

美国加州公共雇员养老金制度改革动向与启示

陈 星, 诸艳霞

摘 要: 我国近 4000 万机关事业单位工作人员养老保险制度改革已全面启动, 其中包括建立职业年金制度。如何发挥职业年金的关键作用, 顺利推进制度并轨, 确保改革平稳过渡是亟待研究和解决的问题。美国公共部门退休金制度已有近 160 年的发展历史, 本文选取规模方面世界第五、美国第一的加州公共雇员养老金制度为研究对象, 从计划类型、筹资与福利计发、管理监督、投资运营、新近改革等方面进行探讨, 并结合我国实际提出五点政策建议: 一是量身定制体现职业特征。二是单位配套缴费跟进落实。三是增强待遇发放的可持续性。四是构建监督制衡式治理机制。五是基金运营服务地方经济。

关键词: 双轨制改革; 机关事业单位; 职业年金; 加州公共雇员养老金制度

中图分类号: F847.12 **文献标识码:** A **文章编号:** 1671-0169(2016)03-0127-11

DOI:10.16493/j.cnki.42-1627/c.2016.03.030

在全面深化改革的背景下, 2015 年 1 月和 4 月国务院先后出台《关于机关事业单位工作人员养老保险制度改革的决定》和《机关事业单位职业年金办法》, 这是我国养老保险体系建设的一项重大突破, 也是为了实现公平养老迈出的关键一步。截至 10 月底, 各省市向国家人力资源社会保障部、财政部备案养老金并轨方案的工作已经完成, 其中 13 省份向社会公布了具体的实施意见和办法。近 4 000 万机关事业单位工作人员养老保险改革包括建立职业年金制度。在我国, 职业年金是一项全新事物, 及时研究解决改革中遇到的问题, 有必要选择发达国家公共雇员退休金制度进行分析, 从中获取有益借鉴和参考。

美国首个公共雇员养老金计划建立于 1857 年, 其公共部门退休金制度已有近 160 年的历史^{[1](P580)}。各州和地方政府建立的公共雇员养老金计划覆盖了当地政府雇员、教师、消防员、警察及司法人员等。这些计划覆盖面广、规模巨大、管理规范, 极具参考价值。但长期以来, 有关这类计划的深入系统报道并不多见。本文选取规模方面世界第五、美国第一的公共养老金^①——加州公共雇员养老金 (California Public Employees' Retirement System, 以下简称 CalPERS) 为研究对象, 从制度设计、治理模式、基金运营等方面进行了探讨, 并结合我国实际提出相应的政策建议。

一、CalPERS 制度设计

1931 年, 加州通过立法建立州雇员退休计划 (State Employees' Retirement System, 以下简称

基金项目: 教育部人文社会科学研究项目“我国职工养老保险的主观预期与退休决策行为研究——基于微观评价”(14YJC630223)

作者简介: 陈星, 经济学博士, 中国地质大学 (武汉) 公共管理学院讲师 (湖北 武汉 430074); 诸艳霞, 经济学博士, 中国地质大学 (武汉) 经济管理学院副教授

^① 参见 The Telegraph, *CalPERS dumps stocks for Iran ties*, http://www.telegraphindia.com/1130107/jsp/business/story__16410474.jsp#.Vbsniws-NU, 2013-01-07。

SERS)。次年 SERS 开始运行,为州级雇员提供稳定的退休收入。1939 年,加州准许县、市和某些学校非教学雇员加入 SERS。1992 年,为了避免与其他州的退休制度名称混淆,SERS 更名为加州公共雇员退休金计划 CalPERS。

CalPERS 有别于社会保障基本养老金制度,属于第二支柱的养老安排。计划的加入具有明显的职业特征,主要覆盖人群包括州政府雇员、学校非教职雇员、地方公共机构雇员。CalPERS 总部位于加州首府,2727 名雇员分布于 25 个主要分支机构、部门和 8 大地区办事处。截止 2014 年 6 月底,CalPERS 总净资产达 3018 亿美元,已覆盖 3093 家学校和公立机构,成员数多达 1 715 973 人,其中州政府雇员、学校非教职雇员、地方公共机构雇员的占比分别为 30.3%,39.2%,30.6%^{[2](P1)}。

(一) CalPERS 计划的类型

CalPERS 包括基本计划和补充计划两大类型。基本计划主要是 DB 型的保险项目,包括多雇主计划和单雇主计划两大类。前者是指一般公共雇员退休制度,后者包括立法者退休制度(Legislators' Retirement System,以下简称 LRS)^①以及面向法官的退休制度(Judges' Retirement System,以下简称 JRS)^②。CalPERS 单雇主计划覆盖人群较为特殊,且已部分关停。因此,本文将着重讨论多雇主一般公共雇员退休制度。

一般公共雇员退休制度共有三种类型,第一类是代理型多雇主计划,州政府和缴费成员多于 100 人的大部分公共机构加入这类计划。出于投资目的,计划将雇主资产集中在一起,但为每位雇主保留独立账户。第二类是成本分担型多雇主计划,雇主多为拥有非教学和非在册雇员的学校。参与的校方通常集中其资产和债务,以提供待遇。第三类是面向公共机构且规模较小的成本分担型多雇主计划,一般缴费成员不足 100 人^{[3](P7)[4](P1)}。

