

授权公开披露



授权公开披露

授权公开披露

了解老年人的收入保障



授权公开披露

重新思考社会保护和就业

积极老龄化世界

老年人收入保障的主要贡献者是什么？ 收入安全是全球老年人普遍关心的问题，随着他们 earning 工作收入的能力减弱。老年人最重要的收入来源包括：（i）继续工作；（ii）家庭支持；（iii）在其一生中积累的资产产生的收入；以及（iv）从政府计划中获得的福利，这些计划的资金来源可能是普通收入或社会贡献。然而，这些不同来源的相对贡献及其总体充足性在不同发展水平、不同时期、国家内的正规与非正规部门工人之间、性别之间以及其他因素方面存在巨大差异。

决策者为什么要关心？ 在新兴经济体中，由于老龄化速度迅速，当前和未来老年人口在晚年实现收入安全方面存在严重准备不足的问题。这些担忧进一步受到家庭规模缩小、居住安排变化以及社会规范转变的影响，这些变化可能削弱非正式支持来源。此外，金融素养和包容性往往仍然不足，导致较低的终身储蓄率和对未来老年期规划较差。在此背景下，政府在促进老年人财务安全方面的作用将需要扩大。尽管存在这种不断增长的需求，但针对老年人的公共养老金和社会保障系统通常覆盖率低且/或不足以大多数老年人提供足够的保障。同时，在过去几十年中，大多数发展中国家在扩大缴费型养老金覆盖范围方面也取得了一定进展。然而，正式部门的养老金计划往往加剧了财政压力，并对最具有生产力的成熟劳动力在老年时期的工作产生抑制作用。随着人口转变的深化，老年人口贫困风险上升以及老年群体内部和整个社会的不平等加剧的风险也在增加。因此，各国如何支持越来越多老年人群的收入需求也将具有代际影响，并需要重新思考工作、学习和退休问题。

这张纸条涵盖了什么？ 该报告首先讨论了老年人阶段金融安全的主要支柱，随后关注发展中国家的缴费型和非缴费型（或社会）养老金系统的现状。它强调了面对持续存在的劳动力市场非正规化现象，缴费型养老金系统的覆盖不足令人担忧，同时提到了社会养老金和针对非正规部门的创新匹配方案的兴起，以及这些方案之间的权衡，即养老金系统在覆盖面、充分性和可持续性方面的取舍。接着，报告回顾了世界银行在老年金融保护议程上的支持，包括不同形式的预算支持和投资贷款、政策咨询和分析工作、能力建设和技术援助（TA），以及召集各方参与。最后，报告指出需要将政策对话扩展到老年人金融福祉更广泛的维度，并创新使用公共部门和市场工具，以多元化老年人阶段的金融安全保障来源。



Contents

了解老年人的收入保障	1
各地区老年人的收入来源	1
缴费型和非缴费型养老金在老年财务保护中的作用	5
参与性覆盖面扩张挑战、自愿方案的前景以及非参与性养老金福利的增长。	8
世界银行在老年人收入保障方面做了什么	11
从世界银行参与老年收入保障的学习和展望	14
参考文献	17



了解老年人的收入保障¹



老龄化是一个可预测的人类现实，大多数人不可避免地会经历这一过程，这是发展的一个成就，应归功于医疗、健康和收入等方面显著的改进。

本报告专注于理解老年人的收入保障问题，而本系列的其他报告则关注长期护理和老年就业等领域。具体而言，本报告将回答以下问题：（a）不同地区老年人的主要收入来源是什么？（b）养老金（包括缴费性和非缴费性）在收入保障中扮演什么角色，它们在当前背景下面临哪些挑战？（c）世界银行通过其分析和贷款项目如何告知和支持老年人的收入保障？（d）基于过去的经验，未来的工作重点领域是什么？

各地区老年人的收入来源

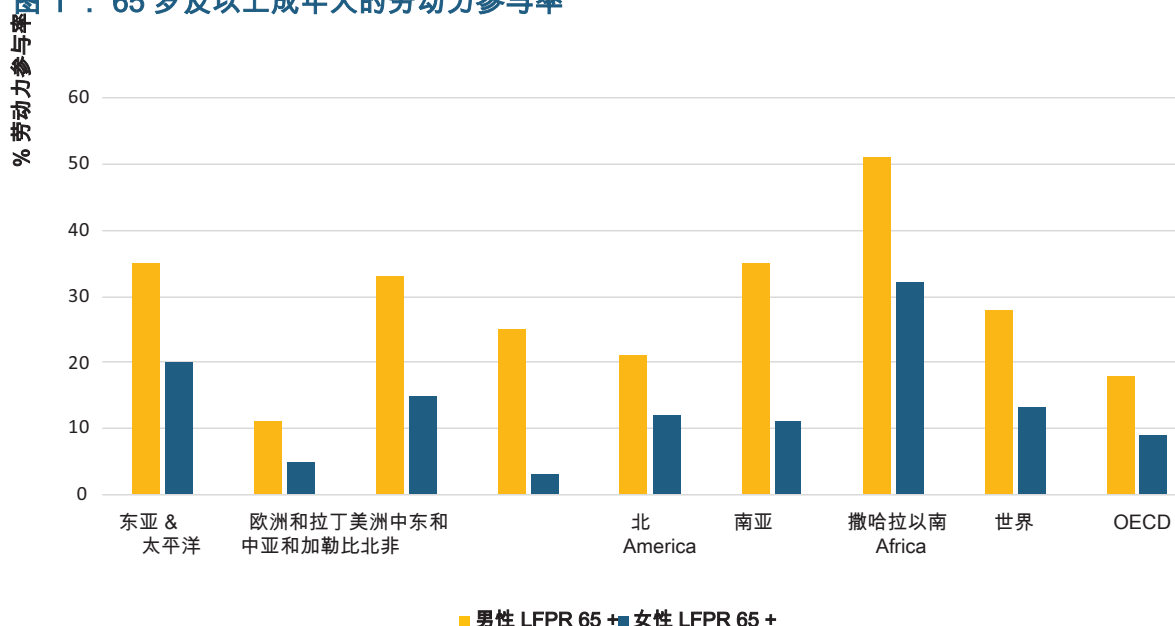
收入保障是老年人关注的问题，因为他们通过工作赚取收入的能力开始减弱。老年人最重要的四类收入来源包括：（i）家庭支持；（ii）继续工作；（iii）在其一生中积累的资产产生的收入；以及（iv）通过雇主或政府计划获得的福利，这些计划的资金来源可能是政府的一般收入或社会贡献。老年人的收入需求也因他们所居住的环境而异。收入保障取决于居住安排以及健康护理、住房、交通和其他基础设施、居家帮助和护理服务以及长期护理等各种服务的可获得性、可及性和成本。在提供更多实物福利的国家，对收入（财务）保障的需求较低。但在此类服务供给不足的国家，可能需要更高的老年人收入支持。

在富裕国家直到二十世纪以及全球大部分地区，家庭支持、持续工作以及来自实物和金融资产的收入是老年人收入安全的主要来源，并且至今仍占据主导地位。虽然有所下降

¹ 该简报由Anita Schwarz和Montserrat Pallares-Miralles准备，作为由Himanshi Jain领导的社会保护与就业全球实践老化笔记系列的一部分。简报在Loli Arribas Banos（实践经理）和Gustavo Demarco（养老金和社会保险负责人）的指导下完成。作者感谢同行评审专家Shereen Hussein教授（LSHTM）和Philip O'Keefe教授（CEPAR UNSW）提供的反馈意见。

