

我国养老金的结构问题与结构改革

杨长汉

(中央财经大学,北京 100082)

内容提要:我国养老金问题在层次结构上突出表现为:职工基本养老保险“一险独大”、城乡居民养老保险“薄弱”、企业年金“短板”、个人养老金“小微”、全国社保基金发展缓慢。在支柱结构上突出表现为第一支柱“一柱独大”、二三支柱弱小。针对养老金结构问题进行养老金结构改革,既需要分类施策,更需要统筹协调多层次多支柱养老金的发展。探索企业年金与职业年金和住房公积金并轨、积极发展基金积累制养老金等多种创新方法,通过养老金结构改革促进中国养老金结构优化。

关键词:养老金 结构问题 结构改革 基金积累制

中图分类号:F842.67 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-9544(2023)06-0004-11

随着我国经济增长进入新常态以及人口老龄化加剧和人口年龄结构变化、现收现付制基本养老金参数改革效应趋于饱和,养老金结构性问题开始凸显,养老金结构改革成为当前及未来改革的重要选项(杨长汉,2018)。2000年,我国开始进入老龄化社会。目前,面临严峻的老龄化不断加速且老年抚养比不断提高、“未富先老”(蔡昉,2012)、养老金体制转轨积累的巨额养老金隐性缺口逐步显性为当期养老金负担(杨长汉,2018),养老金体系改革成为社会广泛关注、影响民生福祉和现代化强国目标实现的重要问题之一。养老金体系面临的一系列问题中,结构性问题是最大的挑战(董克用、张栋,2018)。社会保障尤其是养老保障结构改革举足轻重(郑秉文,2018),养老金的结构问题已经不是经济社会发展的“黑天鹅”问题,而是“灰犀牛”问题。

相比于社会统筹的现收现付制的基本养老金系统内部收支参数改革,以多层次多支柱养老金体系结构优化为重点的养老金结构改革,既是当务之急,也具有更大的政策空间和长远的战略价值。

一、我国养老金结构的基本状况

改革开放以来,我国逐步形成了多层次多支柱的养老金基本框架。全国社保基金构成了基本养老金的国家战略储备。城镇职工养老保险、城乡居民养老保险共同构成了第一支柱,即基本养老金;企业年金和职业年金共同构成了第二支柱,即补充养老金;个人养老金和各类商业养老金构成了第三支柱,即市场化的养老金。

(一)城镇职工基本养老金

1991年以来,我国城镇职工养老保险获得了长

[收稿日期]2023-02-06

[作者简介]杨长汉,经济学博士,商学院教授、博士生导师,研究方向为金融管理与养老金。

[基金项目]国家自然科学基金项目“中国养老基金投资风险调整收益指数研究”(编号:71974219)。

足的发展。1991年,《国务院关于企业职工养老保险制度改革的决定》实施,我国开始建立第一支柱基本养老金。1997年,《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》颁布,社会统筹和个人账户相结合的基本养老金体制基本确立。2015年,国务院印发《关于机关事业单位工作人员养老保险制度改革的决定》,使机关事业单位养老保险制度与企业职工养老保险制度趋于统一。2021年,我国城镇职工参加养老保险人数为48074万人,离退人员参加养老保险人数为13157万人,基金收入60454.7亿元,支出56481.5亿元,累计结余52573.6亿元。^①

(二)城乡居民基本养老金

从2009年国务院发布《关于开展新型农村社会养老保险试点的指导意见》、2011年颁布《国务院关于开展城镇居民社会养老保险试点的指导意见》到2014年《国务院关于建立统一的城乡居民基本养老保险制度的意见》的实施,我国城乡居民基本养老保险实现统一。城乡居民养老保险参保人数不断扩大,收支规模和基金结余不断增长。2021年,我国城乡居民社会养老保险参保人数54797.4万人,城乡居民社会养老保险实际领取待遇人数16213.3万人,城乡居民社会养老保险基金收入5338.6亿元,支出3715.0亿元,累计结余11396.4亿元。^②

(三)企业年金与职业年金

1991年,国务院颁布《国务院关于企业职工养老保险制度改革的决定》,明确提出企业可以建立企业职工补充养老保险。2004年,原劳动和社会保障部颁布《企业年金试行办法》,2017年由人力资源

和社会保障部联合财政部将其修订为《企业年金办法》。2004年,劳动和社会保障部联合银监会、证监会、保监会颁布《企业年金基金管理试行办法》,2011年,人力资源和社会保障部联合银监会、证监会、保监会将其修订为《企业年金基金管理办法》。企业年金从2004年建立以来,基金规模不断扩大,投资业绩保持良好记录,2007年-2021年企业年金历年平均投资收益率为7.17%。^③2015年国务院办公厅印发《机关事业单位职业年金办法》,2016年人力资源和社会保障部与财政部联合颁布《职业年金基金管理暂行办法》。由此,我国第二支柱养老金包括企业年金和职业年金的制度体系基本建立。

