



保持代际负担间的平衡

未来美国人和意大利人将更多地负担现有退休人员的福利成本

尼可莱塔·巴提尼、吉奥瓦尼·卡勒加里

能够长寿固然令人高兴,但是随着人口的老齡化,有组织的社会会发现寿命的延长将面临两大障碍。

第一大障碍是财政方面的障碍。随着 65 岁以上人口数量的增幅快于劳动年龄人口数量的增幅,医疗保健和退休成本也随之增长。这种所谓的老年人口赡养率(OADR)的增加意味着能够为日益增多的老年人口的医疗和养老福利金“买单”的工作年龄人口数量相对减少。最近,医疗保健成本和药价的急剧增长使得不断增加的老年人口赡养率进一步恶化。预计全球各地的医疗保健成本和药价将继续大幅上扬,其增长比率将大大超过居民名义收入的预期增长率。

第二大障碍是各代人之间的养老负担公平性问题。通常,老齡化会扭曲年轻人和老年人对国家财政收入的净贡献度。随着老年人比例的上升,现在的劳

动力及其子女(以及未来子女)将其收入越来越多地用于当今老年人的可能性随之增加,而在这些现在的劳动力变老时能够享受同等福利的可能性随之减小。

针对年龄有关的支出成本的传统分析往往侧重于对其财政层面以及相应的债务对国内生产总值之比情景的分析,但很少关注老齡化对各代人负担公平性的影响。其中一个主要原因是难以计算出每代人与老齡化的支出增加成本。这种成本之所以难以计算是因为一国支出负债中的很大一部分是针对(政府津贴计划之下的)未来支付转移的承诺,而这一承诺可能发生变化。因此,传统的财政指标,如一国收支经常账户的不平衡或者政府债务的存量,无法评估今后的几代人是否将拥有与当前或过去几代人相同的财政负担。

评估代际负担平等状况

通过计算个人在其一生中所缴纳的所有税款以及个人已经和将要获得的所有政府转移支付之间的差额,可以计算出过去、现在或未来一代人的每个成员从一国支出和税收体系中的得失大小。该方法称之为“代际核算”,该概念最初是由劳伦斯·J.科特里科夫、阿伦·J.奥尔巴赫和加格迪什·哥克黑尔于 1991 年开发的。该概念的假定条件是,现有几代人在其今后的税收和福利将保持不变,同时有人(即后代)必须最终为该国的超支“买单”(也就是说本国永远不存在拖欠付款的情况)。

这些代际账户可用来评估当前几代人对未来几代人带来的财政负担,也是利用联邦预算赤字来衡量代际政策的替代方法。同时,代际账户还可用来计算为实现代际间平衡以及因此可持续的财政(支出和税收)政策,所必须采取的政策调整幅度。这种可持续的财政政策对当前新出生的人口以及未来几代人征收同样的终生净税率。

代际账户核算的理论依据是,政府未来的消费支出额必须与未来所有的净税收额(即税收减去转移支付额,经过调节后以体现按照现有价值计算的未支价值)加上政府现有的净财富值保持相同。利用官方调查数据可以计算出各代的代际账户,即按照当前美元价值计算的、当代人和后代人的个人税收扣除转

移支付的价值。由于男性收入往往超过女性收入，其缴纳的税收比例相对更高并且收到的针对子女的转换支付更少，因而男性账户和女性账户之间通常存在显著的差异。此外，男性的寿命往往比女性短，同时患病频率更高。这种收入和健康之间的差异，通常会影响到他们在老年时获得的福利，尤其是医疗保健福利，导致不同性别和年龄之间的税收和转移支付的总体概况存在差异。核算代际账户的最后一步是将这些总体概况转化为人均值。为实现这一目标，我们将人口预测值和长期税收和转移支付预测值合并在一起，按照不同的年龄和性别生成人均终生净税收负担值。

本文利用代际核算方法（根据美国国会预算办公室和意大利国家统计局的估算数据）分析了美国和意大利的情况。这两个国家的发展水平类似，但人口老龄化程度不同。这些分析结果包括：

- 迄今为止，意大利的人口结构变化状况显著高于美国。根据联合国的预测数据显示，美国的老年人口赡养率现为 0.22，预计 2050 年将上升至 0.38；意大利的老年人口赡养率现为 0.33，预计 2050 年将增至 0.66。

- 在美国，政府收入的持续下降使得代际之间的不平衡现象进一步加剧。由于该问题目前不是通过削减支出来解决的，因此税收将从现有的几代人转向今后的几代人。医疗成本的（实际和预计的）快速增长使得上述问题更为严重。

