

摘要：国内的养老保险研究虽然已经在较短的时间内有了较快的发展，但与国际研究现状相比仍然存在许多不足，从环境比较和制度比较两个方面对国内外养老保险进行了差异性分析，并实例比较了中美两国在养老保险制度、政策、管理等一些具体的情况。

关键词：养老保险；运作机制；比较

1 国内外养老保险制度的环境差异分析

(1) 我国养老保险基金无积累。

国外发展市场经济时间较长，如高福利国家瑞典等已经从养老保险制度的发展中不断总结经验，并积累下来相当规模的养老保险基金。而我国，建立养老保险初期，全国总工会负责领导并组织实施企业劳动保险工作，劳动保险基金按职工工资总额的 3% 提取，并在全国范围内调剂使用。在企业保险体制下，企业职工并没有直接为自己积累养老金，而是通过企业上缴财政利润和扩大再生产形成了国有资产，而养老保险制度本身几乎没有任何积累。

(2) 我国养老保险制度供养人数增长迅速。

我国正式进行养老保险改革是从 20 世纪 80 年代开始，随着各项配套制度的完善，90 年代逐步进入正规，但我国人口老龄化的发展非常迅速。企业离退休人员急剧增长，养老金支出也同步增长。据统计，1978 年全国企业离退休人员仅为 314 万人，与在职职工之比为 1: 30.3，养老金费用总支出为 17.3 亿元。而到了 2001 年底，企业离退休人员已增加到 3381 万人，在 20 多年里，增长了 10 倍，与在职职工之比为 1: 3.1，一些老工业基地如辽宁省已达到 1:2.5，实际发放基本养老金 2321 亿元，远远超过同期 GDP 增长率和在职职工工资增长率。而国外是在积累相当的养老保险基金，而且社会人口老龄化的速度还没有我们快。

(3) 法制体系不健全。

从国外养老保险制度的建立的发展实践来看，尤其是总结美国、新加坡等养老保险法制建设比较规范的国家先进经验，养老保险必须建立在一整套严密的法律体系支撑下有效地发展下去。我国目前主要靠政府或政府职能部门颁布行政法规和一般性文件来推行，缺少新制度建立初应有的权威性和严肃性，这种立法的滞后严重影响了养老制度建设的进程。

(4) 我国特有的二元化社会造成养老保险覆盖面窄。

我们国家由于农村人口十分庞大，国家财力物力总量的问题造成自建国以来形成的二元化的经济、社会结构，养老保障体系也呈明显的二元化特征：在城市，建立了面向企业劳动者的社会保险制度；在农村，则实行家庭保障与集体（社会）救助相结合而以前者为主的保障制度，作为现代社会保障体系核心内容的社会保险，并未在农村全面设立。而目前国外普遍实现的“国民皆保险”，最明显的标志是农民和其他从业者享有实质平等的社会保险待遇。这样客观造成我国特有的结构性的养老保险覆盖面窄的问题。



2 国内外养老保险制度的差异分析

(1) 国内外养老保险模式的差异分析。

从国外的发展来看,各国都根据各自的国情发展出来相对适应自身的养老保险制度模式。例如,新加坡就在原有英国殖民当局创立的基础上发展出来中央公积金制度。1959年李光耀领导的新加坡人民行动党在马来亚的新加坡自治州执政,特别是1965年建立共和国以后,把它扩展为一个覆盖整个社会的社会保障体系。当前我国的养老保险制度目前正处在新旧制度交替的时期,相比之下,传统的现收现付制还处于支配性地位;但长期来看,它的主导地位为新的、多层次的养老保险制度所取代是不可避免的,在不断完善基本养老保险的同时,大力发展企业年金和个人储蓄养老保险。

