以共同富裕和社会公平为目标的多层次养老金体系协同发展研究

成　欢

［摘　要］　促进多层次养老金体系协同发展是社会保障改革进入系统集成、协同高效阶段的重要内容。本文以党的二十大报告“发展多层次、多支柱养老保险体系”的重要部署为指引，立足共同富裕和社会公平的目标追求，从非正规经济和劳动力市场变革的趋势入手，测度多层次养老金体系发展不平衡不充分、各支柱转移衔接不畅产生的便携性损失，并提出以个人账户为载体尝试打通多支柱通道。研究发现，在强化第一支柱公共养老金制度社会互济功能的前提下，优化个人账户制度及其转移衔接办法，允许有限比例的个人账户缴费在多层次框架下转移和灵活配置，有助于各支柱功能定位的明晰和总体养老金替代率的提高，能够实现安全规范下的福利改进，促进共同富裕和社会公平。

［关键词］　多支柱衔接；多层次协同；共同富裕；社会公平

一、引言

共同富裕一直是社会主义的本质要求和理想目标，是中国式现代化的重要特征。[①] 多层次社会保障体系高质量发展是实现共同富裕的基本途径和制度保障。作为社会保障制度建设的重要内容和积极老龄化国家战略的重要支点，我国养老保险“多层次”思路早在 20 世纪 90 年代初正式提出，与共同富裕持续渐进的历史进程相伴生，30 余年来，多层次养老金体系改革从着眼“横向公平”到“纵向公平”，攻克了制度碎片化难题，建成了全世界覆盖人口最广的基本养老保险制度，实施了基本养老保险全国统筹，并通过弥补个人养老金制度缺失的短板，初步建成多层次养老金制度体系框架，力求与全体人民对美好生活的向往从“有没有”向“好不好”的重大转变同步。

然而，面对系统环境的变化，尤其是非正规经济发展和劳动力市场变革，多层次的养老

［作者简介］　成欢，西华大学经济学院副教授。主要研究方向：老龄化与多层次养老保障体系改革。
［基金项目］　研究阐释党的二十大精神国家社科基金重大项目“基于系统观念的多层次社会保障制度创新与政策协同研究”（23ZDA099）。
感谢西南财经大学林义教授对本文提出的宝贵建议；感谢肖琴同学对部分数据整理测算等基础性工作的贡献。

① 习近平：《扎实推进共同富裕》，《求是》2021 年第 20 期。

(C)1994-2023 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

金体系能够更好地促进共同富裕和社会公平吗？学者们普遍认为，多层次体系发展不平衡不充分、多支柱协同度不够，是影响共同富裕和社会公平目标实现的主要症结。

一方面，基本养老保险“统账结合”的制度设计可能影响补充养老金计划发展。中国养老保险个人账户制度的模式选择和改革是一项极其复杂而又关乎民生的重大课题。[①] 有研究指出城镇职工基本养老保险中的个人账户虽然是效率理念的产物，但在实际运行中却成了无效的制度。[②] 从实现共同富裕的角度审视，可能使公共养老金制度产生逆向调节收入再分配的作用。[③] 立足长寿风险和财务可持续，对城镇职工基本养老保险个人账户计发办法及精算平衡研究发现，个人账户设计可能挤占补充养老保险的费率空间，极易产生公共养老金缺口，成为制度不可持续的隐患之一。[④] 同时，城乡居民基本养老保险的“统账结合”模式和累进补贴机制也造成了社会公平困境，由于个人账户管理层级较低，在筹资、收益和保障功能方面表现出较大的效率损失，城乡居民养老保险参与深度很低，制度覆盖群体对多层次体系的参与更是遥不可及。[⑤]

另一方面，不同职业群体对企业（职业）年金的可及性和可得性呈现两极分化。由于现行企业年金的制度框架难以在众多中小企业推行，加之民营企业缺乏长期发展的战略考量，作为长期补充养老保险计划的企业年金内生动力机制自然难以启动，致使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，而效益好的大型国有企业员工享有较高保障水平。[⑥] 尽管国家出台多项政策鼓励补充养老保险发展，但孤立的单项政策激励效果不佳，企业（职业）年金主要覆盖国有企业和机关事业单位职工，灵活就业者和农民等非传统雇佣关系下的劳动者未纳入视野，民营企业与低收入劳动者鲜有参与，拉大了中小微企业与国有企业、机关事业单位的最终养老金待遇差距、不利于城镇低收入群体共享多层次养老保险体系建设成果。[⑦]

此外，随着劳动力自由流动频繁、灵活就业和非正规就业体量增大，因断缴、停缴和少缴而长期封存的基本养老保险个人账户基金可能面临闲置缩水、权益损失的风险。[⑧] 即便是正规就业，跨行业、跨区域、跨企业流动的频率也大大提高，如果劳动者换了工作，而新单位又未建立年金计划，以劳动者和用人单位共同缴费为基础的第二支柱则面临缴费中断，其余额也无法转移至相同属性的第三支柱个人账户中。[⑨] 从而产生新的不公平和福利损失，同

① 郭林：《公共养老金个人账户制度实施条件研究》，《当代经济科学》2012 年第 5 期。

② 李珍、黄万丁：《城镇职工基本养老保险个人账户向何处去》，《国家行政学院学报》2016 年第 5 期。

③ 宋晓梧等：《“共同富裕与社会保障治理”笔谈》，《社会保障评论》2022 年第 3 期。

④ 杨俊：《个人账户养老保险制度管理的“账户化”研究——以新加坡、智利和瑞典为借鉴》，《社会保障评论》2018 年第 3 期；杨一心：《职工基本养老保险个人账户长寿风险及其估计》，《浙江大学学报（人文社会科学版）》2021 年第 3 期。

⑤ 郑秉文等：《坚持统账结合与扩大个人账户：养老保险改革的十字路口》，《财政研究》2018 年第 10 期。

⑥ 林义：《中国多层次养老保险的制度创新与路径优化》，《社会保障评论》2017 年第 3 期；林义：《我国多层次养老保障体系优化与服务拓展》，《社会保障评论》2022 年第 5 期。

⑦ 郑功成：《多层次社会保障体系建设：现状评估与政策思路》，《社会保障评论》2019 年第 1 期；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 1 期。

⑧ 成欢、林义：《多层次养老保险协同发展的联动机制及配套政策研究》，《经济理论与经济管理》2019 年第 9 期。

⑨ 鲁全：《我国多层次养老金制度体系框架已初步建成》，新京报官网：https://www.bjnews.com.cn/detail/166835737914452.html，2022 年 11 月 14 日。

(C)1994-2023 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

样不利于多层次体系的共建共享。

可见，以共同富裕和社会公平为目标，多层次养老金体系高质量发展已经进入系统集成、协同高效的阶段。[①] 在当前维持基本养老保险“统账结合”模式不动摇的前提下，如何适应劳动力市场灵活化、非正规化的趋势，强化多层次协同，规避由于制度弹性不足而产生的养老金权益损失，促进共同富裕和社会公平？以个人账户为载体，打通多支柱通道，为当前多层次养老金体系高质量发展提供了新的探索。

二、以共同富裕和社会公平为目标的多层次养老金体系优化路径

（一）“从无到有”的共同富裕与机会公平

以《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）（以下简称《决定》）发布为标志，我国社会化的企业养老保险制度思路正式在国家层面形成。然而，公平不是整齐划一，共同富裕也不是人人平均。改革初期，以渐进式的共同富裕为目标，《决定》确定了国家、企业、个人三方共同负担的筹资模式，强调个人缴费义务，在考虑不同地区和企业差异的前提下允许各地方存在差别，并鼓励企业为职工建立补充养老保险，允许职工自愿参加的个人储蓄性养老保险与企业补充养老保险挂钩。不难看出，向市场经济转轨的改革初期，以社会化的制度建设为方向，多层次养老保险的初步思路富有弹性，共同富裕与社会公平的目标内涵以“共建共享”为核心。

