

# 我国多层次养老金体系的新突破、新飞跃与新探索

文 / 董克用 周宁

多层次、多支柱养老金体系这一概念,在国际上起源于经合组织(OECD)国家对养老金体系的划分方式,世界银行于1994年在《避免老龄化危机》中将其演化为养老金三支柱理论。我国提出多层次、多支柱养老金体系构想的时间较世界银行更早,1991年国务院《关于企业职工养老保险制度改革的决定》(国发〔1991〕33号)中便提出了“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”。近年来随着我国老龄化速度不断加快,社会保障体系建设面临着新的挑战与要求,其中养老金作为老年人群体的主要经济收入来源需要得到切实保障。

对此,党的十八大以来,我国提出了一系列新理念、新思想与新战略,推动养老金体系实现了新突破、新飞跃与新探索。特别是2020年《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》提出“要发展多层次、多支柱养老保险体系”,这是党的最高纲领性文件中首次同时使用“多层次、多支柱”一词定义我国养老金体系发展的目标结构。

习近平总书记在《促进我国社会保障事业高质量发展、可持续发展》一文中强调“要加快发展多层次、多支柱养老保险体系”,反映出现阶段推进我国养老金体系建设与完善的紧迫性与关键性。在此背景下,通过对中国特色社会

主义建设新时期以来,我国多层次、多支柱养老金体系政策完善过程及其成效加以梳理,为我国更快更好地建设养老金制度提供历史经验总结,显得尤为必要。

## 第一层次养老金制度的“新突破”

党的十八大以来,我国第一层次(支柱)养老金制度的“新突破”主要体现在四个方面。

一是突破了城乡二元结构,实现城市与农村居民的养老保险制度向一体化发展。《关于开展新型农村社会养老保险试点的指导意见》和《关于开展城镇居民社会养老保险试点的指导意见》的出台,标志着我国正式建立起新型农村社会养老保险与城镇居民养老保险,从制度层面实现了城乡居民全覆盖。但为降低制度运行成本和碎片化程度,同时基于推进城乡制度公平性的需要,党的十八大报告提出整合城乡居民养老保险制度。在此基础上,2014年2月国务院出台《关于建立统一的城乡居民基本养老保险制度的意见》,将“新农保”和“城居保”合并为城乡居民基本养老保险,统一缴费与政府补贴标准,居民社会养老保险制度正式由二元走向一体。

二是突破了体制内外二元结构,实现机关事业单位与企业职工养老保险制度顺利并轨。自城镇职工基本养老保险

制度建立后,机关事业单位与企业职工养老保险制度的“双轨制”现象一直受到公众关注。2014年,国务院《关于统筹推进城乡社会保障体系建设工作情况的报告》指出,要“推进机关事业单位养老保险制度改革,建立与城镇职工统一的养老保险制度”,并将改革方案归纳为“一个统一,五个同步”。2015年,国务院《关于机关事业单位工作人员养老保险制度改革的决定》颁行,机关事业单位与企业的职工养老保险在筹资方式、计发办法、运行机制等方面均适用同一规定,在政策设计与实践层面彻底解决了双轨制问题。

三是进一步突破了基本养老保险基金市场投资主体与范围,拓展了保值增值渠道。2015年8月,国务院印发《基本养老保险基金投资管理办法》,调整了1991年《关于企业职工养老保险制度改革的决定》及1997年《关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》中关于基本养老保险投资主体和范围的相关规定,标志着我国基本养老保险基金正式进入全面规范化投资运营阶段。截至2021年末,31个省(自治区、直辖市)与新疆生产建设兵团均已启动基本养老保险基金委托投资工作,基本养老保险基金投资运营规模达到1.46万亿元,当年投资收益额632亿元。

四是推进城镇职工基本养老保险全国统筹,促进养老保险制度可持续发展。作为养老保险全国统筹的第一步,

2018年国务院印发了《关于建立企业职工基本养老保险基金中央调剂制度的通知》,其本质是在中央政府统筹下,引导养老保险基金盈余地区支持赤字地区,进而有效保障区域间基金收支的总体平衡,提高制度抗风险能力。2021年底,国务院召开企业职工基本养老保险全国统筹实施工作电视电话会议,部署企业职工基本养老保险全国统筹工作。2022年1月,企业职工养老保险全国统筹工作全面启动,标志着我国养老保险制度进入了新的发展阶段。

