



中国社科院社会保障实验室

工作论文

SSL Working Paper Series

WP No. 028-20151030

中国社科院世界社保研究中心 主办



该文尚未公开发表，如引用，需注明出处并征得本实验室（世界社保研究中心）或作者本人的同意——编者的话

新西兰超级年金：“一枝独秀”的养老保障模式

于环

财政部财政科学研究所博士后

Email: yuhuan861209@163.com

【内容摘要】新西兰超级年金属于普享性质的非缴费型养老金制度，是新西兰主要的养老保障支柱，也是唯一的公共养老金制度；从世界范围看，新西兰这种以非缴费型养老金作为主要养老保障支柱的做法也实属特例。但这种“一枝独秀”的养老保障模式却产生了较好的效果：老年贫困率水平低且制度的财务负担较轻。近年来，新西兰开始构建缴费型养老支柱，其目的在于增强整个体系的长期持续能力，但发展前景不容乐观，超级年金依然任重而道远。

【关键词】 超级年金 制度变迁 财务负担 老年贫困

在福利模式归属上，新西兰和澳大利亚、美国等国家被划分为“自由主义”的盎格鲁·撒克逊模式，这一模式以补救型福利为主体，而新西兰在制度建设上将这一特点体现地更加彻底。在养老金体系建设方面，新西兰算得上是一个比较

有特点的国家：首先，制度建立时间较早。新西兰是世界上第三个建立全国强制性养老金制度的国家（前两个是 1889 年的德国和 1891 年的丹麦），1898 年，新西兰建立起收入调查式的非缴费型养老金制度，即后来所说的“超级年金”（Superannuation）¹。其次，公共养老金制度单一，只包括非缴费型养老金，即世界银行提出的“零支柱”，这是新西兰区别于世界上其他国家的重要标志：没有哪个发达国家仅仅依靠财政支持的非缴费型制度来提供老年保障；再次，缴费型养老金不发达，建立时间较晚，且属于参保人自愿参加的制度。直至进入 21 世纪，新西兰政府才开始考虑建立缴费型制度，这主要是出于降低非缴费型养老金制度财务压力的考虑。

制度建立后的一百多年里，新西兰超级年金凭借较低的制度成本成为保障老年人口的主要支柱，一方面，无论是受益人口还是支出水平，非缴费型的超级年金支柱在整个养老保障体系中都占据了绝对主体的地位；另一方面，对比 OECD 各国公共养老金支出和老年贫困状况，新西兰超级年金支出水平相对较低，并且老年贫困率长期低于 OECD 平均水平，不得不说这是一个“物美价廉”的制度。本文在回顾超级年金发展改革历史的基础上，分析其在整个养老保障体系中的地位，并对其产生的成效进行总结、评价。

一、超级年金是如何“一枝独秀”的

（一）超级年金的发展和变迁

19 世纪末和 20 世纪初期，新西兰人口结构发生悄然变化，65 岁及以上老年人口所占比重开始加速上升，由 1891 年的 2.1% 升至 1901 年的 3.8%，而在 1881-1891 年间这一比重仅从 1.3% 增至 2.1%，并且越来越多的老年人开始陷入贫困。面对这一现象，新西兰国内掀起了如何实现老年保障的讨论，其中包括建立济贫制度和强制性的养老保险。1898 年，新西兰建立老年养老金制度（Old Age Pension），主要面向 65 岁及以上的老年群体，老年人领取该养老金需要接受严格的收入和资产调查，全额养老金为每年 18 英镑，大约为工人工资的 1/3，制度建立之初，1/3 的老年人口领取该待遇。

