

· 社会保险 ·

# 中国基本养老金缴费年限的设计问题和优化路径

林 熙

**[摘 要]** 基本养老金缴费年限是养老金资格准入与待遇水平的核心标尺，直接决定了养老金权益的索取基础与积累规模。本文系统梳理了基本养老金缴费年限的概念和类别。通过纵向回溯中国基本养老金缴费年限的形成路径及设计特征，指出其存在设计结构不全、设计内容单一的核心问题。这些问题既抬高了非正规就业群体的参保门槛，又难以引导合意的参保行为，还弱化了基本养老金制度应有的再分配责任。通过横向比较发现，中国现行养老金 15 年最低缴费标准已高于绝大多数发达国家，且缺乏名义缴费年限设计，不利于弱势参保群体积累养老金权益。建议形成更加完整的基本养老金缴费年限结构，降低参保门槛，优化权益积累，强化保障底线，协同推进改革。

**[关键词]** 基本养老金；养老金缴费年限；国际比较；优化路径

## 一、引言

2024 年 8 月，全国人大常委会通过《关于实施渐进式延迟法定退休年龄的决定》。其中规定，“自 2030 年起职工按月领取基本养老金最低缴费年限由十五年逐步提高至二十年”。<sup>①</sup>在常识认知中，提高退休年龄和增加缴费年限之间，存在顺理成章的配套关系。一方面，许多国家在推进延迟退休政策实践的过程中，会同步提高养老金缴费年限；另一方面，相较于国际实践中动辄 35—40 年的缴费年限规定，中国缴费满 15 年即可领养老金的规则也非常宽松，似乎有较大的提升空间。但是，这一看似合理的改革放之于实践，却凸显了很多矛盾。首先，将最低缴费年限从 15 年提升到 20 年，加剧了对灵活参保群体的制度排斥，诱发舆论反对。其次，对于建立正式劳动关系的职工群体而言，无论 15 年还是 20 年的缴费年限设计都缺乏指导性，无法为其树立正确的参保缴费观念。在此基础上，将养老金最低缴费年限从 15 年调高到 20 年，

[作者简介] 林熙，四川大学公共管理学院教授。主要研究方向：养老保险与退休制度改革。

[基金项目] 国家社科基金一般项目“弹性延迟退休与老龄多元就业的协同优化研究”（2023BSH097）。

① 鉴于城镇职工基本养老保险和城乡居民基本养老保险具有显著的制度差异，且考虑到本文的研究论题，如无特指，文中的“基本养老金”指城镇职工基本养老保险，兼含目前已实现并轨的机关事业单位基本养老保险，二者共同构成了面向传统意义上正规就业者的养老金。

不仅难以解决制度运行的内在矛盾，还有可能进一步放大其负面影响，影响渐进式延迟法定退休年龄政策“稳妥有序”推进。

基本养老金制度是维系老年经济安全的核心支柱，养老金缴费年限是资格准入与待遇水平的核心标尺，其参数设计直接定义了养老金权益的生成逻辑与积累规模。因此，缴费年限政策设计的科学性与适配性，绝非孤立的技术性参数调整，而是决定养老金权益能否有效表达、老年基本收入安全能否切实保障的基础性制度设计。若这一基础参数存在设计缺陷，将直接导致参保群体权益损失，动摇整个养老金制度体系的公平性与可持续性。长期以来，养老保险制度参数中的缴费基数、领取年龄等多项参量设计备受关注，学界围绕这些议题开展了多维度的研究。有学者将缴费年限作为养老金制度设计核心参量之一，探讨缴费年限与其他参量协同配合的优化方式。例如提出需要综合考虑缴费年限与缴费基数、领取年龄等参量的联动，形成配套优化措施；<sup>①</sup> 探讨定额缴费与缴费年限协同配合等改革思路，助力更大范围劳动群体参保；<sup>②</sup> 研究工资水平、缴费年限与参保水平的关系。<sup>③</sup> 再如探讨缴费年限和缴费率的配套设计，提出对满足最低缴费年限的低收入者实行降低费率的机制设计；<sup>④</sup> 强调缴费年限和待遇水平的关联变化。<sup>⑤</sup> 也有一些学者直接就养老金缴费年限问题开展研究。例如针对灵活就业参保缴费的原理和原则进行探讨，提出灵活就业者可以形成更加弹性的积累形式。<sup>⑥</sup> 再如考察最低缴费年限提升对财政平衡和居民可负担水平的影响，讨论养老金缴费年限的提升空间与核心路径。<sup>⑦</sup> 但是，这些研究往往没有探讨现行养老金缴费年限规则本身的内在逻辑及其合理性，相关研究要么将“15年最低缴费年限”视为既定事实，不再加以讨论；要么将养老金最低缴费年限与领取年龄等参数进行关联分析，立足财务平衡角度探讨其进一步提升的可能性，没有从最低缴费年限的社会权意义角度考察其设计背后的“应然性”。

有鉴于此，本研究试图通过纵向溯源和横向比较，分析中国基本养老金缴费年限在结构设计和参量设计中存在的基础性问题，回答“中国基本养老金缴费年限的设计结构是否适应新的时代要求？”“中国基本养老金设置的15年最低缴费年限是高还是低？”这两个基础性问题，为进一步优化基本养老金制度提供参考思路。

① 席恒：《养老金函数及其政策意义》，《社会保障评论》2019年第2期。

② 鲁全、李雨窈：《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；鲁全：《居民养老保险：参保主体、筹资与待遇水平》，《社会保障评论》2020年第1期。

③ 康书隆等：《平均工资、缴费下限与养老保险参保》，《数量经济技术经济研究》2017年第12期。

④ 王增文、姚金：《新业态下灵活就业人员养老保险适度缴费率研究——基于个人收益和基金可持续视角》，《财贸研究》2025年第3期。

⑤ 施文凯、董克用：《中国基本养老保险制度激励约束机制研究》，《公共管理与政策评论》2024年第4期。

⑥ 汤闳森：《新就业形态养老保险个人缴费的法理与规则构造》，《环球法律评论》2025年第1期。

⑦ 于新亮、任丽颖：《最低缴费年限调整、居民参保意愿与基本养老保险基金可持续性研究》，《保险研究》2024年第1期；陈曦等：《预期寿命延长、养老金下限“保基本”与最低缴费年限调整》，《保险研究》2022年第12期。

## 二、基本养老金缴费年限的主要类型和概念辨析

基本养老金缴费年限是养老金待遇领取资格的重要构成要素。一般而言，基本养老金领取资格由两个核心要素构成：一是领取年龄，二是缴费年限。通常情况下，二者的组合诠释了特定制度下劳动者何以能够领取养老金的资格条件，说明了老龄收入保障这一基本社会权的实现方式。基本养老金缴费年限，全称应为基本养老金缴费资格年限，指在达到基本养老金领取年龄基础上，参保者申请养老金领取资格时需要满足的向养老金制度缴费的累计年数。养老金缴费年限有多个理解维度。从长度上看，可以细分为全额缴费年限和最低缴费年限；从内容上看，可以细分为实际缴费年限和名义缴费年限。