## 第二层次养老金制度的“新飞跃”

党的十八大以来,我国第二层次养老金制度的“新飞跃”主要体现在三个方面。

一是实现了企业年金参与企业数、职工数与基金积累规模的飞跃。党的十八大以来之后,我国企业年金相关政策的出台进入高峰期,特别是2016年颁布的《企业年金办法》,相较于《企业年金试行办法》,在参与门槛、待遇领取等方面加以放宽,企业由自愿变为自主建立企业年金制度,降低了企业的参与成本,提高了制度吸引力。具体而言,从2012年到2021年,我国建立企业年金计划的企业数由54737家增长至117529家,参与规模实现了翻一番;职工参与数量由1846万人增长至2875万人,增长率达到了50%;企业年金基金积累规模由4821亿元增长至26406亿元,是原来的5.5倍;年均加权投资收益率在6%以上。我国企业年金制度覆盖面和基金规模进一步提高,有效实现了基金保值增值。

二是实现了机关事业单位职业年金制度建设进程的飞跃。相较于企业年金制度,以机关事业单位在编人员为保障对象的职业年金制度起步更晚。2015年国务院先后印发了《关于机关事业单

位工作人员养老保险制度改革的决定》与《机关事业单位职业年金办法》,规定机关事业单位应为其工作人员建立职业年金,确定了缴费比例、资金转移、待遇领取等方面的实施细则。2016年9月,人力资源社会保障部出台《职业年金基金管理暂行办法》,进一步对各主体权责、投资范围、费用收取、信息披露等方面进行了明确规定。2017年起,31个省(自治区、直辖市)与新疆生产建设兵团的职业年金受托人招标工作陆续展开,标志着职业年金制度正式落地。2019年职业年金正式投资运作,到2021年底,职业年金参与人数已达4443万人,基本实现了机关事业单位在编职工全覆盖。

三是实现了第二层次养老金制度个人所得税税收优惠力度的飞跃。企业年金制度在建立之时,便提出企业缴费在不超过职工当期工资总额4%的部分可予以免税,但就职工缴费并无相匹配的税优政策,满足条件的个人仍需全额纳税,同时投资与待遇领取环节中所涉个人所得税也缺乏明文规定。2013年,财政部、人社部、国家税务总局颁布《关于企业年金、职业年金个人所得税有关问题的通知》(财税〔2013〕103号),首次明确了各环节对应的个人所得税政策,其中缴费环节个人缴费不超过4%的部分可税前扣除,企业为职工配套缴费的部分个人无需缴税;投资管理环节暂不征收个税;待遇领取环节则按不同情形计征个税;103号文的实施减轻了职工参与企业年金的税负,基本确定了我国企业年金制度“免免征”(EET)的现行税优模式。

## 第三层次养老金制度的“新探索”

自《关于企业职工养老保险制度改革的决定》提出发展职工个人储蓄性养老保险后,第三层次(支柱)养老金经

历了20余年政策设计与实践的空白期,直至2014年,国务院发布《关于加快发展现代保险服务业的若干意见》,提出要适时开展个税递延型商业养老保险试点,重新将其列入了改革日程。

党的十八大以来,我国第三层次(支柱)养老金制度的探索可大致划分为两个阶段:一是个税递延型商业养老保险的探索,2018年4月《关于开展个人税收递延型商业养老保险试点的通知》出台,确定了个税递延型商业养老保险的试点城市与对象、税收政策、产品类型等内容,标志着我国第三层次(支柱)养老金自此进入实施阶段。二是我国进入了个人养老金制度探索的新时期,2022年4月,国务院发布《关于推动个人养老金发展的意见》,最终以“个人养老金”命名我国第三层次(支柱)养老金,并对制度性质、范畴、范围、缴费水平、产品类型、待遇领取与税收政策等方面进行了初步设计与规划,填补了我国多层次、多支柱养老金体系在制度架构层面的最后一块“拼图”。

继往开来,经过党的十八大以来10年间的改革与探索,我国已基本建立起覆盖全民、城乡协调、保障适度、基本可持续的多层次、多支柱养老金体系,帮助部分社会群体实现了养老保障的“从无到有”,促进了社会公平,切实提高了居民的获得感、幸福感与安全感。但在理顺我国养老金体系政策变迁脉络的同时,还应理清制度建设与发展过程中存在的难点、堵点与断点。例如:基本养老保险的全统筹及个人账户改革方向,如何扩大企业年金制度覆盖面,以及个人养老金制度实施细节有待完善等。在新起点与新阶段,回答好养老保障如何“从有到好”这一重大问题,是未来建成高质量、可持续发展的养老金体系的关键所在。■

作者单位:清华大学社会科学学院  
中国人民大学公共管理学院