



养老金译丛  
Private Pension Series Chinese Translations  
主编 孙建勇

OECD

养老金

— Trends and Challenges —

# 趋势与挑战

— 董克用 邢伟 等译 —

中国发展出版社



养老金译丛  
Private Pension Series Chinese Translations  
主编 孙建勇

F249.1/1

:5

2007

OECD

养老金

— Trends and Challenges —

# 趋势与挑战

— 董克用 邢伟等译 —

中国发展出版社

*Private Pensions Series No. 04: Private Pensions Systems: Trends and Challenges*  
(ISBN 9264197761)

Copyright © 2001, Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), Paris.  
Copyright © 2005, China Development Publishing House for this Chinese edition. Published by arrangement with the OECD, Paris.

The quality of the Chinese translation and its coherence with the original text is the responsibility of China Development Publishing House.

本书中文简体字版由 OECD 授权中国发展出版社出版, 由北京贝恩克投资顾问有限公司 www.cn pension.net 翻译。未经出版者书面许可, 不得以任何方式复制或抄袭本书的任何部分。

版权贸易合同登记号 图字: 01-2005-3691

### 图书在版编目 (CIP) 数据

养老金趋势与挑战 / 孙建勇主编; 董克用, 邢伟等译. 北京: 中国发展出版社, 2007. 11  
(养老金译丛)

ISBN 978-7-80234-093-0

I. 养… II. ①孙…②董…③邢… III. 养老金—劳动制度—研究 IV. F241.34

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 159860 号

书 名: 养老金趋势与挑战

主 编: 孙建勇

译 者: 董克用 邢 伟等

出版发行: 中国发展出版社

(北京市西城区百万庄大街 16 号 8 层 100037)

标准书号: ISBN 978-7-80234-093-0/F·671

经 销 者: 各地新华书店

印 刷 者: 北京东海印刷有限公司

开 本: 700×980mm 1/16

印 张: 16.5

字 数: 260 千字

版 次: 2007 年 11 月第 1 版

印 次: 2007 年 11 月第 1 次印刷

印 数: 1—5000 册

定 价: 45.00 元

咨询电话: (010) 68990625 68990692

购书热线: (010) 68990682 68990686

网 址: <http://www.developress.com.cn>

电子邮件: [drcpub@163.com](mailto:drcpub@163.com)

---

### 版权所有·翻印必究

本社图书若有缺页、倒页, 请向发行部调换

# 序

OECD (Organization of Economic Cooperation and Development) 一贯重视人口老龄化对政策制定者带来的重大挑战, 强调改革应全面而系统, 综合考虑到金融、经济、财政以及社会等多种因素。要应对养老金体系面临的挑战, 迫切要求在多方面采取行动。

很多国家都启动了创造性的改革, 对公共养老金进行参数调整 (提高退休年龄、把退休金与预期寿命挂钩、对提前或延迟退休者的待遇进行恰当的精算调整、提高缴费率), 并采取政策设法使不断老龄化的人口具有可持续性。对私人养老金制度也应该采取类似的改革。OECD 建议, 为了分散风险、平衡代际负担、提高人们退休决策的灵活性, 退休收入应该由税收转移支付制度、积累制养老金、私人储蓄和劳动收入等多层次制度体系来提供。

私人养老金对于应对人口老龄化挑战发挥着举足轻重的作用。然而, 私人养老金制度本身也在不断演进, 由此引出了重大的政策问题, 包括由私人养老基金的筹资和投资、预期寿命不断上升以及 DC 型计划日益增长引发的问题。有些国家迫切需要在婴儿潮一代进入退休年龄之前采取妥善行动, 未雨绸缪。要使私人养老金制度达到应有的效果, 就需要对监管体制进行变革, 保护私人养老金计划受益人, 促进私人养老金计划和养老基金的财务稳健性和可持续性。此外, 加强国民理财教育和理财意识也是必不可少的。

