有的管理费数额划一,有的与缴款额成正比(占投保收入额的2.5至3.5%)。1983年管理费平均水平为5%,到1990年下降到平均为3.2%。在这里须提出的一个问题是:高额的推销费用是否使管理费不当地过高?管理费还包括保险公司对将一笔总付提款转为按指数领取的年金收取的费用。此外,由于各种选择很复杂,缴款人可能被迫找顾问(全国约有2,000名)咨询,帮助作选择,这又是一笔额外费用。

30. 从根本上说,改革的成败取决于养老基金的经营状况,其衡量的尺度便是投资的实际收益率和提供的给付水平。实际收益率在1981-1991年期间平均为15.4%,1987-1992年期间为11.2%,1992年则下降到近乎零。然而,高收益率不可能长期保持。就养老金的给付而言,收益率取决于缴款情况和新缴款的资本转化率。精算的结果显示,在65岁退休的男子和在60岁退休的女子,如果不间断地工作一辈子并把其收入的10%缴到养老基金中,则至少需要5%的年实际收益率才能保证100%的替代率。收益率降到4%时可获得75%的替代率,降到3%时可获得44%的替代率,以此类推。然而统计数字表明,到1991年12月时共有410万人(占劳动力总数的85.6%)参加了新的养老金制度,但其中只有250万人(占劳动力总数的51.8%)是缴款人。造成这一差距的有多种因素,例如失业,缺乏积极性,雇主迟迟不交从雇员那里收来的缴入款,存在着许多独立的、非正式的工人,另外还有贫困现象普遍这一因素。所有这些情况提出了如何才能保住缴款水平的问题。做不到这一点,缴款人的总体状况便会显示,养老基金的很大部分会员最后获得的养老金水平低于国家保障的最低水平。

国家因此便需要为那些缴款时间已达一定年限的人负担一部分养老金。

31. 据估计,对于全额缴到65岁的缴款人,新制度所给予的平均养老金数额比旧制度相应的养老金数额高40%。然而,缴款人,即按照十分优惠条件从旧制度转到新制度的那些缴款人中,只有1.1%的人于1990年达到退休年龄并收到这种养老金。有鉴于此,并鉴于上文所述的缴款状况和投资的实际收益率未来演变趋势,从这种比较中还不能得出一般的确切的结论。

32. 国家继续承担着某些费用,其中包括为那些不愿转到新制度的人(占劳动力总数的8.5%)维持旧有制度的费用,向那些愿转到新制度(其资本化率为4%,替代率为80%)的人提供“认可证”的费用,以及为那些缴款时间达到一定年限的人保证最低限度养老金的费用。过渡措施的费用据佐证占1992年国内生产总值的4.8%,但预计到2010年时这一比例会减少一半。持续性的财政负担对医疗服务产生了不利的影响。此外,保险公司收到的保费有一半是投资于利息按指数浮动的政府债券,因此国家也须对保险公司的按指数增长的年金负一部分责任。最后,国家还必须承担养老基金和相关的保险公司的任何破产风险。1983年,随着1982年资本市场危机,一些新实现私有化的银行发生破产,政府于是把这些银行重新国有化。很难设想,在养老金管理机构或保险公司发生破产时,政府不会伸手相助。即使由于存在着约束经营的规定,因而破产的风险极小,但这一论点仍然有效。实际上可以提出这样的问题:所进行的改革是否属于把风险完全转移到私人部门的那种严格意义上的私有化改革?话是这么说,但出于政治和社会原因而将金融部门私有化,这样做能否绝对地把风险转移掉,仍是值得怀疑的问题。

C. 竞争和管制

33. 为了鼓励养老基金管理机构在服务质量、收费水平和投资收益率方面进行竞争,允许缴款人自由地从一家管理机构转移到另一家管理机构。对外国人所有权也有限制;四家最大的养老基金管理机构为外国人所有。但是整个市场由三家最大的养老基金管理机构支配着,这三家目前控制着67.5%的市场份额,1981年这一比例曾达到73%。这种由三家管理机构支配市场的形势提出了是否需要进行一些行业改组的问题。

34. 整个系统由政府进行管制,但政府的管制主要在投资方面。为保护缴款人,确立了多样化的要求和风险分类系统。多样化要求比投资基金或互惠基金的要求更为严格。管制的目的是确保:养老基金只能投资于经法定程序准许发售并由全

