

英国公共养老金结构性改革中的参数因素

郭 静

内容提要:英国是少数实现了公共养老金计划结构性改革的欧洲国家之一,但这并非表明在英国养老金改革进程中参数改革的作用小、地位低。事实上,参数改革不仅是公共养老金结构性改革的配套措施,而且为公共养老金计划的结构性改革准备了条件,参数改革是公共养老金计划发展的常态化措施。在人口老龄化、经济活力、财政约束和政治约束四重压力下,英国公共养老金制度的设计者不断研究调整改革公共养老金的主要参数、计算方法以及参数之间的相互关系,以实现公共养老金计划的目标功能。

关键词:英国 公共养老金 结构改革 参数改革

一 英国公共养老金制度的发展改革历程

第二次世界大战结束后,英国养老金制度发展可以分为两个阶段,即扩大政府干预的扩展阶段和减少政府责任的紧缩阶段。在扩展阶段,英国主要采用结构性改革的方式,增强政府在养老保障领域的干预作用,包括增设政府主持的养老金计划、加强对职业年金的规范;参数改革不是这一阶段改革的主要方式,但也是改革的焦点议题,例如关于国家年金待遇水平调整的参照基数是平均工资增长率还是物价指数,始终是政党竞选政策的核心议题。进入紧缩阶段后,以收缩政府责任、扩大市场和个人责任为目标的结构性改革,面临强大的政治阻力;参数化改革措施包括调整国家年金的缴费率、待遇水平、退休年龄等参数,成为具有现实可能性的改革工具。这些参数化改革措施,逐步小幅分化了原有制度的受益者群体,为结构性改革创造了条件。

(一) 扩展阶段的英国公共养老金制度改革

从第二次世界大战结束到 20 世纪 80 年代中后期,英国公共养老金改革以结构性

改革为主要方式,参数化改革几经反复未获成功。在这一历史阶段,英国政府在养老保障领域的干预和责任不断扩展,国家成为为国民提供普遍性福利的责任主体,公共养老金改革的核心是提高公共养老金的待遇水平。待遇水平高低,在一定程度上标志着制度的再分配程度。英国的公共养老金制度历经多次改革,仍未改变补救性制度的性质。

按照贝弗里奇设想的模式,即国家基本养老金制度的功能在于防止贫困而不是收入替代,英国于1946年建立了保障全体国民基本养老的普惠型公共养老金计划——国家年金计划(State Pension Scheme),旨在以较低的缴费和待遇水平实现用一个制度对国民的全覆盖。国家年金计划按照参保人平等原则,实行等额缴费等额待遇原则,根据低收入群体的缴费能力确定缴费额。因基金规模受到供给约束,国家年金的待遇维持在低水平,每年随物价指数调整。

随着英国经济进入快速增长期,过低的国家年金待遇水平已跟不上工资涨幅和国民救助标准的增长,公共养老金计划改革势在必行。英国保守党政府认为,提高国家年金计划的缴费比例和待遇水平、改变等额缴费等额待遇等改革方案,从经济和政治上看均不可行。为了回应政治压力,英国政府于1961年设立了“分级制国家年金计划”(Graduated Pension Scheme),实行缴费额与待遇水平的“分级制”。

“分级制国家年金计划”的参保人规模小,再分配功能弱,不能有效解决国家年金待遇水平低的问题。主张扩大政府责任的工党,为解决公共养老金待遇低的问题,曾提出建立以收入替代为原则的“国家超年金”计划,但在职业年金公司和工商界的强烈抵制下,该方案最终被放弃。工党政府于1975年决定停止实施“分级制国家年金计划”,同时仿效“分级制国家年金计划”的设计思路,在国家年金计划之外,于1978年建立了“与收入关联国家年金计划”(State Earnings-Related Pension Scheme, SERPS)。“与收入关联国家年金计划”是非积累制、与收入水平挂钩的计划,要求收入高于下限(Lower Earning Level, LEL)的工薪雇员自动加入,按照收入水平缴费,根据个人的实际缴费年限和缴费基数,按照20年最高工作收入的25%给付附加的国家养老金待遇,以有效解决国家年金待遇偏低的问题。

至此,英国的公共养老金(第一支柱)由两个部分组成:一是1946年建立的国家年金计划,后称为国家基础年金(State Basic Pension),覆盖所有国民;二是1978年建立的“与收入关联国家年金计划”,覆盖大部分工薪雇员。

