

工作论文

SSL Working Paper Series

WP No.129-20210824

中国社科院世界社保研究中心 主办



本期刊发的《工作论文》是由齐传钧撰写的《中国第三支柱养老保险做大做强的可能性分析》。如引用，请征得作者或本实验室的同意——编者。

中国第三支柱养老保险做大做强的可能性分析

齐传钧

中国社会科学院社会发展战略研究院

摘要：如何做大做强第三支柱养老保险是近几年社会保障研究领域的一个热门话题。对这一问题的探讨不仅要客观地看待国外经验，而且还要深刻地洞见基本国情，更重要的是对第三支柱养老保险概念进行重构从而破除旧有观念。只有这样我们会发现中国第三支柱养老保险的发展壮大正面临着三大发展困境，即认知困境、经济转型困境和激励困境。最后按照先易后难的改革路线图，可以采取四项政策建议：通过引入个人账户尽快搭建第三支柱养老保险制度框架；通过制度重构把城乡居保中个人账户并入第三支柱养老保险；通过职工福利重塑把住房公积金整合到第三支柱养老保险；通过民生保障建设把短期储蓄转变为长期养老储备。

关键词：养老金；第三支柱；住房公积金；社会保障

一、引言

中国第一支柱养老保险“一支独大”而第二和第三支柱养老保险发展严重滞后早已成为业内的一个基本共识，因此如何推动后者快速发展正在成为近几年社会保障研究领域的一个热门话题。更为重要的是，2020年11月公布的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》（以下简称《建议》）提出十四五时期要发展多支柱养老保险体系。考虑到十四五时期是开启全面建设社会主义现代化国家新征程的第一个五年，加快发展第二和第三支柱养老保险的重大意义得到进一步彰显。但作为第二支柱养老保险核心的企业年金计划经过整整30年的发展，不仅没有壮大起来，而且已经错失发展良机，在经济转型的现实约束下，已经难堪重任^[1]，而职业年金计划属于强制型且只局限于机关事业单位职工。总的来说，在构建多支柱养老保险体系过程中，我们不能对第二支柱养老保险给予过高期望。在这种背景下，第三支柱养老保险做大做强不仅非常必要，而且也愈发紧迫。因此，2020年12月，中央经济工作会议进一步明确指出“要规范发展第三支柱养老保险”。2021年3月，“规范发展第三支柱养老保险”首次纳入到政府工作报告中。

但也无须讳言，做大做强第三支柱养老保险却并非易事。2018年5月1日政府启动了为期一年的个人税收递延型商业养老保险试点工作，至今不仅早已过了试点期，而且截至2020年4月底，累计实现保费收入只有3.0亿元，而参保人数也仅为4.76万人^①。可以说，这项试点是不成功的。与之相比，很多国家虽然覆盖人口和资产规模都取得了领先地位，但就政策初衷而言也难言取得满意的结果。就拿长期被中国学者称颂的美国“个人退休账户”（Individual Retirement Accounts, IRAs）来说，虽然已经覆盖了美国36.1%的家庭，但个人缴费不到资金流入的4%，其余都是从第二支柱养老保险转移而来，而且对覆盖面扩大的边际贡献率仅为6%（只参加个人退休账户的家庭占比）。当然，考虑到第二支柱养老保险的优异表现，我们也不能轻言美国个人退休账户就是失败的。再来看德国“里斯特养老金”（Riester-Rente），虽然取得了较高的覆盖率，但在收入最低的家庭中，只有五分之一的家庭参加了里斯特养老金。因此，单从填补养老金下降后缺口的角度上讲，至少到目前为止很难说提供了如此优厚补贴

^①参见中国银行保险报相关报道，http://xw.sinoin.com/2020-05/27/content_345729.htm[2021-1-17]。

的计划是成功的^[2]。

那么，中国第三支柱养老保险建设如何才能实现政策初衷，或者说怎么算做大做强是值得深思的。当然前提是要弄清第三支柱养老保险的确切含义和覆盖范围的潜在边界，然后在此基础上探讨制约第三支柱养老保险发展的困境，最后基于困境的认识提出相应的解决办法。因此，本文的结构如下：第二部分，辨析第三支柱养老保险的概念，探讨其潜在覆盖范围，对“做大做强”制定一个参考标准；第三部分，对第三支柱养老保险所面临的困境进行分析，找到解决问题的方向；第四部分，对做大做强第三支柱养老保险提出具体政策建议并探讨其可能性。

二、第三支柱养老保险概念辨析

（一）从“多层次”到“多支柱”的范式改变

我们知道，第三支柱养老保险源自世界银行公开出版两个报告所定义的“多支柱”（pillars）养老保险体系，是个舶来品。一个是 1994 年出版的《防止老龄危机——保护老年人及促进增长的政策》，首次提出三支柱养老保险体系构想，其中包括了第三支柱养老保险，即个人自愿参加的养老储蓄计划。另一个是 2005 年发布的《21 世纪的老年收入保障——养老金制度改革国际比较》，将整个养老保险体系由三支柱扩展成五支柱，而对第三支柱养老保险的规定没有出现本质性的变化。这一表述很快被国内学者接受并频繁使用，但对第三支柱养老保险的内涵和外延至今还没有形成清晰而统一的认知^①。这不仅给政策制定者带来了巨大困惑，也严重限制了学术研究的视野。

