

# 日本公共养老金制度改革评析

王 伟

内容提要：日本从 20 世纪 60 年代初实现了“全民皆年金”以来，经过多次改革，养老金制度不断完善。随着人口出生率的下降和老年人口的增加，日本人口老龄化问题日趋严重，社会保障费用支出过大，养老金制度也受到了严峻挑战。日本历届政府都把养老金制度改革作为一项主要任务。2000 年以来，日本又根据新的社会经济形势对养老金制度进行了进一步的改革。本文对进入 21 世纪后日本公共养老金制度的改革及面临的课题做了初步的探讨和分析。

关键词：公共养老金 改革 课题 展望

## 一、日本公共养老金制度体系

日本的养老金（年金）制度由来已久。早在明治八年（1876 年），就有了以军人及官吏为对象的“恩给制度”，1923 年制定了《恩赐年金法》，1939 年建立了船员保险。1941 年制定了《劳动者年金保险法》，这项制度以体力劳动者为保障对象，在他们年老或受到伤害及死亡时，本人或其家属可以领到养老金。1944 年又制定了《厚生年金保险法》，把养老保险制度扩展到普通工薪人员。在第二次世界大战结束前，在日本除了农民、自营业者和小企业的从业人员外，其他人都可以享受“恩给”或养老金保险。<sup>1</sup>二战结束后，1961 年日本制定并开始实行《国民年金法》，规定 20 岁至 60 岁的日本国民都要加入国民年金，实现了“全民皆年金”。

日本的养老金制度具有三重意义，即对老年人生活的保障、对因事故而丧失劳动能力的人们的保障、当一家之主死亡后对其抚养人的保障。其中，居于核心地位的是对老年人生活的保障。日本的养老金体系由公共养老金、企业养老金和个人养老金储蓄这三大部分组成。公共养老金用来保障生活的基本需要，企业养老金和个人养老金储蓄用来补充公共养老金的不足部分，以保障老年人晚年生活的稳定与相对富足。可以说，日本的公共养老金是养老保险制度体系当中最为重要的部分，居于主导地位，它所保障的是老年人最基本的生活需要。

日本目前实行的养老金制度具有三重结构：第一层是由国家直接管理和运作的“国民年金”，又称为“基础年金”。国民年金以自营业者、企业职工、公务员及其配偶等为对象，具有强制性，居住在日本国内的 20 岁至 60 岁的人都要加入。第二层是由国家进行管理和运营的“厚生年金”及“共济年金”，它的对象是企业职工及公务员等。第三层是由企业自己管理和运营的“企业年金”及“个人年金”。

上述第一层和第二层属于公共养老金范畴。“国民年金”保障的对象仅限于投保人个人，截止到 2004 年 3 月末约有 7029 万人投保。<sup>2</sup>“厚生年金”和“共济年金”又被合称为“雇员年金”，前者包括 1954 年重建的私营企业雇员年金和 1940 年建立的船员年金，后者包括 1959 年建立的国家公务员年金、1962 年建立的地方公务员年金、1956 年建立的公营企业雇员年金以及农林渔业团体雇员年金和私立学校教职员工年金。“雇员年金”的保障对象不仅限于投保人本人而且惠及其家人。截止到 2004 年 3 月末，“厚生年金”的投保人约为 3212

<sup>1</sup> 一圆光弥『社会保障論』、誠信書房、2005年、94頁。

<sup>2</sup> 金融広報中央委員会『平成 18年度版、暮らしと金融（なんでも）データ』、99頁。

万人，“共济年金”约468万人投保。<sup>3</sup>也可以说，现行日本公共养老金制度是双重结构，其中底层部分为基础养老金，在基础养老金之上加上第二层部分，构成各自的养老金制度。企业职工在基础养老金上加上厚生年金保险构成“厚生年金”，公务员在基础养老金上加上共济年金保险部分构成“共济年金”。

## 二、公共养老金制度的改革

日本的公共养老金制度基本上采取现收现付方式，养老金的资金分别来源于个人缴纳的养老保险费、国家财政负担和养老金的利息收入。为了保证养老金制度的长期稳定，公共养老金至少每五年就要根据人口结构或经济发展情况进行一次缴费率核算和相关制度的改革。事实上，日本自建立公共养老金制度以来已经进行了多次改革，其中最为重要的是1985年的根本性改革和2004年的大改革。

