

# 奥地利养老保险体系简析

胡振虎

欧债危机后,面对经济下行压力和人口老龄化问题挑战,奥地利实施一系列养老保险体系改革,取得了一定成效,但也面临进一步完善的压力。学习借鉴奥地利养老保险体系改革经验,对我国稳步建立更加公平、可持续的养老保险体系有一定参考价值。

## 奥地利养老保险体系的主要特点和挑战

### (一)基本情况

奥地利养老保险体系由三个支柱组成。第一支柱为社会养老保险和社会救助,为国民提供养老金和老年人最低收入保障,在养老保险体系中作用最为重要;第二支柱为企业年金,对法定养老保险起到重要补充作用;第三支柱为自愿储蓄性养老保险,由个人自愿缴费并由私营基金公司或保险公司管理,属于基金制养老保险计划,奥地利政府正采取各种鼓励措施加快培育。

为满足未来人口和经济社会发展需要,奥地利降低社会养老保险的比例,鼓励企业年金和个人储蓄性养老保险发展,加强个人和企业对养老保障的责任。为此,奥地利构建以“现收现付”(PAYG, pay-as-you-go)体系为主的养老保险体系,作为养老保险资金的最主要来源,占比超过95%,其中财政支出占GDP比重为13.9%且呈上升趋势。

### (二)主要特点

总体而言,奥地利养老保险体系呈现以下主要特点:

一是缴费率较高。奥地利养老保险的资金主要源于雇主和雇员缴纳的资

金,缴费率为22.8%,即按参保人员收入的22.8%收取。其中,雇员缴纳其月收入的10.25%,雇主缴纳工薪总额的12.55%。如果养老保险基金出现不足,则由政府弥补亏空。

二是全民覆盖。奥地利在2004年通过《养老保险法通则》后,实现了统一的养老保险法制和养老保险全民覆盖;同时,对没有达到养老保险缴费要求的个人(如失业时间较长者,留学、外来务工的短暂停留人员等),也可通过其他方式参加法定养老保险。此外,奥地利法律规定的均衡补贴为那些养老金收入过低的退休人员提供最低养老保障,从而确保养老保险体系全民覆盖。

三是养老金替代率高。与一些欧洲国家在“二战”后普遍推行福利项目多、保障水平高的养老保险制度相同,为尽力减少国民退休前后收入水平差异,奥地利实施了高养老金替代率政策。2012年其养老金替代率约为75%,在经济合作与发展组织(OECD)国家中排名第三,仅次于荷兰(90%)和丹麦(近80%)。

四是退休年龄较低。奥地利法定退休年龄为男性65岁,女性60岁。OECD统计数据显示,奥地利部分居民会提前4—6年退休。实际平均退休年龄约为60岁。

### (三)主要挑战

一是财政负担将加重。养老金、医疗保健及妇幼保健等构成了奥地利社会保障的主要支出。2012年奥地利社会保障支出占GDP比重为30%,其中养老金支出占社会保障支出比重最大,为43%,占GDP比重为15%。根据欧盟2015年

《人口老龄化报告》(Aging Report),奥地利养老保险支出中的公共支出占GDP比重将由2013年的13.9%攀升至2060年的14.4%,同期欧盟国家平均水平将由11.3%下降至11.1%。其中,奥地利公务员养老保险支出将减少,其他居民将增加。

二是人口变化趋势将带来负面影响。从趋势看,奥地利人口死亡率将下降,预期寿命将上升,2015年平均预期寿命为81岁,2045年和2060年将分别上升至85岁和87岁;同时,人口出生率前些年呈下降趋势,未来将呈现波动趋势。两者综合作用后,将带来人口抚养比提高、养老保险代际之间和同代内部负担不平衡加重等负面影响。此外,近期“移民潮”也将对奥地利养老保险体系构成挑战。

## 奥地利养老保险账户体系

(一)计算养老保险时间和额度的两种方式

奥地利养老金计算和发放额度每年都进行调整,主要参照消费者价格指数波动。影响被保险人退休后养老金额度的具体因素有:退休年龄、养老保险缴费期限、养老保险缴费基数以及均衡补贴。奥地利有两种计算保险时间和额度的方式,其中第二种方式为主要实施方式。

一是被保险人获得养老金的前提是累计一定的投保年限和月份数。奥地利《养老保险法通则》明确规定,统一后的养老保险体系被当作福利养老金账户,缴纳比例为22.8%。缴存年限达45年且在65岁退休的被保险人,首次领取的养

老金额将为退休前平均收入的80%，且调整系数(被保险人每多投保缴费一年增加养老金计算基础一定百分比的养老金权利)每年增加1.78%。二是由于过去依赖平均缴存基数确定调整系数，使养老金发放额度被低估。目前奥地利养老金额度主要根据通胀率进行调整。62—64岁之间退休的被保险人调整系数每年将减少5.1%；66—68岁之间退休的被保险人调整系数每年将增加5.1%。而且对提前退休人员有例外条款，尤其是重体力劳动者。

