



# 快 訊

## SSL Express

2019 年第 13 期 ( 总第 320 期 , 3 月 14 日 ) 中国社科院世界社保研究中心 主办



本期《快讯》发布中国社科院世界社保研究中心执行研究员张盈华撰写的“健全多层次养老保险体系，实现两个‘补短板’”一文。文中，作者提出多层次养老保险体系要实现的两个“补短板”，一是应向农民工扩容以弥补社会发展短板，二是应创新机制提振第二和三支柱以弥补社保体系短板。该文以《提高农民工群体参保率 鼓励企业增加员工福利》为题刊发在《中国劳动保障报》2019 年 1 月 29 日第三版，此处为原文，以飨读者。文责自负。

## 健全多层次养老保险体系，实现两个“补短板”

张盈华

中国社科院社会发展战略研究院 副研究员

中国社会科学院世界社保研究中心 执行研究员

“三去一降一补”是 2015 年 12 月中央经济工作会议提出的五大任务，是供给侧结构性改革的关键点，其中，“补短板”是唯一“增项”任务。党的十八届三中全会以来，“构建多层次社会保障体系”已经成为社保改革的基本路线，也是民生领域结构性改革的关键点，十九大又将其进一步明确为“全面建成覆盖全民、城乡统筹、权责清晰、保障适度、可持续的多层次社会保障体系”。在多层次社会保障体系中，多层次养老保险体系最重要的组成部分。如果将“补短板”与“多层次”养老保险体系结合起来，会发现社会发展和民生领域的崭新

---

视角——健全多层次养老保险体系以实现两个“补短板”。

### 一、多层次养老保险体系为社会发展“补短板”

自上世纪 90 年代后半期我国对社会保险体系进行全方位改革以来，养老保险制度不断发展壮大，突出表现是覆盖面日益扩展，1998 年参保职工不到 8500 万，到 2017 年增长到将近 2.93 亿，增长了 2.5 倍，有超过 1.1 亿人按月领取养老金，全国月平均养老金已达到 2500 元以上。应该说，养老保险对民生保障的作用越来越突出、越来越重要。

但应当看到，在对单位职工保障日益牢固的同时，流动人口尤其是农民工的保障需求还有待满足。扩大农民工参保率是补齐就业群体社会保障的短板，是当前建设多层次养老保险体系推动社会发展的重要抓手。

有两个比率需要关注。第一个是城镇就业人员参保率，我国城镇 4.25 亿就业者中有 2.93 亿人参加了城镇职工基本养老保险，参保率是 69%；第二个是农民工参保率，我国有 2.86 多亿农民工，但只有 6202 万参加了城镇职工基本养老保险，参保率不到 22%。换句话说，农民工参保不充分，成了拉低城镇就业群体参保率的重要原因。

在 2.86 多亿农民工中，有 1.37 亿是进城农民工，占 48%。他们在城市工作、居住和生活，大部分没有参加城镇基本养老保险，即使在户籍地参加了城乡居民基本养老保险，每月百元左右养老金根本无法维持城市生活。一旦年老失去劳动力市场竞争力，这些群体只能回流到农村，形成“逆城镇化”洪流。

实际上，很多农民工完全具备在城市工业部门持续就业的能力。在全部农民工中，有超过 8760 万已经接受了非农职业技能培训，占农民工总量的 30%。这些人几乎不会再回到农村生活，他们是“市民化”的排头兵，是城镇就业的新生力量，也是重要的劳动力供给力量，应当也有能力加入城镇职工社保体系中。

上述提到的三个比例，城镇就业人员参保率 69%、进城农民工占全部农民工比例 48%以及接受非农职业技能培训占全部农民工比例 30%，对比不到 22%的农民工参保率，不难看出，目前距离农民工“应保尽保”还相去甚远。要想打破农民工参保“藩篱”，需要从多个层面入手：在法律层面上，加强劳动就业规范性，改变农民工劳动合同签约率不足四成且还在下降的局面，加强对雇用行为的规范，避免因雇主拒绝参保造成农民工无处参保的现象；在制度层面上，加强制度激励，引导农民工自觉参保、主动参保、要求参保，通过养老金教育讲明多缴多得、长缴多得的机理，避免因短视断保而丧失终身保障的权利；在执行层面上，运用市场机构（包括商业保险公司、大数据技术研发公司、信息技术应用公司等）的专业特长，

