

内容提要：本文通过对国外养老保险的主要做法比较分析，从养老保险制度构建的目标、养老保险筹资模式、养老保险体系和养老保险管理方式等四个方面进行了具体比较分析，认为国外养老保险的做法对我国的启示有：养老保险理念是构建一国养老保险制度的宗旨、构建适应本国国情的养老保险体系是一国养老保险制度建设的关键、养老保险筹资模式的选择是一国养老保险制度构建的核心，养老保险管理方式是一国养老保险制度的实现手段和保障。

一、国外养老保险的主要做法

（一）德国养老保险制度的主要内容

德国养老保险的目标在于养老金应是以保障退休者（及其配偶）的生计，维持其购买力。德国养老保险制度的三大支柱是法定养老保险、企业补充养老保险和私人养老保险。法定养老保险的覆盖面较广，既包括一般的年老养老金，也包括职业康复待遇、职业能力或就业能力丧失养老金及遗嘱养老金。原则上讲，所有雇员都是法定养老保险的义务参保人。法定养老保险资金主要来源于雇主和雇员缴费，费率采取根据实际需要一年一定的办法，1997年缴费比例为工资的20.3%，由雇主和雇员各负担一半，当雇员月收入低于某一限额时，由雇主单独支付。此外，法定养老保险每年还获得国家补贴，约占当年养老保险总支出的五分之一。

德国曾对养老保险基金采取部分积累模式，但是由于这种资金运转方式难以承受经济波动期尤其是大规模经济危机所带来的巨大贬值压力，同时，对于人口众多、经济持续发展亟需资金的国家来说，储备大量资金是难以承受的。因此，德国于1957年改变了资金运转方式，由部分积累式改为现收现付式。另外，德国的公务员不参加养老保险，实行退休制度，养老金由财政预算安排。养老金根据退休者退休时的工资和工龄长短计算，但最高不超过退休前最后一个月工资的75%（徐瑞娥，2002）。

（二）美国养老保险制度的主要内容

美国的社会养老保险起始于20世纪30年代大萧条时期，1935年颁布了《社会保障法》。后来，经过数次补充和修改，扩展成了一个包括老年和残障者在内的综合性社会保障制度。美国社会保障法规定，凡交纳社会保险税的年满65岁的公民都可享受养老退休金，62-65岁退休者只能享受部分养老退休金。此外，对于参加保险的因伤残退休者和其未成年的子女、配偶也给予一定的保险费。美国的养老保险费是强制性的，每月在投保者工薪中（雇主与雇员分担）扣除。每人都有一张个人社会保险卡，保险卡上注明应缴纳款项，一般为工薪的7%，全美90%以上的公民都参加了这一保险。对于未投保的老人，在1974年前，由联邦政府按全国统一标准发放。

由于美国的社会养老保险基金是一种现收现付制的，缴费者投入的社保税中大部分被发放给现在已经退休的工人，而剩下的部分则被用于购买特种国债，因此该基金是一种非累积型的。其良好的运转需要依靠两个条件，一个是实际工资的不断增长，另一个是劳动人口的增长。根据相关学者的研究，如果时间是无限的，在自由变化的缴费率下（设定一个上限），除非人口增长率和实际工资增长率之和永远小于利率，此即所谓“艾伦条件”（Aaron condition），现收现付制能够在代际之间进行帕累托有效配置，否则，基金制一般都不是帕累托有效的改进。然而，由于美国经济增长速度比较缓慢（从而实际工资增长也变得非常缓慢），现收现付制的运转基础发生了变化。



