

# 工作论文

## SSL Working Paper Series

WP No. 112-20200928

中国社科院世界社保研究中心 主办



这期刊发的《工作论文》是由张盈华撰写的《荷兰 AOW 制度发展轨迹及其对中国的借鉴》。如引用，请注明出处并通知作者——编者。

### 荷兰 AOW 制度发展轨迹及其对中国的借鉴

张盈华

中国社科院社会发展战略研究院

**【摘要】**经过半个世纪探索，荷兰糅合了贝弗里奇式“保障”与俾斯麦式“保险”的福利理念，于 1957 年建成国家养老金 AOW 制度。这项制度是荷兰养老金三支柱体系中最重要的重要组成部分，以收入税形式筹资，以居住年限作为唯一的资格和待遇条件，与第二支柱职业年金“捆绑”实现养老金目标替代率，目前 AOW 的平均替代率是 50%，在覆盖和待遇两方面确保养老金的充足度。AOW 实行累进税制，待遇支付不与纳税额挂钩，只与居住年限和家庭类型相关，在抵御老年贫困和缓解老年收入差距方面作用突出。为应对人口老龄化，荷兰还成功地实施推延退休年龄政策，并通过提高收入税率建立了储备基金。这些经验为中国完善城乡居民基础养老金制度、建立基础养老金正常调整机制提供了有益借鉴。

**【关键词】**荷兰；国家养老金；AOW；充足性；基础养老金

荷兰是公认的养老金制度最健全的国家之一。根据墨尔本美世全球养老金指

数 (Melbourne Mercer Global Pension Index, MMGPI) 的数据: 自该指数于 2009 年首次发布以来的 11 年间, 荷兰和丹麦排名稳占前二, 其中 5 年荷兰位居全球第一; 2019 年在构成该项指数的三项指标中, 荷兰养老金的充足性、可持续性、完整性分别得分 78.5、78.3 和 88.9, 相比之下, 中国的得分分别是 60.5、36.7 和 46.5, 其中“老年人能获得的最低养老金 (以占平均工资的百分比表示) 为多少? 最低养老金随着时间推移如何增加或调整? 这些增加或调整是否会定期发生”, 中国和荷兰分别得分 1.1 和 8.4, 相差悬殊。荷兰养老金制度非常特殊, 第一支柱覆盖全体居民且保障度高, 与第二支柱联合确保退休收入的充分性。深度剖析荷兰养老金制度形成及其背后的制度思考, 对完善中国养老金制度体系具有可贵的借鉴意义。

## 一、荷兰养老金体系及其福利模式特征

荷兰的养老金体系包括第一支柱国家养老金、第二支柱职业养老金和第三支柱个人养老金。第一支柱和第二支柱构成养老金体系的主体, 合计替代率为退休前工资或职业生涯平均工资的 70%。解析荷兰养老金体系发现, 第一支柱在收入保障方面至关重要。

### (一) 三支柱养老金体系的特殊性

第一支柱具有普惠性。1957 年荷兰建立国家养老金 (Algemene Ouderdomswet, 以下简称 AOW), 覆盖全部 65 岁及以上居民, 筹资来源是雇员或自雇者的收入税, 税率采取累进制, 因此不同收入者缴费额不同, 待遇资格与纳税记录、就业历史、家庭收入无关, 只与居住年限有关, 任何一个在荷兰居住满 1 年的 15 岁以上居民, 可自动获得 AOW 权益, 居住每满 1 年可获得全额 AOW 养老金的 2%, 到 65 岁时居住满 50 年可获得全额 AOW 养老金。待遇标准与最低工资挂钩, 年满 65 岁的单身居民可获得不低于最低净工资 70% 的 AOW 养老金, 夫妻或共同生活者每人保障水平为最低工资的 50%。截至 2018 年底, 共有 344.5 万人领取 AOW 养老金。

第二支柱具有强制性。1949 年荷兰立法规定, 只要养老金计划覆盖行业内 60% 的雇员, 社会事务部就有权要求行业内其他企业参加该项计划, 这使得荷兰第二支柱职业养老金具有强制性质。荷兰的职业养老金覆盖 95% 的就业人口, 分

