

## 2015年第4期：英国养老金改革介绍及其对我国的借鉴

编者按：为有效履行新《基金法》赋予基金业协会的职责，交流研究成果、分享工作经验、汇聚行业智慧、凝聚行业共识、促进行业良性健康发展，我协会2015年1月创办《声音》内刊，发行时间不固定，每月根据实际情况确定发行期数。欢迎证监会各部门、派出机构、系统兄弟单位和行业内同仁多提宝贵意见，共同把《声音》打造成为中国资产管理行业的重要交流平台，为建设一个强大的资产管理行业勇挑重担、贡献力量！

**【摘要】**英国是现代福利国家的鼻祖，很长一段时期里，英国人为自己的养老福利制度自豪。随着英国人口老龄化趋势日趋严重，为减轻政府财政压力、简化养老制度、提高养老公平性、实现养老金的保值增值，英国政府对养老金制度进行了多次改革。受政党斗争、选票因素、利益集团等因素影响，经过历次改革，英国养老金制度越来越复杂，呈现典型的制度“碎片化”趋势，极大地影响了养老公平和市场效率。为完善养老金体系，同时在一定程度上解决之前改革遗留的问题，2014年初，英国财政大臣乔治·奥斯本公布了新一轮的养老金改革措施。英国养老金制度改革的教训，为我国养

老金制度改革提供警示，建议我国公共养老金制度改革以顶层设计为核心，以整合和简化为目标，争取实现不同人群养老金制度的并轨，同时逐步消除机关事业单位人员和企业职工的养老保险待遇差距，争取民众对养老金改革的支持，同时完善三支柱的养老保障体系。

关键词：养老金 个人养老账户 税收递延

### 一、英国养老金体系的历史沿革及面临的主要问题

英国是现代福利国家的鼻祖，其养老金制度最早可以追溯到 1601 年的《济贫法》，据此法案，各教区负责向居民和房产所有者征收“济贫法税”，并用该税收收入给贫困者发放救济。随着老年人口的不断增加，英国社会的养老问题日渐严重，传统的《济贫法》对日益严重的老年问题无济于事。社会各界开始强烈要求有效的养老金制度。

1908 年，英国议会正式批准自由党政府的《养老金法案》。法案规定，任何 70 岁以上的老人只要符合该法规定的条件，都可以领取养老金，支付养老金所需的一切费用均来自政府拨款。由于一开始就违背了权利与义务相结合的原则，1908 年养老金法案确立的免费养老金制度不仅给英国政府财政带来巨大的压力，也使得养老金制度的覆盖面和待遇标准不得不保持较低水平，其养老保障作用大打折扣。

1942 年，英国社会保障服务委员会贝弗里奇爵士发布了著名的《社会保险及相关福利服务》，制定战后英国社会保障计划的四大原则：普遍性原则；保障基本生活原则；政府统

一管理原则；权利和义务对等原则。根据《社会保险及相关福利服务》，英国于1946年颁布实施《国民保险法》，该法案建立了公共养老保险制度——国家基本养老金制度，简称BSP，该制度提高了单身老人以及夫妇的养老金待遇，并将国家基本养老金制度纳入整个国民社会保险制度中，成为综合社会保险的重要组成部分，由此奠定了“从摇篮到坟墓”的福利制度的基础。1948年，英国首相艾德礼宣布英国已建成福利国家。

很长一段时间里，英国人为自己的养老福利制度自豪，再加上选举压力之下福利只能加不能减的刚性特征，导致英国的养老福利开支居高不下。随着英国人口老龄化趋势日趋严重，英国政府在公共养老保险制度方面的财政压力越来越大。1979年，撒切尔政府上台，英国养老金制度进入激进改革时期，开始改变原来政府大包大揽的做法，尝试把以前国家承担的部分养老责任向社会的私人部门和个人转移，其首要目的是降低公共养老保险的财政支付压力。1986年，英国颁布了《社会保障法》，对养老金制度进行了重大改革。该法案首先通过修订国家收入关联养老金计划，降低国家养老金支付水平，减轻政府负担；其次，改革职业养老金计划，允许雇主设立“缴费确定型”而非“待遇确定型”的职业养老金计划，减轻雇主设立职业养老金计划的财务压力；最后是引入“个人养老金计划”，该养老金计划是由保险公司等金融机构负责设计并提供给个人选择的养老金计划。法律规定，没有为雇员提供职业年金计划的雇主必须与一家或多家保险公司达成协议，使其雇员能够参加个人养老金计划。个人