新制度建立之后，新西兰不断寻找研究其他制度对上述制度进行补充或代

¹ 在澳大利亚的养老保障体系中，同样也有“超级年金”制度，但澳大利亚的超级年金属于缴费型制度，是整个体系中的第二支柱。

替，其中包括鼓励私人储蓄等措施，如 1910 年的政府补贴和 1915 年的税收优惠政策，但发展情况不乐观。与此同时，老年养老金待遇不断上升，1936 年，养老金提高了 28%，从原来的每周 17 先令 6 便士升至 22 先令 6 便士。不仅如此，1938 年《社会保障法》将原来的单一制度扩充为两支柱的养老金体系：一是老年待遇 (Age Benefit)，该制度属于收入调查型制度，养老金属于非应税待遇。老年人领取该待遇的年龄从 65 岁降到 60 岁，养老金水平提高到每年 78 英镑；二是超级年金，65 岁及以上没有资格领取老年待遇的老年人可领取该养老金，从 1940 年开始，超级年金的待遇水平为每年 10 英镑。两支柱的养老金制度为之后非缴费型制度的扩张与繁荣奠定了基础。1938 年养老金改革后，新西兰老年人的生活水平得到了大大的改善，到 1947 年，老年夫妻可领取的养老待遇水平可达到社会平均工资的 72%。之后在五六十年代虽有所下降，但幅度不大。1977 年，新西兰政府对公共养老金进行了改革，改革后的公共养老金统一为“国家超级年金”，新制度取消了收入或资产调查，成为完全普惠式的非缴费型制度。从收入调查式到普惠式的改革推动了超级年金制度的发展，1975-1977 年间，新西兰领取超级年金的人数增加了 28%，在 1975/76-1977/1978 年间，养老金支出上升了 69%，占 GDP 的比重也从 1971-72 年间的 3% 增加到 1975-76 年间的 4.2%，到 1978-79 年间又进一步提升至 6.9%，这使得超级年金成为政府预算中成本最高的单项支出²。

1977 年之后，超级年金制度基本定型，并成为新西兰主要的养老保障支柱。但随着人口老龄化程度的不断加深，制度支出规模持续膨胀，为了减少养老金制度给财政带来的压力，自上世纪 70 年代末开始，新西兰不断对超级年金制度进行改革，如下表所示。

表 1：1979 年以来超级年金制度主要进行的改革

年份	主要进行的改革	效果
1979	降低替代率水平，养老金占净工资的比重从 89% 降至 80%。	由于较高的通胀水平，改革所发挥的作用不大。
1985	对超级年金领取者征收附加税。	使得超级年金具备一定的收入调查性质，约有 23% 的领取者的超级年金受到影响。
1989	替代率降至 65-72.5% 之间，同时试图提高养老金领取年龄。	提高领取年龄的改革并未实施。

² 以上两段数据来自 David Preston, Retirement Income in New Zealand: the historical context, Commissioned by the Retirement Commission, Dec.2008, pp.11-14.

1990-1991	限制养老金水平的提高。	1991-1992 年间，超级年金的水平没有发生变动，从 1993 年起，待遇增长由与工资增长率挂钩改为与物价增长挂钩。
1992	超级年金附加税由 20% 增加到 25%，制度的收入调查特征进一步加强。	超级年金总支出占 GDP 的比重从 80 年代初期的将近 8% 降低到 90 年代末的 5%。
1993	“1993 协议”（The 1993 Accord）建立过渡性退休津贴。	为以后的提高退休年龄做准备。
1996	主张建立强制性的储蓄式养老保险制度。	未通过。
1998	取消超级年金附加税，降低养老金替代率，从 65% 降至 60%，同时提高养老金领取年龄。	附加税的取消标志着超级年金重新回归纯粹的普惠特征。
2000-2001	超级年金替代率重新提高至 65%，开始利用财政盈余建立超级年金基金。	开始考虑超级年金的长期可持续发展。
2003	超级年金基金开始投资。	考虑超级年金的长期可持续发展。
2007	建立缴费型的雇员储蓄计划，国家财政予以补贴。	增加老年人退休收入，同时分担非缴费型制度的压力。

资料来源：David Preston, Retirement Income in New Zealand: the historical context, Commissioned by the Retirement Commission, Dec.2008.

新西兰超级年金制度的改革是一个持续并且循序渐进的过程，一开始是对制度本身的参数进行调整，如替代率水平、待遇调整方式和退休年龄等，主要趋势是提高养老金领取年龄，改变待遇调整方式，由原来的根据工资增长率调整改为根据物价指数调整，其最终目的是降低制度的替代率。除此之外，向超级年金领取者征收附加税是较为瞩目的改革措施，通过对高收入者征税，超级年金实际上又开始具备收入调查性质，通过该项改革，超级年金支出的 GDP 占比有了一定的下降。进入 21 世纪后，新西兰政府开始从多层面考虑整个养老金体系的构建，如建立超级年金基金以应对未来支付、建立缴费型养老金制度以分担超级年金制度的压力等等，毫无疑问，这些措施对于提高超级年金制度的长期持续发展能力具有重要意义。

