

· 社会保险 ·

中国多层次养老保险的制度创新与路径优化

林 义

[摘 要] 多层次养老保险制度的构建及可持续发展是近30年来国际养老保险制度改革的重要发展趋势。受多种因素的制约，中国多层次养老保险制度构建步伐远低于人们的预期。本文在相关文献梳理的基础上，从理论、制度设计和发展环境等方面进行反思，分析了中国多层次养老保险制度发展缓慢的深层原因，提出了中国多层次养老保险制度创新和路径优化的政策思路。研究表明，唯有综合考量经济、社会、文化、技术等多因素，探索多层次养老保险制度创新的突破，探索基于新发展环境下的路径优化策略，方有助于找到适合中国国情的多层次养老保险可持续发展之路。

[关键词] 多层次养老保险；制度创新；可持续发展

多层次养老保险的构建及可持续发展是近30年来国际养老保险制度改革的重要特点和趋势。尽管各国的具体发展路径和侧重点有所差异，国际金融危机促使相关国家进行了局部调整，但多层次养老保险制度发展的总趋势并未改变。受多种因素的制约，中国多层次养老保险制度构建步伐和实际运行效果都远远低于人们的预期，亟须从理论、制度设计和发展环境等方面进行反思和深入研究。

一、多层次养老保险制度研究文献的梳理

国外多层次养老保险制度的快速发展始于20世纪90年代后期。2000年以来欧盟经济和社会委员会进行了构建养老保险可持续发展机制的种种努力，2003年的欧盟联合委员会报告提出了具体目标原则和改革策略，欧盟25个成员国提交了构建养老保险可持续发展的策略报告。2006年，欧盟联合委员会推出的研究报告对各国近年来建立多层次养老保险可持续发展机制取得的新进展、面临的突出问题及未来发展趋势，进行了详尽分析；对完善结构性改革、控制养老保

[作者简介] 林义，西南财经大学老龄化与社会保障研究中心教授、博士生导师。主要研究方向：社会保险、社会风险管理。

[基金项目] 国家自然科学基金项目“弹性退休政策调整的决策机理及约束条件研究”（71373211）、西南财经大学双一流建设项目“老龄金融创新研究”。

险替代率、就业与社会保险协调发展、强化社会保障治理机制、大力发展补充保障制度等,提出了需要进一步深化研究的若干课题^①,是从理论和政策结合层面系统研究多层次养老保险及可持续发展的重要研究文献。1994年,世界银行的《防止老龄危机——保护老年人与促进增长的政策》^②提出养老保险可持续发展面临着人口老龄化的挑战及建立养老保险“三层次”体系的建议。2005年,世界银行在总结过去十年养老保险改革经验的基础上,进一步提出养老保险体系“五层次”的制度构想^③。Holzmann 和 Stiglitz 在系统总结世界上 60 个国家养老保险改革发展经验教训的基础上,提出了养老保险体系改革的目标、若干关键性原则及政策主张。他们从强调养老保险与经济的关联分析,进展到强调养老保险改革与经济、政治、社会、文化的系统关联,强化了对构建养老保险可持续发展的研究,提出了值得深入研究的若干前沿课题^④。有研究成果从社会保障基本理念、具体目标、策略框架、经验教训及政策实施层面,进行了系统深入的研究^⑤,从研究深度和广度上代表了国际研究的趋势和特点。

国际社会保障权威专家形成了关于构建多层次养老保险可持续发展机制的新研究成果。Thompson 从社会保障与经济增长的关联分析中揭示了构建与经济发展水平相适应的社会保障体系的政策思路。他强调社会保障对储蓄、劳动力市场及收入再分配的重要作用,认为如果能够实现社会保障与经济增长的良性互动,对于构建社会保障的可持续发展机制具有关键意义^⑥。Munnell 研究了 21 世纪重建养老保险体系的政策思路,重点分析了养老保险制度构建与完善金融市场的相关政策思路,强调需要对养老保险制度体系的风险管理加以关注^⑦。养老保险作为社会保障的重要制度安排,其可持续发展已成为国际社会关注的一个中心议题。建立多层次养老保险体系已经成为发达国家改革发展的重要趋势。但养老保险可持续发展仍面临着严峻的挑战——经济发展和科技进步带来更好生活的同时,诸如人均寿命不断延长,养老和医疗等护理费用攀升,家庭结构呈现新的变化,家庭成员趋于减少等状况,都会导致养老保障体系面临更大的财政支出压力。欧盟研究报告^⑧表明,目前欧盟成员国面临着人口老龄化引致的养老保险财务危机,以及养老保险覆盖面不足和待遇水平存在性别差异等问题,多层次养老保险

① European Commission, *Joint Report on Social Protection and Social Inclusion 2006*, Office for Official Publications of the European Communities, 2006.

② 参见 World Bank, *Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth*, Oxford University Press, 1994.

③ 参见 Robert Holzmann, Richard Hinz, *Old Age Income Support in the 21st Century: An International Perspective on Pension Systems and Reform*, World Bank, 2005.

④ 参见 Robert Holzmann, Joseph E. Stiglitz, *New Ideas about Old Age Security: Toward Sustainable Pension Systems in the 21st Century*, World Bank, 2001.

⑤ 参见 Robert Holzmann, Richard Hinz, *Old Age Income Support in the 21st Century: An International Perspective on Pension Systems and Reform*, World Bank, 2005.

