

北美精算师协会•上海

如何做大做强第三支柱养老保险

齐传钧

中国社科院世界社保研究中心

2021.6.4



- ◆ **时代背景：如何看待国外案例及对我们的启示**
- ◆ **概念解析：破除传统思维并建构新的概念体系**
- ◆ **三大困境：立足国情承认并深入剖析现实困境**
- ◆ **四大建议：解放思想用中国方案解决中国问题**

时代背景：如何看待国外案例及对我们的启示（1）

■ 中国声音

- 学界和业界：第一支柱养老保险“一支独大”而第二和第三支柱养老保险发展严重滞后
 - 2018年5月1日政府启动了为期一年的个人税收递延型商业养老保险试点工作，至今不仅早已过了试点期，而且截至2020年4月底，累计实现保费收入只有3.0亿元，而参保人数也仅为4.76万人
 - 2020年11月公布的《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“发展多层次、多支柱养老保险体系”
 - 2020年12月，中央经济工作会议进一步明确指出“要规范发展第三支柱养老保险”
 - 2021年3月，“规范发展第三支柱养老保险”首次纳入到政府工作报告中
- 小结：为何要搞和如何搞两个问题没搞清楚！怎么办？**

时代背景：如何看待国外案例及对我们的启示（2）

■ 美国案例

➤ 建立：1974年，经美国国会通过，福特总统签署了《雇员退休收入保障法案》

- 1978年《国内税收法》新增了第401条k项条款，401K计划从80年初开始发展起来
- 70年代两次石油危机，战后资本主义经济的“黄金时代”结束

➤ 结果（一种看法）

- 覆盖范围：超过三分之一的家庭
- 资产规模：9万亿美元，接近美国家庭退休资产的三分之一

➤ 结果（另一种看法）

- 覆盖范围：边际贡献率为6%
- 资产规模：缴费收入占资金流入不到5%

——小结：从降低企业负担角度上才能看到其成功的一面

表1 2019年美国家庭拥有个人退休账户的情况

账户类型	创建年份	家庭数量(万)	占比(%)
传统 IRAs	1974年 《雇员退休收入保障法案》	3610	28.1
SEP IRAs	1978年 《税收法案》	780	6.1
SAR-SEP IRAs	1986年 《税收改革法案》		
SIMPLE IRAs	1996年 《小企业就业保护法》		
罗斯 IRAs	1997年 《纳税人减免法案》	2490	19.4
至少有一个IRA		4640	36.1

资料来源：<https://www.ici.org/research/stats>

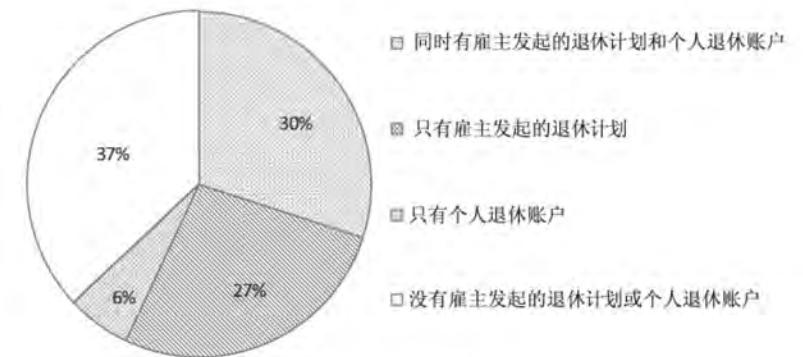


图1 美国家庭使用税收优惠的退休储蓄情况

时代背景：如何看待国外案例及对我们的启示（3）

■ 德国案例

➤ 建立：2001年，德国引入里斯特养老金

- 1990年世界格局大转折，1992年开启公共养老金改革，1999重启改革，2001年破题，2004年“扬帆起航”
- 2008年欧债危机

➤ 结果（一种看法）

- 覆盖范围：2019年里斯特养老金合约数量为1653万份，43.5%
- 资产规模：？ 保险合约1077.2万份，近三分之二

➤ 结果（另一种看法）

- 覆盖范围：低收入家庭只有五分之一

直接储蓄补贴情况

表 2

起始时间	储蓄率 (%)	基本补贴 (欧元/每年)	子女补贴 (欧元/每年)
2002	1	38	46
2004	2	76	92
2006	3	114	138
2008	4	154	185

