

养老保障及其国际比较

郭 士 征

养老保障是当今世界各国最普遍的社会保障项目之一,并受到各国政府的高度重视。本文作者系统地回顾了世界一些国家养老保障制度的产生和发展,并对各种模式进行了分析和比较,论述了各种模式的发展和成熟过程,以及各种模式的给付方式、支付年龄、费用负担、财政方式及应用和比较,对发展和完善我国的养老保障事业具有一定的借鉴作用。

作者:郭士征,男,1943年生,上海财经大学副教授。

养老金制度经过一百多年的发展,至今已深深地扎入各国的国民生活之中,目前,实施养老保障的国家已逾150个,它在解决劳动者的后顾之忧、满足老年生活的基本需要,以及对经济的发展和稳定社会等,所起的积极作用都是有目共睹的。虽然因经济原因和高龄化,在养老金的给付上遇有困难,但各国都在寻求对策,一面增加社会投入,一面严格制度、杜绝漏洞,可以说养老金制度正在剧烈的社会经济变动中成熟和发展。

一、养老金的制度及其比较

(一)养老金制度的演变和类型比较

根据养老金制度的发展线索,我们可从其发展系谱中发现可加对照的两个源流,这就是:

1. 以德国为代表,并以欧洲大陆为中心发展起来的“社会保险系统”。应该说德国俾斯麦的养老金制度的创立是欧洲大陆养老金制度发展的结果和延续。反过来,由于德国养老金制度是以全体劳动者为对象,并且在欧洲大陆首次实施强制加入的规定,从而使这个社会养老保险制度,达到与过去各种养老金制度不同的新境界,并给欧洲大陆其它国家以强劲的推动,成为现代养老金制度的一大源流。

2. 以北欧和英国为代表,以“公的扶助”为主的流派。“公的扶助”无筹资养老金,对象仅限于生活穷困的老龄者,它有着种种限制,如所得限制、财产限制、年龄限制等等,养老金额虽有定额或在某种幅度内予以裁量之分,但是金额是很少的,是购入最低生活必需品也不充分的额度,并且有时还是不定期的。但即使这样,受给者的人数仍然很多,19世纪末曾达60岁以上老人的1/4。

直到第二次世界大战爆发前,世界各国的养老金制度,基本就是沿着这两股源流发展,并在此基础上逐步形成为两大类型,这就是“所得比例型”和“一律定额型”。前者以社会保险为方式,德国是重要典型;后者则在“公的扶助”基础上扩大给付范围,英国是重要典型。战后,“所得

比例型”由于本身具备社会保险的特殊功能,发展比较顺利。但是“一律定额型”由于财经筹措的制约(不可能不断提高给付额度),逐渐难以维持,再加上战后福利主义思潮的影响,许多这类国家从60年代中期开始,都先后发生了向“所得比例型”靠拢的新变化,不过不是废除一律定额,而是把原来的一律定额养老金作为“基础部分”,又在定额的上面设立了“所得比例”养老金,这样也就形成了“二阶层式”的养老金制度。当然至今仍在坚持单一的“一律定额”的国家也还存在,如荷兰、澳大利亚和新西兰等国,但不同的是政府加大投入,定额有了很大提高。

由此,世界上养老金制度实际存在三种类型,即“所得比例型”、“一律定额型”和“二阶层型”,这三种类型养老金的指导思想和应用方式是各不相同的。首先,“所得比例型”是基于保障过去所得为指导思想,其财源主要是保险费,所以一定期间按所得比例缴付保险费是支付养老金的必要条件,与此相对的养老金额,是按照各被保险者的加入时间和所得额分别给付。其次,“一律定额型”是基于保障老龄者基本生活为指导思想,也就是当年老丧失劳动能力而生活穷困时,只要达到一定高龄,国民可领取同样金额的养老金。其财源是税金,与个人过去的所得无关。第三,“二阶层型”是基于保障过去生活水准为指导思想,在保障所有国民最低生活水准的基础上(基础养老金),使在职劳动者能在年老退休后,尽可能维持过去的生活水准(所得比例养老金)。“二阶层型”养老金制度的诞生,不仅提高了退休老人的基本生活保障水准,而且为较好地解决养老保障的财源筹措问题走出一条新路,可以说是世界养老金制度发展的新尝试。从养老金制度的设计来看,它更具合理性,是公的扶助和所得比例两种机制的有效结合,现在北欧、英联邦国家,以及日本等都已在实施这种二阶层养老金制度。

