

多层次、多支柱养老金体系： 改革回顾与优化思路

□ 张宗良 褚福灵

[摘要]多层次、多支柱养老金体系的构建及可持续发展是近30年来国际养老金制度演进和改革的重要特点,其本质是伴随结构式改革和参量式调整的重塑体系均衡的帕累托改进过程。立足养老金改革的时代性和阶段性,通过国际和国内两个视角对多层次、多支柱养老金体系展开系统回顾,并对当前多层次、多支柱养老金体系理论研究和实践发展中较为忽视的前置背景、基本概念、理论支撑、内在逻辑、国际经验等问题作出反思。我国多层次、多支柱养老金体系的构建在辩证参考国际养老金体系改革背景动因及国际组织倡导的示范性框架的基础上,聚焦自身统筹规划与顶层设计欠缺、功能定位与运行秩序混淆、福利二元分割和职业区隔、配套政策不足、参数设计僵化、主体认同差异和制度文化欠缺等核心问题的本土挑战,在优化顶层设计和明晰实施路径的同时,持续完善参数改革政策、税收优惠政策、监督管理机制、服务平台建设、宣传教育普及等配套支撑。

[关键词]多层次社会保障;养老保险;结构改革;企业年金;个人养老金

[中图分类号]F842.67;D632.1 [文献标识码]A [文章编号]1006-6470(2024)01-0065-11

[作者简介]张宗良,中央财经大学保险学院博士研究生;褚福灵,中央财经大学保险学院教授

引言

多层次、多支柱养老金体系的构建及可持续发展是近30年来国际养老金制度演进和改革的重要特点,其本质是一种制度的优化创新和体系的路径选择。尽管各国养老金制度和体系的具体发展模式及其侧重点有所差异,但多层次、多支柱发展的总趋势并未改变。我国早在20世纪90年代就针对社会保障制度建设创造性提出“多层次”的目标路径,但受各类系统性因素的影响,多层次、多支柱养老金制度的架构设计仍未成熟且实际运行效果不及预期。

与之相应,基于模式选择、制度架构、问题导向而展开的理论研究“百家争鸣”,阐释养老金制度体系的残缺及其破解之道^①,但也恰恰揭示出我国养老金体系在“立梁架柱”过程中的结构性争议。在“多层次”目标任务既定的情况下,理论和实践的相对滞后未能形成有效推进养老金体系成熟定型的合力,但坚定的政策推进和战略部署始终为多层次、多支柱体系的完善发挥全局性、指导性、前瞻性的引领作用。

立足新阶段,以整体观、协同观对多层次、多支柱养老金体系展开系统反思与合理前瞻便尤为必

收稿日期:2024-01-09

本文系国家社科基金后期资助一般项目“社会保障国际标准与运行参数研究”(项目编号:22FGLB077)、研究阐释党的二十大精神北京市习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心专项课题重点项目“京津冀协同发展战略下健全首都多层次社会保障体系路径研究”(项目编号:23LLGLB034)的阶段性研究成果。

要。但仍需强调的是,养老金制度演进是一个伴随结构式改革和参量式调整的重塑体系均衡的帕累托改进过程,其间每一次细微的调整都可能驱动各异的制度路径选择^②,由此角度审视既往研究将不胜枚举。为了聚焦、理解和追踪多层次、多支柱的主题,本文以养老金制度改革的时代性和阶段性为指导,通过国际和国内两个视角,以多层次、多支柱养老金体系的重大结构改革为主、参数改革为辅展开研究,并最终落脚在养老金制度多层次、多支柱的架构实际中。

一、中国养老金体系改革的发展历程

(一)国际改革背景与示范性框架

养老金问题是各国经济、社会改革的重点,诸多国家都在 20 世纪 90 年代陆续实施较为密集的养老金改革措施,多层次、多支柱的模式选择和体系架构在发达国家率先确立并受到多个国际组织的大力推广。

1.背景环境和多重动因

国际养老金改革呈现出多层次、多支柱的共性特征和收敛趋势,是时代背景和主观认知在一系列经济社会发展要素影响下耦合演变的结果。首先,老龄化与人口结构非均衡变动是改革的底层动力。养老福利刚性需求的快速增长使得以现收现付制为主要融资模式的传统单一支柱模式面临可持续性降低、公共财政支出缺口加大的困境^③,而劳动力市场和家庭结构的人口变动(高龄就业、自由职业、新型业态、少子化等)也凸显了养老金制度在非正规就业保障覆盖、代际分配不平等、就业妇女权益保障等方面的诸多挑战^④。其次,经济发展不景气与新自由主义是改革的重要背景。石油危机和金融危机相继引发的经济萧条导致养老基金投资预期收益和缴费率双重下降^⑤,西方国家公共养老金制度的基础被严重削弱^⑥,加之自由主义思潮和资本市场的蓬勃发展使得“经济结构调整”政策的影响持续增大^⑦,引入基金积累制的补充性支柱并呼吁个人养老责任以缓解单一支柱的财政风险逐渐成为各国的重要选择。再次,全球经济一体化和社保国际化是改革的外在动力。人力、资本等要素资源的高频流动促使各国在经济脆弱性的全球传导中考虑制定相对统一的行动纲领

来共同修复日渐侵蚀的养老金制度供款基础^⑧,而国际组织在养老金领域的理论争鸣和方案共识也使得自由化改革理念得以传播并成为许多国家建立私人养老金制度的价值遵循。最后,福利国家向社会保险回归是改革的价值理念基础。福利资本主义在“高水平福利下的养老金财政风险”和“大幅削减既有福利的政治风险”的两难选择中^⑨,最终逐渐回归到以多方参与、责任共担为主的保障理念。

2.国际组织的示范框架

1994 年,世界银行在《防止老龄危机——保护老年人与促进增长的政策》(Averting the Old Age Crisis—Policies to Protect the Old and Promote Growth)^⑩的报告中提出“三支柱”的理念(见表 1),将各自相对独立的多元养老保障形式加以整合。“三支柱”体系主张各支柱规模适度、互留余地,传达出一种适度普惠、重视私人养老的理念,为政府和市场的平衡提供了中间道路,受到各国广泛呼应。

