

# 声音

VOICE OF AMAC

(2020 年第 6 期，总第 141 期)

中国证券投资基金业协会

2020 年 2 月 11 日

---

## OECD 专题研究：灵活就业人员的养老金

【编者按】全球化、自动化和人口结构变化正在迅速改变劳动力市场，灵活就业（Non-standard，为便于理解，未直译）群体大幅增加。在 OECD 国家中，灵活就业人员在全部就业人员中的占比超过三分之一。我国灵活就业人员<sup>1</sup>在城镇就业人员中的占比也达三分之一。灵活就业人员由于用工的特殊性，适用正规就业人员的养老金计划会产生诸多问题。考虑灵活就业人员数量持续上升，如何帮助他们建立充足的养老金计划日益紧迫。为此，OECD 在近期发布的《养老金概览 2019：OECD 和 G20 国家各项指标（Pensions at a Glance 2019: OECD and G20 Indicators），以下简称“报告”》第二、第三章对灵活就业人员的养老金进行了重点研究。这一研究报告有助于我们全面

---

<sup>1</sup>包括个体工商户和灵活就业人员。

思考灵活就业人员养老金的现状、问题、需要考虑的核心要素和发展方向。在我国全力推动第三支柱个人养老金建设、互联网经济带来灵活就业群体大幅增加（如“平台司机”，OECD 报告中提及）的背景下，借鉴 OECD 的研究观点，思考如何建立中国灵活就业人员的养老金计划意义深远。为此，我们组织专业力量，对 OECD 报告中的相关研究内容进行了摘译。

## 一、灵活就业与养老金规则

灵活就业指非全职、不签署无固定期限合同（Open-ended Contracts）的工作。灵活就业的形式非常多样化，自雇（Self-employment）、兼职工（Part-time Work）和临时工（Temporary Employment）最为常见。

### （一）灵活就业的特征和发展趋势

#### 1、灵活就业人员在就业人员中占比很大

全球化、自动化和人口结构变化正在迅速改变劳动力市场，导致灵活就业扩张。在 OECD 国家中，灵活就业人员在全部就业人员中的占比超过三分之一。

**兼职工：**在约三分之二的 OECD 国家中，兼职工在雇员中的占比较 20 年前有所提高。在数据可得的 13 个报告国，每周工作时间不超过 20 个小时的兼职工在雇员中的占比由 1985 年的 6% 增长至 2005 年的 9%，并自此保持稳定。这些长期增长的驱动因素包括更多女性以兼职工形式就业、生活方式转变、劳动力需求改变。

**临时工：**临时工就业呈现长期增长趋势。在早期数据可得 的 14 个 OECD 报告国中，临时工在雇员中的占比由 1980 年代中 期的 10%增长至 2000 年的 13%，并在 2017 年达到 14%。从 2000 年开始数据可得的 27 个 OECD 国家中，临时工在雇员中的平均 占比由 2000 年的 11%增长至 2017 年的 12%，也增长了 1 个百分 点。不同国家临时工就业的长期增长趋势不同：波兰的临时工 数量在 2001 年至 2007 年经济强劲扩张期间增长迅猛，临时工 占比由 12%增长至 28%并自此保持稳定；其他国家如意大利、卢 森堡等，临时工占比则在持续、缓慢地增长。相比之下，西班牙 的临时工占比在 2006 年至 2009 年间减少 8%，类似的减少也 出现在日本和土耳其。

**自雇：**在 2000 年至 2017 年间，OECD 国家自雇工作者占全 部就业人员的平均比例由 17%减少至 15%。这种减少趋势在经济 处于上升阶段的国家更为显著，如匈牙利、韩国、波兰、葡萄牙 和土耳其。然而，并非所有 OECD 国家的自雇工作者占比均呈 现减少趋势，在捷克、爱沙尼亚、斯洛伐克和荷兰等国家，自 雇工作者在全部就业人员中的占比有所增加。

## 2、灵活就业正在经历转型

灵活就业的形式正在发生实质性变化。近年来，某些类型 自雇就业的减少（如许多农民转换工作成为雇员）已经被新的 就业形式（如平台司机）的出现和扩张而部分抵消。新的就业 安排使雇员与自雇工作者的边界更加模糊，如部分只有一个客 户的自雇工作者与雇员非常相似。新的技术还可以帮助“在家 就业（Home-based Activities）”正规化，如通过互联网执行

工作任务或演出。

过去二十年，新的雇员就业形式也在出现并扩张。与自雇一样，在新的雇员就业安排中，更多风险由雇主转移到雇员或其他当事人承担。就临时工中介机构（Temporary Work Agencies）来说，中介雇佣临时工并将其指派到用人单位，虽然存在劳动合同，但雇主的角色实际是由中介和用人单位共同分担。随传随到（On-call）和零时（Zero-hour）合同没有工作时长保障，从业人员的月收入不可估测，这种合同存在于部分 OECD 国家，包括澳大利亚、爱尔兰、荷兰、新西兰和英国。

### **3、灵活就业在 65 岁以上老人和女性中更为普遍**

灵活就业在老年人中很普遍。尽管老年人整体就业率下降，但灵活就业者在 65 岁以上老年工作者中的占比非常高：在 65-74 岁的老年工作者中，只有 15% 的老年人从事正规工作；而在 55-64 岁和 25-54 岁工作者中，从事正规工作的占比超过 60%。

三分之一的 65-74 岁老年雇员从事兼职工作，而 55-64 岁和 22-54 岁雇员从事兼职工作的比例只有 16% 和 13%。兼职工作可以使老年人逐步退出劳动力市场，尤其在减少的收入可全部或部分被养老金替代时。但在 OECD 国家中，老年人一边领取养老金一边持续工作的情况并不普遍，只有在丹麦、爱沙尼亚、以色列、瑞典、瑞士和美国，超过 5% 的 60-69 岁雇员在领取养老金的同时从事兼职工作。与兼职工相比，临时工在老年人中并不普遍，只有 5% 的 55-64 岁雇员和 14% 的 65-74 岁雇员从事临时工作。自雇在老年人中也很普遍，在 65-74 岁老年人中，自雇工作者在全部工作者中的占比为 38%，而这一比例在 55-64

岁和 25-54 岁工作者中只有 18%和 13%。

灵活就业在女性中也很普遍，尤其是兼职工。在 OECD 国家，兼职工在女性工作者中的占比是男性的 3 倍。然而，兼职工作可能会损害职业前景，并成为女性在家庭中经济独立的障碍。

#### **4、灵活就业产生的收入低并且工作通常具持续性**

灵活就业的平均收入低于全职工作。在数据可得 的 19 个 OECD 报告国，兼职工和临时工每年的收入比全职工平均低 50% 左右，在部分国家如西班牙等，收入差距会更大。造成这种差距的原因包括更低的小时工资、更短的工作时长（如兼职工）、就业中断（如临时工）等。此外，在 OECD 国家，全职自雇工作者的收入中位数比全职雇员平均低 16%，国家间差异显著。在西班牙，全职自雇工作者的收入中位数不到全职雇员的 70%，而在法国，全职自雇工作者的收入中位数比全职雇员更高。

在很多情况下，灵活就业并不是一个短期事件。在 OECD 国家，平均 87%的正规工作者在 2 年内会保持（或再次）从事正规工作，78%的全职自雇工作者和 54%的兼职工会保持他们的就业状态。OECD（2015）指出，临时工在 3 年内转换为长期工作的转换率通常保持在 50%以下。

#### **5、自雇就业与雇员就业相结合较为普遍**

对很多自雇工作者来说，自雇不是唯一的收入来源。平均来看，对 59%的工作者来说，自雇收入对收入的贡献超过 2/3；对 14%的工作者来说，自雇收入和雇员收入对收入的贡献相当；对 27%的工作者来说，自雇就业只是一种补充活动，对收入的贡献不到 1/3。

## （二）灵活就业产生养老金问题的原因

### 1、临时合同和兼职合同给养老金的充足性带来挑战

临时合同为从业者提供的就业保护通常不及无固定期限的合同全面，并且临时工很少能达到获得完全保护所需的工作期限。对雇主来说，临时合同到期后不再续期相对更加容易、成本也更低。虽然在许多国家，失业人员只要可以领取失业补助就能继续获得养老金权利，一定程度上减少了失业对养老金产生的不利影响，但对临时工来说效果有限。由于频繁的工作变更和失业，临时工的工作期限相对较短，经常导致更短的失业补助领取期限或被限制获得失业补助。

更直接地，短期雇佣可能导致从业者无法满足基于缴费的养老金计划对最低工作天数（通常一个月或一个季度）的要求。在部分国家，一些类型的临时合同不会产生养老金权利，尤其是代理工作（Agency Work）、散工（Casual Work）、季节性工作（Seasonal Work）和实习生（Traineeships），尽管有雇佣合同，但被一些国家排除在养老金覆盖范围之外。此外，临时工频繁的工作变更也导致职业养老金覆盖率更低。

兼职工作同样会给养老金带来挑战。在一些情况下，计算养老金时不会计入从事兼职工作的时间，尤其在部分国家，兼职工作需满足最低工作小时数或最低收入水平要求才可以被计入。这就导致从业者无法达到领取第一层次缴费型养老金和与收入挂钩养老金的要求，或只有更晚退休才可以达到。

临时工和兼职工通常伴随低收入，原因包括失业时间更长、工作小时数更短等。工作期间的低收入又会导致老年收入低。

临时工和兼职工的职业生涯断断续续，总缴费期限更短，会进一步降低低收入者的退休收入水平。

## 2、自雇工作者的养老金待遇低于雇员

已退休自雇工作者领取的公共养老金低于已退休雇员领取的水平。在 15 个 OECD 国家，已退休自雇工作者的公共养老金中位数比已退休雇员的公共养老金中位数平均低 22%。在公共养老金充裕的国家如丹麦、瑞士，二者的差距通常低于 10%；而在法国、德国、意大利、卢森堡和波兰，已退休自雇工作者的养老金中位数比已退休雇员要低超过 30%。