⑥ Lawrence Thompson, *Social Security and Economic Growth*, ISSA Regional Conference for Africa, Lusaka, Zambia, 9-12 August, 2005.

⑦ Alicia Munnell, *Restructuring Pensions for 21st Century: The United States Debates*, Oxford Institute of Ageing Working Papers No. 502, 2002.

⑧ Garben Sacha, Kilpatrick Claire, Muir Elise, *Towards a European Pillar of Social Rights: Upgrading the EU Social acquis*, College of Europe Policy Brief No. 1, 2017.

体系完善任务仍然十分繁重。国际劳工组织（ILO）强调养老保险制度全覆盖的重要意义，认为不同经济水平国家财政转移支付手段在多层次养老保险制度运行中有重要作用^①。世界银行专家强调各类现金转移计划对中低收入国家多层次养老金体系构建的重要性，认为其对市场主体的激励优于税收优惠，在协同发展和制度扩面上，能够保证更有效的财政支持效率^②。国际货币基金组织（IMF）的研究^③表明，目前养老保险制度的偿付能力受到长期低利率、资产收益低、经济波动性大的影响，可能导致人口老龄化挑战的财务压力更为严峻。经济合作与发展组织（OECD）的《养老保险展望（2016）》^④基于经合组织成员国养老保险体系可持续发展面临的挑战，总结提炼了养老保险制度改革的建议。其认为在老龄化背景下缴费确定型（DC）模式将越来越受到关注；强调发展商业型个人养老保险业务的重要性；养老金支出应享受税收优惠；年金产品的可持续发展需要从制度设计的源头治理；非常有必要让社会公众更全面了解养老保险制度的运行条件和平衡条件，以便做出更科学更理性的决策；需要进一步缩小公共领域与私人领域的养老金待遇差异；强调在DC模式下养老保险系统应更注重基于组合投资的战略性资产分配及自愿储蓄的重要性。OECD最近强调应通过延迟退休年龄，直接改变养老保险的实际利率来实现养老保险制度的可持续发展^⑤。Angrisani在固定缴费率的假设下，研究具有资助组成部分的定额缴款养老保险计划的可持续性。其为具有资助组成部分的固定缴款养老金计划提供了一个新的定理，在一般稳定和不变贡献率的假设下确定了可持续性的必要条件^⑥。国外经验虽不宜照搬，但从国际经验中吸取有参考价值的思路具有重要意义，可提醒我们少走弯路。

国内学者针对养老保险的可持续发展从多个角度进行了更深入的研究。林义^⑦较早提出多层次养老保险的理论探讨，强调多层次养老保险模式是各国21世纪的目标模式。孙祁祥、郑伟系统研究了养老年金市场发展的战略思路^⑧。郑功成提出了我国养老保险改革发展战略的总体构想、战略目标和战略措施等设计思路^⑨。林义、林熙提出养老保险制度可持续发展需要重视的若干关键政策问题，强调制度构建、机制创新和管理平台创新是养老保险制度可持续发展

① ILO Department of Social Security, "Social Security for All. The ILO Social Protection Floors Recommendation," *Journal of Social Psychology*, 2012, 58(1).

② 参见 Robert Holzmann, David Robalino, Noriyuki Takayama, *Closing the Coverage Gap: The Role of Social Pensions and Other Retirement Income Transfers*, World Bank, 2009.

③ 参见 International Monetary Fund, *Global Financial Stability Report: Fostering Stability in a Low-Growth, Low-Rate Era*, 2016.

④ 参见 OECD, *Pension Outlook 2016*, OECD Publishing, 2016.

⑤ Edward Whitehouse, *Pensions for Public-Sector Employees: Lessons from OECD Countries' Experience*, World Bank Group, Social Protection & Labor, Discussion Paper No. 1611, 2016.

⑥ Massimo Angrisani, "An Extension of Aaron's Sustainable Rate of Return to Partially Funded Pension Systems," *International Journal of Sustainable Economy*, 2012, 4(3).

⑦ 林义：《论多层次社会保障模式》，经济改革与社会保障国际研讨会，海口，1992年。

⑧ 参见孙祁祥、郑伟：《中国养老年金市场——发展现状、国际经验与未来战略》，经济科学出版社，2013年。

⑨ 郑功成：《中国社会保障改革与发展战略（总论卷）》，人民出版社，2011年，第25-26页。

的重要问题，并从加快构建多层次养老保险体系、明确政府责任边界、强化基金管理和风险控制等方面提出政策建议^①。郑秉文探索了多层次养老保险改革的发展思路和实施路径^②。胡继晔在解决养老保险可持续问题的诸多措施中，着重强调基本养老保险、企业年金和个人养老金投资金融市场特别是资本市场的养老金融化是重要战略手段^③。较之于国外多层次养老保险的大量研究成果，国内的系统深入研究还有待加强。

