



地异而法同？

——对中国和欧盟“老龄化负担”的批判性反思

封进 和 Traute Meyer

地异而法同？

——对中国和欧盟“老龄化负担”的批判性反思

2017年12月

地异而法同？

——对中国和欧盟“老龄化负担”的批判性反思 挑战和机会

封进

Traute Meyer

- 中国和欧盟的决策者都表示，人口老龄化加剧了养老金体系的负担，因此应该延迟退休年龄，严格控制成本。但养老金紧缩政策是否人口老龄化问题唯一切实可行的应对措施？
- 尽管中国和欧盟在许多方面大相径庭，但两者都面临着人口老龄化的问题，并为此建立了公共养老金体系，为维持社会稳定发挥了重要的作用。公共养老金体系成本昂贵，关于养老金体系改革及其财务可持续性的辩论几乎从未停歇，这本身无可厚非。
- 然而，如果决策者只注重通过延迟劳动年限来扼制成本上升，则容易误入歧途：欧洲许多人早在达到退休年龄前就已属于非经济活动人口，只有改善教育和就业机会才能为他们创造更多的福利。无独有偶，在中国，（外）祖母是许多家庭主要负责照顾小孩的人，如果仅仅延迟女性退休年龄（虽然中国女性确实退休偏早）而没有同时扩展公共托幼服务，那么很可能降低年轻女性活动率，反而导致养老金缴费规模缩减。
- 之所以建立养老金体系，是因为人口老龄化已成为发达国家的一个基本特征。决策者应该顺势而行，而不能纯粹只是延长劳动年限；其工作重点应该是解决不平等问题，消除障碍，推动更多人参与经济建设并获得回报，从而提升养老金体系的缴费规模。本研究概括了欧洲和中国养老金体系当前所面临的挑战，并就如何解决问题提出了一些建议。

目 录

图形目录	III
表格目录	IV
1. 老龄化社会-全球关注的话语	1
2. 老龄化问题是否没有社会之分? -本文的研究目的	1
3. 中国和欧洲的人口规模、年龄和财富水平	2
3.1 人口规模	2
3.2 老龄人口的相对增幅	2
3.3 经济发展	3
4. 中国和欧洲的养老金政策	5
4.1 欧洲的养老金体系和改革——削减成本	5
4.2 中国的养老金体系及改革-扩展	7
4.3 中欧养老金政策比较	9
5. 15 - 64 岁人群的就业(非)活动率	10
5.1 中国和欧洲各年龄段的就业率和非参与率	10
5.2 小结	10
5.3 法定退休年龄前退出劳动市场的原因: 中国	13
5.4 法定退休年龄前退出劳动市场的原因: 欧盟	13
5.5 中国和欧洲比较	15
6. 如何提高养老金的可持续性: 出台政策, 打击劳动市场排斥和不平等现象	15
7. 异地同法。为何中国必须扩展养老金体系, 而欧洲紧缩措施的效果差强人意	16
参考文献	18

图形目录

图1: 截至7月1日男女人口总数 (百万) 中国/欧盟27国	2
图2: 欧盟27国和中国: 65岁以上人口与15-64岁人口的比例, 1950-2015	3
图3: 人均GDP增幅(购买力平价, 以2011年国际美元购买力为基数计算) 1990-2013 (%)	4
图4: 人均国民总收入, 2013年 (购买力平价, 美元, 2011)	4
图5: 基本养老保险的收入和支出(10亿, 人民币)	8
图6: 欧盟和中国各年龄段女性就业率(2010) 和女性法定退休年龄(2014)	11
图7: 欧盟和中国男性各年龄段就业率 (2010) 和男性法定退休年龄(2014)	11
图8: 不同学历的就业活动率, 女性, 50-54岁(欧盟, 2015)	14
图9: 不同学历就业活动率, 男性, 50-54岁 (欧盟, 2015)	14

表格目录

表1: 法定和强制养老金的享受条件(欧盟, 2012; 中国, 2015) 和福利 (2015)	6
表2: 劳动力参与率的决定因素, 中国的男性和女性, 2013	12

1. 老龄化社会 —全球关注的话语

人口老龄化、生育率下降，改革势在必行，并应尽可能在提高养老金体系财务可持续性的同时，防范其对社会和经济的不良影响。（经合组织 [OECD], 2013: 18）

近年来，经合组织国家的养老金体系格局正在以惊人的速度发生改变。经过长达数十年的辩论后... 为节省养老金开支，多个国家出台了重大改革举措，例如延迟退休年龄、调整养老金计算方式等。（经合组织 [OECD], 2013: 9）

中国任重道远。中国在控制人口增长上取得的惊人成绩..... 导致了人口迅速老龄化。... 尽管经济高速增长，但中国仍然面临着人口老龄化带来的艰巨挑战，一方面是因为老龄人口规模庞大，另一方面则是因为中国社会的持续发展带来的变化。（Booth, 2013）

建立更加公平可持续的社会保障体系。研究制定渐进式延迟退休年龄政策。（中共中央，2013, No.45）

人口老龄化已成为世界各国政府眼中的一大难题。在最富裕国家，预期寿命延长、生育率下降推高了养老成本的观点深入人心；为控制成本，各国政府纷纷决定削减养老福利。在欧洲，人们普遍认为，由于社会日渐老龄化，因此必须谨慎控制养老金支出；缩减公共养老金福利在所难免。

中国远没有欧盟和经合组织国家富裕，但近几十年来中国的经济增速远超其它国家。然而，上文引述显示，中国的决策者和其富裕国家政府的同仁一样面临着社会老龄化问题的困扰。执政者们似乎都很担忧老龄化对公共预算、养老成本和养老金负担能力的影响。而且他们考虑采取的解决方案也很相似，例如延长劳动年限。因而，我们面临着这样一个有趣的情况：两个其它方面大相径庭的地区似乎有着相似的问题，而且解决问题的思路也如出一辙。

2. 老龄化问题是否没有社会之分？ — 本文的研究目的

很多人认为，老年抚养比上升这一现象没有地区之分（如欧盟 28 国和中国），已成为世界各国养老金体系普遍的核心问题，而且不论中国还是欧洲，这一问题都可以通过延迟退休年龄从而降低成本来解决。本文旨在对此观点展开批评性分析，并研究以下问题：老龄化问题是否没有社会之分？不同经济、社会和政治体制的国家是否可以等量齐观？原因为何？

本文探讨了欧洲与中国老龄化进程的相似之处，但同时强调指出虽然两者的趋势和挑战表面大同小异，但其产生的根源截然不同，因此需要采取不同的解决方案。本文第一部分概括介绍了欧洲和中国的人口规模、抚养比、经济财富水平以及两个地区的养老金体系和改革。两者的差异显而易见，两地所采取的养老金政策也迥然不同：在中国，扩展福利是顺应快速的社会变迁的必然结果；而欧洲则是通过削减福利来控制变化所带来的影响。本文以此为背景分析了延迟退休年龄作为通用的解决方案可以在多大程度上帮助欧洲和中国应对社会老龄化问题，在第二部分则重点比较了中国和欧洲的成人劳动参与率，并分析了活动率偏低的原因。本文最后一部分提出了一些有助于提高欧洲和中国劳动参与率的政策建议。总而言之，本研究呼吁决策者不要贸然接受抚养比上升必定需要削减养老金的观点；在欧盟，支持此类观点的证据并不充分，在中国更是寥寥无几。

3. 中国和欧洲的人口规模、年龄和财富水平

3.1 人口规模

中国和欧洲的人口规模差距巨大。1950年，生活在中国的人口已超过欧洲，但当时两地的人口差距与如今不可同日而语。自1950年以来，中国的人口增长了两倍以上，而欧洲国家的人口却只有小幅增长。2015年，欧盟27个成员国（赛普勒斯除外）的总人口仅为中国人口的三分之一。而且与欧洲相反，这段时期中国发展迅猛。

3.2 老龄人口的相对增幅

图 2 为中国和欧洲 1950-2015 年期间老龄

人口占 15 岁以上成人人口比例的相对增幅，显示了需要退休收入的人口比例。中国的老龄化趋势从 1965 年开始显现，当时 64 岁以上人口仅占劳动年龄人口的 6%。欧洲的最低点为 1950 年，即开始收集相关数据的第一年（13%）。中欧两地 64 岁以上人口占成人总人口比例均呈现快速上升趋势，但 2015 年，欧盟 27 国（赛普勒斯除外，28%，未显示）的老年人口比例高于中国（13%）。如果以所谓的老年抚养比作为养老金成本的替代指标，显然欧盟国家的支出应该要高得多。当然还需要考虑地区内差异。欧盟内南欧国家与新加入欧盟的中东欧国家差异最大，两个区域相差 5%。中国各省之

