

DOI: 10.11885/j.issn.1674-5094.2016.11.08.06

文章编号: 1674-5094(2017)01-0047-06

中图分类号: F840.67

文献标志码: A

# 试析英国养老金私有化改革的中国启示

## ——兼论贫困老年群体的政府责任

赵代博, 程令伟, 鄢盛明\*

北京大学社会学系, 北京 海淀 100871

**摘要:** 英国养老金私有化改革以来, 逐步建立起多元化的养老金支持体系, 明确国家为贫困老年群体提供养老金的核心地位。中国在同一时期推进福利制度改革, 原有的单一养老金制度逐渐向多元养老金支持系统转变, 但目前面临贫困老年群体养老金给付标准过低等问题。通过梳理英国养老金私有化改革以来不同时期政府对贫困老年群体的角色定位, 突显英国政府在私有化改革过程中对贫困老年群体养老金支持需求满足的政府责任。英国养老金私有化改革中对贫困老年群体的国家养老金支持的做法, 能够为有效地应对我国当前养老金制度改革过程中出现的相关问题提供经验启示和借鉴。

**关键词:** 养老金制度; 私有化改革; 政党政治; 资本市场; 政府责任

# Privatization Reform of Pension System in Britain and its Significance to China

## ——and Government's Responsibility for the Poor Aged Citizens

Zhao Daibo, Cheng Lingwei, Yan Shengming\*

Department of Sociology, Peking University, Haidian Beijing, 100871, China

**Abstract:** As the privatization of the pension system, British government has established multiple systems that support pension, with the government playing a key role in providing pension for the poor aged citizens. At the same time, China initiated the reform of welfare system, with the single pension system transferred to multiple pension systems. However, the current pension subsidy is insufficient. Research shows that British government has taken various steps in different times to help the poor aged citizens since in the reform of privatization, which shows that the British government has fulfilled its duty. The measures that British government employed in the reform have made national pension system more accessible to the poor aged citizens, which can serve as an example for China to follow in a solving its problems in the reform of pension system.

**Key words:** pension system; privatization; the politics of party; capital market; the responsibility of government

赵代博, 程令伟, 鄢盛明. 试析英国养老金私有化改革的中国启示——兼论贫困老年群体的政府责任[J]. 西南石油大学学报: 社会科学版, 2017, 19(1): 47-52.

Zhao Daibo, Cheng Lingwei, Yan Shengming. Privatization Reform of Pension System in Britain and its Significance to China: and Government's Responsibility for the Poor Aged Citizens[J]. Journal of Southwest Petroleum University: Social Sciences Edition, 2017, 19(1): 47-52.

\* 收稿日期: 2016-11-08

作者简介: 赵代博(1991-), 男(汉族), 甘肃正宁人, 硕士研究生, 研究方向: 社会政策、老年福利制度。

通信作者: 鄢盛明(1965-), 男(汉族), 湖北京山人, 副教授, 研究方向: 老年社会工作。

## 1 问题的提出

英国养老金制度建立后,受政党政治、社会、经济等因素影响,经历了多次改革。至今已经形成了包括以强制性为基础的国家基本养老金和国家第二养老金、以半强制性为基础的公私合作养老金、以自愿性为基础的职业养老金和个人年金在内的三个层次的养老金体系。1929年,英国65岁以上老龄人口就已超过7%<sup>[1]</sup>。2011年以来,英国65岁以上老龄人口占总人口比重急剧增长(图1),老龄人口占总人口比重曲线相比于2011年之前明显变陡,这一比重预计在2020年达到18.2%<sup>①</sup>。有学者推算,英国2060年老龄化率将达到24.74%<sup>[2]</sup>。另一方面,根据欧盟统计局统计,英国老年人抚养比在过去的15年间明显上升,随着英国老龄化的进一步加剧,英国必然面临更为严峻的养老问题。David Blake等经过分析认为,英国在劳动生产率、工作努力、养老金贡献等方面的增长都不能充分弥补人口老龄化和生育率下降所导致的社会养老压力<sup>[3]</sup>。值得庆幸的是,英国的退休者及临近退休者的数量并不会发生急剧的人口统计的改变<sup>[4]</sup>。

20世纪70年代,为应对石油危机产生的一系列社会经济影响,撒切尔政府进行了福利市场化改革,在改革过程中极其重视对弱势群体的福利供给,更好地保障了弱势群体的生活。在以后的卡梅伦新政期间,政府对于弱势群体的养老金支持也未进行实质性的削减。

