

意大利养老金改革及启示

李凯旋

内容提要:第二次世界大战结束后,意大利建立了待遇非常慷慨的公共养老保障体系。进入 20 世纪 90 年代后,在人口老龄化、经济低速增长与公共养老支出快速膨胀的矛盾日益突出等不利因素的影响下,意大利开始对公共养老制度进行多种参数改革和结构改革,并尝试部分引入名义账户制。改革后,意大利公共养老的财政状况得到改善,但其再分配能力受到很大的限制。在个人责任被大大强化的情况下,未来低收入群体和灵活就业群体陷入老年贫困的风险增加。意大利改革实践带来的启示有三个方面:以财政可持续为目标的养老制度改革应兼顾社会公平;参数改革的作用与价值不可低估;利益主体的知情和平等参与有益于改革的合理推进。

关键词:意大利 养老金 参数改革 结构改革

20 世纪 90 年代以来,欧洲福利国家纷纷踏上养老金制度的变革之路。面对经济低速增长与公共养老支出快速膨胀的矛盾加剧以及老龄化危机等问题,意大利自 1992 年起,开始对公共养老制度进行多种参数改革和大刀阔斧的结构改革,并尝试引入名义账户制(1995 年)。鉴于意大利养老金改革的重要性和独特性,本文尝试对其进行系统梳理和评估:首先,对意大利养老金制度的发展概况、特点和改革动因进行分析;其次,对 1992 年以来的重大参数改革与结构改革进行梳理;再次,对意大利养老金制度三次改革的效果和影响进行评价;最后,总结出值得借鉴的经验。

一 意大利养老金制度的发展概况与改革动因

(一) 20 世纪 90 年代前意大利养老金制度的发展与主要特征

早在 1864 年,意大利就为中央公共部门雇员建立了收益确定型的强制养老保险制度。但私营部门雇员的养老制度直到 1898 年 7 月才初具雏形。1898 年颁布的第

350号法律为大型私营制造业雇员建立了所谓的工人伤残与年老保险基金(简称CNP)。该基金会的特点是资本化运营,基于精算原则提供服务,拥有独立于政府的管理委员会,自主性很强。国家没有基金委的经营权,也不承担任何财政责任。当时的统治阶层认为,基金源自工人阶级的勤俭节约,基金会要教会他们预防风险。^①

一战爆发后,意大利通过立法建立了强制养老保险制度,1916年为地方部门雇员建立了强制养老险,1917年为军工企业工人建立了强制养老险,1919年将所有产业工人、月收入低于350里拉的雇员和年收入低于3600里拉的佃农纳入强制险制度,^②并建立了国家社会保险基金会(简称CNAS)。基金管理方式依然是资本化运营,但为保证一定的替代率,确定了收益率,而且国家承担一定的财政责任。

对意大利当代公共养老金制度影响最深的,是法西斯政府统治时期的系列变革。法西斯政府首先缩小了强制养老险的覆盖范围,将佃农和自耕农排除在外,把月收入350-800里拉的雇员纳入其中;其次,引入养老金的可转换(即可由亲属继承)制度;再次,缩短和差异化男女退休年龄,即规定女性55岁退休,男性60岁退休,这些规定直至1992年才得以改变;最后,将劳资双方均摊缴费的规则,改为工人或雇员占三分之一,雇主占三分之二,这一点直至今日仍在执行。

到二战结束时,意大利养老保障制度已经有了非常突出的职业养老保险特征。养老基金资本化运营,养老待遇非常微薄。在黄金时代(1945年-1975年),意大利继续沿着俾斯麦式福利国家建设道路,扩大了对雇用劳动者的覆盖范围,为各行业的自雇者设立了新的养老计划;建立了无须缴费、所需经费源于税收的养老救助制度;将养老基金运营方式由资本化运营转换为现收现付制(始于1946年),养老金计算方式由缴费确定型转换为收益确定型(1969年)。20世纪70年代,意大利引入了复合的指数化机制,将养老金待遇与通货膨胀率和平均工资增长率同时挂钩。20世纪80年代,意大利养老金领域即已出现财政不可持续的问题,但是极化的政党政治严重阻碍了养老金制度的改革,甚至继续推动了养老金支出的不合理增长。到20世纪90年代,意大利养老金制度形成了以下两个突出特征。

(1) 公共养老居于绝对主导地位,补充养老发育严重滞后

意大利养老金制度的发展,深受俾斯麦和冯·塔弗的福利国家建设思想的影响。从自由主义时代到法西斯时代,再到二战后,愈发凸显国家在养老制度建设中的责任与作用。在二战后的黄金时代,意大利以正规就业为基础,建立了现收现付、待遇慷慨

^① E. Gustapane, *Le origini del sistema previdenziale: la Cassa nazionale di previdenza per l'invalidità e per la vecchiaia degli operai*, in Inps, *Novant'anni di previdenza*, 1989, p.55.

