

工作论文

SSL Working Paper Series

WP No.173-20241015

中国社科院世界社保研究中心 主办



这期刊发的《工作论文》是由高庆波撰写的《多层次、多支柱体系中的个人养老金制度——路径依赖与制度完善》，如引用，需征得本实验室（世界社保研究中心）或作者本人的同意——编者。

多层次、多支柱体系中的个人养老金制度 ——路径依赖与制度完善

高庆波

中国社会科学院中国式现代化研究院副研究员
中国社科院世界社保研究中心执行研究员

摘要：文章旨在探讨在“多层次、多支柱”目标要求下，完善当前个人养老金制度的可能路径。文章从分析养老保险制度目标由“多层次”到“多层次、多支柱”的转化历程出发，探讨既有制度体系中已形成的外部环境、约束与制度空间等一系列导致路径依赖的要素，认为既有制度一方面需要建设个人养老金制度，另一方面也提出了降低个人养老金制度替代效应的要求。当前个人养老金制度试点中各方主体间关系并未理清，目标也未形成合力，导致个人养老金制度陷入了两难困境。最后，文章探讨了完善制度的可能举措。

关键词：养老保险 路径依赖 多层次 多支柱

2022 年底，长期缺位的个人养老金制度进入了大范围试点阶段。截至 2023 年 6 月底，全国 36 个先行城市（地区）开立个人养老金账户人数已达 4030 万人^①，开户人数甚至超越了发展多年的企业年金制度。在取得巨大进展的同时，新生的个人养老金制度也暴露出众多问题。

一是开户人数与缴费金额分布不均。虽然开户人数众多，但其中存在着海量的 0 缴费以及缴费金额低于 100 元的象征性缴费群体，他们的缴费金额在总缴费中占比极低；二是投资配置不均衡。储蓄类产品配置超过一半以上，基金类次之，保险产品销量低到近乎可以被忽略^②；三是便携性障碍。银行作为个人养老金制度唯一的入口，各项业务中存在诸多隐性障碍——无论是产品构成、购买流程、资产查询配置乃至基金迁移流程均有不同程度的断点，银行与保险、基金等各方服务者之间的关系仍未厘清；最后，新生的个人养老金制度已经出现了门槛效应以及收入逆向再分配问题，且个人养老金制度与既有基本养老保险与企业（职业）年金制度之间的配合细则仍未出台。

在我国养老保险体系目标已经由“构建多层次养老保险体系”演化为“发展多层次、多支柱养老保险体系”的情况下，新生的个人养老金制度亟待回答一系列问题：个人养老金制度与已经存在的制度是什么关系？个人养老金制度的外部效应是什么，如何规避负面效应？新的制度目标体系需要什么样的个人养老金制度？下文拟在制度变迁逻辑的基础上，从养老保险系统的角度出发，探讨完善个人养老金制度的可能路径。

一、养老保险制度目标变化中的个人养老金制度

20 世纪 90 年代初，我国已提出了构建多层次社会保障体系的设想——《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”。随后不久，这一设想在《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》中被总结为“建立多层次的社会保障制度”目标，这和后来世界银行

^① MOHRSS. 开立个人养老金账户人数 4030 万，
http://www.mohrss.gov.cn/wap/xw/rsxw/202307/t20230724_503418.html

^② 数据由笔者调研得来。

提出的三支柱（多支柱）理念不谋而合。不过，尽管二者高度相似，但多层次和多支柱二者并不等同，这种系统性差异也构成了中国发展个人养老金制度独特的初始制度环境。

（一）从多层次到多层次、多支柱

1994年，世界银行总结提出了三支柱理念，其中第一支柱指的是由政府管理的、现收现付的公共养老金制度，第二支柱为强制的职业养老保险制度，第三支柱为个人自愿性养老储蓄计划。在世界银行的大力推动下，“三支柱”与随后进一步扩展的“多支柱”理念^①，在全世界范围内受到了广泛的关注。

与世界银行的“多支柱”定义相比，长期以来中国构建社会保障体系目标用词为“多层次”。在构建城镇职工基本养老保险制度的关键文件——《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）中，表述为“把改革企业职工养老保险制度与建立多层次的社会保障体系紧密结合起来”；及至2005年颁布的、近二十年来最重要的基本养老保险政策文件——《国务院关于完善企业职工基本养老保险制度的决定》（2005年38号文件），明确提出了“建立多层次养老保险体系”的目标，这一目标也成为了21世纪前二十年间各项养老保险制度的根本目标与原则。

如2004年开始实施的《企业年金试行办法》中，开篇第一条为，“为建立多层次的养老保险制度，更好地保障企业职工退休后的生活……制定本办法”；2017年正式颁布的《企业年金办法》，开篇依旧是“为建立多层次的养老保险制度……制定本办法”。在个人养老金方面，2018年《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）开篇同样明确提出，“为贯彻落实党的十九大精神，推进多层次养老保险体系建设，对养老保险第三支柱进行有益探索……”。

特别需要指出的是，在我国历次城镇职工基本养老保险政策文件以及先后两部企业年金纲领性文件——《企业年金试行办法》与《企业年金办法》中，官方用词只有“多层次”，而未使用过“多支柱”词汇。从语义的角度来看，“层次”（tier、level）自然有高低之分，隐含着从低向高发展的含义，基础的重要性大于其它；“支柱”（pillar）则强调制度的独立性，侧重于制度间的互补。换

^① 在“多支柱”提法中，对需要缴费的第一、第二、第三支柱与原有“三支柱”界定并无变化。由于本文探讨对象仅限于缴费型养老金制度，故对三支柱与多支柱并不严格区分，特此说明。

