

日本公共养老金制度的主要变化：背景及背后的理念

高山宪之 教授 博士

一桥大学名誉教授

日本养老金与老龄化政策研究所的杰出研究员

1 前言¹

本文总结分析了日本公共养老金制度发生的主要变化，以及发生这些变化的背景及其背后的哲学。在展开详细讨论（第 7、8 节）之前，第二节先介绍公共养老金在日本老年人生活中发挥的作用有多大。第三节介绍日本人思维方式的主要特点。第四节阐明日本养老金制度设计的基本理念。第五节给出了有代表性的各个公共养老金制度的建立和发展的主要历程。第六节概览日本的人口与经济的长期变化状况。第九节分析每个养老金制度的目前的可持续性状况。第十节考察未来所面临的挑战。第 11 节总结全文。

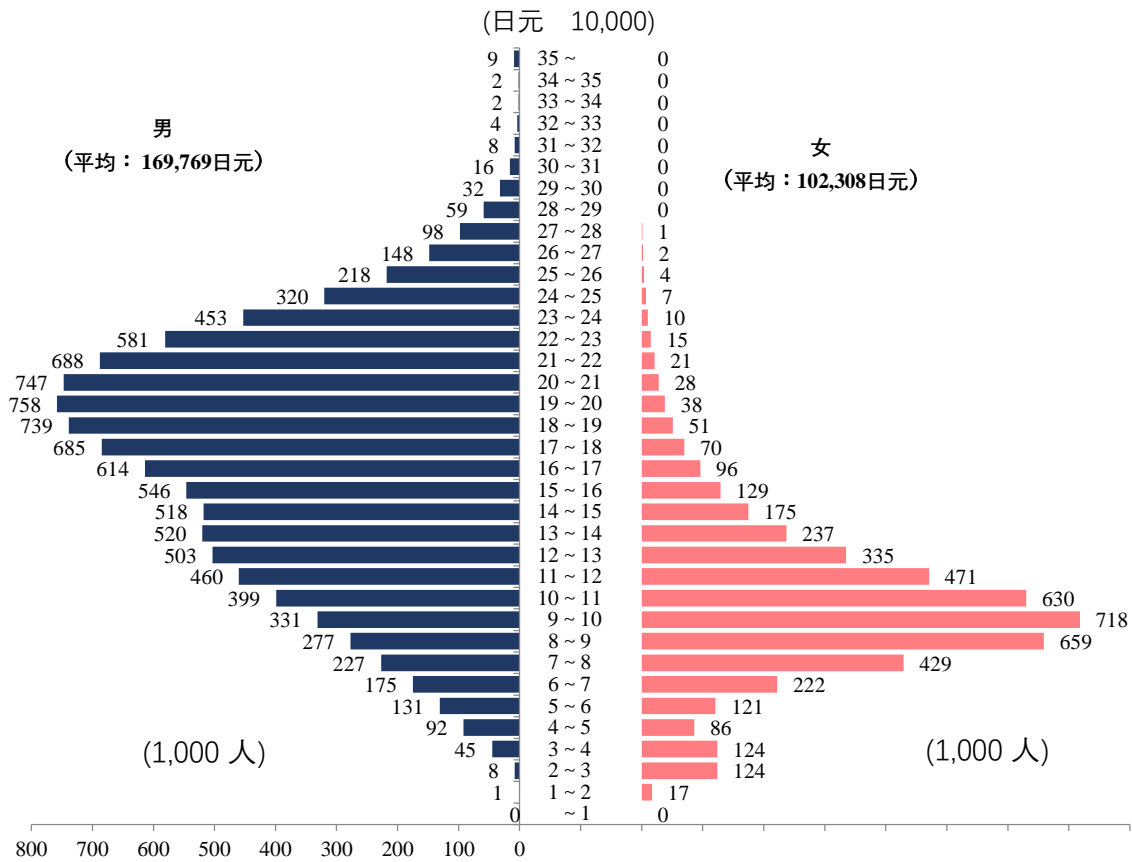
2 目前日本的公共养老金对老年人的重要程度

2.1 公共养老金收入的分布

图 1 显示的是私人部门的退休人员所领取的公共养老金收入（月人均）的分布。在 2013 年 3 月平均为男性：17 万日元（9900 元人民币），女性：10 万日元（5900 元人民币）。尽管养老金的领取额一直存在着性别差异，但是公共养老金收入的分配比家庭总收入的分配要平等。如图 2 所示。例如，在 2007 年，公共养老金收入的基尼系数是 0.3339，而老年家庭的总收入的基尼系数是 0.3978。

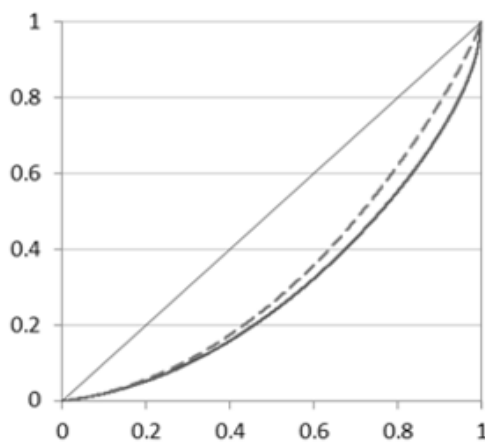
¹ 原文来自于 2017 年 12 月 8-9 日在中国社会科学院人口与劳动经济研究所举办的“中日两国养老金合作研究”的国际会议上报告，本文是这个报告的修改版。

图1 养老金月领取额



数据来源：《厚生年金保险事业年报》。

图2. 总收入的劳伦斯曲线和养老金的集中度曲线



实线：总收入的劳伦斯曲线，虚线：养老金收入的集中度曲线。

数据来源：《国民生活基础调查》。

2.2 公共养老金收入占家庭总收入的比重

公共养老金收入是老年家庭收入的主要来源，特别是中低收入群体（见图 3）。在 2016 年，老年家庭中，公共养老金收入占总收入的比重高于 50% 以上的、约有 80%。此外，日本老年家庭比年轻家庭富裕（见图 4）。

图 3 各种类型的老年家庭占老年家庭总数的比重
按公共养老金收入占总收入的比重不同分类

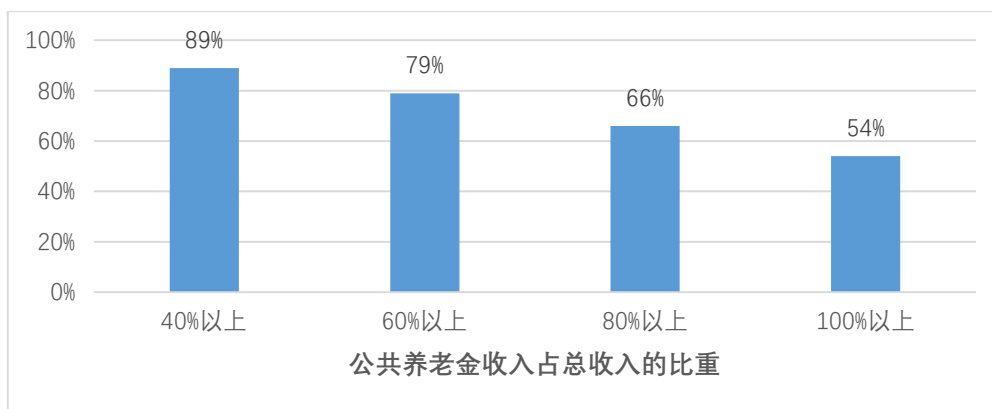
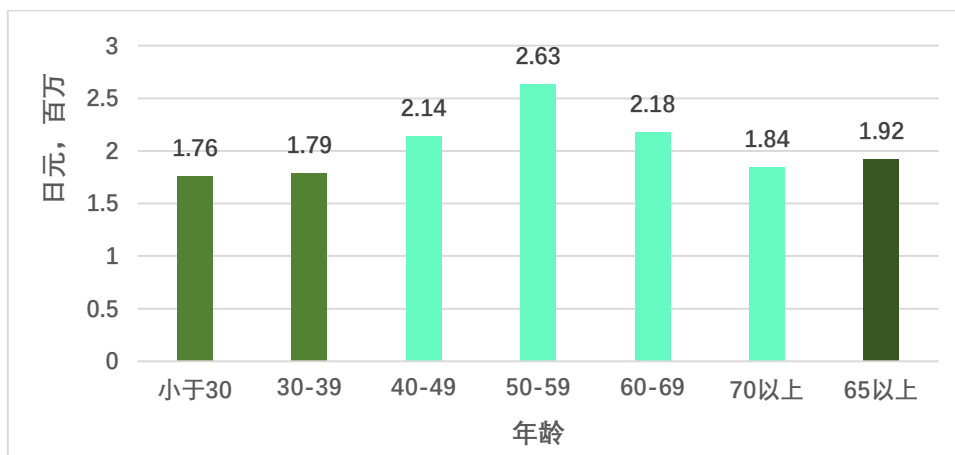


图 4 分年龄的日本家庭的人均收入



多数日本老年人把公共养老金当做一种祝福、满怀感激。顺便说，在公共养老金的领取日，许多老年人会高兴地给他们的孙辈一些零花钱，以及心满意足地享受一顿附带着日本酒的美味佳肴。在 2015 年，公共养老金的领取者有近 4 千万人，占总人口 31% 的样子。目前公共养老金对日本来说，起着一种完善的、坚固的、稳定的社会基础设施的作用。

但是能到达今天这种程度并不总是那么容易，日本经历了漫长的努力。至

少在过去的 40 年里，日本养老金制度的政策制定者中最重要的人物，不是执政党的领导（也不是厚生省的省长），而是厚生省年金局的局长。年金局的历届局长几乎都是最优秀、最聪明的、并且在工作中也被证明是擅长预先计划、足够明智的（尽管偶尔有例外）。他们总能使养老金制度弹性地适应着不停地变化着的不可预测的环境。

3 日本式思维的几个特点

养老金制度设计反映着一个国家的历史、文化和民众的生存哲学。日本也不例外。日本人的精神、思维和行为方式有着自己的特色。其中以下的 7 个方面比较突出。

第一，日本人的传统里有着一种肩并肩的精神；希望与其他人保持一致。树大招风，所以日本人对于不一样的事情特别敏感，即使是微小的不同，也尝试去消除。人们对于待遇的平等和公正非常在意。