自雇工作者的私人职业养老金覆盖率低于雇员。在全部 5 个私人职业养老金覆盖 10%以上养老金领取者的国家（丹麦、德国、以色列、瑞典和瑞士），已退休雇员的私人职业养老金覆盖率远高于已退休自雇工作者的覆盖率。

在许多国家，已退休自雇工作者的老年收入水平低于已退休雇员，更低的公共养老金水平和更低的职业养老金覆盖率是造成这种现象的部分原因。在 14 个 OECD 报告国，已退休自雇工作者可支配收入中位数平均比已退休雇员低 16%。在芬兰、法国、波兰和西班牙，已退休自雇工作者可支配收入中位数比已退休雇员要低超过 20%。

图 1 自雇就业与雇主就业的公共养老金中位数之比

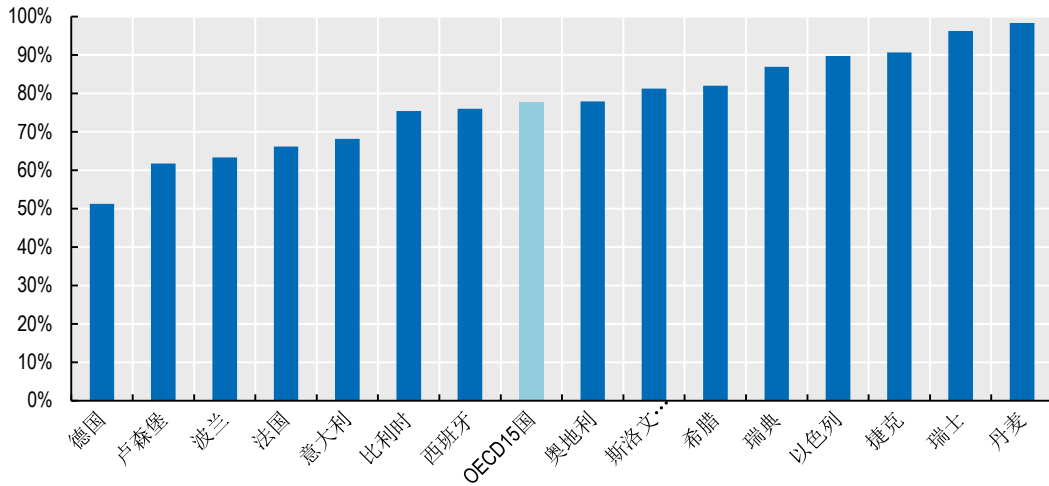
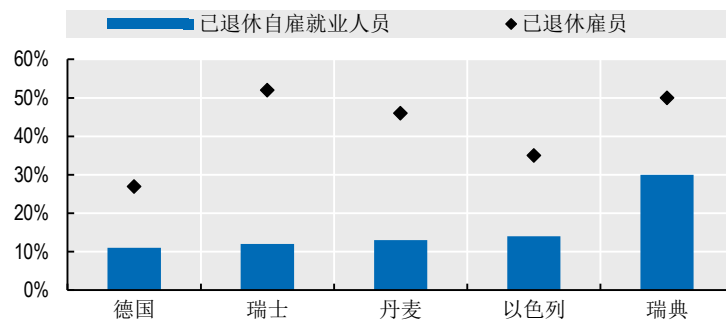


图 2 职业养老金覆盖率



### 3、大多数自雇工作者的财富难以弥补较低的养老金水平

自雇工作者拥有更多私人储蓄是其不需要较高水平强制性养老金保护的一个普遍论点。然而从实际情况看，自雇工作者之间差异显著，自雇工作者的资产中位数仅略高于雇员的资产中位数，对已退休的自雇工作者也是如此。

根据美国的情况来看，在企业主中（含独资经营），自愿性养老金储蓄和房产呈互补而非互相替代关系：拥有房产的企业主更有可能参与自愿性养老金计划。因此，养老金待遇低的已退休自雇工作者处置房产的可能性更低，使得他们成为财务脆弱的群体。许多已退休自雇工作者没有足够的资产来弥补低



水平的养老金待遇，也没有理由免除他们参与养老金计划的资格。此外，在荷兰，尽管自雇工作者相较于雇员更有可能拥有房产，但这也只能部分降低养老金待遇对自雇工作者消费的影响。

#### 4、自雇工作者的养老金缴费少于雇员

在许多国家，相较于雇员，自雇工作者的强制性养老金覆盖范围更小。一系列指标显示，自雇工作者的养老金缴费水平低于与其收入相当的雇员。在许多国家，社会保障缴费中自雇工作者的缴费占比远低于总就业人数中自雇工作者的占比。显著的差异表明，自雇工作者和雇员之间存在着巨大的公共养老金覆盖差距。

参与养老金缴费的自雇工作者人数更少是反映自雇工作者与雇员缴费差距的另一个指标。缴费的自雇工作者与缴费的雇员之比远低于自雇工作者总人数与雇员总人数之比。在智利、葡萄牙、拉脱维亚和土耳其，二者差距尤为显著，参与缴费的人数少（即大量自雇工作者没有参与与收入挂钩养老金计划的缴费）是导致这些国家自雇工作者的养老金缴费少于雇员的主要原因。相反，在加拿大、爱尔兰和匈牙利，自雇就业和雇员就业的缴费人数占比相差不大，缴费水平低是主要原因。

自雇工作者的养老金缴费少可能会给现在和未来带来严重的后果。缴费少首先会导致许多 OECD 国家现收现付制养老金计划的财务状况恶化。未来，养老金缴费低通常对应老年收入低，需要更多地依赖非缴费型养老金计划，进而加剧人口老龄化造成的财政压力。此外，至少某些类型自雇工作者的低养老金缴

费率可能会激励公司雇佣独立工作者而非正规工作者，从而引发对虚假自雇和社会倾销（Social Dumping）<sup>2</sup>的担忧。

### 5、将自雇工作者纳入雇员的养老金计划具有挑战性

雇员的养老金缴费通常基于总工资收入（Gross Wage），这与自雇工作者任何类型的收入都无法对应。对自雇工作者来说，劳动收入（Labor Income）和资本收入（Capital Income）通常难以区分。一些国家（如芬兰）基于“理论工资（Theoretical Wages）”人为区分劳动收入和资本收入。许多国家允许自雇工作者自主确定所得收入中的劳动收入部分或在一些限制内自由设定缴费基数。

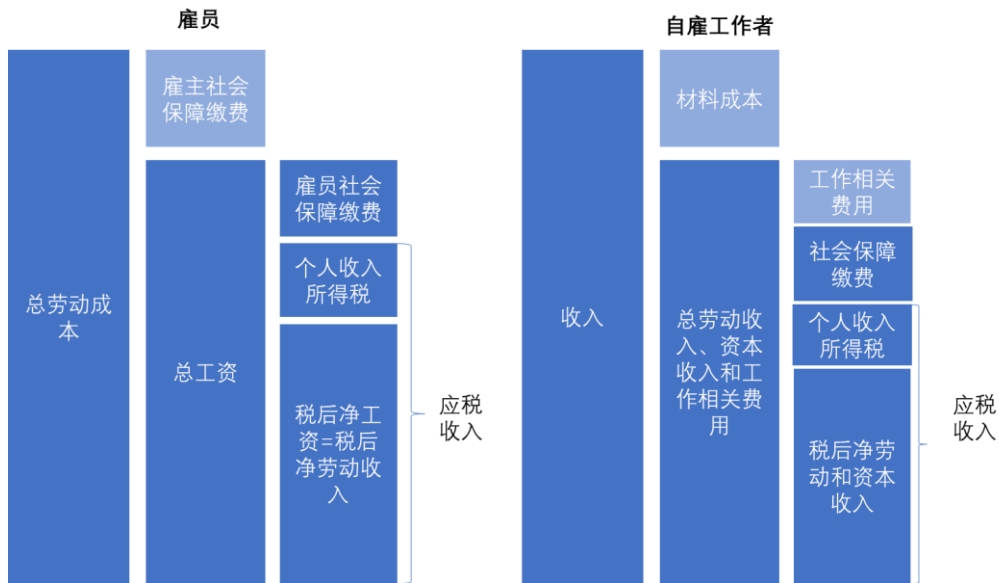
要完全协调雇员和自雇工作者的养老金缴费基数，要么需要基于总个人收入（Total Personal Income）缴费，要么需要精确区分自雇工作者的劳动收入。前者意味着储蓄（包含劳动收入形成的储蓄）的收益部分也要缴费，将会带来雇员养老金的深刻变革。而在后者中，至少对于某些自雇工作者来说，精确分离劳动收入是不可行的。因此，协调养老金缴费基数通常需要使自雇工作者在确定劳动和资本收入时具有一定灵活性。

此外，对自雇工作者的总收入适用雇员的总缴费率（即雇主和雇员的缴费率之和）会导致自雇工作者的养老金缴费高于与其具有相同应税收入的雇员。反过来，仅适用于扣除缴费后的收入（税前）将会导致自雇工作者的缴费低于雇员。

---

<sup>2</sup>所谓“社会倾销”是指一个高工资的工业化国家进口相对低廉的外国产品，而这些产品之所以廉价是因为出口国没有提供合理的工资、利益及对工人其他方面的保护。通过利用廉价的和缺乏保护的劳工，出口国能够以远低于一般市场价格的价格在工业化国家销售产品，这就将其社会问题“倾销”到了进口国，其形式就是使后者失去就业机会，迫使进口国降低工资和利益以使其价格结构更具有竞争力。<https://wiki.mbalib.com/wiki/社会倾销>。

