

# 欧洲国家公共养老金改革的路径选择：结构还是参数？\*

周 弘

**内容提要：**近几十年来，欧洲福利国家的兴衰已经成为学界和政界的一个热门话题。作为资本主义制度的典型模式，福利国家及其提供的社会服务，特别是养老服务，出现了巨大的财政风险。20世纪80年代以来，福利国家改革在欧洲各国经历了不同的遭遇。欧洲福利国家模式是否已经走入绝境，是否还有其他方式可以对其进行有效改革。近些年来在欧盟内部出现的被称为“参数改革”的实践受到广泛的关注。本文就这种参数改革及其与“结构改革”的关系以及对福利国家前途的影响进行了初步探讨。

**关键词：**福利资本主义 欧洲 公共养老金 结构改革 参数改革

## 一 福利资本主义的世纪难题

20世纪80年代以来，欧洲福利国家的困境逐渐成为一个广受关注的议题。福利国家作为一种社会调节力量，通过社会保障制度的建立弥补经济自由主义带来的社会风险，将社会公平的因素嵌入到资本主义的基本制度中，在特定的时期平抑了劳资之间的矛盾，形成了暂时的政治和经济平衡。这种“嵌入式资本主义”<sup>②</sup>使欧洲国家获

\* 本专题文章的写作基于一项题为“部分欧洲国家公共养老金参数化改革调研报告”（2017年9月）的基础研究，项目共覆盖了10个国家。项目成员为：课题组组长周弘（负责整体结构、思路、通稿及欧盟、芬兰等部分）、彭姝祎（法国）、郭静（英国）、丁纯（德国）、郭灵凤（瑞典）、李凯旋（意大利）、杨成玉（比利时、波兰、捷克）、张凌（荷兰）。项目受到发改委分配司、欧盟项目和中国社会科学院上海市人民政府-上海研究院的支持。

② “嵌入式自由主义”概念来自卡尔·波兰尼的经典著作《大转折》（1944年）。一种解读认为，当代资本主义是将社会因素嵌入到市场自由主义体制内，另一种解读认为是将市场机制嵌入到相对稳定的社会和政治体制内。参见 Timothy David Clark, “Reclaiming Karl Polanyi, Socialist Intellectual”, *Studies in Political Economy* 94, Autumn 2014, pp.61-84 等。

得了一段较长时期的社会稳定和经济发展,并为众多后起的工业国家所效仿,被称为人类社会的一项重要的制度文明成果。

然而,福利国家作为二战结束后资本主义世界的主要国家形态,却在20世纪70年代石油危机后连续数十年引起理论讨论和政治博弈,福利国家提供的服务也在这种讨论中从快速增长转向逐步削减。2008年开始的国际金融危机及其后的欧洲债务危机加快了这一发展进程。福利国家的各项制度,特别是作为欧洲福利国家最主要的制度,也是提供发达工业社会三分之二到四分之三退休人员主要生活来源的公共养老金制度,在其发祥地被看做是政府财政困难的主要原因之一。人口老龄化的趋势也给公共养老金的资金平衡和财政可持续性提出了疑问。很多研究者和观察者断言,欧洲福利国家如果不进行脱胎换骨的结构改革,就会在不久的将来寿终正寝,二战后普遍建立起来的福利资本主义制度大厦也会随之轰然倒塌。<sup>①</sup>

与上述争论如影随形的是欧洲各国自20世纪80年代以来此起彼伏的福利制度改革实践。二战结束后,西欧国家公共养老金制度大多采取了现收现付的方式,通过“代际协议”或“代际之间的再分配”,对退休人员实施有效保护。考虑到退休人员退休前的贡献,这些养老制度通常是双层,甚至是多层的,既包括了一个普及性的基本养老金制度(用于转移支付),并附加一层根据收入调节的补充养老计划或职业年金计划(用于收入替代)。为了保证多层养老制度的运营,西欧国家的政府设计了纳税或缴费方式,并不同程度地参与了基金的管理,承担了基金的安全和风险责任,还因为民主制度的授权而就基金的支付方式和支付水平进行决策。

20世纪70年代石油危机过后,西方世界经济增长放缓,人均收入增速下降,人们增加公共服务投入的意愿降低,而人口又出现老龄化倾向,抚养比不断升高,加上任何制度都会出现的浪费和滥用漏洞,到了80年代,公共养老金的收支已开始出现失衡。同时,受“新自由主义”的“经济结构调整”政策影响,在社会福利制度领域里,特别是公共养老金制度中,也出现了以削减政府职能、引入市场机制、增加个人责任为主题的结构改革。自称为“世界上第一个福利国家”的英国率先开始了对福利国家的结构

