

# 全面建成多层次养老保障体系的路径探讨

——基于公共、私人养老金混合发展的国际经验借鉴

房连泉

(中国社会科学院社会发展战略研究院,北京 100732)

**摘要:** 在多层次养老保障体系中,公共养老金与私人养老金呈混合发展态势。从国际经验看,国家推动私人养老金的发展模式主要有税收激励的自发型、协议退出型、劳动契约型和国家强制型四类。我国多层次养老保障体系内部面临突出的结构性失衡问题,主要表现在二、三支柱养老金发展滞后。我国应实施多层次混合型养老保障体系的整合发展战略,调整基本养老保险制度、为年金市场发展提供空间,打通二、三支柱养老金账户,加强立法和税优政策支持。

**关键词:** 养老金;多层次;混合型;公共养老金;私人养老金

中图分类号: F842.6 文献标识码: A

文章编号: 1007-7685(2018)03-0075-011

DOI: 10.16528/j.cnki.22-1054/f.201803075

长期以来,多层次养老保障体系内部的结构失衡是我国社会保障制度改革面临的一个难题。为实现党的十九大提出的“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”目标,优化养老保障体系、促进二、三支柱养老金制度快速发展成为当前社会保障领域改革的重要任务。

## 一、国际上公共养老金和私人养老金混合发展的趋势

社会养老保障制度是由多类养老金计划组成,通常被称为“多层次”(multi-layer)或“多支柱”(multi-pillar)体系。多层次与多支柱两个概念含义相近,多层次强调的是社保制度的分层结构和类型划分,如在国家强制建立的养老金计划中,既有现收现付的社会保险计划,也有个人账户式的养老金计划。以我国“统账结合”养老保险模式为例,在通常的划分中,学者将其视为第一支柱,但它又分为基础养老金和个人账户养老金两个层次。多支柱概念在国际上运用的更为普遍,它充分说明各类养老金计划对社保制度的支撑作用。世界银行在1994年出版著名的《应对老龄化危机》一书中首次提出养老金的“三支柱”概念,即公共养老金计划(第一支柱)、职业养老保险计划(第二支柱)和个人储蓄计划(第三支柱)<sup>[1]</sup>。至2005年,世界银行又出版了关于多支柱理论的第二本里程碑式著作《21世纪的老年收入保障》,在“三支柱”思想的基础上进一步提出五支柱概念:提供最低水平保障的非缴费型“零支柱”;与本人收入水平挂钩的缴费型“第一支柱”;不同形式的个人储蓄账户性质的强制型“第二支柱”;灵活多样的由雇主发起的自愿型“第三支柱”;家庭成员之间或代际之间非正规保障形式的“第四支柱”。<sup>[2]</sup>应该说,不论是“三支柱”还是“五支柱”的概念,其基于原理是相同的,即通过多层次的养老金计划,分散养老保障的社会风险;而具体到一个国家多支柱计划的结构设计,则要视具体国情的适应性而定。目前,普遍应用的是“三支柱”养老金概念。

作者简介:房连泉,中国社会科学院社会发展战略研究院研究员。

以发起人的性质划分,养老金计划可分为公共养老金(public pension)和私人养老金(private pension)两大类。国家强制建立的社会保障计划属于公共养老金范畴,而由雇主发起设立的职业年金和个人储蓄养老金则属于私人养老金,其中“二支柱”的职业年金大部分是自愿参加性质,但也有部分国家的职业年金为强制性或准强制性。多层次养老保障体系的设计反映了一国历史文化、经济社会和福利模式的基本背景。从福利模式的三种类型划分看,<sup>[3]</sup>强调市场作用的英美自由主义国家,二、三支柱的私人养老金计划高度发达;在北欧社会民主主义福利模式下,强制性的二支柱职业养老金也相对发达;而在欧洲大陆的保守主义(分层)福利体制下,国家建立的社会保障计划占据主导地位,二、三支柱养老金发展相对滞后。

上世纪末以来,人口老龄化趋势明显,全球范围掀起一股养老金改革浪潮,多层次养老保障体系演变的一个基本趋势就是由公共管理到私人管理、由国家责任到个人责任、由政府主导到市场主导的改革过程,公共养老金与私人养老金呈混合发展态势。这种混合发展态势主要有以下特征:第一,鼓励私人养老金发展。在缴费资源既定的前提下,公共养老金与私人养老金存在替代关系,公共养老金规模过大,必然挤压私人养老金的发展空间。因此,多数国家在改革中加大私人养老金的比例,转移国家社会保障的责任。第二,公共养老金与私人养老金融合发展。公共养老金与私人养老金并不是单纯的替代关系,从投入产出角度出发,二者结合起来实现养老保障社会资源的效率最大化是根本目标。一般而言,公共养老金的优点在于保障底线公平,针对低收入群体具有再分配特征;而私人养老金的特点在于强调市场运营功能,增强自我储蓄的激励性。因此,在多层次养老保障体系设计中,公共养老金与私人养老金的划分并不是“一刀切”,而是分层的。公共养老金与私人养老金相互补充、相互辅助。如,有些国家为强制性的个人账户养老金计划建立国家担保机制,在个人储蓄不足的情况下,可领取国家发放的最低保障型养老金(智利、瑞典等);还有的国家实行协议退出措施,允许参保者在公共养老金与私人养老金间进行选择 and 转换。第三,政府责任的界定进一步趋于整合设计。一般来讲,国家对公共养老金计划的主要责任在于兜底性的基本保障,保障其财务可持续;而对私人养老金计划的责任则主要在于市场监管和税收等方面的政策支持。在公私混合发展的态势下,公共养老金向私人养老金的转化并不意味着国家责任的完全退出和弱化,而是另一种形式的转化。如,为加快私人养老金发展,各国普遍采取积极的税收优惠政策,这意味着国家以当期税收收入的损失来支持养老金发展,可以说是一种财政转移支付。还有部分国家对参加私人养老金的低收入者、妇女、青年及失业人群等弱势群体给予缴费补贴,这也是国家促进私人养老金发展的责任体现。