（二）超级年金在整个养老金体系中的地位

从 2007 年起，新西兰养老金体系开始包括两个部分：非缴费型的超级年金制度和缴费型的雇员储蓄计划（Kiwi Saver）。雇员储蓄计划建立于 2007 年，是新西兰政府为了鼓励人们储蓄、提高养老金水平和降低超级年金支付压力而推出的完全积累型制度。在具体实施过程中，该计划具有以下几方面特点³：第一，

³ 见 Kiwi Saver 的网站：<http://www.kiwisaver.govt.nz/>。

自动准入规则。该计划规定只要个人开始工作，他就会自动加入雇员储蓄计划，这使得制度覆盖人口迅速增加；第二，雇员按一定的工资比例缴费，政府和雇主配比缴费。雇员的缴费率包括 3%、4%和 8%三个档次，可自主选择。雇主的配比缴费为雇员工资收入的 3%，从 2012 年 4 月 1 日起，雇主的配比缴费开始属于应税收入。政府的配比缴费包括两部分：雇员缴费三个月后政府向其储蓄账户注入 1000 新元的账户启动金，以及政府每年还向储蓄账户提供最高 521.43 新元的补贴⁴，如果雇员缴费水平低，政府补贴相应地降低。第三，自愿退出机制。雇员加入储蓄计划两周后可自愿退出该计划，但参加 8 周后则不能随意退出，只能等待延迟推出 (Late opt-outs)，值得注意的是，自愿退出机制启动的前提是雇员自动被加入计划，如果个人主动选择加入该计划，自愿退出机制则不能发挥作用。

观察新西兰养老金体系的两个支柱，我们可以发现，从当前来看，无论是受益人数还是支出水平，非缴费型的超级年金制度都占据了绝对主体的地位。在受益人数方面，2012 年领取超级年金的人数为 59.9 万人，大约有 95.7%的 65 岁及以上老年人口领取了该待遇，同年，雇员储蓄计划的受益人口为 7.2 万人。在制度支出方面，2012 年超级年金总支出为 98.6 亿新元，远远超过缴费型制度的支出⁵。

从制度对比来看，虽然建立了缴费型的雇员储蓄计划，但由于雇员可以自愿退出的规定，从当前来看，制度还较为不稳定，该制度仍然不是新西兰老年人主要的养老金收入，占老年人的收入还不到 10%⁶。不仅如此，缴费型计划规定，雇员加入的 8 周内可以选择退出计划，因此该计划的账户包括活跃账户和关闭账户，从 2008 年 6 月到 2015 年 6 月，活跃账户从 71.7 万个增加到 253.1 万个，关闭账户从 1044 个升至 12.3 万，二者都有不同程度的大幅上升，后者增加的更快⁷。在财政补贴方面，如下表所示，政府在计划启动资金方面的支出由 2008 年的 5.5 亿降至 2015 年的 2.2 亿，说明雇员储蓄计划每年新加入的人口呈现下滑趋势，或者是由于制度参加人口趋向稳定所致；而成员回赠税却呈现不稳定的状态，在 2012 年达到高峰后，开始不稳定下降，如前所述，成员回赠税是政府

⁴ 2011 年 7 月 1 日以来的新数据，之前的政府补贴是每年 1042.86 新元。

⁵ 超级年金的数据见新西兰社会发展部网站 The Statistical Report 2012；缴费型制度的数据见 Kiwi Saver 的网站：<http://www.kiwisaver.govt.nz/> 以及新西兰税务局网站 <http://www.ird.govt.nz/aboutir/reports/research/>。

⁶ David Preston, Retirement Income in New Zealand: the historical context, Commissioned by the Retirement Commission, Dec.2008, pp.25-27.

⁷ 见 Kiwi Saver 的网站：<http://www.kiwisaver.govt.nz/>。

每年对计划成员缴费的奖励，多缴多赠，如下表所示，虽然计划成员不断增加，但回赠税并没有呈现一直上升的趋势，由此说明，该计划的缴费并非稳定，甚至在一定时期内呈现下降的趋势，这将不利于计划的长期发展。这也给超级年金提出了较高的要求，从较长时期看，超级年金依然应该是新西兰主要的养老保障方式，

表 2 2008-2015 年间政府在新西兰雇员储蓄计划方面的支出（百万新西兰元）

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
成员回赠税		321.8	572.6	663.7	799.1	454.6	495.1	580.3
启动资金	551.5	471.5	376.1	331.4	239.4	217.2	234.9	215.1
费用补贴	15.4	33.9	8.8					
利息	4.9	11.7	4.6	4.2	5.8	5	7.2	8.2
总计	571.8	838.9	962.2	999.3	1044.3	676.8	737.2	803.6