（三）英国养老保险制度的主要内容

英国的养老金包括基本养老金和附加养老金两部分。凡是超过法定退休年龄的公民都可得到基本养老金，而附加养老金只有平时按规定金额交纳社会保险金的公民退休后方可得到。附加养老金的多寡由公民交纳的社会保险金时间的长短决定。交纳保险金的时间越长，附加养老金就越多。对于延期退休者（男性65—70岁，女性60—65岁），本人不再交纳保险金，雇主代他交纳。如果丈夫已经退休，而依赖其收入生活的妻子还不到退休年龄，丈夫可以领取较多的养老金。在英国，年满65岁的男性，年满60岁的女性即可退休并有资格享受养老金待遇。公务员年满60岁即可退休，年满65岁的，强制其退休。

（四）日本养老保险制度的主要内容

日本的养老金制度具有多层次、多部门、多基础的特点，比较复杂。日本的养老保险属于公共年金范畴，是一种通过国家立法强制实行的社会保险。日本养老金的经费由雇主、雇员、国家三方负担。在企业中，劳资双方每月各交工资的一定比例，如女性职工交纳5.65%，男性职工交纳6.2%，矿工交纳6.8%，企业主按工资总额的17%交纳，国家每年补贴实际开支的70%；政府公务员的共济年金保险，由公务员和单位每月各交纳工资的7.12%，国家每年补贴实际开支数的15.85%；非受雇者的国民年金保险，个人每月交纳6740日元，国家补贴实际开支数的33%。

除了养老金制度外，日本还有老年福利年金，领取这种年金者不需要交纳保险费，年金额为18万日元，月金额为1.5万日元。这种福利金的费用全部由国家负担，所以，有严格的收入限制，如6口之家年收入不超过876万日元。

（五）瑞士养老保险制度的主要内容

瑞士的养老保险由“三个支柱”构成，包括强制性的基本养老保险、补充性的职业养老保险和个人自愿的商业养老保险。

第一支柱：基本养老保险。用于保障基本生活水平，由政府强制执行。其范围：保险对象为所有在瑞士定居或从事有薪工作的人，以及在瑞士联邦驻外机构工作的瑞士公民。养老金的标准根据工资和物价的变化每两年调整一次。其资金筹集方式为“现收现付制”：基金80%来源于雇主和雇员的缴费。一般缴费率为工资收入的8.4%，其中雇主和雇员各负担4.2%。对于自雇者，缴费率为7.8%。非工资收入者根据其资产缴费，每人每月缴费从324-8400瑞士法郎不等。除雇主和雇员的缴费外，基金年支出的52.76%来源于联邦及州政府，其中16.36%来自联邦政府，36.4%来自州政府。基金由联邦政府管理。另外，联邦财政部还为所有联邦雇员缴费。

第二支柱：职业补充养老保险。目的在于保证投保人的生活水平和以往的生活水平相当，也是强制性执行。其范围：年收入在24120-72360瑞士法郎之间者，必须参加保险。其支付方式为：男性年满65周岁、女性年满62周岁，即可领取养老金。年领取养老金为其帐户积累的7.2%。目前第一支柱和第二支柱养老金合起来的替代率为60%。其资金筹集实行“完全积累制”：基金来源全部为雇主和雇员的缴费。其管理由分散的保险基金会管理基金并负责基金的运作，联邦社会保险局负责监督。

第三支柱：各种形式的个人储蓄和商业保险。作为对第一和第二支柱的补充，以满足个人的特殊需要，特别适应于不工作和中高收入者。第三支柱可享受税收优惠政策，雇员的最高免税额为5789瑞士法郎，自雇者最高为28944瑞士法郎。由各私人保险公司管理，受联邦私营保险业监督局监督。



（六）北欧国家养老保险制度的主要内容

瑞典、丹麦和挪威等北欧国家是世界上福利最好的国家，北欧国家的社会保障原则是“社会保险，人人受益”。在瑞典，养老退休金包括基本年金和附加年金，约为退休前工资的70%。1976年前社会福利和保险的经费主要来自各级政府，1976年后，虽然政府补助部分大为减少，但法律规定由雇主代雇员交纳全员保险金和保险费中的40%，中央和地方政府财政补贴分别占24%和28%，基金利润占8%。在北欧国家“人们在国营里出生，然后进国营的幼儿园，由国家资助上大学，如果失业，可参加国家安排的培训班，最后在国家的养老院安度晚年”。这就是典型意义上的从“摇篮到坟墓”的福利国家制度。

