

# 瑞典公共养老金模式的嬗变： 结构改革与参数因素

郭灵凤

**内容提要:**20世纪70年代以来,欧洲福利国家纷纷对年金体系进行了程度不等的改革。不同于大多数国家的参数改革,瑞典的公共年金体系在20世纪90年代经历了重大的结构性变革。本文着重介绍瑞典公共年金制度的结构性变化,同时考察其中的参数因素,主要内容分为三个方面:第一,分析造成这场结构性改革的经济环境、人口因素和政治格局变化;第二,对比公共年金制度改革前后的结构和参数变化;第三,讨论改革的结果和公众对改革的争议。

**关键词:**瑞典 公共年金 结构性改革 参数

养老年金是欧洲福利国家的基本社会制度。自20世纪70年代以来,随着人口老龄化、劳动力市场和家庭结构变化等新风险的出现,欧洲各国的公共年金制度都面临着财政不可持续、代际分配不平等、弹性工作者年金资格不足以及就业妇女权益需要保护等一系列挑战,也相继开始了公共年金制度的改革。改革主要分为参数改革和结构性改革两大路径。

结构性改革(structural reform)指的是年金体系改变原有结构模式,脱离路径依赖(off path),筹资模式通常发生根本性变化,更加倚重金融市场。参数改革(parametric reform)则不改变筹资模式,致力于通过各种温和的手段稳步提高年金缴费,比如推迟退休年龄、改变工资替代率,以及通过合并其他指定用途资金或者国有企业和政府的预算结余来增加年金储备资金来源。<sup>①</sup>

由于政党政治的压力,欧洲福利国家的年金改革自20世纪90年代以来大多采取

<sup>①</sup> Francis G. Castles et al. eds., *The Oxford Handbook of the Welfare State*, Oxford University Press, 2010, pp.362-363.

参数改革的形式,能够进行结构性变革的国家寥寥无几。瑞典是少数实现公共年金制度结构性改革的国家。

## 一 年金改革的经济、社会和政治背景

为什么瑞典能够在 20 世纪 90 年代实现公共年金制度的结构性改革?这场变革背后既有人口、家庭等社会性因素推动,更是经济潮流、政治格局变化的大势所趋。

### (一) 经济环境变动

瑞典社会保障体制以覆盖全民的普及制和“从摇篮到坟墓”的全面性为特征,始于 19 世纪中叶工业化转型时期,历经两次世界大战的洗礼,达到了战后的“黄金时代”。它是在工会运动和社会民主党推动下、在福利国家经济体制基础上建立和发展起来的。然而,随着经济全球化时代、后工业社会的来临,瑞典社会保障制度赖以维持的经济环境发生了重大变化。从 20 世纪 50 年代中期起,瑞典经济对于国际市场的依赖性逐步增加,内贸企业日益衰落,工程部门开始向国外发展。瑞典资本海外投资的主要目的是绕过贸易壁垒、巩固市场地位。但是,日益增长的海外投资给瑞典企业(特别是大型工程企业)带来了国际市场的压力。为了降低劳动力成本,瑞典企业海外机构的雇佣比率逐年上升,1960 年是 12%,到 1987 年升至 37%。20 世纪 80 年代,瑞典跨国公司获得了新的定位:不再仅仅是拥有流水线工厂和海外销售机构的出口商,而是在世界不同国家组织研发、生产、销售等一系列活动的跨国企业。瑞典企业大规模海外投资造成国家对企业的控制减弱,瑞典政府改国内消费税为向企业直接征税。与国际金融市场融合在一起的新型跨国公司破坏了瑞典经济的内在凝聚性,瑞典政府与其他发达资本主义国家一样,必须在经济全球化趋势下设计本国的经济发展战略。<sup>①</sup>

全球化的瑞典经济受全球经济波动的影响更为明显。20 世纪 70 年代中期以后,世界性经济危机沉重打击了瑞典经济。经济持续快速发展趋势逐渐停滞,物价上涨、财政赤字攀升。但由于党派选举竞争,福利支出居高不下,出现了所谓“瑞典病”现象。<sup>②</sup> 在 1950-1980 年瑞典的收入保障支出中,各种养老金支出一直占 50% 左右。20