从这一阶段的改革历程看,英国公共养老金进行了两次结构性改革,而参数改革措施几经反复最终未获得成功,其原因是:为改变国家基础年金的待遇水平而调整参

数,是此阶段参数化改革措施的主要内容。工党主张的以平均工资增长率为调整参数的改革措施最终失败,是因为它没有解决财政约束问题。如何调整国家基础年金的待遇水平参数,是英国两大政党多年政策辩论的主题之一,争论焦点是待遇调整参数是以平均工资增长率还是以物价指数为基准。平均工资增长率一般大于物价指数,以平均工资增长率为基准的参数调整方法,将会使养老金待遇水平出现较大增幅。在等额缴费原则下,国家年金计划的缴费率受限于低收入者的支付能力,单纯提高待遇水平,将给财政造成巨大压力,待遇水平的提高也难以持续;改变等额缴费原则,则意味着国家年金计划性质的改变,即国民在该计划中承担不同的权利义务,这需要达成新的政治共识。在英国经济增长的黄金时代,工党在执政时曾实施了以平均工资增长率为基数的养老金措施。但由于工党执政时间较短,该措施实行期不长,没有进一步促进对国家年金计划缴费原则的改革。黄金时代结束后,保守党上台执政,重新选择以物价指数为基准。此后,以平均工资增长率为基准的参数调整不再是执政党的选择方案。

两次结构性改革的成功之处在于,它们都没有触动原有制度,而是选择了在原有计划之外另外建立新的公共养老金计划;新计划放弃了普惠原则,目标群体是中高收入群体;采用多缴多得原则和低缴费率原则,再分配程度有所提高但力度较小。这些改革策略较好地应对了政治约束和财政约束,改革涉及的目标群体小,低缴费率原则使企业增加的负担较轻,也能为企业界和工会所接受,从而降低了达成政治共识的成本;多缴多得原则,保障了基金的可持续性,避免造成较大的财政压力。“与收入关联国家年金计划”的功能是加强对正式就业者群体的保护,提高工薪雇员的养老待遇,但缴费率和待遇水平总体上仍然保持了低水平,也没有改变公共养老金补救性制度的性质。至今,英国第一支柱养老金的最高替代率在35%左右,在欧洲国家中处于最低水平。

(二) 紧缩阶段的英国公共养老金制度改革

自20世纪80年代以来英国福利国家进入紧缩时代,公共养老金改革以参数化改革为经常性手段,为推进结构性改革创造了条件。在经济呈现“滞胀”病态的情况下,福利国家制度使英国财政压力剧增。以紧缩为目标的改革面临比扩张更大的政治阻力,保守党政府为缓解公共养老金计划给财政带来的压力,推动取消或私有化“与收入关联国家年金计划”的结构性改革。但该方案遭到反对党和保守党内传统支持派的反对。结构性改革尝试失败后,公共养老金的待遇水平、缴费率和退休年龄等参数改革措施,成为这一阶段主要的改革工具。保守党政府参数改革的具体措施包括:提高国家年金领取的资格条件、调低国家年金待遇水平、用国民保险折扣鼓励“外包”公

共养老金、减少并控制国家财政对国民保险基金的负担等。

这些参数化改革措施,同样面临政治压力,但保守党政府采用了正确的改革策略,成功推进了改革。例如,在调低国家年金待遇水平的同时,政府提高了最低收入群体的福利性保障措施,获得最低收入群体的支持;放松规制政策,鼓励职业养老金计划和个人年金计划的发展,获得了中高收入群体的支持。在正确的改革策略引导下,保守党政府的参数化改革措施经历了多次大选的“政治考验”而成功延续下来,从而有效缩减了“与收入关联国家年金计划”的规模。1978-1979年保守党上台时,有47%的雇员加入“与收入关联国家年金计划”;到1999年,保守党连续执政20年后下台时,该比例下降到了20%。^①

多年的参数化改革为工党政府的结构性改革创造了条件,20世纪末和21世纪初,英国公共养老金成功实现了两次结构性改革。新工党执政后,对“与收入关联国家年金计划”进行了结构性改革,迈出了“与收入关联国家年金计划”养老金待遇与收入水平“脱钩”的关键一步。新工党政府于1999年用国家第二年金(State Second Pension, SSP)计划取代了“与收入关联国家年金计划”。新计划保留了“与收入关联国家年金计划”的缴费额与收入挂钩的原则,但在养老金待遇方面分两步走:在2007年4月之前,国家第二年金仍保留待遇与收入挂钩的原则;之后取消待遇与收入的关联性,改为等额待遇。等额待遇原则的实施,标志着原计划的性质发生了质的变化,即越来越接近国民基础年金的补救性制度性质,而远离了收入替代的方向。

在改革策略方面,新工党仿效了保守党的思路。为了推动结构性改革,新工党政府采用了四项主要政策:一是延续了保守党的政策,国民基础年金待遇调整参数不变,仍然是按照物价指数调整;二是国家第二年金实行等额待遇原则之后,参保的低收入者获得的待遇水平相当于改革前的2倍,参保的中等收入者获得的待遇水平也高于改革前;三是于1999年为60岁以上老人设立了“最低收入保障”(Minimum Income Guarantee)或称“养老金补贴”,为领取国家年金但处于最低收入线以下的贫困老龄人口提供补贴,经费来源于政府一般税收收入;四是于2001年设立投资分享型年金,目标对象是没有参加私营年金的中等收入全职就业者。多策并举,多管齐下,以“筑底”、“释高”的方法,破解了政治阻力,赢得了政治支持,使此次重大改革得以成功推进。

国家第二年金计划是公共养老金结构性改革的第一步,为之后的改革奠定了基础。2014年,公共养老金的结构性改革进一步展开。从2017年4月起,英国开始实

^① Peter Taylor-Gooby and Anne Daguette, “The New Context of Welfare: State of the Art Paper for the FPV Project: Welfare Reform and the Management of Societal Change”, Project Report, European Commission, 2004, Luxembourg.