^② 年收入低于4200里拉的自雇者,月收入高于350里拉的雇员,自愿缴纳养老保险。

且覆盖面广泛的公共养老保险计划。在20世纪90年代改革之前,公共部门养老金替代率高达95%甚至100%,而参考标准为退休前最后1个月工资;私人部门替代率为80%,参考工资为最后5年。这样的制度安排,大大限制了第二支柱职业补充养老与第三支柱个人商业养老保险的发展动力与空间。

(2) 制度分层与职业区隔性强,碎片化比较突出

由于深受俾斯麦福利国家建设思想的影响,加之受到经济与社会政治现实的限制,意大利二战后黄金时代的公共养老制度建设难以克服路径依赖的问题。第一共和时代的意大利政府,维持了法西斯时期养老金制度的分层与分隔特征,一方面赋予公共部门雇员更为慷慨的养老待遇,以赢得他们的忠诚;另一方面,为被排除在外的职业群体建立新的养老计划,使得意大利公共养老制度的碎片化问题相当突出。

(二) 意大利养老金制度改革的主要动因

进入20世纪90年代后,意大利国内外经济与社会形势的急剧变化——经济持续低速增长、人口老龄化突出、灵活就业增多等,使得单支柱、欠公平、碎片化的意大利养老金制度,面临巨大的财政压力、适应性压力与管理压力。此外,欧洲一体化的深入发展、欧洲经济与货币联盟的成立,也对意大利缩减公共养老支出产生了至为重要的外源性压力。

(1) 人口老龄化、劳动力市场灵活化与财政可持续的压力

近年来,意大利已经成为欧洲老龄化最严重、老龄人口抚养比最高的国家之一。根据世界银行公布的数据,1992年意大利的老龄人口抚养比为22.69%,2000年增至26.875%,2016年达到了35.66%。^①一些学者根据欧盟统计局近年来公布的人口数据估算,上述比值到2050年将达到58%。^②因此,快速的人口老龄化成为意大利养老金改革的主要动因之一。

自20世纪90年代起,意大利政府开始推动劳动力市场的灵活化改革。例如,一种所谓协调与持续性的合作关系得到了广泛发展。^③灵活就业的增多也对养老金体系提出了配套改革的要求。

20世纪80年代以来,意大利逐渐陷入了经济低速增长与公共养老开支急速膨胀

^① 参见世界银行数据库, https://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.DPND.OL?locations=IT&name_desc=false, last accessed on 9 October 2017.

^② Elke Loichinger, Bernhard Hammer, Alexia Prskawetz, Michael Freiberger and Joze Sambt, *Economic Dependency Ratios: Present Situation and Future Scenarios*, Working Paper, No.74, Sponsored by the European Union's Seventh Framework Programme for Research, Technological Development and Demonstration under Grant Agreement, No.290647, p.5, http://www.foreurope.eu/fileadmin/documents/pdf/Workingpapers/WWWforEurope_WPS_no074_MS13.pdf, last accessed on 8 October 2017.

^③ 这类劳动合同,具有时间上的连续性但更为灵活,常常按项目就业。

的矛盾中。1980—1989年,意大利公共支出与GDP之比从17.38%增至20.19%,其中公共养老金支出与GDP之比从8.86%激增至11.55%,占公共支出总额的56%之多^①,远远高出欧洲平均水平(1990年为43%)。^②如果不进行任何改革任由其膨胀,到2033年前后,公共养老支出将达到GDP的23%左右。^③

此外,1992年签署的《马斯特里赫特条约》所确立的加入欧洲经货联盟的标准——年度财政赤字占GDP的比重不得超过3%,公债占GDP的比重不得超过60%,也对意大利缩减公共养老支出构成了巨大的外源性压力。

(2) 养老金计划标准不统一,不公平性日益显著

如前所述,二战后,意大利政府沿袭了法西斯时期养老金制度的分层与区隔特征,非但没有建立起统一的公共养老金计划,还不断地为不同的职业群体增加新的且规则不一的养老计划。到20世纪90年代,意大利的养老金计划多达50多个。不同养老金计划之间的不公平性,即不同职业群体之间的分层也十分明显。例如公共部门雇员,不仅享有领取“婴儿养老金”(Pensioni Baby)^④的特权,养老金待遇的计算标准以及替代率也与私营部门劳动者及自雇群体之间存在巨大差异。

(3) 制度管理低效且漏洞较大,漏缴和同时领取多份养老金者众多

意大利私营部门的养老金主要由国家社保局(INPS)管理,公共部门雇员养老金由公共部门养老金机构(INPDAP)管理。其他行业基本上也都有自己的养老计划,对应着不同的管理机构。这导致意大利的养老金管理效率很低。

意大利养老金缴费的漏缴现象也非常严重。虽然早在1978年,工会就建议当时的执政党天民党将逃避社会保障税捐定为犯罪,但被天民党政府严厉驳回。据国家社保局1980年针对1万多家企业的调查发现,约42%的雇员都发生过被雇主漏缴社保的现象。^⑤

此外,意大利还存在一人同时领取多份养老金的问题。到20世纪90年代末,约有30%的人同时领取多份养老金;42%的退休者,约300万人之多,都不到65岁;领取

^① 数据来源:经济合作与发展组织(OECD)在线数据库, <https://data.oecd.org/socialexp/pension-spending.htm#indicator-chart>, last accessed on 13 February 2017.

^② David Natali, *Le Politiche Pensionistiche*, in Ugo Ascoli ed., *Il Welfare in Italia*, Bologna: Il Mulino, 2011, p.58.

^③ Matteo Jessoula, *la politica pensionistica*, in Maurizio Ferrera ed., *Le politiche sociali*, Bologna: il Mulino, 2012, p.117.