国内外多层次养老保险制度改革的一些特点值得重视。其一，对多层次养老保险制度演化路径和改革方向的提炼总结是在长期中逐步形成的。从20世纪80年代中期开始的养老保险制度改革，主要是围绕养老保险制度自身的财务机制、给付机制及退休政策调整展开的。但养老保险制度路径依赖的惯性使其改革遭遇阻力，并且实施效果不明显。其二，到20世纪90年代中期，发达国家养老保险制度开始步入结构性调整的改革阶段，这些改革将多层次养老保险制度发展作为改革的主线，从不同层面快速展开并取得了积极成效。第二、三层次养老保险计划无论是在发展规模上，还是发展速度上，都有惊人的业绩，凸显出人口老龄化加速发展背景下养老保险结构调整的新特征。政府提供基本保障的责任边界日益清晰，其通过各种激励措施积极促进市场化养老保险计划的全面发展，从战略层面一定程度上控制了自身养老保险责任边界。其三，多层次养老保险制度成为近20年来发达国家养老保险改革的重要发展趋势。不仅如此，这种改革的范围在持续拓宽：从养老保险各层次关联的改革深入到长寿风险管理、劳动力市场完善和金融市场创新等领域；从多层次养老保险体制机制的完善向经济、金融及技术创新相关领域延伸。这是值得重视的新发展趋势。

二、中国多层次养老保险制度发展缓慢的原因剖析

我国多层次养老保险改革的初始步伐和制度政策设计并不算晚，甚至比国外许多国家还要早。1991年国务院《关于企业职工养老保险制度改革的决定》明确指出：随着经济的发展，逐步建立起基本养老保险与企业补充养老保险和职工个人储蓄性养老保险相结合的制度。国家提倡、鼓励企业实行补充养老保险和职工参加个人储蓄性养老保险，并在政策上综合指导。1995年《国务院关于深化企业职工养老保险改革的通知》仍强调“鼓励建立企业补充养老保险和个人储蓄性养老保险”。1997年《国务院关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》强调，“各地区和有关部门要在国家政策指导下大力发展企业补充养老保险，同时发挥商业保险的补充作用”。2004年，我国出台企业年金的相关文件。可以说，从制度构建与

① 林义、林熙：《养老保险制度可持续发展需要重视的关键政策问题》，《老龄科学研究》2013年第2期。

② 郑秉文：《养老金制度改革应重点关注八个方面》，《经济研究参考》2015年第12期。

③ 胡继晔：《养老金融：促进社会保障可持续的重要战略》，《改革纵横》2016年第1期。

顶层设计的相关思路中,政府对建立我国多层次养老保险制度的基本定位是明确的。但受诸多因素的制约,多层次养老保险的制度体系并未完全建立起来。第二、三层次无论是覆盖人群、保障能力,还是市场容量都远未达到预期目标。基本养老保险一支独大,承载着老年经济保障的主要职责,不但当前制度改革的难度很大,而且未来可持续发展的风险也不容低估。截至2016年底,我国建立年金的企业数量为7.63万个,仅占全国企业法人单位数的0.93%,积累企业年金基金1.11万亿,占GDP比重仅为1.49%^①。企业年金覆盖2324.75万人,计划数为1492个^②。商业养老保险2016年保费收入0.43万亿,保险密度和保险深度分别仅为313.77元/人和0.58%^③。商业养老保险市场无论是规模、产品设计还是保障人群,与多层次养老保险的市场需求都有很大差距,其发展潜力还未充分开发。多层次养老保险发展与预期制度的设计目标相差甚远。

我国多层次养老保险制度发展缓慢的原因值得深究。如果不能找到制约我国多层次养老保险发展的深层次原因,在既有的制度轨道上运行的多层次养老保险模式难以实现快速发展。在笔者看来,多层次养老保险在发展环境,动力机制明显不足,制度设计有待优化及有效监管等方面,都亟待认真梳理和系统研究。

第一,发展环境制约多层次养老保险发展。1995—2005年是我国经济体制改革尤其是国有企业改革的攻坚克难阶段。20世纪90年代末期,社会保障改革的最核心任务是实现两个确保。其时,这是经济体制转型能否顺利实现的关键,关系到社会稳定的大局。当时,我国基本养老保险覆盖的基本人群是国有企业职工,而国有企业改制的客观环境难以使多数国有企业具有顾及发展企业补充养老保险的能力,也不可能关注补充养老保险计划的发展。21世纪第一个十年,我国企业年金计划发展显露不平衡。少数经济效益好的大型国有企业员工享有相当好的企业年金福利,而大多数企业尤其是中小企业几乎很少有完善的企业年金计划。企业年金显现“富人俱乐部”的状态。2008年以来,政府民生保障政策着力点为构建低收入群体的普惠型养老保险制度,构建新农保和城乡居民养老保险制度^④,对补充性养老保险计划发展的政策激励措施自然放缓。因经济转型、企业改制等客观环境限制,二、三层次的养老保险计划难以在这一时期实现快速发展。

第二,企业补充养老保险发展动力机制明显不足。除了发展环境外,企业自身的动力机制不足应是致使补充养老保险发展不足的一个关键因素。经济效益好的国有大中型企业

① 数据来源于《2016年度全国企业年金基金业务数据摘要》、《2016年国民经济和社会发展统计公报》,“建立年金企业占比”基于《第三次全国经济普查主要数据公报(第一号)》“全国二三产业企业法人单位数”计算。

② 人力资源和社会保障部社会保险基金监管局:《全国企业年金业务数据摘要(2016年度)》,人力资源和社会保障部官网:<http://www.mohrss.gov.cn/shbxjjds/SHBXJDSgongzuodongtai/201704/W020170401389665989245.pdf>, 2017年3月。

③ 根据行业历年业务数据规律,设定约占寿险资产80%的分红型养老保险为理财产品,约20%的年金保险和生存保险为传统养老保险资产。2016年寿险公司保费收入21692.81亿元,据此计算。

