

瑞典政府养老保险制度改革及其启示

蒋岳祥

(浙江大学公共管理学系, 浙江杭州 310028)

[摘要]瑞典旧养老保险制度和其他发达国家一样是以规定受益制为特征的现收现付制, 实行从摇篮到坟墓的高福利政策, 直接导致巨额养老金难以支付的结果, 迫使政府将现收现付制的养老保险体制部分地向规定缴费制的基金制转型; 新执行的养老保险制度为每个工人建立由瑞典政府代表个人管理的名义个人账户和个人养老金账户, 个人养老金账户上的资金可直接进入资本市场, 进行投资, 并可以以遗产的形式继承给相关的受益人。我国社会保障体制改革应该改变养老金受益的计算方式, 将统筹账户和个人账户分离, 开辟养老保险基金按账户进入资本市场的途径, 确保个人账户上养老基金的投资增值; 并且要加强和培养养老保险的精算人员。

[关键词] 养老保险体制; 现收现付制; 基金制; 规定缴费制; 规定受益制; 养老保险基金个人账户

[中国分类号] F843 **[文献标志码]** A **[文章编号]** 1008-942X(2003)04-0130-08

一、瑞典旧的养老保险体制

瑞典是世界上第一个强制为所有公民实行国家养老退休制的国家, 它以实行从摇篮到坟墓的高福利政策而著称。改革前的瑞典旧养老保险制度和其他发达国家一样也是以规定受益制为特征的现收现付制。

旧的养老保险制度由两部分组成: 第一部分是基本养老保险计划(FP)。其提供支付给单个退休者每年4000美元, 支付给退休夫妇每年6500美元[1](p.9)。在国家基本养老金计划内, 通过贫穷审查(Means-testing)机制, 退休者还可以得到其他额外补贴, 例如如果退休者没有第二部分与收入相关的补充养老金, 则单个退休者每年至少可得到约7000美元的养老金。第二部分是与收入相关的补充养老保险计划(ATP)。其提供的养老金根据个人所缴的与收入有关的费用不同而不同, 最高可达每年16000美元, 而平均大约每年6500美元。

为了支付这些费用, 政府收取工人的税率高达其工资的19%, 其中的6%用于基本养老保险计划(FP), 13%用于与收入相关的补充养老保险计划(ATP), 所在的企业和个人各支付一半。同时, 政府也动用国家的总税收来资助基本养老保险计划(FP)[2](pp.16-17)。和其他国家如美国一样, 瑞典政府将每年多余税收存放在所谓的信用基金(Trust Fund)账户上, 并通过一定的投资途径, 使信用基金增值[3](pp.10-11)。

如果瑞典政府继续维持现收现付的养老保险体制, 就不得不增加已经很高的税收(19%)。按照瑞典政府的估计, 到2025年, 税率将提高到工资的36%才能确保有足够的资金支付退休人员的

[收稿日期] 2002-12-13

[基金项目] 浙江省教育厅教育课题(A6861): 国外养老保险体制转型原则、方法和模式及其对我国建制的启示

[作者简介] 蒋岳祥(1964-), 男, 浙江衢州人, 浙江大学经济学院公共管理学系副教授, 管理学博士(中国), 统计与保险精算专业博士(瑞士), 主要从事社会保障和保险精算方面的研究。

养老金[4](p.25)。改革现有的养老保险体制是瑞典政府必须面对的一个重大难题。瑞典议会(the Riksdag)在1994年通过了一项改革政府养老保险体制的协议,并于1998通过了关于实施养老保险体制改革的法案,启动了养老保险制度的改革进程[5](pp.12-13)。

二、瑞典新的养老保险体制改革及其成效

新执行的养老保险制度为每个工人建立两个相互独立的个人账户,一个是由瑞典政府代表个人管理的名义个人账户(The Notional Individual Account),另一个是个人账户(The Private Individual Account)。新的养老保险制度对税率也作了微调,从原来的19%降低到18.5%。个人和所在的企业各承担一半9.25%,然后在上述两个账户之间分配。

1. 名义个人账户

新制度下18.5%的税率的大部分(16%)将进入名义个人账户,这一部分显然和现收现付制的筹资模式是一样的,用于支付现有退休人员的养老金[6](p.4)。新制度与旧制度惟一不同的是计算退休金的方法和公式不同。在新体制下,政府为每个工人建立一个名义上的账户,记录工人的缴费历史,然后等工人到退休年龄时,政府按照名义账户上的积累,根据通货膨胀和工资的增长状况,确定和安排工人的退休年金。实质上,工人的这个账户上是没有钱的,因为他们所缴的税款都按现收现付的形式支付给退休人员了。所以,冠以“名义个人账户”的名称[7](p.11)。由于按名义个人账户计算工人退休后的受益年金,所以,工人工作的时间越长,其所得的年金将越多[8](p.15)。这种改革的目的是鼓励工人多工作,提前退休将受到严厉的惩罚。瑞典法定的退休年龄是65岁,新的制度允许工人61岁就退休,也允许工人工作到70岁。工人的退休年龄和将得到的养老金受益的关系可总结成表1。

