



印度博帕尔，老年家庭中长大的妇女。

# 服务于养老金领取者： 各国准备好了吗？

一个新的指标可以评估在满足退休者的需求方面哪些国家做好了准备，  
哪些国家根本还没有做好准备

尼尔·豪尔、理查德·杰克逊

目前，受生育率不断下降和人口寿命不断增加的影响，世界正处于重大的人口结构转型时期。全球人口老龄化将对政治、经济和社会生活的方方面面，包括家庭组成和世界秩序的格局造成影响。更为重要的是，人口老龄化将使很多国家能否在不给年轻人造成严重负担的前提下为老年人提供体面生活水平的能力受到挑战。

那么，为迎接这一挑战，哪些国家做好了准备？哪些国家尚未做好准备？由美国战略与国际研究中心开发的全球老龄化准备状态（GAP）指数（Jackson、Howe和Nakashima，2010年）提供了一个评估世界各国为全球老龄化进行准备的进展情况，尤其是随着老年人口数量相对于劳动年龄人口数量继续增加，有关老年人口赡养率的新分析工具。

GAP指数发现，除少数几个例外的情况，那些在履行其针对退休人员的承诺方面准备最好的国家恰好是那些承诺最少的国家。

## 20国状况分析

GAP指数涉及20个国家，包括最主要的发达经济体以及一些新兴经济体，预测年限截至2040年，分析了世界各地的人口结构变化所带来的全面影响。整个GAP指数共包括两个子指数：财政可持续性指数和收入充足指数。这两个子指数又由不同类型的指标构

成，每类指标分别反映这一问题的不同层面。

在财政可持续性方面，GAP指数包括三种类型的指标：公共负担、财政空间和福利依赖。公共负担指标评估的是政府对老年人（60岁及60岁以上人口）提供的总福利的预计量值。财政空间指标评估的是各国通过提高税收、削减其他支出、借贷或综合手段的运用满足其日益增加的老年人口赡养负担的能力。福利依赖指标评估的是不同国家的老年人依赖于政府福利的程度。其假设条件是，老年人越依赖于政府福利，在政治上抵制颁布新的削减成本改革或者抵制实施那些已经颁布但并不充分有效改革的可能性就越大。

在收入充足方面，GAP指数包括三种类型的指标：总收入、收入脆弱性和家庭养老。总收入指标评估的是各国的老年人相对于非老年人生活水平的总体水平和发展趋势，其依据是体现政府福利计划、个人养老金准备金和劳动力参与率的变化所带来影响的预测。收入脆弱性指标评估的是中等收入的老年人的生活水平的相对水平和发展趋势，此类人群将相对受到退休收入制度体量变化的更大影响。收入脆弱性指标还考虑到了各国老年人的贫困度。家庭养老指标评估的是家庭养老网络的强度，家庭养老网络对于很多新兴市场以及部分发达国家的退休收入保障体系具有至关重要的作用。

这两种子指数均评估的是各国相对于其他国家的表现，而不是对照某些绝对的“准备就绪性”标准进

行评估。此前我们曾考虑建立这种标准，但最终认为任何基准都是过于武断的行为。尽管各国内部，更无须说各国之间，对于工人合理的养老福利负担或者退休人员合理的生活标准的构成均未达成实质性的一致意见，但几乎各国都一致认为，如果工人的养老福利负担越低，退休人员的相对生活水平越高，则该国的老年化准备就绪性就更好。各国的两个子指数排名计算方式如下。首先，我们把单个指标的计算结果列表，按照1（最佳）—20（最差）进行排名。然后，我们将这些指标计算结果转化为指数值，再将指数值合并为类别得分。最后，我们将这些类别得分合并为两个子指数的总得分和总排名。

## 主要经验

GAP 指数的评估结果既有好的一面，也有不好的一面。

不好的结果是，很少有国家在 GAP 的两个子指数均获得高分（见表1）。在财政可持续性指数方面得分最高的七个国家中，有三个国家（即墨西哥、中国和俄罗斯）同时在收入充足指数方面位居七个得分最低的国家之列。而在收入充足指数方面得分最高的七个