^④ “婴儿养老金”是对意大利公共部门雇员享有的一种年资养老金制度的别称。因其缴费年限要求很低——男性雇员缴费满20年(中央)或25年(地方),女性若育有子女缴费15年便可获得年资养老资格,且无退休年龄限制——很多公共部门雇员往往不到50岁便开始领取该养老金,因而被称为“婴儿养老金”。

^⑤ Julia Lynch, *Age in the Welfare State, the Origins of Social Spending on Pensioners, Workers, and Children*, Cambridge, New York: Cambridge University Press, 2006, p.174.

年资养老金的人数达到230万,其中四分之一不足55岁。^①

(三)意大利养老金改革的目标

意大利自20世纪90年代以来所实施的历次养老改革,均以缩减开支和实现公共财政的可持续性为主要目标。此外,实现不同养老金计划的融合和管理制度的现代化,促进群体间与代际公平,以及应对后工业社会劳动力市场的新形势,也都是改革的题中之义。

二 1992年以来参数改革与结构改革的主要内容

20世纪90年代,意大利实施了两次重大养老金改革,其中有结构性改革,也有参数改革。结构性改革包括引入名义账户制(NDC),建立补充养老制度,推动终止劳动关系津贴制度(TFR)^②向补充养老转型和普及,参数改革主要是提高退休年龄和缴费水平,鼓励延退,收紧提前退休资格。进入21世纪,尤其是金融危机爆发后,意大利政府加快了全面推行名义账户制的步伐,取消了年资养老金(或称工龄养老金,pensione di anzianità),同时大幅提高退休年龄和最低缴费年限,引入了十分严苛的提前退休新方案。

(一)金融危机之前的重大改革

(1)1992年阿玛托的奠基性改革(Reforma Amato)

1992年,阿玛托政府推动议会通过了若干紧缩公共养老金的改革法案,被视为具有奠基性意义的参数改革,具体内容如下:

其一,延长退休年龄,女性由55岁调整至60岁,男性由60岁调整至65岁;

其二,逐步取消公共部门雇员的“婴儿养老金”,年资养老金的缴费年限提高至35年,与私营部门一致;

其三,将雇员和自雇者领取养老金的最低缴费年限由15年提高至20年;

其四,将私营部门和公共部门计算基数由最后5年的平均工资和最后一个月的工资统一改为最后10年的平均工资,且至少有15年的缴费记录。

其五,对于新进入劳动力市场的劳动者,将以其整个职业生涯的工资收入所得计算养老金;取消慷慨的指数化机制,仅将退休金与通货膨胀率挂钩。

^① ISTAT, *Le prestazioni pensionistiche al 31 dicembre 1999*, Statistiche in breve, 6 giugno, 2000, quoted from Julia Lynch, *Age in the Welfare State, the Origins of Social Spending on Pensioners, Workers, and Children*, p.150.

^② 私营部门雇员的终止劳动关系津贴,历史上多次改换名称。公共部门对应的制度为终止服务关系津贴。它们本质上都是具备失业保险与补充养老功能的“延迟工资”,在劳动者离职时可一次性领取。

(2) 1995年迪尼的哥白尼式改革(Reforma Dini)

1995年迪尼政府所推动的养老金改革,因引入了重大的结构改革措施而被意大利学界视为一场哥白尼式的重大改革,^①主要包括:

其一,引入个人名义账户制(NDC)。养老名义缴费率略高于实际缴费率,养老待遇的计算规则由收入关联型改为缴费确定型,筹资上仍是现收现付制;

其二,为名义账户制设立了过渡期:自1996年1月1日起,缴费满18年及以上者,依然适用阿玛托改革的规则,养老金收益为确定型;缴费不满18年者,按比例实施个人名义账户制度(NDC)——1995年底以前的缴费仍按收入关联型计算,此后的部分按照名义账户的收益确定规则计算;1996年1月1日后进入劳动力市场者,完全采用个人名义账户制;

其三,每年根据最近5年GDP的平均名义增长率对个人名义资产进行价值重估。同时,劳动者累计缴费的收益,将通过“转换系数”(coefficiente di trasformazione)进行计算,转换系数每10年根据经济与人口状况进行一次修订;

其四,迪尼政府在退休年龄上作出了妥协,改为可在57岁至65岁之间灵活退休,将领取养老金的最低缴费年限降为5年;

其五,针对灵活就业的群体设立了单独的养老保障项目,为因照顾子女或生活不能自理的家庭成员而在一段时间内未就业的人员引入“信用缴费”(crediti contributivi)制度;

其六,取消原有的社会养老金和最低收入补贴制度,为满足条件的65岁以上老人设立需要家计调查的社会津贴。

1995年改革后,意大利公共养老金待遇水平将取决于四大因素:缴存额度、实际退休年龄、经济状况和人口结构。

(3) 21世纪初期的参数改革

2001年上台的中右翼贝卢斯科尼政府在养老金领域主要采取了参数改革的方式,推出了奖励延迟,以及通过年龄与缴费期限限制退休的政策,具体内容包括:

其一,从2004年至2007年间的自愿延迟者,将获得缴纳养老金的返还(对私营部门雇员而言,可达工资收入的33%);

其二,2008年1月1日起,退休资格受到缴费满35年和年龄的双重限制——2008年起退休年龄为60岁,2010年和2014年分别提至61岁和62岁;

^① Matteo Jessoula, *La politica pensionistica*, in Maurizio Ferrera ed., *Le politiche sociali*, Bologna: il Mulino, 2012, p.93.