(四)个人养老金

个人养老金已经实行了较长时间的试点推进。2018年,财政部、税务总局、人力资源社会保障部、银保监会、证监会联合颁布实施《关于开展个人税收递延型商业养老保险试点的通知》,证监会发布实施《养老目标证券投资基金指引(试行)》。2021年,银保监会发布《关于开展养老理财产品试点的通知》,2022年发布实施《关于扩大养老理财产品试点范围的通知》。2022年4月国务院办公厅发布实施《国务院办公厅关于推动个人养老金发展的意见》,标志着统一的税优型个人养老金制度顶层设计出台。2022年11月,人力资源和社会保障部、财政部、国家税务总局、银保监会、证监会联合发布《个人养老金实施办法》,对个人养老金参加流程、资金账户管理、机构与产品管理、信息披露、监督管理等方面做出了具体规定。至2023年4月,个人养老金制度参加人数近3000万人,基金规模近200亿元,投资产品超650个(吴晓璐、孟珂,2023)。

(五)全国社保基金基本状况

在养老金国家战略储备方面,国家建立全国社

^①数据来源:国家统计局2021年年度数据“城镇基本养老保险”
<https://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=C01>。

^②数据来源:国家统计局2021年年度数据“城乡居民社会养老保险情况”
<https://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=C01>。

^③数据来源:全国企业年金基金业务数据摘要2021年度报告。

表 1 历年企业年金发展情况表

时间	建立企业年金的企业数量(百个)	参加职工人数(万人)	企业年金积累基金(亿元)	企业年金当年加权平均投资收益率(%)	企业年金待遇领取人数(万人)	企业年金待遇当年领取金额(亿元)
2012年	547	1847	4821	5.68	50.55	148.49
2013年	661	2056	6035	3.67	57.83	196.05
2014年	733	2293	7689	9.30	47.60	141.27
2015年	755	2316	9526	9.88	89.70	260.57
2016年	763	2325	11075	3.03	105.48	295.95
2017年	804	2331	12880	5.00	127.51	345.40
2018年	874	2388	14770	3.01	156.35	438.86
2019年	960	2548	17985	8.30	180.46	492.39
2020年	1052	2718	22497	10.31	225.71	576.14
2021年	1175	2875	26406	5.33	251.16	684.39

数据来源：人力资源和社会保障部历年全国企业年金数据摘要。

保基金并进行市场化分散化投资,形成了成熟的市场化的投资管理体系并取得良好的保值增值效果。2001年,经国务院批准,《全国社会保障基金投资管理暂行办法》颁布实施。2016年,国务院颁布实施

《全国社会保障基金条例》。截至2021年底,全国社保基金规模超2.7万亿元,2001年-2021年全国社保基金年均投资收益率为8.30%,历年市场化投资收益总额超过历年财政拨入资金总额。^①

表 2 历年全国社保基金发展情况表

时间	社保基金规模(亿元)	社保基金投资收益额(亿元)	社保基金投资收益率(%)	当年财政拨入社保基金(亿元)
2001年	805.09	9.67	2.25	595.26
2012年	10753.57	646.59	7.01	/
2013年	11927.45	685.87	6.20	554.32
2014年	12407.97	1424.60	11.69	552.64
2015年	15083.42	2294.61	15.19	706.40
2016年	16042.58	319.40	1.73	700.6
2017年	18302.03	1846.14	9.68	597.83
2018年	20573.56	-476.85	-2.28	573.77
2019年	21376.51	2917.18	14.06	464.93
2020年	26788.13	3786.60	15.84	313.81
2021年	27005.04	1131.80	4.27	361.30

数据来源：历年全国社会保障基金理事会基金年度报告。

注：《2012年全国社会保障基金理事会基金年度报告》未披露当年财政拨入资金数额。

①数据来源：历年全国社会保障基金理事会基金年度报告。

二、我国养老金结构的主要问题

我国养老金结构问题在层次结构上突出表现为“一大一弱一短一小一慢”：城镇职工养老保险“一险独大”、城乡居民养老保险“薄弱”、企业年金“短板”、个人养老金“小微”、全国社保基金发展缓慢。在支柱结构上的问题突出表现为“一大两小”，第一支柱“一柱独大”、二三支柱弱小。

（一）养老金层次结构问题

1. 城镇职工养老保险“一险独大”

在制度效力、制度覆盖人口、财务收支和基金积累规模等方面，城镇职工养老保险“一险独大”。在制度效力上，城镇职工养老保险在养老金体系处于最高效力层次。城镇职工养老保险形成了普遍强制的缴费、运营、待遇计发管理体系。在制度覆盖面上，城镇职工养老保险制度基本实现了向企业职工、机关事业单位人员的全覆盖。2021年，参加城镇职工基本养老金制度的人口超过4.8亿人，企业年金参与人数仅为0.29亿人，城镇职工养老保险参加人数是企业年金参加人数的16倍多，参加个人养老金的人数尚不具备统计意义。在财务收支和基金积累方面，城镇职工基本养老保险基金结余超5万亿元，远超同期城乡居民养老保险基金结余1.1万亿元，其收支规模和个人待遇水平是同期城乡居民养老保险的10倍以上。同期企业年金基金积累仅为2.6万亿元、商业养老金还处于起步阶段。