图 3 雇员和自雇工作者收入构成



## 6、收入验证、议价能力和收入波动

自雇工作者没有（直接）雇主，导致养老金设计更加复杂。第一，对自雇工作者适用总缴费率（雇员和雇主缴费率之和）可能会造成缴费给自雇工作者带来的财务压力大于雇员。第二，由于没有雇主对自雇工作者的收入进行验证，很难防止其低报收入和少缴费。美国 2018 年进行的一项调查显示，32%的自雇工作者承认出于税收目的低报收入。第三，自雇工作者通常收入波动较大，因此，更可能触发应计养老金收入（Pensionable Earnings）的上下限。根据养老金规则，收入低于下限可能导致不缴费、无法享受养老金待遇或缴纳最低费用，后者可能导致较高的有效缴费率并产生流动性问题。相反地，收入超过上限会导致较低的有效缴费率。

### （三）灵活就业适用的养老金规则<sup>3</sup>

#### 1、自雇

<sup>3</sup>主要针对强制性或准强制性养老金计划。

### (1) 覆盖率和覆盖范围

在 OECD 国家中，自雇工作者的养老金覆盖率差异较大。尽管大多数国家要求自雇工作者加入与收入挂钩的养老金计划，但只有 10 个国家的自雇工作者按照与雇员相似的方式缴费。即使在这些国家，不充分遵守养老金规则也会对覆盖率产生不利影响。例如，在韩国，尽管自雇工作者有参与公共养老金计划的义务，但他们中的大多数并未加入。在 18 个国家，与收入挂钩的养老金计划强制覆盖自雇工作者，但覆盖效果有限，因为他们被允许适用更低的缴费率，在设定收入基数上有更高的自由度，或设有最低收入门槛，收入低于门槛可以免除缴费义务<sup>4</sup>。

大多数国家允许自雇工作者参与带有税收优惠的自愿性私人养老金计划。为了弥补强制性计划的低覆盖率问题，在比利时、法国、日本和瑞士，自雇工作者参与自愿性计划的免税缴款额上限要高于雇员。此外，比利时、法国、德国、卢森堡、日本还为某些自雇工作者设立了专门的自愿性养老金计划。

表 1 自雇工作者参与（准）强制性养老金计划的缴费安排

强制或准强制加入与收入挂钩养老金计划的缴费				仅对基本养老金强制缴费	无强制缴费
与雇员相似	调低缴费率	强制定额缴费	高于最低收入门槛时强制定期缴费		
加拿大	奥地利	波兰	奥地利	爱尔兰*	澳大利亚
捷克	比利时	西班牙	智利	日本	丹麦
爱沙尼亚	法国	土耳其	芬兰	荷兰	德国
希腊	智利		拉脱维亚	英国*	墨西哥
匈牙利**	冰岛		斯洛伐克		
韩国	以色列		土耳其		
立陶宛**	意大利				
卢森堡	拉脱维亚				
斯洛文尼	挪威				

<sup>4</sup>同时也不会产生应计养老金待遇。

亚**					
美国	葡萄牙				
	瑞典				
	瑞士				

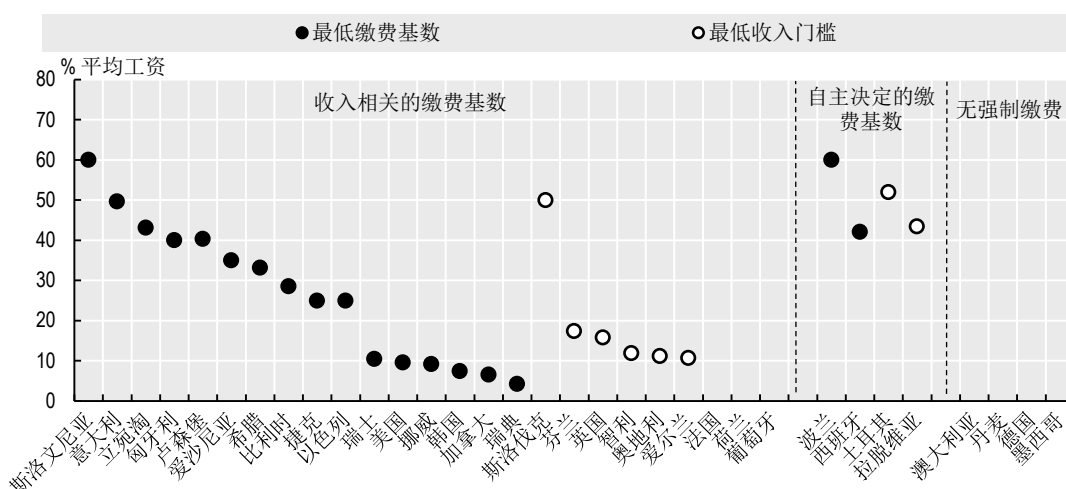
注：(\*) 在爱尔兰、英国，强制性或准强制性与收入挂钩的养老金计划既不覆盖自雇工作者也不覆盖雇员。(\*\*) 在匈牙利、立陶宛和斯洛文尼亚，一些以特定法律形式工作的自雇工作者定额缴费。

## (2) 养老金和社会保障缴费基数

雇员和自雇工作者的缴费基数不同，雇员基于总工资收入缴费，而自雇工作者没有与总工资真正等值的收入。大多数国家采用与收入相关的指标作为缴费基数，并且不同国家使用的收入不同，有的国家使用扣除社会保障缴费前的收入，有的国家则是扣除社会保障缴费后的收入。多个国家仅将指定的收入百分比作为缴费基数，如捷克规定将收入的 50% 作为缴费基数。

大多数国家设有最低缴费基数和最低收入门槛。最低缴费基数可以防止自雇工作者缴费过低，但也会造成低收入者有效缴费率过高。为了缓解这个问题，波兰允许自雇工作者在收入较低时，可以在有限时间内减少缴费。在部分国家，最低缴费基数设置的较高，如意大利等国的最低缴费基数达到或超过平均工资的 50%。最低收入门槛存在于 8 个 OECD 国家，爱尔兰的最低收入门槛为平均工资的 11%，捷克和土耳其约为平均工资的 50%。

图 4 OECD 国家自雇工作者强制性养老金的缴费基数<sup>5</sup>



### (3) 缴费率

在大多数国家，缴费专用于养老金；而在 5 个国家（爱尔兰、英国、西班牙、葡萄牙、比利时），自雇工作者的社会缴费包含社会保险<sup>6</sup>，无法将养老金缴费和其他类型缴费区分开。

在缴费专用于养老金的国家中，约一半国家（如加拿大、美国等）雇员和自雇工作者的缴费率一致：自雇工作者的缴费率等于雇员和雇主的缴费率之和。另一半国家自雇工作者的缴费率更低，例如德国、日本，原因是自雇工作者不用强制向全部与收入挂钩的养老金计划缴费或者只用向部分计划缴费。而在智利、法国等国家，自雇工作者需强制参与全部与收入挂钩的养老金计划，但缴费率低。

在 5 个无法单独区分养老金缴费的国家中，只有西班牙的自雇工作者缴费率等于雇员和雇主的缴费率之和，其余国家自雇工作者的缴费率低于雇员，且差距较大。

除以上提到的一般性养老金规则外，不同类型自雇工作的

<sup>5</sup>冰岛、日本和新西兰未在图中展示。冰岛根据职业规定缴费基数，缴费与实际收入关系不大。日本为定额缴费，无需设定收入基数。新西兰对雇员和自雇工作者均无强制性养老金缴费要求。

<sup>6</sup>包含残疾险、失业险（有时包含）及其他类型的社会保险。

缴费率也存在较大差异，尤其是特定职业，如低收入自雇工作和经济依赖的自雇工作（Economically Dependent Self-employed）。在德国，自雇工作者通常不被强制参与养老金计划，但一些类型的自雇工作者（如独立的分娩助手）必须参与一般退休计划，通常按照定额缴费。

在大多数国家，自雇和雇员就业相结合的从业人员可以基于两种工作的总收入缴费，也可以根据每种工作的收入分别缴费。个别国家对自雇和雇员就业相结合的从业人员适用特殊规则，如在韩国，只有雇员收入需要缴费，同时从事自雇和雇员工作时可以提高养老金待遇。

#### （4）养老金待遇

在 OECD 国家，应税收入（扣除社会保障缴费后的收入）等于税前净平均工资（总工资扣除雇员缴费后的工资）的自雇工作者，在整个职业生涯强制缴费后，预期在退休时领取的养老金水平为平均工资雇员理论总退休金<sup>7</sup>的 79%。在雇员强制缴费，而自雇工作者不需要强制向与收入挂钩养老金计划缴费的国家，自雇工作者相对于雇员的理论养老金待遇最低。在整个职业生涯缴费的情况下，自雇工作者的理论养老金只有雇员的一半，在墨西哥（21%）、日本（33%）、丹麦、德国和荷兰甚至更低。在波兰、西班牙、土耳其等自雇工作者向与收入挂钩养老金计划定额缴费的国家，自雇工作者相对于雇员的理论养老金水平也较低，只有雇员养老金的 40%-60%。部分国家（如奥地利、希腊、卢森堡等）基于总收入（扣除缴费前的收入）计算自雇工

---

<sup>7</sup>按照理论方法确定的养老金水平（下同，此处为收入水平为平均工资的雇员的总体养老金水平）。

作者的养老金，自雇工作者的理论养老金待遇略高于雇员。

## 2、兼职工

工作小时数的减少降低了总收入并最终降低与收入挂钩的养老金待遇。在一些国家，至少在部分职业生涯，通过非缴费型福利、基于缴费的基本养老金、最低养老金以及与收入挂钩养老金计划的参考工资规则，兼职工作对养老金待遇的影响是有限的。而在其他国家，兼职工作对养老金的影响大于对收入的影响，即养老金待遇比收入减少的更多。当养老金计划设有最低收入要求或最低工作时长要求时会导致这种情况。

