



引用格式:凌文豪,孟希.中国养老金“五支柱”模式及其未来走向[J].郑州轻工业学院学报(社会科学版),2019,20(4):51-57.

中图分类号:D57;D632.1 文献标识码:A

DOI:10.3969/j.issn.1009-3729.2019.04.007

文章编号:1009-3729(2019)04-0051-07

# 中国养老金“五支柱”模式及其未来走向

## “Five-pillar model” of China’s pension and its future trend

凌文豪,孟希

LING Wenhao, MENG Xi

河南大学 哲学与公共管理学院,河南 开封 475004

**摘要:**中国社会养老保障制度经过近70年的发展完善,逐步形成具有中国特色的社会养老保障制度体系。在世界银行提出的养老金“五支柱”模式分析框架下,以时间为序,梳理中国现有养老金模式发现:我国“零支柱”保障水平较低,“一支柱”可持续性堪忧,“二支柱”覆盖群体有限,“三支柱”发展较为缓慢,“四支柱”面临时代考验。应适度提高保障水平,稳步推动多层面保障;合理厘定各方权责,确保制度的可持续性;有序推进扩面工作,使转移接续日趋精准;稳步推进个人税延,不断完善养老保障产品;妥善处理历史遗留问题,有效引导家庭参与。如此,使各支柱功能明晰、各司其职、互为补充,更好地服务于我国的养老保障事业。

**关键词:**

养老金模式;  
“五支柱”养老金制度;  
税延养老险

[收稿日期]2019-02-08

[基金项目]国家社科基金项目(17BSH044)

[作者简介]凌文豪(1972—),男,河南省周口市人,河南大学教授,博士,博士生导师,主要研究方向:中国社会养老保障理论与实践。

1970年代以来,世界多个国家陆续进入人口老龄化社会,为了较好地应对由此造成的养老金财务问题,世界银行、国际劳工组织陆续提出“三支柱”“四层次”“五支柱”的养老金模式,这些养老金模式为各国的养老金制度改革发展提供了指导。“五支柱”模式是对前两种模式的升级,能够调动政府、企业、个人、家庭、社会等各方主体共同参与养老,覆盖包括低收入群体、正规就业群体、非正规就业群体等社会群体,是一种较为完备的养老金模式。各相关国家的实践表明,“五支柱”模式对于充分调动各方养老主体、切实保障老年人生活效果显著,意义重大。

1999年后,我国的养老问题日趋严重,老年风险已由传统的个人与家庭逐步转移至社会乃至国家。中共十八届五中全会明确提出,要建立更加公平更可持续的社会养老保障制度体系,中共十九大亦明确提出,“全面建成覆盖全民、城乡统筹、权责清晰、保障适度、可持续的多层次社会保障体系”。<sup>[1]</sup>目前,我国社会养老保障制度正处于改革、完善的关键时期,对我国养老保障制度做一梳理,提出切实可行、符合中国实际的多层次养老保障制度尤为重要。鉴于此,本文拟以“五支柱”的养老金制度模式为分析框架,明确现行养老金制度目标、展望改革方向,以便形成制度合力,更好地促进我国经济社会发展。

## 一、中国养老保障制度及其嬗变

自中华人民共和国成立以来,我国就逐步建立起了较为完善的具有中国特色的社会养老保障制度:城市的国家加单位保障制度;农村的集体加土地保障制度。改革开放以来,随着我国经济结构的不断调整和人口社会流动的日趋增加,国家先后对城镇企业职工的社会养老保险制度、农村养老保险制度、农村“五

保”制度、城乡最低生活保障制度、企业年金制度等进行创建或改革,历经了从身份化到去身份化、从地域化到去地域化的发展历程<sup>[2]</sup>,现已形成初具规模的多支柱养老保障制度体系。

### 1. “零支柱”

根据“五支柱”模式,“零支柱”养老保障制度属于满足部分社会底线成员福利需求的底线福利制度<sup>[3]</sup>,其包含两个层面:一是旨在消除老年人贫困的社会救助层面的制度;二是旨在提升全体老年群体基本生活水平的社会福利层面的制度。在我国,第一层面的制度是针对老年人的农村“五保”制度和最低生活保障制度,第二层面的制度为老(高)龄津贴制度。

