

· 社会保险 ·

基于共同富裕的养老金体系优化

何文炯

【摘要】 养老金是最受关注的社会保障项目，有效的养老金体系有益于社会财富增加，有益于社会发展成果共享，也有益于人的全面发展，因而有益于推进共同富裕。经过多年的改革和建设，我国在养老金领域已经取得了伟大成就，然而由于历史和现实的诸多原因，现行养老金体系的反贫困功能不强，对促进就业创业、促进经济增长、改善收入分配的贡献不足，与共同富裕的要求不相适应。在扎实推进共同富裕的进程中，需要进一步明确养老金体系的功能定位、优化养老金体系层次结构、增强其对经济社会发展的适应性，建设更加公平、更可持续、更有效率的养老金体系。据此，现阶段的重点包括：一是控制和缩小群体间的公共养老金待遇差距，二是积极稳妥推进公共养老金制度参量改革，三是加快建设基金收支长期平衡机制。

【关键词】 共同富裕；养老金体系；深化改革

现代社会中，养老金是惠及面广泛、时间跨度最长、所需资金量庞大、社会关注度最高的一类社会保障项目。作为一种老年收入保障机制，养老金关系到每一个社会成员年老之后的生活状况，其中的每一个项目都是涉及老百姓切身利益的社会契约，其运行过程则是一系列重大的经济活动，关乎社会稳定和谐乃至国家长治久安，因而养老金体系是国家治理体系的重要组成部分。改革开放以来，国家在养老金领域进行了一系列改革探索，实现了制度转型和惠及范围扩展，其成就有目共睹。^①然而，由于历史和现实的诸多原因，现行养老金体系还存在明显的缺陷，^②与共同富裕的要求不相适应。因此，要通过深化改革，建设更加公平、更可持续、更有效率的养老金体系，为扎实推进共同富裕做出应有的贡献。

一、养老金与共同富裕

养老金是关于老年收入的一种社会化保障机制，通常以终身年金的形式发放，因而养老金

-
- 【作者简介】** 何文炯，浙江大学教授，浙江大学民生保障与公共治理研究中心主任、共享与发展研究院副院长。主要研究方向：社会保障、风险管理、保险与精算、公共服务。
- 【基金项目】** 国家社会科学基金重大项目“人口老龄化与长寿风险管理的理论与政策研究”（13&ZD163）。
- 【致谢】** 本文写作过程中，得到杨一心老师和严晓斌同学的帮助和支持，专此致谢。

① 何文炯：《改革开放 40 年：中国养老保险回顾与展望》，《教学与研究》2018 年第 11 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。

又称“养老年金”。讨论养老金体系及相关制度的完善,可以从多个不同的角度进行,这里我们从共同富裕的视角切入。为此,我们先讨论养老金与共同富裕的关系,揭示在推进共同富裕的进程中养老金体系的职责与担当。共同富裕是社会主义的本质特征,是指全体社会成员普遍地、持续地富裕起来,即在社会财富持续增长的同时,人民群众物质生活不断改善、精神生活日益丰富的过程,也是城乡、区域和人群之间差距逐步缩小的过程。据此,共同富裕有两个要点:一是“富裕”,二是“共享”。^①富裕,依靠发展才能实现;共享,则需要有效的规则和机制。发展为了人,发展依靠人,因而实现共同富裕的核心是促进人的全面发展。由此出发,我们可以从三个方面讨论养老金与共同富裕的关系。

(一) 养老金与富裕

富裕,可以从两个方面考量。从微观上说,富裕是指社会成员及其家庭的收入增加、财富增多、生活宽裕。从宏观上说,富裕是指全社会的物质和精神财富不断增多,社会成员的需求能够得到有效满足,普通老百姓的发展机会增多。当然,这两者之间是统一的。老百姓普遍富裕了,整个社会就富裕;全社会富裕了,如果收入分配制度合理,老百姓就会富裕。养老金是发给老年人的,从微观层面考察,养老金多就意味着老年群体的收入增加,他们的生活就好;养老金少就意味着老年群体的收入少,他们的生活一般也不会好。从宏观层面考察,有效的养老金体系能够促进全社会经济增长,从而促进富裕,其机理如下。

其一,有效的养老金体系有益于营造稳定和谐的社会环境。富裕需要持续的发展才能实现,而发展需要有稳定和谐的社会环境,其中包括对老年贫困风险的有效处理。事实上,老年贫困是每一个社会成员所面临的基本风险,如无有效的制度安排,则会有部分老年人处于贫困状态,这不仅与共同富裕的目标不相适应,而且难以保持社会的稳定,更谈不上社会和谐。有效的养老金体系,能够使每一个社会成员有稳定的预期。对普通社会成员而言,政府组织实施的公共养老金制度能够为其年老之后提供持续稳定的基本收入,确保其具有购买基本生活资料的能力;对中高收入群体而言,他们不仅拥有政府提供的养老金,而且还可以自主决定、自愿参与并获取与自身需求及其能力相适应的其他类型的养老金,从而过上更幸福的老年生活。

其二,有效的养老金体系有益于促进消费。消费是推动经济稳定增长的基本动力,而有效的养老金体系能够促进消费,进而促进经济持续增长。有效的养老金体系,尤其是由政府组织实施的公共养老金制度,能够给全体社会成员以稳定的预期,从而增强其消费信心。对于低收入老年群体而言,政府所提供的养老金能够直接提升他们的现实消费能力,这些资金随即进入消费市场,用以购买基本生活资料,从而直接增加全社会的消费;对于中高收入群体而言,他们不仅有政府提供的养老金,而且还可以有其他类型的养老金,因而有更强的消费能力和消费信心。

其三,有效的养老金体系有益于促进劳动力资源优化配置。劳动力是生产力诸要素中最活跃的要素,因而促进劳动力资源优化配置是国家立法和公共政策制定的基本取向,也是每一个经济实体和社会组织在其经营管理中遵循的重要原则。养老金体系中的每一个项目都与劳动者有关,合理的养老金项目安排和制度设计能够平滑劳动者自身在不同时期的收入,实现跨期合理配置,尤其是政府组织实施的公共养老金制度能够在寿命不同、收入不同的劳动者之间实现互助共济,还能为劳动者在不同地区或不同工作单位之间的自由流动提供保障。此外,适宜的

^① 李实:《共同富裕的目标和实现路径选择》,《经济研究》2021年第11期。

公共养老金给付标准，能够使劳动力成本处于合理水平，从而促进就业并优化劳动力资源配置，进而促进全社会经济持续健康发展。

（二）养老金与共享

社会财富合理共享是实现共同富裕的重要途径，有效的养老金体系能够促进社会财富合理共享，产生积极的收入再分配效应。这种共享效应源于养老金制度的互助共济功能。根据政府在养老金项目中不同的职责，养老金有公共养老金和私人养老金两个层次，其中公共养老金又称“公共年金”，由政府依法组织实施，旨在保障社会成员年老之后的基本生活需要，确保其基本生存和基本尊严；私人养老金又称“私人年金”，由民间的营利性或非营利性机构组织提供，社会成员根据自身的养老金需要和付费能力确定是否参与并选择相应的项目和服务机构，因而是一种自主、自愿和自费的老年收入保障计划，属于老年风险管理计划的重要组成部分，政府在其中的职责是规范、监管和支持。