随着时间的推移，在发展中国家，大多数老年人仍然与家人共同生活：南亚和撒哈拉以南非洲地区超过80%，而在东亚和太平洋、中东和北非以及拉丁美洲和加勒比地区则超过三分之二。² 这与经合组织（OECD）模式形成对比，在该模式下，只有大约三分之一的老年人与成年子女同住。然而，随着经济发展，同居率往往会下降，导致家庭结构变化、代际分隔、人口迁移及其他因素。同样重要的是，许多老年人继续在65岁之后工作，尤其是在非正式部门工作的老年人以及在老年时期没有获得充分社会保护福利的老年人。例如，在非洲，超过一半的65岁及以上男性和约三分之一的65岁及以上女性仍在工作；而在东亚和太平洋地区、拉丁美洲和加勒比地区以及南亚地区的三分之一或更多的65岁及以上男性也在工作（图1）。

图 1：65 岁及以上成年人的劳动力参与率



资料来源：国际劳工组织。(2022). ILO模型估计数据库，ILOSTAT [劳动参与率按性别和年龄划分]。可供查询于 <https://ilostat.ilo.org/data/>。

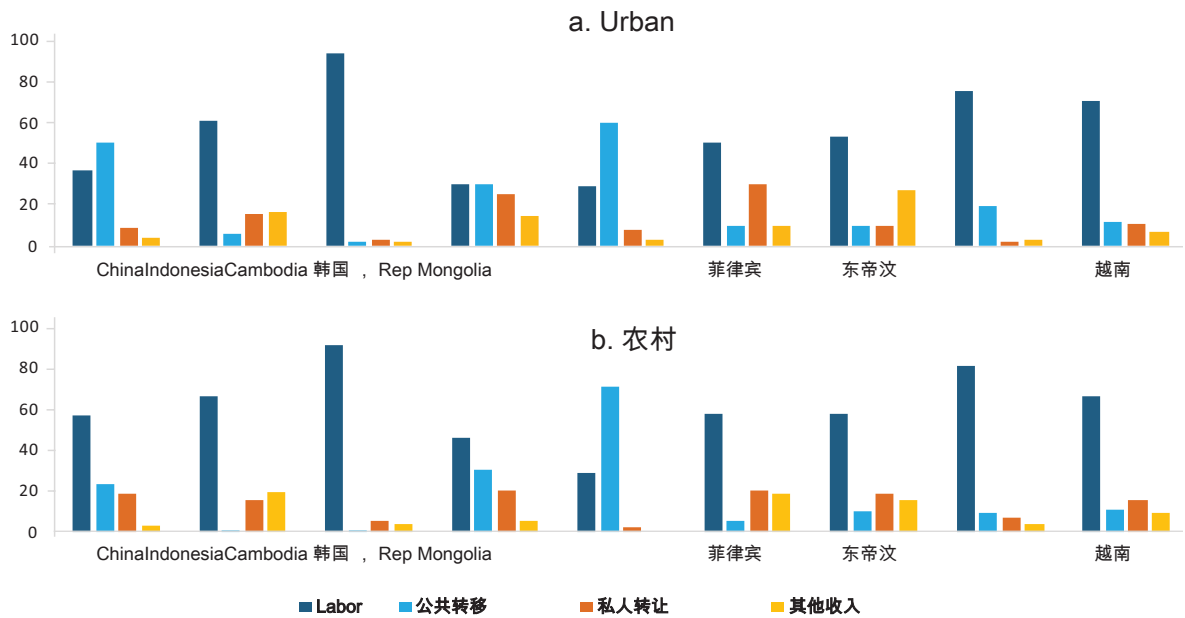
此外，一些老年人在其一生中积累了资产，可以在老年人时提供收入。此外，除了金融资产外，一些老年人依赖于出租房地产和土地所获得的收入，以及/或畜牧业产生的收入，以及/或其他资产的销售。例如，在巴基斯坦（2017年近90%的就业是非正式的），积累的资产对巴基斯坦老年人来说是一个重要的补充性生计来源，形式包括出租或出售土地、设备或动物。³ 正如在其他国家一样，拥有住房也会产生隐含的租金收入。而储蓄和资产同样发挥着重要作用。

2 联合国维持一个关于老年人生活安排的数据库。 <https://www.un.org/development/desa/pd/data/living-arrangements-老年人>。3 Joubert 和 Kanth (2022)。然而，老年男性劳动力参与率较高（达到39%），且大多数老年巴基斯坦人与成年子女共同生活。

对于许多老年人而言，大量人群在步入老年时背负着显著的债务负担（Stewart et al., 2019）。在新加坡中央公积金计划的情况下，养老储蓄被用于购房，导致大多数个人在退休时“拥有资产但现金匮乏”。在各个年龄段的人口中，金融素养和金融包容性水平依然较低，这严重影响了人们为财务安全的老年生活做好规划的能力。

高收入国家与发展中国家之间，在为老年人提供收入支持方面，养老金和其他公共转移的作用存在显著差异。 在经合组织国家中，老年人阶段的养老金收入在其总收入中的占比存在差异，但在所有国家（除墨西哥、韩国和智利外），养老金始终是65岁及以上人群最大的收入来源。在经合组织多数国家，工作也是重要的支持来源。相比之下，在大多数发展中国家，老年人要么没有领取养老金，要么最多只能领取非缴费的社会养老金，这类养老金通常只能提供有限的财务保障。因此，即使在老年阶段，工作收入仍然是至关重要的。图2展示了部分亚洲国家劳动收入的重要性，但在其他发展地区（除欧洲和中亚外）也呈现出相似的趋势。

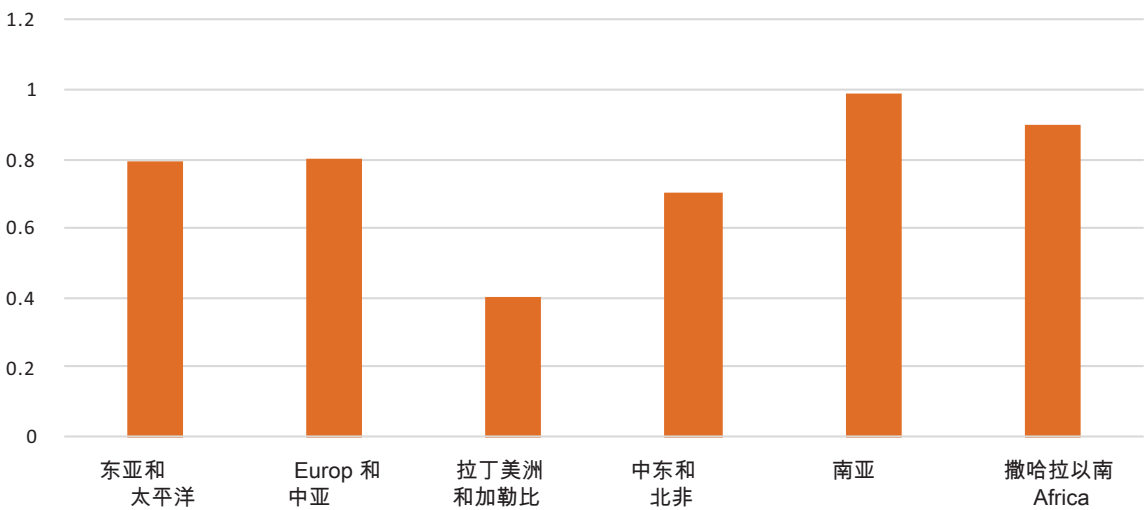
图 2: 某些东亚 / 东南亚国家老年人的主要收入来源



对于财政收入有限的国家而言，老年人相对贫困率的相对水平是进一步的关键考虑因素。 图3显示，在世界银行的每一个地区，65岁及以上的老年群体的平均贫困率低于总体人口的贫困率。在欧洲和中央亚细亚地区，养老金在保持老年人贫困率低方面起着核心作用。在拉丁美洲和加勒比海地区，社会养老金的兴起起到了重要作用，这些社会养老金通常较高。