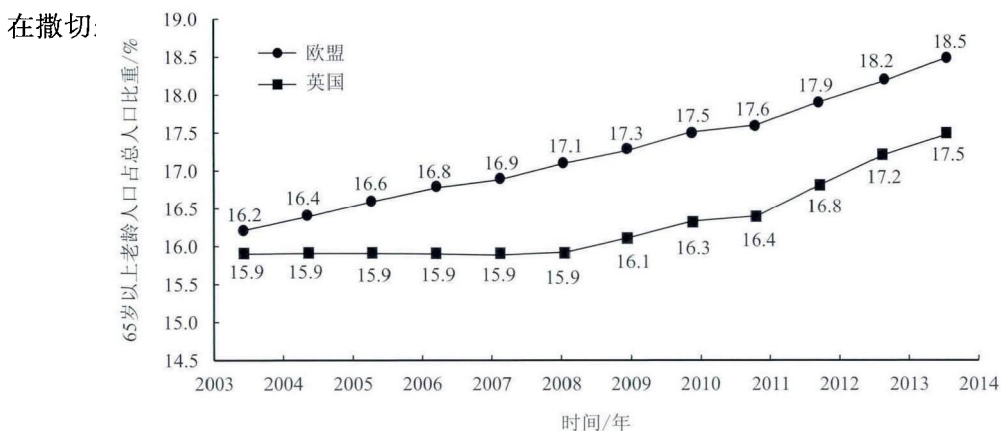


图1 英国65岁及以上人口占总人口比重趋势变化图

政府以改革开放为契机,逐步对“国家—单位”保障体制进行改革。21世纪以来,中国老龄化进程加快,60岁以上老年人占全国人口比重由2008年的12%增长到2015年的16.1%<sup>②</sup>,急剧增加的老年人口给我国养老保障体系建设带来了新的挑战。当前,中国已经建立了社会基本养老保险、企业补充养老保险、个人自愿储蓄型养老保险及商业养老保险四个层次的养老金支持体系<sup>[5]</sup>。

以政府为主体的基本养老保险在很大程度上保障了老年人群的晚年生活。但在农村地区,在现行的养老保险体制下农村老年人群生活很难得到充分保障,这一现象在缺乏劳动力和肢体残疾人群、高龄老年群体之间表现更为明显。2011年,尚晓媛等在山西省永济市的实地调研中发现,以家庭为基础而缺少国家参与的老年人需要支持模式在当前的中国农村普遍存在,但是这一模式已经明显不能满足老年人群的基本需要。而且这一模式下的家庭关系和传统道德正面临严重挑战,这种现状下家庭对老年人的支持需求(经济支持与照顾支持)倾向于最小化回应<sup>[6]</sup>。

中国政府与英国政府在养老金制度改革过程中对于贫困老年群体的养老金支持现状形成了鲜明对比,缺乏政府的支持和照顾阻碍了贫困老年群体照顾的获取。笔者认为,造成这一结果的原因在于两国政府在养老金制度改革过程中对于弱势群体提供支持方面政府的角色定位。笔者将对英国养老金私有化改革以来政府角色的变迁过程进行分析,并在

改革的相关建议。

<sup>①</sup> 数据来源于欧盟统计局网站。

<sup>②</sup> 数据来源于民政部2015年社会服务发展统计公报

## 2 我国对英国养老金制度的研究现状

按照安德森的划分标准,英国属于自由主义福利模式国家。随着老龄危机的加剧,作为福利国家重要支出项目的养老金成为研究的焦点<sup>[7]</sup>。

当前国内关于英国养老金制度的研究主要集中于四个方面:一是对于英国养老金整体制度,例如李贵强的《英国国家养老金的发展历程及其启示》<sup>[8]</sup>,汪建强的《当代英国养老金制度改革简述》<sup>[1]</sup>以及杨立雄的《利益博弈与养老金改革对养老金制度的政治社会学分析》<sup>[9]</sup>等;二是对于养老金制度中国家角色定位的研究,例如武琼的《从英国养老金制度演进看政府责任变迁》和《英国养老金制度变迁中政府责任定位研究》,刘儒婷的《英国养老金制度中政府责任发展演变研究》等<sup>[10-12]</sup>;三是对英国养老金制度市场化改革的研究,例如郑秉文的《英国养老金改革立法过程及其对中国的启示》《英国养老制度市场化改革对劳动力市场的影响——对中国的三点重要启示》、刘益成的《英国养老金市场化的经验与启示》等<sup>[13-15]</sup>;四是对英国养老金制度与政党政治的关系研究,例如孙守纪的《英国工党政府养老金制度改革述评——公平和效率的视角》,李道滨的《政党政治和英国养老金改革》等<sup>[16-17]</sup>。