④ 鲁全:《城镇化、就业质量与城乡统筹养老保险制度建设》,《学海》2016年第2期。

如中石油、中石化等既有实力也有意愿为职工建立补充养老保险计划。然而绝大多数中小国有企业和民营企业则表现为既无动力也无能力来为职工建立补充养老保险计划。21 世纪第一个十年中,企业年金的建设呈现出政府热、机构热,而作为发展主体的大多数企业并不太热心的局面。企业动力机制不足涉及企业自身经济实力、经济效益,以及企业家的意愿、企业经营管理体制、企业管理层的短期任命制等。这些因素都可能对建立一项长期性的养老保险计划的关注度,对企业补充养老保险可持续资金投入等带来种种潜在限制。补充养老保险的激励机制未能充分形成,政府税收优惠政策的激励作用不明显,个人缴费部分的税收优惠政策未能够充分体现。加之企业对发展包括企业年金在内的员工福利计划认识上存在偏差,发展补充养老保险的企业内在动力机制明显不足。国家对补充养老保险的经济激励如税收优惠政策及优惠力度等并未对补充养老保险的企业动力机制产生积极影响。这是导致我国企业年金计划无法如欧美国家那样快速发展的一个重要因素。企业家对养老保险长期文化认同的差异,亦为中外企业补充养老保险发展呈现出明显差异的一个深层原因,有待进一步深入系统的研究。

第三,养老保险的第二、三层次发展缓慢同企业年金的运行机制及商业保险提供的产品服务不够完善也不无关联。2000 年《完善城镇社会保障体系试点方案》提出建立企业年金计划之前,企业补充养老保险一直采用委托关系下保险契约型的运作方式,由保险公司管理运营或部分委托其它机构管理。补充养老保险计划建立、管理运营及待遇给付的形式较灵活,其中部分业务是保险公司团体寿险的主要组成部分,占比达 60%—70%。多数企业为增进员工福利纷纷以团体养老保险的形式为员工提供补充养老保障。

2004 年《企业年金试行办法》确立了以信托模式为基础的唯一运营模式,严格规定了企业年金计划受托人、基金托管人、账户管理人和投资管理人的独立角色,并设置了非全牌照的管理运营资格限制。保险公司管理的原企业补充养老保险基金和企业兴办的其它团体养老保险计划直线下降,商业保险公司的团体寿险业务大幅下滑^①。如图 1 所示,2004 年以后,我国团体寿险业务出现明显的拐点,由平均值反映的团体寿险业务下降趋势更为明显,拐点与 2004 年政策走向更加吻合,而总体趋势的政策效应稍滞后。其后,尽管经营团体寿险业务的保险公司数量逐渐增加,但保费收入增幅放缓,2008 年甚至出现了 2000 年以来的首次负增长。企业年金对团体养老险挤出效应极大,团险市场长期低迷。

在企业年金对商业团体养老保险的挤出效应下,面对更灵活的劳动就业市场,企业年金的发展和扩面工作并不显著,如图 2 所示。2006 年至 2016 年间,我国建立年金企业数由期初的 5.47 万个增长到 2016 年的 7.63 万个,十余年间增幅较缓,而增速却逐年下降,由 2007 年的

① 林义、成欢:《新形势下完善我国多层次养老保险制度的政策思路》,西南财经大学老龄化与社会保障研究中心研究报告,2017 年。

55.56% 降至 2016 年的 1.12%。我国企业年金发展的历程表明,第二层次单一信托模式下的企业年金计划对保险契约型团体补充养老保险的挤出,既不利于企业年金计划扩面,也对二、三层次养老金计划的协同发展产生了消极影响。

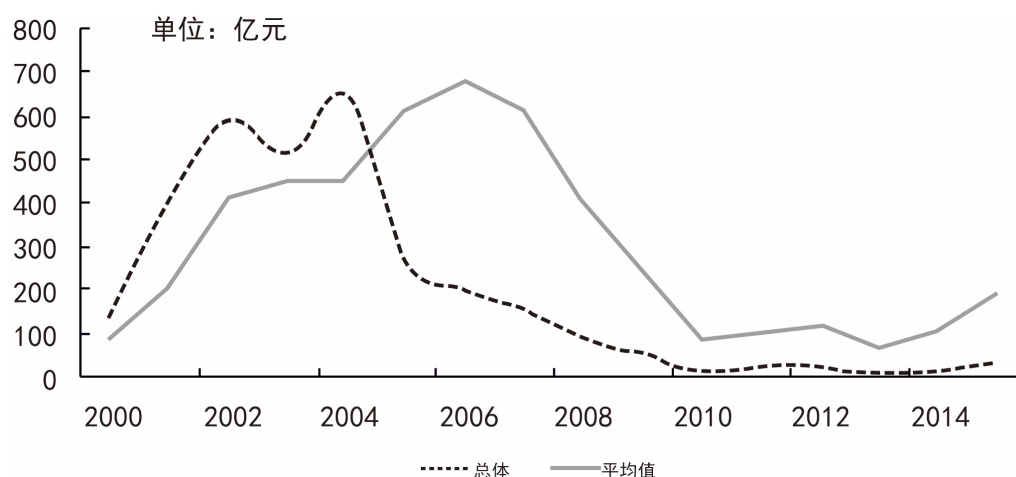


图1 2000—2015年我国团体寿险业务发展趋势

注:总体即全国人身保险公司团体寿险业务保费收入;平均值=全国人身保险公司团体寿险业务保费收入/当期经营团体寿险业务公司数,增加平均保费收入这一指标旨在更加微观地反映业务变化趋势。

