

# 意大利应对老龄化问题的对策及其启示

盖红波<sup>1</sup>, 尹军<sup>2</sup>

(1. 中国科学技术信息研究所, 北京 100038; 2. 中国科学技术部, 北京 100862)

**摘要:** 在全球老龄化的趋势下, 意大利也面临着老龄化严重问题, 其老龄化率居欧洲各国之首。意大利在应对老龄化方面采取了一些积极的具体做法, 积累了经验, 如, 改革养老金制度, 出台灵活的就业市场政策以及提供老年职业培训等。目前, 我国也正面临着老龄化问题的严峻挑战, 意大利的做法和经验可为我国决策者提供参考。

**关键词:** 意大利; 老龄化; 养老金改革; 职业培训

**中图分类号:** C913.6(546) **文献标识码:** A **DOI:** 10.3772/j.issn.1009-8623.2013.12.011

根据联合国国际人口学会的定义, 当一个国家或地区 60 岁以上人口所占比例达到或超过总人口的 10%, 或者 65 岁以上人口达到或超过总人口的 7% 时, 即意味着这个国家或地区的人口进入了老龄化社会。

当前, 随着人类健康水平的不断提高以及人类预期寿命的相应增加, 人口老龄化正在逐渐成为一个全球性问题。意大利作为应对老龄化问题的全球领先者, 其做法和经验值得关注和借鉴。

## 1 全球老龄化概况

### 1.1 全球老龄化趋势

世界人口正在以前所未有的速度迅速老龄化。根据世界卫生组织 2012 年的最新预测, 2000—2050 年, 全球 60 岁以上人口的比例将增加一倍, 从 11% 增至 22%, 60 岁以上人口的绝对数量将从 6.05 亿增至 20 亿。<sup>[1]</sup>

中低收入国家将经历最急剧的人口变化。法国 65 岁及以上人口比例翻番 (从 7% 增至 14%) 所需时间为 100 年, 而对中国、巴西等国而言, 同样的增长幅度将只需不到 25 年的时间。

年龄超过 80 岁或 90 岁的世界人口会更多。

2000—2050 年, 80 岁及以上人口的数量将翻两番, 达到 3.95 亿。

### 1.2 欧盟老龄化问题严重

由于出生率、寿命和移民数量等的动态性改变, 欧盟人口的年龄结构在未来几十年内将发生显著改变。根据欧盟 2012 年的人口预测报告, 未来 50 年内, 欧盟人口总量会略有增加, 但是人口年龄却要比现在老得多。

2010 年, 欧盟 40 岁左右的人口占有最大比例, 但是随着大量 1950 年代和 1960 年代出生的人口相继达到 65 岁, 老年人口的占比会越来越大。65 岁及以上人口的占比将从 2010 年的 17% 增至 2060 年的 30%; 同期内, 80 岁及以上人口的占比将从 5% 增至 12%。<sup>[2]</sup>

2010 年, 欧盟儿童所占比例是 80 岁以上人口的 3.5 倍。到 2060 年, 儿童人数仍将超过老年人数, 但是比例却在缩小: 80 岁以上人口比例将达到儿童人数的 80%。2010 年, 65 岁及以上人口数量已经超过了儿童数量, 但人数比较接近; 到 2060 年, 65 岁以上老人数量将达到儿童人数的两倍以上。

欧盟人口老龄化的另一个值得注意的现象是,

第一作者简介: 盖红波 (1971—), 女, 博士, 副研究员, 主要从事国外科技政策、科技投入等相关研究。

收稿日期: 2013-10-05

老年人口本身的不断老龄化，这是由于80岁以上的老年人口增长速度高于任何其他年龄段的人口。

2010—2060年，欧盟65岁以上老人的赡养比率（65岁及以上人口相对于20~64岁的人口比率）预计将从28%增至58%。这将导致欧盟供养一个65岁以上老人的劳动年龄人口数从4人减少至2人。欧盟的劳动年龄人口数在2012年达到顶峰，之后稳步下降。

