

# 日本农村养老保险制度的解读及启示\*

李长远

(西北大学 公共管理学院, 西安 710127)

**摘要:**1961年日本国民年金制度建立,把农民纳入到了养老保险体系之中,在实现了“全体国民皆年金”后,把国民年金变为各类年金的共通部分,解决了各种养老保险制度相互分立的问题,并逐步形成了独具特色多支柱立体化的保险制度。目前中国所面临的人口老龄化、城市化、城乡差距大等社会问题与当时日本很相似,因此日本农村养老保险制度建立和改革过程中的经验值得中国借鉴。

**关键词:**日本;农村养老保险制度;中国;借鉴

中图分类号:F840.67

文献标识码:A

文章编号:1008-6439(2007)04-0105-04

## The interpretation and enlightenment of Japanese rural endowment insurance system

LI Chang-yuan

(School of Public Administration, Northwest University, Xian 710127, China)

**Abstract:** Since in 1961 when Japanese national annuity system was built, the peasants have been included in endowment insurance system. Japan realized national annuity, and turned national annuity into the common part of every kind of pension, and solves the problem of the independence of every kind of pension, and then has vertical endowment insurance system with the characteristics of the multiple-pillars. Currently, China faces the social problems such as population aging, urbanization, the big gap between the urban and the rural areas and so on, which is similar to the situation of Japan in 1961, thus, the experience in the process of founding and reforming the rural endowment insurance system of Japan has enlightenment on China.

**Key words:** Japan; rural endowment insurance system; China; experience

### 一、日本农村养老保险制度的形成——国民年金制度的建立

1959年,日本政府颁布了《国民年金法》,把被排除在工薪阶层之外的农民、个体营业者(20岁以上、60岁以下)等强制性的纳入到养老保险体系中,1961年缴费型的国民年金正式实施,进入了“国民皆年金”的时代。

凡投保者加入25年以上、年龄65岁以上的,均可领取国民年金(基础养老金)。在初期,采取了“10年年金”“5年年金”过渡性举措,使该制度逐步走向成熟,1986年进入全支付阶段。免费享受国民

年金的对象主要是年龄已经60岁以上,或者属于生活保护的低收入无缴纳能力者,个人提出并经严格审查后,可免费享受国民养老金保险,但退休后其免交期间的养老金仅有原水平的1/3。

### 二、日本农村养老保险制度的完善过程——多层次养老保险制度的形成

#### (一)农民年金制度的建立

从上世纪50年代开始日本经济进入了高速增长期,为了适应工业化、城市化的要求,1970年,日本政府制定了《农业劳动者年金基金法》,并于1971年1月开始实施。该法鼓励农民离开土地,但农民

\* 收稿日期:2007-04-30

作者简介:李长远,西北大学公共管理学院,社会保障专业硕士研究生。

年金的加入采取自愿性原则,完全尊重农民个人意愿,农民因进城或老龄因素(65周岁以上)转让经营权后,在支付其国民年金的基础上,进一步支付的年金,是国民年金制度的重要补充,财政补助的比例根据参保者的年龄及参保年限实行不同的补助标准。加入农业者年金必须满足以下3个要件:(1)年龄在20-55岁之间;(2)具有一定规模以上土地的名义权;(3)必须是国民年金的加入者。从实际加入情况来看,1973年实际加入者为105万人,1975年最高峰时达到116万人,以后开始减少。<sup>[1]</sup>

## (二)公共年金一体化的形成——1985年对国民年金的大幅度修改

1973-1978年的石油危机,使日本经济由10%的增长率跌落至1974年的负增长。农村大量劳动力涌入城市,产业结构发生了很大变化,导致了以农村人口为对象的国民年金参保者人数急剧下降。由于日本年金的二重构造,各类缴费和发放年金的标准不统一,在不同行业之间、不同地区之间存在着不平等的现象,引发了新的社会的不公平感。另外人口迅速的老龄化、少子化,导致领取养老金的人数倍增,养老金的支付占国民收入的比例从1975年的9.4%迅速上升到1985年的14%。<sup>[2]</sup>养老金收支不平衡,行业分立型的保险制度出现了难以支撑的局面。