除了基本养老计划外,CalPERS 还提供三种 DC 型补充计划。分别是 457 计划、治安官和消防员的缴费确定型计划(Peace Officers' and Firefighters' Plan,以下简称 POFF)及补充缴费计划(Supplemental Contribution Plan,以下简称 SCP)。457 计划属于延迟偿付退休储蓄计划,面向州及地方政府雇员和非营利组织雇员。截至 2015 年 4 月底,参与者 27 718 人,总资产 13.5 亿美元^{[2](P10)}。POFF 计划是 1998 年由加州惩戒治安官协会协商确定、由雇主提供的退休待遇计划。截至 2014 年 9 月底,参与者 33 255 人,总资产 49600 万美元。同年 10 月,根据美国国内税收局的通知,POFF 补充计划被终结^{[5](P1)}。SCP 是面向州雇员、JRS 成员的税后补充缴费计划。截至 2015 年 4 月底,参与者 9 332 人,总资产 14 060 万美元^{[2](P11)}。

(二) CalPERS 计划的筹资

CalPERS 的资金主要来自雇员缴费、雇主缴费和投资收益。雇员按照法律规定的缴费率进行缴费,这一资金来源比较稳定。另外两大资金来源每年的情况都不确定,某些年份投资回报率高(后有详述),雇主可以少缴费,反之需多缴。雇主缴费率每年由 CalPERS 基于年度精算评估来设定。

具体来看,雇员缴费率取决于就职时间^③、参与计划的时间及种类。例如 2014—2015 财年,州

① LRS 自 1947 年就由 CalPERS 负责管理,覆盖 1990 年 11 月 7 日以前就职的参议会与议会立宪、立法官员。但根据 1990 年的政治改革法案,1990 年 11 月 7 日以后推选出的参议员和议会成员,必须参与联邦社会保障计划,不能加入其他类型的退休计划。因此,自 1990 年 11 月 7 日,该计划已对州立立法者关停。

② JRS 主要覆盖各类法庭法官,JRS I 面向 1994 年 11 月 9 日以前任命的法官提供待遇。JRS II 建立于 1994 年,为 1994 年 11 月 9 日以后推选的法官提供待遇。截至 2014 年 6 月底,两类计划的缴费成员分别仅为 277 和 1 400 人。

③ 加州公共雇员改革法案(California Public Employees' Pension Reform Act,以下简称 PEPRRA)于 2013 年 1 月开始生效。法案对于 CalPERS 计划新成员进行了界定,凡不符合界定的成员被统称为传统成员。

政府雇员根据计划种类的不同, 以月收入 238 美元, 317 美元, 513 美元和 863 美元为界, 超过的部分按 3%~13% 的缴费率进行缴费。而学校雇员没有月收入界线, 缴费率只有 6% 和 7% 两档^[6]。另外, 根据 PEPRA 规定, 计划新成员 2015 年的缴费上限分别是 \$117 020 (参与了社会保障计划) 和 \$140 424 (未参与社会保障计划), 并每年根据消费者价格指数进行调整^{[7](P72)}。

根据机构类别不同, 雇主缴费率也各不相同, 如表 1 所示。其中, 公共机构的雇主缴费水平的设定最为悬殊。根据 2014 年 7 月的公共机构雇主费率目录, 圣塔芭芭拉县法律图书馆的雇主缴费率仅为 6.652%, 而科塔蒂市警局的雇主缴费率为 63%, 赫莫萨海滩市警局的雇主缴费率最高, 达到了 67.705%。

另一方面, 加州宪法规定, 地方政府以雇主身份的缴费不容拖欠。即使地方政府陷入破产境地, 向 CalPERS 的例行缴费仍须落实。例如, 2008 年 5 月和 2012 年 6 月, 加州瓦列霍市和斯托克顿市地方政府先后提出破产申请, 但两市均坚持向 CalPERS 进行雇主缴费^[8]。2012 年 8 月, 圣伯纳迪诺市依照破产法典第 9 章申请破产保护, 并停止了向 CalPERS 两周一次的 120 万美元的雇主缴费。同年 11 月底, CalPERS 向破产法庭申请起诉圣伯纳迪诺市的拖欠缴费行为。2015 年 5 月, 圣伯纳迪诺市议会以 6:1 的投票结果批准了破产计划, 最终决定全额支付对 CalPERS 的欠费^[9]。

进入 21 世纪后, CalPERS 雇员缴费持续增加的同时, 雇主缴费和投资收益波动明显。2005 年, 为了控制雇主年度缴费额大幅波动, CalPERS 采取了 15 年期而不是传统的 3~5 年期平滑资产收益和损失的政策。但 2008 年金融危机后, 股价和养老基金资产价值下跌, 养老金计划资金积累不足的程度加深。2013 年 4 月, CalPERS 决定放弃 15 年期的平滑政策。近年来 CalPERS 的筹资状况 (如表 2 所示)。

表 1 CalPERS 雇主缴费率^①

雇主类别	缴费水平
学校*	11.847%
州政府*	18.656%—46.725%
公共机构**	6.652%—67.705%

注: * 为 2015—2016 财政年度的统计; ** 为 2014 年 7 月 1 日的统计。

表 2 CalPERS 的资金来源^② (单位: 亿美元)

财政年度	雇员缴费	雇主缴费	投资收入	缴费与投资所得合计
2013—2014	3.8	8.8	45.6	58.2
2012—2013	3.9	8.1	30.3	42.3
2011—2012	3.6	7.8	-0.2	11.2
2010—2011	3.6	7.5	43.9	55.0

(三) CalPERS 计划的待遇计发

CalPERS 有三种退休待遇, 分别为正常退休、残疾退休和工伤退休。2013—2014 财年, 三类退休者的平均年龄分别是 60 岁、53 岁和 49 岁。如在 2013 年 1 月 1 日前积累完所有服务积分 (Service Credit), 那么年满 50 岁且有 5 年 CalPERS 服务积分即可申请正常退休。服务积分积累越多, 退休待遇越高, 但也有不受 5 年服务积分限制的例外。残疾和工伤退休是指因残疾或工伤不能

