

德国、美国、韩国和中国台湾老年年金制度的改革及其启示*

汤兆云 张赛群

提 要 | 老年年金制度也称社会养老保险制度。属于传统型老年年金制度的德、美、韩和中国台湾地区,在目前人口老龄化、少子化越来越严重的背景下,出现了提前退休人员人数比例偏大、年龄偏低、退休收入替代率偏高以及政府财政不堪重负等问题。对此,前述各国和地区当局对传统的老年年金制度都进行了改革。我国养老保险制度最大的特点表现为“双轨制”,它是计划经济向市场经济转型时期的特殊产物,目前该体制也表现出与德、美、韩和中国台湾地区老年年金制度相同或相似的问题。其对我国的启示主要有:尽早进行延长退休年龄的制度探索,逐步规范和提高退休年龄;尽早改“双轨制”为单一制,让国家政府机关、事业单位人员按一定标准缴纳统筹基金;降低国家政府机关、事业单位人员退休所得的替代率。

关键词 | 养老保险 社会保障 老年社会学 德国 美国 韩国 中国台湾

中图分类号 | C913

作者信息 | 汤兆云,男,1971年生,博士,华侨大学公共管理学院教授,362021。

张赛群,女,1975年生,博士,华侨大学公共管理学院教授,362021。

一、研究背景

许多国家的宪法都明确规定:年老或者退出劳动年龄的人“有从国家和社会获得物质帮助的权利”,也就是指国家通过立法强制征集社会保险费(税)作为社会养老基金,当劳动者退休后向其支付退休金以保证其基本生活需要,这种社会保障制度即老年年金制度(我国称“社会养老保险制度”)。在人口老龄化越来越严重的背景下,由国家财政保证实施的老年年金制度对于提高老年人生活质量、保障老年人过上有尊严的生活具有重要意义。1994年世界银行提出的三层养老保险制度规划,就把政府所提供的老年退休金给付作为第一层保障^①。目前,世界各国(地区)实行的老年年金制度主要有传统型^②、国家统筹型^③以及

* 基金项目:国家社科基金2013年项目“城乡统筹发展中的社会养老保险制度建设研究”(项目编号:13BSH095)。

① 第二、三层养老保险分别为强制性民营支柱(mandatory privately managed pillar)、自愿参加支柱(voluntary pillar),也称企业养老保险、商业养老保险。参见:The World Bank, *Averting the Old Age Crisis*, New York: Oxford University Press, 1994。

② 传统型(traditional programs)老年年金制度规定:个人领取养老金权利与缴费义务联系在一起,即个人缴费是领取养老金的前提,养老金水平与个人收入挂钩。主要代表性国家和地区有韩国、美国、德国和中国台湾等。

③ 国家统筹型(universal programs)老年年金制度实行完全的现收现付制度,并按支付的方式确定养老金水平;养老保险费全部来源于政府税收,个人不需缴费。主要代表性国家有瑞典、挪威、澳大利亚、加拿大等。

强制储蓄型^①等三种模式。经济发达国家一般选择传统型老年年金制度。

计划经济时期,我国城镇职工实行的是以国家(通过中央政府以及地方各级政府)为主体、城乡单位共同担负并一起组织实施的较为完整的社会保障制度。在这种制度安排下,该时期我国城镇职工养老保险属于现收现付(pay-as-you-go, PAYG)财务模式,即职工本人在职工作期间不需要缴纳任何养老保险费用,其退休养老金来源于企业生产收益并在企业营业外列支,它构成企业年度经营成本的开支项目;但这种制度安排因其严重的内在缺陷而不具有可持续性。^②为了解决传统城镇职工基本养老保险制度所面临的难题,1995年,国务院《关于深化企业职工养老保险制度改革的通知》确立了社会统筹与个人账户相结合的养老保险新模式。在这一模式下,企业与职工按照一定比例承担的缴费分别记入社会统筹基金账户和个人账户;养老金待遇包括来源于社会统筹部分的基础养老金(标准为上年度职工月平均工资的20%)和来源于个人账户上的个人账户养老金(个人账户储蓄余额的1/120^③)。此后,我国城乡居民社会养老保险制度改革取得了重大进展。2009、2011和2014年,国务院先后颁布《关于开展新型农村社会养老保险试点的指导意见》、《关于开展城镇居民社会养老保险试点的指导意见》和《关于建立统一的城乡居民基本养老保险制度的意见》,确立了“个人缴费、集体补助、政府补贴”相结合的城乡居民社会养老保险制度。从养老金的筹资以及发放方式来看,我国社会养老保险制度与德国、美国、韩国和中国台湾地区养老金制度相类似,都属于“个人领取养老金的权利与缴费义务相联系”的传统型老年年金制度。