国风险分类委员会评价和核可的金融证券；在多样化的证券投资中，在同一公司所发售的证券上的投资数量和所持证券的类别都受到限制；所有养老基金所持证券的价值每天依照监督当局所确立的价格进行调整，并定期向缴款人印发报告；养老基金的投资获得最低限度的收益（为此建立了法定储备金制度，储备金数额相当于养老基金总值的1%，用以弥补达不到最低收益率时的亏空，最多可弥补到把储备金全用上）；养老基金拥有的金融证券至少90%存放在中央银行。

35. 风险分类委员会的成员包括了三家有关的监督机关——分别是股票市场、银行和养老基金管理机构的监督机关——和四家养老基金管理机构的代表。起初，委员会直接对养老基金管理机构可以进行投资的金融证券的风险进行分类，并据这些风险的大小确定每一特定证券的投资数量限制。然而，委员会的任务现在已演化成只负责监督获授权的私人机构所公布的分类结果。

D. 对储蓄的影响

36. 赞成个人资本化养老基金的一个主要意见是，这种养老基金对储蓄和实际资本形成有积极的影响。这种意见从两种角度都被提出过，一是从这种养老基金对个人储蓄的积极影响，二是从到时即付的制度对这个人储蓄的消极影响。从前一种角度提出的意见说，个人在看待养老保障的需要时是近视的，使个人拥有的养老金帐户上的法定储蓄实现资本化的制度有助于增加个人储蓄。（这一意见似乎也适用于集体资本化的养老基金，例如在荷兰。）此外有证据表明，自愿储蓄对利率变化的反应是较差的，例如拉美加勒比经委会的个案研究就发现这一点¹²。而且，高利率对公司的储蓄也产生不利的影响，因为公司往往是净负债者。

37. 上述意见的另一面涉及到时即付的制度对个人储蓄的影响。在这方面提出了两项理由。一是，这种养老金制度一经建立，往往提供与缴入款相比过于慷慨的确定的给付，而这往往促使消费开支增加¹³。二是，这种养老金制度，由于对养老有保证，所以有不利于个人储蓄的作用¹⁴。

38. 美国的一些研究表明，养老储蓄往往会使非养老储蓄减少。但是每元养老金储蓄仅使非养老金储蓄减少65美分，所以储蓄净额还是增加了。考虑到私人养老金可以在税务方面享受优惠待遇，所以净储蓄增加额可能降到每美元为20美分，这还得假定政府不在别处征税以补充国库收入因减免税而出现的缺口¹⁵。

39. 智利的养老金储蓄占国内生产总值的比例由1983年的1.7%增加到1991年的3.3%。然而，同期内其他形式的私人储蓄也有所增加，占国内生产总值的比例由

1983年的8.2%增加到1991年的10.9%，从而使私人储蓄总额占国内生产总值的比例由1983年的9.9%增加到1991年的14.3%。这样，养老金储蓄占私人储蓄总额的比例也由1983年的17%增加到1991年的23%。公共和私人部门的储蓄总规模也增加了，1991年达到国内生产总值的19.2%，而这一比例在1981年为7.8%，在1983年为5.4%（在1982年的急剧衰退之后）。然而，似乎需要在进一步的研究之后才能就改革对储蓄总水平的影响得出任何确切的结论。这是因为，与改革有关的公共部门社会保障系统的赤字依然受到由旧养老金制度向新制度过渡的影响。这种赤字对公共部门的储蓄有直接影响。此外，养老金储蓄虽然增加了，但其他形式的私人储蓄也增加了。不太容易把改革的影响与其他因素的影响区分开来，其他因素包括收入分配的变化和储蓄的构成、金融系统的宽放、国际收支方面的权力下放、劳动力市场的改革等。

E. 金融及其他方面的改革

40. 值得指出的是，养老基金改革是在其他改革措施之后出台的。在此之前所采取的其他改革措施是为了：放开金融市场，包括放开利率在内；通过对财政税收制度实行重大改革而加强公共财政；以及减少通货膨胀。由于实行改革，1980年财政出现了很大的盈余，因此得以弥补养老基金改革第一阶段很大一部分财政支出。金融部门的放开和加强，又使投资可望获得较高的收益率，养老基金管理机构有可能使用更广泛的金融证券，从而实现投资多样化并减少风险。宏观经济形势稳定还意味着金融部门可以指望长期的投资收益。

41. 资本化的养老基金由1981年的2.2亿美元增加到1991年的100亿美元，年平均实际增长率达到47.1%。起初，投资的范围集中于公债一类。这一投资政策给整个养老金系统注入了信心，减轻了政府因进行改革而遭受的流动资金问题，也为资本市场提供了发展的时间，资本市场当时还没有提供多少选择。因此，养老基金幸免于1982年股票市场崩溃的冲击。1985年政策发生改变，容许养老基金投资于公司股票，此时正值大规模的私有化计划实行之际，一些大型企业要在此过程中实现私有化。养老基金作为国内机构投资者参加进来，不仅促使企业顺利实现私有化和资本化，而且促进了金融市场更大的资本化以及深化。养老基金还为大规模的私有化行动，例如电信、煤炭和制药公司的私有化提供了政治支持，表明了私有化行动不光使外国大公司获益。

