

美国高校教师职业年金计划发展动态与启示

陈 星, 魏 枫

摘 要: 通过探讨美国高校教师职业年金计划的类型、参与方式、缴费水平、资产投资、管理与监督, 从不同角度研究计划的设计和运行, 分析近年计划的发展动态, 总结了对我国推行高校教师职业年金计划的四点启示: 一是充足的退休待遇给付增强教师退休信心; 二是保证固定收益的同时, 提供多种高回报投资选择; 三是自主弹性退休制取代强制性退休安排; 四是防止福利刚性弊端, 促进养老金制度的可持续发展。

关键词: 双轨制改革; 美国; 高校教师; 职业年金

中图分类号: G649.712 文献标识码: A 文章编号: 1671-0169(2015)04-0131-07

DOI:10.16493/j.cnki.42-1627/c.2015.04.017

当前, 在全国范围同步实施机关事业单位养老保险制度改革不仅是终结双轨制, 体现社会公平的需要, 也是我国养老保障体系可持续发展的保证。根据国务院 2015 年 1 月和 4 月先后公布的《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》, 机关事业单位与城镇职工将实行统一的基本养老保险制度, 在参加基本养老保险的基础上, 建立的补充养老保险制度称为职业年金。职业年金与基本养老保险制度同步建立。实践中, 我国高校职业年金的运行、投资和监管是亟待解决的新问题, 及时研究这些新问题, 对于平稳推进机关事业单位养老保险制度改革有重要意义。美国高校教师职业年金计划历史悠久、设计多样、覆盖面广、管理规范, 发展过程中积累的经验教训值得参考与借鉴。

一、美国高校教师职业年金计划的设计与运行

在美国, 教师属于首批被退休金计划覆盖的公共部门雇员。公立学校的首个退休金计划早在 100 多年前就已经诞生^{[1](P2)}。美国国会 1935 年建立了社会保障制度 (类似我国的基本养老保险制度), 覆盖了大部分私营行业雇员, 但高校教师等州及地方级政府雇员未包括在内。与中国机关事业单位工作人员要先参加基本养老保险不同, 美国教师职业年金计划具有自愿性。20 世纪 50 年代, 联邦立法准许州和市级政府雇员包括教师自愿选择加入社会保障制度。在当时, 大部分州和市级政府已经为教师和其他雇员建立了退休金计划。因此, 高校教师既可选择参与社会保障制度, 也可仅维持已有的专门退休金计划。实际上, 美国某些州直到 20 世纪 60 和 70 年代才建立公务员退休金计划, 而目前, 全美有 23 个州的教师与其他州级政府雇员被纳入同一养老金计划, 另外 27 个州设有单独针对教师的养老金计划^[2]。这与当前我国机关和事业单位工作人员养老保险依据统一的办法同步改革差异明显。

(一) 计划的类型与加入

按举办主体级别的不同, 美国的教师职业年金计划可分为州立和市立计划两类, 例如, 纽约州

基金项目: 国家社会科学基金资助项目“我国收入倍增战略阶段适配性研究”(13CJL022)

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); 魏枫, 经济学博士, 黑龙江大学经济与工商管理学院副教授(黑龙江哈尔滨 150080)

设有纽约州教师职业年金计划和纽约市教师职业年金计划。另外,美国许多州立大学分校众多,教职员规模大,为了实现规模经济,很多州单独设立了州立大学集团职业年金计划,这也是州立计划的一种,例如,加利福尼亚州大学集团计划、德克萨斯州大学集团计划、伊利诺伊州大学集团计划、密苏里州大学集团计划等。

按照待遇计发方式的不同,美国高等院校的退休收入计划主要包括缴费确定型(Defined Contribution,简称DC)、待遇确定型(Defined Benefit,简称DB)计划以及混合型计划(Hybrid Plan)三类。2008年金融危机爆发前的30多年里,DB型计划一直是公共部门教师和其他雇员养老金计划的主要类型。根据美国审计总署的报告,2007年除了阿拉斯加和密歇根州,所有其他各州都提供DB型计划作为一般性州级工作人员的主要养老金计划。除了主要的养老金计划,每个州都向雇员提供机会,参加自愿性质的DC型计划,如403b或457b计划^{[1](PS)}。私立高校情况则不同,没有私立高校仅仅举办DB型计划,绝大多数私立高校只拥有DC计划,有的私立高校同时举办DB和DC型计划。

