

工作论文

SSL Working Paper Series

WP No.200-20250214

中国社科院世界社保研究中心 主办



这期刊发的《工作论文》是由郑秉文撰写的《养老金三支柱理论嬗变与第三支柱模式选择》，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。

养老金三支柱理论嬗变与第三支柱模式选择

郑秉文

中国社会科学院大学政府管理学院教授

中国社科院世界社保研究中心主任

摘要：针对第三支柱个人税收递延型商业养老保险试点效果远不尽如人意的现状，本文在对养老金三支柱理论和政策史进行溯源与回顾的基础上，着重考察三支柱理论的嬗变过程以及不同国际组织对第三支柱功能定位的争议，并对世界各国第三支柱的发展现状进行鸟瞰。通过对典型案例国家第三支柱最佳实践的分析，笔者提出第三支柱“附加模式”和“可替代模式”两种模式选择、由此存在“金字塔型”和“哑铃型”三支柱结构的命题。本文认为，人口老龄化将导致中国第一支柱养老金替代率面临趋势性下降压力，灵活就业人员规模庞大将导致二元劳动力市场特征日益突出，储蓄率在世界各国名列前茅且中等收入群体不断扩大。面对这三个基本国情，第二支柱养老金远不如第三支柱更有优势，且第三支柱选择“可替代模式”是必要的、急迫的、可行的，重要的是，只有这个选择才

能实现第三支柱的“自救”。

关键词：第三支柱个人养老金 三支柱理论 多层次多支柱 商业养老保险 养老保险改革

一、引子

众所周知，2018年5月1日启动为期1年的个人税收递延型商业养老保险试点，至今试点仍未宣布结束。在试点之初，因保险公司曾做各种准备，到2019年6月时，参保人数达到4.52万人^①。但在两年半后的2021年底，参保人数仅上升至5万多^②，保费收入6亿多元。其中，在现有的参保人数中，有相当部分是保险公司内部职工，有些公司的“自保件”高达69%。这样的参保人结构和增长态势足以显示，个人税收递延型商业养老保险（下简称“税延型商业养老保险”）基本处于停滞状态。正如已有的分析所指出的那样^③，税延型商业养老保险遭遇瓶颈是多重因素的结果，例如，税延比例较低导致激励性不足、个税抵扣手续繁琐致使可及性很差、销售费用低于普通商业保险产品使保险公司积极性不高、领取时个税缴纳比例较高导致参保意愿低下、恰逢个税免征额提高导致纳税人数量骤减等等。

税延型商业养老保险是中国养老保险体系中第三支柱的一个组成部分。如果从“第三支柱”这个角度审视此次试点不及预期的原因，我们就会发现，税延型商业养老保险不仅是一款普通的带有税优支持的保险产品，而是纳入到中国多层次多支柱养老保险体系中一个重要支柱，应该从普通保险产品的思维定式中跳出来，对这项制度建设首先要进行功能定位，厘清第三支柱与第一、第二支柱的关系。党的十九届四中全会指出要把加强普惠性、基础性、兜底性民生制度建设作为推进国家治理体系和治理能力现代化的重要手段，中央财经委员会第十次会议强调要把普惠性、基础性、兜底性民生建设纳入人人享有合理分配格局和促进共同富裕的公共政策体系。在过去的一年里，中央多次指出要“规范发展第三支柱”。对第三支柱养老金进行功能定位，这是摆在决策者面前一个不可回避的问题。

^① 郑秉文：《商业保险参与多层次社会保障体系的方式、作用与评估——基于一个初步的分析框架》，载《辽宁大学学报》期刊，2019年第6期，第15页。

^② 欧阳剑环：《保险保障功能充分发挥 人民群众获得感大幅提升》，2021年12月24日，中国证券报官网：https://www.cs.com.cn/xwzx/hg/202112/t20211224_6230450.html

^③ 郑秉文：《改革开放40年：商业保险对我国多层次养老保障体系的贡献与展望》，载《保险研究》，2018年第12期，第101-109页。

从推进国家治理体系和治理能力现代化、促进共同富裕的高度来看待第三支柱，其功能定位一目了然：中国养老保险三个支柱覆盖人数如果一个比一个少，第三支柱处于金字塔的塔尖，成为很小一部分人的“富人俱乐部”，这显然既不符合中央关于让改革发展成果更多更公平惠及全体人民的发展思想，也不符合中国的国情，更不符合第三支柱的属性要求。在养老金三支柱理论和政策的演进和嬗变历史中，我们可看到第三支柱的起源、发展过程，在这个过程中对第三支柱的功能定位充满争论，其焦点是：第三支柱是为少数人建立的制度，还是为多数人建立的制度。不同的功能定位、不同的理解和理念、不同的文化传统和具体国情，得出不同的结论，最终不同的第三支柱养老金制度走向不同的发展路径。

本文的学术贡献在于，较为深入地对三支柱养老金概念和政策史进行探源，对第三支柱功能定位的不同观点进行辨析，在此基础上对发达国家和转型国家的三支柱养老金体系特征做一鸟瞰，据此将其分为“金字塔型”与“哑铃型”两种类型，进而提出第三支柱的两种模式即“附加模式”和“可替代模式”，覆盖率低的为“附加模式”，其结果将导致“金字塔型”三支柱结构；相反，第三支柱覆盖率高的为“可替代模式”，所获得的是“哑铃型”三支柱结构。同时，案例国家第三支柱的最佳国际实践说明，中国应选择“哑铃型”三支柱结构和第三支柱“可替代模式”。

本文的主要发现是，与第一、第二支柱相比，第三支柱的属性是去中心化的、独立的、精算中性的和DC型的，因此，中国构建第三支柱可以并只能选择“可替代模式”，这是基于中国三个最大国情的基本判断：一是中国人口老龄化导致养老保险替代率下降，这将是一个长期趋势，只有这个模式才能体现第三支柱的价值，这是必要性；二是中国典型的二元劳动力市场条件下灵活就业群体十分庞大，尤其新就业形态发展迅速，构建可替代模式第三支柱具有紧迫性；三是国民储蓄率位居世界前列，中等收入群体庞大，这说明第三支柱是有市场的，这是可行性。

总之，应在已有的“试错”基础上认真总结经验教训，先确立第三支柱的功能定位，这是下一步“规范发展第三支柱养老保险”的前提，只有这样，尽力而为和量力而行才有方向感，才能抓住第三支柱个人养老金的改革窗口期，避免再次错过发展机遇。至于“可替代模式”第三支柱的改革路径和制度设计，这是另

文的话题，笔者将专门著述。

二、养老金三支柱理论的演进、形成及深远意义

（一）养老金三支柱理论对推动世界养老金改革的深远影响

1994 年世界银行出版研究报告《防止老龄危机——保护老年人及促进增长的政策》^①，在对战后世界各国养老保险的发展特征进行归纳总结的基础上，提出养老金三支柱理论（doctrine）：第一支柱是政府管理的强制性 DB 型现收现付制公共养老金计划，在提供最低收入的基础上防止老年贫困的发生；第二支柱是由私人管理的强制性 DC 型职业养老金计划，这是由企业或个人建立的积累型储蓄账户，以减少对第一支柱的依赖；第三支柱由自愿性职业养老金或个人储蓄计划构成。围绕三支柱理论，世界银行提出一系列设计要素、核心目标和模式选项，由此形成一套较为完整的要素体系向客户国进行推介，供各国政府参考。

后来，世界银行于 2005 年 2008 年在其发布另外两个研究报告中将养老金三支柱扩展至五支柱理论^②，但对各国政府、国际组织和学术界产生巨大影响的仍是三支柱概念。虽然世界银行在其它重要的研究报告中也曾经使用“层次”（tier）的概念^③，甚至新西兰等一些国家对本国养老金体系结构的描述依然坚持使用“层次”^④，认为“层次”概念更符合本国国情，但总的来说，“支柱”或“三支柱”概念的使用、传播和普及已被国际广为接受并纷纷进入各国和国际组织的官方文件。“三支柱养老金”概念及其制度框架逐渐得到国际社会的广泛认可并流行于各种语言文字的出版物之中。为对 1994 年前后“三支柱养老金”在互联网上出现频次进行比较，笔者分三个时段即 1960–1994 年、1995–2005 年、2006–2021 年对该概念进行检索，其中英文在这三个时段出现的频次依次是 71 条、1310 条、9750 条；德文出现的频次分别为 77 条、517 条、2280 条；西班牙文是 1100 条、

^① 世界银行：《防止老龄危机——保护老年人及促进增长的政策》，中国财政经济出版社，1995 年，第 9-10 页，第 152 页。

^② 2005 年和 2008 年世界银行又分别发布了两份研究报告，在三支柱框架基础上增加了基本支柱（零支柱）即由国家税收预算提供的普享型或补救型养老金，还增加了一个附加的第四支柱即没有被正式定义为养老金，例如其他个人金融和非金融（房产）资产收入。2005 年的研究报告是罗伯特·霍尔茨曼、理查德·欣茨等著：《21 世纪的老年收入保障——养老金制度改革国际比较》，郑秉文等译，中国劳动社会保障出版社，2006 年，第 3-4 页，第 87-89 页；2008 年的研究报告是 World Bank, The World Bank Pension Conceptual Framework. World Bank Pension Reform Primer Series. Washington, DC. World Bank, 2008.

^③ Whitehouse E. (2007), Pensions Panorama-Retirement-Income Systems in 53 countries, Washington, DC. World Bank, 2007.

^④ Te Ara Ahuanga Ora, New Zealand Retirement Income Policies and How They Compare Within the OECD, Policy Papers No.2. Jan.2021, Retirement Commission, New Zealand, p.3.

4220 条、15800 条；法文是 921 条、958 条、5100 条^①。从四个语种出现的频次来看，1994 年以前三支柱养老金概念较少有人使用，此后出现暴增，且呈越来越普及流行的趋势；从西文和法文的出现频次可看出，三支柱理念已传播至南美大陆和法语非洲。

世界银行提出的三支柱理论对包括中国在内的各国养老金制度改革产生了深远影响，概括起来可归纳为如下五方面：

第一，三支柱理论将养老金制度改革趋势提升到概念化（conceptualization）的高度。所谓“三支柱”比喻的“概念化”，一是指“支柱”概念的使用比其他比喻更贴切、准确，还可登大雅之堂，最终成为一个重要的养老金术语和主流改革范式；二是养老金改革被“支柱化”（pillarization）以后框定和厘清了不同养老金制度间的边界，使国家、企业和个人的三类养老金边界清晰可见，政府、学界和社会等各阶层均认为其简单易懂；三是在被国际社会普遍接受之后各国间养老保险制度改革具有一定的可比性，相当于在一定程度上有了一个“标准化”的基本参照，有利于促进养老金的国际比较和取长补短，也有利于税收模式、管理模式、改革模式等方面的理论研究不断深化。

第二，三支柱理论成为国际组织和各国政府推动养老金“正统化”（orthodoxization）改革的一部分。虽然三支柱理论由世界银行提出并推介，具有明显的官方色彩，但更为重要的是，养老金改革在被“支柱化”后，其形象的比喻及其改革理念很容易成为改革的官方正统，而三支柱的“概念化”始终受到养老金学术研究领域的追捧，反过来成为国际社会和各国政府养老金改革“正统化”的基础，进而不断推动按“支柱”的“分类法”改革路线图进入各国立法进程。三支柱分类法的“正统化”极大地推动了各国第一支柱可持续性改革的不断深化、第二支柱的持续扩大和第三支柱的建立与推广的历史进程。

第三，三支柱理论提高了各国养老金体系的金融化（financialization）程度。世界银行提出三支柱理论正值经济全球化、人口老龄化的快速发展时期，很多国家的 DB 型第二支柱养老金正处于向 DC 型转变过程之中。三支柱理论明确提出第二支柱改革方向应为 DC 型统筹积累制形式，这在客观上加速了第二支柱从 DB 向 DC、从契约型向信托型的转变进程，催生了 DC 型第三支柱的发展，第二和

^① google scholar 搜索引擎，2021 年 11 月 10 日。笔者使用的英文关键词是 three-pillar+pension+old age，德文是 Dreisaulen Altersvorsorge，西班牙文是 tres pilares+pensiones，法文是 trois piliers+retraite+vieillesse。

第三支柱私人养老金资产规模快速增长^①，提高了养老金体系的资本化规模^②。例如，2001 年 OECD（Organization of Economic Cooperation and Development，经济合作与发展组织，简称 OECD）成员国平均私人养老金规模仅占 GDP 的 24%^③，到 2020 年高达 100%^④。养老金体系金融化程度的提高增加了应对人口老龄化养老金财富储备规模。

