

养老金制度改革的国际经验

孟卫军, 张健明, 沈 勤, 秦 莉

(上海工程技术大学 社会科学学院, 上海 201620)

摘 要: 通过对世界各国应对人口老龄化趋势的养老保险制度改革的分析, 发现各国所采取的改革措施主要有两种: 制度创新和参数调整。通过制度创新, 优化制度环境, 增强养老保险基金的抗风险能力; 通过参数调整, 改变收支结构, 缓解基金支出压力。这些国际经验对我国养老保险制度改革有重要借鉴价值。

关键词: 人口老龄化; 养老保险; 国际经验

中图分类号: C913.7 **文献标识码:** A **文章编号:** 1000-4149 (2010) 05-0076-04

International Experience of Pension Reform

MENG Wei-jun, ZHANG Jian-ming, SHEN Qin, QIN Li

(College of Social Science, Shanghai University of Engineering Science, Shanghai 201620, China)

Abstract: By analyzing the pension reform around the world in response to the population aging trends, we found that there are mainly two kinds of reform, i. e. institutional innovation and parameter adjustment. Through the former measure, the environment of pension system can be optimized, and the anti-risk ability of pension fund can be enhanced; through the latter measure, the balance of pension fund will be changed and the pressure of expenditure on the fund will be eased. These international experiences have important reference value for the pension system reform in China.

Keywords: population aging; pension scheme; international experience

随着经济社会的发展, 人类平均寿命不断延长, 出生率持续降低, 全球人口老龄化趋势加剧, 各国老年人口赡养率不断上升, 导致世界许多国家或地区的公共养老保险基金出现入不敷出的困局。以美国为例, 预计到 2038 年, 65 岁以上老人数量将是 2008 年的 2 倍。1960 年美国的养老制度赡养率为 0.196, 到 2008 年已经上升到 0.303。预计到 2034 年将达到 0.476。由此测算, 美国的养老保险基金到 2017 年将入不敷出^[1]。

通过分析世界各国应对人口老龄化趋势改革养老保险制度的实践研究, 我们发现, 虽然各国所采取的方法和措施多种多样, 但是概括起来, 主要有两种类型: 一是制度创新, 二是参数调整。通过制度创新, 优化制度环境, 增强养老保险制度及基金的抗风险能力; 通过参数调整, 改变收支结构, 缓解基金的支出压力。这些国家的许多改革措施对我国养老保险制度改革有着重要

收稿日期: 2010-03-09; 修订日期: 2010-05-31

作者简介: 孟卫军 (1972-), 湖北武汉人, 上海工程技术大学社会科学学院讲师, 研究方向为社会保障。

的借鉴价值。

一、各国通过制度创新优化制度环境的国际经验

1. 建立多支柱养老保险体系

自 20 世纪 80 年代以来，许多国家开始探索养老金制度的创新与改革，其基本思路是：改变政府单一责任主体的养老保险制度，探索多支柱养老保险体系。多支柱养老保险体系是指除了由政府管理、国民强制参加的基本养老保险之外，还创设由市场管理、国民自愿或强制参加的多种形式的补充养老保险。

在多支柱养老保险体系中，“三支柱”模式是世界各国普遍选择的养老保险体系。根据世界银行 1994 年报告《为了避免老龄化危机》中提出的改革建议，一个国家的养老保障必须同时提供储蓄、再分配和保险等功能^[2]。为此，应建立三大支柱体系：第一支柱是公共支柱，旨在缓和老年人的贫困，通常采用现收现付制；第二支柱采用完全积累制，具有储蓄功能；第三支柱是自愿参加的商业性养老保险，为一些老年人提供追加性养老保障。

不少国家的养老保险体系在“三支柱”基础上扩展为“五支柱”，即增加了非缴费型的、待遇形式为普惠的国民养老金的所谓“零支柱”，以及非经济性的“第四支柱”，它包括家庭赡养的非正式扶持、面向老龄者的购房资助和房屋逆抵押贷款等。世界银行在 2005 年的报告《21 世纪的老年收入保障——养老金制度改革国际比较》中，对“五支柱”模式给予充分肯定并建议推广^[3]。

2. 实施完全基金制模式

完全基金制是对传统的“现收现付制”养老金制度进行的彻底改革，它强调个人激励机制，即个人收益（待遇）与个人贡献（缴费）成正比，其本质为“同代自养”。从理论上说，完全基金制可以避免人口老龄化风险，有助于实现养老保险基金的可持续发展。

世界上第一个在社会保障领域尝试完全基金制的国家是智利。早在 20 世纪 80 年代初，智利就开始了养老保险制度改革，将“第一支柱”中传统的现收现付制向完全基金制转轨，并将养老保险基金由政府管理转为私营管理。虽然智利的改革在一定程度上取得了成功，但世界上极少有国家仿效智利在“第一支柱”中采用完全基金制。多数国家仅仅在“第二支柱”或“第三支柱”中采用完全基金制。