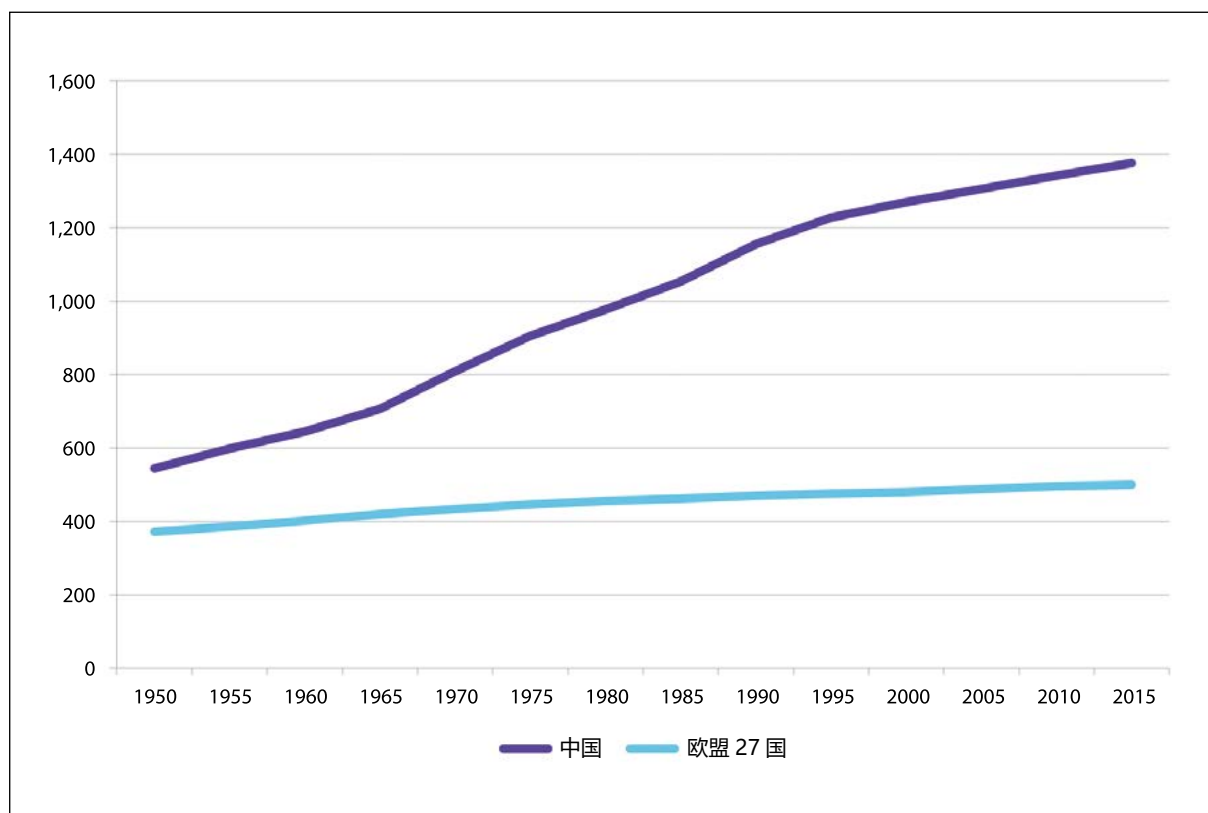


图 1: 男女总人口, 截至 7 月 1 日 (百万) 中国 / 欧盟 27 国
来源: 联合国 (United Nations, 2015)

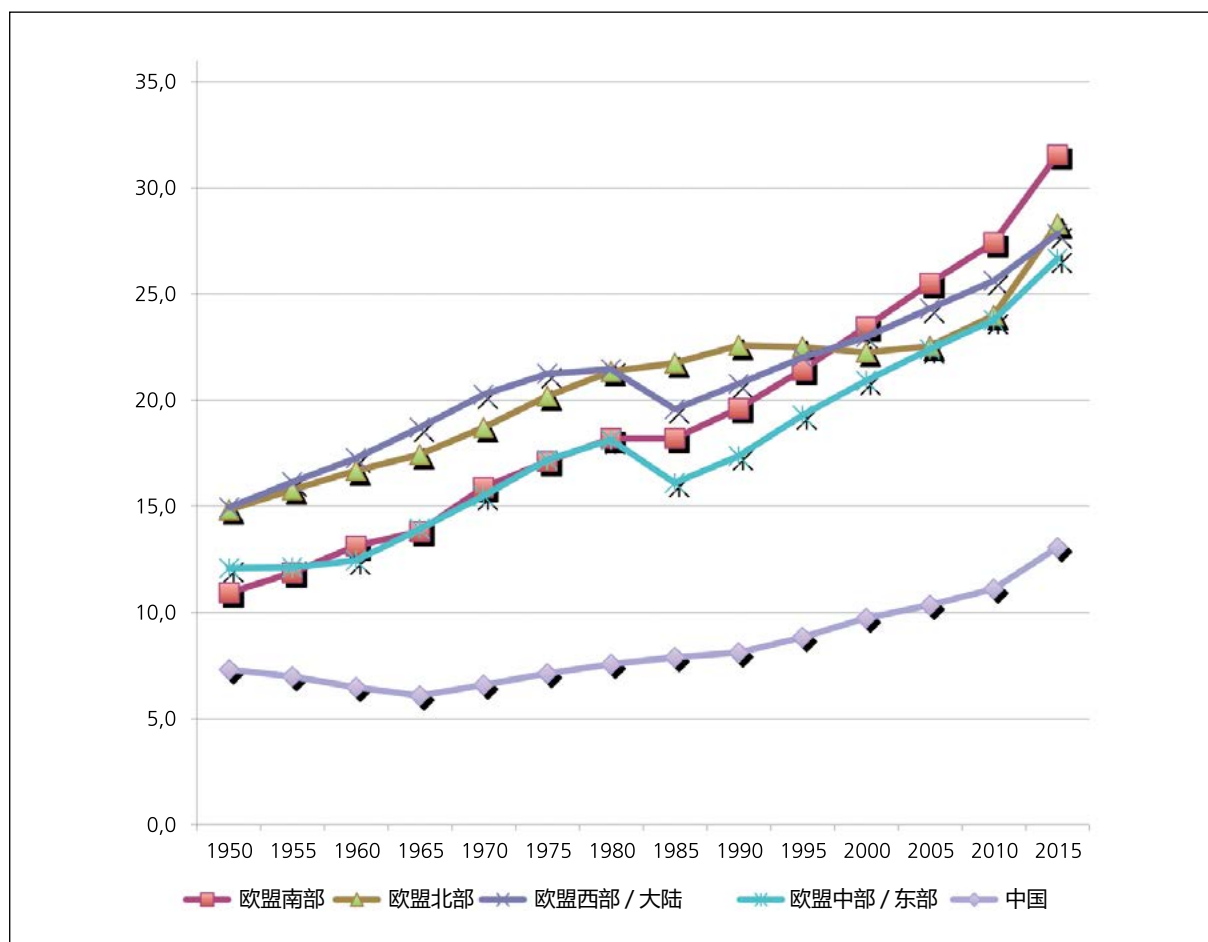


图2: 欧盟27国和中国: 65岁以上人口与15-64岁人口的比例, 1950-2015
来源: 联合国 (United Nations, 2015)

间也各不相同, 最高值与最低值相差9% (西藏除外)。因为年轻人迁往更发达的中东部地区, 所以西部省份的抚养比更高 (中国劳动统计年鉴, 2010)。不过, 从全局来看, 欧洲和中国内部的区域差异远不如中欧之间的差异显著。

3.3 经济发展

自20世纪90年代以来, 中国的经济增速令其它国家难以望其项背, 其经济活力也远甚于其它发展中地区 (图3)。欧盟老牌成员国恰恰相反, 变化微乎其微; 只有中东欧的新成员国经济有实质性发展, 但增长率也不到中国的一半。欧盟多个成员国在20世纪50年代末

至70年代初已经进入经济鼎盛时期; 而中国的经济1990年才开始起步, 且起点很低。也正因此, 尽管中国经济增长迅猛, 但到了2013年, 中国人的富裕水平仍仅约为欧盟最富裕的17个国家、日本、马来西亚和韩国的三分之一 (图4)。虽然近年来欧盟17国的经济可以说停滞不前, 但其整体富裕程度仍远高于中国。

综上可见中国与欧盟最富裕17国的差距之大。欧盟各国之间的经济发展差异远不如中欧之间的差距显著, 只有纳入中东欧地区时欧洲区内差异才更明显。20世纪50年代中国人口快速膨胀, 90年代中国经济腾飞, 而欧洲人口到70年代末就已进入了增长的尾声。1945年之后, 欧洲各国经历了深刻的变化。

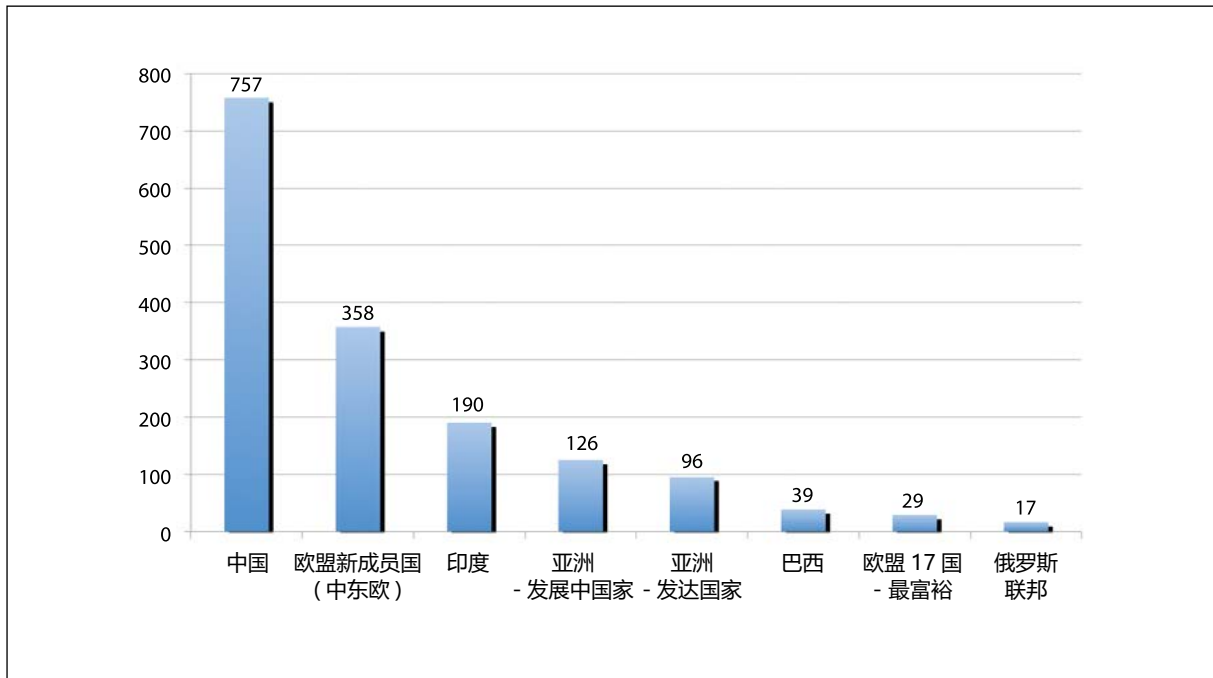


图 3: 人均 GDP 增幅 (购买力平价, 以 2011 国际美元购买力为基数计算) 1990-2013 (%)
来源: 联合国发展署 (UNDP, 2014).