---

提高经办能力，解决农民工在流转就业过程中社会保险关系转移接续的问题。

要扩大农民工参保，决策层必须要有一个理念，那就是，农民工不仅仅是社保扩面的“自留地”，他们更是城镇劳动力供给的“生力军”。提高农民工城镇职工基本养老保险的参保率，不仅可以增强制度财务能力，更重要的是，使农民工在城镇就业有归属管、融入感，这是社会包容的体现。这样，既有利于实现就业公平性和劳动力市场竞争性，也能夯实市场机制发挥基础性作用的“基础”。2018年12月21日中央经济工作会议提出“重点解决好高校毕业生、农民工、退役军人等群体就业”，将农民工作为就业工作的重点，正是凸显这一群体的重要地位。

## 二、多层次养老保险体系为自身发展“补短板”

多层次养老保险自身最大的短板正是层次少。这句话看似拗口，但是事实。

在2.93亿参保职工中，只有2331万人加入了企业年金计划。企业年金，也就是通常所讲的养老保险“第二层次”，又称为“第二支柱”。2331万职工参加企业年金计划，人数只相当于参保职工的8%，占全部城镇就业人数的比例不到6%，相比“第一层次”城镇就业人数参保率69%来说，参加企业年金的职工比例太低。

人力资源和社会保障部公布的数据显示，这2331万职工分别参加了共1544个企业年金计划，相当于每个企业年金计划有15100人。而与之相比，澳大利亚390万人参与2672个计划，每个计划平均1460人，加拿大、英国、美国的这个数据分别是178人、58人和48人。比对这些数据，自然联想到中国的企业年金计划更多是由大型企业尤其是国有企业建立，而其他几国更多的是由中小企业建立。这也从侧面显示中国企业年金扩大参与率的艰难，即中小企业没有意愿也没有能力建立年金计划。

再来看一组数据：2008年和2009年每新增一家企业建立企业年金，增加的职工数分别是1090人和2820人，2014年这一数据是331人，到2017年只有16人，而与此同时，2008年和2009年建立年金计划的企业新增数分别是1000家和500家，2014年是7141家，2017年是4131家。这些数据表明一个事实，建立企业年金计划的企业数比10年前多了，但新增职工数少了，说明企业年金制度正在向中小企业扩容，但每年新增职工数由高峰时的270万人降至2017年的7万人，“第二层次”养老保险渐入窄胡同。

如果说“第二层次”是个短板，那么“第三层次”个人养老金制度还仅是雏形。自2018年5月启动个人税收递延型商业养老保险试点以来，投保（含续期）不过3万单。实际上，“第三层次”个人养老金制度发展缓慢的问题不在供方而在需方，关键制约是民众对税优激励的感知度不高，加之此类产品购买行动者不在个人而在单位，解决这些问题的突破口最终

---

都落在了税制改革——分项所得税制不改，纳税群体规模不增，税优的激励性就难以体现。2018年10月1日个人所得税起征点由3500元升至5000元，超过1亿不再缴纳个人所得税，此举减轻了工薪收入者的税负，但同时也将税优推动个人养老金制度发展的作用大大弱化。

在“第二层次”养老金制度扩容上，专家和业界提倡借鉴国外做法，用“自动加入”的准强制手段，也就是说，只要在一定时间内未提交书面申请要求退出，就默认企业及其职工同意加入合格年金计划，并按照最低标准缴费（英国从2012年起实施，最低缴费标准经过几次调整，目前为5%、其中雇主缴费率是2%，从2019年4月开始升至8%、其中雇主缴费率3%）。在目前减税降费大环境下，实施自动加入机制，只能从现有（降费政策实施后会更低）的缴费率中“腾挪”出一定空间，绝不可能“增添”缴费负担。