42. 到1992年6月时，养老基金的投资构成如下：政府债券-37%；银行存款和债券-10%；抵押证券-13%；公司债券-12%；普通股票-28%。（相比之下，联合王国和美

国的养老基金对公司股票的投资比例要高出许多(1989年分别为70%和53%),日本和荷兰要少出许多(约15%))。由于养老基金管理机构作为机构投资者控制着大量的资金,于是便存在着其对公司管理的影响问题。一些建议仍在审议之中,这些建议提出限制养老基金选举公司董事会的权力,但这方面意见很不一致。反对进一步管制的人认为,目前的管制条例已经足够,养老基金管理机构为了保护其客户的利益,有一切理由按照投资者的最佳利益行事。

43. 从1981年到1991年,养老基金增长迅速,占国内生产总值的比例从0.9%上升到34.4%,促成这种迅速增长的因素除了外资大规模流入外,还有货币大幅度升值,经济增长强劲,年平均增长率达到6%,过去七年里股票价格指数实际增长了五倍等因素。预计到2020年时,养老基金与国内生产总值的比例将略超出100%。国内资本市场如何应付,能否提供必要的投资渠道,养老基金是否准许养老基金进一步使投资多样化,这将如何影响其投资的收益率,这些都是需提出的问题。许多问题取决于经济的演变。早先对养老基金管理机构规定的有关到海外投资的限制现已部分取消。这将如何影响其海外的投资以及海外投资如何影响未来的宏观经济表现,都将有待观察。

F. 总结

44. 养老基金改革是个复杂的问题。它所提出的问题直接影响到社会保险组织的基础,牵涉到养老伤残和死亡、互助保险、社会安全网、私人保险、公平、同代人和异代人团结互助等一系列问题。另外还涉及到根本变革,包括过渡性安排这种变化的代价和好处问题,这些变革不仅影响到当代人,而且影响到后代人。对行政和管理方面对养老基金制度实行改进,可收到一定成效,但可能还不够。有时,制度本身的设计和结构有问题。但大规模改革也有其限度。例如,在意大利,据估计需要把工资的50%缴入养老基金30年,才能使缴入款和支出款平衡¹⁶。因此,没有简单的答案。不仅国与国相比条件各不相同,而且两种基本的制度--确定给付的以到时即付为基本办法的集体性社会保险制度和确定缴款的个人资本化制度--都有其本身弱点。前者有社会团结的因素在内,但要求经常地作调整并且可能对储蓄有不利影响。后者鼓励储蓄,但覆盖的人口及应付意外事故的能力却有限。

45. 就拟实现的目标而言,还存在着许多不同的选择。如果目标是提供最低限度的养老金和建立一个能提供与收入相关的养老金制度--智利改革大致上就是这些目标--可以有多种选择。(1) - 最低限度养老金可以是普遍实行的或一项中值标准

为参照。(2) - 养老金制度可以是确定给付但资金只是部分提供,也可以是确定缴入款并且全额提供资金。(3) - 全额提供资金的养老金方案可以是自愿的也可以是义务的。(4) - 这些方案可以基于个人资本化,也可以基于集体资本化。(5) - 资金来源可以是雇主和雇员共同缴款,或者是仅雇主缴款,或者仅是雇员缴款。(6) - 养老金制度可以由国家经管,也可以由私人经管,或者由二者结合起来经管。

46. 智利选择了私人管理的全额资金制度,这种制度将以下三方面结合起来: 国家安全网养老金,限定享受者人数为300,000; 国家保障的与缴款有关的最低限度养老金(规定过20年才有资格); 以雇员义务缴款为基础的全额资金方案。相比之下,新西兰拥有一个十分简单的制度,它向所有有资格的人提供基本的(安全网)养老金。储蓄的资本化任由个人在储蓄市场上实现,储蓄市场由国家监督但不受国家管制。劳工组织提出了一个三层制度,认为是能满足养老金制度基本目标的最适合的制度。这三层分别是:基本层,它在普遍性或中值标准基础上提供固定水平的最低限度养老金,资金来源是税收;法定的确定给付层,资金主要通过缴款获得,在部分资金有来源的基础上运作; 第三层是自愿补充性的确定缴款层,以个人或集体的主动性为基础,在全额提供资金的基础上运作。第二层可以作为一种“比例保费”制度来操作,确定5至10年的“平衡期”,并计算该平衡期所要求的“平衡期缴款数额”这一常量,以便使该时期精算出的给付数额有保证并为以后的“平衡期”积累储备。由于技术性储备不断在积累,所以这种制度对储蓄有积极的影响。这种制度可能特别适用于经济和人口形势尚不稳定的国家。

