

# 工作论文

## SSL Working Paper Series

WP No.181-20241024

中国社科院世界社保研究中心 主办



这期刊发的《工作论文》是由孙光辉撰写的《新西兰第三支柱养老金：四重机制助力提高参与率》，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。

### 新西兰第三支柱养老金：四重机制助力提高参与率

孙光辉

中国社会科学院大学政府管理学院

**摘要：**经过十多年发展，新西兰的个人养老金制度 KiwiSaver 已覆盖超过95%的劳动年龄人口。其制度有四重机制：一是采取自动加入机制，即准强制参与；二是雇主匹配缴费，即将第二、三支柱养老金功能整合；三是账户管理灵活，在购买首套住房、移居海外或重大经济困难等情况下，可以提前提取；四是“ETE+政府补贴”机制，即仅在投资运营环节征税，且政府补贴直接到账户。这些机制确保新西兰维持较高的个人养老金参与率。该制度存在两个主要问题，即投资收益波动大，管理费用偏高，不过并未对制度参与率造成显著影响。

**关键词：**新西兰；个人养老金；KiwiSaver 制度；自动加入；运行状况

根据联合国发布的《世界人口展望 2022》，新西兰在 1950 年之前<sup>①</sup>进入老龄化社会，2013 年进入深度老龄化社会。2022 年，新西兰人均 GDP 约 4.7 万美元<sup>②</sup>，65 岁及以上人口占总人口 16.3%<sup>③</sup>，在高收入国家中，人口老龄化程度居中。

新西兰的养老金体系是“两条腿走路”（石蕾、何璇，2010），包括零支柱的国家超级年金和第三支柱的 DC 型补充养老金 KiwiSaver<sup>④</sup>计划。KiwiSaver 的引入增加了新西兰的国民储蓄并增强国民的安全感（赵秀斋，2023），而且，具有制度弹性大、税收优惠和可投资产品种类丰富的优势（李丽丽，2022）。截至 2022 年，新西兰的“第三支柱覆盖率”<sup>⑤</sup>达到 98%，大大高于美国的 19.8%和加拿大的 67%（郑秉文，2022）。本文分析 KiwiSaver 制度取得成功的主要因素，并揭示其面临的主要问题。研究发现：引入自动加入机制是 KiwiSaver 参与率的关键制度性安排，独特的 ETE 税优模式、雇主匹配缴费和政府补贴相结合激励手段、账户灵活支取的管理方式，是促进提高参与率的重要因素；投资收益波动较大和管理费用偏高是潜在的问题，但未对制度参与率造成明显不良影响。

## 一、新西兰“两条腿走路”养老金体系的形成与发展

### （一）作为“第一条腿”的超级年金制度

新西兰是世界上较早建立养老金制度的国家之一<sup>⑥</sup>。1898 年，政府通过立法确立了全国性的养老金制度，实行税收融资、统一标准、非缴费型的养老金。受益对象为 65 岁以上的、非亚裔的、经过经济情况调查的、“品质良好”的老年人，为他们提供小额养老金。受经济大萧条影响，新西兰对养老金制度进行了改革。1938 年，工党政府通过了《社会保障法》，引入了 2 个税收融资的、统一标准的养老金项目：基于收入调查的 60 岁（或 65 岁）及以上的老年人补贴<sup>⑦</sup>；

<sup>①</sup> 根据《世界人口展望 2022》，自从有统计数据以来（1950 至 2021 年），新西兰 65 岁及以上人口占总人口的比重一直在 7%以上。

<sup>②</sup> 外交部：《新西兰国家概况》，外交部网站，[https://www.mfa.gov.cn/web/gjhdq\\_676201/gj\\_676203/dyz\\_681240/1206\\_681940/1206x0\\_681942/](https://www.mfa.gov.cn/web/gjhdq_676201/gj_676203/dyz_681240/1206_681940/1206x0_681942/)，2023 年 10 月。

<sup>③</sup> World Bank, Population ages 65 and above (% of total population) - New Zealand, <https://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.65UP.TO.ZS?end=2022&locations=NZ&start=1960>.

<sup>④</sup> Kiwi 本来指的是新西兰盛产的奇异果（猕猴桃），也是一种鸟的名称，一般译为几维鸟或奇异鸟。这是一种新西兰独有的鸟类，它的翅膀极短、不会飞、善奔跑、夜间活动、胆小怕人，只有在僻静的丛林里才能看到，在新西兰非常珍贵，是新西兰的国鸟及象征。kiwi 鸟是新西兰人的骄傲，因此，新西兰人也自称为 Kiwi。从这个角度看来，或许将 KiwiSaver 制度称之为“新西兰人储蓄计划”更为恰当。

<sup>⑤</sup> 此处“第三支柱覆盖率”指一国加入第三支柱的人数与 15-64 岁人口数量的比值。

<sup>⑥</sup> 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，前两个国家分别是德国（1889 年）和丹麦（1891 年）。

<sup>⑦</sup> 具体而言，分别为 60 岁及以上女性老年人和 65 岁及以上男性老年人提供通过经济状况调查的养老金。

需纳税的 65 岁及以上的老年人国家养老金（两者不能同时享受）。<sup>①</sup>

1977 年，新西兰政府推出了一项更为慷慨的养老金计划“国家养老金”（National Superannuation），取消了原有的收入调查，为所有 60 岁以上的老年人提供相当于 80% 平均工资的养老金<sup>②</sup>，该制度成为完全普惠的非缴费型养老金制度。1988-1990 年间，政府统一税收水平，并取消了一切储蓄的税收优惠，不过并未调整现有的体制设置。税收优惠的取消意在促进更好的资源配置，也具有很重要的公平效应。<sup>③</sup>1991 年，政府计划将国家养老金变成有高度针对性的福利补贴。但由于群众强烈反对未能实施，不过领取年龄提高到 65 岁。1993 年，国家养老金更名为新西兰超级年金（New Zealand Superannuation，简称 NZ Super）。<sup>④</sup>

新西兰超级年金是由政府提供的、非缴费型、统一标准的国家养老金，属于零支柱。作为一种基本福利，由政府提供给所有年满 65 岁的新西兰公民和常住居民。融资方式是政府收入的现收现付制，大部分来自累进所得税（边际税率为 15%-39%）和营业税（税率为 12.5%）。83% 的新西兰超级年金领取者拥有房产，租房的养老金领取者还可申请经济状况调查的住房补贴。<sup>⑤</sup>

在建立养老金制度后的一百多年时间，新西兰一直以单一的非缴费型制度作为养老保障支柱。进入 21 世纪后，新西兰老年人口持续增加，尤其是 65 岁及以上的老年人口占比不断上升。在 20 世纪的最后十年，新西兰 65 岁及以上人口占比仅从 11.2% 增加到 11.7%，而到了 21 世纪的最初十年，这一数据从 11.8% 增加到 13.0%，即人口老龄化速度翻了一倍多。由于超级年金制度过于单一，且面临人口老龄化和投资风险，再加上出于降低非缴费型养老金制度财务压力的考虑<sup>⑥</sup>，政府不得不考虑引入缴费型制度。

## （二）作为“第二条腿”的 KiwiSaver 制度

新西兰超级年金是完全以财政为资金来源的养老金制度，人口老龄化给政府

<sup>①</sup> 王颖：《加拿大和新西兰第三支柱个人养老金制度比较》，对外经济贸易大学硕士学位论文，2022 年。

<sup>②</sup> 这个公共养老金计划起初的水平是平均周工资的 80%（一对夫妇）和 48%（单身）。发放对象是 60 岁及以上的个人，需要纳税。

<sup>③</sup> 因为当时新西兰税收优惠的受益者主要是高收入、拥有长期稳定事业的白人群体，而税收优惠的贡献者则几乎是所有人。

<sup>④</sup> 王颖：《加拿大和新西兰第三支柱个人养老金制度比较》，对外经济贸易大学硕士学位论文，2022 年。

<sup>⑤</sup> 石蕾、何璇：《浅析新西兰的统一养老金》，《北方经济》，2010 年第 10 期，第 57-58 页。

<sup>⑥</sup> 于环：《新西兰超级年金：“一枝独秀”的养老保障模式》，《中国财政》，2016 年第 2 期，第 71 - 73 页。

带来更加沉重的财政负担。为了缓解公共养老金制度带来的财政压力，也为了向老年居民提供更多收入保障，新西兰政府于 2006 年 9 月通过了 KiwiSaver Act 2006，并于 2007 年 7 月开始实施。自此，新西兰独特的“两条腿走路”养老金模式正式形成。

