

英国、德国、新加坡公务员养老保险制度对我国的启示

乔宁波

(华东师范大学 公共管理学院,上海 200062)

摘要:纵观英国、德国、新加坡三国的公务员养老保险制度,英国公务员采取以基础养老金、职业养老金和自愿保险相结合的养老保险制度,德国采取国家保障的公务员养老保险制度,新加坡采取中央公积金制度,实行基金积累制。在借鉴发达国家先进经验的同时,我国公务员养老保险制度应该在与城镇职工养老保险制度整合、构建“三支柱”模式、对替代率严格规定、延迟公务员退休年龄等方面进行改进。

关键词:英国;德国;新加坡;公务员;养老保险;制度整合

中图分类号:C913.7

文献标志码:A

文章编号:1674-2494(2014)04-0030-06

我国养老金双轨制历来为社会所诟病,这是改革开放后先行对企业职工养老保险制度进行改革而机关事业单位按照原有制度运行产生的结果。养老金的双轨制问题是在改革过程中产生的,并且也应该在改革过程中解决。每年“两会”期间,各界都非常关注养老金双轨制的改革问题,养老金并轨具体怎么改,在理论界已有对应方案,在全面深化改革时期,养老金并轨有望实现。单独依靠国家财政向公务员提供退休金给财政造成沉重负担,不利于国家把有限的资源用在最需要的地方。本文研究英国、德国和新加坡的公务员养老保险制度,可以了解其公务员养老的具体内容以及经验,为我国养老金并轨提供借鉴。

国际上对公务员的养老保险制度的分类有很多种。龙玉其根据公务员养老保险制度与其他养老保险制度的关系分为完全独立型、完全融合型和半融合型,Robert Palacios 和 Edward Whitehouse 对世界各国公务员养老保险制度的分类进行研究,从公务员养老保险制度与其他养老保险制度的关系分为独立型和整合型^①。刘泓(2008)关于公务员养老保险制度的分类论述中提到养老保险制度根据政治、经济、文化的差异分为单一型、过渡型、复合型三种。

本文按照资金筹集方式把公务员养老保险制度分为现收现付制和基金积累制。现收现付制又可分为两类,一类是为公务员专门建立的完全由财政负责的养老保险制度,也称为国家保险型,这些国家的典型代表为中国、德国、法国等;另一类是覆盖在“三支柱”模式下统一的养老保险制度,比如英国。本文选取英国、德国、新加坡三国为典型国家,对公务员养老保险制度进行研究,具体见表1。

表1 公务员养老保险制度分类

资金筹集方式	具体制度模式	典型国家
现收现付制	“三支柱”模式	英国
	国家保险型	德国
基金积累制	中央公积金	新加坡

一、英国——基于“三支柱”的公务员养老保险制度

1. “三支柱”模式公务员养老保险制度的形成

国家公务员制度起源于英国,是在革除封建君主的恩赐官职制和早期资本主义的政党分肥制的弊

收稿日期:2014-05-14

作者简介:乔宁波(1989-),男,河北邯郸人,硕士研究生,主要研究方向为社会保障。

病后建立起来的以公开考试、择优录取为特点和以功绩制为核心的公务员制度^[2]。1859年,英国对1834年《文官年老退休法》进行修正,颁布了著名的《公务员退休法案》,该法律的颁布使文官制度得以真正确立。英国公务员养老保险制度确立之后不断进行改革,直到1942年《贝弗里奇报告》产生,明确提出废除公务员群体的社会保险豁免权^[3],在其影响下,1946年《国民保险法》公布后明确将公务员覆盖在该制度之下,该法律把纷繁复杂的养老保险制度进行整合,在全国范围内建立了一种统一缴费、统一发放、统一标准的基础养老金。英国养老保险制度发展过程中,逐步形成“三支柱”模式。

2.“三支柱”模式的基本内容

第一支柱是基础养老金。《国民保险法》规定,国家基本养老保险针对全体国民,实行现收现付模式,通过政府向企业和个人征收工资税筹资,由雇主与雇员各负担一半,待遇发放采取DB型(Defined Benefit,待遇确定型),法定领取养老金的年龄为65岁。基本养老金的水平大致相当于英国最低生活保障标准,采取动态调整机制,随着最低生活保障标准的提高而提高。

政府公务员的养老同样适用于该制度,养老基金由公务员个人和政府机构共同缴纳。英国养老保险制度的第一支柱有两个显著特点:一是覆盖的广泛性,所有雇员都被覆盖在该制度之下,不管是企业职工还是政府雇员;二是标准的统一性,所有国民的缴费标准和待遇领取标准统一,在很大程度上保证了公平。基本养老保险待遇水平根据每年的零售物价价格指数进行调整,未来也将根据财政状况和支付能力进行调整。

