

日本年金制度的设计体系及改革措施研究

马 健^a, 虞 昊^b, 邱德荣^c

(江西师范大学 a. 区域发展研究院; b. 国际教育学院; c. 江西经济发展研究院, 江西 南昌 330022)

摘要:日本自1961年全面实施“国民皆年金”制度以来,随着社会经济形势及人口结构的不断变化,年金制度及相关政策也随之调整。昭和时期的经济高速增长为日本年金制度的普及创造了前提条件。然而,经历了泡沫经济的打击,日本陷入了平成萧条,加上少子化、老龄化现象日趋严峻,在此影响下,年金参保人数的减少与领取年金人数的增加对日本公共年金制度提出了新的挑战。为了年金财政能够实现可持续运营,日本不断延长年金领取年龄,同时引入宏观经济指标,积极调整年金制度以应对越来越沉重的社会保障负担。构建完善、精准的社会养老保险机制是提升社会治理能力现代化、应对我国老龄化的新任务,也是维护社会稳定,实现经济可持续发展的重要制度保障。可以借鉴日本经验,在考虑区域差异、城乡差异以及人口结构变动对年金制度及政策影响的基础上,积极探索年金制度改革,建立起适合我国的可持续运营的养老金待遇调整机制。

关键词:社会治理;国民皆年金;设计体系;日本

中图分类号:F840.612 **文献标识码:**A **文章编号:**2095-0098(2021)05-0056-08

一、引言

随着出生率的下降和人均寿命的提高,我国已经步入老龄化社会,老年型年龄结构初步形成。人口老龄化的加速,是进入新时代人口发展面临的重要风险和挑战。如何在少子化与老龄化现实背景下,实现经济健康可持续发展,确保社会稳定,提升社会治理现代化水平是新时期需要面对和解决的重大课题。社会保障与公共服务供给是现代化经济体系的重要组成部分,也是国家治理的重要内容^[1]。改革开放以来,经过多年的不懈努力,中国建成了以医疗、养老、社会服务等功能为核心的世界上覆盖人口最多、体系庞大的社会保障体制,不仅集中体现了社会主义制度的优越性和具有中国特色的国家治理体系的天然优势,而且在维护社会稳定,提高人民生活质量和提升居民福利水平方面发挥了巨大的作用。然而,我国的社会保障体系虽大却不够强,还难以适应国家治理体系和治理能力现代化的总要求^[2]。按照中共十九大报告关于加强社会保障体系建设的总体目标,中共十九届四中全会公报提出“完善覆盖全民的社会保障体系”,这不仅关乎基本民生改善和社会公平正义,更是提升国家治理能力,实现社会治理现代化的重要标志。

二战后,日本经济凋敝,社会百废待兴。然而,朝鲜战争的爆发意外地给日本经济带来了“特需景气”,为日本经济的恢复和发展创造了外部条件。1951年,日本的实际国民生产总值就已经恢复到了战前的水平。从1955年开始一直到1973年,日本实现了以重化工业为主导的近20年的经济高速增长奇迹,并于1964年加入经济合作与发展组织(OECD),1968年超越联邦德国,一跃成为当时仅次于美国的世界第二大经济体。1987年日本人均GDP为2.07万美元,首次超过美国,实现了战后确立的“赶英超美”的夙愿。经济的快速发展虽然提高了日本国民收入并改善了生活水平,但也产生了收入分配不均、贫富差距扩大等社会问题,特别是处于就业边缘的社会弱势群体的老后贫困问题比较突出。随着社会的发展,人们的观念也在悄

收稿日期:2020-10-06

基金项目:江西省文化艺术科学规划项目(YG2020035)

作者简介:马 健(1980-),男,吉林梅河口人,博士,副教授,研究方向为世界经济、社会保障制度、农业经营理论与政策;邱德荣(通信作者)。

然发生改变,平等意识不断增强。经济高速增长为日本政府带来了一定的财政收入。在此背景下,为了促进社会和谐、缓解社会矛盾,日本急需改革社会保障制度。为此,1961年,日本建立了覆盖全体国民的年金制度,初步实现了“国民皆年金”的社会保障目标^[3]。在1970年进入老龄化社会之时,日本社会已达到比较富裕的经济发展水平,而且建立了覆盖全民的医疗和退休金的社会保障体系^[4]。因此,本文从社会治理现代化视角出发,以日本年金制度的设计体系及其改革措施为主线,分析日本年金制度的基本框架,探讨日本年金制度的特点及存在的问题,力图明确日本年金制度在社会保障体系中所发挥的作用,以期为我国建立适用于不同阶层、不同收入水平,设计科学,保障全面的国民社会保障体系提供有益的参考。

