

# 比较

No.1, 2017

88

C O M P A R A T I V E   S T U D I E S

吴敬琏 主编

---

中信出版社  
CHINA CITIC PRESS

# 积累制养老金

## 日本的经验教训

---

高山宪之

今天的演讲从介绍日本是怎样一个国家和民族、具有怎样的性格和思维方式开始，因为这些特点都影响这个国家养老金制度的设计和百姓对制度的认可与接受。之后将介绍日本养老金制度的基本概况，既包括公共养老金制度也包括企业年金和私人养老金制度。然后逐一详细介绍和分析日本所采用过的各种类型的积累制养老金的兴起与衰落过程。

### 日本的概况

2015年，日本的总人口为1.269亿，其中65岁以上老年人为3340万，占26.3%；是世界上人口老龄化程度最高的国家。但是在另一方面，孩子出生的不多，总和生育率为1.46。人均GDP在2014年为38644美元，公共养老金支出占GDP的比重为10.9%。为公共养老金制度缴费的参保者有6580万人（占总人口的53%），领取公共养老金的人有3990万人（占总人口的31%），剩下的16%人口是20岁以下的未成年人。因此，日本的公共

---

\* Noriyuki Takayama，一桥大学经济学教授。日本养老金改革的核心设计者、世界著名养老金经济学家。高山教授应中国社科院人口与劳动经济研究所之邀，于2016年9月13日在社科院人口与劳动经济研究所做了3个多小时的报告和讨论。本文是根据高山教授的演讲、PPT整理而成（由王新梅整理），已获得高山教授的许可发表。

养老金制度的覆盖面接近 100%，为世界最高水平。开始领取养老金的年龄为 65 岁。

下面谈谈日本人的特征。为什么谈这个内容，是因为各国养老金制度的内容都有很大的差异，这个差异应该起因于各个国家的历史、文化和国民思维方式的不同，养老金制度的设计和形成是这些因素的一个综合反映。日本是一个单一民族的国家，“大和民族”占总人口的 98.5%，具有高度的同质性。当日本内部出现意见冲突时，最终能达成一致的一个手段就是，大家都是同一个民族，都是日本人，所以差不多就可以了。靠这个理由达成妥协、把事情落实的情况比较多。

日本主要由山地和森林组成，可耕种及可居住的土地仅占 11.6%，生活着 1.2 亿多人，因此人口密度非常高，比较拥挤。自然灾害至今也一直比较频繁，例如：地震、台风、海啸、洪水和火山喷发。这些因素影响着日本人的世界观。与大自然的力量相比，人的力量太微弱了，人战胜不过自然。因此当日本人面对各种人和人之间的恩怨时，常常采取积极向前看的态度，过去的事情就干脆让它们过去，就好比流水把它们都冲走，然后重新起步，向前走。这个特性也影响着人们对制度设计的态度。

日本是个岛国，因此日本人具有岛国人特有的岛国心态。由于被海洋包围，所以没有可逃之处，只能留在国内，尽管拥挤，但是也只有相互妥协这一条路可以走，因此没有什么特别大的纷争。日本人的主食是大米，因此大米的生产方式也影响着他们的思维方式。在水稻生产过程中，水的管理非常重要，而水是大家共同使用的资源，因此相互之间必须要相互协助并遵守规则。日本是一个很少发生内战的国家，最后一次内战是在 150 年前。明治维新开始时，发生了一次战争，这次战争只持续了 1 年。再往前数的话，就是 450 年前发生过一次战争。

日本人通常擅长把物品制作得更轻小、精致。他们尤其在意物品能否更舒适、更便捷、更轻便小巧（轻薄短小），只要能有一点儿改善、改进，他们就总是立刻就开始不断去努力。

日本人稍微有些与众不同的特殊世界观。对于人世间的三种重要的成就：政治权力（公务员、官僚行使的行政权等）、财富（经济上的富裕程度）和社会声望（名誉、有智慧、受尊敬），日本人认为每一种都应该由不同的人拥有，老天爷不同时给一个人两种或三种，每个人都只能得到其中的一种。日本

是一个不允许官僚和公务员拥有财富的国家，因此政治家和公务员及其家属每年都要把家庭的财产状况向全社会公开，这是他们必须履行的义务。

对于养老金制度的设计、其详细内容的确定，在日本最重要的人是厚生劳动省（相当于中国的人社部）年金局的局长。<sup>①</sup>这个局长拥有实际上的决定权。厚生劳动大臣没有这个权力，这个大臣每年都在更换，是个政治家，对于养老金是外行。虽然，他们最终将会对要采纳的制度设计方案等在国会上进行表决，但是对于养老金制度的原理和细节等具体内容，是没有能力弄明白的。因此，具有实质性决定权的人就是终身都从事养老金工作的年金局局长。

从以上这些介绍上大家可以看出，日本与中国差异很大，因此我不敢肯定中国能在多大程度上从日本养老金制度的经验和教训中受益。但是中国人与日本人都同样是人，每个国民都希望安度晚年，人口结构也都存在着老龄化的问题，从这个角度来看，或许今天的报告能为中国提供一些参考。

## 日本的养老金体系

日本的养老金制度由三个层次构成，第一层和第二层是公共养老金，如图1所示。这两层之间的区别是：第一层覆盖全体国民，是定额养老金制度，缴费额和养老金待遇是一个固定的数额，对每个人都相同。第二层覆盖的是雇员，是收入关联型养老金，包括企业雇员和公务员。这两层养老金的筹资模式都是现收现付制，给付模式是待遇确定型（DB）。

第三层是企业（职业）年金和个人年金，自愿参保。截至2016年9月份，有以下几种年金：第一，待遇确定型年金，这类年金又分为四种：企业年金基金（EPF，覆盖企业雇员，积累制，日语里叫做“厚生年金基金”）、国民年金基金（NPF，覆盖非企业雇员的劳动者，积累制）、新的待遇确定型计划（New DB，积累制）和一次性退职金（覆盖企业雇员和公务员，现收现付制）。第二，缴费确定型年金有一种，叫作“缴费确定型计划”（积累制）。第三，“税率优惠适格年金基金”（TPQQ，如图2所示），这个制度在2012年被废止了，现在已经不存在。日本人退休后的养老金，主要来源于现收现付制下的第一层、第二层和第三层中的一次性退职金。积累制下的

