

法国养老金改革的选择：参数改革及效果分析

彭姝祎

内容提要：面对由人口结构变动引发的养老金赤字加剧、中长期内难以持续的难题，法国从 20 世纪 90 年代初起，对养老金制度进行了持续的改革。由于结构改革阻力巨大，难以推进，因此改革以调整缴费率、退休年龄以及领取全额养老金的年龄等技术参数为主，目的是削减巨额养老金赤字，推动养老金制度走上可持续发展的道路。法国权威部门经评估指出，改革的增收减支效果明显，养老金制度的中期可持续目标有望实现。与此同时，改革在短期内不会对法国养老金制度的“充足性”造成破坏性冲击，该制度仍能提供较高水平的收入替代与保障。但从长期来看，一定程度的冲击在所难免，养老保障水平将下降，养老保障网的安全性将随之降低，这一变化将为法国适当加强基金制的养老支柱，优化养老金结构，进而从根本上确保养老金制度的可持续开辟空间。

关键词：法国 养老金 参数改革 效果分析

法国和欧洲大多数福利国家一样，受人口持续老龄化、经济长期低迷等因素的影响，以现收现付为主要融资模式的公共养老金制度从 20 世纪 70 年代末起，就遇到了收不抵支的难题，赤字日积月累，把养老金制度拖到了崩溃的边缘。从 90 年代初起，为化解养老金制度的不可持续难题，法国陆续对养老金制度进行了几轮大的改革。鉴于结构改革因社会、政治等种种因素难以推动，^①最终政府把参数调整确定为改革的主要内容，在几轮改革中陆续调整了几个重要的技术参数。相关评估表明，改革有望实现增强养老金可持续性的预期目标，但是长期内会对该制度的“充足性”造成一定程度的冲击。不过在造成冲击的同时，改革为优化养老金结构开辟了空间，从而有助

^① 关于法国养老金的结构改革，参见彭姝祎：“法国养老金改革：走向三支柱？”，《社会保障评论》2017 年第 3 期。

于从根本上确保养老金制度的可持续。

一 法国养老金制度概况与改革的基本动因

(一) 法国养老金制度概况

法国的养老金制度建立于第二次世界大战结束后,主要由两部分组成:基本制度和补充制度,两者都以现收现付为主要融资模式。前者是政府主办的公共养老金,后者是职业年金。

基本制度依据经济-职业类别划分为四大类:(1)覆盖私营工商业部门薪金雇员的“总制度”;(2)覆盖农业人口的“农业制度”;(3)覆盖农业领域以外非薪金劳动者即个体从业者的“非薪金雇员非农业人员制度”;(4)一些早在现行养老金制度建立之前就已经存在的、被统称为“特殊制度”的行业养老金制度,其中以十余个公有部门制度为主,如公务员制度、法国国营铁路公司制度等。制度和制度之间有差异,特别是特殊制度。与其他三大制度相比,“特殊制度”的缴费年限较少、退休年龄偏低、待遇水平较高。福利特权的存在使法国养老金制度的“多轨制”特征突出。

(二) 改革的基本动因

“现收现付”的融资方式在法国养老金制度中占据压倒性优势。现收现付的制度基础是在职人口供养退休人口,对人口结构的变化十分敏感。因此,从20世纪70年代末起,随着法国人口的不断老龄化,再加上经济增长的持续放缓甚至低迷,法国的养老金制度逐步陷入了收支失衡的困境,如不改革,将难以持续。早在1991年,法国政府部门就针对养老金制度的长期可持续性难题出台了一份《关于退休制度的白皮书》(*Livre blanc sur les retraites*),指出改革迫在眉睫,否则养老金制度将于2030年破产。2000年,为评估日益加剧的养老风险,法国成立了名为“退休指导委员会”(COR)^①的机构,定期发布报告。在2014年的报告中,委员会指出,必须对养老金进行持续改革,否则即便是在最好的经济环境下,即失业显著下降、增长率显著提升的情况下,^②现行养老金制度也维持不了多久,最多15年。^③养老金赤字给国家财政带来了沉重负担,

^① 该委员会成立于2000年,具体信息参见“退休指导委员会”官方网站,<http://www.cor-retraites.fr/>,2017年6月18日访问。

^② 按照法国最近十年的经济表现估计,失业率显著下降、经济显著增长的情况不大可能出现。

^③ COR, *Evolutions et perspectives des retraites en France*, Rapport nnuel, 2014/06, <http://www.cor-retraites.fr/IMG/pdf/doc-2334.pdf>,2017年6月18日访问。

