

· 社会保险 ·

欧洲主要国家养老金制度改革及其启示

彭姝祎

[摘要] 过去二三十年来,在不可逆转的人口老龄化趋势下,为解决公共养老金制度的财政可持续难题,欧洲国家普遍以参数调整与结构性改革相结合的方式对养老金制度进行了改革,即一方面削减公共养老金的待遇水平,另一方面创建基金制的养老支柱,让市场发挥补充作用。改革有效提升了公共养老金制度的财政可持续性,但同时也削弱了整个养老金制度的再分配性质,使养老金待遇在不同代际、不同性别、不同收入、不同技能和学历、不同就业性质等的退休者之间出现较大差异,某些群体的老年贫困风险随之上升,养老金制度的充足性受到冲击。欧洲的经验显示,养老金制度改革是一个系统工程,需统筹兼顾财政可持续性和充足性两大要素,避免顾此失彼。

[关键词] 欧洲国家;养老金改革;财政可持续性;充足性

一、引言

作为福利国家的发源地,欧洲是全球最早建立养老金制度的地区。二战之后,欧洲各国普遍建立了以现收现付为主要融资方式的公共养老金制度。从 20 世纪 70 年代中后期起,在日益严峻的人口老龄化趋势下,各国的养老金制度普遍遭遇财政危机,收不抵支,赤字巨大。从 90 年代前后起,为确保养老金制度在财政层面可持续,各国陆续启动改革,改革在断断续续中持续至今。

改革的总方向是控制支出、减少赤字,各国的做法大致相同,即综合运用参数改革和结构性改革两种方式,一方面开源节流,减少公共养老金的财政压力;一方面增建职业/企业年金、个人养老保险/储蓄等基金制的支柱,将养老责任向市场转移。改革后,公共养老金的保障水平趋于下降,政府的责任降低,企业和个人的责任增加。整体来看,改革有效改善了各国养老金制度的财政状况,具有不可否定的积极意义,但同时也削弱了整个养老金制度的再分配性质,使养老金待遇在不同代际、不同性别、不同收入水平、不同技能和学历、不同就业性质的退休

[作者简介] 彭姝祎,中国社会科学院大学外语学院教授,中国社会科学院欧洲研究所研究员。主要研究方向:欧洲社会保障制度、法国国别研究。

者之间出现了较大甚至是巨大的差异,某些群体的老年贫困风险随之增加,养老金制度的充足性受到冲击。^①欧洲国家的经验表明,养老金改革是一个系统工程,要综合考虑财政可持续性和充足性两大要素,避免顾此失彼。

鉴于绝大多数中小规模的欧洲国家人口少、经济结构单一,参考意义不大,本文以英国、法国、德国和意大利四国为主要参照,这四国的养老金改革同时也具有典型意义。

二、养老金改革的措施与结果

过去二三十年间,在大体相同的人口老龄化压力下,欧洲国家普遍对养老金制度进行了改革,以应对日益加剧的收支失衡。改革通常有两种方式,一是参数改革,即对公共养老金制度的相关技术参数,如退休年龄、缴费年限、缴费率、养老金计发方式等进行调整,从而改变替代率和收益率,实现增收减支目的;二是结构性改革,即增建基金积累制的市场化支柱,让企业和个人承担一定的养老责任,减轻国家的财政负担。前者属于量变,后者属于质变。

整体来看,各国均综合采用了上述两种改革方式,区别只在于改革的节奏、程度和力度。鉴于结构性改革较为激进,容易引发民众反对,甚至导致政府下台(比如法国),各国普遍选取了由量变到质变的改革路径,先从相对温和的参数改革着手,调整相关技术参数,直接或间接降低公共养老金的待遇水平,实现节流目的。当待遇下降到一定程度后,再“水到渠成”“顺理成章”地开启结构性改革,引进基金制支柱,以此来弥补公共养老金的削减。只有瑞典一步到位,于20世纪末将普惠性的公共养老金改为“名义账户”制,保留了现收现付的融资方式,但脱离政府预算、独立运行,从根本上改变了筹资模式和给付原则。^②

(一) 参数改革

参数改革的主要目的是增收减支,各国普遍采用的措施大致可划分为三类。

1. 减支措施

减支措施主要有:改变养老金的指数化方式,将曾长期施行的养老金待遇与工资挂钩,或与工资和物价中增速较快的一个挂钩,改为只与物价挂钩(英国、法国、意大利等),以间接放缓养老金的支出涨幅;修改养老金计发的参照基数,降低替代率,如荷兰由参照职业生涯末期工资(通常末期工资水平最高)改为参照整个职业生涯的平均工资,法国由参照工资水平最高的10年扩大为25年,英国将国家收入关联养老金(公共养老金的第二层)从参照工资水平最高的20年改为参照整个职业生涯,意大利从参照最后5年零1个月改为参照整个职业生涯;

^① 本文主要参考了Karl Hinrichs, "Recent Pension Reforms in Europe: More Challenges, New Directions. An Overview," *Special Issue of Social Policy and Administration*, 2021, 55(3).