一是全额缴费年限，也即领取全额养老金（full pension）的缴费年限。所谓全额养老金，一般指参保人在计发公式下能够获得的无任何扣减的养老金待遇。也即作为参保者，在满足养老金领取年龄条件的前提下，根据其缴费记录能够索取到的完整养老金待遇。公共养老金作为一项社会权的载体，参保人能否全额领取其对应的待遇，需要满足两个条件。一是领取年龄条件，代表制度化的社会共识。二是缴费条件，代表参保者对制度做出的贡献。前者对应的是参保者“已达到老年”，后者对应的是参保者“已尽到义务”。如果参保者同时满足年龄条件和义务条件，便可以根据养老金计发公式获得没有任何扣减的养老金。实践当中，根据领取年龄的差异，全额领取养老金的缴费年限主要存在两种类型：一是已达到标准养老金领取年龄后，申领全额养老金所需达到的缴费年限；这一年限相对较短，例如在OECD国家中，将其设定为10—20年居多。二是未达到标准养老金领取年龄，弹性提前申领全额养老金所需达到的缴费年限；这一年限通常较长，一般要求35—40年，甚至更长。这一设计的逻辑在于，如果参保者已达到标准领取年龄，只需要满足基本缴费义务就能按照计发公式领取无扣减的养老金；但如果参保者没有满足标准年龄条件却希望提前领取养老金，就需要满足长期缴费义务才能领取无扣减的养老金。实践中，后者也暗含了制度对合意缴费年限的期望，能够在一定程度上引导合理的参保行为。

二是最低缴费年限，指达到标准养老金领取年龄时，个人为取得申领养老金的资格，需要达到的最低限度的缴费年限。这一年限是“能或不能”领取养老金的门槛条件，指向领取养老金这一基本权利。因此，最低缴费年限往往低于全额缴费年限。达到这一缴费年限，所解决的不是养老金待遇“多或少”的问题，而是养老金领取权利“有或无”的问题。最低缴费年限的设置旨在为那些因合理原因无法实现长期缴费积累的参保者提供养老金的领取权。符合年龄条件的劳动者只要履行少量参保义务，就应当能够领到养老金。这一逻辑发展到极致，便形成了以公民身份为资格条件的非缴费普惠型养老金。在这类制度中，国家会向长期居住的公民发放待遇均等化的养老金，实现全民普享。在这项制度中，个人对养老金制度所尽的义务并非来自对养老金制度的单独缴费，而是被涵盖于公民缴纳的各项税赋中，其逻辑在于公民长期居住在本国，从而已通过个人所得税等各项税费履行了公民义务，因此有资格获得均等化的普惠保障。因此，只有具备长期的公民身份才有权领取。这种制度可以变相理解为最低缴费年限为零的基本

本养老金。

三是实际缴费年限，指参保者实际向养老金系统缴纳的费用所对应的年限。这一缴费可能有不同的分担结构，例如雇主雇员共担缴费、自雇者自担缴费等；也可能有不同的记录方式，例如在待遇确定型制度中按年数记录，在“积分制”缴费制度中折算成缴费积分，在缴费确定型制度中纳入个人账户记录，在名义账户制中按缴费金额进行名义记账，等等。实际缴费年限代表着参保者向养老金系统履行的财务义务，体现着参保者对制度财务平衡的贡献。

四是名义缴费年限，指参保者因某些特殊情况，虽然没有实际缴费，但可以认为其已做出缴费并可以纳入系统记录的年限。其逻辑在于，如果参保者因一些不可抗力或其他合理原因造成了暂时的缴费中断，制度也应将这种情况考虑在内。其中，既包括因制度转型造成的缴费记录缺失，如从非缴费型制度改革为缴费型制度、从待遇确定型制度过渡到缴费确定型制度，都需要对改革前参保情况进行认定，从而形成视同缴费年限等设计。此外，在同一制度下，参保人也有可能因失业、育儿、家庭照护等原因暂停工作和缴费，制度也可能对这类情况酌情给予缴费记录的认定。这一机制能够较好适应家庭中承担生育、养育和照护角色的群体，也能避免因暂时性的工作波动造成实际缴费停滞的情况。因此，实践中在计算各类养老金缴费年限时，往往可能包含了一部分名义缴费的情况。

由此可见，养老金缴费年限具有相当丰富的内涵，不能简单以“财务缴费”视之，而应将其理解为索取养老金权利的义务表达。其中，全额养老金领取年限起到标杆的作用，用以明确该制度对大多数正常参保者的“期望”，标识着大多数正常参保者所应做出的贡献。养老金最低缴费年限则起到托底作用，体现的是面向制度中处境较差的参保者的再分配，其所标识的是参保者“有”和“无”养老金待遇的问题，为缺乏长期缴费能力或机会的参保群体提供最低限度的保障。而实际缴费年限和名义缴费年限则度量劳动者完成养老金义务的累计形式。这些缴费年限类型共同构成了养老金缴费年限的基本结构，从不同侧面勾勒出个体参保养老保险后可以主张的养老金权益。因此，养老金缴费年限设计具有重要的指导性和高度的政策敏感性，对参保者的基本养老金领取权益认知和参保行为选择产生直观影响，直接面向参保者展示“我为何能得到这份养老金、我如何能得到这么多养老金、我应当缴多少费才可以不受惩罚地拿到养老金”这些问题的答案。

### 三、纵向溯源：中国基本养老金缴费年限的政策形成及结构问题

中国基本养老金制度中的缴费年限设计，既继承了计划经济时期劳动人事制度的“工龄”规定，又体现了养老金系统性改革过程中“缴费－待遇”权责对等性的建构思路，同时还试图融入“最低养老金”（minimum pension）的设计理念，体现了改革转型中的时代特征。但是，伴随就业形态和人口结构的巨大变迁，养老金最低缴费年限逐渐偏离其制度初衷，削弱了制度的引导作用，形成“二十年太少、十五年太多”的悖论，暴露出养老金缴费年限设计与养老金制度适应时代需求走向高质量发展之间的系统性矛盾。

## （一）中国现行养老金缴费年限政策形成的三条路径

### 1. 部分继承计划经济时期的“连续工龄 – 退休待遇”制度

养老金最低缴费年限本质上体现了劳动贡献和退休待遇之间的关联，这一关联在不同时期有着不同表现形式。早在计划经济时期，便存在以工龄来衡量劳动贡献，从而折算养老金待遇的机制设计。以工龄形式对劳动者的劳动贡献和养老待遇做出关联始于劳动保险制度，源于对苏联劳动保险制度的学习。1951年《劳动保险条例》对工人退职养老待遇和工作年限的关联做出明确规定：“男工人与男职员年满六十岁，一般工龄满二十五年，本企业工龄满五年者，可退职养老……”“女工人与女职员年满五十岁，一般工龄满二十年，本企业工龄满五年者，得享受本条甲款规定的养老补助费待遇。”<sup>①</sup>这一规定明确了领取养老金所需的贡献年限，且指出养老金待遇高低与工龄挂钩的原则。1958年，伴随计划经济体制全面建立，退休制度作为调控劳动者退出劳动力市场的制度得以正式建立，其对“工龄 – 退休待遇”做出了更加详细的规定。在1958年通过的《国务院关于工人、职员退休处理的暂行规定》中，明确规定“男工人、职员年满六十周岁，连续工龄满五年，一般工龄（包括连续工龄，下同）满二十年的；女工人年满五十周岁、女职员年满五十五周岁，连续工龄满五年，一般工龄满十五年的”，应当退休。同时，根据连续工龄区分了三个档次，给予不同水平的退休金，进一步建立了明确的“连续工龄 – 退休金待遇”关联。<sup>②</sup>这一机制在单位保障时期得到了延续。1978年《国务院关于工人退休、退职的暂行办法》再次明确规定，符合“男年满六十周岁，女年满五十周岁，连续工龄满十年的”机关企事业单位职工，应当退休。<sup>③</sup>同时，结合参加革命工作时间和连续工龄时间，给予不同水平的养老金待遇。1978年的规定不再提及一般工龄的概念，仅保留连续工龄概念，并把连续工龄满十年定为领取养老金的门槛条件。综上所述，计划经济时期确立的“工龄 – 待遇”模式具有浓厚的时代特征。一是在制度初期区分“一般工龄”和“连续工龄（本企业工龄）”；在通过计划用工制度形成较稳定的工作分配和调动机制后，连续工龄就逐渐取代了一般工龄，成为衡量领取退休金需尽到的义务条件。二是形成以较低连续工龄（10年）为特征的退休资格设计，辅之以“连续工龄 – 待遇水平”的关联设计，既保障低工龄劳动者的退休权益，又形成工龄越长、替代水平越高的直观引导。