## 二、公共养老金计划与私人养老金计划混合发展的四种模式

在多层次养老保障体系中,如何处理好公共养老金计划与私人养老金计划的关系,形成最优化的社会养老制度结构,是各国面临的重要课题。总体看,发达国家公共养老计划与私人养老计划有四种混合发展模式,分别为:税收激励的自发型(Voluntary with tax incentives)方式、协议退出型(Contracting out)方式、劳动契约型(Labor contracting)方式和国家强制型(Mandatory by law)方式。<sup>[4]</sup>划分的依据是养老计划的发起人、政府强制程度、私人计划与公共计划的替代关系等因素。(见表1)通过分析可看出,税收激励自发型和协议退出型都是自愿参保方式,前者发展动力主要来自税收激励,属于在公共养老金的基础上新增加一个养老金支柱;后者的发展动力主要来自“协议退出”,是对公共养老金计划的替代;而国家强制型和劳动契约型两种方式则都属于强制参保方式,因而其覆盖面较高,所不同的是强制主体的区别,前者属于国家法律强制,后者则属于行业性(准)强制。

### (一) 税收激励的自发型

“自发型”一词的含义是养老金计划的发起完全由雇主决定,法律或工会组织没有强制,雇主根据劳动力市场的竞争条件,决定是否建立年金计划,以吸引雇员。在这种方式下,政府促进年金计划发展的主要工具为税收优惠。从政府角度讲,税收优惠政策是出于维护社会公共养老责任的目的,税收减免

是政府一项间接财政损失,为此,政府具有一定监管责任,否则就会成为企业避税的一种工具。

表1 公共养老金计划与私人养老金计划发起的四种模式的特点

发展路径	强制程度	私人与公共养老金计划的关系	私人计划发起人	代表国家
税收自发型	自愿型	新增加( add on)	雇主、工会和个人	美国、加拿大
协议退出型	自愿型	替代关系( carve - outs)	雇主和个人	英国、日本
劳动契约型	准强制型	新增加	雇主和工会组织	丹麦、荷兰、瑞士
国家强制型	强制型	新增加或替代关系	雇主和个人	澳大利亚、瑞典

资料来源: Martin Rein and John Turner, How Societies mix public and private spheres in their pension systems, in Martin Rein and Winfried Schmah: rethinking the welfare state: the political economy of pension reform, USA, 2003。

美国是税收激励的自发型养老金计划的典型国家,其养老金计划的发展历史可划分为五个阶段:

第一阶段是福利资本主义时代。始于20世纪20年代,当时美国还没有建立正式的国家社会保障计划,企业年金计划的建立大都出于一些大公司招聘人才的需要及对雇员的“恩给”。当时,美国的企业年金计划覆盖率不足一成,并且计划在雇员职业流动时的便携性差,年金受益资格缺乏相应的保护规则。随着20世纪30年代美国经济的萧条,一些大公司(如铁路运输公司)的私营养老基金破产,政府迫于社会各方面压力,对私人养老计划进行干预,并承担相应的养老基金破产债务。

第二阶段是国家社会保障计划建立时期。1935年,美国开始建立国家社会保障计划,其建立的部分原因是私人养老金计划的失败,公共养老金计划设立的基本原则是提供一个全体覆盖、缴费型、具有再分配功能、支持低收入雇员基本保障的养老金计划。

第三阶段是20世纪40年代养老金资本主义的上升时期。1935—1950年,美国私人养老金计划在非农产业部门的覆盖率从6%上升到20%,公共社保计划缓慢发展为私人职业养老计划,并带来机遇。首先,较低的公共养老保障计划并没有被看作是一项负担,而是扶持低收入阶层的一个“社会合作”机制,对高收入阶层,私人养老计划的建立可满足他们的附加需求。其次,工会组织实施的集体协商和谈判制度,在推进私人养老计划发展方面起到一定作用。这一时期美国综合个人所得税率提高,企业年金计划的延迟纳税政策对雇主建立年金计划越来越有吸引力。

第四阶段是公共养老金计划扩张的黄金期。1950年后,美国社会保障发展进入一个黄金时代,这一时期美国联邦社会保障计划覆盖所有就业群体(除教会和政府职员外);与之相并行的是企业年金计划,在覆盖面、待遇给付与监管制度等方面都得到快速发展。

第五阶段是企业年金和个人账户养老金计划快速发展时期。1974年,美国推出《雇员退休收入保障法》(ERISA),一系列税收减免政策对养老金计划的发展和供给方式起到较强的导向作用。20世纪80年代后,私人养老金计划在整个社会养老支出中的占比快速上升,计划形式也日趋多样,其中一个重要特点是个人养老金账户(IRA)的兴起。在养老金计划中,个人进行缴费和投资决策的趋势越来越明显。1980年,92%的私人养老计划缴费由雇主提供,2/3的养老计划为DB(收入确定)型。但20年后的数据是:60%的缴费来自个人,3/4比例的计划类型为个人账户养老计划。雇员在退出雇主发起的企业年金计划(包括公共部门年金计划)时,可将资产转移到个人退休账户中,到2011年美国的个人退休账户资产已超过4万亿美元,与401(k)计划<sup>①</sup>的总资产规模相当。<sup>[5]</sup>为鼓励私人养老金计划的发展,2006年美国出台《养老金保护法》(PPA),通过实行自动加入机制、引入生命周期基金等方式,进一步提高私人养老金的参与率,取得明显效果。

