

· 专题：养老保险改革 ·

中国养老金： 制度变革、问题清单与高质量发展

郑功成

[摘要] 中国养老金制度经过近30多年来的深刻变革，从自我封闭的单位保障制走向开放式的社会保险制、从少数人的专利发展成为全体老年人的共同福祉、从单一责任主体走向多方分担责任、从单一层次走向多层次化，成为惠及所有老年人的社会保障制度，符合全球养老金制度发展的潮流与客观规律。但目前存在的理论认识误区、制度不统一、政策参数僵化、补充层次缺失及其导致的筹资失衡、待遇不公、预期紊乱、可持续性弱化和社会风险累积等问题正在日益显性化。这表明其仍是质量不高的制度安排。因此，中国养老金制度亟待走出逻辑混乱的思维定势与传统的路径依赖，通过明确公平建制理念、加快制度统一步伐、调适筹资责任分担机制、赋予相关参数弹性空间、理性推动多层次化等举措来为参与主体各方提供清晰稳定的预期，实现制度定型和高质量发展。

[关键词] 养老金；制度变革；问题清单；高质量发展

现代养老金制度起源于德国1889年通过专门立法创立的社会养老保险制度，是德国继1883—1884年先后创立医疗保险、工伤保险制度之后的第3个现代社会保障制度。它以工业社会为时代背景，以工人阶级生存境况悲惨为导火索，以大规模的工人运动为基本手段，以解除养老生活来源等后顾之忧为追求目标。它是工人阶级通过长期斗争与激烈反抗取得的胜利成果，也是具有社会主义共享元素的现代文明成果。当时德国政府的建制初衷是为了缓解资本主义社会尖锐对立的劳资矛盾、实现国家强盛的政治目的，同时改善备受欺压的工人阶级的生存处境。德国的养老金制度事实上取得了预期的实践效果，从而被许多国家效仿。

伴随社会发展进步的脚步，养老金制度被不断注入公平元素，并逐渐成为各国社会保障制度的主干项目。这一项目不仅为老年人生活的经济来源提供了基本制度安排，而且成了国家维护公民基本人权和促进社会公正的重要治理工具。同时，由于养老金制度关乎每个人的切身利益与终身福祉，且具有长期权益积累、动用资金规模巨大、参照比较效应显著等特性，对一个

[作者简介] 郑功成，中国人民大学教授，中国社会保障学会会长。主要研究方向：民生与社会保障。

[基金项目] 国家社会科学基金特别委托项目“中国社会法系列研究”（18@ZH023）。

国家或地区经济社会发展的影响亦日益扩大且复杂化。发达国家的实践证明，养老金制度在成为普惠性制度安排后，既是化解老年人基本生活风险的有效制度保障，也可能成为社会风险的重要来源。任何改革都可能因其对既有利益格局的调整而引发程度不一的社会危机。这决定了养老金制度特别需要采取理性的建制与改革发展策略。在中国已经步入全面建设社会主义现代化强国新征程、追求高质量发展成为国家核心议题的时代背景下，中国的养老金制度也亟待从长期试验性改革状态走向成熟、定型发展阶段。而对现行养老金制度进行客观察察与理性评估，并探究正确的未来发展之路，无疑是当前社会保障学界十分重要且紧迫的任务。

本文是在长期跟踪中国养老保险改革过程并经过 2019 年开展养老金制度实践专题调查的基础上的思考，旨在澄清认识误区，剖析现实困境，进而寻求高质量的养老金制度发展新路。

一、制度变革：艰辛探索与发展成就

（一）养老金制度发展的简要历程

中国的养老金制度自 20 世纪 50 年代初期建立以来，经历了从非缴费型的退休金制度到缴费型的社会养老保险制度的发展进程。

传统的养老金制度是只覆盖城镇劳动者的退休金制度。它建立在传统的社会主义生产资料公有制基础之上，内化于高度集中的国家计划体制之中，属于劳动者福利保障的重要构成部分。其中，机关事业单位工作人员的退休金制度始于 1950 年 3 月政务院（国务院前身）财政经济委员会发布的《关于退休人员处理办法的通知》。这是新中国第一个有关退休制度的政策性文件，实施范围限于机关、铁路、邮电、海关等在民国时代就存在退休金制度的单位。1955 年 12 月，国务院发布《国家机关工作人员退休处理暂行办法》等法规，形成了适用于全体机关事业单位工作人员的退休金制度，此后经历过 1978—1982 年的调整。此外，还建立了待遇相对优厚但仅适用于新中国成立前参加工作的干部离休制度。企业职工退休金制度包括国有企业与集体企业两类。前者始于 1951 年 2 月政务院颁布的《劳动保险条例》，此后不断扩大范围，成为覆盖所有国有企业职工的重要制度安排，并经历过 1958 年、1969 年、1978 年等的政策调整；后者源于 1966 年 4 月当时的第二轻工业部、全国手工业合作总社发布的《关于轻、手工业集体所有制企业职工、社员退休统筹暂行办法》等政策性文件，这是首次尝试建立集体企业职工的退休统筹制度。^①在上述制度中，机关事业单位工作人员退休金由国家财政负责，企业职工的退休金由所在单位负责（但企业若无力承担时由财政负责），全国均按照国家统一的政策执行，个人不需要缴费，不同群体的退休金待遇差距很小，替代率平均高达 80% 以上。这被视为社会主义制度优越性的具体体现。

现行的法定养老金制度始于 20 世纪 80 年代中期国有企业职工退休金制度从单位负责制到试行行业统筹再到社会养老保险的探索。当 1993 年中国确定以社会主义市场经济体制为经济

^① 郑功成：《中国社会保障 30 年》，人民出版社，2008 年，第 52-55 页。

改革的目标模式后,国务院1995年正式推出社会统筹与个人账户相结合的职工养老保险改革试点,其最显著的特点就是在法定养老金制度中引入了私有化的个人账户制。改革的策略是由中央提出统账结合的原则思路与基本框架,在属地管理原则下由各地自主选择大小不一的个人账户规模,其中用人单位缴费全部进入社会统筹基金,个人缴费全部计入参保人个人账户。前者为所有参保人共享,后者由参保人独享并可以作为遗产继承。面对各地统账结构比例不一带来的多种问题,国务院于1997年决定将统账结构统一为“20%+8%”,即用人单位缴费率统一为20%(但各地并不一致,如广东等省因老年抚养比低而一直低于20%,东北部分地区高于20%),个人缴费率统一为8%。国务院2019年决定将用人单位缴费率降低到16%^①,参保人缴费率仍为8%,统账结构统一调整为“16%+8%”(广东、浙江等地用人单位缴费率低于16%)。根据制度设计的初衷,社会统筹部分采取现收现付制,旨在追求公平;个人账户采取完全积累制,旨在体现效率与激励功能。退休人员的基本养老金待遇包括上述两个部分,这是当今世界既有别于传统的俾斯麦模式又有别于智利个人账户式的独特制度模式。^②

