

Comparative Analysis and Reform Strategies of Pension Funds between China and the United Kingdom and the United States

Wendu Yang

School of Environmental Economics and Information, Changsha Environmental Protection College, Changsha, Hunan, 410004, China

Abstract

With the increasing trend of global population aging, the reform and improvement of pension systems have become important issues faced by countries. This paper conducts an in-depth analysis of the current situation and challenges of China's pension system, and compares it with the pension systems of the United Kingdom and the United States. It explores the main problems faced by China's pension system and proposes reform directions and suggestions. The paper first reviews the development process of China's pension system, analyzes in detail the structure of the three pillars, and points out challenges such as population aging, the mismatch between pension scale and economic size, and the imbalance of pension system structure. In response to these issues, the paper proposes suggestions such as optimizing the first pillar, strengthening the second pillar, activating the third pillar, and building an integrated service system, emphasizing the importance of international cooperation and experience sharing.

Keywords

international comparison; population aging; pension reform; social security

中国与英美两国养老金的比较分析及改革策略

杨文都

长沙环境保护职业技术学院环境经济与信息学院, 中国·湖南长沙 410004

摘要

随着全球人口老龄化趋势的加剧, 养老金体系的改革与完善成为各国面临的重要议题。论文通过深入分析中国养老金体系的现状、挑战, 并与英国和美国养老金体系进行比较, 探讨了中国养老金体系面临的主要问题, 并提出了改革方向和建议。论文首先回顾了中国养老金体系的发展历程, 详细分析了三个支柱的结构, 并指出人口老龄化、养老金规模与经济体量不相称、养老金体系结构失衡等挑战。针对这些问题, 论文提出了优化第一支柱、强化第二支柱、激活第三支柱、构建一体化服务体系等建议并强调了国际合作与经验分享的重要性。

关键词

国际比较; 人口老龄化; 养老金改革; 社会保障

1 引言

目前人口老龄化趋势的加剧, 各国养老金体系问题逐渐凸显, 改革已成为各国面临的重要议题。在全球范围内, 人口老龄化已成为一个普遍现象, 对各国的经济社会发展产生了深远影响。养老金制度作为应对老龄化挑战的重要社会政策, 其完善与否直接关系到老年人的生活质量和社会的稳定和谐。中、英、美作为世界上具有代表性的重要经济体, 其养老金制度的构建和改革经验对于其他国家具有重要的借鉴意义。

论文旨在通过分析中、英、美三国的养老金体系, 探讨三大支柱的相同与差异, 并深入剖析英美两国存在的挑战。在此基础上, 论文将提出中国养老金制度改革的方向和建议, 以期为中国未来的养老金制度改革提供参考和借鉴。

在人口老龄化的大背景下, 各国政府都在寻求通过改革养老金制度来确保老年人的基本生活需求得到满足, 并促进社会的可持续发展。中国的养老金制度自新中国成立以来, 经历了从初步建立、调整与巩固、改革起步、深化改革与全面发展到整合完善与双轨制改革的历程。然而随着人口老龄化的加剧和经济发展的变化, 现行养老金制度面临着诸多挑战, 必须进一步改革和完善。

英国和美国的养老金体系则呈现出不同的特征和挑战。英国的养老金体系以国家养老金、职业养老金和私人养老金

【作者简介】杨文都(2004-), 男, 中国邵阳洞口人, 从事社会经济、文化经济研究。

为主，而美国则以社会保障、公共养老金和个人退休账户为主要组成部分。尽管两国的养老金体系在资金筹集、投资管理和待遇发放等方面具有较为成熟的经验，但仍面临着资金短缺、投资风险、覆盖面不足等问题。

论文从历史沿革、现状分析、挑战探讨三个方面，对中国、英国和美国的养老金制度进行深入比较，并深入对中国的改革提出建议研究。通过这一研究，旨在为中国养老金制度的改革提供有益的启示，同时为全球养老金制度改革的合作贡献一份力量。在全球共同应对人口老龄化挑战的今天，各国之间的经验分享和合作交流显得尤为重要，希望通过本文的研究，能够为构建一个更加公平、可持续的养老金体系提供思路和方案。

