

工作论文

SSL Working Paper Series

WP No. 107-20200911

中国社科院世界社保研究中心 主办



这期刊发的《工作论文》是由王小丹、高庆波撰写的《保险与福利的冲突与融合：爱尔兰国家养老金制度探析》。如引用，请注明出处并通知作者——编者。

保险与福利的冲突与融合：爱尔兰国家养老金制度探析

王小丹

辽宁工程技术大学

高庆波

中国社科院社会发展战略研究院

【摘要】爱尔兰非缴费型养老金制度已有百余年历史,初期爱尔兰养老保障体系以非缴费型养老金制度为主体,此后建立了缴费的养老保险制度,目前两种类型养老保障制度已融于国家养老金制度一身,走出了一条保险与福利融合发展的道路。文章通过分析认为:爱尔兰养老保障体系早期路径选择决定于人口规模与产业结构,中期缴费制度发展的根源在于收入水平提升导致的制度目标转化,而今天,如何平衡缴费与非缴费制度是爱尔兰国家养老金制度发展的核心所在。在这个进程中,新旧自由主义、天主教传统以及贝弗里奇精神都在爱尔兰养老金体系中留下了自身的烙印,共同形成了今天高度融合的爱尔兰国家养老金制度。当前,国家养老金制度的改革目标在于改善制度充足性、可持续性与公平性。

【关键词】非缴费型养老金; 社会养老金; 社会福利; 养老保险

一、引言

1891年，丹麦建立了非缴费型养老金制度，资金主要来自财政支持，与德国建立现代缴费型养老保险制度相隔仅两年时间。在此后百余年的发展进程中，以德国为代表的缴费型养老金制度成为主流，全世界有100余个国家和地区先后建立了养老保险制度。20世纪90年代以来，在人口老龄化的压力下，与正规就业相关联的养老保险制度缺陷日益显露。在全球共同关注反贫困问题的大环境下，非缴费型养老金制度被国际劳工组织作为反贫困工具而大力推动，取得了百余年来最快速的发展。

2005年世界银行报告——《21世纪的老年收入保障：养老金制度改革国际比较》将实践百余年的非缴费型养老金制度归纳为“以消除贫困为目标、提供基本水平保障的零支柱”，这一定义迅速推动了非缴费型养老金制度的传播。回首百余年来来的养老保障体系发展历程，几乎同时诞生的保险与福利模式（缴费与非缴费）的冲突与融合，是梳理养老保障体系在不同历史条件、经济、政治、社会与文化等因素的约束下发展演化的潜在主线。

在各国养老保障体系中，爱尔兰的发展历程极具特色。从1908年建立非缴费型养老金制度到今天的国家养老金（State Pension）制度，两种类型的制度已融于一身。分析爱尔兰百余年来来的发展历程，有助于理解在不同经济、社会与人口等约束条件下养老保障制度的发展趋势，并对动态完善养老保障体系具有直观的借鉴作用。

二、国家养老金制度概况

爱尔兰在地理位置上与英国比邻，历史上曾经是英国的殖民地，在社会保障制度方面，和经济上的“泛英国殖民地”现象相近，爱尔兰（1908）、新西兰（1898）与澳大利亚（1909），均是最早一批建立非缴费型养老金制度的国家。

今天，爱尔兰的养老保障体系以就业与社会保障部（Department of Employment Affairs and Social Protection）管理的国家养老金制度为主体。国家养老金包括：缴费型国家养老金（State Pension Contributory）与非缴费型国家养老金制度（State Pension Non-Contributory）及过渡性养老金（State Pension Transition），2014年过渡性养老金制度取消，受益人大部分已转为缴

费型养老金。下面，分别探讨两种类型的国家养老金制度。

（一）缴费型国家养老金

缴费型国家养老金是爱尔兰养老金制度的基础和主体部分，由政府主办。雇主和雇员(包括自雇者)必须按照法律规定向爱尔兰国家社会保险基金(National Social Insurance Fund)缴费。总缴费率为 14.75%，其中雇主缴纳 10.75%，雇员缴纳 4%（每周收入少于 352 欧元的雇员除外），收支差额由财政补贴^①。参加社会保险项目的社会成员，达到最低法定退休年龄（由于爱尔兰没有提前退休年龄、全额养老金年龄与延后退休年龄之别，故后文简称为退休年龄），且满足一定缴费标准（Pay-Related Social Insurance, PRSI），均可以获得定额的社会保险给付。

