



中国社科院社会保障实验室

中国社科院社会保障实验室

工作论文

SSL Working Paper Series

WP No. 009-20131106

中国社科院世界社保研究中心 主办



该文尚未公开发表，如引用，需注明出处并征得本实验室（世界社保研究

中心）或作者本人的同意——编者的话

欧债危机背景下的意大利养老金改革 ——碎片化养老金制度的分析视角

孙守纪

对外经济贸易大学 保险学院

华中师范大学公共管理学院副教授

Email: sunvssun@gmail.com

齐传钧

中国社会科学院 拉丁美洲研究所

Email: qichuanjun@aliyun.com

摘要：意大利养老金制度存在两大缺陷，一是公平性差，二是财务上不可持续，这都和碎片化制度密切相关。在解决碎片问题过程中，意大利公共部门的养老金特权不断扩展到私人部门，这不仅没有解决公平性问题，反而导致养老金支

收稿日期：

基金项目：本研究为国家社会科学基金重点项目“非缴费型养老金：原理、国际经验及中国道路”（09AJL002）、国家社会科学基金青年项目“文化事业单位改制中社会保障政策衔接和配套改革研究”（12CGL077）、教育部人文社会科学研究项目“中国事业单位职业年金投资运营和监管研究”（10YJC790226）和对外经济贸易大学优秀青年学者培育项目（13YQ14）的阶段性成果。

作者简介：孙守纪（1979—），男，山东枣庄人，讲师，经济学博士，研究方向：社会保障国际比较

齐传钧（1974—），男，辽宁丹东人，助理研究员，经济学博士，研究方向：社会保障国际比较

联系电话：132 6401 6229；电子邮件：sunvssun@gmail.com

出不断扩大、财政赤字连年攀升。90年代以来，意大利整合碎片化养老金制度改革较为成功，这得益于政府改革策略得当、欧洲一体化进程产生的压力和工会组织的合作。借鉴意大利改革经验，中国事业单位养老保险改革应该强调制度公平和规则公平，在科学设计的基础上区分精算公平和再分配公平，注重发挥非缴费型计划的作用。

关键词：欧债危机；俾斯麦福利模式；意大利养老金改革；碎片化；财政赤字

Abstract:

Inequities and fiscal unsustainability are two deficits of Italy pension system which are interrelated to fragmentation of pension system. From the Fifties to the early Nineties in 20 century, the extension of pension privilege of public sector to private sector is harmful to equities and increases fiscal deficits. Since nineties, the Italy government reformed pension system in order to harmonize fragmentation pension system, cut fiscal deficits and strengthen equities. The success of this reform is dependent on the correct stratagem of the government, the pressure of integration of European process and the cooperation of the trade union. The experience of Italy pension system reform is that Chinese public sector pension system reform should focus on the fairness of institution and rule, distinguish actuarial fairness and redistribution fairness and pay more attention to the role of non-contributory pension plan.

Key words: European Sovereign Debt Crisis; Bismarckin welfare mode; Italy Pension System Reform; Fragmentation of Welfare System; Fiscal Deficit

继希腊爆发主权债务危机之后，2011 年意大利 10 年期国债的收益率突破了 7% 的重要关口，创自欧元区诞生以来的历史最高点 7.4%。与希腊不同，意大利是欧盟创始成员国之一，人口约六千万，经济总量位居欧元区第三位，属于欧元区核心国家。意大利违约将给欧洲一体化乃至全球经济带来灾难性后果。

其实，自从 20 世纪 60 年代中期以来，财政收不抵支一直困扰着意大利历届政府。特别是 90 年以来，该问题愈发严重，1994 年公共债务超过了 GDP 的 124%，与此同时，养老金债务超过了 GDP 的 400%。^{[1] (p779-843)} 2009 年，意大利财政赤字为 805.37 亿欧元，其中财政向各类养老金的转移支付为 527.69 亿欧元，占财政赤字的 65.52%。^{[2] (p1-54)} 因此，意大利政府在实施财政紧缩计划过程中，养老金改革必然成为各方瞩目的焦点，此次债务危机亦不例外。

意大利养老金制度的典型特征是碎片化。自 20 世纪 50 年代以来，意大利通过建立碎片化的养老金制度实现了全覆盖的目标，而该制度的诸多弊端在 70 年代已经不断显现，但是直到 90 年代才开始走上艰难的整合改革之路。因此，从碎片化的视角观察意大利养老金制度的发展和改革历程可以发现，在 20 世纪 90 年代以前，是碎片化养老金制度建立、发展和不断走向危机的过程，而此后则是逐步整合的过程。

现阶段，我国社会保障制度基本实现了全覆盖，下一阶段的主要任务是“统筹推进城乡社会保障体系建设，改革和完善企业和机关事业单位社会保险制度，整合城乡居民基本养老保险和基本医疗保险制度。”因此，在欧债危机的背景下，从碎片化的视角研究意大利养老金改革，对现阶段我国社会保障制度的发展和改革具有重要借鉴意义。

一、意大利碎片化养老金制度的概况及其存在的问题

公平性差和不可持续是意大利养老金制度面临的两个主要问题，这都和碎片化养老金制度密切相关。意大利公共养老金 (Compulsory General Insurance Scheme, AGO) 是强制性的，采取的是现收现付制的融资方式，支付的待遇有伤残津贴、退休金和遗属养老金 (invalidity, old-age and survivors' benefits)。根据参保人员的不同，公共养老金制度可以分为四大类。第一类计划的主要参保者是私人部门雇员，成员约为 1144.45 万人。第二类计划的主要参保者是公共部门雇员，成员约有 333.97 万人。第三类计划的主要参保者是自雇人员，成员约

