

浅析中国多层次养老保险体系的构建

随着中国人口老龄化的加速，养老保险制度面临前所未有的挑战。据第七次全国人口普查结果显示：60岁及以上老年人口已达2.64亿，占总人口的18.70%，预计“十四五”期末将突破3亿，进入中度老龄化阶段。这一变化给现有养老保险制度带来了深远影响，同时，增加了基本养老保险基金的支付压力，制度的可持续性也面临严峻考验。因此，构建多层次养老保险体系显得尤为紧迫和重要，不仅能够缓解基本养老保险的压力，还能满足不同群体的多元化需求。本文旨在探讨中国多层次养老保险体系的构建，包括如何优化现有制度，发展第二支柱和第三支柱，实现体系的可持续发展。通过文献综述法、比较分析法和案例研究法等方法，结合对国内外经验的分析，为中国养老保险体系的改革与发展提供理论支持和政策建议。

一、中国养老保险制度的现状与挑战

中国的多层次养老保险体系包括基本养老保险（覆盖城镇职工和城乡居民）、企业年金（自愿补充）和商业养老保险（个人自主），旨在为不同群体提供从基本到补充的养老保障，构建全覆盖的网络。然而，该体系面临严峻挑战：资金缺口巨大是核心问题。人口老龄化导致养老金领取人数急剧增加，支付压力剧增。基本养老保险的“现收现付”模式结合个人账户（实际多为空账运行）在老龄化背景下难以为继——预计2029年当期收不抵支，2036年累计结余耗尽，需依赖财政补贴。历史遗留的隐性债务和当前基金投资低收益（如单一国债）加剧了资金缺口。同时，三大支柱发展严重失衡：基本养老替代率高，民众依赖过重（远超美国和OECD均值），而企业年金和商业养老的覆盖率与资产规模严重不足。此外，制度公平性、区域发展差距及法规体系不完善等问题并存，影响体系的可持续性。

二、国外多层次养老保险体系的经验与启示

（一）美国养老保险体系

美国的养老保险体系是一个多层次的保障体系，由四个部分组成。第一部分是由联邦政府管理的社会保障（Social Security），其资金来源于雇员和雇主共同缴纳的工资税（FICA税）。领取条件基于工作年限和缴税记录，达到67岁法定退休年龄可领取全额，提前或推迟退休领取金额会有所不同。第二部分是雇主提供的退休计划，如401(k)计划，员工可在税前存入部分工资，雇主会按比例匹配，403(b)计划则面向非营利机构和公立教育部门的员工。一些大型企业和公共部门

仍提供传统养老金计划，每月发放固定金额。第三部分是个人退休金计划（IRAs），包括传统IRA和罗斯IRA。传统IRA允许税前存款，取款时缴税；罗斯IRA则用税后收入存款，取款免税。最后是联邦和州的补充福利，低收入退休人员可获得额外福利，如补充保障收入（SSI）和医疗补助（Medicaid）。

（二）德国养老保险体系

德国对低收入退休人员提供最低保障，以确保基本生活水平。整个体系通过公共、企业和私人三重保障，构建起完善的养老保障网络。第一份保障是法定养老保险，这是德国最基础的养老保险形式，几乎所有在德国工作的员工都必须参加。法定养老保险通过工资税收筹集资金，雇员和雇主各自负担一半的费用。退休时，养老金的多少主要依据个人的缴费年限和缴费金额。该体系不仅涵盖退休养老金，还包括病残、遗属等社会保险保障。其次是企业养老金，德国许多企业还为员工提供企业养老金计划。这些计划通常通过员工工资的一部分进行储蓄，帮助员工在退休后获得额外收入。企业养老金有多种形式，包括直接承诺型养老金和通过保险公司提供的养老金。私人养老金是以上二者的补充。私人养老金由银行、保险公司或基金公司提供，并享有税收优惠政策（如Riester-Rente和Rürup-Rente）。这类养老金计划可以根据个人需求和投资风险选择，并为退休后的生活提供额外保障。

（三）日本养老保险体系

日本的养老保险体系以“三支柱”模式为核心，第一支柱主导，第二、三支柱虽规模较小但重要性逐步提升。第一支柱包括国民年金和厚生年金，覆盖了日本56%的人口。国民年金适用于所有居民的基础养

老金，厚生年金主要针对企业职工，由雇主和雇员共同缴纳。第二支柱为企业补充养老金，包括DB计划（确定收益计划）和DC计划（确定缴费计划）。日本政府养老投资基金（GPIF）的投资策略，以及企业和个人养老金的资产配置特征，为完善我国养老体系及优化养老金投资提供了重要的借鉴意义。

（四）启示与借鉴

国际经验表明，多支柱养老金体系的构建可以有效分散养老风险，降低单一支柱的压力，提高养老保障的整体水平。美国、德国和日本的多层次养老保险体系为中国养老保险制度的改革提供了重要的借鉴。中国可以学习这些国家在多层次养老保障体系构建中的经验，特别是在延迟退休年龄、投资管理、制度可持续性、覆盖范围与公平性以及信息化应用等方面的实践。此外，中国也可以借鉴德国在补充性商业养老保险直接补贴政策上的经验，促进第二、三支柱的发展，以及推动资本市场发展，依托资本市场形成良性互动。这些国际经验为中国养老保险制度的改革和发展提供了宝贵的参考。