其三,对于缴费确定型制度下的劳动者,取消灵活退休制,规定男性 65 岁,女性 60 岁,最低缴费年限为 5 年不变;

2006 年上台的中左政府,在短期内采取了扩张支出的改革。

其一,降低退休年龄。从 2008 年 1 月 1 日起降至 58 岁,然后逐步提高资格条件;

其二,提高劳动力市场中的灵活就业者和职业不连续劳动者的保护水平——前者的缴费率逐步提高,2008 年为 24%,2009 年为 25%,2010 年提高至 26%,接近私营和公共部门职员缴费水平,由国家社保局单独管理。这也为后者的养老金统合提供了便利,因为职业不连续而可能出现养老金由社保局不同项目管理的情况;

其三,关于“转换系数”问题,先将迪尼政府规定的修订期由 10 年改为 3 年,再取消必须与社会伙伴协商的规定,由劳动部与经济和金融部协商决定即可;

(二)金融危机后的激变式改革

金融危机后的改革,主要由蒙蒂政府推动。蒙蒂政府在 2011 年 12 月通过的所谓“拯救意大利法令”吸收了贝卢斯科尼政府的改革要义,使得领取养老金的资格条件更加严苛。

(1)2011 年意大利养老金改革混合了参数改革和结构改革

其一,修订依据预期寿命进行退休年龄自动调整的机制,2013 年直接上调 3 个月,至 2019 年每三年调整一次,此后每两年调整一次(见表 1)。获得领取养老金资格的最低缴费年限提高至 20 年;

其二,提高各类群体的缴费费率,如私营店主、手工业者和农民等逐步提高至 24%;

其三,逐步实现退休资格的性别和行业的统一,2018 年的标准退休年龄为 66 岁 7 个月(见表 1)。

表 1 金融危机后历次改革的退休年龄时间表

	反危机 一揽子计 划之前	2009- 2010 年 改革后	2011 年 改革后	2011 年改革 规定的 退休年龄	2011 年改革 规定的 退休年龄	2011 年改革 规定的 退休年龄	2011 年改革 规定的 退休年龄
退休时间	2008 年	2011 年	2012 年	2013 年	2018 年	2021 年	2050 年
公共部门 男性	65 岁	65 岁	66 岁	66 岁零 3 个月	66 岁零 7 个月	67 岁	69 岁零 9 个月

公共部门 女性	60岁	61岁 (2012年 为65岁)	66岁	66岁零 3个月	66岁零 7个月	67岁	69岁零 9个月
私营部门 男性	65岁	65岁	66岁	66岁零 3个月	66岁零 7个月	67岁	69岁零 9个月
私营部门 女性	60岁	60岁	62岁	62岁	66岁零 7个月	67岁	69岁零 9个月
社会津贴	65岁	65岁	65岁	65岁零 3个月	66岁零 7个月	67岁	69岁零 9个月

资料来源:Matteo Jessoula, La politica pensionistica, in Maurizio Ferera ed., *Le politiche sociali*, Bologna: il Mulino, 2012, p.113。

其四,规定全面实行名义账户制,无论是否属于1995年迪尼改革的豁免对象^①,自2012年1月起所缴纳的养老金,全部纳入缴费确定型养老金计算方式;

其五,取消了年资养老金,引入了新的提前退休机制——即可在63岁至70岁之间退休,但提高了提前退休缴费年限。如表2所示,2016年至2018年,男性提前退休的缴费年限为42年10个月,女性为41年10个月,此后根据预期寿命调整。

表2 2011年蒙蒂政府改革后提前退休的缴费年限

年度	男性	女性
2012年	42年1个月	41年1个月
2013年	42年5个月	41年5个月
2014-2015年	42年6个月	41年6个月
2016-2018年	42年10个月	41年10个月
2019年以后	根据预期寿命调整	

资料来源:意大利国家社保局, <https://www.inps.it/nuovoportaleinps/default.aspx?itemDir=46033>, last accessed on 12 September 2017。

此外,蒙蒂政府取消了贝卢斯科尼政府在2010年120号法令中规定的达到退休

^① 如前文所述,在迪尼改革中,1996年1月1日前缴费满18年的劳动者依然适用收益确定型养老金计算方式。

年龄后领取养老金的等待期,即所谓“滑动窗口”期(finestre mobili)。^① 但为紧缩开支,蒙蒂政府甚至在2012年和2013年,暂停上调额度在1400欧以上的养老金,这一措施引发了大量批评。

(2) 养老金管理机构的合并

除了上述改革措施外,为推动养老金计划标准的趋同,提高公共养老金管理的效率和压缩管理成本,蒙蒂政府的“拯救意大利”法令还包含了针对养老金管理机构改革的内容。

2012年1月,独立运行的公共部门养老金机构和运动员、演艺界养老管理机构(ENPALS)改由国家社保局统一管理。独立运营的社会救助机构——商业、旅游业和服务业人员社会救助计划(ITACO)与手工业者社会救助计划(EPASA),在2016年并入了国家社会保障局。意大利社保局也由此被戏称为“超级社保局”(Super-INPS)。合并后的国家社保局,加强了对漏缴行为的惩罚力度,严格执行在2000年12月颁布的相关法律,对漏缴严重者将给予刑事处罚。

(三) 蒙蒂改革后意大利养老金待遇计算参数

自2012年全面实行名义账户制后,意大利公共养老金待遇取决于劳动者整个职业生涯的工资水平、缴费水平和缴费年限,并受到经济社会发展状况(通过重估系数、转换系数、人口预期寿命等因素来体现)的影响。