2009年开始试点的农民养老保险制度亦采取了统账结合模式,但由政府替代了用人单位的角色,完全由财政供款,并向达到60岁及以上的农村户籍人口提供均等化的福利性养老金待遇,同时由个人参保缴费并加上政府的适当补贴建立个人账户。这一模式随后向城镇居民(非就业人口)扩展,2012年底实现了城乡居民养老金制度全覆盖,2014年实现了城乡居民养老金制度整合。2014年底,国务院为机关事业单位工作人员建立类似于企业职工的社会养老保险制度,同时建立起职业年金制度,这种双层制度建构因有国家财政作为坚实后盾而迅速同步实现了制度全覆盖。

至此,中国的法定基本养老保险制度由职工基本养老保险、机关事业单位工作人员基本养老保险、城乡居民基本养老保险三大制度构成。这三项制度都采取统账结合模式,但在实践中仍存在着差异性。如机关事业单位工作人员退休后的待遇是统账结合型基本养老金与完全个人账户式职业年金合为一体,退休者享有的是双层结构的养老金待遇;企业职工主要依靠统账结合型基本养老金,只有极少数人可以同时享有完全个人账户式企业年金;居民基本养老保险待遇领取者主要享受政府供款的均等化、普惠性基础养老金,由其个人缴费与政府有限补贴形成的个人账户式养老金因个人缴费大多选择最低档而只具象征意义。这种差异性形成的差距巨大的利益格局绝非短期内可以调整到位,从而决定了三大制度将长期并存发展,进而使促进不同制度间的筹资公平与待遇公平成为一项长期的任务。

在养老金制度变革的同时,其管理体制与经办机构也经历了深刻的变革。计划经济时期,传统退休金制度是按照企业职工与机关事业单位工作人员两类人群实行分割管理与运行。其中企业职工的退休金制度由企业实施、劳动部门负责监督;机关事业单位工作人员的退休金制度由人事部门负责管理、各机关事业单位具体实施。改革开放后,养老金管理体制从多部门分割管理经过多部门分割管理与行业统筹并存再走向集中统一管理。起初,即20世纪80年代中期确立由人事部门管理机关事业单位工作人员的养老金,劳动部门管理国有企业职工的养老金,

① 《国办印发〈降低社会保险费率综合方案〉》,《人民日报》,2019年4月5日第1版。

② 郑功成:《中国社会保障30年》,人民出版社,2008年,第52-81页。

集体企业职工的养老金一度交由中国人民保险公司负责管理，同时明确民政部门负责管理试行的农村居民养老保险。随后，在劳动部门管理的国有企业中又分离出了行业统筹，即由所属行业的主管部委设置专门养老保险机构，负责对所属企业职工离退休费用或养老保险基金进行收支管理。最早的是1986年，国务院批准水利电力部直属企业实行离退休费用行业统筹（后来分为水利、电力两个行业各自进行统筹）。1988年后，国务院又陆续批准铁道部、邮电部、中国建筑工程总公司试行离退休费用行业统筹。1993年，国务院再批准交通部、煤炭部、银行（包括中国人民银行、中国工商银行、中国建设银行、中国银行、中国农业银行、交通银行、中国人民保险公司）、民航总局、中国石油天然气总公司、中国有色冶金总公司对其直属企业实行离退休费用行业统筹。这种过度分割的管理体制造成了养老保险改革的困境。1998年3月，第九届全国人大一次会议批准国务院机构改革方案，组建劳动和社会保障部，将分散在原人事部、劳动部、民政部等的养老保险管理职责统一划归该部，同时取消行业统筹，将原来分别由10多个部门统筹的养老保险移交地方劳动保障部门管理，实现了法定养老金管理体制的统一。^①同时，在各级劳动和社会保障部门设置社会保险经办机构，专门承担包括养老保险在内的各项社会保险业务经办职责。至此，新的养老金管理体制与经办机构得以确立，并持续至今。

回顾以往30多年的改革历程，可以发现，中国的养老金制度变革在艰辛探索中充满了复杂性。一方面，在国有企业改革导致传统退休金制度难以为继的条件下，基于效率取向和世界银行等的推波助澜，中国将智利公共养老金私人化的个人账户引入法定养老金制度，其主观意图是要走出一条有别于他国的新路。^②改革初衷是控制政府责任、强化个人责任，但私有化的个人账户与基于公平取向的公共养老金性质相悖。实践证明，将两种性质迥异的养老金合为一体并不理想，以致近20多年来一直处于争议之中。做大或做小个人账户、做实或做虚个人账户成了养老金政策争议的焦点，导致这一制度迄今仍无法定型。另一方面，养老金制度的变革，不仅直接涉及到各级政府、用人单位、参保人等3方的筹资责任如何合理分担，老人（新制度实施时已退休者）、中人（新制度实施前参加工作但在实施后退休者）、新人（新制度实施后参加工作者）的养老金权益如何合理厘定，以及社会统筹与个人账户的权责如何界定、历史责任如何合理化解等一系列问题，而且涉及到政府内部各相关部门的权力与责任分工如何合理调配。这些关系的处理决定了从传统退休金制到社会养老保险制的转化实质上是一场深刻的利益与权力格局调整。

综上所述，中国养老金制度的变革是全面而深刻的制度变革。改革的全面性表现在对养老金制度的覆盖对象、筹资机制、待遇计发、管理体制与经办机构等方面的全面调整上，改革的深刻性表现在对养老金制度的责任承担机制、权利义务关系、层次结构等方面的重大调整上，从而实质上重构了这一制度的利益分配格局，也重塑了这一制度的管理体制与经办机构。

（二）养老金制度改革与发展的主要成就

作为世界上规模最大、持续时间最长的养老金制度改革，中国事实上取得了令人瞩目的成

① 郑功成：《中国社会保障30年》，人民出版社，2008年，第66页。

② 华颖：《中国社会保障70年的国际借鉴》，《中国人民大学学报》2019年第5期；李清宜：《养老金政策的演变历程：国际劳工组织和世界银行观点的对立与共识》，《社会保障评论》2019年第4期。

就。这些成就主要表现在以下5个方面:

1. 实现了新旧养老金制度的全面转型。经过全面而深刻的制度变革,中国用新型的社会养老保险制度取代了传统的非缴费型退休金制度,重塑了集中统一的管理体制与社会化的经办机构,使养老金制度成为独立于企事业单位之外的社会制度安排。新旧养老金制度的全面转型,不仅适应了市场经济改革的需要,为用人单位筹资负担走向公平和建立统一劳动力市场创造了条件,也弱化了劳动者对用人单位的强依附关系,进而促进了社会公正,这显然具有与时俱进的进步意义。与发达国家针对养老金制度推进单项改革都会引发社会风险甚至重大的社会危机相比,^①中国养老金制度改革能够在相对平稳的条件下全面推进,既得益于国民经济持续高速增长带来的居民收入增长所产生的收入替代效应,也得益于渐进改革策略使传统制度覆盖的人群具有了一个缓冲期和适应期。这应当是中国的重要经验。^②