理论与实证研究表明，实施完全基金制的主要问题是产生巨额“隐性养老金债务”；此外，完全基金制抵御经济风险（经济波动、通货膨胀）的能力非常脆弱，基金投资具有很大的不确定性，贬值风险比较大。

3. 建立名义账户制

名义账户制（Non-financial Defined Contribution, NDC）是养老金制度的创新。NDC 在筹资方式上仍然是现收现付制，但它仿效完全基金制，可以有个人账户，使得个人缴费与未来的退休待遇挂钩。由于存在激励机制，NDC 如同完全基金制，可以增加储蓄，减少劳动供给扭曲。由于 NDC 个人账户上的资金没有进入金融市场，NDC 可以避免因金融市场不成熟带来的基金收益亏损。采用 NDC 的最大好处就是避免在从现收现付制向完全基金制转轨中产生巨额“转轨成本”，即“隐性养老金债务”。1994~1996 年间，瑞典和拉脱维亚率先导入这种全新制度，并取得成功。此后意大利、蒙古、波兰和吉尔吉斯斯坦等国也相继引入该制度^[4]。

4. 财政投入制度化

多数国家通过立法手段明确政府、雇主和雇员在社会保障制度中所承担的义务，明确财政对养老保险的投入，并且将财政投入比率通过立法的形式制度化。各国实践表明，不管是实行现收现付制还是完全基金制，政府总是各种养老保险制度的最后承担者。当然，各国政府承担的比例

各不相同。高的如德国、巴西，公共养老基金支出占政府财政支出的 69.06% 和 65.52%，低的如智利，比例为 23.03%^[5]。

5. 引入市场机制

为了实现养老保险基金保值增值，许多国家的基金运营引入了市场机制。主要经验是：第一，委托私营基金管理公司进行基金投资与运营，提高管理效率，降低管理成本；第二，通过资本市场实行多元化投资，实现基金收益最大化。

在养老基金运营引入市场机制方面，不管是金融市场成熟的发达国家，还是金融市场尚不成熟的发展中国家都有成功范例。如美国、英国等发达国家，通过市场化运作累积了巨额储备性养老保险基金。智利作为发展中国家，通过市场化运作成功地将养老保险制度从现收现付制转轨到完全基金制。

二、各国（地区）参数调整改变收支结构的国际经验

1. 推迟退休年龄

推迟退休年龄，可以直接降低养老保险的制度赡养率。在经济发达国家或地区，法定退休年龄不断推迟。以美国为例，1937~2008 年法定退休年龄（男女相同）从 65 岁逐步延长到 67 岁。德国现在的法定退休年龄是 65 岁，预计在 2035 年前也将逐步推迟到 67 岁。2007~2008 年部分国家和地区的预期寿命和法定退休年龄如表 1 所示。

2. 实施移民政策

实施移民政策主要是在一些发达国家和人口较少的国家使用。这些国家从发展中国家引进年轻人才，一方面保证了经济可持续发展所需人才资源的有效供给，另一方面改善了人口结构，取得了降低人口赡养率，减缓养老金支出压力的效果。

以加拿大为例，在 1983~2007 年内，虽然每年经济移民到加拿大的人数有波动，但是其移民人数的总趋势是在不断增长，如图 1 所示。

值得指出的是，通过移民手段改善一个国家或地区的人口结构，从而降低人口赡养率，对养老金可持续发展起到促进作用，这具有特殊性，并非值得普遍仿效。世界银行在关于养老金可持

表 1 2007~2008 年部分国家和地区的预期寿命和法定退休年龄

国家或地区	预期寿命（岁）		法定退休年龄（岁）		人均 GDP （美元）
	男	女	男	女	
美国（2007 年）	75.6	80.8	67	67	41890
英国（2008 年）	77.2	81.6	65	60	33238
德国（2008 年）	76.5	82.1	65	65	29461
法国（2008 年）	77.1	84.1	60	60	30386
澳大利亚（2008 年）	78.9	83.6	65	63	31794
加拿大（2007 年）	78.3	82.9	65	65	33375
瑞典（2008 年）	78.7	83.0	65	65	32525
巴西（2007 年）	68.8	76.1	65	60	8402
俄罗斯（2008 年）	59.0	72.6	60	55	10845
日本（2008 年）	79.0	86.1	65	65	31267
印度（2008 年）	63.2	66.4	58	58	3452
智利（2007 年）	75.5	81.5	65	60	12027
新加坡（2008 年）	78.0	81.9	55	55	29663
中国香港（2008 年）	79.4	85.1	65	65	34833
中国台湾（2008 年）	74.9	80.9	60	60	33000

资料来源：根据 International Social Security Association. Social Security Programs Throughout the World (2007, 2008); Social Security Administration, USA. Annual Statistical supplement to the Social Security Bulletin 2008 制作。