第二，日本人认为那些可以自立的人，当然应该自己支撑自己，不可以胡作非为、不负责任。这些人是不可以给别人添麻烦的。

第三，日本人通常非常务实，尽可能保证一个事项有更高的可行性。也有一些日本人喜欢理想主义的方式，但是这样的人比较少。

第四，应得的权益在兑现时常常会有些调整，但是既得利益和已经赚得的权益极少会完全丧失。任何改革通常都会有很长的过渡期，一步一步地慢慢推进。因为转移过渡的规则因出生队列不同而不同，所以这种方式会把事情复杂化。在很长的过渡期里，新制度的具体细节因出生时点不同而不同，这一点容易把大家搞糊涂。

第五，日本人在处理长远问题上有一个弱点。有远见的人会被认为是异端分子，如果他/她指出：我们要“撞墙”了，一段时间内不会发生什么变化。最终随着这堵墙变得越来越高，大多数人也就都会觉察到确实是要撞墙了。

六，另一方面，日本人又非常有弹性。当他们明白了问题的严重性后，他们会立刻做出反映，之后他们就会很快放下这件事。“让我们都原谅和忘记这件事，就随着桥下的流水，让事情过去吧”。顺便说，政治上的妥协也常常是以这种方式，靠把各种不同的意见折中而达成的。

第七，没有多数民众对一项制度的合理性的精准的理解和发自内心的接

纳，任何制度都是无法维持的。政策制定者有责任对于新制度给予彻底的解释。因此，在法令颁布之前，需要有在政策制定者的礼貌的解释的基础上的、公开的、大量的集中性讨论。

4 日本养老金制度设计的基本原则

目前有三项基本原则。

A：不缴费就得不到养老金。

B：养老金的给付额应当与实际缴费期限的长短成正比。

C：相同代际的人当中，缴纳相同数额保费的人，每月应当领取到相同数额的养老金。

原则 A 为参保者提供了一种内在激励。把工作期间的自我努力、自力更生作为防止老年贫困的前提条件。²公共养老金与社会救助（基于财产鉴定的）有着本质区别，后者是用税收来筹资的扶贫制度。对老年人来说这两个制度可以同时并存。原则 B 是为了鼓励人们尽可能多缴费。³原则 C 体现了日本人强烈的平等观。无论是谁，男性还是女性、自雇还是被雇、企业职工还是公务员、来自于成长型企业还是衰退型企业，原则 C 都适用。

日本曾多次发生过人口结构和经济环境的变化，强制参保的给付确定型现收现付制养老金制度中的原则 C，使得来自雇员的缴费收入可以转移给曾是自我雇佣者的退休者、来自现在的成长型企业的缴费收入可以转移给曾在过去的成长型企业工作过的退休者、男性的缴费收入可以转移给女性。

5 制度的设立与覆盖面的扩大

日本最早的养老金制度是为军人建立的，⁴在 1875 年，紧接着以“富国强兵”为最终目标的明治维新（建设现代化国家）之后。当时，不需要缴费，全部靠一般税收来筹资。在 1884 年，这个制度扩大到了执行国家行政命令的公务

² 也有一些例外，首先，在 20 岁之前残疾的人，他们从 20 岁开始可以领取残疾人养老金。第二，参保者在怀孕和育儿期间，可以不用缴纳养老保险费，但是在计算养老金给付时，这些期间都视同为已经缴费。第三，1959 年开始实施了一种非缴费的、基于收入鉴定的过渡性养老金制度。第四，正规雇员的配偶，通常是全职家庭主妇，无需缴费也自动拥有领取基础养老金的权利。第五，20 岁及以上的学生可以把开始缴费的年龄推迟到毕业以后。如果 20 岁以上学生遭遇到了残疾，可以立刻开始领悟残疾人养老金。

³ 目前，第一层的基础养老金的最高缴费年数是 40 年。

⁴ 世界上最早的养老金制度可以追溯到 2000 多年前的罗马帝国时代。那时，名叫 C. Augustus 的皇帝为军人创立了第一个给付水平充实的养老金计划。

员。从一开始，军人和公务员的养老金给付就相当于是一种额外的薪酬（日语叫做：恩给），给付基于退休时点的工资来计算，水平慷慨。

日本在 1905 年为公共部门的雇员建立了叫做“共济组合”（MAA）的养老金制度，参保者需要缴费，养老金给付根据退休时点的工资水平来计算。从 1920 年起建立了与 MAA 类似的覆盖国有企业（国有铁路、日本烟草、日本电话电信）雇员的养老金制度。进入 20 世纪后，日本工业化和城市化遍及全国，传统的大家庭的数量开始减少。结果，城市贫困成为了 20 世纪上半叶的重要的社会问题。在这种背景下，在 1905 年，一些私人企业的雇主（Kanebo）开始为他的雇员支付一次性退休金。之后类似的制度在大型私企逐步盛行起来，但是中小企业还负担不起这样的制度。

在同一时期，战争爆发了。战船常常沉没，于是出现了给牺牲的军人家属的补偿制度，但是并不给海员。这样很少有人愿意从事海员的工作。为了改善这种情况，在 1940 年政府决定实施包括养老金在内的强制参保的海员的各项保险制度。这是一个基于缴费的制度。海员保险制度的建立，导致了陆地私人部门的蓝领工人（当时被称为“工业战士”）也要求提供养老金。这样在 1942 年，政府为 10 人以上的私人企业的男性蓝领工人建立了社会保险制度。这个制度就是现在的“厚生年金保险”（KNH）的前身。当时把工资的一部分切出来、强制给养老金制度缴费，目的是用这样的手段来控制战争期间的通货膨胀。KNH 的覆盖面在 1944 年扩大到了白领和女性职工。

二战后，日本经济立刻进入了伴随着恶性通货膨胀的巨变期。恶性通货膨胀把 KNH 的养老金给付彻底给稀释得没有什么了，因为当时没有实行养老金给付与物价的挂钩制。在这种情况下，私立学校决定从 KNH 中独立出来，并且在 1954 年建立了自己独立的“共济组合”（MAA）。这个行为源自于想建立和国立及公立学校的雇员有相同待遇水平的养老金制度。这个举措接下来引起了农业、林、渔业的民间组织的效仿，他们于 1959 年建立了他们自己的 MAA。这个制度的养老金待遇与市政府的公务员的养老金待遇相接近。

二战后，德国式的公务员与其他公共部门（事业单位）之间的身份上的不平等在日本被立刻废除了。在 1956 年原来各自独立的 MAA 制度很快就在中央政府层面统一成了单一的 MAA。同时，原来的只覆盖公务员的叫做“恩给”的养老金制度被废除了。在 1947 年之前，日本没有地方政府的概念。在实施了地方

自治法之后，地方政府才开始为地方公务员建立了各自的养老金制度。在 1962 年，这些制度也都被彻底合并到了中央层面的单一的 MAA 制度里。

在 20 世纪 50 年代后半期，日本出现了为“全体”国民提供强制参保的医疗保险的运动（“全民皆保险”），这个运动导致了在养老保障制度方面也出现了类似的诉求（“全民皆年金”）。当时，还有一部分人既没有被 KNH、也没有被 MAA 覆盖，例如：自我雇佣者、农民、失业者、无职业者和在小企业工作的人。

在 1961 年，最终建立了“国民年金”（KN）制度。KN 是一种社会“保险”制度，采用定额缴费、定额给付的方式。这个例外的制度设计反映出政策设计者们的天真，因为在实际运营中成本非常高且业务量非常大。⁵当时全部用一般税收来筹资的想法被政府（既包括财政部也包括厚生省）否决了，因为想激励人们自力更生、自己在工作期间为自己的老年做准备。政策制定者们认为，如果没有缴费的话，在财力有限的情况下，任何一个社会养老金制度都不可能保证养老金的给付水平比较适当。

实行定额缴费制度（最初是每人每月 100 日元）是因为政府难以掌握自我雇佣者和农民的真实收入情况。对于那些确实收入低而无力缴费的人，有免除缴费的措施。在免除缴费期间，这些人应得的养老金给付额是正常给付额的 1/3，相当于一种政府补贴。在 1961 年，对于 50 岁以上的人，承诺他们在将来到达 70 岁时，将可以领到基于收入鉴定的非缴费的定额养老金。当时是每月 1000 日元，⁶资金全部来源于一般税收。这是一种过渡性的、随着时间会消逝的制度。

总之，日本的公共养老金制度最初是不同的群体根据各自的需要和可行性，各自分别建立的，之后又通过不断的改革，使各个制度之间的待遇平等和公平化了。

6 人口与经济的变化

日本的总人口从 1872 年的 0.35 亿增加到了 2010 年的 1.28 亿，如表 1 所

⁵ 在 2015 年，为筹集 1 兆日元的保费，KN（国民年金制度）需要支付的成本是 237 亿日元，而 KNH（厚生年金制度）是 0.96 亿日元。KN 的成本是 KNH 的大约 250 倍。

⁶ 1000 日元在当时是个非常小的数额，只相当于给孙辈的一点儿零花钱。

示。最高峰是 2008 年，之后就开始减少了。在 2065 年将会是 0.88 亿，2100 年是 0.60 亿。65 岁以上老年人口的比重，在日本开始意识到人口老龄化问题时的 1970 年是 7%，而在 2017 年稳定地增长到了 27%。城镇化的速度在战后的高度经济增长期非常快，同时在 20 世纪的后半叶，户均人数下降了。预期寿命在延长，迟早日本人平均将活到 90 岁（见表 2 和图 5）。另一方面，总和生育率从 1947 年的 4.54 下降到了 2005 年的 1.26，最近上升到了大约 1.4（见表 2）。图 6 所示的是日本劳动力的工作形态分布，呈现出从非雇员向雇员的大量的转换。同时，农民的数量从 1955 年起急剧下降（见图 7）。

表 1 日本的人口指标

年	人口			户均人数
	总数, 百万	65 岁以上, %	城镇, %	
1920	56	5.3	18	4.9
1930	64	4.8	24	5.1
1940	72	4.8	38	5.1
1950	83	4.9	37	5.1
1960	93	5.7	63	4.5
1970	104	7.1	72	3.7
1980	117	9.1	76	3.3
1990	124	12.1	77	3
2000	127	17.3	79	2.7
2010	128	23	91	2.5