改革前后净养老金替代率对比 (男性, 平均收入, %)

		改革前	改革后
德国	公共养老金	70	51.9
	全部养老金		68
美国 (对比组)	公共养老金		49.4
	全部养老金		83.7

资料来源：作者整理。

——**小结：从降低财政负担角度上才能看到其成功的一面**

时代背景：如何看待国外案例及对我们的启示（4）

■ 两个思考

——中国的政策初衷应该是？

.....

——美国个人退休账户和德国里斯特养老金是一个东西吗？

！ 因为我对概念认识不清

- ◆ 时代背景：如何看待国外案例及对我们的启示
- ◆ 概念解析：破除传统思维并建构新的概念体系
- ◆ 三大困境：立足国情承认并深入剖析现实困境
- ◆ 四大建议：解放思想用中国方案解决中国问题

概念解析：破除传统思维并建构新的概念体系（1）

■ 从“多层次”到“多支柱”的范式改变

➤ 概念来源

- “多层次”的由来：1993年党的十四届三中全会通过的《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》，提出“建立多层次的社会保障体系”；2005年国务院颁发的《关于完善企业职工基本养老保险制度的决定》（国发[2005]38号），要求“为建立多层次的养老保险体系……具备条件的企业可为职工建立企业年金”
- “多支柱”的由来：世界银行1994年出版的《防止老龄危机——保护老年人及促进增长的政策》；2005年发布的《21世纪的老年收入保障——养老金制度改革国际比较》

➤ 差异解析 几乎同一时间出现，“多层次”是“土特产”；“多支柱”是“舶来品”

- 根据现代汉语解释，“层次”是指系统在结构或功能方面的等级秩序；而“支柱”是指起支撑作用的柱子，比喻中坚力量
- 从功能定位上来看，多层次养老保险体系要解决待遇水平差异问题，从而满足中高收入人群更高待遇水平的需求；而多支柱养老保险体系则是要实现人人都有养老保障的全覆盖使命，当然中高收入人群也可以参加多个支柱来获得更高的待遇水平
- 从发展趋势来分析，后工业化的到来，特别是以移动互联为代表信息技术的普及和应用，人们的生活和工作方式已经开始发生改变，并且这种改变是带有趋势性的，新业态还会不断涌现，人们就业和生活方式将更加多样化，自由化和去中心化

——**小结：给中国带来两种选择、两条道路！如何取舍？但有一项共识**

概念解析：破除传统思维并建构新的概念体系（2）

■ 载体和特点

➤ 载体

- 第三支柱养老保险应该界定为一种计划，或者直接表现为个人账户，而不是具体某个金融产品
- “多支柱”的由来：世界银行1994年出版的《防止老龄危机——保护老年人及促进增长的政策》；2005年发布的《21世纪的老年收入保障——养老金制度改革国际比较》

➤ 特征

- 一是建立一个个人专属的养老账户
- 二是政府的补贴只能针对个人账户缴费，而不是某个金融产品
- 三是个人账户资产不能随意用于退休前消费，属于个人的长期储蓄
- 四是个人对账户资产具有所有权和在一定范围内的投资选择权
- 五是退休前个人账户资产以增值为目的，而退休后以用于个人养老生活开支为目的
-

——**小结：这可能是以多年争论和争抢为代价换来的基本共识，但下一步怎么做大做强呢？首先需要有一个判断依据！**

概念解析：破除传统思维并建构新的概念体系（3）

■ 做大做强的判断依据

➤ 参保人数和资产规模??