早期的制度改革和“多层次”思路主要适用于全民所有制企业，对城镇集体和外商投资企业、城镇私营企业职工和个体劳动者未及考虑，对机关事业单位和农村（含乡镇企业）的养老保险改革也未作统一，这成为后来相当长时期我国板块分割的养老保险体系的现实基础，碎片化的制度也随着经济转型中不断涌现的社会群体而加重。以此为背景，从 1991 年企业职工养老保险制度建立到 2014 年城乡居民养老保险制度统一，我国多层次养老金体系以“全覆盖、保基本、可持续”为目标，不断将应保群体纳入法定制度中，实现了城镇所有企业职工和城镇个体劳动者、灵活就业人员、农民工、农村居民和城镇居民的全覆盖，[②] 并解决了劳动力流动中因城乡和区域差异导致的城镇企业职工基本养老保险关系转移接续不畅、城乡养老保险制度衔接缺失等问题。[③] 越来越多的人共同参与、共同建设基本养老保险制度，并公平分享经济发展和制度运行成果。这一阶段，追求的是以全面建设小康社会为目标的共同富裕和机会公平，旨在缓解人们日益增长的风险管理需求同缺失滞后的制度保障之间的矛盾，其核心是解决“从无到有”的问题，多层次养老金体系建设主要集中于第一支柱公共养老金

① 习近平：《促进我国社会保障事业高质量发展、可持续发展》，《求是》2022 年第 8 期。

② 以下文件为依据相继实施：《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）、《城镇企业职工基本养老保险关系转移接续暂行办法》（国办发〔2009〕66 号）、《国务院关于开展新型农村社会养老保险试点的指导意见》（国发〔2009〕32 号）、《国务院关于开展城镇居民社会养老保险试点的指导意见》（国发〔2011〕18 号）。

③ 以下文件为依据相继实施：《城镇企业职工基本养老保险关系转移接续暂行办法》（国办发〔2009〕66 号）、《城乡养老保险制度衔接暂行办法》（人社部发〔2014〕17 号）。

(C)1994-2023 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

制度的固本强基。

（二）“从有到好”的共同富裕与制度公平

尽管在解决制度“从无到有”的多层次体系建设初期，国家出台了《企业年金试行办法》和《企业年金基金管理办法》，并陆续优化了税收激励，[①] 然而在法定基本养老金制度尚未成熟定型，人们的基本保障需求尚未完全满足的背景下，孤立推进多支柱建设并未取得预期效果，反而将企业补充养老保险建成了少数人的制度。

在“十三五”全面建成小康社会的决胜阶段，为使人民的获得感、幸福感、安全感更加充实、更有保障、更可持续，国家实施了机关事业单位基本养老保险与企业职工制度并轨的改革，为机关事业单位人员建立了强制性的职业年金，重新修订了《企业年金办法》，并首次启动第三支柱延税型养老保险试点。[②] 从第一支柱公共养老金制度的强化到二三支柱制度框架的完善，体现了渐进式共同富裕下的制度优化，也是普遍富裕基础上对差别富裕的目标追求。

随着全面建成小康社会目标的实现，我国经济由高速增长向高质量发展转变，人们对高水平的老年退休收入和高质量的多层次养老保障也有了多样化、多层次、多方面的需要。2022 年年初，基本养老保险全国统筹实施，多层次养老金体系共同富裕和公平统一的目标内涵已经与国家治理体系和治理能力现代化密不可分；年末，《个人养老金实施办法》及其配套政策的相继落实，我国多层次养老金体系的制度框架初步建成，这为越来越多的社会群体共享高质量的多层次养老金制度和多样化的养老保障提供了相对公平的可及通道。以此为起点，发展多层次养老金体系旨在缓解人们对老年美好生活的向往与多层次体系不平衡不充分的矛盾，其核心是解决“从有到好”的问题。为此，多层次养老金体系改革将着眼城乡更广泛的人群基础，进入系统集成、协同高效的新阶段，多层次高质量发展的内涵也有了新的拓展。[③]

三、打通多支柱通道、促进多层次养老金体系协同发展的必要性和重要性

“发展多层次、多支柱养老保险体系”[④] 是《十四五规划和 2035 年远景目标纲要》增进民生福祉、提升共建共治共享水平的基本途径，也是党的二十大报告强调在发展中保障和改善民生的重要内容。“多支柱”的养老金计划，从“守底线”到“提质量”、从“基本风险

① 以下文件为依据相继实施:《企业年金试行办法》（2004 劳社部 20 号令）、《企业年金基金管理试行办法》（2004 劳社部 23 号令）、《关于补充养老保险费、补充医疗保险费有关企业所得税政策问题的通知》（财税〔2009〕27 号）、《关于企业年金、职业年金个人所得税有关问题的通知》（财税〔2013〕103 号）。

② 以下文件为依据相继实施:《国务院关于机关事业单位工作人员养老保险制度改革的决定》（国发〔2015〕2 号）、《国务院办公厅关于印发机关事业单位职业年金办法的通知》（国办发〔2015〕18 号）、《企业年金办法》（2017 人社 36 号令）、《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）。

③ 林熙：《社会保障系统集成与协同高效之路》，《中国社会保障》2022 年第 8 期。

④ 我国多层次养老金体系第一支柱为基本养老保险，第二、三支柱分别为有政府税优支持和政策指导的企业（职业）年金、个人养老金制度。

(C)1994-2023 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

管理”到“美好生活营造”，为满足人们多样化的老年保障需求提供了可靠的制度通道和多元的产品选择，是实现制度公平、走向共同富裕的基本途径和制度保障。“多层次”的养老金体系，展现的是顶层设计下处于不同层级养老金计划的功能定位和发展秩序，是统筹规划下的系统集成和协同联动。[①]“多层次、多支柱”理念是系统观念下渐进式共同富裕的集中体现，[②]实现的是普惠基础上的差别富裕。[③]

然而我国多层次、多支柱的养老保险体系仍然存在系统联动、协同发展的短板瓶颈，制度弹性严重不足，制约着养老保障体系的高质量发展和目标群体的共建共享。

（一）基本养老金的权益损失

具有公共养老金属性和社会互济功能的基本养老保险权益损失主要根源于“统账模式”下公共性质与个人产权属性兼具的个人账户设计。一方面，达到法定退休年龄的参保人如不满足最低 15 年的缴费年限，或提前出国定居等，在终止保险关系、个人账户累计储存额一次性支付给本人时，无法获得社会统筹账户的基础养老金。另一方面，缴费职工跨区域、跨制度[④]转移的基金规模分别为 12% 和 8%，一旦保险关系面临少缴、中断或转续，将不得不面临权益损失的风险。

从当前趋势看，基本养老金权益损失高发人群规模不断增大：一是非公有制企业普遍存在的“少缴、低缴”人员。我国约 80% 的就业和 90% 的新增就业集中于民营企业。[⑤]相关调查显示，2016 年至 2022 年，我国社会保险缴费基数完全合规的企业占比维持在 24.1% 至 31% 之间，其中，2022 年，按职工上年月均工资缴费的完全合规企业占 28.4%，统一按最低下限缴费、按固定工资缴费和按内部分档缴费的企业比例分别为 22.9%、22.8%、18.5%。[⑥]二是流动性较强、断缴风险极高的灵活就业和非正规就业群体。相关数据显示，2021 年，全国人户分离的人口 5.04 亿人，其中流动人口 3.85 亿人；[⑦]以货车和网约车司机、快递员、外卖配送员为代表的新就业形态劳动者大幅增加，依托互联网平台的新就业形态劳动者约 8400 万人，灵活就业人员已达 2 亿多；[⑧]农民工总量增加到 29251 万人。[⑨]