① 参见 <http://www.calpers.ca.gov/index.jsp?bc=/about/organization/financial-disclosures/contribution-rates.xml>; <https://www.calpers.ca.gov/page/employers/actuarial-services/employer-contribution-rates>; CalPERS, *List of Public Agency Employer Rates*; <http://www.calpers.ca.gov/eip-docs/employer/actuarial-gasb/contrib-rates/rates/public-agency-rates.pdf>, 2015-08-10。

② 参见 Kilgour, J. G., *Understanding the Role of Pension Obligation Bonds: The California Experience*, *Compensation & Benefits Review*, 2014, (2), p124; CalPERS, *Facts at a Glance*, <http://www.calpers.ca.gov/index.jsp?bc=/about/facts/home.xml>, 2015-06-15, p1-4。

再从事原工作而申请退休。这两类退休都没有最低年龄的要求，但残疾退休需至少 5 年或 10 年的服务积分（有少数例外）。

以多雇主 DB 型计划为例，其待遇水平是基于成员的工作年限积分、待遇乘数（Benefit Factor）以及最终薪资（Final Compensation）。待遇计算公式 = 工作年限积分 * 乘数因子 * 最终薪资。工作年限积分是指收入水平与工资标准之比（member earnings/pay rate），具体计算方法如表 3 所示。

表 3 CalPERS 成员工作年限积分^①

个人收入	工资标准	年限服务积分
\$ 1 200	\$ 1 200/月	0.1 年
\$ 600	\$ 1 200/月	0.05 年
\$ 600	\$ 7.5/小时	80 小时 (0.046 5 年)
\$ 600	\$ 30/日	20 天 (0.093 0 年)

雇员工作的每年应得收入的一定百分比被称为乘数因子。因子大小取决于退休的年龄以及退休福利计算公式。雇员 50 岁后，每 3 个月乘数因子会有一定上调，直至公式规定的最高年龄^{[10](P5)}。因计划成员的雇主（州政府、学校或地方公共机构）、职业（办公室行政管理人员、警察、治安官或消防员）以及雇主和 CalPERS 间签订特别条款的不同，福利计算公式有多种多样^{[11](P6)}。

最终薪资是以雇主合约或集体商谈的单元协定为基础，连续工作 1 年或 3 年内最高的平均全职月工资标准。2013—2014 财年，正常退休人员的月退休金平均为 2784 美元，工作年限平均为 19.9 年。其中，公共机构雇员的退休待遇最高突破了 3000 美元，学校雇员的服务年限最较短仅 17.4 年（如表 4 所示）。

表 4 CalPERS 成员待遇标准与服务年限^②

	州政府雇员	学校雇员	公共机构雇员
平均每月退休待遇	\$ 2737（第一层次）	\$ 1615	\$ 3006
平均服务年限（年）	22.2	17.4	19.8

注：雇员可以自由选择第一层次和第二层次退休计划。第一层次计划的月缴费更多，待遇标准更高。

二、CalPERS 的管理体系与分工

CalPERS 的管理架构分为两个层次，第一个层次是管理董事会（Board of Administration，以下简称 BOA）及其下属委员会，主要负责政策的制定和监控。依据 1992 年加州养老金保护法案，半国营、准官方的董事会是加州公务员退休制度的最高权利机构，行使资金运用以及制度管理的权力。董事会要确保退休基金的唯一使用，向参与者及其受益人提供相关待遇。董事会由 13 名成员组成，任期均为 4 年。董事会构成由法律授权，非经选举人过半数的认可不得改变。董事会成员产生方式为：第一，推选 6 位成员。全体 CalPERS 成员中推选 2 人；州政府、学校、公立机构全体在职计划成员中各推选 1 人，CalPERS 退休成员中推选 1 人。第二，指派 3 位成员，由州长从地方政府与寿险机构推选的官员中各指派 1 人，另 1 人由州议会发言人以及参议院规则委员会共同指

① 参见 CalPERS, *State Reference Guide*, <https://www.calpers.ca.gov/docs/forms-publications/state-ref-guide.pdf>, 2015-10-03, p74。

② 参见 CalPERS, *State Miscellaneous & Industrial Benefits*, <https://www.calpers.ca.gov/docs/forms-publications/state-misc-industrial-benefits.pdf>, 2015-12-20。

派。第三，加州财政局长、审计局长、人事局局长及人事委员会指派人员共计 4 人因职位而自动获得成员资格^①。

BOA 由 6 大委员会和 1 个小组委员会构成。董事会成员服务于不同的委员会，职责是评审特定项目、方案或问题，并向董事会提出建议。每位成员必须至少参加一个委员会，委员会通常每月举行一次会面。各委员会的职责安排如下：董事会治理委员会（Board Governance Committee）负责董事会的内部管理和治理以及作为养老基金受托人的问责。财务与管理委员会（Finance & Administration Committee）通过监督 CalPERS 财务声明和报告以及预算方案来确保财务稳健性。投资委员会（Investment Committee）审查批准资产组合的执行、资产配置、投资交易以及投资经理人的绩效。养老金与医疗待遇委员会（Pension & Health Benefits Committee）监督和养老金、医疗以及 CalPERS 长期护理项目相关的策略、政策、精算研究、费率设定事项。绩效、薪酬与人才管理委员会（Performance, Compensation & Talent Management Committee）监督薪酬标准以及关键员工的雇佣、解聘、待遇和长期继任计划。风险与审计委员会（Risk & Audit Committee）监督 CalPERS 制度的稳健性、企业风险管理、内外部审计、隐私与信息安全、道德标准（制度）遵从和其他独立再保险活动。全球治理政策特别小组委员会（Global Governance Policy Ad Hoc Subcommittee）负责管理董事会成员代表董事会作为第三方组织负责人的行为^②。

