

特稿

中国养老年金市场 未来发展战略与政策建议:2013—2023 年

孙祁祥¹, 王国军^{1,2}, 郑伟¹

(1. 北京大学 经济学院, 北京 100871; 2. 对外经济贸易大学 保险学院, 北京 100020)

[摘要]中国日益严峻的老龄化形势迫切需要养老年金市场的健康发展,然而目前年金市场的发展却步履维艰,其中的一个重要原因是关于养老年金市场宏观层面的战略规划严重缺失。为此,在分析国际及中国养老保障制度发展与改革的未来取向以及年金市场发展几个必要条件的基础上,采用系统性战略分析方法设计了未来十年中国年金市场三个发展阶段中的五大战略,即养老保障体系的支柱调整战略、税制改革战略、监管优化战略、技术革新战略和产品优化战略。这些战略的分步实施将为中国养老年金市场的健康发展提供有力的保障。

[关键词]养老年金市场; 社会保障制度建设; 养老保障体系; 养老保障制度; 养老保险发展战略; 养老保险改革
[中图分类号]F840.612 **[文献标识码]**A **[文章编号]**1004-4833(2013)05-0003-11

2012年,中国内地总人口为13.5亿,其中,0—14岁人口2.2亿,占总人口的16.5%;15—59岁劳动年龄人口9.4亿,占总人口的69.2%;60岁及以上人口1.9亿,占总人口的14.3%;65岁及以上人口1.3亿,占总人口的9.4%^①。国际上通行的标准是,当一个国家60岁以上老年人口占人口总数的10%,或65岁以上老年人口占人口总数的7%,即意味着这个国家的人口已进入老龄化,而中国在这两个指标上已经分别超出4.3和2.4个百分点。

人口老龄化必将对中国养老保险体系带来重大的冲击和挑战。我们前期的研究发现^②,在中等水平的人口、经济和制度假设下,中国的城镇职工基本养老保险体系不可持续,养老保险基金当年收支将在2037年出现赤字,整个基金将在2048年耗尽。因此,本文通过发展基本养老保险之外的年金市场,来为国民提供更加完善的养老保障,这不仅必要,而且急迫。中国的养老年金市场,正站在一个关键的十字路口。在这样的大背景下,基于我国养老年金市场的发展现状与未来的发展取向,借鉴国际经验,设计养老年金未来发展战略,无疑具有重要的理论意义和现实意义。

一、国际及中国养老保障制度发展与改革的未来取向

无论是在席卷全球的金融风暴中深陷经济危机的欧洲福利国家,还是作为全球经济引擎的新型市场经济国家,社会保障制度尤其是养老保障制度改革都是一个宏大的主题。作为福利橱窗的欧洲福利国家,全面而丰富的社会保障因为财政危机而展现了其不可持续的黯淡前景,改革是这些国家唯一的选择。事实证明,政府提供全面的社会保障不但使财政难以维系,赤字累累,也在逐渐扼杀一个

[收稿日期]2013-05-31

[基金项目]国家社会科学基金项目(10BGL069);国家社会科学基金项目(11CJY108)

[作者简介]孙祁祥(1956—),女,山西祁县人,北京大学经济学院教授,博士生导师,北京大学中国保险与社会保障研究中心主任,中国保险学会副会长,从事保险、社会保障研究;王国军(1970—),男,内蒙古赤峰人,对外经济贸易大学保险学院院长助理,教授,博士生导师,北京大学中国保险与社会保障研究中心研究员,中国社会保险学会常务理事,从事保险、社会保障研究;郑伟(1974—),男,福建福州人,北京大学经济学院风险管理与保险学系主任,教授,博士生导师,北京大学中国保险与社会保障研究中心秘书长,中国保险学会理事,中国社会保险学会常务理事,从事保险、社会保障研究。

^①数据来源:国家统计局2013年2月22日发布的《中华人民共和国2012年国民经济和社会发展统计公报》。

^②郑伟、陈凯和林山君所编写的《人口老龄化对中国养老保险制度的影响及对策研究》对此问题进行了详细的论证。

国家和民族的生机与活力。财政危机、失业危机、政治危机和社会危机接踵而至,使得政府提供充足社会福利的制度安排显露出不容忽视的负面效应。人们充分认识到,一个没有效率的社会保障制度最终也将失去公平^[1]。

新兴市场经济国家的社会保障制度一般都比较薄弱,但政府在经济的快速成长的过程中积累了丰富的资源,政府有能力迅速提高公民的社会保障水平。无论是属于“金砖五国”的巴西、俄罗斯、印度、中国和南非,还是其他经济增长较快的发展中国家,在经济增长的同时,也积累了诸多的社会矛盾,而解决民生问题自然而然地会成为当局化解社会矛盾、缓解贫富差距、维护社会稳定的切入点。福利国家模式的弊端犹如前车之鉴,警示着新兴市场经济国家在社会保障制度的构建和改革中,不能再忽视效率而一味地追求绝对的公平。政府提供的全面社会保障一旦沦为支配和强制性制度安排,官僚机构就会随着国家干预和社会服务的扩大而日趋庞大,企业和家庭税收负担大幅度增加,公民可支配收入减少,这势必削弱个体和家庭的自我保障能力,从而最终减损社会保障的效率。老龄化的浪潮是全球性的,养老保障制度的构建与改革是社会保障制度建设的重中之重,世界各国都在努力探索一条更有效率的养老保障制度改革之路,这条路关系到每一个国家和地区,关系到每一个政府和企业,也关系到每一个家庭和个人。这条路漫长而多艰、曲折而多险,走好这条路不但需要政府与社会的互动,也需要各个层面的研究和探索,并最终形成以多方利益主体参与的顶层博弈为基础的顶层设计。发达国家和发展中国家养老保障制度一些共同的改革倾向为:从公平优先向注重效率渐变;社会养老保障领域的公私合作得到更多的重视;养老保障的个人责任在政策中得到更多的体现;市场化元素在养老保障体系中的作用日益凸显等。中国应以此为鉴,厘清养老保障制度发展和改革的思路,在更为清晰明确的目标下,促进我国养老保障制度的健康发展。