中国经济的快速发展为其解决养老金问题提供了良机。中国目前人口还相对比较年轻, 但它老龄化速度很快, 因此也应该尽快采取行动。

这套养老金丛书集中了 OECD 在私人养老金领域的研究成果，还详细介绍了诸多国家的改革情况，包括 OECD 国家和发展中国家。如何保证退休收入安全是非常复杂的问题，没有一个简单的答案。本套书可以让中国政府和相关部门了解其他国家是如何解决他们目前所面临的养老金问题，包括私人养老金监管方法、成本控制方法以及消费者保护方法。

本出版物旨在表明，为了促进良好的治理、诚信和透明度，促进金融市场以及金融机构的健全和发展，我们需要一个恰当的监管监督制度，但不能监管过度。公共部门和私人部门还必须建立良好的合作关系，才能保证养老金改革的顺利进行。

我们作为 OECD 的一部分，非常重视与中国官方的合作，希望将来双方关系能够得到进一步深化。我们希望这套丛书能够达到预期效果——激发思想火花，促进中国政府和业界人士之间对养老金问题的讨论。我们非常高兴地看到中国保监会组织翻译本丛书，并祝贺翻译成果的出版！

我们还希望本丛书能够促使中国进一步参与 OECD 或新建立的国际养老金监管组织（IOPS）举行的关于私人养老金监督监管的政策对话。

OECD 金融司主任、国际养老金监管组织（IOPS）秘书长

安德烈斯·拉沃尔（André Laboul）

## **Preface**

---

The Organisation for Economic Cooperation and Development ( the OECD ) has regularly highlighted the importance of the challenges from ageing for policy-makers, the need for comprehensive reform, encompassing all elements of the issue – financial, economic, social, and fiscal. The responses to the pension challenges required prompt action on many fronts.

Innovative pension reform has started in many countries. Public pensions are adjusting their parameters ( increasing retirement age, linking benefits to life expectancy, providing appropriate actuarial adjustments to benefits for early/late retirement, raising contribution rates ) and promoting policies which are expected to help making ageing population sustainable. Likewise reforms relating to private pensions are also being tackled. The OECD recommends that retirement income should be provided by a mix of tax – and – transfer systems, funded pensions, private savings and earnings, to allow for risk diversification, a better balance of burden – sharing between generations, and more flexibility for individuals over their retirement decisions.

Private pensions have indeed a major role in helping societies face the growing challenges of ageing populations. Yet, private pension systems are themselves evolving and raising major policy issues, related to the funding and investment of pension funds, increased life expectancy or the impact of increasing defined contributions schemes. In several countries, it is increasingly urgent to take appropriate action before the full arrival of the cohort of baby – boomers. To be efficient, private pension schemes require changes in regulatory frameworks to pro-

protect the rights of beneficiaries of private pensions and to ensure the financial security of pension plans and pension funds on a sustainable basis. It is also essential to improve financial education and awareness.

The rapid economic development of China provides an opportunity for the country to tackle pension related problems early. Although China still has a relatively young population, it is set to age at a rapid pace and action cannot come too soon.

This publication presents OECD work in the area of private pensions, including detailed descriptions of reforms undertaken in a range of countries – both OECD and developing economies. Securing retirement income is a complex issue with no one, simple answer. This volume allows the Chinese authorities and interested parties to look at how other countries have tackled the problems they are now facing – from how to regulate and supervise pensions, how to control costs and how to protect consumers.

The publication intends to show the need for an adequate regulatory and supervisory framework, but not overregulated, to develop governance, integrity and transparency and to promote the development of strong financial markets and institutions. A good private/public partnership is also essential for successful pension reform.

We at the OECD greatly value our cooperation with Chinese authorities and look forward to developing closer relations in future. We hope that this publication will be of use – sparking ideas and debate amongst Chinese authorities and pension industry practitioners. We welcome and congratulate in this respect the Chinese Insurance Regulatory Commission for taking the initiative of this translation.

