



International
Labour
Organization

ILO 评述：

中国多层次养老保险体系

技术报告

2022年12月

目录

▶ 致谢.....	2
▶ 第一章 导论.....	3
▶ 第二章 中国多层次养老保险体系的作用和形态.....	4
2.1 多层次养老保险体系的作用.....	4
2.2 中国多层次养老保险体系的主要特征.....	6
▶ 第三章 人口和社会经济前景.....	11
3.1 人口统计特征.....	11
3.2 经济环境.....	11
3.3 劳动力市场.....	11
3.4 收入和财富.....	12
3.5 财政环境.....	13
▶ 第四章 国际劳工标准背景下中国多层次养老保险体系.....	14
4.1 全民性（原则 1）.....	14
4.2 待遇充足性和可预测性（原则 3）.....	16
4.3 非歧视、性别平等和响应特殊需要（原则 5）.....	20
4.4 社会团结和集体筹资（原则 2 & 4）.....	20
4.5 国家总体和主要责任（原则 4）.....	22
4.6 财务、财政和经济可持续性（原则 6）.....	22
4.7 透明稳健的财务管理和行政管理（原则 7）.....	23
4.8 社会合作伙伴投资和与其他利益相关方协商（原则 8）.....	23
4.9 养老保险体系的连贯性和适应性.....	23
▶ 第五章 结论和建议.....	25
5.1 总体考虑.....	25
5.2 关于第一层次的特定考虑.....	26
5.3 关于第二、三层次的特定考虑.....	26
5.4 建议进一步开展研究和对话的领域.....	26
▶ 参考文献.....	28

► 致谢

本技术报告由中欧“提升中国社保经办服务能力，实现全民社会保障”项目（2019-2022）支持编写。项目由欧盟资助，由国际劳工组织和中国人力资源和社会保障部（人社部）共同实施。

本报告由国际顾问 Charles Knox-Vydmanov 和国际劳工组织项目经理费士勇（Luis Frota）共同撰写。费士勇和国际劳工组织亚太地区体面工作小组高级社会保护专家 Nuno Cunha 为报告撰写的总体工作提供指导。国际劳工组织高级精算师 Andre Picard 和国际顾问 Michel St Germain 提供了技术支持。

本报告的撰写受益于 2022 年中欧项目组织的多次技术讨论。2022 年 5 月，项目组织在线研讨会，由中国人社部、国际劳工组织、国内外专家共同参加，对国际国内多层次多支柱养老金改革的观点和经验做法进行了交流。2022 年 7 月项目组织与人社部养老金司的线下讨论。2022 年 12 月，项目组织报告讨论会。人社部养老保险司二级巡视员李德宏、人社部农村社会保险司副司长汪泽英、人社部社会保险事业管理中心主任翟燕立、人社部国际合作司技术合作处处长任秀丽、中国劳动和社会保障科学研究院（劳科院）费平副研究员等领导专家积极参与了各次讨论。本报告作者还分别与中国社会保障学会会长郑功成、中国企业联合会雇主工作部主任张文涛、匹兹堡大学 Carmelo Mesa-Lago 教授进行了访谈。劳科院研究人员谢予昭、费平、杨洋撰写的《中国多层次、多支柱养老保险体系：现状、挑战与改革》为本技术报告提供了重要参考。

作者衷心感谢人社部在本项工作中给予的合作和大力支持。

▶ 第一章 导论

本技术报告以国际劳工组织（ILO）关于社会保障的国际劳工标准为背景，对中国多层次养老保险体系进行评述，旨在促进目前中国养老保险政策的发展。本文重点关注体系整体如何为实现多种养老保险目标提供支持，不对各层次及其对应制度提供详细建议。

养老保险体系设计对中国实现共同富裕的目标具有重要意义。人口快速老龄化和家庭结构改变意味着正规老年社会保护机制变得越来越重要。养老保险体系覆盖面和充足性上的任何差距都可能逆转减贫成果并加重收入保障困难，破坏过去数十年在生活标准方面取得的显著改善。养老保险体系为个人和家庭提供的收入保障水平对整体经济具有重要影响，包括影响预防性储蓄水平。

多层次养老保险体系在确保养老保险覆盖面、充足性和财务可持续性方面发挥重要作用。多层次方法表明，仅凭单一工具无法实现养老保险体系的全部目标，尤其考虑到不同人群的情况存在明显差异（包括收入水平和就业状况）。中国是推行多层次养老保险体系的先行者，但要确保体系持续发展需要不断投入关注。国际经验表明，通过碎片化方法实现养老保险政策中交叠的目标可能会导致路径冲突、动机不足和效率低下。因此，一个切实有效的多层次体系不仅需要设计精良的组成计划，还需要各计划明确自身的角色和责任，相辅相成，共同发挥作用。建立多层次养老保险体系没有通用方法，目前世界各国已成功采取了一系列不同举措。

中国多层次养老保险体系正处于发展的关键时刻。近年来，中国的养老保险覆盖面迅速扩大，基本实现第一层次基本养老保险（职工基本养老保险+城乡居民基本养老保险）法定人员全覆盖。截至2020年，基本养老保险参保超过10亿人，老年人（60岁及以上）基本领取养老保险待遇，大部分工人缴纳养老保险费。此外，中国积极推动各项制度协调一致发展，包括建立统一的城乡居民基本养老保险制度，推进企业职工基本养老保险全国统筹。同时，国家越来越关注第二层次（企业〔职业〕年金¹）和第三层次（个人商业养老保险）养老保险缴费，努力健全第二层次补充养老保险制度的监管框架（“十三五”、“十四五”规划中均指出）；提出关于扩大第三层次养老金制度的试点倡议和方案，促进该层次在国家层面的实施。中国养老保险政策面临的一个问题是：如何处理扩大第二、三层制度与持续改进第一层次制度之间的相互作用。

技术报告的结构如下：首先总结多层次方法的主要理论基础，并描述中国多层次养老保险体系的形态；接着阐述在社会经济环境中涉及养老保险政策的关键要素，并根据国际劳工组织（ILO）社会保障标准中规定的主要原则对中国多层次体系的表现作出评述。

¹ 译者按：第二层次补充养老保险制度包括机关事业单位的职业年金和城镇企业职工的企业年金

▶ 第二章 中国多层次养老保险体系的作用和形态

2.1 多层次养老保险体系的作用

中国是推行多层次养老保险体系的先行者。自 20 世纪 90 年代起，多层次养老保险体系的概念就已嵌入中国养老保险政策（全球范围内仅在 20 世纪 80-90 年代出现），后被明确写入《社会保险法》（全国人民代表大会常务委员会，2010）第三条规定。相比之下，很多国家养老金政策发展相对分散，缺乏系统性愿景。

多层次方法的理论基础是：实现不同养老保险目标需要综合使用多种（养老保险）工具。通常将核心目标形容为：收入平滑，保险，减贫和再分配（框 2-1）。这些目标是中国养老保险政策发展的突出特征。《社会保险法》明确规定社会保险具有再分配功能，能够“使公民共享发展成果，促进社会和谐稳定”，同时强调社会保险对社会凝聚力的重要意义。通常认为，养老保险在减贫方面发挥重要作用。收入平滑和保险集中表现为社保参数，并结合社会统筹和个人账户，共同提供一种保险形式和挂钩工资的待遇。

▶ 框 2-1: 养老保险主要目标

减贫：养老保险为老年人及其家庭提供了一种重要的减贫机制

收入平滑：养老保险体系提供的一种机制，减少个人当前收入（缴费），以在老年阶段获得更高收入（养老金支付）。收入平滑意味着提供挂钩工资的养老保险待遇，通常以养老金相对于退休前收入的替代率来衡量。

保险：养老保险体系提供的一种个人风险共担机制，包括针对长寿风险（寿命过长而储蓄不足）和经济风险（如在经济下行时期退休）。

再分配：养老保险体系可以实现不同人群之间的收入再分配，例如在代际之间、高薪与低薪工人、男性和女性以及不同地区之间的再分配。

信息来源: Barr & Diamond (2009)

多层次养老保险体系的关键问题在于什么样的层次组合最能实现养老保险目标。在此方面，中国面临的一项主要挑战是养老保险参保人的个人情况存在显著差异，具体表现为多阶层收入和各种各样的就业状况（包括一生中大部分时间都不会归为劳动力的人员）。不同养老保险目标的重要性随个人情况的不同产生差异。例如，减贫可能是低收入农业从业人员注的核心问题；而对于薪资相对较高的群体，收入平滑和保险可能更加重要。个人情况随时间发生改变使得状况更加复杂。核心挑战是构建一套合理连贯的多层次体系，在确保财务可持续性的同时将养老保险充足性调整到最佳水平。此外，还需明确在实现目标过程中不同行动方承担的风险水平。框 2-2 中定义了可被视为有效多层次体系的基准，并强调涉及的挑战。

► 框 2-2：对有效的多层次体系的定义

有效的多层次养老保险体系为广泛实现针对**不同人群**（个人情况可能随时间改变）的**一系列制度目标**提供支持，且体系**合理连贯并能恰当分配个人、企业和政府承担的风险**。

不存在通用的多层次养老保险体系。这一点受多重因素影响，包括：不同目标的权重将根据国家体系的保留情况和路径依赖、国家偏好和政府政策优先序发生变化；个人和企业情况因国家而异，不同国家对个人、企业和政府之间应如何分担风险作出不同评估。这就是为什么一个国家的多层次方法无法轻易置换到其他国家或者不能简单作出比较，也是各国经常选择“次优”政策方案的原因(Barr & Diamond 2009)。这即是说，在给定情况下理论上的最佳方法未必能实施。

ILO 社会保障国际劳工标准中规定的养老保险政策原则可以作为评估多层次养老保险体系的有效框架(框 2-3)。这些原则与上述目标中的许多内容保持一致，但它们提供了一套更具体的评估标准，可以据此评估养老金制度。相关标准根据国际对话编纂而成，期间，中方社会合作伙伴积极参与国际讨论，探讨标准对养老保险政策的影响。² 框 2-3 中的原则作为第四部分探讨中国多支柱养老保险体系的参照。

