

工作论文

SSL Working Paper Series

WP No.131-20210909

中国社科院世界社保研究中心 主办



本期刊发的《工作论文》是由高庆波撰写的《多层次养老保险制度发展不平衡探析：约束与选择》。如引用，请征得作者或本实验室的同意——编者。

多层次养老保险制度发展不平衡探析：约束与选择

高庆波

中国社会科学院社会发展战略研究院

摘要：针对中国多层次养老保险制度发展不平衡现象，文章从制度分析的视角出发，首先以 OECD 国家为样本探讨影响多支柱养老保险制度发展的制度因素，在此基础上分析中国多层次养老保险制度的制度变迁进程。文章认为，在中国多层次养老保险制度建设初始路径的选择中实现了帕累托优化，但当时对人口老龄化进程过于乐观的判断，导致短期内经济因素占主导地位，多层次养老保险制度由此走上了以基本养老保险制度为主的路径。此后，在中国经济社会转轨形成的特殊条件下，第一层次长期占据比较优势，各方主体各自理性选择的结果导致第二、第三层次发展乏力，第一层次区域发展失衡且财务可持续性堪忧。针对上述约束，文章建议整合现有二、三层次，构建基于个人账户的、统一的、可转换且可累积的税收优惠政策，并放开投资选择权以及引入合格默认投资工具。

关键词：多支柱；多层次；养老保险；制度变迁

一、背景

1993年,《中共中央关于建立社会主义市场经济若干问题的决定》首次明确提出“建立多层次的社会保障制度,为城乡居民提供同我国国情相适应的社会保障,促进经济发展和社会稳定”目标^①,此后新建的基本养老保险制度取得了巨大的成就,但多层次养老保险制度发展并不平衡。

以部令形式颁布并于2004年实施的《企业年金试行办法》与《企业年金基金管理试行办法》确立了中国企业年金制度模式,但直到2019年末参加企业年金制度的职工人数只有2548万人,同期全国参加城镇职工基本养老保险制度的职工人数为31177万人,前者仅为后者的8.17%;企业年金累计结存17985亿元,只相当于GDP总量的1.82%^②。在职业年金方面,截至2019年5月底,加入职业年金的职工人数为2970万人,累计结存接近6100亿元^③。

第三支柱养老保险发展更不乐观。长期以来,由于缺乏具体的制度安排及相关的税收优惠,市场上各种养老主题金融产品与其它理财产品并无实质差别,第三支柱发展有限。反观经济合作与发展组织(Organization for Economic Co-operation and Development,简称OECD)国家,第二、三支柱资产规模已相当于GDP比率的49.7%(简单平均值),加权平均值已达82.3%^④,差距一目了然。

中国第二、三层次养老金制度不但相对规模小,而且增长乏力态势明显。2015年企业年金制度参保人数已达2316万人^⑤,此后五年累计只增长了9.14%;在2018年的个人税收递延型商业养老保险试点中,累计保费收入1.5亿元时投保人数为4.5万人^⑥,累计保费收入2亿元时投保人数为4.52万人^⑦;当累计保费

^①央广网. 中国共产党第十四届中央委员会第三次全体会议公报[EB/OL], http://news.cnr.cn/special/18sz/lj/201311/t20131113_514117595.shtml, 查询日期2021年3月1日

^②人力资源和社会保障部. 2019年度人力资源和社会保障事业发展统计公报[EB/OL], <http://www.mohrss.gov.cn/gkml/ghtj/tj/ndtj/202009/W020200911401822058532.pdf>, 查询日期2021年3月1日

^③新浪财经. 职业年金4年破6100亿企业年金14年覆盖率不到10%[EB/OL], <http://finance.sina.com.cn/roll/2019-07-29/doc-ihytcerm7178158.shtml>, 查询日期2021年3月1日

^④OECD. Pensions at a Glance 2019[EB/OL], Table 9.2 Assets in funded and private pension plans and public pension reserve funds in OECD countries and other major economies, in 2018 or latest year available, 详情参见 <https://www.oecd.org/publications/oecd-pensions-at-a-glance-19991363.htm>, 查询日期2021年3月1日

^⑤人力资源和社会保障部. 2015年度全国企业年金基金业务数据摘要[EB/OL], <http://www.mohrss.gov.cn/SYrlzyhshbzb/shehuibaozhang/zcwi/jijinjiandu/201603/W020160331605955093652.pdf>, 查询日期2021年3月1日

^⑥新浪财经. 试点一年保费收入1.5亿, 税延型养老保险路在何方?[EB/OL], <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1647996830026036834&wfr=spider&for=pc>, 查询日期2021年3月1日

^⑦中国政府网. 新闻办就银行业保险业运行及服务实体经济情况举行发布会[EB/OL],

收入达到 3 亿元时，投保人数为 4.76 万人^①。历经多年的探索，中国的多层次养老金制度体系发展仍然极不平衡。

二、多层次养老保险体系的提出与制度分析框架

（一）多支柱理念与多层次养老金体系的提出

1994 年，世界银行（WorldBank）提出了建设三支柱养老金制度的理念：第一支柱为由公共管理的、现收现付的养老保险制度，主要任务是保障老年收入与实施收入再分配；第二支柱为私人管理的、完全积累的企业年金制度；第三支柱为个人自愿性养老储蓄^②。

在人口老龄化的压力下，在智利个人账户养老金年均投资回报率超过 10% 的激励下^③，在世界银行与国际货币基金组织等的大力推动下，先后有 29 个国家的公共养老保险制度从现收现付转向了个人账户制^④。此后，世界银行进一步提出了“五支柱”理念，在原有三支柱基础上增加了以消除贫困为目的的零支柱（非缴费型养老金制度）以及涵盖宽泛社会政策的第四支柱。

