

# 国外公务员养老保险制度的改革趋势及其对我国的启示

张水辉

(上海对外贸易学院 法学院,上海 201600)

**[摘要]** 本文对当前世界各国公务员养老保险制度改革进行了深入的对比分析,并总结了其发展趋势及其对我国公务员养老保险制度改革的启示意义。

**[关键词]** 公务员;养老保险;改革趋势;启示

**[中图分类号]** F840.67

**[文献标识码]** A

**[文章编号]** 1004 - 5295(2005)04 - 0048 - 04

自上世纪70年代以来,发达国家的以养老保险制度为主体的社会保障制度由于受经济发展进入“滞胀期”以及人口老龄化危机的影响,纷纷陷入了困境。而其他国家或由于经济发展缓慢或由于制度缺陷或由于人口增长过快等原因,公共养老保险制度也难以以为继。作为各国社会养老保险制度的组成部分,其公务员养老保险制度也概莫能外。

纵观各国情况,公务员养老保险制度存在的主要问题是:养老保险的项目过多、标准过高,支出增长过快导致财政赤字增加及个人缴费猛增。公务员队伍膨胀,导致政府财政压力过大以及政府运转效率过低,从而造成社会资源的浪费并引发其他社会矛盾。由于经济发展放缓、通货膨胀加剧、公务员退休后的生活需求水平提高等原因,原有公务员养老保险制度面临严重挑战。

## 一、国外公务员养老保险制度的改革趋势

为积极应对人口老龄化的冲击,当今世界各国政府正积极通过改革包括公务员在内的整个社会养老保险制度来消除个人的老年生存危险,进而消除影响社会安定的一些不利因素。纵观当今世界各国公务员养老保险制度改革流向,基本存在两大派别:

一派主张微调,即在不对现行公务员养老保险制度进行根本性变革的情况下,着力缓解制度的财务危机而采取的一系列改革措施。另一派则主张大调,即对现行公务员养老保险制度进行根本性改革,着力于重建公务员养老保险的制度、结构和模式。

1. 微调派。对公务员养老保险制度实行微调的国家,主要是欧美以及东亚的日本等经济发达、养老保险制度较为完善的经合组织国家。其改革内容主要包括六个方面:(1)调整待遇领取办法。发展趋势就是公务员退休金的领取更具灵活性。为适应不断变化的形势,为满足退休公务员的个别需要,一些国家对退休金领取方式的规定逐渐趋于灵活、方便。除了常规的按月领取和一次性领取外,公务员还可兼领一部分一次性的退休金和一部分按月领取的退休金。对于那些符合工龄却不符合年龄条件而又要求退休的公职人员,一些国家规定准予其退休,但退休金要冻结到其到达法定退休年龄时方可领取;一些国家则规定不到退休年龄而要求退休的公职人员只能领取减额退休金。(2)调整退休待遇标准。一是降低标准,主要是养老保险制度比较健全且待遇较为优厚的发达国家,纷纷降低公务员养老保险金

**[收稿日期]** 2005 - 06 - 11

**[作者简介]** 张水辉(1974 - ),男,江西鹰潭人,上海对外贸易学院法学院讲师,法学博士,从事社会保障、社会工作研究。



的计发标准,延长计算养老金所采用的收入年限,如丹麦、瑞士等国。一是提高标准,主要是一些公务员养老保险制度不健全且养老待遇标准较低的发展中国家,纷纷提高退休金的计发标准,扩大养老保险范围,以保障公务员的退休生活。(3)调整退休金的指数化调节方式。一是为应付通货膨胀,一些没有建立指数化退休金的国家纷纷建立退休金指数化调节机制。二是已经建立指数化调节机制的国家,如德国、俄罗斯等国家将退休金调整与工资增长挂钩,改为按工资和物价指数的平均数或二者中的较低者进行指数化调整,以降低退休待遇的支付水平。同时,许多国家采取定期调整办法来代替原先不定期调整方法,并根据各自情况增减调整频率和幅度,以做到既保障公务员退休生活所需,又减轻财政负担。