考虑非正规就业趋势下城镇职工基本养老保险缴费年限不足，以个人退保或将保险关系转移至城乡居民养老保险为情景假设，通过测算养老金变化，比较现有政策下参保人的权益

① 郑功成：《共同富裕与社会保障的逻辑关系及福利中国建设实践》，《社会保障评论》2022 年第 1 期。

② 丁建定：《共同富裕”的国际视域与中国话语》，《人民论坛・学术前沿》2022 年第 16 期。

③ 何文炯：《建设适应共同富裕的社会保障制度》，《社会保障评论》2022 年第 1 期。

④ 缴费年限不足时，可由城镇职工基本养老保险转入城乡居民养老保险。

⑤ 国是直通车：《再次聚焦民营经济，中央频繁发声有何深意？》，中国政府网：http://www.gov.cn/zhengce/2020-09/18/content_5544516.htm，2020 年 9 月 18 日。

⑥ 51 社保：《中国企业社保白皮书 2022》，2022 年 8 月 26 日。

⑦ 人户分离的人口，指居住地与户口登记地所在的乡镇街道不一致且离开户口登记地半年及以上的人口；流动人口，指人户分离人口中扣除市辖区内人户分离的人口。参见国家统计局：《中华人民共和国 2021 年国民经济和社会发展统计公报》，中国政府网：http://www.gov.cn/xinwen/2022-02/28/content_5676015.htm，2022 年 2 月 28 日。

⑧ 全国总工会：《十八大以来工会工作成就经验》，国务院新闻办公室网站：http://www.scio.gov.cn/xwfbh/qyxwfbh/Document/1728246/1728246.htm，2022 年 7 月 29 日。

⑨ 国家统计局：《2021 年农民工监测调查报告》，中国政府网：http://www.gov.cn/xinwen/2022-04/29/content_5688043.htm，2022 年 4 月 29 日。

(C)1994-2023 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

损失。

1. 退出保险计划的权益变化

如表 1 所示，参照（国发〔2005〕38 号）规定的养老金计发办法，为显示养老保险缴费基数的合规性差别，测算以上年度全国在岗职工平均工资的 60%、100% 和 300% 为缴费基数，分别代表低、中、高收入者，并以新冠疫情开始前 2019 年的数据为基期，比较不同缴费基数下的正常权益和养老金损失。

测算发现，当缴费不足时，参照 8% 的个人账户规模，低、中、高收入者在 [1,14] 的缴费年限内，因退保损失的养老金占正常领取养老金的比重分别维持在 [65.04%,67.01%]、[58.19%,60.37%] 和 [48.14%,50.38%] 的区间内，收入越低、缴费越长、权益损失越高。这一结果与基本养老保险二次分配原则相一致，缴费越低的群体享受社会互济的统筹养老金越多，剔除公共权益，退保时的个人权益损失也就越多。现收现付模式下看似公平的分配准则，从绝对降低的经济收入水平和大概率发生在某类群体中的退保风险来看，对低收入群体仍然是不公平的。

表 1　不同缴费基数下养老金正常权益与退保权益的比较

缴费年限	足年缴费领取（元 / 年）			退保领取（元 / 年）					
				个人账户 8% 累计			养老金损失		
	低	中	高	低	中	高	低	中	高
1	1150	1605	3880	402	671	2012	748	934	1868
2	2438	3401	8214	847	1412	4236	1591	1989	3978
3	3865	5388	13002	1335	2226	6677	2530	3162	6325
4	5446	7587	18291	1870	3117	9352	3576	4470	8939
5	7194	10015	24123	2456	4093	12278	4738	5922	11845
6	9122	12692	30542	3095	5158	15475	6027	7534	15067
7	11245	15637	37594	3792	6321	18962	7453	9316	18632
8	13535	18815	45211	4549	7582	22746	8986	11233	22465
9	16035	22281	53512	5370	8949	26848	10665	13332	26664
10	18760	26058	62545	6258	10430	31289	12502	15628	31256
11	21728	30167	72366	7219	12031	36093	14509	18136	36273
12	24956	34635	83032	8257	13762	41285	16699	20873	41747
13	28369	39367	94359	9374	15624	46872	18995	23743	47487
14	32055	44475	106576	10576	17627	52880	21479	26848	53696

资料来源：根据研究设计测算，全文同。

2. 转移保险关系的权益变化

灵活就业群体，尤其是农民工，在城镇职工基本养老保险缴费年限不足的情况下，可能会将保险关系转移至户籍所在地的城乡居民养老保险。

(C)1994-2023 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

假设该群体以最低档缴费参加城镇职工基本养老保险，[①] 当缴费满 15 年且达到退休年龄时，当年可领取养老金 36030 元（基础养老金 24163 元，个人账户养老金 11867 元）。若缴费年限不足，参保人将关系转移至城乡居民养老保险中，选择较高的缴费档次继续参保，直到合计缴费满 15 年，不同缴费年限组合、不同缴费档次下，参保人退休后可领取的养老金均低于一直在城镇职工基本养老保险制度中缴满 15 年的待遇水平，如表 2 所示。

表 2　不同缴费档次下转移保险关系的权益比较

缴费年限		养老金领取额（元 / 年）					
城镇职工基本养老保险	城乡居民养老保险	40% 缴费档次			50% 缴费档次		
		基础养老金	个人账户养老金	总领取额	基础养老金	个人账户养老金	总领取额
0	15	12082	7911	19993	15102	9889	25096
1	14	12484	8143	20628	15304	10005	25414
2	13	12887	8381	21269	15505	10124	25734
3	12	13290	8624	21914	15706	10245	26057
4	11	13693	8871	22564	15908	10369	26381
5	10	14095	9123	23218	16109	10495	26709
6	9	14498	9380	23878	16310	10623	27038
7	8	14901	9641	24542	16512	10754	27371
8	7	15304	9907	25210	16713	10887	27705
9	6	15706	10176	25882	16914	11021	28041
10	5	16109	10449	26558	17116	11158	28379
11	4	16512	10726	27238	17317	11296	28719
12	3	16914	11007	27922	17518	11437	29060
13	2	17317	11291	28608	17720	11579	29404
14	1	17720	11577	29297	17921	11722	29748
15	0	24163	11867	36030	24163	11867	36030

（二）补充养老金的权益缺失

从绝对权益损失看，由于制度覆盖面极小，享有企业（职业）年金的职工可能在工作转换中面临新单位未建立年金计划的困境，致使年金账户长期封存，权益损失的形式更多表现为账户管理费的支出和因资金沉淀而导致的基金贬值风险。同时，由于第二支柱企业（职业）年金和第三支柱的个人养老金制度之间并未建立转移衔接通道，具有相同属性和运作模式的个人账户基金无法转移，年金持有人不得不承受封存基金无法继续获得投资收益的机会成本。

不同于第一支柱权益损失发生概率高、波及面广、影响低收入群体居多的特征，第二、三支柱补充养老保险的参与群体极其有限，就业稳定性相对较高，除机关事业单位建立有强制性的职业年金外，企业年金的建立均为自愿。因此，从宏观层面看，补充养老金的权益损

① 即缴费基数参照上年度全国在岗职工平均工资的 60%。

(C)1994-2023 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

失更多指向制度公平，即有现实需求但又被客观排除在制度外的就业者无法公平触及多样化的养老保障供给，广大非正规就业人员尤其是中低收入群体无法获得雇主的匹配缴费，损失提升养老金替代率的部分权益。

