

工作论文

SSL Working Paper Series

WP No.180-20241023

中国社科院世界社保研究中心 主办



这期刊发的《工作论文》是由陈星撰写的《波兰第三支柱养老金:公共养老金的有效补充》，如引用，需征得本实验室（世界社保研究中心）或作者本人的同意——编者。

波兰第三支柱养老金:公共养老金的有效补充

陈星

中国地质大学（武汉）公共管理学院讲师

摘要: 自 20 世纪 90 年代，波兰通过一系列激进的改革，成为中东欧养老金名义账户制的典型国家之一，建立起了强制参与和自愿参与相结合、公共管理和私营管理相结合的多支柱养老金制度。其中，第三支柱补充型养老金在提升养老金替代率、弥补养老金缺口方面具有明显优势，因此受到更多的关注和重视。本文首先介绍波兰养老金制度的演变和发展概况，然后着重探讨第三支柱养老金的筹资、待遇领取、基金投资与监管等问题，最后简要评价波兰养老金制度尤其是第三支柱发展的经验和面临的挑战，认为加大民众养老储蓄宣传力度，提升养老金融素养，充分披露养老金产品市场信息尤为重要。

关键词: 名义账户制 补充型养老金制度 养老金替代率 养老金融素养

一、引言

上个世纪末,波兰养老金制度逐步开始从传统的待遇确定型现收现付制向名义账户制范式转型。波兰公民根据年龄的不同,对应加入不同类型的养老金制度。基于“多样性保障安全”理念,波兰养老金制度的三支柱主要由强制型现收现付制计划、部分可选择退出的开放养老金基金(Open pension funds, OFEs)以及自愿型职业养老金计划和个人养老金计划构成,目前第二支柱已经进入债务清偿阶段。受到人口老龄化、公共养老金替代率下降,家庭储蓄率偏低等问题的影响,波兰养老金缺口日益增大,波兰第三支柱补充型养老金制度逐步成为关注焦点。下文将回顾波兰三支柱养老金制度的建立与改革历程,并重点探讨养老金第三支柱具体的运行情况,最后对波兰养老金制度的发展经验和存在的改进空间进行相关评述。

二、波兰三支柱养老金制度的演变与发展

(一) 名义账户制范式转换

自 20 世纪 50 年代,波兰已建成的普享型现收现付养老金制度一直处于平稳的运行状态^①。进入 90 年代后,鉴于当时不断攀升、甚至高达两位数的失业率,政府鼓励提前退休以促进企业和行业的重组,同时减轻劳动力市场的就业压力。由于年轻养老金领取者人数增多,为了补偿某些津贴的取消,养老金待遇水平被提高,养老金成本从而大幅增加。伴随着波兰人口老龄化程度的加深,利益集团介入施压,要求准予不同的职业团体额外的养老保险特权。政府出台提前退休的政策来应对失业问题,并向老年群体做出成本高昂的养老金待遇承诺。再加上频繁的养老金立法调整等因素的影响,波兰待遇确定型现收现付养老金制度缺乏可持续性这一弊端日渐凸显。

早在 20 世纪 90 年代初,波兰国内曾经展开了关于养老金制度改革的讨论,但首届民主政府未能成功实施必要的养老保险改革。1997 年,波兰由党派联盟主政,开始着手进行养老金制度改革,成为中东欧地区最早进行养老金改革的国家。政府最终于 1998 年 12 月通过波兰老年养老金法案(Old-Age Pension Act),决定实施范式转换型改革,选定符合波兰国情的名义账户制改革模式。自 1999

^① 波兰养老金待遇除了为满足退休生活需要的老年养老金,还包括残疾养老金和遗属养老金,本文主要侧重研究分析其中的老年养老金。

年 1 月，波兰开始实施新的名义账户制养老金制度，这也是当时欧洲最为激进的养老金改革之一^①。

波兰公民养老金的权利取决于参保者的年龄，如表 1 所示，不同群体根据出生时间的不同，可以选择加入对应的养老金制度。第一，1949 年 1 月 1 日以前出生的参保人（老人）留由旧养老金制度覆盖，波兰社会保险局（Social Insurance Institution, ZUS）根据 1999 年以前的规则计算其养老金待遇。第二，1948 年 12 月 31 日以后出生的参保人（新人）只能加入新养老金制度，社会保险局根据新规则计算养老金待遇。第三，1949 年 1 月 1 日至 1968 年 12 月 31 日出生的参保人（中人）可以有两种选择，一是继续留在 1999 年之前的养老金制度中，即现收现付模式，在职一代的缴费被指定用于养老金的支付，社会保险局将缴费的价值贷记个人账户。二是选择加入新的养老金计划，将现收现付制和积累制模式相结合，通过社会保险基金或开放养老金基金来征收缴费。

表 1 波兰新养老金制度的引入（年龄组）

新制度（1948 年 12 月 31 日之后出生的参保人）		旧制度（1949 年 1 月 1 日前出生的参保人）
1968 年 12 月 31 日后出生	1969 年 1 月 1 日前出生	
自动参保新制度；养老金缴费自动在两种账户间进行划分（名义账户 [NDC] + 实账积累制 [FDC]）	自动参保新制度；养老金缴费或在两种账户间划分（名义账户制 + 实账积累制），或直接进入一种账户（名义账户）	留在旧制度中（没有参与新制度的可能性）；没有账户

资料来源：Robert Holzmann, Edward Palmer, Pension Reform: Issues and Prospects for Non-financial Defined Contribution (NDC) Schemes, Washington, D.C.: The World Bank, 2005, p428.