二、日本年金制度的基本框架

(一)公共年金制度

日本的年金制度,是对因年老、病残、死亡而丧失劳动收入来源的本人及其家属按期支付一定数额生活费的制度,是人身保险的重要组成部分。其制度的起源可以追溯到1942年建立的劳动者年金保险制度和1961年创立的国民年金制度^[5-6]。按照国民的职业不同,日本年金制度将具有参保资格的国民分为第1、2、3号被保险者。其中,自营业者、农民及20岁以上的学生,被称为第1号被保险者,只能加入国民年金;而企业的职员与国家及地方政府公务员、私营学校教员既可以加入国民年金也能够加入厚生年金,这部分国民被称为第2号被保险者。除此之外,第2号被保险者的配偶称为第3号被保险者,无需缴纳任何保险费,只要提交结婚证明等手续,便可自动加入国民年金,65岁以后即可领取。

企业年金	三层	确定缴费年金(个人)	确定缴费年金(企业)	厚生年金基金	确定给付企业年金	退休时一次性给付年金
	二层	厚生年金				
	一层	国民年金(老年基础年金)				
公共年金	类别	第1号被保险者	第2号被保险者		第3号被保险者	
	职业	自营业者、农民、学生等	(私营)企业职工	国家、地方公务员	第2号被保险者的配偶(家庭主妇)	

图1 日本年金制度构成及设计体系

资料来源:根据“野村确定拠出年金ねっと - 日本の年金制度”笔者作成(<https://dc.nomura.co.jp>)

如果把现今的日本年金制度比作一座大楼的话,这座年金大楼一共有三层。如图1所示,第一层是国民年金,也被称作老年基础年金,是日本年金制度的底座和基石。特点是20岁以上、60岁以下的日本国民全员加入,不但具有强制性,而且没有职业区分。国民年金领取资格为连续缴费满10年,全额缴费满40年的参保者可以领取统一待遇水准的全额养老金,缴费年限不满40年或未全额缴费的参保人将相应降低其国民年金待遇水准^[7];第二层由厚生年金及国民年金基金组成。厚生年金以稳定的劳动关系为前提,其加入对象是企业的员工和国家及地方政府公务员,还包括私立学校教员。厚生年金依据各自的工资水平和加入年限来确定缴纳的金额,是在国民年金基础之上构筑的,属于强制加入的第二层次年金制度。

需要说明的是,目前的厚生年金制度包含了原本只针对国家及地方政府公务员的共济年金制度,2015年共济年金与厚生年金合并构成了新的厚生年金。此外,关于国民年金基金,由于第1号被保险者只能加入国民年金而不能加入厚生年金,所以,其老后领取的年金数额与既加入国民年金又加入厚生年金的第2号被保险者存在较大的差距。因此,为了让自营业者、农民等收入不稳定人群,也就是国民年金的第1号被保险者能够安享晚年,日本政府设立了国民年金基金制度,与厚生年金一样同属于在国民年金之上加入的公共年

金制度,但不同的是国民年金基金采取自愿加入的原则,不是强制的年金类型。以上分析可知,年金大楼的第一层与第二层被称为日本公共年金制度,也可以理解为带有强制性特点的社会保障制度。

(二) 企业年金制度

日本年金大楼的第三层是企业年金制度,包括确定缴费年金(个人型和企业型)、厚生年金基金、确定给付企业年金、退休时一次性给付年金4部分。虽然20~60岁的日本国民都可以加入国民年金,但是对于就职于中小企业的员工来说,其本人同所在企业共同负担的公共年金保险费处于一个较低的水平,政府最多负担1/3。因此,大多数中小企业的员工如果仅依赖国民年金和厚生年金可能无法满足退休后的生活需要。由此,企业年金制度应运而生。加入第二层公共年金的日本国民可以自由、自愿加入企业年金,这不仅是日本年金制度的进一步延伸,而且是对日本公共年金制度的重要补充。

确定缴费年金,分为个人型和企业型两类。个人型的主要特点是个人出资缴纳年金,自愿加入不受限制,加入对象包括缴纳了国民年金的第1号被保险者、未满60岁的厚生年金加入者,也就是第2号被保险者,还有第2号被保险者的配偶,也就是第3号被保险者。企业型的加入对象是国民年金第2号被保险者,根据劳资协议确定缴费年金制度的企业员工。与个人型不同的是公司会出资缴纳年金的一部分,企业年金资金来源于企业及其职工缴纳的年金保险费。企业与员工各自的负担金额按双方订立的契约进行核算,职工按月将本人应分担的部分交给企业(一般做法是直接 from 工资中扣除),企业再将自身应承担缴纳的金额连同职工缴纳的部分一并交由保险公司或信托银行来运作。