施新国家年金(new State Pension)计划,该计划合并并取代了国家基础年金和国家第二年金,实行统一的等额待遇,简化了缴费标准,综合考虑收入、年龄、婚姻状况和工作状况等因素设计了缴费标准。同时,新国家年金的待遇领取资格条件进一步提高,如国民保险费有效缴费须10年以上,没有提前退休政策,只有达到法定退休年龄才可以领取新国家年金待遇;有效缴费必须达到35年方可领取全额国家养老金,比以往的30年延长了5年。

在紧缩阶段,降低企业负担和政府负担、增加个人责任,是公共养老金改革的主要目标。从这一阶段公共养老金的改革历程可以看出,直接改变原有制度的激进的结构改革措施遭遇严重政治阻力,参数化改革成为公共养老金改革的重要手段。

参数化改革措施的成功之处在于,区别对待不同群体,政府责任有收有放,减轻对中高收入群体的政府责任,同时增加对低收入群体的政府责任,小幅逐步改变原有制度的性质和功能,为结构性改革创造了条件。公共养老金制度由此取消了收入关联原则,重新实行单一的等额待遇原则。

二 参数化改革的主要措施

英国公共养老金的参数化改革措施,主要是对养老金的待遇水平、退休年龄、缴费基数、缴费率、缴费年限等参数进行调整。

(一) 国家年金待遇水平参数改革

进入紧缩阶段后,保守党政府1980年的改革法案,将国家年金待遇水平的确定原则修改为根据物价指数调整;1979-2000年,国家年金待遇水平的上调幅度采用2.5%和零售价格指数两者中的较大者。养老金待遇参数的调整,降低了国家年金待遇水平,虽然养老金绝对额每年都有所增加,但与工资增长相比,养老金贬值非常明显,国家基础年金的替代率基本保持在15%左右。新工党推出的国家第二年金计划,虽增加了低收入者的待遇水平,但是国家基础年金和国家第二年金两种待遇的总替代率仍然保持低水平。

保守党多年来以物价指数为基准调整国家年金待遇,导致待遇水平与国民平均收入水平相比持续降低,1998/1999年度,领取年金者中在贫困线以下的人口比例高达30%。^① 新工党的国家第二年金制度,加大了对低收入者的援助力度,降低了领取年金者的贫困比例,但没有修改以物价指数为基准参数的方案。据英国财政研究所估

^① A. Daguerre, "Welfare Reform in the UK 1985-2002", WBAMSOC, Report for the European Union, 2002.

算,如果不修改这一参数,到2025年将有四分之三的领取年金者的收入低于最低收入保障线。^①

英国公共养老金缴费率和待遇水平虽然保持低水平,但可以通过参数调整避免出现贫困人口的大幅增加。2008年金融危机爆发后,英国经济遭受严重冲击,面对金融危机后持续低迷的经济状态,为维持那些依赖国家年金生活的群体的生活水平,自2012年4月起,国家年金待遇的上调幅度改为国民收入增长率、上年消费物价指数和2.5%三者中的最大值;^②新国家年金计划继续加强“兜底”作用,提高低收入者的养老金待遇水平,1997年全额国家年金的待遇水平为每周61.15英镑,相当于全职男性平均工资水平的15%;2014/2015年为每周113.45英镑,相当于平均工资的16%;2016/2017年为每周159.45英镑,相当于平均工资的22%。^③上调国家年金待遇水平的措施,有助于缓解英国的贫困问题,有利于那些只能领取国家年金的老年人。

(二)退休年龄参数改革

20世纪70年代初,英国经济受到“石油危机”冲击,同时老龄化问题已初步显现,两者都加剧了英国的财政危机。延迟退休年龄,成为一项有政治共识的参数改革措施,如何设计更为科学合理的延迟方案是此项参数改革的主要内容。

1975年的养老金改革法案明确提出了改革退休年龄参数的目标:从2010年起,女性领取养老金的年龄逐步提高,到2020年,男女领取养老金的年龄统一提高到65岁。但是,直到1995年,才出台了明确延迟退休年龄的政策:法定退休年龄从男性60岁、女性55岁到2010年逐步提高到男性65岁、女性60岁;到2016年女性退休年龄提高到63岁;凡愿意工作到70岁再退休的人,可获得数额最高达3万英镑的奖金。^④2011年改革法案规定,女性退休年龄从2016年到2018年逐步提高到65岁;然后从2018年至2020年,男女退休年龄都逐步提高到66岁。^⑤2014年改革法案出台了男女退休年龄到2020年逐步提高到67岁的参数表。^⑥退休年龄延迟与其他改革措施

^① T. Clerk and C. Emmerson, “The Tax and Benefits System and the Decision to Invest in a Stakeholder Pension”, *Institute for Fiscal Studies*, 2002.