表1 瑞典政府新制度下退休年龄与养老金受益的关系表 (单位:百分比)

退休年龄	受益比例*
61	72%
62	78%
63	84%
64	92%
65	100%
66	109%
67	119%
68	130%
69	143%
70	157%

资料来源:Swedish Ministry of Health and Social Affairs, Pension Reform in Sweden: A Short Summary,

相关网址:<http://www.pension.gov.se>.

* 指与65岁正常退休比较的百分比。

名义个人账户记录的工人所缴税款不仅包括从1999年新制度开始实行以来的记录,还倒算回1960年以来的历史记录,也就是工人在旧体制下的贡献可以携带到新的养老保险体制中来[9](p.21)。作为管理名义个人账户的成本,政府要向账户收取一定比例的管理费。另外,由于基金的筹集和分配是以现收现付的形式为基础的,所以,其来自名义个人账户的资金不能作为财产继承,只能享用到生命结束。

2. 个人账户

新制度下 18.5% 的税率的小部分(2.5%)将进入个人账户,这个账户是新的养老保险制度实行基金制的部分,也即这部分资金将直接进入资本市场,进行投资。到工人退休时,其账户资金的积累再转换成年金,供工人退休享用。为此政府专门成立了管理该项基金的机构——养老保险基金管理局(PPA, The Premium Pension Agency)。通过制定严格的个人账户管理规则和养老金进入资本市场的途径,工人就可以将个人账户上的资金投资到规定的五大类低风险低回报基金。工人也允许在五大类基金间转换,但要支付管理费用。如果工人没有选择购买这五类基金,留在账户上的基金,养老保险基金管理局(PPA)也会支付一定的回报。个人账户上的资金由于采用基金制的运作方式,所以可以以遗产的形式继承给相关的受益人。

瑞典个人养老金账户在个人养老金账户管理、养老基金的投资管理金和养老基金的支取等方面都有相应的规定。由于新的养老保险制度将由政府提供全瑞典工人最低保障,所以对经营养老基金的公司不像智利等拉美国家那样对其有不低于一定回报率的要求,也不要求有最低收益保证。下面对个人养老金账户计划特征、基金的投资管理、基金的支取、保障形式四个大块的 19 个方面的个人养老金账户的主要特点进行总结(在表 2 中)。

表 2 瑞典个人养老金账户的主要特点

个人养老金账户管理	
1. 参加者是否强制?	不是
2. 贡献税率	2.5%
3. 是否有转移费用?	无
4. 资金收集者	税务部门
5. 资金汇款者	企业主
6. 账户保管者	政府
7. 账户回报周期	每年
基金的投资管理	
1. 选择基金管理者	工人
2. 选择投资策略者	工人
3. 工人选择基金的机会	五种低风险的基金
4. 最多延迟时间	12 个月
基金的支取	
1. 是否允许一次性支取?	否
2. 是否强制安排年金?	是
3. 是否与物价指数相关?	否
4. 谁选择年金提供者?	政府
保证形式	
1. 绝对回报率	否
2. 相对回报率	否
3. 最低收益保证	否
4. 投资公司偿债否?	否

资料来源:

1. Jose Pinera, Empowering Workers: The Privatization of Social Security in Chile, Cato Institute Cato's Letters No. 10, 1995.
2. Mesa-Lago, Carmelo, Comparative Analysis of Structural Pension Reform in Eight Latin American Countries: Description, Evaluation, and Lessons, Woodrow Wilson Center, 1998.
3. Lamrence H. Thompson, Administering Individual Accounts in Social Security: The Role of Values and Objectives in Shaping Options, Urban Institute, APRIL 2000.