为行业养老金计划（占全部参保人数的 76%）、企业养老金计划（占全部参保人数的 12%）和自由职业者养老金计划，如果企业提供的职业养老金待遇高于行业水平，该企业可选择退出行业养老金计划，转为建立企业养老金计划。职业养老金缴费率由工会和雇主代表谈判决定，缴费期限没有严格限制。截至 2015 年，荷兰共有 319 个养老金计划，其中 67 个行业养老金计划、240 个企业养老金计划、其余是自由职业养老金计划，94%的雇员参与的是 DB 型计划。

第三支柱具有税优激励的自愿性特征。个人从保险市场购买寿险产品，为养老金提供补充，享受税收减免，政府不介入管理。相对于第一和第二支柱，荷兰养老金体系的第三支柱覆盖面和基金规模都小得多。

## （二）制度背后的福利特征

艾斯平·安德森将福利国家分为社会民主主义、社会法团主义和自由市场主义等三种模式，其背后对应着不同的福利特征。荷兰属于西欧国家，地理上位于北欧国家、西欧的英国和中欧的德国之间，与法国距离不远，有趣的是，正如其地理特征，荷兰的养老金制度兼具了北欧社会民主主义福利、英国自由市场主义和德国法团主义的特征，又有法国那样按行业建立养老金计划的传统。

具体来说：首先，荷兰养老金体系的第一支柱是国家养老金 AOW，资金来源在于在职人员的收入税，这一点与大多数国家一样，但待遇不与缴费挂钩，也不做家计调查，只取决于居民身份，这与德国缴费义务与待遇权益相对应的做法不同，具有北欧社会民主主义福利特征；其次，荷兰养老金体系的第二支柱是职业养老金计划，法律规定只要某个行业部分企业建立职业养老金计划，该行业其他企业须自动建立，或者加入所在行业的养老金计划，或者建立单独的企业年金计划，这种按行业建制的特征类似于法国，又与英国职业养老金计划自动加入机制相似；此外，职业养老金计划汇集的资金交由专业养老基金（pension funds）运营，这些运营机构的董事会由雇主和工会代表参与共同管理，风险由实行共同计划的行业或部门共担，这与以德国为代表的社会法团主义的福利特征相似。

荷兰第一支柱AOW和第二支柱职业养老金的合计目标替代率为 70%<sup>①</sup>；若以中等收入来衡量，AOW的替代率大约是 50%，职业养老金的替代率大约是 30%。表 1 显示了荷兰养老金体系的三支柱构成及其与德国和英国的比较。有两个鲜明的特

<sup>①</sup>2005 年之后，荷兰将养老金（第一支柱和第二支柱养老金之和）计发基础由个人的最后工资调整为职业生涯平均工资。

点：一是以 2008 年为例并以退休人员平均工资来衡量，荷兰三支柱养老金在退休人员收入中分别占比 46%、13%和 7%，德国分别是 94%、1%和 2%，可见 AOW 在荷兰养老金体系中至关重要，是退休人员收入的重要保障；二是德国国家养老金的最低替代率和标准替代率分别是平均工资的 18%和 72%，英国分别是 37%和 55%，而荷兰均为 51%，也就是说，荷兰的 AOW 待遇水平是均一的、无差别的。鉴于上述两个特征，荷兰 AOW 制度的横向再分配作用明显，表现为由单身男性、公务员、自雇就业者、少子女家庭、高学历群体向已婚或单身女性、已婚男性、无就业者、多子女家庭、低学历群体的再分配。

表 1 荷兰三支柱养老金体系及其与德国、英国的比较

	德国	荷兰	英国
<b>第一支柱：国家养老金</b>			
最低养老金（占退休前平均工资的比率）	0.18	0.51	0.37
标准养老金（占退休前平均工资的比率）	0.72	0.51	0.55
占退休者收入比重（%）	94	46	41
<b>第二支柱：职业养老金</b>			
养老基金资产占 GDP 比重（%）	16.3	111.1	80.9
覆盖人口比率（%）	42	95	70
占退休者收入比重（%）	1	13	25
<b>第三支柱：个人养老金</b>			
养老金资产占 GDP 比重（%）	-	54.9	-
占退休者收入比重（%）	2	7	7

注：退休者收入有多个来源，故三支柱养老金占比加总不等于 100%。

资料来源：Trudie Schils(2008). Early Retirement in Germany, the Netherlands, and the United Kingdom: A Longitudinal Analysis of Individual Factors and Institutional Regimes, European Sociological Review, 24(3), p.317,

Table 1.

