

国家养老金体系及其体制机制建设

杨燕绥^{1,2} 妥宏武¹ 杜天天²

(1. 清华大学公共管理学院,北京 100084; 2. 清华大学医院管理研究院,广东深圳 518055)

摘 要:进入老龄社会之后,OECD 国家政府养老金替代率开始降低、高龄老人附加养老金需求加大,一个“夯实政府养老金、增加雇主养老金、发展个人养老金”的国家养老金体系的发展战略和体制机制正在形成,以平衡各类单一养老金计划的风险和适度保持养老金的充足性,这是培育老龄人口消费能力的积极老龄化举措之一。对典型国家养老金体制机制改革的回顾研究发现,不同福利模式下的国家养老金在建立之初有差异,且发展路径不同,但在体制机制方面的发展趋势却日趋一致。OECD 国家在进入老龄社会之初(20 世纪 50 年代),快速发展政府养老金,并启动雇主养老金;在进入深度老龄社会之时,重点促进雇主养老金的发展,并启动个人养老金;在进入超级老龄社会之时,个人养老金快速发展。中国应当按照老龄社会发展的时间表,从中央统筹基础养老金、促进雇主养老金、发展个人养老金 3 个方面建设国家养老金体系,创新管理体制和运行机制。

关键词:国家养老金;合格计划;体制机制;充足性

中图分类号:C913.7 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-4970(2018)04-0030-08

一、引 言

养老金是退休后日常开支的现金流。高龄老人可能增加日间照料费用,即附加养老金。国家养老金体系的体制是指养老金体系的组成部分,机制是指构成养老金体系的各部分养老金之间的关系。按照管理主体的不同,国家养老金体系可以分为政府养老金、雇主养老金、个人养老金 3 个部分:政府养老金指强制的公共养老金;雇主养老金指进入合格计划的企业年金或职业年金;个人养老金是指法定的积累型个人账户养老金和进入合格计划的私人养老金计划。机制是指养老金体的管理运行的模式与安排,包括政府管理和市场运行。随着人口老龄化的逐步加深,政府养老金的赡养负担逐步加重,养老金替代率逐渐降低,为了提高养老金的充足性,各国开始将雇主养老金和个人养老金纳入合格计划,施以税收优惠(即胡萝卜)和监督监管(即大棒)。

在人口老龄化发展的 3 个阶段上,各国养老金改革的策略基本相同(表 1),呈现出此消彼长、互为补充的发展态势和运行机制。中国在 2000 年进入

了老龄社会,即将在 2020 年进入深度老龄社会,在 2030 年进入超级老龄社会。1997~2018 年,中国建立了基本养老保险、企业补充养老金和个人补充养老金,可谓与时俱进、应有尽有,但仍存在结构缺陷、体制机制问题,国民养老金充足性不足的问题。总结全球养老金改革的体制机制问题,对中国的国家养老金体系的发展进行规划和设计,有利于提高养老金制度的可持续性,提高国民养老金的充足性和老龄人口的购买力。

二、国家养老金体系的内容与目标

1. 国家养老金体系的构成

养老金制度是工业革命的产物。1884 年,恩格斯在《法德的农民问题》中最早提出了无地工人的最低工资、养老金、伤残抚恤等^[1]。同年,养老金在法国进入社会党人的《土地纲领》。首先满足这种需求的是自发的雇主养老金计划,后来出现强制的政府养老金计划,以及合格计划下的雇主养老金计划和个人养老金计划,由此形成了完整的国家养老

收稿日期:2018-01-13
基金项目:国家社会科学基金重大项目(17ZDA121);教育部人文社会科学重点项目(16JJD840010);清华大学自主科研计划(2016THZWYX13)
作者简介:杨燕绥(1953—),女,北京人,教授,从事社会保障研究。

金体系。

(1)雇主养老金的产生及典型案例

雇主养老金也称职业年金、企业年金、DC 养老金(DB 发生在早期,大部分退出了),其责任主体是雇主,即用人单位。雇主养老金计划首先源自率先发展市场经济的美国。1875 年,美国快递公司建立了美国历史上第一个“雇主供款、待遇确定、以支定收、集体账户、雇主受托、现收现付”的 DB(收益确定)型雇主养老金计划,成为企业吸引优秀人才的重要措施之一^[2]。雇主养老金经历了从雇主自发计划到与政府合作的合格计划的发展过程,成为国家养老金体系的重要组成部分。有法可依、政府与雇主共同分担风险、保障雇员利益是合格计划的核心要素。1921 年《美国国内税法》规定国家税务局对雇主养老金计划负有主要监管责任,1942 年该法修正案对计划参加人提出准入条件和信息披露要求。1963 年,美国大型汽车公司的破产促成了 1974 年《雇员退休收入保障法》的制定,该法要求受托人必须按照审慎模式监管企业年金。另外,国家成立了养老金待遇的国家担保公司。1980 年,《美国国内税法》修正案的 401 条完善了雇主养老金计划的延迟纳税政策。此后,伴随人口老龄化和企业紧缩成本的发展趋势,雇主养老金计划的体制机制发生了变化,“双方供款、缴费确定、以收定支、个人账户、法人受托”的 DC(缴费确定)模式逐渐成为主流。该模式将部分雇主责任和风险向参加计划的雇员和法人受托人转移,由此推动了养老金教育和机构投资者的发展。此时,国家以雇主养老金生产的支持者和监督者的角色出现。