相对于平均收入而言，显著降低了老年人的贫困率，但付出了财政成本。在东亚和太平洋地区，既有继续共同居住的情况，也有部分地区发放养老金。然而，区域平均水平掩盖了许多差异。在可供数据的122个国家中，近四分之一的国家老年人的贫困率高于年轻人。此外，在有较高代际共同居住率的地区，如南亚和撒哈拉以南非洲，老年人的贫困率通常与普通人群的贫困率相差不大。

图 3: 与其他几代人相比，老年人的贫困率似乎要低得多



资料来源：世界银行贫困与不平等门户网站。

而在考虑共同居住率、等值规模以及不同老年群体的情况下，区域平均水平所提供的图景变得更为复杂和细致。然而，此类分散的数据和分析往往缺失。首先需要注意的是，在发展中国家进行数据分析时未能使用等价尺度可能会导致大家庭的贫困率被高估，而那些仅由老年人或仅以情侣形式生活的人看起来相对较好。类似地，城市和农村地区的图景可能有所不同。例如，在撒哈拉以南非洲，有数据的40个国家中，有25个国家报告了老年人、女性或两者中较高的贫困率，尽管全国范围内的老年人贫困率较低，但相对于整体城市人口平均而言，这些国家的这一群体的贫困率更高。

缴费型和非缴费型养老金在老年财务保护中的作用

雇主和政府提供的福利成为了高收入国家老年人收入安全的重要来源，这主要得益于城市化和工业化的发展。养老金最早在19世纪末引入，以应对城市化和工业化的发展。农村地区的人口迁移到城市工作，但当他们生病、残疾、失业或年老无法工作时，缺乏传统的家庭或社区安全网。这导致了在传统家庭和社区基础上的支持机制之外发展出新的支持机制。类似的转变也在发展中国家发生，但没有像大多数OECD国家那样伴随着劳动市场的正规化进程，从而促进了参与缴费型养老金计划的参与度。

养老金在推出时主要侧重于缓解老年人的贫困或替代他们在工作期间赚取的全部或部分收入。替换个体在工作年份所赚取的收入也被称为消费平滑。为了建立贡献与福利之间的联系，系统被设计为基于个人及其雇主的收入进行贡献，有时政府也会参与贡献，以此来建立这种联系。⁴ 为了避免向富人转移财富并保护最脆弱群体，引入了诸如最低养老金、旨在计算福利的工资上限以及高危岗位的提前退休等特征。只有在工作期间赚取收入并缴纳养老保险费的个人才能从缴费计划中获得养老金福利，而并非所有老年人。这遵循了这样的逻辑：如果一名家庭成员的收入足以在其工作期间支持整个家庭，那么该家庭成员的养老金也足以在退休期间支持整个家庭。世界上大多数国家都有一些覆盖至少部分（通常是小部分）工人的缴费制度。这些方案通常要求有劳动合同的工人或有雇主的工人（通常雇员人数达到一定数量）参加，从而实现了雇主和员工之间的成本分摊，简化了政府的缴费收集，并便于确保合规性。然而，这种安排的一个缺点——在经合组织经济体之外越来越常见——是未能涵盖缺乏传统雇主-雇员关系的人群，例如非正规部门的工人、合同工或兼职工、自雇者和农民。

缴费型养老金可以有两种主要类型：确定的福利或确定的供款。

在定义福利（DB）养老金制度下，个人可以保证获得其平均工资一定比例的养老金，“平均”工资可以从最近一次的工资、过去五年内工资的平均值到整个职业生涯的平均工资中任选。在这种制度下，收入取决于缴纳者的数量及其工资水平，而支出则取决于受益者的数量及其规定的福利水平。没有保证收支会自动平衡，任何差额缺口将由公共管理方案中的政府或雇主管理方案中的雇主来填补。许多发展中国家在其DB计划中出现赤字。但个人面临的风险较低，因为他们知道自己将来可以获得的具体福利水平。

4 如果有任何再分配，许多 contributory 社会保险项目会向穷人倾斜，最明显的是在平等待遇养老金计划（和健康保险）中。参见 Thompson, L. (1994)。

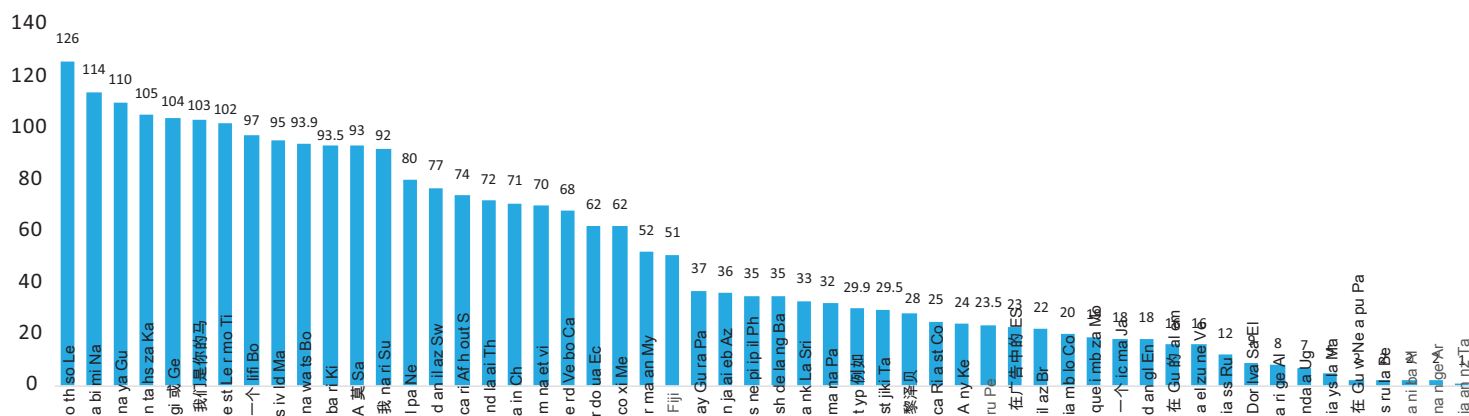
接收方被定义，尽管养老金规则可能至少对某些年龄段进行调整，或者养老金可能无法充分指数化。⁵

Defined contribution (DC) 养老金与之不同的是，定义了缴费率，但未规定个人将获得的具体金额。 定义性贡献养老金计划从个人、雇主以及有时还包括政府那里获取资金，并将其投资于金融资产。当个人退休时，其福利来源于累积的贡献金额加上这些贡献所获得的利息收入。由于个人仅对其账户内的资金享有权利，因此政府和雇主无需承担额外的负债。相反，工人面临的风险是可能无法获得足够的收入维持生活。⁶ 然而，一些DC计划选择提供最低回报或最低养老金以限制成员的投资风险。提供此类保证的方案需要确保有足够的资金来履行这些保证。