中国提出建设多层次基本养老保险制度的构想略早于三支柱理念的正式形成。1991 年，《关于企业职工养老保险制度改革的决定》（国发〔1991〕33 号）提出，“逐步建立起基本养老保险与企业补充养老保险和职工个人储蓄性养老保险相结合的制度”，这一提法与三支柱理念不谋而合；随后，《中共中央关于建立社会主义市场经济若干问题的决定》在提出多层次目标的同时明确了各子系统的功能定位，“社会保障体系包括社会保险、社会救济、社会福利、优抚安置和社会互助、个人储蓄积累保障，商业性保险是社会保险的补充”，中国多层次养老保险制度由此确立了原则框架。

梳理中国第二、三层次与世界银行第二、三支柱相应表述，发现二者构成内

http://www.gov.cn/xinwen/2019-10/21/content_5442957.htm, 查询日期 2021 年 3 月 1 日

^①中国日报. 保费收入和参保人数远低于市场预期——税延养老金为何叫好不叫座[EB/OL], <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1671429158042061406&wfr=spider&for=pc>, 查询日期 2021 年 3 月 1 日

^② World Bank. *Averting the old age crisis: policies to protect the old and promote growth* [M]. Washington, D.C. Oxford University Press, 1994:233-235

^③S. Edwards. The Chilean Pension Reform: A Pioneering Program [M]. M. Feldstein, *Privatizing Social Security*, 1998:33-62

^④Holzmann R. Global pension systems and their reform: worldwide drivers, trends, and challenges [J]. *International Social Security Review*, 2013, 66(2):1-29.

容相近，但细节存在一定差别。按照多支柱提法，中国第一层次中的个人账户部分归属或将存在一定争议，其到底应该归属于第一支柱还是第二支柱？在第二层次方面，中国强调制度需要构建在基本养老保险制度之上，但第二支柱无此要求；第二支柱要求具备强制性，但中国无此要求；第三层次历史上主要使用商业保险这一提法（视情况加修饰限定词，如商业养老保险等），如《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出：“加快发展企业年金、职业年金、商业保险，构建多层次社会保障体系”，直到十四五规划纲要明确提出“积极发展第三支柱养老保险”^①，至此第三层次与第三支柱的表述再无差异。

（二）多支柱发展不平衡现象普遍存在

从中国提出建设多层次养老保险体系目标至今，相关研究成果已极其丰富。如董克用与孙博提出构建以多支柱为核心特征的养老保障体系^②；林义从理论、制度和环境的角度出发，提出了中国多层次养老保险制度创新和路径优化的政策思路^③；王延中认为，完善社会保障制度体系首要任务是提高社会保障制度的公平性和可持续性，重要举措是着力建设公平可持续的养老保障制度体系^④。

虽然各界几乎一致支持发展多层次养老保险制度，但中国多层次养老金制度发展不平衡现象并非孤例，OECD 各成员国同样存在三支柱发展不平衡问题——以法国、德国、意大利、匈牙利等为代表的欧洲大陆国家，公共养老金制度覆盖面广，缴费率高，养老金待遇高，第二、第三支柱普遍发展滞后。

不仅发展不平衡现象在世界范围内广泛存在，实践中的三支柱理念也遇上了一系列的困难。进入 21 世纪以来，曾经响应世界银行与国际货币基金组织倡议，将公共养老金制度转向个人账户制度的国家纷纷开启了再改革的进程。智利于 2005 年引入了养老金待遇保证条款（guaranteed pension），在个人账户制度中建立了与缴费无关的最低待遇保障机制，制度由此增加了零支柱的成分；阿根廷在个人账户制度改革 14 年之后全面退回了现收现付制；玻利维亚将私有化后的养老基金收归国有，并加强了具备零支柱性质的团结年金^{⑤⑥}。

^①新华社. 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[EB/OL], http://www.gov.cn/xinwen/2021-03/13/content_5592681.htm, 查询日期 2021 年 3 月 1 日

^② 董克用,孙博.从多层次到多支柱:养老保障体系改革再思考[J].公共管理学报,2011,8(1):1-9+122.

^③ 林义.中国多层次养老保险的制度创新与路径优化[J].社会保障评论,2017,1(3):29-42.

^④ 王延中.中国“十三五”时期社会保障制度建设展望[J].辽宁大学学报(哲学社会科学版),2016,44(1):1-14.

^⑤ Mesa-Lago, Carmelo, 2014. Reversing pension privatization: the experience of Argentina, Bolivia, Chile and Hungary [EB/OL], ILO Working Papers 994848943402676.

^⑥ 高庆波.阿根廷与中国养老金制度改革比较[J].拉丁美洲研究,2011,33(5):47-59+80.

进入 21 世纪以来, 各国公共养老金制度越来越难以按照多支柱理念加以分类。OECD 国家的第一层次保障包含不同支柱内容, 如新西兰的公共养老金制度以零支柱为主体; 爱尔兰的公共养老金制度同时包含零支柱与第一支柱; 澳大利亚等国以第二支柱为主体, 兼具零支柱性质的保障养老金制度; 德国吕路浦改革后, 商业养老保险被视为公共养老金制度的一部分, 这模糊了第一支柱和第三支柱的边界^①。总的来看, OECD 国家从 20 世纪 90 年代开始的改革趋势是在公共养老金制度中加强待遇与缴费的关联性, 二三支柱的边界日渐模糊^②。

事实上, 自多支柱理念诞生以来, 关于多支柱发展路径与效应等方面的争论从未停歇, 多支柱理念的代表性人物霍尔茨曼与斯蒂格利茨、巴尔等人许多观点完全相反^③。与过往养老保险研究侧重于参保者不同, 多支柱理念是从服务供给者角度展开探讨。当既有的各种养老保障制度被多支柱理念整合在一起时, 比较在所难免。理论界那场持续时间超过半个世纪的关于养老金制度模式选择的争论, 几乎可以完全复制到多支柱理念下——世界各国公共养老金制度至今仍以现收现付制为主, 第二、第三支柱无论在形式和内容上和个人账户制度并没有本质差别, 在特定条件下各支柱必然存在相对优劣, 且这种比较在多支柱体系中无时无刻不在。以上种种现象表明, 多支柱理念仍需要进一步的完善。