^② 周弘:《欧洲国家公共养老金改革的路径选择:结构还是参数?》,《欧洲研究》2017年第5期。

瑞典和德国将养老金与预期寿命或抚养比挂钩，从而随其变化自动调整。

2. 增收措施

增收的首要措施是提高缴费率。德国将养老保险缴费率由最初的 14% 提高到了 20 世纪末的逾 20%。但缴费率关涉劳动力成本，无限制上调将损害经济竞争力，故德国经过激烈讨论，做出了将缴费率稳定在 20% 的政治决定，以防止非工资性劳动成本上涨过快。目前德国的养老保险缴费率为 18.6%，并规定在 2026 年之前禁止突破 20%。法国将基本养老保险缴费率由最初的不足 10% 调整到了目前的 15.45%。其次是改善抚养比，即领取退休金的老年人口和缴费的经济活动人口之比。随着分子即退休人口的持续增加，各国纷纷在做大“分母”即增加经济活动人口、扩大缴费群体上做文章，如创造条件促进女性就业、出台反失业措施促进青年人就业、引入青壮年移民劳动力、遏制普遍存在的提前退休现象、^①用财政激励手段提高老年人口就业率^②等。

3. 减支、增收并举的措施

延长法定退休年龄是各国普遍采用的、既能有效减支又能增收的一举两得之策。如英国政府的估算表明，退休年龄每延长一年，大约可减少占 GDP0.3% 的公共养老金支出；同时人们每多工作一年，还能带来相当于 GDP0.1% 的额外收入；^③荷兰政府指出，从 2001 到 2039 年，若将退休年龄延长 2 年，则支出将减少约 10%。^④

和改变养老金计发方式、调整缴费率等措施相比，延长退休年龄是高度显性的，容易引发反对，为此各国纷纷采取了渐进、弹性的方式，以“月”“季度”等单位逐步延长，同时配套以正向和反向的激励措施，即提前退休减扣养老金、延后退休增加养老金。意大利等国则在法定退休年龄和预期寿命之间建立了自动关联上调机制。由表 1 可见，西欧绝大多数国家的法定退休年龄已延至 65 岁以上，同时以灵活的姿态，允许重体力等从事“艰苦”“有害健康”工作的劳动者或很早便开始职业生涯、缴费年限足够长的劳动者提前退休而不减扣养老金（法国、德国、瑞典等）。在退休年龄存在公私部门差异的国家（在意大利、英国、法国，公共部门退休年龄低于私人部门），为提高延迟退休的合法性、降低改革的阻力，往往先把两者的退休年龄拉齐，之后再共同延至同一水平。

-
- ① 如荷兰取消了提前退休计划；意大利先是收紧了对提前退休的资格要求，之后又规定自 2022 年起废除提前退休；德国取消了某些群体的提前退休资格。
- ② 如德国出台了 50+ 法案，法国出台了促进青年人和老年人就业的“代际合同法案”等。
- ③ 参见英国政府的相关报告：Department for Work & Pensions, *State Pension Age Review*, July 2017, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/630066/print-ready-state-pension-age-review-final-report.pdf.
- ④ Roel Beetsma, "The Budgeting and Economic Consequences of Ageing in the Netherlands," *CESifo Working Paper*, 2001, No. 630.

表1 部分西欧国家法定退休年龄(截至2022年12月)

国家	法定退休年龄(岁)	延至(岁)	国家	法定退休年龄(岁)	延至(岁)
丹麦	67	2035年延至69	希腊	67	
冰岛	67		意大利	67	2050年延至69.75
荷兰	66.58	2024年延至67	葡萄牙	66.58	
西班牙	66.17	从2027年起缴费年限增至38.5年	爱尔兰	66	
英国	66		德国	65.83	2031年延至67
比利时	65	2025年2月起66 2030年2月起67	奥地利	男65、女60	2024—2033年女延至65
卢森堡	65		瑞士	男65、女64	
芬兰	64	2027年延至65	挪威	62	
法国	62	2030年延至64	瑞典	62 ^①	2023年提至63, 2026年起进一步延长

资料来源: CLeiss, https://www.cleiss.fr/docs/ages_retraite.html。

(二) 结构性改革

参数改革有效增强了公共养老金制度的财政可持续性, 同时为结构性改革腾挪了空间、创造了条件: 当公共养老金的给付水平随参数调整下降、养老金日渐不足时, 增建基金制的支柱来弥补不足便显得水到渠成。因此, 在参数改革进行到一定阶段后, 各国陆续立法开启了结构性改革, 鼓励创建企业/职业年金、个人养老保险/储蓄等, 将养老责任向企业和个人转移, 让市场发挥作用。

经过改革, 各国大体形成了三支柱的养老金体系, 但三支柱的发育程度以及各支柱在整个养老金体系中的占比存在很大差异。英国、瑞典建成了比较鲜明的三支柱体系, 法国和意大利处于起步阶段, 德国则介于两者之间。

从20世纪80年代撒切尔夫人执政起, 英国就开始对养老金制度进行结构性改革, 将养老责任大幅度向个人和企业转移: 一方面压低公共养老金的给付水平, 只提供最基本的保障; 另一方面凭借税费减免、立法支持缴费确定型职业年金等方式鼓励发展职业年金, 并立法引入“自动加入”机制, 将职业年金由自愿转为半强制; 同时以奖励方式鼓励人们退出国家收入关联养老金, 加入职业年金或个人养老金。上述措施极大地促进了基金制的发展, 使英国最终形成了由公共养老金、职业年金和私人养老金组成的三支柱的养老金体系, 其中公共养老金是低水平的普惠制度, 覆盖面广但保障水平有限, 毛替代率仅为22.1%(2016年), 不到欧盟国家平均