- 参加人数多固然是好事，但也会增加一切中低收入家庭的当期财务负担
- 资产规模足够大也是好事，但如果是来自高收入阶层，可能导致政府财政补贴巨大，甚至成为高收入人群逃避纳税的财务工具，进而加剧社会财富分配不公

➤ 有尊严和有效率的全覆盖!!

- 关键在于与其他支柱的协调整合，满足应保尽保且待遇水平适度，让每个人有机会获得有尊严的晚年生活
- 在此基础上一定也会把参保人数和资产规模同时做大，不矛盾

——**小结：视野是否开阔？但无论同意与否，但困难是明摆着的**

- ◆时代背景：如何看待国外案例及对我们的启示
- ◆概念解析：破除传统思维并建构新的概念体系
- ◆三大困境：立足国情承认并深入剖析现实困境
- ◆四大建议：解放思想用中国方案解决中国问题

三大困境：立足国情承认并深入剖析现实困境（1）

■ 认知困境

- 一是认为中国养老保障体系重点在于公共养老金制度的建设和完善，而不是商业性和市场化的私人养老金制度
 - 这种观点更喜欢或更应该使用“层次”的表述，而不是“支柱”概念
 - “层次”更多体现了一种“中心主义”色彩，把公共养老金居于所有制度的中心地位，其他制度只能是从属地位和补充形式，也就会在不同程度上排斥市场机制和市场参与
- 二是认为中国私人养老金发展方向只能是美国模式，或者说观念上的“美国模式”，把美国个人退休账户当作中国第三支柱养老保险发展的未来范本
 - 美国个人退休账户之所以看起来很强大，一方面是来自第二支柱的资产转移
 - 美国私人养老金传统为“个人退休账户”的发展壮大提供了观念基础和制度赋能
- 三是认为第三支柱的发展更多的应该体现为个人责任，而把国家的责任大体局限于基于合规性所提供的税收优惠

——**小结：凡事要长远，理念必先行。当然，光有理念还不行……**

三大困境：立足国情承认并深入剖析现实困境（2）

■ 经济转型困境

➤ 转型在即

- 中国有高储蓄传统，最近10年中国居民消费率反而低于上一个10年
- 中央推出“双循环”新发展格局。鼓励消费而不是储蓄的战略布局正式从理论研讨层面上升为国家战略层面
- 人口老龄化也会加快消费而不是储蓄

➤ 悖论形成

- 人们自我养老保障能力的增强需要增加储蓄而抑制消费，但抑制消费不利于经济转型，进而侵蚀经济发展潜能和削弱经济增长，但因为经济增长是国家税收和居民收入的物质基础，经济增长乏力势必降低国家和个人的养老保障能力，最终得不偿失

➤ 矛盾重重

- 2019年11月印发的《国家积极应对人口老龄化中长期规划》要求“稳步增加养老财富储备”，而2021年3月公布的《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲》则强调“稳步提高居民消费水平”

——**小结：做强做大第三支柱必须依靠储蓄存量转化，而不是刺激增量，那我们就要刺激呢！？**

三大困境：立足国情承认并深入剖析现实困境（3）

■ 激励困境

- **一是匹配缴费，是指个人参加第三支柱养老保险，由雇主或国家提供配比缴费**
 - 雇主配比缴费并不一定以为就是第二支柱，但不具有普遍性
 - 国家匹配缴费是可以的，但不能为中高收入阶层所独占
- **二是自动加入机制，是指雇主提供一种机制和渠道，就职者一旦试用期结束转正或者工作超过一定时间（比如半年）就可以自动加入第三支柱养老保险并按照既定规则定期从工资扣费，然后由该就职者在此后的一段时间选择退出**
 - 根据美国的经验，自动加入机制确实好，但雇主会很保守，怕投资失败，雇员非理性导致公司声誉受损
 - 在中国人们会选择尽快退出，满大街代办公积金的小广告便足以说明问题
- **三是税收优惠，一般采取税收递延模式**
 - 美国的经验，很有效，主要是因为税制结构和收入分配结构
 - 中国目前只有6400万人缴纳个人所得税，而且两会代表还不断呼吁提高个税起征点