美国高校的新雇员有的被强制要求加入某种养老金计划,有的可能拥有选择计划的权利。每个州对于雇员决定参加养老金计划类型的时间规定各不相同,例如宾夕法尼亚州规定不超过30天,佛罗里达州要求在90天内作出选择即可,俄亥俄州的公立高等院校的新教师可在120天内作出决定。在上述这些州,如果雇员没有在规定期限内选择养老金计划,那么所在州的养老金制度将成为雇员的默认选择^[3]。

在同时举办DB、DC型计划的高校中,按工作岗位类型和参加工作时间的不同,养老金计划的参与实行差异化管理。管理人员和其他职员主要沿用传统的DB型计划,而新进教学人员可以选择DB或是DC型计划。强制性加入是举办DC型计划公立学校的标准设计。举办DC型计划的公立学校一般不要求雇员有服务年限即可加入,只有少数举办DC型计划的公立学校允许雇员选择性加入。而传统的选择性加入是拥有DC型计划私立学校的标准设计。一半以上的私立高校属于选择性加入,1/4的私立高校强制要求合格雇员加入,约1/5的私立高校中合格雇员有自动加入与选择退出计划的自由。高校有时会向教师提供综合DB、DC两种类型计划特点的混合型计划*,有的高校允许教师二选一,或是同时参与两种计划。

(二) 缴费与待遇支付

60%的公立高校教师职业年金计划雇员缴费率为5%,还有1/3的计划雇员缴费水平低于5%。雇主缴费率一般是4%~10%,雇员和雇主共同的缴费率大多不超过10%。在允许雇员选择性加入的职业年金计划中,有一半的雇主配套跟进雇员的缴费,跟进比例多为1:1。80%的公立高校教师职业年金计划具有ROTH特征,即参与者可以选择税后缴费。

在私立高校强制雇员加入的DC型计划中,雇员的缴费率最低为3%,最高为6%,最普遍的缴费率是5%,约60%的雇主会向雇员的账户进行固定的非匹配型缴费。非强制加入型计划无论是传统的选择型加入或是自动加入,均没有这样的特点。自动加入型计划规定的参与者默认缴费率是1%~10%,5%~6%是标准型的缴费水平。近一半非强制性加入的DC型计划拥有固定的雇主缴费,缴费比例下限是1%,上限是12%,5%、6%、10%是最常见的缴费比例。

由于DB型计划大多集中在公立高校,因此DB型计划的缴费主要涉及公立高校教师。据调查,86%的公立高校要求计划参与者必须为其未来养老金待遇缴费,2/3的高校教员缴费率是5%~7%,平均缴费比例是6%^[4]。

在DC型计划中,雇员拥有可自由投资的个人账户,可按年薪的一定比例进行缴费(有时无需

* 混合型计划种类繁多。以保底退休金计划为例,它包含了两个既独立又关联的计划,即DB型最低退休金计划和DC型基本退休金计划。DB型计划依据固定公式计算最低退休金,如果DC退休金高于或等于DB退休金的底线,参与者可以得到DC账户积累的退休金;如果DC退休金低于最低给付线,参与者可以得到DB最低退休金。

缴费); 雇主通常配套跟进相应比例的金额, 存储至延迟缴税基金中。在 DB 型计划中, 雇主根据事先确定的公式按一定比例(乘数)算出的数额, 向雇员提供基于薪资水平和服务年限的养老金。马里兰州的待遇计算公式规定的系数为 1.4%, 而路易斯安那州、明尼苏达州、密苏里州和内华达州的系数高达 2.5%^[2]。DB 计划的薪资水平有两种衡量方法, 少数高校是指定就职年份最终的平均工资, 更多的高校按连续就职年份中最高平均工资计算。后者亦称最后工资规定, 即以教员职业生涯最后 3 年或 5 年平均收入为基数, 或者是以退休前 10 年工资最高的连续 3 年或 5 年里的平均工资为基数计算退休金。