也可不经雇主而直接参加保险公司提供的个人养老金计划。撒切尔之后的历届英国政府，虽来自不同党派，但在减少政府养老责任、加强企业和个人在养老方面的投入上的思路基本一致。不过，在英国养老金改革过程中普遍存在以下问题：

### （一）改革效率低

英国的养老金制度在历史上出现了多次改革，可以说改革一直是英国养老金制度的主题，到目前为止养老金制度改革还在进行之中。出现这种情况，主要是因为执政政府为减少转轨成本，以及为争取选票等原因，不敢采取激进的改革方式。英国养老金制度改革总是采取“新人新办法”、“老人老办法”的方式，让新旧制度并存，同时，由于不同领导人的执政理念不同，有的领导人提出的养老金改革方案可能被下一个领导人推翻，由此导致英国养老金改革的效率较低。

### （二）频繁多变的制度改革缺乏连续性和稳定性

养老金制度的核心功能是养老保障，降低老年人的不确定性风险。为了适应社会经济的发展，历届英国政府均对养老金制度进行了一系列调整。但是头痛医头、脚痛医脚的方法使得英国的养老金体系变得极不稳定，频繁的制度改革和参数变化使得制度变得越来越缺乏可预见型，民众不知道今后养老金制度还将如何改革，也往往不知道自己退休时到底能获得怎样的保障。

### （三）利益团体的阻碍

英国大力改革公共部门的养老金计划。英国公共部门涵盖地方政府雇员、国民医疗体系雇员、教师、军人等群体，占了英国人口的 20%。自 1997 年以来，英国持续对公共部门

的养老金进行改革，特别是欧债危机爆发以来，卡梅伦政府的改革力度更是空前，力图使公共部门的养老金计划和私人部门看齐，具体措施包括：提高退休年龄，增加缴费比例，将养老金与CPI挂钩，将养老金由过去的与退休前最后薪资相挂钩改为与职业生涯平均薪资相挂钩等，从而大大降低了公共部门雇员的养老金水平。英国政府的这一系列举措大大触犯了公共部门员工的利益，引发了2006年、2011年和2012年三次大规模的公共部门罢工，一度使得英国2/3的公立学校停课、医疗服务几近停滞，造成不良社会影响。但英国政府不为所动，坚持要将这项“痛苦的改革”进行下去，这种坚持使得英国养老金改革获得广大基层民众的支持。

## 二、英国养老金改革的目标

为完善养老金体系，英国政府目前仍在对本国养老金制度进行改革，并希望通过改革达到以下目标：

### （一）减轻政府在公共养老金方面的财政压力

由于英国公共养老金是采取现收现付制的筹资模式，由政府财政兜底待遇支付，随着老龄化趋势加剧，政府在公共养老金上的财政压力越来越大。未来养老金缺口还将呈现上升之势，在国家财政已不堪重负的情况下，无论是保守党政府还是工党政府，都不遗余力地对英国养老金体系进行改革，减轻政府在公共养老金方面的财政压力。

自1986年以来，英国开始改变政府大包大揽的做法，尝试把以前国家承担的部分养老责任向社会的私人部门转移，主要采取了3项针对性措施减轻财政压力：不断延长退休年龄，到2040年末将达到69岁；不断增加个人缴费率；鼓励

个人开始为养老储蓄。

## （二）简化公共养老金制度

英国的公共养老金制度改革之前一直在做加法，使得英国的公共养老金制度变得越来越复杂，成为世界上最复杂的养老金制度之一。最新公共养老金制度改革的目标就是简化公共养老金制度，制度简化后，公共养老金的待遇水平更为明确清晰，参保人对自己退休后的养老金待遇有了更准确的预期，以便更好地做好养老保障规划。

