



经济合作与发展组织成员国的社会保障养老年龄：1949-2035年

约翰·特纳 著 张文成 编译

2009-11-09

【内容摘要】文章考察了经济合作与发展组织23个成员国1949-2035年期间的社会保障养老年龄或提前退休年龄。今后若干年的政策已经载入现行法律，其中有些法律要到2035年才完全实施。文章研究发现，降低养老年龄的模式在1990年代出现了逆转；从1990年代初起，许多国家提高了养老年龄，但一般都把实施时间推到了将来。研究养老年龄政策能够增进对社会政策问题的了解，例如，各国的社会政策是否随着时间的推移趋同了。此外，文章还考察了社会项目中性别平等发展的时间模式。

【关键词】社会保障 养老年龄 经合组织

一、预期寿命与养老年龄的提高

（一）社会保障退休年龄政策的改革

从历史上看，许多国家的预期寿命在20世纪出现了前所未有的提高。自1950年以来，在欧盟的创始国中，预期寿命从65岁起每10年增加1岁。人口学家预测这一趋势仍在继续：人口预测显示，到2050年，欧洲人将比2000年至少多活4到5年（European Commission, 2003）。

在传统的固定养老金社会保障项目中，养老金支出随着预期寿命的提高而增加；因此，如果养老金与缴费结构不变，最终会出现资金问题。这个问题既可以通过削减津贴、提高社会保障缴费率来解决，也可以通过提高提前退休年龄但不增加养老金的办法来解决，这样整个养老金支出就会减少。

本文考察了23个经合组织国家在1949—2035年期间社会保障项目的提前退休年龄政策。今后若干年的政策已经载入现行法律，其中有些现行法律要到2035年才完全实施。研究养老年龄政策能够增进对更广泛社会政策问题的了解，例如各国的社会政策是否随着时间的推移而趋同了。

本文还考察了社会项目趋向性别平等的时间模式。性别平等在这里是指男女的养老金年龄都一样。本文将男子养老年龄和女子养老年龄的变化进行了比较，并且将7国集团国家（下称“G7”国家）与作为一个群体的23个经合组织国家的养老年龄的变化进行了比较。

本文没有考虑其他一些相关的问题，例如，正常退休年龄的变化和达到这一年龄后可以领取的养老金的变化；有些国家的老工人通常以提前退休的形式所领取的残疾津贴和失业津贴；部分退休计划；特殊职业特有的提前退休计划等。为了对类似特点政府项目进行比较，本文也没有考虑有一定失业期要求的项目（在有些国家，要领取某种特殊的提前退休养老金，必须在领取之前已经失业一段时间）。

（二）养老年龄的含义

对“养老年龄”（pensionable age）这个词需要作一定的解释，这不仅因为社会保障养老金的规定条件各种各样，还因为在谈到法定的要求时，不同的作者使用的术语不同。在这里，“养老年龄”的定义是大部分工人在满足从事被社会保障制度所覆盖的工作的最低时间标准之后有资格领取社会保障养老金的最低年龄。在有些国家，雇员要领取养老金必须在达到最低年龄前已经工作若干年，而不必工作到稍后的某个年龄。

出于分析的需要，本文所讲的“养老年龄”接近于“提前退休年龄”，因为工人通常不需要在达到有资格领取养老金的养老年龄后完全停止工作（即退休）。而且，有些国家没有规定提前退休年龄，因为可以领取社会保障养老金的最低年龄为65岁或更高一些。

许多国家的退休收入制度十分复杂，有多个政府项目向老人提供现金收入（例如统一养老金、与收入关联的养老金），而且每个项目规定的年龄和条件经常不一样。因此，在有些国家，社会保障项目不同，养老年龄也不同。此外，一些国家设立了强制性的私人养老金，领取这些养老金的年龄往往比领取社会保障养老金的年龄低。有些国家还有单独的提前退休项目。有些国家的社会保障项目不止一个，本文侧重于研究与收入关联的社会保障项目。

二、1949—2035年经合组织国家的养老年龄政策

早先对世界各国社会保障养老年龄所进行的一项调查（Gillion et al., 2000）得出了6个结论。第一，大多数经合组织国家的社会保障养老年龄多年没有变化。第二，一些经合组织国家在20世纪都不约而同地降低了它们的养老年龄。第三，一些经合组织国家最近减少了工人在达到养老年龄退休后可以领取的养老金的数额。第四，许多国家女子的养老年龄比男子低，但是趋势是将女子的养老年龄提高到男子的水平。第五，在设立一些不同的社会保障项目的国家，特权群体往往给自己设定较低的养老年龄。第六，有些国家在1990年代提高了它们的养老年龄，但是整个提高一般要到本世纪才能实施。