二、美国高校教师职业年金计划的投资与监管

(一) 计划资产的投资

美国高校教师职业年金计划基金由专门机构进行投资, 1918 年成立的美国教师保险和年金协会(The Teachers Insurance and Annuity Association of America, TIAA) 专门管理教师养老基金。TIAA 直到 1936 年才开始按照纽约州《保险法》作为独立保险公司运作, 向高校雇员提供可在 700 所公立高校、私立高校、研究机构和基金会之间转移的养老金^{[5](P59-60)}。1952 年, 纽约州议会通过特别法案, 成立了大学退休金基金会(The College Retirement Equities Fund, CREF)。美国教师保险和年金协会与大学退休金基金会合称为 TIAA-CREF 协会。该协会历史悠久、影响广泛, 其投资运作在美国高校教师职业年金的资产管理中具有典型性。

TIAA 的基金一般投资低风险项目, 但提供长期贷款、房地产投资、债券买卖的收益较为有限。为了抵抗通货膨胀的影响, 1952 年 CREF 引入 CREF 股票账户, 成为当时美国第一家提供可变年金的机构, 为退休教师提供了多样的高收益投资选择。高校雇员在职期间, 个人可以选择向其退休金账户缴费, 同时高校代表雇员向 TIAA 或 CREF 配套跟进缴费, 上述缴费均由 TIAA-CREF 负责进行投资和管理。高校雇员可以将个人和学校向 TIAA 缴纳的半数资金转入 CREF 账户, 获取更高的投资回报, 而 TIAA 账户余额则通过 TIAA 投资固定收益的项目。

自 1918 年起, TIAA 最初成立的目的是为高校教师职业年金计划提供有担保收益的传统年金。截至 2011 年 12 月底, TIAA-CREF 还提供股权类、固定收入类、不动产类以及平衡类等 5 大资产类别, 77 种投资选择, 股权类和非股权类资产的占比分别为 34% 和 66%。有专家指出, 随着投资产品的不断增多, TIAA-CREF 养老金账户总资产的增长速度快于股权类资产的增长速度。高校教员作为 TIAA-CREF 制度的参与者, 对于养老金账户资产的投资, 需要做出两方面决定: 一是选择如何配置账户中所缴纳的资金, 账户资金可以随时做出调整; 二是选择如何配置已有的存量退休资产, 例如每年在生日当天启动一次自动平衡机制, 或是每年自己进行规定次数的资产再配置。

美国高校教师 DC 型职业年金计划投资选择的数量一般多达数十种, 还有少数计划提供的选择不足 15 项或是超出 100 项。近半数公立和私立高校教师 DC 计划的投资选择分别在 40 项和 25 项以下。目标到期基金是几乎所有公立高校和大部分私立高校 DC 计划都选择的投资项目, 同时也是最常见的默认投资选择。除此之外, 货币市场基金和年金基金分别是公立高校和大部分私立高校 DC 计划位列第二的常见默认投资选择。半数公立高校和私立高校在 DC 计划中提供管理型账户, 且提

供递延年金作为重要的投资选择 (如表 1 所示)。

(二) 计划的管理与监督

美国是联邦制国家, 各州以及州内各地区对于高校教师职业年金计划的管理和监督各不相同。以面向公立高校和某些非营利机构雇员的 403 (b) 计划为例, 在某些州, 403 (b) 计划属于州级监管, 由州级机构监督和批准为 403 (b) 计划提供相关服务的金融公司 (主要是保险公司或共同基金)。在州级监管背景下, 某些州所能批准的金融机构数量非常有限, 只有 1—6 家。也有些州监管环境较为宽松开放, 准许所有感兴趣且符合一定标准的金融机构提供 403 (b) 计划, 因此最后批准的金融公司可能多达 50 家^[2]。一般而言, 在地方学校董事会建立退休金计划

并为计划筹资之前, 州级立法机构要通过授权的议案。例如, 1879 年纽约州议会考虑为教师建立职业年金, 1894 年和 1895 年先后通过法案批准纽约市和布鲁克林区建立教师职业年金。早期的退休金计划的资金一般源于地方财产税, 市政当局的管理活动要接受州级政府的监督。