## （三）增强公共养老金的公平性

自 1997 年以来，英国持续对公共部门的养老金进行改革，特别是欧债危机爆发以来，卡梅伦政府的改革力度更是空前，力图使公共部门的养老金计划和私人部门看齐，具体措施包括：提高退休年龄，增加缴费比例，将养老金与 CPI 挂钩，将养老金由过去的与退休前最后薪资相挂钩改为与职业生涯平均薪资相挂钩等，从而大大降低了公共部门的养老金水平。英国政府的这一系列举措大大触犯了公共部门员工的利益，引发了 2006 年和 2011 年两次大规模的公共部门罢工，一度使得英国 2/3 的公立学校停课、医疗服务几近停滞，但英国政府不为所动，坚持要将这项“痛苦的改革”进行下去。

公共养老金改革缩小了不同人群的公共养老金差异，均一待遇发放，有利于收入再分配，对原公共养老金水平较低的人群有益，而对于之前中等收入以上人群不利，增强了公平性。

## （四）做大做强养老金体系第二支柱

英国之前第一支柱和第二支柱之间有替代通道，比如法规规定允许参与人员协议退出国家第二养老金计划(S2P)，并参加待遇确定性职业养老金计划。由此也导致第一支柱和第二支柱的边界不明确。国家基本养老金、国家第二养老金以及各种养老补贴合并为单一公共养老金计划后，第一支柱和第二支柱之间的替代通道关闭，也重新界定了养老金体系第一支柱和第二支柱边界。第一支柱只承担保障参保者基本退休生活的功能，第二支柱的目的则是让参保者获取更好的退休生活水平。

同时，第三支柱个人养老金缴费者均可自 2012 年起加入国家职业储蓄信托(NEST)，且国家职业储蓄信托的年管理费率远低于第三支柱个人养老金及商业保险的年管理费率，届时将有越来越多第三支柱的个人养老金缴费者转向第二支柱职业养老金，未来第二支柱职业养老金将成为英国养老金体系的主体。

#### (五) 通过金融市场实现养老金的保值增值

除了第一支柱之外，英国养老金的第二和第三支柱都可以投资到股票、债券等资本市场，甚至可以投资于艺术品和外国期权等。为此，英国在 1995 年专门成立了养老金监管局，负责监管养老金入市。

### 三、英国当前养老金改革方案的主要内容

2013 年 5 月 9 日，《英国养老金法案 2013-14》草案在英国下议院进行第一次审阅。2014 年初，英国财政大臣乔治·奥斯本公布了新一轮的养老金改革措施，被外界称作“近一个世纪以来英国最大的养老金改革”，新的养老金制度将从

2017年4月开始实施。英国当前养老金改革的主要内容包括：简化国家养老金、推迟退休年龄、要求强制加入职业养老金、实现养老金自动转移、成立国家职业储蓄信托(NEST)等五部分内容，各部分具体情况为：

### (一) 简化国家养老金

从2016年4月起，一个统一的单一养老金计划将取代现行的国家基本养老金和国家第二养老金，其主要内容和变化为：

主要内容	改革前后的主要变化
给付水平高于现行的经过经济状况调查确定的基本给付标准。	单一养老金计划开始实施后，将每周给付144英镑，并伴随通货膨胀上浮，而当前基本给付为107英镑，经过经济状况调查确定的基本给付为142.7英镑。
现行法规中关于国家基本养老金增长不得低于平均收入增长的规定仍然适用。	无。
在2013年1月提交的提案中，现有的三重保障措施得到了保留。	即养老金给付水平增长率为通货膨胀率、收入增长率及2.5%中的最高值。
取代国家第二养老金、协议退出及其他一些过时的措施。	例如D类养老金和年龄附加补贴，在单一养老金计划实施后退休的人，将不能再享有养老金补贴中的储蓄补贴。
全额领取单一养老金要求35年的国民保险缴费年限或相应的缴费金额。	领取养老金的最低缴费年限为7-10年。缴费年限在最低年限和35年之间的退休人士将按比例获得较少的单一养老金。
基于个人情况判定养老金领取资格。	不存在继承或其他从配偶获得领取养老金资格的情况。
继续允许民众延迟领取养老金，并在最终领取时获得一个较高的金额。	递延率的计算将更加贴近在原定执行日领取的情况。但不再允许一次性领取全部递延养老金。

