



快 訊

SSL Express

2021 年第 43 期 (总第 477 期 , 9 月 17 日) 中国社科院世界社保研究中心 主办



构建多层次、多支柱养老保险体系是中国养老保障改革的既定制度目标。扩大第二支柱和发展第三支柱是夯实应对人口老龄化社会财富的重要手段。近日，中国社科院世界社保研究中心主任郑秉文就“如何发展多层次、多支柱养老保险体系”在《工人日报》撰文陈述了自己的看法，以下为全文：

郑秉文：构建多层次养老保险体系与第三支柱的“突破”

我国养老保险体系将从基本养老保险“一柱独大”逐渐向“三支柱鼎立”的多层次养老保险体系与模式过渡。提高第二、第三支柱养老保险在居民养老中的占比，需要具有前瞻性的顶层设计、科学的态度和路径，这是“十四五”时期我国养老保障体系改革的一项重要任务。

构建多层次、多支柱养老保险体系是我国养老保障改革的既定制度目标。扩大第二支柱和发展第三支柱是夯实应对人口老龄化社会财富的重要手段，是我国养老保障体系的主要物资基础与核心资产。为应对人口老龄化，未来，我国养老保险体系将从基本养老保险“一柱独大”逐渐向“三支柱鼎立”的多层次养老保险体系与模式过渡，尤其要大力发展相对落后的第二、第三支柱养老保险，这将成为“十四五”时期我国养老保障体系改革的主攻方向之一。

我国养老保险体系的基本现状

作为我国养老保险第一支柱的基本养老保险，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。截至 2020 年底，城镇职工基本养老保险基金累计结存约 4.8 万亿元；城乡居民基本养老保险基金累计结存约 1 万亿元；城镇职工和城乡居民两个基本养老保险制度合计覆盖人数约为 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。目前，基本养老保险是我国退休人员的主要退休收入来源。但是，城镇职工养老保险的缴费激励性不足，缴费基数明显小于真实社会平均工资水平，替代率约为社会平均工资水平的 46%，同时，养老保险第二、第三支柱发展不足，无法满足人口老龄化社会的财富储备需求。

我国第二支柱养老保险由企业年金和职业年金构成，基金积累总计 3 万多亿元。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的增速下降。截至 2020 年底，全国参与职工人数为 2718 万人，覆盖企业数量约为 10.5 万户，积累基金约 2.2 万亿元。第二支柱养老保险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。职业年金建立时间较短，至今只有 5 年时间，积累金额不足万亿元。

我国养老保险第三支柱个税递延型商业养老保险从 2007 年开始启动，2018 年 5 月开始试点。至今投保人数只有几万人，保费收入只有 4 亿元，规模很小。公募基金业在没有税收优惠政策支持的条件下也于 3 年半前开始试运行“养老目标基金”，截至目前，共建立基金 130 多只，总规模超过 700 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，根据国际惯例，其不属于“合格”的第三支柱养老保险统筹范畴。由于没有税收优惠政策，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。

我国养老保险保障水平亟待进一步提升

上述数据显示，截至 2020 年底，我国三支柱养老保险总规模合计约为 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），四个板块养老金总计约为 11 万亿元，占 GDP 的 11%。其中，第一支柱基本养老保险（城镇职工基本养老保险和城乡居民基本养老保险）基金约 5.8 万亿元，占 GDP 的 6%左右；第二支柱企业年金和职业年金约 3 万亿元，占 GDP 的 3%左右；第三支柱养老保险基金可忽略不计；战略储备基金“全国社保基金”约占 GDP 的 2%左右。

与世界平均水平相比，我国养老金的 GDP 占比存在较大差距。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，我国第二、第三支柱养老金约 3

万亿元，占 GDP 比重的 3%。而在全球养老金中，有 51 万亿美元来自第二、第三支柱，占全球 GDP 的近 60%。

近年来，我国重视发展多层次、多支柱养老保险体系。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”；“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 28 次集体学习时习近平总书记提出“要加快发展多层次、多支柱养老保险体系”。