除州级监管以外, 在另一些州, 403 (b) 这类补充型职业年金计划完全由地方校区管理。例如在纽约市、芝加哥、圣路易斯等地, 独立校区中的高校教师拥有众多提供 403 (b) 产品和服务的金融公司可以选择。亚利桑那州、佛罗里达州、堪萨斯州、密苏里州、弗吉尼亚州和华盛顿特区还针对 403 (b) 计划联合组织了多校区公会, 公立高校教师职业年金计划的相关管理者在 403 (b) 计划的设计和监管方面拥有相当的自由度。作为雇主的高校与参与集体协商的组织, 就能决定准许哪家金融服务提供商向教师提供 403 (b) 计划。

另一方面, 不同类型高校对于 403 (b) 等 DC 型计划的管理也存在差异。就拥有提供投资和相关服务的金融机构数量而言, 公立高校和私立高校差距明显。据调查, 77% 的公立高校拥有多家金融机构提供投资和相关服务, 其中 40% 的高校拥有 3 家金融机构, 45% 的高校拥有超过 3 家的金融机构。而标准的私立高校 DC 型计划一般只拥有 2 家相关金融机构, 只有 36% 的私立高校拥有多家相关金融机构^[4]。

无论高校教师职业年金计划的监管层次和学校类型, 政府官员都可以通过竞争性的招标措施设置准入门槛, 限制提供相关服务和产品的金融公司数量, 例如控制投标申请, 或是由相关政府机构详细说明金融公司都必须遵守的标准。在这种监管环境下, 计划主办者可以和被批准的金融机构协商所提供的计划产品及费用水平。

三、美国高校教师职业年金计划发展趋势

从 1994 年起, 美国高校不再执行终身教授强制性退休政策。到 20 世纪 90 年代末, 在立法机关、集体谈判、董事会或院校管理层等多方力量的推动下, 高校通过政策和实践调整, 获得了更多的退休安排控制权, 教师的退休时间选择更加灵活。一般而言, 高校的退休激励计划包括两方面

表 1 美国高校教师 DC 型职业年金计划投资选择^[4]

投资选择数量 (项)	所占比例 (%)	
	公立高校	私立高校
<15	15	17
16—25	16	31
26—40	22	25
41—100	29	12
>100	18	15
默认投资选择		
目标到期基金	61	74
货币市场基金	31	7
其他*	8	17

* 对于私立高校而言, 此项主要是 Annuity Fund。

(如表 2 所示)。一种安排是提前退休离职买断, 或称工龄买断。教师只要达到了规定年龄和所要求的服务年限, 自动具备参与计划的资格。常见的最低参加年龄是 50 岁、55 岁和 60 岁, 常见的最低服务年限是 10 年和 15 年, 少数院校最低服务年限是 20 年。对于参加计划的雇员, 高校或者提供一次性额外现金奖励(现金支付的数额一般是 9 个月以上的薪金),

表 2 美国高校的退休激励计划^[4]

退休计划内容	覆盖比例 (%)
(一) 为全职终身教授举办过渡性退休计划	39
— 也向其他雇员提供过渡性退休安排	57
— 在过渡期内提供待遇	
雇主为全职雇员缴纳健康保险费	83
额外的退休计划缴费	36
比约定比例更高额的薪资支付	5
除基本薪资外, 选择领取部分的退休收入	61
(二) 自 2007 年向全职教授提供提前退休离职买断选择	61

或者提供额外三年左右的奖励年资。另一种安排是对全职、终身教员提供过渡性退休计划, 即准许教员逐步过渡到退休, 承诺在未来特定时间放弃职务退休的前提下, 允许终身教授退休后仍有部分时间工作, 领取部分收入。据调查, 自 2000 年, 美国高校已实施约 40% 的过渡性退休计划, 另外还有 26% 的计划在 2008 年至 2010 年实施。超过半数高校还向其他雇员, 特别是行政管理人员提供此类计划。计划基于年龄和服务年限来决定符合过渡性退休的资格, 典型过渡性退休最低的退休年龄是 60 岁, 最低服务年限是 10 年。计划最长的过渡期一般为 3 年, 最短的过渡期可以只有 1 年。