(4)改变公务员养老保险制度缴费结构。有的国家如德国、日本、新加坡等相应提高公务员养老保险的缴费率,有的国家如智利等少数国家则提高缴费收入的最高限额,以增加缴费收入。(5)调整退休年龄。退休年龄调整趋势使退休更趋于灵活。少数国家允许公务员在到达正常退休年龄之前退出公职队伍,并付给其退休金以给年轻人创造更多就业机会。但更多的国家是为了达到紧缩保险费用而提高退休年龄。如美国1983年规定领取全额退休金的合格年龄将逐渐上升,2000年为65岁零2个月,之后每晚1年,增加2个月,到2005年为66岁,2022年以后则为67岁。英国、瑞典等国也提高了退休年龄。再就是如法国、巴西等国家延长享受退休待遇的服务年限,以增加缴费收入,减少养老金支出,以缓解养老金的财务危机。(6)改进公务员养老保险基金管理。主要是增大基金管理的管理权限,扩大基金的投资范围,以确保基金的保值增值。智利已经比较成功地实现了在政府监管下由私人建立、经办养老保险基金。意大利也于1994年开始鼓励建立私人养老保险基金会,法国等国正在考虑制定类似计划。

通过以上分析,可以看出这些主张微调的国家所实施的改革不是伤及筋骨的根本性改革,而是在原有框架内进行修修补补。当然其中也有个别国家提出过比较彻底的制度变革方案,但由于阻力太大而没有能够付诸实施。这些国家公务员养老保险制度相对变动较小的原因是:这些国家虽然实行的的大都是西方的文官制度,公务员队伍不和政府共同进退,但由于这些国家在政体上大多是两党或多党轮

流执政的国家,各政党为确保自身在竞选中的得票率以维护执政地位,大都在选举中强调加大包括公务员养老保险制度在内的整个社会保障的支出,很少有提出削减的。尽管上世纪80年代以来,这些国家一直在呼吁要对社会保障制度进行大刀阔斧的改革,但统计数据表明大多数国家的社会福利开支一直呈增长态势。因此,只要这些国家的经济状况还能支撑其整个社会保障体系的运转,它们的公务员养老保险制度就会出现相对稳定的态势,而不会有太大的变动。

2 大调派。而那些采取主张大调的国家,则主要是拉美国家、东欧经济转轨国家、东亚后发国家及地区。其改革内容主要有:(1)对公务员养老保险制度进行根本性改革,主要特征是建立个人账户和实施基金管理。这方面又分为两种情况,一种是以智利最为彻底和成功,建立个人账户和养老基金后,委托私营公司进行管理。在其影响下,秘鲁(1993)、阿根廷(1994)、哥伦比亚(1994)、玻利维亚(1997)、墨西哥(1997)、萨尔瓦多(1996)等拉美国家都各自进行了程度不一的改革。一种是以新加坡为代表,建立账户和基金,由国家公营机构予以管理。受其影响,马来西亚等国家也纷纷建立了公务员养老保险的公积金制度。(2)公务员养老保险制度的筹资方式由现收现付制转为完全积累制或部分积累制(这种情况多于完全积累制),保险模式由国家保险模式逐渐向欧美模式靠拢,公务员个人未来的养老待遇越来越取决于个人目前的储蓄积累及其保值增值情况。这种情况以东欧经济转轨国家为代表。东欧国家公务员养老保险原先和我国一样,实施国家责任保险制度,公务员自身不缴纳任何费用。由于国家财政压力太大、经济发展放缓及人口老龄化的冲击,这些国家开始试图建立国家、单位和公务员自身多方负担的多层次养老保险制度。1993年,波兰成为东欧第一个对公务员养老保险制度缴费模式进行改革的国家。