1984年,日本内阁会议决定实施公共年金一体化,1985年日本修改了《国民年金法》,规定参加厚生年金、共济年金的工薪阶层及没有参加养老保险制度的工薪阶层的配偶、20岁以上的学生等也必须参加国民年金,从而形成了双层关联结构的年金制度,把普遍型的国民年金和职域型的厚生年金有效地结合起来,并解决了离婚、配偶丧失获得养老金的机会。作为第一支柱的国民年金成为任何老人均有权分享的基础年金,公共年金的共通部分,确保1人1份同额养老保险。

我们可以看出,日本全民保险制度从一开始形成了二重构造的模式,国民年金是基础养老金,受雇佣者阶层不仅有厚生年金,而且有国民年金作为基础,双层构造模式对以后养老保险制度的发展产生了很大的影响。随着日本实现了“全体国民皆保险”、“全体国民皆年金”,下一步的任务主要是解决养老保险层次复杂、相互分立的问题。

新设立了老龄基础养老金,它以老人生活最低标准设立养老金额,实行统一的缴纳标准和定额支付标准,每个国民只要缴费25年,65岁后都可以享

受的年金制度。

## (三)国民年金基金制度的建立

为了缓解不同参保者间的差距,1991年,日本制定了《国民年金基金法》向不满足于第一层次基础养老金(国民年金)的农民、自营业者提供更高层次的养老保险。1995年国民年金的支付标准为65000日元,按日本的生活水平,这只能维持最低的生活水平。<sup>[3]</sup>该制度规定凡满20周岁以上60周岁以下的农民、自营业者均可自愿参加,按月缴纳定额的“附加保险费”,65周岁后,在享受国民年金的同时,还可获得“附加养老金”。该制度还规定免费参加国民养老金保险费者和加入农民年金者,中途不得退出,不能再参加国民养老基金。国民年金基金的支付年限按参保人交纳保险费的年限而定,加入的年龄越晚,每月缴纳的保险费越多。国民年金基金对高收入的农民、自营业者有一定的吸引力,因为它既可以用来养老又可享受到参加民间私营的生命保险所不能享受到的免税政策。

## (四)2004年国民年金财政收支平衡的改革

从2004年开始,通过一系列年金课税制度的改革,国家财政提高了对国民年金的负担比例。规定:从2004年开始增收年金税;从2005年开始增收个人所得税;从2007年开始增收消费税。通过征税的方式来扩大国家财政的收入,到2009年使国库负担基础养老金的比例从1/3逐渐上升到1/2。同时控制国民年金的个人缴费过快增长,从2005年4月开始在13300日元的基础上每年增加280日元,至2017年固定在16900日元(2004年价格)。为了确保养老金财务收支长期平衡,改变以往的只根据工资增长率、物价指数来确定养老金给付水平,而且参照参保率和平均寿命程度(浮动调整率)来对给付水平进行调整。国民年金至少5年进行一次缴费率核算,若人口结构或经济发展情况与事先预测的不符,就要对缴费率进行小幅调整,以确保收支平衡。

## 三、日本养老保险制度尚待解决的问题

### (一)实行现收现付制代际负担不公平

日本的公共养老金计划采取的是现收现付制,而且替代率比较高。现收现付制通过代际转移、以支定收、收入均等化来实现人人平等,并且能够实现代际之间和同一代人之间收入的再分配。养老金和工资一样,都对产出有要求权,所以,采取哪种融资的模式(现收现付或积累制)就存在着广泛的争议。然而,支付当前和未来待遇的能力是产出的

核心问题(Barr, Nicholas. 2001)。<sup>[4]</sup>1966年,亨利·艾伦在萨缪尔森“生物收益率”基础上指出:只有当人口增长率和工资增长率之和大于市场利息率时,现收现付式养老保险制度才是可取的。在这种情况下,现收现付式养老制度可以实现资源配置的帕累托最优。<sup>[5]</sup>现收现付制度财务平衡的公式是: $C = B \times D$ , C代表缴费率, B代表替代率, D代表赡养率, 当人口老龄化(赡养率)提高时,要保持住替代率, 只有提高缴费率。缴费率的提高使社会财富的分配在更大程度上向现有的老年人倾斜, 而现在承受很重缴费负担的劳动者进入老年后, 将享受不到与上一代人同等的养老待遇, 代际之间资金缺口的弥补最终还要依赖财政的转移支付。