改革开放以来,中国社会保障制度建设虽然是在“摸着石头过河”,但其制度设计基本追随的是德国模式,政府是社会保障制度建设中的主角。作为国有企业改革的配套措施,城镇职工的社会保障,尤其基本养老保险成为率先突破并占有统治地位的第一支柱,之后农村居民、城镇居民的社会保障制度才逐渐受到重视,并以“碎片化”的形式汇合到整个社会保障制度网络中来,但社会保障的主导者仍然是政府,即政府用“看得见的手”在配置保障资源,而利用“市场之手”配置社会保障资源的范围仅限于企业年金等领域。这种制度安排的必然结果是第一支柱独大、政府因承担过多责任而效率低下。在国际社会保障制度改革的背景下,特别是中国所追随的德国模式都在进行大力度市场化改革时,中国社会保障制度的发展与改革也在发生着巨大的变化。中国养老保障制度发展和改革的未来取向非常明显:(1)政府提供社会养老保障的水平不会太高;(2)政府提供的社会养老保障将向覆盖全民的一体化方向发展;(3)多个层次的养老保障制度是必然选项;(4)养老保障制度建设将兼顾公平与效率。

公平是社会保障制度的第一要义,但社会保障制度的建设与改革也必须注重效率。国内外的社会保障失败教训已经充分证明,没有效率的社会保障制度不是一个可持续的社会保障制度。社会保障制度的效率体现在两个方面:其一,社会保障制度本身需要效率,也就是说,社会保障制度的运作体系应该是一个体现效率的体系;其二,作为社会安全稳定系统的重要组成部分,社会保障制度能够在尽量保证公平的条件下,有利于提高社会生产流通系统、社会财富分配系统和社会安全稳定系统中其他各项制度的效率。社会保障制度本身的效率首先来源于社会保障的制度设计,激励相容的制度设计是高效率社会保障制度的前提条件。社会保障领域的公私合作是提升制度效率的有效途径,在这方面有很多值得借鉴的国际经验。在未来中国养老保险体系的结构调整中,把养老保障体系的第二和第三支柱做强,实质上就是在发挥年金市场的效率优势^[2]。

二、中国多支柱养老保障体系的重要性和养老年金市场发展的必要条件

(一) 中国多支柱养老保障体系的重要性

多支柱养老体系的概念由世界银行提出并在全世界范围内发挥重大影响。世界银行1994年的

研究报告《防止老龄危机》提出了三支柱养老保障的建议;2005年的报告《21世纪的老年收入保障——养老金制度改革国际比较》又提出了五支柱养老保障的建议。无论是三支柱还是五支柱,养老年金都是其中一个不可或缺的重要支柱。通过这个支柱,公私合作得以实现,公平和效率得以兼顾,政府的财政危机得以缓解,养老保障的水平得以提高。在养老年金市场上,政府机构、非政府组织、企业、个人和家庭的合作汇聚了更多的养老保障资源,并使这些资源在科学的配置与组合中发挥着更大的作用^[3]。

对于一个现代化的市场经济国家而言,没有一个有效的养老年金制度是不可思议的。“市场之手”和“政府之手”是社会资源配置的两种手段。而在社会保障领域,养老年金市场应该是这两种手段结合得比较紧密的一个结点。在中国当前的养老保障体系构架中,养老年金市场恰恰是最薄弱的环节,当然也是最有潜力做大做强支柱。顺应国际养老保障制度发展的潮流、适应中国市场经济改革的需要,最终迎接“银发浪潮”的挑战,除了建设一个充满效率的养老年金市场以外,中国没有更多的选择。

在未来改革中,2010年《社会保险法》确立的“广覆盖、保基本、多层次、可持续”的原则应当始终被社会各界所遵循,特别是多层次体系的构建应当尽早着手并完善。有一组数据可以说明这一问题的重要性——中国当前城镇职工基本养老保险制度内的在职职工与退休职工的人数比为3:1,21世纪30年代将变为2:1,21世纪60年代将变为1:1,这意味着届时在职职工20%左右的养老保险缴费率只能为退休职工提供大约20%的养老替代率^[4]。如果按照国际常用的85%的养老替代率标准来衡量的话,另外的65%无疑需要依靠第二支柱(如企业年金、职业年金)和第三支柱(商业年金)来解决,而这些企业年金、职业年金和商业年金就是我们所讨论的养老年金的核心内容。

(二) 养老年金市场发展的必要条件

养老年金市场的发展面临着诸多的约束条件,如果这些条件具备,年金市场的发展就会水到渠成;反之,如果这些条件不足甚至缺失,市场的发展就会陷入停滞乃至倒退。因此,研究中国年金市场的未来及其相应的发展战略首先要关注年金市场发展的必要条件有哪些,应当如何改善,并推断在未来的某个战略阶段这些条件如果能够达到年金市场发展基本的要求,战略选择应该怎样;达不到又应当如何。对于相关政府部门进行未来年金市场制度的顶层设计而言,了解并推动这些条件的改善则更为必要,如果忽视这些必要条件,将可能导致政府的既定目标无法达成,政策许诺无法实现,甚至变成空头支票,如果是这样,其影响将是非常负面的。因此,分析年金市场发展的必要条件意义重大。

1. 政策条件

养老保障体系的结构调整和全面系统的财税体制改革是企业年金发展的必要基础。我国城镇职工社会保险的高缴费率已经使企业不堪重负,极大地压缩了年金市场的发展空间;财税体制改革的滞后,税收信息系统建设的迟缓无法保证征税信息的准确以及税赋的公平与效率。同时,年金市场需要保障老年生活中的弱势群体,如非在职的或者从事自由职业的城市居民、农村居民、农民工以及中小私营企业的员工。这些弱势群体因为无法参与到企业年金制度中来,使企业年金事实上成为以国有企业为代表的“富人俱乐部”而深受社会各界指责,使初衷良好的税收优惠政策在实践中演变为“劫贫济富”的工具,使人们从最初对企业年金制度的希冀和拥护演变为对税收优惠的失望和质疑,从而最终导致改革的步伐踟躇不前。