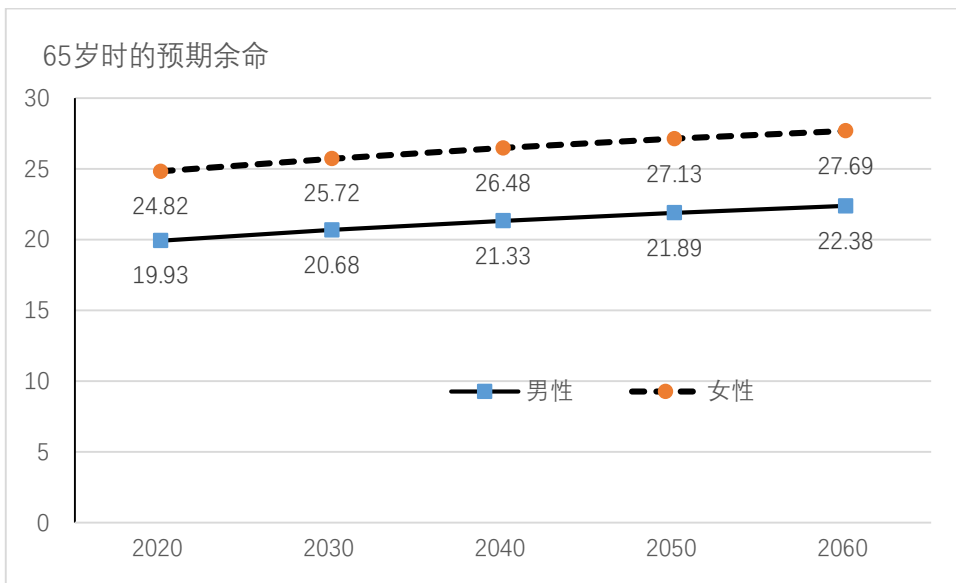
数据来源：《国势调查》。

表 2 预期寿命与总和生育率

年	预期寿命(年)				总和生育率
	出生时点		65 岁时点		
	男	女	男	女	
1947	50.1	54.0	10.2	12.2	4.54
1960	65.3	70.2	11.6	14.1	2.00
1970	69.3	74.7	12.5	15.3	2.13
1980	73.4	78.8	14.6	17.7	1.75
1990	75.9	81.9	16.2	20.0	1.54
2000	77.7	84.6	17.5	22.4	1.36
2010	80.0	86.3	18.7	23.8	1.39

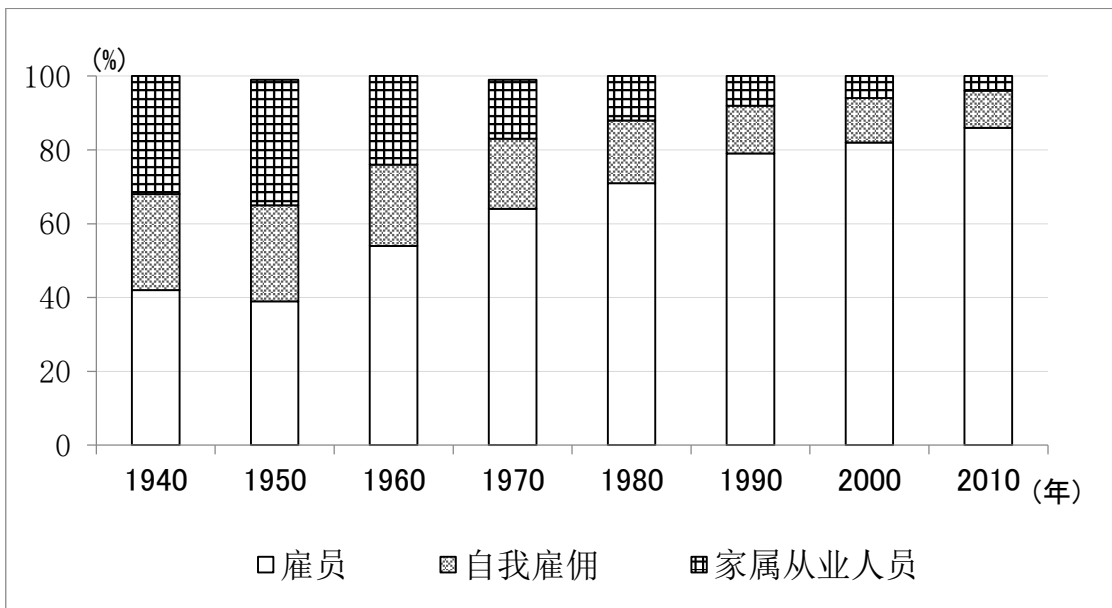
数据来源：National Institute of Population and Social Security Research (NIPSSR), *Demographic Statistics*。

图 5 未来年度的 65 岁时点的预期余命



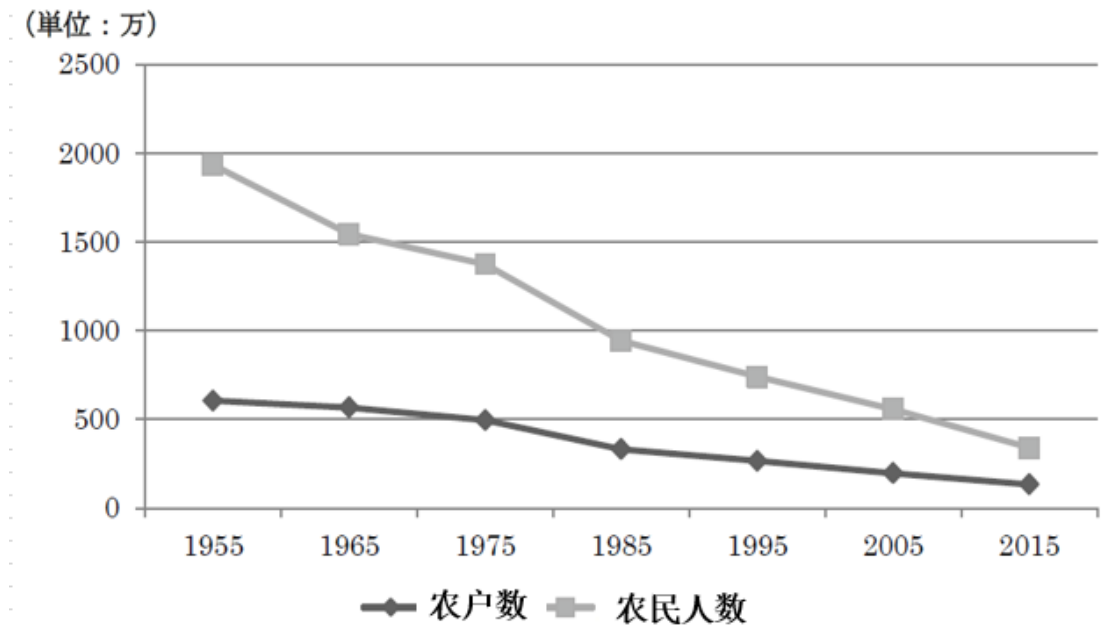
数据来源：NIPSSR, *The 2017 Population Projection for Japan*。

图 6 工作形态（家属从业人员、自我雇佣、雇员）



数据来源：人口普查。

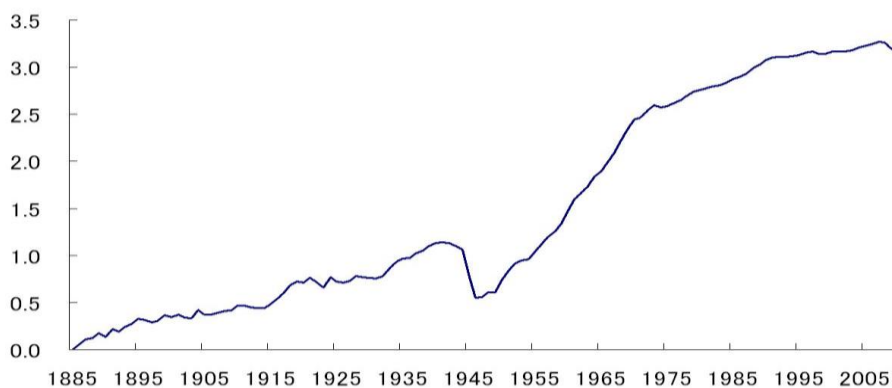
图 7 人口与经济变化 (5) 农户数与农民数



数据来源：《农业普查》。

图 8 呈现的是日本人均实际 GDP 的长期变化，在 1955 到 1973 年期间出现了高度经济增长。在那个时期，年均实际增长率超过了 10%；之后，增速下降，并且在 1998-2000、2008-2009，以及 2001 年，变成了负值。最近，日本的人均名义 GDP 大约是 4 万美元（见图 9）。

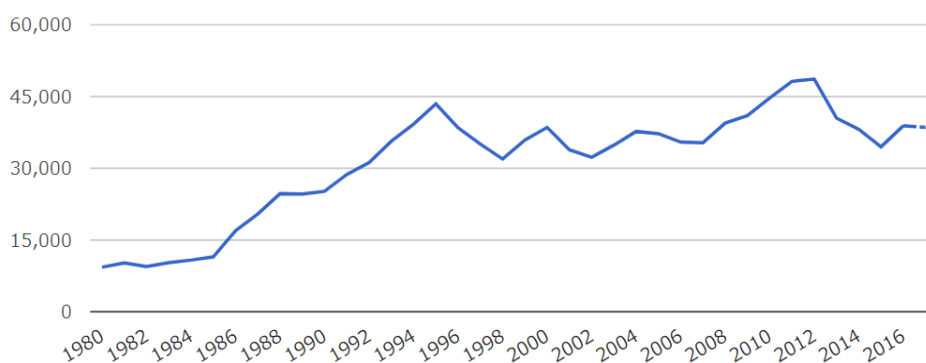
图 8 人均实际 GDP (自然对数值, 1885 年=0)



来源：岩本康志

(https://blogs.yahoo.co.jp/iwamotoseminar/30832608.html?_ysp=77yR5Lq65b2T44Gf44KKR0RQ44Gu6ZW35pyf55qE5o6o56e7)。

