

荷兰的养老金改革：政府主导下的市场参与

张 浚

内容提要：为了应对金融危机带来的压力，荷兰继续深化改革养老金制度，改革服务于多种目标：短期的削减开支与长期的公共部门紧缩；扩大养老金的覆盖率并维持保障水平，同时增加就业率和劳动力市场的灵活性；依托荷兰发达的金融业，在国家继续承担基本保障的基础上更加充分地发挥市场的作用，并让个人承担更多的投资风险。这些改革措施既没有改变荷兰养老保障体系多支柱多层次的特色，也没有动摇国家在社会保障领域的主导地位，其成功的经验恰恰在于在政府的主导和监管之下灵活有效地利用市场资源。

关键词：荷兰 多支柱多层次 养老保障体系 养老金改革

2008年的金融危机之后，尤其是2010年的欧洲主权债务危机之后，为了减轻财政危机，欧洲国家普遍推出了财政紧缩政策，在此过程中，福利国家制度的改革再次被推向风口浪尖。2013年夏，荷兰新登基的国王在议会演讲时称，“荷兰福利国家不适合当今时代”，一时引起轩然大波。^①在这一轮的福利制度改革之中，欧洲各国纷纷出台了各种紧缩政策。仅以荷兰为例，2013年荷兰政府宣布了60亿欧元^②的2014年新财政紧缩措施，包括削减中央政府开支、社会福利和健康开支、增加增值税和废除一些免税措施等。这些开源节流的改革措施与其说是要彻底改变由国家主导的社会保障体系，不如说是为了在新的就业方式、不断变化的劳动力市场结构和经济全球化的条

^① 转引自周弘、张浚：“福利伦理的历史演变：从‘责任’概念考察伦理的共性与特性”，《社会保障研究》2014年第1卷，第2页。

^② 2011-2014年总共380亿欧元的紧缩计划，资料来源同上书。

件下所进行的社会保障体系的适应性调整。在近期减少开支的目的之外,社会保障制度改革长远目标是使社会保障体系能够更好地应对新环境下已经变化了的社会风险,满足社会需求并保证劳动力市场的灵活性。因此,被很多学者评论为“市场化”的社会保障改革是要寻找国家干预和市场运行之间新的平衡点。虽然福利国家改革中让市场发挥更大作用的呼声不断高涨,但是,由于市场自身的属性以及社会保障所具有的互助共济、弥补市场缺陷的特性,在社会保障制度中市场力量无法取代国家,由国家通过税收或强制缴费而实现的社会转移支付不仅一直是、而且仍然是发达国家社会保障制度的一项重要内容。最明显的就是各国普遍保留了相当比例的公共养老金。即便是福利制度改革的先行者英国也只是放弃了与收入挂钩的附加公共养老金,仍然保留着以社会公平为目标的基础公共养老金。由国家组织和提供的公共养老金继续发挥着养老体系的压舱石的作用。^①

荷兰堪称是有效利用市场资源为退休劳动者提供充足养老收入的改革样板。2008年的金融危机充分显示了自20世纪80年代以来荷兰养老制度改革的积极影响。荷兰的养老金体系经受住了金融危机的冲击,为荷兰的退休劳动者提供了稳定的养老保障,根据OECD的估算,2013年荷兰普通劳动者的养老金替代率仅次于丹麦和以色列,在OECD国家中名列第三。^②荷兰基于自身的改革经验,较早地提出了“灵活就业”这个概念。在金融危机之后,它频繁地出现在针对社会政策的讨论之中。尽管荷兰大力推动基于市场运作的职业养老金,但是同时普惠制的公共养老金仍然延续,并被认为是荷兰能够成功推动“市场化”的养老金改革的制度保证。本文试图介绍并分析荷兰的养老金改革的情况,希望由此能够帮助读者更好地理解发达国家推动社会保障制度改革的原因,以及改革进程中国家、市场和社会关系的调整状况,并进而能够更好地判断福利国家制度未来的发展趋势。

一 老龄化、灵活就业和全球化带来的影响:荷兰养老金改革的外部环境

荷兰的养老金制度改革始自20世纪80年代,是发达国家福利制度改革大潮的一部分,与建立多支柱多层次的养老保障体系的总体趋势一致。自20世纪80年代以来,西方国家普遍压缩被称为“第一支柱”的公共养老金,建立以企业责任和个人责任

^① 周弘、彭姝祎:“国际金融危机后世界社会保障发展趋势”,《中国人民大学学报》2015年第3期,第26-34页。

^② OECD, *Pension at a Glance 2013*, Paris, 2013, p.67.