税收优惠制度发展过程中的踟躇,使年金市场的发展失去了基本的原动力。而毋庸置疑的是,如果养老保障体系的结构不能调整,财税体制改革不能到位,年金市场的发展无论如何都将仅仅是一个镜花水月的蓝图而已。

事实上,与很多领域的市场化改革一样,我们所面临的主要问题并不是最初的改革所造成的,而恰恰是改革不彻底中途退缩的结果,既得利益群体维持现状的动机和从中渔猎暴利的心态很可能葬

送改革的成果^[4]。

年金市场是一个典型的以政策推动发展的市场,因此制度的顶层设计决定着年金市场的发展水平。在可以设想的政策条件中,在养老保障结构的调整方面,最理想的状态是:政府能够增加财政对养老保障的投入或者从国有资产中切出更多的资源,在不降低现有养老保障水平的前提下,主动逐步降低城镇职工基本养老保险缴费率,同时改革并缀合国家机关及事业单位退休养老制度、城镇职工基金养老保险制度、城镇居民养老保险制度、新型农村社会养老保险制度,使之统一并覆盖全民。同时,政府着力建立体现雇主责任的企业年金和职业年金制度,并使两者逐渐并轨,再从制度设计上大力推动年金市场的发展。

在财税体制改革和税收优惠制度方面,最理想的状态是:政府能够建立健全收入监控制度和强大而有效的信息系统,将目前个人所得税按收入分项征收改革为按综合收入征收;借鉴美国等发达国家的经验,综合考虑住房、教育、医疗和养老等支出,实行科学的个人所得税退税制度;以按家庭收入征收取代目前按个人收入征收的制度等,实现个人所得税的公平和效率;推进企业营业税向增值税的改革,逐步降低消费税的税率,切实减轻企业的税收负担,提高个人、家庭可支配收入的水平,藏富于民,为企业承担养老保障第二支柱的责任和个人家庭提高保障养老生活的能力腾挪空间。国家应提高职业年金和企业年金的税收优惠幅度,在设定严格上限的前提下,实现个人缴费部分的税收优惠,试点并推广商业年金的税收优惠制度,通过制度设计赋予单位和个人在参加基本养老保险前提下自主选择参加企业年金、职业年金或者商业年金的权利,借鉴德国等国家的模式,尝试建立单位、个人和家庭在基本养老保险和企业年金及商业个人年金计划之间选择和转换的通道^[5]。

当然,这些理想政策条件的满足不可能“一蹴而就”,但“取乎其上,得乎其中;取乎其中,得乎其下”,确立理想的目标是进步的前提,在理想的目标终究无法实现的情况下,退而求其次也是不错的选择。毕竟,在当今的社会政治经济条件下,有什么样的政策条件,就会有什么样的年金市场。

2. 经济条件

宏观经济条件对年金市场的发展有着决定性的影响,而良好的宏观经济条件是企业年金可持续发展的必要前提。

我国经济发展三大红利——转型红利、开放红利和人口红利都呈现边际递减的态势,人口红利正在消失,转型和对外开放红利对经济增长的贡献也变得更为有限,加之世界经济复苏步伐显著放缓、我国经济增速降低、经济结构转型推进,未来的经济增长速度和财政收入增长速度也将不复从前。

在这样一个大的经济背景下,年金市场发展的经济条件并不乐观,如果不调整养老保障体系的内部结构,在近年来财政对城镇职工基本养老保险、城镇居民社会养老保险和新型农村社会养老保险的补助成倍增加的情况下,完全依靠财政推动企业年金、职业年金和商业年金制度的快速发展是有一定难度的。尽管我国社会保障事业占财政支出的比例和发达国家相去甚远,但因为国防、教育、医疗、最低生活保障制度等方面的支出在迅速增加,使得政府的财力捉襟见肘。由此可见,在制约政府的行政权和征税权、拉动内需和民间消费成为改革大势的条件下,通过调整养老保险体系的结构来促进年金市场的发展,利用市场的力量配置资源,壮大和巩固养老保险体系的第二和第三个支柱才是比较可行的选择。在年金市场健康发展的宏观经济环境中,资本市场的发展是一个非常重要的因素。年金是长期产品,对基金收益性、安全性和流动性的要求恰恰与资本市场的性质相匹配。所有类型的年金都有基金的保值和增值问题,正如保障和投资是商业保险发展的两个轮子一样,一个公平有效的资本市场也是年金市场健康稳定发展的必要条件^[6]。在逆境中成长的中国年金市场的发展特别需要资本市场的助力,然而遗憾的是,与发达国家资本市场相比,中国的资本市场还非常不成熟,也有很多的制度性障碍,“圈钱市”、“投机市”、“政策市”等特征就显示着中国资本市场仍存在着重大的缺陷。二十多年来,中国的资本市场在短暂的暴涨和长期低迷中颇受指责,没有和发达市场经济国家的资本市场一样作为经济的“晴雨表”并

成为社会大众分享经济发展成果的工具,更没有给广大的个人投资者和多数机构投资者带来理想收益。这样的一个资本市场实际上已经抑制了中国年金市场的发展。尽管目前社会各界对资本市场改革的呼声很大,证监会也推出了诸如强制分红、内幕交易零容忍、IPO制度改革、创业板退市制度等70条改革政策,在保障投资者权益、打击违规行为、释放证券市场主体创新活力方面起到了一定的作用,但中国的资本市场要革除多年积弊、提升效率,却是一个相对缓慢的过程。

