

养老保险制度中 几个重要“年限”问题研究

——基于生命周期的视角

鲁全

(中国人民大学 中国社会保障研究中心, 北京 100872)

摘要: 生命周期是理解养老保险制度的重要视角。从个人的角度看, 养老保险制度是全生命周期的收入平滑; 从代际关系角度看, 养老保险制度则被视为代际互助。在生命周期中, 初始工作年龄、退休年龄和死亡年龄共同决定了养老保险制度中的缴费期限和待遇领取期限。我国的受教育年限和预期寿命都发生了极大的变化, 养老保险制度中的相关“年限”参数也需要作出相应调整, 以适应生命周期的变化。

关键词: 生命周期; 养老保险; 缴费年限; 退休年龄; 养老金领取年限

中图分类号: C913.7 **文献标识码:** A **文章编号:** 0257-0246 (2020) 12-0221-08

养老保险是最重要的社会保险项目之一, 涉及每一个人年老后的收入来源和生活质量。目前, 我国已经建立起由职工基本养老保险、城乡居民基本养老保险和机关事业单位基本养老保险制度共同构成的基本养老保险体系, 从制度上初步实现了“人人享有养老金”的目标。^① 但我国的养老保险制度仍面临很多重要的问题, 其中就包括最低缴费年限、退休年龄以及养老金领取年限等一系列“年限”问题。^② 生命周期是理解上述“年限”问题的重要视角。与其他社会保险项目不同, 养老保险制度涉及参保人整个生命周期的收入安排, 具有典型的长期性和跨代性。^③ 从当期的角度来看, 养老保险制度的本质是代际互助, 即年轻人缴费、老年人领取养老金; 从参保人个体的角度来看, 养老保险制度是个人收入在全生命周期中的合理分配, 即工作期间缴费、退休后领取待遇。有鉴于此, 本文将从生命周期视角对养老金制度进行理论分析, 并在此基础上对缴费年限、退休年龄以及养老金领取年限等关键议题进行理论与政策分析, 以期对完善我国的养老保险制度有所助益。

一、生命周期视角下的养老保险制度分析

1. 个人生命周期视角下的养老金制度

从个人生命周期的角度看, 养老保险可以被视为个人收入在整个生命周期中的平滑,^④ 即在职工作的时候履行缴费义务, 积累养老金权益, 退休后享有领取养老金的权利。因此, 参保个人在养老金制度运行中存在两个不同的时期, 其一是缴费期, 这个时期与参保个人的工作期基本一致, 参与社会

作者简介: 鲁全, 中国人民大学中国社会保障研究中心副教授, 研究方向: 中国社会保障理论与政策。

① 鲁全 《改革开放以来的中国养老金制度: 演变逻辑与理论思考》, 《社会保障评论》2018年第4期。

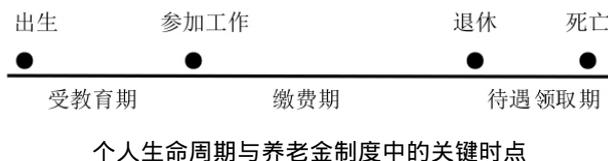
② 郑功成 《中国养老金: 制度变革、问题清单与高质量发展》, 《社会保障评论》2020年第1期。

③ 杨燕绥 《弥补供给侧短板按照生命周期构建养老保险制度》, 《中国人力资源社会保障》2017年第1期。

④ 穆怀忠、沈毅 《中国农民养老生命周期补偿理论及补偿水平研究》, 《中国人口科学》2012年第2期。

劳动,并以劳动收入为基础,缴纳养老保险费;其二是待遇领取期,这个时期与参保人的退休期相一致,不再参与社会劳动,并以缴费期的缴费水平和退休期的经济发展水平为基础,领取养老保险金。