2 中国养老金

自20世纪50年代起，中国建立以职工劳动保险为核心的社会保障制度，历经调试和改革开放，逐步形成统筹和个人账户结合的养老制度。21世纪以来，城镇和农村养老保险制度发展，2014年实现城乡养老保险体系统一。党的十八大以来，社会保障制度进入快速发展时期，坚持全覆盖、保基本等方针，让社会保障体系建设驶入快车道^[1]。

截至2021年末，第一支柱基本养老保险累计结余6.4万亿，第二支柱规模4.4万亿（2.6万亿企业年金和1.8万亿职业年金），第三支柱规模约1700亿^[2]。第一支柱和第二支柱养老资产储备约为11万亿元^[3]。如今中国的养老金制度主要包括：基本养老保险、企业年金和职业年金、个人储蓄性养老保险和商业养老保险三个部分。

第一支柱：基本养老保险分为城镇职工和城乡居民两部分，前者覆盖城镇企业及机关事业单位员工，采用社会统筹和个人账户相结合的方式，企业和个人共同缴费，退休后按记录发放养老金。后者服务于未被前者覆盖的农村居民、城市非就业居民等，缴费灵活，政府补贴困难群体，保障基本生活。

第二支柱：企业年金与职业年金，企业年金由企业自愿设立，面向企业员工，特点是除了雇主和雇员共同缴费外，还包括投资收益，享有税收优惠。职业年金则针对机关事业单位人员，运作机制与企业年金相似，通过积累和投资增加收益，保障退休生活。

第三支柱：个人储蓄性养老保险和商业养老保险，着重于个人养老准备。个人储蓄性养老保险通过税收递延等优惠政策，激励个人为将来储蓄并减税。商业养老保险则提供多样化选项，如年金险，不仅满足灵活养老需求并可能带来额外收益，还增强个人养老资产的增值潜力。且自2020年起，中国个人养老金制度迎来发展，随着个人养老金账户制度实施，养老金体系更趋多元化。

3 英国养老金

截至2021年，英国养老金体系的总资产规模达到了

4.2万亿英镑^[4]。但英国的第一支柱提供的养老金替代率仅仅约为25%，但第二支柱养老金资产总规模达到了2.9万亿英镑，提供了35%~45%的替代率，并且英国职业年金计划的覆盖率已经达到90%左右，养老金整体净替代率维持在60%~70%^[5]。现今英国的养老金体系三大支柱，分别是国家养老金、职业养老金、私人养老金。

第一支柱：国家养老金是政府为符合条件公民提供的基础保障，领取资格和金额依据个人国民保险记录确定，通常领取者需达到一定的国家保险积分。过去的规定中，男性需满65岁，女性则因退休年龄调整政策可能稍有不同，但2024年，男女退休年龄统一至66周岁及以上。国家所确立的基础养老金额度与物价指数息息相关，为保障养老金的实际购买力，会定期对其进行细致考量与适时适度地上调处理。

第二支柱：职业养老金分为有定义收益计划和定义缴费计划。其中有定义收益计划这种类型的养老金计划保证了退休时基于工资和服务年限计算出的固定收入，比如最后薪资计划或职业生涯平均薪资计划。雇主肩负着管控风险、保证养老金如期发放，始终履行与雇员之间养老金支付的既定协议。而定义缴费计划在这种计划下，雇主和雇员共同向养老金账户缴纳一定比例的薪酬，最终退休时能领多少在于投资回报率以及资金总额。雇员在养老金管理中需面对和承担更大的投资风险，这可能让养老金实际水平不稳定。

第三支柱：私人养老金包括各种私营公司管理的养老基金产品，如独立养老金计划、小型企业主养老金计划等，同时，也可以购买个人养老金产品，这些产品的投资从低风险到高风险不等。