(2) 国内外养老保险基金运作机制的差异分析。

与美国、智利等国家的养老保险基金管理模式相比,我国的养老保险基金管理制度还存在体系僵化、基础建设不足、收益率偏低等不足。当前我国的养老保险基金的政府管制和经营管理组织还不完善,企业和职工对基金的保管还缺乏足够的参与。同时由于资本市场还不具备大规模发展非银行金融机构的条件,以及中国的特殊政治经济环境,养老保险基金还不可能被允许像智利那样由私人公司托管。所以当前养老保险基金的资产组合还相对比较简单,投资途径主要还是用于国债和银行存款。虽然政府债券相对于其他种类的金融工具而言还是信用最好的,但从长期来说,它并不能逃避通货膨胀一类的货币风险。目前我国以个人账户上的个人缴费积累作为当前职工退休以后领取养老金的凭证,但实际上许多基金计划的个人账户却只是一个空账或部分空账。从居民受益方面来说,还存在受益来源积累不足和受益贬值的隐患。当前还没有一个制度化的防范机制来防范养老基金因为通货膨胀而贬值。比较国外现收现付或者部分积累模式下的基金管理制度,从投资运营效果以及实际经营情况来看,基金会模式由于建立了受益人利益最大化为目的治理结构,以市场化的方式选择外部管理人,因而能有效规避政府干预所带来的不良影响,降低经营成本,获得市场平均投资回报,实现养老基金的保值增值。另外养老保险基金的投资需要由基金管理者根据政府的投资限制、宏观经济、金融工具的风险收益及不同市场的变动趋势等进行投资决策,国外政府一般不会对养老保险基金的具体投资进行干预,否则将会对养老保险基金的运作产生不利的影响。另外各项“取之于民、用之于民”的基金管理还没有置于公众的监督之下,假如能够定期在新闻媒体上公布基金的使用情况、或者成立独立的监督审计部门定期检查,从机制上完善规范起来,那样所谓的挪用基金的问题才会降低到最低,基金管理的漏洞问题才能得以根本解决。

(3) 养老保险的管理制度的差异分析。

综观西方国家养老保险管理制度,它们都有一些共同之处。比如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。例如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,预测今后巧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。这些与我国的劳动保障部下属社保管理机构的框架从表面上是类似的,但实质运作上有着很大的区别。在市场经济环境下,养老保险的实践中最低限度是需要一个独立于政府之外的按照市场经济模式运作的“专门机构”来运作养老保险基金的,而我国的养老保险管理制度的改革,就是要破除各种地方性、行业性等纷繁复杂的各类机构的影响,防止各类政府机构及职能部门各自主张,各行其是。虽然目前养老保险制度的还是建立在一种政府机制或政府行为上,但政府肯定是不能继续完全包办下去的。



但考虑到当前我国的有些地方甚至国家的养老保险基金实际上并不是没有任何积累的，在实质上存在有“现收现付”的情况，我们的基本养老保险制度还不能失去国家对养老保险责任的具体负责和承诺。但从基金的具体管理形式上，采用灵活的机制来强化基金的保值增值功能是十分必要的。

3 实例分析——中美养老保险制度比较分析

美国依据 1935 年签署的《社会保障法》实施了社会保障制度。该制度主要包括老年及遗属保险、残疾保险两个险种。截止 2003 年覆盖了 1.55 亿职工（覆盖率为 96%）和 4670 万的退休人员、供养者及遗属。除铁路工人参加特别的保险制度，以及低收入者和外国打工者外，所有达到一定条件的职工均被覆盖，具有普遍性。而我国截止 2003 年，养老保险仅覆盖了 1.11 亿城镇职工（覆盖的人数占城乡职工总数的 68%）和 3000 多万退休人员。

（1）养老保险模式与制度方面的比较在养老保险模式方面，美国的养老保险是综合传统型、福利国家型等多模式的特点，经过近 70 年的实践逐步发展形成的，而且带有非常发达、独特的市场经济特色。目前美国的基本养老保险基金是现收现付制，养老保险待遇按月支付并随生活价格指数的变动而每年调整。2003 年美国的社会保障基金收入是 6320 亿美元，支出 4710 亿美元，结余 1610 亿美元，历年滚存近 1 万亿美元。缴费人数与领取待遇的人数之比，由 1960 年的 5.1 下降到 2003 年的 3.3。我国的养老保险制度则是一种部分积累制，包括现收现付的社会统筹基金和作为积累的个人账户基金。国家每年根据平均工资的增长及物价指数调整养老保险待遇。2003 年，养老保险基金收入人民币 3170 亿元，支付待遇 2840 亿元。养老保险结余基金主要储蓄于国家财政专户及购买国库券。缴费人数与领取待遇的人数之比由 1978 年的 30.3 下降到 2003 年的 3.1。