经合组织在1961年成立时有20个成员国。此后又有10个国家加入，使总数增加到30个（OECD, 2004）。本文分析了其中23个高收入经合组织国家的养老年龄，它们是：澳大利亚、奥地利、比利时、加拿大、丹麦、芬兰、法国、德国、希腊、冰岛、爱尔兰、意大利、日本、卢森堡、荷兰、新西兰、挪威、葡萄牙、西班牙、瑞典、瑞士、英国和美国。在有些分析中，G7国家是作为一个群体来讨论的，它们是：加拿大、法国、德国、意大利、日本、英国和美国。

本文的数据来自美国社会保障署根据各国向国际社会保障协会所提供的信息编辑出版的各期《全球社会保障项目》（Social Security Programs Throughout the World）。各国可以得到的数据的最早年份是1949年。目前法律所规定的最新改革将在2035年前分阶段完成，因此，把这一年作为分析的结束之年。

（一）1949—1993年期间

在1949—1993年期间的第一阶段，男子和女子的平均养老年龄都下降了，1993年降到最低点，此后，养老年龄开始了一个提高时期。出于这一原因，1993年被当作一个分界线。

本文分析采用了平均养老年龄（mean）与中位（median）养老年龄——两种统计都提供了有用的信息。因为养老年龄集中在某些年龄上，尤其是55岁和65岁，中位养老年龄在上述两个时期的一些情况下没有变化；例如，G7国家的女子中位养老年龄在1948年到2002年期间保持在60岁，而平均养老年龄改变了。不过，中位养老年龄提供了有用的信息，因为它不受信息中异常值（outliers）的影响。

在1949—1993年期间，3/5的国家（14个）或降低了男子或女子的养老年龄，或两者都有所降低。尽管在此期间，23个国家65岁的预期寿命平均大约提高了4岁，男子的平均养老年龄降低了2.5岁，从64.7岁降低到62.2岁。因为预期寿命上升，养老年龄下降，两者结合，使这一时期可以称为“退休的黄金时期”。女子养老年龄的变化模式比较复杂，关于这一点稍后在谈到性别平等的问题时再讨论。霍尔兹曼和帕尔默认为（Holzman & Palmer, 2006），在这个时期降低养老年龄的许多国家在这样做时并没有充分考虑到这一改变的长期影响，所以后来又因为资金问题而被迫收紧资格要求，提高了养老年龄。

（二）1993—2035年期间

在1993—2004年期间，近2/3的国家（15个）至少提高了一种性别的养老年龄。其中有9个国家在1993年前一阶段降低了男子或女子的养老年龄，或者两者都有所降低，但随后在1993年后又提高了养老年龄。15个国家中有10个国家提高养老年龄的规定的生效时间发生在相对短暂的1993—2002年期间。从1993年到2035年，依据截至2004年的立法，23个经合组织国家男子的中位养老年龄将从62岁提高到65岁，女子的中位养老年龄将从60岁提高到65岁。因此，社会保障养老年龄尤其是女子的社会保障养老年龄将在1993年至2035年期间发生重大变化。男子的中位养老年龄提高了3岁，女子提高了5岁，这一提高与这一时期65岁的预期寿命预计大约增加4岁形成了对比。

把65岁作为养老年龄正日渐普遍。1993年，近一半国家（11个）的男子养老年龄为65岁或更高一些。到

2035年，3/5的国家（14个）计划将养老年龄提高到65岁或更高一些。不过，4/5的国家（19个）1949年时的养老年龄至少是65岁。今后，养老年龄可能随着预期寿命的继续提高而不断提高。英国在2006年发表的一份白皮书中建议，分步提高国家养老年龄，使之到2044年达到68岁。

（三）工龄短的工人和工龄长的工人的特殊养老年龄

2002年，在大约1/3的国家（7个）中，工龄满40年的工人，其养老年龄比工龄满30年的工人低。在个别国家（3个），工龄满10年的工人，其养老年龄比工龄30年的工人高；此外，还有个别国家（3个）规定只有10年工龄的工人没有资格领取养老津贴。

（四）养老年龄的性别平等

性别平等观念的改变可以说是女子养老年龄变化的一个重要方面。虽然欧盟已经规定养老金方面的性别平等就是男女养老年龄的平等，但是这一观点并不为人们普遍接受。1949年，近1/3国家（7个）的女子养老年龄比男子低。不过，1937年的数据（并不是所有国家都有这个数据的）说明，那一年，这7个国家中至少有4个国家男子的养老年龄和女子是一样的。因此，在20世纪的上半叶，在23个经合组织国家中的大多数国家，男子和女子的养老年龄是一样的。随着性别平等观念的改变，许多国家将女子养老年龄降低到男子以下，只不过后来又提高了她们的养老年龄。