资料来源:依据《中国保险年鉴(2001—2016)》及中国保监会网站相关资料整理。

我国企业年金制度 2004 年建立以来,无论是国际机构还是国内学界、业界都曾对其市场发展前景有非常乐观的分析预测。但企业年金市场发展的业绩则与人们的分析评估差距甚远。对企业年金运行机制和商业保险的介入方式、途径及产品服务研发都需要进行冷静反思。企业年金市场的培育仍然不够充分,市场机制有待完善。企业年金信托模式的设计初衷基于风险隔离的理念将其划分为不同机构的参与方式固然有一些合理之处,也是在欧美一些国家所采用的运行模式。但信托模式一般会带来机构运行成本增加,监管难度增大,参与机构与企业年金计划各方内在信托关系复杂化。同时,对保险契约模式的简单排斥,使中小企业参与企业年金更为困难。尽管推出集约型企业年金计划对该状况有一定程度的缓解,但并未根本解决中小企业参与企业年金计划的问题。需要强调的是,德国的李斯特计划是与我国几乎在同一时期推出的补充养老保险,其发展速度、覆盖人群、激励机制及所承担的补充养老保险保障责任,都得到引人注目的快速发展。这种反差值得学界和政府

部门认真反思深入研究，以便找到良策。

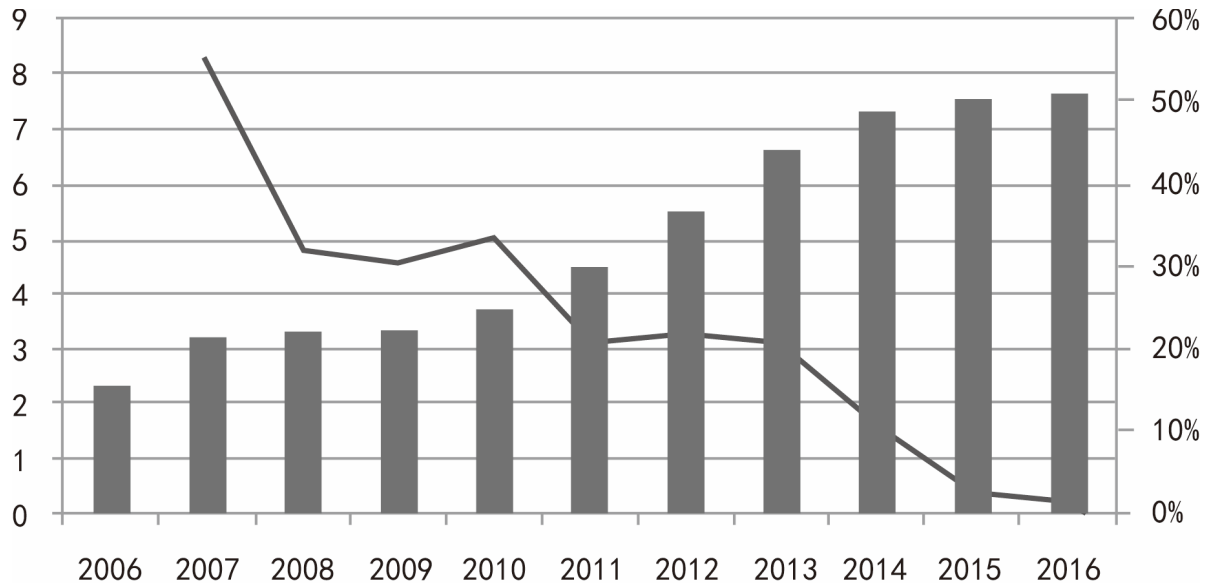


图2 2006—2016年我国建立年金企业数及其扩面趋势

资料来源：根据《社会保险资料（2006—2011）》、《企业年金基金业务数据摘要（2012—2016）》绘制。

第四，补充养老保险的监管能力和风险控制能力有待进一步提升。我国人口老龄化的挑战日益严峻，多层次养老保险制度发展无论是规模还是保障水平都需要快速发展。然而，补充养老保险市场环境有待规范和优化。目前来看，政府对补充养老保险的监管、风险控制和建立有效保护机制等方面都需要强化。此外，补充养老保险基金投资管理也需要加强。市场机构的服务产品、服务水平、服务能力等也都需要较大程度的提升。

第五，多层次养老保险制度发展缓慢的深层原因还在于本国的制度土壤在引进吸收外来制度安排时，呈现的社会心理及行为模式调整的缓慢与适应性。尽管多层次养老保险制度模式已成为多数发达国家的目标模式，并且一般也是按照基本 + 企业 + 个人储蓄养老保险的逻辑路线图推进，但各层次的具体组合和二三层次的发展重心，则呈现差异化的发展趋势。如德国、捷克等国更注重发展政府扶持下的个人养老保险计划，美国在重视发展企业补充养老保险的同时，也注重发展 401K 计划等^①。对于缺乏保险制度传统的我国而言，经济和非经济因素，尤其是若干隐形制度文化因素内在制约着多层次养老保险制度的发展。如家庭养老观念的根深蒂固，企业预期的短视行为，保险共济互助文化的缺失，自我保障意识不强等，都是值得重点关注的因素。

