

公共经济与管理专业系列教材

外国养老保障制度

WAIGUO YANGLAO BAOZHANG ZHIDU

于 洪 编著



上海财经大学出版社
Shanghai University of Finance & Economics Press

公共经济与管理专业系列教材

外国养老保障制度

于 洪 编著



上海财经大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

外国养老保障制度/于洪编著. —上海:上海财经大学出版社,
2005. 12

公共经济与管理专业系列教材

ISBN 7-81098-553-1/F·504

I. 外… II. 于… III. 社会保障-福利制度-外国-高等学校-教材
IV. D57

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 157062 号

□ 责任编辑 张 健 王永长

□ 封面设计 周卫民

WAGUO YANGLAO BAOZHANG ZHIDU

外 国 养 老 保 障 制 度

于 洪 编著

上海财经大学出版社出版发行
(上海市武东路 321 号乙 邮编 200434)

网 址: <http://www.sufep.com>

电子邮箱: webmaster@sufep.com

全国新华书店经销

上海第二教育学院印刷厂印刷

上海望新印刷厂装订

2005 年 12 月第 1 版 2005 年 12 月第 1 次印刷

787mm×960mm 1/16 18.75 印张 399 千字

印数: 0 001—4 000 定价: 29.00 元

前言

以养老金制度为核心的社会保障与政府职能问题一直是西方政治经济学研究的一个重要领域。尤其是近 20 年来,由于经济发展及人口变动的影响,现行社会保障体系在很多国家都面临着越来越严峻的压力和挑战。研究者和政策的制定者们对这一具有重要经济及社会影响的公共政策领域予以了更多的关注。随着我国向市场经济的深入转型以及传统家庭养老模式的彻底转变,社会保障问题也逐渐进入国内公共政策研究的整体框架。

一、本书的研究意义

当社会经济发展到一定水平时,养老保障制度的建立是必然的选择,而其实施过程又是与政府职能的发挥密不可分的。养老保障资金的筹集、运作、偿付及监管等问题不仅涉及到其体制自身运转的可持续性和充分性,而且会对收入再分配、劳动力市场、资本市场等一系列重要领域产生影响。政府对不同社会保障制度的选择以及在其中所扮演的不同角色,显然会对经济和社会的发展产生不同的扰动。政府在融资、运作、监管等各个不同层面应当如何施加影响,或者说在多大程度上施加才能使之符合可持续性与公平效率的要求?由养老保障构筑的安全网是否能够对相关弱势群体进行有效的再分配?对上述问题的回答,已经日益为世界各国的研究者及政策制定者们所关注。本书将在借鉴各国实践的基础上,从上述角度对一些代表性国家养老保障制度与政府职能进行系统分析与阐述,并就不同制度模式下的情况进行比较分析。

毋庸置疑,从各国的养老保障制度实践来看,近年来不断加速的人口老龄化趋势使得很多现收现付制下的公共养老及社会保障体制面临融资危机。更值得指出的是,由于医疗水平的不断提高和出生率的持续下降,在这个进程中,发展中国家的入口老龄化速度远高于发达国家,而统计数据表明,中国无疑走在更前列。就中国的现实情况而言,一方面面临着传统的家庭保障模式

受到工业化进程冲击、计划经济时期以国有企业作为主要载体的养老保障模式亟待改变等一系列问题;另一方面,老龄化社会正在以不可阻挡的速度加速到来。可以通过一个简单的比较来说明这个问题:以60岁以上的劳动力人口比率为例,中国将在34年左右实现60岁以上的老龄人口翻番,而比利时完成这一过程则需要超过100年的时间。因此,体制转轨与劳动力群体所负担的老龄人口比重持续增加,势必对现有养老保障制度形成双重压力。同时,老龄化还将直接引起对医疗保障需求的增长,因为该部分人口更易受到疾病困扰,从而成为政府医疗支出的主要消费者。如果以养老保障为主的社会保障体系仍采取现有模式运作的话,必然出现严重的偿付缺口,从而在根本上影响社会保障制度的有效运转。在这个基础上,毫无疑问,对各国不同体制选择及转型实践经验进行阐述和借鉴,对中国社会保障制度选择与政府职能的问题具有重要的参考价值。