<sup>①</sup> 日语里没有养老金这个词，他们叫作年金。——译者注

年金基本上不管用。

以下逐一介绍日本养老金历史上的各种积累制养老金的历程。

|             |                                   |                                    |                            |             |                    |                |
|-------------|-----------------------------------|------------------------------------|----------------------------|-------------|--------------------|----------------|
| 第三层<br>自愿参保 |                                   |                                    | 一次性退职金（现收现付制）              |             |                    |                |
|             | 缴费确定型计划，<br>以个人为单位                |                                    |                            |             | 缴费确定型计划，<br>以企业为单位 |                |
|             |                                   |                                    | 国民年<br>金基金                 | 新的待遇<br>确定型 |                    | 企业<br>年金<br>基金 |
| 第二层<br>强制参保 |                                   |                                    | 厚生年金保险（现收现付制）              |             |                    |                |
| 第一层<br>强制参保 | 国民年金保险（现收现付制）                     |                                    |                            |             |                    |                |
|             | 不参加工作的<br>配偶，第3号<br>参保者，900<br>万人 | 自我雇佣等非<br>雇员，第1号<br>参保者，1700<br>万人 | 企业雇员及公务员，第2号参保者，3900<br>万人 |             |                    |                |

图1 日本的养老金制度，2016年9月为止

最下面的参保者人数指的是缴费者或视同缴费者人数，不包括领取者人数。下同。——译者注

|             |                                    |                                    |                    |             |            |                |
|-------------|------------------------------------|------------------------------------|--------------------|-------------|------------|----------------|
| 第三层<br>自愿参保 |                                    |                                    | 一次性退职金             |             |            |                |
|             | 缴费确定型计划，<br>以个人为单位                 |                                    | 缴费确定型计划，<br>以企业为单位 |             |            |                |
|             |                                    |                                    | 国民年<br>金基金         | 新的待遇<br>确定型 | 企业年<br>金基金 | 税率优惠适<br>格年金基金 |
| 第二层<br>强制参保 |                                    |                                    | 厚生年金保险             |             |            |                |
| 第一层<br>强制参保 | 国民年金保险                             |                                    |                    |             |            |                |
|             | 不参加工作的<br>配偶，第3号<br>参保者，1100<br>万人 | 自我雇佣等非<br>雇员，第1号<br>参保者，2000<br>万人 | 企业雇员               |             |            | 公务员            |
|             | 第2号参保者，3400万人                      |                                    |                    |             |            |                |

图2 日本的养老金制度，2011年3月为止

## 厚生年金保险的建立

日本最早的积累制养老金是厚生年金保险，创立于战争时期的1942年。过去，这是一个覆盖企业职工的收入关联型的公共养老金制度，从2015年10月起把公务员的公共养老金制度也合并了进来。尽管这个待遇确定型的养老金制度现在是现收现付制，但是最初是建立在积累制基础上的。因此，在刚开始的年份里，由于没有什么给付就积累下了一定量的基金。当时建立这个养老金制度的一个目的是通过强制缴费制度（直接从雇员的工资中扣除缴费），限制百姓的购买力，以减轻通货膨胀的压力。因为战争期间，一切物资都优先用于军事，民间的生活物品非常缺乏，引起了通货膨胀。此外，日本还同时建立了个人所得税制度，也是为了控制战争期间的通货膨胀。

缴费率（雇主和雇员合计）在1942年是6.4%，1944年上升到了11%。“二战”后，由于发生了恶性通货膨胀，在1945年10月到1949年4月期间物价上涨了100倍。恶性通货膨胀使厚生年金保险的基金变成了一堆废纸。因为积累制的养老金在领取时是按照名义值再加上投资回报率支付给参保者的，当物价上涨100倍后，养老金就变成了1/100。

当时的日本人几乎都营养不良，不少人甚至饿死，能活下来就不错了，大家都忙于解决生存问题。在这种环境下，最重要的是如何活下来，人们无力顾及老了之后怎么办。结果，养老金制度的运营处于暂停状态。只是政府还非常努力，在1948年把缴费率降到了3%，希望百姓能忍耐坚持下去。

厚生年金保险真正开始重建是在1954年。<sup>①</sup> 鉴于过去失败的经历，此时政府需要向百姓解释，为什么需要建立这个制度，如何能够避免过去的失败。为了能说服百姓参保，政府解释说，过去的那个制度已经结束，这次将确保老年人都能生活下去，所以请求大家参保。政府承诺无论缴了多少钱的保费，都将确保适当水平的养老金给付。因此，这样一个保障当代老年人生存的制度，就使得厚生年金保险实质性地由积累制变成了现收现付制。

**教训1：**积累制养老金极易受通货膨胀的影响，特别是恶性通货膨胀。通货膨胀会严重损害养老金权益，使能领取到的养老金变得非常少。

<sup>①</sup> 此时日本经济已经恢复到“二战”前的最高水平。——译者注

实际上这并不仅仅是日本的教训，“二战”后的战败国都普遍出现了恶性通货膨胀问题，例如，德国和意大利。德国在“一战”和“二战”后两次经历了恶性通货膨胀。恶性通货膨胀使得积累制下的养老金资产都损失殆尽。因此，发达国家中的战败国，对于把积累制养老金做大这件事都非常小心和谨慎，相比于其他发达国家来说，积累制养老金的规模相对要小得多。没有经历过战败的典型例子是英国。美国虽然在越南战争中属于战败国，但是并没有发生恶性通货膨胀。总体来说，没有经历过战败和恶性通货膨胀的国家，对于积累制相对积极一些，基金的规模也相对大些。

