

养老保险改革国际比较研究

YANGLAO BAOXIAN GAIGE GUOJI BIJIAO YANJIU

钟仁耀
著

本著作由上海汽车工业教育基金会资助

养老保险改革国际比较研究

钟仁耀 著

上海财经大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

养老保险改革国际比较研究/钟仁耀著. —上海:上海财经大学出版社, 2004. 2

ISBN 7-81098-050-5/F · 043

I. 养… II. 钟… III. 养老保险-对比研究-世界 IV. F840.67

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 000572 号

YANGLAO BAOXIAN GAIGE GUOJI BIJIAO YANJIU

养老保险改革国际比较研究

钟仁耀 著

责任编辑 张小忠 封面设计 赵舒翼

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

上海叶大装订厂装订

2004 年 2 月第 1 版 2004 年 2 月第 1 次印刷

850mm×1168mm 1/32 8.5 印张 220 千字

印数: 0 001—2 000 定价: 18.00 元

序

自社会保障产生以来,其支付标准和支付内容长期处于不断上升的时期。但 20 世纪 70 年代末 80 年代初,世界各国对社会保障制度开始反思,并开始对其进行改革或调整。而这种反思和制度改革的主要导火线是当时发生了世界性经济萧条,人们普遍认为导致这种经济危机的一个重要根源在于社会保障制度。具体来说,具有充实支付内容和高标准支付水平的社会保障制度导致了在这方面国家财政支出过多,单位和国民个人负担太重,结果从投资和消费两方面给国民经济发展带来了消极影响。因此,世界各国都认为应该改革或调整社会保障制度,使其适应社会经济的发展。另外,在英、美等国家,保守主义政党的重新执政,对这种改革或调整起到了推波助澜的作用。

同时,导致国家财政在这方面负担过重的一个重要因素是人口的老龄化和少子化。长期以来,这种人口结构的变化是世界各国所面临的一个共同难题。如何解决这个问题也是世界各国社会保障制度改革的一个重要目的。虽然这种人口结构对各个社会保障制度都会产生影响,但对各个制度所产生的影响程度是不同的,而受其影响最大的可谓是基本养老保险制度和基本医疗保险制度,所以,世界各国基本上都把社会保障改革的重点放在这两种制度上。各国进行基本养老保险制度改革的重要目标之一就是使这些制度如何来对付和解决人口老龄化和少子化这个世界性难题,

使得现在或未来的基本养老保险制度能够承受这种人口结构变化所带来的冲击。因此,虽然各国改革基本养老保险制度的具体背景各不相同,但为了对付这样一个共同问题,所采取的改革措施可谓大同小异。

有趣的是,我国对基本养老保险制度的改革始于 20 世纪 80 年代中期,与世界各国开始改革基本养老保险制度的时期基本相吻合。当然,我国改革基本养老保险制度的背景在许多方面与它们不同,主要是为了使经济体制改革能够顺利进行以及保障人民基本生活水平这两点出发。但与其他国家相比也有两点是相同的。第一,我国于 20 世纪 80 年代开始基本养老保险制度改革的目标之一就是为改变国家财政在这个制度上负担太重的状况;第二,我国当时也已经开始面临人口的老龄化和少子化这种情况。因此,无论在具体的改革措施上还是在改革的基本方向上,与其他国家存在着相似之处。

正因为如此,本著作通过对各国基本养老保险改革的具体措施和基本方向进行比较和研究,试图掌握和了解世界各国基本养老保险制度改革的一个基本方向或基本思路,从而为我国基本养老保险制度的未来改革做一项抛砖引玉的工作。

而且,随着经济的全球化,社会保障也开始有向全球化发展的迹象。这是因为,社会保障支付水平的高低和其支付内容的多少,直接会影响到该国企业的国际竞争力;一个国家的社会保障制度的改革措施和基本方针直接或间接地会影响到另一个国家。因此,对基本养老保险制度改革进行国际比较,了解国外的改革情况,对我国的基本养老保险制度改革应该说是一件比较有意义的事。