作为一项关乎国计民生的重要公共政策,养老保障体制与当代人,乃至后代人的切身利益息息相关。养老保障制度安排除了为社会公众提供包括养老、医疗等在内的各项基本保证之外,由于其对融资、运作、偿付以及监管的不同处理方法,会对各层面的经济主体产生直接或间接经济影响。而不同政府对上述问题的解决方式,最终会直接关系到整个养老保障制度能否持续有效地运转。本书从发达国家、发展中国家及区域代表性国家中选取样本,对于不同政府职能界定情况下,现收现付制(Pay-As-You-Go)与资本积累(Fully Funded)制、固定收益(Defined Benefit)与固定缴纳(Defined Contribution)的模式选择以及最低保障、转型及代际分配等问题进行了相关的分析和回答。

从各国的实践情况来看,政府职能在养老保障领域的体现显然是多样化的,不仅表现在直接管理公共社会保障资金上,更多的存在诸如对私人养老金的规制、强制性缴纳、最低收益水平保证,乃至提供税收激励因素、规范金融市场等领域,这一系列政府手段无疑将对社会保障体制的有效实施和运行产生重要影响,在现有数据资料条件下,本书对此进行了尽可能充分的展示。根据养老保障体系成熟度的不同,各国在使用上述管理手段的空间方面各有差异,当然这也要受到其经济整体结构和制度传统的影响。然而,对于中国目前的养老保障制度安排来说,应当在这些领域多进行有益的尝试,通过多样化手段,避免强制管理以及监管不力等方面的突出问题。

不难理解,对于以老年群体为对象的养老保障制度安排进行选择,直接影

响着这部分人口的福利,因为这决定了他们在国民总产出这块“蛋糕”中所能分享的份额。然而,需要指出的是,这种公共政策的选择将对每个人的福利产生影响,无论你是青年人还是老年人,因为这也是决定着整个“蛋糕”大小的一个重要因素。显然,后者的影响意义是深远的。显然一项成功政策的选择和设计应当在保持经济增长的同时,使得保障制度的覆盖群体能够对这种增长进行公平有效的分享。

二、本书的结构安排及主要内容

本书共分为十二章,分别在发达市场经济国家、发展中国家以及具有一定区域或特殊体制代表性的国家中选取了12个国家来进行介绍和阐述。由于资料及能力有限,只能选择相关资料的可取得性与可靠性均相对较高的一些国家,力求以此作为不同特征群体国家的代表。我们知道,就世界各国的总体情况而言,不同地区和国家经济发展水平是存在着很大差异的。相应地,各国在养老保障及社会保障体系的形成和发展中也不尽相同。因此,本书在样本国家的选择上,基本上是以经济发展阶段,即社会保障体系的成熟阶段及经济地理区域作为主要依据。

另外,需要说明的是,由于样本国家都具有各自独特的社会、经济、文化等发展背景,因而在养老保障体系的制度安排上也各具特色,即便是基本保障框架相类似的两个国家,就具体的制度设计方面而言,侧重点也有所不同,并且在实际运作以及所面临的问题上也有不同的体现。根据这一特点,本书在每章的安排中并没有要求严格的对称结构,而是尽可能地保留该国家自身的体系制度结构特征及其中的重点难点问题,以期避免因结构的一致性处理,影响到读者对各国养老保障制度进行开放式的理解和思考。

在本书的第一部分中,主要介绍西方市场经济发达国家的养老保障体制,选取欧洲的法国、德国、荷兰、英国,瑞士、美洲的美国、加拿大以及亚洲的日本作为阐述说明的样本国家。与经济发展阶段相适应,这些国家的养老保障及社会保障体系形成较早,而其制度体系也取得了较长时间的发展和完善,从而相对比较完备。然而,进入新世纪以来,与众多工业化国家一样,上述国家普遍面临着人口老龄化和经济状况不佳的困扰,例如,不断降低的人口出生率、不断提高的预期寿命,以及不断提前的实际退休年龄,都对其养老保障体系提出了严峻的挑战。下面将分别就其内容进行一些简要的说明:

在第一章及第二章对法国和德国养老及社会保障体系的分析中,可以看到,在高收益支付水平的俾斯麦型体制下将会出现养老保障支出迅速增长的趋势。作为传统欧盟成员国的轴心,这两个国家的社会保障体制从确立至今已有近百年的历史,其内涵已经在不断地改革过程中得到了丰富,所涉及的范围也包罗万象。

就法国目前的养老保障情况而言,其现收现付(PAYG)养老保障体制正处于转型之中。法国目前旨在通过成本缩减来保证短期可持续性发展,而并没有考虑对个人产生的潜在影响,因此,实际上将在一定程度上加速养老保障体系的危机。首先,老年人口依赖率的迅速升高意味着,在既定缴纳率水平上,所支付的收益值将会更低;其次,即便不提高缴纳率,按照目前的趋势,工作者的相对生活水平也会逐渐下降。因此,对于法国政府而言,养老保障及社会保障改革的主要目标是确保退休者能够拥有合理的老年收入水平,而不会影响到经济增长,也会避免高缴纳者损害国内经济。近年来,法国政府的改革措施,例如,引入国家养老储备基金和鼓励以企业为基础的积累型制度安排似乎呈现出对补充积累型体制依赖的逐步增强,而这似乎成为法国养老保障体系的发展趋势。

而对于德国所面临的养老保障危机而言,提高退休年龄和延长工作时间等改革举措,应当可以在一定程度上发挥有效作用。根据德国目前的人口结构发展趋势,退休年龄的提高显然是十分必要的。而工作时间的延长将不仅有助于未来养老保障体系的融资,同时也会刺激经济的增长。而对于医疗保障支出的问题,则有可能在将来通过一定程度的收益水平缩减或者提高个人缴纳部分来加以解决。就德国养老保障体系的总体情况来说,尽管仍有许多改革措施有待实施,但是可以想见的是,收益水平的下降幅度将不会太大,否则,对公共养老保障部分的参与将失去意义。

然而,对于现收现付体制所面临的融资危机,这两个国家有必要考虑的首要问题在于:首先,个人是否能够通过可选择的制度安排来对养老保障进行足够的储蓄?其次,如果采用以积累制为主的养老保障体系,是否会加剧不公平的现象,从而与其社会政策目的相违背?在改革的设计和实施中,这些问题都将被考虑并不断进行回答和解决。

本书的第三章以欧洲大陆上另外一个重要的工业化大国——英国作为样本国家来进行分析。作为世界上最早宣布为福利国家之一,从总体上来看,英

国养老保障及社会保障体系似乎给我们呈现出一幅复杂的图景。英国社会保障制度形成于 20 世纪 40 年代,并且从 60 年代起经历过一系列改革和完善。其主要依据是经济学家贝弗里奇的社会保障思想。显而易见,其保障体系的构建是与英国产业结构、社会结构和政治结构的变化和发展密不可分的。

通过多年的发展,为缩小贫富差距,英国的养老保障及社会保障政策一方面存在着向低收入者倾斜和普遍福利分配的平均主义倾向;另一方面则侧重于针对现实风险的直接保障需求,在养老保障制度结构中形成了较为完善的三支柱体系。而三个层面所表现出的多渠道化补充型融资方式也是其养老保障社会保障制度的特点之一。同样,社会保障支出增长过快、福利体制下的诸多“福利病”以及管理效率的相对低下等一系列问题,也同样困扰着英国的政策制定者和研究者们。从英国政府即将开始实施的改革举措中,研究者和政策的制定者都在试图看到积极的探索及效果。

从本书第四章的描述中可以看出,瑞士的养老和社会保障体系是比较完善的,几乎照顾到了社会的每个层面和角落,称得上是社会福利保障领域的典范。不仅如此,瑞士的社会保障体系除了覆盖面广之外,它在可操作性方面也表现较为出色。

需要指出的是,瑞士养老金系统的许多优点并不是从一开始便设计好的,而是源于在实施过程中的不断修改完善。它们也在很大程度上反映了瑞士民众对稳定养老保障及社会福利计划具有较高的认同和要求。当然,瑞士的养老保障体系也不可避免地存在一些缺陷。随着人口老龄化和残疾人养老金的急剧上升,公共支柱的系统依赖比率将会逐年恶化,第二支柱高度分散,缺乏透明度,并且投资收益偏低的问题也将凸显。