(2)政府养老金的产生及典型案例

政府养老金也称法定养老金、基本/基础养老金等,包括国民养老金和社会养老保险,属于免税型公共品。政府养老金责任主体是政府。1889 年,德国议会以微弱多数票通过了《老年和残疾社会保险法案》(于 1891 年 1 月 1 日生效),向雇主和雇员征收社会保险费,各自负担 50%,向退休雇员支付待遇确定型养老年金。此后,国家对没有老残保险的老年人提供养老补贴。可见,俗称的俾斯麦模式是保守型和社会民主融合的福利体制,也有自由主义、工薪型福利的影子,自开始的融合度就比较高,由此决定德国政府养老金在此后 120 多年里的适应性和稳定性。1908 年,英国议会通过了《养老金法案》,国家预算、政府运营,向提出申请且经过经济状况调查符合条件的居民支付固定养老金,养老金与缴纳税费不关联。这属于税收和政府补缺型福利体制。1935 年,美国议会通过了《老遗残持续收入保障

法》,费用来自工薪税,雇主和雇员各负担 50%,联邦政府统筹,委托非营利型信托基金运营,养老金待遇与缴费关联,1964 年增加了老遗残和学生、公务员的医疗保险,这是全球社会保障法律制度的开端。这是美国社会经历了 1929 年大规模、长时期的经济危机之后,在政府、市场和社会之间的妥协之物,将政府、雇主雇员和市场责任融为一体,似乎属于工薪基础、政府补缺的福利体制,也含有自由主义和社会民主福利体制的某些特征,这种融合度使它成为稳定联邦与各州体制关系、促进社会稳定与经济发展的基石,在此后 80 多年的发展中保持了相对的适应性和稳定性。

(3)个人养老金及典型案例

个人养老金也称私人养老金、DC 养老金,包括自发计划与合格计划,前者指自发的个人养老金计划或储蓄,后者属于减免或延税型准公共品,包括法定个人养老金和自愿个人养老金。

法定个人养老金指强制性的个人养老金计划,典型代表是新加坡的公积金制度和智利的个人账户养老金。1953 年,新加坡颁布《公积金法》(1955 年开始执行),强制雇主雇员参加公积金计划,为个人设立账户,政府负责运营,属于以个人就业为前提的法定个人养老金计划。此外,新加坡还有贫困老人补贴和以房(政府组屋)养老计划。这属于自由主义为主、保守统合为辅的福利体制,被称为基金式社会主义。智利个人养老金和澳大利亚超级职业年金,也属于法定个人养老金类型。

自愿个人养老金指享受政府税收优惠的个人养老金计划。1974 年,美国《雇员退休收入保障法》规范了雇员养老金账户(IRA)和转账规则,1980 年修订的《国内税法》和第 401 条 K 条款规范了利润型和成本型延期征税的规则,完善了合格计划的规制。截至 2016 年底,美国个人养老金规模已达到 7.9 万亿美元,占美国养老金资产的 31.2%。此后,英国、德国和欧盟国家也出台了一系列鼓励个人储蓄养老金的合格计划规制。

从养老金体系的构成看,有些国家以国家统筹为主、有些国家以劳资合作为主、有些国家以个人积累为主,虽然发展路径不同,但其发展趋势出现趋同化,即打造政府、雇主、个人三支柱的国家养老金体系及其体制机制,以积极应对人口老龄化和保持经济社会平稳发展。

2. 国家养老金体系的目标

国家养老金体系由政府养老金、雇主养老金和个人养老金构成(图 1)。通常,政府养老金的角色决定雇主养老金和个人养老金的地位。政府养老金

有两个角色,A 是基于社会保险模式的保基本养老金,养老金替代率在工资的 40% 以上;B 是基于税收预算的家计调查与贫困救助,养老补贴水平在工资的 30% 以下。在 A 模式下,雇主养老金和个人养老金属于补充养老金;在 B 模式下,后两者可能成为基本养老金。

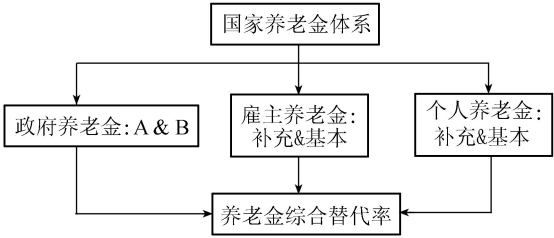


图 1 国家养老金体系的目标

在政府养老金替代率维持在退休前工资的 30% ~ 40% ,合格计划的雇主养老金和个人养老金的替代率如何至关重要。最终,拥有政府养老金,老年生活是温饱的;再加雇主养老金,老年生活是安全的;再加个人养老金,老年生活优越。为此,养老金综合替代率得到重视,成为评价国家养老金体系和运行绩效的重要指标。