管理架构的第二个层次是执行局（Executive Office，以下简称 EXEO）和下设的职能部门，具体执行董事会下达的指令，并负责机构的日常运行。EXEO 下设 8 个部门：投资部（Investment Office，INVO）在董事会、投资委员会以及执行局的指示下，负责 CalPERS 基金的投资；精算部（Actuarial Office，ACTO）每年向州政府、学校以及与 CalPERS 有合约关系的公共机构等雇主方提供精算评估报告；财务部（Financial Office，FINO）主要处理财务计划制定、报告、会计、预算以及企业风险管理等事务；运营与技术部（Operation & Technology，OPT）负责信息技术服务、企业战略与绩效、人力资源管理等工作；综合法律顾问部（General Counsel Office，GCO）负责法律调查与审计等事项；外部事务部负责在 CalPERS 和重要利益相关者之间进行有效的信息沟通与传播，向州和联邦政府机构提供信息；客户服务与支持部（Customer Service & Support，CSS）负责待遇服务、客户服务、雇主账户管理、成员账户管理、单雇主 DB 计划与补充收入计划的管理；待遇计划政策与规划部（Benefit Programs Policy & Planning，BPPP）负责分析养老金计划数据，整理养老金计划政策，监测行业趋势等^③。

三、CalPERS 基金的投资运营

CalPERS 一度只能投资安全和稳定型债券，直至 1966 年 1 号提案通过才允许将资产的 25% 投资蓝筹股。1984 年 84 号提案准许基金投资任何谨慎型产品。1992 年 62 号提案将基金的控制权授予 BOA，要求 BOA 本着计划参与者和受益人的利益来运营计划^[12]。

CalPERS 是美国州级养老保险制度的典范，基金的投资运营具有很强的代表性和借鉴意义。BOA 一贯坚持多元分散、长期性的投资原则，遵循资产战略投资分配政策（如表 5 所示）。CalPERS 的资产类别包括增长性资产、收入型资产、实物资产、流动资产、受通胀影响的资产等。其中，配置比例最高的是由公众公司股权和私募投资股权组成的增长型资产，占比超过 60%。通过

① 参见 <https://www.calpers.ca.gov/page/about/board/board-members>。

② 参见 <https://www.calpers.ca.gov/page/about/board/board-committees>。

③ 参见 <https://www.calpers.ca.gov/page/about/organization/divisions-offices>。

国内投资和国外投资、股票投资和债券投资、传统投资和另类投资的组合搭配,在可接受的风险范围内,CalPERS 能实现较高投资回报。

表 5 CalPERS 投资组合(截止 2015 年 3 月底)^①

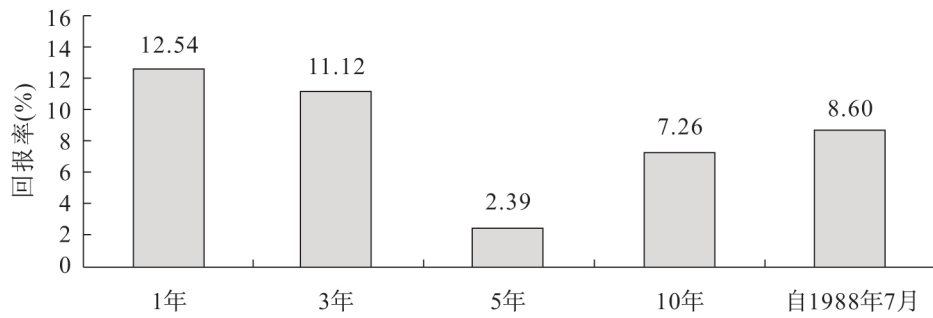
资产类别	配置比例(%)	实际投资规模(十亿美元)
增长型资产	63.3	\$ 189.6
—公共公司股权	53.6	\$ 160.7
—私募投资股权	9.6	\$ 28.9
收入型资产	18.3	\$ 54.9
实物资产	10	\$ 29.9
—不动产	8.5	\$ 25.5
—林地	0.8	\$ 2.3
—基础设施	0.7	\$ 2.1
流动资产	2.2	\$ 6.5
受通胀影响的资产	5.1	\$ 15.4
其他	1.1	\$ 3.2
总计	100	\$ 299.6

多年以来,鉴于加州经济的多元化和强劲态势,CalPERS 积极投身该州经济建设。将相当比例的资金进行本地化投资,对当地经济发展起到了至关重要的作用。CalPERS 服务地方经济发展,获得高额投资回报的同时,甚至还带来了一系列的附加利益。例如,众多就业岗位的创造、社区和商业基础设施的改善、商务扩展以及相关经济活动的增多等。另外,CalPERS 还与各类基金管理机构开展广泛合作。例如,2014 年与瑞银集团建立合作关系,合作领域主要集中在美国及全球其他发达国家市场的基础设施投资,合伙协议金额为 5 亿美元。瑞银集团向新成立的公司注资 1500 万美元,CalPERS 负责注资 4.85 亿美元。截至 2014 年 6 月底,通过对公共和私营基础设施的投资(尤其是在交通、电力、能源及水利行业),计划投资回报率达 22.8%,超过 17.2%的基准收益^[13]。

短期内,CalPERS 基金因市场化投资,投资绩效会随市场行情出现较大波动。例如自 2000 年 3 月网络经济泡沫破灭,市场一路走低,CalPERS 的投资收入在 2000—2001 财年、2001—2002 财年出现负值。但随着行情的好转,2003 年后的财政年度基金盈利均在 200 亿美元以上,2006—2007 财年的盈利甚至突破 400 亿美元。之后 2008 年爆发的金融危机再次重创基金的投资运营,2007—2008 财年、2008—2009 财年分别亏损 125 亿和 574 亿美元。2009 年以后,由于市场趋于稳定和恢复,投资亏损局面得以扭转。根据表 2 统计,2013—2014 财年的投资收入达到 456 亿美元。