---

<sup>①</sup> 相关研究无论在欧洲,还是在中国,早已汗牛充栋,如 Maurizio Ferrera, “The European Welfare State: Golden Achievements, Silver Prospects”, *West European Politics*, January-March 2008, pp.82-107。费雷拉认为,过去30年欧洲福利国家经历了从“黄金时代”到“白银时代”的震荡转型;冯兴元认为,福利国家是“通往奴役之路”,是可以被替代的。参见冯兴元:“‘福利国家’的深层困境与替代方案”,《人民论坛·学术前沿》2015年5月(上);而托马斯·皮凯蒂则认为,“欧洲社会模式”已经深入人心,是“巨大的历史进步”,对于社会国家应当进行现代化改造而非彻底摧毁,参见[法]托马斯·皮凯蒂:《21世纪资本论》,北京:中信出版社2014年版,第495页。

性改革。撒切尔夫人领导的英国保守党政府在削减了公共住房项目以后,连续就“与收入关联的国家年金计划”(亦即第二层次的公共养老计划)实施改革,使该计划的参与者和受益者在保守党执政时期减半,直至最后被撤销。随着英国的社会口号从“个人或家庭享有社会权利”<sup>①</sup>转变为个人寻求“自主与自我发展”<sup>②</sup>,英国公共养老保障制度发生了结构性变化,不仅最终撤并了附加养老计划,而且改变了基本养老金的性质,开始向“济贫法”的“补救”理念回归。<sup>③</sup>

继英国社会保障制度结构性改革之后,欧洲大陆国家也纷纷尝试对公共养老金制度进行结构性改革,主要内容是通过改变公共养老金的制度设计削减政府职责、增强市场功能。但在很多欧洲大陆国家,这样的改革不是举步维艰,就是虎头蛇尾。大众民主程序和社会理念舆论对于改弦更张的结构性改革持否定或抵制态度,使涉及重大福利改革的各项政策成为政治家的“禁忌”和执政者的“杀手”。任何希望长期执政或赢得选举的政治家都会在福利国家结构性改革的问题上三缄其口。

很多研究者认为,英国福利改革在削减了政府职责的同时便利了金融投资者,制造了新的贫困,也吞噬了政府削减福利所得的财政结余,并非一种好的选择。但是,舍此又并无其他更好的选项。欧洲大陆的社会保险制度体系固然结构稳定,但是却屡屡遭受老龄化和国际竞争的冲击而入不敷出。因此有人预言,欧洲福利国家制度已经走到了十字路口,出现了一个发展“困境”<sup>④</sup>或发展“怪圈”。欧洲福利国家似乎无一例外地陷入两难选择的境地,要么顺应民意,一如既往地通过加税或发债,维持高水平的福利;要么冒丧失民意和执政地位的风险,大幅度削减既有的社会保障服务,乃至重新定义福利国家的作用。前者的发展前景是社会福利国家财政衰竭,经济陷入困境;后者的发展前景是选民揭竿而起,政治出现混乱。而欧洲福利国家的当代史正是在这两难选择之间犹豫徘徊。

致力于将社会政策嵌入到资本主义基本制度体系中的福利资本主义或“嵌入式资本主义”(或“嵌入式自由主义”)能否走出这个“发展怪圈”,涉及我们对资本主义国家制度兴衰的总体判断,也关涉我们对资本主义世界当前危机及复苏可能性的准确

<sup>①</sup> Gosta Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton Press, 1990, p.37, etc.

<sup>②</sup> [英]安东尼·吉登斯:《第三条道路——社会民主主义的复兴》,北京:北京大学、三联书店2000年版,第122、132页。

<sup>③</sup> 根据英国《旧济贫法》(1601年),政府的社会责任是补救性的,而不是普及型的,即只向“有资格”享受的个人(真正需要救助的贫困者)提供帮助。

<sup>④</sup> 很多学者在描述欧洲福利国家的时候使用“困境”一词,笔者在文中使用“发展困境”,意在聚焦福利国家的前途。

评估。对欧洲国家正在进行的公共养老金制度改革进行具体的研究,不仅有利于我们对欧洲福利资本主义世纪难题的解读,也有助于我们对福利资本主义命运进行研判。本文的聚焦点在于公共养老金的改革内容,如公共养老金的筹资模式(现收现付还是部分积累或全额积累)和支付依据(根据个人贡献[确定缴费]?还是根据社会标准[确定收益]?),以及目前在欧洲开始越来越受到关注的有关参数改革的讨论。这些改革的技术细节体现了欧洲的社会价值和国家职能的转变。

## 二 欧洲公共养老金的结构改革和参数改革

在上述背景下,我们研究了一些欧洲国家的公共养老金制度的改革过程和改革内容,发现大致可分为两大类型:一类是结构性改革,主要指公共养老金筹资方式的改变,以及与此相关联的资金管理和运营方式的改革。例如,英国削减了公共养老金体系中“与工资关联的国家年金计划”,将其转化为“第二年金”,而后又与基本养老金并轨,同时压低待遇、提供最低水平保障,将所有额外需求交给市场去满足,从结构上形成“政府退、市场进”的态势。再如,瑞典的改革是将闻名遐迩、待遇优厚的普及性公共养老金整体改为“名义个人账户”制度,虽然还实行现收现付,但是却退出政府预算之外独立运行,基本思路也是减少政府责任而增加市场的作用。随着公共养老金结构改革的深入,在实行了结构改革的国家里,政府和市场在个人生活保障中的地位和作用发生了显著的变化,二战结束后的福利国家的职能乃至理念都出现了转型。