言之，“多层次”目标的突出特征是第一层次（必不可缺）与之上制度的叠加，而世界银行的“多支柱”理念强调的是制度间的独立性（可替代性）。

“多层次”和“多支柱”的差异，可以从世界银行在全球范围内的行动与我国养老保险体系的发展历程中得到验证。自提出“多支柱”理念以来，世界银行在全世界范围内推动公共养老金制度由现收现付制度向个人账户制度转化，这一改革的实质是将各国的公共养老金制度从第一支柱转化为第二、三支柱——先后有 29 国完成了这一制度变革，这种制度变革也充分展示了“多支柱”理念中各支柱之间的独立性与可替代性特征。

中国的“多层次”理念在形成过程中受到了过往条件与现实约束的影响，也因此具备了清晰地分层叠加（第一层次必不可少）特征，而不具备“多支柱”理念中的独立性（可替代性）特征。

作为“多层次”养老保险体系中的第一层次，起步于 1995 年的城镇职工基本养老保险制度，当时职工参保人数只有 8738.8 万人，而就业人数为 6.8 亿人^①，在制度保障范围有限的情况下，养老保险体系的首要任务是尽快扩大制度覆盖范围，最有效的方式显然是发展公共养老金制度。而且，当时也不具备发展多层次的外部条件——人均 GDP 只有 5091 元，资本市场刚刚起步。

作为“多层次”中的第二层次，我国的企业年金制度缺少了“三支柱”定义中强调的强制性要素，增加了“三支柱”中不存在的必须参加第一层次的资格要求。如果严格按照世界银行对“第二、三支柱”的界定，那么我国的企业年金制度到底属于第二支柱还是第三支柱将存在分歧^②。因而，尽管长期以来各界习惯将我国企业年金制度归类为“第二支柱”^③，但更准确的描述应当是“第二层次”——我国企业年金制度只具备分层叠加特性而不具备独立性（可替代性），实质是第一层次的延伸与补充。

“多层次”要求同样体现在 2018 年开展的个税递延型商业养老保险试点中。

^① 数据源自：国家统计局数据库(stats.gov.cn)，详情参见 <https://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=C01>

^② 类似的分歧并不鲜见。如新西兰养老金计划(Kiwisaver)，新西兰政府将其描述为第三支柱，但实际上该制度既可以由企业发起并为员工缴费（类似企业年金），又可以个人参与，还实行了自动加入机制。从形式上看，那是一项典型的兼具第二、三支柱特征的制度，且第二支柱的特征更为突出。特此说明。

^③ 截至 2024 年 1 月 1 日，在中国期刊网(CNKI)查询，以企业年金作为关键词检索，文中使用“第二支柱”词汇的文献有 2047 篇；而使用“第二层次”词汇的文献只有 323 篇，在这 323 篇中还有 121 篇也使用了“第二支柱”词汇，类似情况同样出现在探讨职业年金制度的文献中。需要强调的是，由于我国官方文件用词为“多层次”，理论上即使只讨论“多支柱”理念，也容易使用“多层次”提法，但现实却是绝大多数文献只使用了“多支柱”界定。此外，使用第二支柱词汇的文章被引用次数远高于使用第二层次的文章，董克用、郑秉文等知名学者均是多支柱理念的支持者。特此说明。

《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）规定，办理各项手续需要参保者所在单位配合，这意味着试点存在前置资格要求——需要已参加城镇职工基本养老保险制度。换言之，2018年试点只具备分层叠加特性，不具备独立性。因而，2018试点尝试构建的是第三层次养老保险制度，而不是第三支柱养老保险制度。最终，被各方寄予厚望的试点没能取得预期的结果。在试点一年期满并延期一年之后，参保人数只有4.76万人，累计实现保费收入3亿元，而试点地区所覆盖的劳动者总数超过5000万人。

在2018试点折戟沉沙之后，个人养老金制度的构建目标由“第三层次”悄然向“第三支柱”转化。2020年，中央经济工作会议提出“要规范发展第三支柱养老保险”，随后《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》系统更新了养老金体系的总目标——“发展多层次、多支柱养老保险体系，提高企业年金覆盖率，规范发展第三支柱养老保险”。

在实践方面，2022年《国务院办公厅关于推动个人养老金发展的意见》（国办发〔2022〕7号）明确，个人养老金制度的参保资格条件由参加城镇职工基本养老保险制度扩大到城乡居民基本养老保险制度的参保者，个人养老金制度具备了过往长期缺乏的独立性，这标志着个人养老金制度开始从“第三层次”向“第三支柱”转化，我国的养老保险制度体系由此从“多层次”向“多层次、多支柱”体系转化。

（二）个人养老金制度的定位

虽然“多层次”和“多支柱”都强调发挥各个组成部分的作用，但二者底层逻辑差异以及我国经济和社会发展的现实条件，直接解释了为什么中国多层次养老金制度长期“一枝独大”，也解释了为什么世界银行等国际组织大力推动公共养老金制度的私有化改革^[1]，原因无他，现收现付的公共养老金制度和个人账户的第二、三支柱发展都需要制度空间而已。

具体到中国提出的构建多层次养老保险制度体系目标，长期以来各界对此目标并无异议，但在探讨中，过往文献对多层次或多支柱养老金制度中各层次、支柱的定位与发展路径存在着明显的分歧，典型观点如下：

一是如董克用和孙博（2011）认为，改革的关键是第一支柱和第二支柱的关系——第二支柱要逐步做大，第一支柱要缩小。在第三支柱方面，他们建议

实施减免税收政策，并对个人养老储蓄账户资金给予利率优惠^①。

二是如郑秉文（2022）提出的构建可替代模式第三支柱和哑铃型三支柱养老金制度，认为应以不同支柱相对规模为判别标准，只有第一第三支柱规模大于第二支柱，才能实现个人养老金制度的自救。

