

世界上几种主要退休保障模式介绍

田国强 林少宫

现在世界上大致流行以下几种退休社会保障制度。下面分别对这些模式作一简单介绍。

1. 现收现付式(欧美模式)

“现收现付”(pay-as-you-go)全民享有的养老制度是由德国“铁血首相”俾斯麦首先引进、实施的,到现在已有过百年的历史,但它在现代工业化国家被广泛采用,只是最近四、五十年间的事。它的主要特点是政府向所有工作的人微征社会保障税,分发时将考虑个人资产的多少,将收到的现款相对平均地分发给现时的退休老人。在欧美,多数是雇主与员工都要按薪酬的一定百分比缴纳社会保障税。它的优点是全体退休老人都能得到社会保障,多交社会保障税的且资产不太多的人从政府得到的养老金到退休时比其他退休的人要相对高一些。这种方式易于操作,基金不受通货膨胀和利率波动的影响。它的弊端有:其一,税率不断上升。从这些国家几十年的实际操作情况来看,所缴纳的社会保障税的比重越来越大。美国是于1934年开始实行“现收现付”的社会保障制度。开始时,只向雇主和员工各收工资1%的现款。其后,老人寿命不断延长,生育率又有所下降,政府不得不逐年将社会保障税提高,现在雇主和员工共要缴其雇工交税前薪酬的15.3%。美国一些著名学者估计,在30年左右内税率若不提高至30%，“现收现付”制就有破产的危险。其他国家也大致如此。其二,由于税率不可能一直提高下去,它在财政上潜伏着很大的危机。当政府入不敷出时,便唯有加税,对政府和社会造成极大负担。还是以美国为例,老人金在1950年只占国民生产总值的0.3%,1960年时已经上升到1.0%以上,到1987年,更已上升到4.4%。这种制度一旦实施,政府财政上不可避免地会出现困难,这与退休老人的捍卫福利和纳税人的反对加税交织在一起,必然会导致深刻的社会矛盾。其三,制度的不稳定性,不太可能长期维持下去。当年轻人多交了税后,到他们退休时,自然要求提高福利,以补偿过去的高税率,恶性循环,直至整个制度的崩溃。其四,“现收现付制”会降低经济增长的速度。交社会保障税有如投资,养老金是其回报。这样,衡量此制度优劣的一种方法便是计算其内的回报率的大小。但按此制度收上来的资金没有被用来投资,这就影响经济的增长。另外,由于“现收现付”的回报率主要是由工资的增加速度和人口的变化来决定的,并非来自投资,故其回报率要比资金投资的回报率低(是因为几乎所有的国家和地区都是劳动力过剩,而资金短缺)。其五,对后代的不公平。一旦“现收现付”崩溃,到时的纳税人将一无所得,即时惠及的只是现在的老人,其代价之一将是祸延后代。其六,财富的分配也不合理,即使亿万富翁在理论上也可以领取退休金。在所有实行此制的国家里所暴露出来的问题已经十分严重,甚至已到崩溃的边缘。因此故不少论者对“现收现付”制喻之以“计时炸弹”、“糖衣毒丸”、“饮鸩止渴”等等去研究。

2. 储蓄积累式

“储蓄积累式”的主要特征是把退休金的来源转移到社会成员本身的储蓄积累,强调自我保护,建立个人帐户,要求人们在工作期间逐年积累,退休后使用。由于储蓄积累式以参加者本人为核心,建立个人帐户,故能避免吃大锅饭,它以效率为主导,激励性强,鼓励人们努力工作,多储蓄。“储蓄积累式”按自愿与否又可分为“强制性储蓄积累式”和“自愿性储蓄积累式”。强制性储蓄积累式的主要目的是为了保障人们退休后的基本生活,以防备一些人有依赖和侥幸心理,故意把钱用光,迫使政府或社会在他们年老时给予救济。政府强制雇主和雇员共同缴纳雇员薪水的一定百分比储蓄供养老用。通过这种强制性储蓄,社会就不会对这些人的退休承担责任。而自愿性的储蓄则取决于个人的消费偏好,假定人们对长远的消费有一个正确的认识并能作出理性的选择,通过对退休储蓄免税的激励方式,让人们自愿储蓄,供自己养老用。强制性储蓄按经营方式又可分为“国营强制性储蓄积累式”和“民营强制性储蓄积累式”,这两种方式分别为新加坡和智利所采用。

3. 国营强制性储蓄积累式(新加坡模式)

“国营强制性储蓄积累式”的特征是由政府集中经营和管理个人储蓄,由政府有关部门来投资,买债券或股票。新加坡在1955年开始运作此模式,称之为中央公积金。尽管“国营强制性储蓄积累式”比“现收现付”制有许多优点,它主要的缺点是投资效率低,没有私营投资基金公司表现好。其原因:一是由于它是国家垄断经营,没有竞争性。二是由于它不是福利制度,其性质只是强迫人们把储蓄从私人户口转到政府设立的个人帐户里去,个人没有自由选择投资基金权力。除非政府理财能力高,其效率通常会比民营基金低。新加坡开始采用此制度时,只要求雇主和雇员共同缴交雇员薪水的10%,但现在已增至40%,80年代中期曾一度上升到50%。其回报率也是由政府决定的。自1986年后,政府将其回报率被定为该国四家银行的一年定期及储蓄存款的平均利息率。由于银行定期存款具有较小风险,其回报率一直都比较低,最近几年其回报率只有百分之二、三,如此低的回报率当然不大会受欢迎。在1992年时,新加坡政府大幅度地改变了国营强制性储蓄式政策,容许人们在某些中央公积金户口中提走高达80%的款项,自行在房地产,股票市场投资,其结果,人们不断把大量的资金从中央公积金中调出作私人投资用,从而刺激了新加坡的股票市场和经济增长。