为基础的第二和第三支柱。在欧洲,英国和瑞典首先进行了改革,把公共补充养老金从公共养老金体系中完全或部分剥离出来,由企业或个人负责并进行市场化操作。这样,公共养老金为老年人口提供“基本生活保障”的职能更加明晰,政府也不再承担为退休人口提供补充收入以维持更高生活水平的责任,不仅缩小了代际转移支付的范围,同时减轻了政府的财政压力。此后,其他欧洲国家也开始了类似的改革,荷兰通过强制性法律广泛建立了职业年金计划,德国则通过鼓励性政策和选择性原则建立起企业补充养老制度。这些企业补充养老保险或职业年金统称养老保障的“第二支柱”,其通常是企业行为,进行市场化操作,是在实行现收现付制的公共养老金基础上为退休人员提供补充收入,以维持与他们工作时期收入相匹配的退休收入。除了政府主导的“第一支柱”、企业主导、政府提供补贴的“第二支柱”外,很多西方国家还建立了种类繁多的个人养老计划,即养老保障的“第三支柱”。各国政府通过减免个人所得税、对部分私人商业性养老保险提供财政补助、降低个人养老金投资门槛等方式鼓励第三支柱的成长,促进个人承担起更多的保障自己老年生活的责任。这些改革措施改变了主要由国家出面组织和提供养老保障的状况。保障退出劳动力市场的退休人员的生活不再主要是国家的责任,而是由国家、企业、个人和家庭共同承担养老责任。经历了长期的改革,公共养老金在退休人员的养老收入中所占比重呈下降趋势。^① 根据国际劳工组织全球调查的结果,在1990年,78%的养老金计划是国家出面强制收费的公共养老金计划,而到了2013年,这一比例已经下降到41%。^②

多方面的原因促成了这样的发展趋势。首先,西方国家普遍存在的老龄化问题导致了抚养比提高,造成以现收现付制为主的公共养老金的财政压力。其次,老龄化和新知识经济的出现还影响了就业方式。老龄化造成了劳动力短缺,妇女就业率提高使得如何平衡家庭和工作成为一个重要的社会议题,出现了兼职就业(尤其是大量妇女选择从事兼职工作)、灵活就业,以及其他的非正规就业形式。而传统的养老保险的制度设计和实际操作都主要针对以签订有固定劳动合同及满足特定劳动力市场规则的正式就业者,对这些兼职就业者和灵活就业者的保障是不充分的。这造成两方面的不利影响:一是这些非正规就业的劳动者养老保障不充分;二是养老金计划没有覆盖数目上升的非正规就业人群,不利于扩大养老金缴费,而且潜在的老年贫困问题仍然需要动员公共资源才能解决,这从两个方面给政府财政造成了压力。再次,全球化带

^① 周弘、彭姝祎:“国际金融危机后世界社会保障发展趋势”,《中国人民大学学报》2015年第3期,第26-34页。

^② ILO, *World Employment Social Outlook: the Changing Nature of Jobs*, Geneva, 2015, p.78.

来的劳动力的跨国流动也触动了现行养老金制度,如何在养老金计划基本“立足国内”的条件下为那些跨国流动的劳动力提供必要的养老保障成为西方国家普遍需要解决的问题。

这些深层次的原因充分体现在荷兰的养老金制度改革中。在各类缩减社会支出的改革措施之外,如推迟退休年龄、增加确定缴费型养老金计划、退休收入与劳动者终生平均工资水平挂钩等等,还有重要的养老金制度的结构性调整,例如扩大职业养老金覆盖面等,其目标是应对新的社会风险,并适应就业方式所带来的变化。

二 多支柱多层次养老保障及其面临的主要问题

荷兰是实行多支柱多层次养老保障的欧洲国家,一般劳动者的退休收入主要由三根支柱构成:

第一根支柱是政府出面提供的公共养老金计划(Algemene ouderdomswet, AOW),采取现收现付制,基本上全民覆盖,是统一费率计划,为退休劳动者提供基本生活保障。所有年龄超过 65 岁或 65 岁以下在荷兰生活超过 50 年的居民都可以申领公共养老金。如果不足 50 年,养老金收益则按比例减少。^① 达到退休年龄后继续工作的人,可以足额申领养老金,不会受到任何惩罚性的措施,但是提前或延迟领取养老金都是不合法的。^② 公共养老金计划的资金主要来自于工作人口缴纳的个人所得税,2010 年公共养老金的缴费率相当于个人收入(以 32,738 欧元的年收入为上限)的 17.9%。从 1957 年荷兰设立公共养老金计划起,缴费率就是自动调节的,需要每年确定缴费水平以保证公共养老金计划能够收支相抵。由于人口结构等外部条件的变化,在 20 世纪 90 年代末期,荷兰改革了公共养老金缴费的规则,规定了年缴费率的上限为个人收入

^① 如果生活在荷兰年份少于 50 年,则每少一年,申领的养老金收益要减少 2%。退休后,独居者可以领取相当于最低工资 70% 的养老金;已婚者,夫妻双方各自可以领到相当于最低工资 50% 的养老金。在 2012 年,独居者的养老金总数为 13713 欧元,替代率为 30%;而一对退休夫妇的养老金总额可以达到 19130 欧元。

^② OECD, *Ageing and Employment Policies: Netherlands 2014*, Paris, 2014, pp. 52-53; K.M. Anderson, "The Netherlands: Reconciling Labour Market Flexicurity with Security in Old Age", in K. Hinrichs & M. Jessoula eds., *Labour Market Flexibility and Pension Reforms*, Houndmills, Basingstoke, Hampshire New York; Palgrave Macmillan, 2012, pp. 203-230.

