

感谢英国标准人寿集团资助本书中文版出版

Matching Contributions for Pensions
—— A Review of International Experience ——

养老金匹配缴费

全球经验

Richard Hinz 等著

万晴瑶 译



中国劳动社会保障出版社

感谢英国标准人寿集团资助本书中文版出版

Matching Contributions for Pensions
—— A Review of International Experience ——

养老金匹配缴费

全球经验

Richard Hinz 等著

万晴瑶 译



中国劳动社会保障出版社

图书在版编目(CIP)数据

养老金匹配缴费/(美)欣茨(Hinz, R.)等著;万晴瑶译. —北京:中国劳动社会保障出版社, 2016

书名原文: Matching Contributions for Pensions: A Review of International Experience

ISBN 978-7-5167-2265-7

I. ①养… II. ①欣…②万… III. ①退休金-劳动制度-研究-世界
IV. ①F249.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 003802 号

Matching Contributions for Pensions: A Review of International
Experience

Copyright © 2013 by International Bank for Reconstruction and
Development/The World Bank

[养老金匹配缴费: 全球经验]

Copyright © 2015 by International Bank for Reconstruction and
Development/The World Bank

中国劳动社会保障出版社出版发行

(北京市惠新东街 1 号 邮政编码: 100029)

*

北京隆昌伟业印刷有限公司印刷装订 新华书店经销

787 毫米×1092 毫米 16 开本 19.75 印张 250 千字

2015 年 12 月第 1 版 2015 年 12 月第 1 次印刷

定价: 48.00 元

读者服务部电话: (010) 64929211/64921644/84626437

营销部电话: (010) 64961894

出版社网址: <http://www.class.com.cn>

版权专有 侵权必究

如有印装差错, 请与本社联系调换: (010) 50948191

我社将与版权执法机关配合, 大力打击盗印、销售和使用盗版
图书活动, 敬请广大读者协助举报, 经查实将给予举报者奖励。

举报电话: (010) 64954652

致中国读者

我非常高兴能为这本著作的中文版写一个简单的前言。

传统养老金模式主要依靠政府定期从员工薪资中直接扣缴社保费用，20 世纪见证了传统养老金模式的扩张。在一部分制度中，在职员工当期缴费被存储并用于投资，而另外一些制度中，当期缴费则用于支付老一代退休人员的养老金。当期扣缴金额以及未来退休后养老金待遇水平（含遗属配偶养老金）在不同国家之间，以及同一国家不同的历史时期均存在较大差异。20 世纪中叶，高收入国家中大多数劳动者主要采用了俾斯麦模式。

在中等收入和低收入国家，情况则大相径庭。不仅仅局限于所选择的养老金体系，由于更深层次的原因，收入稳定且收入信息能够被有效查询的正规就业员工的人数并未像在发达国家那样稳步增长。而非正规就业持续增长，意味着传统上依赖于工薪社保税的养老金模式难以覆盖绝大多数的劳动者，这在农业人口占多数的国家体现得尤为明显。例外的只有东欧和前苏联，其通过集中管控就业实现了较高的社保覆盖水平；但随着这些国家逐渐脱离政府主导模式，其社保覆盖面仍与世界上收入水平接近的国家类似。

20 世纪 90 年代早期，世界银行开始系统地研究国际养老金问题。1994 年，世界银行发布了对全球养老金体系重塑产生深远影响的力作《防止老龄危机：保护老年人与促进增长的政策》，详细展示了研究结果和分析过程。研究发现，缴费型养老金制度的覆盖面与收入水平高度相关。但对比 20 年后养老金制度的覆盖面与收入水平的关系，发现全球养老金制度的覆盖水平停滞不前，即特定收入水平下，当前的养老金覆盖面低于 1994 年的水平。问题主



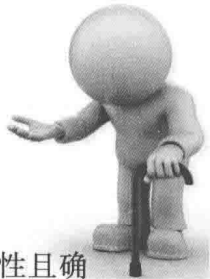
要出现在发展中国家，约有 2/3 的劳动者并未向传统的养老金制度缴费，当然可能存在数据不够完备且指标体系定义非常复杂的情况。