第四，三支柱理论对推动世界各国建立第三支柱并使之走向普及化（popularization）做出贡献。在世界银行推出三支柱理论之前，利用税收政策支持第三支柱养老金是个“稀罕物”，即使在发达国家也很少见。例如，在欧洲只有瑞士等极少数几个国家有第三支柱，且覆盖率很低。在 G20 国家、OECD 的 38 个成员国中，只有美国和加拿大等极少数几个发达国家的第三支柱建立于世界银行提出三支柱理论之前，在欧盟 27 个成员国中几乎所有国家的第三支柱都是受到世界银行的启发后才建立的，甚至七国集团中的德国、法国、日本、意大利四国第三支柱都是进入本世纪后建立的。为提高养老金的便携性，减少劳动力跨国流动时的社会保障障碍，经过多年的准备和努力，欧盟层面建立的第三支柱“泛欧养老金”（PEPP）将于 2022 年 3 月 22 日正式生效^⑤。毫无疑问，“泛欧”第三支柱的诞生将世界银行提出的三支柱理论的实践推向新的发展阶段。

第五，三支柱理论对实现第三支柱养老金个人化（individualization）和改善家庭财富净值构成成功不可没。第三支柱作为独立的个人养老金提出来与另外两支柱并列，有助于推动国家、企业和个人三方分责的改革趋势。在此前一百多年里，对养老保险制度发挥主导作用的主要是国家和企业，个人金融资产和财富的积累用于个人养老属于纯粹的“非正规”家庭安排，而第三支柱的建立则不同，它是在税收政策支持下由个人建立的“独立和正规”的养老金制度安排，是国家让渡当期税收收入的多支柱养老金的一个组成部分，是家庭财富净值构成的组成部分。“个人化”的养老金制度可提高个人的社会参与意识、金融理财能力、退休收入水平，有利于促进“积极老龄化”理念的形成。

在上世纪 90 年代初，世界各国政府和理论界主要关注的是第一支柱养老保

① 根据国际惯例，第二和第三支柱统称为私人养老金，其中，第三支柱也可称之为个人养老金。

② 根据三支柱理论和全球发展潮流，第二支柱应逐渐从 DB 型向 DC 型转变，第三支柱只能是 DC 型的，而 DC 型养老金是以资产积累为基础、以市场投资为原则，与传统 DB 型相比，可极大提高养老基金中使用金融工具的比重，进而提高投资收益在养老基金中的比重。

③ OECD (2005), Pension Markets in Focus, Newsletter Issue 1, June 2005, OECD Publishing, Paris, p.3.

④ OECD (2021), Pension Markets in Focus 2021, November 2021, OECD Publishing, Paris, p.6.

⑤ 欧盟官网: https://www.eiopa.europa.eu/media/news/follow-survey-pan-european-personal-pension-product_en

险制度参数式改革和结构式改革，前者主要指提高退休年龄、下调养老金替代率和上调缴费率等，后者主要指如何在 DB 型制度中引入 DC 的因素，如何在现收现付制中植入积累制的因子等。世界银行此时提出三支柱理论，不仅肯定了第一支柱的“内生改革”，促进了第二支柱的“存量改革”，重要的是还开辟了第三支柱“增量改革”的“新领域”，世界范围内养老金体系“整体”财务可持续性的“外生改革”由此拉开大幕。

（二）养老金三支柱理论溯源及其演进

养老金三支柱的理念由来已久。第二次世界大战以来，很多专业人士对养老保障制度的发展现状做过类似比喻。例如，1950 年美国社会保障委员会的科恩（Wilber Cohen）将美国社会保障制度比喻为“三层蛋糕”，即第一层是联邦政府提供的最低生存条件，第二层是企业对第一层提供的更加充足的标准补充，第三层是依靠个人努力获得的“奢侈”。此外，不同国家和相关文献对当时养老保险现状用多“层次”（tiers）、“层级”（layers）、“阶梯”（stages）和“台阶”（stepladder）等词汇予以形象描述^①。

但最流行和脍炙人口的比喻是 1949 年美国大都会人寿保险公司精算师霍豪斯先生（Reinhard A. Hohaus）在俄亥俄州一次社会保障论坛上的演讲，他将美国社会保障比喻为“三条腿板凳”，他说：“按时间顺序来说，第一是个人保险，第二是各种员工福利计划，其中团体保险是美国的一个突出贡献，第三是社会保障”。将二战后的社会保障发展现状和趋势比喻为“三层蛋糕”或“三条腿板凳”非常形象。追根溯源，“第三支柱个人保险”的历史最悠久，1706 年英国诞生了世界上第一张人寿保单；其次是“第二支柱公司养老金”，1882 年美国钢琴和风琴制造商 Alfred Dolge 公司正式注册世界上首个企业补充养老保险；最后才是“第一支柱社会养老保险”，1889 年德国建立起世界上首个社会养老保险制度。但从税收立法支持的先后顺序看，最早是第一支柱即从 19 世纪末开始，其次是第二支柱即大约从第一次世界大战后开始，最后才是第三支柱，除北美和欧洲个别国家建立于上世纪 70 年代以前之外，绝大部分国家在世界银行的倡导下是在 21 世纪才开始建立的。

二战后，欧美第二支柱养老保险发展迅速。例如，1974 年与 1945 年相比，

^① 以下资料引自 Matthieu Leimgrugber, The Historical Roots of a Diffusion Process: The Three-Pillar Doctrine and European Pension Debates(1972-1994), in Global Social Policy, 12(1)24-44, 2012, pp.30-31,

美国企业养老金覆盖人数从 640 万人增加到 2980 万，领取年金的人数从 31 万人增加到 639 万人，支付规模从 2.2 亿美元增加到 129 亿美元，基金规模从 540 亿美元提高到 1.9 万亿美元^①。在欧洲，强制性职业养老金覆盖率越来越高，截止 20 世纪 70 年代初，瑞典蓝领和白领已覆盖 90%，荷兰覆盖率超过 80%，英国超过 50%^②。欧美发达国家私人养老基金规模和覆盖面的扩大让三支柱理论呼之欲出。据笔者的检索，英文最早使用“三支柱”概念的官方文献是 1971 年美国社会保障总署研究与统计部两名工作人员撰写的一份研究报告《西德与法国的私人养老金》。该报告认为：要实现养老金 75% 的替代率^③，“为私人部门工人建立一个三支柱结构是可期的。社会保障这个支柱对 40 年工龄的工人来说可支付相当于其最后工资的平均 40-45%。私人养老金和个人储蓄——第二和第三支柱——最终能填补那 25-30% 的缺口”。

官方最早将“三支柱”养老金概念引入宪法的国家是瑞士。上世纪 60 年代末和 70 年代初瑞士经过一次养老金改革的社会大辩论，左翼政党提出将 1947 年建立的现收现付制第一支柱国家基本养老保险制度（老年、遗属和残障保险，AHV）“扩充”为“人民养老金”，将每年 2640 法郎的最低养老金提高到 6000 法郎，而当时年均工资为 2.3 万法郎。反对派认为，扩大第一支柱将会“挤出”第二支柱积累制的企业养老金资产和家庭财富，而当时第二支柱资产占 GDP 比例已达 40%、覆盖全国劳动力也达 40%^④。于是，反对派针锋相对地提出“三个支柱相结合”的方案，主张为私人养老金留出足够空间，即在第一支柱略有提高的前提下，以立法的形式将第二支柱企业养老保险（BVG）固定为强制性制度，同时增设第三支柱个人养老保险项目。1972 年瑞士举行全民公决赞成三支柱方案，“三支柱原则”在联邦宪法中得以正式确立。后来，IMF 经济学家霍尔兹曼教授（Holzmann, R., 奥地利人，后来曾长期任职世界银行领导社会保护部，现为奥地利央行行长）曾于 1988 年高度评价瑞士三支柱方法论的创新，奎伊瑟女士（Queisser M., 德国人，著名养老金专家，现为 OECD 养老金部主任）曾敦促德

^① Alfred Skolnik, Private Pension Plans 1950-1974, in Social Security Bulletin, Vol. 39, No.6, June 1976, p.4, table 1.

^{②②} Max Horlick, Mandating Private Pensions: Experience in Four European Countries, in Social Security Bulletin, Vol. 42, No.3, March 1979, p.23.

^③ Max Horlick and Alfred M.Skolnik, Private Pension Plans in West Germany and France, Research Report No.36, Office of Research and Statistics, Social Security Administration, Washington, 1971, p.6.

^④ Monika Queisser, Dimitri Vittas, The Swiss Multi-Pillar Pension System- Triumph of Common Sense? Policy Research Working Paper 2416, Finance, The World Bank, August 2000, pp.2-5.

国采取瑞士三支柱模式^①。

瑞士作为将“三支柱原则”写入联邦宪法的先驱，不仅自认为这是平衡现收现付与养老金财富积累一个比较理想的“瑞士方案”，而且也受到世界银行的高度肯定，成为世界银行倡导三支柱理论的先行者：1994年出版的《防止老龄危机——保护老年人及促进增长的政策》对瑞士三支柱原则写入宪法赞赏有加：宪法修正案1985年生效时瑞士第二支柱覆盖率已高达92%，为发达国家之最，其资产占GNP的70%，仅次于荷兰的76%和英国的73%^②。

（三）国际组织对养老金三支柱理论的深入讨论

在过去四分之一世纪里，世界银行这份研究报告的面世推动越来越多的国家将三支柱框架作为发展养老金的制度目标，相关国际组织为满足和指导其成员国的实际需要，开始制订和发布关于三支柱养老金的规范性文件，养老金“支柱理论”的内涵更加丰富。一方面，各国际组织和各国政府在制订相应政策法规时将世界银行的支柱框架作为其基本参照，另一方面，他们又根据本土养老金体系的制度现状、税法环境、历史传统等因素，对世界银行版本的三支柱理论做了一定的调整，甚至在某些方面存在差异性。国际组织、国际行业协会、各国政府和学术研究等机构关于三支柱的官宣文件和分析研究多如牛毛，限于篇幅，这里仅以三个国际组织的技术文献为主，对三支柱概念演进做一梳理归纳。

OECD是最早支持使用三支柱理论的国际组织。虽然OECD曾对“支柱”概念提出质疑，在其相关文献中“支柱”与“层次”有时并用，但总的来说，OECD以使用“支柱”为主，并发布了大量关于三支柱养老金系列研究报告，资料十分丰富，还建立一个规模庞大的数据库。1998年OECD提出“多支柱方法论”（multi-pillar approach）^③，认为养老金制度是与其他要素相结合的平衡混合体，应发挥强制性与自愿性、统筹与现收现付、政府与市场的作用，推动向退休收入的多支柱体系转变。2000年4月OECD在布拉格召开“私人养老金国际会议”，其中包括“中东欧国家私人养老金”和“波罗的海国家私人养老金”两个分会，主要讨论如何发展第二、第三支柱，几十个国家的专家学者参加了会议。2005

^① 以上资料引自 Matthieu Leimgrugber, The Historical Roots of a Diffusion Process: The Three-Pillar Doctrine and European Pension Debates(1972-1994), in Global Social Policy, 12(1)24-44, 2012, pp.32-33, 37-38.

^② 世界银行：《防止老龄危机——保护老年人及促进增长的政策》，中国财政经济出版社，1995年，第108-109页。

^③ OECD (1998), Maintaining Prosperity in an Ageing Society, OECD Publishing, Paris, p.110, p.133.

年 OECD 公布了一份养老金分类与术语的文件^①，将养老金规定为三支柱框架：第一支柱是基于工薪税的公共管理的 DB 型现收现付制强制性公共养老金计划；第二支柱是作为就业合同的一部分、由雇主向雇员提供的私人部门管理的职业养老金计划，并指出从 DB 向 DC 型或混合型发展是大趋势；第三支柱是储蓄和年金化形式的个人养老金计划，一般来说是自愿性 DC 型的完全积累制。

欧盟不仅接受三支柱养老金的理论框架，而且还在其成员国中积极倡导和推动构建三支柱养老金体系，且力度逐渐加大。2014 年欧盟发表长篇研究报告《养老金计划》^②，对建立三支柱养老金的目的、形式以及金融风险、长寿风险、行为风险、监管风险做了深入分析，在此基础上，根据欧盟国家的制度现状和未来发展趋势，对三支柱做了基本定义。欧盟认为，第一支柱是以 DB 型为原则、以防止老年贫困为主要目的的公共养老金；第二支柱是为实现消费烫平、基于劳动力市场表现的 DC 或 DB 型（包括名义账户制和积分制）雇主计划；第三支柱是纯粹市场化运作、自愿参加且待遇不确定的 DC 型个人养老金计划。为区分第三支柱与其他长期储蓄的边界，欧盟认为第三支柱的重要标志是享有税收激励（或国家提供部分配比缴费）与锁定退休日，根据这两个标准，除塞浦路斯以外，欧盟所有成员国均建立起第三支柱。

国际劳工组织（International Labour Organization，简称 ILO）在养老金改革的许多领域与世界银行的观点不尽一致，对三支柱理论也较为抵触。世界银行的这份研究报告甫一面世，国际劳工组织和国际社会保障协会的两位工作人员就于次年联名发表一学术长文，对世界银行的三支柱理论进行了全面的质疑^③：从公共养老金计划对经济的影响到公共养老金计划的“政治风险”，从应对人口老龄化的能力到三支柱的融资方式，从精算公平概念的非理性到现收现付制的再分配的必要性等等；进而，认为世界银行这份研究报告提出的三支柱理论对工人和退休人员、对雇主和政府都是一个“高风险战略”：第二支柱强制性 DC 型计划产生的风险比社会保险存在的“政治风险”还要大，例如，退休金水平产生不确定性，投资体制带来市场风险和通胀风险，私人养老基金存在监管难题，国家保障严重缺位，存在替代率下降风险，转型的一代人承担双重负担；总之，用强

① OECD (2005), *Private Pensions: OECD Classification and Glossary*, OECD Publishing, Paris, p.28-33.

