

工业化发达国家补充养老保险制度的经验和启示

郭超贤, 袁小伟

(中南大学粉末冶金学院, 湖南长沙, 410083)

摘要: 通过对德国的社会养老保险模式、英国的老年保障与补充养老保险以及美国的私人养老保险制度的分析, 认为借鉴这些工业化发达国家补充养老保险的经验有益于我国社会保障制度的建立, 指出我国养老保障从单一支柱走向多支柱已是人势所趋, 而补充养老保险计划一般实行基金积累原则, 同时补充养老保险积累资金需要市场化的投资运营。

关键词: 补充养老保险; 基金积累; 职业年金; 投资运营

中图分类号: F840.67

文献标识码: A

文章编号: 1672-3104(2003)04-0444-05

随着我国经济的不断发展, 我国的社会保障制度体系建设取得明显进展, 初步建立起与社会主义市场经济体制相配套的现代社会保障制度基本框架。由于经济转轨、人口老龄化等多种因素的影响, 我国必须根据经济发展的实际需要, 进行社会保障制度方面的必要调整。养老保险制度作为现代社会保险制度的主体和整个社会保障体系的主要支柱之一, 对整个社会保障体系的改革与建设具有举足轻重的作用。鉴于我国特殊的国情, 建立单一的国家社会保险制度解决所有老年人的养老问题是不可能的。必须建立多层次、多类型的养老保险体系, 补充养老保险应当成为这一体系中重要的组成部分。

一、工业化发达国家实施补充养老保险制度的经验

现代老年保障走向多支柱的历史由来已久。很多国家在建立现代老年保障制度的时候, 并没有让某一个组织或单独的制度承担所有的养老保障责任。作为非现代老年保障制度的家庭依然在养老方面发挥巨大的作用就是明显的例子。建立起现代老年保障制度的很多国家也都是多种制度类型并存, 补充养老保险制度在其中扮演着重要角色。下面我们介绍几种不同类型的补充养老保险制度。

(一) 德国的社会养老保险模式

德国是世界上最早建立政府负责的现收现付制

模式的社会保险制度的国家。这一制度被很多国家学习和借鉴, 成为现代养老保险制度的主流模式之一。德国养老保险体制的主体是政府经办的法定养老保险。法定养老保险资金的主要来源是投保人所缴纳的保险费, 约占雇员工资总额的 20%。为了弥补资金不足, 该基金还可获得一定的国家补贴, 这笔费用约占其支出的 1/5。

德国补充养老保险主要有两种类型: 企业补充养老保险(企业养老金)和私人保险计划。企业养老金是一些经济效益好、规模大的企业为激励员工、留住人才而设立的。企业将雇员工资的一定比例投入养老基金, 员工退休后就可从中受益, 虽然数额不大, 但对退休者来说, 也是一个不错的补充, 其资产规模发展比较迅速。私人保险计划是通过个人净收入中支付保险费, 而在退休领取养老金的一种方式。在德国, 自己做老板的人, 可参加社会强制性养老保险, 也可选择商业保险。投保人可自己决定退休后的养老金水平, 当然退休金越高, 平时缴纳的保险费也就越高。为了鼓励人们购买商业养老保险, 德国政府还在税收上给予优惠。与英美等国比较, 德国补充养老保险的比重较小。1993 年到 1995 年间, 约有 21% 的男性和不到 9% 的女性领取私营养老保险金, 私营养老金的资产收入比例亦很小, 不超过养老保险总资产的 10%。

由于德国人口老年化问题非常严重, 这对现收现付的法定养老金造成的压力越来越大, 如果保持

目前工资的替代率和劳动力市场供给不变,德国的老年依赖率将由1990年的20.6%上升到2035年的49.2%,个人缴费率由1999年的20.3%上升到2035年的32%。人口老化对德国养老金安全性的严重威胁已经冲击到维持上百年之久的现收现付体制。这引起了德国国内的激烈讨论,甚至受到了国际机构(如世界银行)和国外学者的批评^[1]。鉴于德国社会养老保险制度的负担日益沉重,德国养老金制度向何处改革值得关注。

