

· 社会保险 ·

# 我国多层次养老保障体系优化与服务拓展

林 义

**[摘要]** 新发展阶段,我国多层次养老保障体系面临新挑战,多层次养老保障体系的制度内涵和服务空间亟待拓展。本文聚焦我国多层次养老保障体系优化与服务拓展的几个关键理论和政策问题。作者认为,完善基本养老保险制度建设需要突破关键瓶颈约束,重视制度整合及可持续发展。强调突出制度创新,探索多层次养老保障体系的新制度载体并拓展服务空间,挖掘多层次养老保障体系优化的制度载体、动力机制和行为机理。强调需要优化个人养老金制度及商业养老保险的发展路径,拓展老龄金融服务体系。在系统集成及资源整合的基础上,实现多层次养老保障体系优化和高质量发展。

**[关键词]** 多层次养老保障制度;体系优化;老龄金融

## 一、我国多层次养老保障体系亟待优化

全面建成多层次养老保障体系是我国养老保障顶层设计的核心命题。党的十九大报告对“全面建成覆盖全民、城乡统筹、权责清晰、保障适度、可持续的多层次社会保障体系”提出重点任务和明确目标,通过进一步完善基本社会保险制度建设,实现普惠性基本保障目标,实现应保尽保。同时,积极调动市场资源、家庭保障资源、社会力量和其他可以利用的资源,促进多层次养老保障的高质量可持续发展,是我国新时代多层次养老保障改革发展的重要任务。经过多年的努力,我国多层次养老保障体系建设取得成效,基本养老保险的覆盖面已超过十亿人,建成了世界规模最大的养老保险制度。职工基本养老保险的待遇水平 18 年逐年提升,逐步完善了养老金水平的动态调整机制。多层次养老保险制度建设步伐在加快,初步形成了多层次、多支柱养老保险制度的基本发展格局,作为第三层次的个人养老金制度和商业养老保险开始受到更多关注。

我国养老保障改革 40 年的历程表明,我国养老保障改革发展路径经历几多波折,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。首先,受多种因素的制约,基本养老保险制度一支独大的格局面临多重发展压力。老龄化进程的加速发展,使政府基本养老保险“保基本”的责任和可持续发展的压力日益增大。这种压力既受老龄化演

**[作者简介]** 林义,西南财经大学老龄化与社会保障研究中心主任,西南财经大学中国金融研究院教授、博士生导师。主要研究方向:社会保障理论与政策、老龄金融与社会风险管理。

**[基金项目]** 国家社会科学基金项目“积极老龄化与养老保障体系高质量发展研究”(22STA055);四川省社会科学重点研究基地重大项目“老龄金融创新发展与养老保险制度优化研究”(SC22EZD014)。

化的一般趋势约束,同时受到新发展阶段我国经济社会环境的制约,受到养老保险制度体系逐步进入成熟、定型阶段改革任务的制约。能否把握“十四五”时期我国老龄化的机遇窗口,破解多层次养老保障改革难题,加快推进多层次基本养老保险制度改革至关重要。我国20世纪60年代生育高峰期的人口逐步进入退休人员大军,养老金的刚性支付压力使基础养老金全国统筹的推进任务更加繁重。新冠疫情持续影响和国际经济环境的不确定性,企业生产经营环境面临较大风险。政府对困难企业的种种纾困政策和帮扶措施对于经济的恢复是非常必要举措。在推进共同富裕进程中,国家对基本民生保障的财政兜底责任,基本养老保险保基本的目标必须确保实现。城乡低收入老年群众期盼在国家实现共同富裕进程中逐步提高最低养老金水平的诉求也应在完善多层次养老保障体系进程中加以考虑。在老龄化加速和经济环境双重压力下,多层次养老保障体系优化的制度内涵和服务空间需要拓展,改革推进亟待提速,以较好完成新时代赋予多层次养老保障体系建设的重要任务。

其次,由于养老保障制度安排的复杂性,部门及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,社会公众的高度关注,导致制度的重大调整步履维艰,困难重重。国际经验表明,养老保障制度演化具有极强的路径依赖特征,制度愈是进入成熟期,养老保障制度实施重大制度调整的空间和范围愈发趋于缩小。受多种因素制约,单一层次养老保险制度的可持续性可能面临较大的不确定性。多层次养老保障制度发展的经济环境和市场空间受到明显挤压,企业机构对补充养老保险的发展动力更是力不从心。受多种因素制约的就业矛盾尖锐,个人收入面临减少风险,第二、三层养老保险面临新环境下的发展困境,发展补充养老保险的预期不容乐观。

