



# 快 訊

## SSL Express

2021 年第 38 期 ( 总第 472 期 , 8 月 5 日 ) 中国社科院世界社保研究中心 主办



构建多层次、多支柱养老保障体系，积极应对人口老龄化。近日，中国社科院世界社保研究中心主任郑秉文撰文就我国三支柱养老保险体系现状与发展建议陈述了自己的看法，这里全文转发如下：

### 构建三支柱养老保险体系的现状、差距与路径

文/郑秉文

在过去一年里，中央文件、党和国家领导人多次、密集地提到构建多层次多支柱养老保障体系：2019 年底中共中央、国务院印发的《国家积极应对人口老龄化中长期规划》提出，“夯实应对人口老龄化的社会财富储备”；2020 年 5 月中共中央、国务院发布的《关于新时代加快完善社会主义市场经济体制的意见》提出，“健全可持续的多层次社会保障体系”；今年两会通过的“十四五”规划纲要提出，“发展多层次、多支柱养老保险体系”；今年 2 月中央政治局第二十八次集体学习时习近平强调，“要加快发展多层次、多支柱养老保险体系”；等等。一系列政策文件和领导人讲话释放出的信号显示：为应对人口老龄化，未来几十年里，中国养老保障改革取向将从负债型养老金体系，逐渐向三支柱养老保险鼎立的资产型养老金体系过渡，尤其是要大力发展第二、第三支柱养老保险，把多层次和多支柱养老保险制度真正建立起来。

#### 我国三支柱养老保险的现状

我国第一支柱基本养老保险迄今为止是覆盖人数全球第一、收支规模全球第二的基本养

---

老保险制度，其中，城镇职工基本养老保险基金结余 4.8 万亿元，可用于支付 11 个月的养老金；城乡居保积累的养老基金余额约 1 万亿元，可用于支付 3 年的城乡居民基本养老金；城镇职工和城乡居保两个制度合计覆盖人数为 9.99 亿人，覆盖率为 91%。从覆盖面和基金规模来看，我国第一支柱养老保险明显好于第二、第三支柱养老保险。但是，我国基本养老保险负债型特征仍十分明显，例如，城镇职工养老保险的个人账户基本为空账运行，缴费激励性不足，缴费基数明显小于真实社会平均工资水平，替代率大约为社会平均工资水平的 46%，成为我国退休人员的主要退休收入来源，在我国退休制度中，第一支柱占绝对优势。其中，我国养老金体系负债型特征最为明显的特征是第二、第三支柱发展“瘸腿”和严重不足，与我国 GDP 全球排名第二的地位相差甚远。

我国第二支柱养老金由企业年金和职业年金构成，基金积累总计约 3 万多亿元，占 GDP 的大约 3% 左右。其中，企业年金建立 17 年来覆盖面没有明显变化，进入新常态以来，覆盖人数和企业数量增速明显下降，截至 2020 年底，全国参与职工人数为 2700 万人，领取年金待遇人数为 223 万人，覆盖企业数量大约 10 万多户，基金积累为 2.2 万亿元。由于覆盖面狭小，企业年金常被人诟病为“富人俱乐部”。第二支柱的另一分支职业年金覆盖的目标群体是机关事业单位人员，覆盖范围远远高于企业年金，但在事业单位里，差额拨款或工资自筹人员难以被职业年金覆盖，存在制度“死角”，只有部分事业单位人员通过资金“自筹”的方式加入了企业年金。另外，职业年金建立时间较短，至今只有 5 年，积累金额不足万亿元。

我国第三支柱税延型商业养老保险从 2007 年开始启动，一直拖到 2018 年 5 月才开始试点，原定试点期 1 年，但至今已试点超期两年多，投保人数只有几万人，保费收入只有 4 亿元，规模之小，可忽略不计。公募基金业在没有税优政策支持的条件也于 3 年半前开始试运行“养老目标基金”，至今共建立基金 130 多只，总规模超过 700 多亿元，但由于没有赋予税收优惠政策，随着封闭期的逐渐解禁（封闭期分为 1 年、2 年、3 年不等），在没有锁定退休日的条件下将逐渐开始赎回，届时，养老目标基金将与普通公募基金没有两样，根据国际惯例，不属于“合格”的第三支柱养老金统筹范畴。由于没有税优政策，银行理财产品资金没有获得支持纳入第三支柱养老保险制度。