(二)对养老保险时间和额度计算的例外和其他情况

对于一些特殊群体，因哺育、失业或疾病期间无力缴纳养老保险，此期间的养老金账户缺口将由政府特别账户中的一般预算资金补缴。其中，政府将为哺育期女性每月补缴1650欧元养老金，最高补缴期限为4年。同时，奥地利在2004年进行养老保险一体化改革时对养老保险计算期间作出两条规定：其中一种养老保险(old-age pensions)，最低养老金计算年限为15年，至少要缴纳保费7年；另一种养老保险(corridor pension)，最低养老金计算年限为40年，如果投保不足480个月，计算期间为实际缴费期限。

养老金的上下限：如果一个单身家庭养老金领取额度低于883欧元/月或者一对夫妇低于1323欧元/月，缺口将由一般预算补齐，即通过均衡补贴确保退休人员实现最低收入保障。近期，约12%的养老金领取者需要靠均衡补贴达到养老金领取的下限。养老保险缴存基数上限为4860欧元/月。因此，对一个65岁退休人员而言，其领取养老金的最高上限为3888欧元/月。

### 奥地利养老保险体系改革的趋势

为实现金融稳定、养老金福利保障有力、防止因老致贫和规则不公平等养

老保险目标，奥地利须完善现有养老保险体系。主要有以下几个方向：

一是通过监测实际退休年龄与预期退休年龄的变化趋势，逐步提高法定退休年龄。二是完善现有养老保险体系。为确保预算自动平衡，现有养老保险账户体系应进行完善，考虑以下几个参数：退休年龄、养老保险缴费年数、保费缴费比例、调整系数等，并调整保险金额度计算公式。三是逐步转向瑞典社会保障制度(Swedish System)的“名义账户制”(Notional Defined Contribution)。该体系有以下优势：通过基于退休时的剩余预期寿命计算退休金，从而对不断增长的预期寿命作出自动调整；不需要进行外部调整即可实现中期预算平衡；个人可自由选择退休年龄；该体系相对简单和透明。四是加强养老保险中的融资功能。通过出台税收优惠政策等措施，鼓励养老保险基金参与资本市场，逐步提高其融资能力。

### 几点看法

(一)奥地利养老保险体系面临巨大改革压力

与欧洲其他国家相似，奥地利目前也面临“二战”后生育高峰期(baby-boom)出生的一代人退休速度加快难题，再加上老龄人口预期寿命也在持续提高，奥地利养老保险体系面临巨大改革压力。一是减轻联邦财政负担。虽然奥地利经济发展水平位居欧盟成员国前列，但奥地利产业结构单一、经济增长动力不足等问题一直未得到有效解决，再加上高支出的“大政府”特点突出，奥地利一直面临养老财政支出加大的压力。按照奥地利政策，一旦奥地利养老金出现缺口，将由奥地利联邦财政通过征收一般税收(general taxation)来充实。以2015年为例，奥地利联邦财政弥补养老金76.05亿欧元，约占

GDP的2.3%。二是适度降低缴费率，降低企业负担。三是提升养老金的保值增值功能，增强养老保险基金的保障能力。

(二)奥地利养老保险体系构建经验值得借鉴

中国可考虑借鉴奥地利经验应对人口老龄化问题：其一，根据中国人口老龄化变化趋势，研究制定渐进式延迟退休年龄政策，并坚持精算平衡原则，实现代际平衡。其二，借鉴奥地利培育养老保险第三支柱经验，提高个人保险意识，逐步健全“多缴多得”的激励机制，提高个人储蓄性养老账户占养老保险体系比重，大力推动补充养老保险发展。其三，借鉴奥地利通过征收一般税收弥补养老金缺口的做法，继续研究健全中央和地方养老保险投入责任及基金缺口共担机制，稳步提高统筹层次，实现养老保险全国统筹。其四，拓宽养老保险基金投资渠道，通过获得更高边际回报，更好地促进养老保险基金收支平衡。

(三)欧洲亟待进一步深化社保领域结构性改革

一直以来，高福利养老保险体系在欧洲国家非常普遍。但是由于国际金融危机、欧债危机等原因，欧洲大多数国家经济下行，财政不堪重负，面临改革养老保险体系的巨大压力，一些国家相继推出延迟退休等提高劳动力市场弹性、缓解财政压力的举措。然而，改革效果似乎并不理想。一方面，经济复苏乏力、劳动力市场仍然僵化；另一方面，改革迟缓带来其他社会负面影响，高福利主义受到挑战。因此，应建立与国家经济发展实力及财力相适应的社保制度，同时通过劳动力市场改革、财政改革等结构性改革释放沉重包袱，实现可持续的经济复苏。□

(作者单位：财政部国际财经中心)

责任编辑 黄悦