养老金替代率由工资水平、缴费年限、退休年龄等参数构成,是与退休当年养老金或者当年社会平均工资进行比较的结果。1952 年国际劳工组织通过的《社会保障(最低标准)公约》提出,最低养老金替代率应当达到退休前工资的 45% [3]。世界银行的研究结果显示,养老金替代率达到个人退休前工资 70% ~ 80% 时为充足,则退休后生活质量不会下降。养老金充足性可影响个人健康状况,并显著提高预期寿命[4];无独立收入的老年人的健康预期寿命低于有独立收入老年人的健康预期寿命[5]。充足的养老金培育了老年人的消费能力,由此形成拉动经济发展的老龄人口红利(也称第二人口红利),有研究表明第二次人口红利出现以后,长期内有效消费者人均消费的增长会促进消费水平的提升,最终促进社会经济发展[6]。

三、国家养老金体系的建立及其发展

1. 不同福利模式下的养老金体系及其发展

养老金制度作为社会保障制度的重要组成部分,其产生与发展都受到福利制度模式的影响。

(1) 福利制度模式概述

关于福利制度模式,最著名的是艾斯平·安德森的福利资本主义的 3 种体制:保守型、自由型、社会民主型。保守型福利国家主要是倾向法团主义的德国、法国、奥地利、意大利等国家。这些国家的法团主义产生了一系列的国家组织来取代市场成为福

利的提供者,福利的给付通常是基于工作表现,根据精算平衡的原理来确定待遇水平。自由主义的福利国家以提供在资产调查基础上的社会救助或有限的社会保险规划为主,包括美国、加拿大、澳大利亚等国家。自由主义福利模式在福利的提供上鼓励市场机制,避免人们选择福利来替代工作,同时给予个人在福利项目上的最大的选择权。社会民主型福利国家将普遍主义的原则和去商品化的原则扩展到中产阶级,将所有的社会阶层都纳入一个普遍的保险体系中,但给付则是基于投保缴费进行累进主要包括瑞典、挪威、芬兰等国家[7]。伊夫林·休伯等在安德森的基础上,把福利制度分为 4 种模式:基督教民主福利模式、自由化福利模式、社会民主福利模式、“挣工资”型福利模式。其中,基督教民主福利模式代表了保守型的福利国家,社会民主福利模式依然代表了斯堪的纳维亚国家,“挣工资”型福利模式是从自由化福利国家中分离出来的国家,主要以澳大利亚、新西兰为代表。澳大利亚和新西兰的劳工运动依赖于“其他办法提供的社会保护”(主要指工资),也就是通过高度管制的劳动力市场。“挣工资型”福利国家通过工资和劳动力市场的管制来提供社会保护,国家仅仅提供普遍的、均等费率的救助类的福利[8]。

(2) 不同福利模式的养老金体系及其发展

保守型模式国家虽然也建立了自愿性的企业年金和个人养老金计划,但养老金制度中占主导地位的依然是强制性的缴费型国家养老金计划。保守型模式国家的政府养老金计划实行现收现付的社会保险模式,领取资格取决于是否参加缴费,给付水平与工作期间的收入相关。以德国为例,其定养老金制度最初实行完全积累制,资金来源于国家、雇主和雇员,国家对于每个参保人给予 90 马克的补助,其余资金由雇主和雇员平均承担[9]。1957 年之后,德国法定养老金实行现收现付制,资金主要来自雇主和雇员的缴费。法定养老金至今仍然是德国养老金制度的主体部分,作为第二支柱的企业补充养老保险和第三支柱的个人养老保险只承担了补充保障的功能。

自由主义福利模式国家通常是由政府提供维持基本生活水平的养老金,由雇主和雇员通过缴费建立的职业养老金在养老金体系中承担着重要作用。政府的养老金计划资金来源于税收或统一费率的企业和个人缴费,所有符合条件的劳动者均可以参加国家养老金计划,退休给付以资产调查式的救助或有限的社会保险计划为主。以美国为例,政府为符合条件的老年人、伤残人员、受伤幸存劳动者及其家属提供养老保障,即联邦老遗残持续收入保障

(OASDI)。OASDI 是强制性的社会保险,资金来源于就业人员缴纳的社会保障税(工薪税),覆盖所有的雇员、雇主和自雇者,退休给付根据受益人过去的收入水平、退休年龄及通货膨胀情况综合确定。在联邦老遗残持续收入保障(OASDI)之外,美国在1974年通过《雇员退休收入保障法案》和《税收法》建立了401(K)计划为主体的职业年金计划和个人退休账户(IRA),通过提供税收优惠来促进雇主养老金和个人养老金的规范发展,将其纳入国家养老金体系。

