

中国养老保险制度改革 与长效机制建设

鲁 全

摘 要:党的十八大以来,我国养老保险制度改革取得了重大的成就,但在运行过程中也暴露出一些问题并面临经济社会变化带来的挑战。养老保险制度是长周期的制度安排,需要从参保缴费、待遇确定和调整以及外部资金筹措等角度出发,尽快建立和完善相关长效机制,并在“十五五”期间通过进一步全面深化改革确保制度的健康和高质量发展。

关键词:养老保险;长效机制;改革举措

中图分类号:D632.1 **文献标识码:**A **文章编号:**2095-5804(2026)02-0127-10

一、引言

养老保险制度涉及的人群广、周期长、资金规模量大,是社会保障体系中最为核心的制度安排。随着我国人口老龄化程度的不断加深,公民养老保险权利意识的增强以及养老保险基金规模的持续扩大,健全养老保险制度对于满足人民群众对美好老年生活的需要,推动经济形势持续向好,尤其是对于“稳定预期、提振消费”将发挥更加重要的作用。

党的十八大以来,我国养老保险制度改革进入快车道,职工基本养老保险实现全国统筹,机关事业单位养老保险制度通过结构性改革实现平稳过渡,城乡居民养老保险制度合并实施,从而形成了制度全覆盖的公共养老保险体系。2022年,我国启动了由政府提供税收支持的个人养老金制度试点并于2024年底推广到全国,从而标志着由公共养老保险制度体系(第一层次)、面向机关事业单位工作人员的职业年金和面向企业员工的企业年金共同构成的职业性养老金制度体系(第二层次)、个人养老金制度和其他商业养老保险产品共同构成的市场性养老金制度体系(第三层次)组成的多层次养老金体系框架初步

作者简介:鲁全,中国人民大学劳动人事学院教授,中国社会保障学会秘书长,北京,100872。

本文系北京市习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心项目“健全多层次社会保障体系研究”(23LLSMB070)阶段性成果。

形成,建成了全世界覆盖人口最多的养老保险体系。党的二十届四中全会审议通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议》进一步明确要求,“加快发展多层次、多支柱养老保险体系”^①。

与此同时,养老保险制度作为长周期的制度安排,受到路径依赖、早期制度设计缺陷^②和参数设计滞后等因素的制约,也呈现出诸多问题,包括不同群体之间的待遇水平差距较大,用人单位缴费负担较重,灵活就业人员和其他低收入群体参保缴费动力不足,补充性养老金制度发展缓慢等。部分社会舆论甚至唱衰基本养老保险制度,影响公众对该制度的信心,不利于安全与发展的统筹兼顾。

有鉴于此,本文将在对我国现行养老保险制度运行存在的主要问题及面临的挑战进行分析的基础上,从养老保险制度运行的全流程出发,提出养老保险参保缴费、待遇实现和基金管理中的若干长效机制,坚持目标导向和问题导向相结合,提出“十五五”期间优化养老保险制度的相关政策建议。

二、当前我国养老保险制度运行中的主要问题与现实挑战

改革要坚持问题导向,因此对当前我国养老保险制度运行中存在的突出问题进行梳理和分析是进一步全面深化改革的必然要求;改革也要回应现实挑战,养老保险制度作为一项基本的经济社会制度,必然受到经济社会人口等多重因素的影响,因此需要对当前面临的挑战进行分析研判。