(二) 英国的老年保障与补充养老保险

英国是最早建立现代老年保障制度的国家。在16世纪《济贫法》中已经建立起针对老年贫困人群的老年保障制度的雏形。经过几个世纪的发展,特别是借鉴德国社会保险制度的经验之后,英国的老年保障制度更加多元化。英国现行老年保障制度主要是1975年实施的《社会保障养老金法》(近期又进行较大的修改)。国家承担的老年保障责任主要是定额缴费的基本养老金(约占国民平均收入的20%)和收入关联养老金(约占缴费人收入的25%—20%),这也被称为国家收入关联养老金制度(SERPS)^{[2] [21]}。除此之外,还有多种形式的补充养老保险制度。

英国补充养老保险的一种类型是19世纪末逐步建立的互助社“储金会”制度。社员每年缴费,在社里积累下来,将来生病、年老时就可以从互助社得到补助。雇主也往往给予一定的资金支持。1925年当英国立法建立养老金制度后,这种互助性质的职业福利地位下降,但仍有几百万职工保持这种职业福利。1958年全国约有875万人享有职业福利或者职业年金。1959年,英国新《国民保险法》要求雇主必须建立补充养老金制度。雇主可以为其雇员在国民保险办理补充待遇,也可以与国民保险管理机构订立“退出合同”,像过去一样自己办职业年金。合同的作用在于保证员工能够享受到补充养老金,并规定职业年金必须达到最低标准,雇主只有证明自己办的职业年金达到了这个水平,才能获准签订“退出合同”。国家对补充制度进行政策鼓励,雇主缴费及员工缴费都免征所得税。补充养老是一种职业年金计划,主要由雇主提供资金支持。缴费高的,补充养老金待遇就高。与基本养老保险不同,补充养老采取积累办法。

1975年《社会保障年金法》建立了国家经办的收入相关年金制度。国民保险不再提供收入关联待遇,而只提供定额养老金待遇,定位于基本养老保

障,原来的收入关联待遇从中分离出来,由国家经办,成为法定的补充养老制度或者是国家强制性的制度。国家经办的收入关联年金制度对缴费、待遇计发和基金管理都有很详细的规定,强制执行,使雇主及雇员的选择余地很小,作用也比较有限。20世纪70年代末期以来,为了应付人口老龄化对养老金制度的冲击,英国保守党主张按照职业年金的形式办补充制度,要求放弃国家收入关联养老金,让雇主和雇员决定它们的职业年金,包括缴费水平、待遇和管理。经过不断的变化调整,目前英国大体运行四大类补充养老金方案:国营收入关联养老金方案、薪资关联年金方案、购买年金方案、私人年金保险,构成了多层次的养老保险体系。第一层次是政府提供普遍保障的养老保险金(Basic State Pension, BSP),这一养老水平低于官方贫困线(平均收入的60%)。第二层次是由政府提供的收益关联的养老保险金(State Earnings-Related Pension Scheme, SERPS)最初提供占收入25%的养老金,现降低为20%,并且,这一层面的养老保险金可以由补充养老保险金提供。最新资料显示,1996年英国劳动人口2850万,养老保险各类计划的安排如下所示:750万人参加国家收入关联养老保险制度,120万人参加11万个签约型补充养老保险计划,930万人进入4个contracted out型补充养老保险计划,550万人参加个人养老保险计划,170万人除基本养老保险外尚无补充养老保险计划,180万自营劳动者除参加基本养老保险外,尚无个人养老保险计划。

国营收入关联养老金方案是唯一由国家提供的补充养老金方案,购买年金方案和薪资关联年金方案是企业年金,私人年金保险属于商业保险。购买年金方案和私人年金保险属于确定纳费型养老金计划。

英国补充养老金制度的有关法律体系比较复杂,包括社会保障法、税法、信托法、合同法、雇佣法、金融服务法案和欧洲委员会法。目前适用的是《1995年养老金法案》。该《法案》规定,养老金计划通常是由单个雇主为其全部或者某些雇员建立的,也可能由一个企业集团为其雇主建立。某些全行业养老金计划是为该行业的所有雇员建立,雇主必须向该计划支付费用(或者为雇员参加的其他计划交费)。养老金计划主要由雇主提供经济支持,但一般都规定了一个雇员的交费比率,通常为工资的一定百分比。如果一项养老金计划获得了税务署的税收优待,雇主交纳的部分可作为费用从收入中扣减,雇