因而,唯有以理论创新、制度创新为引领,基于国情的内在制度约束,基于养老保险制度长期可持续发展的战略基点,在系统反思养老保障制度演化历史轨迹的基础上,直面未来发展的诸多新挑战。从宏观战略层面探索我国多层次养老保障体系优化与协同治理路径,探索多层次养老保障体系优化的中国方案,有利于回应新时代养老保障改革发展之需要。养老保障改革的制度效应事实上将影响经济社会的多个领域。民生经济也将成为促进经济发展的重要考量。多层次养老保障制度建设事关国家治理能力提升和经济发展与社会发展协同推进。<sup>①</sup>我国多层次养老保障制度改革取得了积极成效,同时存在诸多困惑和值得认真总结的经验教训。需要拓宽多层次养老保障体系的制度内涵和服务空间,探索破解多层次养老保障改革发展的难题。

再次,数字经济的发展对传统养老保险制度的制度模式和运行机制尤其是缴费机制、保障方式和服务机制带来新的挑战。新业态劳动者参与经济发展的模式出现颠覆性变革,必将深层次影响多层次养老保障的发展模式、制度选择和服务形式。现行养老保险的制度安排是德国早期工业化生产方式的产物。收入关联养老保险的制度形式和养老保险制度三方缴费模式维系均依靠政府法律法规约束下的劳动关系。新业态劳动者的就业方式和收入获取方式出现多样化的变革,政府、企业和个人三方负担养老保险费的既有模式显然难以持续发展。<sup>②</sup>传统养老保险制度运行和发展

<sup>①</sup> 林义、刘斌:《国家治理现代化视域下我国多层次社会保障制度的创新探索》,《经济体制改革》2021年第6期。

<sup>②</sup> 高和荣:《人工智能时代的社会保障:新挑战与新路径》,《社会保障评论》2021年第3期。

条件面临诸多新挑战。新发展阶段，新技术革命呼唤多层次多样化养老保障的制度创新发展。需要从多层次养老保障制度的认知方式、制度模式、服务形式、保障能力及可持续发展的未来方位进行创新探索，以回应数字经济对多层次养老保障新制度形式和服务方式提出的新挑战。

最后，积极老龄化战略下我国多层次养老保障体系的重难点问题 and 协同发展的实现路径，迫切需要深入探索我国多层次养老保障制度发展缓慢的深层次原因。这既包括人们业已认识的一些原因，还有众多未知新领域的若干新挑战。为此，需要理论创新和制度创新基础上的系统集成，从经济、社会、文化、社会心理多因素的融合创新中探讨我国多层次养老保障制度体系的理论模式、制度模式及发展路径。同时，需要拓展研究思路，重视分析新发展环境下多层次养老保障面临的新机遇和新挑战，研究数字经济下新的养老保障制度载体和制度平台，回应理论和实践层面对多层次养老保障理论创新、制度创新的呼唤。再则，需要着眼于重大现实问题的探索，回应新时代对理论创新和制度创新提出的新挑战，如何根据多层次养老保障制度协同发展的内在规律，科学制定多层次社会保险的费率结构调整和多层次养老保障基金管理改革的推进思路，有效地发挥政府激励机制、市场发展机制和有效监管机制的重要作用，充分利用养老保障大数据平台显示的城乡劳动者的养老保障行为特征，提出具有前瞻性和更具针对性的多层次养老保障改革策略，为政府的养老保障科学决策提供重要决策依据。