农村“五保”制度最早可追溯至国务院于1956年颁布的《全国农业发展纲要》。1994年国务院颁布了《农村五保供养工作条例》(以下简称《条例》),并于2006年予以修订,农村“五保”制度以法律形式确立并得以实施。1994年的《条例》是第一部专门针对“五保”供养工作的政策性法规,明确规定了“五保”供养工作的参保对象、保障内容、运作方式和资金来源等。2006年对该条例进行了修订,资金来源由“从村提留或者乡统筹费中列支”变为“由地方人民政府财政预算安排”,这一变动改变了以往“五保”制度的社区互助模式,意味着政府正式承担了“五保户”的供养责任。由于农村有土地保障和“五保”制度,最低生活保障制度最早起源于城市。1999年、2007年国务院先后颁布《城市居民最低生活保障条例》和《国务院关于在全国建立农村最低生活保障制度的通知》,标志着国家对经济困难的城乡居民实现了社会救助制度的全覆盖。

老(高)龄津贴制度是普惠性的社会福利型养老保障制度,其主要依据是2012年修订的《中华人民共和国老年人权益保障法》中“国家

鼓励地方建立八十周岁以上低收入老年人高龄津贴制度”条款。实践层面,北京、天津、河北、山西等 26 个省市于 2016 年陆续出台了高龄津贴政策;上海市从 2016 年 5 月 1 日起,针对满 65 周岁的上海户籍老人,发放每人每月不低于 75 元的老年综合津贴。这种具有福利性的普惠型的养老津贴制度的覆盖面逐步由高龄老年人扩大到一般老年人。

## 2. “一支柱”

“一支柱”的公共养老金计划在我国最早起源于 1991 年国务院颁布的《关于企业职工养老保险制度改革的决定》,1995 年、1997 年、2005 年我国在全国范围内相继对城镇职工养老保险制度进行改革,养老保险制度逐渐由现收现付制转为社会统筹与个人账户相结合的模式。其中,在缴费环节,单位和个人缴费比例均发生了较大变化,最终采取了单位缴费全部计入社会统筹账户、个人缴费(含视同缴费)计入个人账户的方式。在基金管理环节,由县市统筹,养老金大多以银行存款或购买国债的方式运营,2015 年国务院颁布的《关于印发基本养老保险基金投资管理办法的通知》后,该运营方式转变为由各省市区归集结余养老金交由专门的养老金投资机构进行多元市场化投资,以实现养老金的保值增值。在发放环节,养老金计发办法由工资比例制转变为社会统筹账户加个人账户模式,养老金发放标准与缴费年限、缴费基数、退休年龄、物价水平等因素有关。养老金由单位发放到社会化发放,使养老保障制度的公平性、效率性及服务性均得以大幅提升。

随着我国经济结构的不断调整,城乡之间联系的日益紧密,以及农民工群体的出现和乡镇企业的发展,亟需将新生阶层纳入养老保障体系中。与此同时,鉴于家庭结构小型化和农村土地养老保障与家庭保障功能日益弱化,针对农村居民的社会养老保险制度逐步开始施

行。第一阶段是“老农保”阶段,始于 1992 年民政部颁布的《县级农村养老保险基本方案(试行)》,终于 1999 年国家发文进行的清理整顿。第二阶段是城乡居民养老保险阶段,始于 2009 年国务院颁布的《国务院关于开展新型农村养老保险试点的指导意见》,进而是 2011 年国务院颁布的《关于开展城镇居民社会养老保险试点的指导意见》,目前定格于 2014 年国务院颁布的《关于建立统一的城乡居民基本养老保险制度的意见》。至此,面向非正规就业群体的城镇居民和农村居民的养老保险制度最终被确立下来。该制度由“老农保”阶段的完全积累制转变为社会统筹与个人账户相结合的模式。在筹资环节,采取定额缴费制,且加大了集体和财政补贴的力度;筹资运营也提升了资金管理层次,以实现基金的保值增值。在计发环节,由完全个人账户养老金转变为由财政负责供给的社会统筹养老金加个人账户养老金模式,且社会统筹养老金会根据经济发展水平与物价指数作相应调整。