厚生年金基金制度始于1966年,是以《厚生年金法》为基础实施的一项企业年金制度。运营该制度的企业必须设立独立于企业之外的法人年金基金,基金的资金是由企业和雇员双方共同出资缴纳的。^[8]厚生年金基金是日本企业年金制度的核心,具体来说,加入厚生年金的日本国民如果选择在此基础上再加入厚生年金基金,退休后将会得到更加优厚的退休金,以此保障员工能够获得更丰厚的老年所得。厚生年金基金的存在可以承担一部分厚生年金的支付,与公共年金制度同样可以享受税收上的优惠。

确定给付企业年金制度包括两部分,一是契约型企业年金,根据劳资双方同意的年金条款,企业与外部的信托公司和生命保险公司等签订合同,在母公司以外进行年金资产的管理、运营、支付。二是基金型企业年金,也被称为企业年金基金,特点是母公司成立区别于母公司的新的法人企业并设立基金,负责对年金资产进行管理、运营及给付。基金型企业年金与厚生年金基金不同,其最大的区别是基金型企业年金不承担厚生年金的支付。

退休时一次性给付年金,也被称为退休一时金,是企业员工与国家及地方政府公务员退休时,按照工龄可以领取的一次性大额年金。一般来说,所谓的退休一时金,是指员工退休或中途“退职”时以“现金”的方式“一次性”从企业获得的公司内部年金制度。由于日本企业内部对退休金的管理制度比较严格,而且大多数的企业都非常重视契约精神,加之工会的存在及相关法律制度对员工权益的保障,因此不管企业的经营状况如何,都必须支付。企业规模不同,员工职位等级不同,相应获得的退休一时金的金额也不同。退休一时金的水平因公司而异,根据厚生劳动省相关统计显示,有1000万日元左右,也有超过2000万日元。通常情况下,企业规模越大,退休一时金的金额越多的可能性是存在的,但这需要根据劳资双方谈判的结果以及企业管理者的经营理念综合判断。

三、日本年金制度的变迁及改革

自20世纪50年代以来,日本逐步建立起一套比较完善的社会保障制度。作为其中重要组成部分的年金制度,与当时日本的人口和经济状况相适应,对日本经济的发展和社会的稳定起到了积极而重要的作用。^[9]日本年金制度的变化可以参照日本天皇的年号归纳为三个时期:即昭和时期、平成时期、令和时期。随着日本人口老龄化、少子化现象的不断加速,在劳动人口减少的同时,有资格领取养老金的国民数量却在不断增加,现收现付制度难以避免地面临着负担与支付的不平衡问题。因此,日本政府对年金制度进行了大幅度改革,其特点是打破原有的框架,对旧有年金制度进行结构性改革,力图实现年金费用老、中、青各年龄段的公平负担,构建可持续发展的年金制度。在经历若干次制度变革之后,日本年金制度又面临着一场紧迫而深刻的制度创新任务^[10]。概括地说,日本年金制度面临的长期挑战可以理解为国民缴纳年金和领取年金的人口数量及金额的调整问题。

(一)昭和时期

日本的年金制度最早可追溯到明治时期的恩给制度,而以劳动者为对象的年金制度,最早可以追溯到二十世纪初部分企业创立的保障制度。1942年,作为《厚生年金保险法》前身的《劳动者年金保险法》成立,1944年《劳动者年金保险法》与《退職积累金及退職津贴法》合二为一,成立了《厚生年金保险法》,把以前仅限于男性的适用对象扩大到女性,并规定养老金的开始支付年龄为55岁^[11]。战后初期,面对经济凋敝及社会混乱,日本政府制定年金制度的主要目的是以年金制度作为救助政策对国民的生活实施一定程度的保护,但由于财力十分拮据,这一时期年金制度的保障效果和水平还很低,制度设计上也需要进一步的改进和完善。

