

# 人口老龄化和养老保险制度

周庆瑞

70年代以来,许多国家人口老龄化进程加快,养老金费用支出猛增,引起了各国政府及有关学者的普遍关注。本文主要以西方几个主要国家这方面的信息和动态为基础,来介绍、分析养老保险制度的改革及发展方向。

## 一、西方人口老龄化及养老金支出趋势

第二次世界大战后,西方国家养老金支出的增长,比国民生产总值增长的速度要迅速得多。例如,1960年至1983年之间,欧洲经济合作组织成员国作为整体,退休金公共费用平均从4.9%上升到10.3%,几个主要国家的增长情况为:法国从6.7%上升到14.3%,德国从10.6%上升到13.7%(基本与国民生产总值增长保持同步),意大利从5.9%上升到16.9%,瑞典从4.9%上升到12.9%,奥地利从10.9%上升到16.9%,日本从1.6%上升到6.0%。

据经济合作与发展组织预测,养老金支出仍将呈较大上升趋势,例如,到2000年和2010年,养老金在国民收入中的百分比,德国为16.4%和19.8%,法国为16.5%和17.4%,意大利为19.4%和22%。

养老金支出的这种增长趋势,是直接和老龄人口占总人口的百分比越来越大相关的。例如,从欧共体12国统计及预测的资料,可以看出人口老龄化的趋势。

老龄人口发展的这种趋势,将导致劳动人口对非劳动人口抚养系数急剧上升。到2000年,在某些国家将会超过1:1。根据国际货币基金组织预测,加拿大、美国、法国、德国、意大利、日本、英国等七国到2050年全部受抚养的非劳动人口平均占59.9%(其中老龄受抚养人口为35.7%)。

## 二、西方养老保险制度改革:“四柱”方案

经济合作和发展组织的某些成员国在规划21世纪养老金制度预算时,已着手对他们的现行养老金

制度作必要的重新评估,并采取不同的改革措施。例如,临时提高费率,或因寿命期望值的增高,推迟退休年龄;另一种措施是正在讨论积累准备金,弥补财政不足的缺口,甚至削减养老金。但各国政府都认识到这是一个敏感的政治问题,它涉及广大劳动人民的利益,所以他们对每一个变动都采取十分谨慎的态度。

表1 欧共体老龄人口发展趋势

(60岁和60岁以上人口占总人数的百分比)

年 度 国 别	年 度				
	1950年	1980年	1990年	2000年	2025年
德 国	14.1	19.3	20.7	23.9	31.1
比 利 时	16.0	18.3	19.9	20.9	26.9
丹 麦	13.4	19.4	20.2	20.5	29.7
西 班 牙	10.9	14.9	16.8	18.5	21.9
法 国	16.2	17.2	18.3	19.4	25.9
希 腊	10.0	17.4	19.3	21.7	23.8
爱 尔 兰	14.8	14.8	13.6	12.3	17.0
卢 森 堡	14.5	17.6	18.8	20.9	28.6
意 大 利	12.2	17.2	19.8	21.9	26.8
荷 兰	11.5	15.7	17.2	18.6	30.1
葡 萄 牙	10.5	14.6	15.9	16.6	22.1
英 国	15.5	20.1	20.7	20.3	25.7

资料来源:《国际劳动组织》1988年,日内瓦。

国际研究社会保障的组织和专家们在以往十年作了大量的调查并提出了多种方案,但是实践上比较一致的思想是所谓“四柱”方案。这种方案已与舆论界多数人接受并已在许多国家立法肯定,付诸实施。

“四柱”思想最先是在1986年日内瓦保险经济研究国际协会(简称日内瓦协会)上提出的,这是以延长人的职业生命为杠杆来改革现行养老金制度的设想。

在许多发达国家，养老金或退休体制是基于“三柱”的，即：国家提供的基本养老金（或叫退休年金），有些国家称为社会保障，补充的专业或职业年金，个人储蓄。

新提出的第“四柱”是指60岁以上人口仍然从事灵活报酬的职业活动以及部分时间就业，概括地说就是实行部分退休制度。这种方案的基本思想是：据某些经济学家推算，2020年世界老龄人口将达10亿（其中中国可能达3亿），这些老龄人口在其10—20有生之年，健康素质足以从事各种职业活动，特别是第三产业的发展，会给老龄人口就业创造良好的机会。