We also hope that this material will contribute to integrate further China, as an essential partner, in the policy dialogue on pension regulation and supervision held in fora like the OECD or the newly created International Organisation of Pensions Supervisors (IOPS) .

André Laboul

Head of the OECD Financial Affairs division

Secretary General of the IOPS

## 编者的话

“养老金译丛”是一套全球养老金管理的经典集锦。20 世纪末，我在参加一些欧美养老金改革会议时，就有一种强烈的愿望，希望把各国经验和专家心得编撰成书，奉献给国内的同仁和朋友，带来一点新鲜的空气。

如果说，1998~2002 年的一些想法，还很朴实或者只是一个构架的话，2003 年有了质的变化，中国养老金制度改革取得了历史性进步。2004 年，我代表中国参加全球养老金监督官协会的工作，并于同年当选为 IOPS 的执行委员会委员和技术委员会委员。我们通过多种形式，把《企业年金基金管理试行办法》推介给有关国际组织，引起很多发达国家和发展中国家的关注。

今天，中国作为全球养老金的新兴市场，作为最大、最有潜力且最具活力的市场，其改革和发展的每一个信息或细节，都将成为国际金融和社会保障研究的重要内容。我真心期望国内一些知名学府，开设养老金金融专业或讲座，进一步引领全社会的认知，这是一件十分有意义的事情！

现在，人们已经逐步形成共识，充分认知养老金制度改革和管理创新的重大价值。只要我们遵循科学发展观，积极有序地推动养

老金改革创新，这项事业对于家庭和睦和社会和谐的影响，对于资源配置和经济协调的作用，对于国家战略和民族复兴的意义，将昭然于天下。

中国养老金改革是最难也最具挑战性的事情，中国企业年金制度创新已经得到国际同行的认可！政府构建市场之后，如何推动市场实务发展？这是摆在我们面前的一项重大课题。毫无疑义，当前我们最迫切的需求，莫过于将先进的制度转化为有效的商业模式。进一步提高制度执行力、灵活运作力和风险控制力，创造性地发展这项事业，使之成为造福于人民的伟大工程，应当是我们毕生的信念。

真诚感谢参与丛书编译工作的专家学者。愿此专家悟道和思想智慧，能够带给读者一些启发和勉励，并且唤起各位同仁的激情和追求！

孙建勇

2007年10月18日于北京金融街

# 目 录

|                                             |            |
|---------------------------------------------|------------|
| <b>1. 部分国家私营养老金体系的发展 .....</b>              | <b>1</b>   |
| 1.1 经合组织国家职业养老金的发展和趋势 .....                 | 1          |
| 1.2 透视匈牙利的养老金改革——处于高速成长期 .....              | 18         |
| 1.3 20 世纪 90 年代瑞典公共养老金和私营养老金的演变 .....       | 26         |
| 1.4 亚洲的私营养老金：八种体系的评估 .....                  | 38         |
| <b>2. 养老金的规范 .....</b>                      | <b>83</b>  |
| 2.1 养老金供给和规范方面的趋势和挑战 .....                  | 83         |
| 2.2 爱尔兰职业养老金计划的规范 .....                     | 92         |
| 2.3 缴费确定型职业养老金计划的设计与管理——来自<br>管理成本的教训 ..... | 100        |
| 2.4 经合组织国家雇主提供的养老金的可携带性 .....               | 116        |
| <b>3. 私营养老金的监管 .....</b>                    | <b>168</b> |
| 3.1 保加利亚的补充养老金的管理：趋势和问题 .....               | 168        |
| 3.2 监管的架构 .....                             | 176        |
| 3.3 私营养老金的监管——澳大利亚的视角 .....                 | 183        |
| 3.4 波兰的养老金的监管模式 .....                       | 187        |

|                                        |     |
|----------------------------------------|-----|
| <b>4. 消费者保护</b> .....                  | 192 |
| 4.1 分销和私营养老金——来自英国的经验教训 .....          | 192 |
| 4.2 向成员的信息披露原则和匈牙利的经验 .....            | 200 |
| 4.3 养老金消费者的金融知识与公共教育：来自英国的<br>经验 ..... | 206 |
| <b>索引</b> .....                        | 229 |
| <b>编译后记</b> .....                      | 243 |