► 框 2-3：ILO 关于养老保险制度的设计和改革原则

原则 1. 全民性：逐步实现养老保险全民覆盖意味着保障人人享有老年收入保障的人权，不让一个人掉队。

原则 2. 社会团结和集体筹资：社会保障集体筹资为再分配和由个人分担财务与劳动力市场风险（保险）提供支持。社会团结和筹资团结表示在雇主与工人之间，社会中的经济活动人口和非活动人口、男性和女性、高薪阶层与低薪阶层或无薪人员之间以及当前与未来一代之间公平分配缴费。因此，养老保险是社会团结的产物，同时也是一种通过对社会弱势群体实行再分配来增强社会凝聚力的方式。

原则 3. 待遇充足性和可预测性：充足性通常从以下两种定义中选其一：相对于退休前收入（更趋向于收入平滑的目标）或依照固定费率的最低收入（更趋向于减贫目标）。根据 ILO 标准，每个国家至少应设立一种社会保护底线，至少保证针对老年人的基本收入保障；国家确定的最低收入水平应参考为维持有尊严的生活所必需的一系列物品和服务的货币价值。对于有能力参加现行社会保险制度的人员，提供的养老金应代表一定比例的个人参考工资并足以维持参保人的老年生活水平。可预测性涉及未来退休人员的待遇保障，并将根据个人退休后生活成本和/或一般收入水平的变化进行待遇调整，以维持养老金的购买力和充足性。

原则 4: 国家整体和主要责任：ILO 标准规定，国家对保障养老保险制度的偿付能力、可行性和经济可持续性负有总体责任，并适当考虑社会公平正义，具体职能根据养老保险体系的不同要素或层次相应变化。此外，政府负责设计和实行政策，以在规范和执行层面实现社会保护体系各组成部分之间的衔接，并与其他经济和社会政策相协调。

² 例如 2020 年，人社部和相关社会合作伙伴参加养老保险趋势与改革的国际三方圆桌会议（ILO 2021）

原则 5: 无歧视、性别平等和响应特殊需要: 标准规定, 养老保险制度的设计应能弥合劳动力市场中的性别不平等(再分配), 不应产生基于年龄、种族和残疾等方面的歧视, 同时关注存在特定参保障碍的群体的特殊需要。

原则 6: 财务、财政和经济可持续性: 可持续性指当前和未来承担社会保障成本的经济能力。可持续性评估需要明确的估值计划(如通过精算评估)以及对更广泛的经济、财政和人口前景的评估。除了关于如何通过降低公共养老金成本来为更多家庭增加其他成本, 可持续性还具有社会和政治方面的意义。

原则 7: 透明健全的行政管理: 该原则指体系需要进行良好治理, 特别是在筹资、管理和行政方面。管理和行政的主要任务是为各计划和各支柱之间的连贯与相互作用提供支持。此外, 沟通同样是确保利益相关方获得正确参与信息的关键。

原则 8. 社会合作伙伴参与和与其他利益相关方协商: ILO 标准强调, 社会对话和被保护人代表对社会保障治理具有重要意义; 确保根据参加计划的利益相关方的实际情况对养老保险制度进行调整, 并确保改革获得必要的社会和政治认可至关重要。

信息来源: ILO (2018)

中国和国际养老保险政策讨论中出现的其他重点考虑因素:

- **连贯性:** 保持养老保险体系内的不同计划和层次连贯协调非常重要, 可以方便养老保险体系各参与方(包括工人、雇主、养老金领取者和政府)按需查找。体系缺乏连贯性可能会导致激励倒错, 破坏养老保险的覆盖面、充足性和财务可持续性(见 4.8)
- **灵活性/适应性:** 养老保险体系需要为各种情况的所有工人提供**充足**保障, 从缴费能力不足或缺失到具备高缴费能力的工人全部纳入覆盖。此外, 养老保险体系还需适应不同的就业关系; 并在理想状态下, 快速应对个人情况随时间发生的变化, 以使参保人继续享受养老保险权益。
- **支持经济发展:** 这一点涉及不同方面, 包括通过减少预防性储蓄(提高储蓄效率)刺激消费, 促进经济增长; 发挥(公共和私营)养老基金对长期生产性投资的支持作用, 促进包容的绿色经济转型并实现社会正义 (ISSA, 2020)。

2.2 中国多层次养老保险体系的主要特征

通常认为, 中国的多层次养老保险体系包括三个层次。表 1 总结了各层次(包括次级项目)的详细内容(除专为公职人员设立的制度)。第一层次包含两项制度: 城乡居民基本养老保险(以下简称“城乡居保”)和城镇职工基本养老保险(以下简称“城镇职保”)。其中, 城镇职保是针对城镇职工制定的强制性社会保险, 城镇自雇人员可选择自愿参保缴费; 城乡居保是面向所有未纳入城镇职保的人口实施的自愿性保险; 两种制度均实行社会统筹和个人账户相结合的模式。第二层次包括企业年金, 企业自愿为员工建立企业年金计划, 并采取缴费确定型模式(以下简称 DC 模式)。第三层次为个人养老金, 主要方式为私营商业养老保险, 同样采取 DC 模式。第三层次个人养老金制度已于 2022 年启动实施。

► 表 1：中国多层次养老保险体系的主要构成（除专为公职人员设立的制度）

	第一层		第二层	第三层
	城乡居民基本养老保险		城镇职工基本养老保险	企业年金
	社会统筹	个人账户	社会统筹	个人账户
强制/自愿	自愿		职工强制参加；自雇人员自愿参加	自愿
法定覆盖面	城镇和农村居民（非职工）		城镇职工和自雇人员	企业职工保和城乡居保参保人员
缴费	无	按档缴费，每年 100-2,000 元不等 ³	用人单位 16% 职工：8% 最低和最高缴费基数（当地社平工资的 60%和 300%）	企业自定义。 企业缴费不超过本企业职工工资总额的 8%，企业和职工个人缴费合计不超过本企业职工工资总额的 12%
正常养老金领取年龄	60	60	男性：60 - 女性：根据职业分为 50, 55 或 60 体力劳动者可提前退休	

³ 中央政府规定等级，但国家级和市级可能存在差异（T. Chen & Turner 2015）

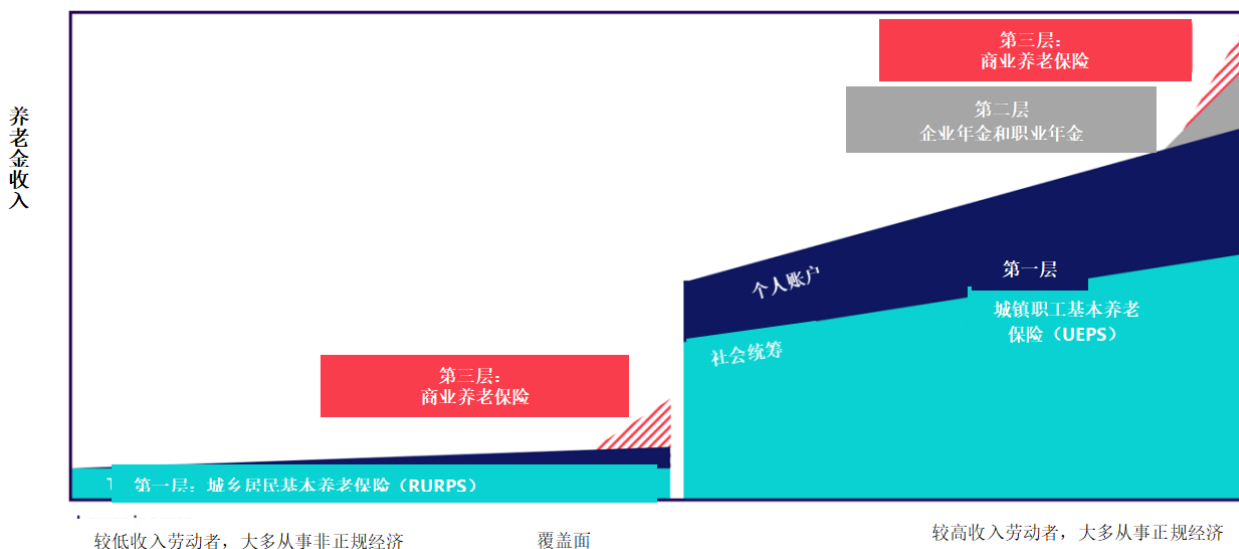
待遇	缴费满 15 年后支付基础养老金 最低待遇标准为每人每月 88 元（2018），但许多地方的标准高于 88 元。 2020 年，月人均待遇水平约为 170 元 ⁵	个人账户储蓄额 ÷ 139 ⁴	待遇确定型，计发公式—挂钩个人工资、当地社平工资和缴费年限 资格要求为满足最低缴费年限 15 年（否则一次性支付待遇） 待遇指数同时挂钩工资和物价	缴费确定型 累计结余 ÷ 年金因子（如 60 岁对应 139） 这些待遇不会自动指数化 个人账户余额用尽后仍继续支付待遇	缴费确定型 一次性支付或分阶段支取 征收个税 不对计划作养老金支付指数化的要求	缴费确定型
----	--	----------------------------	---	---	--	-------

4 等同于职工 60 岁退休领取基本养老保险的计发月数

5 IMF (2021)

图 2-1 是对不同层次的简化图示。本图旨在根据中国当前的养老保险设计展示养老金待遇的覆盖面和充足性。图中的横坐标表示不同制度的大致覆盖范围，左端对应较低收入工人（大多从事非正规就业），右端对应较高收入工人（大多从事正规就业）。纵轴表示不同养老保险制度提供的预期养老金收入水平。总结来看，城乡居保主要为较低收入工人和非正规就业人员提供待遇且水平相对有限，相比之下，城镇职保为城镇职工提供的待遇明显更加充足。第二层次企业（职业）年金为一部分职工提供待遇补充；第三层次制度旨在为参加城镇职保或城乡居保的工人提供待遇补充。图中没有列出“低保”可能发挥的作用。低保制度致力于为最低收入群体提供最低工资保障，部分情况下可以为横坐标最左端的群体补充养老金收入。作为对照，框 2-4 展示了一些对其他国家多层次养老保险体系的分析结果。