为 530.70 万人。第四类计划的主要参保者是专业人士 (Professionals)，成员约为 24.94 万人。^{[3] (p1-27)} 在意大利，管理公共养老金的机构主要有两个：一是国家社会保险局 (Istituto Nazionale di Previdenza Sociale, INPS)，主要负责私人部门和自雇者养老金计划的管理；第二是国家雇员保险局 (Istituto Nazionale di Previdenza per i Dipendenti dell' Amministrazione Pubblica, INPDAP)，主要负责公共部门养老金计划的管理。^{[4] (p1-8)}

在上述四类大的计划当中，总计包含了 47 个养老基金。^{[5] (p1-39)} 私人部门养老基金又根据行业不同分为多个，诸如工业部门 (FPLD)、农业部门、交通部门等。公共部门又分为中央政府和地方政府雇员基金。自雇人员计划中包括手工业部门、贸易部门和农牧业部门基金等。另外，专业人士计划中包括律师、会计师、工程师、公证员、演员、运动员等职业，存在 11 个独立的基金。这些基金之间在缴费率、退休年龄、待遇计算等方面千差万别 (如表 1 所示)。传统上，俾斯麦福利模式下公共部门养老金待遇水平普遍较高，意大利也不例外。总体而言，公共部门养老金计划的缴费率低，提前退休年龄低，养老金领取基数高，替代率高。

表 1 不同养老金计划的概况 (1990 年)

	私人部门 (INPS)	中央公务员	地方公务员
缴费率	雇主: 19.26%; 工人: 7.15%	雇主: 不确定; 工人: 6.75%	雇主: 17.7%; 工人: 6.55%
养老金 (Old-Age Pension) 的领取条件	最低 15 年的缴费; 男: 60 岁; 女: 55 岁	最低 15 年的缴费; 男: 65 岁; 女: 60 岁	最低 25 年的缴费; 男: 60 岁; 女: 60 岁
资历金 (Seniority Pension) 的领取条件	35 年的缴费	男性 20 的缴费, 已婚妇女 15 年的缴费	25 年的缴费, 已婚妇女 20 年的缴费
养老金领取基数 (pensionable earnings)	最后 5 年的平均工资	最后一月的工资	最后一月的工资
养老金替代率	基数工资的 80% (40 年缴费)	基数工资的 95% (40 年缴费)	基数工资的 100% (40 年缴费)
养老金指数	价格指数+工资增长率	价格指数+工资增长率	价格指数+工资增长率

公共部门养老金的待遇水平高，这成为私人部门争相攀比的对象。例如，在 1968 年，意大利三大工会组织：意大利劳动总同盟 (CGIL)、意大利工会联盟 (CISL)、意大利劳动联合 (UIL) 要求私人部门的养老金替代率从 40% 提到到 65% (对那些缴费满 40 年的工人而言)。1 年以后，在工会的压力下，政府把养老金替代率从 65% 提到 74%，并且根据物价指数和工资增长率进行调整，以保持购买

力，这使得替代率进一步提高。总体而言，此阶段的改革措施并不是消除公共部门特权，而是把这些特权扩展到私人部门。

资历退休金（seniority pensions，也被称为工龄退休金）的扩展也是私人部门攀比公共部门的结果。资历退休金是意大利一种独特的养老金，即雇员在满足最低缴费年限后尚未达到法定退休年龄而提前退休时领取的养老金。最初，1956年公共部门开始实施资历退休金，60年代中期扩展到私人部门。^{[6] (p413-443)}但是，私人部门的工龄要求是35年，而在公共部门男性要求20年，女性只需要15年。例如，一个20岁开始在政府部门工作的女性打字员，35岁时就可以领取资历退休金，因此这也被称为婴儿退休金（baby pensions）。资历退休金给意大利养老金制度带来了沉重的财政压力，这是因为该制度使得雇员提前退休，导致雇员工作时间变短、缴费期限变短，而领取养老金的时间变长。同时，资历退休金也导致新的不公平，公共部门职员，特别是那些工作年龄较早的职员受益最大。因此，意大利养老金改革的重要内容除了逐步提高退休年龄外，就是严格限制领取资历退休金的资格条件。

碎片化养老金制度产生的第一个问题是增加养老金支出、造成财政赤字。意大利公共部门养老金支出庞大是造成财政赤字的重要原因。在待遇水平上，公共部门养老金比私人部门慷慨，导致支出增加。在管理上，公共部门养老金计划独立于私人部门，无法实现管理的规模经济，增加管理成本。碎片化养老金制度和政治互惠制度（clientelistic parties）相结合，难以有效约束财政支出规模。这都使得公共部门养老金赤字占总赤字的比例不断上升。从时间趋势上看，意大利养老金赤字在1995年达到231.25亿欧元，此后呈现下降趋势，2006年下降到90.55亿欧元（如图1所示）。但是从结构上看，自从90年代实施改革以来，私人部门养老金赤字在不断降低，而公共部门的赤字在不断增加，1996年后者首次超过前者，2006年私人部门的赤字为24.57亿欧元，而公共部门的则高达85.86亿欧元，占总赤字的90%多。