中国资本市场的兴利除弊和健康发展与中国年金市场的发展一样,取决于中国未来的改革方向和改革进程。中国继续深化推进的市场化改革将在释放出新一波以市场化和内需拉动为基础的转型红利的同时,也将保证资本市场改革的顺利推进,为中国年金市场的发展提供强大的动力。从发达市场经济国家的经验来看,占资本市场投资额1/3以上的年金资产对资本市场的改革、稳定和健康发展起到巨大的推动作用。进一步的市场化经济体制改革将推动中国资本市场和年金市场相互促进、协同发展,共同成为市场经济体系中的中坚力量。

3. 技术条件

年金市场的运作与监管是一个非常复杂的庞大系统,无论是英美还是其他年金市场比较发达的国家,都注重包括年金市场管理在内的社会保障体系管理技术的提升,其中信息化水平的提升则是重中之重。

社会保障的信息化建设在发达国家受到很高的重视。比如,在作为美国奥巴马政府新一轮医疗改革蓝本的《奥巴马—拜登计划》中,奥巴马提出的三项主张中的第一项就是采取先进的医疗信息技术系统。美国正在建立一个全美医疗保险交换系统(National Health Insurance Exchange),这个系统中的信息平台将所有经营商业健康保险的机构,包括公立医疗保险保障组织的信息集中在一起,大大提升了医疗保险的效率。美国在年金管理方面的信息化水平也比较高,联邦和各州统一的信息化网络保证了美国的年金市场在低风险和高效率的轨道上运行。

现代社会对政府行政工作的透明度具有很高的要求,行政信息透明度是评定政府工作的一项重要指标。而对于我国年金市场的发展来说,信息化建设有着更为重要的意义,因为年金市场的创立、运行和监管所依赖的首先是信息。

在年金市场上,不但要管理所有参与者的个人和家庭信息,建立所有企业、家庭和个人的账户,管理资金筹集、运营和发放,还要根据参与者的信息确定未来几十年之内维持制度运行和资金发放的能力,也就是所谓的“偿付能力”是否充足。更具体而言,就是要通过精算技术利用过去和现在的数据预测未来的支付成本,以计算年金的费率水平和资金的筹集数量,从而实现综合平衡,使未来实际发生的管理费用和资金支出不高于资金来源和投资收益,维持整个年金制度的收支平衡,从而达到均衡几十年现金流量、综合配置几个世代养老保障资源的目的。由此可见,数据是年金制度可持续运行的基础。作为一个涉及多数公民利益、关系国家财政长期收支平衡的事业,年金市场的科学运营对信息化的依赖程度相当高。

我国的社会保障部门也早已意识到社保信息平台的重要性,并已经着手建设这样一个信息平台,即著名的“金保工程”。“金保工程”的稳步推进为包括企业年金在内的社保信息平台的建设打下了良好的基础,为企业年金市场创造更好的技术条件,国家有必要加大投资力度,加快建设进程,抓紧时间开始“金保工程”二期项目的建设,使这张全国性的社会保障信息网尽快完善起来,并与其他电子政务信息系统进行整合为一个强大的电子政务信息网络。比如,金保工程和管理社会救助与社会福利的民政部门信息系统进行整合可以为社会保障制度的一体化发展奠定基础;和人口与计划生育部门的信息系统进行整合可以使两者更好地实现信息的真实性、动态性互补,从而实现科学的政府决策;和卫生部门的信息系统进行整合能够提高健康保险管理的效率并在国家医疗卫生费用控制方面实现大的突破;和国家统计局部门合作可以缓解部门之间信息冲突,优势互补,使有关社会保障的信息

更准确、完整;和国家发展改革部门的信息系统进行整合可以使手握重权的政府决策机构能够在决策中不会出现重大的失误;和金融保险部门的信息系统进行整合可以为年金市场的资金运用提供透明而高效的平台。

4. 法制条件

年金市场涉及广阔的空间和时间,不同职业、不同年龄、不同身份、不同地域的人群通过年金市场在广阔的空间内进行风险的汇聚和分散;从受托管理、账户管理到投资管理,再到现金管理和年金发放,牵涉众多的政府部门、金融机构、社会组织和个人家庭;一份年金合同要维持几十年的缴费期然后再延续几十年的支付期,有着极长的时间跨度。在这样一个复杂的交易关系和时空状态下,如果没有一个好的法制条件作为保障,人们很难建立起有效的信任机制从而有足够的积极性参与到年金市场中来,年金市场本身也的确难以形成有力的规范,以保证整个市场的规范运行和健康发展。

年金市场的发展需要公平、公正、公开、有效的法制条件。从发达国家企业年金制度发展的经验分析,我国年金市场发展理想的法制条件是:立法的完整性与可持续性;司法的独立性与可监督性;执法的有效性 with 公正性。

首先是立法的完整性与可持续性,从这个角度来说,中国年金市场发展最需要的一部《中华人民共和国年金法》或《年金条例》。年金发展,立法先行,像美国一样,在制度的初始阶段,制定相应的法律条文,然后根据市场的发展情况及时调整补充修改。