城镇职工养老保险“一险独大”的负效应越来越突出。其一，加剧养老金体系可持续性问题。城镇职工养老保险实行社会统筹和个人账户相结合的体制，社会统筹采取现收现付制，个人账户因为采取名义账户制而实质上变为现收现付制。现收现付制养老金由在职劳动人口缴费赡养同期老年退休

人口，在人口老龄化背景下，职工老年抚养比持续提高、生育率下降导致缴费人口增长速度持续降低，待遇领取人数和缴费人数的“剪刀差”导致现收现付制的职工基本养老保险客观上趋向收支倒挂，基金可持续性难以保障。其二，损害养老金体系的公平与效率。随着老龄化的加剧，职工基本养老金代际矛盾将越来越突出。当代老年退休人员养老金待遇水平提高则可能导致当代在职人员养老金缴费负担加重，当代在职人员养老金缴费负担减轻则可能带来当代老年退休人员待遇降低。现收现付制职工基本养老金缴费与养老金受益相互分离，养老金缴费和待遇关联脆弱，“多缴多得”的激励效应和经济效率功能难以发挥。现收现付制养老金理论上没有基金积累的必要，对国民储蓄构成“挤出效应”，不利于资本形成和经济增长。其三，导致国家养老金负担畸重。国家对城镇职工基本养老金具有隐性承诺责任，承担“兜底”的责任。在建立养老保险制度过程中，国家对企业职工、机关事业单位没有养老金缴费的“老人”和缴费不满15年的“中人”采取“视同缴费”的政策，导致基本养老金制度建立过程中遗留了巨额的隐性缺口。人口老龄化叠加“视同缴费政策”带来的养老金隐性债务，客观上导致职工基本养老保险在未来面临越来越大的收支缺口和国家“兜底”责任。这些隐性缺口和国家“兜底”责任，势必逐步显性化而成为国家财政难以承受之重。其四，严重挤占多层次多支柱养老金体系的发展空间。基本养老保险缴费比例过高，使企业、个人发展补充养老金和商业养老金的财务能力受到严重制约。相比于全球平均水平、发展中国家或发达国家水平，我国的职工基本养老金缴费比例都排在全球前列（白重恩、吴斌珍、金烨，2012）。即使2019年国家开始采取把城镇职工养老保险企业和

专题策划：财政与养老保障

单位缴费率由 20% 降到 16% 的政策^①，加上个人缴费率 8%，基本养老金缴费率依然高达 24%。我国职工基本养老金缴费比例甚至超过很多欧美发达国家第一支柱和第二支柱养老金缴费率之和。比如德国基本养老金雇主和雇员缴费率之和不到 20%，法国基本养老金雇主和雇员缴费率之和不到 15%（苏中兴，2016）。美国 1935 年建立《美国社会保障法》，至今美国基本养老金雇主和个人缴纳费用各占工资的 6.2%，合计不超过 12.4%。美国 1980 年《国内税收法》所规定的 401(k) 企业养老金，企业雇员可以选择按照工资的 10% 或者 1.5 万美元/年缴费上限两种方式之一进行缴费。概略计算，美国基本养老金和企业年金的缴费率之和仅为 22% 左右。澳大利亚基本养老金缴费个人自愿、雇主按工资的 9% 缴纳（杨燕绥、妥宏武、杜天天，2018），其企业养老金缴费比例目前为税前工资的 9.5%（叶蕾，2017），二者之和略超 18%。

2. 城乡居民养老保险“薄弱”

在制度效力、收支规模、待遇水平等方面，城乡居民养老保险呈现突出的“薄弱”特征。制度效力方面，城乡居民养老保险采取政府补助、居民自愿参与的模式，不能强制要求所有城乡居民统一参与。收支规模和待遇水平不到城镇职工养老保险的十分之一。

城乡居民养老保险“薄弱”主要体现在以下几个方面：其一，与城乡居民养老保险制度目标差距较大。2021 年，城乡居民养老保险参与人数超过 5.48 亿人，取得了接近“全覆盖”的显著成就，但离