## 二、多层次养老保障体系优化与服务拓展的几个关键问题

### （一）优化基本养老保险制度建设和制度运行的设计思路

我国在多年探索的基础上形成的职工养老保险制度和城乡居民养老保险制度，取得了扩大覆盖面的巨大成效，解决了在二元经济结构下众多发展中国家难以突破的扩大养老保险覆盖面的世界难题，为众多发展中国家提供了具有创新价值的探索经验。在充分肯定成绩的同时，也需要清醒判断和估计基本养老保险两大制度体系运行中面临的潜在挑战。一是职工基本养老保险全国统筹的实施效果有待审慎评估。区域经济发展不平衡与各地养老金支付压力的缓解有待全国统筹的加快推进。但基本养老保险全国统筹真正实现的制度约束仍然将以不同方式存在并影响全国统筹的实施效果。在新冠疫情潜在经济社会影响逐步显现的背景下，一些地方养老保险的支付压力趋大，国家财政转移支付的压力会增大，基本养老保险的长期可持续发展面临的风险不容低估。二是职工基本养老保险制度的稳健运行和长期可持续发展面临潜在风险。一些关键制度参数的潜在影响不应被低估。如企业和个人缴费能力持续下降，最低缴费15年的制度设计参数已成为影响制度健康运行和可持续发展的关键约束条件之一。<sup>①</sup>因疫情纾困企业经济压力的养老保险费缓缴少缴政策将有助于企业走出困境和促进经济复苏，因之也需要对养老保险基金收支压力和长期精算平衡风险给予充分关注。渐进式延迟退休政策实施面临经济环境和就业压力。这一政策虽然在部分省区逐步推开，但因为各种原因导致的职工提前退休趋于增

<sup>①</sup> 郑功成：《中国养老金：制度变革、问题清单与高质量发展》，《社会保障评论》2020年第4期。

长,对养老保险的年度平衡计划形成压力。<sup>①</sup>三是城乡居民养老保险制度模式有待优化,城乡居民养老保险的待遇水平偏低,制度并轨的改革任务极其繁重。虽然政府已多次提高了财政补贴水平,各地缴费补贴的水平也不同程度得到提高,城乡居民缴费意愿并未大幅度提高,绝大多数城乡居民维持在低缴费水平,个人账户积累的资金非常有限。城乡居民养老保险的待遇水平仍然偏低,难以真正体现基本养老保险保基本的制度功能。完善办法既不可能在短期内使其简单并入职工基本养老保险制度,更不可能简单通过增加政府财政投入的方式提升福利养老金的份额。改革难点的突破,需要在制度整合及制度创新方面下大功夫,寻找制度存量改革和增量改革的突破口,探索可以实现的基本养老保险制度并轨路径。深化城乡居民基本养老保险制度改革成为多层次养老保险制度体系优化的一项艰巨任务。

基本养老保险制度的系统优化及基于长期可持续发展的战略性改革举措需要给予更多的理性关注,需要重视遵循养老保险发展的一般规律。<sup>②</sup>基本养老保险是多层次养老保障体系实现基本经济保障的最关键的制度载体,是体现政府社会保障责任的基本制度安排,也是多层次养老保障体系优化的重中之重。实现共同富裕战略目标,需要积极探索兼顾基本养老保险制度并轨和体现社会公平原则的国民年金制度的设计思路,应构成“十四五”时期基本养老保险制度改革的重要议题。需要理论界和政府部门合力攻关,以理论创新、制度创新为引领,在探讨破解基本养老保险发展难题上形成体现中国智慧的解决方案。

## (二) 优化第二层次补充养老保险的制度载体和动力机制

长期以来,我国多层次养老保险制度发展一直未能满足制度设计初衷时的政策目标,面临若干发展瓶颈和深层次的制度约束。既有多层次养老保险的制度模式是国外20世纪90年代以来逐步形成的。受各国经济、社会及文化等诸多因素的约束,多层次养老保险制度发展在众多西方国家总体发展水平较高,第二、三层次养老保险得到较快发展,而众多非西方国家的多层次养老保险发展效果都不尽如人意。即便是西方国家,受养老保险模式选择和社会历史文化传统的影响,其发展程度也各显特色。美国的企业补充养老保险和401k计划发展较好是因美国20世纪30年代形成的基本养老保险制度在设计上区别于欧洲国家。政府福利色彩较淡而企业、个人承担了一定的养老保险责任,具有较好的早期发展的良好基础。企业普遍重视其作为人力资本投资和企业经营的重要条件,加之政府税收政策激励及自身市场环境的有效促进,使第二、三层次养老保险成为政府社会保险计划的重要补充。这既减轻了政府财政压力,同时突出了企业机构和个人的养老保险责任。而德国、瑞典等国基本养老保险制度早期设计的政府福利色彩较浓,严重限制了补充养老保险的健康发展。老龄化和经济发展的双重压力促使这些国家将大力发展补充养老保险作为过去二、三十年的政策主线,采取多种激励手段积极促进二、三层次养老保险的快速发展。如德国的李斯特计划在新世纪初出台,在较短时期内使覆盖面和待遇水平都有较快发展,在一定程度上发挥了补充养老保险的重要作用,缓解了政府基本养老保险的

