

# 养老保险改革立法的国际比较 及其对我国的借鉴

张水辉

(上海对外贸易学院 法学院,上海 201600)

**摘要:**本文对养老保险改革立法从管理模式、收支模式、法律责任、争议处理机制等方面进行了较为详细和深入的国际比较,并在此基础上提出了其对我国养老保险制度改革立法的借鉴意义。

**关键词:**养老保险;改革立法;国际比较;借鉴

**中图分类号:**DF529

**文献标识码:**A

**文章编号:**1004—3926(2005)08—0086—03

养老保险制度的建立健全与社会保险立法的进展具有密不可分的联系,因为后者不仅是前者的法律形式,而且直接构成前者的基础和依据,故社会保险立法被称为“保险的保险”。因此,在世界上大部分国家,养老保险制度的建立和改革,都以相关法律的制定和修正为先导。据不完全统计,自1889年德国首次建立养老保险法律制度以来,在全世界160多个国家中总共存在着200多种不同的养老保险法律和制度。其中公共养老保险法律制度有200个,私营养老保险法律制度有9个<sup>[1]</sup>。这些国家的养老保险立法主要包括综合的社会保险法、单行的养老保险法令以及雇员、伤残等其他单行法令。

而我国50多年来的养老保险法制建设,总体上离法制化的要求还有相当大的差距,与养老保险改革实际也不甚适应。存在的主要问题有:一、立法层次过低,缺乏权威性,导致我国养老保险改革过程中因法规缺乏权威性而造成的有法不依、执行不力的现象屡见不鲜。二、立法层次过粗,缺乏整体性,影响法律体系的连贯性与系统性。三、立法程序较乱,缺乏科学性,如立法主体混乱,各自相关法律规定不统一,甚至互相矛盾。为了解决上述问题,必须在借鉴国际经验的同时,加快我国养老保险法制建设,为我国养老保险制度改革的进一步深化提供法律基础和法律保障。

## 一、养老保险改革立法的国际比较

### 1. 养老保险管理模式立法的国际比较

根据各国养老保险立法对政府功能与职责的规定,目前世界上主要国家对养老保险的具体管理模式有以下四种:

一、政府管理型,即法律规定养老保险的管理主体为各国政府。政府内设一个专门管理社会保险的部门,统一管理全国的养老保险工作及事宜。如英国成立卫生与社会保障部,并通过其地区和地

方办事机构对公务员养老保险工作进行管理;加拿大则设卫生和福利部负责公务员老年、伤残、遗嘱保险。这种类型又有两种情况,一是以新加坡、瑞典为代表的集权管理模式,一是以中国、美国为代表的按身份或区域实行的分级或分权管理。

二、混合管理型,即法律规定养老保险的管理主体为多重主体。一般是政府指定一、二个中央政府部门进行监督,由自治性的各种协会(理事会或基金会)在国家法律规定的范围内管理养老保险业务。如法国由社会和全国团结部颁布养老保险法规,并进行监督,养老保险具体事宜则由全国养老保险基金会管理。

三、委托管理型,即在国家立法范围内,由政府委托工会管理养老保险业务。如匈牙利的养老保险就是理事会通过其地方分支机构进行管理的<sup>[2]</sup>。

四是私营管理型,即政府实行一般监督,由各私营机构进行具体管理。如智利养老基金委托私人退休养老基金管理机构运营,管理公司的股东既可是法人,也可是个人,但不能是官方机构。

目前大多数国家养老保险管理模式改革的方向是两个分离,即监督与管理分离、日常管理与基金运营分离。

2 养老保险收支方面改革立法的国际比较  
养老保险收支方面,主要包括养老保险的资金来源、缴费基数、缴费比率、征缴程序、养老金支付条件和标准等。为积极应对人口老龄化的冲击,各国政府正积极通过改革社会养老保险的收支制度来走出困境并力争消除其国民的老年生存风险。当前各国养老保险制度收支方面的改革立法,主要有两大派别:

一是微调派,即在不对现行养老保险制度进行根本性变革的情况下,着力缓解制度的财务危机而采取一系列改革措施。实行微调的国家,主要是欧美以及东亚的日本等经济发达、养老保险制度较为