① 瑞典没有固定的退休年龄, 从62岁起可以领取养老金。

水平的一半，反之市场支柱发达。

瑞典经过结构性改革，建立了一个鲜明的三支柱养老金体系，将养老责任从国家和雇主转移到了国家、雇主和个人。基本养老金支柱日益薄弱，国家的责任得到较大幅度的缩减，市场的作用显著上升。

德国的公共养老金制度在参数改革后保障水平骤降，替代率由从 20 世纪 90 年代的 70% 降至 2000 年前后的不足 50%，为政府“顺理成章”地引进基金制创造了条件，按照施罗德的说法，即“以结构性改革替代待遇减缩”。^①2000 年前后，德国通过李斯特改革，从法律层面正式引入基金制，以财政补贴、税收抵扣等方式鼓励人们购买政府认可的商业性养老保险项目。同时针对企业年金不够普及的局面，以税收激励、财政补贴等措施，鼓励雇主建立企业年金。经此改革，德国单支柱的养老金制度开始向多支柱转变。

法国以现收现付的养老金制度为绝对主导——该国不仅有强制性的、现收现付的基本养老保险（即公共养老金），还有一个同样是现收现付且强制性的补充养老保险，^②两者相加替代率在 70% 左右。因此，尽管法国在参数改革后，公共养老金的待遇水平也有一定程度的下降，但和英国、德国等国相比，养老金仍然较为充足。尽管在 2000 年左右，法国也立法引入了基金制的职业年金和个人储蓄计划，但是基金制的支柱发育缓慢，在整个养老金制度中的占比长期不足 5%；2010 年以来，法国多次就养老金的改革方式在全民范围内发起讨论，探讨深化结构性改革、加强基金制支柱的可行性，但现行养老金制度的充足性以及深刻的历史教训（见下文），使法国民众对基金制抱有高度戒心，宁愿牺牲待遇水平也不愿放弃现收现付支柱的主导地位。

意大利的情况和法国类似，该国现收现付的公共养老金替代率高，即使在紧缩性的参数改革后仍高达 80%（公共部门更高，在 95% 以上），因此基金制的支柱——部分引入名义账户制、立法推进企业年金等——引入较晚，发育缓慢，形成了“发育不完全的多支柱”体系。

基金制并不是新鲜事物，德国最初建立的养老保险制度就是基金制，该制度一度维持着高水平的积累，但随后在两次世界大战、货币改革等因素的影响下，养老基金严重缩水，一度到了只够维持二周支出的地步，这使德国在 1957 年痛下决心将法定养老保险的融资方式改为了现收现付。法国在 20 世纪 30 年代也建立了一个基金制的养老保险制度，但该制度在随后的大萧条以及二战后的金融失序中遭遇毁灭性打击，基金断崖式缩水，退休者失去了保障、生活难以为继，这也是法国人在“降低公共养老金待遇水平”和“进行结构性改革，大力发展基金制”的选择中倾向于前者的原因之一。21 世纪以来英国也遭遇了类似问题，在 2008 年的全球性经

① 杨伟国、格哈德·伊林、陈立坤：《德国“哈茨改革”及其绩效评估》，《欧洲研究》2007 年第 3 期。

② 除了养老金计发方式的不同外，法国的基本养老保险和补充养老保险制度几乎没有区别。

济与金融危机中,由于基金制规模庞大,^①英国受到的冲击也较大,养老基金大幅度缩水,导致英国的老年贫困率大幅上升。2008年危机还使部分原本打算向基金制转型的中东欧国家废除了该支柱。近期受特斯拉政府预算改革的影响,英国养老金现暴雷风险,基金制脆弱的一面再次显现。

(三) 改革结果

各国参数调整和结构性改革相结合的措施有效缓解了养老金制度的财政压力。2016年法国的统计表明,在2010年以来所有改革措施的作用下,法国的养老金收益将逐步下降,降幅在2020、2030和2040年均相当于GDP的1%,到2040年养老金占GDP的比重将下降1.04个百分点。^②意大利在2011年改革后,平均养老金与劳动者人均GDP之比出现了较大幅度的下降,预计到2046年将由2016年的17.5%降至15%。^③意大利社保局2016年年度报告显示,2015年公共养老金支出占当年GDP的比重为16.69%,如不实施任何改革,该比重将超过18%,之后直线上扬,预计到2026年左右将突破21%,^④政府的财政负担将更加沉重。

三、改革的负面结果

尽管改革有效提高了养老金制度的财政可持续性,但同时也带来了不容忽视的负面后果:随着公共养老金保障水平的下降,养老金制度的收入再分配功能受到削弱;未来,退休者的养老金水平差异将随着他们在代际、性别、收入、技能和学历、就业性质(正规就业或非正规就业)等方面的差异而扩大,养老金制度的充足性受到冲击。

(一) 当下退休对比未来退休:改革带来养老保障的代际差异

改革将导致养老金待遇水平的代际差。首先,随着退休年龄的延长和养老金计发标准更加严苛,未来一代退休者整体上将工作更长、缴费更多、收益更少。以改革较温和、法定退休年龄最早(62岁)的法国为例,该国的研究表明,以“终身”为单位,养老金替代率将在代际之间递减:从“50后”(20世纪50年代生人)的55%减至“90后”的45%;养老金的缴费率和收益损失率则递增,前者从“50后”的23%升至“90后”的27.8%,后者从“50后”的1.2%

① 英国基金制的规模仅次于美国。

② 参见法国政府的相关报告: DREES, *Les réformes des retraites entre 2010 et 2015*, décembre 2016, <https://drees.solidarites-sante.gouv.fr/sites/default/files/er985.pdf>.