1. 庞大目标群体的权益缺失

作为与职业、行业和雇主关联的补充养老金计划，企业年金尤其是集合年金计划，在我国有着庞大的潜在目标群体。相关数据显示，截至 2021 年底，全国登记在册的市场主体已达 1.54 亿户，其中，企业 4842.3 万户，登记在册的小微企业占企业总量的 83.3%，个体工商户 1.03 亿户，占市场主体总量的 67.1%。然而，如表 3 所示，对比我国企业年金的发展不难发现，由于缺乏适应新业态和非正规就业趋势的集合年金计划扩面，依托大企业建立起来的单一年金计划不论是企业户数还是覆盖职工范围，新增都极其有限，且年度增长呈现无序状态，建立年金企业的户数占全部企业数从 2012 年的 0.4% 一直降低到了 2021 年的 0.24%，造成了庞大的潜在需求与固化的市场供给之间的严重错位和极度不平衡。

表 3　我国市场主体与企业年金发展情况

年份	全国市场主体（亿户）	全国企业占市场主体比重（%）	民营企业占全国企业比重（%）	建立年金企业				
				户数（万户）	增速（%）	占全国企业比重（%）	缴费职工数（万人）	增速（%）
2007	–	–	–	3.2	–	–	–	–
2012	0.55	24.9	79.40	5.47	21.8	0.40	1846.55	17.1
2013	0.61	25.2	82.10	6.61	20.8	0.43	2056.29	11.4
2014	0.69	26.2	85.00	7.43	12.4	0.41	2292.78	11.5
2015	0.77	28.2	87.30	7.55	1.6	0.35	2316.22	1.0
2016	0.87	29.8	88.90	7.63	1.1	0.29	2324.75	0.4
2017	0.98	30.9	89.90	8.04	5.4	0.27	2331.39	0.3
2018	1.10	31.5	90.50	8.74	8.7	0.25	2388.17	2.4
2019	1.23	31.3	91.10	9.60	9.8	0.25	2547.94	6.7
2020	1.38	31.3	91.80	10.52	9.6	0.24	2717.53	6.7
2021	1.54	31.4	92.10	11.75	11.7	0.24	2875.24	5.8

资料来源：根据国家市场监督管理总局相关数据和人力资源和社会保障部《全国企业年金基金业务数据摘要》整理计算。

2. 地方企业及其他市场主体的权益缺失

从地方发展和区域平衡来看，企业年金建立户数和资产权重主要集中于在人社部备案的中央企业和单一年金计划中，地方企业及其员工享有年金计划严重不足，如表 4 所示。从 2013 年到 2021 年间，全国建立企业年金计划由 66120 个上升至 115529 个，增长近 1 倍；而近 10 年间，在人社部备案的中央企业单一年金计划却增长近 5 倍，占全国建立年金企业总数的比重由 2013 年的 7.35% 上升至 2021 年的 24.07%。

(C)1994-2023 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

建立年金计划的地方企业长期集中在厦门、上海、广东、江苏、广西、北京、浙江、山东、福建等沿海或经济活跃度较高的城市。同时，从企业年金计划个数和资产金额的匹配度来看，各地建立年金计划的企业结构并不相同。厦门、广西等企业年金计划个数位居全国前列的城市，其年金资产在全国的权重并不占优势，中小企业的活跃度相对较高；而山西、陕西等年金资产权重在全国占有相对优势的地区，企业年金计划个数占比相对低，年金计划集中于地方性大企业，经济活跃度相对不足。

以上路径依赖和企业年金覆盖面固化的现状，呈现出中央与地方之间、地区与地区之间、高收入群体与中低收入群体之间多层次养老金体系发展的不平衡。

表 4　我国企业年金区域发展情况

2013 年		户数（个）	权重（%）	2021 年		户数（个）	权重（%）	2021 年		资产金额（万元）	权重（%）
位次	合计	66120	100	位次	合计	115529	100	位次	合计	26406.39	100
1	厦门	11655	17.63	1	人社部	27807	24.07	1	人社部	15005.61	56.83
2	上海	8551	12.93	2	厦门	12299	10.65	2	上海	1122.86	4.25
3	广东	6153	9.31	3	上海	10757	9.31	3	北京	971.31	3.68
4	人社部	4860	7.35	4	北京	5435	4.70	4	江苏	698.67	2.65
5	江苏	3683	5.57	5	广东	5116	4.43	5	广东	685.87	2.60
6	广西	2778	4.20	6	江苏	4694	4.06	6	山东	621.25	2.35
7	北京	2689	4.07	7	浙江	4507	3.90	7	浙江	546.21	2.07
8	河南	2588	3.91	8	广西	3707	3.21	8	山西	525.98	1.99
9	山东	2558	3.87	9	山东	3614	3.13	9	陕西	485.02	1.84
10	浙江	2098	3.17	10	福建	2640	2.29	10	安徽	475.93	1.80
11	福建	1726	2.61	11	四川	2522	2.18	11	四川	452.49	1.71
12	大连	1631	2.47	12	青岛	2476	2.14	12	福建	438.34	1.66
13	青岛	1553	2.35	13	深圳	2374	2.05	13	深圳	402.25	1.52
14	深圳	1305	1.97	14	安徽	2369	2.05	14	湖北	379.97	1.44
15	天津	1222	1.85	15	云南	1967	1.70	15	河南	345.06	1.31
16	辽宁	1124	1.70	16	河南	1897	1.64	16	云南	324.09	1.23
17	湖北	987	1.49	17	天津	1895	1.64	17	河北	297.5	1.13
18	安徽	972	1.47	18	湖北	1689	1.46	18	湖南	279.35	1.06
19	四川	932	1.41	19	陕西	1627	1.41	19	辽宁	236.93	0.90
20	江西	693	1.05	20	江西	1526	1.32	20	江西	220.87	0.84
21	黑龙江	658	1.00	21	大连	1521	1.32	21	内蒙	208.19	0.79
22	山西	630	0.95	22	辽宁	1510	1.31	22	贵州	205.95	0.78
23	云南	626	0.95	23	山西	1504	1.30	23	甘肃	188.86	0.72
24	河北	590	0.89	24	重庆	1390	1.20	24	天津	173.59	0.66
25	新疆	470	0.71	25	新疆	1341	1.16	25	重庆	161.81	0.61
26	宁波	436	0.66	26	河北	1311	1.13	26	广西	154.65	0.59
27	陕西	422	0.64	27	黑龙江	1299	1.12	27	新疆	134.21	0.51
28	内蒙	379	0.57	28	湖南	1217	1.05	28	吉林	133.91	0.51
29	重庆	367	0.56	29	内蒙	1113	0.96	29	黑龙江	132.15	0.50

(C)1994-2023 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

2013 年		户数（个）	权重（%）	2021 年		户数（个）	权重（%）	2021 年		资产金额（万元）	权重（%）
30	贵州	348	0.53	30	贵州	912	0.79	30	厦门	97.84	0.37
31	吉林	325	0.49	31	甘肃	890	0.77	31	青岛	62.96	0.24
32	湖南	307	0.46	32	吉林	716	0.62	32	青海	51.1	0.19
33	甘肃	302	0.46	33	宁波	526	0.46	33	宁夏	48.35	0.18
34	海南	216	0.33	34	宁夏	488	0.42	34	大连	47.75	0.18
35	宁夏	163	0.25	35	海南	354	0.31	35	宁波	33.05	0.13
36	青海	109	0.16	36	青海	325	0.28	36	海南	28.57	0.11
37	西藏	12	0.02	37	兵团	154	0.13	37	兵团	15.22	0.06
38	兵团	2	0.00	38	西藏	40	0.03	38	西藏	12.7	0.05

资料来源：根据人力资源和社会保障部《全国企业年金基金业务数据摘要》整理计算。

四、打通多支柱通道、促进多层次养老金计划衔接的权益变化和福利改进

以个人养老金制度的建立为标志，我国多层次养老金体系的制度框架已初步建立。然而前文分析不难发现，企业年金对目标群体的覆盖仍不充分，具有相同属性的二、三支柱个人养老金账户无法衔接，具有公共属性但又兼具个人产权性质的第一支柱个人账户设计仍然会使流动人口、灵活就业人员以及非正规就业群体在少缴、断缴和转移时面临权益损失风险，影响制度公平。鉴于此，本文以增强多层次体系协同为目标，尝试以个人账户为载体，打通第二、三支柱通道，为封存或面临退保的个人账户基金寻找多元的制度归宿，并通过对个人账户基金转移的权益变化测算和不同方案的政策仿真，探索多层次协同的制度优化和福利改进。