(二) 欧美养老金制度的比较

与历史悠久的欧洲比较,美国的养老金制度是比较年青的,至今才50多年的历史,至少在以下四点与欧洲的养老金制度有着明显区别:①适用范围——欧洲大陆的国家往往都以身份不同,建立多种养老金制度,而美国只有单一的面向劳动者实施的制度(公的),由此也使美国公的养老金制度仅适用于就业者,而欧洲国家养老金制度一般都以全体国民(或居民)为对象;②制度成熟——欧洲国家养老金制度的成熟期,一般至少在30年以上,高的要50年,也就是加入并筹资30年以上才能领取全额养老金。但是美国养老金制度具有“早期成熟”的特点,目前这个加入资格期虽已延至10年,但超过规定期间(10年以上)与给付金额无关,这又与欧洲国家有关加入年限长短来决定养老金额的规定形成了鲜明对照;③费用负担——在欧洲,不说“一律定额型”的财源主要是来自税收的国库,就是采用“所得比例型”的社会保险方式国家国库负担都要占到相当比重。但是美国的养老金制度,却是仅仅依靠以社会保障税形式出现的劳资折半筹资,国库完全不负担。因此,美国公的养老金给付,实际是劳资分期缴纳的款项,养老金财政是建立在所谓的自立自助基础上的;④替代给付——欧洲国家的养老金给付,一般在规定的收入范围内,不论其收入高低,其支付替代率基本是一致的。但是,美国在替代给付上,实行的是与递进税相似的做法,即对低所得者以较高的替代给付率。

二、养老金的给付及其比较

(一) 给付类别

养老金的给付是养老金制度中的核心问题,由于养老金制度的类型和应用方式的决定,养

老金的给付也被分为三大类：

1. 定额给付——这是“一律定额型”养老金制度的给付方式，对象是达到一定年龄要求的在住老龄者，无所得限制一律给付。但是，由于定额给付的对象并不局限于国民，而是所有居民，因此一般都把在该国的居住期作为受给的条件。如加拿大对这个居住期就掌握得十分严格，只有18岁后在该国居住40年以上者，才能获得全额养老金，否则居住期短于规定年限的，养老金的定额也将比例性地减额。

2. 所得比例给付——这是社会保险的给付方式，对象主要是所得阶层的退休劳动者，所得比例给付的依据是过去的所得和加入的年数。对于过去所得的处理，各国显然差别很大，有以加入全期间所得平均，也有仅以退休前几年所得平均为依据的，自然就引起所得比例给付的差异，一般以后者给付为高，因为退休前夕的所得一般都较高所致。在加入年数方面，各国的规定年限也不同，正如前述长至50年短至10年，但必须加入一定年数，无疑是给付的必要条件。

3. 定额给付+所得比例给付——这种混合给付方式，是多年来养老金制度发展的成果，被认为是最具合理性的给付方式，是真能够做到“个人的公平性”和“社会的妥善性”相结合的给付。在这里定额给付被作为一种基础给付，是保障所有老龄者基本生活的，具有普遍性且给付额不高。在定额给付之上所设的所得比例给付，具有提高养老金给付的意义，由于对象是在职劳动者，作为对他们劳动的回抱也是理所当然的。不过，也应注意两者相加后使养老金替代率过高的情况出现，因为公的养老金乃是过去所得一定比例的替代，替代率如过高显然是不合理的。为了避免这种情况，英国和瑞典等国都在计算所得比例给付部分时，从过去所得中扣去规定的金额（一般在450~900美元之间），即只把超过规定金额之上的部分，作为所得比例给付的算定对象。理由是扣除部分已在基础给付中充分替代，如果不除去的话，就会产生低所得者的基础定额给付，加上所得比例给付的合计额要超过过去所得的情况。目前，这种混合给付方式在许多国家获得较高评价，认为它正体现了基础与提高的结合，普通居民利益和劳动者权利的结合，也许是今后合理提高养老金给付的有效途径。