## (二) 协议退出型

协议退出型养老金计划指个人或雇主可从强制性的公共养老金计划缴费中退出(全部或部分),加入私人养老金计划。在此转换过程中,私人养老金和公共养老金是一种替代关系,即社保缴费可从公共

<sup>①</sup> 401(k)计划是美国一种特殊的退休储蓄计划,可享受税收优惠。

养老计划向私人养老计划转移,但通常对此有一个基本的限定条件,即私人养老金计划要达到最低的建立标准和替代率要求,国家才可给予协议退出计划一定的税收激励政策。企业或个人建立的私人养老金计划在经营不善时,个人也可选择返回到公共养老金计划中。

现代福利国家的思想起源于英国的贝弗里奇计划,在20世纪80年代前,英国有关养老金的一系列社会政策都体现了一个基本理念,即国家主体在保障老年人生活福利方面承担的责任逐渐增强,老年人的福利和政府保障老年人生活方面的开支不断增长。但自20世纪80年代开始,受自由主义经济思想的支配,英国开始尝试进行养老金制度的大幅度改革,通过发展职业和个人养老金计划,把国家承担的养老责任向私人部门转移。其中,通过协议退出公共养老金计划,促进私营养老金计划的方式,是英国养老改革中颇具特色的做法之一。

20世纪80年代,英国的国家养老金体制采取二支柱结构。第一支柱结构为统一缴费率的国家基本养老金,第二支柱结构为国家提供的与收入相关联的养老金计划(SERPS)。协议退出指个人或雇主从国家SERPS养老金计划中退出,加入到雇主发起的企业年金计划或商业机构及社团设立的个人养老金计划中。自20世纪80年代中期,英国开始有意识的采取一系列政策改革养老金制度。首先,降低国家公共养老金的待遇水平。1986年的《社会保障法》修改了国家收入关联计划养老金计算公式,减少遗属养老金,目的是让该计划与“职业养老金计划”和“个人养老金计划”相比失去吸引力,从而达到减少政府养老负担的目的。其次,改革企业年金计划,允许雇主机构设立缴费确定型(DC)养老计划。政府为鼓励职业养老金计划从国家体制中退出,对1986年以后“协议退出”国家收入关联计划的职业养老金计划给予5.8%的国民保险缴费(NICs)折扣。再次,引入个人养老金计划。个人养老金计划由保险公司和其他金融中介机构负责,雇员可比较各家金融机构提供的计划,选择最适合自己的产品。为鼓励雇员参加新推出的个人养老金计划,政府除从国民保险缴费中拿出5.8个百分点(个人缴费率的2%,雇主缴费率的3.8%)退回到个人养老金账户外,还给予2%的特别奖励金。<sup>[6]</sup>总体看,英国自20世纪80年代以来的市场化养老金改革是比较成功的,由于诸多的税收优惠条件和政府鼓励措施,至2000年有一半以上的雇员退出国家收入关联养老金计划,加入职业养老金计划或个人养老金计划。

### (三) 劳动契约型

劳动契约型职业养老金是雇主、雇员和工会各方通过集体协商或谈判建立的养老金计划。私人部门养老金计划的发起人通常为工会、行业协会、职业联盟或单个企业,计划的发起和设立有统一的规则框架。实行这种方式的,国家大部分是欧洲大陆“保守主义”福利体制国家,以北欧国家和部分西欧国家为主,这些国家的养老金计划与职业和工作身份相关联,具有较强的“合作主义”历史传统,工会或行业组织十分发达。如,丹麦建立全国强制性的职业养老金计划,企业雇主和雇员都要加入这个计划;荷兰的私人养老金市场在欧洲仅次于英国,全国有90多个覆盖整个行业的私人养老金计划,其中很多是强制性的。

### (四) 国家强制型

国家强制型养老金计划是由国家强制雇主建立职业养老金计划的方式,其职业年金在整个养老体系中所占比例较高,它可部分或完全替代国家养老金计划中与收入关联部分的养老储蓄责任。实行强制型职业年金的典型国家是澳大利亚。澳大利亚养老计划的第一支柱为国家养老计划,它覆盖全体国民,但保障水平非常低。职业养老金计划在澳大利亚有100多年的历史,1992年以前职业年金属于自愿性质,当时只有40%的雇员参加;到20世纪80年代和90年代,工会联盟在推进职业年金发展方面起到巨大作用。1992年,迫于工会联盟委员会提出将职业年金计划扩展到所有就业人员的政治压力,澳大利亚政府实施了超级年金制度,要求雇主必须为雇员提供最低标准的年金缴费,2002年缴费标准上升到工资的9%。一定范围内的缴费是免税的,并且这个限额随雇员年龄的增加而递增。如果雇主没有为雇员缴费,则按标准缴费数额给予一定税收处罚。从近二十多年的实际发展情况看,由于税收政策

