

日本人口结构变化与养老金制度改革

丁英顺

[内容提要]日本是养老金制度比较完善的国家,为老年人的晚年生活提供了多种形式的养老保险,基本遵循了公平、公正的原则。随着日本的生育率下降、老龄化速度加快、劳动年龄人口减少等人口结构的变化,日本养老金制度出现了难以为继的局面。为适应不断发生变化的人口结构以及社会经济环境,日本政府对养老金制度进行了多次改革。中国人口老龄化的日益加剧也在不断增大养老金的支付压力,在相关制度的改革和完善过程中也会遇到与日本养老金制度类似的问题。分析日本养老金制度的发展与改革,对中国正在进行的养老金制度建设具有多方面的启示意义。

[关键词] 日本 人口结构变化 养老金制度 收支不平衡

日本的养老金制度^①也被称为年金制度,是日本社会保障制度的重要组成部分,它是经过第二次世界大战后几十年的发展和完善逐步成熟起来的。1990年代初,日本泡沫经济崩溃,经济发展陷入长期低迷,加上人口少子老龄化的趋势加剧,养老金财政面临收支不平衡的问题。为了适应不断变化的社会经济发展状况,日本的养老金制度经历了多次改革。日本通过增加保费额度、延迟领取养老金的年龄、缩短缴纳保费年限以及扩大缴纳保费人群等方式不断对养老金制度进行改革,以保障养老金制度的可持续性。

一、日本养老金制度的确立与发展

二战后,日本建立和完善了养老金保险制度,形成了“国民皆年金、国民皆保险”的保险体系,目的在于国民之间通过社会保险和互助互济的原则,维护和提高国民的正常生活。

^① 日本养老金体系由国家根据有关法律运营和管理的公共养老金制度、企业根据自身情况设立的补充养老金制度以及个人根据自身财务能力委托国内保险公司、银行运营的补充养老保险等组成,本文所说的养老金制度指的是公共养老金制度。

(一) 日本养老金制度的基本体系

日本养老金制度主要包括国民年金(基础年金)、厚生养老金和共济养老金三个部分。1959 年,日本制定了适用于全体国民的《国民年金法》,并于 1961 年开始正式实施。此项制度规定,在参保人出现年老、残疾及死亡等情况之后发给参保人本人或其家属养老金或抚恤金,以保障参保人或其家属生活的稳定,并覆盖了日本全体国民。《国民年金法》的颁布和实施使日本实现了“国民皆年金、国民皆保险”的目标,养老金制度也成为日本社会保障制度的支柱之一。

日本养老金制度以社会保险的形式实现,具有强制性。此项制度从结构上分为两层,也可称为双层结构,第一层是国民养老金、第二层是厚生养老金(参见图 1)。2015 年 10 月起,共济养老金与厚生养老金合并为厚生养老金。国民养老金也称为基础养老金,是日本养老金中最为基础的部分,由国家直接管理和运作。日本法律规定,凡达到法定年龄的日本国民均须加入国民养老金。在日本合法居住的外国人也有参加养老金制度的义务,参保条件与日本国民完全相同。缴纳保费期限最低为

25 年(2017 年 8 月改为 10 年),原则上从 65 岁开始,参保人可根据投保缴费的具体情况领取养老金。参保国民养老金的对象主要由三部分组成:第一类被保险人 of 自营业者、农业人员、学生等;第二类被保险者为加入厚生养老金和共济养老金的参保人员,包括公务员、私立学校的教职员工以及民间企业的员工等;第三类被保险者与妇女有密切关系,是第二类被保险者的配偶,即 20 岁到 60 岁之间、年收入不满 130 万日元且不到其丈夫年收入 1/2 的人,她们不必缴纳保费,在年满 65 岁后可以领取基础养老金。

日本的企业人员和公务员等分别加入厚生养老金和共济养老金,同时自动加入国民基础养老金。厚生养老金和共济养老金也被称为“收入比例部分”的养老金,按照参保人员工作期间收入的一定比率来计算缴费额和支付金额。原则上,企事业单位只要有 5 名以上的正式职工就必须加入厚生养老金。日本养老金制度是全国统一的制度模式,在全国任何一家保险事务所都可以办理相关手续,通过社会保险的方式,日本实现了“全民皆年金、全民皆保险”。