2. 理顺了养老金制度的管理体制与经办机构。一方面,1998年建立的养老金集中统一管理体制,改变了原有的多部门分割管理和多个行业各自统筹的多龙治水局面,也为城乡居民养老金制度的整合和不同养老金制度的协同推进提供了相应的组织保障。另一方面,养老金经办机构的社会化(包括建立专门的养老金经办机构和借助银行等金融机构发放养老金等),使用用人单位摆脱了发放养老金等繁重社会事务,让劳动关系回归到正常状态,进而使劳动者自由流动和退休人员社会化管理成为现实。因此,养老金管理体制与经办机制的变革几乎具有和养老金制度变革同等的价值。

3. 实现了制度全覆盖,惠及所有老年人。自2012年实现城乡居民养老金制度全覆盖开始,中国建成了世界上最大的养老金保障网。这一制度成为全国所有老年人稳定的经济来源,对收入分配的调节作用日益显现。截至2019年底,全国参加基本养老保险的人数达96748万人(含养老金待遇领取者),其中城镇职工(含企业职工与机关事业单位工作人员)为43482万人,城乡居民为53265万人。^③2018年全国领取养老金待遇的人数约27696万人,其中领取养老金的离退休人员11798万人,领取养老金的城乡居民为15898万人。^④在中国反贫困战略中,基本养老金制度发挥了巨大作用。它有效地降低了老年贫困的风险,更直接为贫困老年人摆脱困境和贫困人口参加养老保险提供了保障。统计数据表明,2018年,全国60岁以上享受城乡居民基本养老保险待遇的贫困老人2195万人,实际享受代缴保费的贫困人员2741万人,城乡居民基本养老保险使4936万贫困人员直接受益。^⑤可见,中国的养老金制度事实上已是普惠性制度安排和全体老年人基本生活的有效制度保障。

① 最典型的例子是法国,其自20世纪90年代开始推进养老金制度改革,迄今经历多轮尝试,且只限于统一不同行业的制度等某个方面,每次均引起巨大的反对浪潮并导致重大的政治危机,使改革无法推进。类似的例子在其他国家也不乏罕见。

② 郑功成:《中国社会保障70年发展(1949—2019):回顾与展望》,《中国人民大学学报》2019年第5期。

③ 《2019年人力资源和社会保障统计快报数据》,人力资源和社会保障部官网:http://www.mohrss.gov.cn/SYrlzy-hshbzb/zwgk/szrs/tjsj/202001/t20200121_356806.html,2020年1月21日。

④ 《2018年度人力资源和社会保障事业发展统计公报》,人力资源和社会保障部官网:http://www.mohrss.gov.cn/SYrlzyhshbzb/zwgk/szrs/tjgb/201906/t20190611_320429.html,2019年6月11日。

⑤ 《2018年度人力资源和社会保障事业发展统计公报》,人力资源和社会保障部官网:http://www.mohrss.gov.cn/SYrlzyhshbzb/zwgk/szrs/tjgb/201906/t20190611_320429.html,2019年6月11日。

4. 寻找到了养老金制度发展的基本规律。包括：一是养老金制度从自我封闭的单位保障制走向超脱于企事业单位之外的社会保障制，这是制度现代化的基本标志；二是养老金制度从只覆盖城镇劳动者到覆盖全民，实现了从少数人的专利走向普惠所有老年人的升华，这是制度安排逐步走向公平的客观标志；三是养老金制度从单一主体承担责任走向多方共担责任，即以政府、用人单位与个人分担责任的筹资机制替代原来的政府或企业单方承担责任，使制度能够更加适应人口结构变化与社会发展规律，这是符合绝大多数国家的普遍做法；四是养老金制度从单一层次走向多层次养老金体系，政府主导的法定基本养老金、用人单位主导的企业年金或职业年金、个人自主交易的商业性养老金三足并举成为新型养老金制度的建设目标。尽管养老金制度改革仍处于探索之中，但上述发展取向及既定事实，可以证明中国寻找到了全球养老金制度发展的基本规律，其上述改革取向符合养老金制度改革的世界潮流。

5. 积累了弥足珍贵的养老金制度改革经验。一方面，中国的养老金制度改革体现了中国特色与经验。包括：一是试点先行、渐进改革，在逐步化解历史负担的条件下实现新旧制度的平稳转型，这是养老金制度发展史上前所未有的改革实践；二是利用政府财力建立普惠型的居民基本养老金制度，并迅速实现制度全覆盖，这体现了中国特色社会主义制度的优越性；三是建立战略储备基金——全国社会保障基金，这体现出了积极主动应对人口老龄化挑战和未来养老金支付风险的治理能力；四是划转国有资产充实养老保险基金，使之惠及全体老年人，这显示了中国特有的制度优势；五是重塑养老金制度的管理体制与运行机制，并具有很强的执行力，这体现了中国政治制度的独特性。这些都是以往改革取得成效的宝贵经验。另一方面，中国的养老金制度变革也留下了值得吸取的深刻教训。包括：一是在法定基本养老保险制度中引入私有化的个人账户，既减损了公共养老金制度的互助共济功能，也助长了个人主义的利己取向；二是采取属地管理的做法及由此形成的地区分割格局，直接损害了法定养老金制度的统一性与公平性，使国家利益在一定程度上沦为地方利益；三是缺乏统筹规划与顶层设计导致了制度发展中的失衡，包括不同群体之间的利益失衡、不同层次养老金的结构失衡，以及中央与地方责任的失衡等。上述经验与教训为下一步全面深化改革并最终确立适合中国国情的养老金制度提供了有益的启示。

二、问题清单：理论误区与制度性缺陷

根据长期追踪制度变革的历程和 2019 年的专题调研，^① 发现中国现行养老金制度存在的问题集中表现在以下几方面：

（一）对养老金制度存在理论认识误区，进而对制度变革的决策造成不利影响

理念是行动的先导。没有先进的理念，不可能有科学的制度安排，而先进的理念只能建立在科学的社会保障理论基础之上。中国养老金制度经过 30 多年来的探索仍未成熟、定型，与

^① 2019 年 7—12 月，笔者率中国社会保障学会调研组到吉林、贵州、四川、重庆、浙江等省开展养老保险与医疗保障专题调研，本文对养老金制度现存问题的梳理主要来自这次调研活动掌握的每一手资料，同时结合了长期追踪的全国总体情况。