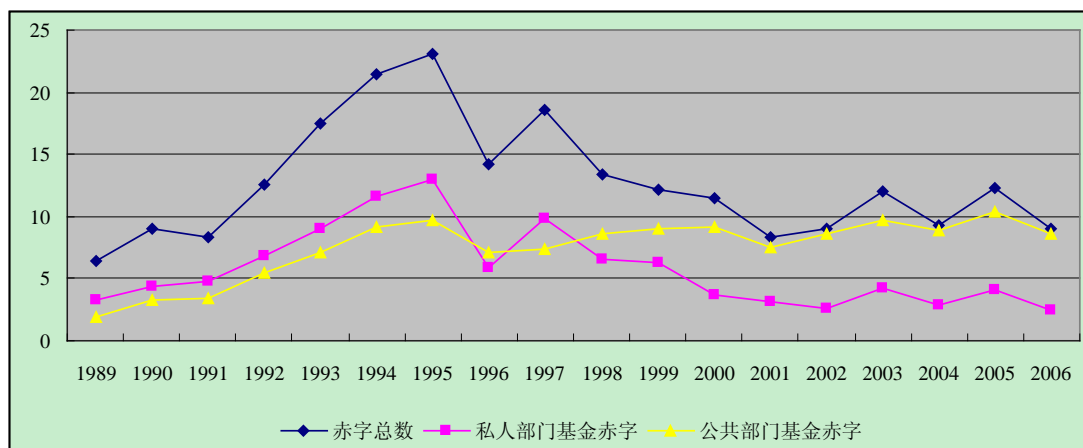


图 1 意大利养老金赤字状况 (单位: 十亿欧元)

碎片化养老金制度产生的第二个问题是强化了养老金制度的扭曲效应, 导致意大利劳动参与率较低, 劳动力不易流动。由于养老金待遇水平和退休年龄之间缺乏精算关系, 这导致意大利养老金制度存在提前退休的激励。由于碎片化制度的存在, 这使得劳动力在公共部门和私人部门之间以及其内部流动性不足, 导致劳动力市场缺乏弹性。

碎片化养老金制度产生的第三个问题是公平性问题突出, 公共部门和私人部门养老金待遇差别较大。在公共部门, 养老金领取基数是职员最后 1 月的工资; 而在私人部门, 则是职员最后 5 年的平均工资。公共部门退休金的替代率在 95%—100%之间, 私人部门的则为 80%。此外, 意大利公共部门职员和自雇者享有养老金特权, 他们的养老金缴费的回报率可能超过私人部门的 2 到 3 倍。

因此, 养老金支出过高、劳动力市场扭曲效应、公平性问题和制度碎片化之间存在密切关系。不消除碎片化制度, 就难以解决上述问题。不消除公共部门和自雇者的养老金特权, 私人部门也无法接受削减养老金待遇的改革。

除了碎片化外, 意大利社会救助制度及其不发达, 缴费型待遇和非缴费型待遇严重混淆。社会救助计划作为社会安全网, 主要帮助那些既没有工作也没有失业保险的人群, 但是该计划从未建立起来, 并且缺乏全国统一的法律框架。家庭津贴制度主要依赖现金转移支付。意大利政府并没有把家庭津贴看做普惠制的、具有社会团结功能、通过一般税收来融资。相反, 意大利把家庭津贴看做工资的补充, 通过社会保险费来融资。这导致缴费型待遇和非缴费型待遇相互混淆, 使得政府无法清晰划分财政补贴的责任。

由于社会救助制度不发达，这使得一些伤残养老金存在扭曲和滥用现象。特别是在意大利南部，这种行为某种程度发挥了救助功能。正如一些历史学家所观察的那样：“在意大利南部，领取病残补助的人口比例居全球之冠，绝非偶然。盲人当司机，跛子在建筑工地干活，长期以来都是无奈的意大利人辛辣讽刺的话题。”^{[7](p.218)}

二、20 世纪 90 年代以前养老金改革情况及其失败的原因

(一) 养老金改革措施

目前，意大利婴儿出生率是欧盟国家最低的，而老年抚养比是最高的。由于社会经济的发展，意大利老年抚养比不断增加，从 1950 年的 14.5% 上升到 1970 年的 19.0%，1990 年为 24.5%，2007 年为 32.6%，比 OECD 国家的平均值高出 8.7 个百分点。^{[8](p151)} 老年抚养比的不断上升意味着退休人员增加，而工作人员减少，这给现收现付制的养老金制度带来沉重的支出压力。

在养老金支出方面，20 世纪 60 年代，意大利养老金支出相当于 GDP 的 5%，70 年代上升到 7.4%，80 年代上升到 10.2%，而 1992 则高达 14.9%。养老金支出的增长幅度远高于其他社会支出。养老金过快的支出除了一部分原始是由于人口老龄化加速造成的以外，更主要的原因是养老金制度的扩张和制度的逐步成熟。根据意大利财政部 1994 年的预测，为实现收支平衡，私人部门的缴费率在 1995 年应该为 44%，2010 年为 50%，2025 年为 60%。^{[9](p.216)} 因此，意大利养老金制度的不可持续性非常明显。

面对不可持续的养老金制度，意大利政府面临三项应对措施。一是提高社会保险缴费率，二是降低养老金待遇水平，三是增加对养老金的财政补贴。对于前两个选项，政治上都是不受欢迎的，政府不敢轻易实施。因此，意大利政府选择了第三项措施。从 1973 年到 1994 年，意大利政府对私人部门养老金 (INPS) 的财政补贴从 7760 亿里拉增加到 129.07 万亿里拉。^{[10](p1-39)}