### (二) 推迟退休年龄

根据英国就业和养老金部(DWP)制定的时间表，自2011年开始，女性领取年龄每2年增加1岁，到2018年与男性

持平在 65 岁；之后男性、女性的领取年龄共同递增，分别于 2020 年、2035 年、2046 年达到 66、67、68 岁。

此外，引入定期回顾和审查。从 2015 年的下次国会开始，每 5 年一次对国家养老金的领取年龄进行重新评估，确保国家养老金计划可长期持续并确保代际公平，该项重估需要给受影响的人群 10 年预知时间。

### （三）要求强制加入职业养老金

为了提高人们的养老金积累程度，促使人们更简便地开始积累养老金，英国自 2012 年 10 月即已开始实行“自动加入”职业养老金。目前，22 岁以上、年收入超过 9440 英镑的劳动者自动被雇主纳入职业养老金计划。员工缴费及雇主匹配缴费的下限要求及其过渡执行的时间表如下：

	员工最低缴费 (占收入比例)	雇主最低缴费 (占收入比例)	税收减免 (占收入比例)	合计 (占收入比例)
2012年10月至2017年9月	0.8%	1%	0.2%	2%
2017年10月至2018年9月	2.4%	2%	0.6%	5%
2018年10月起	4%	3%	1%	8%

该项政策已于 2012 年 7 月从规模最大的企业开始覆盖，并将于 2017 年 4 月最终完成，届时最小规模的企业也将被覆盖。大约 1100 万人将被覆盖，其中 6-900 万人需新建或新增职业养老金，这意味着一旦覆盖最终完成，将积累 80-120 亿英镑养老金。

### （四）实现养老金自动转移

在《英国养老金法案 2013-14》中提出的养老金“自动转移”的机制下，原有的养老金随个人工作变动自动转移至新的养老金计划，从而尽可能将小账户整合起来，该机制预计将于 2015/16 年生效执行。该规定具有以下特点：

在计划适用性上，鉴于待遇确定型计划下权利的转移往往不利于受益人，账户转移的终止方和接受方均仅限纯粹的“现金购买”账户，即基金资产全部来自缴费、税收减免和投资收益，而没有承诺收益等附加权利。

在人员适用性上，任何加入职业养老金计划的雇员都可以进行计划转移，DWP 在提议中倾向不局限于“自动加入”养老金计划的雇员。

账户适用性方面的条件则包括：缴费全部终止，账户存续满一定时间，并且账户规模上限为 1 万英镑。

自动转移大致流程为：首先确认账户归属权；其次确认个人在做出转移决定前已获得相关信息；最后是从终止账户到接收账户的转移。

#### （五）成立国家职业储蓄信托 (NEST)

“自动加入”职业养老金的改革实施后，英国养老金市场将迎来前所未有的需求，其中约 120 万中小企业及其约 600 万员工将在未来 3、4 年逐步建立和加入职业养老金计划。据统计，截至 2013 年底，市场供给方的容量需达到正常水平的 7 倍，为降低给中小计划提供服务的成本，已有一些市场机构投入大量成本改造 IT 系统。尽管市场机构反映积极，但毕竟规模与成本成反比，将有大量不盈利、负盈利的中小账户需求超出市场承受能力。为支持“自动加入”职业养老金政

策的顺利开展，英国专门成立了 NEST，以 0.3% 的超低年管理费承接这些中小账户的投资管理服务，鉴于其使命是服务于公共经济利益的性质（Service of General Economic Interest, SGEI），由政府提供财政补助。

为了确保 NEST 专注于中小账户市场，与市场机构形成有效的互补与衔接，NEST 在成立之初对资金规模和账户转移做了限制，后来根据各方反映和利弊权衡，英国政府决定自 2017 年 4 月起取消这些限制（但目前仍然适用）。

#### 四、对我国的启示

伴随着老龄化社会的来临，几乎所有发达国家的养老金体系都面临着巨大的压力，英国也不例外，我国也同样面临这一困境。从英国养老金改革的历史可以看出，随着老龄化社会的来临，完全依赖政府进行养老已经不现实，个人和企业养老负担的增加将不可避免，在这种情况下，公共部门的养老特殊化待遇必须去除，这样才能说服民众支持改革。而为了实现养老金的保值增值，入市同样不可避免，这样一来，通过强有力的监管避免系统性风险就显得尤为重要。具体来说，英国的养老金改革对我国的启示如下：