其他国家的重点公共项目集中在缓解老年人的贫困问题上，向所有老年人或被认定为需要帮助的部分老年人提供相似的补贴，通过收入、资产、其他养老金收入或其他综合措施进行目标化分配。 这些项目通常被称为“社会养老金”，倾向于向老年人提供福利，无论其工作历史如何，但夫妻两人获得的福利通常不到单个个人福利的两倍。新西兰、澳大利亚、莱索托、博茨瓦纳、南非、格鲁吉亚、东帝汶、科索沃、丹麦等政府以及其他国家的重点公共支持对象就是这种类型的福利。此外，它们还经常支持强制性或自愿性的缴费计划。至少有16个国家实行普遍老年养老金；至少有25个国家为未领取缴费养老金的人提供社会养老金；至少有45个国家提供基于收入手段测试的社会养老金。⁷ 然而，各国的社会养老金福利金额和老年人覆盖率差异巨大，许多国家的社会养老金福利低于或等于人均国内生产总值（GDP）的5%（全球平均水平约为16%），而覆盖率则从60岁及以上人口的不到5%到超过100%不等（如图4所示）。由于社会养老金是非缴费性的，这些福利是由政府收入资助的。随着老年人口比例的增加，劳动年龄人口减少，对更高养老金需求的增长（以支持更长寿命），这些计划可能会消耗大量财政资源。更重要的是，除非与缴费方案相结合，否则它们无法满足个人的收入替代需求，从而降低他们在退休时的生活质量。

5 至少建议养老金系统性挂钩通胀，以保护养老金的实际价值。根据计划的慷慨程度，养老金还可以挂钩名义工资，或采用通胀和工资增长的混合指数（如瑞士指数化），或根据政府资源的可用性进行临时调整。参见Piggott和Sane（2009）。6 无论是确定给付型（DB）还是缴费确定型（DC），都是对计划的一种简化通用描述。每个实际的养老金计划都有其独特的参数，并可能包含另一种类型的元素，尤其是结合确定给付型和缴费确定型的多支柱养老金体系。7 [www.pension-watch.net/social-pensions-database]

图 4：领取非缴费型社会养老金的老年人口比例



资料来源：社会养老金数据库，养老金观察，2018 年。

Note: 超过100的数字表示各国根据联合国人口数据与各自报告的行政数字之间的差异。

对老年人的经济支持的最终形式是通过社会援助转移。 社会援助通常给予被认为收入不足的家庭（不论年龄）。这些家庭中可能包括老年人。从贫困的角度来看，有理由将政府资源集中在贫困家庭而非可能或不一定贫困的老年人身上。然而，依赖普遍的社会援助来保护老年人可能并非最佳选择，原因如下：

- 有证据表明，老年人和残疾成年人的消费需求高于并不同于工作年龄成年人和儿童。⁸ 虽然可以调整均值测试度量以适应差异，但通常并非如此。

- 也有关于家庭内部资源分配可能并不总是为老年人提供公平份额的证据。⁹ 因此，贫困的老年人可能存在于非贫困家庭中。

- 幸运的是，一生中积累了资产的老年人士可能会发现自己在 aging 过程中变得资产丰富但收入不足。将资产转换为收入并不总是容易的。¹⁰

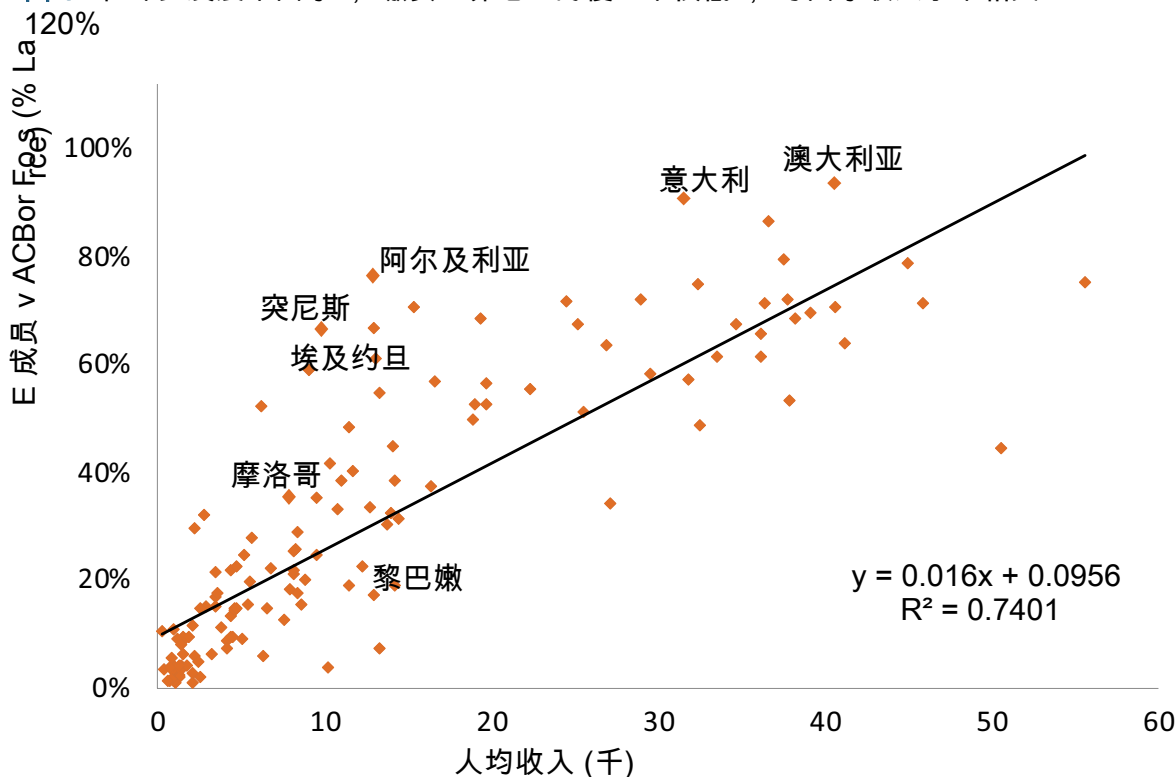
在塞尔维亚及其他东欧国家，例如，在农村地区，老年人常常拥有小块土地，但由于体力不支无法耕种，又不愿出售。同时，土地所有权往往使他们不符合特定的公共援助资格。

- 社会援助计划通常需要定期复测和重新认证。年轻人可能找到工作，改变家庭对社会援助的需求。相比之下，老年人不太可能随着时间改善自己的境况，这使得个人和政府进行复测和重新认证成本高昂，但并未产生显著的节省。