需要指出的是，爱尔兰退休年龄近年来持续提升。2014年，退休年龄提升为 66 岁，并计划于 2021 年增加到 67 岁，2028 年增加到 68 岁^②。事实上，爱尔兰的退休资格认定内容繁多，以至于就业事务和社会保障部(DEASP)专门出了一份指南：一是必须在 56 岁之前开始缴纳社会保险；二是达到法定退休年龄之前，拥有一定数量的缴费记录。具体分为：1) 至少拥有 520 个全额社会保险费记录；2) 如果参保者在 2012 年 4 月 6 日之前满 66 岁，则需要 260 个；3) 参保者从 1979 年开始缴费，在满 66 岁前，每年平均需要达到 48 个缴费记录，以获得全额养老金待遇；4) 参保者从 1953 年开始缴费，年均需要 10 个以上缴费记录，可获得全额养老金待遇。总的来说，一般参保者需要至少达到年均 10 个缴费记录以获取缴费型养老金待遇领取资格^③。爱尔兰每周缴费一次，即一个缴费记录。在退休前，将终生缴费记录总数除以缴费时间，即得到年均缴费记录数。

在待遇方面，如果年均缴费记录在 48 个及以上，2019 年待遇水平为每周 248.3 欧元；如果参保者有成年家庭成员需要照顾，则加发合格成年人补贴（Increase for Qualified Adult, IQA），这是一种基于家计调查的补贴，金额从 65.7 欧元到 222.5 欧元不等。需要说明的是，缴费型国家养老金待遇不仅与家计调查无关，也与工作状态无关，即使待遇领取者仍从事全职有酬工作亦不受

^①OECD.Review of The Irish Pension System.[R] Preliminary Version. 22 April 2013:27-72.

^② Department of Employment Affairs and Social Protection. (EB/OL). [2019-12-19]. <https://www.gov.ie/en/service/e6f908-state-pension-contributory/>.

^③Department of Employment Affairs and Social Protection. Qualifying for State pension (contributory) - FAQs[EB/OL].[2019-9-29]. <http://www.welfare.ie/en/Pages/Qualifying-for-State-Pension-Contributory.aspx#q3>.

影响，达到退休年龄仍从事全职工作者也可以选择不领取缴费型养老金而是继续积累缴费。详情参见表 1。

表 12019 年缴费型国家养老金待遇水平 单位：欧元

年均缴费 时间	周待遇水平 (Personal Rate, weekly)	66 岁以下合格成年人周补贴 (Increase for Qualified Adult Aged under 66, maximum weekly rate)	66 岁以上合格成年人周补贴 (Increase for Qualified Adult Aged 66 or over, maximum weekly rate)
48+	€ 248. 30	€ 165. 40	€ 222. 50
40-47	€ 243. 40	€ 157. 40	€ 211. 40
30-39	€ 223. 30	€ 149. 80	€ 200. 50
20-29	€ 211. 40	€ 140. 10	€ 188. 70
15-19	€ 161. 80	€ 107. 80	€ 144. 50
10-14	€ 99. 20	€ 65. 70	€ 89. 50

资料来源：Department of Employment Affairs and Social Protection, <https://www.gov.ie/en/publication/927721-state-pension-contributory-rates/>, 检索时间 2019 年 12 月 20 日。

(二) 非缴费型国家养老金

2006 年，社会福利法案改革 (The Social Welfare Law Reform and Pension Act) 将老年人非缴费型养老金 (The Old Age non-contributory Pension) 更名为国家非缴费型养老金，后经多次修订，现行法案为《社会福利与养老金法 2013》，全称为 Social Welfare and Pensions (Miscellaneous Provisions) Act 2013。

非缴费型国家养老金制度的资金来源于普通税收。如果不满足缴费型养老金的申请条件 (如未工作或 PRSI 不达标)，可以申请领取非缴费型国家养老金。具体资格条件为：爱尔兰公民，66 岁以上，没有缴费型国家养老金，在爱尔兰合法经常居住，且通过政府的家计调查。申请者在满 66 岁前三个月，需要提供有效个人社会保障号码 (Personal Public Service Number) 并填写相关表格进行申请。

