

芬兰非缴费型养老金制度： 变迁与发展

于 环

内容提要：芬兰的法定养老金体系包括两大支柱：国家养老金和收入关联养老金，其中国家养老金属于非缴费型养老金，收入关联养老金属于缴费型养老金。国家养老金发展历史比较长，经历了从保险支付到统一支付再到选择性支付的发展过程，这固然与芬兰的政治、经济背景密切相关，但芬兰收入关联养老金制度的建立更是对国家养老金制度的发展起到了决定性的作用，收入关联养老金的发展使得国家养老金从原来的主要养老金支柱变为补充性支柱，并对芬兰的贫困率产生了一定的影响。面对人口老龄化和金融危机，国家养老金未来如何定位并实现发展成为芬兰养老金体系面临的挑战。

关键词：芬兰 收入关联养老金 非缴费型养老金 金融危机

一 引言

一般而言，欧洲现代养老金制度起源于德国 19 世纪末建立的养老保险。如果具体到养老金制度类型，有学者分析认为，欧洲养老金的发展有两大源头：德国 1889 年建立的养老保险和丹麦 1891 年建立的最低养老金制度。¹ 其中，德国养老金制度的核心在于被保险人权利与义务的结合，享受养老金待遇的前提是缴费，因而属于典型的缴费型养老金制度，它也是世界上主要的养老金类型。²

¹ J. Alber “Germany”, in Peter Flora *Growth to Limits: The Western European Welfare States Since World War II*, Berlin: de Gruyter, 1987.

² Young-Jun Choi “Transformations in Economic Security during Old Age in Korea: The Implications for Public-pension Reform”, *Ageing & Society*, Vol. 26 No. 4, 2006, p. 560.

在丹麦,享受最低养老金的基本条件是居民身份和收入限制,是建立在“需求”基础上的非缴费型养老金制度。后来该项制度主要在北欧国家得到了发展,这些国家又根据自己的国情对制度作了一些变动。

概而言之,非缴费型养老金的资金来源一般为财政,属于养老金体系的基础部分。其特点包括以下几个方面:第一,财政支持。非缴费型养老金主要体现了国家对老年人的责任,是国家为公民在年老时提供的基本保障。因此,非缴费型养老金的资金主要来源于政府财政,并且中央财政和地方财政需按一定的比例承担,但一些国家的非缴费型养老金制度同时也需要被保险人的缴费,如日本;第二,全民覆盖。非缴费型养老金的主要依据是养老需要和居民身份,无论是普享型的还是收入调查型的,都必须覆盖全民,并使其成为全体老年人的基础安全网;第三,最低保障。一方面,由于非缴费型养老金制度主要由财政负担,资金来源较为单一,因此在设计替代率时要避免给财政带来过大的负担,以保障财政的可持续性;另一方面,非缴费型养老金作为基础养老金,在设计时要考虑与其他类型养老金的配合。目前,世界上大多数国家的主体养老金制度为缴费型养老金,如果非缴费型养老金的替代率过高,则会对其他的养老金制度产生“挤出效应”,¹因此,从财政的可持续性与配合其他养老金制度的角度出发,非缴费型养老金的替代率不宜过高;第四,享受养老金的年龄与法定退休年龄相关,并且要稍高于退休年龄。非缴费型养老金属于需求满足型的养老金,其目标人群主要为年龄较高以及需求比较迫切的老年人,目的是防止老年贫困。

目前在美国社会保障署统计的全球 172 个实行养老金制度的国家和地区中,建立非缴费型养老金制度的国家和地区有 61 个,占国家和地区总数的 35.5%,其中,提供统一的非缴费型养老金的国家有 14 个,其余为收入调查型。²建立非缴费型养老金制度的国家数目较少,在很大程度上是因为缴费型养老金制度的引入和推广对前者产生了“挤出效应”。与此同时,缴费型养老金在融资可持续能力上要优于财政支撑的非缴费型养老金。尽管非缴费型养老金

¹ Einar Overbye “Pension Politics in the Nordic Countries A Case Study”, *International Political Science Review*, Vol 17, No 1, 1996

² 根据以下资料中的数据整理: Social Security Administration “Social Security Programs throughout the World Asia and the Pacific Europe 2006”, SSA Publication No 13-11802 2007; “Social Security Programs throughout the World Africa 2007”, SSA Publication No 13-11803, 2007; “Social Security Programs throughout the World Americas 2007”, SSA Publication No 13-11804 2008; OECD, “Pensions at a Glance 2009 Retirement-income Systems in OECD Countries”, http://www.oecd.org/document/49/0,3343,en_2649_34757_42992113_1_1_1_1_00.html

制度已经不再是世界养老金制度的主流,但是在人口老龄化加快、经济全球化影响加深、传统家庭保障不断遭到削弱的状况下,非缴费型养老金制度在保障老年生活、缓解老年贫困方面仍然发挥了不可忽视的作用。本文在阐述芬兰法定养老金体系基础上,重点对芬兰非缴费型养老金制度的变迁和发展过程进行了梳理,尤其在非缴费型制度和缴费型制度相互作用、此消彼长的背景下,对芬兰的非缴费型制度的发展定位和前景进行了深入思考。