通过上述分析不难看出,从个人生命周期的视角来理解养老保险制度,其具有三个基本特征:第一,涉及个人生命周期全过程。如果简单将个人生命周期划分为受教育阶段、工作阶段和退休阶段的话,受教育阶段进行人力资本投资,为进入工作阶段后的缴费奠定基础;工作阶段是履行缴费义务的时期,为领取养老金积累权益;退休阶段则开始领取养老金,实现养老金权益。第二,从参保人权利义务关系的角度看,其在个人生命周期的不同阶段实现,从而是相对分离的。^①参保人在就业阶段履行参保缴费义务,基本不具备享受领取养老金权利的条件;^②参保人在退休阶段享受领取养老金的权利,不需要再缴纳养老保险费。第三,养老保险制度的财务平衡在一定程度上取决于生命周期的结构性安排。养老保险制度的财务平衡是由收支状况决定的,缴费期和待遇领取期的长短在一定程度上会分别影响基金收入与基金支出。下图显示了个人的生命周期与养老金制度之间的关系。个人生命周期中的几个重要时点(出生、参加工作、退休以及死亡)都分别对应着养老金制度的一些关键时点,从而说明了两者的密切关联。



2. 代际生命周期视角下的养老金制度

养老保险制度的本质是代际的互助共济。^③虽然从个体的角度看,缴费期积累权益,退休后实现权利;但从财务模式的角度看,其实质是当代年轻人缴纳保险费,老年人领取保险金。从这个意义上说,工作期间的缴费不仅是在为自己年老后领取养老金积攒权益,也是年老后得到彼时年轻人缴费供养之权利的前置义务,从而形成以人口再生产为基础的“代际互助协议”。有鉴于此,从代际生命周期的视角出发理解养老保险制度及其改革就显得尤为重要。

相比于个人生命周期的视角,养老保险制度中代际关系的视角有以下三个特点:第一,动态调整性。从个人或者一代人的角度看,其生命周期的结构大体保持一致;但从代际关系的角度看,不同代人之间的生命周期结构则会发生较大的变化。其变化致因主要是受教育年限的延长、就业形态的变化以及预期寿命的延长等。在养老保险制度改革中,就需要根据不同代人之间生命历程结构的变化进行调整,从而确保代际公平。第二,权利与义务同时实现。与个人生命周期视角下缴费期与待遇期在时间上分离、权利与义务在时点上分开不同,从代际关系的视角看,在当期,年轻在职者履行缴费义务,退休的老年人享受领取养老金权利,权利和义务在同一时点上实现。第三,就养老保险制度的财务平衡而言,不仅代际生命周期结构的变化会对其产生影响,代际劳动生产率的差别也会对其产生影响。当前的主流文献都过分强调人口老龄化对养老保险基金平衡的负面影响,^④而相对忽视了新一代劳动生产率的提高对人口抚养比下降的抵消作用。^⑤

通过上述两个视角的分析,我们可以得到如下基本结论:第一,从个人的角度看,养老金制度是个人整个生命周期收入的平滑,参保个人的缴费义务期与待遇领取期在时点是分离的;从代际生命周期的角度看,养老金制度的本质是代际互助和代际平衡,年轻缴费者履行义务和退休者领取待遇同

① 鲁全 《中国养老保险法制建设:法律性质、现状与未来发展》,《探索》2020年第3期。

② 根据现行社会保险法的规定,在未达到退休年龄时,如非因工致残或非因工死亡,则分别可以领取残疾养老金和遗属养老金。

③ 何文炯 《论社会保障的互助共济性》,《社会保障评论》2017年第1期。

④ 王杰秀、安超 《全球老龄化:事实、影响与政策因应》,《社会保障评论》2018年第4期。

⑤ 张熠等 《中国养老金改革的逻辑和福利效果:基于人口“数量—质量”的转换视角》,《经济研究》2020年第8期。

时实现。第二,从同一代的角度看,个人生命周期的结构基本相同,但从跨代的角度看,其生命周期的结构会发生一定的变化,养老金制度的调整和改革需要适应这种变化,以确保代际公平。第三,个人生命周期中的若干重要时点共同决定着养老保险制度中的重要时限。受教育年限及由此决定的初次进入劳动力市场的年龄和退休年龄共同决定着养老保险的缴费年限;退休年龄和预期寿命决定的死亡年龄共同决定着领取养老金待遇的年限等。由此可见,缴费年限、退休年龄和领取养老金的年限是养老金制度中的三个重要年限参数,接下来,本文将从生命周期的视角分别对此展开分析。