但从长期来看,CalPERS 基金的投资运作较为成功。作为长期投资者,1992—2012 年基金平均的净投资回报率达到 7.7%^{[14](P3)}。截止 2014 年 6 月底,CalPERS20 年投资年化收益率为 8.5%^{[3](P3)}(如图 1 所示)。截至 2013 年 6 月底,近 3 年来 CalPERS 的总投资回报率都超过了 10%。2014 年 CalPERS 净投资回报率一度高达 18.4%,远远高出基金为了满足当前和未来待遇支付所需的长期回报率^{[2](P5)}。

^① 参见 CalPERS, *Facts at a Glance*, <http://www.calpers.ca.gov/index.jsp?bc=/about/facts/home.xml>, 2015-08-11, p4。

图1 CalPERS 总投资回报率 (截至 2013 年 6 月 30 日)^①

四、新近改革趋势

近年来，受到工资上涨、退休人员预期寿命延长、人数增多等因素的影响，为了增强 CalPERS 资金长期的稳定性，雇主和雇员缴费率经历了一系列调整。2013 年 4 月，CalPERS 养老金和医疗待遇委员会批准一项调整精算政策的建议，自 2015—2016 财年，州和地方政府的雇主缴费率将被极大提高。预计在未来 10 年，中等公共机构的雇主缴费率将增长 6.3%—10.5%。计划实施的第 1 年，缴费率增长幅度最大，第 7 至 10 年增长幅度渐小^[15]。①

截止 2014 年 6 月底，72% 的政府养老金计划和 86% 和学校养老金计划有资金积累。自 2015 年 7 月，州政府和学校的雇主缴费率上调 6%。此举意味着州政府缴费将增拨 4.87 亿美元，使缴费总额从 42 亿涨至 47 亿美元；学校方面的缴费增加 1.11 亿美元，最终缴费额从 12 亿升至 13 亿美元^[16]。

雇员缴费调整主要表现在，自 2015 年 7 月开始的新财年，精算人员建议州政府雇员年度缴费增加 4.87 亿美元，预计未来四年还有进一步上调。现任州长布朗的养老金改革要求雇员上调的缴费用于偿付养老金计划资金积累不足的债务^[17]。

其次在投资方面，CalPERS 严格控制投资成本，降低费用支出，确保获得更高收益。2014 年 9 月，CalPERS 宣布撤资 40 亿美元，彻底放弃投资多支对冲基金的绝对回报策略（Absolute Return Strategy，以下简称 ARS）。所投资的 24 支对冲基金和另外 6 支与对冲基金相关的基金在上一财年的回报率仅为 7.1%，而整体养老金的回报率超过了 18%。与此同时，由于对冲基金投资的复杂性与高成本，CalPERS 支付的投资费用高达 1.35 亿美元。CalPERS 临时投资总监特德—埃理奥波罗塞德（Ted Eliopoulosaid）表示，CalPERS 希望更经济地实现经风险调整后的投资回报目标，出于复杂性、高成本以及可投资规模的考虑，CalPERS 不再继续 ARS，转而更多采取“回归基本”的投资方法^[18]。

2015 年 6 月，CalPERS 计划在未来 5 年将为其投资理财的公司削减一半，降低高达上亿美元外聘投资经理的费用开支，但外聘投资经理的减少将不会从根本上改变 CalPERS 的投资策略。与 CalPERS 有直接关系的私募基金、不动产基金以及其他外部基金的数量将从 212 减至 100。其中，最大的调整是私募基金投资组合，投资经理的数量将从 100 减至 30，而外聘不动产投资经理预计从 51 减至 15。外聘投资经理减少之后，预计 CalPERS 下个财年的投资管理支出将从本财年 10 亿多美元降至 9.3 亿美元^[19]。

① 参见 CalPERS, CalPERS 2012—17 Strategic Plan, <https://www.calpers.ca.gov/docs/2017-annual-report.pdf>, 2015-06-25, p7。

再次, CalPERS 致力于完善法律法规, 健全司法机制。一直以来, CalPERS 所遵守的法律法规主要是加州公共雇员退休法 (California Public Employees' Retirement Law)、加州监管法典 (California Code of Regulation)^① 和加州政府法典 (California Government Code)^②。为了能使加州更持续地提供公平的公共退休待遇, 2011 年 3 月, 州长布朗宣布 12 点养老金改革计划 (12-Point Pension Reform Plan)。2012 年 2 月, 与州长改革计划几乎一致的养老金改革立法出台。2012 年 9 月, 340 和 197 号议会养老金改革法案正式成为法律条文^{[20](P2-3)}。2013 年 1 月, 加州公共雇员养老金改革法案 (PEPRA) 开始生效。PEPRA 在适用的计划与成员、待遇水平、缴费金额等方面都做出了新的调整。

五、启 示

从 13 省份公布的机关事业单位养老金并轨方案来看, 我国正处于职业年金制度建设的起始阶段, 各地对国务院颁发的《机关事业单位职业年金办法》的具体实施意见不尽相同。为此, 结合我国实际, 参照美国 CalPERS 的运行管理经验, 提出以下几点政策建议:

(一) 量身定制体现职业特征

目前我国公务员群体存在中央和地方不同的行政级别, 其他公共服务型组织的群体 (法官、教师、医生、警察、消防员等) 也有各自的行业性质, 不同的群体对于退休制度安排会有不同的需求。但从出台的并轨方案来看, 除军队系统有专门的退役基本养老保险和职业年金补助外, 其他机关事业单位的职业年金办法仅在员工参与资格、个人缴费基数以及账户管理方式三方面存在一定差异^③。除此之外, 各地方案并未突出不同职业群体对于职业年金缴费比例、退休年龄、待遇计发等的个性化和差异性诉求。

