



快 訊

SSL Express

2023 年第 23 期 (总第 562 期 , 6 月 30 日) 中国社科院世界社保研究中心 主办



新形势下,我国社会保障制度改革已进入系统集成、协同高效的发展阶段,有力的推动了我国多层次、多支柱养老保险体系建设。对此,中国社会科学院社会发展战略研究院研究员、世界社保研究中心秘书长房连泉教授撰文发表了自己的观点,该文载《工人日报》理论版 2023 年 6 月 26 日第 7 版,原文刊发如下:

房连泉: 协调推进多层次养老保险体系建设

党的二十大报告提出,完善基本养老保险全国统筹制度,发展多层次、多支柱养老保险体系。新形势下,我国社会保障制度改革已进入系统集成、协同高效的发展阶段,加快完善多层次养老保险体系,要着重提升统筹谋划和协调推进能力,促进三支柱养老保险制度联动改革,形成整体合力。

三支柱养老保险协同发展面临的任务

自 20 世纪 90 年代以来,我国多层次养老保障体系建设取得非凡成就。第一支柱基本养老保险制度已实现广覆盖,至 2022 年底参保人数达到 10.5 亿;第二支柱企业(职业)年金制度至 2021 年末覆盖人数达到 7200 万,积累基金达 4.4 万亿元;第三支柱个人养老金制度于 2022 年底启航,标志着与国际接轨的三支柱养老保险体系框架正式确立。

但同时也要看到,多层次养老保险体系建设是一个系统工程,当前仍存在着覆盖面不足、结构失衡和体制机制改革相对滞后等问题,主要表现在以下几个方面。一是覆盖面不足,二、三支柱尤为突出。虽然基本养老保险制度基本实现全覆盖,但部分灵活就业人员、流动人口和新就业形态劳动者等人群仍未纳入其中;二支柱年金制度参保人群主要以国有、正规部门

职工为主，民营中小企业参与不足，近年来扩面速度缓慢；税收优惠型个人养老金制度试点刚刚起步，向社会普及推广任务较重。二是待遇水平较低，资产积累不足。长期以来，养老金待遇主要依赖基本养老保险提供，且整体替代率呈下降趋势，二、三支柱养老金缴费水平较低，社会养老财富储备不足。三是体制机制改革相对滞后，可持续发展面临挑战。在老龄化形势下，基本养老保险制度财务支付压力较大，各项参量式改革调整措施有待推出落实；二、三支柱养老保险在税收优惠、加入机制和投资安排等方面，也有待出台更具吸引力和便利加入的激励措施。未来，多层次养老保险体系建设应放在整体框架下，在结构设计、参保加入机制、缴费和待遇保障水平以及投资管理等方面，做出统一规划安排。

深化基本养老保险制度改革，实现高质量全覆盖

在多层次保障体系中，国家主导的法定保障体系为普惠和兜底型制度，起到基础保障作用。目前改革的重点任务主要包括，一是以全民参保计划为基础，继续推进扩大社保覆盖面，尤其是尽快将大规模的流动人口、灵活就业群体和新就业形态群体纳入保障，实现“应保尽保”。为此，应着力增强社保制度参保的便携性，降低缴费负担和参保门槛，开放参保户籍限制，探索适合新就业形态群体的参保机制。二是深入推进社保征收体制改革，促进征缴法制化，增强缴费积极性。在实现人群全覆盖目标基础上，提高覆盖质量，促进长缴多得、多缴多得，实现应收尽收。三是加强顶层设计，建立养老金待遇调整机制、便利化社保转移接续，促进社保制度的财务可持续发展。四是加快完善养老保险全国统筹制度。逐步加大基金调剂力度，最终向全国统收统支过渡。

打通制度衔接，建立二、三支柱统一管理体制

从本质上讲，二、三支柱都建立在个人账户基础之上，采取市场化运营模式。因此，在政策设计上，可考虑打通二者的衔接设计，主要体现在以下几方面。一是在税优政策上进行衔接。现阶段，企业（职业）年金覆盖的人群有限，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可予打通，即如果职工参加企业（职业）年金个人缴费没有达到税优上限的比例或额度，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能够充分考虑不同群体的公平性，即将二、三支柱的个人缴费税优额度合并提供给所有人。二是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，由专业性金融机构进行投资运营，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，方便参保者，并建立统一的市场竞争秩序。三是实现缴费、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换工作及跨地