(一)养老保险制度运行存在的主要问题

受到历史因素和现实情况的制约,我国的养老保险制度在运行中面临一系列问题,具体包括以下五个方面。

1. 参保质量不高,用人不参保、参保不缴费、缴费不足额的情况较为普遍,“存在‘漏保’、‘脱保’、‘断保’的情况”^③。首先,参保结构与城镇化率不匹配。统计数据显示,至2024年底,全国参加职工基本养老保险(含企业职工和机关事业单位工作人员)的人数约为3.9亿,占当年城镇就业人数的81.8%和非农产业从业人数的67.8%。^④基本养老保险参保者中有近一半参加的是缴费和待遇均较低的城乡居民基本养老保险,与城镇化进程和实际就业情况不符。其次,缴费基数不实。数据显示,2022年全国企业职工基本养老保险月均缴费基数为5554元,仅占上一年度全口径社会平均工资7393元的75%。缴费基数不实必然导致未来养老金水平较低,根据笔者在有关部门和地方的调研数据,经济发展水平较高的东部沿海某市企业退休人员2023年月平均养老金为2597元,仅占2022年度全省全口径在岗职工平均工资8167元的31.8%。第三,中断缴费现象较为普遍。遵缴率是参保职工中实际缴费人数的比重。数据显示,我国职工养老保险的遵缴率从2011年的85.2%下降到2022年的80.8%,已经成为影响基金可持续

① 《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议》,人民出版社,2025年,第30页。

② 参见“社会保险法实施评估”课题组:《中国社会保险制度:改革实践、路径偏差与制度优化——〈中华人民共和国社会保险法〉实施评估报告》,《社会保障评论》2024年第5期。

③ 习近平:《促进我国社会保障事业高质量发展、可持续发展》,《求是》2022年第8期。

④ 由笔者根据《2024年度人力资源和社会保障事业发展统计公报》数据计算而得。

发展的重要问题。^①

2. 制度中的部分参数严重滞后于经济社会发展变化。养老保险制度的参数应当符合快速变化的经济社会环境,目前,我国正面临着快速且超常规的老龄化、就业结构的变化,以及经济增长方式的转型等多重挑战。但是,我国养老保险制度的相关参数设计却明显滞后。^②例如,我国60岁退休者个人账户养老金计发月数为139个月,显著低于其剩余寿命;再如,职工基本养老保险个人账户属于私人属性,但在每年待遇调整时也一并作为调待基数,必然影响财务可持续性;还如,为减轻用人单位缴费负担,2019年5月起,国家将用人单位缴费率从20%下降到16%,但灵活就业人员缴费率仍然维持在20%而未同步下降,导致部分低收入灵活就业人员的缴费负担过重,并进而影响其消费能力等。

3. 责任分配结构有待进一步优化。首先,缴费责任有待创新。面对多雇主、自雇佣、平台就业等多种新就业形态,现行“单一雇主-雇员”的缴费结构已不再具有普遍适用性,从而需要构建基于全生产要素分担的新型缴费责任分配机制。其次,财政资金与养老保险资金的责任边界不清。在财政过紧日子的背景下,需要确立养老保险基金“自我平衡、财政担保”的原则,明确财政资金与养老保险基金的关系,防止不同类型资金风险的“外溢”。再次,不同层级财政责任的分担机制。在全国统筹中,亟待制定与地方养老保险基金征收情况相关联的各级财政责任分担机制,形成有效的激励约束。最后,在职者与退休者之间的责任平衡。随着人口老龄化的加速,制度的财务压力需要在在职者与退休者之间进行分担,即需要在增加缴费负担和降低相对待遇水平之间进行平衡。

4. 各群体之间待遇差距有待进一步缩小。城乡、区域、群体之间待遇差异不尽合理是我国社会保障体系存在的不足之一。^③具体到养老保险领域,一方面,是群体之间存在待遇差距。虽然2015年我国启动了机关事业单位养老金制度改革,但由于机关事业单位普遍设有职业年金,导致社会上各群体之间的养老金待遇差距仍然客观存在。^④另一方面,是同一制度在不同区域之间也存在较大的待遇差异,“区域不平衡的问题还没有从根本上解决”^⑤。以企业职工养老保险为例,2023年月平均待遇水平最高的地区为10538元,最低的地区为2822元,最高地区是最低地区的3.73倍。城乡居民养老保险月均待遇水平最高的地区为1651元,待遇水平最低的地区为144元,最高地区是最低地区的11.5倍。^⑥