“保基本”“可持续”、平衡和充分发展目标距离甚远。其二，城乡居民养老金不能发挥保障城乡老年人基本生活的功能。养老保险的基本功能是对老年人基本生活的基本保障。2015 年的国家农村贫困线即人均纯收入标准为 2800 元^②，2020 年的国家贫困线标准是 4000 元。国家统计局公告农村居民 2020 年的人均消费水平为 16046 元^③。而 2020 年的城乡居民养老保险支出额与待遇领取人数计算出人均年城乡养老金待遇为 2088 元（174 元/月），同样计算 2021 年的城乡居民养老金待遇为每人每月 191 元左右。对比发现，城乡居民养老保险的待遇标准低于国家贫困线标准，远远低于农村人均消费水平。其三，城乡居民与城镇职工的基本养老金待遇差别巨大，影响养老金体系的公平性。城乡居民养老金最低标准起步为每人每月 55 元，2015 年开始，提升为每人每月 70 元，2018 年调增到每人每月 88 元的标准，2020 年实际达到每人每月 174 元左右，2021 年实际每人每月 191 元左右。历经不断调增，城镇职工于 2020 年达到月人均基本养老金 2900 元左右（张纪南，2021）。按照 2020 年的同期数据比较，城乡居民基本养老金平均水平仅为城镇职工基本养老金平均水平的 6% 左右。城乡居民与城镇职工巨大的养老金待遇差别，使养老保障制度的公平性问题凸显。其四，城乡居民养老保险缴费与待遇关联不紧密，制度的效率功能得不到充分发挥。城乡居民养老保险按照每年 100 元—2000 元分为 12 个档次设立缴费标准，地方政府按照最低每人每年 30 元的标准给予补贴，个人缴费和地方政府补贴及集体补助均计入城乡居民养老保险个人账户，城乡居民养老金待遇按照国家确定的基础养老金加计个人账户养老金。个人账户养老金采取个人账户储存额除以 139 的标准按月计发。2021 年城

^①参见：国务院办公厅关于印发降低社会保险费率综合方案的通知（国办发〔2019〕13 号）。

^②国务院扶贫办：我国现行贫困标准已高于世行标准，http://www.xinhuanet.com/gongyi/2015-12/16/c_128535730.htm。

^③数据来源：国家统计局 2020 年年度数据“农村居民消费水平”<https://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=C01>

乡居民养老保险参保人数为 54797.4 万人，领取养老金待遇人数为 16213.3 万人，则缴费人数为 38584.1 万人。当年总收入为 5338.6 亿元，计算得出 2021 年城乡居民养老保险收入包括个人缴费和财政补贴人均均为 1383.6 元，人均月缴费和财政补贴约为 115 元。城乡居民养老保险个人普遍按照最低缴费标准进行缴费，财政补贴也是就低不就高，城乡居民养老保险不能实现缴费和待遇的紧密关联，缴费与待遇“双低”，不能促进城乡居民养老金储蓄积累，不能支持城乡居民养老金待遇有效提高，其制度效率功能得不到有效发挥。

3. 企业年金“短板”特征明显

在制度覆盖面上，企业年金制度参与率极低。截至 2021 年，全国建立企业年金制度的企业数量为 11.75 万家，不到全国企业数量的 1%。参与企业年金计划的职工数量为 2875 万人，不到参加基本养老保险的城镇职工数量 48074 万人的 6%。在收支规模方面，城镇职工养老保险收入 60040.4 亿元，支出 56500.3 亿元，企业年金 2021 年相比 2020 年的增加额为 3909 亿元（缴费收入加上投资收益），2021 年支出 684.39 亿元，企业年金的收入规模远远不及城镇职工养老保险的 10%，支出规模略超 10%（参见表 1）。在基金积累方面，企业年金实行基金积累制，经过 30 多年的积累，基金积累规模远远不及现收现付制的城镇职工养老保险基金累计结余。

企业年金“短板”问题非常明显。第一，企业年金参与率低、收支规模和基金规模小，企业年金无法起到重要的补充养老保障作用，而且目前在参与企业数量和参与企业职工数量的增量方面处于停

滞状态（杨长汉，2017）。第二，企业年金与职业年金制度带来新的养老金不公平。建立企业年金与否给企业之间带来补充养老金的不公平，同时职业年金和企业年金制度也带来机关事业单位人员和企业职工新的养老金不公。机关事业单位人员普遍实施职业年金，参与率接近全覆盖，单位和个人缴费合计为工资的 12%。企业年金制度实行企业和个人自愿参与，目前，仅局限在中央企业、国有企业和少数效益好的企业，企业年金的参与率仅为城镇就业人员的 6%。^①企业年金的缴费比例由企业自愿设定，具体比例是浮动的，缴费上限为工资的 12%，企业和职工的企业年金缴费偏好采取“就低不就高”的策略。随着时间的推移，职业年金和企业年金制度的差别势必带来二者收支规模、基金积累、待遇水平差别凸显。对于职工个人而言，企业年金和职业年金实行基金积累制，年金最长积累期可达 30 年以上，未来参与企业年金、职业年金制度的职工与未参与企业年金的职工之间，年金积累和年金待遇将产生巨大的差别。第三，企业年金“短板”不利于多层次多支柱养老金体系的发展。在基本养老保险接近“全覆盖”的背景下，补充养老金企业年金得不到充分发展是构建现代养老金体系的突出问题。