经济体制改革后，伴随以社会统筹为基础的缴费型养老保险制度的探索建立，“工龄 – 退休待遇”机制在新的历史情境下得到了部分延续。1997年国务院发布《关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》，明确规定“缴费年限原则上累计不得少于15年”，此项规定在随后于2010年颁布的《中华人民共和国社会保险法》中被继承为法律条款（第十六条），并沿用至今。从基础设计看，连续工龄转化为缴费年限，10年的连续工龄代之以15年的缴费年限。由此，最低缴费年限从10年提高到了15年。在名义缴费年限设置方面，改革后主要存

① 《中华人民共和国劳动保险条例》，国家法律法规数据库：<https://flk.npc.gov.cn/detail2.html?ZmY4MDgwODE3NzdkMGM5NDAxNzdjZGIwMzk0YzRmYWM>，1952年1月2日。

② 《国务院关于工人、职员退休处理的暂行规定》，《人民日报》，1958年2月11日第3版。

③ 国务院：《关于工人退休、退职的暂行办法》，福建省人民政府官网：[https://www.fujian.gov.cn/zcwjk/srst/202109/t20210927\\_5696308.htm](https://www.fujian.gov.cn/zcwjk/srst/202109/t20210927_5696308.htm)，2021年9月27日。

在两种类型：一是养老金制度转轨过程中的视同缴费年限规定；二是规定领取失业保险金且距法定退休年龄不足1年的人员，由失业保险基金代缴养老保险费，确保其退休前缴费年限连续累计。但是，这一规定是让失业保险基金代缴养老保险费，并未免除实际缴费，本质是失业保险稳岗惠民措施的组成部分，并非真正意义上的名义缴费。因此，中国现行基本养老金缴费年限设计，是仅保留15年最低缴费年限的简化设计。

## 2. 体现制度转型中的“权责对等”原则

伴随经济体制改革拉开帷幕，探索养老金制度从单位保障向缴费型制度回归成为一项重要任务。这一改革旨在通过重建缴费型制度实现社会统筹，以卸下附着于“单位”身上的养老负担，实现企业生产经营职能和社会建设责任的分离。1986年，国务院发布《国营企业实行劳动合同制暂行规定》，明确“劳动合同制工人缴纳的养老基金数额不超过本人工资的3%”；1991年，国务院颁布《关于企业职工养老保险制度改革的决定》，明确了养老保险制度实行国家、企业、个人三方共同负担，并设定了企业和个人的缴费水平。在重建缴费型养老金制度的过程中，引入养老金缴费年限就需要兼顾多个目标：既需要充分体现个人和单位的缴费义务，又不能让参保人，尤其是新参保人觉得难以企及。因此，缴费年限设计一方面要从缴费—待遇的权责对等出发，帮助参保者形成“养老金待遇靠持续缴费获得”的意识；另一方面需要降低新参保者和过渡期参保者的参保门槛。在多方权衡下，最终形成以15年作为缴费年限门槛的权宜之计。其本身带有较浓厚的时代特征，是适应特定时期改革环境、以快速稳妥推动养老金制度系统性改革为重心的策略性设计。但是，这一改革尚处于从计划经济时期的“固定工/临时工”向“合同工”体系的过渡阶段，此时劳动力市场尚未完全建立，稳定就业是大多数职工的期望。然而，伴随劳动力市场走向波动更加剧烈、形态更加多元的市场化就业，养老金缴费15年这个唯一门槛逐渐偏离了制度设计的初衷。

## 3. 间接形成最低养老金保障

设计15年最低缴费年限，一定程度上也确保了最低养老金保障。任何一个成熟的养老金体系，都需要为参保群体建立最低限度的养老金给付。在计划经济时期的退休制度中，也有“退休金低于二十五元的，按二十五元发放”的最低保障规则。<sup>①</sup>通常情况下，最低养老金保障需要通过特定的转移支付机制来实现，旨在为那些因缴费不足导致待遇过低的群体提供最低限度的保障。但是，在中国建立城镇职工基本养老保险制度的过程中，没有从再分配的角度支付最低养老金，而是设计了一种以最低缴费来“购买”最低养老金收入的关联性结构。具体而言，在养老金计发机制改革之前，统筹账户养老金为领取前一年省平工资20%；2005年计发机制改革后，如果参保者选择最低缴费档次（省平工资60%）并缴满十五年，能领取相当于最低工资水平50%左右、相当于平均工资20%—25%的养老金。<sup>②</sup>这一养老金待遇高于低保标准、低于最低工资水平，恰好满足最低养老金保障的设计惯例。通过强制个人缴满一定年限来“买到”

<sup>①</sup> 《关于工人退休、退职的暂行办法》，福建省人民政府官网：[https://www.fujian.gov.cn/zcwkj/srst/202109/t20210927\\_5696308.htm](https://www.fujian.gov.cn/zcwkj/srst/202109/t20210927_5696308.htm)，2021年9月27日。

<sup>②</sup> 根据养老金计发公式，参照2024年四川省城镇非私营单位和私营单位就业人员年平均工资分别为110177元和63161元计算。

一份最低养老保障的制度设计虽然强调了权责对等性，但模糊了对制度内低缴费者的扶弱济困责任。

## （二）中国现行基本养老金缴费年限设计所诱发的问题

现行养老金缴费年限设计，有其历史必然性，但过于单一设计方式已在实践中诱发诸多问题。

### 1. 最低缴费门槛对劳动关系外的灵活参保人员形成实质排斥

15 年的最低缴费门槛，对于处在劳动关系之外的灵活就业者不易达成；而这一群体的规模，却伴随经济发展与就业形态转型而日渐增加。二者的叠加削弱了基本养老金最低缴费年限应有的制度功能。

一方面，在改革转型过程中，依据劳动身份来赋予劳动权利的制度思维被变相延续下来，灵活就业者被排斥在正规就业的身份属性之外，难以获得与正规就业者同等的基本养老金缴费参保权利。在劳动体制全面转型过程中，城镇劳动者的身份从过去的“固定工/临时工”转变为“合同工”，延续了基于身份而非基于劳动过程本身来认定劳动权益的认知逻辑。建立书面劳动合同被视为形成劳动关系的前置条件，而只有形成了劳动关系，才有强制雇主分担养老保险缴费义务的可能，从而才有持续缴费参保的基础。改革过程中劳动关系的形成，来自自上而下的制度干预，而非自下而上的市场博弈，最终导致劳动关系下的雇佣制度和非劳动关系下的雇佣制度渐行渐远。其结果就是，表面上灵活就业群体可以自主参保城镇职工基本养老保险，但实际操作中面临缴费率过高、缴费基数设定偏高且刚性等问题。灵活就业人员因收入波动性大、职业稳定性差，难以维持连续、足额缴费。<sup>①</sup>这一群体达成 15 年的缴费年限要求已属不易，遑论提高到 20 年。