为了减少财政赤字，自 70 年代以来几乎每届政府要试图改革养老金制度。由于意大利养老金制度存在的问题较为集中，因此这些改革方案的内容有很多共同点（如表 2 所示）。诸如整合碎片化养老金制度，提高退休年龄，增加缴费年限，降低养老金领取基数，提高领取资历退休金的年限，降低替代率，发展补充

养老保险。但是，这些改革方案没有一个成功的。具有讽刺意味的是，在 80 年代，唯一通过的一个改革方案还是增加养老金待遇的。

表 2 1992 年以前失败的改革方案

	De Michelis(1984)	Formica(1989)	Donat Cattin(1990)	Marini(1991)
退休年龄	男女统一 65 岁	男女统一 65 岁	男女统一 65 岁	男女统一 65 岁
缴费年限	20 年	男 20 年，女 15 年	15 年	15 年
养老金工资基数	最后 10 年平均工资	最后 10 年平均工资	最后 10 年平均工资	最后 10 年平均工资
资历退休金	35 年	35 年	40 年	35 年
替代率	80% (35 年缴费)	80% (35 年缴费)	80% (40 年缴费)	80% (40 年缴费)
指数化	工资增长率	工资增长率	工资增长率	工资增长率
整合公共部门和私人部门	是	是	是	是
发展补充养老保险	是	是	是	是

(二) 养老金改革失败的原因

在 20 世纪 90 年代以前，意大利养老金改革走向失败的原因是多方面的。首先，在 50 年代到 70 年代之间，意大利经济增长强劲，GDP 增长率年均在 5.8% 左右，这使得政府存在财政盈余，因此不需要提高社会保险缴费率即可满足养老基金的缺口。政府没有认识到养老金支出具有刚性的，而经济高速增长并不会长期持续的。因此，政府不是通过建立精算制度保证养老基金长期的收支平衡，而是通过财政补贴实现短期平衡。

其次，这一阶段意大利人口结构较为年轻，在 90 年代以前，意大利的老年抚养比一直低于法国、德国等国，这有利于养老基金的财务平衡，养老金制度改革并不是十分迫切。

第三，相对而言，这一阶段意大利养老金的待遇水平相对较低，总支出低于西欧国家，此时意大利社保制度还处在赶超阶段。例如，在 1980 年意大利社保总支出与 GDP 之比为 18%，低于德国的 22.7%，法国的 20.8%。^{[11](P110-115)} 因此，在 90 年代以前，意大利政府在养老金领取采取了扩张性政策措施，以提高养老金的充足性。

第四，意大利政府还可以自主掌握宏观经济政策和货币政策，能够暂时抵消福利开支过高对国家竞争力的影响。在 20 世纪 80 年代到 90 年初，在重重压力下，意大利政府不得不先后五次提高养老金缴费率，从 23.9% 增加到了 25.9%。

^{[12](P1-27)} 这使得意大利的劳动力成本上升，进而影响了国家竞争力，这对出口导向

型的意大利经济是致命打击。但是，意大利解决此问题的方法是本币贬值，意大利里拉在 1981 年贬值了两次，1982、1983 和 1985 年又贬值了一次。因此，面对养老金赤字，政府还存在较大的政策操作空间。

最后，国际社会的压力不大，政府缺乏真正改革的动力。每届政府的任期较短，对养老金制度建设缺乏长期规划。

三、20 世纪 90 年代以来养老金改革情况及其成功的原因

但是，随着加入欧洲货币联盟的步伐不断加快，意大利政府面临的内外部经济、社会环境都发生了巨大变化，经济增长速度回落，失业率不断攀升。意大利公共债务超过 GDP 的 100%，财政赤字超过 GDP 的 10%。而 1992 年马约(Maastricht Treaty) 要求成员国的公共债务不能超过 GDP 的 60%，财政赤字不能超过 GDP 的 3%，这使得意大利政府的养老金改革压力陡增。因此，在 20 世纪 90 年代，整合碎片化养老金制度成为意大利社会政策辩论的核心议题。在这样的背景下，阿玛托政府和迪尼政府先后推出了养老金改革方案。

(一) 1992 年阿玛托 (Amato) 养老金改革

总体而言，阿玛托改革仍然属于参数式改革，并没有改革现收现付制的性质，只是对具体参数进行调整。这次改革措施主要有两个方面：一是采取紧缩政策，减少养老金支出，降低财政赤字；二是消除公共部门和私人部门之间的差距，减少碎片化。

阿玛托养老金改革的具体措施包括以下内容。一是提高退休年龄，男性由改革前的 60 岁提高到 65 岁，女性从 55 岁提高 60 岁。二是改变养老金领取基数，改革前私人部门是最后 5 年的平均工资，公共部门是最后 1 月的工资，改革后，公私部门统一调整为整个职业生涯的平均工资。三是改变养老金指数，由改革前的生活成本指数加上实际工资增长率调整为生活成本指数。四是严格限制领取资历退休金的条件，私人部门缴费满 35 年即可提前退休，公共部门是男性缴满 20 年，女性缴费 15 年，改革后，私人部门和公共部门统一调整为缴满 35 年。五是工薪税由 24.5% 提高到 27.17% (如表 3 所示)。

其中，养老金领取基数和资历退休金规定都实现了私人部门和公共部门的一体化，这不仅有利于减少养老金支出，而且有利于增强养老金制度的公平，特别是有利于矫正意大利养老金制度中存在的逆向再分配。