政府组织实施的公共养老金制度，有福利型和保险型两种方式，但其制度设计均基于互助共济的原理，只是互助共济的方式和程度有所不同。福利型养老金是国家动用财政资金为达到一定年龄的老年人发放养老金直至终身，这是一种间接的互助共济，因为每一个社会成员纳税的量不同，即对国家财政的贡献不同，但公共养老金的发放又是另一种规则——寿命越长者养老金领取越多，且与其纳税贡献无关。按照是否对老年人实行家计调查，福利型的养老金又有选择性福利（救助型养老金）和普遍性福利（普惠型养老金）之分。保险型养老金采用社会筹资的方式，政府依法向参保者征收保险费（有时有一定的财政资金注入），形成养老保险基金，为达到一定年龄的参保老年人发放养老金直至终身，政府对这一保险基金承担兜底责任。这是参保者之间一种直接的互助共济，包括寿命长短者之间、收入高低者之间和不同地区之间的互助共济。^①这种方式之下，对养老保险基金贡献较多的往往是高收入群体和发达地区，受益较多者往往是长寿者、低收入群体和经济发展相对较慢的地区。此外，为了保障社会成员年老之后的基本生活水平不下降，各国政府对公共养老金给付标准都设有自然增长机制，这也是让老年人共享社会发展成果的一种机制设计。

由互助合作保险组织、商业保险公司、银行、基金公司等机构组织实施的私人养老金项目主要面向中高收入群体，其中有些项目的互助共济性较弱，也有一些项目的互助共济性较强。例如，采用缴费确定型（DC模式，Defined Contribution Plan）的个人账户制养老金，其互助共济性较弱；而采用待遇确定型（DB模式，Defined Benefit Plan）的养老金项目，就具有较强的互助共济性。由商业保险公司或互助合作型保险机构举办的保险型养老金项目（即养老保险），都具有较强的互助共济性，也会产生积极的收入再分配效应，因而也是一种有效的共享机制。

（三）养老金与人的全面发展

实现人的全面发展，需要良好的环境和条件，更需要合理、清晰而稳定的规则，这是国家治理现代化的重要标志，有效的养老金体系是其中的“标配”要件之一。

首先，科学合理的公共养老金制度能够给中青年人以发展的希望。“老有所养”是每一个社会成员的普遍诉求。这就要求国家通过公共养老金制度为全体社会成员提供稳定的预期。公共养老金制度不仅能够给老年人以基本生活保障，而且能给中青年人以发展的希望。当知道自

① 张翔：《现收现付制社会养老保险的互助共济功能》，《社会保障评论》2022年第6期。

已年老之后的基本生活能够得到有效的保障,他们就会少一份后顾之忧,多一份对未来的信心,从而会有更多的人参与创业、参与推动社会进步的事业。

其次,科学合理的公共养老金制度有益于营造良好的就业创业环境。任何社会成员都要通过适合于自身的就业或创业才能获得发展并实现其社会价值,这就需要有良好的环境。合理的公共养老金制度有益于劳动者寻找适合自己的工作地点、工作单位或工作岗位,从而有益于人的全面发展。同时,公共养老金制度是运行成本较高的民生保障项目,其制度成本是劳动力成本的重要组成部分,这就要求公共养老金制度既能够有效保障社会成员年老之后的基本生活,又要保持合理的制度成本,从而使中青年劳动者的公共养老金筹资负担适度,用人单位的劳动力成本保持合理水平,为劳动者提供更多的就业机会,也给创业者提供更好的营商环境。

其三,私人养老金能够激励中高收入群体的进取精神。共同富裕是普遍富裕基础上的差别富裕。在养老金领域,公共养老金对应的是普遍富裕,私人养老金对应的是差别富裕。中高收入群体在拥有公共养老金的基础上,根据自身的情况选择适合于自己的私人养老金项目,旨在实现更高质量的老年生活。这将激励创业创新者和各类先进分子更加勤奋地工作,创造更加幸福的生活,并为社会发展作出更多的贡献。一般地说,私人养老金有职业养老金(又称“职业年金”^①)和个人养老金(又称“个人年金”)两种类型,前者是用人单位基于吸引人才、留住人才的目标而实行的一项员工福利计划,往往由用人单位与员工协商确定并共同筹资;个人养老金则是社会成员根据自身情况通过互助合作保险、商业保险和其他金融机构参与或购买的养老金项目。由于养老金有两个层次和多个项目品种,社会成员尤其是中高收入群体需要学会制定适合自己的养老金计划,以作为个人或家庭风险管理计划的一部分。在多层次养老金体系中,由政府组织实施的公共养老金为第一层次,由用人单位和职工个人共同筹资形成的职业养老金为第二层次,由社会成员自主参加而获得的个人养老金为第三层次。

二、现行养老金体系与共同富裕的要求不相适应

在我国,漫长的农业社会一直有家庭养老的传统,因而养老金这类现代社会保障项目实践的历史不长。20世纪50年代初,我国建立了面向国家机关和企事业单位及其职工的退休金制度,使体制内的劳动者具有良好的老年收入保障。进入80年代,为适应经济体制改革的需要,国家对企业退休金制度进行改革,建立了企业职工基本养老保险制度,后将其适用范围逐步扩展到所有用人单位和各类工薪劳动者。2009年开始,国家逐步建立了城乡居民基本养老保险制度,适用于工薪劳动者以外的全体社会成员。从此,我国的公共养老金制度实现了制度层面的全覆盖。客观地说,我国在养老金领域的改革和建设已经取得了伟大的成就,并在一定程度上促进了共同富裕,这是值得充分肯定的。同时应该清醒地看到,现行养老金体系还存在诸多缺陷,与扎实推进共同富裕的要求不相适应,主要表现在以下几个方面。

(一) 城乡居民基本养老保险制度难以担当防止老年贫困职责

消除贫困是实现共同富裕的最低要求。一般地说,消除贫困有两种途径:一是通过增强贫困

^① 在我国,面向公职人员之外的其他工薪劳动者的职业年金被称为“企业年金”,这类项目早期仅在企业开展。

者自身的发展能力而摆脱贫困,二是通过制度安排保障贫困者的基本需要,使之不会陷入贫困。从人的生命规律看,每一个社会成员都会因老化而逐渐丧失劳动能力,如果没有相应的准备就可能陷于贫困状态。为了防止老年贫困,社会成员可以有多种方法,如积累财富以备老年之用、养育子女以期为自己养老,等等。现代社会中,政府组织实施公共养老金制度成为绝大多数国家的一种重要选择,即国家利用公权力筹措资金(财政或保险等),为每一个老年人提供公共养老金,以确保其年老之后具有购买基本生活资料的能力,从而消除老年贫困。因此,政府举办的公共养老金制度,无论采用何种方式,其养老金给付额应当能够保障老年人的基本生活需要。

在我国,20世纪50年代建立的公共养老金制度主要面向国家机关和企事业单位的正式工作人员,对于农民和其他社会成员则没有相应的制度安排。最近10多年来,国家为以农民为主体的非工薪劳动者和其他社会成员逐步建立了公共养老金制度——城乡居民基本养老保险制度,而且国家财政对此有较多的投入。客观地说,这是一个伟大的历史性进步。但是,这项制度的保障水平一直比较低,2022年全国平均基本养老金给付额为每人每月204.69元,这一给付标准大大低于同期的最低生活保障标准,^①因而这项制度难以保障老年人的基本生活需要。事实上,2022年全国城镇和农村的最低生活保障标准分别是752.3元和582.1元。表1列出了2010—2022年全国城乡居民基本养老保险平均给付额和最低生活保障标准平均水平。由此可见,现行城乡居民基本养老保险制度难以担当防止老年贫困之职责。