二、有关养老保险缴费年限的分析及政策建议

养老保险缴费年限是指参保者从初次缴费到结束缴费的整个时间周期。从生命周期的角度看,初次缴费时间一般而言与进入劳动力市场的年龄相一致;结束缴费时间一般而言与退休年龄,即完全退出劳动力市场的年龄相一致。因此,缴费年限由受教育年限和退休年龄共同决定,与工作年限相匹配,涵盖劳动者完整的工作生涯。从养老保险制度的角度看,在缴费年限期间,参保者都应当履行缴费义务,积累养老金权益,并构成最主要的养老金收入来源。

1. 现行有关缴费年限的规定及其问题

(1) 现行有关缴费年限的规定

我国现行《社会保险法》第十六条第一款规定,参加基本养老保险的个人,达到法定退休年龄时累计缴费满15年的,按月领取基本养老金。第十六条第二款规定,参加基本养老保险的个人,达到法定退休年龄时累计缴费不足15年的,可以缴费至满15年,按月领取基本养老金。

上述法律规定给人们两个错误的直观感受:第一,参加养老保险只要缴费满15年就可以领取养老金。在目前公众对养老金制度信心不足背景下,其实践后果就是参保人缴费满15年后就不再缴费,由此导致参保人平均缴费年限较短,并影响其养老金权益。第二,即使缴费不满15年,也可以在临近退休时通过补缴的方式达到领取待遇的标准。由此导致在职缴费期不按时足额缴纳保费,到临近退休时,采取各种方式补缴养老保险费的非正常现象。

需要特别说明的是,缴费满15年及补缴的相关规定有其特殊的历史背景。我国的养老金制度于20世纪90年代才开始全面建立,当时很多参保职工的年龄已经在40岁左右,距离退休年龄15年左右。为了确保这部分参保职工可以实现养老金权益,主管部门做出了上述规定,从而可以被视为一项制度初建期针对转制过程中特殊群体的过渡性政策安排。目前将这一过渡性政策安排法定化,必然会对常态下的养老金制度运行产生负面影响。

(2) 现行缴费年限规定带来的问题

缴费满15年并可以补缴的规定带来了以下四个方面的问题:

第一,违背了养老保险制度权利与义务相结合的基本原则。在养老保险制度中,履行缴费义务是享受养老金权利的前提,而缴费义务又是与劳动收入相关联的,即只要在受雇劳动的职业生涯中,就应该以收入为标准进行缴费。现行的劳动合同法也规定,参加并缴纳社会保险是劳动合同存续期的法定义务。因此,参保者只要有受雇劳动收入,就应当履行参保缴费义务。

第二,与个人生命周期结构不匹配,埋下养老金水平过低的隐患。如前所述,养老金制度是对个人整个生命周期内收入的再分配。举例而言,参保劳动者从25岁开始工作缴费,60岁退休,余命20年,因此缴费35年,领取待遇20年。这种“标准”缴费者的养老金替代率一般在50%左右。如果参保者缴费仅15年,即仅达到标准缴费年限的40%,其养老金替代率也会相应下降到20%左右,从而无法维持劳动者退休后的基本生活水平。

第三,对冲了“长缴多得”机制的激励效应。根据现行的职工养老保险待遇计发办法,养老金水平与个人缴费年限挂钩,缴费每多一年,养老金水平提高1个百分点。这种长缴多得的激励机制有

利于鼓励劳动者长期缴费，从而积累足够的养老金权益。但缴费满15年的规定严重对冲了该机制的激励效应，导致制度实际运行中参保人的缴费年限普遍较短。

第四，补缴政策导致参保人之间的不公平。有关缴费不满15年可以补缴至15年的政策同样也具有历史局限性，是为了保障制度推行时“4050”等大龄劳动者的社会保险权益，亦是一项临时性的制度安排。对于新参保的劳动者，补缴政策使之在劳动就业期不按时足额缴费，待临近退休时再按照一定的标准补缴。考虑到货币的时间价值和通货膨胀等因素，必然会导致补缴者与按期缴费参保者之间的不公平，也变相地强化了劳动者可以在工作期不缴费的负向激励。