1950年爆发的朝鲜战争为日本经济带来的“特需景气”(美国大量的军需订单极大地刺激了日本经济的复兴)对日本经济的恢复和发展起到了极为重要的作用,日本的实际国民生产总值在1951年就恢复到了战前的水平。虽然朝鲜战争结束后随着美国特需的终结,日本吉田内阁为了抑制国内通货膨胀而提出“吉田紧缩”政策,其结果是1954年的日本陷入了战后初期的最大一次经济危机。然而,这次经济危机是短暂的。1955年随着西欧、美国经济的复苏,日本经济也发生了巨大的变化,开启了近20年高速增长的奇迹^[12]。直到1973年第一次石油危机之前,日本一共连续经历了三次经济的景气时期,分别是“岩户景气”(1958—1961)“奥林匹克景气”(1963—1964)和“伊奘诺景气”(1965—1970)。

1955年开启的经济高速增长,使得日本国民生活水平不断提高,同时贫富差距问题也随之而来,年金制度的角色也由最初的基本生活保障转变为防止贫困。特别是对生活贫困者和需要救助的困难阶层以及一般人因年老、疾病等原因陷入贫困状态而实施生活救济,防止低收入人群陷入贫困成为这一时期年金制度的改革方向。企业员工和政府公务员可以加入厚生年金作为老后的生活保障,但是以个体经营者和农林渔业从业者等为对象的公共养老金制度还没有建立起来。当时的日本社会发展呈现人口集中、小规模家庭化的特点,为了应对未来老龄化社会的挑战,要求建立以全体国民为对象的老后收入保障体系的呼声持续高涨。因此,1959年日本颁布《国民年金法》,并于1961年4月开始在全国范围内施行(表1)。20岁以上60岁以下的日本国民中,不属于厚生年金和共济年金保险对象的被保险人(不包括加入厚生年金和共济年金的男性国民的配偶)可以加入的国民年金制度正式成立。至此,大部分的日本国民成为公共养老金制度的保障对象,“国民皆年金”的愿景初步实现了。

表1 日本年金制度相关政策变化及改革措施^[13-15]

时期	年份	内容
昭和	1959	颁布《国民年金法》
	1961	实施“国民皆年金”的退休养老金制度
	1973	《厚生年金制度改革法》成立
	1985	构建基础年金制度,加上厚生年金和共济年金制度形成了双层年金体系,被称为“昭和模式”
平成	1989	年金制度改革:“厚生年金”领取年龄从60岁提高到65岁
	1994	年金制度改革: 提高厚生年金中定额部分的支給年龄,原本从2001年到2013年期间,60岁可以领取养老金的男性国民推迟到65岁领取。女性国民再延迟5年领取(2006—2018);缴费基数从工资总额变更为可支配收入
	2000	年金制度改革: 厚生年金(报酬比例部分)支給水准定为5%; 调整年金的缴费基数从可支配收入变更为物价水平变动; 提高报酬比例部分支給年龄(预计2013—2025领取年金的男性国民从60岁延迟至65岁,女性国民再延迟5年领取)
	2004	年金改革方案:“100年安心计划”
	2007	发生“消失的年金记录”事件,颁布《社会保险厅改革法》,实施《日本年金机构法》
	2010	日本年金机构成立
	2012	颁布《社会保障制度改革推进法》《育儿支援法》《国民年金一部改正法》
	2013	实施《关于推进确立可持续的社会保障制度相关法律》
	2016	修改《国民年金法》,颁布《年金改革法》
令和	2020	《强化年金制度机能国民年金一部改正法》成立

在公共年金制度确立之前,日本国民的老后生活不得不依靠子女的抚养、个人储蓄及工资收入等。但

是,随着产业结构和社会经济状况的变化、就业人数的增加、人口向城市的移动、小家庭和高龄者家庭的增加,仅仅依靠私人赡养和个人储蓄来安心度过晚年生活变得困难。因此,为了支撑高龄者的生活而出台的公共年金制度发挥了极为重要的作用。然而,公共年金制度的普及为确保日本国民老后生活提供了制度保障的同时,随着人均生活水平的提高及物价的变动,一个不可忽视的问题出现了,那就是年金给付金额多少的问题,而希望提高领取年金额度的呼声不断高涨。基于此,在 1965 年对《国民年金法》的修订中,实现了标准的每月领取 1 万日元年金,1969 年对《国民年金法》的修订中实现了每月领取 2 万日元年金。此外,在 1973 年颁布的《厚生年金制度改革法》中,以男性标准报酬月收入的平均 60% 为目标,引入了以现在的价格计算过去的标准报酬,重新确定标准报酬的再评价制度。为此,标准的年金领取额度变成了每月 5 万日元左右。另外,从维持年金金额的实质价值,确保公共年金制度可靠性的视角出发,引入了根据物价变动来修改年金金额的物价浮动制度。