② Directorate-General for Internal Policies, *Pension Schemes*, Policy Department A: Economic and Scientific Policy, European Parliament, August 2014, pp.25-38.

③ Roger Beattie and Warren McGillivray, A Risky Strategy: Reflections on the World Bank Report Averting the Old Age Crisis, in *International Social Security Review*, Vol.48, No. 3-4, 1995, pp.5-22.

制性储蓄式计划代替社会保险不仅为工人和退休人员带来高风险，也将提高制度成本，认为目前有效的改革举措应该是对现行制度存在的低效和不公平进行校正，而不是建立第三支柱。

但随着三支柱理论的广泛传播和流行，国际劳工组织对三支柱理论的态度逐渐有所变化，在其召开的会议和出版物中开始使用三支柱概念并对其进行修正和补充。2018 年国际劳工组织专门发布了关于多支柱养老金的研究报告，详细阐述对三支柱理论的看法^①。国际劳工组织提出了一个“ILO 多支柱养老金模型”，并对多支柱养老金改革设定了八项基本原则。具体而言，国际劳工组织提出的“ILO 多支柱”分为四个支柱：零支柱的普惠型老年津贴属于非缴费型养老金，无论是家计调查型还是养老金调查型的，应成为社会保障的底线；第一支柱强制性养老保险应是 DB 型的，由雇员雇主共同筹资；第二支柱可以是强制性或自愿性的，也可以是 DB 或 DC 型的雇主补充养老计划，由雇主单方缴费融资并实行集体管理；第三支柱是自愿性的个人储蓄安排，由市场化养老金机构管理，实行市场化运作与监管。

上述三个国际组织对三支柱养老金概念的界定具有相当的代表性。当然，也有国际组织对世界银行三支柱理论提出尖锐意见。例如，联合国几乎不参与对世界银行三支柱理论的讨论，但却发表了一篇具有颠覆性的工作论文，作者是联合国经济社会事务部公共经济学与公共管理司的工作人员。该文认为^②，在世界银行提出的三支柱框架中，最佳的制度设计是只保留非缴费型的零支柱（普惠和定额式养老津贴）和第三支柱就足够了，两条腿比三条腿好，并且第三支柱无须提供税收优惠支持；第一支柱和第二支柱职业养老金是完全没有必要的，它们是重复的；新西兰养老金制度采取的就是这种“两条腿”制度设计，因此，“新西兰模式”备受新西兰人的欢迎，值得各国关注和效法。他自嘲“这样的养老金制度太乌托邦了，但在新西兰却很管用”。

（四）国际组织对养老金三支柱理论的调整修正

总体看，包括上述三个国际组织在内的主要国际组织基本认同世界银行确定的养老金三支柱“分类法”（typology），在对三支柱概念定义进一步论证、延

^① ILO, The ILO Multi-Pillar Pension Model: Building Equitable and Sustainable Pension Systems, Social Protection for All Issue Brief, Protection Department, International Labour Organization, Geneva, 27 September 2018, pp.3-4.

^② Larry Willmore, Three Pillars of Pension? A Proposal to End Mandatory Contributions, ST/ESA/2000/DP.13, DESA Discussion Paper No.13, Department of Economic and Social Affairs, United Nations. June 2000.

展和补充的基础上，同时也对世界银行三支柱的分类做了一些调整和修正。

第一，关于第一支柱。世界银行 1994 年研究报告对第一支柱的定义有些模糊，认为它有三种形式可供选择^①：一是以家计调查为基础的津贴制度；二是强制性储蓄制度，提供的是最低年金保障；三是普遍的或与就业关联的现收现付制养老保险，提供的是统一的年金制度。关于第一种形式即世界银行将养老津贴视为第一支柱，一个世纪以来确实有些国家是这样称谓的，因为这些国家是按照建立的时间顺序来称谓的。例如，加拿大将其 1927 年建立的一般税收转移支付的养老津贴制度称之为第一支柱，而将 1966 年建立的强制性 DB 型现收现付制基本养老保险“加拿大养老金计划”（CPP）称之为第二支柱；相反，其邻国美国没有建立老年津贴制度，自然就将 1935 年建立的同样性质和地位的强制性 DB 型现收现付制基本养老保险“老年、遗属和残障信托保险”（OASDI）称之为第一支柱。再如，澳大利亚将其 1909 年建立的一般税收性质的老年津贴制度称之为第一支柱，而将 1992 年建立的强制性缴费型混合制超级年金（其中有一小部分 DB，主要是 DC）称之为第二支柱。为尽量防止这种混乱，2005 年和 2008 年世界银行提出五支柱模式，将养老津贴制度划入“零支柱”。关于第二种形式即第一支柱还包括强制性储蓄制度，这显然与世界银行定义的第二支柱产生重复。关于第三种形式即 DB 型现收现付制养老保险制度，这是后来被国际社会和国际组织广泛认可的，三个国际组织根据现实存在的实际情况，将第一支柱明确地定义为 DB 型现收现付的基本养老保险制度。

第二，关于第二支柱。也许由于世界银行对瑞士将第二支柱养老金作为强制性模式写入宪法推崇备至等原因，在其 1994 年的报告中将第二支柱定义为强制性职业养老金制度和个人储蓄计划，在 2005 年和 2008 年提出五支柱的两份研究报告中再次维持这个定义，但这显然与绝大多数发达国家第二支柱是自愿性的事实存在较大差异，不具有代表性。例如，在 OECD 成员国中，只有 12 个国家的第二支柱职业养老金是强制性的，且他们都是小国或像墨西哥这样的发展中国家，而美国、加拿大、德国、日本、爱尔兰等绝大多数成员国第二支柱都是自愿性的，且法国、意大利、西班牙和葡萄牙等发达国家自愿性第二支柱的覆盖率非常低^②。对此，OECD 和欧盟在其官方文件的定义中均对“强制性”的表述采取了回避的

① 以下世界银行关于三支柱的论述参见世界银行：《防止老龄危机——保护老年人及促进增长的政策》，中国财政经济出版社，1995 年，第 9-10 页和第 4-7 章。

② OECD (2021), Pension at a Glance 2021- OECD and G20 Indicators, OECD Publishing, Paris, p.141, table 4.2.

方式，同时也未明确将其规定为“自愿性”。国际劳工组织在定义第二支柱时吸纳了世界银行的观点，又对普遍存在的事实采取了客观尊重的态度，将第二支柱定义为既可以是强制性的，又可以是自愿性的，与世界银行的观点未产生正面冲突。至于世界银行规定的个人储蓄计划，国际组织则均将其划分为第三支柱。

第三，关于第三支柱。世界银行将自愿性职业保险和个人储蓄计划统统归入第三支柱。对此，三个国际组织几乎不约而同地将自愿性职业养老金“回归”至第二支柱，而将第三支柱明确定义为只包括自愿性个人储蓄制度。这样调整的重要意义在于，OECD 和欧盟厘清了第二和第三支柱的边界，即第二支柱为自愿性职业养老金制度，第三支柱为自愿性个人储蓄制度，同时与国际劳工组织的定义也基本一致起来，并没有排斥少数强制性职业养老金在第二支柱的存在。

随着时间的推移和诸多国际组织的不断调整，以个案典型化为主要依据的世界银行提出的三支柱理论日益被视为“传统”的分类法^①，而其他国际组织“修正”后的分类法则主要依据养老金的“发起人性质”来划分，由此分为国家（公共）建立的强制性养老保险制度、雇主（职业）建立的自愿性养老保险计划、个人（个人制度安排）建立的自愿性储蓄制度等三个支柱。很显然，修正后的三支柱理论更接近现实，更具包容性，也更清晰易懂，并逐渐被业界广泛接受，成为三支柱理论的主流。

除分类法存在争议以外，第三支柱的功能定位在国际组织之间也存在不同看法：建立第三支柱的初衷是什么，覆盖的目标群体应该是哪些，与第一、第二支柱是什么关系等等。第三支柱功能定位的不同将决定其不同的发展模式。

三、第三支柱养老金功能定位的争议与最佳实践

（一）第三支柱是为少数人建立的养老金的观点

第三支柱养老金是少数人的制度，还是多数人的制度？这个问题在相关文献中至今尚未发现专门研究成果或专述，也未出现公开的学术讨论，笔者依然只将国际组织的研究报告作为主要分析根据。总体评价，世界银行、OECD 和国际劳工组织基本将第三支柱视为少数人的养老金制度，甚至国际劳工组织明确指出，第三支柱的市场风险全部由个人承担，只能是少数高收入人群的制度。欧盟的态

^① Directorate-General for Internal Policies, *Pension Schemes*, Policy Department A: Economic and Scientific Policy, European Parliament, August 2014, pp.13-14.

度则不同，认为第三支柱应该是多数人的制度，未来应该发挥对冲第一支柱理论替代率下降风险的功能。

世界银行发布关于三支柱理论研究报告时，相对于第一、第二支柱养老金来说，第三支柱还属于一个“新生事物”，真正通过税法支持建立的第三支柱寥寥无几，婴儿潮和人口老龄化刚刚进入各国政策研究的视野，对第三支柱的功能定位也处于探索阶段，因此，在其提出第三支柱时，只是简单地将建立第三支柱的目的表述为“为那些想在老年得到更多收入及保险的人提供额外保护”和“给那些需求更高的人提供额外的保护”^①。虽然世界银行对第三支柱的功能定位只是做出寥寥数语的描述，并未做出深入论述，但可看得出，它认为第三支柱是位少数有能力的人建立的制度。此后，世界银行在其他的研究报告中也未对这个问题进行深入分析。

其他国际组织在对世界银行分类法进行调整和完善的同时，对第三支柱功能定位也有一些零星的分析。例如，OECD 对十几个国家的调研数据显示，大多数第二支柱养老金覆盖的工人中其收入只占一部分，因为通常第二支柱缴费是有上限限制的，据此推论，工人要想获得较高的替代率，就只能靠建立第三支柱自愿性储蓄账户^②。从 OECD 对第二支柱的态度来看，它基本赞成世界银行对第三支柱的功能定位，即从替代率的角度看，第三支柱是对第二支柱的补充；从参与人群的划分来看，第三支柱基本也是由第二支柱参与人群中收入更高的那部分群体构成的。

国际劳工组织提出的四支柱理论的逻辑关系是^③：“零支柱和第一支柱在社会保障养老金制度中是重要组成部分”，其中，建立零支柱的制度目标是实行普惠性的全覆盖，为退休人口提供一个足以终生维持体面生活与尊严的最低生活底线，建立第一支柱的目的是为了提高替代率，至少不应低于 40%，以确保退休后生活标准。因此，第二支柱作为补充性的缴费型制度可有可无，无论是自愿性还是强制性的，DB 型的还是 DC 型的，没有必要要求每个国家都建立第二支柱，有条件的可以建立，没有条件的国家应完全依赖零支柱和第一支柱，并且认为国

^①世界银行：《防止老龄危机——保护老年人及促进增长的政策》，中国财政经济出版社，1995 年，第 10 页，第 152 页。

^② OECD (2005), Pension at a Glance-Public Policies Across OECD Countries, OECD Publishing, Paris, p.28.

^③ ILO, The ILO Multi-Pillar Pension Model: Building Equitable and Sustainable Pension Systems, Social Protection for All Issue Brief, Protection Department, International Labour Organization, Geneva, 27 September 2018, pp.3-4.