到1958年，女子养老年龄低于男子的国家的数量达到了11个——总数是所有调查年份中最高的。这一趋势在1958年前后被扭转并在1990年代加快。依据2004年生效的立法，到2035年时，只有1个国家（瑞士）的女子养老年龄还低于男子。

从1949年到2035年，女子养老年龄的变革模式可以这样来概括：许多国家用养老年龄的性别平等启动了它们的社会保障项目，后来转向将女子的养老年龄降低到男子以下，接着在1980年代后期扭转了上述趋势，几乎所有国家都计划到2035年实现男女的养老年龄平等。在女子养老年龄较低的大多数国家，男女养老年龄平等是通过将女子的养老年龄提高到男子的水平来实现的。意大利和美国是一个例外，它们的男子养老年龄降低了。

（五）1949—2035年情况小结

尽管养老年龄的变化是本文关注的重点，但关键还要注意到，养老年龄的变化极少。有7个国家的男子养老年龄在整个时期没有变化，另外9个国家的男子养老年龄只变动了一次。就男子和女子而言，各国的平均养老年龄在1990年代中期之前都呈现出下降趋势，此后又有所提高。就男子而言，到2035年才实施的立法所规定的平均养老年龄尚未达到1940年代末和1950年代中期的水平；但就女子而言，其平均养老年龄将在2035年达到前所未有的高点。

三、各国的差别

（一）G7国家

G7国家都是重要的工业化国家，它们通常在养老年龄政策上与经合组织其他国家有所不同。就G7国家而言，从1949年到1993年期间男子养老年龄的平均下降幅度比整个经合组织国家大，而随后的提高幅度则比它们小。1949年，G7国家男子的中位养老年龄为65岁，与整个经合组织国家男子的中位养老年龄是一样的，但是到1993年则下降到60岁，比经合组织国家的中位年龄小两岁。

自1993年以来，G7国家养老年龄的平均提高幅度比作为群组的经合组织国家小，因为G7国家不大可能提高它们的养老年龄。G7国家中只有一个国家（日本）提高了男子的养老年龄，而其余的经合组织国家有50%（8个）提高了养老年龄。2002年，G7国家男子的养老年龄比整个经合组织国家女子的养老年龄低，这一状况至少要持续到2035年。

（二）实行统一养老金计划的国家

将统一的社会保障养老金作为社会保障系统的一部分加以提供的国家，与只在退休收入计划中提供与收入关联的养老金的国家，两者的养老年龄也有所不同（European Commission, 2004）。统一养老金是与收入无关的养老金。那些将统一养老金计划（flat benefit plan）至少作为其社会保障老年项目一部分的国家包括：丹麦、爱尔兰、荷兰、英国和新西兰。2004年，这些国家男子的养老年龄为65岁或者更高一些。加拿大的统一养老金计划的养老年龄为65岁。因此，这些国家的养老年龄比作为群体的经合组织国家平均大约高3岁。日本也有一个统一的养老金计划，2004年时的养老年龄是65岁（2000年为60岁）。不过，日本已经

通过立法，将其统一养老金计划的年龄提高到65岁。统一养老金也许标志着一个国家倾向于通过社会保障制度向大部分老人提供数额相对少的养老金，也许以收入关联的养老金为补充。然而，到2035年，设立统一养老金计划的国家与其他国家的差别将会消失，两者的中位养老年龄都是65岁。

（三）其他国家组群

G7国家，实行统一养老金计划的国家和其他经合组织国家，它们在养老年龄上的差别尤其引人注目，因为其他国家群组没有显示出独特的模式。英语语系的国家（澳大利亚、加拿大、爱尔兰、新西兰、英国和美国）的养老年龄高低不一。北欧国家（丹麦、芬兰、冰岛、挪威和瑞典）的情况也是这样。

四、改革：养老年龄政策的动力

为了更好地理解社会保障政策的动力（dynamics），本部分研究养老年龄政策变化模式的特点。

（一）养老年龄政策趋同

研究养老年龄政策能够增进对更广泛社会政策问题的了解，例如，不同国家的社会政策是随着时间的推移而趋同还是趋异了。尽管养老年龄政策只是社会政策的一个方面，但是它们却是可以相对容易测量这些政策在何处趋同的一个方面。欧洲各国社会政策的相同之处的增多，可能是经合组织和欧盟所支持的社会政策变革造成的。由于这两个组织支持工人将工作时间延长到老年，可以假定，各国政策正处在社会保障政策趋同的过程中。

从统计上讲，如果用养老年龄标准差来测量，各国的养老年龄政策已经趋同。就男子而言，在1949年至1993年养老年龄降低期间的养老年龄趋同了。接着，男子养老年龄在1993年后的年份很快又趋异了，有些国家提高养老年龄的时间比其他国家早。不过，到2035年，养老年龄计划趋同为65岁。尽管有一些国家还没有把它们养老年龄提高到65岁，而且也没有迹象表明所有的国家最终都要把养老年龄提高到这一水平，但是这一模式显示了社会政策在这个领域趋同的长期趋势。