与此同时，在中国官方文件中，出现的基本都是“多层次”（tiers），而非“多支柱”。最早可以追溯到 1993 年党的十四届三中全会通过的《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》，提出“建立多层次的社会保障体系”。但这一表述强调的是社会保障体系的多层次性，而没有精准聚焦到养老保险体系。直到 2005 年国务院颁发的《关于完善企业职工基本养老保险制度的决定》（国发[2005]38 号），要求“为建立多层次的养老保险体系……具备条件的

^①参见中国社会保险学会会长、人社部原副部长胡晓义于 2016 年底在中国社会科学院社会保障论坛暨《中国养老金发展报告 2016》发布会上的讲话。

<http://insurance.hexun.com/2016-12-24/187483554.html>[2021-3-15]。

企业可为职工建立企业年金”^①，算是更严格意义上的文件表述。如果忽略掉“多层次”指向上的细微差别，那么两个文件颁布时间与世界银行两个报告发布时间几乎是完全同步的，且意思相近。因此，大多数情况下被不加辨析等同起来，在多种学术场合随意使用。

甚至最近在官方文件中开始并列使用，例如前文提到的《建议》同时使用了上述两种表述，即“发展多层次、多支柱养老保险体系”，对二者是否有区别并没有给出相应解释，进一步造成了使用上的混乱，导致诸如标题为“发展第三支柱，建立多层次养老保险体系”这样的报道时有出现^②。当然，或许有人认为这并不重要的，可以把它们等同视之。但是，考虑到汉语丰富的语义内涵和当下特殊的时代背景，如果不加以辨析，我们就无法洞悉养老保险体系演化的内在逻辑，也就无法理解第三支柱养老保险的真正内涵，更不能发现不同第三支柱养老保险的差异并给出合理解释。因为，本文将从三个方面对这两个概念进行区分。

首先从字面意义上来说，根据现代汉语解释，“层次”是指系统在结构或功能方面的等级秩序；而“支柱”是指起支撑作用的柱子，比喻中坚力量^③。显然二者虽然都具有多样性的含义，但内涵却不同。具体来说，“层次”不是简单的叠加，而是强调各层次之间存在一种主次关系和等级地位，一个层次的存在是以另一层次为前提的。而且，每一个层次都服从于整体需要，无法脱离这个整体而独立存在。“支柱”则是强调支柱自身的独立性、平等性和无法替代性，一个支柱的存在不以另一个支柱的存在为前提，一个支柱的存在也不能限制和否定其他支柱的存在，它们之间没有依从关系。同时，每个支柱服从的是功能需要，而不是整体需要，如果功能需要不存在或消失，那么满足这一功能需要支柱的缺失并不会对系统构成影响。对养老保险体系来说，如果是“多层次”，那么参加第二支柱养老保险只能以参保第一支柱为前提，第一支柱养老保险是主体，第二支柱养老保险是从属关系，是补充性质的，而第三支柱养老保险只能是更加边缘的，而且这三个层次都不能缺失，否则就难以满足社会成员待遇水平的差异化需求，系统就是不健全的。如果是“多支柱”，那么参加第二支柱养老保险甚至参加第

^①1993年党的十四届三中全会通过的《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》更早出现了“多层次”的表述，即“建立多层次的社会保障体系”，但这一提法强调的是社会保障体系，而没有完全聚焦到养老保险体系。

^②参见 21 世纪经济报道相关报道，

<http://www.21jingji.com/2021/1-29/zMMDEzNzlfMTYyMjczMA.html>[2021-3-5]。

^③参加如下网页，https://cidian.bmcx.com/zhizhu_l2r_cidianchaxun/[2021-3-5]。

三支柱养老保险都不应该以参加第一支柱为前提，而且具体参加哪一个，也并非完全取决于待遇水平的高低，而是要依据自身就业和行为偏好等因素来决定。可以看出，虽然我们一直在强调加快发展第三支柱养老保险，但实际上是指“第三层次养老保险”，这符合已有制度架构和政府文件长期使用“多层次”这一表述的历史传统。

其次从功能定位上来看，多层次养老保险体系要解决待遇水平差异问题，从而满足中高收入人群更高待遇水平的需求；而多支柱养老保险体系则是要实现人人都有养老保障的全覆盖使命，当然中高收入人群也可以参加多个支柱来获得更高的待遇水平，但前者是“多支柱”的本质功能，而后者是派生功能。这看起来像是在诡辩，但只要想一想世界银行那两本报告出版的时代背景，就不难理解。20世纪80年代末90年代初以来，随着东欧剧变和苏联解体，全球很多发展中国家开始加快市场化转型，并深度融入到全球化体系中，但却遭遇了国民储蓄不足和养老保障缺失的发展困境，因此世界银行在指导和借鉴个别发展中国家实践的基础上，推出了“多支柱”模式，一是通过引入积累制养老金解决国民储蓄不足的问题，二是通过增加支柱来填补公共养老金的覆盖空白。换句话说，这不是给中高收入人群提供更高层次保障来锦上添花，而是给养老保障缺失或不足人群雪中送炭。当然，一些西欧国家为了降低第一支柱养老保险的待遇水平，推出第三支柱养老保险，但是最终效果并没有否定“多支柱”的内涵。比如德国引入的里斯特养老金，就不只是针对中高收入家庭，而且恰恰相反，财政补贴主要向多子女家庭和低收入家庭倾斜（当然低收入家庭的实际覆盖情况并不理想，但不能否定政策初衷）。基于上述分析，美国的个人退休账户应该是“多层次养老保险”的一部分，而德国的里斯特养老金则可以被看作“多支柱养老保险”的实践典范。