三是认为各支柱应当发挥不同作用。如郑伟、吕有吉（2021）认为，公共养老金是否挤出私人转移支付取决于参保人群的收入水平。我国应构建合理的公共养老金待遇水平，鼓励私人储蓄和私人养老金；施文凯与董克用（2022）认为，第一支柱应对低收入群体承担主要保障功能，对中高收入群体发挥基本保障功能；第二、第三支柱对低收入群体承担补充保障功能，对中高收入群体发挥主要保障功能；阳义南（2022）认为，多层次中第一、第二层次的作用分别为“基本”、“补充”，第三层次为“高水平”，每一层次可有多个支柱，这一提法将原有的纵向叠加的三层次和横向独立的三支柱扩展成了三阶矩阵形式。

回顾既有探讨个税递延型商业养老保险、个人养老金制度以及第三支柱的文献，其中多数赞同应当更多发挥个人养老金制度的作用，但对个人养老金制度功能定位仍有着明显的分歧，而这一分歧的理论源头，可以追溯到历史悠久的社会保险模式之争时期（现收现付制与个人账户制）^②。早在1974年，费尔德斯坦（Feldstein）研究了公共养老金对私人储蓄的影响，认为公共养老金抑制了私人储蓄，由此引发了一场旷日持久的养老保险制度模式之争。在数十年的探讨中，支持个人账户制度的研究结论更接近费尔德斯坦，认为应当降低公共养老金制度并发挥第二、三支柱的作用；而支持现收现付制度的研究往往探讨公共养老金制度私有化变革的福利损失等情况，并不倾向于建议大力发展第二、三支柱。

从系统角度出发，中国养老保险制度三个层次的资金均源自参保者工作期间的收入，个人养老金制度的参保（准参保）个体对预期收益的判断与既有制度的覆盖范围与收益水平息息相关。因而，个人养老金制度天然与既有的城镇职工基本养老保险制度与企业（职业）年金制度紧密关联，这意味着个人养老金制度在诞生和发展过程中，天然存在着路径依赖约束。

^①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(01):1-9+122.

^②第一支柱的制度形式为现收现付制度，第二、第三支柱的制度形式为完全积累的个人账户制度。因而，模式之争时期也形成了当前支柱间关系的理论基础。

二、制度环境、空间与约束

按照制度变迁的逻辑,只有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。作为一种新生的制度,个人养老金制度必然需要一定的制度空间,并在既有制度路径下发展演化。当前养老金制度体系的发展现状,既是制度形成的基础与约束条件,又将直接影响个人养老金制度的发展进程。

(一) 基本养老保险制度形成的初始环境

经过二十余年的发展,城镇职工基本养老保险制度取得了巨大的成就。在覆盖范围方面,截至2022年,参保职工人数已从制度构建之初(1995年)的8000余万人增加到36711万人,离退休人数也从2241.2万人上涨为13644万人,参保职工人数占城镇就业人口比率已从45.9%上涨到79.9%^①,城镇职工基本养老保险制度已经成为劳动者晚年经济保障中最重要的制度安排。

从表面上看,个人养老金制度具备形式上的独立性。但是,从系统的角度看,劳动者在一定时间内的支付能力是有上限的。劳动者是否已经在公共养老保险制度中参保并缴费,直接影响着其参与个人养老金制度的决策行为。不仅如此,公共政策在某种意义上也是一种排序问题,个人养老金制度的优先级将在相当长的时间内低于公共养老金制度,后者的困难也将溢出到需要共同消耗劳动者当期支付能力的个人养老金制度(与企业年金制度)中,尤其是当个人养老金制度具备了原本不具有的独立性之后,其可能导致的制度间替代效应将是政策部门极力警惕的问题。

具体来看,在城镇职工基本养老保险制度面临的一系列困难中,直接影响个人养老金制度的问题主要有二:一是进一步扩展覆盖范围难度大,二是缴费水平偏高,这两者也形成了个人养老金制度发展的双重制度约束条件。

在覆盖范围方面,首要挑战来自非正规就业者。所谓非正规就业,可以追溯到国际劳工组织根据在肯尼亚劳动力市场发现并提出的“非正规部门(Informal Sector)”概念,最初非正规部门特征为:容易进入(开工)、规模小(家庭作坊)、劳动密集,技术含量不高,且市场活动无规则等。在2003年第17届国际劳动统计大会上,非正规就业统计正式被纳入国际统计规范。时至今日,在对非正规就业的描述性定义中,缺乏社会保障仍是该类就业的关键特征之一。

^① 国家统计局. 数据查询. <https://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=C01>

从国际经验看，发展中国家非正规就业在劳动人口中占比规模通常在 40%以上。由于无法从总体推断个体情况，无从得出中国的非正规就业规模情况。尽管如此，仍然可以得出城镇企业职工基本养老保险制度扩大覆盖范围将越来越难的推断：一是当前城镇职工基本养老保险制度已接近覆盖城镇劳动者 80%；二是全国农民工总量已达 2.96 亿人^①，其中大多数没有参加城镇职工基本养老保险制度；三是非正规就业者只能采用灵活就业方式，以 20%的缴费率加入城镇职工基本养老保险制度，其成本显然高于正规就业情况下单位（16%）和个人（8%）分担缴费成本的情况。

