

第一编 历史回顾

第一章 全球养老保障事业的发展成果

第一节 本书简介

一、本书的写作背景和主要内容

编著本书有三个主要目的。其最主要的目的，是为要对现行养老保障制度进行改革或者打算建立养老保障制度的国家提供政策分析和模式选择的参考资料。对于这一类读者来说，别国的经验教训对自己的决策起很重要的作用。因为几乎没有一个国家可以完全依靠自己的经验去建立和完善他们的养老保障制度。他们只能基于本国养老保障制度的历史沿革，在他国经验和本国需要之间寻找平衡。其次，是作为大学本科高年级学生和研究生 的课本，使学生了解全球养老保障制度的结构、养老保障制度的现状、各种养老保障制度带来的社会和经济效应。本书的第一、二编主要是满足这两类读者的需求。这两部分的内容是描述性的，并且为了不引起争论，没有任何偏向性的评价。本书的第三个目标更规范性一些，也更容易引起争论。它与选择正确的决策相关，可以对养老保障制度在全球的发展趋势进行规范性的约束，促进各国养老保障改革的规范化，并可以与其经济进步协调发展。本书前两编主要服务于前两类读者。剩余部分涉及正规养老保险制度的一系列技术与数据标准。

目前，很多国家养老保障制度改革的发展趋势是基于三方合作机制进行协商，建立可持续发展和保证待遇支付、避免老年贫穷的养老金替代率；改善制度管理、修订退休年龄、建立费用收缴和支付的程序等。

养老保障是本书的主题，它涉及方方面面。广义地讲，它主要有强制性的养老保险、病残津贴和遗属抚恤待遇，就待遇而言还包括老年社会救助，就筹资而言包括税收和缴费。对自愿参与的私营养老保险本书谈得不多，只是将其作为公共养老保障制度的补充方式谈了一些。但是在很多方面，公共养老保障和私营养老保障之间并没有泾渭分明的界线，很多时候，它们是互相交叉的。

本书详细介绍了养老保障管理实践的方方面面——这是养老保障制度可持续发展的命脉；提供了大量的实证分析，如制度结构、各国养老保障制度运行的机制，包括收缴养老保险费、计算公式、待遇发放、养老资金的投资运营等，最重要的是养老保险缴费率和养老金的替代率。要说明上述问题需要基本理论、统计数据 and 各地区实证的分析，以及来自人口统计和资本市场的资料来加以证明。

20 世纪 80 年代和 90 年代，全球掀起养老保障制度改革的狂澜。因为很多国家正处于养老保障支出的重负之下，其中有的对原有制度进行调整，有的进行大幅度的改革。可以预料，21 世纪初期养老保障制度会发生意想不到的变化。

本书列举了很多国家的情况，如中国政府正在对养老保险、医疗保险、失业保险和工伤保险制度进行全面改革；经过 10 年的讨论，泰国终于为雇员建立了正规的养老保障制度；一些非洲国家政府正在向养老保障制度注入资金；印度的养老保障在 1995 年发生了部分变化；马来西亚政府正在考虑养老保障制度的改善问题。拉丁美洲国家纷纷实行了养老保险个人账户和私营管理。中欧和东欧国家正面临着养老保障制度的彻底改变，与此同时，其新的失业保险制度和社会保障网络正在逐步建立。非洲的许多国家，如马达加斯加，正在重新构建其养老保障制度方案、覆盖面以及养老保障的组织和管理。智利在 20 年前就对其养老保障制度进行了根本性变革。坦桑尼亚的养老保障制度正在变革过程中。南非、古巴、尼泊尔、越南和墨西哥等国家的养老保障制度也都在变化之中。

二、公共的与私营的养老保障制度

在很多发展中国家，社会养老保障制度主要覆盖收入高的城镇就业者，而这些人只占全部人口的很小一部分。这些人没有在公共、私营养老保障制度之间选择的机会。大多数老年人的生活开销，只能通过私人的途径来解决，包括工作时的积蓄、家庭其他成员的资助、慈善机构的帮助以及其他非政府组织的补助。在市场经济不够发达的发展中国家，大面积的逃费导致了保障覆盖率低。在另外一些国家，法律将某些群体拒于社会保障体系之外。之所以出现这样的情况，很大程度上是因为这些群体逃费的可能性非常大。低覆盖率也可能是因为制度本身设计的问题。有些制度设计的时候，并没有考虑到就业者们的主要需求。也有些制度设计，超过了就业者可及的缴费能力。