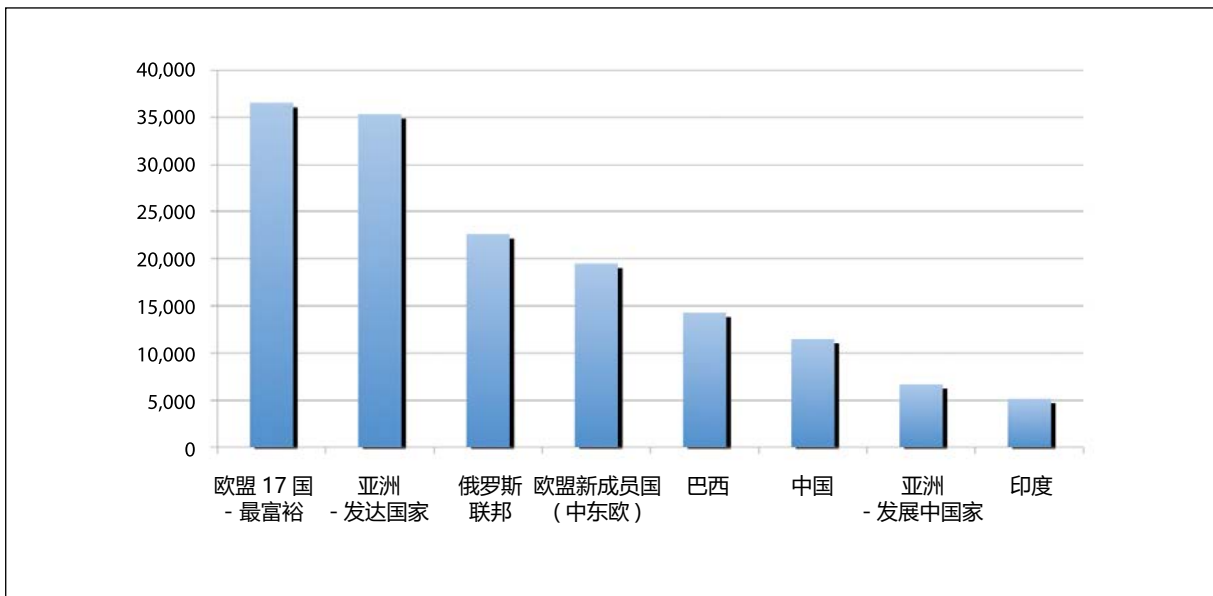


图 4: 人均国民总收入, 2013 年 (购买力平价, 美元, 2011 年)
来源: 联合国发展署 (UNDP, 2014).

福利国家伴随着快速经济发展应运而生。欧洲养老金体系的覆盖面和成本均位居全球榜首。现代化理论认为, 随着经济的发展和富裕水平的提高, 社会政策也会作为维持社会稳定的必要手段而不断扩展 (例如 Wilensky & Lebeaux,

1958)。因此, 建于 19 世纪末 20 世纪初的欧洲养老金体系在二战后迅速壮大也正在意料之中。无独有偶, 在中国, 经济增长促进了广泛的社会变革, 社会政策措施也随之出台。事实上, 自 2000 年始, 中国城乡地区社会保障体系

的发展成效显著，城镇的正规就业和非正规就业人群均已纳入覆盖范围（国际劳工组织 [ILO]，2010；亚洲开发银行 [ADB]，2010）。

4. 中国和欧洲的养老金政策

上文指出，中国和欧洲关于老龄化社会的公共话语有不少相似之处，两个地区的政府都很担忧人口老龄化拉高养老成本。有趣的是，作者在撰写此文过程中发现中欧养老金体系可谓麦穗两歧（见下文）；然而，两者虽然同归，但却殊途。

4.1 欧洲的养老金体系和改革——削减成本

与中国相反，欧洲的养老金体系已经“成熟”，即今天的老年人已经开始要求兑现几十年前所做的高福利的承诺。因而，成熟体系的公共养老金支出要远高于新体系，因为后者是以对未来的承诺为主导，而非兑现。这也正是欧盟的公共养老金支出远高于中国和其它高速发展国家的一个原因。2010年，欧洲最富裕17国的公共养老金支出占GDP的11%，中东欧新成员国为10%（经合组织 [OECD]，2015；作者计算结果）。这些成熟的体系有何特征？

福利国家体系的比较研究学者大致认为，当今欧洲主要有两类养老金体系（例如 Ebbinghaus, 2011）。这两类体系目标相同，即防止老年贫困，保障公民在退休之后能够维持正常生活水平。第一类体系以国家养老金为主导，退休后福利与收入挂钩，替代率较高，对终生收入较高的人群有利，低收入人群面临较高贫困风险。该模式没有国家保障的基本养老金，通常称为俾斯麦模式。该名称源于德国总理俾斯麦在19世纪末启动的开创性改革。第二种模式的特点是全民国家养老，因为该体系

准入门槛很低，甚至无门槛，因此大部分公民皆可在退休后领取福利。退休福利水平也相应偏低，仅足以防止陷入贫困。但由于许多人渴望更高的生活水平，因而工资挂钩养老金也被纳入了养老金体系，形成了第二层次养老保险；为确保能够覆盖更广泛的人群，第二层次养老保险为强制性缴纳。在研究文献中，该模式因为1942年开创性的贝弗里奇报告而被命名为贝弗里奇模式。

根据相关数据，我们把欧盟国家分别归为这两类（表1）。为维持生活水准，多数欧洲国家采用了收入挂钩的养老金模式，包括欧盟最富裕17国——即老成员国中的大部分国家，以及所有有数据的中东欧成员国。防止贫困模式较少见，仅北欧国家、荷兰和英国采用了这一模式。

这两套体系下的各国公民命运如何？改革对他们的福利有何影响？表1显示了从2015年开始工作、充分就业的欧盟普通工薪阶层未来能够领取的养老金，假设在其劳动期间相关规定没有改变。预计该阶层退休时平均可领取到退休前工资净额的70%，高于贫困线（收入中位数的60%）。另外，需要重点指出的是欧洲各国之间的差异：贝弗里奇模式国家的平均值为75%，较俾斯麦模式国家高7%。例如，奥地利、匈牙利、西班牙、荷兰和葡萄牙的全职员工退休后收入预计接近其退休前工资水平，但德国和爱尔兰仅为退休前工资的一半，甚至更低。长期而言，各国平均福利水平相较2002年降低了4%。但具体情况同样因国而异；事实上，在有数据的18个国家中，仅有11个国家的普通工薪阶层遭遇了养老金缩水，其它7个国家的养老金水平都有所提升，部分国家甚至显著提升。与此同时，几乎所有国家都延迟了法定退休年龄。2014年，欧洲的平均法定退休年龄（包括男性和女性）为64岁。部分中东欧国家、奥地利、芬兰、希腊和英国的女性退休年龄更早。大部分国家已决定推迟总体退休年龄，欧盟最富裕17国为67岁，中东欧为65岁，

表1: 法定和强制养老金的享受条件(欧盟 2012; 中国 2015) 和福利 (2015)

	全民覆盖、无需 经济状况调查、 最低保障 (防止贫困)	收入挂钩 (维持生活 水平)	权利累积的条件	退休年龄2014	延迟退休年龄 计划	预计养老金净额占退休前工资 的百分比, 按平均工资计		缴纳公共养老金 (占总收入%) 2012
						2015年开始 工作	自2002年起的 变动	
收入挂钩、无单独最低保障 (俾斯麦模式)								
奥地利	否	是	就业、照护工作	60女 / 65男	65女	91,6	-1,6	22,8
比利时	否	是	就业	65	无确定计划	60,9	-2,2	16,4
捷克	否	是	就业	61女 / 63男	男女同龄, 开放 式延迟	63,8	5,6	
爱沙尼亚	否	是	就业、照护工作	63	65	59,8	无数据	
法国	否	是	就业、照护工作	61最小 / 66	62最小 / 67	67,7	-1,1	16,7
德国	否	是	就业、照护工作	65	67	50,0	-21,8	19,6
希腊	否	是	就业、照护工作	62最小 / 67	无确定计划	54,1	-45,8	
匈牙利	否	是	就业、照护工作	62	65	89,6	-0,9	
爱尔兰	否	是	就业、照护工作	66	68	42,2	5,6	
意大利	否	是	就业	64女 私营部门 / 66女 公共部门 / 65男	67	79,7	-9,1	33
卢森堡	否	是	就业、照护工作	57最小 / 65	无确定计划	88,6	-21,2	
波兰	否	是	就业	60女 / 65男	67	52,8	-16,9	19,5
斯洛文尼亚	否	是	就业	58	60女/60男	57,4	无数据	
西班牙	否	是	就业、照护工作	65	65最小 / 67	89,5	1,2	28,3
收入挂钩、单独最低保障 (贝弗里奇模式)								
丹麦	是	是	居民、住满40 年、就业	65	67	66,4	12,3	仅缴纳私人养 老金
芬兰	是	是	居民、住满40 年、就业	最小62 / 65	无确定计划	63,5	-15,3	22,8
荷兰	是	是	居民	65	67	95,7	11,6	17,9
葡萄牙	否, 但无需经济 状况调查的社会 养老金门槛低 (社会救助水平)	是	就业, 缴纳年限 无下限要求	66	取决于预期寿命 延长岁数	89,5	9,7	
瑞典	是	是	居民、住满40 年、就业	65	无确定计划	63,6	-4,6	18,4
英国	否, 但全额国家养 老金准入门槛低	是	缴纳年限30年或 相当; 就业、照 护工作 (每儿童 11年)	62,5女 / 65男	65女 / 67女 / 男	71,1	23,5	无需另外缴纳 养老金
俾斯麦模式平 均值						68	-9	21,5
贝弗里奇模式平 均值						75	6	
综合平均值				64	66	70	-4	
中国								
2015:基本养老 保险(1951)与 机关事业单位工 作人员养老保险 (1953)合并	否	是	就业	50女 蓝领, 55女 白领, 60男	无确定计划	工作35年以上, 平均收入的59%	无数据	
2015:新型农村 社会养老保险 (2009)与城镇居 民社会养老保险 (2011)并轨	全民		个人缴纳	60	无确定计划	因地区而异, 农村人均净收 入的20% (平 均)	无数据	