- 很久以前，意大利就已对其政府津贴计划实施广泛的改革，增强了该国的支付能力，但美国尚未以有助于改善财政偿付能力的方式调整那些法定支出。

因此，从某种意义上讲，美国和意大利不仅处于老龄化的不同阶段，同时在解决老龄化问题方面也处于不同阶段。在美国，预计老龄化问题（包括医疗成本的快速增长）将对其未来的财政赤字状况带来最大的影响。而意大利已着手解决这些问题。预计中短期内，意大利与老龄化相关的支出将相对保持稳定，与此同时，美国在此方面的支出将急剧增加。

针对美国的核算情况

我们利用代际核算法分析美国的情况（见表 1 和

表1
谁获得什么？

美国现有几代人将缴纳更少的税收，同时获得更多的福利，而今后的几代人将为之“埋单”。

2010年时的年龄	实际净收入 (10亿美元)
0	111.0
5	92.3
10	75.0
15	52.6
20	30.4
25	19.6
30	31.4
35	56.7
40	89.5
45	124.3
50	169.6
55	229.7
60	291.8
65	332.7
70	305.0
75	268.6
80	236.1
85	203.2
90	164.7
今后几代人	-387.9

资料来源：美国国会预算办公室；IMF 工作人员的计算。

注：按照 2010—2084 年期间 3% 的不变实际利率来估算，并假定现有政策仍然有效。净收入是以 2010 年美元计价的津贴扣除税收的差值。

表 2)，得出了以下几个关键结论 (Batini、Callegari 和 Guerreiro, 2011 年)：

- 在现有的政策下，美国代际间的不平衡现象很严重。当前的几代美国人是公共资源的净享受者，而今后的几代人将为此“埋单”。

- 减轻对未来几代人负担的唯一方式是当今的美国人缴纳更多的税收和减少政府津贴福利（如社会保障福利）。这将减少财政赤字的预计增加额，并将债务清算在未来几代人中进行公平的分担。如果不能尽快实施这些调整，未来普通美国居民的净税率将至少比当前居民的净税率高出 21.5 个百分点。实施调整延迟的时间越长，则所必须清偿的债务额就越大。

- 在现有的条件（假定税法或政府津贴法保持不变）下，美国代际间不平衡的主要驱动因素是 2001 年和 2003 年的减税政策（最近又延期至 2012 年）以及预计快速增长的医疗支出。估计全球金融危机对这种代际间不平衡现象的实际影响极其有限。相反，除非相关法律做出调整，否则政府津贴支出的预计加快增长以及税收收入的减少状况将长期存在。2010 年实施的美国医疗改革在对总体的代际间不平衡状况影响有限的同时，由于加大了年轻人和今后几代人的负担，导致了当前劳动群体的重大再分配现象。

这些研究结果表明，与此前估算的美国代际间账户相比（如，Gokhale、

Page 和 Sturrock, 1999 年），未来几代人的负担出现了显著增加，其主要原因是自 2001 年、2003 年和 2010 年减税改革以及 2006 年将处方药纳入医疗保险福利后，美国公共财政状况恶化所致。

未来意大利人必须付出的代价

基于最新获取的 2006 年数据对意大利的分析结果表明，代际间的不公平程度有所加大。不过，自 2006 年以来，意大利的公共财政状况恶化程度比美国要小得多，金融危机也并未对美国的财政或代际间平衡状况造成重大影响。因此，数据最终显示，意大利的代际间不平衡状况要大大低于美国 (Rizza 和 Tommasino, 2008 年)。

- 如果按照终生绝对净税率来核算代际间账户，

意大利未来几代人将被迫支付比现有几代人高出 8.3 个百分点的税率,而美国的这一数据为 21.5 个百分点。

• 美国代际间不平衡的主要原因在于当今相对较低的税收收入和预计大幅增长的医疗支出。与之不同的是,意大利代际间不平衡的主要驱动因素是由于老年人口赡养率不断增加所主要导致的养老金支出。2010 年,意大利的老年人口赡养率为三个劳动年龄人口赡养一个老年人口。预计到 2050 年,这一比例将降至 1.5:1。目前,美国的老年人口赡养率为 4.6:1,尽管这一比例也将下降,预计 2050 年降至 2.6:1,但与意大利相比,也更具有可持续性。不过从绝对价值以及从财政和代际间状况来看,与美国相比,意大利的医疗成本相对较小。如果不是由于人口老龄化问题,意大利则不必通过提高税收来保持代际间的负担平衡;事实上,为确保代际间的平衡,我们呼吁意大利将税率削减 4.4%。