家应对其替代率做出较高水平的承诺；至于第三支柱，那是为高收入群体服务的完全竞争型的制度，主要是为那些有经济能力增加额外储蓄的群体建立的个人补充养老金计划，因为第二和第三支柱个人账户式的养老金制度将很多宏观经济风险、金融市场风险、人口风险等都转嫁给了个人，不能确保遵守社会保障的基本原则。

根据上述四个支柱的功能和风险的分析，国际劳工组织绘制出“多支柱养老金模型”示意图，四个支柱覆盖的受益人数呈金字塔形（原图为梯形图）：零支柱是塔座，是社会保护底线，覆盖所有低收入和高收入群体，受益人数最多；其次是第一支柱，作为强制性制度，其覆盖范围仅次于零支柱；再次是第二支柱，其覆盖范围明显小于第一支柱；第三支柱是塔尖，受益人数最少。国际劳工组织认为，它将多支柱理论框架和第三支柱的功能定位于“金字塔型”，一方面反映的是各国政府、雇主和工会等各方观点达成共识的结果，是社会保障的基本原则；另一方面这也是基于国际劳工组织几十年来积累的广泛实践经验和认知而做出的总结。一言以蔽之，在国际劳工组织那里，第二和第三支柱风险大，可不必建立，尤其第三支柱，它注定是少数人的制度。

（二）第三支柱是为多数人建立的养老金的观点

在对第三支柱功能定位上，欧盟与其他国际组织的看法有所不同，尤其与国际劳工组织存在明显分歧，认为第三支柱应是为多数人建立的养老金制度。归纳起来，欧盟是基于如下逻辑关系进行论证的。

第一，欧盟成员国人口老龄化趋势严峻，第一支柱养老金的理论替代率将呈下降趋势。欧盟每三年对其成员国基本养老保险未来 50 年的“理论替代率”(TRR)进行一次预测。所谓理论替代率，是指未来不同缴费年限、收入水平和退休年龄等诸多假定条件的变化对养老金待遇水平产生的影响。例如，2018 年欧盟以 2016 年的替代率为基础值对 2056 年的替代率进行预测^①，在标准的连续 40 年缴费和社会平均收入等条件下，发现在 27 个成员国中有 19 个成员国的替代率呈下降趋势，两个成员国没有变化，有 6 个成员国呈上升趋势。下降幅度最大的是罗马尼亚，降幅达 45 个百分点（-45），其他国家依次是波兰-41，克罗地亚和英国分别是-16，西班牙和拉脱维亚是-10，瑞典-9，葡萄牙、马耳他、芬兰、法国均为

^① European Commission, Pension Adequacy Report 2018-Current and Future Income Adequacy in Old Age in The EU, Volume 1, European Union, 2018, p.49, table 2; p.112, Figure 62.

-8, 卢森堡-7, 爱尔兰和荷兰是-6, 捷克共和国-5, 匈牙利-4, 意大利-3, 奥地利和立陶宛是-1; 替代率变化为“0”的国家是斯洛文尼亚和比利时; 替代率上升幅度最小的国家是斯洛伐克, 增幅为1个百分点, 其他国家依次是丹麦2个百分点, 塞浦路斯和德国为5, 爱沙尼亚为6, 替代率幅度提高最大的是保加利亚, 达17个百分点。

第二, 欧盟成员国第二、第三支柱发展不尽人意, 导致总体退休收入的理论替代率低于 OECD 国家。一方面, 欧盟国家第一支柱养老金平均理论替代率水平普遍较高, 在未来理论替代率将普遍面临下降预期下, 有些国家将面临很大压力。例如, 罗马尼亚的理论替代率降幅达45个百分点, 这意味着从2016年的77.2%理论替代率降至2056年的32.2%。另一方面, 欧盟国家第二支柱、尤其第三支柱的平均替代率水平低于 OECD 国家, 平均低7.5个百分点, 所以, 即使 OECD 国家第一支柱理论替代率低于欧盟国家5.2个百分点, 但其总替代率却高出欧盟国家2.3个百分点。

表1 2020年 OECD 和欧盟成员国三支柱养老金平均替代率比较 (%)

支柱	第一支柱	强制性第二支柱	自愿性第二、三支柱	总替代率
OECD38 国	42.2	9.6	5.8	57.6
欧盟 27 国	47.4	6.0	1.9	55.3

资料来源: OECD (2021), *Pension at a Glance 2021- OECD and G20 Indicators*, OECD Publishing, Paris, p.141, table 4.2.

第三, 在第一支柱持续改革的同时, 有必要同时利用第三支柱作为补充。欧盟认为^①, 应始终坚持第一支柱养老金的参数式改革和结构式改革, 提高其财务可持续性, 同时, 第三支柱也是养老金改革的一部分, 应采取措施或制订相应政策, 鼓励和支持各成员国发展第三支柱, 维持其成员国的整体退休收入水平。欧盟认为^②, 发展第三支柱是“替代”第一和第二支柱的一个途径, 提高第三支柱的理论替代率可弥补第一和第二支柱出现的理论替代率下降空间, 有利于平滑个人终生消费。

① 以下数据和资料引自: Sánchez Serrano, Antonio; Peltonen, Tuomo (2020): *Pension schemes in the European Union: Challenges and Implications from Macroeconomic and Financial Stability Perspectives*, ESRB Occasional Paper Series, No. 17, July 2020, European Systemic Risk Board (ESRB), European System of Financial Supervision, Frankfurt, pp.3-4, pp.39-40, p.31, chart 13.

② 以下数据和资料引自: Directorate-General for Internal Policies, *Pension Schemes*, Policy Department A: Economic and Scientific Policy, European Parliament, August 2014, pp.9-11, p.35, p.41, pp.55-56.

第四，第三支柱具有一定优势，可以覆盖第二支柱难以覆盖的特定人群。第三支柱之所以能提供一定的替代率，是因为它能实现足够的覆盖率。第三支柱可以覆盖第二支柱的参保人员，也可以覆盖第二支柱无能为力的一些特定群体，例如，自营职业者、移民、长期脱离劳动力市场的脆弱群体，由于这些特定群体没有充足的私人储蓄来弥补未来法定养老金出现的缺口，其老年收入理论替代率将面临严重不足。第三支柱通过税收支持或补贴等激励机制可以提供一个有吸引力的选择，成为他们建立长期储蓄机制和实现退休后平滑消费作用的一个补充手段，这是第三支柱的一个主要功能。

第五，从理论上讲，第三支柱养老金对普通家庭储蓄有挤出效应，但目前尚未获得实证分析结果的支持。欧盟认为，第三支柱养老金与普通家庭储蓄之间存在明显的替代效应，欧盟平均家庭储蓄本来就不高，且家庭储蓄率呈下降趋势，其 GDP 占比从 1999 年的 12% 降至 2018 年的 10%，由此担心建立第三支柱会加剧居民储蓄的减少。欧盟试图通过 11 个成员国提供的 2001 和 2012 年数据对第三支柱是否存在上述两个社会功能进行实证分析，但由于第三支柱建立时间短，参与人数有限，资产规模很少，数据可获性较差等原因，二者的相关性较弱，不具有明显的统计学意义。尽管如此，欧盟仍对第三支柱寄予厚望，希冀它能发挥对第一支柱理论替代率下降的补偿功能。

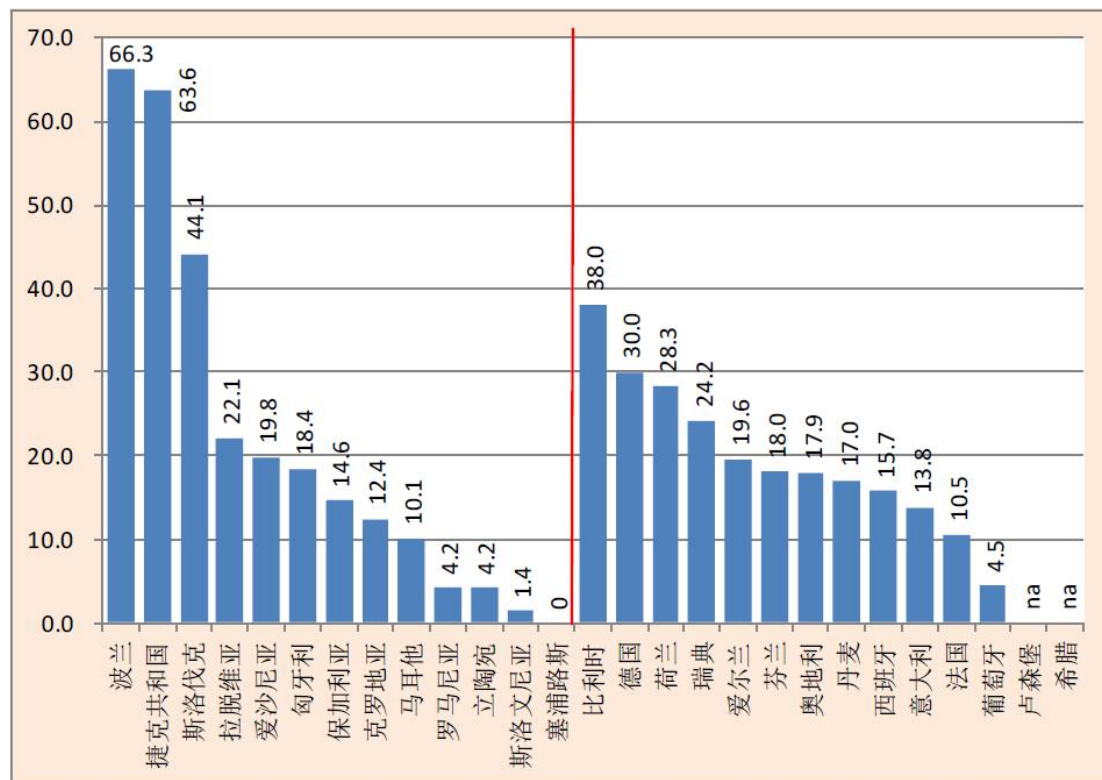
在全球各大经济板块中，欧洲人口老龄化趋势最为严峻，第一支柱替代率最高，未来理论替代率下降预期最显著，第二支柱的发展不如 OECD 国家的平均水平，第三支柱刚刚起步，远低于盎格鲁圈国家的总体水平。基于这些事实和预测，欧盟提出了与其他国际组织、尤其与国际劳工组织不同的看法，欧盟认为，第三支柱应是多数人的制度，至少在制度设计和制度目标上把它定位为多数人的养老金，而不应从设计初衷和功能定位开始就直接把它定义为少数人的金字塔尖。

（三）发达国家为多数人建立的第三支柱养老金的有益探索与最佳实践

在世界银行三支柱养老金理论的倡导下，在过去四分之一世纪里，很多国家开始构建和完善三支柱养老金体系。对包括发达国家在内的世界绝大多数国家来说，第三支柱养老金是一个空白。总体看，发展中国家第一支柱养老金已很普及，第二支柱参差不齐，建立第三支柱的积极性远不如发达国家，因此，发展中国家的第三支柱数据缺乏，零星资料显示，他们或是出于起步阶段，或是效果不尽人

意。在国际组织中，由于欧盟推动养老金改革力度较大，对第三支柱的建立较为关注，相对来说效果较好。

图1 2020年欧盟27国新成员国(左侧)与老成员国(右侧)第三支柱覆盖率(%)



资料来源：OECD (2021), Pension Markets in Focus 2021, November 2021, OECD Publishing, Paris, p.15, figure 1.6; 其中，斯洛文尼亚、比利时、西班牙和葡萄牙四国的第三支柱数据引自 Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, Pension Adequacy Report 2018: Current and Future Income Adequacy in Old Age in the EU, Volume 1, European Commission, Belgium, 2018, p.79, table 6.