“退休指导委员会”指出,在2010年之前,基本养老保险赤字在国内生产总值中的占比高达0.6%以上。^①

尽管有着改革的迫切需求,但是国内反对改革的声音巨大,^②改革难以启动。最终是来自外部的压力迫使政府对养老金制度动了真格:20世纪90年代初,为进入即将成立的欧洲经货联盟,法国必须大力压缩财政赤字,使之达到占GDP比重不超过3%的准入标准。当时法国的财政赤字占GDP的比重高达6.5%,养老金赤字是财政赤字的罪魁祸首之一,所以法国必须削减养老金赤字,这迫使法国于1993年启动了养老金改革。可以说,欧洲一体化是法国改革养老金制度的重要驱动因素,没有来自欧洲一体化的压力,单凭法国政府自己是很难推动改革的。在迄今为止的所有改革中,来自欧盟的压力始终发挥着至关重要甚至是决定性的作用。因为法国的财政赤字占国内生产总值的比重长期超出欧元区规定的3%的红线,而法国是欧盟的创始国和核心大国,必须带头遵守财政纪律,欧盟三番五次批评法国,并且明确要求它对财政赤字大户——养老金制度进行改革。

二 参数改革的主要步骤、内容和特点

在上述两方面因素的共同作用下,法国于1993年启动了第一轮重大养老金改革,改革持续至今。由于结构改革难以推动,因此改革以参数调整为主,^③政府希望通过这些不伤筋动骨、相对“温和”的改革措施来增收减支,削减赤字,改善养老金的财政状况。改革既涉及基本制度,也涉及补充制度。

(一) 基本制度参数改革的主要步骤和内容

从1993年起至今,法国政府共对基本养老金制度进行了6次成功的改革:巴拉迪尔改革(1993年)、拉法兰改革(2003年)、菲永改革(2008年)、萨科奇改革(2010年)、奥朗德改革(2012年)和埃罗改革(2014年)。其中前三次改革的内容基本一致,只是目标人群不同,所以可以看做是第一轮改革。

(1) 1993年改革

^① *Déficits des régimes de retraite : des évolutions contrastées*, 2014/12/18, 参见法国官网 Vie publique, <http://www.vie-publique.fr/actualite/alaune/deficits-regimes-retraite-evolutions-contrastees-20141218.html>, 2017年6月18日访问。

^② 关于法国养老金改革的详情,特别是改革遭遇的巨大阻力、改革的过程以及改革的特点和结果等,参见彭姝祎:《法国社会保障制度:碎片化及改革》,北京:中国社会科学出版社2017年版。

^③ 其中也夹杂着一些结构性改革,但占比极小,参见彭姝祎:《法国社会保障制度:碎片化及改革》。

1993年是法国政府首次对养老金进行重大改革,当时为确保改革顺利进行,决定只改革“总制度”,即改革只面向私有工商业部门的薪金雇员。改革主要作出了如下参数调整:第一,延长领取全额养老金的缴费年限,规定从当时的37.5年逐步延至40年;^①第二,逐步把养老金的计算标准从参照职业生涯中工资水平最高的10年延长到最高的25年,过渡期为10年;第三,逐步把养老金与收入脱钩,与物价挂钩,过渡期为5年。

1995年,政府曾打算乘胜追击,把1993年改革拓展到“特殊制度”,结果在巨大的阻力下流产,总理朱佩甚至因改革而下台。直到2003年,政府才再次启动改革,最终经过2003年和2008年两次改革,才把1993年的改革拓展到公务员和公有部门雇员等群体,实现了一定程度的养老金并轨。^②

(2) 2010年改革(萨科奇改革)

2010年萨科奇政府开始对养老金进行第二轮重大改革,改革面向全体人员,主要涉及以下参数调整:第一,逐步将退休年龄从当时的60岁延至62岁,老人老办法、新人新办法(见表1)。第二,将领取全额养老金的年龄从65岁相应地延至67岁(见表1):1955年及以后出生者从67岁起方可领取全额养老金,在67岁之前,只有缴满季度数方可领取全额养老金,否则将按一定比例减扣养老金。特殊情况除外。