### （一）1985年的改革建立了日本统一的养老金体系

日本虽然在二战后实现了“全民皆年金”，但是由于历史的原因，至此次改革前并未形成全国统一的养老保险制度，而是按受雇者、非受雇者、国营、私营等不同保险形式分成不同的类型和制度。在日本养老保险金制度当中40年代在国家、地方政府机关工作人员和国有企业雇员中实行的公职人员“共济组合年金”占10.4%；50年代在私营企业为受雇者建立的民间企业养老保险（厚生年金）占45.5%；60年代为非受雇者、个体经营者、农民、渔民设立的国民年金养老保险（国民年金）为44.1%。<sup>4</sup>三大养老保险制度按行业和地区又分成多个保险部门，各自独立管理，分割成条条块块，各个保险财政分立，由政府有关部门分管，各保险之间财政负担不均的现象越来越严重。日本的社会保险开始时只包括雇员，以后逐渐扩大了范围，为了满足不同受保人的需求而设立了各种不同性质的保险，因此在投保方式、投保金额、投保年限、支付金额等都不相同，而且缺乏统一系统，不但种类多，内容也很繁杂，因此，就产生了不同的受保率，各种保险之间缺乏协调。各种制度之间既有差别、又有重复支付的弊端，最大的问题就是资金分散，难以形成稳定而灵活的财源基础。<sup>5</sup>

1985年的养老金制度改革就是在这样的背景下进行的。1985年日本制定了新的《年金修改法》，并于1986年4月开始在全国实施。进行这次改革的目的是建立统一的公共养老金制度，实现公共养老金制度的公平。因此，日本政府把养老保险制度改革的重点，放在统一制度、减轻财政负担、稳定财源、消除差别上。

第一，设立基础养老金，实现统一国民养老金制度。由于以前日本的养老保险制度由各种制度汇集而成，各种保险制度之间在支付水平和保险金方面各不相同，在这方面新制度把过去的“国民年金”扩大到受雇人员及其配偶，作为改革的第一步设立全国统一标准的基础养老金。“国民年金”保险只支付基础养老金，民间企业和公职人员养老保险在基础养老金的基础上根据年平均工资和加入保险的时间，加发一定比例的养老金。也就是受雇人员养老金被重新组成了在基本养老金基础上按报酬比例支付养老金的第二个层次的制度，这一改革为日本逐步实现统一的公共养老金制度打下了基础。

第二，寻求养老金的支付水平与在职一代人收入水平的平衡，以缓解劳动力人口的负担。

日本养老保险的财源除个人和企业缴纳保险费外，国家还要给予一定比例的财政补贴，列入国家的年度预算。当时，国民养老保险国家补贴三分之一，民间企业养老保险国家补贴

---

<sup>3</sup> 同上。

<sup>4</sup> 参见陶立群：《日本在改革、建立一体化养老保险制度中可借鉴的经验》，  
<http://www.ocan.com.cn/zjlt-t31.htm/>。

<sup>5</sup> 同上。

20%，公职人员养老保险国家补贴 15.85%。由于日本经济的低速发展，国家财政紧缩，需要逐年增加养老金财政的补贴，有限的国库财力与急剧膨胀的养老金补贴形成了尖锐矛盾，压缩养老金的开支，以相应减少国家财政补贴的负担是改革养老保险制度最主要的目的。随着人口老龄化和领取养老金人数的增加，需要逐步提高保险费的比率，以减轻劳动力人口负担。如果按现行制度，保险费率在 2030 年将最终达到 38.8%。由于投保者缴纳保险费的能力是有一定限度的，所以，日本根据国外的经验，将保险费率的最终额定为 28.9%。根据新制度，经过采取 20 年的过渡性措施后，支付率逐级下降，在将来参加时间达 40 年时，养老金的替代率相当于月平均标准报酬的 68%（男子）。如果不进行改革，40 年后，其标准养老金额为每月 21.1 万日元，达到了在职男性职工的报酬的 83%。由于在职人员要抚养子女，而且要支付各种税金和保费，这样从实际生活水平上看，就可能发生代际间收入水平实质性的逆转。因此，这次改革的一个主要目的是逐渐降低养老金的给付水平。

第三，确立妇女“年金权”，强制企业职工妻子参加养老保险。在原来的保险制度当中，夫妻共同加入保险，把就职于企业的丈夫和从事家务劳动的妻子作为支付养老金的对象，在丈夫的保险中包含着妻子的部分。由于当时日本大多数妇女不参加工作，所以民间企业雇员和公职人员养老金是以家庭为单位支付两份养老金。丈夫的养老金部分为在职雇员平均工资的 76%，妻子附加部分仅为 6%。随着日本经济发展，妇女大量就业的趋势增大，如果夫妻都加入“厚生年金”保险，则二人的养老金相加等于在职雇员平均工资的 150%以上，收入过高，参加工作妇女的养老金也高于没有工作妇女的养老金，这样在工作与不工作的妇女之间就形成了养老金收入差距。同时，如果没有工作，主妇在老年期与丈夫离婚，那么她就得不到养老金。改革后的制度规定，夫妻分别以个人名义加入国民年金，确立了妇女的“年金权”。