（二）算定方法

不用说，养老金给付额的算定方法是随给付方式而决定的，既然给付方式分为三类，那么给付的算定方法也大致分为三种。

1. 单一方式国家的算定方法分别是：

① 德国劳动者养老金、职员养老金——个人算定基础（整个雇佣期间全体被保险者的平均工资 / 个人平均工资，最高为2.00）×一般算定基础（联邦政府每年所定额度·31661马克 / 1992年）×15/1000×被保险期

② 法国一般制度养老金——最高的10年间平均工资×给付率（相对支給开始年龄和筹资期，分别在25~50%幅度内）×〔筹资期（以季度为计算单位）÷150〕

③ 美国老龄遗传残废养老金——整个加入期的平均工资月额（除去最低的五年）×一定的给付率

平均工资月额356美元以下×给付率0.9

（1992年规定）356~2145美元×给付率0.32

2145美元以上×给付率0.15

上述三国养老金算定方法的共同之处,就是都以过去所得为基准,但平均工资的期间基准和所得比例的给付率处理方法不同。首先平均工资期间最长的要数德国,是整个雇佣期的平均,其次是美国,是除去最低五年的整个加入期平均,法国则短得多,并且取最高的数年平均工资为基准,所以仅从这点来看,对提高养老金给付有利。其次,在给付率的处理上,德国和法国都与筹资期挂钩,而美国则与平均工资月额挂钩(只要加入10年以上,筹资期对给付额没有影响)。相比之下,美国的算定方法更具所得再分配的功能。此外,三国对被扶养家属的加算也采取了不同的方法,德国没有加算规定,但美国对有65岁以上妻子和未满18岁孩子的受给者,分别加算年金额的50%。法国除对有3个孩子以上的受给者加算年金额的10%以外,对其65岁以上的妻子还给予定额加算4000法郎。相比之下,美国的算定方法对受给者的家属采取了宽容的态度,德国则相对严格,这可能与德国算定方法所导致的给付率较高有关。

2. 混合方式国家的算定方法分别是:

①英国的基础养老金+报酬比例养老金——基础部分〔(单身46.9英镑/周、夫妇75.1英镑/周)× $\frac{\text{加入年数}}{\text{规定加入年数}}$ 〕+报酬比例部分〔整个加入期的所得平均额×1.25%×加入年数(20年以下)〕

②瑞典的基础养老金+附加养老金——基础部分〔单身:基础额(29700克朗/1992年)×96%;夫妇:基础额(29700克朗/1992年)×157%〕+附加部分〔最高15年间平均的养老金点($\frac{\text{该年所得}-\text{该年一个月基础额}}{\text{该年一个月基础额}}$)×基础额×60%× $\frac{\text{加入年数(最高30年)}}{30}$ 〕

③日本的国民养老金+厚生养老金——基础部分〔月额6.1442万日元(加入40年者、不足减额)〕+所得比例部分〔平均标准报酬月额×相对出生年月的系数($\frac{10}{1000} \sim \frac{7.5}{1000}$)×被保险月数〕

上述三国养老金的给付,都有“基础+所得比例”=阶层算定结构,这是最基本的相同之处。但是,其它方面差异仍很多,主要有①基础部分瑞典是单纯定额,英国和日本则是考虑加入年数的定额;②对基础部位的定额处理不同,英国、瑞典对单身和夫妇采用不同标准,而日本对即使是夫妇也是人均定额处理;③对基础养老金的筹资要求,日本和英国都有严格规定,日本是定额筹资,英国则规定必须筹资所得下限(与单身定额养老金相等)的52倍以上,相比之下瑞典则无筹资要求;④在所得比例部分的所得平均基准期上,英国和日本都是整个加入期,而瑞典仅是(最高的)15年的平均,因此对给付有利;⑤在筹资期的最低要求上,日本和英国都有明确规定,如日本对定额基础部分,就有至少筹资25年的规定,但瑞典不仅对基础部分没有筹资期要求(仅有居住期要求),就是对附加部分也只规定很短的筹资期(3年以上);⑥在对被扶养者的加算上,日本和英国都有定额规定,日本厚生养老金中,筹资20年以上的受给者配偶(65岁以上)和子女(18岁以下),均多加算月额17708日元(1992年)。英国也对报酬比例养老金的受给者家属定额加算,妻28.2英镑/周,子女9.65英镑/周。上述两国被扶养者的加算,都不影响基础养老金的给付。瑞典仅对基础养老金受给者的子女(16岁以下)加算,额度是基础额的25%;⑦在对待养老金的最高给付额上,三国虽都有适当措置加以限制,但采用方法不同,日本和英国都对算定前的过去平均所得(日本是“标准报酬月额”)设上限,而瑞典则是对算定后的给付额设上限,1991年规定养老金额不能超过基础额的7.5倍。