另一方面，灵活就业规模和类型迅猛增长，其发展速度完全超出了一项配套性质的改革的预期范围，使得缴费困难人群随之增多。在探索城镇职工基本养老保险改革试点过程中，灵活就业者占比很低，1991 年和 1993 年该比例分别仅为 14.8% 和 19.9%。事实上，直到 1992 年国务院发布《全民所有制工业企业转换经营机制条例》，企业才获得了完整的劳动用工自主权，劳动合同也才具备了更完备的法律要素。<sup>②</sup>因此，在养老金缴费年限政策实行的初期阶段，其核心任务是将大量“固定工/临时工”平稳转化为“合同工”，一切以保障改革平稳过渡、稳定社会心态为目标，无需考虑极少数灵活就业者加入的情况；而对于合同工来说，满足 15 年的缴费年限（含视同缴费年限）的要求是容易达到的。然而，2000 年后，在市场化就业的驱动下，以农民工、个体工商户等为代表的非正规就业者数量快速攀升；而近十年来，数字技术的广泛应用更全面重塑了就业形态，涌现出大量灵活就业，并且逐渐呈现正规和灵活就业相互交织、相互转化的新特征，正规就业单位内部出现大量不够稳定的“聘用制”劳动者，多元兼职、数字游民等新就业方式也开始替代部分正规就业需求。人社部数据显示，全国已有超 2 亿灵活就业人员，占就业总人口比重达 36% 以上。在这当中，灵活就

① 薛惠元、万诗雨：《灵活就业人员参加城乡居民基本养老保险兜底措施研究》，《保险研究》2022 年第 2 期。

② 王天玉：《从身份到行为：劳动法规范构造的转型》，《中国社会科学》2025 年第 5 期。

业人员参保城镇职工基本养老保险的，缴费中断率高达 37%。<sup>①</sup>在此背景下，如果将养老金最低缴费年限从 15 年延长到 20 年，会对数量庞大的劳动群体形成实质排斥，与实现城镇职工基本养老保险广覆盖目标渐行渐远。

## 2. 合意缴费年限设计较为隐蔽，难以有效引导参保行为

合意的基本养老金缴费年限承担着引导参保者形成长期、稳定缴费行为的重要功能。但是，中国虽然在政策制定中对合意缴费年限有所考量，但这一信息对参保者不够公开透明，难以形成对适当缴费年限的社会共识。

长期以来，合意的养老金缴费年限虽然存在于政策制定的思路中，但难以为普通参保者熟知。在《国务院关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》（国发〔1997〕26号）和《国务院关于完善企业职工基本养老保险制度的决定》（国发〔2005〕38号）这两份关键政策文件的制定过程中，都曾将 35 年视为合意缴费年限，以此形成合意的养老金替代率。例如，2005 年 12 月 16 日国务院新闻发布会上，劳动和社会保障部对养老金替代率做了说明，指出以缴费 35 年计算，基本养老金替代率为 59.2%，较改革前的目标替代率 58.5% 略高。<sup>②</sup>此后，人社部相关部门负责人在一些采访中也曾指出，中国在设计企业职工基本养老保险替代率的时候，大体是职工在职时平均工资缴费满 35 年，退休时基本养老金目标替代率设计为上年职工平均工资 60% 左右。<sup>③</sup>但是，上述信息未在公布的正式政策文本中明确载明，仅散见于新闻报道，导致绝大多数普通参保者并不了解这一政策意图，削弱了政策本该具备的引导能力。如果普通参保者持续将“最低缴费 15 年”视为唯一的政策指导，会扭曲其参保观念和行为。

一方面，仅以“15 年”作为唯一公开明确的养老金缴费年限要求，缺乏对更长缴费年限所能带来待遇提升的清晰说明与指引，扭曲了参保行为，损害了养老金替代率在保障充足给付方面的有效性。这导致参保劳动者难以准确评估延长缴费年限对其未来养老金待遇的实际增益效果，且容易诱发对参保养老保险的误解。时至今日，仍有相当一部分参保者认为缴足最低年限后便不用再缴费。<sup>④</sup>这就使得本属“不得已”的最低年限参保，却成为部分群体“主动追求”的结果，导致部分劳动者在有能力缴费的情况下也会主动选择断缴，或者同意用人单位违规为其停止缴费，意图通过最低限度的缴费获得一份长期的保障，却忽略了在力所能及的参保条件下，通过多缴多得、长缴多得所带来的替代率的提升。如此一来，既会影响养老金提供的消费平滑功能，又会影响制度本身的长期可负担性。

另一方面，缺乏政策明示的合意缴费年限设计，与渐进式延迟法定退休年龄政策形成冲突。

① 人力资源和社会保障部：《2023 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：<https://www.mohrss.gov.cn/SYrlzyhshbz/zwgk/szrs/tjgb/202406/W020240617617024381518.pdf>，2024 年 6 月 17 日。

② 国家卫生健康委员会：《解读养老保险制度：中国养老金改革举措新在哪里》，国家卫生健康委员会官网：<https://www.nhc.gov.cn/wjw/zcjd/200512/033abbaf044344259fd952e44bc501cd.shtml>，2005 年 12 月 16 日。

③ 公欣：《人社部首次发布社保发展年度报告 降低社保费率需打组合拳》，《中国经济导报》，2015 年 7 月 11 日 B2 版。

④ 《缴够年限就“坐等退休”？》，人民网：<http://society.people.com.cn/n1/2024/0427/c1008-40225225.html>，2024 年 4 月 27 日。

首先，与延迟退休年龄政策配套的理论上应是合意缴费年限或指导缴费年限的提高；但中国配套提升的却是15年这一最低缴费年限，存在明显的制度错位。其次，延迟退休政策中所规定的弹性提前规则，其制度本质应当是满足长期缴费条件下的弹性提前退休，但在中国的实践中却形成了满足最低缴费条件下的弹性提前退休，有违弹性退休制度设计的基本理念。从制度逻辑看，获得弹性提前退休资格所表达的应当是，劳动者虽然没有达到标准养老金领取年龄，但考虑其缴费年限已经足够长，可以视为对制度做出了足够的贡献，因此可以获准弹性提前领取的资格。如果以满足最低缴费为前提便可申请提前弹性退休，就难以衡量提前退休和养老金待遇之间应有的平衡关系。

### 3. 弱化了基本养老金的制度内再分配和兜底功能

当前制度存在以15年最低缴费“换取”最低养老保障的设计特征，使得参保者实质上缺乏能充分体现制度内再分配价值的最低养老金保障。简言之，除了通过满足最低缴费年限（如15年）以换取某种最低养老金领取资格这一路径外，制度并未提供基于普惠原则、由政府转移支付托底形成、独立于个人缴费历史的最低养老金保障，那么对于曾参保缴费但最终缴费记录不足的参保者而言，其养老金便没有着落；所缴纳的费用也由此流失，难免会使其产生“白缴费”的想法。为弥补这一问题，制度规定未达到城镇职工基本养老保险15年最低缴费年限的参保人可以转移到城乡居民基本养老保险参保，一定程度上为缴费年限不够的参保者提供了分流的路径。但是，这一机制并没有解决为低缴费年限参保者提供最低保障的问题。一方面，参保者会丧失其在职工养老保险统筹基金中累计的潜在权益（这部分权益通常与缴费年限和社会平均工资挂钩）；另一方面，由于职工保险和居民保险的个人账户记账利率、运营管理、未来增值潜力存在系统性差异，转移也会造成个人账户积累部分的利息损失，这部分损失源于较高的职工保险个人账户记账利率和较低的居民保险记账利率之间的差额；再一方面，职工保险的调待方式也比居民保险优厚。因此，如果在职工保险体系下缴费不足15年，其转移到居民保险参保将面临明显的养老金损失。