尽管如此,“三支柱”体系仍受到国际劳工组织和国际社会保障协会等机构专家的质疑,过于推崇二、三支柱的私人养老层次往往被视为“高风险战略”。对此,世界银行在 2005 年发表《21 世纪的老年收入保障:养老金体系及其改革的国际观察》(Old Age Income Support in the 21st Century: An International Perspective on Pension Systems and Reform)^⑪报告,进一步调整“三支柱”为“五支柱”方案(见表 1),新增了零支柱和第四支柱。这些变化不是对“三支柱”的简单叠加,而是在价值理念上更加肯定国家的能动干预作用,旨在提升养老金体系的充足性、可负担、可持续、稳健性。

随着“三支柱”理论的广泛传播和“五支柱”的调整修正,其他国际组织对此结构框架的态度也逐渐发生新的改变。OECD 和欧盟均从官方层面发布详细的术语文件或研究报告^{⑫⑬},对“三支柱”作出进一步定义(见表 1)。国际劳工组织也逐渐接受多支柱的概念并进行了修正和补充,并于 2018 年专门发布报告《The ILO Multi-pillar Pension Model: Building Equitable and Sustainable Pension Systems, Social Protection for All Issue Brief》^⑭,提出“四层级”框架并设定了八项基本原则(见表 1)。

各大国际组织因着眼点、理论背景差异导致提出

表 1 世界银行、国际劳工组织、经济合作与发展组织的多支柱养老金示范性框架

世界银行 (World Bank)						
三支柱体系	形式	第一支柱	第二支柱	第三支柱		
	实施方式	强制性公共管理计划 1.以家计调查为基础的津贴制度 2.基于强制储蓄的最低养老金保障 3.普遍或就业关联的现收现付制公共养老保险 (DB型)	强制性私人管理支柱	1.强制性职业养老金 (DC型) 2.强制性个人储蓄计划	自愿性个人储蓄支柱 1.个人储蓄计划 2.自愿性职业养老金	
	目标	再分配+代内代际转移+共同保险	储蓄+共同保险	储蓄+共同保险		
	功能	防止老年贫困、抵御长寿风险	减少对第一支柱依赖			
	筹资	税收支持	提升老年收入、人力资源管理	获取个人老年高水平收入		
	主体	政府主导	受管制的完全积累基金	完全积累基金		
		单位主导	个人主导			
		第一支柱的方式1	第一支柱的方式3	第一支柱的方式2	第三支柱的方式2	+非正式保障
五支柱体系	形式	零支柱 (非缴费部分) 强制性、非缴费型	第一支柱 (公共部分) 强制性、缴费型	第二支柱 强制性/自愿性	第三支柱 自愿性	第四支柱 非正式保障
	实施方式	基础养老金 (家计调查、社会救助、高龄津贴)	现收现付制公共养老保险 (DB型)	职业养老金或个人储蓄计划	个人储蓄计划	家庭支持、照护和个人资产
	目的	保障终身贫困群体、资源不足或没有资格领取养老金的群体	正规就业群体的退休人员基本保障	正规就业/非正规就业群体的退休人员基本保障	养老储蓄保值增值	互助共济
	筹资	财政补贴	雇主和雇员共同缴费	受管制的完全积累基金	完全积累基金	社会互助
	主体	政府主导	政府主导	单位主导	个人主导	
	原则	提高养老金体系的充足性、可负担、可持续、稳健性				
经济合作与发展组织 (OECD)						
三层级体系	形式	第一层级 强制性、缴费和非缴费项目相结合		第二层级 强制性	第三层级 自愿性	
	实施方式	基础养老金、最低养老金、社会救助等		公共职业养老保险 (DB型为主)	私人职业养老保险 (DC型为主)	私人储蓄计划
	目的	老年基本收入保障安全网		两大项目共同分散风险, 实现老年生活质量与退休前持平	适合有经济能力的个人	较早支持
	筹资	财政资助、税收支持		雇主和雇员共同缴费	个人缴费为主	基金积累制
	主体	政府、单位主导		个人主导, 政府适当监管	个人主导, 政府鼓励引导	
国际劳工组织 (ILO)						
四层次体系	形式	零支柱 (底线支柱) 强制性、非缴费型	第一支柱 (社会保险支柱) 强制性、缴费型	第二支柱 (补充性支柱) 强制/自愿	第三支柱 (私人储蓄) 自愿	修正补充 相互借鉴 平衡支柱 提高标准
	实施方式	普惠制养老金	现收现付制公共养老保险 (DB型)	职业养老金或个人储蓄计划	个人储蓄计划	
	目标	最低生活保障	再分配+共同保险	储蓄+共同保险	储蓄	
	功能	实现普遍性覆盖、社会保护最低标准	获得较高水平养老金	补充前两大支柱不足	适合有经济能力的个人	
	筹资	财政税收资助	雇主和雇员共同缴费	雇主缴费, 私人管理	完全积累基金	
主体	政府主导		单位主导, 国家适当管理和监督	个人主导		
八大原则	普遍性; 社会团结和集体筹资; 收益的充足性和可预测性; 国家负有全面和首要责任; 不歧视、性别平等和满足特殊需要; 金融、财政和经济的可持续性; 透明、健全的财务和行政管理; 多方参与协商					
部分国家的多层次、多支柱养老金体系架构						
地位作用	← 最基础、最重要 →			← 补充、自愿作用, 并非所有国家都需要 →		
	第一支柱			第二支柱		第三支柱
美国	老年保障、遗属保障、残疾保障			DB计划、DC计划		商业养老保险、个人退休账户
澳大利亚	基本养老金			保障型超级年金		自愿型超级年金
加拿大	老年保障金、保证收入补贴、加拿大退休金计划、魁北克退休金计划			注册养老金计划、集合注册养老金计划、团体注册养老储蓄计划		注册养老金储蓄计划、免税储蓄账户
日本	国民年金、厚生年金			DB计划、DC计划等		iDeco计划、NISA
英国	国家基本养老金、国家补充养老金			DB计划、DC计划		Stakeholder养老金、个人养老储蓄计划、个人自助投资养老金 (SIPPs)
中国	基本养老保险			企业年金、职业年金		个人养老金 (如税收递延型商业养老保险等)