表1 2010—2022年老年居民基本养老金平均给付额和城乡低保标准平均值

年份	城乡居保养老金 平均待遇 (元/人/月)	城镇低保标准 (元/人/月)	农村低保标准 (元/人/月)	城乡居保养老金 待遇/城镇低保 标准(%)	城乡居保养老金 待遇/农村低保 标准(%)
2010	58.21	251.2	117.00	23.17	49.75
2011	56.98	287.6	143.20	19.81	39.79
2012	73.30	330.1	172.32	22.21	42.54
2013	81.59	373.0	202.83	21.87	40.23
2014	91.47	411.0	231.42	22.26	39.53
2015	119.20	451.1	264.80	26.42	45.02
2016	117.33	494.6	312.00	23.72	37.61
2017	126.73	540.6	358.39	23.44	35.36
2018	152.33	579.7	402.78	26.28	37.82
2019	161.86	624.0	444.63	25.94	36.40
2020	174.00	677.6	496.86	25.68	35.02
2021	190.95	711.4	530.18	26.84	36.02
2022	204.69	752.3	582.10	27.21	35.16

资料来源:《2010—2022年人力资源和社会保障事业发展统计公报》《2010—2017年社会服务发展统计公报》《2018—2022年民政事业发展统计公报》。

① 张翔:《提高城乡居保待遇促进共同富裕》,载《迈向共同富裕:理论内涵和实现路径》,浙江大学出版社,2023年。

（二）职工基本养老保险制度对促进就业创业的贡献不足

就业是民生之本，创业是就业之源。每一个社会成员都需要通过参与社会劳动并做出贡献，才能获得相应的收入和回报，从而积累财富并获得自身的发展。对于绝大多数人而言，其基本渠道是就业，与之相辅相成的是部分社会成员的创业。创业成功者不仅能够实现个人的发展，而且可以为社会提供就业机会，对社会做出更大的贡献。扎实推进共同富裕，就应该营造良好的就业创业环境，为劳动者提供更多的就业岗位，为创业创新者提供宽阔的舞台，为全社会提供更多的发展机会。

职工基本养老保险是面向工薪劳动者的一个公共养老金项目，其职责是为了劳动者退出劳动力市场后能够有一笔稳定的收入以购买基本的生活资料，其资金主要来自于参保职工及其用人单位所缴纳的养老保险费。对于职工个人而言，缴纳养老保险费是为了自己今后能够得到养老金，而且根据现行制度安排，这笔资金全部进入个人账户，其产权始终是自己的，这就相当于是一种强制储蓄，是对其自身收入的一种跨期安排。对于用人单位而言，他们的缴费全部进入统筹基金，这是对制度的一种贡献。落实到财务账上，这是一项劳动力成本。而劳动力成本的高低，不仅会影响用人单位的利润，也会影响其用工决策，这也是创业者关注的重要问题。从宏观层面看，某一地区用人单位的基本养老保险缴费水平会影响该地区劳动者的就业机会。换言之，基本养老保险缴费水平的适度性，是营商环境的一项重要指标。

从制度建立以来 20 多年的实际运行情况看，职工基本养老保险用人单位的缴费比率长期在 20% 左右，用人单位一直普遍认为这样的缴费负担过重。实践中，许多地区采用“阳奉阴违”的态度，普遍缩小缴费基数以减轻用人单位的缴费负担。根据作者长期的跟踪调查，多数地区的职工基本养老保险实际缴费基数在应计缴费基数的 60%—70% 之间。许多企业反映，如果严格遵循制度规定的缴费基数和缴费比率，则多数企业会难以维持运营，尤其是中小微企业。这说明，该项制度设计与经济社会环境的实际是脱节的。最近 10 多年来，我国经济增长速度趋缓，用人单位更觉社会保险缴费负担沉重，普遍要求政府降低用人单位的社会保险缴费负担，养老保险费则是其重点。为此，从 2015 年开始，政府多次降低社会保险缴费比率，2019 年国务院办公厅发布了《降低社会保险费率综合方案》。这些政策措施，不仅减轻了用人单位的缴费负担，而且促进了就业的增长。^① 有关研究表明，降低社会保险缴费比率可以增加用人单位的劳动力需求，反之则会减少劳动力需求。^② 值得注意的是，这些降费减负措施都是制度外的临时性措施，说明职工基本养老保险制度本身对促进就业创业的贡献不多。

顺便指出，职工基本养老保险一直执行较高的缴费水平，主要原因有三点。一是退休职工的基本养老金待遇不低且增幅较大。从国际比较看，我国退休职工的基本养老金待遇处于中上水平，而且最近 20 年来年年都有增长，其中有 10 多年的增幅在 10% 以上，为了保持职工基本养老保险基金收支平衡，其缴费水平必然不低。二是职工基本养老保险制度转型过程中的历史债务未能妥善处理，导致在职的劳动者不仅要为自己未来养老储存资金，而且还要承担老一辈劳动者的养老金支付责任，也就是说在职职工有关于公共养老金筹资的双重负担。三是职工

① 吕学静、何子晔：《养老保险费率降低的工资与就业效应——基于上市公司的实证分析》，《社会保障评论》2019 年第 4 期。

② 宋弘等：《社保缴费率下降对企业社保缴费与劳动力雇用的影响》，《经济研究》2021 年第 1 期。

基本养老保险基金的投资回报率过低。现行职工基本养老保险采用的是部分积累制,理应有较大的资金量进入资本市场投资获得收益,但由于个人账户基金基本上是空账,统筹基金结余很少,因而可用于投资的资金量就很小,而且参加投资的那些资金的实际投资回报率不高,所以应计的基金投资回报率很低,尤其是与前几年政府执行的7%—8%的个人账户记账利率^①相比,具有巨大的利差损,这也需要通过较高的缴费率得到消化。

(三) 公共养老金制度对经济增长的贡献不足

扎实推进共同富裕,不仅需要社会成员普遍地富裕起来,而且需要国民经济整体实现持续的高质量发展。事实上,这两者是相辅相成的。公共养老金制度既是一类重要的社会政策,也是一种重要的经济活动,对于国民经济发展有重要的影响。然而,现行公共养老金制度对经济增长的贡献不足。

先看职工基本养老保险。前已述及,这项制度一直执行较高的缴费比率,不仅影响着就业创业,而且降低了劳动力市场的活力,从而影响着经济增长。在经济全球化的背景下,由于劳动力成本提高,加上其他一些因素,我国部分产业转移到了国外,尤其是东南亚地区。这里所说的劳动力成本提高,包括薪酬水平的提高,也包括与工资直接挂钩的社会保险费,尤其是用人单位所缴纳的基本养老保险费。同时,由于基本养老保险费负担较重,大多数企业就没有能力再为员工办理职业养老金,这也是企业年金发展缓慢的重要原因之一。这说明,职工基本养老保险缴费负担过重,不仅影响经济发展,而且影响补充性养老金发展。

再看城乡居民基本养老保险。这项制度建立之后,我国公共养老金制度实现了制度层面的全覆盖,而且经过这些年的努力,其参保率已经很高,基本实现了人员全覆盖,这对改善老年居民尤其是老年农民的生活状态起到了积极作用,也在一定程度上增强了老年群体的消费能力。但是,由于这个项目初建时的保障待遇标准很低,且10多年来的增长幅度很小,因而以老年农民为主体的老年居民的基本养老金一直很低(见表1),这就意味着这个项目对于增强老年人消费能力和消费信心的贡献不足,这也是银发经济发展缓慢的原因之一。

(四) 公共养老金制度对改善收入分配状况的贡献不足

实现共同富裕需要一套有效的共享机制,公共养老金制度则是一种重要的共享机制。由于这类制度惠及面广泛、所需资金量庞大,如果制度设计合理,则公共养老金制度可以在城乡之间、地区之间和人群之间实现较大力度的收入再分配功能,从而改善全社会收入分配状况,为全民走向共同富裕作出重要的积极贡献。然而,我国现行公共养老金制度实行分类保障的办法,即工薪劳动者适用职工基本养老保险制度,其他社会成员适用城乡居民基本养老保险制度,而这两项制度的保障待遇有较大的差距,这就使得公共养老金制度的收入分配效应不如人意。