公共养老金的结构改革是关于社会责任和社会治理方式的重大转型,在这个过程中,活跃的市场机制起到了推波助澜的作用。对于这种结构性的公共养老金制度改革,研究者和观察者都投入了较多的关注,也发现了前述福利国家决策者的两难选择。这种两难选择影响了一些传统政党的政策取向。英国工党的“第三条道路”以及德国社会民主党在施罗德任总理期间的改革,似乎都在证明结构改革的必然性和西欧政党政治的软肋:“不改革毋宁死,改革后必定死”。此外,这一趋势似乎还证明了市场力量的强势必然会使一切传统的政治力量,哪怕是曾经强大的社会民主主义思潮,不得不屈从于市场的“淫威”。

一个例证来自欧洲联盟。作为经营欧洲统一大市场的主体,欧盟一直积极地推动各成员国公共养老金制度的改革,并定期发布各国改革的跟踪报告,对成员国施加了强大的改革压力,并且主动地为改革提供建议和意见。于是,很容易得出的结论是:欧

盟是推动社会政策削减的市场力量。

但是细读欧盟相关机构发布的各种文件,我们发现,欧盟的改革建议是多方面的,并没有明确地要求各成员国采取类似英国或瑞典模式的结构改革,而是在参数改革上大量着墨。欧盟社会保护委员会2016年发布的《关键的社会挑战和社会保护委员会的主要观点》<sup>①</sup>中归纳或推荐的各成员国的改革政策选项中多数为参数改革。参数改革正日益受到研究者和决策者的重视。

国际货币基金组织1996年发布的题为“老龄化人口和公共养老金计划”的工作论文中提到,有四种方式可以缓解公共养老金的财政压力,其中第一种就是对养老金制度进行“参数化调整”,例如调整缴费率、退休年龄或退休金待遇的指数等。<sup>②</sup>也就是说,参数改革不谋求改变公共养老金的基本结构和筹资模式,继续维持现收现付的基本制度,但是力图通过各种技术手段解决当下公共养老金缴费不足、退休过早、养老金的工资替代率过高等问题。<sup>③</sup>由养老金机构国际联合会发布的题为“现收现付计划中的参数变化对工人的影响”的报告直截了当地提出,现收现付的养老金制度只有两种选择可以缓解养老金的财政状况,要么采取一种个人积累的计划,要么采纳参数改变的方式,<sup>④</sup>而第一种选择将因为缺少原始缴费数据而变得非常昂贵,所以第二种选择就成为唯一现实的选择。

那么,公共养老金的参数改革都包括了哪些主要内容和方式?为了便于理解,我们可以将公共养老金参数改革分为征缴(筹资)阶段和支出(给付)两个阶段。

从征缴阶段来看,改革的切入点可以是以下四个选项。

第一,调整缴费基数。养老保险费的征缴根据是什么?是最低收入标准?还是包括各项福利在内的全额收入?抑或是社会平均工资?毫无疑问,征缴范围越大,征缴数额越高。目前不少国家将征缴范围延伸到各项福利收入。

第二,提高缴费率。由于欧洲各国的税制比较完善,各西欧和北欧国家的个税已

<sup>①</sup> Council of European Union, Brussels, 30 September 2016 (OR.en) 12607/16, ADD2, Social Protection Performance Monitor (SPPM) - Report on Key Social Challenges and Main Messages from SPC, Social Protection Committee, “Detailed Review of Recent Social Policy Reforms and Initiatives (2015-2016)”.

<sup>②</sup> Sheetal K. Chand and Albert Jaeger, “Aging Populations and Public Pension Schemes”, Occasional Paper 147, <http://www.imf.org/external/pubs/nfi/op/147/>, last accessed on 19 August 2017.

<sup>③</sup> Francis G. Castles et al.eds., *The Oxford Handbook of the Welfare State*, Oxford University Press, 2010, pp.404-405.

<sup>④</sup> FIAP (Federacion Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones) 2010, Augusto Iglesias, “The Impact on Workers of the Parametric Changes in the PAYGO Programs”, <http://www.apapr.ro/images/stories/materiale/COMUNICATE/2011/2011%2004%20attach1.pdf>, last accessed on 19 August 2017.