### **我国三支柱养老保险与世界平均水平和美国相比存在的差距**

上述数据显示，截至 2020 年底，我国三支柱养老金总规模合计 8.8 万亿元，加上战略储备基金全国社保基金 2.2 万亿元（去重后），四个板块养老基金总计为 11 万亿元左右，占 GDP 的 11%。与世界平均水平相比，我国养老金的 GDP 占比存在很大差距，例如，2019

---

年全球各类养老金总计 60 万亿美元左右，占全球 GDP 总量 86 万亿美元的 70%。如果仅将我国第二、第三支柱养老金占 GDP 的比例与国际相比，差距就更大了，例如，我国第二、第三支柱养老金 3 万亿元左右，占 GDP 比重仅为 3%。而在全世界养老金 60 万亿美元中，有 51 万亿美元来自第二、第三支柱，占全球 GDP 的 60%。如果对标美国，我国的差距就更大了：美国第三支柱养老金总计 35 万亿美元，占 GDP 的 167%，其中第一支柱仅为 2.9 万亿美元，而第二、第三支柱占 GDP 的 152%。

由国家税收优惠支持和市场化运行的第二、第三支柱养老金制度实行的是积累制，是夯实应对人口老龄化社会财富储备的核心资产。而养老金第一支柱是国家建立的基本养老保险制度，在中国和绝大多数发达国家实行的都是现收现付制，这种融资方式积累的资产规模有限，所以，第二、第三支柱是积累养老金资产的主要载体，这是最佳国际实践的重要启示和趋势。正是由于这些原因和差距，在今年 2 月中央政治局第二十八次集体学习时习近平强调，“要加快发展多层次、多支柱养老保险体系”。

### 我国三支柱养老保险后来居上的路径

发展多层次多支柱养老保险体系，要靠科学的制度设计和配套的财税政策两方面发力。

从制度设计上讲，首先，第二支柱养老保险要最大限度扩大参与率，这是当前第二支柱企业年金面临的主要任务，其具体改革举措包括引入“自动加入”机制、取消雇主缴费归属期、放开个人投资选择权、引入生命周期基金、扩大投资范围等。其次，第三支柱试点已 3 年多，超期两年多，结果不尽如人意，应尽快公布升级版的第三支柱设计，吸取前期教训，提高税优比例，简化个税抵扣手续，完善产品线，使之覆盖保险、基金、银行理财产品等，个人申请建立第三支柱必须要参加第二支柱的限制条件应该取消。再次，应打通第二、第三支柱养老保险制度之间的通道，这是一个实现双赢的举措，对第二和第三支柱养老保险扩大参与率是相互促进的。其中，企业年金已经运行 17 年，应继续深化企业年金改革，坚持一张蓝图绘到底。

从财税配套改革上讲，首先，应建立养老金友好型个税制度，这是大力发展第二、第三支柱养老保险的重要基础，具体而言，应坚持宽税基、简税制、低税率的原则，个税免征额的本质属于“个人生计豁免”，随着社会平均收入的不断提高，恩格尔系数正大幅降低。否则，个税如果长期成为“精英税”，第二、第三支柱就难以成为“大众养老金”，甚至会受到“富人俱乐部”的诟病。其次，2019 年我国成功实现了分项所得税制向个人综合所得税制的转变，改革还应继续，最终应以家庭总收入为单位进行年终汇算清缴，这是带动家庭成员参与第二、第三支柱养老金体系的重要举措。再次，应尽快增设资本利得税，这是推动发展

---

第二尤其是第三支柱的根本条件, 否则, 100 万亿元的居民银行存款是不可能水往高处流的。

原文链接: **中国银行保险报**  
CHINA BANKING AND INSURANCE NEWS

CBS CAS

---

## 声 明：

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

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

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

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

**地址：**北京东城区建国门内大街 5 号

**电话：**(010) 84083506

**传真：**(010) 84083506

**网址：**[www.cisscass.org](http://www.cisscass.org)

**Email:** [cisscass@cass.org.cn](mailto:cisscass@cass.org.cn)

**联系人：**董玉齐