• 长期以来,对意大利的代际不平衡状况估算值存在显著的差异。在 20 世纪 90 年代前五年期间实施养老金制度改革后,意大利对净税率的调整必要性大幅降低。该项改革包括提高领取养老金的合格年龄,重新实施基于缴款的养老金制度,以及推出个人志愿保险制度等。不过,在过去十年间,这种调整力度有所加大,这是因为在 21 世纪初期,意大利未能达到其部分财政目标,使得政府债务的下降幅度比预期的要

慢。此外,政府也推迟了养老金制度改革的实施进程。

意大利的经验表明,在应对养老支出方面可以采取很多措施,即便当人口快速老龄化也是如此。承诺改革是解决该问题的一个重要方面。由于养老金制度改革涉及几代人,必须将那些旨在降低特定的福利制度对某几代人所带来的不公平现象的政策纳入强大的实施机制之中。这些机制包括那些针对人口老龄化问题提高养老金制度偿付能力的财政法规,以及那些确保改革长期得到实施的独立机制,以及不断调整的立法机关。意大利的经验还表明,这些机制能够不受政府和政治权力变动的影 响,包括那些选举人平均年龄变动的影 响。

意大利的经验表明,在应对养老支出方面可以采取很多措施,即便当人口快速老龄化也是如此。

美国国内有关如何以经济上可持续和政治上可行的方式改革现有的政府津贴计划的争论现仍处于初期阶段。美国应汲取其他有老龄化问题的国家(如意大利)的经验,并借鉴国际上有关如何控制老年人医疗支出的最佳实践。不断增长的医疗成本是一个更为棘手的问题,必须尽快加以解决。事实上,根据对美国代际间账户的分析结果表明,迟迟不实施医疗改革可能带来极其高昂的代价。■

尼可莱塔·巴提尼(Nicoletta Batini)是IMF西半球部高级经济学家;在撰写此文之际,吉奥瓦尼·卡勒加里(Giovanni Callegari)是IMF财政事务部经济学家。

表2

税率的影响

根据现有的政策,美国目前刚出生人口的净税率将为负值(社会保障和医疗保险等政府转移支付超过个人缴纳税款)。而未来几代人的税率将因此急剧增加,预计将在现有的基础上增加超过21.5个百分点。政策的变动和各种偶发事件可能影响这一差值。

	新生儿 (百分比)	未出生人口 (百分比)	差值 (百分点)
现有政策	-4.8	16.7	21.5
排除医疗改革的影响	-5.0	16.6	21.5
排除全球金融危机的影响	-4.8	16.6	21.4
如果2001年、2003年削减 所得税率和房地产税的措 施不继续实施	-2.7	15.4	18.0
如果医疗成本不大幅增长	4.4	12.1	7.8

资料来源:美国国会预算办公室;IMF工作人员的计算。

注:预测的假定条件是实际利率一直保持3%不变。净税率的计算方式是劳动收入的净现值百分比。代际间负担即“新生儿”的净税率和“未出生人口”的净税率之间的差值。医疗成本不大幅增长即每个受益人的医疗支出增长率不超过人均国内生产总值的增长率。

参考文献:

Auerbach, Alan J., Jagadeesh Gokhale, and Laurence J. Kotlikoff, 1991, "Generational Accounts: A Meaningful Alternative to Deficit Accounting," *Tax Policy and the Economy*, Vol. 5, ed. by David F. Bradford (Cambridge, Massachusetts: MIT Press).

Batini, Nicoletta, Giovanni Callegari, and Julia Guerreiro, 2011, "An Analysis of U.S. Fiscal and Generational Imbalances: Who Will Pay and How?" *IMF Working Paper 11/72* (Washington: International Monetary Fund).

Gokhale, Jagadeesh, Benjamin Page, and John Sturrock, 1999, "Generational Accounts for the United States: An Update," *Generational Accounting around the World*, National Bureau of Economic Research project report, ed. by Alan J. Auerbach, Laurence J. Kotlikoff, and Willi Leibfritz (Chicago: University of Chicago Press).

Rizza, Pietro, and Pietro Tommasino, 2008, "Will We Treat Future Generations Fairly? Italian Fiscal Policy through the Prism of Generational Accounting," paper presented at the 20th meeting of the Italian Society for Public Economics, Pavia, Italy, September 25-26.