显然，要实现全球绝大多数劳动者老年收入安全的基本目标，缴费型养老金制度似乎前景黯淡。因而，部分国家和有关国际组织开始转移关注重点甚至重新定义战略，着手寻求新的解决方案。在支持传统社保模式扩张几十年后，如今，国际劳工局（ILO）倡导为所有老年人建立统一的基本保障体系（包含养老金）。美洲发展银行最近的报告也提出类似的倡议：“更好的工作，更好的养老金”。更为重要的是，随着新的“社保养老金”如老年人现金转移支付等的扩张，许多国家都在朝这个方向努力。当然，社会养老金并非新生事物，新西兰的全民统一养老金已经实施了一个多世纪，但从全世界角度，到目前为止，作为一个国家养老金体系主要构成的社保养老金尚不普及。

从薪资中直接扣缴社保费的传统缴费型养老金方案并不成功，与此同时与全球老龄化曲折变化一致的社保养老金不断扩张，这一趋势在东亚等地区尤为明显。面对逐渐老化的人口，若没有广泛覆盖的养老金似乎难以维持也必然无法接受。社保养老金有可能成为全球养老体系中永久性的基本设计。但是，由于社保养老金完全依赖政府财政投入，而随着人口老龄化不断加剧，政府同时还面临着医疗和长期护理等巨大支出的压力。为确保老年生活品质，必然需要创新发展不依赖于强制缴费的老年储蓄方式。

在一些发达国家，如新西兰和英国，创新方式是采用自动加入条款。纳税人确定从其收入中自动扣减相应金额，直接进入个人退休储蓄账户，仅在个人主动要求退出制度时除外。行为经济学研究表明，自动加入条款具有推动作用，大多数员工都接受这种默认的自动加入条款，实践经验也证明其取得了初步的成功。

但在大多数劳动者不需向政府报告个人收入情况的国家，自动加入条款则不可行。因此，必然需要创设新的渠道和方式在完全自愿的基础上进行长期的养老储蓄。对低收入和收入不稳定的劳动者而言，这些养老储蓄的创新

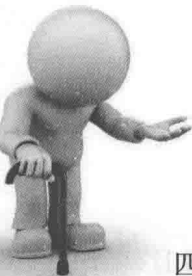


渠道和方式必须成本低廉且操作方便。他们必须完全信任储蓄的安全性且确保未来老年时可领取到养老金。但是，尽管上述要求都同时获得满足，如果对当前储蓄额失去流动性没有足够的激励措施，也不可能有大量员工加入。而匹配缴费——员工缴费时政府即提供相应的匹配缴费，就是一种明确的激励措施。本书首次系统地研究分析全球各国实施养老金匹配缴费的丰富经验。

过去几十年来，发达国家采用税收优惠政策鼓励员工向个人养老金账户缴费或参与雇主补充养老金计划，匹配缴费可视为这部分税收支出的变通方式。一些发展中国家直接借鉴发达国家经验，采取了养老金税优政策，对自愿型养老金计划缴费实施税收减免。然而，在仅有少部分员工缴纳个人所得税、非正规就业员工完全不缴纳个人所得税的情况下，税优政策作用甚微，而匹配缴费的适用性却更加明显。

在扩大养老金覆盖面的努力中，中国取得了独一无二的成就，匹配缴费成为新农保和城镇居民基本养老保险战略的一个核心要素。20世纪90年代，中国农村养老保险举步维艰，2011年大力实施了具有创新性的新农保方案。本书涵盖的各国经验还显示，中国取得的独有成功，是将政府为个人账户提供的匹配缴费与社保养老金连接起来，将当前劳动年龄人员的缴费与家中老年人的领取权益挂钩，为当前劳动年龄人员缴费提供了特有的激励；因此，无论从绝对量还是相对量来考察，该制度均使覆盖面成功地实现了有史以来的大幅提升。

尽管取得了初步成功，中国和其他国家都期望对非正规就业劳动者采用新的养老金模式，然而这面临着巨大的挑战，需要从方案设计伊始考虑。设置合适的缴费水平和匹配缴费水平是相当困难的一件事，缴费水平太低会影响未来养老金水平，缴费水平太高则会影响当期自愿缴费的积极性。相反地，较高的匹配缴费水平会鼓励个人参保缴费但同时会加大政府财政成本。有时，匹配缴费还会促使员工和雇主脱离强制社保缴费水平较高的正规就业体系，转至可以获得补贴的非正规就业体系。