三、养老金的水准及其比较

养老金水准能在一定程度上反映一个国家国民生活的状况,也可以说是社会综合整治水平的标志之一。对养老金水准进行国际比较,当前世界最通行的是在以下三个“基准”上进行比较。

(一) 所得平均基准

在所有的养老金给付中,“所得比例”应是最具普遍意义的。所谓“所得比例”是针对过去所得而言,而“过去所得”又是一个统称,相对过去所得的平均,所以是加入养老保险整个期间的平均所得,也可以仅仅是退休前几年所得的平均,而采取不同的平均基准,将会直接影响养老金给付水准,因此有必要进行认真研究。我们知道,现代养老金实际是在职时工资的延长,也可以说是退休前工资的置换,退休者的心理也是希望退休后能获得过去所得的一定比例。但是,由于各国在掌握加入期间平均所得基准上差别很大,导致即使所得比例接近,而养老金水准仍然出现高低不一的现象。一般来说,采用的“所得平均基准”期越短,养老金的给付水准就越高。例如意大利是仅以退休前5年间平均所得为基准,西班牙更是采用退休前7年中最高的2年平均工资为基准,由于“所得平均基准”期较短,养老金额就相对较高。

(二) 替代率基准

所谓替代率,就是养老金额相对过去所得的比率,它是当今衡量养老金水准的主要标志,它所依据的是“过去所得”,但过去所得有虚工资(尚未扣款的工资)和实工资(扣除后可处理收入)之分,由于依据前后两种不同基准,从而不仅使替代率大相径庭,而且使养老金的实质水准相差悬殊,这是比较养老金水准必须加以注意的。例如德国,过去一直采用虚工资为替代率的依据基准,1957年和1980年的养老金替代率,分别是50.9%和44.6%,显然是下降了。但是,1957年的人均扣款约占14%,而1980年的扣款已增至30%,因此根据实工资计算的养老金替代率,分别是59.2%和63.8%,反而是提高了。

(三) 调整基准

养老金的水准经常要受到物价和工资波动的影响,为了使经济变动下的养老金能够“保值”,各国一般都设计有基于某种基准的调整机制,在欧美各国称其为“自动调整制”和“指数化”。根据各国的现状,目前的“调整基准”有三个:①物价指数;②工资指数;③物价指数与工资指数的结合。各国根据本国的国情和政策实施,分别选择其中一种基准,调整养老金的给付。在物价或工资指数变动的情况下,对原有养老金额实行调整,又主要有两种方法:①根据指数变动,自动调整养老金额;②参照指数变动,经审议或立法措施而改定养老金额。通常来说,只有变动指数达到一定幅度以上时,才对养老金额予以修正,这个幅度虽根据各国实际情况而有所不同,但一般都在1%~3%左右。

综观全局,目前世界各国公的养老金水准,以瑞典、德国、日本为较高。英国虽曾是福利国家典型,但现在比起欧洲大陆各国来要低,一般民众对民间(私的)养老金依存度很高。加拿大也较低,提高养老金水准是十余年来未能解决的悬案。美国和法国的养老金水准处于上述各国的中间状态。意大利的养老金水准虽很高,但近年财政状况急剧恶化,因此已在调低水准。但是

总体来说,虽然每个国家的养老金水准多少都有些差别,但就现在的发达国家的状况,已大致被标准化,也就是各国的养老金水准相差不大。如果是体力劳动者,仅公的养老金已能保障其基本生活所需,再加上普遍存在的企业养老金,基本能过上与在职时差不多程度的生活。对事务性白领阶层来说,虽公的养老金不能说是十分充分的,但补充了企业养老金后,仍可基本接近过去的收入。据各国统计,在全体贫困者的比例中,老龄者比现职劳动者更少。