表1 法国退休年龄、领取全额养老金的年龄和全额养老金缴费年限一览表

出生年代	退休年龄*	领取全额养老金的年龄*	缴费季度(个)**
1943-1948年	60岁	65岁	160(40年)
1949年	60岁	65岁	161
1950年	60岁	65岁	162
1951年上半年	60岁	65岁	163
1951年下半年	60岁4个月	65岁4个月	163
1952年	65岁9个月	65岁9个月	164
1953年	61岁2个月	66岁2个月	165

^① 经过2003年和2008年两次改革,公务员和公有部门雇员的缴费年限也分别延长到向私有部门看齐,即缴费40年。公务员和公有部门缴费年限的提升比私有部门晚了至少10年。

^② 改革因遭遇巨大阻力而并不彻底,整体而言,公共部门仍然保留着一定程度的特权,如退休金替代率仍普遍偏高等。民众普遍对此表示不满。

1954年	61岁7个月	66岁7个月	165
1955-1957年	62岁	67岁	166
1958-1960年	62岁	67岁	167
1961-1963年	62岁	67岁	168
1964-1966年	62岁	67岁	169
1967-1969年	62岁	67岁	170
1970-1972年	62岁	67岁	171
1973年及以上	62岁	67岁	172(43年)

注：* 涉及私有部门雇员、自雇者和公务员；**涉及私有部门雇员和自雇者。

资料来源：legislation,引自 Secrétariat général du Conseil d'orientation des retraites, *Parametric Reforms of the Pension System in France*, April 2017。

(3) 2012年改革(奥朗德改革)

2012年奥朗德左翼政府上台后,面对养老金赤字的继续恶化,着手进行了第三轮参数调整:即逐步提高基本养老保险(包括私有部门和公有部门)的缴费率,规定从2014年起直到2017年,以渐进的方式将雇主和雇员的缴费率分别从2012年以前的8.30%和6.65%逐步提至8.55%和6.90%,总缴费率从14.95%升至15.45%(见表2)。同时,为赢得民众对改革的支持,适当放宽了前任萨科奇政府作出的延长退休年龄的规定,如允许20岁之前开始职业生涯、缴满全额养老金者提前退休,无须再额外缴费等。

(4) 2014年改革(埃罗改革)

2014年,左翼政府再度改革养老金制度,并制定了清晰的目标——从2020年起,实现养老金制度的财政平衡,^①改革主要涉及以下参数调整。

第一,提高领取全额养老金的缴费年限,规定从2020年起至2035年,以渐进的方式,将领取全额养老金的缴费年限从40年延至43年,每3年提高一个季度(详见表1)。这是自1993年改革以来第二次上调缴费年限。第二,继2012年之后,再度提高缴费率,但这一次“社保封顶额以内”的缴费率(cotisation plafonnée)不变,提高的是以

^① 这个目标目前看来基本上没有实现的可能。

“总工资”为基础的缴费率^①:从2014年起至2017年,每年上调0.1个百分点。这种调整方式波及的主要是高收入人群,对普通人影响很小,这符合左翼政府优先关照中下阶层、让富裕群体作出牺牲的理念。调整之后法国养老金总缴费率升至17.75%(见表2)。第三,将基础养老金的调整从每年的4月1日推迟到10月1日。

表2 基本养老金制度缴费率变动一览表

年份	2012年改革前的缴费率(%)				2012年改革后的缴费率(%)				2014年改革后的缴费率(%)			
	社保封顶额以内		总工资		社保封顶额以内		总工资		社保封顶额以内		总工资	
	雇主/雇员	合计	雇主/雇员	合计	雇主/雇员	合计	雇主/雇员	合计	雇主/雇员	合计	雇主/雇员	合计
2012	8.30/6.65	14.95	1.60/0.10	1.70	8.40/6.75	15.15	1.60/0.10	1.70				
2013	8.30/6.65	14.95	1.60/0.10	1.70	8.40/6.75	15.15	1.60/0.10	1.70	8.40/6.75	15.15	1.60/0.10	1.70
2014	8.30/6.65	14.95	1.60/0.10	1.70	8.45/6.80	15.25	1.60/0.10	1.70	8.45/6.80	15.25	1.75/0.25	2
2015	8.30/6.65	14.95	1.60/0.10	1.70	8.50/6.85	15.15	1.60/0.10	1.70	8.50/6.85	15.15	1.80/0.30	2.1
2016	8.30/6.65	14.95	1.60/0.10	1.70	8.55/6.90	15.45	1.60/0.10	1.70	8.55/6.90	15.45	1.85/0.35	2.2
2017年及以后	8.30/6.65	14.95	1.60/0.10	1.70	8.55/6.90	15.45	1.60/0.10	1.70	8.55/6.90	15.45	1.90/0.40	2.3