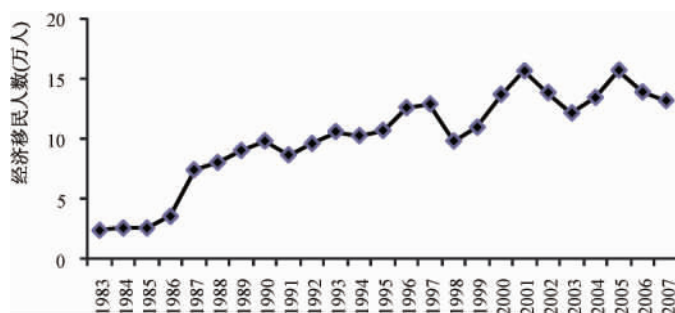


图 1 1983~2007 年加拿大经济移民人数

资料来源：Citizenship and Immigration Statistics, Citizenship and Immigration Canada. <http://www.cic.gc.ca>

续发展的研究报告中，并不推荐采用移民政策。然而，我们认为，部分国家或地区通过移民，对养老金可持续发展起到积极影响，可以作为一条重要经验加以借鉴。

3. 提高缴费率

缴费率是指参保人缴纳的保险费与其法定缴费工资之比。提高缴费率是增加基金收入的有效手段。不少国家为了增加养老保险基金的收入，不断调高法定缴费率，或者通过免税等手段鼓励参保人多缴费，尽可能提高参保人的实际缴费率。由于提高缴费率相当于提高工资税率，会对劳动供给产生消极影响，也造成总福利的损失，因此，实施这种改革各国都采取了谨慎态度。

以美国为例，在 1949 ~ 1984 年间，美国比较频繁且幅度较大地调整缴费率，雇员的缴费率从 1949 年的 1% 提高到 1984 年的 5.2%，见图 2。然而，自 1984 年后，美国很少调整缴费率，且调整幅度比较小。至 2008 年，雇员的养老金缴费率为 5.3%，仅仅提高了 0.1 个百分点。

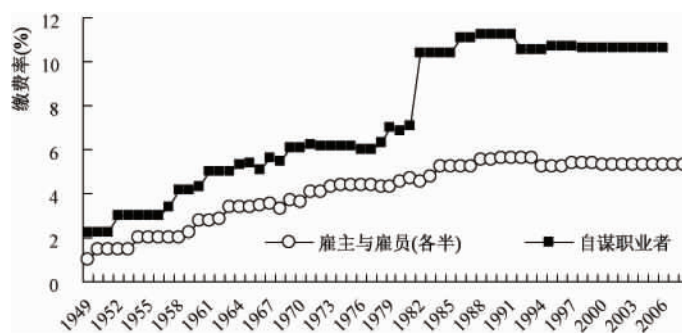


图 2 1949 ~ 2008 年美国养老保险缴费率的变动趋势

数据来源：Social Security Administration, USA. Annual Statistical Supplement to the Social Security Bulletin 2008.

4. 降低替代率

替代率是指退休金与退休前的工资收入之比。降低替代率在

一定程度上也可以起到改善养老保险基金的财务状况，促进养老保险基金可持续性发展的作用。世界银行的实证研究表明，一个典型的全职职工税后收入的替代率只有达到 40%，才能维持退休后的生活水平。但是，如果平均替代率高于 60%，养老金制度将不具有可持续性。

当今世界上许多国家养老金制度的替代率超过了 60%，如瑞典、德国等。中国的替代率也超过了 60%。日本的替代率甚至达到 70% ~ 80%，显然这些国家的养老金待遇过于慷慨，影响到基金的可持续性。

在调整替代率的策略中，澳大利亚的做法值得借鉴。他们不是通过指数化调整，普遍地调低各种收入群体的替代率，而是通过限制高收入者的退休金待遇水平，降低养老金制度的平均替代率。也就是说，仅仅调低高收入者的替代率，不降低低收入者的替代率。澳大利亚规定，每人每两周的养老金不得超过 546.80 澳元；夫妇两人每两周的养老金各不得超过 456.80 澳元^[6]。

三、基本结论

通过对世界各国应对老龄化趋势的养老保险制度改革实践的分析，我们得到以下几点基本结论。

第一，养老保险制度创新是基金可持续发展的重要对策。改变传统的政府单一承担无限责任的养老保险制度，实施多支柱的养老保障体系是世界各国缓解养老保险基金危机，确保基金可持续发展的基本经验，也是世界多数国家采取的基本政策选择。

第二，明确养老保险制度责任主体的权利义务是基金可持续发展的重要前提。通过立法明确政府的养老保险制度责任，政府既不承担无限责任也不推卸责任。在明确政府责任基础上，建立财政对养老保险基金的投入比例的制度。在明确企业和个人责任的基础上，完善企业年金和个人补充养老金的激励制度。

第三，养老保险制度改革方案设计要考虑社会综合效应。由于养老金可持续发展涉及全体社

(下转第 85 页)