(三) 制度变迁的分析框架

从我国提出构建多层次养老保险制度目标至今, 各界对多层次养老保险制度总体有利这一判断并无实质性分歧。按照经济学的逻辑, 既然建设多层次养老金制度是有利的, 那么该行为自然会发生。在多层次养老保险制度发展不均衡这一问题上, 首先联想到的是科斯 (Ronald H. Coase) 提出的火车与农场问题。

在科斯提出的一系列社会成本问题中, 火车与农场问题是现代产权理论的一个起点。火车喷出火星, 导致铁路边的农田受损, 如果双方 (铁路公司与农场) 可以交易, 那么可以通过协商解决问题, 比如铁路公司付钱赔偿农场。如果不能交易, 那么总有一方利益受损^④, 由此引申开去, 形成了著名的科斯定理。

^① OECD. *Pensions at a Glance 2019: OECD and G20 Indicators* [EB/OL]. OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/b6d3dcfc-en>, 查询日期 2021 年 3 月 1 日

^② OECD. *Pensions at a Glance 2015: OECD and G20 indicators* [EB/OL]. OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/pension_glance-2015-en

^③ 霍尔茨曼与斯蒂格利茨编. 胡劲松与史凯捷译. 21 世纪可持续发展的养老金制度[M]. 中国劳动社会保障出版社, 2004:15-41

^④ Ronald H. Coase. The Problem of Social Cost [J]. *Journal of Law and Economics*. October, 1960. pp.1-44

科斯定理被德姆塞茨归纳为：当交易费用为零时，不管权利如何进行初始配置，当事人之间的谈判会产生资源配置最优的结果；当交易费用不为零时，不同的权利配置界定会带来不同的资源配置；交易费用与不同的权利界定和分配，会带来不同效益的资源配置^①。

后来，张五常在日本发现，火车经过发出的噪声赶走了铁路沿线农场的飞鸟（农场产量更高），导致铁路沿线农场价格高于周边农场，火车与农场问题已不再成立，基于此发现他总结了决策的两种类型，一类决策的出发点是节省交易费用，另一类决策的出发点是改变财富分配^②。在张五常的基础上，阿尔钦认为，公有制中决策或选择费用较少由选择者全部承担，该结论的逆命题更有影响力——公共决策中成本节约活动的利益并不是完全有效的^③。

诺斯（D. North）总结了制度变迁的基本逻辑，一旦某种制度在外部偶然事件作用下被系统采纳，这一制度便将按照一定的发展路径演进，很难为其他更优体系所取代。只有新的外部条件带来的利润足以超越进行制度演化的预期成本时，新的制度才可能被创建。^④

当前多层次养老保险制度发展不平衡的现实，提供了一个极具代表性的制度变迁研究案例。多层次养老保险制度中存在“国家、企业、个人”三方主体，不同主体的目标、选择范围和约束并不相同，企业和个人的选择空间更加接近查尔斯·蒂鲍特（1956）提出的“以足投票”（votewithfeet）情况^⑤，这产生了一系列的疑问。

在中国多层次养老保险制度发展演化进程中，影响制度发展主要约束因素是什么？制度初始选择是如何确定的？初始路径和约束因素在不同时期如何影响各方主体的选择行为？不同主体的选择行为又对制度发展演化起了什么样的作用？是否存在导致未能合理配置资源的制度缺失问题？为了回答上述问题，后文将聚焦于影响多支柱发展的要素间关系，从制度变迁的视角探讨中国多层次养老

^① Demsetz, Harold. R. H. Coase and the Neoclassical Model of the Economic System[J]. *Journal of Law & Economics*, 2011, pp. S7-S13

^② 张五常. 卖桔者言[EB/OL]. <https://www.tianyabook.com/shu/18280/6864257.html> 检索日期: 2021年1月31日。

^③ Alchian, Armen A. & Demsetz, Harold, 1973. "The Property Right Paradigm," *The Journal of Economic History*, Cambridge University Press, vol. 33(1), pages 16-27, March.

^④ Douglass C. North, *Institutions* [J]. *The Journal of Economic Perspectives*, 1991, 5(1): 97-112.

^⑤ John D. Singleton, 2015. "Sorting Charles Tiebout," *History of Political Economy*, Duke University Press, vol. 47(5), pages 199-226, Supplement.

保险制度发展演化进程。

三、制度约束因素与多层次养老金制度的发展演化

OECD 国家作为多支柱养老金制度发展时间最长，养老金资产积累最多的区域，也成为了分析多支柱制度影响要素的天然样本。分析 OECD 国家的情况，既可以为分析中国多层次养老保险制度提供约束因素集合，也可以为中国制度建设提供参考借鉴。

(一) OECD 国家多支柱养老金制度约束要素与内部关系

在漫长的养老金模式争论中，形成了两个主要理论模型。一是萨缪尔森 (P. Samuelson) 扩展的世代交迭模型^①，其与社会契约理念融合并动态化后，演化为动态世代交迭模型^②；二是基于生命周期假说形成的动态生命周期模型 (Kotlikoff L. J.)^③。二者在使用过程中，以萨缪尔森提出的生物收益率 (工资增长率与人口增长率之和) 及市场利率为基础，辅以缴费率、养老金替代率与法定退休年龄等作为参数，利用动态两期或多期迭代的方法，分析制度演化的各种效应。

为了简化分析，利用过往理论研究中得出的主要影响因素，以 OECD 国家作为样本，采用第二、三支柱养老金资产规模占 GDP 比重作为因变量，并选取了第二、三支柱实际投资回报率、公共养老金支出水平 (占 GDP 比率)、公共养老金缴费率以及制度内人口赡养率作为自变量，以探讨各个因素对第二、三支柱发展规模的影响。各国数据参见下表。

表 1：第二、三支柱资产规模与影响因素概况

	第二、三支柱资产占 GDP 比率	实际投资回报率	公共养老金支出占 GDP 比率	公共养老金缴费占工资比率	制度内赡养率
澳大利亚	140.69	6.71	4.00	-	27.70
奥地利	5.55	1.21	13.81	22.80	31.30
比利时	10.90	2.79	12.13	16.40	33.09

^① P. Samuelson, An Exact Consumption Loan Model of Interest With or Without the Social Contrivance of Money[J], Journal of Political Economy, December 1958,66:467-482.

