养老保险之国际比较及借鉴

河北工程学院　宋朝新

一、国外养老保险的主要做法

1.德国养老保险制度的主要内容。德国养老保险的目标在于养老金能保障退休者(及其配偶)的生计,维持其购买力。德国养老保险的三大支柱是法定养老保险、企业补充养老保险和私人养老保险。法定养老保险的覆盖面较广,既包括一般的年老养老金,也包括职业康复待遇、职业能力或就业能力丧失养老金及遗嘱养老金。法定养老保险资金主要来源于雇主和雇员的缴费,缴费率的确定采取根据实际需要一年一定的办法。此外,法定养老保险还每年获得国家补贴,补贴金额约占当年养老保险总支出的五分之一。另外,德国的公务员不参加养老保险,而是实行退休制度,其养老金由财政预算安排。

2.美国养老保险制度的主要内容。美国的社会养老保险起始于20世纪30年代的经济大萧条时期。1935年,美国颁布了《社会保障法》,经过数次补充和修改,后来扩展成了一个包括年老者和残障者在内的综合性社会保障制度。美国的《社会保障法》规定,凡缴纳社会保险税的年满65岁的公民都可享受养老退休金,62~65岁的退休者只能享受部分养老退休金。此外,对于参加保险的因伤残退休者和其未成年的子女、配偶也给予一定的保险费。美国的养老保险费的缴纳是强制性的,每月从投保者工薪中扣除。投保者每人都有一张个人社会保险卡,保险卡上注明了应缴纳款项,一般为工薪的7%,全美90%以上的公民都参加了这一保险。在1974年以前,对于未投保的老人,由联邦政府按全国统一标准发放养老退休金。

由于美国的社会养老保险基金实行现收现付制的管理方式,缴费者缴纳的社会保险税中的大部分被发放给现在已经退休的公民,而剩下的部分则被用于购买特种国债,因此它是一种非累积型基金。

系;公司董事会的产生方式、人员构成和工作形式;高层经理的任命、构成和责权配置;公司以往重大决策活动的决策参与者、决策程序和决策执行效果;公司的内部控制环境;公司的人力资源政策和人员流动性;公司股价与公司管理层业绩的相关性;公司外部的监管环境;公司以往的内部审计与外部审计工作记录;关于公司治理水平的评价。

不难看出,这些审计关注都以公司治理的各种内部和外部治理机制及其运行为出发点。现代审计对公司治理的审计关注必须有专门针对公司治理的审计标准、审计程序、审计证据、审计记录和审计结论,必须体现在独立性的保持、风险估计、重要性水平判断、审计成本预算等各个方面,最终必须作为审计工作的基础始终体现在审计执业的全过程中。

四、公司治理图景中现代审计的重新定位

一方面,现代审计通过各种形式的具体审计服务,全面参与了公司治理,并对公司治理产生了积极、有效的影响;另一方面,公司治理环境和治理质量对现代审计也有着重大影响,使得现代审计必须对公司治理给予高度的审计关注。因此,笔者认为,应当积极考虑从公司治理的高度对现代审计进行透视和重新定位。

在研究现代经济微观组织的活动时,公司治理问题具有一般性、重要性、综合性和深刻性。需要说明的是,公司治理主要研究的虽然是公司形式的经济组织的治理问题,但就治理问题的实质来看,也可以较好地扩展到"企业治理"层次。这也是当前公司治理研究的新趋势。本文采用"公司治理"的提法,主要是因为公司治理作为一种术语,比"企业治理"更普遍。因此,公司治理问题具有一般性。而接二连三发生的由于公司治理失败导致公司经营失败的案例,也突出显示了公司治理问题的重要性。公司治理问题几乎涉及到了公司所有的利益相关者,包含了公司的外部治理机制与内部治理机制,具有极强的综合性。而公司治理理论所依据的经济学、管理学和行为学原理具有相当的深度,十分深奥。对公司治理的上述特性的认识,使公司治理图景下对现代审计的重新定位有了坚实的基础。

