

# 职业养老金的发展及其对英国养老金制度的影响

丁建定

**[摘要]** 英国多种形式职业养老金的出现早于国家养老金制度，并为国家养老金制度的出现奠定了基础，甚至深深地影响了英国当代国家养老金制度的内在机制。英国国家养老金制度出现后，职业养老金作为国家养老金制度的补充而发展，成为英国福利国家尤其是养老金体制国别特色的重要影响因素。在福利国家改革时代，职业养老金为英国国家养老金制度改革提供了实践经验，并成为英国多层次多支柱养老金体系的重要组成部分。

**[关键词]** 职业养老金；国家养老金制度；福利国家；养老保障改革

## 一、作为国家养老金制度渊源的职业养老金

职业养老金是一种与特定的职业相联系的养老金。当某人离开这一特定的职业时，也就相应地脱离了与该种职业相联系的职业养老金，并将其累计缴纳的养老金费用转移到与他所从事的新的职业相联系的职业养老金中。职业养老金在英国具有悠久的历史，并在英国养老金制度的发展进程中发挥着重要作用，也具有重要影响。

英国的职业养老金主要分为国家职业养老金和私人职业养老金两种。国家职业养老金主要是针对政府官员和公务员而实施的一种职业养老金。国家为其官员或雇员建立一种职业养老金的尝试在英国最早出现于1712年。这一年，英国财政部建立一种养老基金以便为其公务员退休时提供职业养老金，参加该种职业养老金的人从每英镑的工资中缴纳6便士作为养老基金，退休时就可以从该项基金中领取养老金。这种职业养老金的建立，改变了以前退休公务员的工资由接任的公务员从其工资中支付的惯例。

**基金项目：**国家社会科学基金重大项目“西方社会保障制度史（多卷本）”（项目编号：19ZDA234）。

**作者简介：**丁建定，华中科技大学社会学院教授、养老服务研究中心主任、博士生导师。

英国第一项综合性国家公务员职业养老金开始于1810年。这项综合性国家公务员职业养老金是一种免费养老金，其费用由公共基金承担。1810年的公务员职业养老金的突出特点是：①该项职业养老金仅向超过退休年龄或因身体状况难以继续从事工作的公务员发放；②申请领取该项职业养老金的最低工作期限是10年；③领取职业养老金的数量随着公务员工作时间的长短而增减，最高领取额不得超过其原来的工资数。<sup>①</sup>按照这种规定，工作满40年的公务员退休时可以领取相当于其原来工资的3/4的职业养老金，工作满50年者可以领取相当于其原来的全额工资的职业养老金，但是，这种情况并不多见。

国家公务员职业养老金实施后不久，英国政府已经对其免费性所带来的财政支出感到一定的压力。1821年，财政部又做出规定，以后享受该项职业养老金的公务员应该缴纳费用，每年收入为100~200英镑者缴纳其工资数的2.5%，超过200英镑的收入按5%的比例缴费。这一缴费规定立即受到公务员们的反对。1824年，英国财政部不得不取消公务员职业养老金缴费性规定，将已经缴纳的费用全部退回。

1828年，英国成立一个有关公共收入和财政支出的委员会。该委员会认为，为了给公务员职业养老金提供充足的财政基础，必须重新实施缴费原则。但是，为了不致引起现任公务员的不满或反对，委员会建议现任公务员职业养老金所需费用由新任公务员缴纳。委员会的一些建议从1829年开始实施，缴费标准比1821年有了较大的提高，新的缴费标准为：收入在100英镑及以下者缴纳其工资的2.5%，超过100英镑者按5%的比例缴纳。1834年，英国对职业养老金进行了改革，降低了新加入公务员行列者的养老金标准，服务满45年者方可领取相当于其原来工资2/3的职业养老金。<sup>②</sup>

19世纪前半叶，英国公务员职业养老金制度仅仅处于建立时期，在许多方面还很不完善。但是，这种职业养老金制度已经包含了英国职业养老金制度未来发展的一些基本原则，这些基本原则主要是：①最低退休年龄原则；②按原工资比例计算养老金数量原则；③最低工作期限原则；④不损害原则，即一种职业养老金制度现在参加者的利益不能因为该制度的某项变化而受到损害。<sup>③</sup>

1857年，英国国家公务员职业养老金的缴费性规定再次被取消。从1857年到1972年间，英国一直实行非缴费性国家公务员职业养老金。1859年的国家公务员职业养老金法，基本上确立了英国国家公务员职业养老金的标准。该法把国家公务员职业养老金的领取标准定为最终工资的1/60，最低退休年龄定为60岁。

除了国家公务员职业养老金外，英国还建立了地方政府公务员职业养老金。地方政府公务员职业养老金施行的时间比国家公务员职业养老金施行的时间晚了许多。

① 丁建定、杨凤娟：《英国社会保障制度的发展》，中国劳动社会保障出版社2004年版。

② 丁建定：《英国社会保障制度史》，人民出版社2015年版。

③ Black D., "Pension scheme and pension funds in the United Kingdom", Oxford, 1995.