养老金理论的成熟紧密相关。当前存在的理论认识误区至少包括：

1. 对养老金制度的建制目的存在经济工具化甚至金融工具化的取向。一方面，对个人账户的追捧促成了养老金统账结合模式的形成。在20世纪90年代市场经济改革大潮中，在缺乏科学论证和综合评估的条件下，由部分经济学者倡导，将智利公共养老金私有化后的个人账户引入职工基本养老保险制度，导致这一制度的社会政策属性大幅弱化，经济政策属性及市场经济工具性价值大为上升。在对统账结合型职工养老金制度已经产生的复杂乃至不良效应缺乏理性研判的条件下，学术界又大多将其视为既定且合理的事实，助推政府将这一制度模式扩展到城乡居民与机关事业单位工作人员的法定养老金制度。未来如何走出统账结合型制度安排的复杂局面还缺乏有价值的研究成果。另一方面，目前对养老金制度的研究更多的不是从社会政策、集体利益与社会公平等本源职责出发，而是偏重于经济政策、个人得失与经济效率的视角解析，甚至简单地将其视为国家或市场的融资手段或平滑个人消费之工具，致使养老金制度在一定程度上沦为经济甚或金融政策的附庸和经济增长的工具。其结果既影响了养老金制度自成体系地发展，也限制了这一制度对整个经济社会协调发展的积极功能的有效发挥。

2. 对政府财政承担责任存在认知偏差。在一些研究性文献与媒体宣传中，往往有意或无意地忽略法定养老金是全国性制度安排，且应看总量收支状况来评估其财务稳定性与可持续性的理论逻辑，而是抛开国家统一制度的法理依据，只孤立地讨论个别地区的养老保险基金收支状况，更有甚者将政府财政承担相应责任视为不当，在计量分析中通过扣除国家财政补贴来放大养老金支付压力。殊不知现代养老金制度自德国创立之日起就由德国政府财政分担着25%的养老金给付责任，美国的公共养老金更是通过税收筹资并由财政供款，其他国家大多遵循政府与劳资双方3个主体共同分担筹资责任的规则。理论界一些人士排除政府对法定养老金制度的财政责任，缺乏对政府财政分担法定养老金制度筹资之责的必要性、合理性以及如何使财政责任合理化的法理、学理及技术措施的研究，可以说是理论认知的偏差。这种偏差既误导了公众，也相应影响到相关政策的决策。

3. 对多层次养老金体系建设混淆不同层次的功能定位与秩序。中国早已确立了建设多层次养老金体系的发展取向，但理论界对具体制度安排缺乏共识。最主要的表现就是忘却公共养老金应当坚守公平与互助共济的本质，忽略处于第二、三层次的企业或职业年金与商业性养老金均是完全积累式的、私有化的个人账户制，主张基本养老保险（公共养老金）私有化（采取大账户甚至全账户制）取向的观点仍有一定市场，同时在法定基本养老金制度尚未成熟、定型的条件下单纯强调税收优惠措施来刺激政策性养老金（企业或职业年金）、商业性养老金发展，以不分先后顺序且相互孤立、分割推进的“多支柱论”替代需要先后有序且应统筹规划、协同发展的“多层次论”。这使得养老金制度体系及其结构与功能定位的合理化缺乏有效的理论支撑。

4. 对国外养老金制度出现的一些现象做不完整解读。在国际借鉴中，不仅存在孤立地看待养老金制度的现象，而且陷入新自由主义的泥潭，追捧养老金制度市场化、私有化与紧缩福利的取向，夸大公共养老金制度的危机。例如，对智利公共养老金私有化（个人账户）的追捧，就只考虑其政府责任得到减轻和个人账户基金投资收益曾经取得过出色成绩的短暂优势，忽略

该种制度设计因缺乏互助共济而丧失公平性且引发巨大的社会危机，以致不得不重建一种公共养老金制度来弥补的事实；对希腊因债务危机导致经济下滑，进而使养老金支付压力急剧增大的现象，只是孤立地看其养老金制度的财务危机而完全不考虑该国经济政策失误、金融业异化和政治集团不担当等多种因素的巨大影响；对法国养老金制度改革中出现的大规模罢工现象，简单地归结为福利水平高，不考虑法国人素来喜欢通过示威游行表达诉求的深厚文化以及当初建立养老金制度时的碎片化埋下祸根的教训，也忽略了法国的养老金水平并非欧洲国家之最的事实，更缺乏对为什么德国能够实现养老金制度持续健康发展而法国却做不到的比较研究；对美国养老金精算平衡及中长期预测的借鉴，不是综合比对考虑相关参数的发展变化与调整空间，而是简单地以中国僵化的现实政策与数据为依据，所获结论自然不足以支撑科学决策；等等。上述现象客观上混淆了视听，其直接效应就是弱化了中国公众对养老金制度的信心，同时影响到政府对养老金制度受多种因素影响的综合、理性研判。正是这些理论上的认识误区，造成了养老金制度设计中的逻辑混乱和一些改革方案的摇摆不定。

（二）法定养老金制度不统一催生地方自决，进而衍生出一系列后遗症

从法理出发，中国的法定养老金制度应是国家层级的统一制度安排，但因奉行属地管理原则，国家层级往往缺乏具体的统一政策规制。在地区分割统筹的格局下，统筹层级政府对本区域内法定养老金制度的实施直接负责，地方由此拥有了相应的自决权，这造成了各地政策不一并衍生出了一系列后遗症。第一，养老金统筹层次低且参差不齐。在由全国人大常委会 2010 年制定的《中华人民共和国社会保险法》中，因农民养老保险刚开始试点，机关事业单位工作人员仍实行传统的退休金制度，法律只规定了职工基本养老保险逐步实行全国统筹；在国务院 2014 年 2 月发布的《关于建立统一的城乡居民基本养老保险制度的意见》中，提出各地要在整合城乡居民养老保险制度的基础上，逐步推进养老保险基金省级管理，之前的政策是实行县级统筹；在国务院 2015 年 1 月发布的《关于机关事业单位工作人员养老保险制度改革的决定》中，规定机关事业单位工作人员基本养老保险基金建立健全省级统筹，暂不具备条件的可先实行省级基金调剂制度。这表明国家对不同人群的养老金制度安排的责任本位规制并不一致，且允许地方逐步提高统筹层次。目前的现实是，城镇职工、机关事业单位工作人员的基本养老保险只有少数地区实现了省级统筹，多数地区建立的是省级调剂金制度，还有少数地区停留在市县一级统筹层次。城乡居民基本养老保险在绝大多数地区实行县级统筹，少数地区实行市级统筹。这种局面造成了养老金制度的责任本位不一，也导致了养老保险基金因过分分散而无法归集并有效投资，进而陷入长期贬值状态。同时还妨碍了劳动者跨统筹区域的自由流动，并对三大法定养老金制度的无缝对接与有序协同亦带来了不利影响。第二，养老金筹资政策不一。在国家缺乏统一规制的条件下，由于发展不平衡与老年抚养比不同，各省实行的养老保险筹资政策存在着工资统计口径反复变化、历史统计数据缺失和缴费基数、缴费率不一的情形。不同地区城乡居民个人筹资额度及政府补贴额度亦存在差异性。这使得不同地区相关主体的筹资负担不公，养老保险基金余缺现象并存，进而对市场经济要求的公平竞争环境造成不利影响。第三，待遇计发政策各地有差异。在国家缺乏统一规制的条件下，各省的养老金待遇计发办法亦有不同，

