

浅析世界养老保险制度的历史沿革与改革趋势

文/杨晓光 张晓丹 黄渊

现代的养老保险制度起源于19世纪末欧洲资本主义工业社会。1889年，德国在世界上第一个建立了强制性的国家养老金制度。经过100多年的历史发展，类似的制度已经推广到160多个国家和地区。今天，养老保险制度早已成为工业化国家普遍覆盖全体公民的一项最基本的社会保障措施。不同的是，欧美国家正在由国家养老保险制度向社会养老保险制度过渡；亚非国家正在由家庭养老制度向社会养老保险制度过渡。它们基于不同的起点，朝着一个共同的方向努力，即建立社会养老保险制度。

一、养老保险制度的历史沿革

自有文字记载以来，人类养老制度的形成经历了几千年。这段漫长的历史大体可以分为三个阶段，即家庭养老阶段、国家养老保险阶段和社会养老保险阶段。这三个阶段体现的是三种不同的养老模式。

1. 家庭养老阶段

家庭养老，即由家庭承担赡养老人的功能。在传统社会里，无论是以“父子关系”为核心的东方家庭，还是以“夫妻关系”为核心的西方家庭，都在承担着“抚育儿童和赡养老人”及抵御家庭成员社会风险的功能。社会学意义上的扩大家庭(三代或者三代以上)承担着保障、再分配甚至储蓄的全部功能。尤其是在东方国家，老人与他们的孩子居住在一个大家庭里，家庭中的所有成员，甚至老人和孩子，都用各种方式尽其义务——在田里做工、在家里做家务、照顾儿孙。老人抚养了孩子，留下了财产；他们老了，需要孩子们赡养，代代相传。小农经济在中国持续时间最长，家庭是生产实体、消费实体和赡养老人的基本单位。一般社会风险是通过“养儿防老，积谷防饥”的方式实现的。这种家庭养老保障机制有如下特征：(1)假定社会条件不变，确信具有理智的人可以合理安排一生的收入，以备年老之需；(2)大家庭需对其家庭成员的收入和风险进行集中调节，才可以承担养老保障的责任；(3)老年人控制财产，养儿防老成为根深蒂固的传统意识和社会责任；(4)忠孝节义是支持家庭养老保障的传统道德基石。人们自愿地向老年人提供赡养费是基于两点：其一他们把老年人的幸福看作是整个家庭的幸福和荣誉；其二他们知道总有一天自己也要依靠子女生活。

这种双向的两代人之间收入转移支付的家庭抵御社会风险的机制，是一种非正规的社会保障制度。它的优势是：(1)成本低，因为老人很容易在家庭中找到一些有益的工作，减轻年轻人的负担，使他们更好地从事高效率的工作；(2)方法灵活，如家庭养老制度不需要有关退休年龄的限定；(3)适应性强，家庭成员最了解老人的情况和需要，能针对每一个偶然事件及时采取措施。因此，在发展中国家里，非正规养老保险制度至今仍是人们抵御社会风险的主要形式。然而，不可否认，这种家庭养老机制具有很大的不稳定性。家庭中主要劳动力的病残或者子女的早逝，都可能导致家庭养老保障机制的瓦解。

2. 国家养老保险阶段

工业革命带来了经济、政治、社会、法律和人口结构的改变，在工业化国家，家庭养老保障制度首先开始瓦解。在经济上，以城市为基础的工业和服务业发展起来了，农业人口减少了，子女离开故乡到城市就业和安家；在政治上，某些利益集团已经产生建立社会保障制度的呼声；在社会环境方面，人口流动的增加和受教育程度的差距，产生了代际之间的距离；在法律方面，遗产税和继承法的产生，使老人通过控制财产激励年轻一代赡养的手段出现了危机；在人口方面，出生率在下降，人口向老龄化发展。所有这些，都促使着家庭养老向新的模式转换。但需要指出的是，转换的只是养老保险制度，并不是全部老年保障体系，即便是最完善的社会保障制度，也终究不可能完全代替家庭老年保障的功能。即使是在21世纪的知识经济时代，家庭老年保障对老年人也仍然是非常重要的。

现代意义上的国家养老保险是从德国开始的。1889年，德国首相俾斯麦建立了第一个养老保险制度，其对象仅仅是生活困难的伤残老工人，缴费与给付水平极低。1891年，养老保险费由雇员和雇主各缴0.6帝国马克，相当于雇员工资的0.85%；到70岁退休时，每月得到养老金15帝国马克，相当于月平均工资的21%。虽然这一制度最初覆盖的范围很窄，但它已包括了国家养老保险模式的基本要素。劳动者在职时缴费，并得到承诺在年老时可以得到退休金。国家在其中通过立法形式承担了兑现的责任。第二次世界大战后，随着《贝弗里奇计划》的实施以及英国“福利国家”的建立，以公共年金计划为特色的养老保险制度在工业化国家纷纷建立和日臻完善。继德国之后，欧洲

一些国家也纷纷建立了类似的养老保险制度，其中有些国家将养老金扩展到全体公民，同其是否就业及工资收入无关。与欧洲国家不同的是，美国一开始建立的是职业或行业年金制度。20世纪30年代的大萧条之后，罗斯福总统开始实施“新政”，颁布《社会保障法案》是其重要措施之一。美国“新政”所建立的养老保险，是一种部分积累的筹资模式，在待遇标准上实行累退式的与工资收入相关联的制度，以照顾低工资劳动者。此后，养老保险制度成为工业化国家普遍覆盖全体公民的一项最基本的社会保障措施。