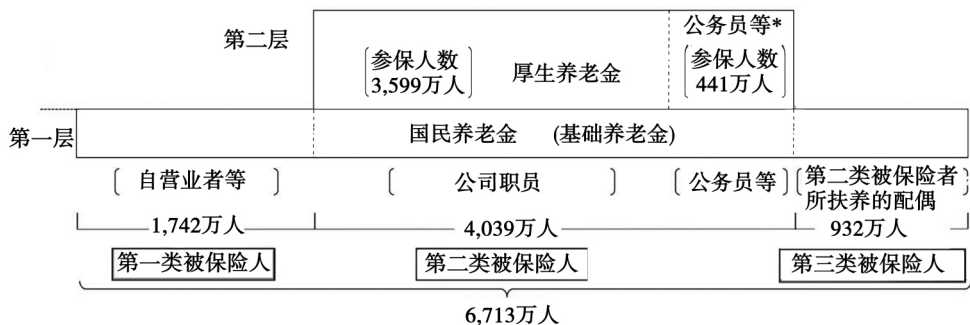


图 1: 日本养老金制度的双层结构(2015 年)

资料来源:厚生労働省,『公的年金制度の仕組み』,数据截止到 2015 年 3 月末, <https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/nenkin/nenkin/zaisei01/index.html>。

日本最初建立的并非是全国统一的养老金制度,而是按照受雇者、非受雇者、国营、私营等不同的参保类型分为不同的保险形式和保险制度。但在实施的过程中,这种模式逐渐出现管理混乱、财政资金分散且难以形成稳定而灵活的财源基础等问题。在这样的背景下,日本于1985年修改了《国民年金法》将国民养老金的覆盖面进一步扩大,建立统一的公共养老金制度,实现了公共养老金制度的公平性、合理性。

(二)日本养老金制度的特点

养老金制度是日本社会保障制度的基石,它对保障日本国民老年后的收入起到了重要作用。养老金制度具有以下几方面的特点。第一,具有强制性。凡在日本居住、年龄在20—60岁的所有本国和外国居民都必须加入国民养老金,打造人人享有养老金的“全民皆年金”体制。但是,不少逗留日本的外国人因逗留时间和缴纳保险金的时间都比较短,即使缴纳了保费也和领取养老金没有多大的关系。为解决这一问题,日本国民养老金和厚生养老金给短期在日本逗留的外国人建立了“一次性支付补助金”的机制,增加了在日本的外国人参与养老金制度的积极性。第二,设立政府主导的雇员养老金制度。日本政府在国民养老金的基础上,设立了以企业在职人员为对象的厚生养老金制度和以公务员为对象的共济养老金制度。第三,日本养老金制度是以家庭为单位的。日本主流的家庭模式是“男主外、女主内”,厚生养老金制度按照日本家庭模式而制定。日本政府在1985年的养老保险制度改革中,强制要求企业职工和公务员的配偶作为“第三类被保险人”加入国民养老金制度,以此将养老金制度覆盖到日本的全体妇女。

二、日本养老金制度面临的挑战

随着日本人口老龄化不断加剧,生育率不断下降,年轻人口与劳动年龄人口持续减少,领取养老金的老年人口越来越多,养老金财政面临收支不平衡的问题。

(一)人口结构变化导致养老金的财政困境

日本养老金制度采取的是“下一代赡养上一代”的现收现付制,即用当前年轻人所缴纳的保费来支付老年人的养老金。但是,随着日本人口结构的变化,劳动年龄人口减少,领取养老金的老年人数量增多,从而出现了支付与负担不平衡的问题。1970年,日本老龄化率达到7.1%,预示着日本进入老龄化社会。2018年,这一比例为28.1%,预计到2065年日本老龄化率将达到38.4%。而另一方面,日本的劳动年龄人口持续减少。1990年,日本劳动年龄人口占总人口的比例为69.7%,达到最高值,之后持续减少,2065年预计将减少到51.4%。少儿年龄人口所占的比例将减少到10.2%(参见图2)。