同时，一段时间以来，中央文件多次提到发展第三支柱养老保险，单独提出并重点发展。2020 年 12 月 18 日，中央经济工作会议提出“要规范发展第三支柱养老保险”；今年的政府工作报告也首次提及“规范发展第三支柱养老保险”；今年 6 月人社部发布的《人力资源和社会保障事业发展“十四五”规划》提出，“发展多层次、多支柱养老保险体系，大力发展企业年金、职业年金，提高企业年金覆盖率，规范发展养老保险第三支柱，推动个人养老金发展”。

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。而养老保险第一支柱是国家建立的基本养老保险制度，在我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很有限，所以，第二、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。正是基于这些判断，中央文件多次强调要发展养老保险第三支柱。

第三支柱养老保险发展滞后的主要原因

早在 1991 年，中央政府在发布首个建立养老保险制度文件《国务院关于企业职工养老保险制度改革的决定》时就提出，“随着经济的发展，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”。虽然文件并未明确提出“三支柱”概念，但其关于三支柱的制度框架与思路却比世界银行正式提出并向各国政府推荐建立三支柱养老保险体系框架提前了 3 年。但是，在改革开放初期，我国刚刚摆脱计划经济的禁锢，国有企业参与市场竞争急需社会保障制度“保驾护航”，国家首先建立第一支柱养老保险体制顺理成章。

在传统的企业互助会体制背景下和企业补充养老保险制度基础上，2000 年，中央及时提出了企业年金的概念。2004 年，企业年金制度作为正规的信托制第二支柱养老保险正式开始运行，至今积累了 17 年的宝贵经验，但从本质上讲这也是“集体保障”的一种重要形式。

中国保监会在 2007 年提出建立个税递延型商业养老保险的过程中经历了一个较长的适

应过程。2018 年试点至今，这个新生事物也同样面临着制度配套、观念更新、提高认识和不断学习的“试错”过程，同时也经历着部门博弈、行业竞争和重新定位的曲折过程。虽然个税递延型商业养老保险试点结果不尽人意，试点至今已超期两年多，但它毕竟是一个制度创新，不仅让人们重新认识了什么是第三支柱，并看到了“个人养老金”的雏形，而且第三支柱的概念逐渐被全社会所理解和接受，个人承担养老责任越来越成为社会共识。重要的是，第三支柱养老保险的概念数次进入中央文件，成为当下和未来构建多层次、多支柱养老保险体系的重要改革领域，这是我国社会保障史上一个历史性的跨越。在顶层设计缺位的情况下，第三支柱在短短几年内就很快地经历了从个税递延型商业养老保险的 1.0 版本到“个人养老金”2.0 版本的“升级”，于是有了“规范发展第三支柱养老保险”的重要提法。

第二、第三支柱养老保险的改革路径

发展多层次、多支柱养老保险体系，大力发展第二支柱和规范发展第三支柱要靠科学的制度设计和配套的财税政策在两方面同时发力。

从制度设计上讲，首先，第二支柱养老保险虽然运行良好，但目前需最大限度地扩大参与率，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，继续深化企业年金改革，坚持一张蓝图绘到底。其次，第三支柱的 2.0 版本顶层设计应尽快出台，在吸取前期经验教训的基础上，加大税收优惠比例，简化个税抵扣手续，完善产品线，覆盖保险、基金、银行理财等产品，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，使之成为中国版的“个人养老金”。最后，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。

从财税配套改革上讲，这是推进第二、第三支柱养老保险的“突破性”条件。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。个税如果成为“精英税”，第二、第三支柱就难以成为“大众养老金”。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，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、第三支柱养老保险体系的重要举措。最后，应尽快建立资本利得税制度，这是推动发展第二、第三支柱的根本条件。

总之，提高第二、第三支柱养老保险在居民养老中的占比，缩小与发达国家的差距，需

要具有前瞻性的顶层设计、科学的态度和路径，这是“十四五”时期养老保障体系改革的一项重要任务。

(编辑 | 罗娟 张菁)

CSS CASE

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。

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 **Email:** cisscass@cass.org.cn

联系人：董玉齐