同时,当前关于现代审计如何定位的理论研究还缺乏必要的准确性和系统性。这种准确性与系统性的缺乏,已经严重制约了现代审计的发展。如果将现代审计简单地定位为监督,那么,这种监督与政府监管和各相关利益主体博弈过程中直接的相互监督有什么实质上的不同?现代审计包括内部审计和外部审计,当前的理论研究对内部审计和外部审计两者的定位存在某种程度的"性格分裂"。随着内部审计与外部审计在实践中的交叉融合,应当弥合内部审计与外部审计定位之间的裂痕,给现代审计一个系统而一致的定位。

鉴于现代审计在公司治理图景中的深入参与和公司治理问题的一般性、重要性、综合性和深刻性,可以在公司治理图景中实现对现代审计的重新定位。这里,笔者认为,可以将现代审计定位为对公司治理的一种间接的监督保障机制。需要说明的是,所谓"间接的"机制,意在强调审计对公司治理的参与具有第三方的相对独立性,审计监督不同于公司治理中各相关利益主体之间直接的相互监督。这一定位对我们克服当前对现代审计定位的模糊,系统而有效地解释现代审计这一制度安排有一定的帮助。

3.英国养老保险制度的主要内容。英国的养老金包括基本养老金和附加养老金两部分。凡是超过法定退休年龄的公民都可领到基本养老金,而附加养老金,只有平时按规定金额缴纳了社会保险金的公民退休后方可领到。附加养老金的多寡由公民缴纳社会保险金时间的长短决定。缴纳保险金的时间越长,附加养老金就越多。对于延期退休者(男性65~70岁,女性60~65岁),本人不再缴纳保险金,由雇主代其缴纳。如果丈夫已经退休,而依赖其收入生活的妻子还不到退休年龄,则丈夫可以领取较多的养老金。在英国,年满65岁的男性和年满60岁的女性即可退休,并有资格享受养老金待遇。公务员年满60岁的,强制其退休。

4.瑞士养老保险制度的主要内容。瑞士的养老保险由三个方面构成:强制性的基本养老保险、补充性的职业养老保险和个人自愿的商业养老保险。

(1)基本养老保险。用于保障基本生活水平,由政府强制执行。其保险对象为:所有在瑞士定居或从事有薪工作的人,以及在瑞士联邦驻外机构工作的瑞士公民。养老金的缴费标准每两年调整一次。保险基金由联邦政府管理,管理方式为现收现付制。保险基金80%来源于雇主和雇员的缴费,一般缴费率为工资收入的8.4%,其中雇主和雇员各负担4.2%。对于自雇者,缴费率为7.8%。非工资收入者根据其资产缴费,每人每月缴费从324~8 400瑞士法郎不等。除雇主和雇员的缴费外,保险基金年支出额的52.76%来源于联邦及州政府,其中,16.36%来自于联邦政府,36.4%来自于州政府。另外,联邦财政部还为所有联邦雇员缴费。

(2)职业养老保险。其目的在于保证投保人的生活水平和以往的生活水平相当,也由政府强制执行。其保险对象为:年收入在24 120~72 360瑞士法郎之间的人。其基金管理实行完全积累制:基金来源全部为雇主和雇员的缴费。由分散的保险基金会负责管理基金及其运作,联邦社会保险局负责监督。

(3)各种形式的个人储蓄和商业保险。它们作为对以上两种保险的补充,以满足不同个体的特殊需要,特别适合于不工作的人和中高收入者。保险基金由各私人保险公司管理,受联邦私营保险业监督局监督。

5.北欧国家养老保险制度的主要内容。瑞典、丹麦和挪威等北欧国家是世界上福利最好的国家。北欧国家的社会保障原则是"社会保险,人人受益"。以瑞典为例,养老退休金包括基本年金和附加年金,其总额约为退休前工资的70%。1976年前,社会福利和保险经费主要来自于各级政府;1976年后,虽然政府补助部分大为减少,但法律规定由雇主代雇员缴纳全员保险金和保险费中的40%,中央和地方政府财政补贴分别占24%和28%,基金利润占8%。