► **图 2-1：中国多层次养老保险体系图示**



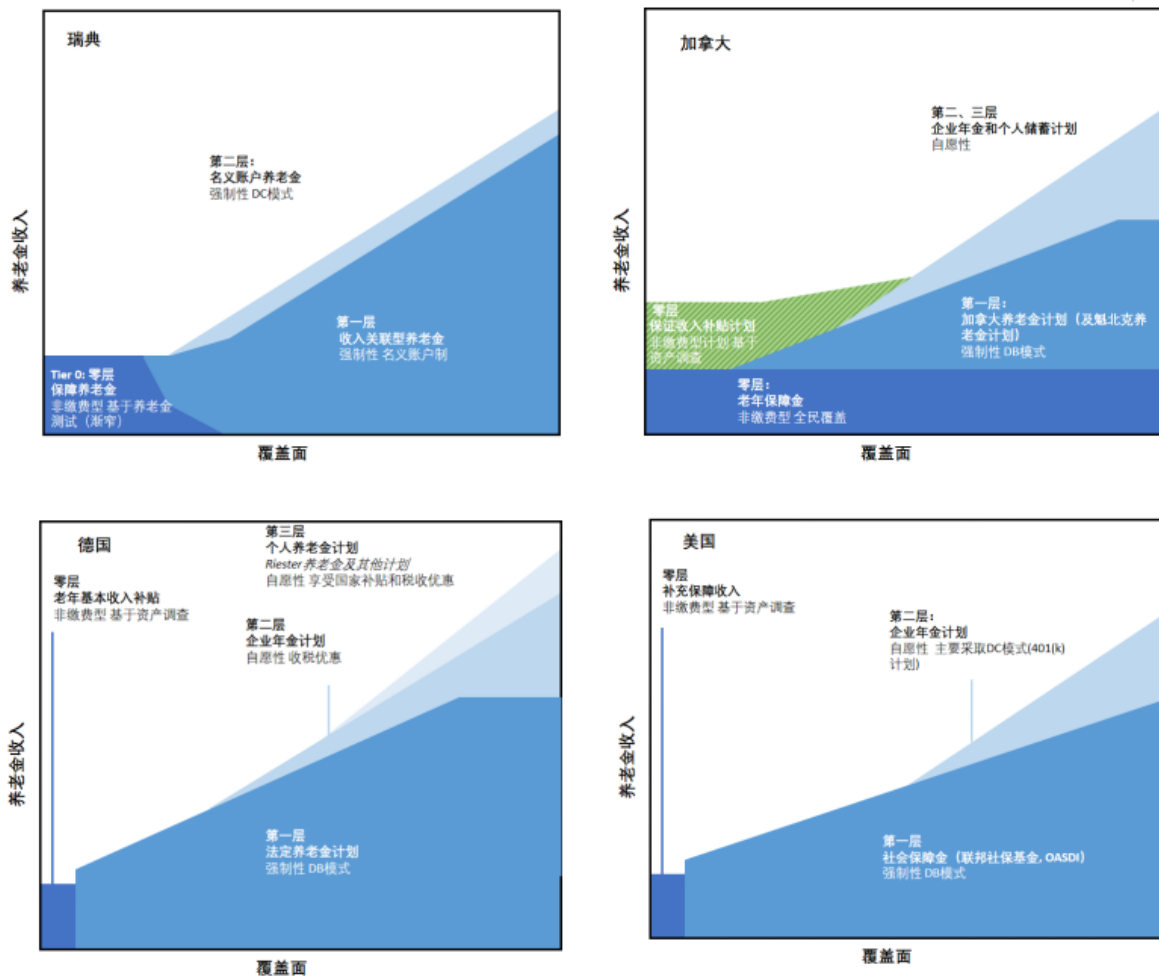
► **框 2-4：全球多层次养老保险体系**

尽管在进行多层次养老保险体系跨国比较时应谨慎，但关注其他国家体系的主要特征及其多样性有所助益。图 2-2 展示了四个高收入国家的养老保险体系图示，但需注意，图示采用的层次类型与中国使用的划分方式不同（见 ILO(2018)）。与中国养老保险体系相比，它们的主要特征包括：

- **不同国家实现再分配和减贫的方式不同。**德国和美国采取的主要方式是强制性待遇确定型（以下简称 DB 模式）社会保险计划（“第一层”），并对未纳入该计划的一小部分人口实施其余挂钩资产调查的社会养老保险计划（“零层”），这是减贫和再分配功能与收入平滑和保险功能相互结合的结果。在加拿大，非缴费型计划发挥着极为重要的作用，其中包括针对所有老年人实行的零层全民计划——老年保障金（OAS）和针对低收入群体实行的基于资产调查的计划——保证收入补贴计划（GIS）；GIS 是对 OAS 的补充。此外，加拿大养老金计划（CPP，第一层强制性 DC 计划）额外提供适度水平的消费平滑。瑞典过去曾实行全民养老保险计划，但目前已转变为基于养老金测试的保障养老金（零层）；强制性名义账户养老金计划（第一层）提供大部分收入保障。这种体系安排需要在缴费和待遇之间建立强大的关联，并确保一定程度的风险共担；此外，为照顾儿童的父母提供信贷等措施也可以促进再分配。

- **各国对补充性储蓄计划的设计存在差异。**瑞典为补充第一层制度制定了小规模强制性 DC 计划，其他国家则实施自愿性计划。相关计划往往包括企业年金和个人储蓄养老金，以及不同程度的补贴和税收优惠政策，且后者会因此产生不同的激励和再分配结果。
- **四个国家的突出特征是针对劳动力市场实行相对统一的养老保险制度。**尽管养老保险体系通常是由过去以特定企业或经济部门为导向的计划发展而来，但四个国家目前都建立了覆盖各种就业形式工人的社会保险制度。这一点与中国的多层次养老保险体系略有不同，中国对城镇职工和城乡居民仍分别实行养老保险制度。

► 图 2-2：瑞典、加拿大、德国和美国多层次养老保险体系



信息来源：OECD (2018)，OSFI (2019)，瑞典养老金管理局 (2019)

▶ 第三章 人口和社会经济前景

本章重点关注与中国多层次养老保险体系发展密切相关的人口和社会经济前景的主要特征。

3.1 人口统计特征

人口老龄化对中国公共政策提出严峻挑战。2020年，中国65岁及以上人口约占总人口的13%，预计到2060年将提高到36%左右（联合国人口司，2022），这将表现为老年人口相对增加，劳动年龄人口相对减少。与此同时，家庭结构不断发生改变，多代同堂家庭减少，且农村向城市移民意味着许多老年人难以获得子女的直接照顾和家庭支持。这些动态不仅对养老保险体系产生重要影响，也深刻影响着经济、劳动力市场、长期护理等其他政策领域。

其他新兴国家和发达国家面临类似趋势。许多高收入国家已逐渐适应人口老龄化，而与中国情况类似，亚太地区有大量新兴经济体正面临人口快速老龄化。尽管中国有望在未来几年跻身高收入国家之列，但与其他新兴国家和发达国家相比，它正处于较早发展阶段的人口老龄化。

3.2 经济环境

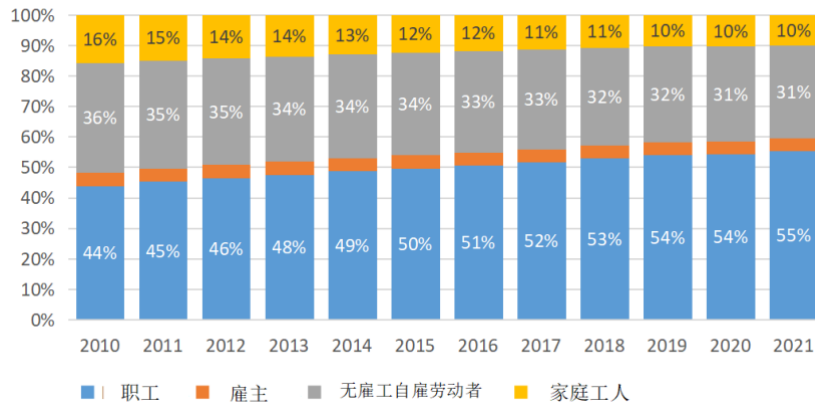
虽然中国经济增长在2022年有所放缓，但预计未来几年仍将保持稳定增长。多种国内外挑战导致2022年中国经济增长放缓，但普遍认为，中国将在未来几年恢复更加稳健的经济增长水平。中国未来经济发展需考虑的一项重要因素是如何应对人口快速老龄化。

降低目前的高预防性储蓄是促进中国经济增长的推动力，且这与养老保险体系有着重要联系。在中国，普遍认为养老保险体系和储蓄之间存在两种主要联系。一是通过增强养老保险体系自身的基本保障来减少对预防性储蓄的需要；二是提高储蓄的效率，建立多样化储蓄，摆脱当前的住房储蓄导向；第二、三层次的储蓄产品被认为是更具生产力的储蓄范例。

3.3 劳动力市场

经济增长离不开劳动力市场的积极发展。根据ILO的估算结果（图3-1），自2000年以来，中国的企业职工比例从44%提高到55%。该类工人往往容易被纳入缴费型社会保险制度，这也可以作为城镇职保参保覆盖面扩大的原因（见4.1）。

► 图 3-1: 2010-2021 年按就业状态分布的就业情况 (ILO 模型估算, 2021)



然而，许多劳动者所处的就业形态往往难以被纳入缴费型社会保险计划⁶。从图 3-1 可以看出，41% 的受雇人口为自雇劳动者或家庭工人（划归为弱势就业），他们通常难以被纳入缴费型计划。尽管关于劳动力市场构成的最新详细数据仍然稀少，但最近数据表明，目前，中国灵活就业人员⁷已达到 2 亿人左右（约占劳动力人口的 25%）（中国日报，2022；中国国家统计局，2021）。数字劳工平台的出现已成为一项重要趋势，与国际上相比较，中国有大量劳动者通过数字平台提供服务（2020）。

3.4 收入和财富

近年来，中国的中产阶级规模大幅扩大。国家计量表明，2018 年约有 4 亿人口（约占总人口的 30%）被划入中等收入组。根据另一项按国际美元计量的方法，2018 年约有 51% 的家庭进入“中等收入”组⁸，而在 2000 年该比例仅为 3%（图 3-2）。