的示范性框架各有侧重,但仍清晰反映多层次、多支柱养老金制度改革的目标,各国也展开结构性改革实践(见表1)。以德国政府“李斯特改革”为起点,美国、加拿大、澳大利亚、日本等国都纷纷建立了多支柱养老金体系,实现了政府与市场及社会责任边

界清晰、支柱结构层次与功能定位分明的成熟状态。

(二)多层次、多支柱体系的中国探索

在国际养老金改革的时代背景下,我国积极开展国际经验借鉴并较早确立了建设多层次社会保障体系的目标任务,并在养老金领域进行多层次、多支

柱体系设计的本土化探索。尽管起步早、投入大、成就显著,但我国养老金改革实践更多囿于制度自身及其参数调整,有关中国多层次、多支柱养老金体系“是什么”“为什么”等基本理论问题仍然模糊甚至存在误读,必要的梳理、澄清、反思仍具迫切的现实意义。

1. 我国养老金体系改革的政策脉络

受国际劳工组织影响,我国早在 20 世纪 50 年代初就建立起覆盖城镇劳动者的非缴费型退休金制度。改革开放以后,这一传统的退休金制度逐步改革为缴费型的社会养老保险制度。1991 年《国务院关于企业职工养老保险制度改革的决定》(国发〔1991〕33 号)提出“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”,其所体现出的国家、企业、个人多方共担的社会化理念揭开了我国养老金体系向“立梁架柱”的多层次道路迈进的改革序幕。而 1993 年党的十四届三中全会的《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》首次前瞻性地提出“建立多层次的社会保障体系”,也再度为养老保障等细分领域的多层次化提供了重要指导依据。

此后,《国务院关于深化企业职工养老保险制度改革的通知》(国发〔1995〕6 号)、《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》(国发〔1997〕26 号)、《国务院关于完善企业职工基本养老保险制度的决定》(国发〔2005〕38 号)等一系列政策的出台,进一步为完善多层次养老金体系提出具体安排,明确了养老保障“资金来源多渠道、保障方式多层次、社会统筹与个人账户相结合”的目标导向,划清了中央与地方、政府与企业及个人的责任,肯定了企业补充养老保险和个人储蓄性商业养老保险的补充作用。但是,这一阶段的多层次建设只有基本养老保险得到实质发展,企业补充和储蓄性养老保险仍停留在政策宣示的鼓励阶段。直至《机关事业单位职业年金办法》(国办发〔2015〕18 号)、《企业年金办法》、《关于开展个人税收递延型商业养老保险试点的通知》(财税〔2018〕22 号)、《国务院办公厅关于推动个人养老金发展的意见》(国办发〔2022〕7 号)、《个人养老金实施办法》(人社部发〔2022〕70 号)的相继出台,企业(职业)年金和商业养老保险作为养老金体系的第二、三支柱的定位得以明确确立,

相关的税收优惠等政策工具也逐渐完备。不过,实践效果依旧并不理想,除依靠政府财政支撑的职业年金进展较快外,企业年金仍然只有极少数企业和个人参与,税延型养老金的激励性依旧不足,个人养老金“开户热缴存冷”的局面也亟待破解。

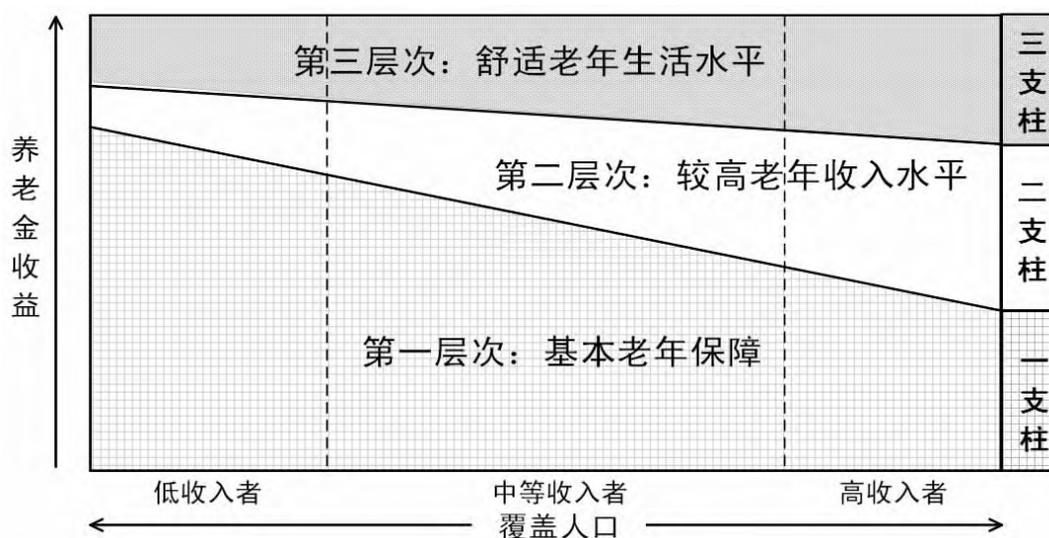
我国的养老金制度体系的构建经历了从单一支柱向多层次、多支柱的探索过程。多层次、多支柱共同作为养老金体系的发展目标被纳入党和国家的纲领性文件。党的二十大报告将“发展多层次、多支柱养老保险体系”提升至战略高度。坚定的政策推进和战略部署始终为多层次、多支柱体系的完善发挥全局性、指导性、前瞻性的引领作用,多层次、多支柱养老金体系建设迎来全面协调发展的新格局。