3. 其他养老金形式的改革

几乎所有的瑞典工人都有职业养老金(The Occupational Pension Plan)。在新的养老金制度改革前,这些不同的职业养老金都是依照规定受益制(Defined Benefit)形式计发工人退休后的养老金受益,而新的养老金制度规定,除了政府的名义个人账户仍然依照规定受益外,其他所有的养老金都依照规定缴费制(Defined Contribution)的形式计算未来个人养老金受益[7](p.5),使得各类个人养老金的管理、计算和发放与个人账户一致。在新的养老保险制度下,工人允许另外占工资 2.0%至 4.5%的资金作为职业养老金存入个人账户,这样职业养老金和私有化了的政府养老保险计划中个人账户之和的比例已经达到占工资的 4.5%至 7.0%左右。

4. 新养老保险制度的最低保障线

由于有些工人的工资很低,或者因种种因素中断工作,很多瑞典工人在退休时,其名义个人账户和个人账户的积累会很低,为了确保这部分人有足够养老金,新的养老保险制度提供全瑞典工人最低保障线。目前,最低的养老金标准是,单个退休者每年 9000 美元,退休夫妇每年 16000 美元。如果退休工人在名义个人账户和个人账户的积累达不到这个标准,政府将从总的税收中给予补贴。据初步的估计,在制度转换初期,有 40%的退休工人将不同程度地得到政府的补贴[6](p.2)。

5. 逐步过渡到新的养老保险制度

为了实现向新的养老保险制度的过渡,瑞典政府对转换过程作了详细的规划。1938 年以前出生的工人不参加新的制度而 1953 年以后出生的工人必须参加新的养老保险制度,在 1938 年和 1953 年间出生的工人,其退休后的养老金受益分别来自新老制度受益的组合,如 1948 年出生的工人退休时得到的受益 70%来自新制度 30%来自旧制度,详细可见表 3。

表 3 瑞典政府新制度下 20 个档次养老金受益组合表 (单位:百分比)

出生年	新制度下的受益比例	旧制度下的受益比例
1938	20%	80%
1939	25%	75%
1940	30%	70%
1941	35%	65%
1942	40%	60%
1943	45%	55%
1944	50%	50%
1945	55%	45%
1946	60%	40%
1947	65%	35%
1948	70%	30%
1949	75%	25%
1950	80%	20%
1951	85%	15%
1952	90%	10%
1953	95%	5%
1954	100%	0%

资料来源:Swedish Ministry of Health and Social Affairs, Pension Reform in Sweden: A Short Summary,相关网址:<http://www.pension.gov.se>.

在新的养老保险制度独立运行期间,政府用于支付已经退休的工人或将要退休老工人的养老

金的这些费用来自瑞典政府原有信用基金(Trust Fund)的积累和工人缴入名义个人账户工资 16% 的税率。

6. 新老养老保险体制下的政府财政负担比较

新老养老保险体制下的政府的财政负担与国家的经济增长率,工人的工资的增长率等经济因素有直接的关系。图 1 和图 2 是在不同的工资增长幅度的情况下,新旧体制下从 2001 年至 2050 年养老金支出与收入增长百分比的预测变化图。从图中可看出,在新制度执行的前几年,新体制下的养老金支出的增长比率要稍高于旧体制,但经过几年后,新体制下的支出明显低于旧体制。对于不同的经济增长率的假设条件下,情况与此类似。

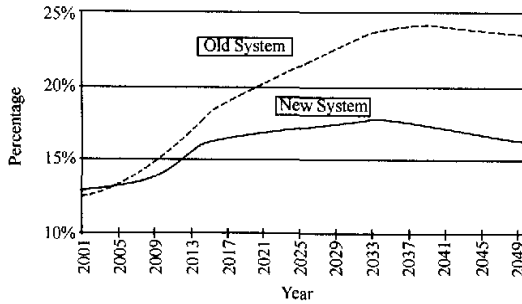


图 1 新旧体制下养老金支出与收入增长百分比(假设工资增长率为 0.5%)

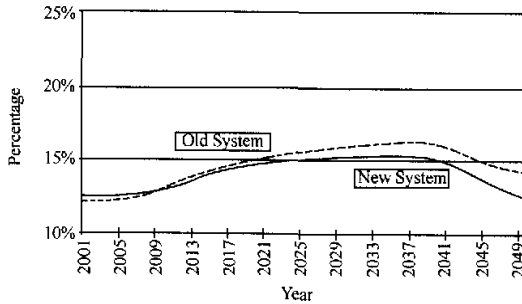


图 2 新旧体制下养老金支出与收入增长百分比(假设工资增长率为 2%)

资料来源:Government Bill 2001/01:151, page 647。

7. 新老养老保险制度的受益的比较

工人在新的养老保险制度的受益将大大超出旧体制下的受益。表 4 显示的是,1960 年开始参加工作而预期在 2009 年退休的工人的养老金受益。一个有意义的现象是,蓝领工人的养老金受益比白领工人的增长得更快。直接的原因是蓝领工人的工作年限比白领工人要长,这主要得益于新的养老保险制度的计算养老金受益方式的变化。