## 四、横向比较：典型发达国家基本养老金最低缴费年限的类型和特征

在探讨中国基本养老金缴费年限设计的结构性问题之外，还有一个核心问题有待厘清，即中国基本养老金最低缴费年限本身是否确实过低，因此需要提高？国际比较可为回答这一问题提供一些启发。第一，典型发达国家的基本养老金制度历史更长、制度顶层设计相对成熟、人口结构老龄化水平更高，其基本养老金最低缴费年限的设定具有参照意义；第二，养老金最低缴费年限所对应的是领取养老金这一基本社会权，其设计具有一定的普适性；第三，“发达国家缴费年限要求更高，故中国尚有较大提升空间”这一认识是中国调高养老金最低缴费年限的合理性基础之一，有必要考察这一观点本身是否符合实践。鉴于此，本文以15年最低缴费年限为基准，聚焦于典型发达国家基本养老保险最低缴费年限设计的类型特征，梳理出以下几种情况。

### （一）采用大于等于 15 年最低缴费年限规定的情况

从典型发达国家实践看，最低缴费年限设定在 15 年已属于最高的一类。目前仅有意大利和希腊采用了这一设计，但为了弥补较高的最低缴费年限造成的参保排斥，这些国家都同步设计了社会救助养老金，来覆盖因缴费条件过低而无法领取养老金的参保人。意大利规定，参保者在达到标准养老金领取年龄的基础上，需要满足至少 15 年的缴费记录，并且将会渐进提高到 20 年。但与此同时，意大利设置了非缴费救助型养老金，提供给 65 岁以上、符合家计调查条件的公民。<sup>①</sup> 希腊规定，全额领取养老金需要满足三个条件，即缴费满 20 年、15 岁以后具有公民身份满 40 年、达到标准养老金领取年龄。若未满足上述全额领取条件，那么养老金将扣减发放。具体而言，如果缴费年限满 15 年但不满 20 年，养老金按每年 2% 的幅度递减。因此，希腊的最低养老金缴费年限实际是 15 年。<sup>②</sup> 同时，对于无法满足 15 年缴费年限的公民，可以从 65 岁开始申领每月 360 欧、连续支付 12 年的救助养老金。<sup>③</sup>

### （二）采用 5—10 年最低缴费年限设计的情况

在养老金制度涉及年限的参数设计中，通常存在以 5 年或 10 年为渐进单位的规律。在养老金最低缴费年限设计中，15 年以下常用的最低缴费年限是 10 年或 5 年。OECD 成员国中，德国、爱尔兰、日本、韩国、卢森堡、英国、美国等国实行了最低 5 年或 10 年的养老金缴费年限设计。

其中，将最低缴费设置到 10 年是较有共识性的做法。二战后指导福利国家建设的经典文本《贝弗里奇报告》就明确建议公民领取养老金的最低缴费年限为 10 年。<sup>④</sup> 作为提出《贝弗里奇报告》的国家，英国在其国家养老金中实行了较低的最低养老金缴费年限。在现行规定下，参保人在达到标准养老金领取年龄时，需要满足一定的“资格年限”要求方可领取养老金。而资格年限并不完全等同于缴费年限，当参保人因失业、患病、育儿、照护家人等情况未能实际缴费时，可以视同履行了缴费义务，因此，资格年限是实际缴费年限和名义缴费年限之和。养老金的资格年限达到 10 年，即可在达到标准养老金年龄时申领国家养老金。与英国类似，爱尔兰在其基本养老保险制度中规定，在达到标准养老金领取年龄的前提下，如果满足至少 520 周（10 年）的缴费记录，则可以获得领取养老金的资格。如果是在公共部门工作，那么满足最少 260 周（5 年）缴费记录也可获得养老金。<sup>⑤</sup> 美国的基本养老金规定参保人在达到标准养老金领取年龄时，需要至少缴纳 40 个季度（相当于 10 年）的社会保障税，方可按月领取基本养

<sup>①</sup> 《养老金和社会保障，意大利的社会保障体系》，意大利政府网：<https://consedimburgo.esteri.it/en/servizi-consolari-e-visti/servizi-per-il-cittadino-italiano/pensioni-e-sicurezza-sociale/>，2025 年 8 月 5 日。

<sup>②</sup> 《希腊的社会保障》，希腊法律信息网：<https://www.greeklawdigest.gr/topics/employment/item/312-social-security-in-greece/>，2018 年 12 月 14 日。

<sup>③</sup> European Commission Economic Policy Committee Ageing Working Group, *Greek Pension System Fiche*, [https://economic-policy-committee.europa.eu/sites/default/files/docs/pages/greece-country\\_fiche\\_on\\_pensions.pdf](https://economic-policy-committee.europa.eu/sites/default/files/docs/pages/greece-country_fiche_on_pensions.pdf), 2024.

<sup>④</sup> [英]威廉·贝弗里奇著，劳动和社会保障部社会保险研究所组织翻译：《贝弗里奇报告》，中国劳动社会保障出版社，2008 年，第 104 页。

<sup>⑤</sup> 《国家养老金（缴费型）》，爱尔兰政府网：<https://www.gov.ie/en/department-of-social-protection/services/state-pension-contributory/#how-to-qualify>，2019 年 8 月 29 日。

老金。<sup>①</sup>德国的基本养老金制度规定，参保人达到标准养老金领取年龄时，如果满足 5 年名义缴费年限，就有资格领取养老金。5 年的名义缴费年限中包含因休病假、领取失业保险、2.5—3 年育儿期、为家人提供照护等未能实际缴费的情况。<sup>②</sup>日本国民年金规定，满足 10 年缴费或视同缴费的参保人在年满 65 岁后，即有资格领取对应比例的老龄基础年金；而如果从 20 岁至 60 岁之间一直缴满 40 年，则可领取“满额年金”。<sup>③</sup>韩国领取养老金的全额缴费年限为 20 年，最低缴费年限为 10 年，年满 62 岁可以领取养老金；如果缴费年限不足 10 年的，可以一次性领回此前雇主雇员共同缴纳的缴费累计额。<sup>④</sup>

### （三）无特定最低缴费年限要求的情况

另有部分国家没有设置最低缴费年限，主要包括两种情况。一是在制度中设计了全额缴费年限作为“理想值”，但不设置最低缴费年限，法国即属此类。二是直接引入基于公民身份的普惠型基本养老金，只核算公民身份年限，不核算缴费年限。这类国家包括澳大利亚、比利时、加拿大、智利、丹麦、芬兰、冰岛、荷兰、挪威、波兰、瑞典、瑞士。

法国是养老金按缴费年限递减的典型例子。法国全额领取养老金的缴费年限设置得很高，按照现行规则，1960—1967 年出生的群体，全额领取养老金的名义缴费年限将从 167 个季度（约 41.75 年）逐渐提高到 172 个季度（约 43 年）。<sup>⑤</sup>名义缴费年限中包含了因失业、育儿、照护等情况未能履行实际缴费义务的情况。与此同时，法国规定了最低养老金领取规则：如果个人在 67 岁前退休<sup>⑥</sup>且名义缴费季度符合规定条件，实际缴费少于 120 个季度（30 年）者，可领取不低于每年 8972.3 欧元（每月约 747.69 欧元）的养老金；实际缴费高于 120 个季度者，养老金按比例提高；未达到最低名义缴费季度要求者，以月基准额 747.69 欧元为基础，根据名义缴费占应缴费季度的比例进行下调。<sup>⑦</sup>由此可见，高缴费年限是全额领取养老金的理想值；中缴费年限（30 年）是基础值，形成养老金待遇的合意值，并据此提出适格者的最低养老金标准；低缴费年限则不设限，在基准额的基础上递减。劳动者最低只需要满足一个季度的缴费要求，就有资格领取养老金；持续积累缴费季度数，是为了日后能够领取更多的养老金。同时，如果劳动者缴费记录积累低于 9 个季度，还可以申请返还这 9 个季度雇主雇员双方的