社会民主主义国家的养老金制度通常由政府提供覆盖所有居民的基本养老金,所有达到退休年龄的居民(包括未参加工作的妇女)都能领到相同水平的基本养老金,与以前的工作收入无关。如挪威在1957年建立了覆盖全民的基本养老保险制度,所有符合居住年限的参保者都能领到基本养老金,待遇取决于参加基本养老保险的时间长短,与退休前收入和交税无关。芬兰于1957年出台的《新国家养老金法》,将缴费型养老金改为非缴费型,建立了新国家养老金制度。芬兰的新国家养老金覆盖所有居民,所有年满65岁的芬兰居民均可领取养老金,所需资金来源于国家财政,个人无须缴纳养老保险。社会民主主义国家在后来的改革中引入了与收入关联的补充养老金以及职业年金,但政府养老金仍然是养老金制度的主体。

工资型模式的国家的养老金制度是由政府建立非缴费型、普惠性、政府补贴的养老金计划,所有达到居住条件的退休老人均可以领取固定金额的养老金,在发展过程中逐步建立了雇主养老金计划。1977年,新西兰政府建立了基础国家年金,其资金来源于政府税收,个人无须缴纳费用,领取时不需要经过资产调查,所有符合领取资格(居住年限)的满65岁的老人均可领取固定费率的年金^[10]。1908年,澳大利亚联邦政府出台了《残障与养老金法案》,开始推行联邦养老金计划。澳大利亚联邦养老金计划属于非缴费、补缺型社会保障,所有达到居住条件的退休老人均可以领取固定金额的养老金。20世纪80年代,澳大利亚政府与工会达成协议,雇主按6%的比例提高雇员工资,其中3%存入行业基金的个人账户,这就是澳大利亚生产奖励性超级年金^[11]。

生产型福利国家的养老金制度在建立之初一般都是以雇主和雇员建立的年金为主,缺乏覆盖全民的养老保障制度,逐步实现了统一的政府养老金。如日本20世纪40年代以后分布建立了覆盖公职人员、私营企业受雇者的“共济组合年金”和“厚生年

金”,直到1986年才建立了统一的国民养老金保险。生产型福利国家的雇主养老金和个人养老金发展较为缓慢。

从国家养老金体系发展的过程看,保守型福利国家发展路径是从单一的强制缴费型国家养老金计划扩展到法定养老金、企业补充养老金、个人养老金的三支柱模式,并逐步提高企业补充养老金与个人养老金在国家养老金体系中的比重。自由主义福利国家的发展路径是在政府养老金计划之外,通过税收优惠将雇主养老金和个人养老金纳入规范发展。社会民主主义福利国家的发展路径是从在普遍性养老金计划的基础上增加与收入相关联的养老金,并逐步建立了企业年金计划和个人养老金计划。工资型福利模式的发展路径是在维持普遍性、政府资助的养老金计划的基础上,通过提供税收优惠推动职业年金和个人退休储蓄的发展。生产型福利模式的发展路径是从雇主及雇员自发建立养老金计划逐步发展为覆盖全民的政府养老金,进入合格计划的雇主养老金和个人养老金发展较为缓慢。

四、国家养老金体系的体制机制建设

1. 国家养老金体系的体制机制

体制涉及产权属性和资源配置,机制涉及管理模式和工作安排。在《辞海》中,“体制”是指国家机关、企事业单位在机制设置、领导隶属关系和管理权限划分等方面的体系、制度、方法、形式等的总称;“机制”借指事物的内在工作方式,包括有关组成部分的相互关系以及各种变化的相互联系^[12]。养老金体制即指养老金资产所有制和养老金支付者,主要包括政府、雇主和个人3种所有制和养老金的3个来源。养老金机制即指养老金管理运营模式,主要包括政府经办机构、法人受托人和个人理财等。

在实践中,福利模式沿着一个“市场,政府,政府与市场和社会融合”的轨迹发展,一些由政府代表的社会利益诉求,通过胡萝卜和大棒的手段被引入合格计划。似乎美国是自由福利模式的代表、德国是保守福利模式的代表,英国是从保守体制转向自由体制的代表,其实不尽然,福利既是资本和劳工的妥协之物,就皆有某种融合特征,这种融合既不是中间道路,也不是混合道路,而是一种政府、市场与社会的合作体制。融合的方式和程度决定各国后期养老金制度改革的路径和社会成本。

国家养老金体制即“一个法定计划与两个合格计划”(图2)。一个法定计划即指政府养老金A和B。在体制上,A属于公共品或者准公共品,具有“全覆盖、保基本”功能;B属于公共品,具有“家计

调查、贫困救助”的功能。两个合格计划即指依法授权雇主和个人发起的养老金计划,被纳入国家养老金体系,享有税收减免的激励政策,必须接受政府的监管,以确保实现“广覆盖、增加养老金”准公共品的价值。养老金合格计划的体制机制具有“胡萝卜加大棒”的特征,融合了政府基于财政支付养老金的去商品化功能和监督市场生产养老金的准商品化功能。