二 芬兰的法定养老金体系

芬兰地处欧洲北部,和瑞典、挪威、丹麦并称“北欧四国”。这四国不仅在地理位置上临近,而且在社会福利制度的政策理念方面也极为相似,共同造就了以高福利著称的“北欧模式”,该模式以社会团结为核心理念,政策执行中强调普遍主义和社会平等,被称为“福利国家的橱窗”。在相似的政策理念的指导下,各国的福利制度在具体运行中又有所差异。在养老金制度建设上,芬兰是一个“后起之秀”,¹是北欧四国中最晚建立全国性养老金制度的国家。芬兰的法定养老金体系包括两大支柱:国家养老金(National pension)和收入关联养老金(Earnings-related pension),其中,国家养老金属于非缴费型养老金制度,于1937年建立,经历了从保险给付到统一给付,再到选择性支付的发展历程,是基础性的养老保障制度。

芬兰的收入关联养老金属于缴费型制度,其最初建立可追溯到1926年的中央政府公务员养老金制度,二战后该制度得以扩展。1961年,芬兰通过《雇员养老金法案》(Employees' Pensions Act TEL),标志着芬兰正式建立起第二个养老金支柱——收入关联养老金制度。事实上,《雇员养老金法案》是对以往职业养老金计划的整合,并且将以往养老金计划之间的差异保留下来。随后,收入关联养老金制度扩展到农民、自雇人员以及特定的雇员群体,到20世纪80年代,覆盖各职业群体的缴费型养老金制度正式在芬兰建立起来。此后,随着社会经济条件的变化,芬兰的收入关联养老金计划又进行了一些改革,但从总体上看,这些改革并未触动制度的基本框架,而只是对诸如缴费率、收益率和退休年龄等进行微调。

¹ Kari Salmi, *Pension Schemes in the Making: A Comparative Study of the Scandinavian Countries*, Helsinki: Central Pension Security Institute, 1993.

从目前的情况来看,我们可以从以下几个方面认识芬兰的收入关联养老金制度:第一,制度框架。2007年,芬兰对相关的收入关联养老金制度进行了整合,整合后的制度可分为两大部分:公共部门养老金和私人部门养老金,其中公共部门养老金又可分为中央公务员养老金和地方公务员养老金,私人部门养老金按职业划分可分为雇员养老金、农民养老金、自雇人员养老金和海员养老金等,并且所有的养老金都由不同的法律进行规范;第二,覆盖人口。基本上所有的芬兰就业人口都被某种收入关联养老金计划覆盖;¹第三,资金来源。芬兰收入关联养老金制度的资金来源主要为雇主和雇员缴费,雇员承担的缴费随其年龄的增长而适当增加。除了雇员和雇主缴费外,国家财政也将承担某些养老金计划的融资责任,如公共部门养老金和私人部门海员养老金等;第四,融资方式。根据不同的养老金计划,芬兰收入关联养老金制度的融资方式包括部分积累制和现收现付制,其中公共部门养老金和私人部门中的自雇人员、农民等群体的养老金实行现收现付制,而私人部门中的雇员养老金等实行部分积累制;第五,养老金待遇,收入关联养老金的待遇主要由工作期间的收入决定,可分为老年养老金、残疾养老金和失业养老金等。2005年养老金改革后,领取老年养老金的年龄为63-68岁,同时开始推行累进式的养老金收益率(accrual rate),主要目的在于鼓励雇员延长工作时间;第六,养老金管理与监督。在芬兰,不同的养老金计划由不同的主体进行管理和监督,其中私人部门养老金由芬兰养老金中心(Finnish Centre for Pensions)进行整合,由一些独立的保险公司、养老金基金进行具体管理,社会事务和健康部(Ministry of Social Affairs and Health)对这些管理活动进行监督,在公共部门养老金方面,地方政府相关部门和一些保险公司为管理机构,内政部、财政部和其他以相关部门为监督机构。²

总的来说,芬兰的收入关联养老金制度是一种分散化的公共制度。一方面,该制度是在中央政府主导下建立起来的,所有就业人口被强制纳入。但另一方面,在制度建立的过程中,为了避免出现瑞典的“养老基金社会主义化”(Pension Fund Socialism),芬兰的劳工联盟主张建立分散的养老金计划。同时作为执政

¹ Finnish Centre for Pensions "Pension Provision Covers almost all Gainful Employment", <http://www.etk.fi/Page.aspx?Section=57946&Item=64052>.

² Marjukka Hietaniemi and Suvi Riitola *The Finnish Pension System*, Finnish Centre for Pensions Handbook 2007.

³ 瑞典在20世纪40年代建立收入关联养老金时,试图建立大规模的、政府控制的养老金制度,但这一计划遭到了非社会主义政党的联合反对,具体参见 Einar Overbye "Pension Politics in the Nordic Countries: A Case Study", *International Political Science Review*, p. 75.

