

# 发达国家养老制度的主要模式和借鉴

## ——渐进式延迟退休年龄政策研究之二

中国国际经济交流中心课题组\*

**摘 要:** 发达国家养老体制主要有大陆模式、盎格鲁·撒克逊模式和个人积累市场模式三种,其共同特点是政府提供基本养老金、雇主提供职业养老金和个人储蓄养老金。提高养老金领取年龄的做法是,根据国民平均预期寿命调整法定养老金领取年龄,允许提前退休领取部分养老金,调整男女退休年龄逐步到相同,建立弹性退休工作激励机制。发达国家养老制度改革的经验是,调整养老金结构与促进大龄人员就业并行,循序渐进地提高法定养老金领取年龄,男女领取养老金年龄逐步趋于一致,推行弹性退休制度,完善退休年龄改革配套措施。

**关键词:** 发达国家养老制度; 延迟退休年龄; 养老制度

中图分类号: F241.34/D632.2 文献标识码: A 文章编号: 2095-3151(2014)4-0036-05

DOI:10.16110/j.cnki.issn2095-3151.2015.04.005

### 一、发达国家养老制度主要模式

发达国家养老体制三种模式。市场经济发达国家的养老体制主要包括大陆模式(或称俾斯麦社会保险模式)、盎格鲁·撒克逊模式(或称贝弗里奇社会福利模式)和个人积累市场模式。其特点是政府提供基本养老金、雇主提供职业养老金和个人储蓄养老金。基本养老金通过公共账户操作,职业养老金和个人养老金通过个人账户操作。

大陆模式是德国俾斯麦时期(1883年)首创而得名,这种模式以就业为基础,与缴费相联系,养老补贴在不同职业之间有所不同,并和收入挂钩。德国、意大利、奥地利、比利时、卢森堡和法国等欧洲大陆国家采取这种模式,覆盖包括雇员

和家庭供养成员 90% 的国民。大陆模式特点是,工资在国民生产总值中的比重约占 45% ~ 50%,养老保险费率约为工资总额的 12% ~ 19% 或国民生产总值的 6% ~ 7%,基本养老保险金的平均替代率约为低收入雇员退休前工资的 30%。20 世纪 90 年代以来,欧盟国家大力发展职业养老金和个人储蓄养老金,以提高总养老金替代率达到 55% ~ 70%。

盎格鲁·撒克逊模式是按照 1942 年英国威廉·贝弗里奇爵士的蓝图设计而成。该模式是国家向全体国民提供基本社会保障,资金主要来源于强制性的缴费或者政府的转移支付,国家一般按照定额比率支付养老补贴,所有领取者得到相同数额的养老金。对于大多数人而言,并不能

\* 执笔人:姜春力。

享有与退休以前同样的生活水平,因此各种补充养老计划的发展占有重要地位。以英国、美国和加拿大为代表的盎格鲁·撒克逊福利养老金模式有三个支柱,即国民基础养老金、职业养老金、个人养老金。

(1) 国民基础养老金。也称公共养老金、法定养老金,坚持普惠和全覆盖原则,工资在国民生产总值中一般为 60%~65%,社会保障缴费率的比例接近工资总额的 12%~14% 或国民生产总值的 6%~7%,基础养老金替代率约为低收入雇员退休前工资的 40%,高收入的 20%。

(2) 职业养老金。是企业根据集体合同建立的补充退休保险,实行政府减税、自愿改善原则,各人养老金待遇不等,养老基金市场化运行,其费率约占工资总额的 3%~4%,养老资产总量达到国内生产总值(GDP)的 50%~120%。对于工资收入接近国内平均水平的多数职工来说,他们的退休金,包括国家的基础养老金和企业的职业养老金,约等于其退休前平均工资的 50% 左右。

(3) 个人养老金。是指个人自愿养老储蓄,包括税前列支和税前列支两种情况。实行这种模式的职工养老金替代率从 20% 到 55%,甚至到 70%~100% 不等。

个人积累市场模式是养老保险资金来源于雇主和雇员,政府不负担任何费用的公积金制度,也称强公积金或个人账户模式。1955 年 7 月,新加坡通过立法实施中央公积金制度,为退休雇员或提前非自愿脱离劳动力市场雇员设立强制性储蓄计划,对职工本人实行自我保障,自存自用,多存多用,完全是自己领取个人储蓄的那部分基金。该模式没有社会统筹和互济功能。目前新加坡、智利(1981 年)、澳大利亚(1991 年)实行这种模式,参保人的养老储蓄享有政府税收减免待遇,属于个人和家庭的基本养老金。就业不足和养老储蓄不足的人,可以申请领取政府养老补贴。