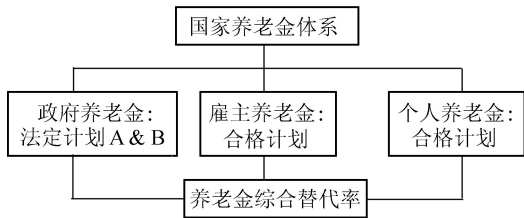


图2 国家养老金体系的体制机制架构

合格计划的胡萝卜即指减免延期征缴的税式改革。因此,在国民的养老金积累中包括政府让利、雇主配款和个人储蓄。1981 年,美国《国内税法》第 401 条(k)款规定,雇主可以选择使用利润或者进入成本的方式为雇员建立个人账户储蓄账户,前者的税优额度大于后者,雇员可以在 1.5 万美元和个人工资的 10% 之间进行选择,账户资金可以转入其他个人养老金计划(IRA)。60 岁以后领取年金不扣税,一次提款纳税率为 25%;遇到灾难性可以限额提前支取,否则要扣除 10% 惩罚税和前期减免税额。截至 2016 年底,美国第三支柱个人养老金规模已经达到了 7.9 万亿美元,占养老金资产 31.2%。截至 2017 年中,4 390 万的家庭拥有至少一种类型的 IRA。延期征收的养老金纳税约占社会保障工薪谁的 2%。从 2012 年 10 月起,英国所有年收入在 7 475 英镑以上、年龄在 22 岁到法定退休年龄之间、没有参加任何职业养老金计划的雇员都将“自动加入”职业养老金计划,雇主按照雇员工资的 3% 供款,雇员本人缴纳 4%,政府以税收减让形式计入 1%,合计 8% 的缴费计入雇员的个人账户。英国就业和养老金部部长韦伯在当时的讲话中说:“英国大约有 1 100 万人没有为未来退休做好足够的储蓄,为避免将来的养老金危机,需要进行国家养老金改革。实行自动参保的职业养老金计划将会扭转这一趋势,数百万人将得到养老金,并因此使他们的个人养老金收入翻倍。”2013 年,英国《养老金改革法案》将国家基本养老金与缴费关联的养老保险合并成定额支付的基础养老金,从 2017 年 4 月实施,由此减轻了政府支付养老金的压力。

合格计划的大棒即指政府主导和市场运营的养老金监管机制。一是设立权威机构,由分散走向集

中。1964 年美国强化了劳动和社会保障总署,2001 年,英国将社会保障部改组为“工作与年金部”^[13],2005 年德国成立联邦养老保险机构,二是建立监管机制。1974 年《雇员退休收入保障法》对雇主养老金计划市场运营机制下的受托人、账户管理者、资产托管者和投资运行者准入或者注册标准、职责和信息披露等进行了界定。截至 2016 年底,美国雇主养老金资产总额达 17.5 万亿美元,个人退休账户(IRA)的资产总额达到 7.9 万亿美元;61% 的美国家庭(7 700 万)持有雇主发起式养老金计划和/或个人退休金账户^①。1997 年,加拿大联邦财政部与各省进行谈判,对 CPP(加拿大养老金计划)养老金的投资管理体系的改革方案达成了一致,1998 年建立了加拿大养老基金投资公司(CPPIB),并建立了养老基金理事会(CPPIB)。养老基金投资公司经过理事会的充分授权,独立运作公共账户积累资金在全球范围内进行投资,实现基金投资收益的最大化。经过长期的发展,加拿大养老基金(CPP)成为世界十大养老基金之一,管理的资产规模在 2015 年达到了 3 000 亿加元(约合 15 603 亿人民币),管理该基金的加拿大养老基金投资公司(CPPIB)在过去 10 年间(2006 ~ 2015 年)做出了平均年化收益率达 7.3% 的成绩^②。

2. 国家养老金体系的发展规律

(1) 法定政府养老金的发展规律

法定政府养老金的主要特征和体制机制如下:一是基于代际赡养原则实施现收现付的制度安排;二是通过待遇确定(DB)的制度安排实施基本保障功能;人口结构、人均收入、国民平均寿命、劳动人口与老年人口赡养比是影响政府养老金发展的主要因素。

法定政府养老金的发展经历了如下 3 个阶段(表 1):一是制度创建与发展阶段。在进入老龄社会时期(1930 ~ 1970 年),在 15 ~ 64 岁劳动人口与 65 岁以上老年人口赡养比大于 10 : 1、就业参与率>70%、养老金替代率 45% ~ 55%,养老金费率低于工资的 10%。在此期间政府养老金进入黄金发展阶段,OECD 国家政府纷纷建立和完善基本养老金制度,力争实现全覆盖、保基本的目标,政府养老金替代率达到退休前工资的 70% 左右。二是参数调整阶段。在深度老龄社会时期(1970 ~ 2010 年),在 15 ~ 64 岁劳动人口与 65 岁以上老年人口赡养比 5 : 1、就业参与率>70%、养老金替代率 50% 的条件

①美国注册投资公司:《2017 年美国基金业年鉴》。

②新浪财经:加拿大养老基金总裁:2030 年在华投资将超 8 000 亿。
<http://finance.sina.com.cn/roll/2016-09-09/doc-ixfukuq4014107.shtml>.