资料来源：Kiwi Saver网站：<http://www.kiwisaver.govt.nz/>。

（三）超级年金的国际比较

从国际上看，新西兰以非缴费型超级年金为主体的养老保障模式也属于“一枝独秀”的状况。在 OECD 统计的 34 个国家的养老保障制度中，有五个国家没有建立公共的收入关联养老金制度，包括智利、墨西哥、爱尔兰、丹麦和新西兰，其中智利和墨西哥建立了私人的养老保险个人账户，属于较为独特的模式；爱尔兰和丹麦的公共养老金都包括两部分：非缴费型养老金和缴费型的统一给付津贴，从一定意义上讲，后者也属于养老保险制度，而只有新西兰单独依靠纯粹的非缴费型制度。世界上还有几个国家仅仅建立了非缴费型制度，如南非、博茨瓦纳、莱索托、孟加拉国和格鲁吉亚等，这些国家或者经济较为落后，无力建立起大规模的缴费型制度，或者建立养老金制度的时间较晚，养老金体系仍在建立中，但像新西兰这样经济发达且养老保障制度建立时间早的实属特例。

二、超级年金的当前运行状况

（一）超级年金的制度内容

新西兰政府从以下两个方面对超级年金制度进行了规定：第一，资格条件：65 岁及以上的老年人口，从 20 岁起已经在新西兰居住 10 年，并且 50 岁后至少在新西兰居住 5 年，如果本人达不到上述资格，但配偶正在领取超级年金，那么本人可领取“无资格配偶超级年金”（non-qualified spouse）。第二，待遇水平：

超级年金不需要对领取人进行收入调查，而主要根据领取人的婚姻状况来决定，每周支付给夫妻的超级年金税后水平大约为税后平均周工资的 65-72.5%，单身者可领取的超级年金大约是夫妻水平的 65%，与他人同住者大约可领取 60%⁸，如下表所示：

表 3：2012 年 4 月 1 日起新西兰超级年金的周待遇水平（新西兰元）

	税（M 税率）后超级年金待遇	税（S 税率）后超级年金待遇
夫妻双方都符合领取资格，每人可领取的待遇	268.40	249.55
夫妻双方中一人符合领取资格，符合条件者可领取的待遇	255.09	236.24
单身，独立居住	348.92	330.07
单身，与他人同住	322.08	303.23

注：1. “夫妻”包括法律意义上的和事实意义上的；

2. 若夫妻中的一人不符合领取资格，那么双方都领取福利平时要通过收入调查。如果符合领取资格的一方可以选择夫妻双方中只有一人符合资格条件时的待遇，这种情况下无需收入调查；
3. 表中的待遇不包括家庭税收抵免。

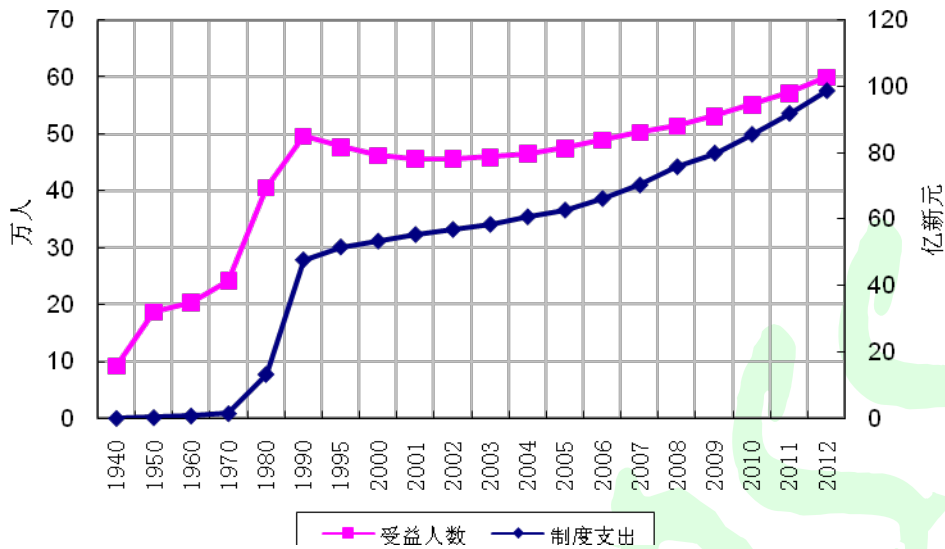
资料来源：Ministry of Social Development, The Statistical Report 2012, p149.

