

· 社会保险 ·

# 日本公共养老金制度设计如何借鉴国际经验?

(日) 高山宪之

**[摘要]** 本文简要介绍了日本在设计和改革公共养老金制度的历程中几个主要的问题和保障日本能克服各种困难的基本要素。二战后日本为改善收入分配而大幅度提高了养老金待遇,之后又不得不把期待值降低,通过提高统筹层次、降低待遇、延迟退休和自动平衡机制的导入等措施,保障了公共养老金制度始终是老年人收入的主要来源和国家的一项重要社会资本。保障日本迄今为止养老金改革成功的基本要素是:全社会对社保互助意识的认可、有远见的无私改革者、对国际经验谨慎切实借鉴。

**[关键词]** 公共养老金改革;基尼系数;积累制养老金;世界银行

本文阐述日本在设计和改革公共养老金制度时是如何学习国际经验的。在展开讨论之前,先简要介绍日本在二战后经济高速增长期收入分配的状况及“再分配型国家”的出现,并着重考察在降低期待值的时代日本对于公共养老金制度实施的主要改革措施、公共养老金的地位与作用、相互帮助的动机、有远见的无私的改革者。

## 一、高速增长期

日本在工资的实际增长连年都很高的情况下,城乡间、农民和雇员之间、不同行业的雇员间的收入差距也扩大了。然而,没多久,在市场机制的作用下,这些收入差距就开始自动缩小了,如图1所示。

---

**[作者简介]** 高山宪之,日本一桥大学名誉教授,日本养老金与老年计划综合研究所理事长。主要研究方向:养老金经济学。

**[译者简介]** 王新梅,中国社会科学院人口与劳动经济研究所助理研究员。本文为2018年5月19日在浙江大学“民生保障与公共治理研究中心”启动典礼上发言稿“日本是如何提供老年收入保障的?”的修订扩展版。作者感谢王新梅博士对本文的有益建议。

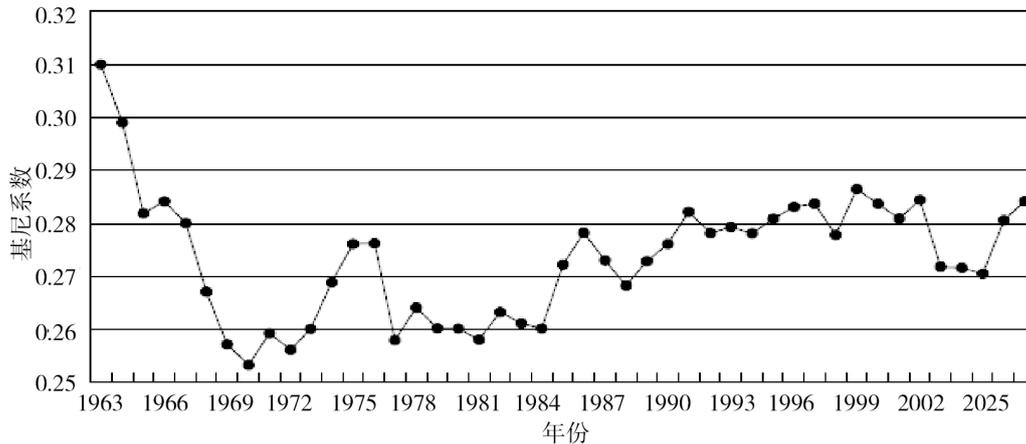


图1 日本家庭收入的基尼系数

资料来源：大竹文雄·小原美纪「所得格差」经济社会総合研究所編『労働市場と所得分配』，  
[http://www.esri.go.jp/jp/others/kanko\\_sbubble/analysis\\_06\\_08.pdf#page=1](http://www.esri.go.jp/jp/others/kanko_sbubble/analysis_06_08.pdf#page=1)。

由于快速的城市化，人口从农村转移到了城市；并从衰退行业转移到了兴盛行业。各种产业基地在首都外的各个地方迅速地发展壮大起来，并引发了劳动力供给的紧缺。库兹涅茨的倒U字形假说在日本得到了很好的验证。

然而，在享受经济增长的果实方面，老年人被落下了。对于这个问题市场机制帮不上任何忙。大家觉得老年人很可怜，纷纷呼吁大幅度提高公共养老金的待遇水平。在1973年，当时的总理田中角荣宣称：“福祉元年开始，我们决定将把因为高速增长而大量增加的财政收入和养老金缴费收入的一部分用来大幅度提高养老金待遇水平。”田中政府大幅度提高了公共养老金的替代率，并导入了养老金待遇与消费者物价自动挂钩的机制，对于已退休的职工，还把公共医疗保险中个人负担的医疗费猛烈地消减到了零日元。<sup>①</sup>

