

“多层次混合型”养老保障体系 与第三支柱顶层设计

郑秉文

构建“多层次社会保障体系”是我国改革开放以后建立社会保障制度的一个重要原则，也是一个社会共识。建立多层次社会保障制度，既可增加人民群众的收入，提高人民群众的幸福感和获得感和安全感，还能减轻国家设立的基本社会保障制度的负担，提高企业的市场竞争力，有利于拉动内需和促进经济发展模式的转型。

本文将着重讲三个问题：首先是构建“多层次混合型”养老保障体系的必然性；其次，商业养老保险在养老保障架构中的重要性；最后，探讨第三支柱制度设计存在的若干问题。

一、“多层次混合型”养老体系的制度目标与国际趋势

为什么要强调构建多层次的养老体系呢？为什么不主张学习新加坡建立一个完全个人积累制的单一层次制度呢？在着重探讨这个问题前，我们先对中国的养老保险体系进行一下了解。

（一）中国养老保险体系建设与三支柱现状

中国的养老保险体系采取三支柱模型。第一支柱是指国家主办的基本养老体系；第二支柱是雇主和员工共同主办的企业年金；第三支柱是市场化的由个人投资或购买商业养老保险产品。世界银行在三支柱的基础上提出增加另外两个支柱，统称五支柱模型。这两支柱分别为零支柱社会救助和家庭存款等家庭计划。零支柱也叫普惠式的国民年金，是非缴费型的养老保障制度，其来源是财政补贴转移支付。关于转移支付的数额，在有些国家已建立起统一制度。目前，中国还没有建立，其中几百个县已经建立起“高龄补贴”，但各地不同标准。社会救助的资格是建立在家

计调查的基础上，以申请人的财产状况为主要审核标准。第五支柱是指个人和家庭存款和其他养老保障产品等，属于分散在各银行等金融机构的理财计划。在中国，我们还是习惯用三支柱来界定目前的养老制度现状。

1. 第一支柱基础养老保险

第一支柱基本养老保险制度建立于 20 世纪 90 年代初，目前在中国由两大部分构成，即城镇职工基本养老保险制度和城镇居民基本养老保险制度。在城镇，凡是有单位的职工和部分自愿的个体工商户应被纳入城镇职工基本养老保险计划，但两个群体缴费水平有差别：有雇主的职工缴费模式是雇主缴纳相当于职工工资的 20%，划入社会统筹，雇员交个人工资的 8%，划入个人账户进行积累；而个体工商户仅缴纳 20%。第一支柱的第二部分叫城乡居民基本养老保险制度，由以前的城镇居民和新型农村养老保险制度合并而来。无论在城镇还是农村，凡是没有固定收入的城镇居民和农村居民都被纳入这个制度。目前来看，加入这个制度的城镇居民大约有三千多万人，所以，参加这个制度的主体是农民。在这个制度里，社会统筹部分不用缴费，养老金给付完全由中央政府和地方政府财政补贴，个人只需缴纳个人账户部分。达到退休年龄的人员连这个部分也不用缴纳就可直接领取养老金，给付标准由 2009 年的每月 55 元涨到现在的 70 元，但在实际操作中，各地的水平基本都高于这个规定。直接领取养老金唯一要求的条件只有一个，那就是如果领取养老金的人员有成年子女，他们必须要参保。由此可知，农村养老保险制度不是严格意义上的保险制度，而是带有明显的社会救助性质。2016 年，我国领取养老金人数是 1.5 亿人，缴费人数是 3.5 亿人。

再来看看城镇职工养老保险。2016 年，城镇职工养老保险的总收入是 35058 亿元，支出 31854 亿元，年底基金累计结余 38580 亿元，覆盖人数 3.8 亿人，其中缴费人数 2.8 亿人，养老金领取人数 1 亿人。在世界范围内，中国的基本养老保险制度是全世界覆盖面最大的制度，2016 年城乡共计覆盖人数 8.9 亿人，也是支出规模最大的政府项目，企业人员平均每月养老金是 2362 元。

众所周知，养老金替代率是指养老金占职工退休之前最后一个月工资的比例。2016 年的城镇职工基本养老金以缴费为基数的替代率是 66%，而实际收入为基数的替代率只有 43% 左右。为什么统计差距这么大？因为参保人的实际缴费基数明显小于实际收入，所以计算出来的替代率有两个不同的结果，就是说，参保人的缴费基数大大小于实际收入，这是中国的一个特殊国情。