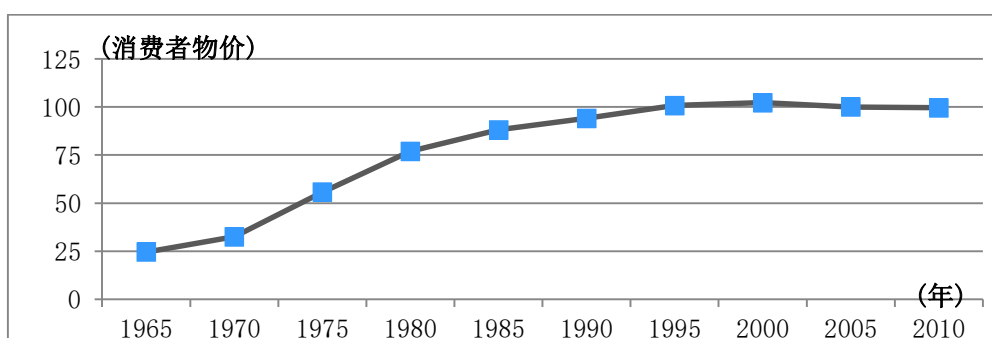
图9 人均名义 GDP（美元）



数据来源：《国民经济计算年报》。

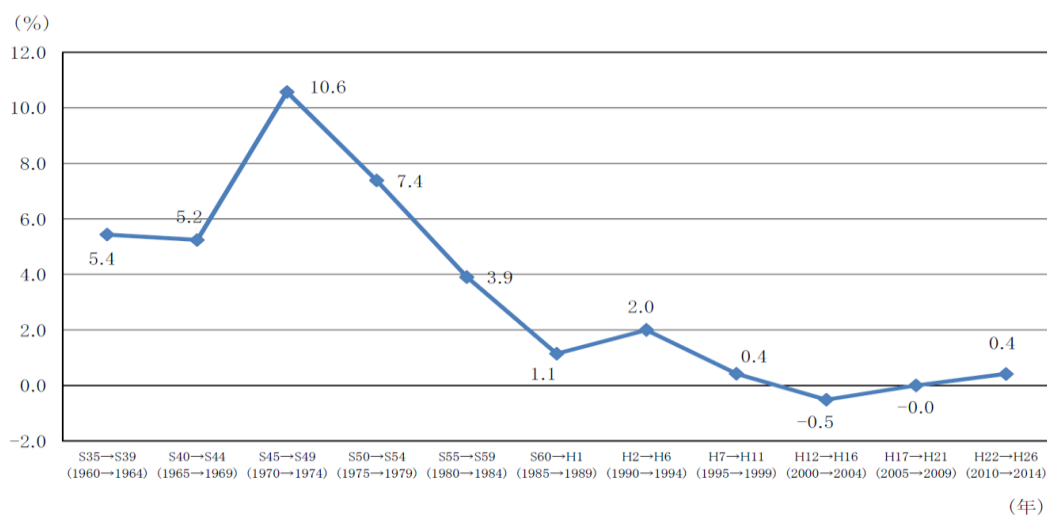
图10描述的是消费者物价CPI的变化。在1974年，CPI的年增长率飙升到了23%，然而，在1999-2003年和2009-2012年期间却是负增长。日本从1999年开始经受着通货紧缩（见图11）。从1998年开始，名义工资的增长率也是负值（见图12）。尽管名义工资的年增长率从1962年起的15年里曾经超过10%。变化幅度最剧烈的是股票和债券。如图13所示，在1989年12月29日，股价上升到38916日元，但是在泡沫破裂后，迅猛地下跌到了2003年4月28日的7608日元。在金融危机后的2008年10月27日，更进一步下跌到了7163日元。

图10 消费者物价指数（2006年=100）



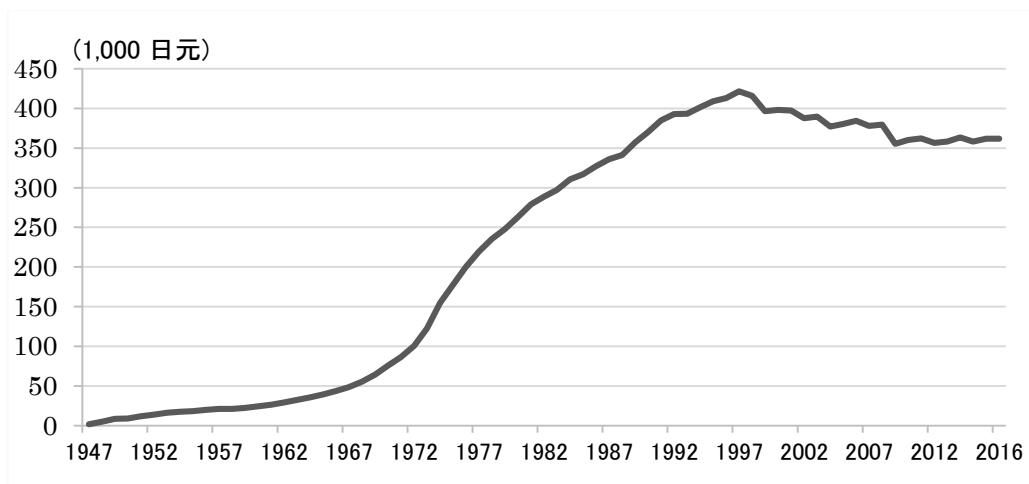
数据来源：Statistics on CPI.

图 11 消费者物价的增长率（年均）



数据来源：ibid。

图 12 月工资名义值的变化（年均）



数据来源：《每月勤劳统计调查》。

图 13 股票价格的变化：日经股市平均 1949-2015（日元）



数据来源：Billion Trillion。

定期存款的名义年利息率在很长一段时期内常常被规定为 5.5%。但是，在 1994 的放松规制之后，下降到了接近于 0%（见表 3）。

表 3 名义年利息率

年	利率(%)	年	利率(%)
1950	2.9	1995	1.96
1960	4.5	2000	0.15
1970	5	2005	0.03
1980	7	2010	0.03
1990	4.9	2015	0.035

注：邮政储蓄 1 年期存款利率。

数据来源：日本银行，Time Series Data。

7 KNH/KN 的主要变化

7.1 1948 年的 KNH 改革

二战后，日本发生了恶性通货膨胀。在 1945 年 10 月到 1949 年 4 月期间，消费者物价上涨了 100 倍。恶性通货膨胀使得 KNH 所储备的养老基金变成了一堆废纸，雇员挣得的养老金领取权也变成了零，因为合同是按名义值签订的。几乎所有的日本人都面临着饥饿问题。于是在 1948 年政府把 KNH 的缴费率从 11% 降到了 3%。

7.2 1954 年 KNH 的重建

同时，雇主为了尽可能少缴费，强烈要求把 KNH 变成一个定额给付、定额缴费的养老金制度，并取消收入关联型养老金制度。一些学者也建议政府向英国 1942 年实施的贝弗利奇模式学习，以确保全体老年人的最低收入。贝弗利奇模式养老金制度的目的与收入关联型养老金制度的目的是不同的。但是政府官员还是想把现行的收入关联型养老金制度坚持下去。

在 1954 年，当煤矿的退休职工收到了第一笔来自 KNH 的养老金给付时，政府官员与雇员之间的妥协达成了。当时对这些煤矿的退休职工实施了特殊的较短的缴费年限政策。这样，日本的公共养老金制度就最终定格在如下的框架下：缴费为收入关联型，给付由两个层次组成（定额的基础养老金和收入关联型养老金）。对于工资为平均水平的男性雇员来说，第一层次的养老金给付额与第二层次的相等。这样平等观就一定程度地落实到了 KNH 制度中。

政府计划提高缴费率和缴费基数上限，但是雇主强烈反对。结果，缴费率就在未来 5 年内被固定在了 3%。同时立法规定，今后至少每 5 年要进行一次精算，来确定和调整适当的缴费率（包括缴费基数在内⁷）水平，以确保养老金制度能适应人口与经济环境的变化。由于预期寿命在增加，所以男性雇员开始领取养老金的标准年龄（NPA）到 1973 年为止，将一步一步地从 55 岁增加到 60 岁。但是，对于女性雇员却没有变化，一直是 55 岁。当时，多数女性结婚后就不工作了，此时她们通常从 KNH 制度中一次性地领取了养老金之后，缴费记录就全部被删除了。

KNH 的收入关联型养老金的给付水平与参保者一生的平均年工资成正比。由于恶性通货膨胀，一些人过去的实际工资变成了零。因此政府重新设定 KNH 参保者的月工资的最低水平为 3000 日元，低于这个水平的，都视同为此水平，按照这个水平来计算养老金给付。

这个政策引起了养老金的财政困难，结果每年养老金给付的 10-15%都需要来自于一般税收。请注意，政府从一开始就给 KNH 的雇员承诺，养老金给付的一部分要来自于一般税收。

7.3 高度经济增长期

⁷ 目前缴费基数的上限是 KNH 的被保险人的月平均收入的 2 倍。

1962年，KNH开始给缴费满足了20年（最低缴费年限）的退休职工支付养老金。养老金水平相当于公务员的1/3，因此一点儿魅力都没有。结果引起了更多的雇员团体的退出，他们建立自己的MAA制度。

为了阻止分裂继续发生，政府决定大幅度增加KNH养老金的给付水平。其中一个行动是，在1965年实施了“1万日元月年金”制度。1万日元月年金意味着缴费20年的男性平均收入者（年均工资收入2.5万日元），可以得到40%的替代率。缴费年数的每单位年度养老金增长率从0.6%上升到了1%，并且定额养老金部分的单位价格被设定为等于250日元。同时，KNH的缴费率在1965年提高到了5.5%。政府提议为6%，但是政治家不同意，切掉了一部分，但是他们同意从一般税收中每年转移15-20%，以弥补缴费收入的不足。政府解释说，如果其筹资模式为（修订的）积累制的话，缴费率将在40年后上升到9%。

一位在非政府部门工作的非常有洞察力的养老金专家，村上清先生指出，如果未来养老金的筹资模式一定是现收现付制的话，缴费率将会上升到36%。自1954年改革以来，村上清先生是第一个准确地解释说KNH的筹资模式基本是现收现付制的人。政府官员们很难放弃他们的旧观念，花了10年时间他们才最终接受了村上清先生的观点。

在1966年，KN的养老金给付水平被大幅度提高了。对于满足了25年的最低缴费年限的自我雇佣者来说，他和他的家庭主妇的配偶得到的养老金给付合计达到了1万日元。即，定额养老金给付的单位价格增加到了200日元。这次改革源自于要使雇员和自我雇佣者之间的养老金待遇水平相等的强烈的政治诉求。但是却是以KN的未来财政状况的恶化为代价的。

在20世纪70年代早期，经过了持续的高经济增长之后，要求进一步大幅度增加养老金给付的呼声非常高并强烈。因为老年人被落在后面了，从高经济增长中只分享到很少的成果，太可怜了。

1972年，工会以罢工的方式率先推出了这个诉求。在日本工会的历史上这是第一次单以养老金问题为理由而发起罢工。同时一些来自学术界的鼓动者强烈要求立刻建立养老储备基金，以便立刻就能发放慷慨的养老金。