3. 社会养老保险阶段

20世纪70年代以后，发达国家的国家养老保险模式先后遇到问题。特别是现收现付模式，由于人口年龄结构的变化，面临着入不敷出的窘境。国家在养老保险方面应负什么责任、负多大责任的问题，已出现争论。有些国家的财政承受沉重的负担，就业者的劳动积极性却因“优厚”的福利而下降。为了消除国家养老保险模式的弊病，各国纷纷进行改革，其中不仅有发达国家，还有像中国这样的从计划经济体制向市场经济体制转轨的国家。与此同时，一些发展中国家在养老保险问题上没有走发达国家的模式，闯出了不少新路，如新加坡的公积金制度、智利的个人账户制度等。虽然这些新模式也存在各自的问题，但毕竟使人们看到了不同的思路。

社会养老保险是以老年人的生活保障为目的，通过再分配或者储蓄的方式建立养老基金，用以支付老年生活费用的社会政策或制度。就社会养老保险的广义概念来说，它的建立需要个人、家庭、企业和国家的共同参与及努力，因此，它将汲取养老保险体制三个历史时期的理论和实践的精华；它的最佳目标是国家基本养老保险、企业补充养老保险和个人与家庭储蓄（商业保险）相结合的多支柱养老保险体系。

二、养老保险国际改革趋势

20世纪60年代中期之后，发达国家进入人口老龄化阶段，养老保险的精算基础发生了重大变化。按照原定的缴费水平和支付标准计算，没有一个发达国家的养老保险制度能够顺利度过2010年到2030年的退休高峰。实际上，赡养系数不断提高加上养老待遇的刚性增长，使任何一个以现收现付为主体的养老保险体制都不可能长期具有财务可持续性。传统养老保险体制的弊端在20世纪70年代西方国家经济出现“滞胀”后表现得更为突出。80年代以来，世界各国先后开始进行养老保险制度的改革。主要体现在以下三个方面：

(1) 增收节支，缓解现收现付制度的财务危机。主要措施包括：一是提高费率，并取消缴费的最高和最低收入限制；二是提高领取全额养老金的年龄，延长享受待遇所需的最低缴费年限；三是加强养老金与终生收入和缴费之间的联系，如英国由政府管理的收入关联年金以劳动者一生而不是收入最高的20年的平均收入为基础计发养老金；四是改变与工资指数挂钩的养老金调整办法，按相对较低的物价指数对养老金进行调整。

(2) 建立多支柱养老保险体制。所谓多支柱养老保险体制，一般包括三个支柱，即：政府强制建立的、现收现付的基本养老保险；企业建立的年金（即企业年金）计划；个人自愿储蓄养老计划。为减轻政府财政负担，形成政府、企业和个人合理分担养老保险责任的机制，各国普遍缩小基本养老保险的规模，鼓励发展企业年金和个人储蓄养老计划，以加大企业和个人的责任，充分发挥市场的功能，最终有效地解决养老保障问题。目前，只有少数国家（如智利和新加坡）完全取消现收现付的基本养老保险，建立单一的个人账户型强制储蓄养老制度，大多数国家都正在向多支柱养老保险体制转变。

(3) 在政府严格监管下对养老保险基金逐步开展投资运营。养老保险基金的财务危机能否克服，在很大程度上取决于基金能否保值增值，而投入资本市场运营是基金实现保值增值目标必不可少的途径。20世纪80年代以来，许多国家开始对养老保险基金进行投资运营，以提高基金收益率，满足养老金长期支付的需要。在基金的投资运营中，有三点国际经验需要引起重视：一是政府必须进行严格监管，以确保基金的安全和完整；二是基金运营必须引入市场竞争机制，以实现尽可能高的投资回报率；三是要充分估计基金运营的长期金融风险，并采取有力措施予以防范和化解。

综上所述，养老保险作为社会保险的一个重要险种越来越受到各过国政府的关注，其国际改革趋势是：在改革原有的养老保险体系的基础上，调动企业、劳动者的积极性，建立各种类型的补充养老保险制度，最终形成基本养老保险、补充养老保险、个人自愿储蓄养老保险等多支付体系的社会养老保险模式。同时，探讨用基金制替代现收现付制，通过积累，克服老龄危机。通过加强基金在资本市场的运营，争取高回报，提高养老保险资金投入与产出的效率。把国家保障和商业保险的使用价值融合在一个有主有辅、共同发展的综合性的社会制度之中（作者单位：河北工业职业技术学院）

相关链接

后WTO时代促进我国保险业可持续发展的策略
“混合制”养老保险是中国现阶段的必然选择
湖南省寿险市场细分化研究
对市场经济下竞技体育人才保险改革的思考

本网站为集团经济研究杂志社唯一网站，所刊登的集团经济研究各种新闻、信息和各种专题专栏资料，均为集团经济研究版权所有。

地址：北京市朝阳区关东店甲1号106室 邮编：100020 电话/传真：（010）65015547/ 65015546

制作单位：集团经济研究网络中心