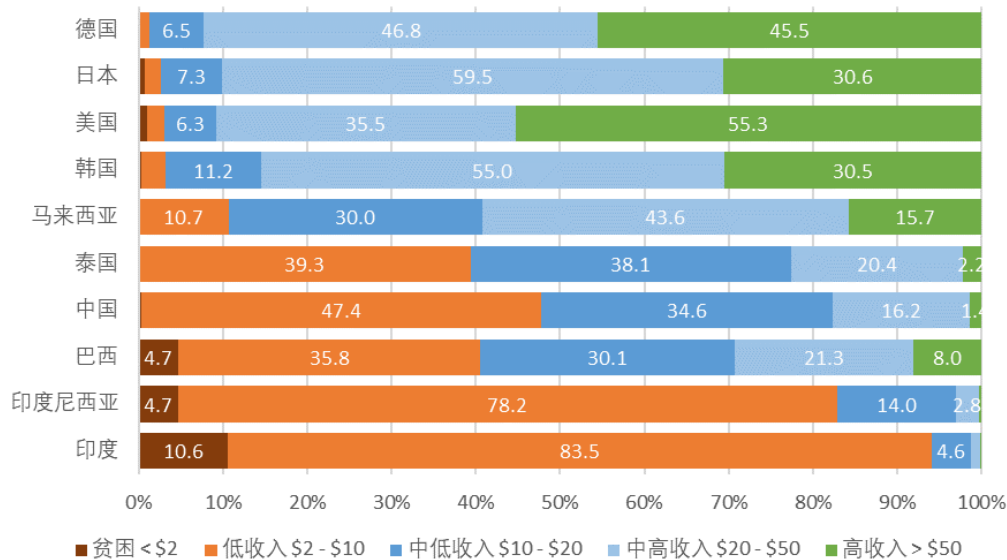
中产阶级的扩大可能会逐渐影响个人进行中长期养老储蓄的能力。中产阶级的扩大意味着对更高质量商品和服务的购买力增强，同时能进一步发挥老年储蓄的潜力，但较高的可支配收入将有多少分配给退休储蓄计划至今尚不明朗。但也需注意，如按绝对值计算，中国中产阶级的收入仍明显低于高收入国家的中产阶级。如图 3-2 所示，按国际美元计算，德国、日本和美国等国家约有 1/3-1/2 的人口处于“高收入”组，而在中国，“高收入”组仅占总人口的 1.4%。值得一提的是，这些国家的“高收入”组人口比重与自愿参加企业年金或个人储蓄计划的劳动年龄人口比重规模相似（见 4.1 中的表 4-2）。因此，在对补充性储蓄具有的潜力进行直接比较时需要多加谨慎。

6 ILO 将弱势就业工人定义为全部（无雇工）自雇人员和家庭工人。

7 ILO 2020。该类别包括非全日制工作和待命工作、虚假就业关系和从属性自雇就业。

8 每天在 10-50 美元之间。

► 图 3-2: 按收入分组分布的人口比重 (购买力平价 [PPP], 美元 [\$])



信息来源：中国电力（2021）根据美国皮尤研究中心数据绘制

日益加剧的不平等对养老保险体系产生诸多影响。近几十年来，中国经济的增长始终伴随着收入和财富不平等程度的加剧，主要影响包括：

- **推动理解养老保险在减少不平等方面发挥的作用。**大多数经合组织国家的税收和转移支付制度在减少不平等方面发挥重要作用，且养老保险通常是其中的重点/关键（Caminada 等 2019）。但目前在中国，税收和转移支付的组合对减少不平等的帮助依然有限（OECD, 2022）。
- **高度不平等可能导致投资和储蓄能力分配失调，过于集中在一小部分人口中。**因此，财富增长不会自动转化为供大多数老年人享有的更好的退休保障。

3.5 财政环境

中国的政府收入相比经合组织（以下简称 OECD）国家仍然较低，特别是个人所得税的缴费比重有限。2019年，全国税收收入占当年GDP的22%，相比之下，OECD国家的平均占比达到34%（OECD, 2021a）。这就形成了中国养老保险支出独特的筹资环境。个人所得税在国家收入中占比极小，仅相当于GDP的1.1%，但在OECD国家的平均占比达到8.1%。主要原因是在中国，仅有4.6%的人口缴纳个人所得税（OECD, 2022:46），例如，私营部门职工只有在工资水平达到全国平均工资的250%才开始缴纳个税，但即使是在这一水平上，他们缴税的个人所得税也不足1%。

中国税收的一个相关特征是个人所得税计税基数低，而与社会保险缴费相关的税楔相对较高。个人免税额相对较高意味着只有约20%的工人支付个人所得税，这表明养老保险体系中实行的税收优惠政策仅对少数工人有效。同时，社会保险缴费参数——特别是支付给较低收入工人的名义金额——意味着收入较低的工人要比收入较高的工人按比例支付更多个人工资（Jain-Chandra 等, 2018）。国际货币基金组织（IMF）分析表明，在工资分布中处于后50%对应的税率高于除前5%以外的其他水平工资。

▶ 第四章 国际劳工标准背景下中国多层次养老保险体系

本章参照上文框 2-3 中国际劳工标准规定的原则以及连贯性和适应性原则，对中国当前养老保险体系进行讨论，并突出体系取得的重要成就和面临的挑战。

4.1 全民性（原则 1）

中国在扩大第一层次基本养老保险制度覆盖面上取得显著成就。基本实现法定人员应保尽保，职工依法参加城镇职工基本养老保险（自雇人员自愿参保），城镇和农村地区居民参加城乡居民基本养老保险（以下简称“城乡居保”）。表 4-1（基于行政数据）中强调了这一成就规模：

- 截至 2020 年末，领取城乡居保待遇的老年人口达 1.61 亿人，占 60 岁及以上人口的 61%。
- 截至 2020 年末，领取城镇职保待遇的离退休人员达 1.27 亿人。由于城镇职保参保人的退休年龄不统一，因此覆盖率难以计算，但城镇职保参保退休职工人数占 60 岁及以上人口的 48%，占 50 岁及以上人口的 26%。
- 大多数劳动力人口参加了城乡居保（49%）或城镇职保（42%），如无重复统计，基本养老保险总参保率达到 91%。71%的城镇职工参加城镇职保，相比 2010 年的 56%，参保职工数显著增加。

▶ 表 4-1: 养老保险覆盖面指标（2020）

指标说明	分子		分母		覆盖率 (%)
	说明	# (百万)	说明	# (百万)	
领取待遇的老年人口覆盖率					
领取城乡居保待遇的 60 岁以上人口占比	城乡居保待遇领取人数	160.7	60 岁及以上人口	264.0	61%
城镇职保待遇领取人与 60 岁以上人口的比率	城镇职保参保离退休人数	127.6	60 岁及以上人口	264.0	48%
城镇职保待遇领取人与 50 岁以上人口的比率	城镇职保参保离退休人数	127.6	50 岁及以上人口	486.6	26%
劳动力人口覆盖率					

城乡居保计划成员占劳动力比重	城乡居保计划成员 (参保人数-实际待遇 领取人数)	381.8	劳动力	782.8	49%
城镇职保参保职工占劳动力比重	城镇职保参保职工	328.6	劳动力	782.8	42%
城镇职保参保职工占城镇职工比重	城镇职保参保职工	328.6	城镇受雇人员	462.7	71%

信息来源：国家统计局（2021）

按国际标准，中国的养老保险覆盖面水平和扩面速度极为可观。中国参加缴费型养老保险计划的人口比重居亚太地区国家之最。同时，中国也是该地区在过去二十年间将养老保险覆盖面扩大到所有老年人的中等收入国家之一（ESCAP & ILO 2020）。

中国的养老保险制度可能存在覆盖面差距。城镇职保和城乡居保的逻辑规则是充分缴费以获得待遇领取资格。尽管上述数字表明劳动力参保覆盖率极高（两种保险覆盖率之和达到 91%），但这同时也意味着存在覆盖面差距。部分劳动者可能重复参加两种保险，潜在的覆盖面差距更大；劳动年龄范围内的非劳动力人口无权建立养老金权益，因此未纳入覆盖面计算。这些都表明，部分劳动者在步入老年时无法达到领取养老金需要的缴费年限（15 年）。尽管现有数据无法对覆盖面进行精确的计算⁹，但目前城镇职保和城乡居保已基本覆盖所有 60 岁及以上老年人口。

目前，中国正通过免除资格要求和允许“买入”的方式避免潜在的覆盖面差距，但这可能产生体系连贯性和财务可持续性方面的问题。例如，国家规定对在 2029 年之前退休的城乡居保参保人免除 15 年缴费要求（Wong & Yuan 2020），对参加城镇职保但未满缴费年限的劳动者提供有利的养老金计划“买入”（一次性补缴）选择¹⁰。尽管这些方法对扩大覆盖面具有实效，但也容易引发风险，如削弱鼓励劳动者和企业遵从缴费要求的措施效果，损害制度的财务状况。

发掘进一步扩大城镇职保覆盖面的潜力。多种因素导致自雇人员、灵活就业人员、农民工等特定劳动群体的养老保险覆盖面水平较低。

- 最低缴费基数（当地社平工资的 60%）导致高税楔，阻碍低收入工人（及其供职企业）参加城镇职保。
- 尽管近年来国家采取了多项改革措施，但户籍制度仍然对农民工参加城镇职保（离开本省的情况下）造成重重障碍。
- 城镇职保缺乏与部分就业类型工人（如多雇主工人、非全日制工人或临时工）的特征相适的设计。可以着重从行政管理方面进行调整，以使各种就业形式的工人均能参加计划。

⁹ 尽管城乡居保参保覆盖率（61%）的计算相对直接，但城镇职保因参保人养老金领取年龄可能不同（受性别和职业或是否选择提前退休的影响），覆盖率计算存在难度。未按年龄和性别分列的数据不予使用。城镇职保参保离退休人数占 50 岁及以上人口的 26%，假设城镇职保覆盖面跨年龄组均匀分布，那么计划对 60 岁以上老年人的覆盖率为 26%；这意味着城乡居保和城镇职保的总覆盖率达到 87%（假设无重复统计）。年龄越大，对应的覆盖率可能越高，整体覆盖率水平更高。

¹⁰ 参加城镇职工基本养老保险但未满足最低 15 年缴费要求的人员可以通过一次性补缴“买入”计划，以获得领取全部养老金的权利（IMF, 2021）。

尽管第二、三层次养老保险制度的覆盖面留有扩大空间，但这是一个循序渐进的过程并将首先关注较高收入劳动者。截至 2020 年，企业年金覆盖中国城镇就业人口的 6% 和所有就业人口的 4%，仍低于表 4-2 中列出的 OECD 国家的平均水平。但需注意，这些国家的情况在某些重要方面有所不同。如第 3 章所述，这些 OECD 国家的收入水平高，个人所得税税基广（因此税收优惠政策的适用范围更广）；而在中国，第二、三层次制度的受众更趋向于工资在社平工资以上，特别是超过缴费上限的工人。但随着经济稳定增长，预计第二、三层次制度的参保规模将逐步扩大。

► 表 4-2：所选 OECD 国家的自愿性退休储蓄计划覆盖面（以在 15-64 岁劳动年龄人口中的占比表示）（最新年份数据）

国家	企业年金	个人养老金	总计
丹麦	...	17.0	17.0
德国	54.0	30.0	66.0
爱尔兰	56.7	19.6	64.7
日本	52.5	16.8	56.5
荷兰	...	28.3	28.3
瑞典	...	24.2	24.2
美国	48.1	19.8	...

