



科思论丛

中国政策专家库专家文集

养老金调整机制国际比较研究

翁仁木◎著

国家需要从保证养老金制度可持续发展的原则出发，对未来退休人口与缴费人口进行预测，对缴费率、社会平均工资、通货膨胀率等参数进行设定，根据保障退休人口养老权益、分享经济发展成果、承担人口老龄化风险等原则，科学合理设计养老金调整指数。

 中国言实出版社



科思论丛

本书由中国劳动保障科学研究院资助出版

养老金调整机制 国际比较研究

翁仁木◎著



中国言实出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

养老金调整机制国际比较研究 / 翁仁木著. — 北京 :
中国言实出版社, 2015.12
ISBN 978-7-5171-1669-1

I. ①养… II. ①翁… III. ①退休金—劳动制度—对
比研究—世界 IV. ① F249.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 273681 号

出 版 人: 王昕朋
责任编辑: 肖凤超
美术编辑: 张美玲

出版发行 中国言实出版社

地 址: 北京市朝阳区北苑路 180 号加利大厦 5 号楼 105 室

邮 编: 100101

编辑部: 北京市西城区百万庄大街甲 16 号五层

邮 编: 100037

电 话: 64924853 (总编室) 64924716 (发行部)

网 址: www.zgyscbs.cn

E-mail: zgyscbs@263.net

经 销	新华书店
印 刷	北京京华虎彩印刷有限公司
版 次	2016 年 1 月第 1 版 2016 年 1 月第 1 次印刷
规 格	710 毫米 × 1000 毫米 1/16 12 印张
字 数	170 千字
定 价	35.00 元 ISBN 978-7-5171-1669-1

目 录

第一章 导论

- 一、研究对象 /4
- 二、研究综述 /5
- 三、研究意义 /7
- 四、研究思路 /8

第二章 养老金调整的理论基础

- 一、养老金调整依据的理论分析 /11
- 二、评价养老金调整的理论标准 /16
- 三、养老金调整与收入再分配效应分析 /20
- 四、养老金调整指数的具体分析 /22

第三章 世界各国养老金调整机制总体情况

- 一、世界各国养老金调整机制现状 /33
- 二、发达国家养老金调整机制变化情况 /38

第四章 瑞典养老金调整机制研究

- 一、瑞典传统养老金制度情况 /55
- 二、瑞典现有养老金制度及调整机制基本情况 /56
- 三、瑞典自动平衡机制首次经受经济危机考验 /64
- 四、对瑞典养老金调整机制的评价 /66