^② P. Samuelson, Optimum Social Security in a Life-Cycle Growth Model [J], International Economic Review, October 1975.pp539-544

^③ Alan J. Auerbach & Laurence J. Kotlikoff, 1981. "An Examination of Empirical Tests of Social Security and Savings," NBER Working Papers 0730, National Bureau of Economic Research, Inc.

加拿大	155.17	4.74	5.50	9.90	29.75
智利	70.25	3.05	5.10	0.00	19.74
捷克共和国	9.17	-0.49	8.18	28.00	33.83
丹麦	198.56	4.24	9.96	-	34.94
爱沙尼亚	16.94	0.72	8.13	16.00	34.87
芬兰	57.18	3.85	13.35	24.40	40.11
法国	10.42	-	15.05	27.50	37.30
德国	6.90	2.50	10.06	18.60	36.49
希腊	0.75	4.14	17.29	20.00	37.77
匈牙利	5.32	3.59	9.68	25.50	33.38
冰岛	161.01	4.25	3.30	7.35	26.63
爱尔兰	33.89	-	5.00	-	25.02
以色列	57.38	4.15	5.30	5.90	23.85
意大利	9.83	1.69	15.62	33.00	39.53
日本	28.27	-	10.20	18.30	51.97
韩国	28.54	2.33	2.60	9.00	23.63
拉脱维亚	13.78	0.03	7.35	20.00	35.49
立陶宛	7.24	1.70	6.86	8.72	34.70
卢森堡	2.75	1.50	9.04	16.00	22.29
墨西哥	16.22	-0.04	1.80	-	13.17
荷兰	173.34	4.94	7.30	18.00	34.34
新西兰	27.39	-	4.70	-	28.26
挪威	9.83	2.27	10.68	18.10	29.57
波兰	8.53	-	11.18	27.52	30.49
葡萄牙	19.30	2.18	13.55	22.65	38.58
斯洛伐克共和国	11.66	1.09	8.59	18.00	26.54
斯洛文尼亚	6.83	4.27	10.94	24.35	34.73
西班牙	12.53	1.64	12.15	-	32.84
瑞典	87.99	-	8.15	17.21	35.86
瑞士	142.36	3.13	9.80	8.40	31.29
土耳其	2.50	-2.13	7.20	20.00	15.23
英国		-	7.73	-	32.03
	104.48				
美国	134.43	0.77	4.90	12.40	28.39

数据整理自：OECD (2019), *Pensions at a Glance 2019: OECD and G20 Indicators*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/b6d3dcfc-en>

在分析过程中，首先剔除公共养老金制度为强制性企业年金制度的国家（智利、墨西哥与澳大利亚），这些国家没有第一支柱缴费；随后需要去掉新西兰和爱尔兰，前者的公共养老金制度参与者无需缴费，后者的公共养老金制度缴费与非缴费两类制度为一身，参与者的待遇水平与缴费与否基本无关；最后去掉缺失数据的国家。

相关分析显示：一是第二、三支柱养老金资产规模与实际投资回报率正相关，意味着养老金资产规模对该国金融市场成熟程度有着一定的要求；二是第二、三支柱养老金资产规模与公共养老金支出占GDP比率以及公共养老金缴费占工资比率负相关，意味着公共养老金制度对第二、三支柱发展可能存在着制约作用；三是OECD国家第二、三支柱资产规模与人口结构不具备相关关系。需要说明的是，统计上的不相关并不能说明人口因素对当前OECD国家的养老金制度不重要，其更可能的原因是OECD国家的人口老龄化程度已经过深，人口老龄化已经演化成了共性因素（因而无法体现出差异性），对这一现象仍需要进一步的探析。详情参见下表。

表2：OECD第二、三支柱养老金资产规模影响因素相关分析

		实际投资回报率	公共养老金支出 占GDP比率	公共养老金缴费 占工资比率	制度内赡养率
第二、三支柱资产 占GDP比率	Pearson 相关性	0.483*	-0.482**	-0.527**	-0.102
	显著性（双侧）	0.015	0.009	0.004	0.606
	N	25	28	28	28

其中，*表示在0.05水平上相关，**表示在0.01水平上相关。

资料来源：作者使用 SPSS20 计算得来。

进一步利用线性方程建模^①，分析以上通过相关关系判定的要素。结果显示，当前OECD各国公共养老金支出占GDP比率直接影响第二、三支柱养老金资产规模，实际投资回报率的标准化系数为0.504，公共养老金支柱占GDP比率的标准化系数为-0.491，二者作用相近，但方向相反。详情参见下表。

表3：第二、三支柱养老金资产规模回归方程表

模型	非标准化系数	标准系数	T	Sig.
----	--------	------	---	------

^①投资回报率在形式上应该是指数关系，但由于本模型意在分析相互关系而非确定的数量变化，且该数据偏小，故使用当前方法虽有偏差但不影响趋势，特此说明。

	B	标准误差			
(常量)	78.711	26.503		2.970	0.007
实际投资回报率	16.321	5.013	0.504	3.256	0.004
公共养老金支出占GDP比率	-7.798	2.461	-0.491	-3.169	0.004