（二）超级年金的受益人数和支出水平

由于是保障老年人的主要制度安排，超级年金自建立之后得到了快速的发展。1940 年，超级年金受益人数是 9.3 万，由于 1938 年《社会保障法》将新西兰非缴费型养老金制度确立为两支柱的体系，为老年人提供了宽松和高水平的待遇，战后经济的发展也为这一制度的扩张提供了基础，制度受益人数迅速上升至 1970 年的 24.2 万人，但这一时期，由于制度仍属于收入调查型制度，受益人总数不高，使得这一时期的制度支出增长相对较慢，在 1940 年，制度支出为 0.13 亿新元，1970 年为 1.56 亿新元。1977 年，新西兰超级年金制度从原来的收入调查型改为普惠型，这种改革使得制度受益人口和支出水平都以前所未有的速度向前推进，1970-1990 年成为超级年金制度发展最快的 20 年，在受益人口方面，1970 年为 24.2 万人，1990 年则增加到 49.6 万，是 20 年前的一倍多。在制度支出方面，1990 年的支出水平是 1970 年的 30 多倍，虽然这一时期，新西兰政府已经开始意识到制度支出水平增长过快，但这一时期的改革幅度较小且推行受阻。

⁸ Ministry of Social Development, The Statistical Report 2009, p173.

图 1：1940-2012 年间超级年金制度的受益人数和支出水平



注：1995-2003 年的受益人数中包括领取过渡性退休津贴者，1994-2004 年的制度支出中包括过渡性退休津贴支出。

资料来源：受益人数来自 Ministry of Social Development, The Statistical Report 2012；支出水平来自 New Zealand Official Yearbook 2012.

进入上世纪 90 年代以后，超级年金制度开始了频繁的改革，如 1989 年和 1998 年的降低待遇水平，1992 年设置超级年金附加税，以及 1992-2001 年之间的提高待遇领取年龄等。通过这些改革，虽然超级年金的支出水平处于持续的增长过程，但受益人口却在整个 90 年代呈现下滑趋势，受益人口在 1990 年达到 49.6 万后开始了下滑，2001 年制度受益人口降低到 45.6 万人。之后由于制度的调整，受益人口开始缓慢上升，一直到 2012 年的 59.9 万人。在待遇支出方面，2012 年超级年金支出为 98.55 亿新元，比 1990 年增加了 50.8 亿新元。

（三）超级年金受益人口的年龄结构

2001 年，超级年金领取年龄被设定为 65 岁，直至今日。在 2005-2012 年间，超级年金领取者的年龄主要集中在 65 岁以上，这部分群体大约占总领取人口的 96% 以上，但并非所有 65 岁及以上的新西兰老年人口都能领到该待遇，通常是因为不能满足制度规定的居住条件。此外，在这几年中，80 岁及以上领取超级年金的老年人口占总领取人口的比重基本维持在 25% 左右，且绝对值不断增加，7 年间增加了 2.7 万人，这主要是新西兰人口预期寿命延长所导致的。值得注意的是，超级年金领取者中 65 岁以下年龄者也占据了一部分，所占比重大约在

2.5-3.5%之间，这部分群体主要是“无资格配偶超级年金”的领取者。

表 4：2005-2012 年间超级年金领取人的年龄结构

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
60 岁以下	4205	3899	3484	3179	3226	3273	3441	3513
60-64 岁	11971	11072	10303	9781	9909	10105	10340	10472
65-69 岁	135322	144867	153900	158186	165498	171680	176441	188129
70-74 岁	111239	111240	113201	117332	122396	130506	140538	150117
75-79 岁	95021	96754	97382	97581	97821	98498	99337	101912
80 岁及以上	117367	120993	124447	128217	131908	136458	141142	144790
总人数	475215	488825	502717	514276	530758	550520	571239	598933

资料来源：Ministry of Social Development, The Statistical Report 2012, p174.