## 厚生年金保险无法再回到积累制

面对人口老龄化给公共养老金带来的财政危机问题，日本也有一些人主张把厚生年金保险由现收现付制变成私人经营管理的积累制，但是人数极少。这种观点起源于芝加哥大学的米尔顿·弗里德曼（Milton Friedman），一切都靠市场就可以了。因此持这种观点的人也被叫作“市场原教旨主义者”。

如果把公共养老金市场化，即由现收现付制转变成积累制，养老金的专家们发现，会发生“双重负担”问题。也就是说，在长达40—60年的转轨期间，年轻人或中年人，既需要为自己未来的养老储备基金，还要继续供养现在已经退休的老年人。而自己的父母或祖父母都没有过这样的双重负担，自己的子女也不会有这样的双重负担，只有自己需要面对这个问题。为什么偏偏是我们要去承担这个困难。因此，年轻或中年这一代人都非常不欢迎这种制度，这种转换在政治上是无法实现的。在政治上实现了这个转换的国家有智利，智利是在动乱的情况下，靠军事政权的独裁强行实施的。但是在和平时期的发达国家，政府无法把双重负担强加给任何一代人。

对于日本来说，政治上唯一能行得通的就是在维持现收现付制的基础上，逐渐降低过于慷慨的养老金待遇水平。因为在经济高速增长期，养老金水平被提升得太高了。同时对于那些经济力量充足的群体，激励他们参加私人的积累制养老金制度。

## 自愿参保的职业养老金和个人养老金

在日本养老金的历史上，私人性质的自愿参保的职业（企业）养老金和个人养老金有几种，除了一种是缴费确定型（DC）之外，其他的都是待遇确定型。因此日本自愿参保的养老金制度几乎都是待遇确定型的。这些制度中只有一次性退职金是现收现付制的，其他的都是积累制。现收现付制的养老金比其他所有积累制的养老金总和还多，在待遇水平上要高得多，同时覆盖面也最大。

- 一次性退职金（现收现付制，待遇确定）
- 雇员年金基金（积累制，待遇确定）
- 税率优惠适格年金基金（积累制，待遇确定）
- 国民年金基金（积累制，待遇确定）
- 新待遇确定型计划（积累制，待遇确定）
- 缴费确定型计划（积累制，缴费确定）

表1给出了日本目前所拥有的各种养老基金的金额。最下面的公共养老金余额储备来自于第一层和第二层现收现付制下的累计余额储备，有200万亿日元，这些积累额的形成是由于高速增长带来的公共养老金收入大于支出而自然结余下来的，并不是为了要储备基金而专门设立的。其他的4项私人性质的养老基金是积累制下积累起来的，总和有100万亿日元。

表1 截至2015年3月日本的积累的养老基金总额 (单位：万亿日元)

|                   |     |
|-------------------|-----|
| 雇员年金基金 (EPF)      | 28  |
| 新待遇确定型计划 (New DB) | 58  |
| 缴费确定型计划 (DC)      | 10  |
| 国民年金基金 (NPF)      | 4   |
| 小计                | 100 |
| 公共养老金余额储备         | 200 |
| 总计                | 300 |

从以上金额来看，在专门的积累制养老金制度下，所能积累的基金远比现



收现付制下积累的养老基金小得多。因此，日本积累制养老金的比重非常低。为什么会出现这种状况，这是因为刚才所介绍的战后的恶性通货膨胀，给那时的积累制养老金带来的惨痛阴影，依旧笼罩着日本人。也就是说，在积累制下，不知什么时候，如果发生什么事，就可能会而使基金一文不值。因此，不管政府怎么激励，人们也还是非常谨慎，不太愿意参加。日本的金融市场非常发达，监管措施也非常完善。尽管这样，积累制养老金还是规模较小。

因此，日本私人性质的养老金中，或者说企业（职业）年金中最重要的、占比最大的是现收现付制下的一次性退职金制度。<sup>①</sup>在这个制度下，当职工离开某个企业时，企业给他一次性支付一笔数额非常大的退职金。一次性退职金的作用和数额远比上述四个积累制养老金大得多。

## 一次性退职金

在日本各种非强制的、私人性质的养老金制度中，最重要的是一次性退职金制度。截至2013年，76%的企业都有这个制度。不能提供这个制度的企业主要是一些中小企业或新成立的企业，通常其经营状态还不稳定，实在没有余力。对于能长期在一家企业工作的职工来说，来自这个制度的养老金数额将非常巨大。例如，2011年，在同一个企业工作年数超过20年或以上的职工，在退休时平均能从他们的雇主那里领取到2500万日元（25万美元）的一次性退职金。这个数额相当于企业职工从国家领取10—12年的公共养老金。

由此，从国家那里按月领取的公共养老金和自己退休时从雇主那里领取的巨额一次性退职金，是绝大多数雇员及其家属老年生活的最重要的两个支柱。

一次性退职金制度实行的是一种在会计上称为账面储备（book-reserve）的筹资模式，实质上等于是现收现付制。政府对这一制度很积极鼓励，对企业有法人税等方面的各种税收优惠政策，企业可以利用这个制度，把这项用途计入企业成本，这样就可以尽可能多地增加自己的利润留成。企业也可以开设一种特殊账户，政府不要求企业必须要把钱存入账户，而是由雇主自己估计他们

---

<sup>①</sup> 日语里“退职”指的是职工离开了这个企业，既包括退休时离开，也包括在到达退休年龄之前，因转换工作等其他原因离开。这些离开企业的人，只要满足了领取一次性退职金的条件（主要是要达到规定的工作年限），就可以领取。

承诺的债务，来决定账户里保留多少钱合适。这笔钱也不会被投入资本市场去运作，而是保留在企业内部。企业可以用这笔钱做研发、设备投资、雇用新职工、给职工增加工资或给股东分红等。也就是说，账面上投入以一次性退职金的名义把钱预留下出来，但是对于使用方面，则没有任何限制，完全可以自由支配。因此这个制度本质上属于现收现付制。