因变量：第二、三支柱资产占GDP比率， R^2 为0.473

资料来源：作者使用 SPSS20 计算得来。

以 OECD 国家为样本的统计分析表明，在一定的人口老龄化压力下，公共养老金制度是否为其它制度留出了发展空间对第二、三支柱养老金制度十分重要。如德国和意大利等国的第三支柱，在沉重的公共养老金负担下，即使在税收优惠政策的支持下发展仍不尽如人意；而英美等国的公立养老金制度压力较小，第二、三支柱可以在税收优惠的推动下发展较快。

(二) 中国多层次养老保险体系初始选择的确立

20 世纪 90 年代初期建立的基本养老保险制度，既是中国多层次养老金制度的初始选择，也是从劳动保险到社会保险的制度变革，按照诺斯所总结的制度变迁逻辑，其决定因素显然不是制度内参数的变化，因而，探讨这一改革需要从更为宏观的外部约束——经济与人口因素开始。

在制度初始路径选择过程中，人口因素所发挥的作用需要分成短期和长期两个部分。1980 年 9 月 25 日，中共中央发布《关于控制我国人口增长问题致全体共产党员和共青团员的公开信》，在确立“计划生育”政策的同时也提出“提前采取措施，预防这种现象发生”（指人口老龄化，作者注）。但受历史认知局限性影响，当时估计“人口老化现象最快也得在四十年以后才会出现”。^①众所周知，中国人口问题经历了漫长的争论却鲜有共识，而政府可以直观感知的制度内人口结构问题在 20 世纪 90 年代并不严重，如 1996 年离休、退休、退职人员人数与职工人数的比例为 1:4.77^②。在短期人口预期相对乐观的情况下，多层次养老保险制度的初始选择主要由经济约束决定。

在 20 世纪 90 年代，中国经济面临的两个主要困难是国有企业经营困难与通货膨胀。从 1990 年到 1996 年，国有企业亏损面维持在 20%左右，平均亏损率在

^① 中共中央《关于控制我国人口增长问题致全体共产党员和共青团员的公开信》[EB/OL]，http://news.xinhuanet.com/ziliao/2005-02/04/content_2547034.htm，查询日期 2021 年 3 月 1 日

^② 人力资源和社会保障部 .1996 年度劳动事业发展统计公报 [EB/OL]，http://www.mohrss.gov.cn/SYrlzyhshbzb/zwgk/szrs/tjgb/200602/t20060207_69885.html，查询日期 2021 年 3 月 1 日

30%以上^①；从1993年到1995年，中国通货膨胀率分别为17.1%、24.1%与14.7%^②。当时的劳动保险制度是一种主要覆盖国有企业员工的企业保障制度，且养老金待遇的替代率高达80%以上^③，在国有企业大面积亏损的情况下，劳动保险制度运行必然陷入困境。

1995年开始探索的基本养老保险制度实现了三大变革：一是将企业保障转化为社会保障（将参保群体扩大到所有职工群体），二是改革了养老待遇计算公式，从源头上降低了养老保险待遇水平；三是引入个人账户制度以增强制度自身的激励效应。

回顾初始路径的选择过程，当时各方主体均是受益者，换言之，改革实现了帕累托优化，各方主体无人受损。从政府的角度来看，改革有助于实现建立现代企业制度并降低负担的目标；从企业的角度来看，在当时制度基本只覆盖国有企业的情况下，改革就是帮助他们解决问题；从参保者的角度来看，可以通过社会统筹获得比企业保障更可靠的社会保障。因而，初始改革形成了一段“制度红利”时期，参与各方不仅全部受益，还可以通过提升制度覆盖面来延续这种制度红利。

需要指出的是，制度初始选择决策进程中的人口因素所发挥的作用是复杂的。制度决策者们既已认识到制度终将面对人口老龄化的局面，但又低估了人口老龄化的速度和规模。前者体现为多层次目标的提出，如《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）提出，“要在国家政策指导下大力发展企业补充养老保险，发挥商业保险的补充作用”，此后屡次重申这一目标；后者导致在很长的时间中第二、三层次受重视程度不足——企业年金制度直到2003年才正式确立，第三层次至今都没有真正起步。

最后，初始选择在实现了参与改革各方帕累托优化的同时，已经隐含了两项制度缺失。一是新参保者，在初始路径确定的时候他们并不存在。制度内融资的做法意味着存在隐性负债，新参保者也不再享有过渡养老金待遇，新老参保者的成本收益函数明显不同。在制度自身缺乏激励效应的作用下，在制度参与者只能“以足投票”的情况下，这一隐性的制度缺失演化成了基本养老保险制度的可持续性问题；制度的另一个隐性缺失为后来的区域间发展不均衡问题埋下了伏笔。

① 郑海航. 国有企业亏损研究[M]. 北京: 经济出版社, 1998:29.

② 国家统计局. 2001年度国家统计年鉴[EB-OL], <https://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=C01>, 查询日期2021年3月1日

③ 贾春环.“养老保险研讨会”观点综述[J]. 企业改革与管理, 1995(11):35-36.