依照新制度，每位雇员都拥有名义账户和积累型账户，这两类个人账户发挥相同的社会功能，在生命周期内进行收入分配。养老保险缴费进入两类账户都可以创造出账户价值，但是账户管理的方式各异，因此会产生不同的正外部性和负外部性。就财政可持续性而言，这一重大的政策调整将大幅减少公共部门养老金债务。波兰养老金债务占 GDP 比例的估计值在改革前达 462%，名义账户制养老金改革实施后，公共部门的债务到 2050 年所减少的规模相当于 GDP 的 268%，从而为长期的财政状况稳定奠定基础。经济正外部性方面，新制度有利于资本市场的良好运行和就业形势的好转，波兰资本市场和就业环境得到一定改善，同时也

^① Michał Polakowski, Krzysztof Hagemaje, Reversing Pension Privatization: The Case of Polish Pension Reform and Re-Reforms, ILO Working Paper No. 68, 2018, p13.

增强了养老金缴费和待遇领取之间的精算关联机制^①。

(二) 养老金制度的三支柱模式

目前，波兰多层次的账户养老金制度由三大支柱构成，实质上均完全转向了缴费确定型的个人账户制。如表 2 所示，第一支柱是强制型现收现付制计划；第二支柱是强制型现收现付制计划，以及部分可选择退出的开放养老金基金；第三支柱是自愿型职业养老金计划和个人养老金计划。

表 2 波兰三支柱养老金制度的安排

分类标准	第一支柱	第二支柱	第三支柱
管理方式 与管理主体	公共管理 - 社会保险局管理	公共管理/私营管理 - 社会保险局管理 - 开放养老金基金管理	私营管理 - 根据产品形式，雇主或个人来组织，由不同的金融机构管理养老金储蓄
参与的性质	强制型	强制型	自愿型/准强制性
财务制度	现收现付制	现收现付制/积累制(可退出)	积累制
待遇计算	NDC	NDC /DC(可退出)	DC
待遇目标	基本待遇水平	基本待遇水平	更高的待遇水平

资料来源：Sébastien Commain et al, Will You Afford to Retire? The Real Return of Long-term and Pension Savings (2023 Edition), <https://betterfinance.eu/publication/willyouaffordtoretire2023>, p315.

尽管强制型、公共管理的第一支柱是通过吸收现付制计划筹资，但养老金待遇的计算方式是按照缴费确定型计划的规则，因此属于名义账户，而不是实帐积累模式。第一支柱由社会保险局管理，待遇与缴费严格挂钩，强调缴费与养老金申领之间的关联。也就是说，如果不持续进行缴费，参保者就无法拥有充足的养老金待遇。

养老金第二支柱最初的设计是强制性实帐积累模式，开放养老金基金是独立的法律实体，由私营合资公司和养老金基金会这一股份制公司共同管理和运营。波兰加入欧盟后，为了满足马斯特里赫特条约，面临着更多来自欧盟委员会的压力。因此 2011 年政府减少了私营管理养老金层次的规模，随后又国有化部分以政府债券形式持有的资产。同年，波兰政府立法将转入开放养老金基金的缴费率从 7.3% 下调至 2.3%，这使得第二支柱养老金基金的收益状况面临不确定性，也减少了用于波兰经济发展和投资的潜在资金流^②。同年，强制性私营开放养老

^① Maciej Duszczyk, Jakub Wiśniewski, The Polish pension system in comparative perspective, February 2006, http://eng.newwelfare.org/2006/02/18/the-polish-pension-system-in-comparative-perspective/#.Yt_tW99MRdg.

^② Jachowicz, A., "Individual Savings Accounts in Poland—Why Governments Didn't Nudge People to Make

金基金已将 51.5% 的资产 (大部分的持有形式是政府债券) 转移至社会保险局, 转移的总规模高达 1460 亿兹罗提^①。另外, 巨大的养老金制度转型成本、高额的私营养老金基金管理成本和偏低的投资回报、预计较低的替代率水平、养老金行业市场的过于集中等问题, 最终导致波兰在 2011 年和 2013 年再次进行养老金改革。这两次改革不仅促使 1530 亿兹罗提的资金从开放养老金基金转向社会保险局, 还造成养老金第二支柱覆盖的成员人数急剧减少。

2014 年, 第二支柱中的开放养老金基金调整为自愿性质, 并提供默认退出的新选择。2014 年 1 月 31 日以前, 1969 年或更晚出生的雇员被强制要求参与开放养老金基金。雇员开始从事第一份工作时可以选择是否加入这一基金。已经成为开放养老金基金成员的雇员在 2016 年 4 月 1 日至 7 月 31 日, 可以选择是否继续保留基金成员的身份。在接近法定退休年龄的 10 年内, 选择继续留下的成员在开放养老金基金中积累的资产将逐步被转移至社会保险局管理的子账户中, 按照名义账户模式进行管理。在波兰, 雇主和雇员都无法决定建立开放养老金基金计划, 因此开放养老金基金实质上不属于私营养老金计划, 而是金融市场上临时投资公共养老金的一种机制或积累期的一种金融工具。截至 2020 年, 总计 1400 万符合加入第二支柱的成员中, 仅有 250 万人选择继续留在开放养老金基金, 占比仅为 18.3%^②。截至 2020 年底, 开放养老金基金的注册成员人数为 1540 万, 开放养老金基金管理的成员账户数量达到 1580 万^③。

养老金第三支柱作为对强制型基本养老金的补充, 代表自愿性的附加养老金储蓄, 目的在于为未来提供更高水平的养老金待遇。第三支柱主要包括雇员 (职业) 养老金计划 (

employee (occupational) pension programmes, PPE), 个人退休账户 (individual retirement accounts, IKE), 个人退休储蓄账户 (individual

Savings Enough Strong”?. In: Procházka, D. (eds) “Global Versus Local Perspectives on Finance and Accounting”. Springer Proceedings in Business and Economics, Cham: Springer, 2019, P97.