2. 关于调整缴费年限的政策建议

第一，删除现行法律中有关最低缴费年限的规定，建立缴费年限的自动延长机制。由于最低缴费年限需要与个人的生命周期结构、预期寿命的变化等因素挂钩，当前亦无法一次性大幅度调整，因此目前不宜在社会保险法中做明确的规定。建议以修改《社会保险法》为契机，删除第十六条中有关最低缴费年限的规定，改为“可根据经济发展与人口结构状况，逐步提高最低缴费年限，具体方案由国务院制定”的原则性表述。同时，在养老保险顶层设计方案或相应的行政法规中，建立最低缴费年限的自动增长机制，争取用15年左右的时间，到2035年时，将标准缴费年限提高到35年，并且要与延长退休年龄的改革统筹安排、同步推进。同时，建议司法机构或主管部门出台有关缴费年限的法律说明，将缴费满15年并可以补缴的政策对象限定为参保时已经超过40岁或45岁的参保人。

第二，删除现行法律中有关补缴的规定，由主管部门对特殊情况进行统一规定。鉴于补缴是特殊历史时期的临时性政策，不宜作为法律条款长期固定下来，同时考虑到目前制度中“中人”的规模将随着时间的推移逐步减少，即有补缴需求的人数会不断减少，建议在修改《社会保险法》时，删除第十六条第二款中有关养老保险可以补缴至15年的规定。同时，根据制度实际运行与司法案例中的情况，由主管部门出台全国统一的缴费办法，对历史欠缴、中断缴费等特殊情况的申请对象、适用范围以及处理方式作出明确规定，将补缴严格限制在建制时已经工作的“中人”，对于建制时尚未进入劳动力市场的“新人”，原则上不允许补缴。只有这样，才能兼顾历史公平与现实公平，才能逐步提高劳动者的缴费意识。

三、有关退休年龄的分析及政策建议

退休年龄是劳动者退出劳动力市场的年龄，是一个时点的概念，从生命周期的角度看，退休年龄联结着工作期和退休期。一方面，由受教育年限决定的初次工作年龄与退休年龄共同决定了工作缴费年限；另一方面，退休年龄和预期寿命共同决定了领取养老金的年限。从养老保险基金收支的静态角度看，退休年龄的延迟一方面可能增加了基金的收入，另一方面可能会减少基金的支出，从而会对养老保险基金产生影响。^①

1. 我国现行有关退休年龄的规定及问题

(1) 我国现行有关退休年龄的规定

我国关于退休年龄的规定最早见于1951年颁布的《劳动保险条例》，其中规定退休条件为男性职工年满60岁，一般工龄满25年，本企业工龄满5年；女性职工年满50岁，一般工龄满20年，本企业工龄满5年。特殊工种退休的条件规定为男性年满55岁，女性年满45岁。

^① 这里之所以说是静态的角度，是因为从严格的动态意义上看，基金收入不取决于退休的时点，而取决于由退休年龄和初始工作年龄共同决定的缴费年限；同样，领取的养老金总额也不取决于退休的时点，而取决于由退休年龄和预期寿命共同决定的领取待遇年限。也就是说，延迟退休年龄并不意味着缴费年限和领取待遇年限的必然变化，对养老保险基金收支的影响也存在不确定性。参见杨一心、何文炯《养老保险缴费年限增加能够有效改善基金状况吗？——基于现行制度的代际赡养和同代自养之精算分析》，《人口研究》2016年第3期。