在领取养老金时，当领取额高于某个限额时，才开始缴税，因为有优待老年人的政策，所以此时的税率比普通所得税的税率低很多，约相当于所得税的1/4。

## 雇员年金基金的兴起与失败

雇员年金基金（以下简称 EPF）是日本最具代表性的积累制养老金制度，覆盖厚生年金保险里的企业雇员。这个制度在世界上也非常独特，全世界仅有英国有类似的制度。开始于 1966 年。由于这一制度的建立，厚生年金保险的参保者分成了两个部分，如表 2 所示，其中不参加雇员年金基金的人，只领取来自厚生年金保险现收现付制部分的养老金；参加了雇员年金基金的人，养老金给付由两部分组成：相当于厚生年金保险给付水平的养老金（由厚生年金保险和雇员年金基金中协议给付的部分构成，包括整个退休阶段养老金水平的联动调整部分），和雇员年金基金中的补充性养老金给付。

厚生年金保险本来是由政府运营管理的现收现付制养老金制度，对于建立了雇员年金基金制度的企业，政府把这些企业给厚生年金保险缴费的一部分退还给了雇员年金基金，让雇员年金基金代替政府来经营管理这部分养老金，所以雇员年金基金会收到来自政府的保险费返还。保险费返还部分相当于工资的 2.4%—5%，因每个雇员年金基金参保者的平均年龄不同而不同。当时厚生年金保险的总缴费率在 7%—8%。雇员年金基金制度下的养老金制度叫做“代行”，因为是代替政府提供养老金给付。

雇员年金基金制度的特殊性在于，通常企业年金与公共养老金无关，都是在公共养老金之上的单独缴费；而日本的雇员年金基金制度则是把公共养老金缴费的一部分切出一块，用积累制的方式去运营。<sup>①</sup>

---

<sup>①</sup> 雇员年金基金制度虽然不是为了应对人口老龄化危机所实施的，但是本质上，与世界银行 1994 年开始倡导的公共养老金的私有化改革是一样的，只是动机不同。——译者注

建立雇员年金基金的理由如下。从 20 世纪 60 年代起，日本开始了高速增长，工资水平增长非常快。但是，在养老金方面，由于战争时期所建立的旧制度失败，新建立的厚生年金保险规模比较小，一直处于低缴费、低给付的状态。然而，当时公务员的养老金制度是单独的，他们是高缴费、高给付。这样企业和公务员之间的养老金给付水平，以及企业在职雇员的工资与退休者的退休金水平之间就出现了巨大差距。

表 2 日本企业雇员的养老金给付构成

|               |              |
|---------------|--------------|
|               | 雇员年金基金：补充性给付 |
| 厚生年金保险        | 雇员年金基金：协议给付  |
|               | 厚生年金保险       |
| 国民年金保险        | 国民年金保险       |
| 不参加雇员年金基金制度的人 | 参加雇员年金基金制度的人 |

日本厚生劳动省的年金局想提高厚生年金保险参保者的养老金待遇水平，这样就需要提高缴费率。但是这个提议遭到了雇主（企业经营者）的强烈反对，因为各雇主在给作为公共养老金的厚生年金保险缴费的同时，已经为自己企业的一次性退职金制度缴纳了不少的费用。

年金局在与企业经营者团体经过了长期交涉之后，最终达成了妥协。雇主们承认公共养老金的缴费和给付确实需要增加，但是，企业不想增加总体的养老金缴费负担（包括厚生年金和一次性退职金在内），其中的一个办法是企业通过建立雇员年金基金类型的企业年金制度，在不增加企业总的养老金缴费负担的情况下，实现了给付水平的提高。政府通过这种方式使养老金缴费和待遇都得到了提高，也达到了目的。经营养老基金的机构，例如人寿保险公司、信托银行等，对这个结果也非常满意，因为企业年金在运营管理时，会为他们带来巨大的商业机会。

对企业来说，管理企业年金制度时，需要有养老金方面的专业人才，而企业都是做实业或其他行业的，内部找不到这样的人才。于是就聘请厚生劳动省多年从事养老金业务的雇员在退休后到企业年金机构来担任高管。此时，年金局就为其退休的官员们提供了许多肥差，例如，雇员年金基金的常务理事和事务长（办公室主任）等职位，叫作“来自政府高级官僚的企业高管”（空降高管）。雇员年金基金制度在最鼎盛的时期，有近 2000 个基金，其中每个基金可

以提供 2 个重要的高管职位，这样就有 4000 个职位提供给厚生劳动省的退休官员。而厚生劳动省的全体职工只有 2 万人（既有从事年金工作的，也有从事医疗、劳动保障等工作的）。对于这 2 万人来说，有近 4000 个高管的职位等着他们退休后去工作。因此对政府的官员来说是非常愉快的“光明前途”。“来自政府高级官僚的企业高管”现象始于 1955 年，在医疗保险等领域也存在。在日本的官僚机构中，能够创造出更多“空降高管”职位的人，会晋升得更快，这些人在退休后，又可以到企业去做“空降高管”。

雇员年金基金的名义回报率如图 3 所示。1990 年日本股市泡沫破裂。在那之前，日本的经济高速增长，雇员年金基金主要买国债和公司债，一部分买了股票，回报率在 9%—10%，水平高且稳定。但是泡沫破裂之后，回报率迅速下降，并且剧烈波动。