2. 第二支柱企业年金

第二支柱在中国叫企业年金，起源于1991年建立的企业补充养老保险，在机关事业单位又称职业年金。2004年企业年金从互助会的银行存款性质变成了现在的缴费确定型信托制的企业养老金，机关事业单位的第二层次职业年金建立于2015年。企业年金是完全市场化的投资型制度，它由委托人、托管人、投资管理人和账户管理人构成市场制约架构，他们相互独立，单独运作。建立年金的每个人都有一个人独立账户，其中的资产归属个人，属于私人产权的性质，在退休时账户资产的多少决定了每月退休金的多少。在缴费模式中，除了“缴费确定性”（DC型）还有一种很重要的模式是“待遇确定型”（DB模式）。美国等发达国家早年建立的企业年金都是DB型的，目前，很多国家正在向DC模式转型。

现在中国的企业年金面临一个最大问题是制度门槛较高，企业和职工参与率都很低。截止2017年底，建立年金的企业数量共计8万多个，积累基金1.29万亿元，覆盖职工人数仅为2331万人，这个人数只相当于参加城镇职工基本养老保险人数的十六分之一，领取年金养老金的人数仅为128万人，只相当于城镇职工基本养老保险领取人数的八十分之一。企业年金税优政策采用EET模式，即缴费环节、投资环节是免交个税的，领取环节补交个税。在缴费环节，企业年金的职工个人缴费比例是工资的4%，企业是5%，这9%的缴费比例享有税前列支的优惠。由此看来，如果再加上基本养老保险企业缴费的20%和个人缴费的8%，仅养老金这一项，总共达到了37%的缴费率，企业和员工的负担确实很重，这就是为什么供给侧结构性改革中要实施降费率的原因。

3. 第三支柱商业养老保险

2017年6月，国务院办公厅发布《关于加快发展商业养老保险的若干意见》（国办发〔2017〕59号），标志着期盼10年之久的第三层次的个人税收递延型商业养老保险正式诞生。此外，目前市场上也有“涉老”商业养老保险产品，但其中有5万亿元是理财性质的，真正的到退休时才能领取的养老产品是1万亿元左右，它们没有任何税优政策。由于税优政策缺位，作为第三支柱的商业养老保险发展比较缓慢，占GDP比例很低。

2018年4月财政部等五部委联合发布了关于推动个人税收递延型商业养老保险试点的政策，决定在上海、福建和苏州工业园区实施试点，期限一年。这个政策规

定，税前缴费比例是工资薪金的6%，但每月最高不得高于1000元。对决策层来讲，这项政策仅是针对保险业部分，但对第三支柱而言，还存在另一个庞大的供给主体，那就是基金业。在美国，基金业也是第三支柱资产持有的一个重要投资工具，但在中国，基金业只是从2015年才开始认识到这个问题的重要性，2016年开始发出呼声。因此，从政府层面来看，如何把保险业和基金业协调起来，统统纳入到第三支柱当中，整合起来，将之共同作为第三支柱摆在老百姓面前，做好制度的顶层设计，这是非常重要的。

另外，第三支柱与第二支柱一个最大区别它是独立于企业和国家之外的养老保险制度，任何居民都享有这个税优权利，但如何发挥和运用这个权利，如何让普通老百姓以个人的名义很方便地购买它、持有它、投资它，这是一个难题。如果还是离不开单位的代扣代缴，只有用这个方式才能享受到国家税优政策，那么，它就变成“企业年金第二”了，其“可及性”还是囿于有雇主的领薪阶层，而广大的灵活就业人员、自雇者群体、无雇主的网络就业群体对这个制度就遥不可及。那么，这个所谓的第三支柱就失去了一般的意义，只相当于中国多了一个企业主不参加缴费的企业年金而已，第三支柱的覆盖面将有可能重蹈第二支柱企业年金参与率低下的覆辙。

（二）“多层次混合型”养老保障体系概念与制度设计

构建中国特色“多层次混合型”养老保障体系是改革开放后中国社会保障制度的必然选择，是二十几年来各级政府努力不懈的奋斗目标，是落实十八届五中全会通过的《十三五建议》提出的“发展职业年金、企业年金、商业养老保险”的发展目标。

“多层次”是指以国家举办的基本养老保险为主体，雇主举办的企业年金和机关事业单位举办的职业年金为补充，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”的三支柱的养老保障制度框架。“混合型”是指以缴费型的养老保险制度为骨干、非缴费型的老年救助制度为兜底、慈善事业和社会力量的扶老助残为增益的调动多种养老资源参与的老年安全网络，意指养老基金、保险基金和财政转移支付多种融资来源的PPP型养老保障模式。