（一）非连续参保下多层次个人账户基金转移及权益变化

为放大比较效应，此处考虑三类极端情形：一是城镇职工基本养老保险缴费年限不足面临个人账户基金封存或全额退回，基金规模 8%；二是为规避便携性损失，以 20% 比例参保缴费的灵活就业人员，将原预算缴存基金转移至第三支柱购买养老金融产品；三是同时参保职工养老保险与企业年金的人员，因工作变动，基本养老保险断缴且新单位未建立年金计划无法继续缴费，其可转移资金规模基本养老保险为 8%、企业年金为 12%，如表 5 所示。

表 5　不同缴费年限下可转移的个人账户基金累积额

缴费年限	年份	基本养老保险个人账户规模（元）	灵活就业人员缴费规模（元）	基本养老保险个人账户 + 企业年金个人账户规模（元）
		8%	20%	8%+12%
0	2019	–	–	–
1	2020	7769	19424	19536
2	2021	16355	40887	41240
3	2022	25780	64450	65193
4	2023	36108	90271	91572

(C)1994-2023 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

缴费年限	年份	基本养老保险个人账户规模（元）	灵活就业人员缴费规模（元）	基本养老保险个人账户 + 企业年金个人账户规模（元）
		8%	20%	8%+12%
5	2024	47408	118519	120569
6	2025	59750	149376	152390
7	2026	73213	183034	187254
8	2027	87824	219560	225259
9	2028	103662	259154	266633
10	2029	120811	302027	311622
11	2030	139361	348402	360487
12	2031	159407	398518	413506
13	2032	180979	452448	470796
14	2033	204174	510435	532645

为规避权益损失，假设允许参保人将原个人缴费一次性转移到第三支柱的个人养老金账户中灵活购买相关养老金融产品，以缓解资金沉淀，维持一定水平的个人养老金替代率。

参考第三支柱延税型养老保险的前期试点，假设转移基金用于购买平安养老延税型养老年金保险中相对稳健的收益确定型 A 款产品，在基金转移不收取任何手续费前提下，达到退休年龄，参保人可领取的养老金及其附加权益如表 6，与原本封存沉淀等待一次性清退的个人账户基金现值相比，转移至第三支柱账户重新购买养老金融产品的基金得以盘活，为养老金替代率提升提供了多元渠道。

表 6　不同记账规模下基金转移及养老金对比

投保年龄	原参保缴费年限	原账户规模	原账户可转移基金（元）	投保后基金累积期（年）	性别	保障期间	保障类别	
							退休后年领取额（元）	附加（身故 / 全残）
30 岁	5	8%	47408	30	男	投保至终身	9667	领取前，产品账户价值 + 产品账户价值的 5%； 领取后，领取时产品账户价值与已给付的养老金总和的差额。
					女		6863	
		20%	118519		男		24168	
					女		17159	
		8%+12%	120569		男		24586	
					女		17455	
35 岁	10	8%	120811	25	男		20742	
					女		14726	
		20%	302027		男		51855	
					女		36816	
		8%+12%	311622		男		53503	
					女		37986	

(C)1994-2023 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

投保年龄	原参保缴费年限	原账户规模	原账户可转移基金（元）	投保后基金累积期（年）	性别	保障期间	保障类别	
							退休后年领取额（元）	附加（身故 / 全残）
40 岁	14	8%	204174	20	男	投保至终身	29515	领取前，产品账户价值 + 产品账户价值的 5%； 领取后，领取时产品账户价值与已给付的养老金总和的差额。
					女		20955	
		20%	510435		男		73788	
					女		54221	
		8%+12%	532645		男		76999	
					女		56580	
50 岁	14	8%	204174	5	男		20924	
					女		14855	
		20%	510435		男		52310	
					女		37139	
		8%+12%	532645		男		54586	
					女		38755	

（二）连续参保下多层次个人账户缴费转移及福利改进

为测度打通多支柱通道的福利改进，假设（1）第三支柱个人养老金制度在全国范围内普及，个人账户制度完善，账户资金可购买基金、银行、保险、信托等各类金融机构的养老金融产品，参保人拥有自主选择权，可自行构建投资组合；（2）以新冠疫情开始前的 2019 年为个人参加工作的起始年，从当年起，连续参保三个层次的养老金计划直至退休；（3）比例限额内的个人账户缴费可以跨层次灵活配置。则缴费转移及福利效应的测度如下。

1. 模型构建

假定个人账户长期收支平衡，采用现金流平衡模型，具体函数构建如下：

城镇企业职工 a 岁参保，b 岁退休，d 岁死亡。${}_tq_x$ 为参保人 x 岁时在未来 t 年内死亡的概率，相应的，参保人的生存概率为 ${}_tp_x=1-{}_tq_x$。缴费阶段，参保人按照当年社会平均工资 W_n 为基数缴费（n 表示年份），同时考虑经济增长和工资水平变动，a 岁以后的缴费按照年工资增长率 g_n 调整，则 $W_n=W_{n-1}\times(1+g_n)$。

（1）基本养老保险个人账户

设缴费阶段的投资收益率为 r_1，参保人在年龄为 x 岁时（a<x<b−1）所有缴费与投资收益折算到退休年龄 b 岁年末的精算终值为：

$$c\times W_n\times(1+r_1)^{(b-x)} \quad (1)$$

其中，c 为个人账户缴费率，从 a 岁参保至退休前一年（b−1 岁）缴费总额与投资收益折算至 b 岁年末的终值 FV_1 为：

$$FV_1=\sum_{x=a}^{b-1}c\times W_n\times(1+r_1)^{(b-x)} \quad (2)$$

(C)1994-2023 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

P_1 为 b 岁首年末领取的养老金，r_{11} 为领取阶段个人账户基金的投资收益率，令$v_1=\frac{1}{1+r_{11}}$，则 y 岁时（b<y<d−1）领取的养老金总和精算现值为：$P_1\times v_1^{(y-b)}\times_{y-b}p_b$　　（3）

其中，$_{y-b}p_b$ 表示 b 岁的参保人在未来 y−b 年内继续生存的概率，参保人可领取养老金的最高年龄为 d−1 岁，领取养老金总和折算到 b 岁末的现值 PV_1 为：

$$PV_1=\sum_{y=b}^{d-1}P_1\times v_1^{(y-b)}\times_{y-b}p_b \quad (4)$$

模型中 b 岁末的终值与现值恒等，即 $FV_1=PV_1$，由此推算出退休当年基本养老保险个人账户可领取的养老金 P_1 如下：

$$P_1=\frac{\sum_{x=a}^{b-1}c\times W_n\times(1+r_1)^{(b-x)}}{\sum_{y=b}^{d-1}v_1^{(y-b)}\times_{y-b}p_b} \quad (5)$$

其替代率 R_1 为：$R_1=\frac{P_1}{W_{b-1}}\times 100\%$　　（6）

其中，w_{b-1} 为退休前一年社会平均工资水平。

（2）企业年金个人账户

如前所述，同理得到企业年金个人账户养老金在 b 岁年末的缴费及投资收益总额终值 FV_2 和领取养老金总和现值 PV_2 分别为：

$$FV_2=\sum_{x=a}^{b-1}k\times W_n\times(1+r_2)^{(b-x)} \quad (7)$$

$$PV_2=\sum_{y=b}^{d-1}P_2\times v_2^{(y-b)}\times_{y-b}p_b \quad (8)$$

其中，k 为计入企业年金个人账户的缴费率，r_2 和 r_{22} 分别为缴费和领取阶段的投资收益率，$v_2=\frac{1}{1+r_{22}}$。根据 $FV_2=PV_2$，得出退休当年可领取企业年金个人账户养老金 P_2 如下：

$$P_2=\frac{\sum_{x=a}^{b-1}k\times W_n\times(1+r_2)^{(b-x)}}{\sum_{y=b}^{d-1}v_2^{(y-b)}\times_{y-b}p_b} \quad (9)$$