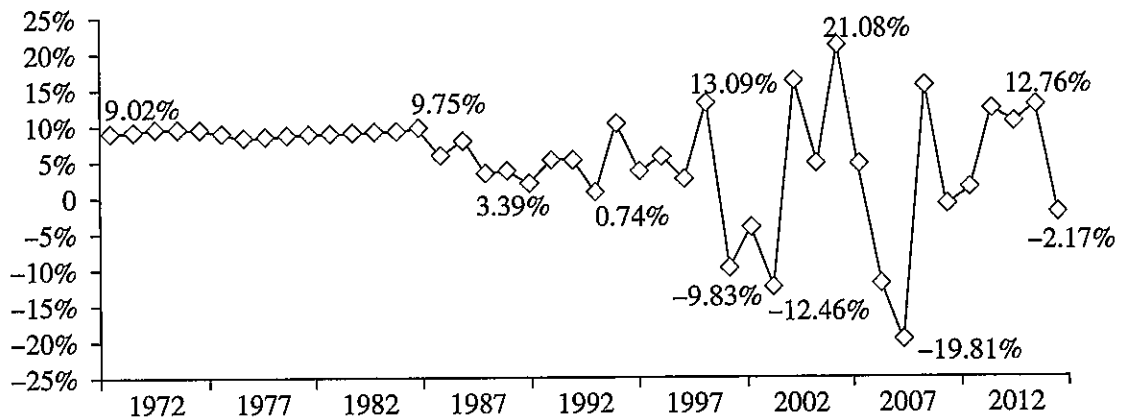


图 3 日本雇员年金基金投资的名义回报率

雇员年金基金运营状况好的时候，曾带来了额外的利润。但是进入 90 年代后，投资环境恶化，就开始出现了无法兑现事先设想和承诺的养老金给付的问题。为了应对养老金给付水平下降的问题，雇主（母公司）作为责任人，总是需要测算会有多少损失，怎样从利润等其他渠道筹资来填补缺口。1990 年以后，这个损失越来越大，越来越频繁，结果引起了雇员和股东们的不满，为什么工资不能像以前一样正常增长？为什么企业没钱新增雇员及增加设备投资？为什么股东们得不到足够的分红？为什么为了退休人员的养老金问题，我们需要做出这么多牺牲？这些问题使企业的财务人员非常苦恼。结果，大家希望退回到原来的现收现付制。但是退回的条件是，需要首先按照协议给付的标准把缺口补上，否则雇员年金基金制度就无法终止。由于投资损失巨大，雇主

已经没有足够的钱来填补缺口。这样，许多雇主和工会组织都开始向立法部门呼吁，要求放宽关于雇员年金基金制度的规定，即使钱不够，也请求允许他们退回。自2002年4月起，这个要求获得了批准，称为“代行返上”。

1966年，雇员年金基金从142个基金开始起步，如表3所示。到1996年增加到了1883个。但是在过去的20年中，到2016年8月已经减少到了199个，覆盖的雇员有210万人。估计再过两年，就会消失殆尽了。在最高峰的1996年，参加雇员年金基金的雇员占到企业雇员总数的37%，而到2004年急速下降到了16%，到2015年，又进一步下降到8.3%。到2016年8月，雇员年金基金中退回到原来现收现付制的有1239个。到2002年3月，雇员年金基金的资产总额稳定增加到63万亿日元（6300亿美元，当时，日本各种积累制养老金的总额才100万亿日元）。到2015年3月，急速下降到了26.6万亿日元（2660亿美元）。再过两年，这个制度就可能全部消失。也就是说，日本最有代表性的、最重要的、覆盖面最大（超过1/3的企业雇员参加了）的积累制企业（职业）年金制度，在高速经济增长期还不错，但是现在处于要消亡的状态。

表3 雇员年金基金的数量

| 财政年度 | 数量   | 财政年度 | 数量   |
|------|------|------|------|
| 1966 | 142  | 2000 | 1801 |
| 1986 | 1134 | 2004 | 799  |
| 1996 | 1883 | 2016 | 199  |

资料来源：日本年金基金会

由此，我们可以得出一系列的教训：

**教训1**：积累制下的年金制度完全依赖于经济环境的好坏。日本的高速经济增长虽然持续了30年，但是没能持续50年。在高速经济增长期，积累制养老金可以带来较高的养老金给付，但是遇到经济下滑，就会出现困难。在这样的经济环境中，用现收现付制来运营养老金，得到的结果也将完全相同。经济下滑带给养老金制度的困难，不仅限于积累制，对于现收现付制也一样。在高速经济增长期，现收现付制也可以为老年人提供较高的养老金给付。这个原理也适用于考虑人口结构老龄化下积累制与现收现付制之间的区别。通常人们认为人口结构的老龄化会使现收现付制养老金的财政不可持续，而实际上，人口

结构老龄化对积累制的影响也是一样的。无论用什么制度，都会出问题。在经济高速增长期，不论用积累制还是用现收现付制，都可以达到有更多的缴费收入，并提高养老金待遇的目的。而经济下滑或人口老龄化都会导致 GDP 或总产出减少，此时，不论用积累制还是用现收现付制，财政都会出现困难。原因在于支撑制度的经济实体力量不足，与筹资模式无关。

**教训2：**积累制养老金制度的成败取决于其投资的收益状况。在高速经济增长期，积累制养老金可以带来较高的养老金给付，但是遇到经济下滑，就会出现困难。在这样的经济环境下，用现收现付制来营运养老金，得到的结果也将完全相同。经济下滑带给养老金制度的困难，不仅限于积累制，对于现收现付制也一样。

有以下几个原因导致了雇员年金基金在过去 20 年里演变成现在的状况。首先是由于经济进入低增长期，投资回报率变低了，想超过 5.5% 已经非常困难。5.5% 是一个非常重要的基准，在经济高速增长期，日本银行或邮政储蓄一年期定期存款的利率是 5.5%。而现在是 0。进入 90 年代之后，投资回报率再想达到 5.5% 已经犹如想在水上行走一样，根本不可能。实际上，谁也做不到。

5.5% 的名义回报率是雇员年金基金制度的基本假设，是政府决定应该把多大比例的缴费退还给雇员年金基金的决定性标准。在 5.5% 的回报率下，才能使参保者在雇员年金基金制度下得到的养老金待遇与政府管理的现收现付制下的养老金待遇相当。由于达不到 5.5% 的回报率，大多数雇员年金基金都出现了不能兑现的巨额债务。企业的会计账面上存在这个债务，使拥有这些雇员年金基金的公司有在资本市场上的评级显著下降。同时，企业管理财务的高管和总经理等会面临被解雇的危险。因此，在巨额债务的压迫下，公司不得不大规模降低用工规模和加薪幅度、减少设备投资、降低股东分红。一些人建议把 5.5% 的标准降低为 3%，以减轻未来的债务负担。但即使如此，雇员们在过去的缴费过程中积累的养老金权益依旧会在某个时点突然高涨，这个问题依旧不容易解决。

