

主持人语:

在我国社会经济发展进入新常态和供给侧改革的时代背景下,建立健全社会保障制度备受全社会关注。党的十八届三中全会提出了“建立更加公平可持续的社会保障制度”的目标,迫切需要从理论和实践上探索完善社保制度的改革方案。中国社会科学院世界社保研究中心的研究团队长期从事养老金制度的专业研究,本期推出该中心4位成员的1组专题文章,其中2篇为探讨多支柱社保制度框架和名义账户制养老金模式的理论前沿文章,另外2篇为关注机关事业单位养老金和社保经办服务体系2个改革热点问题的文章。以飨读者,同时与学界共勉,以推进社保研究事业的发展。

中国社会科学院世界社保研究中心 郑秉文

中国多支柱养老保险制度发展路径探讨

高庆波^{1,2}

(1. 中国社会科学院拉丁美洲研究所,北京 100007; 2. 中国社会科学院世界社保研究中心,北京 100007)

摘要:旨在通过梳理多支柱理论的发展与实践,总结 OECD 国家经验及在利用生命周期理论进行精算的基础上,推演中国多支柱养老保险制度的发展路径。分析显示:第一支柱是第二、第三支柱发展的外部条件和制约因素,中国特有的经济、人口与制度发展路径,使公立养老金制度短期内对其他支柱形成了较强的制约作用,因而中国养老保险制度体系发展宜采用多阶段策略,首先完善第一支柱,同时扩展第二、第三支柱,做好应对未来制度变革的准备。

关键词:多支柱; 路径依赖; 现收现付; 基金积累制

中图分类号: C 913. 7; F840. 61

文献标志码: A

文章编号: 1671-0398(2016)06-0026-10

一、多支柱理论发展与实践

1994年,世界银行提出三支柱理论:第一支柱为强制性的公共养老金计划,第二支柱为强制性职业养老保险计划(企业年金与职业年金),第三支柱为自愿性个人储蓄计划^[1]。历史悠久的商业养老保险和企业年金制度,与公共养老金制度开始有机地整合起来,各国养老保险制度从自发的多支柱并存阶段,步入了系统构建综合养老保险制度的时期。

在这个过程中,公共养老金体系发生了深刻的变革,先后有29个国家的公共养老金制度从传统的现收现付转向了个人账户制度,尝试名义账户制的国家也在逐渐增多,在未发生系统性变革的国家,对养老金制度进行了各种修正,主要体现为2个转移:一是将养老责任从公共部门向私人部门转移,二是从现收现付向基金制转移^[2]。

11年后,世界银行提出了“五支柱”理论,扩展了以消除贫困为零支柱及涵盖各种社会政策的第四支柱。第四支柱包括诸如家庭赡养与医疗照护等内容,实质是将医疗与心理因素扩展进来,该提法与联合国所提倡的积极老龄化理念——注重老年人发展、健康与福祉是互相应和的^[3]。

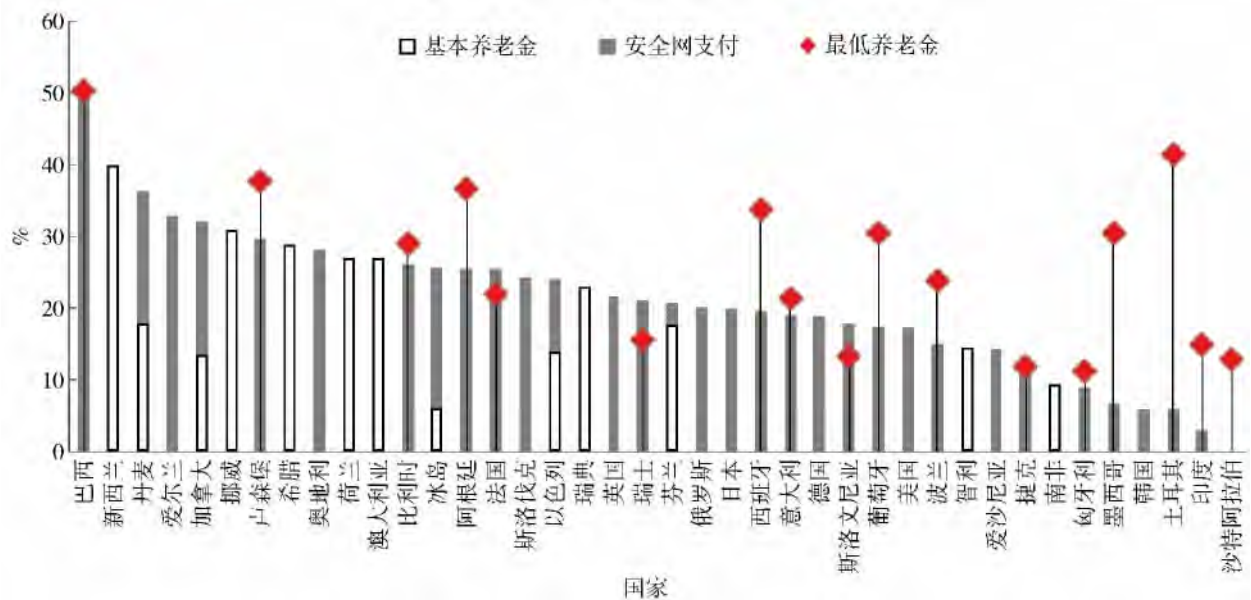
在这些支柱中,第一支柱长期居于最重要的位置。虽然绝大多数国家建立了第一支柱,但各国制度构成与待遇水平差异极大。以 OECD 为例,其第一层次包括:基本养老金制度(basic pensions)、最低养老金(minimum pensions)制度与安全网支付(safety-net payments)。需要说明的是,OECD 所用词汇和中国词汇差异很大^①,第一层次实际上包括了政府主导的各类型养老相关的保障制度^[4]。详细情况见图1。