^① European Trade Union Institute, Poland: voluntary pension scheme announced by the government, June 2020, <https://www.etui.org/covid-social-impact/poland/poland-voluntary-pension-scheme-announced-by-the-government>

^② European Trade Union Institute, Poland: voluntary pension scheme announced by the government, June 2020 <https://www.etui.org/covid-social-impact/poland/poland-voluntary-pension-scheme-announced-by-the-government>

^③ Statistics Poland, Financial Results of Open Pension Funds and General Pension Societies in 2020, <https://stat.gov.pl/en/topics/economic-activities-finances/financial-results/financial-results-of-open-pension-funds-and-general-pension-societies-in-2020,6,23.html>, p2.

retirement savings accounts, IKZE)和雇员资本计划(employee capital plans, PPK)。其中,雇员(职业)养老金计划和雇员资本计划是基于团体的储蓄计划,个人退休账户和个人退休储蓄账户可以归为个人退休和储蓄计划的类别^①。

2021年4月,波兰总理宣布了养老金第二支柱的债务清偿细节,结束了自2016年政府首次宣布取消第二支柱后持续多年的猜测。1580万开放养老金基金成员将面临两种选择:一是将所有的资金转入新建立的第三支柱个人退休账户,二是转入第一支柱,由社会保险局管理。两种选择的税收优惠政策规定不一。第一种情形的默认选择是成员在两年内向社会保险局支付占资产价值15%的资产兑换税,但在的待遇领取阶段,无论是一次性领取或是分期领取都将免税。账户持有者只能在临近退休年龄时才能获得自己的养老资金。不同于社会保险局账户,第三支柱个人退休账户中积累的资金属于个人所有且可继承。选择第二种方案的成员可以免交资产兑换税,但是领取待遇要缴纳个人所得税,目前基本税率是18%,边际税率是32%^②。

三、波兰第三支柱养老金的推行与参与

波兰第三支柱养老金各个组成部分的引入时间和建立条件各不相同。雇员(职业)养老金计划在1999年被引入,由雇主为其员工举办,每个公司至少需要25%的雇员同意加入计划,这是该项计划得以注册的前提条件。雇主与员工代表需要先就计划的运营条件达成一致,与金融机构签署资产管理合同(或决定自行管理资产),再向波兰金融监管委员会(Polish Financial Supervision Authority, UKNF)注册计划。个人退休账户自2004年开始运行,它向人们提供了为退休进行储蓄的可能,许多金融机构,例如资产管理公司、人寿保险公司、经纪人事务所、银行和养老金协会等都提供这类账户。账户持有者只能在单个退休账户中积累资金,但在资金积累阶段可以自由改变对金融机构的选择。个人退休储蓄账户于2012年被引入,它的提供形式与个人退休账户相同,但是规定了其他的缴费限制和不同的税收优惠政策。个人退休账户和个人退休储蓄账户属于个人形式的私人养老金储蓄,民众可以建立养老金储蓄的个人账户,并交由保险公

^① 与我国国内的养老金第三支柱缴费模式不同,波兰基于团体的储蓄计划是由雇主发起,雇主也需承担缴费的责任。

^② <https://www.ipe.com/poland-finalises-abolition-of-38bn-second-pillar-system/10030674.article>

司、投资基金、经纪人事务所、银行以及自愿型养老金基金管理账户。雇员资本计划也是由雇主举办，计划按照自动加入机制和配套的缴费确定型机制运行。这类计划从2019年开始实施，公司根据雇员的人数规模，决定全面实施计划的时间安排。如表3所示，雇员人数越多，雇员资本计划全面启动的时间越早。相反，如果雇员人数相对较少，则全面启动计划有一定的延迟。截至2021年4月23日，所有设在波兰、雇员人数不足20人的公司被要求强制建立雇员资本计划，未能履行此项义务的公司将面临1000-1000000兹罗提的罚款^①。对于雇员而言，是否加入计划属于自愿行为。如果雇员不愿参加该计划，则需在规定时间内进行专门的声明，且每隔4年还需更新该声明。若无特别声明，雇员按照规定自动加入雇员资本计划。

表 3 雇员资本计划全面实施的时间表

全面实施的时间	雇员规模
自 2019 年 7 月 1 日	雇员超过 250 人
自 2020 年 1 月 1 日	雇员超过 50 人
自 2020 年 7 月 1 日	雇员超过 20 人
自 2021 年 1 月 1 日	余下的公司，包括由国家预算提供经费的机构

资料来源：Sébastien Commain et al, Will You Afford to Retire? The Real Return of Long-term and Pension Savings (2023 Edition), <https://betterfinance.eu/publication/willyouaffordtoretire2023>, P317.

四、波兰第三支柱养老金的筹资与待遇发放

(一) 第三支柱养老金的缴费与筹资

2020 年 4 月以来，由于受到全球范围内的新冠疫情的影响，波兰政府修订了反危机保护计划，扩大了临时性社保缴费减免的覆盖群体。根据修定后的规则，雇员人数如果在 10 至 49 人的区间，则雇主可以减免一半 3 至 5 月的缴费。社会合作社和独资公司可免交 3 至 5 月的缴费，收入水平符合一定条件的自雇者可免交 4 月和 5 月的缴费^②。

就第三支柱养老金而言，对于雇主和雇员的缴费比例要求不一。具体来看，雇员（职业）养老金计划中雇主承担基本缴费，最低的缴费率是雇员工资总额的

^① Lockton Global Compliance, Poland changing the occupational pension landscape, March 2021, <https://globalnews.lockton.com/poland-changing-the-occupational-pension-landscape/>.