表 3 意大利 90 年代养老金制度参数变化情况

	1992 年改革以前	1992 年阿玛托改革	1995 年迪尼改革
正常退休年龄	男：60；女：55	男：65；女：60	弹性退休，男女最低 57 岁
转轨期限		直到 2032 年	直到 2035 年
用来计算养老金的工资（pensionable earnings）	私人部门：最后 5 年的平均工资； 公共部门：最后一月的工资	整个职业生涯的平均工资	职业生涯的缴费
养老金指数	生活成本指数+实际工资增长率	生活成本指数	生活成本指数
遗属养老金	配偶：60%，每个子女：20% （若没有配偶，每个子女则为 40%）	同左栏	同左栏
缴费资格年限	15 年	20 年	5 年
提前退休规定	私人部门：缴费满 35 年即可提前退休，没有精算调整 公共部门：男 20 年，女 15 年）	缴费满 35 年即可提前退休，没有精算调整	没有提前退休条款
工薪税	24.5%	27.17%	32.7%

（二）1995 年迪尼（Dini）养老金改革

虽然阿玛托政府的养老金改革取得了一定成效，但是意大利社会保障制度仍然存在诸多问题。第一，35 年的最低缴费期相对较短，这使得意大利人退出劳动力市场的平均年龄较低（58.4 岁）。第二，不公平的问题仍然存在，和公共部门、私人部门雇员相比，专业人士等自雇人员的缴费回报率普遍较高。第三，为了保持养老金的收支平衡，有必要进一步大幅提高社会保险缴费率。为此，1994 年贝卢斯科尼政府提出了较为激进的养老金改革方案，但遭到工会等组织的激烈反对而无法实施。这次养老金改革失败使得国际社会压力进一步增加，金融市场更加不稳定，意大利里拉存在贬值风险。在此背景下，由意大利前财政部长迪尼（Lamberto Dini）领导的技术官僚政府在和工会反复磋商的基础上推出了 1995 年养老金改革法案。

迪尼养老金改革的主要内容包括以下几个方面。第一，建立名义账户制（NDC），以此取代传统的收入关联型养老金制度，即养老金的待遇水平不再取决于以前的收入，而是取决于个人的缴费金额、退休年龄、经济发展状况以及人口结构形势。第二，进一步整合碎片化社保制度，把多个分散的养老金计划整合到统一的雇员养老金计划中来，把私人部门和公共部门的缴费率统一为总工资的 32.7%，自雇人员的缴费统一为 15—16%。第三，严格区分社会保险计划和社会

救助计划。原则上，社会保险计划由雇主和雇员缴费融资，诸如养老金；而社会救助计划由政府一般税收融资，诸如失业救助。第四，逐步取消男女退休年龄的差异，并且在严格精算的基础上实施弹性退休年龄制度，弹性退休年龄设置在 57 岁和 65 岁之间。最后，采取更大的税收优惠力度来鼓励积累制养老金发展，推动第二支柱养老金的发展。由于采取了上述结构性改革措施，迪尼养老金改革被誉为意大利福利制度发展的分水岭。^{[13] (p1-27)}

这次改革虽然具有极大的革命性，但是和 1992 年改革一样，仍然做了一些妥协。为了减少改革阻力，保护老年工人的既得权益，这次改革设置了一个超长的过渡期。对于缴费超过 18 年的“老人”而言，养老金规则仍然适用于 1992 年改革以前的制度。对于缴费不足 18 年的“中人”而言，只有 1995 年以后的缴费才适用新规则。只有那些从 1996 年进入劳动力市场的“新人”，才完全适用名义账户新规则。^{[14] (p211-261)}

（三）90 年代养老金改革成功的原因

虽然阿玛托和迪尼改革的存在很多不足之处，最为明显的是改革过渡期较长，但是总体而言有利于整合碎片化养老金制度，有利于限制养老金支出。这次改革之所以能够成功，有以下几个关键因素。

第一，政府采取的改革策略得当，把公平作为撬动改革的杠杆，为推进养老金改革打开了突破口。90 年代改革的根本目的是缩减养老金待遇、减少财政赤字。面对这样的改革，往往会遭到工会的强烈反对。但是，由于意大利养老金制度碎片化严重，不同的职业群体适用不同的规则，存在严重的逆向再分配。因此，政府把公平作为撬动改革的杠杆，把消除碎片化、缩小公私部门的养老金差距作为改革的重点，减少了改革的阻力。如果政府仅仅改革私人部门养老金或者公共部门，都会遭到他们各自激烈的反对。而此次改革，私人部门和公共部门统一改革，在增强公平的号召下，有利于抵消各自的反对声音，反而能够推进改革。

第二，90 年代原有的政治互惠制度 (clientelistic parties) 受到削弱，被更具改革倾向的政党所取代。1992 年意大利发生了著名的政治丑闻，贿赂之城米兰的政治贿赂案曝光，这使得政党和压力集团之间的联系暂时削弱，有利于改革法案的通过。与此形成鲜明对比的是，20 世纪 90 年，意大利政坛上的一些政治家的声誉较好，诸如迪尼、普罗迪以及阿玛托内阁成员，他们以相对独立的

经济学家的身份出现在政坛上，和传统党派势力联系较少。此外，阿玛托和迪尼政府都是由技术官僚组成的过渡政府，其任期是有明确限制的，没有再次当选的压力，因此能够摆脱选举程序的牵绊。与此同时，意大利修改了议会规则，这使得政府对预算程序拥有更多发言权，因此避免了其他利益集团对立法程序的阻碍。