在这样的背景下，养老金的政策制定者们把1973年称为“养老年金”，并实施了“月5万日元的养老金给付”。他们还把替代率提升到了60%。对于参保

27年⁸的平均收入水平的典型男性雇员，把他的定额养老金给付的单价增加到了1000日元。同时立法规定在计算养老金水平时，每5年要对过去的工资进行再评估。此外，还实施了每年对养老金给付水平调节要与消费者物价自动挂钩的制度。对于KN养老金的给付、也以类似于KNH的方式在1973年显著增加了。这样对缴费年数为25年⁹的典型老年夫妇¹⁰来说，就实现了月5万日元的养老金给付。同时，非缴费的（70岁以上，基于收入鉴定的）养老金制度的月给付额提高到了5000日元。

这样，对未来的美好憧憬开始走极端了，并主导了整个日本社会。即使在这种疯狂的状况下，有远见的、头脑冷静的村上清先生，在1973年早期刚好在议会开始讨论养老金改革法案之前，就例外地警告说：在未来当缴费年数上升到40年时，典型老年家庭的KNH的替代率将会上升到80%，因此建议给替代率设定一个新上限。但是他的警告在当时完全被忽视了。

结果是，他说对了。10多年后，政策制定者们开始按照他的建议去降低KNH养老金的给付水平了。¹¹



村上清先生的生前照

7.4 改革的痛与泪

1973年10月，就在新的养老金改革方案刚开始实施的时候，就爆发了第一次石油危机。经济减速与快速的老齡化使日本的未来显得越来越暗淡。年轻人对于经济前景的美梦迅速破灭，开始把期待值降低了。政策制定者们也转过头来开始考虑如何降低养老金给付水平了。

1976年，政府放弃了过去的要确保自雇与私人部门雇员的养老金水平相同的想法。KN的典型老年家庭的养老金水平增加到了月7.5万日元，同时，KNH的典型老年家庭的养老金给付水平是大约9万日元。

1980年，厚生省提议把男性开始领取养老金的标准年龄在未来20年里从60岁提高到65岁。但是，这个提议遭到了雇主和工会以及劳动省的强烈反

⁸ 在1973年，KNH制度的符合领取条件的新退休者的平均参保年数是27年。

⁹ 25年是KN制度的最低缴费年数。

¹⁰ 译者注：典型老年家庭的定义是，在KNH制度中是指一个典型雇员退休后，他与他的家庭主妇的妻子二人所构成的家庭。

¹¹ 关于村上清先生对日本养老金制度设计所做的卓越贡献的详细情况，请看附录。

对。结果政府没能把这一条放入 1980 年的改革议案中。

在 1983 年，KN 的养老金账户出现了赤字。如前所述，KN 制度在起步时，缴费率很低。此后再想增加时，在政治上就很困难了。而在另一方面，KN 养老金的给付却越来越慷慨。在高度经济增长期，由于大量的年轻劳动力从农村转移到了城市，因此 KN 要求覆盖城市雇员的 KNH 和 MAA 制度共同分担 KN 养老金给付的成本。

当时的大藏省（相当于中国的财政部）基本上没有余力可以用一般税收来支援 KN。在杰出的、非凡的厚生省年金局山口新一郎局长的领导下，1985 年颁布了新立法，对日本公共养老金制度实行了根本性改革。

目前的日本养老金制度的框架就起源于这次改革。改革是在 1986 年开始实施的。新制度下，所有的人，无论属于哪个部门，都“共同”领取一个定额的基础养老金。KNH 和 MAA 的参保者将在此之上，再领到一个收入关联型的养老金。



山口新一郎先生的生前照

在把所有养老金制度（在 1961 财政年度之后开始实施的）的共同的第一层的基础养老金制度统一的同时，这个基础养老金的资金来源也统一成了一个。¹²其年度总给付额由所有的养老金制度全部用现收现付制的方式共同分担。分担的份额与各个养老金制度的缴费人数（包括实际的缴费者和视同缴费的缴费者的配偶）成比例。通过这个制度，来自雇员的缴费收入就可以转移给曾是自我雇佣者和农民的老年人了。碰巧，当时的农村老年人的大多数子孙正好是城市里的雇员。这些子孙希望他们的缴费首先被他们自己的父母或祖父母领取到。他们的这个真诚的愿望是使上述成本分担机制被正当化的依据。

1985 年的改革还变更了一些 KN 养老金的领取条件。在 60 岁之前，缴费满 40 年的人可以领到全额养老金，为每人每月 5 万日元。在 1926 年之后出生的、缴费满 25 年的人有特殊的过渡性养老金。根据出生日期的不同，基础养老金的单位价格从 1250 日元至 2000 日元不等。在 1961 年之后连续缴费的人，即使缴费年数较少，也可以领取到最高数额的养老金。

¹² 基本想法如下：KNH 和 MAA 制度的被保险人数的养老金缴费比 KN 制度多，所以前二者的缴费可以看作自动涵盖了给 KN 制度的缴费。即，自 1961 年起实施的 KN 制度，好像也已经自动适用到了 KNH 和 MAA 的制度里。KN 的定额养老金给付被重新命名为所有养老金制度的“共同的”基础养老金给付。这样本文的第 4 节中所述的原则 C 就成了支持这次制度统一的根据。

从 1985 年的改革开始，如果一个丈夫给 KNH 和 MAA 缴了保费，那么在经济上依赖着他的配偶则自动拥有 KN 养老金的领取权。她不需要给公共养老金制度缴纳任何费用。在这个协议下，妇女的养老金权益就彻底地建立起来了。

在 1985 年的立法中规定，KNH 的缴费年数的养老金增长率由每单位年度的 1%，根据出生队列的不同将逐步下降到了 0.75%。之所以降低这个增长率是因为现在的年轻人将会有较长的缴费年数。其结果，平均来看，每个队列的人都将收到相当于他一生月实际平均收入的 30% 的收入关联型养老金。对于一个月收入为 25.4 万日元的典型的男性雇员来说，他和他的家庭主妇的妻子在未来所能收到的月养老金合计为 17.6 万日元，意味着替代率为 69%。

到 2000 年为止，KNH 的女性参保者的开始领取养老金的标准年龄将从 55 岁逐步提高到 60 岁。同时过去的一次性支取 KNH 养老金的制度被废止了。另外，KNH 的覆盖面扩大到了 5 人以上的企业，还把海员保险中的养老保险吸收到了 KNH 里。

总之，通过 1985 年的改革，KNH 的参保者在未来能领到的养老金总额将实质性地下降 25%。第一层的基础养老金给付额的 1/3 由来自一般税收的转移支付负担。对于第二层的收入关联型养老金不再有任何财政补贴。

自 1980 年以来，关于养老金的最大的政治议题是开始领取养老金的年龄。1989 年政府再次提议提高开始领取养老金的年龄，但是，被议会否决了。

1993 年夏天，政治气候发生了巨变。自二战结束后，一直执政的自由民主党下台了。取而代之的是反对派（不包括日本共产党）的联合执政。这个联合政权起草了 1994 年的立法，并被国会通过了。这个立法保证雇员可以在 60-64 岁之间的任何年龄选择退休，其收入关联型养老金不因年龄低于 64 岁而被消减。这个年龄组的基础养老金将逐步被取消（男性将在 2001-2013 年期间，女性将在 2006-2018 年期间）。这样，低于 65 岁的人将不再能领到全额的基础养老金。

到 1994 年 10 月为止，每 5 年，养老金的给付额都会按照税前工资的上涨幅度而调整。但是从 1994 年 11 月起，将按照税后工资来调整。

同时，养老金的未来变得越来越暗。由于在 1998 年日本经济出现了负增长，政府不得不从 1999 年开始暂时冻结了 KNH 缴费率的增长。2000 年改革的目的是打算到 2025 年为止，通过把养老金给付总额缩减 20% 的方式，来把 KNH

的缴费率控制在 20%之内。

采用的措施有以下 3 个。第一，收入关联型养老金给付将减少 5%，因为缴费年数的每单位年度 0.75%的养老金给付的增长率，从 2000 年开始将降低到 0.7125%。第二，对于 65 岁之上的已经开始领取基础养老金与收入关联的养老金的人，从 2000 年起，这些养老金给付的调整都与消费者物价挂钩。第三，开始领取收入关联型养老金的标准年龄，男性在 2013-2025 年期间，女性在 2018-2030 年期间，逐步从 60 岁提高到 65 岁。

自 1995 年起，开始从奖金中也扣除养老金缴费。¹³最初是奖金的 1%，但是这些缴费与养老金给付的计算无关。从 2003 年起，养老金给付与缴费基数都从月工资，改成了包括每半年一次的奖金在内的年收入。这项改革，没有引起改革后第一年的总缴费额发生变化，因为在 2003 年把缴费率由月标准工资的 17.35%降低到了年收入的 13.58%。同时，新的缴费年数的养老金增长率降低到了每单位年度 0.5481%。之前的那个独特的对于奖金征收 1%的缴费制度被废除了，取而代之的是对于奖金也征收 13.58%的缴费。

在 1999 年，日本的消费者物价出现了-0.3% 的增长。执政党不得不按照养老金调节的自动挂钩制度而降低公共养老金的给付水平，并且临时决定从 2000 年起冻结养老金给付的名义值。终于从 2003 年起，公共养老金给付的名义值也开始被消减了。

在 2001 年，KNH 的当期收支进入赤字阶段。财政压力变得极其严峻。为了彻底检修公共养老金制度，政府提交了从 2004 年开始实施的改革议案。

2004 年改革的主旨如下。第一，KNH 的缴费率在 2004-2017 年期间每年将增加 0.354 个百分点，之后，将固定在 18.3%上保持不变。KN 的缴费额的增加也将持续到 2017 年，到达 16900 日元（按 2004 年价格计算）之后保持不变。这样，公共养老金制度将在 2017 年之后实质性地转变成为了缴费确定型现收现付制制度（译者注：瑞典的 NDC 模型）。

第二，实施了新的把人口因素（参保人数减少与寿命的增加）也考虑在内的养老金给付水平的调整公式，即一种自动平衡机制。因此，养老金给付的实际值每年都将下降 0.9%。

¹³ 译者注：日本有一种西方国家所没有的每半年一次的奖金制度，通常全年的奖金总额相当于一个雇员数月的工资。过去养老金缴费只是基于工资，与奖金无关。

第三，国库补贴占基础养老金给付总额的比，过去是 1/3、在 2009 年上升到了 1/2。增加的补贴的资金来源是指定用途的消费税。¹⁴

新的养老金调节机制被当做是确保公共养老金财政可持续的王牌。但是在法律中也同时规定，这个机制在通货紧缩期间不适用。当时的政策制定者们以为日本的通货紧缩仅是一时的现象，很快就会变成通货膨胀。然而结果正好相反。到 2014 年为止，通货紧缩一直持续没停，因此，自动平衡机制就到 2014 年为止一直也没启动。