在缴费负担方面，21 世纪以来企业职工基本养老保险制度人均基金收入占城镇单位在岗职工平均工资的比率已经历了三个阶段^②。第一个阶段从 21 世纪初持续到 2014 年，人均基金收入占城镇单位在岗职工平均工资水平随覆盖范围扩大而持续下降（最低为 17.28%）；第二个阶段从 2014 年开始持续到 2018 年，在短短四年间提升了 16.1%；第三阶段从 2019 年开始，但已与既往数据已不再具备可比性——由于受到新冠肺炎疫情冲击，政府出台了一系列的社会保险缴费“减免缓”政策。总的来看，当前公共养老金制度已经占用了相当数量的缴费资源。详情参见下图。

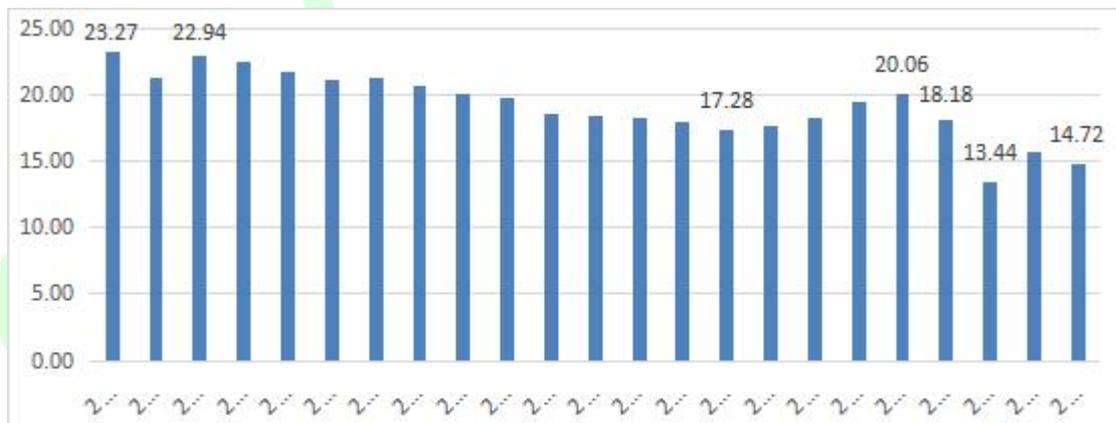


图 1：人均基金收入占城镇单位在岗职工平均工资比率（2000-2022） 单位：%

注：2019 年缴费基数已变更为全口径工资，且人均基金收入包含财政补贴等要素，该数据并不等于实际缴费率。

^① 新华网·国家统计局：我国农民工人数超 2.9 亿人 [EB/OL]， [20230430]， http://www.news.cn/politics/2023-04/30/c_1129581812.htm

^② 职工基本养老保险基金收入主要由以下三项构成，制度征缴收入、财政补贴和其他收入。其中征缴收入是制度总收入中占比最大的一项（超过 80%）；财政补贴由中央和地方补贴构成，占比相对稳定；其他收入由补缴收入、投资（利息）收入等构成，占比规模近乎可以被忽略。因而，即使只使用人均基金收入占缴费基数比率指标，依旧可以观察到缴费负担的变化情况。

资料来源：中国国家统计局 (stats.gov.cn)

既有文献研究也多认为缴费负担水平偏高。王增文与邓大松（2009）使用C-D生产函数测算，认为中国工业企业能够承受的社会保障统筹缴费的最高限度为24.51%，适度缴费限度为20.56%；杨富荣等（2013）对江苏省47家企业调研发现，2010与2011年这些企业的综合负担率为62.33%，超过企业合理负担水平（30%—50%）；李昕和关会娟（2015）基于税收楔子理论分析认为，我国社会保障支出中企业社保负担过重，造成了职工收入不高但企业实际用工成本不低的矛盾。从国际比较的视角来看，刘金东和秦子洋（2019）发现，中国社会保障负担名义缴费率仅次于OECD诸国中的法国、奥地利、捷克、斯洛伐克和比利时（2017-2018）。

虽然中国的名义缴费率并不等于实际缴费率（前者明显大于后者），但即使如此，利用各种公开数据仍能得出当前缴费负担不低的结论。既有研究发现，发达国家和发展中国家的长期收入分布服从对数正态分布，在已知中国工资中位数只有平均数40%-60%的情况下，沿用高庆波（2022）使用对数概率密度函数估算工资分布情况的方法，可以大致判断出收入低于缴费基数下限的群体规模不低于劳动者总量的四成。这意味着，既有缴费基数整体高于劳动者实际收入水平^①，即使是在2019年以后使用的全口径工资的时期亦是如此。

利用宏观数据可以从侧面验证对缴费负担的判断。作为与工资高度关联的制度，养老保险缴费随社会平均工资持续增长而水涨船高。2022年养老保险收入6.33万亿元，企业所得税总额4.37万亿元，养老保险费不仅超过了企业所得税总额，更是相当于企业总税负的30%以上（税收总额16.66万亿元）。而在开启连续降费改革的2016年，养老保险费用相当于企业总税负的26.23%^②。可以预期的是，在人口老龄化、经济新常态与复杂的国际国内环境的共同作用下，未来养老保险支出增速大概率超过企业税收增长速度，养老保险缴费负担问题将长期持续下去，养老保险体系中不同制度间的替代效应问题将难以避免。

（二）公共养老金制度形成的约束与空间

历经近半个世纪的养老保险模式之争表明，公共养老金制度和第二、三支柱

^① 由于劳动者有相当一部分未参与城镇职工基本养老保险制度，或者说只有能够承受制度缴费压力的劳动者（和企业）才更可能参加这一制度，这在一定程度上缩小了基数的偏差幅度。但基数存在偏差也意味着，未参保群体更可能是在当前规则下利益受损的群体。