意大利公共养老金虽基本由国家社保局统一管理,但仍细分为数个大大小小的基金。如意大利职工退休基金会(FPLD)^②、地方公共部门雇员养老金基金(CP-DEL)、教师养老金基金(CPI)以及医疗卫生系统养老基金(CPS),航空运输业、演艺界、邮电业等行业的雇员,都有单独的养老项目和缴费费率。2017年,雇员群体养老金缴费费率与计算收益的名义缴费率都是33%,其中雇主承担23.81%,雇员承担9.19%。私营店主、手工业者和农民三类群体养老金缴费至2018年均提高至24%,但21岁以下的劳动者相应降低3个百分点。此外,农民养老金缴费费率,还取决于他们所在的地区。若在山区或不利于农业发展的地区,缴费比例要适当降低;年龄较大或不

^① 根据规定,2011年1月1日之后,在缴费年限和年龄均符合退休资格的劳动者退休后,均需在等待一段时间后才可领取到养老金。雇员的等待期至少为12个月,自雇者的等待期达18个月。

^② 根据意大利国家社保局2017年第19号公报规定,意大利职工退休基金会的会员——以雇员、雇工群体为主,2017年缴费基数下限为月薪47.68欧。兼职群体缴费基数下限为时薪7.15欧元(40小时/周)或6.62欧元(36小时/周)。https://www.inps.it/Circolari/Circolare%20numero%2019%20del%2031-01-2017.htm, last accessed on 21 August 2017.

足 21 岁,比例也较低(见表 3)。^① 农民养老金缴费的上限与实际耕作日有关。2017 年日均收入调整为 56.83 欧元,养老金缴费的年收入上限按照 156 个、208 个、260 个和 312 个四档耕作日总量计算。

表 3 意大利各群体公共养老金缴费费率(2017 年)

劳动者类型		个人承担费率	雇主承担费率	总费率
私营部门雇员		9.19%	23.81%	33%
公共部门雇员 (地方、教师、医疗、法官)		8.85%	23.8%	32.65%
公共部门雇员(中央)		8.8%	24.2%	33%
农业工人		8.84%	19.86%	28.7%
邮电部门雇员		8.85%	23.8%	32.65%
私营店主	21 岁以上	23.64%	-----	23.64%
	21 岁以下	20.64%	-----	20.64%
手工业者	21 岁以上	23.55%	-----	23.55%
	21 岁以下	20.55%	-----	20.55%
农民 ^②	普通地区	23.6%/23.4%/11.8%	-----	23.6%/23.4%/11.8%
	山区	23.2%/22.5%/11.6%	-----	23.2%/22.5%/11.6%

资料来源:根据意大利国家社保局公报和公告整理汇总, <https://www.inps.it/Search122/ricercaNew.aspx?sTrova=tabella%20aliquote%20contributive%202017&sCategoria=&sDate=&iPage=2>, last accessed on 22 August 2017。

重估系数(Coefficiente di Rivalutazione)是用来核算每年度个人名义总资产的关键系数,类似于名义账户的记账利率,与前五年名义 GDP 平均增长率关联。不过,重估系数的核定,一般有两年的时间差。意大利在 1998 年第一次公布了 1996 年个人账户重估系数——1.055871,几乎为历年来最高点。金融危机后,意大利经济遭受重创,重

^① 2016 年,自雇群体如手工业者和小店主等,缴费基数下限为 15548 欧元/年,上限为 76872 欧元/年(1996 年 1 月 1 日后才有养老金缴费记录者的上限为 100324 欧元)。缴费采取累进制方式,年收入 15548 欧元至 46123 欧元部分的缴费比例分别为 23.10%和 23.19%,2017 年,分别提高至 23.55%和 23.64%。46123 欧元至上限的缴费比例分别为 24.10%和 24.19%。另外,21 岁以下学徒均减少 3 个百分点。参见意大利社保局 2017 年第 19 号、22 号和 21 号公报,即 Circolare n.19, n.21, n.22,2017。

^② 表内的三种不同费率对应的分别是 21 岁以上、21 岁以下和 65 岁以上群体公共养老缴费费率。

估系数大幅下跌,2011年后从1.017降至2015年的1,即名义总资产不作调整。^①

转换系数与名义GDP增长水平、通胀水平以及预期寿命关联。1996年至2009年间未作调整。2006年上台的中左政府规定每三年修订一次,金融危机后改为自2019年起每两年调整一次。转换系数与经济发展状况正相关,经济危机爆发后持续走低,但对70岁以上老人的倾斜力度明显加强(见表4)。

表4 1996年以来意大利养老金转换系数调整情况

劳动者退休年龄	退休年份			
	1996-2009年	2010-2012年	2013-2015年	2016-2018年
57岁	4.720%	4.419%	4.304%	4.246%
58岁	4.860%	4.538%	4.416%	4.354%
59岁	5.006%	4.664%	4.535%	4.447%
60岁	5.163%	4.798%	4.661%	4.589%
61岁	5.330%	4.940%	4.796%	4.719%
62岁	5.514%	5.093%	4.940%	4.856%
63岁	5.706%	5.297%	5.094%	5.002%
64岁	5.911%	5.432%	5.259%	5.159%
65岁	6.136%	5.620%	5.435%	5.326%
66岁	6.136%	5.620%	5.624%	5.506%
67岁	6.136%	5.620%	5.826%	5.700%
68岁	6.136%	5.620%	6.046%	5.910%
69岁	6.136%	5.620%	6.283%	6.135%
70岁及以上	6.136%	5.620%	6.541%	6.378%