第二支柱是职业养老金。1972年,英国颁布《公务员年金法》,公务员职业养老保险制度初步形成,在之后不断的发展过程中,英国形成五类公务员职业养老金计划,具体见表2。通过研究,英国公务员职业养老金具有以下特点:(1)英国公务员职业养老金种类繁多,包括正在运行和已经停止运行,运行状况是指是否接纳新就业公务员。(2)领取职业养老金的年龄早于基础养老金的领取年龄。(3)职业养老金水平随实际情况的变化而变化。

表2 英国公务员职业养老金类型比较

项目	养老金 计算基础	资金来源	养老 金收益	个人 缴费率	雇主 缴费率	领取条件	资金 筹集形式	目前 状况
传统计划	退休前 最后一年的 工资	雇主缴费 及个人为 配偶缴费	养老金年 金和一次 性养老金	1.5%	18.9%	年龄达到 60岁;至少 服务两年	现收 现付制	停止
优质计划	退休前 最后一年的 工资	雇主与 雇员缴费	养老金年 金和一次 性养老金	3.5%	由精算师 根据实际 支付决定	退休年龄 达到60岁	现收 现付制	停止
传统 增值计划	退休前 最后一年的 工资	雇员与 雇主缴费	一次性退 休金和退 休年金	3.5%	由精算师 根据实际 支付决定	退休年龄 达到60岁	现收 现付制	停止
伙伴养 老金计划	年金	雇主缴费	缴费积累基金 投资效益选择 的年金类型	个人自愿	3%~12.5%	退休年龄 为55~75岁	基金 积累制	运行
Nuvos 型计划	终生 平均收入	雇主与 个人缴费	随缴费增长而 增长,随零售价 指数调整	3.5%缴费 率根据计划 成本变动	由精算师 根据计划 成本决定	65岁提前退 休的最早年 龄为55岁	现收 现付制	运行

注:根据龙玉其《公务员养老保险制度国际比较研究》整理所得。

第三支柱是自愿养老保险。英国政府为其公务员建立了完善的“三支柱”模式,除基础养老金和职业

养老金以外,还存在第三层次的自愿养老保险,个人根据收入状况进行储蓄和购买商业保险以保证个人的晚年生活,英国政府为了鼓励个人依靠个人的力量保证老年生活,对购买养老保险产品实施免税政策。公务员养老保险制度与其他群体养老保险制度的差别主要是通过职业养老金和个人自愿保险实现。自愿养老金计划包括购买增加养老金计划、参加额外自愿缴费养老金计划、参加利益相关者养老金计划等^[4]。

二、德国——国家保障型的公务员养老保险制度

1. 德国公务员养老保险制度的形成

德国公务员养老保险制度历史悠久,早期的普鲁士时代,针对公务员丧失公职能力建立了保障机制,由公务员个人进行缴费。19世纪70年代,德国统一之后,逐步过渡到由政府负担保险费。1920年首次将年满65周岁作为法定退休年龄引入公务员养老保险制度,二战后将职业培训时间计入服务年限^[5]。现行德国公务员养老保险制度是在1950年颁布的《联邦公务员法》基础上形成,2001年,颁布《公务员养老法》,对公务员养老金的领取比率作出严格规定。

德国的公务员分为政府工作人员和公共事业服务人员两大部分,不包括政治官员。德国的医院、学校、铁路、邮政等与公共服务相关的人员都属于公务员队伍,通过国家统一考试进行选拔和录用。

2. 德国公务员养老保险制度的具体内容

德国公务员养老保险制度采取国家保障模式,所需资金完全由财政负担,列入国家年度财政预算,通过税收进行资金的筹集,公务员本人不需要缴费。

德国公务员的退休实行弹性退休制度,包括三种情况:正常退休、提前退休、病残退休,对每一种情况都进行了严格规定。公务员正常退休的基本条件是达到法定退休年龄65岁和至少服务5年,退休后退休金根据服务年限计算。德国的弹性退休制度实行奖惩措施,提前退休会相应减少退休金待遇,延迟退休则会获得更多退休金。德国公务员最多可以提前三年退休,提前退休养老金会相应减少,每提前一年养老金会减少3.6%。对严重伤残的公务员或者是在达到法定退休年龄前不能工作的公务员,退休年龄是63岁,如果公务员在60岁前伤残,60岁之前伤残时间的2/3计入计算养老金的工作年限^[6]。德国公务员养老金有着严格规定,退休金的计算以公务员最后一个月的工资和允许退休时的工龄为基础。根据2001年《公务员养老法》,公务员养老金的领取比率由工作年限与养老金增长率的乘积决定,这种计算方法的实行,公务员的养老金替代率相应减少。