养老金专家们建议说：新的养老金调节机制应该不管是通货膨胀还是紧缩，都适用，但是政治家们不愿意改变既定规则。在 2016 年达成的妥协是养老金的调节在通货紧缩期间暂停，为了激活通货膨胀，从 2018 年起养老金应调而未调的部分将一直延迟调整。从 2021 年起，养老金的调节将与物价和工资增长中偏低的一方挂钩。

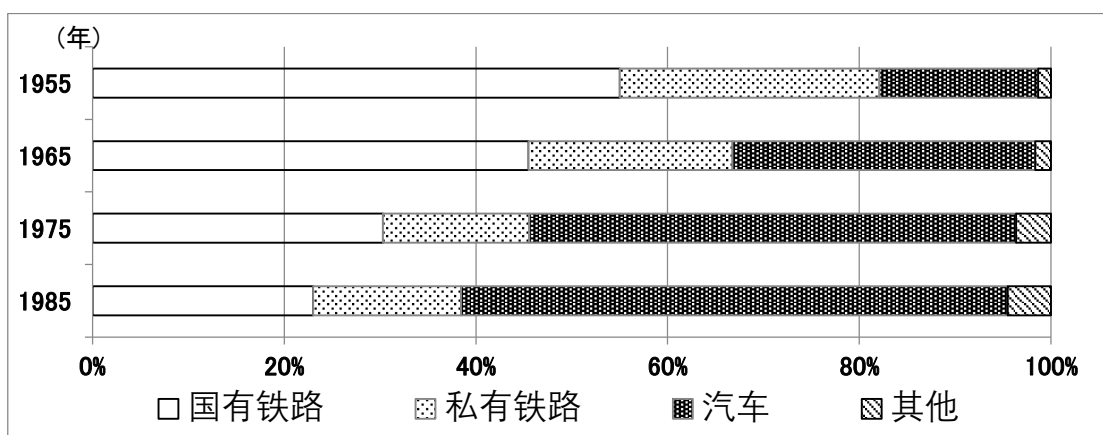
8 MAA 的主要变化

8.1 国有铁路（日本铁路）雇员的 MAA

在高度经济增长期，高速公路被建设得遍布全国，因此陆地的主要交通方式就以异乎寻常的速度从轨道交通变成了汽车和卡车交通（见图 14）。这样国有铁路（NR）就不得不大量裁员，并持续面临着严重的运营赤字。终于在 1987 年被私有化成了几个 JR（日本铁路）公司。

¹⁴ 关于目前日本公共养老金制度的基本原则，请参考 Takayama (2005)。

图 14 汽车的发展，国内乘客使用交通工具占比（%）



注：按照人公里数计算。

数据来源：Ministry of Transport, *Annual Statistical Report*。

同时，NR/JR 的雇员迅速地从 1947 年的 61 万人减少到 1990 年的 19.6 万人。覆盖 NR 雇员的 MAA 养老金制度的经常账户在 1976 年变成了赤字。此后一个接一个的煞费苦心的改革开始了。

1980 年，是把退休年龄分阶段地从 55 岁提高到 60 岁。缴费率从 1980 年的 10.24%，经过多次提高后，迅速地上升到了 1991 年的 19.09%。

从 1985 年起，养老金给付的物价自动挂钩机制，在此后的 5 年里被例外地暂停了。同时，中央政府的公务员们被迫接受了一个特殊的额外的 1.06% 的养老金缴费，以支援 NR/JR 的退休职工的养老金给付。

从 1990 年起，面向所有的 MAA 和 KNH，临时性地启动了新的成本分担措施，也包括自 1961 年起所实施的等同于 KNH 的老龄给付制度。

最终，直到 1997 年，当 KNH 把覆盖 JR 雇员的 MAA 制度与覆盖 JT 与 NTT 雇员的 MAA 制度都合并进来之后，问题才得到了彻底解决（覆盖农、林、渔协会的雇员的 MAA 也在 2002 年被 KNH 吸收）。碰巧，NR 的退休者的子孙们中的大多数那时是 KNH 的参保者。大约花了 20 年的时间，覆盖 NR/JR 雇员的 MAA 制度的财政困难问题才得到了彻底的解决。

8.2 公务员的 MAA

上述的各项制度的合并都起因于产业结构变化引起的各个 MAA 制度的财政

困难。与此同时，公务员的 MAA 则一直都保持着良好的财政状态。然而，他们也不得不反复对其基础设计进行改革，以缓解来自民众的严重的嫉妒。

公务员的养老金水平一直都非常慷慨，从一开始就基于最终工资，并且替代率最高可达 70%。另外，他们的工作最稳定，没有失业的风险。这些是招致嫉妒的主要原因。在进入了民众对他们所发挥的作用的期待降低的时代后，对于公务员待遇的嫉妒进一步加剧了。¹⁵

在 1980 年，对于所有的 MAA 实施了分阶段把开始领取养老金的标准年龄，不分性别，都从 55 岁提高到 60 岁的改革。在 1982 年，由于国家财政困难，政府暂停了在职公务员的名义年收入的增加。这个决定是在国家人事院建议增加 4.85%（相当于私人部门雇员年收入增长的平均值）的情况下出台的。

1986 年在对 KNH 实施了剧烈改革的同时，对所有的 MAA 也进行了彻底检修。第一，MAA 的所有的参保者也开始领取相同的定额养老金。这样 MAA 就变成了只提供第二层的收入关联型养老金的制度。第二，在计算养老金给付额时，所有的 MAA 都放弃了以最终收入为基数、而开始以一生的平均实际收入为基数，这一点变得与 KNH 相同了。

按照新的基数，把现在所有的已退休公务员的养老金给付额都进行了重新计算。如果新基数下的养老金给付额少于旧规则下的数额，那么他的养老金待遇的直到二者相等为止不做任何调整。这样，长期来看，一些退休公务员面临着养老金年实际给付额高达 40% 的大幅度下降（例如，从 5 百万下降到 3 百万日元）。但是，他们都必须得接受。并且，把缴费年数的养老金给付的每单位年度增长率，将在未来的 20 年里由 1% 降低到 0.75%，与在 KNH 制度中所看到的一样。

第三，在 MAA 制度中单独建立第三层的公共养老金，其给付额相当于第二层养老金的 20%（不包括覆盖 NR 雇员的 MAA）。这部分养老金被称为是一种职业附加。主要理由是为了使制度从一个慷慨的状态能平滑地过度到新的适中的状态。缴费年数的养老金给付的每单位年度增长率在第三层养老金中，在未来的 20 年里将从 0.5% 降低到 0.15%。

¹⁵ 译者注：在与高山教授的访谈中得知，在高度经济增长期，民众觉得公务员领导着国家前进，有功劳，在一定程度上养老金偏高还可以接受，但是后来发生了一些公务员的丑闻事件，民众就觉得公务员没有理由享受高待遇了。

给公务员建立职业附加养老金的另一个理由是补偿因变更养老金的计算基数而引起的经济损失，以及公务员因为没有罢工权、不允许在股票市场买卖股票等金融产品，等，可能遭受的潜在损失。然而，这个公务员独有的第三层的公共养老金也引起了长期的关于民众嫉妒问题的讨论。从 2001 年起，MAA 的开始领取养老金的标准年龄将逐步增加到 65 岁，将在同样的时点与 KNH 的男性雇员的开始领取养老金的标准年龄相同。

在 2004 年，为了实现养老金财政的长期平衡，对 KNH 实施了另一次的彻底检修。同时对 MAA 也进行了同样的大检修，启动了本质上内容相同的改革。

2007 年，政府给国会提交了新的改革议案，建议把 KNH 的覆盖面扩大到公务员，从而把所有的覆盖雇员的养老金制度统一合并成单一的一个制度。但是，当时的执政党很快就失去了在上议院的多数席位，并且最终这个议案作废了。

在 2009 年，执政党变成了日本民主党，这个党起草了 2012 年的立法。其内容除了开始实施的日期之外，与 2007 年的改革议案完全相同。2012 年的立法宣布，公务员的 MAA 制度将在 2015 年被废除，此后公务员将变成 KNH 的参保者。这样，使公共部门与私人部门拥有相同的养老金制度的终极目标终于实现了。

与此同时，在 2011 年 3 月 11 日突然爆发了东日本大地震和海啸。日本总理提议把公务员的工资扣除 10%，用于救灾和重建。¹⁶结果，在从 2012 年起的 2 年期间里，公务员的工资被扣减了 7.8%。

自 2013 年起，支付给还活着的已退休公务员的“恩给”的年名义值立刻被消减了 27%。这样，那些包括“恩给”内在的养老金年收入总额超过了 2300 万日元的退休公务员的养老金都被消减了，最高的被消减了 10%。

在 2015 年，公务员独享的第三层的公共养老金被废除了。替代方案是建立了一个缴费率为 1.5%的非公共的缴费确定型积累制职业年金。

9 目前的财政状况

表 4 列出了各个养老金制度的当期被保险人数¹⁷的长期变化，KNH 的人数在

¹⁶ 这个提议根据的是中国的名言“先从隗始”《战国策·燕策一》（即：自愿带头履行自己的职责、诺言）。

¹⁷ 译者注：被保险人指的是参保者中的缴费者和视同缴费者（例如雇员的配偶）。

增加，而 MAA 的人数从 20 世纪 90 年代开始逐步下降。

表 4 公共养老金的当期被保险人人数（万人）

财政年度	KNH	MAA					KN
		(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	
1965	1,867	76	35	111	229	14	2,002
1975	2,389	80	45	116	300	27	2,588
1985	2,723	62	49	116	330	35	2,534
1995	3,281	47	51	113	334	40	6,995
2005	3,302	—	—	108	307	45	6,988
2015	3,684	—	—	-106	-283	-53	6,535

注：MAA：（1）国有企业，（2）农林渔协会，（3）中央政府，（4）地方政府，（5）是私立学校。KN 中加影子的部分是在新制度下的数字。

数据来源：日本厚生劳动省，社会保障审议会养老金精算委员会（2017），《公共养老金财政状况报告：2015 年度》。

表 5 中的数字表明，各个养老金制度的养老金领取者的人数在迅速增加。结果，各个制度的抚养比逐步下降（见表 6）。

表 5 公共养老金的领取人数（万人）

财政年度	KNH	MAA					KN
		(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	
1965	20	13	0.3	5	8	0.2	—
1975	107	21	4	20	37	0.6	273
1985	334	44	9	39	83	2	685
1995	659	46	13	57	127	5	1,687
2005	1,152	—	—	63	158	9	2,430
2015	1,568	—	—	69	205	13	3,096