家计调查按照个人状态有不同要求 (状态包括：单身、已婚、丧偶、已婚独

居、同居、同居丧偶等等)，如单身者家计调查周收入需低于 245 欧元。在调查个人收入时，收入项目主要包括个人工资、投资收入、财产收入、租金、及雇佣收入等项目带来的收入，而个人住房资产被排除在外^①。需要注意的是，上述资产性（财产性）收入均被假定产生收益。第一个 20000 欧元资产不计入家计调查，但此后新增的 10000 欧元，将按照千分之一收益率（每周）计入家计调查收入，第二个 10000 欧元按照千分之二收益率计算，在此之上则按照千分之四收益率计算^②。

在待遇水平方面，非缴费型国家养老金水平根据物价指数上涨幅度由就业与社会保障部进行调整。2019 年 3 月 29 日执行的最新的周待遇标准，以已婚与同居伴侣为例：年龄在 66 岁以上 80 岁以下者，最高全额养老金待遇 237 欧元，80 岁以上者加发 10 欧元；符合前文所述的 IQA 标准者，66 岁以下每周最大标准为 156.6 欧元。总体来看，非缴费型养老金的待遇水平与缴费型养老金待遇水平差距有限。

（三）缴费与非缴费制度的冲突

按照世界银行的多支柱理论，爱尔兰的国家养老金度与其他国家的公共养老金制度有着明显的不同，该制度是一种零支柱与第一支柱混合的制度。缴费型国家养老金制度是一种养老保险制度，而非缴费型国家养老金制度是一种福利制度，而且，二者均可以叠加几乎相同的福利项目。

不过，当前两种制度之间存在着明显的冲突：一是缴费型制度在缴费率已经达到工资总额 14.75% 的情况下，待遇水平却和非缴费型养老金制度待遇领取者相去无几，如果参保者 PRSI 记录水平较低，养老金待遇甚至会低于非缴费型养老金待遇；二是缴费型制度内部存在着公平性问题。虽然制度在形式上与缴费有着一定的关联，但由于待遇计发公式计算的是整个工作期内的平均缴费时间，导致中间有中断的个体（虽然总缴费时间和水平可能更高）的退休金待遇水平会低于参保时间短却持续缴费的群体。

由于缴费与非缴费两种类型的制度待遇差距很小，且二者均可以叠加几乎相同的补充福利项目，国家养老金制度中的保险和福利的边界非常模糊。这让人产

^①Department of Employment Affairs and Social Protection. State Pension (Non-Contributory). [2019-8-23]. http://www.welfare.ie/en/Pages/248_State-Pension-Non-Contributory.aspx.

^② Department of Employment Affairs and Social Protection. Pensioners and Savings-SW60[EB/OL].[2019-12-18].http://www.welfare.ie/en/Pages/1903_2howdoyouassesscapital.aspx.

生了两个疑问，一是该制度不会产生逆向激励问题吗？二是因为什么原因，导致爱尔兰形成这样一种独特制度结构？为了解答上述问题，需要从爱尔兰独特的发展历程开始探讨。

三、爱尔兰养老保障制度路径变迁

在爱尔兰百余年的养老保障体系发展进程中，产业结构、经济增长、人口结构等约束条件，与新旧自由主义、天主教传统以及贝弗里奇精神交织在一起，共同形成了爱尔兰今天独特的国家养老金制度。

（一）20 世纪初期：初始路径选择与自由主义

1908年，爱尔兰通过了老年人养老金法案（The Old Age Pensions Act of 1908），建立了家计调查式的非缴费型养老金制度。该制度建立之初主要目的在于减轻贫困，此后半个世纪发展缓慢。而且，在制度诞生之初，限于时代条件——1864年以前爱尔兰没有公民出生注册制度，这项法案当时面临的最大问题是虚报年龄^①。事实上，虚报年龄问题也是不少国家的基本问题之一，尤其是在具有家计调查福利制度的发展中国家^②。

那么，为什么爱尔兰最初所构建的不是基于缴费的养老保险制度，而是基于财政的非缴费型养老金制度？分析这一问题时将发现，被经济学者们归类为具备“泛英国殖民地”效应的国家如爱尔兰、新西兰与澳大利亚，这些深受古典自由主义经济政策影响的国家，其初期养老保障制度选择结果是一样的。这些国家经济发展的基本逻辑是：农牧业自然条件较好，自由贸易带来了投资，产生了发达的农牧业，有利可图的农牧业带来了更多的投资，从而导致更快的发展^③。但是，这种类型国家的早期的经济结构却并不适合建立现代养老保险制度。原因在于：一是农牧业规模小，生产波动大，从业者人员少且缴费能力不足；二是现实中已经存在着一定数量的老龄化人口需要保障。