四、养老金的支付年龄及其比较

养老金制度虽是一种老后保障,但一般都规定有必需的条件,其中年龄条件,即到达一定年龄后才能受给养老金,就是其中重要条件之一,即使把税金作为财源的无筹资一律给付养老金制度,也把年龄作为仅有的两个条件之一(另是居住期),至于筹资制的养老保险,更是把开始支付年龄,作为养老保险制度的核心内容,严格实行之。但是,与养老金制度的其它问题比较,各国在养老金的开始支付年龄问题上,显然表现出有更多的共同点,这也反映出当今世界养老金制度发展的一个侧面。如分析比较,以下三个方面颇为引人注目:

(一)大势趋同

养老金的开始支付年龄问题,是个敏感的重要政策课题,由于它对社会保障费用的支出关系重大,所以一直为各国政府所重视。例如将养老金开始支付年龄,从65岁稍向66岁推迟一年,则养老金给付就能减少5~10%。此外,养老金开始支付年龄的规定,又对退职意志的决定和整个社会的雇佣调节有很大影响,因此往往又被视为社会总政策的一个重要组成部分予以研究和谨慎地实施。据统计,目前在OECD24个成员国中,法定养老金开始支付年龄男为65岁以上的有19国,女60岁以上的有21国,均占绝大多数。其中支付年龄高的国家挪威、冰岛是67岁,瑞典过去也是67岁,1986年起改为65岁,与这些北欧国家形成对照的是日本和意大利,养老金支付年龄是男60岁、女55岁。不过,这仅仅是法定的支付要求,实际支付则与此大相径庭。近年来,各国政府由于都面临既要减轻社会保障支出所带来的过重负担,又要妥善解决社会就业的难题,为此各国都不约而同地对养老金支付年龄作了修正,由于国情不同,所以处理方法也各异,但最终的结果却使各国达到惊人的趋同。一是欧美实际支付年龄降低,而日本提高,二者开始趋同;二是男女支付年龄的差距开始缩小。

在欧美各国,虽然传统的法定养老金开始支付年龄,一般都以65岁(男性)为多,但近年来由于:①企业因技术革新结果,造成适应性比经验更重要的情况,希望高龄者早期引退,以便让位于年轻人;②劳动者在要求缩短每周劳动时间和增加余暇的同时,也要求能缩短一生的劳动期间,较早地到手养老金,以便能过上自由的退休生活;③经济普遍不景气,失业大量增加,已构成深刻的社会问题,为消除社会不安,需要给年青人就职,为此要修正政策,以便使高龄者早期引退获得养老金,而把职位让位于年青人。总之,欧美各国为增加年青失业工人的就业机会,作为调节劳动力市场的一项新政策,引入了奖励早期引退和部分引退的措施,从而不仅使养老金给付相对增加,而且使实际养老金支付年龄显著下降。如德国的法定支付年龄男女均为65岁起,但现在实际的支付年龄已降至男62岁、女60.8岁。又如美国也如此,法定开始支付养老金的年龄虽也是65岁,但实际已降低到男63.6岁、女63.3岁。

(二)重新回归

由于欧美各国的“早期引退”相当盛行,促使依靠养老金生活的人数大增,所需费用也因此剧升,并且都重重地落在现职劳动者身上,依照日前欧美各国的老龄化趋势,这实在是形势严峻。因此,不少国家从90年代开始,就着手使养老金的支付年龄回归到过去传统性的支付年龄规定上,甚至提得更高。比如美国公的养老金在进入21世纪后,法定开始支付年龄将提高到67岁,虽然这需要40年才能完成,但对于现在起未到67岁的养老金受给者来说,就只能得到减额给付了,这也是此次养老金改革的主要动机。另外,德国养老金的支付年龄重新恢复到65岁,这将使65岁前早退的人只能得到减额养老金。日本养老金财政虽还没有欧美各国那样拮据,但未雨绸缪也准备将法定的养老金支付年龄提高到65岁(男性)。综合各国高龄化的发展和财政状况,今后把养老金支给年龄重新回归到65岁以上是不可避免的。但是,这个问题不仅仅是解决财政问题,还应考虑国民的利益和经济形势,特别是要结合劳动力市场的动向去慎重处理。

(三)软性过渡

虽然各国政府都规定了养老金的法定支付年龄,但为了更好地适应和保障尚未到达法定年龄的高龄者的需要和利益,不少国家都先后地建立了“养老金的提前(或推后)支取制度”,以及“在职养老金制度”,观其实施效果,自然各有利弊,但不可否认这两项与养老金支付年龄有关的制度,确实对高龄者顺利地过渡到法定支付期起了不小的积极作用。