当然,基于中国的国情,我们认为这一理想条件在十年内实现的难度较大。作为中国社会保障制度的核心法律文件,《中华人民共和国社会保险法》从1992年就开始酝酿,2007年开始审议,历经3年4审,于2011年7月1日起施行,耗时恰好20年。从酝酿到出台的时间间隔来看,《社会保险法》的出台可谓颇费周折,而且一些关键问题还有待后续国务院出台的相关文件和高法的司法解释来补充,这也从一个侧面反映了制定社会保障相关法律的难度^[7]。社会保险法也好,年金法也好,立法的第一个“两难”在于,如果法律规定得过于详细,则会限制实践过程中因地制宜、因时制宜的可能性,因为实践是变化万千、丰富多彩的,而法律是严格刻板、严谨生硬的。而且,根据不完全合约理论,世界上没有完全的合约,更没有尽善尽美、严密无暇、无懈可击的法律。而如果过于简略,则在实践中会出现更多的无所适从,不同的利益群体有不同的解读,导致法律条文使用中的混乱。第二个“两难”在于,如果法律将所有的难题都留待后来解决,那法律本身的意义将会大打折扣;反之,如果在条件没有成熟、共识尚未达成,立法者对如何规定才更公平、更有效都不清楚的情况下,贸然出台相关的条款,则可能导致实践误入歧途,根据路径依赖理论,其直接成本和间接成本都是相当大的。基于制定法律的两难,为保证年金市场法律规范的完整性与可持续性,从制定年金市场发展的行政法规或部门规章着手是较为明智的选择。2004年以来,为规范企业年金的发展,人力资源和社会保障部先后出台了21个部级“令”、“办法”、“指导意见”或“通知”,这些文件的出台和修订对企业年金市场的规范发展起到了决定性的作用,保证了企业年金一直在一个比较规范的轨道上运行。企业年金市场法规的进展是令人称道的,也是值得职业年金、商业年金所仿效的。

其次是司法的独立性与可监督性。因年金市场的运行广泛涉及政府、企业、职工等各方的权益,在规范年金市场的司法实践中,地方保护主义、部门保护主义等观念和行政权力的渗透经常会影响到司法的独立性,从而影响到司法的公正性。在现实中,企业所掌握的资源远远多于一个普通员工,因此,企业在社会上的话语权比较大,寻租能力比较强,而当地的一些政府部门可能会基于经济增长、税收收入和社会就业等需要,容易与企业形成利益同盟,共同应对企业员工的法律抗辩。为了促进年金市场的司法独立,综合考虑到年金市场司法的技术难度,我国可仿效一些发达国家,建立全国性的年金诉讼巡回法庭制度,由年金领域最专业的法律工作者组成全国性年金巡回法庭,审理影响较大、难度较高,特别是有其他势力介入的案件,以保障司法的公正性,并为全国各地年金领域的司法实践提

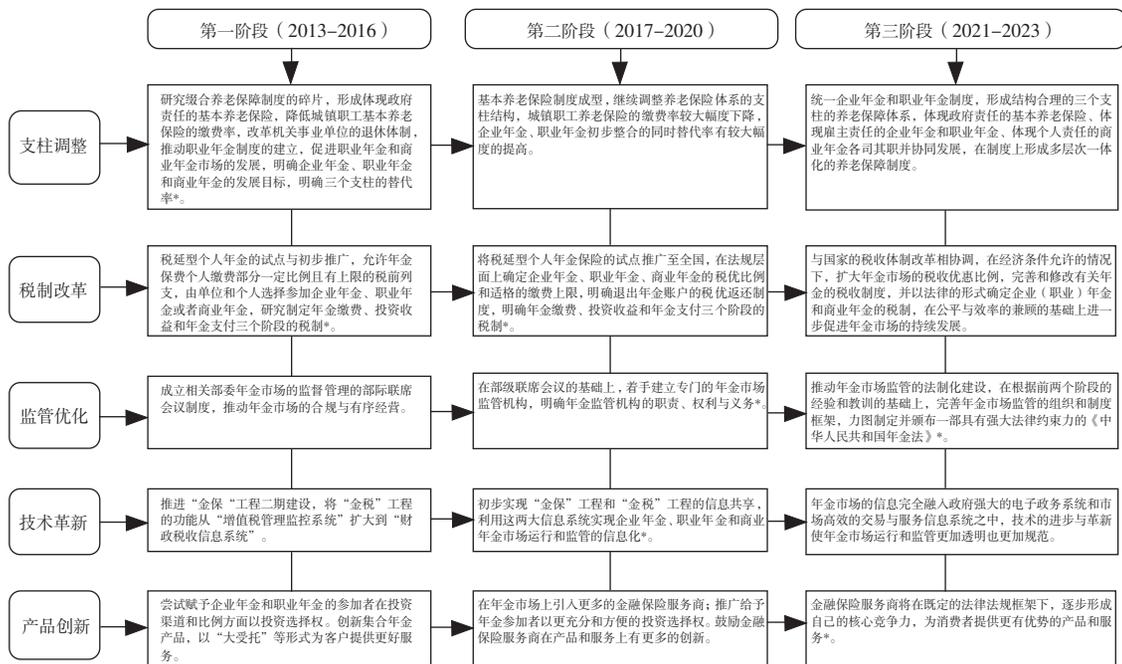
供案例范本,供地方法院参考。企业年金的司法环境将非常有助于年金市场的发展。

然后是执法的有效性、公正性。在企业年金的法律法规体系中,执法与立法和司法一样,是不可或缺的重要一环。公正有效的执法环境至少包括以下四个方面:其一是统一的执法标准;其二是建立执法责任制及其相关的配套措施;其三是执法案卷管理的标准化;其四是公开的执法流程。

三、未来十年中国养老年金市场发展的战略路线图

未来十年,中国养老年金市场或者将在有关部门的无所作为中归于沉寂,或者将在社会养老保障体制和财政税收体制的锐意改革、在年金市场发展的几个必要条件持续改善中获得巨大的生机和活力,真正成为中国养老保障体系的两大支柱,承担起从容应对2030年中国进入老龄化高峰后“银发浪潮”的历史责任。两种前途,两种命运,皆决定于中国进一步深化改革的方向和进程。年金市场作为市场经济的重要组成部分,坚定不移的市场化改革是年金市场发展的基础,为此本文在年金市场化改革基础上,提出一个未来十年中国年金市场发展的三阶段战略规划。

任何战略构想的实现都依赖于具有可操作性的实施步骤,而总体规划、分步实施是中国年金市场发展应遵循的基本规则。鉴于此,我们将未来十年中国年金市场的战略实施期划分为三个阶段(见下图1)。