KiwiSaver 制度实施伊始，便与劳动就业紧密相连，具有部分第二支柱特征。政府鼓励雇员自愿将年薪的 4% 或 8% 存入 KiwiSaver 账户，暂无强制性雇主缴款。同时，为了激励人们参加该计划，为参加者提供 1000 新西兰元的启动补助，并提供不超过 20 新西兰元/周的税收抵免（最多 1040 新西兰元/年）。随后不到一年，2008 年 4 月，新西兰开始实施雇主匹配缴费，强制雇主向雇员账户存入相当于其年薪 1% 的资金，并为雇主提供和雇员相同的税收抵免。<sup>①</sup>

此后，KiwiSaver 制度进行了多次改革，以参数调整为主，总体趋势是降低税收优惠、减轻政府责任，以及增加账户管理的灵活性。2009 年 4 月，雇员的最低缴费率从 4% 降低至 2%，并规定雇主匹配缴费的上限为 2%，同时停止为雇主提供税收抵免。2012 年 6 月，KiwiSaver 制度的税收抵免调整为不超过 521 新西兰元/年。2013 年 4 月，雇员和雇主的最低缴费率从 2% 上调至 3%。2015 年 5 月，1000 新西兰元的启动补助政策被废除。2019 年 4 月，增加两个新的缴费率（6% 和 10%），形成了现行的 5 档缴费率。2019 年 7 月，出台关于锁定期的规定，要求 60 岁以上的人在该计划中停留 5 年，然后方可取出账户资金。2021 年 3 月，引入新的提款类别，允许患有缩短寿命先天性疾病的人在 65 岁前申请提取账户资金。<sup>②</sup>

新西兰养老金制度经历了从无到有、水平从低到高、养老责任从侧重国家到侧重个人的转变。虽然新西兰养老金制度的改革和发展历程波折反复，但是它在预防贫困、减轻人口老龄化所带来的养老压力，以及鼓励民众参与等方面，达到的成效非常显著。通过 NZ super 和 KiwiSaver 两个养老金计划，新西兰基本实现养老金覆盖全部人口，并实现对不同群体的分层保障，达到了令人满意的效果。

近十年，新西兰 KiwiSaver 制度的参加人数和参与率均持续稳定增长。参与该制度的总人数从 2013 年的 209.5 万人增加到 2022 年的 316.9 万人；制度参加

<sup>①</sup> 中华人民共和国驻新西兰大使馆经济商务处：《新西兰 2007 财年预算相关经贸措施及评析》，商务部网站，<http://nz.mofcom.gov.cn/article/slfw/200706/20070604806143.shtml>，2007 年 6 月 21 日。

<sup>②</sup> Te Ara Ahunga Ora Retirement Commission, KiwiSaver, <https://retirement.govt.nz/policy-and-research/kiwisaver>.

人数占劳动年龄人口的比例从 72.5%增加到 95.8%；总人口参与率也从 47.2%增加到 61.8%（详见表 1）。这种高参与率与新西兰 KiwiSaver 制度的四重机制密切相关。

表 1 KiwiSaver 制度的参与情况

截止日期	参加人数(万人)	劳动年龄人口 <sup>①</sup> (万人)	参加人数占劳动年龄人口的比例	总人口(万人)	总人口参与率
2013.3.31	209.5	289.1	72.5%	444.2	47.2%
2014.3.31	229.8	293.8	78.2%	451.7	50.9%
2015.3.31	248.9	300.4	82.9%	460.9	54.0%
2016.3.31	260.8	308.4	84.6%	471.4	55.3%
2017.3.31	272.2	315.1	86.4%	481.4	56.5%
2018.3.31	283.8	320.7	88.5%	490.1	57.9%
2019.3.31	293.4	325.6	90.1%	497.9	58.9%
2020.3.31	302.6	331.5	91.3%	509.0	59.4%
2021.3.31	309.1	331.3	93.3%	511.1	60.5%
2022.3.31	316.9	330.8	95.8%	512.4	61.8%

资料来源：制度参加人数来自历年《KiwiSaver 年度报告》<sup>②</sup>，劳动年龄人口数据来自 Federal Reserve Economic Data<sup>③</sup>，总人口数据来自世界银行<sup>④</sup>。

## 二、KiwiSaver 的四重机制

KiwiSaver 是一种自动注册加入的 DC 型个人储蓄计划，旨在帮助人们积累退休金，兼具第二、三支柱的特征。虽然是一项自愿储蓄计划，雇主仍需进行匹配缴费。账户管理十分灵活，个人可以通过雇主从自己的工资中缴费，也可以直接向自己的计划提供商缴费，并且能在多种情况下提取账户资金，以及根据自身情况进行计划调整。自愿储蓄的形式多样，例如房地产、私人经理基金、共同基金、直接持有的股份、债券、现金以及少数劳动者参与的雇主协助的储蓄计划和雇主补贴的养老金计划。<sup>⑤</sup>新西兰 KiwiSaver 制度引入了四重机制。

### （一）自动加入机制

<sup>①</sup> 此处劳动年龄人口指的是 15-64 岁人口。

<sup>②</sup> Financial Markets Authority, KiwiSaver Annual Report, <https://www.fma.govt.nz/library/reports-and-papers/kiwisaver-report>.

<sup>③</sup> Federal Reserve Economic Data, Working Age Population: Aged 15-64: All Persons for New Zealand, <https://fred.stlouisfed.org/series/LFWA64TTNZA647S>.

<sup>④</sup> World Bank, Population, total - New Zealand, <https://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.TOTL?locations=NZ>.

<sup>⑤</sup> 石蕾、何璇：《浅析新西兰的统一养老金》，《北方经济》，2010 年第 10 期，第 57-58 页。

KiwiSaver 是世界上第一个全国性的自动注册退休储蓄计划<sup>①</sup>，引入自动加入机制的创新性举措使参加该计划的人数迅速增加。统计显示，在 KiwiSaver 所有参与者中，个人直接加入的约占 50%，自动加入的约占 40%，其余 10%通过雇主加入。由于选择退出会丧失税优资格和雇主的匹配缴费，每年退出的人并不多，基本维持在 22 万-25 万人，2012 年后逐渐减少，到 2015 年为 23.4 万人，约占 KiwiSaver 制度参与者的 9%。<sup>②</sup>截至 2008 年 3 月 31 日，参加 KiwiSaver 制度的人数为 71.6 万人。<sup>③</sup>到了 2022 年 3 月 31 日，参加 KiwiSaver 制度的总人数已达 316.9 万人，同比增长 2.5%。<sup>④</sup>根据新西兰统计局公布的数据，新西兰的劳动年龄人口数量约为 331.7 万人。<sup>⑤</sup>据此计算，KiwiSaver 制度已覆盖新西兰劳动年龄人口的 95%以上，在所有 OECD 国家中名列前茅。

根据新西兰相关法律规定，当符合参加 KiwiSaver 制度条件<sup>⑥</sup>的人开始从事一份新的工作时，他会自动加入一种 KiwiSaver 制度（Default scheme，即默认计划）<sup>⑦</sup>，参加者在年满 65 岁时可以获得 NZ Super 和 KiwiSaver 制度的双重保障。这种准强制性特征确保了大多数公民都能够加入该计划，并开始为自己积累养老金储备。KiwiSaver 参加者既可以选择继续留在该计划中，也可以选择加入其他计划。那些选择继续留在默认计划中的参加者被称为“默认参加者”（Default members）。截至 2022 年 3 月 31 日，KiwiSaver 制度的默认参加者数量约为 29.8 万人，同比下降约 16.3%。与默认参加者相对应的是积极参加者（Active members），积极参加者是指那些选择加入其他 KiwiSaver 制度的参加者。截至 2022 年 3 月 31 日，KiwiSaver 制度的积极参加者数量约为 287 万人，同比增长约 4.9%。二者合计，KiwiSaver 制度的参加者（316.9 万人）占当年新西兰总人

<sup>①</sup> Alison O’Connell, KiwiSaver: A Model Scheme, Social Policy Journal Of New Zealand Te Puna Whakaaro, 2009(36), pp.130-141.

