

权威解读政策法规 全力关注民生动态

2014年8月 总第55期

中国 人力资源社会保障

中华人民共和国人力资源和社会保障部 主管

加强职业教育培训 培养亿万高素质劳动者
平等得时间 年老享服务

一裁可终局



FABIAO.COM

www.fabiao.com

中国劳动保障报

中国劳动保障报

中国劳动保障报



日本如何分担公共养老金支付压力与实现全国统筹？

■ 高山宪之

日本在分担公共养老金的支付压力和实现全国统筹方面有着丰富的经历。本文将描述日本经验的核心内容，希望能对中国的改革有所借鉴。

日本的公共养老金有两层，第一层是定额养老金（译者注：目的是防止老年贫困），第二层是收入比例型养老金（译者注：目的是提供收入替代，实现消费平滑）。这两层制度都是现收现付制，并曾经在不同部门间处于分割状态。在分割状态下，那些参保人数较少或出现减少的养老金制度最容易变脆弱。总之，长期来看参保人数越多，制度的可持续性就越好。

第一层公共养老金制度支付压力的分担

第一层的定额养老金制度起始于1961年4月，叫做国民年金，当时主要覆盖农民和城市的灵活就业人员（译者注：类似于中国的城乡居民养老保险制度，下文简称城乡居保），而城市的企业和政府的雇员，被另外的单独的收入比例型公共养老金制度所覆盖，当时分别叫做厚生年金与共济年金制度（译者注：分别相当于中国城镇的企业职工和机关事业单位的养老金制度）。随着高度经济增长所引起的农村劳动力向城市正规部门的转移，第一层养老金制度中的缴费者人数越来越少，这个制度



的财政压力变得越来越大。

为了保障第一层的定额养老金制度的财政可持续，日本在1986年实施了把支付总额在各个分割的公共养老金制度之间进行分担的改革。

指导这个分担机制的基本原则是：对于同一个组群（cohort）的参保人来说，如果在过去支付了同样数额的保费，那么退休时就应得到同样数额的养老金。（译者注：即：不应该因为过去参加城乡居保制度的年轻人纷纷都到城市工作，给城镇的养老金制度去缴费了，就造成城乡居保的老年人得不到应得的养老金。所以城镇的养老金制度理应把缴费收入中的一部分拿出来援助城乡居保）。国民年金的支付总额在原来的各自独立的国

民年金、厚生年金以及共济年金制度之间的分担额是用最小公倍数来计算的。在分担机制实施之后，原来的只覆盖农民和灵活就业人员的“国民年金”变成了覆盖全体国民的制度，改名为“基础养老金”。

基础养老金支付总额的分担从1961年开始计算。覆盖企业雇员的厚生年金和覆盖公务员的共济组合年金的参保者都从1961年起视同为国民年金的参保者。这样来自厚生年金和共济组合年金的缴费额比来自国民年金的参保者的缴费额要多。

为了贯彻这个成本分担机制，日本中央政府建立了特定的基础养老金账户，并决定制度的筹资模式为纯粹的现收现付制。即，首先估算自1961

年4月开始的各项参保者的基础养老金待遇给付总额,然后计算出所需要的收入总额(1961年4月是国民年金制度开始的时间)。收入来自两部分:一般税收和各个制度援助的保费。来自一般税收的转移收入最初设定为基础养老金支付总额的三分之一,从2009年起提升到二分之一。其余的支付额由各个制度分担,主要来源于缴费收入。各个制度所承担的份额的多少,按照每个制度的20—59岁的参保人数在总参保人数中所占的份额计算(参保者中包括在经济上不独立的、靠企业雇员与公共部门雇员抚养的配偶)。请注意这个分担机制并没有考虑参保者的缴费能力的大小,因为自我雇佣者还无法做到诚实地申报自己的收入,所以很难按照他们的缴费能力计算所应分担的份额。其结果,就使得低收入者被迫承担着相对高的负担。实际的分担额与事先计算的数额多少会有差距,这个差距都会在各个年度末全部调整完。