最后从发展趋势来分析，多层次养老保险体系的终极目标是第一层次养老保险的全覆盖，否者其他层次养老保险就会“无枝可依”，更谈不上做大做强，而多支柱养老保险体系的完美结果是所有人都有养老保障，只是可能在不同的支柱之下。如果在高度工业化和城市化的社会，这两种体系可能并无本质区别^①。而随着后工业化的到来，特别是以移动互联网为代表信息技术的普及和应用，人们的生活和工作方式已经开始发生改变，并且这种改变是带有趋势性的，传统就业将

^①如果说有区别，可能前者更具标准化和统一性，更能激发人们的归属感，更符合在流水线上作业的工人气质。

不断萎缩或被机器人所取代，同时新业态也会不断涌现，基于平台信息撮合的灵活就业需求会越来越来大，当然还有一些我们今天无法预期的变化，但有一点是肯定的，未来人们就业和生活方式将更加多样化，自由化和去中心化。毫无疑问，只有多支柱养老保险体系才能适应这种社会发展趋势，因此“多支柱”优于“多层次”的概念。

上述分析可以看出，养老保险体系将从“多层次”向“多支柱”的范式改变。当然，这一进程可能是缓慢的，也可能是复杂难辨的。退一步，立足当前，我们有两种选择，也会给第三支柱养老保险带来两种可能：一是选择多层次养老保险体系，先把第一支柱养老保险建设好，在实现全覆盖的前提上真正实现“保基本”，这就要求第一支柱养老保险不能采取激励导向，而只能是注重公平，待遇水平不断均等化，在此基础上才能实现第二支柱和第三支柱养老保险的做大做强，就像采取贝弗里奇模式的国家一样。二是选择多支柱养老保险体系，从现在开始就可以赋予各个支柱以独立性，然后探索第三支柱养老保险制度的具体设计和发展方式。

（二）第三支柱养老保险的载体与特征

2018年5月1日，中国开始试点个人税收递延型商业养老保险产品，这一政策一经推出，便获得了业界的高度关注，甚至有些保险公司为此做了大量投入，因此有人把这一年称为中国第三支柱养老保险元年。但这个说法显然是不准确的，上述税收递延型保险产品的推出只代表了一种产品，与第三支柱养老保险本身还相去甚远，除了享受一定税优外，与其他保险产品甚至更宽泛的金融产品并无本质区别。所以出现这种认识的偏差，也与我们对第三支柱养老保险的概念不清有关。

例如，按照国内一种比较宽泛的定义，第三支柱养老保险是由家庭或个人发起设立各类养老投资，完全依赖家庭或个人缴费进行储蓄，包括退休目的储蓄、养老投资，以及家庭和代际基础上的非正规保障形式等^①。这是从发起人的角度来界定第三支柱养老保险，即第一支柱养老保险是由国家发起设立的养老金计划，第二支柱养老保险是由雇主（含工会和行业协会）发起设立的养老金计划，第三支柱养老保险是家庭或个人发起设立的养老投资。显然，相对于前两个支柱，

^①参见上海证券报相关报道，<http://news.cnstock.com/paper.2020-05-11.1316498.htm> [2021-1-17]。

直接界定为某类计划，而第三支柱养老保险泛指各类养老投资，在实践中很难加以界定，也很难与一般投资行为加以区分。因此，当个人税收递延型商业养老保险开始试点后，有些人直接把这一保险等同于第三支柱养老保险，当然也有人把范围进一步扩大到个人储蓄性养老保险和商业养老保险，甚至包括养老目标基金。但显然，这都不是严格意义的第三支柱养老保险本身。因为相对前两个支柱具有“计划”属性，第三支柱养老保险也应该界定为一种计划，或者直接表现为账户，具体账户怎么运行以及有哪些规定，就隐含出了“计划”的本质特征。从这个意义上说，个人税收递延型商业养老保险和养老目标基金等一系列投资标的不过是打了特殊标签的投资品罢了。

当然，在个人税收递延型商业养老保险推出时就有人发现了其中的问题，认为“在当前世界主流国家的养老保障体系中，第三支柱养老保险一般定义为政府提供税收激励政策引导、个人自愿参与的个人养老计划，建立具有唯一账号的个人养老账户体系是国际主流，其中美国第三支柱养老保险发展最为成熟”^①。其实这个区分很有意义，意味着中国第三支柱养老保险还属于空白，有利于进一步推动研究发展。总之，第三支柱养老保险至少应该具有以下几个特征：一是建立一个个人专属的养老账户；二是政府的补贴只能针对个人账户缴费，而不是某个金融产品；三是个人账户资产不能随意用于退休前消费，属于个人的长期储蓄；四是个人对账户资产具有所有权和在一定范围内的投资选择权；五是退休前个人账户资产以增值为目的，而退休后以用于个人养老生活开支为目的。

（三）第三支柱养老保险做大做强的判断依据

在对日趋严峻人口老龄化和基本养老保险基金财务失衡的焦虑夹击下，加快第三支柱养老保险制度建设成为社会各界的普遍共识，但如何才能做大做强第三支柱养老保险呢？这就首先需要相应的判断依据，比如参保人数和资产规模。但也必须明确，不能简单地认为参加人数多，资产规模越大就一定越好。比如，参加人数多固然是好事，但也会增加一些中低收入家庭的当期财务负担，而过大的资产规模如果是来自高收入阶层，可能导致政府财政补贴巨大，甚至成为高收入人群逃避纳税的财务工具，进而加剧社会财富分配不公。