多年来,学界一直关注我国公共养老金制度的收入再分配效应。^②这些研究多数是分析职工基本养老保险或城乡居民基本养老保险单项制度或者分析其中某项政策的收入再分配效应,由此得出的结论具有局限性。事实上,从共同富裕的视角审视我国公共养老金制度的收入再分配效应,不能仅仅就其中某一项制度或某项政策来分析,而是要对整个公共养老金体系进行总

① 例如,2016年职工基本养老保险(含机关事业单位和企业职工基本养老保险)个人账户记账利率为8.31%。

② 何立新、佐藤宏:《不同视角下的中国城镇社会保障制度与收入再分配——基于年度收入和终生收入的经验分析》,《世界经济文汇》2008年第5期;杨震林、王亚柯:《中国企业养老保险制度再分配效应的实证分析》,《中国软科学》2007年第4期。

体分析。^①因此,本文分析了城乡居民基本养老保险与职工基本养老保险这两个项目在保障待遇方面的差距以及国家财政对这两项制度所提供的补助情况,发现由此产生的收入再分配负面效应,即从整体上看,现行公共养老金制度扩大了群体之间的收入差距。

先看这两项制度的基本养老金待遇差距。退休职工的基本养老金由基础养老金和个人账户养老金两部分构成,对于“中人”而言,还有一项过渡性养老金。老年居民的基本养老金也是由基础养老金和个人账户养老金两部分构成。就基础养老金而言,退休职工的基础养老金与社会平均工资、本人在职时的工资水平和缴费年限等因素有关,因而能够随社会平均工资增长而提高;而老年居民的基础养老金来自于国家财政,其增长幅度受财政能力之制约。就个人账户养老金而言,其给付标准取决于个人的缴费积累及其记账利率。这两者之间,不仅个人缴费额及其积累有很大的差距,而且人为的记账利率也有显著差异。按照现行规则,职工基本养老保险的个人账户记账利率显著高于城乡居民基本养老保险的个人账户记账利率,^②因此退休职工的个人账户养老金必定大大高于老年居民。此外,退休职工身故之后,其亲属可以一次性享受其丧葬费和抚恤金,但老年居民只有丧葬费而没有抚恤金,且老年居民的丧葬费给付标准也大大低于退休职工。综上所述,老年居民与退休职工之间的养老金及相关待遇存在很大的差距,这从两项制度的人均基金给付额的比较中即可看到,见表2。

表2 2010—2022年全国老年居民与退休职工的人均基金给付额比较

年份	老年居民人均基金 给付额(元/月)	退休职工人均基金 给付额(元/月)	退休职工与老年居民 待遇差(元/月)	老年居民与退休 职工待遇比(%)
2010	58.21	1395.06	1336.85	4.17
2011	56.98	1558.38	1501.40	3.66
2012	73.30	1741.65	1668.35	4.21
2013	81.59	1914.15	1832.56	4.26
2014	91.47	2109.76	2018.29	4.34
2015	119.20	2352.97	2233.77	5.07
2016	117.33	2627.44	2510.11	4.47
2017	126.73	2875.93	2749.20	4.41
2018	152.33	3153.43	3001.10	4.83
2019	161.86	3332.52	3170.66	4.86
2020	174.00	3349.85	3175.85	5.19
2021	190.95	3577.37	3386.42	5.34
2022	204.69	3605.68	3400.99	5.68

资料来源:《2010—2022年人力资源和社会保障事业发展统计公报》。

还要指出的是,许多人认为,职工基本养老保险的资金主要来自于用人单位和职工个人的缴费,而城乡居民基本养老保险的资金主要来自于国家财政,据此他们认为老年居民比退休职工得到了国家财政更多的帮助和支持。这里,我们把城乡居民基本养老保险和职工基本养老保

① 何文炯:《我国现行社会保障收入再分配的机理分析及效应提升》,《社会科学辑刊》2018年第5期。

② 何文炯:《中国社会保障:从快速扩展到高质量发展》,《中国人口科学》2019年第1期。

险这两个项目所得到的财政补助列成表 3, 由这份表格可以看到, 无论是总量还是人均, 国家财政对退休职工的补助都大大高于对老年居民的补助。需要说明的是, 表 3 中国家财政对职工基本养老保险基金的补助量 2022 年明显低于 2021 年, 这可能与 2022 年起职工基本养老保险实行全国统筹有关。此前, 各地基金收支结余情况差异大, 有些地区基金有结余, 有些地区亏空。财政补贴主要针对亏空地区, 因而财政补贴一般是当年用完。实行全国统筹之后, 财政对职工基本养老保险基金补助的总量没有减少, 其中大部分用于弥补基金收支的缺口, 但也有一部分进入基金结余, 这里显示的 6408.87 亿元应当是用于补助资金缺口的那部分补助资金。

表 3 2010—2022 年国家财政对老年居民和退休职工的养老金人均补助比较

年份	老年居民			退休职工			人均差额 (元)
	财政补贴 ¹ (亿元)	领取人数 (万人)	人均(元)	财政补贴 ² (亿元)	领取人数 (万人)	人均(元)	
2010	240	2863	838.60	1954	6305	3099.13	2260.53
2011	649	8525	761.77	2272	6826	3328.45	2566.68
2012	1041	13075	795.97	2648	7446	3556.27	2760.30
2013	1235	13768	897.12	3019	8041	3754.51	2857.38
2014	1349	14313	942.46	3548	8593	4128.94	3186.48
2015	2044	14800	1381.08	4716	9142	5158.61	3777.53
2016	2092	15270	1370.06	6511	10103	6444.62	5074.56
2017	2319	15598	1486.85	8004	11026	7259.21	5772.35
2018	2776	15898	1745.97	9377	11798	7948.30	6202.34
2019	2881	16032	1796.73	10319	12310	8382.50	6585.78
2020	3135	16068	1950.83	11720	12762	9183.25	7232.42
2021	3311	16213	2041.89	12763	13157	9700.62	7658.74
2022	3442	16464	2090.76	8744	13644	6408.87	4318.11

资料来源:《2010—2022 年度人力资源和社会保障事业发展统计公报》《2010—2014 年全国一般公共预算支出决算表》《2015—2017 年财政部关于全国社会保险基金决算的说明》《2018—2022 年全国社会保险基金收入决算表》《2022 年全国社会保险基金支出决算表》。

注: 1. 该项财政补贴是指当期用于支出的财政补贴投入。一般认为, 对于居民基本养老保险基金的财政补贴投入当期全部支出。2. 该项财政补贴是指当期用于支出的财政补贴投入。城镇职工基本养老保险全国统筹前, 各地职工基本养老保险基金收支结余情况差异大, 财政补贴投入主要针对基金亏空地区, 因而财政补贴投入一般当期全部用于支出。考虑到全国统筹后, 财政补贴投入用于弥补基金收支缺口, 若有剩余, 将归入基金历年结余中, 因而财政补贴投入并非在当期全部用于支出, 因此全国统筹后当基金收入大于基金支出时, 财政补贴的计算公式为[财政补贴 = 基金支出 - (基金收入 - 财政补贴投入)]。

三、基于共同富裕的养老金体系建设思路

随着人民生活水平提高和人口老龄化程度加剧, 全社会对养老保障问题越来越重视, 其中养老金是最受关注的项目。事实上, 养老金体系不仅关系到老年社会成员能否合理共享经济社