日本 1985 年对《国民年金法》进行大幅度修改，它的意义在于：对分立的保险制度进行整合，实行国民养老金的一元化管理；调整各个保险机构之间由于老年人所占比例不平衡而引起的负担比例的不平等，缩小制度之间在缴纳和支付标准之间的差距；使养老金支付水平与在职人员收入水平相对平衡，缓解第二、三代人的负担；改革要求参加养老金保险者的配偶也必须加入“国民年金”保险，确立了妇女的“年金权”，保障她们老年后的经济基础。

1985 年的改革确立了目前日本养老金制度的基本框架，此后日本的养老金改革也并没有停止。

## （二）2004 年的改革保证了养老金制度的可持续性和稳定性

1985 年以后，随着社会经济的发展变化，日本一直在对养老金制度进行改革。1989 年规定年满 20 岁的在校学生也必须加入“国民年金”，并设立了“国民年金基金”；1994 年引入月工资浮动制，决定免除受雇者育儿假期的养老金保费；1997 年开始实施“基础年金账号”制度；1998 年将日本铁路（JR）、日本电信电话（NTT）、日本烟草产业公司（JT）的“共济组合”统一到“厚生年金”；1999 年决定将“厚生年金”和“共济年金”的给付水平减少 5%，引入在职老龄年金等。在这些改革的基础上，2004 年日本在养老金制度方面又做了比较大的改革。

2004 年恰逢日本每五年对养老金制度进行重新评估的年份，关于这次养老金改革的工作早在 2003 年已着手进行。根据政府、企业、个人的负担增大，代际间的不公平加重，养老金制度空洞化等情况，这次养老金改革的方向是抑制养老金支付额增长过快，引入国民养老金保费的强制征收等。改革的目的是要恢复国民对养老金制度的信任，打消人们对养老金制度是否可以持续的疑虑，维持经济活力，构筑稳定、可持续的养老金制度。

经过多次论证，2003 年 11 月厚生劳动省公布了《年金保险改革方案》，2004 年 2 月日本内阁会议通过了《年金改革相关法案》，4 月 28 日《年金改革相关法案》在众议院厚生

劳动委员会得到认可，5月6日自民党、公明党、民主党就养老金制度改革相关法案修正案达成一致意见，5月11日国会通过该法案，6月11日获参议院通过，养老金法案正式实施。

2004年的养老金改革主要有以下内容：

第一，提高个人负担的“国民年金”保险费用，在当时每月13600日元的基础上，从2005年4月开始每年提高230日元，直至2017年达到16900日元。以后将固定在这个水平上，不再提高。

第二，到2009年，将“国民年金”（基础年金）中国家负担的部分由现在的三分之一提高到二分之一。

第三，对现在实行的“厚生年金”保险费率进行调整，从2004年10月起在当时13.85%的基础上，每年提高0.354%，逐渐提高到2017年的18.3%。企业和个人各负担一半。2017年以后不再提高保险费率，永久固定在这个水平上。

第四，在职女职工享受育儿休假期间，免除缴费的时间由原来的一年改为三年。

第五，确保养老金（国民年金、厚生年金）的给付水平保持在在职职工平均年收入的50%以上，目前的给付水平是59.3%，到2030年将下降到50.2%。

第六，从2007年4月开始，对70岁以上有一定工资收入的退休者，减少养老金给付金额。

第七，从2007年4月开始，随丈夫加入国民年金的妻子，离婚的时候，可以要求法院将丈夫所取得的厚生养老金给予分割，最高可以有资格领取其养老金的一半。

第八，从2007年4月起，在领取“遗族年金”的家属中，对年满30岁的无子女妇女，由无限期领取改为领取五年。

2004年日本进行养老金改革的目的，是力图实现养老金的给付与负担的合理、公正，解决养老金财源问题，保持养老金制度的稳定和可持续发展。改革后的养老金制度提高了“国民年金”保险费用和“厚生年金”的保险费率，看起来是增加了投保人的负担，但实际上是抑制了保险费用大幅度提高。根据测算，如果日本不进行养老金制度改革，保险费用最终要达到工资收入的26%，但改革后分阶段提高，最终为18.3%，比测算低了近8%。<sup>6</sup>更重要的是，用法律的形式规定在2017年以前分阶段提高保险费率，增加了养老金制度的稳定性。迄今为止，日本的养老金制度曾几次提高或降低保险费率，但大多是“应景文章”，没有长期打算，加大了人们对养老金制度的不信任。这次明确表示到2017年保险费率达18.3%后不再提高，等于给人们吃了“定心丸”，可以在某种程度上减少人们对养老金制度的不信任。同时，这种做法还减轻了养老金制度改革上的政治风险，有利于稳定养老金财政。<sup>7</sup>