1864年，英国政府通过了济贫法官员职业养老金法，对任职满20年的济贫法官员提供没有固定标准的职业养老金，最高数额不得超过其原来工资的2/3，享受该项职业养老金的济贫法官员的最低退休年龄为60岁，这种职业养老金是一种免费性职业养老金。1888年，英国济贫法官员职业养老金领取标准被规定为最终工资的1/60，但在实际执行过程中并没有严格按照这一标准。1896年，英国政府颁布新的法令，规定：济贫法官员的职业养老金实行缴费原则，缴费标准为工资的2.5%，济贫法官员领取职业养老金的最低退休年龄从60岁提高到65岁。实行缴费性职业养老金的目的是保证该项养老金的支出，但这一目的并没有达到。除了济贫法官员职业养老金外，英国一些地方政府还建立起其他官员的职业养老金。例如，利物浦在1882年、南安普敦在1900年、纽卡斯尔在1904年都为其政府雇员建立了职业养老金。<sup>①</sup>

英国还建立起特殊职业者养老金。1829年，英国已经开始为警察建立职业养老金，这是一种缴费性职业养老金，缴费标准为工资的2.5%，领取养老金的标准为原来工资的2/3。1898年，英国建立起初级学校教师职业养老金。这种职业养老金不同于其他职业养老金，因为初级学校教师职业养老金以教师缴纳费用的多少为基础，缴纳的费用越多，领取的职业养老金就越多，而其他各类职业养老金则主要以最终工资为基础。<sup>②</sup>

私人职业养老金是英国职业养老金的重要内容之一。私人职业养老金是企业主等向其雇员提供的职业养老金。私人职业养老金在英国出现在19世纪中期以后，主要集中在铁路、煤气、银行、保险、制造业等部门的大企业或大公司中。例如，煤气、灯具和焦炭公司在1842年、伦敦与西北铁路公司在1854年、万全保险公司在1866年、西门子公司在1872年、利弗兄弟公司在1904年、朗特里公司在1906年都为其雇员建立了职业养老金。私人职业养老金的主要特点是：①私人职业养老金所需的费用由雇主和雇员共同承担；②私人职业养老金的基金大都用于投资，以便获得收益，扩大该项职业养老金的财政基础；③私人职业养老金存在许多差异。<sup>③</sup>

除了上述国家公务员职业养老金、地方公务员职业养老金、特殊职业者职业养老金、私人职业养老金之外，英国还有工会提供的养老金。由于这些工会大多按照职业或行业组成，其所提供的养老金在具有鲜明的互助性的同时，也具有职业养老金属性。1895—1904年，英国100个工会的总支出为1606万英镑，其中86%用于工会会员的各类福利。<sup>④</sup>工会为工人提供的福利不仅数量大，而且种类比较全面：既有丧葬津贴，也有疾病津贴；既有养老性福利，也有工伤补偿性福利；既有失业津贴，也有罢工工资（见表1）。1912年，英国工会用于罢工方面的补贴约占总支出的

① 丁建定、杨凤娟：《英国社会保障制度的发展》，中国劳动社会保障出版社2004年版。

② 丁建定：《英国社会保障制度史》，人民出版社2015年版。

③ 丁建定、杨凤娟：《英国社会保障制度的发展》，中国劳动社会保障出版社2004年版。

④ 约·阿·兰·马里欧特：《现代英国（中卷）》，姚曾虞译，商务印书馆1973年版。

30%，用于失业方面的津贴约占总支出的27%，用于疾病和工伤方面的津贴约占总支出的18%，用于养老方面的津贴约占总支出的14%，用于丧葬方面的津贴约占总支出的10%。<sup>①</sup>

表1 1889年英国14个大工会的福利和罢工津贴表

工会名称	丧葬、疾病、 养老及工伤津贴 /英镑	失业及 罢工津贴 /英镑	工会 会员数/人	年均 福利数 /英镑	人均 福利数 /英镑
铁匠工会	3600	3300	1600	110	0.7
气锅、铁船制造工会	41900	38200	7300	1820	2.5
砌砖工人工会	7000	900	1400	350	2.5
木工工会	33500	43700	10200	1120	1.1
车辆制造工人工会	9200	11400	5800	400	0.7
伦敦排字工人工会	2600	11500	3300	60	0.2
工程业工会	142500	157900	34700	3650	1.0
铸铁工人工会	41400	74000	9000	700	0.8
苏格兰铸铁工人工会	8300	24000	2800	170	0.6
灰泥工人工会	1000	1000	2500	40	0.2
蒸汽机制造工人工会	10900	9000	2800	290	1.0
石匠工会	32900	20700	14000	660	0.5
裁缝工会	17700	4600	4000	800	2.0
印刷工人工会	1900	6600	2400	70	0.3

资料来源：C. G. Hanson, "Craft unions, welfare benefits and the case for trade union law reform, 1867-1875," *The Economic History Review*, 1975, 28 (2) .