##### （一）制度层面对我国的启示

#### 1、加快养老金制度顶层设计，对制度效率持续关注与反思

从英国养老金改革的历史可以看出，随着老龄化社会的来临，完全依赖政府进行养老已经不现实，必须大力发展养老金体系第二、第三支柱。

基本养老保险金替代率的下降，企业年金以及个人自愿

性养老金计划发展未达预期，这是目前我国养老保障体系的核心问题，解决这一问题，客观上要求我国加快养老金制度的顶层设计，从制度上进一步厘清和明确三支柱的定位及发展目标，明确国家、单位和个人的养老责任，并分别给予相应政策支持。

## 2、整合公共养老金制度，防止制度碎片化影响公平和效率

英国公共养老金制度改革可以简单概括为由“简单-复杂”的过程。总体上说，经过不同政党的历次改革，英国养老金制度越来越复杂，呈现典型的制度“碎片化”趋势，受政党斗争和选票因素的影响，每次改革都要照顾各类人群的需要和利益，只能采取“小修小补”的方式，其集中代表就是公共养老金种类繁多，这种“碎片化”的制度极大影响了养老公平和市场效率。

总结英国养老金制度的“碎片化”教训，可为我国养老金制度顶层设计提供警示。由于客观历史原因造成我国出现了城乡居民、城镇企业职工、机关事业单位人员三类人群的养老金制度，其复杂程度、碎片化程度和改革难度并不亚于英国的养老金制度。本文建议我国公共养老金制度改革以顶层设计为核心，以整合和简化为目标，争取实现不同人群养老金制度的并轨，同时逐步消除机关事业单位人员和企业职工的养老保险待遇差距，不仅有利于提高制度执行效率，也有利于改善社会公平。

## 3、加强养老金的国民教育工作

在英国养老金制度改革过程中，政府做了大量的国民教

育工作，先有公众的讨论后有改革的政策，政策实施过程重视政策的宣传，增强受益人对政策的理解，此外，还特别重视政策实施过程中的透明度，这些措施增加了受益人对改革的支持。我国在养老金改革过程中可以效仿英国的做法，加强养老金的国民教育，让人们在养老金制度改革有更加清晰的认识和理解，从而确保养老金制度改革的顺利实施。

## （二）对我国完善养老保障第一支柱的启示

### 1、研究逐步提高缴费比例和推迟退休年龄等政策

为应对人口老龄化，英国采取了一系列改革措施，以减轻政府在公共养老金方面的财政压力，包括提高公共养老保险的缴费比例和推迟退休年龄，特别是在推迟退休年龄问题上，英国采取小步慢走的形势，稳步推进改革。我国也面临人口老龄化趋势加剧的问题，未来政府在公共养老金待遇发放方面也面临财政压力，但目前并未采取系统化的应对措施和改革时间表。综合分析我国劳动力供求和老龄化程度等经济社会发展因素，参考国际经验，充分考虑不同群体的退休年龄现状和诉求，在明确目标的前提下，采取渐进式延迟退休年龄的方式，既能确保政策调整前后平稳过渡，也不会对当期的就业状况造成太大影响。

### 2、推动养老金投资运营以实现保值增值，同时加强运营监管

通过金融市场实现养老金的保值增值是英国养老金改革的重要内容，目前英国养老金的第二和第三支柱都可以投资到股票、债券等资本市场，从英国养老金的入市效果来看，资本市场多元的投资渠道和广泛的投资领域，有助于提升养

老金的投资收益率，分散养老金投资风险；而养老金入市除了推动资本市场“量的扩张”，还会助推资本市场发生“质的改变”。养老基金对更加完善的资本市场制度建设起到了巨大的促进效应，包括更好的会计、审计、经纪和信息披露等机制，养老基金控制金融风险以及其长期投资行为都有利于降低资本市场的波动性。