党的农业联盟为了获取保守党的支持,做出了以下让步:不建立统一的收入关联制度,实行分散化管理,并且不设定缴费收入的上限。有研究指出,芬兰的收入关联养老金制度实际上是瑞典模式和德国模式的结合体,¹一方面它吸收了瑞典模式中的普遍主义和平等精神,将制度扩展到所有就业人口,实现了保障权利的平等化;另一方面,它又加入了德国模式中的合作主义和分散化特征,国家、雇主和雇员之间的协作和妥协始终渗透了制度建立和发展的整个过程,同时又按照职业特征将不同的人口安置到适当的养老金制度上,并实现养老金制度的分散管理。不仅如此,纵观芬兰整个养老金体系,我们也不难发现这种特征:建立在居民资格和养老需求基础上的国家养老金主要体现了平等和国家对国民的保障,是瑞典式的统一制度,而建立在收入基础上、区分职业差别的强制性收入关联养老金则体现了效率以及养老金体系的差异化和分散化特征,两种制度的结合体现了20世纪60、70年代以来北欧国家养老金改革的主要潮流,也成为北欧各国经济和社会发展的有效保障。

三 非缴费型养老金制度:变迁与发展

芬兰非缴费型养老金制度的建立可追溯至20世纪30年代,1937年,芬兰正式建立第一个全国性的养老金制度——国家养老金,但从严格意义上来讲,这时的国家养老金还不是非缴费型制度,而是建立在保险原则上的缴费型养老金制度。第二次世界大战后,福利制度建设与扩张成为整个欧洲的主流趋势,在这种背景下,芬兰将国家养老金从原来的缴费型制度改革为非缴费型制度,使之成为真正的覆盖全民的普享型制度,并一直持续到上世纪90年代中期。90年代初的经济衰退使芬兰的社会保障支出开始面临财政危机,改革国家养老金制度成为芬兰应对危机的重要措施。在这种情况下,国家养老金由原来的统一支付转变为收入调查型支付,再加上收入关联养老金的日益成熟,国家养老金在整个养老金体系中的作用不断减弱,并成为收入关联养老金的有效补充。

1. 保险型的国家养老金:1937—1955年

一直以来,芬兰是一个农业占统治地位的国家,直到20世纪50年代,小农场

¹ K. Hinrichs and O. Kangas, "When is a Change Big enough to Be a System Shift? Small System-shifting Changes in German and Finnish Pension Policies", *Social Policy & Administration*, Vol. 37, No. 6, 2003.

主的数量仍在增加,¹从事农业的人口占到经济活动总人口的40%多,²缓慢发展的农业阻碍了芬兰的工业化进程,却造就了力量强大的农业党。”农业党主张维护中小企业和农业生产者的利益,保障农林业在国民经济中的地位,并成为以后芬兰养老金改革的主要影响力量。从20世纪30年代开始,芬兰的人口老龄化问题开始显现,65岁以上人口占总人口的比例达到7%,³老年保障的制度化需求日益凸显。但是在建立什么样的养老金制度上,联合执政的农业党和社会民主党发生了分歧,社会民主党主张仅为工薪阶层建立老年保险,而农业党主张建立普遍的以税收为支撑的老年保障制度,理由是只为工薪阶层建立老年保险会使得大量的农民和自雇人员被排除在保险之外。在农业占统治地位的经济背景下,社民党做出了妥协,同意为所有老年人建立老年保障制度,但这种制度必须遵循保险原则。最终,芬兰于1937年颁布《国家养老金法案》正式建立了第一个全国意义上的养老金制度,该制度的核心是保险型的养老金,同时补充以收入调查型的老年津贴,并覆盖所有老年人,制度的融资方主要是雇主和被保险人。

总结这一阶段的国家养老金发展可以发现,这一时期的国家养老金制度虽然名义上是普遍覆盖的,但由于从制度实施到发放待遇的转型期过长,55岁及以上的老年人被制度排除在外。⁴同时,领取的养老金是保险型待遇,而不是本文意义上的非缴费型养老金。到20世纪50年代,只有14%的老年人被制度覆盖,⁵并且养老金的水平很低,全额国家养老金不到工业平均工资的15%,是西方国家中替代率最低的国家之一,⁶因此,这一时期的芬兰国家养老金制度实际上是一种低水平的保险制度,即缴费型养老保险。

2 从缴费型到非缴费型:1956-1995年

可以说,芬兰1937年建立的国家养老金只是名义上的全覆盖养老金,随后

¹ Heikki Niemelä and Kari Sahlén “Social Security in Finland”, Finnish Centre for Pensions Helsinki 2006.

² Kari Sahlén “Pension Schemes in the Making A Comparative Study of the Scandinavian Countries”, p 22.

» 即现在的中间党 (Centre Party of Finland)。

³ Kari Sahlén “Pension Schemes in the Making A Comparative Study of the Scandinavian Countries”, p 40.

⁴ Ibid.

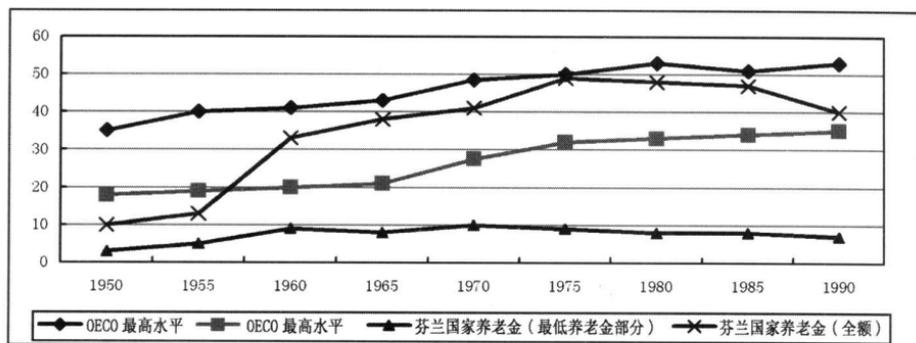
⁵ Olli Kangas and Joakim Palme “The Private-Public Mix in Pension Policy”, in J. Eivind Kolber *The Study of Welfare Regimes* New York: M. E. Sharpe 1992 p 202.