1978年颁发的《国务院关于工人退休、退职的暂行办法》和《国务院关于安置老弱病残干部的暂行办法》，进一步明确规定了退休的条件：（1）男性干部、工人年满60周岁，女干部年满55周岁，女工人年满50周岁，连续工龄或工作年限满10年；（2）从事井下、高空、高温、特别繁重体力劳动或者其他有害身体健康的工作，男年满55周岁、女年满45周岁，连续工龄或工作年限满10年；（3）男年满50周岁，女年满45周岁，连续工龄或工作年限满10年，经医院证明，并经劳动鉴定委员会确认，完全丧失劳动能力的；（4）因工致残，经医院证明，并经劳动鉴定委员会确认，完全丧失劳动能力的。这两个规定基本确立了我国退休年龄的制度并沿用至今。

此后，国家还出台了一些特别规定，对基本退休年龄制度作了补充，如《国务院关于高级专家离休退休若干问题的暂行规定》和《中央组织部、劳动人事部关于女干部离休退休年龄问题的通知》规定，对于少数高级专家，确因工作需要，身体能够坚持正常工作，征得本人同意，经有关机关批准，其离休退休年龄可以适当延迟，但正职不超过70周岁、副职不超过65周岁。2005年《公务员法》对公务员提前退休也有特别规定，其中第88条规定，公务员符合下列条件之一的，本人自愿提出申请，经任免机关批准，可以提前退休：（1）工作年限满30年的；（2）距国家规定的退休年龄不足5年，且工作年限满20年的；（3）符合国家规定的可以提前退休的其他情形。

（2）当前退休年龄规定存在的问题

第一，有关退休年龄规定的立法层次较低。目前有关退休年龄规定的法律法规中，除了《公务员法》中有关公务员退休年龄的特殊规定之外，大多是20世纪七八十年代制定的国务院法规或部门规章，总体立法层次较低。对退休年龄的规定，既会影响到每个劳动者的切身利益，更会影响国家整体的劳动力供给数量、养老保险基金平衡以及生命周期的结构优化等，从而需要由国家立法机关在劳动基准法或者就业的相关法律中予以规制，调整退休年龄的方案也应当由国家立法机关审议表决。

第二，总体而言，我国退休年龄较低，未与劳动者生命周期结构的变化相适应。退休年龄是划分劳动者就业期与退休期的时间节点，在一定程度上决定了劳动者的生命历程结构。因此，退休年龄应当主要取决于平均受教育年限和由此确定的初次进入劳动力市场的年龄以及国民的预期寿命等因素。现行的退休年龄规定是近70年前制定的，当前的经济社会环境以及国民的受教育年限和预期寿命等指标都发生了重大的变化，从而急需做出调整。据教育部主要负责同志的介绍，目前我国新增劳动力中有48.2%的人接受过高等教育，平均受教育年限达到了13.6年，比新中国成立初期有了极大的提高。^①据世界卫生组织的最新数据，我国平均寿命女性为79.2岁，男性为74.9岁。结合平均寿命和退休年龄等因素推算，我国男性养老金平均受领时长为15年，女干部养老金的平均受领时长为24年，女职工养老金的平均受领时长为29年，甚至超过了平均缴费年限，导致缴费年限和待遇领取年限的倒挂。

第三，不同群体之间退休年龄规定差异较大，带来群体间不公平。^②按照现行规定，男性与女性的退休年龄不同，公职人员和企业职工的退休年龄不同，且差异都较大。在实际操作中，由于地方的特殊政策以及退休审批权归属于地方劳动保障部门，制度规定中的退休年龄差距在实践中被进一步拉大。例如，在高校等事业单位，普遍有将实际退休年龄与职称职务相挂钩的政策，达到一定职级的教师可以申请延迟退休年龄等。

第四，与退休年龄相关的一些法律关系尚未厘清。包括退休与劳动就业的关系，退休与领取养老金的关系等。就退休者的劳动权而言，法学界有观点认为，无论是退休还是就业，都是个人权利，而

^① 来源：2019年9月26日下午，教育部长陈宝生在“庆祝中华人民共和国成立70周年”活动第二场新闻发布会上介绍新中国成立70年来教育事业发展取得的成就。http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/xw_zt/moe_357/jyzt_2019n/2019_zt24/fbh/fbhmtbd/201909/t20190926_401169.html，访问日期：2020年7月23日。