5. 多层次养老金体系惠及面有待拓展。虽然我国初步构建起了多层次养老保险体系框架,但参加补充保障项目的大多是中高收入群体:垄断行业参保人数多,竞争行业参保人数少;东部发达地区参保人数多,中西部欠发达地区参保人数少;国有大型企业参保人数多,民营中小微企业参保人数少;企业高管参保人数多,一线劳动者参保人数少。数据显示,截至2024年底,企业年金参保人数为3242万人,仅占当年

① 参见“社会保险法实施评估”课题组:《中国社会保险制度:改革实践、路径偏差与制度优化——〈中华人民共和国社会保险法〉实施评估报告》,《社会保障评论》2024年第5期。

② 参见何文炯:《基于共同富裕的养老金体系优化》,《社会保障评论》2024年第2期。

③ 参见习近平:《促进我国社会保障事业高质量发展、可持续发展》,《求是》2022年第8期。

④ 参见龙玉其:《中国公职人员养老金:制度变迁、现实困境与发展取向》,《社会保障评论》2025年第1期。

⑤ 习近平:《促进我国社会保障事业高质量发展、可持续发展》,《求是》2022年第8期。

⑥ 注:数据由笔者根据国家统计局分省统计数据库计算所得。国家统计局官网:<https://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=E0103>,访问日期:2026年2月1日。

城镇就业人员数量的6.8%^①。以税收优惠为主要激励手段的个人养老金制度也面临同样的发展困境。

(二)养老保险制度运行面临的现实挑战

1. 人口老龄化速度进一步加快。统计数据显示,2024年末我国60周岁及以上人口占比已达到22%^②,城镇职工基本养老保险制度的抚养比(即参保职工与参保离退休人员的比例)从2012年的3.09下降到2024年的2.63。根据统计数据计算,1966—1970年我国新生儿人数分别为2625万、2606万、2808万、2785万、2788万,是新中国历史上第一波“婴儿潮”,“十五五”时期这部分群体都将年满60岁,从而迎来“退休潮”和对养老保险制度可持续性的挑战。与此同时,我国的职工养老保险虽然已经初步实现了基础养老金的全国统筹,但区域之间的互助力度仍然有待提高,不同地区之间老龄化程度的差异会对养老保险制度产生更大的结构性影响。

2. 经济增速相对放缓。改革开放以来,虽然我国的老龄化速度较快,但伴随着经济的高速发展,参保人群的缴费能力也在持续提高,从抚养力和抚养比的关系看,快速经济发展带来的缴费能力增强,即抚养力的提高,在很大程度上抵消了人口老龄化带来的抚养比下降。但是,随着内外部不确定性因素的增多和相互交织,我国保持高速增长面临较大困难和挑战,正在从高速经济发展过程中的人口老龄化转向经济增速放缓中的人口老龄化,从而必然会对养老金收支产生重要影响。

3. 灵活就业和新业态从业人员规模持续扩大。我国现行的职工养老保险制度是建立在稳定劳动关系基础之上的,根据《中华人民共和国社会保险法》,签订了正式劳动合同的受雇劳动者是职工养老保险的法定参保人,灵活就业等群体则是自愿参保人。然而,随着互联网技术的快速发展和劳动者就业观念的深刻变化,我国的灵活就业人员(包括个体工商户、非全日制劳动者以及新业态从业人员等)的规模在持续扩张,尤其是以互联网为依托的新业态从业人员,在即时配送、外卖、交通出行以及网络主播等行业呈现出快速发展的势头。暨南大学经济与社会研究院发布的《2024中国新型灵活就业报告》认为,目前个人经营非全日制以及新就业形态等灵活就业规模达到2亿人;全国总工会第九次职工队伍状况调查显示,我国职工总数超4亿人,截至2023年全国新就业形态劳动者约为8400万。这些新的就业形态根本上改变了劳动生产的过程和生产要素的组合方式,对现行职工养老保险的筹资机制、参保机制等都带来了严峻的挑战。^③