⁶ Markus Jantti, Olli Kangas and Matti Rintakallio “From Marginalism to Institutionalism: Distributional Consequences of the Transformation of the Finnish Pension Regime”, *Review of Income and Wealth*, Series 42, No 4, December 1996.

的经济危机和战争使国家养老金遭受巨大损失,通胀使得原本低水平的养老金更是起不到保障作用。在这种背景下,改革国家养老金成为大势所趋。与此同时,其他北欧国家的养老金开始向财政支撑的最低养老金制度转变,缴费型的最低养老金不再符合福利国家的发展趋势,并且“收入调查”标准开始被逐步舍弃。¹最终,在农业党的强力支持和社会民主党的妥协下,芬兰于1956年对国家养老金进行了较大的改革,建立起了真正意义上的非缴费型养老金。改革后的国家养老金以税收为融资来源,面向所有的65岁以上的芬兰老年人,养老金共分两部分:一部分是建立在居民身份基础上的最低养老金,享受该养老金的条件是达到一定的居住年限;另一部分是建立在收入调查基础上的补充养老金,面向有需求的低收入者。

1956年改革使国家养老金制度完成了从缴费到非缴费的转变,是芬兰福利国家建设真正开始的标志。其中的最低养老金惠及了大部分农业人口,许多芬兰妇女开始被纳入到制度性的养老保障中来,有效地缓解了老年贫困问题。²同时,芬兰的养老金水平不断上升,很快超过了OECD国家的平均水平,如下图所示。

图1 1950年-1990年OECD国家和芬兰的非缴费型养老金替代率水平(%)



资料来源: Markus Jantti, Olli Kangas and Matti Ritakallio, "From Marginalism to Institutionalism: Distributional Consequences of the Transformation of the Finnish Pension Regime", *Review of Income and Wealth*, Series 42, No 4, December 1996, p 477.

¹ Kari Salmi, "Pension Schemes in the Making: A Comparative Study of the Scandinavian Countries", p 22.

² Heikki Niemelä and Kari Salmi, "Social Security in Finland".

从图 1 可以看出, 1956 年改革后, 芬兰的国家养老金水平开始快速上升, 替代率从 1955 年的 13% 迅速升至 1960 年的 33%, 增加了 20 个百分点, 直至 70 年代, 国家养老金水平也是一直处于上升的阶段。但是从 80 年代开始, 虽然经济一直处于上升阶段, 但相应的养老金水平却不断下降。有学者指出这是由于养老金水平未能跟上经济发展的水平, 在工资增长的同时, 养老金却未及时增长, 从而导致替代率不断下降。¹ 从另一个角度来看, 经济发展以及收入关联养老金的开始发放也直接导致居民可以领取的国家养老金 (特别是其中的补充养老金部分) 减少, 由此影响了国家养老金的发放。

3 从普惠型到收入调查型: 1996 年至今

进入 20 世纪 90 年代, 一方面受到西方国家经济衰退的影响, 另一方面, 苏联解体导致芬兰和其他东欧国家的贸易中断, 芬兰开始进入严重的经济衰退期。特别是在 90 年代初期, 经济发展陷入困境。从 1990 年开始, 芬兰经济增长率开始接近零, 到 1991 年甚至降到了 -6%, 一直到 1993 年, 经济一直呈现负增长的趋势, 整个 90 年代的 GDP 平均增长率仅为 1.5%。² 与此同时, 失业率不断攀升, 1994 年和 1995 年都达到了 16% 以上, 整个 90 年代的平均失业率为 11.9%。³ 有研究指出, 20 世纪 90 年代初芬兰遭遇的经济危机是战后最为严重的一次。⁴

经济增长的缓慢以及失业率的攀升导致社会支出不断增加, 从 1989 年到 1993 年, 社会支出占 GDP 的比重一路从 23% 飙升至 34%, 占到了 GDP 的 1/3 以上, 随之, 国家财政预算赤字占 GDP 的比重也从 1990 年的 10% 升至 1995 年的 50%, 1997 年甚至上升到 70%。⁵ 巨大的社会开支给芬兰带来了沉重的压力, 福利国家开始面临不可持续的境况。对此, 芬兰政府尝试进行改革。1995 年 3 月, 代表工薪阶层利益的社会民主党取代中间党上台, 并提出了自己的福利理念: 为了平衡缴费和养老金之间的关系, 以及减轻工薪阶层的缴费负担, 大力削减不利于工作激励的福利项目。在这种理念的指导下, 社民党于 1996 年开始

¹ Markus Jantti, Olli Kangas and Matti Rintakallio, "From Marginalism to Institutionalism: Distributional Consequences of the Transformation of the Finnish Pension Regime".