主交纳的部分不作为雇员的应征税收收入,养老金基金的投资收益或资本利得不需纳税。

为了保护参加养老金计划的成员的利益和资产,英国根据1995年《养老金法案》于1997年4月6日建立了职业养老金监管当局(OPRA)。OPRA的主要作用就是在享受职业养老金方案的人们在不能被满足其合法权利时,应保护其成员的利益并保护其方案资产。职业养老金方案的审计员及保险精算师有职责将违法事件通知OPRA。任何其他人,包括受托人和雇主也要将其相关事情通报OPRA。OPRA的调查员即时没有收到任何抱怨,也要从事经常性检查。OPRA在理由充分的情总值下有权禁止或者取消受托人的资格并对过错者处以罚款。对于一些严重违法行为,OPRA可以采取法律行为予以解决。

(三) 美国的私人养老保险制度

除针对老年贫困人口的国家福利和老年津贴外,美国并没有建立政府负责的全国统一的基本养老保险制度,私人养老保险制度是美国老年保险制度的主体。

1875年,运通铁路公司为本企业雇员建立了退休金计划,这是美国建立私有退休金计划的最早年份。1905年,铁路运输部门大约建立了12个正式雇员退休金计划,参加雇员49万人。随后,煤气电气公司、银行、煤矿公司、石油公司和部分制造公司、农庄、化学公司、橡胶公司、纸张与印刷公司也建立了雇员退休金计划。到1929年,美国企业机构共建立421个退休金计划,其中397个仍在运行,参加雇员近350万人,占非农业工人的10%。能够得到退休金的大约占参加雇员的10%。60%的退休金计划的经费来源于公司的当期应税收入,25%的公司是在公司内部建立一个特别储蓄帐户,15%的公司建立信托基金或使用保险公司的保险产品。

20世纪30年代,美国建立了社会保险制度,对退休人员和他们所供养的受益人支付各项待遇。社会保险逐步成为美国退休人员养老保障的主要支柱。1995年,美国年龄65岁以上的老人收入的43.7%来源于社会保险,18.6%来源于私有退休金计划或者年金收入,17.8%来源于自己投资的收入,17.7%来源于自有资产的收入,2.2%来源于零星收入。不同阶层获得的社会保险收入不一样。1977年统计显示,低收入退休者从社会保险得到的退休金占其总收入的87.9%,只占高收入退休人员收入的21%。

美国私人退休金计划并没有随着社会保险制度

的建立而萎缩。政府也从税收等方面加大了对私人退休金计划的支持,这促使私人退休金逐步发展。20世纪60、70年代以来,美国退休金计划发展十分迅速。1983年,美国农业工人中大约56.2%参加雇主资助的退休金计划,1991年其比例为55%。收入越高的雇员,参加私人退休金计划的比例越高。1993年,年度收入在10000~14999美元的雇员参加私人退休金计划的比例为57.9%,年度收入在15000~24999美元的雇员参加私人退休金计划的比例为71.9%。公司规模是决定企业是否建立私人退休金计划的重要因素。1993年,美国大中型私有企业中78%的雇员参加公司的私人退休金计划,小型企业中这一比例只有42%。参加工会的工人81.6%得到私人退休金计划提供的福利,不参加工会的工人只有44.4%的工人得到相应福利。大部分的个体经营者没有任何私人退休金计划。私人退休金计划积累了大量的资产。1998年,美国退休金资产总额为8.719万亿美元,其中由私人信托机构管理的私人退休金资产为4.33万亿美元,保险公退休基金储蓄为1.4万亿美元。1950年,美国私人退休金计划的资产只占金融资产的3%,1984年增长为16.7%,1998年整个退休金资产占到美国股票市场的27.3%和各种公司债券的11.9%^[3](18-26)]。

美国私人退休金制度具有以下几个显著特征:一是雇主资助。私人退休金计划的资金主要来源于公司的赢利。二是自愿建立。美国私人退休金计划完全建立在自愿基础之上,没有法律要求雇主必须向其雇员提供任何退休金,这与强迫性的社会保险制度形成鲜明对照。三是税收优惠政策。大部分雇主为其雇员提供退休金计划的主要原因之一是享受税收优惠。鉴于美国《税收法》非常复杂,只有私人退休金计划符合《税收法》第401条款的所有要求,雇主雇员及掌握退休金计划的信托基金才能获得免税或延税待遇。雇员退休金受益权当期不缴税,只有提取退休金时才付所得税。雇主为雇员提供的私人退休金计划缴费当期不纳税,并且享受减税待遇。私人退休金计划的投资所获得的任何投资收入全部免税。401条款退休计划规定,参加私人退休金计划的雇员自愿将其工资的一部分通过雇主纳入到计划当中可以从当期应税收入中减免。2000年,美国参加401条款计划的雇员超过4200万人,资产规模为1.7万亿美元。四是允许对积累资金进行多种形式的投资。私人退休金计划的投资不一定非选择信托机构不可,也可以由公司自己保管账户或者通过年