特别需要指出的是，19世纪末20世纪初，英国工会提供的养老金的运行机制，非常完美地将每周领取养老金津贴标准与会员资格年限即缴费资格年限、领取养老金的资格年龄结合起来（见表2），这种养老金的运行机制实际上就是现行弹性退休年龄、延迟退休制度的雏形。

表2 1864—1885年机械工人工会养老金标准调整情况表

年份	每周领取养老金津贴额度/先令	会员资格年限/年	领取养老金的资格年龄/岁
1864	7	18	50
	8	25	
	9	30	

① 克拉潘：《现代英国经济史（下卷）》，姚曾虞译，商务印书馆1975年版。

续表

年份	每周领取养老金津贴额度/先令	会员资格年限/年	领取养老金的资格年龄/岁
1874	7	18	50
	8	25	
	9	30	
	10	40	
1885	7	25	55
	8	30	
	9	35	
	10	40	

资料来源：C. G. Hanson, "Craft unions, welfare benefits and the case for trade union law reform, 1867-1875", *The Economic History Review*, 1975, 28 (2).

例如，根据 1992 年英国的社会保障法，领取国家基本养老金的人必须具备两个重要资格。第一个重要资格是年龄资格，男子为 65 岁，妇女为 60 岁。第二个重要资格是缴费资格。任何人要想领取国家基本养老金，尤其是 A、B 两类国家基本养老金，必须按照法律规定的数额和期限缴纳国民保险费，国家基本养老金严格按照缴费资格年限发放。缴费资格年限以纳税年度为计算标准，每一个纳税年度中，参加国家基本养老金制度者必须缴纳规定数量的国民保险费。

缴费资格年限还与工作年限紧密相联。当时的工作年限是指 16 岁及以上的人直到退休或死亡时的工作时间，工作年限同样以纳税年度为标准计算。在某一工作年限中，国家基本养老金制度参加者的缴费资格年限必须达到规定的数量（见表 3），方可在其退休时领取全额的国家基本养老金，否则，即被视为缴费资格年限不足，只能领取按规定比例降低后的国家基本养老金。缴费资格年限低于规定年限的 1/4 者，无权领取国家基本养老金。按照规定，缴费资格年限每差一年，国家基本养老金的领取标准降低 2%~3%。当领取国家基本养老金的标准降低到 24% 时，不再向国家基本养老金制度参与者发放该种养老金。在这种情况下，可以发放收入补贴或住房补贴代替国家基本养老金。反之，缴费资格年限每增加一年，领取国家基本养老金的标准按照规定的比例相应提高。

表 3 英国国家基本养老金制度中的工作年限与缴费资格年限表

养老金制度参加者工作年限/年	相对应的养老金缴费资格年限/年
10	9
11~20	18
21~30	27

续表

养老金制度参加者工作年限/年	相对应的养老金缴费资格年限/年
31~40	36
41年及以上	36年以上

资料来源：Black D.，“Pension scheme and pension fund in the United Kingdom”，Oxford，1995.

可见，英国的职业养老金不仅包括国家公务员职业养老金、地方公务员职业养老金、特殊职业者职业养老金，还包括私人职业养老金以及工会提供的养老金。这些不同类型的职业养老金不仅为参加者提供一定的基本老年保障，更重要的是为现代社会养老保险制度在英国的出现奠定了基础。正是在此基础上，1908年，英国建立起国家养老金制度。

## 二、作为国家养老金制度补充和发展动力的职业养老金

国家养老金制度实施以后，已经具有长期发展历史的英国职业养老金并未消退，而是作为国家养老金制度的补充继续存在并发展，使得英国国家养老金制度从建立时起，就形成国家养老金制度与职业养老金并行的养老金体制。

1909年，英国国家公务员职业养老金法规定：向死亡公务员的家庭提供相当于亡者一年的工资作为补贴，并且规定养老金的一部分应该积累起来，以便为公务员退休时提供一笔较大数目的一次性支付的免税退休工资。按照该规定，国家公务员职业养老金领取标准从最终工资的1/60降低到1/80，服务满40年的公务员的职业养老金相当于其原来工资的一半加上一笔一次性支付的退休工资。1949年，英国政府又做出规定：国家公务员职业养老金也可以推广到公务员的遗孀及其依靠者。但是，国家公务员必须承担这种养老金的一半费用，或者缴纳某种特定的养老费用，或者减少其退休时领取的一次性退休工资。