辅助性覆盖扩展挑战，自愿方案的前景，以及非辅助性养老金福利的增长。

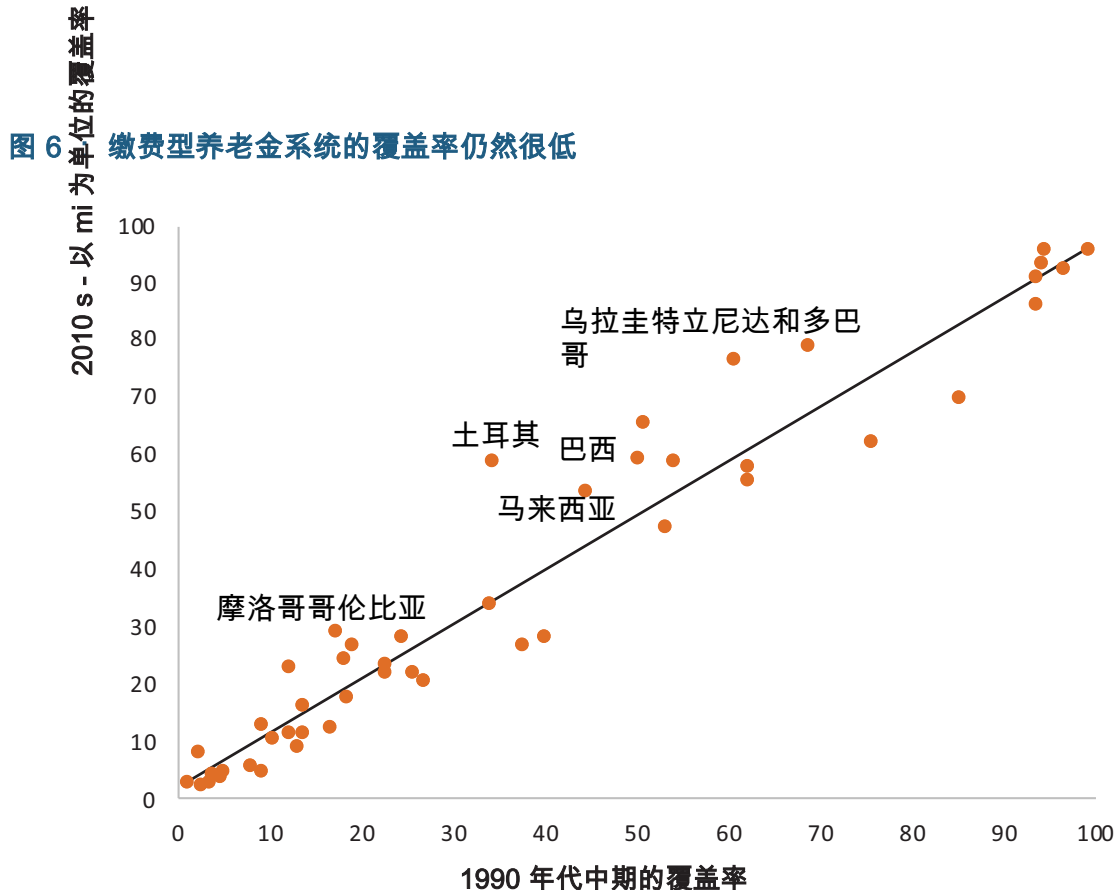
高收入国家养老金系统的广泛覆盖在低收入和中等收入国家 (LMICs) 并不常见，这使得这些背景下老年人的收入保障变得不稳定。发展中国家的工人主要集中在 informal 领域，要么是自雇人士，要么是在小型企业工作，这些企业通常不缴纳工资税，也不为员工提供劳动合同或因退休、疾病、残疾或产假等生活事件而提供的福利。因此，在许多发展中国家，参与性方案的覆盖率仍然较低，并且与国家人均收入水平以及 informal 领域就业的比例密切相关（如图 5 所示）。由于老龄化正在迅速发生，而且在发展中国家更为明显，覆盖率与国家人均收入之间的强相关性意味着发展中国家有可能在变得富裕之前先变老，从而使这些国家的老年成年人面临贫困、脆弱性和生活质量降低的风险。

图 5: 在许多发展中国家，缴费型养老金的覆盖率很低，与国家收入水平相关



资料来源：世界银行养老金数据库。

此外，许多发展中国家当前的覆盖率为较低水平，过去几十年中扩大覆盖范围的进展相对有限。如图6所示，在1990年代中期至2010年代中期期间，大多数国家的覆盖率为率几乎没有改善，事实上，在某些国家甚至有所下降。虽然中国、土耳其和哥斯达黎加等国家有一些成功案例，但这些情况往往是例外而非常态。因此，无论是农村工人还是城市工人，在晚年通过缴费保险实现收入保障的机会都很少，这增加了随着各国快速老龄化而出现老年贫困风险的可能性。随着就业的日益 casual化以及非标准劳动关系（如零工经济）的扩展，通过传统方法扩大覆盖面的挑战可能会加剧。



资料来源：世界银行养老金数据库

在传统缴费型养老金计划扩围面临的挑战下，各国一直在探索创新的非正式部门方案。¹¹ Several countries, 包括印度、中国、肯尼亚、越南、加纳、泰国和卢旺达，已经建立了机制，使非正式部门工人可以为其养老储蓄资金，通常通过移动支付进行。在某些情况下（如印度、越南、中国），设计采用确定缴费确定待遇(DB)的方式，并明确规定了缴费和福利发放的时间表；而在其他情况下，资金则被存入确定给付确定缴费(DC)账户并进行投资，资金通常会在特定年龄时供工人使用。中国的做法是一种独特的混合模式。政府通常会提供匹配贡献以激励个人储蓄，匹配比例从低至15%到高达100%不等。由于非正式部门工人往往收入波动较大，

11 Guven (2019)

收入、贡献金额及时间往往具有灵活性，一些计划允许员工在定义的时间段后访问其储蓄的一部分。在某些情况下，人寿保险、健康保险或丧葬保险与老年保障部分捆绑在一起，而在其他情况下，储蓄账户余额可以部分用作贷款抵押。除了中国和卢旺达外，覆盖范围的扩大并未显著增加，通常远未填补覆盖缺口。然而，在印度和泰国等正式部门覆盖率低的国家，匹配计划导致了不显著但相当重要的比例增长。到目前为止，这些计划在充分性方面普遍较低，且非正式工作者长期参与的一致性水平有待观察。中国的DB（定额供款）计划、印度和越南的计划在充分性方面可能比DC（缴费确定）计划表现更好，但以减少存取储蓄的灵活性为代价。

提高老年人的收入安全感将需要扩大储蓄的作用，鼓励并使老年人能够继续工作，并在需要时提供社会救助或社会养老金的接入。 为老年储蓄，广泛理解为养老金系统内的储蓄、金融机构内的储蓄，或在房地产及其他资产中的储蓄，终将不得不在为老年工人提供收入保障方面发挥更大的作用。移动钱款和其他数字工具的应用可能会使储蓄工具对目前无法获得这些服务的人群更加普及，并且政策在促进金融包容性方面显然也扮演着重要角色（例如，简化了解客户的要求）。与私营部门合作探索创新性的捆绑产品，如在哥伦比亚（Güven等，2022），以及金融科技解决方案可以改进方案设计。识别非正规部门工人的聚合者并激励他们对于动员和确保储蓄持久性至关重要。例如，在卢旺达，合作社已经作为一种有效的聚合者出现，因为大量农村工人隶属于合作社；而在其他国家，不同形式的工人协会或平台则承担了类似的角色。随着数字支付变得越来越普遍且具有可追踪性，税务机关可能成为聚合者的角色，社会安全融资可以从工资税扩展到混合的工资税和社会一般收入融资。强制性方案在扩大覆盖范围方面的局限性、自愿方案长期可行性的关键性以及社会养老金的财政成本表明，仅采取一种方法可能不足以满足发展中国家老年人的需求。大多数国家需要一套互补但协调一致的指令、行为助推以及一般收入资助下的最低保障水平。

