

养老金制度及其改革^{*}

——基于不同福利模式的分析

妥宏武 杨燕绥

〔摘要〕不同福利模式国家的养老金制度在建立之初就呈现出不同的特征，其发展路径也有所差异，但在结构、参数、管理体系方面的改革呈现出共同的规律。各国基本都建成了多支柱体系或多层次体系；普遍采取了提高费率、延长缴费年限和延迟退休、调整待遇等方式来进行参数改革；并对养老金管理机构采取了横向整合或纵向的集中化改革，建立了养老金投资监管机构。中国逐步建成了三层次养老金体系，并在个人账户、待遇计发等方面进行了参数调整，同时在统筹层级、征缴机构、投资管理体系方面进行了改革。中国养老金制度仍存在未实现全国统筹、结构失衡、基金可持续性差等问题，可借鉴国际经验，在结构、参数、管理机构等方面进行改革。

〔关键词〕养老金；制度改革；福利模式

〔中图分类号〕F842.67〔文献标识码〕A〔文章编号〕1006—012X（2020）—02—0011（06）

〔作者〕妥宏武，助理研究员，博士，清华大学医院管理研究院，广东深圳 518055

杨燕绥，教授，博士，博士生导师，清华大学医院管理研究院，广东深圳 518055

养老金制度的产生与发展与福利制度模式密切相关。19世纪末，英国等工业国家通过社会保障制度来弥补自由主义经济给国民带来的风险，抑制了劳资矛盾，形成了暂时的政治和经济之间的平衡^{〔1〕}。这些国家被称为福利国家。艾斯平·安德森（1990）将福利国家分为保守型、自由型、社会民主型。^{〔2〕}后续学者又加入了工薪型福利模式、^{〔3〕}生产型福利模式。^{〔4〕}尽管有学者认为，中国正在建设福利国家，属于将社会政策从属于经济发展的发展型福利模式、^{〔5 6〕}符合生产型福利模式；^{〔7〕}也有学者认为，中国福利制度是一种独特模式，^{〔8〕}与生产型福利模式存在异质性。^{〔9〕}

很多国家都混合了不同的福利模式，在不同的社会保障项目的选择上，同一国家也呈现不同福利模式的倾向。^{〔10〕}不同福利模式国家的养老金制度在建立之初呈现出不同的特征，其发展路径也有所差异，但在结构、参数、管理体系方面的改革有共同的规律。本文拟梳理不同福利模式养老金制度及其改革实践，总结规律，为中国养老金制度改革提供借鉴。

一、不同福利制度模式的养老金制度

1. 保守型模式的养老金制度

保守型模式有着深厚的法团主义传统，社会福利的管理主体是行业协会以及工会等社会组织，典型代表是德国和法国。德国养老金制度的主体是法定养老金，其基金按照现收现付的模式运行，雇主和雇员缴费构成了基金的收入；企业补充养老保险是第二支柱养老金，个人养老保险是第三支柱养老金，均承担补充保障功能。^{〔11〕}法国的养老金制度主要有两个支柱：第一支柱

* 基金项目：国家社会科学基金重大项目“实现积极老龄化的公共政策及其机制研究”（17ZDA121）；深圳人文社会科学重点研究基地项目（20199730040）。

是按照劳动者所处行业类型设立的基本养老保险；第二支柱是强制性的职业年金计划。法国在 2003 年引入了面向企业和个人的基金制养老金计划，但国家养老金仍处于核心地位，承担养老金的核心责任，市场和个人仅作为补充。^[12]

2. 自由主义模式的养老金制度

自由主义模式推崇市场机制，主张政府在福利供给方面发挥有限的作用，通过为低收入者提供保障或为市场福利机构提供财政补贴来履行政府责任。在这种模式下，企业（行业）建立的职业养老金是养老金体系的重要组成部分，政府仅提供维持基本生活水平的养老金。^[13]美国是自由主义模式的代表国家，其养老金制度主要分为三个支柱：联邦政府建立的老遗残持续收入保障（OASDI）为所有符合条件的退休老人提供基本养老金；政府通过立法和税收优惠建立的雇主养老金合格计划（401（K）、403（b）、457 计划）组成了非次要的、覆盖大部分人群的职业养老金；享受政府税收优惠的非强制的个人储蓄养老金计划（Traditional IRA、Roth IRA）。政府的社会保障计划为低收入群体提供了主要的收入来源，职业年金和个人储蓄养老金计划在中高收入人群的养老金中占据着主要地位。截至 2016 年，每 10 个行将退休的美国人中，约有 8 个人拥有雇主养老金（401（K）等）或 IRA 账户。