<sup>①</sup> [瑞典]乔纳斯·庞图森:“黄金时代之后的瑞典”,[英]佩里·安德森、[英]帕屈克·卡米勒主编:《西方左派图绘》,张亮、吴勇立译,南京:江苏人民出版社 2002 年版,第 51-52 页。

<sup>②</sup> “瑞典病”即庞大的社会福利制度伴随着庞大的社会福利支出和高额消费,其数额之大超过了国民经济正常的承受能力。

世纪70年代末80年代初,养老金支出占瑞典社会保障支出的比例超过了60%。<sup>①</sup>由于社会福利支出以超过国民生产总值增长的速度增长,尽管政府征收高额税收,财政收支仍然难以平衡,赤字不断增加。瑞典政府只得增加税收或者发行国债。瑞典因而成为税率最高的欧洲国家之一,个人所得税最高边际税率超过80%,企业所得税税率接近60%。高税收既挫伤了劳动者的工作积极性,也打击了企业的投资积极性。职工缺勤、怠工的现象越来越多。大量私企纷纷到国外投资办厂,生产与投资相对萎缩。同时由于劳动力成本过高,瑞典产品的国际竞争力下降,对外贸易连年逆差。<sup>②</sup>

20世纪80年代末,瑞典经济形势有所好转,但到了20世纪90年代初,资本全球化的冲击导致瑞典更为严重的经济衰退,公共开支紧张,年金缴费储备下降了约10%。<sup>③</sup>经济衰退导致瑞典的储蓄率跌至二战之后最低点,社保缴费和社保支出之间出现赤字缺口。国家年金体系的储蓄率主要取决于缴费增长率,瑞典社保缴费的增长比例远远达不到社保支出增长的比例。如果不改变年金缴费率,储蓄率很快就会出现负数,年金储备金将入不敷出。因此,社保支出必须与经济发展变化之间建立联系,才能保证年金体系的稳定。

## (二)人口老龄化的挑战

年金体系还面临人口老龄化的挑战。低生育率和低死亡率共同造成了老年人口抚养比的上升,<sup>④</sup>进而导致财政的不可持续和代际不平等问题。根据瑞典统计局2017年发布的“1960-2016年瑞典人口抚养比以及对2017-2060年人口抚养比的预测”,1991年瑞典的人口抚养比已经是73.4%,2017年是75%,预计2060年将达到92%。<sup>⑤</sup>20世纪40年代的婴儿潮一代将把现收现付体系下的养老储备金使用殆尽,而且未来这个趋势会日益严重,因此政府必须开发出新的财政来源,确保未来工人的年金保障。

在人口老龄化的趋势中,还有一个重要的改变是老龄人口结构发生了变化:80岁

① 丁建定:《瑞典社会保障制度的发展》,北京:中国劳动社会保障出版社2004年版,第123页。

② 栗芳、魏陆等编著:《瑞典社会保障制度》,上海:上海人民出版社2010年版,第29页。

③ Edward Palmer, *The Swedish Pension Reform Model - Framework and Issues*, The National Social Insurance Board, 2000, p.2.

④ 人口抚养比(demographic dependency ratio)的计算方法是0-19岁人口数加上65岁以上人口数,除以20-64岁人口数得到的百分比。

⑤ “Age Dependency Ratio 1960-2016 and Forecast 2017-2060”, <http://www.scb.se/en/finding-statistics/statistics-by-subject-area/population/population-projections/population-projections/pong/tables-and-graphs/the-future-population-of-sweden-20162060/age-dependency-ratio-and-forecast/>, last accessed on 30 September 2017.

乃至 100 岁老人数量不断增加。<sup>①</sup> 这一现象给传统的老年福利政策提出挑战。传统上养老政策的重要目标是老年收入保障,现在健康支出和老年长期照顾成为最重要的项目。

### (三)福利国家意识形态的变化

如何改革福利国家制度和社会保障体系成为全社会关注的焦点、各党派争论的核心议题。在这种背景下,福利国家意识形态发生了根本性变化。福利国家在某种程度上不再是劳资之间、政治与市场之间权力斗争的结果,而是一套制度安排,目的是使瑞典成为一个吸引国际投资和金融资本的国家。新型福利国家必须确保自己在全球经济发展中占有一席之地,因此瑞典政府的社会保障政策同时具有经济内涵,即加强人力资源投资,培养受过良好教育、具有国际竞争力的劳动力。社会保障制度不仅仅致力于社会公平和团结,同时还必须为适应全球化经济发展而服务。这一观念转变在 2000 年 3 月斯德哥尔摩召开的社会民主党特别党员大会上表决通过的政治方针中得到明晰的表达:“瑞典的每一项福利改革都是一次胜利——不光因为安全和平等,而且还因为现代性的发展。”<sup>②</sup>