的经济激励作用及在工会联盟及保险业的大力推动下,澳大利亚超级年金计划获得快速发展,绝大部分企业已加入超级年金计划,目前覆盖面已扩大到80%以上。

### 三、我国多层次养老保障体系的结构失衡问题及成因

#### (一) 多层次养老保障体系的结构失衡问题

我国自20世纪90年代开始建立起新的养老保障制度,制度起步伊始便将“多层次、可持续”作为基本目标。在1991年《国务院关于企业职工养老保险制度改革的决定》中,首次提出建立国家基本养老保险、企业补充养老保险和个人储蓄性养老保险相结合的多层次社会保障体系的框架。在随后的20多年里,多支柱养老保障体系逐步建立。其中,第一支柱基本养老保险制度从无到有、从小到大、从弱到强,目前已成为世界上覆盖人数最多的社会养老保险制度,2016年覆盖城镇职工和城乡居民人数达8.87亿人,养老金支出3.4万亿元,累计结存高达4.39万亿元;第二支柱经过十多年的发展,正处于税收政策不断完善和各项制度逐渐发育的过程中,参与人数超过2325万人,积累资产超过1.1万亿元;<sup>①</sup>第三支柱商业养老保险产品规模在没有税收优惠政策扶持的条件下,剔除相关的养老理财产品后,已积累超过万亿元。上述数据显示,虽然养老保障体系取得举世瞩目的成就,但不难看出,一二三支柱发展存在明显的失衡,即第一支柱发展迅速,承担了几乎全部养老责任,而第二和第三支柱则相对滞后,造成“一支柱独大、二三支柱偏弱”的结构失衡问题。从实际情况看,由于商业养老保险税延政策尚未出台,第三支柱基本处于起步状态。以下以第二支柱的企业年金为例,说明年金市场的发展滞后情况。

1. 覆盖面狭小。2016年底,全国建立企业年金的企业有7.63万个,参加职工为2325万人,仅占当年基本养老保险覆盖人数的6.78%,占城镇就业人员的比重为5.61%,建立企业年金的企业数量不足企业法人单位的1%。目前,参加企业年金的企业以国有大中型企业为主,民营企业加入比例不高,近年来全国企业年金的覆盖面增速已呈下滑趋势,2015年和2016年下降至1%以内,未来的覆盖面扩展堪忧。(见表2)

表2 2007—2016年全国企业年金参保人数覆盖情况

年份	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
企业年金参保职工数(万人)	929	1038	1179	1335	1577	1847	2056	2293	2316	2325
企业年金参保职工增速(%)	-3.6	11.7	13.6	13.2	18.1	17.1	11.3	11.5	1.0	0.4
企业年金职工数占城镇就业人员比重(%)	3.03	3.23	3.54	3.85	4.39	4.98	5.38	5.83	5.73	5.61
企业年金职工数占城镇职工基本养老保险人数的比重(%)	4.66	4.74	5.01	5.19	5.55	6.07	6.38	6.72	6.54	6.78

资料来源:历年《人力资源和社会保障事业发展统计公报》,历年《全国企业年金基金业务数据摘要》,历年《中国统计年鉴》。

从国际比较的情况看,以企业年金计划成员占15-64岁劳动年龄人口比重这一指标看,<sup>②</sup>2016年中国仅为2.3%,不仅远远落后于瑞典、比利时、英国、美国、爱尔兰和加拿大等私人养老金市场十分发达的国家,同时也与奥地利、意大利、西班牙和葡萄牙等公共养老金占主体地位的国家存在较大差距。(见图1)

2. 基金规模低。现阶段,中国企业年金的基金积累量已达一定规模,从2000年的192亿元增加到2016年的11075亿元,年均增幅为27%左右,但在养老保障体系中的占比仍然很低。从企业年金资产占GDP的比重看,2016年我国企业年金资产仅相当于GDP的1.5%左右,<sup>③</sup>与世界上其他一些国家差距明显。如,冰岛、瑞士、加拿大和美国等国,2007年企业年金资产占GDP比例高达70%以上,甚至超

① 数据来源:人力资源和社会保障部《2016年度人力资源和社会保障事业发展统计公报》。

② 这里的企业年金计划指与就业相关并自愿参加的养老金计划,不考虑强制性企业年金计划。

③ 数据来源:人力资源和社会保障部《2016年度人力资源和社会保障事业发展统计公报》;国家统计局《2016年国民经济和社会发展统计公报》。

过 100%。相对而言,在俾斯麦模式盛行的欧洲大陆国家,传统上国家承办的社会养老保险计划在退休保障中起绝对主导作用,企业年金发展比较滞后,即便如此,其占 GDP 比重也大大高于我国。如,在西班牙、葡萄牙和意大利,2016 年企业年金资产占 GDP 比例分别是 3.2%、5.7% 和 6.5%。(见图 2)