<sup>①</sup> 鲁全:《养老保险制度中几个“重要”年限问题研究——基于生命周期的视角》,《社会科学战线》2020年第12期。

<sup>②</sup> 郑功成:《面向2035年的中国特色社会保障体系建设——基于目标导向的理论思考与政策建议》,《社会保障评论》2021年第5期。

财政责任负担，为有效应对老龄化挑战提供了可资借鉴的国际经验。

按照多层次养老保险的既有制度安排及发展路径，我国多层次养老保险发展规模远低于人们的预期，第二、三层次发展与第一层次发展规模严重失衡。相关统计表明，截至 2021 年底，我国第一层次养老保险制度覆盖人数超过 10.3 亿人，基金规模 6.4 万亿元；第二层次企业年金及职业年金基金投资规模 4.4 万亿元，为 11.75 万户企业建立了企业年金，参加职工 2875 万人，参加职业年金职工 4100 多万人；第三层次养老保险规模 594 亿元（590 亿元养老目标基金和 4 亿元个人税收递延型养老保险）。<sup>①</sup>而对参加城乡居民养老保险的 5.5 亿多人而言，不但基本养老保险待遇水平低，更是缺乏补充层面的保险保障。因此，第二、三层次养老保险发展亟待提速。与此同时，对制约我国多层次养老保险制度缓慢发展的深层原因的探索，长期缺乏令人满意的解读。即便是在中国特色社会主义市场经济高速发展的二十多年时间里，作为多层次养老保险制度重要制度载体的企业年金发展也非常缓慢。除少数国有垄断大企业在既有行业统筹累计存量和企业年金有限增量外，大多数中小企业的企业年金的发展业绩几乎可以忽略不计。而在经济发展滞缓的现实环境下，企业生存面临很大压力，企业年金的发展更难以承担起第二支柱的补充养老保险责任。事实上，我国企业年金发展缓慢的重要原因，在于作为发展主体的企业自身对企业年金发展缺乏动力。如果只是从完善多层次社会保障体系的角度促进企业建立和发展企业年金，而不是从企业年金计划如何能够更好促进企业的人力资本计划健康发展和企业长期经营目标实现的视角寻找动力机制，只是单纯强调依靠政府税收优惠政策激励，那么，企业年金的内生动力机制事实上就很难启动。加之我国企业管理层的经营管理目标及管理者的考核通常是任期责任制，众多民营企业缺乏长期发展的战略考量，对于长期性补充养老保险计划的企业年金自然缺乏企业内在的发展动力。企业参加企业年金的动力机制和行为机理的研究一直未能予以重视，制度建设和政策储备明显滞后。此外，政府也尚未将发展企业年金作为企业的一项重要社会责任加以确立，只是寄希望于外部有限激励的种种措施，反而使企业年金发展极不均衡，最需要补充养老保险计划支持的中小企业员工通常难以享有企业年金，而效益好的大型国有企业员工享有较高保障水平。我国企业年金近 20 年的发展，不但远离第二层次的制度设计目标，而且还生长出种种制度怪圈。长期以来政府政策积极推进，市场机构参与热度很高，大多数企业则持观望态度乃至发展缓慢，受益群体规模很小，企业年金发展效果欠佳，难以承担第二支柱的养老保障责任。我国企业年金发展的制度演化路径的深层制度文化根源及行为机理的研究仍然明显不足。需要系统梳理和总结我国企业年金发展的经验教训，反思既有企业年金模式选择和机制设计的深层次原因，进一步拓展补充养老保险的发展思路，创新中小企业发展补充养老保险的制度载体和保障形式。

我国在本世纪初期由保险公司举办的团体保险计划，固然存在应当优化之处，但对于鼓励中小企业发展补充性养老保险的确发挥了重要市场机制的作用，曾经出现过非常好的发展势头。如下图：<sup>②</sup>