### 1.3 意大利老龄化率居欧洲之首

据世界银行的统计，至2010年底，意大利人口总数为6 048万<sup>[3]</sup>，其中，20%的人口超过65岁，5%以上超过80岁。意大利的人口老龄化率居欧洲第一位，从全球来看，仅次于日本，位居第二。

另据意大利统计局的统计数据，到2012年7月，意大利人口总数已达到6 126万，其中，65岁及以上人口的占比达到20.5%。<sup>[4]</sup>

## 2 意大利应对老龄化问题的对策及经验

作为欧洲老龄化问题最为严重的国家，意大利政府采取了积极的应对政策，并取得了显著成效。自20世纪90年代起，面对日益严峻的老龄化形势，意大利等国率先启动了养老制度改革，并把应对老龄化问题视为国家优先政策领域，经过数十年的摸索与实践，形成了一些有效的做法。概括起来，意大利政府的相关政策主要包括如下3个方面：改革养老金制度及社会保障体系，出台灵活的就业市场政策，提供终身职业培训。

### 2.1 改革养老金制度及社会保障体系

进入20世纪90年代以来，在意大利，养老金和社会安全保障一直处于国家优先政策领域，而且一直是公众关注的热点问题。在20年间，意大利连续进行了6次重大的养老金制度改革。改革的主要目的是确保社会保障体系中财政的长期可持续性，确保养老金补充制度的发展，使以前分散的法定养老体系的基本原则逐步统一。

#### 2.1.1 欧债危机后的养老金制度改革

在意大利，养老金支出已成为公共支出的最主要部分。意大利国家统计局2013年4月24日发布的统计数据显示：2011年，意大利的养老金支出总额达2 660亿欧元，较2010年增加了2.9%<sup>[5]</sup>。2009年，意大利全社会保障支出（包括养老、失

业保障、生活救助等）占GDP的比重为20.3%，占公共支出的比重达到38.67%，是政府的第一大公共支出。随着老龄化的进一步加深，预计到2030年，意大利养老金支出将上升到GDP的23%。

全球经济危机和2009年以来的欧洲债务危机，更是加重了意大利政府的养老金负担。随着2011年意大利政府财政紧缩方案的出台，养老金制度不得不再次进行重大改革。2011年，意大利养老金制度改革主要包括：上调退休年龄，高于1 400欧元/月的养老金不再与通胀挂钩，依照贡献来衡量公共退休金等<sup>[6]</sup>。

#### (1) 上调退休年龄

就退休年龄的改革而言，在《2010年预算法》中，意大利首次规定养老金体系中男性和女性的退休年龄相同，从2012年1月开始在公共部门就业的女性退休年龄将提高到65岁。这一规定被纳入到2011年12月的养老金改革中。改革还计划，到2018年之前，使私营部门中的女性退休年龄从60岁增至62岁，男性增至66岁<sup>[7]</sup>；另一方面，更加严格地限制提前退休年龄（除非是对身体有要求的工作）。当女性的社会贡献年限累计达到41年，男性累计达到42年时，可以提前退休，但收益也会减少。

#### (2) 停止将退休金与通胀指数挂钩

意大利政府将停发部分养老金通货膨胀指数化债券，这种债券的到期利息按既定通胀指数变化。换言之，政府将停止将退休金与通货膨胀指数挂钩，从长期来看，这意味着退休工人的实际收入被削减。

#### (3) 采用混合规则计算养老金

改革还规定，从2012年起，新的养老金制度将通过一种混合规则来计算：一部分是2011年之前缴费的基于贡献年限的“固定收益制”（defined-benefits），另一部分则是从2012年开始的“名义账户制”（notional-defined contribution）。这一举措的目的是加速向名义账户模式的过渡。以前的养老体系只关注1995年12月之前累计社会保障贡献年限少于18年的工人。如今，意大利的养老金制度是强制性支付（PAYG）和私人养老金制度的组合，而且，现在的养老体系更加强调对社会所做的贡献。