^② Trevor Lianwarne, “Government Actuary’s Quinquennial Review of National Insurance Fund as at April 2010”, Government Actuary’s Department, <https://www.gov.uk/government/publications/government-actuaries-quinquennial-review-of-the-national-insurance-fund-as-at-april-2010>, last accessed on 15 September 2017.

^③ OECD, “Pension at Glance 2015: OECD and G20 Indicators”.

^④ UK Parliament, “Pensions Act 1995”, http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1995/26/pdfs/ukpga_19950026_300617_en.pdf, last accessed on 15 September 2017.

^⑤ UK Parliament, “Pensions Act 2011”, <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2011/19/contents>, last accessed on 15 September 2017.

^⑥ UK Parliament, “Pensions Act 2014”, <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2014/19/contents>, last accessed on 15 September 2017.

相互配合,促进了中年人就业率的提高。1995年,50-64岁群体的就业率是57.2%,2015年上升为69.4%。^①

(三) 社会保险缴费基数和缴费率

国家第二年金计划实行等额待遇原则后,其“筑底”、“释高”的改革措施,增加了基金支付以及对国家财政的压力,因此,提高国民保险缴费额成为不可或缺的主要参数改革内容。

国家第二年金计划改革了国民保险费征收基数和级别,扩大了缴费的基数。雇主除了需要依据雇员收入额缴纳国民保险费(1级A),还要以雇员从政府和私人机构领取的各种待遇(1级B,不包括儿童照顾津贴)为基数缴纳国民保险费。2010年出台的政策要求自2011年4月起,雇主、雇员和自雇者的国民保险缴费率均提高1%,为弥补提高费率对低收入者的影响,并激励雇主雇用新人,缴费基数收入门槛上调比例均明显高于通货膨胀率。此次调高缴费率,为国民保险基金增加了118亿英镑的收入。^②

新国家年金计划整合了国家基础年金和国家第二年金的缴费办法,设计了新的缴费办法,融合了年龄、婚姻和工作状态等多种因素,最关键的是简化了收入水平等级,保持了缴费政策的简洁性。

国民保险缴费基数和费率的提高,增加了企业的国民保险成本负担。为减轻中小企业的负担,激励企业雇用员工,自2014年3月起,英国政府决定以雇佣补贴(employment allowance)的名义每年退还企业2000英镑的国民保险费,全国有45万企业因这项政策受益,此笔补贴的总额2014/2015财年是12.6亿英镑,2017/2018财年将提升到17.8亿英镑。自2015年4月起,为激励企业雇用21岁以下的年轻人,政府出台了另一项国民保险费退还政策。^③

(四) 减少并控制国家财政对国民保险基金的负担

1988/1989财年,英国政府停止自1948年以来一直拨付给国民保险基金的补充资金,该部分资金的规模相当于基金的四分之一,实施该政策后,国民保险基金的资金来源只有雇主、雇员的缴费和投资性收入三项。这一政策导致国民保险基金的规模快

^① “Independent Review of the State Pension Age: Smoothing the Transition”, March 2017, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/611460/independent-review-of-the-state-pension-age-smoothing-the-transition.pdf, last accessed on 15 September 2017.

^② Antony Seely, “National Insurance Contributions: An Introduction”, House of Commons, Briefing Paper, 2015.

^③ Ibid..

速缩小。^①

自1993/1994财年开始,为防备不时之需,国库以赠予款(Grant)的形式由团结基金(Consolidated Fund)向国民保险基金注资,但规定每一财年赠予款的最高额度不超过当年待遇支出的17%。^② 每年具体额度的测算依据政府精算署提供的社会保障待遇新标准和缴费率新标准;如果当年实际的待遇支出高于预期,而基金征收的资金低于预期,经议会批准后,该项赠予款可另外注入一部分资金。

对国民保险基金收支平衡的管控措施,使得国民保险基金结余稳步增长,1998/1999财年基金结余是100亿英镑,到2008/09财年增长到506亿英镑。^③ 但国民保险基金结余并非越多越好。政府精算署1992年提出,基金结余应当低于当年待遇支出的六分之一,这一规模可实现与合理工薪结余的平衡。^④ 此后,国民保险缴费率一直按照这个比例测算。