的 18.25%,由公共财政支出来弥补公共养老金计划的资金缺口。^①

全民覆盖的公共养老金计划是荷兰养老保障制度的一个特色,有效地削减了老年人口的贫困率,根据欧洲统计局 2010 年的统计数字,2007 年 15 个老欧盟成员国^②中,65 岁以上人口中的贫困率约 5%,在荷兰,18-64 岁的人口群体中的贫困率约为 3%,而荷兰 65 岁以上人口中贫困率则不到 1.5%。^③ 由于公共养老金计划有效地为老龄人口提供了基本的生活保障,所以它为第二及第三支柱中的养老金改革创造了有利条件,这也是近年来荷兰能够不断推行职业养老金和个人养老储蓄改革的一个重要条件。

第二根支柱是由社会伙伴主导的职业养老金,在统一费率的公共养老金基础上,为劳动者提供与其在职期间收入水平挂钩的补充收入。一般来说,职业养老金计划是由雇主和雇员组织协商确定的,是集体工资协议的一部分。政府的作用仅限于以下两个方面:(1)政府可以给予养老金存款以税收优惠;(2)政府可以把某一部门或公司的职业养老金推广到全体雇员。^④ 在荷兰,职业养老金的覆盖率很广,约有 90%以上的雇员参与了各类职业养老金计划。^⑤ 尽管政府不发挥主导作用,它却可以通过税收减免等政策间接向职业养老金计划注资,同时政府承担了监管职业养老金计划的重要职责。尤其重要的是,一些重要的制度安排将公共养老金计划和职业养老金计划捆绑在一起,使得职业养老金成为多数劳动者退休收入的必要组成部分。荷兰养老金体系的目标是:公共养老金和职业养老金加在一起,可以使劳动者的退休收入替代率达到平均工资水平的 70%。

在不同的职业养老金计划里,雇主和雇员的缴费率是不同的,一般而言,雇主缴纳

^① 这增加了公共财政的负担,在 2009 年,荷兰的公共养老金支出约占 GDP 的 5.1%,<http://data.oecd.org/socialexp/pension-spending.htm#indicator-chart>, last accessed on 12 December, 2015。为了减轻财政压力,1997 年荷兰设立了公共养老金储备基金(AOW Reserves Funds),由政府年度存款向基金注入资金,预计 2020 基金储备将达到 1450 亿欧元,并将开始支付公共养老金计划的亏空。到 2010 年公共养老金储备基金已经累积了 450 亿欧元的资金。参见 K.M.Anderson, "The Netherlands: Reconciling Labour Market Flexicurity with Security in Old Age", p.207。

^② 不包括 2004 年后入盟的中东欧国家。

^③ K.M.Anderson, "The Netherlands: Reconciling Labour Market Flexicurity with Security in Old Age", pp.206-207。

^④ 由于荷兰与大陆欧洲国家一样,社会伙伴关系在社会福利体系中扮演重要角色,所以荷兰的职业养老金计划虽然不是由法律硬性规定的“强制性”计划,却也是“准强制性”的。参见 OECD, *Ageing and Employment Policies: Netherlands* 2014, Paris, 2014, pp.52-68。

^⑤ 截至 2008 年底,荷兰共有 656 个职业养老金计划,包括:543 个公司养老金计划,69 个强制性部门养老金计划(compulsory sectoral pension schemes),26 个非强制性计划和 13 个特殊职业养老金计划(如医生、会计等等)。参见 K.M. Anderson, "The Netherlands: Adapting a Multipillar Pension System to Demographic and Economic Change", in B.Ebbinghaus ed., *The Varieties of Pension Governance*, Oxford: Oxford University Press, 2011, pp.291-317。

三分之二,雇员缴纳三分之一。荷兰绝大部分的职业养老金是固定收益计划,根据OECD的估算,2013年荷兰93.5%的职业养老金计划覆盖的雇员享受的是收入确定型年金,其余的雇员参与的是缴费确定型的职业养老金计划。^①近些年来,以平均终生收入计算职业养老金收益成为主流,约有98%的雇员参与了平均收入计划,只有很少的一部分雇员被最终收入计划覆盖。还有很小的一部分职业养老金是混合计划,计算方法包括了平均收入和最终收入两方面的因素。公共部门的雇员原本享受的是最终收入计划,2004年以来也逐渐转变成为平均收入计划。在职业养老金计划进行了一系列改革后,一个工作了40年以上的劳动者在退休时从第一和第二支柱获得的养老金替代率可望达到70%-75%。

荷兰的职业养老金多由养老金基金管理。从2003年至2007年,荷兰职业养老金基金的发展情况见表1。为了便于监控、节约管理成本以及方便劳动者的流动,荷兰养老金基金数目不断减少,截至2012年,荷兰的职业养老金基金数目已经减少到414个。^②荷兰多数劳动者是某个行业(可能包括不同的行业分支)职业养老金基金的成员。不过,也有公司养老金基金,以及为几个公司提供团体人寿保险的养老金提供者。

表1 2003-2007年荷兰职业养老金基金简况

年份	2003	2004	2005	2006	2007
投资总额(单位:亿欧元)	4826	5311	6196	6719	7398
总投资占GDP比例(%)	101.2	108.1	121.7	125.7	132.2
缴费总额占GDP比例(%)	4.4	4.6	5.0	4.4	4.2
收益总额占GDP比例(%)	3.2	3.4	3.5	3.6	3.6
基金总数	876	843	800	768	713

资料来源:OECD, *Private Pension Outlook 2008*, Paris, 2008, p.243.

第三根支柱是个人养老储蓄,包括人寿保险和享受税收优惠的养老金储蓄计划。那些没有被第二支柱充分覆盖的劳动者可以自愿选择个人养老储蓄的方式来补充养老金收入,个人养老金储蓄享受和职业养老金一样的税收优惠。2006年起推行的个人终生储蓄计划,其初衷是自愿为老年储蓄的劳动者能够更好地维持工作和生活之间

① OECD, *Ageing and Employment Policies: Netherlands 2014*, Paris, 2014, pp.52-68.