经偏高,继续提高缴费率会给企业和个人都带来难以承受的额外负担,因此提高缴费率并非一个好的政策选项,而且在欧洲社会民主制的条件下也难以获得通过。但是这并不意味着缴费率提高不是一条思路。事实上,欧洲各国不是通过直接调高缴费率,而是通过其他参数调整方式(例如延长缴费时间等),达到实际提高缴费的目的。

第三,提高退休年龄。这个选项在老龄化的条件下是大势所趋,但并不容易推行。因为在20世纪60-70年代,退休年龄经历过一个下调的过程,而指导思想是“享受健康的老年”。在这一基本指导思想难以根本颠覆的社会舆论中,根据什么思想原则普遍上调退休年龄而且使得调整能够得到社会公认?欧盟推荐了芬兰的做法,即将退休年龄与预期寿命做指数化的动态关联。如果预期寿命延长,工作年限也相应延长。理论上讲,如果预期寿命缩短,工作年限也可以相应缩短,这样就保证了工作者还有一段合理的“健康老年”可供享受。当然,退休推迟就意味着要延长缴费年限,事实上增加了养老金征缴。当然,这种征缴是有行业区别的,对于不适合老年就业的行业必须采取特殊政策。芬兰方式,也就是将预期寿命与缴费年限相关联的方式,可以绕开可能引起社会反弹的敏感区域,用技术手段解决长期社会战略问题。有些国家(如波兰)没有采取精细化的参数方式,而是在2012年把法定退休年龄的男65岁和女60岁一步调整为一律67岁,结果遭到了社会的强烈反对,不得不于2016年重新立法,将法定退休年龄还原到男65岁、女60岁。<sup>①</sup>经历了动荡而没有达到预期结果是最坏的结果。

第四,除了提高退休年龄以外,限制提前退休或鼓励延迟退休也是比较普遍采用的改革选项。法国等多个国家选择了提前退休罚金政策,严罚提前退休也是延长工作年限的一种方法,可以增加养老金的收入。有些国家选择了鼓励性的政策,例如认可“双重身份”,鼓励符合养老金领取资格的人选择继续就业。如果他们延迟退休,可以一边领取劳动报酬,一边领取一定比例(如20%)的养老金。因此从法律上看,这些延迟的人同时享有就业者和退休者的“双重身份”。上述这些做法都将养老金制度与劳动力市场相关联,都可以在增加养老金收入的同时减少养老金开支。

从支出阶段来看,讨论的议题主要集中在养老金待遇计算方式上。

首先,养老金与哪项参数挂钩?与缴费挂钩,以体现多劳多得原则?还是与工资指数挂钩,使退休者也能分享到社会财富的增长?或是与物价指数挂钩,以控制养老

<sup>①</sup> Social Protection Committee, “Detailed Review of Recent Social Policy Reforms and Initiatives (2015-2016)”.

金过快增长?一般来说,左翼政党主张养老金与工资指数挂钩,右翼政党主张养老金与物价指数挂钩。不同政策选项体现不同的政治理念,或主张社会成员共享经济增长和繁荣,或努力实现养老金财政的可持续。

其次,养老金待遇计算最后5年的个人收入还是计算最后10年或25年的平均个人收入?各国根据不同的国情有不同的政策选择,但目前的趋势是多数国家从计算最后5年的收入延伸到计算10年或者更长时间的收入,也就是在支出阶段掺入一些缴费的因素。考虑到一般人的收入都会随年资而增长,因此计算的时间越长,最终计算出来的养老金收益就会越低。

再次,引入可持续计算因子或“分值”。以德国为具体实例,养老金待遇计算有六个要素,分别是:

(1)“收入分值”(Earnings Points),反映雇员的相对收入状况。如果他/她在一年中的收入达到当年雇员平均收入的100%,将记为一个收入分值;如果收入为平均收入的50%,则记为0.5个分值。这样就确保投保人的收入将以平均收入计算。

(2)工作年限/缴费年限。这里包括养老保险缴费的年限,也包括非缴费的年限。非缴费年限指特殊情况下不缴费也能获得分值。例如照顾儿童每年算一个收入分值,参加义务兵役制也是一样。在其他非缴费的情况下(如疾病、怀孕、哺乳、失业、教育或某些类型的科研),非缴费期的收入分值根据缴费年度的平均收入分值计算,这样就在分值中体现了一定的社会价值。

(3)养老金现值(Current Pension Value)。根据作为养老金缴费基础的净工资水平的年度变化而调整,代表国家当前的收入状况,也表明退休人员以及养老金领取者分享了经济增长的成果。这意味着,不仅每年的养老金值都在调整,而且每年的养老金待遇按照年度的现值与以前年度相关。

(4)可持续性因子。该因子将养老金价值的调整与法定养老金的抚养比(退休人员与缴费人员的比例)的变化相关联。这是一个应对人口挑战的办法。可持续因子的自动调整减少了政府的政策干预。

(5)养老金类别因子(Pension Type Factor)。这是养老金待遇计算的标准组成部分,也适用于其他类别的养老金,如伤残、寡妇、鳏夫和孤儿抚恤金。例如,老年养老金的因子为1,一个寡妇的因子为0.55。具体计算如下:假如一个人的工资等于平均收入,工作年限为40年,他将会获得40个收入分值;乘以养老金现值,再乘以老年养老

金类别因子,得出养老金实际数额。

(6)精算因子(Actuarial Factor),精算因子作用于提前退休和延后退休的养老金待遇差。例如德国目前的法定退休年龄是65岁零6个月,如果提前退休,那么根据精算因子,养老金待遇每个月需减少0.3个百分点,也就是每年减少3.6%的养老金。