但是,由于作者水平有限以及资料有限,如果本著作中有错误或不妥之处,还望专家和读者指教。同时,在这本著作的出版过程

中,得到了上海汽车工业教育基金会和上海财经大学出版社的大力支持,在此表示衷心的感谢。

钟仁耀
2003年12月

目 录

序.....	1
第一章 基本养老保险制度的理论基础.....	1
第一节 政府介入的理论依据.....	1
第二节 基本养老保险经济学.....	9
第二章 日本的基本养老保险制度	23
第一节 制度的历史演变	23
第二节 制度体系	26
第三节 制度改革的动向	30
第三章 美国的基本养老保险制度	41
第一节 制度的历史演变	41
第二节 制度体系	45
第三节 社会保障养老保险制度的现状	48
第四节 制度改革的动向	53
第四章 英国的基本养老保险制度	61
第一节 制度体系	61
第二节 制度改革	67
第三节 基金持有者养老保险制度	75

第五章 瑞典的基本养老保险制度	79
第一节 制度体系	79
第二节 制度改革	89
第六章 法国的基本养老保险制度	102
第一节 制度概要	102
第二节 制度体系	108
第三节 制度改革的动向	118
第七章 德国的基本养老保险制度	123
第一节 制度体系	123
第二节 制度改革	135
第八章 加拿大与荷兰的基本养老保险制度	140
第一节 加拿大的基本养老保险制度	140
第二节 荷兰的基本养老保险制度	146
第九章 意大利与瑞士的基本养老保险制度	155
第一节 意大利的基本养老保险制度	155
第二节 瑞士的基本养老保险制度	167
第十章 智利的基本养老保险制度	176
第一节 制度的发展过程及其特征	176
第二节 基本养老保险体系	178
第三节 存在的问题	188
第十一章 新加坡的基本养老保险制度	194
第一节 制度的变革与概要	194

第二节	中央公积金体系·····	196
第三节	各个账户的内涵和外延·····	204
第十二章	韩国的基本养老保险制度·····	211
第一节	老年收入保障制度·····	211
第二节	国民养老保险体系·····	212
第三节	财政与基金运作·····	216
第十三章	中国城镇基本养老保险制度·····	221
第一节	改革的背景·····	221
第二节	养老金政策的演变·····	223
第三节	两项措施的实证分析·····	230
第十四章	国际比较和讨论·····	238
第一节	国际比较·····	238
第二节	国际机构的讨论·····	244
参考文献 ·····		258

第一章 基本养老保险制度的理论基础

第一节 政府介入的理论依据

一、政府介入的依据

关于基本养老保险制度的属性,Friedman(1962)认为,基本养老保险制度必须具备以下三个属性:第一是具有公平性的收入再分配;第二是强制介入;第三种是由政府来管理的制度。Friedman 对上述三个属性进行了逐个分析,最终否认了基本养老保险制度存在的必要性。同时他认为,对付包括老年在内的风险,应该用救济贫困者的“负所得税”来代替。由于他重视“自由”与“市场”,所以他认为对老年风险,通过个人自己来解决是最佳办法。因此,如果老年人陷入贫困状态,可以通过慈善方法来解决,而且如果仅仅通过这种办法还不能完满解决的话,可以利用“负所得税”方法来解决。

我们从经济学角度,可以从以下五个方面来考察政府介入基本养老保险制度的依据。

第一,从整个经济的动态并具效率的观点出发,要求在不同时间里分配资源,这就需要政府介入。

第二,为了保障老年人的最低生活水平,这就需要政府介入。

第三,由于个人经常具有“短视”行为,不可能为自己老年购买足够的储蓄与保险,这就需要政府介入。

第四,通过政府管理来减少“社会费用”以及达到“规模经济性”,这就需要政府介入。

第五,由于无法预测老年时期的各种不确定性和为了对付这些不确定性,这就需要政府介入。

关于第一个依据,为了在不同时间进行有效的资源分配,以达到最佳增长,需要政府介入。人们在分析基本养老保险制度对储蓄如何产生影响这个问题时,往往通过基本养老保险制度的存在对个人储蓄与公共储蓄产生多大影响,以及资本的实际增长如何又受到它们的影响来把握的。