如果说瑞士的老龄化程度位列最严重的国家之一,大概不会引起质疑。瑞士目前年龄在 65 岁以上的人口在总人口中所占比例已经超过 15%,而年龄处于 40 岁到 64 岁之间的群体约为 35%。瑞士民众的长寿也早已为世界人口组织所公认。面对如此严峻的老龄化挑战,如何进一步将多支柱保障体系加以改进和完善,也成为瑞士政府需要更为关注的问题。显然,对于可持续性发展的保障体系而言,其评价在于将来,而不是过去的历史。

从欧洲的整体情况来看,荷兰养老保障体系无疑是相对比较成功的一个,尤其是如果它的确能够像广大研究者和政策制定者所期望的那样,在未来的 50 年到 100 年之间保持可持续性发展的话。因此,本书的第五章重点对荷兰

6 养老保障体制进行分析和说明。

当然,这并不能表明该体系就是完美无缺的。荷兰也面临着有关老年收入解决和保障方面的一系列问题。幸运的是,荷兰政府已经开始着手应对这些已经出现或者将要出现的问题。虽然从本章的分析中不难看到,关于荷兰的养老保障体制,乃至整个社会保障体制下一步究竟应该做些什么,可谓仁者见仁、智者见智。然而毋庸置疑,这种情况对于该体系的健康发展而言是大有裨益的。一些现有的法规受到这样那样的质疑,而另外一些新的法规在等待通过。政府、雇主、雇员都从各自不同的角度对有关问题加以分析和讨论。

本书接下来将视角转向美洲发达国家的典型代表:美国和加拿大。就第六章中对美国的分析来看,美国养老保障及社会保障体系已经到了必须实施相应改革措施的阶段。当今美国社会保障体系所讨论的问题主要涉及到融资偿付能力、覆盖率以及充分性。养老保障与医疗保障同样都面临着人口老龄化的挑战。目前美国社会保障体系的债务偿付义务已经累加至一定水平,无论是当前的政府还是今后的政府,将不得不承担解决这一问题的成本,以确保社会保障体系的可持续发展。

从本章所提到的很多政策建议可以看出,对于如何解决美国社会保障体系目前面临的问题仍是众说纷纭,显然,作为一项如此重要的公共政策,并不存在一劳永逸的解决办法。其长期可持续性发展以及最低条件的充分性的实现,可能需要借助于一系列相关的改革措施。例如,从总统委员会发出的重构最低养老金的建议,可能会在帮助处于社会底层收入的群体方面发挥重要的作用。然而需要注意的是,小规模的改革会帮助目前的美国政府延迟养老保障体系出现严重融资危机,甚至破产的时间,但是不能彻底解决上述一系列问题,以实现真正意义上的可持续发展。

本书的第七章主要从三个方面来概括加拿大养老保障制度的情况,即覆盖程度、收益水平以及体制的可持续性发展。就总体而言,加拿大的养老保障体系的覆盖面是比较高的,年龄处于18岁到70岁之间的绝大多数加拿大工作者都对加拿大养老金计划(CPP,魁北克省的居民适用于QPP)进行缴纳,从而取得获得相关收益的资格。个人的退休收益取决于其对加拿大养老金计划进行缴纳的年份,缴纳数额以及决定开始申领缴纳金的年龄等因素。

而对于养老保障收益水平的充分性,就平均水平而言,加拿大基本养老金计划(CPP与QPP)所提供的退休养老金的替代率为25%左右。如果考虑到

许多加拿大人并未购买私人养老金或者进行相关储蓄的情况,则这一替代比率显得过低,当然,低收入的老年人还可以享受 GIS 和 OAS 等其他项目的养老补贴。

20 世纪 80 年代后期,对加拿大保障体系的回顾和评价引发了一系列相关的改革。然而,这些改革措施是否能够保证后代人获得公平充足的退休收入,仍是有待观察的。除了关于伤残保障项目的有关政策之外,其他改革措施似乎都缺乏实际可操作性。作为加拿大退休制度安排中最重要的组成部分,必须考虑到保证其充分有效运作的一系列措施。