① 周弘：《如何认识欧洲社会保障制度的转型？》，《社会保障评论》2017年第1期。

如果我们对若干隐形制度条件和制约因素缺乏系统深入的分析研究,多层次养老保险制度长期运行的目标能否顺利实现,则在未定之天。

三、中国多层次养老保险制度创新与路径优化的政策思路

我国养老保险改革 30 多年的历程表明,作为制度基本载体的职工养老保险改革发展经历几多波折,才迈出艰难的改革步伐,在取得重要成效的同时,也面临诸多的现实困境和未来的挑战。养老保险制度安排的复杂性,部门与地区间利益格局的纵横交织,世代内及代际间成员利益调整的敏感性,导致制度的重大调整异常艰难。养老保险制度具有极强的路径依赖特征,制度愈是进入成熟期,对其实施重大调整的空间和范围愈趋缩小。颠覆性的养老保险制度改革通常几乎难以推进。但如果未进行重要的结构性改革,现行养老保险制度框架下的可持续性会面临较大的风险。因而,唯有以理论创新、制度创新为引领,基于长期可持续发展的战略基点,基于国情的内在制度约束,兼顾制度演化的历史轨迹与未来发展的诸多新挑战,方能探索我国多层次养老保险制度的改革发展之路。

(一) 完善顶层设计,整合创新第一层次养老保险制度结构

我国自 20 世纪 80 年代中期开始推进的企业职工退休费用统筹,很长时期维持在县市统筹的层面。可以说迄今为止真正意义上的省级统筹即由省级统一规定养老保险缴费基数,统一缴费率,统一征收和统一发放,并未真正实现。如果按照既有的制度演化逻辑,全国统筹的目标在短期内很难实现。造成这种状况的主要原因除了财政分灶吃饭的体制困扰,关键是部门之间、地区之间、不同行业之间的利益格局难以突破。国人长期以来重纵轻横的思维定式在利益格局诱导下更趋放大,使这项改革的推进异常艰巨,改革措施收效不大。如果我们进一步聚焦养老保险改革顶层设计的思路,或许有助于破解这一难题。

整合创新第一层次基础养老金制度。在现有基础养老金制度的基础上,逐步建立全国统一的基础养老金制度,待条件成熟时向国民年金制度过渡。制度设计的要件包括,按社会平均工资的一定比例发放基础养老金,建立社会保障税征收机制,职工养老保险待遇水平基本统一,差距体现在各省既有的社会平均工资差异上,但领取养老金待遇水平的相对比例应保持大致一致,职工按照工作时间的长短呈现待遇水平的差异性。这种改革思路有助于破解长期困扰我国养老保险统筹层次低的难题,加快实现基础养老金全国统一的步伐,这是解开多层次养老保险制度难题的首要步骤。

一是调整费率结构推进全国统筹。目前亟需为基本养老保险“瘦身减压”,严格界定其在多层次体系中的功能和结构。以现收现付的社会统筹账户为基础实现全国统筹,提升社会统筹基金在全国范围内的社会互助能力,提高基本养老保险基金的可持续性。同时,根据统筹后的

基金规模和制度赡养率情况,适时降低社会统筹账户的筹资比例和第一层次养老金替代率。二是建立个人养老储蓄账户制度。根据改革系统推进的实际情况,适时分离第一层次“统账模式”下的个人账户,在多层次体系内,建立个人养老储蓄账户制度,用积累强制性个人养老缴费、自愿性个人养老缴费及不同层次养老金计划中企业或政府的匹配缴费。在个人养老储蓄账户内,适度区分不同筹资渠道资金的管理原则和使用条件,采用受托管理的方式,分别依据基本养老保险基金投资管理办法、企业(职业)年金基金管理办法和保险资金管理办法,来管理个人账户积累的结构式基金。要在合理分层的原则下灵活调整个人账户缴费的多层次费率结构,提高多层次养老金总的替代率^①。

(二) 基于就业相关性建立职业养老保险制度

职业养老保险制度既包括各类企业、机关事业单位、机构人员的养老保险计划,也包括各类灵活就业者的养老保险计划。其资金通过企业、单位、机构和个人缴费方式筹资。作为基础养老金制度的重要补充,该制度要考虑到地区间、行业间的差异,兼顾我国企业养老保险制度的历史与现实,减少阻力,平滑过渡。职业养老金承担的养老保障责任不宜过大,与第一层次的基础养老金共同构成职工基本养老保险制度,二者相加替代率水平应保持在55%左右。较之于现行制度,职业养老金的缴费比例将大幅度降低,可以最大限度地减轻企业负担,有助于实现养老保险制度与经济发展的良性互动,也有助于克服传统体制统筹层次低、管理难度大的难题。

我国养老保险制度改革30多年的经验表明,企业职工养老保险制度的运行非常复杂。尽管政府一直非常重视这一领域的深化改革,但受诸多因素的制约,改革步伐十分缓慢且艰难,制度的绩效受到质疑,制度的可持续发展面临较大的不确定性风险。顺应新的发展形势,遵循养老保险制度运行的内在规律,实现可持续发展,成为进一步深化职工养老保险制度的内在要求,也应当构成养老保险制度改革顶层设计的核心议题。一种简单透明易于管理的养老保险制度体系,有助于更好实现保基本和可持续这一基本制度设计目标。