下,养老金费率接近工资的 20%,政府养老金在稳定发展时期之后开始进行调整,基本养老金替代率降为 40% 左右。在新自由主义理论的推动下,各国政府采取了延长退休年龄、增加缴费年限、增强缴费与收益之间的联系等方式来对政府养老金进行改革。三是系统性改革阶段。进入超级老龄社会后(2010 年以后),在 15~64 岁劳动人口与 65 岁以上老年人口赡养比 3:1、就业参与率>70%、养老金替代率 50% 的条件下,养老金费率可能高于工资的 20%,政府养老金替代率开始下降,需要进行系统性改革以增加融资渠道。澳大利亚在 2006 年建立了未来基金,作为主权养老储蓄基金,融资渠道主要来自于转移支付,用于应对未来养老金保障支付压力。

(2) 合格计划养老金的发展规律

首先,雇主养老金在发展过程中由自发的计划逐步发展为第一个合格计划。雇主养老金是工业经济与企业人才竞争的产物,以适当的企业成本换取员工的安全感和忠诚度。雇主养老金的发展经历了 4 个阶段:①早于政府养老金的雏形阶段。如中国“日升昌”票号给告老还乡的账房先生的生存分红计划、美国海军登陆后给退伍军官的养老金等,以 DB 计划为主。②伴随政府养老金的补充阶段。这个阶段的雇主养老金以企业自发计划为主,缺乏规范性。如美国快递公司在 1875 年建立了第一个正式的雇主养老金计划,开始通过资助雇员养老金计划来满足雇员退休之后的收入保障。③在政府养老金下降时期的合作计划阶段。作为合格计划的雇主养老金在遵守政府税法或养老金监管法律的基础上享受税收优惠,以 DC 计划为主,其目的是在养老金供给领域发挥市场机制,弥补政府养老金的不足。④在后工业经济时代的保守发展阶段。由于人工成本增加和企业竞争压力加大,企业用于支付雇主养老金的财力越来越有限,甚至有些近百年的大型企业因 DB 型养老金负债而倒闭^[14]。2011 年,美国私

营部门员工中只有 14% 员工享有待遇确定型的养老金计划,不到 1979 年的 38% 的一半。《卫报》(英国)2013 年 2 月 22 日发表的《养老金计划的成员数量创 15 年的新低》一文声称:“2013 年,雇主养老金计划的成员数量连续 11 年下降,待遇确定型雇主养老金计划持续消失,2012 年在私营部门这个数字只有 26%”。

其次,个人养老金在发展过程中由自发计划发展为进入养老金体系的第二个合格计划。个人养老金是社会风险、金融服务和中产阶级的产物,面对健康长寿的消费需求以及发达的个人金融服务市场,个人与家庭开始有意识也有能力为养老制定理财计划,包括养老金计划、养老房产计划、老年旅游计划、老年学习计划、老年护理计划等。个人养老金计划包括自发计划与强制计划,均属于 DC 计划。一是自由发展阶段,主要是富有人群的剩余资金和银行储蓄用于养老。二是鼓励发展阶段,有些国家开始对养老储蓄实行税收减免和延期征税,部分中产阶级开始进行养老储蓄,如美国 1974 年通过《雇员退休收入保障法案》对个人退休账户(IRA)提供税收支持。三是合格计划发展阶段。可以说,个人养老金的发展标志着传统财富管理模式的变革,也推动着新的财富管理模式的产生,如一卡通的养老金账户、养老金融产品供给市场、个人养老金受托人制度以及相关国民教育、监督规则、信息披露和法律制度等一系列新生事物。

OECD 国家养老金改革的经验证明(表 1),在进入老龄社会之初(20 世纪 50 年代),政府养老金快速发展,实现全覆盖、保基本,替代率达到工资的 50% 以上,同时启动雇主养老金合格计划;在进入深度老龄社会之时,政府养老金不再增长,替代率小于工资的 50%,雇主养老金快速发展,启动个人养老金,完成国家养老金体系架构;在进入超级老龄社会之前,政府养老金替代率下降到 40% 左右,雇主养

表 1 主要 OECD 国家的经济发展、人口结构和国家养老金体系的运行机制

人口结构	人均收入	国民平均寿命	国家养老金体系建设		
			发展基本养老金		
20 世纪 50~70 年代进入老龄社会,65 岁+人口占比>7%	人均 GDP>1 万美元	期初 70 岁、期末 >75 岁,赡养比 10:1	I 快增长,全覆盖,费率<10%,替代率>50%	II 启动	III 未启动
			发展雇主养老金		
			I 不增长,调结构,费率<20%,替代率<50%	II 加速发展	III 启动
			发展个人养老金		
			I 降待遇,促合作,费率=20%,替代率<40%	II 适度发展	III 加速发展