本书第八章主要介绍并分析日本的养老保障体系。作为市场经济发达国家之一,尽管日本的养老及社会保障制度设立相对也比较早,但是由于日本人口结构呈现老龄化程度日益严重的趋势,日本政府将不得不对其现有公共养老保障体制实施根本性的改革。从实践情况看,日本政府仍然将较多的改革措施建立在目前固定收益制的基础上,例如提高缴纳率以及降低收益水平。显然,这种改革举措将会导致不履行缴纳义务、逃避税收等一系列行为,或者使得养老金的收益水平缩水至无法满足基本要求的程度。加之日本近年来持续低迷的经济状态,都无助于这种状况的改变。上述问题将成为日本养老保障体系发展过程中的主要阻碍因素。

一些研究者认为,改革措施应当包括完全通过税收对养老保障提供融资、改变日本现行移民政策等方面。应当说,从短期来看,这两种改革举措都会对养老保障体系产生潜在的积极影响。但是不可否认,这些潜在的改革措施可能产生的有利效果可能被个人逃避缴纳的行为所抵消,但同时仍然必须满足资金流下游的养老保障收益支付要求。如果考虑到日本依靠公共养老保障体系的人口比例的话,日本政府,包括民众在内都需要认识到,目前的现收现付体系必须被其他更能够反映人口结构显著变化的制度安排所替代。

对于日本政府而言,采取更为有效的管理方式是需要解决的另一个重要问题,包括对拥有更多机会和选择的工作者就不同风险和收益方面进行相关的教育。此外,现有的投资管制应当能够适度放松,从而为投资组合的多样化提供空间。从长期来看,适当的改革措施无疑将改进日本养老保障体系的融资困境和危机。然而问题在于日本社会是否具有这种集体智慧,并达成一致,以及政治家是否具有实施上述必要改革措施的勇气和魄力。

在本书的第二部分中,主要选择一些发展中国家及特殊体制国家作为分

8 析的样本国家,包括南美洲的智利、亚洲的印度,以及阿拉伯国家伊朗和城市国家新加坡。显然,相对于前面所提到的经济水平与养老保障制度相对较为发达的国家而言,这些国家的保障体制都是在发展中探索,也因其自身条件的特殊性,而呈现出不同的特点和发展阶段。例如,作为发展中国家的智利,在养老保障制度改革中走在前列,其发展过程中取得的经验甚至为一些发达国家所借鉴;印度作为中国的近邻,则是新兴发展中大国之一,同样面临着庞大的人口及经济的快速发展;伊朗则是具有代表性的阿拉伯国家之一,尽管在国家体制上具有鲜明的特色,但是对于养老保障及社会保障问题的分析显然不应受限于此;新加坡在经济上应属发达,但是其本身作为城市国家,其养老保障制度有许多特殊性,与其他西方发达市场经济国家并不具有可比性,因此将其放在这一部分进行专门阐述。编者认为,对于地域广大、人口众多、地区差异显著的中国而言,有必要从不同的侧面对这些国家的养老保障体系进行了解,也许能够从这些国家的实践中有所收获。

第九章从智利入手,应当说,智利的养老保障制度改革被认为是一种成功的尝试,也受到了各国的广泛关注和借鉴。从经济角度来看,改革使得公共养老金支出、养老金的内在债务负担以及工薪税在智利都处于比较低的水平。它成功地将一个效率低下、不公平且濒临破产的现收现付制度体系转而由合理的、功能完善的私人管理体制替代。通过经济计量研究的一系列结果也表明,智利的体制在增加国民储蓄、促进金融市场发展、降低劳动力市场扭曲方面均取得了一定的成绩,进而对工资、就业以及经济增长发挥了正面的作用。

当然不断降低的投资报酬率以及上涨过猛的管理成本,也在一定程度上表现出了新体制下存在的问题和缺陷。显然,智利的养老保障体制将会继续演进,从而在将来为我们提供更多的参考。