综合国内研究成果,笔者发现,目前的研究主要集中在制度改革、制度变革与政党政治的关系、制度变迁与国家角色定位、改革趋势与改革经验等方面,而对制度改革过程当中直接相关利益群体的研究相对欠缺。贫困老年群体是养老金制度改革过程中最需要关注的群体,英国在养老金制度改革过程中对贫困老年群体明确的政府责任贯穿始终。而反观中国养老金制度改革过程和农村贫困老年群体养老金支持的现实情况,英国政府对贫困老年群体角色定位的相关理念和具体做法值得中国借鉴。

## 3 英国养老金制度的私有化改革历程

### 3.1 英国养老金私有化改革的背景

20世纪初,随着物质水平与医疗水平的提高,英国人均寿命普遍延长。传统的养老措施和养老制度(以1834年的《济贫法》等为代表)漏洞凸显,老

年人因个人能力和制度等原因致贫现象严重。随着查尔斯·布思、西鲍母·朗特里、张伯伦等人不同的养老金方案的提出,养老金的实施方案成为当时争论的中心。养老金制度的改革被理解为政党博弈的结果<sup>[18]</sup>。1909年1月,自由党政府通过的《1908年老年养老法案》正式实施,英国的养老金给付制度建立。1942年,《贝弗利奇报告》的发布标志着福利国家的开端。1945年,工党政府进行的福利制度改革被看作开创战后福利国家的基础<sup>[19]</sup>。1945到1948年间,英国颁布了一系列社会保障法令,建立起了一套完整的社会保障制度。战后,英国经济蓬勃发展与政党政治的相互作用,使养老金给付与“充足性原则”相违背。随着老年人口的不断增加,定额养老金给付制度的财政刚性支出不断增加,英国财政负担进一步加大。1973年3月,第一次石油危机爆发,受石油价格上涨的影响,英国生产资料价格上涨,生活成本增高。这使早已显现弊端的英国慷慨的福利制度成为众矢之的,撒切尔夫人上台之后开始实施一系列削减福利的政策。

### 3.2 英国养老金私有化改革的过程

(1) 私有化改革与政府责任转移:1979—1997年

社会政策与经济发展相关,它既受经济发展的制约,同时也具有反市场化追求公平正义的特点<sup>[20]</sup>。为了刺激经济发展、减轻政府财政压力,1979年,以撒切尔夫人为首的保守党上台之后开始削减福利,同时积极倡导私营化,主张企业、家庭与个人承担相应的社会责任。这一系列思想后来被称为“新右派”思路。1980年,保守党政府将基础国家养老金的给付原则由根据物价和薪酬中涨幅较高者为基准进行调整修改为根据零售物价指数(RPI)进行调整,极大地减少了养老金给付金额。1985年,保守党政府筹谋逐步以职业养老金或个人养老计划替代SERPS<sup>①</sup>计划,逐步实现公共养老金市场化的目标。这一计划在1986年的社会保障法案当中得到了体现。1986年,社会保障法案决定通过采取降低SERPS计划成本和提高私人企业计划及个人计划制度的双向措施来减轻养老金领域的财政支出压力,以实现养老负担向市场和社会的转移。同年,社会保障法案开始实施。英国政府虽然力图降低财政养老金支出并向私营部门转移养老责任,但是法

<sup>①</sup> 1978年英国政府正式实施的政府收入关联养老金计划。

案对于国家基本养老金的规定是:国家基本养老金制度保持不变,提供最低限度的生活费用。国家基本养老金作为大多数贫困老年人主要的收入来源,并没有进行削减<sup>[21]</sup>。