<sup>②</sup> 张盈华：《第三支柱个人养老金发展的制度要素：基于国际比较的分析》，《华中科技大学学报（社会科学版）》，2022 年第 36 卷第 2 期，第 48-57 页。

<sup>③</sup> Te Ara Ahunga Ora Retirement Commission, KiwiSaver, <https://retirement.govt.nz/policy-and-research/kiwisaver>.

<sup>④</sup> Financial Markets Authority, KiwiSaver Annual Report 2022, <https://www.fma.govt.nz/library/reports-and-papers/kiwisaver-report>, 2022, p.2.

<sup>⑤</sup> Statistics New Zealand, Household labour force survey estimated working-age population: March 2022 quarter, <https://www.stats.govt.nz/information-releases/household-labour-force-survey-estimated-working-age-population-march-2022-quarter>, 2022.

<sup>⑥</sup> 符合以下条件的新西兰公民和常住居民将自动注册加入 KiwiSaver：（1）符合 KiwiSaver 制度的参加条件；（2）开始一份新的工作；（3）年龄在 18 至 65 岁之间。如果符合参加 KiwiSaver 制度的相关条件，但未自动加入，个人可以选择通过雇主加入计划，也可以选择直接向计划提供商签约注册。

<sup>⑦</sup> IRD, How KiwiSaver works, <https://www.ird.govt.nz/kiwisaver/kiwisaver-individuals/how-kiwisaver-works>.

口（512.4 万人）的 61.8%。<sup>①</sup>

KiwiSaver 制度还实行自愿退出机制。如果符合自动加入 KiwiSaver 制度的条件，但不想参加该计划，个人可以选择退出，但是有一定的时间限制。原则上，个人在开始工作的第 2 周至第 8 周（即第 14 天至第 56 天）之间可以选择退出 KiwiSaver 制度（前 14 天为冷静期）。如果不选择退出，将默认该人同意继续留在 KiwiSaver 制度，雇主将继续从参加者的工资中扣除供款。同时，在部分特殊情况<sup>②</sup>下，申请退出期限最长可以宽限到 3 个月。此外，如果个人直接联系 KiwiSaver 制度提供商加入，则无法选择退出，但可以暂停供款。

任何一个新西兰公民或常住居民开始从事一份新的工作时，他的雇主都会自动为其办理加入 KiwiSaver 制度。这意味着劳动者无需主动申请，他们将自动成为 KiwiSaver 制度的参加者。由于默认计划的存在，在自动加入以后，雇员的工资将被扣除 3% 作为 KiwiSaver 制度的缴费，这样便实现了自动定期存款的机制，从而为个人增加了养老金储蓄。同时，尽管 KiwiSaver 制度实施自动加入机制，但人们仍然可以自由选择退出该计划——一个人可以在指定的时间范围内申请退出，如果未按时提出退出申请，则继续参与并进行缴费。

综上所述，KiwiSaver 制度具有良好的自动加入机制。准强制性确保了大多数人能够加入该计划，而自动加入机制则使得个人无需主动申请即可成为参加者。此外，通过默认缴费率和设置退出机制，个人可以根据自己的实际需要和意愿进行缴费或选择退出。这种自动加入机制不仅促进了更广泛的参与，而且为个人提供了便利并保留了灵活性。

## （二）强制性雇主匹配缴费机制

强制性雇主匹配缴费机制的存在实现了第二、三支柱养老金功能的整合，使得 KiwiSaver 制度既继承了第二支柱的强制性特征，又拥有第三支柱的灵活性、便携性和自主性特征。首先是第二支柱特征，工作关联、最低缴费。KiwiSaver 是与就业直接关联的计划，当个人开始从事一份新的工作时，只要符合相关条件，他会自动注册加入 KiwiSaver 制度。与此同时，雇主必须为雇员进行配套缴费。这种工作关联性表明了 KiwiSaver 制度具有第二支柱养老金制度的特征，它通过

<sup>①</sup> Financial Markets Authority, KiwiSaver Annual Report 2022, <https://www.fma.govt.nz/library/reports-and-papers/kiwisaver-report>, 2022, p.21.

<sup>②</sup> 这些情况分别是：雇主在个人开始工作后的 3 天内未提供 KiwiSaver 雇员信息包；IRD 没有向个人发送相应的默认 KiwiSaver 制度的产品披露声明；雇主没有提供他们选择的 KiwiSaver 制度的产品披露声明；受个人无法控制的事件影响，无法按时发送退出通知；个人不应该被自动注册。

雇主与雇员之间的关系来建立并维持该养老金计划。其次是第三支柱特征，个人可以选择退出与否和可以自由选择缴费率。如果符合自动加入 KiwiSaver 制度的条件，但不想参加该计划，个人可以选择退出。另外，对于没有雇主的群体，KiwiSaver 制度允许以个人名义加入，可以直接联系 KiwiSaver 提供商并自主决定缴纳多少资金。这种灵活性和允许自主选择缴费的制度安排意味着 KiwiSaver 制度同时具有第三支柱养老金制度的特征，它允许人们根据自己的需要和意愿进行养老金计划的管理和调整。

KiwiSaver 制度的筹资渠道包括个人缴费、雇主匹配缴费和政府补贴三部分。就个人缴费而言，个人可以灵活选择想要从税前工资中缴纳的比例。目前可以选择的缴费率有 5 档，分别为 3%、4%、6%、8% 或 10%。雇主通常会支付与个人缴费率相同的比例。<sup>①</sup>如果未选择缴费率，将会默认按税前工资的 3% 缴纳到 KiwiSaver 账户中。对于雇主配套缴费部分，雇主需要对雇员的 KiwiSaver 储蓄账户进行最低 3% 的强制性供款。当雇主已经为雇员向另一个养老基金供款，或者雇员暂停缴费时，雇主可以停止向 KiwiSaver 制度供款。关于政府补贴部分，政府每年都会向一些成员进行补贴，KiwiSaver 制度的政府补贴额为个人缴费额的 50%，每年的补贴限额为 521.43 新西兰元。个人无需执行任何操作，由 KiwiSaver 制度提供商代表其成员申请此政府补贴。<sup>②</sup>

资金进入 KiwiSaver 账户后，将全权由计划参加者选择一个 KiwiSaver 基金公司的基金类型来进行投资。默认的 KiwiSaver 制度提供商仅提供具有保守投资组合的计划，但允许其他注册提供商提供各种投资组合。<sup>③</sup>市面上有许多不同种类的基金类型，根据基金的投资组合构成，一般分成五种。（1）防御型基金（Cash/Defensive funds），仅配置 10% 以下的中高收益/风险资产（股票、债券等），剩余 90% 全是防守型的资产，如银行存款和一部分现金；（2）保守型基金（Conservative funds），配置 10%-35% 的中高收益/风险资产；（3）平衡型基金（Balanced funds），配置 35%-63% 的中高收益/风险资产；（4）成长型基金（Growth funds），配置 63%-90% 的中高收益/风险资产；（5）激进型基金（Aggressive funds），配置 90% 以上的中高收益/风险资产，仅保留少部分现

<sup>①</sup> Peijun Song, KiwiSaver 到底是什么?, <https://www.nationalcapital.co.nz/zh-hans/blog/what-is-kiwisaver>.

<sup>②</sup> IRD, KiwiSaver benefits, <https://www.ird.govt.nz/kiwisaver/kiwisaver-individuals/kiwisaver-benefits>.

<sup>③</sup> Barbara E. Kritzer, KiwiSaver: New Zealand's New Subsidized Retirement Savings Plans, The United States Social Security Administration, <https://www.ssa.gov/policy/docs/ssb/v67n4/v67n4p113.html>, 2007.