### (四)福利政治:从社民党主导到两极化竞争再到五党联合

瑞典的社会民主党曾经在长达 40 年的时间里执掌政府、掌控议会,制定政策议程,主导立法过程。然而,20 世纪 70 年代的宪法改革使社民党失去了政治上的主导地位,瑞典政治开始了激烈的选举竞争时代。为了吸引选票,社民党和非社会主义政党竞相扩张福利国家,引进一系列慷慨但昂贵的福利改革措施。政治合作的时代成为历史。虽然偶尔有跨党派的合作出现,但瑞典政坛和政策制定过程的主旋律是两极化的政治竞争。

20 世纪 90 年代初的经济危机是对这种难以为继的政治模式的最后一击。1991 年选举失利后,社会民主党总结原因,决定此后的政策导向偏右,因此,1991 年之后开始支持非社会主义政党倡导的年金改革。社民党能够承受来自左派和工会的压力的原因是,即使社民党使这部分选民失望了,他们也不会把下次选举的选票投给资产阶

<sup>①</sup> 参见瑞典统计局 2017 年 4 月发布的“1960-2016 年瑞典人口寿命图以及 2017-2060 年的人口寿命预测”和“1968-2016 年百岁老人人数增长趋势及对 2017-2060 年的预测”。<http://www.scb.se/en/finding-statistics/statistics-by-subject-area/population/population-projections/population-projections/pong/tables-and-graphs/the-future-population-of-sweden-20162060/life-expectancy-by-sex-and-forecast/>; <http://www.scb.se/en/finding-statistics/statistics-by-subject-area/population/population-projections/population-projections/pong/tables-and-graphs/the-future-population-of-sweden-20162060/number-of-people-age-100-or-older-and-forecast/>, last accessed on 30 September 2017.

<sup>②</sup> [挪]斯坦恩·库恩勒等主编:《北欧福利国家》,许焯芳、金莹译,上海:复旦大学出版社 2010 年版,第 19 页。

级联盟的政党。要想再次获得政治上的主导权,社民党必须以更平等的身份与其他政党合作,在政策谈判中向竞争对手作出更大的让步与妥协以达成平衡,确保社民党核心选民的利益。对社民党来说,重新在党派合作关系中赢得主动权成为比获得选票更重要的事情。五个支持年金改革的政党<sup>①</sup>意识到,要进入一个解决问题的合作模式,必须把年金政治排除在选举竞争之外。<sup>②</sup>

在五党达成共识的基础上,瑞典政府属意于深入的结构性的改革,认为零打碎敲的小变动不能解决根本性问题。1991年成立的年金改革工作组(Pension Working Group)最大程度地减少了政党成员的参与,避免社会伙伴和利益相关方的介入。因此,工作组于1992年提交给国会的年金制度改革草案基本上体现了社保专家和经济学家的意见。如果没有经济、社会形势剧烈变化的背景,没有各党派和利益集团在政治上充分地论争、博弈,最终妥协并达成共识,在一个以养老金政治为主要政治筹码的传统中产阶级福利国家里,对关乎国计民生的最基本的社会保障立法项目进行这样革命性的变革几乎是不可能的。

## 二 新旧公共年金制度的结构变化

瑞典养老保障体系由三个支柱组成,即第一支柱公共年金、第二支柱职业年金和第三支柱私人养老保险。公共年金在养老保障体制中具有举足轻重的地位,职业年金和私人养老保险是公共年金的有益补充。1914年,瑞典开始实施覆盖全民的公共年金制度,1948年实行基本退休金制度,1960年开始实行国家补偿年金制度,即ATP系统,也称确定收益型现收现付补充年金体系(即下文所说的“旧制度”)。20世纪80年代,瑞典年金制度开始尝试改革,当时的改革重点是紧缩社保开支、社会保障制度地方化和私营化。自90年代中期之后,严重的经济危机迫使瑞典的社保制度改革更加激进。1994年,瑞典国会出台改革原则。1998年通过年金改革法案,立法引入新体制,1999年开始正式实行,2003年完全建立。2010年1月,瑞典年金署成立,取代社保署,负责管理全体国民的养老金。