资料来源:根据意大利国家社保局(INPS)公布信息整理, <https://www.inps.it/nuovoportaleinps/default.aspx?itemDir=49950>; <https://www.inps.it/nuovoportaleinps/default.aspx?itemDir=46070> etc., last accessed on 24 August 2017。

^① 2015年度实际核算的重估系数为0.998073,但2015年意大利第65号法令规定名义账户的重估系数不得低于1,因此2015年公布的系数为1。参见意大利国家社保局相关公告(Messaggio, Circolare), <https://www.inps.it/bussola/VisualizzaDoc.aspx?sVirtualURL=%2fMessaggi%2fMessaggio%20numero%2024433%20del%2030-09-2010.htm>; <https://www.inps.it/CircolariZIP/Circolare%20numero%20167%20del%2007-10-2015.pdf>, last accessed on 18 August 2017。

三 改革的影响与效果

(一)改革的积极影响

(1)公共财政压力减轻,财政可持续前景可期

20世纪90年代以来的历次养老金改革都以紧缩开支为主要目标。90年代的关键性改革——阿玛托改革和迪尼改革后,意大利公共养老金支出已经得到较大幅度的削减。而金融危机后全面实行名义账户制、大幅提高退休年龄的改革,缓解了老龄化带来的支出压力,进一步减轻了公共财政的压力。1995年意大利国家社保局管理的养老金项目的赤字额约为GDP总额的2.4%,2000年降至1%,到2007年一度降至0.5%,因经济危机以及支付高峰的逼近,到2013年又增至1.3%。^①

2011年蒙蒂政府改革后,平均养老金与劳动者人均GDP之比,有了较大幅度的下降。2016年比改革前下降了超过0.5个百分点,到2046年,估计将由17.5%降至15%左右。养老金抚养比的恶化趋势也将得到缓解,若无蒙蒂政府改革,将由2012年的1.20:1飙升至2046年的峰值1:1.015,改革后相应地从1.20:1提高至2026年的1.31:1,到2048年达到峰值1.13:1后将缓慢上升。^②意大利社保局2016年年度报告显示,2014年和2015年的公共养老支出与当年GDP之比分别为16.68%和16.69%。^③虽与意大利学者预期的目标之间有1.5个百分点的偏差,如果不实施任何改革,2015年的相关支出占GDP的比重预计达到18%之多,之后直线上扬,到2026年左右突破21%,在2033年至2040年间维持在23%的高位。^④

可见,意大利公共养老支出的压力确实得到了一定程度的缓解。但是,随着名义账户下个人责任的强化,养老救济支出不断攀高的风险也不容小觑。^⑤因此,意大利想要通过名义账户类型的结构改革,利用较低的记账利率与较高的基金投资收益率之间的差额降低公共养老赤字并缓解支出压力,难度依然较大。

^① Felice Roberto Pizzuti, *Rapporto sullo Stato Sociale 2015*, Napoli: Gruppo Editoriale Simone, 2015, p.395.

^② [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”,“福利国家的过去、现在与未来”国际研讨会,北京,2017年8月。

^③ 参见意大利国家社保局2016年年度报告, https://www.inps.it/docallegatiNP/DatiEBilanci/rapportiannual-iinps/Documents/INPS_rapporto_2016.pdf, p.150, last accessed on 14 May 2017.

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

^⑤ 自1996年至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%。参见 Felice Roberto Pizzuti, *Rapporto sullo Stato Sociale 2015*, Napoli: Gruppo Editoriale Simone, 2015, p.396.

(2) 补充养老制度获得发展

在1992年阿玛托改革之前,意大利的养老制度是以正规就业为基础的单支柱体系。在此后削减公共养老支出、公共养老预期待遇水平下降的压力下,意大利加快了对补充养老制度的构建。

1993年,意大利颁布了构建补充养老的法律。阿玛托政府将业已制度化的终止劳动关系津贴改造为企业补充养老。2005年,中右翼政府针对补充养老进行了立法,针对终止劳动关系津贴的管理权设立了所谓的“默认”机制。该机制自2008年1月1日起在私营部门实施,私营部门劳动者有6个月的时间考虑终止劳动关系津贴的最终管理权,如果保持“沉默”,将归入集体封闭式基金管理。^①

目前,意大利参加补充养老的群体一般是在大中型企业就业的雇员,他们有工会的保护,覆盖率可达50-80%;在50人之下小企业就业,或工会势力较弱的行业就业的群体,补充养老的覆盖率就相对要低得多,仅15%左右。^② 公共部门雇员职业连贯性强,职业生涯长,公共养老金总体替代率高。因此,公共部门的终止服务关系津贴制度(TFS)向补充养老转型的过程异常缓慢。

2015年,意大利立法推动封闭型基金向开放型基金转型,即接受其他行业会员和个人会员,且基金会员也可更自由地转会。这推动了封闭型基金与开放式基金的竞争。此外,在经济不景气、消费不足的情况下,意大利先后推出了可提前支取补充养老的规定:自2015年3月起可以申请将终止劳动关系津贴与工资一起发放的政策;2017年又立新法,规定补充养老的大部分可由公司留存,雇员在失业超过24个月的情况下可提前支取。这意味着,对部分劳动者而言,至少短期内终止劳动关系津贴恢复了其原本工资补贴或失业津贴的功能。