第五章 美国养老金调整机制研究

- 一、美国养老保障制度的基本情况 /73
- 二、美国养老金调整机制的变化情况 /75
- 三、对美国养老金调整机制的评价 /86

目 录

第六章 英国养老金调整机制研究

- 一、英国养老金制度基本情况 /91
- 二、英国养老金调整机制变化情况 /96
- 三、对英国养老金调整机制的评价 /102

第七章 日本养老金调整机制研究

- 一、日本养老金制度基本情况 /107
- 二、日本养老金调整机制变化情况 /111
- 三、对日本养老金调整机制的评价 /118

第八章 德国养老金调整机制研究

- 一、德国养老金制度基本情况 /123
- 二、德国养老金调整机制变化情况 /125
- 三、对德国养老金调整机制的评价 /134

第九章 加拿大养老金调整机制研究

- 一、加拿大养老金制度基本情况 /139
- 二、加拿大养老金调整机制变化情况 /141
- 三、对加拿大养老金调整机制的评价 /148

第十章 经验借鉴和政策建议

- 一、经验借鉴 /151
- 二、政策建议 /155

参考文献 / 163

附录 / 169

图表目录

- 表 3-1 世界各地建立养老金定期调整机制分布情况 /33
- 表 3-2 希腊养老金调整机制 (1999—2006) /36
- 表 3-3 葡萄牙养老金调整机制 /37
- 表 3-4 一些发达国家养老金调整机制首次立法情况 /39
- 表 3-5 一些发达国家养老金调整指数变化情况 /46
- 表 3-6 七国集团 20 世纪 70 年代以来 GDP 增长情况 /50
- 表 3-7 OECD 和金砖国家公共养老金支出占 GDP 比重, 1960—2010 年 /51
- 表 4-1 2012 年瑞典公共和私人养老金计划构成情况 /57
- 表 4-2 2000 年以来瑞典名义账户和实账养老金回报率 /59
- 表 4-3 瑞典 NDC 养老金计划的年金除数 /60
- 表 4-4 瑞典名义账户制重要变量情况 /63
- 表 4-5 瑞典名义账户养老金关键变量变化情况 /65
- 表 5-1 美国 1998 年和 2005 年 AIME 中 A, B, C 取值范围 /74
- 表 5-2 美国根据收入对养老金的支付限制标准 /75
- 表 5-3 美国主要团体在养老金调整机制上的立场 /77
- 表 5-4 1950—2012 年美国养老金历年上调幅度情况 /78
- 表 5-5 美国三种价格指数商品构成比较 /82
- 表 5-6 1945—2012 年美国抚养比变化情况 /86
- 表 5-7 美国参保职工平均工资和消费价格指数增长率 /88
- 表 6-1 英国国家基本养老金类别情况 /92
- 表 6-2 1948—2012 年英国国家基本养老金调整情况 /97
- 表 7-1 日本公共养老金制度基本情况 /108
- 表 7-2 日本预期寿命和总和生育率情况 /113
- 表 7-3 2004 年日本年金制度改革方案的主要内容 /116

图表目录

- 表 7-4 2012 年日本公共养老金制度改革主要内容 /117
- 表 8-1 1960 年以来德国养老金现值变化表 /126
- 表 9-1 老年保障金待遇期及指数计算的相应期限 /142
- 表 9-2 2009 年底加拿大家庭净资产构成情况 /144
- 表 9-3 加拿大不同家庭支出构成分解及价格变化情况 /146
- 表 9-4 加拿大全国及各省 CPI 增长情况 /147
- 表 10-1 2005—2014 年我国企业职工月均养老金增长情况 /155
-
- 图 2-1 不同通货膨胀率下货币贬值程度 /12
- 图 2-2 不变养老金成本但不同调整指数下的养老金替代率 /28
- 图 3-1 不同调整周期下养老金累积年增长额 /35
- 图 3-2 德国、法国、丹麦、加拿大、日本、意大利养老金净值变化情况 /41
- 图 3-3 芬兰、卢森堡和爱尔兰养老金净值变化情况 /42
- 图 3-4 美国、澳大利亚、英国和新西兰养老金净值变化情况 /42
- 图 3-5 挪威、韩国、匈牙利、波兰、瑞典养老金净值变化情况 /43
- 图 3-6 德国、法国、丹麦、加拿大、日本、意大利养老金替代率变化情况 /44
- 图 3-7 芬兰、卢森堡和爱尔兰养老金替代率变化情况 /44
- 图 3-8 美国、澳大利亚、英国和新西兰养老金替代率变化情况 /45
- 图 3-9 瑞典、挪威、韩国、波兰和匈牙利养老金替代率变化情况 /45
- 图 3-10 OECD 国家 60 岁和 65 岁平均余命, 1960—2050 年 /49

- 图 3-11 OECD 成员国平均供养比变化情况, 1950—2011 年 /49
- 图 4-1 瑞典养老金待遇指数化政策 /60
- 图 4-2 瑞典“名义账户制”的财务自动平衡机制 /62
- 图 4-3 瑞典缓冲基金基金能力现状及预测 /67
- 图 4-4 1960 年以来瑞典养老金相关调整指数变化情况 /69
- 图 5-1 美国 CPI-E 指数和 CPI-W 指数变动比较 /83
- 图 5-2 1951—2012 年美国 OASI 项目基金信托比变化情况 /84
- 图 6-1 英国与其他国家养老金替代率比较 /94
- 图 6-2 英国各项公共养老金计划支出占 GDP 比重变化情况 /95
- 图 6-3 1948—2009 年英国基本养老金实际及相对水平变化情况 /100
- 图 6-4 英国各项公共养老金计划替代率变动情况 /100
- 图 6-5 各国公共和私人养老金占退休收入比重 /103
- 图 7-1 日本养老金制度框架结构 /111
- 图 7-2 1956—2012 年日本消费价格指数 (CPI) 变化情况 /119
- 图 9-1 OECD 国家老年人平均收入占所有人群平均收入情况 /143
- 图 9-2 不同收入人群三大支柱养老金替代率 /144
- 图 9-3 OECD 国家老年贫困率情况 /145
- 图 9-4 加拿大 CPI、CPP 以及 OAS 变化情况 /145