1999年的新制度与1960年的旧制度相比,公共年金的筹资模式发生了重大变化。改革前,公共年金制度主要包括两部分:普惠型养老保障金(folk pension)和与收入相关的补充年金(ATP),统称为补充养老金制度(即ATP制度)。这一制度主要通

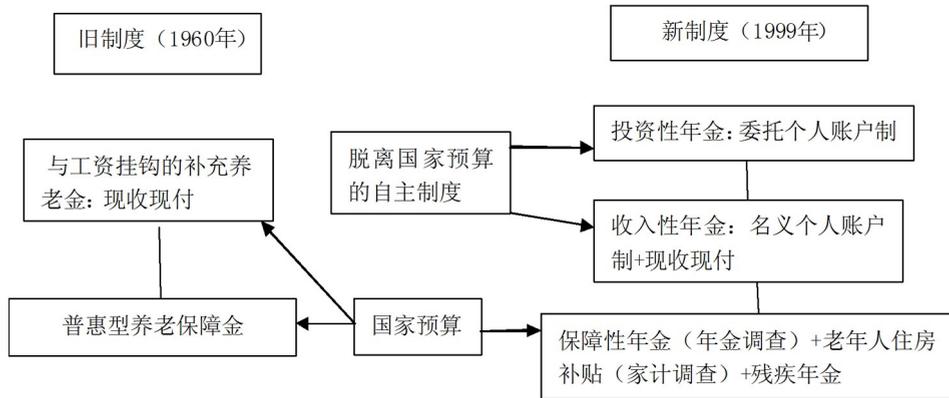
<sup>①</sup> 温和党、自由人民党、中间党、基督教民主党和社会民主党。

<sup>②</sup> Ellen M. Immergut, Karen M. Anderson and Isabelle Schulze eds., *The Handbook of West European Pension Politics*, Oxford University Press, 2006, pp.319-321.

过中央政府预算提供资金,<sup>①</sup>收益确定。要领取全额年金,必须工作 30 年。年金额度参照一生收入最高的 15 年计算。

改革后,公共年金分为三个部分:保障性年金(guarantee pension)、收入性年金(income pension)和投资性年金(premium pension)。(见图 1)

图 1 瑞典公共年金新旧制度比较



注:图由作者自制。

保障性年金由国家税收支付,<sup>②</sup>经由瑞典年金署统一管理,拨款到瑞典地区和地方社会保障机构,然后发放给符合支付原则的退休者。支付原则有两条:一是符合居住地原则,65 岁以上并在瑞典居住超过 3 年的瑞典居民,或者居住在欧盟、欧洲经济区以及和瑞典有双边协议的国家;二是由于缴费年限短、缴费额度少等原因,经年金审查<sup>③</sup>确定为退休金待遇过低者才能领取。因此,保障性年金不再是全民覆盖。根据领取其他类型年金的情况,保障性年金的额度会部分调整,并且随着消费价格指数每年变动。<sup>④</sup>

收入性年金和投资性年金来自社保缴费。瑞典雇主缴纳雇员工资总额的

① 但 ATP 在信托基金也有大量资金。

② 老年人住房补贴和残疾年金的资金来源也是政府税收,属于第一支柱。但遗属年金是与亡者的年金相关联的,属于死亡赔偿制度,资金来源是雇主和自雇者的缴费,由瑞典年金署管理,与国家预算无关,因此不在第一支柱内。

③ 年金审查(pension-testing)不同于传统的家计调查(means-testing)和收入调查(income-testing),仅调查退休者来自公共年金项目的收入。Esping-Andersen et al. eds., *Why We Need a New Welfare State*, Oxford University Press, 2002, p.162.

④ Social Security Administration, "Social Security Programs Throughout the World: Europe, 2006", <http://www.socialsecurity.gov/policy/docs/progdesc/ssptw/>, last accessed on 30 September 2017.