这种制度最早是由瑞典钢铁工人建议实行的，1976年正式引入各行业。直到1981年，选择部分退休的人数一直上升，1981年后，由于经济衰退，提供部分退休受益取代率的降低和瑞典工业改组的压力，1986年领取部分养老金的人数从18243人下降到8300人，下降55%。1986年“日内瓦协会”提出“四柱”方案后，瑞典政府于1987年把收入补偿提高到以前的水平，规定标准养老金和部分退休金相结合的补贴制度，取代部分年金为最后工资收入的50%，补充金额大约为前期工资的85%—90%，也就是全部收入可达前期工资的140%左右。部分退休年金的基金来自雇主按雇员工资总额的0.5%交纳的保险费。为鼓励60—64岁的工人非全日退休，65岁或65岁以上的工人，全额养老金不变。瑞典在1985年的养老金费用为144亿美元，占国民生产总值的13%。

瑞典资源丰富，经济稳定，自1913年立法，几经修改，其社会保险体系到本世纪60年代已基本建成，过去一向被认为是充分就业、高福利的国家。但这几年由于人口老龄化加速，养老金开支增长的速度远远超过国民生产总值的增长速度。以往25年中，公共退休费用占国民收入的百分比增加了三倍。瑞典社会保险费大部分来自雇主缴纳，这使生产成本增加过多，削弱了瑞典产品的国际竞争力，所以瑞典卫生与社会事务部组织了一个委员会，专门研究执行“四柱”方案的效果。1990年是瑞典政治、经济困难的一年，议会危机、股市下跌、贸易逆差、通货膨胀、财政困难，使得政府不得不考虑严格控制庞大福利开支的负担。

半个世纪以来，瑞典的养老金主要由基本年金和补充年金两部分组成。前者由雇主缴纳工资总额

的8.4%，国家负担全部支出的30%；后者是一种与收入高低相关联的一般补充年金，基金全部来自雇主缴纳的保费。两者都是法定的，雇员都不缴纳费用。瑞典政府认为现行福利开支过大意味着社会产品中的很大一部分被用作于消费，不利于社会扩大再生产。在引进非全日退休制的同时，强调个人储蓄和符合货币主义提倡的辅助经济理论的非规范的养老保险，这有利于降低基本年金和补充年金的负担，缓解政府财政过重的严峻形势。据瑞典最大的斯堪地区保险集团董事长胡尔拉塔在1991年4月董事会上宣称，实行了半个世纪的工资雇佣的养老金垄断最近已经解体，从而为商业养老金保险开辟了巨大的市场，他认为这是瑞典养老金核心制度非规范化的必然步骤。

人口老龄化的进程加快，使原联邦德国不得不认真审查他们的年金制度和社会福利政策。

德国是社会保险的发源地，德皇威廉一世颁布的“黄金诏书”中提到要建立社会保险立法。以后连续颁布“疾病保险法”，“伤害保险法”。“老年残废保险法”，到1927年实施“失业保险法”，形成社会保险体系。资金来源由雇主、雇员和政府三方负担。雇员收入低于交费标准的应交保险费由雇主承担。

第二次世界大战中以及战后，原联邦德国社会保险全部崩溃，直到1949年颁布新的社会保险法，范围包括养老金，伤残和遗属恤金，疾病、生育和工伤事故保险。随着联邦德国经济的恢复和发展，福利水平逐渐提高，德国政府一向重视老年人寿保险的补充作用，德国人寿保险是三柱制的主要内容。政府强调社会保障水平的增长应与生产的增长基本同步，社会保险的具体业务管理完全依靠被保险人与雇主的缴纳组成的基金会，政府每年向社会保险提供一定补贴。1982年企业交纳部分占42.7%，政府占26.7%，个人交纳占20.6%。德国是养老金指数增幅最小的国家。1985年比1970年仅增加164，占国民生产总值的1.6%。

但是联邦德国的老龄化问题与其他欧洲国家比较，尤其突出，出生率急剧向下倾跌，劳动人口不断减少，使得社会保险缴费人数与受益人数之比不断降低，目前工作年龄的人与60岁以上的人比率为3:1，预计到2030年这个比例将为1:1，这种趋势，引起了政府和各界人士的普遍关注和忧虑。联邦政府财政部长在1989年3月18日发布的公告中，