## 二、AOW 制度的建立和发展轨迹

荷兰养老金制度综合了斯堪的纳维亚国家“社会民主主义”和欧洲大陆国家“法团主义”的福利理念：一方面强调社会责任，由在职一代纳税供养退休一代；

另一方面又强调公民权利，均一待遇彰显国家保障责任。荷兰的这些福利理念集中表现在国家养老金即 AOW 制度上。这一制度的形成与发展分为三个阶段。

### （一）制度诞生之前（1900-1946）

19 世纪末 20 世纪初荷兰工业化进程加快，工人阶级队伍壮大并形成了能够与雇主对话的工会组织，这些工会组织不断为因年老或伤残而丧失劳动能力的雇员向政府争取保障权益。此时的荷兰还没有法定的养老金计划，贫困老年人主要依靠家庭、亲友、教会或济贫组织的扶助<sup>①</sup>，这些济贫组织均为民间自发，没有政府的资助，老年人获得的帮助只是恩惠而不具权利属性。进入 20 世纪后工人阶级最先争取到的社会权益是工伤保障，1901 年颁布的《工伤法案》（Ongevallenwet, OW）规定，工业行业应对因工作原因而丧失劳动能力的雇员提供货币补偿，只要雇员的劳动能力未能恢复到重新就业的水平，就应持续发放这种货币补偿，某种程度上讲，这个法案具备了为老年人提供生活保障的意义。在接下来的近半个世纪里，荷兰不同政党就建立何种模式的养老保障制度争论不休。

荷兰属于典型的柱状化社会，不同意识形态的社会阶层很难就统一的养老保障制度达成共识，不同政党在到底是由社会成员缴费还是由政府出资方面分歧较大，社会党和自由党认为工资并不是工人应得劳动所得的全部，工人有权利在老年时得到养老金，主张建立非缴费的国家养老金制度，而宗教政党则认为国家养老金是慈善，会导致个人责任的丧失，养老负担最终会落在财政头上，主张建立强制缴费、就业关联并由法人团体进行管理的养老金制度。1911 年荷兰“反革命党”（Anti-Revolutionaire Partij, ARP）主席塔尔玛依据德国俾斯麦养老金制度的延迟支付原则，提交了一份失能者和老年人的联保计划，要求工人在工作期间拿出一部分钱用于未来养老之用。根据塔尔玛的提案，荷兰于 1913 年通过了《残疾法案》（Invaliditeitswet, IW），规定当工人因残疾造成工资低于一定限额时则有权利获得经济补偿，70 岁及以上的老年人可以无偿获得养老金。这是荷兰历史上第一个涉及老年生活保障的法案，老年人从此摆脱仅依赖亲友或者济贫政策维持养老的局面，1919 年荷兰将可以获得养老金的年龄由 70 岁降至 65 岁。不过，该法案并未促成独立的养老金制度，俾斯麦式的福利理念未被荷兰人

<sup>①</sup> 1854 年《贫困法》（Poor Act, Armenwet）规定教会须承担照顾老年弱势群体的责任，当教会资源不足时济贫组织才介入。

接受。

1942 年英国贝弗里奇报告问世，流亡到伦敦的荷兰政府深受其福利思想的感染，于 1943 年授权由劳动党人领导的委员会主导建立养老保障制度。作为折中，该委员会将贝弗里奇式的普惠思想与俾斯麦式的保险原则结合起来，提出由工作者纳税并将纳税上限控制在较低水平，建立覆盖全体居民的、由就业者向非就业者共济的普惠养老金制度。

### （二）制度的设立与发展（1946-1980）

二战以后要求政府干预的呼声迭起，加上战后贫困尤其是老年人贫困问题日益凸显，应对老年人贫困问题迫在眉睫，荷兰政府决定尽快结束关于政府可否干预养老金制度的旷日持久的争论，着手建立国家养老金制度。1946 年劳动党领导的社会事务部出台《养老金紧急法案》，明确向全体 65 岁及以上人口发放养老金。这部法案的实施促使普惠理念逐渐深入人心，最终宗教政党与劳动党取得一致意见，荷兰于 1957 年 1 月 1 日正式推出《国家养老金法案》，建立了国家养老金即 AOW 制度。