10.21%,由税务机关征收,雇员缴纳应税收入的7%,从个人所得税中直接提取。此外,政府从预算中直接转移一定比例的国家养老金缴费,主要用于支付个人在疾病、伤残、失业、抚育幼儿(0-4岁)、接受大学教育、服兵役时替代“雇主”的缴费,此即视同缴费情况。上述三个来源的缴费总共占雇员可计算年金收入(pensionable income)的18.5%,其中16%进入名义个人账户(即收入性年金),2.5%进入投资性年金。<sup>①</sup>

进入名义个人账户的资金实行现收现付,主要用于支付当期养老金支出,同时收入性年金由原来的确定收益(DB, defined benefit)改为确定缴费(DC, defined contribution),通过年金指数变化使养老金待遇与市场波动挂钩。名义个人账户记录了参保者一生工作时间的个人缴费情况、个人缴费所形成的基金回报率和平均收入变化的年度指数,因此成为确定参保者退休时发放收入性年金标准的依据。名义个人账户也试图引进一些市场因素进行资金积累增值,具体做法是委托四种国家养老缓冲基金(buffer fund)进行资产运作。这四种缓冲基金分别是国家第一养老基金(AP1)、国家第二养老基金(AP2)、国家第三养老基金(AP3)和国家第四养老基金(AP4),平均获得等额养老金缴费,并分别承担未来四分之一的收入性养老金支付责任。从制度设计上来讲,国家养老基金(AP基金)的投资组合所产生的收益应当在失业率上升或人口减少导致养老体系保障功能弱化时起到缓和作用。但是,在实际运作中,这种作用非常有限。因为每月支付的养老金与养老金缴费相等,也就是说名义个人账户下应该没有多少剩余,此外其资产组合的高风险投资,致使收益不会太高。<sup>②</sup>

投资性年金是1998年改革新增加的项目,也采取确定缴费(DC)方式,建立委托个人账户,经金融投资获得收益。瑞典投资性年金委员会(PPM)注册认定800种基金,<sup>③</sup>个人可以最多选择5种基金进行投资。投资性年金的缴费可以在夫妇或法定伴侣间转移。未指定管理机构的投资性年金将投资于瑞典国家养老基金之储蓄基金,由第七基金局管理。投资于国营资产管理机构的基金,也由第七基金局管理。<sup>④</sup>

概而言之,20世纪90年代瑞典公共年金改革的重点有两个:一是在保障性年金和收入性年金之外,增加了投资性年金(部分积累型);二是将确定收益型养老金模式转变为确定缴费型模式,另外,利用年金指数,让养老金待遇与市场波动挂钩。

<sup>①</sup> Elisa Baroni and Runo Axelsson, *Annual National Report 2012: Pensions, Health Care and Long-term Care, Sweden*, European Commission DG Employment, Social Affairs and Inclusion, March 2012, p.6.

<sup>②</sup> 粟芳、魏陆等编著:《瑞典社会保障制度》,第98-100页。

<sup>③</sup> 从2010年开始,这些基金由瑞典年金署管理。

<sup>④</sup> Social Security Administration, "Social Security Programs Throughout the World Europe, 2006".

### 三 结构改革中的重要参数

瑞典公共年金改革离不开参数调整。第一,通过终生收入原则,使年金收益与职工个人缴费的联系加强,从确定收益模式到确定缴费模式转变,因此,最终的养老金待遇是严格按照缴费确定模式计算出来的。改革前,退休后年金待遇水平根据工资最高的15年(工作满30年)来计算。如1937年之前(含1937年)出生的人,65岁退休,在一生收入最高的15年中,平均年收入超过40500瑞朗的参保者,其养老金按照上述平均年收入的60%发放。若年收入不足40500瑞朗,则单身参保者领取其平均年收入的96%,有配偶的参保者领取平均年收入的78.5%。改革后,养老金待遇要计算整个职业生涯内的个人缴费金额。如1954年之后(含1954年)出生的人,始于61岁的弹性退休年龄。收入性年金由名义个人账户提供,基于一生总收入计算,参保人年收入需超过16800瑞朗。投资性年金由委托个人账户提供,基于16岁开始的一生总收入计算,基于缴费和个人、团体、定期或活期年金的净收益。<sup>①</sup>总体而言,实行终生收入原则计算年金有利于从事长期、稳定工作的人群,不利于临时雇工和过早退出劳动力市场者。