2. 多层次和多支柱的概念辨析

在政策文本和既往研究中,多层次、多支柱、多层次等术语被广泛使用在社会保障领域内。前述国际组织针对养老金体系结构改革的报告中也均有提及,但以世界银行所提的多支柱居多。^⑤尽管国内专家学者往往在具体研究中并未刻意强调多层次和多支柱的概念区别,多层次和多支柱共同代表了养老金体系结构改革的目标方向,但随着养老金体系结构改革的推进,多层次、多支柱的内涵差异及其所代表的养老金体系结构改革的不同维度也被更多关注。

“层”(tiers, layers, levels)和“柱”(pillars)的本质仍是“一体两面”,“柱”是指养老金应由哪些主体来提供,而“层”是各个“柱”所应该发挥的功能。^⑥多支柱侧重养老金筹资方式和主体来源的多元化,着眼于制度体系的长远架构和稳定性,强调形成政府、企业和个人参与的平行推进的横向稳定结构,将政府的无限责任转变为有限责任^⑦;多层次强调养老金质量和待遇水平的保障程度,分为国家兴办的基本层次和市场组织的补充层次,体现国民养老需求的价值判断^{⑧⑨}。

按照党和国家政策文件的最新表述,多层次在前,多支柱在后,多支柱可以视为对多层次的优化和完善,通过转向多支柱主体建设进而更好地实现多层次保障目的。^⑩如图 1 所示,纵向叠加的多层次与横向竖立的多支柱相互结合而形成一个完整的立体化架构。^{⑪⑫}养老金体系每一层次目标可由某一个支



资料来源：根据陈秉正(2021)及作者梳理进行总结

图1 多层次、多支柱养老金体系架构图

柱或几个支柱来承担或实现。支柱与层次已经不是简单的对应关系,两者可能出现差序配置,即多支柱未必能够发挥多层次的作用。同时,多层次的建设实践往往不能像多支柱那样同时推进。养老金体系的多层次、多支柱建设应当有先后顺序,没有政府主导的保障国民基本生活需求和水平的第一层次、第一支柱定型,不可能有健康持续发展的其他保障层次和补充支柱。但无论如何,多层次和多支柱共同反映了未来“混合型”养老保障模式的发展趋势。^③

3.多层次和多支柱的理论探讨

多层次、多支柱理念蕴含在以责任主体和价值诉求为核心的讨论中。^④政府与市场、公平与效率的关系为阐释多层次、多支柱养老金体系内在逻辑提供了经典的理论视角:从政府与市场的关系考虑,多层次、多支柱体系应当是超越政府的资源配置,政府不能包揽市场、社会力量在不同层次中的主体职能,但要精准把握市场主体的逐利本性和社会组织的运行规律,防止基本保障的市场化、私有化^{⑤⑥};从公平与效率的关系考虑,养老保障历经有差别的平等主义、效率优先的现实主义、多元复合的公正理念^⑦,最终形成了以公平可持续为核心目标的养老金理念,在此影响下多层次、多支柱体系需兼顾养老金筹集的公平性与激励性,通过多元混合性政策工具满足养老需求。

政府与市场的关系论奠定了国际多层次、多支柱养老金体系改革的共性理论基础,而公平与效率的价值取舍则初步解释了总体共性趋势下不同发展水平国家体系架构的差异化表现。但即便如此,这并不能有效解释相似发展水平国家间多层次、多支柱的制度模式差异及其应对福利危机的效果差距。^⑧换言之,立足于经济建设话语体系的经典理论仅广泛回应了养老金体系“为什么”需要多层次、多支柱架构的模式选择问题,且这种多层次、多支柱的模式选择本身更多体现的也是一种聚焦资源配置和经济效益的经济工具属性。在此背景下,结构性改革被局限为一种解决公共财政有限性与民生诉求刚性矛盾下可持续发展问题的政策工具。

不可否认,我国在多元制度、多层结构、多个支柱的模式探索中实现了养老金体系“立梁架柱”的实质进展,但由此产生的制度碎片化、制度间结构比例失衡(如法定基本养老保险一柱独大)和群体间待遇差距拉大(如公职人员、企业职工和城乡居民等)却又加剧了新的公平损失和效率损失。面对参与主体多元化和多方利益格局分化的客观实际,多层次、多支柱养老金体系的定位正从应对风险的工具性功能向国家治理的价值功能转型。在共建共享共治的治理战略下,养老金体系中政府、企业、保险公司、机构投资者、家庭、个人等众多参与主体如何实现功能明

晰、利益均衡、整体有序和协同推进的多元共治局面,亟须社会建设话语体系下“民生保障和社会公平”的价值引导以及“系统观念和协同发展”的理论支撑,以进一步有效回应中国特色养老金体系各支柱、各层次、各制度、各主体“如何做”的路径优化问题。

(三) 国际经验与国内探索的比较分析

结合养老金体系改革的国际经验和国内探索来看,多层次、多支柱养老金体系的构建及可持续发展是近 30 年来养老金制度演进的重要特点和共同特征,其本质是伴随结构式改革和参量式调整的重塑体系均衡的帕累托改进过程。在这一过程中,尽管在改革早期因现收现付制并非完全无效且养老金制度转轨初期受到各种内外条件阻力而多采用参数调整,但是后期因人口结构、经济环境、养老模式的挑战最终转向以适当引入基金积累制为代表的结构改革。这种结构改革谋于制度的路径调整和整体重构,推进养老金体系改变原有结构模式、脱离路径依赖,从根本上改变筹资模式和与此相关联的资金管理和运营方式,加大对市场的倚重。换言之,唯有多层次、多支柱体系的结构调整,才能从根本上有效回应和破解养老金体系中政府、市场、个人的责任比例问题。在尽快定型多层次、多支柱的制度设计和结构改革的基础上辅以柔性的参量调整,是国内外养老金体系改革的共同经验和路径选择。