最低收入要求或最低工作时长要求只存在于不到半数的OECD国家。德国、日本和韩国对参与强制性养老金计划设有最低工作小时数要求。14个国家对参与强制性养老金计划设有最低收入水平要求（基于周度、月度、季度或年度收入），范围从爱尔兰、波兰不到平均收入的5%到土耳其超过平均收入的50%。德国虽然没有最低收入要求，但月收入小于等于450欧元的从业人员有退出法定养老金计划的可能。19个国家既没有最低收入要求，也没有最低工作时长要求，即养老金计划覆盖全部兼职工。

即使工作小时数和单位小时工资相同，不同兼职工的养老金待遇也不同。例如，在一些国家，包括希腊和土耳其，按日验证缴费期，每周（5个工作日）工作3天对应的有效缴费期要短于每周5个工作日都工作但工作时长只有正常时间60%所对应的有效缴费期。其他国家按照更长的时间验证缴费期：周（如英国）、月（如波兰）或季度（如法国）。



在所有 OECD 国家，从事不止一份兼职工作的从业人员可以基于所有工作的总收入缴纳强制性养老金，也可以每份工作分别缴纳，并相应领取养老金待遇。

表 2 养老金计划的最低收入要求和最短工作时长要求

最低收入水平	最短工作时长	无要求
澳大利亚, 奥地利, 加拿大, 捷克共和国, 法国, 芬兰**, 匈牙利, 爱尔兰, 日本, 韩国, 瑞士, 土耳其, 英国, 美国	丹麦 (每周 9 个小时), 德国 (长达 3 个月或每年 70 天), 日本 (每周 20 小时), 韩国 (15 小时/周), 挪威 (积累制计划; 全职时长的 20%)	比利时*, 智利, 爱沙尼亚, 希腊, 冰岛, 以色列, 意大利, 拉脱维亚, 立陶宛, 卢森堡, 墨西哥, 荷兰, 新西兰, 波兰, 葡萄牙, 斯洛伐克共和国*, 斯洛文尼亚, 西班牙, 瑞典

注：(\*) 在比利时，年工作时长少于全职工作的 1/3 和 2/3 将分别不被计入提前退休资格计算和最低养老金资格计算。在斯洛伐克，最低收入水平仅适用于验证最低养老金参与资格，而不是老年养老金领取资格。(\*\*) 在芬兰，最低收入门槛很低，为平均工资的 1.6%。

### 3、临时工

在大多数国家，临时工与正规就业人员的养老金规则一致。但一些国家对临时代理工作者、年轻工作者、季节性工作者、学徒和/或实习生适用调低的缴费率或不缴费，进而导致养老金待遇低。在匈牙利，实习生不在养老金覆盖范围内；在韩国，临时代理工作者被排除在养老金计划外。

即使临时工的养老金规则与正规雇员相同，他们也可能因为雇佣时间短而导致养老金覆盖率低。例如，在荷兰，雇员只有在同一家公司工作 6 个月后才能参与职业养老金计划。此外，雇主在职业养老金计划中缴费的归属期（即雇主缴费归属于雇员所需的时间）通常超过 1 年，部分国家如美国等甚至超过 3 年。大多数国家（但并非所有）提供将职业养老金计划转移到其他雇主计划或不关闭原职业养老金计划的选择（不需要继续

缴费)。少数国家允许自愿性职业养老金转移到私人养老金计划中，如加拿大、丹麦、西班牙和美国。在某些国家，有可能在雇佣合同到期后领取职业养老金，但这与退休目的不符。

#### **4、政策变化**

在过去 20 年，超过半数的 OECD 国家对灵活就业者的养老金规则进行改革。在很多情况下，改革旨在扩大自雇工作者和兼职工作者的养老金覆盖率。

德国：（1）当前的联盟协议计划为所有自雇工作者建立强制性养老金。（2）自 1999 年起，主要为一名客户服务且没有雇员的自雇工作者被强制纳入养老金体系。（3）自 2013 年起，低收入兼职工作者自动加入养老金计划（但给予退出的可能）。

法国：在 2014 年，降低最低收入门槛。由每季度以最低工资工作 200 个小时的等值收入调整为 150 个小时。

日本：自 2016 年起，拥有超过 500 名雇员的雇主需要为每周至少工作 20 小时（改革前为 30 小时）且月收入超过 88000 日元（改革前为平均收入的 20%）的兼职工提供养老金计划。

#### **（四）改善灵活就业养老金规则的政策选择**

##### **1、更好地协调缴费型和非缴费型计划**

合理协调的缴费型和非缴费型养老金体系的目标是要为灵活就业者提供良好的老年收入保障并激励灵活就业者参与养老金缴费，对自雇工作者和新形式工作者尤为重要。实现缴费型和非缴费型计划合理协调的主要方式有三种：第一，第一层次养老金可以是普遍提供的定额福利，在此基础上建立缴费型计划。在荷兰和新西兰是这种情况。第二，安全垫福利(Safety-net

Benefit) 可以根据与收入挂钩的养老金的情况提取, 如智利、挪威或瑞典。提取率 (Withdrawal Rate) 的选择是一个权衡的过程。低提取率意味着更广泛的覆盖范围, 但同时也意味着安全垫福利的目标不够明确, 会带来更高的公共财务成本。第三, 将两种情况结合起来: 一部分是普遍提供的养老金, 另一部分则根据与收入挂钩的养老金的情况提取。在加拿大、丹麦和冰岛是这种情况。此外, 简化缴费型养老金的规则将大大促进缴费型和非缴费型计划的协调。

## 2、提高弱势灵活就业者参与养老金的机会

适当的合规措施对于提高灵活就业者参与养老金的机会很有必要。新的工作形式经常介于雇员就业和自雇就业之间。在奥地利、英国等几个国家, 平台工作者 (Platform Workers) 属于雇员还是自雇工作者在法律上存在较大争议。当被归属为雇员时, 平台可能也要提供职业养老金计划, 并承担雇主应缴纳的养老金费用。对于被归属为自雇工作者但实际执行雇员工作的虚假自雇工作者, 将其正确归类为雇员有助于改善养老金保护。Spasova (2017) 等建议对使用虚假自雇工作者的雇主提高罚款金额并追缴相关养老金费用<sup>8</sup>。

此外, 公平对待所有劳动收入人群的政策意味着临时工合同不应被排除在强制性养老金保护之外, 并且不应该设置获得养老金资格的最短工作期限。

在约半数的 OECD 国家都存在缴费型第一层次养老金 (基于缴费的基本养老金和最低养老金), 养老金待遇随缴费时长的

---

<sup>8</sup> Spasova, S. et al. (2017), Access to Social Protection for People Working on Non-Standard Contracts and as Self-Employed in Europe: A study of national policies, European Social Policy Network (ESPN), European Commission, Brussels, <http://dx.doi.org/10.2767/700791>.

增加而提高。这种再分配工具可能对兼职工有利。

### 3、强制灵活就业者参与养老金？

与收入挂钩的养老金计划对正规工作者具有强制性的原因通常有两个，并且同样适用于自雇工作者。第一，由于短视（如低估长期需求），人们经常存在退休储蓄不足的问题，使得强制缴费非常必要。自雇工作者也同样容易出现与雇员相似的短视行为。第二，提供有效抵御老年收入风险的保障依赖于拥有大量的缴款人。这对于养老金提供者应对长寿风险（即某些人寿命超过个人缴款所能承受范围的风险）很重要。此外，将所有灵活就业者纳入与正规工作者相同的强制性养老金计划可以限制雇主和从业人员滥用灵活就业以降低劳动成本的财务激励。

为了使更多工人可以获得充足的养老金，在雇员可以参与自愿性职业养老金的国家，可以通过默认计划为所有合同类型的工作者提供自愿性职业养老金计划。平等对待同样适用于自动加入计划。

### 4、统一正规就业和灵活就业者的养老金安排

统一不同工作的养老金规则意味着所有从业人员适用相同的总缴费率。当前一些国家对自雇工作者适用更低的缴费率以使自雇工作更具经济吸引力。但较低的养老金缴费会产生较低的养老金待遇，不应该被用作促进自雇就业的工具。如果要对自雇工作者适用较低的缴费率，少缴的部分应该由政府补贴缴纳，至少对低收入者应如此。

应税收入（Taxable Income）是实际可行的能最大程度统一自雇工作者与雇员以及统一不同类型自雇工作者的缴费基数。

基于应税收入实现完全统一意味着自雇工作者需要适用一个更高的名义缴费率或对应应税收入重新调整以更好地对应总工资。一种替代方法是基于总收入的一部分适用相同的缴费率。

限制自雇工作者在确定缴费基数上的高度灵活性是统一自雇工作者和雇员养老金规则的重要一步。但限制灵活性可能不足以防止缴费水平过低，适当的合规措施可能是必要的。

养老金政策无法确保应对劳动力市场发生的所有冲击，当导致灵活就业者养老金待遇较低的来源是较低的失业保险时，改变失业政策可以更为直接地解决问题。

## **二、积累制养老金是否适用灵活就业？**

鉴于灵活就业者参与现收现付制养老金的机会较为有限、待遇较低，建立积累制的补充养老金可能是改善灵活就业者退休前景的一种办法。这就要求积累制养老金的制度设计应符合灵活就业者的具体需求和情况。本部分对积累制养老金的设计特点进行探讨，以了解其如何影响不同类型就业者的参与、缴款和养老金积累，并评判其是否适用灵活就业。

### **(一) 积累制养老金的制度覆盖和有效参与率**

不同的制度覆盖(Formal Access)和准入标准(Eligibility Criteria)导致不同类型的就业者加入积累制养老金的有效参与率(Effective Access)不同，进而影响其为退休进行资金储备以防止生活水平下降的能力。本节首先介绍目前养老金计划对不同类型就业者的制度覆盖情况，然后详细说明加入计划需要满足的不同标准，最后统计各国不同类型就业者的有效参与率。