该法案规定，所有居住在荷兰的 65 岁及以上居民均可申请国家养老金。AOW 沿袭了之前各个养老法案（包括《工伤法案》、《残疾法案》和《养老金紧急法案》）关于待遇与工资挂钩的做法，从而保障老年人共享财富增长带来的好处。为了减缓老年贫困，1964 年荷兰建立养老金最低保障制度，规定养老金下限为最低工资的 70%。AOW 制度建立后，养老保障理念认知度提高，雇主为吸引所需劳动力纷纷主动建立职业养老金计划，推动了荷兰第二支柱养老金的快速发展。

### （三）制度再改革（1980 年以后）

上世纪 70 年代荷兰的经济增速放缓，失业增加，社会保障支出随之激增。进入 80 年代，荷兰放慢了养老金随工资增长调整的步伐，并对养老金制度进行改革。

当时的制度有一个“家庭支柱原则”（breadwinner principle），按照此原则，已婚家庭主妇因丈夫不在荷兰工作，即使其本人居住在荷兰也无法得到 AOW 养老金。荷兰政府认识到这是一条歧视性条款并决心进行修订。1985 年“家庭支柱原则”被取缔，自此所有荷兰居民享有同等的国家养老金权益<sup>①</sup>。

<sup>①</sup>那些因外出工作没有居住在荷兰的人，可以通过自愿参加 AOW 计划并照章纳税，领取待遇时参保的年限计入居住年限合并计算 AOW 养老金。在计算居住年限时，自愿参保者可计入的年限最多不能超过 10 年，

上世纪 90 年代荷兰政府便认识到老龄化对 AOW 制度的深远影响，提出降低待遇、延迟退休、提高税率等建议并引导社会大讨论，最终在延迟退休年龄上取得社会共识。2013 年起荷兰启动推延退休年龄，2013 年为 65 岁零 1 个月，2014 年为 65 岁零 2 个月，2015 年为 65 岁零 3 个月，2016 年为 65 岁零 6 个月，2017 年为 65 岁零 9 个月，2018 年为 66 岁，到 2021 年将延至 67 岁，自 2022 年起启动退休年龄与人口预期寿命挂钩的调整机制。提高退休年龄带来制度收入增加，2013-2017 年 AOW 收入分别增加 2 亿、4 亿、6 亿、11 亿和 17 亿欧元，2017 年增加的收入相当于当年 AOW 待遇支出（374 亿欧元）的 4.5%。

此外，荷兰建立了储备基金以应对老龄化高峰的支付压力。AOW 的筹资来自雇员或自雇者的收入税，1957 年制度建立之初时的税率是 6.75%，1999 年升至 17.9%，在 40 年时间内 AOW 制度给雇员增负 1 倍多。于是，荷兰政府将 AOW 的筹资税率上限设定为 18.25%，提出若收不抵支就由政府兜底，与此同时（1998 年起），政府每年向 AOW 注入数十亿至上百亿欧元用于储备，按照预测 AOW 在 2020 年会出现收不抵支，届时启用储备基金。

### 三、AOW 制度对养老金充足性的作用

荷兰养老金体系的第一支柱 AOW 制度具有普惠制特征，待遇资格和待遇水平与缴费（纳税）脱钩，尤其是具备给付水平高、受益面广的优点，在第二支柱待遇有限和第三支柱规模不大的情况下确保了养老金的充足性。

#### （一）待遇充足性

AOW 养老金待遇水平与居住年限和家庭状况相关联，相同条件的居民可获得的养老金待遇无差别。全额 AOW 养老金的给付标准是：独居者领取不低于最低净工资的 70%（约为税前工资的 30%）；已婚或有伴侣者，每个符合资格条件的人领取最低净工资的 50%；抚养 18 岁以下孩子的单亲领取最低净工资的 90%。如果 AOW 参保人不在国内居住，待遇按每年 2 个百分点扣除。根据 AOW 管理当局公布数据，2019 年 7 月 1 日起执行的待遇标准是单身退休者 1158 欧元/月、夫妻或同居者

---

不过，10 年的限制不适用于 2000 年 12 月 31 日之前自愿参保的人；对于 1957 年 1 月 1 日之前已经年满 15 岁且已在荷兰居住满 6 年的人，如果仍住在荷兰，则其 15 岁生日距 1957 年之间的年份视同为参保年限，可以累计在居住年限中。2001 年 1 月 1 日之后在荷兰居住的居民，可以“购买”参保年限，其可“购买”的年限等于申请人迁入荷兰时的年龄减去 15 之后的差值。