注：名称缩写所指的内容与表 4 相同。

数据来源：ibid。

表 6 抚养比

财政年度	KNH	MAA	MAA	MAA	MAA	MAA	KN
		(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	
1965	93.4	5.8	116.7	22.2	28.6	70.0	—
1975	22.3	3.8	11.3	5.8	8.1	45.0	9.5
1985	8.2	1.4	5.4	3.0	4.0	17.5	3.7
1995	5.0	1.0	3.9	2.0	2.6	8.0	4.1
2005	2.9	—	—	1.7	1.9	5.0	2.9
2015	2.4	—	—	1.5	1.4	4.0	2.1

注：名称缩写所指的内容与表 4 相同。抚养比=当期被保险人数/养老金领取人数。

数据来源：ibid。

缴费率被分阶段地提高了（见表 7）。在 2017 年 12 月，KNH 的缴费率为 18.3%（雇员与雇主缴费合计），并且今后将永远保持这个水平不变。KN 的缴费额为每人每月 16490 日元，¹⁸实际缴费额也同样永远不变。

在 2017 财政年度，来自一般税收的转移支付为 11.78 兆日元，占国家预算的 12.1%。在 2015 财政年度，公共养老金的支付总额为 54.9 兆日元，大约相当于日本 GDP 的 14.1%。

¹⁸ 16490 日元按照 2004 年价格计算的话，是 16900 日元。

表 7 缴费率，%

财政年度	KNH	MAA	MAA	MAA	MAA	MAA
		(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
1956	3.0	7.16	—	—	—	—
1966	5.5	7.92	9.6	7.04	6.72	7.4
1976	9.1	8.92	9.8	7.44	7.52	8.0
1986	12.4	16.99	10.9	11.4	11.04	10.2
1996	17.35	20.09	18.54	18.39	16.56	12.8
2006	14.642	15.69	15.412	14.767	14.092	11.168
2015	17.828	—	—	17.278	17.278	14.354

注：缩写名称所指的内容与表 4 相同，除了 MAA (1) 是指国有铁路。缴费基数从 2003 财政年度起，把奖金包括在内了。

数据来源：ibid。

表 8 收入状况

(1) KNH (兆日元)

财政年度	收入 (缴费)	支出	余额
2012	33.32 (24.15)	36.81	△3.49
2013	35.78 (25.05)	37.63	△1.86
2014	40.49 (26.32)	38.71	1.78

(2) KN (兆日元)

财政年度	收入 (缴费)	支出	余额
2012	3.86 (1.61)	4.31	△0.45
2013	3.92 (1.62)	4.10	△0.18
2014	3.84 (1.63)	3.74	0.10

数据来源：ibid。

最近的收支状况都是赤字（见表 8）。¹⁹公共养老金的余额储备在 2015 年大

¹⁹ 在 2014 年，KNH 和 KN 的储备基金在投资中都获得了意外的巨大收益。

约有 200 兆日元（见表 9），相当于日本 GDP 的 38%。

表 9 养老金余额储备（2015 年 3 月底为止）

	储备额（兆日元）	储备率
KNH	136.7	4.1
KN	9.3	5.0
MAA (1)	7.8	5.1
MAA (2)	42.5	9.4
MAA (3)	4.2	8.9

注：MAA：（1）中央政府，（2）地方政府，（3）私立学校。储备率是指储备额除以年支付总额。

数据来源：ibid。

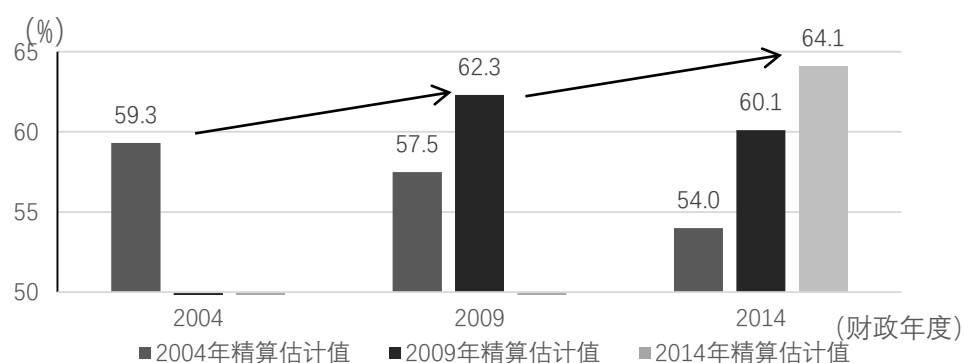
10 未来的挑战

10.1 替代率的意外上升

日本已经经历了近 20 年的物价下降。自动平衡机制在物价下降期间暂停了。代替这个机制的是养老金给付额与消费者物价的挂钩。此外，在此期间，雇员的实得工资的名义值下降的比物价还要多。

结果，KNH 的典型老年家庭的养老金的替代率，由 2004 年的 59% 上升到了 2014 年的 64%，见图 15。这个结果违背了 2004 养老金改革的初衷。希望 2016 年的立法中新设计的养老金待遇调节政策能逐步改善上述问题。

图 15 替代率



数据来源：《年金数理报告》。

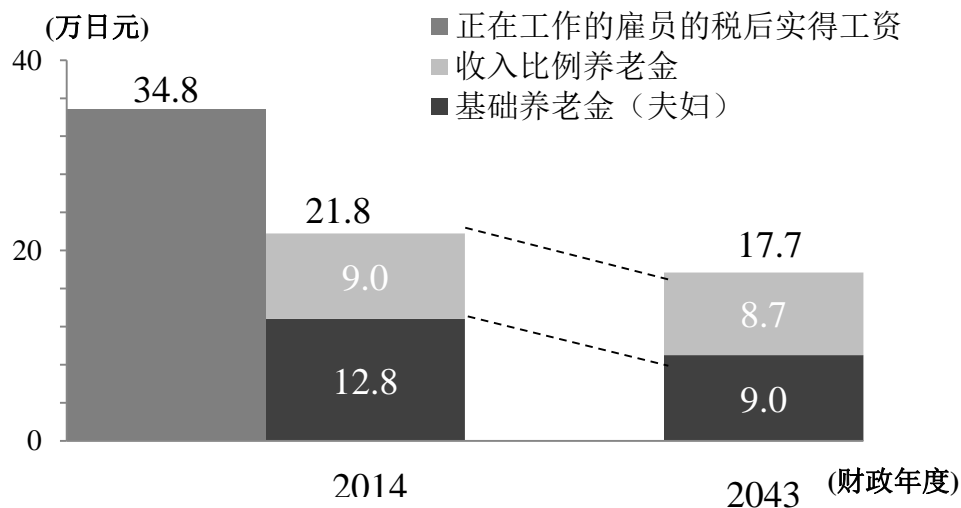
10.2 基础养老金将减少 30%吗？

《2014 年公共养老金精算报告》检查了未来 100 年里公共养老金是否能保持良好的财政收支状态。报告发现，女性和老年男性的较高的劳动参与率是保证未来能有适当水平的养老金收入的决定性因素。

现在养老金财政是没什么问题了，但是养老金的给付水平方面却出现了一些挑战。法律已经保证，在未来，典型老年家庭的养老金的替代率不低于 50%。他们的养老金收入由第一层的基础养老金和第二层的收入关联养老金构成。但是法律单独对基础养老金的最低给付额做出保证。

根据 2014 年的财政精算报告，典型老年家庭的月养老金领取额，将从 2014 年的 21.8 万日元下降到 2043 年的 17.7 万日元，30 年中将下降 22%。其中人均基础养老金的月领取额将剧烈地从 2014 年的 6.4 万日元下降到 2043 年的 4.5 万日元，30 年中下降了 30%，如图 16 中所示。

图 16 典型老年家庭的月养老金收入额（万日元）



注：金额是按 2014 年的工资计算的。

数据来源：作者计算。

公共养老金制度的长期的良好的财政状况是这个制度可持续的最重要的因素之一。2004 年启动的自动平衡机制可以有效地实现财政可持续这个目标。但

是 2014 年的精算报告显示出：这个机制将“太强有力了”，以至于将引起基础养老金给付水平的意外的剧烈下降。

由此引发了另一个问题：如何保障那些只领取基础养老金的老年人领取到水平适当的养老金？这些人主要是自我雇佣者和非正规就业人员。根据他们的缴费情况来看，他们只能领取基础养老金。这或许需要给基础养老金添加一个最低养老金给付制度，以此来防止日本式的自动平衡机制所引起的副作用。

改善措施主要有 3 个。

A：把最低缴费年数由 40 年扩大到 45 年。

B：把开始领取养老金的标准年龄提高到 67 或 68 岁，或者让自动平衡机制与寿命挂钩。

C：把工作时间少于每周 30 小时的非正规就业人员也纳入到 KNH 制度中。

关于这些选项的坦率的讨论在未来还将继续。

上年纪的父母所领取的公共养老金主要来自于他们子孙的缴费。一方面，退休的父母可以继续过有尊严的生活，另一方面也应该让工作着的子女们得到相应的报偿。公共养老金制度应该设计出能同时满足这两个条件的规则。代际间整齐利索的收入分享机制的设计对日本来说仍然是一个挑战。

11 日本的教训

第一，未来是难以预测的。在 1970 年前后，几乎没有哪个日本人能预测到：在未来的 50 年中会有消费者物价指数的年增长率超过 20% 的事情发生、名义工资会出现负增长、股市价格会急剧地跌落到最高峰时的 1/5、利息率会长期持续为零、总和生育率会下降到不足 1.3、总人口会减少。在过去的 50 年中，我们对未来的那点有限的预测能力没有什么变化。同样，也几乎没有哪个日本人能精确地预测在今后 50 年里日本会发生什么变化。因此，政策制定者们总是需要有弹性地让养老金制度适应变化着的、不可预测的世界。对他们来说这是一个永远不会结束的任务。

第二，挑战的存在早晚会使一个人变得能解决这些问题。村上清先生和山

口新一郎先生就是典型的例子。²⁰日本人应该为他们能有这样一些有先见之明的、有深刻的洞察力的、杰出的、无私的人物来设计国家的养老金制度而感到幸福和骄傲。请有足够的智慧把这些杰出的人物，与那些为了某些特殊团体的利益而常常大声喧哗的、没有鉴别力的伪专家们区别出来。