很多正在从计划经济向市场经济过渡的国家，其养老保障制度的责任主要由官方机构来承担。不过，这其中的一些国家已经开始有所转变，将养老保障的责任转移到私营机构中去。

在大多数发达国家，人们的养老待遇，主要地由社会养老保障制度来保证。这是一种金额固定的现收现付制，一般半个月或一个月付一次；在一些中等收入和发展中国家，养老待遇常常通过养老公积金来支付。雇主和雇员定期缴纳固定的费用到雇员的养老公积金账户里，政府来管理这笔资金。通常情况下，政府会在缴费的雇员退休时，将养老公积金账户里的钱一次性地全付给他们，少数的国家会将养老公积金账户里的钱交给私营公司去管理。不过现在这么做的国家越来越多。有一些国家还提供病残津贴和遗属抚恤金，以及失业救助和提前退休的非全额养老金等。政府会通过公共社会保障资金，为病残人士、遗属、失业以及提前退休的人提供一定的经济资助。大多数国家都向低收入的老人提供社会救助。通常情况下，在征收个人所得税的国家，政府会对老人实行税收优惠，以达到补助老人的目的。

政府的公共政策和管理机制，可以多方面影响和制约公私混合经营制度的发展。例如，政府可以限制私营养老金管理公司提供的待遇水平。有些国家，如英国和日本，允许人们自由选择公共或私营的养老保险；有些国家，如瑞士，强制雇主为雇员提供养老金；有些国家，如秘鲁，强制雇员在私营养老基金管理公司投保；加拿大政府为经营行业养老金的私营公司提供税收优惠；美国则通过立法规范私营养老基金管理公司的行为，来达到提高保障水平的目的。

第二节 养老保障结构和存在问题

本书第二编开篇讨论养老保障待遇问题。前三章讨论养老待遇的类型，一个共同的问题是领取养老待遇的资格。尤其对于病残补贴待遇和社会救助待遇来说，一个国家有关管理机构的官僚化程度、对制度执行的严格程度，决定了待遇领取资格审查制度执行的松紧程度。受预算限制，很多国家正在考虑减少目前政府提供的丰厚养老保障待遇，它们可能采取均等降低政策，也有可能采取倾向性的降低政策。无论怎样，降低高收入群体的待遇这种倾向性的降低政策，也许更公平些，因为高收入群体对养老保障待遇的依赖程度比低收入群体小得多。

一、养老金

虽然各个国家的养老保障制度不尽相同，但是它们都面临着如何确定养老金领取资格以及确定待遇水平这两大问题。本书主要分析待遇确定模式和缴费确定模式。待遇确定模式下的待遇计算公式决定了个人退休收入的水平，以及个人缴

费和待遇之间的关系。在缴费确定模式下，缴费和待遇之间的关系更加密切。然而，这种密切的关系又常常被养老基金的市场投资回报率、最低养老金和最低回报率的规定所打乱。为了克服老年风险，社会养老保障制度的设计常常弱化缴费与待遇的关系。

缴费确定模式下的待遇年金化改变了退休时一笔结算的做法。在通常情况下，缴费确定模式下的个人积累不能自动转变为年金待遇；如果转为年金，其待遇是不考虑物价变动的。相反，待遇确定模式中有关方面会根据物价或工资的上涨来对年金进行相应调整，年金会随着物价或工资的增长进行变化。

二、病残津贴和遗属抚恤金

所有发达国家和部分其他国家已经建立了病残津贴制度。在一些规定最低退休年龄的国家，病残津贴是很多提前退休者的主要生活来源。如果一个国家的保障水平很低，或者比病残津贴更难获得，失业率高但失业保险金少且救助时间短，对病残人士提供的资助少，职业保护水平低，那么这个国家申请病残津贴的人会很非常多。当失业率上升时，病残津贴水平提高，病残津贴补贴时间延长，会使得申请病残津贴的人增加许多。

遗属抚恤金对年老的寡妇来说非常重要。通常妇女寿命比男性长，因此遗属抚恤金的主要受益者是妇女。虽然大多数国家在发放遗属抚恤金时不能做到男女平等对待，但是发展趋势是平等给付。

三、社会救助待遇

社会救助待遇，通常是指由政府向低收入家庭提供的经济资助。社会救助待遇与家庭经济状况关联，与就业记录和缴费记录无关，仅考虑受助者的需要，因此受助者的资格认定变得尤为重要。这项制度对于工作时间短或在职工资收入低的退休者来说非常重要。社会救助包括：