本书的第十章介绍印度的养老保障体系。作为亚洲的另一个发展中大国,印度也面临着人口众多且老龄化程度不断加剧的问题,而与经济发展阶段相适应的是,其养老保障制度也处在公共部门养老保障的基础上进一步扩大和完善的过程当中。由于发展阶段与数据的局限,本章只能以印度公共部分养老保障体系的分析和说明为主。

从目前的情况来看,印度公共部门的养老保障制度安排正处于严重的困境。如果养老保障的支付无法满足公共部门雇员的基本要求,则会直接影响到其所提供的公共服务的质量,进而出现通过以提供相关公共服务为条件接

受贿赂等不正当的方式来对未来的收益进行弥补。一旦印度铁路部门或者国防部门这两个雇员人数最多,而且最重要的公共机构中的雇员也表现出这种非法获取收益倾向的话,显然对整个社会的危害性是很大的。

尽管印度政府目前已经开始积极着手实施有效的解决方案,但这一过程才刚刚开始,在达到相对稳定的状态之前,仍然有很长的路要走。要找出使得每个参与方都满意的解决方案是十分困难的,甚至可以说是不现实的。但是必须朝着这个方向去努力。目前印度政府公共部门的养老保障体制改革仅仅迈出了一步,还需要通过不断地努力和加强,才能使得该体系尽快走出危机。

就世界范围内的养老保障及社会保障制度介绍与分析而言,涉及到阿拉伯国家的并不多见。当然,阿拉伯国家在文化传统及国家体制方面的特殊性,以及有关数据资料的限制无疑是造成研究局限性的的重要原因之一。然而,作为研究者,似乎并没有理由忽视众多阿拉伯国家在这一领域的问题。因此,本书的第十一章在有限资料的条件下,对伊朗的养老保障体系进行了一些初步的介绍,主要包括伊朗社会保障组织(SSO)和公务员退休组织(CSRO)两个最重要的养老保障计划。

就现有的资料及研究情况而言,从设立初期,伊朗的养老保障和社会保障体系的理念是很清晰的,即一个由政府提供保证的、总体上支付水平较高,或者称之为“慷慨”的养老保障体系,以及一揽子社会救助计划。伊朗养老保障及社会保障体系的主要职能在于其社会功能,也就是说,为老年群体提供应有的保护、鼓励民众对于未来进行合理储蓄,同时引导民众合理有效地实施风险管理。

在这种理念的引导下,伊朗的养老保障及社会保障体系所提供的替代率水平是非常高的,而且并不受到参加者的收入水平因素的影响。从长期来看,这种做法是缺乏可持续性的,最终将使得融资体系不堪重负。伊朗养老保障制度中的工薪结构、社会保障缴纳、收益计算公式以及资格条件规定对劳动力供给及退休、储蓄决策都产生了一定程度的扭曲效应。高缴纳水平将对就业产生负面影响,从而对非规范经济部门和行为起到推动作用,并且对其他形式的储蓄产生挤出效应。收益水平的计算公式及资格条件规定会促使工作者对工薪收入情况低报,以此进行对自己有利的规避与博弈。此外,不统一的多种报酬率水平、对部分正规经济部门的财政援助以及对于后代收益水平的削减或税收的提高,这些不合理之处都将对收入再分配产生负面影响。

另外一个特有的现象是,伊朗的养老基金被转而用于有关公共企业的重组。从目前伊朗的实际情况来看,养老保障基金在一些重要的经济部门都具有举足轻重的地位,包括在股票市场上。这种对企业市场经营活动的介入或干预,无疑将阻碍市场效率的实现。

本书的最后一章主要分析新加坡的养老保障情况,同时也对其社会保障体系中的一些其他代表性制度安排作了一些说明。从总体上看,新加坡的经济发展水平比较高,社会保障体系的成熟度也相对较高。然而,作为城市国家,其制度体系与一些中等国家及大国相比有着很大的不同。应当说,绝大多数新加坡民众对中央储备基金(CPF)体系的运作是比较满意的。因此,对中央储备基金所具有的强制性缴纳特征也予以支持。但与此同时,大多数新加坡民众都认为政府对于低收入者应当实施一些补助措施,因为强制的中央储备基金缴纳显然给这一群体的财务状况造成了一定的压力和困难。