机关、事业单位养老保障制度改革始于 1992 年颁布的《关于机关、事业单位养老保险制度改革有关问题的通知》,2008 年颁布的《事业单位工作人员养老保险制度改革试点方案》是对这项制度改革的新尝试,2015 年初颁布的《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》正式结束了“双轨制”的养老金制度,由不用缴纳养老保险费且财政直接提供高替代率的退休金,转变为工作时须缴纳养老保险费,形成了与城镇企业职工养老保险制度基本一致的养老保险制度,机关事业单位的养老保险制度得以定型。

## 3. “二支柱”

“二支柱”养老金计划是由单位或个人建立的强制性缴费确定型养老保障制度,在我国

具体表现为企业年金和职业年金两项制度\*。企业年金制度最早始于2000年国务院颁布的《关于印发完善城镇社会保障体系试点方案的通知》,该通知最早将补充养老保险制度称为“企业年金”,并规定了企业年金制度实行完全积累的个人账户制,由企业和职工个人缴纳,并对企业缴费在制度规定内进行税收优惠。企业年金制度完善于2004年颁布的《企业年金试行办法》(2017年出台《企业年金办法》)和《企业年金基金管理机构资格认定暂行办法》(2011年修订);2013年公布的《关于企业年金、职业年金个人所得税有关问题的通知》,明晰了企业年金各环节的税收优惠政策;2015年颁布的《国务院办公厅关于印发机关事业单位职业年金办法的通知》,对机关事业单位职工的职业年金制度作出初步安排,至此我国基本确立了企业(职业)年金制度。目前,我国年金制度采取完全积累制的个人账户制。在税收优惠方面,个人缴费不超过4%的部分不缴纳税,单位缴费的税收优惠是5%;在缴费环节,国有企业与民营企业的缴费比例稍有不同,职业年金与企业年金的缴费比例趋同;在运营环节,年金制度采取信托型管理模式,以受托人主体,账户管理人、托管人和投资管理人各有分工、共同管理基金;在计发管理环节,企业年金中的个人账户采取记账积累制,针对财政全额给付的职业年金中的个人账户则采取记账积累制,按照要求计入基金收益。

#### 4. “三支柱”

依照“五支柱”的分析框架,“三支柱”是自愿性的企业或个人缴费确定型养老金计划,其在实践层面,具体指个人储蓄型养老金和单位举办的团体养老保险制度。自愿性的个人缴费

确定型养老金计划与居民的储蓄行为和购买的商业养老保险密切相关,但又不完全等同。我国居民的储蓄行为由来已久,但储蓄并不仅针对养老,储蓄也是对结婚、育儿、教育、医疗等其他风险或事件的提前预防。个人购买的商业养老保险是“三支柱”的重要内容,但其也存在着养老保障功能不纯粹等问题,目前的商业养老保险产品中有万能型、理财分红型等多种类型,且不同保险公司的养老保险产品的区分度不大,同质性较强。

#### 5. “四支柱”

依照“五支柱”的分析框架,“四支柱”的养老保障来自于非正式组织,主要是家庭成员和代际之间的一种经济或非经济的养老、医疗和住房扶助。在农村地区实行的计划生育户养老扶助计划严格意义上也属于“四支柱”的范畴,从本质上来讲,该制度是对生育一个孩子或两个女儿的农村夫妇的一种经济鼓励(补偿)机制。该制度始于2004年颁布的《关于开展对农村部分计划生育家庭实行奖励扶助制度试点工作的意见》,该制度规定符合计划生育条件的农村计生家庭夫妇年满60岁后,每年每人可领取不低于600元的奖励扶助金直至死亡。2016年我国计划生育政策全面放开二孩儿后,如何妥善解决传统计划生育家庭养老问题尚有待研究并出台新政策。