## 二、降低期待值的时代

1973年的第一次石油危机残酷地摧毁了日本人对未来的憧憬。日本人进入了需要把期待值降低的时代。政策制定者们开始转变改革方向，在提高税率和社保缴费率的同时，也降低了养老金待遇水平的增长速度。由于百姓非常不欢迎这些伴随着眼泪和痛苦的改革，因此在初期阶段，政府虽然多次发起挑战，也都徒劳无功。

日本人不擅长处理长期性的问题，然而，多数人迟早都一定会意识到危机很快就会到来。这样，一旦他们明白了问题的严重性（例如，经常账户要出现赤字），他们即使不情愿，也会接受解决问题所需要的政治上的妥协。

为了抑制由于人口老龄化导致的公共养老金成本增长的恶性循环，在降低给付水平和提高开始领取养老金的标准年龄等方面的制度改革成为了常态。并且，为了避免一些财政力量弱的公共

① 高山宪之：《日本公共养老金制度的主要变化：背景及背后的理念》，《比较》2018年第3辑。

养老金制度的破产，把各个独立分割的制度进行了统合。<sup>①</sup>同时，完全取消了公务员和企业雇员之间的养老金待遇的差额。

对公共养老金所实施的最近一次重大改革是在 2004 年，其决定在未来 100 年之内，养老金的缴费率将保持不变。这样就把养老金制度由待遇确定型现收现付制变成了缴费确定型现收现付制。并且在新的养老金待遇的指数调节公式中导入了把人口因素考虑在内的自动平衡机制。预计这个机制将会使养老金待遇的实际值每年都缓慢下降。

众所周知，应对人口老龄化问题的最关键的措施是：以更高的劳动生产率工作更多的年份。因此，激励大家工作更多的年份是当前养老金问题的主要政策议题。

### 三、公共养老金收入的作用

公共养老金目前是老年人收入的主要来源，特别是对中低收入阶层来说，如图 2 所示。从图 3 可得，日本的老年人比年轻人富裕。这个成果得益于多次的、有智慧的、痛苦的改革。

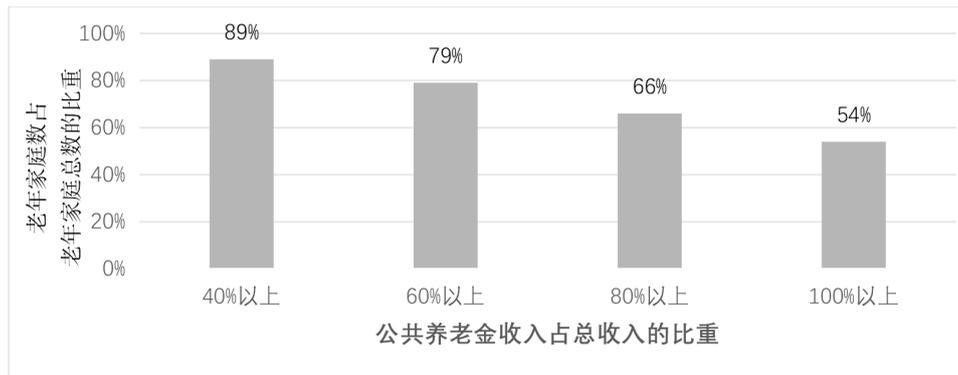


图 2 按公共养老金收入占总收入的比重分类的老年家庭数占老年家庭总数的比重

资料来源：The Ministry of Health, Labour and Welfare, Japan, The 2016 Comprehensive Survey of Living Conditions.