第三，20世纪90年代欧洲一体化的进程以及对意大利政坛的影响是推动意大利养老金制度改革的关键力量。在90年代初期，意大利财政赤字占GDP的比例高达两位数，而马约要求意大利政府必须采取财政紧缩政策。虽然20世纪80年代国际金融市场就对意大利缩减财政赤字产生了很大压力，但是这种压力并不具体和明确。而马约明确规定财政赤字和政府债务的具体标准，这对意大利政府产生了法定的约束力，因此政府压力极大。如果没有马约的硬性要求，意大利政府还会像20世纪80年代那样，采取短视政策，把改革的任务推给下一届政府。正是由于马约的具体要求，使得意大利政府承诺养老金改革，并且努力贯彻实施。

在意大利，无论是政治精英还视普通公众都强烈支持欧洲一体化。正如一位历史学家所言，“意大利是欧洲一体化最狂热的支持者，它不仅把这看做巩固自己经济成就和民主政治的途径，还视之为改革其古老的官僚体制和政治互惠制度的唯一途径。”^{[15] (p217)}意大利加入欧洲货币联盟后可以直接获得实实在在的经济利益，能够以更低的利息在国际金融市场上获得融资。这有利于增加投资和减少政府的债务利息。因此，意大利国内从上到下都愿意牺牲短期利益——紧缩财政、改革福利制度，来获得加入欧洲货币联盟的长期好处。这使得90年代意大利历届政府推行福利紧缩计划的政治成本相对较小。

最后，在养老金改革过程中，政府为了减少阻力，和工会等社会伙伴进行了充分的沟通，对工会做出了一些让步。意大利工会发挥了支持和建设性作用。工会也认识到意大利养老金制度存在两大缺陷，一是公平性较差，二是财务上不可持续。如果工会阻止改革，将会威胁意大利加入欧洲货币联盟，这是意大利社会各界所不愿看到的。因此，意大利工会的支持，是养老金改革得以顺利推进的关键因素。

意大利工会的组织结构和态度也有利于促成和政府的合作。意大利工会的综合性和组织程度相对较高。意大利各个部门和行业的工会分成白领工会和蓝领工

会，在此基础上组成工会联盟。由于这种组织结构，意大利工会能够牺牲部分成员的利益以争取整个工会更大的利益。这可以解释工会为什么支持整合碎片化养老金制度改革，特别是为什么工会支持取消公共部门的养老金特权。

此外，虽然传统上意大利三大工会联盟存在意识形态上的差异，工会内部之间存在竞争压力，但是在原则问题上，各个工会之间能够克服分歧、达成一致意见。因此，在 20 世纪 90 年代的养老金改革过程中，工会之间能够相互协作，共同说服基层成员支持紧缩性政策。例如，针对迪尼改革方案，工会基层会员的支持率为 64.07%，反对率为 35.93%，其中退休者的支持率更是高达 91.26%，反对率仅为 8.51%。^{[16] (1-39)}

当然，意大利工会的合作也不是无条件的，90 年代养老金改革的很多措施反映了工会的要求。第一，改革实施过程中设置的超长的过渡期，这有利于保护工人既得的养老金权益，减少了工会对改革的反对。第二，改革过程中整合了不同职业群体的养老金计划，特别是公共部门养老金计划加入全国统一的改革中来，基本消除了公共部门和私人部门之间的待遇差距，养老金制度的公平性进一步加强，这也是 90 年代养老金改革获得工会支持的另一个关键因素。第三，无论是 1992 年的阿玛托改革还是 1995 年的迪尼改革，这些改革方案已经对工人作出了让步，如果工会不和技术官僚政府合作，可能以后会遇到对工人有强烈敌意的政府，那时工会可能难以争取到更大的利益。例如，贝卢斯科尼政府 1994 年推出的改革方案要求立即削减养老金支出，并且采取了和工会对立的态度。这使得工会认识到适当的妥协和合作才能够为会员争取长期的、更大的利益。

（四）欧债危机以来意大利养老金改革情况

欧债危机爆发以来，养老金改革又一次成为意大利政府和国际社会关注的焦点。2011 年 10 月，蒙蒂组建了技术型政府，新政府的首要任务是确保经济增长，并提出养老金改革是意大利整体福利体系重建的第一步。蒙蒂改革的措施包括：^[17]在提高退休年龄方面，女性提高到 62 岁，男性提高到 66 岁，到 2018 年统一为 66 岁；在资历退休金方面，逐步紧缩领取资格，女性为缴费满 41 年，男性为 42 年，在 2018 年，资历退休金将被废除；在待遇计算方面，从 2012 年 1 月开始，所有的养老金将根据缴费计算待遇，而不是根据收入来计算，其目的就是为减少领取高额养老金的人数；在待遇调整方面，除了每月 936 欧元的最低养老

金以外，所有的养老金将冻结两年，不再进行指数化调整；加快向名义账户制转型，以前尚未参加名义账户制改革的“老人”也要建立个人账户。^{[18] (p36)}

意大利政府推出的紧缩措施受到了国内外投资者的欢迎，但是遭到了工会的反对，多个工会组织发起了罢工运动。此外，一些批评者认为蒙蒂的改革措施没有真正解决国内养老金的不公平问题，私人部门雇员的缴费负担最重而待遇水平相对较低，而一些自雇人员和公司管理层缴费不足而待遇过高。有效的改革措施应该是提高最低养老金，降低最高养老金，进一步整合碎片化养老金制度，统一不同部门的退休年龄、缴费水平和待遇计算方法，由此增加养老金的公平性，同时这也能够缩减养老金支出。虽然蒙蒂采取的改革措施得到了金融市场和国际社会的认可，但是这些改革措施并不可能立刻见效，意大利经济近来又出现进一步衰退迹象，蒙蒂的民意支持率因此不断下降，2012年12月21日蒙蒂提出了辞呈，这又为欧债危机蒙上了一层阴影。