与趋同的模式相一致，有一个影响到提高养老年龄的国家的因素似乎是各国与其他国家的养老年龄的相对初始水平。自1993年以来，在提高男女养老年龄的9个国家中，有7个国家的初始养老年龄为60岁或更低一些。因此，它们1993年的初始养老年龄比经合组织国家的平均年龄至少小两岁。在这9个国家中，有6个国家将养老年龄提高到65岁或更高一些，预计到2035年将达到或超过65岁的平均年龄（以2004年实施的立法为依据）。同样地，在从1949年到1993年的养老年龄下降期间，降低养老年龄的国家的养老年龄往往高于平均年龄，其特点可称之为“追赶型”（catch-up）降低。

（二）决定养老年龄的因素

总的来讲，低收入国家的养老年龄往往比高收入国家低，这反映了低收入国家的预期寿命往往较低的事实（Gillion et al., 2000）。不过，就本文所研究的这23个高收入国家而言，预期寿命只与养老年龄存在微弱的负相关关系，这也许是因为各国在人均国内生产总值、工人与退休者的比例和对工作与退休的态度上存在着其他差别。2002年，养老年龄与预期寿命之间的相关度是-0.24，这表明预期寿命低的国家提高养老年龄的倾向很弱。这一发现与一个结果是一致的，即工业化的G7国家的养老年龄总的来讲比整个经合组织国家低。有一个可能部分合理的解释是，休闲通常是一件好事，所以高收入国家的人对休闲的需求会多一点，因此对养老年龄形成了降低压力。然而，决定养老年龄的因素是比较复杂的，任何单一因素都不能解释这一变化模式。

作为社会保障政策的一个参数，养老年龄的至关重要性在各国并不一样，这要看社会养老政策能带来多少退休金。在有其他重要的退休收入来源的国家，比如雇主提供的年金，社会保障养老年龄在决定工人何时真正退休方面的作用不大。有些国家的社会保障花费比另一些国家少，而且因为这一点，有些国家可能没有提高养老年龄的压力。

对于设立非财政性固定缴费制度的国家，预期寿命的增加会减少而不是增加每年的养老金支出，所以在这些国家，政府提高养老年龄的压力相当小。在本文所研究的国家群组中，瑞典（养老年龄为61岁）是自1990年代中期以来唯一一个设立了这种覆盖全国劳动力的社会保障制度的国家，而意大利的这种制度正在缓慢地分阶段地实施当中，在这些国家，预期寿命的增加减少了既定账户余额所提供的津贴水平。将来，各国可能通过其他途径将预期寿命的增加与养老金的慷慨程度或决定社会保障项目养老金的领取条件联系起来。

五、结论

从历史上看，退休年龄政策的一个突出特点，是社会保障养老年龄往往多年不变。从1949年到1993年期间，经合组织国家社会保障养老年龄的特点是稳定或降低。这一模式使一个现象特别值得注意，即在1993—2002年的短暂时间里，大约有1/3的经合组织国家提高了男子的养老年龄，2/3的国家提高了女子的养老年龄，而且这种提高往往是社会保障综合改革的一部分。

不同经合组织国家的养老年龄政策正随着时间的推移而趋同，至少就2035年将实施的立法所规定的政策与2002年生效的立法所规定的政策相比而言如此。在1993年以前有些国家降低养老年龄的期间，降低主要发生在养老年龄高于中位水平的国家。在1993年以来有些国家提高养老年龄的时期，这种提高往往发生在养老年龄低于中位年龄的国家。趋同也表现在男子和女子的养老年龄方面，总的来讲，女子的养老年龄被提高到男子的水平。

仅仅研究目前实施的养老年龄，可能会对养老年龄政策产生一种误导的看法。本文所研究的23个经合组织国家2002年的女子中位养老年龄为65岁。但是，根据2004年生效的立法，到2035年，在23个经合组织国家中有3/5的国家（14个）男子的社会保障养老年龄将达到65岁或更高一些，13个国家的女子养老年龄将达到65岁或更高一些。不过，这些国家的数量还不到19个，而1949年时有19个国家的男子养老年龄是65岁或更高一些。虽然男子的中位养老年龄将在1993年和2035年期间提高3岁，但同一时期女子的中位养老年龄将提高5岁。

（来源：《经济社会体制比较》2009年第5期）（译者单位：中央编译局）

（网络编辑：胡毅）

上一条 福利国家改革：福利多元主义及其反思
下一条 中国公共安全管理机制：问题与对策

[网络链接](#) | [联系我们](#)

版权所有：中央编译局

地址：北京市西城区西斜街36号 邮编：100032

设计制作：文献信息部信息技术处