#### (4) 保护年轻工人的养老金

改革保护年轻工人的养老金。之前的养老体系是依据个人最后的工资水平来确定支付金额，而非实际缴纳的数额，年轻人的缴纳金额多于年龄更大的人群。

按照 2011 年这次改革的影响进行模拟推算，预计平均退休年龄将从未来十年的 65 或 66 岁继续增加，到 2050 年将增至 68 岁以上。退休年龄的延长将会使意大利的劳动力增加 3%~5%，使退休人数减少 7%~15%。预计改革将会带来就业率的提高，60 岁及以上的工人（尤其是女性）的就业人数将增加 70 万人，达到 150 万人。由此，50 岁及以上工人的占比预计将从 2012 年的 25% 增至 2050 年的 40% 左右<sup>[8]</sup>。

#### 2.1.2 危机后的失业救济金制度改革

为了应对 2008 年的经济衰退及随后的失业危机，意大利政府于 2008 年 10 月颁布了失业救济金相关的法令，并于 2009 年 1 月正式生效。该法律将失业救济金的削减范围扩大到以前未曾涉及到的工人，如，定期雇员、临时工和学徒工。就伤残和病残抚恤金而言，2009 年出台的相关法律（Law 78/09）对抚恤金的分配实行更为严格的控制，以减少“假冒病残者”的滥用。

在意大利，失业救济体系改革仍是一项基本的优先领域。该体系极其复杂，并且很分散（fragmented），缺乏一种普遍的覆盖。根据失业时间的长短和持续时间来确定救济金的数额，通常其数额都很低。不同类别的工人领取的救济金是不同的，这取决于以前就业时间的长短和工作类别，以及公司规模及所在行业。失业救济金通常提供给 50 岁以上工龄较长的工人。意大利对在近期雇佣了 50 岁以上工人的雇主，提供更大的财政激励。

## 2.2 出台灵活的就业市场政策

### 2.2.1 通过法律创造灵活的就业形式

意大利近年出台的与老年人就业最直接相关的一项政策，是推迟工人的退休年龄，这在 2011 年的养老金改革中已经提到。此前，1997 年出台的 Treu 一揽子举措（Law 196/1997）引入了灵活的就业机会（如临时职位）和新的法律框架，来激活就业市场和培训市场。尽管这些举措主要针对女性、年轻人和失业者，但是该法律的覆盖范围完全涵盖

了 2000 年之前的老龄工人。

2003 年的 Biagi 法律（Law 30/2003）继续沿着这条路，一方面进一步刺激私营部门参与提供就业服务，另一方面引入新的灵活的工作类（如员工租赁、待命工作）和就业机会（如取消对兼职工作的管制）。50 岁以上的工人被纳入弱势工人范畴，按工作合同获得标准水平的救济金，其目的是让工人进入或重新进入劳动力市场。该举措通过对参与的企业提供经济激励，鼓励企业与 45 岁以上的已登记失业工人签订“不连续”的就业合同，并对 50 岁以上的工人和其他弱势群体提供常规性的激励措施。统计数据表明，1995—2010 年，意大利企业中临时雇员在雇员总数中所占的比例在逐年增加。

意大利《2007 年预算法》推出了一项专门针对老年工人的新措施，旨在创立新的就业岗位，并减少老年工人退出劳动力市场。这项被称为“代际团结协议”的措施，允许 55 岁以上的工人将全职合同改为兼职合同，同时，允许与小于 25 岁的个人或者具有大学学位的小于 30 岁的个人签订临时合同。

### 2.2.2 通过地区性就业中心为老年人提供专门的就业服务

就公共就业服务的提供来看，虽然意大利并没有一个国家层面的专门针对老年人的公共就业服务机构，但是一些地区性的、分散的公共就业服务机构对帮助老年人就业起到了积极作用。

1990 年代末，意大利对公共就业服务进行了深入改革。1997 年的巴萨尼尼法（‘Legge Bassanini’）创立了就业中心，这是地区性的就业中心，负责当地劳动力市场的管理。从那以后，所有的公共就业安置、协调和就业活动都由当地的就业中心提供，而国家层面的任务是协调工作争端以及与欧盟和其他国家组织的关系。就业中心在就业服务安置方面一直处于垄断地位，直到 2002 年第 297 号法令以及 Biagi 改革，引入了私营部门的就业服务安置机构。