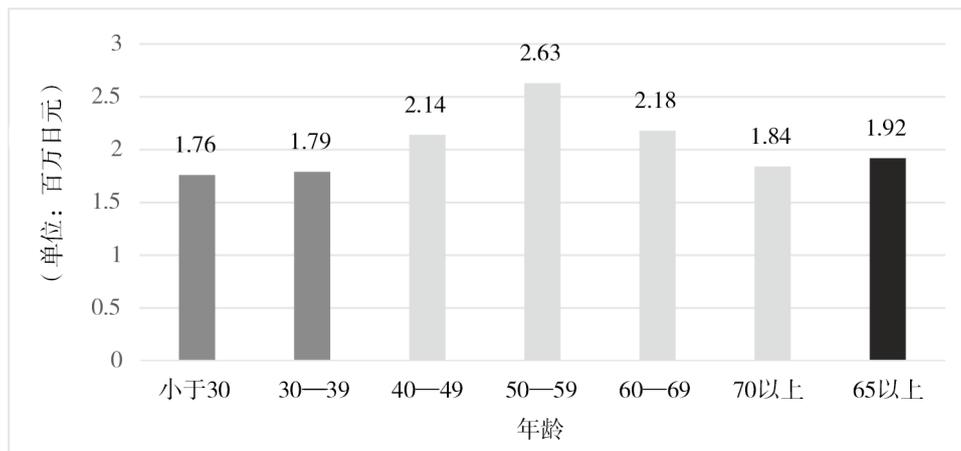


图 3 分年龄的日本家庭人均收入

资料来源：The Ministry of Health, Labour and Welfare, Japan, The 2015 Comprehensive Survey of Living Conditions.

① 译者注：早期的日本公共养老金制度因职业、地区等各自独立。

必须指出的是,作为老年人收入主要来源的公共养老金制度的筹资模式是现收现付制(待遇确定型或缴费确定型),而不是积累制。几乎所有的发达国家都是这样,没有什么区别。

基于这样的事实,请大家思考一下,如果某人向政府建议:让百姓在从公共到私人的各个层次的养老金制度之中自愿选择参加其中的任何制度的话,将会是怎样一种情形?

这个建议下的制度模式,有些类似于日本在1966年实施过的公共养老金制度中的协议参保制度,这个制度后来在2013年被废除了。这个建议的含义是:原来共同抚养父母的3个儿子中,有一个将撤出去,他将把自己的钱存到私人养老金制度中,以供他自己将来养老。那么老人就只能由剩下的2个儿子赡养,其结果是,或者这2个儿子去缴纳更多的保费,或者把老人的待遇降低。

待遇确定型现收现付制的基本理念是互助,但是对于积累制的基金来说,撇脂(Cream skimming)现象的存在使得政策制定者需要允许参保者在想退出的时候就可以退出。撇脂现象在养老金领域似乎常常会带来让政策制定者感到失望的意外结果;这样,或早或晚,积累制养老金在保障老年收入安全方面都会变成一个高风险的制度,就像高山宪之在2017年发表的关于日本的积累制养老金和对世界银行养老金模型的批判的两篇论文中所阐述的那样。<sup>①</sup>

#### 四、相互帮助的动机

社会保障是一个相互帮助的制度。社保成本的分担需要大家都有一种“共同体”或“患难与共”的观念。这种观念的强弱程度将因利益多少和风险大小的不同而异。通常家庭是纽带最强的利益共同体,其次是工作单位,然后是邻居和社区。宗教团体在给与救济和关怀时也发挥一些作用。国家所发挥的互助作用最小,如果实施的是非强制型制度的话。

在工业化进程中,家庭的作用弱化了。取而代之的是日益增长的对国家以再分配制度的形式来提供老年收入保障的需求。在这种强制的再分配制度中,为了引领百姓达成一致,需要一个大家都认同的意识形态。这个意识形态的表达方式因国家不同而不同,例如:

- ▶ 德国和法国的“团结”
- ▶ 英国的“伙伴”
- ▶ 美国的“我们是世界第一”
- ▶ 日本的“大家都是日本人”<sup>②</sup>

中国怎么样?是“四海之内、皆兄弟也”(孔子)吗?

#### 五、有远见的无私改革者

日本养老金改革的历史表明,挑战的存在迟早会使一个人能够具备很好的应对能力。村上清

<sup>①</sup> 高山宪之:《积累制养老金:日本的经验和教训》,《比较》2017年第1辑;高山宪之:《再评世界银行1994年《应对老龄化危机》:客观质疑与理性启示》,《社会保障评论》2017年第4期。

<sup>②</sup> 译者注:意思是指不是外人。

先生（生命保险公司的研究员）和山口新一郎先生（厚生省年金局的局长）就是典型的例子。<sup>①</sup>他们俩都是有深刻洞察力的、无私的人，并具有强烈的责任感。他们为日本设计出了有远见的、有说服力并切实可行的养老金改革方案。

笔者坚信中国有自己的、为现存的养老金制度所存在的问题提出正确解决措施的杰出人物。请大家有足够的智慧发现这些特殊人物，并把他们与那些为数不少的、为了某些特定团体利益的、目光短浅、振振有词的假专家们区别开来。