1913年，英国济贫法官员的职业养老金支出为22万英镑，而济贫法官员所缴纳的费用仅为6.3万英镑，差额只能由地方政府税收来承担。在英国地方政府官员职业养老金发展过程中，1922年的地方政府官员和其他官员职业养老金法具有重要地位。它在英国第一次建立起关于地方政府官员的统一的职业养老金，这种职业养老金的标准为最终工资的1/60，并且规定了65岁的强制性退休年龄。法令规定：地方政府官员职业养老金实行缴费原则，缴费标准为工资的5%。1922年职业养老金法令的另一个重要意义是，地方政府官员职业养老金的基金可以用于投资，所得利润用于补充该项职业养老金支出。法令允许地方政府依法建立起自己的地方政府官员职业养老金制度，并规定，地方政府官员或雇员在任职地点发生变化时，其职业养老金随之转移。<sup>①</sup>

<sup>①</sup> 丁建定：《英国社会保障制度史》，人民出版社2015年版。

1918年,英国开始改变初级学校教师职业养老金,将初级学校教师职业养老金纳入国家公务员职业养老金,实行同样的职业养老金。1921年,警察职业养老金法开始建立一种统一的警察职业养老金,养老金领取标准为最终工资的1/60,工作满25年者可领取相当于原来工资的一半,满30年者可领取相当于原来工资的2/3。此后,英国警察职业养老金的历次改革都是在这一法令的基础上进行的。此外,1947—1948年,英国还建立起医生、护士及其他与国民健康相关人员的职业养老金。<sup>①</sup>

私人职业养老金制度可以补充国家养老金制度的不足,既有助于减少政府用于养老金方面的支出,又有助于为养老金领取者提供更多的养老金,这种养老金受到工人的欢迎,并得到英国政府的支持。20世纪30年代以来,英国私人职业养老金迅速发展。1936年,对私人职业养老金第一次调查时,大约有160万人参加了私人职业养老金;1956年第二次调查时,参加私人养老金者已经达到430万人;1967年第三次调查时,参加私人职业养老金者达800万人。

私人职业养老金因行业、企业的不同而存在差异。这种差异主要表现在雇主与雇员承担费用的比例、领取养老金的标准、养老金发放过程中是否区分脑力劳动者和体力劳动者以及这类职业养老金的管理等方面。根据统计,1958年,76%的拥有500名成员参加的私人职业养老金是自己管理的,其余24%是由人寿保险公司管理的。到1975年,50%的私人职业养老金是由人寿保险公司管理的。<sup>②</sup>

职业养老金为英国国家养老金制度的发展和完善发挥了积极的推动作用。20世纪50年代末,职业养老金的发展为英国实施与收入相联系的养老金制度提供了前提和条件。养老金支出的迅速扩大使英国政府在财政上难以承受,实行与收入相联系的养老金制度,让收入较多的人缴纳较高的养老费用,以便使其得到更加充足的养老金津贴,既可以增加养老基金的数量、减轻政府的财政负担,又可以提高一部分人的养老金水平。英国社会各阶层收入差距的存在,是促使政府实行与收入相联系的养老金制度的另一个因素。收入差距决定下的对养老金需求方面的差距,使得建立和实施与收入相联系的养老金制度成为一种现实需要。此外,各种各样的职业养老金的发展,对英国建立和实施与收入相联系的养老金制度也产生了重要影响。当时,英国的许多工业部门都建立了职业养老金,作为对国民保险计划下的养老金的补充。1958年,参加各种职业养老金的工人已经达到875万人,其中男性700万人,女性175万人,大约占英国成年劳工总数的一半以上。他们既可以从国民保险计划中领取根据同一标准发放的养老金,又可以从职业养老金制度中得到职业养老金,其生活水平得到一定的保障。这样,那些没有参加职业养老金的工人就要求增加国民保险计划下的养老金,并使其与他们的收入联系起来。<sup>③</sup>

① 丁建定、杨凤娟:《英国社会保障制度的发展》,中国劳动社会保障出版社2004年版。

② 丁建定、杨凤娟:《英国社会保障制度的发展》,中国劳动社会保障出版社2004年版。

③ Halsey A. H., "British social trends since 1900", MacMillan, 1988.