^② 岳经纶《不同群体女性各年龄段收入差异对拉平男女退休年龄的影响》，《社会保障评论》2017年第3期。

非义务。因此受雇劳动者达到法定退休年龄后,在劳资双方自愿平等协商的基础上,退休者仍然可以继续享有劳动就业权。就退休者的养老保险权益而言,目前在实践中,退休就意味着要开始领取养老保险待遇,而一旦领取了养老保险待遇,就不能再参保缴费,退休年龄和领取养老金的年龄因此合二为一。而在部分发达国家,则是将领取养老金的年龄与退休年龄相分离,退休后,仍然可以以其他形式继续就业,并缴纳养老保险费,直到其劳动所得无法维持基本生活时,才可申领养老保险待遇。

2. 关于尽快制定延长退休年龄方案的建议

通过上述分析不难发现,需要从全生命周期的视角来理解延迟退休年龄政策,它是在受教育年限延长、预期寿命延长的背景下,相应调整生命周期结构的必然结果。与此同时,退休年龄的调整又涉及劳动力市场供给、养老保险基金长期均衡以及老年人生活质量等多重因素,并且需要尽早谋划、长期安排、分类施策,才能够给国民以稳定的预期和确保群体之间的相对公平,提高国民对该政策的理解度和认同度。^①

第一,建议尽快由立法机构牵头,启动有关退休年龄方案的研究与制定工作。如上所述,退休年龄的确定涉及经济社会多个领域,不宜由某一个行政部门主导,而适宜由立法机关的相关专门委员会来牵头组织实施,并由国家最高权力机关表决通过。此前,有关退休年龄的调整主要由养老保险的主管部门主导,容易让民众简单地将延迟退休年龄改革归因于养老保险基金收支压力,不利于提高民众对该政策的理解度和认可度。在由国家立法机构主导的工作机制下,目前的首要工作是对相关国家的立法情况及其实施过程中出现的问题进行梳理和总结,同时要充分地做好前期宣传工作。

第二,以《社会保险法》执法检查为契机,规范提前退休行为。由于目前缺少全国层面有关提前退休的规范,各地劳动部门的自主权限较大,违规提前退休的行为较为常见,由此导致实际退休年龄早于法定退休年龄的现象。明年是《社会保险法》颁布实施十周年,建议以此为契机,各级立法机关积极开展社会保险执法检查,将退休审批等作为执法检查中的重点内容,了解各地提前退休审批存在的问题,尽快出台提前退休审定的依据和条件,将提前退休的审批权适度集中上移。

第三,按照男女同龄、整体设计、小步渐进、经济激励和有机联动等原则,制定退休年龄改革方案。首先,将男女同龄作为退休年龄方案的基本目标,可以采取女先男后或者女快男慢等措施,从逐步缩小男女退休年龄差距入手,最终实现男女同龄退休。其次,统筹兼顾、整体设计,处理好不同群体之间的关系,例如企业职工与公职人员之间,需要在不断缩小退休年龄差距的基础上,逐步实现同龄退休;处理好退休年龄和工作年限之间的关系,总体上要逐步提高退休年龄,但对于工龄较长者,则可以制定特殊的政策;处理好不同区域之间的关系,受经济发展以及健康状况等因素的影响,我国不同区域之间的人均预期寿命仍有较大差别,从而需要有更精准的政策方案。再次,将小步渐进作为基本策略。发达国家延迟退休年龄的基本经验就是,要做中长期的规划,而不可操之过急,目标的设定要有远见,而起步则要坚决。因为退休年龄的改革是必然之举,启动的时间越晚,调整的周期反而越短,政策效果亦会受到影响。另外,应将经济激励作为最重要的工具。目前,延迟退休年龄的民意仍有待进一步夯实,而且大部分民众持反对意见。在这样的环境下,方案的制定需要具有策略性,建议将调整养老金计发办法作为切入点,设置领取全额养老金的退休年龄,对提前领取者降低养老金水平,对延迟领取者予以经济激励,从而使得人们产生延长工作时间的内在动力。最后,对相关改革进行配套联动,包括将最低缴费年限与退休年龄联动,逐步提高领取基础养老金的最低缴费年限;将支持老年人就业的政策与退休年龄联动,使得老年人真正实现老有所为;将劳动就业政策与退休年龄联动,鼓励年纪较轻、身体较为健康的老年人从事老年互助、贫困地区基础教育等事业,充分发挥老年人的人力资源优势;将家庭服务业的发展与退休年龄改革联动,大力发展3岁以下幼儿的社会化照