^② Social Security Administration, International Update Recent Developments in Foreign, Public and Private Pensions, Sep. 2020, https://www.ssa.gov/policy/docs/progdesc/intl_update/2020-09/2020-09.pdf.

3.5%，最高可达7%。雇员的缴费属于自愿行为，雇员的额外缴费可以从其净（税后）工资中扣除，额外缴费的年度配额限制为平均工资的4.5倍，2021年的限额为23665兹罗提。由于波兰新的法律法规对于提供雇员（职业）养老金计划的雇主免除同时承担建立雇员资本计划的责任，雇员（职业）养老金计划参与者数量自2019年后显著增加。截至2022年，计划的参与者人数达到65.22万人。雇员资本计划规定雇主承担的最低缴费率为雇员工资总额的1.5%，最高可达4%。基于自愿原则，雇员缴费比例为工资总额的2-4%。收入水平为平均收入的120%或者收入更低的雇员可以减少缴费，即按照工资总额0.5%的标准缴费。为了鼓励人们向雇员资本计划缴费、储蓄资金，国家预算可以提供250兹罗提作为启动缴费资金，常规的年度国家补贴金额为240兹罗提。个人退休账户的缴费从净工资中扣除，缴费上限为平均工资的3倍，2021年限额标准为15777兹罗提。事实上，2004-2022年以来，个人退休账户持有者的平均缴费标准一直低于这一法定缴费上限。最后，向个人退休储蓄账户支付的缴费可从个人所得税基数中扣除，缴费上限是平均收入的1.2倍，2021年限额标准为6310兹罗提。截至2022年底，约47.55万波兰民众开设了个人退休保障账户^①。

（二）第三支柱养老金待遇的领取与发放

波兰政府原计划到2020年将男性退休年龄提高至67岁，到2040年将女性退休年龄也提高至67岁。2017年，政府废除了此提议，退休年龄被重新设定为男性65岁，女性60岁。波兰政府为获得选民的支持，决定降低退休年龄，但也导致了大量民众只能获得极为有限养老金的后果。另外，在所有OECD国家中，波兰男性和女性退休年龄的差距最为明显^②。2010年-2020年，波兰领取老年养老金人数呈现缓慢增长的趋势，达到599.5万人的规模。但在2021年，领取人数出现小幅下降，减少为599.3万人^③。波兰中央统计局的数据显示，截至2022年底，波兰养老金领取者年龄基本在60岁以上，不足60岁的领取者占比约2.6%，75岁以上领取者仍有相当比例，占比高达27.8%^④。

^① Sébastien Commain et al, Will You Afford to Retire? The Real Return of Long-term and Pension Savings (2023 Edition), <https://betterfinance.eu/publication/willyouaffordtoretire2023>, P317-322.

^② Siemińska, R. "Poland". In Á. N. L. Álame et al. (eds.), "Extended Working Life Policies", Cham: Springer, 2020, P364.

^③ Social Insurance Institution, Social Security in Poland 2022, https://lang.zus.pl/documents/493369/574088/Social_security_in_Poland.pdf/8e1a8cad-f6ad-467a-8e81-1fedd2692082?t=1702899474251, P47.

^④ Statistics Poland, Retirement and other pensions in 2022,

在第三支柱养老金中，不同的养老金计划针对缴费、投资、待遇领取三阶段的税收优惠，以及待遇领取年龄都有不同的政策规定。除了个人退休储蓄账户实行 EET 税收优惠模式，并规定待遇领取年龄为 65 岁以外，雇员（职业）养老金计划、雇员资本计划以及个人退休账户均实行 TEE 税收优惠模式，待遇领取年龄均设定为 60 岁。所有第三支柱养老金计划对于待遇领取方式有一致的规定，计划参与者或账户持有者既被允许一次性将待遇或账户中积累的储蓄提取完毕，也可以按计划分期提取。具体来看，雇员（职业）养老金计划的投资收益可以免除资本所得税，最后领取的待遇也免税。雇员资本计划中雇员和雇主的缴费不免税，但国家补贴的资金（包括启动缴费资金和常规的年度补贴）在积累和领取阶段都可免税，计划的投资收益也可以免除资本所得税。个人退休账户的投资收益可以免除资本所得税，待遇支付也享受免税。个人退休储蓄账户的缴费和投资回报免税，但领取待遇阶段须按较低税率征税。

五、波兰第三支柱养老金的投资与监管

（一）第三支柱养老金基金的投资运营

根据 2022 年的统计数据，从资产规模的角度看，雇员（职业）养老金计划管理的资产最多，相应地在第三支柱总资产中的占比也最高。从计划覆盖率的角度看，雇员资本计划的劳动人口覆盖率最高，详见表 4 所示。在相关法律法规的修订和调整之后，2022 年，雇员（职业）养老金计划数量达到 2018 个。这类计划最主流的投资工具是投资基金，约 73.6% 的资产是由投资基金进行管理。雇员资本计划主要是选择目标日期基金（也称生命周期基金），从设立目标日期到计划成员临近 60 岁的这段时期内，股票投资限制比例从 60%-80% 下降到 0-15%，而债券投资的限制比例则从 20%-40% 上升至 85%-100%。个人退休账户最主流的投资工具是投资基金和寿险合约，约 75% 的个人退休账户选择了这两类投资工具。最后，个人退休储蓄账户的市场主要也被提供投资基金的资产管理公司占据，44% 个人退休储蓄账户选择了投资基金^①。

<https://stat.gov.pl/en/topics/living-conditions/living-conditions/retirement-and-other-pensions-in-2022,10,14.html>, p17.