4. 重大改革推进的难度在持续增加。我国的养老保险制度已经迈入追求高质量发展的新阶段,大量的改革措施不再导向全体对象均等化收益,而会导向受益程度的差异,甚至需要采取“损有余而补不足”的结构化改革策略,改革的难度持续增加。例如,当前的职工养老保险全国统筹方案部分解决了增量基金在地方之间的余缺平衡问题,但存量基金的余缺平衡以及社会保险资金与财政资金的边界责任问题仍待通过进一步深化改革予以解决。再如,为了满足人民群众日益增长的对美好老年生活的需要,应加快多层次养老金制度体系建设,但补充层次的养老金制度大多需要以个人缴费为前提,从而必然引

① 参见《2024年度人力资源和社会保障事业发展统计公报》,中国政府网:https://www.mohrss.gov.cn/SYrlzyhshbzb/zwgk/szrs/tjgb/202506/t20250616_543689.html,访问日期:2026年2月1日。

② 参见《中华人民共和国2024年国民经济和社会发展统计公报》,中国政府网:https://www.stats.gov.cn/sj/zxfb/202502/t20250228_1958817.html,访问日期:2026年2月1日。

③ 参见鲁全:《生产方式、就业形态与社会保险制度创新》,《社会科学》2021年第6期。

发群体之间的差异甚至导致养老金收入差的增大等,因此需要有更加完善和理性的改革方案。

(三)养老保险制度运行存在的潜在风险

上述养老保险制度运行中的问题和挑战,带来了潜在社会风险隐患。近年来,我国社会保险领域司法案件的数量呈现增长趋势。根据笔者在最高人民法院的调研,其中民事类纠纷案件从2016年的19963件上升到2023年的30878件;除此之外,还有大量案件通过调解仲裁或其他协商方式解决。考虑到养老保险制度的长周期性,可以预计的是,该领域的争议将在未来5—10年持续增长,从而存在一定的社会风险隐患。养老保险领域的司法纠纷和权益维护,主要具有以下三个特点。

第一,时空上的分离性使得随着待遇期临近,各种纠纷数量持续增长。养老保险制度的特点是权利与义务在时空上的分离,就业期间主要是履行缴费义务,而退休后则要实现领取养老金的权利。起始于20世纪80年代的养老金改革,存在缴费基数不实、视同缴费年限认定不清等问题,随着当下退休者数量的不断增加和养老金权益诉求的不断提高,正在成为司法纠纷中面临的主要问题。

第二,主体上的分离性,即用人单位不履行法定责任会影响劳动者权利的充分实现。在代扣代缴的运行模式下,劳动者缺乏对用人单位参保缴费合规性的有效监督,如果用人单位未及时足额缴费,则将影响劳动者养老保险权益的充分实现。与此同时,在优化营商环境的大背景下,需要兼顾用人单位的财务负担与市场竞争力,目前尚不具备大规模稽核缴费基数、清缴历史欠费的条件。如何在两者之间形成平衡,亦是矛盾调节的难点所在。

第三,劳动者受影响较大,容易造成社会负面效应。就个人和家庭而言,养老保险是长期待遇,养老金从退休时开始计发直至去世,是大部分退休者最主要的收入来源。一旦养老金待遇受到影响,必然对其个人及家庭的基本生活产生重大影响。就社会而言,在养老保险的司法实践中,一个案件就涉及一类群体,一个政策就涉及千家万户,如不妥善解决,容易引起群众不满,造成社会负面影响。

三、养老保险制度中的长效机制建设

养老保险是一项长周期的制度安排,其制度设计牵涉缴费与待遇、权利与义务、当期与长期、激励性与再分配等多组关系,关系到中央与地方、用人单位与劳动者、财政资金与养老保险基金等多类主体,同时还受到宏观经济形势、居民收入水平与消费意愿、就业结构变化等多重因素的影响,因此特别需要做好长效机制的建立与完善,以确保制度设计的科学理性并由此实现可持续发展。以下从参保缴费、待遇确定与调整以及外部资金筹集三个方面出发,对养老保险中的各项长效机制及其改革方向进行分析。