(2) 对弱势群体的政府责任回归与持续私有化:1997—2010年

1997年,工党执政后,布莱尔政府在贯彻保守党控制政府公共支出及扩充私人部门责任模式的基础上,同时扩大了对于弱势群体的援助。在养老金政策上,工党希望能解决低收入阶层养老金覆盖率过低的问题,改善老年群体的贫困问题。《1998年绿皮书》强调:第一,增加高于基本养老保险的最低保证养老金,以资产考察形式申请,主要针对贫穷的老年人口<sup>[22]183-86</sup>。最低收入保证显然提高了贫困养老者的收入水平,单个养老者的最低周收入是75英镑,双人最低周收入116.6磅,这高于基本养老金标准(66.7和106.7磅)<sup>[23]</sup>。第二,设立国家第二养老金,扩大保障范围,为无法参加国家基本养老金的群体建立代替SERPS的国家第二养老金。第三,建立低管理成本的存托养老金计划,其目的是为低收入阶层服务<sup>[22]183-86</sup>。1999年《福利改革与养老金法》指出,养老金改革的目的是人人退休时获得足够体面的收入,引入视同缴费原则,以实现残疾人等弱势群体的养老保障权益<sup>[24]380-412</sup>。

其中,国家第二养老金计划为中低收入者、特殊职业者和带有终身疾病或残疾的人提供更加优厚的养老金。在解决收入不平等方面,国家第二养老金计划最大的特点是计发方式采用了与工资报酬相关联的累退制。对于低于最低缴费门槛的人群,英国政府在2003年推出了养老金积分计划,这一计划扩大了救助范围,放宽了救助标准,增加了享受其他津贴的人数。改革前大约有370万人可以享受除养老金之外的其他各种救助津贴,改革后受益人群增加到了420万人<sup>[16]</sup>。随后,2007年养老金法对之前的养老金领取制度进行了改革,主要体现在:第一,领取养老金的必要缴费年限缩减为30年;第二,废除25%的最低门槛,缴费后即可按相应比例领取;第三,对家庭责任照顾视同缴费的标准做了调整。

同时,为了应对通货膨胀带来的资金贬值风险及养老金实际购买力的降低,在2010年紧急预算案中,英国政府宣布从2011年4月开始,基本国家养老金的上调原则为收入增加率、消费物价指数以

及2.5%三者中的最高者,以应对实际购买力下降对养老金领取者(特别是贫困人群)生活所造成的影响<sup>[2]101-124</sup>。

(3) 大社会新政与继续私有化:2010—2016年

卡梅伦出任首相后,围绕着“大社会”理念推行了一系列社会计划,同时加紧削减福利开支,工党执政时期制定的养老金改革方案在卡梅伦执政期间开始逐步实施。其中,根据工党政府制定的《2008年养老金法》,从2012年开始实施新的养老金个人账户制度,为全体英国居民建立统一的个人账户服务系统。在覆盖范围上,强调广泛覆盖,在责任分担方面明确国家、雇主、雇员的缴费责任,其中雇主缴费为工资的3%,雇员缴费4%,国家以税收减免方式让利相当于1%。政府组织多方参与的账户服务和基金管理系统,建立直接向国会负责的个人账户管理委员会,负责政策制定和监督执行。在投资选择权方面,强调尊重个人意愿,即个人账户资产组合由个人进行选择。《2008年养老金法》颁布实施之后,英国形成了多层次、多元化的养老金制度。另外,根据2006年《退休保障:建立新的养老金体系》计划,2012年10月英国开始实施“自动注册”的强制性第二支柱计划。这次改革简化了公共养老金实施流程并强制实施职业年金,提高了职业年金的覆盖率和保障水平<sup>[25]</sup>。2013年,《养老金改革法》取消了现有的国家基本养老金和第二国家养老金等类别,统称为公共养老金,待遇水平高于基本养老金与第二养老金之和<sup>[24]390-412</sup>。工党政府通过增加最低保证养老金和为无法参加国家基本养老金的群体建立代替SERPS的国家第二养老金的方式,提高了低收入老年群体的养老金收入。

### 3.3 英国养老金私有化改革的成效

英国养老金制度的建立和改革是在英国老龄化社会问题加剧的社会背景和保守党与自由党的政党斗争的政治环境中诞生的。1973年,中东石油危机爆发,英国国家财政负担日益加重。1979年到1997年保守党对公共养老金体制进行了一系列私有化改革,希望扩充职业养老金及个人养老金,降低政府在公共养老金计划上的财政支出。私有化改革减少了国家在养老金领域的费用支出,企业和个人的养老金支出大幅增长<sup>[26]</sup>。英国大规模的私营部门和企业主是社会政策的主要扮演者,养老金私有化改革极大地影响了福利的提供。1997年,工党在大选中