1959年,英国颁布新的国民保险法,正式建立起与收入相联系的养老金制度。该法规定:必须建立一种与收入相联系的养老金制度,作为对同一标准的养老金制度的补充,这是一种平均收入类型的养老金,即一种与个人一生的平均工资相联系的养老金。与收入相联系的养老金制度缴费标准是,每周收入为9英镑者缴纳同一标准养老金制度的费用;超出9英镑到15英镑者按照工资超出额的8.5%累进缴纳费用,并由雇主和雇工平均分担;超出15英镑的收入仍然按照同一标准养老金的缴费标准缴纳。与收入相联系的养老金制度的津贴标准差距很大,从同一标准的养老金制度下的每周2英镑10先令到每周收入超过15英镑者领取的6英镑不等。国家每年用于养老金方面的补贴数不超过1.7亿英镑。法令还规定:只要职业养老金所提供的养老金达到政府规定的标准,这种职业养老金又具备稳定的财政基础,参加这种职业养老金的人们可以不参加与收入相联系的国家养老金制度。

1961年,与收入相联系的养老金制度正式开始运行,大约有450万受雇者由于参加了各种各样的职业养老金而不再参加与收入相联系的养老金。1963年,保守党政府再次提高与收入相联系的养老金的缴费标准,将决定与收入相联系的养老金缴费数额的收入标准提高到每周15~18英镑。同时,提高基本养老金津贴标准,将单身老人的基本养老金津贴从每周的2英镑17先令6便士提高到3英镑12先令6便士,将每对夫妇的津贴标准从每周的4英镑12先令6便士提高到5英镑9先令。与收入相联系的养老金制度的实施,使英国建立起两种性质三种形式的养老金制度,两种性质的养老金制度为国家养老金制度和职业养老金制度,三种形式为同一标准的养老金制度、与收入相联系的等级性养老金制度和职业养老金制度,英国的养老金制度逐步走向完善。<sup>①</sup>

20世纪60年代后期,英国工党政府对职业养老金制度非常关注,英国工党发表的《社会保障制度的新领域》指出,私人职业养老金在许多行业正在或已经建立起来,并且在一些地方具有重要的影响。不过,职业养老金还并不普遍,只有一半左右的被雇用者是这种私人职业养老金的成员,并且他们通常得到的职业养老金也比较少,只有小部分人从这项职业养老金中得到了比较适当的养老金。工党进一步指出:“我们决不反对这些由雇主提供的私人性或公共性养老金,实际上,我们将其看作对国家养老金制度的有用补充。我们要强调的是,在公共社会服务、国有企业以及少数公司之外,这种私人职业养老金通常只是与一小部分行政人员、白领工人以及工厂工人相联系,几百万的英国普通工人现在仍然属于国家养老金制度的参加者。”<sup>②</sup>

此外,职业养老金的基本特征和发展演变,还构成英国福利国家的重要特色。英国和德国都是具有悠久的职业养老金发展历史的国家,职业养老金也都构成这两

<sup>①</sup> 丁建定:《英国社会保障制度史》,人民出版社2015年版。

<sup>②</sup> Hay J. R., "The development of the British welfare state, 1880-1975", Arnold, 1978.



个国家福利国家的组成部分。但是，两个国家的职业养老金存在一些显著区别，这种区别既体现了两个国家养老金体系的国别特色，也体现出其对两个国家福利国家基本特征的直接和显著的影响（见表4）。

表4 英国和德国的职业福利与福利国家的关系

时期	德国		英国	
	职业福利的方式	与福利国家的联系	职业福利的方式	与福利国家的联系
19世纪 80年代至 20世纪 30年代	稳定和发展劳动关系的政治社会工程	福利机构的治理和劳资关系的新兴支柱	集体支持个人责任和改革主义者的做法	支持集体框架内的个人责任，同时填补国家一级的空白
第二次 世界大战 至20世纪 70年代	作为集体的资本主义责任的社会管理	支持福利国家作为社会主义市场经济的一部分，但处于次要地位	大多数非正式的、地方的和有限的集体力量的平台	扩大基本福利国家和增加产业关系
20世纪 90年代 至2008年	个性化的基于绩效的福利是商业战略的一部分，但仍在一个多边的公司框架内	私人福利的提供来源和补充福利国家日益增长的细分	个性化、将绩效福利作为商业战略的一部分	重新占领撤退的福利国家留下的空间，这是另一个工作和个人福利能力的来源

资料来源：Felix Behling, “Welfare beyond the welfare state, the employment relationship in Britain and Germany”, Palgrave Macmillan, 2018.