德国公务员养老保险制度为退休公务员提供了优厚的退休金,保障了公务员的退休生活,但是由于公务员养老保险制度运行的相对独立性,使得公务员系统与其他行业员工的退休待遇差距拉大,不利于社会公平的实现。此外,尽管德国严格规定了公务员退休金的替代率,但由于老龄化的加剧,财政负担越来越重,不利于公务员养老保险制度可持续发展。因此,德国政府加大对公务员养老保险制度的改革,兼顾整个社会公平与效率的发展,在管理上实现整个公务员养老保险制度社会化的管理,促进养老保险制度可持续发展。

三、新加坡——中央公积金制度覆盖下的公务员养老保险制度

1. 中央公积金制度的形成

新加坡公务员养老保险制度采取的是中央公积金制度,公务员群体与其他社会群体覆盖在统一的制度之下,由中央公积金局统一管理。1953年,新加坡颁布了《中央公积金法》,并于1955年正式建立了公积金制度,该制度针对所有雇员,是一项强制性的储蓄计划。公务员群体逐步覆盖在中央公积金制度之下,1972年以后加入公务员队伍的人参加该制度,1972年之前的公务员实行现收现付制,雇员个人缴纳其中一小部分,财政负责一大部分。新加坡公务员养老保险制度在独立之前已经出现,在新加坡独立建国之后,为了促进经济发展,稳定社会,新加坡政府实施中央公积金制度。

2. 中央公积金制度的具体内容

新加坡公务员养老保障制度统一采用中央公积金制度,公积金缴费分属不同账户:普通账户、特别账户、保健账户。普通账户用于住房、教育、投资等的支出;特别账户用于养老和紧急支出,一般退休后开始领取;保健账户用于住院和医疗保障项目的支出,具体见表3。不同年龄段的雇员,其缴费计入不同账户的比例不同,年轻雇员计入普通账户的比例较大,而年老雇员计入保健账户较多。50岁以上的公务员缴费率固定,并且随着年龄增长不断降低。按照2010年的数据,35岁以下、35~45岁、45~50岁、50~55岁、55~60岁、60~65岁以及65岁以上,这几个年龄段对应的缴费率分别为35%、35%、35%、29%、20.5%、13%、10.5%^[1]。就公务员养老而言,其退休后依靠的就是特别账户的资金,中央公积金局对积累的资金统一进行投资,获得的利润用于提高公务员及其他雇员退休待遇水平。参加公积金计划的公务员在达到法定退休年龄55岁后可以领取公积金待遇,一般情况下,当公积金会员达到55岁后,在保留最低存款的基础上,可以提取普通账户和特别账户中的积累额。

表3 新加坡中央公积金制度

普通账户	保健账户	特别账户
·住房	·住院	·养老保障
·教育	·医疗保障	·紧急支出
·投资		

新加坡的普通公务员实行的是中央公积金制度,但是在国家的特殊部门实行的依然是现收现付制,比如管理人员、外交人员、警察中的高级职务人员、武装力量中的高级官员和情报系统人员等。

新加坡实行的中央公积金制度对促进新加坡经济的发展和保障国民生活方面发挥了重要作用,但是也存在一些不足之处。最突出的缺点就是社会保障制度的互助共济作用缺失,而主要是个人的自我保障和家庭内部的互助;基金的高积累由于通货膨胀风险的存在使得资金的安全性存在隐患,较高的缴费率给企业造成了沉重负担。

四、英国、德国、新加坡三国公务员养老保险制度对我国的启示

研究国际上发达国家公务员养老保险制度,可以对我国公务员养老保险制度改革提供一定的借鉴。龙玉其(2012)认为我国公务员养老保险制度改革适于走部分融合方式,坚持公平与效率相结合;张倩(2008)提出我国公务员养老保险制度应该走“三支柱”模式,基本养老保险制度、强制性的职业养老金和个人储蓄相结合;付钢(2010)也提出同样的观点,中国公务员养老保险制度改革应该坚持“三支柱”的改革方向。