资料来源:legislation,引自 Secrétariat général du Conseil d'orientation des retraites, *Parametric Reforms of the Pension System in France*, April 2017。

(二) 补充制度参数改革的主要步骤和内容

法国的补充养老制度是基本制度的重要补充,是强制性的、“现收现付”的职业年金,主要由两大制度——“管理人员补充养老制度”(AGIRC)和“工薪者补充养老制度”(ARRCO)——组成。前者面向私有工商业部门的工薪管理阶层;后者面向私有工商业部门的全体工薪雇员,包括工薪管理者。^② 补充养老制度的缴费率由雇主和雇员分担,缴费率依工资水平而定(见表3):工薪者补充养老制度的缴费率划分为两档——1段工资(即在社保月封顶额以内的工资)和2段工资(即为社保月封顶额1-3

^① 法国社保缴费率由两部分组成:一部分是以社保封顶额内的收入为费基的缴费率;另一部分是以全体收入为费基的缴费率,前者占据主要地位,后者占据次要地位。社保封顶额是指一定标准以内的收入,该标准每年根据工资涨幅等情况划定,如2015年的标准是3170欧元/月。一般调整缴费率的时候往往是调整以封顶额为费基的缴费率;以总收入为费基的缴费率占比小得多,所以较少调整。

^② 一般工薪者只参加工薪者补充养老制度;工薪管理人员则需要同时参加“工薪者补充养老制度”和“管理人员补充养老制度”,并从两项制度中各获得一份养老金。因为管理人员收入较高,其在基本养老保险缴费收入封顶额以内的工资向工薪者补充养老制度缴费;超出封顶额的部分向管理人员补充养老制度缴费。

倍的工资);管理人员补充养老制度也划分为两档——B段工资(社保月封顶额的1-4倍工资)和C段工资(社保月封顶额的4-8倍工资)。

补充养老制度的赤字更加严重,相关评估指出:“管理人员补充养老制度”的资金将在2017-2018年间告罄,“工薪者补充养老制度”也只能再维持20多年。^①所以近年来,补充养老制度也经历了以参数调整为主要内容的改革,具体措施如下。

第一,提高缴费率:在2013-2015年间将缴费率每年提高0.1个百分点(见表3)。为抵消补充养老保险缴费率的大幅度提高,同时规定,大幅度下调工伤和职业病保险的缴费率。第二,2017-2019年间,按照低于实际通胀率一个百分点的指数来调整养老金。第三,从2019年起,把养老金的调整时间延后半年,从每年4月1日改到10月1日。第四,通过奖惩机制鼓励延迟:即从2019年起,达到法定退休年龄(62岁)和领取全额养老金缴费年限(166个季度)的退休者,除非再多工作并多缴费一年,否则无法领取全额养老金。换言之,如果按时退休,其补充养老金将减领10%。若延后2年即64岁退休,则可获得奖励——补充养老金增加10%;若延长3年退休,则多领20%;延后4年奖励40%。

表3 补充养老制度缴费率变动一览表^②

年份	1段(ARRCO)		2段(ARRCO)		B段和C段(AGIRC)	
	2013年前	2013年后	2013年前	2013年后	2013年前	2013年后
2013	6%	6%	16%	16%	16.24%	16.24%
2014	6%	6.10%	16%	16.10%	16.24%	16.34%
2015	6%	6.20%	16%	16.20%	16.24%	16.44%

资料来源:legislation,引自 Secrétariat général du Conseil d'orientation des retraites, *Parametric Reforms of the Pension System in France*, April 2017。

(三) 参数改革的主要特点

参数改革的直接目的是增收减支,压缩巨额养老金赤字。这意味着福利的缩减和

^① L'accord sur les retraites complémentaires est finalisé, 参见 Les clés social 网站, <http://www.clesdusocial.com/1-accord-sur-les-retraites-complementaires-est-finalise>, 2016年1月23日访问。

^② 该指数还要结合125%的所谓“calling rate”一起使用,所以实际缴费率还要高一个多百分点。

民众的反对。因此为确保改革顺利推进,政府只能通过“智取”的方式来减少阻力:

第一,采取分阶段、循序渐进、从易到难的方式,逐步推进改革。这主要体现在两个方面,其一,从调整效果较为“隐蔽”的“参数”着手进行改革,而把调整效果很直观、容易为民众所觉察的“参数”放在后头。例如,在延长缴费年限和延长退休年龄之间,后者较为直观,也更容易引起人们的激烈反对,所以放在后面进行。其二,从阻力较小的群体着手,如“特殊制度”下的“公有部门”拥有众多福利特权,改革起来阻力巨大,因此首轮改革撇开了“公有部门”,只把“总制度”即“私有部门”作为改革对象,从而大大减少了改革的阻力。1995年,政府急于把1993年改革拓展到“特殊制度”,结果引发了巨大的抗议浪潮,不仅改革以失败告终,而且政府也被迫下台。直到近十年后,政府才在合适的外力下重启改革,由此可见改革“时机”很重要,不能冒进。

第二,对多轨制的“养老金”制度进行并轨,取消公共部门的某些养老金特权。如上所言,尽管“特殊制度”难以改革,但是公有部门的养老特权有目共睹,引起民众的普遍不满,特别是1993年“总制度”改革后,私有部门的福利被削减,这进一步凸显了“特殊制度”的福利特权,所以必须把特殊制度与总制度并轨,否则难以服众,致使接下来的改革难以进行。

第三,改革的同时兼顾公平。这首先体现在代际之间,为确保代际公平,历次改革都遵循“新人新办法、中人中办法、老人老办法”的原则。其次,不搞一刀切,适当照顾特殊和弱势群体,如在延长退休年龄的同时,允许艰苦部门的从业者、很早进入职场者提前退休;2014年以“总工资”为基础调整缴费率,让富裕群体作出牺牲等。

三 改革效果评估

法国养老金制度面临的最大问题是对人口结构的变动十分敏感,在人口老龄化面前脆弱不堪,“可持续性”问题突出。所以法国历次参数调整的目标都十分明确,即增收减支、消灭赤字,增强养老金制度的财政可持续性。最近的一次改革(2014年)更是明确提出,从2020年起,实现养老保险的财政平衡。那么上述参数改革效果如何?能否实现预期目标呢?

另外,“可持续性”固然十分重要,但并非衡量养老金制度的唯一标准。除“可持续性”外,国际社会通常还用“充足性”(Adequacy)等指标来综合考察一国的养老金制度。“充足性”包含若干维度,除养老金替代率外,还综合考虑退休者一生的收入分

布、老年人的致贫风险和贫困率、代际差异以及性别差异等。法国的养老金制度虽然“可持续性”较差,但由于替代率高、公平性好以及防贫减贫的作用突出,因此在“充足性”这项指标上一向表现良好。墨尔本美世全球养老金指数(Melbourne Mercer Global Pension Index)2015年面向全球主要国家所做的养老金指数测评表明,法国养老金的可持续性得分只有36.6分,属于倒数水平。但其充足性得分高达77.2,^①位居前茅。我们把法国与其邻国相比更能说明问题:如英国养老金制度的可持续性得分为51.3,反之充足性只有64.2。^②参数改革以增收减支为目的,降低养老金水平在所难免,那么法国养老金制度的“充足性”是否因此受到了削弱呢?

法国经济与统计研究所(INSEE)、退休指导委员会和法国经财部、社会事务部下属的“研究、评估和数据司”(DREES)等机构对2010-2015年参数改革的效果进行了专门评估并发表了一份长达200多页的评估报告,^③从中我们可以一窥法国养老金参数改革的主要效果:

(一)改革降低了养老金赤字,增强了养老金的财政可持续性

2010-2015年改革主要综合使用了三个杠杆(缴费水平、退休年龄和缴费时间)来增收减支。报告表明,在减支方面,2010年的改革措施(退休年龄和领取全额养老金的年龄均延长2年)会带来立竿见影的效果,即短期内就会降低投保人的养老金收益,降幅相当于GDP的0.8%。不过随着时间的推移,该效果将逐步减弱,即削减的养老金收益将被缴费时间延长给投保人所带来的额外收入所抵消,所以到2040年,养老金收益降幅将削减到占GDP的0.35%。反过来,2014年改革措施(提高领取全额养老金的缴费年限)将带来相反的效果:即短期内(到2020年)没有效果,但是长期内会降低投保人的养老金收益:2020年以后,投保人的养老金收益将逐步下降且降幅日渐加大,到2030年和2040年,降幅分别相当于GDP的0.15%和0.3%。

除去这几个大的杠杆外,改变养老金的计发参照标准(从参照职业生涯中工资水平最高的10年延长到最高的25年),把养老金与收入脱钩、与物价挂钩,把补充养老

^① Australian Centre for Financial Studies, *Melbourne Mercer Global Pension Index*, 详情参见 <http://www.global-pensionindex.com/wp-content/uploads/Infographic.pdf>, 2017年6月20日访问。

^② Ibid..