^① Sébastien Commain et al, Will You Afford to Retire? The Real Return of Long-term and Pension Savings (2023 Edition), <https://betterfinance.eu/publication/willyouaffordtoretire2023>, p320-322.

表 4 波兰第三支柱养老金投资类别与规模（截至 2022 年）

制度类型	雇员（职业）养老金计划（PPE）	雇员资本计划（PPK）	个人退休账户（IKE）	个人退休储蓄账户（IKZE）
养老金工具的类型	-投资连结型寿险 -投资基金 -雇员养老金基金	-投资连结型寿险 -投资基金 -养老金基金	-投资连结型寿险 -投资基金 -在经纪人事务所中的账户 -银行账户 -自愿型养老金基金	-投资连结型寿险 -投资基金 -在经纪人事务所中的账户 -银行账户 -自愿型养老金基金
管理资产的规模（亿兹罗提）	19.13	11.99	14.12	6.62
管理资产的占比*	36.88%	23.13%	27.22%	12.77%
劳动人口覆盖率	3.9%	17.91%	4.78%	2.84%

注：管理资产的占比是指相对于第三支柱总资产的比例。

资料来源：Sébastien Commain et al, Will You Afford to Retire? The Real Return of Long-term and Pension Savings (2023 Edition), <https://betterfinance.eu/publication/willyouaffordtoretire2023>, p316-318.

由于波兰金融机构较少公布第三支柱养老金详细的投资统计数据，有关养老金产品投资绩效评估仅限于雇员（职业）养老金计划、个人退休账户和个人退休储蓄账户特有的投资工具，即雇员养老金基金（employee pension funds, PFE）和自愿型养老金基金（voluntary pension funds, DFE）。自第三支柱养老金制度成立以来，这两种养老金投资工具总体投资回报率表现尚可，详见表 5。2022 年，由于受俄乌战争的影响，雇员养老金基金的名义和实际投资回报率都呈现负增长。但长期来看，2002 年-2022 年，在恰当的投资组合安排、高水准的资金管理能力以及较低的管理成本等有利因素的促进下，雇员养老金基金的年度投资回报率高达 17.41%。自愿型养老金基金在运营初期曾取得惊人的投资回报，特别是 2013 年，其名义投资回报率高于 50%。但是，由于 2018 年-2022 年几乎所有的自愿型养老金基金投资都出现损失，2013 至 2022 年间自愿型养老金基金的平均名义投资回报率仅为 3.54%。

表 5 部分第三支柱养老金投资工具的回报率

回报率 持有时间	雇员养老金基金		自愿型养老金基金	
	名义净回报率	实际净回报率	名义净回报率	实际净回报率

1 年期	-9.9%	-21.9%	-12.4%	-24.1
3 年期	0.2%	-7.9%	0.3%	-7.8%
5 年期	0.7%	-5.0%	-2.0%	-7.5%
7 年期	2.2%	-2.3%	0.2%	-4.2%
10 年期	2.1%	-1.1%	3.5%	0.4%
自成立以来	5.0%	2.0%	3.5%	0.4%

资料来源：Sébastien Commain et al, Will You Afford to Retire? The Real Return of Long-term and Pension Savings (2023 Edition), <https://betterfinance.eu/publication/willyouaffordtoretire2023>, p330-331.

在投资管理费用收取方面，主要涉及前端费用、资产管理费用、交易成功费和转账手续费等类别。现实中，波兰金融监管局提供的雇员（职业）养老金计划价值以及资产扣除比例的官方统计数据非常有限。但根据计划的章程，雇主需要承担许多与雇员（职业）养老金计划信息披露、雇员申报书收集以及缴费转账等相关的管理成本。雇员储蓄资金按照所选择的投资基金组合将按每年资产规模 0.5%-2%的比例扣除管理费。在不同的投资工具中，雇员养老金基金的收费最低，无需扣除前端费用，后期管理费用收取比例仅占每年资产规模的 0.5%-2%。提供雇员资本计划的波兰金融机构最高可以收取占资产规模 0.5%的管理费，如果投资回报率为正且高于市场基准水平，最高则可收取占资产规模 0.1%的交易成功费。管理费用水平高低取决于资金的风险组合，一般在 0.15%-0.4%之间浮动。2020-2022 年，整个雇员资本计划市场的平均管理费用比例为 0.35%。个人退休账户和个人退休保障账户的费用收取类型和水平主要由投资的金融产品类型决定。和资产规模不相关的收费以及储蓄账户行政管理费用不能从个人退休保障账户中扣除。通过直接投资的方式进行养老金储蓄积累，则管理费用的征收受交易类型以及金融市场的波动影响。另外，提供个人退休账户的所有金融机构如遇计划成员在合约的第一年将储蓄转至转至外其他金融机构提供的计划，这种情况下可以收取转账手续费^①。

（二）第三支柱养老金的监管

波兰第三支柱养老金的监管主要面向金融领域，相关的监管机构是金融监管局和金融监管局委员会。目前，波兰金融监管局和金融监管局委员会根据 2020

^① Sébastien Commain et al, Will You Afford to Retire? The Real Return of Long-term and Pension Savings (2023 Edition), <https://betterfinance.eu/publication/willyouaffordtoretire2023>, p326-327.