未来十年中国年金市场发展战略路线图

注:*表示为本阶段的战略重点。

(一) 第一战略阶段:2013—2016年

2013—2016年,既有可能是中国年金市场发展的停滞期,也有可能是年金市场发展的黄金机遇期,究竟会如何发展,关键在于前面分析的各种条件,特别是政策条件能否得以改善。如果决策部门能够在这个阶段适时地对已有养老保险体系的结构进行调整,在保证这一阶段内总的保障水平基本不变的情况下,随着第一支柱保障水平的自然降低,努力提高第二、第三支柱的保障水平,促使养老保障的结构逐渐发生变化,那么年金市场的发展就会出现大的转机。我们乐观地预测,年金市场在中共十八大之后继续深化改革的内在动力、社会舆论和市场需求的拉力之下,这个转机是很有可能发生的。

目前,城镇职工基本养老保险非常高的缴费率和较低的替代率形成鲜明的悖论,通货膨胀对养老

金购买力的快速侵蚀以及空账问题的久拖不决,国家机关事业单位和企业职工养老保障水平差距过大的严重不公,碎片化养老保障制度导致人力资源市场的分割以及日益增加的财政补贴,都已经引起社会的广泛关注和激烈论争。在第一支柱独大的现有体系内的修修补补或者试探延迟退休年龄,都不能完全解决问题,当前一些社会保障制度和“多层次”、“可持续”的方针背道而驰,已经走到了不得不调整的地步。

实际上,无论是学界还是政界,人们都已经认识到现有养老保险体系结构不合理是诸多问题的一个主要根源,正是第二支柱和第三支柱的薄弱导致民众对城镇职工基本养老保险的期待过高,财政压力有增无减。城镇职工基本养老保险制度承担着过多的社会责任而其本身又存在若干难以克服的制度缺陷,如安全性和收益性的矛盾无法化解、投资回报率过低、保值增值能力不足、统筹层次低、财政压力大、个人账户资金堆积和不当运用等问题。目前除了调整现有养老保障体系的结构之外,没有其他的路径可走。

理性的做法是对养老保障体系的支柱结构进行调整。在这一阶段,深入研究并初步缀合城乡和不同职业人群之间养老保障制度的碎片,有目标、有计划、有步骤地在大的养老保障制度框架内将城镇职工基本养老保险制度、新型农村社会养老保险制度、城镇居民社会养老保险制度整合起来,勾勒出一个体现政府责任的、全民共享的普惠型国民年金制度雏形。国家应逐步降低城镇职工基本养老保险的缴费率,提高作为第二支柱的职业年金和企业年金的保障水平,特别是要明确企业年金、职业年金和商业年金的发展目标以及明确三个支柱的替代率水平。

为了提高企业和个人家庭的参保财力、推动第二和第三支柱的发展,国家除了在养老保障制度框架内对三个支柱进行调整之外,在此阶段还需要逐步降低企业其他社会保险项目的缴费率,比如将若干年来资金结余比较多的工伤保险的缴费率从0.5%—2.0%统一调整为1%,或者更进一步根据不同行业的风险状况确定不同的费率标准;将资金结余较多的失业保险的缴费率从3%左右统一调整到0.6%左右。更科学的方案是组织精算领域的学者根据多年来失业保险、工伤保险和生育保险的数据进行精算,将三种社会保险的缴费率降到更低的水平。在五项社会保险中,养老保险的比例最大,当前的政策是除职工缴费部分以外,企业需要按职工工资总额的20%左右缴纳基本养老保险费,这是企业社会保险缴费负担沉重的主要原因。目前在空账问题得不到解决、通胀对养老金购买力侵蚀严重的情形下,除非加大财政补贴,否则大比例地降低城镇职工基本养老保险缴费率是不现实的。因此,比较可行的办法是用四年左右的时间逐步降低基本养老保险企业缴费的比例,保持个人缴费的比例,并研究制定具体的方案,提高个人账户资金的使用效率。

在税制改革方面,用两年左右的时间完成个税递延型养老保险的试点,再用两年左右的时间扩大试点范围,允许企业年金和职业年金保费中个人缴费部分一定比例且有上限的税前列支,由单位和个人选择参加企业年金、职业年金或者商业年金,切实增强养老保险第二支柱和第三支柱的支撑能力。养老保险管理部门与财税部门建立健全综合与分类相结合的个人所得税制,并使其和企业所得税制改革相协调,调整企业年金中企业缴费部分的税收优惠比例。

优化年金市场的监管是我国年金市场健康发展的一个重要保障。在2013—2016年这一战略阶段,需要初步建立并理顺企业年金、职业年金和商业年金制度的监管体系,明确养老保险社会统筹基金、个人账户基金、全国社会保障基金、企业年金、职业年金和商业年金的性质、定位和运作方式,明确人力资源和社会保障部、全国社保基金理事会、财政部、发改委、保监会、证监会和银监会的职责和义务。国家应增加各相关政府部门年金监管人员的数量,提高官员的能力和知识水平,建立包括人力资源和社会保障部、全国社保基金理事会、财政部、发改委、保监会、证监会、银监会等相关部委年金管理的部际联席会议制度,推动年金市场的合规与有序经营,逐渐形成年金专门管理机构的雏形,为成立年金专门监管机构做好准备。

在2013—2016年这一阶段,实施年金市场的技术革新战略具有重要的意义,因为在这个阶段,国家电子政务建设的“两网一站四库十二金”工程也将进入一个快速发展时期,“十二金工程”大多已经进入第二期或者第三期建设阶段,“十二个工程”所形成的“信息孤岛”也将进入初步的战略整合阶段,如果运用得当,“借船出海”也好,“借鸡下蛋”也罢,这样一个大型电子政务信息系统的整合将为年金市场的运行与监管技术提升提供坚实的基础,年金市场可以抓住这一战略机遇,以“金保工程”的信息网络为基地,为年金市场发展营造更好的技术环境。