相比之下, CalPERS 的职业特征非常明显, 不同部门和职业的人群所对应的退休计划在缴费率、退休年龄、福利计算公式等方面各不相同。对于一般公职人员, CalPERS 提供多雇主退休计划; 立法者、法官等特殊公职人员则被单雇主退休计划覆盖。即使是普通公职人员, 州政府雇员、学校非教职雇员以及地方公共机构雇员的退休计划也有很大差别。加州州政府雇员按照不同工作岗位, 其退休计划还可进一步细分为监狱/劳改部门计划、执法部门计划、消防/公共安全维护部门计划、高速公路巡逻员计划等。

我国推行职业年金制度的过程中, 地方政府拥有充分的自主权, 可以国务院总体决定为基础, 根据各类公职人员的职业特征, 按照服务年限、职级岗位、薪酬水平、工作业绩的不同, 自主设计有针对性的职业年金制度, 从而体现鲜明的职业特点。例如, 消防、警察的职业危险性大, 工作强度高, 对相关公职人员的身体素质及工作年限要求严格。那么这类群体职业年金的申领年龄更应考虑个人身体状况, 待遇计发应该衡量在职期的工作表现。如果身体状况不能胜任高强度工作时, 应准予退休和申领职业年金。如果在在职期内有突出的工作业绩, 职业年金待遇水平可适当上调。差异

① 与 CalPERS 相关的是第二条旨, 第一部分, 第二章, 550 至 599, 515 款。

② 与 CalPERS 相关的是第二条旨, 第五部分, 第三至八节, 20 000 至 22 970, 89 款。

③ 参与资格方面, 福建省规定仅适用于按照公务员法管理的单位、参照公务员法管理的机关(单位)、事业单位及其编制内的工作人员。云南省特别规定转企改制未到位的事业单位工作人员, 可暂时参加机关事业单位基本养老保险, 改制后仍纳入企业职工基本养老保险。缴费基数方面, 上海按本人上年度月平均收入缴费; 甘肃机关单位(含参公管理的单位)缴费基数包括: 本人上年度工资收入中的基本工资、国家统一的津贴补贴、规范后的津贴补贴以及年终一次性奖金。事业单位缴费基数包括: 本人上年度工资收入中的基本工资、国家统一的津贴补贴以及绩效工资。账户管理方面, 财政全额供款和非财政全额供款单位分别采取记账利率和实际收益方式管理。

化的职业年金设计可以发挥自身最大潜力，实现按劳取酬。打破平均主义传统，量身定制公职人员职业年金更有利于调动改革主体的积极性，减少改革阻力，保障制度的顺利推进。

（二）单位配套缴费跟进落实

我国机关事业单位职业年金的建立具有强制性，所需费用由单位和工作人员个人共同承担，这是职业年金基金的主要筹资渠道之一。单位缴纳职业年金费用的比例为本单位工资总额的8%。非全额供款单位的缴费由单位实际承担，实账积累。财政全额供款单位的缴费，则是根据单位提供的信息，采取记账方式，每年按照国家统一公布的记账利率计息，最后在人员退休前由同级财政拨付资金记实。专家认为，近700万公务员群体的职业年金中，单位8%的缴费采用记账办法计入年金个人账户是一种部分的“名义账户”^[21]。现阶段人们更多的关注记账利率多少的问题，但如果基于制度运行的视角，更应重视“名义账户”的单位缴费如何跟进落实。

CalPERS资金来源的一个重要方面同样是雇主供款，即便地方政府经营不善，提出破产申请，按照加州宪法的相关条款，雇主身份的供款责任仍不容推卸。自2008年，加州瓦列霍市、斯托克顿市以及圣伯纳迪诺市地方政府虽先后申请破产保护，但地方政府向CalPERS进行的缴费最终都得以跟进或落实。

因此，无论我国机关事业单位的类型如何，都需按规定及时足额缴纳职业年金费用，这是影响职业年金制度运行的关键性问题。需及时出台补充政策甚至是法规，约束财政全额供款单位的财政部门因各种原因不兑现延缓拨款的承诺，导致上述部分的“名义账户”变成空帐，从而保证各类机关事业单位职业年金资金积累的充足性和稳定性。

（三）增强待遇发放的可持续性

在我国各省市公布的机关事业单位职业年金实施意见与办法中，关于待遇领取和发放方式，一般有两种选择：或者一次性购买商业养老保险产品，依据保险契约领取待遇并依法继承；或者按本人退休时对应的计发月数计发职业年金月待遇标准，发完为止。如果选择后种方案，那么退休人员的长寿风险将由本人承担。

2011年以后，加州政府接连出台12点养老金改革计划和公共雇员养老金改革法案，旨在促使加州能够更持续地提供公平的公共退休待遇。考虑到工资上调、退休者预期寿命延长且人数增多等因素，2013年CalPERS养老金和医疗待遇委员会特别批准调整精算政策，上调雇主和雇员缴费率，同样也是出于增强资金长期的稳定性，确保未来待遇发放目的。

事实上，我国人口预期寿命持续延长是必然趋势。对于机关事业单位工作人员而言，职业年金将成为退休后一项重要的收入来源。借鉴CalPERS经验，通过专门的政策调整甚至立法手段，长期和稳定地发放职业年金待遇尤为重要。职业年金待遇的计发需按照精算平衡原则，综合考虑人口退休年龄、生命表修订、平均预期寿命的动态变化、未来利率浮动等多种因素，推算确定并定期调整计发月数，最终实现年金待遇的可持续性发放。