金做运营和赎回备用金。<sup>①</sup>

除此之外，根据生命周期理论，人的一生各阶段应该根据年龄变化进行不同的理财规划。因此，一些 KiwiSaver 制度提供商提供“终身”基金选项（类似于目标日期基金），随着参加者年龄的增长，其账户资金将转移到更具防御性的基金。例如，激进型基金适用于年龄在 35 岁以下的成员，成长型基金适用于年龄在 35 至 49 岁之间的成员，平衡型基金适用于 50 至 59 岁之间的成员，保守型基金适用于年龄在 60 至 64 岁之间的成员，防御型基金适用于年龄在 65 岁及以上的成员。<sup>②</sup>

自动加入机制、强制性雇主匹配缴费和政府补贴共同造就了 KiwiSaver 稳定的资金来源。近五年，KiwiSaver 制度管理的基金规模持续稳定增长。截至 2022 年 3 月 31 日，KiwiSaver 基金规模为 897 亿新西兰元，同比增长 10.0%，同样高于 2018 年、2019 年、2020 年同期水平（详见图 1）。

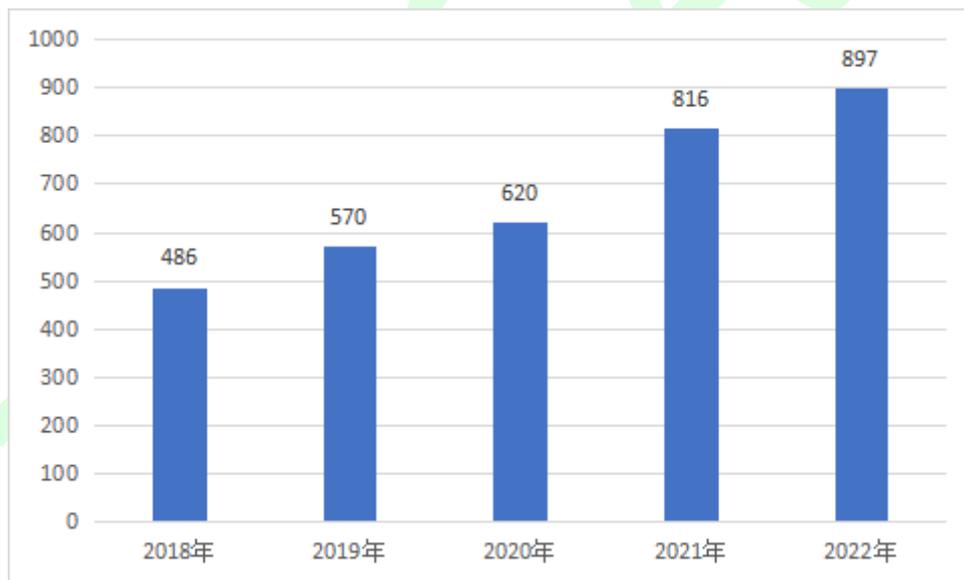


图 1 2018-2022 年 KiwiSaver 基金规模（亿新西兰元）

资料来源：作者根据相应年份的《KiwiSaver 年度报告》绘制。Financial Markets Authority, KiwiSaver Annual Report, <https://www.fma.govt.nz/library/reports-and-papers/kiwisaver-report>.

2021-2022 年度，在参加 KiwiSaver 制度的总计 316.9 万人里有 193.8 万人进行缴费，同比增长 2.9%，**缴费人数占总参加人数的 61.2%**。KiwiSaver 基金收入 206 亿新西兰元，其中缴费收入 109.7 亿新西兰元，占当年基金收入的 53.3%；

<sup>①</sup> Peijun Song, KiwiSaver 到底是什么?, <https://www.nationalcapital.co.nz/zh-hans/blog/what-is-kiwisaver>.

<sup>②</sup> Wikipedia, KiwiSaver, <https://en.wikipedia.org/wiki/KiwiSaver>.

投资收益 13 亿新西兰元，占当年基金收入的 6.3%。<sup>①</sup>在缴费收入中，个人工资缴费收入 51.4 亿新西兰元，同比增长 6.2%；雇主缴费收入 27 亿新西兰元，同比增长 0.02%；个人一次性缴费收入 22.2 亿新西兰元，同比增长 20.3%；政府补贴收入 9.1 亿新西兰元，同比增长 2.0%（KiwiSaver 基金的缴费收入结构详见图 2）。<sup>②</sup>

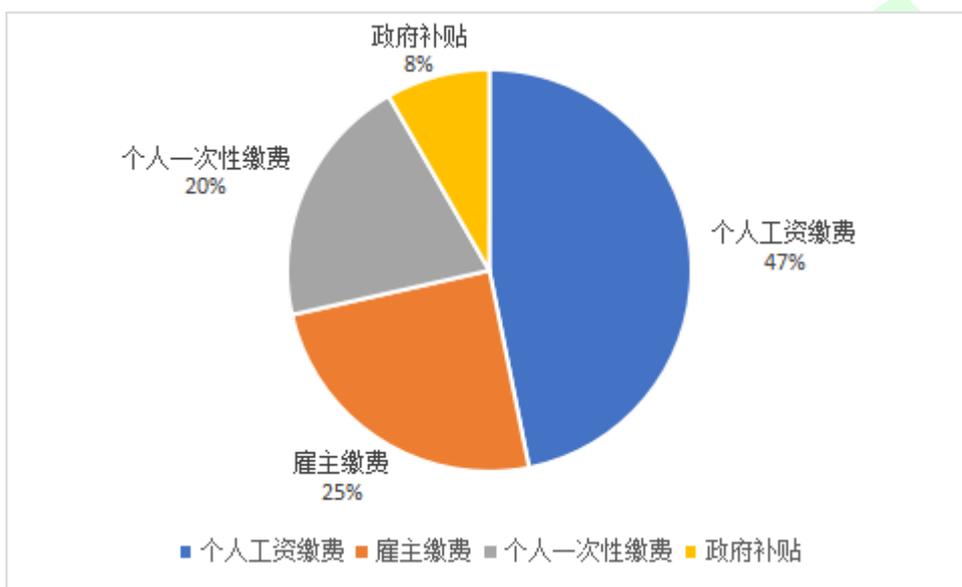


图 2 2021-2022 年度 KiwiSaver 基金缴费收入结构

资料来源：作者根据《KiwiSaver 年度报告 2022》绘制。Financial Markets Authority, KiwiSaver Annual Report 2022, <https://www.fma.govt.nz/library/reports-and-papers/kiwisaver-report>, 2022, p.17.

### （三）灵活化账户管理机制

2022 年，KiwiSaver 基金支出共计 124.8 亿新西兰元。2018 年、2019 年、2020 年、2021 年的基金支出分别为 77.4 亿、70.1 亿、62 亿、49.2 亿新西兰元。总体上看，近五年 KiwiSaver 基金支出逐年增加，且在 2022 年出现大幅增长。<sup>③</sup>

KiwiSaver 制度的账户管理十分灵活，参加者除了达到法定退休年龄可以领取全额养老金之外，在购买首套住房、移居海外或面对重大经济困难等情况下，可以提前提取部分或全部账户资金。同时，KiwiSaver 的计划调整十分便利，个人可以选择暂停缴费、调整缴费率或者更改提供商。这种灵活性使得 KiwiSaver

<sup>①</sup> Financial Markets Authority, KiwiSaver Annual Report 2022, <https://www.fma.govt.nz/library/reports-and-papers/kiwisaver-report>, 2022, p.17.

<sup>②</sup> Financial Markets Authority, KiwiSaver Annual Report 2022, <https://www.fma.govt.nz/library/reports-and-papers/kiwisaver-report>, 2022, pp.6, 17.

<sup>③</sup> Financial Markets Authority, KiwiSaver Annual Report, <https://www.fma.govt.nz/library/reports-and-papers/kiwisaver-report>.