第一章 | 导 论

从 2005 年开始,我国连续每年上调企业职工基本养老金水平,企业职工基本养老金的调整成为退休人员关注的一个热点问题。经过连续调整,企业退休人员的养老金水平已经大幅度提高。据统计,我国企业退休人员人均养老金水平已经由 2005 年的每月 698 元提高到 2013 年的每月 1856 元。^①连续上调企业退休职工基本养老金水平,极大地改善了企业退休人员的生活水平,使他们分享到了经济改革发展的成果;另一方面,在职职工也看到了缴纳养老保险的实惠,增强了对养老保险制度的信心。

但连续调整的背后是我国养老金调整机制的不完善。我国从 1995 年首次提出建立正常的养老金调整机制开始,十几年来每次养老金调整的原因、方法、幅度、背景都不相同,调整具有较大的灵活性。近期的连续调整作为一种集束型、密集型的调整,将会给退休人员留下更大的想象空间,期待着第二年继续同样甚至更大幅度的养老金上调,这种惯性思维会使养老金政策制定和调整陷入被动状态,给养老金制度长远运行带来巨大压力。作为一种过渡性的措施,连续上调企业退休职工养老金水平是及时并且必要的,但是从长远和可持续性的角度看,其运行机制显然是不合适的。养老金调整应总体上考虑四个方面的关系:通货膨胀与老年人基本权益,经济发展与老年人成果分享,人口老龄化与养老基金收支,养老金调整的机制化与临时性。

因此,我国急需建立规范正常的养老金调整机制。国外许多国家尤其是发达国家已经普遍建立了养老金调整的正常机制,通过全面梳理各国调整机制的现状,考察主要国家调整机制的演变历史和发展趋势,深入分析典型国家的具体情况,总结国际经验和教训,对建立和完善我国养老金调整机制将具有重要的借鉴意义。

① 人力资源社会保障部网站《2013 年全国社会保险情况》。

一、研究对象

根据对国外文献的梳理发现,养老金调整既可以指退休时的调整,也可以指退休后的调整。前者是指退休者刚步入退休年龄时,其初始养老金的计算一般基于参保者过去的工资水平,利用社会平均工资或价格增长来对参保者的历史工资水平进行重新调整;后者是指退休者的初始养老金水平确定后,在退休者的整个退休生活期间,根据社会平均工资水平或价格指数变化,对初始养老金进行定期调整。本书研究的是后一种情况。

养老金调整机制是指根据某些既定规则,如按照工资指数或价格指数等,对初始养老金水平进行定期的、规范的自动调整。养老金调整机制一般也被称作是指数化调整,它的主要特点是可被预期的,不是随机调整。

可以看出,一项养老金计划的慷慨程度既取决于初始养老金水平,也取决于后续养老金发放的调整幅度。但并非所有养老金计划都存在养老金调整机制问题。从公共和私人养老金计划来看,政府往往对公共养老金计划的调整机制做出规定,而对私人养老金计划较少有规定,或只有原则性的最低要求。从公共养老金计划的制度类型来看,实行公积金制度的国家以及实行个人账户计划的国家,也不存在养老金调整机制问题。因此,养老金调整机制的对象一般是有一定再分配性质(代际内和代际间)的规定待遇型(DB)的公共养老金计划。

具体到我国情况来看,自20世纪90年代以来,我国政府在进行试点和总结实践经验的基础上,形成了社会统筹和个人账户相结合的养老保险制度。2005年12月,国务院颁布了《关于完善企业职工基本养老保险制度的决定》(国发[2005]38号文),调整和明确了两部分养老金的计发办法。基本养老金由基础养老金和个人账户养老金组成。退休时的基础养老金月标准以当地上年度在岗职工月平均工资和本人指数化月平均缴费工资的平均值为基数,缴费每满1年发给1%。个人账户养老金月标准为个人账户储存额除以计发月数,计发月数根据职工退休时城镇人口平均预期寿命、本人退休年龄、利息等因素确定。

由以上可知,从理论上来说,个人账户养老金是市场化运行,自担风

险,其退休时的账户余额根据投资状况来确定,因此,不作为本书的研究对象,书中提到的养老金,一般是指退休时收益确定的个人账户以外的统筹养老金。由于我国养老保险制度改革,把退休人员分成“老人”“中人”和“新人”,所以,研究对象即统筹养老金具体包括“新人”的基础养老金、“老人”的退休金和“中人”的基础养老金与过渡性养老金。