² 资料来源: National Accounts "Statistic Finland", <http://www.stat.fi>

³ "Statistics Finland Labor Market", http://www.stat.fi/tup/suohik/suohik_tyovelana_en.htm#unemployment

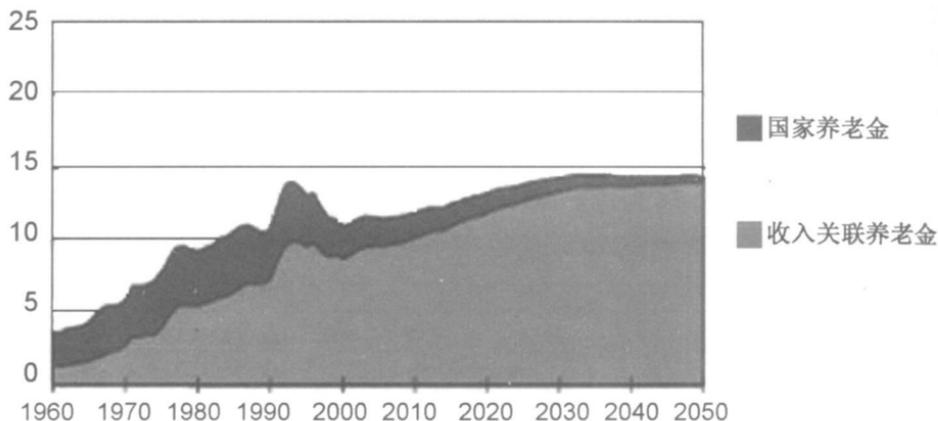
⁴ Heikki Niemelä and Kari Salmi, "Social Security in Finland".

⁵ Hannu Uusitalo, "Economic Crisis and Social Policy in Finland in the 1990s", Social Policy Research Centre, *SPRC Discussion Paper*, No 70, October 1996.

对国家养老金进行了大刀阔斧的改革,宣布要逐步取消最低养老金,使得国家养老金成为完全意义上的收入调查养老金,直至今日。

从1996年开始,芬兰逐步取消最低养老金,至2000年前后,最低养老金部分完全被取消。居民可以领取的国家养老金水平完全取决于可以领到的收入关联养老金,只有领取不到或只能领取小额收入关联养老金的人才可以享受国家养老金。特别是从2002年开始,全额的收入关联养老金开始发放,缴费型养老金制度越来越成熟,居民对国家养老金的依赖也就越来越小,国家养老金在整个养老金体系中的作用越来越小,如图2所示。

图2 1960年-2050年芬兰法定养老金支出占GDP的比重(%)



资料来源:“Finland's National Pension Strategy Report 2005”, Ministry of Social Affairs and Health Helsinki Finland, 2005 p. 59.

注:2004年之后的数据为预测,笔者在引用该图时,适当作了变动。

4 国家养老金的制度结构及发展

目前,芬兰的国家养老金制度不仅包括老年养老金(Old-Age Pension),还包括失业养老金(Unemployment Pension)和伤残养老金(Disability Pension)。整

个国家养老金体系主要包括以下几个要素¹:第一,覆盖范围。16岁以后至少在芬兰居住3年(外国人需要居住5年及以上)的芬兰居民;第二,待遇领取资格。根据养老金项目的不同规定了不同的待遇领取资格,其中领取国家养老金的正常年龄为65岁(不论退休与否);第三,资金来源。政府和雇主共同承担,政府作为制度实施者承担其中的40%,另外,政府作为雇主需要缴纳1.948%的工薪税,私人部门雇主缴纳0.898%—3.998%的工薪税(根据雇主资产的不同);第四,待遇水平。根据领取人所在城市的不同、婚姻状况的不同以及可以领取的其他养老金水平的不同,每月的国家养老金从11.38欧元到510.80欧元不等,每年国家养老金水平根据消费价格指数的变动进行调整。

随着国家养老金在1956年正式成为统一支付的非缴费型制度,特别是在缴费型养老制度建立之前和建立初期,国家养老金都发挥了举足轻重的作用,属于芬兰主要的正式养老金制度安排。在支出方面,从1975年到1993年间,国家养老金支出一直处于上升阶段,从原来的6.4亿升至1993年的31.6亿。同时国家养老金的领取人数也从1981年的92.8万人增至1995年的111.9万人。²但是从1996年开始,芬兰开始逐步取消国家养老金中的最低养老金,至2000年前后,最低养老金部分完全被取消。居民可以领取的国家养老金水平完全取决于可以领到的收入关联养老金的数额。”这一时期国家养老金制度的发展体现为:国家养老金支出开始浮动下滑,其占公共养老金总支出的比率大幅下降,逐步从1993年的26.7%降至2009年的11.7%,同时,领取国家养老金的人数不断减少,对比1996年和2009年的数据可以发现,13年间领取国家养老金的人数从1996年的111.8万降至2009年的70.6万。其中,仅依靠国家养老金的人数减少了1.8万,同时领取国家养老金和收入关联养老金的人数减少了39.4万,但仅依靠收入关联养老金的人数急剧增加,迅速由1996年的11.5万升至2009年的73.7万,增加了将近6倍,³国家养老金开始成为收入关联养老金制度的补充。

¹ 数据来源: Social Security Administration, “Social Security Programs throughout the World Asia and the Europe 2006”, SSA Publication No 13-11802, 2007; OECD, “Pensions at a Glance 2009—Retirement—Income Systems in OECD Countries”, http://www.oecd.org/document/49/0,3343,en_2649_34757_4292113_1_1_1_1_00.html

² 资料来源: KELA, Statistics Charts and Tables <http://www.kela.fi>

³ Ministry of Social Affairs and Health “Finland’s National Pension Strategy Report 2005”.