日本人口年龄结构的变化导致老年抚养比上升,而老年抚养比是衡量一个国家养老负担的重要指标。第二次世界大战后,日本的总抚养比经历了由高到低、又由低到高的过程,但在具体构成上却截然不同。1970年,日本总抚养比是44.9%,其中少年儿童抚养比是34.7%,老年抚养比只有10.2%,少年儿童抚养比高于老年抚养比的情况一直持续到1995年。2017年日本总抚养比上升到67.1%,其中,少年儿童抚养比减少到20.3%,而老年抚养比上升到46.8%。如果按照这种趋势继续发展下去,到2060年日本的总抚养比将达

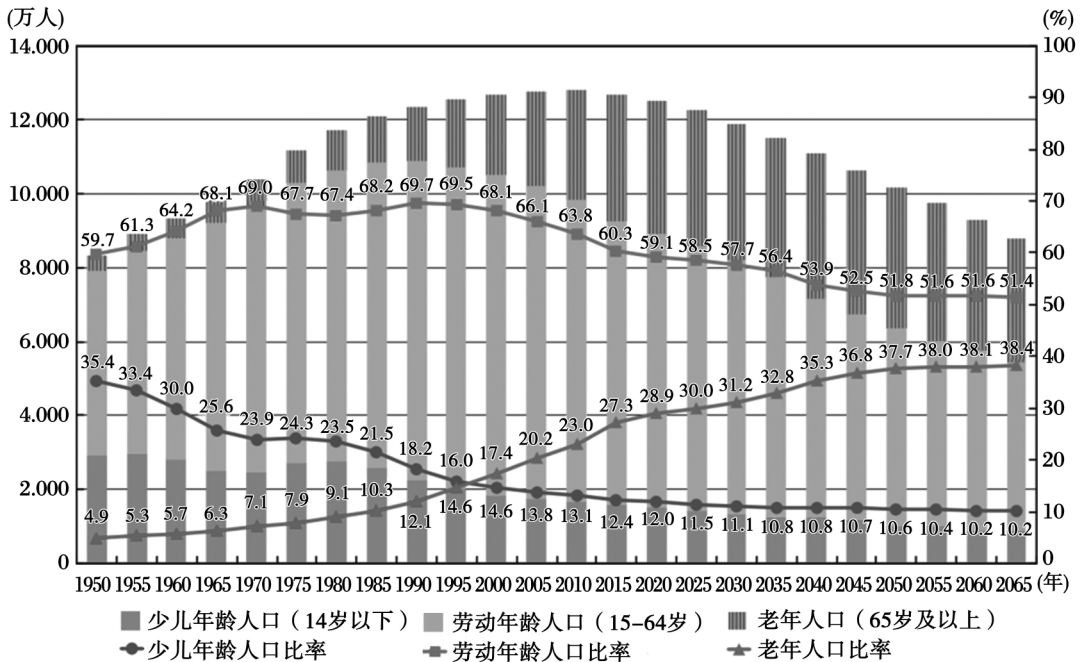


图2: 日本三个年龄段人口及所占比例的推算

资料来源「平成29年版厚生労働白書」(全体版),第20页,https://www.mhlw.go.jp/toukei_hakusho/hakusho/。

到96.3%，其中，少年儿童抚养比为17.9%，而老年抚养比则达到78.4%，老少抚养比之间的差距越来越大，^①老年人口已经成为日本社会的主要抚养对象，这样的人口结构变动将不利于社会经济的良性运行。随着生活水平的提高和医疗技术的进步，长寿的老年人越来越多。截至2018年9月，日本100岁以上的老年人达到69785人，其中女性占88.1%，^②日本进入“人生100年时代”。老年抚养比的提高意味着年轻一代劳动人口的养老负担在加大，但未来的养老金收入能否满足当前年轻一代的养老还是一个未知数。^③

养老金支出一直是日本社会保障中支出最大的部分。在人口少子老龄化的背景

下，日本的养老金财政困难有增无减。1970年日本社会保障支出为3.5万亿日元，2018年增长到121.3万亿日元，在大约50年的时间里增加了30多倍。在社会保障支出的具体项目中，养老金的支出增长最快。1970年，养老金支出为0.9万亿日元，占社会保障支出总额的24.3%，2016年，养老金支出上升到54万亿日元，占社会保障支出总额的46.5%，在社会保