<sup>①</sup> 据人社部《2021 年人力资源和社会保障事业发展统计公报》及相关资料整理。

<sup>②</sup> 林义等：《多层次社会保障体系优化研究》，社会科学文献出版社，2021 年，第 144 页。

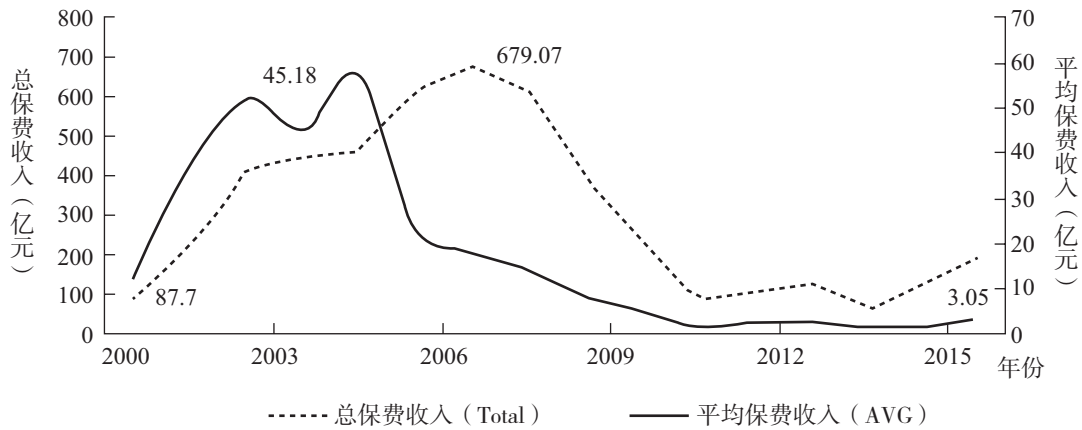


图1 2000-2015年我国团体寿险业务发展趋势

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。

注：Total即全国人身（养老）保险公司团体寿险业务保费收入；AVG=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AVG（平均保费收入）这一指标旨在更加微观的反映业务变化趋势。

如果基于国情的内在约束，对于各企业机构的员工福利计划、员工持股计划进行优化设计，加大政策激励机制的作用，对于保险公司设计的契约型补充养老保险计划加以合理规划，实现产品优化设计并允许其享受政府为企业年金提供的税收优惠计划，放开政策限制，同时政府加大企业年金运营监管和实现有效的风险控制，那么，在经济发展困难时期，在促进企业发展的同时，加快第二层次企业年金发展，尽力突破发展瓶颈，仍然可以找到促进企业年金较快发展的思路，最大限度拓展其发展空间。

### （三）健全个人养老金制度的运行机制和政策协同

近期《国务院办公厅关于推动个人养老金发展的意见》的发布，使已参加职工养老保险或城乡居民养老保险的社会成员，可以通过参加个人养老金计划，获得补充性养老保障。个人养老金制度的推出是多层次养老保险体系的重要制度供给，是我国发展多层次养老保障制度的一项重要举措，制度建设意义重大。作为政府支持和市场化运行的个人养老金制度，通过税收激励，无疑有助于激励中高收入阶层参加个人养老金计划。在实施办法的细化中，需要充分考虑完善个人养老金的税收优惠政策及其动态调整，需要辅之以匹配缴费的政策激励以鼓励更多中低收入群体能够参加个人养老金计划。一般税收激励政策对中高收入的激励较明显，而在一定限额内的匹配缴费模式，对鼓励中低收入群体则更有吸引力。在实现共同富裕的目标下，鼓励中低收入群体参加个人养老金计划，切实增加其养老保障水平更应引起高度重视。个人养老金计划实施的有效性，需要在账户管理、税收激励、保值增值、产品创新、服务创新及风险控制等方面实现功能协同，需要政府激励、有效监管和金融机构及商业保险公司的产品创新与服务创新的整体推进，需要在充分发挥市场机制作用和实现高效管理方面取得积极成效。作为长期性保障计划的个人养老金制度能否充分调动人们积极参与，能否实现稳定的补充性养老保障收入，能否实现积累基金的保值增值和有效抵御通货膨胀风险，能否与商业养老保险形成保障合力等，都需要在实施中不断进行优化和动态调整，需要构建有效的协同机制，以便更好助力多层次养