4 美国养老金

截至2021年末，美国养老金市场总规模为39.4万亿美元，其中个人退休账户（IRA）的资产总额为13.9万亿美元，占比35.28%，DC计划总规模为11万亿美元，私营部门DC计划中，401(k)计划总规模为7.7万亿美元，公共部门DC计划中，403(b)计划规模为1.3万亿美元，457计划持有4450亿美元，联邦雇员退休系统的储蓄计划持有8350亿美元，而在DB计划中，包括联邦、州和地方政府计划在内的政府固定收益（DB）计划持有8.0万亿美元的资产，其他私营部门DB计划则持有3.8万亿美元的资产^[6]。现今美国养老金制度主要包括三个部分：社会保障和公共养老、雇主发起式养老基金计划、个人退休账户。

第一支柱：社会保障和公共养老金，社会保障是美国联邦政府运营的强制性养老保险项目，旨在为符合条件的退休人员、残障人士等提供一定收入保障。所有在职员工和雇主都必须缴纳社会保障税（FICA税），其中12.4%的工薪税由雇员、雇主各支付50%，直至达到基数上限（可能会调整）并根据个人的收入历史、工作年限等因素得出月度福

利金额,成为许多美国人退休收入的基础部分。但这不足以维持全部退休生活所需,一般作为退休策略的一部分。而公共养老金通常指的是州和地方政府为其雇员提供的退休福利计划。这些计划可能分为强制性和自愿加入,它们的资金来源通常包括雇员的工资税、雇主的匹配资金以及其他可能的财政资助。

第二支柱:雇主发起式养老基金计划分为两大类:一是确定给付型计划,如“终身年金”计划,承诺在雇员退休后按月或按年提供一定金额的养老金,该金额基于雇员的薪酬水平、服务年限等因素来计算。该类方案的风险管控及投资收益的实现,主要由雇主承担。二是确定缴费型养老金方案,涵盖401(k)计划与403(b)计划等类型,其运作机制是雇主或雇员按期向个人专属账户注入资金,待到退休时,该账户积累的资产总额将由累计缴存额度、期间内投资回报率以及各类费用成本决定。

第三支柱:个人退休账户常见的账户种类包括传统型IRA以及罗斯型IRA等形式。如传统IRA:允许个人在应纳税所得额中扣除一定额度的缴款,递延了税收负担,但提取时需要按照当时税率缴纳所得税。罗斯IRA:不提供税务抵扣,但存入的资金和投资收益可以在符合特定条件的情况下免税取出。

5 三国养老金挑战

5.1 英、美两国养老金面临的挑战

5.1.1 英国养老金面临的挑战

截至2021年英国养老金市场的总资产为4.2万亿英镑,相当于2021年英国GDP的175%^[4]。但英国养老金面临的挑战仍然不少。为了缓解养老金支付压力,政府逐步提高法定退休年龄,但这导致部分临近退休人员面临就业和收入方面的困难,以及由于预期寿命增长、低利率环境以及投资回报的不确定性,无论是英国第一支柱还是第二支柱尤其是定义收益计划,都可能面临未来支付承诺与现有资金积累之间的巨大缺口。

第一支柱,尽管国家养老金与物价挂钩保证购买力,但随着生活成本上升和预期寿命增长,确保基础养老金能满足老年人基本需求仍是一大挑战。第二支柱中,在有定义收益计划中,雇主承担着长期承诺支付固定养老金的责任。随着投资环境变化和偿债风险增加可能导致资金缺口,对企业的财务稳定构成威胁。而在定义缴费计划下,雇员需自行承担投资风险,市场波动可能影响养老金积累额。第三支柱,虽然政府采取了如自动注册工作场所养老金等措施鼓励个人参与第三支柱养老金,但仍需进一步提升覆盖率,特别是针对自由职业者、临时工等非标准就业群体,以确保更多人享受到充足的退休保障。

除了这些外英国养老金市场面临巨大监管挑战。截至2021年英国养老金市场的总资产虽然为4.2万亿英镑,但其

中使用LDI策略的养老金资产约为1.6万亿英镑,约占养老金总资产的38%,相当于2021年英国GDP的67%^[4]。这种使用LDI策略的情况在英国养老金领域非常普遍,尤其是在那些承诺向会员提供固定退休收入的基金中尤为常见,这也为2022年9月的“黑天鹅事件”奠定了基础。