由于对公务员养老保险制度实行大调的智利和新加坡等国家取得的成效较为显著,不少发展中国家正在积极酝酿出台各自的公务员养老保险制度改革计划。这些国家实行大调的深层次的原因是,原先的制度已经无法维持或者整个国家基本政治经济制度已经变迁。不过如果实行大调的话,面临最大的问题有二:一是转轨费用问题,即新制度对旧制度既得权益的补偿问题。一是公务员自身以及社会其

他人员对新制度的心理承受能力。当然后者其实是一个利益或养老资源在不同社会成员之间如何分配的问题,即社会公平的尺度问题。这一问题将在后文予以详细分析。

除了上述两种改革以外,世界上还有不少国家还在小调和微调之间徘徊,争论不休,至今还没有出台任何具体方案,有些国家甚至还没有将公务员养老保险纳入议事日程。

3. 小结。必须指出,所谓的大调和微调之间并没有十分严格的界限。不少实行大调的国家也采取了一系列与小调国家相同的增加基金收入、减少支

出、削减政府财政压力及基金债务压力的具体做法和措施,诸如减少福利项目,降低社会福利标准,延长退休年龄,开征新税以及提高保险费率,扩大工资收入基数等等,以维持制度的正常运转,减轻可能产生的社会动荡。

目前,各国除了在养老保险制度方面纷纷进行改革之外,还积极探索对公务员制度进行改革,其中最突出的一点就是结合行政改革,实行精兵简政、大力削减公务员数量以减轻政府财政负担。以美国为首的发达国家正在加速这一进程,部分发达国家削减公务员具体情况见下表:

部分发达国家削减公务员的行政改革情况(截止 1998年)

	行政改革的内容	国家公务员(人数)
美国	到 1999 年为止,联邦职员削减到 188 万人,废除了州际通商委员会	197 万人
英国	坚持小政府,行政服务行业与制度剥离	40.4 万人
法国	主要削减财政部、文化部公务员。1997 年削减 7000 余名国家公务员	206 万人
德国	合并后削减国家公务员 25000 人,恢复到统一前的西德水平	32.5 万人
澳大利亚	1996 年削减 15000 名联邦公务员,废除旅游部	13 万人
日本	1997 年削减高级文官 10%,1998 年开始削减 30%,预计到 2003 年削减 35000 人	85.5 万人

综观有关国家公务员养老保险制度的改革进展情况,可以得知,目前各国取得较为一致的认识是:公务员养老保险制度的改革或调整应该在结合各自国情的基础上,走“重建制度、机构和待遇”的路子,其实质是大力减轻政府财政负担、加强公务员自身的养老责任、扩大社会各界在养老方面的作用,而政府只扮演最后托底的角色。

## 二、国外公务员养老保险制度改革对我国的启示

从全球角度看,世界基本上没有单独开展公务员养老保险制度改革的国家。各国都是在深化整个社会保障(险)制度或养老保障(险)制度改革的框架内,积极探索其公务员养老保险制度的重新设计。虽然包括公务员养老保险制度在内的全社会养老保险制度改革的难度和风险都较大,且面临各种各样的实际问题,各国还是坚持不懈地走深化养老保险制度改革之路。

透视当今世界各国公务员养老保险制度改革,可以发现无论是发达国家还是发展中国家,其改革都具有鲜明的本国特色,即注重将公务员养老保险改革的内在规律与自身实际国情结合在一起,做到

大胆借鉴、积极创新。这一点特别值得我们重视。

反观中国公务员养老保险的有关现行制度,我们应在借鉴的基础上重视以下几个问题:

一是公务员养老保障必须走社会保险道路,而不是维持原有的退休保障制度。这是前提,是毋庸置疑的。世界上绝大多数国家公务员养老保障的进程都证实了这一点。我国目前仍基本沿用 20 世纪 50 年代的公务员退休养老的政策,显然已不应当前的经济和社会发展的需要,改革势在必行,而且需要不断修改和完善。