4. 民营强制性储蓄积累式(智利模式)

民营强制性储蓄积累式是由民营或非盈利投资公司经营和管理的个人老年储蓄积累,但由政府部门对投资公司的选择、回报率的最低保证作出政策性管制。智利等南美国家主要采用这种模式。在1981年5月前,智利也采用“现收现付”保障模式,结果导致了以上所得到的问题,特别是财政上的困难。遂决定将“现收现付”制私有化,给人们自由选择,让人们自己决定是否退出“现收现付”制,转到“私营强制性退休基金制”。此计划的特点是,人民仍有权采用“现收现付”制,若他们退出,则必须参加某个民营的退休基金。如对其回报率不满意,可随时将退休金提出,转到其他基金内。雇员须交出自己薪金的10%,但政府和雇主不用负担。倘若某人收入低微,参加基金多年后,积累仍低于某最低数额,政府调查后,可以承担部分退休金。政府规定基金公司要保证可达到某起码的最低回报率,若达不到,基金要拿出它的储备金去补救,若储备金用光后,仍达不到,该基金会将被解散。智利的私营退休基金平均年实质回报率高达10%以上,数倍于选择“现收现付”制度的人。智利的成功,不但鼓动其他南美国家

跟着仿效,甚至欧洲一些倍受“现收现付”制度困扰的国家(如意大利)也正在考虑加入退休保障私营化的潮流。民营强制性储蓄积累制度的主要缺点是它不能够解决所有人的养老问题。对那些低收入职工,他们可能只有很少的储蓄作为养老金。对那些没有正式工作或没有工作的人,甚至可能没有任何储蓄供养老用。

5. 社会福利救济金模式(香港模式)

社会福利救济金(social assistance)模式的特征是只照顾真正有需要帮助的老人,而不是对所有老人提供帮助。救济金从政府财政收入中开支。通过设立资产审查的福利制度,对申请人的家庭经济情况进行审查以确定是否给予救济。这种制度也许只对老年化程度比较低且较富裕的国家和地区比较适应。香港主要就采取这种模式,澳大利亚在1992年社会保障制度改革之前也主要采用这种模式。

6. 社会福利救济与个人储蓄混合模式(澳大利亚模式)

社会福利与个人储蓄这种混合模式就是为了互补这两种模式的不足而采用的。它的特征是以个人储蓄养老金为主,社会福利救济为辅而相结合的一种养老保障制度。主要采用这种模式的有澳大利亚,并取得了很好的效果。澳大利亚于1992年引进个人储蓄养老金制。引进个人储蓄养老制的目的是为了最终减少对社会福利救济的依靠和增加储蓄,从而增加投资。通过资本的积累和增加投资,以此加快经济增长的速度。为了达到这些目的,让人们多储蓄,个人储蓄的养老退休金都可以减免税金并由民营基金公司经营养老金。养老退休金由强制性储蓄和自愿性储蓄两部分组成。到退休时,人们可以一次性地提出全部养老金或逐年提取。通过税制的方法,政府试图鼓励人们逐年提取。

7. 社会保险与个人储蓄—社会救济双轨制(英国模式)

许多西方工业化国家的全民社会保障或社会保障制度都面临着越来越大的财政困难,甚至危机,从而减慢了经济增长速度。于是这些西方国家或早或迟已经开始了社会保障的改革。在保持原有的社会保障模式下,开始引进民营个人储蓄退休金制度或对确实贫穷退休老人多补助。英国于70年代中期开始采用这样的双轨制。在这种新的模式下,象以往一样,所有工作的人们都需缴交社会保障税,在退休后从政府那里得到养老金,这是第一轨。第二轨,如果按照一定的标准个人在退休时具有足够储蓄退休金,政府不再提供额外的社会福利补助,只对剩下的那部分人提供社会福利补助。据统计,在1993和1994年时,51%的社会保障开支来自于第一轨(社会保险金),而49%来自于第二轨(其中个人储蓄养老金占17%,政府的社会福利救济占32%)。随着财政困难的加大,可预测到个人储蓄养老金所占的比例将会越来越大。

8. 就地取材社会保障制(肯尼亚模式)

除了以上介绍的各种社会保障模式外,还有一些发展中国家是采用由家庭、社区、非政府组织援助的就地取材方式(indigenous patterns)的社会保障制度。由于这些国家主要的着重点是发展,而不是对他人的赡养义务(maintenance),这些发展中国家的社会政策强调的是经济增长、改变和进步,而不是强调消费性的社会福利。肯尼亚主要就是采用这种类型的社会保障制度。通过自助组织、教会、信用社、合作社、社区、社会组织等各种形式,对需要提供帮助的老人提供救济。

(作者单位:田国强,美国德州农工大学;林少官,华中理工大学) (责任编辑:边)