由于文化传统与习惯的影响,就个人消费行为而言,处于退休阶段的新加坡老年人在支出方面是比较审慎的,对耐用品的支出并不是他们的消费倾向所在。但是,从消费倾向来看,他们更愿意对中央储备基金账户选择一些总额支取的方式,例如用于提高房屋质量或旅行。这些方面的支出也逐渐成为大多数新加坡民众的消费重点。此外,值得一提的是,新加坡的中央储备基金体系促进了大批拥有住房的新加坡中产阶级的形成,其在该基金中的储蓄部分对于财富积累发挥了积极作用。对于代际分配问题,大多数新加坡民众认为代际间资产转移能够提高后代的福利状况。而对于新加坡政府来说,中央储备基金体系并不仅仅代表着这种利他主义的考虑,更加重要的是,政府可以通过这种方式,确保新加坡民众为其退休阶段进行提前储备,而不会将这种需求转变为政府的财政负担。

当然需要指出的是,由于历史地理等因素的影响,新加坡本身作为一个“城市国家”,其国家结构是具有较强的特殊性的。因此,在养老及社会保障体系的建立和形成中,也明显地带有上述特殊性作用的烙印。正如我们在本章的分析中所看到的,与其他国家相比较,在许多制度安排及实施中,不可避免地呈现出较为显著的差异。作为学习和研究者,在对各个国家进行比较分析时,必须对这一点予以充分考虑,避免出现一味盲目照搬或者借鉴的情况。

三、几点说明

社会保障学是上海财经大学“十一五”规划中确定要重点发展的学科之

一,其教材建设也是十分重要的。在该学科的教学计划及教材设计规划中,对于外国社会保障制度的学习和比较借鉴无疑是社会保障专业的重要内容之一。作为适用于社会保障专业的本科生学习及从事公共经济学、公共管理及公共政策研究领域的研究生及研究者参考之用,本书的主要目的在于抛砖引玉。需要特别说明一下,本书在结构组织和内容安排上所秉承的出发点是:将一幅对于世界各国的养老及社会保障体系而言具有一定代表性的图景,以开放式思考的方式呈现给大家,而不是局限于简单的结论性的概括和归并。学习者在阅读和思考的过程中自己作出评价和判断是值得鼓励的。对于公共政策研究而言,这一点尤为重要。

本教材在编写过程中试图尽量避免国家样本单一或区域代表性不强以及有关数据资料相对陈旧等诸多问题。编者利用在国外进行学术研究阶段取得的最新研究资料和研究方法,一方面扩大数据资料渠道,另一方面拓展不同类型国家的覆盖面,加强教材的时效性和充分性。除此之外,在体系构建时,注意依托现代公共经济学与公共政策理论,通过现代社会保障体制的分析角度对于不同国家所做出的社会保障制度选择及改革举措进行阐述,以期达到在了解的过程中能够提出并解决问题的目的。

编者认为,从现阶段来看,各国的养老保障及社会保障制度都难称完美,甚至可以用中国一句最通俗的民谚来形象地作一比喻:家家有本难念的经。但是许多国家在某些领域的确已经进行不少有益的尝试,作为先行者,他们所取得的经验、教训以及改革实践,对后起者显然具有重要的意义。对于读者而言,通过本书对这些纷杂的情况进行梳理,从而了解该制度体系的大致轨迹,并对其发展过程中所存在的问题及有效的改革举措进行分析和思考,无疑是本书最主要的目的之一。然后如果能够在这个基础上出发,去寻找构建养老保障及社会保障体系的途径,或者说,在取其精华、去其糟粕的过程中,为中国的养老保障及社会保障体系的完善提供有益的借鉴和参考。那就要依靠学习者和思考者们举一反三地进一步深入研究。

养老保障制度设计的挑战在于:如何在引入一个新体制的同时,提供一条既能够被当前养老保障的受益群体(以老年人口为主)接受,同时对年轻一代而言又具有可持续性和增长潜力的转型路径。不仅养老保障体系面临着这样的问题,很多其他的保障项目也是如此。如何对这种情况进行权衡与处理,对政府职能在不同阶段的选择提出了新的要求。政策的制定者们需要将眼光放