来源: 经合组织 (OECD), 2015, p. 147, 177; 2013: 169; 2005: 52 (缺失: 保加利亚、赛普勒斯、拉脱维亚、立陶宛、马耳他、罗马尼亚)。英国: 包括国民收入储蓄信托 (NEST) 自愿缴费, 因为雇主必须为员工登记, 员工可自行决定退出(自动登记)。缴费金额: 经合组织(OECD), 2013: 169; 中国: 中国劳动统计年鉴 (2009-2011)

男女无差别。在葡萄牙、捷克和斯洛伐克，退休年龄延迟岁数与预期寿命延长岁数挂钩，即开放式延迟（表 1 和经合组织 [OECD], 2015）。至 21 世纪 20 年代，平均退休年龄将推迟到 66 岁。

总体而言，21 世纪，欧洲大部分养老金决策者选择了缩减退休福利，延迟退休年龄。养老金体系的改革者们试图在维持缴费水平不变的同时延长福利领取期限（详细分析见 Meyer, 2017）。部分国家（如德国、希腊、爱尔兰和波兰）的工薪阶层不得不接受极低的法定养老金，而奥地利、匈牙利、西班牙、荷兰和葡萄牙的养老金承诺远高于欧洲平均水平，维持了当地退休人员的生活水平。

4.2 中国的养老金体系及改革——扩展

*优待人群享受保障由来已久：
城镇与机关事业单位职工*

20 世纪 90 年代中期，中国的养老金体系在长期停滞后期开始了大刀阔斧的改革（Feng & Chen, 2016）。自 20 世纪 50 年代以来，体制内的城镇职工一直享受着与欧洲国家相当的保障。早在 1951 年中国就已建立基本养老保险制度为城镇职工提供保障，这是中国历史最悠久、最重要的公共养老金体系。自 1997 年起，基本养老保险改为多支柱体系。第一支柱为收入挂钩养老金；福利多少取决于缴费金额；职工必须累计缴纳 15 年以上才可领取福利，因而基本养老保险没有覆盖非正规就业人员。例如，在工作满 35 年后，退休人员可领取相当于其退休前工资 35% 的养老金。第二支柱为个人账户，职工需缴纳工资的 8%。两个支柱相加，工作满 35 年的普通工薪阶层养老金目标替代率为 59%，其中统筹账户基本养老保险 35%，个人账户养老金 24%（中国国务院，2005）。2015 年，此目标替代率较欧盟普通工薪阶层预计平均水

平仅低 11%（表 1），但劳动年限要求较欧盟更短。基本养老保险仅针对城镇正式职工强制缴纳，而且部分非国有企业并没有严格执行，因此仅有一小部分人纳入了基本养老保险的覆盖范围。关于覆盖问题分析见后文。

20 世纪 50 年代建立的第二个养老金体系是机关事业单位工作人员养老保险。该体系建立于 1953 年，覆盖所有机关事业单位的职工，替代率为退休前工资的 80–90%，具体取决于劳动年限。2015 年，中国机关事业单位工作人员养老保险的福利比欧洲大部分国家更高；仅奥地利、匈牙利、西班牙、荷兰和葡萄牙可以与之媲美（表 1）。机关事业单位工作人员养老保险支出由财政拨款。

基本养老保险和机关事业单位工作人员养老保险服务的对象是公共部门和私营企业职工这些受优待的人群。2015 年，因为各界无法再接受两者之间巨大的差距，政府决定合并这两套体系。政府在并轨期间出台了过渡性安排措施，逐渐削减机关事业单位工作人员的养老保险福利；机关事业单位工作人员不得不接受更低的替代率（国务院，2015）。

中国的强制退休年龄也是 1950 年制定的，当时男性的出生时预期寿命仅为 40 岁，女性 42 岁。法定退休年龄并未随预期寿命的延长而推迟（Giles, et al., 2011），不过部分地区已经开始试点延迟退休年龄。然而，2017 年，男性职工的法定退休年龄仍然是 60 岁，女性蓝领为 50 岁，女性白领为 55 岁。女性退休年龄更早是模仿了同时期前苏联的模式。当时的理由之一是保护女性，因为女性有养儿育女的负担，早退休有助于恢复身体健康（Giles, et al., 2011）。

填补保险黑洞：纳入城乡居民

由于只有基本养老保险和机关事业单位工作人员养老保险是法定要求的，因此 2000 年农业以外其它行业仅有 45% 的职工参保（中国统

计年鉴，2001)。大部分成人——农村居民和城镇地区无业人员——都没有保险，只能靠养儿防老。然而，中国的经济和社会在快速改变，这种安排无法再持续。经济发展和从农村到城镇的大规模迁徙导致家庭分离，传统的照护关系瓦解。由于子女背井离乡进城务工，农村老年人的保障环境恶化；与此同时，城市中的农民工因为没有纳入基本养老保险和机关事业单位工作人员养老保险覆盖范围，对未来也忐忑不安。

在此背景下，中国共产党中央委员会决定必须大力扩展养老保险。21世纪初期，中国的养老金体系开始彻底改革。2009年实施的新型农村社会养老保险和2011年启动的城镇居民社会养老保险分别把农村居民和城镇无业人员纳入了保障范围。这两套养老金体系均为自愿制，通过政府补贴资助吸引居民参保；政府补贴和个人缴费均存入个人账户。年满60岁可申领养老金，包括基础养老金和个人账户养老金。各地区的补贴力度和管理各不相同。中西部地区的基本养老保险由中央政府拨款，较富裕的东

部地区则是地方政府和中央政府各资助一半。地方政府可自行根据实际情况适当上调基础养老金标准，且必须足额发放到位。这两套养老金体系的全国平均替代率为农村人均净收入的20%。2014年初，国务院宣布新型农村社会养老保险和城镇居民社会养老保险“并轨”，建立全国统一的城乡居民基本养老保险（国务院2014）。

另一方面，近几十年来，基本养老保险的覆盖面也在稳步扩大。首先是因为2008年新劳动法生效，非国有企业的执行情况有所改善。其次，非正规就业人员可自愿参加基本养老保险，参保人数有所增加。第三，进城务工的农民工其职工身份逐渐得到正式承认，也提高了覆盖率。2011年，基本养老保险覆盖了2.15亿职工、6800万退休人员，其中包括3500万农民工，占城市职工（包括农民工）的60%，农民工的14%。

多年来基本养老保险基金一直每年都能保持盈余。2015年，基本养老保险基金收入为2.93万亿人民币，支出2.58万亿人民币（图5）。

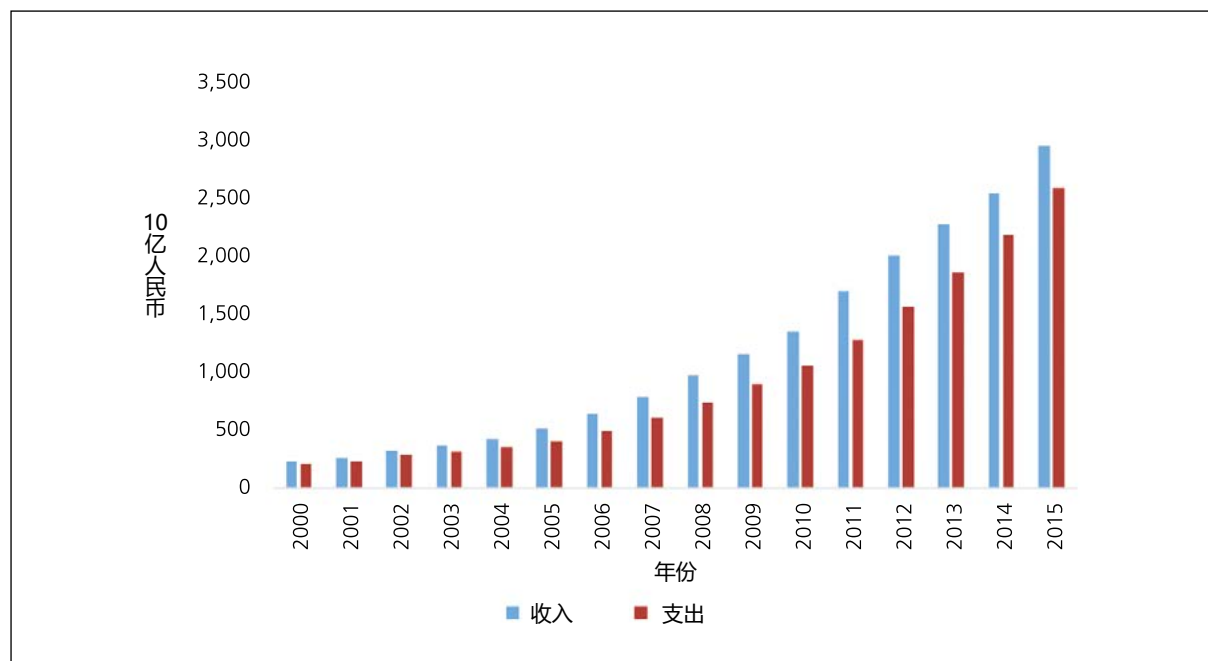


图5: 基本养老保险的收入和支出(10亿人民币)
来源: 中国统计年鉴, 2016.