本文选取与我国社会养老保险制度相似的德国、美国、韩国和中国台湾等四个国家和地区,分析其老年年金制度的特点、问题以及改革的成功经验,以期能够对正在进

行社会养老保险制度改革的中国提供有益的借鉴。

二、德、美、韩和中国台湾的老年年金制度及其问题

1. 德国的老年年金制度及其问题

于1889年完成立法的德国老年年金制度,是俾斯麦时期的三大社会立法之一,被称为“帝国劳工障碍与老年保险法”(Reichsgesetz betreffend die Invaliditäts- und Altersversicherung vom 22. 6, 1889)。它是世界上第一部以强制性立法来保护劳动者在年老、身心障碍和死亡时获得经济权益保障的社会保险法,开近代国家由政府提供老年年金之先河。此后经过几次重要的改革,形成了目前的制度框架。(1) 涵盖范围:受雇人员(包括学徒)、部分自营业者、三岁以下儿童的看护人员、领取社会津贴者(如失业给付)和志工。对所有年龄在60岁以上的居住在外国德国公民以及居住在德国的外国公民,不纳入强制保险,但可以以自愿方式加入。(2) 财源:以雇主、雇员各交所支薪资(月收入)10.15%的保险费以及政府补助作为综合财源,实行提存准备制。(3) 给付条件:领取老年年金一般要年满63岁且缴费满35年;或年满65岁且缴费满15年。(4) 给付标准:按照雇员的薪资差异分为四个等级收缴保险费,年金给付则依四个

^① 强制储蓄型(compulsory saving programs)老年年金制度强调自我保障,建立个人公积金账户,由劳动者在职期间与其雇主共同缴纳养老保险费,劳动者在退休后完全从个人账户领取养老金,国家不再以任何形式支付养老金。主要代表性国家有新加坡、智利等。

^② 郑功成等:《中国社会保障制度变迁与评估》,中国人民大学出版社,2002年,第84~86页。

^③ 1997年我国城镇居民平均预期寿命(e^0)为70岁,即城镇职工养老金待遇平均支付期限为10年(60~70岁),共120个月,故城镇职工养老金待遇个人账户养老金月计发标准为个人账户全部储蓄余额的1/120。

平均薪资级距、纳费投保年数以及相对低的费率计算给付。具体计算公式为:总收入点数(the total of earnings point)乘以年金因子(pension factor)与年金值(pension value)。^①对相当部分的雇员来说,老年年金通常是他们晚年重要的生活来源。因此,老年年金收入必须要保持适当的替代率^②才能维持退休后的生活质量。相对于其他主要发达国家来说,德国老年年金收入的替代率是比较高的,大概维持在70%~80%。1990年7月,德国平均老年年金月额为1781马克,收入替代率为70%左右。为保障老年年金的实际价值以及维持一定的购买力,自1978年起,德国老年年金实施自动调整给付办法;后又几经改变调整,从1984年7月起,改为每年7月以上一年平均工资上升率为基础自动调整(1990年7月老年年金收入增长3.16%)。

从20世纪80年代开始,德国老年年金保险制度日益面临人口老龄化、少子化以及政府财政负担过重的压力。2010年,德国65岁及以上人口所占比例为22.7%,为日本之后老龄人口最多的国家;德国人口平均预期寿命也越来越长,男、女性分别从1949~1951年的64.6、68.5岁提高到2009年的77.3、82.5岁。另一方面,德国人口出生率较低,只有8%左右,2009年出生人数又为历史最低,总数只有66.5万,较60年前减少了一半。^③人口结构老化、平均预期寿命持续延长、老年人口总量以及老年年金给付人数持续增加等因素都对德国老年年金制度产生巨大影响,并由此出现了严重的年金财务失衡危机。此外,德国老年年金主要来自于征收保险费,但该项收入无法支付全部老年年金。为了维持老年年金的正常运转,政府不得不投入大量的财政资金予以补贴。一段时期以来,政府财政补贴占老年年金给付支出比重已由1/4上升到1/3,而且这一数据还有继续上升的趋势。虽然德国政府积极通过多种方式改善年金财务问题,但精算结果显示,到2050年年金受领人与保费缴纳者之比将由