3. 社会民主主义模式的养老金制度

社会民主主义模式将普遍主义的原则扩展到中产阶级，在福利方面追求最大程度的平等，政府建立覆盖全民的基本养老金，达到条件的退休公民都可领取到同等金额的养老金。如，瑞典在 1918 年建立的国家养老金、挪威在 1957 年建立的基本养老保险、芬兰在 1957 年建立的新国家养老金均是面向全体居民的、无需个人缴费，由财政给付的普遍养老金计划。除普遍养老金计划外，社会民主主义国家还建立了与收入相关联的养老金计划，也属于公共养老金的范畴。社会民主主义国家虽然也建立了自愿性质的职业年金和个人养老金计划，但公共养老金依然在养老金体系中占据主要地位。

4. 工薪型模式的养老金制度

工薪型模式主要指澳大利亚和新西兰以需求为基础的福利制度。澳大利亚养老金制度分为三个层次：通过 1908 年《残障与养老金法案》建立的救助型政府养老金；由所有的雇主缴费形成职业年金性质的超级年金，政府提供税收优惠；个人的自愿储蓄。^[14]新西兰的养老金制度包括两个层次：基础国家年金，属于政府税收支持的普遍资助型年金；由雇主和雇员缴费形成的私人退休储蓄，政府提供税收优惠激励。^[15]

5. 生产型模式的养老金制度

生产型福利可以理解为“为生产做贡献的福利”或“通过对生产的参与而获得的福利”，^[16]主要包括日本、韩国、中国台湾。日本的养老金制度分为三层：第一层是覆盖全体国民的国民年金，实行统一费率，给付标准也相同；第二层是按职业类别设立的雇员年金，包括国民年金基金、厚生年金、共济年金；企业年金，属于企业自由选择加入的计划。^[17]韩国的养老金制度按照职业类别划分为四个项目：国民年金、公务员年金、军人年金、私立学校年金。中国台湾的养老金在建立时就按职业分为劳保、农保、公教保、军保，2008 年才建立了国民年金。^[18]

6. 不同福利模式的养老金制度比较分析

保守型福利模式的养老金制度以带有强制性质的养老保险计划为主，职业年金和个人养老金计划只起到了补充保障作用；自由主义模式通常由国家提供维持基本生活水平的普遍养老保障计划，市场化运营的职业养老金和个人养老金在养老金体系中占据重要地位。社会民主主义模式一般由政府提供非缴费型的覆盖全民的国家养老金，雇主养老金和个人养老金规模较小。工薪型福利模式的养老金制度在建立初期以非缴费、补缺型的养老金计划为主，与自由主义模式相近。生产型福利模式的养老金制度在建立之初以仅覆盖特定阶层或群体的职业养老保险为主，在发展过程中逐步扩大覆盖面，最终走向国民年金。

二、不同福利模式的养老金改革内容

在养老金制度发展的过程中，各国的改革集中在结构、参数调整、管理体系三个方面。养老金结构主要指按照结构或者层次对养老金制度的多个支柱或多个层次。1994 年，世界银行提出了养老金三支柱方案，2005 年又加入政府保障和家庭保障扩充为五支柱。与多支柱概念相似的还有多层次的概念。尽管按照世界银行报告，多层次是与多支柱对应的，但也有学者指出两者

的概念是不同的。^[19]从层次和支柱的概念上看,层次指事物的等级性、等级秩序。是事物之间普遍差异性的表现;支柱指用来比喻事物的支持和支撑、组织及事物的主要力量。多层次的养老金体系倾向于说明不同制度养老金之间的递进关系,一般处于最低层次的养老金计划必须覆盖全民。多支柱的养老金体系则侧重于说明不同制度的共同支撑作用,支柱之间是可以相互独立的,覆盖人群也可以是有差异的。养老金的参数是指影响养老金体系平衡的缴费及待遇给付相关的直接因素,包括缴费基数、缴费(税)率、待遇水平、领取养老金的最低缴费年限、领取年龄等。养老金管理体系包括养老金的统筹层次、管理机构、投资管理体系。