通过建立一个这样的覆盖全体国民的基础养老金制度,日本彻底完成了第一层养老金制度的支付总额在不同职业(公务员、企业雇员、自我雇佣者、农民)、不同地区、不同性别、成长型公司和衰退型公司之间的分担。这个制度还圆满完成了把收入从雇员到自我雇佣、从目前的成长型企业到过去的支柱企业、从男性到女性的再分配。

企业和机关事业单位养老金制度的并轨

关于第二层的收入比例型养老金,在2015年完成了把全体雇员的公共养老金制度统合为一的改革。这项改革的最终目的是在全国范围内使企业和机关事业单位之间的公共养老金

规则完全相同,从而消除了国民对于机关事业单位养老金待遇过高的不满情绪。此外,对于地方政府公务员的公共养老金制度日本还实施了独特的地区间互助共济制度。

地方政府公务员的养老金制度的全国统筹

日本的地方政府有两级:1724个“市区町村”(译者注:相当于中国的市辖区乡级政府)和47个“都道府县”(译者注:相当于中国的省级政府)。

覆盖地方政府公务员的综合性公共养老金制度起源于1962年。这个制度提供以下三种类型保障:养老金、残疾人保障金、鳏寡保障金。无论是哪个统筹单位的地方公务员,无论他们的职位如何,养老金的待遇政策对所有人都相同。但是,缴费率却从一开始就因统筹单位不同而不同。

地方公务员的公共养老金制度因职业和地区不同,分成了16个统筹单位,分别覆盖:1为省政府的雇员;2为地方公立学校的老师和其他雇员;3为全体警察,包括在中央政府工作的警察;4为东京都政府的职员;5—14为10个大城市的公务员(横滨、大阪、京都、名古屋等),每个城市都是一个独立的统筹单位;15为一些特殊城市的公务员(仙台市和北海道以及爱知县的几个城市);16为其他城市的公务员。这样的分割主要源于一些历史原因。

由于各个统筹单位内的抚养比、缴费者年龄分布和月工资水平不同,各个统筹单位的养老金财政收支的盈余状况各不相同。

大约到上世纪70年代末,参保者一直没有觉察出缴费率不同是多么不公平的事,因为养老金待遇的发放规

则几乎都是一样的。后来问题凸显出来,于是为了纠正地区间缴费率的差距,就需要以某种方式来互助共济。

当时讨论了两个方案。一个是全部统筹:把各个独立的统筹单位完全统一成一个,非常接近于日本中央政府公务员的公共养老金制度的模式。另一个是部分统筹:即部分互助,允许统筹单位酌情决定各自的余额储备的数量。

最终方案在1983年5月被确定了下来,国会通过了部分统筹的模式。当时,地方公立学校的教职员以及警察的养老金制度没有参加这个部分统筹。

在1984年4月,成立了“地方公务员共济组合联合会”来运行部分统筹制度。此后,这个联合会还同时负责余额储备基金的投资运营,并每隔5年对所覆盖的14个统筹单位的养老金财政的状况进行全面的精算再评估。

从1984年4月1日起,每个统筹单位都必须把已有的储备基金的30%,以及每年新增的储备的30%都转移给“地方公务员共济组合联合会”。作为回报,这个联合会承诺:当任何一个统筹单位出现储备基金用完的情况时,这个联合会将用统筹基金来全额弥补地方的缺口。与此同时,从1984年起,把养老金的缴费率在14个统筹单位内统一了。

中国在2018年建立了“中央调剂金”的制度,目的是为了实现城镇企业职工基本养老保险制度的地区间的互助共济。这个制度多少与日本的“地方公务员共济组合联合会”相类似,尽管细节有所不同。^[8]

(作者系日本养老金与老龄化政策研究所所长,一桥大学名誉教授)

(中国社会科学院人口与劳动经济研究所 王新梅 翻译)