## 二、中国“五支柱”养老金制度存在的问题

中国“五支柱”养老金制度目前已初成体系,但各支柱在发展过程中均存在一些问题,亟待解决,以满足不同群体的养老保障需求。<sup>[4]</sup>

\* 按照“三支柱”模式,企业年金和职业年金应属于“第二支柱”。结合中国的现实国情,企业年金是企业自主决定是否参加,具有非强制性,职业年金是机关事业单位养老金改革中为保障职工退休待遇与改革的顺利开展所实施的准强制性的补充养老金制度。按照“五支柱”模式,企业年金应属于“第三支柱”,而职业年金则属于“第二支柱”。为方便分析论述,暂将企业年金与职业年金均作为“第二支柱”的养老金制度。

### 1. “零支柱”保障水平较低

“零支柱”作为针对低收入老年群体或全体老年群体的一项救助型(普惠型)养老金制度,旨在消除老年贫困、保证老年群体的最低生活水平。最低生活保障制度和农村“五保”制度是救助型养老保障制度,对防止老年贫困问题、保障低收入老年群体的基本生活起着至关重要的作用。然而农村最低生活保障制度对农村“五保”制度具有较强的替代效应,两项制度之间衔接整合明显不足,且随着人民日益增长的物质文化需要的凸显,农村最低生活保障制度与“五保”制度所提供的保障水平较低的问题越来越明显,难以满足低收入群体的养老服务需求。老(高)龄津贴方面,截止目前,我国的老龄津贴制度仍处于较低水平,由地方财政负责,与地方经济发展水平、老龄化程度均密切相关。中央政府在老(高)龄津贴方面的政策多为指导性的,作为一项基于老年人国民待遇的养老保障制度,老(高)龄津贴制度没有随着经济社会的不断发展而不断完善。

### 2. “一支柱”可持续性堪忧

我国“第一支柱”的公共养老金制度包括城镇企业职工、机关事业单位和城乡居民养老保险三项养老保险制度,这三项制度的可持续性均面临挑战。首先,城镇企业职工养老保险制度存在缴费率较高、统筹层次较低、基金保值增值能力受限等诸多问题。其中,费率较高致使企业产生逆向选择,造成实际费率低于名义费率,以及供给侧改革中通过逐步降低社会保险费率为企业减负的举措实施难度也较大。其次,机关事业单位养老保险制度运行时间较短。现阶段,该制度在关注“老人”和“中人”及转制成本的预估等方面均存在一定问题。最后,城乡居民基本养老保险制度保障水平较低且对各级财政较为依赖,这与该制度的参保群体收入水平普遍不高有较大关系。由于该制度本身的财务收入能力较差且激励性有限,所以参保者

大多会选择较低的缴费档次。

### 3. “二支柱”覆盖人群有限

目前,作为我国“二支柱”的年金制度发展仍较为缓慢,主要存在于金融、电力、铁路等领域的国有企业,覆盖人群有限,且行业间发展不均衡。据人社部发布的《2017年度全国企业年金基金业务数据摘要》和《2017年度人力资源和社会保障事业发展统计公报》,我国参加企业年金的人数为2331万人,远低于参加城镇企业职工基本养老保险制度的40293万人。企业年金覆盖人群有限,一方面是因为企业经济实力有限且多数中小企业存续时间较短,参加企业年金计划的积极性不高;另一方面是因为强制性的公共养老金较高的费率一定程度上挤占了企业年金缴费,且是否参加企业年金计划是企业的自主行为,这不利于进一步扩大企业年金覆盖面。此外,职业年金的记账制度与企业年金的实账积累制度也有可能产生新的不公平,不利于该制度的持续健康运行。

### 4. “三支柱”发展较为缓慢

以个人储蓄型养老金和团体养老保险制度为主要形式的“第三支柱”由于制度本身的非强制性与外部因素的制约,目前我国发展较为缓慢。受传统储蓄思想的影响,自愿性的个人缴费确定型养老金计划尚未得到社会的广泛认同。此外,团体养老保险与企业年金均为单位参加的非强制性补充养老保险,企业年金对团体养老保险具有一定的挤占效应,因此,团体养老保险的市场份额较小。团体养老保险产品尽管也享有一定的税收优惠,但由于制度的非强制性,再加上基本养老保险制度、年金制度对单位缴费能力的挤占,以及一般企业的盈利水平有限等现实情况,该制度发展仍较为迟缓。