1. 不同福利模式的养老金结构改革

保守型福利模式的养老金制度是从强制缴费的法定养老保险计划逐步加入雇主补充养老金计划、个人养老金计划。如,德国在1974年建立了企业补充养老保险,在2001年通过李斯特计划鼓励个人建立自愿储蓄账户;法国在1972年建立了强制性的补充养老金计划,在2003年建立了自主参加的雇主年金计划和储蓄性质的个人养老金计划。自由主义福利模式的养老金制度是在政府法定养老保障计划之外,逐步通过立法和税收优惠规范职业年金和个人养老金计划的发展,使之成为合格计划,最终形成三支柱的养老金体系。如,美国在1958年《国内税法》加入了403(b)计划、1978年《税法》设立了401(K)计划,建立了第二支柱养老金;1974年《雇员退休收入保障法案》和1997年《税收减免法》分别设立了个人退休账户(IRA)和罗斯个人退休账户(Roth IRA),建立了第三支柱养老金。社会民主主义模式的养老金结构改革是在政府通过税收建立的普遍养老金计划中加入与收入关联相关的养老金计划,也通过税收优惠促进职业养老金和个人养老金。如,瑞典1960年在国家养老金之外建立了与收入关联的养老金计划,在1970年建立了第二支柱的企业年金计划和第三支柱的个人养老金计划。工薪型福利模式的养老金结构改革是在资助性质的政府养老金计划之外,建立补充性质的职业年金和个人养老金计划。如,澳大利亚在1993年建立了生产奖励性超级年金。生产型福利模式的养老金结构改革是从按职业分类的年金制度逐步扩展到全民,成为国民年金,并建立了补充性质的职业年金。如,日本在1959年制定了《国民年金法》将年金制度覆盖范围从正规用工群体扩展到了非雇佣群体,形成了覆盖全民的国民年金;在1985年通过修订《国民年金法》建立了基础年金制度。

可见,各国养老金结构改革呈现两种路径:一是从强制缴费型的公共养老金制度逐渐扩展到包含自愿性职业养老金和个人养老金的三支柱体系,其代表国家是保守型福利国家与自由主义福利模式的美国。二是从覆盖全民的普遍性公共养老金计划逐渐扩展到包括强制性补充公共养老金计划、职业养老金计划、个人养老金计划的多层次结构,其主要代表国家是北欧的社会民主主义国家。英国的养老金结构改革路径也与第二条路径相近。“工薪”型福利模式国家的养老金结构改革在普遍性公共养老金的基础上增加雇主养老金或个人养老金计划,与第二种改革路径相似。生产型福利模式国家的养老金制度从最初按职业类别建立的年金制度逐步扩展,形成了国民基础年金、补充公共年金、企业年金的三层结构,也更接近第二种路径。

2. 不同福利模式的养老金体系参数改革

养老保险的参数改革是指在经济社会条件和制度因素的制约下,政府通过对养老保险的替代率、缴费率和退休年龄在内的参数进行合理调整,以维持制度的可持续性。^[20]养老金参数改革包括征缴阶段的缴费基数、缴费率、退休年龄以及支出阶段的养老金待遇计算方式。^[21]

在征缴方面,各国均采取了提高养老保险费率和提高退休年龄的方法。在支出方面,各国采取了调整养老金待遇计发方式的方法。不同福利模式国家的养老金参数改革并没有显著差别。如,德国在1949年将养老保险缴费率从5.6%提高到10%,1957年从11%提高到14%。1980年超过了18%,1997年与1998年达到了20.3%,此后维持在19%左右,2001年决定从2030年起从19.9%提高到22%。退休年龄方面,德国在1972年开始实施灵活的退休年龄,在满足相应条件下,个人可以选择在60岁或63岁退休。1992年将退休年龄调整为65岁,2007年3月决定进一步提高到67岁。此外,德国还将享受养老金的投保年限逐步由5年提高到35年,并改变了养老金的调整依据,引入了可持续因子。^[22]美国在1983年决定在2003~2027年逐步将退休年龄从65岁提高到67岁。^[23]芬兰在1995年将领取全额养老金的年龄从63岁提高到65岁,在2005年将可以领取年龄提高到63岁,2015年进一步提高到65岁。^[24]