——**小结：如果不改变思路，在中国都行不同，和个人税收递延型商业养老保险一样的结局**

- ◆时代背景：如何看待国外案例及对我们的启示
- ◆概念解析：破除传统思维并建构新的概念体系
- ◆三大困境：立足国情承认并深入剖析现实困境
- ◆四大建议：解放思想用中国方案解决中国问题

四大建议：解放思想用中国方案解决中国问题

- 通过个人账户设置尽快搭建第三支柱制度框架
- 通过制度重构把城乡居保个人账户并入第三支柱
- 通过职工福利重塑把住房公积金整合到第三支柱
- 通过民生保障建设把短期储蓄转变为长期储备

——小结：由易到难，按时间线制定改革路线图

参考文章

1. 《中国企业年金的发展历程与展望》
2. 《美国个人退休账户的发展历程与现状分析》
3. 《自愿性个人养老金能填补公共养老金缺口吗_从理论到实践的反思》
4. 《德国公共养老金制度：怎样成为一个类似的名义账户制度》（译著）
5. 《中国养老金第三支柱做大做强的可能性分析》（即将刊出）



齐传钧, 18612485001

谢 谢 观 看

THANK YOU FOR YOUR ATTENTION!

SOA Antitrust Compliance Guidelines

Active participation in the Society of Actuaries is an important aspect of membership. While the positive contributions of professional societies and associations are well-recognized and encouraged, association activities are vulnerable to close antitrust scrutiny. By their very nature, associations bring together industry competitors and other market participants. The United States antitrust laws aim to protect consumers by preserving the free economy and prohibiting anti-competitive business practices; they promote competition. There are both state and federal antitrust laws, although state antitrust laws closely follow federal law. The Sherman Act, is the primary U.S. antitrust law pertaining to association activities. The Sherman Act prohibits every contract, combination or conspiracy that places an unreasonable restraint on trade. There are, however, some activities that are illegal under all circumstances, such as price fixing, market allocation and collusive bidding.

There is no safe harbor under the antitrust law for professional association activities. Therefore, association meeting participants should refrain from discussing any activity that could potentially be construed as having an anti-competitive effect. Discussions relating to product or service pricing, market allocations, membership restrictions, product standardization or other conditions on trade could arguably be perceived as a restraint on trade and may expose the SOA and its members to antitrust enforcement procedures.

While participating in all SOA in person meetings, webinars, teleconferences or side discussions, you should avoid discussing competitively sensitive information with competitors and follow these guidelines:

- **Do not** discuss prices for services or products or anything else that might affect prices
- **Do not** discuss what you or other entities plan to do in a particular geographic or product markets or with particular customers.
- **Do not** speak on behalf of the SOA or any of its committees unless specifically authorized to do so.
- **Do** leave a meeting where any anticompetitive pricing or market allocation discussion occurs.
- **Do** alert SOA staff and/or legal counsel to any concerning discussions
- **Do** consult with legal counsel before raising any matter or making a statement that may involve competitively sensitive information.

Adherence to these guidelines involves not only avoidance of antitrust violations, but avoidance of behavior which might be so construed. These guidelines only provide an overview of prohibited activities. SOA legal counsel reviews meeting agenda and materials as deemed appropriate and any discussion that departs from the formal agenda should be scrutinized carefully. Antitrust compliance is everyone's responsibility; however, please seek legal counsel if you have any questions or concerns.

Presentation Disclaimer

Presentations are intended for educational purposes only and do not replace independent professional judgment. Statements of fact and opinions expressed are those of the participants individually and, unless expressly stated to the contrary, are not the opinion or position of the Society of Actuaries, its cosponsors or its committees. The Society of Actuaries does not endorse or approve, and assumes no responsibility for, the content, accuracy or completeness of the information presented. Attendees should note that the sessions are audio-recorded and may be published in various media, including print, audio and video formats without further notice.