老保障体系实现其经济保障功能。

#### （四）大力发展老龄金融，拓展多层次养老保障的服务空间

立足新时代老龄化挑战的新特点新趋势和人民群众的新需求，在充分肯定全面建成多层次养老保障体系建设成就的同时，需要重视从政府与市场关系的理论视角，探讨老龄金融的创新发展问题，进一步拓展多层次养老保障发展的制度空间。积极老龄化国家战略要求突破既有多层次养老保障的理论思维和制度框架，激活个人、家庭和机构在积极应对人口老龄化进程中的责任意识，实现政府基本养老保险保基本，多层次养老保障与老龄金融协同发展的新格局。从全生命周期的理论视野，拓展多层次养老保险体系的实践基础与现实需求，努力实现老龄金融支持养老保险制度优化的机制创新。探索金融素养、老龄金融行为偏好对优化老龄金融资产配置路径，普及老龄金融教育对优化国民财务决策并最终实现个人财务福祉有重要价值。重视金融素养影响金融资产配置决策优化进而影响个人养老金制度及商业养老保险发展的具体途径，探讨增加老龄金融资产配置能力及有效途径，分析提升国民金融知识和金融素养的具体路径，探索多层次养老保险可持续发展的金融支持条件和可行能力。强化老龄金融的机制创新，探索通过老龄金融服务多层次养老保障制度优化的路径。<sup>①</sup>在老龄化加速发展的背景下，老龄金融机制创新为第一、二层次养老基金和个人养老金制度提供运营管理服务将成为各金融机构努力争取的业务增长点。国家养老金政策支持下个人养老金制度和商业养老保险的大发展也将积累巨大的资金。养老基金在投资运作中需要各类金融机构提供包括受托管理、投资管理和账户管理等多种金融服务，是金融机构服务多层次养老保险制度建设的重要方面。<sup>②</sup>相关涉老金融案件有增无减，甚至影响到国家金融稳定和金融安全。强化老龄国情教育，强化老龄金融教育，普及老龄金融知识，优化老龄金融行为，既是促进多层次养老保障体系健康发展的重要方面，也是提升全民老龄金融素养的战略考量。研究老龄金融支持养老保险投融资管理的新途径，实现老龄金融与多层次养老保险制度优化的良性互动是新形势下需要着力的重要方面。

### 三、我国多层次养老保障体系优化和服务拓展的现实路径

第一，立足于新时代我国经济社会发展的新趋势和新特点，强化理论创新与制度创新，以创新思维引领多层次养老保障体系顶层设计思路。分析我国多层次养老保障改革发展与养老保障一般发展规律的趋同性与差异性，提炼多层次养老保障制度运行的经济条件、社会条件及社会心理与行为基础。<sup>③</sup>如果只是强调简单模仿国外多层次养老保险的技术机制而未能够深入分析制度运行的约束条件尤其是深层行为机理，那么，多层次养老保障制度发展的效果与预期目标存在较大差距。制度完善和政策引导，切实需要理论界深入研究我国多层次养老保障制度演化的理论逻辑和演化规律，探索多层次养老保障体系优化的中国路径。如果对长期以来我国第

① 朱文佩、林义：《金融素养、金融普惠性与养老金融资产配置》，《山西财经大学学报》2022年第3期。

② 彭希哲、陈倩：《中国银发经济刍议》，《社会保障评论》2022年第4期。

③ 林义：《社会保险制度分析引论》，西南财经大学出版社，1997年，第15页。

二、多层次养老保险制度发展缓慢的深层原因未能够给予圆满的解答，未来发展的不确定性仍难以避免。需要注重从政府责任与市场作用关系的理论视角剖析多层次养老保险体系的本质内涵和价值诉求，总结提炼基层多层次养老保险制度建设的实践创新经验，回归中国的制度环境，探讨扬长避短的多层次养老保险的制度保障形式，实现激励约束条件下各行为主体的合力聚集，突破制约多层次养老保险体系建设的制度瓶颈，促进其健康顺利发展。需要从行为经济学的角度，分析提炼政府扩大政策支持、税收支持及投资政策支持的范围，强化对多层次养老保险健康发展的监管责任。而作为发展补充养老保险行为主体的机构和个人，需要积极探索最大限度发挥市场各参与主体积极性的内在激励机制，积极扩大老年经济保障的市场容量，增加老年经济保障的产品种类并扩大服务领域，通过探索全生命周期不同阶段个人和家庭养老责任的合理分担，实现老年经济保障个人可负担、制度参与灵活有激励、保障水平充足而有弹性的多层次养老保险运行机制，优化多层次养老保险制度各行为主体的行为机制和发挥其协同效应。以改革思路破解多层次养老保险发展难题，破解养老保险政府基本责任与发挥多元主体共同责任难以实现的长期困惑，突出思维拓展，跳出既有多层次思维框架，立足发展战略，着力多层次养老保险的体系优化，大力发展老龄金融，突出制度创新、机制创新和增加多层次养老保险的制度供给。