然而,尽管我国多层次、多支柱养老金体系的建设起步较早且在改革过程中吸收了国际劳工组织和世界银行等先进模式的有益经验,但对比领先国家养老金体系高度市场参与和多元分担的成熟状态,我国公共养老一支独大、二三支柱发展滞后的局面仍与之存在较大差异。这种差异既包括特殊国情制约下的诸多不足,也有融合本土优势的理论实践创新。因此,探索人口、经济维度的共性挑战仅能回应各国养老金体系“为什么”需要多层次、多支柱的制度模式和政策工具的共性选择问题,只有关注政府福利态度、文化价值取向、市场改革进程、居民养老偏好等更多维度所代表的现实国情和本土特色,才能解释我国养老金体系与领先国家的差异,才能确定我国自身多层次、多支柱养老金体系的架构设计、实际效果和发展空间。

二、多层次、多支柱体系的现状分析与问题归因

(一) 多层次、多支柱养老金体系的发展现状

按照相对简化的传统三支柱标准来看,我国多层次、多支柱养老保险体系的总体制度设计基本确立,包括了公共养老金(基本养老保险)、企业(职业)年金、个人养老金三部分。当前,我国职工和居民的养老金收入来源仍主要依靠基本养老保险制度,有学者将我国养老金体系结构现状形象描述为“第一层次全覆盖,第二层次一小片,第三层次一点点”。

第一支柱为政府主导的基本养老保险制度,包括职工养老保险和居民养老保险,都采用社会统筹与个人账户相结合的筹资模式。截至 2022 年底,基本养老保险参保人数达到 10.53 亿人,参保率超过 95%,全年基金收入 6.89 万亿元,基金支出 6.31 万亿元,基金投资运营规模 1.46 万亿元,制度覆盖范围和资金规模持续扩大。

第二支柱为用人单位承办的补充养老保险制度,包括企业年金和职业年金。截至 2022 年底,建立企业年金制度的企业达到 12.8 万户,参加职工 3010.29 万人,基金投资运营规模达到 2.87 万亿元;职业年金参加职工超过 4000 万人,基金投资运营规模超过 2.11 万亿元。尽管第二支柱补充性作用逐步显现,但是覆盖率依然较低、受益面相对有限,尤其企业年金参保人员仅占职工养老保险参保人数的 7%左右,实际保障水平仅为 3%~5%,提高企业年金覆盖率已被纳入国家“十四五”规划纲要的目标任务。

第三支柱为新确立的个人养老金制度,相较于以往单一保险形式的业务是一个更加广义的增量调整,包括了更加广泛的个人养老金融服务供给。自 2022 年试行以来,个人养老金的账户开立人数已稳步增长至 5000 万人,但其在基本养老保险参保人群中的渗透率尚不足 8%,且平均每户的缴费水平远未达到政策设定的每人每年 1.2 万元的上限,仍有较大发展潜力。在产品种类方面,尽管数量众多,但其结构分布并不均衡,储蓄类产品占比约 63%,税延型商业养老保险等保险产品则因较早试点而展现出较快的制度衔接和产品扩容势头,基金和理财

类产品推出时间较短因而处于起步阶段。

(二)多层次、多支柱养老金体系的问题清单

1. 缺乏统筹规划与顶层设计导致多层次、多支柱体系结构失衡

我国多层次、多支柱养老金建设至今未达理想目标,呈现“一条腿走路”、“头重脚轻”的结构性失衡格局,其核心原因在于缺乏整体性的统筹规划与顶层设计。我国养老金体系的架构设计并不能像发达国家那样伴随人口、经济、社会特征的变化而经历边试边改、循序渐进的较长周期的从容建制历程。未富先老、经济增长放缓、新就业形态等方面的交叠挑战以及传统退休金制度从适应计划体制向对接市场经济的快速变革,本就要求我国需要在更短时间内搭建起多层次、多支柱的框架体系。但是,长期以来,我国养老金体系所采用的分项推进、渐进改革的路径策略,忽视了整体统筹发展的重要意义,使得不同支柱、不同层次的碎片化制度处于独立发展、边界模糊的状态。大量严谨、细致的参量调整在不断完善基本养老保险制度的同时,也逐渐加剧了补充性养老金制度发展缓慢滞后的利益失衡格局,从而为当前的改革调整增大了阻力。因此,基于系统观、协同观做好应对结构不平衡问题的统筹规划和顶层设计才是首要、核心任务。

2. 混淆功能定位与运行秩序导致多层次、多支柱体系难以协调

除了原有制度设计专注政府主导的基本养老金制度的原因外,多层次、多支柱体系实践效果不理想的另一关键因素在于迟迟未能厘清体系内部不同层次的功能定位和构建秩序。既有研究和实践多以不分先后且独立推进的“多支柱论”替代需要先后有序且应统筹规划、协同发展的“多层次论”^⑨。在这种情况下,不同层次间、支柱间的功能定位在一定程度上容易混淆,有观点无视补充性养老金的基金累积制和个人账户制而主张互助共济的基本养老金扩大私有化,也有观点在法定基本养老金制度尚未定型的背景下夸大税优政策的激励来为企业或职业年金、商业性个人养老金造势。一旦各养老金制度在定位、功能、目标等方面的混淆、重叠、模糊导致政策制定者和制度参与者产生错配的责任误区和期望误解,将会加剧养老金资源配置效率低下和政策目标的偏