从图1中可以看到,OECD 国家当前第一层次

收稿日期: 2016-07-02

作者简介: 高庆波(1975—),男,吉林舒兰人,中国社会科学院拉丁美洲研究所副研究员,中国社会科学院世界社保研究中心执行研究员,博士

① 笔者注: OECD 当前第一层次统计存在着定义混乱与重复问题,如国民年金制度应该归属于零支柱,安全网支付显然是混合项目,其部分内容超出了养老保障的范畴。



数据来源:根据 OECD Pensions at a Glance 2015 figure2.3 加工整理而来。

图1 OECD 第一层次养老金占平均工资百分比

提供的养老金替代率水平除土耳其、新西兰外全部在40%以下,政府主导的第一层次已不可能成为制度的唯一实现形式。事实上,随着老龄化程度的加深,公立养老金制度替代率下降的趋势已延续多年,第二、第三支柱的重要性随之日益提升。在21世纪初,全球13个主要养老金市场养老金资产总额为14.8万亿美元,到2011年已上涨到26.5万亿美元,相当于GDP的72.3%^[2]。

当前中国的养老保障制度体系仍是第一支柱独大,以补充养老保险形式起步的第二和第三支柱发展并不乐观。在中国特殊的经济、社会发展与人口条件下,当前正处在改革路口的第一支柱走向何方?未来的第二、第三支柱还有怎样的发展空间?多支柱以什么样的方式共同发展?本文拟利用基于生命周期理论的精算结果,在归纳总结OECD各国实践经验的基础上,探讨上述问题。

二、变革中的第一支柱

没有人能将未来老年时所需要的商品和劳务储存起来,绝大多数人终将面临因年老而丧失劳动能力的风险,这是建立养老金制度的出发点之一,也是各界历经数十年争论之后所形成的共识^①。对于历史悠久的公共养老金制度而言,其实践和变革的历程与相应的理论探讨是密不可分的。

(一) 公共养老金制度的理论探讨

从公共养老金理论发展的角度看,自萨缪尔森提出生物收益率(人口增长+工资增长)概念以来^[5],艾伦^[6]、戴蒙德^[7-8]、费尔德斯坦^[9]与考特利科夫^[10]等在争论与探讨养老金制度效应的过程中,养老金理论与各种理论结合起来,共同推动了养老金制度的变革与完善。

当今养老金制度模式选择最重要的理论模型有2个:一是萨缪尔森提出的世代交迭模型,在与社会契约理念融合之后,经过动态化形成了动态世代交迭模型(Samuelson, 1975)^[11];二是基于生命周期假说^[12],并由此形成动态生命周期模型(1979)。二者以工资增长率、人口增长率以及市场利率为基石,在分析过程中,以缴费率、养老金替代率与法定退休年龄等作为参数,利用动态2期迭代或多期迭代(仿真)分析制度效应^[13]。在探讨中,费尔德斯坦提出的2种效应在智利模式诞生之后,演化成为了旷日持久的模式选择争论。

中国养老金制度模式选择的经济学探讨,发生在中国建立基本养老保险制度之后不久。袁志刚等2000年提出,在中国的养老保险制度下,储蓄率在最优水平之上^[14]。此后,封进分析了中国养老金制度的福利效应等问题^[15]。2014年,程杰通过农村住户抽样调查数据,利用劳动参与、劳动

① 早在20世纪40—60年代,以哈耶克、弗里德曼等为代表的学者,曾对养老金制度存在的合理性提出了诸多质疑。关于这段论争的主要内容,参见哈耶克《通往奴役的道路》、弗里德曼《资本主义与自由》等著作。

供给模型证实:养老保险覆盖率提升降低了劳动参与率和劳动供给时间,养老保险待遇具有更强的收入效应^[16]。

近年来对中国养老金制度顶层设计的大讨论,在一定程度上也可以被看作是养老金制度模式选择争论的中国版,各界在讨论中纷纷提出了完善中国养老金制度的意见和建议。郑功成提出:以全国统筹为抓手,优化职工养老保险制度^[17]。郑秉文认为:为提升中国养老金制度未来的可持续性,应该构建具备更加具有激励效应的名义账户制制度^[18]。王延中建议:深化基本养老保险制度改革,实现职工基础养老金全国统筹,渐进式延迟退休年龄与完善多层次养老保险体系等意见^[19]。

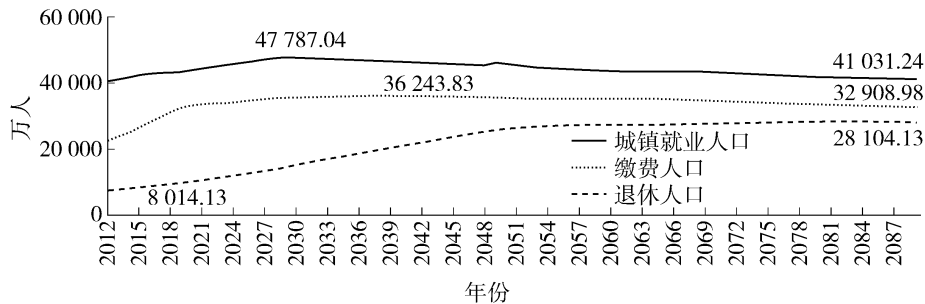
王晓军等通过精算得出:2020年前养老保险覆盖面的逐步扩大能有效缓解养老基金的支付压力,2045年左右累积结余基金将消耗殆尽,当前制度很难保证财务的长期支付能力^[20]。林宝测算了延迟退休年龄对资金平衡的影响并提出:女性3年延迟1岁,男性6年延迟1岁,到2045年两性同时达到65岁的目标^[21],他的方案也是中国当前各种不同