^①参见新浪财经网站相关报道，

<https://finance.sina.com.cn/money/insurance/bxdt/2018-07-09/doc-ihezpzwt7729618.shtml>[2021-1-17]

因此，第三支柱养老保险关键在于与其他支柱之间的协调整合，从而达到一定的效果，满足应保尽保的且待遇水平适度的政策取向。特别是就整体而言，最终的养老金待遇在全体社会成员必须控制一定的幅度内，即不能全部人都一样（这不现实），也不能差距过大，有的人晚年幸福，有的人晚景凄惨。所以做大做强的本身的含义决不能只局限于第三支柱养老保险自身。由此，随着概念的重构，就应该把低收入者加入进来，比如通过对城乡居民养老保险改革，把该制度覆盖人群尽可能的纳入到第三支柱养老保险中。

有了这个标准，不仅有助于我们设计出更具中国特色且适应未来社会发展趋势的第三支柱养老保险计划，同时也为我们评判和借鉴国外经验提供了一把尺子。从这个角度讲，我们更要借鉴德国的模式，而不是美国模式。当然，我们与德国之间还有显著区别，即德国引入里斯特养老金的目的在于填补改革后第一支柱待遇降低所留下的缺口，而中国更多是要实现更高质量的全覆盖，不仅要满足中高收入阶层过上体面的退休生活，也要不断提升低收入者养老金待遇水平，让他们过上有尊严的晚年生活。

三、做大做强第三支柱养老保险的困境分析

（一）认知困境：限制了制度设计的可能性边界

多年来人们对第三支柱养老保险的关注往往只局限于其本身发展的必要性和工具性措施的选择上，而没有把第三支柱养老保险纳入整个社会保障体系和民生建设中，更不用说把它放在经济发展和时代变迁等更大的背景下进行深入探讨。就目前而言，至少有三种认识值得讨论和辨析。

一是认为中国养老保障体系重点在于公共养老金制度的建设和完善，而不是商业性和市场化的私人养老金制度。这种观点认为，既然第一支柱都没有完全建设好，何谈发展第二支柱，更不必说引入第三支柱养老保险了。当然，这种观点更喜欢或更应该使用“层次”的表述，而不是“支柱”概念。原因正在于此，因为“层次”更多体现了一种“中心主义”色彩，把公共养老金居于所有制度的中心地位，其他制度只能是从属地位和补充形式，也就会在不同程度上排斥市场机制和市场参与。应该说，这种认识因循旧传统，具有保守主义特征，甚至没有完

成从“企业补充养老保险”到“企业年金”的认知转变^①。

二是认为中国私人养老金发展方向只能是美国模式，或者说观念上的“美国模式”，把美国个人退休账户当作中国第三支柱养老保险发展的未来范本。要知道，美国个人退休账户之所以看起来很强大，一方面是来自第二支柱的资产转移，即第三支柱养老保险自身缴费收入占资金流入的比例很少超过 5%，而通过职业养老金计划资产转换过来的资金基本上都在 95%以上^[3]；另一方面是美国私人养老金传统为个人退休账户的发展壮大提供了观念基础和制度赋能。如果不是在建立公共养老金之前私人养老金已经获得了一定发展^②，那么美国也很难培育起来民众对 401k 计划以及个人退休账户的广泛认同。甚至可以说，美国公共养老金可以看作是对私人养老金的“补充”，而不是相反。反观中国，我们先有公共养老金，而后才有企业年金，而且后者发展时间较短，效果非常不理想。因此，我们天然地认为企业年金和其他市场化保障形式都应该是公共养老金的“补充”，慢慢变成一种“常识”，最终固化了思维。

三是认为第三支柱养老保险的发展更多的应该体现为个人责任，而把国家的责任大体局限于基于合规性所提供的税收优惠。这种观点乍一看似乎没有问题，因为它符合多年来我们一直强调三支柱体系的基本定位，即第一支柱由国家来举办，负责提供基本养老收入，并负有财政兜底责任；第二支柱由雇主来举办，增加雇员的晚年收入，可以吸纳和留住人才；第三支柱养老保险由个人选择，牺牲当期消费来增加储蓄，强化自我保障能力。这种观点可能是基于传统工业社会的一种理想状态，甚至也许对少数发达国家仍然适用，但对大多数没有完备三支柱体系的国家来说，这种责任划分并不适用，而且可能是极其危险的。需要强调的是，随着信息技术和移动互联网的普及应用，整个社会就业生态正在发生深刻变化，灵活就业正在演变成一种不可逆的发展趋势。未来或许会出现一种现象，即越来越多的灵活就业人员只能高度依赖第三支柱养老保险，但对个人责任的过分强调，会使他们陷入保障不足的危险境地。

^①2000 年，“企业补充养老保险”更名为“企业年金”。这虽然是一种进步，但这个“企业年金”用法仍然不准确，不仅混淆了“养老基金”（pension fund）和年金（annuity）之间的本质区别，而且也延误了退休后账户资产年金化实施进程和实践效果。更为重要的是，这一用法还造成了观念上的混乱，甚至可以说，第三支柱养老保险制度方案难以出台或进程缓慢与此也不无关系。

^②1875 年，美国运通公司为其雇员建立了世界上第一个正式的退休金计划，并很快被其他大型企业所效仿，纷纷建立了各种类型的私人养老金计划，这大大早于基于《1935 年社会保障法》所建立的公共养老金制度，而上个世纪 80 年出现并最后获得大发展的 401k 计划除了来自税收激励外，与这种传统和历史积淀也是密不可分的。