之所以有盈余，首先是因为这一体系尚未成熟，覆盖率稳步上升，超过了退休人员的增速。其次，基本养老保险持续享有政府补贴，例如2010年政府补贴1954亿，2015年4716亿，十年期间翻了四倍。如去除政府补贴，14个省市自治区（包括上海、江苏、湖北和湖南）的基本养老保险很可能出现赤字。如果没有政府补贴，2010年基本养老保险账户赤字总额为679亿，2014年为1188亿。

总体而言，这些改革措施影响深远。2012年，各类公共养老金计划的参保总人数超过8亿，约为15岁以上成人总人口的75%，公共养老金支出总额达GDP的3.4%（中国统计年鉴，2014）。虽然仍远低于欧盟国家的支出水平，但中国的养老金体系尚未成熟，老年人比例也远低于欧洲国家。

综上所述，21世纪初中国养老金政策的主要特点是覆盖面的不断扩展。大部分成人人口，包括正规就业和非正规就业人群都已纳入保障范围。虽然许多新参保人员未来领取的养老金将不到平均工资的一半，城镇无业人员的养老金也将在贫困线以下，然而，这是他们首次可以正式加入社会保障体系。为了在迅猛发展的经济和快速变化的社会关系中维持稳定，扩展养老金体系的覆盖面势在必行。截至目前，中国新养老金体系的缴费者人数多于领取者，因而财务上比欧洲更游刃有余。也许这正是中国尚未改变其早退休政策的一个原因。

4.3 中欧养老金政策比较

老龄化问题是否没有社会之分？不同的社会是否可以选择相同的解决方案？从上述分析可以看出，中国和欧洲所处的经济、社会和人口发展阶段大相径庭。自20世纪50年代以来，中国的人口规模和增速均已超过欧盟。虽然两个地区都已进入老龄化阶段，但欧洲更为明显。因而两个地区面临的人口挑战截然不同，两者为应对变化所采取的社会政策也刚好相反：欧

洲决策者选择了削减福利，而中国的改革者则选择了扩大养老金体系。因此，虽然中国和欧洲都把人口老龄化视为一大挑战，但“负担”出现的原因不同，部分解决方案也必然有所差异。

在明确这一重大差异的同时，我们也必须承认两者之间存在重要的相似点。中国的经济发展迅猛，虽然经济增速较前几十年有所放缓，但仍可能继续扩张。以工业化进程的历史经验看，中国的城镇人口将继续增加，而农村人口将持续减少，生育率将保持较低水平。中国决策者决定扩展养老金体系，等于做出了长期支出的承诺，而这些承诺在可见的未来需要兑现。从这一角度而言，中国和欧洲在经济、社会和社会政策上同大于异。中国城镇地区大型企业的职工其累积可享受的养老金不亚于欧盟水准的情况也并不少见（表1）。此外，对于欧洲成熟的养老金体系所面临的挑战，中国的学者和决策者也并不陌生；他们已经预见老龄化也必定导致中国的养老支出大幅增加（Peng, 2011）。因此，尽管中国尚未像欧洲国家一样遭遇领取养老金人数相对增加的情况，但中国的决策者们可以想见，同样的情形在中国发生只是时间问题。

从这一角度来看，中国和欧洲的人民与政府都有充分的理由认真思考如何长期保障老年人收入的问题。延迟退休年龄能否帮助两个地区有效解决这一问题？要探讨这一问题，了解两地的劳动市场很重要。

5. 15-64 岁人群的 就业（非）活动率

5.1 中国和欧洲各年龄段的就业率和非参与率

如本文开篇所述，延迟法定退休年龄已成为欧洲养老金体系改革的要旨，中国也正在斟酌是否采取这一措施，不过目前中国的退休年龄，尤其是女性的退休年龄仍然偏早。下文将通过比较各年龄段的劳动参与率分析评估这一措施的效果。如果 50 岁以上人群原本就已与劳动市场脱钩，那么即便延迟退休年龄也是徒劳无功。事实上，法定退休年龄以下人群就业活动率极低的情况并非特例，这说明还有其它因素在发挥影响；只有改变相关条件因素，才能让这些人群融入劳动市场。

图 6 和图 7 显示了 2010 年欧盟 27 国和中国劳动年龄人口各年龄段的就业比例。两地的相似之处一目了然：男性就业率均高于女性；不论男女，就业活动率高点均出现在 30-49 岁之间，最低点为 60-64 岁，这些共同的规律反映了中国和欧洲在两性关系上很相似，女性更多从事的是劳动市场以外的工作。此外，在法定退休年龄前退出劳动市场显然在全球都很普遍。现代社会退休人员的预期寿命较几十年前长得多，但大部分人从 60 岁开始，尚未到法定退休年龄就已属于非经济活动人口。当然，国与国之间也有天壤之别。本文将按男女分别分析中欧的就业率。

中国所有年龄段的男性的就业率均高于欧洲男性。2010 年，中国 25-50 岁男性就业率在 90% 以上，老年男性就业率较低，但 55-59 岁男性仍有 76% 的人未退出劳动市场，60-64 岁（已超过法定退休年龄）男性的就业比例为 56%。在西欧和中东欧，30-49 岁男性的劳动市场参与率均约为 90%，基本与中国持平；但 55 岁以上欧洲男性的就业概率远低于中国同龄男性。南欧和北欧的 25-49 岁男性的就业率低

于西欧和中东欧国家，但老年男性参与率更高。中欧和东欧情况相似，整体就业率偏低。欧洲 60-64 岁男性的就业率整体显著低于法定退休年龄前的就业率。

女性的情况较男性更为复杂。20-49 岁年龄段中国女性整体领先，未到蓝领女职工法定退休年龄的女性的就业比例为 76%。由于中国女性退休很早（50/55），49-55 岁女性的就业率远低于北欧、西欧和中东欧同龄女性。但过了 55 岁之后两地相似度提高，西欧和东欧女性的就业活动率也开始下降。南欧女性 30 岁开始就业率就相对较低；换言之，劳动参与率似乎与退休年龄无关。

上述分析说明，不论中国还是欧洲，要提高就业参与率，潜力最大的人群是 49 岁以上人口。潜力最大的区域是中欧、东欧和西欧，这几个区域 30-49 岁与 60-64 岁之间的差距尤其明显，其次是南欧和中国。北欧各年龄段的就业活动率最平衡。不过，分析结果也显示，很多人在法定退休年龄前就已退出劳动市场。虽然中国这种情况最少，但中国女性的退休年龄很早。因此，中国未来要增加养老金缴费者人数，应该重点考虑 55-64 岁的女性。这个年龄段的女性人数众多，而且由于法定退休年龄早，退休也就是近几年的事。欧洲恰恰相反，仅仅延迟退休年龄似乎杯水车薪。

5.2 小结

以延迟退休年龄为主的养老金体系改革可以减少领取养老金的人数，从而削减开支。然而，只有同时增加缴费者人数，这一策略才能发挥最好的效果。本文分析显示，欧洲政府推动的改革措施不太可能增加缴费者人数，因为大部分人早在法定退休年龄前就已脱离劳动市场。北欧提高经济活动率的潜力最小，南欧女性以

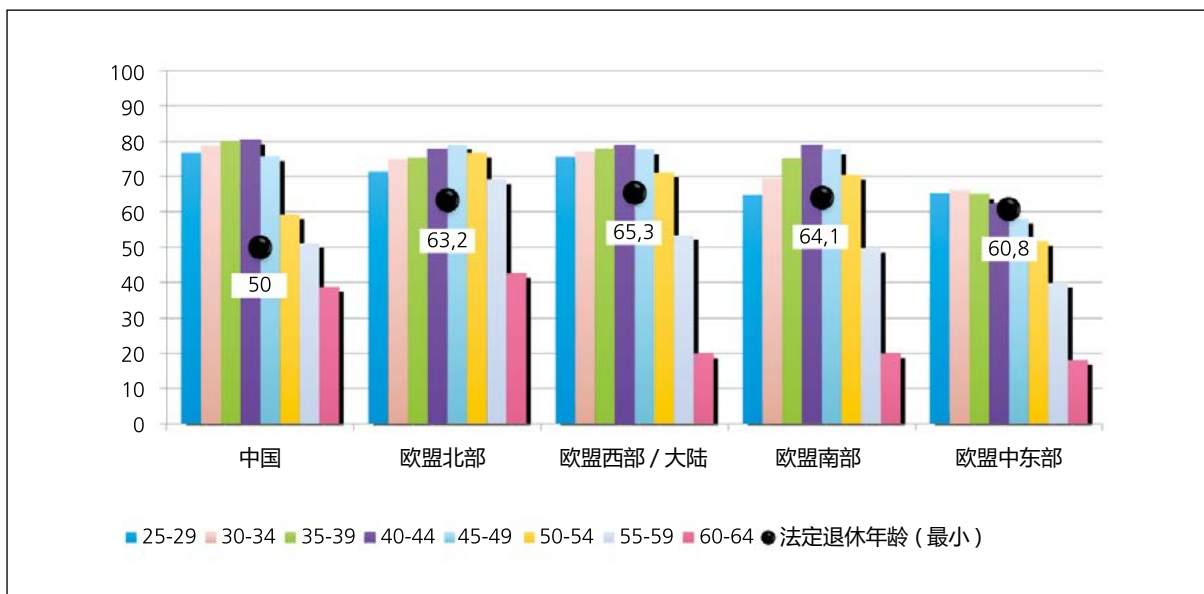


图6: 欧盟和中国各年龄段女性就业率(2010年)和女性法定退休年龄(2014年)
来源: Eurostat Labour Force Survey; 退休年龄: 见表1.