② 同上。

的平衡,并保持人力资源。但是,计划运行的结果是很多人把个人养老金储蓄当作一种提前退休的替代方案。因此,近些年来,配合第一和第二支柱的改革,第三支柱也进行了重大的改革,个人终生储蓄计划已经终止。

荷兰养老金改革的压力主要来自三个方面:老龄化、全球化以及灵活就业的不断增长。

第一,荷兰和多数 OECD 国家一样面临着老龄化的问题。根据联合国的统计和预测,2012 年荷兰的老年抚养比为 27.2%,到 2050 年这一比率会上升到 52.5%,^①同时,荷兰的人口结构也会日趋扁平化,80 岁以上的老年人口数量会显著增长。这种人口变化的趋势给荷兰的劳动力市场造成明显的影响,是促进老年人就业和养老金改革的重要原因。

第二,就业方式的多样化和全球化的市场竞争要求养老金制度进行多样化的改革,是为了更好地保证劳动者的退休收入。传统的养老保障的基础是:(1)工业化的生产方式,多数劳动力在大企业就职,并获得养老保障,灵活就业的劳动者比例很低;(2)以男性为主、以家庭为单位的保障方式。随着灵活就业的劳动者增加,以及妇女的就业率不断提高,传统的养老保障方式不能充分地给这些劳动者提供退休后的收入保障。

第三,养老金制度的改革也是为了增加劳动力市场的灵活性。将灵活就业人员纳入养老保障体系可以增加劳动力市场灵活性,使得雇主能够更好地根据市场波动安排使用劳动力,以增加荷兰经济的整体竞争力。

因此,从 20 世纪 80 年代开始的荷兰养老金制度改革的主要方向就是从消极保障向积极地推动就业转变,从“社会福利”(welfare)向“工作福利”(workfare)转变。^②

三 2005 年以来的荷兰养老金改革:开源节流与“灵活保障”

综上所述,荷兰养老金改革的主要目的是适应人口结构和就业方式的变化,不仅要减轻财政负担,增加养老金计划的可持续性,及尽可能少地增加劳动力成本,保证经济的总体竞争力,而且养老金改革同时辅助就业政策和劳动力市场改革,它也服务于

^① 健康预期寿命,即 50 岁以后可以健康生活的时间。OECD, 2014, *Ageing and Employment Policies: Netherlands 2014*, pp.52-68。

^② M. Yerkes & R. van der Veen, “Crisis and Welfare State Change in the Netherlands”, in B. Greve ed., *The Times They Are Changing?* Chichester, West Sussex, UK: Wiley-Blackwell, 2012, pp.101-115.

增强劳动力市场的灵活性、增加就业率的目标。

(一)“节流”与促进劳动力跨国流动并重的公共养老金改革

推迟退休年龄是减少公共财政支出的一项重要“节流”措施。2009年,荷兰提出了第一份提高法定退休年龄的提案。根据这份提案,荷兰政府将逐步提高法定退休年龄,到2025年,退休年龄将延迟至67岁。2012年,联合政府达成一份协议,要加快2015年后提高法定退休年龄的进度,以期在2018年退休年龄提高到66岁,到2021年,退休年龄提高到67岁。根据这份协议,此后退休年龄将每5年根据人口预期寿命而调整。2014年,荷兰的法定退休年龄是65岁零2个月。

荷兰公共养老金改革的另一个重要内容是改革养老金的申领条件,为跨国流动的劳动力提供必要的养老保障。改革的动力首先是来自欧盟的推动,为了实现欧洲共同市场内部的自由流动,荷兰配合欧盟在社会领域的种种趋同措施,调整公共养老金的缴费和申领规则。首先,改革要保障在欧盟内部流动的劳动者的养老权益。如果一个荷兰人移居到另外一个欧盟成员国,那么,他在荷兰所享有的一些基本社会保障权益仍然能够继续,其中就包括公共养老金计划的收益,^①荷兰还通过简化手续保证养老金的接续。^②其次,改革还要保证那些长期在欧盟之外工作的荷兰人的养老权益。在满足特定条件的情况下,长期在外工作(最长5年)的荷兰人也可以继续缴费并保持申领公共养老金的权利。无论是本人还是家庭成员,如果不满足上述继续公共养老金计划的条件,仍然可以选择公共养老金计划下的自愿保险,从而继续保有在退休后(或本人过世后遗属)申领公共养老金的权利。选择在荷兰缴费的驻外雇员,可以向驻在国社会保障机构出示其在荷兰继续缴费并被荷兰社会保障体系覆盖的证明,即可以免除在驻在国缴纳相关费用的义务,以避免双重缴费。

(二)财政可持续性增强劳动力市场灵活性并重的职业养老金改革^③

上文提到,收益确定型的职业养老金计划在劳动者的退休收入中占有很大比重,因此,同样面临着老龄化的问题,但荷兰在进行养老金改革时需要考虑的问题却同其

^① 资料来源于荷兰政府网站: <http://www.government.nl/issues/continuing-to-receive-dutch-benefits-abroad/exporting-benefits-to-a-country-in-europe>, last accessed on 12 December 2015.