① 商务部：《美国养老保险制度简介》，商务部官网：[https://us.mofcom.gov.cn/scdy/art\\_2eb9f635cc5c4c3cba4437d-138ced257.html](https://us.mofcom.gov.cn/scdy/art_2eb9f635cc5c4c3cba4437d-138ced257.html)，2016 年 3 月 29 日。

② 《我什么时候可以退休以及养老金是多少？》，德国养老保险网：[https://www.deutsche-rentenversicherung.de/SharedDocs/FAQ/A-und-B/faq-a-und-b.html?mtm\\_campaign=faq-beratung-homepage#187df91c-c51d-4543-8fec-971d2008ec9b](https://www.deutsche-rentenversicherung.de/SharedDocs/FAQ/A-und-B/faq-a-und-b.html?mtm_campaign=faq-beratung-homepage#187df91c-c51d-4543-8fec-971d2008ec9b)，2025 年 8 月 5 日。

③ 《日本国民年金体系》，日本养老金服务网：<https://www.nenkin.go.jp/international/japanese-system/nationalpension/nationalpension.html?>，2025 年 1 月 4 日。

④ OECD, *Reviews of Pension Systems: Korea*, OECD Reviews of Pension Systems, OECD Publishing, Paris, 2022.

⑤ 《我的养老金是如何计算的？》，法国养老保险服务网：<https://www.lassuranceretraite.fr/portail-info/portail-info/home/actif/montant-retraite/montant-retraite.html#paragraphe-e410cbe4-ff6e-4583-939a-f71159aa8771>，2025 年 8 月 5 日。

⑥ 现行法国意欲提高的是养老金领取的最低年龄，其标准养老金领取年龄此前为 65 岁，目前为 67 岁，并不低于主流发达国家。但领取养老金的最低年龄与退休谈判相关联，逐渐成为法国劳动者的主流退休年龄。

⑦ 《2025 年最低缴费型养老金是多少？》，法国公共服务网：<https://www.service-public.fr/particuliers/actualites/A15703?lang=en>，2025 年 2 月 13 日。

缴费。<sup>①</sup>

另外一种情况则是通过建立以公民身份为参保资格的国民年金制度，为公民或长期居留者提供普惠性的养老金。这一制度的逻辑在于，公民通过履行长期的纳税义务，可获得在该国领取养老金的资格。因此，虽然这些制度不要求单独指向养老金的缴费年限，但会对公民身份或居住年限加以规定。实施这一制度的主要国家及其机制设计具有一定的共性，都体现了对长期公民身份或长期居留身份的强调。其中，荷兰国家养老金的领取金额与 15 岁后在荷兰居住年限直接挂钩，需累计居住满 50 年才能领取全额养老金；居住不满 50 年者，每少 1 年扣减 2%。<sup>②</sup> 瑞典的基本保障养老金（Guarantee Pension）是由中央财政转移支付的非缴费型养老金，以公民身份和长期居留条件为基础，满足居住满 3 年且在瑞典合法居住，可以在 65 岁后领取部分的基础保障金；满足 16 岁后在瑞典居住 40 年的条件，可以领取全额基础养老金。<sup>③</sup> 加拿大的基本养老金规定，只要符合加拿大公民或永居身份，且在 18 岁后在加拿大有 10 年的实际居住期，就可以在 65 岁后领取一份普惠型的基本养老金。不过该养老金附带收入检验机制，依据当前规定，如果在领取后个人在全球范围的年收入超过 90997 加元，养老金就会部分减发；若超过 148451 加元，则会停止发放。<sup>④</sup> 澳大利亚的公共养老金（Age Pension）不要求申请者具备缴费年限或工作年限，主要基于年龄资格、居住要求和收入检验结果发放。要获得养老金，申请人需要获得澳大利亚公民身份或永久居留权，且在 16 岁至退休年龄间在澳大利亚累计居住 10 年（其中连续居住需满 5 年）。<sup>⑤</sup> 与之类似，新西兰的基本养老金也以公民权、永居权为资格条件，要求申领人从 20 岁开始计算的总居住年限至少达到 10 年，且 50 岁起的居住年限不低于 5 年。<sup>⑥</sup> 尽管这些国家对公民身份和居住年限进行了限制，但对于本国公民而言，这些条件几乎可以自动达成。

#### （四）部分发达国家基本养老金最低缴费年限设计和中国的差异

主流发达国家基本养老金最低缴费年限设计和中国现行 15 年最低缴费年限（且将渐进提高到 20 年）相比较，呈现出以下明显差异。

第一，总体而言，发达国家基本养老金最低缴费年限显著低于中国。目前除意大利、希腊外，多数发达国家采用最低缴费年限 10 年的设计，个别国家或个别制度采用了 5 年的最低缴费年限设计；还有许多国家采用普惠型非缴费养老金的形式，通过长期公民身份提供养老金，形成“无

① 《2025 年最低缴费型养老金是多少？》，法国公共服务网：<https://www.service-public.fr/particuliers/actualites/A15703?lang=en>，2025 年 2 月 13 日。

② 《AOW 养老金简介》，荷兰社会保险银行官网：<https://www.svb.nl/en/aow-pension/what-is-aow/building-up-an-aow-pension>，2025 年 8 月 5 日。

③ 《瑞典的社会保险》，瑞典社会保险局官网：<https://www.forsakringskassan.se/english/moving-to-working-studying-or-newly-arrived-in-sweden/social-insurance-in-sweden#:~:text=This%20is%20a%20brief%20introduction%20to%20the%20social,to%20consider%20if%20you%20apply%20for%20social%20benefits>，2025 年 3 月 3 日。

④ 《老年保障养老金补偿税》，加拿大政府网：<https://www.canada.ca/en/services/benefits/publicpensions/old-age-security/recovery-tax.html>，2025 年 10 月 25 日。

⑤ 《年金的公民条件是什么？》，加拿大超级年金指南官网：<https://www.superguide.com.au/in-retirement/age-pension-residency-requirements?>，2022 年 10 月 18 日。

⑥ 《工作和收入》，新西兰政府网：<https://www.workandincome.govt.nz/eligibility/seniors/nz-super-and-veterans-pension-residency-changes-2024.html?>，2025 年 8 月 5 日。

“缴费年限”的养老金资格索取权。可见，作为解决参保者养老金“有或无”的设计，发达国家为其参保者或公民设立了更低的门槛条件，凸显索取养老金的社会权属性。相较而言，中国养老金最低缴费年限高于绝大多数发达国家，领取基本养老金的门槛条件更高，对缴费困难群体的排斥性更强。

第二，发达国家普遍建立了较成熟的养老金兜底机制。例如，最低缴费年限相对较高的意大利和希腊均设有社会救助养老金，帮助缴费年限未达门槛的贫困群体获得基本的养老金保障；而普惠型养老金以其覆盖全民的建制特征，自动将制度中的贫困者纳入保障范围。中国在城镇职工基本养老保险之外，主要通过城乡居民基本养老保险实现广覆盖的基本养老金给付，但后者待遇较低，难以提供充分的最低保障；同时，尽管中国建立了较为成熟的基本生活救助制度，但没有设置相对独立的救助型养老保障，老龄兜底收入保障的功能没有从全龄兜底收入保障中独立出来。因此，对于参保职工保险但未达到缴费年限的群体，其兜底保障问题并未完全解决。