(二) 经济转型困境：养老储备与刺激消费存在冲突

不同于其他国家，中国是高储蓄国家，居民储蓄率长期居高不下，而且还处在进一步上升的趋势之中。正如全国政协常委、中国人民大学校长刘伟先生在2021年两会期间的发言，“最近10年中国居民消费率反而低于上一个10年，背后是居民住房、教育、医疗、养老等负担过重”^①。站在本文所探讨问题的角度来看，至少包括四层含义：一是居民消费率尽管长期处于较低位置，但下行趋势并没有发生改变；二是居民具有非常强的储蓄倾向，原因是公共服务和社会保障等民生资源长期供给不足；三是如果解决不了背后的民生短板，不仅拉动消费无望，而且人们不可能单纯为了自己养老进行有针对性的储蓄，四是中国未来的发展方向是促进消费，而不是增加储蓄。总之，中国经济在寻求转型，是强化消费而不是激励储蓄。

应该说，在改革开放前几十年，居民高储蓄率有其合理性也有其必要性，因为储蓄带来了资本积累，考虑到过去资本的稀缺性和外向型主导的经济发展模式，过高的居民储蓄率对推动中国经济高速增长实际上是做出了巨大贡献。但2008年世界性经济危机以后，全球尤其是西方国家经济增长陷入困境，中国对外出口压力与日俱增，而过去5年中美之间贸易摩擦不断加剧，曾被呼吁多年的经济转型不得不加快，即由投资和外贸主导转向消费主导的新经济模式，中央因此推出“双循环”新发展格局。显而易见，鼓励消费而不是储蓄的战略布局正式从理论研讨层面上升为国家战略层面。毫无疑问，这一战略调整是非常必要和及时的。但是，如果不考虑其他因素的影响，那么这一战略可能导致居民储蓄率的降低，进而削弱人们形成长期储蓄的能力。另外，还需强调的是，即使没有这一重大战略调整，人口老龄化本身也会降低居民储蓄率^[4]。总之，这些都不利于第三支柱养老保险的做大做强。

由此，我们还可以从中推导出一种悖论，即：人们自我养老保障能力的增强需要增加储蓄而抑制消费，但抑制消费不利于经济转型，进而侵蚀经济发展潜能和削弱经济增长，但因为经济增长是国家税收和居民收入的物质基础，经济增长乏力势必降低国家和个人的养老保障能力，最终得不偿失。所以，如果不能破解第三支柱养老保险所面临的经济转型困境，那么做大做强第三支柱养老保险就无

^①参见央视网相关报道，
<http://tv.cctv.com/2021/03/08/VIDEBPZ1kTYXHQHNOiMXEZZu210308.shtml>[2021-3-14]。

从谈起，甚至政府出台的相关政策也会带来社会解读的随意性，影响政策实施的效果。比如，2019年11月印发的《国家积极应对人口老龄化中长期规划》要求“稳步增加养老财富储备”，而2021年3月公布的《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》则强调“稳步提高居民消费水平”。因此，如何平衡好消费和养老财富储备之间关系已经成为影响第三支柱养老保险发展的关键问题。其实这种矛盾也给出了我们解决问题的出路，做大做强第三支柱养老保险需要依赖存量储蓄转换，而不是刺激增量储蓄。

（三）激励困境：较差的适用性限制了政策空间和激励效果

国外经验告诉我们，第三支柱养老保险的发展壮大可以采取如下激励措施：一是匹配缴费；二是自动加入机制，三是税收优惠。但就中国而言，这三项激励措施很难对做大做强第三支柱养老保险带来实际贡献。当然，并不否认对其中某项措施进行重新界定，从而适用于中国的现实需求。

第一，匹配缴费是指个人参加第三支柱养老保险，由雇主或国家提供配比缴费。需要强调的是，有雇主配比缴费的计划并不一定就是第二支柱养老保险，例如美国的“简化个人退休账户”(SEP IRAs)、“薪资抵扣简化个人退休账户”(SARSEP IRAs)和“简单个人退休账户”(SIMPLE IRAs)等计划虽然也可能有雇主缴费，但它属于第三支柱养老保险。当然，这种雇主缴费不具有普遍性，否则就可以直接用第二支柱来取代。因此，匹配缴费更多的是指国家的配比缴费，就像德国的里斯特养老金一样。问题是，如果我们对第三支柱养老金保险的认识还停留在“多层次”的概念上，即第三支柱养老保险覆盖的人群仅限于中高收入阶层或者只对中高收入人群更有利，那么这一制度就必然陷入道德困境，必然背上公共财政补贴富人的恶名。所以，像德国那样给第三支柱养老保险提供财政补贴基本就从来没有进入政策制定者的视野。

第二，自动加入机制是指雇主提供一种机制和渠道，就职者一旦试用期结束转正或者工作超过一定时间（比如半年）就可以自动加入第三支柱养老保险计划并按照既定规则定期从工资扣费，该就职者在规定的可以选择退出该计划。根据美国的经验，自动加入机制确实有助于提高养老金计划的参与率，而且如果雇主在此基础上还提供一定的配比缴费，那么效果就更好。当然，即使雇主不配比缴费，对参保率的影响也较小，问题是一旦雇主不提供配比缴费，雇主