会发展成果,而且关系到整个社会的经济增长、稳定和谐乃至共同富裕目标的实现。虽然,我国在养老金领域的改革和建设已经取得了伟大成就,但现行养老金体系与共同富裕的要求还有诸多不相适应之处。在扎实推进共同富裕的进程中,要基于养老金体系建设的现实基础和经济社会文化环境,充分借鉴国际经验和教训,持续深化养老金制度改革,不断推进体制机制创新,建设更加公平、更可持续、更有效率的养老金体系。

(一) 明确养老金体系的功能定位

养老金是养老保障体系的重要组成部分,其功能定位直接关系到养老保障体系的运行效率,进而影响全社会共同富裕进程这一大局。作为一类社会化的老年收入保障项目,养老金意味着社会成员年老之后,其生活所需要的经济支持不再仅仅来源于家庭。相对于传统社会,这是一种重要的进步,但在我国这种进步还处于初级阶段,后面还有很多事情要做。事实上,过去的70多年,我国养老保障领域所关注的重点一直是养老金,这样的理解是基于两个假设:一是老年人的生活需要主要是衣食,二是老年人的生活资料都可以通过市场购买而得到满足。据此认为,养老金是养老保障的核心,甚至认为养老金制度承担着几乎全部的养老保障责任,社会公众也把解决养老问题的希望寄托于养老金制度,所以养老金尤其是政府组织实施的公共养老金制度承担着沉重的社会责任。

事实上,老年人的风险保障需求是多方面的,而且这种需求正在发生着深刻的变化。一般地说,社会成员年老之后有贫困、疾病、失能和孤独等风险,^①这就需要通过养老金制度应对老年贫困风险,通过医疗保障制度应对疾病风险,通过无障碍环境和长期照护保障制度应对失能风险,通过精神慰藉制度应对孤独风险。从现行制度安排看,医疗保障虽然没有被列入养老保障范围,但实际上承担了老年人大量的医药费用;无障碍环境建设正在推进,长期照护保障制度逐渐受到重视;老年精神慰藉制度和政策也在推进之中。在这样的背景下,就需要重新思考养老金在整个养老保障体系中的定位,特别是需要进一步明确养老金与医疗保障、照护保障等项目的分工,尽量避免这些项目在功能上的重叠和交叉,以优化养老保障资源配置,进而提高整个养老保障体系的运行效率。

由此出发,在养老保障体系各项目完整建立之后,养老金就不再承担医疗费用和长期照护服务费用,尤其是在公共养老金制度设定基本养老金待遇标准时,应当主要考虑老年人除医疗和照护两项服务之外的其他生活需要。值得指出的是,现行基本医疗保障制度虽然对老年人有一定的优惠政策,但老年人对医药费用还需要自行承担一部分;长期照护保障制度还在探索之中,部分地区建立了失能老人照护服务补助制度,部分地区正在进行长期护理保险试点,从各地的实践看,失能老人也需要自行承担一部分照护服务费用。因此,老年人的这些费用需要有相应的承担者。但从学理出发,这两类费用都不属于公共养老金的职责范围,而一般应当由老年人家庭(含子女供养费和本人储蓄)承担,或者由补充性医疗保障、补充性照护保障承担,或者由私人养老金承担。至于家庭经济困难且缺乏私人养老金、补充性医疗保障和补充性照护保障等项目的老年人,可以通过医疗救助、照护服务补助制度等途径寻求政府救助,或慈善帮扶等社会支持。

(二) 优化养老金体系层次结构

在养老金体系内部,也有结构和运行效率问题,这不仅影响养老金体系本身,而且其影响

^① 何文炯:《老有所养:更加平衡,更加充分》,《国家行政学院学报》2017年第6期。

也会外溢，这里最为关键的是政府与市场的关系。作为一种社会化的老年收入保障机制，早期的养老金是私人养老金，按照市场化的规则运行，即由民间的营利性或非营利性机构组织运行，如保险公司或互助保险机构举办的养老保险等。但私人养老金有一个明显的缺陷，那就是这类项目的惠及范围很窄，因为只有富人才能参与并获得这种保障，而大多数社会成员因为缺乏缴费能力而无法参与。随着时代的进步，政府开始介入，许多国家逐步建立公共养老金制度，为全体社会成员提供基本养老金，这就使得养老金的惠及范围扩展到全民。从这个意义上说，公共养老金的出现是政府干预养老金市场的结果。但是，这种干预必须是适度的，如果干预过度，则将导致整个养老金体系运行效率降低，甚至在一定程度上影响全社会的经济活动和其他方面。

公共养老金制度普遍实施之后，很快就成为养老金体系中的基本项目，于是公共养老金往往被称为“基本养老金”，私人养老金则被称为“补充性养老金”。私人养老金可以是用人单位举办的养老金计划，也可以是社会成员自主参与的养老金计划，因而学界一般将养老金体系分为三个层次：第一层次是政府举办的公共养老金，第二层次是用人单位举办的职业养老金，第三层次是个人自主参与的个人养老金。需要指出的是，就整个养老金体系而言，第一层次是最为重要的，与第二、第三层次的地位不同，因此关于养老金体系“三支柱”的说法值得斟酌。从语义理解，“层次”中的各层之间有主次关系，而“支柱”中的各柱之间是一种并列关系。事实上，政府对于养老金体系中各层次的责任是不同的。对于第一层次，政府举办、出资、税收优惠并承担基金兜底责任；对于第二、第三层次，政府的职责是规范、监管和适度的支持。

在我国，虽然 30 多年前就确立了建设多层次养老金体系的思路，但进展不够理想。这些年来，作为第一层次的公共养老金发展较快，作为第二层次的职业养老金发展较慢。2022 年底，全国参加基本养老保险的人数为 105307 万人，但在 4264 万家企业中，仅有 12.80 万家企业建立了职业年金，参加的职工仅有 3010 万人。^① 作为第三层次的个人养老金，发展也不够快。关于社会成员自主决策、自行参与的以养老为目的的各类金融活动，目前缺乏有效的统计数据。但对于近年来有关部门力推的特殊金融产品——“个人养老金”，2023 年第 1 季度末，全国有 3038 万人开立个人养老金账户，其中仅 900 多万人完成了资金储存，储存总额 182 亿元，人均储存额为 2022 元，^② 这样的结果也不如预期。这说明，我国养老金体系的结构不够合理，有人称之为“第一层次独大”，更准确地说是“职工基本养老保险一险独大”。

许多人认为，造成这种状况的原因，主要是政府对第二、第三层次的重视不够，据此建议加大政府支持力度，^③ 尤其是增加税收优惠，其实不然。经济学常识告诉我们，只要政府定位准确，市场就会有效发挥作用。在养老金领域，目前的问题在于现行公共养老金体系中的两项制度定位都不准：城乡居民基本养老保险未能承担“保基本”职责，而职工基本养老保险则承担了过多的责任。此等情形下，第二、第三层次的养老金必然难以发展，所以，现行两项公共养老金制度无法定型，需要改革甚至重构，尽管许多学者主张以参量改革为主。^④ 事实上，私

① 这里不包括依照国家政策统一建立的面向机关事业单位正式在编职工的职业年金，具体数据不详。

② 数据来源于人力资源和社会保障部发布的信息。

③ 周延礼：《落实个人养老金制度应对人口老龄化面临的风险挑战》，中国社会保障学会官网：<https://caoss.org.cn/news/html?id=8261>，2022 年 12 月 19 日。