第三，政策制定者们不是万能的。他们有时也犯错误。这些错误主要来源于过于强烈地被过去的承诺所迷惑、过多的政治方面的顾虑、以及过快的、缺乏热情的、傲慢的政策成型过程。一旦发现事情是错误的，那么迅速改过才是明智的。

第四，养老金专家们对于现行政策的有洞察力的、批判性的见解，常常会被忽视，这些人甚至会遭到排挤、贬低和污蔑。但是，如果这些见解是切中要害的，那么迟早会被采纳。因此，在学术界，大量的、精耕细作的关于养老金的科学研究是重要的。

第五，全覆盖的公共养老金制度不能仅靠缴费来实现收支平衡。中央或地方政府的补贴可以有效地鼓励未被覆盖的人参加到制度中来。顺便说，日本实施了补贴制度来支付一部分养老金给付，政府提供的这项补贴制度是强制参保的公共养老金制度能永久存在一种保障。补贴还可以用于在制度启动的初始阶段，以收入鉴定的方式支付给那些没有缴过费或缴费年数过短的老年人。补贴的资金来源最好是指定用途的增值税（或消费税），因为这样的税也可以看做是一个人对养老金制度的另一种方式的缴费。^{21, 22}

我最后的话是：怀着温暖的心和冷静的头脑仔细思考、谨慎行事。（博学之，审问之，慎思之，明辨之，笃行之《礼记·中庸》）。

[答谢]

作者非常感谢在修改文章的过程中得到的来自王新梅博士和福山圭一先生的有价值评论和有帮助的建议，还非常感谢日本学术振兴会的研究资助(17H00991, 16H03629, 15H03339, 15H03343)。

²⁰ 高山（2009）简单地总结了村上清先生的卓越成就（详见附录）。在1984年7月9日，当时的中曾根康弘总理亲自参加了山口新一郎先生的葬礼，并以最尊敬的方式致悼词说：山口新一郎先生是全体公务员的榜样、一面镜子。

²¹ 在法国，从1991年开始，Contribution Sociale Généralisée (CSG)被用作于公共养老金的一种筹资方式。这是基于收入的增值税。

²² 如果子女与父母参加的是不同的公共养老金制度，这些制度都是主要用现收现付制来筹资，那么，把他们的缴费进行社会统筹（分担部分成本）就是可以被正当化的。因为子女们想让他们的父母最先领取到自己的缴费。

参考文献

- Funago, M. (2013) *My 40-years Commitments to Japanese Pensions*, Tokyo: Kyosai-Kumiai-Renmei, in Japanese.
- Koseidan (1988) *The Development of KNH: A Memoir*, Tokyo: Hohken, in Japanese.
- Sakamoto, J. (2011) "Civil Service Pension Arrangements in Japan," in Takayama, N. ed. *Reforming Pensions for Civil and Military Servants*, Maruzen, Chap.6.
- Takayama, N. (2005) "Reforming Social Security Pensions in Japan: A Balance Sheet Approach," in Takayama, N. ed, *Pensions in Asia*, Maruzen, Chap.6, available on the website: http://takayama-online.net/Japanese/thesis/pdf/2005_Chapter6.pdf.
- Takayama, N. (2009) "A Tribute to the Late Mr. Kiyoshi Murakami," in Japanese, available on the website: <http://takayama-online.net/Japanese/pdf/web/murakami.pdf>.
- Takayama, N. (2017) "The Funded Pensions: The Japanese Experience and Its Lessons" "The Funded Pensions: The Japanese Experience and Its Lessons" 比較88-1, in Chinese. "积累制养老金：日本的经验和教训", 《比较》, 2017年第1辑, pp.42-62。

日文文献:

厚生団『厚生年金保険制度回顧録』法研。

船後正道『年金にかかわって40年』共済組合連盟。

附录：“最早预见日本实施的部分积累制的公共养老金改革将必定失败的人：村上清先生”²³

养老金评论家村上清先生于 2008 年 12 月 14 日驾鹤仙逝了（享年 82 岁）。村上先生在从 60 年代中期开始的大约 40 年里，作为养老金评论家一直积极发表了大量的言论。

村上先生是一个有“先见之明”的人。他能早于所有的人鲜明地预见到日本养老金的未来，是那种拥有非凡能力的卓越的人。以下列举三个例子。

第一。日本公共养老金的筹资模式是现收现付制。在日本最早指出这个特点的人是村上先生。而当时政府发表的官方见解是修正的积累制。在 1966 年的养老金改革中，厚生年金（译者注：日本最大的、覆盖企业雇员的公共养老金制度）的标准雇员的养老金月给付额实现了 1 万日元。当时政府认为，在修正的积累制下，未来养老金的缴费率将会是 9%（雇主和雇员合计）。村上先生尖锐地指出，政府的这个预计不现实，实际上未来养老金的缴费率将会是 9% 的 4 倍，即 36%（基于旧的月基本工资。基于现行的工资总额的话是 27%）。他还准确地预测说，日本未来的公共养老金的筹资模式将会是现收现付制（村上清著《退職金与养老金制度的未来》钻石出版社，1969 年）。然而，直到 70 年代末，在村上先生最初的指正发表了大约 10 年后，政府才最终放弃了旧的官方见解，而转变为向国民反复解释到：公共养老金是按照现收现付制运营的。

第二。1973 年被称为是“养老金年”，对于养老金待遇的调整实施了物价自动挂钩制、并且养老金的月给付额增加到了 5 万日元。这项改革是在第一次石油危机爆发之前实施的。当时很多国民都陶醉在享受高度经济增长所带来的美妙果实的状态中，举国赞扬这个养老金的改革方案，厚生年金的给付水平（标准雇员）被设定为相当于工资的 60%。全国的主流氛围是任何批判这项改革的言论都会被封锁。即使在这种情况下，村上先生还是第一个洞察到，（标准雇员）未来的养老金替代率将会超过 80%，指出为了防止养老金制度在未来因

²³ 译者注：本文节选自高山宪之教授 2009 年刊登于日本保险类的一个期刊上的一篇短文，原文题目是“缅怀村上清先生”。从上世纪 60 年代起，村上清先生在日本公共养老金制度设计与改革的历史上，曾是一位像北斗星一样的人物。他最早在理论上预言了日本在 1966 年所实施的部分积累制的公共养老金制度改革将必定失败。最终日本在 2013 年立法彻底废除了这个长期处于亏损状态、并出现了金融欺诈事件的制度（详见：高山宪之 2007 年在中国的《比较》上发表的论文）。实际上日本的企业从 20 世纪 90 年代开始就纷纷放弃了这个制度，而退回到了原来的现收现付制。然而就在同一时期，这个改革模式却开始被世界银行广泛地推广到了近 40 个发展中国家。今天，虽然其中的多数国家都已经退回到了原来的现收现付制，但是中国还处于一种进退维谷的状态。

负担过重而破产，需要对养老金的给付水平设定一个上限（村上清“5万日元厚生年金方案的问题点”《社会保障周刊》，1973年2月12日）。但是，当时的政治家和政策部门都无视了村上先生的这个提醒。最终也是在村上先生的指正发表了10多年之后，在1985年政府才开始正面接受村上先生的观点、并按照出生年月日不同一点儿一点儿地降低养老金的给付水平。

第三。厚生年金基金与税率优惠适格年金基金都是日本典型的企业年金制度。厚生年金基金同时还承担着代替国家支付一部分公共养老金的职能（称作为“代行”）。村上先生对“代行”制度的理解和解释从制度设立的一开始就保持着非常谨慎的态度。后来当政府实施了厚生年金养老金待遇的物价自动挂钩制后，村上先生像是下定了决心一样，对于“代行”制度所存在的逻辑矛盾开始了尖锐地直接批判。断言说：在制度设计上，希望用以积累制方式运营的私人养老金制度，来履行以现收现付制的方式运营的公共养老金制度的功能，是行不通的，在财政上不合理；并警告说：厚生年金基金早晚会撞南墙（“厚生年金基金的“代行”制度的未来”《生命保险经营》1989年11月）。村上先生的这个警告与那些想进一步大力发展厚生年金基金的企图之间，形成了直接的正面对立。这个警告的正确性直到日本股市泡沫破裂之后，才好容易被广泛地接受。之后就接二连三地发生了厚生年金基金的解散事件和废除“代行”制度退回现收现付制的公共养老金制度的热潮。

村上先生是发表“正确言论”的人。关于养老金的讨论，无论过去还是现在，浪漫的或情感性的言论很多。随便的、或为了某种利益而发表的主张也不少。在这种情况下，村上先生总是用清澈的、无私的眼常年凝视着养老金、在注重论理的基础上，光明磊落地、堂堂正正地阐述着自己的正论。有时，他也一定预想到了自己的言论会遭遇到自己工作单位（日本团体生命）的领导以及相关行业的从业人员、更进一步、管理年金的政府部门等的误解、伤害和诽谤等。但是他没有害怕，为了子孙的利益、普通雇员们的利益，他总是拿出勇气把自己的合理的主张展现出来。作为养老金专家的上村先生，可以说是“航线上的灯塔”，像北斗星那样的存在。

村上先生还是那种少有的启蒙家。他多次在NHK电台的养老金节目中登台，对于养老金的框架和机制给与了清晰的、容易理解的解说，同时还出版了《养老金的知识》，《企业年金的知识》。他为加深国民对于养老金基础知识的理

解，付出了巨大的努力。村上先生在电视节目中说话方式的特点是：轻快、格调优美、韵律匀整和谐。

村上先生是第一个被世界认同的日本的养老金专家，确实是我们日本人的骄傲。二战后，因撰写“马亚子劝告”而著名的 R. 马亚子等外国人，如果是关于日本的养老金问题，通常首先是向村上先生请教，因此他接受国际劳动组织等的邀请到国外演讲的情况也很多。村上先生又根据自己的这些经历，把国际上的关于养老金的基础知识介绍给了日本，同时对于日本存在的一些违背基本常识的养老金改革的建议（例如：把公共养老金私有化、把公共养老金的筹资模式改成积累制）一直进行着批判。

村上先生在国家公务员的养老金制度（称为“共济组合”）的审议委员会、地方公务员共济组合的审议委员会等、许多个共济组合制度里担任公职，因此为公共养老金制度的安定作出了很多贡献。

村上先生是一个与“出名”和“虚荣心”绝缘的人，作为养老金专家，度过了深度钻研的一生。他的一生卓越、漂亮。

（中国社会科学院人口与劳动经济研究所，王新梅翻译）