致使完全相似的人群在不同地区的养老金待遇存在差距,同一地区不同年份退休的同类人群的养老金待遇亦可能存在差异。退休人员的病残津贴、丧葬补助和遗属待遇也在不同地区标准有别,“同命不同价”的现象并不罕见。一些地方出现退休人员群体上访、集体申诉等事件表明,待遇计发政策的不统一正在滋生新的矛盾与冲突。第四,“视同缴费”缺乏统一的政策依据。针对新型养老金制度实施前参加工作但未退休的人群(称为“中人”),国家只出台了按工作年限“视同缴费”的政策原则,并未具体规制统一适用的依据与标准。主管部门明确的是由各省省级政府自主确定视同缴费年限与视同缴费指数的认定标准,致使各地标准不一,既造成了不同地区“中人”养老金权益的不同,也可能导致“中人”视同缴费标准过高或过低的现象,从而同样是不容忽视的社会风险的源头。第五,个人账户收益回报率不一。国家对职工个人账户收益回报率有统一规定,但因缺乏有效投资而处于难以兑现的困境。对城乡居民个人账户的收益率则缺乏具体规定。这使得同样性质的参保人在个人账户权益上存在很大差距。第六,补缴养老保险费政策不一。允许符合条件的部分临近退休人员通过一次性趸缴养老保险费后进入正常的养老金待遇领取者行列,是国家对原国有单位就业的劳动者因复杂原因未能够及时参保或漏保而影响养老金待遇的一项补救性政策,但各地适用范围却有差异,有的过严,有的宽松,致使同类人群的养老金权益在不同地区的差距不小。第七,各级政府承担的责任不一。包括中央政府对各省的养老金补贴迄今仍缺乏长久稳定的科学机制,尚未实现省级统筹的地区对省、市、县级财政补贴责任的规制不一。这导致了从中央到地方都无法准确测算未来的责任大小。第八,经办机构与信息系统不统一。部分省对养老保险经办机构实行垂直管理,多数地区则隶属于同级人力资源社会保障行政部门。信息系统直接受制于统筹层次,处于纵向、横向之间均难以有效兼容的状态。可见,中国现行的法定养老金制度事实上并非全国统一的制度安排,政策的不统一不仅损害了法定养老金制度的统一性、公平性与严肃性,也在一定程度上扭曲了养老金制度的实践路径,极易滋生社会风险并导致社会危机。

(三) 相关政策参数陷入僵化,使养老金制度丧失了自我调节机能

一般而言,影响养老金制度发展的参数主要有基准退休年龄、最低缴费年限、缴费基数、缴费率、养老金替代率、初始养老金计算依据、养老保险基金投资、财政补贴率等。德国 130 多年的经验表明,只要与时俱进地调整这些政策参数,法定养老金制度就可以实现持续发展。然而,中国现行养老金制度的相关政策参数却陷入了僵化的困境:第一,退休(领取养老金待遇)年龄。城镇劳动者的基准退休年龄是 20 世纪 50 年代确定的男性 60 周岁、女职工 50 周岁、女干部 55 周岁。60 多年过去了,中国人均预期寿命已从新中国成立时的 35 岁提高到了 2018 年的 77 岁,但基准退休年龄仍未调整。机关事业单位工作人员同时还在执行工龄满 30 年者可提前退休并领取养老金的政策;对城乡居民则统一实行男女 60 周岁可以领取养老金政策。这种偏低且参差不齐的退休(领取养老金待遇)年龄规制,必然影响养老金制度的持续发展,并造成养老金权益的不公。第二,最低缴费年限。现行养老金制度规定的最低缴费年限为 15 年,这是 20 世纪 90 年代推进养老保险改革时为照顾当时中老年职工从传统退休金制度转向新型社会养老金制度确定的。现在退休的人员早已不是新制度确立之初的中老年职工,但最低缴费年

限一直未加调整。这使养老金制度的筹资受到了抑制，也直接影响到了参保人的养老金待遇。

第三，缴费基数、缴费率。2019 年国务院明确将用人单位缴费率从 20% 调低至 16%，但并未统一规定缴费基数。此前各地对养老金缴费基数、缴费率亦有调整，但这些调整并非出于尊重养老金制度自身发展的需要，而是追求短期效应且服从于经济发展需要。这可以说是养老金政策僵化的另类表现。

第四，养老金替代率。退休人员的养老金实际替代率仍然偏高，机关事业单位退休人员的替代率更高。养老金待遇调整迄今尚未确立基于制度自身发展需要的正常增长机制，而是在 2005 年开始补偿历史欠账的条件下持续 10 多年增长并成了常态，人们将年老后的经济来源几乎全部寄托在法定的基本养老金制度及其待遇的不断增长上。这种发展路径直接影响到多层次养老金体系的合理构建。

第五，初始养老金计算依据。在现行制度下，退休人员的初始养老金与其退休前一年度当地社会平均工资挂钩，在工资增长过快或过慢的情形下易拉大不同年份退休人员的养老金差距，但已形成路径依赖。

第六，个人账户养老金计发月数。按现行规定，不同年龄退休者领取个人账户养老金有不同的计发月数（如 50 岁是 195 个月、60 岁为 139 个月等）。在个人账户养老金领完后，退休者继续生存的，仍可按原标准继续领取，直至其身故为止。退休者身故时未领完的个人账户余额，作为个人遗产由其家属依法继承。这种规制并未考虑个人账户应当自求平衡的普遍规则，而是形成了结余归家属、不足（即退休者生存月数超过个人账户养老金计发月数后的养老金支付责任）由政府或社会统筹基金买单的不合理格局。这将导致不断膨胀的溢额责任，且必然对养老金制度的持续发展造成不利影响。

