

近现代英国养老金制度的发展及启示

郭少琼

养老金制度是社会福利制度的重要组成部分，是指由政府立法确定的社会劳动者在年老失去劳动能力或退出劳动岗位后享有退休养老的权利，并依靠政府、单位和个人的养老保险基金，以维持基本生活水平而建立的一项社会保险制度。养老金制度是国家社会福利中被保险人身份最稳定、享受时间最长、费用开支最大的项目，国际上常常以此来衡量一个国家社会福利的广度和深度。英国养老金制度经历了由免费到缴费再到与工资收入相关联的不断完善的过程，始终与社会、经济发展相适应，最大限度地保障老年人的生活。研究英国养老金制度，对完善我国养老金制度有一定的启示和借鉴意义。

一、近现代英国养老金制度的发展

1. 免费养老金制度的确立。

19世纪末，英国政府解决养老问题主要是依靠济贫法对老年人提供救济。1871—1911年，65岁以上的老年人占济贫院内人口总数的1/4以上，有时甚至超过1/3。尽管有个人自助养老以及济贫院的救济，老年贫困依然是19世纪末英国最重要的社会问题之一。这一时期，社会各界针对日益严重的老年问题展开激烈讨论，寻求解决方法，免费养老金制度应运而生。

1908年8月1日，英国议会正式批准养老金法，英国国家养老金制

度正式诞生。法令第一条第一款明确规定：任何人只要符合该法所规定的条件，就可以领取国家养老金，支付国家养老金所需的一切费用均来自议会批准的拨款，即1908年英国养老金制度具有普遍性和免费性。按照法令规定，凡具备下列条件者均可申请免费养老金：年满70岁；作为英国公民至少已达20年，并居住在英国的土地上；依该法标准计算，年收入不超过31英镑10先令。

1908年养老金法是英国颁布和实施的第一部重要的社会改革法令，第一次建立起国家养老金制度，很多老年人从中受惠。1909—1913年，70岁以上老年人贫困的比例下降了74.8%，1913年，接受院外救济的70岁以上老年人减少了94.9%。

2. 缴费养老金制度的确立。

免费养老金制度的实施为英国大部分老年贫困者提供了基本的养老保障。但是，所有的养老支出全由政府负责，给英国政府带来巨大的财政压力。政府为了减轻财政支出，

对养老金者的年龄和财产资格标准严格限制，同时将免费养老金的津贴额压得很低，无法真正维持老年人的正常生活。在此情况下，英国各政党就养老金问题展开争论，1925年8月7日，保守党政府提出了寡妇、孤儿、老年人缴费养老金法。该法令获批准并开始实施，标志着免费养老金制度的结束。

1925年法令规定每名男子每周缴纳9便士，其中雇主和雇工各承担一半；每名女子每周缴纳4便士，其中雇主承担2便士半，雇员承担2便士。1925年法令更符合现代社会保障制度权利与义务相结合的基本原则。

3. 二战后养老金制度不断完善。

随着英国人口老龄化趋势的加剧以及社会的发展，旧有的养老金制度已越来越不适应养老需求。1959年，英国颁布新的国民保险法，正式建立与收入相联系的养老金制度。其标准是：每周收入9英镑者缴纳同一标准养老金制度的费用；超出9英镑到15英镑者按照工资



超出额的8.5%累进缴纳费用,并由雇主与雇员平均分担;超出15英镑者仍按照同一标准养老金的缴费标准缴费。法令同时规定:只要职业养老金制度提供的养老金达到政府规定的标准,且具有稳定的财政基础者可以不参与与收入相联系的国家养老金制度。