总之，中国特色“多层次混合型”养老保障体系是在吸收国外不同福利模式发

展的经验教训基础上，为保证中国特色社会主义市场经济运行而提供的重要社会基础设施，是国家治理体系的重要子系统和治理能力现代化的主要表现。

（三）养老保障制度模式的分类与引入商业保险因素的意义

那么如何来看待商业保险在多层次当中的地位和作用？我们先来看看养老金体系采用单一层次的国家。在世界范围内采用第一支柱一家独大的有几个国家，例如新加坡和欧洲的几个福利国家。同样是严重依赖第一支柱的国家，新加坡的养老保险制度是值得称赞的，而希腊的制度则引来严重的债务危机。希腊的基本养老金替代率高达 97%，排全球第二高，并且第二支柱建立非常晚，直到 2001 年才开始建立，这种情况下不难想象希腊债务负担的严重程度。智利对于推动社会保障制度改革的贡献很大，它首创了 DC 型养老金制度。1973 年智利政府用独裁的手段强行建立了一个标准的自由经济市场制度，并在 1981 年建立了独特的 DC 型养老金制度，引领了全世界的养老金改革浪潮。由于社保改革和其他一些原因，智利是南美大陆第一个走出中等收入陷阱的国家，是南美大陆实行新自由主义唯一成功的国家。比较智利与希腊，再看看新加坡，可以看出希腊的养老金制度是最不可取的，国家的负担是最大的，对经济发展的负面影响也是最大的，甚至从某个角度讲是导致主权债务危机的一个根源。

那么，如何测度“多层次混合型”养老模式？这里借用一个方法叫“去商品化”，这是考斯塔·埃斯平·安德森教授首创的。“去商品化”的具体含义是指社会成员从独立于国家之外的市场上获得福利因素的多寡来看这个制度混合的程度。比如说，美国人在独立于国家之外的市场上获得福利较多，而瑞典人则主要是从福利国家中获取福利，而美国则没有覆盖全民的强制性医疗保险制度，广大就业人口主要是购买市场化的商业医疗保险，所以美国在独立于政府和国家之外的市场上获得的福利多，去商品化程度就很低，混合程度就高。

按照“去商品化”分类法，养老保障模式可分为三种。那么，如何对这三种模式进行量化？安德森教授的做法是将名额福利分解成具有可比性 18 个因素，每一个因素赋予权重，然后据此各个国家打分，按照分数的多少进行排列。于是，不同国家按养老保障模式可分为三组，如表 1 所示。第一组得分最低，他们均为 24 分以下，包括美国、澳大利亚、加拿大等国，主要是英语国家，其市场化的混合程度最高，可称之为盎格鲁-撒克逊组；第二组介于中间，得分在 24~30 分之间，包括西

欧、南欧和日本，可称之为莱茵组；得分最高的是第三组北欧国家，分数介于 31 分到 40 分，混合程度最低，国家福利因素最高。

表 1 三组不同程度的“多层次混合型”的组别

第一组 “多层次混合型”最高		第二组 “多层次混合型”居中		第三组 “多层次混合型”最低	
澳大利亚	13.0	意大利	24.1	奥地利	31.1
美国	13.8	日本	27.1	比利时	32.4
新西兰	17.1	法国	27.5	荷兰	32.4
加拿大	22.0	德国	27.7	丹麦	38.1
爱尔兰	23.3	芬兰	29.2	挪威	38.3
英国	23.4	瑞士	29.8	瑞典	39.1

(四) 发达国家养老保障三支柱的改革趋势与道路选择

三分法揭示的养老保险制度基本有三条道路可供选择。那么，应该走哪一条道路呢？目前很多发达国家的改革目标都是增加市场因素，提高混合程度，扩大第二和三支柱的比重。中国也不例外，尤其是进入新常态以后，供给侧结构性改革的主要任务之一是降低社会保险缴费负担，同时扩大第二支柱，建立第三支柱，因为这两个支柱都是市场化的制度，其福利待遇来自市场，而不是国家的转移支付。中国的改革目标应沿着第一组的改革模式进行探索，学习美国的第二和第三支柱的制度设计，大力引入市场因素，走“混合型多层次”社保体系的道路。

在几十年前，韩国跟着日本模式亦步亦趋，但近十几年来渐渐出现“脱日向美”的趋势，他们一方面维持较低的第一支柱比例，另一方面促进发展第二、第三支柱，向“混合型多层次”的方向发展。目前，韩国的基本养老金支出仅占 GDP 的 1.8%，中国是 3.8%。如果中国人的缴费资源都主要让第一支柱给占用了，第二和第三支柱就必然发展不起来，否则，缴费负担就太沉重，内需难以拉动，经济也发展不起来。所以必须合理分配三支柱各自缴费的比例关系，只有将第一支柱的缴费比例控制在一定程度之内，才能将其腾出来资源交给第二、第三支柱，这样的话，既降低了国家第一支柱的负担，又发展了第二、第三支柱。

从表 2 可以看出，在 32 个经济体的基本养老金替代率和缴费率的排行榜上，中国的替代率位列第 24，是倒数第 9 名，既低于欧盟 61.8% 的平均水平，也低于 OECD 国家 57.5% 的平均替代率水平。但是，在缴费率排行榜上，中国排名第 7，