获胜,在工党执政期间,政府持续推进英国养老金制度的私有化改革,英国养老金制度从公共走向私人、从现收现付走向基金储备的改革方向并未改变,除基本国家养老金以外的养老保险交给个人及市场机制来承担<sup>[2]140-158</sup>,同时政府强化了对弱势群体的养老金给付责任。卡梅伦政府认为,政府规模过大是造成社会问题的根源,“大政府”削弱了个体和社会责任感,他强调通过建设“大社会”来帮助弱势群体,实现社会公平正义。同时,以卡梅伦为首的保守党建议建立一个“大社会”,并以分权手段解决福利危机等社会问题<sup>[27]</sup>。在这一系列养老金制度改革过程中,英国政府始终没有削减贫困老年群体的养老金领取水平,而是将提高贫困老年群体的养老金水平、保障其基本生活作为国家责任。英国政府的这一举措有力地削减了在养老金私有化改革过程中来自于该群体的政治压力,同时树立了政府的良好政治与社会形象。

#### 4 我国政府在贫困老年人群养老金支持中的责任路径

总之,英国的养老金私有化改革是政府责任与社会责任分担的过程。21世纪70年代,英国面临严重的福利危机,福利的继续扩张势必进一步加大财政赤字,巨大的财政赤字将使政府的正常职能受到影响,因而必须进行福利的削减。自1979年实施养老金制度私有化改革以来,英国政府的养老责任持续向社会转移,通过建立多元化的养老金支持体系、完善养老金的管理与投资的制度、提高养老保险中的雇主和雇员缴费比例等措施,逐步形成了强有力的社会化的养老金支持体系。在这一过程中,国家更多的是扮演着“守夜人”的角色。但在改革过程中,政府始终将国家养老金的提供作为贫困老年群体养老金的来源基础,对于贫困老年群体的国家基本养老金领取金额并未进行实质性的削减,这体现了政府对于贫困老年群体的基本责任。

就我国而言,自1978年实行改革开放以来,国家对原有的保障型福利模式进行了深入的改革。在养老保险制度方面,中国目前形成了行政机关养老保险制度、城镇居民养老保险制度和农村居民养老保险制度;养老保险体系由基本养老保险、企业补充养老保险、个人储蓄型养老保险、商业养老保险

四部分构成;养老基金投资的资本市场也在逐步完善,为养老基金入市提供良好的制度保障;国家出台专门针对高龄老人的高龄津贴,缓解高龄老人的生活压力。

然而,尚晓媛等学者通过对山西省永济市的农村老年残疾人的服务支持与资金支持的研究表明,当前以家庭为主体的农村地区残疾老年人支持系统最小化了老年人的支持需要,残疾老年人迫切需要国家支持的提供<sup>[6]</sup>。中国在养老金制度改革的过程中,农村老年人的养老金需求处于国家养老金制度覆盖的遗漏区域,对贫困老年群体的养老金需求形成了制度上的整体忽略。目前,新型农村养老保险的试点虽然弥补了这一制度性的忽略,但其保障能力并不能有效保障老年人的基本生活(如甘肃省2015年标准为每人每月91元)。因而对于贫困老年群体,其养老金支持的政府责任不可缺失。借鉴英国的做法以及结合我国的实际情况,笔者认为可以采取以下措施予以改进和完善:

第一,在制度层面,政府应当进一步明确对于贫困老年群体的养老金支持责任,建立对于贫困老年群体养老金支持的相应制度。同时建立专门针对贫困老年群体的支持计划和个人账户,将当前的其他各项经济支持计划进行统筹,形成对老年贫困群体有效的养老金支持制度。

第二,在待遇方面,地方政府应当结合当地的实际情况,在调查分析的基础上,适当提高当地贫困老年群体的待遇水平(特别是农村贫困老年群体)。考虑到通货膨胀带来的贬值问题,贫困老年群体的养老金待遇水平应当与货币的购买力指数挂钩,建立贫困老年群体养老金发放金额与实际购买力指数关联的机制。

第三,在保障范围方面,政府应当适当扩大保障范围。考虑到我国东中西部的经济水平、社会发展水平和人均预期寿命的差异,以及对应的家庭对于贫困老年群体的经济支持能力,在欠发达地区特别是中西部农村地区可以适当降低老年贫困群体的审核标准,建立符合当地现实情况的准入标准,充分保障老年贫困群体的养老金需要。