此外,养老金待遇还要进行年度指数化调整,以适应养老金现值的变化。

简言之,公共养老金结构改革所要解决的问题是政府、市场、个人的责任比例问题,公共养老金参数改革则似乎在回避这些根本性问题,迂回地去关注一些看似细枝末节的问题,例如养老保险的缴费基数和缴费率(养老金领取资格与缴费年限等参数的关系)、退休年龄的计算(按照什么参数进行调整)、养老金的计发方式(按照什么参数进行调整)等等。有些国家,如英国和瑞典,更加侧重公共养老金的结构改革,而另外一些国家,如法国和德国,则偏重公共养老金的参数化改革。在改革的进程中,两种改革思路或工具往往交替或合并使用。我们关心的问题在于,参数改革是否能够解决公共养老金财政不可持续的难题?能否为公众普遍接受?能否维系二战后欧洲福利国家的基本养老制度不变?

### 三 参数改革与结构改革的实例

为了回答上述问题,下面一组案例分析将研究的聚焦点放在公共养老金参数改革的作用上。因为我们注意到,多数欧洲国家公共养老金的改革方案并非“迎难而上”,不是顶着民众的反对而进行结构性改革,而是“绕道而行”,采取了技术性的参数化改革方式,对原有的养老金制度进行合理化微调。多数国家没有进行结构性改革,只进行了参数化改革,而少数进行了结构性改革的国家,也动用了参数化改革的工具。

本文选取了英国、瑞典、法国和意大利进行重点分析。

英国第一个宣布建成“福利国家”,同时又是第一个开始对福利国家进行结构性改革的欧洲国家。经过20世纪80年代以来的多次改革,英国于2017年4月开始实施新的国家年金计划,合并了国家基础年金和已经被历次结构性改革削减到所剩无几的国家第二年金(其前身是“与收入关联国家年金计划”),将双层公共养老金结构压缩成一个统一的、等额待遇的托底保障制度。政府不再是个人养老的可靠保障,个人必须要借助市场的力量安排自己的养老生活。

英国之所以能够对基本社会保障制度实施如此巨大而旷日持久的结构性改革,并

没有因为遭遇政治压力而终止,参数化改革工具在其中起到了重要的润滑剂作用。英国政府运用参数工具,一方面调低国家年金待遇,一方面调高最低收入人群的福利,以赢得最低收入人群的认同,同时在结构方面支持职业养老金和个人年金等多支柱的发展,以争取中高收入群体的支持。参数化改革与结构性改革相互支持、相互补充,最终完成了英国公共养老金从收入替代向拾遗补阙的过渡。

在英国公共养老金制度发展的两个阶段中,即扩大政府干预的扩展阶段和减少政府责任的紧缩阶段,结构性改革和参数改革就像是养老金制度改革的两只手,相互配合,交替使用。在早期扩展阶段,英国政府主要采用结构性改革的方式,增强政府在养老保障领域里的干预作用,包括增设政府主持的养老金计划和对职业年金的规范;参数调整手段在这一阶段的作用很小,但也曾经是养老金改革的焦点议题,例如不同政党会围绕着“如何确定养老金待遇水平”、“待遇调整的参照基数根据平均工资还是物价水平”等问题进行博弈。进入紧缩阶段以后,政府的责任收缩,市场和个人责任扩大,但是推行养老金“三支柱”结构困难重重。在此时,参数改革措施,包括调整国家年金的缴费率、待遇水平、退休年龄等参数,就成为可行的改革工具。参数改革小幅逐步地改变了原有制度的性质,使国家从社会责任中渐退,为后来的结构性改革准备了条件。到了20世纪80年代,英国福利国家进入紧缩时代,在推动养老保障制度的市场化、私有化等结构性改革的过程中,养老金待遇水平、缴费率和退休年龄等参数改革措施再度成为主要的改革工具,直至突变性的结构性改革时机成熟。

瑞典曾经被誉为“从摇篮到坟墓”的福利国家,但是这种福利国家模式受到产业转型的考验。从20世纪60年代晚期开始,瑞典企业(特别是大型工程企业)开始受到日益增长的海外投资带来的国际市场压力。为了降低劳动力成本,瑞典企业海外机构的雇佣比逐年上升。20世纪90年代初,瑞典继续奉行开放边界的政策,同时公共开支状况也继续恶化,年金缴费储备下降了约10%。这种状况遇上老龄化挑战,使社会保障制度不可避免地成为全社会关注的焦点和各党派争论的核心议题,瑞典福利国家的观念和意识形态因之发生了巨大的变化。

于1991年成立的瑞典年金改革委员会尽可能地回避各种政治利益团体的干预,公布了革命性的方案:整体颠覆原有的公共养老金结构,将由普惠性养老保障金和与收入关联的补充年金这一双层确定收益型养老金制度一步到位地改革成确定缴费型的现收现付“名义个人账户”制度,并于1999年开始正式实施。新的制度增加了需经