年最新修订的金融市场监管法案开展监管工作，确保金融市场正常运行，使市场具有稳定性、安全性、透明度，维护市场参与者的信心和利益。金融监管局的法定任务就是为金融监管局委员会和委员会主席提供帮助和支持。2019年1月，金融监管局获得了国家法人的身份，从而确保其拥有更多的金融独立性。作为国家法人，金融监管局的活动要接受部长理事会主席的监督，所进行的独立金融管理活动需基于金融监管局委员会采纳和部长理事会主席批准的年度金融计划。金融监管局的年度财务报表由部长理事会主席挑选的审计公司审核，并要得到部长理事会主席的批准。

截至2022年底，波兰金融监管局下设6大部门，即银行监管部、保险监管部、资本市场监管部、管理和组织部、创新和技术部以及监管和法务部。波兰金融监管局委员会属于合议型机构，设有主席1人，副主席3人，董事长1人，还包括9名其他成员。3名副主席分别负责银行监管、保险监管和资本市场监管工作，董事长负责领导人力资源、预算行政、信息技术等部门。在9名其他委员会成员中，有6名拥有投票权，他们分别是主管金融机构的部长或其代表、主管经济的部长或其代表、主管社会保障的部长或其代表、波兰国家银行主席或由主席任命的国家银行管理委员会成员、波兰共和国总统代表以及部长理事会主席代表。另外3名成员具有咨询顾问的身份，他们分别是担保基金银行的代表、竞争和消费者保护办公室主席代表、部长理事会成员或特别事务协调员。金融监管局委员会在其职权范围内采纳决议，颁布最终和临时性行政决定。2022年，金融监管局委员会召开17次会议、24次投票，共计采纳505项决议，颁布381项最终行政决定和1项临时性行政决定^①。金融监管局委员采纳决议是通过记名投票的方式，投票表决至少需要包括金融监管局委员会的主席和副主席在内的5名委员，最后统计多数票的表决结果。如果出现票数相等的情况，金融监管局委员会的主席拥有决定性投票权。如果主席无法出席，副主席将被授权管理金融监管局委员会的活动。具有咨询顾问身份的金融监管局委员会成员不参与投票，因此也不会被计入投票的法定人数。

2022年底，波兰金融监管局负责监管的养老基金及机构的数量如表6所示，所涉及的相关法案包括2004年4月的通过的雇员（职业）养老金计划法案（PPE

^① KNF, Report on the Activities of the UKNF and the KNF Board in 2022, https://www.knf.gov.pl/knf/en/komponenty/img/Report_on_the_activities_of_the_UKNF_and_the_KNF_board_in_2022_87101.pdf, p20.

Act) 和个人退休账户与个人退休储蓄账户法案 (IKE and IKZE Act), 以及 2018 年 10 月通过的雇员资本计划法案 (PPK Act)。

表 6 被监管的养老金基金/机构的类型与数量

机构类型	机构数量
开放养老金基金	10
一般养老金协会	9
职业养老金基金	2
职业养老金协会	2
养老基金受托人	5
养老金基金过户代理人	6
自愿型养老金基金	7
自愿型目标日期养老金基金	18

资料来源: KNF, Report on the Activities of the UKNF and the KNF Board in 2022, https://www.knf.gov.pl/knf/en/komponenty/img/Report_on_the_activities_of_the_UKNF_and_the_KNF_board_in_2022_87101.pdf, p24.

目前,波兰针对第三支柱补充养老金计划的监管最明显的不足是养老金产品信息披露不充分、表述艰涩,对养老金产品的潜在风险评估不足。由于波兰金融机构无需承担向养老金账户所有者披露投资回报率等信息的职责,养老金监管机构通常不公布养老金产品或计划的绩效与成本的概括性信息。一般而言,养老金储蓄账户的所有者在报告期结束时会被告知已支付的缴费金额、投资单元的价值以及账户余额等信息,但不会被告知养老金账户实际的投资绩效以及总成本的扣除。金融监管局不要求金融机构提交补充型养老金产品投资绩效的详尽数据,也不公布投资绩效的官方统计数据。每一家金融机构就回报率和收取的费用、佣金等情况与储蓄者单独进行沟通。目前,除投资基金和雇员资本计划以外,波兰法律没有对养老金计划管理费用的类型和水平加以限定。养老金产品或计划提供商所需承担的信息公开责任非常有限,主要包括向监管机关定期提交报告,报告内容涉及投资组合、管理的资产,计划数量,储蓄者的年龄和性别以及缴费金额等。由于缺乏对养老金产品的登记注册和官方排名信息,对补充养老金计划有兴趣的民众只能自行获取相关信息再进行产品比较。关于个人养老金产品,虽然有监管规定清楚表明向个人储蓄者提供的信息应该具有易懂性。但是实践中,监管机构对大部分储蓄者面临的养老金产品文件表述过于专业这一问题均未采取任何措施。最后,监管缺陷还体现在缺乏对市场上养老金产品的管控。养老金产品被引

入市场前缺乏对合约的监管，或是当产品进入运营阶段缺乏后期监管。对补充养老金产品提供充足养老收入的有效性评估不足，无法确保仅允许合适的养老金产品进入市场，这将对补充养老金计划基本保障目标的实现带来一定风险。