第三，发达国家的名义缴费年限涵盖范围广泛，包含了多种实际缴费中断的情形，这使得其最低缴费年限中实际需要缴费的年份进一步减少，体现出对缴费困难人群的更多关照。典型发达国家几乎都将因失业、生育、家庭照护等原因导致的就业与缴费中断纳入名义缴费年限，用以折算总体缴费年限。如果将广泛的名义缴费情况考虑在内，这些国家的养老金最低缴费年限的规则会更加宽松。例如在德国最低五年的名义缴费年限规定下，部分女性甚至可在未有实际缴费记录的情况下仍能领取最低养老金。相较之下，中国在名义缴费设计方面较为保守，“视同缴费”更多用于保障各类改革过渡期人群的养老金资格认定。在其他可视为名义缴费的情形中，目前仅有一种情况，即距离法定退休年龄不足一年的大龄失业者，其养老保险缴费可由失业保险基金代缴。然而，这本质上并非真正的名义缴费，而是由失业保险基金承担了实际缴费责任。

总体而言，发达国家一方面通过设定较低的最低缴费年限和丰富的名义缴费规则，让更多参保者能够享有领取养老金的权利；另一方面通过普惠型或救助等兜底保障机制，让缴费能力较弱的贫困人群得到底线保障。当然，发达国家能够引入相对宽松的养老金缴费年限和兜底政策，是以正规就业体制下终身稳定就业为经济基础，以社会团结为政治文化基础，以多层次养老金体系为制度基础形成的系统构建，这些基础难以在短时间内为发展中国家所复制。尽管如此，在如何为全体国民提供充足、可及的基本养老金保障方面，发达国家的实践经验对任何致力于推动公共养老金制度高质量发展的国家都具有重要的参考价值。

## 五、中国基本养老金缴费年限的优化路径

中国基本养老金缴费年限在结构设计和参数设计上均存在一些不足，已暴露出并积累了一些问题，对养老保险高质量发展和积极应对人口老龄化的战略改革已造成一定阻碍。应立足系统思维，围绕当前养老金缴费年限设计中存在的迫切问题，充分汲取国际社会保障制度实践中

积累的成熟经验，完善基本养老金缴费年限的结构和内容，注重参量间、制度间的深化协同，兼顾养老金缴费年限机制的兜底性、指导性、激励性。通过多措并举，为多元化的劳动群体建立更加可及、可靠、可持续的老龄收入保障体系，为渐进式延迟退休等重大改革奠定更坚实的制度基础。

### （一）建立更加完整的基本养老金缴费年限结构

第一，强化最低缴费年限的托底性，建立更具可及性的养老金领取条件。可考虑降低当前偏高的缴费年限门槛，规定达到法定退休年龄且累计缴费满 10 年的参保者即可领取养老金。设定更低的最低缴费年限，一是能进一步明确领取养老金是一种社会权利，解决参保者养老金的“有无”问题，确保所有曾对制度做出合理贡献的劳动者在老年时都能领取一份最低保障；二是以更低的缴费累计门槛吸引更多的灵活参保者进入保障，有效推动基本养老保险扩面。对于满足最低缴费年限条件的参保者，可依据养老金计发公式并参考当地最低工资水平设定其养老金待遇下限，从而形成实质性的最低养老金保障机制。同时，科学划定各类财政收入对最低养老金的转移支付责任，充分体现互助共济。

第二，设立浮动的全额养老金参考缴费年限，树立合理的缴费预期。应在科学测算的基础上，明确反映“正常职业生涯贡献”的全额养老金缴费年限。该年限设计的基本原则是，向劳动者清晰传达工作阶段与退休阶段之间的合理时间配比，引导形成理性的职业生涯规划。以一名典型劳动者为例，如当前综合缴费率为 24%，目标养老金替代率约为 50%，则工作年限与退休年限按 2:1 的比例安排较为合理。在此基础上，可根据退休人群的平均余命动态推算合理的缴费年限，建立缴费年限的动态调节机制。例如，若 60 岁退休人员的平均预期寿命为 15 年，则全额养老金的参考缴费年限不宜低于 30 年，并依此类推。该标准还应与渐进式延迟退休政策相衔接，根据不同出生队列的预期寿命设定相应的参考缴费年限，实现退休年龄与缴费年限的联动调整。

第三，在标准缴费年限基础上，引入弹性领取资格年限作为激励。其理念在于允许那些已经完成充分缴费积累的群体提前领取养老金。例如在缴费时段和养老时段为 2:1 的基本假设下，结合不同年龄群体的平均余命，对已履行标准缴费义务的参保人，赋予其全额领取养老金的权利。在此机制下，无需刻意强调奖惩激励，因为提前领取者提前履行完毕了缴费义务，且其缴费累计已足以支撑未来的养老收入需求。通过这种方式，有助于引导参保者更合理地规划职业生涯与退休生活，推动形成更加合理的弹性延迟退休机制。

第四，应配合标准缴费年限的设置，建立更加透明的待遇折算和信息推送机制。结合不同类型的缴费年限设计，需优化养老金计发公式，并向参保人提供直观的待遇测算工具或便捷的查询系统。例如，可通过在居民常用的支付媒介（如支付宝）中接入公共服务信息模块，向参保人推送养老金权益积累情况。通过清晰展示随缴费年限增加可获得的养老金估算值，有助于破除“缴满最低年限即可停缴”的认识误区，强化“多缴多得、长缴多得”的制度激励，合理引导理性参保缴费行为。针对灵活就业群体的特点，应充分利用数字化社保信息平台、社区服务点等渠道，提供通俗易懂的政策解读、缴费提醒、权益查询、名义缴费申请指导等精细化服务，

降低其参保和持续缴费的认知负担与操作难度。

## （二）建立更具包容性的缴费积累和权益转移机制

第一，拓展“视同缴费”适用条件，将各类因合理原因导致暂时中断缴费的情况纳入视同缴费年限。可借鉴德国、法国、日本等国的成熟经验，在政策层面明确将特定合理原因造成的缴费中断期认定为“视同缴费年限”，并计入累计缴费年限。这些情形应至少包括以下几类：非自愿失业期间，凡在失业保险机构登记并符合条件的可通过失业保险基金代缴养老保险缴费；将育儿期纳入养老金缴费年限减免范围；将全职照料重度失能家庭成员的情况纳入视同缴费年限；对于按规定接受职业培训或教育的参保人，或特定群体（如残疾人）的就业困难期，也应纳入视同缴费的认定范围。同时，需建立严格的认定标准和申请审核流程，防止视同缴费条件滥用。

第二，创新适应灵活就业者特点的灵活积累机制。针对灵活就业者收入不稳定、缴费能力有限的特点，引入“按收入能力缴费，按比例折算年限”的灵活缴费机制。结合养老金计发规则中的指数化月平均工资缴费累计机制和个人账户记账积累机制，探索灵活就业者在约定范围内自主选择按月度或季度缴费金额，并尝试引入多元化的缴费补贴机制，规范平台、政府等多方主体在缴费分担中的责任，为灵活就业者构建可持续的缴费支持体系。