2021年,英国在全球央行加息潮的影响下利率上升,通胀飙升达40年高点,而这时政府宣布了半个世纪来最激进减税计划。在此次计划后英国10年期国债收益率不断上升,不少英国LDI养老基金面临被大规模追加保证金的要求,养老基金为了筹措更多保证金,只能被迫抛售手上资产,于是各养老基金大量卖出长期国债,使得市场流动性枯竭,没人接盘,国债价格持续下降,收益率持续上涨,收益率持续上涨导致需要更多保证金,这就形成了所谓的“死亡循环”,让养老基金濒临破产,英国10年期国债收益率一年内飙升超过300个基点,成为出乎市场意料的“黑天鹅事件”^[4]。

5.1.2 美国养老金面临的挑战

虽然美国养老金制度相对更加多样化,但也存在一定挑战第一支柱中,首先是社会保障信托基金预计在未来几十年内将面临资金短缺。如福利计算方法和工资增长限制等,社会保障提供的退休收入替代率在逐渐降低。以及部分临近退休或已退休人士可能需要等待更长时间才能领取全额社会保障福利,或者在提前领取时接受一定程度的削减。

第二支柱中,在确定给付型计划,随着人口老龄化和寿命延长,许多此类计划由于过去的预期寿命计算、投资回报假设过于乐观以及市场波动导致的投资亏损等因素,面临着巨大的资金缺口。不少企业难以承担不断攀升的养老金负债。还有在如401(k)计划里,虽然将投资风险转移给了雇员,但雇员可能因缺乏金融知识或短期财务需求无法充分储蓄和投资;雇主是否提供匹配供款等都是雇员退休储蓄水平的关键因素;经济变化可能导致雇主减少或取消匹配供款。还有目前员工更换工作更加频繁,这使得其难以持续参与并累积足够养老金,尤其是没有普遍的个人账户转接机制下,可能会导致雇员的养老金权益丧失。并且不是所有劳动者都能受到相同的退休保障,尤其是低收入者、临时工和自雇人士都难以参与或积累足够的退休储备。

第三支柱中,许多美国人未能充分积累足够的退休储蓄,以及政府对于IRA的税务优惠政策并非一成不变,未来可能调整相关税收规则,这可能导致IRA持有者的预期税收优惠减少或者提取规则发生变化。还有IRA的收益很大程度上取决于个人的投资决策和市场表现,导致退休收入差距加大。

5.2 中国养老金面临的挑战

虽然人口老龄化已经成为中、英、美等国所面临的共同挑战,但这在中国尤为突出。截至2020年,中国60岁及以上人口数量约为2.6亿人占比18.7%,65岁及以上的人口数量约为1.9亿人,占总人口的13.5%^[7]。预计到2030年,

60岁以上的老年人口将达到3.6亿,占总人口的25%^[8]。这说明中国人口老龄化程度将进一步加深,养老金体系将面临巨大压力。

而从三国养老金总规模与国内生产总值(GDP)的比例时,会发现中国的占比规模过小尤为明显。截至2021年末,中国养老金第一、二、三支柱规模分别占6.4万亿、4.4万亿和1700亿,占比分别为58%、40%、2%,总规模约10.9万亿^[2]。中国第一、二、三支柱养老资产储备占比不足当年GDP的10%^[3]。反观英国,截至2021年,英国养老金市场总规模约4.2万亿英镑^[4]。约占2021年英国GDP的175%。再看美国截至2021年末,美国养老金市场总规模约39.4万亿美元^[6]。约占2021年美国GDP的171%。对比之下,中国养老金体系规模与其庞大的经济体量并不相称,凸显了在养老保障领域的潜在挑战。小规模养老金总资产不仅反映了当前养老资金积累的不足,也可能预示着未来养老金支付能力的局限,尤其是在人口老龄化进程加速的背景下。