(一)养老保险参保缴费环节的长效机制

1. 与就业地和收入方式相匹配的参保类型确定机制。目前,我国的基本养老保险体系由职工养老保险、居民养老保险和机关事业单位基本养老保险共同构成,由于受到参保人收入水平、户籍等因素的影响,目前有大量在城镇工作的农民工、灵活就业人员并未参加职工养老保险,而是参加了户籍地的居民养老保险,导致养老保险参保结构与城镇化水平不匹配,因此亟待建立与就业地和收入方式相匹配的参保类型确定机制。

党的二十届三中全会明确要求,“推行由常住地登记户口提供基本公共服务制度”^①。具体到养老保险领域,就是要在税务“全责征收”的背景下,充分发挥税务部门的信息优势,利用大数据平台,瞄准就业地在城镇地区且劳动收入相对稳定,却参加了居民养老保险的群体。将其作为提升参保质量的主要对象,与人社部门、医保部门联合开展“社会保险参保质量提升专项行动”,通过政策宣讲、案例分析、待遇测算等方式,鼓励其参加职工社会保险而非居民社会保险。同时,对各省区职工养老保险参保比例与常住人口城镇化率、二三产业从业人员占比等指标进行比对,对重点地区进行督办。

2. 与劳动合同存续期或收入来源稳定期相关联的持续缴费机制。参保而不缴费使得制度内的实际抚养比会进一步小于名义抚养比,其主要原因有二:其一是现行制度有关最低缴费年限的规定造成了误导;其二是部分群体尤其是灵活就业群体收入不稳定,导致无力及时参保缴费。对此,一方面,渐进式延迟法定退休年龄方案已经逐步将最低缴费年限从15年延长到20年;另一方面,则要通过精细化管理和完善收入核查机制,确保处于收入来源稳定期的灵活就业人员及时参保缴费。

具体而言,要尽快建立人社部门与税务部门的信息交换和共享机制,对于在劳动合同存续期或劳动收入稳定持续期中断缴费的人群进行精准识别,一旦断缴期达到一定期限(如一年),有关部门可以通过信息提醒等方式提醒用人单位或参保个人持续缴费。对于监测发现收入出现陡降的人群,也可以通过设置暂缓缴纳期等方式,待其收入水平稳定后再进行补缴等。最终,要在制度定型完善的基础上,适时修订《社会保险法》,明确劳动者就业全周期的缴费义务。

3. 与全口径工资收入相关联的缴费基数核定机制。当前,在由用人单位自主申报缴费基数的情况下,以当地社会平均工资或者缴费工资下限,而非员工实际工资作为申报基数的情况仍然普遍存在,从而大大削弱了养老保险的缴费费基。其主要原因是在收入来源多样化的背景下,并未及时对缴费基数的计算口径和不同类型收入是否应当计入进行明确规定。更为重要的是,只有明确和统一了缴费基数核定办法,才可以为完善和落实职工养老保险全国统筹奠定基础。

具体而言,应当在“十五五”期间出台养老保险缴费基数核算办法,明确不同类型收入是否要纳入缴费基数。其基本原则应当是将工资性收入(含基本工资收入、绩效收入)、经营性收入(主要针对个体工商户)和劳务性收入(主要针对平台从业人员)纳入缴费基数核算口径;财产性收入(如房屋租赁收入、金融投资收入等)则不纳入缴费基数。与此同时,要在社会保险费统一征收模式改革中,将自主申报与基数核定相结合,对于缴费基数长期严重低于实际工资基数的用人单位和参保人,要及时进行提醒直至处罚。探索将缴费基数的核定纳入年度个人税收汇算清缴工作中,及时告知参保人因缴费基数不实带来的待遇损失,从而实现参保人对用人单位缴费的有效监督。与此同时,还要同步建立与可支配收入相挂钩的居民养老保险定比例筹资机制。目前的居民养老保险采取定额缴费的方式,而实践中大多数参保者选择较低缴费档次而无法确保未来的养老金水平。建议参照职工养老保险,建立以当地城乡居民可支配收入为基础的定比例缴费机制,为两项制度的统筹发展和参保者的转移接续创造条件。