# CONTENTS

|                                                                                                                                          |            |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>1. DEVELOPMENT OF PRIVATE PENSION SYSTEMS<br/>IN SELECTED COUNTRIES .....</b>                                                         | <b>1</b>   |
| 1.1 Experiences and trends in occupational pensions .....                                                                                | 1          |
| 1.2 The Hungarian pension reform in perspective – is it already<br>reaching puberty .....                                                | 18         |
| 1.3 The revolution of public and private insurance in Sweden in the<br>1990's .....                                                      | 26         |
| 1.4 Private pension in Asia; an assessment of eight countries .....                                                                      | 38         |
| <b>2. REGULATION OF PENSION FUNDS .....</b>                                                                                              | <b>83</b>  |
| 2.1 Trends and challenges in pension provision and regulation .....                                                                      | 83         |
| 2.2 Regulation of occupational pension schemes in Ireland .....                                                                          | 92         |
| 2.3 Design and management of occupational defined contribution pension<br>schemes; lessons from the administrative cost literature ..... | 100        |
| 2.4 Employer provided pension portability in OECD countries .....                                                                        | 116        |
| <b>3. PRIVATE PENSION SUPERVISION .....</b>                                                                                              | <b>168</b> |
| 3.1 Management of supplementary pension insurance in Bulgaria;<br>trends and issues .....                                                | 168        |
| 3.2 Structure of the supervision .....                                                                                                   | 176        |
| 3.3 Supervision of private pensions – an Australian perspective .....                                                                    | 183        |
| 3.4 Polish model supervision of pension funds .....                                                                                      | 187        |

|                                                                                                |            |
|------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>4. CUNSUMER PROTECTION .....</b>                                                            | <b>192</b> |
| 4.1 Distribution and private pensions: lessons from U. K. experience .....                     | 192        |
| 4.2 Disclosure to members: principles and Hungarian experiences .....                          | 200        |
| 4.3 Pensions, consumer financial literacy and public education:<br>lessons from the U. K ..... | 206        |
| <b>Index .....</b>                                                                             | <b>229</b> |
| <b>Postscript for Chinese Translation Series .....</b>                                         | <b>243</b> |



# 部分国家私营养老金体系的发展

## 1.1 经合组织国家职业养老金的发展和趋势

### 1.1.1 导 言

近年来，国际上养老金体系改革建议的核心主题之一就是提高积累制补充养老金计划的作用，从而减轻维持现收现付制社会保障体系的压力，避免出现无法支付养老金待遇的困境。补充养老金计划被视为创造了新的储蓄和投资，从而在经济发展中发挥重要作用，甚至可以提高经济增长的预期。然而，扩大积累制补充养老金计划是增加了储蓄，还是仅仅替代了其他储蓄，经济学家们对此还争论不一。而且，除非得到有效的使用，否则新增加的投资不会自动带来经济增长，而只会带来股票市场的价格攀升。尽管如此，人们普遍认为如果将引进补充养老金计划与资本市场发展协调一致的话，资金积累水平的提高将有助于经济增长，并且在新兴工业化国家和转型国家中尤为显著。

从现收现付制到积累制的转变并不能自动解决人口老龄化问题，在劳动年龄人口下降的情况下，还需要创造新的资源以支持日益增加的老龄人口。尽管资产所有权确实能够分享未来的经济发展成果，但通过跨时间投资，财富只能在有限范围内转移。与直接转移支付（税收或社会保障缴费）相比，这种市场机制使资金向老龄人口的转移更加平稳。如果增加投资确实能够促进经济增长，那么经济“蛋糕”将会更大，那样向老龄人口的资金转移就会更加容易和有效。