信息来源：OECD (2021b)

第三层次制度对较低收入工人（包括灵活就业人员）的作用受到其个人缴费能力的制约。中国已提出将第三层次养老金制度作为提高灵活就业人员退休储蓄的一种机制，该部分群体的收入大多较低（IMF, 2021）。国际经验表明，通过商业保险并显著提高养老保险充足性的方式将覆盖面扩大到没有明确雇主的工人（包括非正规就业人员），这一做法的成功率有限。（van den Heever 2021）。关键问题在于相比其他社会保险选择，鼓励劳动者向这类计划持续进行储蓄的激励措施有限。另一种方法是通过精心设计激励措施并制定强制缴费的目标和计划，鼓励灵活就业人员参加城镇职保；在推广个人养老金制度时，应将其与该方法进行权衡。

4.2 待遇充足性和可预测性（原则 3）

本节将依次讨论城乡居保、城镇职保以及第二、三层次制度的待遇充足性和可预测性。

4.2.1 城乡居保

大量证据表明，城乡居保对老年人及其家庭产生积极影响。有研究对城乡居保自推行以来的影响进行了分析，结果发现，城乡居保有助于提高家庭收入水平，增加食品支出，改善民众生活满意度并降低老年人发生抑郁的水平（Huang & Zhang 2016; X. Chen & Wang 2016; Ding 2017）。同时也有证据表明，城乡居保的好处还会影响年轻一代（Li, 2018）。

然而，对于许多老年人来说，城乡居保的待遇可能低于最低社会保护底线规定的标准。2020年，城乡居保人均养老金水平为每月170元¹¹，低于中央政府制定的每月192元的农村（绝对）贫困线标准（IMF, 2021）。同时，也未达到相关国际标准（Shen等. 2020; Jain-Chandra等. 2018）。城乡居保的待遇水平约等于1.30美元/天（按购买力平价），低于全球绝对贫困线（主要是为低收入国家设计）标准；相当于人均GDP的近3%，远低于以税收资助的社会养老保险对应的全球平均待遇水平（16%）（ESCAP & ILO 2020）。由于城乡居保制度建立较晚且大多数参保人选择最低档缴费，因此，目前个人账户部分对待遇充足性的帮助有限。从这方面来说，可以将城乡居保看作为实现最低水平待遇充足性而正在开展的一项工作。

将城乡居保收入结合其他收入来源以获得充足的最低水平收入，尽管对这些来源的依赖程度有所不同。在中国，人们强烈认为：农村地区老年人更懂得依靠家庭成员的经济支持、土地收入、劳动收入和低保达到最低收入水平。毫无疑问，这些方式为许多老年人提供了重要的收入保障来源，但随着人口结构改变和农业从业人员比重下降，它们补充养老金收入的潜力也在随之减小¹²。

4.2.2 城镇职保

城镇职保为部分工人提供的替代率符合国际最低标准。城镇职保的待遇明显高于城乡居保，且现有证据表明，城镇职保可以提供一定水平的收入替代。表4-3展示了根据工资水平和缴费年限预测的城镇职保替代率，图4-1展示了缴费满30年的替代率情况。根据模型，缴费30年后，替代率将维持在收入的40-70%之间，这符合ILO第102号公约中规定的最低养老金替代率标准，但不一定满足第128号公约规定。¹³

► 表 4-3 不同个人工资和缴费年限对应的总替代率（建模）

个人工资 (平均值倍数)	净替代率（个人净收入的一定比例 %）								
	15年			30年			40年		
	社会统筹	个人账户	总计	社会统筹	个人账户	总计	社会统筹	个人账户	总计
0.50	23	11	33	45	29	74	60%	47%	107
0.75	18	10	28	35	28	63	47%	46%	93
1.00	15	10	25	30	28	58	40%	46%	86
1.50	13	10	22	25	27	52	33%	45%	79

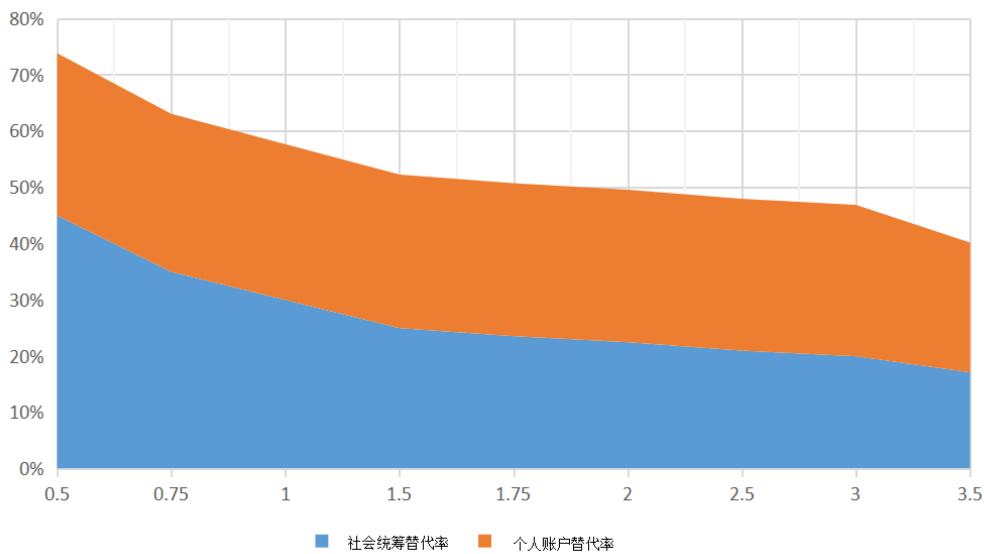
11 包括社会统筹和个人账户

12 根据 ILO 模型，1990-2019 年间农业从业人员的比重减少了一半，从 60% 降低至 25%。

13 ILO 第 102 号公约规定，最低替代率标准为参考工资的 40%，但 ILO 《残疾、老年和遗属津贴公约》（1967，第 128 号）规定最低标准为 45%。

1.75	12	10	21	24	27	51	31%	45%	77
2.00	11	10	21	23	27	50	30%	45%	75
2.50	11	10	20	21	27	48	28%	45%	73
3.00	10	10	20	20	27	47	27%	45%	72
3.50	9	8	17	17	23	40	23	38	61

► 图 4-1：缴费满 30 年工人不同工资对应的总替代率（建模）



信息来源：ILO 计算

注：社会统筹部分的替代率根据待遇计发公式计算，个人账户部分假定 3% 的实际回报率和 1.25% 的实际工资增长率

然而，多项因素导致实际替代率偏低。在衡量地方养老金待遇水平相对当地社平工资的情况时，替代率在 36%（上海） - 63%（重庆）之间波动（Wong & Yuan 2020）。在农村人口较多的贫困省份替代率相对较高，而在城镇人口较多的富裕省份替代率相对较低（Cousins 2021）。尽管是比较粗略的估算，但仍可以看出待遇水平较表 4-3 中模型测算的结果偏低。造成这一趋势的原因有多种，包括：

- 对于缴费年限较短的工人，收入替代水平明显偏低；根据表 4-3，缴费 15 年的工人，替代率在 17%（3.5 倍平均工资） - 33%（0.5 倍平均工资）之间。
- 企业在计算缴费时普遍采用了不实的工资基数（例如应使用社平工资而不是个人工资），导致实际工资高于当地社平工资的工人无法获得充足待遇。

中国在提高待遇可预测性方面作出了重要努力，但在如何确定参数（如利率和指数化公式）上还有进一步阐明的空间。相关要点包括：

- 尽管城镇职保中的社会统筹部分养老金具有法律保障，但计入个人账户的养老金待遇取决于按名义账户（NDC）制度（或在 DC 模式下的实际投资回报）估算的个人账户记账利率。2017 年，财政部和人社部联合发布条例，为统一各地区职工基本养老保险个人账户记账利率向前迈出了

一步14。按照过往标准，这与之后几年利率显著增加有关。然而，统一利率的具体计算方法尚未公开，阻碍企业和工人对未来做出规划。如前文图 4-1 所示，由于个人账户养老金在养老金总收入中可能占有很大比重，明确统一利率非常重要。

- 城镇职保待遇根据工资和物价每年调整，但调整方式不予公布。
- 对于城乡居保，尽管 2014 年国务院颁布条例15，规定中央政府确定基础养老金最低标准并建立正常调整机制，根据经济发展和物价变动等情况，适时调整全国基础养老金最低标准；但调整机制至今仍未建立。

4.2.3 第二和第三层次养老金制度

第二和第三层次养老金制度采用 DC 模式，该模式不需要太多的待遇充足性和可预测性保障。与城乡居保和城镇职保中包含的 DB 模式不同，DC 模式下的待遇水平不由法律规定，而取决于实际投资回报和资金管理人收取的费用水平；达到退休年龄后，对未来收入的预测取决于退休期间（一次性支付待遇）个人的平滑消费能力或年金产品的可用性。同时，第二、三层次制度的自愿性质表明，确保向制度充分缴费的责任由个人承担（第二层次制度包含企业缴费）；如可以选择提前退休，也将由个人负责确保所做选择不会危及未来的退休收入。总之，在这类制度中，明显由个人承担更大的风险。

政府降低充足性和可预测性相关风险的力度将取决于第二、三层次在养老金体系中发挥的作用。可以说，在作为相对富裕劳动者的补充储蓄时，养老金储蓄的风险和不可预测性不会引发太多担忧，它提供了超出第一层次基本养老保险的保障。由于可以将第一层次对应的养老金作为个人最低收入，这类人员可能愿意承担更大的投资风险，以获取更高的回报。此外，如果养老金领取人按月领取第一层次基本养老保险待遇，那么在退休期间一次性领取第二、三层次待遇的可行性更高。然而，对于终生收入较低且领取第一层次最低水平养老金待遇的人员，可预测性极为重要。换句话说，如果第二、三层次养老金制度旨在促进基本的保护，那么待遇的保障性的就更加重要。