国家中，有四个国家（即荷兰、巴西、德国和英国）同时在财政可持续性指数方面位居七个得分最低的国家之列。发达国家由于实行的是扩张性福利制度，往往在收入充足指数方面的得分高于财政可持续性指数方面的得分，这一点自然在情理之中。而在新兴经济体中（除巴西外），此消彼长的情况则完全相反。

**绝大多数的发达经济体……必须显著降低其养老福利金体系的慷慨程度，以避免在财政方面遭受重创。**

在两个子指数方面得分均垫底的两个国家是法国和意大利。为了控制其现收现付养老福利计划成本的不断增长，上述两国颁布了养老金改革法案，大大降低了未来退休人员可以获得的公共养老金的慷慨度。根据 GAP 指数的预测，在今后30年内，法国和意大利的中等收入老年人的收入相对于中等收入的劳动年龄成年人的收入将下降大约15%。不过，目前法国和意大利已经在养老福利金方面支出过多，为应对未来养老福利金增长的财政空间极其有限，因此，即便实施养老金改革后，两国在财政上仍然处于不可持续状态。简而言之，两国的退休体系正朝着资金不足和无法负担其费用的方向发展。

好的评估结果是，部分国家正在成功地应对这一挑战。比如，澳大利亚同时拥有经过收入调查的公共养老收入支持体系和大规模的、强制性和得到充分资助的个人养老金体系，在两个子指数方面均位居前十名之列。拥有类似退休政策组合的智利也是如此。

此外，其他几个国家也正沿着正确的方向迈进。和法国和意大利一样，德国和瑞典也大量削减了未来的政府养老金准备金的慷慨度。不过，与法国和意大利所不同的是，德国和瑞典正通过提高国家资助的养老金储蓄和延长工作年限来弥补老年人收入存在的不足。尽管德国和瑞典的财政负担仍然居高不下，但其财政负担已大大低于为不降低老年人生活水准的本来财政负担水平。

这给我们提供了一个重要的经验。那就是，绝大多数的发达经济体以及部分新兴经济体（如巴西和韩国）必须显著降低其养老福利金体系的慷慨程度，以避免在财政方面遭受重创。但是，除非养老金改革同时提供其他的收入资助渠道，以弥补老年人收入存在的不足，否则削减养老福利金在政治和社会方面都不可能长期持续。这一点对于欧洲尤其如此——欧洲老年人对公共养老福利金的依赖程度极高。在法国、德国、意大利和西班牙，普通老年人70%以上的收入来自于

表1

### 是否做好准备

全球老龄化准备就绪指数评估了20个主要国家在不对现有劳动力造成过重负担的前提下保持未来退休人员体面生活水平的准备程度。

财政可持续性指数	收入充足指数
该指数按照各国预计的养老福利制度负担水平对各国进行排名。	该指数按照各国老年人的预计生活水平对各国进行排名。
1 印度	1 荷兰
2 墨西哥	2 巴西
3 智利	3 美国
4 中国	4 德国
5 俄罗斯	5 英国
6 波兰	6 澳大利亚
7 澳大利亚	7 瑞典
8 日本	8 智利
9 加拿大	9 西班牙
10 瑞典	10 印度
11 美国	11 加拿大
12 韩国	12 日本
13 瑞士	13 波兰
14 德国	14 瑞士
15 英国	15 俄罗斯
16 意大利	16 法国
17 法国	17 意大利
18 巴西	18 中国
19 荷兰	19 韩国
20 西班牙	20 墨西哥