① 国立社会保障人口問題研究所「人口统计资料集2017年版」,http://www.ipss.go.jp/syoushika/tohkei/Popular/P_Detail2017.asp?fname=T02-08.htm&title1。
 ② 「100歳以上最多6.9万人」、『読売新聞』2018年9月14日。
 ③ 张玉绵、李明洋、李玮《日本公共养老金可持续的实证研究》,载《日本问题研究》2018年第6期。

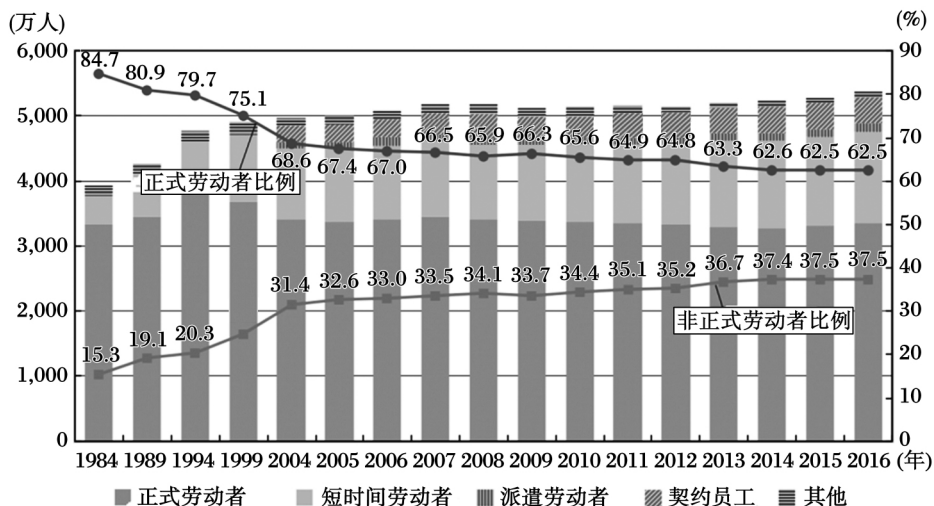


图3: 日本雇佣形式的变化情况

资料来源「平成29年版 厚生労働白書」(全体版),第22页, https://www.mhlw.go.jp/toukei_hakusho/hakusho/。

障支出中所占比例已近一半。^① 这些情况说明,随着人口老龄化加剧,领取养老金的老年人数量不断增多,养老金面临财政压力。

(二) 雇佣制度发生变化导致养老金收支不平衡

日本长期的经济萧条带来传统雇佣制度的变化。1990年代初,日本的泡沫经济崩溃,经济发展陷入了长期低迷,工作方式出现了多元化趋势,终身雇佣制度发生变化,非正式劳动者增多。根据厚生劳动省的统计,日本非正式劳动者在全体劳动者中所占的比例从1984年的15.3%增加到2016年的37.5%(参见图3)。非正式劳动者在工资水平、社会保障等待遇方面都不及正式劳动者,造成同代人之间的收入不平等,贫富差距扩大。日本以前的非正式劳动者大多以家庭主妇和勤工俭学的学生为主,他们的工作收入不是家庭的主要收入来源,而只是家庭收入的补充。但随

着雇佣形式的多样化,年轻男性的非正式劳动者比例不断增多,他们的收入支撑不了家庭生活,缴纳不起养老金的年轻人越来越多,养老金保费的缴纳情况不容乐观。

根据厚生劳动省发表的统计数据,日本国民养老金缴费率不高,2017年只有66.3%。从年龄分布来看,各年度都是25—29岁年龄段的缴费率最低。2017年,25—29岁年龄段的缴费率只有54.87%,说明这一年龄段中近50%的人没有缴纳养老金保费。^② 养老金保费缴纳率之所以会降低,除了失业者、低收入阶层等无力承担缴费外,还存在虽具备缴费能力、但对养

① 国立社会保障人口問題研究所:表8,「社会保障給付費の部門別推移(1950—2016年度)」, http://www.ipss.go.jp/ss-cost/j/fsss-h28/fsss_h28.asp。

② 厚生労働省「平成29年度の国民年金の加入・保険料納付状況について」, <https://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/0000213494.html>。

老金制度不信任而拒缴的人。之所以出现拒缴现象,是因为在出生率下降和劳动年龄人口减少的背景下,一些人担心自己未来进入老年期之后,依靠后人支撑自己的老年生活保障几乎是不可能的。这些问题的存在进一步影响了日本养老金制度的财务状况。