(二) 结构改革的负面效应

(1) 公共养老制度的再分配能力大大减弱

在经历了1992年阿玛托政府的奠基性改革、1995年迪尼政府的哥白尼式改革以及2011年蒙蒂政府的激进改革后,意大利公共养老虽然并没有完全摆脱对财政支持的依赖,且强制保险特征突出,但在精算原则的束缚下,再分配能力已受到很大的限制,个人责任被大大强化了。

^① 在补充养老问题上,2006年上台的中左政府对2005年的立法进行修订,将“沉默同意”机制提前至2007年1月1日,并规定了两种由企业保留的终止劳动关系津贴管理路径:50人以下的企业,终止劳动关系津贴直接由企业保留;50人或以上的企业,则须将津贴存入国家社保局管理的基金。

^② Matteo Jessoula, *La politica pensionistica*, in Maurizio Ferrera ed., *Le politiche sociali*, pp.119-120.

(2) 代际不公问题将逐步凸显, 灵活就业群体陷入老年贫困的风险增加

1995 年的改革为“老人”、“中人”和“新人”设立了全面采用名义账户制度, 对同代人而言公平性有所提高, 且在紧缩开支以及降低第一支柱替代率上的作用明显, 但“压缩”第一支柱的改革代价主要由未来的几代退休者来承受, 会出现备受诟病的“代际撕裂”^①问题。

如前所述, 在完全过渡到名义账户制后, 意大利公共养老金将出现替代率过低的问题, 从而致使低收入群体面临陷入老年贫困的风险。灵活就业者更需要补充养老, 但却没有足够的经济实力承受开放式基金的资本化运营风险。^②

根据意大利国家社保局的测算, 到 2046 年, 在 70 岁退休且缴费满 35 年的情况下, 雇员群体的公共养老金替代率可能达到 70% 左右, 但自雇群体和灵活就业者的替代率仅分别为 54% 和 57% (见表 5)。

表 5 缴费确定型下意大利养老金替代率(2046 年)

缴费年数	雇员	自雇者	灵活就业者
40 年	79%	60%	63%
35 年	70%	54%	57%
30 年	62%	49%	50%

资料来源:Stefano Patriarca, *L'adeguatezza del sistema pensionistico contributivo*, paper prepared for Seminario Scuola Superiore di Economia e Finanze Ezio Vanoni, Roma, 10 Ottobre, 2011. http://www.bollettinoadapt.it/old/files/document/14671patriarca_pensio.pdf, p. 23, last accessed on 23 February 2017.

此外, 对于灵活就业者而言, 由于自身工资收入水平的限制, 即使替代率达到较高水平, 实际养老金待遇水平也未必会比较理想。如表 6 所示, 即便在假设意大利经济以较高速度持续增长, 灵活就业群体的养老金替代率可以大幅提高到 80% 以上的乐观情况下, 实际养老待遇也仅仅接近最低养老保障的 1.5 倍。

^① [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”。

^② Felice Roberto Pizzuti, *Rapporto sullo Stato Sociale 2015*, Napoli: Gruppo Editoriale Simone, 2015, p.32.

表6 不同收入群体养老金待遇水平(2041年)

	年薪(1996年)	缴费情况	替代率	最低养老保障的倍数
经理层	25000 欧元	连续缴费	74.5%	6.86 倍
职员	20000 欧元	连续缴费	82.8%	4.93 倍
工人	15000 欧元	每五年断缴一年	85.3%	2.6 倍
灵活就业者	10000 欧元	每三年断缴一年	81.5%	1.49 倍

注:本表中替代率和最终待遇水平基于以下假设条件测算得出:(1)各群体均在1996年(24岁)进入劳动力市场;(2)经理层工资增长率比名义GDP增长率高0.5%,职员群体年工资增长率与名义GDP增长率一致,工人及灵活就业者年工资增长率比名义GDP增长率低0.5%;(3)1996年到2014年均以名义GDP的实际增长为准,自2015年起,假设每年名义GDP增长率为3%,年均通胀率为2%。

资料来源: Felice Roberto Pizzuti, *Rapporto sullo Stato Sociale 2015*, Napoli: Gruppo Editoriale Simone, 2015, pp.432-434。

四 改革的启示

意大利的养老金改革,是在其本国特有的历史文化背景与经济环境中进行的。因此,其具体的改革措施不一定完全适用于其他国家,但从历史发展的角度来看,或有三点经验值得借鉴。

(一)以财政可持续为目标的改革,应坚持维护社会公平,预防老年贫困

在强化个人责任、采取延迟等改革以遏制养老开支激增的同时,意大利并没有完全忽视采取避免老年贫困的措施。20世纪90年代改革后,意大利推行的名义账户制中的一些制度细节——如“转换系数”十年调整一次,与预期通货膨胀率挂钩等,备受质疑和诟病,被认为将导致相对贫困甚至绝对贫困。^①此后的系列改革,尤其是金融危机后蒙蒂政府的改革中,这一问题得到了充分重视。转换系数的修订频率由十年一次大幅缩短为两年一次,而且转换系数与退休年龄成正相关,对70岁及以上老人倾斜力度明显。