离。为了确保中国的多层次、多支柱养老金体系有效运行,需要明确每个层次和支柱的构建时序、功能定位与分工协作以及提高整个体系的适应性和协同性。

3. 福利二元分割和职业区隔导致多层次、多支柱体系待遇不公

社会福利“二元分割”和“职业区隔”引发了多层次、多支柱养老金体系改革的诸多保障问题。养老金城乡、城市内部“双二元结构”所造成的城乡分割、条块分割、地区分割,加剧养老金制度的多渠道、分散化、碎片化,严重挑战了社会养老保险的公平性。在此背景下,居民养老保障待遇的不平等愈发凸显,例如农村居民或非正规就业的城镇居民仅能享受每月不足百元的“基础养老金”,与国家机关事业单位和企业退休人员养老金差距较大。这就导致经济条件较差的群体反而负担更重的养老金缴纳责任,而经济条件较好的群体则相对享有更高的养老金福利,养老金分配不均甚至逆向分配的情况依旧存在。虽然国家对养老金的支出越来越多了,但是机关事业单位、企业职工、城乡居民三大群体的养老金待遇分配差距却也在扩大,促进待遇公平已成了大多数人的利益诉求。

4. 配套政策不足和参数僵化导致多层次、多支柱体系发育缓慢

多层次、多支柱养老金体系的构建并非单纯结构上的转轨和调整,需要积极配套相关的政策支撑和参数调整来进行渐进式改革。税收政策方面,我国在个人养老金的购买支付、投资收益以及待遇领取等环节的税收优惠政策仍不明晰,激励效果仍不明显,居民潜在参保能力和需求未得到有效调动;企业年金除了个人缴费部分的税优激励未能健全之外,用人单位也往往因其对现代员工福利制度的认知偏差和局限而对发展补充性养老金的内在动力不足。监管政策方面,政府对于商业性养老金发展所需要的市场环境有待完善,产品核准、风险评估、服务供给、投资管理、营销宣传等方面的监管仍未成体系。政策参数调整方面,我国现行养老金制度的相关政策参数存在相对“僵化”的困境,影响养老金制度发展的核心参数主要有费基、费率、缴费年限、退休年龄、财政补贴率、待遇调整比率、目标替代率等,

这些参数在一定程度上与时代发展变化和国际标准水平无法保持适应性,加剧了结构性改革推进的被动局面。

5.主体认同差异和制度文化欠缺致多层次、多支柱体系参与不足

我国多层次、多支柱养老金体系对参与主体养老理念的认同差异以及国家制度传统的适应性不足。对于企业而言,长期以来经济转型和企业改制对补充性养老金等员工福利制度的关注度不足,而且企业间经济效益差距和企业家的养老文化认同差异也导致了企业参与补充性养老金制度建设的积极性参差不齐,同时新农保、城居保等面向低收入群体的普惠型养老金的推广普及自然削弱了企业承办补充养老金的动机。对于普通居民而言,其对养老金体系的了解、认知和预期存在显著差异,既有否认个人养老金而完全依赖法定养老金来解决退休后经济保障的,也有担心未来养老金的不确定性而感到忧虑的,更为普遍的是大多数人因缺乏对养老金制度的理性认知而在参保决策中引致拒保、漏保、断保等情形,这无疑制约了制度本身的理性发展。对于商业保险公司而言,商业养老金在功能发挥、保障内容等方面的宣传不够具体形象、不够通俗易懂,导致人们长期保留政府养老的惯性思维而没有充分意识到个人养老金的重要意义,也始终难以转变人们心目中保险与传销、欺骗等负面信息关联的深刻误解。从制度文化方面看,我国在借鉴国际多层次、多支柱养老金的制度安排时,忽视了在自身传统文化价值、居民理财观念下对于保险制度的隐性制度文化的培育^③,如家庭养老观念的深厚、企业预期的短视行为、保险共济文化的缺失、自我保险意识不强等,都是制约养老金体系各层次协同发展的关键因素。提高各类参与主体对多层次、多支柱养老金体系的认识和接受度,成为推动制度发展的重要任务。

6.企业年金运行机制及个人商业性养老金产品服务供给不够完善

企业年金和个人商业性养老金产品的运行机制及服务供给面临多方面的挑战,这些挑战在一定程度上影响了养老金体系的效率和广泛性。企业年金的运行机制方面,信托模式为主要运营模式,基于保障年金资产的安全和透明度的考虑往往严格规定了

基金管理参与主体的独立角色及运营资格限制,这不但使得企业年金对商业团体养老金存在明显的挤出效应,而且面对当下更灵活的劳动就业市场往往缺乏必要的灵活性和适应性,发展扩面的实现难有明显突破。个人商业性养老金产品服务供给方面,产品单一、创新不足的现状也难以满足包括老年人意外伤害、长期护理、住房反向抵押等多样化的市场需求,未能将自身市场优势高效融入长期照护、康养结合、医养结合等养老服务保障体系建设。市场退出机制不健全以及监管部门的保护性干预也限制了保险公司的自由竞争和创新能力,抑制了个人商业养老金的有效需求。这些问题的存在不仅影响了养老金体系的多元发展和效率提升,也削弱了公众对于养老金产品的信任和参与度。

三、健全多层次、多支柱养老金体系的优化思路

(一)多层次、多支柱体系的顶层设计

多层次、多支柱养老金体系的改革是国际社会保障制度多层次化发展的核心缩影。中国的构架过程是对既往国际组织示范性框架和国际实践经验在趋同性与差异性分析基础上的辩证能动引进,但更需基于自身国情实施中国特色的政策、实践创新。当前,党的十九届五中全会和二十大已经明确提出“发展多层次、多支柱养老保险体系”的战略部署,结合新时代我国自身在经济社会条件、社会心理行为等基础方面的阶段趋势和内在约束,本文立足系统思维和战略导向提出以结构性改革为重心的顶层设计思路(见图2)。

1.率先整合第一支柱成熟定型

作为多层次、多支柱养老金体系构建的基石,基本养老保险制度应当率先整合优化并成熟定型。

第一,深入讨论基本养老保险个人账户的改革方案,这对多层次、多支柱养老金体系的制度整合和结构安排具有重要影响。统筹考虑“统账结合”的历史背景、“空账运行”的现实困境以及个人账户的国际惯例,在明晰基本养老保险个人账户“公共属性”与二、三支柱个人账户“私有属性”的基础上,建议将职工基本养老保险和居民养老保险的个人账户在形式上取消或分离,归并至企业(职业)年金和个人养