现在的42/100上升到84/100。届时如果要维持正常给付水平,年金保险费必须增加一倍或降低1/2的给付水平。为了在保持老年年金可持续发展的同时减轻政府财政负担,德国政府以及雇主都在积极设法对该制度进行改革和完善。

2. 美国的老年年金制度及其问题

美国的老年年金制度源于1935年罗斯福总统签署的、旨在解决当时因经济大萧条而生活在贫困线之下的众多老年群体生计问题的“社会安全法”(Social Security Act)。该法案承诺:每月发给年满65岁的老人200美元的老年年金,其资金来源于下一代工作者所缴纳的税款。此后经过多次修改完善,形成了目前的制度框架。(1)涵盖范围:自我雇用者(自营业者)与有收入的职业人员,临时性农业与国内雇用人员以及净收入低于400美元的自营业者。(2)财源:按照雇主、受雇者各交所支薪资(月收入)6.2%的形式缴纳

^① 总收入点数依照个人年收入除以全体提取者的平均收入,对无工作时期、失业及17岁以后接受教育的时间等因素也作为权衡因子,年金因子等于1(pension factor is one);以个人平均收入计算月年金值的给付数额,并按照年金值工资变动加以调整。例如,65岁退休且参保35年者,给付因子为1.0,每月再加0.005;如果其所得年金低于平均所得,可在此基础上按平均收入加至1.5倍,最高可加至全部被保险人平均收入的75%。

^② 养老金替代率是指劳动者退休时的养老金领取水平与退休前工资收入水平之间的比率,其计算公式为:养老金替代率=某年度新退休人员的平均养老金/同一年度在职职工的平均工资收入×100%。它是衡量劳动者退休前后生活保障水平差异的基本指标之一。经验数据显示,退休后养老金替代率大于70%,即可维持退休前现有的生活水平;如果达到60%~70%,即可维持基本生活水平;如果低于50%,则生活水平较退休前会有大幅下降。

^③ 余美慧:《德国老龄人口居世界第二,仅次于日本》,http://www.moneydj.com/kmdj/news/NewsViewer.aspx?a=5f430fcf-ac20-4c01-87da-b43115febd5d#ixzz2PS7RnMAK。

保险费,政府按不同条件予以补助。(3)给付条件:老年年金原则上要年满65周岁(目前已提高至67周岁)才能领取,小于65周岁的酌情减少给付。(4)给付标准:依照1950年后参保的平均收入,并且至62岁按工资上升幅度作指数化调整,同时扣除最低收入的5年;年满62岁可获得养老给付,但给付标准适时降低,至62岁恢复正常水平。美国老年年金制度属于随收随付制,加上资产的收益,给付水平以国际标准衡量,属于中等水平,老年所得替代率约为平均工资的40%左右。

自20世纪50年代初开始,美国社会养老年金主要来自劳工雇主双方、自雇者所缴纳的保险费以及信托基金的投资收益。但是,随着人口老龄化加剧、少子化、提早退休、医疗支出持续增加以及公共年金支出的日益增多,自20世纪80年代初开始,美国老年年金基金的财务平衡已难以维系。据精算估计,美国老年年金余额将在2041年耗尽,并且届时只能给付70%的金额。^①这些因素使得美国不得不对随收随付制的老年年金制度进行改革。

3. 韩国的老年年金制度及其问题

韩国的老年年金制度源于1960年开始实施的公务员年金方案。经过修改完善,1973年通过了覆盖社会各阶层成员的“国民福利年金法”(National Welfare Pension Act)。但因为当时全球性的石油危机而导致的高失业率和通货膨胀等问题,该法案不得不暂时搁置。伴随着20世纪80年代的经济复苏和民主化运动,1986年12月,韩国通过了“国民年金法”(National Pension Act)。该制度实施初期,仅涵盖雇用10个员工以上企业的受雇者,之后陆续将雇用5个员工以上企业的受雇者、农民、渔民以及自雇者等都纳入保障。此后,又经过几次重要修正,形成了目前的制度框架。(1)涵盖对象:居住在韩国且年龄在18~60岁的国民(含外国籍)。(2)财源:养老保险费率为9%,劳雇各半,但农民、渔民以及自营业者的养老保险费率为