⁴ 资料来源: KELA, Statistics Charts and Tables

四 国家养老金的作用和意义

回顾芬兰国家养老金制度的发展历程,我们不难发现,从缴费原则到普遍性原则,再到选择性原则,从主要的养老金支柱到补充性养老金,芬兰的非缴费型养老金制度走过了一条相对独特的道路,这种发展模式的选择与芬兰的政治、经济背景以及整个养老金体系的变动密切相关。从历史上看,在芬兰的经济结构中,农业在较长时间内占据了统治地位,这也成为芬兰一开始选择非缴费型制度,并且较晚建立缴费型制度的主要原因,再加上主张普遍性养老金制度的强势政党的影响,1956年建立以居民身份为资格的、普享的非缴费型养老金制度也就顺理成章了。然而面对上世纪90年代的经济衰退,福利国家开始遭遇危机,改革普享型的养老金制度并降低支付水平成为芬兰执政党应对危机的有效手段,国家养老金的作用大大降低。与此同时,随着缴费型养老金制度的发展和成熟,国家养老金也逐步演变成收入调查型制度,并发展成为收入关联养老金的重要补充。本文认为芬兰的非缴费型养老金在以下方面体现了重要的存在价值和意义。

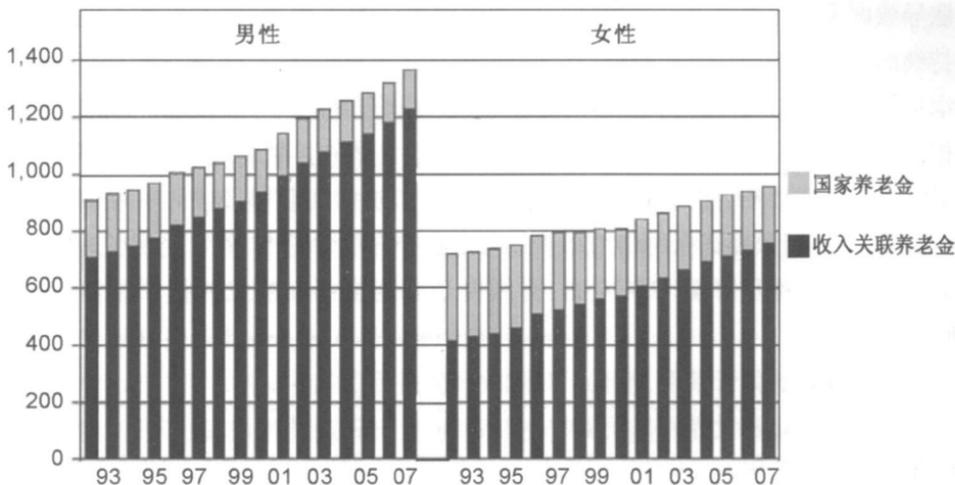
1 以需求为基础,保障作用更加突出

国家养老金作为一种非缴费型养老金制度,和缴费型养老金制度相比,养老金的发放不以缴费权益为基础,而是将居民的养老需求作为首先考虑的对象,因此其保障和预防老年贫困更加突出。一方面,芬兰作为传统的农业国家,农村地区人口占总人口的比重在OECD国家中位列第二,¹如何保障没有工作的农村人口的老年生活也成为执政党首先要考虑的问题,从这个角度出发,由于国家养老金制度的非缴费型特点,农村人口自然就被纳入国家养老金的保障范围,非缴费型养老金制度在保障农村老年人口方面意义显著。另一方面,对于女性来说,由于要担任照料家庭、抚育后代等传统角色,工作时间不如男性多,工作时所能积累的与工作相关的养老金权益较少,导致退休后只能领取到少量的收入关联养老金。此时,以居民身份为基础的非缴费型养老金自然构成了女性老年收入的主要来源,这是对收入关联养老金制度的重要补充。如图3所示,虽然随着国家养老金制度的改革,国家养老金占整个养老金水平的比例下降,但通过对比男

¹ OECD, "OECD Rural Policy Reviews Finland Source OECD Urban, Rural and Regional Development", No 2, 2008 p 14.

性法定养老金中国家养老金所占的比例,可以发现女性要高于男性,因此,我们可以得出这样一个结论:国家养老金在保障女性老年生活方面发挥了更加重要的作用。

图 3 1993-2007年芬兰国家养老金和收入关联养老金水平(欧元/月)



资料来源:“Pensioners’ Income Level and Income in Finland”, <http://www.ek.fi/Binary.asp?Section=60074&Item=64051>

注:历年养老金水平根据2007年的价格进行调整。

2 从统一支付到选择支付,形成对缴费型制度的补充

1956年的福利改革确立了普享型的养老金制度,在缺少其他正式的养老金制度安排下,国家养老金成为芬兰唯一的国家养老保障支柱,并在缓解老年贫困和保障农村人口方面发挥了重要作用。之后,在工薪阶层和社会民主党的推动下,芬兰逐步建立起缴费型养老金制度,再加上缴费型养老金制度在融资能力和财政持续能力上具有的优越性,收入关联养老金逐步取代国家养老金。1996年改革取消了国家养老金制度中的最低养老金部分,并使之成为一个完全建立在“收入调查”基础上的制度,这是芬兰在经历战后几十年的福利扩张后,根据当时的社会经济背景对养老金制度做出的重要调整,也是芬兰在缴费型养老金制度成熟之际对非缴费型养老金的重新定位:首先,改革后的养老金仅支付给那些