3. 不同福利模式的养老金管理体系改革

为了降低养老金制度的碎片化程度,保守型福利国家推行了整合管理机构和统一制度的改革。如,德国为改变养老保险经

办机构分散化的局面，2005年成立了“联邦德意志养老保险”机构，统一管理白领和工人的养老保险，并整合了矿业、铁路、邮政三个行业的养老保险经办机构，制度和经办都进行了统一。^[25]

自由主义国家的养老金从建立之初就实行全国统一的制度，其养老金的管理体制改革主要是与养老金管理机构的调整、加强职业养老金及个人养老金的投资监管。如，美国1974年建立了雇主养老金的受托人制度，并赋予劳工部、财政部、税务署相应的监管职能，还成立了具有再保险性质的联邦养老金福利保障公司（PBGC）。加拿大1997年成立了养老金计划投资管理局（CPPIB），负责统一管理加拿大退休金计划（CPP，第二支柱养老金）基金的投资运营。

社会民主主义国家的养老金制度建立之初就实行中央政府集中管理的模式，在发展过程中管理体系较为稳定，只有部分国家进行了管理机构职能的调整改革。如，瑞典在1984年将社会保险费收缴职能从国家社会保险局转到国家税收机构，并成立了社会保险署管理除失业保险以外的整个社会保障体系。工薪型福利国家的养老金管理体系改革最典型的是澳大利亚。1997年，澳大利亚成立了能够提供一系列社会保障待遇支付和相关服务的专门机构 Centre Link，向民众提供包括养老金、疾病受益现金、家庭津贴、失业津贴等在内的“一站式服务”。此外，澳大利亚1998年成立了审慎监管局（APRA），负责在政府授权下选择受托人并配合相关部门对超级年金基金进行监管。

生产型福利国家养老金制度建立较晚，以按照职业区分的年金制度为主体，其改革趋向于整合管理机构。2007年日本进行了养老金经办管理机构的改革，成立了具有相对独立性和统一垂直化管理的经办养老金的年金机构。^[26]日本2003年还组建养老金投资基金（GPIF），加强对养老保险基金的责任化管理。

从实践看，自由主义与社会民主主义国家的养老金制度从建立之初就实行集中管理的模式，养老金管理体系的改革以将养老金管理机构与相关的医疗、就业、税务等机构进行整合为主；保守主义、工薪型、生产型国家的养老金机构均进行了不同程度的集中化改革，提高了管理体系的统一性；自由主义、工薪型、生产型国家均通过机构改革加强了养老金投资的监管。

三、中国养老金制度及其改革

中国养老金制度分为三个层次：第一层次为企业职工养老保险、机关事业单位养老保险、城乡居民养老保险组成的基本养老保险；第二层次为企业年金和职业年金组成的雇主养老金；第三层次为以个税递延型商业养老保险为代表的个人养老金。

1. 中国养老金结构改革

中国的养老金结构改革主要从纵向和横向两个方向来逐步推进。纵向结构改革是指从第一层次的基本养老金逐步扩展到二、三层次，形成了三层次养老金体系。在1997年建立基本养老金制度（企业职工养老保险）的基础上，2004年建立了企业年金，2015年建立了职业年金，组成了第二层次养老金；2018年5月的个人税收递延型商业养老保险试点开启了第三层次个人养老金的建设进程。横向结构改革是指在各层次的养老金覆盖面不断扩大，在建立企业职工养老保险以后，中国又在2009年和2011年分别针对农村居民和城镇居民建立了养老保险，并于2014年进行了整合，2015年为机关事业单位职工建立了养老保险。2015年将第二层次养老金的覆盖范围从企业职工扩大到机关事业单位职工。