由于缺乏爱尔兰的生命表数据，参考发展条件近似的“泛英国殖民地”各国中生命表数据比较完备的澳大利亚（生命表1901-1910）数据，当时女性预期寿

^① [6] Budd, John W., and Timothy Guinnane. "Intentional Age-Misreporting, Age-Heaping, and the 1908 Old Age Pensions Act in Ireland." *Population Studies* 45, no. 3 (1991): 497-518. www.jstor.org/stable/2174865.

^② Jessica K-M Johnson and John B. Williamson. Do universal non-contributory old-age pensions make sense for rural areas in low-income countries?. *International Social Security Review*, 2010,59(4):47-65.

^③ 高庆波. 阿根廷债务危机: 起源、趋势与展望[J]. 国际经济评论, 2015(06):92-105+7.

命已经超过了60岁，男性也达到了55岁^①。显然，20世纪初爱尔兰已经存在老年保障需求问题，且经济结构意味着短期内不可能有成规模的缴费人口，这种情况下选择非缴费型养老金制度对政府而言是更为理性的解决问题方式。尤其是，由于资金完全来自财政转移支付，初期制度规模与支出水平完全可以通过家计调查的资格条件与待遇标准加以控制，并且该社会政策容易架构在既有的经济体系内。最后，由于公众无需缴费，制度的性质就是福利，公众对低水平的待遇水平容易接受。

需要说明的是，1908年所确定的养老金水平是按照英国的收入背景确定的，按照爱尔兰的收入标准，养老金是慷慨的^②。随后，该制度在古典自由主义的影响之下缓慢发展。在20世纪20年代，老年人领取养老金的比例为47.6%，该水平一直持续到70年代^③。随着时间的推移，经济增长带来了产业规模和从业者收入水平的提升，而以反贫困为主要功能的家计调查型养老福利体系待遇水平越来越无法满足劳动者的养老保障需要，爱尔兰具备了产生养老保险制度的经济基础及社会条件。

（二）20世纪中叶：从自由主义到贝弗里奇

受贝弗里奇报告（Beveridge Report）的影响，1948年，爱尔兰在社会保障白皮书（White Paper, Social Security）中，提议引入基于统一福利的国家管理社会保险体系，包括缴费型养老金在内，构建全面的社会福利政策^④。1953年，爱尔兰正式建立统一的社会养老保险制度，采用确定收益（DB）的现收现付模式，自此，爱尔兰养老保障体系开始了缴费与非缴费两种类型制度共存的阶段。

1960年，爱尔兰建立了新型老年缴费型养老金（New Old Age Contribution Pension），并调整养老金领取年龄为70岁。为了解决待遇水平过低问题，1976年，爱尔兰建立了收入关联的养老金制度（National Income Related Pension Scheme），并公开声明，收入替代是未来养老金制度的核心属性。1979年，调整为缴费关联（Pay-Related social Insurance, PRSI）的养老保险制度，并将养

^① 澳大利亚精算部门（AGA）。Australian Life Table 2010-2012[EB/OL]. http://www.aga.gov.au/publications/#life_tables.20

^② Ó Gráda, C. "The Greatest Blessing of All": The Old Age Pension in Ireland. *The Past and Present Society*, 175(1), 124-161, 2002, Oxford.

^③ Anthony McCashin. *Continuity and Change in the Welfare State: Social Security in the Republic of Ireland*[M], Palgrave Macmillan, 2019: 58-219

^④ Cousins, M. *The Birth of Social Welfare in Ireland*[M]. Dublin: Four Courts Press, 2003: 1922-1952.