资料来源:作者根据 OECD. Stat 整理

老金开始停滞发展,个人养老金快速发展。总之,三者此消彼长,正在形成均衡发展的运行机制,以确保国民养老金的充足性。

五、中国养老金的现状与体制机制创新

1. 中国养老金的现状

中国的政府养老金包括城镇企业职工养老保险、机关事业单位养老保险、城乡居民养老保险。中国在 1997 年建立城镇企业职工养老保险,2014 年机关事业单位退休金制度与企业职工养老保险并轨,2015 年整合的城镇职工养老保险和城乡居民养老保险,2017 年养老金第一支柱覆盖 8 亿人。但是,职工社会养老保险由市县统筹,正在向省级统筹和中央调剂与兜底转型。2016 年的具体情况如下:城镇职工基本养老保险覆盖 24 780 万职工(2015 年底数据);缴费基数仅为在职职工平均工资的 60%~70%,企业费率为 20%,职工费率为 8%;养老金替代率维持在职工平均工资的 40% 左右,支付水平为 2 373 元/月;全国城镇职工基本养老保险赡养比为 2.75 : 1,比 2015 年(2.87 : 1)下降了 0.12;养老保险基金收入增长率为 7.8%,支出增长率为 11.8%;财政补贴职工基本养老保险 4 630 亿元,占当年基金收入的 16.14%;城镇职工基本养老保险当期收支余额为 2 828 亿元,但扣除财政补贴会产生 1 820 亿元的缺口,如果再扣除非正常缴费及利息,则会产生 3 519 亿元的资金缺口^[15]。

中国的合格计划养老金指雇主养老金中的企业年金和职业年金、个人养老金中的延税型个人商业养老保险。2004 年 1 月 6 日,劳动和社会保障部颁布了《企业年金试行办法》,及时启动了雇主养老金合格计划,打造中国养老金理事会制度和法人受托人制度,将养老金信托文化植根于中国。2015 年 3 月 27 日,国务院颁布了《机关事业单位职业年金办法》,进一步发展了中国的雇主养老金,具有中国特色的职业年金基金管理的公共委托人得以发展。有学者曾经预测,在未来 15 年里中国企业应当覆盖职工的 60%,企业养老金资产总额超过 10 万亿元人民币^[16]。但是,2016 年人力资源和社会保障部的数据显示,企业年金覆盖率不足全国企业法人的 10%,只有 7.63 万户建立了企业年金计划,参加职工 2 325 万,约为就业人口的 8.2%,且以国有企业为主;企业年金基金资产仅为 1.1 万亿元人民币。进入互联网经济以后,企业发展低成本、短期化和小型化,中国虽然赶上了雇主养老金这班车,但开不远就进入了低谷期^①。2018 年中国启动了延税型个人商业养老保险,年度延期征税额为 12 000 元。

综上所述,改革开放 40 年来,中国养老金改革与时俱进、三支柱应有尽有。但是,由于国企改革不彻底、服务型政府不到位,国家养老金体系尚未健全,存在“政府养老金未夯实(社保一卡通服务平台缺位导致居民大数据缺失)、雇主养老金覆盖窄(国企俱乐部为主)、个人养老金保险化(信托服务缺失)”的问题,亟待加强立法、促进社会共识和深化改革。

2. 完善中国养老金体系亟待体制机制创新

建立国家养老金体系是积极应对老龄化的举措之一。中国《社会保险法》和党的十八大、十九大报告均将政府的养老金支付责任定位于中央统筹基础养老金,同时在大力发展雇主养老金(企业年金和职业年金)和个人养老金中建设政府的税优(财政部给出的胡萝卜)和监管(人社部给出的大棒)责任。

(1) 努力夯实政府养老金

通过建立中央统筹基础养老金制度夯实政府养老金。主要工作如下:①加强立法,制定《养老金条例》。一是就基础养老金的缴费基数费率、缴费年限、领取机制和计发原则与方法等问题达成社会共识;二是规范雇主养老金和个人养老金的合格计划。②依法完善筹资机制。强化工资报告与统计公报,按照在职职工平均工资夯实费基,18% 费率可以确保目前政策不变的条件下支付水平不下降,继而降低企业养老保险费率从目前工资总额的 20% 到 10%、职工缴费 4%(另外 4% 计入企业年金和职业年金),政府缴费 4% 将视同缴费工龄预算化。③基于国民预期寿命和赡养比,运营精算平衡工具,制定领取养老金的法定时点,建立早减晚增的养老金领取机制。④依法建立国家社会保障总局和国家社会保险局,并对接国家医疗保障局,打造社会保障一卡通信息系统和公共服务平台,规范中央、地方和基层政府的责任,建立信息向上集中、中央顶层设计和服务向下派送的国家基础养老金管理体系,打造养老金公共品的生产线。

(2) 大幅增加雇主养老金

中国正在大力发展互联网经济,企业发展趋于小型化、低成本,甚至短期化,发展雇主养老金的有限。如果企业年金广覆盖不达标(覆盖率低于 50%),将在企业职工和机关事业单位之间产生新的养老金双轨制。大力促进雇主养老金的发展需要打出组合拳,包括降低社会养老保险费率、转移部分住房公积金(拥有首住房者)、增加延期征税额度等措施,支持更多企业举办养老金计划。总结前期企

① 人民日报:企业年金让职工养老更安心. [2018-06-19]. http://www.sohu.com/a/236501910_543956.