三 英国公共养老金参数调整的效果评估

近年来,对于参数调整效果的检测评估、研究和改进,是英国政府公共养老金制度改革的重要内容。

(一) 延迟退休年龄的实际效果

提高退休年龄是公共养老金参数改革中最重要的一项参数。面对人口寿命延长的趋势,英国国家年金的退休年龄应当如何设计延迟步骤?会对不同群体产生何种影响?对于不良效果应当如何给予政策性应对和防范?为回答上述问题,2014年英国通过的养老金法案要求在每届议会任期内,政府部门和第三方机构要联合提交一份《国家年金退休年龄评估报告》(State Pension Age Review)。2017年5月,英国工作和年金部向议会提交了第一份《国家年金退休年龄评估报告》。报告对目前退休年龄和其他参数调整后的效果进行了测算。评估的结论主要有:

首先,退休年龄每延迟一年,可以减少相当于GDP规模0.3%的国家年金开支,约

^① Richard Cracknell, "National Insurance Fund Accounts 1975-2014", House of Commons, 20 May, 2014.

^② Government Actuary Department, Government Actuary's Quinquennial Review of the National Insurance Fund, 2010, <http://collections.europarchive.org/tna/20021124011516/http://www.gad.gov.uk/publications/docs/qr5-full-report.pdf>, last accessed on 15 September 2017.

^③ Richard Cracknell, "National Insurance Fund Accounts 1975-2014", House of Commons, 20 May, 2014.

^④ Department of Social Security, "Social Security Bill 1992 - Report by the Government Actuary on the Financial Provisions of the Bill", Cm 2097, 26 November 1992, para 9.

50 亿英镑;一个人多工作一年,将增加相对于 1% 的 GDP 贡献,^①英国每年可以增加约 11 亿英镑的税收和国民保险收入,同时可能增加工作年龄期间福利待遇项目的开支,每年约 3 亿英镑。^②

其次,延迟退休年龄,不会导致年金待遇领取者的比例下降,也不会导致国家年金待遇代际不平等的扩大。这一结论的依据是,延迟退休年龄政策实施后,出生于 1951 年的男性有 81.6% 到 2016 年达到 65 岁,女性比例是 87.5%;出生于 1972 年的男性有 84.7% 到 2040 年达到 68 岁,女性比例是 89.6%;出生于 1981 年的男性有 86.1% 到 2050 年达到 69 岁,女性比例是 90.5%。^③ 从上述数据可以看出,后代人能够享受到养老金的人口比例比前代人要高。

再次,延迟退休年龄,导致了同辈人之间的不平等有所加剧。受延迟退休年龄政策影响程度最大的是劳动力市场中的弱势群体,包括需要护理家人的人、健康状况不佳或有某种残疾的人、女性、自雇者、黑人、亚裔和少数族裔等。其中,45-64 岁人口中需要照顾家人的比例最高,延迟退休年龄意味着他们因护理家人无法工作而失去收入的时间更长;50-64 岁人口中有 360 万人没有工作,其中有 120 万人属于健康状况不佳者。延迟退休年龄的政策增加了中年人健康状况不佳者和失能者的就业困难。自雇者与雇员的国家年金待遇状况相似,但是比雇员参加私人年金的比例低,45-54 岁的雇员有私人年金的占 80%,而同龄自雇者的比例是 65%;50% 的白人自雇者有私人年金,而少数族裔自雇者的比例为 33%,这些比例的差距仍在扩大。尽管自雇者拥有更多的财产性资产,但是不足以弥补私人年金储蓄的欠缺。^④

(二) 待遇水平和缴费率等参数调整的效果

导致国家年金基金成本上升的主要因素:一是国家年金待遇水平每年增长至少 2.5%,这一因素将造成国家年金支出占 GDP 的比例在 2016/2017 财年提高 0.2%,到 2046/2047 财年提高 GDP 的 0.4%,到 2066/2067 财年提高 GDP 的 0.9%;^⑤二是老龄化,按照目前的退休年龄政策,这一因素将造成国家年金支出占 GDP 的比例由 2016/

^① Department for Work and Pensions, "State Pension Age Review July 2017", https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/630066/print-ready-state-pension-age-review-final-report.pdf, last accessed on 15 September 2017.

^② "Independent Review of the State Pension Age: Smoothing the Transition", March 2017.

^③ "Independent Review of the State Pension Age: Smoothing the Transition", March 2017.

^④ Ibid..

^⑤ Ibid..

2017年的5.2%提高到2066/2067年的7.6%;^①三是较低的净移民数量,将增加国家年金的成本。由于净移民数量较低,导致到21世纪30年代国家年金支出预计每年增长GDP的0.1%,21世纪40年代每年增长GDP的0.2%。^②除了延迟退休年龄,其他福利待遇项目也实施了紧缩政策,这将节省国家年金基金的支出。例如,从2016/2017财年到2019/2020财年,工作年龄人口的大多数待遇项目将4年不提高标准,预计将节省34亿英镑;从2015年7月起削减的通用抵免工作津贴(Universal Credit Work Allowances)到2019/2020财年将节省31亿英镑;从2015年7月起每年削减1%的住房津贴,到2019/2020财年将节省14亿英镑。全球性的金融危机对英国经济冲击较大,近年来英国处于收入增长乏力和高通货膨胀的经济周期,削弱了社会保障改革措施的实施效果,2015/2016财年的福利开支比2010年6月预测数实际只削减了50亿英镑。^③