二、研究综述

目前,国内外已经对养老金调整机制进行了不少比较研究。李明甫(1995)根据对世界上51个通过立法规定养老金调整机制的国家现有材料的分析,总结出四种养老金调整方式:一是与生活费用价格指数变动挂钩养老金调整方式。它是随居民消费的商品和劳务价格变动的综合趋势而升降的方法。采取这种调整机制的有17个国家,包括加拿大、芬兰、希腊、日本、意大利、葡萄牙、秘鲁、新西兰等国。二是与物价指数变动挂钩的调整方式。这也是实行得较为普遍的一种方式,如丹麦、尼加拉瓜、瑞典、美国、英国、澳大利亚、智利、比利时、巴西等国都实行了与物价指数挂钩的办法。三是与工资水平(最低工资水平或平均工资水平)变化挂钩的办法。实行这种调整机制的国家主要有哥伦比亚、法国、德国、冰岛、乌拉圭等。四是养老金与工资、物价和生活费用指数的综合指数相联系的调整方式。采取这种调整机制的国家有意大利、挪威、菲律宾、瑞士等国。

刘钧(2009)将养老金的调整分为两种指数化调整机制:(1)自动指数化调整机制,养老金的给付随物价水平或工资水平的变化自动调整。1957年德国确定了自动指数化调整机制,美国国会从1975年起以立法的形式确定按照物价指数上升的具体情况,每年相应地自动提高养老金给付的数额。(2)是非自动调整机制,是指退休人员领取养老金不是每年自动进行指数化调整的,而是政府在特殊时期采取的政策调整措施,也称为临时补贴。

林义(2011)归纳认为,进入21世纪以来,各国对养老金调整机制进行修正,传统的以价格和工资为主体的指数体系得到完善,主要是出现

了三个趋势特征：预期寿命指数化、挂钩养老保险偿付能力和养老金指数累进调节。

还有部分学者已经对美国、日本、德国等典型国家的养老金调整机制进行了具体考察（柳清瑞，2005；韩伟，2007；赵巍巍，2011）。

在国外研究方面，Gillion Colin（2002）等将养老金调整方式划分为三种。第一种是按消费价格指数进行调整，实行这种调整的有英国。第二种是按工资指数化进行调整。这种方式又可以细化为按税前工资进行调整和按税后工资进行调整，德国1991年以前采用按税前工资调整；1991年以后采取按税后工资进行调整。荷兰是根据最低税后工资来调整。第三种是将物价和工资的变动综合起来考虑，日本和瑞士采用这一做法。对养老金进行调整，可能是定期的，也可能是不定期的。中东地区的一些国家会根据最低工资的变化对养老金进行不定期的调整。

还有不少国外学者对各国养老金调整实践进行研究，并对具体效果进行分析。如Martin Feldstein（1977）以美国为例，运用保险精算学、福利经济学，模拟分析了公共养老金分别依据工资指数和价格调整，对不同年龄群体养老金净现值影响的差异性，得出采用价格指数优于工资指数。美国国会预算局（CBO，1982）基于现实情况，预测分析了在人口老龄化和经济低迷双重条件下，美国继续采用物价指数调整公共养老金可能出现的财务压力，并给出各种可能的改革议案。

CBO（2005）的研究表明，美国1972年建立养老金调整机制，采用对老年人口保障程度最低的消费价格指数作为调整指数，并运行至今。总体上看，美国公共养老金调整指数运行稳定，没有给经济发展带来不良影响。而德国1957年建立的对老年人口保障最高的总工资指数调整指数，在人口老龄化的背景下，导致在职者缴费率过快上涨，企业的劳动力成本不断加重，进而对就业产生负面影响，最终对经济社会的持续、稳定发展产生负面影响。面对人口老龄化的压力，自1991年以来，德国对养老金调整指数进行了不断的削减改革，这在德国民众中产生不满情绪（Axel H. B; rschOSupan, Christina B. Wilke, 2003）。