随着预期寿命的持续增长，仅依靠储蓄无法为所有人提供负担得起且足够的老年收入保障，除非更多老年人继续参与劳动力市场，减少缴纳历史中的中断记录，或者在较年长的年龄更具生产力。¹² 在日本等高收入国家，已有40%的老年人继续工作，而美国的比例为30%，欧洲国家则远低于此。许多发展中国家的正式部门的老年人目前面临继续工作的障碍，包括如果他们在退休年龄后继续工作可能会失去养老金福利；需要缴纳社会保险费用，而老年人可能并不需要这些费用（尽管像新加坡和马来西亚这样的国家会随着年龄的增长大幅降低缴费率）；此外，灵活就业和兼职工作的机会也十分有限。

¹² 参见 Johansen 和 Huang 撰写的《关于老龄化社会中成熟年龄工作的同伴简介》。

工作；因 childcare 需求而失去的服务年数（对女性更为迫切）；以及小企业获取信贷的不足。通常，如普遍且符合人体工程学的工作场所设计等细微变化，可以显著提高老年工人的留存率和工作效率。将用于计算福利的儿童照护年数计入其中可以减少性别养老金差距，并已在许多国家以不同方式实施。在整个职业生涯中重新培训和提升工人以更好地适应不断变化的工作要求也将成为所有国家所有工人所必需的，尤其是在生活和工作年限延长及技术持续进步的情况下。¹³ 养老金法规也需要相应调整，以适应健康预期寿命的增加，并调整参数以符合老年工人和雇主的偏好。可以提供延迟退休的激励措施（例如，每延迟一年退休，养老金应按精算公平原则增加），这样那些能工作更长时间的人会有财务动机这样做。

几乎每个人都将面临无法继续工作或工作时间逐渐减少的阶段，从而导致对其他来源收入保障的需求增加。然而，虽然老年人可能拥有资产，但他们可能无法将这些资产始终转化为收入，即使他们不是资产贫困者，也可能出现收入贫困的情况。因此，他们将不得不依靠积累的储蓄，或者如果其他收入来源不足，则依赖社会援助或社会养老金。对于具有明确缴费与受益之间联系的缴费计划而言，它们最适合满足个人平滑消费的需求，但这些方案的可持续性（对于确定给付计划[DB]而言）、充分性（对于确定贡献计划[DC]或非确定贡献计划[NDC]而言）以及支付阶段的可预测性（对于养老储备基金或没有公平年金市场的确定贡献计划而言）都需要考虑。社会养老金一直是提供一定程度财务支持的主要工具，但随着人口老龄化，覆盖范围与充分性之间的权衡将变得更为严峻。在社会养老金存在的情况下，可以结合鼓励（或要求）进行年度血压和血糖筛查、免疫接种以及其他有助于老年人保持身心健康和参与活动的项目。

世界银行在老年人的收入保障方面正在做什么

世界银行通过各种贷款和非贷款工具支持了几十年来老年人的收入安全。这涵盖了数据分析和建模、预算与投资借贷以支持养老金改革、客户能力建设以及养老金福利充足性、覆盖范围和可持续性的知识共享。在20世纪90年代及初期21世纪，对缴费计划的改革支持占据了主导地位。近十年来，对非正式部门工人和社会养老金的参与度有所增加。随着发达国家及一些新兴经济体的养老金方案成熟并伴随着老龄化趋势的推进，养老金体系内的代际公平和代际之间的公平性成为了政策讨论中的核心议题。

世界银行通过多种贷款操作积极支持老年人的收入安全。这包括了基于政策的预算支持贷款和不同形式的投资贷款。虽然贷款操作主要集中在

对正式缴费养老金体系进行改革以提高其可持续性，他们还注意到了老年人收入的充足性，包括扩大正式和非正式缴费部门方案的覆盖面以及通过社会援助和社会养老金等其他机制来改善老年时期的收入安全，同时还对劳动法进行了修改以支持更长且更具弹性的工作，并通过身份认证和支付系统改革来促进金融包容性和金融知识。发展政策运营（DPOs）为正在实施改革的政府提供预算支持，养老金改革在DPO项目中占据重要地位。例如，在莫桑比克的一项最近的操作中支持了文官养老金的变化，在巴西也有类似的举措。此外，DPO还在欧洲和中亚地区支持了一系列改革，包括在格鲁吉亚、北马其顿、阿尔巴尼亚、科索沃、塞尔维亚和波兰等地的支持。世界银行独立评价集团（IEG）指出，在2005年至2019年间，有47个成员国的58项DPO支持了影响老年人收入安全的改革措施，而所有年份的贷款总数要大得多。¹⁴

另一种类型的贷款操作，即投资项目融资（IPF），也被频繁用于支持养老金改革，包括加强养老金管理以及在社会保障机构内部设立养老金模型单位。 这些通常涉及到对养老金管理进行改进的投资，包括记录的计算机化、增强缴费收集能力、建立新的管理平台以及整合现有平台，并资助沟通策略。IPF（国际项目融资）往往伴随着技术援助。例如，在阿尔巴尼亚，一个IPF支持了将碎片化的区域社会保险缴费记录数字化，并集中在一个单一的中央位置，简化了业务流程，保护了记录，缩短了申请养老金和收到养老金的时间。在中国广东省，一个IPF支持了五个以前独立的社会保险系统和21个行政区之间的社会保障信息系统的整合，为贡献者、退休人员和管理人员简化了流程。北马其顿的社会保险管理局项目等一些项目还包括旨在提高社会保障组织的技术能力的子组件，使这些机构能够独立并定期评估他们的计划并向政策制定者提供建模结果。IEG报告指出，至少有21个IPF在2005-19年间支持老年人的收入安全，而在那之前的时期还有其他一些操作。肯尼亚最近的一个项目“全国青年机会与发展项目”旨在增加非正规部门青年的就业、收入并促进储蓄。该项目包含一个2000万美元的组成部分，支持国家社会保障基金更新其业务流程，采用创新的沟通策略，并引入针对非正规部门的储蓄方案，该方案设计时考虑了已被证明能提升自愿计划参与度的元素，如自动入账、自动扣款、税收匹配和短期的产假福利。

用于支持养老金改革的第三种贷款业务是结果计划(PforR)。 在这种工具中，政府承诺在一定时间内实现特定的结果。一旦结果实现，与该结果相关的资金将发放给政府，通常是在进一步取得进展时分阶段进行，类似于预算支持。最近，绩效结果（PforR）在巴基斯坦危机抵御型社会保护项目中被使用。

¹⁴ 独立评估小组，世界银行对老龄化国家的支持，2021年。

支持非正式部门混合储蓄方案的项目，且发放款项与达到150,000名活跃储蓄者的目标相挂钩。

所有贷款模式也可以支持改善养老基金治理、投资法规，并提高监管水平。 例如，《克罗地亚养老金改革IPF项目》为支持该国实施资助型养老金改革时新设立的监督和登记机构的建立与能力提升提供了融资，并为欧洲和中亚地区多个国家的多个DPO支持了多支柱养老金改革的新政策和制度框架。