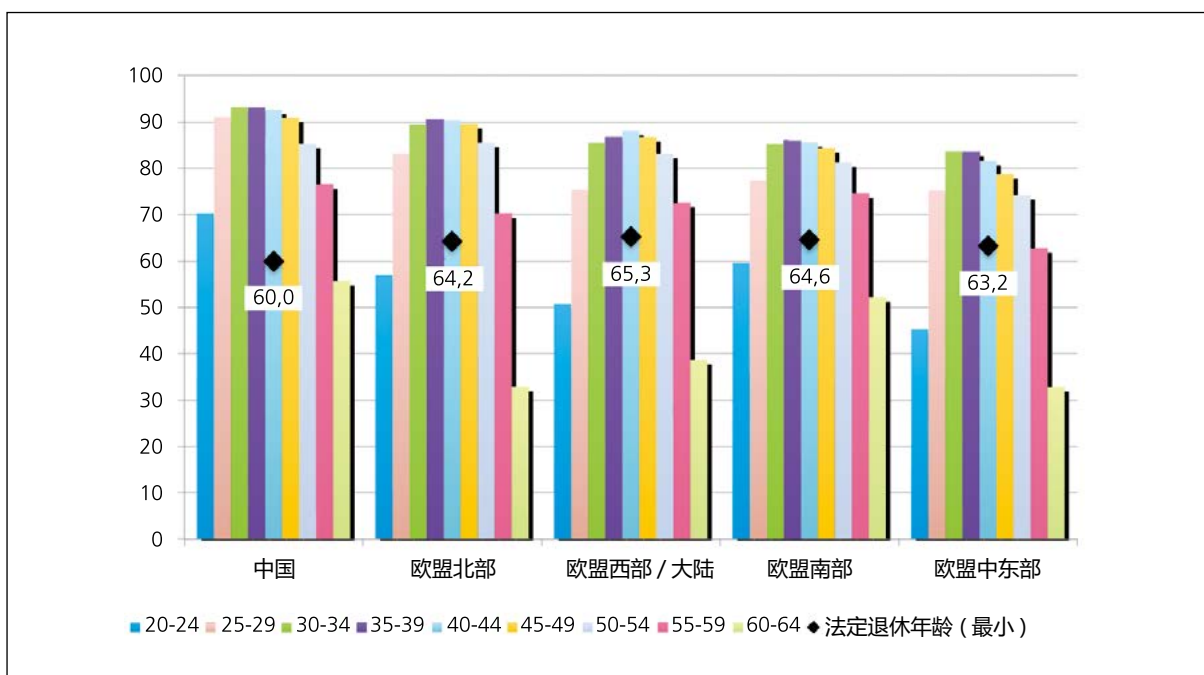


图7: 欧盟和中国男性各年龄段就业率(2010年)和男性法定退休年龄(2014年)
来源: Eurostat Labour Force Survey; 退休年龄: 见表1.

及西欧和南欧 54 岁以上人群的提升潜力最大。在中国，实际退休年龄和法定退休年龄更接近，延迟法定退休年龄更有可能发挥作用，增加缴费者人数，但中国尚未正式延迟法定退休年龄。

此外，各国如果想要增加缴费者人数，可以首先研究女性的境况。后文政策部分将对此展开论述。下文将详细分析退休年龄前退出劳动市场的原因。

表2: 劳动力参与率的决定因素, 中国的男性和女性2013

变量	女性 (45-54岁)		男性 (55-64岁)	
	城市	农村	城市	农村
年龄	-0.019 (0.013)	-0.011** (0.005)	-0.019 (0.012)	-0.011** (0.005)
50-54岁 (女性)	-0.137** (0.067)	0.013 (0.028)	-	-
60-64岁 (男性)	-	-	-0.246*** (0.069)	0.014 (0.028)
读写能力	0.015 (0.130)	-0.016 (0.024)	-0.094 (0.108)	0.016 (0.023)
小学*	0.190 (0.117)	-0.008 (0.023)	-0.133 (0.101)	0.005 (0.023)
中学*	0.081 (0.109)	-0.007 (0.022)	-0.133 (0.099)	0.004 (0.024)
高中或职高*	0.075 (0.109)	0.005 (0.035)	-0.197* (0.101)	-0.032 (0.031)
大学及以上*	0.324*** (0.120)	0.141 (0.221)	-0.119 (0.109)	-0.097 (0.125)
当前已婚**	0.039 (0.053)	-0.024 (0.021)	0.020 (0.056)	0.085*** (0.021)
健康状况良好***	0.100** (0.039)	0.017 (0.019)	0.074** (0.038)	0.065*** (0.016)
孙辈1人及以上****	-0.047 (0.044)	-0.050*** (0.017)	0.058 (0.039)	0.019 (0.021)
父母1位及以上***** (包括配偶父母)	0.013 (0.017)	0.006 (0.007)	0.007 (0.019)	0.016* (0.008)
省份	控制	控制	控制	控制
观测值	681	2,570	784	2,500
R平方	0.171	0.067	0.202	0.062

注: 参照组: * 教育 = “文盲”。 ** 已婚 = 目前离婚、单身或鳏寡; *** 健康 = 健康状况好或差。 **** 孙辈1人及以上 = 无孙辈。
***** 父母1位及以上 = 无父母包括配偶父母。 50-54岁女性的参照组为45-49岁女性。 60-64岁男性参照组为55-59岁男性。
标准误差见括号。 *** $p < 0.01$, ** $p < 0.05$, * $p < 0.1$

来源: 本文作者根据中国健康与养老追踪调查数据测算的结果。

5.3 法定退休年龄前退出劳动市场的原因：中国

为分析中国人在法定退休年龄前退出劳动市场的原因，本文采用了中国健康与养老追踪调查 2013 年的数据。¹ 中国健康与养老追踪调查抽样收集了 29 个省、150 个县 45 岁及以上居民的相关数据，数据质量高，具有全国代表性。2013 年调查的样本数量为 18604 人。表 1 仅包括了 45-54 岁女性和 55-64 岁男性的数据，即法定退休年龄前后各 5 岁。本研究以简单回归来确定降低个人就业概率的因素。样本中女性的平均就业率为 77%，男性为 78%。检测因子包括年龄、法定退休年龄、教育程度（包括读写能力和计算能力）、婚姻和健康状况、受抚养人人数和居住地。

农村居民户口（农村户口）人群的经济活动率高于城市户口，因为农村的经济和劳动市场的规则与要求和城市大集团企业的要求有着显著的差别。例如，法定退休年龄仅对城镇职工有效，而务农不受年龄的约束。因此，本文把城市和农村户口的人群分开分别进行了分析（表 2），并用虚拟变量确认退休年龄对 45-49 岁女性相较于 50-54 岁女性的就业概率，以及 55-59 岁男性相较于 60-64 岁男性就业概率的影响。年龄和退休年龄对城市和农村户口样本的影响呈现出显著差异。城市样本显示年龄没有影响，但退休年龄影响显著。达到退休年龄及以上导致女性就业概率下降 14%，男性就业概率下降 25%。相反，农村样本呈现显著的年龄影响，而退休年龄没有影响。这一反差说明，在当前城市经济活动人口占经济活动总人口一半以上的情况下，法定退休年龄是造成 49 岁以上女性和男性就业率下降的主要原因。而在农村，似乎只要有能力人们就会继续劳动。

教育程度、健康状况和孙辈的人数也对就业呈现显著影响。大学及以上学历的人相较目不识丁的人其 44 岁后就业的概率显著增加，而且对女性的影响较男性更大。但是，大学以下学历与经济活动率的相关性较小；仅会读书写字、上过小学初高中和接受职业教育的人其就业概率与文盲的就业概率相当。不论男性和女性，健康状况恶化都会导致就业概率下降。这一结果也在意料之中，因为健康状况差会增加就业难度，而且不管怎样，随着年龄增长，法定退休年龄也日益接近。最后，如果孙辈人数一个及以上，则女性的就业概率也会随之降低，但对男性影响较少。

5.4 法定退休年龄前退出劳动市场的原因：欧盟

阶级与性别鸿沟

如上所述，欧盟的就业活动率因年龄段和性别而异。50-54 岁女性和 55 岁及以上男性中相当比例的人虽然尚未到法定退休年龄，但已属于非经济活动人口。为探明这一现象的原因，本文首先研究了教育程度的影响。在中国，只有在高等教育学历以上就业活动率才会提高；而在欧盟，高中和高等教育学历与高中以下学历之间的差距最大，后者的就业概率远低于前者。这一差距在女性之间更为突出；在所有年龄段，女性的就业活动率因学历高低而判若鸿沟。欧盟 50-54 岁女性中，高学历和低学历人群之间的就业率之差高达 30%（图 8）。差距大小与邻居的相似度和政治体制无相关性：罗马尼亚、波兰、意大利和爱尔兰的差距最大，但荷兰和瑞典的差距也很明显。男性间的差距较小，并显示出地区性规律：中东欧国家不同

1. 中国健康与养老追踪调查中有两个问题：①过去一年中，您是否从事农业生产经营活动（包括为自家或其他农户从事种植业、农业、渔业和畜牧业活动）超过 10 天？②您是否每周劳动至少 1 个小时？本文作者认为以下活动均为劳动：赚取工资收入、个体经营、不领取工资经营家族生意等。劳动不包括自家的家务或无偿的活动，如义工。