均已退休的按 1592 欧元/月（即每个人的待遇标准为 796 欧元/月）<sup>①</sup>。65 岁及以上老年人如果没有资格领取全额 AOW 养老金（大约有五分之一的人无法领取到全额 AOW 养老金），或者养老金低于最低水平而且没有其他收入或其他收入很少，可以得到最低养老金保障补助金。

AOW 是确保养老金充足性的关键，一方面其与职业养老金联合提供 70% 的替代率且发挥更大作用，另一方面可以缓释职业养老金的给付压力从而减轻雇主和企业的筹资负担。荷兰 95% 的职业养老金计划是 DB 型（待遇确定型），因其与 AOW “捆绑” 确保 70% 替代率，故职业养老金计划应给付的待遇可以根据 AOW 待遇水平进行调整。具体操作如下：先按照承诺比例（工作满 40 年的替代率为平均工资的 70%，下限是最低工资的 70%，最低工资约为平均工资的一半）确定 AOW 给付水平；然后计算应付职业养老金，计算方式是“（退休前工资或职业生涯平均工资 - AOW 给付水平）× 70%”。这种第一支柱和第二支柱的连锁关系至少有三个好处：第一，AOW 待遇提高能够缓解职业养老金的给付压力，从而有助于降低企业和雇主的缴费负担；第二，如果雇员因育儿、失业、教育等原因离开劳动力市场，其职业养老金权益会中断，但只要育儿期、失业期或学习期仍居住在荷兰，AOW 养老金权益就不会中断，“保住”了职业中断群体的退休收入；第三，AOW 在退休收入占比高，是确保退休人员养老金稳定性和充足性的关键因素。

荷兰的三支柱养老金体系中 AOW 的地位最重要。研究显示（见表 2），各年龄组老年人口退休收入中，公共养老金（包括 AOW、OW、IW 等，其中 AOW 占比近九成）占 50% 上下，职业养老金占 30% 上下，资产收入和其他收入合计占约 20%。以 AOW 为主的公共养老金是退休收入的主要来源。

表 2 荷兰退休人员收入构成 %，1997 年

	公共养老金	职业养老金	资产收入	其他收入
单身				
65-69 岁	48	30	18	4
70-74 岁	49	28	19	4
75-79 岁	51	27	18	4
80 岁及以上	50	26	20	4

①荷兰 AOW 管理当局 SVB 官网，[https://www.svb.nl/int/en/aow/hogte\\_aow/bedragen/index.jsp](https://www.svb.nl/int/en/aow/hogte_aow/bedragen/index.jsp)。

合计	49	28	19	4
夫妻				
65-69 岁	44	32	16	8
70-74 岁	48	29	20	3
75-79 岁	49	28	19	4
80 岁及以上	51	24	20	5
合计	48	29	19	4

资料来源: Bovenberg A.L., Meijdam L. The Dutch Pension System. In: Börsch-Supan A.H., Miegel M. (eds) Pension Reform in Six Countries. Springer, Berlin, Heidelberg, 2001, p.40, Table 2.1.

### (二) 覆盖充足性

根据荷兰法律, AOW 制度覆盖所有居民。表 3 显示 2006-2018 年荷兰 AOW 制度受益人数和 65 岁及以上人口数的关系, 可以看出, 后者始终高于前者, 二者差距自 2013 年起有所缩小。AOW 受益人数始终大于 65 岁及以上人口是因为受益面涵盖了那些在荷兰居住超过 1 年的外国人, 体现荷兰 AOW 制度覆盖的充足性。2013 年之后荷兰开始延迟退休, 待遇资格条件收紧, 领取待遇人数的增速放缓, AOW 受益人数占 65 岁及以上人口的比重开始下降, 一定程度上缓释了政府在 AOW 制度上的支出压力。

表 3 荷兰 AOW 的受益人数与占 65 岁及以上人口比重 万人

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
AOW 领取待遇人数	260.5	266.4	273.5	281.3	288.1	301.7	313.6	322.3	330.4	337.1	339.8	342.2	344.5
65 岁及以上人口数	234.9	239.2	244.3	250.5	256.7	265.6	277.0	287.2	296.3	304.6	312.2	319.9	327.7
占比 (%)	110.9	111.4	111.9	112.3	112.3	113.6	113.2	112.2	111.5	110.7	108.8	107.0	105.1

资料来源: AOW 待遇领取人数来自荷兰统计局官网。CBS Statline. AOW-uitkeringen; kenmerken van uitkeringsontvangers, 2006-2018[EB/OL].