公共就业服务的提供在地理上是分散的。2008 年，大约有 60% 的就业中心向 50 岁以上的用户提供专门的就业服务，而 2006 年，这一比例为 41%。<sup>[9]</sup> 在意大利的西北部，几乎所有就业中心（约 96%）都为 50 岁以上的老年人群及弱势群体提供专门就

业服务，意大利中部的这一比例为 80%，东北部为 60%，南部 30%，一些岛屿上只有 15%。

此外，尽管意大利没有一个国家层面的老年友好工作环境战略，但是经验数据表明，意大利在工作相关的健康和安全保障方面表现相当好，这对老年工人而言尤为突出。欧盟统计局 2010 年的调查数据表明，55~64 岁年龄组因疾病或伤残而退出劳动力市场的工人比例，意大利远远低于欧盟 27 国。

### 2.3 提供终身职业培训

意大利完善的职业培训机制对老年人获得持续职业培训机会以免于失业，以及失业后再就业等都起到了重要作用。

一般而言，意大利政府通过 3 种主要机制来资助终身学习活动：国家持续培训法律（Laws 236/93 和 53/00）、欧洲社会基金（ESF）以及社会伙伴管理的跨行业基金（2001 年预算法提出，2004 年生效）。

#### 2.3.1 国家立法资助职业培训

意大利 1993 年出台的 236/1993 法律为政府资助的终身学习政策确立了基本框架。福利部依据该法律，为不同类别的工人获得持续职业培训和重新获得就业资格提供资助。该法律的主要受益者是有资格参加“额外的”工资保障基金（Cassa Integrazione Guadagni）或“流动性”计划的工人、正式员工（如果企业提供至少 20% 的培训资金）和参加了“对社会有益”活动的失业工人。2000 年的 53/2000 法律对这些措施进行了补充，明确规定不论已就业工人还是失业工人，都有终身学习的权力，并责令中央政府、地区和当地政府要确保充足和广泛的培训供应，确保培训提供方能提供有认证的课程和个性化课程。该法律还允许工人请假去参加连续的培训，在同一公司工作 5 年以上的工人还可以请无薪假去参加培训。

#### 2.3.2 欧洲社会基金资助的培训

欧洲社会基金（ESF）在资助培训活动中起着重要作用，占持续职业培训总资源的一半以上。培训活动的另一个重要资金来源是强制性地从工资总额中抽取 0.3%，这是 1978 年的 845/78 法律出台的政策，此后，这些资金被提供给各种不同机构的培训活动，以及用于欧洲社会基金发起的各种共同

资助活动。

根据意大利原劳动、卫生和社会政策部的终身职业培训报告：2000—2007 年，通过欧洲社会基金资助计划获得培训的人有 160 万；2007—2009 年，有 24 万。其中，45 岁以上年龄组的人获得的资金占 30%，25~44 岁年龄组的人获得的资金占 65%，50 岁以上年龄组获得资金的占比约为 18%，这在意大利中部和南部地区表现尤为突出，如，卡拉布里亚大区、坎帕尼亚大区、艾米利亚-罗马涅大区、拉齐奥大区和马尔凯大区<sup>[10]</sup>。

#### 2.3.3 跨行业的持续职业培训基金

意大利对 2000 年出台的 388/2000 法律进行了重大创新，设立了跨行业的持续职业培训基金。这些资金是由雇主协会和贸易联合会通过签订跨联盟协议来创立的，其覆盖范围可以是行业层面的，也可以是地域层面，或者是公司层面的。跨行业资金的设立，改变了上述 0.3% 强制性工资的分配机制。从 2005 年开始，企业将这些强制性抽取的工资直接分配给选定的基金，但是，如果雇主没有选择加入其中的一项基金，那么企业贡献的资金中 1/3 将被分配给福利部（用于符合法律 236/93 和 53/00 规定的项目资助），2/3 将被分配给经济部（用于与欧洲社会基金共同提供基金的资助活动）。这一举措旨在将资金重新分配给那些提供资金的企业，激励雇主让雇员更多地参加培训活动。