名列前茅，高于欧盟平均 22.5% 的水平，也高于 OECD 国家 19.6% 的平均水平。替代率这么低，而缴费率却那么高，说明我们养老金制度效率不高，公平性很差，参数不匹配，机制存在问题，企业负担太大，中国实施供给侧改革，降低企业缴费率太有必要了。

表 2 缴费率和替代率的比较

国家	缴费率		其中		替代率	
	缴费率水平 (%)	排序	雇员	雇主	替代率水平 (%)	排序
匈牙利	33.5	1	9.5	24.0	75.8	9
意大利	32.7	2	9.2	23.8	64.5	12
巴西	31.0	3	11.0	20.0	85.0	5
智利	29.8	4	28.8	1.0	44.9	25
西班牙	28.3	5	4.7	23.6	81.2	6
捷克	28.0	6	6.5	21.5	50.2	21
中国	28.0	7	8.0	20.0	46.8	24
俄罗斯	26.0	8	0.0	26.0	62.7	14
斯洛文尼亚	24.4	9	15.5	8.9	62.4	15
印度	24.0	10	12.0	12.0	65.2	11
阿根廷	23.7	11	11.0	12.7	78.1	7
奥地利	22.8	12	10.3	12.6	76.6	8
欧盟 27 国平均	22.5	—	7.9	14.0	61.8	—
爱沙尼亚	22.0	13	2.0	20.0	48.0	23
芬兰	21.6	14	4.5	17.1	57.8	19
希腊	20.0	15	6.7	13.3	95.7	2
土耳其	20.0	16	9.0	11.0	64.5	13
德国	19.9	17	10.0	10.0	42.0	28
OECD34 成员国平均	19.6	—	8.4	11.2	57.5	—
波兰	19.5	18	9.8	9.8	59.0	16
瑞典	18.9	19	7.0	11.9	58.4	17
斯洛伐克	18.0	20	4.0	14.0	57.5	20
沙特阿拉伯	18.0	21	9.0	9.0	100.0	1
荷兰	17.9	22	17.9	0	88.1	3
法国	16.7	23	6.8	9.9	49.1	22
比利时	16.4	24	7.5	8.9	42.0	29
卢森堡	16.0	25	8.0	8.0	87.4	4
日本	15.4	26	7.7	7.7	34.5	31
美国	12.4	27	6.2	6.2	39.4	30
加拿大	9.9	28	5.0	5.0	44.4	26
瑞士	9.8	29	4.9	4.9	57.9	18
韩国	9.0	30	4.5	4.5	42.1	27
以色列	6.9	31	3.9	3.1	69.6	10
印度尼西亚	6.0	32	2.0	4.0	14.1	32

20世纪80年代,美国的“里根改革”或“里根经济学”依据的是供给学派,其中重要的一个经济学家就是拉弗,他的基本理论是高税率未必能够带来高税收,高到一定程度时就不利于经济发展了,经济不能发展,税收自然就减少了,所以,税收比例一定要适当,不能太高。这就是著名的拉弗减税理论,后来演变成“拉弗曲线”。里根减税的理论基础就是这个著名的“拉弗曲线”。这从侧面对中国社保制度的一个奇怪现象做了解释:中国社保缴费过高,但却不能带来制度高收入,进而不能带来高替代率。这个现象说明,所有人都在逃费,交钱很少,制度收入大约少三分之一。同时,“拉弗曲线”也可以为另一个奇怪现象提供一个解释,那就是,为什么中国养老保险体系离不开财政补贴,而且补贴规模越来越大:1998年城镇职工基本养老保险的财政补贴仅为24亿元,占当年GDP的0.03%;2016年则高达6511亿元,占当年GDP的比重高达0.70%;1998—2016年财政补贴总计高达33114亿元,而2016年底的历年累计结余是38580亿元。就是说,在全部养老保险基金余额里,绝大部分为财政转移支付的历年沉淀,高达86%。因此,我们得出一个重要结论:中国养老保险制度只能走“多层次混合型”的道路。

二、延税型商业养老保险的功能定位与养老保障体系的呼唤

商业养老保险的重要性是十分明显的,在当前和未来一段时期养老保障体系中至少应承担起五个功能:一是个人和家庭商业养老保障计划的主要承担者;二是企业发起的养老保障计划的重要提供者;三是社会养老保障市场化运作的积极参与者;四是养老服务业健康发展的有力促进者;五是经济增长和金融协调发展稳定的支持者。下面逐一进行分析。

(一) 个人和家庭商业养老保障计划的主要承担者

1. 保单应成为家庭财富净值构成的主要成分

众所周知,在中国家庭财富净值中,其主要构成来自不动产,随着楼市价格的疯涨,这个比重越来越高,在很多家庭不动产已经超过其家庭财富净值的一半以上,甚至有些家庭已经超过80%。而美国家庭的不动产占美国家庭财富净值还不到29%,相反,美国的个人养老金占其家庭财富净值的25%左右,其中相当一部分来