三、超级年金的成效及存在的问题

从制度的源头看，新西兰养老金制度可溯源至盎格鲁·撒克逊模式，具有补救主义的特征。但在后来的发展过程中，新西兰逐步从这种模式中分化出来，形成与该模式下其他国家不同的养老金制度。直至今日，超级年金制度作为新西兰唯一的强制性养老金支柱已经运行了 100 多年，取得了一系列成效，但同时也存在一些问题。

（一）成效

1. 提供老年保障，减少老年贫困。

作为普惠型制度，超级年金仅仅考虑老年人的年龄、居住和婚姻状况，能在最大程度上将老年人纳入到保障范围内，因此能够有效保证覆盖率，在此基础上可以对制度所能提供的待遇水平以及制度缓解老年贫困的能力进行评估。首先，在待遇水平方面，超级年金所能提供的替代率能够达到 60%及以上，能够达到甚至超过一些国家的收入关联养老金制度。在新西兰老年收入的构成中，超级年金待遇能够占到老年人总收入的 48.3%，对于特别依赖超级年金的老年人来说，这个比重能够达到 83.2%⁹，因此，超级年金构成了新西兰老年人的主要收入来源。其次，养老金制度的主要功能是防止老年贫困，超级年金在预防老年贫困方面表现较好。根据OECD实时数据，如下表所示，一方面，比较新西兰国内各年龄段的贫困状况，65 岁及以上老年人口的贫困率水平最低，为 8.2%；另一方面，与OECD

⁹ David Preston, Retirement Income in New Zealand: the historical context, Commissioned by the Retirement Commission, Dec.2008, pp.25-27.

平均贫困水平相比，新西兰老年贫困发生率较低，分别是 12.6%和 8.2%。对比新西兰转移支付制度发生前后的老年贫困率水平，我们亦是能够发现养老金制度的作用。根据OECD数据库显示，在 2011 年和 2012 年，转移支付前，65 岁及以上老年人口的贫困发生率（收入低于贫困线的 50%）分别为 66.3%和 58.8%，转移支付后，贫困发生率分别降低到 9.1%和 8.2%¹⁰，在此过程中，我们见证了超级年金在减少老年贫困方面的巨大作用。

表 5 2010 年前后新西兰和 OECD 国家各年龄段的贫困率水平 (%)

	0-17 岁	18-25 岁	26-65 岁	65 岁以上
新西兰	12.8	10.4	8.9	8.2
OECD 平均	13.3	13.8	9.9	12.6

资料来源：<http://www.oecd.org/social/soc/income-distribution-database.htm>。

浏览网站时间是 2015 年 10 月 19 日下午 17 点。

2. 制度简单易懂

超级年金经过 100 多年的发展，逐步演化成一种简单易懂的制度。首先，该制度覆盖全民，对于老年人来说，不用花费太多的时间和精力来思考是否能够领取养老金以及领取多少养老金，其次，在制度实施过程中剔除了收入调查因素，将所有符合年龄和居住条件的老年人纳入其中，这就减少了在调查老年人收入和资产过程中可能发生的成本，同时也避免了收入调查可能给老年人带来的羞辱感。此外，制度内容比较清晰，将老年人可能存在的各种情况考虑在内，这样就减少了在领取养老金时可能发生的时间成本。

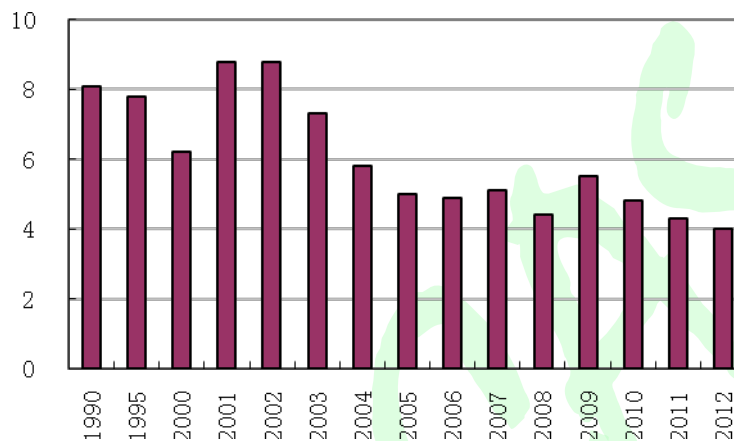
3. 财政负担相对较轻

超级年金是完全以财政为财源的养老金制度，从理论上讲，对于这样一种单一、庞大的制度，财政负担应该较重，但令人惊讶的是，超级年金支出占GDP的比重并不高，并且进入 21 世纪以来，支出的GDP占比呈现出下降的趋势，如下图所示。在上世纪 90 年代，超级年金制度的支出水平呈现下降趋势，GDP占比从 8%降到 6%，这与当时削减替代率、提高退休年龄的改革以及受益人数下降相关，之后在 2001 年和 2002 年，这一比重有所提升，但之后又呈现出加速下降的趋势，直至 2008 年的 4.4%。超级年金的支出水平低的特征也可以通过国际比较显现出来：在 2007 年，OECD 国家公共养老金支出占GDP的比重平均为 7.0%，而新西兰