延迟退休年龄方案的缩影。

在这场大讨论中,中国的养老金理论呈现出与各学科融合发展的态势。近年来关于制度顶层设计达成的共识主要体现在3个方面:一是赞成发展多支柱(多层次)养老保险体系。二是主张对第一支柱存在的突出问题进行完善,尽管各界对完善的方法乃至制度走向存在着相当大的差异。三是不赞同个人账户做实,虽然各界对于如何完善当前个人账户制度持不同看法。无论是理论还是实践,中国的养老金制度都到了变革的关键路口。

(二) 第一支柱当前的主要问题

对第一支柱而言,由于制度沿袭了1952年的法定退休年龄规定,制度内人口结构恶化必然先于整体人口老龄化进程。即使假定未来的城市化率提升到90%,参保率一直提升,通过精算得到的制度内人口情况依旧并不乐观^①。数据显示:覆盖率将在2030年之前达到顶峰,但退休人口却持续上涨。2040年前后,工作人口与退休人口的比值将低于2:1,到精算末期的2090年,工作人口与退休人口比值将低于1.2:1(见图2)。



资料来源:作者绘制。

图2 就业人口、缴费人口与退休人口(2015—2090)

为了应对日益严峻的人口老龄化局面,中国养老金制度已多次变革。一系列重大变革没有改变当前基本养老保险制度的待遇计发公式与待遇调整公式,尤其是制度覆盖范围的持续提升实际上在不断放大当前制度的财务可持续性问题。

令:社会统筹部分缴费率为 α ,个人账户缴费率为 β ,参加工作时工资 Y ,工作年限 t ,个人账户部分计发除数 iap ,退休时余命 p ,实际收益率 r ,个人工资为社会平均工资的 k 倍。根据现行制度规定可知,社会统筹部分参保者累计缴费成本现值可表示为:

$$\alpha Y \sum_{i=0}^{t-1} (1+g)^i (1+r)^{-i},$$

$$\text{解得: } \alpha Y \frac{(1+g)^t - (1+r)^t}{(g-r) * (1+r)^{t-1}} \quad (1)$$

养老金待遇给付公式可表示为:

$$P_{\text{pool}}(t) = Y \times \frac{0.01 \times (1+k) \times t \times (1+g)^{t-1}}{2 \times (1+r)^{t-1}} \quad (2)$$

二者的差值就是个体的收益。理性个体做出决策的前提条件是生命周期内净收益大于0,即式(2) - 式(1) > 0。问题在于,该养老金收益有最

① 图2系基于75期动态生命周期模型精算做出,输入数据为中国养老金制度运行历年实际值(由人力资源和社会保障部提供)。主要模拟参数包括:GDP、工资增长率、财政收入增长率、城市化率、人口,并进行包括GDP、工资增长合理性的多重校验与敏感性测试。限于篇幅所限,文中并未详细列出假定与计算过程。后文中所提及精算与此为同一系列。

优解,而且最优解在当前参数下将位于最低缴费位置。这意味着,个体可以通过少缴费(欠缴、拒缴、逃费和提前退休)提升效用水平,但是,如果多数个体选择个体效用最大化(少缴费),那么制度将无以为继。

此外,从式(2)可知,平均工资以上的制度参与者相对收益水平随收入上升将持续下降。由于当前制度无法获取真实缴费能力,导致理性的制度参与者有降低缴费的动力。以社会平均工资收入者为例,其缴费15年、领取养老金待遇20年的时间组合,其净收益大于工作20年、退休后生存15年的组合。这也是各界坚决反对提升法定退休年龄的根源所在(见表1)。

表1 社会统筹部分不同时间组合
净收益现值表(平均收入者)

缴费时间, 领取养老金时间	净收益 无调整	净收益 按0.8g调整
20,15	-0.07	5.26
25,15	1.09	9.9
30,15	3.34	17.35
15,20	0.33	5.8
15,25	1.04	9.79
15,30	1.62	14.62

资料来源:作者计算编制。

参数说明:g表示工资增长率。在纯粹现收现付制下,内生养老金调整机制为按照工资增长率调整(证明过程从略)。根据过去20年养老金数据进行拟合,中国的养老金待遇更接近按照工资增长率的80%调整,差值部分接近通货膨胀率乘以固定系数。如果按照g进行测算,结果将对缴费时间长的参与者更为不利。

(三) 第一支柱改革分析与展望

近年来,希腊等国养老保障与国家危机的探讨引发了各界对过度福利的深刻反思^[22]。在精算中性条件下,人口老龄化条件下的养老金制度要维持财务可持续性,理论上只有3种选择:一是提高缴费率,二是降低待遇水平,三是提升法定退休年龄。此外,在养老金制度未能实现全覆盖的情况下,扩大覆盖面能显著改善短期制度财务指标,但长期影响取

决于制度自身设计情况。

具体到城镇职工基本养老保险制度,2015年参保职工26219万人^①,第六次人口普查数据中16岁以上城镇经济活动人口总数为33821万人^②,考虑到非正规就业情况,当前的覆盖范围已接近制度覆盖的理论极限。不仅如此,很多地方出台的允许接近或达到退休年龄人口补缴基本养老保险费的政策,将导致制度在很短的时间内背上巨大的财务包袱。

为了改善财务可持续性,视角还得回到3种选择上。首先,缴费还能提升么?