关于第二个依据,有必要建立居民最低生活保障制度。在市场经济条件下,对低收入者,为了保障他们的最低生活水准,实行强制性的收入再分配制度是必要的。在生产过程中,每个人都是通过提供自己所有的资本、劳动等生产要素来参加生产,根据贡献程度来获得收入。并且,每个人的生活水平取决于该人所提供多少生产要素及其生产要素的生产性。某个人获得多少收入,会受到所提供的生产要素的数量、生产性以及就业机会所制约。

在采用市场经济条件的国家,是以贡献大小分配体系为基础的,生产要素数量越多,生产性越高的人得到的分配就会越多;反之,则得到的分配就越少。从效率角度来看,这种分配方式不存在任何问题。支撑市场经济基础的竞争则显得非常重要,而上述原则对于竞争来说也是不可缺少的。但是,不管这个原则多么重要,由市场来决定分配肯定会出现不平等现象。如果一个社会中出现了由于收入低而陷入贫困的人,那么有必要对此进行纠正。因此,从公平角度出发,这就需要政府介入。这种情况下的政府介入,是以缩小明显的不平等及对低收入者实行最低生活水平保障为目的

的,而这个目的是通过中高收入阶层向低收入阶层实行收入再分配的方式来实现的。

在青年、中年、老年时期,如果没有充分数量的生产要素,没有较高生产性的生产要素以及没有就业机会的话,该人仅仅依靠自己努力是无法解决老年时期的生活费用问题的,因而他由于实力不够而陷入贫困状态,即处于最低生活保障水平以下。在这种情况下,为了保障低收入老年人的最低生活水平,有必要从中高收入阶层向低收入阶层实行收入再分配。这种收入再分配是为了救济由于实力不够而陷入贫困状态的人而进行的。

但在理论上,基本养老保险制度是一种以缴纳一支付为基础的社会保险制度,因此其实质是无法实现最低生活水平保障这个目的的。但实际上,基本养老保险制度也在发挥社会救济的最低生活保障功能,在这种情况下,它的保障对象仅仅局限于老年人。如果仅仅限于最低生活保障这个目的,更应该利用不局限于老年人的一般生活保障制度,如“居民最低生活保障制度”。

但是,以降低老年人不确定性为目的的基本养老保险制度,只有在满足以下几个条件时,才具有保障老年人最低生活水平的收入再分配功能。第一,通过基本养老保险制度的实施而进行公平意义上的收入再分配。第二,从公平意义上收入再分配以外的理由来确立的基本养老保险制度,即使实行公平意义上的收入再分配,也不会带来阻碍该制度实现最基本目的的负作用。

如果满足了以上两个条件,由公平意义上收入再分配以外的原因而确立的基本养老保险制度,也可以兼有以保障老年人最低生活水平为目的的公平意义上的收入再分配功能。

二、关于强制加入的依据

再来谈谈关于“强制加入”的依据。由于是强制加入,在是否加入基本养老保险制度,需要领取多少养老金,以及为此需要缴纳

多少养老保险费等方面,个人是没有决定权的。关于“强制加入”的依据,Atkinson(1987)和 Diamond(1977)指出了以下几点。第一,个人在判断自己退休后需要多少生活费用上没有足够的必要信息;第二,个人无法对自己的未来进行有效的决策;第三,个人在做出决策时,并没有非常重视自己的将来。Atkinson(1987)还进一步认为,人们希望政府采取温情主义(paternalistically)行动,无论是采用私有形态还是公有形态,都应该实施强制人们储蓄的措施。

首先来考察上述第一点,即信息不足。假如中青年时期具有相当高的收入,而且每个人对自己老年时期的消费十分重视,但由于信息不充分,例如过低估计自己的寿命,结果是无法度过愉快而充足的老年生活。在这种情况下,从温情主义观点出发,应该实行使人们强制储蓄或强制购买保险的措施。但至于是采用私有形态还是公有形态,都毫无关系。