关于利用第二、三层次降低风险和提高可预测性需要特别注意两点：一是有提案建议用第二或第三层次养老金制度替换城镇职保的部分内容（通过改变缴费率和/或部分替代率）。如果减少城镇职保提供的最低收入保障，那么参保人参加第二、三层次制度以降低风险的需求将会增加。二是考虑将第三层次的养老金作为灵活就业人员的核心养老金收入，即以第三层次制度作为退休收入的主要来源，而不是城镇职保待遇的补充，这就强调需要降低制度设计中存在的风险。

采取多种降低第二、三层次待遇充足性和可预测性相关风险的方法，包括：

- 对于自愿参加模式，可以使用自动加入机制鼓励工人参加养老金计划并充分支付缴费，同时提供退出选项。这一方法尤其适用于第二层次企业年金。例如在英国，通过对企业年金推行自动加入机制，缴纳企业年金的合资格雇员从不足 50%提高到 90%以上 (Bourquin & Crawford 2020)。
- 规模效益：储蓄基金的规模会影响养老金储蓄选择的效率。规模较大的基金可以更好地投资多元化资产，并最大程度地降低行政成本；避免养老基金过度分散，有助于确保最终养老金的充

14 《统一和规范职工养老保险个人账户记账利率办法》规定，“记账利率应主要考虑职工工资增长和基金平衡状况等因素研究确定，并通过合理的系数进行调整。记账利率不得低于银行定期存款利率”。

15 国务院关于建立统一的城乡居民基本养老保险制度的意见（国发〔2014〕8号）

足性。此外，还可能包括促进基金跨第二、三层次运行。另一方面，规模较大的投资基金可以拓宽投资选择。

- 设立默认投资基金，提供风险较小的投资组合并提高可预测性水平。例如，瑞典的强制性 DC 型个人累积账户养老金为缴费者提供了一系列投资基金选择，其中包括默认投资基金（这是目前大多数新缴费者的选择）。历史表明，默认投资基金的投资结果通常优于其他投资选择（Barr 2013; Gosling 2022）。
- 通过有效治理可以提升 DC 计划的充足性和可预测性。（见 4.6 节讨论）

4.3 非歧视、性别平等和响应特殊需要（原则 5）

相比于男性，女性领取的养老保险待遇较低且女性面临更大的覆盖差距。中国健康与养老追踪调查（CHARLS）2013 年数据分析显示，60 岁及以上女性领取养老金的可能性低于男性，且领取养老金的女性往往选择待遇水平较低的城乡居保。此外，参加城镇职保和公共部门（机关事业单位）养老保险的女性领取的待遇低于男性（Zhao & Zhao 2018）。需要注意的是，尽管中国在养老金方面的性别差距低于许多欧盟国家，但近年来这一差距也在不断扩大（T. Chen & Turner 2015）。

劳动力市场因素和养老保险制度设计可能导致充足性和覆盖面较低。劳动力参与率较低、就业生涯较短（并就业碎片化）、工资水平不高等因素会导致女性参加城镇职保的参保率及参保待遇水平低下，而城镇职保的相关参数也会对养老金性别差距产生影响。尽管将养老金计发公式挂钩平均工资能够减小差距，但女性提前退休（缩短就业生涯）会抵消这一成效（T. Chen and Turner 2015）；部分职业规定女性退休年龄为 60 或 55 岁，但大部分设定为 50 岁。

个人账户安排引发对性别平等的特别关注。尽管 DB 计划提供了多种创建待遇再分配公式的选择（如城镇职保中挂钩地方社平工资），但 DC 计划在缴费和待遇之间建立了更紧密的关联。因此在这一方面，待遇更能密切反映劳动力市场中的性别不平等。

减小养老金性别差距的方式有多种，包括：

- 上调城镇职保女性参保人的退休年龄。理想情况下，同时采取措施促使女性继续参与劳动力市场，例如扩大正规护理服务（考虑到许多老年女性离开劳动力市场后提供护理服务）。
- 加强遗属津贴。目前，养老保险制度对遗属津贴的关注非常有限。
- 提高城乡居保的待遇充足性，更多惠及女性参保人。
- 为就业中断期间（如生育期间）的女性提供信贷。

响应特殊需要的另一个重要体现是养老金体系如何适应不同就业形式。最近，由 ILO 和人社部联合发布的一项研究报告中强调，中国的社会保障体系最开始以户籍为依据呈碎片化分布，现在则日益反映为根据雇佣关系“分化”（ILO & MOHRSS 2022）。这涉及的一个特殊问题是灵活就业人员——临时工、非全日制从业人员、多雇主工人、自雇人员——不满足参加城镇职保的必要条件。

4.4 社会团结和集体筹资（原则 2 & 4）

中国养老保险体系（尤其是第一层次）的核心要素是强有力的集体筹资，但社会团结的程度和性质随不同制度表现出差异，并受到个人情况的影响。

城镇职保采取集体筹资的方式，但对工人的影响相对复杂。城镇职保的筹资来自于用人单位和职工缴费以及政府直接补贴。如图 4-1 所示，养老金计发公式通常具有再分配功能，工资较低的工人取得较高替代率，反之亦然¹⁶。然而，再分配的性质受到多种因素影响，包括：

- 再分配仅涉及社会统筹部分（用人单位缴纳的 16%），个人账户部分的养老金（职工个人缴纳的 8%）不包括在内。
- 尽管低收入工人对应的替代率较高，但最低工资基数（地方社平工资的 60%）意味着他们需要按比例支付较高的缴费。
- 从过往来看，各地方之间针对城镇职保进行了有限的风险分担和重新分配。中央调剂基金的建立对此起到一定帮助，且目前国家正在建立养老保险全国统筹（Wong & Yuan 2020）。城镇职保中的政府补贴用于填补省级和省级以下养老保险制度存在的基金赤字，由于这些制度受到政府一般收入的资助，因此这也是一种再分配。

城乡居保主要由税收资助，因此再分配水平高，但制度的充足性和支出水平较低，一定程度上抵消了再分配效果。地方和中央政府向城乡居保提供大量补贴，承担社会统筹部分的全部待遇成本并对参保人给予相应的缴费补贴（或代特定群体支付缴费¹⁷）。多数领取养老金的老年人获得大量补贴，无需缴费或缴费极低。然而，作为一项覆盖三分之二 60 岁及以上老年人口的制度，城乡居保的支出相对较低。2017 年，政府向城乡居保投入的补贴总额约占当年 GDP 的 0.3%，而对城镇职保的补贴占到 GDP 的 1%（待遇领取人较少，但其终生收入较高）；收入较高的工人获得的政府补贴也较高，由此引发了公平方面的问题。

特别是对于城乡居保，待遇充足性存在明显的地区差异。城乡居保的待遇水平取决于地方政府的财务状况，且在某些情况下会将待遇上调至超过国家目标（ILO, 2021）。尽管国家对城镇职保实行全国统一的待遇计发公式，但城乡居保的待遇水平仍存在较大的地区差异，例如 2018 年，上海的城乡居保月人均养老金金额是全国人均水平的 7.8 倍（IMF 2021）。

第二、三层次制度的设计方式可能会影响整个养老保险体系的社会团结。主要考虑因素包括：

- 个人账户制度具有很少/不具有再分配功能。缩减第一层次制度规模并以第二、三层次制度替之（如降低第一层次的缴费率并将其置换到第二、三层次中），这一做法将降低养老保险体系整体的团结水平。保持社会团结水平的方法可以是将第二、三层制度作为对第一层制度的补充。
- 从分布影响的角度考虑税收优惠措施。个人所得税计税基数低意味着免税（政策）只会让高薪阶层受益，因此，这种税收优惠需要与整个养老保险体系中其他（更累进的）用税收支持的措施使用相权衡，例如提高城乡居保的待遇充足性，为较低收入工人提供城镇职保缴费补贴。

¹⁶ 这主要是由于社会统筹养老金的计发公式挂钩地方社平工资和个人工资。对于工资高于缴费上限（3 倍地方社平工资）的职工，替代率将更低（见图 4-1）。

¹⁷ 例如重度残疾人士或无能力支付缴费的群体

4.5 国家总体和主要责任（原则 4）

中国政府在养老保险体系管理方面发挥了重要领导作用。如本文所述，中国政府在养老保险体系管理上承担了重要的筹资和治理责任，并采取积极主动的方法，持续改进对多层次养老保险体系中各个要素的设计。

尽管扩大第二、三层次制度意味着会产生一种不同的风险分布，但国家仍对这些制度负有监管责任。4.7 中总结了关于第二、三层次监管的主要考虑因素。

4.6 财务、财政和经济可持续性（原则 6）

中国的养老金支出高于亚太地区平均水平，但仍低于 OECD 国家的平均水平。2020 年，中国的公共养老金支出占 GDP 的 5.3%，相比之下，OECD 国家的公共养老金支出平均占 GDP 的 7.7%，而法国、德国等多个国家的公共养老金支出占其 GDP 的比重超过 10%。

在人口老龄化背景下，城镇职保的基金支出将有所增加。据 IMF 预测，如果不进行改革，到 2050 年城镇职保的基金支出将扩大三倍，从约占 GDP 的 5% 提高到 15% (IMF, 2021)。此外，部分省份面临的赤字问题已引发人们担忧。尽管主要表现在具体的人口结构和经济发展水平上，尚未涉及该制度的总体平衡。

参数调整和管理改进可以缓和城镇职保的支出增长。就参数改革而言，上调退休年龄将显著减少未来支出。中国已出台多项阶段性延迟退休年龄的计划，具体细节尚待敲定。重要的是，任何此类举措都应考虑到有特定调整需要的弱势工人（例如艰苦或高危工作从业人员）所处的情况，同时还需采取积极主动的措施帮助老年工人继续参与劳动力市场。除了调整退休年龄，管理改进（特别是缴费和合规遵从）和扩大参保覆盖面也可以为财务平衡提供支持。