## 1、制度覆盖

养老金计划的制度覆盖情况首先取决于积累制养老金制度的结构。职业养老金和个人养老金的制度覆盖不同。只有在个人与建立计划的实体（计划发起人）之间存在雇佣或职业关系时，个人才能加入职业养老金计划；而获得个人养老金计划不必与雇佣关系挂钩。此外，在职业和个人养老金制度中，雇主和/或雇员的参与可以是强制的或自愿的。这影响到不同类型就业者实际参与养老金的水平，即有效参与率。

各国积累制养老金计划对各类型就业者的覆盖情况不同。表3总结了OECD国家和部分G20国家中职业养老金和个人养老金计划对不同类型就业者的覆盖情况。

表3 汇总表：按计划类型划分的不同类别就业者的覆盖情况

	全职永久雇员		非标准就业人员			
	兼职永久雇员	临时雇员	临时派遣工	合同工	其它自营职业者	
<b>强制性职业养老金</b>	完全覆盖：澳大利亚，芬兰，冰岛，挪威，瑞士	完全覆盖：芬兰，冰岛 部分覆盖：澳大利亚，挪威，瑞士	完全覆盖：澳大利亚，芬兰，冰岛 部分覆盖：挪威，瑞士	完全覆盖：澳大利亚，芬兰，冰岛 未覆盖：挪威，瑞士	完全覆盖：澳大利亚，芬兰，冰岛 未覆盖：挪威，瑞士	完全覆盖：冰岛 未覆盖：澳大利亚，芬兰，挪威，瑞士
<b>准强制性职业养老金</b>	完全覆盖：丹麦，韩国，荷兰，瑞典	完全覆盖：丹麦，荷兰，瑞典 部分覆盖：韩国	完全覆盖：丹麦，瑞典 部分覆盖：韩国，荷兰	部分覆盖：荷兰 未覆盖：丹麦，韩国，瑞典	完全覆盖：丹麦，荷兰 未覆盖：韩国，瑞典	完全覆盖：丹麦，荷兰 未覆盖：韩国，瑞典
<b>自愿性职业养老金</b>	完全覆盖：奥地利，比利时，德国，希腊，爱尔兰，意大利，日本，卢森堡，挪威，葡萄牙，斯洛文尼亚，西班牙，瑞典，美国，巴西，中国，印尼，南非 部分覆盖：加拿大，芬兰，法国	完全覆盖：比利时，德国，希腊，意大利，挪威，斯洛文尼亚，西班牙，瑞典，中国，印尼，南非 部分覆盖：奥地利，加拿大，芬兰，法国，爱尔兰，日本，卢森堡，葡萄牙，美国，巴西	完全覆盖：奥地利，比利时，希腊，意大利，斯洛文尼亚，瑞典，中国，南非 部分覆盖：加拿大，芬兰，法国，德国，爱尔兰，日本，卢森堡，葡萄牙，西班牙，美国，巴西，印尼 未覆盖：挪威	完全覆盖：希腊，斯洛文尼亚，瑞典，南非 部分覆盖：葡萄牙，美国 未覆盖：奥地利，比利时，加拿大，芬兰，法国，德国，爱尔兰，日本，卢森堡，斯洛文尼亚，西班牙，美国，中国，印尼，南非	完全覆盖：希腊，意大利，挪威，葡萄牙，斯洛文尼亚，巴西 部分覆盖：葡萄牙，瑞典 未覆盖：奥地利，比利时，加拿大，芬兰，法国，德国，爱尔兰，日本，卢森堡，斯洛文尼亚，西班牙，美国，中国，印尼，南非	完全覆盖：希腊，意大利，挪威，葡萄牙，斯洛文尼亚，巴西 部分覆盖：瑞典 未覆盖：奥地利，比利时，加拿大，芬兰，法国，德国，爱尔兰，日本，卢森堡，西班牙，美国，中国，印尼，南非
<b>自动加入养老金</b>	完全覆盖：加拿大，意大利，立陶宛，新西兰，波兰，土耳其，英国，美国	完全覆盖：意大利，立陶宛，新西兰，波兰，土耳其，英国 部分覆盖：加拿大，美国	完全覆盖：立陶宛，波兰，土耳其，英国 部分覆盖：加拿大，意大利，新西兰，美国	完全覆盖：立陶宛，新西兰，波兰，土耳其，英国 部分覆盖：加拿大，意大利，美国	完全覆盖：加拿大，立陶宛，新西兰，英国 未覆盖：意大利，波兰，土耳其，美国	完全覆盖：加拿大，立陶宛，新西兰，英国 未覆盖：意大利，波兰，土耳其，美国
<b>强制性个人养老金</b>	完全覆盖：智利，丹麦，爱沙尼亚，以色列，拉脱维亚，墨西哥，瑞典，中国，印尼	完全覆盖：智利，爱沙尼亚，以色列，拉脱维亚，墨西哥，瑞典，中国，印尼 部分覆盖：丹麦	完全覆盖：智利，丹麦，爱沙尼亚，以色列，拉脱维亚，墨西哥，瑞典，中国，印尼	完全覆盖：智利，丹麦，爱沙尼亚，以色列，拉脱维亚，墨西哥，瑞典，中国，印尼	完全覆盖：爱沙尼亚，以色列，拉脱维亚，瑞典，中国 部分覆盖：智利 未覆盖：丹麦，墨西哥，印尼	完全覆盖：爱沙尼亚，以色列，拉脱维亚，瑞典，中国 未覆盖：智利，丹麦，墨西哥，印尼
<b>自愿性个人养老金</b>	完全覆盖：全部国家	完全覆盖：全部国家	完全覆盖：全部国家	完全覆盖：全部国家	完全覆盖：全部国家	完全覆盖：全部国家

注：养老金制度分为职业（强制、准强制和自愿）、个人（强制和自愿）和自动注册三类。“完全覆盖”是指某类就业者全部可以或必须加入计划。“部分覆盖”是指部分就业者由于不符合资格而对计划的准入受限。例如，在第二行（准强制性职业养老金制度）和第三列（临时雇员）中，丹麦和瑞典为“完全覆盖”，因为所有雇员都被纳入了集体协议。而荷兰则是“部分覆盖”，因为某些类型的季节性雇员（如农业雇员）被排除在职业养老金计划之外。最后，某些类型的计划不适用于某些类别的工人，标记为“未覆盖”。

职业养老金计划通常能够对雇员实现部分或全部覆盖，但各国对自雇工作者的覆盖情况不尽相同。由于没有雇主为其设立养老金计划，自雇工作者往往难以加入职业养老金，尤其是自愿性职业养老金计划。然而，冰岛、丹麦、荷兰等国将自雇工作者纳入了强制或准强制性职业养老金计划；在希腊、意大利、挪威、葡萄牙和巴西等国，自雇工作者组成的行业协会为其成员建立自愿性职业养老金计划。

虽然个人自动加入的养老金计划通常以雇员为目标群体，但自雇工作者也可以加入。在大多数自动加入计划中，雇主会自动将雇员登记到养老金计划中，但员工的参与仍然是自愿的，因为他们可以选择退出计划。在新西兰（KiwiSaver）、波兰（Employee Capital Plans、PPK）、土耳其和英国，雇主必须提供养老金计划（职业或个人），并将其雇员自动纳入该计划。在加拿大（Pooled Registered Pension Plans）和美国，雇主可以自愿提供具有自动注册功能的养老金计划。此外，在加拿大、新西兰和英国，自雇工作者可以通过直接与计划提供者签订合同自愿加入该计划。在立陶宛，所有 40 岁以下的工人，不论其就业状况如何，都被自动加入由公共部门建立的养老金计划，并可以选择退出。

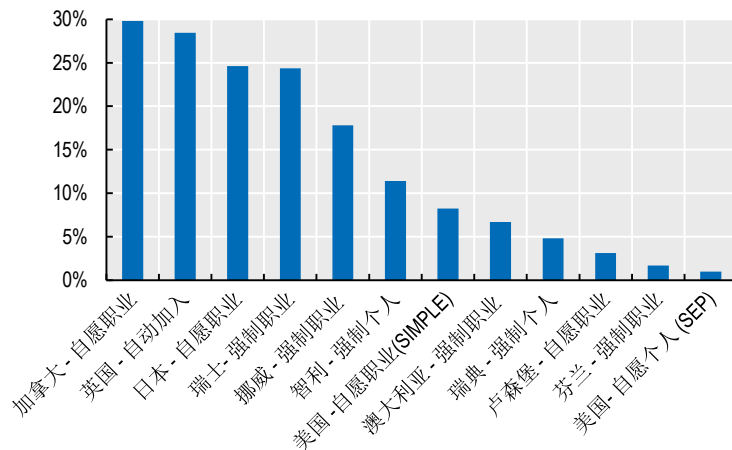
强制性个人养老金计划（全部或部分）覆盖了大多数国家的雇员和自雇工作者，仅丹麦、墨西哥、印尼等国的自雇工作者未被覆盖。在所有国家，所有就业者都可以通过直接与养老金提供者签订合同加入自愿性个人养老金计划。

## 2、准入标准

一些计划制定了准入标准，以限制参加计划的人数。这些标准包括最低收入门槛、最低工作时间和最低工作年限。法律可能规定最低标准，一旦达到了门槛，就业者就可以加入这些计划。然而，在部分国家（如加拿大、美国）雇主和计划提供者仍然可以向未达到下限的就业者提供养老金计划。

最低收入门槛限制低收入者获得养老金计划。这可能会对兼职工产生更大的影响，由于为某个特定雇主工作的时长较短，他们更难达到这一门槛。图 5 显示了加入养老金计划所要求的就业者收入下限。在瑞士、日本、英国和加拿大，收入门槛达到了平均收入的 25%-30%；在瑞典、卢森堡、芬兰和美国，则不到平均收入的 5%。在美国，SIMPLE、SEP 等养老金计划必须覆盖薪酬高于法定门槛的雇员；同时雇主也可以向收入未达准入标准的员工提供计划。相反地，印度的 PM-SIM 计划设置了收入上限，只有每月收入不到 15000 印度卢比的无组织工人（Unorganised Workers）才有资格参加。其他国家不适用收入门槛。