制度能够满足个人不同的资金需求和目标。

2021-2022 年度，KiwiSaver 基金支出共计 124.8 亿新西兰元，其中 KiwiSaver 基金提取支出 37.4 亿新西兰元。在提取支出中，65 岁以上人口提取 19.5 亿新西兰元，占基金提取总额的 52.1%；购买首套住房者提取 14.4 亿新西兰元，占比 38.5%；陷入经济困难者提取 1.06 亿新西兰元，占比 2.8%；其他提取支出 2.43 亿新西兰元，占比 6.5%（具体基金提取结构见图 3）。<sup>①</sup>

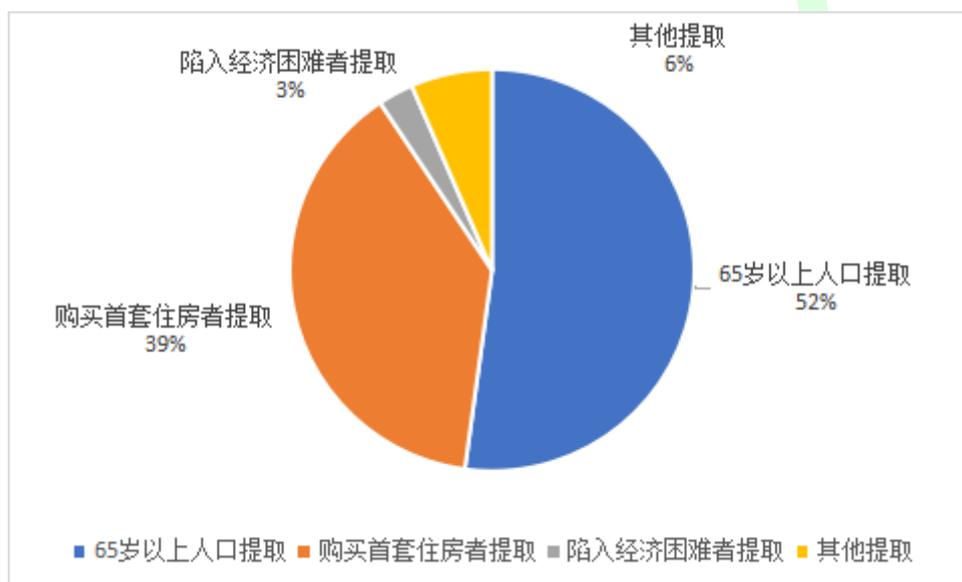


图 3 2021-2022 年度 KiwiSaver 基金提取结构

资料来源：作者根据《KiwiSaver 年度报告 2022》绘制。Financial Markets Authority, KiwiSaver Annual Report 2022, <https://www.fma.govt.nz/library/reports-and-papers/kiwisaver-report>, 2022, p.18.

### 1. 退休提取

一般而言，当 KiwiSaver 制度参加者达到新西兰的法定退休年龄（目前为 65 岁）时，有资格提取 KiwiSaver 账户内的全部资金。但如果个人加入 KiwiSaver 制度时的年龄在 60 至 64 岁之间，且加入时间在 2019 年 7 月 1 日之前，其资金将被锁定在 KiwiSaver 账户 5 年，即在 65 岁时无法正常提取资金。从 2020 年 4 月 1 日起，KiwiSaver 制度允许参加者自由选择 65 岁后随时退出计划并提取账户资金，或将资金保留在 KiwiSaver 账户中 5 年然后提取。<sup>②</sup>换言之，如果 KiwiSaver 制度参加者选择在 5 年锁定期后领取，并且该人在年满 65 岁后继续

<sup>①</sup> Financial Markets Authority, KiwiSaver Annual Report 2022, <https://www.fma.govt.nz/library/reports-and-papers/kiwisaver-report>, 2022, p.18.

<sup>②</sup> IRD, Getting my KiwiSaver savings when I retire, <https://www.ird.govt.nz/kiwisaver/kiwisaver-individuals/getting-my-kiwisaver-when-i-retire>.

工作，可继续向 KiwiSaver 账户进行缴费，同时获得雇主的配套缴费和政府的缴费补贴。<sup>①</sup>

## 2. 购买首套住房提取

当个人参加 KiwiSaver 制度（并缴费）已满 3 年，在购买第一套住房时可以从 KiwiSaver 账户提取全部资金（包括个人缴费、雇主缴费、政府补贴和投资收益在内的资金均可提取）。限制条件是个人需要在账户中留下不少于 1000 新西兰元，并且如果该人在澳洲有养老金账户，也需要把澳洲养老金账户的钱都转进新西兰 KiwiSaver 的账户里。<sup>②</sup>

此外，KiwiSaver 制度还提供“家庭启动补助金”（KiwiSaver Home Start grant）。根据购买的是现有住房（二手房屋）还是新建住房（新房或打算自建房屋），KiwiSaver 制度参加者可以获得最高 10000 新西兰元的补助金<sup>③</sup>，用于购买其第一套住房。同时，如果个人在加入 KiwiSaver 制度之前就已经拥有了一套住房，那么他也可以将账户中的资金用于购买其他不动产。此时，计划参加者只需联系新西兰公房署（Housing New Zealand），让其确认个人拥有与首套购房者同样的资金提取资格即可。<sup>④</sup>

## 3. 移居海外提取

移居海外提取 KiwiSaver 账户资金分两种情况。（1）移居澳大利亚。如果 KiwiSaver 制度参加者永久移居澳大利亚，通过联系相应的 KiwiSaver 制度提供商，个人可以将资金转移到澳大利亚退休金计划。（2）移居除澳大利亚外的其他国家。在海外（非澳大利亚）居住 1 年后，参加者可以从其 KiwiSaver 账户中取出除政府补贴外的大部分资金。<sup>⑤</sup>此外，也可以申请将账户资金转移到经批准的外国养老金计划中。<sup>⑥</sup>

<sup>①</sup> 赵秀斋：《新西兰 KiwiSaver 计划的制度框架与运行分析》，《北京劳动保障职业学院学报》，2023 年第 17 卷第 1 期，第 7-15 页。

<sup>②</sup> Getting my KiwiSaver savings for my first home, <https://www.ird.govt.nz/kiwisaver/kiwisaver-individuals/getting-my-kiwisaver-funds-early/getting-my-kiwisaver-funds-early-or-my-first-home>.

<sup>③</sup> 具体而言，如果购买的是二手已建成的房屋，那么最多可以获得 5000 新西兰元补助金（每年 1000 新西兰元）；如果购买的是新房或是打算自己建造房屋，那么可以最多获得 10000 新西兰元补助金（每年 2000 新西兰元）。

<sup>④</sup> 赵秀斋：《新西兰 KiwiSaver 计划的制度框架与运行分析》，《北京劳动保障职业学院学报》，2023 年第 17 卷第 1 期，第 7-15 页。

<sup>⑤</sup> IRD, Getting my KiwiSaver savings when I move overseas, <https://www.ird.govt.nz/kiwisaver/kiwisaver-individuals/getting-my-kiwisaver-funds-early/getting-my-kiwisaver-funds-when-i-move-overseas>.