域流动时，能够实现二、三支柱养老金账户间的无缝对接。

加强立法和税收优惠政策支持，推动二、三支柱普惠发展

补充养老金的发展离不开国家政策引导支持。第二支柱年金制度发展可以在以下方面着力。一是放宽加入年金计划的限制条件。例如，取消对企业盈利性等方面的要求，放宽在单位缴费归属期等方面的限制。在职业年金发展上，着重解决机关事业单位编制外人员参保问题，并加快做实单位缴费部分的账户资金。二是放开年金投资的个人投资选择权，设立标准化养老金投资产品，引入目标日期基金和默认投资工具，为职工提供简化的投资产品选项。三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。

针对第三支柱个人养老金发展，应加大税收优惠支持和试点推进政策。在模式选择上，考虑到中国实行的是分类个人所得税制，未来改革的目标是综合所得税制，建议实行“双向税优”政策，即在实行“延税型”的EET（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）。推进个人养老金的普及，需要优化税优政策设计，可借鉴部分国家实行财政补助的做法，对中低收入群体参加个人养老金制度给予补贴。同时，二、三支柱养老金发展成功的关键在于覆盖人数能否最大化，能否普惠到各类就业人员。为此，立法和税收优惠政策应面向全民，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，为个人提供方便、高效的服务。此外，还要健全针对新就业形态劳动者、外出农民工和灵活就业人员的参保缴费机制，创新探索中小企业加入年金计划和中低收入群体加入个人养老金的参与机制，促进二、三支柱养老保险的普及发展。

总之，通过三支柱养老保险改革的协同推进，未来，多层次养老保险体系的总体发展目标在于，基本养老保险全民覆盖，二、三支柱广泛普及，三支柱制度结构合理，保障适度待遇水平，基金资产储备充足，管理服务便携高效，制度间无缝衔接，实现多层次多支柱养老保险体系的可持续发展。

声明：

中国社会科学院世界社保研究中心(简称“世界社保研究中心”),英文为 The Centre for International Social Security Studies at Chinese Academy of Social Sciences, 英文缩写为 CISS CASS, 成立于 2010 年 5 月, 是中国社会科学院设立的一个院级非实体性学术研究机构, 旨在为中国社会保障的制度建设、政策制定、理论研究提供智力支持, 努力成为社会保障专业领域国内一流和国际知名的政策型和研究型智库。

中国社会科学院社会保障实验室(简称“社会保障实验室”)英文为 The Social Security Laboratory at Chinese Academy of Social Sciences, 英文缩写为 SSL CASS, 成立于 2012 年 5 月, 是我院第一所院本级实验室。“社会保障实验室”依托我院现有社会保障研究资源和人才队伍, 日常业务运作由“世界社保研究中心”管理, 首席专家由“世界社保研究中心”主任郑秉文担任。

“社会保障实验室”于 2013 年 2 月开始发布《快讯》和《工作论文》。《快讯》产品版权为“社会保障实验室”所有, 未经“社会保障实验室”许可, 任何机构或个人不得以任何形式翻版、复制、上网和刊登, 如需使用, 须提前联系“社会保障实验室”并征得该实验室同意, 否则, “社会保障实验室”保留法律追责权利; 《工作论文》版权为作者所有, 未经作者许可, 任何机构或个人不得以抄袭、复制、上网和刊登, 如需引用作者观点, 可注明出处。否则, 作者保留法律追责权利。

如需订阅或退订《快讯》《工作论文》, 请发送电子邮件至: cisscass@cass.org.cn。

地址：北京东城区张自忠路 3 号院东院北楼

电话：(010) 84083506

传真：(010) 84083506

网址：www.cisscass.com

Email: cisscass@cass.org.cn

联系人：董玉齐