第一，一般救助，以现金形式对全部或部分低于生活贫困线的家庭实施救助；

第二，特项救助，以现金形式对特殊的群体实施救助，受益人的收入可能高于生活贫困线；

第三，专项救助，提供某些免费的商品，或者为救助者购买某些商品提供补贴，也可能对被救助者直接发放现金，住房救助就是一个例子。

四、养老保障的筹资

如今，大多数国家社会养老保障制度通过雇主和雇员缴费来筹集资金。在待

遇确定模式中，雇主缴纳 50% 或者更多的费用；而在很多缴费确定模式中，雇员几乎缴纳全部费用。有些国家将来源于税收的财政收入的一部分，用于补贴养老保障，人们认为这样比较公平。因为这样养老保障的责任就是由政府、雇主和雇员三方共同来承担的。在一些国家，政府的养老保障补贴数额由某个公式计算而得；而在另一些国家，政府的养老保障补贴被用来填补当年养老保障赤字。为了鼓励自雇者自愿参加养老保障，有些国家规定自雇者缴纳的养老保障费可以低于常规的雇员雇主缴费之和。也有很多国家要求自雇者的缴费等于雇员雇主缴费之和。这种政策的理论基础是，雇主为雇员代缴的养老保障费会从雇员的工资中扣除，从而养老保障实际上是由雇员全部承担的，因此自雇者也应当全额缴费。

五、养老的投资管理

无论在 OECD 国家还是发展中国家，其现收现付模式的社会养老保障制度都面临着重重困难。这使得人们不得不考虑用积累制补充甚至完全取代现收现付制。很多国家没有积累式的养老保障制度，一旦实行了积累制，和投资有关的问题就日益彰显。基金的管理者可以是雇主或雇员，也可以是金融机构或政府。

如果由雇主或金融机构管理养老保障基金，政府则应当从保护劳动者利益的角度出发，加强对养老基金投资运营的监督。如果允许私营管理公司经营养老基金，政府必须建立一种机制来防止养老金被贪污或滥用。OECD 国家养老金投资运营的经验已经表明，规范养老金经营者的行为极为重要。管理养老金可能会给相关人员提供监守自盗的机会，养老金管理者还有可能出于疏忽懒惰或者牟利心切的原因而将养老金错误地投资，由此损害了养老金领取者们的利益，但他们很难有机会去评估养老金管理者的业绩，因而，政府必须采取切实有效的手段来防止这些潜在问题的发生。如果允许个人经营其依法缴纳的养老金，则政府必须保证这些人有足够的金融财务知识，使得他们能在资本市场上做出理性的选择。有经验表明，个人在投资决策方面倾向于保守，这使得他们获得的收益要低一些。如果政府管理养老金资产，一定要吸取很多国家已经发生的养老金资产管理低效率的教训，防止投资政策的政治化。当然，也有政府有效管理养老金资产的例子，如加拿大的魁北克养老基金。

无论由谁来管理养老金资产，都需要将该资产投资于资本市场。养老金资产对资本市场的规范性提出更加严格的要求。有很多国家资本市场的现状不符合该要求的原因，就在于对资产价值的评估缺乏透明度

六、养老保障的覆盖面和不足

1944 年国际劳工大会通过的《费城宣言》宣称，所有的人都有权得到经济保障；全球各国应当采取措施以扩大社会保障的覆盖面，为贫困的人提供基本生活保障以及为全社会成员提供医疗保障。然而，50 多年过去了，世界上绝大多数退休者、病残者、寡妇和孤儿还没有得到经济保障，因为他们不在本国社会保障惠及的范围内。

缺乏保护的就业群体包括：非正规部门就业者、农业劳动者、农村劳动者、家务劳动者、低工资者、自雇者等。虽然无论在发达国家还是在发展中国家，上述群体都可能被社会保障体系排斥，而他们本身逃费的可能性也很大。总体来说，上述群体在发展中国家劳动人口中占的比例要比发达国家大得多。这也部分地解释了为什么养老保障覆盖面在发展中国家更小这一现象。养老保障制度的覆盖范围受到很多因素的制约，如筹资方法、经济发展水平、正规就业部门的规模、社会保障社会化管理的能力、政府的政策选择和法制建设程度等。

七、养老保障监控与管理

绝大多数国家的社会保障运作均处于不能令人满意的状态。形成这种情况的原因很多，有些是非管理所及，而有些确实是由低效率的管理或制度本身的缺陷造成的，社会保障监控管理的高成本、低效率是主要原因。对于一个有效的社会保障制度来讲，良好的政府监管很重要。“良好的政府监管”在这里含义很广，它涉及政府决策前的咨询、决策过程、最终决策、制度安排以及为实施和监督社会保障制度所设计的管理和行政的机制。