（2）养老保险基金的比较。

美国 2004 年，雇员缴纳养老、遗属、残疾保险的费率为本人工薪收入的 6.2%，其雇主也按相同数额为其缴纳费用。自雇者则同时为自己缴纳雇主和雇员两部分。一般地，缴费工资基数每年随平均工资的增长而自动提高。领取养老待遇的资格基于获得社会保障分的多少。2004 年，缴费达到 900 美元的费基将获得 1 分，每个季度 1 分，每年最多 4 分。雇员每年至少应获得 1 分，工作期间至少应获得 40 分才有资格领取待遇。缴费情况记录于社会保障署，失业期间予以保存，各州之间可转移。1929 年及以后出生者，最低缴费满 10 年才有资格领取养老金，而 1929 年以前出生者的领取资格可低于 10 年（1928 年出生者为 39 分，1927 年出生者为 38 分，如此类推）。而我国养老保险制度是依据“以支定收”的原理设计，是一种转型期的过渡模式。现在的养老保险参保人除了为自己今后养老缴纳费用外，还要负担已退休人员的养老费用，因此企业与个人缴费比例甚至比美国或其他发达国家的两倍还要高。但可以用于支付已退休人员的养老基金并不多，大部分企业退休人员养老待遇偏低，矛盾尖锐。2003 年，个人缴费比例达到本人工资总额的 7%（广东为 8%），单位缴费比例为不超过单位职工工资总额的 20%（实际上，不少地区已超过 20%）。个体工商户（自雇者）按个人与雇主两部分不超过 18% 缴纳。被保险人以缴费年限来确定其是否具备享受养老保险待遇的资格。在 1998 年以前参加养老保险的至少应缴费 10 年，1998 年以后参加的，缴费年限最少必须达到 15 年。

（3）养老保险领取等方面的比较。

在退休年龄方面，2004 年，美国获得全额养老金的年龄为 65 岁 4 个月，以后每过 1 年，获得全额养老金的年龄相应提高 2 个月，直到 2014 年，出生于 1959 年及以后者，获得全额养老金的年龄提高到 67 岁为止。被保险人也可以选择 62 岁提前退休但获得相应减少的待遇。而我国的法定退休年龄是男职



工 60 岁、女干部 55 岁、女工人 50 岁。从事特殊工种的职工为男 55 岁、女 45 岁，完全丧失劳动能力的职工为男 50 岁、女 45 岁。

比较而言，美国的养老保险制度相对成熟。与美国相比，我国养老保险制度中存在以下不足：①养老保险覆盖面较小；②养老金的工资替代率较高；③养老保险积累基金较少；④退休年龄较低；⑤养老保险缴费比例较高；⑥在职人员与退休人员的比例即抚养比下降过快等。因此我国养老保险制度应当基于“有限福利”的基本理念，逐步改革现行养老保险制度，完善企业年金，促进个人储蓄性养老保险（商业人寿保险）的发展，建立基本养老保险、补充养老保险、个人储蓄和商业保险等三层养老保险体系为目标，辅以提高退休年龄、降低养老金的工资替代率，改善制度的内部状况。

参考文献

- [1] 王玉先.外国社会保障制度概况 [M].北京：工业出版社，2004.
- [2] 吕学静.各国社会保障制度 [M].北京：经济管理出版社，2001.
- [3] 武川正吾,佐藤博树.企业保障与社会保障 [M].北京：中国劳动社会保障出版社，2003.
- [5] 杨健海.中美养老保险制度比较研究 [J].中国劳动，2005,(5)。