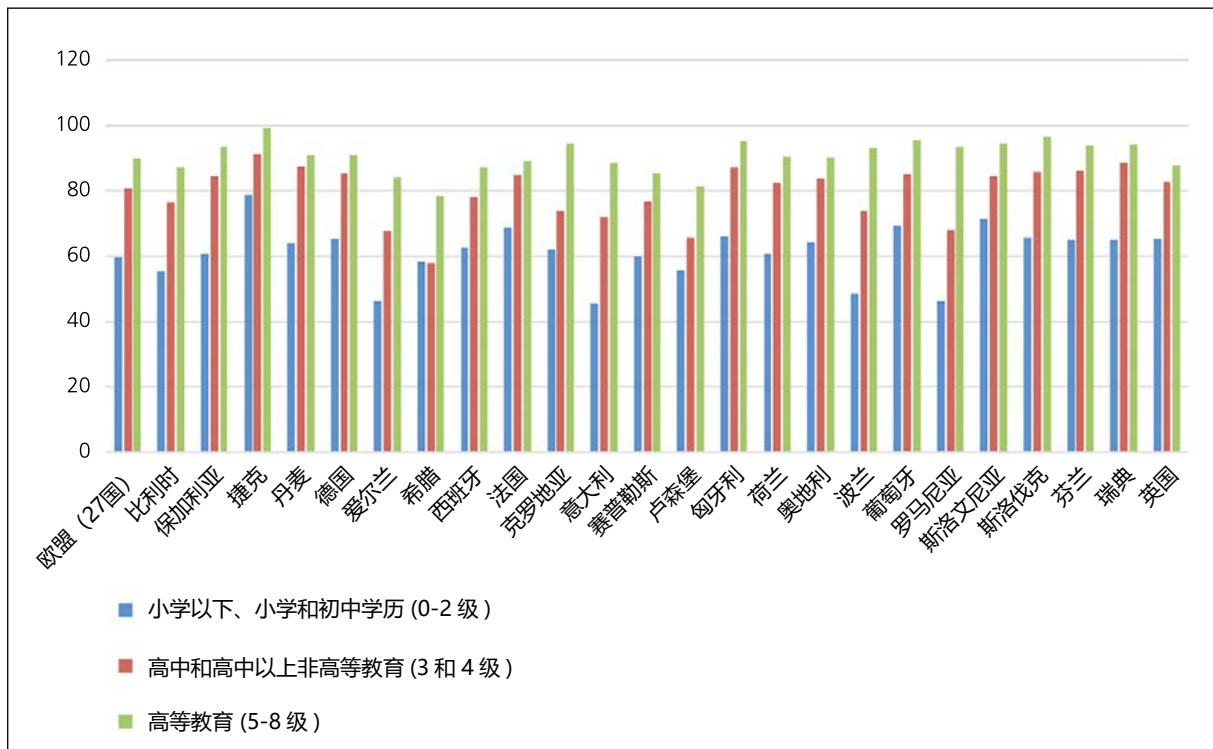


图 8: 不同学历的就业活动率, 女性, 50-54 岁 (欧盟 2015 年)
来源: Eurostat Labour Force Survey

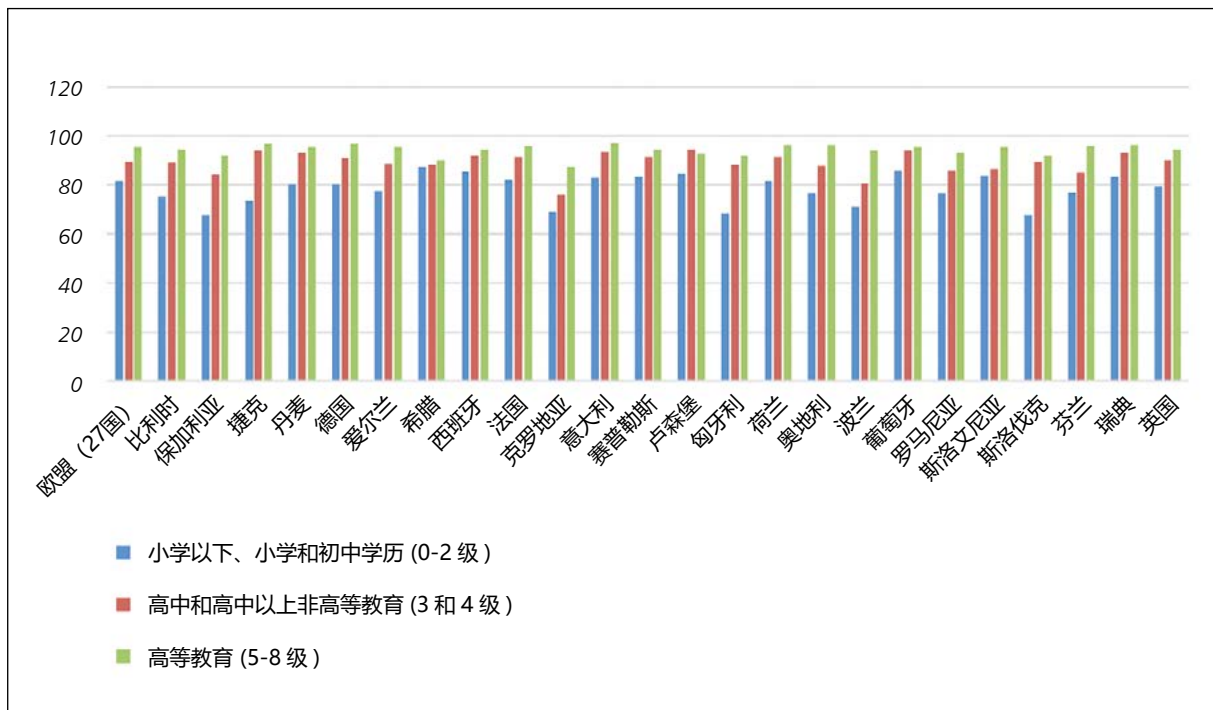


图 9: 不同学历就业活动率, 男性, 50-54 岁 (欧盟 2015 年)
来源: Eurostat Labour Force Survey

学历之间的就业率差距最大（图9）。随着年龄增长，男性间因学历产生的差距同样呈现扩大趋势，因为高学历男性从业时间最长。因此，要提高劳动力参与率，决策者应首先考虑如何帮助50岁出头的低学历女性以及接近60岁和60岁出头的低学历男性。

总体而言，上述研究结果显示，如果决策者的目标是增加养老金缴费者人数，则应首先考虑为低学历女性提供支持和帮助。长远来看，政府必须采取措施增加高等学历女性的比例。

5.5 中国和欧洲比较

自20世纪80年代以来，由于中国翻天覆地的社会经济变化，中国和欧洲的社会及社会政策日趋相似。面对社会的变化，在养老金政策上，中国决策者选择了大力扩展养老保险覆盖面，首次把诸多农村和城市居民纳入保障范围，其保障和福利接近欧洲水平。欧洲和中国的决策者都很担忧人口老龄化会导致支出负担加剧。这一担忧无可非议，但我们也必须区分中欧问题性质不同：中国的问题在于未来更长期的发展，而欧洲则是体系成熟，问题迫在眉睫。欧洲各国政府都采取了延迟法定退休年龄的方法，试图以此解决问题。中国国务院也在考虑采用这一手段。本研究以中欧的差异与共同点为基础，分析了延迟法定退休年龄在多大程度上可放之四海而皆准，有效解决各国的问题。为此，本文比较了不同年龄段不同学历男性和女性当前的退休年龄以及就业参与率。分析结果显示，欧洲这一改革措施如水投石，因为许多人早在达到法定退休年龄前就已退出劳动市场，尤其低学历人群和女性；而且高学历和低学历人群的就业率差距最大。在中国，城镇职工的法定退休年龄和就业参与率表现更为一致，说明在中国延迟法定退休年龄会比欧洲更有成效。但此措施对农村劳动者的影响较弱，因为影响其是否继续劳动的主要因素是体力而非年龄。然而，截至目前，中国国务院尚未正式宣

布延迟法定退休年龄。这可能是由于中国的养老金体系尚处于发展初期，养老金支出仍处于相对较低水平。

6. 如何提高养老金的可持续性：出台政策，打击劳动市场排斥和不平等现象

上述分析显示，通过延迟退休年龄来扼制养老金成本上升的政策措施在欧洲广受推崇，但由于很大一部分欧洲人口在达到法定退休年龄前就已从劳动市场消失，这一措施实际事倍功半。尤其是对于低学历人群，特别是女性而言，这些改革措施不过意味着延长了他们等待领取退休金的时间，而这笔钱对大部分人本就是杯水车薪（表1）。因此，虽然延迟退休年龄可以推迟领取养老金的时点，从而达到缩减开支的目的，但并不能大规模增加缴费者人数，也无助于未到退休年龄的非活动人口获得收入，改善养老福利。

因此，欧洲养老金体系改革者在寻找控制老龄化社会成本的解决方案时应该拓展视野，重点思考如何为50出头的低学历女性和接近60岁及60出头的低学历男性创造机会，吸引他们加入劳动市场。此外，各国政府还应加大力度，改善就业机会，从而使低学历，尤其是没有受过正规教育的女性也能够获得长期保障。要实现这一目标，各国应该创造更广泛的教育机会，为女性提供育儿方面的支持更是不可或缺。

上述部分建议其实是老调重弹。十多年来，欧洲各国的决策者们一直在积极提高原本被排斥在外、没有得到充分代表的人群的劳动参与率，学术界也一直在探讨“激活政策”和方法（例如，Gilbert & Besharov, 2011; van Berkel, 2010; van Keesbergen & Hemerijk, 2012）。但在养老金政策改革的讨论中，这些劳动市场问题一直被视而不见。这一状况必须改变。

我们的研究结果显示，延迟法定退休年龄在中国可以更有效地增加养老金缴费者人数，从而解决老年抚养比率上升导致养老金成本增加的问题。然而，中国政府到目前仍然犹豫不决。由于中国的决策公开程度较低，作者只能推测相关原因，但本研究明确显示，中国的基本养老保险基金目前仍有盈余，所以问题尚未十万火急。此外，目前年轻家庭非常依赖（外）祖母照看子女，老人是家庭的重要资源。因而，正如家庭调查数据分析所显示，有孙辈的女性较无孙辈的女性就业概率更低。即便（外）祖母们延迟退休，她们也不会因此放任孙辈不管，反而会增加年轻父母的压力，导致年轻父母的就业率降低。简而言之，（外）祖父母帮助照看子女是维持年轻一代劳动参与率的重要支撑（例如 Compton & Pollak, 2014; Maureer-Fazio, Connelly, Lan & Tang, 2011）。因而，在延迟女性退休年龄的同时，必须重新扩展公共与经济型托幼服务。20 世纪 80 年代国有经济时期，这些服务较为普遍，但在 90 年代国有企业私有化之后，政府大幅削减了对企业的补贴，很多用人单位不再提供托幼服务。此外，中央政府还取消了两岁以下儿童的育儿补贴。20 世纪 90 年代，提高 GDP 增长率一直是地方政府的主要工作目标，因此公共财政一般用于直接支持经济活动；而托幼服务被认为对提高生产力没有帮助，资助经费被取消（Du & Dong, 2013）。总体而言，近年来，政府在公立学前教育上的支出仅占儿童照护总支出的六分之一；剩余部分都由家庭承担。必须采取措施改变这一局面。

扩大基本养老保险覆盖范围，把农民工纳入城镇养老体系也可以加强养老体系的长期可持续性。2014 年，仅有 60% 的城镇职工和不到 20% 的农民工参加了基本养老保险，城市大部分农民工仅能享受最基本的居民养老保险（表 1）。如果把这些农民工纳入基本养老保险，那么在职职工 / 退休人员比率在未来很长时间都能不断提高。此外，随着城镇化进程的推进，

从事非农劳动的农村居民也在日益增加。保护农民工的权利，将其纳入社保体系是实现社会公正正义的基本要求。

第三，改善缴费规定的履行状况有助于提高养老体系的可持续性。国际劳工组织（Bailey & Turner, 2001）建议，降低社保缴费率是解决履行程度低这一问题最有效的方法。2015 年，中国的缴费率为 28%，高于奥地利、法国、荷兰等养老福利水平较高的欧盟国家，也超过了欧盟 10 国的平均缴费率（22%）（表 1）。有人担心降低缴费率会导致养老保险基金资不抵债，但降低缴费率也可能吸引更多的企业和个人参保，而且扩大保障范围有助于提高养老保险基金的收入，从而在一段时间内维持平衡。不过，降低缴费率可能造成福利水平降低，引发问题，但当养老金体系在更广泛的人群中扎根后，缴费和福利又会再次上升。