5%,并采用每5年增加3%的调整方案。

(3)给付条件:年龄在60岁以上参保年资达20年,且未从事有酬工作者。(4)给付标准:2008年以前被保险人的老年年金依其所属的“标准月所得额分级表”乘以保险费率来计算;2008年后按被保险人的实际收入计算保费,不再区分级距。自愿参保者或事业单位以外之自愿继续参保者,按前一年度全体事业单位参保者与个人参保者的标准月所得额的中位数申报。

由于人口老龄化及少子化等原因,从20世纪90年代初开始,韩国就面临较为严重的老年年金财务失衡问题。在老年年金制度创办之初,为提高民众参保率,韩国采取低保费与高给付的政策。最初的保险费率为3%,而退休所得替代率高达70%以上。2003年老年年金精算时发现,若维持这样的保险费率,预计2036年老年年金支出将会超过其收入,2047年基金将耗尽。除了老年年金财务问题外,扩大老年年金制度的涵盖面也面临着重大挑战,主要表现为:一些应该列为老年年金制度的参保对象没有被纳入,这在非典型就业者中表现得更为明显。韩国卫生与社会部的统计数据显示,2003年韩国有548万非典型就业者,参保率仅为36%;5人以下的小型企业中,参保率只有7.8%。^②非典型就业人口在韩国占有相当比例,这一部分人口在老年年金制度中的缺失,对韩国老年年金产生巨大冲击。这些都成为韩国政府亟待解决的重要课题。

4. 中国台湾的老年年金制度及其问题

台湾公务人员与劳工的老年年金制度建

^① Karczmar, Mieczyslaw, Reform of the US Pension System: Political Controversies Defeat Demographic and Financial Realities, Current Issues: Demography Special, July 19, Deutsche Bank Research, 2005.

^② Gyu-Jin Hwang, The rules of the game: the politics of National Pensions in Korea, *Social Policy & Administration*, Vol. 41, Issue 2, 2007, pp. 132 - 147.

立较早。公务人员老年年金制度于1958年公布实施,劳工老年年金制度于1958年完成立法,1960年付诸实施。两者都采用确定给付制、随收随付的财务处理方式,以退休前的薪资所得计算退休金金额。由于经费主要来源于当局财政,一般将其归为第一层老年经济安全保障的范围(即世界银行所指的强制性公营支柱的部分)。由于财政负担日益沉重,台湾当局分别从1986年、1995年起,将原有体制改为由政府、劳工、公务人员共同提取的退抚新制。2002年,台湾“内政部”公布了“国民年金法”草案。该法案规定:当局办理国民年金保险,保障国民老年及其发生身心障碍时的基本经济安全,并谋求其遗属生活的安定。主要制度框架包括:(1)涵盖对象:介于25~65岁之间拥有台湾户籍、没有参加相关社会养老保险以及已领取相关社会保险的老年给付者。(2)财源:老年年金的个人缴费提拨率为8%~12%,实施初期实收8%,其中当局负担65%,公务人员负担35%。(3)给付条件:年资25~30年者、年龄不得低于65岁,或者年资30年以上、年龄不得低于60岁。(4)给付标准:按个人账户累积金额以及投资累积收益总额,计算月退休金额后按季分次给付或者一次性给付;服务35年的公务人员,月退休金替代率为70%。

目前,台湾老年年金制度存在以下几个问题:①(1)自愿提前退休公务员的人数比例偏大、年龄偏低以及退休收入替代率偏高,这违背了制度设计的初衷,也加重了各级政府的财政负担。2004、2011年公务人员自愿提前退休人数占该年度退休人数的比率分别为85.60%、85.47%。②(2)公务员退抚金优惠存款业务③,在给台湾银行造成负担的同时,也加重了各级政府因为利息日增而导致的财政压力。台湾银行数据显示,至2010年底,共有17个县市拖欠台湾银行优惠差额利息93.33亿元(2007~2009年共拖欠50亿元)。④(3)缴费提取率不足以反映退抚基金

正常的运营成本,以至于退抚基金的亏空日渐扩大,背离了退抚基金自给自足的设计原则。据2007年台湾基金管理会第三次精算报告显示,军公教三类人员基金正常成本费率分别为36.3%、31.1%和33.1%,这与实际实行的12%的提取费率存在较大差距。⑤