[2019-12-25]. <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/71330NED/table?fromstatweb>.

## 四、AOW 制度的评价及其借鉴意义

AOW 制度是荷兰多支柱养老金体系最重要的组成部分，不仅发挥基础养老金的作用，而且是养老金充足性的重要保障，对我国完善养老金制度体系有着可贵的借鉴意义。

### （一）制度评价

#### 1. AOW 对缓解老年贫困和缩小老年群体收入差距有积极作用

AOW 是由国家保障的基础养老金，50%的替代率使所有老年人自动获得基本收入保障，不仅可以消除老年人绝对贫困，而且也有助于缩小收入差距，缓解老年人相对贫困。此外，AOW 的筹资来自累进税率的收入税，有助于收入再分配。

待遇资格以居民身份为唯一条件，使 AOW 制度的“保障”属性强于“保险”属性，成为防止老年贫困、缩小收入差距和促进社会公平的重要社会制度。从表 4 中看出，AOW 养老金占较低收入 40%退休人口全部收入的 80%以上，甚至接近 90%，占最高收入 20%退休人口全部收入的比例只有 35%，起到缩小老年人退休收入差距的作用。

表 4 按五等分收入组的退休人员收入构成 %，1993 年

	五等分收入组				
	最低收入	次低收入	中间收入	次高收入	最高收入
国家养老金	87.5	82.4	74.6	56.9	35.0
私人养老金	10.2	15.5	22.4	37.6	50.3
投资收入	1.5	1.4	2.4	3.9	8.3
劳动报酬	0.8	0.5	0.6	1.6	6.4
平均净收入（荷兰盾）	12661	16043	18667	23342	38551

资料来源：Klaas de Vos and Arie Kapteyn. Pension Provision in the Netherlands[G]. Richard Disney and Paul Johnson(ed.). Pension System and Retirement Incomes across OECD Countries. published by Edward Elgar Publishing Limited, 2001, Table 7.A1.

#### 2. AOW 制度运行稳定有助于引导公众形成行为理性

荷兰建立 AOW 制度时（1957 年）65 岁及以上老年人口比例是 8.6%，2015 年这一比例升至 17.9%，提高了 1 倍多，但 AOW 待遇支出规模增速较为稳定。从表 5 看出，2007-2017 年 AOW 待遇领取人数由总人口的 16.2% 升至 19.9%，AOW 支出占 GDP 的比重由 4.1% 提高至 5.1%，人均 AOW 由 9459 欧元/年提高至 10929 欧元/年，年均复合增长率为 1.2%，总体上看，AOW 制度运行半个多世纪，待遇稳步增长，制度稳定成熟。待遇调整政策稳定，易于形成理性预期，也有助于政府准确预测财务负担，对 DB 型职业养老金的要求回报率从而投资策略都有间接的正向影响。

为了应对老龄化带来的支付压力，荷兰政府上世纪 90 年代就着手改革养老金制度，提出诸如降低 AOW 待遇水平、推出领取待遇年龄（法定退休年龄）、提高收入税率等措施，并引导展开社会大讨论。有研究显示，如果将待遇降低 10%，AOW 支出占 GDP 的比重降低 0.5 个百分点（2001 年）至 0.83 个百分点（2039 年）；如果将退休年龄延迟 2 岁，则 AOW 支出减少约 10%。不过，降低待遇造成退休者和接近退休者福利净损失，1995 年的一项调查显示 79% 的被调查者反对降低 AOW 待遇，相比而言 62% 的人反对将退休年龄从 65 岁延迟到 67 岁。两害相权取其轻，荷兰政府决定选择推迟法定领取 AOW 待遇的年龄，采取渐进性的延退政策（每三年延退 1 岁，共延退 2 岁）。由于制度运行稳定，保障充足度也较高，延退政策又经过了充分的社会讨论，因此，2013 年延退政策开始实施时并未遇到明显阻力，这也是荷兰成为欧洲实施延退政策的成功典型。

表 5 AOW 支出及其占 GDP 比重、待遇人数及其占总人口数比重

	AOW 支出 (10 亿欧元)	GDP (10 亿欧元)	占比	AOW 待遇人数 (千人)	总人口数 (千人)	占比
2007	25.2	619.2	4.1%	2664	16405	16.2%
2008	26.4	647.2	4.1%	2735	16486	16.6%
2009	27.6	624.8	4.4%	2813	16575	17.0%
2010	28.6	639.2	4.5%	2881	16656	17.3%
2011	30.0	650.4	4.6%	3017	16730	18.0%
2012	31.4	653.0	4.8%	3136	16780	18.7%
2013	32.7	660.5	5.0%	3223	16829	19.2%