对于“第二层次”，有一个不可否认的事实：只要有能力，企业愿意在员工福利上做“加法”，这是“企业责任”，履行这一责任有助于企业留住人心、激励忠诚；但同时，只要有机会，企业会在社会福利上做“减法”，不愿更多承担“社会责任”，履行这一责任带来的福利有外溢性，会惠及本企业以外的群体。企业“社会责任”依靠强制性规定，社会责任越大，履行“企业责任”的空间就会越小。如何将“减法”变成“加法”？需要重新划定企业的责任结构：削减“社会责任”，留出空间，增强“企业责任”。也就是说，更大幅度降低社会保险费，同时激励与约束手段并举，引导企业加入年金计划。这样，无数个“企业责任”叠加起来，就会实现更大的“社会责任”。

在“第三层次”养老金制度扩容上，除了税制改革以外，关键是个人有意愿有动机为自己建立长期储备，这就需要进行国民的养老金教育。尽管教育本身花时费力，但做比不做强、早做比不做好。有一个更加有力的措施：实施奖补津贴，在国外称之为“负所得税”。对于一定收入以下的群体，改税优为直补，激励效果立显。奖补使用的是财政资金，既考虑到公共性也要兼顾再分配，因此强调精准度，根据不同群体对财政奖补的敏感度设计政策，将奖补集中在敏感度最高、撬动力最强的群体。

2018年12月21日中央经济工作会议提出“实施更大规模的减税降费”，“推动更大规模减税、更明显降费”，社会保障的降费将由阶段性转入常规性，这也为企业提升员工福利提供机会。在产业升级、人才珍贵的环境下，企业建立年金计划，不仅增强企业对员工的“粘度”和员工对企业的“忠诚度”，更有利于为员工提供长期储蓄，在整个社会形成庞大的长期资产。

必须大力发展第二和第三层次养老金，彻底改变社保三个层次的“一大二小三无”问题，补足社保体系的短板，真正建立起强健的多层次社保体系。只有这样，面对未来数十年人口

---

老龄化浪潮的冲击，我国社保制度才能从容应对、稳健前行。

CSS CLASS

---

## 声明：

中国社会科学院世界社保研究中心(简称“世界社保研究中心”)英文为 The Centre for International Social Security Studies at Chinese Academy of Social Sciences, 英文缩写为 CISS CASS, 成立于 2010 年 5 月, 是中国社会科学院设立的一个院级非实体性学术研究机构, 旨在为中国社会保障的制度建设、政策制定、理论研究提供智力支持, 努力成为社会保障专业领域国内一流和国际知名的政策型和研究型智库。

中国社会科学院社会保障实验室(简称“社会保障实验室”)英文为 The Social Security Laboratory at Chinese Academy of Social Sciences, 英文缩写为 SSL CASS, 成立于 2012 年 5 月, 是我院第一所院本级实验室。“社会保障实验室”依托我院现有社会保障研究资源和人才队伍, 日常业务运作由“世界社保研究中心”管理, 首席专家由“世界社保研究中心”主任郑秉文担任。

“社会保障实验室”于 2013 年 2 月开始发布《快讯》和《工作论文》。《快讯》产品版权为“社会保障实验室”所有, 未经“社会保障实验室”许可, 任何机构或个人不得以任何形式翻版、复制、上网和刊登, 如需使用, 须提前联系“社会保障实验室”并征得该实验室同意, 否则, “社会保障实验室”保留法律追责权利;《工作论文》版权为作者所有, 未经作者许可, 任何机构或个人不得以抄袭、复制、上网和刊登, 如需引用作者观点, 可注明出处。否则, 作者保留法律追责权利。

如需订阅或退订《快讯》《工作论文》, 请发送电子邮件至: [cisscass@cass.org.cn](mailto:cisscass@cass.org.cn)。

**地址：**北京东城区建国门内大街 5 号

**电话：**( 010 ) 84083506      **传真：**( 010 ) 64014011

**网址：**[www.cisscass.org](http://www.cisscass.org)      **Email:** [cisscass@cass.org.cn](mailto:cisscass@cass.org.cn)

**联系人：**董玉齐