1973 年日本经济遭遇了第一次石油危机的打击,将近 20 年的经济高速增长宣告结束。进入 20 世纪 80 年代,由于平均寿命的增长和出生率的降低,日本人口老龄化的速度要大大高于同期欧美各国的水平,这对公共年金制度产生了很大的影响。此外,由于产业结构和就业结构的变化,年金制度涉及的被保险者发生了变化,主要特点是参保人员数量的减少导致了年金财政收支的不稳定。因此,为了应对真正的老龄化社会的到来,也为了谋求公共年金制度的长期稳定和可持续发展,在 1985 年对《国民年金法》的修订中,导入了包括厚生年金和共济年金加入者配偶在内的全体国民为对象的双层的公共基础年金制度,并确立了女性的年金权利等内容。

(二) 平成时期

1989 年是昭和时代的结束,平成时代的开启。如表 1 所示,平成元年日本政府继续完善《国民年金法》,再次对领取厚生年金的国民年龄做出修改。厚生年金制度最初规定的领取年龄男女都是 55 岁,但 1954 年将男性国民领取年金的年龄提高到了 60 岁。当时的日本国民平均寿命男性是 63.6 岁,女性是 67.7 岁。1980 年男性平均寿命为 72.6 岁,女性为 77.9 岁。1985 年对年金法案的修改中,从男女平等的角度出发,在 1988 至 2000 年期间领取厚生年金的女性国民的年龄,从 55 岁提高到 60 岁。而在 1989 年对年金法案的修订中,决定将领取厚生年金的国民年龄从 60 岁提高到 65 岁。1994 年和 2000 年,日本政府继续修改《国民年金法》,其间日本人均寿命持续上升,1993 年男性平均寿命为 76.3 岁,女性为 82.5 岁,均为世界上最长寿的,日本社会迎来了真正的“人生 80 年代”。

然而,平均寿命持续增长的同时,日本人口的出生率却在下降。1989 年的合计特殊出生率为 1.57,低于 1966 年的 1.58,少子化与老龄化并存已经成为日本社会的一大特色。在这种情况下,日本政府意识到构筑有活力的长寿社会是必要的,最初年金制度的存在方式是以“60 岁退休”社会为前提的,但为了应对老龄化与少子化对年金财政收支平衡所带来的挑战,必须积极实现高龄者的雇佣,实施“65 岁退休”制度,才能应对年金缴费者减少,领取者增加而导致的财政负担加重的问题,这就需要不断修改年金法案以形成真正的与高龄社会相适应的年金制度。因此,在 1994 年和 2000 年的修订中,提高厚生年金中定额部分的支給年龄,原本从 2001 年到 2013 年期间,60 岁可以领取养老金的男性国民推迟到 65 岁领取,女性国民再延迟 5 年领取(2006—2018),同时缴费基数从工资总额变更为可支配收入。

2004 年,时任小泉内阁厚生劳动大臣的坂口力提出了“年金 100 年安心计划”。其主要目的是,为了实现对国民老后生活长期的保障和年金制度可持续的运营和发展,应当以财政推算为标准的 100 年作为年金财政的长远策略。如果从 2004 年开始进行推算的话,那就是从 2005 年度到 2100 年度,是以 96 年为对象期间,而厚生劳动省的解释则侧重于实现这 96 年间年金财政的“收支平衡”。这是因为日本的少子化问题对年金制度的可持续发展带来了不可忽视的挑战。2002 年依据厚生劳动省的调查显示,由于晚婚、未婚以及已婚夫妇生育孩子数量的减少导致日本少子化问题日益严重,预计 2050 年的特殊出生率仅为 1.39,20~64 岁的现役世代的人口和 65 岁以上的老年人口的比率,2000 年为 3.6:1,到 2025 年预计为 1.9:1,2050 年预计为 1.4:1^[14]。

2002 年,日本领取年金的国民人数超过了 3200 万人,平均每 4 个日本人中就有 1 人领取公共年金,可以说公共年金制度已经成为确保日本人老后生活的不可缺少的重要组成部分,同时也是维护日本社会稳定的重要基石。此外,2004 年度的公共年金支付费用总额超过了 41.6 万亿日元,相当于当年日本国民生产总