2014	34.1	671.6	5.1%	3304	16901	19.5%
2015	35.8	690.0	5.2%	3371	16979	19.9%
2016	36.9	708.3	5.2%	3398	17082	19.9%
2017	37.4	738.1	5.1%	3422	17181	19.9%

资料来源：作者绘制。数据参考荷兰统计局官网，

<https://www.cbs.nl/en-gb/news/2018/37/raised-state-pension-age-curbs-spending-on-benefits#id=undefined>.

## （二）借鉴意义

### 1. 荷兰 AOW 制度的经验

AOW 制度具有四个鲜明的特征：一是全覆盖，所有荷兰居民不论就业历史和纳税数额，只要在国内居住一年以上，在符合领取年龄时便可申领 AOW 养老金，养老金待遇不与家庭收入关联，人人有权享有，离开荷兰不会丧失已有的养老金权益；二是充足度高，AOW 养老金平均替代率可达 50%，低于最低工资 70% 的可以获得津贴补助，加上几乎全覆盖的 DB 型职业养老金，可以实现不低于平均工资 70% 的退休收入保障，这使荷兰成为养老金慷慨度最高的国家之一；三是简单，荷兰 AOW 没有复杂的待遇资格条件，规定只要达到退休年龄便可领取待遇，待遇的多少只与居住年限和家庭类型（已婚、单身或单亲）相关，不做家计调查，也没有收入要求，且待遇标准统一；四是灵活，荷兰的老年人非全时工作就业率在全球首屈一指，低龄老年人对 AOW 养老金的依赖度不高，这是荷兰延迟退休年龄得以顺利实施的重要保障。

不过，从长远来看，人口老龄化对 AOW 制度的冲击不小，制度财务的负担不断加重。有预测显示，2030 年荷兰 65 岁及以上老年人数将比 1989 年增加 89%，占总人口比重将由 13% 提高到 22%，领取 AOW 的人数增加 98%，公共养老金支出（包括 AOW、OW 和 IW）占 GDP 的比重随之由 1995 年的 5.3% 将提升至 2037 年的 7.5%，如果经济增速停滞这一比例将升至 9%，为满足待遇给付的收入税率将提高至 2030 年的 20% 和 2035 年的 26%。另一项研究也支持这一结论，预计赡养率（65 岁及以上人口数与 20-64 岁人口数的比例）由 2001 年的 22% 提高至 2038 年的 43%，维持财务平衡的筹资规模将由占 GDP 的 5.3% 提高至 9.8%，政府的兜底负担也会不断加大，预计到 2038 年，政府拨款将占到 AOW 制度收入的一半，到 2060 年荷兰养老金公共支出占 GDP 的比重将达到 10.5%，比 2007 年（6.6%）增长 60%。

## 2. AOW 制度对中国的启示

荷兰 AOW 制度对抵御老年贫困和缩小收入差距功不可没，其透露出的福利理念具有可贵的借鉴意义：一是累进缴费、均一待遇体现了互助共济的社会团结理念，以居住年限作为唯一的资格条件体现了公民权利和制度的国民性，是一种极具包容性的社会制度；二是政府承诺兜底体现勇于担当的责任心，建立储备基金体现了社会治理的前瞻性；三是近年来待遇调整稳定，代际负担公平，政策决策理性。

我国还没有覆盖全民的、基于居民权利的国民养老金制度，目前也不具备建立这样制度的条件。城乡居民基本养老保险制度中设置的“基础养老金”，基于户籍和未参加职工养老保险制度两个条件，待遇由财政支付，截至 2019 年底覆盖 5.3 亿多人，具有“准国民养老金”的性质。但是，这个基础养老金的替代率很低，由中央财政兜底的部分不到居民人均可支配收入的 5%，加上地方财政补助的部分合计最高也不到居民人均可支配收入的 20%，保障充足度不高。2018 年 3 月，人社部和财政部联合印发《关于建立城乡居民基本养老保险待遇确定和基础养老金正常调整机制的指导意见》，将建立基础养老金的调整机制提到议事日程。机制的建立和待遇调整的幅度取决于对这项制度的定位，从荷兰 AOW 制度运行经验看，基础养老金制度完全可作为消除老年人绝对贫困、缩小老年人收入差距的重要工具。