^② 国家统计局. 数据查询. <https://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=C01>

之间存在着一定程度的竞争关系，即使是强调制度互补的“多支柱”理念也无法回避制度间的替代问题。在国际社会保障实践中，“多支柱”各组成部分发展差异也是不同制度模式在特定国情下相互竞争的结果。经合组织（OECD）各国至今仍然可以按照公共养老金发展水平与第二、三支柱发展水平被划分为两种发展路径^[3]；更是还有其它的特殊情况，如新西兰至今以非缴费型养老金制度为养老保障主体，兼具第二、三支柱特征的新西兰养老金计划（Kiwisaver）不仅诞生时日尚短且规模相对有限；爱尔兰的缴费与非缴费型养老金制度所提供的待遇水平几乎相同，缴费者能领取的养老金甚至容易低于非缴费型养老金制度的参与者。

具体到中国的养老保险体系，从覆盖人数、领取待遇人数以及提供的养老金待遇水平来看，城镇职工基本养老保险制度不仅现在是最重要的养老保险制度安排，在未来相当长时间内仍将在劳动者晚年经济保障体系中发挥最重要的作用。在人口老龄化压力下，这一制度面临的突出问题在于在长期财务可持续性前景堪忧，而改善其财务可持续性的理论路径——降低缴费率、降低退休金待遇以及延迟法定退休年龄三者均面临着相当程度的困难。

因而，在中国多层次、多支柱养老保险体系建设框架下，公共养老金制度对个人养老金制度具有双重影响：一是需要建设第三支柱养老保险制度，以提升制度保障水平（增加覆盖人数以及提供补充待遇）；二是对新生的个人养老金制度提出了隐含的要求，不能对公共养老金制度造成过大冲击，尤其是不能对既有制度的长期财务可持续性造成冲击。

问题在于，个人养老金制度试点将参保资格条件放宽为所有基本养老保险制度的参保者，个人养老金制度因此具备了过往第二层次不具备的“支柱”特性（独立性），这将个人养老金制度可能与公共养老金制度产生制度竞争（替代效应）问题放到了台前，而公共养老金制度自身缺乏激励效应的缺陷，更可能因个人养老金制度而被放大。

既有研究发现，城镇职工基本养老保险制度在稳态条件下养老金净收益（待遇与缴费之间的差值）存在最优解。对多数参保者而言，该最优解出现在了最低缴费（最低缴费年限和最低缴费金额）位置。这种选择的缺陷是虽然终生净收益水平较高，但保障水平相对有限，而个人养老金制度的出现提供了弥补养老金待遇短板的理论可能性。

未来可能出现两种新的形式：一是城乡居民基本养老保险制度（以下简称城乡居保）与个人养老金的组合保障形式（以下简称为组合一）；二是在一定时期中只参加城乡居保及个人养老金制度，并在退休前达成城镇职工基本养老保险制度最低缴费年限（15年）要求（以下简称为组合二）。

这两种形式和既有改革希望出现的公共养老金+企业年金+个人养老金的保障组合之间，关键差异在于将产生参保群体分割问题。尽管从待遇获取水平来看，个人养老金+城乡居保的保障水平必然远低于既往的“多层次保障”，甚至低于单一的公共养老金保障，但在缴费（成本）存在巨大差异的情况下，这种替代效应仍旧无法被忽视。

在公共养老金缴费方面，2022年城镇职工基本养老保险制度人均基金收入为17249元/年，其中80%以上来自企业和个人的缴费。作为对照，城乡居保部分的缴费是象征性的，已经缴费的个人养老金制度参与者平均缴费为2000元。两种新组合的当期缴费金额远低于参加城镇职工基本养老保险制度的成本，即使假定个人养老金制度参保者满额缴费亦低于只参加公共养老金制度的缴费水平。

由既有收入分布函数的研究结论可以推断，个人养老金制度的满额缴费者数量占比规模有限，且多数已经享有第一、第二层次的养老保障。现实中更可能出现的情况是中低收入以及收入不稳定群体选择组合一、二形式。但无论是哪个群体选择了这两种新的组合形式，均将对公共养老金制度的财务可持续性带来外部冲击，尤其是对公共养老金制度扩大覆盖面影响深远，甚至可能降低已有参保缴费人数。

从外部环境来看，劳动力市场的两大结构性变化，进一步增加了劳动者选择这两种组合的可能性。一是劳动力市场已走过了刘易斯拐点。自2012年起，我国劳动年龄人口开始连续下降；2015年之后，劳动力总量在达到8亿之后开始下降^①。以上变化意味着，公共养老金制度的理论参保人数上限将随时间推移逐步下降。

二是非标准就业兴起^②。随着信息化进程的加深，网络经济和共享经济为工作时间、工作地点与劳动管理间的分割提供了可能性，以多重用工关系为表现的

^① 国家统计局. 国家数据, <https://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=C01>

^② 非标准就业是非正规就业的延伸，包括非正规就业、多元就业等形式。ILO认为，非标准就业具备以下特征：没有标准的劳动合同关系、没有固定的工作时间、没有直接管理者并受其管理的雇佣模式。

多元化工作模式正受到广大劳动者的青睐。以网上客服为例，其往往同时服务于数家甚至数十家店铺，谁是他法律意义上的雇主？以劳务派遣与平台就业为例，有相当数量的劳动者与任何一方（劳务派遣机构、平台方与用人单位）均未签订书面劳动合同。在这种就业形态中，往往以其他法律关系掩盖劳动关系——如承揽合同、居间合同或短期劳务合同等；至于多元化就业等形态，更是难以按照职业定义来界定雇主。当劳动关系都无法明确时，构建于劳动关系基础上的社会保险自然陷入了困境。