发达国家养老金制度面临财务危机。养老金制度始建于 19 世纪末。第二次世界大战后经济高速发展为养老金发展提供了坚实的物质基础,西欧和北欧一些国家纷纷建立了“福利国家”,养老金制度不断完善,养老金待遇不断提高。20 世纪 80 年代以后,生育率持续降低和人口预期寿命不断提高,发达国家陆续进入深度老龄化社会(见表 1),老年人口占总人口超过 14%,劳动人口不断减少,参保缴费人数下降,领取人数增加,养老金收入减少支出增加,财政支付压力越来越大。

表 1 部分 OECD 国家 65 岁及以上人口占比重预测

%

国家	2000 年	2005 年	2010 年	2015 年	2020 年	2025 年	2030 年	2035 年	2040 年	2045 年	2050 年
澳大利亚	12.5	12.9	13.9	15.7	17.3	19.1	20.7	21.9	22.9	23.3	23.8
加拿大	12.6	13.1	14.1	16.0	18.1	20.5	22.7	23.8	24.5	25.0	25.5
法国	16.1	16.5	17.0	19.1	20.9	22.6	24.3	25.5	26.5	26.6	26.9
意大利	18.4	19.6	20.4	21.9	23.0	24.4	26.8	29.4	31.8	33.1	33.3
日本	17.2	19.9	22.6	26.3	28.5	29.7	30.8	32.5	35.1	36.8	37.8
西班牙	16.8	16.8	17.2	17.8	18.7	20.4	22.7	25.4	28.1	30.7	31.8
英国	15.9	16.1	16.6	17.9	18.5	19.4	20.9	22.1	22.6	22.6	22.9
美国	12.4	12.4	13.0	14.3	16.1	18.1	19.8	20.6	21.0	21.2	21.6
德国	16.4	18.9	20.5	21.3	23.0	25.1	28.2	31.0	31.8	32.1	32.5
希腊	16.5	18.0	18.3	19.5	20.7	22.4	24.0	26.2	28.3	30.2	31.3

资料来源:联合国人口网 <http://www.un.org/popin/>。

为解决养老金不足的问题,西方发达国家学者提出一些解决建议,例如提高退休年龄,减少社会保障开支,把部分社会保障功能转给私人退休保险机构等。

## 二、提高退休年龄具体做法

20 世纪 70 年代以来,经合组织(OECD)国家为了应对不断上涨的养老金支出,普遍增加了养老保险缴费年限和提高养老金的领取年龄,以此减少支付总额方式,相对降低养老金。

根据国民平均预期寿命调整法定养老金领取年龄。目前,OECD 成员国国民平均预期寿命

约为 80 岁,领取法定养老金男女平均年龄为 64.5 岁,养老金平均支付年限为 13 ~ 15 年。2030 年以后国民平均预期寿命达到 82 ~ 85 岁,领取法定养老金的年龄将为 67 ~ 70 岁。在 OECD 国家,实际退休年龄与领取养老金的法定退休年龄并不一致。在表 2 中可以看到,目前日本、韩国、葡萄牙、新西兰、土耳其、智利、墨西哥等国的男、女实际退休年龄超过了法定养老金领取年龄;瑞典的男性、英国、意大利的女性实际退休年龄超过法定养老金领取年龄。