没有其他养老金收入或其他养老金收入较少的老年人,这不仅仅使有需要的老年人得到了有效的保护,使资源的分配更加具有针对性,而且还避免了“养懒汉”和“贫困陷阱”现象。同时,适度的养老金水平不至于对缴费型养老金制度产生挤出作用;其次,改革后的国家养老金被定位为收入关联养老金的补充角色,这也是符合上世纪70年代以来世界养老金发展趋势的。战后福利国家的膨胀导致国家在提供养老金等保障待遇方面的责任越来越重,福利国家面临不可持续的风险,随着70年代经济危机的到来,各国开始鼓励个人、国家和社会共同承担保障责任,各种收入关联型的养老金制度纷纷建立。和其他北欧福利国家相比,芬兰的收入关联养老金制度建立较晚,这也是和其较为完善的、普享型的国家养老金密切相关的。后来,随着国家财政负担的加重以及收入关联养老金制度的成熟,国家养老金的作用逐步被限定在补充的角色上,养老金占整个养老金水平的比重逐步降至11%左右,为缴费型养老金制度的发展提供了巨大空间。

3 人口老龄化背景下,不至于对财政产生过重负担

人口老龄化是世界人口发展的主要趋势,它对各国的政治、经济和社会等制度都会产生重大影响,特别是对养老金支出的影响更为深刻,如何对现有的养老金制度进行调整以适应人口老龄化趋势是各国制度未来发展的关键。早在20世纪30年代,芬兰65岁及以上的老年人口占总人口的比重就已经超过7%,¹正式进入老龄化社会。到1995年,老年人口的数量达到726万,占总人口的比重超过14%,²国家养老金支出为31.4亿欧元,占当年GDP的比重达到4.1%。此后,随着最低养老金的取消,国家养老金支出占GDP的比重不断下滑,逐步由1995年的4.1%降至2009年的1.5%,并且在制度改革的最初几年中,这一比重下降地更快。”随着人口老龄化程度的加深,未来芬兰的养老金支出仍会增加,但由于目前养老金的重点在于缴费型养老金,在缴费型养老金稳定运行的情况下,国家养老金所承担的养老负担不会太重。

¹ Kari Salmi, "Pension Schemes in the Making: A Comparative Study of the Scandinavian Countries", p. 40

² 资料来源: "World Population Prospect: The 2008 Revision Population Database", UN, <http://esa.un.org/unpp/p2k0data.asp>

» 资料来源: KELA, Statistics, Charts and Tables.

五 危机下的挑战与发展

随着缴费型养老金制度的发展与成熟,国家养老金逐步成为缴费型养老金制度的补充,并且在整个养老金体系中所占的比重越来越小,预计到2050年,国家养老金支出占GDP的比重将不足0.5%,占整个法定养老金体系支出的比重也仅为3%左右。¹但我们不能就此否定国家养老金,特别是在经历2008年金融危机后,全球养老金资产大幅缩水,²积累制养老金遭遇的损失更加严重的情况下,我们不得不反过来重新思考非缴费型养老金制度在整个养老金体系中的定位和作用,特别是在人口老龄化加深的背景下,如何实现老年人的经济保障并避免给财政带来过重负担成为芬兰国家养老金乃至整个法定养老金体系必须面临的问题与挑战。

1 预防国家养老金改革带来的老年贫困

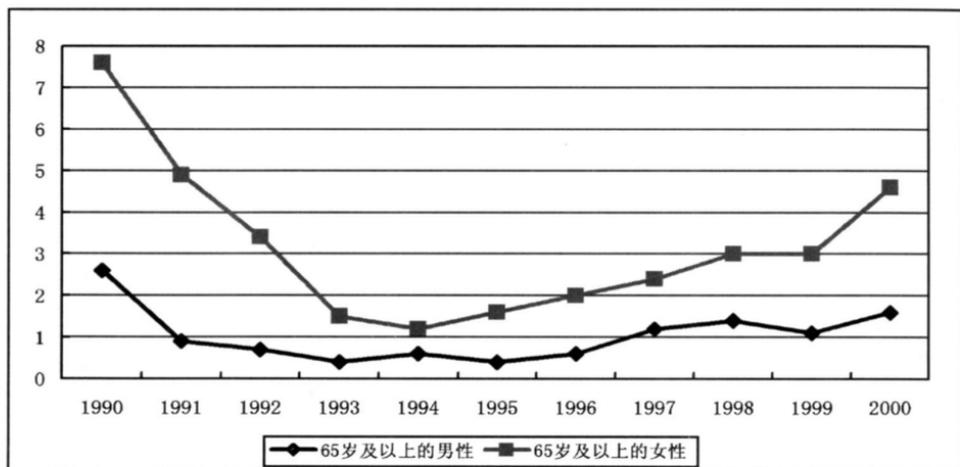
实践证明,非缴费型养老金制度能够防止老年人陷入贫困并有助于打破跨代贫困的恶性循环,若降低非缴费型养老金水平,则会对老年贫困造成一定的影响,³反映在芬兰的养老金改革上亦是如此,1996年改革使得芬兰国家养老金支出占GDP的比重有了较大幅度的下降(如图2所示),同时社会开支所占的比重也随之减少,应该说改革在削减社会开支方面取得了很大的成就,但是这种削减却直接导致了贫困老年人口的增加。如图4所示,虽然20世纪90年代初的经济危机对芬兰造成了巨大的冲击,但这一阶段老年贫困人口占老年人口的比重却是不断下降的,在男性方面,这一比重从1990年的2.6%降至1993年的0.4%,女性老年贫困的减少尤为明显,贫困率从1990年的7.6%下滑至1994年的1.2%。但是1996年国家养老金改革后,老年贫困人口占老年人口的比重又开始上升,从1996年到2000年,老年男性贫困率增加了1个百分点,同期老年女性贫困率增加了3个百分点,据此我们不难从国家养老金的改革中发现原因。

¹ Marjukka Hietaniemi and Suvi Riitola *The Finnish Pension System*.