从长期来看，以平台、劳务派遣为代表的劳动中介行为可以满足劳动者自由配置劳动时间与降低求职成本（时间、精力与金钱）的需求；满足企业因生产特征导致的劳动力需求波动^①、降低雇员福利成本和政府的规制需求，可以预期的是，各种类型的非标准就业将长期存在。在这种情况下，无论是劳动者主动还是“被主动”选择组合一、二^②，均将加剧制度间的替代效应^③，影响公共养老金制度的长期财务可持续性。

（三）企业（职业）年金制度的影响

在我国多层次、多支柱养老保险制度体系中，企业（职业）年金制度属于第二层次，与处在试点中的个人养老金制度，二者在养老金制度体系中的功能均是补充养老保险制度。由于定位相同，二者之间的衔接与替代问题自然难以避免。具体来看，主要存在着账户、产品、税收优惠三个“不通”问题：

我国企业（职业）年金制度实行的是委托人、受托人、账户管理人、投资管理人分立的结构，参保者缺乏个人选择权，企业在发挥着重要的作用；个人养老金制度的参与者拥有个人选择权，参保者通过银行（后台连接个人养老金信息管理服务管理平台）建立个人养老金账户，投资流程与网上银行操作并无实质性差别。由于二者在账户与产品端均不互通，且管理方式存在差异，二者之间的衔接配合存在着明显的制度障碍。

在税收优惠方面，企业（职业）年金制度享有单位缴纳部分与个人缴纳部分的双重优惠（8%+4%）；在待遇领取方面，不并入当年综合所得，单独计税；个

^① 如 618 与双 11 大促导致的生产周期以及订单型企业。

^② 现实经济运行中这种“被主动”选择的行为并不鲜见：一是类似富士康的企业，要求员工参加城乡居民基本养老保险；二是各种平台等劳务中介机构以各种理由不承认劳动关系，等等。

^③ 退保与断保问题在个人养老金制度问世之前已经在一定程度上存在，但在当时情况下，这两种行为所导致的养老金收益损失没有补偿的渠道。个人养老金制度的诞生放大了原有的问题，相当于所有选择组合一、二的劳动者的效用有所提升，即原本不参加城镇职工基本养老保险制度的机会成本下降了。

人养老金制度可以享有最多 12000 元的税收优惠，在待遇领取时不并入综合所得，按照 3% 税率单独计税^①。劳动力理论上可以独立享有两种制度的税收优惠，但是二者的税收优惠额度并不能合并使用——如果只能参加一种制度，则无法使用另一部分的税收优惠额度。

总的来看，当前依旧缺乏企业年金与个人养老金制度衔接配合的制度性安排。

三、理顺各方关系与完善制度的建议

目前个人养老金制度试点中出现的参保缴费分布不均、资产配置不均衡与便携性障碍，反映了个人养老金制度服务提供者之间的关系仍未理顺，以及隐藏在幕后的各方主体目标差异问题。

（一）服务提供者之间的关系

在个人养老金制度发展历程中，在 2018 年首次试点（个税递延型商业养老保险）中，保险业是唯一的服务提供者；及至 2022 年个人养老金制度试点，银行、基金与保险业成为新的服务提供者，但三方在制度中的地位并不相同。

银行业在个人养老金试点中居于主导地位。其收益有三：一是掌握了业务的唯一入口；二是作为平台产生收益；三是防止资金因个人养老金业务流出银行体系。因而，不难理解为什么在试点中各家商业银行开展了声势浩大的“开户优惠活动”。对基金业和保险业而言，在个人养老金制度中只能通过银行平台上架自己的产品。无论是在产品界面（UI）设计，还是购买推荐等内容方面均不具备话语权。对基金与保险业而言，个人养老金制度所能获取的利益仅限于参保者购买产品这一行为本身带来的收益。

由于三方地位与诉求不同，导致既有产品构成存在明显差异。截至 2023 年 11 月底，个人养老金产品目录中的产品数量分别为：储蓄类产品 465 款，基金类产品 162 款，保险类产品 99 款，理财类产品 19 款^②。在数量差异巨大的产品构成背后，隐藏的是现实中更大的差距。所有银行均提供大量自家的储蓄产品；

^① 以上内容源自《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），《企业年金办法》，《关于个人所得税法修改后有关优惠政策衔接问题的通知》（财税〔2018〕164 号）

^② 国家社会保险公共服务平台，个人养老金产品目录。
<http://si.12333.gov.cn/233297.jhtml?menuguide=1>

基金类产品虽然只有 162 款，但在 19 家银行中出现了 1532 次；保险产品只有 18 家银行提供，共计出现了 65 次，这一水平甚至低于个养老金产品目录中备案数（99 款）；理财产品共计出现 47 次。详情参见下表。

表 1：商业银行个人养老金业务开办情况查询

	商业银行	基金产品	保险产品	理财产品	储蓄产品
1	招商银行	129	8	8	√
2	兴业银行	135	6	3	√
3	交通银行	134	8	1	√
4	平安银行	133		2	√
5	中信银行	121	2		√
6	光大银行	113	5		√
7	中国银行	109	4	5	√
8	宁波银行	106	1	6	√
9	建设银行	100	3		√
10	广发银行	79	2	4	√
11	民生银行	76	1	1	√
12	农业银行	50	6	4	√
13	工商银行	37	6	6	√
14	华夏银行	48			√
15	邮储银行	42	1	3	√
16	江苏银行	33	1	3	√
17	上海银行	31	3	1	√
18	浦发银行	29	2		√
19	北京银行	27	3		√
20	浙商银行		3		√
21	南京银行				√
22	渤海银行				√
23	恒丰银行				√