四、结论及其启示

纵观历史可以发现，意大利碎片化养老金制度经历了从建立、发展到危机再到整合的过程。即使在欧洲一体化和欧债危机的重重压力之下，整合改革之路并不平坦。目前，我国社会保障制度基本实现了全覆盖，但是整合改革的任务又浮出水面。因此，意大利养老金整合改革的过程，对我国社会保障制度的发展和改革具有重要借鉴意义。

首先，我国养老保险的碎片化程度较为严重，养老金待遇差距大和缺乏可持续性并存。我国基本养老保险制度主要由机关事业单位养老保险、城镇职工养老保险、城镇居民社会养老保险和新型农村社会养老保险组成。这四类保险制度在资金来源、待遇给付方式、统筹层次、退休年龄等方面的规定各不相同。养老金待遇差距较大，机关事业单位的养老金大约是城镇职工的1.5倍，而城镇职工的又远远高于城镇居民和农村居民的。此外，我国城镇职工基本养老保险的财务可持续性问题不容乐观。2011年我国基本养老保险基金余额为1.95万亿元，但是个人账户空账规模为2.22万亿元。虽然2011年城镇职工基本养老保险当期结余4130亿元，但是剔除“预缴”和“清理历史欠费”等因素，2011年当期几乎没有任何余额，当期的财务可持续能力与28%的缴费率相比很不匹配。^{[19] (P2)}因此，我国也应该通过整合碎片化社保制度改革，增强公平性，实现可持续性。

其次，我国碎片化养老金制度的危害尚未完全显现，外部社会经济环境尚未恶化，政府面临的政策空间还很大，这容易成为拖延整合碎片化改革的借口。目前，社会各界比较关注政企养老金差距过大的问题，以及农民工退保的问题，但是对于碎片化制度导致的财政支出负担过重的问题尚未引起关注。2000年，我国机关和事业单位离休、退休、退職费用总额为886.8亿元，2005年增加到1903.3亿元，年均增长率为17%。2002年，财政对城镇职工基本养老保险的补贴金额为454.8亿元，2011年增加到2272亿元，年均增长率为20%。目前，我国经济增长速度较快，财政收入较多，尚能承担如此强度的财政补贴。一旦这些有利的外部经济环境发生改变，这样的财政补贴难以长期维持。到时候，推进整合碎片化养老金制度的改革难度将大大增加。因此，现阶段应该充分利用改革的“窗口期”，加快整合碎片化改革的步伐，实现城乡社保制度统筹发展。

再次，在整合养老金制度过程中，增强公平性仍然是推进改革的突破口，但是要正确理解和处理公平。增强养老金的公平性并不是要求养老金绝对平均，并不是简单的抹平政企之间的待遇差，并不是简单地把公共部门的待遇规则扩展到私人部门，而是强调制度公平和规则公平，在科学设计的基础上区分精算公平和再分配公平。精算公平要求加强缴费和待遇之间的联系，横向上要求缴费相同的参保者获得相同的待遇，纵向上要求缴费多的参保者获得较高的待遇。微观上，精算公平能够激励延迟退休、增加缴费；宏观上，精算公平能够实现基金平衡、避免财政补贴。再分配公平强调减少老年贫困，缩小收入差距，这也是养老金制度的核心目标之一。相对而言，社会保险计划侧重精算公平，而非缴费型计划侧重再分配公平。与此同时，增强公平性，要和发展多层次养老保险制度结合起来。基本养老保险侧重再分配公平，应强调对低收入人群的倾斜；补充养老保险侧重精算公平，应该适当允许差距，以体现个人的不同贡献。

最后，在整合养老金制度过程中，应重视非缴费型养老金发挥的作用。第一，非缴费型养老金有利于避免碎片化、实现全覆盖。缴费型养老保险决定了其待遇水平和就业状况、缴费能力密切相关。对于二元经济结构较为显著的国家而言，为了实现全覆盖的目标，可能需要针对不同群体建立不同的养老保险制度，而非缴费型养老金计划可以使用一个制度实现全覆盖，避免碎片化。第二，非缴费型养老金制度为整个养老保障制度提供了广阔的改革空间。养老保障制度的目标有

多个，而且彼此相互冲突。非缴费型养老金最重要的目标是减少老年贫困、实现收入再分配功能。由于非缴费型养老金基本上能够实现这些目标，在设计其他支柱时，政策制定者拥有更广阔的选择空间。例如，其他支柱可以选择名义账户制，加强缴费和待遇之间的精算联系。第三，非缴费型养老金有利于控制财政支出。对于缴费型的社会保险计划，政府的财政补贴并不是必然的，政府的主要责任是运营管理或者监督。对于非缴费型计划，政府必须承担融资责任。建立非缴费型养老金，有利于区分政府在缴费型计划和非缴费型计划之间的责任，能够有效限制财政补贴，在养老金制度和财政补贴之间建立防火墙。

参考文献:

- [1] Balassone Fabrizio, Franco Daniele, Momigliano Sandro and Monacelli Daniela. Italy: Fiscal Consolidation and its Legacy [J]. *SSRN working papers*, 2002.
- [2] Maurits Aben. Overview of the Italian pension system [J]. *APG World of Pension Scholarship All Pensions Group (APG) PensPlan*, 2011.
- [3] Antonella Cioccia, Sandro Turcio, and Paolo Calza-Bini. The Italian Pension System and Pension Reform Pathways [J]. *Public Participation and the Pension Policy Process: The Citizen and Pension Reform (PEN-REF Project)*, 2001.
- [4] David Natali. ITALY: The Reformed Pension System [J]. *Observatoire social européen*, 2004.
- [5] [16] Lucio Baccaro, Richard M. Locke. Public Sector Reform and Union Participation: The Case of the Italian Pension Reform [J]. *Paper to be presented at the 1996 Annual Meeting of the American Political Science Association, The San Francisco Hilton and Towers*, 1996.
- [6] Lucio Baccaro. Negotiating the Italian Pension Reform with the Unions: Lessons for Corporatist Theory [J]. *Industrial and Labor Relations Review*, 2002(55).
- [7] [15] (意) 瓦莱里奥·林特纳. 周末读完意大利史 [M]. 郭尚兴, 等译, 上海: 上海交通大学出版社, 2009.
- [8] OECD . Pensions at a Glance 2009: Retirement-income Systems in OECD and G20 Countries, [M]. Paris: OECD Publishing, 2009.
- [9] [14] Daniele Franco. Italy A Never-Ending Pension Reform [A]. Martin Feldstein and Horst Siebert, *Social Security Pension Reform in Europe* [C]. Chicago: University of

Chicago Press,2002.

[10] Lucio Baccaro,Richard M. Locke. Public Sector Reform and Union Participation:The Case of the Italian Pension Reform, [J].*Paper to be presented at the 1996 Annual Meeting of the American Political Science Association*, 1996.

[11] 孙守纪. 希腊主权债务危机背景下的社保改革[J].*中国地质大学学报 (社会科学版)*, 2012, (3).

[12] [13]Matteo Jessoula. Italy,An uncompleted departure from Bismarck [J]. *Paper prepared for the project "The politics of reforms in Bismarckian welfare systems",Workshop held in Paris*, 2007.

[17] Giulia Segreti and Guy Dinmore. Italy takes axe to pension system[N].*The Financial Times Limited* 2012,
<http://www.ft.com/intl/cms/s/0/d3ec9142-2027-11e1-9878-00144feabdc0.html>。

[18] Agnieszka Chlon-Dominczak, Daniele Franco, and Edward Palmer. The First Wave of NDC Reforms:The Experiences of Italy, Latvia, Poland,and Sweden [A].Robert Holzmann, Edward Palmer and David Robalino. NDC pension schemes in a changing pension world : progress, lessons, and implementation[C]. Washington, DC: The World Bank,2012.

[19] 郑秉文. 中国养老金发展报告 2012[M].北京: 经济管理出版社, 2012.

声 明：

中国社会科学院调查与数据信息中心（简称“调查与数据信息中心”），英文为 The Information Center for Survey and Data of Chinese Academy of Social Sciences, 英文缩写为 ICSD CASS, 成立于 2011 年 12 月，是由中国社会科学院建设和领导的规模化、规范化调查、研究和咨询机构，是面向国内外各类政府部门、研究机构、高等院校、新闻媒体、社会团体的综合性信息发布中心。

中国社会科学院世界社保研究中心（简称“世界社保研究中心”）英文为 The Centre for International Social Security Studies at Chinese Academy of Social Sciences, 英文缩写为 CISS CASS, 成立于 2010 年 5 月，是中国社会科学院设立的一个院级非实体性学术研究机构，旨在为中国社会保障的制度建设、政策制定、理论研究提供智力支持，努力成为社会保障专业领域国内一流和国际知名的政策型和研究型智库。

中国社会科学院社会保障实验室（简称“社会保障实验室”）英文为 The Social Security Laboratory at Chinese Academy of Social Sciences, 英文缩写为 SSL CASS, 成立于 2012 年 5 月，是我院第一所院本级实验室。“社会保障实验室”依托我院现有社会保障研究资源和人才队伍，由“世界社保研究中心”和“调查与数据信息中心”联合发起设立，受“调查与数据信息中心”直接领导，日常业务运作由“世界社保研究中心”管理，首席专家由“世界社保研究中心”主任郑秉文担任。

“社会保障实验室”于 2013 年 2 月开始发布《快讯》、《社保改革动态》、《社保改革评论》和《工作论文》四项产品。其中，《快讯》、《社保改革动态》和《社保改革评论》三项产品版权为“社会保障实验室”所有，未经“社会保障实验室”许可，任何机构或个人不得以任何形式翻版、复制、上网和刊登，如需使用，须提前联系“社会保障实验室”并征得该实验室同意，否则，“社会保障实验室”保留法律追责权利；《工作论文》版权为作者所有，未经作者许可，任何机构或个人不得以抄袭、复制、上网和刊登，如需引用作者观点，可注明出处。否则，作者保留法律追责权利。

如需订阅或退订《快讯》、《社保改革动态》、《社保改革评论》和《工作论文》，请发送电子邮件至: cisscass@cass.org.cn。

地址：北京东城区张自忠路 3 号，北京 1104 信箱（邮编：100007）

电话：(010) 64034232

传真：(010) 64014011

网址：www.cisscass.org

Email: cisscass@cass.org.cn

联系人：薛涛