显然，英国国家养老金制度建立以后，职业养老金制度不但没有消退，反而有了进一步发展。职业养老金不仅是国家养老金制度的重要补充，而且是国家养老金制度发展和完善的重要推动力量。更重要的是，职业养老金构成了英国福利国家的重要组成部分，并深深地影响了英国福利国家的国别特色。

### 三、作为国家养老金制度改革重要措施的职业养老金

20世纪70年代以后，英国养老金制度开始进入改革时代，职业养老金不仅为养老金改革提供了基础，而且直接成为养老金制度改革的重要政策选择内容。职业养老金是保守党政府推行储蓄养老金计划的实现途径。1970年，保守党上台伊始，就开始寻求解决养老金问题的新办法，并很快提出一项新的养老金计划，这就是储蓄养老金计划。保守党在宣言中说：“我们认为每个人都应该有机会得到与收入相联系的养老金，但是，与工党政府相反，我们的观点是，对于大多数民众来说，这种养老金能够而且应该通过改进和扩大职业养老金来实现。”宣言指出：“我们的建议不仅

对于那些现在正处于老年的人们来说是公平的，而且对于那些现在正处于工作中的人们来说也是公平的。在工党的政策下，人们的养老金主要依靠下一代人愿意支付的养老金费用的程度，而在我们的建议中，养老金将来的大部分开支将通过真正的节约和储蓄来解决。”<sup>①</sup>

保守党认为，一旦建立起储蓄养老金制度，每个人不仅可以享受同一标准的基本养老金和与收入相联系的等级养老金，还可以从储蓄养老金制度中得到养老金，这种储蓄养老金在上述两种养老金出现问题时所发挥的作用更加明显。这种养老金制度还可以大大充实养老金的财政基础。保守党估计，如果储蓄养老金制度的参加者达到700万人的稳定数字，每年的储蓄养老基金将达到3亿英镑，到20世纪末将达到70亿英镑。<sup>②</sup>但储蓄性养老金计划尚未实施，保守党政府就下台了。

20世纪70年代，在工党政府的养老金制度发展变化中，职业养老金同样占有重要地位。工党政府所采取的与养老金制度有关的第一项措施，是在1974年的国民保险法中放宽了所谓的收入规则<sup>③</sup>，并对1973年的社会保障法做出修改，使长期养老金津贴的年度评定与收入的总体水平相联系，而不是与物价水平相联系。与此同时，法令还根据变化了的情况提高了国民保险的缴费与津贴标准。工党政府关于养老金制度的最重要的措施是1975年颁布的社会保障养老金法，建立和实施国家收入养老金制度。该法的大部分内容在1978年4月生效，其主要目的是提高由1973年社会保障法所建立的社会保障养老金制度的津贴水平。法令建立起一种综合性养老金制度，它由基本养老金制度和与收入相联系的附加养老金制度两部分构成，收入因素采用时段收入制，即较低收入和较高收入之间的年度收入。附加养老金的津贴标准为养老金领取者20年最高收入平均数的1.25%，附加养老金的最高津贴额为收入的25%，这种养老金不受所谓的收入规则的限制。

基本养老金与总体物价及收入水平相联系，附加养老金仅与物价水平相联系，已经达到领取养老金年龄的人不再缴纳费用。享受私人职业养老金者，如果该职业养老金可以为其提供相当于国家收入养老金制度下的附加养老金，便可以不参加国家收入养老金制度中的附加养老金制度，但是，这种职业养老金必须申请到由职业养老金管理部门颁发的资格证书。<sup>④</sup>

给予妇女参加职业养老金的权利是20世纪70年代工党政府养老金制度改革的重要内容。1975年的社会保障养老金法规定：已婚或1977年4月以后开始工作的妇女，拥有与男子一样的缴纳同样水平的养老费用的权利，并因此领取与男子同样标

① 丁建定：《英国社会保障制度史》，人民出版社2015年版。

② Ellis B., "Pensions in Britain 1955-1975", London, 1989.

③ 收入规则是一种根据养老金领取人收入的增减而决定其领取养老金数量的规则，具体情况为：已经退休者的超出规定界限以上的工资收入每增加一英镑，即减少其一英镑的养老金津贴。

④ 丁建定：《英国社会保障制度史》，人民出版社2015年版。

准的养老金。从1979年4月开始，已婚妇女在其婚后到60岁之间不必工作满一半的时间，就可以具备领取养老金的资格，这主要是考虑到已婚妇女在这一时期要履行许多家庭义务。妇女如果具备与男子同样的收入水平，就可以得到与男子同样的附加养老金。由于家庭生活而中断就业的妇女，同样有权参加同一标准养老金制度。1978年4月起，妇女开始拥有与男子一样的参加职业养老金的权利。妇女一旦成为职业养老金制度的参加者，在其领取职业养老金时，不能因为其性别而受到歧视或不公正对待。如果一名妇女在达到养老金领取年龄时变成寡妇，她就应该得到寡妇年金。年龄超过50岁的寡妇可以领取其最后一位丈夫全额的与收入相联系的养老金。<sup>①</sup>

职业养老金是20世纪80年代英国保守党政府养老金制度改革的重要措施。20世纪80年代，英国开始了养老金制度的私有化与市场化改革。主要措施是鼓励和推行职业养老金与私人养老金。保守党政府要求，从1988年起，所有企业必须为其雇员建立职业养老金，政府对此予以一定的优惠措施，并鼓励个人通过银行储蓄、参加保险等方式，为自己准备养老费用。<sup>②</sup>