③ [意] 卡尔洛·马扎菲罗:《中欧社会保障改革项目养老保险参数改革课题国别报告:意大利过去十年社保体系改革情况》,中国社会科学院政治学研究所和中国社会保障学会世界社会保障研究分会、日本一桥大学联合举办的“福利国家的过去、现在与未来”国际研讨会论文,北京2017年8月29—30日。

④ Matteo Jessoula, "La politica pensionistica," in Maurizio Ferrera (ed.), *Le politiche sociali*, Bologna: il Mulino, 2012, p.117.

升至“80后”的4.5%和“70后”的5.9%。^①意大利引入名义账户制后,养老金收益缩水,代价将由未来几代退休者承担,这引发了有关“代际撕裂”的激烈讨论。经合组织的相关报告也表明,在职业生涯完整的前提下,最近进入劳动力市场的人(1996年生人)和大约15年前退休的人(1940年生)相比,平均退休金替代率将下降近6个百分点。^②

其次,改革导致未来的退休者更多地依赖市场支柱,但市场支柱不具备再分配功能,能否从中得到充分保障主要取决于能否“进场”以及金融市场这两大因素。一方面,“进场资格”与就业企业、就业性质、个人经济状况等因素息息相关,下列因素势必导致一部分人特别是低收入群体难以进场:一是大多数国家的职业年金是自愿性质,只覆盖部分人口;二是大多数国家的职业年金有准入门槛(收入要求),这使低收入者或者被挡在外面,或者就算勉强拿到了“入场券”,低收入也只能换来低水平年金;三是低收入者往往缺乏购买养老产品或进行养老储蓄的财力,而不仅仅是一些“市场派”所宣称的投资未来的“眼光”;^③四是各国的职业/企业年金纷纷从待遇确定型转成了缴费确定型,这意味着收益的不稳定。另一方面,基金制支柱的增加意味着投资风险的增大,尽管金融市场有自我修复能力,但老年人的抗风险打击能力较差。经合组织的研究表明,2008年的全球性金融危机对老年雇员的打击最大,因为和年轻雇员相比,他们等待市场自我修复的时间有限,重建储蓄的时间少,再就业更难。^④

综上,和当前的退休者相比,未来几代退休者的养老金收益将面临更多的变数,其贫困风险也将随之提升。正如牛津大学教授伯恩哈德·艾宾浩斯(Bernhard Ebbinghaus)指出的,“公共养老金和私人养老金相混合的制度将众多老年人置于危险之中,因为他们缺乏足够的与收入关联的补充养老金。”^⑤事实证明,在多支柱的混合制度中,公共养老金支柱占比低的国家的退休者贫困风险更高;反之公共养老金占比高的国家贫困风险更低。如图1所示:在欧盟28国中,法国作为公共养老金支柱占绝对优势的国家,退休者的贫困风险几乎最低(7.3%),是欧盟平均水平(15.3%)的一半。英国高达22.8%,是法国的3倍;德国和瑞典紧随其后。英国、德国和瑞典退休者的贫困风险在西欧国家中名列前茅。艾宾浩斯也指出,英国、瑞士^⑥等基本养老金支柱薄弱的国家具有相对中高的贫困风险;德国正在产生中等水平的贫困;而法国和一

① 参见 DREES, *Les réformes des retraites entre 2010 et 2015*, décembre 2016.

② 参见 OECD, *Pensions at a Glance 2019, OECD and G20 Indicators*, Paris, 2019, <https://doi.org/10.1787/b6d3dcfc-en>.

③ 以德国的李斯特养老金为例,政府出台该养老金的主要目的是补充参数调整所导致的法定养老金的减少。然而,由于相关的税收抵扣等激励措施对中高收入群体更加有利,结果该养老金在中高收入人群中最受欢迎,中低收入人群则普遍不感兴趣。但实际上更需要补充养老保险来弥补养老金不足的恰恰是中低收入群体。

④ 参见 OECD, *From Crisis to Recovery*, 2010, <https://www.oecd.org/insights/46154604.pdf>.

⑤ Bernhard Ebbinghaus, "Inequalities and Poverty Risks in Old Age across Europe: The Double-Edged Income Effect of Pension Systems," *Social Policy Administration*, 2021, 55(3).

⑥ 瑞士2018年退休者的贫困率为24.6%,比英国还高。参见 Eurostat, *At-Risk-of-Poverty Rate for Pensioners-EU-SILC Survey*, 2023, <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tespn100/default/bar?lang=en>.

些南欧国家的贫困率较低。^①英国作为欧洲养老金市场化程度最高的国家之一,近三十年来老年极端贫困率和极端贫困速度的上升在西欧国家均名列前茅。2021年英国媒体指出,英国有近五分之一的养老金领取者生活在贫困中,这是自2012年以来的最高水平。^②