4. 与社会生产过程相关联的缴费责任主体确定机制。随着新业态等劳动用工方式的多样化和灵活化,平台企业、合作商、分包商等市场主体的缴费责任无法在传统的劳动关系框架下进行确认。因此,要

^① 《中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定》,人民出版社,2024年,第22页。

将传统用人单位的责任拓展到所有参与社会生产的主体,探索建立按单、按经营收入、按利润等多样化、灵活化的缴费机制,让所有参与生产过程、投入生产要素的主体分担缴费责任。在适当条件下,研究并最终实现社会保险税收筹资。

具体而言,可以鼓励和引导平台企业探索建立新业态从业人员的定额缴费机制,其关键是要以平台从业时间、收入主要来源以及年龄等为基本依据,瞄准长期稳定以平台劳动收入为主要经济来源的从业者,并建立平台企业、合作商与从业人员的责任分担机制。要特别关注建立和完善定额缴费与待遇确定之间的关联机制,如定额缴费的年限只作为最低缴费年限计算,但在基础养老金计算时不视为缴费年限或进行一定比例的折算等,^①从而引导平台企业和平台从业人员最终按照职工养老保险的基本参数进行定比例长期缴费。

(二)养老保险待遇确定与调整环节的长效机制

1. 与预期寿命相关联的个人账户计发月数调整机制。目前60岁退休者个人账户养老金的计发月数为139个月,即11.6年,但大部分退休者的剩余寿命都要更长,由此导致的超额支出则由统筹账户基金承担,产生基金支出的长寿风险。^②对此,需要对个人账户养老金的计发方式进行调整,可选的策略有三:其一是在退休时一次性领取全部个人账户余额,从而由个人来承担长寿风险;其二是消除个人账户的继承属性,参保人去世后的结余基金不再可以继承,而用于应对长寿风险;其三则是取消个人账户养老金计发至参保人去世的规定,改为储存额全部发放完后停止发放。^③

由于上述调整均涉及修改有关法律,从而需要较长周期,因此可以先行启动计发月数的调整机制。具体而言,应当根据最新的人口抽样调查数据,计算不同年龄人群的平均余命,对计发月数进行定期调整,以降低基金风险。

2. 与老年人基本生活价格指数相关联的基础养老金待遇调整机制。自2005年以来,我国已连续20年提高职工养老保险待遇水平,对改善老年人生活质量发挥了重要作用。但目前的待遇调整办法是外生的,不仅对冲了职工养老保险计发办法的内在激励效应,而且缺乏合理的机制设计。例如,待遇调整的内容应当指向基础养老金而非包含个人账户的基本养老金,调整对象要兼顾企业退休人员和城乡居民,实现联动调整,尤其是要向高龄和农村老年人倾斜等。

具体而言,应尽快建立基本养老保险(含职工基本养老保险和城乡居民基本养老保险)的待遇调整机制。鉴于基本养老保险维持老年人基本生活的功能定位,合理的待遇调整机制应当包括启动机制和待遇调整幅度确定机制,前者可以与一般性物价指数(CPI)关联,如连续三年CPI累计增长达到一定幅度则启动调待;而调整幅度则需要建立专门的老年人基本生活品物价指数,以区别于一般性的综合物价指数,使之能够更加准确地反映老年人基本生活成本的变化情况。同时,将待遇调整对象锁定为基础养老金而非基本养老金,从而实现养老金待遇的合理增长。

3. 与职业身份和缴费记录相关联的待遇分段计算、合并计发机制。党的二十届四中全会通过的

^① 参见鲁全、李雨竊:《灵活就业人员参加职工养老保险的缴费问题研究:定额缴费是可行之举么?》,《西北大学学报(哲学社会科学版)》2025年第4期。

^② 参见杨一心:《职工基本养老保险个人账户长寿风险及其估计》,《浙江大学学报(人文社会科学版)》2021年第3期。

^③ 参见张翔、陆颖:《企业职工基本养老保险个人账户改革方案比较研究》,《社会保障评论》2024年第4期。

《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议》明确提出,要“畅通社会流动渠道”^①,人口的跨区域和跨行业流动已经成为劳动力市场的常态,但在现行的制度框架下,参保者无论是跨地区转移还是跨行业流动,都会有不同程度的养老金权益损失。例如,参保者既参加过职工养老保险也参加过居民养老保险,且达到领取职工养老保险待遇的条件,则居民养老保险的基础养老金待遇就无法再享受。由此可能影响劳动力的自由流动,不利于全国统一劳动力市场的形成。