值的11.5%,在日本经济中占据了重要的地位。在这样严峻的情况下,如果不修改公共年金制度,会对日本老年人的生活和现役世代的国民生活产生很大的影响。例如,维持当时的年金标准金额相当于现役世代的平均工资的59%的话,厚生年金的保险费率需要从修改前的13.58%提高到25.9%,而国民年金的保险费金额需要从修订前的13000日元提高到2万9500日元(2004年度价格)。如果不提高保险费缴纳水平而控制在修订前的标准的话,包括当时支付的年金金额在内,必须一次性削减30%~40%,否则年金财政将入不敷出,不堪重负。^[15]

2007年第一次安倍内阁时期,日本公共年金制度历史上发生了令人震惊的特大丑闻。隶属于厚生劳动省主管年金运营的社会保险厅被曝出居然有超过5000多万件只有年金缴纳金额而没有缴纳人记录的“消失的年金记录”事件。没有年金缴费记录,首先可能会被认为不符合年金的领取条件。其次,不能决定缴纳人到底可以领取多少年金。最坏的情况,意味着许多已经缴纳年金保险费的日本国民可能无法按期领取养老金。该事件被新闻报道以后引起了日本社会的轩然大波,举国哗然,国民异常愤怒的结果是加深了对公共年金制度的不信任,也间接导致了社会保险厅的解体。同年,日本国会通过《社会保险厅改革法》,从确保国民对公共年金制度等运营主体和事业实施信赖的观点出发,坚决彻底改革社会保险厅,具体措施是解散社会保险厅,根据《日本年金机构法》于2000年成立新的公共年金运营特殊法人机构——日本年金机构,进一步强化保险费收纳对策。

2012年,安倍晋三从民主党手中夺回政权,实现了第二次上台执政,大力推进“安倍经济学”,率先提出被称为“三支箭(旧)”的“大胆的金融政策”“积极的财政政策”和“企业成长战略”政策。2015年安倍在原有政策的基础上提出了被称为“新三支箭”的“孕育希望的强大经济”“编织梦想的育儿支援”和“确保安心的社会保障”政策,意图重新唤起国民信赖,重新振作日本经济,打造“一亿总活跃”社会。2012—2016年,安倍内阁陆续颁布实施了多项涉及国民年金和社会保障的相关法案(表1),一是为了减轻日本国民育儿负担,提高育儿热情和综合生育率,减少少子化对日本经济和社会带来的负面影响;二是探索建立面向未来的可持续发展的年金制度,力图实现负担和给付的长期均衡;三是调整基础年金国库负担的比例由原先的1/3上升为1/2,同时负担年金缴纳与领取之间高达36.5%的差额,以便重新获得国民的信任,巩固执政基础,为安倍经济学新三支箭的实施构筑良好的社会环境。

(三)令和时期(现阶段)

2019年,日本第125代天皇明仁退位成为太上天皇,皇太子德仁即位成为日本历史上第126代天皇,年号也从“平成”改为“令和”,日本历史从此告别了“平成时代”而进入“令和时代”。天皇的更替及年号的改变为日本社会开启了新的篇章,但是老龄化和少子化现象依然严峻。根据日本内阁府发布的《少子化社会对策白皮书》(2019版)的数据显示,2018年日本总人口为124660000人,其中0~14岁人口1542万,占12.2%;15~64岁人口7545万,占59.7%;65岁以上人口3558万,占28.1%。而同期世界平均三个年龄段人口的比例分别为26.1%、65.6%和8.3%,对比可知日本是现阶段世界上人口老龄化和少子化现象最为严重的国家。^[16]为了振兴日本经济,实现“一亿总活跃”社会建设的总目标,安倍内阁继续修改年金相关法案。2020年5月29日,颁布《强化年金制度机能国民年金一部改正法》,6月2日开始正式实施。主要目的是稳固经济基础,使那些没有固定工作的、依赖短期劳务的工作者在老龄化成为常态的社会中,能够加入国民年金,维持老后生活。

此次修改的年金法案主要包括4个方面的考量。第一,扩大国民年金覆盖范围,特别是将短期劳务或是钟点工纳入国民年金的保障对象,其中将具有加入年金资格的企业规模从500人调整为100人和50人。第二,修改《厚生年金保险法》,调整在职企业员工与公务员的年金领取年龄和金额。为了尽早确定65岁以上继续就业的国民能够领取年金的金额,决定每年定期修改在职中的老年厚生年金的给付水平。此外,扩大以60到64岁的有资格领取特别支付的老年厚生年金的国民为对象的“在职老年年金制度”的给付范围,同时提升给付额度,从现行工资和年金合计标准的28万日元提高到47万日元。第三,动态调整年金给付的开始年龄,由现行的60~70岁之间可以按照个人意愿选择领取年金,扩大到60~75岁之间。第四,调整“确定缴费年金”的加入条件。一是如果加入企业型确定缴费年金,厚生年金被保险者的年龄条件从65岁提高到70岁;如果加入个人型确定缴费年金,公共年金被保险者的年龄条件从60岁提高到65岁。二是扩大加入确定缴费年金的中小企业的适用范围,将原先企业员工规模限定在100人以下,调整为300人以下,同时缓和个