表4 瑞典政府新旧养老保险体制的受益对比表 (单位:美元)

	蓝领工人	白领工人
旧体制	15,000(SEK 131,000)	19,000(SEK 166,000)
新体制	21,000(SEK 186,000)	21,500(SEK 189,000)
增加百分比	40%	13.2%

资料来源:Stefan Foester, R.Svensson, and P.Thulin, Hur bra vaelder baesta pensionssystem? Forskningsrapport s37, handelsn Utredningsinstitut, Stockholm, 1999;SEK:瑞典货币克郎单位。

8. 进一步改革的措施

瑞典政府的养老保险制度的转换得到了广泛的支持,即使在许多问题上都有严重分歧的社会左派和右派势力,在养老保险制度改革上的观点也是一致的。现今的改革,目的是为进一步向基金制的过渡打下基础。表格5显示的是,1960年开始参加工作而预期在2009年退休的工人在三种制度下的养老金受益。

表5 瑞典政府全基金制与旧养老保险体制的受益对比表 (单位:美元)

	蓝领工人	白领工人
旧体制	15,000(SEK 131,000)	19,000(SEK 166,000)
新体制	21,000(SEK 186,000)	21,500(SEK 189,000)
全基金制	37,500(SEK 330,000)	38,500(SEK 339,000)

资料来源:Stefan Foester, R.Svensson, Swedish Pensions System, Stockholm, 2001. SEK:瑞典货币单位。

瑞典养老保险制度的改革为其他社会保险的改革提供了一个很好的模式,目前正在酝酿的失业保险个人账户和教育保险个人账户也将付诸实施,进一步的发展趋势是,以多种个人储蓄账户代替现有的社会保障体系[10](p.3)。

三、启 示

我国社会统筹和个人账户相结合的基本养老保险制度是在基本养老保险基金的筹集上采用传统型的基本养老保险基金的筹集模式,即由国家、集体和个人共同负担,基本养老保险基金实行社会互济;在基本养老金的计发上采用结构式的计发办法,强调个人账户养老金的刺激作用和劳动贡献差别。许多账户上虽然有缴费的记录,但这些基金已经用于支付退休一代的养老金了,所以,这个账户也具有名义账户的意义,其实质和瑞典的名义个人账户和个人账户的管理体系相近。但我国的社会保障体系中,统筹账户基金“无偿”挪用和占有个人账户基金,致使连个人账户其实质依然是现收现付制。这种状况将很不适应我国人口老龄化的变化,已经引起有关部门和专家的重视,需要向以个人账户为主导的分层次社会保障模式转化[11]。

瑞典政府采用名义账户养老金制度转型模式后,意大利、拉脱维亚也采用了该模式。波兰(Poland)在采用了部分拉美养老金制度转型模式时,在解决转移费用问题时,也采用了名义个人账户的转型方法。瑞典政府采用名义个人账户养老金制度转型模式对我国社会保障体制的改革也有很多启示。

1. 改变养老金受益的计算方式。将养老保险体制由原来的规定受益制(Defined Benefit)改为与历史缴费直接相关的规定缴费制(Defined Contribution)。这样一来,整个养老保险体制可仍然按现收现付制运行,但政府不再承诺养老金的受益,养老金的受益依赖于缴费的情况,使得受益与此前的贡献更为接近。也使得养老保险制度的转型过程中尽量少地产生转移费用(也称为隐形债务),而使得原有的养老保险制度下退休者的养老金得以继续支付。

2. 开辟养老保险基金进入资本市场的途径,将统筹账户和个人账户分离,确保个人账户上养老基金的投资增值。我国社会保障基金缺口很大,这是众所周知的事实,所以企业和个人不愿意缴纳社会保障金,普遍认为缴纳的资金有可能有去无回。个人账户的分离和账户上养老基金投资增值,杜绝了统筹账户基金“无偿”挪用和占有个人账户基金,会增加社会保障基金管理运作的透明度,增加人们对社会保障体制建设的信心,也为整个社会保障基金按个人账户进入资本市场做好示范和积累经验,从而为社会保障体制的进一步改革打好基础。

3. 社会保障体系中任何一个计划的调整,都会涉及很多精算模型。需要分析和计算调整后的计划和人口结构、人口发展的相互关系;和经济增长的相互关系;和劳动力市场的相互关系,从而制定社会保障各个计划的短期与长期精算发展报告,为改革提供科学的决策依据。我国社会保障制度建设起步较晚,本来就缺乏社会保障的专门人才。由于我国计划生育政策加速了人口老龄化,又促使我国的社会保障体系要进行改革和转型,而社会保障的转型需要更全面的专业人才,特别是精算人才。加强和培养养老保险的精算人员已经迫在眉睫。