图 5 加入积累制养老金计划所需的最低收入（平均年工资%）



注：显示的是各国的最高收入下限。



最低收入门槛如果设计得当，可以避免将兼职工置于不利境地。例如，荷兰的职业养老金虽然设置了最低收入门槛，但由于在适用收入门槛时将兼职工的薪酬换算为该员工假设全职工作将能获得的收入，故不会对兼职工不利。

设置最低工作时长作为养老金计划的准入门槛也会将部分兼职人员排除在合格人群之外。这种做法在职业养老金中更加普遍。在澳大利亚，除了适用于所有就业者的收入门槛之外，18岁以下的就业者或家庭佣工（如保姆或管家）每周至少需要工作30小时才有权获得强制性的雇主缴款。在日本，加入自愿性职业养老金计划要求相当于正常全职工作时间75%的工作时长，但对于大公司（拥有501名及以上雇员）来说，如果雇员（不包括学生）月工资不低于8.8万日元，并且可以预期连续工作至少一年，则门槛降至每周20小时。在丹麦、爱尔兰和挪威，每周工作8至9个小时是参加养老金计划的必要条件。其他国家对工作小时数不设置门槛。

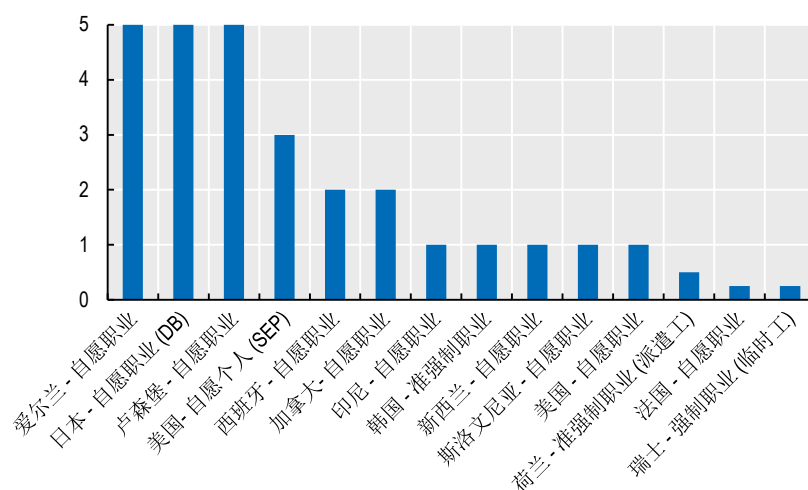
最后，最低工作期限或合同期限要求可能限制临时工加入职业养老金计划。如图6所示，加入职业养老金计划所需的最短工作期限从13周（瑞士）到5年（爱尔兰、日本DB计划、卢森堡）不等。<sup>9</sup>在美国，职业养老金计划通常要求一年的工作期限。然而，传统401(k)计划如果适用立即归属（Immediate Vesting）<sup>10</sup>条款，则可能需要两年以上工作期限，才能获得雇主的缴款。

---

<sup>9</sup>图6显示的是各国的最高限制。例如，在日本，通常门槛是3年，有些公司允许新员工立即加入养老金计划。

<sup>10</sup>Vesting 是指养老金计划参与者获得养老金的归属权。

图 6 加入积累制养老金计划所需的最短工作年限



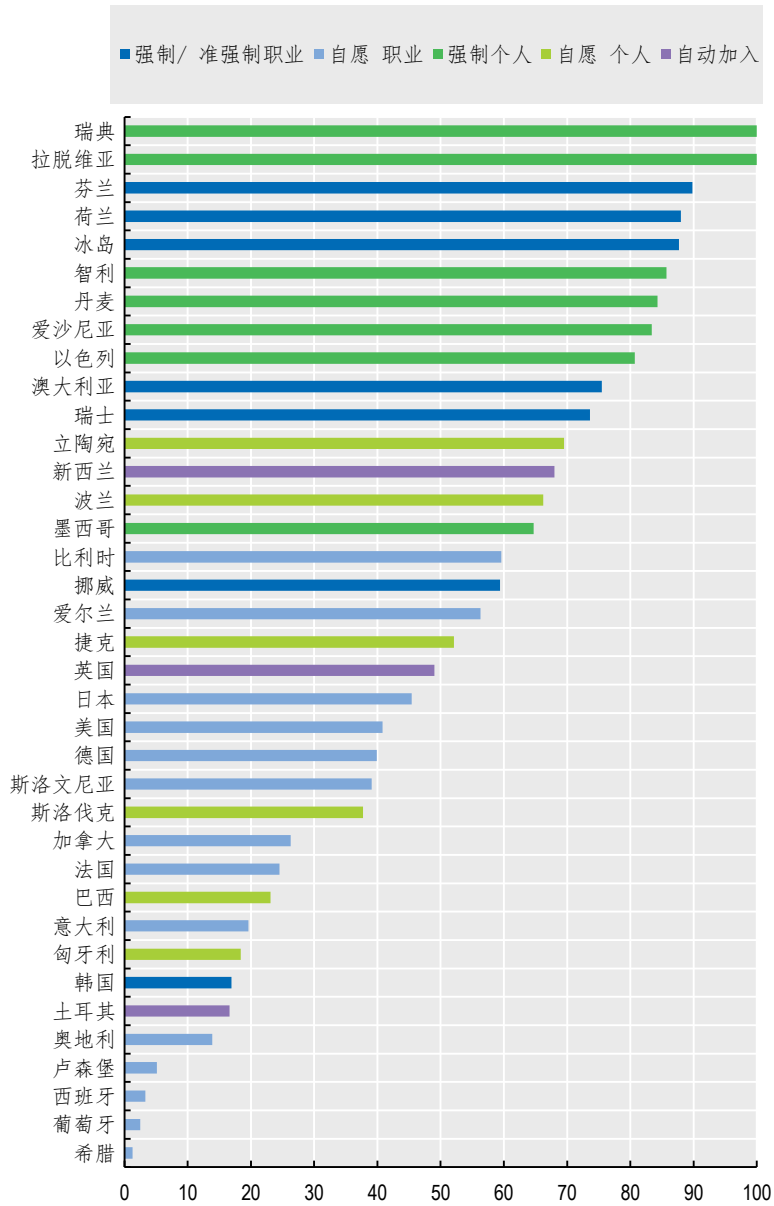
### 3、实际参与

强制性和准强制性养老金计划的总体参与率通常高于自愿计划。图 7 显示，在大多数实行强制性计划的国家，70%以上的劳动适龄人口参加了积累制的养老金计划。然而，灵活就业占比较高的国家（例如墨西哥）没有达到这个比例。相比之下，没有一个实行自愿性计划的国家参与率达到 70%以上。与公共养老金制度挂钩的自愿性个人计划（例如立陶宛、波兰和斯洛伐克共和国）参与率相对较高，在 40%至 70%之间。最后，自愿性职业养老金计划的参与率可能很低（例如奥地利、卢森堡、西班牙、葡萄牙和希腊低于 15%）。事实上，参与自愿性职业养老金计划需要三个要素的结合：一是雇主提供计划，二是雇员有资格加入该计划，三是合格雇员选择加入该计划。

从有限的数据来看，在以职业养老金计划为主的养老金体系中，自雇工作者的参与水平往往低于雇员。此外，兼职工和临时工的参与水平低于全职永久性雇员。

为自雇工作者提供专门的养老金安排可能有助于弥补雇员与自雇工作者之间的养老金参与差距。在比利时、法国和日本，自雇工作者可以获得雇员不能参加的专享自愿性个人养老金计划。此外，在德国，基本养老金（“Rürup”）的目标群体是自雇工作者，尽管任何纳税人都可以加入这些计划。在法国，35%的自雇工作者为专门的个人计划供款，而只有15%的雇员为职业养老金计划供款。在德国，40至59岁的自雇工作者中有11.5%拥有基本养老金合同，而雇员只有1.8%。然而，在日本，很少有自雇工作者参加国家养老金，即专门的自愿性个人养老金计划。该计划一旦加入就必须长期强制参与，可能限制了参与率的提升。

图7 各类积累制养老金计划参与率（工作年龄人口）<sup>11</sup>



## （二）缴费水平

不同类型的就业者可能在缴费率、缴费上限和暂停缴费等方面适用不同的缴费规则。

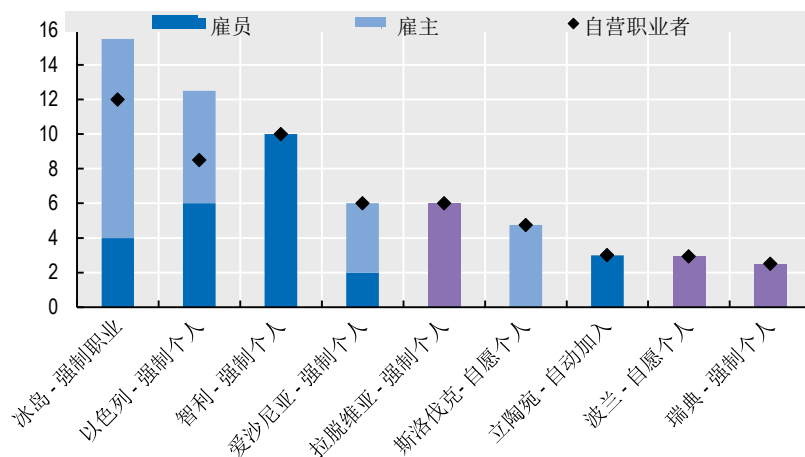
### 1、缴费率

自雇工作者适用的最低或强制性缴费率等于或低于雇员的

<sup>11</sup>2017年或最近数据可得年份。

缴费率，但雇员可与其雇主分担缴费负担。图 8 显示了适用于各类型就业者的养老金计划的最低或强制性缴费率。在冰岛和以色列，自雇工作者的强制性养老金缴费率低于雇员；这一差距在以色列为 4 个百分点，在冰岛为 3.5 个百分点。在中国，雇员向城镇职工基本养老金计划支付 8% 的工资，而自雇工作者可以选择参与国家城乡居民基本养老金计划，并每年支付 100 至 2000 元人民币。在其他国家，所有类型就业者的总缴费率是相同的，但是自雇工作者必须自己支付全额费用，而除智利和立陶宛外，所有国家的雇员都与雇主分担缴款负担。