为了避免养老金待遇水平过低而导致大规模老年贫困问题的出现,蒙蒂政府从中长期发展的角度,尝试逐步引入延迟至70岁之后退休的政策,并把最低养老保障水平

^① 郑秉文、宋坤:“意大利九十年代以来三个支柱改革进程——兼论引入‘名义账户’的前途”,《欧洲研究》2005年第6期。

作为重要的养老金计算参考基数及退休资格条件。具体而言,按法定年龄退休者,养老金水平至少是最低养老保障的 1.5 倍。达到退休年龄,而缴费不足 20 年但多于 5 年且养老金未达到最低养老保障 1.5 倍的劳动者,养老金将推迟 4 年发放。但是,2016-2018 年,缴费年限超过 41 年 10 个月(女性)或 42 年 10 个月(男性)的劳动者^①,可不受年龄与养老金待遇水平的限制。此外,在提前退休的条件中,也加入了养老待遇水平的要求。除须满足缴费满 20 年且最多只能提前 3 年退休的基本条件外,养老金待遇至少还应达到当年最低养老保障的 2.8 倍。

但是,在意大利学者看来,蒙蒂政府为规避老年贫困的风险,提高养老金替代率,所采取的将最低养老保障作为参照基数逐渐提高退休年龄和缴费年限的做法,是“杀贫济富”的手段,会加剧收入不平等的问题(如表 6 所示)。因为低收入群体不仅职业稳定性较弱,且整体预期寿命也较短,^②为了达到可领取养老金的标准,将不得不工作到 70 岁以上。^③

(二) 参数改革的作用与价值不可低估

参数改革一直是意大利实现公共养老金财政可持续的重要手段。如前所述,1992 年的阿玛托改革,事实上是一场奠基性的参数改革,对意大利公共养老金财政健康化意义重大。即便是在 1995 年迪尼政府的“哥白尼式改革”以及金融危机后蒙蒂政府的改革中,调整参数的措施也都占据了非常重要的地位。

参数改革往往能够为重大的结构性改革提供必要的制度基础,并弥补后者可能存在的重大缺陷。虽然意大利 1995 年的结构性改革最终取得了进展,尝试引入了名义账户制,但其消极影响不容忽视。因为名义账户制的核心是精算平衡,必然随着赡养人口比的上升,调低记账利率,进而将导致公共养老金替代率大幅下滑。要弥补这一缺陷,一方面需要加快发展补充养老,另一方面还需要不断推进公共养老的参数改革,以应对新制度带来的新风险。虽然意大利的改革者在迪尼改革之前就开始着力将在一战前出现、法西斯时期发展成熟并得以延续下来的“终止劳动关系津贴”制度,改造成企业补充养老制度,为引入名义账户制奠定基础。但就目前来看,意大利补充养老的未来发展前景依然存在一定不确定性。因此,金融危机后,在全面落实名义账户制的背景下,意大利政府在推动补充养老发育的同时,将延迟退休年龄,提高灵活就业群

^① 提前退休的缴费年限须根据预期寿命调整。据估计到 2040 年,将提高至 44 年(女性)或 45 年(男性)。

^② Matteo Jessoula, *La politica pensionistica*, in Maurizio Ferrera eds., *Le politiche sociali*, Bologna: il Mulino, 2012, pp.121-122.

^③ Felice Roberto Pizzuti, *Rapporto sullo Stato Sociale 2015*, Napoli: Gruppo Editoriale Simone, 2015, pp.434-435.

体、自雇者和农民的缴费率等参数改革方式,作为提高养老金的替代率、预防老年贫困的最重要手段。

(三)观念的更新及利益主体的知情和参与,有益于改革的合理推进

在20世纪90年代以来的历次改革中,意大利政府都比较注重更新养老观念。如90年代中期提出了“公平”的概念,金融危机后全面推行名义账户制时,强调养老金的缴费是“储蓄”而非“税捐”等。这都在一定程度上消解了利益主体对改革的抵触情绪。

然而,“改革不仅仅建立在观念的建构上,还建立在那些观念接收者的回应上”。^①因此,还应有利益攸关主体的知情和参与,否则不利于改革的合理推进。1992年、1995年和2011年的养老金改革方案都是在意大利发生严重的金融危机期间通过的。相应的立法在得到批准之前,讨论往往不充分。对于养老改革方案与宏观经济的关系及其对再分配的影响,相关部门也没有进行充分的宣讲和解释。1995年的改革事实上将意大利的劳动者分为两大群体——缴费满18年者和不满18年者。后者是受名义账户制影响最大的人群,但政府、工会以及国家社保局宣传的重点在替代率上,并没有明确告知未来养老金待遇将取决于国家的宏观经济状况。在国内生产总值低增长或负增长时期,公共养老金的给付能力和政府兑现承诺的能力都令人怀疑。2011年的激变式改革,在二战后最严重的经济危机中被政府以强力推进,信息不对称的情况仍未改观。公众与媒体对此的评论是“更糟的还在后面”,对改革的信心大打折扣。^②养老金改革本身就是利益的再分配,利益攸关主体尤其是劳动者的知情和参与,对改革方案的完善与改革进程的合理推进极为重要。

(作者简介:李凯旋,中国社会科学院马克思主义研究院助理研究员;责任编辑:张海洋)

^① [土耳其]迪米特里·萨尔豪斯:“公共政策中的政治话语与路径塑造——比较希腊和意大利的养老金制度改革”,郑寰、于蓓摘译,《国家行政学院学报》2012年第6期。

^② [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”。