二是我国公务员养老保险保障水平应与我国经济发展水平相适应,不可超越现实生产力的发展水平。否则不但不能建立运行有效的养老保险制度来促进社会经济发展,反而会适得其反。目前发达国家纷纷在削减公务员养老保险待遇,发展中国家对公务员养老保险待遇也是减多增少。由此可见,我国也应强调增加公务员个人责任,减少国家责任,并在实行三方共同缴费的基础上建立多层次的公务员养老制度。

三是我国要结合自身特点,在公务员养老保险制度建立上要坚持“效率优先,兼顾公平”。养老保

险资金来源于国家、单位和个人三方面,要切实做实个人账户,要充分尊重缴费者的个人利益,以调动其参与养老保险的积极性。同时要做到个人缴费与社会统筹相结合,并在此基础上成立相关基金管理公司进行资本运营,以确保退休公务员的基本生活。

四是要尽快完善养老保险制度立法,将我国公务员养老保险制度推向法制化的轨道。目前,世界上许多国家尤其是公务员养老保险制度建立比较完善或改革进展较为顺利的国家,大都已经具备较为完善的包括公务员养老保险在内的公共养老保险立法体系。该体系主要由综合的社会保险法、单行的养老保险法令、以及伤残等一系列单行法令构成。这对公务员养老保险制度的建立、发展和改革起到极其重要的保驾护航作用。而我国目前在这方面,无论是立法理念还是立法实践,无论是立法层次还是立法幅度都存在相当不足。这也是导致我国公务员养老保险制度至今难以建立的原因之一。

五是建立公务员养老保险制度要考虑社会公平与行业优待问题。公务员养老保险既要与其他社会成员之间的养老保险保持相对公平,以维护社会稳定,同时又要保持合理差距,以吸引优秀人才并充分调动公务员的积极性。从历史和现实来看,国外的通行做法,也是公务员养老保险的替代率要相对高于其他社会成员的养老保险。

六是从政策角度方面,公务员养老保险改革应从建立全国统一的基本养老保险制度出发,而不再另行设计一套方案。这有利于整个社会养老保险的管理和运作,也有利于劳动力在不同行业之间的自由流动。由于我国以往养老保险管理没有一个全国统一的管理机构,导致政出多门、条块分割,建议吸取国外的有益经验,建立全国统一的养老保险管理机制。

七是在养老保险方案的具体设计上,必须突显

公务员的职业特点。如可以考虑在公务员的退休年龄上存在一些弹性。这一点在不少国家的具体改革实践中都得到体现,因此我国在规定统一退休年龄的基础上,可以对不同职业的退休年龄实行有所差别对待,但必须有明确规定。再如公务员养老保险的给付,也应考虑建立符合公务员职业特点的养老金计发和给付办法等。

八是在设计公务员养老保险制度的同时,还要考虑推进公务员其他配套制度的改革,如公务员的工资薪金福利制度改革、公务员的人事制度改革、公务员的廉正监督制度改革等等。

总之,建立健全稳定的公务员养老保险制度,有利于推行和完善我国现行公务员制度,推进政治体制改革,也有利于促进我国社会主义市场经济的顺利发展。我们要根据我国社会城乡发展状况以及国际化变动趋势,动态地完善我国公务员的养老保险制度。

#### [参考文献]

- [1] 甘峰. 削减公务员——发达国家政府缩减财政赤字的重要举措[J]. 杭州大学学报, 1998, (7).
- [2] 顾俊礼, 田德文. 福利国家论析——以欧洲为背景的比较研究[M]. 北京: 经济管理出版社, 2002.
- [3] 姜守明, 耿亮. 西方社会保障制度概论[M]. 北京: 科学出版社, 2002.
- [4] Rejda, George. Social Insurance and Economic Security, Prentice-hall, Inc.
- [5] Sakmon Smith Bamey. Private Pension Funds In Latin America, 1997, Update.
- [6] Peter J. Ferrara. A plan For Privatizing Social Security, The Cato Project on Social Security Privatization SSP No 8 April, 2000.

[责任编辑:潘建伟]