通过相对较低的成本逐渐增加城乡居保的待遇水平。例如，根据 IMF 估算，将人均月基础养老金上调至贫困线标准需要的成本相当于 GDP 的 0.05%——小额支出，但可以将养老金金额平均提高 14%。尽管这一水平的待遇仍然低于国际标准，但代表了在以适度成本提高充足性上取得的重要进展。

尽管第二、三层次制度可以为部分工人的养老金充足性提供重要补充，但就财务可持续性而言，不应将其作为“灵丹妙药”。特别是以第二、三层次制度代替第一层次基本养老保险部分要素（例如职工和用人单位缴费）的做法可能适得其反，不仅会破坏城镇职保的财务可持续性，同时也未必能填补待遇充足性的不足。

在养老保险体系的经济可持续性方面有许多其他需要考虑的因素：

- 在养老金成本和**薄弱的养老金充足性对应的经济成本**之间作出权衡。当务之急是解决养老金充足性有限的问题，这是降低预防性储蓄并释放家庭消费以催化经济增长的关键。
- **投资**将成为推动中国未来经济增长的关键因素。但需要注意的是，养老保险体系内具有多种投资渠道，包括个人投资者（参与对第二、三层次制度的管理）投资和社会保障基金投资。

4.7 透明稳健的财务管理和行政管理（原则 7）

中国已经并将持续在完善养老保险体系经办管理方面取得重大进展。最近取得的一项重要发展是规定城镇职保缴费交由税务部门征收。该举措促进缴费征收的合规性和一致性，同时还需要针对职工和用人单位开展有效的宣传活动。

如 4.2 节中所述，对第二、三层次制度的有效治理可以为提高充足性和可预测性作出重要贡献。尽管这些计划不由政府直接管理，但监管是确保其有效运行的关键。方法之一是对经认可或合资质的基金建立一种符合特定投资产品标准的框架，相关标准可能包括：

- **管理费用披露**，可以制定最高费用表。由于商业保险公司的收费水平会对最终的退休储蓄水平产生明显影响，这一点非常重要。
- **沟通和教育**，包括关于未来养老金待遇预测的年报。支持参保人了解自己正在做的投资决定，并对养老金储蓄计划产生的预期退休收益建立更清晰的认知。
- **支取规则以及缴费和投资变更规则**，包括提前支取养老金（可能损害退休储蓄）的规则。
- **总体治理标准**，包括在选择和监督提供商方面对管理人员/用人单位/信托受托人的责任，制定参加规则和非歧视政策。

4.8 社会合作伙伴投资和与其他利益相关方协商（原则 8）

尽管按照国家法规，社会保险基金设立国家社会伙伴协商机制，但在实践中并未时时落实。另一个问题是在大多数社会伙伴协商机制中缺乏灵活就业人员的代表。

除了第一层次制度，集体谈判可以为加强第二层次企业年金计划作出重要贡献。企业年金计划的一个积极特征是可以针对不同就业类型群体的需要和偏好定制方案；如投入实践，需要进行有效协商和集体谈判。

4.9 养老保险体系的连贯性和适应性

国家就增强养老险体系的连贯性实施了多项重要改革。取得的重要进展包括：整合新农保和城乡居保，建立统一的城乡居民基本养老保险制度；对城镇职保作出多项调整（如规范缴费率）；城镇职保和机关事业单位养老保险并轨实施。对照国际标准，在相对较短的时间内实施这些改革是极为可观的成果。

城镇职保和城乡居保分开运行表明中国以务实的方法建设养老保险体系，但这是否是最顺应当前及未来劳动力市场的方法值得探讨。中国的养老保险体系是在城乡地区制度和劳动力市场差异显著的背景下发展起来的，且最初以城镇企业管理社会保障为基础建立。因此，围绕不同地方的特定就业类型建立养老保险制度是一种扩大覆盖面的务实方法。然而，随着就业更加多样灵活、城乡地区生活标准逐渐趋同，第一层次当前的制度配置能否适应未来发展引发疑问。换句话说，第一层次制度将就业人口划归两种不同的保险形式或许并不是最能顺应未来劳动力市场的方法。城乡居保和城镇职保分离引发两点主要问题。

- **削弱利用大部分工人缴费能力的潜力**。许多具备城镇职保缴费能力的工人和用人单位由于各种因素无法参加（或选择退出），包括户口问题、最低缴费率高、就业形式未纳入城镇职保覆盖和行政管理缺失等（见 4.1）。加之以城乡居保提供老年收入保障的制度形式，这一问题将持久存在。

- **城镇职保和城乡居保之间的转移接续有限**¹⁸，限制了养老保险体系根据工人就业情况变化进行调整的能力（例如，从缴纳城乡居保的自雇工人转变为缴纳城镇职保的企业职工），导致的后果可能是工人无法满足任何一种制度的最低缴费年限要求。

与连贯性有关的另一个问题是各层次、各制度建立个人账户的逻辑。城镇职保、城乡居保、第二层次企业年金制度和新推出的第三层次养老金制度都设有个人账户。由于各个人账户选择均致力于实现收入平滑，因此它们对应的理论基础尚未完全明确。风险之一是个人在就业期间积累的不同养老金储蓄账户难以合并为单一退休收入，因此可能需要对个人账户进行集中管理。目前，政府正在第三层次养老金制度中设计可能的管理选择。如 4.2 指出，由于规模较大的储蓄基金产生的收益往往更高，这引发了关于在体系中保留多个个人账户是否是最优选择的质疑。

改善财务激励措施在性质和分配方面的连贯性。财务激励措施存在于各项制度中，包括城乡居保中以税收资助的社会统筹基金和相应的缴费补贴、城镇职保中通过待遇计发公式进行的再分配和政府补贴、第二层次制度的税收优惠政策，以及关于第三层次制度提案中的内容。激励措施如缺乏连贯可能会引发成果倒退的风险，即经济状况较好的工人比收入较低的工人获得更高的财政补贴。

¹⁸ 尽管理论上两种制度之间可以转移，但相关规定对工人不利——转移只涉及个人账户基金，且如从城乡居保转移至城镇职保可能会失去已累积的缴费年限。

▶ 第五章 结论和建议

中国多层次养老保险体系建设方面取得实质性进展。近年来，制度覆盖面——包括领取养老金待遇的老年人比例和缴纳养老保险费的工人比例——显著扩大。中国的养老保险体系突出强调团结，社会统筹是第一层次基本养老保险制度中的重要组成部分。许多养老金领取者（特别是对于城镇职保）的待遇充足性符合国际劳工标准规定的最低水平。在政策层面上，中国率先开展建立统一的多层次养老保险体系，并在过去几十年不断努力提高体系连贯性。此外，重新聚焦第二、三层次制度表明，中国严肃对待人口老龄化预期将产生的影响。这一背景为中国持续改进多层次养老保险体系奠定了坚实基础。

通过对照 ILO 标准评估中国多层次养老保险体系，本文指出关于体系持续发展的若干考虑。这些考虑一方面涉及养老保险体系中的差距，特别是关于如何在不同层次之间协调配合以提供适当水平的充足性。另一方面，涉及中国养老保险体系如何适应不断变化的国家环境，包括人口变化、经济发展、不平等加剧和工作性质改变等。

总体上，需要根据中国养老保险政策的历史发展谨慎地推进改革。中国以往经验表明，在现有制度体系结构内进行测试并采取渐进式变革更有利于应对现有挑战，结构性变革有可能破坏已经取得的成果。

5.1 总体考虑

总体来看，需进一步对不同层次养老保险的预期作用进行更加精确的定义，为不同类型的工人提供充足待遇。在中国，利益相关方广泛认为，在可预见的未来里，第一层基本养老保险制度将继续作为大多数老年人的主要收入保障形式。同时，对第二、三层次作为许多工人收入补充的潜力持非常乐观的态度。但是，需要更加明确不同层次的预期作用，以支持养老保险政策持续发展。两个主要维度包括：

- **不同层次将覆盖哪些类型的工人？**根据本文分析，收入相对较高且更加稳定的工人最有可能（并受到激励）参加第二、三层次制度。同时，可以根据当前经济发展扩大制度覆盖面。从国际经验来看，灵活就业人员是否能充分利用第二、三层次制度有待商榷。
- **各层次应提供什么水平的待遇？**不同层次应如何促进综合目标替代率？该替代率如何根据不同类型的工人变化？对此，应根据中国国情制定明确的政策目标，同时可以借鉴国际劳工标准和其他与中国经济发展水平相似国家的经验。此外，对第一层次制度使用的参数给出更加明确一致的定义也可以为该过程提供支持。另一个关键问题涉及城乡居保未来的养老金充足性，目前，城乡居保的待遇水平仍低于为老年人设定的最低社会保护底线。

不同层次的相对权重会对风险分担、团结和制度筹资产生重要影响

- **风险分担和团结：**第一层次基本养老保险制度可以通过统筹资源和建立相对可预测的待遇参数减轻参保人面临的不同风险（包括人口和经济层面），其包含的两种制度（城乡居保和城镇职保）都能在较高和较低收入参保人之间进行收入再分配。第二、三层次制度（通常为 DC 模式）由参保人承担更多风险，且再分配的程度有限。因此，向第二、三层次投入较高权重意味着降低可预测性且可能导致不平等（如性别不平等）加剧，尽管这与制度设计有关（见下文讨论）。
- **制度筹资：**将第一层次制度的部分缴费率置换到第二和/或第三层次制度将对第一层次制度（特别是城镇职保）的筹资产生影响。对此，需要决定这是否意味着城镇职保待遇相应降低，或对其他收入来源（如政府一般性收入）的依赖性增强。

5.2 关于第一层次的特定考虑

尽管中国在扩大第一层次基本养老保险制度覆盖面上取得显著进展，但仍需进一步改善两种基本养老保险制度之间的相互作用。设立城镇职保和城乡居保是中国立足现行制度并根据国情扩大覆盖面的一种务实方法。然而，这些并行制度需要适应不断变化的劳动力市场以及越来越灵活的就业形式和地区之间流动性的增强。着眼未来的方法可以是思考如何将全民基本保障（实际由城乡居保提供）与为所有具备缴费能力的工人提供建立更高水平养老金待遇的机会（通过城镇职保）相结合。尽管提高体系的连贯性需要时间投入，但为这一整合着手设立愿景可以促进扩大覆盖面并提高充足性和财务可持续性。