12 长远些,不应只看重短期利益,而应当勇于采纳能够为政府带来长远积极影响的政策措施。当然,就现实情况而言,这种改革的进程将会是漫长而艰难的。

对于很多人来说,在其生活中,对退休和养老金收入可能并不会太在意,然而这实际上是一个非常复杂的系统。在社会的迅速发展和变迁之中,不断会有新的观点和想法,以及新的政策法规出现,进而也会有更多新的争论。在饶有兴趣地关注这个体系发展变化的同时,也希望它能够给未来的退休者营造一份更好的退休生活。

本书在具体编写过程中,得到了来自丛树海教授、郭士征教授、钟仁耀副教授的指导和帮助,关于教材编写和教学安排等方面,他们都提出了很多中肯的意见,不胜感激。还应当感谢的是,本书分析中提到或采用的公共经济学与公共政策思想方法,不能不说是在长期学习的过程中受益于蒋洪教授、杨君昌教授、胡怡建教授、马国贤教授等多位专家学者。对本书而言,这种影响无疑也是一种很大的贡献。

此外,在本书的编辑与出版过程中,上海财经大学出版社的王永长、张健两位编辑以认真严谨的态度付出了辛苦的劳动,总编助理徐超也给予大力的协助和支持,本书的顺利出版与他们的努力是分不开的,在此一并深表感谢。

由于时间仓促,加之作者的水平有限,书中错漏之处,敬请广大读者批评指正。

编者

2005年11月

目 录

前言/1

第一章 法国养老保障制度/1

- 第一节 法国养老保障体系概述及历史沿革/1
- 第二节 法国现行养老保障体系可持续性发展面临的挑战/5
- 第三节 法国养老保障体系的改革/10
- 第四节 法国养老保障体系中的特殊问题/13
- 第五节 法国养老保障体系改革的选择/14
- 本章小结/18

第二章 德国养老保障制度/19

- 第一节 德国养老保障体系概述及历史沿革/20
- 第二节 德国养老保障体系的覆盖范围问题/23
- 第三节 德国养老保障的资格条件、制度安排以及收益情况/30
- 第四节 德国养老保障体制改革与德国公共养老保障体系的前景/38
- 第五节 德国养老保障体系展望/44
- 本章小结/45

第三章 英国养老保障制度/46

- 第一节 英国养老保障体系概述及历史沿革/46
- 第二节 英国第一层面的保障制度安排/46
- 第三节 英国第二层面的保障制度安排/54
- 第四节 英国第三层面的保障制度安排/60
- 本章小结/69

第四章 瑞士养老保障制度/70

- 第一节 瑞士养老保障体系概述及历史沿革/70

- 2 第二节 瑞士公共养老保障支柱/78
 第三节 瑞士保障体系中的第二支柱和第三支柱/85
 第四节 瑞士医疗保障体制介绍/93
 本章小结/95

第五章 荷兰养老保障制度/96

- 第一节 荷兰养老保障体系概述及历史沿革/96
第二节 荷兰养老保障体制中的三支柱/98
第三节 目前荷兰养老保障体系中存在的问题及解决方法/105
本章小结/108

第六章 美国养老保障制度/110

- 第一节 美国养老保障体系概述及历史沿革/110
第二节 美国养老保障及社会保障体系的覆盖情况/113
第三节 美国保障体系融资结构的发展与变化/115
第四节 缴纳与收益的计算/116
第五节 美国养老保障体系所面临的问题/121
第六节 美国养老保障及社会保障体系的改革/126
本章小结/134

第七章 加拿大养老保障制度/136

- 第一节 加拿大养老保障体系概述及历史沿革/136
第二节 加拿大养老保障体系可持续性发展面临的挑战/140
第三节 加拿大养老金计划/143
第四节 加拿大养老保障制度的改革建议及实施情况/155
本章小结/162

第八章 日本养老保障制度/164

- 第一节 日本养老保障体系概述及历史沿革/164
第二节 日本人口变化趋势对养老保障的挑战/168
第三节 日本养老保障制度的充分性问题/170
第四节 日本养老保障制度的可持续性/172
第五节 日本养老保障制度的改革实践/175
第六节 日本养老保障制度未来实质性改革途径/178