收稿日期:2005-03-029

作者简介:张水辉,上海对外贸易学院法学院讲师,法学博士。

完善的经合组织国家。其改革内容主要包括六个方面：(1)立法调整待遇领取办法，发展趋势就是使退休金的领取更具灵活性。为适应不断变化的形势，为满足退休人员的个别需要，这些国家对退休金领取方式的规定逐渐趋于灵活、方便。除了常规的按月领取和一次性领取外，还规定可兼领一部分一次性的退休金和一部分按月领取的退休金。对于那些符合工龄却不符合年龄条件而又要求退休的人员，一些国家规定准予其退休，但退休金要冻结到其到达法定退休年龄时方可领取；一些国家则规定不到退休年龄而要求退休的人员只能领取减额退休金。

(2)立法调整退休待遇标准。一是降低标准，主要是养老保险制度比较健全且待遇较为优厚的发达国家，纷纷降低养老保险金的计发标准，延长计算养老金所采用的收入年限，如丹麦、瑞士等国。二是提高标准，主要是一些养老保险制度不健全且养老待遇标准较低的发展中国家，纷纷提高退休金的计发标准，扩大养老保险范围，以保障公务员的退休生活。

(3)立法调整退休金的指数化调节方式。一是为应付通货膨胀，一些没有建立指数化退休金的国家纷纷建立退休金指数化调节机制。二是已经建立指数化调节机制的国家，如德国、俄罗斯等国家将退休金调整与工资增长挂钩，改为按工资和物价指数的平均数或二者中的较低者进行指数化调整，以降低退休待遇的支付水平。同时，许多国家采取定期调整办法来代替原先不定期调整方法，并根据各自情况增减调整频率和幅度，以做到既保障退休人员的退休生活所需，又减轻国家财政负担。

(4)立法改变养老保险制度缴费结构。有的国家如德国、日本、新加坡等相应提高养老保险的缴费率，有的国家如智利等少数国家则提高缴费收入的最高限额，以增加缴费收入。

(5)立法调整退休年龄。退休年龄调整趋势是退休更趋于灵活。少数国家允许职工在到达正常退休年龄之前退出就业岗位，并付给其退休金以给年轻人创造更多就业机会。但更多的国家是为了达到紧缩保险费用而提高退休年龄。如美国 1983 年规定领取全额退休金的合格年龄将逐渐上升，2000 年为 65 岁零 2 个月，之后每晚 1 年，增加 2 个月，到 2005 年为 66 岁，2022 年以后则为 67 岁<sup>[3]</sup>。英国、瑞典等国也提高了退休年龄。再就是如法国、巴西等国家延长享受退休待遇的服务年限，以增加缴费收入，减少养老金支出，以缓解养老金的财务危机。

(6)立法改进养老保险基金管理。主要是增大基金管理的管理权限，扩大基金的投资范围，以确保基金的保值增值。智利已经比较成功地实现了在政府监管下由私人建立、经办养老保险基金。意大利也于 1994 年开始鼓励建立私人养老保险基金会，法国等国正在考虑制定类似计划。

二是大调派。主张大调的国家，主要是拉美国、东欧经济转轨国家、东亚后发国家及地区。其改革内容主要有：(1)通过立法对养老保险制度进行根本性改革，主要特征是建立个人账户和实施基金管理。这方面又分为两种情况，一种是以智利最为彻底和成功，建立个人账户和养老基金后，委托私营

公司进行管理。在其影响下，秘鲁（1993）、阿根廷（1994）、哥伦比亚（1994）、玻利维亚（1997）、墨西哥（1997）萨尔瓦多（1996）等拉美国家都各自进行了程度不一的改革<sup>[4]</sup>。一种是以新加坡为代表，建立账户和基金，由国家公营机构予以管理。受其影响，马来西亚等国家也纷纷建立了国民养老保险的公积金制度。

(2)通过立法将现行养老保险制度的筹资方式由现收现付制转为完全积累制或部分积累制（这种情况多于完全积累制），保险模式由国家保险模式逐渐向欧美模式靠拢，退休人员未来的养老待遇越来越取决于个人目前的储蓄积累及其保值增值情况。这种情况以东欧经济转轨国家为代表。东欧国家养老保险原先和我国一样，实施国家责任保险制度，社会成员不缴纳任何费用。由于国家财政压力太大、经济发展放缓及人口老龄化的冲击，这些国家开始试图建立国家、单位和国民个人自身多方负担的多层次养老保险制度。1993 年，波兰成为东欧第一个对养老保险制度缴费模式进行改革的国家<sup>[5]</sup>。