允许提前退休领取部分养老金。在一些发

表 2 OECD 成员国实际退休年龄和法定养老金领取年龄

男 性			女 性		
国 名	实际退休年龄	法定养老金领取年龄	国 名	实际退休年龄	法定养老金领取年龄
墨西哥	71.5	65	土耳其	70.4	58
韩 国	71.4	60( 65/2033)	墨西哥	70.1	65
日 本	69.3	64( 65/2025)	韩 国	69.9	60( 65/2033)
冰 岛	68.2	67	智 利	68.1	60
智 利	68.1	65	日 本	66.7	62( 65/2030)
以色列	67.7	67	新西兰	65.7	65
瑞 典	66.3	65	冰 岛	65.7	67
葡萄牙	66.2	65	葡萄牙	65.1	65
新西兰	65.9	65	美 国	64.8	65.8
瑞 士	65.5	65	瑞 典	64.4	65
美 国	65.2	66( 67)	挪 威	64.3	67
澳大利亚	65.2	67( 70/2035)	以色列	64.1	62
爱沙尼亚	64.5	63	瑞 士	64.1	64
挪 威	64.2	67	爱尔兰	63.5	66
加拿大	63.8	65	西班牙	63.4	65
英 国	63.6	65( 68/2040)	澳大利亚	62.9	64( 70/2035)
荷 兰	65.6	68( 70)	爱沙尼亚	62.6	61
丹 麦	63.5	65	加拿大	62.5	65
土耳其	63.5	60	英 国	62.3	60( 68/2040)
爱尔兰	63.3	66	荷 兰	62.0	65
捷 克	62.6	62	芬 兰	62.0	65( 70)
西班牙	62.3	65	德 国	61.4	65( 67/2030)
德 国	61.9	65( 67/2030)	丹 麦	61.4	65
希 腊	61.8	65	希 腊	59.9	62

续表

男 性			女 性		
国 名	实际退休年龄	法定养老金领取年龄	国 名	实际退休年龄	法定养老金领取年龄
芬 兰	61.8	65	法 国	59.5	60(全额 65)
法 国	60	62(全额 65)	波 兰	59.4	60
意大利	60.8	65	意大利	60.8	60
奥地利	58.9	65	奥地利	57.9	60
比利时	59.6	65	比利时	58.3	65
卢森堡	59.2	65	卢森堡	60.3	65
OECD 平均	65.2	64.5	OECD 平均	64.1	64.4

数据来源: 欧洲各国劳动力市场调研数据, 其中法定养老金年龄采取各国 2010 年和 2011 年相关法律, 而实际平均退休年龄则是市场每 5 年进行的调研结果。“( ) ”内容是在 2011 年后的新规定。

达国家, 允许未达到法定退休年龄人员提前退休, 并领取部分养老金。例如, 德国规定每提前一年退休, 养老金减发 3.6%; 爱尔兰规定每提前一年退休, 养老金减少 4.5%; 瑞典规定 65 岁以前退休, 每提前 1 个月退休养老金减少 0.5%; 加拿大规定年龄在 60~64 岁的退休者, 养老金每月减少 0.5%; 美国规定年满 62 岁可提前退休, 养老金按照距离标准退休年龄的年数递减。

调整男女退休年龄逐步到相同。绝大多数 OECD 国家在 2050 年将实现 65 岁领取法定养老金的目标, 冰岛、挪威、美国三个国家男女将达到 67 岁, 英国为 68 岁, 澳大利亚是 70 岁。目前 OECD30 个成员国中, 男女退休年龄一致占成员国总数的 70%。预计到 2020 年时, 匈牙利、斯洛伐克共和国和英国的男女退休年龄将达到一致, 2030 年时, 澳大利亚男女退休年龄将一致, 到 2050 年时, 仅有波兰、瑞典和土耳其 3 个国家男女退休年龄不一致。预计在 2010~2050 年 40 年间, OECD 国家男女退休年龄一致的国家将从 70% 提高到 90%。

建立弹性退休工作激励机制。发达国家在退休年龄上规定最低退休年龄和法定退休年龄, 以此作为领取养老金的标准。劳动者在满足规定缴费年限后, 可申请在最低退休年龄退休, 提前领取退休金, 但是养老金给付将被适当

扣减。只有达到法定退休年龄, 才可以领取全额养老金。例如瑞典的正常退休年龄是 65 岁, 人们可以提前到 60 岁退休, 也可以延后到 70 岁退休, 在 65 岁退休时领取全额养老金, 随着年龄的增加, 领到的养老金比例递增。1988 年, 法国引入部分养老金制度, 1992 年, 德国引入部分退休选择权, 人们可以选择提前退休, 领取 1/3、1/2 或是 2/3 的养老金。领取部分养老金并取得收入的人仍需缴费。英国规定超过法定退休年龄仍在工作的劳动者, 不缴纳任何养老金缴费, 但其雇主需为其缴纳雇主部分的养老金缴费。