三、德、美、韩和台湾地区老年年金制度的改革

1. 持续提高老年年金的保险费率

(1)为了解决老年年金消耗过快问题,德国政府持续提高老年年金的保险费率。1957年德国老年年金保险费率为14%,1992、1997、2010年分别提高到19.2%、20.3%、23.0%,并且计划到2040年提高到28.7%;⑥从2004年1月起,老年年金给付自动调涨的方案也被冻结。

(2)1983年美国国会通过决议,提升养老金的缴税率和缴税上限,改随收随付制为部分累积制,即保险计划内的缴税水平应能保证留出一定的储备基金,这部分基金能够满足一定时期内养老保险计划的增支所需。储备基金以社会保障基金(social security trustees)方式

① 汤兆云:《台湾公务员退抚制度的改革及其启示》,《政治学研究》2013年第5期,第93~102页。

② 台湾“铨叙部”:《养老基金统计年报》(1993~2001)。

③ 公务员退抚金优惠存款业务源自1960年发布的台湾《陆海空军退伍除役官兵优惠储蓄存款办法》。该办法第4条规定:存款期限定为一年及两年两种,期满后可依志愿续存,利息按行政部门核定比照承储金融机关一年期定期存款牌告利率加50%优惠利率计算,但最低不得低于年息18%。

④ 台湾公务人员退休抚恤基金管理委员会:《公务人员月刊》2007年第130期。

⑤ 张哲琛:《公务人员退休抚恤基金运用之探讨》,《考铨季刊》2008年第56期。

⑥ Monika Queisser, Pensions in Germany, Policy Research Working Paper, Financial Sector Development Department, The World Bank, Washington, D. C., 1996.

储存,用于购买美国特别公债,也即借给财政部,利息率约6%。此后,美国历任政府在此问题上都提出了若干新的改革方案,在保留现有强制性养老保障体系的基础上,将部分比例改为个人账户式管理,同时提高申领年龄和税率,调低给付金额并缩减行政人力支出等,^①以此来缓解未来愈来愈紧迫的财务压力。

(3)为了解决老年年金消耗过快问题,韩国政府决定提高老年年金的保险费率,实行每5年增加3%的阶段式调整方案,由开办初期的3%逐步提高到6%、9%(劳雇各付一半),被保险人所适用的费率也实现均一化。具体调整年段为:1988~1992年费率为3%,1993~1997年费率为6%,1998~2009年费率为9%。由于9%的保险费率也不能彻底解决长期的年金财务问题,因此,韩国政府计划将保险费率逐步提至15%以上。而2005年世界银行的一份报告指出,韩国老年年金保险费率应该达到20%,否则15至20年内潜在的债务压力会急速增大。^②

2. 提高退休年龄,严格老年年金给付资格,降低退休所得的替代率

(1)目前德国男、女性退休年龄分别为65、60岁。为了缓解老年年金压力,从2001年起德国逐渐提高强制退休年龄。过渡期结束后,不分性别,均自65岁开始才可以领取全额退休金。在老年年金给付资格方面,申领一般老年年金给付要件为年满65岁且投保年资达到五年以上;申领长期纳保被保险人老年年金给付要件须年满63岁且投保满35年。如果62岁退休并请领提前退休金,则每提前一个月扣除0.38%(最高可扣减10.8%)。

德国老年退休所得的替代率比较高,20世纪90年代大约保持在70%~80%的水平。因为财务等压力,从2001年起,德国开始降低老年退休所得的替代率,计划到2030年降到67%以下。与此同时,对年金现值参数计算方式进行多次修正,使给付额不致持续上涨。自20世纪90年代起,德国政府用更为精确的公式

对年金给付现值及其相应参数进行调整,决定年金给付水平的参数,包括个人薪点、申领年金年龄、申领年金类别、年金现值等。^③

(2)从1983年开始,美国将申领全额老年年金退休支付的年龄从65岁阶段性地提高到67岁,并规划逐步提高到70岁。在实际运作过程中,2005年申领全额老年年金退休支付的年龄为65.5岁,预计到2027年将会提高到67岁。未满70岁且同时有其他工作收入的被保险人,所领取的老年年金给付依照规定递减。