合计		1532	65	47	
----	--	------	----	----	--

资料来源：国家社会保险公共服务平台，商业银行个人养老金业务开办情况查询，

<http://si.12333.gov.cn/235897.jhtml?menuguide=1>

产品构成影响投资构成，现有投资构成直接导致制度第一年投资结果欠佳——储蓄类产品虽然不至于出现账面亏损，但绝大多数产品利率低于未来的税率（3%）^①，意味着在漫长的锁定期之后，参保者却没有实质性的投资回报；基金类产品投资者更是面临着普遍亏损局面；保险产品表现要好一些，2022年批准的13只专属商业养老保险产品中，稳健型账户年化结算利率在4%至5.15%，进取型账户的年化结算利率在4.5%至5.7%^②，但这类产品配置最少，且业务流程（无论是参保、查询还是转移）是最繁琐的。

个人养老金制度的根本目标在于，帮助抵御人口老龄化时代劳动者晚年经济保障下滑的风险。为了实现这一目标，税务部门提供了税收优惠，银行、保险、基金行业提供了开户费与管理费等各项费用减免优惠，以激励劳动者参加这一制度。但是，当前的政策并未平衡好各方服务提供者的利益关系。

在个人养老金制度诞生之前，银行已经在提供保险、基金与理财产品，相关业务的收益来自产品费用分成。在个人养老金制度诞生后，政策部门要求相关行业让利给参保者，个人养老金各项业务的手续费、管理费、佣金等费用水平应声大幅度降低，部分甚至降低到了0。

按照商业逻辑，大幅度降低费用必然需要更大的业务规模以抵消成本。而在个人养老金制度中，不仅参保人数是有限的，银行平台还要进一步分割有限的参保群体，在这种情况下，个人养老金制度投资产品规模只是正常产品的零头，显然不可能按照过往水平支付渠道费用——即使把所有的相关业务收益都给银行也无法达到过往费用水平。个人养老金归根到底仍是一种商业行为，如果在相当长时间内看不到业务获利的可能性，自然会导致发展动力不足。

（二）两难的选择

既有完善个人养老金制度的建议，大致可以被归纳为以下三类：一是增加税收优惠与财政补贴的建议，如提高税收优惠上限，对低收入者提供缴费补贴；二

^① 查询各大银行公开信息以及调研得来。

^② 新浪财经：个人养老金一周年“新期待”：产品更好挑，收益更稳健，提取更灵活，<https://finance.sina.com.cn/jjxw/2023-11-25/doc-imzvuvkv2805494.shtml>

是改革既有制度，如拆分城镇职工基本养老保险制度与城乡居民基本养老保险制度中的个人账户部分，并入个人养老金制度；三是改革既有流程，如建立统一的公共个人养老金业务平台，把所有产品放到这个平台上去（包含构建合格默认投资工具 QDIAs）。遗憾的是，虽然上述建议不乏理论上的合理性，但却均处在两难之中。

财税政策作为体现国家意志的强制性再分配手段，其支出必然以达成特定目标为根基。当前制度税收优惠上限等价于 5400 元每年，提升缴费上限显然有利于扩大既有缴费规模。但是，提升税优上限是否符合财税政策的目标并符合再分配的基本原则？按照前文分析，为个人养老金制度提供税收优惠的目的在于提升劳动者群体的抗风险水平，而这一建议仅增加了对少数并不缺乏抗风险能力（高收入）者的税收优惠，并没有改善群体的抗风险水平，更是违反了再分配的基本原则。这一建议的根本问题在于，混淆了目的和手段的区别。

那么，增加对低收入者的补贴可行吗？无论是按照罗尔斯的正义观点，还是财税政策的原则，表面上增加对低收入补贴的政策是可行的。但是，这一政策建议在当前制度环境下，将加剧对第一层次养老保险制度财务可持续性的冲击。按照前文分析，在非标准就业日渐兴起的情况下，对低收入者参与个人养老金制度提供补贴更可能导致的结果是，激励更多的劳动者采用模式一、二的养老保障方式，加速恶化城镇职工基本养老保险制度的长期财务可持续性。该政策的实施，将导致整个劳动者群体抗风险能力下降，并需要在未来投入远超当前规模的财政补贴以弥补该政策造成的后果。因而，这一变革的发生的先决条件，是既有城镇职工基本养老保险制度的完善。

第二类建议是把个人账户剥离出来，统一转化为个人养老金制度。这一建议可行吗？如前所述，既有城镇职工基本养老保险制度的长期财务可持续性堪忧。在剥离三分之一的缴费之后维持第一层次财务收支平衡显然是不现实的。从理论层面出发，该建议的实质是将公共养老金制度部分转化为个人账户制度。问题在于，这一转化成本极高，在 20 世纪 90 年代曾在世界银行大力推动下踏上这一道路的国家，遭遇了各种各样的困难，并进行了多种形式的再改革，如退回现收现付制、构建（加强）非缴费型养老金制度建设等^[2]。钱从哪里来，是这一类建议无法回避的根本问题。

历史上所有估算中国从现收现付制度向私人养老金制度转化成本（包含只计算转轨成本与隐性负债）结果均显示，这一变革的成本极高——通常超过 GDP 的 100%。而且，由于多数测算未考虑死亡率改善情况（中国平均 10 年人均预期寿命提升 3 岁以上），导致既有测算结果严重偏低。因而，即使不考虑这一建议还隐含着重构人力资源和社会保障部门职能的因素（因而变革发生时间必然漫长），只是从制度设计角度出发也会发现这一建议将直接对当前城镇职工基本养老保险制度的长期财务可持续性带来巨大冲击。