4. 个人养老金处于“小微”状态

无论是个人养老金参与人数、基金收入和积累规模、待遇，还是对经济金融结构和经济社会发展的影响，个人养老金迄今不具备统计意义。个人养老金“小微”的关键原因在于多层次养老金体系结构有待完善，基本养老保险比例过大抑制其他层次养老金的发展，国家给予商业养老金的税收优惠和相关政策支持有限，个人自愿参与商业养老金的有限理性，个人养老金制度处于试点阶段等。个人养

^①2021 年参与企业年金制度人数 2875 万人，国家统计局统计城镇就业人员 46773 万人。

老金“小微”微观上不利于提高养老金的充足性,宏观上不利于多层次多支柱养老金体系的平衡与充分发展,不利于加快养老金储蓄积累以提高养老金体系的经济金融贡献。

5.全国社保基金积累缓慢

全国社保基金在取得相对积极发展成果的同时,增长速度缓慢,基金积累规模小。截至2021年末,全国社保基金自有权益规模达到2.7万亿元以上,其中大部分基金来源为历年投资增值的积累,市场化投资增值带来的基金积累超过了财政性资金的累计投入(见表2)。如此规模的基金积累,从2001年开始至今,周期长达20年以上。全国社保基金发展缓慢,与老龄化背景下国家养老金储备需求极不匹配。目前的基金积累,相对于14亿人的未来养老需求,分摊给每人的养老金国家储备不到2000元;相对于近5亿人的城镇职工的养老需求,分摊给每个城镇职工的养老金国家储备仅有5000多元;相对于城镇职工养老保险因为“视同缴费政策”带来的基金缺口和个人账户空账,相对于人口老龄化带来的未来养老基金隐性债务,目前的全国社保基金储备只是杯水车薪。国家养老金战略储备增长速度和积累规模,与人口老龄化加速极不匹配。我国目前正处于老龄化加速的进程当中,65岁以上人口到2021年超过2亿人,老年抚养比由1982年的8%逐年提高到2021年的20.8%。^①同时,全国社保基金发展缓慢,积累规模有限,不利于多层次多支柱养老金体系共同发展和养老金代际公平,不利于通过养老基金积累为经济社会发展扩大长期资金来源。

^①数据来源:国家统计局年度统计数据“人口年龄结构和抚养比”
<https://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=C01>

(二)养老金支柱结构问题:第一支柱“一柱独大”、第二第三支柱弱小

参照世界银行多支柱养老金体系1994年“三支柱”理论和2005年“五支柱”理论,我国养老金支柱结构体现出明显的“一大二小”的结构问题:第一支柱养老金“一柱独大”,第二第三支柱弱小。在制度效力方面,第一支柱职工养老保险实行普遍强制实施、城乡居民养老保险由中央政府和地方政府采取直接财政补贴推动实施。而第二支柱企业年金和第三支柱个人养老金,仅仅只是采取税收优惠、政府监管、企业和个人自愿参与的方式进行推动。在制度覆盖面上,2021年,第一支柱养老金参与人数高达10.3亿人,而参与第二支柱企业年金的人数仅为2875万人、参与职业年金人数约4000万人。参与第二支柱企业年金和职业年金的人数,不到参与第一支柱基本养老保险人数的7%,不到全国劳动力7.8亿人的9%。在收支规模和基金积累方面,第一支柱城镇职工养老保险的收支规模是第二支柱企业年金收支规模的10倍以上,城镇职工养老保险基金和城乡居民养老保险基金结余6.4万亿元,远超2.6万亿的企业年金。同时,第三支柱个人养老金在参与率、收支规模、基金积累等方面尚不具备统计意义。

我国养老金支柱结构第一支柱养老金“一柱独大”、第二第三支柱弱小的问题,对现代养老金体系建设和经济社会发展的负面影响显而易见。第一,第一支柱养老金“一柱独大”,第一支柱养老金实行现收现付制、国家承担“兜底”责任,在人口老龄化背景下,现收现付制养老金的可持续性脆弱、国家的养老责任畸重。第二,在人口老龄化背景下,现收现付制养老金加剧养老金代际矛盾。第三,第一支柱实行现收现付制为主的养老金制度,对国民储蓄

构成“挤出效应”，不利于经济增长。第四，第二第三支柱养老金弱小，既不利于企业和个人分担养老责任，也不利于发挥基金积累制养老金的优势、促进养老金体系与金融体系和经济社会发展的良性互动、促进经济增长。

三、我国养老金结构改革的思路和对策

我国养老金结构改革，既要采取问题导向针对具体问题逐一探索破解之道，更要放在整个养老金体系更加平衡和更加充分发展、兼顾公平和效率、促进现代化强国建设的目标导向之下探索多层次多支柱养老金整体的结构优化。