## 六、如何借鉴其他国家的经验教训

借鉴吸取其他国家的经验教训是非常重要的，日本对这项工作非常重视。如果一个制度需要改革，那么政府官员和非政府的研究人员首先将会集中精力把各个国家的相关情况非常仔细地研究清楚。之后，政策制定者们会小心谨慎地审查其他国家所实施改革中哪些措施最适合日本当前的情况，因为养老金制度反映着一个国家的历史、文化和人们的生存哲学。在比较了各种政策选项之后，政策制定者们会最大程度地关注可行性更高的选项，而不是盯着一定要采用最前沿的或最新的措施。之后总能看到日本对于选中的某个技术不断地进行各种修改和提炼以适应日本的情况。

最典型的例子有：

- ▶ 非缴费型养老金
- ▶ 养老金待遇制度的成熟<sup>②</sup>
- ▶ 共同分担基础养老金的成本
- ▶ 妇女养老金领取权的建立
- ▶ 与人口结构变化挂钩的待遇调整机制

需要指出的是，日本几乎不全盘照搬任何其他国家采用的或外国人提出的政策模式。他们认为，来自国际机构的外国人或专家对日本情况的了解基本上都比较肤浅。日本也不会急急忙忙地让自己服从于外国人的喜好。国际机构的研究人员通常不是最聪明的，他们基本上是他们母国的二流专家。大家能想象像吴敬琏老师那样德高望重的经济学家会作为某个国际机构工作人员在那里工作 20 年吗？笔者的回答是“绝对不会”。<sup>③</sup>

在 2017 年 10 月份北京的养老金大会上，笔者曾经表扬 Holzmann 教授说：他是国际机构的

① 译者注：关于村上清先生对日本养老金制度设计所做贡献的详细介绍，请参考附录中高山宪之教授的另一篇文章。高山宪之教授曾给译者介绍说山口新一郎先生因癌症、以厚生省年金局局长（相当于中国人力资源和社会保障部养老保险司司长）的身份过世。他把 1985 年日本养老金的这次大改革当做自己生命中的最后一项使命，在医院里依旧给下属们下达着各种指令。日本国会表决这项改革议案时的情景与以往迥然不同，山口先生的家属抱着他的遗像参加了这次会议，全体参会的议员都投了赞成票，几名反对的议员选择缺席这次会议，以避免被民众指责为是没有人类正常感觉的人。当时的日本首相亲自参加了山口先生的葬礼并致悼词说：山口先生是日本公务员的榜样。后来山口先生的家属出资设立了“山口新一郎奖”，奖励给在养老金研究领域做出杰出贡献的人。

② 译者注：主要是指在 20 世纪 60—80 年代日本对养老金待遇制度所实施的各个方面的改革和调整。

③ 在日本人的眼里，吴敬琏博士似乎是中国最杰出的人物之一，因为他是一名具有深刻的洞察力和智慧并参与设计了中国改革开放政策的核心经济学家。

养老金方面的教皇，那是因为，在世界银行的官员中，他是第一个正式确信地声明：世行推行的公共养老金的私有化改革是基于错误的假设和主张的。但是，笔者并没有说“他是养老金学术界的教皇”。笔者希望大家能注意到这个表扬中的限定词：国际机构。如果他确实想把自己称作是瑞典的名义账户制之父的话，那么在2001年他就应该以世行社保部门主任的身份给中国推广名义账户制，而不是致力于辽宁的做实个人账户的试点。<sup>①</sup>

最后，笔者再次重申：坚信中国的政策制定者很快将会在公共养老金制度设计的基本框架上靠自己的判断找到正确的方向，并重新找回自信。

附录：

### 最早预见日本的部分积累制公共养老金改革必定失败的人<sup>②</sup>

村上先生从20世纪60年代中期开始，在大约40年的时间里，作为养老金评论家一直积极发表了大量言论。村上先生是有“先见之明”的人。他能早于所有的人就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之人。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，厚生年金保险的标准雇员的养老金实现了每月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，如果基于现行工资总额，则为27%）。他还准确地预测到，日本未来的公共养老金筹资模式将会是现收现付制。然而，直到20世纪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：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”，对养老金待遇的调整实施了物价自动挂钩制，并且养老金待遇增加到了每月5万日元。这项改革是在第一次石油危机爆发之前实施的，厚生年金保险的待遇（标准雇员）被设定为相当于工资的60%。当时很多国民都陶醉在享受经济高速增长所带来的美妙果实的气氛中，举国都在赞扬这个养老金改革方案。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，养老金的替代率在未来将会超过80%，因此指出为了防止将来养老金制度因负担过重而破产，需要对养老金给付水平