因此,在“十五五”期间,要在基本养老保险全国统筹的框架下,逐步实现个人参保全周期的养老保险权益记录与信息化管理,只转移参保缴费关系,不转移资金,并由最终的待遇归集地合并计算参保者的全部缴费权益并进行养老金计发,大力提高养老保险经办服务的便利性。

(三)养老保险外部资金的筹集与使用机制

1. 与基金支出规模关联的定比例财政投入机制和央地财政责任分配机制。财政补助资金是养老保险基金的重要来源,对两者之间的关系目前存在两种错误理解:其一是在考察养老保险基金长期可持续性时将财政补助资金排除在外,其二是认为财政资金应当为养老保险基金兜底。正确的理解应当是,财政资金既是养老保险基金的法定组成部分和重要来源,是体现财政公共转型的重要方面,也要建立财政资金与养老保险基金之间的防火墙,防止两类资金风险的外溢和相互影响。

在改革措施方面,应当在保持现有财政投入规模的基础上,按照养老保险基金支出的一定比例(25%左右)确定财政责任并保持相对稳定。与此同时,在完善和落实全国统筹的框架下,要建立兼顾地方老龄化程度、可支配财力以及社会保险费征缴情况的央地财政责任分担机制。总体而言,地方老龄化程度越高、可支配财力越弱、社会保险费征缴情况越好,则应当由中央财政承担更多责任,反之则应当由地方财政承担更多责任。

2. 投资管理与支出管理并重的战略储备基金管理体制。全国社会保障基金是我国社会保障制度的战略储备基金,其建立的初衷即是有效应对人口老龄化高峰期的社会保障基金支出压力。目前,全国社会保障基金的规模约为三万亿元,仅占2023年城镇职工基本养老保险基金支出的不到50%。因此,战略储备基金面临着扩大规模和适时支出的双重任务。

具体而言,一方面,要进一步加快国有资本划转全国社会保障基金的步伐,对划转的对象和比例进行适时调整。同时,要集中养老保险积累资金的投资管理,增加各地职工养老保险和居民养老保险结余资金交由全国社保基金理事会运营管理的比例,同步建立投资管理机构的动态调整机制、风险管理机制和绩效评价机制。另一方面,要研究战略储备基金的支出管理办法,在基本养老保险出现硬缺口后,明确各级财政资金和战略储备资金的分担责任。

四、“十五五”期间养老保险制度改革的政策建议

“十五五”期间是全面建设社会主义现代化国家的关键时期,也是进一步全面深化养老保险制度改革

^① 《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议》,人民出版社,2025年,第36页。

革的重要时期。基于上述关于我国养老保险制度运行现存问题和挑战的分析,以及长效机制建设的需要,建议在“十五五”期间重点做好以下四个方面的工作。

(一)联动调整职工养老保险的有关参数设计

养老保险的缴费筹资端和待遇给付端是紧密联系在一起的。其中,缴费筹资端决定了用人单位的成本和劳动者收入在当期和长期的分配关系,待遇给付端则决定了参保人的初始待遇水平。目前,筹资端的主要问题是名义费率过高和实际费基不实并存,而名义费率过高又是导致实际费基不实的重要原因。因此,建议在“十五五”期间,在明确缴费基数核算办法并确保做实缴费基数的前提下,适度降低职工养老保险中用人单位的缴费比例(如可以从现行的16%降低到14%),同步降低灵活就业人员的缴费比例(如可以从现行的20%降低到18%)。在待遇端,基础养老金计发基数可以从现行的养老保险关系所在地调整为全缴费周期的指数化计发基数,个人账户养老金计发月数应当根据实际余命进行适当调整,并制定过渡办法。同时,制定与老年人基本生活成本挂钩的待遇调整确定机制,并将待遇调整的对象锁定为基础养老金,而非包括个人账户养老金的基本养老金。