非贷款支持也以各种方式提供。 银行利用自身的专业知识并辅以外部咨询公司进行分析工作和技术援助。近期的例子包括墨西哥、厄瓜多尔、柬埔寨、越南、卢旺达、罗马尼亚、阿尔巴尼亚、北马其顿、马来西亚和沙特阿拉伯的技术援助项目。有时这些工作是独立开展的，例如针对养老金问题；而在其他情况下，则会将这些工作整合到更广泛的养老政策工作中，比如在马来西亚。对于老年人收入保障的工作也经常被纳入公共支出审查、国家经济更新和贫困评估中。世界银行还会编制区域和国家层面的老龄化报告，涵盖老年人收入保障的整体问题或特定福利相关议题。每个区域至少会有一份关于老龄化和老年收入保障的区域报告，而在某些情况下会有多个报告。在国家层面，例如立陶宛的老龄化报告（世界银行2015a），使用了活跃老龄化指数来探讨性别、教育水平和地区地理差异在就业和健康结果方面的不平等。许多报告，尤其是在拉丁美洲和加勒比地区，但也有南亚地区的报告，使用了国民转移账户（NTA）方法论，以揭示个人与整体收入、消费和储蓄在整个生命周期中的联系，并探索人口老龄化、劳动力参与率、生产率以及资产积累和耗尽之间的相互关系（Apella等，2019；Gragnolati等，2015；Rofman、Amarante和Apella，2016；Rofman和Apella，2020；世界银行，2012）。

借贷和非借贷援助也被用于支持希望改进其公共部门养老金体系的国家。 亚洲和非洲的公共部门养老金体系通常相当慷慨且多为未融资，对财政资源构成压力。在这些经济体中，公共部门工资及养老金可能占到税收收入的30-40%。公共部门养老金工作涉及技术援助以估算这些系统的隐性养老金债务，并提供贷款支持与参数或系统改革相关的过渡成本，例如巴基斯坦联邦和省级项目中的一系列项目所涉及的情况。公共部门养老金工作的重点不仅在于财政可持续性，还涉及政府支持的公平性以及公私系统之间的流动性问题。例如，在墨西哥和巴西等国家，许多州和地方政府运营自己的老年安全系统，但若员工跨州迁移可能会面临失去养老金的风险。实现公私部门就业之间的可携带性对于实现劳动力的最佳分配也至关重要。

最后，世界银行通过提供养老金核心课程，帮助 counterpart 政府提高能力，并对诸如养老金建模等特定问题进行培训。

世界银行开发的PROST模型，以及举办和组织会议，让实践者们能够会面并交流想法。银行团队在不同地区对养老金政策、改革与实施的多元经验，使他们成为了全球和地区事件的独特促进者，这些活动汇集了决策者、研究人员和专家，从各国的经验中学习，并探索面对养老金体系众多挑战的解决方案。世界银行经常扮演召集角色，将一个国家内的不同利益相关方以及跨国的利益相关方聚集在一起。此外，世界银行在其ASPIRE数据库中还生产了跨国家的养老金参数比较数据。

从世界银行参与的老年收入保障工作中学习并展望未来

世界银行参与可以指导未来工作的经验教训是：(i) 重新思考养老金设计和融资方式以支持覆盖面的扩大，尤其是针对非正式工人和女性

重新思考设计和融资方式，旨在以公平和可持续的方式扩大养老金覆盖范围，将需要脱离仅依赖工资征收费用的模式。

养老金缴纳与福利紧密挂钩的情况下，覆盖面并未显著或足够快速地扩展。实际上，在许多情况下，非标准就业的增长导致传统正式部门计划覆盖的人口减少。这表明，为老年人提供收入保障的替代方法，如已在部分地区启动的非正式部门方案以及许多国家加强提供的社会养老金，未来可能会发挥更大的作用。不仅在方案设计上，而且在融资方法上也需要重新思考，因为即使是在高收入国家，由于日益扩大的养老金赤字使得越来越多地依赖后者的混合模式（即工资税和一般税收收入的结合），界限变得越来越模糊。不同国家和地区劳动力市场和社会预期的差异将需要进行实验，以确定哪些方法有效，哪些无效。

优先推进养老金改革的共识构建并强调养老金沟通以促进透明度和信任是关键。 众多围绕着政府在提供收入保障方面的作用及其调整福利计划能力的问题，具有高度的政治敏感性。明确传达所需行动的理由和方式至关重要。不进行改革的代内与代际影响同样重要，以使利益相关者了解无作为的后果。仅靠达成共识并不足够，因为个体需要知道改革如何影响他们的福利。这有助于他们更好地规划退休生活，并明确自己的预期。沟通方式本身需要在本地语境下进行。世界银行可以作为一个知识中心，记录哪些做法有效，哪些无效。开发用户友好的世界银行工具包对促进利益相关者的共识建设有帮助，近期在发展养老金体系的工作也在这方面取得了进展。

计算器有助于个人更好地估算他们的养老金福利。例如，PROST工具包被用于紧密与客户合作，利用其数据进行基线建模，然后与关键利益相关者进行讨论和培训，确保模型假设和逻辑被充分理解。使用PROST的一个重要战略原因是建立劳工部、财政部、社会保障机构的精算团队以及中央银行等各方之间的共识。另一个工具是养老金计算器（在克罗地亚RAS下开发）。该计算器将允许个人根据他们的缴费历史来估算他们的福利，从而管理大众的期望并降低逆转的风险。

提高数据透明度和标准化报告可改善问责制。 尽管有关养老金指标（如覆盖率、替代率或支出）的数据正在发展中国家的各种组织中进行编制，但与经合组织和欧盟国家可用的可比统计数据 and 长期预测相比，这些数据往往难以获得。欧盟国家不仅在EUROSTAT中有标准化的跨断面养老金数据报告，还通过欧盟老龄化工作组建立的共同方法提供了长期预测。这两种数据的存在使得各国之间可以进行比较，并提高了透明度和问责制。相比之下，许多发展中国家缺乏系统性的报告，这使得很难为改革做出有力的论据，或者基于短视的政治决策来防止养老金体系的恶化。世界银行的ASPIRE，这是一个社会保护指标汇编，正在扩大其关注范围以包括一些养老金指标，但从各国定期编制和报告养老金数据的角度来看，仍需作出共同努力才能确保此类数据库能够定期更新。中期而言，建议立法要求社会保障方案每几年提交一次精算报告，或在计划对系统进行任何变更时提交此类报告。

利用发展中国家快速数字化的潜力为养老金体系的设计、管理乃至融资带来了新的机遇。 建筑模块的快速进步，包括促进养老储蓄的数字身份、互联网和移动电话渗透、金融包容性的提高以及数字和移动金融交易的普及，以及公共部门与私营部门在项目交付方面的合作，表明一些历史上限制覆盖面扩张的制约因素正在减弱，而平台经济则为深化老年人金融保护提供了新的可能性。这些方法需要被探索，以利用自愿方案为目前未覆盖或覆盖率不足的大量个人提供收入保障的能力。这不仅包括非标准就业工人，还包括越来越多的农民工。使用数字支付还可以使退休人员更容易获取福利，而无需每月排队等待。同时，随着数字经济的发展，理解老年人的具体需求限制将至关重要，以便开发既符合其需求的平台和产品。

对老年人收入安全采取更为全面的看法将需要政策讨论聚焦于老年财务安全，将关注点从特定方案扩展到影响晚年财务安全的更广泛问题。 这些包括：（i）扩大金融包容性、金融知识和个人及家庭决策的研究，并关注不同国家、地区以及国内社会群体之间的差异——这将需要增强

整合行为科学的见解¹⁵ (ii) 更深入分析老年人的公共转移支付与私人转移支付之间的互动关系，以及随着公共项目规模扩大，私人转移支付可能面临的挤出或挤入效应的程度