^② 在就业期间,如果一个荷兰人,无论是雇员或自雇者,短期(24个月以内)去其他欧盟成员国或欧洲经济区国家工作,在满足下列条件的情况下,只需申领一份短期工作证书便可以继续公共养老金计划的缴费,包括:在被雇主派往国外工作前已经加入公共养老金计划;是欧盟法规883/2004覆盖的国家公民,或者持有在荷兰工作的许可(如果被派往英国、丹麦或瑞士,此款不适用);与派出公司之间存在雇佣关系;在国外工作期间的相关费用由荷兰雇主承担,也就是说,驻外期间的社会保险缴费由雇主承担;被派驻外时间不超过24个月,等等。

^③ 参见 OECD, *Ageing and Employment Policies: Netherlands 2014*, 及 J. HØJ, *Making the Dutch Pension System Less Vulnerable to the Financial Crisis*, OECD Economic Department Working Papers No. 832, Paris, 2011.

他欧洲国家不同。许多欧洲国家在面临老龄化时首要考虑的是现收现付的养老金计划的可持续性,而荷兰在讨论养老金改革时还需要考虑更多的因素:老龄化对金融资产在国际资本市场上收益的影响;现有储蓄在未来的购买力;工资指数化、以公债形式投资的养老金体系的宏观经济影响,等等。伴随着老龄化,许多养老金计划进入支付阶段,这使得收益确定型的养老金基金对金融市场的风险更加敏感。^①而且由于荷兰的抚养比相对较高,仅靠提高缴费比率来解决资金缺口会提高劳动力成本并损害就业,这些荷兰的国情决定了荷兰养老金改革的路径和具体措施。

荷兰职业养老金改革主要包括以下内容:改革职业养老金计划的计付基数和年缴费率的上限,以减少政府财政通过税收优惠的方式在职业养老金计划中的隐形投入,同时减少企业的劳动力成本;减少职业养老金参与资格的限制,以鼓励低收入群体参与职业养老金计划,扩大职业养老金的覆盖率;让个人承担更多金融市场投资风险;延迟支取年龄;改革养老金计划的管理方式以鼓励职业流动。

第一,政府提议为养老金计付基数设定上限,并不断降低职业养老金的年最高缴费率。^②政府提出的改革提案包括:(1)将职业养老金的计付基数的上限设定为年收入100000欧元,超出部分的养老金缴费将不再享受税收优惠,但是,这部分资金仍然可以不计入财产税。(2)不断降低职业养老金的年缴费率的上限。2012年春,社会伙伴之间达成一项协议,从2014年起把两类职业养老金计划(即,根据平均收入计算的职业养老金计划和根据最终收入计算的职业养老金计划)的年缴费率上限各调低0.1%。2013年议会多数通过了政府的一份新的“养老金协议”,其中的一项重要内容是进一步调低职业养老金的年缴费率上限,从2015年开始,根据平均收入计算的职业养老金的年缴费率降至1.875%,而根据最终收入计算的职业养老金的年缴费率降至1.657%。这样,一个40年连续缴费的劳动者在退休后,其养老金所得最高可以达到其工作期间平均收入的75%或最终收入的三分之二。

^① A.L. Bovenberg & T. Knaap, "Aging, Funded Pensions, and the Dutch Economy", in R. Fenge, G.de Menil & P. Pestieau eds., *Pension Strategies in Europe and the United States*, the MIT Press, 2008, pp.239-240. 2008年初金融危机爆发前,荷兰养老金基金平均资助率(combined average funding ratio)是132%,即约5000亿欧元的养老金债务(liabilities)有6570亿欧元的金融资产为担保。而2008年10月,这一比例已经降到109%。到2009年初,650个养老金基金中高端350个,其平均资助率已经降低到法律规定的105%之下。参见K.M.Anderson, "The Netherlands: Reconciling Labour Market Flexicurity with Security in Old Age", pp.203-230。

^② 根据目前的规定,首先,养老金计付基数是没有上限的;其次,政府给予养老金比较优厚的税收优惠政策,达到65岁零2个月的退休年龄后,公共养老金和职业养老金加在一起总数到达最后收入100%的养老金都是享有税收优惠的;再次,年缴费率水平较高,从2011年起,根据平均收入计算的职业养老金计划,年缴费率的上限是2.25%,而根据最终收入计算的职业养老金计划,年缴费率上限为1.9%。

第二,由于荷兰职业养老金中有特许缴费基数^①这种安排,那些低收入的全职劳动者,退休收入主要来自公共养老金,这降低了他们继续工作的动力。为了扩大职业养老金的覆盖面和增加其作用,改革的趋势是把职业养老金的特许缴费基数与公共养老金计划脱钩。^② 特许缴费基数原本是由雇主和雇员共同协商的劳动合同的一部分,由于荷兰中老年劳动者从事兼职工作的比例很高,^③对于那些从事兼职工作的劳动者来说,特许缴费基数会因其工作时间而按比例降低,以保证这些劳动者也能获得职业养老金。

第三,政府改革养老金的管理方式让个人承担更多的养老金投资风险。2011年,政府和社会伙伴签订了养老金协议(“2010 养老金协定”)的备忘录,其中的一项重要提议就是所有职业养老金计划的参与者将承担养老金收益中与利息变动或股票收入有关的投资风险。其主要内容是,如果由投资收益或参与者寿命变化导致的贴现系数低于或高于预期,那么养老金收入要根据实际情况进行调整。这份备忘录规定,从2015年开始将进一步修订职业养老金计划的财政评估框架,这样,职业养老金计划可以签订更多的“有条件的”养老金合同,即养老金收益将取决于与预期寿命和金融市场的状况。