由于美国人口退休浪潮已经到来, 加之 2008 年金融危机的影响, 传统养老金资产受侵蚀的同时, 税收减少、公共开支增加, 州级财政吃紧难以兑现养老金承诺, 全国范围内包括教师职业年金在内的公共养老金陷入危机, 一方面各地高校纷纷调整职业年金计划的类型, DC 型计划和混合型计划渐成主流。私立大学大多放弃 DB 型计划, 选择 DC 型计划。近年来, 许多公立学校的雇员考虑到更换工作时职业年金计划的便携性, 也选择不加入 DB 型计划。继华盛顿州、俄勒冈州和印第安纳州之后, 佐治亚州在 2009 年规定所有高校新雇员都转入混合型计划, 雇员同时参加 DB 和 DC 型计划, 风险在雇主和雇员之间得到分散, 既保有一定的退休待遇水平, 又降低未来出现巨额资金缺口的风险。加州橘子郡与 TIAA-CREF 进行合作, 在现有养老金制度的基础上增加 DC 型计划特色。TIAA-CREF 的官员指出, 转向设计良好的混合型计划可以提供更多的退休保障和政治保护。另一方面, 为了维持养老金计划的待遇偿付能力, 控制养老金的支付成本, 拥有独立职业年金计划的公立高校开始启动有争议性的改革, 应对金融危机导致的资产缩水和州级财政支持削减的双重压力。改革方案主要围绕重启雇员缴费模式, 下调待遇水平, 延长员工的工作时间等展开。例如, 早在 1990 年, 加州大学职业年金计划资金积累充裕, 结余规模达未来退休待遇支付的两倍, 计划管理委员会决定让校方和员工方停止向计划进行新的缴费长达 19 年。直至金融危机爆发, 加州大学退休金计划投资受损达 160 亿美元, 资产缩水 1/3。与此同时, 州级财政支持大规模减少, 加州大学职业年金计划成本不断攀升并超出控制范围。为了维持制度的运行, 进一步减少成本支出, 加州大学决定大幅上调雇主和雇员的缴费水平(雇员的缴费率至少要为 5%), 下调员工的薪资待遇, 并将退休年龄从 60 岁提高至 65 岁。但鉴于美国州级立法的规定, 要确保现有雇员的福利刚性, 因此大部分的改革举措仅适用于新近员工^[6]。尽管如此, 加州大学职业年金计划的调整仍然引发了广泛的抗议, 一度陷入严重危机。

四、启 示

展望我国养老保障改革的前景, 职业年金计划的推行可以降低基本养老保障的替代率, 有利于分散养老风险, 减轻政府财政负担; 有利于提高教员工作效率, 吸引和留住人才; 有利于养老保障制度的公平统一与多层次养老保障体系的建立。美国高等院校职业年金计划的建立和运行较为成功, 借鉴其成功经验, 吸纳发展过程中的教训, 可以归纳如下启示:

(一) 充足的退休待遇给付增强教师退休信心

数十年以来,丰厚的养老金一直是美国高校对雇员的一种奖励和防止人才流失的有效手段。以公立高校为例,教师可以参加面向政府机构所有公共雇员的401k和457计划,同时还拥有高校举办的自愿型退休储蓄计划,如著名的403b计划。研究表明,工作30年且未加入社会保障制度的教师,其雇主养老金的替代率是最终平均收入的67%。工作30年并加入社会保障制度教师的雇主养老金替代率为55%,再加上社会保障制度的待遇,这类教师总的替代率水平达最终收入的85%^[2]。根据2011年美国高校教师退休信心调查的结果,高校雇员比其他经济部门的雇员对于退休财务安全的前景更有信心。25%的高校雇员表示很有信心,50%的雇员有一定程度的信心。而其他部门雇员仅13%表示很有信心,36%表示有一定的信心^[7]。我国曾在1994年和2008年先后启动了两次事业单位养老金改革,但都没有取得实质成效。阻碍改革推进的最大难题是对于可能下降的养老金替代率,参加改革的群体特别是某些高校教师产生恐慌心理。多层次的养老保障体系能够提供更充足的退休收入,维护包括高校教师在内的事业单位人员的利益,促进其从职业生涯有序退出。