三、日本养老金改革的主要内容

面对少子老龄化的日趋严重,日本养老金制度受到了严重挑战。为此,日本政府针对人口老龄化制定对策措施,加大了对养老金制度的改革力度。面对滞纳保费问题严重、国民养老金出现空洞化、领取养老金人数猛增等情况,日本采取了以下几点措施。

(一)固定养老金保费,力图减轻年轻一代的压力

2004年,在少子老龄化、养老金空洞化进一步加剧的背景下,日本政府对养老金制度进行了大规模改革。此次养老金改革的主要目的是缓解养老金财政收支不平衡现象,增加国民对养老金制度的信心。在人口结构发生变化的背景下,日本为了解决收支不平衡,减轻年轻人的负担,进行了调整养老金保费的改革。2004年,日本通过《年金改革相关法案》,修改了保费负担金额。此次改革的主要内容包括:(1)拟从2009年开始,将国民养老金中国家财政负担的部分由原来的1/3提高到1/2;(2)从2004年10月起,厚生养老金保费的缴费率在工资收入13.85%的基础上每年提高0.354%,逐渐达到2017年18.3%的缴费率水平,此部分由企业和个人各负担一半,2017年之后将永久固定在这个水平上,不再提高保费;(3)从2005年4月

开始,国民养老金保费的月缴费额在13300日元的基础上每年提高280日元,至2017年提高到16900日元;(4)从2007年4月开始,随丈夫加入国民养老金的妻子一方在离婚时可以分割丈夫的厚生养老金保费,最高可以领取其养老金的一半。^①此次养老金制度改革稳定了日本养老金的保费金额,控制了年轻人负担的养老金保费上升,并严格控制缴费率上升,力图实现养老金的给付与负担的合理、公正,保证养老金保险制度财源的稳定和可持续发展,以确保国民对养老金制度的信赖。

为更好地进行养老金的管理和运营,取得民众对养老金制度的信任,日本于2007年制定《年金机构法》,并根据此法于2010年成立年金机构,取消社会保险厅。日本年金机构在全国47个都道府县都设有事务中心,统管相关养老金的所有事务。2010年3月,日本通过《国民年金法》修改案,将养老金保费的补交时间由2年延长到10年。根据该法,当年约有40多万人摆脱65岁之后没有养老金的状况。^②

(二)扩大养老保险的适用范围,增大缴费人群

日本的厚生养老金在日本公共养老金体系中处于基础养老金之上,其参保对象是在5人以上企业中的70岁以下的正式雇员,保费和受益都与雇员工资收入挂钩,非正式劳动者很难享受。为了扩大养老金制度的适用范围,2012年8月,日本国会通过了《年金功能强化法案》,把厚生养老

^① 本沢巳代子、新田秀樹編著『社会保障法』2018年第12版,不磨書房,第71页。

^② 「年金追納期間を10年に延長、改正案を閣議決定」、『読売新聞』2010年3月5日。

金的适用范围扩大到每周工作 30 小时以上的非正式劳动者,改变社会保险制度上的不平衡,加强了针对非正式劳动者的社会保障制度,并采用免除产假期间厚生养老金的保费负担等举措鼓励和支持育儿。2012 年 11 月,日本又通过了《年金生活者支援给付金法案》,对 65 岁及以上老年人和残障人给予福利性帮助。从 2016 年 10 月 1 日开始,日本进一步扩大了加入厚生养老金的范围。在规模 501 人以上的企业中,每周工作 20 小时以上、月收入在 8.8 万日元以上的非正式劳动者也可以加入厚生养老金和健康保险,以保证非正式劳动者的待遇得到改善,缓解有可能出现的经济贫困问题。^① 2018 年 9 月,日本进一步降低了非正式劳动者加入厚生养老金的标准,由原来月收入 8.8 万日元降低到 6.8 万日元,根据该措施,当年新增 200 万人加入厚生养老金。^②