### (二) 国民年金的空洞化

从上世纪80年代开始, 日本经济增长速度不断下滑, 步入90年代以后, 又出现了长期萧条与回升乏力, 居民收入降低、财政收入减少使保障费财源日显不足。失业者、需要社会救助的贫困者负担不起或拖欠养老保险费用, 养老金财务危机影响一些青年人、农民和个体工商户加入养老保险的信心, 他们对现收现付制度代际负担义务不公平感到不满。2001年度国民养老金保险费欠缴率达29.1%, 为1961年开始建立国民养老保险制度以来的最高水平。<sup>[6]</sup>人口老龄化使养老金支出不断扩大, 并且劳动年龄段人口比例下降, 缴费的基数不断缩小, 养老金空洞化现象日趋严重。

### (三) 日本农村的人口老龄化和城乡养老保险水平差异大

二战后, 随着农村年轻的劳动力开始大量流向城市, 留下的仅是年老的父母, 尤其是边远地区率先进入老龄化社会。60年代农村已经步入老龄化社会, 农村的老龄化进程比城市快了10年左右。虽然日本在1961年把排除在工薪阶层之外的农民、个体经营者(20岁以上、60岁以下)等强制性的纳入到养老保险体系中, 但是除了国民年金外, 农村与城市在其他项目的养老保险在保费负担和保障水平之间存在着一些差异。如农民加入的基础养老金, 加入40年且年满65岁时可领取的养老金人均最高限额仅每月6.7万日元, 而工薪阶层加入的其他5种养老金制度的月平均水平为18.6万日元, 是农民养老金金额的三倍多。<sup>[7]</sup>

## 四、日本的经验对中国农村养老保险制度设计的启发

### (一) 在推进农村养老保险过程中应立法先行

战后日本农村养老保险制度的形成和发展及全民皆年金制度建立的过程, 也是相关法规不断完善、充实的过程。从日本农村养老保险制度建立和发展不难看出, 在《国民年金法》基础上进行了不断的修改和完善, 为政府依法给农民提供养老保险服务提供了依据。我国应整体规划, 尽早出台类似与日本《国民年金法》的《社会保险法》, 从法律上确认城乡全体公民人人平等享有社会保险权益, 坚持普遍性和区别性原则相结合。确保社会全体成员的社会保障基本权利, 确立统一的社会保险法制精神、原则、待遇等, 如规定不同地区, 不同保险项目、不同职业者的基本养老保险(社会统筹账户)应全国统一, 在此基础上根据各地具体情况规定各自的个人账户的缴费水平。在统一的《社会保险法》基础上, 因地制宜的设计不同的补充法律、法规, 以形成多层次法律体系。

### (二) 突出政府在推进农村养老保险过程中主导性的作用

以农民为主要对象的日本国民年金制度是国家(政府)对每位国民的基本生活给予的公平的保障, 体现了国家在推进农村养老保险过程中主导性的作用, 国家财政一开始负担基本养老金费用的1/3, 2004年在财政日益紧张的情况下, 日本政府还是决定到2009年使国库负担基础养老金的比例从1/3逐渐上升到1/2。不管是在经济起步阶段就制定“全民皆保险”计划, 还是在以后逐步提高国家对基本养老金责任来看, 对发展中国家进行农村养老保险制度设计都具有一定的启发性, 因为发展中国家往往在经济起飞阶段, 往往错误的将其理解为加大财政负担或把其看作是经济发展的绊脚石。国际社会保障协会顾问詹金斯(Jenkins, Michel)曾指出, “最难解决的问题就是非工薪职员群体的社会保障问题, 在此之前农村的农业从业人员以及其他非正规行业的劳动者不能得到社会保障的有效保护事例有很多, 尤其是发展中国家”。<sup>[8]</sup>当然我们也应汲取日本“负”面的教训, 在建立农村养老保险初期, 不应设置过高水准的养老保险制度。

### (三) 建立全民性的基础养老保险制度

建立全国性的农村养老保险必须由制度层面推进到操作层面。我们是否可以借鉴日本的国民年金制度规定, 凡20岁以上的国民均须加入并享受国民基础年金, 形成了全国统一的、覆盖范围广泛的、强制性的、共通的第一层次养老保险。实现上述的目标关键是要解决农村养老保险制度社会统

筹资金的问题,把社会统筹账户作为不同人群、不同层次保险模式的共同部分,从而实现1人1份同额养老保险。

应当承认我们与日本的养老保险制度不处在同一个层次上,日本现在的养老保险的主体部分是厚生年金,但日本上世纪60年代制定的养老保险制度的发展目标对我们同样具有适用性。第一,首先解决无养老保险者的问题,向其提供公共年金。第二,在实现了“全体国民皆年金”后,逐步解决养老保险层次复杂、相互分立的问题,使各种制度由分散逐步走向统一。