深化金融产品开发的创新将需要谨慎探索更多元化的工具以促进养老金融安全，并适当进行监管和消费者保护。 考虑到除养老金以外的其他收入来源的演变使用及其获取途径，应予以考虑，以便提供针对性建议。有关收入安全的研究工作主要集中在资产积累上，而对支付阶段的关注较少，鉴于预期寿命不确定性日益增加，这一点越来越重要。例如，逆向抵押贷款或其他形式的房屋权益释放等工具有可能解决高龄群体面临的资产与收入难题。新加坡和澳大利亚等国家新兴的公私合作模式可能为克服一些限制其普及的问题提供了经验教训，即使在发达国家也是如此。¹⁶ 私营部门的创新，如在香港特别行政区等地使用全额缴清人寿保险单作为抵押进行较年轻年龄的贷款（例如），也表明了有助于更好地平衡老年收入需求和资产的方法的潜在价值。对于公共部门而言，一种可能有潜力的工具是长寿债券，通过这种方式，公共部门可以协助商业提供商管理长寿风险，并提供更具吸引力的价格以支持年金、长期护理保险及其他产品，这些产品在支持老年人的财务安全方面具有未充分利用的潜力。从长远来看，可能会出现更多产品创新，例如允许保险公司与保单持有人共担风险的联结年金产品，以及类似集合年金或团体自我年金账户、共同风险分摊机制等其他创新方式。¹⁷ 这些因素在大多数发展中国家的长期考虑中占据重要位置，因为这些地区的保险市场仍处于起步阶段。然而，在这一领域未来存在巨大的创新潜力。不过，对于任何保险或金融产品而言，重要的是要建立适当的消费者教育和保护措施，考虑到许多新兴经济体监管能力较弱的情况，并监控新工具在市场推出后的适用性和运作情况。

15 见Chomik等人（2022）对有效方法的概述，这些方法用于告知、简化和指导老年人的金融决策。16 Knaack等人的2020年研究提供了发展中国家反向抵押贷款潜在益处和陷阱的有用综述。17 Kabuche（2023）；lwry等人（2020）。

参考文献

Apella, I., T. Packard, C. Joubert, and M. Zumaeta (2019). "Retos y oportunidades del envejecimiento en Chile." 世界银行, Washington, DC.

Brown C., R. Calvi, and J. Penglase (2005). "Sharing the Pie: undernutrition, Intra - household allocation and poverty." Working Paper, 2020.

Chomik, R., Yan, G., Anstey, K., and Bateman, H. (2022). 老龄时期的财务决策. ARC卓越中心老年研究 (CEPAR) 政策简报. 新南威尔士大学, 悉尼。

卡尔维, R. (2020)。"为什么印度的老年妇女失踪？讨价还价能力和贫困的年龄特征" *政治经济学杂志* (128: 7, 2020)。

埃文斯, B. 和 R. 巴拉科斯 (2015)。《发展中国家老年人共同居住情况研究》。世界银行, 《社会保障与劳动政策》部门, 《养老金简报》, 2015年5月 | 第17期。

格尔德斯, 贝恩 (2021)。《使用家庭调查测量老年人个体贫困的挑战》。发展路径与帮助年龄国际, 工作论文, 2021年2月。

Giles, John, Yuqing Hu, and Yang Huang (2015). "Formal and Informal Retirement in Aging East Asia", *imimeo*, World Bank.

格拉诺拉蒂, M., R. 罗夫曼, I. 阿佩拉, 和 S. 特罗亚诺 (2015)。"阿根廷的时间之逝：人口转变的经济机遇与挑战"。华盛顿特区：世界银行。

Guven, Melis U., Jain, Himanshi, Joubert, Clement (2022). 社会保护对 informal economy 的支持：发展中国家 (尤其是非洲) 及其他地区的运作经验 (英文)。世界银行. 华盛顿特区。

HelpAge Social Pensions Database (2023). <http://www.pension-watch.net/social-pensions-database>.

国际劳工组织 (2022)。ILO模型估计数据库, ILOSTAT [劳动参与率按性别和年龄划分]。可从<https://ilostat.ilo.org/data/> 获取。

Iwry, J., Haldeman, C., Gale, W., John, D. (2020). 退休年金：作为一种替代的退休收入来源, 利用经典金融机制。布鲁金斯学会, 华盛顿特区。

约伯特, 克莱芒, 和 普里扬卡·卡恩 (2022)。《高非正式化环境下的生命周期储蓄。来自巴基斯坦的证据》。政策研究工作论文 10121。发展研究组。世界银行。

卡布切, 多琳 (2023). 寿命风险：退休产品创新与风险管理策略. 博士论文, 新南威尔士大学, 风险与精算研究学院。

卡米亚, Y. 和 S. 赫尔图 (2020)。《测量全球老年人的家庭和居住安排：2019年联合国老年人家庭和居住安排数据库》。技术论文 No. 2020/03, 2020年12月。联合国经济和社会事务部, 人口司。

克纳克, P.、M. 米勒和 F. 斯图尔特 (2020). 逆向抵押贷款、金融包容性和经济发展：潜在益处与风险. 世界银行政策研究工作论文第 9134 号. 华盛顿特区.

经济合作与发展组织 (2023). 养老金一览数据集 ,
2021. <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=PAG>

Piggott, J. and Sane, R. (2009). Indexing Pensions. World Bank Social Protection Discussion Paper, No. 925, World Bank, Washington, D. C.

罗夫曼 , R. , V. Amarante 和 I. Apella (2016) 。 “乌拉圭的人口变化 : 经济机遇与挑战。 ”。 华盛顿特区. 世界银行

罗夫曼 , R. 和 I. Apella (2020) 。 “当我们 64 岁时 : 公众的机遇与挑战
人口老龄化背景下的政策 : 拉丁美洲的情况。 ”。 华盛顿特区. 世界
Bank.

Schwarz , Anita (2020) 。 “非洲老年人的社会保护 ”。 世界银行。

斯图尔特 , 菲奥娜 ; Jain , Himanshi , Sandbrook , Will (2019) 。 “早期获得养老金储蓄。 ” 世界银行。
。 <https://documents1.worldbank.org/curated/en/757001551715193169/pdf/早期获取养老金储蓄：国际经验与所得教训.pdf> .

汤普森 劳伦斯 (1994 年) 。 《不同社会福利策略的优缺点》。 美国社会保障公报。 第57卷。 第3期。 19
94年秋季。

联合国经济和社会事务部、人口 division (2020). 《2020年世界人口老龄化概览：老年人的生活安排》 (S
T/ESA/SER.A/451) 。

联合国经济和社会事务部人口司(2022 年) 。 数据库
2022 年老年人的家庭和生活安排。

世界银行 (2012) 。 斯里兰卡人口转变：在资源有限的情况下应对老龄化挑战。 南亚地区人类发展单位， 世界
银行， 华盛顿特区。

世界银行 (2015) 。 适应不断变化的世界。 东亚和太平洋经济更新。 4 月
2015 年。 世界银行 , 华盛顿特区。

世界银行(2021 年) 。 独立评估小组 , 世界银行对老龄化国家的支持。 世界
银行 , 华盛顿特区。

世界银行 (2023 年) 。 贫困和不平等门户。 [https://pip.worldbank.org/home.World Bank, Washington, DC](https://pip.worldbank.org/home.World%20Bank,Washington,DC) .