二、国外养老保险政策与管理方式的比较分析

1.养老保险政策分析。国外养老保险是一个三位一体的体系,即由政府、企业和个人共同承担责任。各国通行的做法是:社会保障开支的资金主要来源于雇主和雇员的缴费,双方根据法律规定,按在职时工资的一定比例,向国家社会保险机构缴纳保险金,以作投保;社会保障开支的一部分,特别是支出大于收入的部分,由政府利用国家税收收入给予弥补。因此,国外养老保险的实质是,投保中的个人义务大一些,要享受社会保障收益,就必须依法投保(或缴纳保险税)。同时不难发现,各国在制定养老保险政策时,其依据或出发点是不一样的。

2.养老保险管理方式分析。国外养老保险管理方式的共同点是:养老保险由中央和地方政府共同管理,而不是单纯由中央政府一个层次管理,因此,在管理的负担和风险上具有一定的分散性。英国的社会福利和保障事务由健康与社会保障部负责,该部又由六个重要机构组成。美国的社会福利事务总体上由政府主办,但具体项目主要由各州、地方和基层机构管理。日本的养老保险管理分为三个层次:政府集中管政策的制定、实施和监督检查,专业机构负责管理日常具体业务操作,社会团体协助办理养老保险的有关事务。德国的养老保险管理分为宏观和微观两个层面:宏观层面由德国联邦劳动和社会秩序部负责,下设社会养老保险专家咨询委员会,每年提交书面报告,预测今后15年法定养老保险的收支发展状况,并对保险缴费率、养老金和政府补贴的调整提出建议;微观层面由各州的各行业组织的联合养老保险机构实行自治管理,它是德国养老保险管理的主干。

三、国外养老保险制度对我国的启示

1.养老保险理念是构建一国养老保险制度的宗旨。各国在构建养老保险制度时,其依据或出发点是不一样的,这种依据或出发点就是一种养老保险理念,它是构建一国养老保险制度的宗旨。笔者认为,我国在构建养老保险制度时可以借鉴德国的做法,将受益人的福利与个人的贡献挂钩。

2.构建适合本国国情的养老保险体系是构建一国养老保险制度的关键。各国政府根据劳动者的不同职业或不同阶层设立企业职工养老保险、公务员养老保险、农民养老保险、自由职业者养老保险、其他职业者养老保险等具体项目。虽然各国政府不一定一次性地设立上述所有的养老保险,但在设立过程中,他们都先后不同程度地构建了适合本国国情的完整的养老保险体系。因此,笔者认为,不管各国政府构建养老保险制度的宗旨如何,构建适合本国国情的养老保险体系是构建一国养老保险制度的关键。

3.养老保险筹资模式的选择是构建一国养老保险制度的核心。从上述各国政府的做法中可以看到,尽管不同的国家筹集养老保险基金的渠道各有不同,但不外乎社会保险税、雇主缴费、个人缴费、政府补贴等形式。问题的关键是要确立适合本国国情的养老保险筹资模式,这种筹资模式能够体现公平与效率的原则,这是各国政府在构建本国养老保险制度过程中所追求的一个目标。笔者认为,养老保险筹资模式的选择往往是构建一国养老保险制度的核心,养老保险筹资模式选择错误将会导致受益人不能得到有效保障(如现收现付模式),或者会导致代际间不公平(如社会保险税率过高),或者会导致政府负担过重(如财政补贴过大)等等问题。

4.选择合适的养老保险管理方式是一国养老保险制度实现的手段和保障。养老保险管理方式的选择包括两层含义:一层含义是指政府与市场的关系处理方面,即政府应该在多大程度上介入养老保险;另一层含义是指各级政府在介入养老保险时如何明确各自的职责范围。笔者认为,对一国养老保险制度实现手段——养老保险管理方式的恰当选择与运用,是一国养老保险制度实现的保障。