在英国、德国、新加坡三国公务员养老保险制度中,德国公务员养老保险体制与我国最为相似,完全由国家财政负责公务员的退休待遇,但是从细节上分析,也存在一些不同。首先,在公务员范围的界定上,德国公务员范围相对较宽,包括学校、医院等领域;而我国公务员的范围按照2006年颁布的《公务员法》的规定,公务员是指依法履行公职、纳入国家行政编制、由国家财政负担工资福利的工作人员。其次是对养老金的界定上,德国对公务员养老金的替代率有着严格的规定,公务员养老金替代率最高不超过75%,而我国公务员养老金替代率相关规定缺失,反而企业职工的养老金替代率逐年降低,不利于社会各群体公平的实现。

笔者认为,英国、德国、新加坡三国公务员养老保险制度可以为我国公务员养老保险制度改革和完善提供以下启示。

1. 将我国公务员纳入到城镇职工养老保险制度

可以借鉴新加坡公务员与其他社会群体的养老保险统一覆盖在中央公积金制度之下的经验,对我国养老金的双轨制进行改革。养老金的双轨制是制约我国社会保障制度公平发展的关键,因此亟需对公务员养老保险制度进行改革。我国养老保险制度现在处于一种“头痛医头脚痛医脚”的情况,各领域条块分割,没有形成一个完整的体系。制度的不统一造成的一个严重的问题就是制约了人员的流动,不利于劳动力资源的优化配置;另一个问题就是导致特权阶层的形成,一些群体为了保证自己的利益,固化

已有制度,抗拒改革,制度的僵化导致制度的不可持续发展。养老金的双轨制突出体现在养老金的水平和替代率水平,根据张苗苗在对替代率影响因素的分析中采用的数据,2010年我国退休职工的养老金替代率仅为45.1%^[7]。而我国公务员养老金替代率高达90%左右,此外,在养老金水平的绝对数值上也存在差异。因此,我国应该采取统一的养老保险制度,各行业各群体采取统一的养老机制,缩小群体养老金差距,体现社会保障制度的再分配功能。将公务员体系纳入到城镇职工养老保险制度,使政府部门和公务员个人共同进行缴费,有利于打破官本位思想,营造和谐的干群关系。

2. 完善城镇职工养老保险制度,构建多支柱的养老保险体系

可以借鉴英国公务员“三支柱”养老保险模式,完善我国城镇职工养老保险制度,构建适合中国国情的多层次养老保障体系。目前我国已经存在着“三支柱”的制度模式,但是在实践中并不理想。我国的养老保险制度模式是社会统筹与个人账户相结合,在具体的制度运行中,统账结合即是我国养老保险的第一支柱,第一支柱养老金基础不牢固,目前尚不能做到养老金的跨区域调剂,各地标准不一,并且存在个人账户空账问题;第二支柱的企业年金覆盖面小,仅在一些有实力的国企实行;第三支柱个人自愿保险由于资本市场不完善很难实行,国家对购买养老保险产品也没有相关的税收减免措施。因此,我国如今的养老保险模式基本处于单支柱。

鉴于我国养老保险制度存在的诸多问题,可以以养老金并轨为契机,完善城镇职工养老保险制度,夯实多支柱的养老保障体系。公务员系统纳入到城镇职工养老保险制度中,对公务员养老金的资金筹集采取政府机关与雇员缴费的形式,在全国范围内建立第一支柱统筹的基础养老金,将统筹账户部分作为基础养老金,个人账户部分由国家主导交给资本市场运作,保证增值;构建与职业相关的养老金为第二支柱,内容可以多元化发展,充分保障各行业员工的养老生活;第三支柱是个人自愿保险计划,个人参加自愿保险计划国家应该给予税收上的支持,通过政府让利激励个人采取储蓄和购买商业保险的形式保证老年生活。

3. 严格规定养老金替代率

可以借鉴德国对公务员养老金替代率的严格规定,建立和健全我国公务员养老金替代率等制度。养老金替代率根据不同标准可以有多种。从参保者角度,养老金替代率为未来可领取养老金的现值比目前本人工资;从政策决策者的角度,养老金替代率为平均养老金水平比社会平均工资;从已经退休的参保者角度,养老金替代率为已退休人员的养老金比当前社会平均工资。替代率划分方法是多种多样的,但是不管是什么标准,替代率都应该是既有利于经济发展,又可以保证当期老年人生活。中央财经大学褚福灵教授测算,2011年我国企业养老金替代率仅为42.9%,低于国际警戒线(55%)。因此,对养老金的替代率要规定在合理的范围内,既不能偏高,又不能影响当期退休人员的养老金水平。替代率的规定不可以有特权,各行业必须完全一样。当公务员纳入到城镇职工养老保险制度,其替代率必须与企业职工替代率一样,杜绝养老金不公平现象的出现。