注：覆盖率是指参保人数/就业年龄人口（15-64岁）；“na”为没有数据。

在欧盟27国中，老成员国有14个，新成员国有13个。就覆盖率指标来看，新成员国中的波兰、捷克共和国、斯洛伐克等国第三支柱覆盖率很高，他们的第二支柱养老金或是自愿性的，或是没有建立第二支柱（捷克共和国），其他国家建立的第三支柱覆盖率均明显小于第二支柱，三支柱结构呈金字塔状。新成员国的数据匮乏，资料不齐，难以对其深入分析。总体看，老成员国三支柱均为金字塔型的，第三支柱覆盖率均小于第二支柱，没有产生像新成员国那样超过40%以上覆盖率的第三支柱，但是，老成员国的改革力度并不小于新成员国，他们的一些做法很有特点。其中，虽然德国第三支柱覆盖率仅为30%，但其制度设计很值得注意。

德国实施的是三支柱模式，其第三支柱分为两个部分^①。一个是 2002 年实施的里斯特养老金，这是 EET 模式 DC 型个人养老金^②，向所有人开放，缴费率为 4%，最高限额为每年不能超过 2100 欧元，其主要制度设计特征包括：一是政府每年对每个账户提供 175 欧元的补贴；二是对有子女的账户持有人提供额外补贴，其中，对 2008 年以前出生的子女每年每个子女增加 185 欧元，2008 年以后出生的每个子女每年提供 300 欧元的补贴；三是为鼓励青年人参保，对 25 岁以下账户持有人政府外加提供一次性 200 欧元补贴；四是可达到法定退休年龄之前（60 岁）就可领取养老金；五是一次性领取养老金额度不超过账户资产的 20%；五是养老金账户资产还可用于购房贷款抵押；六是账户资产可以继承。另一个是 2005 年建立的吕鲁普养老金，这个制度也是 EET 模式 DC 型的个人养老金，主要目的是为了覆盖自雇人员、自由职业者和高收入群体，其主要特征包括：一是没有具体规定缴费率，但对缴费最高上限有规定，2021 年最高限额为 25639 欧元；二是税前缴费抵扣比例逐年增加，一直到 2025 年逐渐达到 100%；三是该计划没有政府补贴，62 岁可领取养老金；四是个人账户资产不能遗赠和继承，也不能转让。相比之下，里斯特养老金更受欢迎，其参保人大大多于吕鲁普养老金。

在发达国家中，第三支柱养老金覆盖率最高的国家是加拿大和新西兰，这两个国家的第三支柱设计也非常有特色。

加拿大的第三支柱养老金也分为 2 个部分^③。一个是 1957 年建立的 EET 模式的“注册退休储蓄计划”（RRSP），但其覆盖率始终不理想，一直徘徊在 30% 左右，截止 2018 年底，其参保人数为 600 万。另一个是 2009 年建立的 TEE 模式的“免税储蓄账户”（TFSA），其加入和领取的条件比较灵活：一是购买首套住房时可从账户提取 3.5 万加元用于首付，15 年内偿还即可；二是每年还可领取 1 万加元的子女全日制教育或培训费，10 年内还回即可；三是 18 岁以上拥有社会保险号即可建立个人账户，并可任意开设多个账户；四是没有收入也可缴费供款，2019 年最高供款限额即“缴费空间”为 6000 加元，超额部分需缴纳 1% 的罚金；

^① 德国财政部官网：

https://bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Steuern/Steuerliche_Themengebiete/Altersvorsorge/2022-01-03-Statistische-Auswertungen-Riester-Foerderung-bis-2020.html

^② 企业年金的征税涉及三个环节，分别是缴费环节、投资环节和给付环节，可在一个环节也可在多个环节征税。根据国外经验，养老金税收模式主要有 EET、TEE 和 TTE 三种形式，其中 E 是免税(exempt)，T 是征税(tax)。如，TEE 是指在缴费环节征税，即企业年金参与者用个人税后净收入缴费，投资和领取环节免税。

^③ Income Statistics Division of Pensions and Wealth Program, Canada's Retirement Income Programs: A Statistical Overview(1990-2000), Statistics Canada, February 2003.

五是一年内未使用的“缴费空间”可以结转给下一年度使用并可多年累积；六是账户资金可随时领取没有限制，并可指定配偶为账户继承人。虽然 TEE 型的“免税储蓄账户”（TFSA）历史很短，只有 10 年多，但其覆盖人数高达 1470 万人^①，远远超过具有 60 多年历史的 EET 模式的“注册退休储蓄计划”（RRSP），其覆盖率高达 73.5%，相比之下，自愿性第二支柱“注册养老金计划”（RPP）覆盖率仅为 32%。在自愿性第三支柱的国际实践中，加拿大的覆盖率是目前最高的。

新西兰养老金体系只有零支柱和第三支柱，且第三支柱是 2007 年才正式建立，新西兰第三支柱“奇异果储蓄计划”的独特之处在于^②：一是税优模式实行的是 TTE，而不像其他国家实行的是 EET 或 TEE 模式；二是实行自动加入制度，即指雇主须为所有雇员建立这个计划，员工在 2 个月内没有选择退出就自动生效；三是自雇人员和 18 岁以下人员通过计划提供商加入，其中，未满 18 岁人员到 18 岁时有权利选择退出；四是雇主必须为其员工提供缴费，其最低默认费率为 3%，员工的默认费率也是 3%，最高为 10%；五是政府每年为所有参保人提供 50% 的配比补贴，最高限额为 521 新元，一直到 65 岁。个人缴费超过 1042 新元后政府补贴停止。政府补贴由计划提供商申请，无须个人提交任何申请。六是账户资金可用来购买首套住房，条件是账户内要留存至少 1000 新元，重要的是，政府可通过账户提供 1 万新元的贷款。由于新西兰第三支柱实行了自动加入机制，其覆盖率高高于加拿大。

四、中国三支柱养老保险概念的发展与第三支柱模式选择

（一）中国三支柱养老保险的提出及其概念辨析

2020 年之前，中国官方文件使用的概念始终是“多层次”，而不是“多支柱”。“多层次”概念最早出现在 1995 年印发的《关于深化企业职工养老保险制度改革的通知》（国发〔1995〕6 号），但其基本理念可追溯至 1991 年颁布的《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）提出的“基本养老保险与企业补充养老保险和职工个人储蓄型养老保险相结合”，从这个意义上说，在中国养老保险改革的语境下，中国提出三支柱的理念和发展目标要早于世界银行至少三年。企业年金概念首次出现于 2000 年印发的《国务

^① Office of the Chief Actuary, Registered Pension Plans (RPP) and Other Types of Savings Plans – Coverage in Canada, Office of the Superintendent of Financial Institutions Canada, March 1, 2021, pp.2-3.

^② 新西兰政府网：<https://www.govt.nz/browse/tax-benefits-and-finance/kiwisaver/>

院关于印发完善城镇社会保障体系试点方案的通知》（国发〔2000〕42号），第三支柱概念首次出现于2018年4月印发的《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），但“多支柱”概念首次出现在中央层面的文件上是2020年11月召开的党的十九届五中全会通过的《中共中央关于十四五年规划和二〇三五年远景目标的建议》，该文件提出“发展多层次、多支柱养老保险体系”。

此后，“多支柱”、“第三支柱”等相关概念开始频繁出现在中央层面文件和会议之中，最高领导人也开始使用这些概念。例如，2020年12月召开的中央经济工作会议首提“要规范发展第三支柱养老保险”；2021年2月习近平总书记在中共中央政治局第28次集体学习时强调“要加快发展多层次、多支柱养老保险体系”；2021年3月发布的《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》提出“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”；2021年11月《中共中央国务院关于加强新时代老龄工作的意见》再次指出：“促进和规范发展第三支柱养老保险”；2021年12月17日习近平主持召开的中央全面深化改革委员会第23次会议审议通过了《关于推动个人养老金发展的意见》，正式将第三支柱命名为个人养老金，等等。

中国养老保险制度使用概念和术语的演进变化可从一个侧面反映出改革理念的变化和改革进程的不断深入。虽然迄今为止官方尚未有政策文件或立法对这些概念术语统一作出全面和权威的定义，但根据字面理解及其理论释义，“多层次”侧重的是不同制度间的重要性和不同层次之间地位的次第关系，而“多支柱”反映的则是合理分责的理念与均衡发展的要求；在实际操作中，“多层次”与“多支柱”二者之间难以细分，但“多支柱”更形象，尤其在诠释不同责任主体分责内涵方面更便于理解，且从2020年11月以来，最高领导人讲话和官方文件统一使用的概念是“多层次、多支柱”，两个概念并行联用既体现了国家承担养老保障的主体责任没变，同时又表达出国家、企业和个人分责的基本原则；主体责任也好，基本原则也罢，它们均可追溯至1991年的33号文和1995年的6号文，它们是一脉相承的，只不过从语用学的角度看，“多层次、多支柱”的表述方式体现了中国养老保障制度主体责任与责任分担的辩证统一关系。

2021年12月17日习近平总书记主持召开的中央全面深化改革委员会第二十三次会议通过了《关于推动个人养老金发展的意见》。“个人养老金”概念的提出既是对中国第三支柱的“命名”，如同美国将其第三支柱命名为“个人退休账户”（IRA）或新西兰将其命名为“奇异果储蓄计划（KiwiSaver）”，同时又是对第三支柱养老保险在三支柱养老保险架构中地位的进一步明确，即第三支柱是一个个人作为发起人、与第一和第二支柱平行的独立运行的养老金制度。

上述政策演进显示，随着中国养老保险制度全面深化改革不断推进，“中国版”的三支柱制度框架和三支柱养老保险的概念定义越来越清晰：第一支柱养老保险是指国家建立的与经济社会发展水平相适应、社会统筹与个人账户相结合的基本养老保险制度，坚持广覆盖、保基本、多层次、可持续（《社会保险法》语）的方针和用人单位、职工个人依法缴费、政府给予补贴的融资方式。第二支柱企业年金和职业年金是指国家税收政策支持、用人单位自愿建立和雇主雇员双方缴费的DC型信托制补充养老保险制度，属于典型的雇主计划。第三支柱是指国家税收政策支持、自愿加入的账户制DC型个人养老金制度，通过个人账户投资购买的保险、基金、银行理财和信托等养老金产品实行市场化运作。

（二）中国第三支柱个人养老金的本质特征及其两种模式选择

与第二、第一支柱相比，第三支柱个人养老金的制度属性存在很多特殊性：

一是去中心化。第一和第二支柱的发起人分别是国家和雇主，他们负责建立养老金计划的制度架构，负责依规组织整个流程，参保人的登记注册、抵扣税收均从属于发起人的管理，信息和缴费以雇主为中心流向相关社会部门。但第三支柱是去中心化的，每个参保人都是一个发起人，每个账户持有人都是一个中心，其信息和缴费直接流向市场，可在任何合格机构开户，可在专属养老金产品零售市场上自由交易，资产配置和投资由个人决策。

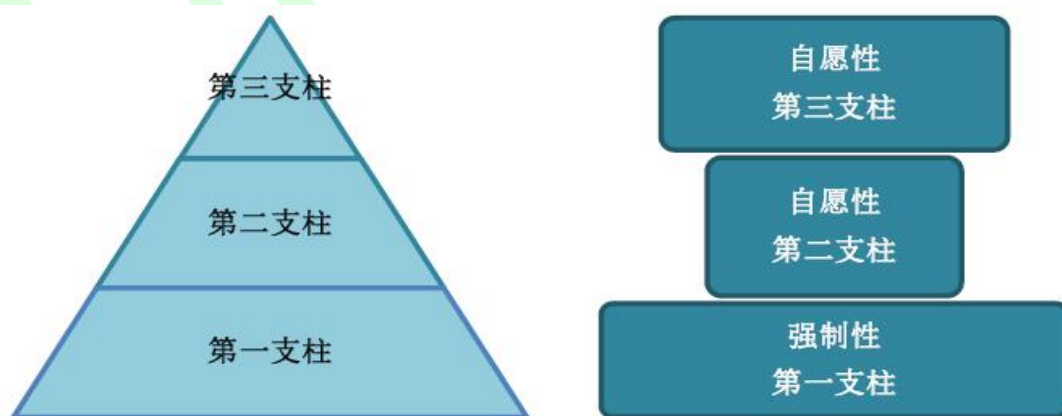
二是独立性。对参保人来说，第一和第二支柱从缴费环节到退休后的领取环节都离不开发起人，且发起人提供配比缴费，其缴费比例甚至高于参保人，尤其是第二支柱，它植根于劳资关系之中，是劳资协商与合作的结果。相比之下，第三支柱没有雇主的配比缴费，与就业状态、劳动收入和收入来源没有任何关联，是独立于任何第三方、可以市场零售的养老保险金融工具，是个人或家庭独立决策的结果。

三是精算中性。第一支柱具有一定的再分配因素，第二支柱存在一定归属期的规定，并且在待遇计发、支付方式、计划的变更和终止等环节受工会与雇主集体协商制定的企业年金方案的一定约束。但第三支柱是纯粹精算中性的 DC 型制度，其本质属于终生收入烫平的个人储蓄账户，除受到税收政策支持、投资专属产品和锁定领取日三个方面的特殊规定以外，相当于“特许”的个人长期储蓄。

归纳起来，第三支柱作为国家税收政策支持下建立的养老保障的一种补充性制度安排，其去中心化、独立性和精算中性的本质特征说明它是一款终生收入烫平的个人储蓄账户，是与就业状态、劳动关系和收入来源没有任何关联的养老保险金融工具，是无需雇主介入和缴费、在零售市场上可独立投资、购买的个人养老金。因此，上述第三支柱个人养老金的三个特征使它有可能延伸覆盖到第二支柱未及之人群，其覆盖的目标群体不受任何就业形态的限制，其理论覆盖面大于第二支柱。

基于对第三支柱个人养老金本质特征的分析，第三支柱个人养老金的功能定位有两个模式可供选择：一个选择是第三支柱优势得以充分发挥的“可替代模式”，它最大限度放大第三支柱的可替代性功能，其目标群体在自动加入机制下以第二支柱企业职工为基础，以广大的灵活就业人员为主要目标群体，成为灵活就业人员提高保障水平的一个选择；另一个选择是将第三支柱定位为“附加模式”，第三支柱的制度优势没有释放出来而仅成为第二支柱的一个“附加层”，在基础性、普惠性、兜底性民生建设中第三支柱养老金制度没有充分发挥出应有的作用。