(3)1998年,韩国政府修正国民年金法,将老年年金给付的平均所得替代率近期由70%降为60%,远期降至50%以下;同时将申领老年年金的年龄由目前的60岁逐年提高到2033年的65岁。在此基础上,2005年又推出以准备金方式累积资产的退休年金制度;2008年更计划在今后5年内要导入确定提取制的国民年金制度,缓解现行制度所产生的年金财务危机。^④这一点从2006年、2008年老年年金的计算公式中可以得到印证。2006年计算公式为:基本年金额 = $1.8 * (A + B) * (1 + 0.05N)$ 。公式中A是指请领年金前三年全体被保险人平均标准月薪资额,B是指被保险人投保期间平均标准月薪资额,N是被保险人超过20年的投保年资数。A与B两个参数具有所得再分配的机能,若A=B且参保年资为40年时,会产生退休所得替代率达60%的效果。2008年的

^① 郭冠甫:《由美国经验谈国民年金制度的危机与转机》,《新闻深度分析简讯》(台湾静宜大学通识教育中心编印)1999年第65期。

^② http://www.actuaries.jp/comm/nenkin_kiso/H18-4-B-kr.pdf.

^③ Axel Börsh-Supan, *Aging in Germany and the United States: International Comparisons*, NBER Working Paper Series, No. 4530, National Bureau of Economic Research, 1993.

^④ <http://www.chosunonline.com/article/20080624000001>.

计算公式为:基本年金额 = $1.5(A + B) * (1 + 0.05N) / 12$ 。该公式在常数与参数上都进行了修正。其中,A 是经物价指数调整后的请领年金前三年全体被保险人的平均薪资,B 是经物价指数调整后的被保险人的平均薪资,N 是被保险人超过 20 年的投保年资数。也就是说,投保年资超过 20 年者,每增加一年,其年金给付增加 5%。^①

(4) 台湾地区对公务员的老年年金制度实行分层、分类改革,逐步建立确定提取制(多层次年金),以实现当局和被保险人的责任共担。这主要包括:对新进人员建构强制性公营支柱(政府年金)、强制性民营支柱(职业年金)、自愿参加支柱(商业年金)等三个层次的老年年金制度;对现职人员,延后其退休年金起支年龄,并逐步降低退休所得的替代率,使其达到低于 80% 的水平;在已退休人员方面,调整退休金基数内涵,逐步取消原有的一些优惠措施,如 18% 军公教人员优惠存款制度。

3. 大力培植私人年金,弥补老年年金的不足

(1) 2002 年德国政府推出的 Reister 年金方案,鼓励个人在参加社会保险的同时参加私人年金保险计划。Reister 年金方案规定,现在就业者每投保一个附加养老金,政府就给予其一定数额的补助或税收上的优惠。目前,德国政府每年拿出 700 亿欧元用于补贴、做实私人养老基金。在该计划的激励下,德国私人老年保险占整个老年保险的比例预计将从目前的 15% 增至 30%。

(2) 美国政府以不同的税制来鼓励各种企业退休金或个人年金的设置,以补充老年年金的不足。政府从现有 6.2% 的社会保险税中抽出 2%,转移到企业年金中,同时企业和员工也相应增加比例,从而使企业年金得到了快速发展,成为美国老年人生活费中最主要的组成部分。^② 401k 计划可以说是美国老年年金制度中企业年金改革的一个非常

成功的案例。20 世纪 80 年代,401k 计划得到法律认可,并制定了实施规则;20 世纪 90 年代后该计划发展迅速并逐渐取代传统的社会保障体系,成为美国诸多雇主首选的社会保障计划。^③

4. 强化对老年年金的管控,确保年金的安全性、受益性与公共性

(1) 韩国政府立法规定,国民年金管理公团(National Pension Corporation)接受保健社会部委托,办理老年年金的保费征收、给付行政与被保险人投保数据维护管理等工作。保健社会部下设国民年金局,进行业务监督。同时,为保障基金运用的安全性、受益性及公共性,保健社会部还设有国民年金审议委员会,主要就包括国民年金制度、保险给付、保险费、国民年金基金等相关事项提供咨询。保健社会部每年拟定基金运用计划,提请基金运用委员会及国务会议审议通过并经总统批准;此外,该部还将每年的基金运用情形在本部的特种新闻报经济版上至少刊登一个月,以示公信。

(2) 台湾非常重视老年年金的管理和运营工作。一段时期以来,台湾老年年金通过多种方式进行投资,除个别年份外,都实现了盈利。以 2012 年 9 月为例,老年年金的投资形式及比例分别为:台币存款 8.87%,外币存款 5.06%,国内外上市(上柜)公司股票 16.16%,国内外短期票券及库券 12.51%,国内外债券 13.17%,国内外开放型受益凭证 3.21%,国内外委托经营 39.86%。1997 年收益率及收益额分别为