很多国家的教训证明：社会保障的保障力度不足是因为管理不到位，如保障制度过于政治化、制度设计缺乏科学性或待遇计算公式不合理等。有些国家明显地存在社会保障管理成本高和服务质量低的反差，缺乏有效的监管在有些国家造成了管理成本高和服务质量差的恶劣后果。制度管理在发展中国家出现的问题比发达国家要严重。发达国家的保障范围比较广，其管理质量也相对好。下面是社会保障操作层面的管理目标。

1. 公共政策目标与发展战略：建立规范的决策程序，即在充分考虑各方面需求的前提下，依据现有资源，权衡各方的需求做出决策；在国家公共政策范围内创造政府、个人和私营机构在社会保障管理领域的平衡关系，促进社会保障覆盖范围不断扩大以求达到既定的收入再分配目标；建立有效的立法和政策制定机制。

2. 制度设计：制度的设计要充分考虑社会保障的需求；社会保障的缴费者和受益者都有对相关决策施加影响的机会，并且能监督社会保障的管理；建立能有效监督资源分配和管理的财务制度。

3. 管理义务：保证社会保障费征缴和账务处理良好运行，保证待遇支付及时、准确、合理；在既定服务水准的前提下，力求成本最低；保证缴费义务人和待遇受益人明确他们的相关权利和义务；建立监督和管理业绩评估制度。

上述几个目标阐明了一个合理可行的社会保障制度的概念、发展和监管构架。由于人们逐渐认识到只有在好的管理下，制度才可能有效，所以社会保障的监管越来越受到重视。然而在关于社会保障改革的争论中，有一种将监管和概念混淆的倾向。这使得有人为了堵塞社会保障制度的漏洞而挑战社会保障的基本原则。

八、逃 费

逃费，或者说不遵守社会保障法规，是在设计缴费型的社会保障制度以及运作该制度时需要考虑的一个重要问题。它影响到向参加者支付待遇的资金充足性问题，也影响到该制度的财务合理性以及制度尊严的问题。逃费是指雇员、雇主或者是自雇者不缴纳规定的社会保障费的行为。在中东欧、拉丁美洲、非洲和亚洲的很多国家，逃费是个非常大的问题。在一些国家中，逃费已经损害到了社会保障制度本身，并且使社会保障严重地收不抵支，造成一些国家无法按时支付社会保障待遇，或者是低于标准地支付社会保障待遇。逃费使得一些国家不得不从财政收入中挤出资金来补贴社会保障。即使是在 OECD 国家，很多其他制度由于这一补贴行为损失了可观的资金。

社会保障制度之所以是强制性的，其原因之一就是存在逃费现象：一部分人不愿意为老年储备足够的资金。问题不仅如此。大多数情况下，雇主是代缴人，他们甚至比职员更不愿意缴费。还有一些别的原因，如通货膨胀率太高、政府腐败、公众对政府缺乏信任等。缴费和待遇之间没有多少关联也是逃费的一个原因，但肯定不是最主要的原因。当下列三种情况同时发生时，逃费的现象就会发生：（1）雇主不愿意缴费，或者说雇主不重视缴费；（2）雇员不愿意缴费，也不愿意向当局报告不缴费的行为，或者由于对相关政策不了解，没有意识到自己有义务缴纳社会保障费；（3）政府容忍逃费行为或对逃费制裁不力。

九、养老金转移和收入再分

再分配原则是很多国家建立养老保障制度时着重考虑的一个因素。政府使养

老金具有收入再分配的性质，是为了使由于在职收入低和因生病、失业或家庭负担离开工作岗位一段时间而导致精算养老金低的退休人员，能得到足够的收入保障。代际的收入再分配，有时是为了分享经济增长的成果，有时是为了给收入受经济萧条或战争影响的人以补偿。通过再分配手段使社会财富从高收入群体向低收入群体转移，常常被理解为是养老保障制度的重要特征，这就向政府提出了一个尖锐的问题：怎样转移对利益转出者和利益转入者同时公平？

养老保障制度可以设计成累进式，就是说收入低的人比收益高的人缴费回报率高。累进式制度通常是在待遇确定模式下实现的。缴费确定模式一般不会有累进的性质。待遇确定模式的设计本质特点是减少不公平收入，但有些国家却向特权群体倾斜，反而增大了不公平的程度。在很多国家，包括实行缴费确定制度的国家，军人和政府雇员这两大特权群体在养老保障方面受到特殊照顾。强权群体施加的政治压力会使得诸如军人、司法部门的人员，或者中高收入的人群，而不是穷人，得到收入转移。在待遇确定的模式下，也可能出现在职时收入增长很快或者退休前收入猛涨的人得到异常高的养老待遇这种收入逆转移现象。无论在待遇确定模式下还是缴费确定模式下，高收入者一般的平均寿命都长。从这个角度来讲，养老待遇的年金化使得这一群体能得到更多的好处。