六、波兰三支柱养老金制度的相关述评

现实中，波兰政府虽然有大量支出，但养老金待遇的实际价值仍然较低，引发民众不满。一方面，波兰民众非常倾向偏低的退休年龄。根据欧洲统计局(Eurostat)的数据，波兰女性和男性的平均工作时间分别为30.7和36.3年。近20年以来，波兰退休人员数量不断攀升，从2000年的463万增长到2022年的714万^①。另一方面，波兰人口的储蓄率也较低。2016年的调查研究表明，仅有21.5%的在职波兰人口进行养老储蓄，且这类人群属于高收入群体，而低收入群体一般没有多余资金用于未来的养老安排^②。2017-2019年的平均波兰家庭储蓄率仅为2.7%。养老金储蓄对于大部分波兰民众（尤其是年轻群体）而言并不常见。目前，波兰的自愿型补充养老金计划还处于发展初期，覆盖率比较有限。因此，波兰成为了养老金替代率预计降低幅度最大的欧洲国家。欧盟的数据表明，2020年波兰养老金替代率为57.8%，2030年将降至40%，到2045年将进一步降至25%以下。^③据波兰相关学者测算，波兰养老金实际和预期替代率之间的差距将造成一定的养老金缺口，预计缺口规模为普通雇员工资的15%-25%^④。

在波兰，对老年人的财务保护主要是通过现收现付制的公共养老金完成。但是，劳动力市场上年轻人口的减少直接会导致预算资源难以集中，同时也使公共养老金的财务可持续性受到威胁。自2011年，波兰老年人口赡养率从19.4%的水平不断稳定上升。截至2022年，老年人口赡养率已经高达29.9%^⑤。预计到2060年，年龄为15-64岁的波兰人口规模将从2015年的2700万减少至1600万。与此同时，65岁以上的人口则从2015年600万增加到1100万。因此，据测算2060年波兰

^① Statistics Poland, Retirement and other pensions in 2022, <https://stat.gov.pl/en/topics/living-conditions/living-conditions/retirement-and-other-pensions-in-2022,10,14.html>, p14.

^② Błaszczak, Barbara, The story of the open pension funds and the employee capital plans in Poland: Will it succeed this time?, CASE Working Papers, No. 13, 2020, p40.

^③ Buchholtz, Sonia, JanGajda, Marek Góra, "Myopic Savings Behaviour of Future Polish Pensioners", Risks MDPI, 2021,9(2):5.

^④ Tomasz Jedynak, "The Role of Supplementary Retirement Savings in Reducing the Pension Gap in Poland, Economic and Environmental Studies", 2017,17(1):109.

^⑤ Statistics Poland, The situation of older people in Poland in 2022, <https://stat.gov.pl/en/topics/older-people/older-people/the-situation-of-older-people-in-poland-in-2022,1,5.html>, p15.

老年人口赡养率约为70%^①。波兰养老金领取者覆盖面的扩大，尤其是依靠最低养老金生活的女性人数增加，将最后削弱公共养老金制度的财务平衡能力。

波兰强制型养老金计划正在经历深入改革，公共养老金替代率大幅下降，家庭储蓄率处于较低水平。在此背景之下，更多的关注投向合理发展第三支柱补充型养老金制度，以弥补养老金缺口。尽管波兰金融机构非常支持扩大第三支柱养老金的覆盖面，特别是附加税收优惠的提议，但是对于补充养老金的公平和可持续性运作，以及补充养老金市场发展等问题的关注过少。波兰民众养老意识较为薄弱，金融知识素养普遍偏低，对第三支柱养老金产品的认识不够深入和充分，从而加大了进行合理退休规划的难度。由于金融素养的缺乏，金融知识水平不足，加之养老金产品或计划提供商的信息公开责任承担不到位，增加了民众在众多的养老金融产品中进行最佳选择的难度，甚至会做出不恰当的选择^②。一定程度上也造成了波兰养老金第三支柱的资金积累规模有限、覆盖面较为狭窄的局面。

波兰政府遵照国际劳工组织的建议，基于“多样性保障安全”理念，建立起了由三大支柱组成的名义账户制养老金制度。根据 2023 年美世 CFA 全球养老金指数报告，波兰养老金制度在全球 47 个国家（占全球人口的 64%）的排名是第 29。2023 年的总体评级为 C，总体指数得分是 57.6，与 2022 年 57.5 的得分相比基本持平。在公正性、充足性以及可持续性三个方面，波兰养老金制度的具体得分均低于全球的平均指数，全球排名分别为第 29、31 和 34 位，详见表 7。

表 7 2023 年波兰养老金制度指数得分与排名

评价指标	公正性	充足性	可持续性
得分/排名			
指数得分	71.2	59.6	45.4
全球排名	29	31	34
所处等级	B	C	D

资料来源：Mercer & CFA Institute, Mercer CFA Institute Global Pension Index 2023, <https://www.mercer.com/assets/global/en/shared-assets/global/attachments/pdf-2023-mercercfa-global-pension-index-full-report-11-09-2023.pdf>, p12, 59.

^① Jakub Sawulski, Iga Magda, Piotr Lewandowski, Will the Polish Pension System Go Bankrupt?, IBS Policy Paper, No. 2, 2019, p17.

^② Joanna Rutecka-Gora, “deficiencies in the supplementary pension market in Poland from the perspective of regulatory policy”, Acta Sci. Pol. Oeconomia, 2020, 19(2) : 5.

尽管波兰账户养老金制度将强制型和自愿型制度相结合，公共管理和私营管理相结合，三支柱模式在保障基本养老待遇的同时还提供了获得更高待遇水平的可能。但是，在提高积累型养老金计划的缴费水平、面向贫困养老金领取者的最低救助标准、家庭储蓄水平以及老年群体的劳动力市场参与率这四个方面，波兰养老金制度仍存在一定的改进空间。第三支柱养老金制度在波兰具有良好的发展前景，但需要加大民众养老投资宣传力度，提升养老金融素养。并且，更多从个体储蓄者的利益和需求角度，对养老金产品的绩效、成本以及金融市场上的补充养老金计划的功效等重要内容进行详细的评估和充分的信息披露尤为重要。

参考文献:

[1] Holzmann R, Palmer E. Pension Reform : Issues and Prospects for Non-Financial Defined Contribution (NDC) Schemes[J].World Bank Publications, 2006, 8(2):244-246.

