



# 社会政策亮点 15



## 养老金和人口变化

目前，各国的养老金制度正面临着一系列重大挑战。在这些挑战中，人口变化的多面性挑战，包括出生率下降、寿命延长、移民模式变化和家庭结构的变化，是最为突出的。最为普遍的是，人口变化被看作是对养老金制度财政可持续性的威胁。此外，目前全球经济衰退也加剧了可归因于人口变化的财政压力。本期《社会政策亮点》审视了人口变化挑战是如何实施于养老金制度的，并解释了养老金制度应如何调整以应对这一挑战。

国际社会保障协会秘书长  
汉斯—豪斯特·康克乐伍斯基

### 人口问题背景及其对养老金制度的后果

#### 养老金制度必须适应人口变化

在大多数国家人在出生时的预期寿命都增加了，从全球看自 1950 年以来预期寿命增加了 20 年以上。在 60 岁时的预期寿命也遵循了同一模式，增加了大约 5 年。反过来，出生率在全球范围内下降了，而且在许多国家现在已接近每名妇女生 2.1 个孩子的替代率水平。尽管常常存在着较大的地区和国家差别，但这些趋势的总方向是相似的。

这些趋势对于养老金制度有着直接结果。在许多国家，活动人口的增长是负面的或接近零。与此同时，养老金受益人的数量在明显增加，这就带来了重大财政问题。

#### 这一期

- 简要说明人口问题背景并解释它对养老金制度带来的后果。
- 分析较发达和欠发达地区用以应对人口变化挑战的不同改革方案。
- 强调可持续养老金制度必须是在社会方面和财政方面都可持续的。
- 着重说明国家在确保良好管理和创造一种包容性改革方案方面的作用。

## 重要统计数据

- 2010年，全世界60岁或以上老人为7.4亿人；这一数字到2050年将增加至20亿。
- 2010年，64%的60岁以上老人生活在欠发达地区；到2050年这一比例将提高至79%。
- 2009年，55%的60岁或以上老人是妇女。
- 2010年，80岁或以上老人为1亿人；这一数字到2050年将增至4亿。
- 2009年，日本妇女在60岁时的预期寿命是再活28年。
- 2009年，哥斯达黎加男子在60岁时的预期寿命是再活22年。
- 2009年，尼日尔2009年出生率为7；在德国出生率为1.3。

## 政治和经济背景

养老金制度代表着长期性承诺，它要求有一定程度的稳定性。然而，近年来见证了许多养老金制度改革，而目前的经济不稳定时期带来了进一步的变化，这有时是作为一种紧急事情加以处理的。因此，某些国家在一个相当短的时期内好几次改革它们的养老金制度。另一些国家还没有开始主体改革，而它们等待的时间越长改革就变得越加困难。许多国家政府依赖生产率的提高或经济增长的改善来恢复其养老金制度的长期稳定性，但却面对着这次危机的负面影响。对许多人来说，现在足以证明，仅靠经济增长将不足以应对人口变化带来的财政方面挑战。

很显然，劳动力市场状况对于养老金有着巨大影响，如果一个更大比例的劳动年龄人口在工作和缴费的话，许多国家的养老金制度应会处于一个更加健康的财政地位。然而，许多青年人在寻找第一份工作时就遇到了麻烦，存在着大批并不缴费的失业者，还有许多男人和妇女由于健康问题、缺乏素质、缺乏流动性等原因离开了劳动力市场。而许多老年职工一旦达到了最低资格条件，便倾向于尽早申领他们的退休养老金。

## 性别平等、新型家庭结构和移民

养老金制度是在这样一个时代设计的，当时大多数家庭都包括一位工薪就业的丈夫和一位在家照看其孩子的母亲（即男性挣钱养家模式）。许多养老金制度继续反映着这种构成，比如，仅向一位女性配偶提供一份遗属年金。然而，家庭结构发生了重大变化。城市化在一定程度上削弱了家庭联系，父母在子女们去寻找就业机会时不一定再跟随他们。与此同时，在家庭内一个第四代的存在也日渐普遍。在受到艾滋病病毒（HIV）和艾滋病严重影响的地区，许多孤儿是由其祖父母抚养的。

由于妇女活得比男人长，所以，研究性别对养老金制度的影响是重要的。许多妇女只有很少的遗属养老金来维持生活。尽管数量越来越多的妇女开始工作和获得了她们自己的养老金权利，但是，不完整的职业生

涯，以及在许多情况下较低的工资意味着她们的养老金一般远远低于男人的养老金。

近几十年来移民也在增加。移民工人，作为新的缴费者到来，从中期看这可能意味着他们为之缴费制度的抚养比有相对改善。从长期看，移民工人也将领取津贴，这是需要得到筹资保障的。

