

从英国养老金制度演进看政府责任变迁

□ 武 琼

英国养老金制度从建立到现在经历了上百年的发展历程，虽几经变迁，却愈发充满生机与活力，成为欧洲国家中的一个例外。这其中政府的作用不可小觑。

根据政府在养老金制度中发挥的作用程度不同，英国养老金制度的演变过程可以划分为三个阶段。

——政府介入阶段（1908—1942年）：这是英国政府建立养老金制度、树立公众形象的阶段，也是养老金制度成为正式制度安排的开始。在各种利益集团、组织、社团及社会公众的博弈下，政府为了取悦于民，打开社会改革的局面，最初确立了免费养老金制度（1908年）。随着该制度的实施，英国老年贫困问题在一定程度上得到缓解。70岁以上老年人中，贫困人口的比例明显下降，1909—1913年下降了74.8%。接受院外救济的70岁以上老人也明显减少，1913年已减少了94.9%。但由于该制度违背了现代社会保障制度权利与义务相结合的基本原则，在执行中产生了诸多难以解决的问题，而缴费养老金制度成为解决这些问题的唯一可行的办法。1925年，寡妇、孤儿、老年人缴费养老金法案被批准实施。养老金法案及其改革与发展，扩大了养老金制度的适用范围，取消了对领取养老金者的财产状况调查，使得更多的老年人可以通过养老金制度得到养老保障。到1937年，领取养老金的人数达到254万多人，养老金制度覆盖率为67.7%。

——政府主导阶段（1942—1979年）：二战期间，各国政府对经济的干

预普遍加强；战后，为了恢复经济，实现充分就业，政府利用财政政策继续对经济实施干预。其中，通过税收和社会保障制度的收入再分配功能，提高社会的有效需求、促进经济增长是各国采取的重要措施。政府在以养老金制度为主的社会保障制度中占据了主导地位，承担了较重的责任风险。它凭借法律、法规、政策等手段实施制度供给，并根据既定目标和约束条件，通过各种改革加强其对养老金制度的干预——不断扩大制度覆盖面和提高受益水平。政府强大的财政支持为现收现付养老金制度的实施提供了坚实的经济基础。1958年，英国政府用于退休养老金的总支出近5亿英镑。仅缴费养老金支出在社会福利总支出中所占的比例就从1950年的41.7%增加到1960年的48.4%。另外，二战后不断提高的人口增长率和年轻型的人口年龄结构，为现收现付制养老金制度的推行创造了良好的前提条件，由此带来的

大量“人口红利”也促进了现收现付制养老金制度的迅速发展。20世纪60年代，英国0—20岁的人口占总人口的比例高达30%左右。1950年老年人口相当于劳动年龄人口的24.2%，1960年为21.1%，也就是说大约4—5个劳动者负担1个老年人，代际赡养的负担很轻。

——政府“淡出”阶段（1979年至今）：进入20世纪70年代以来，由于人口结构、社会经济等诸多因素的影响，政府主导的大而全的养老金体系面临巨大的财政支付压力，给经济发展带来很多负面影响。据统计，包括养老金在内的国家社会保障津贴，1965—1966年度的开支只有25亿英镑，1971—1972年度升至46亿英镑，1974—1975年度达到了71亿英镑，无论是绝对数额还是增长率，都位居社会



福利总支表中首位。1960—1980年,英国缴费国民保险养老金支出一直占整个社会保障总支出的45%以上。如此庞大的费用支出,对正处于困境之中的国家财政而言,无疑是雪上加霜。70年代英国的经济年均增长率只有2%左右,是资本主义国家中增长最慢的一个。为了改变这种状况,政府开始对社会福利制度进行改革。在养老金制度改革方面,主张淡化政府责任,发挥个人和私营机构的作用。政府通过鼓励和推行职业养老金计划与私人养老金计划,将养老制度逐步从单一的公共养老金计划扩展到公共养老金计划和私人养老金计划并存的状态。通过“协议退出”机制的设计,减少公众对公共养老金计划的参与;通过税收优惠制度的诱导,增加公众对私人养老金计划的参与。政府为鼓励职业养老金计划从国家体制中退出,对1986年以后“协议退出”国家收入关联计划的职业养老金计划给予5.8%的国民保险捐费折扣。

进入21世纪,政府对养老金领域的干预仍然秉承有所为、有所不为的理念。关注低收入群体,解决收入分配不公问题,是“有所为”。政府在

养老金;进行个人养老金改革,包括建立一个新的个人账户制度。2008年的养老金法案包含了一整套私人养老金制度的改革,扩大了私人养老金的覆盖范围。

政府在养老金制度演进中的责任,更多体现在其对养老金制度的财政支持上。政府通过财政补贴支持公共养老金制度;通过税收优惠支持职业养老金制度和个人养老金制度。

1. 财政补贴。自1908年养老金法案颁布以来,政府就开始对养老金制度提供财政补贴。从目前的制度来看,政府财政对一部分人群(主要是老年低收入者)负担全部的养老金费用;对其他人群负担部分养老金费用(英国政府规定,雇员退休养老缴费由政府负担其费用的18%,并承担其全部调查津贴所需费用)。近年来,政府用于国民保险基金的支出中,养老金支出占到国民保险基金支出的80%以上。

2. 税收优惠。通过向雇主和雇员提供比其他形式的报酬或投资更优惠的税收待遇,影响参与人的消费投资决策,鼓励他们通过养老保险为退休后的生活进行投资,从而减轻人们对公共养老金制度的依赖。加入职业养老金制度和个人养老金制度的雇员还可以享受“税收减免”政策。若雇员按22%的税率缴纳个人所得税,用税后资金投入职业养老保障金时,国家补助职业养老保障金的22%;若按40%的税率缴纳个人所得税,国家补助职业养老保障金的40%。

英国以最小的代价成功转移了原有制度体系下的部分养老金责任,实现了从“主导责任型”政府到“适度责任型”政府的转变,对我们的启示是,要合理界定政府在养老金制度中的责任。就我国养老保险制度改革而言,笔者认为政府应把工作重点放在以下方面:规范制度建设,立法先行;强化监督管理,维护参保人的利益,保证养老保险制度的健康运行;明确财政责任;建立基本养老保险基金支出预算制度,明确规定各级财政社会保障预算安排的硬性比例,严格执行社会保障基金财政专户,对财政转移支付设定科学标准。

(作者单位:河北大学)

责任编辑 韩璐

英国政府通过财政补贴支持公共养老金制度,通过税收优惠支持职业养老金制度和个人养老金制度。

2002年开始实施国家第二养老保障计划,致力于为中低收入者、特殊职业者和带有终身疾病或残疾的人提供更加优厚的补充养老保险。还于2006年4月起实施“养老金保障基金”来提高固定收益制下的企业养老金计划的保障能力,即当某个企业出现破产或养老金积累不足的情况时,仍然能够对部分养老金收益进行支付,切实保护养老金领取者的利益。鼓励私人养老金制度的发展,减轻政府的养老金支付压力,是“有所不为”。2007年的养老金法案通过了从2024年开始提高退休年龄的规定,将男性和妇女的退休年龄从65岁提高到68岁;改革基本国家养老金和国家第二支柱养