老金领取年龄降低到66岁^①。

回顾养老保险制度诞生二十余年来所采取的一系列改革政策，当时的养老保险体系从深受古典自由主义影响向着贝弗里奇方向靠拢：建立缴费型养老保险制度并扩大覆盖面，强调收入较低老年人无需缴费以及适中的养老金水平。需要指出的是，在这个过程中，天主教传统和贝弗里奇精神一起，推动了社会福利事业的发展，而这些社会福利项目，后来形成了国家养老金制度可叠加的那些内容。

回顾爱尔兰养老保险体系从自由主义到贝弗里奇转化的进程，发现其与经济发展息息相关。二战以后，爱尔兰经济开始恢复，60年代多数年份经济增长在8%以上，整个70年代都保持了两位数以上的GDP增长速度。1960年，当时爱尔兰人均GDP只有685美元，到1970年，该数据已提升到1488美元，而1980年已经达到了6380美元。这就不难理解，为什么早期构建的养老保险制度是DB型的，更不难理解为什么会在70年代开始更改为收入关联型的养老保险制度。

爱尔兰养老保险体系的发展历程显示，经济高速增长会对养老保障提出了更高的诉求，而以反贫困为目的的非缴费型养老金制度显然难以实现这一目标，在这样的情况下，构建缴费型养老保险制度就成为了更加合理的选择。高速的经济增长同时也意味着，如果不加强制度与缴费和收入的关联性，制度将陷入困境（由于工资增长过快，任何定额式的制度安排都将变得失去意义），这就是为什么爱尔兰养老保险制度在70年代从DB转化为收入关联型制度的根源所在。实际上，如果看一下当时的养老保险待遇水平，将更清晰的理解推动这种改革的动力到底有多强。在PRSI养老保险制度建立之后的1980年，当时的养老金替代率不过相当于工资的20%而已。20世纪60到80年代爱尔兰经济增长数据详情参见下图。

^①Department of Social Welfare. A National Income Related Pension Scheme. Dublin: Government Publications, 1976:62.

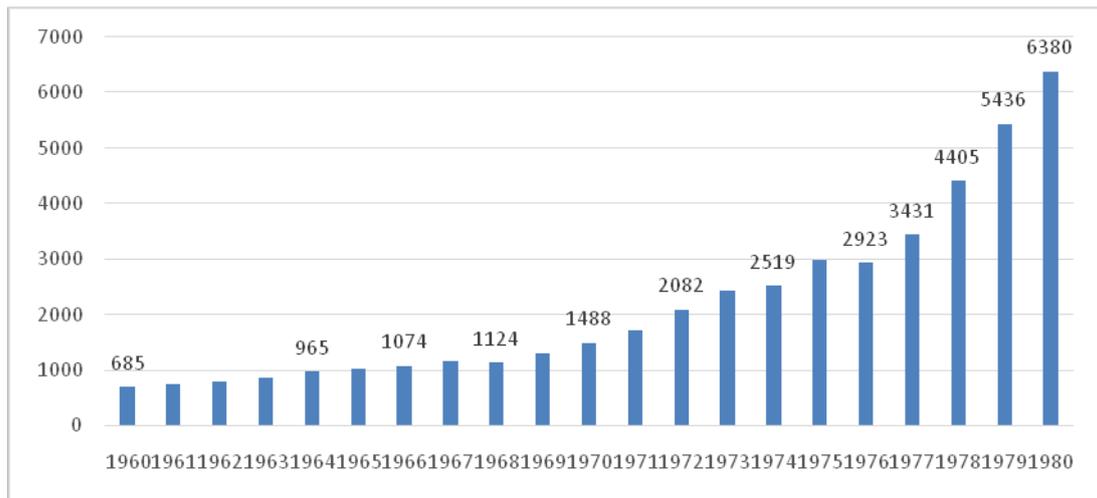


图1: 爱尔兰人均GDP (1960-1980) 单位: 美元

数据来源: WorldBankStat. 详情参见<https://data.worldbank.org/country/ireland?view=chart>

回顾这一时期的发展, 自1953年以来, 爱尔兰建立了养老保险制度, 开启了基于贝弗里奇理念的缴费型养老保险制度与福利制度的融合, 古典自由主义时期产生的非缴费型养老金制度, 以及国内浓厚的天主教传统于贝弗里奇理念交织在一起, 共同推动了这一时期的各种社会福利项目的发展, 三种思潮的交织共同形成了爱尔兰保险与福利共存的阶段。70年代以来, 爱尔兰提出收入关联的PRSI标准, 此后几经改良沿用了数十年。到了80年代, 自愿性的企业年金计划开始得到发展, 多支柱模式开始显露端倪。