二、国外养老保险政策与管理方式的比较分析

（一）国外养老保险政策分析

由于各国政治、文化和历史等方面的差异，因此，各国政府所奉行的社会保障政策也是不同的，其中的养老保险政策自然就存在着差异。

（1）北欧国家把为每个社会成员谋福利看作是集体责任。由于北欧各国强调以公民平等为基础，养老保险计划设立的出发点是平等地给居民分配福利。所以，在社会福利分配中，政府的作用大于市场的作用，政府通过对各种社会福利和社会服务的普遍化、法律化，实际上包揽了全体公民从摇篮到坟墓的全部福利。因此，这种福利制度已经变成北欧国家的基本社会制度，而不是某种边际性或补助性的政策。然而，这种福利制度一方面在给社会带来稳定的前提下，另一方面，它已经成为国家的沉重包袱，一旦经济发展放慢，财政危机就显得十分突出。

（2）美国政府注重自由竞争，对经济和社会各方面都更注重强调发挥市场机制的作用，在美国人心中，过多的社会福利会鼓励懒惰。因此，其社会保险业落后于西欧和北欧国家，分配领域中的贫富悬殊问题长期存在。即使是建立养老保险制度，美国政府主要还是将费用承担责任置于雇主和雇员身上。

（3）日本政府虽然基于东亚文化传统，比较注重发展“单位”福利事业，但与欧美国家相比，其在养老保险方面仍然落后于欧美国家。

（4）德国和英国的养老保险制度介于北欧体系和美国体系之间，尤其是德国的养老保险体系对经济和社会发展中出现的问题反应灵敏，总是处于变革之中。

总的来说，西方养老保险是一个三位一体的体系，即由政府、企业和个人共同承担责任。各国通行的做法是，社会保障开支的资金主要来源于雇主和雇员，双方根据政府规定和法律，按在职时工资的一定比例，向国家社会保险机构交纳保险费，以作投保；社会保障开支的一部分，特别是支出大于收入的部分，由政府从国家税收中给予弥补。因此，西方国家养老保险的实质是，投保中的个人义务大一些，要享受社会保障收益，就必须依法投保（或交纳保险费）。同时，西方国家在制订其养老保险的政策时，其依据或出发点是不一样的，如北欧国家强调以公民权平等为基础；而英国则强调养老保险的出发点是保障居民有一个最基本的生存和生活条件；德国和日本则强调受益人为社会贡献的大小，将福利与个人的贡献挂钩；而美国则属于混合型。

（二）养老保险的管理方式分析



西方国家养老保险管理方式的共同点是：养老保险开支分别由中央和地方政府管理，而不是单纯由中央政府一个层次管理，因此，在管理的负担和风险上具有一定的分散性。英国的社会福利和保障由健康与社会保障部负责，该部又由六个重要机构组成；美国的社会福利事业总体上由政府主办，但具体项目主要是由各州、地方和基层机构管理，一来可以减少经费发放中的贪污、浪费和官僚主义，有利于节约开支，提高工作效率；二来可以减少联邦政府在福利事业中的巨大开支。日本的养老保险管理有三个层次：政府集中管政策的制定、实施和监督检查，专业机构负责管理日常具体业务工作，社会团体协助办理养老保险的有关事务工作。具体分工为：属于法定强制实行的养老保险，由政府负责管理；属于强制性的企业年金补充保险，由企业自行管理或委托信托银行、人寿保险公司办理；属于自愿性的个人年金储备保险，一般由人寿保险公司办理。德国的养老保险管理分为宏观和微观两个层面，宏观层面由德国联邦劳动和社会秩序部负责，下设社会养老保险专家咨询委员会，每年提交书面报告，预测今后 15 年法定养老保险的收支发展状况，并就保险费率、养老金和政府补贴的调整提出建议；微观层面由各州的各行业组织的联合养老保险机构实行自治管理，是德国养老保险管理的主干。