图 8 适用于雇员及自雇工作者的养老金计划的最低或强制性缴费率



注：紫色代表缴费率不能在雇员和雇主之间精确分配的情况。

不同类型就业者缴费率的不同可能会导致到手收入 (Take-home Pay) 的差异。它还可能鼓励个人通过自雇职业安排 (如合同工) 而不是通过雇佣关系提供服务。当雇员的总缴费率 (即雇主和雇员的缴费率之和) 高于自雇工作者时，自雇工作者将有更高的到手收入。通过自雇职业安排提供服务可能看起来更有吸引力，因为这可能促成更高的到手收入或更低的

就业成本，有利于自雇工作者增加投资或降低价格，进而可能扩大市场份额。不幸的是，如果他们没有在自愿性养老金计划中存更多的钱，也可能导致他们退休后生活水平下降。在强制性养老金计划中对雇员和自雇工作者设置相同的总缴费率能够确保所有就业者在退休时达到相同的替代率。然而，某些类型的自雇工作者可能自觉难以承受相当于雇主和雇员缴款总额的费用负担，对那些收入低、波动大的人群来说更是如此。

在自愿性养老金计划中，为了获得雇主匹配缴款，员工自身也更有动力为养老金缴费。这类激励措施不适用于自雇工作者，因此他们在自愿性养老金中的缴费可能较少，退休后积累的资产也更少。

## 2、缴费上限

缴费上限也会影响缴费水平，并最终影响未来退休收入。大多数国家对所有类型的就业者实行相同的缴费上限。在一些国家，雇员缴费上限高于自雇工作者。在捷克、芬兰、爱尔兰、韩国、卢森堡、挪威、波兰和巴西，雇员/个人缴费和雇主缴费适用两种不同的上限。尽管不同类型的就业者个人缴费上限相同，但与自雇工作者相比，雇员也可能获得雇主缴费，这就提高了他们的总上限。但在比利时、法国、日本和瑞士，自雇工作者在特定的养老金计划中的缴费上限高于雇员。（表4）

表4 雇员与自雇工作者总缴费上限的差异

雇员和自雇工作者 缴费上限相同	雇员缴费上限更高	自雇工作者 缴费上限更高
--------------------	----------	-----------------

澳大利亚, 奥地利, 比利时, 加拿大, 智利, 丹麦, 爱沙尼亚, 德国, 希腊, 匈牙利, 冰岛, 意大利, 拉脱维亚, 立陶宛, 墨西哥, 荷兰, 葡萄牙, 斯洛伐克, 斯洛文尼亚, 西班牙, 瑞典, 英国, 美国, 印度, 印尼, 南非	捷克* 芬兰* (自愿性计划) 爱尔兰* 以色列 韩国* 卢森堡* 挪威* 波兰* 巴西* 中国	比利时 (自由补充计划) 法国 日本 瑞士 (个人计划)
--	---	---------------------------------------

注：新西兰和土耳其没有缴费上限。标有\*的国家对雇主缴费设有单独的上限或没有上限。在葡萄牙，没有对雇员和自雇工作者设置差异性的缴费上限，但缴费上限取决于不同养老金计划的规则，从而导致不同类型就业者缴费上限不同。

### (三) 养老金收入

积累制养老金计划的某些设计特点可能会对不同类型就业者的养老金收入产生不同的影响。当归属期(Vesting Periods)适用时，特别是在职业养老金计划中，计划的参与者在更换工作时可能会失去部分养老金待遇（在DB计划中）或与雇主供款相关的部分资产（在DC计划中）。此外，当个人跳槽（且养老金无法携带）或有可能在退休年龄前获得养老金时，资金将漏出积累制养老金体系，最终影响未来的退休收入。

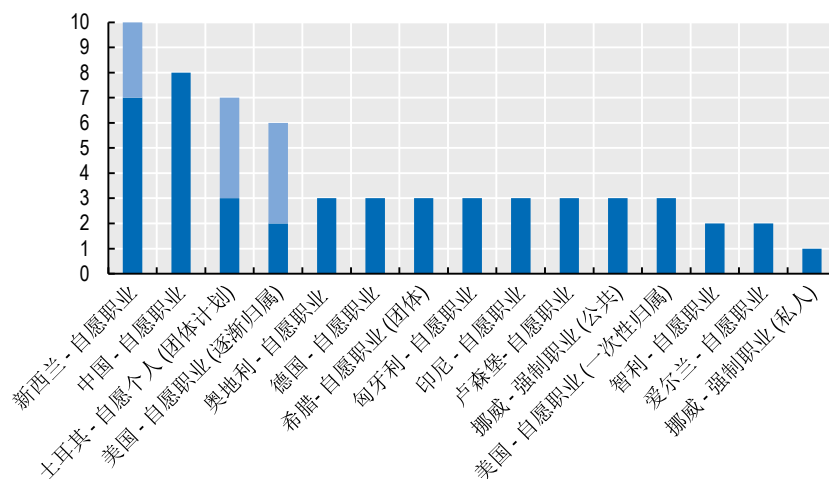
#### 1、归属期

作为职业养老金计划的成员并不一定意味着员工从加入计划之日起就开始累积养老金权利或资产。有些养老金计划设置了相应的归属期（即个人成为计划成员的时间长度），度过归属期的参与者才能完全成为计划内应计权利或累积资产的所有者。虽然雇员缴款在所有国家和所有类型的计划中都立即归属于雇员，但雇主缴款并不总是立即归属于雇员。这可能会惩罚临时工和频繁更换工作的就业者，因为他们参加计划的时间长度可能不足以获得雇主缴款的归属权。

在大多数国家，雇主缴款立即归属于雇员。除挪威外，强制性和准强制性职业养老金计划普遍适用“立即归属”原则。雇主缴款的立即归属也适用于奥地利、比利时、加拿大、希腊、意大利，日本、拉脱维亚、新西兰、波兰、斯洛文尼亚、西班牙、英国、印度和南非等国的自愿性养老金计划。

各国职业养老金计划中雇主缴款的最长归属期差异很大（图9）。在美国，职业养老金计划可以采用“一次性归属”（Cliff Vesting）或“逐渐归属”（Graduated Vesting）。例如，对于401（k）计划，一次性归属意味着在雇员加入计划不超过3年后雇主缴款100%归属于雇员。在逐渐归属的情况下，20%的雇主缴款在2年后归属于雇员，40%在3年后归属，60%在4年后归属，80%在5年后归属，100%在6年后归属。在奥地利、法国和挪威，雇员只有在退休时才能完全获得在DB计划中积累的待遇。这意味着，如果雇员在计划规定的退休年龄之前更换雇主或离开劳动力市场，所有权利都将丧失，这会对劳动力流动产生负面影响。

图 9 职业养老金计划中雇主缴款的最长归属期





在欧盟内，根据欧盟可携带性指令（The EU Portability Directive）规定，当就业者在不同成员国之间变换工作时，归属期不得超过三年。

## 2、养老金权利和资产的可携带性

养老金权利和资产的可携带性主要与职业养老金计划有关，并可能对频繁更换工作的就业者（包括临时工）产生负面影响。在更换雇主时，成员通常不能继续向原来的计划缴款；此外，新雇主可能不提供养老金计划，导致就业者可能停止养老储蓄。即使新雇主提供计划，新旧职业养老金计划——尤其是DB计划——并不总是可以合并的，这可能会使雇员从过去的工作中留下多个不活跃的养老金账户。相比之下，个人养老金计划是完全可携带的。个人养老金计划可以跟随成员的整个职业生涯，并且缴款不受雇主和工作类型的影响。

大多数国家的就业者可以选择将其应计权利和资产保留在前雇主的职业养老金计划中，或在换工作时将其转入新雇主的职业养老金计划。表5列出了就业者在离开雇主时可就其养老金资产和权利做出的选择。只有韩国和土耳其不提供前述两种选项；在这两个国家，达到退休年龄之前终止雇佣关系的雇员能够获得按照其工作年限计算的一笔离职金；在土耳其，他们还可以将资产结转到个人计划中。在加拿大和日本，就业者可以在离开雇主时开始从职业养老金计划获得养老金收入，即使他们尚未达到退休年龄。

相较于将职业养老金权益转入个人养老金计划，允许职业养老金计划之间互转更为普遍。允许在离职后将应计的职业养

老金权利和资产转入个人养老金计划的国家包括加拿大、智利、丹麦、法国、爱尔兰、意大利、日本、波兰、葡萄牙、西班牙、土耳其、英国、美国、印度尼西亚和南非。在加拿大，这种转移只适用于锁定的个人计划（Locked-in Personal Plans），即从中获得的资金通常只能用于向个人提供退休金。在丹麦，只有自雇工作者才能将其以前作为雇员工作时积累的职业养老金转移到个人计划中。在日本，DB和DC计划中的权益可以转移到国家养老基金协会（The National Pension Fund Association）的个人DC计划中。

在一些国家，雇员离职时可以将其应计的小额养老金权益兑现。在澳大利亚、奥地利、德国、卢森堡、荷兰和瑞士，小额应计权益直接支付给个人，而不是作为递延权利保留或转移到另一个计划，这能够避免管理费侵蚀资产。在英国，在某些情况下，雇员在工作不到两年后离开雇主，能够获得其缴款的退款。这种制度主要适用于临时工。在美国，雇主可以要求离职员工带走最多1000美元的账户余额。在巴西和印度尼西亚，员工可以获得自己的缴费退款和利息。在瑞士，如果个人建立了独立的企业，不再被强制性职业养老金计划覆盖，他们可以一次性领取其既得养老金福利（Vested Benefit）。