为了实现养老金的保值增值，推动我国基本养老保险资金投资运营同样不可避免，建议我国尽快完成制度顶层设计，出台具体实施方案，推动基本养老保险结余资金投资运营。

### （三）对我国完善养老保障第二支柱的启示

1、大力发展企业年金、职业年金，尝试推动强制或半强制性养老金第二支柱

为加快第二支柱职业养老金计划的发展，英国议会 2008 年通过了《2008 年养老金法案》，该法案规定，目前，22 岁以上、年收入超过 9440 英镑的劳动者自动被雇主纳入职业养老金计划。实际上，这种“强制性”仍保有弹性，属于自愿性和强制性的结合。在实施方式上，通过立法强制雇主在职业养老金计划中“自动注册”全部符合条件的雇员，同时赋予雇员的退出权利。

在我国企业年金和职业年金改革方面，本文建议首先通过强制或半强制手段确保参与公平，提高企业职工参与率，在此基础上，明确各方权利义务、形成风险共担机制，允许企业职工自愿退出，同时尽可能调动职工、企业、市场各方主体的积极性。一方面通过税收减免、强制或半强制参加、降低管理成本鼓励雇员参加，另一方面把市场机制有效的部

分交给市场机构，在市场失灵的部分（中小账户市场）通过政府手段来弥补，力求实现政府与市场的互补与衔接。

## 2、大力鼓励企业年金养老金产品发展

产品化是企业年金市场未来的两大发展趋势，也是英国本次养老金改革的一大方向。英国自 2012 年 10 月开始实施“自动加入”职业养老金政策后，英国职业养老金市场将迎来前所未有的需求，为此，英国专门成立了国家职业储蓄信托（NEST），并以 0.3% 的超低年管理费承接中小账户的投资管理服务。之所以国家职业储蓄信托能以较低的年管理费提供投资管理服务，主要是因为 NEST 通过产品化的方式提升了管理效率，降低了管理成本，从而实现了以低费用的方式为中小账户提供高效服务。

我国企业年金市场也同样面临“小、散”的情况，截至 2014 年 9 月底，我国企业年金基金运作规模为 6856 亿元，企业年金组合有 2689 个，单个年金组合资金规模 2.55 亿元；而同期公募基金规模为 38969 亿元，公募基金组合 2131 个，单只公募基金规模达 18.29 亿元。投资组合过多造成了运营成本很高，管理费率难以下降；同时资金规模较小的组合面临资产配置和组合调整等困难，影响了投资效率。

目前，人社部已会同证监会、银监会和保监会出台法规，允许企业年金基金投资管理人发行养老金产品，但因企业已形成路径依赖，推行效果并不显著，建议大力发展养老金产品，鼓励和引导各类企业积极投资养老金产品。

### （四）对我国完善养老保障第三支柱的启示

#### 1、建立个人退休金账户制度

英国政府为了鼓励民众为个人养老储蓄或投资而设定了个人储蓄账户，由各类金融机构面向英国 16 岁以上居民推出具体的 ISA 产品，通常分为现金存款 ISA(Cash ISA) 和证券投资 ISA 两类，每人在同一个财政年度只能拥有一个现金 ISA 和一个证券 ISA。ISA 产品最吸引人的是其免税特点，无论是现金 ISA 产生的利息所得，还是证券 ISA 的资本投资收益，都将免于缴纳利息税或资本利得税。ISA 每年的免税上限将随通货膨胀而上浮，2014 至 2015 税务年的免税上限是 1.5 万英镑。

随着人口老龄化，我国已不能完全依赖政府承担养老职能，仿照英国 ISA 的经验，推出个人退休金账户制度势在必行，通过个人所得税、资本利得税等税收优惠，鼓励个人为养老储蓄，降低社会养老负担。

## 2、鼓励和支持基金公司发行养老型公募基金产品

随着中国养老保障制度体系改革的进一步深化，基本养老基金、职业年金、个人退休金账户会逐步放开，借鉴全国社保基金和企业年金管理运营经验，建议在投资管理上选择集中管理、行业委托模式或放开个人选择权的产品模式。为满足个人选择的需要，除鼓励发展定向的养老金产品之外，建议鼓励和支持基金公司发行养老型公募基金产品，并比照企业年金养老金产品给予养老型公募基金产品同样的税收优惠政策，在帮助人们实现养老金保值增值目标的同时，促进公募基金行业发展。

(本文由博时基金管理有限公司供稿)