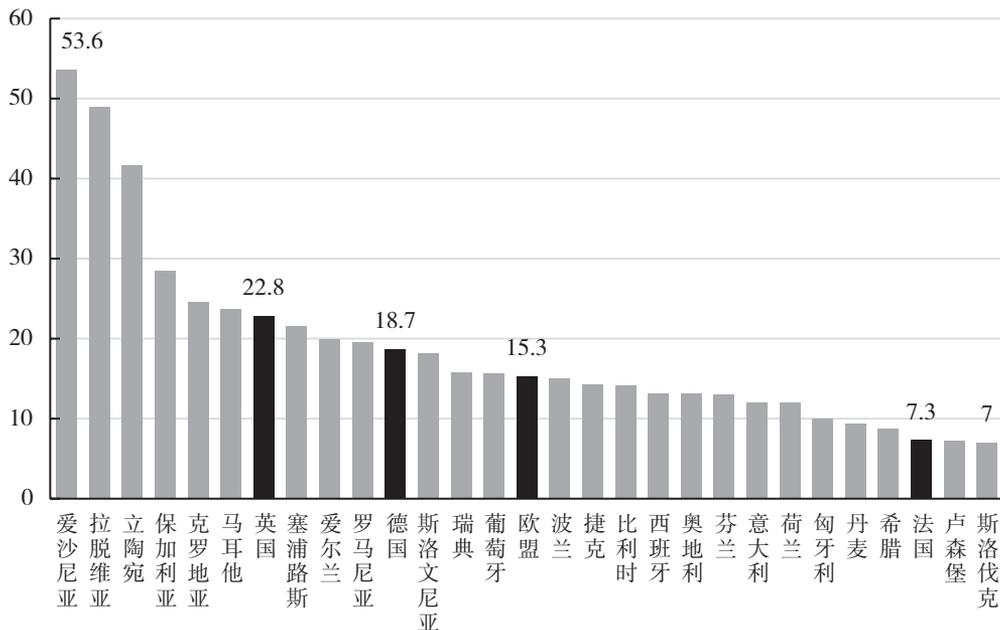


图1 2018年欧盟国家退休金领取者的贫困风险率(%)

资料来源: Eurostat, At-Risk-of-Poverty Rate for Pensioners-EU-SILC Survey, <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tespn100/default/bar?lang=en>。

(二) 正规就业对比非正规就业: 改革导致养老保障的“内部人”“外部人”分化

改革使公共养老金的待遇水平与个人收入水平和缴费年限高度关联,进而在正规就业者和非正规就业者之间造成了养老保障的“内部人”(insiders)与“外部人”(outsiders)分化。换言之劳动者可获得的养老金水平与其就业安全日益相关。

退休年龄延长、缴费年限增加等改革凸显了将职业生涯维持到法定退休年龄的重要性,只有能确保工作到退休的稳定就业才能够提供较为充足的养老金,而连续性和稳定性差的就业势必导致退休金减少,这就造成了养老保障的“内部人”和“外部人”分化。正规就业者因职业生涯的连贯而能够获得相对充足的保障,成为养老保障的“内部人”。而临时工、合同工、小时工等各类非全日制、非正规就业者则容易因缴费年限不足、缴费中断、缴费基数过低等因素而难以得到充分保障,甚至被抛出养老保障网(在缴费时长达不到最低缴费要求的情况下),成为养老保障的“外部人”。

① Bernhard Ebbinghaus, "Inequalities and Poverty Risks in Old Age across Europe: The Double-Edged Income Effect of Pension Systems," *Social Policy Administration*, 2021, 55(3).

② 参见 "Nearly One-Fifth of UK Pensioners Live in Poverty," *Financial Times*, June 28 2021, <https://www.ft.com/content/b475a0e8-6829-461f-af70-170268d23580>.

此外,和正规就业者相比,非正规就业者普遍不被职业年金所覆盖,且由于收入水平低而缺乏投资养老保险或储蓄的能力,因此不仅难以获得充足的公共养老金,而且在基金制的支柱中往往也处于不利境地。

综上,非正规就业者未来将面临更高的老年贫困风险。早在2012年,辛里奇(Hinrichs)和杰苏拉(Jessoula)就指出,“公共养老金在提供最低收入方面的慷慨对(预防)老年贫困仍然发挥着重要作用。为降低退休者的严重贫困率,我们需要最低的收入保障,特别是基本的、有保障的或最低的养老金。鉴于目前及未来劳动力职业生涯的中断和非正规就业的发展,这一点将变得更加关键”。^①然而最近十余年来,稳定的就业在所有欧洲国家均呈降势,取而代之的是非正规就业、临时性就业等。欧盟委员会针对欧盟国家的统计表明,从2002到2017年,非全日制就业人口在就业总人口(15—64岁)中的占比从15.6%上升到了19.4%,临时性就业也从12.4%升至14.3%,^②这引发了人们对未来收入不平等和养老金不充足的普遍担忧。经合组织也指出:“大多数社会保障体系是以稳定、线性的职业生涯为基础的,没有能力为非正规就业的劳动者提供足够的收入安全,他们中的很多人可能会被忽略”“新工作形式的发展有可能削弱未来几代退休者的收入前景”。^③典型例子是德国的小微就业。21世纪初,为促进就业,德国通过允许雇员免缴养老保险的方式支持发展“小微就业”,尽管该措施的就业促进效果十分显著,但同时导致小微就业者的养老金水平大大低于正规就业者,十余年后,小微就业者(特别是其中的女性)较高的贫困风险逐渐显现。

(三) 女性对比男性:改革带来养老保障的性别差异

改革导致了养老金待遇水平的性别差异。和男性相比,女性因生育养育以及普遍承担更多家务劳动的缘故,其职业生涯和建立在职业生涯基础上的缴费记录面临更多的中断风险,进而面临更大的养老金待遇水平下降风险和老年贫困率上升风险。大多数欧洲国家逐步意识到了这一点,并在养老金的计发上对女性给予了一定的补偿和照顾,如将产假视同缴费期等。不过研究表明,类似的做法效果有限,无助于从根本上缩小基于性别因素的养老金待遇差。主要原因在于,出于照顾家庭等因素,女性更容易进入工作弹性较大的非正规就业部门。经合组织的统计表明,在非正规特别是非全日制就业中,女性的占比是男性的3倍;平均每4个在职女性就有1个就职于非全日制部门(见图2)。而非全日制就业的薪资水平普遍较低,按照经合组织的统计数据,非全日制雇员的平均收入比全日制雇员低一半左右。

低收入叠加缴费时间不足,拉大了女性和男性的退休待遇差。统计表明,2015年,欧盟

① 参见 Karl Hinrichs, Matteo Jessoula (eds.), *Labour Market Flexibility and Pension Reform. Flexible Today, Secure Tomorrow?* Basingstoke, England: Palgrave, 2012.