^① 《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》明确提出,实施渐进式延迟法定退休年龄。

顾，减轻子代对老年人就业的阻力等。

四、关于个人账户养老金计发年限的分析及政策建议

一般而言，领取养老金的年限是由退休年龄和预期寿命共同决定的。同时，该年限还与养老金的制度模式有关：在现收现付模式下，遵循代际互助的原则，领取养老金的年限与实际余命相同^①，即“活多久、领多久”；在个人账户模式下，由于账户积累的资金总量有限，因此只能按照预期的余命来计算养老金水平，领完为止。

1. 现行有关个人账户养老金计发年限的规定与问题

(1) 现行个人账户养老金计发年限的规定

现行的三大基本养老保险制度都采取了社会统筹与个人账户相结合的制度设计。其中，社会统筹部分采取现收现付的财务模式实现代际互助，支付终生，而个人账户养老金的计发年限则存在一定的争议和法律矛盾。^②一方面，《社会保险法》第十四条对个人账户做出了专门规定，即个人账户不得提前支取，记账利率不得低于银行定期存款利率，免征利息税。个人死亡的，个人账户余额可以继承。该规定意味着个人账户资金具有私人属性。另一方面，根据职工基本养老保险和居民基本养老保险的计发办法，个人账户都是终生给付直至死亡。也就是说，即使个人账户的资金已经发完，只要参保人仍然存活，就需要按标准继续发放至其死亡，这意味着个人账户具有了公共属性。显然，这两者之间存在矛盾。从学理上看，个人账户应当具有私人属性，在计发过程中，一旦本息总额发完，就应当停止支付，参保人的长寿风险需要由个人承担。这显然与养老保险制度维持老年人收入水平、避免老年贫困的目标相违背，因为老年人的存活时间越久，其个人账户支付完的可能性越大，养老金水平下降的可能性也就越大。

(2) 现行个人账户养老金计发办法存在的问题

根据现行的个人账户养老金计发办法，其支出总额必然大于实际积累额，无法实现自我平衡，并进而侵蚀社会统筹基金，对整个基本养老保险制度的财务可持续性带来负面影响。^③个人账户养老金储存额与发放额之间的缺口主要由以下三个因素造成：

第一，个人账户资金总量的有限性与个人预期寿命不确定性之间矛盾带来的缺口。养老保险制度的初衷是为了让老年人无论活多久，都能有维持基本生活的收入来源，现收现付制度通过代际互助实现了这个目标。但完全积累的个人账户无论其本金和收益有多少，资金总量在参保人退休时都是固定的。而退休者的预期寿命则是不确定的，确定数额的资金积累显然无法应对不确定的预期寿命，从而必然导致参保者年龄越大，个人账户资金消耗完的可能性越大，老年人收入大幅下降的可能性越大的后果，与制度初衷背道而驰。

第二，个人账户记账利率与实际投资利率差别带来的缺口。由于我国职工养老保险个人账户长期处于空账运行的状态，居民个人账户虽是实账，但统筹层次较低，亦没有进行有效的投资管理。另一方面，在2016年之前，我国个人账户记账利率较低，大多是一年定期存款利率，2016年之后，主管部门大幅调高个人账户记账利率到8%左右。而在养老保险基金委托投资中，个人账户性质的基金规模及其收益率却无法长期维持该水平。记账利率较高，而实际投资回报率未知，这部分的差额必将成为未来个人账户养老金计发的潜在风险。