<sup>⑥</sup> 符合《KiwiSaver Act 2006》第 228（e）条规定的计划。

#### 4. 其他情况提取

当 KiwiSaver 制度参加者面临重大经济困难，例如无法支付最低生活费用、需要为自己或受抚养的家庭成员支付医疗费用、自己患有严重疾病、需要支付受抚养家庭成员的丧葬费等情况，可以提取部分 KiwiSaver 账户资金（不包括政府补贴部分）以应对困难。在这种情况下，参加者需要提供证据证明其正在遭受重大经济困难。<sup>①</sup>

#### 5. 计划调整便利

KiwiSaver 的计划调整十分便利，由于情况变化而想要改变其供款的参加者，可以选择暂停缴费、调整缴费率或者更改计划提供商。（1）暂停缴费。根据加入 KiwiSaver 制度的时间长短，所有参加计划并缴费 12 个月及以上的人都可以暂停缴费 3 个月至 1 年，并且无需给出任何理由。<sup>②</sup>在暂停期间，个人可以随时恢复缴费，只需与雇主联系即可。（2）调整缴费率。每 3 个月（除非雇主同意更短的时间范围），KiwiSaver 制度参加者可以更改一次缴费率，即在 3%、4%、6%、8% 或 10% 几档费率之间进行调整。<sup>③</sup>（3）更改计划提供商。KiwiSaver 制度参加者可以随时更改计划提供商和投资风险组合，但一次只能属于一个计划提供商，即不能同时选择两家及以上的计划提供商。<sup>④</sup>

#### （四）创新的“ETE 税优+政府补贴”机制

2007 年新西兰引入 KiwiSaver，制度起步时采用“ETE 税优+政府补贴”的模式。根据现行政策，KiwiSaver 制度的投资收益需要纳税，但在资金提取时无需纳税。如前所述，KiwiSaver 制度在筹资时以税前工资作为缴费基数。综上，**KiwiSaver 制度采用的是 ETE 税制**，即仅在投资运营环节征税。

政府提供的补助类型有：①为计划参加者的缴费提供税收优惠，并非直接抵扣或减免税负，而是将应减税额转入账户，雇主和雇员缴费基数越大、政府补助就越多。这种退税到账户的机制毫无疑问可以增加账户积累。②为计划的新加入者提供一次性启动补助，额度为 1000 新西兰元且免税，制度实施第一年的启动

<sup>①</sup> IRD, Getting my KiwiSaver savings for significant financial hardship, <https://www.ird.govt.nz/kiwisaver/kiwisaver-individuals/getting-my-kiwisaver-funds-early/getting-my-kiwisaver-funds-for-significant-financial-hardship>.

<sup>②</sup> 如果参加 KiwiSaver 但缴费未满 12 个月，且正在经历或可能遇到经济困难，则可以申请提前暂停缴费。暂停缴费的默认期限为 3 个月，根据个人情况不同，最长不超过 1 年。在这种情况下，个人需要提供相应的证据来支持其申请。

<sup>③</sup> 对于没有雇主的群体，想要调整缴费率，则需与其 KiwiSaver 制度提供商联系（重新签订合同）。

<sup>④</sup> IRD, Making changes to my KiwiSaver account, <https://www.ird.govt.nz/kiwisaver/kiwisaver-individuals/making-changes-to-my-kiwisaver>.

补助占总收入的 53%，直到 2015 年 5 月取消该项补贴；③对参加者首套购房按雇员缴费（不超过 1042.86 新西兰元）的 50% 给予补贴。此外，政府还按年向管理账户基金的金融机构提供管理费补贴。

KiwiSaver 制度大致分为两种类型，不同计划类型的税收政策不同。一种是广泛持有的超级年金计划（widely-held superannuation schemes），另一种是组合投资实体计划（portfolio investment entities，简称 PIEs）。如果个人参加的 KiwiSaver 制度属于广泛持有的超级年金计划，那么其投资收益将按 28% 征税。如果个人参加的 KiwiSaver 制度属于投资组合实体（PIEs），则根据个人过去两年的应税收入确定（以两年中应税收入低的年份为准）其规定投资税率（Prescribed investor rates）。按照应税收入由低到高，相应的规定投资税率分别为 10.5%、17.5% 和 28% 三档。<sup>①</sup>

自动加入机制、强制性雇主匹配缴费机制、灵活化账户管理机制和创新的“ETE 税优+政府补贴”机制等四重机制合并发力，共同造就了新西兰 KiwiSaver 制度的高参与率和迅速发展。根据行为经济学的观点，人们具有很强的惯性，更倾向于保持现状而不做出任何改变，从而默认参与养老储蓄计划。偏爱现状、问题简化以及默认选项是促使自动加入措施起作用的原因。<sup>②</sup>强制性雇主匹配缴费机制确保雇主与雇员共同为 KiwiSaver 制度做出贡献，不仅提高了养老金计划的融资水平，而且有助于为雇员提供更强有力的养老保障支持。灵活化账户管理机制使个人能够根据自身财务状况和风险承受能力来规划养老金，有助于提高个体对养老金计划的信心和满意度。“ETE 税优+政府补贴”机制为个人提供了更充足的激励，税收优惠鼓励个人自愿增加缴费额度，政府补贴给予低收入人群额外的经济支持。这一机制不仅激发了个人的参与积极性，还通过政府的参与促进整个养老金制度可持续发展。

### 三、外部因素对 KiwiSaver 的参与率影响不大

#### （一）近五年投资收益波动大的影响

2022 年度，KiwiSaver 基金的投资收益为 13 亿新西兰元，而 2021 年度、2020 年度、2019 年度、2018 年度 KiwiSaver 基金投资收益分别为 132 亿、-8.2 亿、

<sup>①</sup> IRD, How your KiwiSaver income is taxed, <https://www.ird.govt.nz/kiwisaver/kiwisaver-individuals/taxing-kiwisaver-income>.

<sup>②</sup> 刘欢、隋晓阳、黄元娜等：《行为经济学在养老储蓄领域的助推应用》，《心理科学进展》，2019 年第 27 卷第 3 期，第 417-427 页。

38 亿、31.6 亿新西兰元，相应的投资收益率分别为 6.5%、6.7%、-1.3%、16.2%、1.4%。总体上看，近五年 KiwiSaver 基金的投资收益波动较大、回报很不稳定，除了负收益的 2020 年，基金年度投资收益最高值为最低值的十多倍（详见图 4）。



图 4 2018-2022 年 KiwiSaver 基金投资收益和投资收益率（亿新西兰元）

资料来源：作者根据相应年份的《KiwiSaver 年度报告》绘制。Financial Markets Authority, KiwiSaver Annual Report, <https://www.fma.govt.nz/library/reports-and-papers/kiwisaver-report>.

KiwiSaver 制度的投资收益不稳定或许有多种可能的原因。一是市场波动性。受到经济、政治和其他因素的影响，投资市场存在波动性，投资收益可能会随着市场的波动而变化。二是长期投资性。KiwiSaver 制度旨在为参加者提供长期养老金积累，通常持续数十年。在这样长的时间范围内，市场会经历多次周期性的涨落，投资收益也很可能会出现高低起伏。三是不同投资组合的表现差异。某些投资组合可能在某些时期表现出色，但在其他时期可能表现不佳，从而引发投资收益的波动。四是全球经济环境。KiwiSaver 投资组合中的一部分可能涉及国际市场。全球经济环境的变化、地缘政治风险和货币波动等因素都会对投资收益产生影响。从这个角度出发，KiwiSaver 基金之所以在 2020 年形成较大亏损（-8.2 亿），与 2019 年底爆发、席卷全球的新冠肺炎疫情有关。

投资收益波动大并未对 KiwiSaver 制度的参与率产生明显影响。如图 5 所示，近五年，KiwiSaver 制度的参加人数占劳动年龄人口的比例和总人口参与率均保持稳定增长，与投资收益率的波动剧烈形成鲜明对比。可见，在上述四重机制的