到20世纪80年代，英国养老金领取者收入来源中工资性收入所占比例与投资性收入所占比例均呈显著下降趋势，国家养老金与职业养老金收入所占的比例均呈现显著上升趋势。国家养老金制度所提供的养老金占养老金领取者收入的比例达到60%，职业养老金占养老金领取者收入的比例达到20%以上（见表5），国家养老金与职业养老金合计高达养老金领取者收入比例的80%以上。

表5 1951—1981年英国养老金领取者主要收入来源结构变化表

年份	工资/ (%)	国家养老金/ (%)	职业养老金/ (%)	投资收入/ (%)	家庭支持/ (%)
1951	28	42	15	15	—
1961	21	48	16	15	—
1971	20	48	21	11	—
1981	9	60	21	10	—

资料来源：Jefferys M.，"Growing old in the twentieth century"，Routledge，1989.

建立职业年金补充制度是20世纪90年代英国保守党政府养老金制度改革的重要举措。1995年，英国政府出台新的养老金法案，其主要内容包括以下几个方面。第一，适应欧盟关于养老金男女同等权利的要求，实行男女平等的公共养老金制度。2010年至2020年，女性领取公共养老金的年龄从60岁提高到65岁，实现领取公共养老金年龄的男女平等，这实际上是延迟女性退休年龄，同时规定了公共养老金制度中男女享有同等参保权和同等待遇。第二，改革补充养老金计划，简化企业退出

① 丁建定、杨凤娟：《英国社会保障制度的发展》，中国劳动社会保障出版社2004年版。

② 丁建定：《英国社会保障制度史》，人民出版社2015年版。

与收入相关联的国家养老金计划程序，促进企业运行补充养老金，对选择了个人养老金和货币购买养老金方案者引入与年龄相关联的国民保险缴费折扣率，并为养老金投资收益转化为年金提供便利。第三，建立职业年金补充制度。从1997年开始建立职业年金补充制度，由养老金补偿委员会实施，从各种养老金方案中抽取一定比例的资金作为保险基金，用于在养老金入不敷出时予以补充，最高补充比例可以达到90%，但是养老金补偿委员会必须获得足够证据时方可予以补充。第四，规定与收入相关联的养老金的最低基金规模，以保障该制度参加者在雇主破产时的养老金权益，并帮助与收入相关联的养老金制度的参加者转向其他养老金方案或者购买个人养老金。<sup>①</sup>

职业养老金是20世纪90年代工党政府养老金改革的重要措施，工党政府一方面继续加强国家基本养老金和职业养老金制度建设，特别是鼓励更多有能力者参与职业养老金和个人储蓄年金，以便通过个人努力为自己提供更加充分的养老保障。另一方面，主张在改革与收入相联系的养老金制度的基础上，建立国家第二基本养老金制度。这种基本养老金主要是为那些需要帮助者提供的养老金，以保障他们实际生活的需要。<sup>②</sup>

1998年，英国社会保障部发布的《新的福利契约：养老金合作伙伴关系》指出，养老金制度改革的目标是废除与收入相关联的养老金以简化养老金制度，引入与全国平均收入增长相挂钩的退休收入最低保障制度，保障养老金领取者的收入。通过非积累型的公共制度帮助低收入者、护理人员、残疾人等无法进行养老储蓄者。通过安全、可承担的第二支柱养老金计划，鼓励有能力者进行养老储蓄，为那些低收入者提供第二国家基本养老金，为那些中高收入者提供缴费确定型养老金计划。<sup>③</sup>

这些主张最终成为1999年颁布的《福利改革和养老金法》的基本内容。该法指出，养老金制度改革的基本目标是人人都能够在退休时获得体面的收入。在公共养老金制度改革方面，主要是保留国家基础养老金，但是降低其在养老收入来源中的比例，以提倡和推动私人养老金计划；引进收入调查型最低退休收入保障，基本标准为每周75英镑；引入第二国家养老金并实行与收入相关联的原则；引入“视同缴费”原则，以实现就业不规律者的养老保障权益，如照看孩子的父母、残疾人等。<sup>④</sup>

进入21世纪，职业养老金仍然成为英国联合政府养老金制度改革的重要举措。养老金制度改革构成联合政府社会保障制度改革的重要方面。2011年4月，联合政府提出公共养老金制度改革两个方案：方案一是在2020年前取消国家第二养老金中与收入相关联的部分，保留与收入相关联的养老金中的定额养老金部分，建立由