自保单。而中国家庭财富净值中的个人养老金平均不到 2%，其中保单占比就更少了。以 2017 年的保险深度和密度来看，二者分别只有 4.42% 和 2646 元（约 400 多美元），离 2020 年的 5% 和 3500 元目标还有较大距离，离发达国家的距离就更大，发达国家的保险深度平均已超过 12%，保险密度超过 3000 美元。

2. “失独”家庭的政策性商业养老保险应逐渐提升保障水平

第一层次是为失独老人建立以扶助金政策为基础的社会养老救助体系，其目标是由国家承担起为失独贫困家庭提供基本生活保障的财政责任，由国家承担责任，因为这是国家政策的结果，应体现政策连续性。第二层次是为失独家庭参加养老保险制度提供额外的社会养老金补贴，旨在合理扩展失独家庭的养老收入来源，以鼓励个人多缴多得和长缴多得。失独家庭相对于有子女家庭而言，收入来源不足，保障渠道单一。第三层次是通过政策性商业养老保险，为失独家庭提升养老保障水平。一方面要尽快出台税收优惠政策，鼓励失独家庭购买商业养老保险，在个人投保缴费、投资环节给予相应额度的个人所得部分免征优惠；另一方面，可以通过财政出资、从社会抚养费中抽取资金等方式，对个人购买商业养老保险产品给予保险补贴，补贴额度与个人缴费挂钩，个人缴费越多，缴费补贴越高。商业长期护理保险产品也应优先考虑失独老人群体，给予他们必要的税收优惠和补贴政策。

3. 建立长期护理保险应充分体现社会保险的支持和商业保险的政策突破

根据全国老龄办、民政部的“第四次中国城乡老年人生活状况抽样调查”统计，80 岁以上的高龄老人占老年人口的 15% 以上，而高龄老人群体中的失能率在 50% 以上，这些人群都需要长期护理。人社部于 2016 年发布的《人社部办公厅关于开展长期护理保险制度试点的指导意见》（人社厅发〔2016〕80 号）决定在 15 个城市建立长期护理保险的试点。其实，早在该文件发布之前，青岛等好几个城市已经自己先行先试了，取得了不少经验，出现了青岛模式、南通模式等。目前的试点主要建立起三个机制：一是对低收入和失能老年群体，通过养老院建立长期护理社会救助机制，资金来自财政；二是从医保基金或养老基金结余中抽取一定比例建立起长期护理社会保险制度；三是给予一定税收优惠政策，鼓励发展商业长期护理保险。比如，针对个人购买长期护理保险产品和保险公司经营护理保险产品给予相应的税收优惠；加强长期护理保险产品的开发设计，丰富产品类型和可操作性，设计组合型的护理保险产品；在产品运作方式上，实现长期护理保险与服务进社区战略，把保险和服务结合起来；最后，商业保险公司参与社会长期护理保险的经办和精算

业务，通过参与多层次的长期护理保险业务，促进市场发展。

此外，还有住房反向抵押养老保险应发挥政府担保机制来引导市场发展，由于这个问题学界讨论的比较多了，本文这里就不进一步展开。

(二) 企业发起的养老保障计划的重要提供者

商业保险机构在企业年金市场的地位十分重要。从表3可以看出，在目前10家企业年金基金法人受托机构中，来自保险系统的有5家，这5家机构受托管理的企业年金资产6200多亿元，占全行业份额的50%；在20家投资管理人中，来自保险业的有7家，投资管理6800多亿元，超过了全行业的50%，这说明，未来保险业参与企业年金基金的受托和投资管理的余地仍非常大。尤其是，机关事业单位建立的职业年金基金进入市场在即，从参与人数和基础工资基数来看，其基金盘子长期内要大于企业年金，对受托人和投管人的需求要大于企业年金，因此，保险业在受托人和投管人方面的潜能将大有用武之地，为商业保险机构带来重大利好。

表3 商业保险机构在企业年金市场的分布

行业	受托人	托管人	账户管理人	投资管理人
银行	3	10	10	0
专业养老保险	5	0	5	4
人寿保险公司	0	0	1	0
保险资管公司	0	0	0	3
基金公司	0	0	0	11
证券公司	0	0	0	2
信托公司	2	0	1	0
合计	10	10	17	20

(三) 社会养老保障市场化运作的积极参与者

在社会养老保障市场化运作方面，商业养老保险的作用难以替代，其主要体现在三个方面。一是商业养老保险具有多年的丰富的精算经验和能力，参与社会保险经办具有优势。目前，保险公司参与社会医疗保险的经办和精算在深度和广度上明显强于社会养老保险，但实际上，社会养老保险对商业养老保险的潜在需求也非常大，商业养老保险应发挥专业特长，积极为基本养老保险及其行政主管部门和经办机构提供相应的专业化服务；二是全国社保基金理事会的外部投资管理机构目前有