在部分国家，更换工作时，就业者可以继续向同一职业养老金计划缴款。在部分通过集体协议建立的职业养老金计划（行业养老金计划）中，如果雇员跳槽到同一协议覆盖的雇主，则该雇员将留在同一养老金计划中，并且已积累权益可自动携带。这适用于澳大利亚、比利时、丹麦、芬兰、冰岛、荷兰、瑞典、

美国和南非。在没有集体协议的情况下，澳大利亚、奥地利<sup>12</sup>、加拿大、法国、希腊、英国和巴西等国的劳动者仍有可能继续向同一计划缴款。例如，在英国，成为自雇工作者的雇员可以向国家职业储蓄养老金计划（NEST）继续缴款。在荷兰，自雇工作者可被允许在终止雇佣后的十年内继续自愿为其作为雇员参加的计划缴款。

表 5 员工离职后可就其养老金资产和权利做出的选择

国家	计划类型	推迟权利	转入新雇主的职业养老金计划	转入个人养老金计划	转换为年金 / 退休收入	取现	继续向同一计划缴费
澳大利亚	强制职业计划	X	X			如果账户余额小于200澳元	X
奥地利	自愿职业	X	X			如果已归属养老金福利小于12600欧元	X
比利时	自愿职业	X	X				X
加拿大	自愿职业	X	X	转入锁定的个人计划	X		
	自动加入	X	X	转入锁定的个人计划	X		X
智利	自愿职业		X	X		X	
丹麦	准强制职业计划	X	X	自营职业者可转			X
芬兰	强制职业计划	X					X
法国	自愿职业	X	X	X			X
德国	自愿职业	X	X			如果积累的养老金权益的现金价值小于31.15欧元/月	
希腊	自愿职业	X	X			X	X
冰岛	强制职业计划	X					X
爱尔兰	自愿职业	X	X	X			
意大利	自愿职业	X	X	X		X	X
日本	自愿职业 - 厚生养老金		X				
	自愿职业 - DB		X	转入国民养老金	加入养老金计划达到20年	加入养老金计划达到3年	
	自愿职业 - DC		X	转入国民养老金			
韩国	准强制职业计划					X	
卢森堡	自愿职业	X	X			已脱离社保系统；小额递延权益	
荷兰	准强制职业计划	X	X			小额递延权益	X（自营职业者，不高于10年）
新西兰	自动加入		X				X
	自愿职业	X	X			X	
挪威	强制职业计划	X	X				
波兰	自愿职业	X	X	X			
葡萄牙	自愿职业	X	X	X			
斯洛文尼亚	自愿职业	X	X				
西班牙	自愿职业	X	X	X			
瑞典	准强制职业计划	X					X
瑞士	强制职业计划	X	X			建立独立的企业；出国定居；已归属的权益<每年缴款	
土耳其	自愿职业			X		X	
英国	自动加入	X	X	X		工作期限低于2年	
美国	自愿职业	X	X	X	X	X	
巴西	自愿职业	X	X		X	X	
印尼	自愿职业	X	X	X		参与期限低于3年	
南非	自愿职业	X	X	X			

<sup>12</sup>账面准备金（Book Reserves）和支持基金（Support Funds）除外。

### 3、提前领取养老金

应当对达到退休年龄之前领取养老金计划积累资产的条件进行严格限制，因为这会降低未来的退休收入。然而，收入不稳定的就业者可能非常看重这一选项，并且在他们有可能提取资金以应付意外情况时会更愿意参加积累制的养老金计划。不幸的是，这引发了退休收入是否充足的问题，因为提前被领取的资金可能不会在事后得到补足。

提前领取养老金最常见的条件有三：一是购买住房或修缮住房，二是达到一定年龄或一定养老金计划参与期限（Membership Duration），三是就业者发生残疾。在许多国家，住房所有权被视为在退休后实现经济保障的一种手段，因此被视为一种退休资产。如表6所示，所分析的国家中有15个允许个人从特定的养老金计划中提取资金或借款，以购买住房或进行修缮。20个国家考虑到养老金计划的长期储蓄性质，要求只有达到一定年龄或一定参与期限之后才能提取资金。这些要求更多地涉及个人养老金计划，而不是职业养老金计划。在某些情况下，参与者随时可以提款，但只有达到最低年龄或参与期限才能免税。各国对提前领取的年龄要求从40岁到62岁不等，参与期限要求从5年到10年不等。最后，在17个国家，无论是暂时或永久残疾的成员都可能提前领取养老金。

部分国家允许个人因为遭遇特殊困难而提前取款。在13个国家，个人在身患重症，或因精神、身体残疾导致预期寿命下降，或因事故、疾病导致工作能力下降时可以提前支取养老金。此外，也有国家允许个人在遭遇经济困难、失业、面临重大医

疗支出或亲属葬礼支出时提前支取。

提前支取的另一种形式是养老金贷款。14个国家允许计划参与者向养老金计划借款，用于购置资产或其它用途。瑞士允许以养老金权益为抵押购置个人主要房产，或者用养老金还贷款。英国也允许以养老金资产作为抵押物。

表 6 各国允许提前支取养老金的情形

条件	允许提前支取的国家
购置/修缮房屋	澳大利亚（自愿个人），比利时，加拿大（自愿个人，贷款），法国，德国（自愿个人），冰岛，意大利，韩国，墨西哥（强制职业，贷款），新西兰（自动加入），波兰（自动加入，贷款），葡萄牙（自愿个人-PPR），瑞士，南非（贷款）
达到规定年龄/参与期限	奥地利（PV），加拿大，捷克，爱沙尼亚（自愿个人），德国（自愿个人），匈牙利（自愿个人），爱尔兰（自愿个人），意大利，日本（自愿个人），立陶宛（2支柱），卢森堡（自愿个人），墨西哥（自愿个人），葡萄牙（自愿个人-PPR），斯洛伐克（3支柱），斯洛文尼亚，西班牙，土耳其，美国，印度，印尼（强制职业）
残疾	澳大利亚，爱沙尼亚（自愿个人），芬兰（自愿个人），法国，意大利，拉脱维亚（自愿个人），立陶宛（自愿个人），卢森堡（自愿个人），墨西哥（自愿个人），新西兰（自动加入），葡萄牙（雇员缴款），瑞士，土耳其，美国，中国（自愿职业），印度（自愿个人），印尼（强制职业）
重疾	澳大利亚，加拿大，丹麦，冰岛（自愿个人），爱尔兰，意大利，卢森堡（自愿个人），新西兰（自动加入），波兰（自动加入），葡萄牙（雇员缴款），西班牙，瑞典（自愿个人），英国
财务困难	澳大利亚，加拿大，法国，韩国，新西兰（自动加入），瑞典（自愿个人），土耳其，美国
失业	芬兰（自愿个人），法国，以色列（自愿职业者），意大利，墨西哥（强制职业），新西兰（自愿职业），葡萄牙（雇员缴款），西班牙
小额账户余额	澳大利亚，加拿大，希腊，以色列，卢森堡（自愿职业），瑞典（自愿个人），瑞士（MO），美国（自愿职业）
医药支出	澳大利亚，意大利，韩国，美国
培训/教育支出	加拿大（自愿个人，贷款），韩国，美国
出国定居	澳大利亚（临时工），加拿大，卢森堡（自愿职业），新西兰（自动加入），瑞士，中国（自愿职业）
配偶/子女死亡	澳大利亚，芬兰（自愿个人），法国，韩国，拉脱维亚（自愿个人）
婚礼支出	韩国，墨西哥（强制职业）
建立独立的企业	瑞士
无理由	智利（自愿储蓄），丹麦（准强制职业，贷款），匈牙利（自愿个人），以色列（贷款），墨西哥（自愿个人），葡萄牙（自愿职业，贷款），美国（贷款）

#### **(四) 结论**

灵活就业者参与积累制养老金的水平低于处于全职、永久雇佣关系中的就业者，主要原因是：

1、自雇工作者缺乏强制性养老金覆盖。强制性和准强制性养老金计划总体参与率比自愿性养老金更高，但自雇工作者往往不被要求加入强制性计划。

2、在以职业养老金为主的制度中，自雇工作者参与率较低，因为加入该类计划需要与计划提供者建立雇佣关系或职业关系。

3、大多数建立了自动加入制度的国家并不对自雇工作者适用自动加入。

4、一些计划设置了准入标准，对兼职工和临时工影响较大。

此外，养老金制度的一些设计不利于灵活就业者提高养老金积累。主要是：

1、归属期设置不利于频繁更换工作的就业者。

2、职业养老金携带性不足，不利于频繁更换工作的就业者。

3、提前支取养老金的设计或许减轻了收入不稳定的就业者参加养老金计划的障碍，但是带来了退休后收入不足的风险。

为了使养老金体系更加适应灵活就业人群的需求，需要改进养老金计划的设计。更好地遵守《OECD 私人养老金监管核心原则》（The OECD Core Principles of Private Pension Regulation）可以帮助相应国家建立更具包容性的积累制养老金体系。政策制定者还应设置非歧视性的准入条件，减少或禁止适用基于工资水平、工作时长、雇佣期限、合同种类的准入条件。应尽量缩短归属期限，以帮助就业者尽早积累养老金。

最后，各国应尽量减少因更换工作或提前支取造成的养老金漏出。

（本文由华夏基金管理有限公司张璇和景顺长城管理有限公司张可根据《Pensions at a Glance 2019: OECD and G20 Indicators》翻译并整理，协会理财及服务机构部黄钊蓬、刘净姿修订）

---

报：证监会会领导

抄：证监会各部门，各派出机构，各会管单位，各会员单位

分：协会领导，理事、监事，各专业委员会委员，各部门。

---

共印 6 份