① 王雯：《英国养老金制度变迁：从撒切到特蕾莎·梅》，社会科学文献出版社2019年版。

② 丁建定：《英国社会保障制度史》，人民出版社2015年版。

③ 丁建定：《英国社会保障制度史》，人民出版社2015年版。

④ 王雯：《英国养老金制度变迁：从撒切到特蕾莎·梅》，社会科学文献出版社2019年版。

基本公共养老金与定额的国家第二养老金两部分组成的公共养老金；方案二是取消与收入相关联的养老金，建立一个高于最低养老金标准的统一待遇的养老金。2013年1月份，英国公布了酝酿已久的养老金改革法案，新的养老金制度取消了现有的国家基本养老金和第二国家养老金等类别，将其合并为统一的公共养老金，并从2017年4月开始实施。表6为2012年前后英国养老金制度结构变化表。

表6 2012年前后英国养老金制度结构变化表

养老金层次	2012年以前			2012年以后		
	公共养老金	职业养老金	个人养老金	公共养老金	职业养老金	个人养老金
第三层 (缴费确定型)		缴费确定型 养老金	个人储蓄 养老金		缴费确定型 职业养老金	个人储蓄 养老金
第二层 (待遇确定型)	国家第二 养老金	待遇确定型 养老金			待遇确定型 职业养老金	
第一层 (待遇均等型)	国家基础 养老金			公共 养老金		
零层	收入调查型 养老金					

资料来源：王雯：《英国养老金制度变迁：从撒切尔到特蕾莎·梅》，社会科学文献出版社，2019年版。

2012年之后，英国职业养老金得到快速发展。2012—2016年，参加职业养老金者的比例从55%提高到78%，人数从1070万人增加到1620万人，职业养老金零缴费者的比例从17.9%（约100万人），下降到7.7%（约81万人）。私人部门职业养老金参与率从2012年的42%提高到2017年的81%。由于职业养老金参加者比例的提高与人数的增长，职业养老金缴费率开始下降。私人部门职业养老金中，雇员的平均缴费率从2012年的4.5%降低至2016年的2.4%。同期，雇主的平均缴费率从10%下降到4%。到2017年，公共部门职业养老金中，雇主缴费约245亿英镑，雇员缴费约122亿英镑，税收优惠约39亿英镑，共计约406亿英镑，比2016年增长约0.3%。私人部门职业养老金中，雇主缴费约293亿英镑，雇员缴费约153亿英镑，税收优惠约52亿英镑，共计约498亿英镑，比2016年增长约4%。<sup>①</sup>

可见，20世纪70年代以来，英国职业养老金制度在几乎任何一个时代的英国政府社会保障制度改革，特别是养老金制度改革中都具有重要的地位和影响，职业养老金的发展不仅为英国养老金制度改革提供了基础和经验，也为其提供了可供选择的政策举措，甚至逐渐成为英国养老金体制的基本组成部分。

综上所述，英国职业养老金的发展历史比国家实施的社会养老金制度的发展历史要悠久许多。在英国职业养老金发展过程中，逐渐出现了国家公务员职业养老金、

<sup>①</sup> 王雯：《英国养老金制度变迁：从撒切尔到特蕾莎·梅》，社会科学文献出版社2019年版。

地方政府官员职业养老金、特殊职业者职业养老金、私人职业养老金以及包含强烈职业养老金色彩的工会提供的养老金。这些职业养老金的出现和发展，不仅为参加者提供了一定的养老保障，还为英国国家养老金制度的建立奠定了基础。在英国国家养老金制度出现后，职业养老金不仅没有消退，反而有了进一步的发展。职业养老金发挥了对国家养老金制度的补充功能，构成英国福利国家尤其是养老金体系的重要组成部分，并且在一定程度上对英国福利国家的国别特色产生直接影响。在英国福利国家改革时代，职业养老金的发展不仅为英国福利国家改革提供了可资选择的实践基础，而且直接成为英国政府养老金制度改革的重要措施，并对英国多支柱、多层次养老保障体系的发展和完善产生了重要影响。

## The Development of Occupational Pensions and Their Impact on the Pension System in Britain

Ding Jianding

(School of Sociology, Huazhong University of Science and Technology,  
Wuhan, 430074, China)

**Abstract:** The emergence of various forms of occupational pensions in the United Kingdom preceded the national pension system, and laid the foundation for the emergence of the national pension system, and even deeply affected the internal mechanism of the contemporary national pension system in the United Kingdom. After the emergence of the national pension system in the United Kingdom, the occupational pension developed as a supplement to the national pension system, and became an important influencing factor for the national characteristics of the British welfare state, especially the pension system. During the era of welfare state reform, occupational pensions have provided practical experience for the reform of the national pension system in the United Kingdom, and have become an important part of the multi-level and multi-pillar pension system in the United Kingdom.

**Keywords:** occupational pension; national pension system; welfare state; pension reform