### 三、发达国家养老制度改革的启示

20 世纪 90 年代以来, OECD 国家开始对养老制度进行改革。目前, 提高法定退休年龄已成为 OECD 国家退休制度调整的趋势, 绝大多数 OECD 国家计划在 2050 年将 65 岁作为法定退休年龄目标。OECD 国家相关的经验值得借鉴。

第一, 调整养老金结构与促进大龄人员就业并行。在 20 世纪 80 年代养老金改革潮中, 越来越多发达国家借鉴美国二元结构养老金制度, 建立全民基础养老金(公共品)和职工个人积累养老金计划(准公共品), 积极应对人口老龄化。另一方面, 伴随产业结构的变化, 出台了一系列

(下转第 48 页)

年轻的老人,他们要为家庭和社会承负更多担当,政府要为他们提供更多弹性就业岗位和服务。

第二,将养老金知识写进课本。让国民了解老年生活成本,特别是在高龄失能之后的风险;了解老年赡养比、养老金费率、替代率的知识,以及与养老金领取年龄之间的关系。

第三,尽早让国民了解人口老龄化社会面临

的问题。让政府、企业和国民共同参与延迟养老金领取年龄准备工作,减少推行延迟养老金领取年龄的社会阻力,降低政策实施的社会成本。

综上所述,建议将促进大龄人员就业、建立国民基础养老金和个人储蓄养老金二元结构制度、延迟养老金领取年龄三项政策同步施行,综合配套推进社会保障体系建设,积极应对深度老龄社会的到来。■

(上接第 39 页)

促进大龄人员灵活就业的政策,鼓励他们进入服务业和从事可选择时间的岗位,非全职就业占到就业总量的 30% 左右。

第二,循序渐进地提高领取法定养老金年龄。为化解人口老龄化危机和减轻政府财政负担,OECD 国家在提高退休年龄具体实施过程中,依照循序渐进的原则,通常用 10 年甚至更长时间完成延迟 1~2 岁领取全额养老金年龄的调整,且在新政策实施之前会有一段较长时间的酝酿期,力求将政策调整影响降低到最小程度,从而化解因政策变动产生的社会影响。例如,美国 1983 年通过社会保障修订法案,将退休年龄从 65 岁提高到 67 岁,从 2003 年实施至 2027 年结束,用 25 年时间将领取退休养老金年龄延长 2 岁,缓冲了对就业和这个年龄段人群的影响。澳大利亚政府在 2014 年 4 月宣布,2035 年开始执行新的领取政府养老金规定,男性公民由 67 岁延迟到 70 岁、女性公民由 64 岁延迟到 70 岁领取,提前 20 多年做准备。

第三,男女领取养老金年龄逐步趋于一致。OECD 成员国在改革退休制度时,对男女退休年龄的调整做了细致的安排。在退休年龄改革中,退休年龄男女相同的国家,一般对男女退休年龄

同时提高,退休年龄不一致的国家,一般将男女退休年龄调整到相同。

第四,运用经济激励手段推行弹性退休制度。OECD 国家在退休制度政策上,既允许大龄人员提前退出劳动力市场,也鼓励大龄人员继续工作。由于延迟退休年龄对社会各阶层、各群体切身利益带来影响不同,不同群体退休年龄意愿不尽相同,各国政府退休年龄改革政策通常具有弹性,不会采取“一刀切”办法,大多运用经济激励手段,鼓励达到法定退休年龄的劳动者自行延迟实际退休年龄。

第五,完善退休年龄改革配套措施。美国实行渐进延迟正常退休年龄改革的方法,根据劳动者出生年份的不同,确定不同的正常退休年龄,对提前退休及延迟退休的养老金水平进行调整,养老金水平随着出生年份以及领取养老金年龄不同而不同。如此精细的退休年龄改革,使得养老保险制度对普通劳动者而言较为复杂,为此,美国社会保障总署推出了养老金通知单,内容包括个人工薪税缴纳记录,各年收入记录,最早领取养老金的年龄,不同领取年龄的养老金水平等。2012 年 5 月 1 日起,美国开通了养老金通知单网上查询系统,社会保险参保者可以通过网上系统查询自己的养老金水平。■