其次来考察上述第三点,即个人没有足够重视自己的将来。上面设想了中青年时期具有足够的收入,并对自己老年时期的消费具有足够的认识,但实际情况并不都是这样。有些人对于自己老年时期的消费并不重视,而是偏重于中青年时期的消费。在这种情况下,即使预测自己的寿命等同于这个社会的平均寿命,与中青年时期消费相比,对自己老年时期消费的准备往往是不充分的。其结果是无法度过愉快而充足的老年生活。这种情况下,从温情主义观点出发,人们就会得出以下结论,即在中青年时期(事前)虽选择了偏重于这个时期的消费,但到了老年(事后)认为在中青年时期不应该进行充分的消费,而为养老应该多做一些准备。基于这种考虑方法,即使个人事前也许会不同意,但事后也许能够理解,就产生了事前政府介入的依据。这就意味着强制加入有它存在的必要性。

采用强制加入措施后的收入再分配存在以下两种情况。第

一,使每个人在中青年时期强制缴纳所规定的金额,在老年时期给予一定金额的支付,即在同一个人的不同时期进行生涯收入再分配。第二,对同一代人内部老年时期没有发生风险的人向发生风险的人强制实行收入再分配。不管是哪一种收入再分配,其金额并不是由自己的意志所决定,而是由该人以外的因素来强制规定,而其依据是温情主义。

强制加入虽然说是非常必要的,但也必须考虑到与此相关的自由以及与自由行动有关的责任。关于自由,Friedman(1962)是这么描述的:信仰自由的人,一定也会信仰自己犯错误的自由,如果一个人故意选择老年后的贫困生活,而把自己的财力用于现在的享乐,我们应该利用一切权力来防止这种情况的发生,应该与他们进行辩论,使他们感到自己错了。但是,我们没有利用强制性措施来阻止他们这样做的权力。

基于上述主张,不管产生什么结果,如果把自由解释为不能损害他人并自己承担责任,那么就不存在政府侵害其自由的依据。在中青年时期,个人在自己的主观判断下作出了使自己效用最大化的决定,结果是由于他的预测不准而造成老年时期陷入贫困状态或者无法生存到老年时期,对这种后果自己应该承担责任。从自由的观点出发,人们期待政府不要介入也不要侵害自由。

但是,一些人因为能够利用居民最低生活保障制度而故意为老年生活少留财力,中青年时期尽量多消费。这些人在中青年时期具有足够的财力,并且自己能够负担老年时期的生活费用,但他们不负担,而把其费用转嫁给他人。在这种情况下,为了保障自由而放弃政府介入的理由就显得不充分。老年时期被保障一定生活水平的人,在中青年时期具有充分的负担能力,他们理所当然地应该承担其老年生活的责任。从上面对于自由的解释即不能损害他人并自己承担责任的观点出发,为了使他们不损害其他人,对他们的自由必须进行限制。这样,也就产生了强制加入的必要性。

关于这一点, Friedman (1962) 是这么描述的: 在自由主义原则下, 使基本养老保险制度强制加入正当化的一个依据, 是没有预见性的人们无法约束自己的行动, 而由他人来负担其费用。我们对老人由于贫困而陷入悲惨境地的这种情况是无法保持沉默的, 应该通过私营慈善事业以及公共慈善事业来援助这些人。而且, 由于为自己老年生活不做准备的人也会成为社会的负担, 因此强迫他们购买基本养老保险, 并不仅仅是为了他们的自身利益, 而且也是为了其他人的利益。

但是, 如果个人对自己的未来可以作出准确的预测, 从而能够保证愉快的老年生活, 那么强制加入也就会成为该人的过重负担。关于这一点, Friedman (1962) 是这么描述的: 讨论强制加入的必要性是否重要这一点, 很明显的是依存于以下事实: 如果没有基本养老保险的强制加入而使得 90% 的人在 65 岁时变成大家的负担, 那么这种讨论就显得非常重要; 但如果仅仅是 1% 的人, 那么这种讨论就显得并不那么重要。这是因为, 为了避免 1% 的人成为社会负担而去限制 99% 的人的做法显然是不公平的。

三、实行政府管理的依据

至于基本养老保险事业是否需要由政府来管理这一点, 存在着以下两个依据。第一, 它具有“社会费用”和“规模经济性”; 第二, 它是一种对付无法预测的老年时期不确定性的办法。由政府来实施储蓄和保险事业, 其社会费用就会降低, 并随着事业规模的扩大, 能达到分散风险的“规模经济性”。因此, 比较可行的办法是由公共机构来实行上述的收入再分配。