设定的缴费率更低且提供的投资风格更加保守，因为雇主害怕承担投资失败的责任，或者因此遭到员工投诉影响公司声誉^[5]。对于中国而言，问题还不仅仅如此，正如前文所述，居民消费率持续走低的原因是家庭存在着大量“刚性”的现实需求，大多数有保障需求的人会很快选择主动退出，而最后留下的人只能是那些经济条件优越而并不看中这一“微薄”保障的少数人。这个结果虽然没有实验经济学案例加以佐证，但满大街代办公积金的小广告便足以说明问题。

第三，税收优惠一般采用税收递延模式，即国家对个人按规定额度存入特定账户的收入（税前列支）以及全部账户资金投资收益暂不征税，直到该账户所有人退休之后领取养老金时再按一定优惠税率进行征税，也就是 EET 模式。在这种模式下，参加第三支柱养老保险的个人相当于获得更高的终身收入。理论上讲，只要国家提供足够的激励，参加人数和缴费金额就会激增。例如，1981 年美国国会通过《经济复苏税收法案》（Economic Recovery Tax Act）对参加个人退休账户的个人提供更大的税优激励，直接导致个人退休账户缴费规模由 1981 年的 48 亿美元暴增到 1982 年的 283 亿美元，然后一路上涨。但是，因为这一政策缺乏公平性，五年后被终止，缴费额也迅速降低到 141 亿美元^[6]。

可以看出，税收优惠的激励作用对于美国这样的国家是非常有效，因为美国有高达 54.7% 的家庭缴纳个人所得税^①。与之相比，中国目前只有 6400 万人缴纳个人所得税^②，而且根据近几年的两会提案，社会还有进一步提高个人所得税起征点的诉求，如果以后真的提高这一起征点，那么缴纳个人所得税的人数将更少。即使不提高这个起征点，随着人均收入的提高，缴纳个人所得税的人数虽然也会增加，但进一步提高税优力度（基于已经试点个人税收递延型商业养老保险的 6% 和 1000 元孰低标准）以便达到具有足够的激励效果也是不现实的。因为对于一个存在庞大低收入群体的发展中国家而言，给予中高收入阶层过高的税优减免标准必然引起社会公平危机。另外还必须强调，对于那些有缴税资格的中高收入阶层而言，大多数人生活在大中城市，依然面临着巨大的住房、教育和赡养老人等现实压力，他们中大多数人的生活不似发达国家中产阶级那般轻松安逸。因此，

①参见美国“税收政策中心”（Tax Policy Center），
<https://www.taxpolicycenter.org/taxvox/new-estimates-how-many-households-pay-no-federal-income-tax>[2021-3-17]。

②参见新浪财经网站相关报道，
<http://finance.sina.com.cn/china/gncj/2018-09-06/doc-ihitesuz1084971.shtml>[2021-3-17]。

不提高这一税优标准并不意味着他们就不需要国家的政策关照，只是在这里不适用。

四、做大做强第三支柱养老保险的政策建议

（一）通过个人账户设置尽快搭建第三支柱养老保险制度框架

个人税收递延型商业养老保险试点以来，人们开始逐步认识到第三支柱养老保险应该以个人账户为载体，税优政策享有主体是账户持有人，而不是具体的哪个产品，所有合规的金融产品都应该列入账户资金的配置范围，个人具有自愿参加和自由选择合规投资品种的权利，类似美国的个人退休账户。毫无疑问，正如前文所论述的，这是第三支柱养老保险本质属性所决定的。

当然，其他一些制度细节也要尽快确立下来，包括但不限于：一是税收优惠力度如何，是否与企业年金（职业年金）一起设置税优上限，共享税优额度；二是投资范围有多大，是否包括基金、银行理财和商业养老保险等所有金融产品；三是产品合规性要求如何，如何平衡账户持有人的风险承受能力和长期收益能力；四是是否要严格区分“积累期”和“领取期”，采取哪些惩罚措施；五是是否建立与第二支柱养老保险之间的资产转移通道，实现账户资产的自由流动；六是是否设置默认投资选项，以及为此所进行的产品设计；七是加入第三支柱养老保险是否以参加基本养老保险为前提；八是账户资产提前支取和继承规定。总之，考虑到未来制度的弹性和延展性，这些技术性规定也无须太细，但原则性要突出，包容性要好，可及性要强。

必须强调的是，根据前文对第三支柱养老保险困境的分析，就这一制度本身而言，无论设计的如何精巧，如果不转变观念，都无法实现做大做强的目的。但是，尽快建立以个人账户为载体的第三支柱养老保险是所有后续改革的基础，而且就难度而言，这也是短时间内最现实的选择。还应该看到，这个制度虽然不能马上做大做强第三支柱养老保险，也可以满足一些人的迫切养老储备需要，特别是收入稳定且对风险承受能力较高的中高收入就业者。

另外，尽快完成第三支柱养老保险制度设计，还能为对冲人口老龄化不利影响和实现 2035 年远景目标争取更多时间。纵观改革开放这几十年，我们政策的落实或制度的建立都比较谨慎，有先试点后完善的传统，虽然可能避免一些重大

错误，但也会耗费大量时间，考虑到中国人口和经济增长转型的外在压力，第三支柱养老保险建立和完善的时间窗口已被大大压缩。因此，尽快推出第三支柱养老保险是当务之急，也是短期可以完成的目标，更是做大做强该支柱的先决条件和制度基础。