④ 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。

人养老金主要面向中高收入群体,因为需要参保者具备相应的付费能力。在我国,具有这种支付能力的群体,除了特殊的高收入者之外,主要是国家机关事业单位的正式在编职工,在经济效益较好的企业和社会组织中有稳定劳动关系的职工,以及部分非正规从业人员,这就是中等收入群体。但是,这个群体中的绝大多数已经进入职工基本养老保险,他们可以享有的基本养老金待遇虽然不高但也不低,因而对第二、第三层次的养老金缺乏足够的动力。至于各类企业和社会组织,则因为养老保险缴费负担过重,大多数没有能力办理职业年金。另外一个群体以农民为主体,他们的公共养老金待遇很低,很希望通过第二、第三层次获得更多的养老金,但他们自己缺乏支付能力。所以,发展第二和第三层次养老金、优化养老金体系结构的最重要途径是,让职工基本养老保险回归“保基本”,由此培育中高收入群体参与第二、第三层次养老金的内在动力。^①

(三) 增强养老金体系对经济社会发展的适应性

养老金体系是一类长期性的社会保障项目,且所涉及的资金量很大,不仅关系到全体社会成员年老之后的生活,而且对整个社会的经济运行有着重要影响,^②甚至对每一个社会成员的行为和每一个用人单位的决策都会产生影响。养老金体系只有与经济社会发展同频共振,才能实现长期持续健康运行,只有为一次又一次的老年人提供适宜的养老金,才能成为促进共同富裕的重要力量。在养老金体系的三个层次中,作为第一层次的公共养老金,面向全体国民且由政府组织实施,需要基于对经济社会发展趋势的判断,做好长远的规划和科学的设计,并在实践中严格把握。至于第二层次和第三层次的养老金,那是用人单位和社会成员的个体行为,政府需要尊重他们的决策,同时予以适当的引导。我国现行公共养老金制度虽然已经并正在发挥重要的积极作用,但应该看到,这两项制度存在诸多缺陷,只有通过改进才能适应经济社会发展的趋势。

一是稳步提高老年居民的基本养老金待遇水平,以适应国民公共养老金权益平等的社会发展趋势。从2009年试点到2012年全面实施,再到2014年制度整合,城乡居民基本养老保险制度的建立和实施,是我国养老金发展史上具有里程碑意义的事件,受到以农民为主体的非工薪社会成员的真心欢迎,并得到社会各界的高度赞赏。但10多年过去,老年居民的基本养老金虽然有所提高但依然很低,不仅难以保障他们的基本生活需要,而且与退休职工基本养老金的差距不断扩大,这与工薪劳动者之外的农民和城镇居民对基本养老金的期望差距过大,与他们对公共养老金权益平等的诉求差之甚远。在社会交流频繁的信息化时代,长此以往,这将成为社会不稳定的一个影响因素。因此,需要稳步提高城乡居民基本养老保险的待遇水平,尤其是这项制度中的基础养老金给付标准,为建立全民统一的国民基础养老金制度奠定基础。

二是增强职工基本养老保险基金长期平衡能力,以适应人口老龄化和高龄化趋势。职工基本养老保险制度曾经为我国社会保险制度转型乃至整个经济体制改革作出了重要贡献,但该项制度设计存在一定缺陷,而且随着运行环境的变化这些缺陷被放大。精算分析表明,参加这项制度的绝大多数成员,其益本比大于1,即从平均意义上看,参保者从退休到终身所领取的基本养老金之现金价值,明显高于参保者本人及其用人单位所缴纳的养老保险费之现金价值。值

① 何文炯:《基本养老保险深化改革与补充性养老保险发展》,《中国保险》2015年第10期。

② 曹信邦、李远忠:《基于人口老龄化的延迟退休、养老金缴费率与经济增长——兼论缴费政策的调整》,《西北人口》2022年第6期。

得注意的是,与人口老龄化相伴随的是人口出生率下降和人的寿命延长,这将使前述益本比进一步提高,因而职工基本养老保险基金收支平衡的压力将会不断加大。为此,需要通过提高领取养老金的初始年龄、提高最低缴费年限、控制基本养老金待遇增幅、妥善处理历史债务等综合性措施,控制并逐步降低该制度的益本比,使得财政对基金的补助责任控制在适宜的范围之内,不断增强基金收支自求平衡的能力,为我国公共养老金体系重构奠定基础。

三是增强职工基本养老保险制度的包容性,以适应劳动力市场的变化趋势。现行职工基本养老保险制度初建于1997年,在2005年有一次较大的修改,之后除了提高统筹层次外没有其他实质性修改。这一制度先在企业实施,且制度设计时较多地考虑了当时国有和集体企业的现实情况。然而,随着这一制度的适用范围逐步扩大,尤其是扩大到其他类型的企业(如中小微企业)和灵活就业人员,就表现出诸多不适应,各地普遍反映企业缴费负担过重,部分地区只得采用变通办法处理。^①但上述问题没有引起有关方面的足够重视,并适时改进制度设计,有关部门只是制定了关于灵活就业人员参保缴费的单独政策。事实上,最近20多年来我国劳动力市场发生了深刻变化,大量劳动者进入中小微企业工作,许多劳动者没有明确或固定的工作单位,也没有清晰的劳动关系,尤其是随着新业态发展及其从业人数的增加,这类劳动者的数量越来越多。在这样的背景下,职工基本养老保险扩大覆盖面的任务变得越来越艰巨。尽管多年来有关部门一直致力于扩大覆盖面,但到2022年底,全国参加该项制度的在职职工是36711万人,而同期全国二三产业的从业人数为55673.4万人,这就意味着还有相当数量的二三产业劳动者尚未进入职工基本养老保险制度。该项目的参保率不高,其直接原因是,这一法定的社会保险项目缺乏强制手段,但其核心是用人单位和灵活就业者普遍反映养老保险缴费负担过重。因此,必须在厘清各方责任的基础上,改进制度设计,修订筹资规则,重新厘定缴费比率,增强职工基本养老保险制度的包容性。

四、现阶段我国养老金领域改革的重点

在扎实推进共同富裕的进程中,养老金体系担当着重要职责。前面的分析,揭示了当下养老金领域存在的主要问题,并提出了今后我国养老金体系建设的思路。但是,改革涉及众多社会主体的切身利益,需要各方达成共识,朝着正确的方向,克服各种各样的困难,因而这将是一个复杂而艰辛的过程,需要循序渐进,现阶段的重点如下。

(一) 控制和缩小群体间公共养老金待遇差距

我国现行公共养老金制度有两个项目,分别适用不同群体,且待遇差距很大。这样的制度安排,既不符合社会保障最基本的公平性理念和原则,也不符合共同富裕的要求,应当尽快改变。这一问题拖延越久,问题会变得更严重,解决的难度会越来越大。但是,解决这一问题并非易事。从未来的发展方向看,国家应当基于国民公共养老金权益平等的原则,建立统一的面向全民的公共养老金制度。然而,从现实过渡到理想的未来,需要走很长的路并创造许多条件。这里不

^① 如浙江省实行“双低”政策,即低门槛准入、低标准享受。参见《浙江省人民政府关于当前城镇职工基本养老保险若干问题的通知》(2001年9月26日),浙江省人民政府官网:https://www.zj.gov.cn/art/2013/1/4/art_1229519641_2281810.html。