第三个建议是构建公共的个人养老金平台，并将当前所有合格产品统一投放到该平台上。从表面上看，这一建议的诉求是改变银行作为唯一入口的现状。但这一建议所涉及的，却是需要重构当前试点中各部门权责的诉求。当前人力资源和社会保障部门已经建设了一个公共服务平台，但只提供了产品备案与查询功能（背后隐藏着业务准入审核职能），而建议中的能够提供全流程业务的统一平台，必然需要处理新平台和既有银行、基金、保险之间的业务关系，且这一业务流程需要涉及与财政、税务、公安、银行、保险、基金各个系统的衔接，换言之，这也是需要重构不止一个政府部门职能的建议，也包含着重构各方服务提供主体功能定位的诉求。更关键的是，这一建议依旧只有权利单位而没有责任单位。换言之，这只是一个改革方向，需要进一步的细化并论证可行性。

（三）完善制度的建议

在 2021 年 12 月 17 日通过的《关于推动个人养老金发展的意见》中，提出“要推动适合中国国情、政府政策支持、个人自愿参加、市场化运营的个人养老金，与基本养老保险、企业（职业）年金相衔接，实现养老保险补充功能”，但这一定位却面临着双重挑战：一是那些旨在避免个人养老金制度对公共养老金制度财务可持续性造成冲击的举措将导致个人养老金制度规模有限^[24]；二是需要解决“逆向再分配”的挑战。为了走出困境，进一步完善个人养老金制度，建议有三：

一是建议引入有条件的高额缴费与城镇职工基本养老保险制度缴费关联的机制。在城镇职工基本养老保险制度中，中高收入者承担了大量的再分配义务却没有补偿途径，如果有条件的加强高额缴费与城镇职工基本养老保险制度的关联性，将有助于在总体上缓解养老金制度体系“负激励效应”，并改善收入分配情

况。在改革时机选择上，定额式的税收优惠上限必然需要随时间推移而调整，建议在需要调整税收优惠上限时增加分段式税收优惠规则。参考规则为，原有税收优惠不变（或者按需调整），对更高额度的税收优惠增加前置资格条件——需要参保者按照申报个人养老金相应的免税收入，缴纳第一层次城镇职工基本养老保险制度的缴费。

其次，尽力消除扩大产品规模的障碍，构建企业（职业）年金与个人养老金制度协调机制。当前个人养老金制度的参保人群是有限的，且有限的参保群体还需要分散在试点的 20 余家银行中，导致单个人养老金产品规模有限。对投资产品而言，规模是分摊成本至关重要的因素。因而，建议尽量跨平台使用已有的成熟产品，而不是强调上架各种形式的专属产品（这种产品的规模小到不可能具备商业可行性），尽力消弭阻碍扩大产品规模的制度障碍。此外，无论是从提升投资回报率的角度出发，还是从增加制度便携性的方面考虑，建议尽快构建企业（职业）年金与个人养老金制度的协调机制。从国际经验来看，进入 21 世纪以来尤其是美国颁布养老金法案（PPA 2006）以来，OECD 国家中第二、三支柱间的边界日渐模糊，这既体现在养老资产从第二支柱向第三支柱的转移上（如美国从 401K 到 IRA），也体现在第二、三支柱产品池、管理机构的统一上（如英国的 NEST，新西兰的 Kiwisaver，澳大利亚的超级年金等），还体现在越来越多的国家允许企业为第三支柱自愿提供缴费的制度设计中。这些国际实践中的经验，也为构建我国企业年金制度与个人养老金制度的协作机制提供宝贵的参考。协调机制应包括以下主要内容：打通两种制度的产品池，允许企业和参保者共用税收优惠总额，并提供企业自愿向个人养老金制度缴费的通道。

三是更好的保障个人养老金制度的各方参与者的利益。这包括两方面的内容：一是在为参保者提供优惠政策的同时，也要注意调动服务提供者的积极性。个人养老金业务归根到底仍是一种商业行为，当前政策忽略了个人养老金制度服务提供者的商业诉求，也缺乏对于从业者开展个人养老金业务的政策支持。以保险产品为例，业务员推广个人养老金业务不仅流程繁琐（必须一对一），且从事个人养老金业务没有奖励，在付出和回报显然不对等的情况下，从业者显然不会有积极性。建议政策部门不要过于要求产品的“0 费率”或者象征性费率，而是转为按照从事个人养老金业务的实绩提供税收减免的方式，刺激制度的发展；二

是加强对参保者利益的保护。从短期来看，可以先致力于针对存在的现实问题加以完善，如完善账户开立与注销转移办法，消除便携性障碍；从长期来看，需要构建投资风险控制机制，切实降低参保者的投资风险。

最后，形式上具备独立性的个人养老金制度，又是一项极为依赖外部环境的制度。一方面个人养老金制度依赖于既有的养老保险体系中的公共养老金制度与企业（职业）年金制度的完善与发展，也依赖于外部金融市场环境的进一步完善；另一方面，个人养老金制度的独立性，为完善既有制度环境提供了改革的契机：公共养老金制度将因此面临着尽快改革制度负激励效应的压力，金融市场也将迎来更多的长期资金，从而改善金融市场投资者结构。

正因为个人养老金制度具有的两面性，使得当前文章仍存在着很多需要进一步讨论的问题，并突出表现在以下两大类：一是个人养老金制度各方主体间关系，这需要在既有制度完善之后进一步展开探讨；二是对各方主体目标与选择行为还需要更加深入与多元的探讨，这需要制度与环境的进一步改善。未来仍需努力。

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