在养老保险事权划分中，三方中的“国家”不仅包括中央政府，也包括地方政府。改革中为地方政府留下了过大的裁量权力，由此导致产生了多种缴费基数与费率，最终演化为长期的区域间发展不平衡问题。

（三）基本养老保险制度的比较优势

在经济转轨与制度变迁条件下（工资高速增长以及覆盖面持续扩大），基本养老保险制度在相当长的时间内具备比较优势，这是沿初始路径发展演化的多层次养老保险体系发展不平衡的重要原因之一。

基本养老保险制度的比较优势首先体现在提升覆盖率方面。1996 年有 8800 万城镇职工参加了基本养老保险，而当年全国从业人员 68850 万人，其中全国城镇职工人数 14845 万人，乡镇企业从业人员 13508 万人，养老保险制度覆盖率过低。截至 2019 年底，基本养老保险制度参保职工为 31177 万人，参保离退休人员为 12310 万人，这一覆盖水平远远超过绝大多数国家第二、三支柱所能达到的程度。

二是具备现收现付制度部分特性的社会统筹部分在经济上占据优势。早在 1966 年，艾伦（H. J. Aaron）基于萨缪尔森（P. Samuelson）的生物收益率概念提出艾伦条件——当工资增长率与人口自然增长率之和大于投资回报率时，现收现付制可以实现各期最优配置^①。

自建立基本养老保险制度以来，中国名义工资增长率在绝大多数年份维持在 10% 以上；制度内赡养率虽然在 2012 年出现了拐点，但此后工资增长率与制度内赡养率变化之和依旧远大于同期通货膨胀率，也高于普通民众所能获取的投资回报率。因而，具备现收现付制特征的社会统筹部分不仅在发展中相对第二、三支柱占据有利地位，甚至导致基本养老保险制度中的个人账户制度长期“空账”。生物收益率情况参见下图。

^① Aaron, Henry. The Social Insurance Paradox [J]. The Canadian Journal of Economics and Political Science, 1966, 32(3): 371-374.

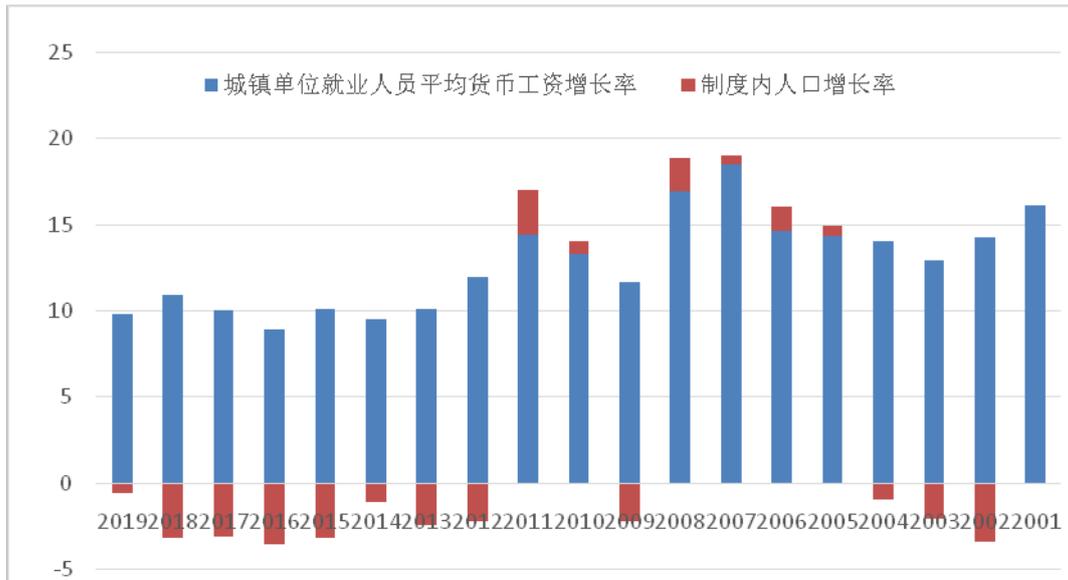


图 1：基本养老保险制度生物收益率概况（21 世纪以来）

资料来源：作者使用中国统计数据查询模块汇总数据并计算绘制。

（四）变迁中的约束条件与各方选择

当时间走过 21 世纪第一个十年之后，主导中国养老保险制度体系发展的经济与人口因素已发生重大变化。随着 21 世纪初期国有企业实现全面脱困，制约养老保险制度体系的外部经济约束已经悄然演化为持续攀升的财政补贴——从 1998 年补贴 24 亿元开始，一路上升到 2017 年的 8004 亿元^①，20 年来各级财政补贴总额已达 4.1 万亿元。

在人口方面，中国劳动力市场在争论声中悄然走过了刘易斯拐点，从 2012 年到 2018 年中国劳动年龄人口累计下降 2600 余万人，2018 年就业人员总量首次下降，养老保险制度内人口结构方面也从 2012 年起持续恶化。众多预测均显示，未来中国将面临巨大的老龄化压力，且由于中国法定退休年龄过低的限制，中国的养老支付压力必将早于人口压力出现。联合国人口预测情况参见下图。

^① 2017 年度人社部门最后一次公开相关财政补贴数据。

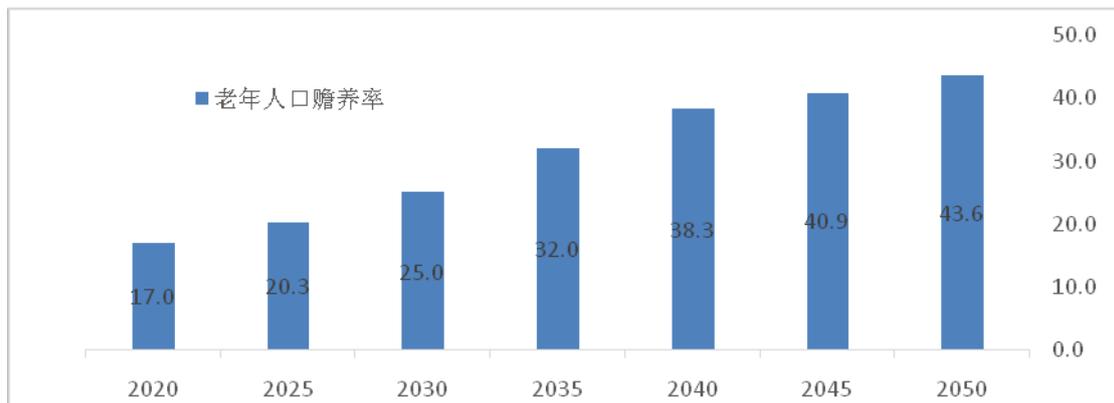


图 2：中国人口赡养率（2020-2060）

数据来源：United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2019). *World Population Prospects 2019*