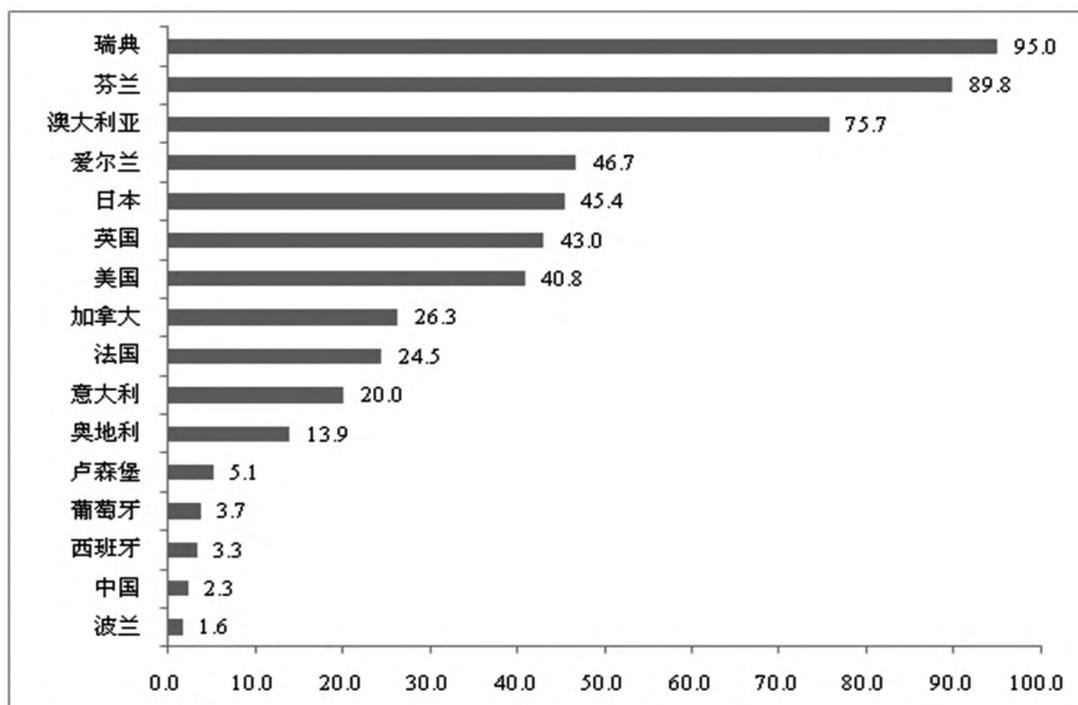


图 1 2016 年企业年金计划参保成员数量占劳动年龄人口比例的国际比较(单位:%)

资料来源: OECD Global Pension Statistics <http://dx.doi.org/10.1787/888933634629>。

3. 替代率水平低。目前,我国企业年金的替代率测算平均水平约为 5% 左右,相比基本养老保险 58% 左右的替代率水平(相对于城镇单位在岗职工平均工资)有较大差距。表 3 对我国与部分发达国家和发展中国家养老金替代率进行了比较,在美国、英国、爱尔兰和加拿大四国,自愿性的 DC 型企业年金计划的替代率都达到 30% 以上。而在德国、比利时等其他几个国家,企业年金的替代率也达 10% 以上,远高于我国 5% 的水平。

表 3 2011 年各国养老金替代率水平比较(单位:%)

	强制型公共养老金	自愿型 DC 企业年金	合计
美国	39.4	38.8	78.2
爱尔兰	29	37.6	66.6
英国	31.9	36.7	68.6
加拿大	38.9	30.8	69.7
德国	42	16.9	58.9
比利时	42	15.6	57.6
新西兰	38.7	14.6	53.3
挪威	46.1	12	58
捷克	50.2	11.3	61.5
中国	58.5	5	63.5

资料来源: OECD. Pensions at a Glance 2011: Retirement – income systems in OECD and G20 countries [R]. Paris 2011。

### (二) 我国养老保障体系结构性失衡的成因

我国养老保障体系的结构性失衡,主要表现为二三支柱养老金发展的滞后。二三支柱养老金发展既受到一国历史文化、法律环境的影响,也与该国的经济发展模式、金融市场结构等因素相关。分析发

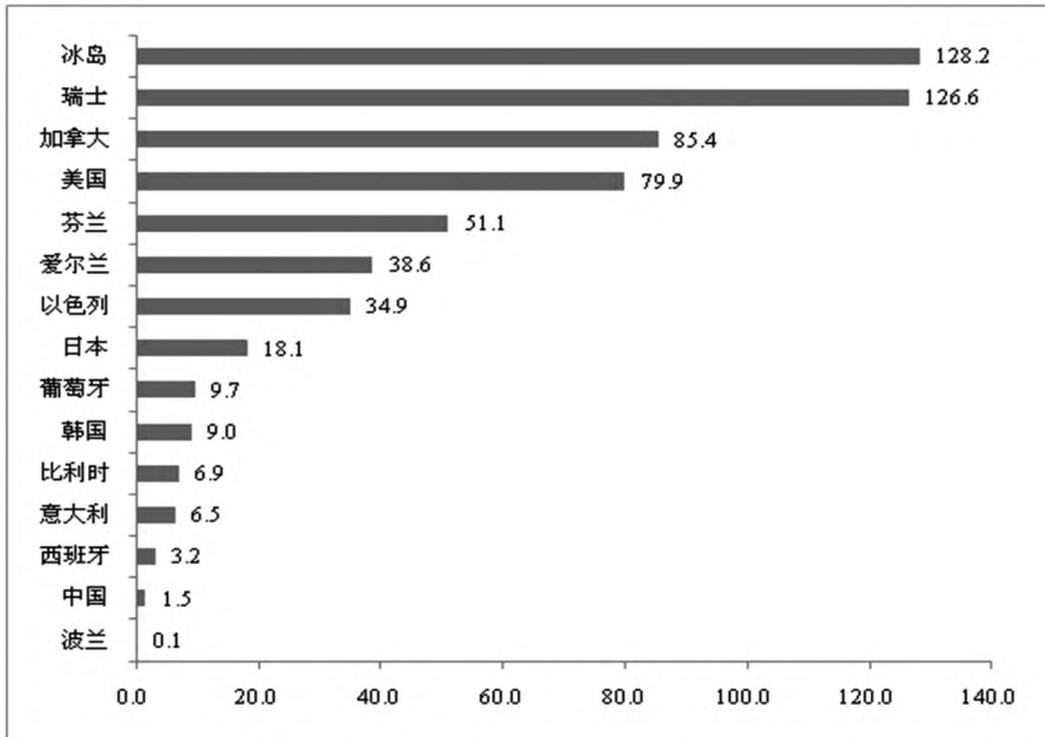


图 2 2016 年企业年金资产占 GDP 比重的国际比较(单位: %)