图2 “金字塔型”与“哑铃型”三支柱养老保险体系比较



资料来源：作者绘制。

进而，如果引入一个量化标准来判断一国建立的第三支柱是否是可替代型的、其三支柱养老金制度结构是否是哑铃型的，就应以该国的自愿性第二支柱为基准，如果其第三支柱覆盖率超过了第二支柱，其第三支柱就是可替代型的，所获得的三支柱养老金制度就是哑铃型的，即模式判断的依据是一国第三与第二支柱覆盖率之间的差，如果是正值，第三支柱和三支柱养老金制度结构就是可替代模式和哑铃型的，否则，就应分别称之为附加模式和金字塔型的。换言之，模式判断依据采取的是一国第三与第二支柱间的相对标准。如果该国的第二支柱实行的是强制性职业养老金制度，其覆盖率很高但尚未达到 100%，其模式判断依据仍应采取相对标准。当然，如果一国的强制性第二支柱覆盖率是 100%（例如，瑞典），模式判断依据就应采取绝对标准即第三支柱覆盖率须达到 100%。

其实，加拿大给世人树立的是一个典型的相对标准的制度模式，而新西兰展现出来的是一个绝对标准的样板（即使它没有第二支柱），因为其第三支柱覆盖人数与其劳动就业人口的人数已几乎完全一致。

（三）中国第三支柱个人养老金选择“可替代模式”的必然趋势

前述发达国家建立的第三支柱个人养老金制度是进入本世纪以来全球社会保障制度改革的一大亮点，社会保障制度大家庭从此增添了第三支柱这个新成员。新西兰和加拿大为多数人建立的可替代模式第三支柱树立起最佳实践的样板，由此获得的哑铃型三支柱养老金制度成为世界银行提出的三支柱理论的最新实践，同时也说明本文提出的哑铃型三支柱体系和可替代模式第三支柱是现实存在的。中国应在税延型商业养老保险试点和发达国家经验教训的基础上勇于“试错”，善于创新，以构建可替代模式第三支柱个人养老金为己任。

从目前税延型商业养老保险试点结果看，附加模式的金字塔型第三支柱养老保险制度对中国来说“此路不通”。虽然此次试点结果欠佳，但意义深远，作为第三支柱个人养老金制度的一次“试错”，它向世人昭示：如果将第三支柱置于养老保险体系的金字塔尖，其命运不是被束之高阁，就是无疾而终，因此，避免重蹈金字塔型商业养老保险试点的覆辙是第三支柱个人养老金得以“自救”的根本之道，确立可替代模式第三支柱的功能定位是中国第三支柱个人养老金的历史使命，构建哑铃型三支柱个人养老金的制度目标是中国建立多层次多支柱养老保险制度的必由之路。

从制度目标上讲，第三支柱的附加模式必将导致“金字塔型”三支柱结构，而可替代模式所获得的是一个“哑铃型”三支柱结构。构建“哑铃型”三支柱结构是指：第一支柱基本养老保险覆盖率基本达到或超过某些发达国家的覆盖率，而第二支柱的覆盖率由于正规部门就业比重较小，其覆盖率肯定较小，这时应扩大第三支柱覆盖率，追求“中间小、两头大”的三支柱结构；构建“哑铃型”三支柱结构并不意味着第三支柱覆盖人数与第一支柱完全一致，而是指第三支柱在引入自动加入机制后所覆盖的群体既应包括第二支柱的群体，更要超越第二支柱的群体，向灵活就业群体延伸；只有哑铃型的制度结构才能使第三支柱在一定程度上“弥补”第二支柱覆盖率较小的先天缺陷，进而“对冲”第一支柱替代率下降的风险，成为促进共同富裕的制度安排。

从政策含义上讲，确立可替代模式第三支柱和哑铃型三支柱结构是历史的必然选择。从必要性看，第一支柱替代率将面临长期的趋势性下降压力；从紧迫性看，第二支柱不能覆盖庞大的灵活就业群体，而新业态就业特征和规模将面临长期的发展趋势；从可行性看，中国居民储蓄率位居世界之首，日益成长的中等收入群体和“新的社会阶层”具备参加第三支柱的需求和经济能力。一方面，这些基本国情为选择可替代模式第三支柱创造了条件，使之具备“大众养老金”潜力的可能性，另一方面，中国第三支柱养老金只能选择可替代模式，否则，附加模式的后果将会受到激烈的社会诟病，多层次多支柱养老保险制度目标将面临搁浅的风险。

五、中国第三支柱个人养老金构建“可替代模式”的客观要求

（一）替代率趋势性下降压力：构建“可替代模式”第三支柱个人养老金的必要性

建立多层次多支柱养老金制度的主要目的是为了提高退休收入水平和稳定收入结构。长期看，中国第一支柱基本养老保险替代率将面临趋势性的下降压力，三支柱养老金需要构建哑铃型而非金字塔型的结构，让第三支柱对第一支柱养老金替代率下降趋势发挥一定的对冲效应，这样，在顶层设计中将可替代模式作为第三支柱的功能定位就显得十分必要。

中国养老保险替代率的趋势性下降压力在未来几十年将不可避免。欧美绝大

多数发达国家早在第二次世界大战之前就已进入老龄化,有些国家的老龄化甚至始于 19 世纪 70 年代。同时,发达国家第一支柱养老保险几乎与其人口老龄化相伴相随,已经历半个多世纪甚至一个多世纪的“压力测试”,经验丰富,历久弥新,且第二支柱职业养老金历史悠久,基金雄厚,可成为共同支撑退休收入替代率的重要收入来源。相比之下,中国建立第一支柱基本养老保险至今不到 30 年就将直面包围人口老龄化在内的 4 个特殊国情的叠加,在第二支柱刚起步和第三支柱缺位的条件下,其替代率趋势性下降预期十分明显。

一是中国人口老龄化迈上一个新台阶。国家统计局最新公布的两组数据在中国人口变迁史上具有标志性意义^①: 一组数据是老年人占比。2021 年 65 岁及以上人口占比达 14.2%,从 2000 年的 7%到 14%中国仅用了 21 年,而欧美发达国家平均大约用了半个世纪,有的国家甚至用了一个世纪;另一组数据是人口自然增长率。2021 年人口自然增长率仅为 0.34%,这意味着 2022 年将很可能跌破“0”,中国人口从此进入负增长时代,比联合国的预测整整提前了 10 年,这是过去中国人口变化的一个转折点,标志着少子老龄化时代的正式来临。

二是中国基本养老保险制度赡养率提高速度几乎快于所有发达国家。中国人口年龄中位数是 38.4 岁^②,低于 OECD 国家的 41 岁和欧盟国家的 43 岁^③,但由于男性女性平均退休年龄低于发达国家 10 年以上,制度赡养率却高于发达国家: 2018 年欧盟国家老年赡养率为 30.5%,每 3 个工作人口对应 1 个退休人口,到 2050 年将提高到 49.9%,达到每 2 个工作人口对应 1 个退休人口。相比之下,剔除机关事业单位人员之后,根据我们的预测^④,2019 年中国城镇企业职工基本养老保险赡养率已达 38.3%,到 2050 年将高达 81.8%,远高于欧盟国家。

三是中国基本养老保险制度遵缴率逐年下降。由于养老保险制度精算中性不足,缴费与权益联系松弛,激励性较差,实际缴费人数与登记参保人数存在的差距越来越大,不缴费人数占比从 10 年前的 10%提高到目前的 20%,即虽然 2019 年登记参保人数为 2.76 亿,但实际缴费人数只有 2.21 亿,“缴费赡养率”高达 47.0%,比 37.7%的“参保赡养率”高出 9 个百分点以上,到 2050 年“缴费赡养

① 国家统计局:《2021 年国民经济持续恢复 发展预期目标较好完成》,2022 年 1 月 17 日,见国家统计局官网: http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/202201/t20220117_1826404.html

② 联合国官网: <https://population.un.org/wpp/>

③ Eurostat, The 2019 Ageing Europe- Looking at the lives of Older People in the EU, European Union, Sep. 2019, pp.18-19.

④ 郑秉文主编:《中国养老金精算报告 2019-2050》,中国劳动社会保障出版社,2019 年 4 月,第 12-14 页。

率”竟高达 96.3%，几乎 1 个缴费人口对应 1 个退休人口。低下的遵缴率导致中国养老保险的制度赡养率明显高于发达国家的制度赡养率。

四是中国基本养老保险制度收入下降是长期趋势和长期制度安排。为应对经济下行压力、保就业和保市场主体，2015 年五项社会保险开始阶段性降低费率，2019 年国务院发布《降低社会保险费率综合方案》，养老保险费率从 28% 降至 24%，并使用全口径就业人员平均工资核定缴费基数（下称“双降”）^①，养老保险缴费收入大幅减少。2020 和 2021 年为应对疫情再次叠加养老保险费的“减、免、缓”。社会保险连续降费已进入第 7 个年头，重要的是，2019 年推出的“双降”政策是长期制度安排，养老保险制度收入水平不可能回到以前，长期看，即使将来通过提高延迟法定退休年龄来降低制度赡养率参数，替代率逐渐下调也将是不可逆的大趋势。在过去十几年里，财政补贴在每年养老金支出结构中已达 15% 左右。

需要指出的是，在上述四个国情分析中，前两个预测分析的基年是 2018 年，如果考虑到 2019 年以后的“双降”政策和人口结构的变化，中国第一支柱养老金替代率面临的趋势性下降压力就更大了。因此，在“附加模式”与“可替代模式”面前，为了对冲替代率的趋势性下降压力，第三支柱养老金选择可替代模式的功能定位是十分必要的。

（二）二元劳动力市场：构建“可替代模式”第三支柱个人养老金的紧迫性

非正规就业规模庞大这一基本国情及其继续扩大的发展趋势将决定这样一个事实：第二支柱覆盖面受限于正规就业，而中国的正规就业比例很小，第三支柱应发挥覆盖非正规就业群体的优势，在覆盖正规就业的基础上最大限度地覆盖非正规就业，只有这样才能实现普遍提高国民退休收入总体替代率水平的目的。由于平台经济和新业态就业发展迅速，确定和发展可替代模式第三支柱养老金显得十分紧迫。

随着互联网技术的发展，灵活就业的内涵与外延也随之变化，但无论使用的术语是非正规就业还是非标准就业，零工经济还是平台经济，居家工作（working from home）还是远程办公，无论这些概念的口径是否具有可比性，灵活就业这

^① 郑秉文：《大幅“双降”：社保制度改革进程中的一个转折点——从长期制度安排和长期经济增长的角度》，载《华中科技大学学报》期刊，2019 年第 3 期，第 1-10 页。

个群体的主要就业特征没有变，即劳动关系、工作时间和场所的灵活性等等，因此，中国语境下的灵活就业一词显得更包容、更准确。

中国灵活就业规模发展很快，2005 年是 1 亿人^①，目前已达 2 亿多^②，约占全国总就业的 27% 和城镇就业的 43%。近年来，灵活就业趋势又出现一些新特征：一是数字经济平台快速发展，共享经济新业态从业人数约有 8400 万人^③，尤其两年多来全球新冠肺炎疫情的肆虐加速了“线上消费”的常态化，快递、外卖和网约车等新业态发展迅速；二是企业采用灵活用工比例呈上升趋势，2019 年采用灵活用工比例是 44.7%，2020 年上升到 55.7%，2021 年再次上升到 61.1%，2020 年稳定或扩大使用灵活用工的企业占比是 29.3%，2021 年上升到 51.8%^④；三是大学生灵活就业人数渐增，据全国高等学校学生信息咨询与就业指导中心的统计，2020 届和 2021 届全国高校毕业生的灵活就业占比分别为 16.9% 和 16.3%。另据调研数据，2021 年专科毕业生灵活就业比例是 25.8%，本科生 12.3%，研究生 10.7%^⑤。

灵活就业规模庞大，且灵活就业占比及其 GDP 占比将呈逐渐扩大趋势，这是中国劳动就业市场的一个基本特征。根据国际劳工组织的估算，中国非正规就业占全部就业的比例高达 54.4%，高于所有欧美发达国家，其中，中国的城镇是 36.2%，农村达 82.0%；相比之下，挪威仅为 7.4%，瑞典是 8.2%、法国 9.8%，德国 10.2%，葡萄牙 12.1%，英国 13.6%，美国是 18.6%，日本 18.7%^⑥。清华大学课题组以互联网为基础的零工经济为例做出的预测是，零工经济从业人数将从 2019 年 1 亿增加到 2036 年的 4 亿人，零工经济在 GDP 的占比将从 2019 年的 2.64% 提高到 2035 年的 6.82%，零工经济增量对 GDP 增量的贡献度将从 10.43% 提高到 13.26%^⑦。

中国就业市场的上述特征亟需第三支柱个人养老金：在第一支柱方面，根据

① 中国新闻网 12 月 10 日电：《我国就业格局重大变化 灵活就业人员超过 1 亿》，2004 年 12 月 10 日，见：<https://www.chinanews.com.cn/news/2004/2004-12-10/26/515409.shtml>

② 《李克强总理出席两会记者会并回答中外记者提问》，2021 年 3 月 11 日，见中国网：http://www.china.com.cn/lianghui/news/2021-03/12/content_77300315.shtml

③ 曾湘泉：《数字经济时代下，要让灵活就业更加规范发展》，2021 年 8 月 11 日，见瞭望官网：http://lw.xinhuanet.com/2021-08/11/c_1310116741.htm

④ 杨伟国、吴清军、张建国等著：《中国灵活用工发展报告（2022）》，社会科学文献出版社，2021 年 12 月，第 14-15 页。

⑤ 方伟：《关注灵活就业大学生群体》，载《中国青年报》，2021 年 10 月 18 日，第 05 版。

⑥ ILO, Women and Men in the Informal Economy: A Statistical Picture(Third edition), International Labour Organization, Geneva, 2018, p.90, pp.94-100.