其替代率 R_2 为：$R_2=\frac{P_2(1-s_2)}{W_{b-1}}\times 100\%$　　（10）

s_2 为领取养老金时的适用税率。

（3）第三支柱养老金计划个人账户

同理，第三支柱个人账户养老金在 b 岁年末的缴费及投资收益总额终值 FV_3 和领取养老金总和现值 PV_3 分别为：

$$FV_3=\sum_{x=a}^{b-1}M_n(1-\beta)\times(1+r_3)^{(b-x)} \quad (11)$$

$$PV_3=\sum_{y=b}^{d-1}P_3\times v_3^{(y-b)}\times_{y-b}p_b \quad (12)$$

其中，M_n 表示在 n 年时缴纳到个人账户中可以享受最大税优额度的金额，β 表示缴纳入个人账户的资金需扣除的管理费费率，r_3 和 r_{33} 分别为缴费和领取阶段的投资收益率，$v_3=\frac{1}{1+r_{33}}$。根据 $FV_3=PV_3$，得出退休当年养老金 P_3 如下：

$$P_3=\frac{\sum_{x=a}^{b-1}M_n(1-\beta)\times(1+r_3)^{(b-x)}}{\sum_{y=b}^{d-1}v_3^{(y-b)}\times_{y-b}p_b} \quad (13)$$

(C)1994-2023 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

其替代率 R_3 为：$R_3=\frac{P_3(1-s_3)}{W_{b-1}}\times 100\%$ （14）

s_3 为领取时的适用税率。

综上，个人退休时基于个人账户的基金积累可领取的首年养老金总额 TP 为：

$$TP=P_1+P_2+P_3 \quad (15)$$

总体养老金替代率 TR 为：$TR=\frac{P_1+P_2(1-s_2)+P_3(1-s_3)}{W_{b-1}}$ （16）

各支柱个人账户养老金贡献率 CR_1、CR_2、CR_3 分别为：

$$CR_1=\frac{R_1}{TR}\times 100\% \quad (17)$$

$$CR_2=\frac{R_2}{TR}\times 100\% \quad (18)$$

$$CR_3=\frac{R_3}{TR}\times 100\% \quad (19)$$

2. 参数设定

（1）参保年龄 a、退休年龄 b、死亡年龄 d

假设三支柱养老金计划均有参加的起始工作年龄为 25 岁，后续测算的参保年龄分别为 30 岁、35 岁、40 岁、45 岁、50 岁，考虑延迟退休后的退休年龄为 65 岁，最高死亡年龄 d 参照《中国人寿保险业经验生命表（2010—2013）》为 105 岁。

（2）社会平均工资 W_n 和工资增长率 g_n

假定社会平均工资 W_n 与当年全国城镇单位在岗职工平均工资相同，工资增长率与经济增速一致，考虑我国进入新常态，经济下行压力较大，为弱化新冠疫情对数据一致性的影响，将 2019 年和 2020 年的经济增速和工资增长率取值 6.5%，之后每 5 年下降 0.5%，直到 2%。

（3）计入个人账户的缴费率 c、k 和税收优惠最大额度 M_n

第一，计入基本养老保险的个人缴费率 c=8%。第二，考虑《企业年金办法》对企业缴费可随职工在本企业工作年限的增加逐步归属于职工个人的规定，为保守估计，测算中可灵活配置的企业年金个人账户规模仅考虑个人缴费部分，即 k=4%=12%−8%，其中，12% 和 8% 分别为合计缴费比例和企业缴费比例。第三，考虑产品的稳健性和前期试点基础，税收优惠最大额度 M_n 参照个人税收递延型商业养老保险规定的“个人每年免税缴纳为当月工资薪金收入的 6% 或 12000 元的最低额”，即 $M_n=\min\{6\%W_n, 12000\}$，每年社会平均工资低于 200000 元时，按社平工资 6% 缴费，高于 200000 元时，按 12000 元缴费；根据工资增长情况，2033 年及以后测算值均参照 12000 元缴费。

（4）生存率 ${}_tp_x$

死亡率 ${}_tq_x$ 参照《中国人寿保险业经验生命表（2010—2013）》，生存率 ${}_tp_x=1-{}_tq_x$。

（5）第三支柱资金管理费费率 β

参考市场上个人延税型养老保险产品的费率取值，设 β=1%。

（6）投资收益率 r_1、r_2、r_3 和 r_{11}、r_{22}、r_{33}

根据测算记账利率设定惯例，基本养老保险个人账户记账利率 r_1=4%；根据企业年金基

(C)1994-2023 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

金近十年投资收益率的加权平均，设 r_2=5%；[①] 根据市场同类产品情况，第三支柱个人账户内资金长期投资收益率 r_3=6%；考虑稳健策略，退休后留在账户中的养老金收益率相对于缴费阶段相应降低 1—2 个百分点，将 r_{11}、r_{22}、r_{33} 分别设为 3%、3.5%、4%。

（7）养老金领取税率 s_2、s_3

参照企业年金需以“个人工资薪金收入所得”全额征税的规定，s_2 取值对应综合所得税税率表；第三支柱延税型个人养老金 25% 可免税，剩余 75% 按照 10% 的税率计算并缴纳个人所得税，即 s_3 为 7.5%。

3. 模型测算

根据如上假设和参数设定，对可支配的各层次个人账户养老金及其替代率测算结果如表 7 所示。分别以 8%、4% 和 6% 为个人账户规模的三层次养老金计划，由于其制度定位和投资目标函数存在差异，个人账户养老金水平也略有不同。若个人在 25 岁参加工作，缴费满 40 年后退休，三层次可支配的个人账户中，养老金替代率合计可达到 41.68%，一、二、三支柱个人账户养老金替代率分别为 16.12%、10.51% 和 15.05%，$R_2 < R_1 < R_3$，其中以第一支柱个人账户养老金的替代率和贡献率为最高，第三支柱其次，企业年金因受企业缴费部分一定年限内限制转移的影响而最低。

表 7　不同缴费年限下可转移的个人账户养老金及其替代率

年龄	缴费年限	TP（元）	TR（%）	基本养老保险个人账户			企业年金个人账户			第三支柱个人账户		
				P_1（元）	R_1（%）	CR_1（%）	P_2（元）	R_2（%）	CR_2（%）	P_3（元）	R_3（%）	CR_3（%）
25	40	208027	41.68	80432	16.12	38.66	52465	10.51	25.22	75130	15.05	36.12
30	35	148410	33.97	58008	13.28	39.09	36850	8.44	24.83	53552	12.26	36.08
35	30	103268	27.67	40657	10.89	39.37	25184	6.75	24.39	37427	10.03	36.24
40	25	69466	22.32	27476	8.83	39.55	16611	5.34	23.91	25378	8.16	36.53
45	20	44489	17.56	17677	6.98	39.73	10438	4.12	23.46	16374	6.46	36.81
50	15	26320	13.07	10573	5.25	40.17	6100	3.03	23.18	9646	4.79	36.65