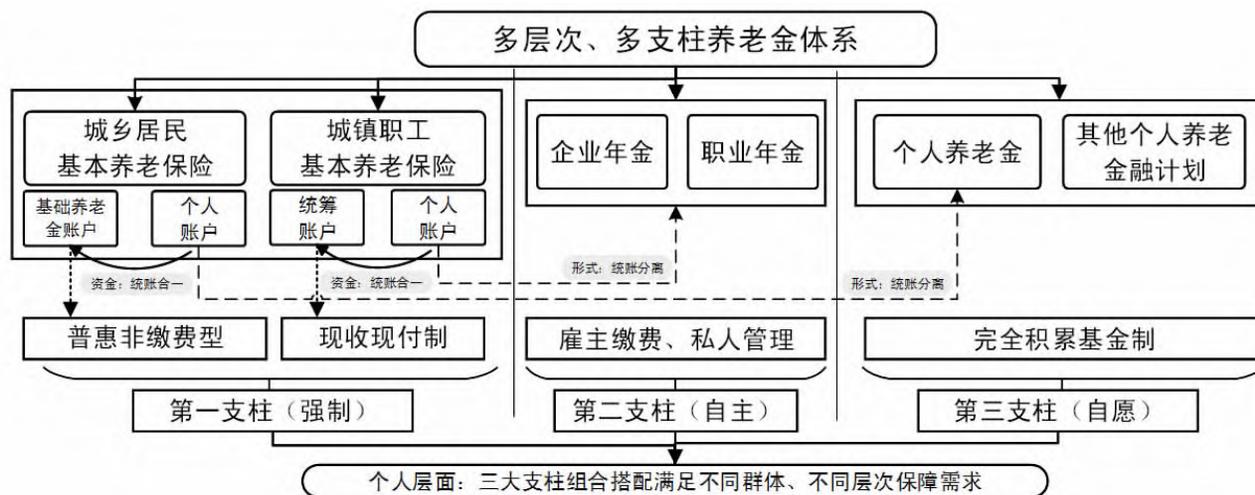


图2 以结构性改革为重心的多层次、多支柱养老金体系架构

老金,但是其原来已经记账的个人账户资金则合并保留至社会统筹账户(见图2)。经此调整,我国多层次、多支柱养老金体系的结构将更加清晰,职工基本养老保险回归现收现付制,并且逐步将企业职工以外的非正规就业劳动者一同纳入保障;居民基本养老保险改为政府财政支持的非缴费型公共养老金,参考日本、韩国等国家的国民基础年金制度,面向贫困弱势群体乃至全体国民提供兜底保障。

第二,加快推进养老金全国统筹。一方面,推动中央调剂金制度转向实现职工养老保险基金全国统收统支,同时推进机关事业单位养老保险制度和居民养老保险制度实现中央领导下的省级统筹,赋予中央政府在结构改革和参量调整方面的高度支配权,全国统一配套降低缴费率、提高缴费年限、延迟退休年龄等参数调整措施来确保第一支柱的政府责任与其功能定位相适应,控制基本养老保险制度的目标替代率在国际标准水平范围内。另一方面,构建第一支柱内部各制度间的协同机制,打破地区、行业、管理、服务、数据、监管等方面的壁垒,确保制度整合的技术支撑。

2. 系统推进二、三支柱协同发展

相较于国际水平,我国在二、三支柱建设方面还有很大发展空间,亟须在法定基本养老金制度定型的基础上引导企业年金和个人养老金的扩面发展。一方面,通过降低用人单位在基本养老保险制度中

的缴费负担,以确保其有足够的能力和意愿参与企业年金制度建设,同时探索企业年金覆盖范围向非正规就业者、低收入劳动者、中小型民营企业扩展的有效机制。另一方面,个人商业性养老金的发展应当充分遵循市场规律,利用税收优惠政策激发个人参保积极性,在产品设计上着重向没有企业年金的职工、非正规就业者以及保障较为薄弱的城乡居民等倾斜,同时支持保险机构创新产品和服务以满足人民群众多样化的养老保障需求,修订完善行业经验生命表、疾病发生率表等数据标准和基础建设。此外,关注企业年金和个人养老金的内在关联,鼓励没有承办企业年金或是已经承办企业年金的用人单位积极发展团体养老保险等,通过企业年金和商业保险的结合提供全面多元的补充保障。

(二)多层次、多支柱体系的配套支撑

多层次、多支柱养老金体系的构建在顶层设计的引导下,还需配套税收、监管、金融等领域的政策措施才能有效运转,此处作出进一步分析并主要围绕个人养老金的发展配套措施进行阐述。

1. 税收优惠政策

在税收政策方面,税收优惠的激励作用是个入养老金得以发展的关键。考虑到当前我国工资、薪酬等个人收入所得的纳税人占总人口比例较小,而实际享受税收优惠的人数受限,同时EET模式的税收递延激励对中等收入人群吸引不足,可以进一步

同时实施纳入 TEE 形成双重税收优惠模式来扩大有效需求,实施浮动或与消费水平挂钩的税前扣除标准。与此同时,税收优惠政策应当更加关注低收入群体,让一些无固定收入和低收入群体参与进来,确保政策的普惠性,根据不同收入层次、不同工种、不同年龄以及不同性别制定不同的政策并在税收优惠之外对其给予一定的财政补贴,以此增加他们的参保意愿。此外,未来应在《个人所得税法》中明确向个人商业养老金提供个税递延优惠的法律依据,同时针对个税改革的冲击、递延规则公平性的欠缺、操作流程复杂、保险销售人员积极性不高等试点中遇到的问题来改进现有制度规则设计,以扩大试点规模并提高个人养老金产品的市场接受度。