缴费由缴费基数、缴费率和缴费时间3个参数决定。在实践中,除北京、上海、天津等地使用社会平均工资为缴费基数外,其他省份采用城镇单位在岗职工平均工资作为缴费基数。按照定义,平均缴费率=平均缴费额/上年平均工资*100%。根据2015年征缴收入(23717亿元)、参保职工人数(26919万人)、新增职工人数(688万人)与2014年城镇单位在岗职工平均工资(57361元)^③,假定新增员工平均分布,计算可知:当年实际缴费率为15.96%和28%的名义缴费率相去甚远。

城镇单位在岗职工平均工资显然高于社会平均工资水平。以城镇私营单位就业人员工资为例,2014年度为36390元^④,只相当于城镇单位在岗职工平均工资的63.43%。对私营单位就业人员而言,2015年的人均缴费已相当于真实工资的25.16%,对相当部分群体而言已经接近理论缴费上限。

缴费率无可再提,那么替代率能降下来么?根据定义,替代率=平均养老金/上年度平均工资*100%。中国2014年城镇单位在岗职工平均工资为57361元,2015年参保离退休人员9142万人,比上年末增加549万人,全年基金总支出25813亿元^①。假定新增退休人员平均分布,计算得到:2015年度养老金替代率为50.62%。按照式(2),未来的养老金待遇将比当前水平更低,当前制度框架下的养老金替代率下调空间是非常有限的。

偏高的缴费率和偏低的替代率二者间的背离所掩盖的,是制度缺乏激励效应所导致的逆向选择问题。历数中国当前所有养老金制度条件,如果继续沿用当前框架体系,将无奈地发现,未来可采用的举

① 数据来源:新华网《2015年度人力资源和社会保障事业发展统计公报》。

② 数据来源:中国国家统计局中国2010年人口普查资料,由其表4-1a、4-1b与4-1c相关内容整合而来。

③ 数据来源:新华网《2015年度人力资源和社会保障事业发展统计公报》及中华人民共和国国家统计局网站。

④ 数据来源:中华人民共和国国家统计局网站。

措只剩下一个,那就是提升法定退休年龄。

事实上,提升法定退休年龄在人口老龄化局面下,对于制度财务可持续性的帮助远没有预期的那么大。即使采用最激进的延迟方案——2年延迟1岁,测算结果显示:基金收入方面,2030年、2050年、2090年收入较基准(不延迟退休)增加了10.17%、27.56%、12.89%;在支出方面,2030年、2050年、2090年比基准变化了-10.29%、-3.00%、7.18%。提升退休年龄在短期内显著改善了基金收支情况,但在制度达到全覆盖之后,对基金收支的影响开始减弱,最终其对长期财务可持续性的影响远低于预期。假设法定退休年龄3年增加1岁,计算结果显示:延迟法定退休年龄对基金当期结余占财政收入比例的变化影响幅度在整个测算周期内均小于5%。

更大的问题在于,当前制度严重的逆向激励问题——法定退休年龄的变革带来了重重阻力,任何试图不改变待遇计发公式直接提升法定退休年龄的方案将被全社会普遍反对,近年来网上调查显示:反对率从未低于90%。尤其是提升法定退休年龄显然是一种顺经济周期的改革方案,在经济新常态的局面下,这种改革让人心存疑虑。

2013年,党的十八届三中全会提出了社会保障制度建设的根本目标“建立更加公平可持续的社会保障制度”^①,而当前制度的逆向激励效应导致的不公平问题的存在正是改革需要着重解决的部分。从全会改革精神看,当前第一支柱改革和完善可以被理解为多阶段的连续改革,在第一阶段中,优先解决显性问题,在此基础上探讨更深层次的改革可能性。这既是第一支柱改革的目标和路径,也是第二、第三支柱发展的最重要的外部约束和条件。

三、第二、第三支柱发展探析

养老保障对于参保者个人而言,是一种在生命周期之内平滑消费的选择行为,其决定因素在于成本、收益以及对风险的预期。由于公立养老金制度与职业年金制度自愿性的商业储蓄面对不同经济与人口因素时表现不同,参保者需要在有限的资源中进行养老配置。因而,三支柱在不同的时期、不同的国家,其发展有着明显的差异。以OECD国家为例,澳大利亚、智利、丹麦、爱沙尼亚、芬兰、冰岛、以色

列、韩国、墨西哥、斯洛伐克、荷兰、挪威、波兰、瑞典、瑞士等国建立了强制/准强制性私人养老金制度,这些制度覆盖率多在60%以上(除土耳其、韩国和墨西哥外)。数据显示:建立有强制或准强制私人养老金制度的国家,其企业年金水平往往都较低,但对第三支柱的影响有所不同(见表2)。

按照养老金资产占GDP比例排序,荷兰、冰岛、瑞士、澳大利亚^②、英国、美国、加拿大、智利、爱尔兰、以色列、芬兰、丹麦、日本和新西兰在OECD国家中比例最高,前4国均超过了GDP的100%。如果将公共养老金支出考虑进来将发现,第二、第三支柱所构成的私人养老金资产受公共养老金支出的影响,公共养老金支出水平越高,私人养老金资产相对越少(见图3)。

历数OECD国家养老金资产总值较高国家的制度,发现养老金总资产与公共财政压力紧密相关:资产总值较高的国家公共养老金支出比例均在一定程度之上,这一情况也反映出该国对多支柱养老金制度的需求情况;而公共养老金支出水平过高的国家,其私人养老金发展规模并不大。OECD国家平均支出水平为GDP的5.7%,私人养老金资产总值较高的国家基本上公共养老金支出落在均线附近。以上种种意味着,如果公立养老金制度对多支柱没有需求,其他支柱处于自发状态;而如果公立养老金制度占用过多资源,即使有强烈的“需求”,也将失去“能力”。