第七，养老保险基金投资。在地区分割统筹的情形下，基于维护基金安全和地方利益驱使，养老保险资金难以统一归集并用于有效投资，只能存入金融机构或购买国债。这种政策规制使日益增长的养老保险基金积累丧失了应有的投资效益。近年来，虽然一些地方开始委托全国社会保障基金理事会投资，但规模有限。截至 2018 年末，全国社会保障基金理事会先后与 17 个省（区、市）签署委托投资合同，合同总金额 8580 亿元，均为委托期 5 年的承诺保底模式，但实际到账资金仅 6050 亿元，^① 仅占全国养老保险基金结存额的 10%。这意味着 90% 的养老保险基金还分散在各地并处于贬值状态，这种收益损失正在变成未来养老金支付的新压力源。

第八，财政补贴责任。根据《中华人民共和国社会保险法》，国家财政对基本养老保险的责任承担方式并非是固定比例的筹资责任分担或待遇给付分担制，而是当养老保险基金出现收不抵支局面时给予兜底保障的兜底制。伴随人口老龄化的加速发展，这种规制不仅使政府财政无法有序均衡对养老金制度年度之间的财政补贴责任，而且会陷入负担日益加重的境地。所有这些，均表明现行养老金制度已无法与时代发展变化保持适应性，并陷入了日益被动的不利局面。

（四）多层次养老金体系缺乏统筹规划，导致体系结构与功能定位紊乱

构建多层次养老金体系是应对人口老龄化的必由之路，也是当今世界养老金制度改革与发展中的最大共识。中国早在 20 世纪 90 年代就确立了建立多层次养老金体系的目标，但迄今仍未取得预期的成效。其根本原因在于缺乏统筹规划与顶层设计，不同层次的养老金制度一直处

① 《2018 年度全国社会保障基金理事会基本养老保险基金受托运营年度报告》，全国社会保障基金理事会官网：http://www.ssf.gov.cn/xxgk/tzyzb/cwbg/201908/t20190821_7691.html，2019 年 8 月 15 日。

于各自为政、分割推进、边界模糊的状态。基本养老金制度仍是一层独大，第二层次的企业年金发展明显不足，第三层次的商业性养老金更是无法准确辨识自己的客户群体。国家虽然出台了不少促进政策，但均是孤立的单项促进措施，并从未收到过理想的实施效果，企业年金、商业性养老金的发展仍然严重滞后。^①截至2018年底，全国仅有8.74万户企业建立了企业年金，参加企业年金的职工为2388万人，仅占全国就业人口的3%、占城镇职工基本养老保险参保人数的5.7%；年末企业年金基金累计结存14770亿元，仅相当于职工基本养老保险基金累计结存的25.4%。^②不仅如此，参加企业年金的用人单位与个人几乎都是国有企业和机关事业单位职工，民营企业鲜有参与，低收入劳动者更是与之无缘。若任由这种局面持续下去，将拉大中小微企业与国企、机关事业单位的最终养老金待遇差距。这不仅不利于城镇低收入群体多层次养老保险体系的建设，也不利于整个养老保险制度的公平与可持续发展。^③

上述问题的客观存在，已经产生了许多不良效应：一是筹资责任日益失衡。包括政府、用人单位和个人的筹资责任失衡，不同地区筹资主体的负担失衡，因抚养比高低不同带来不同地区筹资负担畸轻畸重，以及地区之间养老保险基金余缺两极分化。这些均揭示了现行养老金制度筹资责任失衡的影响深远。二是待遇不公。包括机关事业单位退休人员、企业退休人员、居民养老金领取者三大群体的待遇依次递减且差距巨大，同一群体在不同地区的待遇差距亦较大，促进待遇公平已经成了大多数人的利益诉求。三是预期紊乱。既有完全指望法定养老金解决老年生活全部经济来源的现象，也有担心未来领不到养老金的现象，更多的人因缺乏清晰预期而陷入迷茫之中，拒保、漏保、断保等现象在各地都存在。这种状况显然不利于养老金制度理性发展。四是可持续性弱化。在人口老龄化加速发展的背景下，相关政策参数僵化、补充层次缺失以及养老保险基金无法实现保值增值，均在直接弱化养老金制度发展的可持续性。五是社会风险高速累积。筹资失衡与待遇不公导致的社会矛盾正日益显性化，而通过深化改革来调整现行政策又必然触及既有利益格局，极有可能引发利益相关群体的抗议，进而造成社会危机。上述不良效应事实上在蔓延扩大。

从上述分析获得的一个基本结论，即是中国现行养老金制度是质量不高的制度安排，已经形成的失衡利益格局和路径依赖表明全面深化养老金制度改革具有严峻性、紧迫性，改革的任务还异常繁重。

三、守正创新：深化改革与高质量发展

在国家步入全面建设社会主义现代化强国新征程和追求高质量发展成为时代主题的背景下，中国养老金制度亟待走出既有思维定势，弱化传统路径依赖，坚持守正创新，通过全面深

① 郑功成：《多层次社会保障体系建设：现状评估与政策思路》，《社会保障评论》2019年第1期。

② 《2018年度人力资源和社会保障事业发展统计公报》，人力资源和社会保障部官网：http://www.mohrss.gov.cn/SYrlzyhshbzb/zwgk/szrs/tjgb/201906/t20190611_320429.html，2019年6月11日。

③ 郑功成：《多层次社会保障体系建设：现状评估与政策思路》，《社会保障评论》2019年第1期。

化改革实现养老金制度高质量发展，最终全面建成中国特色的养老金制度体系。

（一）坚守公平建制的核心价值理念

前已述及，经过 30 多年来的制度变革，中国已经找到了社会保险制、多方分担筹资责任、普惠全体老年人、制度结构多层次化的养老金制度发展基本规律，也形成了中国特有的宝贵经验。这是必须长期坚持的正确发展理念，未来应当更加尊重这些规律和已有经验。针对现行制度公平性不足的缺陷，尤其应当强调坚守公平建制的核心价值理念。这既是各国养老金制度的共性，更是中国特色社会主义制度追求共同富裕本质的内在要求。中国的养老金制度不能违背普遍规律，更不能与共同富裕目标南辕北辙。为此，有必要在以下三个方面发力：第一，明确以促进公平和缩小差距为根本标尺，客观评估养老金制度的改革与发展。坚决杜绝将效率置于公平之上、将利己主义置于集体主义之上的错误取向，积极有序地缩小三大基本养老保险制度的差距，同时推进企业年金从少数人专利走向适度普惠。第二，对个人账户采取必要措施，让基本养老保险回归到真正意义上的公共养老金本位。^①由于私有化的个人账户从根本上背离了公共养老金属性，必须采取相应措施加以矫正。一种措施是在一时难以取消个人账户的条件下，彻底淡化企业职工与机关事业单位工作人员基本养老保险中的个人账户概念。对此宜通过修订《社会保险法》来改变其私有属性。它可以作为公民参保缴费的记账符号并与其养老金待遇挂钩，但不再视为个人所有，更不能作为遗产来继承。另一种措施是重构基本养老保险制度结构，将企业职工与机关事业单位工作人员的养老保险个人账户分解，部分作为公共养老金的来源并增加参保人之间的互助共济，部分作为企业年金的筹资来源，以此实现基本养老保险完全公共养老金化，同时促进企业年金走向适度普惠。对于居民基本养老保险则只保留非缴费型的基础养老金，将其个人账户转化为居民的补充年金。只有妥善消化好基本养老保险制度中的个人账户，才能真正实现公共养老金制度公平普惠，并使这一制度应当坚守的互助共济本质和共建共享原则落到实处。^②第三，将公平理念具体落实到持续缩小企业退休人员与机关事业单位退休人员两大群体的养老金待遇差距上，真正改变“双轨制”下的路径依赖，同时提升居民基本养老金水平，并根据退休人员年龄高低采取待遇有别的增长机制，让为共和国做出过历史贡献者获得更为优厚的回报。