⑦ 课题研究小组：《互联网时代零工经济的发展现状、社会影响及其政策建议》，清华大学社会科学学院经济学研究所、北京字节跳动公共政策研究，2020 年 11 月，第 25 页，第 39-42 页。

人力资源社会保障部的官方统计，在假定正规部门全部参加城镇职工基本养老保险（下简称“职工养老保险”）条件下，在 2 亿灵活就业人员中只有四分之一强参加了职工养老保险，约有二分之一弱参加的是城乡居民基本养老保险（下简称“居民养老保险”），约有四分之一弱既未参加职工养老保险，也未参加居民养老保险^①；在第二支柱方面，作为企业补充养老保险制度的“雇主计划”对灵活就业人员覆盖无能为力，尽管企业年金历史较短，总体看还处于成长期，但发达国家的数据显示，处于成熟期的第二支柱覆盖人数开始出现下降趋势。例如，英国私人部门参加第二支柱人数从 2003 年的 770 万降至 2012 年的 670 万人，即参与率从 56% 降至 42%^②，英国政府不得不从 2012 年开始引入自动加入机制。所以，长期看，企业员工对第三支柱也是存在需求的；在第三支柱方面，如果将其定位为附加模式，第三支柱不仅对第一支柱不能发挥补偿性作用，还会进一步拉大正规就业人员之间、正规就业人员与非正规就业人员养老金之间的差距：以 2020 年为例，职工养老保险的退休金约为 3350 元，而居民养老保险全国平均每月养老金待遇水平仅约为 174 元。

上述三支柱的覆盖范围显示，将第三支柱养老金的功能定位为可替代模式显得有些急迫，确立“哑铃型”三支柱制度目标应是中国多层次多支柱养老保障体系的一个基本原则。第三支柱的属性与发达国家第三支柱的最佳实践显示，第三支柱能够下沉、触达并覆盖到非正规就业。除正规就业人员和灵活就业人员以外，独立于劳动关系和就业状态的制度属性允许任何领取居民身份证的居民（包括少年）在银行办理银行卡时可申请建立第三支柱养老金账户。国际最佳实践证明，第三支柱如同居民个人储蓄，可覆盖所有人：无论是否实现就业或是否有固定收入来源（包括失业人员、“专职太太”、大学生、现役军人和其他非就业家庭成员等均可参加），无论是否达到进入劳动力市场的年龄（刚出生的婴儿和中小學生可由监护人帮助建立账户并缴费），无论是否达到法定退休年龄，在自愿条件下均可持续缴费，如果市场回报率很好，对退休人员也具有较大吸引力；在第二和第三支柱的个人账户之间建立有条件的通道，退休之后可将其第二支柱资产转

① 根据下述数据推算而来：全国就业人员 7.51 亿，其中城镇就业人员 4.63 亿；职工养老保险的参保人数 3.29 亿，离退休人数 1.28 亿；居民养老保险的参保人数 3.81 亿，领取待遇人数 1.61 亿；职工养老保险全年基金全年支出 48317 亿元，居民养老保险基金支出 3355 亿元。《2020 年度人力资源和社会保障事业发展统计公报》，见人力资源和社会保障部官网：http://www.mohrss.gov.cn/SYrlzyhshbzb/zwgk/szrs/tjgb/202107/t20210726_419319.html

② Department for Work & Pensions, Official Statistics on Workplace Pension Participation and Savings Trends of Eligible Employees: 2003 to 2013, UK Government, 14 October 2014, p.5.

入第三支柱账户，对第三支柱可以继续缴费、投资并享受税收优惠待遇。因此，第三支柱的覆盖范围应是“正规就业+灵活就业+退休人员+非就业等特殊群体”。

表 2 第三支柱养老金覆盖的群体与第一、第二支柱的比较

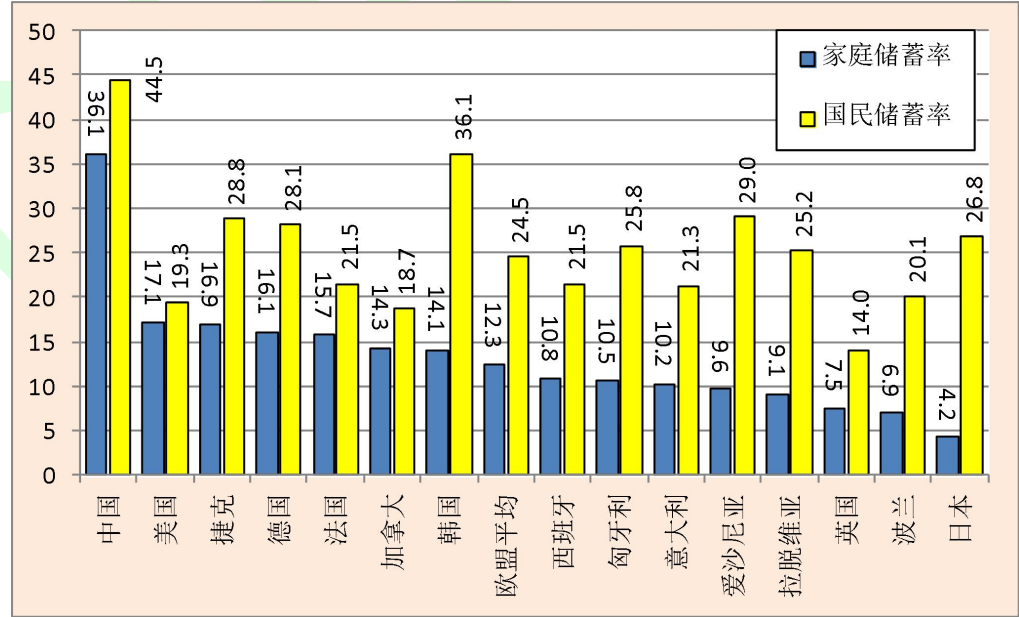
支柱 \ 群体	正规就业人员	灵活就业人员	中等收入群体	非就业人员	大学生和军人等特殊群体	退休人员	外籍人员
	中高收入	中低收入	中等收入	有/无固定收入		有固定收入	
第一支柱	√	√	√	X	√	X	X
第二支柱	√	X	√ / X	X	X	X	√ / X
第三支柱	√	√	√	√	√	√	√

资料来源：作者自制。

（三）两个潜在需求：构建“可替代模式”第三支柱个人养老金的可行性

之所以说构建可替代模式第三支柱是可行的，主要是因为存在两个潜在需求，而第三支柱可以满足这两个潜在需求。一个需求是中国的储蓄率很高，需要将一部分居民储蓄转换为个人养老金；另一个需求是包括“新的社会阶层”在内的中等收入群体逐渐成长，他们日益需要个人养老金改善他们的家庭财富构成，正如《十四五规划纲要》所指出的，要优化收入分配结构，扩大中等收入群体，更加积极有为地促进共同富裕。

图 3 中国与部分国家储蓄率比较（%）



资料来源：家庭储蓄率引自 OECD 官网：<https://data.oecd.org/hha/household-savings.htm>；国民储蓄率引自世界银行官网：<https://databank.worldbank.org/reports.aspx?source=2&series=NY.GNS.ICTR.ZS&country=#>

注：中国家庭储蓄率为 2016 年数据，日本家庭储蓄率为 2018 年数据。以家庭储蓄率降序排列。

从储蓄率水平看，无论是家庭储蓄率还是国民储蓄率，中国均位居世界前列。一方面，这是建立第三支柱养老金的一个得天独厚的有利条件，中国不用像欧盟那样担心建立第三支柱会对银行产生“挤出效应”，甚至从某种意义上说，从银行“转移”一部分储蓄进入第三支柱养老金账户可实现双赢：个人可获得高于普通储蓄的收益率，资本市场可获得长期资本。另一方面，在过去十几年里中国国民储蓄率处于下降区间，从 2010 年的 51.3% 持续下滑至 2020 年的 44.5%^①。储蓄率尤其居民储蓄率下降与人口老龄化日益加剧、超前消费观念普遍被接受和电商平台消费渗透率不断提升等因素有很大关系，长期看，人口老龄化等因素将有可能推动储蓄率进一步下降。第三支柱养老金具有明显的个人储蓄属性，对保持一定水平的居民储蓄率具有积极意义。

从中等收入群体的现状看，他们是第三支柱覆盖的主要目标群体之一。根据国家统计局在国务院新闻办公室发布会上的介绍^②，中国拥有全球规模最大、最具成长性的中等收入群体，2017 年中国中等收入群体就已超过 4 亿人，1.4 亿个家庭，约占全国人口的 30%；中等收入群体的收入标准是指典型的三口之家年收入在 10 万元至 50 万元之间，城镇居民人均住房建筑面积接近 40 平方米，他们有购车、购房、闲暇旅游的能力，2019 年全国私人轿车保有量达两亿辆，国内旅游 58 亿人次，出境旅游 1.4 亿多人次；中等收入群体有一定数量的家庭储蓄和财产收入，还具有超过基本生存需要的相关消费，对我国经济持续平稳增长形成了有力支撑。2021 年 8 月 17 日召开的中央财经委员会第 10 次会议提出“扩大中等收入群体比重”和“促进共同富裕”，这意味着随着中等收入群体规模的不断扩大，中等收入群体必将是参与哑铃型第三支柱养老金的主力军，而哑铃型第三支柱又是构建“橄榄型”分配结构和促进共同富裕的普惠性制度安排。

从“新的社会阶层”发展趋势看，他们不仅是中等收入群体的中坚力量，也是第三支柱覆盖的主要目标群体之一。发达国家的经验数据显示，这些群体特别青睐 TEE 型第三支柱账户，而新的社会阶层正是第二支柱至今难以覆盖的“体制外”群体。据著名社会学家李培林的研究^③，新的社会阶层通常被分为两部分人：

① 世界银行官网：<https://databank.worldbank.org/reports.aspx?source=2&series=NY.GNS.ICTR.ZS&country=#>

② 记者李慧：《中等收入大军如何“扩群”》，载《光明日报》，2021 年 8 月 28 日，第 05 版。

③ 李培林：《加强对新的社会阶层的研究》，载《中央社会主义学院学报》，2021 年第 5 期，第 55-61

一是占有资本和生产资料的“体制外”的“老中产阶层”，主要指个体户和中小企业主，其中，个体工商户大约 1 亿人，中小私营企业主约 7000 万人，户均资本规模多数在百万元级；二是从事知识、技术、管理工作的“体制外”的“新中产阶层”。在“体制外新中产阶层”中，仅新业态从业人员就将近 1 亿人，包括网络直播、网络代购、短视频制作、慕课、其他多种多样领导新媒体从业人员。在自由职业者中，独立从业的医生、教师、律师、会计、作家、艺术家等群体发展迅速，如果包括新型网络工作岗位的自由职业者，这个群体目前已达 3900 万人，在职业结构中占比是 5.6%，而 10 年前仅为 0.1%^①。上述“新的社会阶层”和自由职业者合计约 3 亿人（去重后），是目前第二支柱企业年金覆盖人数 2700 万的 11 倍，足以撑起哑铃型第三支柱养老金的框架。

之所以说实现第三支柱养老金可替代模式具有可行性，还有一个参照：住房公积金覆盖职工人数仅次于五项社会保险，经过 20 多年的发展，目前实缴职工达 1.53 亿人^②，如果剔除 0.45 亿机关和事业单位人员，其覆盖的各类企业职工近 1.1 亿人，据此推算，这是同为典型的“雇主福利计划”的第二支柱企业年金的最大潜在覆盖边界。相比之下，第三支柱的潜在覆盖目标群体除这 1.1 亿人可以实施“自动加入”以外，上述中等收入群体也好，新的社会阶层也罢，他们的数量均数倍于 1.1 亿，因此，从理论上讲，他们是构建哑铃型三支柱养老保险体系的基本依据。