¹⁰ 资料来源：OECD 数据库，浏览网站时间是 2015 年 10 月 19 日下午 17 点 14 分。

为 5.1%，比新西兰低的国家包括澳大利亚（3.4%）、爱尔兰（1.9%）、韩国（1.7%）和墨西哥（1.4%）¹¹。虽然这些国家的公共养老金支出水平比较低，有些国家的私人养老金计划较为发达，如澳大利亚、爱尔兰和墨西哥，而在韩国，与养老金支出水平低相伴随的是高水平的老年贫困率。因此从这个角度看，新西兰的超级年金算得上是一个公平与效率兼顾的制度。

图 2:1990-2012 年间新西兰超级年金支出占 GDP 的比重 (%)



资料来源： 超级年金支出数据见Ministry of Social Development, The Statistical Report 2012; GDP数据见 Trading Economics, New Zealand, <http://www.tradingeconomics.com/new-zealand/gdp-growth-annual>.

（二）存在的问题

超级年金并非完美的制度，从当前的运行以及未来可能发生的情况来看，超级年金仍存在着一些问题：

1. 制度过于单一

无论超级年金的覆盖面多么大，待遇水平多么高，新西兰过于依赖单一的非缴费型养老金制度是不可否认的事实。而这样做是有一定风险的：首先，制度和财政之间的关系过于紧密，当经济波动影响到财政来源时，养老金制度将陷入支付困境，不仅如此，人口老龄化也将对单一制度提出挑战，老龄化程度加深意味着领取超级年金的人数增加，并且领取时间延长，养老金支出将急剧增加，并对财政造成较大的负担。其次，过于依赖超级年金也不符合多支柱养老的理念，在一个多支柱养老金体系中，财政负担的非缴费型制度承担提供基础生活水平、缓解老年贫困和收入分配的功能，而缴费型的保险制度主要负责生活水平的维持和

¹¹ OECD, Pensions at a Glance: Retirement-income Systems in OECD and G20 Countries, OECD Publishing, p155.

提升，二者功能和定位不同，好的养老金体系应该能够兼顾上述两部分功能。而对于缴费型制度发展不充分的新西兰，在超级年金之外，老年人只能通过其他途径来实现收入的提升，如工作和资产收益等。

2. 超级年金基金面临投资风险

面对人口老龄化提出的严峻考验，超级年金制度开始实施部分积累制，政府每年将一定的财政盈余积累成超级年金基金，以用于未来养老金发放。2003年，政府首次向基金注资 24 亿新元，到 2007 年，超级年金基金已累积 132 亿新元。从基金的投资收益看，超级年金基金在 2003 年以来取得了不错的成绩，特别是在 2005-2006 年间达到了 19.20% 的高收益率，除了 2007-08 和 2008-09 年度外，其他年度的投资收益率都超过了财政部要求的 20 年平均收益率不低于 2.5% 的要求。但与此同时，在 2007-08 和 2008-09 年度，投资收益率也出现了负值，特别是在 2008-09 年度，超级年金基金亏损了 22.14%，这显示了经济波动给超级年金基金投资带来的影响，而随着经济全球化程度的加深，这种投资风险将越来越大，这是超级年金基金在未来发展中必须要时刻警惕的。

表 6：2003-2010 年新西兰超级年金基金投资收益率（%）

	2003-04	2004-05	2005-06	2006-07	2007-08	2008-09	2009-10
投资收益率	7.69	14.13	19.20	14.58	-4.92	-22.14	17.26

资料来源：Performance and Portfolio Update (As at 31 May 2010), New Zealand Superannuation Fund.