### 5. “四支柱”面临时代考验

在注重“孝文化”的我国,依靠家庭代际养老的传统由来已久,农村地区尤为明显,尽管“养儿防老”的传统观念在计划生育时期受到

“政府来养老”“政府帮养老”等冲击,但整体上仍较为盛行。但在经济社会快速发展的时期,青年面临更多的就业发展选择,社会分工也日益多样化、专业化,家庭成员代际间养老扶助的可操作性越来越有待考量。

### 三、中国“五支柱”养老金制度的未来走向

基于我国“五支柱”模式在发展过程中面临的各种问题,各支柱应当明晰功能,各司其职,互为补充,更好地服务于我国的养老事业。

#### 1. 适度提高保障水平,稳步推动多层次保障

针对“零支柱”养老金模式中第一层面的城乡居民最低生活保障制度和农村“五保”制度,应适时将“五保”制度并入最低生活保障制度,并以国家开展精准扶贫为契机,结合城乡居民中老年经济困难群体的特性,做到“应保尽保”,且应随着经济发展水平的不断提高,适度提高养老救助水平。此外,还应建立老年低保群体的档案资料方便追踪调查,多角度分析老年贫困原因,从根本上缓解并解决其贫困问题。

第二层面的老(高)龄津贴制度多是根据各地经济发展水平、老龄化程度进行的一项地方政府主导下的老年福利制度,因而在国家层面,应做好积极引导,建议给出大致指导方针,划定津贴最低标准。此外,由于养老保障包含各个层面的保障,不仅包括经济层面的养老金制度,而且还包括实物和服务等多种层面的养老保障(如,各地开展的针对老年人的免费公交卡和景点免费等活动均是服务层面的普惠型老年保障制度),因此,应大力推动多层次的普惠型养老保障制度。随着我国人口老龄化加剧、慢性病多发、失能半失能老人渐增等日益严峻的形势,国家应在稳步推进养老服务体系建设的同时,对特殊困难群体老人的长期护理保险缴费予以补贴<sup>[5]</sup>。

#### 2. 合理厘定各方权责,确保制度可持续性

目前,我国“一支柱”的公共养老金计划包括城镇企业职工养老保险制度、机关事业单位养老保险制度和城乡居民基本养老保险制度,基本实现了公共养老金制度的全民覆盖。但与世界其他国家相比,我国养老金制度体系过分倚重“一支柱”,导致“一支柱”发展畸重畸高,制度的可持续性堪忧。

针对养老金制度的可持续问题,尽管从2018年起我国已开始实施养老金基金全国调剂制度,但调剂不同于统筹,养老金统筹层次仍然较低,且缺乏有效的投资管理方法。此外,最低仅15年的缴费年限也致使投资时长较短,即便是投资收益较佳也难以弥补领取时间过长造成的不平衡。这三项制度存在的以上诸多问题,最终使得社会养老保险制度的可持续性不强。因此,应明确各主体权责,合理确定企业和职工(个人)向社会保险制度缴费的规模结构<sup>[6]</sup>,明晰中央政府与地方政府的兜底管理运营责任。只有各主体充分发挥应有作用,才能确保“一支柱”的公共养老金计划持续健康运行。

#### 3. 有序推进扩面工作,使转移接续日趋精准

“二支柱”的企业年金制度经过10多年的发展,覆盖人群仍然有限,因此,应以机关事业单位实施职业年金制度为契机,提升企业年金的覆盖面。应以2017年《企业年金办法》的出台为契机,适时将企业年金制度由自主建立逐步过渡为“自动”加入<sup>[7]</sup>,将降低公共养老金计划的缴费率与企业年金扩面工作相关联,以高新技术产业、互联网企业为突破口,这既可以发挥企业年金的保障功能,也可以发挥其留住优秀员工的作用。