1. 养老金的提前(或推后)支取制度。目前多数发达国家均已采用,具体应用上的异同点有:

①“提前支取”养老金必须是60岁的高龄者,“推后支取”养老金也限制在70岁以前,这些要求各国大致是相同的。

②“提前支取”养老金,必须减额(相对于法定支付年龄时的金额),“推后支取”养老金也可增额。增减额的幅度和应用方法,大多数国家以平均增减年率的计算方法为最普遍。减额年率以美国最高,达6.7%,表现出较强的阻止提前支取的倾向,瑞典也较高,达6.0%,最低的德国,为3.6%。增额年率则以德国和瑞典为高,达7.2%,充分表达了鼓励推后支取的政策愿望,最低的是美国,仅为3.0%。

③有的国家仅有“推后支取”的增额规定,是为应付养老金支出猛增而采取的措施,其典型是英国和法国。

④法国虽有“推后支取”养老金的规定,但其适用对象仅限于筹资期未满(150个季度以下)的养老金受给者,并且没有增额规定,只是增加筹资期,即60岁(法定支付年龄)后,每推后一年支取,筹资期可增加10%,直到满150个季度为止,从而可获得正常金额的养老金给付。

⑤日本在提前(或推后)支取制度上,别树一帜颇有新意,它采用的不是平均增减年率,而是相对金额逐年增减,采用不同的百分比(以法定支付年龄时的额度为100%)。如国民基础养老金中规定,从60岁开始可获全额养老金给付的58%,以后逐年提高,直至65岁时的100%,如果是推后支取(66岁起),那么给付率也逐年提高,70岁时所获养老金额是65岁时额度的188%。此外,日本还对提前支取的养老金实行与物价指数挂钩的规定,但比较而言,以到达法定支付年龄后的物价补贴为高,以鼓励高龄者尽可能不要提前支取。

2. 在职养老金制度。这是近数年来各国养老金政策上一个重大变化,虽然表面的理由是为

了能使60岁的人能从就职的劳动生活平稳地向引退生活过渡,以利高龄者的身心健康(欧洲称其为向引退生活的“软着陆”),但实际还有言外之意,是出于既要重新回归即提高养老金支付年龄,又要缓和因此而带来的社会不满。作为一项政治和财政上的双刃剑,在职养老金制度在近数年的欧美和日本发展颇快,现除英国外几乎所有发达国家都不同程度地存在。“在职养老金制度”是1976年首先于瑞典发起的,即对60~65岁期间,在职劳动者的养老金支取,与其工作量的增减同步进行。一旦超过60岁就减少工作量,其因此减少收入的部分就由养老金递补,这样随着工作量的不断减少,工资收入虽也跟着不断减少,但养老金部分却在不断增加,直到65岁时,工资收入完全没有了,但能取得全额养老金。当然,各国在具体实施时,也根据本国情况作了必要的补充和修正。

五、养老金的费用负担及其比较

我们知道,养老金制度并不完全是一种谁负担就向谁支付的结构,但就其费用负担的方式来看,还是与支付的对象有着十分密切的联系,换言之,采用何种负担方式,要视支付对象及其所属制度而定。例如,作为国家的责任,把无筹资能力的贫困者和全体国民作为对象的无筹资制度和一律给付制度,就采用了完全是税金负担的方式,而把有收入的劳动者作为对象的社会养老保险制度,则主要采用保险费负担的方式。从这也可说明,当今世界各国养老金的费用负担方式,主要就是由税金和保险费两大类组成。

首先,所谓税金负担的方式,就是养老金的财源,是依靠目的税或来自一般税收的国库负担。如美国就是依靠目的税负担费用的典型国家,以社会保障税负担包括养老金在内的绝大部分费用(根据所得最高税率可达27%),国库原则上不负担。但是,与美国形成对照的是加拿大,它不存在目的税,而是全部依靠国库负担。由于养老金的增长要受到国库负担能力和税收承受能力的限制,因此以税金负担费用的方法有一定的局限性。