(三)对国民保险基金结余安全的影响

2010年之后,英国进入加速老龄化时期,未来50年内老龄人抚养比(65岁以上人口占20-64岁人口的比重)将从2013年的29.4%提升到2053年的45.8%。^④实施延迟退休等参数化改革措施后,英国养老金支出占GDP的比重将基本保持平稳,从2013年的7.7%小幅提升到2060年的8.4%,^⑤支出水平得到了较好控制。根据国际货币基金组织预测,在西方七国中,英国是唯一一个从1990年到2050年间公共养老金支出占GDP的比重出现下降的国家。德国、法国和意大利同期公共养老金占GDP的比重预计将增加10个百分点以上。

政府精算部目前的测算目标是使国民保险基金结余能够满足两个月的支付需要,即80亿英镑左右。据此测算结果,英国政府近年来推进提高缴费率、调整支出水平、延迟退休年龄等一系列制度改革措施,将使得2017年以后收支形势有所好转,国民保险基金的结余重回上升态势(见图1)。

^① Department for Work and Pensions, "State Pension Age Review July 2017", https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/630066/print-ready-state-pension-age-review-final-report.pdf, last accessed on 15 September 2017.

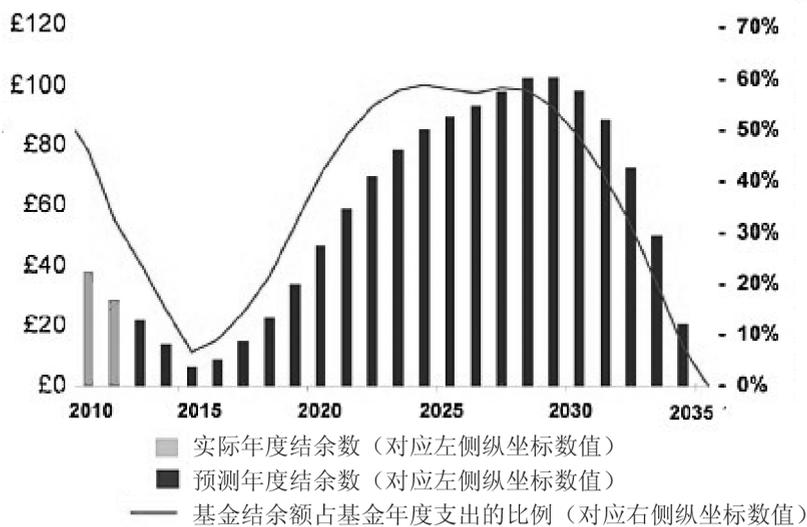
^② "Independent Review of the State Pension Age: Smoothing the Transition", March 2017.

^③ Office for Budget Responsibility, *Welfare Trends Report*, October 2016.

^④ Europe Union, "The 2015 Pension Adequacy Report: Accrual and Future Income Adequacy in Old Age in the EU", Country Profiles Volume II.

^⑤ Ibid..

图 1 英国国民保险基金结余情况预测(按照 2014 年养老金法案政策计算)



资料来源: UK Government Actuary Department, “Government Actuary’s Quinquennial Review of the National Insurance Fund”, 2010, p.9。图中左侧纵坐标值为基金结余额,单位:10 亿英镑;右侧纵坐标值为基金结余占基金年度支出的比例。

(四) 退休年龄参数调整的未来方案

为设计合理的退休年龄参数改革措施,英国政府相关机构之间需要进行数据检测、计算和信息融合、匹配。

首先,国家统计局按照人口变量预测人口增长,根据寿命、出生率、死亡率、移民量等变量测算英国未来人口量和年龄结构,提供未来不同人口年龄结构的范围;依据国家统计局人口调查数据库中的数据,分析不同地区、经济社会阶层男女寿命的增长趋势,以及经济社会资源不均衡因素对寿命的影响;分析健康生活年限发展趋势及其影响变量,包括年龄增长、不良生活行为和经济社会资源不均衡等因素。另外,还需测算不同年龄群体占用的社会保障支出、老年人与就业人口抚养比和公共支出占 GDP 的比重,物价和收入水平的增长幅度等指标。其次,预算责任办公室测算不同年龄结构下国家年金的支出规模及其占 GDP 的比重;测算不同年龄结构下不同就业结构和工作模式对财政和社保基金收入的可能影响,提出公共养老金多项参数的改革方案,包括国家年金退休年龄增长、福利待遇项目和水平调整方案,对国家财政和社保基金收