2012 年爆发的 AIJ 丑闻使雇员年金基金最终被全面废除。AIJ 投资公司的欺骗行为与麦道夫事件类似。它受托管理 84 个雇员年金基金。这 84 个雇员年金基金主要是中小企业，大企业较少。2008 年金融危机之后，所有投资公司的投资回报率都是负值。只有 AIJ 向公众报告说它们的投资业绩一直良好，是

正值。当时，一些委托人想把委托给 AIJ 的基金撤回来，转换到其他公司，但发现取不回来，因为 AIJ 的投资业绩报告原来是假的。其基金的损失实际上接近 2000 亿日元（20 亿美元）。

这个事件在日本国会受到了严重质疑：“为什么厚生劳动省允许这种事情发生？”“是因为监管不力吗？”考虑到今后也有可能发生同样的事情，2013 年 4 月，政府向国会提交了关于在今后 5 年内彻底废除雇员年金基金的法案。国会在 2013 年 6 月批准了这个法案。由于巨额债务的存在，连支付雇员年金基金中的协议部分的养老金都不容易，所以，在回归政府的现收现付养老金制度时，不得不立刻终止了补充性养老金的领取。从此以后，这部分养老金给付就成了零。

从这个最代表日本积累制企业年金的雇员年金基金的失败中，我们能得到如下教训。尽管各个雇员年金基金都已经配备了专业人才做业务管理，但是，由于现在的金融技术异常发达、错综复杂，即使专业人士也容易上当受骗。2008 年金融危机之后，类似于“只要把钱交给我们，就一定能保证高于零的收益率”的想当然的好事是不存在的。

避免被投资顾问公司蒙骗的办法只有两个，一个是当其他公司都蒙受损失的时候，如果有人宣称它们可以比其他公司好，能有正收益率，就应召集他们开会，让他们详细解释清楚其中的原因，你们公司的正收益率究竟是如何实现的。另一个方法是彻底的信息公开责任制。建立要求投资公司对业务状况的解释和说明负全责的制度，让这些公司有责任和义务随时向公众解释清楚情况。否则，就还会有受骗的事件出现。

**教训3**：由于金融技术异常发达，在积累制养老金制度下，即使是专业人士，也会受骗。养老金资产的积累过程不像人们想象的那样容易、甘美。

**教训4**：避免金融欺诈事件的关键是，实现彻底的信息披露和账目的全部公开。同时这也是保障制度顺畅运营所必须的前提条件。

企业年金制度一旦建立起来，尽管财务上有巨额赤字，已经没有任何继续存在，但是想废除也会非常困难。阻碍废除的既得利益团体有两个。一个是经营这些业务的民间金融公司，它们将失去巨大的商业机会。另一个是政府的退休官员。这些退休官员的力量特别强大，如果政府内部在岗的人中有人胆敢反对雇员年金基金制度，就相当于给自己的上级和已退休的前辈们抹黑。如前所述，在政府机构里，能够通过建立更多的雇员年金基金，从而为政府官员们准

备好更多的退休后可任职的雇员年金基金高管职位的人，晋升就特别快。这类人在政府机构中就会处于重要的骨干岗位。因此，在政府内部，职员们通常无法提议说废除这个不合理的制度。如果谁提出了，就无法得到晋升，甚至会被开除。

厚生劳动省前年金局长香取照幸与自己的前辈，即已退休并在雇员年金基金任职的高管们，就因此发生了激烈的冲突。退休的高管们威胁香取照幸说，你要是敢取消这个制度，你将没有前途，不仅不会得到晋升，还会被开除。但是香取照幸没有屈服，坚决把雇员年金基金制度给废除了。结果，在2016年6月的人事调整上，本应该晋升为厚生劳动省“次官”（是日本公务员生涯中的最高职位，相当于人社部副部长）的香取照幸，不但没有得到晋升，而且工作也没有了。

**教训5**：一旦某种企业年金制度建立起来之后，想要废除是非常困难的，即使这个制度已经没有继续存在的理由。因为通常会有一些既得利益集团从其中获益。这些人会强烈抵制。

在日本，用积累制养老金替换现收现付制养老金的实践最终就这样失败了。雇员年金基金的导入，相当于本来由三个儿子共同出钱赡养老人，现在其中的一个想把给老人的赡养费终止，截留下来自己存起来。这样，其他两个儿子的负担就重了，他们不得不增加赡养老人的支出，否则老人应得到的赡养收入就只能减少。

现收现付制下老人的赡养，靠的是相互帮助，但是在积累制下，老人的赡养费用问题则完全成了参保者个人的事情。其背后的基本原则是完全不同的，因此在技术层面上，积累制下雇员年金基金养老金的运营，就不再像现收现付制那么简单。实际上，日本雇员年金基金的基金运营技术高度发达、异常复杂、艰深难懂，绝大多数人都难以明白。更重要的是，运营成本非常高。

**教训6**：积累制养老金导入时，不可以削减现收现付制养老金，任何类似雇员年金基金的协议养老金制度都是没有前途的。把企业年金添加在已有的现收现付制养老金之上，还合理一些。

**教训7**：如果运营成本非常高的话，任何养老金制度都是难以维持的。



## 税率优惠适格年金基金

日本企业年金制度中，位居第二的是税率优惠适格年金基金（以下简称TQPP），于1962年建立，是日本最大的两个职业年金之一，是具有税收优惠措施的积累制养老金制度。这个年金制度不归厚生劳动省管理，而是由日本国税厅管理。如果企业建立这个制度的话，国税厅可以减免税收。建立这个基金的手续很简单，国税厅也没有什么特殊的要求，没有最低参保额的限制，所以受到了中小企业的欢迎。TQPP在1997年时达到最高峰，有1060万名参保者，占到厚生年金保险参保者的32%。其资产在2002年为22.7万亿日元（2270亿美元）。