在制度发展演化进程中，各方主体各自理性选择的结果已经不再继续形成合力。在央地关系层面，“属地管理”和“行政发包”两大特征形成了以推动经济发展为主要目标的“地方发展型政府”模式，财政收益最大化逐渐居于支配地位^①。因而，地方政府在制定包括多层次养老保险制度在内的社会保障制度相关决策时需要在多重目标间权衡，而不只是仅考虑多层次养老保险制度发展。总的来看，地方政府在基本养老保险基金投资、缴费费率与缴费基数等决策制定过程中的理性选择加剧了养老金制度区域间发展不平衡程度，换言之，存在着阿尔钦的决策问题。在第二、三层次方面，税收优惠决策权在中央政府，地方政府没有动力为不会带来财政收益的多层次养老金制度建设提供额外的财政转移支付。

在企业层面，作为公共养老金制度的主要缴费者与企业年金制度的发起者与主要缴费者，企业的选择空间受限——企业在政策制定过程中无法用手投票，但可以通过有限的选择，挑选提供成本更低或服务更好的区域，这演化为普遍存在的规避缴费行为；在第二层次方面，企业年金与基本养老保险制度高度绑定极大抬升了企业参与该制度的门槛，尤其是在现收现付制度具备比较优势的情况下，只有不在意成本的企业才会参与这一制度，这也解释了为什么在很长时间中企业年金被诟病为“富人俱乐部”。

参保者是主要缴费义务承担者与受益者，作为“以足投票”者，其决策出发点是在生命周期之内平滑消费，约束因素是就业与收入。在两次制度变革（1997与2005）确立的基本养老保险待遇确定公式均缺乏激励效应的情况下，大量新

^① 郁建兴,高翔.地方发展型政府的行为逻辑及制度基础[J].中国社会科学,2012(5):95-112+206-207.

加入制度的“个人”的最优选择是尽可能少的缴费与尽可能早退休^①，个体理性选择叠加人口老龄化压力，导致制度财务可持续性迅速恶化。在第三层次方面，在现收现付占优以及缺乏税收优惠政策的情况下，不参与这一制度将是绝大多数个体的理性选择。

总的来看，在工资长期以来高速增长情况下，在人口老龄化的压力下，各方主体理性选择行为导致基本养老保险制度“公地悲剧”难以避免，第二层次沦为“富人俱乐部”，第三层次乏人问津，最终形成了多层次制度体系发展不平衡问题。

四、完善多层次养老金制度的思考与建议

为了完善基本养老保险制度，《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》（以下简称为“十四五”规划）提出了公共养老金制度改革的要求——“健全养老保险制度体系，促进基本养老保险基金长期平衡”，并提出了一系列改革举措。但历数第一层次的改革举措，均对改善制度的长期财务可持续性作用有限。

（一）第一层次潜在变革与制度财务可持续性

“十四五”规划提出“实现基本养老保险全国统筹”，这一举措有助于缓解养老保险制度区域发展不平衡问题，但无助于改善制度的长期财务可持续性。无论怎样提升统筹层次，缴费并不会增加，甚至可能出现因统筹层次提升而导致的逆向选择行为，这从 2018 年规范一次性趸缴（禁止一次性补缴历年所欠养老基金然后退休）过程中各地出现突击参保情况中可见一斑。使用国家统计局统计数据地区查询功能可知，2018 年全国多地基本养老基金收入较 2017 年出现巨幅提升（部分省份甚至收入翻倍），又在 2019 年大幅下滑。缴费多寡由缴费人数与缴费金额共同确定，在参保人数与当地工资不可能发生巨幅变化的情况下出现这种缴费异常波动，其原因只能是存在大量一次性趸缴现象。当全国统筹之后，是否会出现参保人数异常增长问题仍有待时间检验。

“放宽灵活就业人员参保条件，实现社会保险法定人群全覆盖”对提升制度财务可持续性作用有限。灵活就业群体的工作状态与正规就业有很大区别，自

^① 高庆波：“名义账户”理论分析——基于 3 种假定方案的比较[J].开发研究,2015(4):7-12.

1972年ILO提出非正规就业概念以来^①，各界公认该群体的特征之一是社会保障制度参保率低。而且，随着信息技术与虚拟经济的发展，雇主缺失成为常态。例如，典型的网络客服往往同时服务于数十家商铺，谁是该为他缴费的法律意义上的雇主？在城镇职工参保率已达74%的情况下^②，养老保险制度覆盖率的提升将是缓慢而艰巨的任务。

“完善城镇职工基本养老金合理调整机制”对提升制度财务可持续性的作用同样有限，即使其可以发挥类似作用，也需要在足够漫长的时间中慢慢实现，否则养老待遇的急剧下降必然引发社会问题。

最后，“延迟法定退休年龄”对改善制度长期财务可持续性的作用不大。在当前待遇公式中，退休待遇将随退休年龄的延迟而迅速增加——社会统筹部分每年增加一个百分点，且个人账户部分除数也将迅速缩小。有测算显示，如果按照三年一岁的方式延迟退休，在持续数十年的测算期内财政补贴的变动幅度均小于5%^③。而且，延迟退休年龄的政策的时间跨度很长，在此期间人口老龄化程度的加深足以抵消掉潜在的收益。纵观各国法定退休年龄变革，其核心在于优化劳动力市场结构，而不是改变成本收益函数。

总的来看，未来的第一支柱变革明显有助于完善制度，但对改善制度长期财务可持续性的作用却难以发挥预期中的作用。

（二）第二、三层次养老体系存在的主要问题

在企业年金方面，覆盖面过低、积累过少是当前存在的主要问题，企业制度与基本养老保险制度深度绑定是导致这一现象的主要原因之一。按照相关规定，企业年金“是指企业及其职工在依法参加基本养老保险的基础上，自愿建立的补充养老保险制度”^④，这一规定更适合形成于工业化时代的正规就业形式（存在明确的单一雇主），而对小微企业、灵活就业人员以及日益增多的新就业形态并不友好，这些群体存在着普遍的雇主缺位问题。在职业年金方面，该制度存在明显的封闭特征，且无论参保规模还是发展上限均很清晰，其主要问题并不在于覆盖面，而是与其它制度的兼容性。

^① ILO, *Employment, income and inequality: A strategy for increasing productive employment in Kenya*, Geneva: International Labour Office, 1972.