另一方面,采取缩短参保人缴纳养老金时间的措施。日本对领取养老金资格有比较严格的规定。《国民年金法》规定,必须加入国民养老金 25 年以上方具有领取国民养老金的资格,领取年龄则规定为 65 岁。为了让更多的人加入国民年金,并确保社会保障的财政来源,日本从 2017 年 8 月开始,把国民养老金领取资格的年限从原来的参保 25 年以上缩短到 10 年以上,让 64 万没有交满 25 年保费的人也能够领到养老金。^③ 经过这些调整,到 2017 年底,加入厚生养老金的人数达到了 4358 万人,比前一年增加了 2%。^④ 这个改革促使更多的人加入国民养老金,最大限度地保证了财源,以此缓解养老金财政紧张的状况,有利于消除养老金方面的不平等现象,在一定程度上保证了养老金制度的可持续性。

(三) 延迟领取养老金的年龄,保障养老金财政状况

随着领取养老金的人口数量逐年增加,养老金支出直线上升,国家的财政压力越来越大。为了缓解人口老龄化给社会带来的压力,日本逐渐推迟了养老金的领取时间。以日本企业男性员工为例,从 2013 年 4 月开始,领取厚生养老金的年龄从 60 岁提高到 61 岁,之后每 3 年提高 1 岁,到 2025 年将领取养老金的年龄全部提高到 65 岁。^⑤ 针对男性领取养老金的年龄的改革从 2013 年开始到 2025 年结束,针对女性的改革则从 2018 年开始到 2030 年结束。日本养老金原则上是从 65 岁开始领取,但老年人可以根据自身的生活情况,提前到 60 岁开始领取,也可以推迟到 65 岁到 70 岁之前开始领取。如果提早领取,养老金将打折给付;如果推迟领取,则增加领取金额以资奖励。^⑥ 与此同时,日本实现了将企业员工的退休年龄从 60 岁逐渐推迟到 65 岁的制度,避免了企业员工退休后不能领取养老金而出现的“收入空白期”。目前,日本政府又开始讨论推迟国家及地方公务员退休年龄的问题。2018 年 8 月,日本人事院向国会和内阁提出要把国家公

① 厚生労働省「年金改革法(平成 28 年法律第 114 号)」, <https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/0000147284.html>。

② 「厚生年金パート適用拡大」,『日本経済新聞』2018 年 8 月 27 日。

③ 「年金受給資格の短縮」,『毎日新聞』2017 年 7 月 19 日。

④ 「高齢者や女性の加入増加」,『日本経済新聞』2019 年 4 月 16 日。

⑤ 広田薫『改正高年齢者雇用安定法の解説と企業実務』,日本能率協会総合研究所,2012 年 12 月,第 39 页。

⑥ 日本养老金制度规定,65 岁以后领取养老金,时间每推迟一个月,可以在法定养老金的基础上增加 0.7%。

务员的退休年龄从60岁分阶段提高至65岁的建议。日本老年人就业率上升也为延迟领取养老金提供了有利条件。2018年,日本就业人数相比10年前增加了255万人,为6664万人,而15—64岁年龄段的就业人数减少了54万人,65岁及以上的就业人数增加了309万人。^①根据内阁府的统计,在每3人中有2人希望工作到65岁以上,说明今后日本老年人就业人数将持续增多。

四、日本养老金制度改革的今后趋势

根据日本总务省统计,截止到2018年11月,日本65岁及以上人口占总人口的比例为28.1%;0—14岁少儿人口占总人口的比例只有12.2%;15—64岁劳动年龄人口占总人口的比例减少到59.7%。^②这说明少儿人口和劳动年龄人口继续下降,老年人口持续增多。这种人口结构变化进一步增加了日本养老金的财政压力。为了应对日益严峻的少子老龄化问题,日本对养老金制度继续进行规划和改革,其基本方向大体有以下几方面。

第一,实施针对各年龄层次的社会保障制度,形成不同代际间的相互支持。迄今为止,日本的社会保障重视的是养老金、医疗、护理等与老年人密切相关的问题,今后,“以老年人为中心”的社会保障要向“以各年龄层为对象”的社会保障转变。为此,日本一方面实施“育人革命”^③、“幼儿教育免费化基本方案”等措施支持年轻人,另一方面强化收紧养老金的发放额。目前的制度在修改每年度的发放额时,主要重视影响老年人生活的物价变动,从2021年度起将变为重视年轻一代的工资水平,如果年轻一代薪金下降,随之会减少