一方面，从 2009 年新型农村社会养老保险试点，到 2011 年城镇居民基本养老保险试点，再到 2014 年两个制度合并，城乡居民基础养老金的最低标准只调整过两次，分别从 2009 年的每人每月 55 元调整到 2015 年的每人每月 70 元，再到 2018 年调整为每人每月 88 元，总体上提高了 60%，但仍只仍不到同期国家贫困线的 30%，而且，采取均一待遇标准，没有对收入高低老年人区别对待。总之，基础养老金既未保障老年人免于贫困，也未缩小老年人的收入差距。因此，城乡居民基本养老保险待遇的确定以及基础养老金最低标准的调整，都需要优化城乡居民基本养老保险制度，将基础养老金的待遇调整盯住老年人基本生活的保障线，同时调整力度向收入低分位的老年人倾斜。

另一方面，人口老龄化既是 AOW 面临的主要挑战，也是包括中国在内的大多数国家的养老金制度共同面临的挑战。荷兰养老金充足度是由 AOW 和第二支柱职

业养老金捆绑实现，职业养老金的总资产超过 GDP，但职业养老金的支出每年只有 GDP 的 4%~5%，因此，应对人口老龄化冲击时，荷兰可以通过提高职业年金替代率，“置换”一部分 AOW 的替代率，依旧可以确保养老金的充足度。与之相比，中国第二支柱企业年金资产只有 GDP 的 2%。城乡居民还未建立补充型的养老金制度，养老金的充足度缺乏有力保障。城乡居民基础养老金完全出自各级财政，没有像荷兰那样通过提高税率提前建立基金储备池，因此在应对老龄化冲击上，我国基础养老金制度的准备尚显不足。因此，在激励个人增加缴费提高养老金个人账户储蓄能力的同时，还需引导年轻人将家庭储蓄更多地转向长期资产，发展更多适用个人购买的养老金产品，鼓励城乡居民加入到补充型养老金制度中，为未来养老做更多准备。

### 参考文献：

[1] Melbourne Mercer Global Pension Index 2019[EB/OL]. [2019-12-23].  
<https://info.mercer.com/rs/521-DEV-513/images/MMGPI%202019%20Full%20Report.pdf>.

[2] CBS Statline. AOW-uitkeringen; kenmerken van uitkeringsontvangers, 2006-2018[EB/OL]. [2019-12-25].  
<https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/71330NED/table?fromstatweb>.

[3] The old age pension system in the Netherlands[EB/OL].[2020-01-15].  
<http://www.iopsweb.org/resources/48238337.pdf>.

[4] OECD. Pension at a Glance 2017: Country Profiles - Netherlands[EB/OL].[2020-01-15].  
<https://www.oecd.org/els/public-pensions/PAG2017-country-profile-Netherlands.pdf>.

[5] Finnish Centre for Pensions. Pension contribution level in the Netherlands[EB/OL]. [2019-12-25].  
<https://pdfs.semanticscholar.org/42e6/3f2cedae7fc2b45471c161ec50cef30558ab.pdf>.

[6] Nelissen, J. H. M.. Lifetime income redistribution by the old-age state pension in The Netherlands[J]. Journal of Public Economics,1995, 58(3): 429-451.

[7] Carey, David. Coping With Population Ageing In The Netherlands[EB/OL]. [2020-01-16]. <https://www.cor-retraites.fr/sites/default/files/2019-06/doc-324.pdf>.

[8] [10]Beetsma, Roel. The Budgeting and Economic Consequences of Ageing in The Netherlands. CESifo Working Paper, 2001, No. 630.

[9] Boos, C. L. J., & van Oorschot, W. J. H.. Dutch pension policy and the ageing of the population[J].European Journal of Social Security,1999, 1(3), p.228.

[11] OECD Economic Surveys: Netherlands 2012[EB/OL]. [2020-01-20]. [https://www.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-economic-surveys-netherlands-2012\\_economic\\_surveys-nld-2012-en](https://www.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-economic-surveys-netherlands-2012_economic_surveys-nld-2012-en).

**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](mailto: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](http://www.cisscass.org)

**Email:** [cisscass@cass.org.cn](mailto:cisscass@cass.org.cn)

**联系人：**董玉齐