匹配缴费设计面临的另一大挑战是实践中反映出来的具体实施问题和需要微调的地方，涉及最大限度降低缴费收取的成本，最大程度保持个人缴费记录信息（包括非正规就业员工身份识别），不同养老金方案利益的可携带性和在地区间的转接延续问题，以及确保支付的高效性（缴费优于金融包容性）等，需要进一步深入研究。随着高科技的发展，可以考虑采用独有的数字身份识别和移动支付等新技术应对挑战，但是实施创新所需的机构能力和管理能力仍为重中之重。在这个养老金发展的新时代，匹配缴费等创新型政策措施需要经历比此前养老金体系更加复杂的实施过程。

非常感谢万晴瑶博士将此著作翻译成中文呈现给中国读者，期待继续与中国读者一起研究探讨养老金匹配缴费等养老储蓄创新方式的理论与实践，共同应对全球老龄化挑战！

Robert Palacios

世界银行首席社会保障专家、养老金部门负责人

2015年9月于美国华盛顿

前 言

建立强大、公平、有效的社会保障体系对减少贫困，促进繁荣发展具有至关重要的作用。大多数高收入国家经历过的人口结构转型将继续影响其他国家，这更加强化了老年人的养老金和储蓄在社会保障中关键的支柱性作用。

尽管这是大势所趋，但对几乎所有国家而言，既要确保社会保障体系财务可持续性，又要实现全覆盖和充分的保障水平，仍然面临着巨大的挑战。有些国家和地区此前曾对上一代人提供了较充足的福利，如今也面临缩减未来退休者福利的困境，急需补充完善现有制度以期为老年人提供较充足的保障。其他国家必须想办法在现有制度中引入全球经济竞争的动态和变化的劳动力，以确保老年收入保障的承诺。

最近几十年养老金制度历经改革和创新，从最初的个人强制参加逐渐演变为税优激励政策，但养老金制度对有效劳动人口的覆盖率经常低于 50%，这部分归因于对需要保障的人群——年轻人和低收入群体（收入不稳定且通常属于非正式就业部门）而言，养老金储蓄缴费的激励措施影响不显著且与员工关系不大。传统的税优激励政策与不缴纳个人所得税的员工无关，而强制参加养老金计划的规定在非正式就业部门无法真正实施。

近年来，应对此类挑战的、较为可行的解决方案之一就是实施匹配缴费，这为员工加入养老金储蓄制度提供了及时且强有力的动机。匹配缴费方式最初由部分高收入国家创设，后经许多低收入国家进行了相应的改良和创新，以促进扩大覆盖面和提高养老储蓄水平。这些国家积累了丰富的经验可供各国学习借鉴，这些经验不仅来自高收入国家，而且来自中等收入国家和广大



发展中国家。

本书全面总结回顾了匹配缴费在各国养老金制度中的运作经验。世界银行与全球许多公共、私营养老金管理部门和养老金领域知名专家学者有效协同、精诚合作，全面总结并客观分析了 15 个国家养老金匹配缴费制度设计的典型经验，对匹配缴费制度设计进行了初步的评估，力求为各国决策者和实践部门提供决策参考信息，服务于建立多方合作模式有效应对老年保障挑战的目标。

Arup Banerji

世界银行社会保护与劳动局局长

致 谢

本书是各方精诚合作、共同努力的硕果。这一研究项目的初衷是探索如何扩大社保覆盖面，该项目由前世界银行社会保护与劳动局局长 Robert Holzmann 先生及养老金和老龄化研究所国际公平研究项目 (PIE) 负责人 Noriyuki Takayama 教授领衔完成。项目组织召开了一系列论坛包括世界银行 2011 年 6 月举办的学术会议，探讨匹配缴费在扩大养老金覆盖面中的作用。

世界银行人类发展部社会保护团队的 Richard Hinz 牵头规划、组织整理了系列研究成果，并由世界银行、日本科学促进会和西班牙对外银行 (BBVA) 提供出版资助。本书的面世得到了世界银行人类发展社保研究团队 Arup Banerji, Bassam Ramadan, Anush Bezhanyan 的大力支持，也得到了 David Tuesta, Eduardo Fuentes, Enrique Summers, Miguel Angel Caballero, Patricio Urrutia (BBVA) 的帮助。