支付给老年人的养老金。

第二,对养老金的财政运行方式将出现争议。日本养老金制度在建立之初的财政运行方式为完全积累制,经过修改逐渐转为目前的现收现付制。所谓完全积累制,就是个人把自己年轻时缴纳的养老保费积累起来,供退休后使用。它更强调个人的自我保障,不具有再分配功能,容易受到通货膨胀的影响,面临较大的贬值风险,是一种确定缴费但不确定收益的财政方式。1973年石油危机爆发后,日本政府为了减轻财政压力,只得通过现收现付方式向投保人转移压力,养老金的财政运行方式也开始向现收现付制转变。现收现付方式实际上体现的是养老金制度的代际抚养,也就是“下一代赡养上一代”,以现在参保人缴纳的养老金保费支付老年人的养老金。这种方式是日本养老金制度的一大特点,但随着老龄化的发展,这也成了一大难题。因为,出生率的降低及平均寿命的增长使日本的人口结构发生了变化,劳动年龄人口减少,而领取养老金的老年人数在增加,于是出现了缴纳与支付的不平衡。在这种背景下,有人提出重新实施积累制,但这种改革是非常艰难的,同样存在很多问题。2019年,日本进行每五年一次的养老金精算,评估养老金财政状况。它主要根据人口结构变化情况、社会经济发展等因素定期对养老金的保费负担水平和给付水平进行调整,届时,也可以评估今后

① 「高齢者や女性の加入増加」、『日本経済新聞』2019年4月16日。

② 総務省統計局『人口推計(2018年11月20)』, <http://www.stat.go.jp/data/jinsui/new.html>。

③ “育人革命”:安倍政府为应对少子老龄化社会提出的改革措施,包括缓解社会保障支出不平衡,对各个年龄层的教育及雇佣方式进行改革。

的养老金财政方式。

第三 构筑“终生劳动”制度。2018年9月,安倍晋三第三次连任自民党总裁,并继续出任首相一职。安倍政府提出关于未来三年社会保障制度改革的具体措施和目标期限的“时间表”,在2021年9月任期结束前,要为中长期的社会保障改革确定方向。其中在养老金方面要制定选择70岁后领取的制度。^①在2019年5月召开的“未来投资会议”上,日本政府确定了即将出台的“新经济成长战略”的主要内容。其中,为应对人口减少的问题,日本政府提出再次延长退休年龄的方案。主要是让身体健康和有劳动意愿的老年人为社会贡献经验和智慧,因而有必要修改法律,保证老年人工作到70岁的机会。日本正在打造一个“终生劳动”的制度。制度修改后,如果选择70岁以后开始领取养老金,每月领取的养老金额度的上浮率应该还会进一步提高。

总之,日本已进入年轻人减少老年人增多的超老龄社会。这样的人口结构变化将导致劳动力的短缺和养老金负担的急剧增加。提高生育率、实现人口结构平衡发展是保障养老金财政、维持可持续发展的关键。虽然中国目前的人口老龄化率还未达到日本的水平,但老龄化速度快,老年人口基数大,因而养老金财政将面临更为严峻的问题。中国借鉴日本经验,可以做到以下几点。一是加强法律法规制度的建设,实行强制性加入养老金的体系。一直以来,中国养老金制度覆盖面不大,制度不完善,人们加入养老金制度的意愿不强。完善养老金制度的各项内容,增强企业和个人缴纳养老保险的动力和积极性,同时实现强制性,是制定可持续计划的关键。二是建立全国统一的养老保险制度。中国

目前的养老保障制度存在着地区与地区之间、行业与行业之间的制度不统一的问题,从而使劳动力资源不能得到有效配置,影响养老保险事业的顺利进行。三是制定养老保险的可持续计划。中国的养老保险体系也面临着劳动力的逐渐减少和老龄人口快速膨胀的挑战。人口老龄化与少子化紧密相连,而且人口发展有它自身的特殊性,出生率持续下降的影响要经过几十年才会显现。因此,应采取相关应对措施提高生育率,预防人口结构失衡问题的发生,以应对养老金财政收支不平衡的问题。■

[丁英顺:中国社会科学院日本研究所]

(责任编辑 顾海燕)

^①「社保改革3年行程表」、『読売新聞』2018年9月27日。