(三) 20 世纪末期: 贝弗里奇与新自由主义的交织

1991年, 爱尔兰颁布养老金法案 (Pensions Act), 法案统一了筹资标准与成员权利, 并指定国民养老金委员会 (Nation Pensions Board, NPB) 监督执行1991年养老金法案。NPB成立于1986年, 由社会福利委员会 (Commission on Social Welfare) 建立, 主要负责职业养老金。两年后 (1993), NPB否决了建立与收入相关的国家养老金建议。随后, 爱尔兰采取措施扩大自愿性的职业养老金和个人养老金制度, 主要通过税收优惠政策增强激励效应。需要说明的是, 当时爱尔兰国内曾探讨建立强制性第二支柱养老金制度的可能性, 但NPB否决了该方案。

1998年, NPB颁布了确保退休收入 (Securing Retirement Income, SRI) 制度, 提出: 为了保障第一层次的定额养老金与第二层次的自愿性养老金相结合, 建议国家养老金水平达到平均收入的35%, 并按照物价指数进行调整。这就是后来国家养老金制度待遇水平的由来。到了2006年, 该制度正式更名为国家养老金

制度，并将缴费型和非缴费型两种制度集于一身。爱尔兰整体改革进程概况参见表2。

表2 爱尔兰养老金制度改革概况（1960s-2010s）

时代	1960s	1970s	1980s	1990s	2000s	2010s
主要改革	引入养老保险	计划加强第一支柱	立法	计划加强第二支柱（自愿）	构建国家养老金框架	计划加强第二支柱（强制）

资料来源：A Thesis Submitted by Michelle Maher B.A. for the Degree of Doctor of Philosophy. The Politics of Pensions in Ireland. Maynooth University, Ireland. October, 2016

总的来看，这一时期爱尔兰的养老保障体系，在初步显露出多支柱的雏形之后，却并未形成世界银行所推荐的多支柱模式，在进入 21 世纪后，爱尔兰养老保险制度转化为缴费型国家养老金制度，成为发达国家中公共养老金制度中相当特殊的存在。期间爱尔兰社会养老金覆盖面得到提升，养老金替代率从 80 年代的 20% 提高到 2016 年的 33%，接近 90 年代设定的目标。

不过，这一期间已经开始暴露出国家养老金制度存在的逆向激励问题：一是两种类型制度的待遇差距过小，二是 PRSI 跨越了整个工作周期，但却与累计时间和金额无关。改革仍在持续。

四、新世纪以来国家养老金制度改革动因与融合发展

当前，爱尔兰国家养老金制度虽然在形式上融合为一体，但人口老龄化使得不同历史时期、受不同理念影响所形成的、制度内生的保险与福利的冲突日渐显性化。

（一）人口老龄化的影响

同其他 OECD 国家相似，爱尔兰也面临着人口老龄化的压力。爱尔兰卫生部数据显示：1996 年，男性 0 岁预期寿命为 73.1 岁，到 2016 年，该数值为 79.9 岁；同期，女性 1996 年 0 岁预期寿命为 78.7 岁，2016 年为 83.6 岁。预测显示：未来 20 年间，0-14 岁人口赡养率将从 31.8 下降到 23.8，而 65+ 人口赡养率从 21.2 上升到 33.3，总赡养率达到 57.1。显然，爱尔兰的人口结构将对养老金体系的可持续性、公平性及充足性带来了严峻的挑战。详情参见表 3。

表3 爱尔兰赡养率展望 (2018-2038)

	2018	2023	2028	2033	2038
0-14	31.8	29.8	26.2	24.3	23.8
65+	21.2	23.9	26.6	29.6	33.3
All	53.0	53.7	52.8	53.9	57.1

数据源自: Department of Health. Health in Ireland: Key Trends

2018, <https://www.gov.ie/en/publication/2b3ade-health-in-ireland-key-trends-2018/>, 查询日期: 2019年12月2日.

人口老龄化导致养老金可持续性成为焦点问题,这也成为制度改革最重要的外部动力。有研究显示:在未来的50年内,缴费收入会增加3.5倍,但是支出额会扩大5.3倍,养老金支出将在2060年增长到占GDP的9.2%^①。在国家养老金制度内人口规模方面,预计未来四十年,工作人口与养老金待遇领取者的比率将达到2.3:1,届时的财政赤字将高达4000亿欧元^②。国家养老金制度仍然需要进行深入的改革。