在 21 世纪 20 ~ 30 年代，随着许多经济大国中到达退休年龄人口的逐步

增加，积累制补充养老金可能会带来全球股票市场的大规模撤资，这是很危险的。传统的待遇确定型职业养老金投资比较自由，但是随着受益人口年龄的增大将减少股票的投资比例，以提高资产与债务的匹配性。基于股票资产投资的私营养老金在接近退休时会从股票资产中撤离出来，转而投资债券（可能主要是指指数型债券），或者直接转换为年金。同时，寿命延长导致的成本增加将会通过提高缴费比率直接转嫁给养老金的领取者。

虽然存在诸多难题，但发展补充养老金计划的理由也相当充分。它们将风险分散到更大范围的养老金类别中，也有助于发展更具稳定性和流动性的资本市场。同时还可以帮助个人清楚的了解自己积累的养老金财富，并享受拥有资产所有权的感觉。补充养老金计划还可以向雇主和雇员提供更大的灵活度去管理整个薪酬体系，也为政府实施公共社会保障体系改革提供了政策空间。

### 1.1.2 补充养老金计划的类型

补充养老金计划可以采取多种形式。最早也最简单的形式就是，雇员退休后，雇主向雇员持续给付养老金。这种非正式安排后来被写进雇佣合同，这样以往相对随意的给付行为就变成了必须履行的承诺。目前德国最为流行的养老金形式之一——直接养老金承诺就是在此基础上运作的，尽管由于税收的缘故，对未来养老金的负债在账户中得以确认。养老金承诺也存在于许多其他国家，但是现在国际会计准则要求确认应计负债。公务员和其他公共部门工作人员的养老金计划通常也采用直接养老金承诺，而且大部分没有确认应计负债的会计约束，但它们通常得到政府税收的支持以及立法的保障。

养老金承诺仅仅依托于会计条款，因此受到企业自身资产负债情况的影响，一旦公司陷入困境，养老金承诺对成员提供的保障将非常有限。尽管养老金权益可以优先于其他债权人，或者受到破产保险的保护，许多国家仍要求雇主通过建立资产投资形式的独立基金来提供保障，这个基金是一个独立的法律实体，应得到有效的保护。

独立投资基金最先采取的形式之一就是信托基金，盎格鲁—撒克逊（英美系）国家的职业养老金计划就是采用这种形式。信托基金发源于至少 700 年前，当时在英国出现了家庭信托这一最初理念，即受托人或保管人受命在遗产继承人缺席的情况下，代表其他家庭成员管理家庭资产。当养老金计划采取信托形式后，受托人在法律上有义务按照受托协议要求和其他相关规定

来进行信托管理。而且，在大多数司法实践中，受托人也必须遵守国家的法律法规。国家的法律法规可以详细规定附加要求，还可以凌驾于养老金计划的规定之上。法院建立起信托制度的法律基础已经有几个世纪了，许多法规没有正式编入法典。特别需要强调的是，受托人被任命后具有信托责任，这就意味着他们的行为必须忠诚的代表信托资产的所有利益相关者，这些利益相关者可能包括缴费者（雇员和雇主）、当前受益人（养老金领取者）或潜在受益人（雇员、拥有延期受益权的先前雇员和家庭成员）。一些国家对受托人的基本素质、他们被任命和培训的方式等进行了规定。

养老金制度的另一种形式就是与其他机构签署合同性协议。从历史上看，其他机构主要是保险公司，但是银行、共同基金、养老基金和其他金融机构也被允许进入养老金计划的管理领域，它们要么根据契约提供特定待遇，要么代表雇主（或受托人）承担部分的管理工作，如进行资产投资。