后来TQPP制度出现了无法确保雇员的养老金领取权的问题，因此政府废除了这项制度，要求雇主到2012年3月为止，把TQPP养老金并入其他的养老金计划。结果，一部分TQPP被并入新的待遇确定型计划，大部分的情况是简单地终止了这个制度，使得参保者领不到任何职业年金。

国税厅是一个负责收税的政府机构，它们的主业是收税，对实施税收优惠、管理积累制养老金没有多少兴趣。因此，当发现制度难以持续时，也就立刻终止了。

**教训8：**税务部门不是一个有能力负责管理养老基金的实体，因为它们的主业是收税，而不是恰当地运营养老基金。

## 新的待遇确定型计划

日本最大的两个企业年金制度：雇员年金基金和TQPP都因失败而被废除了，接管这两个制度中剩余年金基金的制度是“新的待遇确定型计划”。

新的待遇确定型计划成立于2002年4月。为了统一养老金的管理措施和条例，加强对参保者应得权益的保护，日本建立了两种计划：一个是积累制待遇确定型，另一个是协议制待遇确定型。在积累制待遇确定型制度下，总是存在着积累资金不够支付，需要雇主们来填补缺口的问题。但是大多数雇主们已经不愿意再继续承担补缺口的任务，因此积累制待遇确定型非常少。到2015年3月，有601个是积累制待遇确定型，13282个是协议制待遇

确定型。总参保人数是 780 万，积累的总资产约为 58 万亿日元（5800 亿美元）。

## 国民年金基金

国民年金基金建立于 1991 年，是面向非雇员（自我雇佣者、农民、医生、牙医、律师、许可证会计师和税务会计师等）的一个自愿参保的待遇确定型制度，添加在公共养老金制度之上。参保资格为年龄在 20—60 岁符合条件的人，开始领取养老金的年龄为 65 岁以上。由于这些人不是雇员，没有工资，所以无法按照工资比例缴费。每人每月的缴费额最高为 68000 日元（680 美元），可免税。在日本自愿参保的私人年金制度中，这么高的缴费限额属于特例。

国民年金基金分别以 47 个行政县和 25 个职业为单位来设立，共有两种。到 2015 年，缴费者有 45 万人，养老金领取者有 47.8 万人。从整体来看，非雇员中只有很少一部分人参保了。国民年金基金积累的基金总额为 4.19 万亿日元（4190 亿美元）。

1991 年，最初预定的名义投资回报率为 5.5%。从那时起，日本资本市场的投资回报率一直呈下降趋势，到 2015 年，已经下降到 1.5%。在计算养老金权益时，投资回报率永远都是按照参保时的预定回报率计算。对于从 1991 年开始参保的人来说，他积累的基金的回报率就一直按 5.5% 计算。而对于从 2015 年开始参保的人来说，他的基金的回报率就一直按照 1.5% 计算。因为这个制度成立于 1991 年，正好是日本股市泡沫刚破裂之后，此后，回报率一直下降，所以这个制度从一开始就伴随着债务缺口。国民年金基金中最大的是医师的国民年金基金，其预定回报率、市场实际回报率以及这二者之间的差额如表 4 所示。

表 3 中“M - A”指的是市场回报率与预定回报率之差。可以看到，负值频繁出现，例如在 2008 年金融危机时，是 -25%。到 2016 年 3 月，医师的国民年金基金中，基金积累额低于养老金债务的基金数量，约占全部基金的 30%。同时，与雇员年金基金不同的是，国民年金基金是以个人为单位参保的，不是以企业为单位参保的，所以没有类似于雇员年金基金的母公司来救助。这样早期的参保者在开始领取养老金时，他们的养老金资产一直是按照过

表 4 国民年金基金的投资回报率

(单位:%)

| 财政年度 | A    | M      | M - A  | 财政年度 | A    | M      | M - A  |
|------|------|--------|--------|------|------|--------|--------|
| 1991 | 5.50 | 4.41   | -1.09  | 2004 | 1.75 | 5.51   | 3.76   |
| 1992 | 5.50 | 5.58   | 0.08   | 2005 | 1.75 | 21.99  | 20.24  |
| 1993 | 5.50 | 4.05   | -1.45  | 2006 | 1.75 | 4.27   | 2.52   |
| 1994 | 5.50 | 0.93   | -4.57  | 2007 | 1.75 | -11.65 | -13.40 |
| 1995 | 4.75 | 10.00  | 5.25   | 2008 | 1.75 | -23.38 | -25.13 |
| 1996 | 4.75 | 2.22   | -2.53  | 2009 | 1.75 | 22.52  | 20.77  |
| 1997 | 4.75 | 5.59   | 0.84   | 2010 | 1.75 | -1.32  | -3.07  |
| 1998 | 4.75 | 1.82   | -2.93  | 2011 | 1.75 | 2.99   | 1.24   |
| 1999 | 4.75 | 12.98  | 8.23   | 2012 | 1.75 | 12.19  | 10.44  |
| 2000 | 4.00 | -11.23 | -15.23 | 2013 | 1.75 | 9.26   | 7.51   |
| 2001 | 4.00 | -4.75  | -8.75  | 2014 | 1.50 | 13.70  | 12.20  |
| 2002 | 3.00 | -13.35 | -16.35 | 2015 | 1.50 | -2.98  | -4.48  |
| 2003 | 3.00 | 17.63  | 14.63  | 平均   | 3.21 | 3.56   | 0.35   |

注：A：预定回报率，M：市场回报率。

资料来源：国民年金基金年报，医师篇

去较高的预定回报率来计算的，而不是市场的实际回报率。因此，这些人领到的养老金给付额比他们实际的养老金资产要高很多。高出来的这部分来自于正在缴费的当代年轻人和中年人积累的基金。结果，引起了代际利益冲突。