2009 年 1 月—2010 年 6 月，约有 3.1 万家企业和 130 万工人获得了跨行业基金的资助，其中，25% 属于 45~54 岁年龄组，而 55~64 岁年龄组的占比为 6%。<sup>[11]</sup>不论是意大利还是就欧盟整体而言，这些培训活动中女性占比高于男性。

在就业咨询、就业安置和培训提供方面，意大利一些大区和地方的好的做法值得借鉴。例如，在重新就业安置计划中，意大利的一些大区和省（如利古里亚大区、威尼托大区、伦巴第大区、艾米利亚-罗马涅大区、马尔凯大区以及特伦托自治省）成功地让企业、社会机构和就业中心参与进来，对没有特殊技能的老年工人提供支持，使其免于失业，此外还推动学徒关系的建立，并为雇佣老年工人的企业进行培训，支持创业和自我就业等。

### 2.4 其他

除上述三方面应对老龄化的举措外，意大利还

通过积极的移民政策来缓解人口老龄化,为技术移民敞开大门。意大利《24小时太阳报》的调查报告显示:近年来,意大利移民人数显著增加,2010年,合法移民人数占意大利全国总人口的7.5%,特别是意大利中部和北部的移民人数增加最为明显。移民人数的增加,不仅使意大利总人口出现了增长,而且还带动了就业。移民在缓解意大利人口老龄化的同时还为意大利的养老体系做出了贡献,移民纳税为意大利的养老体系提供了必要的经济保障。

### 3 对我国的借鉴及启示

当前,我国也正在面临着老龄化问题的严峻挑战。根据2013年发布的我国第一部老龄事业发展蓝皮书,随着新中国成立后新出生的人口,也就是1952年和1953年出生的人口进入老年期,我国迎来了第一个老年人口增长高峰。截至2012年底,我国老年人口数量达到1.94亿,比上年增长891万,占总人口的14.3%,其中,80岁及以上高龄老年人口达2273万人,2013年老年人口数量将突破2亿大关,达到2.02亿,老龄化水平将达到14.8%<sup>[12]</sup>。

我国的老龄化速度快、规模大、结构复杂,呈现出与先期进入老龄化的发达国家不同的特点:发达国家通常是在人均GDP达到2万美元以上时进入老龄化,即“先富后老”;而中国则是“未富先老”,人均GDP只有约3000美元就提前步入了老龄化,由于经济基础还不够强大,这无疑增加了解决老龄化问题的难度。

在城镇化进程不断加速的今天,如果我们能采取积极有效的措施来应对老龄化挑战,将会对我国经济和社会的快速可持续发展起到重要推动作用,反之,则会严重阻碍我国的改革和发展进程。在这样的背景下,意大利应对老龄化问题的做法给我们提供了参考。比如,延长退休年龄,提高领取养老金的资格年龄,实行强制支付与私人养老金制度相结合的养老金制度,提供完善的就业市场培训等做法,都值得我们借鉴。

但是,我们也必须警惕养老制度过渡依赖财政补贴的做法。2008年以来的全球经济危机以及欧债危机给意大利造成重创,意大利深陷其中难以自拔。追根溯源,高福利政策与人口老龄化相叠加不断推高社保支出,使政府财政不堪重负,并因此而