第四，培训可以提升技能，提高就业的质量。中国劳动力的教育程度一直在进步。1964 年人口普查显示，当时劳动者平均仅接受过 2.3 年的教育；到 2010 年已上升至 9 年。同年的高等教育入学率达万分之 219，而 1995 年仅为万分之 46（中国统计年鉴，2011）。在人口老龄化时代，加大对人力资本的投入可有效提高就业。

7. 异地同法。为何中国必须扩展养老体系，而欧洲紧缩措施的效果差强人意

在大众话语中一谈起人口老龄化，就可能引发各方的担忧，因为这一问题被普遍视为社会保障体系的负担。在这样的讨论中，削减养老金似乎是大势所趋，但却忽略了社会背景和社会之间的细微差别。很多局外人在聆听这些辩论后得出结论，人口老龄化迫使中国和欧洲在改革养老体系时不得不采取紧缩政策。他们持这一观点情有可原。本研究旨在探讨人口

老龄化问题的社会背景，从而证明养老金体系的改革者并非只有扼制、削减开支一途可选。

首先，本文比较了中国和欧洲各国的差异，凸显了养老金体系对发达国家和发展中国家维持社会稳定的不同意义。过去二十年中国和欧洲养老金体系改革的首要宗旨也大相径庭。中国的决策者同样担忧老龄化的趋势，但更让他们警惕的是许多人在脱离农业经济加入城市劳动市场后可能在退休后没有收入和保障，而且农村的空巢老人会老无所依。他们的主要挑战在于让诸多城市新移民接受“退休”这一制度，并建立一套能够提供充分保障的体系。与之相反，削减福利成为了欧洲许多国家解决老龄化问题的主要选择。然而，实质并未改变：大部分国家虽然调低了养老金保障的承诺，但预计养老金替代率仍将达全职职工退休前收入的三分之二以上（表1）。因而，中欧两地的比较结果显示，尽管中国和欧洲市场和社会体制不同，但基石都是公共养老金体系。这类体系成本高昂，因而将一直成为激烈的辩论的主题和不断改革的对象，但其维持社会稳定的重要作用不会改变。

其次，欧洲和中国都在经历人口老龄化，在其它条件相同的情况下，延迟法定退休年龄有助于降低成本。中国和欧洲的决策者考虑以此作为其中一个解决方案名正言顺。虽然历史更为悠久的欧洲体系相比更年轻的中国体系更迫切需要改变，但改革在两个地区都是大势所趋。

第三，本文研究还显示，只想通过延长劳动年限来解决养老金的资金问题会最终误入歧途。延迟退休年龄可以缩短养老金领取总年数，但并不能满足与劳动市场关系相对薄弱的人群的需求。本文研究显示，欧洲许多人，尤其是女性和低学历人群，早在达到法定退休年龄前就已加入非经济活动人群之列。要让他们从成人生涯之初就更好地融入劳动市场，教育和就业机会至关重要。此外，还需要更深入了解不同社会对照护工作的组织与安排，及其背后的

社会规范。例如，在中国，（外）祖母照护孙辈已成为一种文化制度，是父母家庭经济的重要支柱；在这样的社会背景下简单地延迟女性退休年龄，尽管目前中国女性退休偏早，也只会引发新的压力和不满，甚至可能导致年轻女性的活动率下降。因此，取而代之的应该是在延迟退休年龄的同时至少扩展公立托幼服务。

概而言之，通过对中国和欧洲老龄化社会的批判性反思，作者认为养老金体系在市场经济国家的维稳作用超过一切。在市场经济体中人口老龄化已成必然，养老金体系不可或缺。与其给这一事实及一大部分人口打上社会问题的标签，决策者还不如坦然接受这一趋势，在延长劳动年限的同时，更应首先着力解决就业中各种不平等问题，消除就业障碍，推动公民积极参与经济建设，并获得应得的回报。

参考文献

- Asian Development Bank (ADB) (2010), 'Toward Universal Social Security Coverage in the People's Republic of China, Observations and Suggestions Series (Manila)'. Available at: <http://www.adb.org/publications/toward-universal-social-security-coverage-prc>.
- Bailey, C. and Turner, J. (2001), 'Strategies to reduce contribution evasion in social security financing', *World Development*, 29, pp. 385-93.
- Booth, Heather (2013), 'Asia's Silver Revolution', *East Asia Forum Quarterly* 5.
- Compton, J. and Pollak, R. A. (2014), 'Family proximity, childcare, and women's labor force attachment', *Journal of Urban Economics*, 79, pp. 72-90.
- Du, Fenglian, and Xiao-yuan Dong (2013), 'Women's employment and child care choices in urban China during the economic transition', *Economic Development and Cultural Change*, 62 (1), pp. 131-155.
- Ebbinghaus, B. (ed.) (2011), 'Varieties of pension governance. The privatization of pensions in Europe', Oxford, Oxford University Press.
- Eurostat Labour Force Survey (2016), Employment rates by sex, age and citizenship (%), extracted on 10.8.2016, <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>
- Feng, J. and Chen Q. (2016), 'Public Pension System and Fiscal Policy Response in China', in Mukul G. Asher and Fauziah Zen (eds), *Age Related Pension Expenditure and Fiscal Space: Modelling technique and case studies from East Asia*. New York: Routledge.
- Gilbert, N. and Besharov, D. (2011), 'Welfare states amid economic turmoil: adjusting work-oriented policy', *Policy and Politics*, 39 (3), pp. 295-308.
- Giles, J., Wang D. and Cai, W. (2011), 'The Labour Supply and Retirement Behaviour of China's Older Workers and Elderly in Comparative Perspective, Policy Research Working Paper 5853, World Bank. Available at: http://www.china.org.cn/china/third_plenary_session/2013-11/16/content_30620736_4.htm
- International Labour Organization (ILO) (2010), 'Social Protection Floor Initiative, SPF Country Brief: China'. Available at: http://www.ilo.org/secsoc/information-resources/publications-and-tools/Brochures/WCMS_SECSOC_17336/lang--en/index.htm.
- Maurer-Fazio, M., Connelly, R., Chen, L. and Tang, L. (2011), 'Childcare, elder-care, and labor force participation of married women in urban China, 1982-2000', *Journal of Human Resources*, 46 (2), pp. 261-294.
- Meyer, T. (2017), How European pension promises changed in austere times, 2002-2015, in Kennett, P. and Lendvai-Bainton, N. (eds), *Handbook of European Social Policy*. Edward Elgar: Chapter 20 (in print).
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2013), 'Pensions at a Glance 2013: OECD and G20 Indicators', OECD Publishing. Available at: http://dx.doi.org/10.1787/pension_glance-2013-en
- Peng, X. (2011), 'China's Demographic History and Future Challenges.' *Science*, 333 (6042), pp. 581-587.
- United Nations Development Programme (UNDP) (2014), 'United Nations Human Development Index 1980-2013'. Available at: <http://hdr.undp.org/en/data>

United Nations (2015), 'World Population Prospects: The 2015 Revision.' Department of Economic and Social Affairs, Population Division. DVD Edition.

Van Berkel, R. (2010), 'The Provision of Income Protection and Activation Services for the Unemployed in 'Active' Welfare States. An International Comparison', *Journal of Social Policy*, 39 (1), pp. 17-34.

Van Kersbergen, K. A. and Hemerijck, A. (2012), 'Two decades of change in Europe: The emergence of the social investment state', *Journal of Social Policy*, 41 (3), pp. 475-492.

Wilensky, H. L. and C.N. Lebeaux (1958), *Industrial society and social welfare: The impact of industrialization on the supply and organization of social welfare services in the United States*, New York, NY: Russell Sage Foundation.

中国劳动统计年鉴 (2010), 中国统计出版社, 北京, 中国。

中国统计年鉴 (2001, 2014, 2016), 中国统计出版社, 北京, 中国。

中国共产党中央委员会 (2013), 十八大三中全会, 第 45 号。

中国国务院 (2014) 《关于建立统一的城乡居民基本养老保险制度的意见》，国发8号。

中国国务院(2015) 《关于机关事业单位工作人员养老保险制度改革决定》，国发2号。

中国国务院(2005) 《关于完善企业职工基本养老保险制度的决定》，国发38号。

关于作者

Traute Meyer 为南安普顿大学社会政策学教授，主要研究欧洲福利体系，尤其是养老金体系的演变及其对公民的影响，并自 2007 年起担任《欧洲社会政策期刊》编辑。

封进 博士为复旦大学经济学教授、公共经济学系系主任、就业与社会保障中心副主任，主要研究领域为中国的社保改革、医疗保险、卫生医疗和老年关怀。她获得国家自然科学基金、农业部和教育部等部门研究项目资助。

作品观点不代表弗里德里希·艾伯特基金会的立场。

未经弗里德里希·艾伯特基金会的书面允许，不得将其出版作品用于商业用途。

Imprint

© 2017 Friedrich-Ebert-Stiftung
Shanghai Representative Office
Yan'an Zhong Road 829
Da An Plaza East Tower 7A
Shanghai 200040, PR China

Responsible:
Stefan Pantekoek | Resident Director
Yannick Ringot | Project Manager

Phone: +86 21 6247 2870
Fax: +86 21 6279 1297
Website: www.fes-china.org

To order publication:
info@fes-shanghai.org

Commercial use of all media published by the Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) is not permitted without the written consent of the FES.

弗里德里希·艾伯特基金会 (FES) 是德国历史最悠久的政治基金会，以德国首位民选总统的名字命名。

三十多年来，艾伯特基金会上海办公室与其中方合作伙伴紧密合作，加强相互了解和信任，积极支持中国的改革开放政策，就各自的发展道路交流经验、相互学习借鉴，通过开放性的对话来应对 21 世纪中德两国发展所面临的最重要挑战。

www.fes-asia.org