第三，个人账户记账规模和实际做实规模差别带来的缺口。进入21世纪后，我国从东北三省开

① 杨俊 《职工养老保险社会统筹制度计发方式研究》，《社会保障评论》2020年第1期。

② 米海杰等 《养老保险个人账户参数设定错误与纠正》，《统计研究》2019年第6期。

③ 王增文 《城镇职工基本养老保险个人账户超额支出：测度与评价》，《社会保障评论》2017年第2期。

始进行做实个人账户的试点,各地做实的比例从3%到8%不等,但大多未能持续。也就是说,即使是做实个人账户的省份,其实际资金规模也只有个人缴费工资的5%左右,而未达到制度设计的8%,而在记账时,则均按照8%记账,这部分缺口也将成为未来的支付风险。

2. 关于完善个人账户养老金计发年限规定的政策建议

综上所述,必须对个人账户的计发办法,尤其是计发年限进行改革,在明确个人账户资金性质及其运行方式的前提下,改终生给付为总额硬约束下的一次性给付或年金式给付,具体的建议包括:

第一,修订《社会保险法》有关个人账户的表述,明确个人账户的私人属性并完善个人账户养老金计发办法。修订《社会保险法》第十四条的相关表述,增加有关“个人账户养老金总额领完为止、不得从社会统筹账户中列支”的表述;在具体的行政法规和政策文件中,提供一次性领取、转化为商业养老保险等多种备选方案,明确个人账户的私人属性和长寿风险的分担机制。

第二,完善《社会保险法》中有关基金投资的表述,明确养老保险基金投资本金的性质是个人账户基金。《社会保险法》第六十九条在规制社会保险基金投资时,统称为社会保险基金,未能明确投资本金的性质。从制度模式上看,养老保险社会统筹部分理论上并不存在基金结余,因此投资本金的性质应当明确为个人账户基金,并且按照实际投资回报率或平滑后的平均投资回报率进行记账。

第三,在养老保险基金投资管理办法中明确个人账户记账利率的确定方式。2015年8月,国务院印发了《基本养老保险基金投资管理办法》,对养老保险基金投资的管理模式、相关主体的权责分配以及投资的原则和领域进行了较为详细的规制。建议在明确投资本金性质的基础上,补充有关个人账户记账利率的确定方式,并且保持三项基本养老保险制度个人账户记账利率的相对一致。

五、基本结论

本文从生命周期的视角对我国养老金制度中的几个关键年限问题进行了理论与政策分析,得到四点基本结论。

第一,从个人生命周期的角度看,养老金制度是个人一生收入的平滑,年轻工作时参保缴费、年老退休后领取待遇;从跨代生命周期的角度看,养老金制度是代际互助,当期年轻人履行缴费义务,退休者享受养老金权利。因此,养老金制度设计既要与个人的生命周期相匹配,又要与代际生命周期结构的调整变化相适应。

第二,养老保险制度中的缴费年限是由受教育年限决定的初次工作年龄和退休年龄共同决定的,因此应当与参保者的整个职业生涯相吻合。我国现行养老保险制度中“15年最低缴费年限”的规定是特殊历史背景下的产物,无法与常态下的劳动者生命周期相吻合,产生了负向的激励,从而有必要逐步延长缴费年限,使之涵盖参保者的整个职业生涯,确保退休后的养老金水平。

第三,退休年龄是个人生命周期的关键节点,联结工作期(养老保险缴费期)和退休期(养老金待遇期)。从整个生命周期的角度看,延迟退休年龄是在受教育年限和预期寿命普遍延长的背景下,平衡个人生命周期结构和实现代际公平的自然结果。我国现行的退休年龄是近70年前规定的,存在退休年龄过低、群体之间差异大以及违规提前退休情况普遍等问题,亟需由国家立法机构牵头,按照整体设计、小步渐进、联动改革等原则,在做好宣传工作的前提下,尽快制定延迟退休方案,稳定国民预期。

第四,领取养老金的年限是由退休年龄和预期寿命决定的死亡年龄共同决定的。基础养老金遵循现收现付的原则,领取终生,个人账户养老金则面临总额有限性与预期寿命不确定性之间的矛盾,亟待厘清个人账户的私人产权性质,完善个人账户基金的投资管理办法和计发方式,从而有效控制个人账户养老金的长期财务风险。

责任编辑:王永平