② 参见 European Commission, *Non-Standard Forms of Employment on the Rise*, 8 Apr 2020, https://knowledge4policy.ec.europa.eu/foresight/topic/changing-nature-work/non-standard-forms-of-employment-on-rise_en.

③ 参见 OECD, *Pensions at a Glance 2019, OECD and G20 Indicators*, Paris, 2019.

28国老年女性的平均退休金待遇比男性低四分之一；德国最甚，低40%，这和德国小微就业^①较多且从业者多为女性有关。^②2021年，德国女性的平均退休收入仍然比男性低将近三分之一；^③同年经合组织的报告显示，在全体经合组织成员国中，老年女性的平均贫困率（16.2%）均高于男性（11.6%），只有智利除外（男女几乎持平）。^④

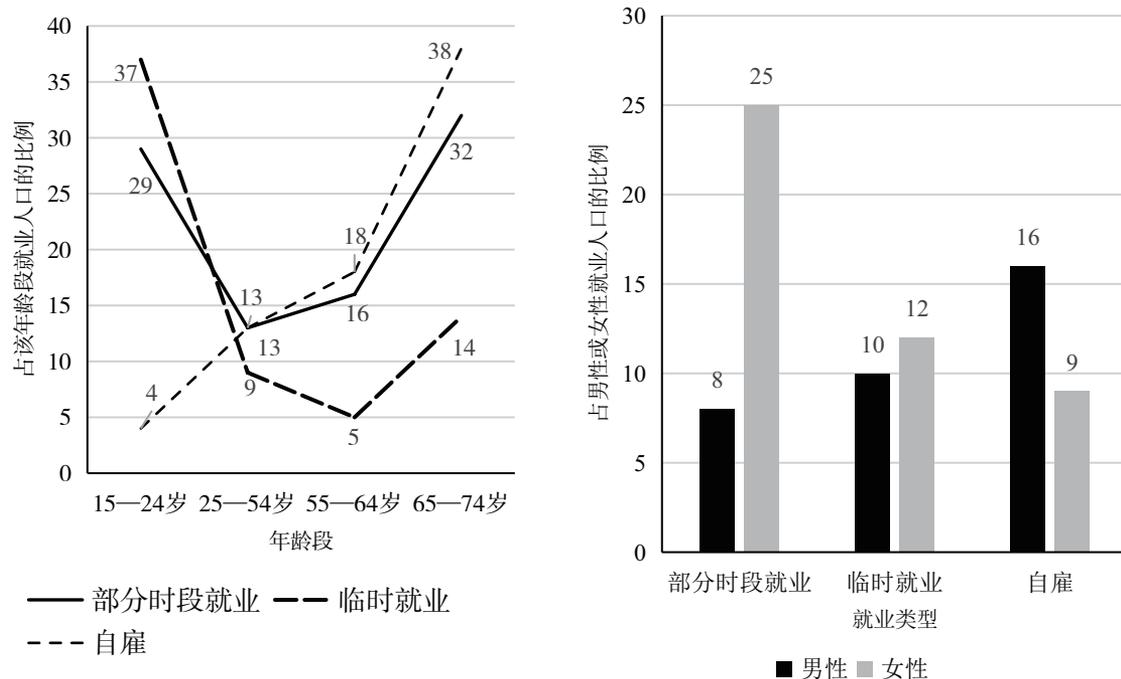


图2 2018年OECD国家就业类型的年龄和性别分布 (%)

资料来源：OECD, *Pensions at a Glance 2019, OECD and G20 Indicators*, 2019。

(四) 法定退休对比提前退休：改革导致不同年龄退休者的养老待遇差

改革拉大了老年人的退休待遇差，增加了一部分退休者的贫困风险，加剧了老年群体的贫富分化，特别是在养老金市场化程度较高的国家。原因在于，随着法定退休年龄的延长和与之相伴的领取全额养老金缴费年限的增加，将职业生涯保持到最后一刻、进而获得全额养老金的难度不断加大。法国的研究表明，退休年龄从此前的60岁延至62岁以后，60岁以上劳动者的失业风险上升了7个百分点，^⑤且再就业的难度进一步加大。德国左翼政党指出，2008年金融危机以来，能满足全额养老金领取条件（65岁退休并缴费45年）的老年人只占全体老年就业者的20%，如果按计划将退休年龄延至67岁，则势必有更多的老年人失业。

尽管如前所述，各国出于增收减支目的，纷纷出台措施鼓励老年人就业，但效果并不显著。

① 这类就业中有相当一部分是服务业特别是低端服务业。

② OECD, *Pensions at a Glance 2019, OECD and G20 Indicators*, Paris, 2019, p.21.