² 郑秉文:“金融危机对全球养老资产的冲击及对中国养老资产投资体制的挑战”,《国际经济评论》2009年第9-10期。

³ M. Ferreira “The Differential Impact of Social-pension Income on Household Poverty Alleviation in Three South African Ethnic Groups”, *Ageing & Society*, Vol 26, 2006

图 4 1990-2000年芬兰 65岁以上老年人口中贫困老年人所占的比重(%)



数据来源：“Statistics Finland Income Distribution Statistics”，http://www.stat.fi/ti/tjt/index_en.html 笔者根据相关数据计算得出。

注：贫困线等于社会中间收入水平的 50%。

2 人口老龄化背景下保障老年人收入需求的有效手段

人口老龄化是 21 世纪世界各国面临的重大问题,据联合国预测,到 2050 年,芬兰 65 岁及以上的老年人口占总人口的比重将达到 25.9%,老年人口赡养比也将达到 44%,届时将只有 2.5 个劳动人口赡养 1 个老年人口,¹ 这对于现收现付制下的养老金计划来说是一个重大的挑战。在芬兰,除了私人部门的雇员养老金实行部分积累之外,其他养老金计划都是现收现付型,为了应对人口老龄化的挑战,上世纪 80 年代末政府部门收入关联养老金管理机构开始建立缓冲基金 (buffer funds)。无论是进行基金储备还是对收入关联养老金进行改革,都将在一定程度上减轻人口老龄化对养老金制度带来的财政压力。但需注意的是,芬兰收入关联养老金主要覆盖就业人口,是以缴费为基础的老年保障制度,这自然将就业之外的人口或收入较低的人口排除在外,特别是部分农村人口和女性。从这个角度看,国家养老金由于其需求导向型的特征,成为老年人维持最低生活

¹ 资料来源：“World Population Prospects The 2008 Revision Population Database United Nations Population Division”，<http://esa.un.org/unpp/p2k0data.asp>

水平的必要制度安排,特别是在人口老龄化背景之下,在农村老年人口增多、女性平均预期寿命上升的趋势下,国家养老金制度将构成老年人必要的保障安全网,是维持老年生活水平的有效手段。

3 经济危机背景下对缴费型养老金的必要补充

2008-2009年经济危机对于全球养老金来说是一个巨大的挑战,在经济危机的影响下,全球养老基金大幅缩水,积累制养老金更是首当其冲。芬兰养老金制度也遭受巨大冲击,2008年,芬兰缴费型养老金资产收益率降至 -19% ¹,极大地影响了参保人的养老金权益,如何在经济危机背景下实现老年保障成为包括国家养老金在内的整个养老金体系必须面对的挑战。在此情况下,面对缴费型养老金出现的支付危机,作为缴费型养老金的补充,国家养老金由于其“补差”的特征,较好地弥补了经济危机给老年人带来的养老金损失,并使老年人的生活水平不至于大幅下降,具体反映在国家养老金支出的增加上,2009年芬兰国家养老金支出占GDP的比重出现了十几年来的首次回升,从2008年的1.4%增加到2009年的1.5%(见图2),由此可见,国家养老金在弥补经济危机带来的养老金收入下降和保障老年人生活水平方面发挥了关键作用。值得注意的是,虽然国家养老金在应对经济危机方面发挥了重大作用,但这并不意味着国家养老金从此将超越缴费型养老金制度而成为主要的支柱。未来,由于在财政持续能力和融资能力方面的优越性,缴费型养老金制度仍将占据养老金体系的重要地位,而出于避免对财政造成巨大压力的考虑,国家养老金仍将是缴费型养老金制度的补充,并且在必要的时候(尤其指缴费型养老金出现支付危机时)充分发挥其保障和稳定功能。

(作者简介:于环,中国人民大学劳动人事学院博士研究生;责任编辑:宋晓敏)

¹ Mika Villund “Effects of the Financial Crisis on the Pension Schemes of European Countries”, The Finnish Centre for Pensions August 2009.

welfare system, it finds out that Germany still maintains the differential exclusion model in its policy choices with the integration strategy adopted after 2000 as a supplementary to it

130 The Non-contributory Pension of Finland Transformations and Developments

YU Huan

The Finnish statutory pension system consists of two parts: the national pension which is non-contributory in nature and the earnings-related one which is contributory. The national pension has a long history and changed first from the insurance payment to a unified one and then to the selective one, which is related to Finland's political and economic contexts, but the development of the earnings-related pension played a far more decisive role in the development of the national pension, which has turned the latter from the major pillar to a supplementary one, thus having exerted a certain influence on the poverty rate of Finland. In the face of the problems of population aging and the financial crisis, how to relocate and promote the national pension is the foremost task that the Finnish pension system must solve.

ACADEMIC ACTIVITIES

146 Symposium on “the Treaty of Lisbon and the Future of the EU”

YE Bin

150 Workshop on the Influences of the European Debt Crisis

QIN A hua