

# 优化养老金制度 实现可持续发展

郑功成

党的二十届四中全会通过的《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的建议》对健全社会保障体系作出了总体部署，强调“社会保障制度更加优化更可持续”。其中，养老金制度作为广受关注的重大制度安排，不仅关乎人们年老后的基本生活保障，更对整个社会保障制度可持续发展具有至关重要的影响。

## 养老金制度发展现状

从 1995 年中央政府推进企业职工养老保险改革试点，到 2009 年试点农村居民基本养老保险并向城镇非就业居民扩展，再到 2014 年出台机关事业单位工作人员基本养老保险制度，我国建立了分别面向企业职工、机关事业单位工作人员和城乡居民三大群体的法定公共养老金制度体系，不断推进企业年金、职业年金以及个人养老金等市场化养老保险的发展。目前，我国参加基本养老保险的人数达 10.7 亿人，按月领取基本养老金者达 3.28 亿人，这是当今世界规模最大的养老保险制度，更是惠及人数最多的超级养老金制度。在此如此短的时间内让公共养老金制度惠及所有老年人，无疑是在党和政府高度重视下创造的养老保险奇迹。

## 养老金制度改革与体系建设的三大方向

根据党的二十届四中全会确定的“十五五”时期国家现代化建设

目标及对健全社会保障体系的总体要求，基于尽快实现公共养老金制度理性建制、多层次养老保险体系健康发展的目标导向，未来五年我国养老金制度改革与体系建设大体有三大基本方向。

第一，以全面优化法定养老金制度安排为核心目标指向。这是实现基本养老保险制度高质量发展并能够为全体人民提供清晰、稳定的养老保险预期的根本所在，也是建立合理的多层次养老金体系的前提条件。一是必须牢固树立基本养老保险制度是国家层级公共品的意识，必须牢固树立公共养老金制度促进社会公平的价值取向，必须始终坚守集体主义和互助共济法则，必须严格防止和杜绝崇尚私有化者和商业利益集团继续扭曲和消解公共养老金制度的公共性。二是要提高基本养老保险制度的统筹责任本位。其中，职工基本养老保险应当实现标准化的全国统筹，以全国统一的政策，促使制度公平性得到进一步提升；机关事业单位工作人员基本养老保险需要打破与财政分级负责制紧捆绑的关系，先做到市级为本位，再提升到省级为责任本位，确保这一制度的公平性逐步得到提升并可持续发展；城乡居民基本养老保险需要在细分人群的条件下精准激发参保缴费积极性，增强中央与省级统筹的责任，循序渐进地提高灵活就业人群和农民的养老金待遇。三是要全面优化法定养老金制度与国家财政的关系。现行的企业职工养老保险由中央财政承担兜底责任应当逐渐转变为比例分责制，同时做强战略性储备基金；机关事业单位基本养老保险财政责任应当提升到省级负责，中央政府也需要承担相应的责任；城乡居民基本养老保险的关键是要厘清真正的农民身份并给予财政补贴倾斜。四是要优化

基本养老保险的单位与个人筹资机制。优化方案应当同时考量制度可持续发展需要、用人单位与个人特别是灵活就业人群的承受能力，重点是解决灵活就业特别是新业态就业人群的养老保险筹资负担问题。五是要增强法定养老金待遇计发政策的统一性。国家层级应当制定口径统一、可供操作的待遇调整政策，并实现信息公开，接受社会监督。

**第二，以缩小差距、提升制度公平性回应公众关切。**基本养老保险在任何国家都是追求社会公平的公共品，即使是美国等极致资本主义国家也不例外。例如，美国公共养老金的平均替代率超过 30%，低收入者的替代率高，高收入者的替代率低，体现的是公平取向，并没有“多缴多得”的商业逻辑，这是其企业年金、个人养老金得以发达的原因。事实上，我国职工基本养老保险中的个人筹资约占全部筹资的四分之一，机关事业单位工作人员更是主要依靠国家财政供款，居民基础养老金全部来自财政供款，这一客观事实决定了所谓“多缴多得”的逻辑根本不成立。因此，“十五五”期间应当打破“多缴多得”的商业交易观，代之以集体主义的互助共济观和促进社会公平的取向，以逐步缩小三大群体的养老金待遇差距和同一群体在不同层级、不同地区之间的养老金待遇差距为重要任务，并需要制定清晰的时间表与路线图。这是对民众呼声和现实问题的必要回应，更是增强基本养老保险制度公信力并赢得民众认同的内在要求。

**第三，以合理构建多层次养老金制度体系满足不同群体需要。**基于总体公平取向和不同层次的功能定位，应当对不同层次养老金制度

明确其边界，采取不同政策以促进其发展。目前，养老金优厚的人群有购买个人养老金的能力但缺乏需要，而养老金菲薄的人群有需要却无能力购买，相关政策的实质效果不是雪中送炭而是锦上添花，公共资源配置失衡导致的结构失衡甚至延伸到整个养老保障体系，如公共养老金占用资源多、养老服务投入严重不足、护理保险制度尚未建立。这是必须引起高度重视并亟须稳妥解决的问题。在此，需要厘清多种占据舆论主流却在误导认知与决策的观点。例如，主张为个人养老金进一步提高税收优惠的实质，是为高收入者锦上添花而不是为低收入者雪中送炭；再如，主张扩大基本养老保险个人账户的观点，实质上是将公共养老金异化为市场产品或者为满足商业利益集团服务的需要。上述观点值得高度警惕，防止其误导我国养老保险制度改革取向。我国需要的是一个公平的基本养老保险制度，以及可以弥补有需要者的补充养老保险制度，同时完全放开个人养老金市场，让其遵循市场法则，通过产品开发赢得客户。不同层次养老金制度各循其道、各守其规、各展其长、各尽其责、各得其所，应当成为构建合理的多层次养老金制度体系的根本原则。

（本文来源：《中国金融》2026年第1期）