第三，完善城镇职工基本养老保险和城乡居民基本养老保险的参保权益综合计算机制。对于在职工保险中已有缴费记录，但因不满足最低缴费年限要求而需要转移到居民保险参保的群体，其统筹账户中的既往缴费应继续认定，在计发时按照指数化平均缴费工资的积分积累，折算成基本养老金予以发放；其职工养老保险个人账户中已积累的部分，不仅应转移到居民保险个人账户中，且这部分记账积累额应当按照原职工保险的记账利率区分记账，避免因制度转移造成的利差损。通过上述安排，对于因缴费年限未满最低要求而只能转移到居民保险的群体，形成“财政转移支付的基础养老金+统筹账户折算的基本养老金+个人账户分段积累的养老金”的计发方式，充分承认和保障劳动者在不同就业阶段、不同制度参与下的养老金权益完整性。特别地，对于在不同制度间切换的参保人（特别是农民工、非正规就业者），也应适用上述规则，在职保、居保两个体系短期难以完全打通、国民年金制度短期难以建立的现实约束下，应尽可能维持制度间转接过程中参保者权益的完整延续。

## （三）探索建立社会救助养老金，形成兜底保障机制

应积极引入能够在缴费型制度外承担非缴费型养老金给付功能的零支柱养老金，明确其作为补全养老金体系最后一道防线的功能。具体而言，可在现有多层次养老金体系内，增设社会救助型养老金。需要说明的是，中国目前尚不具备建立普惠型非缴费养老金作为零支柱的条件。普惠型养老金本质上是通过以个人所得税为主的直接税体系，实现对国民收入的再分配，通常要求较高的人均收入水平和以直接税为主的纳税基础。这类制度多存在于经济较发达、正规就业普遍的国家，其本质是在经济社会发展较高阶段，通过税收再分配维系社会团结的社会共识。中国无论在居民财富积累程度还是税制结构方面，均未达到相应条件。但是，中国建立了相当发达的救助和扶贫制度，在扶危济困、兜底托底方面有着丰富的制度经验和显著的制度成效，

非常适宜依托相对完善的社会救助制度来建立救助型社会养老金，为因缴费不足、无法满足最低参保要求的群体提供支撑其基本生活的收入保障。

具体来说，可以借助分层分类社会救助精准递送的有效经验，建立分层次、分类别的救助养老金制度。如依托低保制度，为贫困老年人设立救助养老金。在待遇水平与调整机制方面，可锚定绝对贫困线或一定比例的最低生活保障标准，建立指数化调整机制。全国范围内应设定统一的替代水平要求，救助养老金标准不宜低于当地最低工资水平的 50%。同时，考虑到长期护理保险尚在试点阶段，当前及未来一段时期内退休的贫困老人可能难以获得长护险覆盖，因此应在救助养老金设计中充分考虑失能照护需求，为失能贫困老人提供定向发放的照护补贴或实物递送，实施精准化的分类救助。

在实施过程中，需要明确救助养老金作为基本公民权的独立属性，避免将其片面理解为低保制度的延伸。为此，需建立合理的财政责任分担机制，形成中央和地方之间、各社会保障福利部门之间的协同筹资机制。例如贫困老人的失能补贴可以通过长期护理保险基金筹资；高龄津贴可整合纳入救助养老金的发放标准；对参加过职工保险但未达最低缴费年限且符合申领救助养老金条件的群体，可根据其参保缴费年限，由养老保险基金按比例向救助养老金提供补贴，等等。

#### （四）强化养老金制度各参量间的协同改革

养老金缴费年限设计绝非孤立的参数调整，必须将其嵌入养老金制度整体改革框架中，并与其他关键参量改革和相关社会经济政策形成深度协同，提升综合性的制度效能。

第一，缴费年限设计需要与延迟退休政策精细化协同，厘清资格门槛与激励机制的边界。当前渐进式延迟法定退休年龄的配套政策中，规定 2030 年起将养老金缴费年限从 15 年渐进提高到 20 年，这一配套政策亟待优化，在保留其核心目标的基础上引入新表述、新机制。首要任务是严格区分最低缴费年限、标准缴费年限与延迟退休年龄之间的关系。最低缴费年限不宜伴随延迟退休改革而延长，且应探索进一步降低参保门槛的空间；标准缴费年限则应和延迟退休改革相适配，伴随延迟退休年龄上升而提高，形成有机联动。同时，亟须纠正当前政策中满足最低缴费年限即可弹性提前退休的规定。弹性提前退休需要以长缴费为前提，而非以最低缴费年限为前提。可渐进提高弹性提前领取养老金的缴费年限要求，例如设置 5 年左右的过渡期，过渡期满后，申请提前领取养老金的参保人，需要具备高于最低缴费年限的缴费记录，才能按照计发公式全额领取养老金；且弹性提前领取养老金所需满足的缴费年限要求应逐年提高，直至达到合意缴费年限。同时，配套建立精算中立的缴费待遇关联机制：对于未满足长期缴费年限但选择提前退休者，其养老金待遇应基于精算公平原则进行显著扣减；对于在标准年龄之后退休且已具备超长缴费年限记录者，则给予相应幅度的待遇增发。其核心目标是确保参保人的缴费阶段与其退休阶段保持合理的分配，形成缴费义务与养老权益之间更加清晰的关联性，让弹性退休回归其制度本位。

第二，在缴费年限调整过程中，同步优化缴费基数确定机制与费率结构，平衡制度覆盖面、可负担性与基金可持续性。在缴费基数方面，需持续深化研究并动态调整缴费基数上下限，重

点在于科学设定下限，探索更加灵活、更符合低收入群体实际承受能力的设定方法。基数下限的确定应与最低工资、居民消费支出挂钩，在扩大制度覆盖面、保障低收入者参保能力与维护基金长期收入稳定之间寻求最佳平衡点，确保缴费基数尽可能贴近劳动者实际收入水平，尤其要避免灵活就业者和正规就业者缴费基数倒挂的现象。在费率设计方面，探索针对灵活就业者的差异化费率政策，引入费率优惠。对收入低于特定标准的灵活就业者，在一定年限内提供费率优惠，适当降低其缴费率；或由财政对其应缴的“单位”部分给予补贴，减轻其当期参保负担，提升其持续缴费的可行性和意愿。此外，可考虑探索针对缴费未达最低年限且符合救助条件的贫困参保者的缴费返还机制，形成更富人性化的参保方式，缓解灵活参保群体对养老金权益不确定性的担忧。

## Design Flaws in the Contribution Period of China's Basic Pension and Pathways for Optimisation

Lin Xi

(School of Public Administration, Sichuan University, Chengdu 610065, China)

**Abstract:** The pension contribution period serves as a core criterion for both eligibility and benefit determination under the basic pension, directly defining the entitlement basis and the scale of pension rights accumulation. This paper systematically reviews the concept and classification of contribution periods within the basic pension framework. By tracing the historical evolution and design features of China's contribution period arrangements, the study identifies major design flaws, including an incomplete structural framework and insufficient differentiation in policy design. These weaknesses raise participation barriers for informal sector workers, fail to guide desirable enrolment behaviour, and undermine the redistributive function that the basic pension is expected to perform. A comparative analysis reveals that China's current fifteen-year minimum contribution period is higher than that of most developed countries, while the absence of a nominal contribution-period design constrains the accumulation of pension rights among vulnerable groups. The paper proposes the development of a more coherent and inclusive structure for the pension contribution period—lowering entry barriers, optimising rights accumulation, reinforcing the social safety net, and promoting coordinated reforms.

**Keywords:** basic pension; pension contribution period; international comparison; optimisation pathways

(责任编辑：华颖)