家计调查的保障年金,将瑞典养老制度从福利变成了扶贫,同时又建立了投资性“委托个人账户”,探索部分积累之路。名义个人账户和委托个人账户都不再经过国家预算,成为独立运行的基金。

瑞典公共养老金制度的改革可以说是颠覆性的。这种结构改革也离不开参数工具。名义个人账户计算终生收入,将确定收益转换为确定缴费模式,这些转换过程都需要设定各种各样的参数。之后,名义个人账户的支付也要根据特定指数进行调整,瑞典还引进了“平衡指数”和“年金除数”,作为调整养老金支付的依据。但是瑞典改革最具颠覆性的是理念的转变。改革后的瑞典公共养老金名义个人账户大大削弱了传统制度社会再分配的能力,不再以结果公平为衡量尺度,而是强调精算平衡,提出要公平地对待缴费历史不同的人群,奉行个人责任原则和市场导向理念,强调养老金体系的自我调节和独立运行。

法国的公共养老金制度是大陆欧洲社会保险的典型代表之一,素有结构稳定、替代率高、公平性好、防贫减贫作用突出等美誉。但是与此同时,法国养老制度的不可持续性十分突出。法国“退休指导委员会”发布的“法国退休金的发展与前景”(2014年)的报告指出,如不厉行改革,法国现行的养老体制最多也只能维持15年。<sup>①</sup>但是伤筋动骨的养老金结构性改革历来是法国政坛的“杀手锏”,曾经导致了包括朱佩、德维尔潘等总理的下台。

在敏感的政治氛围中,法国公共养老金的政策选择就是参数改革。法国公共养老金参数改革的主题是:调整退休年龄、调整领取全额养老金的年龄、调整领取全额养老金的缴费年限。这些改革分别在法国的基本养老制度和补充养老制度这两层制度中实施。在实施的过程中,改革没有取消法国社会保险的现收现付筹资模式,也没有颠覆基本养老和附加养老的双层结构,只是做了一些技术工作,例如提高缴费年限,重定计发标准,将养老金待遇与收入挂钩的方法改为与物价指数挂钩,采取“点数”计算方法,将每年的缴费计算成点数,将积累的点数折算成养老金,等等。这样一些看似细枝末节的工作使法国养老金的财政赤字得到了有效控制。

因循已有的参数改革成果,法国2014年的埃罗改革方案更加明确地提出通过进一步调整全额养老金缴费年限,提高“总收入”缴费率,弥补制度漏洞,力争在2020年

<sup>①</sup> COR, Evolutions et perspectives des retraites en France, Rapport annuel, juin 2014, <http://www.cor-retraites.fr/IMG/pdf/doc-2334.pdf>, last accessed on 19 August 2017.

实现养老保险的财务平衡。这一改革尝试及其取得的初步成效挑战了“改革必然触及结构”,“必然引发社会动荡”等传统假设。这些成效的取得还证明,法国公共养老金财政赤字的来源并非仅仅是政府承担了过多的社会责任,相反可能是由于政府的社会治理存在漏洞。

意大利公共养老金自1992年以来也开始了以紧缩开支为目标的改革,既启动了结构改革,也进行了参数改革。结构改革包括引入名义账户制,推动多支柱体系的建立;参数改革包括延长退休年龄、提高缴费水平、鼓励延迟退休、收紧提前退休资格等。进入21世纪后,意大利养老保障制度在结构上加快了名义账户制的落实,取消了年资养老金(又称工龄养老金,类似于与工资关联的第二养老金),在参数方面则大幅提高退休年龄和最低缴费年限,同时引入了提前退休的新方案。

意大利公共养老金制度改革所要解决的问题主要是财政不可持续,但不仅限于财政问题。人口老龄化的压力、养老金待遇不统一和不公平、各项制度分散及管理漏洞(包括漏缴和多领现象)不仅影响了意大利公共养老金的公平性和公信力,也加剧了其财政的不可持续。所以,政府改革的目标是在结构上实现养老金制度的融合,同时促进群体间及代际间的公平,并适应后工业社会劳动力市场的发展。

在意大利,实现上述目标的主要工具首先是参数改革。1992年,阿玛托政府推动议会通过了三项紧缩公共养老金的改革法案,被视为具有典型意义的参数改革,这三项紧缩分别是:延长退休年龄并调高最低缴费年限,实行各类计划标准的趋同;统一并规范养老金待遇,待遇计算基数从最后五年的平均工资和最后一个月的工资,统一调整为最后十年的平均工资,并且需要至少有15年的缴费记录;取消慷慨的指数化养老金年度调整机制,养老金的调整仅与通货膨胀率挂钩。正是在参数改革的基础上,意大利1995年引入了“名义个人账户”,开始实施被称为“哥白尼式重大改革”的结构改革。<sup>①</sup>此后,轮流执政的意大利政府根据政治形势的需要,交替使用结构改革和参数改革工具,逐步推进公共养老金制度改革。

金融危机过后,蒙蒂政府吸纳了前几届政府参数改革和结构改革的效果,通过了“拯救意大利法令”,设定了更加严苛的养老金领取的资格条件,并主要在参数方面采取退休年龄与预期寿命关联、逐步提高各类就业群体的缴费率、实现退休资格的性别和行业统一等措施,并通过统一缴费年限、缴费水平等参数手段,落实极其难以落实的

<sup>①</sup> Matteo Jessoula, *La politica pensionistica*, in Maurizio Ferrera (eds.), *Le politiche sociali*, p.93.