其次,所谓保险费负担的方式,就是养老金的财源,主要来自保险费,但以国库的部分负担为补充。法国是全部依靠保险费负担(国库不负担)的少数国家之一。德国、英国等除主要由保险费负担之外,国库也分别负担12—15%和18%。日本是“二阶层结构”,对其基础部分除有定额保险费负担外,国库负担高达33%。从保险费率来看,英国、德国、法国三国较高,分别达13~25.3%(根据所得)、17.7%和16.35%。如从加入者个人负担来看,英国最高,加入者缴付的保险费相当个人所得的11.7%,其次是德国,法国较低仅6.55%。

目前,这两种负担方式都有些发展,并且都朝着向相互吸收功能的方向发展。原先虽是税金负担,但为提高养老金给付和减少国家财政支出,就利用了保险功能,建立“二阶层”混合方式养老金制度便是明证之一。有些国家如日本更进而把基础部分也改为保险费与国库共同负担。而保险费负担方式的国家,也以同样的原因,使制度中的一些规定能具备税金功能,例如瑞士、比利时、瑞典等国家改变了筹资与支付同时设报酬上限的惯例,而仅对支付设报酬上限,筹资却不予设置,如此一来就使筹资与支付关系趋向薄弱,筹资的是保险费不如说实际更接近税金。英国为减少阻力,做法稍有不同,即对本人的筹资继续采用报酬上限规定,但对企业主的筹资则改为以报酬总额算定,所以这些变化也使保险费负担方式,渗进了近似税金负担的因素。

六、养老金制度的财政方式及其比较

目前,世界上养老金制度的财政方式主要是两种:①积存方式。撇除国库援助,加入者的养

老金的给付主要来自本人加入期间筹资(或与企业共同筹资)的积累。本人(或与企业共同)按月缴付保险费并予以积累,当到达年老退休时,就取出积存资金用于养老金的给付。因此,这种方式必须经过相当年数,否则不能支付充分的养老金额。目前应用这种方式的主要是养老金制度建立不久的国家;②“赋课方式”。特点是没有积累,仅仅根据每年需要支付的给付金额,征收保险费或税金。因此,这种方式是根据每年给付总额的增减而增减征收的费用。目前应用这种方式的 国家很多,尤其是养老金制度已有相当历史的发达国家,更是大部分采用之。

如把这两种财政方式的实际内容加以比较,“积存方式”实际类似一种储蓄,自己(或与企业共同)以分期付款积累,自己享用养老金,也就是各人拿到养老金,实际是各人(或与企业共同)分期筹出的款项。相对于此,“赋课方式”却是一种世代间的扶养,即年青一代赡养老一代。由于没有积累金,老龄者取得的养老金,是来自那个时点现职劳动者支付的保险费或税金。

(一)财政方式的应用比较

一般地说,即使从养老金发展的历史来看,公的养老金制度最初几乎都是从“积存方式”开始的,经过一定年数逐渐成熟时再使其转向“赋课方式”。就以1913年建立的瑞典养老金制度为例,最初也是通过所得比例分期筹资,再根据各人(或与企业共同)分期筹资的积累而给付的结构,所以要获全额养老金,必须要有50年的筹资。由于给付成熟需要很长岁月,而在成熟之前是得不到全额养老金的,所以瑞典对制度成熟之前已到达退休年龄的人,实行以“公的扶助”辅之。但是,随着时代的变迁所带来的新的要求和更高期望,同时养老金制度也逐步走向成熟,这样积累金与养老金的给付之间矛盾突出,因此1937年瑞典进行了财政方式的改革,即把以往的养老金制度,分为“一律给付”和“所得比例”两个阶层,前者是“赋课方式”,后者用“积存方式”。由此可见,财政方式的转换,其动力是为应付制度成熟和更高要求所带来的财政压力。战后,许多国家也步瑞典之后尘,进行了机制转换,使“赋课方式”在欧美国家逐渐占了上风,其背景也是战后各国的通货膨胀、制度成熟等导致养老金给付急剧提高,“积存方式”积累的资金已远不能适应,因此只能向“赋课方式”靠拢。