2. 监督管理机制

多层次、多支柱养老金体系的平稳运行必须依靠外部监管力量和监督机制加以约束。建立透明、高效的个人养老金监管框架,协同人力资源社会保障部门、财政税务部门及金融监管机构(如国家金融监管局、证监会等)对个人养老金参与的金融保险机构进行全面的功能和主体监管。扩大养老金投资领域并推动养老金资产多样化配置,同步加强相关偿付能力、投资渠道和信息披露状况,强化相对收益率保障机制和合理化的考核机制等来完善风险承担机制。全面监督民众纳税行为、投保情况、个人账户的建立和资金流动以及养老金的领取过程。

3. 服务平台建设

提升养老金体系的运行效率和服务体验,信息化的服务平台和系统建设至关重要。一方面,开拓建立覆盖基本养老保险、企业年金、个人养老金等多支柱的综合服务及信息平台,通过建立包含个人详细信息特征的统一账户实施管理,整合收入、缴税、投资管理、权益记录和养老金领取等一系列功能,便于业务的实时办理、服务的高效便捷、监督的完整记录以及权益的转移接续;另一方面,优先建设个人养老金管理与服务平台,充分利用已经具备良好基础的原银保监会的“中保信”平台与证监会的“中证登”平台来整合对接,协同税收管理等相关业务系统为第三支柱建设提供基础设施支撑。

4. 宣传普及措施

开展宣传教育,改变参与主体的认知观念,对多

层次、多支柱养老体系的推进具有潜移默化的影响。一方面,应在养老方面做好宣传,纠正“养儿防老”观念下完全依靠国家和子女的传统观念,鼓励个人承担自身的养老责任,培育具有责任意识社会主义新文化;另一方面,应在个人商业养老金方面做好宣传,指导并协助开展相关业务,以此改变群众对保险行业的认知态度,鼓励群众积极参保。提高自我积累养老金意识和理性选择投资产品技能,使更多人对自己和家人有合理的规划和长期努力,使自愿购买补充养老金成为常态。

注释:

- ①郑功成、周弘、丁元竹等.从战略高度完善我国社会保障体系——学习习近平总书记关于完善社保体系重要讲话精神[J].社会保障评论,2021(2).
- ②成欢.我国多层次养老保险体系的制度优化与路径选择[M].成都:西南财经大学出版社,2016:3.
- ③张晓杰、吉瑟拉·法尔博.中德养老金改革演进与创新比较:调模式与改要素[J].经济体制改革,2019(2).
- ④刘莉.国际养老金制度改革的收敛趋势研究——基于发达国家的历史考察[J].浙江社会科学,2014(10).
- ⑤贾丽萍.多层次养老保障体系的国际架构与中国治理实践[J].社会科学战线,2021(4).
- ⑥周弘.欧洲国家公共养老金改革的路径选择:结构还是参数?[J].欧洲研究,2017,35(5).
- ⑦鲁全.养老金制度模式选择论——兼论名义账户改革在中国的不可行性[J].中国人民大学学报,2015(3).
- ⑧孙静、刘昌平.拉美国家结构性养老金制度改革与绩效评价[J].拉丁美洲研究,2008(5).
- ⑨郭灵凤.瑞典公共养老金模式的嬗变:结构改革与参数因素[J].欧洲研究,2017(5).
- ⑩World Bank, Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth, Oxford University Press, 1994.
- ⑪Holzmann R. Old-age income support in the 21st century: An international perspective on pension systems and reform[M]. World Bank Publications, 2005.
- ⑫OECD, private pensions: OECD classification and

glossary [R]. OECD Publishing, Paris, 2005:28-33.

⑬ Directorate-general for internal policies. Pension schemes, policy department a: economic and scientific policy [R]. European parliament, 2014.

⑭ ILO, the ILO multi-pillar pension model: building equitable and sustainable pension systems, social protection for all issue brief [R]. Protection department, international labor organization, Geneva, 2018.

⑮ 郑秉文.养老金三支柱理论嬗变与第三支柱模式选择[J].华中科技大学学报(社会科学版),2022(2).

⑯ 景天魁、杨建海.底线公平和非缴费性养老金:多层次养老保障体系的思考[J].学习与探索,2016(3).

⑰ 董克用、王振振、张栋.中国人口老龄化与养老体系建设[J].经济社会体制比较,2020(1).

⑱ 胡乃军.养老金多支柱与多层次概念辨析[N].中国劳动保障报,2016-07-15.

⑲ 鲍淡如.养老保障的多层次和多支柱[J].中国社会保障,2016(5).

⑳ 董克用、孙博.从多层次到多支柱:养老保障体系改革再思考[J].公共管理学报,2011,8(1).

㉑ 陈秉正.多层次、多支柱养老金体系辨析及商业保

险的作用[J].中国保险,2021(4).

㉒ 阳义南.多层次多支柱养老保险体系:理论、思路与方向[J].人民论坛·学术前沿,2022(23).

㉓ 郑秉文.“多层次混合型”养老保障体系与第三支柱顶层设计[J].社会发展研究,2018(2).

㉔ 张宗良、褚福灵.中国多层次医疗保障体系再思考——兼析补充保障的模式创新与协同发展 [J].经济社会体制比较,2023(1).

㉕ 锁凌燕.转型期我国养老保障体系形成过程中政府与市场的关系[J].经济科学,2013(1).

㉖ 郑功成.多层次社会保障体系建设:现状评估与政策思路[J].社会保障评论,2019(1).

㉗ 王婷、李放.中国养老保险政策变迁的历史逻辑思考[J].江苏社会科学,2016(3).

㉘ 朴炳铉.社会福利与文化:用文化解析社会福利的发展[M].商务印书馆,2012:1.

㉙ 郑功成.中国养老金:制度变革、问题清单与高质量发展[J].社会保障评论,2020(1).

㉚ 林义.我国多层次养老保障体系优化与服务拓展[J].社会保障评论,2022(5).

责任编辑:陆焱