债台高筑,金融危机更是加剧了债务问题的发酵,并最终酿成债务危机。■

#### 参考文献:

- [1] World Health Organization. Interesting Facts About Ageing: The World Population is Rapidly Ageing [EB/OL]. (2012-03-28)[2013-06-20]. <http://www.who.int/ageing/about/facts/en/index.html>.
- [2] European Union. The 2012 Ageing Report [R/OL]. [2013-06-19]. [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/european\\_economy/2012/pdf/ee-2012-2\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2012/pdf/ee-2012-2_en.pdf).
- [3] 王默. 人口、语言、宗教 [EB/OL]. (2012-06-26)[2013-06-10]. [http://daibiaochu.ccpit.org/Contents/Channel\\_1366/2012/0626/335158/content\\_335158.htm](http://daibiaochu.ccpit.org/Contents/Channel_1366/2012/0626/335158/content_335158.htm).
- [4] ISTAT. Italy Demographics Profile 2013 [EB/OL]. [2013-06-10]. [http://www.indexmundi.com/italy/demographics\\_profile.html](http://www.indexmundi.com/italy/demographics_profile.html).
- [5] 人民网. 2011年意大利养老金支出2660亿欧元 [EB/OL]. (2013-04-24)[2013-06-10]. <http://world.people.com.cn/n/2013/0424/c157278-21262460.html>.
- [6] 中财网. 意大利社保局:意大利养老金改革将推新体制 [EB/OL]. (2011-12-16)[2013-06-10]. <http://www.so.cfi.cn/p20111216000764.html>.
- [7] European Commission. Employment Policies to Promote Active Ageing, 2012 [R/OL]. (2012-06-08)[2013-05-12]. <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=it&pubId=6783&type=2&furtherPubs=yes>.
- [8] European Actuarial & Consultancy services. Italy Pension Summary [EB/OL]. [2013-06-18]. <http://euracs.eu/summaries/italy-pension-summary/>.
- [9] Policies and practices supporting Age Management in Italy [R/OL]. [2013-05-26]. <http://transnazionalita.isfol.it/file/Policies%20and%20practices%20supporting%20Age%20Management%20in%20Italy%20traduzione.pdf>.
- [10] European Commission. Evaluating Active Ageing Policies in Italy an Innovative Methodological Framework [R/OL]. [2013-06-02]. [http://www.ees-italy.org/sites/default/files/4\\_Final\\_Report.pdf](http://www.ees-italy.org/sites/default/files/4_Final_Report.pdf).
- [11] 全国离退休人才网. 我国第一部老龄事业发展蓝皮书发布 [EB/OL]. (2013-03-18)[2013-06-22]. <http://www.ltxjob.com/News/Newshow/201303181650317838732.html>.

(下转第74页)

- 进步与对策, 2012, 29(23): 6-9.
- [4] 王黎莹, 胡黎玮. 东亚后发国家创新能力比较及对中国的启示[J]. 科技管理研究, 2009(7): 73-75.
- [5] Ho Yuen Ping, Wong Poh Kam, Toh Mun Heng. The Impact of R&D on the Singapore Economy: An Empirical Evaluation[J]. The Singapore Economic Review, 2009(54): 1-20.
- [6] 白延雷. 新加坡大学自治改革情况[J]. 世界教育信息, 2006(12): 22-24.
- [7] Singapore, Agency for Science, Technology and Research National Survey of in Singapore 2011[R]. Singapore: A\*STAR, 2012.
- [8] Singapore, National Research Foundation. Singapore as a Vibrant S&T Hub, with R&D Contributing Significantly to a Knowledge[R]. Singapore: National Research Foundation, 2012.

## Reform of Singapore's Public R&D Input

WEI Shi-jie, ZHU Ye-kun

(Chinese Academy of Science and Technology for Development, Beijing 100038)

**Abstract:** Singapore keeps on increasing the amount of public R&D input and reforming its input system to adapt to the social and economic development. In recent years Singapore focuses on the balance of department input and overall input, comprehensively supports the innovation, and pays attention to the relationship between public R&D and economy. To achieve these targets, Singapore has made some reforms including setting up new public sectors or converting their functions. The experience of Singapore is of significance for China's transformation of financial input of S&T from allocation to coordination.

**Key words:** Singapore; public R&D input; National Research Foundation of Singapore

---

(上接第67页)

## Policies and Practice of Italy's Dealing with Population Ageing

GAI Hong-bo<sup>1</sup>, YIN Jun<sup>2</sup>

(1. Institute of Scientific and Technical Information of China, Beijing 100038;

2. Ministry of Science and Technology of the People's Republic of China, Beijing 100862)

**Abstract:** This paper gives an analysis of the global trend of population ageing. On the basis of it, it mainly conducts research on the practices and active policies taken by Italian government in dealing with its population ageing issue, such as, pension system reforms, increasing the retirement age, active employment policies and providing public financing to lifelong learning activities especially to ageing labor force. China is now facing severe challenges of ageing society, and the Italian experience and lessons can offer useful reference for our decision-makers.

**Key words:** Italy; population ageing; pension reform; vocational training