如上所述，日本养老金主要采用“现收现付”方式。在人口结构稳定的情况下，这种方式有它的优势。比如，它可以以支定收，需要多少养老金就征收多少，可以根据统一的退休条件决定退休待遇，人人平等，并能够实现代际之间和同一代人之间收入的再分配，同时管理比较简单，基金的营运和保值增值不是很重要的问题。但是，在人口少子化和老龄化的今天，这种“现收现付”方式面临着因出生率不断下降、人口老化等不确定性而引起的“入不敷出”的风险。目前，减少“现收现付”是欧美各国养老金制度改革的一个潮流。由于少子化和老龄化而导致养老金制度的财政恶化，尽管程度不同，但都已经成为欧美等发达国家所面临的问题。为此，美国、英国、德国和瑞典等国家都在对养老金“现收现付”方式进行改革，在寻找“现收现付”方式与“积累方式”结合的途径。日本这次养老金改革在很大程度上

<sup>6</sup> 「年金 保険料率 徴収体制強化など課題に」、『日本経済新聞』2006年10月12日。

<sup>7</sup> 同上。

上参考了瑞典的养老金制度改革经验。<sup>8</sup>可见,西方发达国家养老金制度的改革动向和经验,对日本的相关改革会产生一定的影响。

### 三、今后的课题与展望

日本公共养老金制度自建立以来就没有停止过改革,这是因为制度的建设总是跟不上社会经济的变化。日本的养老金制度虽然经过多次改革,但仍然面临着以下问题。

#### (一) 少子化和老龄化速度加快,养老金财政困难

1970年,日本65岁以上老年人占总人口的比率为7%,开始步入老龄化国家的行列。1998年,日本老年人口比率上升到16.12%,高居世界前列。从老年人口比率由7%上升到14%所需的时间来看,法国为130年,瑞典为85年,美国为70年,德国为45年,而日本则仅为25年(由1970年到1994年),可见日本人口老龄化进展之快高居各发达国家之首。根据日本总务省发布的日本老年人口数据,截至2006年9月,日本65岁以上的老年人口为2640万人,比上年增加83万人,占总人口的20.7%;75岁以上老年人口为1208万人,比上年增加54万人。<sup>9</sup>日本目前已是世界发达国家中老年人口比率最高的国家。老龄人口增长速度的加快,已经使养老金财政日益困难。预计日本的总人口将于2010年左右开始呈下降趋势,而下降的原因,主要是出生率减少,导致年轻人群体大幅度减少,承担老年人生活的担子日益加重。如果不对养老金制度进行改革,若干年后整个养老金制度将陷于瘫痪,无法维持下去。另一方面,日本新生儿数量不断减少,少年儿童人口(0—14岁)在总人口中所占比例日益下降。据统计,2001年日本少年儿童人口为1830万人,占总人口的14.4%;2002年少年儿童人口为1812万人,占总人口的14.2%。<sup>10</sup>截至2006年4月,日本少年儿童人口减至1747万人,占总人口的13.7%。已经连续减少25年。<sup>11</sup>老年人增多和年轻人的减少,一方面意味着国家财政将日益紧张,另一方面意味着今后年轻人的负担越来越重,却得不到更多的回报。领取养老金的人在增加,保险费剧增,代际间负担义务不平衡。

#### (二) 保险费滞纳问题严重,国民养老金空洞化

由于人口结构变化而引起的日本养老金体系中的代际不公,使很多日本人丧失了对养老金制度的信任,他们或拒绝加入“国民年金”或滞纳保险费。日本社会保险厅发表的统计表明,截止到2004年末,有424万人连续24个月没有交纳保险费<sup>12</sup>,“国民年金”保险费的滞纳率为33%,大约有三分之一的被保险人拒交或者滞纳保险费。2005年“国民年金”的缴费率也停留在67.1%,而在1990年缴费率还维持在85%左右。<sup>13</sup>滞纳或者拒纳保险费人数的增加,意味着将来拿不到养老金或只能拿到最低限额养老金人数的绝对增加,相当一部分人将自动被排除在社会保障制度之外,从而使支撑当代老年人养老经济负担的基础出现了倾斜。“国民年金”空洞化是日本政府较长时期以来面临的一个重大课题。要解决这个问题,首先要引入强制征收制度,还要改变目前从很多人那里征收小额保险费的做法。<sup>14</sup>同时,要根据收入征收保费,改变无论收入多少都缴纳相同保费的情况。