但是, 由公共机构实施以后, 如果事业的规模虽然在不断扩大但没有规模经济性, 而且实施这项事业所需的费用比由民营企业来实施的费用更大, 那么就不存在由公共机构来管理的依据, 在满足强制加入的条件下, 完全可以委托民营企业来经办。关于这一

点,Friedman(1962)认为,公共机构经办的费用很大,而且没有规模经济性。但 Diamond(1977)指出,社会保险的管理费用要比民营企业少。对于这一点,必须首先明确对付不确定性的基本养老保险制度的作用。

关于这一点,Atkinson(1987)列出了利率、不同年龄层次的收入排列、子女数、寿命、劳动年龄、医疗费用以及其他费用,并从由子女、亲属抚养的不确定性观点出发来讨论政府介入的问题。当然,老年时期的不确定性不仅仅局限于这些,还存在着其他的不确定性。基本养老保险是否需要则依存于政府在何种程度上对付老年人的不确定性以及哪些不确定性。这里,特别值得注意的是通货膨胀以及一般生活水平的提高等不确定性。

通货膨胀的发生和一般生活水平的提高是事前无法预料的不确定性因素。在这种情况下,是否有必要把应付这种不确定性的蛋糕分配给那些不参加生产的老年人呢?关于这一点,首先要明确基本养老保险制度的作用。如果需要充分对付无法预料的通货膨胀和一般生活水平提高等这种老年时期的不确定性因素,那么实行现收现付制就成为必要。而现收现付制必须由政府来运作,这就产生了由政府来管理的依据。这是因为现收现付制比较容易应付通货膨胀、一般生活水平提高等不确定性因素,从而能够保证老年人的养老金水准。

四、老年时期的不确定性

作为解决老年生活费用的手段,包括养老金在内有以下几种。

第一,老年人即使到了退休年龄还继续工作,并获得劳动收入,这种收入成为老年时期的生活费用。

第二,依靠老年人的子女等家属和亲属的帮助(送钱、共同生活抚养等),以此来解决老年时期的生活费用,或者依靠邻居等当地居民自发地援助老年人。

第三,老年人在有收入的劳动时期为自己丧失劳动能力时做准备,自发地购买房地产等资产和私有保险并进行储蓄。如果购买的是实物资产,他们在老年时期从个人所有的实物资产那里取得房租、土地租金等收入;如果购买的是金融资产并进行储蓄,其本金与利息可以用于老年生活;如果是购买保险,则通过保险可以减轻由每个人死亡年龄不同而产生的风险程度,从而在一定程度上解决老年时期的生活费用。

第四,单位内部的福利制度,如企业养老保险制度,每个雇主为雇员缴纳保险费,以此为基础,雇员在退休后的老年时期可以领取养老金,这个养老金可以用来弥补老年后的生活费用。

第五,对于由老年后挣钱能力的降低和个人储蓄不充分而陷入贫困的老年人,可以通过以一般财政收入为基础的社会救济制度来保障他们的最低生活水平。但该制度不仅仅是对老年人,也包括中青年人。

第六,把基本养老金作为老年时期的生活费用。具体来说,每个人在中青年时期被强制地缴纳保险费(或者税收),只要符合领取条件,该人就可以领取养老金。但是,根据中青年时期缴纳的费用与老年时期被支付金额之间的关联性,基本养老金可以被分为以下三种形式。

第一种形式是对所有老年人给予以税收为财源的统一的养老金支付,这笔钱可以解决老年人的生活费用问题。在这种情况下,缴纳费用与支付金额之间不存在直接的联系。第二种形式是每个中青年人被强制地缴纳保险费,到了老年时期,根据该人所缴纳的费用来支付其本金与利息。这时候,基本养老保险制度采用的是积累方式;在这种财务方式下,对于不确定性的解决具有一定的局限性。第三种形式是每个中青年人被强制缴纳保险费,对于老年人,以中青年人缴纳的费用为基础,即使出现事前无法预料到的不确定性即发生通货膨胀和一般生活水平的提高,也要支付这些变