(二) 保证固定收益的同时,提供多种高回报投资选择

美国高校教师职业年金计划为退休教师提供丰富多样的高收益投资选择,以此抵抗通胀的影响。一般而言,美国高校教师职业年金计划投资选择的数量多达数十种,甚至超过100种。目标到期基金、货币市场基金和年金基金分别是公立和大部分私立高校教师DC型计划最常见的默认投资选择。尽管中美资本市场发展阶段完全不同,但美国资本市场与养老保障制度相互依存、共同发展是不争的事实,这对于我国有十分重要的借鉴意义。根据我国最新颁布的《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。基金投资管理应遵循谨慎、分散风险的原则,保证基金的安全性、收益性和流动性。因此应积极借鉴美国高校教师职业年金计划的投资经验,变革投资视角,创设丰富多元的资产管理产品,充分拓展投资渠道,为高校教员提供更多的投资选择。通过较高水平的资产配置和充分的竞争来提高养老金投资运营效率,合理规避投资风险。只有尽快建立多元化和市场化的投资体制,集中管理,有效投资,才能实现职业年金基金资产保值增值的目标。

(三) 自主弹性退休制取代强制性退休安排

自上世纪90年代起,美国高校雇员对于退休年龄和方式就拥有自由选择的权利,既可接受院校的现金或年资奖励,买断工龄提前退休,也可承诺未来放弃职务逐步过渡到退休,并在过渡期内仍享受多种相关福利。而我国高校长期推行年龄“一刀切”的强制性退休制度,这种僵化的强制退休安排未能与高校教师的职业特点相结合,宝贵的人才资源面临极大浪费。通过提供不同的退休激励计划,教员的个人意愿在得到充分尊重的同时,院校也能够预测和控制退休教师的数量,从而保持教师队伍的活力。

(四) 防止福利刚性弊端,促进养老金制度的可持续发展

如前所述,美国加州大学职业年金计划由于自身资金积累充足,自1990年后连续19年未要求教员向计划进行缴费,基于零缴费的丰厚退休金意味着教员薪资的上涨。然而金融危机的爆发导致养老金计划资产严重缩水,与此同时学校能获取的州级财政支持大幅减少,这使得养老金成本攀升一度难以控制。在这种背景之下,加州大学职业年金计划重启缴费模式,教员薪资水平面临下调风险。福利刚性的心理预期导致教员无法接受持续多年的高福利待遇突然下降,改革措施遭遇广泛的抗议。加州大学职业年金计划改革举步维艰值得我国引以为戒,目前我国养老金制度的并轨改革已完成了制度框架的整合,下一步制度可持续性的设计愈显紧迫。高校职业年金计划的制度设计要有激励性和吸引力,根据《机关事业单位职业年金办法》的原则,个人待遇与缴费供款紧密相联,多缴多得,计划的参与者需先履行缴费义务,然后才能享受领取待遇的权益。

参考文献

[1] Clark, R. L., L. A. Craig. *Determinants of the Generosity of Pension Plans for Public School Teachers*, 1982

- 2006[Z]. Conference Paper 2009—05 National Center on Performance Incentives, 2009.
- [2] Clark, R. L., E. Hanson. *403(b) Plans for Public School Teachers; How They Are Monitored and Regulated in Each State*[EB/OL]. https://www.tiaa-crefinstitute.org/public/institute/research/dialogue/rd_107.html, 2013-03-01.
- [3] Conley, V. M. *Retirement and Benefits; Protecting Ourselves*[EB/OL]. <http://www.nea.org/home/32967.htm>, 2009-12-12.
- [4] Yakoboski, P. J., V. M. Conley. *Retirement Plans, Policies and Practices in Higher Education*[EB/OL]. https://www.tiaa-crefinstitute.org/public/institute/research/trends_issues/ti_retirementplans_0313.html, 2013-03-01.
- [5] Barn, D. A. *Indicators and Associated Incentives to Retire for Four-Year Institution Faculty*[D]. University of Missouri-St. Louis, 2006.
- [6] Keller, J. *As Pension Costs Rise, Public Colleges Pay the Price*[EB/OL]. <http://chronicle.com/article/As-Pension-Costs-Rise-Public/124150>, 2010-08-29.
- [7] Yakoboski, P. J. *Retirement Confidence on Campus; The 2011 Higher Education Retirement Confidence Survey*[EB/OL]. https://www.tiaa-crefinstitute.org/public/institute/research/trends_issues/ti_higheredRCS0611.html, 2011-06-01.

(责任编辑 朱 蓓)