③ 参见 DESTATIS, *Gender Pension Gap: Retirement Income of Women Almost One Third Below That of Men in 2021*, 7 March 2023, https://www.destatis.de/EN/Press/2023/03/PE23_N015_12_63.html.

④ OECD, *Pensions at a Glance 2021, OECD and G20 Indicators*, Paris, 2019, p.186.

⑤ 参见 DREES, *Les réformes des retraites entre 2010 et 2015*, décembre 2016.

就业与否归根结底由市场说了算，老年群体无疑缺乏竞争力，最终能否留在就业市场以及能留多久，与老年人自身的年龄、技能、学历、健康状况等息息相关。各国的经验都表明，年龄越大、学历和技能越低、健康状况越差，被劳动力市场淘汰的风险就越高。受劳动力市场青睐的老年人往往是高技能高学历者，而这部分人在任何国家都是少数。与之形成对照的是，占相对多数的低学历低技能的老年人很难将职业生涯维持到退休；对这部分人而言，即使能够继续就业，往往也是辗转在各类低薪、低技能的非正规就业岗位。经合组织的研究表明，在65—74岁的在职老人中，只有15%在正规就业岗位；^①德国64岁以上的在职老人中，一半左右在餐饮、零售、家政等行业打零工，薪资微薄。法国针对2010—2015年公共养老金改革的研究也表明，改革对低收入人群和提前退出职场的人负面影响最大，50岁就退出职场的人平均退休金将减少10%。^②换言之，延迟退休等措施实行后，在劳动力市场的淘汰机制下，对很多人而言，延长的只能是低质低薪的就业，无法从延迟退休中受益。只有少数有良好教育背景的高收入群体才能延长“高薪高质”的就业并从延迟退休中受益。结果是，公共养老金从相对贫困的群体流向了相对富裕的群体。

综上，退休年龄延长和缴费年限增加使很多无法将职业生涯维持到法定退休年龄的老年人受到负面冲击，进而在社会层面造成老年贫困率上升的恶果。随着问题的显现，一些国家开始反思相关政策并采取了一些补救措施：德国在2014年回调了延长退休的规定，进一步放宽了“提前退休不减扣养老金”的条件；意大利于2018年暂停退休年龄和预期寿命的自动关联，并放宽了对提前退休的限制，允许更多的群体提前退休；荷兰放缓了延迟退休的节奏——将原计划于2021年的延至67岁推迟到2024年，并计划在长期内放慢退休年龄和预期寿命的关联节奏，避免将预期寿命的所有提高都转化为退休年龄的延后；瑞典大约要到2026年才将领取全额养老金的时间调整到64岁。

（五）低薪对比高薪：改革拉大不同工资水平退休者的养老金差距

改革导致的公共养老金中缴费与待遇更紧密的关联，以及不具有任何再分配性质的基金制支柱的上升，对低薪者造成了严重的负面冲击。原因在于，一方面，各国的养老金几乎已悉数改为缴费确定型，因此在相同的替代率下，低薪者的养老金水平无疑更低；另一方面，低薪者往往是非正规就业者、自雇者等，难以被企业年金所覆盖，通常也缺乏足够的收入“进场”第三支柱，因此无论在现收现付支柱还是基金制的支柱都处于相对更加弱势的地位，特别是在类似英国那样的市场支柱发达的国家。在“国家保基本、其余人靠市场”的理念下，英国的老年贫困率更高，老年贫富差距更大。根据艾宾浩斯的研究，英国的基础养老金水平太低，只有平

① OECD, *Pensions at a Glance 2019, OECD and G20 Indicators*, Paris, 2019, p.70.

② 参见 DREES, *Les réformes des retraites entre 2010 et 2015*, décembre 2016.

均收入的16%，而且需要长时间的缴费，这导致英国的老年贫困率长期在西欧国家排名第一。即便加上私人年金，英国的老年人也在最贫困之列。^①英国65岁以上极端贫困（即收入不高于国民平均收入中位数的40%）人口数量始终处于升势，所以英国很早就设立了零缴费的救助支柱，并不断提高救助标准。其他国家也大多设立了针对低薪老人的养老救助制度，或针对弱势群体的最低养老金。

一言以蔽之，养老金改革后，女性、低学历低技能的老年人、60岁以上老年人、非正规就业者、低薪者、自雇者、被迫提前退出劳动力市场的低龄老人等群体，更容易成为改革引发的老年收入分配不公的牺牲品。这些群体通常是重叠的，譬如，一名60岁以上的老人，往往同时是低学历低技能低薪的女性非正规就业者（如家政服务人员、保洁人员、养老院护工等）。一部分人尤其是女性，很可能终身陷在保障水平极不充分的小微就业中，再难回到正规就业岗位。未来养老金水平的个体差异将日益加大。

四、结语与思考

由以上分析，我们可初步得出如下结论：养老金制度是个综合性的系统工程，目前普遍使用的三个评价指标，即充足性、完整性（覆盖率）和财政可持续性缺一不可。近三十年来，鉴于养老金的财政可持续性问题突出，欧洲各国纷纷聚焦于改善财政可持续性，通过改革不断降低公共养老金的待遇水平，客观上制造并加强对基金制的需求，进而引进基金制的养老计划，减轻公共养老金的财政负担。在此过程中，各国不同程度地忽略乃至损害了养老金制度的充足性，特别是那些基金制支柱占比较大的国家。