第四,职业养老金的领取年龄也随着法定退休年龄一起提高。从2014年开始,新签订的职业养老金计划中正式的养老金领取年龄将提高至67岁,而且,最终领取年龄将随着人口的预期寿命而调整,其计算方式以2015年的养老金领取年龄按65岁为准,人口预期寿命每增长1年,养老金的领取年龄将延迟6-8个月,这样,根据测算,2013年为25岁的劳动者,其退休年龄可能为71岁。而且,职业养老金的缴费率也将随着退休年龄的变化而调整。

为了提高高龄劳动者的就业率,在延迟退休年龄的同时,荷兰进一步改革职业养老金以减少提前退体的可能性。直至20世纪90年代,荷兰存在着大量的提前退休计划(VUT),这是造成荷兰劳动力市场的实际退出年龄相对较低的主要原因。1997年

^① 只有年收入达到一定水平的劳动者才能够参加职业养老金计划,这被称为特许缴费基数(franchise),也就是说,超过这一收入水平的劳动者才能参与职业养老金计划,并在退休之后在公共养老金外得到职业养老金以补充退休收入。那些低收入的全职劳动者,仅仅领取公共养老金就能够达到比较高的替代率,所以,他们能够从职业养老金中获得的收益很少。一般而言,特许缴费基数与公共养老金收益的水平相当,但是,具体的特许缴费基数则是由各个养老金基金和雇员与雇主签订的养老金合同确定的。

^② 目前,税收政策所允许的特许缴费基数的最低额度是每年10040欧元,要低于公共养老金收益。而多数职业养老金针对单独雇员(相对于夫妻双方而言)的特许缴费基数一般是在10040欧元和14000欧元之间。

^③ 根据OECD的估算,荷兰50-55岁的劳动者中约有一半从事的是兼职工作。参见OECD, *Ageing and Employment Policies: Netherlands 2014*, pp.52-68。

后,这些提前退休计划转变成成为需要通过精算确定的职业养老金计划。目前,多数提前退休计划的收益已经不再存在,一些在转换期的提前退休计划也会在2015年终止,因此,55-59岁以及60-64岁两个年龄段中的退休人员比重明显降低。2006年,60-64岁的人口中,处于提前退休状态的人口多于工作人口,目前,在这一年龄段中工作人口已经超过退休人口。经过多年的改革,对大多数劳动者来说,在62岁之前、通过提前退休的方式退出劳动力市场已经不再是一个很好的选择。低缴费率、从最终收入计划向平均收入计划的转变,这些改革将延长必须的缴费期。

最后,荷兰政府鼓励精简养老金基金的数目和管理框架,使得职业养老金计划不会成为劳动者转换职业的障碍。出于减少管理成本和促进劳动力自由流动的双重考虑,荷兰的养老金基金的数量不断减少,同时管理框架也在简化。在荷兰,职业养老金占据了劳动者退休收入的相当大的部分,因此,在转换职业时通常需要计算职业转换以及由此造成的养老金计划的转换对退休收入造成的影响。针对这样的情况,荷兰政府采取措施简化养老金基金的数目和管理结构,并尽力减少向缴费确定型方向的职业养老金改革对现有体系造成的影响,缩短适应期。2013年荷兰政府出台的“2014年预算备忘录”中采纳了新的法律体系,增加养老金体系的弹性并让所有养老金体系的参与者平均承担改革成本。

(三)旨在提高高龄劳动者就业率的个人养老储蓄改革

荷兰养老金体系的第三根支柱是个人保险:包括人寿保险和享受税收优惠的个人养老储蓄。那些没有被职业养老金计划充分覆盖的个人可以在自愿的基础上选择个人保险,无论是人寿保险还是个人养老储蓄都享受和职业养老金一样的税收优惠。荷兰在2006年启动了个人终生储蓄计划,这个计划的初衷是:让劳动者在自愿的基础上更好地维持工作-生活间的平衡,并能够保持人力资源。但是,2010年的评估发现,50%的个人终生储蓄计划的参与者把这项计划当作实现提前退休的一种选择。因此,这个计划被逐渐废止,到2011年12月,只有储蓄金额达到3000欧元的账户才会继续保留到2021年,且从2012年起不再开立新的个人储蓄账户。那些到2011年12月储蓄金额不足3000欧元的账户在征收了相关的税费后返还给个人。

(四)进行相关领域的配套改革以保证养老金改革的成效

在荷兰,疾病、伤残和失业保险也是老龄劳动者实现提前退休的替代方案。有些劳动者在获得了这类保险覆盖之后即选择退出劳动力市场,因此,为了切实提高高龄劳动者的就业率,荷兰在这些领域也进行了一系列改革。