（一）统筹协调多层次养老金结构改革

养老金层次结构改革既要加强各层次制度内的改革，更要基于多层次养老金的关联关系、以多层次养老金协调发展和整体养老金体系结构优化为目标进行多层次养老金结构改革。

1. 做优城镇职工养老保险

针对城镇职工基本养老保险“一险独大”问题，要做优城镇职工养老保险，一是加快实现基本养老保险全国统筹，发挥“大数法则”效应，增强基本养老保险的可持续性。二是加强城镇职工养老保险参数改革，在制度缴费人口、缴费基数、缴费率、领取待遇人口数、替代率、养老金待遇计发参数等方面深化改革，完善基本养老保险制度。三是加快延迟退休政策实施，从收入和支出两端促进基本养老保险增收节支。四是合理延长基本养老金合格缴费年限，在人口预期寿命大幅提高和个人养老金待遇预期趋于上涨的背景下，改革个人缴费满15年即可享受养老金待遇的政策、逐步延长个人养老保险缴费合格年限。五是深化个人账户制度改革，充分发挥其经济效率功能。六是合理降低制度缴费率和替

代率，为其他层次养老金的发展腾出空间。

2. 做强城乡居民养老保险

城乡居民养老保险“薄弱”问题，是公民基本养老金权利平等的问题，影响共同富裕目标的实现。可以采取的对策包括：一是显著强化缴费和待遇之间的关联，在提高缴费水平的同时提高待遇水平，在收支两端同时发力，做大做强城乡居民养老保险，使之具备基本养老保障功能。二是提高城乡居民养老保险向城镇职工养老保险转移接续的便利性，使城乡居民参与待遇水平更高的城镇职工养老保险制度具有充分的机会公平。三是改革缴费满15年即可享受养老金待遇的制度，合理延长城乡居民养老金的缴费年限。四是推进城乡居民养老保险基金市场化投资，通过投资收益增厚城乡居民养老金。五是抓紧城乡居民养老保险个人账户制度改革，使养老保险个人账户实账化、透明化、基金化。

3. 补齐企业年金“短板”

补齐企业年金“短板”的关键，一是有效扩大企业年金制度的参与率。理论上，职工退休享受企业年金是劳动者的延迟薪酬。扩大企业年金制度的覆盖面，企业年金应该覆盖所有企业职工，可以借鉴住房公积金制度，普遍统一实施企业年金制度；应该使灵活就业人员、农民工、新市民在企业工作期间，依法参与企业年金制度；简化企业年金制度，在企业设立、职工就业当期默认建立和参与企业年金制度。二是平衡企业年金和职业年金的发展、提高企业年金制度的强制性和普惠性，促进城镇企业职工和机关事业单位职工补充养老保障的公平性。

4. 做大个人养老金

治理个人养老金“小微”问题的主要对策包括：一是加强养老金国民教育，促进国民积极加强养老金储备。二是扩大税延型个人养老金的试点，尽快

使其向全国推开。三是加强商业养老基金投资管理,通过长期投资和价值投资使其保持良好的长期投资业绩,提高个人养老金的吸引力。四是继续拓展非税优型养老金融市场,促进各类商业养老金发展。五是以时间换空间,久久为功,通过个人养老金的长期积累和投资收益做大做强个人养老金。

5. 加快全国社保基金积累

在人口老龄化加速和养老金收支缺口扩大的背景下,尽快做大做强全国社保基金是必须的战略选择。相关对策包括:一是尽快落实划转部分国有资本充实社保基金,在中央层面完成划转部分中央企业国有资本充实全国社保基金的同时,尽快全面完成地方层面的划转。二是加快建立全国社保基金管理运营划转国有资本的制度,通过社保基金国有资本运营加快增厚国家养老金战略储备。2017年,国务院发布《划转部分国有资本充实社保基金实施方案》,逐步实施划转10%的国有资本充实社保基金的政策,将为养老基金带来巨额的国家战略储备、为多层次多支柱养老金体系的发展提供强大的财务和制度支持。通过实施划转部分国企股权充实社保基金的政策,近7万亿元的国有资本股权可以划转社保基金(张晶,2017)。

(二) 统筹协调多支柱养老金结构改革

养老金支柱结构改革既要加强各支柱制度内的改革,更要协调各支柱制度间的关联改革。统筹协调多支柱养老金体系的发展,探讨多种创新的思路,促进养老金结构整体优化。

1. 稳步完善第一支柱基本养老金,积极发展第二第三支柱养老金

我国在稳步完善第一支柱现收现付制基本养

老金的基础上,可以探索降低城镇职工基本养老金缴费率、减轻国家财政的养老压力、为第二支柱和第三支柱养老金的发展腾出发展空间。目前我国城镇职工基本养老金缴费率高达24%,在全球居于前列,比很多欧美国家一二支柱养老金缴费率之和还多。借鉴国际经验,我国城镇职工基本养老金和补充养老金进一步降低缴费负担,第一支柱养老金目标缴费率靶向16%,第二支柱目标缴费率靶向10%。在养老金待遇方面,通过提升第二第三支柱养老金替代率,使养老金待遇结构由目前基本养老金、补充养老金、商业养老金接近10:0:0的结构,逐步向7:2:1和6:3:1甚至趋向5:3:2的结构发展,使养老金体系的平衡性和充分性显著提升。