（二）通过制度重构把城乡居保中个人账户并入第三支柱养老保险

中国于 2009 年正式开始实施的新型农村社会养老保险（简称“新农保”），并于 2011 年迅速推向城镇居民，即所谓的城镇居民社会养老保险（简称“城居保”），最后在 2014 年合并“新农保”和“城居保”成为目前的城乡居民基本养老保险（简称“城乡居保”），包括基础养老金和个人账户两部分。按照前文的“多支柱”概念，这一制度本来应该定位为非缴费性养老金制度，即一个典型的“零支柱”。但是，可能受到“统账结合”制度的惯性思维影响，既要公平又要效率，试图在一个制度中实现两个自相矛盾的价值取向。尽管城乡居保覆盖人数超过 5 亿，对中国实现基本养老保险全覆盖目标居功至伟，但待遇水平较低和地区差异明显却越来越无法回避。原因是多方面的，其中对于公平性和激励性的扭曲是重要方面。

试想，如果“城乡居保”是以公平性为价值取向，那么就不应该存在明显的地区差异，也不应该对个人账户实施“多缴多补”的财政补贴机制；如果“城乡居保”以激励性为价值取向，不仅与作为主要参保对象的中低收入人群的家庭预算约束相矛盾，而且更重要的是个人却没有投资选择权。作为一理性人，自然得出一个结论：即使为了更多财政补贴而选择更高的缴费档次，那么在如此低的记账利率（一般为一年期银行定期储蓄利率）或者个人没有投资选择权的情况下，几十年后实际领取到的待遇又怎会体现出这种激励效果呢。总之，目前实行的城乡居保虽然处在零支柱位置，但却是一个零支柱和第三支柱养老保险的融合体，而且是无论在公平上还是效率上都大打折扣的融合体。为此，需要按照“多支柱”模式对基础养老金不断强化公平性的同时，将个人账户独立出来，纳入到前文提到的新建立的第三支柱养老保险中。

这种做法是符合历史规律和未来发展方向的。从第三支柱养老保险制度演变的角度来说，先有美国的个人退休账户，面向的是中高收入阶层，采取税收激励措施，覆盖人群与第二支柱高度重合，这也是我们第三支柱养老保险传统认识来

源。但本世纪初，当德国推出里斯特养老金时，这一认识几乎被完全颠覆，因为该制度面向的是全体国民，主要采取财政补贴措施，而且还向低收入者倾斜，只是对低收入人群覆盖的效果不尽理想。可以说，如果不从“多层次”思维走出来，很难认识到“多支柱”的本质。从信息技术发展态势上来看，正在迅速改变着人们的生产和生活方式，包括我们原来建构在社会化大生产基础上的传统社会保障制度，而第三支柱养老保险可能更具有迎合时代变化的基因和优势。首先，移动互联网的普及和广泛使用，催生了一大批新业态组织，把“工作”细分为具体“任务”，通过众包工作平台推送给劳动者，原有劳动法下的“雇主”突然消失了。如果没有第三支柱养老保险，那么这些大量出现的新业态灵活就业人员就可能存在养老保障困境。其次，信息技术与金融的融合发展和“长尾理论”的广泛应用，不仅造就了互联网金融的辉煌，而且还可以大大降低第三支柱养老保险中单个账户的管理和投资成本，让更多低收入者有机会分享到资本市场的高额收益。

总之，把“城乡居保”个人账户独立出来，纳入到第三支柱养老保险既是必要的也是可行的。最后需要强调的是，不管对于现在的城乡居保个人账户，还是未来的第三支柱养老保险（本文所建议的模式），财政补贴都不应该机械地强调“多缴多得”（对高收入者有利而低收入者因为预算压力必将受损），而是着眼于参加者对社会的贡献或受到的损失，比如德国里斯特养老金对多子女家庭的补贴。对于中国，这一补贴原则更具有广泛的运用场景，比如我们可以把个人所得税中6项专项附加扣除换算成补贴额，作为一种激励进入中低收入者的个人账户中，即可以在更大范围内体现社会公平，也会激励中低收入者加入第三支柱养老保险。

（三）通过职工福利重塑把住房公积金整合到第三支柱养老保险

中国住房公积金制度诞生于上个世纪90年代初，建立的初衷是将传统福利分房方式转变为市场化运营机制^[7]。从这一点上来说，住房公积金制度已经很好地完成了这一初始目标。而且该制度运行30年来，通过较低的住房贷款利率解决了大量城市住房需求，对中国城镇化进程和“住有所居”起到了独特的支撑作用。但随着近些年房价高速增长，人们开始意识到并开始主动探讨住房公积金存在的问题，比如实证结果表明住房公积金制度会显著促进房价上涨，当前如果取消住房公积金制度的话，将会使房价下降13.5%^[8]。除此之外，住房公积金主要

促进了缴存家庭的多套房需求，加大了缴存家庭与非缴存家庭的住房财富差距^[9]。公积金制度既缺乏效率，也不公平。更有甚者，住房公积金正在成为许多高收入者套利的工具，例如许多购房者即使自己能够付全款（视为高收入者），宁愿把自己的钱存入银行或用作其他投资，也要通过公积金贷款买房，因为存款或投资保本理财产品的收益率高于与公积金相关的贷款利率^[10]。

本文不对公积金制度存在的局限和问题展开详细论述，但对于公积金的属性仍然需要给出一个判断。从其应有属性（实际上并没有发挥出来）上来说，一般分为三种说法：一是工资属性说；二是职工福利说；三是社会福利说（后两种说法也可以归并为福利说）^[11]。本文更倾向于第三种说法。原因很简单，如果是工资说，那么就直接否定了税前列支公积金的合法性；如果是职工福利说，那么就不该有强制性要求，从实际运行的效果上看也不应该大大超出企业年金的覆盖范围，更何况这一制度的初衷是对福利分房的替代，而福利分房是带有社会福利性质。如果这一判断成立，那么公积金就可以转化其他社会福利项目，自然可以全部或部分纳入到第三支柱养老保险中。