荷兰主要是通过向雇主和雇员两方面提供补偿的办法,一方面降低雇主雇佣高龄

劳动者可能多付出的成本,另一方面鼓励高龄劳动者就业,从而提高了他们参与劳动力市场的比例。首先,在疾病保险方面,因为雇主不愿意承担雇佣高龄劳动者可能产生的额外成本而增加了高龄劳动者重新工作的难度。^① 为了鼓励高龄劳动者重新就业,而不是依靠失业保险或提前退休,荷兰政府给予雇主一定的保障,如果他们雇佣了55岁以上且在受雇之前已经失业满一年的雇员,那么,如果他在受雇期间出现长于13周的病假,13周后的收入补偿将由政府承担。其次,严格伤残保险的审查并以提供收入补偿的方式鼓励伤残劳动者就业。大约10年以前,申领伤残保险是荷兰劳动者寻求提前退休的一种普遍做法。从2004年起,荷兰政府采取了一系列的改革措施,加强对伤残保险的管理,同时鼓励伤残人士继续工作。2004年到2009年间,荷兰政府对原有的伤残保险进行了一系列评估,减少了伤残保险的申领比例。2002年,在55岁以上的人口中有0.75%申领了伤残保险,到2012年,这一比例下降至0.5%。尽管如此,那些被伤残保险覆盖、但已经恢复或部分恢复劳动能力的劳动者重新就业的比例仍然很低。因此,在2006年之后的改革中,政府向部分失去工作能力的高龄劳动者提供收入补偿,以鼓励他们从事那些比原有工作薪酬要低的工作,来提高高龄劳动者的就业率。再次,加强了对失业保险的监管并降低失业保险的待遇来促进高龄劳动者的就业。2004年,荷兰在失业保险领域采取了新的规则,改变了57.5岁以上失业者不需向公共就业服务机关通报求职状况的规则,只有达到64岁的劳动者才不需通报求职情况。荷兰政府大大缩短了领取失业保险的年限,从原本的5年,降低到38个月,而且可以领取失业保险的期限与原本的工作经历联系得更加紧密,失业保险的替代率也显著降低。在2014年预算备忘录中,荷兰政府进一步建议将失业保险的领取年限降至2年。

四 发达的金融业是支撑荷兰养老金改革的有利条件

总的看来,荷兰的养老金改革能顺利推进并取得令人瞩目的成就,一个重要的原因是荷兰是一个金融业十分发达的国家,拥有多元的投资渠道、经验丰富的基金管理人才,政府也具有对养老金基金进行有效监管、防范金融风险的能力,因此,荷兰能够

^① 荷兰的疾病保险相当优厚。一般来说,病假可以长达两年,在此期间,雇主要向雇员提供收入相当于病前日工资70%的收入补偿,最高可达每天194.85欧元。实际上,通过集体谈判,病假期间的收入替代率可以更高,尤其是在病休的第一年,替代率能够达到100%。因此,55岁以上的高龄劳动者一旦申请病休,他们会比年轻人病休的时间更长。

灵活有效地利用市场资源来补充公共财政的缺口。

由于在金融领域的优势,荷兰的职业养老金发展得非常迅速,其职业养老金基金规模巨大。2014年,荷兰养老金基金的资产总额与GDP的比例为159.3%,居OECD国家之首。^①荷兰公共部门雇员的养老金基金——ABP是世界上最大的养老金基金之一。这些养老金资金全部进入金融市场,投资金融产品获利。荷兰的养老金基金主要投资于:(1)股权和股票市场,占基金总投资的比例为33.5%;(2)票据和债券市场,占比42.7%;(3)储蓄存款和货币市场,占比3.2%;(4)其他投资,占比20.5%。^②值得注意的是,荷兰的养老金基金大量投资于国际金融市场,2014年OECD国家中海外投资占养老金基金总额比例最高的就是荷兰,达到了81.7%。^③

更为重要的是,荷兰养老金基金的收益十分可观,使得其职业养老金能够真正发挥为退休劳动者提供养老保障的作用。从2013年12月到2014年12月,荷兰养老金基金的净收益率^④为15.1%,在OECD国家中排名第二,仅次于丹麦。^⑤从中长期来看,荷兰的养老金基金投资收益率呈上升趋势。据测算,过去10年中,荷兰养老金基金的名义收益率平均为6.6%,实际收益率平均为4.8%,而过去5年中,这两个比率分别为9.8%和7.8%。^⑥尽管荷兰养老金基金的规模巨大,收益率相对较高,但是管理成本占总投资的比重很小,低于总投资的0.2%。^⑦

荷兰政府对养老金基金的监管不是针对具体的业务,而是针对养老金基金的清偿能力,保证参加职业养老金计划的劳动者的养老权益。因此,荷兰对养老金基金的运营很少限制。欧洲国家养老金基金的投资结构要受到一定的法律约束以降低投资风险,对投资股票市场的限制性规定要多于投资债券市场。荷兰的法律没有强制性地限制养老金基金投资股票市场的比例。基本上所有的国家针对养老金基金投资于不动

① 相比之下,英国、美国和德国的养老金基金资产总额占GDP的比例分别为96%、83%和6.7%。参见OECD, *Pension Markets in Focus 2015*, <http://www.oecd.org/daf/fin/private-pensions/Pension-Markets-in-Focus-2015.pdf>, last accessed on 12 December, 2015。

② 熊厚:“欧洲私人养老金市场化发展趋势”,周弘主编:《欧洲养老金管理模式研究》,研究报告,待发表。

③ 同期英国的养老金基金海外投资比例仅为27.7%。参见OECD, *Pension Markets in Focus 2015*, <http://www.oecd.org/daf/fin/private-pensions/Pension-Markets-in-Focus-2015.pdf>, last accessed on 12 December, 2015。

④ 养老金基金的收入主要有缴费和投资收益,支出主要有福利支出、管理成本和保险费以及缴税等费用。大部分养老金基金的净收益来自于缴费、未分配的投资收益和其他形式的投资收益,比如利息和股息。