六、简单结论

本世纪以来发达国家养老金制度改革的积极探索、新西兰和加拿大为多数人建立的可替代模式第三支柱和哑铃型三支柱养老金制度的出现，是对世界银行提出的三支柱理论的重要实践，是过去 20 年来世界社会保障史的制度创新，是本文提出可替代模式第三支柱和哑铃型三支柱养老金制度的命题的主要依据。中国养老保险制度的发展阶段正处于定型和发育的过程之中，具有一定的“后发优势”，应在总结借鉴发达国家为多数人建立的可替代模式第三支柱及其哑铃型三支柱养老金的最佳实践的基础上进行制度创新，构建一个具有中国特色、符合中

页。

① 李培林、崔岩：《我国 2008-2019 年鉴社会阶层结构的变化及其经济社会影响》，载《江苏社会科学》，2020 年第 4 期，第 51-60 页。

② 《全国住房公积金 2020 年年度报告》，中国政府网：http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2021-07/16/content_5625565.htm

国国情、浸润中国传统历史文化的多层次多支柱养老保险体系。

第一，养老金三支柱理论的政策史溯源与回顾显示，不同国际组织对第三支柱的功能定位存在争议。这些争议主要源自于所处的环境和地位的不同，看问题的角度不同，于是对三支柱结构得出金字塔型与哑铃型两种不同的理解，进而对第三支柱的功能定位得出附加模式和可替代模式的两种针锋相对的定义。

第二，对第三支柱养老金不同的理解和定位导致世界各国第三支柱的发展模式呈现出“发散趋势”，而不是“收敛趋势”。三支柱养老金建设呈金字塔型的国家似短期内难有起色，改革呈现一定难度，而呈哑铃型三支柱的国家虽然为数不多，但已初露端倪。随着自动加入机制的不断引入，世界上还会陆续出现一些可替代模式第三支柱养老金制度。

第三，对第三支柱养老金的模式选择，取决于多重因素的复杂结果。第三支柱模式的选择既受到人口结构发展趋势与财政状况等因素的外部条件的影响，也受到是否存在零支柱、第一支柱财务可持续性、第二支柱是否发育成熟等多重因素的制度环境的制约，同时还与对养老金制度的认知和主观价值判断有关。

第四，发达国家第三支柱的最佳实践说明，国际组织间对三支柱理论和第三支柱功能定位的争议是有意义的，养老金制度发展的多样性与多元化是有根据的。尽管这些可替代模式第三支柱和哑铃型三支柱在实际运行中各自存在一定问题，但作为制度创新，这些发达国家毕竟迈开了第一步。

第五，中国第三支柱可选模式只能是可替代模式，附加模式是行不通的，正在进行的个税递延型商业养老保险试点已经给出答案，这是习近平新时代中国特色社会主义思想道路所决定的，是推进国家治理体系和治理能力现代化的需要，是促进实现共同富裕的需要，是中国人口老龄化和养老保险制度发展的需要，同时，也是第三支柱养老金制度自我可持续发展的需要。

第六，中国构建可替代模式第三支柱具有必要性、急迫性与可行性。首先，人口老龄化将导致老年赡养率快速提高，第一支柱养老金替代率未来面临趋势性下降压力，只有可替代模式第三支柱才能发挥补偿的功能。其次，灵活就业群体占比具有扩大趋势，在第二支柱无能为力的情况下亟需第三支柱替补上去。最后，中国的储蓄率发展趋势和中等收入群体的不断扩大既是发展第三支柱个人养老金的基础，同时也是第三支柱巨大的潜在需求。

第七，中国破解目前试点的“金字塔”僵持状态需要一个科学的顶层设计。中国 GDP 总量世界排名第二，是名副其实的 GDP 大国，但有了 GDP 未必能有养老金，有了银行储蓄率也难以变成养老金，养老金来自“养老金制度”，只有建立起科学的养老金制度才能“生产”出养老金，仅靠钱是“砸”不出来的。第二支柱 18 年的发展历史说明，构建第三支柱是走向养老金大国的一个历史性机会。

参考文献：

（中文文献）

- 方伟. 关注灵活就业大学生群体[N]. 中国青年报, 2021-10-18.
- 国家统计局网. 2021 年国民经济持续恢复 发展预期目标较好完成[EB/OL], [2022-1-17], http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/202201/t20220117_1826404.html
- 李慧. 中等收入大军如何“扩群”[N]. 光明日报, 2021-8-28.
- 李培林. 加强对新的社会阶层的研究[J]. 中央社会主义学院学报, 2021(5):55-61.
- 李培林、崔岩. 我国 2008-2019 年鉴社会阶层结构的变化及其经济社会影响[J]. 江苏社会科学, 2020(4):51-60.
- 瞭望网. 曾湘泉:数字经济时代下, 要让灵活就业更加规范发展[EB/OL], [2021-8-11], http://lw.xinhuanet.com/2021-08/11/c_1310116741.htm
- 清华大学社会科学学院经济学研究所、北京字节跳动公共政策研究:《互联网时代零工经济的的发展现状、社会影响极其政策建议》. 2020:25, 39-42.
- 世界银行. 防止老龄危机——保护老年人及促进增长的政策[M], 北京: 中国财政经济出版社, 1995.
- 杨伟国、吴清军、张建国等著:《中国灵活用工发展报告(2022)》[R]. 北京: 社会科学文献出版社, 2021:14-15.
- 郑秉文. 商业保险参与多层次社会保障体系的方式、作用与评估——基于一个初步的分析框架[J]. 辽宁大学学报, 2019(06):15.
- 郑秉文. 改革开放 40 年: 商业保险对我国多层次养老保障体系的贡献与展望[J]. 保险研究, 2018(12):101-109.

郑秉文主编：《中国养老金精算报告 2019-2050》，北京：中国劳动社会保障出版社，2019:12-14.

郑秉文. 大幅“双降”：社保制度改革进程中的一个转折点——从长期制度安排和长期经济增长的角度[J]. 华中科技大学学报, 2019(3):1-10.

中国新闻网. 我国就业格局重大变化 灵活就业人员超过 1 亿 [EB/OL], [2004-12-10], <https://www.chinanews.com.cn/news/2004/2004-12-10/26/515409.shtml>

中国网. 李克强总理出席两会记者会并回答中外记者提问 [EB/OL], [2021-3-11], http://www.china.com.cn/lianghui/news/2021-03/12/content_77300315.shtml

中国证券报官网. 欧阳剑环：保险保障功能充分发挥 人民群众获得感大幅提升 [EB/OL],

[2021-12-24], https://www.cs.com.cn/xwzx/hg/202112/t20211224_6230450.html

中国政府网. 全国住房公积金 2020 年年度报告 [EB/OL], http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2021-07/16/content_5625565.htm

(英文网站)

德国财政部官网 [EB/OL],

https://bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/The men/Steuern/Steuerliche_Themengebiete/Altersvorsorge/2022-01-03-Statistische-Auswertungen-Riester-Foerderung-bis-2020.html

联合国官网 [EB/OL], <https://population.un.org/wpp/>

Eurostat. The 2019 Ageing Europe- Looking at the lives of Older People in the EU, European Union. 2019:18-19.

欧盟官网 [EB/OL],

https://www.eiopa.europa.eu/media/news/follow-survey-pan-european-personal-pension-product_en

世界银行官网[EB/OL],
<https://databank.worldbank.org/reports.aspx?source=2&series=NY.GNS.ICTR.ZS&country=#>
 新西兰政府网[EB/OL],
<https://www.govt.nz/browse/tax-benefits-and-finance/kiwisaver/>

(英文文献)

Alfred Skolnik. Private Pension Plans 1950-1974, Social Security Bulletin, 1976, 39(6):4.

Directorate-General for Internal Policies. Pension Schemes, Policy Department A: Economic and Scientific Policy, European Parliament, 2014.

Department for Work & Pensions. Official Statistics on Workplace Pension Participation and Savings Trends of Eligible Employees: 2003 to 2013[J]. UK Government, 2014:5.

European Commission, Pension Adequacy Report 2018-Current and Future Income Adequacy in Old Age in The EU[R]. 2018:49,112.

Max Horlick. Mandating Private Pensions: Experience in Four European Countries. Social Security Bulletin, 1979, 42(3):23.

Max Horlick, Alfred M. Skolnik. Private Pension Plans in West Germany and France[R]. Research Report No. 36, Office of Research and Statistics, Social Security Administration, Washington, 1971:6.

Monika Queisser, Dimitri Vittas. The Swiss Multi-Pillar Pension System- Triumph of Common Sense?[R].

Matthieu Leimgrugber. The Historical Roots of a Diffusion Process: The Three-Pillar Doctrine and European Pension Debates(1972-1994) [J]. Global Social Policy, 2012(1).

Policy Research Working Paper. Finance: The World Bank, 2000:2-5.

OECD, Pension Markets in Focus 2005[R]. OECD Publishing, Paris, 2005:3.

OECD, Pension Markets in Focus 2021[R]. OECD Publishing, Paris, 2021:6.

OECD, Maintaining Prosperity in an Ageing Society[R]. OECD Publishing, Paris, 1998: 110, 133.

OECD, Private Pensions: OECD Classification and Glossary[R]. OECD Publishing, Paris, 2005:28-33.

OECD, Pension at a Glance 2021- OECD and G20 Indicators[R]. OECD Publishing, Paris, 2021:141.

OECD, Pension at a Glance-Public Policies Across OECD Countries[R]. OECD Publishing, Paris, 2005:28.

Office of the Chief Actuary, Registered Pension Plans (RPP) and Other Types of Savings Plans - Coverage in Canada, Office of the Superintendent of Financial Institutions Canada, 2021 Whitehouse E.Pensions Panorama-Retirement-Income Systems in 53 countries[M]. Washington, DC. 2007.

Income Statistics Division of Pensions and Wealth Program, Canada's Retirement Income Programs: A Statistical Overview(1990-2000) [J]. Statistics Canada, 2003.

ILO, The ILO Multi-Pillar Pension Model: Building Equitable and Sustainable Pension Systems, Social Protection for All Issue Brief, Protection Department, International Labour Organization, Geneva, 2018.

ILO, Women and Men in the Informal Economy: A Statistical Picture(Third edition), International Labour Organization, Geneva, 2018:90, 94-100.

Larry Willmore. Three Pillars of Pension? A Proposal to End Mandatory Contributions[J]. Ssrn Electronic Journal, 2000(13).

Roger Beattie, Warren McGillivray. A Risky Strategy: Reflections on the World Bank Report Averting the Old Age Crisis[J]. International Social Security Review, 1995, 48(3-4):5-22.

Sánchez Serrano, Antonio Peltonen Tuomo. Pension schemes in the European Union: Challenges and Implications from Macroeconomic and Financial Stability Perspectives[J]. ESRB Occasional Paper Series, 2020(17):3-4, 39-40, 31.

Te Ara Ahuaga Ora. New Zealand Retirement Income Policies and How They Compare Within the OECD[R]. Policy Papers, Retirement Commission, New Zealand, 2021(2): 3.2-3.

The Evolution of Three Pension Pillar Doctrine and the Option of the Third Pillar Mode

Zheng Bingwen

Senior Professor, Liaoning University

Professor, School of Government, UCASS

Abstract: In view of the current situation that the pilot effect of the third pillar individual tax-deferral commercial endowment insurance is far from satisfactory, this paper focuses on the evolution process of the three pillar doctrine and the different views and disputes of different international organizations on the functional positioning of the third pillar on the basis of tracing and reviewing the doctrine development and policy history of the three pillars of pension, it also investigates and summarizes the development status of the third pillar in the world. Through the analysis of the best international practice of the third pillar in typical case countries, this paper puts forward the proposition that there are two mode options of the third pillar, etc., "additional mode" and "substitutional mode", resulting in the existence of "pyramid structure" and "dumbbell structure" of the three pillar. This

paper holds that the aging population will lead to the downward pressure on China's first pillar pension's replacement ratio, the large scale of flexible employment will lead to the increasingly prominent characteristics of the dual labor market, the savings rate is among the highest in the world and the middle-income group is expanding. In the face of these three basic conditions, the second pillar pension is far less advantageous than the third pillar, moreover, it is necessary, urgent and feasible for the third pillar to opt for the "substitutional mode", and only this option can realize its "self-rescue".

Key words: Pension Reform; Multi-level & Multi pillar Pensions; Three Pillar Doctrine; The Third Pillar Individual Pension; Commercial Endowment Insurance

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