经过金保工程一期建设,社会保障部门的信息网络和其他部门的信息网络相比已经具备了一定的优势。为了充分发挥其作用,国家需要将民政部门、人口与计划生育部门、卫生部门、教育部门、统计部门和国家发展改革部门等国家政府部门的信息网络整合起来,在信息管理上彻底打破部门界限,实现科学决策,改变各个政府部门的信息系统各自为政、数据相互矛盾,政府决策在信息盲点中无所适从的状况。

对于年金市场的发展,政府部门的战略选择是关键,但年金市场上金融保险服务商的作用也是不可低估的。除了寄希望于政策环境、监管环境和技术环境的改善之外,金融保险服务商必须重视本身的服务和产品创新战略,金融机构要在年金市场上生存、发展乃至胜出,首先要保证参加其年金计划的客户及管理的年金资产达到一定的规模,勇于创新产品,增加核心竞争力,提供投资收益高的产品并服务好。在现有的政策约束下,在2013—2016年这一阶段内,金融保险服务商不妨尝试赋予与企业年金和职业年金相关参加者选择机会,允许参加年金的职工在不同类型和不同风险的投资组合中自由选择。在产品和服务创新方面,一些金融保险服务商的尝试就很有成效,比如泰康养老保险公司所尝试的“大受托”的服务就是很好的范例;而国寿养老保险公司精心打造托管能力的做法也很有特色。

在我们所设计的年金市场发展第一阶段的战略规划中,支柱调整、税制改革、技术革新战略是重点,监管优化和产品创新战略次之,但这五个战略需要相互配合,协同推进。

(二) 第二战略阶段:2017—2020年

我们所设计的中国年金市场的第二个战略发展阶段从2017年开始,大约到2020年结束。在这一时期,老龄化高峰即将来临的迹象已经非常明显,老年人的比例明显增加,基本养老保险的空账问题和资金缺口已经对政府的财政构成相当大的压力,政府、社会、企业和个人家庭都将明显感受到老龄社会带来的诸多变化。如果2013—2016年期间我们所设定的第一个阶段战略由于各种原因未能主动实施,那么在2017—2020年这一阶段,在巨大的养老压力下,第一阶段的战略将被迫展开,但其效果将会大打折扣,这是我们所不希望看到的结果。

如果年金市场发展第一阶段的战略得以顺利实施,2017—2020年第二阶段发展战略则的实施则会顺理成章,水到渠成。第一个战略阶段将为我国年金市场的一进步发展打下牢固的基础,而第二阶段的战略重点也将发生转移。在第二阶段中,监管优化战略成为重中之重,支柱调整和税制改革仍需要继续推进,技术革新和产品创新战略应由政府主导逐渐转变为由市场推动。

这一阶段普惠型的国民年金制度基本成型,一张覆盖全体城乡居民、充分体现政府责任和制度公平性的基本养老保障网将担当起基本养老保障的职能。在这一网络之下,包括城乡最低生活保障制度中的社会救助制度、社会福利制度(如养老院和农村五保户供养)以及优抚安置等为特殊人群或最贫困人群提供保障的制度将对基本养老保障起到查缺补漏的作用。

这一阶段年金市场的发展与改革,仍需要继续调整养老保险体系的内部结构,继续降低城镇职工基本养老保险的缴费率,使之达到并维持在一个合理的水平。在企业年金、职业年金初步整合为统一制度的同时,替代率要有较大幅度的提高,政府需继续推动商业年金市场的发展并保持其繁荣稳定,这一阶段养老保障体制支柱调整的目标是达到第一阶段所设定的三个支柱各自的替代率水平。

从中国财税体制改革的规划来看,在2017—2020年这一阶段,财税体制改革应该已经取得了一

定成果:实现综合与分类相结合、考虑了家庭收入和支出的个人所得税制改革需求;企业营业税转增值税的改革以及其他的结构性减税措施为本阶段年金市场的发展提供了更好的条件。在这个阶段,个税递延型的商业年金试点已经结束,国家可以再用1—2年左右的时间将其推广到所有地区行业的应保人群中去。国家应在法规层面上确定企业年金、职业年金、商业年金的税优比例和合适的缴费上限,明确退出年金账户的税优返还制度,在经济条件允许的情况下,还应考虑提高企业年金和职业年金保费个人缴费部分税前列支的上限,同时给商业个人年金的税收优惠以更大的空间^[8]。

在年金市场的监管优化战略方面,此发展阶段,相关部门可以考虑在企业年金监管部级联席会议的基础上,整合分属于各个政府部门的年金市场监管资源,着手建立专门的年金市场监督管理机构,明确年金市场监管机构的职责、权利与义务,梳理并改进有关年金市场发展的各项法律法规,实现年金市场的综合化和专业化管理。

这一阶段技术革新战略的重点仍然是年金市场运营和监管的信息化,使信息平台基本实现“金保工程”和“金税工程”的信息共享。按照“金税工程”三期的建设规划,两个信息网络已经具备了对接的条件,对接后这两大信息系统实现基本养老保险、企业年金、职业年金和商业年金市场管理的信息化。年金市场监管部门即可以借助年金市场专业监管机构的资源和优势,也可以充分利用国家联网的电子政务系统,并在电子政务系统中发挥比较关键的作用。

在我们所设计的年金市场发展战略的第二阶段中,年金市场发展所必需的政策、经济、技术和法制条件的改善将为金融保险服务商的产品创新创造出更好的条件。在年金产品和服务创新方面,美国的金融保险服务商提供了很好的典范。美国信安金融集团的数据显示:为了给美国6000万65岁以上老年提供有效的养老保险,2011年,信安集团为市场提供了1.6亿美元的变额年金、0.36亿美元的固定收入年金、0.32亿美元的指数年金和0.08亿美元的即期年金。信安金融集团以丰富的产品和服务,在美国的年金市场创造了核心竞争力。同样,在这个阶段中,监管部门有必要在年金市场上引入更多的金融保险服务商,鼓励金融保险服务商在产品和服务上有更多的创新。中国年金市场上的金融保险服务商也应当创造出自己的优势产品和服务,比如推广给予年金参加者以更充分和方便的投资选择权的做法,以市场竞争的力量推动年金市场的健康发展^[9]。