三、中国多层次养老保险体系的构建路径

（一）多层次养老保险体系的理论框架

多层次养老保险体系的理论框架基于几个核心原则：公平性、可持续性、包容性。公平性要求养老保险体系能够为所有社会成员提供基本的养老保障，无论其职业、收入水平或社会地位如何。可持续性则强调养老保险体系必须能够长期稳定运行，不受人口老龄化、经济发展波动等因素的影响。包容性则意味着养老保险体系应覆盖所有社会成员，特别是那些边缘群体，如农民工、灵活就业人员等。

构建多层次养老保险体系的理论框架还应考虑制度的灵活性和适应性，以适应社会变迁和人口结构的变化。这要求养老保险体系能够动态调整，以满足不同时期、不同群体的需求。

（二）各层次养老保险的设计与改革方向

基本养老保险作为第一支柱，其改革方向在于提升公平性和可持续性，通过全国统筹统一不同地区和群体的待遇差异，并通过提高统筹层次、投资管理效率、财政补贴力度及推进延迟退休改革来实现可持

续性。作为第二支柱的企业年金，其关键在于扩大覆盖面和提高参与度，利用税收优惠和政策引导激励企业为员工设立企业年金计划，同时增强其便携性，方便员工更换工作时转移权益。第三支柱的商业养老保险发展需要政策支持和市场培育，政府可以通过税收优惠和建立统一信息平台等措施促进其发展，并鼓励金融机构开发多样化的产品以满足不同收入水平和风险偏好的需求。

（三）实现路径与政策建议

具体的政策建议包括优化第三支柱税收优惠政策，探索建立“EET+TEE”税制的个人养老金制度，允许不同收入群体选择适合的税制模式；建立第二支柱和第三支柱之间的衔接机制及综合税收优惠制度，使拥有企业年金或职业年金的从业者离职后能够将其转入第三支柱养老账户并继续享受税收优惠；增加第三支柱的风险保障功能，允许在大病、身残、失业等特殊情况下提取个人养老金账户下的养老储备资产；探索建立默认投资机制，扩大个人养老金账户可投资的资产范围，如上市公司股票、利率债、信用债ETF、REITs等；加强第三支柱监管协作，确保个人养老金权益。这些政策建议将有效推动中国多层次养老保险体系的构建，提高养老保障水平，应对人口老龄化带来的挑战。

四、中国多层次养老保险体系面临的挑战与对策

（一）持续性与资金问题

中国多层次养老保险体系在资金运作和投资管理方面面临诸多挑战。首先，随着人口老龄化的加剧，基本养老保险基金的支付压力不断增大，存在潜在的资金缺口问题。为解决这一问题，需要提高养老金的市场化投资运营效率，通过划转部分国有资本充实社会保障基金等战略决策，持续壮大战略储备。同时，应推进资产投资运作的前端集中和后端集中，降低运作成本、提高收益和效率。此外，丰富个人养老金产品种类，如将国债纳入个人养老金产品范围，并探索开展默认投资服务，根据个人投资风险偏好推荐适当的个人养老金产品。

（二）制度整合与协调问题

不同层次养老保险制度之间存在协调问题，如基本养老保险个人账户“空账”问题，以及第二、三支柱间的税优政

策尚未打通。为加强制度整合与协调，建议整合由中央财政和地方财政资金支持的涉及老年人的保险、补贴、津贴、救助等项目，建立统一的老年人“零支柱”养老金。同时加强制度整合与衔接，目前中国的养老保险体系较为碎片化，基本养老保险、企业年金、商业保险之间缺乏有效的衔接和协同。建议通过完善信息共享平台，推动各类养老保险数据互联互通，减少重复缴纳和管理成本。此外，应加强不同层次养老保险之间的协调机制，确保各层次的养老金保障互为补充，而不是相互替代。

（三）政策执行与民众参与问题

提高政策执行效率和增加民众对多层次养老保险制度的参与度和认同感是当前面临的重要问题。为解决这些问题，需要扩大税收优惠政策的实施范围，优化产品供给，丰富产品种类，并做好投资风险提示。加强政策宣传与公众教育也是至关重要的。多层次养老保险体系的顺利构建不仅依赖于政策和机制的完善，还需要广泛的社会认知和参与。政府应加强对养老保险政策的宣传力度，利用媒体、社交平台等多渠道普及养老金知识，增加民众对养老保障的认同和参与度，尤其是对中低收入群体的教育引导，使他们认识到多层次养老保障对个人未来的重要性。通过这些措施，可以有效提高民众对多层次养老保险制度的参与度和认同感，促进政策的顺利执行。

五、结论

中国养老保险体系必须从单一的基本养老保险向多层次、多支柱的体系转变，以应对人口老龄化带来的挑战。构建多层次养老保险体系需要坚持公平性、可持续性、包容性原则，才能更好地确保制度的长期稳定性和覆盖面。政策执行与民众参与也是多层次养老保险体系成功实施的关键。随着政策的不断完善和民众意识的提高，预计中国多层次养老保险体系将逐步实现全覆盖，并高效运行，为老年人提供更加稳定和可靠的养老保障的同时，促进社会的和谐稳定。随着资本市场的发展和金融产品的创新，商业养老保险将在第三支柱中发挥积极作用，为民众提供更多样化的养老选择。

（作者：何铭凯 单位：南京审计大学）