资料来源: OECD Global Pension Statistics , [http://stats.oecd.org/Index.aspx? DatasetCode = PNNI\\_NEW](http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=PNNI_NEW)。

达国家私人养老金的发展历程 结合我国的实际情况, 可得出我国养老保障体系结构性失衡的成因。

1. 基本养老保险缴费负担过重。一般来说, 公共养老金规模较大的国家, 私人养老金的发展空间就会受到限制。如, 在出现主权债务危机的南欧四国, 由于公共养老金制度过于“慷慨”, 退休金替代率往往达 80% 以上, 作为第二支柱的企业年金计划几乎处于空白状态, 使国家财政负担过于沉重; 而在美国、英国和澳大利亚等国, 社会公共养老金水平较低, 主要用于维持低收入阶层的基本生活和再分配功能, 而社会中产阶级则主要依赖于市场化运营的年金计划, 整个养老保障体系的可持续性较强, 并能满足社会各阶层的需要。

我国城镇职工基本养老保险制度缴费率过高, 已在很大程度上限制了企业年金和个人年金计划的发展空间, 这是影响年金市场发展的一个根本性因素。如表 4 所示, OECD 国家社会公共养老金的平均缴费率为 19.6%, 欧盟 27 国平均水平为 22.5%, 都低于我国 28% 的名义缴费率水平。在 OECD 国家中, 仅有匈牙利、意大利、西班牙三个国家的公共养老金缴费率超过我国。在表 4 所列的发展中国家中, 仅有巴西的缴费率水平超过我国, 而俄罗斯、印度、沙特阿拉伯等国的缴费率水平均低于我国。

表 4 主要国家公共养老金缴费占工资收入比重(单位: %)

	总缴费率	雇员缴费率	雇主缴费率
匈牙利	33.5	9.5	24.0
意大利	33.0	9.2	23.8
西班牙	28.3	4.7	23.6
捷克共和国	28.0	6.5	21.5
斯洛文尼亚	24.4	15.5	8.9
奥地利	22.8	10.2	12.6
爱沙尼亚	22.0	2.0	20.0

续表4

	总缴费率	雇员缴费率	雇主缴费率
芬兰	21.6	4.5	17.1
希腊	20.0	6.7	13.4
土耳其	20.0	9.0	11.0
德国	19.9	9.9	10.0
波兰	19.6	9.8	9.8
瑞典	18.9	7.0	11.9
斯洛伐克	18.0	4.0	14.0
荷兰	17.9	17.9	0.0
法国	16.7	6.8	9.9
比利时	16.4	7.5	8.9
卢森堡	16.0	8.0	8.0
日本	15.4	7.7	7.7
美国	12.4	6.2	6.2
智利	10.0	10.0	0.0
加拿大	10.0	5.0	5.0
瑞士	9.8	4.9	4.9
韩国	9.0	4.5	4.5
以色列	6.9	3.9	3.0
OECD 国家平均	19.6	8.4	11.2
欧盟 27 国平均	22.5	7.9	14.0
其他发展中国家			
巴西	31.0	11.0	20.0
中国	28.0	8.0	20.0
俄罗斯	26.0	0	26.0
印度	24.0	12.0	12.0
阿根廷	23.7	11.0	12.7
沙特阿拉伯	18.0	9.0	9.0
印度尼西亚	6.0	2.0	4.0

资料来源: OECD( various years) ,Revenue Statistics; Social Security Administration ,United States( various years) ,Social Security Programs throughout the World; OECD pension and tax models.

2. 国家立法和政策滞后。私人养老金计划的市场化运营涉及保险、金融、税法、信托等多方面的法律法规,立法层次的高低和法律效力直接关系到私人养老金的良性发展。在发达国家的私人养老金计划中,各类职业养老金和企业年金计划通常是以国家立法的形式加以确定,并在税法、金融法规等方面辅之以相应的法规或条例,为其发展提供法律环境。如,美国1974年出台的《雇员退休收入保障法》(ERISA)就是一项综合性的国家立法,对于美国私人养老金计划的规范性快速发展提供了保障。

从立法角度分析,我国很难实施类似澳大利亚的强制性职业年金计划,也不具备北欧国家三方合作式的准强制型职业年金计划。目前,二、三支柱养老金发展面临的主要立法问题是立法层次低,缺乏整体设计。迄今为止,关于企业年金的立法主要限于人力资源和社会保障部门的管理条例层次,年金在社保体系中的立法地位不高;针对第三支柱商业保险养老金的管理办法已酝酿多年,至今还未出台。二、三支柱私人养老金立法层次低,容易造成政出多门、行业分割、社会认知不足,严重影响私人养老金计划在社会的普及推广。

3. 税收优惠政策支持不足。自愿性养老金计划是一项准公共产品,虽然其运作主要依赖于市场,但作为社会保障计划的补充,仍然承担着部分社会保障功能。从公共财政的角度出发,大部分国家对私人养老金计划给予税优政策,虽然在短期内国家税收会有部分损失,但长期内可看作是国家承担的一种

社会保障责任。从一定程度上讲,税收优惠的力度大小是私人养老金发展的一个重要驱动因子。OECD国家2003年对养老金缴费的税收优惠力度就非常高,平均高达21.5%,最高接近40%。