^②根据统计局劳动力人数与参保职工人数计算得来。

^③高庆波.中国多支柱养老保险制度发展路径探讨[J].北京工业大学学报(社会科学版),2016,16(6):26-35.

^④中华人民共和国劳动和社会保障部令第20号,《企业年金试行办法》[EB/OL], http://www.gov.cn/gongbao/content/2004/content_62935.htm, 查询日期2021年2月22日。

在第三支柱养老保险方面，千呼万唤始出来的个税递延优惠试点亟待完善。试点采取的税收优惠模式为 EET，即缴费与投资阶段不征税，领取阶段征税，综合税率相当于 7.5%。虽然 EET 是国际上普遍采用的做法，但在中国当前税收环境下，市场上的理财产品相当于 TEE，即缴费阶段征税，投资与领取阶段不征税。

当前试点中的税收政策再现了罗斯账户（Roth，税收模式为 TEE）与个人养老金账户（IRA，税收模式为 EET）之争，其存在的问题有三：一是对低收入者不利，个人所得税税率较低时（含未达起征点个体），不参加这个制度更加有利；二是从长期来看，高收入群体不参加这一制度更为有利（以免除投资收益税收）；三是税收优惠总额很小。试点不仅形式上将广大低收入群体排除在第三支柱之外，实质上几乎所有群体都享受不到税收优惠。

除了税收优惠政策之外，当前试点还存在着两个主要问题：一是本应建立在个人选择基础上的第三支柱却在试点中与单位高度绑定，这相当于只有正规就业群体才可以参与该制度；二是试点中的制度存在程序异常繁琐问题。

除此之外，当前发展二三层次仍有两个深层问题待解。一是税收优惠政策的逻辑困境。社会政策的目的在于获取最大社会公约数，如果制度不能使广大低收入者受益而只给中高收入者提供新的税收优惠政策，必然导致逆向收入再分配，争议在所难免，这也是长期以来第三支柱养老保险税收优惠政策难以出台的重要原因所在；二是企业负担与保障水平之间的矛盾。即使在多次降费以后，中国基本养老保险制度的企业缴费率仍高达 16%，中国企业社会保障整体负担水平远高于 OECD 国家，如何让各方主体理性选择的方向在多层次养老金制度改革中再次趋同，是未来改革的关键所在。

（三）完善多层次养老保险制度的建议

在当前的多层次养老保险制度体系下，基本养老保险制度仍是最重要的基石，但随着时间的推移，公共养老金制度的生物收益率将越来越小（甚至可能为负），其相对于第二、第三层次的比较优势越来越难以维持。拐点或许在 2020 年已悄然出现，当年企业年金投资平均加权回报率达到 10.31%^①，远高于近年来的生物收益率。

当潜在的公共养老金制度变革对提升制度长期财务可持续性以及养老保险

^① 新华网·各地加紧部署企业年金扩容 [EB/OL]，http://www.xinhuanet.com/2021-03/24/c_1127247312.htm，查询日期，2021 年 3 月 25 日。

待遇水平作用有限时，这意味着短期基本养老保险制度仍然是发展第二、三层次养老保险的制约因素，但发展方向很清晰——随时间推移适度降低第一支柱基本养老保险的缴费与待遇水平，发展多层次养老保险制度。

为此，建议有二：一是建立统一的、可转换的、可累积的第二、第三层次个人税收优惠额度。统一是指第二、第三层次采用相同的个人账户制度并共用一个税收优惠总额，该总额采用定额式管理（具备内生增长机制）；可转换是指二三层次制度的参与者可以自由在二、三层次之间选择切换，既可以选择单一制度，也可以选择复合制度；可累积是指如果个体当年无法享受足额税收优惠，不足部分可以累积到未来使用。有利之处在于：一是统一的定额式税收优惠上限有助于将收入差距限制在一定幅度内；二是可在第二、三层次间自由转换的税收优惠额度可以拓宽金融服务提供者与制度参与者选择的空间；三是可累积这一特性可以在一定程度上缓解逆向收入再分配问题，至少可以缓解终生收入曲线不平滑问题；最后，无论是第二还是第三层次，其实现形式均是个人账户，信息技术的发展提供了整合制度的现实可行性，制度整体的复杂性也有望大大降低。

二是建议放开投资选择权并建立合格默认投资工具（qualified default investment alternative，简称QDIA）。所谓默认投资工具，是为参保者提供一项默认的投资工具组合包，即参保者不做任何选择时即自动生效的特定默认选项。中国企业年金制度参保者当前并没有投资选择权，当前也没有引入QDIA。实践表明，在具备个人投资选择权并引入合格默认投资工具的情况下，将有助于改善决策质量并提升投资收益水平^①，这也是完善当前中国二三层次养老金制度亟需引入的技术工具层面的变革。

^① William J. Wiatrowski. 401(k) Plans Move Away from Employer Stock as Investment Vehicle [J]. *Monthly Labor Review*, 2008:3-10. Bureau of Labor Statistics, U.S. Department of Labor

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