以上数据除了表现出中国养老金总规模与GDP占比规模过小外,还展现出养老金体系结构失衡。中国养老金第一、二、三支柱规模分别占比分别约为58%、40%、2%^[2]。第二、三支柱占总规模过小,第一支柱呈现出“一家独大”的局势,让原本应该在体系中起到类似于托底作用的第一支柱,在中国变成主要的养老金来源。而另一组数据显示:2020年中国居民财富总额突破78万亿美元,仅次于美国,但居民财富的60%为房产,占比仅40%的金融资产中还包括现金、短期储蓄和理财等居多^[9]。居民60%财富属于非流动性的固定资产,难以用于扩展养老金第二、三支柱,而剩余的40%资产中又以流动性强、风险较低的短期储蓄和理财为主,这也使得它们难以直接转化为养老金二、三支柱的有效来源。在当前情况下,尽管认识到养老金体系“一家独大”问题的紧迫性及其对长期可持续性的潜在威胁,但实际操作层面面临的“没钱投资”难题,成为解决这一结构性失衡的重大障碍。中国居民财富虽总量庞大,但资产配置的特定结构限制了向第二、三支柱养老金的有效转移。

除了以上三个挑战外中国对比英、美还拥有自己独特的挑战——灵活就业人口社保困境。截至2021年5月,我国灵活就业规模达2亿人^[10]。灵活就业者通常只能加入保障较弱的城乡居民社保,无法享受城镇职工社保,且在就业地参保受户籍限制,社保异地转移接续困难。而从《灵活就业人员社保实践与探索》中可知,被调查灵活就业人员中90%希望参加职工养老保险的缴费率不要超过10%,80%表示参加职工医保的缴费率不要超过10%,但实际上,他们以个人身份参保时,养老和医疗的合计缴费率高达约30%,这个比例远超灵活就业人员的承受能力,这些制度障碍、高缴费率等问题都导致出现2亿多灵活就业人员中,参加职工医疗保险的不足25%,参加职工养老保险的不到20%^[11]。

尽管中国在养老金体系上与英美等国家相比,面临着

人口老龄化、养老金规模与经济体量相对不匹配等挑战,但这些挑战并非数据上显示的那样恐慌。首先,中国经济在稳定增长的同时,正积极向高质量发展转型,这一积极趋势为养老金改革提供了坚实的经济基础和强大的动力^[12]。这种稳健的经济增长和转型意味着我们有足够的资源和能力来应对这些挑战。其次,中国政府也在极力解决相关问题,如2024年4月时隔十年(新国九条)再度升级。在第七条大力推动中长期资金入市,持续壮大长期投资力量中直接指出,提升企业年金、个人养老金投资灵活性,鼓励银行理财和信托资金积极参与资本市场,提升权益投资规模^[13]。

从中国经济稳中向好的状态和正在采取积极措施加以应对的状态以及近几年学术圈、社会舆论对养老相关的重视不断增长。我们有理由相信,中国养老金体系将能够逐步克服当前面临的挑战,实现更加健康、稳定、可持续发展。

6 对中国的启示与建议

随着全球人口老龄化趋势的加剧,养老金体系改革已成为各国面临的重要议题。论文通过对英、美两国养老金近年数据和问题进行深入剖析对中国养老金进行较为全面的问题展示,并据此为中国养老保险制度改革提供具有参考价值的观点和建议。

①优化第一支柱,基本养老保险覆盖范围广泛,保障基础性强。通过基本养老保险的制度改革,提高保障水平,可以确保广大退休人员的基本生活需求得到满足,且未来第二、三支柱的逐步发展也会带来一定程度的养老金资产不均,进而加剧养老金的贫富差距,因此基本养老保险可采取更加平均稳定的方式,缩小城乡和地区间的养老金待遇差距。

②强化第二支柱,进一步推动(新国九条)的发展落实,鼓励同时要求各类企业尤其是中小企业建立企业年金或职业年金制度,并通过税收优惠政策和强效政府引导,提高企业参与度,鼓励资本市场逐步参与不仅为居民甚至也为企业带来收益^[13]。

③激活第三支柱,加大宣传力度,可直接使用自动注册制快速提升覆盖范围,并同时提供兼顾安全性与收益性的多样化投资产品,帮助参保人根据自身情况制定合理的养老金投资策略。