人型和企业型的加入条件,简化手续,改善制度的可操作性。

四、讨论及结语

从 1961 年日本正式实施“国民皆年金”制度到 2020 年继续修改年金相关法案,日本年金制度已经经历了近 60 年的考验。日本政府根据经济社会发展情况的不断变化,针对不同阶层、不同企业、不同收入水平的国民对年金保险的需求,经过多年持续的完善年金制度,构建了以公共年金制度为主,企业年金制度为辅的多层次的具有日本特色的国民年金制度。从以上的分析可知,日本在 1959 年颁布《国民年金法》之后,平均每 5 年就会根据社会经济变化对年金法案做出适时地修改,其根本目的就是确保缴纳与给付之间的平衡,实现更广泛的保障范围,维护日本社会的长治久安。

从日本年金制度的发展历程来看,昭和时期是日本年金制度的确立期,此期间日本经济经历了近 20 年的高速增长及近 10 年的中速增长,政府财力雄厚,国民积极向上,为“国民皆年金”制度的建立及实施提供了有力的保障。此外,当时日本国民的平均寿命还没有成为世界第一,因此,法律规定符合条件的 60 岁国民可以领取养老金,而且社会人口结构比例相对合理,缴纳年金的国民与领取年金的国民的比例协调,年轻人负担较轻,而且退休的国民还可以拿到更多的年金。从昭和时期进入平成时期,日本经济在经历了泡沫破裂的打击之后告别了中高速增长,进入了低迷增长阶段,个别年份还出现了负增长。更为重要的是,随着国民平均寿命的延长,日本社会真正进入了“人生 80 年代”,成为世界上男女国民平均寿命最长的国家。人口老龄化不断加速的同时日本的人口出生率也在不断下降,老龄化与少子化并存对年金制度的均衡发展带来了严峻的挑战,其主要表现为代际不公问题,缴费的人数在减少而领取的人数却在不断增加,而年轻人老后预计领取的年金也会缩水,加之 2007 年曝出的“消失的年金记录”的丑闻更加深了日本国民对现存年金制度的不信任。

根据厚生劳动省的调查数据显示,截至 2018 年末日本加入公共年金的国民为 6746 万人,其中第 1 号被保险者 1471 万人,第 2 号被保险者 4428 万人,第 3 号被保险者 847 万人。有资格领取年金的人数为 4067 万人,占加入者总数的 60.3%。当年公共年金保险费缴纳总额为 38.9 万亿日元,给付总额为 55.1 万亿日元,差额为 16.2 万亿日元。此外,年金资产积累总额为 166.5 万亿日元,另外国库负担 13 万亿元。公共年金收入占老年人家庭收入的 61.1%,是日本老年人维持生活的主要收入来源,另外,有超过 51.1% 的日本老年人只有年金收入而没有其他收入来源。^[17]假设维持 2018 年末的缴纳和给付水平不变,如果没有国库负担,单纯依赖年金资产积累总额来弥补缺口的话,10 年之后日本年金资产总额将会耗尽,年金财政也将入不敷出。因此,国库负担对维持日本年金制度的可持续发展起到了重要的作用。

我国虽然已经建立了以城镇职工基本养老保险制度、机关事业单位养老保险制度、农村社会保障制度为核心的庞大的社会保障体系,但由于受户籍政策的限制及城乡经济发展水平差异的影响,截至目前还尚未建立起类似于日本国民皆年金制度,具有普惠性的覆盖全体国民的统一的多层次年金制度。为了实现十九大报告中明确提出的“全面建成覆盖全民、城乡统筹、权责清晰、保障适度、可持续的多层次社会保障体系”,就需要思考如何打破户籍限制与城乡差异,需要思考如何借鉴发达国家的相关经验建立多层次的社会保障体系。日本的年金制度在社会经济环境不断变化,老龄化、少子化等多方因素的影响下出现了政策边际效用递减的趋势,但在制度设计及实施过程中仍然具有一定的优势,而且其在维护社会稳定方面所发挥了巨大的作用。在经历了泡沫经济、平成萧条等经济增长低迷的冲击之后,日本社会依然保持了高度的稳定,社会治安良好有序,国民素质高,经济发展潜力和科技实力仍然具有相当强的竞争力,这一切的基础都离不开健全的、完善的、多层次的社会保障制度和体系,这就是日本年金制度的最大贡献所在。