（二）加快实现法定养老金制度的统一

鉴于现行制度存在的诸多缺陷均是制度不统一造成的不良后果，以及基本养老保险制度事实上决定着公民的基本养老金权利和补充层次制度安排的发展空间，深化养老金制度改革应在优化制度的条件下尽快将统一制度置于首位。为此，需要多措并举：第一，缩短中央调剂金制度实施时间，尽快明确实现职工养老保险基金全国统收统支的时间表与路线图；^③同时实现机关事业单位工作人员与城乡居民基本养老保险制度在国家统一规制下的省级统筹，促

① 王新梅：《公共养老金系统改革的国际实践与反思》，《社会保障评论》2018年第4期；大卫·布拉沃：《智利多层次养老金的改革进程与最新动向》，《社会保障评论》2018年第3期；高山宪之：《日本公共养老金设计如何借鉴国际经验？》，《社会保障评论》2018年第3期。

② 郑功成：《多层次社会保障体系建设：现状评估与政策思路》，《社会保障评论》2019年第1期。

③ 郑功成：《多层次社会保障体系建设：现状评估与政策思路》，《社会保障评论》2019年第1期。

使三大法定养老金制度真正走向全国统一。第二,将法定养老金、企业与职业年金的政策定制权完全上收到中央政府,在全国范围内实行统一的工资(或收入)计算口径、缴费基数、缴费率、待遇计发办法、视同缴费计算依据与标准、个人账户收益率以及养老保险基金投资政策,坚决取消地方政府在这些方面的自决权。第三,出台三大基本养老保险制度相互对接与协同发展的具体政策,制定科学的分段计算参保人养老金权益的公式,切实维护所有参保人的合法权益。第四,尽快统一养老保险经办机构与信息系统,对省以下的经办机构一律实行垂直管理,制定全国统一的养老保险信息标准体系,确保上下左右能够无缝对接。这是统一制度的前提条件与技术支撑。

(三) 调整基本养老保险的责任分担机制

责任分担机制合理与否,决定着养老金制度能否理性发展。德国公共养老金制度之所以经历130多年仍在持续发展,最重要的一条经验是政府和劳资双方相对均衡地分担责任奠定了养老金制度理性发展的基石。根据创制之初就确立的规制,德国政府每年按照养老金支出的25%固定比例分担给付责任,劳资双方则根据养老金给付的实际需要(其采取的现收现付制)按照1:1分担筹资之责。可见,其政府责任是清晰且可控的,劳资双方的责任也是清晰的,更是平等的。这种均衡的责任分担机制决定了主体各方必须以利益均衡和制度可持续发展为共同目标,从而为养老金制度发展自动地注入了理性。借鉴德国的经验,中国也需要将调整筹资责任分担机制置于优化制度安排的核心地位。包括:第一,确立筹资负担相对均衡的目标,并制定行动方案,积极稳妥地分步推进。第二,进一步降低用人单位的缴费率,直到与个人缴费相对均衡。2019年国务院将用人单位养老保险缴费率从20%降到16%,但仍是个人缴费的2倍,从而仍需继续降低。第三,对政府责任宜以按照筹资或待遇给付的固定比例制取代现行的无法准确预知的兜底保障制,以使政府、用人单位、参保人等3方对筹资责任均有清晰的预期。第四,采取更加积极的养老保险基金投资政策。包括明确规制满足养老金支付需要的基金积累月数,明确要求将超额部分资金必须用于有效投资;同时加快实现职工基本养老保险全国统筹,做实机关事业单位工作人员基本养老保险、城乡居民基本养老保险省级统筹,以为统一归集养老保险基金并用于有效投资创造条件。

(四) 赋予相关政策参数自我调节功能

一个高质量的养老金制度应当具有自我调节、自我发展的机能。针对中国现行养老金制度的政策参数僵化现状,必须从适应社会发展变化要求和不断完善制度安排出发,加快相关政策参数的调整步伐并使之正常化。第一,尽快公布实施提高基准退休年龄政策。可以按照小步渐进、女快男慢、分段推进、兼顾特殊等原则细化具体政策。^①同时允许在基准退休年龄基础上有一定的弹性,以为劳动者提供清晰的预期。第二,尽快制定有序延长最低缴费年限政策。按照老人老办法、中人中办法、新人新办法原则出台新政策。可以设定新人的最低缴费年限为30年,中人则根据年龄、工龄情况向30年逐步靠近,争取到21世纪中叶全面实现。同时,将最低缴费年限的缴费明确为所有参保人应尽的法定义务,其对应的是均等化的部分养老金待遇(或最

^① 参见郑功成:《对延迟退休年龄的基本认识》,《光明日报》,2012年9月12日。

低养老金），将超过最低缴费年限的缴费与养老金待遇的差异化挂钩并真正体现出多缴多得、长缴多得的激励功能。第三，在夯实并统一缴费基数与费率的前提下，明确费率可以据需适当调整的政策，以适应养老金制度的发展需要。第四，调适养老金替代率。根据多层次养老金体系建设的总体目标，可以将公共养老金属性的基本养老保险的替代率降低到 40% 左右，同步采取得力措施推进企业年金走向适度普惠化。第五，建立养老金待遇初始计发与个人全周期参保缴费挂钩的机制。即放弃现行的只与上一年度社会平均工资挂钩的做法，采取与参保人退休前全周期缴费情况挂钩办法，以此确保个人权利义务对应和制度的公平性，同时避免因退休前一年社会平均工资增长过快导致退休人员待遇差距扩大的现象。第六，建立正常的养老金待遇调整机制。基于养老金的目的在于确保老年人的基本生活，应当确定科学的待遇调整计算公式，明确养老金增长的影响因子主要是通货膨胀率，同时适当考虑同期职工工资或居民收入增长率，并规定一定时间自动调整而不受其他影响。