支的影响,对代际公平、同辈人公平和弱势群体的影响。最后,政府精算部测算出每年的基金支出情况,据此调整国民保险基金的缴费率。

依据上述方法产生的第一份《国家年金退休年龄评估报告》认为,根据人口变量的测算结果,国家年金退休年龄的政策设计还有改进的空间。例如,在测算国家年金退休年龄时使用固定的计算公式是有风险的;只要所依据的人均寿命的预测值有小的波动,都会给国家年金开支造成巨大影响,如果依据2012年而非2014年的人均寿命预测值制定退休年龄政策,每年将节省相当于GDP的0.3%–0.4%的国家年金开支;根据2039/2041财年的英国寿命状况预测结果而动态推迟退休年龄,与目前立法确定的2046/2047财年退休年龄,将削减相当于GDP的0.3%–0.4%的国家年金开支。

针对统一的延迟退休年龄政策导致不平等加剧的问题,主要的波及对象是经济社会不发达地区比例较高的人均寿命较短的群体、劳动力市场中的弱势群体,可以考虑调低退休年龄、附加提前退休待遇政策、配套其他社会保障待遇等几种政策选项。如何选择和设计适合纠正负面效应的政策参数,需要具体分析上述政策参数调整后的效应,并注意增强政策的统一性和简洁性。

报告认为,制定2028年以后英国国家年金退休年龄政策,需要考虑的参数设计选项有:(1)2037–2039年间,国家年金退休年龄提高到68岁;在基础数据没有出现特别变化的情况下,每10年间国家年金退休年龄的提高不超过1岁。(2)按照退休时间占人生32%时长的目标,国家年金退休年龄可在2040–2042年间提高到69岁;按照退休时间占人生33.3%时长的目标,国家年金退休年龄可在2053–2055年间提高到69岁。^①(3)为了缓解延迟退休年龄对接近退休年龄群体、弱势群体的不利影响,可以采取的政策选择有:提高通用抵免(Universal Credit)政策的灵活性,促进接近退休年龄的人继续工作;当退休年龄提高到68岁时,对67岁的人设计一个需要家计调查的年金待遇,待遇低于国家年金相当于目前的年金抵免额并只领取1年;所有雇主都在基本照护服务机构加入老年护理计划;为50岁以上中年人提供“中年关键时刻”服务,根据他们的财务和生活状况,指导他们在以后的人生中如何获得帮助;政府帮助雇主开发中老年人的能力,重新设置工作岗位,例如培训新人和督导工作岗位。^②

^① Department for Work and Pensions, “Smoothing the Transition – Independent Review of the State Pension Age”, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/611460/independent-review-of-the-state-pension-age-smoothing-the-transition.pdf, last accessed on 15 September 2017.

^② Department for Work and Pensions, “Fuller Working Lives: A Framework for Action”, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/458861/fuller-working-lives.pdf, last accessed on 15 September 2017.

四 参数化改革在英国公共养老金改革的地位与作用

英国公共养老金实现结构性改革,得益于参数化改革和其他规制政策的配合;持续参数化改革,使英国公共养老金计划的科学化、精准化水平不断提高,降低了公共养老金计划所产生的实际社会效应与其预设目标功能的偏离度。

(一) 化解政治阻力,渐进推进公共养老金改革目标的实现

在政府干预扩大时期,国家建立的公共养老金制度实现了国民全覆盖,战后的“婴儿潮”使英国出现了30年的人口较快增长和人口结构年轻化,社会保障制度在刺激经济、社会再分配和促进国家认同方面的正面作用充分显现,制度的谨慎原则在一定程度上被忽视。

随着社会保障紧缩时代的到来,改革社会保障制度成为敏感的政治主题。养老金改革触及几乎所有人的利益,面临巨大的政治压力。在发达国家能够引发几十万到几百万人参加的大罢工和抗议甚至政局动荡的缘由,往往是政府的养老金改革举措。

为了成功推动改革目标的实现,公共养老金改革措施必须要考虑政治上的可承受度,尽可能减少政治阻力。为此,改革的理由和方案设计须坚实精准,改革措施对固有利益的损害要尽可能小,尽量避免扩大不公平和造成新的不公平,至少要做到“隐藏”新的不公平。

参数化改革措施是在现有制度框架中进行局部调整、个别调整,参数化改革措施依据大量而准确的数据分析,评估改革措施对不同群体的实际利益影响,有针对性地设置福利政策工具箱,合理设计提高退休年龄、缴费年限和缴费率,以及降低待遇等参数调整,从而有利于提高改革方案的说服力,引导不同利益群体的利益诉求合理化,防止改革方案扩大利益分歧。

(二) 以数据为基础,科学设置参数,提高公共养老金计划的精准度

从英国的改革实践看,参数改革除了为结构性改革成功推进创造了条件,还提高了公共养老金计划功能定位的精准性。

在全面准确的数据与科学评估分析的基础上,精准调整社会保障缴费率、缴费期限、退休年龄、待遇水平等主要参数。这些参数化改革的重要手段,使公共养老金计划呈现出精细化、科学性和系统性的发展趋势。从早期政治辩论国家年金待遇水平的计算基数,到目前准确检测不同群体的健康状况、预测寿命,参数改革所依据的数据日益向量大、多元、质高方向发展;不同参数之间的相互关系,可以通过推演测算而不是政