资料来源：Jackson、Howe 和 Nakashima（2010年）。

表2

## 各国应该采取何种行动？

要保持财政可持续性和老年人收入充足性之间的平衡，很多国家必须在政策方面做出调整。不过，调整的重要性和紧迫性在各国之间存在差异。

改革指南的重要性：● = 并非优先领域 ● = 优先性低 ● = 优先性较大 ● = 优先性高

	削减公共养老福利金	降低医疗保健成本的增长率	延长工作年限	提高政府资助的养老金储蓄	提高最低贫困线	提高生育率	增加移民数量
澳大利亚	● ●	● ● ●	● ●	●	● ● ●	● ●	●
巴西	● ● ● ●	● ●	● ●	● ● ●	●	● ●	● ●
加拿大	● ●	● ● ●	● ●	●	●	● ● ●	● ●
智利	● ●	●	● ●	● ●	● ●	● ●	● ●
中国	● ●	●	● ● ●	● ● ●	● ● ● ●	● ● ●	● ●
法国	● ● ● ●	● ● ● ●	● ● ● ●	● ● ● ●	●	● ●	● ●
德国	● ● ● ●	● ● ●	● ● ●	● ● ●	●	● ● ● ●	● ● ● ●
印度	●	●	● ● ●	● ● ●	● ● ●	●	●
意大利	● ● ● ●	● ● ●	● ● ● ●	● ● ●	● ●	● ● ● ●	●
日本	● ● ● ●	● ● ●	●	● ● ●	● ● ●	● ● ● ●	● ● ● ●
韩国	● ●	● ●	●	● ● ● ●	● ● ● ●	● ● ● ●	● ● ● ●
墨西哥	●	●	●	● ● ●	● ● ● ●	●	● ●
荷兰	● ● ●	● ● ● ●	● ● ●	●	●	● ● ● ●	● ● ●
波兰	● ● ● ●	●	● ● ●	● ● ●	●	● ● ● ●	● ● ●
俄罗斯	● ●	●	● ● ●	● ● ●	● ●	● ● ● ●	● ●
西班牙	● ● ● ●	● ● ●	● ● ● ●	● ● ● ●	● ● ●	● ● ● ●	● ● ●
瑞典	● ● ●	● ● ●	● ●	● ●	●	● ●	●
瑞士	● ●	● ● ●	● ●	●	● ●	● ● ● ●	● ●
英国	● ●	● ● ●	● ● ●	● ●	● ●	● ●	●
美国	● ●	● ● ● ●	●	● ●	● ● ●	●	●

资料来源：Jackson、Howe和Nakashima（2010年）。

政府资助。

## 政策至关重要

同时，GAP指数的分析结果表明，人口结构并非决定因素。法国的人口生育率是欧洲最高的国家之一，其老龄化趋势与澳大利亚或加拿大一样都不严重，但法国在两个子指数的排名均垫底。相反，日本尽管出现了较为严重的老龄化现象，但在两个子指数得分中仍然排名居中。其主要原因是日本的政府养老福利金人均水平相对不高（从而最大限度降低了对年轻人的经济负担）以及退休后仍在工作或者生活在多代同堂家庭中的老年人比例较大（这有助于提高老年人的收入水平）。

总而言之，采取何种政策至关重要。GAP指数包括一个改革指南，该项指南评估了各国七大改革战略的紧迫性和潜在回报。这些战略包括减少政府养老福利金和医疗保健成本的增长幅度，延长工作年限，增加政府出资的退休储蓄，提高老年人最低贫困线，以及提高生育率和移民数量（见表2）。很多用来评估七大战略相对重要性的数据都是由GAP指数模型生成的。不过，不同优先级比的划分还是依据我们自己的判断。

我们最终认为，两项战略，即延长工作年限和提高政府出资的养老金储蓄尤其重要，这是因为这两项

战略可以使各国避免或者至少减缓财政可持续性和收入充足性之间此消彼长的情况。这两种战略是最好的方式（实际上也是唯一的方式），借助这种方式各国可以维持或提高老年人的生活水平，同时不至于增加年轻人的税收或家庭负担。

在全球大部分地区仍在极力摆脱最近发生的全球经济危机之时，很多政策制定者可能认为，目前不是应对全球老龄化长期挑战的适宜时机。这是大错特错的观点。相反，经济危机使得及时采取相应的措施变得更为迫切。经济危机已经显著压缩了很多国家应对养老福利成本不断上升的财政空间，并使很多老年人的脆弱性加大。这也是一个事关信心的重大问题。目前，公众和市场日益担心各国政府已经失去对未来财政状况的控制。因此，采取可靠的措施来应对老龄化的长期挑战，可能成为确保各国经济近期复苏的必要组成部分。■

尼尔·豪尔（Neil Howe）和理查德·杰克逊（Richard Jackson）分别是美国战略与国际研究中心的高级副研究员和高级研究员。

参考文献：

Jackson, Richard, Neil Howe, and Keisuke Nakashima, 2010, *The Global Aging Preparedness Index* (Washington: Center for Strategic and International Studies and Prudential plc).