（五）构建层次结构清晰、保障功能明确、未来预期稳定的多层次养老金制度体系^①

基本思路如下：1. 明确三个层次养老金的保障功能。其中：法定的基本养老保险作为政府主导的公共养老金制度，应负责解决老年人的基本生活经济来源，依法强制实施并覆盖全民，其采取现收现付的财务机制，所有老年人均应相对均衡地享有水平适度的法定养老金。企业或职业年金是用人单位主导、政府支持的政策性养老金，它通过减免用人单位和参保人税收等措施，为老年人提供适度普惠的补充养老金，其采取完全积累即个人账户式的财务机制。商业性养老金由市场主导并遵循市场交易法则，政府可以给予适当的支持，奉行“不保不得、少保少得、多保多得”原则，以满足较高收入者提升年老后物质生活水准的需要，同时兼具其他风险保障功能。有鉴于此，在促使法定养老保险优化并定型后，政策重点应当是支持企业年金朝着覆盖大多数劳动者的方向发展。

2. 统筹规划养老金体系的总体水平与不同层次的基本水准。其中：法定养老金应当切实贯彻保基本、促公平原则，根据个人适度水准的基本生活需要，其替代率以 40% 左右为宜；企业年金或职业年金的替代率可确定为 30% 左右。第一、二层次相加即能够确保老年人过上较为体面的晚年生活。商业性养老金则宜完全凭个人能力与需要自愿参加，政策上无法预设替代率目标，但可以引导人们据需参保，并给予适度的政策支持。多层次养老金体系的建设与发展，应根据这样的结构与不同的替代率来谋划并逐步推进。

3. 大力发展企业年金并促使其朝着适度普惠的方向发展。为此，需要采取如下举措：一是继续降低法定养老金的缴费率和替代率，为企业年金发展留出空间，同时使用人单位与参保者个人有足够的参与企业年金。二是将大多数劳动者能够拥有企业年金作为政策目标。以 2013 年德国企业年金覆盖率达 56.4%、美国为 41.6% 为参照^②，社会主义中国的企业年金覆盖率可设定为不低于 60%。政策重点应当是促使企业年金从正规就业者向非正规就业者扩展、从国有企业向民营企业扩展、从报酬较高的劳动者向报酬偏低的劳动者扩展，政府财政应当为低

① 郑功成：《多层次社会保障体系建设：现状评估与政策思路》，《社会保障评论》2019 年第 1 期。

② 郑功成：《多层次社会保障体系建设：现状评估与政策思路》，《社会保障评论》2019 年第 1 期。

收入群体提供参加企业年金的适当补贴,并适用于灵活就业人群中的低收入者与农民。三是增加市场主体,鼓励市场竞争,引导第二、三层次养老金健康发展。包括增加寿险公司和专业养老保险公司,鼓励基金公司与其他金融机构举办企业年金,鼓励大企业自主举办企业年金,支持小微企业集合举办企业年金,并据此提供精准的政策支持。

4. 鼓励发展商业性养老金,引导中高收入阶层特别是高收入阶层通过市场获得更高、更全面的养老保障。为此,应当进一步开放保险市场,督促保险公司提高养老金产品开发能力并依靠服务质量赢得保险客户。政策方面的重点应当从偏重税收优惠转向放开投资管制,让市场主体主要通过投资收益而非保费收入来实现自己的利润目标。当前需要及时总结延税型商业性养老金的试点经验,在鼓励商业性养老金发展的同时避免形成强者通吃、弱者失助的局面。

四、结语

中国养老金制度的改革与发展,不仅关乎全体中国人的老年幸福生活,而且因人口众多、规模巨大而必定对世界养老金制度的改革与发展产生重大影响。在这一制度开始步入定型的关键时期,必须以高质量发展为追求目标,通过理性建制为全体人民提供清晰、稳定的养老金预期。为此,特别需要强调尊重这一制度的客观发展规律,防止养老金制度结构与功能异化,避免这一制度沦为短视政策、既有商业利益的附属品。^①

中国应当有信心建立一个普惠、公平、可持续发展的高质量养老金制度体系,因为中国有别的国家无可比拟的优势。一方面,中国的国家制度与治理体系具有显著优势。包括:中国特色社会主义制度决定了养老金制度应当成为使全体人民走向共同富裕的必要制度安排,中国的土地公有制和庞大的国有资产应当且能够为养老金制度的持续发展提供有力的支撑,中国式的民主可以更好地兼顾并平衡各方的利益诉求,中国的政治与行政管理体制具有很强的执行力,中国可以集中力量来改善包括养老金在内的民生福祉。这些经实践证明了的制度优势在养老金制度的未来发展中仍将得到充分发挥。另一方面,中国养老金制度自身的发展亦具有许多有利条件。包括:中央建立了全国社会保障基金作为应对老龄化高峰来临时的战略储备基金,全国社会养老保险基金累计结余规模不断扩大,提高退休年龄与提高最低缴费年限的空间很大;特别是基本养老保险制度覆盖面扩大还有巨大潜力,因为5亿多城乡居民养老保险参保人中至少还有2—3亿人可以从每年100元象征性缴费的参保者转变成标准的职工养老保险制度参保人;还有全国统筹、基金投资放松等均会释放出相应的政策红利。所有这些,均表明只要尊重养老金制度的客观规律并按照中国特色社会主义制度的要求发展,中国的养老金制度就必定具有光明的发展前景。

^① 郑功成、沃尔夫冈·舒尔茨:《全球社会保障与经济发展关系:回顾与展望》,中国劳动社会保障出版社,2019年,第8页。

Pension in China: Reform, Problem List and High-quality Development

Zheng Gongcheng

(China Social Security Research Center, Renmin University of China, Beijing 100872, China)

Abstract: After over 30 years of overhauls, China's pension system has been transformed from an institutional setting based on and segmented by work units (*danwei*) to one based on independent social insurance, from the privilege of a small group of people to a universal benefit for all elderly, from responsibilities resting solely with one party to those involving multiple stakeholders, and from single- to multi-layered structures. These reforms are in line with global trends and principles of pension systems. Yet, existing problems, including theoretical misunderstandings, a segmented system, rigid design parameters, the absence of a supplemental layer as well as the resulting contribution imbalance, unfair benefits, unstable expectations, weakening sustainability and social risk accumulation, are becoming increasingly noticeable. These problems demonstrate the continued low quality of the current pension system. Thus, China's pension system urgently needs to eliminate logical confusion and its traditional path dependence. In addition, it needs to provide clear and stable expectations for all stakeholders while also achieving maturity and high-quality development through measures such as clarifying the idea of establishing a fair system, accelerating integration of schemes, improving the mechanism for sharing contribution responsibility, giving design parameters more flexibility, and promoting a well-organized multilayered pension system.

Key words: pension; system reform; problem list; high-quality development

(责任编辑：杨建敏)