基金制有其脆弱性的一面，法国、德国建立养老金的历史以及2008年的全球性经济与金融危机都曾不同程度地显现了这一点。2008年的危机还因“凸显了当个人的现金给付与金融市场的波动相关联时，养老金制度所面临的风险”而引发“基金制的养老计划是否适合作为养老保障资金机制的长期辩论”。^②客观地说，基金制和现收现付制各有利弊，不应盲目否定基金制，也不能否认多支柱的养老金体系在改善养老金财政可持续方面的重要作用。只是这方面的研究已较丰富，基金制的积极作用也已引起世界各国的充分重视。反过来，持续不断的改革对养老金充足性的损害尚未引起普遍关注和充分重视——因为其负面后果的显现需要一定的时间，因此本文着重强调这一点。

① 参见 "UK Elderly Suffer Worst Poverty Rate in Western Europe," *The Guardian*, 18 Aug 2019, <https://www.theguardian.com/society/2019/aug/18/elderly-poverty-risen-fivefold-since-80s-pensions>.

② Ariel Pino, Juan Yermo, "The Impact of the 2007-2009 Crisis on Social Security and Private Pension Funds: A Threat to Their Financial Soundness?" *International Social Security Review*, 2010, 63(2).

欧洲三十余年的改革实践表明，在提高养老金制度财政可持续性的同时，不能忽略其再分配功能的降低对非正规就业者、自雇者、女性、失业者、低学历低技能者、低薪者等弱势群体的冲击，这些负面结果或许也是各国政府始料未及的。欧洲的经验提醒我们，要尽量客观而全面地认识养老金改革可能带来的消极后果，特别是对上述弱势群体的不利影响，以便未雨绸缪，做好防范或者补救工作。欧洲国家普遍采取了预防或补救措施，一是将病产假、失业、伤残等导致的缴费中断适度视同或折算成缴费。二是在改革的同时建立并加强由财政供款的“零支柱”养老救助制度，为改革后得不到充分保障甚至掉出养老金保障网的弱势群体构筑最后一道防线，这一点业已成为欧洲各国的共识，也是各种老年救助项目未在以增收减支为目标的改革中不减反增的原因。如德国于2020年出台了基础养老金制度（Grundrente），由联邦政府供款为终生工作缴费但法定养老金低于平均水平者提供一份附加养老金，该制度从2021年1月1日起实施，预计受益者将达130万。基础养老金的引入不仅提高了德国法定养老金的“底线水平”，而且缩小了低收入者与高收入者的养老金待遇差。欧洲的改革显示，在某种程度上，公共养老金和老年救助成了跷跷板的两端，当一端的支出因养老金待遇的削减而下降时，另一端的支出就会因贫困人口的增加而上升；一端下降得越快，另一端上升得越多。法国养老金改革后，政府用于失业保险、老年救助的费用有较大幅度的提高，2010年改革中节省出的140亿欧元中，15%用在了额外增加的各种救助上；1996—2013年，意大利公共养老保险支出增长了约79%，而养老救济支出增加了110%；英国每6个退休者中就有一个领取基于家计调查的救助津贴。^①养老金改革的目的是节约资金、减轻国家财政负担，但是贫困率的增加使得用于救助的费用不断提升。三是建立有效的最低收入机制，以应对福利与缴费记录关联的不断强化所导致的不充分不稳定就业者日益加剧的老年贫困风险。

此外，对各国改革结果的比较研究再次证明了一个“老生常谈”的结论——公共养老金占比高低和老年贫困与收入不平等呈负相关，养老金责任越是从国家向市场转移，养老金制度的再分配性质就越低，减贫效果就越差，老年收入不平等现象就越严重。公共养老金无论何时何地都是预防老年贫困的最有效手段。在市场支柱占比高的国家，很多老年人被迫打零工来弥补养老金不足的现象也充分证明了这一点。

一言以蔽之，养老金改革是一个随着经济社会和人口结构变化而不断动态调整的过程。即便是已建立现代养老金制度逾半个世纪的老牌欧洲福利国家，仍在不断地摸索改革。理想的养老金制度统筹兼顾充足性、完整性和财政可持续，但充足性和制度可持续之间存在一定的矛盾，这是世界各国普遍面临的难题。此外，没有脱离一国国情的、放之四海皆准的养老金模式；即

^① Bernhard Ebbinghaus, "Inequalities and Poverty Risks in Old Age across Europe: The Double-Edged Income Effect of Pension Systems," *Social Policy Administration*, 2021, 55(3).

便在一国之内，也没有放在任何历史时期皆准的模式。各国都应从本国的经济社会现实甚至历史文化传统出发，探索符合本国国情的养老金制度，使之既有能力为尽可能广泛的人口提供尽量充足的老年收入保障，也不超越特定历史阶段的经济财政能力。

Pension Reforms in Major European Countries and Their Implications

Peng Shuyi

(Institute of European Studies, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100732, China)

Abstract: In response to population aging, European countries have implemented parametric and structural reforms over the past two or three decades to improve the fiscal sustainability of public pension systems. These reforms have included reducing public pension entitlements and introducing funding-based pensions that allow the market to play a complementary role. While effective in improving fiscal sustainability, the reforms have also reduced the redistributive effects of pension systems, leading to significant disparities in pension entitlements among retirees of different generations, genders, income levels, skills, education levels, and employment types. As a result, some groups of people are now at greater risk of old-age poverty, and the adequacy of pension systems has been compromised. European experience suggests that pension reforms require a delicate balance between fiscal sustainability and adequacy, and should be approached as a systemic project.

Key words: European countries; pension reform; fiscal sustainability; adequacy

(责任编辑：华颖)