奥拉齐奥·阿塔纳西奥和苏珊·罗韦德尔（2001）运用保险精算学、人口学等方面的知识，分析了英国由工资增长率和物价上涨率作为养老金

调整指数，削减为仅依据零售物价指数（retail price index）调整养老金给付水平，对不同出生年份的户主在各个年龄点家庭预期社会保障收益的净现值变化，并运用回归分析方法，分析了两次调整指数改革对私人储蓄的替代效应。

Eiji Tajika（2002）实证分析了日本公共养老金调整指数的运行情况，得出日本公共养老金虽然名义上每年依据消费价格指数调整，但每5年左右又要依据实际经济增长率再进行调整，因此，日本实际采用的是滞后的工资指数调整方式，这种指数化调整方式对公共养老金调整幅度过大，导致在职者缴费率不断上升，带来严重的代际不公平问题。

阿克塞尔·H·伯尔施和克里斯蒂娜·B·维尔克（2003）分析了德国公共养老金调整指数的变化过程、对经济发展的影响和调整指数改革的动因，并运用人口学和保险精算学对2001年的里斯特改革方案和2002年的伯特·吕鲁普改革方案中有关养老金指数化调整的可能结果进行了模拟预测；汉斯·费尔和克里斯蒂安·哈伯曼（2004）运用福利经济学和保险精算学对德国有关养老金指数化调整的两个相近方案——SF改革方案和DF改革方案进行了比较分析，认为SF更加合理。

可以看出，国内外许多学者已经对养老金调整机制做了不少研究，但现有研究更多的是在于国别研究，还缺乏对世界各国现状进行全面比较，对养老金调整机制建立、发展和变化趋势进行完整梳理，对各国采取不同养老金调整机制的原因和影响进行深刻剖析，而本书将弥补这方面的不足，从而有利于研究的深入以及为政策制定提供参考。

三、研究意义

虽然近年我国加大了对于企业退休人员养老金待遇水平的调整力度，但总体上说，我国的养老金待遇水平调整还有很多不完善的地方。而目前世界各国包括发达国家及部分发展中国家，都已建立了正常规范的养老金调整机制，因此，在人口老龄化程度不断加深的情况下，如何建立正常规范的养老金调整机制，保证老年人的生活水平及人口老龄化的平稳过渡，就显得尤为必要和及时。

1. 规范正常的养老金调整机制，可以有效地保证老年人的基本权利。在市场经济中，虽然市场在资源配置中发挥着基础性的作用，很多权利是可以交易或纳入交易的范畴，但有关人本身的一些基本权利，如生存权、平等权、发展权等，都不能受市场交易规则支配，而必须得到法律制度严格的保护，并由国家和政府保障其实现。养老金待遇的调整，正是老年人生存权、发展权在制度上的体现。通过调整机制中的收入再分配，可以更好促进社会公平。

2. 完善的养老金调整机制，可以促进养老保险制度的可持续，预防由于人口老龄化而带来的负面影响。从发达国家养老金调整机制的运行来看，很多国家在调整机制建立之初，由于调整指数设计不当，调整幅度过于慷慨，伴随着人口老龄化的不断加剧，导致养老金财务压力不断加大，在职者缴费率不断提高，最终对经济发展产生不良影响。因此，建立和完善合理、科学的待遇调整机制，对于国家稳定、社会发展以及养老保险制度的持续发展，都有重要的理论意义和现实意义。

四、研究思路

首先研究养老金调整的理论基础，从多个角度对养老金调整的理论依据进行分析，对评价养老金调整的福利标准进行梳理，对养老金调整涉及的收入再分配问题进行具体分析，并对养老金调整指数进行具体分析。在理论研究的基础上，对世界各国养老金调整机制的总体情况进行梳理，主要从两个角度来分析：首先是从静态角度，也就是梳理各国的养老金调整机制现状，包括各国调整机制建立情况、采用何种调整机制、调整周期、调整资金来源等；其次是从动态角度，也就是从历史发展角度，对各国尤其是主要发达国家养老金调整机制的变化进行梳理，对发展趋势进行归纳总结，分析其对养老金水平的影响、养老金调整机制变化背后的影响因素。在总体研究基础上，将选取瑞典、美国、英国、日本、德国和加拿大六个国家，进行个案研究，结合各国国情和养老金制度情况，剖析各自养老金调整机制的变化、特点以及经验教训。在最后一部分，将结合我国情况，根据国外情况的分析，进行经验总结，并提出政策建议。

第二章

养老金调整的理论基础