18 家境内投管人，其中有 16 家是基金公司，2 家是券商，而前年通过的《全国社会保障基金条例》规定“应当选择符合法定条件的专业机构、托管机构分别担任全国社保基金投管人、托管人”，这意味着，养老保险资产管理机构在政策上已在选择范围之内，未来有可能成为全国社保基金的外部投管人；三是基本养老保险基金已经开始市场化投资，其投资管理机构在 2016 年底评出 21 家，其中，保险资产管理公司有 3 家，养老保险公司有 3 家，随着基本养老保险基金投资规模的不断扩大，保险业在其投资管理中的作用将会越来越大。

（四）养老服务业健康发展的有力促进者

商业养老保险在促进养老服务业发展上具有独特优势。未来，养老服务业无疑将是“朝阳产业”或“新的利润增长点”之一，商业养老保险应发挥“催化剂”和“粘合剂”作用，有效促进养老服务业的发展。

首先，养老服务业的发展需要商业养老保险。从理论上讲，商业养老保险可以从以下两个渠道促进养老服务业的发展：一是产品开发，即开发养老金管理与养老服务对接的保险产品（即“养老服务保险产品”）；二是资本运作，即投资养老服务机构或养老社区（即“保险养老机构/社区”）的建设和运营。

其次，商业养老保险促进养老服务业健康发展的政策支持。从 2013 年下半年开始，支持社会资本进入养老服务业的政策密集出台：2013 年 6 月，民政部颁布第 48 号令《养老机构设立许可办法》和第 49 号令《养老机构管理办法》；2013 年 9 月国务院发布《关于加快发展养老服务业的若干意见》（国发〔2013〕35 号文）；2014 年 4 月国土资源部发布《养老服务设施用地指导意见》；2014 年 11 月商务部发布《关于推动养老服务产业发展的指导意见》；2014 年 11 月国务院发布《国务院创新重点领域投融资机制鼓励社会投资的指导意见》；2015 年 2 月民政部等十部委联合发布《关于鼓励民间资本参与养老服务业发展的实施意见》；2015 年 4 月发改委发布《养老产业专项债券发行指引》等等。上述文件的出台，一方面说明，保险服务业迎来与养老服务业全面融合发展的历史机遇；另一方面也说明，可操作性还需加强，支持手段还应明确，保险机构在产品创新和金融创新方面动力还应提高。

再次，商业养老保险促进养老服务业健康发展面临巨大商机。一是老龄化对养老服务形成的巨大刚需与市场向高端集中形成的小众供给之间存在矛盾，商业养老保险还未能促进养老服务业走向大众化；二是保险系的养老社区存在“重资产、轻服

务”的现象；三是政策性养老用地一方面降低了养老地产开发成本，但客户高端化的倾向将使政府逐渐收紧支持政策，保险机构在进入养老服务业应谨慎关注这个问题。

最后，商业养老保险促进养老服务业健康发展的路径宽广。一方面，在政策上养老服务保险产品的支持力度还将继续加大，鼓励养老保险服务市场专业化分工，由保险机构一元自营改为各类机构参与的多元运营，政策支持要由注重所有者属性改为注重公益性程度；另一方面，在自身发展上保险服务业的素质也有较大空间，保险机构应重新定位，回归至金融机构本质，充当养老服务业的重要投资者和金融产品提供者的角色，并对养老社区投资回报的长期性和稳定性要有充分认识和思想准备。同时，还应该用好用足政策，拓宽服务领域。

（五）经济增长和金融协调发展稳定的支持者

一方面，商业养老保险为社会各行各业的参与者提供合理的养老保险产品与养老资金保值增值之道；另一方面，积少成多的商业养老资金可以通过创新运用方式，以多种形式助力国家经济增长与金融协调发展。近年来，随着政府与监管部门的不断推动，商业养老保险发展速度稳步提升。在多项政策的推动下，养老保险资金规模不断增大，对行业进步和社会经济发展起到的作用越来越显著，商业养老保险要充分发挥养老保险资金特征，服务经济增长、服务民生。

首先，商业养老保险支持经济增长和金融协调发展的客观条件。近年来，保险资金运用的法律政策不断创新，激发了商业养老保险的活力。在负债端，商业养老保险参保人数不断提高、资金规模不断增加，为经济增长和金融协调发展提供资金要素保证。2017年数据显示，原保费收入同比增长18.16%，其中寿险业务原保费收入同比增长20.04%，都远超于全国GDP增速6.9%。

其次，商业养老保险与经济增长和金融协调发展的互动机制。商业养老保险产业进步对我国经济增长和金融协调发展具有相互支持、相互促进的作用。一方面商业养老保险产业的不断发展可以为经济增长和金融协调发展提供资金要素保障；另一方面，经济发展的进步和金融协调发展的稳定可以进一步带动商业养老保险产业的进步。由此，商业养老保险产业也必将迎来第二个春天。