十、个人风险

由于世界在不断变化着，其本身是不可预测的，因此提供稳定的、可预计的养老待遇很困难。养老保障的设计面临各种风险，如经济波动、人口结构性变化、政治制度变迁以及公共或私营保障机构管理的不善等问题。在一个人职业生涯的初期，他的财富不是完全可预见的，他可能会失业很长一段时期，产业结构调整也可能给他的职业发展带来致命打击。这些事件一旦发生，人们的预计养老金都会发生改变。

在如此变化莫测的环境中，没有一种养老保障制度可以提供完全可预计的养老待遇。但是，使用某些特定的方法，会使得养老待遇相对更稳定些。在各种制度中取长补短是非常必要的。以下是影响养老待遇的各种因素：

1. 人口结构风险，由出生率和死亡率的波动带来；
2. 经济风险，由投资回报率、通货膨胀率、工资增长指数不可预见的变化引起；
3. 政治风险，如政治制度改革危及政府对养老金的承诺，或基于政治目的对养老金支付水平进行调整，从而导致养老保障制度设计出现缺陷，以及为满足

经济变化和人口变化的需要而做出政策调整等；

4. 制度风险，如私营管理公司失责，政府监管不力，缴费记录缺失；

5. 意外事件，个人职业生涯中不可预见的风险。

现收现付式的待遇确定制度、缴费确定积累制和非积累式的名义账户制等不同的养老保障模式，面临不同的风险。缴费确定模式下的投资回报率难免受到资本市场风险和工资增长指数变化的影响。例如实际工资的增长会导致缴费确定制下的替代率走低；资本市场资产价值的下跌也会带来同样的后果。如果采用缴费确定制的话，人们临近退休时的资本市场状况和工资增长率指数会使得人们养老金账户中储蓄的金额高于或低于达到目标替代率所需的资金。在缴费确定制下，利率的下调也会使退休时养老金账户资产数额降低，利率降低还会影响养老基金在资本市场上的价值。这两个作用在某种程度上会互相抵消。但是，在待遇确定模式下，利率的变化不会直接影响养老待遇水平。

十一、养老保障改革的经济影响

养老保障在民主制国家里是由一系列的政治程序决定的。因此，在某种程度上，制度的产出是国家所希望的。但是，有些产出并不是国家所期望的。出现这种情况，要么是因为制度本身是妥协的产物，要么是由于在设计制度的时候没有考虑到某些后果。

经济学家已经对待遇确定模式进行了深入的分析，他们认为这种模式的主要影响有：（1）影响人们的工作时间长短，在正规与非正规部门之间的就业选择以及他们退休的年龄；（2）影响个人储蓄决定和国民总储蓄；（3）影响资本市场的发展。在大多数情况下，对于这些影响理论上的预测结果总是模棱两可，而实证研究也解决不了这些问题，悖论依然存在。然而，经济学家们几乎可以达成共识的是，有关养老待遇的制度不会给劳动力市场或资本市场带来大的影响。在很多国家，提前退休的人其养老待遇由病残津贴、提前退休补助或失业津贴保障。实证表明，即使上述三种保障的待遇有了很大改变，人们的退休年龄只不过会波动几个月而已。有关积累式或非积累式向积累式转变的制度对储蓄的影响的证据很复杂，但并不说明非积累式制度的影响是负面的，或者说，向积累式转变的影响是正面的。其他的政策，如鼓励储蓄的税收政策，应当做为鼓励储蓄的政策首选，因为它们不会涉及为了增加储蓄而牺牲社会保障这样的问题。

缴费确定模式在表面上看起来很简单，即“缴费—投资—待遇支付”，以至于经济学家对这一制度关心很少。政策分析家通常认为它们不会影响人们的储蓄

决策。但是，如果对强制的缴费确定式养老保障制度做一番深入的探究，你就会发现，这类制度会对人们的退休年龄或劳动力供给决策产生影响。之所以会产生这些影响，是因为这些制度是强制性的。任何强制人们改变其行为的制度，如迫使人们增加储蓄，都会带来扭曲的后果，人们会想办法将这种强制性制度带来的不利后果减至最小。缴费确定制度也会对人们的行为产生影响，因为它与最低保障和消除贫困的制度有关。还有，管理费用太高，资本市场风险对养老金账户的影响，或是利率变动对按月发放的养老年金的影响都会影响个人的决策。