<sup>8</sup> 「年金 改革の視点: ヒントの多いスウェーデン型」、『日本経済新聞』2006年10月26日。

<sup>9</sup> 「65歳以上人口、20.7%」、『日本経済新聞』2006年9月18日。

<sup>10</sup> 日本国立社会保障・人口問題研究所『日本将来人口推計: 2002年1月推計』、  
[http://www.ipss.go.jp/syoushika/tohkei/Mbkujij/1\\_Japan/J\\_List\\_14.asp?chap=0/](http://www.ipss.go.jp/syoushika/tohkei/Mbkujij/1_Japan/J_List_14.asp?chap=0/)

<sup>11</sup> 「子供数、25年連続減少」、『日本経済新聞』2006年5月5日。

<sup>12</sup> 社会保险庁『未者の状況』、<http://www.sia.go.jp/info/tokei/noufu2004/noufu06.htm/>

<sup>13</sup> 「年金 空洞化: 実態は数値以上に深刻」、『日本経済新聞』2006年10月17日。

<sup>14</sup> 截止到2006年,日本国民养老金的月保费为13860日元,参保人约为2200万人。

### （三）如何解决国民对公共养老金制度的不信任，增加人们对养老金制度的信心

代际间付出与回报的不公，社会保险厅的违规操作，政治家和官僚们滞纳养老金保险费，养老金窗口服务的不亲切、不热情等，都导致人们对日本养老金制度丧失了信心。正当 2004 年的改革措施相继启动之际，2007 年 5 月又发生了日本政府主管养老金工作的社会保险厅遗漏了多达 5000 万份养老金保险记录的大事。由于日本国民加入的养老金种类繁多，因此一个人可能拥有多个养老金账号。这样，在 1997 年 1 月开始实施基础年金账号制度过程中，因为姓名读音、住址变更、婚姻状况改变等原因，有些人的养老金账号没有统一起来。最近发现，竟有 5000 万份记录资料不知道属于谁，在社会保险厅无法查证。由于这种情况的发生，可能有许多人没有或者不能拿到属于自己的那份养老金。此事一经披露，舆论哗然，矛头直指社会保险厅，人们更加失去了对养老金制度的信心。为此，日本政府做出表态，表示在一年之内清理记录，找到各记录的所属人。但是，人们仍对在一年内是否能够处理完这么多遗漏的记录持怀疑态度。如何彻底消除人们对养老金制度的不信任，是日本政府长期的课题。

### （四）如何实现多种公共养老金制度的一元化管理

如上所述，由政府掌管的公共养老保险体系分为“国民年金”和“厚生年金”、“共济年金”两大块。除了作为基础养老金的“国民年金”之外，以受雇人员为对象的养老金制度之间也存在较大的差别，复数公共养老金制度的并存造成了一定的不公。比如，截止到 2005 年 3 月以国家公务员为对象的“共济年金”月给付额（包括基础年金）为 22.4 万日元，以地方公务员为对象的“地方共济年金”为 23.2 万日元，而以企业职工为对象的“厚生年金”仅为 16.9 万日元。<sup>15</sup>对于这种差别，人们呼吁尽早实现“年金统合”，对公共养老金制度实行“一元化”管理。2007 年 4 月 13 日日本内阁专门召开会议，讨论养老金一元化问题，通过了《被雇佣者年金一元化法案》，该法案的最大目的就是消除在公共养老金上的官民差距，决定在 2010 年废止以公务员为对象的“共济年金”，将其统合到以企业职工为对象的“厚生年金”制度当中。<sup>16</sup>尽管该法案还要在国会审议，离具体实施还有段距离，但应该说是向养老金的一元化管理迈出了一步。

（作者系中国社会科学院日本研究所副研究员，责任编辑：洪 鸿）

---

<sup>15</sup> 「年金一元化 明確さ欠く政府の基本方針」、『日本経済新聞』2006年 10月 23日。

<sup>16</sup> 「「年金一元化」閣議決定」、『読売新聞』2007年 4月 13日。