把目前各地探索的农村养老保障制度(实际是“个人养老储蓄计划”)的“过度模式”转化为全国统一的养老保险制度(社会统筹账户)。建立类似于日本全民皆保险的国民年金(基础养老保险),而应首先解决社会统筹账户资金问题,中央、省、市、县各级财政负担基础养老金的1/3,财政缴纳部分全部进入社会统筹账户,为职业(纯留地)农民、农民工以及被征地农民、乡镇企业农民职工等建立统一的社会统筹账户,改革现行企业职工、政府机关和事业单位的养老金制度,在扩大覆盖面的同时,就可以考虑适当调低目前社会统筹20%左右的缴费率。统一所有参保者的社会统筹账户,中央和省级政府对农民参保的补贴应当全国统一。

#### (四)建立立体化、多支柱的农村养老保险制度

目前世界银行把原来推崇的多支柱从三支柱扩大到多达五个支柱,并认为所有的养老金制度原则上都必须建立基本的养老保险制度,使其在全社会范围内进行收入再分配以消除贫困的支柱。低收入国家的经验使我们注意到,必须建立基本支柱或零支柱(非缴费型给付)的全民养老金或社会养老金(Robert Holzman, 2005)。<sup>[9]</sup>例如目前日本有免缴国民年金保险费者400万人,约占第1号被保险者的20%。国民的基本养老金制度应由缴纳型和免费缴纳型组成,针对农村中没有能力者(五保户老人、残疾者),建立类似于日本免费缴纳的基础性养老金制。坂脇昭吉认为公共年金特别是国民基础年金,其目的就是减少国民最低生活保障制度的依赖。<sup>[10]</sup>建立类似与日本农村多层次养老保险制度,第一层次为强制性的基本养老保险制度,为职业(纯留地)农民、农民工以及被征地农民、乡镇企业农民职工等建立统一的社会统筹账户。

在解决了无养老保险者的问题后逐步解决养老保险层次复杂、相互分立的问题。条件成熟时把农村养老保险的社会统筹账户作为企业职工、政府机关和事业单位的各类养老金制度的共通部分。从而形成了双层关联结构的保险制度,把普遍型的社会统筹账户和职域型的各类养老保险制度有效地结合起来。第二层次是农民个人根据个人的土地经营、收入等情况自愿参加国民个人储蓄养老计划(附加养老金),将其作为强制性国民基本养老金制度的补充。中央和省级政府对农民参保者应当实行全国统一补贴,在国民储蓄养老的补贴标准上,各地市级、乡镇政府、乡村集体经济组织可以因地制宜。第三层次为自助的商业保险,满足富裕农民更高的需求。多层次的养老保险制度有利于兼顾公平和效率,实现从分散到统一,再到多层次的养老保险制度也是我国所要追求的目标。

#### 参考文献:

- [1] 宋金文. 日本农业者年金制度的困境和出路[J]. 现代日本经济, 2004(6): 53-58
- [2] 沈洁. 日本社会保障制度的发展[M]. 北京: 中国劳动社会保障出版社, 2004.
- [3] 吕学静. 日本社会保障制度[M]. 北京: 经济管理出版社, 2000: 36.
- [4] Barr Nicholas. The Truth about Pension Reform [J]. Finance and Development, 2001, 38 (3): 6-9.
- [5] 林毓铭. 社会保障管理体制[M]. 北京: 社会文献出版社, 2006: 204.
- [6] 林德明. 日本农村社会保障体系的发展历程及现状[J]. 世界农业, 2004(5): 30-33.
- [7] 顾天安. 日本农村养老保险制度探析及其启示[J]. 日本研究, 2005(4): 44-48.
- [8] Jenkins, Michel. Extending social security protection to the entire population: Problems and Issues [J]. International Social Security Review, 1993, 46(2).
- [9] Robert Holzman, Richard Hinz. Old-Age Income Support in the Century: An International Perspective on Pension Systems and Reform[R]. The World Bank, 2005: 5.
- [10] 坂脇昭吉, 中原弘二. 现代日本的社会保障[M]. 北京: 中国劳动社会保障出版社, 2006: 89.
- [11] 夏涛. 政府在社会养老保险机制中的责任缺失[J]. 重庆工商大学学报(西部论坛), 2007(2).

(责任编辑:周祖德)