一个合理的解决途径是降低当代老年人的养老金给付，或者降低在 2000 年之前参保的、已经接近退休年龄的人即将获得的养老金权益。但是这个工作非常困难，在政治上极不受欢迎。结果，在 2016 年 6 月就变成了决定提高统筹层次，到 2019 年 3 月所有分散经营的国民年金基金都将合并成一个单一的国民年金基金。因为各个分散的国民年金基金之间有很大差异，有些地方的基金因为年轻人少，空账比较严重，已经接近无法支付养老金的程度，很快就会破产。有些基金则相对状况好一些。通过这样的统筹可以避免破产问题的暴露。但这只是一个权宜性的补救措施，只是推迟了问题的发生。

日本年金局一直都非常积极地鼓励自我雇佣者等非雇员参加国民年金基金，结果并不理想。像国民年金基金这样的制度，本来如果给他们一些税收优

惠措施，由私人企业运营就可以了。但是政府直接经营，制定出不合适的规则，且难以改变。所以市场可以做的事情，政府应该撤出交给市场。

教训9：政府不应该经营任何生意，私人企业可以比政府做得好。政府可以提供税收优惠或补贴等政策，鼓励百姓参加私人经营管理的养老金计划，同时对它们加以监督。

## 缴费确定型计划

在日本的养老金历史上，第一个缴费确定型计划是政府于2001年10月批准的，是一个规模非常小的养老金计划。有两种类型：以个人为单位参保和以企业为单位参保。到2016年5月，被批准的基金数一直在增加，共有5014个基金，覆盖了23000个雇主。以企业为单位的缴费确定型计划的参加者有580万人，以个人为单位的缴费确定型计划的参加者有26.5万人。但是总人数仅占公共养老金制度参保者的8.8%。到2015年3月，积累的总资产仅有10万亿日元（1000亿美元）。日本积累制养老金共有100万亿日元，这个缴费确定型仅占10%。

在日本法律上，不允许公务员（包括国家公务员和地方公务员）及其家属（包括父母及子女）参加这个缴费确定型计划。在资本市场上，公务员可能因为工作关系，提前知道一些内部消息。他们手中掌握着审批权，可以事先知道企业股票的趋势。因此不允许公务员从股票市场获利。内部交易在股票市场是被禁止的，受到金融厅下属的专门机构的严密监督。如果有人违反，会立刻被逮捕并受到法律制裁，没有丝毫的商量余地。日本曾处理过类似案件。另外，在证券公司工作的人及其家属也算内部人，也不可以在股票市场进行交易。

缴费确定型计划已经创立15年了，但是发展非常缓慢。

第一个原因是参保者在60岁以后才能领取养老金。即使家庭有急用，例如，买房子、供孩子上大学等，也无法领取。企业遇到紧急情况想提前支取的时候，例如，想用这笔钱给中途辞职的职工支付一次性退职金等，也取不出来。另外，传统的一次性退职金制度对于开始领取的年龄等没有什么限制。因此缴费确定型计划就不怎么吸引人。

第二个原因是缴费确定型计划的缴费免税上限非常低。理由是：日本经历

了高速经济增长，储蓄率已经非常高，没有必要再利用税收政策继续提高储蓄率。所以，一直都没有利用税收优惠增加储蓄的政策，而特意把缴费确定型计划的免税上限定得比较低。相反，现有的各种待遇确定型的企业年金则在税收优惠政策上没有上限。

第三个原因是迄今为止，企业所实施的职业年金计划一直都是待遇确定型，如果要把原来的待遇确定型计划废止，或者切出一部分转换为缴费确定型计划的话，需要得到 2/3 参保者的同意。而原来的参保者基本上还是觉得待遇确定型挺好的，不想转化。这也成了制约转换的一个瓶颈。

第四个原因，也是最具有决定意义的原因是：在过去的 25 年中，日本国内资本市场的回报率非常低并且常常是负值。同时，这个回报率还非常不稳定、相当反复无常并且变动幅度非常大。

第五个原因是运营成本非常高。因为运营成本中包含一个对于所有参保者都相同的固定费用，对于资产比较少的缴费确定型计划参保者来说，固定成本就相对高得多。也就是说，在运营缴费确定型计划时，存在着规模经济效应。现收现付制养老金制度的运营成本在各国都在 1% 以下。但是积累制的运营成本在 2% 以上，有些是 3%。每年在最终结算时，证券公司会把除去这些固定费用的基金收益状况告知参保者。此时，不少人发现他们连本金都赔进去了。例如，到 2011 年 10 月，约有 60% 的参保者连本金也没能保住，主要是因为回报率本来就低，还要支付高额的运营成本。积累制缴费确定型计划的发展受到了不能提前领取、税收优惠等各方面的限制而难以壮大，但是上述的限制措施被放宽或取消的可能性非常小。

**教训 10**：积累制缴费确定型计划的发展很大程度上受制于各种限制细则，例如：提前领取、税收优惠幅度等。

退休时能领多少钱与投资回报率密切相关。在经济高速增长期，投资回报率非常高且稳定，参保者的基金迅速膨胀。但是如果恰好是在 2008 年金融危机后退休的话，自己积累的养老金就会损失掉 30%，只剩下 70%。因此，有的人很幸福，而有的人则非常不幸。各种严重的预想不到的后果不知道会在什么时候发生。

对于养老金资产规模较小的参保者来说，运营成本奇高。因此对于中低收入者来说，参加这种制度得不到什么经济上的好处。而对于收入非常高的人来说，由于资产规模大，平均运营成本自动变低，另外他们也有余力应对资本市

场的风险，还愿意考虑参保。

教训11：由于投资回报率的剧烈波动，退休时如果碰到回报率好的时候就会比较幸运，而不好的时候，就会有很大的损失。

教训12：积累制养老金发展的一个瓶颈是高额运营成本。

(中国社科院人口所 王新梅 译)