(二) 两种制度的不同发展趋势

国家养老金制度建立以来,在反贫困方面发挥了巨大的作用。65岁以上老人现在所面临的贫困发生率只相当于10年前的四分之一。但是,近十年来国家养老金制度各项目支出特征明显不同:非缴费型养老金制度支出基本保持稳定,十年来在9.7亿欧元到10亿欧元之间徘徊,实际受益人数小幅下降;缴费型养老金制度支出保持正常增长,从2008年的31.2亿欧元上涨到49.2亿欧元,受益人从25万人增长到了39万人。至于过渡养老金,在2015年之后支出已经趋近于零。此外,爱尔兰养老金体系中还包括鳏寡孤独者养老金、死亡津贴、丧亲补贴等内容。详情参见表4。

表4爱尔兰分类别的养老金支出情况与待遇领取人数 (2008-2017年) 单位:百万欧元

	非缴费型养老金	待遇领取者人数(千人)	缴费型养老金	待遇领取者人数(千人)	过渡性养老金	待遇领取者人数(千人)
2008	972.8	97.8	3117.9	250.1	92.1	7.2
2009	1000.5	97.8	3367.7	265.1	105.0	8.4
2010	977.3	97.2	3451.5	280.4	108.2	10.2
2011	971.8	96.7	3622.7	297.0	132.4	12.1

^①Statistical Information on Social Welfare Service Annual Report 2018[EB/OL]. [2019-12-18]. <http://www.welfare.ie/en/downloads/2018-Report.pdf>

^②Department of Employment Affairs and Social Protection: A Roadmap for Pensions Reform 2018 - 2023[EB/OL]. [2019-12-18] <https://www.gov.ie/en/publication/abdb6f-a-roadmap-for-pensions-reform-2018-2023>

2012	963.2	96.1	3800.5	312.3	146.5	14.4
2013	952.5	95.8	3983.3	329.5	137.3	12.6
2014	954.4	95.6	4185.2	346.4	73.8	1.5
2015	972.2	95.2	4475.7	361.7	1.2	0.1
2016	982.1	95.2	4662.2	377.1	0.2	0.1
2017	994.7	95.1	4915.9	394.4	0.2	0.1

资料来源: Department of Employment Affairs & Social Protection, Statistical Information on Social Welfare Services 2017, P14-23, <http://www.welfare.ie/en/Pages/Annual-SWS-Statistical-Information-Report-2017.aspx>, 查询日期: 2019年9月22日。

截至 2018 年, 爱尔兰社会福利方面支出占政府支出的 28.5%, 占国家 GDP 6.7%, 其中养老金支出为 77.5 亿欧元, 占社会福利支出 37.98%。社会福利支出资金 48% 来自政府转移支付, 52% 来自社会保险基金 (Social Insurance Fund, SIF) 筹资。在第二支柱企业年金方面, 2018 年爱尔兰职业养老金覆盖范围为 38.3%, 低于 OECD 平均水平, 个人养老金覆盖范围为 12.6%, 作用有限^①。

由于企业年金等自愿性养老保险制度发展有限, 爱尔兰国家养老金制度的充足性问题显得更为突出。近年来爱尔兰缩减了福利规模, 更多的人将更加依赖国家养老金制度。由于统一费率和非缴费型国家养老金制度设计因素——主要是因为工资增长比养老金增长快, 导致养老金领取者将落入相对贫穷境地^②。据统计, 2012 年爱尔兰 65 岁以上老年人家庭收入的 64% 来自公共转移支付, 而 OECD 国家的平均水平为 59%。

由人口老龄化所带来的可持续性与充足性问题, 以及制度自身所存在的公平性问题, 三者成为推动国家养老金制度进一步改革最重要的动力, 也是改革的目标所在。

(三) 改革方向: 融合发展

在这样的情况下, 国家养老金制度近年来针对缺陷加以改良, 并试图促进不同类型制度的融合发展: 在缴费型国家养老金制度方面, 一是放宽缴费记录要求, 允许以高缴费参保记录填补空缺。当缴费记录不足 520 且超过 260 个时, 如果参保者有特种自愿缴费记录 (special rate voluntary contributions), 由于特

^①OECD.Pensions at a Glance 2019: OECD and G20 Indicators [EB/OL]. [2019-12-18]. https://www.oecd-ilibrary.org/sites/b6d3dcfc-en/1/2/9/1/index.html?itemId=/content/publication/b6d3dcfc-en&mimeType=text/html&_csp_=a8e95975da55b0299df9e90b37215621&itemIGO=oecd&itemContentType=book.
^②王明海. 《爱尔兰的社会保险制度》[J]. 《劳动保障世界》, 2009-1-15:50-51.