## 应对人口问题挑战的不同改革方案

### 确保可持续津贴确定型制度

津贴确定型制度已经经历了许多变化，其中很大部分是由人口问题背景所支配的。参数改革调整了许多塑造现收现付养老金制度的因素：缴费价值、津贴价值、退休年龄等等。费率（在费率还没有达到，被人们认为是，最高水平的情况下）可以提高以覆盖增加的成本。然而，各国时常实行一些措施来限制它们（成本增加）。津贴可以被以某种直接的方式“降低”，例如，通过改变资格条件要求（使资格条件变得更严格）或通过改变规范养老金指数化的法规（使它们变得不再慷慨）。存在着一种明显的趋势，这就是把津贴水平与缴费水平更紧密地联系起来。

### 重新审视个人账户

人口问题也对缴费确定型制度有影响。然而，这并不是导致一批国家改革它们的个人账户制度的主要原因。更确切地说，这些制度的表现远非所愿。特别是，个人账户制度没有导致提高覆盖率，在管理费用方面它们没有表现出比它们取代的制度更低廉，而且它们提供的津贴率常常是非常少的。津贴的水平不仅取决于投资的利息，而且取决于缴费。缴费常常是不足的，因为费率被固定在一个相当低的水平上。改革的第一次浪潮（有时被称为“再改革”）开始于并不太久的数年前，如在智利。然而，应考虑人口变化的需要导致了一定变化；特别是，当养老金的标准因考虑增加的寿命而被降低时津贴也随之降低了。智利2004年变更了用于计算养老金的死亡率表。瑞士多次修改了它的有关职业保险基金的立法，并降低了养老金标准。

### 目前危机加快了改革的步伐

目前的危机，虽然它的后果仍然是不确定的，但已加快了改革的步伐。现收现付制度扮演了社会缓冲器的角色，然而这常常以牺牲它们的财政能力为代价。因此，与危机前设想的改革相比较而言，它正在彰显对于更为紧急、也更为广泛的改革的需要。例如，在法国和希腊就是这种情况，还有在西班牙和英国也是如此。重新积累型计划在某些私人完全积累制的制度中被加以实行，但建立在增加缴费和降低津贴的基础上。在多个欧洲国家，对第二支柱个人账户制度的缴费被临时压缩，将之分配给现收现付第一支柱以补偿后者周期性赤字。总的说来，目标是通过未来年代的增加缴费来弥补目前被减少的缴费。

## 自我调整机制：一种解决办法？

虽然对自动调整机制没有确切的界定，但仍有一定数量的国家引入了这种机制以保持（或者重建）它们制度的可持续性，特别是为了调整以适应人口变化。

### 自我调整机制

在国际社会保障协会统计、精算和财政研究技术委员会所开展的工作框架内，加拿大首席精算师办公室开展了一项关于社会保障制度中自我调整机制的调查：26个国家作了回答，17个国家指出它们的退休制度包括一种自动调整机制。这些机制的大多数由应对人口（但还有经济）状况的机制构成，因为对可持续性的预计挑战常常是人口变化的结果。其结果是，调整机制往往包含着调整以人口为基础的标准，如退休年龄。这样的措施常常是既影响缴费者，又影响受益人。例如，假若在加拿大存在的这种机制一旦被激活，增加缴费和降低津贴都应会发生。好几个国家有着复杂的机制。尤其是在瑞典，2010年自动机制得以启动，导致了自实行名义账户制度以来养老金首次下降。然而，许多国家都对其养老金制度的财政可持续性进行持之以恒的监督，不论它们是否含有自动调整机制。

## 退休年龄与老年工人的就业

老年工人的活动率毫无疑问是重要因素。在每个地方，提高退休年龄似乎都是最好的解决办法——或者，在一切情况下，最好的一种坏选择。数不清的国家提高了养老金领取年龄，或正在采取提高行动，或不久即将这样做。变化通常是逐步发生的，以使那些受影响的工人能够适应，以使变化减少对那些接近退休工人的影响。这种做法之所以被视为重要因素，是因为提高退休年龄既影响到收入，又影响到开支，可以使一个制度在一个较长时期内收取保险费，而在一个较短时期内支付津贴。于此同时，缴费时间更长的成员也将获得更好的养老金（前提是立法保持不变）。实际上，一项适应老年工人的就业政策是不可缺少的；否则，许多受保人可能面临这样的风险：“对于工作来说太老了，对于退休来说又太年轻了”。态度上的变化是实现应对人口方面挑战的第一步。

## 养老金的充足性和覆盖问题

一般在发展中国家，特别在非洲，决策者再也不能无视这样的事实，即他们的老年人口的大多数没有向某种退休制度缴过费，因此也领不到养老金。鉴于家庭结构的变化和许多贫困家庭有限的财政资源，非缴费型年金制度可以提供某种回答。这类制度在其结构上可能相互不同；它们可以是家计调查型的或全民型的，为每个人提供同样的津贴或提供一种以收入或家庭构成为基础的津贴。这两种制度对贫困的影响和它们对经济的间接影响都表现出高度正面性。在拉丁美洲，增加一个基本支柱（零支柱），从税收中筹资，目的是提供一种全民保健性最低津贴，对于所有领取这种津贴的人来说无疑是个好消息，这些受益人中有许多是被排除在缴费型制度之外的。