当然，这种转换并非只是孤例。例如，新加坡的公积金创立于1955年，其最初目的是为筹集养老资金，1968年当资金积累形成了庞大的“蓄水池”后，开始转向住房等诸多目的^[12]。再比如德国里斯特养老金也可以部分用于支付自有住房购买需求。比较而言，本文所说的转换只是方向相反，即由住房保障转向养老保障，但并无本质区别。更重要的是，中国居民的住房问题已经得到了巨大改善，城市居民自有住房拥有率高达95%以上，远远高于发达国家，农村居民自有住房拥有率几乎达100%^[13]，在加上“租售并举”住房政策新导向，住房公积金已经积累起的庞大财富是可以作为第三支柱养老保险的一个重要资金来源，而且还可以提高资金使用效率，获得更高回报，甚至可以增强人们当期消费意愿，带动经济转型和可持续增长。还需要明确的是，即使纳入到第三支柱养老保险中，也可以部分保留住房公积金贷款功能，并不会对住房“刚需”家庭造成太大的影响。

（四）通过民生保障建设把短期储蓄转变为长期养老储备

中国的高储蓄传统并非是人们非理性行为的结果，而是长期以来人们面对医疗、教育和养老等“三座大山”的无奈选择。虽然这其中也包含了来自养老的压力，但考虑到其他短期性需求，人们只能选择解决眼下更紧迫更不无回避的挑战，

而把养老问题放在最后。所带来的危害是毋庸置疑的，即人们更倾向于选择短期储蓄工具，从而放弃可能获得更高收益的长期投资机会。毫无疑问，这不仅加剧了社会财富分配的不公，也削弱了个人自我养老储蓄的能力。解决这一问题的答案也是不言而喻的，即加快民生保障建设，不断强化医疗和教育等保障力度，降低家庭的预防性储蓄动机。

对于医疗保险而言，核心就是采取各种办法尽快大幅度降低医疗费用中的个人自付比例。不同于其他保障，即使采取免费医疗，也不会造成道德风险，这也是 80 年前英国《贝弗里奇报告》的核心思想之一。当然，中国有特殊国情，未必会采取免费医疗制度，但进一步降低医疗费用个人自付比例仍然有巨大潜力可挖。对于教育来说，特别是基础教育除了继续加大财政投入以外，还有注重教育的公共属性，在财政资金的分配上降低效率至上的倾向，降低家庭的择校压力以及为此付出的巨大成本。当然，民生保障涉及方方面面，本文不可能充分展开。但有一点是肯定的，即如果不能降低家庭储蓄的预防性动机，任何激励措施都不能让人们强化自我养老责任。

此外还有一个现象，在养老保障制度中个人责任发挥好的国家，基本都是采取贝弗里奇模式，而不是匹斯麦模式，而这两种模式背后的一个重要区别就是前者都建立一个强大的非缴费型“零支柱”^[14]。对中国的启示就在于必须提高当前城乡居保的待遇标准，避免将这种养老负担转移到正要为自己谋划未来养老的子女身上。

参考文献：

[1] 齐传钧. 中国企业年金的发展历程与展望 [J]. 开发研究, 2017(04):13-19.

[2][5] 齐传钧. 自愿性个人养老金能填补公共养老金缺口吗?——从理论到实践的反思 [J]. 保险研究, 2020(08):103-115.

[3][6] 齐传钧. 美国个人退休账户的发展历程与现状分析 [J]. 辽宁大学学报(哲学社会科学版), 2018, 46(03):77-87.

[4] 齐传钧. 人口老龄化对经济增长的影响分析 [J]. 中国人口科

学, 2010(S1):54-65.

[7] 路锦非, 肖雅勤. 住房公积金制度的多维政策效应研究——兼论提升公积金“租购并举”的均衡住房功能[J]. 华东师范大学学报(哲学社会科学版), 2019, 51(04):123-132+188.

[8] 顾澄龙, 周应恒, 严斌剑. 住房公积金制度、房价与住房福利[J]. 经济学(季刊), 2016, 15(01):109-124.

[9] 李涵, 张昕. 住房公积金导致了不平等吗——来自中国家庭金融调查的证据[J]. 经济理论与经济管理, 2020(06):99-112.

[10][13] 黄少安, 曹颖智. 中国现行住房公积金制度的公平与效率评估[J]. 江海学刊, 2020(04):78-87.

[11] 陈峰. 住房公积金的属性争论与再思考[J]. 暨南学报(哲学社会科学版), 2019, 41(09):1-11.

[12] 汪利娜. 政策性住宅金融: 国际经验与中国借鉴——兼论中国住房公积金改革方案[J]. 国际经济评论, 2016(02):87-100+6.

[14] 齐传钧. 非缴费型养老金的历史、现状及启示[J]. 华中科技大学学报(社会科学版), 2020, 34(03):36-44.

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, 由“世界社保研究中心”直接领导, 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》两项产品。其中, 《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》和《工作论文》, 请发送电子邮件至: cisscass@cass.org.cn。

地址：北京西城区鼓楼西大街甲 158 号。

电话：(010) 84083506

传真：(010) 84083506

网址：www.cisscass.org

Email: cisscass@cass.org.cn

联系人：董玉齐