（1）转移基本养老保险个人账户缴费及福利改进

假设企业年金个人账户缴费不变，为观察不同转移比例的权益变动，将基本养老保险个人账户 8% 的缴费规模分别以 1/2 和 1 为比例转移至第三支柱个人账户，如表 8 所示，与表 7 未转移前相比，不同缴费年限下基本养老保险个人账户基金转移后在第三支柱被盘活，即便转移较少比例，仍存在替代率提升空间。以 25 岁参保，缴费 40 年后退休为例，若基本养老保险个人账户向第三支柱转移 1/2 的缴费，即 4% 账户规模，其基本养老保险个人账户养老金替代率较未转移前下降 8.06%，而第三支柱个人账户替代率提升 12.65%，转移后总替代率可达 46.27%，高于未转移前的 41.68%；若全部转移，基本养老保险个人账户 8% 的缴费为零，原

① 《2010—2019 年全国企业年金基金业务数据摘要》显示，从 2010 年到 2019 年这十年间企业年金的当年加权平均收益率分别为 3.41%、-0.78%、5.68%、3.67%、9.30%、9.88%、3.03%、5.00%、3.01%、8.29%。

(C)1994-2023 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

16.12% 的替代率不复存在，第三支柱个人账户替代率提升 25.29%，总体替代率可达 50.85%。

表 8　不同比例下基本养老保险个人账户缴费转移及养老金变化

年龄	缴费年限	转移比例	TP（元）	TR（%）	基本养老保险个人账户			企业年金个人账户			第三支柱个人账户		
					P_1（元）	R_1（%）	CR_1（%）	P_2（元）	R_2（%）	CR_2（%）	P_3（元）	R_3（%）	CR_3（%）
25	40	1/2	230908	46.27	40216	8.06	17.42	52465	10.51	22.72	138227	27.70	59.86
		1	253788	50.85	–	–	–			20.67	201323	40.34	79.33
30	35	1/2	162469	37.19	29004	6.64	17.85	36850	8.44	22.68	96614	22.12	59.47
		1	176527	40.41	–	–	–			20.88	139677	31.97	79.12
35	30	1/2	111577	29.90	20328	5.45	18.22	25184	6.75	22.57	66065	17.70	59.21
		1	119885	32.12	–	–	–			21.01	94702	25.38	78.99
40	25	1/2	74131	23.82	13738	4.41	18.53	16611	5.34	22.41	43782	14.07	59.06
		1	78796	25.32	–	–	–			21.08	62185	19.98	78.92
45	20	1/2	46929	18.52	8839	3.49	18.83	10438	4.12	22.24	27653	10.92	58.92
		1	49369	19.49	–	–	–			21.14	38931	15.37	78.86
50	15	1/2	27467	13.64	5287	2.63	19.25	6100	3.03	22.21	16080	7.99	58.54
		1	28614	14.21	–	–	–			21.32	22513	11.18	78.68

（2）转移企业年金个人缴费及福利改进

若维持基本养老保险缴费不变，将企业年金个人账户 4% 的缴费分别以 1/2 和 1 的比例转移至第三支柱个人账户，如表 9 所示，与表 7 未转移前相比，25 岁参保缴费 40 年退休的个人，4% 的缴费全部转移，其总体替代率可达 43.81%，高于未转移前的 41.68%，第三支柱替代率提升 12.65%。

同时，对比基本养老保险和企业年金向第三支柱转移缴费的福利改进，如表 10 所示，当两支柱个人账户转移规模相同时，从基本养老保险个人账户中转移后的养老金替代率比从企业年金个人账户转移得到的养老金替代率更高。且随着转移比例的提升，缴费年限越长，两者之间的差距越大。这也与公共养老金计划个人账户定位及其收益函数有别于补充养老保险层次有关。

表 9　不同比例下企业年金个人账户缴费转移及养老金变化

年龄	缴费年限	转移比例	TP（元）	TR（%）	基本养老保险个人账户			企业年金个人账户			第三支柱个人账户		
					P_1（元）	R_1（%）	CR_1（%）	P_2（元）	R_2（%）	CR_2（%）	P_3（元）	R_3（%）	CR_3（%）
25	40	1/2	213343	42.75	80432	16.12	37.70	26232	5.26	12.30	106679	21.38	50.00
		1	218659	43.81			36.78	–	–	–	138227	27.70	63.22
30	35	1/2	151516	34.69	58008	13.28	38.28	18425	4.22	12.16	75083	17.19	49.55
		1	154622	35.40			37.52	–	–	–	96614	22.12	62.48

(C)1994-2023 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

年龄	缴费年限	转移比例	TP（元）	TR（%）	基本养老保险个人账户			企业年金个人账户			第三支柱个人账户		
					P_1（元）	R_1（%）	CR_1（%）	P_2（元）	R_2（%）	CR_2（%）	P_3（元）	R_3（%）	CR_3（%）
35	30	1/2	104994	28.13	40657	10.89	38.72	12592	3.37	11.99	51746	13.87	49.28
		1	106721	28.60			38.10	–	–	–	66065	17.70	61.90
40	25	1/2	70362	22.61	27476	8.83	39.05	8306	2.67	11.80	34580	11.11	49.15
		1	71258	22.90			38.56	–	–	–	43782	14.07	61.44
45	20	1/2	44910	17.73	17677	6.98	39.36	5219	2.06	11.62	22014	8.69	49.02
		1	45330	17.89			39.00	–	–	–	27653	10.92	61.00
50	15	1/2	26486	13.15	10573	5.25	39.92	3050	1.51	11.52	12863	6.39	48.56
		1	26653	13.24			39.67	–	–	–	16080	7.99	60.33

表 10　基本养老保险与企业年金相同缴费转移规模下的养老金差异

年龄	缴费年限	基本养老保险			企业年金			养老金差（元）	替代率差（%）
		转移比例	TP（元）	TR（%）	转移比例	TP（元）	TR（%）		
25	40	1/2	230908	46.27	1	218659	43.81	12249	2.45
30	35	1/2	162469	37.19	1	154622	35.40	7846	1.80
35	30	1/2	111577	29.90	1	106721	28.60	4856	1.30
40	25	1/2	74131	23.82	1	71258	22.90	2873	0.92
45	20	1/2	46929	18.52	1	45330	17.89	1599	0.63
50	15	1/2	27467	13.64	1	26653	13.24	814	0.40

五、以共同富裕和社会公平为目标的多层次养老金体系协同发展

以上分析不难发现，第三支柱个人养老金账户为非正规就业趋势下的灵活缴费和转移衔接提供了多元通道。随着制度便携性的增强，不论是非连续参保下多层次个人账户基金的转移，还是连续参保下多层次个人账户缴费在不同制度间的灵活配置，有限转移比例下的替代率提升，均显示出打通多支柱通道的福利改进，体现了对共同富裕目标和社会公平的促进。新形势下，为更好地适应劳动力市场变革、促进多层次养老金体系高质量发展、强化多层次协同，亟需从以下方面推进改革探索。

（一）强化民营企业、灵活就业和非正规就业市场的雇主责任，优先发展集合年金计划，探索地方政府或雇主以不同形式对二三支柱的匹配缴费，扩大企业年金覆盖面

长期以来，我国能够建立单一年金计划的企业数量极其有限，而集合年金计划和第三支柱的个人养老金制度权责清晰、缴费灵活，携带方便，与地方和企业引进人才的政策优化和发展需求相一致，与非正规就业模式和中低收入群体的经济特征及保障需求相匹配。

(C)1994-2023 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

一方面，全国部分地区地方政府已出台相关政策或投入财政资金支持特殊群体集合年金计划的发展。如民营经济活跃的浙江、江苏等地鼓励开展实施的“中小企业人才集合年金计划试点”。[①]2021 年 11 月，上海市印发《关于促进本市企业年金发展的指导意见》，提出“试点开展片区人才企业年金”，并对企业及引进落户的个人划拨财政资金匹配缴费。[②]