第二，突出以系统性、整体性、协同性原则积极推进多层次养老保险体系优化及高质量发展。多层次养老保险制度是一个整体的、协同发展的、动态的系统，与国家治理体系现代化和国家治理能力提升密切关联。需要强调从系统论、协同论的分析角度，提炼影响多层次养老保险体系内各子系统协同发展的障碍因素，优化多层次养老保险体系的决策基础。需要根据养老保险体系的整体功能进行层次和结构的优化安排，需要厘清系统内各要素之间的相互作用方式及其传导机理，需要高度关注养老保险制度与社会经济外部环境之间的互动机理及其影响效应，关注多层次养老保险体系优化与认知方式、行为习惯的契合路径。多层次养老保险体系优化的实施路径，需要发挥政府规划政策积极引导的作用。在“十四五”发展时期，强调以更高质量的养老保险制度建设助力经济高质量发展，着力夯实普惠性、基础性和兜底性养老保险项目。面临经济波动、疫情影响持续和收入减少的现实背景下，需要切实强化基本养老保险制度保障城乡老年人基本民生的底线思维，同时多措并举，加快推进基础养老金全国统筹步伐，实现养老保险基金的区域平衡，防范支付风险，尽力减轻未来基本养老保险制度的可持续发展风险。在城乡统筹、区域协调发展和理顺中央与地方财政关系的基础上，以渐进的方式破解养老保险发展不平衡、不充分的痼疾，将养老保险制度建设、退休政策调整与劳动力市场完善、长期财务平衡、高质量可持续发展及养老保险制度环境优化统筹考虑，将养老保险制度的近期、中期及长期改革统筹考虑，充分发挥系统集成和协同发展的引导作用。<sup>①</sup>

第三，多层次养老保险体系优化的关键不应仅停留在完善既有多层次养老保险制度框架内政策继续完善的种种举措，而是突出思维层面、制度供给及服务可及的拓展并探索新的生长点。<sup>②</sup>

① 林义、林熙：《人口老龄化与养老保险制度可持续发展需要重视的问题》，《老龄科学研究》2015年第3期。

② 党俊武：《十个关键词解读“实施积极应对人口老龄化国家战略”》，《老龄科学研究》2020年第11期。



随着老龄化风险的加剧和人们对风险社会形态认识的逐步加深,加快构建个人及家庭的社会风险管理机制已成为多层次养老保障体系优化的重要途径。个人和家庭老年风险意识的提升,多样化养老保障及健康保障需求的增加,提升个人和家庭风险管理认知水平和防范能力成为新时代多层次养老保障的重要内容。个人养老金制度的推出和大力发展商业养老保险的政策举措不仅有助于防范老年收入保障风险,有助于提升养老保障制度运行的可持续性,也是产业结构、就业形态调整背景下拓展多层次养老保障制度的重要机制。在多层次养老保障制度建设的发展重心面临调整的现实条件下,着力发展基于个人和家庭主体的各种补充养老保险计划和老龄金融计划,已成为众多保险公司和金融机构发展战略调整的重要机遇。需要大力促进老龄金融创新发展,积极推进个人养老金制度的完善和各项商业养老保险创新发展。在政府政策引导、税收优惠、投资政策激励和严格监管下,实现个人养老金制度和商业养老保险产品与服务的高质量发展。促进个人养老金计划的快速发展,优化和拓展个人养老金的产品设计及服务创新,大力发展养老导向的基金理财产品、商业寿险产品,实现多元化的老龄金融资产优化配置,推进多层次养老保障制度和老龄金融的制度供给、产品创新和养老服务质量提升。