随着多层次体系的更广泛发展，考量第一层次制度中社会统筹和个人账户养老金之间的相互作用。城镇职保经过长时间发展，通常由社会统筹和个人账户两部分共同提供一种 DB 模式的养老金。对此，可以通过提高待遇参数（尤其是个人账户记账利率）的明确性和可预测性增强保障，并为财务规划提供支持。此外，政府还可以考虑采用一种简单的单一待遇计发公式对两部分养老金进行合并计算。关于城乡居保的一个问题是如何将个人账户部分与更广泛的举措建立联系，以充分利用个人缴费能力，无论是通过扩大城镇职保还是借助第三层次制度实现。

5.3 关于第二、三层次的特定考虑

根据在养老保险体系中发挥的作用设计第二、三层次制度，最大程度降低参保人的风险。如果将第二、三层次制度定位为向第一层次中收入较高且更稳定的工人提供养老金收入补充，那么让缴费人承担更大风险可能不会引发太大担忧。如果旨在替换第一层次制度的部分内容并为收入较低且就业形式难预测的工人提供核心收入保障，那么对第二、三层次制度的设计需要更多关注风险控制和提高可预测性。

不论哪种方法，第二、三层次的持续发展需要稳健的治理机制支持。中国可以建立一套经认可符合资质的基金框架体系，在管理费用披露、沟通和透明度、支取规则以及缴费和投资变更规则等方面满足一定的治理标准。

根据中国国情提供相应的第二、三层次激励措施。免税是部分国家实施的重要举措，但由于中国的个人所得税计税基数高，免税政策发挥的作用相对有限。中国需要对各种财务激励措施（包括免税和发放相应的缴费补贴）的再分配效果进行评估。出于为大多数人口提供老年收入保障的目的，向经济状况较好的工人提供补贴的激励措施可能不是对资源的最合理使用。

总体来看，中国确需采用谨慎务实的方法，逐步推行第二、三层制度。国际经验表明，对养老保险体系实施重大的结构性改革可能会产生意料之外的后果并导致政策逆转。在养老保险政策方面，中国制定并试行符合自身国情的养老保险体系模式，根据人口、社会和经济趋势逐步完善养老保险体系。这种求真务实的方法将是确保第二、三层顺应国家经济增长和繁荣发展，切实提供有效退休收入的最富有成效的途径。

5.4 建议进一步开展研究和对话的领域

本报告建议考虑在以下领域开展研究和对话，支持中国多层次多支柱养老金体系发展。

- **加强针对非标准就业劳动者（例如，灵活就业人员、平台从业人员和个体经营者）的多层次养老金制度的方法。** 这些人群目前尚不能充分享受到当前养老金制度安排，并且可能会面临不同层次养老金之间的连贯性问题。对此类人群养老金安排的研究有助于重点关注并分析如

何从整体上加强多层次体系。研究可以审查现有的法律规定和参保激励措施，并收集此类劳动者对养老金制度的看法。这将涉及考虑城乡居保、城镇职保和个人养老金的功能定位。

- **在考虑其他老年收入来源的背景下，研究城乡居保的待遇充足性。**据了解，许多城乡居保参保人在基本养老金之外还有其他收入来源，包括就业、土地、家庭支持和其他形式的社会救助（如低保）。研究可以评估不同收入来源结合起来为不同老年人群体提供最低收入的程度，以及这些收入来源可以根据经济、社会和人口变化进行调整的程度。

▶ 参考文献

Barr, Nicholas. 2013. 'The Pension System in Sweden: Report to the Expert Group on Public Economics'. Stockholm: Swedish Ministry of Finance.

Barr, Nicholas, and Peter Diamond. 2009. 'Reforming Pensions: Principles, Analytical Errors and Policy Directions'. *International Social Security Review* 62 (2): 5–29. <https://doi.org/10.1111/j.1468-246X.2009.01327.x>.

Bourquin, Pascale, and Rowena Crawford. 2020. 'Automatic Enrolment - Too Successful a Nudge to Boost Pension Saving?' Institute of Fiscal Studies. <https://ifs.org.uk/articles/automatic-enrolment-too-successful-nudge-boost-pension-saving>.

Caminada, Koen, Kees Goudswaard, Chen Wang, and Jinxian Wang. 2019. 'Has the Redistributive Effect of Social Transfers and Taxes Changed over Time across Countries?: Has the Redistributive Effect of Social Transfers and Taxes Changed?' *International Social Security Review* 72 (1): 3–31. <https://doi.org/10.1111/issr.12193>.

Chen, Tianhong, and John Turner. 2015. 'Gender and Public Pensions in China: Do Pensions Reduce the Gender Gap in Compensation?' *Sustainability* 7 (2): 1355–69. <https://doi.org/10.3390/su7021355>.

Chen, Xi, and Tianyu Wang. 2016. 'Does Money Relieve Depression? Evidence from Social Pension Eligibility'. 10037. IZA Discussion Paper. Bonn: IZA. <http://ftp.iza.org/dp10037.pdf>.

China Daily. 2022. 'China's Flexibly Employed Reaches 200 Million', 14 February 2022. <https://global.chinadaily.com.cn/a/202202/14/WS620a197da310cdd39bc8689a.html#:~:text=China's%20flexible%20employment%20population%20reached,and%202021%2C%20the%20official%20said>.

China Power. 2021. 'How Well-off Is China's Middle Class?' 2021. <https://chinapower.csis.org/china-middle-class/>.

Cousins, Mel. 2021. 'The Sustainability of China's Urban Employees' Pension Programme: A Case of Getting Old before Getting Rich?' *International Social Security Review* 74 (1): 59–77. <https://doi.org/10.1111/issr.12257>.

Ding, Ya. 2017. 'Personal Life Satisfaction of China's Rural Elderly: Effect of the New Rural Pension Programme: Old-Age Security and Rural Elderly Happiness'. *Journal of International Development* 29 (1): 52–66. <https://doi.org/10.1002/jid.3264>.

ESCAP and ILO. 2020. 'The Protection We Want: Social Outlook for Asia and the Pacific 2020'. Bangkok: UN ESCAP.

Gosling, Tim. 2022. 'DC Default Funds: Sweden and the Beauty of Limited Choice'. July 2022. <https://www.portfolio-institutional.co.uk/opinion/dc-default-funds-sweden-and-the-beauty-of-limited-choice/>.

Heever, Alexander M van den. 2021. 'Social Insurance'. In *Handbook on Social Protection Systems*, edited by Esther Schüring and Markus Loewe, 68–77. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

Huang, Wei, and Chuanchuan Zhang. 2016. 'The Power of Social Pensions'. 10425. IZA Discussion Paper. Bonn: Institute of Labor Economics. <http://ftp.iza.org/dp10425.pdf>.

ILO. 2018. 'The ILO Multi-Pillar Pension Model: Building Equitable and Sustainable Pension Systems'. Social Protection for All Issue Brief. Geneva.

———. 2020. 'Institutional Constraints for the Extension of Social Insurance Coverage to Informal Economy Workers in China'. Beijing: ILO.

———. 2021. 'Tripartite Round Table on Pension Trends and Reforms (30 November–2 December and 4 December 2020): Record of Proceedings (Meeting Report)'. Geneva: ILO.

ILO and MOHRSS. 2022. 'Assessment of Social Security Coverage of Workers in Diverse Forms of Employment and in Platform Employment in China'. Geneva: ILO.

IMF. 2021. 'People's Republic of China: Selected Issues'. Washington, D.C.: IMF.

ISSA. 2020. 'Investing Social Security Reserve Funds amidst Competing Goals and Opportunities in Africa'. 11 December 2020. <https://ww1.issa.int/analysis/investing-social-security-reserve-funds-amidst-competing-goals-and-opportunities-africa>.

Jain-Chandra, Sonali, Niny Khor, Rui Mano, Johanna Schauer, Philippe Wingender, and Juzhong Zhuang. 2018. 'Inequality in China - Trends, Drivers and Policy Remedies'. WP/18/127. IMF Working Paper. Washington DC: IMF.

National Bureau of Statistics China. 2021. 'China Statistical Yearbook 2021'. Beijing: National Bureau of Statistics China.

National People's Congress. 2010. *Social Insurance Law of the People's Republic of China*. https://www.mohrss.gov.cn/gjhzs/GJHZzhengcewenjian/201506/t20150625_212401.htm.

OECD. 2018. 'Pensions at a Glance 2019: Country Profiles - Japan'. Paris.

———. 2021a. 'Revenue Statistics in Asia and the Pacific 2021: Emerging Challenges for the Asia-Pacific Region in the COVID-19 Era'. Paris: OECD Publishing.

———. 2021b. *Pensions at a Glance 2021: OECD and G20 Indicators*. Paris: OECD. <https://doi.org/10.1787/ca401ebd-en>.

———. 2022. *OECD Economic Surveys: China 2022*. OECD Economic Surveys: China. Paris: OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/b0e499cf-en>.

OSFI. 2019. 'Multi-Pillar Pension Systems: Lessons from Canada and Internationally'.

Shen, Ce, Jessica Johnson, Zhenhe Chi, and John B. Williamson. 2020. 'Does a Universal Non-contributory Social Pension Make Sense for Rural China?' *International Social Security Review* 73 (2): 3–26. <https://doi.org/10.1111/issr.12233>.

Swedish Pensions Agency. 2019. 'Orange Report 2018: Annual Report of the Swedish Pension System'. Stockholm.

UN Population Division. 2022. 'World Population Prospects 2022, Online Edition.' New York: UN Department of Economic and Social Affairs.

Wong, Christine, and Randong Yuan. 2020. 'Managing across Levels of Government: The Challenge of Pension Reform in China'. In *Ageing and Fiscal Challenges across Levels of Government*, edited by Junghum Kim and Sean Dougherty. OECD Publishing. OECD and Korea Institute of Public Finance. <https://doi.org/10.1787/2bbfbd8-en>.

Zhang, Longmei, Ray Brooks, Ding Ding, Haiyan Ding, Hui He, Jing Lu, and Rui Mano. 2018. 'China's High Savings: Drivers, Prospects, and Policies'. WP/18/277. IMF Working Paper. Washington DC: IMF.

Zhao, Rui, and Yaohui Zhao. 2018. 'The Gender Pension Gap in China'. *Feminist Economics* 24 (2): 218–39. <https://doi.org/10.1080/13545701.2017.1411601>.

Zhou, Irene. 2020. 'Digital Labour Platforms and Labour Protection in China'. 11. ILO Working Paper. Geneva: ILO.