2. 养老保险、企业年金、职业年金和住房公积金协调发展

目前企业(单位)与个人养老保险、企业年金(职业年金)、住房公积金缴费率高达46%以上^①,企业(单位)及其职工不堪重负。可以探索的对策是:把城镇职工养老保险缴费率降为16%,其中:企业(单位)与个人缴费率分别为8%,企业年金和职业年金与住房公积金合并为面向职业劳动者普遍统一的低限缴费率为10%的新的职业年金、其中企业(单位)与职工个人低限缴费率各为5%。

城镇职工养老保险降费、企业年金和职业年金与住房公积金合并的关键要点在于:

第一,逐步显著降低企业和机关事业单位养老保险缴费负担,使我国职工养老保险负担与欧美主要国家养老保险负担水平趋平,为多支柱养老金体系的发展腾出必要的空间。显著增强第二支柱企业年金和职业年金的强制性和普及性、养老保险降费平移作为新的第二支柱养老金的缴费来源,使第二支柱养老金快速做大做强。

^①养老保险缴费率24%、企业年金和职业年金缴费率12%、公积金缴费率10%~24%,其缴费基数略有差别。

第二,传统企业年金、职业年金、住房公积金合并为新的职业年金。其一,机关事业单位人员和企业职工都是职业劳动者,职业年金、企业年金、住房公积金都是个人延迟薪酬且都采取个人账户制并属于个人所有。其二,普遍强制实施和低限 10%的缴费率是合意的制度模式和缴费负担水平。现行住房公积金普遍强制实施并实行 10%的低限缴费率,参与住房公积金制度的企业(单位)和职工人数及缴存额长期不断大幅增长,2021 年“新开户职工中,城镇私营企业及其他城镇企业、外商投资企业、民办非企业单位和其他类型单位的职工占比达 76.85%”。^①同时,新的职业年金缴费率与全球补充养老金平均负担水平和欧美主要发达国家补充养老金的缴费率水平趋近。其三,住房公积金功能转型和市场化投资可以支持三者整合。住房公积金制度诞生于我国住房短缺时期、目前住房商品化改革的制度目标早已达成。借鉴新加坡中央公积金制度经验,我国新的职业年金合并了住房公积金也可以兼具补充住房保障和养老保障功能,赋予新的职业年金计划参与人年轻时期获取住房贷款的权利,老年时期享受补充养老积累的权利。2021 年末,全国住房公积金制度参与人数超过 1.64 亿人,累计缴存基金达 22.50 万亿元。^②现行住房公积金采取行政管理投资模式,投资范围限定在住房公积金贷款、银行存款和国债等方面,2021 年增值收益率仅为 1.63%^③,远逊于企业年金长期投资平均 7%以上的年收益率。^④如果住房公积金制度与企业年金和职

业年金制度合并,可以参考企业年金和职业年金制度实施市场化投资管理制度,市场化的投资将显著提升合并后新的职业年金制度的收益率。

第三,兼顾降低养老金缴费负担、稳定并提升养老金待遇。对于现行基本养老保险缴费率大幅降低带来的基本养老金待遇水平下降问题,以及现行职业年金、企业年金、住房公积金三者合并造成职工补充福利降低和未来养老金待遇预期提高的问题,对策在于:一是可以采取逐步降低基本养老保险缴费率、降费周期可以设计为 10 年到 30 年的办法;二是由新的职业年金的替代率的 10 年到 30 年逐步上升加以弥补。发挥养老金的长周期性优势,消化结构改革的社会成本。三是可以通过新的职业年金投资收益予以弥补。城镇职工普遍统一参与新的职业年金,实行市场化投资。参考全国社保基金和企业年金历年平均投资收益率超过 7%的成熟经验,新的职业年金如果长期保持 7%以上的投资收益率,根据年金终值系数表,保持 7%的年投资收益率,新的职业年金积累 10 年即可达每年年金缴费的 13.816 倍、20 年可达 40.995 倍、30 年可达 94.461 倍(荆新、王化成、刘俊彦,2012),足以为养老金整体降费增收提供充分的空间。

3. 积极发展基金积累制养老金,支持养老金结构改革

我国基金积累制养老金的发展具有良好的基金积累和制度条件。发展基金积累制养老金,可以大力发展公共积累制养老金和个人积累制养老金。在公共积累制养老金的发展方面,全国社保基金和基本养老保险基金形成了可观的基金积累。全国社保基金 2021 年末基金权益规模达到 2.7 万亿元以上。2020 年底中央层面已经实现划转 1.68 万亿元国有资本充实社保基金^⑤,预计中央和地方层面全

