

“十四五”规划建言

近日，十九届五中全会审议通过《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》。“十四五”规划建议明确提出，健全基本养老保险筹资和待遇调整机制，实现基本养老保险全国统筹，实施渐进式延迟法定退休年龄，发展多层次、多支柱养老保险体系。明年即将开启的“十四五”时期，是中国向第二个百年奋斗目标进军的第一年。“十四五”期间，我国需要进一步完善基本养老保险制度，更好地推进养老保险制度改革。

发展多层次、多支柱养老保险体系

董克用

党的十九届五中全会提出，要发展多层次、多支柱的养老保险体系。这为我国今后一段时间改革和完善我国养老保险体系指明了方向。我国在1991年发布的《关于企业职工养老保险制度改革》中提出，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。20多年来，我国第一支柱基本养老保险取得显著成就，第二支柱企业年金和职业年金稳步发展。2018年4月，五部委联合印发了《关于开展个人税收递延型商业养老保险试点的通知》，决定在部分地区开展个人税收递延型商业养老保险试点，标志着我国第三支柱个人养老金制度开始落地。2019年11月，中共中央、国务院印发《国家积极应对人口老龄化中长期规划》，首要目标是持续巩固积极应对人口老龄化的制度基础，建设多层次、多支柱养老保险体系是重要的一环。

养老金制度的基本模式

政府建立养老金制度主要有三大目标，一是全覆盖，希望能够做到全民获益；二是充足性，退休待遇与在职时工资相比不会降低太多；三是制度可持续，在各代人之间实现代际公平。要想实现这三大目标，政府在制定养老金制度时，首先要解决资金的筹集与发放问题，其难点主要在于筹集。养老保险基金筹集大致存在三种模式，分别是现收现付模式、完全积累模式以及前两者相结合的多支柱模式。

首先是现收现付模式。现收现付就是在在职的一代人缴费，与此同时将养老金支付给退出劳动力队伍的一代人，这种模式本质上是一种代际抚养。现收现付模式的优点主要有三点，一是容易建立，政府出面建立现收现付的养老金制度，可以要求单位在职工发放薪水的时候代扣代缴，一旦缴费流程规范了，就可以向退休老人支付养老金；二是受通货膨胀和资本市场波动的影响小，具有一定的逆经济周期调节作用；三是可以实现再分配，在“多缴多得、长缴多得”的基础上，适当调节缴费端与发放端

的比率以平衡收入差距。

但是在人口老龄化的背景下，现收现付容易发生支付危机，在经验上有四种办法可以应对。第一是延迟退休，但这个办法受到的阻力较大，且对不同行业、不同性质的工种采取“一刀切”式地延迟退休年龄存在公平性的问题；第二是降低待遇，世界各国做过许多尝试，但都难以实施。目前来看，养老金待遇还需随着物价或社会平均工资的增长而增长；第三是提高缴费率，但是这会提高在职一代人的负担，加重代际矛盾；第四是加大财政补贴力度，但这只适用于少数财政充裕的国家，仅靠财政补贴并非长久之计。因此，在人口老龄化背景下，仅靠现收现付模式难以实现养老金制度的三大目标。

其次是完全积累模式。在完全积累模式下，每名参保人都建立个人账户，既可以是雇主雇员双方缴费也可以是仅雇主或者雇员缴费，待遇按照积累额、投资收益额来计算。完全积累模式的优点是自我平衡，有激励缴费作用，没有代际负担，同时可以规避老龄化问题带来的部分压力。

但一些国家的经验表明，完全积累模式存在三个主要缺点，一是长寿风险，参保人的寿命如果超出预期，就可能发生养老金不足的情况；二是投资风险，个人账户养老金的投资收益是不确定的；三是替代率风险，如果工资增长率超过投资回报率，个人可能会更倾向于年轻的时候少储蓄，年纪大的时候多储蓄。因此，仅依靠完全积累模式也难以应对老龄化的挑战。

最后是混合模式，也是当前世界各国主要发展的模式。在许多国家，这一模式可以归纳为三支柱。三支柱的概念最初是世界银行提出的，各国在实践中有不同的做法，其特点总结如下：第一支柱是公共养老金，目标是确保国民基本养老收入、抵御长寿风险。公共养老金由政府主导，一般采用现收现付模式；第二支柱是职业养老金，其目标是增加员工养老收入，二是吸引和留住优秀员工。职业养老金由雇主主导，目前新建立的职业养老金绝大部分都是采取双方缴费的完全积累模式，政府则会提供税收优惠政策予以支持；第三支柱是个人养老金，目标是加强自