与公共养老金支出水平直接相关缴费率数据,更加清晰地反映出制度约束的作用。奥地利、法国、意大利、匈牙利等国总体缴费率均在20%以上,部分国家甚至超过了40%,这些国家已不具备大幅度发展多支柱养老保险制度的可能性。OECD数据显示:养老金资产规模与公共养老金的缴费率及替代率之间存在着明显的负相关关系,该分析判断和近年来的研究结果——商业养老保险覆盖率与公共养老金的慷慨程度呈负相关关系互相印证^[2]。

近年来,尤其是欧洲债务危机以来,OECD国家纷纷加强私人养老金的作用,以应对由于经济增长放缓、人口老龄化以及低投资收益导致的公立养老金制度压力,希望借此补偿公立养老金待遇水平。美国有个人退休账户计划,德国有吕鲁普养老金与李斯特养老金,法国有“人民退休养老储蓄计划”和

① 资料来源:中国共产党十八届三中全会公报(全文) 新华网。

② 关于类似澳大利亚的强制性个人账户制度,其到底属于第一支柱还是第二支柱一直存在争议。

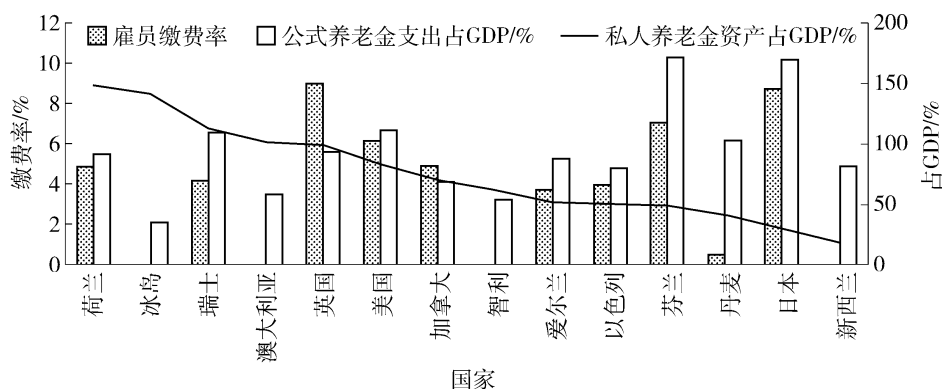
表 2 工作年龄人口(15~64岁)私人养老金覆盖率

%

国家	强制/准强制养老金	自愿性养老金			国家	强制/准强制养老金	自愿性养老金		
		企业年金 (第二支柱)	个人	合计			企业年金 (第二支柱)	个人	合计
澳大利亚	68.5	x	19.9	19.9	日本	..	..	..	..
奥地利	x	15.1	18.0	..	韩国	13.9	x	23.4	23.4
比利时	x	57.3	..	..	卢森堡	x	5.2	..	..
加拿大	x	25.7	24.7	..	墨西哥	57.8	1.7	x	1.7
智利	78.9	..	..	..	荷兰	88.0	x	28.3	28.3
捷克	x	x	66.2	66.2	新西兰	x	7.2	72.9	..
丹麦	ATP 83.3, QMO62.3	x	22.4	22.4	挪威	68.6	..	22.3	..
爱沙尼亚	74.3	x	5.1	5.1	波兰	60.3	1.4	..	..
芬兰	84.1	9.2	20.9	29.1	葡萄牙	x	3.2	4.0	..
法国	x	20.2	5.3	..	斯洛伐克	55.3	x	..	..
德国	x	56.4	35.2	71.3	斯洛文尼亚	x	..	..	36.3
希腊	x	0.2	..	..	西班牙	x	3.3	15.7	18.6
匈牙利	x	..	18.5	..	瑞典	PPS: 100, QMO90	x	36.0	36.0
冰岛	87.9	x	52.2	52.2	瑞士	72.6	x	..	..
爱尔兰	x	31.0	12.0	41.3	土耳其	1.4	0.5	6.9	..
以色列	94.2	x	x	x	英国	x	30.0	11.1	43.3
意大利	x	7.4	8.9	15.7	美国	x	41.6	22.0	47.1

注释: ATP 为基金公司管理, QMO 表示准强制企业年金; PPS 表示年金系统, .. 表示缺乏相关数据, x 表示不适用。

数据来源: 根据 OECD (2015), Pensions at a Glance 2015: OECD and G20 indicators, OECD Publishing, Paris. http://dx.doi.org/10.1787/pension_glance-2015-en 相关内容整理而来。



数据来源: 根据 OECD (2015), Pensions at a Glance 2015: OECD and G20 indicators, OECD Publishing, Paris. http://dx.doi.org/10.1787/pension_glance-2015-en 相关内容整理而来。

图 3 养老金资产、雇员缴费与公共养老金支出

“集体养老储蓄计划”、加拿大有注册养老储蓄计划等。尤其是德国的吕鲁普养老金,作为一种商业养老金被视为是第一层次的组成部分,这打破了传统上对第一支柱与第三支柱认知的樊篱^①。与此同时,低收入国家自愿性商业养老保险制度的重要性也与日俱增,他们期待通过这一支柱,为非正规就业

者提供一定的养老保障(提升覆盖范围)。

四、中国多支柱养老保险发展的路径选择

中国现行的多层次养老保险体系可以追溯到 1993 年,《中共中央关于建立社会主义市场经济若干问题的决定》中提出了“建立多层次的社会保障

^① SAFIMA: Die ruerup rente, <http://www.safima-net.de/kc-altersvorsorge/private-altersvorsorge/die-ruerup-rente/>.