职业年金制度与企业年金的不同主要体现为代理人制度和缴费暂采取记账方式两个方面。代理人制度有助于职业年金的有序发展,但代理人是否能够履行委托,切实代理职责,有

待考量。职业年金现今面临的最大问题是针对财政全额给付的职工个人账户基金采取记账方式,这一举措是考虑现行财政压力、减轻改革阻力的权宜之计,但采取这一方式会造成账户虚实并存,增加转移接续和投资运作的管理压力。此外,高的记账利率将影响该制度的可持续性,给未来财政造成巨额支付压力;较低的记账利率会造成与企业年金实账运营高收益的攀比,一定程度上影响该制度的满意度。因此,应做好精算分析,在一定年限内补齐记账资金,做好制度内转移接续工作。

#### 4. 稳步扩面个人税延,不断完善养老保障产品

面对日益严峻的人口老龄化趋势,我国银保监会2018年陆续出台个人税收递延型商业养老保险(以下简称“税延养老险”)的管理办法和开发指南,并在局部开展税延养老险试点,扣除限额为月薪的6%。由于实施范围有限、运行时间较短,该制度的影响力尚未显现。待税延养老险产品运行稳定后,应适时扩展实施范围,使政策惠及更多民众。

由于团体养老保险对参保人数、参保条件要求较低,因此各商业养老保险公司应合理完善不同种类的养老保障产品,提升产品对中小企业尤其是尚未参与年金计划的企业的吸引力。

#### 5. 妥善处理历史遗留问题,有效引导家庭参与

计划生育养老扶助计划是在特定国情下形成的国家补充养老金保障计划,是对响应国家号召的农村居民的一种经济鼓励(补偿)制度,尽管有悖于现行的全面二孩儿政策,但应坚持“老人老办法,新人新办法”的原则,对政策调整前的计划生育家庭,继续实行已有的奖励和扶助政策。<sup>[8]</sup>此外,应做好“失独”家庭的养老扶助工作,适度提高养老金补贴,并在合适时机

增加心理慰藉等专业服务。

对于一般家庭来说,家庭仍是提供养老保障资金与服务的重要主体,尽管社会化养老水平较高,但依靠代际间照料的居家养老方式仍应在政策层面得以鼓励和支持。在北京市和上海市所倡导的“9073”和“9064”养老方式中,居家养老仍占绝对优势。对老年人应根据其健康状况,选择合适的养老方式,家庭成员应为老人提供包括住房、基本衣食照料、精神慰藉等多层面的养老保障。

总之,建立健全“五支柱”的养老金保障制度体系不是一蹴而就的,需要各养老保障主体多方配合,各司其职,互为补充,共同助力中国的养老保障事业。

#### 参考文献:

- [1] 新华社. 为人民谋幸福的前进脚步——十九大报告中的民生看点[EB/OL]. (2017-10-18) [2019-03-25]. [http://www.gov.cn/guowuyuan/2017-10/18/content\\_5232810.htm](http://www.gov.cn/guowuyuan/2017-10/18/content_5232810.htm).
- [2] 高和荣,夏会琴. 去身份化和去地域化:中国社会保障制度的双重整合[J]. 哈尔滨工业大学学报(社会科学版),2013(1):40.
- [3] 景天魁,毕天云. 论底线公平福利模式[J]. 社会科学战线,2011(5):161.
- [4] 董克用,孙博. 从多层次到多支柱:养老保障体系改革再思考[J]. 公共管理学报,2011(1):1.
- [5] 丁建定. 中国养老保障制度整合与体系完善[J]. 中国行政管理,2014(7):7.
- [6] 丁建定. 中国社会保障制度整合与体系完善的基本思路[J]. 学习与实践,2013(5):80.
- [7] 郑秉文. 中国养老金发展报告(2015)——“第三支柱”商业养老保险顶层设计[M]. 北京:经济管理出版社,2016:84.
- [8] 王培安. 论全面两孩政策[J]. 人口研究,2016(1):3.