我保障能力，变储蓄养老为投资养老。个人养老金由个人主导、自愿参加，一般采取完全积累模式，政府提供税收优惠等政策予以支持。

为何建立多支柱养老保险体系

第一，我国人口老龄化呈现高原态势，对我国养老保险体系影响深远。根据联合国标准，65岁及以上的人口占总人口的比重达到7%就视该地区进入老龄化社会，我国在2000年已步入了老龄化社会。此外，根据预测，这一比重将在2060年达到30%，并且它不是一个高峰，而是在2060年往后的40年间，持续保持在30%的高位上，形成长期老龄化高原。那么，伴随着人口老龄化不断加深以及人均预期寿命延长，我国现行养老保险体系的制度赡养率将不断增加，这意味着，领取养老金的人数将不断增加，而制度内缴纳养老保险费的成年人相对减少，同样数量的劳动年龄人口将要供养更多的老年人口。这样的人口结构将会对养老金制度产生长远影响。

第二，任何单一的养老保险体系都不足以应对老龄化危机。国际经验告诉我们，完全的现收现付或基金积累模式，都无法应对人口老龄化，无法同时满足全覆盖、充足性和可持续的要求。多支柱养老保险体系能够发挥政府、用人单位和职工个人三方积极性，实现责任的三方共担，发挥不同制度的长处，避免不同制度的短处。

第三，我国已初步建立三支柱养老保险体系，但不平衡不充分问题凸显。我国三支柱养老保险体系仍存在以下问题：

一是第一支柱基本养老保险“一支独大”。目前，我国基本养老保险承担了绝大部分养老责任，退休人员也将养老待遇几乎全部寄托在了第一支柱上。二是第二支柱受制于第一支柱高缴费率等其他因素，雇主积极性不高或能力不足，覆盖范围有限。自2004年我国建立企业年金制度以来，企业年金有一定程度的发展，但仍存在一些问题：第一，基金规模较小，我国企业年金基金总额占国内生产总值的比重不到2%，而OECD国家平均在60%以上；第二，覆盖范围有限，目前我国绝大多数企业仍没

有建立企业年金，近年参加企业年金企业数量以及职工人数的增速近乎停滞；第三，企业年金发展结构不均衡，我国东部地区企业年金的发展要快于中西部地区，特定行业企业年金的发展也要快于其他行业；经济效益较好的国有企业、大型外资企业和民营企业与其他企业相比，在参保员工数量及缴费能力上都高出许多。

三是就业形式发生变化，灵活就业比重不断增加。国家统计局数据显示，2019年全国个体就业人数达1.77亿人，近五年年均增长率超过10%，其中城镇个体就业人员数量大、增速快。对于此类就业人员，他们无法参加第二支柱雇主主导的职业养老金，而第三支柱个人养老金制度无需雇主发起，个人自由参加，可以将灵活就业者纳入到制度化的补充养老保险体系中来。

我国养老保险体系结构性改革思路

完善我国养老保险体系的核心应该是明晰政府、社会和个人的责任边界。鉴于我国养老保险体系的复杂性，应当充分借鉴国际上多支柱养老保险体系的不同主体责任理念，按照不同主体责任划分，对现有制度进行有效整合与优化，建立覆盖全体国民的多支柱养老保险体系。

首先，完善第一支柱公共养老金，体现政府责任。坚持应保尽保原则，健全统筹城乡、可持

续的基本养老保险制度，稳步提高保障水平。完善第一支柱迫在眉睫，路径是统一缴费基数界定、统一费率、统一征收。只有全国统一缴费基数和费率，企业才有公平竞争平台，劳动者流动障碍才能真正破除。第一支柱尽快实现全国统筹，通过大数法则分散风险，为城镇就业者提供基本养老保障。

其次，优化第二支柱职业养老金，强化单位责任。应在完善第一支柱养老金制度的基础上，逐步加强税收优惠等政策支持，并考虑运用“自动注册机制”的方式完善企业年金制度。同时，纠正职业年金国家机关的“虚账”办法，尽快实现“实账”管理，并且在时机成熟时，考虑将企业年金与职业年金并轨，建成统一的第二支柱职业养老金。

最后，加快建设第三支柱个人养老金，发挥个人责任。第三支柱个人养老金制度由个人主导，能够发挥个人积极性。当前我国正处于经济结构转型期，灵活就业群体规模不断扩大，而这部分群体难以被企业主导的第二支柱覆盖，发展第三支柱个人养老金制度可以对其形成有效的补充保障。同时，通过第三支柱个人养老金制度建设，可以把传统的“储蓄养老”观念改变为“投资养老”，不仅可以为老年人提供更多的退休收入，而且可以推动资本市场的改革与完善。