提出了联邦政府老龄退休计划新措施,公告指出:  
“人口发展使得老年退休计划结构改革不可避免”,“特别是增加延长雇佣生命时间的较好机会”,预定从2001年到2012年法定退休年龄将从女60岁和男63岁全部提高到65岁。1989年上半年颁布的新法律,对补充的职业年金(二柱)作了若干变动,旨在促进第四柱,提供从58岁到65岁部分退休制度,每周至少工作18小时,享受以前全部净工资的70%,给予雇主新净工资25%的补助,据说目前参加者还为数不多。德国是目前经济比较稳定的国家,但是东西德合并后出现了许多新的情况。这个新制度实行未久,究竟作用多大,经济学界认为对此估价为时尚早。与此同时,德国政府还支持发展老龄人人寿保险。

美国社会保险制度的形成比西欧国家要晚40年。美国是最年轻的资本主义国家,一向标榜个人奋斗,不强调政府参与社会福利。20世纪30年代,美国发生了历史上最大的经济萧条,老年人,失业者及有组织的劳工生活遭受巨大的冲击,要求政府给予生活保障,迫使罗斯福总统实行“新政”,方于1935年颁布“社会保障法”,由联邦政府举办老年保险,各州政府举办失业保险。第二次世界大战后,这些法律经过多次修改,才形成了现行的老年、遗属、残废、健康保险、失业保险、工人伤害补偿、公务员保险等,形成政府、企业福利保障和私营保险公司商业补充保障体制,即所谓“三脚橙”体制。美国社会保险的保障重点限于救济性质,是低层次的,不像欧洲国家那样的强调“社会福利”。1985年,美国的社会养老经费占国民生产总值的7.1%,比欧洲几个主要国家都低。而美商业性的人寿保险保费占国民生产总值的2.9%,平均每一人口为25297美元,比欧洲国家都高,仅次于日本。美国现有2200多家人寿保险公司经营各类人寿保险,年保费收入超过100亿美元,最大的谨慎保险公司积有基金1639亿美元,在国民经济生活中起着重要的作用。所以,美国的私人养老金制度和个人退休储蓄,是美国社会保障制度的重要补充。里根政府时期,美国以“削减联邦预算国内部分中不必化的钱”为理由,削减了社会保障制度基金,同时运用税收激发私人养老金制度和个人退休储蓄,以减轻政府的财政负担。

但是美国人口结构发展趋势仍然威胁着现行社会保险制度。美国的社会保险虽属于“救济性

质”,但养老金制度毕竟涉及到大约90%的劳动人口,美国从1970年到1983年老年人总数增加和28%,平均寿命延长了4%,社会保障费增加了320%。为缓解这个问题,美国政府已于1983年决定将本来较高的65岁法定退休年龄,在2000年人2027年,逐渐提高到67岁。

人口老龄化的严峻形势,使得美国国会和参议院,老龄人专门委员会对欧洲流行的“四柱”方案也十分重视。到了2013年,人们将生活得更长命,那时人的素质会使他们的职业生命延长和工作方式发生变动。基于这种变化,有关学者提出应该采取应付措施,其中提到了“以工代赈和部分退休,有些行业已实行了新的退休制度。据美国旅行者保险公司对已实行了两年的部分退休制的200个企业的调查报告:部分时间或临时的继续工作的退休者对他们现在的情况都表示很满意。

日本的社会保险制度是从20世纪20年代开始建立,经过逐步的发展和不断完善起来的。为了适应人口老龄化的趋势和产业结构的变化,1985年将三大年金体制(厚生年金,国民年金,互助金)改为“基础年金”制度,将退休年金支付从60岁推迟到65岁,60岁至65岁期间由企业支付。与此同时大力发展私人年金。

### 三、借鉴西方经验,完善我国的社会保险

现在,不论是资本主义国家还是社会主义国家,社会保险都作为重要“国策”由政府设立的部门举办和管理,并由法律规定保险对象、保障范围和保障标准。

总的来看,在1950-1965年这段时间,即所谓西方经济发展黄金时期,一些发达国家炫耀“从摇篮到坟墓”的社会福利体制,扩大受益人范围,增加保障项目。进入70年代后,受石油危机冲击,经济停滞,老龄化问题突出,促使大多数西方国家的政府采取新的社会福利制度,酝酿改革现行的制度,强调“福利增长应与生产发展同步”,提高退休年龄,降低社会保险基本保障的标准。鼓励“个人必须为自己的前途及其家庭收入保障承担更多的责任”。鼓励老龄工人部分就业及企事业单位和个人根据各行业财政能力互助,发展商业人寿保险事业,以形成多层次的养老保险制度,来缓解急剧增加的社会福利支出“超前”给国家财政带来的沉重