(三) 大力促进各类补充养老计划的创新发展

长期以来,我们按照国际通行的三层次养老保险的目标模式推进制度建设,但其一直发展缓慢,难以发挥为职工提供补充性养老经济保障的重要作用。现行企业年金的制度框架更是难以在众多中小企业推行,大多数企业员工仍在补充养老保险制度覆盖之外。而补充养老保险计划长期得不到健康发展,老年经济保障的压力过多集中于第一层次的基本养老保险。所以,积极探索补充养老保险的发展路径,应在保障形式、制度载体、激励方式、监管方式等方面实现新的突破。

^① 林义、成欢:《新形势下完善我国多层次养老保险改革的政策思路》,西南财经大学老龄化与社会保障研究中心,2017年。

我国补充养老保险的设计思路需要拓宽。我国企业年金的运行机制长期发展缓慢,既缺乏政府强有力的外部支持,更缺乏企业内部的动力机制,加上新一代年轻员工的职业流动性增强,在新互联网催生下的就业新形式、新业态,会对传统以企业为载体的保障形式带来新的严峻挑战。应对这一挑战的个人养老保险计划、家庭养老保险计划和平台养老保险计划可成为补充养老保险的重要制度形式。借助于互联网技术平台和数据平台,可以将各类企业的员工覆盖进来,政府建立起更有吸引力的包括税收激励、资金补贴激励机制和投资激励机制,吸引更多员工、家庭及平台的成员参加到基于平台建设的各类补充养老保险计划。这既可促进补充养老保险的加速发展,也有助于促进员工个人尽早从全生命周期的角度来安排各项收入计划、养老金融资产配置计划和养老保险计划,树立更为科学的自我保障意识和保障文化。

必须承认,现行养老保险制度的基本框架和运行机制是与工业化时代相伴而生的制度形态。信息化时代人们的就业方式、制度形态和保障形式都将出现重大调整。因此,理论创新基础上的超前制度设计尤为必要,当前必须将经济、社会、文化、技术多因素综合考量,立足国情,寻求突破,更好地提炼总结适合中国国情可持续发展的多层次养老保险发展之路。而遵循养老保险制度内在运行规律,对制度的长期可持续发展具有重要意义。30多年养老保险制度发展的既有成果和成功经验应该是新一轮改革发展的重要基础,长期发展进程中出现的教训或失误,则需要在系统总结的基础上从理论层面、制度层面、管理层面、社会心理层面进行反思和梳理。同时要对各地基层实践创新的好经验、好做法进行总结提炼,上升为制度规范和设计或管理运行的要素。通过多次的自下而上、自上而下的决策制定几经推敲的制度化进程,提升制度创新和制度运行的绩效。

从需方市场来看,目前我国企业等市场主体呈现以下特征:一是小微企业和个体私营经济占比较大。至2016年底,全国实有各类市场主体8705.4万户,其中个体工商户5930万户,企业2596.1万户,个体工商户占比较大,个体私营经济实有从业人员3.1亿人。^①同时,随着小微企业的迅速发展,2014年其数量已占到全国各类企业的76.57%。^②二是企业生存周期不长。国家工商总局通过综合分析2000年以来我国新设企业、注销企业生存时间等数据发现,我国近六成企业年龄在5年以下,企业成立后3年至7年为退出市场高发期。^③鉴于我国企业年金举办主体多小而分散的特征,中短期内第二层次养老保险制度扩面可从以下两方面着手^④。

① 国家工商总局:《2016年全国市场主体发展等情况发布会》,国务院新闻办公室官网:<http://www.scio.gov.cn/xwfbh/gbwxwfbh/xwfbh/gszj/Document/1540521/1540521.htm>,2017年1月18日。

② 国家工商总局全国小型微型企业发展报告课题组:《全国小型微型企业发展情况报告(摘要)》,中央政府网站:http://www.gov.cn/xinwen/2014-03/31/content_2650031.htm,2014年3月31日。

③ 国家工商总局企业注册局、信息中心:《全国内资企业生存时间分析报告》,中央政府官网:http://www.gov.cn/gzdt/2013-07/30/content_2458145.htm,2013年7月30日。

④ 林义、成欢:《新形势下完善我国多层次养老保险改革的政策思路》,西南财经大学老龄化与社会保障研究中心,2017年。

一是以区域或行业为单位,大力发展集合年金计划。根据小微企业和个体私人经济发展的实际情况,在省(市、区)级层面,现阶段应以行业为基础,依托行业协会建立集合型行业年金计划^①,最大限度聚集区域内餐饮、家政服务、批发零售业等不同行业的各类市场主体,以应对当前我国人员流动频繁、企业存续周期短、单个主体资金规模有限而造成的集合年金计划增长不足的难题。在县级及以下地区,考虑市场主体总体规模相对较小,应以区域为单位尽可能的聚集相同性质的市场主体,建立“零售年金”^②。

二是在单一信托模式之外增加筹资和给付更灵活的保险合同模式。通过由企业和职工定期向寿险公司缴费或由企业直接为员工购买寿险公司养老型产品的方式,为企业员工提供养老保障。投保型企业年金以团体保单或个人保单的形式明确个人基金权益和养老保险利益,特别适合生命周期短、员工流动较频繁的中小企业和个体工商户。多元化的年金运营模式可避免信托模式下小微市场主体选择账户管理人、投资管理人和托管人支付的较高费用,降低管理成本,提高小微主体建立年金计划的经济性和灵活性。