(三) 第三战略阶段:2021—2023年

2021年至2023年,中国已经跨入老龄化高峰的前期。如果在这个阶段多层次的养老保障制度仍然没有建立起来的话,再去补救为时已晚,社会终将为此付出巨大的代价。

如果我们所设计的前两个阶段的年金市场发展战略进展比较顺利的话,这个阶段的年金市场已经初具规模,养老保障体系中的第二和第三个支柱在年金市场的发展中壮大,已经初步具备应对老龄化高峰的能力。

当然,为保证中国安然度过老龄危机,这一阶段年金市场发展战略的实施也是非常重要的。如果措施得当,既可以进一步夯实我国年金市场发展的基础,也可以为未来年金市场的发展提供更强大的动力和保证。在这一阶段,年金市场应该实现市场竞争和政府监管的完美结合,因此此阶段的战略重点是监管优化和产品创新^[10]。在养老保险体系的结构调整战略中,这个阶段要完成企业年金和职业年金制度的统一,形成结构合理的三个支柱的养老保障体系,体现政府责任的基本养老保险、体现雇主责任的企业(职业)年金、体现个人责任的商业年金各司其职并协同发展,在制度上形成多层次一体化的养老保障制度,构筑起坚固的堤坝,迎接中国老龄化高峰的到来。

在我们所设计的促进年金市场发展的第三个战略阶段,税制改革仍具有重要的战略地位。这个阶段的重点在于根据前两个阶段的经验和教训实现税法上的突破,其战略目标是:与国家的税收体制改革相协调,在经济条件允许的情况下,扩大年金市场的税收优惠比例,修改和完善有关年金的税收制度,并以法律的形式确定企业(职业)年金和商业年金的税制,在公平与效率兼顾的基础上利用法制进一步促

进年金市场的持续发展。在这一阶段的年金市场监管优化战略中,战略重点应是推动年金市场监管的法制化建设,在根据前两个阶段年金市场监管的经验和教训的基础上,进一步完善年金市场监管的组织和制度框架,力图制定并颁布一部具有强大法律约束力的《中华人民共和国年金法》。

当今世界,信息化技术的发展可谓一日千里,以我们当前的知识背景去规划若干年之后的技术革新战略是困难的,因此企业年金市场发展第三阶段的技术革新战略只能是一个大致的思路或者愿景而已:届时,年金市场的信息应该是能够完全融入政府强大的电子政务系统和市场高效的交易与服务信息系统之中,技术的进步与革新使年金市场运行和监管也更加透明和规范。

在年金市场经过前两个战略阶段的发展后,尤其是当养老保障体系的结构调整和与年金市场发展相关的税制改革已经完成、监管的组织和制度构架已经建立、信息化建设已经达到一个较高的水平之后,政府将从年金市场发展中的主导地位退居到次要地位,此时政府主要做的事情是根据市场的发展进行必要的政策微调以及对市场行为的合规性、年金的偿付能力进行监管等。与此同时,金融保险服务商的产品和服务创新将在年金市场的发展中上升到主导地位,金融保险服务商将在既定的法律法规框架下,借鉴信安金融集团等发达国家的金融保险服务商的经验,根据我国年金市场的发展环境,逐步形成自己的核心竞争力,为消费者提供更有优势的产品和服务。

参考文献:

- [1]斯科特·哈林顿等. 风险管理与保险[M]. 陈秉正,王珺,周伏平等译. 北京:清华大学出版社,2001.
- [2]刘昌平,徐裕人. 中小企业集合年金计划研究[J]. 中国社会保险研究,2012(1):37-42.
- [3]孙祁祥,郑伟等. 中国社会保障制度研究——社会保险改革与商业保险发展[M]. 北京:中国金融出版社,2005.
- [4]孙祁祥,郑伟等. 经济社会发展视角下的中国保险业——评价、问题与前景[M]. 北京:经济科学出版社,2007.
- [5]孙祁祥等. 中国保险市场热点问题评析[M]. 北京:北京大学出版社,2011.
- [6]王国军. 中国社会保障制度一体化研究[M]. 北京:科学出版社,2011.
- [7]郑功成. 《中国社会保障改革与发展战略(养老保险卷)》,人民出版社,2011年版。
- [8]郑伟. “十二五”社会保障改革:框架、理念和难题[J]. 中国经济,2011(1):15-21.
- [9]Ponds E, Severinson C, Yermo J. Funding in public sector pension plans: international evidence[R]. OECD Working Papers on Finance, Insurance and Private Pensions,2011.
- [10]欧阳华生,樊轶侠,郑安. 我国个人所得税负担实证分析[J]. 审计与经济研究,2011(6):104-112.

[责任编辑:杨志辉]

The Future Development Strategy of China Old Age Pension Market and Policy Proposals: 2013—2023

SUN Qixiang¹, WANG Guojun^{1,2}, ZHENG Wei¹

(School of Economy, Beijing University, Beijing 100871, China;

2. School of Insurance, University of Economy and Trade, Beijing 100020, China)

Abstract: The urgent situation of China old age pension market needs a healthy development, but it is difficult. One of the reasons is that it lacks strategic planning at the macro level. Therefore, by analyzing the future reform and development of China and international pension system, the author first explores some of necessary conditions for a sound market; then designs five strategies during the three phases of future ten years in China old age pension market on the basis of system strategic analysis, that is, pillar adjustment strategy, tax system reform strategy, supervision priority strategy, technology renovation strategy, and product priority strategy. The step-by-step application will provide a guarantee for a healthy development of the pension market.

Key Words: old age pension market; construction of social security system; pension guarantee system; pension guarantee regulation; pension insurance development strategy; pension insurance reform