第四,多层次养老保障体系优化及服务拓展的实现路径需要决策机制优化、制度创新引领、运行机制优化和知识体系更新的协同推进;需要养老保障在经济保障与养老服务质量提升、精神慰藉的协同推进;需要政府政策支持、企业机构及家庭个人积极参与、市场资源及社会组织力量合理配置等多维度的系统集成和责任分担。多层次养老保障的服务拓展,需要突出养老金经济保障和发挥服务保障职能的拓展。超老龄社会对高龄老人服务有效性和可及性显得更加重要。经济保障、生活服务、医疗服务及精神慰藉服务的综合服务平台建设应成为多层次养老保障服务拓展的重要任务。同时,在传统与后现代思维的冲突,在社会转型与信息社会交织的新环境下,如果缺乏知识界和新媒体的正确引导,民众对多层次养老保障体系优化路径的认知可能出现较大偏差,也将制约和影响多层次老年保障体系的健康发展。这需要政府、业界和学界进一步提升协同治理能力。<sup>①</sup>

第五,优化多层次养老保障体系的体制机制环境,积极调动和引导各经营主体及个人家庭参与补充养老保险的内在动力,探讨税收激励、匹配缴费激励、投资激励等多项措施,形成促进个人养老金制度和商业养老保险快速发展政策集成效应,增进银发经济与多层次养老保障体系建设的良性互动效应。探讨多层次养老保障体系优化政策措施的微观基础及其效果评估,更多考虑多层次养老保障政策措施对各行主体、参与主体和受益主体的实际促动及传导机理,充分发挥各行主体在多层次养老保障体系优化中的责任意识、参与意识和风险意识。重视发挥积极老龄化国家战略实施对促进多层次养老保障体系和服务拓展社会心理和文化效应的作用。由于经济、社会、文化等多因素对多层次养老保险制度改革及决策机理与实施效果有重要的潜在制约作用,完善多层次社会保障制度与民众潜在社会心理效应形成合力,强化宣传教育和网络引导的积极作用,注重提升公众对多层次养老保障认知能力,多层次养老保障制度建设和政策实施的效果会更好。因此,多层次养老保障体系优化路径,需要重视若干隐性因素的制约,

<sup>①</sup> 林义等:《多层次社会保障体系优化研究》,社会科学文献出版社,2021年,第7页。

不同群体主观养老风险认知状况,民众对未来养老保障的改革预期,充满个体与群体相交织的复杂行为机理及其对多层次养老保障制度、政策环境之间的互动效应,民众对养老待遇风险的预期和长寿风险的预期都将影响个体对养老保险制度改革的认知取向,影响和制约社会成员对多层次养老保障参与主体的行为态度和介入程度,进而影响制度演化进程和政策实施效果。

在新时代我国特定制度环境和改革进程的驱动下,多层次、多元化养老保障体系优化路径及其约束条件的深入研究,若干正式制度与非正式制度因素对多层次养老保障体系优化的内在约束,社会心理和社会文化的潜在行为约束对多层次养老保障体系优化正向驱动合力调动机理的深入研究,多层次养老保障体系优化若干深层动因和行为机理的深入研究仍将继续成为社会保障及相关领域理论研究的前沿课题。唯有充分重视基于方法论集成创新的重大基础理论及重大战略问题的深入探讨,重视多学科的交叉融合,重视基层社保机构的实践创新经验的提炼总结,理论探索才更有助于促进多层次养老保障体系优化的制度建设和体现应有的政策价值。

## Optimization and Service Expansion of China's Multi-tiered Old-age Security System

Lin Yi

(Aging and Social Security Research Center, Southwestern University of Finance and Economics,  
Chengdu 610072, China)

**Abstract:** In the new development stage, China's multi-tiered old-age security system is facing new challenges. The services covered by the system need to be expanded. Focusing on several key theoretical and policy issues in improving and expanding the multi-tiered old-age security system, the author holds that it is necessary to 1) break through key bottlenecks of the basic pension insurance scheme and attach importance to the integration of schemes and sustainable development; 2) emphasize institutional innovations and explore the institutional support, dynamic mechanism and behavior mechanism to optimize the multi-tiered old-age security system; and 3) improve the approach for developing private pension schemes and financial services for the elderly. On the basis of integrating schemes and resources, the optimization and high-quality development of the multi-tiered old-age security system can be achieved.

**Key words:** multi-tiered old-age security system; optimization; ageing finance

(责任编辑:杨建敏)