⑤ 同期丹麦的养老金基金净收益率为16.7%。见OECD, *Pension Markets in Focus 2015*, <http://www.oecd.org/daf/fin/private-pensions/Pension-Markets-in-Focus-2015.pdf>, last accessed on 12 December, 2015。

⑥ 英国过去10年间养老金基金的名义收益率平均为9.5%,实际收益率平均为6.5%,过去5年的名义收益率和实际收益率平均为11.8%、8.4%。参见OECD, *Pension Markets in Focus 2015*, <http://www.oecd.org/daf/fin/private-pensions/Pension-Markets-in-Focus-2015.pdf>, last accessed on 12 December, 2015。

⑦ 熊厚:“欧洲私人养老金市场化发展趋势”。

产、私人投资基金或贷款等新渠道都有一些限制性的规定,但荷兰没有出台法律限制养老金基金的这些投资方式。^①总的看来,荷兰是以资金充足率作为核心监管指标,要求以公平价格评估资产负债,^②而不是严格限制养老金基金的投资领域,这样的监督规范给予养老金基金很大的自由。

但是,政府对养老金基金清偿能力的监管是非常严格的,这也给了养老金基金以很大的压力。养老金基金必须在名义资金充足率上至少拥有5%的缓冲,且在基金的压力测试当中出现资金充足率低于100%的概率不能大于2.5%。因此大部分养老金基金的资金充足率都要维持在130%,如果充足率低于105%,则必须在3年内恢复;充足率在105-130%之间的基金则需要准备一份为期不超过15年的恢复计划,报主管部门核准。^③同时,养老金基金必须每3年接受一次针对其资产负债管理长期稳定性的测试,其中包括进行基金指数调整的能力。

五 结 论

2008年的全球性经济危机给荷兰的公共养老金及职业养老金都带来巨大的压力,这成为继续推动养老金改革的动力。但是,改革没有改变荷兰养老保障的基本特色,即多支柱多层次的养老体系:由国家出面提供几乎全民覆盖的基础养老金,保障老年人口的基本生活需求;由社会伙伴主导的职业养老金,社会伙伴出面与雇主协商确定职业养老金,保障老年人口与其就业时收入相匹配的退休收入;由个人储蓄来满足个人更高的生活需求。改革的重点是减少公共财政中社会支出的比例,鼓励和增加就业,尤其是老年人口的就业率,减少阻碍劳动力的流动制度障碍,并增加劳动力市场的灵活性,使得整体经济能够更加有效地应对全球化的挑战。在此过程中,与其说国家或政府的作用被削弱了,不如说它的责任和作用发生了变化。通过观察还可以发现,国家仍然保持着在社会保障领域的主导地位,无论是企业的“社会责任”还是“个人责任”都尚未替代以“社会团结”观念为基础的“国家责任”。

^① 只有9个国家没有这方面的限制,其他8个国家为澳大利亚、奥地利、比利时、加拿大、爱尔兰、新西兰、英国和美国。参见 OECD, *Pension Markets in Focus 2015*。

^② 在荷兰,市场上没有提供给养老金基金的保险,因此养老金基金的安全全部依赖基金本身的清偿能力。2007年,荷兰中央银行实施了全新的监管系统,要求养老金基金与保险公司依据公平价格(fair value)来做风险导向监督。养老基金的资产与负债以相同的方法评价,因此两边都暴露在资本市场风险之下。唯一例外的是依据固定的4%折现的提拨率,避免提拨率的波动。荷兰中央银行每月都会根据银行间交换利率来公布适用达到利率。但监管上的名义资金充足率与物价调整后的实际资金充足率两者之间的差异可以大到资产负债表的50%。

^③ 熊厚:“欧洲私人养老金市场化发展趋势”。

荷兰的养老金改革同时服务于多种目标:短期的削减开支与长期的公共部门紧缩;扩大养老金的覆盖率、维持保障水平、增加就业率和劳动力市场的灵活性;依托荷兰发达的金融业,在国家继续承担基本保障的基础上更加充分地发挥市场的作用,并让个人承担更多的投资风险。这样的改革逐渐改变着个人和国家之间的关系。从荷兰养老金制度的变迁中可以看出,黄金时期“从摇篮到坟墓”的福利国家中个人与国家紧密联系的种种制度纽带正在不断松动。劳动者的退休保障不再仅仅依靠国家,而是出现了国家、社会和个人共同发挥作用的养老保障机制:由国家出面提供基本养老保障,由社会伙伴主导、市场机制发挥重要作用的职业养老金提供与劳动者收入挂钩的补充养老收入,个人养老储蓄则用于满足个人更高的养老需求。国家直接提供的养老金占劳动者退休收入的份额在减少,与此同时政府积极调动市场资源来满足养老需求,并通过制定规则和加强监管来降低市场风险,以保证这些并非由国家直接建立的养老金计划能够与政府的长期发展规划保持一致。尤其值得注意的是,荷兰的公共养老金计划没有发生根本变化,正因为如此,荷兰所进行的“市场化”的改革才能够比较顺利地推进。这也反映出,依靠市场来提供抵御市场风险的社会保障是不可能的,虽然市场力量参与提供保障,但是,国家为主、市场为辅的格局在未来很长一段时间内都不会变化。

(作者简介:张浚,中国社会科学院欧洲研究所研究员;责任编辑:莫伟)