强有力支撑之下，KiwiSaver 制度的“参与粘性”很强，制度参与率受资本市场波动的影响较小，有利于参与者进行长期基金积累，增加养老储蓄。

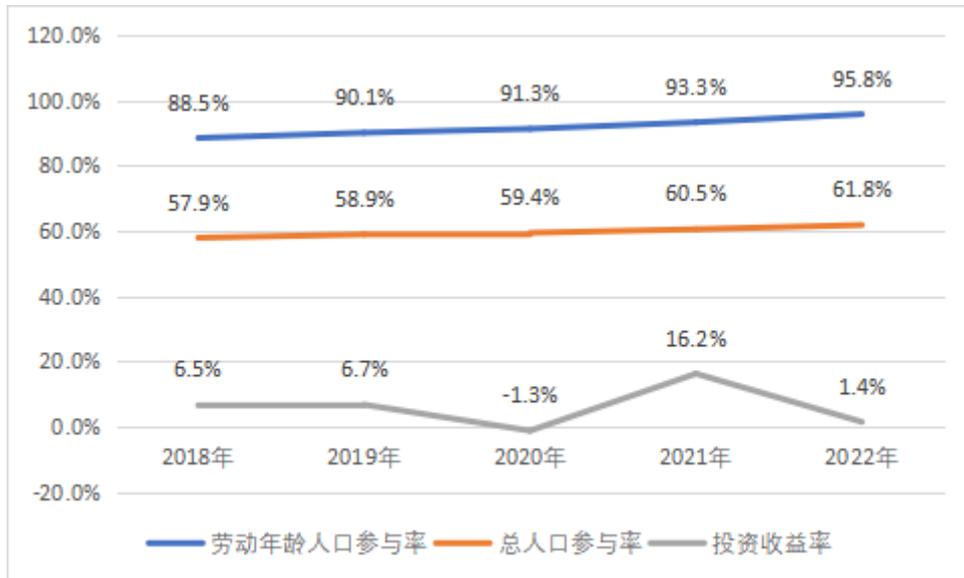


图 5 2018-2022 年 KiwiSaver 制度的参与率和投资收益率

资料来源：作者根据表 1 和图 4 有关数据绘制。

## （二）管理费用偏高的影响

在 KiwiSaver 制度运行初期，便有专家学者就管理费用提出批评质疑。Winston Peters 认为，KiwiSaver 制度是金融业制造的一个“十亿美元的骗局”，私人计划提供商收取高昂的管理费用，并建议 KiwiSaver 制度基金应当投资于政府资产和基础设施建设。2011 年，新西兰金融市场管理局（Financial Markets Authority，简称 FMA）的数据显示，KiwiSaver 的六家默认计划提供商对投资收益提取的管理费用总额为 4300 万新西兰元，占当年投资收益 1.04 亿新西兰元的 42%，而其他计划提供商对基金投资收益提取的管理费用占比也高达 28%。<sup>①</sup>此后，KiwiSaver 制度开始着重解决管理成本高的问题，措施包括对默认计划提供商实行动态调整，以及加强对计划提供商的数据披露等。

虽然相较 KiwiSaver 制度建立初期，管理成本得到一定控制，但管理费用还是相对较高。2022 年，KiwiSaver 基金总管理费（Combined fees）<sup>②</sup>支出 6.9 亿新西兰元，2018 年、2019 年、2020 年、2021 年 KiwiSaver 基金总管理费支出

<sup>①</sup> 赵秀斋：《新西兰 KiwiSaver 计划的制度框架与运行分析》，《北京劳动保障职业学院学报》，2023 年第 17 卷第 1 期，第 7-15 页。

<sup>②</sup> 此处，总管理费（Combined fees）包括行政管理费（Administration fees）和投资管理费（Investment management fees）。

分别为 4.2 亿、4.8 亿、5.4 亿、6.5 亿新西兰元，基金收入分别为 127.6 亿、145.9 亿、119.6 亿、274.2 亿、206.0 亿新西兰元。总体上看，近五年 KiwiSaver 基金总管理费支出的绝对数额逐年增加<sup>①</sup>，但总管理费占基金收入的比重基本保持稳定（详见图 6）。

如前所述，近五年，KiwiSaver 制度的参与率持续稳定增长。在上述四重机制的共同作用下，人们参与 KiwiSaver 的激情并未过多受到基金总管理费支出逐年增长，以及管理费率波动较大的影响。

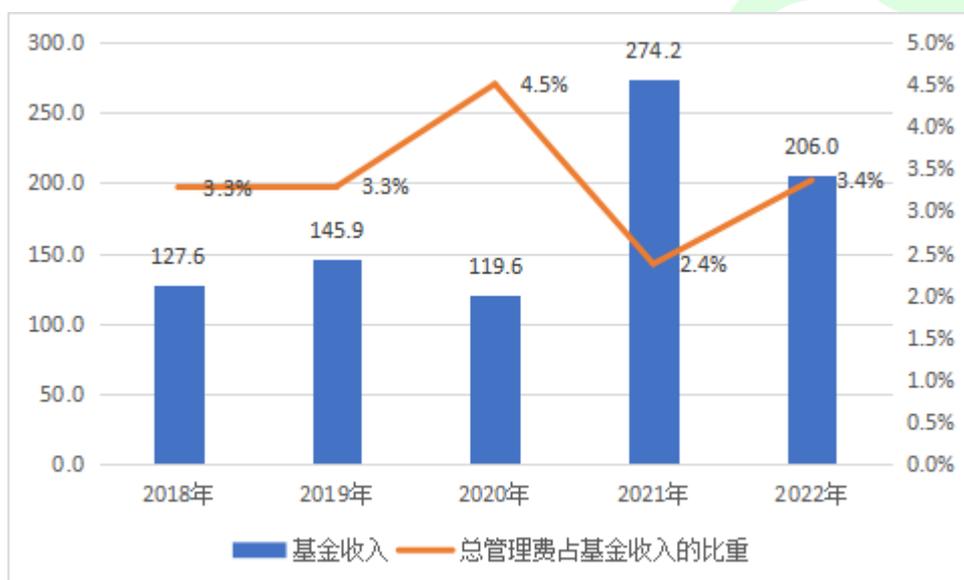


图 6 2018-2022 年 KiwiSaver 基金收入及总管理费占比情况（亿新西兰元）

资料来源：作者根据相应年份的《KiwiSaver 年度报告》绘制。Financial Markets Authority, KiwiSaver Annual Report, <https://www.fma.govt.nz/library/reports-and-papers/kiwisaver-report>.

#### 四、总结和评价

个人养老金是新西兰“两条腿走路”养老金体系不可或缺的制度性安排。与其他国家常见的“三支柱”养老金模式略有不同，新西兰采用的是相对简化的“两支柱”养老金模式，即零支柱的非缴费型养老金 NZ Super 和第三支柱的个人储蓄养老金 KiwiSaver 制度。在非缴费型养老金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。新西兰作为坚持以非缴费型养老金制度作为养老保障主体的唯一发达国家，主要原因在于该国经济以农牧业为主，缴费能力天然不足，在保障老年人口的现实压力下，政府选

<sup>①</sup> 与此同时，近五年 KiwiSaver 基金的行政管理费支出基本保持稳定，并呈现波动下降的趋势。

择非缴费型养老金制度显然要比强行构建缴费型养老金制度更为理性。<sup>①</sup>受到人口老龄化和财政压力增大的影响，以及增加新西兰人退休储蓄的考虑，新西兰政府跟随世界潮流，建立了个人养老金制度。新西兰是在仅有零支柱的情况下，跨过第一、第二支柱，直接建立了第三支柱。或许也正因如此，新西兰 KiwiSaver 制度自建立伊始，便不是纯粹意义上的第三支柱，而是兼具第二、第三支柱的特征。正是这种制度设计，造就了新西兰第三支柱的高参与率，以及“两条腿走路”的养老金模式。

**多重机制支撑新西兰个人养老金 KiwiSaver 制度较高参与率。**在发达国家中，新西兰个人养老金制度建立较晚，但发展十分迅速。美国个人养老金制度建立近 50 年，加拿大超过 60 年，智利、德国有 20 年。<sup>②</sup>新西兰 KiwiSaver 制度正式实施不过十余年，便已经实现如此之高的参与率（覆盖超过 95% 的劳动年龄人口），可归因于税收优惠、政府补贴、制度设计兼具强制性与灵活性，以及自动加入等多重机制合并发力。新西兰政府为计划参加者缴费提供的税收优惠，并非直接抵扣或减免税负，而是将应减税额直接转入个人账户，这种激励形式更加简单易懂，且利于增加账户积累。如前所述，虽然自动加入的制度设计是提高覆盖率的关键性因素，但是 ETE 的税收优惠模式、政府直接补贴、强制性雇主匹配缴费以及相对简单的制度设计（具有各种预设的默认设置），均在确保人们高水平参与 KiwiSaver 制度方面发挥了重要作用。

### 参考文献：

[1] 外交部：《新西兰国家概况》，外交部网站，  
[https://www.mfa.gov.cn/web/gjhdq\\_676201/gj\\_676203/dyz\\_681240/1206\\_681940/1206x0\\_681942/](https://www.mfa.gov.cn/web/gjhdq_676201/gj_676203/dyz_681240/1206_681940/1206x0_681942/)，2023 年 10 月。