4. 采取渐进的方式延迟退休年龄

在借鉴国外经验的基础上,结合我国国情逐步推进公务员养老保险制度改革。2000年我国老年人口比例达到10%,正式进入老龄化社会,并且老龄化社会的进程进一步加快,这一进程给养老保险制度造成巨大压力,未来需要供养更多的老年人。我国进入老龄化社会的时间较晚,但是老龄化速度较快。我国目前的退休年龄为男60岁,女50岁,女干部55岁,并且存在大批的离退休职工,因此给社会造成巨大的负担。公务员的养老资金主要由国家财政负责,老龄化的加剧给国家财政造成沉重负担。在制度逐步并轨过程中,需要将所有职工的退休年龄通过渐进式延迟方式统一推迟到65岁。在延迟过程中,可以优先延迟公务员的退休年龄,为社会做好榜样,在公务员退休年龄延迟过程中,再对企业职工的退休年龄进行延迟,从而将退休年龄统一推迟到65岁。采取渐进方式延迟退休年龄给社会一个缓冲时间,使人们为退休年龄延迟带来的养老问题采取其他措施;并且有利于减轻社会压力,缓解国家财政负担,有利于养老保险制度的可持续发展。

五、结语

我国公务员养老保险制度与企业职工养老保险制度不公平性的根本体现是退休待遇水平差距较大,如果公务员退休待遇与其他行业职工退休待遇水平一样或者差距较小,则改革的诉求不会如此强烈。打破制度的碎片化,整合现有社会保障项目是社会保障制度的发展趋势,因此在制度层面,对公务员养老保险制度与企业职工养老保险制度进行并轨是必然。公务员退休待遇高于其他行业人员退休待遇促使对公务员养老保险制度的改革提上政府议事日程。

对我国公务员养老保险制度进行改革,可以借鉴其他国家公务员养老保险制度中适合我国公务员养老保险制度改革的合理成分,本文按照制度形成、制度安排对英国、德国、新加坡三国公务员养老保险制度进行梳理,研究得出英国与新加坡公务员养老保险制度采取与其他行业职工统一的制度模式,在具体制度设计上英国采取“三支柱”模式,新加坡则采取中央公积金制度模式。德国面向公务员采取相对独立的制度模式,由国家财政承担公务员的养老问题。这三个国家公务员养老保险制度从内容到运行都存在值得我国公务员养老保险制度改革借鉴的地方,对我国公务员养老保险制度具有建设性的启示。我国公务员养老保险制度应从将公务员养老保险制度并入城镇企业职工养老保险制度、完善城镇职工养老保险制度、构建多支柱的养老保险体系、严格规定养老金替代率、采取渐进的方式延迟退休年龄等方面进行改革。改革的基础是并轨,将公务员养老保险制度与城镇企业职工养老保险制度进行整合,在此基础上再不断对其完善,确保我国养老保险制度均衡、可持续发展。

参考文献:

- [1]龙玉其.不同类型公务员养老保险制度比较研究——以英国、德国、新加坡为例[J].保险研究,2012(7):121-127.
- [2]张俊.中外公务员制度比较研究[D].北京:首都经济贸易大学,2011.
- [3]贝弗里奇.贝弗里奇报告——社会保险和相关服务[M].北京:中国劳动社会保障出版社,2004.
- [4]龙玉其.英国公务员养老保障制度及启示[J].北京行政学院学报,2012(5):106-110.
- [5]姚玲珍.德国社会保障制度[M].上海:上海人民出版社,2011.
- [6]龙玉其.公务员养老保险制度国际比较研究[M].北京:社会科学文献出版社,2012.
- [7]张苗苗.影响基本养老金替代率的因素分析[J].重庆科技学院学报,2013(2):89-91.

The Enlightenment to China of United Kingdom, Germany and Singapore's Civil Servant Pension Systems

Qiao Ningbo

(School of Public Administration, East China Normal University, Shanghai 200062, China)

Abstract: By analyzing and researching the pension system of the United Kingdom, Germany, Singapore's civil servants, the results of the study show that British civil servants adopt a basic pension, occupational pensions and voluntary old-age insurance. German civil servants' pension system is guaranteed by the State. The Singapore Central Provident Fund System covers the civil servant. Our civil servants' pension system should make an improvement in making integration with the worker's endowment insurance, building the three-pillar model of the pension system, making strict rules on the replacement rate, delaying the retirement age of civil servants.

Key words: United Kingdom; Germany; Singapore; civil servant; pension system; system integration

(责任编辑 陈静)