2. 中国养老金参数改革

中国养老金的参数改革集中在职工养老保险的个人账户规模、待遇计发方式。企业职工养老保险实行统账结合的模式，建立之初个人账户规模为缴费工资的11%（总费率为24%，个人费率为4%），2000年起将个人账户规模缩减为8%（总费率28%，个人费率为8%），全部由个人缴费组成。2005年，中国把基础养老金基数由职工平均工资的20%调整为月平均工资和本人指数化平均工资的均值，也调整了个人账户养老金计发月数的计算方式。

与其他国家相比，中国并未采取系统提高养老保险缴费率、延迟退休年龄、提高最低缴费年限的改革措施。政策费率一直维持在28%（单位20%，个人8%），^①退休年龄一直是男60岁，女50岁（女干部55岁），领取养老金的最低缴费年限一直是15年。鉴于此，中国亟待建立养老金体系的参数改革机制，根据养老金体系运行以及经济社会的发展状况进行参数调整。

^① 部分地区政策费率低于28%；2016年开始进行了阶段性降费，满足条件的地区可将单位费率降为19%；2019年4月《降低社会保险费率综合方案》将单位养老保险费率降为16%。

3. 中国养老金管理体系改革

中国养老金管理体系改革体现在统筹层次的提高、征缴体制改革、投资管理体系建设三方面。职工养老保险在建立之初为县级统筹,2000年开始以省为单位进行基金调剂;2005年在市级统筹的基础上逐步推行省级统筹,2018年开始实施中央调剂金制度。养老保险的征缴体制经历了由社保征收转向社保、税务二元征收,2019年实行税务统一征收。在投资管理方面,中国在2015年建立了基本养老保险基金的四级投资管理体系,分别于2004年和2016年建立了企业年金和职业年金的五级投资管理体系。

四、结论及建议

从结构改革看,不同福利模式国家均采取了从公共养老金计划逐步扩展到多支柱(层次)的养老金结构,并大力发展职业养老金和个人养老金。从参数改革看,各国普遍采取了提高费率、延长缴费年限和延迟退休的方式来增加养老金的收入,并改进养老金待遇计发来减少养老金的支出。从管理体系改革看,各国在养老金管理体系方面均进行了横向或纵向的整合,并成立了养老金投资监管机构。

中国已经初步建成了包含基本养老保险、企业年金与职业年金、个人延税型商业养老保险的三层次养老金体系,也进行了参数调整和管理体系的改革,但仍然存在未实现全国统筹、结构失衡、基金可持续性差等问题。借鉴国际经验,中国应采取以下措施:

第一,提高养老金结构的均衡性,促进雇主养老金及个人年金的发展。通过提供缴费补贴引导雇主和职工将基本养老保险缴费的一部分用于扩充企业年金和职业年金,同时加强养老基金的投资监管。除个人延税型商业养老保险外,还应通过提供税收优惠促进个人养老金信托产品的发展,提高退休储蓄。

第二,建立养老金体系的参数调整机制。我国应在界定政府养老金责任的基础上,建立养老金体系的参数调整机制。在精算基础上,根据经济社会发展和基金的收支情况确定政府的财政补贴水平与缴费费率,同时对退休年龄、领取全额养老金的年龄、最低缴费年限、养老金待遇水平等参数进行调整。

第三,成立国家社会保障局统一管理养老金,推进养老保险全国统筹。在税务统一征收社保的基础上,我国应成立国家社会保障局,负责统一管理全国的养老金。国家社会保障局成立以后,首先应加快建成全国统一的社会保险公共服务平台,实现全国的养老金数据集中到中央。其次,应利用税务统一征收将全国养老保险基金的征缴收入集中在中央,同时利用社会保险公共服务平台建立待遇的统一发放机制,实现全国退休老人待遇由中央核算,地方机构执行。

参考文献:

- [1] [21] 周弘. 欧洲国家公共养老金改革的路径选择: 结构还是参数? [J]. 欧洲研究, 2017, (05): 16-30.
- [2] Hicks A, Esping-Andersen G. The Three Worlds of Welfare Capitalism [J]. Contemporary Sociology, 1991, 20 (03): 399.
- [3] [10] [英] 保罗·皮尔逊. 汪淳波, 苗正民译. 福利制度的新政治学 [M]. 北京: 商务印书馆, 2004. 158-159.
- [4] Holiday I. Productive Welfare Capitalism: Social Policy in East Asian [J]. Political Studies, 2000, 9 (02): 48.
- [5] 肖巍, 钱箭星. “发展型福利”与社会保障体制的效率问题——从福利国家改革说起 [J]. 复旦学报(社会科学版), 2011, (05): 116-123.
- [6] 顾昕. 单位福利社会主义与中国的“制度性失业”: 从新制度主义的角度看“下岗问题” [J]. 经济社会体制比较, 1998, (04): 20-27.
- [7] 万国威, 刘梦云. “东亚福利体制”的内在统一性——以东亚六个国家和地区为例 [J]. 人口与经济, 2011, (01): 1-9.
- [8] 郑功成. 社会保障制度: 调整与完善 [J]. 世界知识, 2001, (12): 28-30.

- [9] 关 博. 进一步完善社会保障政策的建议 [J]. 经济研究参考, 2016, (18): 31-31.
- [11] 姜守明, 耿 亮. 西方社会保障制度概论 [M]. 北京: 科学出版社, 2002. 117.
- [12] 彭姝祎. 法国养老金改革的选择: 参数改革及效果分析 [J]. 欧洲研究, 2017, (05): 46-59.
- [13] 杨燕绥, 妥宏武, 杜天天. 国家养老金体系及其体制机制建设 [J]. 河海大学学报 (哲学社会科学版), 2018, (04): 36-43, 97.
- [14] 杨翠迎, 郭光芝. 澳大利亚社会保障制度 [M]. 上海: 上海人民出版社, 2012. 93.
- [15] 喻常森. 大洋洲发展报告 (2014~2015) [M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2015. 53.
- [16] 金渊明. 韩国社会保障论争 [M]. 北京: 中国劳动社会保障出版社, 2010. 68.
- [17] 宋健敏. 日本社会保障制度: Social Security System of Japan [M]. 上海: 上海人民出版社, 2012. 118.
- [18] 王卓祺. 东亚国家和地区福利制度 [M]. 北京: 中国社会出版社, 2011. 260.
- [19] 董克用, 孙 博. 从多层次到多支柱: 养老保障体系改革再思考 [J]. 公共管理学报, 2011, (08): 1-9.
- [20] Chand S K, Jaeger A. Aging Populations and Public Pension Schemes [R]. Washington DC, 1996. 58.
- [22] 姚玲珍. 德国社会保障制度 [M]. 上海: 上海人民出版社, 2011. 36.
- [23] 刘海宁. 美国养老金制度改革——权变而非颠覆 [J]. 老龄科学研究, 2016, (02): 69-80.
- [24] 李骥志, 张 璇. 芬兰推进“精准养老服务” [J]. 半月谈, 2016, (10): 86-88.
- [25] 岳经纶. 专栏导语: 社会养老保险改革的德国经验 [J]. 公共行政评论, 2014, (06): 1-6.
- [26] 周 弘. 30国 (地区) 社会保障制度报告 [M]. 北京: 中国劳动社会保障出版社, 2011. 410.

Pension System and Its Reform

——Analysis Based on Different Welfare Models

TUO Hong-wu YANG Yan-sui

(Institute for Hospital Management of Tsinghua University, Shenzhen 518055, China)

Abstract: The pension system of different welfare models have different characteristics at the beginning of their establishment, and their development paths are also different. However, the reform of the structure, parameters and management system presents a common regularity. In terms of pension structure reform, different welfare model countries have built multi-pillar system or multi-level system. Most countries have generally adopted the way of raising the rate, extending the term of contribution and delaying retirement to increase the income of pension, and improving the pension treatment and distribution to reduce the expenditure of pension. Different welfare model countries have taken a cross-sectional or longitudinal centralized reform, and they have increased oversight of the pension investment system. The reform of China's pension system is reflected in the gradual establishment of a three-tier pension system, the adjustment of the size of individual accounts and the reform of the parameters such as treatment planning and issuance, the improvement of the overall planning level, the transformation of collection agencies and the establishment of an investment management system for pension funds. There are still some problems in China pension system, such as the unrealized national pooling of pension funds, structural imbalance and poor fund sustainability. We can learn from international experience and reform its structure, parameters and management institutions.

Key Words: pension; reform of system; welfare model

责任编辑: 何 飞