“名义个人账户”制度。

综上所述,在巨大的公共财政压力下,欧洲国家公共养老金制度改革采取了两种主要路径:一是结构改革。在结构改革中,参数改革是结构改革过程中的必要步骤。二是在结构改革遇到政治和社会阻力的情况下,参数改革成为改革的主要选项。参数改革是一种渐进性的改革,是结构改革的替代或备选工具。

#### 四 如何评价欧洲公共养老金的参数改革?

欧洲公共养老金参数改革之所以成为一个话题,是因为它不仅是一种改革工具,而且已经成为一种改革趋势。有关公共养老金参数改革的评估和反思主要有以下几点:

第一,参数改革是结构改革的备选方案。随着 20 世纪 90 年代欧洲经济增长放缓、老龄化加剧、公共养老金财政不可持续等问题的出现,更多欧洲国家选择了“小步慢走”的参数改革方式。2008 年金融危机后,欧洲各国需要减轻政府负债,控制养老金开支过快增长,因此,养老金参数改革受到更加广泛的重视。它避开社会和政治敏感议题,通过调整计算因子或参数程序,使养老金制度能够实现自动调整,减少政府的政策干预,避免政府直接面对社会利益冲突,参数改革因此变成了一项比结构性改革更容易为民众接受的技术工作。

第二,在结构改革缺位的情况下,参数改革是否可以有效地减少公共养老金的财政赤字,达到老龄化条件下的公共养老金制度的财政可持续?答案是肯定的。根据欧盟的评估,各成员国采取了不同的公共养老金改革措施,即使是在没有结构改革的条件下,参数改革也能成功地使公共养老开支得到控制。预计到 2060 年,所有成员国的公共养老金支出都不会高于 2013 年时的水平。<sup>①</sup>多数成员国有望降低养老金支出。此外,参数改革在有效减少支出的同时,增收效果也比较明显:延长退休年龄、以财政奖励手段鼓励延退等措施延长了缴费时间,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。主要实行参数改革的欧洲大陆国家,如法国和德国,都预测公共养老金的财政状况将得到改善。例如,德国养老保险在维持缴费率 18.7% 不变

---

<sup>①</sup> Social Protection Committee, “Detailed Review of Recent Social Policy Reforms and Initiatives (2015 - 2016)”, p.15.

的情况下,养老金收支赤字可控制在1.5%以下。<sup>①</sup>

第三,参数改革没有挑战欧洲福利国家的基本理念,达到公共养老金可持续的目标不是必须通过削减国家责任,而可以通过使制度更加“公平化”和“合理化”,通过堵塞漏洞和惩戒滥用来实现。当然,在实践中,随着参数改革的逐步铺开,未来公共养老金也会不断缩水,从而使养老金制度的结构改革扩展了空间。公共养老制度建立之初,替代率并不高。20世纪60-70年代,随着欧洲各国经济的高速发展和民主政治的作用,公共养老金的替代率在不少国家都大幅提升至50%以上。法国等西欧国家加上补充养老制度(替代率为20%-25%,最高时可达40%)的公共养老金的替代率高达70%-75%甚至90%。<sup>②</sup>因此,无论个人、家庭还是企业都没有动力投资积累制的养老金。参数改革后,在公共养老金不能提供充分保障的情况下,更多的人将寻求基金制的养老计划,以补充公共保障水平的下降。

第四,参数改革对不同的人群会产生不同的效果。整体而言,参数改革对提前退休人群的负面影响最大。这是因为参数改革的设计是让人们通过延长职业生涯来弥补养老金的减少,所以如果提前退休,养老金待遇就会降低。退休年龄延后和领取全额养老金缴费年限增加等参数改革一方面会提高老年劳动者的就业率,另一方面也会使老年劳动者失业后的再就业难度加大。如果老年失业而不得不提前退休,根据参数改革对提前退休的惩罚,当事人将承受巨大经济损失。因此,参数改革会在一定程度上拉大退休人员的收入差,主要是加大贫富差和代际差,增加部分退休者的致贫风险。这也是欧洲国家在参数改革的同时致力于提高最低收入人群养老金待遇的原因。

第五,公共养老金财政开支状况的改善并不意味着国家社会财政支出的减少。在改革的过程中,国家用于失业保险和老年救助的费用会有所提高。法国2010年参数改革中节省出的140亿欧元中有15%用在了额外增加的各种救助上,英国等实行结构改革的国家同样增加了救助补贴开支。此外,延长缴费年限也会增加企业的社会缴费负担。参数改革虽然可以绕过政治敏感区域,但在通常情况下都会提高养老保险缴费的费基和费率,加上退休年龄的提高,企业特别是中小企业,都会感到社会缴费负担加重,从而不利于就业环境的改善。

第六,压缩养老金开支并非参数改革的唯一目标,也并非改革的初衷。欧洲公共

<sup>①</sup> Rentenversicherungsbericht-2016, S.30.