20世纪70年代,随着英国社会经济发展的缓慢及老年化现象的严重,英国养老金制度在不断地改革完善中。布莱尔政府针对贫困者的养老建立了国家第二基本养老金制度,又于2003年开始对公司养老制度进行改革,对公司强制征税并建立保护性基金,从而保障了企业破产后员工的养老问题。同时,英国政府从2010年起逐步提高法定退休年龄,计划到2020年实现男女退休年龄为65岁,而到2046年达到68岁。另外,2013年1月,英国政府公布相关方案,预计于2017年4月起实施。根据新方案,公民的养老金将统一合并为政府养老金,即144英镑/周,且公民缴费年限由30年提高至35年。实际上,目前大部分国家对养老保险改革的趋势是提高退休年龄和对养老金的补偿,以确保退休养老金制度的顺利实施。

二、近现代英国养老金制度的特点及启示

1. 与社会发展、经济变革相适应。近现代英国的养老金制度起源于济贫法,由最初的免费养老到缴费养老再到与工资收入相关联的养老金制度,始终与社会、经济发展相适应,同时尽力扩大受惠群体。如1925年法令的确立,是政府为了减

轻财政支出,更为了使更多老年贫困者受惠才开始实行缴费养老多制度。在此过程中,只有缴纳一定费用的公民才能拿到相应的养老金,从而使缴费之人在年老后能真正拿到养老金,也确立了权利与义务的基本原则。1925年法令还为寡妇、孤儿提供年金。比如向死去的被保险人的妻子提供每周10先令的养老金,并向其14岁以下的年龄最大的孩子提供每周5先令的补贴,直到他们14岁为止;向其他孩子提供每周3先令的补贴,直到他们长到14岁等等。

随着经济的发展以及人口老龄化现象的持续升温,如何完善养老金制度,更有效、更大范围地保障广大人民的基本生活,提高生活质量,是当前我国面临的一个重大课题。我国当前的养老金制度只有符合社会、经济发展的实际,才能得到更好的发展与完善。

2. 养老保障方式的多样化。英国养老金在其发展过程中形成了两种性质、三种方式的养老保障形式:两种性质即国家养老金制度和职业养老金制度;三种方式为同一标准的养老金制度、与收入相联系的养老金制度及职业养老金制度。养老金保障方式的多样化确保了养老金制度的顺利实施,极大范围地保障了老年人的基本生活。

第一性质为国家养老金实行的现收现付方式,由国家基本养老金及第二基本养老金制度构成,为职业年金者及无职业年金者解决了年老后的贫困问题。第二性质为职业养老金制度。其费用由国家公共部门或私人企业雇主提供,这一部分的养老金的待遇水平较之国家养老金更高,除了保障老年人的基本生

活之外,能够让老年人过上较为体面的生活。

另外,采取自愿原则的个人养老金计划,如个人储蓄、个人购买商业保险等成为国家养老金及职业养老金之外的有效补充,成为少部分保险人追求更高品质老年生活的方式。个人养老金为自愿自选,个人根据自己的收入情况、养老金的需求情况自行选择投保方式、投保数额,多缴多得。

英国养老金保障方式的多样化表现在既有强制缴纳的职业养老金,又有各取所需自愿选择的个人养老金计划,既确保绝大多数老年人的基本生活,也为更有尊严的老年生活提供了可能,同时也在一定程度上减轻了国家的养老财政压力,增强了国家应对人口老龄化带来的一系列社会问题的能力。这种由国家、单位及个人共同承担的、多样化的养老保障方式值得借鉴。

3. 养老金制度实施中的权利与义务原则。英国养老金制度的确立与发展经历了从完全享受权利到既有权利也有义务的过程,确立了现代福利制度中权利与义务并行的基本原则。

近现代西欧各国在建立社会福利国家的过程中或多或少地为公民提供由政府一力承担的全民福利体系,保障其“从摇篮到坟墓”。但是高福利除了带来政府的财政高负担外,还造成了“懒人现象”,失业率居高不下而劳动力供给严重不足。公民在享受社会保障的权利时也应承担相应的义务,如按时缴纳相关费用,才能使社会保障制度得到更好的发展与实施。

(作者系华南师范大学博士研究生)