从当前情况看,我国对企业年金和个人商业养老保险的税收优惠政策支持仍然不足。从企业年金计划角度分析,按照目前相关规定,我国企业(职业)年金制度对单位缴费部分的税收优惠为8%,对个人缴费部分的税收优惠为4%,合计为12%,与发达国家相比仍有一定差距。尤其是在个人缴费方面,存在一定提升空间。在商业个人年金方面,相应的个人商业养老保险税收优惠政策尚未出台,成为制约个人年金发展的一个瓶颈。

4. 年金运营体制僵化。为适应现代劳动力市场流动性和灵活性特点的需求,全球私人养老金运营的发展趋势是放松管制,二、三支柱养老金日益融合发展,并通过自动加入、默认选择和现代互联网金融技术等手段鼓励个人参保,提供方便灵活的服务。相对而言,我国目前的企业年金管理制度仍过于严苛,在一定程度上限制了参保空间。如,在企业年金的加入条件方面,目前的政策规定参加基本养老保险、企业盈利和工会集体协商制度三个基本条件,限制了参保范围的扩展;在投资运营方面,还未放开参保者个人的投资选择权利;在投资渠道方面,对年金的投资产品的范围和比例仍有较严格的限定条件。这些都在一定程度上影响了年金计划的便利性和吸引力,不利于年金参保面的扩大。

#### 四、完善我国多层次养老保障制度的路径

目前,我国多层次的养老保障体系存在明显的结构性失衡,为破解多层次养老保障体系结构转型的难题,借鉴全球私人养老金发展的经验,提出以下有针对性的建议。

##### (一) 确立多层次混合型养老保障体系的发展战略

“多层次”指以国家建立的基本养老保险为主体、雇主建立的企业年金和机关事业单位建立的职业年金为补充、个人投资购买的商业养老保险为基础的三层次养老保障网络,意指国家、企业与个人共同支撑和“三位一体”的三支柱养老保障制度框架。“混合型”指基本养老保险与二、三支柱年金融合发展,基本养老保险做到全覆盖,保障基本的老年生活需求和实现一定的再分配功能。二、三支柱养老金发挥市场的作用,起到重要的养老收入补充作用。养老金制度发展成为一个混合型体系,各支柱间相互配合,并根据经济社会发展形势不断做出动态的结构调整。从改革时机看,当前是多层次养老保障体系改革调整的一个窗口时期:一是供给侧结构性改革中社会保险费下降,为扩大二、三支柱养老金参与率提供了空间;二是《企业年金办法》自2018年2月1日起施行,为我国社会保障制度不断健全和企业年金市场持续发展奠定了法律基础;三是第三支柱延税型商业养老保险政策即将出台,应打开两个支柱间的通道,对第二、三支柱进行一揽子顶层设计。在这个历史性的改革机遇期,应抓住上述三个契机,加快推进全面建成多层次养老保障体系的改革。

##### (二) 调整基本养老保险制度,为二、三支柱养老金制度发展置换空间

在私人养老金发展的四种模式中,私人养老金与公共养老金间有着协调合作的关系。在自发型养老金模式中,基本社会养老保险的替代率较低,从而为私人养老金发展预留了空间;在强制型私人养老金模式中,国家从立法层面推动私人养老金的发展。目前,我国的企业年金计划属于自愿型补充养老保险,与英、美国家自发型养老金的发展效果与预期有很大差距。由于我国强制性基本养老保险的缴费率已经很高,如果采用强制型养老金发展模式,增加一个附加的年金计划支柱,操作空间较小。因此,可借鉴英国和日本发展私人养老金的做法,采取类似于“协议退出”方式,降低基本养老保险的缴费比例,利用置换出来的缴费资源,为企业年金和个人养老金发展提供空间。在这种情况下,基本养老保险和私人养老计划之间是一种替代关系,即在总的养老金缴费率不变或略有下降的情况下,缩小基本养老保险的比例,增加私人养老金计划的比例。当然,以英国为代表的协议退出方式建立在私人养老金计划发展水平已相对发达的基础上,我国企业年金和个人账户养老金目前仍处于起步阶段,不可能完全照搬英国的经验。但这种方式可为我们提供一种思路:为实现养老制度的可持续发展,国家养老责任必然要逐步向

企业和个人转移,从这种趋势看,基本养老保险的缴费水平要逐步降低,企业年金和个人养老计划在养老体系中的地位要不断提高。我国目前企业年金发展面临的一个制约因素是“强资本,弱劳工”问题,由于工会组织的作用相对薄弱,增强工会、行业协会、社会中介等机构的力量和发言权,是促进年金计划建立和保护职工合法权益的现实需要。

### (三) 打通二、三支柱养老金储蓄账户,建立统一的监管体制

从本质上讲,二、三支柱都建立在个人账户养老金基础之上,采取完全市场化的运营模式。因此,在政策设计上,应考虑打通二者的衔接设计。第二支柱的企业年金和职业年金主要面向企业和机关事业单位职工,第三支柱主要面向没有雇主和单位的个体人员。两类计划应在以下几方面进行衔接:第一,在税优政策上进行衔接。现阶段,企业年金和职业年金覆盖的人群有限,还有很多单位没有建立年金计划。第二支柱与第三支柱个人享受税收优惠的比例或额度应予打通,即:如果职工个人参加企业年金或职业年金个人缴费没有达到税优上限的比例或额度,职工可将差额部分追加至个人账户的缴费上限;如果职工所在单位没有建立年金计划,可将全部比例或额度追加至个人账户的缴费上限。这一制度衔接设计的优势是充分考虑到不同群体的公平性,即将我国二、三支柱的个人缴费税收优惠额度合并提供给所有个人。第二,在投资管理上进行衔接。二、三支柱均采用委托人投资运营模式,由市场上专业性金融机构(包括养老保险公司、信托机构、基金)进行投资运营,在治理结构、投资政策和待遇发放方式等方面都应实现统一,以方便参保者,建立统一的市场竞争秩序。第三,实现缴费、账户记录和基金转移接续等方面的衔接。以统一的账户管理信息系统为基础,当参保人在不同性质的单位间转移工作及跨地域流动时,能够实现二、三支柱养老金账户间的无缝对接。