① Robert Holzmann 确实是国际组织里一位优秀的操作员。但是，中国的养老金专家们应该知道 Robert Holzmann 在2001年的辽宁试点中做过的事。他似乎会说辽宁试点的失败主要是由于中国的管理机构不具备足够实施这项制度的能力，而不是由于世界银行在1994年的《防止老龄化危机》中提供的应对措施是有问题的，从而逃避由于他的参与所产生的对辽宁人民应尽之责。如果笔者是中国养老金制度设计方面的负责人的话，将永远不会再邀请 Robert Holzmann 做养老金的顾问。

② 译者注：本文节选自高山宪之教授2009年刊登于日本一个保险类期刊上的一篇短文。在2018年5月20日浙江大学报告后的讨论环节，有一名年轻研究员问：在日本公共养老金制度改革的历史中，保障这些改革成功的最重要因素是什么？高山教授略加思索后回答说：有远见卓识的人即刻做出正确的判断是最重要的。正在发生的事情是什么？5年后、10年后会是怎样？对于这些问题大多数人都无法回答清楚，此时需要政府官员和专家向大多数人以简单明了、准确的方式把改革方案解释清楚，以获得民众的理解和认同。

设定一个上限。但是，当时的政治家和政策部门都不理睬村上先生的这个提醒。最终又一次在村上先生的指正发表了10多年之后，在1985年，政府才正面接受村上先生的观点，开始逐渐降低养老金待遇水平。

第三，厚生年金保险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。厚生年金保险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（称为“代行”）。村上先生从一开始就对“代行”制度持谨慎态度。后来政府实施了厚生年金保险的养老金待遇和物价自动挂钩后，村上先生就对“代行”制度所存在的逻辑矛盾开始了尖锐的直接批评。他断言说：在制度设计上，希望用积累制下的私人养老金制度来履行现收现付制的公共养老金制度的功能，是行不通的，在财政上也是不合理的。他还警告说：厚生年金保险基金早晚会撞南墙。村上先生的这个警告与那些想进一步大力发展厚生年金保险基金的企图之间，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，才被广泛地接受。之后就接二连三地发生了厚生年金保险基金的解散事件和废除“代行”制度而退回到现收现付的公共养老金制度的热潮。

村上先生是发表“正确言论”的人。关于养老金筹资模式的讨论，无论过去还是现在，浪漫的或情感性的言论很多。基于某种利益而随意发表主张的也不少。在这种情况下，村上先生总是客观冷静地用清澈无私的眼神常年关注着养老金，在注重理论的基础上，光明磊落、堂堂正正地阐述着自己的观点。有时，他也一定预想到了自己的言论会遭遇到工作单位（日本团体生命）的领导以及相关行业的从业人员、甚至管理年金的政府部门的误解、伤害和诽谤。但是他并没有退缩，为了长远的利益、大众的利益，他总是无畏地提出着自己的合理主张。作为养老金专家的上先生，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，深入浅出地解说养老金的框架和机制，同时还出版了《养老金的知识》《企业年金的知识》等著作。他为加深国民对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的特点是：轻快、格调优美、韵律匀整和谐。

村上先生是日本的第一个被世界认同的养老金专家，确实是我们日本人的骄傲。二战后，因撰写“马亚子劝告”而闻名的R.马亚子等外国人，如果要了解日本的养老金问题，通常首先是向村上先生请教，因此他接受国际劳工组织等机构的邀请到国外演讲的情况也很多。村上先生又依据自己的这些经历，把国际上关于养老金的基础知识介绍给了日本，同时一直批判着日本存在的一些违背基本常识的养老金改革建议（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）。

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可持续性作出了很多贡献。

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，他毕生在这个领域深度钻研。他的一生卓越而精彩。

## How Do Japanese Learn Lessons from Experiences of Other Countries in Designing Social Security Pensions?

Noriyuki Takayama

(Hitotsubashi University, Tokyo 186-8601, Japan)

**Abstract:** This paper briefly summarizes the major issues of Japanese social security pension reforms, and then analyzes the main factors contributing to the success of reforms. After the Second World War, Japan experienced drastic increases in the benefit of social security pensions. Later, Japan lowered its expectation in order to guarantee that its social security pension system continues to serve as a major income source for the elderly and one of the important social infrastructures. Major measures include unifying segmented pension schemes, cutting benefits, raising regular pensionable ages and introducing automatic adjustment mechanisms. The key factors ensuring the success of reforms include a universal recognition of mutual help, far-sighted and selfless reformers, as well as cautious learning from international experience.

**Key words:** social security pension reform; Gini coefficient; funded pension; World Bank

(责任编辑: 华 颖)