④构建一体化服务体系,在三个支柱之间建立有效的衔接和转换机制,保障劳动者的养老金权益不受工作变动影响。以及完善跨地区转移接续政策,打破地域限制,促进劳动力流动性和养老金权益的连续性。同时建议《灵活就业人员社保实践与探索》中所提出的:界定灵活就业范畴,明确相关企业责任,降低参保门槛,放宽待遇资格限制,制定更加科学人性化的待遇与缴费挂钩机制,以及科学研判灵活就业特征,加快完善相关法律法规^[11]。

⑤强化监管和风险管理,英美国养老金市场中,第二、

三支柱都涉及投资运营及风险管理。中国在发展时,需借鉴其成功经验,同时强化监管制定严格的管理制度,防范类似LDI策略带来的流动性风险,保障养老金资产安全与收益稳定。

⑥创新养老金融产品和服务,借鉴英美等国丰富多样的养老金融产品的设计,开发适合我国国情的、满足不同年龄层次和风险偏好的养老金融产品。例如,建立与物价、工资等挂钩的养老金调整机制,确保养老金的实际购买力不随时间推移而下降。

⑦提升养老金信息透明度和公众参与度,加强养老金信息披露,提升公众对于养老金制度及其改革进程的知情权和参与权,增强社会各方对养老金制度改革的理解和支持。共同推动我国养老金制度的健康发展。

总的来说各国需要充分考虑本国的国情、人口结构等因素,完善制定符合本国的改革方案,为全体老年人提供更好的养老保障。同时,各国在养老金制度改革中的分享、合作与交流,将有助于全球养老金体系的完善和发展,共同为人类社会的繁荣和稳定作出贡献。

参考文献

- [1] 百年党史路 悠悠社保情——我国社会保障事业百年发展历程及未来改革思考[EB/OL].(2021-12-3)[2024-2-5]<https://www.12371.cn/2021/12/03/ART11638530339667856.shtml>.
- [2] 湘财证券研究所.个人养老金制度对财富管理行业的影响和机遇[R].上海:湘财证券研究所,2022.
- [3] 施文凯,董克用.中国多支柱养老金体系结构改革问题研究[J].宏观经济研究,2022(11):93-103.
- [4] 英国首相特拉斯辞职背后:“养老钱”险些蒸发!惊心动魄的英国养老金危机[EB/OL].(2022-10-21)[2024-2-5]<https://new.qq.com/rain/a/20221021A06PFM00>.
- [5] 英国改革养老金制度应对人口老龄化挑战[EB/OL].(2023-4-3)[2024-2-5]https://www.cssn.cn/skgz/bwyc/202304/t20230403_5617561.shtml.
- [6] 国信证券研究所.个人养老金行业专题:金融机构如何掘金个人养老金融市场[R].深圳:国信证券研究所,2022.
- [7] 国家统计局.第七次全国人口普查主要数据公报[R].北京:中华人民共和国国家统计局,2021.
- [8] 国务院.国家人口发展规划(2016-2030年)[R].北京:中华人民共和国国务院,2016.
- [9] 《中国养老财富储备调查报告(2021)》发布[EB/OL].(2022-2-15)[2024-2-5]https://www.cei.cn/defaultsite/s/article/2022/02/15/4b4ff607-7e942c97-017e-fb7e7dbb-15ef_2022.html?referCode=fnjrzx&columnId=4028c7ca-37115425-0137-115606a0-0018.
- [10] 目前我国灵活就业规模达2亿人[EB/OL].(2021-5-20)[2024-3-15]https://www.gov.cn/xinwen/2021-05/20/content_5609599.htm.
- [11] 张盈华.灵活就业人员社保实践与探索[J].中国社会保障,2022(6):40-41.
- [12] 焦曦瑶.RCEP对中国经济高质量发展的影响及对策建议[J].中国商论,2022(10):20-24.
- [13] 国务院关于加强监管防范风险推动资本市场高质量发展的若干意见[EB/OL].(2024-4-12)[2024-4-20]https://www.gov.cn/zhengce/content/202404/content_6944877.htm.