种自愿缴费的费率要高于国家养老金缴费率，参保者可以用这种类型的缴费记录来填补差额；二是豁免家庭照顾期间导致的中断缴费时间。由于计算缴费记录是整个生命周期，所以对于早缴费但是有间断的群体格外不利。因而，参保者可以申请将家庭照顾时间剔除掉——无论是照顾 12 岁以下儿童还是照顾病人，该规定源自 1994 年的家庭照顾者法案；在非缴费型国家养老金制度方面：一是鼓励就业。非缴费型国家养老金的申请者需要收入在每周 245 欧元以下，但是如果申请者仍有工作收入，那么每周有 200 欧元的免除额（不计入家计调查收入），该举措显然是为了鼓励就业；二是具备动态审核机制，非缴费型国家养老金要求收入者每三个月提交一次收入变化报告。

不过，上述改革仍旧未能从根本上解决上述问题。为此，爱尔兰发布了改革路线图（Roadmap 2018-2023），在可持续性方面，计划将缴费型待遇替代率目标调整为 34%（下降 1%）。这一改革举措虽然反映了降低待遇的趋势，但其实际效果只是略胜于无，而且，旨在提升待遇水平的、拟建立的按照 CPI 和平均工资指数自动调整的机制将直接抵消该改革结果。提升可持续性的第二个改革举措是拟构建将领取年龄资格与预期寿命变化直接关联的动态调整机制。爱尔兰计划从 2022 年起，每五年精算一次，并据此调整待遇领取年龄（按计划 2028 年为 68 岁）。在公平性方面，计划从 2020 年 3 季度起，用总缴费记录（Total Contributions Approach, TCA）替代原有的年均缴费系统。这一举措将彻底改变长期被诟病的年均缴费记录机制，但仍旧有很多反对的声音，尤其是利益受损者，为此，政府专门设置了过渡计划。

最后，在爱尔兰养老保障体系百余年的发展历程中，天主教传统和自由主义一直是爱尔兰福利制度的基石，也是爱尔兰今天形成这种特殊的国家养老金制度的根源所在。作为一个小型开放经济体，爱尔兰不可避免的受到新旧自由主义的影响。按照 IMF 的理念，新自由主义的核心组成部分包括：自由贸易、自由资本、货币紧缩和预算紧缩、灵活的劳动力市场、私有化的公共产品与服务以及重组福利国家。而最初的自由主义在殖民时期是和自由市场联系在一起的。家庭福利则主要是受天主教思想传统以及贝弗里奇的理念影响，由于爱尔兰的政治生态中不存在泾渭分明的左右之分，因而在某种程度上，这三种思想加强了整个国家对混

合福利经济的依赖^①。总的来看，经济、社会与文化传统的共同影响，导致形成了爱尔兰独特的公立养老金制度，而且这一制度日益向着更广更深层次的融合方向发展。

Title: The Convergence and Conflict of Insurance and Welfare: An Analysis of Irish National Pension System

Wang Xiaodan, Gao Qingbo

Abstract: Ireland has established a non-contributory pension system for more than 100 years. Now, the two types of pension security systems are integrated into the national pension system. This article analyzes that the path chose by the Irish pension security system, then believe that the institute depends on the population size and industrial structure. The root of the development of the medium-term payment system lies in the transformation of the system's goals caused by the increase in income. At present, the goal of the reform of the national pension system is to improve the adequacy, sustainability, and equity of the system. In this process, the influence of neoliberalism, Catholic tradition, and the spirit of Beveridge have left their mark on the Irish pension system, and together formed the highly integrated Irish national pension system today.

Keywords: non-contributory pension, social pension, social welfare, endowment insurance

^①Murphy, Mary P, Dukelow, Fiona. The Irish Welfare State in the Twenty-First Century. London:Palgrave Macmillan, 2016:10.1057/978-1-137-57138-0.

声 明：

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”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》和《工作论文》两项产品。其中, 《快讯》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》和《工作论文》, 请发送电子邮件至: cisscass@cass.org.cn。

地址：北京西城区鼓楼西大街甲 158 号。

电话：(010) 84083506

传真：(010) 84083506

网址：www.cisscass.org

Email: cisscass@cass.org.cn

联系人：董玉齐