### 3. 养老保险法律责任的国际比较

养老保险法律责任，指的是违反养老保险法律法规的行为应当承担的法律后果。违反行为主要是不履行缴费义务、提供虚假数据、财务管理中的违法、冒领保障金等。目前各国法律规定，承担养老保险法律责任的形式有经济责任、行政责任和刑事责任（主要是罚金和监禁等），责任的承担主体是养老保险法律关系的当事人，包括保险人、缴费义务人、被保险人和受益人。由于各国政治体制、经济发展水平、人文历史背景以及立法理念的不同，养老保险法律关系的当事人范围问题一直没有取得共识，责任范围和承担形式也各自不同。

养老保险法律责任通常出现在相关法律的惩罚规定中，如我国《社会保险费征缴暂行条例》的第四章《罚则》就明文规定了我国养老保险法律责任主要有经济责任、行政责任和刑事责任。该条例第二十三条规定，缴费单位未按照规定办理社会保险登记、变更登记或者注销登记，或者未按照规定申报应缴纳的社会保险费数额的，由劳动保障行政部门责令限期改正；情节严重的，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员可以处 1000 元以上 5000 元以下的罚款；情节特别严重的，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员可以处 5000 元以上 10000 元以下的罚款。第二十七条则规定，劳动保障行政部门、社会保险经办机构或者税务机关的工作人员滥用职权、徇私舞弊、玩忽职守，致使社会保险费流失的，由劳动保障行政部门或者税务机关追回流失的社会保险费；构成犯罪的，依法追究刑事责任；尚不构成犯罪的，依法给予行政处分。

而瑞典、美国、印度尼西亚、泰国等国的法律只规定了经济责任（一般为酌情赔偿）和刑事责任。关于刑事责任，瑞典为罚金或不超过 6 个月的监禁、美国为 5000 美元以下的罚款或 5 年以下的监禁、印度尼西亚为 50 万盾罚金或 6—8 个月的监禁、泰国则为罚金和监禁（1 年）并用。智利、新西兰等国家

则只规定了刑事责任,智利为双倍罚金,新西兰为 100 新元以下的罚金或 12 个月以内的监禁<sup>[6] (P376)</sup>。

#### 4. 养老保险争议处理机制的国际比较

养老保险争议,指的是养老保险当事人围绕养老保险权利义务发生的纠纷。目前各国处理争议的方式主要是司法程序和行政调解,但不同国家的相关法律在适用的原则、途径、手段、时限等方面存在各自不同的规定。

司法方式:西方国家普遍指定专门法庭或授权普通法院适用特殊程序处理养老保险各种争议。专门法院包括社会法院和劳动法院等。比利时、芬兰等国的劳动法院既处理劳动争议,也处理社会保障争议。而德国、葡萄牙、希腊是由行政法院,西班牙由社会法院、英国和法国由社会保障法庭来处理包括养老保险在内的社会保障争议。这些法院或法庭由职业人员组成,但不一定是职业法官(法国例外),他们是来自社会各界熟悉社会保障领域的专家。在审理争议时,适用简便、经济程序,并且当事人受律师的制约也少于其他法庭,如劳动法庭可请职业组织代表、工会代表或者家庭成员参与诉讼,还可以同时审理多件同类案件(如比利时皇家最高劳动法院)<sup>[6] (P378)</sup>。

非司法方式:主要包括各种类型的调解和仲裁和行政复议。调解包括民间调解、行业调解和行政调解,其中以行政调解为主,如丹麦的国家调解员办公室、我国的劳动争议调解委员会等。仲裁包括,民间仲裁和行政仲裁。我国实行的是由兼具政府色彩与民间色彩的混合制的劳动争议仲裁机构来处理这方面的部分争议。行政复议,是指养老保险经办机构和社会保障行政部门分别采用复查和行政复议的方式处理养老保险行政争议。