47. 智利改革也是出于提高储蓄水平的目的而设计的,数字表明,这一改革的确有助于动员储蓄和积累资本。然而,智利所推行的全面的私有化路线或复杂的制度并不是唯一的选择。据报道法国也将出于相同的目的推行一种私人养老基金计划,但是作为到时即付的制度的补充,而不是取而代之。因此,国家经管的资金部分提供的制度可以和私人管理的资金全部提供的制度结合起来,这有别于国家经管的个人资本化养老金制度,象在印度尼西亚和马来西亚那样。还有一种办法是,实行国家经管(第二层)“比例保费”制,同时由私人管理其技术储备金。储备金单独管理,不论是由私人管理,都需要给予恰当的管制,但这种管理的好处是,能保证储备金不被挪作他用,比如用于弥补财政赤字。

48. 养老金制度的私有化提出了具有政治、经济和社会意义的重大问题,不能与工商企业的私有化等同视之。此外,正如上文所述,除了全面的私有化外,还有别的做法。总之,即使说智利的养老金改革达到了目的,例如促进了储蓄和资本的形成,但不等于说可以照抄照搬。智利实行改革前前后后的条件,包括稳固确立的金融

市场这一条件,都必须牢记在心。另外,这种牵动全局的措施如果想在有利的条件下实施,需要有充分的社会对话和谈判。

注

¹ 见“私有化与环境:主要问题综述,特别注重发展中国家”(TD/B/WG.3/Misc.39),1993年11月。

² 参见《私有化:经验教训》,世界银行,1992年。

³ 见“外部成本内部化对可持续发展影响”(TD/B/40(2)/6,1994年1月)。

⁴ 见注2。

⁵ D. Wheeler: “Enterprise ownership and pollution” (draft), World Bank discussion paper, 1993年。

⁶ 《国际先驱论坛报》,1993年12月29日。

⁷ 关于与产权有关的一些问题的讨论(即国家和私人所有权),参见,“促进商品领域可持续的发展,关于商品和加工对环境影响的经验:可可、咖啡及稻米案例研究综述”,贸发会议秘书处的报告(TD/CN.1/15),1992年9月22日;“促进可持续发展:矿产资源和可持续发展”,贸发会议秘书处的报告(TD/B/CN.1/16),1992年9月27日;市场状况、资源利用程度、环境影响三者之间的联系:采矿业的安全”,I. M. Mckendry (UNCTAD/COM/11),1992年9月16日。

⁸ 在泰国,确立土地所有权的费用仅约为潜在利润的10%,事实证明,这种做法以可以接受的价格大大改善了资源的环境管理。见1994年1月TD/B/40(2)/...中援引Panayotou. T的部份(1993年)(上文注3)。

⁹ See Infrastructure policies for the 1990s, OECD, 1993。

¹⁰ 《国际先驱论坛报》,1993年12月30日。

¹¹ 关于智利经验的一般参考资料,可参见下列文章:Andras W. Uthoff先生根据在开发计划署/拉美加勒比经委会各项目下所做的个案研究而写的文章,题目是“拉丁美洲和加勒比国家,特别是智利的养老金制度改革和储蓄问题”,发表在拉加经委会/贸发会议/联合国大学/世界发展经济学研究所的共同出版物“金融和现实经济”上,圣地亚哥,1993年9月;Colin Gillion和Alejandro Bonilla先生题为“全国私人养老金方案的分析:智利的案例”的文章,《国际劳工评论》,第131卷,1992年第2号;以及Luis A. Larrain先生写的“智利改革的大胆一步:养老金制度

的私有化”，《今日经济改革》，1993年春季号。

¹² Uthoff, 1993年, 见上文注2。

¹³ Feldstein, “社会保障、诱导退休和总体资本积累”，《政治经济学杂志》，第82卷, 第5号, 1974年9-10月。

¹⁴ Hubbard, “难料的一生、养老金和个人储蓄”，《养老金经济学问题》，芝加哥大学出版社, 芝加哥, 1987年。

¹⁵ Munnell, “私人养老金经济学”，布鲁金斯学会, 华盛顿特区, 1982年。

¹⁶ 《金融时报》，1993年12月31日。

XX XX XX XX XX