(二)着力缩小不同群体之间的养老保险待遇差距

缩小不同群体之间的养老金待遇差距是提高社会公平程度、提升参保人对制度信任感的重要举措。然而,养老保险的待遇具有刚性特征,需要通过长效机制的建设来逐步达到改革目标。具体而言,在“十五五”时期要按照增量改革的原则,明确居民养老保险待遇调整的幅度大于职工养老保险,从而缩小这两个群体的待遇差距;要允许一定年龄的居民养老保险参保者(如居民养老保险制度实施时已年满60岁的参保人)一次性补缴费用,从而提高个人账户养老金水平;适时启动降低职工养老保险缴费率、机关事业单位工作人员职业年金缴费率等缴费端的改革举措,并逐步传导到待遇端,在不降低养老金绝对水平的前提下,逐步降低较高待遇群体的养老金替代率。

(三)着手设计惠及范围更广的混合式多层次养老金体系

与全球范围内为减少老龄化对公共养老金的冲击而进行的以结构式调整为主要目标的多层次养老金制度改革不同,我国是在不断满足人民日益增长的美好生活需要的背景下,以总量提升为目标推进多层次养老金体系建设。因此,公平性和可及性应当成为我国多层次养老金体系建设的基本目标。具体而言,针对农民,应当尽快设计以土地增值收益和农村新型集体经济为基础的农民补充年金制度,补上农民群体缺少补充年金制度的短板;针对企业职工,要优化企业年金的治理机制,大力支持中小企业集合年金和其他区域性、行业性年金计划,快速提高企业年金的覆盖面;同时,要积极适应就业形态的变化,打通第二层次(主要是企业年金)与第三层次(个人养老金),最终形成“公共养老金+政策支持的补充性养老金”的新型混合式养老金体系。^①

(四)研究论证针对灵活就业人员和新业态劳动者的养老保险缴费多方责任主体分担机制和试点工作

习近平总书记明确要求,“要健全农民工、灵活就业人员、新业态就业人员参加社会保险制度”^②。

^① 参见郑功成:《中国特色社会保障制度论纲》,《社会保障评论》2024年第1期。

^② 习近平:《促进我国社会保障事业高质量发展、可持续发展》,《求是》2022年第8期。

社会化分工的进一步细化和信息作为新型生产要素的出现,是灵活就业和新业态劳动蓬勃发展的根本原因,例如,传统出行行业是“出租车公司+出租车驾驶员”的用工形态,如今则是“出行平台+车辆租赁管理公司+驾驶员”的全新用工形态。这必然要求对“单一雇主+劳动者”的缴费责任分担机制进行积极调整,并探索建立“多方主体+劳动者”的新型缴费责任分担机制。如将现行的“用人单位16%+劳动者8%”的缴费方式调整为不同平台或不同用人主体分担16%的缴费责任,从而形成“8%+8%+8%”的新型缴费责任分担机制。在“十五五”期间,要结合不同的行业和就业形态,研究论证方案的可行性并积极开展试点工作。

五、结语

总而言之,我国的养老保险制度是积极应对人口老龄化国家战略的重要内容,面临进一步全面深化改革的艰巨任务,因而特别需要在明确制度基本理念和改革原则的前提下,充分结合我国的现实国情和制度基础,按照习近平总书记关于社会保障“系统集成、协同高效”^①的要求,在“十五五”时期以制度建设为主线,以缩小群体之间的待遇差距为目标,统筹调动各种资源、系统推进各项改革,通过优化制度安排,实现我国养老保险制度的全面定型和可持续发展。

责任编辑:徐 阳

^① 习近平:《促进我国社会保障事业高质量发展、可持续发展》,《求是》2022年第8期。