（作者单位：清华大学社会科学学院）



一线声音

城乡居保——增强制度“免疫力”防止冒领

宋文甫

近年来，城乡居民养老保险待遇死亡冒领问题呈多发状态，是社保经办风险防范的重点和难点所在。一方面，由于国家层面尚未建立统一的城乡居民养老保险丧葬补助金和一次性抚恤金制度，政策上存在先天不足，导致待遇人员死亡后，其法定继承人或指定受益人主动进行死亡申报的概率几乎为零。另一方面，由于死亡冒领所涉及金额较小不够入刑条件，无法直接通过刑法手段实施惩处，现有手段震慑力弱。因此，要想从根本上解决城乡居民养老保险死亡冒领的问题，必须抓住完善政策制度这个关键，坚持从优化顶层设计入手，着力在提高制度自身抵御风险的“免疫力”上下功夫。

补齐政策短板，建立完善死亡申报的激励机制。化解城乡居民养老保险死亡冒领频发的矛盾，当务之急是要把政策上存在的短板补齐，切实增强制度自身抗风险的能力。要积极主动从源头上治理死亡冒领的客观需要，从国家层面建立统一的城乡居民养老保险丧葬补助金和一次性抚恤金制度，并使丧葬补助金和一次性抚恤金水平保持在合理稳定的区间，确保既能起到激励死亡申报作用，又能与养老保险制度的改革完善相互协调一致，为最终推进养老保险城乡一体化预留接口。同时，要鼓励各地根据经济发展水平，自主提高丧葬补助金和一次性抚恤金标准，进一步增强激励效应。要大力加强城乡居民养老保险丧葬补助金和一次性抚恤金政策宣传，通过政策引领与行为导向，使死亡申报成为广大群众的自觉行动。

探索法罪融合，加大打击死亡冒领的震慑力度。在死亡冒领行为的查处中，行政法规惩处办法与刑法处罚之间尚未实现无缝对接，要注重完善配套法规，加快推进《社会保险法》违法行为查处与刑法处罚的衔接，提高打击力度。要加强对长期以来困扰死亡冒领等疑难棘手问题的梳理研究，积极推动《社保基金反欺诈冒领管理办法》与刑法处罚对接，采取行政法规与刑法“双约束”的形式，对查、追、惩的每一个环节予以规范，确保打击死亡冒领迈入规范化、法治化发展轨道。尤其要聚焦城乡养老保险死亡冒领涉案金额较小、涉案责任主体灭失现象比较普遍，从立法的高度对此类案件的立案和惩处规则进行具体明晰，彻底改变城乡居民养老保险死亡冒领立案难、处罚难的现状。

职工基本养老保险——提高个体工商户参保积极性

刘志明

在安徽省合肥市包河区长春街上，个体工商户刘静开着一家服装店，雇用一名员工并参加社会保险。“正常每月缴费1028.72元，由于疫情，政府出台扶持个体工商户的社保费减征延政策，今年2月份至今，每月只需缴纳524.88元。”刘静说。

“像我这样的个体户，主要成本就两块——场地租金和人员成本。为帮助个体工商户渡难关，合肥市规定，免缴养老保险、工伤保险和失业保险单位缴费部分，每月社保费降了一半。”刘静说，“我原来在一家正规企业上班，后来我无论如何变动，一直坚持参加城镇职工社会保险；为店员参保，主要是考虑员工的稳定性和忠诚度。”

人员流动性高、缴费水平低、参保率低是当前个体工商户及小微企业的特征。合肥市社会保险征缴中心一名工作人员表示，个体工商户以实际工资为缴费基数，每月缴费基数在下降，以社会平均工资60%及以下为缴费基数，个体工商户即使参保，其缴费水平也处于下限，这意味着未来社保待遇水平较低。另外，一些个体工商户的雇工收入偏低，认为参加社保意味着每月要缴纳一笔额外费用，不积极参保，有的人甚至要求雇主把社保费变成工资。

包河区人社中心企业退休管理中心主任汪丽梅认为，要想提高个体工商户参保率，从退休制度实施效果上，应该有明显差别。该区个体工商户缴费满15年退休人员，每月养老金为900元，而被征地农民则每月可拿到639元被征地农民养老金及147元城乡居民养老金，合计786元。相比之下，个体工商户养老金待遇水平没有明显优势。