至于两种方式的使用方面,国外如德国、丹麦等一般是先行政复议再司法审理,并力求将争议在复议或调解或仲裁阶段得到解决,只有极少数的争议才进入司法审理。法国也规定,如果当事人对社会保险机构的决定不服,首先得经过和解委员会的和解程序,才能再提起第一审司法程序。根据我国颁布的《社会保险费征缴暂行条例》和有关的劳动与社会保障部的规章,养老保险领域的争议在中国大陆可以通过两种方式处理,即行政复议及行政法庭、劳动争议仲裁和民事法庭,而复议并不是司法审理的先置程序。

## 二、国际养老保险改革立法的经验借鉴

从上文可见,世界上大多数国家无论是在建立养老保险制度还是在推进养老保险制度改革的过程中,始终注重制定出台相关配套的法律法规,既以法律形式规划今后的制度发展,又以法律形式巩固改革的既得成果。这就充分体现了现代国家的以法治国原则,真正把养老保险制度的建设纳入法制化轨道。在法律的保驾护航下,很多国家尤其是发达国家一方面都建立了筹资渠道多样化、保障水平多层次、养老金适时调整、管理既相对统一又合理放权的养老保险制度,另一方面都在继续深入推进各自的养老保险制度改革,以走出困境。但由于各国国情不同,还有不少

国家的养老保险制度改革仍任重道远。

国际养老保险改革立法实践对我国的借鉴意义主要是:

一、养老保险立法方面。目前,世界上许多国家尤其是养老保险制度建立比较完善或改革进展较为顺利的国家,大都已经具备较为完善的养老保险法律体系。该体系主要由综合的社会保险法、单行的养老保险法令、以及伤残等一系列单行法令构成。而我国要迎头赶上,当前的关键就是抓紧出台部门法和单行法,明确国家、单位个人在养老保险方面的权利与义务关系,明确养老保险的适用范围和受益人的资格和条件,明确养老保险的服务机构、管理机构和监督机制,明确养老保险资金筹集方法、发放标准及补偿途径和有关法律责任等,同时注重保障养老保险争议各方的诉权和注重与国际惯例、国际立法接轨。

二、养老保险执法方面。养老保险的法律执行,主要包括宪法和基本法律的执行与遵守情况,国家各项行政法规规章(即国家政策和计划的载体)的执行与遵守情况以及养老保险具体项目的日常实施与监管。在具体执法中,要坚持严格遵守实体法和程序法,切实做到依法执法,注重保护行政相对人的合法权益。

三、养老保险司法方面。我国应建立完善的司法体系,以保护好当事人的诉权。该体系主要包括健全的机构、高素质法官队伍和科学的司法程序。在具体司法过程中,要确保独立司法原则在养老保险领域得到应用,要根据实际需要、实际情况改革司法组织、司法原则和司法程序,如完善我国养老保险司法复审制度,进一步完善行政复议和行政法庭制度,使之更加专业化,简便易行;完善劳动争议仲裁制度,培训专职和兼职养老金争议仲裁员;在人民法院建立劳动法庭,培训社会事务法官;建立简便易行的社会事务诉讼程序,有效处理养老保险争议,以更好保障当事人合法权益和完善我国法制建设。

#### 注释:

目前,各国选择的养老金调节机制基准主要有四,即物价指数、工资指数、物价指数与工资指数挂钩相结合和生活费用指数。

日本 2004 年又规定,每年按 0.354% 提高缴费比例,从而将该比例由目前 13% 提高到 2017 年的 18.30%,以增加基金收入。转引自钟仁耀:《日本公务员养老保险改革的最近动态》,“中国公务员养老保险制度改革及中德比较”研讨会主题发言,2004 年 3 月 16 日,上海。未经本人审阅。

#### 参考文献:

- [1] 美国社会保险署. 世界社会保障制度 [M]. 华夏出版社, 1995.
- [2] 刘泽民. 市场经济下的社会保障 [M]. 中国物资出版社, 1994.
- [3] Rejda, George. Social Insurance and Economic Security [M]. Prentice—hall, Inc
- [4] Salomon Smith Bamey. Private Pension Funds In Latin America [M]. 1997 Update
- [5] Peter J. Ferrara, A plan For Privatizing Social Security, The Car to Project on Social Security Privatization SSP No 8 April, 2000.
- [6] 穆怀申. 社会保障国际比较 [M]. 中国劳动社会保障出版社, 2002.

(责任编辑 苟正金)