[2] Polakowski M, Hagemeyer K. Reversing pension privatization the case of Polish pension reform and re-reforms[R]. ILO Working Papers, 2018.

[3] Duszczuk M, Wisniewski J. The Polish pension system in comparative perspective[R].
http://eng.newwelfare.org/2006/02/18/the-polish-pension-system-in-comparative-perspective/#.Yt_tW99MRdg, 2006.

[4] Commain S et al. Will You Afford to Retire? The Real Return of Long-term and Pension Savings (2023 Edition) [R].
<https://betterfinance.eu/publication/willyouaffordtoretire2023>, 2023.

[5] Jachowicz A. Individual Savings Accounts in Poland—Why Governments Didn’ t Nudge People to Make Savings Enough Strong?. In Procházka, D. (eds) Global Versus Local Perspectives on Finance and Accounting. Springer Proceedings in Business and Economics, [M].Cham: Springer, 2019.

[6] European Trade Union Institute, Poland: voluntary pension scheme announced by the government [R].

<https://www.etui.org/covid-social-impact/poland/poland-voluntary-pension-scheme-announced-by-the-government>, 2020.

[7] Statistics Poland, Financial Results of Open Pension Funds and General Pension Societies in 2020 [R].

<https://stat.gov.pl/en/topics/economic-activities-finances/financial-results/financial-results-of-open-pension-funds-and-general-pension-societies-in-2020,6,23.html>, 2020.

[8] Lockton Global Compliance, Poland changing the occupational pension landscape [R].

<https://globalnews.lockton.com/poland-changing-the-occupational-pension-landscape/>, 2021.

[9] Social Security Administration, International Update Recent Developments in Foreign, Public and Private Pensions [R].

https://www.ssa.gov/policy/docs/progdsc/intl_update/2020-09/2020-09.pdf, 2020.

[10] Siemieńska R. Poland. In Á. Ní Léime et al. (eds.) Extended Working Life Policies, [M]. Cham: Springer, 2020.

[11] Social Insurance Institution, Social Security in Poland 2022 [R].

https://lang.zus.pl/documents/493369/574088/Social_security_in_Poland.pdf/8e1a8cad-f6ad-467a-8e81-1fedd2692082?t=1702899474251, 2022.

[12] Statistics Poland, Retirement and other pensions in 2022 [R].
<https://stat.gov.pl/en/topics/living-conditions/living-conditions/retirement-and-other-pensions-in-2022,10,14.html>, 2022.

[13] KNF, Report on the Activities of the UKNF and the KNF Board in 2022 [R].

https://www.knf.gov.pl/knf/en/komponenty/img/Report_on_the_activities_of_the_UKNF_and_the_KNF_board_in_2022_87101.pdf

[14] Błaszczuk, B. The story of the open pension funds and the

employee capital plans in Poland: Will it succeed this time? [R]. CASE Working Papers, 2020.

[15] Buchholtz S, Gska J, Marek Góra. Myopic Savings Behaviour of Future Polish Pensioners[J]. Risks, 2021, 9:36.

[16] T Jedynak, The Role of Supplementary Retirement Savings in Reducing the Pension Gap in Poland[J]. Economic and Environmental Studies, 2017, 17(1):95-113.

[17] Sawulski J , Magda I , Lewandowski P .Will the Polish pension system go bankrupt[R]. IBS Policy Papers, 2019.

[18] Rutecka-Góra J. Deficiencies in the Supplementary Pension Market in Poland from the Perspective of Regulatory Policy[J]. Acta Sci. Pol. Oeconomia, 2020, 19(2):51-59.

[19] Mercer & CFA Institute, Mercer CFA Institute Global Pension Index 2023, [R].

<https://www.mercer.com/assets/global/en/shared-assets/global/attachments/pdf-2023-mercer-cfa-global-pension-index-full-report-11-09-2023.pdf>, 2023.

The Voluntary Funded Third Pillar Pension System in Poland: An Effective Supplementation of Public Pension

CHEN Xing

(School of Public Administration, China University of Geosciences, Wuhan)

Abstract Since the 1990s, Poland has become one of the typical countries in Central and Eastern Europe with a nominal pension account system through a series of radical reforms, establishing a multi-pillar pension system that combines mandatory and voluntary participation, public and private management. Among them, the third pillar supplementary pension has obvious advantages in increasing pension

replacement rate and filling the pension gap, therefore receives more attention and concern. This article first introduces the evolution and development overview of the Polish pension system, then focuses on exploring the financing, benefits claiming, fund investment and supervision of the third pillar pension and briefly evaluates of the Polish pension system, especially the development experience and challenges faced by the third pillar. It is believed that increasing the publicity of retirement saving among the public, improving the financial literacy of retirement and fully disclosing market information of pension products are particularly important.

Keywords Non-financial Defined Contribution (NDC) Schemes, supplementary pension system, pension replacement rate, pension financial literacy

声明:

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”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》和《工作论文》两项产品。其中, 《快讯》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》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 号院东院北楼。

电话: (010) 84083506

传真: (010) 84083506

网址: www.cisscass.com

Email: cisscass@cass.org.cn

联系人: 董玉齐