最后，商业养老保险支持经济增长和金融协调发展的政策建议。一是养老保险资金应加大向养老产业的倾斜力度，实现保险产业与养老产业的更好融合，鼓励保险机构以产品化为手段去打造养老保险资金与养老产业的更好融合。二是养老保险

资金应扩大另类投资比例，以多种投资方式支持经济增长与民生保障。近年来，另类投资占保险资金投资比例逐年提升。截至 2017 年底，保险资金另类投资占比 40%。对保险机构发展而言，另类投资收益比较稳定、通常高于固定收益产品，但波动性小于权益类产品。应通过诸如债权投资计划、股权投资计划、资产支持计划等另类投资，为经济发展提供长期稳定的资金保障。三是建议打造保险系的养老金管理公司，促进大资管时代金融协调发展来对接第三支柱的成长。

三、延税型商业养老保险试点与第三支柱顶层设计

（一）延税型商业养老保险试点填补了空白

在三支柱框架中，第一支柱基本养老保险的税收优惠政策在其诞生之日起就开始实施了；第二支柱企业年金的税收优惠政策的实施经历了漫长的曲折过程，2004 年启动之初企业缴费实施了税优政策，2013 年职工个人缴费的税优政策得以实行，目前，除需对一些细节进行完善和补充以外，企业年金的税收政策基本是完整的；第三支柱延税型商业养老保险即将启动试点，这是保险业为之努力十年的结果，在三个支柱中终于填补了这个空白。至此，从税收政策上看，如果在不久的将来基金业的税优政策出台之后，中国三支柱养老金税优政策就基本就完整了。

（二）延税型商业养老保险在第三支柱制度设计中的三个共识

自 1991 年国务院颁发第 33 号文以来，我们对多层次和第三支柱的理解经历了一个不断深化的认识过程，对税优政策重要性的理解也经历了一个逐渐明晰的升华过程。而且，对商业养老保险的设计形态和制度轮廓也经历了一个从主要注重产品设计到应该引入个人账户的发展历程。

其实，在国外也是一样，他们对第三支柱重要性的认识、税收政策激励重要性的认识、个人账户地位重要性的认识、引入生命周期基金的 QDIA 默认投资工具以及建立自动加入机制等很多重大的、具有深远影响的制度改革、制度创新与历史转折，也都发生在 1991 年以后。就是说，在过去的 27 年里，发达国家第三支柱养老保险历经改革，发展迅猛，整个资本主义世界的第三支柱资产从 1 万多亿美元，激增到 2017 年底的 10 万多亿美元，增加了 10 多倍。

正是在这样一个国际背景下，尽管不同主管部门之间由于角度不同而存在较大分歧，但他们对世界各国第三支柱的发展潮流是认同的，对中国构建第三支柱的政策目标和制度雏形的看法正在逐渐形成如下三个共识。

第一个共识是，应该引入和建立一个“个人养老账户”（IPAs），这是个人自愿建立第三支柱养老保险的载体，是体现当前延税和未来纳税的记录跟踪平台，所有的养老产品的购买和投资，都须在账户内进行和完成，账户的后台与税务记录系统链接。

第二个共识是，第三支柱覆盖的范围自然包括商业养老保险，但绝不仅限于商业保险产品，它还应包括基金产品，覆盖基金业等其他适合投资的金融产品。就是说，它不仅是契约型的，还应是信托型的；不仅具有保险功能，还应具备投资功能。

第三个共识是，第三支柱离不开商业保险，商业保险更是第三支柱的组成部分，尤其是保险业提出和首倡个税递延型商业养老保险产品已有十年，心理准备充分，预期十分确定，决心非常坚定，产品箭在弦上，试点即将启动。国外的经验显示，引入个人账户，这是商业保险上台阶的一次重大历史性机遇。

这三个共识是制度设计上各部门可以通力合作的基础，是保险业与基金业在第三支柱中进行融合的依据，是最高决策层最终下定决心为保险业出台税优政策和即将为基金业提供税优政策的根据。第三支柱的国民福祉正在向我们走来，我们相信，在跨越中等收入陷阱的历史进程中，这是中国的一个重要软实力。重要的是，上个月实施的国务院机构改革，金融监管部门的合并有利于保险业和基金业在制订第三支柱顶层设计过程中存在的分歧，事实证明，这些效果已经显现。

（三）延税型商业养老保险试点与第三支柱顶层设计的整合

2018年4月五部委公布了《关于开展个人税收递延型商业养老保险试点的通知》，该《通知》与几年前实施的个人税优型商业健康保险的实施相比，有以下一些特点和优势，随着试点的不断深入，这些制度设计应不断予以完善。