（四）构建监督制衡式治理机制

我国职业年金的经办管理工作，按规定是由各级社会保险经办机构负责。其中，人力资源社会保障部负责集中受托管理中央国家机关事业单位所属在京单位的职业年金基金（京外单位的职业年金实行属地化管理）。从各地已公布的具体实施办法看，上海等直辖市由本市社会保险事业管理中心负责；其他省份一般由各级社会保险经办机构负责（某些省直机关事业单位的职业年金由省级社保经办机构管理，如江西省）。对于各级社保经办机构而言，未来如何转变机构传统的职能定位，理顺职业年金管理体制，将是一项全新的挑战。

CalPERS的管理架构主要包括专门的管理BOA和EXEO。BOA及下属委员会作为最高权利机构，其成员构成代表各方利益，拥有方针政策制定权和监控权。EXEO和下设的职能部门则具体落

实董事会下达的指令,并负责机构的日常运行。无论是决策的独立性还是内部治理结构,CalPERS的管理模式都体现出多方制衡、互相监督的特点,从而有效防止了专权和谋私现象。CalPERS管理机构设置科学,部门职责明确,权力合理分割,值得我国各级社会保险经办机构在承接职业年金管理的过程中参考借鉴。

未来我国职业年金的经办管理也需重视内部治理结构。在人员构成方面,除了政府的行政任命外,一方面可推选职业年金计划的成员作为兼职代表监督职业年金的经办管理流程,另一方面应该大量聘用经验丰富、具备专业知识的专业人士负责日常工作。此外,在岗位设置方面,根据工作责任的高低,划分领导岗、中层管理岗和具体经办岗。相应岗位职责包括授权、批准、执行、监督和审查等,需将职业年金政策制定、具体执行和监督核查的权限相分离。

(五) 基金运营服务地方经济

根据我国《机关事业单位职业年金办法》,实账积累形成的职业年金基金实行市场化投资运营,按实际收益计息。现阶段,地方政府酝酿中的职业年金资金运营管理办法尚未出台,具体方案需由人力资源和社会保障部门、财政部门会同其他有关部门另行制定。

CalPERS基金的长期投资回报率一直较高,也较为稳定,这与积极有效的多元化投资策略密不可分。尤其引人注目的是,在强调市场回报的同时,CalPERS还为加州当地注入大量资金,促进地方经济增长。2012至2014财年,CalPERS坚持将总资产的8%~9%投资于加州,投资总额一般都高于200亿美元。投资涉及的资产类别包括公共公司股权、固定收入、私募投资股权、不动产、基础设施等,创造工作岗位约为147万至150万^{[22](P3)[23](P3)[24](P3)}。

可以借鉴CalPERS基金的投资经验,在保证基金安全性的前提下,追求收益性和流动性。特别是与地区经济发展相结合,分享经济发展成果,确保基金保值增值。自2014年10月1日,我国各地机关事业单位职工须强制性普遍建立实账积累的职业年金制度,相应积累起的资金数量将非常可观。包括职业年金在内的机构投资者融入资本市场,充分拓展投资渠道,积极尝试另类投资,将为资本市场发展提供长期稳定的制度性资金来源,催生养老金融发展的步伐。遵循谨慎投资和分散风险的原则,将职业年金基金总资产的一定比例投资地方经济,例如投资当地的公营/私营公司、不动产项目、基础设施建设项目等,将会创造更多的就业机会、改善基础设施、带来更多的经济活力。而地方公共部门又可以通过税收收入的形式从经济繁荣发展中获益,从而增强向职业年金制度缴费的能力。未来,职业年金基金投资支持地方经济建设的发展前途将十分远大。

参考文献

- [1] [美]埃弗里特·T·艾伦,等. 退休金计划——退休金、利润分享和其他延期支付[M]. 杨燕绥,等,译. 北京:经济科学出版社,2003.
- [2] CalPERS. *Facts at a Glance* [EB/OL]. <http://www.calpers.ca.gov/index.jsp?bc=/about/facts/home.xml>,2015-09-01.
- [3] CalPERS. *Comprehensive Annual Financial Report* [R]. <http://www.calpers.ca.gov/eip-docs/about/pubs/cafr-2014.pdf>,2015-01-01.
- [4] CalPERS. *Circular Letter* [EB/OL]. <https://www.calpers.ca.gov/docs/circular-letters/2014/200-062-14.pdf>,2014-10-22.
- [5] CalPERS. *Fact Sheet: Peace Officers & Firefighters Supplemental Plan* [R]. <http://www.calpers.ca.gov/eip-docs/employer/program-services/def-comp-supp/faq-poff-supp-plan.pdf>,2014-10-15.
- [6] CalPERS. *Normal Cost Chart* [EB/OL]. <https://www.calpers.ca.gov/docs/board-agendas/201404/financeadmin/item8a-05.pdf>,2015-11-17.