第二,名义个人账户需要指数化调整。名义个人账户记录的个人缴纳的税款不仅包括从1999年新制度实行以来的记录,也包括1960年以来的历史记录。那么“名义个人账户”的账户资产如何计算呢?任何当前年份的年末账户资产等于该年所记载的缴费加上前一年的年末账户价值,而前一年的年末账户价值是根据参保人收入增长率进行指数化调整的。指数化调整指的是每年根据经济增长情况、工资和物价变动情况及通货膨胀情况,计入一定的增值额,增值比例(相当于利息率)由政府统一规定。账户资产与工资总额增长率挂钩,不仅反映了养老金债务的增长,还能反映缴费收入的增长,能有效地维持该体系的稳定性。而由于账户资产与通货膨胀相挂钩,使得名义账户中的资产能够更好地体现其实际购买力。收入性年金账户账目基本上是每年根据参保人收入增长情况进行指数化调整,而投资性年金账户账目却经常根据交易情况和资产评估每天变动。<sup>②</sup>

第三,引进平衡指数。由于经济形势的变化和人口老龄化的加剧,养老金替代率会不断下降。为了使确定缴费名义个人账户体系更加稳定,必须提高经济增长基准,

<sup>①</sup> Social Security Administration, "Social Security Programs Throughout the World: Europe, 2006".

<sup>②</sup> Edward Palmer, *The New Sweden Pension System*, 2013; 转引自粟芳、魏陆等编著:《瑞典社会保障制度》,第91-92页。

或改变指数化标准。瑞典采取了后一种方式,引进平衡指数,并导入养老金自动缩减程序,以增加年金体系对经济变动的敏感性。为了保证养老金体系的财政稳定性(也就是说养老金支出不超过养老金储备),瑞典社会保险署每年都会计算平衡指数。如果平衡指数低于1.0就意味着养老金出现偿付赤字。在养老金支出与储备平衡的时期,1瑞典克朗与年金账户上的记账额度(pension credit)通常是一比一的比例。但是,如果养老金入不敷出、引入平衡指数的时候,1瑞典克朗将低于1个记账额度。<sup>①</sup>2008年金融危机以及随之而来的经济衰退导致失业率激增、金融市场不振,年金缴费金额相应减少,投资性年金收益受损,许多欧洲国家的养老储备金面临入不敷出的困局。2010年,瑞典政府第一次启动年金指数自动缩减程序,即缩减养老金领取者的收入性年金利息,同时降低养老金缴费者在收入性年金账户中的利息。同时,政府出台减税、为低收入退休者发放养老保障金等缓冲措施。因此,改革后的公共年金体系在应对经济形势变化,尤其是经济危机时更加灵活有效,有助于财政稳定。

第四,根据不同的年金除数(annuity divisors)估算预期寿命的三种方式。收入性年金和投资性年金采用不同的年金除数,用不同的方式来计算预期寿命。在投资性年金中,预期寿命的计算是基于预判,而收入性年金则是根据历史数据。还有一个经济年金除数(economic annuity divisor)用于确定收入性年金体系的负债。缴费收入也受到预期寿命的影响。<sup>②</sup>

第五,弹性退休年龄。1998年的新年金改革规定:符合条件的瑞典居民65岁可以领取保障性年金。收入性年金和投资性年金都是61岁正常开始领取,2015年领取年龄提高到62岁。同时这两项年金的领取年龄都是弹性的,可选择在61-67岁之间退休,如果早退,年金会相应减少。<sup>③</sup>

综上所述,瑞典公共养老金虽然实施的是结构性改革,但是其制度设计离不开更加复杂的参数因素。结构性改革主要是从筹资模式的角度引进了市场机制(投资性年金),这种结构改变具有稳定性,而缴费年限、各种指数、年金除数、退休年龄等参数是可以根据经济、社会发展情况随时进行调整的。这种微调对于政府来说遇到的阻力更小,更易操作。

---

<sup>①</sup> Elisa Baroni and Runo Axelsson, "Annual National Report 2012: Pensions, Health Care and Long-term Care", pp.7-8.

<sup>②</sup> Karl Birkholz, "The Swedish Pension Reform", the EU-China Social Protection Reform Project, 2017.