^①数据来源:全国住房公积金 2021 年年度报告。

^②数据来源:全国住房公积金 2021 年年度报告。

^③数据来源:全国住房公积金 2021 年年度报告。

^④数据来源:全国企业年金基金业务数据摘要 2021 年度报告披露,2007 年-2021 年企业年金年平均投资收益率 7.17%。

^⑤数据来源:财政部.中央层面划转部分国有资本充实社保基金工作全面完成, http://zcgls.mof.gov.cn/gongzuodongtai/202101/t20210112_3642788.htm

面完成划转部分国有资本充实社保基金可为社保基金带来 7 万亿元以上的增量基金。基本养老保险基金可以委托全国社保基金实行市场化投资,2021 年底全国基本养老保险基金结余超 5.8 万亿元。在个人积累制养老金的发展方面,2021 年企业年金积累规模超 2.6 万亿元,职业年金投资规模达 1.79 万亿元。^①如果企业年金与职业年金和住房公积金合并,可望迅速实现规模庞大的第二支柱个人积累制养老金增量。此外,我国一直保持较高的居民储蓄率,其实高企的居民储蓄率本身就包含了居民个人自愿安排的市场化的养老金储备。商业保险当中,有大量的年金养老保险,其实也是居民个人的商业养老金储备。个人养老金虽然目前积累规模较小,但随着时间的推移可以积累出可观的个人养老金。劳动者个人平均 20 岁左右参加工作,未来 65 岁左右退休。个人储蓄生命周期长达 40 年左右,以当前超 7.8 亿的劳动人口为起点,未来可以积累出巨额的第三支柱个人养老基金、有效促进多支柱养老金结构优化。

全国社保基金、企业年金、职业年金、基本养老保险基金、个人养老金都已经建立了系统的市场化的投资管理制度。2001 年-2021 年全国社保基金年均投资收益率为 8.30%。企业年金 2007 年-2021 年企业年金历年平均投资收益率为 7.17%。实践证明,基金积累制养老金的发展具有成熟的市场环境、可行的投资管理制度条件、良好的投资管理经验。养老金结构改革,实质是在包含基本养老金体系改革的同时,对整个养老金体系结构、机制、体制进行整体改革,是在现收现付制基本养老金基础上发展基金积累制的多层次多支柱养老金体系。通过基金积

累制养老金的发展和养老金市场化投资,可以促进多层次多支柱养老金整体结构优化、促进我国养老金更加平衡与更加充分发展,形成巨额养老基金积累、促进金融结构优化和储蓄投资,使养老金负担变为养老金财富、使养老基金成为经济社会发展的新动能。

参考文献:

- [1] 杨长汉.我国养老金改革要侧重结构性改革[N].金融时报,2018-09-08.
- [2] 蔡昉.未富先老与中国经济增长的可持续性[J].国际经济评论,2012(1):82-95.
- [3] 杨长汉.中国养老金:隐性缺口与显性结余[J].地方财政研究,2018(5):4-10.
- [4] 董克用、张栋.人口老龄化高原背景下加快我国养老金体系结构性改革的思考[J].新疆师范大学学报(哲学社会科学版),2018(11):13-25.
- [5] 郑秉文.中国社会保障 40 年:经验总结与改革取向[J].中国人口科学,2018(8):2-17.
- [6] 吴晓璐、孟珂.个人养老金制度“出炉”一周年:投资产品、参与人数扩容 配套制度有望完善[N].证券日报 2023-04-21
- [7] 张纪南.开启社会保障事业高质量发展新征程[J].中国社会保障,2021(7):1-4.
- [8] 白重恩,吴斌珍,金焯.中国养老保险缴费对消费和储蓄的影响[J].中国社会科学,2012(8):48-71.
- [9] 苏中兴.基本养老保险费率:国际比较、现实困境与改革方向[J].中国人民大学学报,2016(1):20-27.
- [10] 杨燕绥,妥宏武,杜天天.国家养老金体系及其体制机制建设[J].河海大学学报(哲学社会科学版),2018(8):30-37.
- [11] 叶蕾.澳大利亚养老金制度对中国的启示作用[J].清华金融评论,2017(3):53-61.
- [12] 杨长汉.中国企业年金:发展评估、关键问题与政策建议[J].地方财政研究,2017(11):43-48.
- [13] 张晶.巨额国资划转社保:划转总额有望达到 7 万亿”,《中国证券报》,2017-11-20.
- [14] 荆新,王化成,刘俊彦.财务管理学[M].第 437 页,年金终值系数表.北京:中国人民大学出版社,2012.

^①数据来源:2021 年度人力资源和社会保障事业发展统计公报。