^③ Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES), *Les réformes des retraites entre 2010 et 2015*, décembre 2016; 本章出现的数据,如无特殊说明,均出自这份评估报告。简写版参见 <http://drees.solidarites-sante.gouv.fr/IMG/pdf/er985.pdf>; 完整版请参见 <http://drees.solidarites-sante.gouv.fr/IMG/pdf/dd9.pdf>。1993-2008年的首轮改革结果在2009年已有定论:即如果没有这一轮改革,2008年法国的养老金赤字将是实际额的2倍。

金的调整时间延后六个月,按照低于实际通胀率一个百分点的指数来调整补充养老金等措施,虽然比较隐蔽,不易觉察,实际上减支效果也不容小觑。评估表明,按低于实际通胀率一个百分点的指数调整补充养老金到2020年将减支21亿欧元;延后半年调整补充养老金将减支13亿欧元(2020年),通过奖惩措施鼓励延后领取补充养老金将减支61亿欧元。

整体而言,2010年以来的所有改革措施(基本制度+补充制度)累加,将致使投保人的养老金收益下降,降幅在2020年、2030年和2040年均相当于GDP的1%。到2040年,2010-2015年的各项改革措施将使养老金占GDP的比重下降1.04个百分点,其中0.26个百分点来自退休年龄的延长;0.09个来自领取全额养老金年龄的延长;0.3个来自领取全额养老金缴费年限的延长;最后0.39个来自其他措施,如撤并养老金管理机构以压缩管理成本,等等。由此可见参数改革发挥了将近三分之二的减支效果(见表4)。

表4 2010-2014年改革中减支措施的效果和占比

措施	占GDP%	对减支效果的贡献(%)
延长领取全额养老金的缴费年限(40年到43年)	0.3	28
延长退休年龄(60延至62)	0.26	25
延长领取全额养老金的年龄(65延至67)	0.09	9
其他措施	0.39	37
合计	1.04	99

资料来源:legislation,引自 Secrétariat général du Conseil d'orientation des retraites, *Parametric Reforms of the Pension System in France*, April 2017。

改革在减支的同时,增收效果也比较明显:延长退休年龄、以财政手段鼓励延退等措施延长了缴费时间,进而将直接导致养老金收入的增加;缴费率的提高同样会产生增收效果。评估表明,到2020年、2030年和2040年,上述改革措施将带来相当于GDP0.6个百分点的额外收入。

增收与减支效果相叠加,从中期(2040年)来看,2010-2015年的参数改革将显著

改善法国养老金的财政状况,改善幅度大约相当于 GDP 的 1.5%。

(二)改革对养老金的充足性构成了冲击

如上文所言,“充足性”是考察一国养老金制度的另一大重要指标。充足性不仅指养老金待遇的充足(主要由养老金替代率反映出来),还表现在退休者一生的收入分布、老年人致贫风险和贫困率、代际差异以及性别差异等方面。那么参数改革对法国养老金的充足性有无影响呢?评估表明,长期看来,以增收减支为目的的改革将不可避免地养老金的充足性构成冲击,具体表现在如下几个方面。

(1)改革将导致代际差异,使退休者的生活水平持续下降

评估表明,改革在代际之间造成了差异,这首先体现在“一生的养老金替代率”上^①。研究表明,替代率将在代际之间递减,从 1950 年代生人(简称“50 后”,依此类推)的 55% 减至“90 后”的 45%;其次体现在缴费率上,缴费率将从“50 后”的 23% 升至“90 后”的 27.8%;再次体现在养老金收益上:改革将使“80 后”的养老金收益减少 4.5%，“70 后”受影响最大,将降低 5.9%，“50 后”受到的影响最小,降低 1.2%^②。整体而言,未来一代将会缴费增加,但收益减少。^③这几方面因素相叠加,将致使退休者的生活水平持续下降。目前,法国退休者的平均生活水平(105%)高于在职者的平均生活水平(100%),也高于全体法国人的平均生活水平,但到 2060 年,他们的生活水平将降至 94%(在长期经济增长率为 1%的前提下);而且近期内,退休者的退休金水平就将首次降至低于全国就业收入的平均水平。