体系”“社会保障体系包括社会保险、社会救济、社会福利、优抚安置和社会互助、个人储蓄积累保障,商业性保险是社会保险的补充”,这为我国的多层次养老保险体系建设提供了原则性框架。1997年国务院颁布《关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》,标志着统账结合的企业职工基本养老保险制度正式确立,该制度在2005年调整后沿用至今^①。

在第二支柱方面,截至到2015年,全国有7.55万户企业建立了企业年金,参加职工人数为2316万人,年末企业年金基金累计结存9526亿元^②,不仅覆盖面低,而且无论是参与企业还是人数增长速度均低于3%,发展乏力。在第三支柱方面,虽然近年来出现了部分以养老为题材的保险产品,但在缺乏制度设计以及税收优惠的情况下,这些保险产品和理财产品并无实质性区别,第三支柱在当前并未真正起步。

中国当前养老金制度体系和OECD任何国家都不完全相似:中国名义上企业缴费(20%)远大于OECD企业平均缴费率(7.18%),中国的总缴费水平(28%)超过OECD平均缴费水平(19.91%)^③,而养老待遇远低于公认的晚年生活不受影响的养老金经济保障水平(多渠道总计达到个人退休前工资的70%)。在这样的情况下,中国多支柱养老金制度首先需要考虑的是公立养老金制度的发展与改革。

另外需要注意的是中国独特的外部环境。在基本养老金制度确立后20年间,中国工资增长率长期保持在10%以上,很难想象中国继续长时间保持这种增长速度。但是,这种源自制度变迁的工资补涨需求导致的超常工资增长速度又是在很长时间里实际发生过且正在持续发生的,并直接导致了养老金替代率持续下滑现象。在中国当前特殊的经济与人口结构下,在公立养老金制度改革背景下,中国的第二、第三支柱该走向何方?

(一) 第二支柱的发展路径探讨

自2003年企业年金制度正式起航以来,虽经多年发展,但在保障养老金待遇水平方面发挥的作用是有限的。一方面基本养老保险制度既是公众需求,却又难以长期保障养老保险待遇水平,需要第

二、第三支柱的快速发展;另一方面,第一支柱自身的缺陷导致降低费率的空间小,系统变革阻力大,短期内又成为发展第二、第三支柱的制约因素。

尤其对于第二支柱而言,企业年金“是指企业及其职工在依法参加基本养老保险的基础上,自愿建立的补充养老保险制度”^④,导致第二支柱无论是在覆盖范围还是待遇水平上,均受到严重影响。因而,将第二支柱发展潜力变成实力的关键是第二支柱的定位,即是否需要严格依托于第一支柱之上。

从国际经验看,进入21世纪以来,尤其是2006年美国养老金保护法案(Pension Protection Act)出台以来,第二支柱最大的变革有2项:一是自动加入机制(Auto Enrollment),二是合格默认投资工具(Qualified Default Investment Alternative, QDIA)。

所谓自动加入,指的是一旦员工参加工作之后,将以默认缴费率自动加入某个企业年金制度,员工可以自主选择退出该制度,这种做法和以往的员工主动申请加入流程刚好相反。数据显示:该举措对于提升第二支柱的参与率发挥了重要作用,以美国401k计划为例,引入自动加入机制之后,新员工参与率提升了1倍以上,全体员工参与率也有所提升^[23]。

合格默认投资工具是基于投资者选择权的变革。在过往实践中发现,企业年金制度的多数参与者并不会配置养老金资产,严重影响了企业年金制度实施的效果,并扩大了社会贫富差距水平。Choi的研究显示:401k计划中有80%以上的计划是配置在默认基金项目上的^[24]。

总体看,中国的第二支柱改革,在解决现有问题的同时,需要做好应对下一阶段改革的准备:从单一雇主到多雇主,从封闭走向开放。从具体的举措看,从选择加入到自动加入,从无选择到引入QDIA(赋予个人选择的权力),是第二支柱改革的关键所在。

(二) 第三支柱发展探讨

2014年国务院《关于加快发展现代保险服务业的若干意见》提出“把商业保险建成社会保障体系的重要支柱……充分发挥商业保险对基本养老、医疗保险的补充作用”,让现代保险服务业成为“……

① 资料来源:国务院关于完善企业职工基本养老保险制度的决定(国发[2005]38号)中国网。

② 资料来源:2015年度人力资源和社会保障事业发展统计公报,新华网。

③ 括号中数字前者为中国水平,后者为OECD平均水平。具体缴费情况前文已探讨,故本处使用理论数据。

④ 资料来源:中华人民共和国劳动和社会保障部令第20号,《企业年金试行办法》,中国政府网。

改善民生保障的有力支撑……”^①,商业保险地位有了极大的提升。

具体看,当前中国的第三支柱,由于缺乏整体制度设计与税收优惠政策,在第一支柱占用大量资源的情况下,第三支柱的发展并不乐观。当前第三支柱发展现实的选择有3:参与社会保险经办服务、参与养老保险基金投资运营以及提供专业技术服务。

由于经费和人员编制的限制,尽管近年来对社会保险经办机构的需求日益提升,但经办服务的供给数量无法进一步增长,这意味着,对于经办服务的市场化需求是明确而巨大的。从中国实际情况看,经办服务市场化最可能的模式为PPP模式,其强调由私人部门提供公共服务,政府对服务质量、内容与效率进行监督并负最终责任,强调公私部门的分工合作,这也是当前发展第三支柱最为现实可行的切入点。

2015年我国《基本养老保险基金投资管理办法》发布,养老保险基金运营的大幕真正拉开。《基本养老保险基金投资管理办法》确定由省级政府委托、国务院指定机构受托管理。对于发展第三支柱而言,积极投身于即将正式起步的养老保险基金投资运营也是第三支柱服务提供者当前可取之道。