在发达地区，另一个重要问题是所提供津贴的充足性问题。少数制度在应被提供的替代率方面有特定的目标。对于计算养老金来说，日益复杂的法规使得提供估计数变得困难，而许多国家的改革都倾向于降低津贴水平以应对人口变化。因此，妥善确立对象的最低津贴实乃一种必须，而许多最新的改革在事实上都强化了这类津贴的作用，这特别是、但不仅仅是这次危机带来的一个结果。

## 结论

对目前人口状况及其可能变化的分析表明，养老金制度很可能继续是人们关注的焦点和讨论的中心。养老金制度的前途是充满挑战的，在某些情况下是小的调整，在其他情况下是重大改革。然而，由人口老龄化引发的剧变还远未结束。在高福利国家，制度的设计最初是为了满足那些不再直接从事经济活动者的收入替代的需要，但现在却发挥着一种不同的经济和社会作用。在养老金制度覆盖低的国家，迅速扩大覆盖面事宜正日趋紧迫，这特别是由于随着老年人群体规模不断增加，扩面将变得更加困难。一项适应于老年工人的积极就业政策也是必不可少的。

虽然许多最近的改革目的之一是恢复养老金制度的长期财政平衡，但是，却常常通过降低津贴加以追求。不过，从一种常常被忽略的角度来看，一种养老金制度的可持续性不只是一个财政可持续性问题——它也是一个社会可持续性问题。对这两个不同的、但都至关重要的方面来说，现在有一种迫切的需要，这就是如何更好地由全体相关社会行为主体把它们融入到改革进程中去。这就自然包含着一种需要，即在津贴的慷慨性和制度实际提供能力之间找到一种可接受的平衡。在这个方面，政治意愿和信任是最重要的。

目前与应对全球衰退挑战相联系的政策优先目标不应掩盖掉养老金制度提供收入保护的更长期目标。归根结蒂，这正是国家的作用，即通过实施良好管理和以一种与所有合法社会行为主体合作的包容性方式进行运作，以确保做到这一切。

## 来源

Billig, A; Millette, M. 2009 年 : Optimal financing and self-adjusting mechanisms for sustainable retirement systems- Survey on self-adjustment mechanisms for social security schemes and employer sponsored pension plans: Summary of findings and conclusions (16th International Conference of Social Security Actuaries and Statisticians. Ottawa, Canada, 16-18 September) [ 《关于可持续退休制度的最佳筹资和自我调整机制——关于社会保障制度和雇主举办年金计划的自我调整机制调查：结果综述和结论》 (第 16 届社会保障精算师和统计员国际大会, 渥太华, 加拿大, 9 月 16-18 日) ] <<http://www.issa.int/Resources/Conference-Reports/Optimal-financing-and-self-adjusting-mechanisms-for-sustainable-retirement-systems2>> ( 2010.9.16 下载 )

ISSA ( 国际社会保障协会 ) . 2008 年 . Dynamic Social Security for Africa: A strategy for development (Developments and trends). Geneva, International Social Security Association. 《非洲有活力的社会保障：一项发展战略》(“发展与趋势”)。日内瓦, 国际社会保障协会。

ISSA( 国际社会保障协会 ) . 2009 年 : Dynamic Social Security for Asia and the Pacific: integrated responses for more equitable growth (Developments and trends). Geneva, International Social Security Association. 《充满活力的亚洲与太平洋社会保障：对更加平衡增长的一体化回应》(“发展与趋势”)。日内瓦, 国际社会保障协会。

ISSA ( 国际社会保障协会 ) . 2009 年 : Technical seminar on pensions (Paris, France, 1-2 September) 《养老金技术研讨会》( 法国巴黎, 9 月 1-2 日 ) <<http://www.issa.int/Breves-et-evenements/Events/Seminaire-technique-sur-les-pensions>> ( 2010.9.16 下载 )

ISSA ( 国际社会保障协会 ) . 2010 年 : Dynamic Social Security for the Americas: Social cohesion and institutional diversity (Developments and trends). Geneva, International Social Security Association. 《充满活力的美洲社会保障：社会团结和制度的多样性》(“发展与趋势”)。日内瓦, 国际社会保障协会。

ISSA ( 国际社会保障协会 ) . 2010 年 : Dynamic social security for Europe: Choice and responsibility(Developments and trends) Geneva, International Social Security Association. 《充满活力的欧洲社会保障：选择与责任》(“发展与趋势”)。日内瓦, 国际社会保障协会。

国际社会保障协会 (ISSA) 乃汇聚各国社会保障管理部门和经办机构的世界领军国际机构。国际社会保障协会为其会员提供信息、研究、专家建议和平台, 以便在世界范围内建立和促进充满活力的社会保障制度和政策。

ISSA  
4 route des Morillons  
Case postale 1  
CH-1211 Geneva 22

T: +41 22 799 66 17  
F: +41 22 799 85 09  
E: [issacomm@ilo.org](mailto:issacomm@ilo.org) | [www.issa.int](http://www.issa.int)