(2)参数改革对低收入和提前退出劳动力市场者不利,提高了部分人的致贫风险

研究表明,参数改革之后,人们主要靠延长职业生涯来弥补退休年龄延长、缴费年限增加等因素导致的退休金的缩减。这意味着,必须把职业生涯保持到最后一刻,否则退休金基本上只会缩水。整体而言,参数改革对低收入人群和提前退出职场的人负面影响最大:以终身为单位计算,数据表明,对 50 岁就退出职场的人而言,受 2010 年改革的影响,其平均养老金水平将减少 6.6%。但是对高收入者而言影响几乎为零。研究表明,2010-2015 年所有的改革措施相加,将产生如下效果:从 50 岁起就离开职场的人退休金将减少 10%,而高收入者将减少 3.4%。这同时意味着,改革在一定程度

① 指平均养老金和在职期间平均收入之比,和个人养老金收益与退休前收入之比不同。

② “50 后”的这部分损失主要来自补充养老金制度的改革,基本养老金制度改革对这代人影响甚微。

③ 人们曾普遍认为,改革会使未来一代工作时间更长、缴费更多、收益更少。但 COR 等的研究表明,除去预期寿命延长因素,退休时间在一生中的占比从“50 后”到“90 后”都稳定在 30% 左右,在职时间将从“50 后”的 41.5% 降至“90 后”的 39.8%。所以工作时间更长这一论断似乎不成立(但也有研究表明,私有部门的员工将工作更长、缴费更多、但收益更少的判断成立)。

上拉大了退休者的收入差,提高了部分退休者的致贫风险,需要引起警惕或者采取补救措施。

(3) 参数改革既提高了老年劳动者的就业率也提高了其失业率

退休年龄延后和领取全额养老金缴费年限增加等参数调整给老年劳动者带来了一定程度的负面影响:一方面,退休年龄延长2年使老年劳动者的就业率得到了提高。但是另一方面,老年劳动者将职业生涯保持到退休前较比改革前困难;失业后再就业的难度比改革前更大(再就业的几率从31%降到了24.2%)。INSEE针对2010年改革对第一代(即1951年7月1日之前出生者)的影响表明,由于退休年龄延长,这代人在60岁时仍保有全职工作的可能,男性从24%增加到了38%,女性亦提高了9个百分点;但与此同时,在60岁时可能失业的风险也增加了7个百分点(从4%增至11%)。原因很简单:在岗老人越多,腾出岗位聘用其他老人的机会就越少。概言之,2010年改革的效果是:在58-60岁之间已有工作的老人会继续保有其工作,而在这个年龄段失业的老人会继续失业,如一个58岁的失业者继续失业的机会将升至54%,并且要等待更长的时间方能领取养老金。相应地,国家用于失业保险、老年救助等的费用也有所提高。研究表明,在2010年改革节省出的140亿欧元中,15%用在了额外增加的各种救助上。

不过,对“充足性”的冲击并不仅仅是坏事,它在客观上还带来了另一个效果,即拓宽了养老金的结构改革空间。

(三) 参数改革客观上拓展了结构改革的空间

法国养老金制度的可持续性之所以差,主要原因就在于养老金结构不均衡,现收现付的公共养老金制度“一家独大”,基金制占比极小。养老责任由国家大包大揽,市场的作用严重不足,无法有效分散化解养老风险。法国也曾考虑参照世界银行的建议,对养老金进行结构改革,适当增建基金制的支柱,使养老金制度趋于稳健。欧盟也曾提议法国对养老金进行结构性改革。然而,由于法国公共养老金的替代率高——基本制度和补充制度相加可获得70%-75%甚至90%的替代率,^①因此发展基金积累制支柱的动力不足,再加上工会的强烈反对,结构性改革始终裹步不前。

然而随着参数改革的次第、全面铺开,未来法国的公共养老金(基本制度+补充制度)会不断缩水,领取全额养老金也日渐困难。法国退休委员会于2015年指出,伴随

^① 基本制度替代率长期在50%左右,补充制度长期在20%-25%左右,有时甚至高达40%。参见 Bruno Palier, *La réforme des retraites*, Que sais-je, 3^e édition 2010, p.9。