对二、三支柱养老金的监管涉及税收优惠政策、投资运营及职工权益保护等多个环节,比普通的金融产品监管更为复杂。从国际经验看,越来越多国家对私人养老金采用统一的专业化监管模式,即将各层次的私人养老金纳入统一的政策监管框架之中。为此,政府不同主管部门应明确分工、密切配合,建立部门间关于私人养老金监管的协调机制,共同促进我国私人养老金的发展。国家财税主管部门应从建设国家养老金体系的战略高度出发,加快推进支持二、三支柱的税收优惠政策,与人社、保监等部门协同做好账户税收优惠标准、税务查询、账户管理和信息披露等方面的监管工作。人社、证监、银保监会等部门应对私人养老金的投资运营建立协调监管机制,在机构准入、托管、投资和待遇发放等方面不断完善监管政策。

### (四) 加强立法和税收优惠政策支持,推动二、三支柱养老金制度的普及

私人养老金的发展离不开国家的政策引导和支持。针对第二支柱年金制度发展主要的改革政策建议有:一是放宽企业加入年金计划的限制条件。如,取消盈利性和建立工会制度等方面的要求;同时,借鉴国际经验,引入自动加入制度,企业职工在不签订拒绝协议的情况下,即可视为自动加入年金制度。二是放开年金投资的个人投资选择权,设立合格的标准化养老金投资产品,职工可在一定“养老金产品”范围内自由选择。三是引入“合格默认投资工具”,为职工投资提供简化的投资产品选项。四是进一步拓宽年金投资范围和渠道,丰富年金产品投资选择,提高投资权益类资产的上限,并适时开展境外投资。

为促进第三支柱个人养老金发展,应尽快出台税收优惠政策。在模式选择上,考虑到我国实行的是分类个人所得税制,未来改革目标也是综合和分类相结合的个人所得税制,还考虑到个人所得税起征点逐年提高,纳税人规模较小等因素,建议实行“双向税优”政策,既在实行“延税型”的EET时(退休领取时纳税),同时设立“免税型”的TEE账户(对账户实行税后缴费,但在退休领取时实行全免的政策,对投资收益和缴费均免征个税)。当然,这就需要对个人所得税实行一揽子设计,包括实行综合税制、开征资本利得税等多项改革。

二、三支柱养老金发展成功的一个关键在于覆盖人数能否最大化,能否普及到各类就业人员。众所

周知,第二支柱企业年金制度建立十多年来,其覆盖人数和资产规模有限。如果第三支柱的覆盖面及发展速度与企业年金相差无几,其覆盖的目标群体没有超出第二支柱的人员范围,必将被认为是不成功的。因此,二、三支柱发展的关键是普惠性,立法和税收优惠政策面向全民,打破行业分割和政策壁垒,通过简化的投资管理体制设计,利用现代互联网技术和金融投资工具,为参保者个人提供方便、高效的服务,从而达到鼓励居民增加养老储蓄的目标。

参考文献:

- [1] World Bank. Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth[M]. Washington DC ,Oxford University Press , 1994.
- [2] 罗伯特·霍尔茨曼,理查德·欣茨. 21 世纪的老年收入保障: 养老金制度改革国际比较[M]. 郑秉文,黄念译. 北京: 中国劳动社会保障出版社 2006.
- [3] 埃斯平-安德森. 福利资本主义的三个世界[M]. 苗正民,滕玉英等译. 北京: 商务印书馆 2010.
- [4] Martin Rein and John Turner. How Societies mix public and private spheres in their pension systems ,in Martin Rein and Winfried Schmahl: rethinking the welfare state: the political economy of pension reform ,USA 2003.
- [5] Gruber Jonathon and Wise David. Different Approaches to Pension Reform from an Economic Point of View [R]. Paper prepared for an NBER - Kiel conference in March ,Berlin 2000.
- [6] 郑秉文,胡云超. 英国养老制度改革“市场化”取向的经验与教训[J]. 辽宁大学学报 2003(4): 93 - 101.

(责任编辑: 张佳睿)

## An Analysis on the Path to Construct a Multilayer Old Age Security System

——Based on the International Experience of Mixed Development of Public and Private Pensions

Fang Lian - quan

( National Institute of Social Development ,Chinese Academy of Social Sciences ,Beijing 100732)

**Abstract:** In a multilayer pension system , there is a trend of the mixed development of public pension and private pension. From the international experience , we can conclude four type models of private pension development: voluntary with tax incentive , contracting out , labor contracting and mandatory by law. Pension system in China is facing the issue of structural unbalance between pension pillars because of the weakness of the second pillar and the third pillar. China should implement the integrated development strategy of a multilayer mixed pension system , adjust the basic pension insurance system , provide space for the development of the annuity market , open the second - and third - pillar pension accounts , and strengthen legislative and taxation policy support.

**Key words:** Pension; Multilayer; Mixed; Public Pension; Private Pension