



新西兰超级年金： “一枝独秀”的养老保障模式

于环

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，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。

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）。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）超级年金的制度内容。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%。

（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9.3万，1970年上升至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，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，1990年则增加到49.6万人，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。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、1998年降低待遇水平，1992年设置超级年金附加税，以及1992—2001年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。

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：

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。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%，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，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%。

2. 制度简单易懂。超级年金经过100多年的发展，逐步演化成为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。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%,而新西兰为5.1%。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。

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—2008和2008—2009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—2008和2008—2009年度,投资收益率也出现了负值,特别是在2008—2009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。

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%,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。

综上,新西兰超级年金算得上是“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。

(作者单位:财政部财政科学研究所博士后流动站)

责任编辑 张敏