仅需要重新设计制度并落实资金,更重要也是更难的是利益格局调整。所以,比较可行的第一步是控制和缩小职工与居民这两个群体之间的公共养老金待遇差距。

一是制定并实施缩小基础养老金差距的计划。根据现行制度,老年居民与退休职工之间的基本养老金差距很大,其影响因素很多。我们这里不妨重点考量这两项制度中基础养老金的差距,因为这两项制度的公共养老金待遇中都有基础养老金和个人账户养老金这两个部分,而且制度初建时两个制度的基础养老金都有保障老年人基本生活需要之考虑。城乡居民基本养老保险制度中的基础养老金由中央政府确定最低标准,地方政府可以在此基础上据情适当增加,但目前依然还很低。关于职工基本养老保险制度,1997年颁布的制度规定“月基础养老金为上年度月平均工资的20%”,2005年修改为“基础养老金月标准以当地上年度在岗职工月平均工资和本人指数化月平均缴费工资的平均值为基数,缴费每满1年发给1%”,这样一来,每个退休职工之间就不同了,但是有关部门可以统计其平均值。建议在对这两个基础养老金差距统计分析的基础上,制定缩小这种差距的具体目标和实现计划,^①该计划的进展情况定期接受考核并向社会公布。

二是控制退休职工基本养老金的增长幅度。职工基本养老保险制度运行以来,有关方面多次强调“建立基本养老金正常调整机制”,但我们一直没有看到有关部门公开过关于退休职工基本养老金增长幅度的确定方法。从最近20多年的情况看,有关部门每年都会发布关于基本养老金调整的通知,而且每年都有一定程度的增长,但增长的幅度有所不同,有些年份增幅高达10%以上,最近这些年的增幅有所下降。总体上说,退休职工的基本养老金增幅较大,虽然在缩小企业与机关事业单位退休职工基本养老金差距方面有一定的积极作用,但也产生了一些值得注意的问题:一是加大了职工基本养老保险基金收支平衡的压力,从而间接地加重了用人单位的缴费负担和财政的筹资责任;二是出现了在职职工与退休职工收入倒挂的现象,部分地区一度出现最低工资标准低于最低养老金标准的奇特现象;三是扩大了养老金领域的群体差距和城乡差距,部分地区退休职工的基本养老金年增加额高于当地老年居民年基本养老金的总额;四是在公众中形成了对退休职工基本养老金的一种非理性预期,而这种预期为建立全民统一的公共养老金制度、实现国民基础养老金权益平等增加了难度,而且减弱了中高收入群体参加并获取第二、第三层次养老金的内在动力。因此,要加快建立退休职工基本养老金的正常调整机制。考虑到这个项目的给付标准已经能够确保退休职工具有购买基本生活资料的能力,同时注意到基本医疗保障制度正在完善、长期照护保险制度即将建立,^②因而今后退休职工基本养老金的增幅宜与物价上涨幅度相同,以保持养老金购买力不下降为原则,使职工基本养老保险制度逐步回归本位,承担“保基本”的职责。为此,需要通过有效的途径,培育工薪劳动者和离退休人员对基本养老金的理性预期,以得到他们的理解和支持。

三是稳步提高老年居民的基本养老金待遇水平。由于个人缴费能力较弱,加上认知的局限性,城乡居民基本养老保险参保者的个人缴费额度普遍较低,从各地的实践看,绝大多数参保者选择最低档缴费,因而这个项目的保障待遇主要取决于基础养老金。制度建立以来,中央确定的老年居民基础养老金从每月55元起步,以后虽然有过几次提标,但依然很低,目前执行

① 这里可以考虑由城乡、区域差距导致的生活成本差异。

② 中共二十大已经明确“建立长期护理保险制度”。

的最低标准 103 元是 2023 年制定的。这样的给付标准过低、增幅太小，难以保障老年居民的基本生活需要，使得这项制度难以担当防止老年贫困之责，也使老年居民与退休职工的基本养老金差距日益扩大。为此，应当按照逐步缩小群体间基础养老金差距的计划，制定老年居民基础养老金每年递增的具体计划，并认真实施。^① 由于这笔资金需要由国家财政承担，建议财政部门对此适当增加预算，同时将通过控制退休职工基本养老金增幅而节省的财政补助资金，用于提高老年居民基础养老金给付水平。此外，城乡居民基本养老保险的个人账户记账利率大大低于职工的个人账户记账利率，如果这个记账利率能够提高，则不仅可以直接提高老年居民的个人账户养老金，而且还可能激励居民多缴费，^② 从而提高老年居民的基本养老金，进而缩小老年居民与退休职工的基本养老金差距。

（二）积极稳妥推进公共养老金制度参量改革

现行公共养老金制度尤其是职工基本养老保险制度存在诸多重要缺陷，需要适时对制度的框架结构进行改革，但这是十分复杂之事，需要充分准备并寻找适宜的机会。然而，如果按照现行制度继续运行，则其可持续性令人担忧，而且可能产生更多新的问题。为此，需要在保持现行制度框架暂时不变的基础上，寻找合适机会，积极稳妥地对现行制度中某些重要参量进行改革，如筹资标准、最低缴费年限、个人账户记账利率、养老金领取初始年龄、养老金计发办法等，这里重点讨论三项。

一是逐步提高基本养老金领取的初始年龄。领取基本养老金的初始年龄是公共养老金制度的要件之一，对公共养老金制度的基金收支平衡有直接影响。在我国，城乡居民基本养老保险的这个要素按照政府对老年人的评判标准确定，目前是 60 岁；职工基本养老保险的这个要素与法定退休年龄基本一致。但是，现行法定退休年龄是 20 世纪 50 年代初确定的，而 70 多年来人口的平均寿命大幅度提高而且还在继续提高。相形之下，我国的法定退休年龄显得太低了。这不仅导致职工基本养老保险等社会保险基金收支平衡压力加大，更重要的是造成劳动力资源的严重浪费。对此，学界已经有诸多研究并提出了相应的建议，中共二十大明确提出“实施渐进式延迟法定退休年龄”。尽管现阶段就业面临一定困难，但提高法定退休年龄或者实行弹性退休制以提高养老金领取初始年龄，将是必然的趋势。需要指出的是，与一般的公共养老金制度不同，现行职工基本养老保险制度中已经设置了“多缴多得、长缴多得”的机制，因而延迟退休年龄对该项制度基金状况好转会有贡献，但贡献的效应不会很显著。^③ 所以，在制定逐步提高基本养老金领取初始年龄的方案时，需要同时完善基本养老金计发办法，使得这项参量改革产生更为积极的效应。

二是提高职工基本养老保险最低缴费年限。现行制度规定，参保职工享受基本养老金的前提是缴纳养老保险费累计满 15 年。确定 15 年作为最低缴费年限，这与制度初建时所处的劳动力市场现实和经济社会环境有关。随着人口寿命延长和非正规就业人员增多，这一规则在实践

① 张翔：《提高城乡居保待遇促进共同富裕》，载《迈向共同富裕：理论内涵和实现路径》，浙江大学出版社，2023 年。

② 都闪闪、王延中：《财政补贴对提升农村居民养老金待遇水平的影响分析——以我国中部地区 A 市为例》，《中国社会科学院大学学报》2023 年第 9 期。

③ 杨一心等：《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。

中也产生了一些负面效应。部分劳动者在缴满15年养老保险费之后就不再继续缴费,而是等待领取基本养老金。这不仅导致这类参保者的基本养老金待遇水平低下影响其老年生活,而且导致职工基本养老保险基金收支平衡压力加大。所以,需要在充分论证的基础上,适时适度提高最低缴费年限。