[参 考 文 献]

- [1] Sweden. Selected Issues, IMF Staff Country Report No.98/124[R]. Stockholm, 1998.
- [2] Mitchell Daniel. Why Government - Controlled Investment Would Undermine Retirement Security. [M]. Heritage Foundation, 1999.
- [3] Palmer Marten and Svensson Ingemar. Social Security, Occupational Pensions and Retirement in Sweden[R]. National Bureau of Economic Research Working Paper No.6137, August 1997.
- [4] Whitehouse Edward. The Tax Treatment of Funded Pensions[Z]. World Bank Social Protection Geneva, Stockholm, 2002.
- [5] Sweden Ministry of Health and Social Affairs[R]. The Pension Reform in Sweden Final Report, June 2001.
- [6] Sunden Annika. How Will Sweden's New Pension System Work? [J]. Boston College Center for Retirement Research Issue Boslom, 2000.
- [7] Palmer Edward. The Swedish Pension Reform Model: Framework and Issues[Z]. World Bank Social Protection Discussion Paper, Geneva, 2002.
- [8] Berg Lennart. The Framework of Swedish Pension Reform[M]. Merita Nordbanken, Stockholm, 2000.
- [9] Normann Goeran. Matching Flat Tax with Basic Security Accounts Swedish Employers Confederation[M]. Stockholm, 2000.
- [10] Coeran Normann and Mitchell Daniel. Pension Reform in Sweden: Lessons for American Policymakers[M]. The Heritage Foundation, 2000.
- [11] 周小川. 论当前中国社会保障体系的模式选择[DB/OL]. <http://www.cc.org.cn/wencui/index0112d.htm>. 2003-03-12.

[责任编辑 曾建林]

The Swedish Pension Schemes' Reforms and Its Implications to Our Country

JIANG Yue-xiang

(Department of Public Administration, Zhejiang University, Hangzhou, Zhejiang 310028, China)

Abstract: Sweden was the first nation in the world to implement a mandatory and universal government-run re-

tirement system. Sweden's former pension system was a tax-financed pay-as-you-go entitlement program with the characteristic of defined benefit system, similar to other industrialized nations. Its cradle-to-grave welfare policy makes the Swedish government unable to pay the huge sum of pension fund, the financial problems lead to reform the pension system and partly shift to private pension system with the characteristic of defined contribution system. Hence, the Swedish parliament, the Riksdag, reached an agreement to reform the system in 1994 and approved implementing legislation in 1998.

Under the new system, the Notional Individual Account maintained by the government on behalf of the individual and the completely Private Individual Account are established for all workers. The Notional Individual Account bases on the pay-as-you-go system and its fund comes from Swedish Trust Fund and 16 percent of worker's payroll taxes, the money is used to fund benefits for existing retirees.

The Private Individual Account is the funded part of the new system, meaning that the money is invested in real assets that can then be sold to generate income and converted into an annuity during retirement. Hence, The government has set up a centralized agency, the Premium Pension Agency (PPA) to oversee the record-keeping for system. Workers are allowed to invest their retirement monies in as many as five low-risk funds.

Nearly all Swedish workers are also covered by an occupationally based private pension plan. Prior to the pension reform, these were defined benefit plans promising workers a modest pension based on earnings histories. With the exception of the Notional Individual Account, however, the administration, calculation and distribution of funds in almost all of these plans are switching to a defined contribution format that is similar to that in Private Individual Account.

Pension reform serves as a guide for reforming other government programs such as

Saving Accounts for Unemployment Insurance and currently considering Education Accounts. The further development is that the current social insurance system will be replaced with comprehensive individual savings accounts.

In our social security system in China, the funds in individual account are used by the basic account, although these two accounts are separate. The individual account runs still under the pay-as-you-go system. This system is not suitable for the demographic changes and the situation is paid attention by relative department and experts, the system should be shifted to the system in which the individual account is as main part with different levels of payment. We should learn from the Swedish experiences in order to reform our social security system. The methods of calculation and distribution of funds should be switched to a defined contribution format which is closer to its contribution; The basic account and individual account should be completely separate and the way should be developed to allow the funds invest in capital market; moreover, actuaries in social security system should be urgently trained.

Key words: Pension Scheme System; Pay-as-you-go System; Pension Fund System; defined contribution; defined benefit; Individual Pension Account