金合同处置其资产。参中 401 条款计划的雇员,往往拥有对个人账户资产的投资决定权,比如可以选择本公司的退休金计划,也可以选择银行、共同基金等金融机构开设或改换个人退休账户(IRA)。1999 年,401 条款计划的资产组合比例为:股票基金占 53%,公司股票占 19%,担保投资合同(GIC)占 10%,平衡基金占 7%,债券基金占 5%,货币市场基金占 4%,其他占 2%。大多数雇员将 3/4 的个人退休账户资产投入股市,2001 年以来由于安然、安达信、世通、花旗银行等公司造假信息的披露,美国股市动荡下跌,多数个人退休账户损失惨重^[4]。这说明美国私人退休金计划与股市的紧密联系,尤其是有相当比例(20%左右)集中在本公司股票上,有较高的潜在收益,也有较大的风险。

二、对我国社会保障制度建设的若干启示

(一) 养老保障从单一支柱走向多支柱势在必行

经济保持较高增长速度与人口结构相对稳定是公共养老金制度健康运行的主要前提。20 世纪 80 年代以来发达国家的经济衰退和人口老龄化,使公共养老金制度开始陷于越来越严重的财务危机。为了支付日益沉重的养老金负担,企业保险费不断提高,加大了劳动力成本,减少了就业岗位,失业率长期居高不下。严重的养老金债务和资金缺口,引起了各国政府和专家学者对公共养老金制度的反思。而对老龄危机,单纯依靠公共养老金制度已经力不从心,改变公共养老金制度的单一支柱或主体地位,发展多支柱的养老金体系,不仅可以缓解财政危机和企业负担,而且增强个人自我保障的动力和企业承担保障责任的适度灵活性,同时有利于资本市场的发展,克服消费超前、储蓄和投资不足的状况,促进经济的发展。

(二) 职业年金或企业年金坚持单位自主选择原则

目前世界上的职业年金计划有强制性、自愿性和集体谈判决定三种类型。强制性计划是政府通过立法强制所有企业建立,职工个人也不得退出,只在法国、瑞士、丹麦等少数国家实行。通过集体谈判方式决定是否保险制度,只有瑞典等极个别国家实行。绝大多数国家的职业年金计划都采用自愿性的制度

安排。补充养老保险实行自主建立原则,一方面可以与强制实施的公共年金(基本养老保险)制度相区分,可以更加符合企业的实际情况(不能建立企业年金的企业强制也没用);另一方面又可以使国家不用背上补充养老保险的管理与财务包袱,为补充年金的市場化管理和运营创造条件。

(三) 补充养老保险计划一般实行基金积累原则

补充养老保险作为企业或个人自主建立的养老保障计划,为了发挥它在吸引及激励单位人才的作用和基金的投资运营,一般(目前只有法国采取现收现付类型)采用基金积累的模式,将补充养老保险资金记入个人账户,其收益取决于缴费数量和积累资金的投资回报。这种缴费确定型的职业年金计划,收益额明确,便于投资运营和分配。它将根据历年缴费及资金收益为参保者提供补充养老金。

(四) 补充养老保险积累资金需要市场化的投资运营

作为非强制性的补充养老保险计划,其管理方式和运行机制不同于现收现付的公共年金。由于实行基金积累和大量沉淀资金,职业年金需要通过投资运营获取收益,以实现资金铁保值增值。大多数职业年金项目的资产委托银行、保险公司、基金投资公司或其他金融机构进行投资,一些大公司往往自己雇佣投资经理经营自己的职业年金项目,实行自我管理。