但是,一反常例在建立养老金制度初期,就采用“赋课方式”的国家也有,这以建立期远比欧洲晚得多的美国养老金财政方式为最典型。由于美国养老金制度一开始就采取“早期成熟”的结构,即最初仅规定加入一年半,就能领取全额养老金之故,所以采用的财政方式就必须是“赋课方式”。最初,美国养老金制度的受给者人数很少,所以不仅筹资期短,而且分期筹资率也很低,但因此给以后带来了种种问题:①世代间的不公平。虽然是同一的给付规定,当初的世代和后来的世代之间,所负担的分期筹资有显著差别,其结果是在制度刚建立时的最初世代(同后来的世代比较),显然获得了多额利益;②对养老金财政产生了错误理解。因为最初期间,即使是高额的养老金,负担的分期筹资额也是很低的,这就容易使人们产生公的养老金是低负担高福利的错觉,同时管理部门也易缺乏对成熟时负担的远期考虑,一味实施过高的给付,从而很快就招致了财政问题;③给分期筹资带来困难。由于最初实行“赋课方式”,分期筹资额相当低的,但随着受给者的增加,支付也跟着增加,除延长筹资期外,还必须提高每年的分期筹资率,然而一般国民对此不理解,关心的仅仅是自己负担的分期筹资,他们搞不懂养老金给付几乎没变,为什么分期筹资却每年都要大幅上升,因此存在不愿缴付的抵抗心理。

当然,分期筹资额逐年上升的问题,不仅仅是一开始就实行“赋课方式”的国家存在,这个问题实际涉及到养老金财政的全局和未来,因此必须要有一种比较妥善的平稳上升的办法以

助解决。为此,国际劳工组织的养老金专家们曾提出“阶段性提高筹资”的财政方式(ILO“关于养老金财政的设计和技术援助报告书”),它的核心内容是计划性提高分期筹资,即在养老金制度尚未成熟时,就征收一定水准的分期筹资,并接着阶段性地提高分期筹资率,以便将来制度成熟时也能软着陆,也就是使养老金财政能一直平稳地到达成熟阶段时的负担率。在最初期间为准备未来的给付支出而提高的分期筹资收入,可以成为积累金,在运用其利息收入的同时,主要是起缓和和避免将来分期筹资急剧上升的作用。

(二)转换机制的指导思想比较

正如前述,养老金财政方式发展的一般规律,是先从“积存方式”开始,然后向“赋课方式”转换,但是要实现这种机制的转换,首先要改换养老金的考虑方法和指导思想。就以德国养老金财政方式的转换为例,截然不同的两种指导思想的转变是财政机制转换的关键。

世界上最具历史的德国养老金制度,从其诞生起在财政上也一直采用“积存方式”,那时人们的考虑方法和“积存方式”的指导思想是一致的,即在职时积累的款项,待年老时以养老金的形式回到自己手中,所以比较容易接受和理解。这种“积存方式”也被坚持采用了半个多世纪之久,人们已经习惯于这种储蓄型的积累方式,因此没有多大阻力。但是,养老金的给付越来越困难,积累金已完全不能应付,国家财政补贴逐年提高,已到了非彻底解决不可之地,途径只有一个,便是向“赋课方式”转换。但是赋课方式的指导思想不是各人为了自己老后的储蓄,而是不同世代间的扶养,这个弯子转得很大,所以阻力不小。为了避免因指导思想转换所引发的不满,1957年开始的德国养老金财政方式转换,采用了一种渐进的政策,开始以10年为一单位,并使分期筹资均衡化,每10年终了时还保留相当一年给付额的积累金,因此德国最初实行的只能算“准赋课方式”,待人们逐渐适应后也就是经过十年的适应期,才于1967年放弃了以前的均衡化筹资和保留一年积累金的规定,实现了财政机制完全向“赋课方式”的倾斜。现在,德国国民称这种财政方式是世代间的共同纽带,更符合建立养老金的初衷,由于每一位在职劳动者,在自己老后也同样可得到应有的享受待遇,因此它可以说是一种向现代老龄者提供养老金而筹资的“社会契约”,使人与人之间的关系向更高层次发展,有利于社会的延续与稳定。德国政府也公开声称,支給老龄者的养老金,不是国家而是正在从事生产的在职劳动者提供的,是他们把生产成果分给了老龄者,因此新的养老金财政方式,实际是年青在职一代扶养老龄一代的世代间真正纽带。由于人们的考虑方法与新的财政方式的指导思想逐渐吻合,从而给财政机制的顺利转换铺平了道路。虽然这种财政方式的转换是财政压力造成的,但就其指导思想的比较而言,人们有理由更推崇“赋课方式”,这也是这种财政方式得以普及和维持的重要原因之一。

责任编辑:张志敏