四、对超级年金的评价

由于超级年金制度运行状况相对较好，新西兰当前并没有对此进行较大改革的意向，针对超级年金所进行的改革无非就是一些小的参数式调整，如提高退休年龄、降低替代率水平等等，不会从根本上改变该制度普惠式的本质。相反，通过这些削减福利的改革，新西兰老年人的劳动参与率不断提升，提前退休现象明显好转，在 1990-1999 年间，60-64 岁群体的就业率从 25.7% 上升到 44.9%¹²，这一方面原因是改革将超级年金领取年龄从 1991 年的 60 岁提高到 2001 年的 65 岁，另一方面也是由于待遇水平的降低，老年人不得不通过其他途径，如就业来增加老年收入水平。在制度财务方面，当前超级年金支出占 GDP 的比重处于较低

¹² Statistics New Zealand, Labour Market Statistics: 2003, December 2003, p44 and Labour Market Statistics: 2008, March 2009, p46.

水平，并未对财政构成较大压力，但随着人口老龄化速度的加快，在维持当前规定的前提下，超级年金的支出水平势必会大幅提高，由此可能导致制度和财政的不可持续。针对这种情况，新西兰政府建立以财政为基础的超级年金基金，这将有助于在人口老龄化程度加深时弥补养老金支付缺口。对于超级年金基金来说，扩充资金来源，加强抵抗风险能力，提高制度的支付能力应该是未来发展的主要方向。

在国际经验与借鉴方面，新西兰超级年金可以算的上是“一枝独秀”的制度，很少有国家将单一的非缴费型制度当作主要的养老保障支柱，这种做法并不具备推广经验。值得我们注意的是，即使是非缴费型的养老金制度，新西兰也不断将结余的超级年金基金进行投资运营，以扩充制度的资金来源，这种理念值得我们借鉴。不仅如此，新西兰不断探索建立缴费型养老金计划，从而构建多支柱的养老保障模式，这符合养老保障国际发展潮流，也为整个养老保障体系的可持续发展做准备。

声明：

中国社会科学院调查与数据信息中心（简称“调查与数据信息中心”），英文为 The Information Center for Survey and Data of Chinese Academy of Social Sciences, 英文缩写为 ICSD CASS, 成立于 2011 年 12 月，是由中国社会科学院建设和领导的规模化、规范化调查、研究和咨询机构，是面向国内外各类政府部门、研究机构、高等院校、新闻媒体、社会团体的综合性信息发布中心。

中国社会科学院世界社保研究中心（简称“世界社保研究中心”）英文为 The Centre for International Social Security Studies at Chinese Academy of Social Sciences, 英文缩写为 CISS CASS, 成立于 2010 年 5 月，是中国社会科学院设立的一个院级非实体性学术研究机构，旨在为中国社会保障的制度建设、政策制定、理论研究提供智力支持，努力成为社会保障专业领域国内一流和国际知名的政策型和研究型智库。

中国社会科学院社会保障实验室（简称“社会保障实验室”）英文为 The Social Security Laboratory at Chinese Academy of Social Sciences, 英文缩写为 SSL CASS, 成立于 2012 年 5 月，是我院第一所院本级实验室。“社会保障实验室”依托我院现有社会保障研究资源和人才队伍，由“世界社保研究中心”和“调查与数据信息中心”联合发起设立，受“调查与数据信息中心”直接领导，日常业务运作由“世界社保研究中心”管理，首席专家由“世界社保研究中心”主任郑秉文担任。

“社会保障实验室”于 2013 年 2 月开始发布《快讯》、《社保改革动态》、《社保改革评论》和《工作论文》四项产品。其中，《快讯》、《社保改革动态》和《社保改革评论》三项产品版权为“社会保障实验室”所有，未经“社会保障实验室”许可，任何机构或个人不得以任何形式翻版、复制、上网和刊登，如需使用，须提前联系“社会保障实验室”并征得该实验室同意，否则，“社会保障实验室”保留法律追责权利；《工作论文》版权为作者所有，未经作者许可，任何机构或个人不得以抄袭、复制、上网和刊登，如需引用作者观点，可注明出处。否则，作者保留法律追责权利。

如需订阅或退订《快讯》、《社保改革动态》、《社保改革评论》和《工作论文》，请发送电子邮件至: cisscass@cass.org.cn。

地址：北京东城区张自忠路 3 号，北京 1104 信箱（邮编：100007）

电话：(010) 64034232

传真：(010) 64014011

网址：www.cisscass.org

Email: cisscass@cass.org.cn

联系人：董玉齐

cisscass