<sup>③</sup> European Trade Union Institute, "The State of Pension Reforms in Sweden", <http://www.etui.org/ReformsWatch/Sweden/The-state-of-pension-reforms-in-Sweden>, Last accessed on 30 September 2017.

## 四 年金改革的特点

1994年,瑞典国会通过了“改革公共年金体系”法案,确定了年金改革的原则。1998年,瑞典国会通过年金改革法案。这些法案涉及了此次改革的一些基本问题。

第一,改革后的年金制度仍以强制性为原则,因为强制性公共年金仍然是低收入和无收入人群最可靠的晚年经济保障。同时,改革后的年金体系仍然以现收现付制为主体,以个人投资性年金为补充。瑞典政府既不可能也不愿意将公共年金体系变为一个完全的基金制度。

第二,此次改革特别强调了公平性,公平地对待缴费历史不同的人群。年金待遇根据终生收入原则,而不是收入最高的15年来计算。同年龄同时退休的两个人,如果他们俩的退休前缴费额是一样的,就应该获得同样数额的养老金待遇。<sup>①</sup>同时,在视同缴费原则下,妇女由于照顾儿童和老人的家内劳动也依法享有年金权利。

第三,秉承平稳过渡性原则以保证改革的顺利进行。瑞典公共年金改革主要着眼于年轻一代的利益,同时要使退休和将要退休的人群不受到太大影响。因此,年金体系分为1999年之前的旧制度和1999年之后的新制度,新旧制度逐步过渡。出生于1937年之前(含1937年)的人享受旧制度的保障。新制度覆盖1954年以后(包括1954年)出生的人。出生于1938-1954年间的人经历了从旧制度到新制度的过渡,他们的年金一部分要根据旧制度来计算;另一部分要根据新制度来计算,计算的比例取决于出生时间,如出生于1953年的人,其年金的19/20根据改革后的新制度计算,1/20根据旧的补充养老金制度计算。<sup>②</sup>

第四,再分配透明。养老保障金就是依据再分配原则,为避免老年贫困而设计的。在旧制度下,现收现付制度一个可能的结果就是未来的工人必须为人口老龄化造成的巨额养老金支出买单。在名义个人账户制下,个人对于工作和退休的决定将反映在自己的年金收益上。

第五,在人口老龄化和经济波动的挑战下,保持财政的稳定性。同时,妥善管理不确定因素带来的风险,如预期寿命延长和早退。改革致力于建立一个能够脱离国家预算独立运行、自我调节的养老金体系。建立名义个人账户和设置平衡指数就是为了满足这一目标。

<sup>①</sup> Edward Palmer, *The Swedish Pension Reform Model - Framework and Issues*, The National Social Insurance Board, 2000, p.3.

<sup>②</sup> Social Security Administration, "Social Security Programs Throughout the World: Europe, 2006".

第六,分散风险,强调市场导向、增加个人责任。新的公共年金制度利用私营金融机构,创造财政盈余,因此不可避免地将受到经济增长率和金融市场状况的影响。旧制度下主要由国家和企业承担的风险分散到了个人。

## 五 改革的争议和评估

瑞典的新公共年金制度已经运行了十几年,公众争议一直不断,一些问题和缺点也逐渐暴露出来。首先受到挑战的是年金的充足性。通过结构性改革,瑞典降低了年金待遇水平,最明显的变化就是保障性年金不再是全民覆盖。根据经济发展与合作组织2007年的统计,瑞典退休者中原收入为平均工资50%的人年金替代率为81%,原收入为平均工资水准的人年金替代率为64%,原收入为平均工资200%的人年金替代率为74%。<sup>①</sup>因此,这项改革对于低收入人群影响不大,主要影响的是中等收入人群的年金收益。老年相对贫困尤其是老年妇女的贫困引起了公众的广泛讨论。有人提出,应该对保障性年金制度进行改革。<sup>②</sup>

其次是对自动平衡机制的争议,这表明年金收益的充足性与财政的稳定性之间存在矛盾。2013年,五个年金领取利益集团公布了一份报告,建议取消投资性年金,将全部缴费纳入收入性年金,并废除自动平衡机制。<sup>③</sup>人们已经意识到,财政稳定的代价需要由个人来承担,参保者必须在工作更长时间或者减少年金收益两者之间进行选择。公众对此的不满表明瑞典社会还没有完全达成自动减少年金收益的共识。