参考文献:

- [1] 王震. 公共政策 70 年:社会保障与公共服务供给体系的发展与改革[J]. 北京工业大学学报(社会科学版), 2019(5):25-35.
- [2] 单大圣. 中国建成世界最大社会保障体系后的政策选择[J]. 北京航空航天大学学报(社会科学版), 2019(2):27-33.
- [3] 刘桂莲. 日本基础年金制度的发展和运营经验[J]. 日本学刊, 2015(2):45-51.

- [4] 曲德林. 中日应对老龄化社会的制度设计[J]. 世界知识, 2018(23): 13-14.
- [5] 张舒英. 日本的年金制度与经济发展[J]. 日本学刊, 1986(5): 19-24.
- [6] 张玉棉, 张少磊. 日本公共年金制度改革及面临的新问题[J]. 日本问题研究, 2008(2): 17-21.
- [7] 张建, 钟丽. 日本公共年金制度运营现状及其对我国的启示[J]. 长白学刊, 2017(2): 137-143.
- [8] 李楠, 姚慧琴. 日本企业年金制度的发展及对我国的启示[J]. 西北大学学报(哲学社会科学版), 2014(5): 25-32.
- [9] 边恕, 孙雅娜. 日本年金制度的改革模式及其效果分析[J]. 现代日本经济, 2009(4): 41-45.
- [10] 年志远, 胡继立. 日本年金制度及对我国的启示[J]. 现代日本经济, 2007(5): 55-59.
- [11] 周欣, 郭鸿雁. 日本年金制度与改革研究[J]. 求索, 2005(11): 21-23.
- [12] 王仲涛, 汤重南. 《日本史》—第十章: 经济复兴和高速发展[M]. 北京: 人民出版社, 2014.
- [13] 张乐川. 日本国民年金制度困境解析[J]. 现代日本经济, 2013(5): 39-47.
- [14] 西沢和彦. 平成を振り返る: 年金政策—年金財政の持続性確保はじめ令和に多くの課題[R]. 日本総研—税・社会保障改革シリーズ, 2019(4): 1-10.
- [15] 厚生労働省. 厚生労働白書(平成18年版)(2006)[EB/OL]. [2020-07-06]. <https://www.mhlw.go.jp/wp/hakusyo/kousei/06/dl/1-2-2.pdf>.
- [16] 日本内阁府. 少子化社会対策白書(令和元年版)(2019)[EB/OL]. [2020-08-10]. <https://www8.cao.go.jp/shoushi/shoushika/whitepaper/measures/w-2019/r01pdfhonpen/pdf/s1-1.pdf>.
- [17] 厚生労働省. 公的年金の規模と役割(2019)[EB/OL]. [2020-09-03]. <https://www.mhlw.go.jp/content/000574084.pdf>.

Research on the Design System and Reform Measures of Japanese Annuity System

MA Jian^a, YU Hao^b, QIU Derong^c

(a. Institute of Regional Development; b. Institute of International Education; c. Institute of Jiangxi Economic Development, Jiangxi Normal University, Nanchang, Jiangxi 330022, China)

Abstract: Since the “national pension” system was fully implemented in Japan in 1961, the pension system and related policies have been adjusted along with the continuous changes of social and economic situation and population structure. The rapid economic growth of the Showa period created the preconditions for the popularization of the Japanese annuity system. However, after experiencing the blow of the bubble economy, Japan fell into the Heisei Depression, coupled with the increasingly severe phenomenon of fewer children and aging. Under the influence of this, the decrease of the number of pension participants and the increase of the number of pension recipients pose new challenges to the Japanese public pension system. In order to realize the sustainable operation of pension finance, Japan has continuously extended the pension age, introduced macroeconomic indicators, and actively adjusted the pension system to cope with the increasingly heavy burden of social security. Building a perfect and accurate social endowment insurance mechanism is a new task to modernize social governance capacity and cope with China's aging population. It is also an important institutional guarantee to maintain social stability and achieve sustainable economic development. We can learn from the experience of Japan, on the basis of considering the influence of regional difference, urban and rural difference and population structure change on annuity system and policy, actively explore the reform of the annuity system, and establish a sustainable pension treatment adjustment mechanism suitable for China.

Key words: Social management; National annuity; Design system; Japan

(责任编辑: 黎 芳)