不过《基本养老保险基金投资管理办法》虽然明确了多主体委托方式,但方案对完善基本养老保险制度建设有一定的不利影响:一是《社会保险法》明确基本养老保险要逐步实现全国统筹,而由各地分别委托不利于全国统筹。二是投资制度将进一步放大基金结余地区间不平衡问题,导致基本养老保险制度进一步碎片化,产生更多的“便携性”障碍,不利于劳动力流动。

因而,当前方案未来很可能发生演化——最容易实现的变革是在投资营运过程中引入竞争机制。现有的关于受托人的表述,可以视为未来制度具备从单一受托发展到多重受托的可能性。因而,个人自愿性养老金制度的服务提供者参与公共养老金投资运营的过程同样需要不断进行2阶段式的调整。

(三)多支柱体系建设展望与结论

对于中国而言,中国当前公共财政对养老保险补贴总力度(2015年对基本养老保险补贴金额为

3548亿元,占当年GDP的0.56%)远低于OECD国家平均水平,短期内政府对第二、第三支柱的需求远不如对完善第一支柱那样迫切。但是,由于中国法定退休年龄的限制,中国的养老支付压力必将早于人口压力出现,这意味着在未来不到20年的时间中,需要从无到有建立完善的第二、第三支柱体系。

对于构建中国多支柱养老保障体系而言,制度设计针对哪些群体,旨在解决什么问题?3个支柱定位与彼此关系的关系如何?关于这些问题的思考和回答,决定了中国三支柱制度设计未来可能达到的高度。

在世界范围内,因为国情的差异,即使同为OECD国家,缴费型三支柱组成也有着一定程度的侧重与差异。英、美是基础的第一支柱加上核心的第二支柱与补充性的第三支柱共同组成缴费型制度;而德、法、意等国则是核心的第一支柱加上一定程度的第二和第三支柱。导致制度差异的主要原因在于:公立养老金制度路径的差异、信托历史、金融市场以及文化的差异。

对于中国而言,是将第二、第三支柱定位在辅助第一支柱,还是希望第二、第三支柱承担更大的责任,其发展路径与制度设计核心理念完全不同。如果希望像德国吕鲁普养老金与李斯特养老金一样承担更大的责任^②,中国缴费率过高的第一支柱将不会对剩下的2个支柱发展形成长期制约条件。如果希望中国的第三支柱和第二支柱一起辅佐第一支柱,那么需要回答第三支柱与第二支柱彼此之间的关系问题。

此外,对三支柱制度体系建设而言,主要外部影响因素还有2个:一是对老龄化的认知。需要说明的是,老龄化的存在与对老龄化的认知二者存在着相当明显的时间差,以OECD为例,尽管早在20世纪90年代老龄化问题就已经非常严重,但直到20余年后才真正认识到老龄化的到来(Holzmann, 2013)^[2]。

在明确了3个支柱在整个养老保障体系中的分工定位之后,需要建设设计合理、具备激励效应的个人养老储蓄制度安排,这需要解决个人账户体系建设与税收模式问题。另外,近年来在账户投资工具中,目标日期基金(target date fund)与生命周期基金

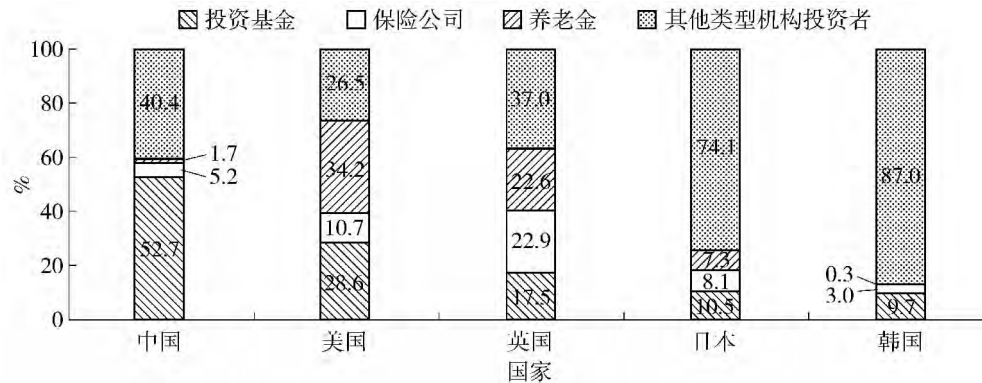
① 国务院.关于加快发展现代保险服务业的若干意见. http://www.gov.cn/zhengce/content/2014-08/13/content_8977.htm.

② 详情参见 Urteil des EuGH vom 10. September 2009, Rechtssache C-269/07。

(life cycle fund) 丰富了中国发展第二、第三支柱的工具池。

虽然当前中国的第二、第三支柱发展情况并不尽如人意,但发展的前景巨大。众所周知,养老基金是最为稳定的长期资金,而且成熟的第二、第三支柱

能形成的养老基金积累金额远大于第一支柱。在这样的情况下,机构投资者未来必将占据重要地位。但中国当前的情况显示,各类型的养老金、保险基金乃至机构投资占比与欧美相比相距甚远,这也意味着未来制度的巨大发展潜力(见图4)。



资料来源:证监会《中国资本市场发展报告》<http://www.csrc.gov.cn/pub/newsite/yjzx/cbwxz/ebook/index.htm>.