十二、财政影响

社会保障的资金筹集和待遇支付对财政是有影响的，但是一般的会计处理方法在记录这些影响方面不太得力。大家通常用来衡量社会保障资金对财政影响的单期会计方法，不能反映该制度的长期筹资是否充分。一般情况下，我们所说的隐性养老金债务，是用商业保险的概念衡量的，这对社会保险有误导作用。当政府许诺支付的养老金尚没有筹到资金时，养老金债务就已经发生了，它应当是显性的。如果根据方案估计出的每一期收入加上上期节余足以支付本期养老待遇的话，该养老保障制度筹资是充分的。标准的会计处理方法在整合隐性和显性偶发债务（如对特殊群体承诺的最低养老金）方面有困难，缴费确定模式下的社会保障成本就可能被低估，偶发债务的后果很可能比较严重。

不过正如本书所说，对于世界上大多数的就业者来说，最重要的问题不是他们的社会保障待遇是否已经得到了充分的资金支持，而是他们是否被某种社会保障制度所覆盖。本书还有一个主要结论，即监管在很多国家都是一个重大问题，如果监管不力，一个设计得很好的制度会徒劳无功。很多发展中国家的社会保障问题都源于监管不力。如果是这样的话，要解决社会保障的问题就要从提高监管水平下手，而不是对社会保障制度本身进行大的改革。

第三节 养老保障改革——寻求一个新平衡

由于我们认识到，各国的社会保障制度都应当与该国的经济、人口、社会环境变化相适应，本书第三编将进行社会保障政策分析，探讨社会保障制度持续发展的可行政策。

一、制定规范化的社会养老保障政策

养老保障制度的指导方针是受政策制定者的规范性价值观支配的。政策的规

范性，主要指对“应当怎样构建养老保障制度”这一问题进行的价值判断。养老保障体系的总体目标通常包括下列五个因素：

1. 将保障范围扩大至社会全体成员；
2. 使全社会的老年人、病残人士以及没有工资收入的遗属免受贫穷之苦；
3. 为缴费的人提供一份收入，以弥补他们自愿或不自愿退休所带来的收入减少；
4. 根据通货膨胀的情况来调整养老待遇水平，或者至少在某种程度上，使养老待遇与基本生活水平同步上涨；
5. 为发展自愿参加的补充养老保障创造环境。

影响养老保障待遇的因素还有：

1. 强制参与原则；
2. 男女待遇平等，国民与非国民待遇平等；
3. 提供有保障的、可预计的养老待遇，养老待遇至少要达到特定水准；
4. 养老保障制度实现民主管理，在监督机构中要有雇主和雇员代表；
5. 国家保证养老待遇的发放，但并不意味着国家负责发放养老金；
6. 建立缴费和待遇封顶线，以限制国家对高收入者的养老责任。

前面所述的基本标准，多数已经由 ILO 的公约加以规定，如缴费达到 30 年的人应当得到等于工资 40% 的养老金。不过最低标准的待遇也许不能使收入低或者缴费期限短的人摆脱贫困。

二、将养老保障延至非正规部门

在考虑扩大养老保障覆盖面的时候要顾及很多方面：

1. 在任何国家，都不可能只有一个解决扩大覆盖面的办法；
2. 在发展中国家，把为正规部门设计的养老保障制度推广至非正规部门，是不现实的；
3. 实现高覆盖率需要各方共同努力。只有制度设计符合目标人群的需要以及他们所处的环境，才有可能使各方齐心协力。

有以下可供选择的政策：

1. 在原有缴费率和待遇水平没有大变动的基礎上，将现有的保障制度推广至原先被排斥的人群；
2. 重新设计或者调整现有的制度，以达到扩大覆盖面的目的；
3. 设计特殊的制度，以帮助被排斥的人群进入社会保障体系：

4. 采用以税收为基础的全面参加或选择性参加的制度；
5. 鼓励在自助或互助保险基础上发展特殊制度。

前三种方法在不同程度上，都把原先不被社会保障制度覆盖的人带入到现有的体系中，都在运用某些社会保障一般原则，尤其是根据缴费确定受益资格、强制投保以及强制遵守等原则。第四个方法突破了缴费义务，通过税收筹集资金对低收入老人支付养老金。第五个方法的前提是，依赖现有的社会保障体系去包容原先被该体系排除在外的群体是不现实的，在互助基础上的私人或群体做法也许是有有效的。在非正规部门推行养老保障，也许需要根据部门的特点和劳动者缴费能力设计特殊的制度，去满足他们的基本需要；可能退休年龄的规定要高于社会养老保障制度，如提高到 70 岁；其待遇支付也许应当包括病残津贴和遗属抚恤；社会保障立法限制需要宽松点；有的国家甚至把小企业的雇员排除在社会保障体系之外。