第一，税收递延型商业养老保险试点采取的是税前工资“比例扣除制”和“限额扣除制”相结合的办法。相比之下，税优型商业健康保险的税优政策采取的是税前工资“限额扣除制”，规定每年按2400元的限额标准在个人所得税前予以扣除。而《通知》中规定，税收递延型商业养老保险税前扣除标准采取的是当年应税收入的6%和12000元孰低规则，这就比税优型商业健康保险的扣除标准和原则更具优越性。但随着社会平均工资的不断增长，12000元的上限标准应予以动态指数化调

整,否则,在当前社会平均工资每年增幅约 10% 的情况下,静态的 12000 元税优标准在激励力度上将呈逐年衰减趋势,这显然不利于大力发展税收递延型商业养老保险,实际上,税优型健康保险也应采取动态调整的“比例扣除制”和“限额扣除制”相结合的办法,并对定额上限予以动态调整。养老金也好,健康险也罢,其定额上限只有采取与社会平均工资增长指数化挂钩的动态调整机制才能避免出现税优力度衰减的情况发生,从而始终保持税优的激励力度不变。

第二,税收递延型商业养老保险试点结束之后向全国推广时可以适当提高税优比例。按当年 6% 和 12000 元孰低规则税前工资扣除,这个额度和比例难以满足不同阶层群体的需求,因为按每月计算税前扣除额度只有 1000 元。长期看,这样的税优力度还是不够的,难以调动个人购买养老保险产品的积极性,尤其对中高收入家庭来讲,吸引力不是很大。试点结束后在向全国推广时,税前工资扣除比例可适当提高,比如按当年 12% 和 24000 元孰低规则,并且对 24000 元实行年度动态调整的原则,每年与公布的社会平均工资增长率进行指数化挂钩,为不同收入水平的群体提供更多的选择范围,既考虑到低收入群体,也照顾到高收入群体,满足不同收入群体的多样性需求。

第三,税收递延型商业养老保险的试点范围很小,试点期结束后应一步到位推广到全国。目前税收递延型商业养老保险的试点范围只有上海市、福建省和苏州工业园区,而当年启动税优型商业健康保险试点的范围是每个省(自治区)选择 1 个城市,一起步全国试点范围就是 31 个城市(含 4 个直辖市),效果很好,这个新生事物的社会认知度很快得以提高。很显然,当前税优养老险的试点范围远远小于当年健康险的试点范围,因此,在税收递延型商业养老保险试点期一年结束后,应一步到位扩大到全国范围,以最大限度地推动延税型商业养老保险的发展,为基金业试点积累经验。

第四,该《通知》规定税收递延型商业养老保险的“试点期限暂定一年”,不宜延长试点期限。早在 2007 年,有关部门、相关地方政府和保险机构就开始倡导和推动出台延税型商业养老保险,其产品设计和后台支持已有十年的积累,因此,税收递延型商业养老保险的试点过渡期不应超过一年,一年试点期限到期即应推向全国。

第五,该《通知》规定个人账户“双平台”应尽快向“统一平台”转型。该《通知》明确规定,试点期间使用中国保险信息技术管理有限责任公司建立的信息平台即“中保信平台”,同时做好中国证券登记结算有限责任公司信息平台即“中登公

司平台”与银行和税务等信息系统的对接准备工作，这无疑是在最短时间内启动第三支柱的一个捷径，是利用两个现成“平台资源”的一个良策。但为了防止第三支柱“两张皮”的情况，《通知》还规定，试点结束后，个人商业养老账户应将公募基金等产品纳入投资范围，并将中登公司平台作为信息平台与中保信平台同步运行，指出在第三支柱制度和管理服务信息平台建成以后，中登公司平台、中保信平台与第三支柱制度和管理服务信息平台对接，实现养老保险第三支柱宏观监管。这显然是一个非常正确的选择，未来中国第三支柱的账户信息平台只能有一个，农户也只能有一个。十九大报告明确提出“建立全国统一的社会保险公共服务平台”，在这里，“社会保险公共服务平台”是一个大概念，应将第三支柱的“双平台”包含进去，合二为一，甚至应将第二支柱企业年金和职业年金的个人账户也纳入进去，这既属于“前端整合”，可以方便消费者和投资者，也属于“后端整合”，可以实现规模经济，大大减少制度性交易成本，更符合国际发展潮流，而我们现在的短板恰恰就在于“后端整合”上。

作者单位：中国社会科学院世界社保研究中心、深圳市创新发展研究院
责任编辑：刘海霞

推进社会保障管理体制与治理体系改革

王延中

一、中国已建立现代社会保障制度体系

改革开放40年，我国已经基本建立了现代社会保障制度体系。现在的社会保障制度，与前工业化时代的传统社会保障体系不一样。传统社会保障是农业社会、前