三是建立统一的以实际投资回报率为基础的个人账户记账利率确定机制。现行公共养老金两项制度均设有个人账户,主要由参保者个人缴费构成,按照制度运行规则,需要定期结算利息,所以就有记账利率之说。显然,此项利率及其确定机制关乎每一个参保者的切身利益,但有关方面一直没有向社会公布过具体的确定方法。从最近几年所公布实际执行的记账利率看,职工基本养老保险与城乡居民基本养老保险这两项制度的个人账户记账利率确定方法是不同的。这不仅造成两项制度之间的不公平、不统一,而且职工基本养老保险的记账利率明显高于基金的实际投资回报率,这将会形成巨大的“利差损”,从而给该项制度的基金收支平衡带来更大的压力。^①所以,应当按照国家治理现代化的基本要求,采用以实际投资回报率为基础、两项制度统一的个人账户记账利率确定方法,并向全社会公布。最后需要指出,提高个人账户记账利率的根本途径是在确保安全的同时不断提高基本养老保险基金的实际投资回报率。

(三) 加快建设基金收支长期平衡机制

公共养老金是关乎全体社会成员的长期性制度安排,涉及巨额资金并影响整个宏观经济和社会运行。为了一代又一代的老年人始终有稳定的基本收入来源,公共养老金制度必须有良好的财务状况,给全体社会成员以稳定的预期,这是国家治理现代化的基本要求。然而,由于制度设计缺陷和运行环境变化,现行制度的基金收支平衡压力不断增强,因而必须加快建设促进公共养老金制度基金收支长期平衡的机制。

一是基于代际均衡的公共养老金待遇确定和调整机制。公共养老金是由政府组织实施的长期性社会保障项目,需要确保今天的老年人和未来的老年人都能够得到足以保障其老年基本生活需要的养老金。这就要基于对未来人口变化、经济增长、社会变迁的科学判断和对老年生活成本的分析,按照“保障适度”的原则,合理确定公共养老金待遇水平。这里的关键是,基本养老金给付标准要恪守“保基本”的原则。事实上,只有保基本,才能全覆盖;只有保基本,才能可持续;只有保基本,才能建立起多层次养老金体系。^②当前的重点是,通过建立合理而有效的基本养老金待遇调整机制,让职工基本养老保险制度回归“保基本”。为此,要积极创造条件并营造良好的氛围,尽快建立由国家制定规则、有关部门执行并向全社会公布、简洁明了的关于公共养老金确定和调整的计算方法,使每一位社会成员都有稳定的预期,并形成理性的认知。

二是基于权责清晰的公共养老金筹资机制。公共养老金制度有效运行需要持续稳定的资金来源,为此需要明确社会成员、用人单位和各级政府等各主体的筹资责任。对此,现行制度已经基本明确但某些方面有待完善。例如,现行职工基本养老保险具有较强的保险属性,应当在合理界定财政责任的基础上,使这项保险基金收支努力实现自求平衡,使财政部门对此项基金有稳定的预期,包括清晰的保费补助责任和适度范围内的基金兜底责任。值得注意的是,这项制度由原先的退休金制度转型而来,但其中的转制成本既没有明确界定,也未能有效处理,从

① 张翔等:《职工基本养老保险个人账户利差损研究》,《公共管理学报》2021年第2期。

② 何文炯:《基本养老保险深化改革与补充性养老保险发展》,《中国保险》2015年第10期。

而形成历史债务，这是现行制度下用人单位缴费负担过重的原因之一，也是许多民营企业职工和非正规就业人员参保率低的原因之一，这就需要对历史债务有一个合理的界定，并落实承担主体。又如，前些年有关部门大幅度提高职工基本养老保险个人账户记账利率所导致的“利差损”，需要落实承担主体；20世纪90年代部分地区试行的农村社会养老保险也有“利差损”问题，同样需要落实承担主体，至于个别地区在转入城乡居民基本养老保险过程中尚未妥善处理的问题需要尽早解决。此外，20多年前许多地区建立并实行了针对土地被征用人员的养老金制度，这是城镇化进程中的一项特殊社会保障政策，但涉及一个不小的群体。现在部分人员还留在这项制度之中，但有部分人员进入了职工基本养老保险制度，也有少量进入城乡居民基本养老保险制度。值得注意的是，根据精算分析，无论哪一种情况，其益本比均大于1，尤其是进入职工基本养老保险制度的那批人员。对此，需要高度重视，采用科学合理的办法，估计其资金缺口并落实弥补这一缺口的资金渠道。

三是基于长期精算平衡的费率厘定机制。足够的筹资量是公共养老金制度目标实现的基本保证，而筹资的适度性是影响社会成员参保行为和营商环境的重要因素。因此在明确财政责任的基础上，对于参保人和用人单位的筹资量需要按照精算平衡的原则来确定，这里有两个基础性变量：缴费基数和缴费比率。然而，现行职工基本养老保险的缴费基数缺乏统一的规范，瞒报、少报的现象十分普遍。20多年来，有关部门重点管制的是缴费比率，经过多年努力，终于实现缴费比率基本统一，但在缴费基数不真实的情况下，费率统一的价值就被大打折扣。事实上，根据社会保险基金管理“以支定收、收支平衡、略有结余”的基本原则，如果缴费基数的确定是规范的，那么缴费比率应当根据基金支出需要而适时调整，而非一成不变，如同各国的税率作为调控宏观经济的重要工具那样。当然，为了给参保者及其用人单位以稳定的预期，养老保险费率可以相对稳定，年度之间的细微差异可以通过“略有结余”的机制妥善处理。为此，要尽快统一职工基本养老保险缴费基数的确定方法，建立按照精算方法确定缴费比率的规则，同时要建立基金收支结余情况的精算评估制度，加强基金运行的风险预警和监测。

四是基于科学计量的长寿风险管理机制。在人口寿命逐步提高的背景下，由于制度设计时有预定死亡率的假设，因而公共养老金制度面临长寿风险，但我国现行两项制度对此缺乏有效的处理机制，必须引起高度重视。例如，职工基本养老保险和城乡居民基本养老保险这两项制度均有个人账户养老金且明确由参保者个人支付，但个人账户结余用完之后，个人账户养老金需要继续支付。按照现行规则，退休职工的这笔资金需要由统筹基金支付，而老年居民的这笔资金则由财政支付。因此，需要基于科学的定量分析，评估这两项制度的长寿风险并提出切实可行的处理方案，包括相应的财政资金准备。此外，机关事业单位的职业年金采用DC模式，在其累积额支付完毕后，退休职工的职业年金就不再发放，他们的养老金总量就会相应减少，但许多公职人员对此并不知情，如若处理不当，将是影响社会稳定的一个风险因素。同理，企业和其他工作单位的职业年金也有类似情况。这就意味着，职业养老金各项目本身没有长寿风险，但对于拥有这类养老金的劳动者而言，其个人能够得到的养老金是有长寿风险的。这一点，需要通过适宜的途径让社会成员知晓，使之有理性而稳定的预期。

Optimization of the Pension System to Advance Common Prosperity

He Wenjiong

(Center of Social Welfare and Governance, Zhejiang University, Hangzhou 310058, China)

Abstract: The pension system, as one of the most attention-grabbing social security programs, holds the potential to contribute to the accumulation of societal wealth, shared social development, and comprehensive individual growth, ultimately fostering common prosperity. Despite notable strides in China's pension reform and development over the decades, historical and practical factors limit its effectiveness in poverty alleviation. The current system's impact on employment, entrepreneurship, economic growth, and income distribution falls short of common prosperity goals. In the ongoing pursuit of common prosperity, it is essential to clarify the pension system's functional positioning, optimize its structure, and enhance its adaptability to economic and social development. The aim is to construct a fairer, more sustainable, and efficient pension system. The current focus includes narrowing gaps in public pension benefits among different groups of people, promoting steady parametric reforms, and accelerating the establishment of a mechanism ensuring the long-term balance of fund revenue and expenditure.

Key words: common prosperity; pension; deepening reform

(责任编辑: 郭 林)