三、改善管理和提高执行力度

改善管理和提高执行力度能解决某些社会保障制度的问题。使雇员和雇主代表进入社会保障监管体系，是提高社会保障监管水平的一个好办法。是否能做到这点，做到什么程度，取决于一国的环境。有时候，让雇员和雇主代表进入社会保障监管体系可能意味着雇员、雇主、政府三方共建一个管理委员会，三方在委员会中的权利与义务大致相当。对社会保障的管理要优质高效，这样社会保障制度对于雇员和雇主的吸引力会更大。有时，让雇员和雇主代表进入社会保障监管体系意味着在社会保障的决策上，给雇员和雇主投票权，这样会提高他们的参与率。

使人们遵守社会保障制度需要有一个强制性的执行机制。无论在待遇确定模式下还是在缴费确定模式下，都有人不遵守社会保障制度。要使人们遵守这些制度，政府需要首负其责。在一些缴费确定模式的社会保障制度中，私营养老基金公司应当对人们遵守社会保障制度负主要责任。由于低收入者养老金账户的钱很少，但其管理成本和高收入者差不多，所以基金管理公司在经营低收入者养老金上可赚的利润很少，造成基金管理公司对低收入者的账户疏于管理。这样做的一个最直接的后果就是，低收入者和基金管理公司都不遵守社会保障制度。

四、退休年龄的影响

领取养老金的法定退休年龄越低，就意味着为达到既定的替代率所需付出的代价越昂贵。富有的国家有能力支付比较长期的养老金。平均寿命延长使得人们

享受养老金待遇的时间延长，而人口老龄化也会使领取养老金的人数在总人口中占的比例增大。这两点都使得现收现付制下养老待遇支出增加。所以，在确定最低退休年龄时，要充分考虑这些因素。提高最低退休年龄，可以使人们延迟退休。但是在不提高退休年龄的前提下，减少人们的养老待遇，其作用和提高退休年龄是相当的。当考虑通过提高退休年龄来减少养老保障支出时，要注意这样做会带来的其他问题，如失业救助和病残津贴的支付量可能会提高。

五、发展多层次制度与弹性方案

从来没有过一个放之四海而皆准的社会保障制度。一个可持续发展的养老保障制度必须与本国经济发展水平、人口结构和政治体制相适应。当一国的经济、人口和政治环境发生变化时，养老保障制度可能也要随之进行调整。由于养老保障制度和经济发展之间存在互动关系，养老保障制度会随着时间的推移而发生演变。不同的国家适用的制度不尽相同，而且在本国的不同历史阶段也呈现出不同特点。

当今各国都需要发展多层次养老保障体系同时维持其弹性结构。为了缓解老年人的贫困以及为人们提供低风险的养老待遇，多渠道的资金来源是非常必要的。本书强调了养老保障制度在减轻贫困和提供低风险的养老待遇方面起的作用。为达到这一目标，养老待遇必须具有收入再分配的性质，它的资金来源必须多样化。各个来源的相对重要性取决于它的资金收益率和资金风险。而这些资金由政府部门还是由私营公司来管理，则视各国的政治哲学而定，包括对政府和私营公司责任的划分，政府的作用以及对于公共或私营部门监管能力的判断。

在通过分散风险来降低风险方面，发达国家使用了一个非常好的办法，那就是在对再分配功能和风险判断的基础上，建立多层次的养老保障体系。这种体系的第一个层次，是为收入最低的人设计的。它的资金来源是国家税收，保障对象是经过家计调查后确定的生活水平低于最低贫困线的老年人，目的是使他们达到最低生活标准。第二个层次是一个现收现付制的层次。第三个层次是强制缴费的制度。第四层（最高层）是自愿退休储蓄和非年金收入。这个方法的最大优点不在于其多层次性，而在于它的资金来源多样化——风险被分散了。

对于覆盖率低的发展中国家来说，首先是解决覆盖面的问题。也许需要为非正规部门设计专门的制度，或者在全国的就业者中执行同一种制度，而收入高的人多付出一些以补贴收入低的人。为了控制从高收入人员转向低收入人员的资源，可以将基本养老保障设计为只提供病残津贴和遗属抚恤金，或者规定在一个

较高的退休年龄（如 70 岁）才开始提供养老待遇。

六、养老保障制度改革过程与政治管理

为了使养老保障制度改革顺利进行，需要控制好这一改革中的政治因素。在发展和达成共识的过程中，制订好的战略是必不可少的。由于各方之间的共识与协作很难达成，很多国家发现，执行一个方案往往要花几年的时间。循序渐进地改革，同时考虑就业者的需求，才能避免矛盾，将改革进行下去。然而，对于能够运用这一战略思想的国家来说，他们需要对养老保障筹资进行长期通盘的考虑，否则可能负担不起这么长期的改革所带来的开支。