- [7] CalPERS. *State Reference Guide* [EB/OL]. <https://www.calpers.ca.gov/docs/forms-publications/state-ref-guide.pdf>, 2016-01-12.
- [8] Recordnet. *Pension Fight is On* [EB/OL]. http://www.recordnet.com/apps/pbcs.dll/article?AID=/20130908/A_OPINION01/309080301/-1/A_OPINION, 2013-09-08.
- [9] Esquivel, P., J. Mazingo. *San Bernardino's Bankruptcy Plan Favors CalPERS* [EB/OL]. <http://www.cattimes.com/local/california/la-me-san-bernardino-bankruptcy-20150519-story.html>, 2015-05-18.
- [10] CalPERS. *Planning Your Service Retirement* [EB/OL]. http://www.riversideca.gov/human/benefits/benefitforms/CalPERS_Retirement_Booklet.pdf, 2016-01-20.
- [11] CalPERS. *Local Miscellaneous Benefits* [EB/OL]. http://www.riversideca.gov/human/benefits/benefitforms/CalPERS-Local_Miscellaneous_Benefits.pdf, 2015-12-29.
- [12] Kilgour, J. G. Public Pension Reform in California[J]. *Compensation & Benefits Review*, 2013, (6).
- [13] CalPERS. *CalPERS Announces \$ 500 Million Infrastructure Partnership with UBS* [EB/OL]. <https://www.calpers.ca.gov/page/newsroom/calpers-news/2014/partnership-ubs>, 2014-08-04.
- [14] CalPERS. *2012 Annual Investment Report* [EB/OL]. <https://www.calpers.ca.gov/docs/forms-publications/annual-investment-report-2012.pdf>, 2013-04-01.
- [15] The League of California Cities. *CalPERS Raises Employer Rate Significantly to Stabilize Fund Cities Will See Rate Increases in FY 2015 - 16* [EB/OL]. <http://www.cacities.org/Top/News/News-Articles/2013/April/CalPERS-Raises-Employer-Rate-Significantly-to-Stab#sthash.X5CCdVCW.dpuf>, 2013-04-17.
- [16] CalPERS. *CalPERS State, School Pension Contribution Rates Lower Than Projected; Rise for New Fiscal Year* [EB/OL]. <https://www.calpers.ca.gov/page/newsroom/calpers-news/pension-contribution-rates>, 2015-04-14.
- [17] CalPERS. *CalPERS State Worker Rate Increase: \$ 487 million* [EB/OL]. <http://calpensions.com/category/calpers/sb-40>, 2015-04-09.
- [18] Herbst-Bayliss, S., B. Krishnan. *Calpers Dumps Hedge Funds Citing Cost, to Pull \$ 4 bln Stake* [EB/OL]. <http://www.dailymail.co.uk/wires/reuters/article-2757151/Calpers-scrap-hedge-fund-strategy-pull-4-bl-funds.html>, 2014-09-16.
- [19] Kurane, S. *Calpers to Cut External Money Managers by Half: WSJ* [EB/OL]. <http://www.globalpost.com/article/6574515/2015/06/08/calpers-cut-external-money-managers-half-wsj>, 2015-06-08.
- [20] Nava, V., L. Christensen. *Analysis of the California Public Employees' Pension Reform Act of 2013 (PEPRA), Reason Foundation Policy Brief No. 126* [EB/OL]. http://reason.org/files/pepra_pension_reform.pdf, 2015-09-15.
- [21] 王道斌, 吴斌. 机关事业单位职业年金没有完全做实[N]. 南方都市报, 2015-04-07(4).
- [22] CalPERS. *CalPERS for California 2012 Supporting Economic Opportunity in California* [EB/OL]. <https://www.calpers.ca.gov/docs/board-agendas/201308/invest/item07b-02.pdf>, 2016-01-10.
- [23] CalPERS. *CalPERS for California 2013 Supporting Economic Opportunity in California* [EB/OL]. http://www.pacificcommunityventures.org/uploads/reports-and-publications/CalPERS_for_California_2013.pdf, 2016-01-10.
- [24] CalPERS. *CalPERS for California 2014 Supporting Economic Opportunity in California* [EB/OL]. http://www.pacificcommunityventures.org/uploads/reports-and-publications/2014_CalPERS_for_California_FINAL.pdf, 2016-01-10.

(责任编辑 孙 洁)

ple of top 500 philanthropic foundations based on net asset in 2013, collects the corresponding data from 2012 to 2013 to examine how efficient nonprofit organizations are in raising funds from private giving. The findings suggest that both the donation price measuring cause efficiency and the donation cost measuring fundraising efficiency play a significantly negative role in private donations, but the negative effect of management efficiency existing in western counties has not been tested. Meanwhile, the analysis reveals the crowding-out effects of government grants and commercial investment on donation revenue. Based on Chinese context and charitable practice, the paper verifies that operational inefficiency is one of the most important information elements in donation decision, which contributes to standardizing activity processes, improving cause efficiency and realizing sustainable development.

The Reform Trend and Implication of California Public Employees' Retirement System

CHEN Xing, ZHU Yan-xia

The pension reform of 40 million government and public agency employees has been started, including the establishment of occupational pension system. How to play the key role of occupational pension, promote system integration and ensure smooth reform transition is an urgent problem. The U. S. public sector pension system has the history of nearly 160 years. The research object of this paper is California Public Employees' Retirement System (CalPERS), which is the fifth largest internationally and the largest pension fund in the U. S. in terms of asset size. From the perspective of plan type, funding and benefit distribution, governance and regulation, investment and operation, recent reform trend, based on the situation of China, five policy suggestions have been summarized from CalPERS: 1) plans should be tailored to reflect the occupational characteristic; 2) employer matching contribution needs to be followed up; 3) the sustainability of benefit distribution should be enhanced; 4) multi-level occupational pension governance mode should be established; 5) fund investment should support local economy.

Application of Quantitative Content Analysis to Chinese Mainland New Media Studies — Example of Papers from Six Journalism & Communication Journals

LI Ming, CHEN Ke-wei

The study of new media has become a prosperous discipline in the field of communication science. As a common research methodology, quantitative content analysis is one of the main tools of new media studies. Adopting the methodology of quantitative content analysis and mass screening, this paper selects papers which adopted quantitative content analysis to study new media from six journalism and communication journals from 2005 to 2014. After the systematical description of the application status of quantitative content analysis in the study of new media in the past 10 years in China, the paper finds that it has been used more and more widely and the development of theories synchronizes with the actual development of new media technology. But there are lots of non-standard use of methodology in these studies. On this basis, the paper analyzes the difficulties and challenges of quantitative content analysis in the new media environment. For example, sample representativeness and objectivity are not reliable; massive information on the Internet makes the processes of sampling and coding more difficult. Besides, hypertext and network language bring more challenges for category construction and coding operations. The paper puts forward corresponding suggestions to deal with the above problems.