#### 5 结语

笔者通过分析英国在养老金制度私有化改革过

程中政府与贫困老年群体养老金支持之间的责任关系,提出我国借鉴英国在养老金制度改革过程中对于贫困老年群体的政府责任强调的相关做法。但是,改革中对于贫困老年群体的政策实践远比提出建议困难。或者说,政策实践过程中对具体问题的探索更困难而且有必要。以后的研究需要特别关注如何确定与当地的经济和社会发展水平相适应的给付标准,以及贫困老年人个人账户建立和统筹中所涉及的统筹层次和制度壁垒等具体问题。

## 参考文献

- [1] 汪建强. 当代英国养老金制度改革简述[J]. 学海, 2005(2): 146.
- [2] 郑春荣. 英国社会保障制度[M]. 上海: 上海人民出版社, 2012.
- [3] Blake D, Mayhew L. On the sustainability of the UK state pension system in the light of population aging and declining fertility[J]. *The Economic*, 2006, 116(512): 286-305.
- [4] HILLSA J. New pension settlement for the twenty first century? the UK pensions commission's analysis and proposals[J]. *Oxford Review of Economic Policy*, 2006(22): 113-132.
- [5] 刘益成. 英国养老金市场化的启示[J]. 中国社会保障, 2012(7): 28.
- [6] Karen R. Fisher, Xiaoyuan Shang, Zhengang Li. Absent role of the state: analysis of social support to older people with disabilities in rural China[J]. *Social Policy & Administration*, 2011(6): 633-648.
- [7] 歌斯塔·埃斯平-安德森. 福利资本主义的三个世界[M]. 苗正民, 滕玉英, 译. 北京: 北京商务印书馆, 2010.
- [8] 李贵强. 英国国家养老金的发展历程及其启示[J]. 科学社会主义, 2014(1): 153-156.
- [9] 杨立雄. 利益博弈与养老金改革对养老金制度的政治社会学分析[J]. 社会, 2008(4): 148-167.
- [10] 武琼. 从英国养老金制度演进看政府责任变迁[J]. 中国财政, 2011(1): 69-70.
- [11] 武琼. 英国养老金制度变迁中政府责任定位研究[D]. 保定: 河北大学, 2011.
- [12] 刘儒婷. 英国养老金制度中政府责任发展演变研究[J]. 社会福利: 理论版, 2015(11): 24-28.
- [13] 郑秉文, 孙守纪. 英国养老金改革立法过程及其对中国的启示[J]. 社会保障研究, 2011(3): 3-9.
- [14] 郑秉文, 胡云超. 英国养老制度市场化改革对劳动力市场的影响——对中国的三点重要启示[J]. 中国人口科学, 2004(2): 33-44.
- [15] 刘益成. 英国养老金市场化的经验与启示[J]. 中国社会保障, 2012(7): 27-29.
- [16] 孙守纪, 赖梦君. 英国工党政府养老金制度改革述评——公平和效率的视角[J]. 社会保障研究, 2012(4): 24-29.
- [17] 李道滨. 政党政治和英国养老金改革[J]. 中国社会保障, 2006(8): 30-32.
- [18] Debora. Price closing the gender gap in retirement income: what difference will recent UK pension reforms make[J]. *Journal of Social Policy*, 2007(36): 561-583.
- [19] Tomlinson J. Why so austere? the British welfare state of the 1940s[J]. *Journal of Social Policy*, 1998(27): 63-77.
- [20] 周建明. 社会政策: 欧洲的启示与对中国的挑战[M]. 上海: 上海社会科学院出版社, 2005.
- [21] 刘苏荣. 战后英国社会救助制度研究[M]. 昆明: 云南大学出版社, 2015.
- [22] 刘骥. 阶级分化与代际分裂[M]. 北京: 北京大学出版社, 2008.
- [23] 孙洁. 英国的政党政治与福利制度[M]. 北京: 商务印书馆, 2008.
- [24] 丁建定. 英国社会保障制度史[M]. 北京: 人民出版社, 2015.
- [25] 王雯, 李珍. 英国简化公共养老金改革政策分析[J]. 中国劳动, 2013(10): 28-31.
- [26] Bridgen P, Meyer T. When do benevolent capitalists change their mind? explaining the retrenchment of defined-benefits pensions in Britain[J]. *Social Policy & Administration*, 2005, 39: 764-785.
- [27] 李小虎. 卡梅伦的“大社会”思想述评[J]. 世界经济与政治论坛, 2013(5): 82-93.

编辑: 钟青

编辑部网址: <http://sk.swpuxb.com>