压力。这方面有些共同性经验，值得我们借鉴。

我国是社会主义公有制占主导地位的国家，党和国家一向关心劳动人民的切身利益，全国解放以后，很快公布了《1951年劳保条例》，《1953年劳保条例》及该条例实施细则修正案，以后又陆续公布了一些补充条例，对退休条件作了某些放宽，例如《1958年退休暂行规定》及1978年国务院颁布的《国务院关于安置老弱病残干部暂行办法》规定，对劳动人民在年老、疾病、伤残不能劳动时的基本生活提供物质帮助。资金来源全部由政府统筹。近年来，各地区适应体制改革的需要，进行了退休费用社会统筹为主要内容的改革，取得了一定成效。

与一些发达国家相比，我国老龄人口占总人口的比重是比较低的，但是我国老龄人口基数大，绝对人数居世界首位，上升速度也很快，每年为3%。1987年，我国65岁以上的人口占全国总人口的比重已上升到5.43%（1982年为4.9%），预计2000年65岁以上的人口将达到9000万。据国家统计局的数字，1988年离退休人口已达2123万人，到2000年可能达到4000万人以上。西方经济学家测算到2020年世界老龄人口将达到10亿，其中中国可能接近3亿。这样，50年代初所建立的由政府“包干”的单一劳保福利制度，显然已不能适应新的经济结构和按劳付酬的分配要求。从上面介绍的西方国家将社会保险，社会保障以及作为企业职责的职工福利制度（企业保险，团体保险等）以及个人责任的人寿保险互相配合，各就各位同时平行的办法，似可作为结合我国实际情况，改革和创建新的社会保险制度的起点。我国是经济和人口发展很不平衡的大国，全民、集体、外资、个体多种经济并存。事实上，我国经济已由单一的政府积累转变为政府与社会共同积累。福利制度除由国家办理的社会保险外，还应在国家统筹安排下建立企事业和行业养老制度，并鼓励保险公司代表国家和人民意志发展老年人寿保险。严格区别商业保险和社会保险不同的保障范围。由政府办理的社会保险，只在劳动者发生特殊困难、暂时或永久丧失劳力以能力时，才对其本人或遗属给以最低生活的经济保证。我国目前的经济情况，由国家财政支付的基本标准不能太高，属于赈济性质。商业保险的保险基金积累是全部由被保险人缴纳的保险费，包括储蓄和由企业提供与收入关联的补充养老金，属于企业职工福利，

视企业财力和盈利情况可有所区别，但有最高限度的规定，资金来源主要由企业（或雇主）在工资总额中提留。商业保险公司可以推广设计一种专门为部分退休人员（包括返聘的离退休职工和自雇经营者）的老年保险。

个人缴纳保险费的老年人寿保险、医疗保险和储蓄保险，由职工根据收入情况自愿参加。政府从税收、利息等方面规定优惠办法，以示鼓励和支持。保险公司对此项业务应单独核算，聚集的资金主要购买政策容许的债券和经营高利率信贷业务。所得利润由管理机关监督并入基金，积累基金的一部分可以购买国家债券。这种由个人交费的基金，可相对减少财政负担。

最近国务院对养老保险制度作了新的规定，指出企业职工养老保险制度改革要根据生产力发展水平，处理好国家效益、集体利益和个人利益，目前利益和长远利益，整体利益和局部利益的关系。这为我们从事研究社会保险改革指明了指导思想和战略方向。我们应以此为准绳，从宏观全局出发，会同劳动、人事、工会及有关部门，共同商定具有中国特色的社会保险体制和框架结构，制定有关法令和实施原则，制定法定养老金、企业补充养老金和储蓄人寿保险相互补充的计划。

（责任编辑 李珍）

## 书 讯

### 《当代西方跨国公司》

#### 一书出版

隋启炎教授著《当代西方跨国公司》一书，已由经济日报出版社1992年3月出版。该书对西方跨国公司的定义、特征和组织管理等进行了简明的阐述和分析，并以第一手外文资料对美、日、欧跨国公司、跨国银行和中外合资经营企业的特征、发展状况、原因、特点及影响等问题作了深入探讨，列举了美、日、欧跨国公司的典型案例。

（周敏）