(四) 充分发挥商业养老保险的重要作用

商业养老保险可以满足多样化养老需求。我国商业养老保险在多层次养老保险体系中的作用还相当有限,其发展潜力远未挖掘出来。我国应对人口老龄化的战略机遇窗口已日渐缩小,亟须从战略高度考虑发挥商业养老保险在人口老龄化背景下的重要补充性经济保障和服务保障作用。商业保险需要通过机制创新、市场创新、产品创新和服务创新来增强其在多层次养老保险体系中的战略发展定力;需要有国家的财政政策支持、金融政策支持和技术能力支持。要突破体制机制的障碍,不断完善和优化政策环境,大力完善促进商业保险参与加快发展企业年金和职业年金计划的具体措施。要加快推进和加大补充养老保险税收优惠和直补的相关政策,加大商业养老保险基金投资优惠的相关政策激励。要积极探索商业养老保险机构参与养老保险基金投资,积极探索政府购买养老服务的新方式、新机制,不断发挥商业养老保险公司专业化的发展优势,鼓励多种形式的保险专业化发展方向,使补充养老保险和商业养老保险在多层次养老保险领域的优势得到充分发挥,使我国多层次养老保险体系建设迈出实质性的战略步伐。为此,需要创造良好的政策条件让商业保险公司积极参与基本养老保险和企业年金的运营管理和业务经办工作;强化产品创新,发挥第三层次个人养老储蓄保险灵活便捷的产品优势,建立多层次养老保险协同发展的联动机制。

(五) 以创新思维推进多层次养老保险制度可持续运行

多层次养老保险的可持续发展,需要从制度设计和模式选择角度研究,同时需要强调

① 指同一行业(或区域)多个雇主共同发起参与的集合计划,仅对特定的一个或多个行业(区域)开放。

② 指由法人受托机构发行的适合自雇型企业和个人加入的标准化集合年金产品,既适合社会大众,也适合中小微企业,通常采用“捆绑型”“一站式购买”服务。

管理创新、路径优化和发展环境约束等方面的深入研究。长期以来,多层次养老保险制度模式选择和制度设计的研究成果相对较多,而管理创新、路径优化及内外部环境治理的研究则明显不足。一个再好的制度模式,如果缺乏管理运行的强有力支撑,制度运行的轨迹会出现偏差,甚至偏离正确的轨道,制度运行的绩效将大打折扣。这在我国养老保险改革发展的历程中是有深刻教训的。可以说,管理运行所需要的体制条件支撑,市场约束条件优化等,都是内在制约多层次养老保险制度健康发展的重要方面。对于第二、三层次的养老保险而言,关键在于动力机制、激励机制、投资机制和政府有效的监管机制。只有对企业和员工有更强的激励机制,增强其内在发展动力,补充养老保险才有较快发展的内在基础。通过政府对补充养老保险市场参与主体更多的税收激励和投资激励,可使补充养老保险市场有活力进而实现较快发展。政府的有效监管和风险控制,也是促进多层次养老保险制度健康可持续发展的关键约束条件之一。这需要借助于大数据思维和互联网技术条件,通过技术创新推进制度创新和体制完善。可以预见,通过对过去若干年我国养老保险发展各阶段的数据模拟,可以发现我国不同职业人群、不同收入群体、不同养老保险待遇水平在养老保险制度运行中的行为特征和精准轨迹,进而发现我国养老保险制度的行为偏好。如能充分利用已有的大数据资源,从海量历史数据的推演中,反思我国多层次养老保险改革发展的制度特征和行为特征,将会对多层次养老保险制度的完善起到远比我们目前能够认识到的更为重要的作用。

(六) 高度重视长寿风险对多层次养老保险制度财务可持续的潜在影响

受多种因素的制约尤其是技术进步和医疗条件的进一步改进,我国人均寿命在未来的若干年中可能会有较大幅度的提升,甚至会大大超过养老保险制度设定时的预期和精算估计。而多层次养老保险制度运行的诸多制度因素尤其是精算估计将难以动态满足人均寿命延长所产生的养老金巨大需求。长寿风险对未来多层次养老保险的长期财政压力不容低估。养老保险的财务机制和待遇机制的设定都很少考虑长寿风险及其影响,原有的精算平衡对长寿风险估计也相当保守。新环境下的长寿风险对多层次养老保险财务可持续影响的程度,目前尚在我们的控制范围以外。对多层次养老保险制度的长期支付压力,需要强化研究,做到未雨绸缪、有备无患,做好理论储备和政策储备,积极主动应对多层次养老保险制度可持续发展面临的诸多挑战。

Innovation and Optimization of Multi-layered Old-age Pension in China

Lin Yi

(Aging and Social Security Research Center, Southwestern University of Finance and Economics,
Chengdu 611130, China)

Abstract: The construction of multi-layered pension system and its sustainable development have been a major trend in pension reform globally. However, this process in China has lagged due to various constraints. This paper analyzes the underlying reasons behind the underdeveloped multi-layered pension system in China, from the perspectives of theory, system design, and external context. Further, this paper puts forward some policy recommendations regarding the institutional innovation and optimized path in multi-layered pension reform. It emphasizes that China should explore a sustainable multi-layered pension system compatible with its realities, by taking economic, societal and cultural factors into consideration.

Key words: multi-layered pension; institutional innovation; sustainable development

(责任编辑: 杨建敏)