第三个问题是个人分担养老风险与社会财富再分配原则之间的矛盾。年金制度的政策目标通常有四个:消费熨平(consumption smoothing)<sup>④</sup>、预防长寿风险、减贫和收入再分配。其中,减贫与收入再分配的目标是相关联的。年金制度从纵向上的收入再分配,合理分配工作时期和退休时期的收入,对低工资工人来说更有益;从横向来看,年金制度在不同家庭和性别之间也进行了财富再分配。<sup>⑤</sup>但是,瑞典公共年金改

<sup>①</sup> Quoted from Francis G. Castles eds., *The Oxford Handbook of the Welfare State*, Oxford University Press, 2010, p.400.

<sup>②</sup> Elisa Baroni and Runo Axelsson, *Annual National Report 2012: Pensions, Health Care and Long-term Care, Sweden*, p.3.

<sup>③</sup> Sibbmark et al., En modell för finansiering av pensionssystemet utan automatisk balansering, 2013; quoted from Karl Birkholz, *The Swedish Pension Reform, the EU-China Social Protection Reform Project*, 2017.

<sup>④</sup> 指尽管家庭收入发生变化,但该家庭仍可以在一段时期内维持其合理的消费水平的行为。年金之所以可以帮助实现消费熨平,是因为个人可在生命周期中对资源进行再分配,即在挣钱的年份里多储蓄,在退休的年份里多消费。尼古拉斯·巴尔、彼得·戴蒙德:《养老金改革:理论精要》,郑秉文等译,齐传钧校译,北京:中国劳动社会保障出版社2010年版,第21页。

<sup>⑤</sup> Francis G. Castles et al. eds., *The Oxford Handbook of the Welfare State*, 2010, pp.354-355.

革中的名义个人账户制度和委托个人账户制度虽然从某种程度上来看有利于代际之间的年金支出和收入的公平,但是职工个人负担加重,同代人之间的收入再分配程度也被降低。从待遇确定型转向名义账户和缴费确定型,政府承担的风险减少,个人责任加重。

不仅仅是财富再分配的社会公平原则受到了挑战,在新制度运行中,一些技术漏洞也引起大量批评,尤其是投资性年金备受争议。批评者指出,基金数量众多(超过800种),监管难度大,普通参保者对基金投资活动不熟悉、获利低,还有一些基金公司利用制度进行强制储蓄,或者收取高额费用。最近揭露的猎鹰基金<sup>①</sup>案例甚至涉及刑事调查以及高达10亿瑞典克朗的资金流失。2017年3月,瑞典首相斯特凡·鲁文的讲话表示:公共年金制度中,不应该存在被欺骗的风险。他还建议对投资性年金进行一些改变。<sup>②</sup>

年金制度的改革产生了新的、微妙的社会排斥机制和不平等机制。社会保障制度削弱伴随着对改革原则和制度设计的各种质疑,导致民众对公共制度的信任度降低。

总体而言,瑞典公共年金制度改革无疑对瑞典福利国家模式产生了深远的影响。在一些社保研究领域的学者看来,这是一场结构性改革的典范,确定缴费模式、名义个人账户和自动平衡机制这些制度创新为解决社保支出的财政可持续性问题提供了可行的方案。但是,对于瑞典民众来说,市场导向加强、个人责任加重以及财富再分配原则受损对于社会团结是沉重的打击。这场改革是一个两难的选择,但是对于经济全球化趋势下的福利国家来说,其实并没有更多的选择。新的福利国家会在这样无数次的调整和适应中诞生。

(作者简介:郭灵凤,中国社会科学院欧洲研究所副研究员;责任编辑:莫伟)

---

<sup>①</sup> 2017年1月,猎鹰基金(Falcon Funds)由于被控诈骗22000位瑞典投资性年金参保者上亿瑞典克朗,已经被瑞典经济犯罪局立案调查。

<sup>②</sup> Svenska Dagbladet, Efter skandalerna: S redo överge premiepensionen, <https://www.svd.se/s-redo-overge-premiepensionen>, 2017; quoted from Karl Birkholz, “The Swedish Pension Reform”, the EU-China Social Protection Reform Project, 2017.