在制定改革计划的每一个阶段，政府都要听取雇主和雇员的意见。政府需要对参与者提供有关养老保障制度改革的宣传和教育，让他们明确改革所面对的问题，理解改革方案形成的背景和原因；政府还需要花费资金对涉入到养老保障改革的决策人员和办事人员进行强化训练。

第三编的主要结论是世界各国适用不同的养老保障模式。多数情况下，一个好的制度应当是复式的。它通过养老待遇筹资多样化来降低风险，并且，从某中角度讲，带有济贫的再分配功能。

大多数发达国家都需要给退休人员建立低风险保障制度。这就要求他们的制度中，一方面要有“现收现付制”的成分（易受宏观劳动力市场风险的影响），另一方面要有“积累制”的成分（易受资本市场风险的影响）。这两种制度同时都受个人失业风险的影响。在缴费确定模式下，个人失业风险对这两种制度的冲击要比在传统的待遇确定模式下的冲击猛烈得多。这两种成分，可以包括在同一个制度中，也可以体现在不同的制度中。由于每个人的养老金账户管理费用是固定的，所以应当针对低收入者设立简易的制度。

第四节 世界各地养老保障改革的情况

本书“各地概况”这一部分，讨论了全球社会保障制度及相关话题。作者将全球分为 6 个区域：亚洲、非洲、拉丁美洲和加勒比海地区、中东阿拉伯国家、中东欧和中亚以及 OECD 国家（因为日本经济发达，在养老保障模式选择上与 OECD 国家接近，所以列入 OECD 国家）

社会保障发展水平在世界各地差异很大，这取决于各国经济发展水平、进行收入再分配的政治逻辑和历史传统等多种因素。所以虽然从某种程度上，每个区

域内国家的社会保障制度有一定的共性，但我们划分区域并不是以其社会保障制度为标准。我们会详细地阐述各国社会保障制度方方面面的差异。然而，除了 OECD 国家外，其他的国家都有一个共性，那就是社会保障覆盖率低。

一、亚洲和太平洋

本地区很多国家都没有建立强制性的养老保障制度，这些国家中很大一部分是原先的英属殖民地。它们之所以没有建立养老保障制度，是因为它们已经有了养老公积金制度。印度尼西亚、马来西亚和新加坡等国通过养老公积金为人们提供养老待遇。养老公积金不像养老年金那样为人们提供整个退休期间的替代性收入。少数国家，如泰国，到 1998 年的时候还没有正规的养老保障制度。在这一地区中受英国影响少的国家，大部分都建立了覆盖雇员（有的国家包括自雇者）的社会养老保障制度。这些国家包括韩国、越南、巴基斯坦等。菲律宾完全不受英国的影响，在 20 世纪 70 年代建立了社会养老保险制度。这也许是受阿拉伯国家的影响，因为几乎所有的阿拉伯国家都有这样的制度。印度也建立了社会养老保险制度，不过这是在摆脱英国统治 50 年以后这个地区的积累式养老保障制度受到了亚洲金融风暴的沉重打击。造成这次金融风暴的部分原因是该地区国家对金融系统监管不力。

二、非洲

非洲的一些国家通过养老公积金向人们提供养老待遇。不过最近有一个趋势，就是各国纷纷从养老公积金制度转向待遇确定式的现收现付制，坦桑尼亚就是一个例子。总体来讲（当然不包括某些例外）这个地区有关退休、病残和死亡的保障覆盖面和有效性都是很差的，这应当归咎于很多的因素，一部分是经济、政治原因，一部分是从制度设计到制度执行各个层面监管不力。殖民者在向这个地区引入这些制度的时候，没有充分考虑地区的社会文化状况，因而这些制度在非洲的作用是很有限而且也不恰当的。各国独立后，经济、政治环境变化以及管理不善又使问题更加恶化。很多非洲国家的养老保障制度，即使对所覆盖的那一小部分人来说，也不能提供有效的保障。

三、拉丁美洲和加勒比海地区

这个地区的很多国家通过待遇确定式的现收现付制向人们提供养老保障。然而由于制度运行的过程中出现问题，越来越多的国家（1998 年有 8 个）开始至少部分地转向缴费确定模式。这些制度涉及由私营养老基金公司管理的完全积累式的个人账户。有的国家政府会开设养老基金管理公司并吸引顾客，从而达到与