当许多国家中保险公司和其他金融机构在养老金市场上继续发挥重大作用的时候，越来越多的国家开始出现专业性养老基金组织，尤其是对于缴费确定型计划的个人账户。智利最先开始实行这种方式，现在墨西哥、匈牙利和波兰等国家也开始效仿。专业性养老基金组织通常由两部分构成，分别是封闭式投资基金和行政管理公司。事实上，投资基金的资产归养老金体系的参与者所有，并被分配到个人账户上，分配方式或者像共同基金那样采取基金单位，或者按照投资资本加上利息来进行总量分配。行政管理公司由相关监管机构授权，按照有关规则和要求来管理养老基金。他们可能被要求达到一定的资本充足标准。

在那些法律体系中没有信托基金概念的国家，可能会采取一些类似的做法。例如，一些国家采取基金会的形式实现类似的目标。另一些国家则采用适当的方法建立新的法律制度安排。

养老金计划通常可分为待遇确定型和缴费确定型两种模式。待遇确定型养老金计划采取两种给付方式，按固定金额或者通过精算公式得出的金额给付养老金待遇，后者基于薪酬或工作时间或两者兼有。如果提供的养老金待遇是固定金额的（像某些保险契约），通常还会伴有雇员红利计划等。缴费确定型养老金计划对养老金待遇没有特殊承诺，它提供的养老金待遇是根据缴费方式确定的。它将缴费资金进行投资，养老金待遇反映了投资收益。投资收益直接表现为资产总值，或者根据投资业绩间接表现为个人账户增加的利息或分红。

事实上，许多养老金计划既不属于纯粹的待遇确定型计划，也不属于纯粹的缴费确定型计划。那些将养老金待遇与投资收益结合起来的契约通常提供不同类型的保障，包括投资收益担保或年度最低积累金额保证等方式（某些类型的收益担保可能是由政府而不是由养老基金本身提供的）。有些契约表面上看是待遇确定型，它也会根据缴费的直接投资来提供最低待遇。

养老金计划可以根据其法律结构或者根据属于待遇确定型还是缴费确定型（也许是两者兼顾）来进行分类。资金运作机制也存在较大差异，运作成本可能由雇主或雇员单独承担，也可能双方共同承担。当双方共同承担时，既可以是固定比例分担，也可以是由一方支付固定费用（如工资的一定百分比），另一方负担其余部分。

如上所述，养老金既可以由雇主自己给付，也可以由独立基金给付，还可以由独立金融机构来负责。养老金资产一旦形成，就会通过多种途径进行投资，而且投资必须遵守当地的法律法规和要求，投资还要采纳受托人或管理人在投资方式选择上的意见，如资产与负债匹配模型。在许多国家，对作为养老金计划发起人的雇主进行投资是被禁止或受到严格限制的。在有些地方，允许直接投资或贷款给雇主，但是要采取适当的信用保险以防范违约风险。

职业养老金属于补充养老金，由雇主发起或者组织管理。毫无疑问职业养老金在资金问题上需要雇主的参与，雇主的身份可以是缴费人或担保人，或两者兼而有之。因为大多数待遇确定型养老金计划的最终运作成本很难预测（它取决于很多因素，如通货膨胀、投资回报、死亡率、病休、提前退出计划等），因此通常在雇员缴费一定的情况下，由雇主承担运作成本。缴费确定型养老金计划也可能由雇主为雇员进行组织管理，运作成本在雇主和雇员之间按比例分摊。如果存在收益担保或待遇确定特征的话，相应的成本通常由雇主承担。

除职业养老金计划外，补充养老金还包括个人养老金。个人养老金不管采取何种形式，均为个人（包括被雇者、自雇者和失业人员）直接与养老金公司签署协议。加入养老金计划不需要雇员长期受雇于某一位雇主，而且雇主也可以根本就不参与养老金，或者雇主仅仅承担进行部分缴纳的义务。

### 1.1.3 养老金供给的可选模式

不同国家已经采用了多种养老金供给模式，其中有庞大的体系设计，但