三、国外养老保险制度对我国的启示

由于养老保险是各国社会保障制度的主体，各国根据本国的情况分别制订了适合本国的养老保险制度，笔者认为，从上述的比较中，我们可以得到以下几点启示：

（一）养老保险理念是构建一国养老保险制度的宗旨

西方国家在构建养老保险制度时，各国的依据或出发点是不一样的，如北欧国家强调以公民权平等为基础；而英国则强调养老保险的出发点是保障居民有一个最基本的生存和生活条件；德国和日本则强调受益人对社会贡献的大小，将福利与个人的贡献挂钩；而美国则属于混合型。因此，这种依据或出发点就是一种养老保险理念，它是构建一国养老保险制度的宗旨。笔者认为，我国在构建自己养老保险制度时可以借鉴德国和日本的做法，应将受益人的福利与个人的贡献挂钩。

（二）构建适应本国国情的养老保险体系是一国养老保险制度建设的关键

各国政府根据不同职业或不同阶层的劳动者设立企业职工养老保险、公务员养老保险、农民养老保险、自由职业者养老保险、其他职业者养老保险等具体项目，虽然各国政府不一定一次性地构建上述所有的养老保险，但在构建过程中，先后不同程度地构建了适应本国国情的完整的养老保险体系。因此，我们认为，不管各国政府构建养老保险制度的宗旨如何，但构建适应本国国情的养老保险体系则是一国养老保险制度构建的关键。

（三）养老保险筹资模式的选择是一国养老保险制度构建的核心

从上述各国政府的做法中我们可以看到，尽管不同的国家筹集养老保险资金的渠道各有千秋，但不外乎有社会保险税、单位交费、个人交费、政府补贴等形式。问题的关键是如何确立适合本国的养老保险需要的筹资模式，这种筹资模式是否能够体现公平与效率的标准，是各国政府在构建本国养老保险制度过程中所追求的一种目标。笔者认为，这也正是我们从别国做法中需要借鉴的内容之一，因为养老保险筹资模式的选择往往是一国养老保险制度构建的核心，养老保险筹资模式选择错误将会导致受益人不能得到有效保障（如现收现付模式）、或者会导致代际间不公平（如社会保险税率过高）、或者会导致政府负担过重（如财政补贴过大），等等问题。

（四）养老保险管理方式是一国养老保险制度的实现手段和保障



养老保险管理方式的选择包括两层含义：一层含义是指政府与市场的关系处理方面，即政府应该在多大程度上介入养老保险。通过比较，我们知道各国的做法不太相同，北欧国家政府介入的比例很高，但长期积累下来容易导致政府包袱沉重；美国注重引入市场机制，政府介入的程度较低，但容易导致养老保险供给不足；日本和德国注重平衡政府与市场的关系，在强调政府介入养老保险的责任同时，注意引入市场机制，可以说，两国在处理政府与市场的关系方面，较北欧国家和美国做得好。另一层含义是指各级政府介入养老保险时如何明确各自的责任范围。欧美国家大都明确各级政府的责任范围，尤其是日本政府的三层次管理方式，各级机构的责任非常明确，因此，笔者认为，作为一国养老保险制度实现手段——养老保险管理方式的恰当选择与运用，是一国养老保险制度实现的保障。欧美国家的做法，尤其是日本政府的做法非常值得我国借鉴。

参考文献

- [1]廖理、赵锋。美国社会养老保险改革评述。经济学动态，2001（12）。
- [2]刘明慧、陈军晖。社会保障理论与改革探索。东北财经大学出版社，1998。
- [3]徐瑞娥。十一国养老保险制度介绍。中国财经网，2002-3-21。