本书还得益于各章节作者和论坛与会者的真知灼见和积极贡献。Gonzalo Reyes 对初稿提出了建设性意见，世界银行 Paola Scalabrin 也提供了积极的支持与建议，世界银行的同事 Amira Nikolas, Francine Pagsibigan, Merced Doroteo 和 Sandra Friedman 等高效的论坛组织和资料整理工作也使本书能够顺利完成。

目 录

第一部分 介绍与概念界定

第一章 各国匹配缴费方案的早期经验	3
一、强调覆盖面缺口	3
二、目标、干预、机制与模式	8
三、国家案例	13
四、匹配缴费经验的初步教训	19
五、政策初步总结与未来展望	24
【注释】	26
【参考文献】	26
第二章 鼓励私营养老金储蓄：OECD 国家经验	28
一、个人养老储蓄作用上升	29
二、私营养老金覆盖面	34
三、财务激励	36
四、强制缴费与采用“软性强制”措施	44
五、总结	50
【注释】	51
【参考文献】	52

第二部分 高收入国家经验

第三章 美国 401 (k) 计划匹配缴费	61
一、驱动因素与结果	62



二、匹配缴费水平	69
三、雇主匹配缴费对 401 (k) 计划储蓄额的影响	72
四、缴费的可持续性	83
五、未来展望	85
六、总结	86
【注释】	87
【参考文献】	91
第四章 德国 Riester 养老金计划：设计、动力、目标市场成功	
与挤入效应	96
一、Riester 养老金计划的初始设计	98
二、财政成本与储蓄	104
三、目标市场的成功	105
四、替代效应或挤出效应	109
五、弥补养老金缺口	113
六、结论	115
【注释】	117
【参考文献】	118
第五章 英国 Savings Gateway 方案匹配缴费对储蓄的影响	122
一、储蓄的挑战	123
二、Savings Gateway 试点方案	124
三、对储蓄、消费和整体净财富的影响	129
四、计划的全国推广	130
五、普选与 Saving Gateway 的终结	131
六、总结与政策实施	132
【注释】	134
【参考文献】	135



第六章 日本养老金匹配缴费 DC 方案	137
一、日本社会保障养老金计划	139
二、实施匹配缴费扩大社保覆盖面	140
三、职业养老金与个人养老金	142
四、员工匹配缴费 DC 计划	151
五、DC 养老金计划和匹配缴费未来展望	152
【注释】	153
【参考文献】	154

第三部分 中等收入国家经验

第七章 智利以年轻人就业与缴费补贴完善养老金体系	159
一、智利的养老金体系与年轻人劳动力市场	160
二、年轻人就业补贴方案	165
三、年轻人社会保障补贴	166
四、总结	172
【注释】	172
【参考文献】	173

第四部分 发展中国家经验

第八章 中国城乡居民社会养老保险制度	179
一、城乡居民养老金制度的历史沿革	181
二、社会养老保险制度的设计特点	186
三、制度设计与初步实施情况的评估	188
四、对其他国家的启示	201
五、结语	204
【注释】	205



【参考文献】	208
第九章 印度匹配缴费 DC 方案早期经验	212
一、印度 DC 计划匹配缴费前期经验	215
二、印度匹配缴费 DC 计划的前景	222
三、结论	225
【注释】	226
【参考文献】	227
附件 A 印度新养老金方案费用结构	230
附件 B 印度 NPS 小微计划的推广机构 (2011. 3. 21)	231
附件 C 印度 NPS 参加者与非参加者的各类特征一览	232

第五部分 行为与设计问题

第十章 匹配缴费与储蓄结果：行为经济学视角	237
一、匹配缴费对储蓄结果的影响：理论	238
二、匹配缴费对储蓄结果的影响：证据	239
三、免费或其他提升储蓄额度的方法	247
四、结论	254
【注释】	255
【参考文献】	255
第十一章 中低收入国家实施匹配缴费方案中的问题	263
一、挑战	265
二、实施条件	268
三、基本参数	276
四、长期运营与内部连贯性的规划	281
五、总结	283
【注释】	284

目 录



【参考文献】	285
作者简介（按姓氏首字母排序）	287
术语缩写对照	294
译后记	297

第一部分
名词与概念界定



第一部分 介绍与概念界定

食胎一策
宝界念期已散食