业年金的经验,加强养老金受托人规制和养老金市场治理机制,确保企业和职工养老基金安全运营,获得稳健收益,这是建立国家养老金体系的关键环节。

(3) 积极发展个人养老金

中国正在进入深度老龄社会,在政府养老金封顶、雇主养老金空间有限的条件下,积极发展个人养老金具有超常意义。积极举措包括增加中等收入和纳税人群、开展国民养老金管理知识教育、加大延期征税额度等胡萝卜的供给,还有方便个人开户转账户、培育个人养老金管理服务机构、培育个人养老金投资市场、建立覆盖养老金三支柱的养老金信息监控平台的大棒作用。目前,社会上出现用消费积分转换养老金的创新行动,应当将其纳入人社部养老金监管平台,按照合格计划的原则发展,实行低成本的审慎人监管制,由具有企业年金管理资质的机构备案和负责运营。

综上所述,政府养老金只有一个管理者,雇主养老金有几十个受托人,个人养老金将有近 10 亿持有人,养老金体系的体制机制建设是一个社会进步,也是一场养老金革命。

参考文献:

[1] 恩格斯. 法德农民问题[M]. 北京:人民出版社, 1951.
[2] WEAVER C. Social security: visions and revisions [J].
Journal of Economic History, 1987,47(4) :1063-1065.
[3] 国际组织劳工组织局. 国际劳工公约和建议书:第一卷
(1919—1994)[M]. 北京:国际劳工局出版处,1994.

[4] 贺妮妮. 我国居民收入水平与健康关系研究[D]. 大连:东北财经大学, 2015.
[5] 姜晶梅, 林玲, 孙国强,等. 京津沪老年人经济收入对健康状况的影响[J]. 中国卫生统计, 1998(1) :16-18.
[6] LEE R, MASON A. What is the demographic dividend? [J]. Finance & Development, 2006,43(1) :16-17.
[7] ESPING-ANDERSEN G. The three worlds of welfare capitalism[J]. Polity Press, 1990,70(2) :532-534.
[8] 保罗·皮尔逊. 福利制度的新政治学[M]. 汪淳波, 苗正民,译. 北京:商务印书馆, 2004.
[9] 姜守明, 耿亮. 西方社会保障制度概论[M]. 北京:科学出版社, 2002.
[10] 喻常森, 王学东, 常晨光. 大洋洲发展报告(2014—2015)[M]. 北京:社会科学文献出版社, 2015.
[11] 杨翠迎, 郭光芝. 澳大利亚社会保障制度[M]. 上海:上海人民出版社, 2012.
[12] 夏征农. 辞海(中册)[S]. 上海:上海辞书出版社,1999.
[13] 周弘. 30 国(地区)社会保障制度报告[M]. 北京:中国劳动社会保障出版社, 2011.
[14] 摩西·A. 米列夫斯基. 尽早准备完美的退休计划[M]. 罗桂连,译. 北京:中信出版集团,2017.
[15] 中国人力资源和社会保障部社会保险事业管理中心. 中国社会保险发展年度报告 2016[M]. 北京:中国劳动社会保障出版社, 2017.
[16] 路锦非, 王桂新. 人口结构变动背景下中国企业年金市场规模预测[J]. 华东师范大学学报(哲学社会科学版), 2010, 42(3) :76-82.

(责任编辑:吴 玲)

《河海大学学报(哲学社会科学版)》订阅办法
(CN 32-1521/C, ISSN 1671-4970, 双月刊, 自办发行)

《河海大学学报(哲学社会科学版)》由河海大学主办,每双月末出版,国内外公开发行人。
每期定价:11 元(含邮费 1 元),全年订费 66 元。欢迎广大读者和单位函索订单或直接汇款订阅。

订阅办法:

(1) 邮局汇款:请将订单和邮签与汇款单仔细填好后寄回本刊编辑部,汇款时务请注明“订河海大学学报(哲学社会科学版)”,未收到订单者亦可向编辑部函索订单。

(2) 银行汇款:银行汇款:中国工商银行南京宁海路分理处 4301011409001024513,河海大学《河海大学学报(哲学社会科学版)》编辑部。

联系地址:210098 南京市西康路 1 号《河海大学学报(哲学社会科学版)》编辑部。