着公共养老金的不断改革,自2015年起,法国退休者的平均退休金水平将首次低于全国就业收入的平均水平,退休者的生活水平与其他群体相比将长期下降,这种情况将持续到2060年。此外,参数改革后,公共养老金对缴费年限的要求日益严格,造成了养老保障的“二元”分化。也就是说,稳定就业者能够获得相对较好的保障;而临时工、小时工等各类非正规就业者则由于缴费年限不足、缴费中断、收入过低等因素,难以得到充分保障。还有一部分临近退休的老年人一旦失业,就再难重返劳动力市场,进而难以享受全额养老金。所以,未来人们更需要基金制来弥补公共养老保障水平的下降或不足。民调也表明,在参数改革导致保障水平降低的压力下,人们的养老观念正在悄然发生改变,年青一代对基金制的认可程度有很大的提高;法国BFM电视台2015年6月26日报道称,10个法国劳动人口中有8个表示担心未来养老金不足,认为需要额外财源来补充。^①由此可见,参数改革在客观上拓宽了结构性改变的空间。统计数据也证明了这一点:法国的两大基金制的养老计划——企业集体退休储蓄计划和个人退休储蓄计划在问世之初颇受冷落,后来得到了迅猛发展,截至2014年底,前者的参保人数已从创建之初的区区2万余人发展到2014年近20万家企业的200万人;后者也从创建之初的120万人增至2013年的228.5万人。^②

四 结语和思考

过去十余年间,法国政府逐步对养老金制度进行了以参数调整为主的改革,几大主要技术参数均悉数上调,有的已经两度上调。改革的终极目标是改善养老金制度的可持续性,使之至少在中期内(未来25年,即2040年)可持续。权威部门对改革结果的评估表明,在法国经济保持合理增速的前提下,养老金中期可持续的预期目标有望实现。

不过,参数改革将导致公共养老金的持续缩水和公共养老保障可靠程度的下降,其中部分人群(例如低收入者、不能把职业生涯保持到最后者)的退休金降幅较大,部分人群(如刚走出校门的学生、非正规就业者、老年劳动者等)不能进入或被挤出公共

^① BFM, 8 *Français sur 10 peur d' avoir une retraite insuffisante*, 26/6/2015, 参见 <http://bfmbusiness.bfmtv.com/votre-argent/8-francais-sur-10-ont-peur-d-avoir-une-retraite-insuffisante-897729.html>, 2017年6月20日访问。

^② 参见“退休和退休者”官网, <http://www.retraite.com/fr/perco-hausse-nombre-souscripteurs#.VGO0MPmUcro>, 2016年6月22日访问。

养老保障网的风险较大,这些人的致贫风险比较高;改革还将导致保障水平的代际差异。凡此种种,将在长期内对法国养老金制度的“充足性”构成一定程度的冲击。不过这种冲击客观上反而使得先前十分敏感、难以推动的结构性改革逐步赢得了更多民众的认可,为法国建立并加强多支柱的养老保障体系,从而分散养老责任和风险,确保养老金制度的长期可持续开辟了空间。

此外,我们还应注意到,由于法国养老金的基础一直很好——替代率高、公平性好、保障可靠,防贫减贫作用突出且远高于欧盟平均水平,因此整体而言,其“充足性”在中短期内仍将较好,能够为老年人提供较高水平的收入替代与保障。经济合作与发展组织(OECD)的研究也表明,2014年,法国65岁及以上老年人的贫困率只有4%,大大低于OECD 12%的平均水平,是OECD诸国中老年贫困率最低的国家之一,^①而老年致贫风险尚不足欧盟平均水平的一半。因此,尽管改革对法国养老金的充足性构成了一定程度的冲击,但都在可接受的范围内。换言之,法国的养老金改革,尽管以提高可持续性为目标,但并非全然不考虑其他因素,不会以对“充足性”的破坏性冲击为代价。因为只有兼顾经济可持续和社会可持续的养老金制度,才是健康的养老金制度,才能具有长久的生命力。片面强调其中一个方面的做法是不可取的。

(作者简介:彭姝祎,中国社会科学院欧洲研究所研究员;责任编辑:莫伟)

^① OECD, *Des Réformes supplémentaires s' imposent pour Lutter contre le Risque croissant de Pauvreté à l' âge de la Retraite*, <http://www.oecd.org/fr/retraites/des-reformes-supplementaires-s-imposent-pour-lutter-contre-le-risque-croissant-de-pauvrete-a-l-age-de-la-retraite.htm>, 2017年6月22日访问。