治争论找到最佳匹配方案。

从参数改革的效果看,改革措施包括国民保险费退还的“雇佣补贴”等政策,有效促进了中年人就业率的提高,1996年50-64岁的中年人的就业率是57.2%,2015年是69.4%。这些措施使得64岁以上的男性和62岁以上的女性就业比例降到50%的时间,比1995年时分别晚了1年和3年。^①从1985年到2009年,退出劳动力市场的时间,女性延迟了1.8岁,男性延迟了1岁。中老年人工作时间拉长,可能增加880亿英镑的经济总量。^②

虽然总体上英国的国家年金待遇保持发达国家中的低水平,但是低收入者养老金水平相对有所提高。2014/2015财年,年金领取者的平均周收入比工作年龄群体的周收入低7%,20年前这一比例是38%。原因是,一方面,金融危机后工作年龄群体的收入下降;另一方面,参数化改革措施保障了所有年金领取者的待遇增长水平都高于收入增长水平。

(三)参数化改革需要结合结构性改革以实现整体性改革的重大突破

如果科学性和系统性不足,参数化改革措施会在一定程度上破坏制度的完整性、统一性和简洁性,增加制度的复杂性以及操作实施的难度,不利于参保人的理解和享受应有的权利,甚至导致自相矛盾、相互冲突的制度设计。

英国的参数化改革曾经出现过这样的问题。例如,经过多年的参数改革调整,英国的公共养老金制度日趋复杂。有研究认为,复杂的制度导致公众实际上是在不理解现有制度的情况下给自己的未来下赌注,他们不知道国家将给予什么,也不知道自己能做什么,许多老年人认为关于自己养老金的资金安排建议信息不充分,因而对国家感到失望。^③另有研究发现,最低收入保障的设计不合理,是一个无法奖勤罚懒甚至是不公正的制度。新工党设计的最低收入保障参数,是把等额国家基本年金补足到收入安全线,受助人如有私人收入也要计入,因此,所有受助人得到的是相同的最终收入,勤俭的领取年金者,可能会因为家计调查的结果略高于最低收入保障线1-2英镑而得不到援助,不储蓄者反而可以得到援助。最低收入保障线比国家基本年金增长速度快,二者的差距从1998年的5.35英镑上升到2001年的19.65英镑,这意味着私人收入对于最终收入的影响在3年内扩大了3倍。这样的参数设计,产生了“勤俭无

^① Department for Work and Pension, “Economic Labour Market Status of Individuals Aged 50 and over since 1984”, July 2016. https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/546643/economic-labour-market-status-of-individuals-aged-50-and-over-since-1984.pdf, last accessed on 15 September 2017.

^② 李贵强:“英国公共部门养老金改革及其启示”,《社会科学家》2015年第4期。

^③ Institute for Public Policy Research, “Pension Changes Leave Public Dazed and Confused Says”, IPPR, Press Release, 2002.

用”的实际效应。^①

上述问题需要结构性改革进行系统性解决。新国家年金的设计,实现了保留政策多样性和针对性的制度简化,使英国公共养老金制度达到了简洁和精准相统一的新水平。

结 语

结构性改革是英国公共养老金制度发展的转折性举措,参数化改革是结构性改革的配套措施,也是促进公共养老金制度精准实现其制度目标功能的重要手段。当结构性改革遭遇困难时,参数化改革措施得以推进,主要原因在于这些措施不直接改变原有制度性质,涉及目标群体明确,按照不同群体需求精准施策,采取小幅渐进策略,逐步化解改革面临的政治阻力,为推进结构性改革准备条件。参数改革措施在科学性不足的情况下,会造成制度复杂化、操作实施繁琐和不便于参保人理解执行等问题,需要结构性改革措施的纠正。

中国的养老保障制度结构、制度功能、亟须解决的主要问题不同于英国,但是英国公共养老金的参数化改革,仍然可以为我们提供参考和借鉴。首先,人口信息的完整性、数字化水平,是养老保障政策研究的基础条件,是提升制度科学性、精准性的前提;其次,改革方案的论证依据扎实,有助于赢得群众的理解和信任,减少改革的阻力;再次,英国参数化改革中一些实践证明行之有效的具体措施,如新国家年金的缴费标准设计、年金待遇水平调整机制等,可供参考借鉴;最后,参数化改革需要明确的目标定位,各项措施之间相互配套,最终采用结构性改革措施建立新的制度,实现改革目标。

(作者简介:郭静,中国社会科学院政治学研究所副研究员;责任编辑:张海洋)

^① Tom Clark, “Rewarding Saving and Alleviating Poverty? -The Final Pension Credit Proposal”, Briefing Notes, No.22, Institute of Fiscal Studies, 2002.