图4 股票市场上主要机构投资者规模的比较

由于中国公立养老保险制度自身面临着一系列的问题,如碎片化、便携性差、逆向选择、统筹层次低等,使得公立养老保险制度自身的变革不可避免。初期第一支柱的现状将对第二、第三支柱的发展形成一定的制约,从中长期看,二者的融合终将发生。因而,所有的改革均应被看作是连续的2段式改革:第1段针对当前存在的问题,并为第2段变革的预期做好准备。

从OECD多支柱养老金制度的实践经验看,第一支柱缴费率、替代率与第二、第三支柱资产规模存在着明显的负相关关系;从生命周期理论基础构建的精算结果看,当前第一支柱严重的选择问题是核心所在。这既是第一支柱改革的关键目标和路径方

向,也是第二、第三支柱发展的最重要的外部约束和条件。

OECD数据显示:当今世界的第一支柱倾向于与缴费关联并降低替代水平,第二、第三支柱间的界限日益模糊,三支柱在彼此制约的同时加速融合的趋势日益明显。中国第二、第三支柱的发展,首要问题在于三支柱彼此关系的定位问题,在此基础上,做好应对下一阶段改革的准备。对于现行第二支柱而言,需要准备两大变革:一是从选择加入到自动加入,从无选择到引入QDIA(赋予个人选择的权力);对于尚未正式起步的第三支柱而言,在明确合适的制度模式(以个人账户为载体)之后,引进清晰的税收优惠制度有利于制度的迅速发展。

参考文献:

- [1] World Bank Policy Research Report. Averting the aging crisis—Protection of elderly and promote the growth of policy [R]. New York: Oxford University Press, 1994.
- [2] HOLZMANN R. Global pension systems and their reform: worldwide drivers, trends and challenges [EB/OL]. (2015-05-23) [2016-06-15]. <http://siteresources.worldbank.org/SOCIALPROTECTION/Resources/SP-Discussion-papers/Pensions-DP/1213.pdf>.
- [3] 联合国老龄化议题. 马德里老龄化问题国际行动计划[Z]. (2016-02-29) [2016-07-28]. <http://www.un.org/chinese/esa/ageing/actionplan18.htm>.
- [4] OECD (2015). Pensions at a glance 2015: OECD and G20 indicators, OECD Publishing, Paris [EB/OL]. (2016-02-29) [2016-07-28]. http://dx.doi.org/10.1787/pension_glance-2015-en.
- [5] SAMUELSON P. An exact consumption loan model of interest with or without the social contrivance of money [J]. Journal of Political Economy, December, 1958, 66(6): 467-482.
- [6] AARON H J. The social insurance paradox [J]. The Canadian Journal of Economics and Political Science, 1966, 32

- (3): 371-374.
- [7] DIAMOND P. A framework for social security analysis [J]. *Journal of Public Economics*, 1977, 8(3): 275-298.
- [8] DIAMOND P. Reforming public pensions in the US and the UK [J]. *The Economic Journal*, 2006, 116(509): F94-F118.
- [9] FELDSTEIN M. Social security, induced retirement and aggregate capital formation [J]. *Journal of Political Economy*, 1974, 82(5): 905-926.
- [10] KOTLICOFF L. Testing the theory of social security and life cycle accumulation [J]. *American Economic Review*, 1979, 69(3): 396-410.
- [11] SAMUELSON P. Optimum social security in a life-cycle growth mode [J]. *International Economic Review*, 1975, 16(3): 539-544.
- [12] MODIGLIANI F. Life cycle, individual thrift, and the wealth of nations [J]. *American Economic Review*, American Economic Association, 1986, 76(3): 297-313.
- [13] 高庆波. 养老保险制度模式比较研究 [D]. 北京: 中国人民大学, 2009.
- [14] 袁志刚, 宋铮. 人口年龄结构、养老保险制度与最优储蓄率 [J]. *经济研究*, 2000(11): 24-32.
- [15] 封进. 中国养老保险体系改革的福利经济学分析 [J]. *经济研究*, 2004(2): 55-63.
- [16] 程杰. 养老保障的劳动供给效应 [J]. *经济研究*, 2014(10): 60-73.
- [17] 郑功成. 深化中国养老保险制度改革顶层设计 [J]. *教育与研究*, 2013(12): 12-22.
- [18] 郑秉文. 中国养老金发展报告 2014 [M]. 北京: 经济管理出版社, 2014: 1-9.
- [19] 王延中. 中国“十三五”时期社会保障制度建设展望 [J]. *辽宁大学学报(哲学社会科学版)*, 2016(1): 1-14.
- [20] 王晓军, 任文东. 我国养老保险的财务可持续性研究 [J]. *保险研究*, 2013(4): 118-127.
- [21] 林宝. 延迟退休年龄对养老金资金平衡的影响 [J]. *金融与投资*, 2014(12): 41-46.
- [22] 郑秉文. 希腊主权债务危机“为福利模式选择带来了什么启发?” [J]. *紫光阁* 2011(1): 17-19.
- [23] MADRIAN B, SHEA D. The power of suggestion: inertia in 401(k) participation and savings behavior [J]. *The Quarterly Journal of Economics*, 2001, 116(4): 1149-1187.
- [24] CHOI J, et al. A For better or for worse: default effects and 401(k) savings behavior [EB/OL]. (2001-12-15) [2016-06-28]. NBER Working Paper No. w8651. http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=294089##.

Discussion on the Way of Multi-Pillar Pension System in China

GAO Qing-bo

(Institute of Latin America Studies of Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100007, China)

Abstract: The article aimed to illustrate the way of multi-pillar pension system in China by analyze the multi-pillar theory, calculations based on life cycle theory and practices in OECD countries. The experiences in OECD were shown as such: the public pension system was the constraint factor of the other 1 old age insurance system. While in China, the special age structure and pension system made the reform less likely happen in recent years. At last, the author draws conclusions: the special situation in China makes the first pillar as the constraint factor for the others, but the three pillars will fuse together in the future.

Key words: multi pillar; path dependence; pay as you go; DC

(责任编辑 刘 健)