^① 陈听安:《国民年金制度》,三民书局,2003 年,第 213~215 页。

^② 郭冠甫:《由美国经验谈国民年金制度的危机与转机》,《新闻深度分析简讯》(台湾静宜大学通识教育中心编印)1999 年第 65 期。

^③ 401k 计划是指美国于 1978 年在《国内税法》基础上新增的第 401 条 k 项条款的规定,它是一种由雇员、雇主共同缴费建立起来的完全基金式的养老保险制度。

12.420%、34.66 亿元,2011 年分别为 1.445%、68.73 亿元。^①

四、德、美、韩和台湾地区老年年金制度改革对我们的启示

第一,德、美、韩和中国台湾地区的老年年金制度属于传统型,养老金待遇水平与其个人缴费多少、年限直接挂钩,充分体现了养老金权利与义务相一致的原则,从而保证了老年年金制度的可持续发展。目前,我国政府、事业单位人员的养老金制度仍然实行随收随付制,其财务模式属于确定给付制,个人在职期间没有缴费,退休后养老金待遇以职业生涯中平均工资水平为基数由财政统一支付,其养老金替代率可达 90% 以上。这种养老金制度一方面加重了国家财政负担,另一方面形成与城镇职工、城乡居民养老体制相对立的“双轨制”,加剧了社会不公。因此,结合中央关于我国养老保险制度改革的总体目标、思路以及城镇企业职工养老保险改革的成功经验,未来一段时期内,国家公职人员养老金制度改革的内容及重点在于,由确定给付制(defined benefit, DB)的财务模式改为“确定提制取”(defined contribution, DC),建立共同缴费的“社会统筹+个人账户”社会养老保险制度,即建立“公职人员社会养老保险制度”。^②

第二,在延长退休年龄方面,可以尽早进行延长退休年龄的制度探索,逐步规范和提高退休年龄,降低老年人口赡养率,减轻养老金发放压力。我国目前还在沿用 20 世纪 50 年代中期国家确定的国家机关和事业单位人员男女人员各为 60、55 岁的退休年龄。目前在西方发达国家中,规定退休年龄为 67 岁、65 岁、60 岁和 55 岁的比例分别为 17%、67%、13% 和 3%。随着人们生活水平的提高和医疗设施的改善,60 岁左右及以上老年人的身体条件和健康状况一般都能够胜任工作。因此,在制定全国性提高退休年龄的法律尚未成熟之前,可以考虑让不同地区进行

试点,根据工作性质、人口平均预期寿命以及身体情况适当提高退休年龄。

第三,在多缴保险费率方面,工作的着力点在于尽早使我国养老保险制度由“双轨制”变为单一制,让国家政府机关、事业单位人员也按一定标准缴纳统筹基金。目前,企业退休人员(包括城镇居民、农村居民以及农民工群体)的收入相对来说比较低,让他们多缴保险费并不现实;而国家政府机关、事业单位人员如果能够缴纳统筹基金,对于做强做实我国养老保险基金将会起到立竿见影的作用。

第四,在少领退休所得方面,目前要做的工作也在国家政府机关、事业单位人员方面。中国社会科学院发布的 2012 年《社会保障绿皮书》及《中国社会保障收入再分配状况调查》中的数据显示:75.4% 的城镇职工领取的养老金仅有 2000 元甚至更低,最低的只有 200 元,而 92.3% 的机关事业单位退休老人领取的养老金高于 4000 元,并且均不低于 2000 元。养老金待遇如此悬殊的原因在于不同养老保险制度的差异,两者的相关系数达到了 0.86。因此,要降低本来就很少的企业退休人员(包括城镇居民、农村居民以及农民工群体)的收入,势必会引起一定的负面影响。目前我国国家政府机关、事业单位人员退休所得的替代率一般保持在 80% 以上,在不影响其退休后基本生活质量的前提下,可以考虑将其适度降低。

(责任编辑:张 静)

^① 台湾公务人员退休抚恤基金管理委员会:《公务人员退休抚恤基金简讯》,《公务人员月刊》2012 年第 197 期。

^② 汤兆云:《我国社会养老保险制度的改革》,《江苏社会科学》2014 年第 2 期,第 83~91 页。