<sup>②</sup> Bruno Palier, *La réforme des retraites*, Que sais-je 3<sup>e</sup> édition 2010, p.9.

养老金制度的建立是为了减少老年贫困,实现社会的平衡发展。所以,欧盟国家在防止养老金制度的浪费和滥用的同时,特别强调要采取避免老年贫困的措施。参数改革政策的取舍也并非仅仅是为了遏制养老金开支的增长,而是养老金的“充足性”目标与养老金的财政可持续目标同等重要。“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、老年人贫困风险和贫困率、代际差异、性别差异等因素。简言之,公共养老金参数改革不能以老年人享有“充分的”保障为代价。法国的养老金制度虽然可持续性较差,但在“充足性”方面一向表现良好,<sup>①</sup>这对于一种社会制度来说也是一项重要的评价标准。

总之,参数改革的假设是:福利国家基本制度的设计并没有过时。实践经验证明,公共养老金的结构改革和参数改革都取得了财政平衡的成效,那么到底是选择结构改革,还是选择参数改革?这里起决定作用的并非财政的因素,而是政治和文化的因素。在政治因素中,制度设计的不合理与制度执行的不严格同时存在。结构改革致力于改革不合理的制度,而参数改革则致力于在制度框架下修正不合理和不公平的政策、规范和做法,完善政府治理而不是简单地指责“政府失灵”。

## 五 欧洲公共养老金的参数改革实践的启示

20世纪80年代以来,以世界银行提倡的“结构调整”为主要方向的公共养老金制度改革只在少数欧洲国家得到了实施,主要原因在于欧洲国家的社会和政治结构很难适应激进的结构改革。多数欧洲国家针对老龄化条件下公共养老金制度存在的财政不可持续和养老金充足性等突出问题,采取了“小步慢走”的参数改革方式。随着90年代欧洲经济增速放缓,养老金参数改革成为更多欧洲国家的政策选项。2008年国际金融危机后,各国致力于控制养老金开支过快增长,减轻政府负债和财政压力,养老金参数改革受到更加广泛的重视。参数改革或作为改革养老金制度的主要政策选项,或作为结构改革的配套政策,都发挥了重要的作用。因此,我们不仅要重视结构改革的理论、政策和方法,也要重视参数改革的指导思想、策略选择和具体操作。

从效果看,欧洲国家通过改革达到了或正在接近公共养老金支出的可控制,但是实现养老金的财政可持续并非养老金改革的唯一目标。减少老年贫困,实现社会均衡

<sup>①</sup> <http://www.globalpensionindex.com/wp-content/uploads/Infographic.pdf>, last accessed on 19 August 2017.

发展是建立公共养老金制度的初衷。欧洲国家在借助参数改革,防止滥用和浪费公共财富的同时,也致力于利用参数改革防止极端贫困和老年贫困的出现,并努力实现社会公平和社会平衡发展。对于参数改革来说,财政可持续指标和社会可持续指标同等重要。

欧洲各国公共养老金参数改革的切入点有很多种,有些改革致力于改变养老金的计算公式,有些聚焦于调整缴费率和缴费年限,有些同时使用多种参数工具,形成不同的政策组合,但改革的方向都是发展更加健康和可持续的养老金制度。不仅如此,在实行了公共养老金结构性改革的国家(如英国和瑞典),参数改革也是重要的配套政策工具。在养老金计算方面的实践,欧洲国家同样是各有取舍。有些国家通过延长工龄使个人可以获得更多养老金,有些国家鼓励附加养老储蓄以提高退休收入,一些国家将养老制度改革与劳动力市场激励措施相关联,以改善老年工人的就业状况,还有一些成员国制定了更加广泛积极的老年战略。欧盟社会保护委员会也一再指出,体现各个国家养老金体系特点的政策组合才是最合适的。<sup>①</sup>

最后,欧洲福利国家虽然面临着严峻的考验,在某些国家,二战后的福利制度体系已经被改得面目全非,有的政府正大踏步地从社会职能领域里撤退,但是也有国家在重新定义国家职能,通过各种类似参数改革的努力,维持国家对国民的社会承诺。

(作者简介:周弘,中国社会科学院学部委员、中国社会科学院欧洲研究所研究员;责任编辑:宋晓敏)

---

<sup>①</sup> Council of European Union, Brussels, 30 September 2016 (OR.en) 12607/16, ADD2, Social Protection Performance Monitor (SPPM) - Report on Key Social Challenges and Main Messages from SPC, Social Protection Committee, "Detailed Review of Recent Social Policy Reforms and Initiatives (2015-2016)".