“另外，要注意维持好参保人员的缴费持续性。很多个体工商户一旦出现资金紧张，就断缴社保费，把缴纳社保费视作一种负担。应该不断完善缴费机制，科学界定缴费基数及费率，缴费基数要反映个体工商户实际收入状况，使其更接近真实的缴费能力。”汪丽梅说，目前，社保缴费基数下限是社会平均工资60%，一些达不到这一工资水平的个体工商户感到负担重，应该考虑个体工商户的实际情况，适当下调费率。



2020年前三季度社会保障季度数据

	统计指标	单位	数量
城镇职工基本养老保险	期末参保人数	万人	44949
	基金收入	亿元	31254.6
	基金支出	亿元	37738.6
城乡居民基本养老保险	期末参保人数	万人	53716
	基金收入	亿元	3427.5
	基金支出	亿元	2426.9
失业保险	期末参保人数	万人	21216
	基金收入	亿元	652.3
	基金支出	亿元	1491.7
工伤保险	期末参保人数	万人	26326
	基金收入	亿元	334.3
	基金支出	亿元	561.4

图表来源：人社部

焦点对话

完善顶层设计 深化制度改革

——访首都师范大学管理学院副教授龙玉其

本报记者 李小彤

记者：“十四五”期间，应该如何加强养老保险制度顶层设计？

龙玉其：从应对人口老龄化和推进实现国家治理体系与治理能力现代化的高度，加强养老保险制度顶层设计与顶层设计，立足于整个养老保险制度体系的立型、稳定与可持续发展，全面优化现行制度设计。加强养老保险制度的深度融合，实现养老保险制度的城乡统筹、人群统筹，探索建立“基础统一、整合共享”的养老保险制度。养老保险制度整合不是简单合并，而是制度模式、制度参数、管理服务的深度融合，奠定科学的制度基础。当前之急是应该加快实现全国统筹，探索建立制度全国统一、管理服务统一、待遇与地方消费水平动态关联的基本养老保险制度，以及针对所有贫困老年人的老年津贴制度或非缴费型养老保险制度。

记者：当前，养老保险制度改革方向是什么？

龙玉其：在未来深化养老保险制度改革过程中，需要统筹推进养老保险制度改革，使全体老年人公平共享改革发展成果。此外，作为社会保障重要内容之一

的养老保险是提升国家治理能力、实现国家治理体系现代化的重要工具，在实现这一目标的过程中，首先要求更好地完善养老保险制度，提升养老保险自身的治理能力，要求正确处理政府与市场、公平与效率之间的关系。

应该通过各种措施积极扩大养老保险覆盖面，实现基本养老保险“人群全覆盖”。2020年，人社部印发《关于全力做好2020年建档立卡贫困人口应保尽保工作的通知》，对新增贫困人口、返贫人员和新增达到待遇领取年龄的贫困人口及时为其办理相应手续，做到“新增一个、纳入一个”“达龄一个、发放一个”。要加强政府财政投入，完善转移支付机制，创新养老保险筹资机制，通过各种措施尽快实现养老保险人群全覆盖，预防和治理老年贫困问题。

同时，建立和完善权利与义务相结合的社会保险原则，同时考虑个人的收入水平与缴费能力，根据个人的实际收入水平按比例进行缴费，更加有利于低收入者与贫困人口，对这些人还可以实行非缴费型养老保险制度，支持其加入养老保险制度。对于高收入者，促进应缴尽缴，提高养老保险费征缴力度。在坚持多

缴多得的原则基础上，兼顾公平、适当提高低收入者的养老金替代率，在实现这一目标的过程中，应该体现“累进”的筹资和“累退”的待遇特征，发挥基本养老保险的互助共济功能，强化其收入再分配作用。

记者：“十四五”期间，完善养老保险制度，还应该做好哪些工作？

龙玉其：在管理体制方面，坚持和完善政府集中统一管理，尤其是强化中央政府的行政管理职能，根据基本养老保险与补充养老保险的特点建立职能机构，而不是按人群设立职能机构，更加有助于统一、公平地考虑不同群体利益。在经办服务方面，建立自上而下垂直独立的经办服务体系，加强以信息化建设为核心的经办服务能力建设，提高经办服务效率。在统筹层次方面，当务之急是应该尽快实现基本养老保险全国统筹。补充养老保险也应该实现省级统筹，不宜过于分散管理。在转移接续方面，除了提高统筹层次外，还应该按照“分段计算、累计相加、自由转移”的原则细化转移接续办法，实现养老保险在不同人群、不同地区、不同制度之间的顺畅转移，避免因转移接续不畅而导致福利损失。