(五) 建立补充养老保险需要政府引导和监管

补充养老保险计划作为多支柱的养老保障全系的重要组成部分,其建立、运作和管理离不开政府的倡导、支持和监督。根据一般国家建立补充养老保险计划的经验,政府的作用主要体现在立法、监督和税收政策上。政府的立法主要保障雇员的平等权利和补充养老保险计划的合法性。政府的监督主要是保障积累资金的安全性和有关立法的执行情况,比如对基金投资公司资格的认定等。政府对补充养老保险计划的扶持引导主要体现在税收优惠政策,主要包括有筹资时对供款单位的税收优惠、基金运营和投资收益的税收优惠、受益人享受补充养老保险金时的税收优惠等。各国对补充养老保险金的税收优惠政策往往取决于它在养老金体系中的地位。一般来说,如果公共年金水平较低,更多地依赖自愿性职业年金的国家如英国、爱尔兰等,对职业年金的税收优惠政策比较多。相反,公共年金水平较高的国家如比利时、丹麦等,对职业年金的优惠待遇就较少^{[5] (180)}。

(六) 发展补充养老保险制度具有广阔的前景

由于人口老龄化趋势日益严重、公共年金负担过重,许多工业化国家开始改革传统的社会保障模式,尤其是福利色彩过重的公共年金制度和医疗保障制度。这为补充养老保险计划的发展普及提供了契机。同时,随着经济发展和人们收入的持续增长,企业、个人也有可能将更多的资金用于发展补充养老保险,而且比公共养老金计划具有更大的灵活性和适应性。很多国家把发展职业年金、私人年金作为完善老年保障体系、缓解政府压力和对付人口老龄化的重要手段,对职业年金采取一定程度的税收鼓励政策,有些国家如澳大利亚甚至把职业年金计划从企业的自愿行为变为政府强制性的政策,促进了职业年金的发展。美国、英国、澳大利亚等国职业养老金计划的普及率已达到 50%,职业年金计划积累的资产在一些国家已经超过 GNP 的 70% (见表 1)^{[6] (54)}。职业年金已经成为工业化国家养老保障的第二支柱,其替代率将逐步达到 20% ~ 30%^{[6] (54)}。同时,个人年金也得到了迅速发展。美国个人年金保费收入 1970~ 1997 年间由 9.6 亿美元增长到 901.7 亿美元,年均递增 20%。英国参加个人退休金计划的数量由 1988 年的 792 万件增长到 1992 年的 1792 万件,1996 年个人退休金保费收入达到 67.6 亿英镑。加拿大 1970~ 1989 年个人年金保费收入由

1.26 亿加元增长到 61.7 亿加元,年均递增 144%^[7]。

表 1 工业化国家职业年金计划的覆盖率与资产规模

国家	职业年金覆盖 劳动力比重 (%)	1991 年职业年金资产 占 GNP 比重 (%)
澳大利亚	60	39
加拿大	45	35
法国	80	3
日本	38	8
荷兰	82	76
瑞士	92	70
英国	50~ 60	73
美国	55	66

参考文献:

- [1] 克里斯托夫·罗兹. 德国经济衰落于过时体制[N]. 参考消息, 2002- 12- 24(8).
- [2] 尼古拉斯·巴尔. 福利国家经济学[M]. 北京: 中国劳动社会保障出版社, 2002.
- [3] 林羿. 美国的私人退休金体制[M]. 北京: 北京大学出版社, 2002.
- [4] 杨青. 熊市颠覆美国退休计划[N]. 北京青年报, 2002- 08- 12, (24).
- [5] 王东岩. 劳动科学研究论文选编[M]. 北京: 地震出版社, 1997.
- [6] 董克用. 养老保险[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2000.
- [7] 王延中. 社会保险基金模式的偏差及其矫正[J]. 经济研究, 2002, (2): 55- 61.

The experience and enlightenment of supplementary endowment insurance in industrialization developed countries

GUO Chaoxian, YUAN Xiaowei

(Powder Metallurgy Research Institute, Central South University, Changsha 410083, China)

Abstract: In this paper, the author will analyze the model of social endowment insurance in German, senile security and supplementary endowment insurance in Britain and private endowment insurance system in America, because the experience of supplementary endowment insurance in Industrialization Developed Countries for reference will benefit the establishment of social insurance system in our country. At the same time, the author points out the fact that our country's endowment insurance has changed from single pillar to multi-pillar, and therefore supplementary endowment insurance should follow the principles of fund accumulation, capital accumulation of supplementary endowment insurance also needs marketization investment operation.

Key words: supplementary endowment insurance; fund accumulation; occupation pension; investment operation