[2] 郑秉文：《推动个人养老金发展必须切实加强顶层设计，动员所有政策资源》，新浪财经，

<sup>①</sup> 高庆波：《非缴费型养老金制度选择:起源、发展与展望》，《华中科技大学学报（社会科学版）》，2020 年第 34 卷第 3 期，第 45-52 页。

<sup>②</sup> 张盈华：《第三支柱个人养老金发展的制度要素：基于国际比较的分析》，《华中科技大学学报（社会科学版）》，2022 年第 36 卷第 2 期，第 48-57 页。

<http://finance.sina.com.cn/zl/china/2022-07-19/zl-imizirav4299555.shtml>, 2022年7月19日。

[3] 石蕾、何璇：《浅析新西兰的统一养老金》，《北方经济》，2010年第10期，第57-58页。

[4] 王颖：《加拿大和新西兰第三支柱个人养老金制度比较》，对外经济贸易大学硕士学位论文，2022年。

[5] 于环：《新西兰超级年金：“一枝独秀”的养老保障模式》，《中国财政》，2016年第2期，第71-73页。

[6] 赵秀斋：《新西兰 KiwiSaver 计划的制度框架与运行分析》，《北京劳动保障职业学院学报》，2023年第17卷第1期，第7-15页。

[7] 中华人民共和国驻新西兰大使馆经济商务处：《新西兰 2007 财年预算相关经贸措施及评析》，商务部网站，  
<http://nz.mofcom.gov.cn/article/slfw/200706/20070604806143.shtml>, 2007年6月21日。

[8] 中国新闻网：《新西兰退休储蓄实施满十年 让穷的更穷 富的更富？》，人民网，  
<http://australia.people.com.cn/n1/2017/0717/c408038-29409816.html>, 2017年7月17日。

[9] 高庆波：《非缴费型养老金制度选择：起源、发展与展望》，《华中科技大学学报（社会科学版）》，2020年第34卷第3期，第45-52页。

[10] 张盈华：《第三支柱个人养老金发展的制度要素：基于国际比较的分析》，《华中科技大学学报（社会科学版）》，2022年第36卷第2期，第48-57页。

[11] 刘欢、隋晓阳、黄元娜等：《行为经济学在养老储蓄领域的助推应用》，《心理科学进展》，2019年第27卷第3期，第417-427页。

[12] World Bank, Population ages 65 and above (% of total population) - New Zealand,  
<https://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.65UP.TO.ZS?end=2022&locations=NZ&start=1960>.

- [13] World Bank, Population, total - New Zealand,  
<https://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.TOTL?locations=NZ>.
- [14] Federal Reserve Economic Data, Working Age Population: Aged 15-64: All Persons for New Zealand,  
<https://fred.stlouisfed.org/series/LFWA64TTNZA647S>.
- [15] IRD, How KiwiSaver works,  
<https://www.ird.govt.nz/kiwisaver/kiwisaver-individuals/how-kiwisaver-works>.
- [16] IRD, Joining KiwiSaver,  
<https://www.ird.govt.nz/kiwisaver/kiwisaver-individuals/joining-kiwisaver>.
- [17] IRD, Opting out of KiwiSaver,  
<https://www.ird.govt.nz/kiwisaver/kiwisaver-individuals/opting-out-of-kiwisaver>.
- [18] Peijun Song, KiwiSaver 到底是什么?,  
<https://www.nationalcapital.co.nz/zh-hans/blog/what-is-kiwisaver>.
- [19] IRD, KiwiSaver benefits,  
<https://www.ird.govt.nz/kiwisaver/kiwisaver-individuals/kiwisaver-benefits>.
- [20] Barbara E. Kritzer, KiwiSaver: New Zealand's New Subsidized Retirement Savings Plans, The United States Social Security Administration,  
<https://www.ssa.gov/policy/docs/ssb/v67n4/v67n4p113.html>, 2007.
- [21] Te Ara Ahunga Ora Retirement Commission, KiwiSaver,  
<https://retirement.govt.nz/policy-and-research/kiwisaver>.
- [22] Wikipedia, KiwiSaver,  
<https://en.wikipedia.org/wiki/KiwiSaver>.
- [23] IRD, Getting my KiwiSaver savings when I retire,  
<https://www.ird.govt.nz/kiwisaver/kiwisaver-individuals/getting-my-ki>

wisaver-when-i-retire.

[24] Getting my KiwiSaver savings for my first home,  
<https://www.ird.govt.nz/kiwisaver/kiwisaver-individuals/getting-my-kiwisaver-funds-early/getting-my-kiwisaver-for-my-first-home>.

[25] IRD, Getting my KiwiSaver savings when I move overseas,  
<https://www.ird.govt.nz/kiwisaver/kiwisaver-individuals/getting-my-kiwisaver-funds-early/getting-my-kiwisaver-funds-when-i-move-overseas>.

[26] IRD, Getting my KiwiSaver savings for significant financial hardship,  
<https://www.ird.govt.nz/kiwisaver/kiwisaver-individuals/getting-my-kiwisaver-funds-early/getting-my-kiwisaver-funds-for-significant-financial-hardship>.

[27] IRD, How your KiwiSaver income is taxed,  
<https://www.ird.govt.nz/kiwisaver/kiwisaver-individuals/taxing-kiwisaver-income>.

[28] IRD, Making changes to my KiwiSaver account,  
<https://www.ird.govt.nz/kiwisaver/kiwisaver-individuals/making-changes-to-my-kiwisaver>.

[29] Financial Markets Authority, KiwiSaver Annual Report 2022,  
<https://www.fma.govt.nz/library/reports-and-papers/kiwisaver-report,2022>, p. 2.

[30] Statistics New Zealand, Household labour force survey estimated working-age population: March 2022 quarter,  
<https://www.stats.govt.nz/information-releases/household-labour-force-survey-estimated-working-age-population-march-2022-quarter>, 2022.

[31] Financial Markets Authority, KiwiSaver Annual Report,  
<https://www.fma.govt.nz/library/reports-and-papers/kiwisaver-report>.

[32] Financial Markets Authority, KiwiSaver Annual Report 2022,  
<https://www.fma.govt.nz/library/reports-and-papers/kiwisaver-report>,

2022, p. 21.

[33] Financial Markets Authority, KiwiSaver Annual Report 2022, <https://www.fma.govt.nz/library/reports-and-papers/kiwisaver-report>, 2022, p. 17.

[34] Financial Markets Authority, KiwiSaver Annual Report 2022, <https://www.fma.govt.nz/library/reports-and-papers/kiwisaver-report>, 2022, pp. 6, 17.

[35] Financial Markets Authority, KiwiSaver Annual Report 2022, <https://www.fma.govt.nz/library/reports-and-papers/kiwisaver-report>, 2022, p. 18.

[36] Alison O'Connell, KiwiSaver: A Model Scheme, Social Policy Journal Of New Zealand Te Puna Whakaaro, 2009(36), pp. 130-141.

## **New Zealand's personal pension system: an innovative initiative for automatic enrolment**

Sun Guanghui

(School of Government, University of Chinese Academy of Social Sciences, Beijing, 102488)

**Abstract:** After more than a decade of development, New Zealand's personal pension system, KiwiSaver, has covered more than 95 percent of the working-age population. The system has a four-fold mechanism: first, it adopts an auto-enrolment mechanism, i.e. quasi-mandatory participation; second, employer-matched contributions, i.e. integrating the functions of the second and third pillar pension; third, flexible account management, with the possibility of early withdrawals in the event of the purchase of a first home, emigration overseas, or major economic difficulties; and fourth, the mechanism of "ETE + government subsidy", i.e., only the investment

operation is taxed, and the government subsidy is paid directly into the account. The four-fold mechanism ensures a high personal pension participation rate. There are two main problems with this system, namely, large fluctuations in investment returns and high management fees, but they have not had a significant impact on the participation rate of the system.

**Key words:** New Zealand; personal pension; KiwiSaver system; auto-enrolment; operating status

## 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](mailto: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](http://www.cisscass.com)

**Email:** [cisscass@cass.org.cn](mailto:cisscass@cass.org.cn)

**联系人:** 董玉齐