另一方面，占市场主体总量和企业总量较大比重的个体工商户、中小微企业，农民专业合作社，尤其是“四新经济”下的企业，[③] 具备建立年金计划的经济能力和发展需求，有优化治理结构和人才激励的现实驱动，理应成为集合年金计划的主要目标群体。从经济发展形势和政策利好来看，近年来，《关于促进乡村产业振兴的指导意见》《关于促进平台经济规范健康发展的指导意见》《关于以新业态新模式引领新型消费加快发展的意见》《关于支持民营企业加快改革发展与转型升级的实施意见》相继发布实施，为农村集体经济、民营经济和新经济更加规范、更高质量发展注入了新的动力。2022 年 11 月 1 日正式实施的《促进个体工商户发展条例》，将引导个体工商户自愿加入依法成立的个体劳动者协会，要求各级政府对个体工商户参加社会保险给予相应支持，并加大“个转企”培育力度，支持个体工商户做大做强。系列政策措施的出台，无疑为集合年金计划的扩面夯实了人群基础、组织基础、多元筹资渠道和经济基础。

从制度扩面的带动效应看，相关数据显示，每个个体工商户平均从业人数为 2.68 人，目前我国个体工商户带动了近 3 亿人的就业，[④] 这使广大劳动者在获得稳定收入的同时也拓展了多样化的经济保障需求，日益壮大的个体就业市场，也为优化治理结构、完善多层次经济保障体系和强化雇主责任的履行提供了现实支撑。

（二）完善第三支柱个人养老金制度，出台二三支柱转移衔接办法，增强制度便携性和可及性

第三支柱个人养老金制度的正式实施，为满足人们多样化的经济保障需求提供了更加安全规范的制度通道。第三支柱独立的个人账户设计、明晰的产权归属和灵活的投资选择，不仅为正规就业人员跨行业、跨区域、跨企业流动提供了多元化归集养老金计划个人缴费资金的账户归属，也为灵活就业和非正规就业人员抵御逆经济周期和收入风险提供了灵活的保值增值途径。这一制度框架下，无法建立企业年金计划的雇主，或是原就处于企业年金计划中的雇员和雇主，均可根据自身缴费能力的变化和实际需要，灵活地向第三支柱个人养老金账户缴费和匹配缴费，以弥补补充养老保障缺失，提升总体养老金替代率水平。

相关数据显示，3—7 年之间为企业退出市场的高发期，随着优胜劣汰机制的健全，2021

① 浙江省人民政府：《转发人力资源社会保障部办公厅＜关于进一步做好企业年金方案备案工作的意见＞的通知》，浙江省人民政府官网：https://www.zj.gov.cn/zjservice/item/detail/lawtext.do?outLawId=2d931d1a-53dd-4d8c-b198-797615d58a8f，2014 年 8 月 13 日；苏州市人民政府：《张家港市在苏州率先试点启动企业人才年金集合计划》，苏州市人民政府官网：https://www.suzhou.gov.cn/szsrmzf/qxkx/202208/bdb567dfb8d94c049eac2082ae962d1a.shtml，2022 年 8 月 19 日。

② 《“到临港去！”临港发起全国首个片区性人才企业年金计划》，临港新片区国际人才服务港网站：https://www.lingang.gov.cn/html/website/lg/rc/hotspot/redianxinwen/p1496351328382861313.html，2022 年 2 月 22 日。

③ 2021 年，全国“四新经济”（新技术、新产业、新业态、新模式）新设企业 383.8 万户，占新设企业总量的 42.5%。

④ 新华社：《＜促进个体工商户发展条例＞正式实施为扶持个体工商户发展创造良好环境》，中国政府网：http://www.gov.cn/zhengce/2022-11/01/content_5723279.htm，2022 年 11 月 1 日。

(C)1994-2023 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

年我国企业活跃度基本保持在 70% 左右，全国各类市场主体累计注销 1323.8 万户，其中，企业 349.1 万户，同比增长 20.3%，个体工商户 961.9 万户，同比增长 33.8%，注吊销民营企业 390.0 万户，新设退出比为 2.2 ： 1。[①] 企业生存周期和市场活跃度的现实趋势很难将缺乏弹性且追求长期收益的年金计划与之绑定，而我国《企业年金办法》仅在达到退休年龄后的领取环节规定了企业年金个人账户资金可全部或部分购买商业养老保险产品，依据保险合同领取待遇并享受相应继承权，并未对缴费积累期间的企业年金个人账户资金转移衔接作具体规定，亟需适应经济社会和劳动就业的新发展优化完善。

（三）改革第一支柱基本养老保险个人账户，明确个人账户属性及基金权益归属，打通多支柱通道，强化多层次协同

由于历史因素和基于国情的现实考虑，渐进式共同富裕的初期，城镇职工基本养老保险和城乡居民基本养老保险的个人账户设计，在激励个人缴费、增强制度透明性和促进基金积累方面发挥了积极的作用。然而，随着改革深化，系统观念指导下的制度协同，更多需要的是顶层设计的与时俱进，需要功能定位精准、权责明晰、安全有序和统一规范的制度集成整合。职业群体和不同经济水平微观主体的细分，多元化需求的涌现，也必然为公共属性的第一支柱和私人属性的第二支柱协同发展提出新的要求。

短期内，在坚持基本养老保险“统账结合”模式不动摇的前提下，可适度打通第一支柱个人账户封存基金向第三支柱转移的通道，以盘活账户基金，规避广泛存在于非正规就业尤其是低收入群体中的养老金权益损失。长期来看，可研究将基本养老保险个人账户从第一支柱分离，将更多的缴费空间和经济能力配置至第二支柱的集合年金计划，强化非正规就业下的职业归属和雇主责任，为二、三支柱个人账户的灵活转移留出制度通道，为成长中的城镇中低收入群体和农村居民适度参与多层次养老金体系提供公平的制度保障。

Coordinated Development of China's Multi–Tier Pension System: Perspectives on Common Prosperity and Social Equity

Cheng Huan

(School of Economics, Xihua University, Chengdu 610039, China)

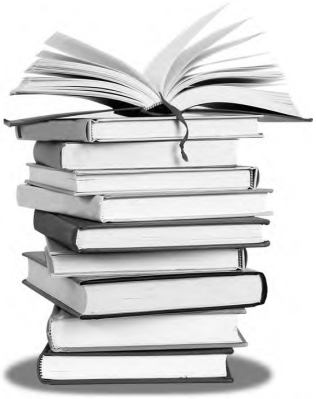
① 国家市场监督管理总局：《中国民营企业数量 10 年间翻两番》，中国新闻网：https://news.cctv.com/2022/02/02/ARTI6o9naSSwEvnIJWqHPKr4220202.shtml，2022 年 2 月 2 日。

(C)1994-2023 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

Abstract: Advancing the coordinated development of China's multi-tier pension system stands as a pivotal component in the context of social security reform, particularly as it navigates the stage of integrated systems and enhanced synthetic efficiency. This paper is guided by the call for the "development of a multi-pillar and multi-tier pension system" highlighted in the Party's 20th National Congress Report. Aligned with the objectives of common prosperity and social equity, this study initiates by scrutinizing trends within the informal economy and labor market reforms. It evaluates the resultant portability losses stemming from the imbalanced and inadequate development of the multi-tier pension system, and the insufficient connectivity across pillars. Subsequently, the study proposes the establishment of interconnections among different pillars through the utilization of individual accounts. The findings underscore that, with the strengthened social solidarity of the first-pillar public pension as a precondition, optimizing the individual account and its transfer mechanisms, while allowing a restricted portion of individual account contributions to be transferred and flexibly allocated within a multi-tier framework, holds the potential to clarify the functional roles of different pillars, enhance pension replacement rates, facilitate safe and regulated welfare improvements, and advance the goals of common prosperity and social equity.

Key words: multi-pillar connection; multi-tier coordination; common prosperity; social equity

（责任编辑：郑碧亭、郭　林）



(C)1994-2023 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net